

有鬼小心！預算案共識是妥協與讓步？

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

10 Nov. '24

行政院長卓榮泰於 7 日邀請立法院朝野黨團幹部至行政院溝通，針對 114 年度中央政府總預算案無法付委的三點爭議，達成共識；8 日立法院院會前，召開總預算案的第四次黨團協商，隨即於會議完成一讀程序，總預算案順利付委，結束了本次預算會期開議以來，肇因於行政院未依法編列預算，所造成近兩個月的朝野對壘。〔註〕

三點爭議所達成之共識：一、禁伐補償：行政院同意明年以追加預算方式，達到每公頃 6 萬元補償，以後逐年則在年度預算中直接編列；二、健保點值：在明年 6 月 30 日前，達成 1 點 0.95 元的目標；三、公糧收購：對於立法院「每公斤收購價格提高 5 元」之決議，農業部應於 12 月 31 日前，提出完整方案。

就共識內容來看，健保點值與公糧收購仍有變數，但至少禁伐補償可望達成每公頃編列 6 萬元，符合《原住民保留地禁伐補償條例》之規定。就此，必須提出質疑的是：先行政院堅持以「違憲、違法」為由，拒絕編足，僅於總預算案中，將補償額度從按修法前每公頃 3 萬元、增加至 4 萬元編列，並放話表示正思考「依法聲請釋憲」、「請憲法法庭做出公正的判決」；而今以追加預算方式，補足每公頃少編的 2 萬元，難道就不會有「違憲、違法」的疑慮？

根據《預算法》規定，追加預算附麗於總預算，係對總預算科目及金額進行增加，兩者具有一致性，並非單獨存在；在立法院審議通過追加預算案後，行政院據以調整總預算執行。

按此，若總預算中每公頃編足 6 萬元是「違憲、違法」，則以追加預算方式編列，依然是「違憲、違法」；若以追加預算方式達成每公頃編足 6 萬元，沒有「違憲、違法」的疑慮，則在預算案中每公頃編足 6 萬元，也沒有「違憲、違法」的疑慮。

所以，這裡沒有說破的是，行政院其實是自打嘴吧，凸顯了執政者的蠻橫與無理；口口聲聲的財政紀律，不過就是政治算計下的口實與工具。一旦簽下協商共識後，所有「違憲、違法」的討論，就全被一股腦兒拋棄於九霄雲外，誰想要再弄清楚是非對錯，就是破壞「河蟹社會」的罪人。

正是在這一片理盲濫情的氛圍中，對於總預算案的付委，各界幾乎一致以行政院是「妥協」與「讓步」來解讀。筆者小肚雞腸、生性猜疑，每每以小人之心、度

君子之腹，就此提出不同見解。

行政院並非以較為簡單的「撤回原案、改提總預算案修正案」的方式，解決禁伐補償僅為足額編列的問題，而是繞了一大圈，以「明年提追加預算案」的方式，補足每公頃少編的 2 萬元；這是行政院找臺階下，為了避免撤案再提的尷尬，還是另有蹊蹺？

須知，追加預算是在法定預算上追加，無總預算則無追加預算，亦即，立法院必須先三讀通過總預算案，行政院方纔能續編，為了補足禁伐補償法定金額之追加預算案，交付立法院審查。行政院是否意圖以區區約 20 多億元的禁伐補償追加金額作為支點，發揮槓桿作用，「護衛」整體支出規模大幅擴張、破紀錄高達 3 兆 2,740 億元之 114 年度中央政府總預算案，順利過關？

又，追加預算案的編列，並非我國行政與立法的常態；一旦提出，追加的金額，往往是百億元起跳。以最近 20 個會計年度為例，僅有：97、100 與 113 三個年度，有追加預算案的編列；金額則分別為：258.61、185.72 與 1,000 億元。

讓筆者懷疑的是，行政院是否已經有明年度必須編列其它追加預算的規畫，例如，又要國人再拿出千百億元，補貼台電虧損？如此，則可於編列追加預算案時，一併夾帶這些正在規畫中的其它追加預算，「綁」禁伐補償追加額度提出。

不論是上述何種情況，在野的藍白兩黨，只怕是被玩弄於股掌之上！

〔註〕：後續程序，根據《中央政府總預算案審查程序》，總預算案將交由立法院的八個委員會，各自按業務職掌分別完成審查後，再由財政委員會彙總整理各委員會審查報告，提出審查總報告，提報院會進入二讀程序。