

財政紀律或財政民粹？

陳國樑／政大財政系副教授

蔡英文總統於日前受訪時特別強調：「明（2020）年的預算是 22 年以來首次的平衡預算；這個政府是有史以來最遵守財政紀律的一個政府！」，此敘述是一個錯誤的命題。

就實質意義言，僅是中央總預算編列達成歲入歲出的平衡，未必表示遵守財政紀律。以考試作譬喻，同樣 60 分，資質優異的學生，不會以勉強及格而洋洋自喜；然已經竭盡全力，總算跨過及格門檻的學生，特別值得嘉許。總預算編列達成歲入歲出的平衡，不應一味自詡其功。就文法結構論，「最遵守財政紀律」的說法，使用比較級語法的最高級，但我國從來沒有財政紀律指標可做為比較基準，何來「最」遵守之有？至於把「22 年以來」放大成「有史以來」，似顯好大喜功。

紀律須有紀，方得為律。對於財政紀律的要求，一般有兩種主要的方式：透過財政紀律專法（legislative laws）的規範、或經由財政紀律制度（institutional regimes）的建立。我國向來採後者，有關財政紀律制度，主要建立於《預算法》與《公共債務法》等各律法。今年 4 月通過《財政紀律法》，則開啟了以專法規範財政紀律的紀元。但事實是，從年初的經濟成長紅利鬧劇開始，幾個月來諸多財政政策決策，斑斑歷歷，處處可見政治與選票考量的影魅，試舉其中犖犖大者為例。

首先，在沒有完整經濟效益分析與稅式支出評估的情況下，行政院於 3 月通過《產業創新條例》延長十年，不僅加碼原減稅規模，還新增減稅項目。4 月初，一場行政立法協調會報，即讓言之鑿鑿、暫不考慮的「長期照護特別扣除額」，「秒過」行政院會。5 月與國內商會的一場會議，行政院「立馬」拍板廢除印花稅。本（8）月中，相當於懲罰誠實納稅企業的境外資金匯回減稅專法，正式上路。種種罔顧各界反對、貿然推行的政策，其實是傷害財政紀律。普林斯頓大學政治系 Jan-Werner Müller 教授指出：各種樣貌的民粹主義共同點在於一扭曲民主的程序；開一次會決定一項重大政策的做法，看似明快、具行政效率，實視專業如無物，是「財政民粹」（fiscal populism）。

須知，預算編列歲入歲出的平衡，不過是帳面上平衡，歲入是否能夠確實因應歲出所需，仍須視預算執行情形而定。近 22 年以來，根據決算審定數，共有 7 個（1998、1999、2006、2007、2008、2017 及 2018）會計年度中央政府總預算歲入大於歲出；換言之，僅就中央政府總預算歲入歲出而論，有近 1/3 時間是處於實際平衡的狀態。而今以預算編列上歲入歲出的平衡，大言為「有史以來最遵守財政紀律的一個政府」，是不明就理下的大放厥詞。

拿出政府債務數字，自 1999 至 2019 年度，中央政府 1 年以上公共債務未償餘額，從 1.3 兆攀升至 5.5 兆，連續 21 個會計年度增加，表示即使在稅收連年超徵的情形下，中央政府仍須舉債度日，不僅無法紓減過往所累積的債務，展望未來也無法未雨綢繆。

未來政府財政管理，除面臨外在全球經濟局勢愈發不確定的大環境外，內部的挑戰也不容小覷。8,800 億的前瞻計畫，有 5,500 億經費仍未編列；對美國 F-16V 採購案，高達 2,500 億（美金 80 億）的軍費，全數有賴特別預算舉債因應。又，廢除印花稅後，中央必須年年編列至少 120 億經費，彌補地方稅收損失。此外，雖然每年撥補勞工保險基金 200 億仍未成法定義務，但政府滿口承諾的勞保最終責任，是高達 9.8 兆「精算負債」的重擔，會是未來財政一大隱憂。

最後要強調的是：恪守財政紀律，不是政績、而是落實財政責任的基本功夫；促進「財政永續」，方為良善財政治理的終極目標。