

解決特別預算浮濫不能剝手了事

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 Feb. '24

「剝手族」一詞被用來描述控制不住消費衝動、沉溺於購物的族群，只有「剝手」方能使其停止；按目前我國特別預算的發展，政府也是剝手一族。但剝手畢竟是誇張的譬喻，解決特別預算浮濫，如果真的把手剝去一修法刪去條款，將有嚴重後患。

中央特別預算的日漸擴張，在總統直選後尤其明顯；浮濫的情形，可以從特別預算的「常態化」與「規模膨脹」兩面向觀察。

民國八十五至一一三的二十九年間，每年都有特別預算的執行，甚至在九十八會計年度，出現同時有五件執行中特別預算的情形；同時有三件以上特別預算有十九年、有兩件以上特別預算有二十五年。特別預算的常態化，很清楚地顯現在執行的頻率。

以四年為一期，計算每年執行特別預算之金額，八十五至八十八年，每年特別預算歲出平均一〇三四億元；九十七至一〇〇年翻倍，增加至二二五六億元；一〇九至一一二年再翻倍，增加至四七六一億元。按此膨脹速度，一二一年開始，每年執行中的特別預算，將高達近兆元規模。

錢究竟花在什麼地方？根據《預算法》，在下列四種情形下，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭；二、國家經濟重大變故；三、重大災變；四、不定期或數年一次之重大政事。

民國四十年至今，中央政府特別預算共計五十七件，合共金額五點七兆元。其中三十八件、金額三點二兆元，為不定期或數年一次之重大政事，占總數近七成、占總金額近六成。相形下，次高之國防緊急設施或戰爭，僅有十件、金額一點三兆元，占總數還不到兩成、占總金額不過略高於兩成。

有鑑於此，二月一日甫就任的第十一屆國會，在野的兩黨，皆有立法委員磨刀霍霍，大動作準備提案修正《預算法》，刪除以「不定期或數年一次之重大政事」，作為提出特別預算根據之條款。

此有如截肢手術般的修法直接，但豈有為杜絕浪費，真的把手剝去的道理？不定期或數年一次之重大政事，攸關國家發展，若不能以特別預算編列，將何以為繼？

現行中央政府總預算一年一期，採「單一預算」制度，兼具「複式預算」作法，分為經常門與資本門編列；建設經費屬資本門，強調「零基預算」精神。雖然有中程計畫預算作業制度，但只不過是四年期之歲出概算額度，無法規劃數年期之重大政事。過往國家重要基礎建設（例如，七〇年代的十大建設），亦大多以特別預算方式進行。以特別預算推動重大政事，在現有預算制度的架構下，實有其存在的必要性。

根本解決問題之道，必須將財政紀律納入我國憲法，以避免特別預算藉由特別條例的授權，破壞財政紀律，危及財政永續。如果修憲不易，為緩減特別預算浮濫，則應修正《財政紀律法》，建立特別預算紀律，或可考慮設置特別預算「撥款委員會」制約。