

財政的「憲政時刻」

陳國樑／政大財政系教授

當代憲法發展首次修憲的討論，《美國獨立宣言》主要起草人湯馬斯·傑弗遜（Thomas Jefferson；美國第三任總統）於 1789 年 9 月，在給「美國憲法之父」詹姆士·麥迪遜（James Madison Jr.；美國第四任總統）的書信中提到：「每一部憲法與每一部法律，皆應於 19 年後自然的失效。」

傑弗遜先生篤信：「世界屬於活在當下的個人、不屬於死去的人」，認為上世代不能以其憲法或法律約束當前世代；因此，憲法與法律皆應該定期自動失效，回歸肇始、重新制定。傑弗遜先生的主張或許極端，但凸顯一國之憲法與法律必須與時俱進，迎合時代與局勢所需。

我國憲法於民國 36 年公布施行，至今已歷經 7 次修憲；立法院本會期將啟動第 8 次修憲。目前最為所知的議題為：「十八歲公民權」與「廢考監兩院」。筆者長期關心國內財政，深覺財政改革也必須納入本次憲改工程；應認真考慮—「財政紀律」與「地方財政請求權」的入憲。

首先，就財政紀律入憲的芻議，我國特別預算常態化情形嚴重，自 90 年度起之 20 年間，共計通過 28 次特別預算，「特別預算」竟比例行「年度總預算」還要更常態。特別預算根據特別條例提出，總有不受目前財政紀律結構對於經費動支或債限規範之「例外條款」（escape clauses）。從公共選擇學派理論思考，政府用錢當然偏好限制較少、能有更大的裁量與權衡；特別預算之所以常態化，其來有自。由於特別預算幾乎全數以舉債支應，因此政府債務餘額在特別立法下，不斷增長。

憲法為國家根本大法；按法律位階理論，憲法具有最高性，立法機關制定之法律（包括特別條例）或行政機關發布之命令，與憲法牴觸者無效。因此，唯有財政紀律入憲，方可有效遏抑政府一再以特別條例舉債、規避財政紀律規範的情形。他山之石，可以攻錯；足為先進國家財政紀律楷模的德國，於 2009 年將「減債機制」（Schuldenbremse）列入《德國基本法》，就是財政紀律入憲的體現。

其次，中央地方財政分權的現況是：地方財政困窘、地方財政自主已瀕臨全面崩解。地方政府歲入主要來自中央財源（補助款與統籌分配稅款）與自籌財源。以前者占地方政府歲出比重作為地方政府財政之「依賴比率」，根據地方財政資料庫 107 年度決算資料，一般縣市（不含離島）之依賴比率平均為 76.5%；直轄市情形雖然較佳，但也高達 43.51%。我國中央地方財政基本結構，實為中央集權。

憲法約束統治者權力，其積極意義在於保障人民基本權利。人民擇地而居，地方

政府有賴足夠地方財政收入，以提供適當公共財貨與勞務、滿足民眾安居所需。然由中央主管之《財政收支劃分法》，將主要稅源劃歸國有、地方不容置喙；雖曰地方政府可根據《地方稅法通則》另闢財源，但皆屬特別、臨時或附加稅課等外加之租稅負擔，乃至於在地方政府租稅競爭下，相關規定無異具文。唯有地方財政請求權入憲，方能有助於保障地方政府財源分配。此一論點國內早有人主張；蔡英文總統首任閣揆林全院長，於 1992 年即曾撰文力主中央與地方財政權限的劃分，應在憲法中貫徹分權主義。

特別預算常態化與財政中央集權，後果都是不受控的「巨靈政府」(Leviathan government)，經濟體恐遭反噬；唯有良善憲政體制與依憲治理的政府，方能約束「巨靈」。