

多一點專業，口號治國大可不必！

（或題：不能放任巨靈政府膨脹）

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

03 March '24

「爾能以鈎釣『利維坦』、以繩繫其舌乎？」（約伯記·第 41 章·第 1 節）

在希伯來聖經《約伯記》中，「利維坦」(Leviathan，又譯為「巨靈」)是一頭口噴烈燄、鼻冒毒煙、身覆鱗甲、牙尖齒銳、性格冷酷、暴戾好殺的巨大海怪。有財政學者以此為譬喻，建立了政府是以租稅剝削人民、目的在極大化收入的「巨靈假說」。

即使是立場強調政府功能與角色的左翼經濟學者，也多大抵能夠同意政府不應過度膨脹；一旦放任「巨靈政府」吞噬經濟體系的資源，是走上了國家發展的滅絕路徑。

近年來，我國中央政府支出規模有顯著擴張趨勢。

100 會計年度至今，中央政府總預算案編列規模，自 1.86 兆增加至 3 兆元，成長率 61.5%，與同期間國內生產毛額 GDP 成長率 65.13% 約略相近；非營業特種基金的部分，則自 1.9 兆元增加至 3.47 兆元，成長率 82.72%，大幅地超越 GDP 成長。

1877 年德國財政學者阿道夫·華格納 (Adolph Wagner) 提出了「政府活動遞增法則」(Law of Increasing State Activity) 用來解釋公共部門的成長；財政學界無人不知的「華格納法則」(Wagner's Law) 係指：政府部門活動的重要性，會隨著經濟發展或所得的增加而提高。

過往學界以台灣的資料進行實證檢驗，結果一致顯示「華格納法則」在台灣並不成立；而今看來，如果重新再作查驗，或許可以推翻既有的實證結果。

要抑制政府支出的擴張，避免走向滅絕，有賴健全的財政紀律，特別是政府預算程序與制度；鈎與繩索無法鉗制「巨靈」，但設計良善的預算程序與制度可以約束政府。

預算是政府在下一會計年度或未來一段時間，運作與施政計畫的具體化，以貨幣單位來呈現。政府任何支出，大從採購數千億元的新式戰機，小至添置辦公場所

洗手間的衛生紙，都必須編制預算；在收支並列的預算原則下，同時應考慮相對應之財源。曾有聽聞政府單位因預算經費不足，員工上班與民眾洽公使用洗收間，必須備妥衛生紙的窘事。

然而，預算程序與制度發展至今，早已超越單純規劃的功能，而成為主政者決策與管理的工具。主政者為促進經濟穩定發展與社會安定和諧的施政理念，必須透過預算程序與制度方能實現。預算之編籌，強迫主政者必須讓有限的施政資源做適當的配置，以實現優先施政計畫；預算的執行與行政管考，所展現的是政府是否能夠有效能與有效率地達成各項施政目標。

此外，預算程序與制度，也是外界監督政府施政的管道。政府預算必須在事前明確呈現，執行情形應公開透明，讓國人與預算審議機關，皆能充分瞭解政府的施政內容、財務計畫以及收支狀況。

由於政府一切收支皆必須經過預算，政府的過度擴張，表示預算程序不彰與制度闕漏，造成財政管理失靈。

過往，在編製總預算時有「歲出成長不得大於歲入成長」的「潛規則」，主計總處朱主計長將其稱之為：「主計人員心中的一把尺」，希冀藉此抑制政府歲出的成長、維持財務平衡。但這「心中的一把尺」，早已在 109 年編製 110 年度中央政府總預算案時被「擊落」，隨即棄之如敝屣。近幾年來，新的口號是——「先減法、後加法」原則，大小官員包括地方主計人員，無不朗朗上口，奉之為金科玉律。

謹此斗膽直言提醒主計長，算術運算子中，加法和減法的優先順序相同；「先減法、後加法」與「先加法、後減法」，在固定的歲出額度下，結果是一樣的！預算的編製，強調的是專業，口號只會有反效果。從近年趨勢來看，不論是「歲出成長不得大於歲入成長」規則、或「先減法、後加法」原則，都無法有效節約政府膨脹；此事體大，我國預算程序與制度，有檢討的急迫與必要性。