

開春衰事—普發現金
陳國樑／政大財政系教授
January 29, '23

稅收超徵—當年度實徵稅收大於編製預算時之預估稅收—竟然發展成「國家安全事件」，前所未聞；由總統召開國安高層會議制定「超徵預算」，有違憲政體制也視預算制度如無物；因稅收超徵而普發現金，更是古今中外，絕無僅有。國人認為開春有錢可領當然是件「好事」、媒體認為這是執政的「大事」，但其實是國運發展的「衰事」。

在民主選舉擊敗競爭者當選總統，並非可以為所欲為；總統權力的行使，不可無限上綱，必須受憲法之規範。依憲法本文，總統具元首權、外交權與軍事權，行政院為國家最高行政機關；依憲法增修條文，總統得直接任命行政院長，不須經立法院同意，自然可以「影響」行政院長施政。

雖然現有憲法架構對於總統職權與行政職權未盡有明確劃分，但將稅收超徵比照維持領土完整與主權獨立的國家安全事件，由總統召開國安高層會議決定超徵稅收之配置與使用，顯與憲政體制不符，悖離就職宣誓時，「余必遵守憲法」之誓詞。

預算制度為政府展現職能、落實公共政策的機制；其運作可分為：籌編、審議、執行以及決審（決算與審計）四個過程。其中預算案之籌編、預算之執行管控與其決算之彙編屬行政職權，預算之審議屬立法職權，決算之審計則歸屬於監察職權。

政府預算按其性質，可分為一般預算與特別預算。年度課稅收入，編列於一般預算中，特別預算並無課稅收入；因此，在年度中，若實徵稅收大於預估稅收，僅表示一般預算有預估外的收入，並不表示整體財政收入大於支出，而有餘裕。超徵稅收，若未用於「減債」（減少當年度預計之債務舉借或債務還本），則可望成為「賸餘」，可供以後年度融資調度。按此，所謂「賸餘」，不過是「繼續舉債」罷了。

然總統竟於國安高層會議指示，將 111 年度中央政府稅收超徵之 3,800 億元，以 1,000 億元撥補勞保及健保基金財務缺口，並進行電價補貼；以 1,000 億元投注「加強經濟韌性」，以因應全球通膨及國際經濟挑戰的衝擊；再以所剩 1,800 億元，研議全民共享方案。此舉是將一般預算中課稅收入，「鑿挖」出一部分，另行編列預算，破壞整體預算制度。

明朝哲學家王陽明在《稽山書院尊經閣記》一文中，有個譬喻，非常適合當下情境。某富家子孫，不知務守產業庫藏之實積，終而淪為窶人丐夫，然猶囂囂然指著昔日帳本記籍，曰：「斯吾產業庫藏之積也！」。見今指著稅收超徵數字，而主張普發現金者，有何異於王陽明之窶人丐夫？

自 2014 至 2022 的 9 年間，除 2020 年因疫情初起影響，稅收短徵 223 億元外，其餘 8 年稅收盡為超徵；累計超徵金額已達 1.6 兆元。持續性的稅收超徵，顯示稅收預估模式與整體稅制，有結構性的偏差，絕非經濟景氣預測誤差所能解釋。

此結構性的稅收超徵，影響政府預算之功能與效果，是財政紀律破口、扭曲財政政策、干擾整體經濟。主政者不思積極面對此一國家治理大患，以發現金搪塞眾口，是「執政躺平」；另編 3,800 億元特別條例，是進一步破壞財政紀律。就目前事態，特別條例勢不可擋，但求法案審議的過程中，能有附帶決議，杜絕往後再以稅收超徵為由，編制「超徵預算」之謬誤。

結構性的稅收超徵，並非景氣衰退、失業與通膨等難纏經濟問題，相對容易處理；陳內閣就任在即，期勉新任財長，如能建立體制、解決結構性稅收超徵問題，即是成就了財政之恆久績業。