

防疫修法 豈能再縱容巨靈政府？

陳國樑／政大財政系教授

March 13, '22

疫情防治與紓困振興《特別條例》施行期間至 6 月 30 日屆滿，特別預算也一併失去法源，有執政黨立委提出再延一年的主張，以使防疫相關規範有所依據，屆時預算是否追加以及追加額度的討論，很快地將會浮上檯面。

根據主計總處統計，截至 1 月 31 日，特別預算總金額 8,393.39 億，仍有 1,216.45 億尚未分配。就已分配額度來看，未執行數為 462.91 億，累積執行數占預算數僅勉強達到 80%；其中行政院主管部分之執行情形為 15 個單位中最低、僅有 56%。由於疫情對於國人生命與生計的威脅已經大減，預計將會有相當規模的預算額度，並不會被動支。後續修法，以下幾點必須落實。

首先，由於預算總金額 8,393.39 億中，編列債務舉借高達 8,093.39 億，目前實際債務舉借情形外界不得而知，但為避免重蹈當年 SARS 疫情時，特別預算債務舉借額度大於所需，而產生「超額舉債」、轉歲計賸餘的謬誤，應立即凍結舉債額度或嚴加控管。

其次，有關特別預算的執行情形，行政院應針對外界質疑經費之編列與使用浮濫，提出檢討報告。例如，各部會於去年大吹法螺、「萬券齊發」所推動的各式振興加碼券即將於 4 月 30 日到期，除了經濟部的「好食券」的使用達八成外，其餘諸券的使用都不到五成；振興加碼券的失敗，凸顯行政部門「宣傳重於實效」的為政心態。

第三，是否追加以及追加額度的討論，必須要有論述。特別預算從原本不需編列，到「紓困 1.0」的 600 億，一路追加至「紓困 5.0」時，總金額已高達 8,393.39 億，顯示紓困振興對策欠缺章法；一旦疫情影響有擴大的趨勢，行政部門的態度，隨即切換至「左手要錢、右手發錢」的模式，還搬出「開倉濟眾」的說法，羞辱國人。

最後，也是最重要的是，後續防疫在經費上，必須重回財政紀律的正軌。

現行《特別條例》給予行政單位兩大特權；其一是未完成法定預算就可以先動支經費，猶如御賜「尚方寶劍」，可以「先斬後奏」，剝奪立法單位監督權。另一為舉債額度排除《公債法》每年度必須低於總預算及特別預算歲出總額合計數 15% 之適用，猶如獲授「王命旗牌」，可以便宜行事、無視財政紀律規範。

經濟學家皮寇克（A.T. Peacock）和魏斯曼（J. Wiseman）研究 1890–1955 年間英國的財政支出，提出著名的「皮寇克-魏斯曼假說」，認為社會劇變（例如瘟疫、戰爭）會暴露出許多社會問題，使公眾意識到有許多社會經濟活動，應納入政府職責範圍；此一「檢查效果」（inspection effect），提升了民眾對於課稅的容忍度，公共支出的增長也得到支持，結果是使政府支出產生「位移效果」（displacement effect），在趨勢圖形上呈現階梯式的增長，既使於劇變時期結束後，仍然會維持已經拉高的公共支出水準。

兩位學者也提醒我們，在支出成長期間，中央政府會集中相對較多的財力與權勢，即此之謂「集中效果」（concentration effect）。特別條例的修法，必須回歸財政紀律的用意在於，約束此「巨靈政府」，避免其剝削人民、吞噬經濟資源。如防疫政策確定採「與病毒共存、全面解封」的目標，則防疫預算與經費，如再走特別預算的旁門，則與《預算法》所訂之「重大」、「緊急」等要件不符，明顯違法，應回歸一般預算程序。