

比年度總預算更常態的特別預算 陳國樑／政大財政系教授

《紓困振興特別條例》原 600 億經費，在爭議中通過加碼 1,500 億，並授權行政院可加一倍、另行再提出 2,100 億，總計金額 4,200 億，為原先規劃之七倍，顯示政府初始對於疫情態度過於樂觀。

政府經費之支用，須經由預算程序。行政院首先提出 600 億之「紓困振興特別預算」，後續提出 1,500 億之「第 1 次追加預算」。日前傳出兩筆共計 2,100 億預算已全然用罄，行政院隨及通過 2,100 億之「第 2 次追加預算」（即「紓困 3.0」）；據此，《紓困振興特別條例》總計 4,200 億經費，全數耗盡。

令人詫異的是，上述兩次追加預算，竟然違反正當程序。根據《預算法》，「紓困振興特別預算」追加預算之提出，唯有依法「應補列追加預算者」，方得而為。然而，根據《紓困振興特別條例》，經費的提出必須以「再編列特別預算」方式、非得以「追加預算」的方式進行；因此，行政院以「追加預算」的方式動支紓困振興經費，雖然實質結果並無不同，但程序明顯與法不符。

回顧政府遷台後特別預算編列情形，僅有在國道一號第一期（60 至 66 年度）與第二期（63 至 68 年度）特別預算，有編列追加預算的先例。當時追加預算之編列是否符合法令，可以考證，但念其時空背景，或也不容質疑。然今時勢判若霄壤，行政程序之正當性，不容便宜行事。

其實，特別預算之「特別」，早已是「常態的特別」。自 40 年度之「反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算」起算，加計紓困振興預算之「第 2 次追加預算」，70 年間，共計通過 54 次特別預算。而自 90 年度之「921 震災災後重建特別預算」起算，20 年間，則共計通過 28 次特別預算；「特別」預算竟比例行的年度總預算還要更「常態」，豈有此理。

即使如此，同一會計年度有五項特別預算（前瞻二期、戰機採購、有關紓困振興三項），當屬首見。日前美方批准售我「愛國者三型防空飛彈」延壽，若再以特別預算方式編列經費，則今年度將會有六項特別預算；蔡政府自謂「史上最遵守財政紀律」的政府，其實是「史上最會提列特別預算」的政府。

據統計，109 年度總預算連同各項特別預算之舉債合計 3,038 億；加計全數舉債因應之紓困振興 2,100 億「第 2 次追加預算」，109 年度舉債金額將達讓人瞠目結舌的 5,138 億！這個數字會打破馬政府於 99 年度所舉借之 4,762 億紀錄，使蔡政府成為「史上一會計年度內舉債最高」的政府。

5,138 億之債務舉借，也將使債務流量比從目前之 13% 躍升至 20%。《財紀法》與《公債法》皆規定政府債務流量比之上限為 15%，何以紓困振興所需經費之債務舉借得無視債限約束？原因在於—《紓困振興特別條例》訂有排除債限規範的「例外條款」(escape clauses)。按此，財政健全與政策需求，豈非魚與熊掌？財政健全為國家永續的必要條件；危機不得作為拋棄財政紀律的藉口。本文提出兩大解方：「財政紀律入憲」與成立「財政委員會」。

由於法律—包括特別條例—與憲法牴觸者無效，財政紀律規範入憲，將可有效遏抑政府一再以特別條例舉債、規避財政紀律的情形。此外，為確保財政紀律的維持，如有地位超然獨立的「財政委員會」，當可遏抑選舉撒幣、政策為選票服務的財政亂象。

他山之石，可以攻錯；足為先進國家財政紀律楷模的德國，於 2009 年將「減債機制」(Schuldenbremse) 列入《德國基本法》(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)，並於 2010 年成立地位超然獨立的「穩定委員會」(Stabilitätsrat)，這兩項經驗，非常值得台灣借鏡。