

前瞻 2.0 不容「今是來非」
陳國樑／政大財政系教授

國發會日前宣布前瞻基礎建設 2021–25 年期規畫（前瞻 2.0），大砍軌道建設經費 2,338 億、一舉將其分配經費自 4,241 億調降至 1,903 億；全台各地，至少有 17 項原定軌道建設並未編列任何經費。由於前瞻計畫 8,400 億總經費之規模既定，軌道建設削減所餘經費改分配至其他項目，其中尤以城鄉建設與數位計畫經費之增加為甚。

首先引人非議的是，前瞻計畫經費法源為立法院三讀通過之《前瞻基礎建設特別條例》；立法討論時，法條文字雖未明訂，但各項經費分配已有具體規劃。行政院通過之 370 頁《前瞻基礎建設計畫核定本》，未見有國發會得以「優先支應民國 114 年可完成之重大建設」或其他原因為由，推翻原定規畫的說明；立法院通過之 15 條特別條例條文，也未有如此授權。前瞻計畫各項經費的調整，依循法理，應回歸立法討論；立法院如未能於後續特別預算審查把關，是立法權失格。

或有謂：「前瞻經費使用的檢討與修正，可避免浮濫，應予肯定。」當知，計畫執行本當進行成效檢討與方法修正，但檢討與修正的如果是根本目標，等同宣告計畫失敗。公共基礎建設為國本建設，豈容以「嘗試錯誤法」(try-and-error method) 為之？登月計畫火箭發射後，若將目的地變更為國際太空站，是把太空計畫當兒戲、並非檢討與修正。

前瞻 2.0 經費的調整，驗證了初始外界對於整體計畫草率、急就章的疑慮。原經費分配，不過是四年前所為，然「昨是而今非」；外界當然質疑前瞻 2.0 之規畫，四年後，將「今是而來非」。對此政府施政的「時間不一致問題」(time inconsistency problem)，學理有相當深入的討論；諸多研究共同指出整體資源配置失當的苦果。將此結論套用在前瞻計畫討論的意涵是：不該做的建設做了一堆、該做的卻做得不夠，恐怕造就遍地殘局，難以收拾。

此外，根據目前預算編製情形，第一、二期預算（106 至 107 年度、108 至 109 年度）共通過 3,301 億；前瞻 2.0 之 5,100 億經費，係來自總經費減除已經通過預算，預計將會以第三、四期預算方式執行。啟人疑竇的是：目前立院審議中、2,300 億的第三期預算案（110 至 111 年度），早已於 8 月 13 日提出，何以前瞻 2.0 之規畫卻遲至 9 月 8 日方才公布？預算與規畫的時間落差，難保外界會有前瞻 2.0 經費使用是否無的放矢的疑慮。

最後，根據國發會、交通部與行政院後續說明：「軌道建設計畫並非刪減預算，而是軌道建設推動期程較長，若四年可完成的就會編列進去，其餘則將回歸由每

年公共建設預算來支應。」試問：前瞻 2.0 軌道建設為「特別預算」，與「年度公共建設預算」性質與規範迥然不同，如何將前瞻 2.0 軌道建設編列於年度公共建設預算？行政團隊的說明，欠缺財政紀律的考慮，使前瞻計畫背負替代年度公共建設、規避體制監督的嫌疑。