

財政民主原則的虛幻與崩落

——以促進經濟發展目的之立法為例

廖欽福 高雄第一科技大學科技法律研究所助理教授

摘要

財政民主原則，為憲法上重要的行政與立法兩權間制衡手段，然而，經由台灣從2008年到2010年期間，為了促進經濟發展所為的三個立法，「產業創新條例」、「振興經濟擴大公共建設投資特別條例」、「振興經濟消費券發放特別條例」，觀察其法案的提出與立法的審議過程，可以發現，賴以制約的財政民主原則，開始虛幻化，並導致應有機能的崩落。

在「間接」財政民主原則虛幻與崩落的今日，導入「直接」財政民主的機制，乃至於「國民財政民主原則」，應是將來財政民主原則的改革方向。

至於財政民主原則的內涵，則有待釋憲者在將來相關解釋中，進一步加以建構其應有的圖像，以利整體財政法學之發展。

關鍵詞：財政民主原則、財政國家、財政憲法、產業創新條例、租稅優惠、經濟發展、消費券

壹、問題提出

2008年全球金融風暴來臨，經過風雨飄搖的2009到2010年，全球經濟似乎開始轉好，但是，目前台灣的經濟狀況，似非官方所見的樂觀預期，經濟復甦的跡象，亦似乎是不如預期，可怕的是，失業率的提高，更是緊迫在後的不斷夢魘，時時刻刻環繞在國民的心底，成為一個社會不安定的因素，政府不斷的努力，但下降程度的趨緩，令人憂心¹，官方力拼失業率降到5%以下，結果如何，有待觀察。到底，景氣的春燕來了？停留？走了？經濟是否已經復甦？不但是全體國人的疑問，也是世界各國人民的疑問。

回顧當時，面對全球性金融風暴、股市下跌、經濟衰退的問題，世界各國紛紛提出政策與各種手段，加以運用；台灣也無法倖免這波的影響，許多狀況不斷發生，政府試圖提出解決方案²，其中「振興經濟擴大公共建設投資特別條

¹ 依據台灣行政院主計處，2010年1月人力資源調查統計結果，2010年1月就業人數為1,038萬8千人，較上月續增4千人或0.04%。1月失業人數為62萬6千人，較上月續減6千人，其中因工作場所業務緊縮或歇業而失業者減少2千人，已連續7個月減少，初次尋職失業者也減3千人；失業率為5.68%，較上月續降0.06個百分點，較上（98）年同月則升0.37個百分點；經調整季節變動因素後之失業率為5.73%，較上月續降0.04個百分點。1月勞動力參與率為58.04%，較上月下降0.07個百分點。而世界主要國家（地區）最新失業率如下：美國9.7%、德國8.6%、加拿大8.3%、英國7.8%、日本5.1%、香港4.9%、韓國4.8%、新加坡2.1%。引自，台灣行政院主計處台灣地區人力資源調查統計結果新聞稿：網頁<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26327&ctNode=2801>（瀏覽日期：2010年3月10日）。

² 回顧過去，面對台灣股市的疲軟不振，當時政府多次信心喊話，但市場並無給予正面地回應，股市一路下滑，市值不斷蒸發，也連帶急速將新政府的民意調查滿意度一路往下探底，於是，新政府接二連三，祭出諸多方案，試圖提振股市不斷下滑的頹勢。從愛台12項建設、800億元擴大內需、擴大中國觀光客來台、提高台商投資中國上限比例限制、兩岸直航、證券交易稅減半、所得稅扣除額提高、遺產贈與稅的最高稅率的調降、消費券的發放、購買汽機車的貨物稅減免，乃至振興經濟擴大公共建設投資特別條例在立法院會期最後的通過；此外，國安基金與四大基金陸續政策性投入股市拉抬行情，以及受人矚目的

例」、「振興經濟消費券發放特別條例」這兩個法案，在當時受到相當的質疑與討論，到了今天，振興經濟擴大公共建設投資條例與相關預算，已經通過並執行，錢花去哪裡了？成效為何？似乎也不再是人民關心的議題；同理，人民手上所領取的消費卷，已經花費殆盡，至於是否因為消費擴大，刺激經濟成長？似乎也無人聞問。

近來兩項重大經濟議題，受到高度的矚目與挑戰，一是台灣與中國大陸間的「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），雖經2010年4月25日舉辦馬英九總統與民進黨蔡英文主席的公開辯論，但對於簽署ECFA似仍未能達成共識，有待後續的觀察，其中一項問題，認為經由簽署ECFA，將有受益與受害的兩個產業層面，將造成台灣產業板塊的變動與重組，以及財富的重新分配，如何解決不斷擴大內部貧富差距的課題，不可忽略，馬總統承諾將以租稅制度的改革與社會福利制度加以調配，讓本文關心的是，如何經由租稅制度，進行獲益與受害產業間的租稅調整，及社會福利制度的財源來源，乃至於如何加以分配，始能達到社會公平與正義的要求。

二是「產業創新條例」，2010年4月16日立法院第7屆第5會期第9次會議，在兩黨杯葛與較勁的不斷衝突中，通過了爭議已久的產業創新條例，其中最引人爭議的，除了是否要持續進行租稅優惠外，就是營業事業所得稅率的一變再變，從20%到17.5%到17%，最終的17%的定案，狀似購物殺價的戲碼，竟在國會上演，而行政部門，特別是財政部的立場的反覆，稅收損失的數額，也是一變再變。國民面對這樣的亂象，新聞報導的檢討聲浪不斷，多數問題似乎已經經由政治與經濟的角度，充分討論，然獨缺財政法學視角的論證。

面對如此的現象，行政部門失序而立法部門失衡，吾人賴以制衡的財政民主原則的統制，似乎失去了其應有的功能，該原則的病理現象導致了其虛幻性，進

「主權基金」概念的提出，顯示振興股市也已經成為新政府的重要任務之一，但卻往往又無法達成預期的目的，病急亂投醫的窘境，似乎隨處可見，對此，政治凌駕於專業，成為政府決策的盲點，過度反應媒體的抨擊，與一味討好股民的決策過程，也讓人對於政府之決策能力，從懷疑、質疑到絕望。

而財政民主原則開始分崩離析，其財政統制的效力，開始令人懷疑。

對於促進經濟發展的國家財政手段的採行，首先，不可免除合憲性與合法性的檢討，特別是從財政法學上的檢視。

職是之故，本文先就財政民主原則，展開其應有理念，並加以修正，次者，就當時政府所實施的促進經濟立法，先就其內容與可能的問題加以說明，輔以財政法觀點進行驗證。希冀得以成為將來面對相同問題時，可為省思的借鏡，而不要讓這樣的錯誤歷史，不斷重演。

貳、財政民主原則之展開與修正

一、生成・理念・內涵

(一)歷史意義的財政民主原則與生成

自議會制度成立以來，關於國家財政處理的權限，亦即與人民直接負擔有關的課稅承認權，必須經由國民代表的議會議決承認，外國憲政史上，歷歷在目³，均屬與財政關係密切⁴。諸如英國⁵1215年「大憲章」、1628年之「權利請願書」、1689年制定之「權利章典」，法國⁶1789年的「人權宣言」第13與14條⁷，美國⁸的獨立革命，均可看見其與財政的密切關聯性。故有稱「財政立憲主

³ 參見廖欽福，憲法公債概念及基本原則之研究，中原大學財經法律研究所法學碩士論文，1999年2月，177頁以下；周剛志，論公共財政與憲政國家——作為財政憲法學的一種理論前言，第二章「公共財政與立憲主義歷史」，北京大學，2005年3月，53-103頁。

⁴ 參見重森曉・鶴田廣己・植田和弘「Basic現代財政學」12頁以下（有斐閣、2005年2月）。

⁵ 參見小山廣和「稅財政と憲法——イギリス近・現代の點描」10-22頁（有信堂高文社、2003年4月）。

⁶ 參見小沢隆一「予算議決權の研究：フランス第三共和制における議會と財政」23-28頁（弘文堂、平成7年7月）。

⁷ 法國人權宣言第12條稱：「人權與市民權之保障，需要公的武力。因此，此等武力需為所有人之利益，而非為被委以此等武力之人的利益而設。」第13條稱：「為維持公的武力及

義的歷史意義」⁹，或稱「財政立憲主義歷史意義之故事」¹⁰。是以外國不乏在憲法上設計財政專章或條款，例如日本國憲法一方面規定行政權的主體為內閣，同時又特別規定了財政專章¹¹，強力認定國會對財政的監控權能¹²。但在台灣，憲法上並無財政專章，但無礙於財政民主統制的存在。

(二)財政民主原則之理念與內涵

「財政民主原則」，或稱「財政民主主義」，乃是一種理念，一種原則¹³，體現在財政民主制度的實踐，財政民主制度的實體，在於經由公正的程序，對於人民以其經濟上的負擔能力，課徵租稅，以該為收入，對應於國家或地方公共團體為適正的支出，一般所稱「財政議會議決主義」，不過是財政民主制度的手段與程序。

財政民主主義，乃主張對於國家的財政作用，應該受到另一個機關的統制，而有稱為「財政議會主義」或「財政法治主義」，但兩者的重點不同，前者應較偏向立法機關能在財政作用的事前或者事中進行約制，而後者應除議會的監督外，更應該納入司法機關的事後審查¹⁴。

政府無論從事建設，或對人民提供服務，均須事先擬訂計畫，並妥籌財源，

行政費用之需要，共同之租稅乃不可或缺。租稅應由全體市民，依其資力，公平負擔。」

⁸ 參見待鳥聰史「財政再建と民主主義——アメリカ連邦議会の予算編成改革分析1-2頁（有斐閣、2003年3月）。

⁹ 參見林金莖、陳水亮，日本國憲法論，中日關係發展基金會，1993年4月，225頁。

¹⁰ 參見小林直樹「憲法講義（新版）下」383頁（東京大學出版會、1984年4月）。

¹¹ 所謂「財政議會主義」（或稱財政民主主義、財政國會主義），根據日本國憲法第83條規定：「處理國家財政之權限，應基於國會之議決行使之」，將關於財政權限的行使限定在須基於國會之議決。參見，槇重博「財政法原論」65-66頁（弘文堂、平成3年6月）。

¹² 參見蘆部信喜「憲法」276頁（岩波書店、1995年5月）。

¹³ 參見新井隆一「財政民主主義—憲法學から」，收錄於：日本財政法学会「財政民主主義」43頁以下（學陽書房，1994年6月）。

¹⁴ 參見廖欽福，同註3，164頁。

以期順利推展。基於財政議會主義乃至於財政民主主義之立場，無論財政的收入、支出、管理及營運等作用，均有服膺議會統制、受民選代議士監督過問之必要。

財政民主原則的採行理由，可歸納者有三¹⁵：1.國家活動的資金由國民所提供，其中以租稅為大宗，稅收乃是國民的信託所賦予國家，因此，國家在使用、管理這些財產時，正如是來自國民的信託財產般，由受託人來管理、處分，自然要由受託者的人民代表，即國會來決定之；2.有鑑於財政之經濟上的重要性，而財政計畫乃是一個國家經濟政策的一覽表，不但對國民經濟全體，也對個別的國民生活有相當的影響；3.財政之政治上的重要性，誠如前述，財政是用來支付國家活動的資金，國家整體的活動的組合與內容，往往是由財政安排的結果，特別是在最近有認為，財政主導了國家的政策，換句話說，財政計畫可以說是國家的經濟政策之一覽表，猶如表演節目表般，一把國家將要上演的戲碼預先呈現出來，因此，可知財政計畫的重要性。

亦有認為，財政民主原則的實質理由，不外有¹⁶：1.財政作用在經濟上與政治上之重要性，為統制國政時所不可或缺，因此有必要由主權者國民密切參與；2.財政作用所具有的權力性與公共性，雖然具有隱而不彰的性格，實則時而逾於侵害行政，益發使其需受到民主統制；3.由於財政收入乃來自於國民之信託財產，其管理、使用自須向人民代表議會負責；4.財政作用之統制乃是與立法作用並行的兩大民主統制機制，缺一不可。甚且，以預算審議方式替人民看緊荷包的高效用有時尚逾於立法統制所發揮之效用。

一般論述財政民主主義，主要乃指財政議會主義，故近代財政民主原則，一般可能的構成項目為¹⁷：1.國民租稅的負擔應經過議會議決的法律為確認（租稅

¹⁵ 參見金子宏「總說」，收錄於：雄川一郎·鹽野宏·園部逸夫「現代行政法大系10——財政」9-10頁（有斐閣、昭和59年2月）；廖欽福，日本財政法的研究課題、法源及其基本原則之簡介，德明學報，19期，2002年6月，332頁。

¹⁶ 參見蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008年5月，175頁。

¹⁷ 參見重森曉·鶴田廣己·植田和弘，同註4，14頁。

法律主義)；2.對於歲出與歲入應經議會的審議為承認(預算制度)；3.議會經由決算審議，監督政府預算的執行(決算制度)；4.若採取兩院制，則下議院具有優先性。

二、財政議會主義及其修正：「國民財政主義」的展開

國民的代表，其判斷的標準應以公益為準，亦即議會的代表，本質上應以國民的利益為先，然而，現代財政議會主義機能的缺失，議會反而課予人民不當的財政負擔，在現實上，背離國民的情況比比皆是¹⁸，故有提出「議會民主政治成為現代的神話」之說¹⁹。

台灣立法院長期以來，議事效率不彰，且立法委員的議事論理規範，實際並無拘束力，加上落入政黨對決惡鬥的漩渦中，民意代表不再代表人民，反噬人民的利益，層出不窮，或為一時的選票考量，或為政黨的一己之私，行政部分提出荒唐走板的法案，立法部分也不加思索的加以審議通過，歷歷在目。本文欲要討論的諸多促進經濟發展的立法，相當具有代表性。

以日本而言，在議會內閣制下，眾議院的多數派往往與內閣同一，參議院與反對黨所能為有效的實質批判的機能顯得薄弱。特別是在現代國家，行政裁量、立法裁量的空間不斷擴大，只有議會本身的能力有限²⁰，現代民主國家的決策權，甚至有開始移轉到行政機關去趨勢²¹，完全寄望於議會的財政民主統制，往往淪為虛幻。此一狀況，在台灣立法院，亦有異曲同工之處，蓋目前台灣的立

¹⁸ 參見石森久広「財政民主主義」，收錄於：日本財政法学会「財政法の基本課題」，24頁（勁草書房、2005年5月）。

¹⁹ 參見李鴻禧，第四講「議會民主政治的現代的神話」，收錄於：李鴻禧憲法教室，月旦，1994年8月，87頁以下；李鴻禧，憲法、憲政之生理與病理，前衛，1990年7月，137頁以下。

²⁰ 參見石森久広，同註18，25頁。

²¹ 參見陳銘祥，立法機關與議會民主制（第22講），收錄於：許志雄等，現代憲法論，元照，2002年2月，290頁。

法院生態，執政黨具有絕對的多數優勢，多數法案，如要強烈貫徹執政黨的意志，即使立法過程有若干角力，但最後均可輕易通過。

面對上述失序的亂象，財政議會主義的虛幻性開始顯現，地方也無法倖免，補強地方間接民主統制機制的不足，也成為地方財政健全性的不可迴避問題²²。

民主的方式，主要有直接民主與間接民主二者，「代議民主」（或稱「間接民主」）乃指由全體公民選舉代議士（或稱「代表」），代為作成政治決定的體制；而「直接民主」乃指公民全體就重要政治決定，進行辯論與表決，決定採行與否的政治體制，在概念上，直接民主為代議民主的對稱；直接民主不限於純粹民主；直接民主不等於間接民權²³。

過去完全委諸人民或國家選拔的社會菁英，或有當時的背景，蓋當時人民教育程度不高，無法有效參與公共事務，故人民無能參與個別行政事務與財政支出的監督與決定，可謂當時時代不得不然，時至今日，在受教權保障的質變與量變下，不應全盤假手傳統的菁英式間接民主運作機制，應被肯認²⁴。在財政事項上，除了代議民主所構成的財政議會主義外，更應由主權者的人民直接參與，在台灣除過去虛幻的創制與複決權外，人民所可以表達意志者，公民投票可能是一個途徑，但往往因諸多的限制，特別是財政的事項往往被排除²⁵，是以如何讓國民進行直接民主的參與，將是一個難題。無論如何，財政議會原則，終將面臨修正的必要。

為了財政民主主義的實踐，過去以財政議會為主軸的方式必須改變，故有財

²² 參見簡玉聰，地方財政的直接民主統治機制——以日本法制為檢討素材，國際財經法學新趨勢學術研討會，高雄大學財經法律學系，2010年4月29日，85頁。

²³ 參見湯德宗，論直接民主的制度設計——行政院版「創制複決法」草案評析，收錄於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會編，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集——當代公法新論（上），元照，2002年7月，460頁以下。

²⁴ 參見簡玉聰，同註22，91頁。

²⁵ 參見公民投票法第2條第4項：「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」

政國民主義的提出。財政民主主義原則的內涵，應該等同於「國民財政主義」，除了「依據」國民所為的決定外，更必須要「為了」國民的利益，雖然日本國憲法第83條規定：「處理國家財政之權限，應基於國會之議決行使之」，表面上乃依據國會為財政的民主統制，亦即財政議會主義，但是，其根源的背後乃是根據國民、為了國民的「國民財政主義」。蓋放任失控的財政，往往在對於國民課以高額的稅金而侵害其財產權之餘，所回報者乃品質低下的國家給付，是以財政對於國民的生活有巨大的影響，故財政應該受到控制，其作用依據全體國民的意志受到制約，自屬當然²⁶。上述的思考方式，在台灣亦然有其適用。

（一）「依據」國民所為決定：國民的直接參與

議會本身所為的財政決定必須加以充實，經由國民本身進行補充；亦即財政的民主統制，並非全然委由議會為之，身為主權者的國民應該對於財政的營運進行監督，並且具體參與政策的決定²⁷。

但是所面臨的難題乃：何謂國民？國民乃個別的出現，因多樣性，在不同場合將有不意見，然就其意思可以分為「身為納稅者的國民」與「附加歲出壓力的國民」兩者，其往往產生衝突，一方面特定的個人或法人反對加稅主張減稅，另一方面卻主張對於特定事項給予財政支出，亦即天下沒有白吃的午餐，既要國家提供更多的給付，卻不願意繳納租稅，反過來要減稅，則國家在為財政支出之際，應該要回過頭來看是否有財源的，國民的參與則變得相當重要，身為主權者的國民，對於財政決定的過程，應該提供資訊情報、解說內容，並使其有表達意見的機會，例如對於國民負擔租稅因而支出的用途，必須要以國民得以明白理解的方式進行報告說明。則國民方得以對於財政的營運進行監督，並得以對於個別政策的形成，提出其意見。

故日本國憲法第91條：「內閣必須定期，至少每年一次，對國會及國民報告

²⁶ 參見石森久広，同註18，23頁。

²⁷ 參見石森久広，同註18，25頁。

國家財政狀況」，為財政狀況的報告，有稱「財政公開主義」²⁸，有其意義存在，財政資訊的公開，乃行使納稅者主權的前提要件²⁹。惟關於財政的國民統制的可能性，理論上似屬當然，但在實踐上，能有諸多的技術點必須克服，特別是日本社會有其特殊性，因行政官僚的優越性，且國民對於本身是納稅者意識的薄弱，若無法解決，易成學問上的空談³⁰。在台灣，雖無類似日本國憲法第91條的規定，但是，對於政府的財政狀況，似可經由預算的提出與審議的過程，公開預算案與法定預算的資訊，並以人民可以親近理解的方式為之，而非冷冰冰的艱澀預算書，當作是人民瞭解國家財政收入與支出的管道之一，然其全面性卻有待檢討，此時，或許大眾傳播可擔任若干的功能角色。

(二)「為了」國民的利益：公益

立於國民利益的立場，應確保國家財源的有效率利用。財政議會主義通常所展現的租稅法律主義，抑或預算國會議決主義，皆屬在財政程序上的規制，但卻無法滲入到關於財政運作的實際內涵，財政的運作在於達成國家的目標，但達成國家的目標的樣態很多，站在為了國民的立場，財政應該是財源的有效利用，其客觀的要素，在於經濟上的「合理性」，在於「公正」與「節約」。

財政乃國家達成政策的手段，在完成目標的達成，亦即政策的實現，手段上必須追求其合理性。國家經由財政要達成其目標，原來手段不過是次要的，但若無手段則連結，目標根本無法達成，故首先必須反求諸己，以「經濟性」、「效

²⁸ 除憲法外，可另參見，日本財政法第46條第1項：「內閣在於預算成立時，應直接將法定預算、上上年度的歲入歲出決算、公債與賒借金與國有財產的現狀價值等關於財政的一般事項，以出版品、演說或其他方式，向國民報告之。」第2項：「前項以外規定之事項者，內閣至少應每兩年向國會與國民報告預算之使用狀況、國庫的狀況其其他財政之狀況。」

²⁹ 參見池上淳「財政學——現代財政システムの總合的解明」22頁（岩波書店、2002年5月）。

³⁰ 參見小林直樹，同註10，423-424頁。

率性」、「有效性」³¹等三者為檢驗。國家為了達成經濟上的「合理性」的目標，必須考量過程的有效性，手段的運用，即應以Plan-Do-See（計畫—執行—考核），亦即經由預算的編制、審議、執行，輔以決算與審計為之³²。

三、財政公開與財政透明度之強化³³

財政公開乃國家財政的基本準則，陽光財政乃民主的必然要求³⁴。財政公開，是指除法律規定須保密者外，政府及其使用財資金的所有單位有義務向社會公開其財政收支的數額、來源、使用效果、過程，接受社會公眾的質詢、監督和約束；故財政公開，乃是公民行使知情權、參政權和監督權的基本前提和重要內容，而且是規範財政權力的行使、限制財政權濫用的重要措施，亦即公開是監督的前提³⁵。透過財政公開，國家方得具有財政透明度可言。然如何落實一國的財政透明度³⁶？

³¹ 參見，日本會計檢查院第20條第3項：「會計檢查院應以正確性、合乎規範性、經濟性、效率性與有效性等與其他會計檢查上必要的觀點，進行檢查。」

³² 參見石森久広，同註18，頁29以下。

³³ 參見廖欽福，財政憲法與納稅者權利保障，收錄於：許志雄、蔡茂寅、周志宏主編，現代憲法的理論與實現——李鴻禧教授七秩祝壽論文集，元照，2007年9月，1165-1166頁。

³⁴ 參見姚來燕，論財政民主，財稅法論叢，5卷，2004年7月，256頁。

³⁵ 參見宋槿箴，關於財政公開問題的研究，財稅法論叢，4卷，2004年4月，338頁以下。財政公開即是財政透明度，財政透明度的定義強調的也是向公眾公開政府的結構和職能、財政政策的意向、公共部門帳戶和財政預測，該定義乃是依據國際幣基金組織（IMF）的「財政透明度良好做法守則」為基礎，作為財政透明度的四項基本原則是主要為：一、作用和責任的澄清，涉及確定政府的結構和職能、政府內部的責任以及政府與經濟中其他部門的關係；二、公眾獲得資訊的難易程度，強調在明確規定的時間公布全面財政資訊的重要性；三、預算編制、執行和報告的公開，涉及提供關於預算程序資訊的種類；四、對真實性的獨立保證，涉及數據的質量以及對財政資訊進行獨立檢查的需要。因此，財政公開與財政透明度只是角度不同而已。財政公開側重於政務公開角度，強調公開制度建設，而財政透明度則是良好財政管理的一個方面，是優良政府管理的關鍵。

³⁶ 參見徐仁輝，臺灣財政透明度的研究，財稅研究，37卷4期，2005年7月，16頁。

國際貨幣基金組織於1998年訂定的「健全財政透明施行守則」最為明確具體。2001年該基金針對該施行守則再予以修訂，強調財政資訊的品質。該守則汲取各會員國在財政管理上的經驗與知識，加強國家政府對財政政策與金融市場的監督。然而，由於各國財政管理的制度、組織、法律與文化環境有所不同，因此執行成效不盡相同，但總體而言，多數國家在提升該國財政透明度時，依舊有相當顯著的效果。關於「健全財政透明度施行守則」的內容，分為四大一般性原則，並分別依此四大原則訂定最佳的操作守則，關於一般性原則，主要有四，分別為：(一)角色與責任的澄清：界定政府的結構與功能，政府的職責，以及政府與其他經濟部門的關係；(二)公開資訊的取得：強調完整財政資訊的定期公開；(三)預算編制、執行與報告的公開：包含在預算過程中所需要的各類資訊；(四)對完整性的保證：關於財政資訊的品質與對財政資訊的獨立審查。

就此，台灣目前對於財政公開，除相關法律進行立法時，人民得以進行立法院公報等資料查詢外，預算案乃至於法定預算之查詢，亦可經由行政院主計處相關網頁進行查詢，但機能上是否充分，似有待檢討。

四、小結

現今的民主國家國會，約有三種的職權³⁷：「立法權」、「預算權」與「行政監督權」，就「立法權」與「預算權」，當為各國國會一般所共有，而「行政的監督權」，各國則因制度上的不同而有異，監督權有質詢權、不信任投票與彈劾等方式，前二者稱政治上的監督，後者為法律上的監督，在內閣制的國家，往往擁有此三者，但是在總統制的國家則只有法律上的監督，目前台灣憲法與增修條文賦予民主國家議會的重要職權，立法院已經有所具備，且尚有修憲的提案權，與增修條文賦予的對總統的彈劾權。故台灣立法院的職權，除重要的立法權外，尚有：(一)預算議決權；(二)行政監督權：包含有：1.質詢權、2.調閱權、3.

³⁷ 參見廖欽福，第三講：權力分立與人權保障，收錄於：胡慶山、周宗憲、廖欽福、蔡達智編，憲法與人權，元照，2009年9月，46頁。

不信任案提出權（憲法增修條文第4條第5項參照）、4.對總統的彈劾提案權（憲法增修條文第3條第2項第3款參照）；(三)憲法修正案擬定權；(四)解決中央與地方權限爭議³⁸。

國會的主要權限為立法權，其餘者如「財政權」或「調查權」，則類似國會的左右手，與立法權相互配合，以利有效監督行政機關³⁹。

國會的財政民主統制的介入方式，不外兩者，一為經由預算的審查進行控制，一為經由立法程序以法律進行控制。預算乃指國家於一會計年度內以歲入歲出為中心所訂立之財政計畫，經國會審議而成立，授權並課政府以執行義務之制度。就其內容而言，預算乃是一個會計年度內政府歲入歲出的預測、算定，亦即政府一年期財政計畫以系統性的計數加以呈現⁴⁰。目前對於預算的審議⁴¹，國會有其一定之界限存在⁴²，例如：(一)審議時程上之限制⁴³；(二)預算增額修正之禁止⁴⁴；(三)錢坑法案之限制⁴⁵。至於法律之審議，亦有其限制⁴⁶，如諸如：(一)個

³⁸ 參見李惠宗，憲法要義，元照，2006年8月，三版，510頁以下。此外，亦有不同的分類：除立法權，如陳新民認為有：一、人事權；二、財政權：(一)預算權、(二)決算的審核報告，三、質詢權；四、調查權；五、其他國家重要事項的議決權。參見陳新民，中華民國憲法釋論，自版，1998年10月，513-531頁。

³⁹ 參見許慶雄，憲法入門II——政府體制篇，月旦，1998年2月，64頁。

⁴⁰ 參見蔡茂寅，同註16，3-6頁。

⁴¹ 關於預算的審議過程，參見洪巧玲，政部門預算經費不支出之適法性研究——以歲出預算效力為中心，台灣大學法律研究所碩士論文，2004年，27頁以下。

⁴² 關於預算之審議及其界限，參見蔡茂寅，同註16，195頁以下。

⁴³ 參見憲法第59條；預算法第46、51條。

⁴⁴ 按，預算之修正方式有「積極修正」（增額）、「消極修正」（減額）甚或「創設性修正」（新設科目）之可能（理論上），但台灣則限制之。參見憲法第70條：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」與釋字第264、391號。

⁴⁵ 參見預算法第91條。

⁴⁶ 參見廖欽福，同註37，47頁。

案立法的禁止」之要求⁴⁷；(二)立法侵害行政權固有範圍之禁止⁴⁸。

相同地，立法機關進行財稅相關預算案與法律案的審議，應有其界限且受到一定的限制。然後述諸多促進經濟發展目的的立法，卻全然牴觸相關的要求，是以財政民主原則有其修正與檢討的必要性，在今日的台灣，已經刻不容緩。

參、檢驗2008至2010年台灣相關促進經濟發展目的之立法

一、審查標準

(一)預算法第34條

根據預算法第34條：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」本條文要求重大工程及計畫應先製作成本分析報告，始得編列概算，並要提供財源籌措及資金運用之說明。

此等規定，嚴格言之，屬於預算編製時的行政內部事項，似無由立法機關加以規定之必要。然而，本條規定雖具有程序性質，其要求之內容，則具有實體上重要之統制意義。蓋一方面立法機關藉此可先行瞭解預算編製之重大資訊，具有在編製階段有限參與的意義；另一方面則因選擇及替代方案之提出，有助於立法機關於審議時決定是否支持該預算，以及不支持時之可能解決方式，使預算審議

⁴⁷ 立法權只能就不特定之人或抽象之事件做假設性的規範，不得就特定人或具體事件予以處理或專為特定具體事件立法，否則無異於取代行政權與司法權得行使，違反「權力分立原則」的要求。

⁴⁸ 例如釋字第613號：「行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明白規定。」

權稍具有積極之政策選擇意義，而非僅具有對單一選項表示贊否之消極意義⁴⁹。

(二)預算法第91條

根據預算法第91條：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」

本條文涉及立法權行使的限制問題，揭明預算增額修正的配套措施，但其規定「先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源」，乃是一種協商前置的規定，至於無法指明彌補資金的來源，並非限制其立法權，因此似僅屬於程序機制的一種，實體法上的意義有限，且依據過去的經驗，預算法對於立法院而言，似乎只屬於任意規定，不具備任何的強制力⁵⁰，故預算法的這個條文，向來淪為具文，少有受到約束到立法委員。實務運作上雖屬上述狀況，但基於國家財政健全的要求，本文以為，除了宣示意義外，或可當成強化財政民主原則的檢驗標準。

(三)財政收支劃分法第38條之1

依據財政收支劃分法第38條之1：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」其立法理由乃為免因法規之制定或修正減少政府收入，或增加額外支出負擔，致影響各級政府財政之健全運作，故增訂本條。本條的解釋與適用，應與前揭預算法第91條為相同的解釋。對此，法有直接明文規定者，如加值型及非加值型營業稅法第11條，因應金融營業稅收移作行政院金融重建基金財源或調降為零後，行政院應確實依財政收支劃分法第38條之1之規定，補足地方各級政府因統籌分配款所減少之收入⁵¹。

⁴⁹ 參見蔡茂寅，同註16，161-162頁。

⁵⁰ 參見蔡茂寅，同註16，209頁。

⁵¹ 參見加值型及非加值型營業稅法第11條第6項：「金融營業稅收移作行政院金融重建基金財源或調降為零後，行政院應確實依財政收支劃分法第三十八條之一規定，補足地方各級

有認為，為確實落實預算法及財政收支劃分法，有關政府或立法機關制修定減少收入或增加支出措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費之規定，建議在相關條文內容，增訂「違反上開規定時，相關制（修）定之措施及法規應屬無效」之規定⁵²，可供參考。

(四)稅捐稽徵法第11條之4⁵³

2009年底，立法院通過稅捐稽徵法修正，並於2010年初公布施行，增訂第11條之4第1項：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。」第2項：「前項租稅優惠之擬訂，應經稅式支出評估。」其立法目的，有意匡正過去不合理的無限期租稅優惠，且屬過度的優惠措施，並考慮到對於財政的影響，加入稅式支出評估之要求，當屬肯認。

對於政府欲發展經濟，而採用諸多的財稅政策手段，一般受到重視而進行檢驗者，不外以比例原則、公平原則、財產權的保障、營業自由的保障乃至生存權的保障的視角進行檢驗，其重要性自屬當然且重要，也是政府對於諸多財稅工具的使用上的立法界限所在。但是，若將諸多財政手段，納入整體的財政作用過程中，其涉及的財政能力、財政負擔、國家財政健全等因素，似也有必要納入，而非只是立法機關的裁量空間，亦應受到司法的審查⁵⁴。

次者，台灣租稅優惠的立法，其範圍如何？往往都是委由立法機關行使立法裁量的權限，過去諸多的經濟發展目的的租稅優惠，一般缺乏施行的時期限制，

政府因統籌分配款所減少之收入。嗣後財政收支劃分法修正後，從其規定。」

⁵² 參見行政院主計處（委託）淡江大學會計系（執行），公共債務相關資訊揭露之研究報告，2002年3月，該報告摘要。

⁵³ 主要參見，廖欽福，租稅優惠不得過度，收錄於：葛克昌編，納稅人權利保護：稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義，元照，2010年4月，117-149頁。

⁵⁴ 參見廖欽福，經濟發展與國家財稅工具之運用及其界限，第7屆憲法解釋理論與實務學術研討會，中央研究院法學研究所籌備處，2009年12月11日，7-8頁。

亦即沒有落日條款，即便有落日條款，也經由後續法律修改，一再延長，形成原來租稅優惠所欲達成的目的，已經達到，卻又持續租稅優惠，一則造成租稅優惠過度的不公平租稅待遇，一則造成租稅優惠的稅式支出的持續，損及國家財政收入。

最後，經由編制稅式支出預算的功能，可以減輕社會大眾的財政幻覺，有助於協助控制日益膨脹的政府預算規模，因此，預算表之目的能將一個國家所隱藏式預算予以透明化及具體量化，有效掌握各項減免措施的成效，進而反映政府確實的支出，提供政府決策訊息，作為日後租稅制度改革的依據，與瞭解公共支出的全貌，俾利於掌握公共支出的效率與公平，提升立法部門的監督職能，提供簡化稅制的指標⁵⁵。因此，經由租稅優惠的稅式支出的提出，當可強化國家的財政健全。不過，有學者認為⁵⁶，其雖有助於財政責任的明確化，且有實際效益，但此屬政府內部規範，是否得宜納入納稅人權益保護章，值得檢討，應宜予刪除。

二、2010年產業創新條例⁵⁷

台灣從1960年開始實施30年的獎勵投資條例，以及從1991年開始實施至今的促進產業升級條例，以及目前已經完成立法的產業創新條例，為台灣過去經濟發展過程的重要立法。政府運用財稅工具當成手段，最常見的，乃是運用租稅優惠，達到經濟發展的目的，為人民所熟悉，也扮演了不同階段的不同經濟推手之角色。

⁵⁵ 參見林華德、李顯峰，台灣建立稅式支出預算之研究，財政部賦稅署84年度委託研究計畫，1995年該報告。轉引自朱澤民、孫克難，稅式支出效益評估具體內容及模式之研究，財政部賦稅署95年度委託研究計畫，2006年12月，6頁。

⁵⁶ 參見葛克昌，納稅人權益保障支立法檢討——稅捐稽徵法第一章之一評析，納稅者權益保護與第12屆海峽兩岸稅捐行政法制改革研討會暨新書發表會，台灣大學法律學院財經法律研究中心、資誠聯合會計師事務所，2010年4月26日，98頁。

⁵⁷ 限於篇幅與議題設定，本文只能初步就產業創新條例中關於租稅優惠之議題進行檢驗，該法所涉及諸多問題與檢討，容另行為文檢討之。

(一)立法經過與目的

首先，依據本法的立法說明：隨著新興工業國家之崛起，及全球化之衝擊，台灣過去以製造、代工、降低成本之發展策略，面臨嚴峻挑戰，未來如何透過產品、生產流程、組織等之創新，結合品牌之帶動，為產業提高附加價值，並布局全球，為政府刻不容緩之責任。爰此，制定產業創新之專屬法律，以推動產業創新之方向，進行系統性思考，並從產業發展方針、創新之投入、無形資產流通運用、產業人才資源發展、產業投資、永續發展及產業環境等構面提出政府之具體作為，期使台灣產業能夠不斷創新，經濟能繼續維持競爭優勢。故連結到本法第1條之立法目的：「為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特制定本條例」，然本法相關措施，是否能達到上述目的，均有待一一檢討。

(二)租稅優惠手段的採行與檢討

然如何達成產業創新的目的，有諸多手段，就租稅優惠而言，原先有四種租稅優惠措施草案第30至32條），分別是原草案第九章租稅優惠，主要有：提供投資抵減租稅誘因，鼓勵公司進行研究與發展、人才培訓等活動⁵⁸；進行全球連結，發展台灣為雙營運中心，鼓勵公司及外國營利事業設立營運總部⁵⁹及國際物

⁵⁸ 參見原草案第30條第1項：「為促進產業創新，公司得在投資於研究與發展及人才培訓支出金額百分之三十五限度內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額；公司當年度研究發展支出超過前二年度研發經費平均數，且前二年度之任一年度之研究發展支出不為零，或當年度人才培訓支出超過前二年度人才培訓經費平均數，且前二年度之任一年度之人才培訓支出不為零者，超過部分得按百分之五十抵減之。」第2項：「前項每一年度得投資抵減總額，以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。」第3項：「第一項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由各中央目的事業主管機關會同財政部定之。」

⁵⁹ 參見原草案第31條第1項：「為鼓勵公司運用全球資源，進行國際營運布局，在中華民國境內設立達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其下列三類所得，免徵營利事業所得

流配銷中心⁶⁰。

對此，立法過程中引發是否圖利大企業、大財團的爭議，且租稅優惠是否得宜，亦引起關注，後將其刪除，剩下者為：

1.獎勵研究發展之租稅優惠：本法第10條第1項：「為促進產業創新，公司得在投資於研究發展支出金額百分之十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，並以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之三十為限。」第2項：「前項投資抵減之適用範圍、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限、抵減率及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。」

2.補助中小企業增僱員工：本法第11條第1項：「為促進中小企業創新，改善人力結構，並創造國民就業機會，中小企業增僱員工者，中央主管機關得予以補助。」第2項：「前項補助之適用範圍、補助額度、資格條件、審查基準、申請期限、申請程序、核定機關、施行期限及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商中央勞工主管機關定之。」

3.重覆獎勵或補助之禁止：本法第70條：「已依其他法令享有租稅優惠、獎勵、補助者，不得就同一事項重覆享有本條例所定之獎勵或補助。」

次者，將營利事業所得稅的稅率，兩黨從20%到17.5%到17%，最終的17%的定案，更是引發財政危機的議論。

(三)檢討

稅：一、對國外關係企業取得管理服務或研究開發之所得。二、自國外關係企業取得之權利金所得。三、投資國外關係企業取得之投資收益及處分利益。」第2項：「前項所定達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其規模、適用範圍、申請認定程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。」

⁶⁰ 參見原草案第32條第1項：「外國營利事業或其在中華民國境內設立之分公司，自行或委託國內營利事業在台灣設立物流配銷中心，從事儲存、簡易加工，並交付該外國營利事業之貨物予國內、外客戶，以支援產業及其供應鏈發展者，其所得免徵營利事業所得稅。」第2項：「前項物流配銷中心應具備之規模、適用範圍與要件、申請程序、核定機關及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同財政部定之。」

本法的立法過程，對於產業創新的概念為何？均無能完整說明，租稅優惠是否得當？亦有相當爭論。首先，參見方才通過修正的稅捐稽徵法第11條之4第1項：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。」對於立法院而言，上述條文的要求，似乎只是個具文，不具任何的拘束力，此種怪異的現象，卻在台灣立法院屢見不鮮。

首先要討論者，本法的立法，似乎沒有經過縝密的稅式支出評估，此點從財政部對於稅收損失的反覆說詞，可以證明。次者，是否不得過度？應不在財政收入損失的大小，而在其對於量能課稅的犧牲自由競爭秩序之侵害，不是通過租稅優惠，則該優惠則屬正當⁶¹，本法將優惠對象限制於投資於研究發展支出可以抵減當年度應納營利事業所得稅額，其他者則於立法審查過程中刪除，卻以更大的全面性營利事業所得稅的調降為之，美其名乃雨露均沾，大家都受益，但是否只能採取租稅優惠一途，無其他手段，特別是台灣的所得稅負擔，乃是廣泛的薪資階級，人民在現代社會中，與政府進行交涉或申請給付，被國家或地方自治團體，以各種的名目所徵收的金錢給付，不在少數，其中以非稅名義者，但實質上屬於稅捐者不在少數，但對應官方的說法，人民的賦稅負擔率不高，真相是否如此？有待檢討⁶²。並有必要重新檢討公課體系的形成⁶³。

將營利事業稅率降到17%，相對一般自然人所得負擔，是否失衡，亦應接受憲法上平等原則的檢視。

⁶¹ 參見葛克昌，同註56，99頁。

⁶² 參見，柯格鐘，從納稅人權利保障談雙重稅捐負擔的防免——幾項台灣法實證面之觀察，納稅者權益保護與第12屆海峽兩岸稅捐行政法制改革研討會暨新書發表會，台灣大學法律學院財經法律研究中心、資誠聯合會計師事務所，2010年4月26日，251頁。

⁶³ 參見，廖欽福，特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防治費談起，台灣法學雜誌，149期，2010年4月1日，35頁以下。廖欽福，地方自治團體開徵碳稅之研究：以「高雄市碳稅徵收自治條例」為例，2010年國立高雄第一科技大學科技法律國際學術研討會暨海峽兩岸智慧財產權法律研討會，國立高雄第一科技大學科技法律研究所，2009年5月19日，23頁。

此外，本條例第11條經由補助中小企業增僱員工，更是政府在企圖挽救失業的一帖方劑，但此舉可能更惡化國家的財政健全，卻不見財源籌妥經費的說明。

最後，租稅優惠應有期限，本法第72條：「本條例自公布日施行。但第十條施行期間自中華民國九十九年一月一日起至一百零八年十二月三十一日止。」業已遵行明定實施年限之要求，值得肯定。

三、2009年振興經濟擴大公共建設投資特別條例⁶⁴

(一)振興經濟擴大公共建設投資特別條例立法經過與爭議

行政院在2008年11月24日，通過「振興經濟擴大公共建設投資特別條例（草

⁶⁴ 該草案明定，凡是可以達成完善便捷交通網、建構安全及防災環境、提升生活環境品質，以及強化國家競爭力基礎設施等目標的公共建設，都包含在擴大公共建設投資的適用範圍；行政院表示，受到全球金融風暴的影響，此次政府提出的振興經濟新方案，包括發放消費券、擴大公共建設、推動都市更新、提振民間投資等措施，都是提振內需，維持國內經濟成長的必要手段，該草案通過後將送請立法院審議，並希望能儘速完成立法程序。預計在4年內投入4000億元，將以特別預算方式送請立法院審議。受全球金融海嘯衝擊，美、歐、日等經濟成長快速下滑，近年台灣經濟成長高度依賴出口，在國外需求急遽萎縮下，提振內需是維持國內經濟成長之必要手段。因此政府提出振興經濟新方案，採取包括發放消費券、擴大公共建設、推動都市更新、提振民間投資等措施，以積極施政作為維持國內經濟成長動能。為執行振興經濟新方案中屬擴大公共建設投資部分，爰擬具「振興經濟擴大公共建設投資特別條例」草案，其要點如下：一、揭示本條例之立法目的（草案第1條：「為振興經濟，促進國內需求，擴大公共建設投資，特制定本條例。」）。二、本條例之主管機關（草案第2條）。三、主管機關及各部會辦理擴大公共建設投資計畫相關事項之權責分工（草案第3條）。四、界定公共建設投資之範疇（草案第4條：「本條例所稱公共建設投資，指政府主辦之實質公共建設投資，具提振景氣、指標性或有助於區域均衡發展，需擴增預算加速辦理，達成下列目標者：一、完善便捷交通網。二、建構安全及防災環境。三、提升生活環境品質。四、強化國家競爭力之基礎設施」）。五、各部會辦理各項擴大公共建設投資計畫之擬訂及審議程序（草案第5條：「各部會辦理擴大公共建設投資計畫，應依行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法擬訂個案計畫，並製作選擇方案及

案)」送交立法院審查，引發諸多爭議，因該草案只有短短的7個條文，不但沒有任何額度的說明，且經由草案第6條第1項：「中央政府依本條例辦理擴大公共建設投資所需經費以特別預算方式編列，其編製期間自中華民國九十八年一月一日起至一百零一年十二月三十一日止，預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制。」將排除預算法第23條的限制，破壞了預算法上平衡預算的要求，更有進者，同條第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」，其來源乃以舉債方式，完全架空公共債務法上的舉債額度上限，引起當日相當的非議，有短短7個條文換取數千億的嘲諷出現。

本條例引起高度的討論，認為一個相當簡陋的條文設計，卻幾乎「完全空白授權」給行政院在將來取得無法制約的完全執行權限⁶⁵，其金額之鉅大，也排除

替代方案之成本效益報告，報行政院核定」)。六、擴大公共建設投資計畫之實施期程、經費來源及其預算之編列(草案第6條第1項：「中央政府依本條例辦理擴大公共建設投資所需經費以特別預算方式編列，其編製期間自中華民國九十八年一月一日起至一百零一年十二月三十一日止，預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制」；第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」)。以上整理自，立法院第7屆第2會期議案關係文書(府院總字第887號，政府提案第11491號)，2008年11月26日。

⁶⁵ 民進黨團幹事長賴清德指出，行政院函送37個標點符號共475字，若依照經建會日前向國民黨報告，擴大公共投資計畫方案預算規模為4203億元，且還排除適用預算法、公債法及財政收支劃分法，平值每個標點符號就價值8億850萬元。立委葉宜津表示，振興經濟擴大公共建設投資特別條例只有7條條文，排除預算法、財政收支劃分法、公共債務法限制，沒有監督機制，且經費來源、總額度、預算編列方式均付之闕如，政院拿著白紙就要人民支付4203億元納稅錢，民進黨團無法接受，要求要有實質監督機制。立委陳亭妃表示，整個草案對於預算如何使用、用於何處，只有「完善便捷交通網、安全及防災環境、生活環境品質、強化國家競爭力之基礎建設」這35個字，這是向立法院要一張空白支票，在需要的時候隨時提領，金額無上限，卻讓每個人要背債超過20萬以上。

公共債務法與預算法的相關規定，令人擔憂。

最後，經過朝野協商，立法院在2009年1月13日三讀通過「振興經濟擴大公共建設投資條例」，自2009到2012年，政府將依法逐年編列上限新台幣5000億元的特別預算案，主要內容是達成完善便捷交通網、強化國家競爭力的基礎建設、建構安全及防災環境等目標。振興經濟擴大公共建設投資條例三讀通過後，政府在2009年度將先投入769億元投入公共建設支出，並為附帶決議⁶⁶。

(二)振興經濟與擴大公共建設相關法律之比較

以公共建設擴大來振興經濟，本條例受到矚目，其實，過去已經有類似的法律，例如已經在2003年5月2日公布，5月5日開始施行1年，到2007年1月22日行政院公告已經廢止的「擴大公共建設振興經濟暫行條例」，以及2004年6月11日制定，2004年6月23日公布之「擴大公共建設投資特別條例」兩者，均已類似的立法方式，透過公共建設的投資支出，達到振興經濟的目的。其相似之處極高，表列比較如下：

比較項目 \ 法律	振興經濟擴大公共建設投資特別條例 (2009年)	擴大公共建設振興經濟暫行條例 (2004年)	擴大公共建設投資特別條例 (2003年)
立法目的	第1條 為振興經濟，有效擴大國內需求，加速國家經濟結構轉型及升級，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，以提振及穩定經濟景氣，促進就業，提升生產	第1條 為振興經濟，有效擴大國內需求，加速國家經濟結構轉型及升級，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，以提振及穩定經濟景氣，促進就業，提升生產及文化生活環境品	第1條 為有效辦理擴大公共建設計畫，以提振經濟景氣，促進就業，特制定本條例。

⁶⁶ 附帶決議要求，將2009年度起實施的「就學安定計畫」中，全面補助國中小學營養午餐、書籍費、高職學費和就學貸款的還款利率降至零利率，還款期限延展3年，其所需經費也納入擴大公共建設特別預算之中。

比較項目 \ 法律	振興經濟擴大公共建設投資特別條例 (2009年)	擴大公共建設振興經濟 暫行條例 (2004年)	擴大公共建設投資特別 條例 (2003年)
	及文化、生活、環境品質，依預算法第83條規定制定本條例。	質，並依預算法第83條規定制定本條例。	
公共建設之內容	第4條 本條例所稱擴大公共建設投資計畫，指政府主辦之實質公共建	第4條 本條例所稱擴大公共建設投資計畫，指政府主辦之實質公共建設計畫	第3條 本條例所稱擴大公共建設計畫，指符合下列原則之公共建設項目：

法律 比較項目	振興經濟擴大公共建設投資特別條例 (2009年)	擴大公共建設振興經濟 暫行條例 (2004年)	擴大公共建設投資特別 條例 (2003年)
	<p>設計畫或依其他法律辦理之民間參與公共建設計畫；其投資項目應符合下列原則之一者：</p> <p>一、為加速國家經濟結構轉型及升級所必需。</p> <p>二、能發揮經濟效益、提升國家競爭力，且具時間迫切性。</p> <p>三、對增加就業機會之效益顯著。</p> <p>四、能改善生產環境。</p> <p>五、能提升文化生活環境品質。</p> <p>前項政府主辦之實質公共建設投資計畫，其總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。</p> <p>中央政府辦理本條例特別預算案，應優先編列本條例施行前已核定之計畫經費。</p>	<p>或依其他法律辦理之民間參與公共建設計畫；其投資項目應符合下列原則之一者：</p> <p>一、為加速國家經濟結構轉型及升級所必需。</p> <p>二、能發揮經濟效益、提升國家競爭力，且具時間迫切性。</p> <p>三、對增加就業機會之效益顯著。</p> <p>四、能改善生產環境。</p> <p>五、能提升文化生活環境品質。</p> <p>前項政府主辦之實質公共建設投資計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。</p>	<p>一、具體可行、土地取得無虞者。</p> <p>二、能發揮經濟效益、強化國家競爭力而對提升就業機會之效益顯著者。</p>
金額	<p>第5條第1項前段 本條例所需經費上限為新台幣五千億元。</p>	<p>第5條第1項前段 中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新台幣五千億元。</p>	<p>第5條第1項 中央政府依本條例支應擴大公共建設計畫所需經費上限為新台幣五百八十四億元……（其中新台幣三百三十四億元舉債取得）</p>

比較項目 \ 法律	振興經濟擴大公共建設投資特別條例 (2009年)	擴大公共建設振興經濟 暫行條例 (2004年)	擴大公共建設投資特別 條例 (2003年)
預算編列方式 與預算法等之 排除	第5條第1項後段 以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第23條不得充經常支出及財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制，及不受地方制度法第76條代行政程序及經費負擔之限制。	第5條第1項後段 以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第23條不得充經常支出及財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過百分之三十之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算。	第5條第1項後段 循追加預算程序辦理；其預算編製不受預算法第23條不得充經常支出及財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制。
舉債或其他方式取得，並排除公共債務法	第5條第2項 前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。	第5條第2項 前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。 第5條第3項 前項以出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。	第5條第2項 前項所需經費資金來源，其中新台幣三百三十四億元得以舉借債務，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。

(三)檢討

對於上述三個法律，有以下幾個問題可供檢討：

- 1.立法目的：振興經濟擴大公共建設投資特別條例（2009年）、擴大公共建

設振興經濟暫行條例（2004年）、擴大公共建設投資特別條例（2003年）等，其立法目的均指向振興經濟，經由擴大公共建設方式，擴大政府支出的方式來達成，但如此大量挹注財政資源，經濟是否因此可得振興，成效如何？似乎沒有一個確定的答案。

2.公共建設之內容：原草案所稱：「一、完善便捷交通網。二、建構安全及防災環境。三、提升生活環境品質。四、強化國家競爭力之基礎設施」等四項，被批評過於浮濫且抽象，其後乃界定擴大公共建設投資計畫的意義，指政府主辦之實質公共建設計畫或依其他法律辦理之民間參與公共建設計畫，並以為加速國家經濟結構轉型及升級所必需、能發揮經濟效益、提升國家競爭力，且具時間迫切性、對增加就業機會之效益顯著、能改善生產環境、能提升文化生活環境品質等為主，至於如何實際運作，則由中央主管機關負責擴大公共建設投資計畫之統籌規劃及審議；中央執行機關負責各項具體執行計畫之研擬、預算編列及推動。

3.金額：振興經濟擴大公共建設投資特別條例（2009年）為5,000億元、擴大公共建設振興經濟暫行條例（2004年）亦為5,000億元、擴大公共建設投資特別條例（2003年）則為584億元，其所需要的財政金額相當龐大，對於國家財政將有一定排擠的影響，若將來無法有效管理與運用該筆預算，形成浪費，則勢必對於國家財政的惡化更進一步。

4.特別預算或追加預算程序辦理：特別預算依據預算法第83條規定，凡具下列所列四款情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：(1)國防緊急設施或戰爭；(2)國家經濟重大變故；(3)重大災變；(4)不定期或數年一次之重大政事。

關於特別預算，釋字第463號：「政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，原則上應制定單一之預算。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算，其審議依預算法第七十六條為之」，此乃預算單一原則的展現，然近年政治運作實況，特別預算在實務上的發展與上述理論顯然背道而馳，且經常且密集提出，有所謂特別預算肥大化之譏，且在實踐上

卻造成了「特別預算、特別浪費」⁶⁷。

5.財源舉債取得：所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，且不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。如此一來，公共債務法的舉債上限，均成具文，更加速財政的惡化程度。不幸的是，此一龐大的特別預算案，分別有2009與2010年的特別預算，分別歲出編列1,506億6,378萬4,000元與1,922億3500萬元。

四、2008年振興經濟消費券發放特別條例

(一)振興經濟消費券發放特別條例立法經過與爭議

針對經濟的衰退，台灣面對國際全面性的不景氣，於是，開始有刺激國民消費的構想，故在2008年年末，台灣行政院院會在11月24日通過「振興經濟消費券發放特別條例」草案，對此，行政院長劉兆玄表示，藉由對全國國民每人發放3600元消費券的規劃，不但能促進民間消費，還可以維持國內經濟成長動能。而為了增加發放消費券可用的財源，以特別條例的方式，排除公共債務法的舉債上限及預算法舉債收入不得充作經常支出的規定，由行政院編列特別預算辦理，實在有其必要性。由於發放消費券具有時效性，該條例草案送請立法院審議後，將會責請經建會會同相關部會向立法院各黨團溝通說明，以期盼能儘速完成立法程序。本法已經在2008年12月5日制定並公布，並已經在2009年1月18完成發放。

(二)檢討

1.目的是否可以達成

本條例的立法目的，在於提振民間消費及促進國內需求，過去日本也有這樣的例子，所謂「地域振興券」的發放，其主要由地方（市町村進行發行，所需財源由中央全額補助，但成效似乎不彰。本次消費券的發放，是否可以刺激消費，

⁶⁷ 參見羅承宗，財政與預算法理論與課題，翰蘆，2009年4月，33頁以下。

提振經濟？容有疑問。

2. 債借錢來消費

高達800多億的消費券財源何處尋覓？依據本條例第4條第2項規定，前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。

是以以舉債的方式進行財源的籌措，並排除公共債務法舉債的上限，以目前的狀況，經由中央政府總預算，是無法籌措到這筆支出，故不得不以舉債方式，對此，本文認為，過度舉債的疑慮將不可避免，特別是排除公債上限的限制，舉債的上限限制，已經成為具文。不幸的是，以上歲出所需財源857億0,238萬2,000元，全數以舉借債務支應，亦經立法院審議通過該預算。

3. 預算法第23條的排除

關於經費來源，本法第4條第1項：「中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出之限制。」第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。」

預算法第23條規定，政府經常收支，應保持平衡……公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用，此乃在於財政健全的要求，並以建設公債原則，禁止賒借收入當為經常性的支出，然而，依據本條例第4條第1項規定，中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費，以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第23條不得充經常支出之限制，已經破壞了上述的原則。

伍、結語

一、回顧

回顧過去，2008年時，因為經濟開始大幅衰退，股市不斷下跌，隨之而來的是，失業率提高、無薪假的氾濫、公司廠商的倒閉，人民開始縮衣節食，抑制消費，「明天會更壞」似乎是大家的不得不面對的共識。

因此，台灣也積極提出許多解決方案，面對諸多的金融、經濟、股市等挽救方案，台灣新政府，馬總統與劉內閣從2008年5月20日開始執政之始，一直不斷推出各種政策企圖挽救經濟的不振與股市的衰退，但卻引發許多的批評聲浪，其中幾個財經政策，有付諸實行的消費券發放、振興經濟擴大公共建設投資特別條例的施行，也由胎死腹中的主權基金⁶⁸設置，隨著經濟嚴峻景氣的過去，人民已

⁶⁸ 參見廖欽福，主權基金的運用及其控制，台灣國家安全政策評論，2期，2009年1月，55-61頁。主權基金的倡議，並非創新的作法，其早已存在。主權財富基金是種投資工具，目前擁有這種基金的多為富藏油氣的國家，如俄羅斯、波斯灣國家等，它們有數以兆計的美元資金可以自由支配，投資海外；雖非以主權基金為名，但有其實質者，例如，新加坡國家擁有新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation, GIC）和淡馬錫控股（Temasek Holdings）兩家公司亦同。以外，法國總統沙科吉對於歐洲議會的議員曾表示，他贊成歐洲各國設立主權財富基金，他認為這些基金若能協調運用，可對當前金融危機作出企業式的回應，故在2008年10月，法國合併目前介入市場的國家基金與公營事業的股份；由國家用於直接經濟投資的約1,000億歐元（約台幣4兆2,800百億元）方案撥款支應，成立法國國家主權基金；協助法國產業界安渡危機的情況下，這個主權基金將「大規模介入」，以保護任何具有戰略重要性的法國公司不致受到全球信用緊縮之害。台灣當時有提出以中央銀行掌握約2,800億美元外匯存底為該資金來源，中央銀行的態度是「不反對成立主權基金，但不建議使用外匯存底為財源」，因其掌握約2,800億美元外匯存底，但其中有超過半數是源自外資匯入，屬於不穩定的短期資金，加上台灣並非國際貨幣基金（IMF）會員，扣除進出口外貿所需的安全存量後，外匯存底能動用的金額其實沒有想像中多；再者，外匯存底是全民資產而非中央銀行財產，國家有無權限可以動用，當有問題。若成立主權基金，那個單位進行管理運用，是中央銀行本身？財政部或經濟部，抑或經建會？還是另關一個新的管理單位？若貿然動用外匯存底成立主權基金進行投資，產生虧損應由誰負責，可能到最後編列國家預算彌平損失，將是全民買單的雙輸局面。此外，台灣目前的財政投資基金，以經濟發展用途者，主要有國家金融安定基金、國家發展基金（前身為行政院開發基金）、四大基金（郵政儲金、公務員退撫基金、勞退基金、勞保基金），其資金來源與任務導向均有不同，有無必要增添主權基金，亦應全盤檢討後進行整合。最後，此種國家財政工具的運用，應該取決於該手段是否有效，是否能有助於目的的達成，應該是現階段國人所最想要的一個答案。若政府有意創設此概念並進行實行，將要面對幾個問題，其一，資金的來源為何？國家是否有權動用？其二，誰來管理？誰來

經遺忘了這些政策的運用。

面回顧過去，國家運用財政工具的諸多措施，事後觀察，當時政府不乏以財政手段為之，當台灣在高喊拼經濟、救股市時候，這一切似乎是最高的目標，但是從國家財政的巨大支出來檢討，目的的達成其是否可能？手段是否有效？可能要等待時間來驗證；世界各國面對此金融巨大的變化，紛紛祭出各種措施，亦有相同的困境。實際上，政治上的諸多口號，往往相互矛盾⁶⁹。時間跨入2010年，**產業創新條例**也在爭議中經由立法院通過，給予產業另一個減稅的優惠，財政的失序，不斷蔓延。

經由國家經濟發展為掛帥的崇高且單一目的的強調，面對租稅優惠之際，大法官往往以經濟目的乃屬於公共利益一語帶過，未能檢討，其與其他目的間的關係，而認為沒有違反租稅公平原則、量能課稅原則等概念，例如釋字第565號即為其例，更重要的是，似乎沒能去檢討因此所損失的稅收造成財政的影響。大量的租稅優惠所帶來財政收入的減少，亦或國家為了經濟發展的重大財政支出，卻往往為人所忽略其可能的財政能力的考慮，以及資源是否有效運用。對於國家欲發展經濟，而採用諸多的財稅政策手段，一般受到重視而進行檢驗者，不外以比例原則、公平原則、財產權的保障、營業自由的保障乃到生存權的保障的視角進行檢驗，其重要性自屬當然且重要，也是國家對於諸多財稅工具的使用上的立法界限所在。但是，若將諸多財政手段，納入整體的財政作用過程中，其涉及的財

負責操盤運用？其三，若有產生歸損，如何彌補？其四，現有是否有類似的機制可以運用，有否必要增添此新制度？最後，吾人要嚴肅面對的是，利用財政工具，試圖影響股市的漲跌，是否可能，是否有效？關於主權基金的討論，在2007年底已經有此討論，參見，陳冲「走自己的路？愛恨主權財富基金」，經濟日報，2007年11月21日，A12版；「政院：主權基金應積極管理」，經濟日報，2007年12月27日，A2版。另，參見，國家政策研究基金會（網址：<http://www.npf.org.tw>）相關論述，例如：韋伯韜「應速成立國家主權基金」2008年1月9日；林祖嘉「設主權基金 不如引進外資」2008年10月7日；周信佑「國家主權基金成立與否與財源分析」，2008年10月8日；許振明「主權基金應優先投資國內建設」2008年10月17日。

⁶⁹ 例如政府一方面鼓勵「節能減碳」，卻又對於汽車購買減免貨物稅，即屬例證。

政能力、財政負擔、國家財政健全等因素，似也有必要納入，而非只是立法機關的裁量空間，亦應受到司法的審查⁷⁰。

目前熱門的是「兩岸經濟合作架構協議」與「產業創新條例」，還有政府要不要打壓房市，開徵「豪宅稅」與如何能夠降低房價，減低購屋痛苦指數，才是今天人民所關注的焦點，也是政治人物與媒體的親暱對象。

面對經濟發展的挑戰，政府的確有許多的政策與手段飽受詬病，有待檢討，然而，對此詭異多變的局勢，或許只能走一步，算一步，在錯誤中進行嘗試，但當這一切都過去了，讓人必須警覺的是，後續沒有任何的檢討聲音，才是問題的所在。

二、省思

民主主義之原型雖為直接民主制度，但因種種現實上之理由，間接民主制度（又稱「代議制民主主義」或「議會制民主主義」）乃成為制度設計之原則，直接民主制度反而成為補充性之制度，通常僅於間接民主制度失靈時發揮補偏救弊的功能⁷¹。時至今日，雖然公民投票制度在台灣已有實定法依據，但議會制民主主義仍屬牢不可破，在財政法領域，財政民主主義遂通常被理解成「財政議會主義」，可謂其來有自。財政民主原則不應限於財政議會主義而已，財政議會主義只是財政民主主義的手段，而非其目的⁷²。

基於近代憲法對於民主主義的要求，解釋上財政國會民主主義，應可認為是各國憲法所不可或缺的重要內容⁷³，此點似無爭議。可惜的是，台灣的大法官解釋（解釋文與理由書）並無「財政民主主義」或「財政民主原則」的用語出現，

⁷⁰ 參見廖欽福，同註53，131頁。

⁷¹ 參見蔡茂寅，財政法：第一講——財政法，月旦法學教室，70期，2008年8月，67頁。

⁷² 參見高全國，預算民主統制之研究——以立法院預算審議之界限與效力為核心——以立法院預算審議之界限與效力為核心，台灣大學法律研究所碩士論文，2002年，67頁。

⁷³ 參見羅承宗，審計權機能與定位之研究——在台灣憲政體制下以財政民主作用統制為主軸，台灣大學法律研究所碩士論文，1998年，17頁。

只有在釋字第391號解釋蘇俊雄與劉鐵錚大法官不同意見書出現「財政民主主義」用語⁷⁴，釋字第627號解釋憲法聲請書出現「財政民主原則」用語⁷⁵，財政民主原則的內涵，有待釋憲者在將來相關解釋中，進一步加以建構其應有的圖像。

財政作用乃國家取財於民，用之於民的過程與結果，鑑於其公事務的性質，在國民主權原則的拘束下，有必要依據國民的共識形成決策並予以監督，此乃財政民主原則所有來之的重要原因⁷⁶。政府無論從事建設，或對人民提供服務，均須事先擬訂計畫妥籌財源，以期順利推展。基於財政議會主義乃至於財政民主主義之立場，無論財政的收入、支出、管理及營運等作用，均有服膺議會統制、受民選代議士監督過問之必要⁷⁷。

要求政府財政必須受到民主統制的「財政民主主義」，在今日一般被理解成「財政議會主義」，即政府的財政作用必須受到人民代表，而非人民直接的監督。此乃代議制民主制度下的必然歸趨，但是否意味由人民自行參與的直接民主制度絕無生息之土壤？則未必盡然。至少在補救間接民主制度弊病的意義上，直

⁷⁴ 參見，釋字第391號蘇俊雄與劉鐵錚大法官不同意見書：立法院依憲法第63條之規定有審議預算之權。立法委員於審議中央政府總預算案時，固應受憲法第70條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」規定的限制，以及本院相關解釋之拘束；但是在不增加預算案的支出總額且不損及「預算同一性」原則的前提下，立法委員除可就預算案為合理之刪減外，亦應得對各機關所編列之預算數額，在預算案之「項」、「目」、「節」等科目之間，為數額之增減調整。立法院之此項預算修正權，並不牴觸憲法第70條之規範意旨，且合乎現代法治國家實現「財政民主主義」，貫徹立法院與行政院相互間實現責任政治等理念，自應為憲法所肯認。

⁷⁵ 參見釋字第627號憲法聲請書：……「國務機要費」之使用授權，是經過人民直選賦予總統政治職責，與立法院通過預算兩種授權方式。當然，對國家元首職位之信任、尊重與授權，必然伴隨著風險，惟此種風險在憲法框架下仍屬於國會監督與控制之合理範圍，包括對於預算額度之控制，對決算審核報告之審查，國會調查權與對總統之彈劾權等。總而言之，由具有民主正當性之國會來控制過問政府之財政運作始符合財政民主原則。

⁷⁶ 參見蔡茂寅，同註71，67頁。

⁷⁷ 參見羅承宗，同註67，160頁。

接民主制度的機能尚未可輕言放棄，例如較小範圍的直接民主方式本即不可廢，甚至在台灣全國性的公民投票，姑不論其政治意義何在，最近亦被廣泛運用⁷⁸。

值得省思的是，稅捐立法之民主程序，可否由納稅者以直接民主之方式為之？蓋直接民主似應更能作為體現國民主權之方式⁷⁹。

在現代的財政國家理念下，財政作用所具有的「權力性」與「公共性」，不容忽視⁸⁰，其不應只是國家權力的運作結果，更與人民的基本權利息息相關，在「間接」財政民主原則虛幻與崩落的今日，導入「直接」財政民主的機制⁸¹，或

⁷⁸ 參見蔡茂寅，同註16，175頁。

⁷⁹ 參見黃俊杰，稅捐民主原則，收錄於：許志雄、蔡茂寅、周志宏主編，現代憲法的理論與實現——李鴻禧教授七秩祝壽論文集，元照，2007年9月，1133-1134頁。其認為，……不過，公民投票法第2條第1項與第3項規定：「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。……預算、租稅……事項不得作為公民投票之提案」。該規定之立法理由：「租稅乃是政府為因應政務支出需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票，否則，人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動」。於此，不得作為公民投票提案之「租稅事項」，有謂「應係指直接有關課稅結果之課稅總額之部分，例如，人民請求就減稅或擴大免稅範圍而公投即不為允許」，蓋其會使得人民產生逆選擇或者顯有偏袒己利之情形發生。然而，強制課徵人民財產權之財政工具，雖然稅捐是財政國家之主要財政收入項目，但其他財政工具（非稅公課）仍具多樣性及影響性，基於財政民主原則與財政法定主義之要求，似非公民投票法第2條第3項「預算」與「租稅」所得完全包含。因此，例如為實現綠色稅制（Green Tax）之目的，以全國性公民投票作「立法原則或重大政策之創制」，要求立法者同時調降直接稅稅率，並將財政需求以調高漸間接稅率因應，或以其他財政工具替代等，此等財政立法原則或重大政策之創制，嗣後將依公民投票法第31條規定處理，對權責機關有實現之拘束力，而以直接民主方式促進之，似較易獲得其正當性之基礎。

⁸⁰ 將「財政作用」與「財政法學之建立」等概念引入台灣者，首推台灣大學法律學院蔡茂寅教授，在1966年所撰寫的「財政作用之權力性與公共性——兼論建立財政法學之必要性」，台大法學論叢，25卷4期，1996年7月，55頁以下該文，為台灣財政法學的開端，具有里程碑的意義。

⁸¹ 近來的討論，可參見簡玉聰，同註22，83-107頁。

許是將來財政民主原則改革方向之一，但其前提應將財政公開與透明化，並讓國民更加親近相關的財政資訊，得以利用與理解。

(本篇已授權收錄於月旦法學知識庫及月旦系列電子雜誌 ● www.lawdata.com.tw)