

財政紀律的失守有如水壩的潰決

陳國樑／政大財政系教授

30 July, '23

浮濫的特別預算制度，對於我國的財政紀律造成嚴重傷害；直轄市與各縣市搶破頭、卯足全力爭取的五花八門建設，只怕是壓垮地方財政的最後一根稻草。《聯合報系·陽光行動》之〈軌道建設變錢坑〉專題報導，把「前瞻基礎建設計畫」對於我國財政的影響，推上了政策討論的浪潮峰頂，各方眾論斷斷。

首先，必也正名乎！「前瞻」，究竟哪裡「前瞻」？

按原規畫之「經費統計表」(2017年3月22日編制)，5大主軸、總經費8,824.90億元的前瞻計畫，有將近一半的經費，用於「軌道建設」(4,241.33億元、占比48%)。雖然軌道的發展，自「鐵道之父」喬治·史蒂文生(George Stephenson)於1830年，架設完成第一條市際蒸汽機用軌道(利物浦和曼徹斯特鐵路)至今，早已不可同日而語，但內容盡為鐵軌鋪設與車站改建的前瞻軌道建設，可不是從「19世紀」前眺的前瞻？

其實打從一開始，前瞻計畫根本就是為了「方便花錢」的設計；有取代年度公共建設預算、規避財政紀律規範的嫌疑。

舉凡政府經費之動支，必須經由預算程序；根據《預算法》：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」預算，可分為一般與特別兩種。一般預算除須遵守《預算法》外，尚須受《財政紀律法》與《公共債務法》之規範，但特別預算則不然。

特別預算以特別條例為法源，是財政紀律之特別法；根據「特別法優於普通法」之法律原則，特別條例對於財政紀律所為之特別規定，優先適用。

例如，《預算法》中有：「公債與賒借收入不得充經常支出之用」的限制；換言之，債務融資財源，僅能用於：「增置或擴充、改良資產及增加投資」。由於政府當前舉債，須在後期償還；若將舉債收入用於目前經常性的支出，將導致寅食卯糧、無以為繼的消耗；如果舉債與償還時間跨越不同世代，甚至還會出現「跨代際」的掠奪亂象，固為財政紀律所不容。

然根據特別條例所編製之特別預算(例如，前瞻預算)，往往可以不受上述《預算法》之不得充經常支出規定之限制。正因有此逃脫條款，特別預算的經費動支，就不會「綁手綁腳」，就算是以發行公債所取得之收入來普發現金，也沒問題，

所以會是比较「好用」的錢。

2020年9月，在疫情帶來的景氣蕭條中，國發會突如其來的一場記者會，宣告「前瞻2.0」的規畫，對於經費配置，施展「乾坤大挪移」。其中，建設主軸從5項、增加至8項，總經費則從8,824.90億元、下降至8,400億元；原本核心的軌道建設，跌下神壇，被大砍近2,300億，經費從約4,200億元、下降至1,903億元，占比則從各項最高（48%）、下跌至第三（23%）的位置，低於「城鄉建設」（2,431億元、占比29%）與「水環境建設」（1,939億元、占比23%）。

「前瞻2.0」的經費調整，驗證了整體計畫的草率與急就章；顯然是先射箭、後畫靶，為花錢而花錢，並不能符合「錢應該要用在刀口上」的審慎與效率原則。而所謂的重大施政計畫評估，不過是「形式」；立法院立法時討論的規畫根據，行政部門絲毫不放在眼裡，幾千億的主軸，說改就改。

退一步，即使在計畫肇始之初，規畫者懷有對於昔日「十大建設計畫」的憧憬、希冀打造「大建設的新台灣」，但選票考量的政治人物，在取得金額任填的空白支票後，執行計畫的目的，隨即轉為鞏固其執政，並為權力的銜接作準備。一旦意識到整體國家財政資源，皆可為實現此一意志所用，勝選就成為了「所有目標的目標」。

水壩，是具有高度危險性的設施，毀壞時所釋放的災變能量，天崩地裂，超乎想像，是以，水壩與核子設施，同受《國際人道法》的特殊對待。如果把財政紀律，視為是已經達到滿水位承載的水壩主體結構，那麼當下台灣浮濫的特別預算，就是壩體上、隱然若現的裂縫。再要不知防微杜漸、阻斷特別預算對於我國財政紀律的破壞，一旦水壩潰決，只怕台灣將永遠埋葬在被土石埋沒、天日永無的毀滅裏。