

特別預算不能是「特別好用」的預算

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

18 Feb. '24

按現有預算制度架構，一般預算與特別預算相輔相成；特別預算的存在，有其必要性。然自總統直選以來，特別預算日漸擴張；浮濫的情形，可以從特別預算的「常態化」與「規模膨脹」兩面向明顯呈現。目前修法的討論，大多建議刪除以「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，無視特別預算推動國家重大政事的功能。

良善財政管理必須滿足政府施政所需財源，對於租稅與支出政策之制定，應考慮促進資源有效配置與整體社會分配公平，達成國家與經濟之永續發展。而良善財政管理的實現，有賴健全財政紀律之規範。特別預算浮濫對於良善財政管理的危害，正在於其對於財政紀律的破壞。

現有財政紀律相關規範，例如，我國《預算法》對於政府預算財源與用途、經費流用等設有諸多限制，主要用意在避免政府經常支出過度擴張、預算失去應有的功能。又例如，我國《公共債務法》對於政府每年度舉債額度（流量債限；預算平衡規則）以及一年以上公共債務未償餘額（存量債限）均設有上限，主要用意在於避免政府恣意舉債、危及財政永續。

但特別預算之編列以特別條例為法源依據，每每有不受目前財政紀律對於經費支用或債限規範之「豁免條款」(escape clauses)，明確與財政紀律不符。既然可以跳脫財政紀律束縛，在行政考量，「特別預算」就是「特別好用的預算」；政府用錢當然偏好限制較少、可以有更大的裁量權，因而產生將一般預算政事以特別預算取代的錯誤誘因。特別預算之所以浮濫，其來有自。

是以，解決特別預算浮濫的問題，必須思索如何規範特別預算的編列與執行，回歸財政紀律的討論。如果只是剁手指、截肢般地刪除以「不定期或數年一次之重大政事」編列特別預算之條款，其實是破壞整體預算體制。

為避免特別預算藉由特別條例的授權，跳脫財政紀律規範，根本解決問題之道在於修憲—將財政紀律提升至憲法層級。

憲法為國家根本大法；按法律位階理論，憲法具有最高性，不論是立法機關制定之法律（包括特別條例）亦或行政機關發布之命令，與憲法抵觸者無效。財政紀律入憲的修法，可以有兩個模式：一是將既有財政紀律規範納入憲法；二是在憲

法創建約束特別預算的「特別財政紀律」。

他山之石，可以攻錯。常被當作先進國家財政紀律楷模的德國，採用的是上述一的模式。地位等同於憲法之《德意志聯邦共和國基本法》設有財政專章，對於預算、舉債與減債等財政紀律機制，訂有明確的規範。

事實上，德國修憲頻繁，2012 至今，《基本法》即有七次修正；近年的修正，多與財政專章法條有關。相較之下，我國《憲法》自 1947 年公布施行至今，僅有七次修正。

美國《獨立宣言》主要執筆人、第三任總統湯馬斯·傑弗遜（Thomas Jefferson）認為：「世界屬於活在當下的個人、不屬於死去的人」，上一世代不能以其憲法或法律約束當前世代；因此，主張憲法與法律皆應於制定 19 年後「自動失效」，以使法律章典能夠與時俱進，迎合時代更迭與局勢轉換。就此而言，頻繁修正的德國《基本法》，似乎較能契合傑弗遜先生的理念。