

財政紀律入憲

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系教授

立院臨時會 2 日聯席審查通過《中央政府前瞻基礎建設計畫後續四年經費》，將舉債編列前瞻後期款項 4,200 億，使蔡政府自 2016 年上台後，特別預算舉債規模突破「兆」元，令人咋舌；如疫情或經濟局勢再有變化，自謂「有史以來最遵守財政紀律的政府」，可能成為「有史以來舉債最多的政府」。同時間，賦稅署傳出營所稅自繳稅額較去年同期減少 858 億的統計；舉債破兆、稅收驟減，財政惡化的徵兆，登上了新聞頭條。

據統計，109 年度總預算連同各項特別預算之舉債合計 3,038 億，為 100 年度以來最高；債務流量比率 13%，為 104 年度「財政健全方案」實施以來新高，距離《公共債務法》所規定之 15% 上限，僅有 2% 差距。從這些數據看來，財政確實有惡化的情形；財政紀律的維持，著實不易。

經濟學家基德蘭德（Finn E. Kydland）與普雷史考特（Edward C. Prescott）以在政府政策「時間不一致」(time inconsistency) 問題的研究貢獻，連袂獲得 2004 年諾貝爾獎的殊榮。按「時間不一致」理論，政府此一時將財政紀律奉若圭臬、彼一時卻棄若敝屣，看似矛盾，其實再「理性」不過。眼下抗疫的政策思維，就是很好的例證。

我國財政紀律，過往主要由《公債法》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》，以專法規範財政紀律，希冀「嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額」，被認為具有劃時代的意義。然面對新冠病毒肆虐，2020 年 2 月制定公布《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，明訂有關預算財源等，可不受《財紀法》、《公債法》或《預算法》有關條文約束；從「劃時代意義」到「不受約束」，莫約 10 個月爾。

有鑑於政府政策的「時間不一致」問題，財政紀律的維持，我們建議往：「財政紀律入憲」與成立超然獨立的「財政委員會」，兩大方向努力。

早於 1215 年，英格蘭「無地國王」約翰（John Lackland），與貴族簽訂《大憲章》（Magna Carta）、約定國王徵收租稅須獲得人民代表之同意，其本質即是以立憲約束統治者權力之使用。憲法為國家基本法，可以限制政府行為；由於法律—包括特別條例—與憲法牴觸者無效，財政紀律的規範入憲，將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。蔡總統日前於第二任就職演說揭示將成立修憲委員會，有意在任期內推動修憲；財政紀律入憲是應該認真考慮的修憲提案。

此外，為確保一國貨幣政策不受政治壓力影響，超然獨立的中央銀行，早已是普世認知；為確保財政紀律的維持，需要有比照央行超然獨立地位的「財政委員會」，纔能有效避免選舉一到撒幣、政策為選票服務的財政亂象，確保各級政府恪守財政紀律。在立法院儼然為橡皮圖章的情形下，獨立運作的財政委員會更是必要。

他山之石，可以攻錯；足為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》（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland），並於 2010 年成立「穩定委員會」（Stabilitätsrat），這兩項經驗，非常值得台灣借鏡。