

「日益凋零的財政專業與虎口無牙的財政紀律」

（或題：「凋零的財政專業與無牙的財政紀律」；又或題：「財政專業的凋零與財政紀律的乖張」）

陳國樑／政大財政系副教授

總統大選投票在即，韓陣營指控掌握行政權的蔡陣營，一味推出擴大支出與減稅的政策、撒幣競選；蔡陣營則反批挑戰大位的韓陣營，一張張的選舉支票、漠然無視財政健全。眼下兩陣營間的交相指謫，雖然部分為政治齟齬，但「選舉考慮超越財政專業、選票壓力凌駕財政紀律」的發展趨向，日益使國家財政陷入銜槓之虞。

選舉結果不論誰取得後續四年的主政權，必須深刻體認所謂「行政資源」，分毫盡為民膏民脂；一國財政，取天下之財用之於政，所以「賦輿是切、軍國是資」也，涓滴不容虛擲。

有關我國財政紀律，過往主要由《公共債務法》與《預算法》所約束，並有散見於其他律法之規定。2019年4月制定公布《財政紀律法》，其立法意旨良善，希冀以專法規範財政紀律；美英等國也有規範財政責任的專法。然就法論法，以《財紀法》現行樣貌，為求落實財政紀律，恐猶緣木求魚。

《財紀法》一共19條條文，除卻總則、罰則及附則，有13條主要條文。這些主要條文中，部分規定實如具文。例如，關於政府機關及立法委員所提法律案「大幅」增加政府歲出或減少歲入者，條文規定應先具體指明彌補資金之來源；但讓人困惑的是，何謂「大幅」並無量尺，乃至該條文根本無從操作。部分規定則是重複其他法律已有規定。例如，有關各級政府舉債額度規定，即重申應依《公債法》有關規定辦理。此外，部分條文不過要求公布原本就應公布的資訊；也有部分條文較屬於「道德勸說」性質。

財政紀律首重落實，《財紀法》設置的主要目的也在於落實財政紀律、確保國祚永續。但檢視主要條文中對於「稅式支出」的規定，可見立法過程中，對於如何落實財政紀律，欠缺細膩的思考。

所謂「稅式支出」係指政府對於特定經濟行為，以減稅為手段、放棄依法可徵起的稅收，使經濟個體得將其所獲減稅之利益，用於受鼓勵的特定經濟行為，以達成與政府不減稅、於稅收徵起後，再以實際支出的方式用於特定經濟行為，可相比擬的效果。相較於一般政府支出須依循預算之程序；稅式支出，一旦完成減稅法律的修正，後續即脫離監考機制。因此，財政學者將稅式支出稱之為「看不見的預算」；尤其在乎其對財政紀律所造成的破壞。

我國《稅捐稽徵法》原就有業務機關對特定政策所規定之租稅優惠，應辦理稅式支出評估之規定，以節制糜耗。然根據過去經驗，財政部在面對來自行政院或其他部會所推動、打著「救經濟」旗號的減稅政策時，往往無法善盡把關的角色；而使稅評報告的編制與審查，俱淪為形式。常有減稅優惠逕行上路、稅評報告後補的現象；更有甚者，也有減稅優惠已經落日，仍無稅評的亂象。

遺憾的是，《財紀法》的立法，並未能將上述情形納入考慮，有關稅式支出之規定，仍延續《稅捐稽徵法》原規定；甚至還不明究裡的加碼要求各級機關，尚須一併評估修法是否構成潛在有害租稅慣例之疑慮，硬將稅評與配合國際組織的追稅努力綁在一起，是一大敗筆。

最後，《財紀法》現行罰則，僅有違反規定之公務員，「應移送監察院彈劾或糾舉」這麼單一條的「雞肋」條文；如此沒有「牙齒」的《財紀法》，如何抑嚇鞭笞財政的脫序？

法斃而不知理，坐糜廩粟者，不論綠藍，全脫不了責任。