

巨靈政府—財政紀律蕩然無存

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系教授

蔡政府在林全院長任內，一口氣提出 8,800 億經費需求，推動前瞻基礎建設，規劃將其中一半金額（4,241 億）用於軌道建設。國發會日前（8 日）宣布 2021–25 年期之設計（「前瞻 2.0」），竟大砍 2,300 餘億、一舉將軌道建設金額調降至 1,903 億；全台各地原定 17 項的建設，並未編列任何經費。受影響藍、白縣市地方首長急著跳腳，綠色執政縣市首長看似老神在在，但想必心中也是五味雜陳。

前瞻經費的乾坤大挪移，驗證了當初規劃的草率與急就章；如此脫譜行徑，使得施政規劃不過是「形式」。當政客搬出「滾動式」檢討的話術，行政權竟可以隨興、不受拘束的扭曲與擴張。新冠病毒的紓困振興則是另一個例證；其經費需求，竟可從原本的 600 億增加至 4,200 億，整整上調了 7 倍。

若加計「紓困 3.0」全部舉債之 2,100 億，109 年度中央政府總預算連同各項特別預算之舉債合計數應為 5,138 億。但為避免成為史上一會計年度內舉債最高的政府，行政團隊將部分應舉借的債務，從 109 年度挪至 110 年度，而使 109 年度債務舉借數為 4,596 億元，略低於馬英九政府於 99 年度所創下之 4,762 億的歷史紀錄。但既使經過如此技巧性的操作，109 年度舉債合計占總預算及特別預算歲出總額合計數之 18%，違反《財紀法》與《公債法》所規定之 15% 債限。

又紓困 3.0 之 2,100 億預算，其中「回補」的部分就高達 1,235 億；換言之，早在立法院通過預算前，紓困 3.0 經費就已經使用了將近六成（58.81%）。如前所言，由於部分債務舉借實已挪移至 110 年度，紓困 3.0「回補」的操作手法，是不折不扣的「寅食卯糧」；其未編列預算而動支經費的作法，則是違反《預算法》政府「不得於預算外動用公款」之規定。

其間的插曲是，蔡英文總統於 8 月 20 日接見國內團體時，竟還作出「推動紓困 3.0、逐步落實 2,100 億元特別預算」的宣示，似乎渾然不覺六成經費早已動支。

探究何以行政團隊得逃避《財紀法》與《公債法》債限之規範，並且無視《預算法》經費動支相關規定？原因在於—《紓困振興特別條例》訂有排除債限規範與經費動支規定的「例外條款」（escape clauses）。因此，雖有財政紀律規範，但一旦有政策需求，財政紀律可以很容易地以特別立法拋棄。

舊約聖經裡的「利維坦」（Leviathan），又譯為「巨靈」，是一頭邪惡足以與撒旦相提並論的巨大生物，以海怪的形式存在，孽鱗四海、無所不噬。在財政學的公共選擇學派，則有布倫南（G. Brennan）及布坎南（J. Buchanan）兩位學者提出政

府「巨靈假說」(Leviathan Hypothesis)；其基本假設在於政府是剝削人民、極大化收入的實體。民主社會必須要能夠約束此巨靈。

我們藉此再次呼籲，「財政紀律入憲」與成立獨立超然之「財政委員會」。憲法為國家基本法，可以限制政府行為。由於法律（包括特別條例），與憲法牴觸者無效，財政紀律規範的入憲，將可有效遏抑政府一再以特別條例舉債、規避財政紀律規範的情形。獨立超然的「財政委員會」，或也有助於抑止選舉撒幣、政策為選票服務的財政亂象。