



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

特別預算不再特別？

中央政府特別預算之法定事由及其影響分析

Is Special Budget no Longer Special ?

An Analysis of Statutory Reasons and Impacts of Central  
Government's Special Budgets

梁媛婷

Yuan-Ting Liang

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor : Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 112 年 7 月

July, 2023

# 謝辭



"I know every mile will be worth my while" (Hercules, 1997, song "Go the Distance").


此刻，終於要為論文畫下句點。回想 107 年接獲碩士班錄取通知時，至今已過 5 年。這段期間正好是我 20 歲的後半段，可能也因此在此在碩士的求學過程歷經了不少的心情轉折。

還記得接獲錄取通知的當下，心裡是很激動還有感恩的。因為當時同時在準備高考，這份通知無疑給了非本科的我信心加持。不過，即便在上了第一堂課，確定這是自己想要的學術訓練方式，當時對於想研究的主題仍然感到很模糊，最後選擇先到機關報到。

108 年 9 月，再次回到公事所就讀的我，對於實務工作有所了解，但也因自覺成長速度停滯而感到迷惘。回來學校這個相對單純，還可以專注在知識追尋的環境，除了讓我時常感到「當學生真好」以外，也讓我能在與原本的環境拉開距離以後，更客觀地去思考之前工作上不順心的事。另外，很感恩的是遇到指導教授蘇彩足老師，老師身上專業、從容、優雅、自信、穩重的特質，提醒了我重新審視當下的自己是否有越來越貼近這些我剛進入社會時所嚮往成為的樣子。

在完成論文的路上，也非常感謝蘇彩足老師，耐心地給予學術上的指導、配合人在高雄的我進行線上討論，並以人生前輩的角度給予提點與關心。另外，也感謝口試委員徐仁輝老師以及郭乃菱老師給予寶貴的建議，讓我能夠更加完善論文。除此之外，也感謝研究所時期老師的教導，深化我對公共行政和程式語言領域的知識，啟發了對於業務的不同思考，甚至能夠在回來之後進行創新。另外，想特別感謝提供我工作機會的郭銘峰老師、洪美仁老師、吳舜文老師、王麗容老師，以及協助撰寫推薦信的陳淳文老師，讓我能夠爭取到張金鑑先生行政學術講學基金會的獎學金以及這份殊榮。

還要感謝在公事所一起學習的同學，尤其是靜儀、郁苓、詣芸、鈺涵、浩凱、成剛、宗翰。休學兩年回來已是不同屆次，加上趕著盡量在一年半完成修課



要求的壓力，本來不期望能夠認識到人，但我很感謝那段期間有他們的陪伴，讓我在臺北能夠有新的生活圈。還有我的朋友紫瑤、淳敏、尉禎、彥君、筠青、映慈、塔拉、瓊儀、雅竹、川平、教安、宇壕、怡君、政澤、宛憶、孟慈在我歷經低潮的時候，讓我知道還有你們在。最後，感謝俊丞給予我耐心、鼓勵與陪伴。

此外，感謝機關的馮分局長准許我留職停薪進修，以及工作上主管、同仁、職代的幫忙。雖然公務員並不在自己原先的人生計畫中，但這份工作讓我接觸到了與以往生活圈不同的社會面向，對於生命有了不同的體會。所以，在此我想感謝當初讓我決定考公務員的人，也很感謝公務前輩劉家齊課長、明進哥、書婷姊、瓊裕姊、宜昌哥、炯廷哥、舜庭哥等人的經驗傳承，讓我在公務生涯有好的開始，能夠在罰鍰、檢查、輔導這些令人不討喜的工作中，收到來自業者的感謝，累積小小的成就感，也改變了我對公務員的既定印象。

還有，感謝父親梁文政先生和我的母親楊麗華小姐，長期以來的支持與照顧，讓我在大學以前的求學階段經濟無虞，且多數時候給予我很大的自由空間去探索，也謝謝我的祖母梁陳真美女士總是關心我有沒有吃飽。另外，想特別感謝我的母親的提點，讓我意識到跌倒並不可怕，可怕的是沒有爬起來的勇氣。

最後，我想感謝自己。研究所一直是自己希望完成的人生目標之一，雖然看到存款減少，內心還是不免恐懼，但是還是慶幸自己空下了這段時間，專注於知識的追求，以及重新把重心放回自己身上。在調整心態後，能夠重新、客觀地去看待曾經感到無力的事物。也許這段日子並非盡善盡美，但在構築成此刻的路上，已經有太多值得感謝的人、事、物，也期許 30 歲以後能夠成長為更好的自己。

梁媛婷 謹誌於  
2023 年夏末高雄

# 中文摘要

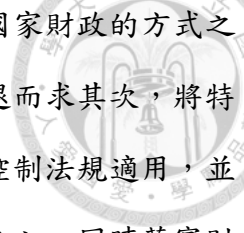


自九二一震災災後重建特別預算以後，中央政府常態性地編列特別預算，不僅形成學者曾巨威所稱的「政策輪迴」，還伴隨了「以特別條例作為法源依據」、「排除公共債務法(下稱公債法)、預算法、財政紀律法特定條文」、「歲出多以舉債支應」等特色，不免令人為國家財政感到擔憂。又過去研究跨年度特別預算者，距今已近十年或十年有餘，在特別預算制度不太可能被刪除的情況下，本文欲對中央政府特別預算研究做一跟進，並探討長年以舉債作為財源，以及以特別條例排除特定預算控制條文適用所帶來的影響，進而提出改善建議。

本研究採用文獻分析法和次級資料分析法，以達到下述研究目的：(1)透過預算法相關文件，了解特別預算及其法定事由存在之理由、(2)爬梳 40 年度至 111 年度之特別預算相關文件，將特別預算回歸至預算法法定事由，並以 90 年度為基準，比較兩時期特別預算在編列事由上的差異、(3)彙整 90 年度以後各年度總預算歲出及舉債數額、特別預算各年度特別預算歲出預算及舉債數額、各特別預算經常門及資本門的歲入及歲出決算數額等資料，再分別從排除公債法舉債流量上限規定、預算法第 23 條、財政紀律法第 14 條第 2 項三個面向，探討現今特別預算實質上對於舉債和預算管控的影響。

研究結果得從兩個部分來看，首先是將特別預算回歸預算法法定要件的部分，發現過去立法者在選用法定事由時，有不夠嚴謹的問題、「不定期或數年一次之重大政事」法定事由有認定過於寬鬆的問題，以及近年特別條例中指出需按總預算方式編列和審議的特別預算，有混淆年度總預算和特別預算界線之虞。其次是從特別條例排除公債法、預算法及財政紀律法特定法條的面向來看，可能導致「法律威信受到挑戰」、「易形成舉債沉痾」、「財政透明度受到損害」、「降低預算控制效果」等多重影響。

從前述的研究發現來看，特別預算制度作為預算制度彈性措施，雖立意良



好，卻已遭濫用。因此，廢除特別預算制度仍不失為一種改善國家財政的方式之一，然而，如前所述，在現今的情況下，此舉恐難以落實，故退而求其次，將特別預算回歸至預算法法定事由，不任意另立特別條例排除預算控制法規適用，並給予「不定期或數年一次之重大政事」更嚴謹的定義，甚或刪除之，同時落實財政資訊揭露，為本文提出之監督和改善方案，期能維護國家財政的永續性。

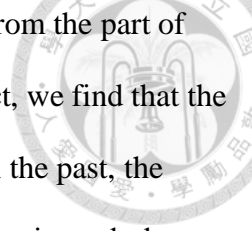
**關鍵字：**特別預算、公共債務、隱藏債務、預算法、財政紀律法

# 英文摘要



Since 921 Earthquake Post-Disaster Reconstruction Special Budget, the central government has been making special budgets on a regular basis, which not only forms what Tseng, Chu-Wei called "policy rotation", but also has the characteristics of "using special acts as the sources of law ", "excluding the application of specific provisions of The Public Debt Act, the Budget Act, and the Financial Discipline Law by special acts ", and "using debts to finance most of the expenditures", and that makes people worry about the national finance. Since the special budget system is unlikely to be abolished, this paper aims to follow up on the study of the central government's special budget, and to examine the impact of the long-term use of debt as a source of finance and the exclusion of the application of specific budgetary control provisions by special acts, and then to propose improvement suggestions.

This research adopts documentary analysis and secondary data analysis to achieve the following objectives: (1) to understand the reasons why special budgets and statutory reasons exist, (2) to revert the special budgets from 1951 to 2022 to the statutory reasons of the Budget Act, and use 2001 as a benchmark to compare the differences of special budgets in two periods, (3) to explore the current substantive impact of special budgets on debt and budget management from the three aspects (the exclusion of the debt flow ceiling requirement of The Public Debt Law, Article 23 of the budget law, and Article 14(2) of the Fiscal Discipline Law) through compiling the annual expenditure and debt raising amount of central government general budget after 2001, the annual expenditure and debt raising amount of the special budgets after 2001, as well as the annual revenue and annual expenditure of each special budget's current and capital account after 2001.



The results of the study can be viewed from two parts. Firstly, from the part of reverting the special budget to the statutory reasons of the Budget Act, we find that the legislators were not strict enough in choosing the statutory reasons in the past, the definition of the statutory reason "major political event that takes place irregularly or once every few years" are too loose, and the line between the annual general budget and the special budget will be blurred because some special acts require special budgets to be prepared and examined in the same way as general budgets. Secondly, from the perspective of excluding specific provisions of The Public Debt Act, the Budget Act, and the Financial Discipline Law by special acts, it may lead to multiple impacts, such as "challenge to the prestige of the law", "prone to incurring debt burdens", "jeopardizing the transparency of the fiscal system" and "reducing the effectiveness of budgetary control".

Based on the findings of this study, we have found that the special budget system has been abused. Therefore, abolishing the special budget system is still one of the solutions to improve the national finance. However, as mentioned above, it may be difficult to implement such a measure under the present circumstances, so the second solution is to revert the special budget to the statutory reasons of the Budget Act, instead of arbitrarily make another special act to exclude specific budget control provisions, and to give a stricter definition to the statutory reason "major political event that takes place irregularly or once every few years", or even to delete it. To implement the financial information disclosure is also another solution proposed in this paper to maintain the financial sustainability of the country.

**Keywords:** Special Budget 、 Public Debt 、 Hidden Debt 、 Budget Act 、 Fiscal Discipline Law

# 目錄



謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與方法.....	6
第三節 文獻回顧.....	10
第二章 特別預算制度之沿革與內涵.....	17
第一節 特別預算制度之沿革.....	17
第二節 編列特別預算之法定事由.....	21
第三章 中央政府特別預算之內容：民國 40 至 111 年度.....	31
第一節 民國 40 至 89 年度之特別預算.....	31
第二節 民國 90 至 111 年度之特別預算.....	54
第三節 兩時期特別預算編列事由之比較.....	79
第四章 特別預算常態化之影響.....	101
第一節 排除公共債務法債務流量上限之影響.....	102
第二節 排除預算法第 23 條適用之影響.....	112
第三節 排除財政紀律法第 14 條第 2 項適用之影響.....	120
第四節 小結.....	124
第五章 結論與建議.....	129
第一節 研究發現.....	129
第二節 政策建議.....	134



第三節 研究限制 .....	137
參考文獻 .....	139
附錄一 90 年度以後中央政府特別預算舉債收入佔財源比 .....	147
附錄二 40 至 111 年度之特別預算(以年度排序) .....	151
附錄三 90 年度以後特別預算排除公債法、預算法、財政紀律法之情形 .....	156
附錄四 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算內容與分配預算數 .....	159
附錄五 中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算內容 .....	161
附錄六 前瞻基礎建設計畫內容 .....	167
附錄七 90 年度以後特別預算數額、總預算數額及舉債數額 .....	177



# 圖目錄次



圖 3-1	兩時期特別預算類型的比例分布.....	75
圖 4-1	公債法第 5 條第 7 項之計算公式示意圖.....	102
圖 4-2	財政紀律法第 14 條第 2 項之計算公式示意圖.....	116

# 表目錄次



表 1	40 年度至 111 年度特別預算.....	6
表 2-1	特別預算之法定事由.....	17
表 2-2	90 年度前後特別預算之數量變化.....	19
表 3-1	89 年度以前特別預算之分類.....	28
表 3-2	90 年度以後特別預算之分類.....	50
表 3-3	兩時期特別預算的類型分布.....	75
表 3-4	兩時期中屬於國防緊急設施或戰爭之特別預算列表.....	77
表 3-5	兩時期中屬於國家經濟重大變故之特別預算列表.....	80
表 3-6	兩時期中屬於重大災變之特別預算列表.....	84
表 3-7	兩時期中屬於不定期或數年一次之重大政事之特別預算列表.....	88
表 3-8	A 時期中屬於緊急重大工程之特別預算列表.....	92
表 4-1	90 年度以後特別預算排除公債法、預算法、財政紀律法適用之比例.....	95
表 4-2	現行公共債務法第 5 條第 4 項之修法沿革.....	98
表 4-3	中央政府公告之當年度債務舉借預算概況.....	101
表 4-4	90 年度以後各年度的債務舉借情形.....	103
表 4-5	預算法第 23 條之修法沿革.....	108
表 4-6	預算法第 23 條之內涵拆解表.....	109
表 4-7	90 年度以後特別預算之經常門及資本門收支數額.....	111
表 4-8	90 年度以後特別預算發生經常收支短絀之比例.....	113
表 4-9	依財政紀律法第 14 條第 2 項標準計算之年度舉債數額佔比.....	117

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的



### 壹、研究動機

美國政治學者 Wildavsky (1997:1) 曾謂預算 (Budget) <sup>1</sup>是「人類行為和財務資源的結合，兩者結合的目的在於達到特定的政策目標，」<sup>2</sup>。綜合各家學者的看法進一步解釋，預算是行政機關根據施政方針，以貨幣估算未來一定時間內政府活動可能產生的收支，同時，辨別這些預定活動的先後順序，事前作一整體性的規劃。待預算經立法機關議定後，據以作為該時期活動執行的依據，並力求收支平衡<sup>3</sup> (陳肇榮，1977:1；侯伯烈、陳可粵，1981:17；莊義雄，1993:43；徐仁輝，2005:51)，因此，預算被認為具有經濟及法理上<sup>4</sup>的意義 (陳肇榮，1977:4、5)。

「實質的預算政策」及「形式的預算制度」為研究政府預算的兩大面向。後者雖然曾經因為學者 Wildavsky 於 1964 年發表其著作《預算過程的政治》(The Politics of the Budgetary Process) 沉寂多時，然而，後進仍有許多制度學派的學者<sup>5</sup>強調預算制度的重要性 (蘇彩足，2000:1)。

<sup>1</sup> 預算借用自英文的囊袋(Budget)。起因於早期英國閣員到國會報告時，常將與財政有關的重要文件放在皮囊中。由於近代預算制度始於 1688 年英國光榮革命，議會先取得租稅立法權，後續又更進一步地控制政府支出，因此借用源自英國的 Budget 一詞。(陳肇榮，1977: 1、10；莊義雄，1993: 43)

<sup>2</sup> 此為 Wildavsky(1997:1-4)從預算「預測(prediction)」的功能出發所做的定義，藉由人的行為的介入，將預算文件中預定執行的任務所需的經費項目轉化為政府未來實際執行的活動。在此定義下，預算具有指導性質。若從另一個角度來看，預算是總統、國會與行政機關間的契約，前者承諾提供經費，後者依循著前者的指示支用經費。然而，對於不同政府角色，預算可能產生不同的意義。

<sup>3</sup> 傳統財政學講究年度預算平衡，惟實際上難以達成，故現今預算制度追求跨年度的預算平衡。惟即便預算實施的結果未必真的能使收支趨於平衡，預算制度仍具有使政府各部門事先統籌其收支或做合理分配，避免資源遭不當運用的作用。

<sup>4</sup> 預算須經立法機關通過才能成立，故一說認為預算是財政的基本法律，然而另一說認為立法機關僅作形式上討論，所以預算並非法律，亦有採折衷說者，認為預算可為行政或法律(陳肇榮，1977: 6)

<sup>5</sup> 如 Roubini 和 Sachs (1989)運用 OECD 國家不同的制度安排解釋國家間赤字型態的差異；Poterba 於 1996 年撰寫〈Do budget rules work?〉一文試圖證明預算規則會實質影響財政政策的結果，其



我國在預算制度的設計上，除了年度總預算<sup>6</sup>以外，為了因應緊急需要或特殊情況，尚有同當代民主國家普遍採用之經費流用或裁減、特種基金、預備金、追加預算等機動性的制度設計，供決策者選擇，並於預算法第 83 條另外獨創了特別預算制度（許振明、蘇彩足，2001:28），種類可謂十分完備<sup>7</sup>，且富有彈性。

特別預算一詞最早出現在民國 37 年的預算法之中（韋端，1991），編列要件歷經多次修正。現行預算法第 83 條明定，在「國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年一次之重大政事」四種條件下，行政院得於年度總預算以外，提出特別預算，因此，特別預算被視為是單一性原則<sup>8</sup>的「例外」（莊義雄，1993: 423）。然而，近年研究者發現自民國 90 年以來，我國中央政府幾乎每年都會編列特別預算，預算決策呈現「重特別預算、輕總預算」的特色（楊雅淳，2005；游亦安，2011），形成「政策輪迴」<sup>9</sup>的現象，頗有反客為主之嫌。再者，現行預算法未有明文要求特別預算須以特別法之存在為前提，但是實務上，行政院多事先擬定特別預算條例草案送立法院審議，以排除舉債上限（游憲廷，2012:131），並以此作為特別預算案之法源基礎<sup>10</sup>，而未指明係依據現

---

後又與 Juergen von Hagen 合著《Fiscal Institutions and Fiscal Performance》一書探討財政制度與績效之間的影響；Perotti 和 Kontopoulos (2002)在探討財政政策決策者的異質程度對於財政結果的影響時，亦提及預算過程中規則的重要性。

<sup>6</sup>我國中央政府會就每一個會計年度，對未來一年的計畫做歲入及歲出的預估，並整併於單一個預算之中，編製成年度總預算，參預算法第 17 條第 1 項、大法官釋字第 231、463 號解釋。

<sup>7</sup>許振明、蘇彩足(2000)除了點出我國預算制度之優勢，亦點出我國現行預算法仍存有不足之處，如特別預算雖可依據預算法第 83 條編列，並依同法第 84 條在立法院審議程序結束前，先支付一部分的經費，惟至今留有若立法院審議後不同意該特別預算，該如何處理之問題。

<sup>8</sup>即政府將一切收支合併於單一預算中，此為德國財政學者諾瑪克(Neumark)提出的 8 大預算原則之一，同時表彰了傳統認為政府應秉持適當節約與有效資源運用的精神（周玉津，1955: 14；張則堯，1965: 27；黃世鑫，1990: 31；羅承宗，2011: 61）。尼梯(Nittin)提出之統一性原則，其意同此理(周玉津，1955: 13)。就此觀點而言，與總預算並立之特別預算為單一性原則的例外。

<sup>9</sup>曾巨威(2017)於「前瞻基礎建設特別條例草案」第 6 場公聽會上表示特別預算僅為預算制度中的調劑措施，不應常常被使用，然而現今特別預算的編製已經變成每一任總統常態性的作法，故稱之為「政策輪迴」。

<sup>10</sup>如民國 91 年度至 94 年度之基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算總說明中，載明該特別預算係依據「基隆河流域整治特別條例」編列、93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算總說明中言明是依據「擴大公共建設投資特別條例」編列、108 年度至 109 年度前瞻基礎建設計畫第 2 期特別預算總說明中敘明該計畫第 1 期特別預算案係依據「前瞻基礎建設特別條例」編列等，不勝枚舉。(行政院主計總處，特別預算，行政院主計總處網頁，

<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=1800>，2020/9/20。)

行預算法第 83 條何款法定事由所編列，不難謂有使用特別條例架空預算法之疑慮。除此之外，亦常在未編列特別預算經常門歲入的同時，編列特別預算的經常門歲出，甚至以舉債支應之，有與黃金法則(Golden Rule)<sup>11</sup>相悖之虞。如此，不禁讓人想問，這些得編列為經常門之項目，難道均無以總預算編列之可能嗎？

特別預算制度最初的目的係為了因應突發性、重大性及例外性的需求，有其存在之理由，惟民國 90 年以後連年編列、執行特別預算，不僅使其失去身為例外的獨特性，編列次數更是超出預算法刪減法定事由以前的數量，加上近年來行政院編列特別預算時，僅少數在審議過程提及預算法法定事由，多改以「排除公共債務法（下稱公債法）舉債流量限制規定的特別條例」作為法源依據，而存有爭議。除了公債法外，還有同時排除預算法第 23 條、財政紀律法第 14 條第 2 項適用者。如此，不但降低了立法者監督之有效性，更似蔑視了法律的威嚴，而應做出改善，基此，筆者欲了解排除特定法規所帶來的影響，故撰寫本論文。

本文欲檢視民國 40 年度至 111 年度各特別預算編列之目的及內容，尤其著重於 90 年度以後未指明預算法法定事由、另以特別條例編列者，是否能夠回歸法定事由來提起，接著以前述會計年度<sup>12</sup>為分界，比較兩個時期特別預算在編列事由的使用上是否有所差異，最後探討我國形式上以特別條例排除公債法、預算法、財政紀律法特定條文之適用，實質上對於舉債和預算管控的影響，藉以加強社會監督，避免預算資源遭到浪費，同時符合現今社會對於公共財務透明化<sup>13</sup>的

<sup>11</sup> 1997 年英國政府為降低政府高額の債務累積，其財務財政部長布朗(Brown)提出黃金法則(Golden Rule)，規範政府可舉債投資基礎建設，但不應以舉債支應經常性支出。然而，此規則於 2008 年金融危機後被中止，導致英國後續的財政規則無法阻止財政收支的惡化(許雅玲，2014:5)。我國預算法第 23 條與黃金法則相似，規定公債收入不得支應經常支出項目，然而，近年特別預算，如前瞻基礎建設計畫特別預算及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算，均藉由訂定特別條例排除預算法第 23 條之適用。在行政院第 3557 次會議中，公務預算處的李國興處長報告時即言明「推動基礎建設仍有經常門支出，爰排除預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之限制」。(行政院主計總處，前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算案簡報，行政院網頁，<https://www.ey.gov.tw/File/7946DCD9981AEC6B?A=C>，2020/9/3。)

<sup>12</sup> 蓋因民國 87 年預算法修法、刪減特別預算法法定事由後，第一個應適用該法的特別預算是 90 年度的九二一震災災後重建特別預算，惟也是從那時開始，特別預算除了頻繁編列外，還會另外訂定特別條例排除公債法舉債流量上限規定之適用，有凌駕預算法之虞。

<sup>13</sup> 1990 年代亞洲與墨西哥發生金融危機後，各國政府與國際組織積極推動財政透明相關措施，如亞太經濟合作組織(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)於 2002 年首長會議中，公布「一般

期待及促進民主政治課責的落實。



## 貳、研究目的

我國特別預算自民國 87 年預算法修法刪減法定事由後具有幾項特色，包含呈現「常態化」編列的趨勢、歲出多以舉債支應、未指名係依據哪一款法定事由所編列，卻另以排除公債法第 5 條第 7 項舉債上限之特別條例作為法源依據等，使得立法院無法善盡監督之責。又十年前的研究即發現臺灣近 20 年多來政府實質歲出及歲入已無法滿足跨期平衡（蔡馨芳，2013），即便在民國 108 年年底，我國行政院長蘇貞昌先生於立法院報告 109 年度中央政府總預算案編製情形時，宣稱本次總預算案係 22 年來首次歲入、歲出達到平衡，惟僅限於「總預算」之歲入歲出差短，若再加上前瞻基礎建設計畫特別預算及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算與其追加預算的舉債數額，是否能維持中央政府實質歲入和歲出的平衡，有待商榷。

又我國審計部曾於中華民國 109 年度中央政府總決算審核報告（第 2 冊）中，對於中央政府 1 年以上公共債務未償餘額實際數<sup>14</sup>，以及近年來時常訂定各項排除公債法流量債限規定之特別條例，使得 90 年度起 26 件特別預算（若計算至 111 年，已達 28 件）之歲出總額 2 兆 5,170 億元中有 2 兆 3,805 億元須仰賴舉債支應的現象，表示擔憂。


政府支出大多取之於民，若是過度的舉債將可能致生代際間重分配的問題<sup>15</sup>，因此，如何適當且有效率地將有限的公共資源分配到各項施政計畫中，以發

---

透明化原則」(General Transparency Principles)。另外，依據國際貨幣基金會、經濟合作暨發展組織或 APEC 之定義，財政透明意指政府應向大眾公開財政政策、帳目、未來財政預測等資訊，且前述公開之資訊須具全面性、信賴性、及時性(蘇彩足，2013:1)，而不應如我國首長在新聞上僅針對總預算片面地宣布，我國已達財政平衡。

<sup>14</sup> 根據行政院主計總處統計，截至 109 年底止，中央政府 1 年以上公共債務未償餘額實際數為 5 兆 4,777 億餘元，不過財政部國庫署網站公告 109 年度中央政府 1 年以上公共債務未償餘額實際數為 5 兆 5,367 億餘元。

<sup>15</sup> Rosen、Gayer 和 Civan (2014:468)於其著作《Public Finance》指出「下一代可能因舉債承受債務負擔」仍存有爭議。有人認為舉內債只是代際移轉，所以不會造成負擔，然而若從代際重疊模型(overlapping generations model)來看，舉債融資確實會對下一代產生影響。



揮最大經濟效益，是政府須重視的課題。過去已有文獻點出我國特別預算常態化編列之趨勢、成因、對於國家財政、法制拘束力與效益的影響（楊雅淳，2005；游亦安，2011），及現行法條中高度不確定性法律概念所帶來之問題（羅承宗，2006）等，也有人對特別預算試圖做性質上的分類（游憲廷，2012）和分析特定特別預算對中央政府債務的影響（王玉珍，2000；王雅芳，2018），卻未有人以預算法法定事由系統性地檢視民國 40 年度至 111 年度之特別預算，其目的及內容是否符合法定事由依據之要件，以及從曾被特別條例排除的公債法、預算法、財政紀律法三個面向，探討排除特定法規適用對於國家債務及預算控制之影響，是以，本文擬在既有的文獻基礎上，持續跟進有關特別預算之研究。本文之研究目的有

- 一、透過不同時期之預算法了解特別預算制度及其發展，藉以發掘特別預算及其法定事由存在之理由。
- 二、檢視 40 年度至 111 年度之特別預算，了解各特別預算提出的理由，再以預算法法定事由對各特別預算進行歸類。接著，以預算法在民國 87 年修法後的第一個適用年度（即 90 年度）為基準，劃分為 40 年度至 89 年度以及 90 年度至 111 年度兩群組，以比較兩時期特別預算在編列事由上的差異。
- 三、探討長年以舉債作為財源，並以特別條例排除公債法、預算法、財政紀律法特定條文的影響。

過去研究跨年度特別預算者，距今已近十年或十年有餘（莊振輝，2005；張啟楷，2010；游亦安，2011；游憲廷，2012），惟特別預算的使用卻更為頻繁，不免令人感到擔憂。在特別預算規定不太可能被刪除<sup>16</sup>的情況下，本文欲做一更新，期能透過探討國家財政問題的過程，提出改善方案與建議。

---

<sup>16</sup> 根據游亦安(2011)的說法也不應將特別預算法源剔除，因為即便沒有該法源，仍可能另立法規作為臨時性預算的基礎。



## 第二節 研究範圍與方法



### 壹、研究範圍

晚近特別預算的研究者點出，自民國 90 年以後特別預算呈現常態化編列的趨勢（楊雅淳，2005；游亦安，2011）。基此，經過初步計算後，本文發現儘管民國 87 年歷經預算法修法，並刪減了特別預算的法定事由<sup>17</sup>，民國 90 年以後的特別預算每年度平均編列的數量比以往還多，從 40 至 89 年度每年度平均編列 0.52 件上升至 90 年度至 111 年度每年度平均編列 1.27 件的特別預算。除此之外，民國 90 年度以後的特別預算還會另外制定特別條例來排除公債法等法規之適用，從預算控制的嚴謹度來看，與 89 年度以前的特別預算有所差別。因此，本研究亦選擇以 90 會計年度作為分界，在明確民國 40 至 111 年度特別預算之法定事由分類後，對照及比較兩時期特別預算法定事由分類上的差異。又選擇 90 年度做為分界點，除了因為 89 年度以前與 90 年度以後的特別預算確實有著不同的特色以外，常態化編列、排除公債法等預算控制法規特定條文之適用等作法與本文欲討論的特別預算常態化編列對於財政的影響有著極大的關聯性。

40 年度至 89 年度編列之特別預算計有 26 件。90 年度至 111 年度編列之特別預算，則有 28 件（如表 1-1），且皆以特別條例的方式編列<sup>18</sup>。其中以特別條例排除現行公債法第 5 條第 7 項<sup>19</sup>每年度舉債流量上限者共 28 件，排除預算法第 23 條<sup>20</sup>者共 21 件，排除財政紀律法第 14 條第 2 項<sup>21</sup>者 1 件。不論是特別預算使用頻率上的增加或過度使用特別條例的現象都回應了羅承宗（2006:132、133）所說自

<sup>17</sup> 民國 87 年 10 月 29 日修正之現行法將特別預算法定事由從 5 款刪減為 4 款

<sup>18</sup> 計算次數以行政院遞出預算書次數，並經立法院三讀者。

<sup>19</sup> 公債法第 5 條第 7 項：「中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。」

<sup>20</sup> 預算法第 23 條：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、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。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

<sup>21</sup> 財政紀律法第 14 條第 2 項：「前項中央政府以特別預算方式編列年度舉債額度，不受公共債務法第五條第七項規定之限制者，於特別條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之百分之十五。」

921 震災重建暫行條例後，特別預算制度患有「特別預算肥大症」的現象。

表 1 40 年度至 111 年度特別預算

單位：新臺幣千元

項次	年度	特別預算名稱	立法院三讀通過歲出預算總額
1	40	反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算	144,000
2	42	實施耕者有其田歲入歲出預算	389,259
3	43	國防部承製軍援訂貨特別收支預算	90,069
4	43	國防部承製軍援訂貨或特別收支預算	113,567
5	44-53	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算	3,410,861
6	51-55	中央政府特別預算(加強國防業務)	2,370,000
7	60-66	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算 (包含特別預算之追加減預算)	8,731,770
8	61	中央政府償還國家行局墊借款特別預算	2,082,000
9	62	中央政府國防整備特別預算	2,000,000
10	62-64	中央政府加速農村建設重要措施特別預算	2,000,000
11	63-68	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算 (含第 1 次及第 2 次特別預算之追加減預算)	23,001,820
12	64	中央政府糧食平準基金特別預算	3,000,000
13	65-67	興建台灣區南北高速公路第三期特別預算	9,471,500
14	65-68	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算	7,685,000
15	69	中央政府加強國防整備特別預算	25,000,000
16	76- 78	興建北二高第一期工程特別預算	32,081,555
17	79	三商銀部份股權劃分移轉省有特別預算	4,456,265
18	79-81	興建北二高第二期工程特別預算	144,671,629
19	80-81	戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算	88,200,000
20	81-82	興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算	173,283,811
21	82-90	採購高性能戰機特別預算(極機密)	---
22	83- 84	興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算	170,396,059
23	85-86	興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算	166,449,275
24	86-88	口蹄疫危機處理特別預算	10,486,625
25	86-94	國軍老舊眷村改建特別預算	516,619,073
26	87-89	立法院新院址興建計畫工程特別預算	24,148,261
27	90	中央政府 921 震災災後重建特別預算	72,758,795
28	90	中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算	27,241,205
29	91-94	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	31,615,730
30	92-93	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	50,000,000
31	93	93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	36,523,300

32	94	94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	90,498,000
33	95	95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	96,994,300
34	95-96	中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算	30,965,000
35	95-97	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算	13,970,000
36	96	96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	75,886,300
37	97	97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本 <sup>22</sup>	129,998,100
38	97-99	中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算	44,500,000
39	98	98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算	85,653,022
40	98-100	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算	11,030,000
41	98	98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	149,162,506
42	98-101	莫拉克颱風災後重建特別預算	116,508,241
43	99	99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	191,094,210
44	100	100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	158,943,284
45	100-102	中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算	40,455,000
46	103-104	中央政府流域綜合治理計畫第一期特別預算	12,649,000
47	105-106	中央政府流域綜合治理計畫第二期特別預算	29,822,800
48	107-108	中央政府流域綜合治理計畫第三期特別預算	23,478,000
49	106-107	前瞻基礎建設計畫第一期特別預算	107,070,847
50	108-109	前瞻基礎建設計畫第二期特別預算	222,954,054
51	109-115	中央政府新式戰機採購特別預算	247,228,830
52	109-111	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)	839,339,000
53	110-111	前瞻基礎建設計畫第三期特別預算	229,830,463
54	111-115	中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算	236,959,997

※資料來源:第 26 項以前引用游亦安(2011)、第 27 項開始自審計部(2002a、2002b、2005、2007、2008a、2008b、2009a、2009b、2010a、2010b、2011a、2011b、2012a、2012b、2013、2014、2016、2018、2019、2020、2021)、行政院主計總處網站<sup>23</sup>、立法院網站<sup>24</sup>。

※說明:民國 93 年國防部提出「愛國者三型系統、柴電潛艦及長程定翼反潛機」三項重大軍事採購案,由行政院擬具重大軍事採購條例草案,並以特別預算案形式送立法院審議,惟立法院未通過此三項特別預算,故不列入本文討論。

<sup>22</sup> 原本行政院已於 96 年 8 月 30 日將 97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案送請立法院審議,但為因應美國次級房貸危機的影響,於是又送出修正案。

<sup>23</sup> 行政院主計總處,特別預算,行政院主計總處網頁,

<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=1800>, 2022/7/2。行政院主計總處,特別決算,行政院主計總處網頁, <https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=4811&CtUnit=1169&BaseDSD=7>, 2020/7/2。

<sup>24</sup> 向立綱、王朝清,2005,〈重大軍事採購條例草案〉,立法院網站,

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6588&pid=83509>, 2020/09/12。



## 貳、研究方法

我國過去研究特別預算所採行的研究方法中，有使用文獻分析法者（游憲廷，2012）、文獻分析法搭配深度訪談法者（楊雅淳，2005；游亦安，2011）、個案研究法者（閻玉峯，2009）。本研究採用文獻分析法和次級資料分析法。

首先，從學者著作、立法院公報、立法院議案關係文書等資料了解特別預算緣由、法制流變、特色，並確立編列特別預算所應符合的法定事由及其要件。

接著，在檢視個別特別預算的部分，將分析新聞資料、立法院預算中心的中央政府總預算案評估報告、行政院主計（總）處的特別預算（案）、審計部的特別決算審核報告書等歷史資料及過去文獻，探討各特別預算制定的背景及原因，並以前一部分所確立之法定事由要件將特別預算進行歸類。同時，探究其財源、是否另訂特別條例排除舉債上限、預算法第 23 條或財政紀律法第 14 條第 2 項，以便在下一部份進一步釐清該特別預算對國家財政體系所可能帶來之影響。

在探討排除公債法、預算法、財政紀律法特定條文的影響時，就公債法舉債流量限制規定的部分，先從公債法相關研究了解現行公債法第 5 條第 7 項之沿革及「中央總預算及特別預算每年度舉債額度」之範疇，接著從特別預算相關文件中找出 90 年度以後特別預算的舉債數額，並按公債法規定計算每年度中央政府總預算及特別預算舉債數額除以中央政府總預算及特別預算歲出總額的比率，並加以分析之。接著，在預算法第 23 條的部分，首先從該條文的沿革及相關研究釐清預算法第 23 條的規範內容，接著，從特別預算相關文件中彙整出 90 年度以後特別預算經常門及資本門的歲入及歲出決算數進行比較。最後，在探討財政紀律法第 14 條第 2 項時，先從財政紀律法之立法文件釐清該法之規範目的及該條文的內涵，並自民國 108 年該法實施以後的特別預算相關文件中，整理出特別預算舉債數額，再依據財政紀律法第 14 條第 2 項之規定進行計算，以便後續分析其結果。

### 第三節 文獻回顧



#### 壹、編列特別預算之理由及趨勢

在編列特別預算之理由中，有避免總預算不符合《憲法》第 164 條<sup>25</sup>規定者，如孫克難（1993）研究 83 年度戰機特別預算後，指出當時政府使用特別預算採購高性能戰機，而不將該項目經費列入年度總預算，是因為如此將使總預算中國防與教科文支出之間的比例不符合《憲法》之規定<sup>26</sup>。莊振輝（2005）亦同意 86 年以前頻繁編列特別預算是受到《憲法》第 164 條所規定教科文支出比例的影響，惟民國 86 年修憲後，該理由不復存在。此後至 94 年度仍頻繁編列特別預算，乃是因為預算法第 83 條第 4 款規定不明確而生的漏洞。惟林向愷

（1993）在〈特別預算與賒借是當前財政隱憂〉一文表示，中央政府以特別預算編列 82 至 90 年度採購高性能戰機特別預算及 83 至 84 年度興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算，是為了規避公債法舉債流量上限之規定，且欲以賒借收入為財源。

也有人認為編列特別預算係出於因應經濟景氣趨緩或衰退的方法，或法規僵化時的權變之道。前者如王玉珍（2000）以交通建設相關之特別預算為對象，研究特別預算對政府債務之影響。她發現每當經濟景氣趨緩或衰退，政府為了刺激景氣，會採用擴張性財政政策，其中特別預算因為具有較大的預算彈性，故為政府所偏好。後者如吳俊郁、林美杏（2005）撰文紀錄 5 年 5000 億元中央政府新十大建設特別預算案的編製過程及內容，提及近年來政府因為受限於歲入財源不足、歲出結構的僵化及公債法規定的限制，難以運用擴張性財政支出，導致國內

<sup>25</sup> 《憲法》第 164 條：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

<sup>26</sup> 時任行政院副秘書長張哲琛就特別預算存廢問題也提出相同意見，他認為即便立法委員對行政部門有編列特別預算過於浮濫的批評，然而就實際情況，特別預算編列有其必要及緊迫性，又若將特別預算收支納入總預算，依照《憲法》第 164 條規定，要相對增加教科文支出，極不合理，所以仍應維持特別預算制度，惟編列特別預算的條件得修正得更加明確及嚴謹（參考立法院公報處，1997，《立法院公報》，86 卷 17 期，頁 406，臺北：立法院）。

公共投資的規模萎縮。因此，藉由編列特別預算擴大公共建設的投資效益，避免因現實或法規的限制阻礙了經濟轉型或影響到國際競爭力。

除了針對個別特別預算進行分析，有研究者從交易成本的角度理解編列特別預算對不同預算決策者的誘因，進而發掘特別預算頻繁編列之原因。楊雅淳

(2005)以 89 年度至 94 年度之特別預算為研究對象，並以 5 項交易成本（決策及參與成本、承諾成本、代理成本、分配風險成本、融資成本）作為分析框架，欲了解在特別預算決策過程中行政與立法的競合。她發現不論是行政首長或立法委員，選擇編列特別預算在交易成本的考量上，均比編列年度總預算來得有利，因此兩者均會傾向編列特別預算，這也導致自民國 89 年以來，常態性編列特別預算。

另外，也有從歷史分析途徑分析不同時期編列特別預算之緣由者，如張啟楷(2010)從歷史分析途徑研究 1945 年至 2008 年間的特別預算，並依國家政經體制及財經政策的變遷，分為三大階段進行討論。他發現在威權體制時期（民國 38 年至 76 年）的特別預算集中在國防整備和興建農村水利建設，為的是反攻大陸和建設臺灣。威權轉型時期（民國 76 年至 85 年）特別預算的編列是為了回應民怨，且內容上多偏向交通建設。在民主鞏固時期（民國 85 年至 97 年），執政者為了勝選而提出許多包山包海的特別預算。

前述文獻回顧可以看出，中央政府編列特別預算的原因在所有多，包含避免違反《憲法》規定（孫克難，1993；莊振輝，2005）、基於採行擴張性財政政策（Expansionary Fiscal Policy）的需求（王玉珍，2000）、因應歲入財源不足、歲出結構僵化的困境，以及受到公債法的限制（吳俊郁、林美杏，2005）等，也可能是行為者間基於交易成本的考量得出的結果（楊雅淳，2005）。透過歸納這些原因，有助於本研究後續對 40 至 111 年度特別預算編列背景及內容之詮釋。

## 貳、編列特別預算之影響

特別預算的運用雖然可能得以作為法規僵化的解方，卻可能帶來一些負面影

響，如羅承宗（2006:132、133）發現自九二一震災重建暫行條例後，常有以特別法排除普通法適用之情況，因此，其借用了林山田評論我國法制有「特別刑法肥大症」的說法，指稱我國的特別預算制度患有「特別預算肥大症」。

張啟楷（2010）點明臺灣自民國 80 年開始，透過特別預算進行鉅額舉債，導致債務未償餘額的暴增、財政赤字惡化等情況，可能動搖國本，甚至讓國際評比機構（如瑞士洛桑管理學院、世界經濟論壇）調降我國的競爭力排名。

游亦安（2011）從財政面、法制拘束力、資源配置效能面，探討特別預算常態性編列之影響。從財政面來看，在中央政府管理與歲入不足，又因財政困窘缺乏相應償債措施的情況下，依賴編列排除公債法之特別預算，長期可能導致國家債台高築，對財政健全產生相當程度的負面影響。從法制面來看，編列特別預算雖是便宜之策，但可能因此影響原本的專業法規（如災害防救法）之健全。最後在資源配置效能面，游亦安（2011）點出常態化編列特別預算的效能比不上編列總預算的效能，原因包含特別預算的政治性較強、未經實質評估、相關規章制度未盡完善等，故不宜隨意使用特別預算。

游憲廷（2012）指出特別預算的編列可能破壞審議制度，由於預算法第84條但書規定，在國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變等三項情事發生時，行政部門為了因應緊急需要，得先支付一部分的經費，而毋須先經立法院審議通過。又決算法第22條規定，特別預算的決算是在執行期間屆滿後單獨辦理，加上審議時間往往很倉卒，使得特別預算更輕易地規避民意的監督。再者，特別預算的編列方式侵蝕預算原貌，有規避年度總預算總額及各項政事支出比之疑慮。另外，特別預算的編列也可能混淆負債程度，尤其近年來行政院在編列特別預算前，傾向先制定特別條例，以排除公債法的限制，此舉使人民無法得知真實的支出情況，甚至可能衍生債留子孫的問題。

然而，也有研究者認為不必過於擔憂使用特別預算的負面影響，如王雅芳（2018）以前瞻基礎建設計畫特別預算作為個案研究，認為前瞻計畫短期會使中



中央政府收支差短擴大，債務舉借數亦會增加，惟從現行債務比率來看，對中央政府長期債務及財政的影響有限。

過去文獻點出特別預算易隱藏預算原貌、規避民意監督，又在中央政府財政困窘的情況下，排除公債法之適用，長期下來可能導致國家財政赤字惡化、債務未償餘額暴增、債台高築之局面，甚至可能動搖國本，影響國家競爭力（張啟楷，2010；游亦安，2011；游憲廷，2012）。然而，也有人針對個別特別預算分析，指出前瞻基礎建設計畫特別預算短期內雖然會使中央政府收支差短擴大，惟從長期債務及對財政的影響來看，則影響有限（王雅芳，2018）。

究竟 90 年度以後排除公債法舉債流量上限之各特別預算，從實證的角度來看，實際上是否逾越舉債流量上限規定，使得對於債務流量的管制失效，致生危及國家財政之風險，本文將從此面向以及排除預算法第 23 條和財政紀律法第 14 條第 2 項規定探討頻繁編列排除特定預算控制條文之特別預算所帶來的影響。

### 參、特別預算改善建議

由於過去研究者多認為使用特別預算是弊大於利，因此，也提出許多改進建議，如林向愷（1993）認為解決政府長期性財政短絀的問題應該以加稅或削減其他支出的方式，而不應以特別預算因應。

莊振輝（2005）認為預算法第 83 條應刪除第 4 款規範不明確的「不定期或數年一次之重大政事」，以防杜特別預算事由遭到濫用。

楊雅淳（2005）對行政與立法各自在特別預算決策行為中基於交易成本所做決定，導致「重特別預算、輕總預算」的現象提出建議，包含加強監督特別預算的執行成效、調整公債法年度舉債上限，避免立法者使用特別預算規避該條規範，同時也更有利於民眾了解預算的全貌並監督之。

羅承宗（2006）從解釋論和立法論兩面項提出建議，從解釋論而言，主張「不可預見性」及「金額重大性」為編列特別預算之基準，並期待大法官能提供公允的解釋。從立法論來看，「數年一次之重大政事」屬於具有可預見性的事



由，應透過修法改善之。另外，主張最佳方案為廢除特別預算制度，次之則為刪除預算法第 83 條第 4 款的「不定期或數年一次之重大政事」規定。

張啟楷（2010）主張應徹底廢除我國獨有的特別預算制度，因為預算法第 83 條有關「緊急」和「重大」的認定過於主觀和彈性，又「不定期或數年一次之重大政事」過於寬鬆和不明確，易破壞預算制度與財政制度。若廢除不易，則應修法，並給予「緊急」、「重大」及「不定期或數年一次之重大政事」嚴謹的規範，抑或廢除該兩款規定。

游亦安（2011）經文獻分析及深度訪談後，表示不贊成以往研究者所說，將特別預算法源剔除之方法，因為以目前情況來看，即便沒有該法源，仍可能另立法規作為任何臨時性預算之基礎。他認為首先需要改善的是，朝野對於特別預算效能的重視程度。除此之外，其他改善建議還有對於重大投資案或建設案應進行詳實規劃、減少政府欠缺效能的支出，以及應加強執行過程的監督作為等。

游憲廷（2012）認為應對中央政府預算制度進行改革，短期應釐清預算制度中追加預算、第二預備金及特別預算三者之間功能上的差異。又中央政府在編列特別預算案時，態度應該更謹慎，像是減少提出特別預算次數或降低金額，亦不應另定特別條例規避舉債上限。長期來說，則應廢除特別預算制度，使我國預算制度朝向預算單一性發展。

過去研究從不同層面對特別預算相關制度給予改進建議。法規面而言，包含對預算法第 83 條中「緊急」和「重大」做明晰的定義、刪除高度不確定性的預算法法定事由「不定期或數年一次之重大政事」及調整公債法年度舉債上限，避免立法者為了規避舉債上限，將應以年度總預算編列的項目改以特別預算編列（莊振輝，2005；楊雅淳，2005；羅承宗，2006；張啟楷，2010）。從制度面來看，包含加強特別預算執行的成效監督（楊雅淳，2005；游亦安，2011），更有甚者提出廢除特別預算制度的建議（羅承宗，2006；張啟楷，2010；游憲廷，2012）。還有從政策面給予建議者，包含增加稅收或刪減其他支出（林向愷，

1993) 等。在彙整前人的智慧與建議後，筆者將思考這些建議之可行性，如增稅將增加政治人物之政治成本，就交易成本角度來看，應不太可能被採納，並在研究發現的基礎上提出自己對於特別預算制度之建議。





## 第二章 特別預算制度之沿革與內涵

### 第一節 特別預算制度之沿革



#### 壹、預算法沿革

民國初期政局動盪，預算相關規定原定於會計法之中。後來，雖有制定預算章程，但是直到民國 20 年後，南京國民政府成立主計處，才促使立法院於隔年通過單行法（預算法），預算相關法規也方能更加完備。該法參考美國甘末爾顧問團（Kemmerer Mission）的意見所制訂，惟當時受到內憂外患的影響，加上法規本身繁複難行，新法未能確實施行<sup>27</sup>（何廉、李銳，1947: 489；李超英，1962: 362；侯伯烈、陳可粵，1981: 25；徐仁輝，1998: 55；韋端，2004b）。民國 26 年雖修正預算法，並決議於隔年 1 月 1 日實施，卻因同年抗日戰爭爆發，導致預算仍按預算章程辦理。直到民國 38 年國民政府遷臺後，於民國 42 年 6 月公布修正及實施預算法，該法才得以落實（李超英，1962: 362）。

除了制定之初，我國預算法在修法的歷程上，亦很大程度受到美國預算制度的影響<sup>28</sup>。從預算編列的形式可以看出，民國 26 年以前，我國國家總預算僅有歲出及歲入總數，民國 26 年以後國家總預算包括了「普通預算」及「建設事業專款預算」（李超英，1962: 362）。對應到當時的美國，美國前總統羅斯福為求經濟復甦所提出的新政（New Deal），採行了包含「經常預算（Regular Budget）」與「非經常預算（Emergency Budget）」的複式預算<sup>29</sup>。時間點及概念上的近似，似

<sup>27</sup> 民國 21 年公布之預算法於該法第 96 條敘明施行日期另以命令定之，然而直到民國 26 年修法，在此期間均未明令施行日期。

<sup>28</sup> 自 1960 年代起主計總處的刊物中刊登各種預算制度學說，其中多援引美國聯邦政府的改革作為國內的學習案例，又從預算制度變遷觀之，我國在各時期均效法美國預算制度作為各項改革的基礎，如設計計畫預算、績效預算、零基預算等。除此之外，民國 40 年至 54 年美援時期，美國一方面提供我國資金，另一方面也督促我國政府改善財政制度，包含預算法在內（王泰升，2019: 385）。

<sup>29</sup> 羅斯福總統於 1933 年當選總統後，採行複式預算制度，將預算分為經常預算與非經常預算。前者是為推行政務所需的經常性支出，財源為租稅收入，後者則是為了挽救當時經濟頹勢之支出，常用於公共投資支出，並以公債收入充之（魏尊，1979: 318）。二戰爆發後美國回歸統一預



可推論我國特別預算制度是參考複式預算之精神<sup>30</sup>所設計。

## 貳、特別預算法制沿革

如表 2-1 所示，在民國 21 年參考美國甘末爾顧問團的意見所制定之預算法，首見「非常經費預算」一詞，此前的會計法及預算章程並無類似規定，得以見得美國對我國預算制度的影響。民國 37 年將「非常經費預算」改稱為「特別預算」，惟改稱的原因已無法考究，韋端（2004a）推測可能因為當時已施行憲政，不宜再用「非常」一詞。

民國 21 年訂定預算法時，正值國民政府訓政時期。雖然國民政府聲稱係依據孫文的《建國大綱》實行「訓政」，培養國民行憲的能力，然實際上實施的是一黨專政（劉維開，2005:87），是以，莊振輝（2005）、羅承宗（2006:150）、張啟楷（2010:15）均認為我國獨有的特別預算制度為威權時期的產物。在編列非常或特別預算之要件上，最初於預算法第 75 條明定，國家因「臨時發生有大宗支出之必要」，得辦理非常經費預算，並列舉「國防緊急設施」、「重大災變」及「緊急重大工程」等三種情況。支出來源原則上來自國庫後備金，不足時，財政部得請求提出非常收入預算以資因應。在辦理程序上，除了準用常年預算規定以外，應依照非常預算施行條例辦理之。

民國 26 年國民政府在遷都重慶前修訂了預算法，該法第 68 條將「國家經濟上之重大變故」納入行政院編列非常預算的條件之中。韋端（2004a）認為此項規定是因為當時正值國家積極開展基礎建設之際，為了因應經濟建設之變化而設，惟自此次修法後未於法條內明定非常預算之財源為何。程序上，準用中央政府總預算，由中央主計機關彙集各個一級機關單位擬編的概算及財政部擬編的歲入總概算，編造概算書，並由行政院擬定非常預算施行條例，提出於立法院核定

---

算，未再使用複式預算。

<sup>30</sup> 我國學者周玉津(1993)認為既然設置特別預算主要是為了國家自償性建設計劃，而複式預算是將國家公共建設及投資數額按年分為經常預算及資本(投資)預算，是以，複式預算可作為特別預算之替代選項。



後執行。

民國 37 年的預算法載明行政院得於年度總預算外，提出特別預算，得見其為預算單一原則之例外。編列要件增加為五款，加入「不定期或數年一期之重大政事」<sup>31</sup>，並於國防緊急設施後又加了「戰爭」。核定程序同樣準用總預算之規定，惟自此不再要求需另定施行條例。

民國 42 年和 60 年，在編列條件上仍維持五款，僅作條次更動，條文內容未有變動。惟民國 60 年預算法中增設，若合於國防緊急設施或戰爭、國家經濟上之重大變故、重大災變等三者情況，為因應情勢上緊急需要，得先支付一部分的經費。

民國 87 年將編列特別預算之法定事由刪減為四款，修法<sup>32</sup>當時，林忠正、施明德等 21 位立法委員認為所謂「緊急重大工程」應制度化地編列於年度預算中，不應臨時提出，因而將之屏除<sup>33</sup>，為避免特別預算的浮濫編列，破壞正常預算制度。除了刪除「緊急重大工程」外，柯建銘立委等人<sup>34</sup>指出「不定期或數年一次之重大政事」亦應刪除（立法院預算委員會，1998: 53、144），惟最終立法院第 3 屆第 6 會期第 5 次會議通過之內容僅將第 4 款（緊急重大工程）刪除，第五款（不定期或數年一次之重大政事）則改列為第 4 款（立法院預算委員會，1998:508、735）。

表 2-1 特別預算之法定事由

公布日	施行日	條次	編列要件
21.9.24	實施日期 另以命令	第 75 條	國家因左列情事之一臨時發生有大宗支出之必要時，得辦理非常經費預算:

<sup>31</sup> 韋端(2004a)認為係因民國 35 年《憲法》實施後政治情況較從前複雜，如《憲法》所定國民大會臨時會之集會，故增列「不定期或數年一次之重大政事」一款。

<sup>32</sup> 針對預算法第 75 條，另有陳漢強委員提出修正動議，欲將「國防緊急設施」修改為「國防緊急需要或戰爭」，但是因為「需要」一詞涉及的範圍太廣，該提議未被採納(立法院預算委員會，1998: 490)。

<sup>33</sup> 立法院第 3 屆第 2 會期第 8 次會議紀錄交付提案，並送預算財政兩委員會審查，最終於立法院第 3 屆第 3 會期預算財政委員會第一次聯席會議通過。

<sup>34</sup> 立法院第 3 屆第 2 會期第 25 次會議紀錄交付提案，並送預算財政兩委員會審查，惟最終通過的是林忠正立法委員所提出之版本。

	定之 <sup>35</sup>		一、國防緊急設施。 二、重大災變。 三、緊急重大工程。
26.4.27	27.1.1	第 68 條	有左列情事之一時，行政院得提出非常預算。 一、國防緊急設施。 二、國家經濟上之重大變故。 三、重大災變。 四、緊急重大工程。
37.5.27	37.5.29	第 60 條	有左列情事之一時，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、國家經濟上之重大變故。 三、重大災變 四、緊急重大工程。 五、不定期或數年一期之重大政事。
42.6.20	42.6.22	第 57 條	有左列情事之一時，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、國家經濟上之重大變故。 三、重大災變 四、緊急重大工程。 五、不定期或數年一期之重大政事。
60.12.17	60.12.19	第 75 條	有左列情事之一時，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、國家經濟上之重大變故。 三、重大災變 四、緊急重大工程。 五、不定期或數年一期之重大政事。
87.10.29 (同現行 法規範)	87.10.29	第 83 條	有左列情事之一時，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。

資料來源：立法院法律系統。

然而，值得注意的是，民國 87 年修法後，法定事由雖減為四款，特別預算之數量卻不降反升，較修法前多了 2 件（參表 2-2）。平均而言，40 年度至 89 年

<sup>35</sup> 同註 27。



度，每年度提起 0.52 件，執行 1.56 件。90 年度至 111 年度，每年度提起 1.27 件，執行 2.73 件<sup>36</sup>（特別預算每年度執行列表見附錄二），高出了近 2 倍之多。

表 2-2 90 年度前後特別預算之數量變化

	40 年度至 89 年度	90 年度至 111 年度
跨越年度數	50	22
編列特別預算件數	26	28
平均編列件數	0.52	1.27

資料來源：游憲廷(2012:132-134)；游亦安(2011:28)；筆者自行整理。

## 第二節 編列特別預算之法定事由

### 壹、特別預算之法定事由內涵

儘管目前特別預算仍有許多令人詬病之處，以致於有許多研究者都曾建議廢除特別預算制度（張啟楷，2010；游亦安，2011），惟有鑑於特別預算之政治性（楊雅淳，2005）及曾巨威（2017）所稱「政策輪迴」的現象，筆者認為此制度仍會持續存續。

由於本文欲以「國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年一次之重大政事及緊急重大工程（新法已刪除）」五款預算法法定事由，將中央政府 40 年度至 89 年度特別預算按目的及內容做一歸納，再以前四款要件歸類 90 年度至 111 年度之特別預算，以下將透過學者意見或特別預算相關文件，首先定義各款法定事由之成立要件，並說明這些法定事由如何作為本文法定情事分析的依據。

#### 一、國防緊急設施或戰爭

從編列的緣由來看，帥元甲（1983:324）對於本款的詮釋為「因應國際

<sup>36</sup> 監察委員仇桂美委員、楊美鈴委員、李月德委員等人在民國 109 年 4 月 8 日監察院調查報告亦點出我國自民國 76 年度起連年執行特別預算，且部分年度同時執行 2 至 4 個特別預算。





情勢、共匪動態需求或內亂外患」<sup>37</sup>時，得編列特別預算，以防不測。

就編列內容而言，從立法院（1979:1）民國 68 年編列「六十九年度加強國防整備特別預算案」<sup>38</sup>之會議議案關係文書，可得知本款除了戰時臨時發生的緊急需求外，還可以包含「武器裝備、彈藥、裝備的零件及附件等設備的自造或向國外購買的費用，以及國防工業發展經費」。

實務上，除了法定事由字面上的理由外，李允傑（2007:290）點出我國 40 年度至 86 年度國防預算使用特別預算額度編列，是為了避免國防預算占整體中央部會的預算規模過於突出，排擠到其他部會的預算，故實務上採用分離的方式編列國防預算（即另外編製特別預算），作為國防預算漸進性的特殊調整機制。尤其是，民國 79 年中央政府在面臨教育預算不應縮水的社會輿論下，須編足《憲法》第 164 條規範的 15%教科文預算，然而，又礙於財政困難，不得不以特別預算方式編列其他項目支出（邱品雅，2020:40-41、98-99）。這樣的作法，因民國 77 年 10 月 7 日大法官釋字第 231 號敘明前述法條所稱「預算總額」不包括「因有緊急或重大情事而提出之特別預算」更加具有合法性，直到民國 86 年凍結《憲法》第 164 條，才解除此一限制。

我國受到地緣政治影響，需應付國際突發事件或兩岸關係的動態變化，在編列年度總預算緩不濟急的情況下，若行政院宣稱要依本條款編列特別預算似無不可，又向外國購買之武器若需付鉅額訂金，特別預算具有跨年度編列的特色，亦足以因應之，惟本條款雖便利，卻不能濫用<sup>39</sup>。

綜上，「國防緊急設施或戰爭」之成立要件，除「緊急」以外，尚需與

---

<sup>37</sup> 如民國 26 年對日抗戰。

<sup>38</sup> 時值民國 67 年 12 月 16 日美國政府與中共建交之際，我國為向國際表達憤慨，還有加強國防，以保有反共復國機會之需要，以當時預算法第 75 條第 1 款編列特別預算。

<sup>39</sup> 民國 82 年採購高性能戰機特別預算案具有爭議，即因部分立法委員認為採購高性能戰機所需之經費，已於第 1 年(82 年度)以總預算追加(減)預算案方式編製送審，非屬國防緊急設施，亦與特別預算所定要件不合。」(參大法官釋字第 463 號的立法院聲請書)。然當時欲以特別預算採購高性能戰機的可能原因之一係避免總預算違反《憲法》第 164 條規定，現已無此問題。



「國防設施」、「戰備」或「戰爭」相關。較特別的是，民國 86 年以前，因囿限於《憲法》第 164 條規定，當時的國防相關特別預算若以本款提出，亦可認為合乎情理。

然而，「緊急」一詞因在認定上過於主觀，且多數在編列特別預算時的情況實不緊急，而是金額龐大或依立法者先見之明認定須在未來幾年購入特定軍事設備，故在本文不以「緊急」作為判斷基準，而以「是否與國防軍事」相關為歸類之判斷依據。

## 二、國家經濟重大變故

經濟為國家之根本，若國家在經濟上遭逢重大變故，可能會影響該國的發展，而有編列特別預算以刺激景氣之必要。帥元甲（1983:324）以美國前總統羅斯福於 1934 年為挽救經濟危機，提出特別預算，積極復興產業為本款的典型案例。

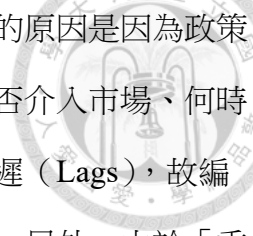
我國於民國 62 年曾以預算法第 75 條第 2 款（國家經濟重大變故）及第 5 款（不定期或數年一次之重大政事）提出中央政府加速農村建設特別預算。時值臺灣工業發展時期，農村人口大量流入都市，農民除了應付颱風帶來的災害，還因為不合理的運銷制度面臨得不到合理的生產利潤的問題，更因為國際農產品、飼料價格暴漲，在經濟上受到打擊，政府因而介入，欲改善運銷制度、興建基本水利建設等。由於此一措施需款甚鉅，非年度預算所能容納，加上執行期間跨三個年度，故編列特別預算因應之<sup>40</sup>。

綜上，若需符合本款法定事由，須為國家經濟上突然遭受「重大」損失，甚至可能導致「經濟蕭條」，嚴重影響民生經濟的情狀。

就「經濟蕭條」而論，本文擬透過比對特別預算編列的前一年與當年或當年與後一年之經濟成長率是否出現顯著下降（至少 2%）<sup>41</sup>，判斷是否出現

<sup>40</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，62 卷 20 期，頁 2-5，臺北：立法院。

<sup>41</sup> 如何判斷經濟衰退或蕭條，各國並無統一的標準。美國全球經濟研究所(NBER)對於經濟衰退的



經濟蕭條的情勢。此外，選擇納入前一年的資訊加以判斷的原因是因為政策行動有時較為延遲，尤其涉及財政政策時，在政府決定是否介入市場、何時介入以及實際執行方式的選擇，都可能產生程度不一的延遲（Lags），故編列特別預算的時點可能較經濟成長率實際下降時點晚一些。另外，由於「重大」和「緊急」一樣同為不確定法律概念，若設定量化標準加以衡量，可能有所偏頗，對此本文擬透過爬梳特別預算在總預算占比相關歷史文獻或報導，輔助辨別當時是否出現「實質或心理上認定的重大損失」。

### 三、 重大災變

重大災變之範圍包含天災及人禍，如地震、水災、風災、嚴重疫情等。由於當國家遭遇重大災害，除了當下造成民眾生命、身體、健康、財產上的損害，若無及時救援，可能導致損害擴大，衍生對於個體和整體社會生理或心理上的後續影響，因此政府往往需要緊急救援，也因此本款有其存在之理由。我國於 86 年度至 88 年度便曾針對以預算法第 75 條第 3 款對口蹄疫疫情提出特別預算<sup>42</sup>。

綜合來說，若要符合本法定事由，需要基於「自然災害或人為災害（戰爭除外）」的理由，以及該災害需達到「若未及時投注資源，可能導致急迫性或重大的社會、經濟損害，引發生命、身體、財產安全不可回復影響」的程度。

相較於「急迫性」和「重大」，是否發生自然災害或人為災害較易判

---

定義為「整體經濟中顯著的經濟活動呈現連續多個月下降的趨勢」（參”Business Cycle Dating.” <https://www.nber.org/research/business-cycle-dating>）。國際貨幣基金組織(IMF)認為經濟衰退通常持續約一年，且伴隨著至少 2%的 GDP 下降(Stijn Claessens and M. Ayhan Kose. “Recession: When Bad Times Prevail.” *Finance and Development* 34-35.)。除此之外，由於經濟衰退時，往往伴隨失業率的提升，故失業率也是一般判斷經濟衰退的標準之一。不過，我國在民國 97 年規劃振興經濟消費券發放特別預算時，行政院經濟建設委員會曾於 11 月 19 日提出《消費券發放之規劃方向》報告，其中提及「環球透視機構 2008 年 11 月預測當年世界經濟成長率將由 2007 年的 3.9%減緩為 2.7%，隔年更將進一步降至 1.1%」，後續在該特別預算案總說明中亦提及「國內外預測機構下修民國 97、98 年連兩年的經濟成長率」，此番判斷標準似乎更接近 NBER 的判斷標準。因此，在本文中以「經濟成長率是否出現顯著下降的趨勢」作為是否出現經濟蕭條之判斷標準。

<sup>42</sup> 參立法院公報處，1997，《立法院公報》，86 卷 31 期，頁 230，臺北：立法院。



斷，而「急迫性」和「重大」誠如前述因為在認定上較為主觀，故不對此設立單一的量化原則，而擬透過爬梳特別預算在總預算占比或生命、財產等損失相關報導，以辨別是否為出現「重大的社會或經濟面損害」。

#### 四、 不定期或數年一次之重大政事

政事為政府政務執行之相關事宜，然本款要件僅有重大，而未有緊急之要求，在定義上較為彈性，亦為四者中爭議最大者，故早在立法院第 3 屆第 2 會期第 25 次會議便有委員建議刪除之（立法院預算委員會，1998: 53、144）。惟值得注意的是，「不定期」及「數年一次」兩個字眼意味著並非任何政府認為之重大政事均得提起特別預算，而是需具有「時間不確定性、無規律性或偶發性」者方得提起。過去以本條款提出特別預算的有 42 年度實施耕者有其田歲入歲出預算<sup>43</sup>、62 年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算<sup>44</sup>、79 年度三商銀部份股權劃分移轉省有特別預算<sup>45</sup>、80 年度戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算<sup>46</sup>等，多是受當時時代背景影響所生的偶發性事件。

綜合而論，本法定事由之成立要件為「不定期或數年一次」且「影響範圍重大或涉及龐大數額」的事。所謂「不定期或數年一次」可能是出於時代變遷、特定歷史背景或時代淵源（如變革、產業轉型），故偶然性的出現一次或因為人類歷史具有反覆性，間隔許久才出現一次，基於重大公共利益的考量，需挹注許多的資源辦理。不過，由於「數年一次」一詞較無法凸顯如羅承宗（2006）所說特別預算的「不可預見性」，因此在判定上以「不定期」為準，至於是否為「重大」公共利益或影響範圍「重大」之判定，將以

<sup>43</sup> 參張啟楷，2010，《我國特別預算制度之政經分析》，臺北：國立臺灣大學政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，頁 51。

<sup>44</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，62 卷 29 期，頁 23，臺北：立法院。立法院公報處，1973，《立法院公報》，62 卷 20 期，頁 5，臺北：立法院。

<sup>45</sup> 三商銀為第一銀行、華南銀行、彰化銀行。

<sup>46</sup> 參立法院公報處，1990，《立法院公報》，79 卷 89 期，頁 17，臺北：立法院。



立法相關文件作為輔助判定依據。

## 五、緊急重大工程

我國大法官釋字第 463 號立法院議案關係文書中敘明，在一般情況下，不應編列特別預算，除非有當時預算法規定之「戰爭、天災人禍、世界性經濟恐慌或緊急重大工程」情事，方得使用特別預算。這是為了避免各政事別預算占比遭到扭曲，以及避免賒借增加帶來的租稅負擔，同時確保國家資源能夠合理的分配。

就實務面來看，時任行政院主計處第一局局長的張哲琛曾表示中央政府基於遵守《憲法》第 164 條的教科文預算編列規定，但同時又需權衡各級政府的財政負擔，因此，經常不得不將部分工程另用「特別」或「追加」預算的方式來編列，而不列入總預算額度內（邱品雅，2020:40-41、98-99）。從這個面向來看，特別預算似乎不失為一種彈性的作法。

然而，隨著《憲法》第 164 條於民國 86 年 7 月第 4 次修憲時被凍結，本款法定事由在民國 87 年 10 月預算法修法時遭刪除。刪除前多用來「支應繼續性工程經費」，如臺灣區南北高速公路工程特別預算，內容包含購地費用、拆遷補償費、交通管理設施及養護設施的建設費用等。除此之外，也會於編列理由中敘明是緊急需要，如我國立法院審查中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路第一期工程特別預算審查報告時<sup>47</sup>，委員會紀錄記載該特別預算是因應我國汽車持有率提升及交通擁擠之急迫需要所編列。

本款法定事由判斷上較為單純，即是否為「工程」。是否「緊急」和「重大」則輔以立法相關文件作為判定依據，而不另立量化標準，避免過於限縮，與特別預算原先作為年度預算以外彈性措施之精神有所違背。

## 貳、特別預算之特色

<sup>47</sup> 參立法院公報處，1987，《立法院公報》，76 卷 41 期，頁 127-128，臺北：立法院。



特別預算原則上須基於法定事由提起，故從前述特別預算法定事由中，可知特別預算包含以下特色：

### 一、 緊急、重大

從法條觀之，特別預算之特色為緊急、重大事件，如國防「緊急」設施或戰爭、國家經濟「重大」變故、「重大」災變等。周儀彭（1972: 380）指出具有緊急性、需鉅額經費支出、關係到國家整體的重大事故為特別預算的基本因素，而或然因素則為必要預算以外且急需付款的支出。

從實務運作觀之，得以了解，除了重大以外，緊急尤為編列特別預算之重要因素。民國 60 年修法會議上，林忠正立法委員提及若重大工程都是緊急，代表國家缺乏計畫，故重大工程不應是緊急的（立法院預算委員會，1998: 491），該場會議主席黃國鐘委員亦附和之，並以立法院遷建案為例，該遷建案延宕五至十年，若屬緊急重大工程，實有疑義，故於 60 年修法時立法院決議刪除「緊急重大工程」一款。由此可知，「重大」與「緊急」為特別預算缺一不可之特色。

### 二、 臨時性、不可預見性

民國 21 年預算法即明定「臨時」發生之必要大宗支出得辦理非常預算。周儀彭（1972: 380）亦認為特別預算的基本因素包含臨時發生，或然因素則包含情況過於特殊、屬於原預算項目外的支出。從前述林忠正立法委員之發言，也可推論出若事情是能夠計畫，則應排除在特別預算條件之外，如重大工程不僅非緊急，也不具不可預見性（立法院預算委員會，1998: 491），故應從法定事由中刪除。

### 三、 機動性

由於每年經濟狀況不同，計畫執行情形亦不一定會如期達成，預算之執行須留有一定的機動性，即彈性。各國常見的預算機動性機制有經費流用或

裁減、特種基金、預備金、追加預算，而我國又另外創立特別預算制度。許振明、蘇彩足（2001:31）指出，我國獨創之特別預算制度，由於具有認定上較為主觀、得先支用一部分經費等優點，使公共支出之機動性大為提升。

不過，羅承宗（2006:126）認為流用、預備金、追加預算、特別預算此四種預算調整手段間是分層支援的關係<sup>48</sup>，亦即為避免破壞立法監督財政之精神，又需維持預算執行之彈性，流用的適用應優先於預備金，預備金又先於追加預算，最終，無法經由第二預備金或追加預算等方式達成政府施政目的，方使用特別預算。莊振輝（2017:62）亦肯認此種說法，並依據執行彈性對我國公務預算加以排序，依序為流用<sup>49</sup>、預備金<sup>50</sup>、追加預算<sup>51</sup>、特別預算。周儀彭（1972: 380）亦曾云辦理特別預算之或然因素為當事件牽涉過廣，不適合以追加預算辦理者。

#### 四、便利性

從機動性進一步觀之，特別預算因為具有得先行支用一部分經費、得一次編列跨年度經費，且不用年年辦理決算等特點，相較於其他預算彈性機制，除了機動性外，更具有執行上便利性，是以，帥元甲（1983:324）曾謂

---

<sup>48</sup> 黃國鐘、林忠正等委員於民國 86 年針對預算法第 75 條第 4 款所提之修法提議，亦認為特別預算是無法經由第二預備金、追加預算等方式達到政府施政目標時所採取之緊急措施，故應刪除緊急重大工程此一法定事由。（參立法院公報處，1997，《立法院公報》，86 卷 17 期，頁 323，臺北：立法院。）

<sup>49</sup> 實務上法定預算與執行預算，兩者的數額不易取得一致。中央政府總預算僅能估定各項目最高的經費數額，使預算執行不超過該數額。此時，若有一項目經費不足，得在特定條件且不超過預算總額的情況下，將另一項目的經費流用至該項目，藉此增加預算執行上的彈性，故流用屬於平衡預算方法之一，惟亦不能任意流用，以免浪費公帑，且失去立法機關監督財政的精神，是以預算法第 62 條規定原則上不得流用。得流用之例外情況規定於同條但書、第 63 條及 108 各機關執行要點第 28 點第 1、2 款。

<sup>50</sup> 預算執行時，可能會有超過原預算所能支應的意外需求，但是又無可供流用的款項，或是編列追加預算或次年度預算緩不濟急的情況發生，因此預算法設置第一預備金及第二預備金。不同於流用，兩者均未預設用途，共通規定定於現行預算法第 22 條第 2 項及第 3 項。第一預備金之規定於預算法第 22 條第 1 項第 1 款、第 64 條。第二預備金之規定在預算法第 22 條第 1 項第 2 款、第 70 條、108 年各機關單位預算執行要點第 31 條。

<sup>51</sup> 預算雖已有流用及預備金等措施，但是前述兩種較難因應重大事故需求，因此預算法設有追加預算之規定，在原列歲出預算不敷使用時，得向立法院提出補充預算。提出追加預算之條件定於預算法第 79 條，程序則定於預算法第 82 條。

特別預算較分批辦理的追加預算更具有濟急之效。此番說法驗證了特別預算除了須具備緊急性外，還具有救急的便利性。







# 第三章 中央政府特別預算之內容：民國 40至111年度



本章將以預算法於民國 87 年修法後的第一個適用年度（90 年度）為分界，分兩節檢視 40 年度至 89 年度及 90 年度至 111 年度之特別預算，從立法文件、相關文獻和報導中了解各特別預算提出的背景、理由、內容，接著探討各特別預算的法定事由，並試圖將未以預算法法定事由做為法源或因秘密會議而無法得知其法定事由之特別預算，回歸至預算法的法定事由分類之中，並在本章最後一節比較兩個時期的特別預算在編列事由上是否有所差異。

至於選定 90 年度作為分界的原因，誠如本文第二章第一節所述，除了預算法法定事由減少的同時，特別預算每年平均編列的件數卻更為增加，甚至形成常態化編列的趨勢以外，還有這些特別預算會另外訂定排除公債法等法規的特別條例作為法源依據，同時又多以舉債支應特別預算歲出。由此可見，89 年度以前的特別預算與 90 年度以後的特別預算的確有著不同的特色，而得以相互進行比較，故以 90 年度作為分界點。

## 第一節 民國40至89年度之特別預算

本節依據民國87年修法之前的預算法五大法定事由將遷臺至89年度26件特別預算分為五大類，可歸類為國防緊急設施或戰爭者7件、國家經濟重大變故2件、重大災變1件、不定期或數年一次之重大政事9件、緊急重大工程9件，其中糧食平準特別預算與加速農村建設特別預算因性質上可分屬於兩種事由，故重複計次（如表3-1）。

以下將把可得知預算法法定事由者，歸類為該法定事由分類，若無法得知，則透過特別預算編列背景、內容及規模，加以分類。較可惜的是，61年度以前的



文件因受限於戒嚴的時代背景或性質特殊，多以秘密會議通過未能公開，故本節中有10件特別預算無法從立法院會議紀錄或其他歷史文件確認是使用哪一款法定事由提起，需輔以相關文獻和報導加以歸類。

表 3-1 89 年度以前特別預算之分類

年度	名稱	法源依據	本文分類
40	反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算	§60	國防緊急設施或戰爭
43	國防部承製軍援訂貨特別收支預算	57	
43	國防部承製軍援訂貨特別收支預算	57	
51-55	中央政府特別預算(加強國防業務)	57	
62	中央政府國防整備特別預算	§75I	
69	中央政府加強國防整備特別預算	§75I	
82-90	採購高性能戰機特別預算(極機密)	§75I	
62-64	中央政府加速農村建設重要措施特別預算	§75II、 §75V	國家經濟重大變故
64	中央政府糧食平準基金特別預算	§75	
86-88	口蹄疫危機處理特別預算	§75III	重大災變
42	實施耕者有其田歲入歲出預算	60(5)	不定期或數年一次之重大政事
61	中央政府償還國家行局墊借款特別預算	57(5)	
62-64	中央政府加速農村建設重要措施特別預算	§75II、 §75V	
64	中央政府糧食平準基金特別預算	§75	
65-67	興建台灣區南北高速公路第三期特別預算	§75V	
79	三商銀部份股權劃分移轉省有特別預算	§75V	
80-81	戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算	§75V	
86- 94	國軍老舊眷村改建特別預算	§75V	
87-89	立法院新院址興建計畫工程特別預算	§83IV	
44-53	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算	57	
60-66	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算	§75IV	
63-68	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算	§75IV	
65-68	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算	§75IV	
76-78	興建臺灣北部區域第二高速公路第一期工程特別預算	§75IV	
79-81	興建臺灣北部區域第二高速公路第二期工程特別預算	§75IV	
81-82	興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算	§75IV	
83-84	興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算	§75IV	
85-86	興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算	§75IV	

※資料來源: 張啟楷(2010:59)及立法院公報及筆者自行整理。

※註:民國62至64年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算及民國64年度中央政府糧食平準基金特別預算因性質上可分屬於兩種法定事由,故重複計次。



## 壹、國防緊急設施或戰爭

根據本文第二章第二節對「國防緊急設施或戰爭」設定之標準——是否「與國防軍事」相關,以下將國防相關特別預算納入本類,並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模,以及分析歸類為本法定事由是否有不合理之處。

### 一、40年度反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算

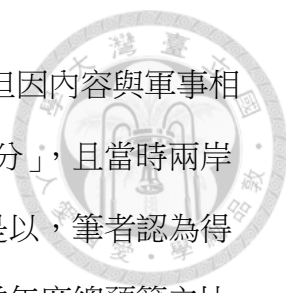
民國38年第二次國共內戰末期,國民政府遷臺。蔣中正先總統將臺灣作為「進可攻,退可守」的重要戰略地點,並以「鞏固臺海安全,等待機會反攻大陸」為志業進行軍事整備,因此,在民國40年度提起「反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算」,以革除軍隊積弊及充實戰力。

本特別預算是國民政府遷臺以後的第一個特別預算。特別預算說明書中提及反攻大陸,拯救人民於水火,「茲事體大需款浩繁,既屬非常性質,復非通常賦稅收入所能因應,爰擬依照預算法第60條之規定另行編製特別預算,期能與國家普通軍政業務支出完全劃分.....期能於實施之前保持機密」,而立法院在民國39年12月8日第1屆立法院第6會期第12次秘密會議中通過本項特別預算<sup>52</sup>。

本特別預算以儲備軍隊人才和糧食為主軸,內容包含徵選儲備人才支出、甄審費用、徵集編組所需的旅費、伙食費、軍服費、儲備糧食費、軍人的薪水等,核列1億4,400萬元,並由出售國有財產收入支應之<sup>53</sup>。

<sup>52</sup> 立法院秘書處編印,1951,《立法專刊》,第1輯,頁346, <https://lis.ly.gov.tw/lawsge/lawsbook?l:1159804073:l:a000-a999@@B1E61596C8C509910011,2022/7/2>。

<sup>53</sup> 總統府及五院秘書長對民國四十年度中央政府總預算案交換意見,四十年度中央政府特別預算案與財政收支調度草案暨中央及地方歲入歲出預算總表/蔣中正總統文物/中央經費及預算(三)/國史館檔案史料文物查詢系統〈中央經費及預算(三)〉,《蔣中正總統文物》,國史館藏,數位典藏號:002-080101-00019-002 <https://ahonline.drnh.gov.tw/index.php?act=Archive/search/eyJxdWVyeSI6W3siZml1bGQOiOiJfYVWxsIiwidmFsdWUiOiLnuL3ntbHlupzlj4rkupTpmaLnp5jmm7jplbflsI3msJHlnIvIm5vljYHlubTluqbkuK3lpK>



法源上，雖未明示是依照預算法第60條第幾款編列，但因內容與軍事相關，預算書中也載明是對「國家普通軍政業務支出進行劃分」，且當時兩岸確實存在軍事衝突，外加受限於《憲法》第164條規定，是以，筆者認為得歸類為「國防緊急設施或戰爭」。另外，就本特別預算佔當年度總預算之比例約10%來看，若以年度預算編列可能排擠到其他預算項目，故以特別預算編列，亦為可行之替代措施。

## 二、 43年上半年度、43年度國防部承製軍援訂貨特別收支預算

民國39年6月25日韓戰爆發後，美國調整對臺政策，不但在同月派遣第七艦隊協防臺灣，美國國會更在隔年10月10日通過《1951年共同安全法案》(Mutual Security Act of 1951)恢復對我國的軍援<sup>54</sup>。

在前述背景之下，我國與美國在民國43年度分別簽訂五三軍援訂貨合同和五四軍援訂貨合同，並以「43年上半年度國防承製軍援訂貨特別收支預算」和「43年度國防承製軍援訂貨特別收支預算」支應。第一次簽約的歲出預算總額為9,068萬9,350元，第二次簽約的歲出預算總額則為1億1,356萬6,138元，並以訂貨收入支應（李允傑，2007:289）。

雖然本特別預算是以秘密會議<sup>55</sup>通過，無法從歷史文件中明確得知編列之法定事由，又透過張啟楷（2010:59）的整理，也僅能得知是以當時預算法第57條編列特別預算，惟因與軍援品和軍事設備有關，且當時兩岸仍存在小型熱戰，加上《憲法》第164條也尚未凍結的前提下，尚能歸類於「國防

7mLL\*lpuznuL3poJDnrfmoYjkuqTmj5vmhI\*opovvvlzlm5vljYHlubTluqbkuK3lpK7mLL\*lpuznibnliKX  
poJDnrfmoYjoiIfosqHmlL\*mLLbmlK\*oqr\*luqbojYnmoYjmmqjkuK3lpK7lj4rlnLDmlrnmrbLlhaXmrbL  
lh7rpoJDnrfnuL3ooagifV0sImRvbWNvbmYiOnsicXVlcnlfaGlzdG9yeV9jb250ZW50IjoiYmxvY2siLCJ  
wb3N0X3F1ZXJ5X2NvbniRlbnQiOiJibG9jayIsImZhY2V0c2J5Ijoiem9uZ19uYW11In19

<sup>54</sup> 美國對中華民國的援助(俗稱美援)，可追溯自民國37年4月3日美國國會通過之《援外法案》(Foreign Assistance Act)的第四章(援華法案)，雙方在前述基礎之上，於同年7月簽訂《中美經濟援助協定》(Economic Aid Agreement)，後續因為國民政府在中國的局勢被逆轉而中斷。(孫克難，2014:111)

<sup>55</sup> 44年3月1日第1屆立法院第15會期第1次秘密會議，參立法院秘書處編印，1955，《立法專刊》，第9輯，頁9，[https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:9\\$10](https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:9$10)，2022/7/2。

緊急設施或戰爭」是類。

### 三、 51至55年度中央政府特別預算（加強國防業務）

由於先總統蔣中正先生抱有反攻大陸的期盼，民國50年至61年仍積極籌措祕密軍事作戰計畫——「國光計畫」。該計畫預計先攻下廈門，以建立穩固的進軍基地，然而即便占領整個廈門，後勤補給仍會面臨物資、軍備有限等問題，需有財源支持之，因此，民國51年4月30日中華民國政府公布「國防臨時特別捐徵收條例」，明定徵收項目及各項捐率，開始徵收臨時國防特別稅捐，又在民國46年5月成立「中興計畫室（民國50年改為國光作業室）」任務編組，為反攻大陸做準備。本特別預算通過歲出預算23億7,000萬元，其中17億7,000萬元由國防特別捐支應，其餘6億元以專賣收入支應之<sup>56</sup>。

雖然基於秘密會議<sup>57</sup>之故，難以看出本特別預算的法源，又透過張啟楷（2010:59）的整理，也僅能得知是依據當時預算法第57條提起，惟就本特別預算的內容來看，與軍隊後勤補給物資和軍備相關，且也是在《憲法》第164條凍結前編列，應得將之歸類為「國防緊急設施或戰爭」類別。

### 四、 62年度中央政府國防整備特別預算

民國60年10月25日聯合國改認中華人民共和國為合法的中國代表，此舉導致中華民國政府處境日趨艱難，於是中央政府在民國62年以「團結奮鬥，衝出險惡」為由，編列20億元的特別預算，並以移用年度歲計賸餘支應<sup>58</sup>，欲加強軍力，創造光復大陸的機會<sup>59</sup>（李允傑，2007:289）。

雖然本特別預算也是以秘密會議<sup>60</sup>方式審議，筆者無法得知其法源依

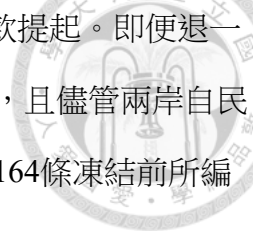
<sup>56</sup> 國光案軍事整備特別預算案，國防部史政檔案影像調閱系統網頁，[https://newarchive.mnd.gov.tw/system\\_function\\_list.aspx](https://newarchive.mnd.gov.tw/system_function_list.aspx)，2022/7/2。

<sup>57</sup> 51年4月30日第1屆立法院第29會期第8次秘密會議，參立法院秘書處編印，1962，《立法院專刊》，第23輯，頁46，[https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:9\\$10](https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:9$10)，2022/7/2。

<sup>58</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，61卷29期，頁4，臺北：立法院。

<sup>59</sup> 當時的國防安全支出占總預算50.8%。

<sup>60</sup> 61年6月30日第1屆立法院第49會期第6次秘密會議，參立法院秘書處編印，1972，《立法院專刊》，第43輯，頁215，[https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1465125901:1:215\\$215](https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1465125901:1:215$215)，



據，惟張啟楷（2010:59）指出係以當時預算法第75條第1款提起。即便退一步言之，本特別預算名稱即為國防整備，與國防軍事相關，且儘管兩岸自民國47年八二三炮戰後再無發生熱戰，惟也是在《憲法》第164條凍結前所編列，將之歸類為「國防緊急設施或戰爭」尚屬合理。

## 五、69年度中央政府加強國防整備特別預算

民國67年12月16日中美建交，中華民國政府的處境變得更加艱難，許多懷有「反攻大陸、收復國土」情懷的民眾因無法接受國際政治局勢的演變而感到憤慨，自發性地發起救國基金捐獻活動。我國領導人趁勢以「加強國防實力」為由，根據預算法第75條第1款「國防緊急設施或戰爭」提起「69年度國防整備特別預算」。本特別預算內容包含購置武器、動員裝備及彈藥、生產裝備零件等，共編列250億元<sup>61</sup>，並以自強救國捐獻及移用年度歲計賸餘支應（李允傑，2007:289）。

由於本特別預算是按預算法第75條第1款編列，就本文分類規則上，直接按其預算法法定事由歸類於「國防緊急設施或戰爭」類別中。若細究其內容，本特別預算是基於添購軍援品與軍事設備而提起，與國防軍事相關，又本特別預算佔當年度總預算之比例約12%，在年度總預算編列仍需遵守《憲法》第164條之前提下，以國防相關特別預算編列尚屬合理。

## 六、82至90年度採購高性能戰機特別預算<sup>62</sup>（極機密）

即便我國在民國80年終止動員戡亂時期，不再完全否認中共政權的存在，反攻大陸的期盼也不再那麼強烈，但基於地緣政治的考量，中國仍為我國主要的假想敵，且該國戰鬥力逐年提升，加上我國戰略設計以制空作戰為主，但主力戰機已日漸老舊，故中央政府以因應緊急需要為由，先以追加預

---

2022/7/2。

<sup>61</sup> 68年5月26日立法院議案關係文書院總第887號政府提案第1756號。

<sup>62</sup> 彭百顯、陳定南、高育仁等59位立委認為採購高性能戰機所需經費，非屬國防緊急設施，不符合特別預算要件，並藉此作為申請釋憲之案例之一，最終促成大法官釋字第463號。

算的方式支付購機費用，惟原本預計以融資支應的部分在審議時，許多立委認為應該再行研究，以致後來部分經費另以預算法第75條第1款「國防緊急設施或戰爭」<sup>63</sup>提起特別預算作為採購高性能戰機的經費，共編列歲出預算3,022億1,000萬元，通過3,007億1,000萬元<sup>64</sup>，並以公債及賒借收入支應。

本特別預算的法源為預算法第75條第1款，且係為了購置軍事武器而設，就本文之判斷標準應直接歸類為「國防緊急設施或戰爭」。不過，本特別預算是否應以特別預算的形式編列，在大法官釋字第463號立法院議案關係文書中，彭百顯、陳定南、高育仁等人有不同意見，他們認為採購高性能戰機所需之經費，既然在82年度已使用總預算追加（減）預算案的方式送審，便是承認該項採購案非屬國防緊急設施，亦不符合特別預算的要件。

然而，實際上亦不能忽視民國79年中央政府因輿論壓力首次編足了《憲法》第164條規定的15%教科文預算（邱品雅，2020:40-41）這項要素。隨著民眾對教科文預算重視的提升，中央政府在編列教科文以外的預算時，需考量到《憲法》第164條之規範，在此情況下，為了避免年度總預算數額過於龐大，在不得已的情況下，若以特別預算作為替代的彈性措施仍屬合理。

## 貳、國家經濟上之重大變故

本文對於「國家經濟上重大變故」之判斷標準為「是否出現經濟蕭條或重大經濟損失」，且就本文第二章第二節對經濟蕭條所設定的判斷標準而言，特別預算的前一年與當年或當年與後一年之經濟成長率可能會出現至少2%的下降幅度，以下將與國家經濟相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。

### 一、62至64年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算

民國50年代在李國鼎等人的引領下，臺灣在經貿發展上開啟出口導向時

<sup>63</sup> 參立法院公報處，1993，《立法院公報》，82卷49期，頁265，臺北：立法院。

<sup>64</sup> 參立法院公報處，1993，《立法院公報》，82卷52期，頁366，臺北：立法院。



期，建造加工出口區、採用積極出口擴張的經貿策略，紡織品、塑膠製品、電子等輕工業的發展更加迅速，連帶帶動技術與資本密集重工業的成長。然而，工業發達使農村人口快速流入城市，再加上農村本身及其所面臨飼料高漲等國際性問題<sup>65</sup>，促使行政院推動農村建設計畫，以挽救農村沒落的頹勢。

除此之外，時任經濟部長的孫運璿在立法院表示因國際情勢演變<sup>66</sup>，雖然我國經濟發展，除農業略為減產外，沒有因此受挫，惟仍需努力維持經濟穩定，以安定人心。作法包含掌握民生必需品及重要生產原料的供求，以及積極推行「加速農村建設重要措施」<sup>67</sup>。於是，在61年度的總預算中，中央政府編列「農業發展補助」，惟因農村建設措施需款甚鉅，非年度預算所能容納，後又依預算法第75條第2款及第5款編列特別預算<sup>68</sup>。

本特別預算含括7項計畫，內容大多是資本支出，包含改善農產運銷制度、加強農村公共投資、加速推廣綜合技術栽培、幫助農民建設水利、灌溉道路等基本建設（尤其是防風林和防坡堤）、計畫性提高農民單位面積的產量和分區種植，同時避免生產過剩等問題的發生。

計畫總經費為38億2,000萬元，其中18億為行局專案貸款，20億則以本特別預算編列，並以歲計賸餘支應。

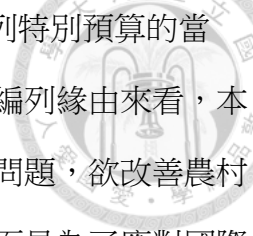
由於本特別預算是按預算法第75條第2款及第5款所編列，故就本文分類規則，直接按其預算法法定事由歸類於「國家經濟重大變故」和「不定期或數年一次之重大政事」類別中，並重複計次。然而，實際上若從本特別預算的編列背景來看，雖然民國62年第一次石油危機確實導致民國63年的經濟成

<sup>65</sup> 農民面臨的問題包含不合理的運銷制度使農民無法獲得合理利潤甚至虧本、颱風和季節性颱風所產生的海水倒灌，使農民蒙受巨大損失、國際農產品價格暴漲，使飼料成本上漲，基於預期心理，農民不願飼養小鴨，取而代之的是鴨蛋流入市場，供過於求的情況，使農業產出的價格持續低迷。

<sup>66</sup> 指民國60年10月聯合國承認中華人民共和國在聯合國的席位。

<sup>67</sup> 1972/10/22，〈主動爭取華僑外人來台投資〉，《聯合報》，02版。

<sup>68</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，62卷20期，頁5，臺北：立法院。



長率較前一年下降10%，但是該次危機發生在10月，故編列特別預算的當下，實未面臨經濟蕭條或國家重大經濟損失的情勢。又就編列緣由來看，本特別預算一方面是為了因應「產業轉型導致的農村沒落」問題，欲改善農村基本建設、推動農業機械化和改進農業生產流程，另一方面是為了應對國際農產品價格暴漲的「經濟問題」，以及因國際政治情勢帶來的「潛在經濟變故之隱憂」，亦未達經濟蕭條或國家重大經濟損失的程度，是否應以「國家經濟重大變故」提起特別預算，有待商榷。

不過，因時代變遷而產生的產業轉型需求，應屬偶發的重大政事，若以預算法第75條第5款「不定期或數年一次之重大政事」此項法定事由編列特別預算亦無不可。

### 參、 重大災變

本文在判斷特別預算是否屬於「重大災變」類別的標準，主要依據「是否出現自然災害或非戰爭之人為災害」，並以「是否出現重大的社會或經濟面損害」為輔助之判斷標準，以下將災害相關特別預算歸入本類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。

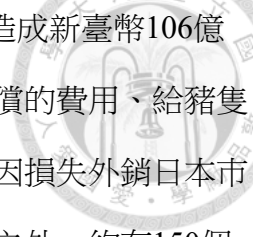
#### 一、 86至88年度口蹄疫危機處理特別預算

民國86年3月，隨著口蹄疫疫情的傳出，行政院隨即成立跨部會危機處理小組，採取一連串的救急措施，其經費以預算法第75條第3款編列特別預算<sup>69</sup>支應之。

為了遏止疫情擴大及減低業者面臨的經濟困境，特別預算內容包含緊急採購疫苗、焚化、掩埋因口蹄疫病死的豬隻、對畜牧業者發放補償費、提供周轉資金等，共編列並通過歲出預算104億8,662萬5,000元，全數以移用以前年度歲計賸餘支應。

---

<sup>69</sup> 參立法院公報處，1997，《立法院公報》，86卷25期，頁321，臺北：立法院。



從編列緣由來看，口蹄疫本身屬於自然災害，又當時造成新臺幣106億元的直接經濟損失，包括處理豬隻屍體的費用、對豬農補償的費用、給豬隻施打疫苗的費用，還有豬價慘跌等。養豬業及相關產業亦因損失外銷日本市場的28萬噸豬肉，中斷每年約16億美金之外銷收入。除此之外，約有150個相關產業受到影響，影響層面十分廣泛<sup>70</sup>。

若對照前一年度（民國85年），臺灣毛豬產值約886億（周榮華，2003）來看，106億元的直接經濟損失即佔了10%以上，且因口蹄疫重創畜產業及關聯產業，畜產結構比從高點35.49%大幅下跌（黃欽榮，1997），是以，本特別預算以預算法第75條第3款編列應屬合理。本文按其法定事由將之歸類在「重大災變」類別之中。

## 肆、不定期或數年一次之重大政事

本文對「不定期或數年一次之重大政事」設立之標準為「不定期、偶發性」，並以是否涉及「重大」公共利益或影響範圍「重大」為輔助判斷標準，以下將與重大政事相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。

### 一、42年度耕者有其田歲入歲出預算

早在民國13年，國父孫中山便提出「耕者有其田」的理想<sup>71</sup>，然而國民政府在中國大陸的後期，因為受到連年戰爭、封建勢力阻撓等影響，遲遲未實現該理想。直至遷臺後，為完成土地改革最後階段的工作<sup>72</sup>，行政院方提議立法院審議、實施耕者有其田條例及公營事業移轉民營條例<sup>73</sup>，並編列3

<sup>70</sup> 參考民國 111 年 7 月行政院農業委員會的動植物疫災災害防救業務計畫 p.4。

<sup>71</sup> 《憲法》第 143 條載明「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則基本國策」。

<sup>72</sup> 當時台灣經濟以農業為主，農民人口占總人口 56%，然而無土地但須仰賴農業為生者，佔全省 70% 的農民。又當時盛行的租佃制度，條件不利於佃農，也不利於農業改革。因此，作為土地改革最後階段工作的「耕者有其田」政策，目標就是要消滅農地的租佃舊制，使耕者有其田，非農作者不得有其田（張英磊，2010:26）。

<sup>73</sup> 依據耕者有其田條例第 15 條訂定「公營事業移轉民營條例」，是為了將公營事業股票用作徵收

億8,925萬9,590元之特別預算，以籌措財源，徵收私有耕地、補償被剝奪土地財產權之地主，使地主與佃農間的租佃關係消滅，實現平均地權，以及達到使農民經濟獨立、移轉地主土地基金來發展工業的目的。由於本特別預算是以秘密會議<sup>74</sup>通過，無法從文件中明確得知提起之法定事由，惟張啟楷（2010:59）指出本特別預算係以當時預算法60條第5款提起。

基於當時地主與佃農的關係係因特定時空背景而生，且其中目的是為了產業轉型這個目標，屬於特定時空背景下發生之偶發事件，且影響範圍遍及整體社會的地主和佃農，故本文將之歸類為「不定期或數年一次之重大政事」是類。

## 二、61年度中央政府償還國家行局墊借款特別預算

本特別預算是為了償還39年度至52年度以平衡預算收支為由，由國庫先後向各行局賒借之款項。由於有多數款項尚未歸還，中央政府依據預算法第57條編列20億8,200萬元之特別預算，並預計在完成法案後以59年度中央政府總決算結果的歷年歲計賸餘一次性地償還賒借款項，以減低國庫資產的負債，使財務結構趨於合理及健全<sup>75</sup>。

張啟楷（2010:59）指出本特別預算係以當時預算法第57條第5款提起，且為我國第一個，也是唯一一次為還債而編列之特別預算，性質上屬於偶發事件，故本文將之歸類於「不定期或數年一次之重大政事」是類。

## 三、64年度中央政府糧食平準基金特別預算

為掌握糧源、穩定糧價，中央政府在民國38年至60年間實施肥料換穀的

---

耕地地價之補償，補償給被剝奪土地財產權之地主，並引導土地資本轉向工業部門，與1990年代受政府再造運動影響、大規模推行的公營事業民營化不同。參張英磊，2010:26；〈第一屆第四次大會第十五次會議紀...〉，（1953-07-14）：〈臺灣省議會史料總庫·公報〉典藏號：002-01-04OA-02-2-01-00178，頁727、728。

<sup>74</sup> 42年6月25日第一屆立法院第11會期第14次秘密會議，參立法院秘書處編印，1953，《立法專刊》，第5輯，頁72，[https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:72\\$72](https://lis.ly.gov.tw/lawscgi/lawsbook?2:1935824453:1:72$72)，2022/7/2。

<sup>75</sup> 參立法院公報處，1971，《立法院公報》，60卷25期，頁1，臺北：立法院。60年4月10日立法院公報新聞稿公新字第629號。



制度，進一步掌握絕大部分的稻米數量，惟55年以後，隨著肥料換穀比率逐年降低，政府能掌握的稻穀數量隨之減少，該制度也在62年度廢止。

民國63年國內稻穀受天災影響導致供應不足，加上中東戰爭引發第一次石油危機，隨著國際油價飆漲，進口糧價和運費也隨之增加。當時國內糧食機構任由糧商從中操縱，獲取暴利，在市場失靈的情況下，政府基於調節民食、平穩糧價、保證農民合理利潤、鼓勵生產等理由，依照預算法第75條，編列「64年度中央政府糧食平準基金特別預算」，以移用年度歲計賸餘為財源，共編列歲出預算30億元<sup>76</sup>，期望能保持合理糧價，防止穀賤傷農，穀貴傷民的情況發生。

由於民國62年10月發生的石油危機確實導致民國63年的經濟成長率較前一年下降10%<sup>77</sup>，短期出現經濟衰退的情況，且本特別預算是為了因應當時糧價暴漲之持續性影響而設，似可歸類至「國家經濟重大變故」中。

與此同時，我國在因應農村沒落的背景下，為了謀求糧食的自給自足，民國61年提出增產糧食10%的政策目標，在做法上除了強化農村生產技術外，設置糧食平準基金也是手段之一<sup>78</sup>。從這個面向來看，糧食平準基金的設置也是因應產業轉型需求之相關機制，又產業轉型屬偶發性重大政事，若將本特別預算歸類在「不定期或數年一次之重大政事」亦非不可，故在本文中，本特別預算如同加速農村建設特別預算在分類上有重複計次的情況。不過本特別預算後改為特種基金，故實質上是否須以特別預算的形式編列，有待商榷。

#### 四、65至67年度興建台灣區南北高速公路第三期特別預算

<sup>76</sup> 參立法院公報處，1974，《立法院公報》，63卷23期，頁22，臺北：立法院。

<sup>77</sup> 民國62年經濟成長為率12.83%，63年歷經第一次石油危機，降至2.67%，至64年回升至6.19%。

<sup>78</sup> 蕭峰雄，1975/1/5，〈國際糧食供給的展覽與我國因應之道下〉，《經濟日報》，02版。



因應臺灣的經濟發展及臺灣南北高速公路持續建設，中央政府基於預算法第75條第5款「不定期或數年一次之重大政事」編列「興建台灣區南北高速公路第三期特別預算」<sup>79</sup>。

第三期的施工範圍是原本應於第二期施工完成之嘉義至臺南段工程、臺中至彰北及新營至臺南段工程（彰北到新營段的工程後來延至第四期辦理），內容包含購地及拆遷補償、建設工程建築和交通管理設施、公路養護等費用。

經費的部分，共編列歲出預算99億7,800萬元，通過94億7,150萬元，以60億餘元之公債及賒借收入（包含發行建設公債、國外借款收入）和34億餘元移用以前年度歲計賸餘<sup>80</sup>支應之。

雖然本特別預算欲建造的公共建設工程是承接著第一期和第二期特別預算的工程內容，但可議的是本特別預算的法定事由為「不定期或數年一次之重大政事」，而非如前兩期所使用的「緊急重大工程」法定事由。改變的原因為何，筆者從歷史文件中未能得知，不過既然立法者以「不定期或數年一次之重大政事」編列，按本文分類規則，亦將之歸類於「不定期或數年一次之重大政事」類別。

## 五、79年度中央政府將第一銀行、華南銀行、彰化銀行三家商業銀行部分股權劃分移轉省有特別預算案

民國77年9月臺灣省政府為了籌措公共設施保留地的財源，及導引民間游資投入省營事業，以擴大資本市場，請財政部將其持有的三家商業銀行公股股權，屬於省政府的部分歸還給省政府。中央政府基於政策急迫需求的理由，以預算法第75條第5款「不定期或數年一次之重大政事」提起特別預

<sup>79</sup> 參立法院公報處，1975，《立法院公報》，64卷73期，頁23，臺北：立法院。

<sup>80</sup> 民國64年7月30日總統府公報第2918號。



算，並以財產移轉可得之44億5,626萬元作為預算案之歲入歲出<sup>81</sup>。

本特別預算有其編列之特別時空背景，非經常性發生，又按其原本編列之法定事由，本文將之歸類於「不定期或數年一次之重大政事」之中。

## 六、80至81年度戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算

國民政府遷臺後，中央政府制定了不少收復中國大陸的計畫及相應的獎勵措施，戰士授田憑據<sup>82</sup>（又稱戰士授田證）即為一例。然而，隨著時空移轉、反攻大陸希望逐漸渺茫，政府欲收回原先作為獎勵的戰士授田憑據，改配發補償金<sup>83</sup>，故以預算法第75第5款編列特別預算<sup>84</sup>。

本特別預算均以以前年度歲計賸餘支應，共編列歲出預算882億7,478萬7,000元，其中包含戰士授田憑證處理條例第3條第1項但書所定補償金上限880億加上作業費2億7,478萬7,000元，最終通過882億元，作為給予作戰受傷或被汙蔑為匪諜的老兵或其家屬之補償金<sup>85</sup>。

本特別預算因中華民國政府撤守臺灣，而有其特定時空背景，又本文依據其原先的法源依據作為本文的分類依據，而將之歸類為「不定期或數年一次之重大政事」。

## 七、86至94年度國軍老舊眷村改建特別預算

基於加速改建國軍老舊眷村、都市更新及照顧中低收入戶等理由，中央政府於民國86年以國軍老舊眷村改建條例第9條第1項<sup>86</sup>和預算法第75條第5

<sup>81</sup> 79年度中央政府將第一銀行、華南銀行、彰化銀行三家商業銀行部分股權劃分移轉省有特別預算案、中央政府將第一銀行、華南銀行、彰化銀行三家商業銀行部分股權劃分移轉省有特別決算審核報告、處理彰化、第一、華南等三家商業銀行股票案感言(中華民國財政部，1992，《財政部史實紀要》(第二冊)，臺北：中華民國財政部。)

<sup>82</sup> 戰士授田憑據是依據《反共抗俄戰士授田條例》訂定，該憑證優先發給服役滿兩年以上戰士或遺眷，待光復中國後再配發土地授田。

<sup>83</sup> 參考戰士授田憑證處理條例第1條及第2條。

<sup>84</sup> 參立法院公報處，1990，《立法院公報》，79卷89期，頁17，臺北：立法院。

<sup>85</sup> 民國79年11月30日總統府公報第5335號。

<sup>86</sup> 國軍老舊眷村改建條例第9條第1項：「本條例計畫辦理改建之國有老舊眷村土地處分收支，循特別預算程序辦理；歲入按行政院核定眷村土地當期公告土地現值作價之收入編列；歲出之編列除原眷戶之補助購宅款外，其餘部分為改建基金。」



款「不定期或數年一次之重大政事」提起特別預算，並以財產收入做為財源，支應土地處理相關作業費用、補助原眷戶購屋的費用等，編列並通過歲出預算5,166億1,907萬3,000元<sup>87</sup>。

雖然都市更新、照顧中低收入戶實非偶發性事件，惟當時立法者既以預算法第75條第5款提起本特別預算，故本文按分類規則將之歸類為「不定期或數年一次之重大政事」，惟實質上此類「可預見」且應進行事先規劃之業務是否須以特別預算編列，尚有討論的空間。

## 八、87至89年度立法院新院址興建計畫工程特別預算

有鑑於立法院向臺北市政府租賃的租期即將屆滿，加上修憲後立委人數大幅增加及需要連續性支出經費之故，立法院遷建案自民國79年起不斷被討論，直到81年立法院確定遷建的地址，行政院於民國86年以預算法第75條第5款「不定期或數年一次之重大政事」編列特別預算<sup>88</sup>，並送立法院審議，以公債及賒借收入241億4,826萬1,000元<sup>89</sup>支應購置土地及營建等費用。

然而，本特別預算除了審議時受到民眾質疑準備不足、浪費公帑以外，後續因原定遷址地點變更為舊空軍總部現址，以至於遲遲未辦理遷建，而保留原先所有編列的預算數額。

政府機關變更辦公場所雖可預見房屋租賃期滿之日，非屬偶發事件，惟當時立法者既以預算法第75條第5款提起本特別預算，故本文將之歸類為「不定期或數年一次之重大政事」。不過，本特別預算內容因實際上屬於「可預見」，是否須以特別預算編列仍有所疑慮。

## 伍、緊急重大工程

「緊急重大工程」在本文之判斷標準很單純，即特別預算內容是否與「公共

<sup>87</sup> 參中央政府國軍老舊眷村改建特別決算審核報告。另參立法院公報處，1997，《立法院公報》，86卷30期，頁350，臺北：立法院。

<sup>88</sup> 參立法院公報處，1997，《立法院公報》，86卷19期，頁283，臺北：立法院。

<sup>89</sup> 88年6月2日總統府公報第6279號，頁15。



工程」相關，以下將工程相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。



### 一、44年度至53年度石門水庫建設計畫繼續經費特別預算

石門水庫是大漢溪、新店溪、基隆河的匯聚之處，每逢颱風往往因為上游山區地勢陡峻和逕流集中，導致臺北地區排水困難、氾濫成災，加上戰後人口快速增加，有糧食增產之需求<sup>90</sup>，以及民國42和43年連兩年嚴重枯旱，行政院配合「經濟建設四年計畫（1953年至1968年）」，於民國43年5月指示經濟部成立「石門水庫設計委員會」，對石門水庫進行研究，並提出石門水庫工程定案計畫報告。又在民國45年7月成立「石門水庫建設委員會」<sup>91</sup>，作為第一階段整治計畫的基礎，該委員會同時也是臺灣第一個多目標<sup>92</sup>水資源綜合規畫的執行機關。

整個工程從民國45年7月開始興建到53年6月完工，工程定案計畫中列出的開發總成本估計為8億5,413萬3,000元，其中6億2,207萬1,000元以新臺幣計，其餘為美援經費<sup>93</sup>，內容涵括建造水庫、大壩、溢道、抽水站、電廠和施工期內的導水工程等。

最終，本特別預算建設總經費約為34億1,086萬1,454元，又張啟楷（2010:59）指出係以當時預算法第57條提起。儘管文件未載明法定事由，由於本特別預算涉及治水之基礎建設，故將之分類於「緊急重大工程」之中。

<sup>90</sup> 當時臺灣約有 70% 的人士務農維生，經濟上仍以農業為基礎，外銷貨物亦以農產品為主，故發展農業灌溉與水力，是石門水庫計畫的原動力。（參蘇雲青，1953/5/11，〈積極籌建中的石門水庫四年經建計畫的起程碑〉，《聯合報》，04 版）

<sup>91</sup> 參考經濟部水利署北區水資源局，機關沿革，經濟部水利署北區水資源局網頁，<https://www.wranb.gov.tw/3452/3453/34577983/7983/>，2022/7/11。

<sup>92</sup> 目標包含避免淡水河沿岸低地(含臺北市區)發生洪水災害、桃園臺地市鎮居民日常用水、桃園臺地及其他地區稻田灌溉、減少河流下輸泥沙及增加水庫內航運便利性等。

<sup>93</sup> 〈石門水庫工程定案計畫報告〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-010807-00001-010、〈石門水庫工程定案計畫報告〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-010807-00001-011。



## 二、60至66年度中央政府興建台灣區南北高速公路第一期特別預算 (包含特別預算之追加減預算)

民國60年，臺灣進入第五期四年經濟建設計畫的第三年，配合聯合國第二個發展十年計畫（1971年至1980年發展計畫），中央政府著手擬訂十年長期發展計畫<sup>94</sup>。經盤點後，發現我國公共設施落後甚多，因此，中央政府預計分四期興建臺灣區南北高速公路<sup>95</sup>。該項建設也被列入時任行政院長的蔣經國先生於民國63年為因應第一次石油危機而推動的十大建設之一。

第一期施工路段為基隆至楊梅段，本特別預算在民國59年甫提出時編列新臺幣59億元的預算，惟經立法院第46會期審議後，僅通過內湖至楊梅路段的50億5,000萬元預算，並表示基隆至內湖段工程需重新勘查。後來，行政院在民國60年完成勘查，並編制特別預算修正案，將預算歲出總額修正為56億元預算，並於第48會期通過，其中歲入來源<sup>96</sup>之一的公債及賒借收入為35億餘元。

本特別預算的內容包含籌備建設經費、基隆-內湖段、內湖-臺北段、臺北-三重段等路段規劃設計、購地及拆遷補償等。

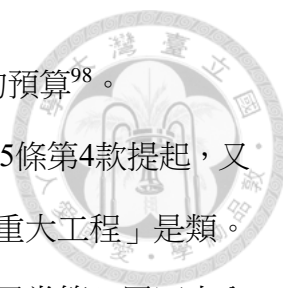
然而，當工程進行到一半時，為了因應中間各路段工程計畫的調整，以及配合國外借款期間，導致原先的設計已不符合實際需要，因此，中央政府再提出特別預算修正案（後正名為追加預算）。修正後的歲出及歲入預算數額為61億177萬元，其中公債及賒借收入從原先的35億餘元減列為28億<sup>97</sup>，

<sup>94</sup> 王作榮，1971/1/1，〈決定未來經濟發展的四大因素〉，《經濟日報慶祝中華民國開國六十年紀念特刊》，09版。

<sup>95</sup> 全長計373公里，路段從基隆到高雄鳳山。

<sup>96</sup> 本特別預算歲入來源包含規費收入、捐獻及贈與收入、移用以前年度歲計賸餘、公債及賒借收入，公債及賒借收入包含土地債券收入、建設公債收入、亞洲開發銀行借款收入及日本協力基金借款收入。

<sup>97</sup> 修正案之歲出債務支出由9億餘元調整至8億餘元，減列原因包含土地債券因購地零星業主請求免予搭發、亞洲開發銀行借款需開國際標，但是臺北楊梅段工程多本國廠商得標，借款未達預定數額故減列。追加增列部分則為移用其他年度歲計賸餘及規費收入。



加上追加預算數額26億3,000萬元，共通過87億3,177萬元的預算<sup>98</sup>。

張啟楷（2010:59）指出本特別預算係依當時預算法第75條第4款提起，又因本特別預算內容為公共工程，故本文將之歸類為「緊急重大工程」是類。若細究本特別預算是否應以特別預算編列，可以從中國國民黨第10屆四中全會中得到答案。該會議指出光是計算十大建設在今後五年內所需的投資金額，粗估將達2千億元以上<sup>99</sup>。考量到巨額資金的籌集，以及避免在當時物價大幅波動時期，加劇物價上漲的問題，立法者得以特別預算方式編列本特別預算所需的支出，做為因應龐大支出的方法。

### 三、63至68年度中央政府興建台灣區南北高速公路第二期特別預算 （含第1次及第2次特別預算之追加減預算）

中央政府興建台灣區南北高速公路第二期特別預算是基於預算法第75條第4款「緊急重大工程」<sup>100</sup>所編列的特別預算。承接著第一期的計畫，持續建造楊梅至新竹路段及臺南至鳳山路段的工程，另外，為了配合臺中港之興建，將新竹至臺中路段提前至本期興建<sup>101</sup>。本特別預算的內容包含各路段的工程建設及規劃、購地及拆遷補償、籌辦第一期與本期的路段交通管理與道路養護必要設施等項目。

所需資金，以汽車燃料使用費收入、第一期工程完工路段公路受益費收入、發行建設公債收入（估45億元）及移用以前年度歲計賸餘支應，而不再舉外債，共編列108億元的歲入及歲出預算總額<sup>102</sup>。又第一次追加之歲入及歲出預算數額為81億7,300萬元<sup>103</sup>。第二次再追加了41億元，總計本特別預

<sup>98</sup> 參立法院公報處，1975，《立法院公報》，64卷57期，頁36，臺北：立法院。

<sup>99</sup> 1973/11/17，〈對執政黨四中全會財經提示重點的意見〉，《經濟日報》，02版。

<sup>100</sup> 立法院公報處，1973，《立法院公報》，62卷94期，頁8，臺北：立法院。

<sup>101</sup> 原屬第二期的嘉義臺南段延到第三期。

<sup>102</sup> 立法院公報處，1973，《立法院公報》，62卷94期，頁6，臺北：立法院。

<sup>103</sup> 64年7月30日政府公報第2918號。

算之歲入及歲出預算總額為230億182萬元<sup>104</sup>，其中以債務支應者，包含建設公債收入118億元，國外借款收入11億4,000萬元。

本特別預算如同前一期的特別預算，內容均涉及公共工程，且係依據預算法第75條第4款之法定事由編列，故將之歸類於「緊急重大工程」是類。

#### 四、65至68年度興建台灣區南北高速公路第四期特別預算

在台灣區南北高速公路第一期至第三期計畫如火如荼進行的同時，中央政府為支應彰化至新營路段的高速公路及該路段交通管理和養護設施之興建經費，以預算法第75條第4款<sup>105</sup>提起第四期特別預算。原先編列歲出預算78億2,200萬，後經立法院減列，通過76億8,500萬元，由規費收入、公債及賒借收入等支應之。

本特別預算內容屬公共工程，且其法源為預算法75條第4款，故將之歸類於「緊急重大工程」。

#### 五、76至78年度興建臺灣北部區域第二高速公路第一期工程特別預算

民國50年代至80年代期間，尤其是民國76年解嚴後，我國經濟快速發展，公路交通發達及民眾車輛持有率的上升<sup>106</sup>促使中央政府加快建設公共基礎設施的腳步，因此臺灣北部區域第二高速公路（下稱北二高）被時任行政院院長的俞國華納入國家建設六年計畫（下稱六年國建）的十四大建設之中。

本特別預算以預算法第75條第4款為法源，欲在汐止至新竹分段興建高速公路及相關公路管理措施，共編列歲出預算323億9,155萬5,000元<sup>107</sup>，審議

<sup>104</sup> 64年7月30日政府公報第3378號。

<sup>105</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，65卷5期，頁6，臺北：立法院。

<sup>106</sup> 參立法院公報處，1987，《立法院公報》，76卷41期，頁127，臺北：立法院。

<sup>107</sup> 中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路建設公債發行條例第2條載明公債發行，最高額度為新臺幣500億。



通過320億8,155萬5,000元<sup>108</sup>，並以公債及賒借收入支應之。

由於本特別預算內容涉及公共工程，且係依據預算法第75條第4款編列，故歸類為「緊急重大工程」。

## 六、79至81年度興建臺灣北部區域第二高速公路第二期工程特別預算(含追加預算)

接續北二高第一期計畫，第二期計畫的工程是從中山高速公路（下稱中山高）汐止段分出，再於新竹科學園區以南連接回中山高，並在木柵及鶯歌附近興建臺北聯絡線及內環線。本特別預算以預算法第75條第4款提起，編列並通過歲出預算959億2,633萬4,000元，並以公路受益費、服務收入、公債收入支應，其中公債收入為683億9,433萬4,000元<sup>109</sup>。

然而，在興建的過程中，正值我國社會轉型之際，在土地徵收時面臨考驗，使得工程延宕、原本編列的預算不敷使用，故又再追加了487億4,529萬5,000元<sup>110</sup>之歲出預算，全數以公債及賒借收入支應。

因本特別預算內容涉及公共工程，且是依據預算法75條第4款編列，故歸類為「緊急重大工程」。

## 七、81至82年度興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算(含追加預算)

為了因應臺灣經濟快速發展，民國80年代初期政府推動六年國建，惟考量到政府的財政負擔能力和工程的急迫性，中央政府針對其中六項重大交通建設計畫<sup>111</sup>以預算法第75條第4款「緊急重大工程」<sup>112</sup>編列「81至82年度

<sup>108</sup> 參立法院公報處，1987，《立法院公報》，76卷4期，頁111，臺北：立法院。

<sup>109</sup> 參立法院公報處，1990，《立法院公報》，79卷69期，頁51，臺北：立法院。

<sup>110</sup> 參立法院公報處，1992，《立法院公報》，81卷53期，頁295，臺北：立法院。

<sup>111</sup> 第一期工程包含「西部濱海快速公路工程計畫」、「臺灣地區西部走廊東西向快速公路建設計畫」、「臺北都會區大眾捷運系統建設計畫」、「第二高速公路後續建設計畫」、「臺灣西部走廊高速公路建設計畫」及「中山高速公路東湖五股段高架拓寬工程」。

<sup>112</sup> 參立法院公報處，1991，《立法院公報》，80卷46期，頁26，臺北：立法院。

興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算」。本特別預算編列並通過歲出及歲入預算各1,563億4,150萬2,000元，其中公債及賒借收入佔1,394億餘元。

又為了提早動工第二高速公路後續計畫中附帶決議的「臺南環線」，依照預算法第71條第3款追加了169億4,230萬9,000元的歲出預算，並全數以公債及賒借收入支應<sup>113</sup>。原編列之歲出預算數加上追加預算的歲出預算數額後，歲出預算總額為1,732億8,381萬1,000元，惟後續又減免了152億4,828萬5,000元<sup>114</sup>。

由於本特別預算內容涉及公共工程，且是以預算法第75條第4款為法源，故本文將之歸類為「緊急重大工程」。然而，實際上這種應事先訂定施政計畫的重大交通工程建設是否應以特別預算提起，時任立法委員的彭百顯等人持不同看法。在大法官釋字第463號立法院議案關係文書中，他們指出民國80年度以前與中央政府相關的重大交通建設經費，除了北二高是全部以特別預算案的方式送立法院審議外，其他多編列於「總預算案」之中，惟自81年度以後，包含中央政府興建重大交通建設第一、二期工程特別預算及追加預算等重大交通建設所需的經費改以特別預算案的方式編製送審。他們認為這樣的轉變是行政院為了支應各項經費需求，濫用特別預算名目的表現。

邱品雅（2020:40-41）的研究得為前述現象提供解釋，她發現民國80年代特別預算與追加預算大幅增加，是因中央政府受限於《憲法》教科文經費下限的規定，尤其民國80年至82年受到社會輿論壓力的影響，需編列符合一定比例的教科文預算，又為了避免政府財政無法負荷，導致需以特別預算編列其他項目預算的情況。在此基礎之上，本文對於立法者選擇以特別預算編列公共工程相關預算予以尊重。

## 八、83至84年度興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算（含追

<sup>113</sup> 參立法院公報處，1992，《立法院公報》，81卷53期，頁32，臺北：立法院。

<sup>114</sup> 參立法院公報處，1973，《立法院公報》，84卷33期，頁112-113，臺北：立法院。



加預算)

為改善西部交通和因應臺北都會區的發展，第二期工程計畫接續第一期工程計畫的內容，並依循第一期特別預算的體例<sup>115</sup>，以預算法第75條第4款「緊急重大工程」編列歲出預算3,617億9,797萬2,000元，且全數以公債及賒借收入支應，最終通過2,540億9,761萬7,000元，然而後續因計畫調整，追減為1,703億9,605萬9,000元<sup>116</sup>。

由於本特別預算係依據預算法第75條第4款編列，且內容延續前一期與公共工程相關的計畫內容，依本文之歸類原則將之歸類為「緊急重大工程」。至於本特別預算是否應以特別預算的形式編列，就內容來看，此種應事先訂定施政計畫的重大交通工程建設應非屬緊急或難以預見，而不符合編列特別預算的要件，惟因本特別預算所需經費亦龐大，約占總預算 8%，加上當時仍受《憲法》第164條規定限制，故以特別預算編列尚屬合理。

## 九、85至86年度興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算

第三期工程計畫在前兩期計畫的基礎之上，增加高雄捷運紅、橘線路網和臺北捷運新莊和蘆洲支線計畫，中央政府並以預算法第75條第4款，編列1,700億767萬7,000元的特別預算，最終通過1,664億4,927萬5,000元<sup>117</sup>，且全數以公債及賒借收入為財源。

第三期特別預算與前兩期一樣均與公共工程相關，且係依據預算法第75條第4款編列，故本文將之歸類為「緊急重大工程」。惟此種得事先訂定施政計畫的重大交通工程建設就內容而論，實非屬緊急或難以預見，而與特別預算編列要件不符，不過考量到本特別預算所需經費亦龐大，約占總預算 7%，加上當時預算編列仍受限於《憲法》第164條規定，本文對於立法者選

<sup>115</sup> 參立法院公報處，1993，《立法院公報》，82卷49期，頁37，臺北：立法院。立法院公報處，1995，《立法院公報》，84卷33期，頁113，臺北：立法院。

<sup>116</sup> 84年6月15日華總(一)義字4020號。

<sup>117</sup> 參立法院公報處，1995，《立法院公報》，84卷26期，頁118，臺北：立法院。





擇以特別預算的方式編列予以尊重。

## 陸、小結

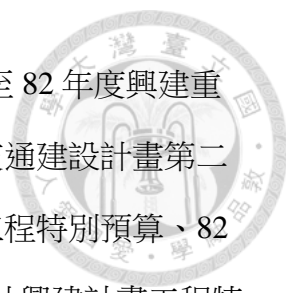
89 年度以前，中央政府共編列了 26 件中央政府特別預算，惟因「糧食平準基金特別預算」與「加速農村建設特別預算」得歸類為不同法定事由，最終屬於國防緊急設施或戰爭者 7 件（佔 25%）、國家經濟重大變故 2 件（佔 7%）、重大災變 1 件（佔 4%）、不定期或數年一次之重大政事 9 件（佔 32%）、緊急重大工程 9 件（佔 32%）。

從分類的比例來看，以「國防緊急設施或戰爭」、「不定期或數年一次之重大政事」、「緊急重大工程」等法定事由所編列的特別預算遠多過另外兩者。這樣的結果，與我國地域、政治與經濟發展有很大相關，而「不定期或數年一次之重大政事」和「緊急重大工程」從字面上來看，雖然因為要件上包含較多不確定法律概念，認定上較為寬鬆，以至於含括較多的特別預算，惟仍需考量到《憲法》第 164 條教科文經費限制對於預算編列方式選擇上的影響，故當時以特別預算編列教科文以外之相關預算似可認為是不得以而為之的選項。

就分類依據而論，在本節開頭，有提及若該特別預算是以預算法法定事由作為法源依據者，將直接歸屬於該分類，而 89 年度以前特別預算多能從文獻中找到其預算法的法定事由依據。儘管仍有特別預算另外制定特別法做為執行的依據，如國防臨時特別稅捐徵收條例、耕者有其田條例、戰士授田憑證處理條例等，惟在民國 85 年公債法制定後，未出現另外制定特別條例以排除公債法債務上限的特別預算。不過，較有疑慮的是興建台灣區南北高速公路特別預算雖編列了四期的特別預算，但是第三期與其他期的法定事由卻不相同，如此，不禁讓人感到疑慮立法者在選用法定事由時，是否未事先進行規劃、不夠縝密。

從特別預算的財源來看，89 年度以前的特別預算有較多元的歲入來源，有以出售國有財產收入、訂貨收入、國防特別捐、專賣收入、以前年度歲計贖餘等支應者，全數以公債或賒借收入支應者僅 6 件，佔 89 年度以前特別預算總數





23%，包含 76 至 78 年度興建北二高第一期工程特別預算、81 至 82 年度興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算、83 至 84 年度興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算、85 至 86 年度興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算、82 至 90 年度採購高性能戰機特別預算、87 至 89 年度立法院新院址興建計畫工程特別預算。又就特別預算的內容來看，多係針對公共基礎建設（資本支出）進行舉債，與黃金法則的精神較為相近。

綜上，從歸類 89 年度以前各特別預算所得出的結果，與下一節歸類 90 年度以後特別預算所得出的結果，究竟有何不同，本文將在本章第三節做一討論。

## 第二節 民國90至111年度之特別預算

本節依據預算法修法後的四款法定事由對90至111年度之特別預算進行分類，發現可歸屬於國防緊急設施或戰爭者2件、國家經濟重大變故9件、重大災變5件、不定期或數年一次之重大政事11件（見表3-2）。

以下將比照前一節的規則，把可得知預算法法定事由者，歸類為該法定事由分類，若無法得知，則透過特別預算編列背景、內容、及規模等資訊，加以分類。較可惜的是，90至111年度特別預算僅少數有在相關立法文件中提及預算法法定事由，故多需藉由立法院會議紀錄或其他歷史文件分析特定特別預算的特質，再加以歸類。

表 3-2 90 年度以後特別預算之分類

年度	名稱	法源依據	本文分類
109-115	中央政府新式戰機採購特別預算	1.新式戰機採購特別條例 2.審議過程提及預算法第 83 條第 1 款	國防緊急設施或戰爭
111-115	中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算	1.海空戰力提升計畫採購特別條例 2.審議過程提及預算法第 83 條第 1 款	

93	93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	擴大公共建設投資特別條例	國家經濟重大變故
94	94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		
95	95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		
96	96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		
97	97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本 <sup>118</sup>		
98	98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算	振興經濟消費券發放特別條例	國家經濟重大變故
98	98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	1. 振興經濟擴大公共建設特別條例	
99	99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	2. 特別條例中提及預算法第 83 條	
100	100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	1. 振興經濟擴大公共建設特別條例 2. 曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例 3. 特別條例中提及預算法第 83 條	
90	中央政府 921 震災災後重建特別預算	九二一震災重建暫行條例	重大災變
90	中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算		
92-93	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例	
98-101	莫拉克颱風災後重建特別預算	莫拉克颱風災後重建特別條例	
109-111	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	
91-94	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	基隆河流域整治特別條例	不定期或數年一次之重大政事
95-96	中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算	水患治理特別條例	
97-99	中央政府易淹水地區水患治理計畫		

<sup>118</sup> 同註 22。

	第二期特別預算		
100-102	中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算		
95-97	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算	石門水庫及其集水區整治特別條例	
98-100	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算		
103-104	中央政府流域綜合治理計畫第一期特別預算	流域綜合治理特別條例	
105-106	中央政府流域綜合治理計畫第二期特別預算		
107-108	中央政府流域綜合治理計畫第三期特別預算	振興經濟擴大公共建設特別條例、曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例	
106-107	前瞻基礎建設計畫第一期特別預算	1. 前瞻基礎建設特別條例 2. 國發會新聞稿稱屬於「不定期或數年一次之重大政事」	
108-109	前瞻基礎建設計畫第二期特別預算		
110-111	前瞻基礎建設計畫第三期特別預算		

資料來源:筆者自行整理。

## 壹、國防緊急設施或戰爭

本文在第二章第二節對於「國防緊急設施或戰爭」設定的分類標準為是否「與國防軍事」相關，以下將國防相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析歸類為本法定事由是否有不合理之處。

### 一、109 年度至 115 年度中央政府新式戰機採購特別預算

我國因歷史及地理位置特殊，常受到國際情勢（尤其亞太區域）、鄰國軍機擾臺等威脅，又因我國為海島型國家，空中防禦的預警時間有限，在策略上以快速反應為主，然而根據我國國防部判斷，現有空軍機隊將在 116 年逐漸喪失優勢，因此，中央政府以最小成本和最快方式為考量，於 109 年度編列「109 至 115 年度中央政府新式戰機採購特別預算」（下稱新式戰機特別預算），購買高性能戰機，以提升我國軍備力量，確保國家安全及區域



和平。

本特別預算是基於「新式戰機採購特別條例」提起，該條例第 1 條即明示本特別預算是為了「因應敵情威脅與迫切之國防需要」。較特別的是，在審議過程中，提及了本特別預算係依預算法第 83 條第 1 款法定事由所編列<sup>119</sup>。

新式戰機特別預算之編列內容主要有兩部分，一為美國提供之美軍售發價書（LOA）項目，如我國預計於民國 109 至 115 年籌購的 66 架 F-16V（BLOCK70）型戰機與其相關軟硬體支援系統及系統研發等，另一部分是國內配合款，包含訓練計劃、專案管理、派員出國計畫及國內報關、運載國外裝備等費用。

預算編列上，新式戰機採購特別條例第 4 條載明特別預算的經費上限為新臺幣 2,500 億元，並以移用以前年度歲計賸餘或舉債收入為其財源，且經費編制上「不會受到預算法第 23 條不得充經常支出規定的限制」。每年度舉借債務之額度，亦「不受公債法第 5 條第 7 項規定之限制」。歲出預算共編列新臺幣 2,472 億元，全用於國防支出，並以同額通過特別預算，因未編列歲入，財源分配預計以移用以前年度歲計賸餘新臺幣 150 億元及舉借債務新臺幣 2,322 億元支應，不過截至 110 年度，就年度總決算審核報告所載，歲出預算所需財源，先由「國庫統籌調度」<sup>120</sup>支應。

由於本特別預算不論在編列背景或內容均與國防相關，且審議過程中亦提及預算法第 83 條第 1 條，本文將之歸類為「國防緊急設施或戰爭」。

然而，實際上因民國 86 年以後已無《憲法》第 164 條限制，像這樣可以預

<sup>119</sup> 參張家瑜、鄭傑珊，2020，〈中央政府新式戰機採購特別預算案籌編及審議情形〉，《主計月刊》，771:52。相較於 90 年度以後其他特別預算，此舉值得予以鼓勵。

<sup>120</sup> 我國國防部主計局歲計處處長李建達民國 108 年受訪時表示，由於同時期還有前瞻基礎建設計畫特別預算須執行，在民國 115 年 F16V 交機以前，中央政府年度舉債金額會統一由財政部統籌調度。又經過財政部計算，中央政府舉債空間尚有 1.6 兆元，戰機之採購應不會排擠到前瞻基礎建設之執行。（林上祚，2019，〈採購 F16 戰機 2500 億編特別預算 政府再開巧門規避《公債法》15%上限〉，風傳媒網站，<https://www.storm.mg/article/1675356?mode=whole>，2022/7/16）



期的戰機採購計畫，似無緊急到需要以特別預算提起，退一步言之，國內配合款中的裝備購置、飛返派員出國計畫等亦均可納入既定之施政計畫，即以年度總預算編列之。

## 二、111 年度至 115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算

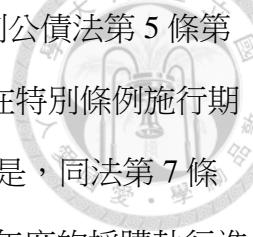
美、中、臺間的關係一直是懸而未決的三角習題，尤其在中國領導人習近平時代來臨後，持續強化促進統一的力道。在外交上，中國不餘遺力地阻斷臺灣與他國間的外交關係，從 107 年的薩爾瓦多、尼加拉瓜、巴拿馬和多米尼加共和國，到 112 年的宏都拉斯<sup>121</sup>。在軍事上，為測試我國預警能力與應對作為，根據《華爾街郵報》統計，111 年共軍至少派出 1732 架次的軍機侵擾臺灣的防空識別區（ADIZ），相比 109 年低於 400 架次、110 年未滿 1000 架次，共軍侵擾臺灣的次數明顯攀升<sup>122</sup>。在這個情勢下，我國編列「111 年度至 115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算」，欲在短期內籌措經費以「國造自製」的方式量產飛彈、艦艇等武器，並將隸屬於海洋委員會的海巡署納入國軍的作戰防衛體系中，還結合了「國防自主」政策，期能達到提升我國整體防衛作戰能力的目標。

海空戰力提升計畫採購特別預算編列的內容包含產製武器裝備、工程建造、後勤支援等費用，以及辦理專案管理及督導履約情形等作業費用。

在海空戰力提升計畫採購特別條例第 6 條載明經費上限為新臺幣 2,400 億元，經費來源為移用以前年度歲計賸餘或舉債收入，且「不會受到預算法

<sup>121</sup> 哥倫比亞艾克斯特納多大學中國研究學者孔天威(David Castrillon-Kerrigan)認為中國對拉丁美洲的投資已轉化為「外交武器」。根據美國和平研究所的數據，民國 94 年至 109 年間，中國在拉丁美洲的投資超過 1300 億美元。雙方間的貿易關係也更緊密，預計到民國 124 年將達到 7,000 億美元。因此，洪都拉斯與中國建交的聲明無論對美國政府或臺灣政府都是打擊。(參 Megan Janetsky and Marlon GonzÁlez. 2023. "Honduras ditching Taiwan raises larger geopolitical concerns." *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/15/china-biden-united-states-geopolitics-honduras-investment-taiwan/557cfb36-c371-11ed-82a7-6a87555c1878\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/15/china-biden-united-states-geopolitics-honduras-investment-taiwan/557cfb36-c371-11ed-82a7-6a87555c1878_story.html))

<sup>122</sup> Lily Kuo and Vic Chiang. 2023. "Taiwan needs more Top Guns as chance of conflict with China grows." *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/01/china-taiwan-military-threat-invasion/>.



第 23 條的限制」。每年度舉借債務之額度，亦「不會受到公債法第 5 條第 7 項規定的限制」，但也敘明中央政府總預算及特別預算在特別條例施行期間的舉債額度，不得超過兩者歲出總額的 15%。較特別的是，同法第 7 條規定，要求國防部應在每年五月底前向立法院提出上一個年度的採購執行進度及下一年度之支出規劃的書面報告。

本特別預算共編列新臺幣 2,372 億 6,999 萬 7,000 元之歲出預算，全用於國防支出，並以 2,369 億 5,999 萬 7,000 元通過特別預算，又因為未編列歲入，全數以舉債收入支應。

本特別預算是基於「海空戰力提升計畫採購特別條例」提起，該條例第 1 條即明示特別預算是為了「因應敵情威脅及迫切之國防需要」所編列，且審議過程中也有提到預算法第 83 條第 1 款<sup>123</sup>，故筆者將本特別預算歸為「國防緊急設施或戰爭」。

然而，實際上本特別預算也有如戰機採購計畫相同的狀況，民國 86 年以後已無《憲法》第 164 條限制，尤其本特別預算涉及自製武器和國防體系轉換，那麼理應先有時程規劃，而非屬突發性的緊急事件。另外，海空戰力提升計畫採購條例第 7 條要求國防部每年須提出書面報告，雖然看似有在把關、管控，然而，如此一來，讓人不禁質疑，中央政府對於國造武器此等重大施政計畫是否有事先進行妥善規畫？

## 貳、國家經濟上之重大變故

本文對於「國家經濟上重大變故」之判斷標準為「是否出現經濟蕭條或重大經濟損失」，且就本文第二章第二節對經濟蕭條所設定的判斷標準而言，特別預算的前一年與當年或當年與後一年之經濟成長率可能會出現至少 2% 的下降幅度，以下將國家經濟相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容

---

<sup>123</sup> 參黃致學，2022，〈海空戰力提升計畫採購特別預算籌編經過〉，《主計季刊》，63(2):11。

與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。



## 一、93年度至97年度<sup>124</sup>分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算

中華民國93年國家建設計畫執行檢討書中載明中央政府為了加速經濟成長、擴大就業，除了落實「挑戰2008：國家發展重點計畫」，還規劃了「新十大建設」（行政院經濟建設委員會，2005:106）。然而，因受限於「財源不足、歲出結構僵化及公債法限制」等挑戰，故接連在93年度至97年度間編列「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算」。

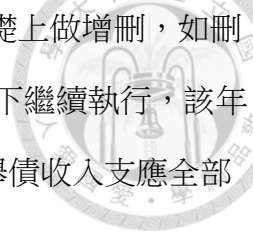
93年度擴大公共建設特別預算之內容包含第三波高速公路及臺灣北中南捷運項下的計畫（見附錄五）。在民國93年6月23日公告的擴大公共建設投資特別條例第5條中敘明，擴大公共建設投資計畫以特別預算方式編列<sup>125</sup>，計畫所需經費上限為新臺幣5,000億元，並依總預算編製及審議的方式「分年辦理」。又若財源來自舉債，不會受到公債法第4條第5項的限制。在該特別預算中，中央政府編列並通過歲出預算365億2,330萬元，其中215億2,330萬元以舉債因應之。

在94年度擴大公共建設特別預算中，增加了「頂尖大學及研究中心」、「國際藝術及流行音樂中心」、「M臺灣計畫」等8個面向，總共編列歲出預算930億9,100萬元，通過904億9,800萬元，舉債數額為754億9,800萬元。

95年度擴大公共建設特別預算的編列內容建立在前一年度特別預算的10大面向基礎之上，僅修改其中的計畫項目，並編列了歲出預算1,007億1,510萬元，最終通過969億9,430萬元，舉債789億9,430萬元。

<sup>124</sup> 在此探討的是97年度修正後版本。

<sup>125</sup> 本特別預算編製「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。



96年度擴大公共建設特別預算<sup>126</sup>同樣在前一年度的基礎上做增刪，如刪除「臺灣博覽會」面向，並將其項下計畫移到其他面向之下繼續執行，該年度編列773億9,350萬元，最終通過758億8,630萬元，並以舉債收入支應全部的費用。

97年度擴大公共建設特別預算在編列過程中，因為受到美國次貸風暴的影響，國際金融市場震盪，我國經濟亦受到衝擊，因此該特別預算內容，除了將「國際藝術及流行音樂中心」更名為「國家歷史及文化中心」，還增加「協助地方公共建設編列」的面向。該面向是依據當時行政院通過「加強地方建設擴大內需方案」而納入，將補助各縣市地方政府的公共建設經費納入「97年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案修正案」中。我國中央政府最終編列歲出預算1,300億9,810萬元，通過1,299億9,800萬元，且全數以舉債支應。

雖然在中華民國93年國家建設計畫執行檢討書中記載了民國93年上半年，全球經濟在美國與中國的帶動下，動能強勁，國內失業情況也持續改善，但由於振興經濟擴大公共建設特別條例第1條敘明是為了「振興經濟」而設（惟就預算書來看，實際上是因為財源不足和受到公債法限制），故本文將本特別預算歸類為「經濟重大變故」。

惟實際上，這些特別預算是否符合特別預算的編列要件，實有疑慮。從我國經濟成長率來看，92年至97年的數據分別為4.22%、6.95%、5.38%、5.77%、6.85%、0.80%，僅97年的經濟成長率較前一年度下降2%以上，又承前所述，民國93年上半年全球經濟動能強勁，故最符合「經濟重大變故」而得編列特別預算者僅有97年金融海嘯發生後提出的97年度擴大公共建設特別預算修正版本。

---

<sup>126</sup> 因95年1月27日公告之水患治理特別條例、石門水庫及其集水區整治特別條例規定，擴大公共建設投資特別條例特別預算需分別支應580億元及120億元作為水患治理與石門水庫及其集水區整治之用，總計共700億元，因此本特別預算經費上限由5,000億改為新臺幣4,300億元。





## 二、 98年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算

民國97年金融海嘯衝擊全球經濟，我國中央政府以振興經濟消費券發放特別條例（下稱消費券特別條例）為基礎，編列「98年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算」（下稱消費券特別預算）。消費券特別條例第1條明示「為振興經濟，提振民間消費及促進國內需求，發放振興經濟消費券，特制定本條例」。

消費券特別預算內容包含媒體宣導、建立消費券諮詢平臺、印製通知單、委託印製消費券<sup>127</sup>及封袋、委託辦理消費券發放等支出費用。

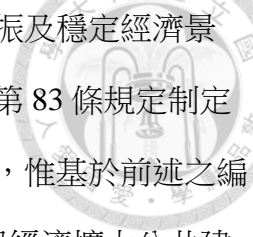
在預算編列上，消費券發放特別條例第4條規定，預算編製「不受預算法第23條不得充經常支出之限制」，且舉債「不會受到公債法第4條第5項有關每年度舉債額度的限制」。針對本特別預算，我國中央政府原編列857餘億元歲出預算，後來通過之預算數為856餘億元，並全以舉債支應，然而就決算審核報告之結果來看，編列本項特別預算對於經濟成長的貢獻並不如預期。

從我國經濟成長率來看，民國96年經濟成長率為6.85%，民國97年受到金融海嘯影響僅剩0.8%，98年更降至-1.61%，除了該特別預算明示是為「振興經濟」而設，在這個時空背景下，若採擴張性支出政策也屬合理，故將本特別預算歸類於「國家經濟重大變故」類別。

## 三、 98年度、99年度、100年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算

為了避免金融海嘯所帶來的經濟影響，我國除了透過發放消費券在短期內刺激消費，中期規劃以擴大公共建設投資的方式，創造第二波振興經濟的效果。民國98年1月23日公布之振興經濟擴大公共建設特別條例第1條

<sup>127</sup> 依據消費券發放特別條例第5條，符合資格的民眾得領取新臺幣3,600元的消費券。



第 1 項即揭露「為振興經濟，有效擴大國內需求……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質，依預算法第 83 條規定制定本條例」。雖然條例中未指出確切的預算法法定事由依據，惟基於前述之編列背景，本文將 98 年度、99 年度、100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算歸類為「國家經濟重大變故」是類。

此三項特別預算以加速推動「愛臺 12 建設」為政策主軸，並在「完善便捷交通網」、「建構安全及防災環境」、「提升文化及生活環境品質」、「強化國家競爭力之基礎建設」、「改善離島交通設施」及「培育優質研發人力，協助安定就學及就業」6 大基礎原則下，選出 20 項指標性的重點建設（詳如附錄四）。

振興經濟擴大公共建設特別條例第 5 條，提及本特別預算的經費上限為新臺幣 5,000 億元，並分年進行審議，且經費編制上「不會受到預算法第 23 條及公債法第 4 條第 5 項的限制」。針對 98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算，行政院編列歲出預算 1,506 億元，後續通過 1,491 億元預算，並全數以舉債收入支應。99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算編列歲出預算 1,922 億元（最終通過 1,910 億元）持續投資公共建設，並配合莫拉克颱風災後復原工作，優先支應與復原工作相關的經費項目，如增加辦理高屏溪水系上游急要段治理工程。財源同樣全數以舉債收入支應。

100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算雖然金融海嘯的影響逐漸淡化，然而歐債危機及新興國家房地產泡沫化使得經濟甦醒趨緩，因此，我國持續採用公共投資的方式，欲激勵民間消費動能。在編列本特別預算前，中央政府公布「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例」<sup>128</sup>，增加有關曾文、南化與烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水的公共

---

<sup>128</sup>曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例第 5 條敘明，中央政府辦理該條例各項



建設計畫，因此除了原先 20 項公共建設以外，又增加南部治水工程，共編列歲出預算 1,597 億元，最終通過 1,589 億元。

擴大公共建設同消費券都是因應金融海嘯的刺激經濟方案，從我國經濟成長率來看，民國 97 年和 98 年受到金融海嘯影響，經濟成長率分別為 0.8%、-1.61%，確實需要提振經濟，故編列 98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算尚屬合理。惟 99 年度及 100 年度的振興經濟擴大公共建設特別預算中，納入的自來水系統增（擴）建、淤積處理、新水源開發等工程，即便算是公共工程，就長期來看，仍應回歸至年度總預算做一通盤規畫較為妥適。

### 參、重大災變

本文對「重大災變」設立之主要判斷標準為「是否出現自然災害或非戰爭之人為災害」，並以「是否出現重大的社會或經濟面損害」為輔助之判斷標準，以下將災害相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容及規模，並分析以此事由分類之合理性：

#### 一、90 年度中央政府 921 震災災後重建特別預算及其第二期特別預算

民國 88 年 9 月 21 日發生集集大地震，導致 2 千多人罹難、29 人失蹤、1 萬餘人受傷，以及 5 萬多棟房屋倒塌，是臺灣戰後最嚴重的自然災害。為了因應災害帶來之損害，中央政府特別編列「90 年度九二一震災災後重建特別預算（下稱九二一特別預算）及其第二期特別預算」。

雖然我國截至 89 年底已編列 1,061 億預算，作為慰助金、房屋租金補貼、重建區緊急救援及搶救等事項之用，惟後續的重建工作，礙於國家財政困難及公債法限制，難以籌措財源，因此，本特別預算的內容主要著重災後

---

計畫所需經費以新臺幣 540 億元為原則。



重建和復原工作，其中包含重建宣導、災後校園建物安全補強與復建、補足教學設備、災後社教機構復建、農業委員會辦理農業產業重建、水土保持設施重建以及建置九二一地震數位影音資料庫等。

在預算編列上，「九二一震災重建暫行條例」（下稱九二一暫行條例）第69條第2項明定，災區復建的1,000億元經費，應循特別預算程序辦理，並排除預算法及公債法之限制。九二一震災災後重建特別預算第一期編列727億5,879萬元之歲出預算，實際僅執行711億元，第二期編列、通過、執行272億元預算，又兩期全數均以發行公債及借款因應，惟根據審計部的特別決算審核報告，本特別預算在計畫執行率上有極大改善空間。

由於本特別預算內容涉及天然災害，加上當時經濟損失達新臺幣3,600多億元<sup>129</sup>，故將之歸類為「重大災變」相關特別預算。

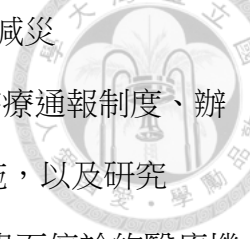
## 二、92年度至93年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算

民國91年嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, 下稱SARS）<sup>130</sup>肆虐全球，國內亦於隔年三月出現第一個可能病例。然而，在病毒入侵之初，防治方法未明，加上臺灣非世界衛生組織的一員，無法及時獲得防疫資訊，導致社會上瀰漫著不安的氛圍，四月中和平醫院的封院更使人民對於死亡的恐慌蔓延，因此，同年5月中央政府制定嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例（下稱嚴重急性呼吸道症候群暫行條例），第1條即載明「為有效防治嚴重急性呼吸道症候群，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，特制定本條例」。

本特別預算編列內容涉及21項計畫、15個政府機關，經費使用可分

<sup>129</sup> 林信男，2022，〈當年921震掉3600億經濟損失！4大天災年奪近萬人命，1錯誤觀念恐使全球災難更頻繁〉，《今周刊》。

<sup>130</sup> 根據世界衛生組織統計，至2003年12月31日，全球共發現8096例病例，774例死亡，而臺灣SARS PCR或抗體檢測呈陽性之病例數為346人，死亡人數73人。



為疾病防治及紓困兩大類。防疫經費包含建立有助於未來減災（mitigation）、整備（preparedness）的防疫預警體系及醫療通報制度、辦理強制隔離與治療、徵用防疫設施等應變（response）措施，以及研究 SARS 的藥物與疫苗開發等經費，還需要補償因為收治病患而停診的醫療機構。至於紓困的部分，則如補貼遊覽車、計程車、客運業，以及提供薪資貸款或其他協助給予受疫情影響，導致營運上有困難的產業和特定機構及其員工。

在經費編列上，嚴重急性呼吸道症候群暫行條例第 16 條第 1 項規定，中央政府得編列新臺幣 500 億元內之特別預算因應 SARS 防治及紓困，其中 430 億元得以舉借收入支應，且「不受公債法第 4 條第 5 項每年度舉債額度與預算法第 23 條不得充經常支出」及第 62 條、第 63 條經費流用規定的限制。我國立法院於民國 92 年 5 月 26 日審議通過預算書中編列的 500 億元特別預算歲出預算（執行期間 92 年 3 月 1 日至 93 年 12 月 31 日），其中 430 億以舉債支應，最終舉債之決算審定數額為 234 億 9 千餘萬元。值得注意的是，雖然原列 21 項工作計畫，決算時已執行完成 18 項，惟預算執行比率僅 46%。

基於本特別預算內容涉及天然災害，以及當時經濟損失達 395 億，讓臺灣在民國 92 年經濟成長率較前一年減少 1.26 個百分點<sup>131</sup>，故將之歸類為「重大災變」特別預算。

### 三、98 年度至 101 年度中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算

民國 98 年 8 月 6 日莫拉克颱風來襲（又稱八八風災），引起山崩、土石流、堰塞湖潰堤，造成 681 人死亡、18 人失蹤，更導致小林村滅村的憾事，活埋 474 人，農業損失近新臺幣 200 億元。為了因應災損，中央政府通

---

<sup>131</sup> 2020/2/3，〈從 SARS 看武漢肺炎的經濟衝擊〉，《工商時報》。

過「莫拉克颱風災後重建特別條例（下稱莫拉克颱風特別條例）」，該條例第 1 條即敘明「為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風災後重建工作」而設。

本特別預算之項目內容，若以美國聯邦緊急事件管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA）之危機管理四階段加以區分，尤其著重於復原（Recovery）工作，如水利設施、公路、校園、文物資產等建設之復建工程、聚落遷建與永久性安置住宅建設、災民或受損害產業之各種補助方案、社區心靈重建暨培力計畫、觀光產業紓困方案等，另外也有與整備（Preparedness）相關，如救災裝備與教育訓練之籌辦，總共 42 項業務計畫。

莫拉克颱風特別條例第 6 條<sup>132</sup>，載明在新臺幣 1,200 億元範圍內，得編列特別預算，經費來源得以舉債辦理，且不受公債法第 4 條第 5 項每年度舉債額度之限制。本特別預算最終<sup>133</sup>編列歲出預算 1,200 億元，通過預算數為 1,165 億餘元，其中以舉債支應者為 1,164 億餘元，最終歲出決算審定數額為 998 億餘元，其中 996 億由舉債支應。

基於本特別預算內容涉及天然災害，且當時除了造成農業產物損失及民間設施毀損共計 194 億餘元<sup>134</sup>外，滅村也對受災戶帶來無法衡量的情感傷害，故將之歸類為「重大災變」相關特別預算。然而，本特別預算實際執行後，衍生涉嫌侵占、濫發賑災款、工程弊案等弊端<sup>135</sup>，凸顯了在緊急籌措救災經費的同時，也需仔細考量事前規劃和事後執行，避免公帑遭濫用。

---

<sup>132</sup> 除了得編列特別預算以外，莫拉克風災預算編列上還有另外兩個原則，一為各機關在編列與莫拉克風災相關工作，首先應於總預算範圍內，優先調整支應災民救助、緊急搶救及復建工作等各項支出。另一個則為若莫拉克颱風條例施行期間屆滿，未完成計畫部分經費應循年度總預算辦理。

<sup>133</sup> 原特別預算已於 9 月 4 日送立法原院審議，惟因同月 10 日行政院內閣改組，基於對於民意的尊重，撤回原特別預算案，並依照實際需求重新檢討編列特別預算案。

<sup>134</sup> 全球災害事件簿，2009 莫拉克颱風，全球災害事件簿網頁，<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2447/2505/>，2023/3/20。

<sup>135</sup> 紀文禮，2012/10/10，〈涉占賑災款 那瑪夏公所 4 人交保藍凱誠〉，《聯合報》，B1 版。張家樂，2012/11/30，〈南投災區重建 搞掉幾個首長〉，《聯合晚報》，A15 版。陳永順、謝恩得、魯永明，2009/10/22，〈番路兩村濫發災款 嘉檢偵訊〉，《聯合報》，B2 版。



#### 四、109 年度至 111 年度<sup>136</sup>中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（含第 1 次至第 4 次追加預算）

民國 108 年年底，新冠肺炎（COVID-19）自中國擴散至全世界，初期急速上升的確診人數及死亡率，彷彿重溫了 10 多年前 SARS 的恐慌。我國中央政府借鏡過去抗 SARS 的防疫經驗，推行各項防疫措施。對比其他國家，除了實施多項防疫管制禁令外，初期甚至採取封城或延後開工等措施，可以預期將對全球經濟產生不利的影響。為了防堵疫情蔓延，以及減低民眾為了避免感染風險而緊縮消費所衍生對國內經濟之衝擊，我國中央政府於民國 109 年 2 月 25 日公布「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱嚴重特殊傳染性肺炎特別條例）」，並以此為基礎編列特別預算。

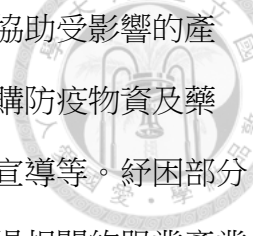
中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（下稱嚴重特殊傳染性肺炎特別預算）編列內容主要可分為防疫及紓困振興兩大類。前者包含辦理社區防疫追蹤列管、支援機場及港口的防疫和檢疫業務、研發疫苗、快篩試劑及治療藥物的經費，後者則如辦理原住民族和客家庄觀光產業行銷、商圈場域改善、示範輔導、補助（貼）受到疫情影響的產業等。

基於因應疫情對國際經濟及財政帶來嚴重衝擊，以及完備我國防疫物資及設備等需求，中央政府再編列第一次追加預算，內容同樣可分為防疫及紓困振興兩大類，防疫的部分建立在原特別預算的基礎之上，欲加強防疫能量，包含提升疫情監測、發放防疫補償金、採購防疫物資、維護營運及增設集中檢疫場所等，而紓困部分則擴大補助的產業範圍，如運動事業、教育產業、農業、漁業、公益彩券經銷商等。

有鑒於疫情在全球肆虐的情形仍未趨緩，且世界上多數主要國家的經濟均呈現負成長，身為高度倚賴國際貿易的臺灣，加上國內製造業、觀光業

---

<sup>136</sup> 自第三次追加預算起，該特別預算之實施日期改為109年1月15日至111年6月30日。



等產業持續受到衝擊，中央政府編列第二次追加預算，欲協助受影響的產業，並精進防疫作為。在防疫的部分，持續研發疫苗、採購防疫物資及藥物、強化邊境檢疫與疫情監視，並透過多元管道進行衛教宣導等。紓困部分則又再擴大補助的產業範圍，如留遊學服務業、與國際機場相關的服業產業等，以及辦理振興三倍券業務，欲刺激民間消費。從兩次追加預算的內容可得知，後續的追加預算相較於原特別預算，政府強化了紓困、振興的力道，這個現象在第四次追加預算尤其明顯。

有關預算編列的部分，民國 109 年 2 月 25 日公布之嚴重特殊傳染性肺炎特別條例第 11 條敘明，本特別預算經費上限為新臺幣 600 億元，經費來源得以移用以前年度歲計賸餘或舉債支應，且「不受預算法第 23 條」、第 62 條及第 63 條之限制。後經 109 年 4 月 21 日和 110 年 5 月 31 日分別將經費上限修正為 2,100 億元和 8,400 億元，且另外加了三條規定，包含「每年度舉債額度不受公債法第 5 條第 7 項規定限制」、「中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，占該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之比率，不受財政紀律法第 14 條第 2 項規定限制」，以及「條例施行期間，中央政府所舉借一年以上公共債務未償餘額預算數，仍應遵守公債法第 5 條第 1 項規定」。

本特別預算原先編列並通過新臺幣 600 億元的歲出預算，後經第一次追加 1,500 億元、第二次追加 2,099 億元、第三次追加 2,595 億元（自第三次追加預算起的執行期間屆至日從第二次追加預算以前的 110 年 6 月 30 日延長至 111 年 6 月 30 日）及第四次追加 1,599 億元，最終通過 8,393 億元預算，其中 4,194 億元以舉債支應，最終舉債之決算審定數額為 2,738 億 5 千萬餘元<sup>137</sup>。與此同時，其他同受經濟衝擊之主要國家，如美國、英國、日

---

<sup>137</sup> 審計部，2022，《中華民國 110 年度中央政府總決算審核報告（第 1 冊）》，審計部網站，<https://auditreport.audit.gov.tw/Book/Chapter/6379496651170479126a658102307d41e98cb837c6bbe131e0>，2023/4/4。





本、歐盟等，均採取貨幣量化寬鬆政策。

由於本特別預算編列緣由起因於嚴重特殊傳染性肺炎，且造成一定程度經濟上損害。根據亞洲開發銀行（ADB）預測，全球因疫情肆虐損失達770 億至3,470 億美元，甚至引起109年國際金融恐慌，儘管臺灣經濟成長優於國際機構對全球經濟成長率的預測，但臺灣108、109年經濟成長率為3.06%、3.39%仍屬低迷，直到110年的經濟成長率方回升至6.53%，是以，本文將之歸類在「重大災變」。

然而，若細究本特別預算事實上有三個主軸「防疫、紓困、振興」，前兩者就前述的情況看來，編列相關預算顯然是合理的，但是在振興的部分，則有可議之處。例如，觀光預算是振興預算的大宗，然而不論原住民族或客庄觀光產業行銷，本就含括在客家委員會及原住民族委員會之一般業務預算之中，實不應以統包的方式囊括於特別預算中。從另一方面思考，儘管立意良好，但過於聚焦在內需型產業、農業、及交通觀光三種產業，這樣的方式是否能達到提振經濟之效有所疑慮。比起真正解決臺灣觀光產業疲弱、商圈沒落、農業出口不利等本質上產業斷鏈的問題，更像是救窮或防止民怨，與「振興」的關聯性不大<sup>138</sup>。

## 肆、不定期或數年一次之重大政事

本文在判斷特別預算是否屬於「不定期或數年一次之重大政事」類別的標準，主要依據「是否為不定期、偶發性事件」，並以是否涉及「重大」公共利益或影響範圍「重大」為輔助之判斷標準，以下將與重大政事相關特別預算歸入此類，並敘述項下各特別預算編列背景、內容與規模，以及分析以本法定事由分類是否有不合理之處。

### 一、91年度至94年度中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特

<sup>138</sup> 2020/2/15，〈撒錢容易，搶救產業斷鏈的挑戰才艱鉅〉，《聯合報》，A2 版。



## 別預算

中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算是基於「基隆河流域整治特別條例」提起，該條例第1條及第5條明示本特別預算是為了「加速改善基隆河排水防洪功能，解決基隆河流域地區嚴重積水問題」，又其經費應循特別預算辦理。

臺灣地狹人稠，每當颱風來襲造成水患，可能使人民生命、財產受到損害，也因此治水一直是政府重要的課題。基隆河是臺灣北部重要河流淡水河的支流之一，早期為避免大臺北地區發生水災，曾辦理防洪計畫，然而該計畫未包含基隆河南湖大橋以上的河段，以致於基隆河上游（尤其汐止、五堵地區）因地勢低窪、兩岸土地過度開發等原因，在遇到河水暴漲時便會淹水。在這個背景下，政府推動前期和後期之「基隆河整體治理計畫」<sup>139</sup>，並加入流域綜合治水觀念，持續辦理橋東、北山、樟樹等11個防洪區塊的堤防工程、員山子分洪道及其上游集水區保育和水土保持等工程，試圖改善基隆河排水防洪的效能。

「基隆河流域整治特別條例」第5條指出治水經費，得發行公債，且不受公債法每年舉債上限的限制。我國中央政府共編列歲出預算316億1,573萬元，立法院通過316億1,573萬元，決算數額為303億2,565萬餘元，全數以發行公債支應。

在89年度以前，此種治水工程類特別預算會分類在「緊急重大工程」中，惟在修法刪除該款後，最貼近的分類僅有「不定期或數年一次重大政事」，因此在分類時先將其歸於是類。

然而，治水工程實際上應屬既定之施政計畫，也就是說可以預見其計畫經費以及各年度分配額，並編列於各年度之總預算內。時任親民黨立委的

<sup>139</sup> 基於「基隆河治理基本計畫(南湖大橋至八堵橋段)」及「基隆河治理基本計畫(八堵橋至侯硐介壽橋段)」兩大計畫檢討修正而來。

高思博還指出在提出特別預算前，行政院救災應依財政收支劃分法，優先動用特別統籌分配稅款，或災害或重大緊急事項之準備金，又或是王金平院長提議的第二預備金，追加預算或特別預算應是最後不得已而為之的選項<sup>140</sup>。

## 二、95至96、97至99、100至102年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期至第三期特別預算

水患治理特別條例是基於「加速治理易淹水地區水患及治山防洪，保障人民生命財產安全，提升當地居民生活品質，並保育優質水環境」所制定。

受到全球氣候異常的影響，極端水文現象層出不窮，使地勢陡峻、降雨強度集中的臺灣在面臨大豪雨來襲時，住宅和農田受損害的程度與範圍較過去更為嚴重，尤其是地勢低窪的地區<sup>141</sup>，致生生活上的不便。是以，中央政府於民國95年公布「水患治理特別條例」，並依據該條例編列本特別預算，以淹水嚴重且治理進度落後的縣市管河川、區域排水、農田排水與雨水下水道為標的進行系統性的治理。

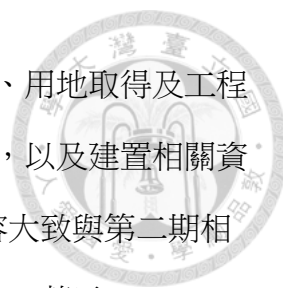
第一期預算內容包含易淹水地區的雨水下水道、縣市管河川及區域排水之疏濬清淤及規劃工程、上游集水區及坡地水土保持處理工程、重大土石災害區及相關影響範圍之集水區整體調查、規劃、治山防洪工程等，且在水患治理特別條例的經費上限<sup>142</sup>內，編列、通過309億6,500萬元的歲出預算，並全數以舉債支應。

在對於易淹水地區雨水下水道、縣市管河川及區域排水進行疏濬和清

<sup>140</sup> 高思博，2005/6/23，〈治水 從哪個口袋掏錢？〉，《聯合報》，A15版。

<sup>141</sup> 根據國科會防災國家型科技計畫辦公室模擬顯示，臺灣易淹水低窪地區總面積占約 1,150 平方公里，主要集中在縣市管河川、區域排水及事業海堤等未完成改善或地層下陷的地區，又其地理範圍分布在宜蘭、臺北、彰化、雲嘉南、高雄沿海等鄉鎮。

<sup>142</sup> 水患治理特別條例第 4 條載明，中央政府支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為新臺幣 1,160 億元，其中新臺幣 580 億元之經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，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」。其餘新臺幣 580 億元經費，則如註 126 所述，由擴大公共建設投資特別條例特別預算支應。



淤後，第二期預算內容進一步對前述區域辦理規劃、設計、用地取得及工程建設，並持續對易淹水地區的上游集水區進行評估和調查，以及建置相關資料庫，共編列並通過歲出預算445億元。第三期的預算內容大致與第二期相同，共編列405億3,500萬元的歲出預算，最終通過404億5,500萬元。

延續前一個治水相關特別預算的歸類方式，將本治水工程相關特別預算歸類於「不定期或數年一次重大政事」之中。然而，治水工程實際上應屬既定之施政計畫，而非偶發或無可預見，不應使用特別預算編列。除此之外，本特別預算緊接著91年度至94年度中央政府基隆河整體治理計畫特別預算而來，似乎僅在回應當時因基隆河特別預算所生之民怨<sup>143</sup>，未以通盤性考量治水問題。然而，治水政策並非發包越多工程越好，還需考量後續維護，以及如何建立水土保持生態的問題。

### 三、95至97、98至100中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期、第二期特別預算

石門水庫及其集水區整治特別條例（下稱石門水庫整治特別條例）第1條第1項敘明「為確保石門水庫營運功能、上游集水區水域環境之保育及有效提升其供水能力，保障民眾用水權益，依預算法第83條制定本條例。」，又在95至97年度特別預算總說明中，指出因環境變遷，原供應農業用水逐漸轉變為公共給水和灌溉並重，加上氣候變遷因素，極端水文現象頻傳，使北部地區供水短缺，且在颱風<sup>144</sup>來襲時引發土石流，不僅危及民眾生活，也降低了工業的投資意願。

第一期特別預算的編列內容包含石門水庫上游集水區、原住民保留地保育及土地管理、石門水庫庫區之緊急供水暨更新改善工程、石門水庫上游

<sup>143</sup> 魯永明，2005，〈政策「淹」腳目〉，《聯合晚報》，4版。

<sup>144</sup> 民國90年至94年桃芝、納莉、艾莉、海棠等颱風所引起的土石災害，因巨量泥砂沖入石門水庫，使得自來水淨水場處理不及，進而導致北部地區供水短缺。



集水區道路水土保持工程、上游集水區山坡地及國有林班地保育治理等，並在石門水庫整治特別條例規定之上限<sup>145</sup>內編列140億元歲出預算，最終通過139億7,000萬元。

第二期編列內容，除了持續執行第一期部分計畫工程，還增加了管理水庫上游集水區原住民保留地的非法利用案件、改善下游供水區之穩定供水設施及幹管等費用，共編列並通過110億3,000萬元預算，且以舉債支應。

本特別預算因與治水工程相關，故延續前例，將之歸類在「不定期或數年一次重大政事」類別中。然而，從91年度至94年度中央政府基隆河整體治理計畫特別預算到95至97年度、98至100年度中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期、第二期特別預算，再到本特別預算，接連編列的治水相關特別預算，若要說是不定期或偶發似乎不太貼切，又實際上治水工程若要產生實效，應做通盤性規劃，而非以應急為目標。

#### 四、103 至 104、105 至 106、107 至 108 年度中央政府流域綜合治理計畫第一期至第三期特別預算

流域綜合治理特別條例第 1 條載明「為加速推動流域整體治理，以國土規劃、綜合治水、立體防洪及流域治理等方式進行水患防治工作，保障人民生命財產安全，提升居民生活品質，並保育優質水環境，特制定本條例。」。

臺灣地形狹長，河川多為東西向且河短流急，颱風來襲時，常造成淹水災情，因此，早在 95 年度就有以特別預算<sup>146</sup>編列治水預算之先例。有鑑於前述特別預算在 102 年屆期，加上同年 8 月康芮颱風再度造成南部地區淹

<sup>145</sup> 石門水庫整治特別條例所定特別預算經費上限為新臺幣 250 億元，且「不受預算法第 23 條不得充經常支出使用之限制」。又新臺幣 250 億中 130 億元，得以舉債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」。其餘新臺幣 120 億元經費，如註 126 所述，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應。

<sup>146</sup> 即易淹水地區水患治理計畫特別預算。



水，行政院成立水患治理專案小組，對過去執行成效進行檢討，欲從「國土防災」、「綜合治水」、「立體防洪」、「流域治理」等面向提出治理策略，並分三期<sup>147</sup>編列中央政府流域綜合治理計畫特別預算。

本特別預算編列之內容包含對雨水下水道與農田水利會轄下的直轄市及縣(市)河川，以及設有區域排水系統的農田進行規劃和治理、辦理海綿城市計畫和農業水資源調查、管理都市的排水系統、加強人才培育與科技發展等項目。在流域綜合治理特別條例經費上限<sup>148</sup>編列 126 億 6,900 萬元的歲出預算，最終通過 126 億 4,900 萬元。

第二期及第三期計畫項目與第一期大致相同，惟在經費編列數額上有所調整，前者總共編列歲出預算 298 億 5,300 萬元，通過 298 億 2,280 萬元，後者編列並通過歲出預算 234 億 7,800 萬元。

延續前述針對治水相關特別預算的判定標準，將本特別預算歸為「不定期或數年一次之重大政事」。不過，儘管「流域綜合治理」聽起來關注面向變廣，但早在易淹水地區水患治理計畫就有系統性規劃的概念。此外，治水政策涉及民眾生命和財產，本質上理應進行縝密規畫，又既然屬於既定施政計畫，故應回歸到年度預算編列。時任立法委員的田秋堇（2013）在陪同十多個環保團體到行政院及立法院陳情時也表示，國家財政困難，也無治水急迫性，應先檢討往年治水成效，提出成果報告，並說明財源如何籌措，再考慮審議特別預算<sup>149</sup>。

## 五、106 至 107、108 至 109、110 至 111 前瞻基礎建設計畫第一期、

<sup>147</sup> 103 至 104 年度為第一期；105 至 106 年度為第二期；107 至 108 年度為最後一期。

<sup>148</sup> 流域綜合治理特別條例第 5 條提及，流域綜合治理計畫所需經費上限為新臺幣 660 億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，亦得分期辦理預算籌編及審議，且不受公共債務法第 5 條第 7 項有關每年度舉債額度規定之限制。

<sup>149</sup> 臺灣水資源保育聯盟，2013，〈國家財政困難-特別預算更要嚴謹「6 年 600 億」問題多多 不能草率通過 反對治水預算用於「水庫集水區」「都市計畫」開發 反對農田水利會執行治水預算〉，《苦勞網》，<https://www.cooloud.org.tw/node/76431>，2023/3/22。



## 第二期、第三期特別預算

根據前瞻基礎建設特別預算總說明，近年來全球經濟雖然逐步回溫，然而內需增長力道仍不足，因此政府欲投資國家建設，透過增加公共支出，扮演擴張性刺激景氣的角色。前瞻基礎建設特別條例第 1 條亦載明「為振興經濟、帶動整體經濟動能，因應國內外新產業、新技術及新生活趨勢，推動促進轉型之國家前瞻基礎建設」。

前瞻基礎建設計畫特別預算（下稱前瞻計畫特別預算）第一期聚焦於 8 大建設方向，包含軌道建設、水環境建設、綠能建設等，詳細計畫項目如附表 5。在法定經費上限<sup>150</sup>內，中央政府編列 1,089 億 2,477 萬元歲出預算，通過 1,070 億 7,084 萬元，全數以舉債收入支應。

第二期編列內容在第一期基礎之上做增刪，如「綠能建設」中「前瞻技術驗證及健全綠色金融機制」增加中央研究院南部院區鋰電池儲能系統開發與新世代全固態電池材料研發計畫，又如「軌道建設」中「高鐵臺鐵連結成網」刪除高鐵左營站轉乘臺鐵至屏東地區服務優化計畫，同時增加編列高鐵延伸屏東案站址規劃作業所需經費。第二期預算數額共編列 2,275 億 1,265 萬元之歲出預算，通過 2,229 億 5,405 萬元，全數以舉債收入支應。

第三期編列時正值嚴重特殊傳染性肺炎疫情興起之際，為了減緩疫情對經濟造成的衝擊，中央政府決定以加強公共投資以的方式帶動經濟。因此，依法規經立法院同意後，再度編列不超過前期預算規模及期程的特別預算。

第三期編列內容除了「數位建設」和「城鄉建設」下觀光預算以外，其他建設方向多與前兩期相當。「數位建設」變動最大，納入 5G、AI、產

<sup>150</sup> 前瞻基礎建設特別條例第 7 條指出，前瞻基礎建設計畫以 4 年為期程，預算上限為新臺幣 4200 億元，並得以舉債方式辦理，又每年度舉借債務之額度，不受公共債務法第 5 條第 7 項規定限制。惟中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數的 15%。

業數位轉型等相關預算（詳見附錄六）。歲出預算數額共編列2,300億11萬元，通過2,298億3,046萬3,000萬元，全數以舉債收入支應。

由於民國106年經濟上未明顯遭逢重大災害，僅達經濟成長低迷<sup>151</sup>的程度（民國105、106年經濟成長率分別為 2.17%、3.31% ），加上國家發展委員會表示本特別預算屬於「不定期或數年一次重大政事」<sup>152</sup>，是以，本文將本特別預算歸為「不定期或數年一次之重大政事」一類。

然而，若細究本特別預算項目，可以發現前瞻計畫雖「宣稱」具有前瞻性，但內容卻有「舊酒裝新瓶」的疑慮，尤其是軌道建設，僅能稱得上是過往公共建設投資的延續。甚至還將屬於既定施政規畫者，納入其中，如興建停車場、闢建道路，時任立委的柯志恩表示新生兒尿布、里辦公室修繕也含括進前瞻8,400億預算，名目包裹到讓人錯愕<sup>153</sup>。

就業務規劃而論，也不夠「前瞻」，以臺南市雨水下水道為例，重點不在於該縣市得到多少預算，而在於經費不足，治水工程的完善還需要後續通盤性考量以及持續性作為才行<sup>154</sup>。

除了前述幾點外，疊床架屋的預算編列方式也是前瞻計畫的問題之一，國民黨立委張麗善指出中央政府針對綠能建設早在年度預算中已編256億元，在前瞻計畫第一期特別預算又編列243億餘元，但內容卻與電業法相關規畫重疊<sup>155</sup>。認知症整合照護專家、長照政策研究者伊佳奇表示長照也有此情況。根據民國110年衛福部預算書顯示，長照預算業已自長照服務發展基金編列491億餘元，然而，後續又分別在前瞻基礎建設計畫特別預算、醫

<sup>151</sup> 為擺脫景氣低迷與低成長陷阱兩大困境，前央行總裁彭淮南提出七大方針，而擴大公共投資為政府得立即採行的擴張性財政政策，但礙於 106 年度公共建設經費預算顯有不足，因此我國學者徐仁輝老師(2016)建議林全內閣可以考慮採特別預算，以增加公共建設支出。

<sup>152</sup> 2017/9/13，回應中經院王副院長針對前瞻基礎建設計畫之建議，國家發展委員會網站 [https://www.ndc.gov.tw/nc\\_10651\\_27776](https://www.ndc.gov.tw/nc_10651_27776)。

<sup>153</sup> 徐白櫻、陳弘逸、林品君、王慧瑛，2022，〈藍綠治水 一兩破功〉，《聯合報》，B2 版。

<sup>154</sup> 洪敬宏、鄭朝陽，2018，〈藍綠治水 一兩破功〉，《聯合報》，A2 版。

<sup>155</sup> 劉宛琳，2017，〈藍委：綠能建設 4 大漏洞 注定失敗〉，《聯合晚報》，A3 版。



療發展基金中編列，導致長照ABC服務體系在預算編列上呈現疊床架屋的情況<sup>156</sup>。



## 陸、小結

90年度以後至111年度共編列了28件中央政府特別預算，若以現行預算法4款法定事由加以分類，屬於國防緊急設施或戰爭者2件（佔7%）、國家經濟重大變故9件（佔32%）、重大災變5件（佔18%）、不定期或數年一次之重大政事12件（佔43%）。

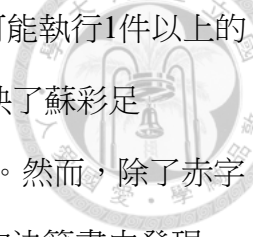
從分類所佔比例來看，最多的是以「不定期或數年一次之重大政事」編列之特別預算，「國家經濟重大變故」和「重大災變」次之，最後才是「國防緊急設施或戰爭」。由此分布可發現，「不定期或數年一次之重大政事」在90年度以後仍舊是最常被使用的法定事由，應是該法定事由要件之定義較其他三款模糊之故。另外，「國防緊急設施或戰爭」佔比最低，應與我國政治情勢發展息息相關，90年度以後海峽兩岸之間已無熱戰，我國也不再以反攻大陸為目標，進而導致國防相關特別預算的數量減少。

就分類依據而論，由於本文在分類時會首先考量有無預算法法源依據，而90年度以後的28件特別預算除了均有另外制定排除公共債務法舉債流量限制之特別條例作為法源依據外，僅有5件於立法相關文件或報導指出確切的預算法法定事由依據，分別是106至107年度前瞻基礎建設計畫第一期特別預算、108至109年度前瞻基礎建設計畫第二期特別預算、110至111年度前瞻基礎建設計畫第三期特別預算、109至115年度中央政府新式戰機採購特別預算、111至115年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算。

從財源來看，90年度以後特別預算的收入來源較高比例為舉債收入，從預算數來看，有19件特別算係全以舉債支應者（參附錄一），佔了90年度以後特別預

---

<sup>156</sup> 伊佳奇，2020，〈長照撒錢 地方分贓 悲劇依舊〉，《聯合報》，A13版。



算總數的68%，再考量到特別預算常態化編列的趨勢，同一年可能執行1件以上的特別預算，不免令人擔憂債務增加的速度。舉債增加的現象反映了蘇彩足（1999:53）所述民主化對預算結果的影響——預算赤字的產生。然而，除了赤字增加的問題以外，從109年度至115年度新式戰機採購特別預算的決算書中發現，該特別決算使用「國庫統籌調度」一詞，讓人無法得知實際的財源，與資訊公開透明的精神相違背。

在歸類90年度以後特別預算的同時，還發現相似內容的特別預算，會接連以不同年度但名稱大致相同的方式編列，甚至在特別條例中要求審議方式須比照總預算分年辦理者，如93年度擴大公共建設投資特別預算、94年度擴大公共建設投資特別預算、95年度擴大公共建設投資特別預算、96年度擴大公共建設投資特別預算、97年度擴大公共建設投資特別預算，讓人不經懷疑該些特別預算所包含的建設計畫是否已經過妥善規劃才提出。又既然能夠比照總預算方式編列和審議，為何不能將預算數額回歸至總預算之中？

本文將在下一節進一步從各法定事由的角度，比較89年度以前之特別預算與90年度以後之特別預算在編列事由使用上的差異。

### 第三節 兩時期特別預算編列事由之比較

本章在前兩節中，將40年度至111年度中央政府特別預算歸類於預算法的法定事由分類中。分類時首先考量有無預算法法定事由作為法源依據，也就是說，若該特別預算是以預算法法定事由編列者，便以該法源為依歸。若未有預算法法定事由作為法源依據，也無歷史文獻、報章媒體可佐證是以哪款法定事由所編列者，則由筆者按相關文件推敲其特質，再將之回歸到預算法法定事由中。

表3-3是以90年度為界，把40年度至111年度切分為A時期（40至89年度）與B時期（90至111年度），並以預算法法定事由作為分類類別的分類結果。圖3-1則以長條圖來呈現前述分類結果，在視覺上更為直觀。

表 3-3 兩時期特別預算的類型分布

單位：件、%

年度	A 時期 (40 至 89 年度)	B 時期 (90 至 111 年度)	小計
國防緊急設施或戰爭	7 (25%)	2 (7%)	9 (16%)
國家經濟重大變故	2 (7%)	9 (32%)	11 (20%)
重大災變	1 (4%)	5 (18%)	6 (11%)
不定期或數年一次之重大政事	9 (32%)	12 (43%)	21 (37%)
緊急重大工程	9 (32%)	已自法定事由刪除 (0%)	9 (16%)
小計	28 (100%)	28 (100%)	56 (100%)

※資料來源：筆者自行整理。

※說明：1.括弧為該款法定事由件數占該時期總件數之百分比。

2. A 時期小計的數量比實際特別預算總數還要多的原因，是因為糧食平準基金特別預算與加速農村建設特別預算得歸屬於兩款法定事由分類，故重覆計次。

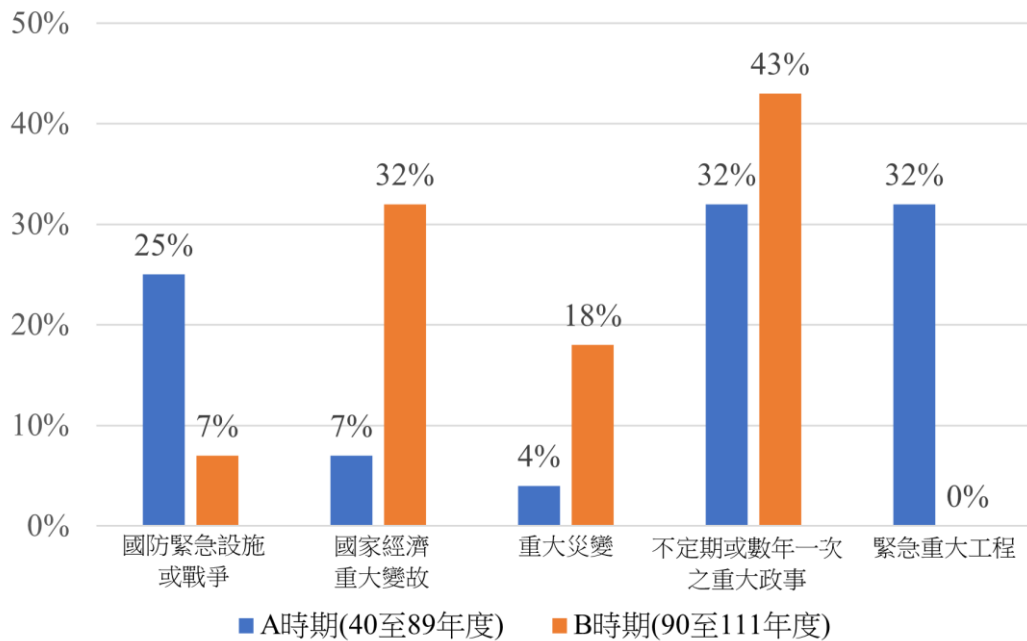
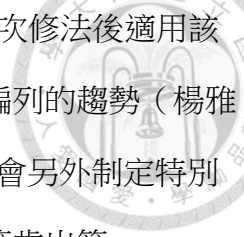


圖 3-1 兩時期特別預算類型的比例分布

資料來源：筆者自行整理。

至於為什麼以 90 年度為界？原因在於 90 年度以後的特別預算，與 89 年度以前的特別預算有著明顯不同的特色，且這些特色與本文欲探討的特別預算常態化編列對於財政的影響有極大的關聯。誠如第一章第二節所述，這些特色像是儘管



民國 87 年預算法修法後刪減特別預算的法定事由，然而，自該次修法後適用該法的特別預算每年平均編列的件數卻增加了，甚至出現常態化編列的趨勢（楊雅淳，2005；游亦安，2011），以及民國 90 年度以後的特別預算會另外制定特別條例來排除公債法等法規之適用，同時又多以舉債支應特別預算歲出等。

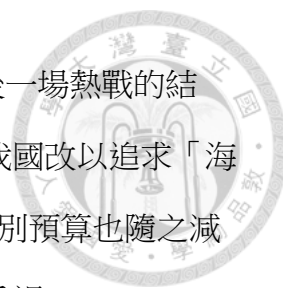
綜合而論，不論是常態化編列特別預算或是排除特定預算控制法規且多以舉債支應特別預算歲出的做法，除了彰顯了兩時期在預算控制的嚴謹度上有所差異外，90 年度以後特別預算的編列方式還引起外界對於國家財政狀況的擔憂，以及對 B 時期的特別預算產生是否有浮濫編列情形的疑慮，因此，本文選擇以 90 年度作為 A、B 兩個時期的切分點。

以下從五大法定事由分類的角度，進一步分群比較 A、B 兩個時期的特別預算在編列事由上的差異，包含特定法定事由使用比率上的落差、原先使用之法源依據的差別、編列背景或內容與法定事由在切合程度的差異：

## 壹、國防緊急設施或戰爭

我國因為早期領導人有反攻大陸的期望，加上一直以來受到不對稱三角權力結構的影響，得以「國防緊急設施或戰爭」為法定事由編列之特別預算並不少見。A 時期有 40 年度反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算、43 年度國防部承製軍援訂貨特別收支預算、51 至 55 年度中央政府特別預算（加強國防業務）等 7 件特別預算，且佔了該時期特別預算總件數的 25%。B 時期有 109 至 115 年度中央政府新式戰機採購特別預算及 111 至 115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算（如表 3-4）。

從表 3-3 和圖 3-1 中兩時期國防相關特別預算佔該時期特別預算總件數的佔比來看，A 時期使用「國防緊急設施（或戰爭）」法定事由的比例（25%）較 B 時期（7%）高出不少，這某種程度上回應了張啟楷（2010）指出威權體制時期（民國 38 年至 76 年）的特別預算集中在國防整備和農村水利建設的研究發現。



這樣的轉變也呼應了我國政治的發展歷程，隨著兩岸間最後一場熱戰的結束、中華人民共和國確立其在聯合國的「中國」席次代表權、我國改以追求「海峽兩岸和平」，而不再以「反攻大陸」為政治主張，國防相關特別預算也隨之減少，直到近年發生多起共機擾臺事件，國防相關預算方又受到重視。

**表 3-4 兩時期中屬於國防緊急設施或戰爭之特別預算列表**

A 時期(40 至 89 年度)	B 時期(90 至 111 年度)
40 年度反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算	109-115 年度中央政府新式戰機採購特別預算
43 上半年度國防部承製軍援訂貨特別收支預算	111-115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算
43 年度國防部承製軍援訂貨特別收支預算	
51-55 年度中央政府特別預算(加強國防業務)	
62 年度中央政府國防整備特別預算	
69 年度中央政府加強國防整備特別預算	
82-90 年度採購高性能戰機特別預算(極機密)	

資料來源:筆者自行整理。

兩時期國防相關特別預算除了在法定事由使用比率上有所差異以外，還能從以下兩點進行比較：

### 一、 原先使用之法源依據

A時期的國防相關特別預算儘管因為時代背景和其機密的性質多在秘密會議中通過，有5件無法從文獻中得知其法源依據，惟A時期較會以預算法法定事由作為法源依據，如69年度中央政府加強國防整備特別預算及82至90年度採購高性能戰機特別預算（極機密）均以預算法第75條第1款之法定事由「國防緊急設施或戰爭」編列。

相較之下，B時期的2件國防相關特別預算雖然有在審議過程中提及預算法第83條第1款，惟實際上分別以「新式戰機採購特別條例」和「海空戰力提升計畫採購特別條例」作為法源依據，並在特別條例中排除公債法的舉債流量限制規定或預算法第23條規定，抑或要求每年提送上一年度採購執行進



度及次年支用規劃報告供立法院備查。

在B時期特別預算多以特別條例排除公債法舉債流量限制規定以後，光從預算來看，B時期的財源多使用舉債收入，如109至115年度中央政府新式戰機採購特別預算使用移用年度歲計剩賸餘及舉債收入支應，其中債務舉債佔歲出預算總額的94%。又如111至115年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算則全數以舉借債務的方式籌措其財源。相較於A時期國防相關特別預算的收入來源，僅82至90年度採購高性能戰機特別預算（極機密）是全數以公債及賒借收入支應者，其他像是40年度反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算以出售國有財產收入支應特別預算歲出，又或者像51至55年度中央政府特別預算（加強國防業務）以國防特別捐及專賣收入支應特別預算歲出。

首見要求特別預算每年提送執行進度或次年支用規劃報告的是B時期的111年度至115年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算。在海空戰力提升計畫採購特別條例第7條第2款中，要求國防部應在每年「五月底前」向立法院提出上個年度的採購執行進度及次年支出用途規劃的書面報告。如此作法，不僅有混淆特別預算與總預算之嫌，也不禁讓人懷疑在編列該特別預算時，是否未就整個計畫每年度應執行事項做妥善規劃。

## 二、編列背景和內容與法定事由要件的切合程度

本文在歸類時採取較寬鬆的定義，若特別預算與「國防」或「軍事」相關，則將其歸類在「國防緊急設施或戰爭」此一類別中。然而，雖然在前一節未對「緊急」、「重大」進行定義，仍不可否認他們是特別預算本身重要的特質之一，因為特別預算乃屬預算彈性措施，原則上須為「無法事先預見其發生」或「因數額龐大未能列入年度總預算」者，方能使用特別預算編列。因此，本文在此試圖更進一步地比較兩時期的國防相關特別預算，在編列背景和內容上與法定要件的切合程度。

### （一）編列背景方面



就編列背景而論，民國 68 年以前海峽兩岸存在熱戰，需時時留意是否有發生戰爭的徵兆，因此，A 時期應較 B 時期更貼近法定事由中需要因應「戰爭」的情況。

## (二)編列內容方面

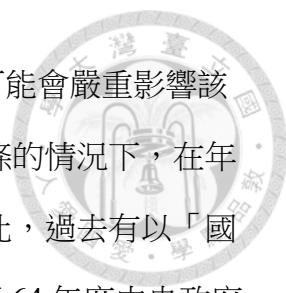
就編列內容而言，兩時期的國防相關特別預算似乎差異不大，因為編列的內容大多包含裝備武器購置或人員訓練此種應事先規劃的項目，如 A 時期 40 年度反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算中的徵選儲備人才、軍服費用等、51 至 55 年度中央政府特別預算（加強國防業務）中的後勤補給物資和軍備的購置，與 B 時期中的新式戰機採購及提升海空戰力的武器購置和訓練計畫。

既然這些項目「並非事先無法預見」，而是屬於得事先計畫且應事先計畫之項目，便無「緊急」應對之需求，也無怪乎 82 年度編列採購高性能戰機特別預算時產生了爭議，蓋因立法委員認為購買戰機應屬既定之施政計畫，而非緊急突發的重大事故，若以特別預算案方式送審，似有違憲之虞。

因此，若從編列內容來看，兩時期的國防相關特別預算所編列的內容似乎都不那麼切合「國防緊急設施或戰爭」此一法定事由，最多只能以購置軍備武器的「金額甚鉅」，且可能受國際因素無法確認交貨時間，即無法得知何時會需要臨時支付鉅款為由，或是像 A 時期預算編列上受限於《憲法》第 164 條規定，而有編列特別預算的必要。然而，無法確認交貨時間的說法無法適用於自製武器，若是國造武器，日程上應該可以自行排定才是。

綜上，A 時期在編列背景和內容與法定事由要件的切合程度上，似乎大過於 B 時期。

## 貳、國家經濟重大變故



經濟是國家實力的重要組成之一，若經濟遭逢重大變故，可能會嚴重影響該國未來的發展，是以，在經濟受到嚴重打擊，甚或引發經濟蕭條的情況下，在年度總預算外，編列能夠因應緊急情況的特別預算並無不妥。因此，過去有以「國家經濟重大變故」為法定事由提起特別預算，如 A 時期的 62 至 64 年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算及 64 年度糧食平準基金特別預算、B 時期中 93 年度至 97 年度分年度提出的中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算、98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算等 9 件特別預算，如表 3-5。

表 3-5 兩時期中屬於國家經濟重大變故之特別預算列表

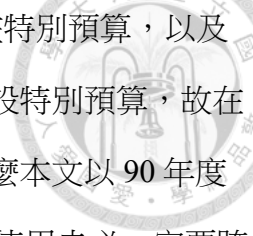
A 時期(40 至 89 年度)	B 時期(90 至 111 年度)
62-64 年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算	93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
64 年度糧食平準基金特別預算	94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本
	98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算
	98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算
	99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算
	100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算

資料來源:筆者自行整理。

在此法定事由分類中，與經濟重大變故相關的特別預算在兩時期特別預算總件數的佔比分布正好與國防相關特別預算相反。與經濟重大變故相關的特別預算在 B 時期的件數佔比足足有 32% 之多，遠多過 A 時期的 7%（參表 3-3），不經讓人感到疑惑，B 時期景氣是否比較不好？

不過，若僅看預算名稱，差距便不會那麼懸殊，因為若就特別預算的名稱而論，B 時期只有 3 種與經濟重大變故相關的特別預算。然而，當本文在計算 B 時期與經濟重大變故相關特別預算的件數時，數量為 9 件的原因是因為 B 時期與經濟重大變故相關的特別預算多以「同名稱，但分不同年度」的編列方式進行，如





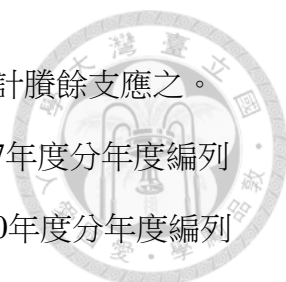
93 年度至 97 年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算，以及 98 年度至 100 年度分年度編列之中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算，故在計算上須分年度單獨計次。這是 A 時期沒有的現象，也是為什麼本文以 90 年度為界將 A 時期與 B 時期拿來比較的原因之一。雖然特別預算的使用未必一定要跨年度，但是前述兩組名稱相同，僅年度不同的特別預算在不同年度間的編列內容上既有極大的關聯性，應可歸類於同一特別預算即可。然而，現行此種編列的方式讓人不禁懷疑政府對於公共建設投資是否有先進行完善的規畫？

除了前述法定事由件數比率的差異外，還可以從「原先使用的法源依據」和「編列背景與法定事由要件的切合程度」比較兩時期中與經濟重大變故相關的特別預算：

#### 一、原先使用的法源依據

在A時期的經濟重大變故特別預算之中，儘管64年度糧食平準基金特別預算只載明係依據預算法第62條編列，64年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算有明確指出其法源之一為預算法第72條第2款之法定事由。不同於A時期，B時期的經濟重大變故特別預算的法源依據均為特別條例，分別是「擴大公共建設投資計畫特別條例」、「振興經濟消費券發放特別條例」和「振興經濟擴大公共建設特別條例」，並在特別條例中排除了公債法舉債流量上限規定或預算法第23條規定，甚至有要求依照年度總預算分年度籌編和審議者。

在以特別條例排除公債法流量限制規定的B時期，從預算上來看，多使用舉債收入支應，如96年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算、97年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算、98年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算、98年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算、99年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算和100年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算等6件特別預算均全數以舉債收入支應。相較之下，A時



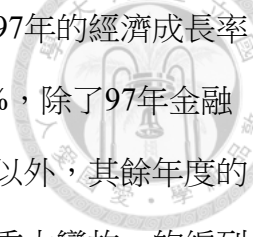
期未有以公債及賒借收入支應者，最多是使用以前年度歲計賸餘支應之。

至於要求分年度籌編和審議者則為B時期中93年度至97年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算和98年度至100年度分年度編列之中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算。兩者的法源依據分別是「擴大公共建設投資特別條例」和「振興經濟擴大公共建設特別條例」，又在該兩個特別條例的第5條第1項中均載明，計畫所需經費依據總預算編製及審議的方式，分年辦理特別預算。然而，即便是為了緊急挽救經濟頹勢的特別預算，公共建設相關計畫仍屬中長期的刺激經濟手段，不應先就整個計畫做一整體性規劃嗎？又此番作法是否可能有模糊年度總預算和特別預算的界線之虞，此外，亦有濫用特別預算的疑慮。

## 二、 編列背景與法定事由要件的切合程度

本法定事由分類最主要的要件為「國家是否發生經濟面的重大變故」，又在前兩節中判斷是否發生如經濟蕭條的重大變故的方式是依據特別預算的前一年與當年或當年與後一年之經濟成長率是否出現至少2%的下降為要件，來針對個別特別預算進行檢視。在此，本文以時期為單位，進一步比較兩時期在使用本法定事由上是否有切合程度上的不同，結果發現兩時期的特別預算在切合程度上沒有明顯差異，都有出現不是那麼符合發生「經濟重大變故」的編列背景。

比如說，就編列背景而言，A時期的62至64年度的加速農村建設重要措施特別預算在編列時，儘管是出於對我國面臨國際地位轉變的擔憂，惟民國61年及62年的經濟成長率分別為13.87%和12.83%，後續雖然因為民國62年第一次石油危機的發生導致民國63年的經濟成長率較前一年下降10%，但是該次危機發生在10月，而編列該特別預算的當下，實未面臨經濟蕭條或國家重大經濟損失的情勢，以致於該特別預算並不是那麼切合「經濟重大變故」的編列要件。又如B時期93年度至97年度分年度編列的中央政府擴大公共建



設投資計畫特別預算，如第三章第二節所述，我國92年至97年的經濟成長率數據分別為4.22%、6.95%、5.38%、5.77%、6.85%、0.80%，除了97年金融海嘯發生後提出的97年度擴大公共建設特別預算修正版本以外，其餘年度的擴大公共建設投資計畫特別預算則並不是那麼切合「經濟重大變故」的編列要件。

那麼，可以再進一步思考，為什麼會發生不是那麼切合「經濟重大變故」要件，卻要編列特別預算，其後也沒有改列為其他基金的情況？93年度至97年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算的預算說明書似乎解答這個問題。在該特別預算的預算說明書中提到因為受限於「財源不足、歲出結構僵化及公債法限制」而編列特別預算。這裡留下一個將在下一章節討論的伏筆，在財源不足現在，即便公債法立意良善，有控管預算之美意，但是否因過於僵化，導致立法者在選擇預算編列方式時傾向選擇特別預算，間接地導致監督不意的情況。又若公債法規定已過度僵化，現在是否已出現既能管控流量，又不會過於僵化的其他配套措施？

### 參、重大災變

不論天災或人禍，重大災害的發生往往造成人民生命、財產的巨大損失，對於社會也可能帶來極大的損害，迫使政府需及時因應，但是因為災難的發生往往無法預測，因此設有災害準備金，甚至第二預備金也是政府在國家遭逢重大災難時可以動支的<sup>157</sup>。不過，實務上有可能發生預備金不足或追加預算來不及編列的情況，故過去有以「重大災變」為由編列特別預算者，如 A 時期的 86 至 88 年度口蹄疫危機處理特別預算、B 時期的 90 年度中央政府 921 震災災後重建特別預算、92 至 93

<sup>157</sup> 王金平談及石門水庫治水預算時，表示該預算是中長期的治水款項。若是水災發生後，救災需要的金額，有固定的體制可以支應，例如災害準備金、第二預備金，甚至以前剩餘的準備金也能夠用來救災。(參賴昭穎，2006，〈王金平：治水預算 和救災是兩碼事〉，《107 年災害防救白皮書》，聯合報，A4 版。)



年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算、98 至 101 年度莫拉克颱風災後重建特別預算等 5 件特別預算（參表 3-6）。

表 3-6 兩時期中屬於重大災變之特別預算列表

A 時期(40 至 89 年度)	B 時期(90 至 111 年度)
86-88 年度口蹄疫危機處理特別預算	90 年度中央政府 921 震災災後重建特別預算
	90 年度中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算
	92-93 年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算
	98-101 年度莫拉克颱風災後重建特別預算
	109-111 年度中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)

資料來源:筆者自行整理。

在此分類中，B 時期的件數占比同樣多過 A 時期，就百分比來看，有著 14% 的差距。從災害種類來看，可以發現 A 時期僅包含流行疾病，B 時期除了流行疾病以外，還包含了 921 地震及莫拉克風災等天然災害。這不禁讓人開始思考是在 A 時期都沒有發生天然災害？答案想當然是否定的，臺灣早在民國 48 年和 53 年便分別發生八七水災和白河地震，受八七水災影響的地域範圍及受災人數更是僅次於 921 大地震和八八水災。

那麼，有可能是 B 時期的災難準備金不足嗎？現行災害準備金依據災害防救法第 43 條規定，由各級政府按應辦理事項依法編列預算。自 91 年度起，中央政府總預算為了及時救災，每年另編列災害準備金 20 億元，災害防救整體預算也呈現上升的趨勢<sup>158</sup>。因此，一個可能的解釋是隨著氣候變遷逐漸嚴峻，複合性災害出現的機率也越高，九二一地震和莫拉克風災都屬於此類，且兩個災害都對

<sup>158</sup> 中央政府災害防救整體預算從 104 年 368.23 億(年度預算 235.81 億加上特別預算 132.42 億)至 108 年 644.84 億(年度預算 314.36 億加上特別預算 330.48 億)，109 年以後加上 Covid-19 災害防救特別預算後，整體預算數額又更高，達到 1961.3 億。參行政院編印，2022，《111 年災害防救白皮書》，中央災害防救會報網站，<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/39B8B46C7FE8EA45/dcf59cbd-c7f6-4fa4-b92e-b4a35c76ebd6>，2023/3/21。行政院編印，2018，《107 年災害防救白皮書》，中央災害防救會報網站，<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/39B8B46C7FE8EA45/9f2995ec-f3c9-4162-a62d-7a6f93e14b60>，2023/3/21。



災害防救政策做出貢獻，如九二一地震催生出「災害防救法」，被稱為災防法第一階段，而莫拉克風災則促成了災防法的修法，被稱為災防法第二階段，更催生了國家災害防救科技中心<sup>159</sup>的出現。

兩時期的重大災變相關特別預算除了在法定事由使用比率上有所差異以外，還能從以下兩點進行比較：

### 一、原先使用之法源依據

A時期的86至88年度口蹄疫危機處理特別預算直接載明係依據預算法第75條第3款之法定事由編列。相較之下，B時期可歸類為重大災變的特別預算均另外訂定特別條例，並在特別條例中排除了公債法舉債流量上限規定或預算法第23條規定或財政紀律法第14條第2項規定。

以特別條例排除公債法流量限制規定對於B時期的影響便是在預算上使用舉債收入支應特別預算歲出的次數增加了，如92至93年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算、98至101年度莫拉克颱風災後重建特別預算、109至111年度中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（含第1次至第4次追加預算）的收入來源均高比例仰賴舉債，90年度與九二一地震相關的特別預算從預算數來看更是全數使用舉債支應之。

### 二、編列背景與法定事由要件的切合程度

本法定事由分類最主要的要件為發生國家需即時因應的「天災或人禍」，雖然在前兩節中有依據此要件針對個別特別預算進行檢視，在此本文進一步比較兩時期在使用本法定事由上是否有切合程度上的不同，結果發現兩時期的編列背景與法定事由要件在切合程度上沒有明顯差異，編列特別預算的當下，均發生了會造成社會和經濟面嚴重損害、需要緊急因應的自然災害或人為災害。

<sup>159</sup> 行政院災害防救辦公室，2011，從災害防救觀點談如何因應複合性災害簡報。



不論是A時期爆發的口蹄疫疫情，還是B時期傳播的嚴重急性呼吸道症候群，又或是九二一地震和莫拉克風災等自然災害的發生，兩時期的特別預算都是因為自然災害或人為災害而編列。

除此之外，這些天然災害或人為災害都可能對社會和經濟面產生嚴重的損害，如A時期的口蹄疫疫情打擊了國內毛豬的出口，還因此損失日本外銷市場，而B時期的嚴重急性呼吸道症候群讓當時臺灣的經濟損失達到395億，連帶引起社會恐慌，對社會造成嚴重損害。近期的嚴重特殊傳染性肺炎影響更是廣泛，促使各國中央政府不得不推出振興經濟的措施。九二一地震和莫拉克風災帶來的損害也不容小覷，除了經濟面損害外，後續也涉及社會面、個人心靈層面的復原。是以，兩時期的編列背景都與法定事由要件有一定的切合程度。

不過，儘管兩時期的編列背景都與法定事由要件有一定的切合程度。筆者在查閱特別預算相關文件時，發覺某些項目除了與特別預算目標關連性不大，更可能是例行性業務，實不應以特別預算編列，比如原先在嚴重急性呼吸道症候群特別預算案中曾編列「加強查緝大陸走私偷渡工作加倍核發績效獎勵金」，此項目興許有阻擋感染源入境之意思，然而實際上未有以特別預算編列之必要，後來也被立法院保留，不予發放。又如嚴重特殊傳染性肺炎特別預算中所編列之原住民族或客庄觀光產業行銷，本就含括在客家委員會及原住民族委員會的預算中，且亦為例行業務，實屬得以年度預算編列之項目。若退一步言之，將之認定為振興相關預算，那麼也應就整體產業做通盤考量，而非只是針對特定產業發放大量且僅生一時效果的福利性措施，無助於整體經濟的振興。

除了編列內容無助於達成政策目標的情況，甚至有項目內容不明確者，根本無從核對。立委賴士葆便點出衛福部一筆52.8億元的預算，但其說明為「因應疫情變化，辦理相關防治工作所需經費」。儘管行政院辯稱是為了因應防治預算不足或採購疫苗與藥品之用，但是疾管署早已在預算中編列136億元的疫苗研發及採購費用



另外，在第三章將特別預算回歸法定事由時，可以發現當災害來臨時，立法者在預算審查上是相對寬鬆的，像是SARS防治及紓困特別預算原本編列和通過500億元的歲出預算，最後的歲出決算審定數僅約234億元，雖然立意良善，但這也意味著最根本的特別預算計畫和後續執行階段都應審慎考量，避免有浪費公帑的情形或弊案的發生。

#### 肆、不定期或數年一次之重大政事

「不定期或數年一次之重大政事」基於其使用多個不確定法律概念，導致定義較為模糊的特性，賦予立法者在編列特別預算時極大的彈性，因此，不論是 A 時期或 B 時期，本法定事由都是占該時期特別預算總件數比例最高的（見表 3-3）。歸屬於本法定事由分類的如 A 時期的 42 年度實施耕者有其田歲入歲出預算、61 年度中央政府償還國家行局墊借款特別預算、64 年度中央政府糧食平準基金特別預算等 9 件特別預算，以及 B 時期的 91 至 94 年度中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算、95 至 96 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算、97 至 99 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算等 12 件特別預算，如表 3-7。

另外，從表 3-3 可以發現，本法定事由使用的比率在 B 時期（43%）甚至多過 A 時期的 32%。從本法定事由項下的特別預算名稱可以推測，在立法者刪除「緊急重大公共工程」此一法定事由後，不定期或數年一次之重大政事特別預算增加的原因，是因為原先內容歸屬「緊急重大公共工程」的特別預算，如石門水庫建設、高速公路建設，轉而使用本法定事由編列項目經費。這也解釋了為什麼在法定事由減少至四款，甚至《憲法》第 164 條也遭凍結，不需要再考慮教科文

<sup>160</sup> 周信佑，2020，〈紓困 3.0 預算浮編 超誇張〉，中時新聞網網站，<https://tw.news.yahoo.com/%E7%B4%93%E5%9B%B03-0%E9%A0%90%E7%AE%97%E6%B5%AE%E7%B7%A8-%E8%B6%85%E8%AA%87%E5%BC%B5-20100960.html>，2023/3/21



預算編列比例的限制後，整體特別預算的數量仍不減反增，而這個現象也有助於張啟楷（2010:91）所稱民國 85 年以後的特別預算時期——「選票掛帥包山包海的特別預算」的形成。

表 3- 7 兩時期中屬於不定期或數年一次之重大政事之特別預算列表

A 時期(40 至 89 年度)	B 時期(90 至 111 年度)
42 年度實施耕者有其田歲入歲出預算	91-94 年度中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算
61 年度中央政府償還國家行局墊借款特別預算	95-96 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算
62-64 年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算	97-99 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算
64 年度中央政府糧食平準基金特別預算	100-102 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算
65-67 年度興建台灣區南北高速公路第三期特別預算	95-97 年度中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算
79 年度三商銀部份股權劃分移轉省有特別預算	98-100 年度中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 2 期特別預算
80-81 年度戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算	103-104 年度中央政府流域綜合治理計畫第一期特別預算
86-94 年度國軍老舊眷村改建特別預算	105-106 年度中央政府流域綜合治理計畫第二期特別預算
87-89 年度立法院新院址興建計畫工程特別預算	107-108 年度中央政府流域綜合治理計畫第三期特別預算
	106-107 年度前瞻基礎建設計畫第一期特別預算
	108-109 年度前瞻基礎建設計畫第二期特別預算
	110-111 年度前瞻基礎建設計畫第三期特別預算

資料來源:筆者自行整理。

兩時期重大政事相關特別預算除了在法定事由使用比率上有所差異以外，還能從以下兩點進行比較：

### 一、原先使用之法源依據

A 時期與重大政事相關的特別預算雖然有 3 件因當時時代背景，導致無法從文獻中得知該特別預算的法源依據，惟 62 至 64 年度中央政府加速農村建設重要措施特別預算、64 年度中央政府糧食平準基金特別預算、65 至 67 年度興建台灣區南北高速公路第三期特別預算、79 年度三商銀部份股權劃分移轉省



有特別預算、80至81年度戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算等6件特別預算均指出是依據預算法第75條第5款之法定事由所編列。

相比之下，B時期中得歸類為不定期或數年一次之重大政事之特別預算均另外訂定特別條例，並在特別條例中排除了公債法舉債流量上限規定或預算法第23條等規定，僅前瞻基礎建設計畫相關特別預算當時為了回應學者的質疑，國發會特別發澄清新聞稿<sup>161</sup>，表示該特別預算屬於「不定期或數年一次之重大政事」。

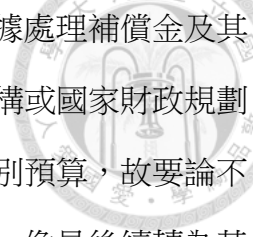
以特別條例排除公債法流量限制規定的結果便是，B時期與重大政事相關的特別預算在預算收入上，大開債務舉借大門，全數以舉債支應的有91至94年度中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算、95至96年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算、前瞻基礎建設計畫相關特別預算等特別預算，遠遠超過A時期使用舉債的數量，在A時期中仍有通過特別預算收入是全數以舉債支應者，即87至89年度立法院新院址興建計畫工程特別預算。

## 二、編列背景與法定事由要件的切合程度

本法定事由以是否出現「不定期、偶發性」且「影響範圍重大或涉及重大公共利益」的政府事務為要件，雖然在前兩節中有依據此要件針對個別特別預算進行檢視，在此本文進一步比較兩時期在使用本法定事由上是否有切合程度上的不同，結果發現兩時期特別預算的編列背景與法定事由要件在切合程度上沒有明顯差異，編列特別預算的當下，均出現了非屬偶發性或不定期，應考慮是否編列於年度總預算中的政府事務。

就A時期來看，耕者有其田歲入歲出預算、償還國家行局墊借款特別預

<sup>161</sup> 行政院新聞傳播處，2017，〈政院：前瞻特別條例受預算法及公債法限制 請外界勿以訛傳訛〉，行政院網站，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/840a8900-57f5-4afe-a400-ec53200d7191>，2023/4/30。



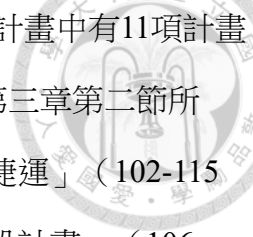
算、三商銀部分股權劃分移轉省有特別預算、戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算等都是基於當時時代背景且對社會結構或國家財政規劃有一定的影響而編列，後續也沒有以相同理由再度編列特別預算，故要論不定期、偶發性是符合的。不過，也存在一些比較有疑義的，像是後續轉為基金的糧食平準基金特別預算、興建台灣區南北高速公路第三期特別預算、立法院新院址興建計畫工程特別預算、國軍老舊眷村改建特別預算等三個與工程相關，且就內容上並不需要特定時空背景才可能編列，也非突發事件，而是可以事先規劃的政策，應列入年度預算中。

除此之外，筆者在整理特別預算時，發現興建台灣區南北高速公路第三期特別預算與其他一、二、四期特別預算不同，此點令人起疑，在編列內容未有太大變動的情況，為何法源基礎不同，當時擬定公共建設計畫時是否有未考慮周全的地方？

接著來看，B時期與重大政事相關的特別預算其編列背景與法定事由要件的切合程度，B時期涵蓋的多是可事先規劃的治水工程預算和公共基礎建設預算，如前瞻計畫特別預算。治水工程預算從91年度至94年度基隆河整治計畫，擴大至95至96、97至99、100至102年度針對易淹水地區進行整治，接著是103至104、105至106、107至108年度再度擴大範圍，並改稱流域綜合治理。從這樣的脈絡看來，治水工程實非偶發性，且事實上水災會危害人民生命、財產，應做通盤性考量<sup>162</sup>，並納入年度預算持續改善與完善。至於106至111年第一至第三期的前瞻計畫也屬於公共工程，且應屬於既定之施政計畫。在109年4月8日的監察院調查報告中亦寫道依據國發會108年12月17日函

---

<sup>162</sup> 民國 98 年聯合報的一篇社論曾提到治水預算的問題之一是「重建設，輕保養」，由於有太多經費需要在期限內花掉，以至於水利部門把精力放在發包工作上。除此之外，106 年時任台大全球變遷研究中心主任的林俊全投稿聯合報時提到另外一點：過去許多治水方案，是以集水區規模的災害為主做規劃。然而，所謂治水的前瞻性思維應該是如何加強地區的防災能力，比如體檢所有排水道的功能。除此之外，今日治水規畫的尺度，須融合對鄉里特色的理解，才能做比較合理的前瞻規畫。(參考 2009，〈投千億治水，何以南臺灣仍成水鄉？〉，《聯合報》，A2 版。林俊全，2017，〈前瞻應前瞻 才能治極端氣候〉，《聯合報》，A14 版。)



附「106年原編中央公務預算之前瞻基礎建設計畫」，前瞻計畫中有11項計畫原已於106年度編列至年度總預算的公務預算中（同本文第三章第二節所述），且「臺北捷運三鶯線」（104-114年）、「淡海輕軌捷運」（102-115年）、「桃園捷運綠線」（105-119年）及「科學城公共建設計畫」（106-115年）等4項計畫於114年以後預計會再編列預算辦理。

那麼為什麼會列入前瞻計畫？根據國發會郭翡翠副主任委員的說法是因為軌道建設對經濟發展有乘數效果，為了加速辦理這些計畫，因而將之加入特別預算中，然而，既然主計總處業已核配重大公共建設經費，且前瞻計畫結束後，部分計畫尚有公務預算支持，就特別預算的最後手段性特質來看，是否應以特別預算編列此種得編列於年度總預算的項目不無疑義<sup>163</sup>。

綜上，兩時期特別預算的編列背景都有與法定事由要件不切合之處，尤其是B時期特別明顯。這樣的結果似乎凸顯了「不定期或數年一次之重大政事」要件過於寬鬆的問題，導致不論在A或B時期都有不切合法定事由要件的情況發生。

除了編列背景與法定要件的切合程度不高以外，筆者在整理特別預算還發現B時期與重大政事相關的特別預算的編列內容（手段）與目的有不一致的情況。以前瞻計畫特別預算為例，主計總處表示，前瞻計畫特別預算係為了因應經濟成長趨緩，提出完整規劃之各項基礎建設，以刺激經濟景氣，又在總說明中可得知這些基礎建設具前瞻性。在比較附錄五擴大公共建設投資計畫特別預算內容及附錄六前瞻基礎建設計畫內容後，可以發現後者在軌道及捷運系統等項目上與前者多有重疊，充其量只是其延續，而非前瞻。更遑論，裝設冷氣、開闢道路、興建停車場，是否可稱為具有前瞻性思考，存有疑慮，又這些業務實際上可歸為年度

---

<sup>163</sup> 參飢桂美委員、楊美鈴委員、李月德委員等人109年4月8日提出監察院調查報告(109財調0022)。另外可注意的是依行政院核定「前瞻基礎建設計畫」之緣起，前瞻計畫是「衡酌當前政府財政狀況，需以特別法方式排除公共債務法每年度舉債額度限制及訂定控管機制規定」下推動，若可以公務預算支應，又何來須以特別預算編列之必要？



總預算中，應不至於緊急到需要放在特別預算中。如此看來，前瞻計畫特別預算雖宣稱其為著眼於未來三十年所需要的建設，然而並非所有內容均為具前瞻性的重大規劃。除此之外，因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設等三個項目與特別預算原本欲刺激經濟的規劃有所不同<sup>164</sup>。

另外，可以發現的是，A 時期特別預算歲出主管機關較為單一，如戰士授田憑證特別預算主管部會為國防部<sup>165</sup>、三商銀特別預算主管部會為財政部<sup>166</sup>、加速農村建設重要措施特別預算主管部會為經濟部<sup>167</sup>，B 時期則較為多元，如基隆河整治計畫特別預算包含內政部、財政部、經濟部、交通部、農業委員會等五大主管機關，流域綜合治理計畫特別預算按歲出機關別劃分，包含經濟部、內政部、農委會三類，前瞻計畫特別預算的主管部會更是橫跨了中央政府各部會，呈現「雨露均霑」的現象。

## 伍、緊急重大工程

在民國 87 年修法以前，以「緊急重大工程」提出的特別預算計有 44 至 53 年度石門水庫建設計畫繼續經費特別預算、60 至 66 年度興建台灣區南北高速公路第一期特別預算、63 至 68 年度興建台灣區南北高速公路第二期特別預算等 9 件（見表 3-8）。本法定事由雖然無法進行兩時期比較，不過若與表 3-7 的 B 時期相互對照，可以發現兩者的相似之處，即都有與水庫建設、公共建設相關的特別預算。

表 3-8 A 時期中屬於緊急重大工程之特別預算列表

A 時期(40 至 89 年度)	B 時期(90 至 111 年度)
44-53 年度石門水庫建設計畫繼續經費特別預算	

<sup>164</sup> 參見桂美委員、楊美鈴委員、李月德委員等人 109 年 4 月 8 日提出監察院調查報告(109 財調 0022)。

<sup>165</sup> 立法院公報處，1990，《立法院公報》，79 卷 90 期，頁 194，臺北：立法院

<sup>166</sup> 中華民國 79 年度第一銀行、華南銀行、彰化銀行三家商業銀行部分股權劃分移轉省有特別預算案歲出政事別預算表。

<sup>167</sup> 立法院公報處，1973，《立法院公報》，62 卷 29 期，頁 22，臺北：立法院

60-66 年度興建台灣區南北高速公路第一期特別預算	(本法定事由已被刪除)
63-68 年度興建台灣區南北高速公路第二期特別預算	
65-68 年度興建台灣區南北高速公路第四期特別預算	
76-78 年度興建臺灣北部區域第二高速公路第一期工程特別預算	
79-81 年度興建臺灣北部區域第二高速公路第二期工程特別預算	
81-82 年度興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算	
83-84 年度興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算	
85-86 年度興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算	



資料來源:筆者自行整理。

除此之外，誠如在前一段「不定期或數年一次之重大政事」中所討論的，當我們進一步查看表 3-8 的 A 時期，就會發現興建台灣區南北高速公路特別預算獨漏了第三期的特別預算，蓋因立法者當時是以「不定期或數年一次之重大政事」編列特別預算的，而非如第一、二、四期使用本預算法法定事由。這種用不同理由提起的作法，除了令人費解外，是否也突顯了立法者在決定法定事由和規劃重大計畫時的草率行事？蓋因高速公路此類重大建設是連續性建設，應做整體性規劃，按理應以同一事由編列特別預算才是。

## 伍、小結

本節從編列事由的面向，比較兩時期的特別預算。就使用各法定事由之特別預算件數占特定時期特別預算總件數的占比而論，立法者不論在哪一時期，最常使用的法定事由是「不定期或數年一次之重大政事」。其他法定事由之特別預算件數由則會隨著時空背景的轉變，發生減少或增多的情況，甚至也可能發生法定事由因不再適合當時時空背景而被刪除的情形，如緊急重大工程。不過，在「國家經濟上重大變故」這個分類中，發現一個特殊的現象，那便是 B 時期的特別預算數量看似變多，但實際上特別預算的名稱和內容都有極大的關聯性，如 93 年度



至97年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算，這樣的編列方式是A時期沒有的狀況，除了令人對於該公共建設計畫是否有一整體性規劃感到疑慮，也引發特別預算制度是否遭濫用的擔憂。

就原先使用的法源依據而論，A時期較B時期要衷於預算法法定事由，較無架空預算法法定事由之疑慮，也未有另立特別條例以排除公債法舉債流量限制或其他法律條文的現象。而B時期在另外制定特別條例，並排除了公債法、預算法，甚至是財政紀律法中與預算控制相關條文的同時，也出現使用舉債收入支應特別預算歲出比例較A時期高得多的現象，此舉也增加了外界對於中央政府舉借債務的擔憂，擔心在不知不覺中債臺高築，成為國家財政的一大沉痾。

就編列背景或內容與法定事由要件的切合程度而言，兩時期的特別預算在不同法定事由分類中有不同表現，如在「重大災變」的分類中，特別預算的編列背景與法定事由要件在切合程度上沒有明顯差異，編列特別預算的當下，均發生了會造成社會和經濟面嚴重損害的天災或人禍，然而在「國家經濟上重大變故」的分類中，兩時期特別預算在切合程度上雖也沒有明顯差異，但結果是相反的，即都有出現不是那麼符合發生「經濟重大變故」的編列背景。這間接導出一個問題，為什麼會發生編列背景不切合，卻還是編列特別預算的情況？

在93年度至97年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算的預算說明書中提到因為受限於「公債法限制」而編列特別預算。那麼是否是因為公債法過嚴所生的影響？若是，是否應對公債法提出修改建議？然而，在回答這個問題前，需要先釐清我國的特別預算在以特別條例排除公債法舉債流量限制後，對於實質舉債情形的影響為何？

畢竟，公債法是財政紀律的一環，在使用特別條例或其他措施將之排除以前，需先釐清中央政府的實際舉借債務狀況，而非直接將其排除，使得流量控制手段形同虛設。本文將在下一章談及特別預算常態化的影響時，從財政紀律相關法規（公債法、預算法、財政紀律法）等面向來看，排除前述法規的作法對於政

府財政的實質影響為何。



## 第四章 特別預算常態化之影響

國家財政健全與否，與政府運作和發展息息相關，而財務管理為確保財政健全的重要一環，在財務管理的範疇中包含了對於公共債務的管理（財政部，2012:14、21）。若一國的公共債務無限擴張，可能導致財政困窘，甚至增加下一代的償債負擔，因此，如何控制支出的成長、減少預算赤字、建立財政規範（Fiscal Norms）或財政紀律（Fiscal Discipline）<sup>168</sup>等，成為各國在預算制度改革上努力的方向（徐仁輝，2014:189、李允傑等人，2007:366）。

然而，我國 90 年度以後常態性編列的特別預算，往往以特別條例排除我國控制支出、維護財政紀律的法規，包含公債法舉債流量上限規定、預算法第 23 條，以及財政紀律法第 14 條第 2 項。若進一步查看表 4-1，可以發現自前述法條實施以後，被 90 年度以後特別預算排除的比例分別為 100%、75%、25%，不免令人為財政紀律感到擔憂。因此，本文欲透過依序探討排除公債法舉債流量限制規定、預算法第 23 條和財政紀律法第 14 條第 2 項對我國財政的實質影響，尤其是舉借債務的部分，並基於研究發現，進一步對當前國家特別預算政策提出改進的方向與建議。

表 4-1 90 年度以後特別預算排除公債法、預算法、財政紀律法適用之比例

單位:件數、%

特別條例曾排除的法律條文	法律條文實施年度	90 年度以後特別預算排除左列條文的件數(比例)
公債法舉債流量上限	87	28/28 (100%)
預算法第 23 條	87	21/28 (75%)
財政紀律法第 14 條第 2 項	108	1/4 (25%)

資料來源:筆者自行整理。

<sup>168</sup> 財政紀律意指政府收支應不受政治因素干擾，政府應盡責地限制支出成長、降低預算赤字及控制債務的膨脹。然而，過去研究顯示政治制度運作的結果往往助長了預算赤字的增長，不論是在選舉結果不確定時，將公債發行作為選舉的策略性工具或是欲利用財政幻覺爭取選票。(李允傑等人，2007:364-365)





## 第一節 排除公共債務法債務流量上限之影響

以特別條例規避公債法舉債流量上限的規定最直覺可以想到的影響便是「舉債數額的增加」。根據我國財政部國庫署統計國人平均負擔債務，截至民國 112 年 3 月 17 日，國人平均負擔債務數額從 99 年 19.7 萬逐步上升至 26 萬元<sup>169</sup>，如此，不免令人擔憂公共債務的成長是否越發無法控制，財政紀律是否越來越難以維持。

對於特別預算無限制使用特別條例排除公債法，並大肆舉債的指控，中央政府也曾做過解釋。民國 106 年 7 月 6 日，我國學者劉靜怡在個人臉書上對「前瞻基礎建設特別條例」排除預算法第 23 條及公債法第 5 條第 7 項之流量限制規定提出質疑。對此，行政院在同日發布新聞稿<sup>170</sup>回應，表示該特別條例第 7 條第 2 項後段有規定「中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之 15%。」，意即只要「4 年的舉債總額除以 4 年的歲出總額」的結果不超過百分之十五，則未違反公債法第 5 條第 7 項規定，亦無債留子孫或額外舉債的問題。

然而，此番解釋似乎無法令人信服，蓋因公債法第 5 條第 7 項是以「年度」為計算單位，與行政院所稱的「期間平均」是有出入之處。那麼，問題來了，若將這些隱藏的數字回歸至公共債務總額中，是否已然違反公債法流量限制，甚至對我國財政造成嚴重的危害？

本節首先介紹公債法中與舉借債務相關的規定，接著將 90 年度以後特別預算排除的債務數額回歸至當年度舉債數額中，以檢視實際上是否會超過公債法舉債

<sup>169</sup> 國債鐘資料，財政部國庫署網站，[https://www.nta.gov.tw/singlehtml/17?cntId=nta\\_7906\\_17\\_2023/3/22](https://www.nta.gov.tw/singlehtml/17?cntId=nta_7906_17_2023/3/22)。99 年中央政府 1 年以上債務未償餘額為 4 兆 3,218 億元新臺幣，現已增加至 5 兆 8,448 億元。

<sup>170</sup> 同註 161。



流量限制 15%的規定<sup>171</sup>，並探討此舉所帶來的影響。

## 壹、公共債務法舉債流量上限規定

在現行公債法第 5 條中，對於舉債設有存量<sup>172</sup>及流量<sup>173</sup>的上限規定，而特別條例偏好排除舉債流量限制規定的適用，以下將說明公債法發展沿革及流量上限規定的內涵。

### 一、公共債務法發展沿革

我國公共債務舉借法制化最早得追溯至民國 64 年的《中央政府建設公債發行條例》<sup>174</sup>。在此之前，政府發行公債的方式有以總預算案收支差短編列定額，並送立法院審議後發行者，亦有以訂定年度公債發行條例草案，並送立法院審議通過，再據以發行當年度公債限額者，惟前述兩種方式均不符合行政效率，因此，中央政府於民國 64 年訂定了具通用性的《中央政府建設公債發行條例》。該條例第 2 條載明「公債發行未償總額不得超過當年度中央政府總預算歲出總額之 25%」，並於該條例訂定時作政策性宣示，表示日後將依據該條例作為發行建設公債之基礎。

然而，該條例的訂定並未阻止財政赤字的擴大，民國 78 年度以後，經濟快速發展，對於公共建設的需求日益增加，赤字數額亦隨之成長，於是立法院在民國 83 年修訂《中央政府建設公債發行條例》，將中央政府一年期以上借款納入債務管理的範圍之中，並將該條例更名為《中央政府建設公債及借款條例》。

與此同時，彭百顯等人因有感於債務管理相關法律過於分散<sup>175</sup>，提出了

---

<sup>171</sup> 同註 19。

<sup>172</sup> 存量的概念是指未償債務餘額(李允傑等人，2007:359)，未納入自償性支出。

<sup>173</sup> 每年新增舉債數額。債務流量的概念是在一定時間內，政府支出超出政府實際收入的部分，其中政府實質收入不包含發行公債、賒借及移用以前年度歲計賸餘(李允傑等人，2007: 358-359)。

<sup>174</sup> 該條例的設立背景是因為當時公債發行須逐年立法，如此不但增加行政及立法審議的負擔，也配合不了時效上的需要，因此訂定單一條例(徐仁輝，2014:300)。

<sup>175</sup> 雖然我國於民國 64 年制定「中央政府建設公債發行條例」，並在制定時作政策性宣示，表示日後以該條例為依據發行建設公債，然而當時實際上與債務管理相關之法律還有中央政府興建台灣

公共債務法草案（林思廷，2012:17-18）。民國 84 年度中央政府總預算案審議時，行政機關與立法院之間為了調高公共債務的上限問題，爭論不休。經朝野協商後，立法院同意上調《中央政府建設公債及借款條例》第 2 條中規定之中央政府債務餘額佔歲出比例至 113%，同時附帶兩項決議，其中一項即為制定「公共債務法」（蘇彩足，2003:57、58），最終，公債法於民國 85 年公布並實施。

## 二、現行公共債務法第 5 條第 7 項規定之沿革與內涵

我國學者李允傑（2007:359-360）指出政府預算所生之赤字，主要藉由舉債融通，又在控制政府債務規模時，通常以存量<sup>176</sup>與流量<sup>177</sup>兩個概念進行管控。依現行法規定，舉債存量是以「一年以上公共債務未償餘額預算數占行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額（GDP）平均數的比率」來表示，而舉債流量則以「中央總預算及特別預算當年度舉債數額佔中央總預算及特別預算當年度歲出總額的比率」加以衡量。

然而，我國於民國 85 年訂定之公債法時，僅對舉債的存量設有限制，未對舉債流量設有規範。直至民國 87 年修法時，方加入舉債流量上限規定，並規範「各級政府」每年舉債額度不得超過各該政府總預算與特別預算的 15%。民國 110 年修法後，公債法第 5 條第 7 項將 15% 的舉債流量限制規範對象限縮在「中央政府」（如表 4-2）。

表 4-2 現行公共債務法第 5 條第 4 項之修法沿革

公布日	施行日	條次	編列要件
85.1.17	85.1.19	(無)	(未有年度舉債額度限制)
87.6.10	87.6.12	第 4 條第 4 項	各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之百分之十五。
91.2.6	91.2.8	第 4 條第 5 項	中央及各地方政府總預算及特別預算每年

北部區域第二高速公路建設公債發行條例、台灣地區公共建設土地債券發行條例等，導致管理分散，無法有效規範短期債務，考慮到各級政府的經濟負荷能力。（參立法院第 2 屆第 4 期第 22 次會議議案關係文書，p.209-210）

<sup>176</sup> 同註 172。

<sup>177</sup> 同註 173。

			度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。
102.7.10	103.1.1	第 5 條第 7 項	中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。
110.6.9	110.7.2	第 5 條第 7 項	中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。

資料來源:立法院法律系統。

有關公債法舉債流量限制規定中應計入之舉債內容，民國 87 年訂定舉債流量上限之初，原條文並未對此加以說明，因此，會計入償還舊債務所產生的新債務（施恬，2002:153-154）。惟在民國 88 年精省時，鉅額到期未償還的省債逼近公債法的舉債上限規定，加上當時為了配合精省和預算法第 6 條<sup>178</sup>與歲出定義相關修正，行政院參考國際慣例<sup>179</sup>於民國 89 年公債法第 4 條條文修正草案中，重新界定了「當年度舉債額度」是彌補歲入、歲出差短所舉借的債務，同時排除了還本舉借的部分。前述針對舉借債務額度內涵所做出的修正，載於民國 91 年修正之公債法第 3 條第 2 項<sup>180</sup>之中。（林向愷、賴惠子，2008:8、林思廷，2012:18）。

由於本節欲探討的是 90 年度以後的特別預算，而公債法有關年度舉債應計入之內涵曾於民國 91 年修正，因此，在回歸被特別條例排除的債務時，將注意 91 年以後的年度舉債數額是否已排除還本舉借的部分。

## 貳、中央政府公告的舉債情況與實際舉債情形之比較


誠如本文第一章第二節及本章開頭所述，90 年度以後的 28 件特別預算均以特別條例排除公債法的舉債流量上限規定。此番做法究竟對我國舉債情形有何實質的影響呢？

除了前述提到我國國人平均負擔債務有所增加以外，從公共債務未償餘額預

<sup>178</sup> 預算法第 6 條載明，歲出是一個會計年度之一切支出，但不包括債務之償還。

<sup>179</sup> 歐盟各國將「借新還舊」排除在赤字預算之外。

<sup>180</sup> 參立法院公報處，2002，《立法院公報》，91 卷 10 期，頁 684，臺北：立法院。



算數來看，也能得出一樣的結論，即整體舉債數額的增加。徐仁輝（2014:298-299）指出我國各級政府預算在民國 60 年代以前，大多數的年度均留有歲計賸餘，民國 70 年度各級政府預算即便有赤字，仍控制在國民生產毛額（GNP）1% 左右。民國 81 年度和 82 年度因六年國建大量舉債，致生了 GNP 5% 以上的預算赤字。再後來幾年，因預算控制得當，預算赤字占比微幅下降，惟自民國 90 年度以後，雖然中央政府宣稱每年度舉債額度有遵循公債法舉債流量上限規定編列，預算赤字卻呈現持續成長的趨勢，尤其近年，政府在因應天然災變、金融海嘯等重大危機及支應公共建設支出時，時常編列特別預算，並訂定各種排除公債法舉債流量上限規定之特別條例。根據審計部統計，90 年度九二一特別預算至肺炎特別預算等 26 個特別預算的歲出總額 2 兆 5,170 億元中有 2 兆 3,805 億元是仰賴舉債支應，高達 9 成 5 的占比，使得政府債務不斷地累積<sup>181</sup>。這樣的結果與張啟楷（2010）對中央政府自民國 80 年起透過特別預算鉅額舉債，導致債務未償餘額的暴增、財政赤字惡化的觀察一致。

根據國庫署統計，截至 112 年 3 月 17 日底，我國中央政府 1 年以上公共債務未償餘額數已達 5 兆 8,448 億元，實可做為游亦安（2011）認為從財政面影響來看，依賴排除公債法之特別預算，長期可能導致國家債台高築，對財政健全產生相當程度負面影響的佐證。

然而，誠如前述，中央政府宣稱每年度舉債額度有遵循公債法舉債流量上限規定來編列的，惟實際情況如何呢？本節將把當年度以特別條例排除之舉債額度，回歸至中央總預算及特別預算當年度舉債數額中，並帶入公債法第 5 條第 7 項之計算公式，探討實際上中央政府總預算及特別預算每年度的舉債數額是否已然超過當年度總預算及特別預算歲出總額的 15%。

## 一、中央政府公告之債務舉借情況

---

<sup>181</sup> 審計部，2020，《中華民國 109 年度中央政府總決算審核報告（第 1 冊）》，p.甲-15，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-443.php?Lang=zh-tw>，2023/4/4。

在把被排除之舉債數額回歸至中央政府總預算及特別預算之當年度舉債數額以前，首先來看中央政府公告之年度舉債數額，以便後續與實際舉債情形作一比對。表 4-3 是財政部國庫署債務管理組於該署網站上公告之中央政府各年度債務舉借預算概況資料。從該表格最右邊那欄來看，乍看之下，各年度舉借債務預算數占歲出預算數均未逾 15%，然而，經簡易的計算便可知，該欄位數據的分子「當年度舉借債務預算數」僅包含「列入流量債限」者，而未將「不列入流量債限」者納入一併計算，且因為將「不列入流量債限」者排除，歲出預算數也未如公債法流量上限規定將特別預算的歲出數額納入分母與總預算歲出數額一併計算。

至於如何分別「列入流量債限」與「不列入流量債限」的當年度舉借債務預算數數額，該表格在附註處註明了，「列入流量債限」係指依據公債法第 5 條第 7 項規定計入之當年度舉借數額，而「不列入流量債限」則是指被排除在公債法第 5 條第 7 項以外的當年度舉債數額，惟仍須遵守同法第 5 條第 1 項規定<sup>182</sup>。由此可見，我國對於使用特別條例排除公債法舉債上限之規定早已習以為常，且行之有年，這樣的作法不但隱藏了實際的舉債情形，還與該條文原先制定時欲控制舉債數額，欲避免其膨脹之精神相去甚遠。

表 4-3 中央政府公告之當年度債務舉借預算概況

單位：新臺幣百萬元、%

年分	當年度舉借債務預算數		歲出預算數 (C)	當年度舉借債務預算數/歲出預算數 (A/C)
	列入流量債限，亦列入 存量債限 (A)	不列入流量債限， 但列入存量債限 (B)		
99	228,765	264,621	1,714,937	13.34%
100	205,301	203,256	1,788,412	11.48%
101	288,500	21,833	1,938,637	14.88%
102	251,308	8,541	1,907,567	13.17%
103	273,071	3,323	1,916,228	14.25%
104	223,933	9,326	1,934,636	11.57%
105	226,489	9,970	1,975,866	11.46%
106	206,545	16,079	1,973,996	10.46%

<sup>182</sup> 公債法第 5 條第 1 項對於債務存量規定是以中央政府 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率來計算，且不得超越 40.6%。

107	126,686	101,373	1,966,862	6.44%
108	88,915	104,743	1,997,978	4.45%
109	55,541	409,745	2,077,569	2.67%
110	167,379	435,100	2,135,897	7.84%
111	43,904	419,638	2,251,065	1.95%
112	270,492	212,595	2,965,962	9.12%

※表格附註 3: 本表當年度舉借債務數「列入流量債限」係指依公共債務法第 5 條第 7 項規定計入之舉借數、「不列入流量債限」係指不受公共債務法第 5 條第 7 項規定之舉借數，惟均須計入依公共債務法第 5 條第 1 項規定中央政府 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率計算，並須符合 40.6%之存量債限規定。

※資料來源:財政部國庫署網站。

## 二、我國實際的債務舉借情況

承前所述，表 4-3 中「不列入流量債限」的舉債數額是不會列入中央政府公告的當年度舉借債務預算數佔歲出預算數的公式中計算的，也因此有部分的舉債數額無法真實地呈現在政府公告的當年度舉債數額佔比中。除此之外，在國庫署的網站上該表格也僅公告預算數，而未揭露決算數。這樣的作法不利於民眾獲取中央政府的實際舉債資訊，故本文將把被特別條例排除之債務舉借預算數重新納入當年度舉借債務預算數中，並計算當年度實際的舉借債務預算數佔歲出預算數的比例是否會超過公債法流量債限 15%的規定，以便與表 4-3 中央政府公告之當年度舉借債務預算數佔歲出預算數資訊做一對比。除此之外，為了了解實際的舉債情形，本文亦計算了當年度的舉借債務決算數佔歲出決算數的比例（如表 4-4）。

本文以公債法第 5 條第 7 項為計算基礎，分子為 90 年度至 111 年度中央政府各年度總預算及特別預算的舉債額度，分母為 90 年度至 111 年度中央政府各年度總預算及特別預算的歲出總額（如圖 4-1）。

$$\frac{\text{中央政府總預算及特別預算當年度舉債額度}}{\text{中央政府總預算及特別預算當年度歲出總額}} \times 100\% < 15\%$$

圖 4-1 公債法第 5 條第 7 項之計算公式示意圖

資料來源:筆者自行整理。



從表 4-4 可得知，90 年度至 111 年度中央政府各年度總預算及特別預算舉債數占當年度總預算及特別預算歲出總額的比例超過公債法舉債流量上限規定（15%）者，從預算數來看，有 12 次，從決算數來看，有 8 次。超過 20%者，也分別有 5 次和 2 次。

在中央政府各年度總預算及特別預算舉債預算數額佔比中，超過公債法舉債流量上限規定（15%）最多的是 110 年度的 28.5%，接著是 99 年度的 24.9%。值得注意的是，從決算數來看，99 年度同時也是舉債決算數佔比（23.8%）超過公債法舉債流量上限規定最多的一個年度。由於決算數代表的是實際舉債情形，也就是說包含 99 年度在內有 8 個年度的舉債數額實際上已超過每年債務流量管控的數額。針對此一情形，我國立法者需謹慎看待，避免此情形一再發生，損害我國國家財政的健全。

就整體平均而言，儘管從決算數來看，90 年至 111 年度各年度舉債數額佔比平均後未超過公債法流量上限 15%的規定，但從預算數的角度來看，卻已然超過，與前述中央政府宣稱每年度舉債額度有遵循公債法舉債上限規定編列的說法有所出入。又公債法舉債流量限制的目的在于透過控制每年債務舉借的額度，避免政府一次性舉借過多債務，太快達到存量上限，阻礙後續政務之推動，然而，從前述結果來看，原先希望政府財務能夠細水長流的目的似乎因為特別預算的常態性編列，以及經常性地使用特別條例排除公債法第 5 條第 7 項的流量上限規定，而面臨挑戰。

表 4-4 90 年度以後各年度的債務舉借情形

單位:新臺幣千元、%

年度	總預算及特別預算舉債預算數 (A)	總預算及特別預算歲出預算數 (B)	當年度舉借債務預算數/歲出預算數 (A/B)	總預算及特別預算每年度舉債決算數(C)	總預算及特別預算歲出決算數 (D)	當年度舉借債務決算數/歲出決算數 (C/D)



90*	342,435,632	1,782,879,377	<b>19.2%</b>	240,873,690	1,658,498,686	14.5%
91	293,950,355	1,637,936,339	<b>17.9%</b>	247,275,795	1,558,452,343	<b>15.8%</b>
92	339,682,777	1,704,967,192	<b>19.9%</b>	326,293,551	1,649,212,069	<b>19.7%</b>
93	315,929,793	1,707,199,526	<b>18.5%</b>	292,041,584	1,636,756,707	<b>17.8%</b>
94*	334,994,836	1,703,320,976	<b>19.7%</b>	252,661,199	1,669,092,696	<b>15.1%</b>
95	331,641,250	1,685,937,701	<b>19.7%</b>	140,754,130	1,627,759,721	8.6%
96	233,282,470	1,726,633,677	13.5%	104,463,288	1,657,501,824	6.3%
97	241,966,242	1,856,683,668	13%	129,912,056	1,751,362,255	7.4%
98	454,379,209	2,099,046,213	<b>21.6%</b>	416,083,246	1,963,067,423	<b>21.1%</b>
99	493,386,167	1,979,576,626	<b>24.9%</b>	454,774,747	1,904,056,537	<b>23.8%</b>
100	408,557,148	1,991,678,288	<b>20.5%</b>	295,485,362	1,930,190,847	<b>15.3%</b>
101	310,333,032	1,960,470,357	<b>15.8%</b>	374,577,477	1,917,621,394	<b>19.5%</b>
102	259,849,129	1,916,108,187	13.6%	228,517,732	1,876,150,558	12.1%
103	276,393,983	1,919,550,714	14.4%	192,543,145	1,854,530,483	10.3%
104	233,259,302	1,943,962,035	12%	86,813,591	1,906,965,105	4.5%
105	236,458,328	1,989,965,101	11.9%	120,204,807	1,948,033,312	6.1%
106	222,623,113	2,005,798,517	11.1%	90,195,546	1,949,986,519	4.6%
107	228,059,330	2,072,548,586	11%	101,795,162	2,018,043,572	5%
108	193,658,402	2,111,505,083	9.2%	42,641,932	2,048,717,576	2%
109	563,698,647	2,492,333,368	<b>22.6%</b>	294,005,715	2,425,380,412	12.1%
110	734,830,603	2,575,996,697	<b>28.5%</b>	291,852,296	2,441,076,938	11.9%
111	188,873,507	2,686,001,395	8.7%	362,198,990	2,684,886,577	13.5%
		舉債平均值	<b>16.7%</b>		舉債平均值	12.1%

※資料來源:行政院主計總處網站中央政府年度總決算審核報告、審計部網站特別決算審核報告、游亦安, 2011:120。

※註 1:粗體字即為中央政府總預算及特別預算當年度舉債佔比超過公債法舉債流量上限 15%規定的年份。

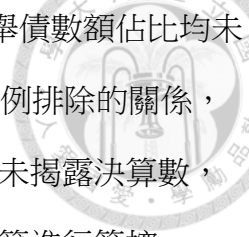
※註 2:90 年度和 94 年度右上角分別有星號, 蓋因礙於 82 至 90 年度採購高性能戰機特別預算的機密性質以及 86 至 94 年度國軍老舊眷村改建特別預算因時隔較久無法找到其特別決算審核報告導致無法取得確切的特別預算舉借債務預、決算數額和特別預算歲出預算數及決算數, 此為本文之研究限制。

### 三、研究發現

誠如本文第三章第三節所述, 90 年度以後的特別預算除了都有另外制定排除公債法流量限制規定的特別條例以外, 也較 89 年度以前的特別預算更頻繁地使用舉債收入作為特別預算的財源。為了了解排除公債法舉債流量限制所帶來的影響, 本節將被特別條例排除的舉債額度回歸至年度舉債數額之中, 並得出表 4-4 我國中央政府的實際舉債情形, 以下進一步敘明排除公債法舉債流量上限規定的影響與發現:

#### (一) 隱藏中央政府舉債數額的原貌, 損害財政透明之精神

儘管不論從預算數或決算數來看, 90 年度以後並非每年度的中央政府總預算及特別預算舉債數額佔歲出總額比率均超過公債法流量限制



15%的規定，然而，與表 4-3 由中央政府公告之各年度舉債數額佔比均未超過 15%的資訊相比，可以發現因為舉債數額被特別條例排除的關係，公共債務資料無法呈現真實舉債情況，更不用說該表還未揭露決算數，如此，不但有損財政透明之精神，更遑論要對於赤字預算進行管控。

除此之外，中央政府公告的 109 年度與 110 年度「不列入流量債限」之當年度舉借債務預算數額為 4,097 億餘元和 4,351 億餘元，然而實際翻閱預算書後，可以發現該兩年度因特別條例被排除之舉債數額為 5,081 億餘元及 5,674 億餘元，由此可見，當前的呈現方式將阻礙人民對於債務的理解，有違財政透明及政府資訊揭露的精神。

## (二) 在國家經濟發生重大變故或重大災變發生時，較易超過公債法流量上限 15%的規定

在中央政府總預算及特別預算年度舉債數占歲出預算總額的比例超過 15%的 12 次裡，僅 1 個年度（91 年度至 94 年度基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算）沒有基於國家經濟重大變故或重大災變此兩種法定事由編列特別預算，其餘年度如 90 年度九二一相關特別預算、98 至 101 年度莫拉克颱風災後重建特別預算是為了因應 88 年的九二一風災及 98 年的莫拉克風災，又如 92 至 93 年度嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算及 109 至 111 年度嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算則分別因應 SARS 及 COVID-19 新型冠狀病毒的襲擊。還有，中央政府在 98 年度編列了振興經濟消費券發放特別預算和振興經濟擴大公共建設特別預算，以因應 97 年金融危機所帶來的經濟衰退。另外，在 93、94、95 分年度編列擴大公共建設投資計畫特別預算時，雖然未歷經經濟蕭條，惟仍以加速經濟成長為由編列特別預算。

其中可以發現舉債數占歲出預算比率超過 20%的 5 次，即 98、99、100、109、110 年度，均出現在編列國家經濟重大變故或重大災變相關特



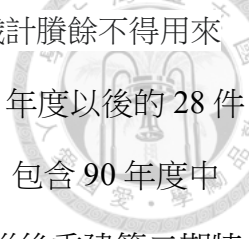
別預算的時候。這個結果回應了王玉珍（2000）發現每當經濟景氣趨緩或衰退，政府會採用擴大內需的手段以刺激景氣，尤其偏好使用特別預算。

承上所述，天然災害或如金融海嘯等國家經濟重大變故的發生，是導致中央政府總預算及特別預算當年度舉債數額占歲出預算總額比例易超過 15% 的原因。即便可能因為政策延遲，以致於如 98 年度振興經濟消費券發放特別預算和振興經濟擴大公共建設特別預算未必在民國 97 年金融海嘯發生當年開始實施，惟依本文第二章第二節在判斷是否發生經濟重大變故的標準，在時間點的認定上應可包含經濟重大變故發生的前一年。此外，由於重大災害和經濟衰退與人民生命、財產緊密相關，若處理不當，易生民怨，且有時難以預測損害範圍，加上兩者較符合特別預算「緊急、重大」的特質，因此在預算數額的審議上通常會從寬認定，這也是可以理解的。

然而，從本節表 4-4 得出的結果來看，不容忽視的是已有中央政府總預算及特別預算當年度舉債數額佔歲出預算比例超過公債法舉債流量上限的情形，甚至還出現了年度舉債決算數額佔歲出決算數超過公債法舉債流量上限的情況。因此，在使用特別預算保留預算制度彈性的同時，正確揭露舉債數額也是重要的，如此方能讓立法者注意到實際舉債情形，以及強化民眾監督的能力，避免深陷於「財政幻覺（Fiscal Illusion）」之中，使得公共債務逐漸積累成國家財政的沉痾，惟從目前中央政府公開的舉債資訊來看，我國財政資訊揭露尚有能夠改進的空間。

## 第二節 排除預算法第 23 條適用之影響

我國預算法第 23 條載明政府的經常收支應保持收支平衡。除非有異常情形發



生，否則在一般情況下，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得用來支應經常支出的項目，惟誠如第一章第二節及本章開頭所述，90 年度以後的 28 件特別預算中有 21 件特別預算，以特別條例排除預算法第 23 條，包含 90 年度中央政府 921 震災災後重建特別預算、90 年度中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算、92 至 93 年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算、93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算、94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算等（參附錄三）。

又如本文第三章第三節談到的，90 年度以後的特別預算大幅使用舉債收入做為財源，若再加上規避預算法第 23 條的做法，將使得特別預算能夠在未編列經常門歲入的情況下，以舉債收入支應經常門歲出，此舉不但與預算法第 23 有違，也違反了黃金法則。不過，實際上排除預算法第 23 條究竟對於我國預算控制有何影響，將在本節討論之。本節首先介紹預算法第 23 條之規定，接著列出 90 年度以後特別預算的經常門和資本門收支分別佔整體特別預算收支的比例，以分析排除預算法第 23 條所帶來的影響。

## 壹、預算法第 23 條規定

儘管國家財政以「量出為入」為原則，惟為了避免施政計畫的延宕，我國預算制度設計上設有預算法第 23 條，在一般情況下維持政府經常收支的平衡，在特殊的情況下也能保有彈性，如在經常收支有賸餘的情況下，得將其移作資本支出之財源，又如在預算年度有異常情形發生時，得例外使用資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘支應經常支出，因此該條被認為具有加強預算的經濟性功能<sup>183</sup>，以下將說明預算法第 23 條發展沿革及內涵。

### 一、預算法第 23 條發展沿革

早在民國 21 年制定的預算法第 19 條，即出現「非經常收支和經常收支

---

<sup>183</sup> 60 年預算法修法要點將預算法第 21 條列為加強預算之經濟性功能。（參考立法院公報處，1997，《立法院公報》，86 卷 17 期，頁 312，臺北：立法院。）



在一般情況下不得混用」的概念，儘管該法後來未公告施行，但後續的幾次修法皆保留該條文的內涵。

民國 60 年預算法修法時，預算法第 21 條除了保留政府的兩種收支（此時稱經常收支和資本收支）不得混用的規定外，再加入了經常收支應保持「收支平衡」的概念，頗有複式預算<sup>184</sup>的味道，同時在該條文中賦予資本門收支和經常門收支兩者在使用上的彈性（如表 4-5），包含在經常收支有賸餘的情況下，得拿來支應資本支出，以及在預算年度有異常的情形下，才能夠拿資本收入支應經常支出。後續修法未對前述內容做過多修正，僅是增加了不得用作經常收支的範圍，從「資本收入」擴大至「資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘」。

表 4-5 預算法第 23 條之修法沿革

公布日	施行日	條次	編列要件
21.9.24	本法施行日期，以命令定之 <sup>185</sup>	19	非經常收入，非必要時，不得充經常支出。
26.4.27	27.1.1	24	歲入特殊門 <sup>186</sup> 之所入，非因預算年度有異常情形，不得充歲出經常門之費用。
37.5.27	37.5.29	22	歲入臨時門 <sup>187</sup> 之所入，非因預算年度有異常情形，不得充歲出經常門之用。
42.6.20	42.6.22	19	臨時門之歲入非因預算年度有異常情形，不得充歲出經常門之用。
60.12.17	60.12.19	21	政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入 <sup>188</sup> 不得充經常支出之用。但經常收

<sup>184</sup> 複式預算強調預算平衡，尤其經常收支應保持平衡。（參莊振輝(2015)。以歸納法推導公共預算基本原則之研究（上）。國會月刊，43 卷 6 期，頁 87）

<sup>185</sup> 同註 27。

<sup>186</sup> 27 年 1 月 1 日實施的預算法第 10 條：「歲入歲出預算，按其收支性質，分為經常門特殊門。歲入除長期債務所入及處分有永久性財產所入應屬特殊門外，均為經常門。歲出除償還長期債本費用及增置有永久性財產費用應屬特殊門外均為經常門。歲入歲出經常門與特殊門之預算，均應按其每年度之變更程度，分別註明其常時部分與臨時部分。」由此可知，特殊門較接近今日的資本門預算。

<sup>187</sup> 37 年預算法第 9 條：「歲入歲出預算，按其收支性質分為經常門臨時門，各機關逐年常有之收支，均應列經常門，其非逐年常有之收支，均應列臨時門。」由此可知，臨時門較接近今日的資本門預算。

<sup>188</sup> 60 年預算法第 8 條：「歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。歲入，除增加債

			支如有賸餘，得移充資本支出之財源。
87.10.29	87.10.29	23	政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入 <sup>189</sup> 、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。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

資料來源:筆者自行整理。

## 二、預算法第 23 條內涵

現行預算法第 23 條的內涵有三，一為經常收支應保持平衡，避免寅支卯糧，使財政陷入惡性循環的情況。

二是除非預算年度有異常情形，否則「資本收入」、「公債與賒借收入」及「以前年度歲計賸餘」不得作為經常支出，此為預算法第 23 條中的預算彈性措施之一。又所謂「預算年度有異常情形」，根據立法院預算中心<sup>190</sup>的說法，是指國家為了因應國防緊急設施或戰爭、重大天然災害、經濟上重大變故等特殊情況，或是應對基於前述情況導致歲入產生特別短收，使經常收入無法支應經常支出的情形。不過，儘管在特殊情形下允許資本門收支與經常門收支的混用，仍應節制經常支出的使用。

最後是經常收支如有賸餘，得移充資本支出，此亦為預算法第 23 條中的預算彈性措施之一。為了便於理解，本文將預算法第 23 條拆解並條列如表 4-6。

表 4-6 預算法第 23 條之內涵拆解表

<b>一般情形</b>
1. 經常收支應保持收支平衡。 2. 「資本收入」、「公債與賒借收入」、「以前年度歲計賸餘」不充作經常支出。
<b>例外情形</b>


務與減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。歲出，除減少債務與增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。」此時，預算法對於資本門定義已十分接近現行法(87 年修法後未再修訂該條)的定義。

<sup>189</sup> 根據 87 年預算法第 10 條，歲入、歲出預算按其收支性質分為經常門、資本門。屬於資本門收入包含減少資產及收回投資。屬於資本門支出包含增置或擴充、改良資產及增加投資。

<sup>190</sup> 參預算中心，2020，110 年度中央政府總預算案整體評估報告，立法院網頁，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=43953>，2023/5/1。



- 
1. 預算年度有異常，「資本收入」、「公債與賒借收入」、「以前年度歲計賸餘」得作為經常支出。
  2. 經常收支如有賸餘，得移充資本支出之用。

資料來源:筆者自行整理。

## 貳、檢視 90 年度以後特別預算之資本門和經常門收支

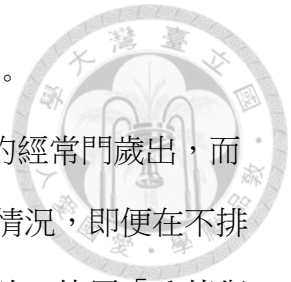
從黃金法則和預算法第 23 條可知，政府並非不能舉債，而是不應將舉債收入用於資本支出以外的預算。趙福民（2005）認為，特別預算案若藉緊急或重大為由，以資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘充當特別預算案中經常支出的財源，已然違反預算法的規範。

由於 90 年度以後的特別預算常在特別條例中排除預算法第 23 條之適用，因此本節聚焦在檢視 90 年度以後特別預算的資本門和經常門收支。表 4-7 已用灰色標註出 90 年度以後排除預算法第 23 條的 21 件特別預算。以下將檢視該些特別預算在排除預算法第 23 條後，對於預算控制的影響。

不過，109 至 111 年度嚴重特殊傳染性肺炎特別預算（含第 1 次至第 4 次追加預算）因為受限於行政院主計總處和審計部尚未公開該特別預算的特別決算及特別決算審核報告，加上 109 年至 111 年總決算審核報告中特別預算年度會計報告的歲入及歲出未明確區分為經常門或資本門，而無法得知該特別預算的資本門和經常門歲出及歲入的決算數額。還有，111 至 115 年度海空戰力提升計畫採購特別預算和 109 至 115 年度新式戰機採購特別預算兩件特別預算因預算執行期間尚未屆至，無法辦理決算，故有 3 件特別預算無法得知其資本門和經常門歲出及歲入的決算數額，此為本研究之限制。

### 一、90 年度以後特別預算之資本門和經常門收支分配情況

表 4-7 列出了 90 年度以後 28 件特別預算的資本門和經常門歲出及歲入決算數額。從歲入決算數總額和歲出決算數總額來看，可以發現各特別預算的歲入決算總額沒有一件是足以支應歲出決算總額的，再次證明了本文第三章第三節小結所述，90 年度以後特別預算多使用舉債收入支應特別預算歲



出的現象，又從下表的數據來看，可以說是大幅度的舉債。

除此之外，這些舉債數額極有可能用來支應特別預算的經常門歲出，而有違反預算法第 23 條之虞。雖然預算法第 23 條設有例外情況，即便在不排除該條文適用的情況下，仍能在「預算年度有異常情形」時，使用「公債與賒借收入」支應經常門支出，且根據立法院預算中心的說法，異常情形包含特別預算的法定事由，惟筆者認同趙福民（2005）的說法，認為特別預算不應藉著緊急或重大為由，肆意將資本收入或舉債收入充作經常門支出的財源，否則與預算法第 23 條規範的意旨不符。

表 4-7 90 年度以後特別預算之經常門及資本門收支數額

單位:新臺幣千元、%

年度	特別預算名稱	歲入決算數		歲入決算數總額	歲出決算數		歲出決算數總額
		經常門	資本門		經常門	資本門	
90	921 震災災後重建特別預算	41 (100%)	0 (0%)	41 (100%)	22,382,231 (31%)	48,719,017 (69%)	71,101,248 (100%)
90	921 震災災後重建第二期特別預算	0	0	0	10,098,288 (37%)	17,142,917 (63%)	27,241,205 (100%)
91-94	基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	0	0	0	0 (0%)	30,325,660 (100%)	30,325,660 (100%)
92-93	嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	3,582,315 (100%)	0 (0%)	3,582,315 (100%)	18,601,583 (81%)	4,401,621 (19%)	23,003,204 (100%)
93	93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	10,236,583 (68%)	4,763,417 (32%)	15,000,000 (100%)	0 (0%)	36,523,300 (100%)	36,523,300 (100%)
94	94 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	5,000,000 (33%)	10,000,000 (67%)	15,000,000 (100%)	6,790,790 (8%)	82,244,053 (92%)	89,034,843 (100%)
95	95 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	6,000,104 (33%)	12,000,000 (67%)	18,000,104 (100%)	10,262,320 (11%)	84,556,690 (89%)	94,819,010 (100%)
95-96	易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算	0	0	0	0 (0%)	30,345,614 (100%)	30,345,614 (100%)
95-97	石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算	0	0	0	802,694 (6%)	12,608,241 (94%)	13,410,935 (100%)
96	96 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	189 (100%)	0 (0%)	189 (100%)	9,631,448 (13%)	64,486,415 (87%)	74,117,863 (100%)
97	97 年度擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本	12,007 (100%)	0 (0%)	12,007 (100%)	6,608,425 (5%)	113,703,920 (95%)	120,312,345 (100%)
97-99	易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算	26,427 (18%)	120,111 (82%)	146,538 (100%)	0 (0%)	43,517,370 (100%)	43,517,370 (100%)
98	98 年度振興經濟消費	5,479	0	5,479	84,713,503	0	84,713,503



	券發放特別預算	(100%)	(0%)	(100%)	(100%)	(0%)	(100%)
98-100	石門水庫及其集水區整治計畫第 2 期特別預算	0	0	0	450,567 (5%)	9,639,470 (95%)	10,090,037 (100%)
98	98 年度振興經濟擴大公共建設特別預算	3,555 (4%)	95,545 (96%)	99,100	31,535,703 (22%)	111,418,634 (78%)	142,954,337 (100%)
98-101	莫拉克颱風災後重建特別預算	101,863 (53%)	92,162 (47%)	194,025 (100%)	26,248,200 (26%)	73621204 (74%)	99,869,404 (100%)
99	99 年度振興經濟擴大公共建設特別預算	8,995 (19%)	37,140 (81%)	46,135 (100%)	14,329,185 (8%)	165,928,292 (92%)	180,257,477 (100%)
100	100 年度振興經濟擴大公共建設特別預算	22,989 (20%)	89,391 (80%)	112,380 (100%)	3,958,346 (3%)	150,322,724 (97%)	154,281,070 (100%)
100-102	易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算	82,064 (23%)	279,058 (77%)	361,122 (100%)	0 (0%)	37,625,586 (100%)	37,625,586 (100%)
103-104	流域綜合治理計畫第一期特別預算	2,294 (10%)	22,322 (90%)	24,616 (100%)	354,713 (3%)	11,827,546 (97%)	12,182,259 (100%)
105-106	流域綜合治理計畫第二期特別預算	19,883,820 (99.5%)	112,400 (0.5%)	19,996,220 (100%)	540,806 (2%)	28,163,940 (98%)	28,704,746 (100%)
107-108	流域綜合治理計畫第三期特別預算	13,153,959 (99%)	150,950 (1%)	13,304,909 (100%)	724,347 (3%)	22259364 (97%)	22983711 (100%)
106-107	前瞻基礎建設計畫第一期特別預算	49,543 (100%)	0 (0%)	49,543 (100%)	11,526,014 (11.15%)	91,830,357 (88.85%)	103,356,371 (100%)
108-109	前瞻基礎建設計畫第二期特別預算	446,009 (97%)	12,963 (3%)	458,972 (100%)	22,593,550 (10%)	193,711,018 (90%)	216,304,568 (100%)
110-111	前瞻基礎建設計畫第三期特別預算	564,403 (97%)	19,235 (3%)	583,638 (100%)	33,066,992 (15%)	193,301,991 (85%)	226,368,983 (100%)
小計		59,182,639 (68%)	27,794,694 (32%)	86,977,333 (100%)	31,5219,705 (16%)	1,658,224,944 (84%)	197,344,464,966 (100%)

※資料來源:行政院主計總處特別決算網頁、筆者自行整理

※說明:因審計部特別決算審核報告未公布歲出用途別決算分析表,無法看出經常門或資本門歲出數額,故此表的歲出為決算數,非決算審定數。

## 二、研究發現

為了探討排除預算法第 23 條對預算控制的影響,本節列舉了 90 年度以後特別預算的經常門與資本門收支,結果發現:排除預算法第 23 條適用的特別預算,較容易助長特別預算經常收支短絀擴增的情況,長此以往可能損害國家財政的健全。

綜合表 4-7 和表 4-8 來看,經常門歲入決算數總額為零的特別預算有 5 件,其中 2 件特別預算雖然未事先以特別條例排除預算法第 23 條的適用,其經常門歲出決算數亦為零,故沒有形成特別預算經常收支短絀和損害經常門收支平衡的疑慮。

相較之下,其餘 3 件事先以特別條例排除預算法第 23 條的特別預算,



包含 90 年度的 921 震災災後重建第二期特別預算、95 年至 97 年度的石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算和 98 至 100 年度的石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算的經常門歲出決算數分別為 100 億餘元、8 億餘元、4 億餘元，與經常門歲入決算數有懸殊的差距。雖然可能是因為知道無法遵守預算法第 23 條之規定才將其排除，但若時常出現經常收支短絀，或是經常收支短絀有持續擴增的情況，未來可能會危害國家財政的健全。

若再從經常門歲入決算數額不為零的特別預算來看，也能得出相同的結論。未事先以特別條例排除預算法第 23 條的 5 件特別預算中，僅 1 件會出現特別預算經常收支短絀的情形（佔 20%），然而，排除預算法第 23 條的 14 件特別預算中僅有 1 件未出現特別預算經常收支短絀的情況（約佔 93%），該件特別預算為 93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算，而其未出現收支短絀的原因是因為該特別預算的經常門歲出決算數為零。

**表 4-8 90 年度以後特別預算發生經常收支短絀之件數**

單位:件數、%

	使用特別條例 排除預算法第 23 條	未使用特別條例 排除預算法第 23 條
經常門歲入決算數為 0	3/3 (100%)	0/2 (0%)
經常門歲入決算數不為 0	14/15 (93%)	1/5(20%)

※資料來源:筆者自行整理。

※註:此處特別預算總件數僅 25 件，因為受限於 109 至 111 年度中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)的特別決算和特別決算審核報告尚未公開，加上 109 年至 111 年總決算審核報告中特別預算年度會計報告的歲入及歲出未明確區分為經常門或資本門，而無法得知該特別預算的資本門和經常門歲出及歲入的決算數額。111 至 115 年度海空戰力提升計畫採購特別預算、109 至 115 年度新式戰機採購特別預算兩件特別預算則因執行期間尚未屆至，無法辦理決算，也無法得知此二個特別預算的資本門和經常門歲出及歲入的決算數額。

綜上所述，以特別預算排除預算法第 23 條可能加劇特別預算經常收支短絀情況的發生，且會導致經常收支平衡無以為繼，因此，立法院預算中心

在 110 年度中央政府總預算案整體評估報告<sup>191</sup>中，呼籲執政者應正視並妥善控管特別預算經常收支短絀日漸擴增的趨勢。



### 第三節 排除財政紀律法第 14 條第 2 項適用之影響

誠如第一章第二節和本章開頭所述，90 年度以後有 1 件特別預算使用特別條例排除財政紀律法第 14 條第 2 項之規定，且是在財政紀律法於 108 年 10 月 12 日甫施行之初，便將之排除，那便是 109 年度編列的嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算。該特別預算在其法源依據「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」的第 11 條第 2 項<sup>192</sup>排除了公共債務法第 5 條第 7 項舉債流量限制，以及財政紀律法第 14 條第 2 項規定之適用。

儘管財政紀律法被特別條例排除的次數僅有 1 次，本文仍另立一節探討財政紀律法的原因，除了他是最新訂定、與舉債相關的預算控制法規，而有一定程度的重要性以外，在第三章第三節小結的部分，本文談到 93 年度至 97 年度分年度編列之擴大公共建設投資計畫特別預算，在該特別預算的預算書中寫道擴大公共建設投資計畫特別預算是因為受限於「公債法限制」而編列。這是否在指控公債法的舉債流量限制規範過度僵化呢？若是，在兼顧預算控制和避免過度僵化的同時，是否有相應的解決措施？

針對前述的問題，筆者認為財政紀律法第 14 條第 2 項無疑是一個回應。財政紀律法第 14 條第 2 項載明中央政府以特別預算方式編列的年度舉債額度，即便不受公共債務法第 5 條第 7 項的限制，仍須遵守在特別條例施行期間中央政府

<sup>191</sup> 同註 190。

<sup>192</sup> 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 11 條第 2 項：「前項所需經費來源，得以移用以前年度歲計賸餘或舉借債務支應；其每年度舉借債務之額度，不受公共債務法第五條第七項規定之限制；中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，占該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之比率，不受財政紀律法第十四條第二項規定之限制。」

總預算及特別預算之舉債合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數 15% 的規定。這項規定放寬了原本公債法舉債流量上限的規定，僅在舉債存量上做控管，試圖在因應國家財政困窘和維護財政紀律之間取得平衡。

然而，問題來了，在財政紀律法第 14 條第 2 項出現放寬公共債務法第 5 條第 7 項的限制後，中央政府隨即又在嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例將之排除，不免令人擔心該條文是否又落入公債法名存實亡的處境。這樣的情況也引來了中國科技大學財政稅務系講座教授曾巨威的批評，他表示原本財政紀律法已經退讓到以特別預算執行期間來管控舉債上限，執政者現今卻又以防疫為由排除該法之適用，試圖合法地規避舉債上限<sup>193</sup>。

那麼，排除財政紀律法第 14 條第 2 項的做法是否會對我國舉債情形有實質的影響？以下首先敘明財政紀律法舉債相關規定，接著將被特別條例排除的特別預算舉債數額回歸至該法條計算公式之中，以討論此番作為之影響。

## 貳、財政紀律法舉債規定

### 一、財政紀律法發展沿革

我國有關制定「財政紀律法」的討論，雖然早在 92 年和 98 年分別有國民黨黨團和柯建銘等 27 人提出「財政紀律法草案」和「國家財政紀律法草案」。然而，在財政紀律法於 108 年 3 月 29 日三讀通過以前，財政紀律的相關規範仍散見在預算法、公共債務法、地方制度法、財政收支劃分法等多部法律中，且多年來並未落實，導致沒有產生實質規範的效果。

國民黨委員曾銘宗表示最近一次的提案是因為考量到中央與地方政府長期面臨財政收支差短，部分債限瀕臨上限甚至超限的風險，故在參考各國金流控管作法後提案。民進黨委員王榮璋則表示是因為近年來公共債務未償餘額持續增加，為了健全國家財政、節制支出規模、嚴格控制歲入歲出差短及

<sup>193</sup> 陳素玲，2022，〈拆解總預算／學者：總預算鑽漏洞 規避舉債上限〉，聯合新聞網網站，<https://udn.com/news/story/7238/6565165>，2023/7/01。



公共債務餘額而提案<sup>194</sup>。

此外，財政紀律法的立法重點包含定義「財政紀律」的範疇<sup>195</sup>、明定中央及地方政府財政應貫徹「零基預算」精神、嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額等，以落實財政紀律、尋求國家財政的永續發展。

## 二、現行財政紀律法第 14 條第 2 項規定之內涵

財政紀律法將公共債務相關規定訂於第三章的「歲入歲出差短及公共債務<sup>196</sup>」中，像是該法第 14 條第 1 項明訂各級政府在彌補歲入歲出差短及舉新還舊以外的新增舉債數額時，應遵守公債法第 4 條第 2 項、第 5 條第 7 項及第 8 項之規定。

考量到現行特別預算常以特別條例排除公債法第 5 條第 7 項的舉債流量限制，財政紀律法在第 14 條第 2 項敘明前項中央政府以特別預算編列且不受公債法第 5 條第 7 項限制之年度舉債額度，於「特別條例施行期間」中央政府總預算及特別預算的舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之 15%（如圖 4-2）。

• 不受公共債務法第 5 條第 7 項規定限制之特別預算：

$$\frac{\text{中央總預算及特別預算於特別條例施行期間之舉債額度合計數}}{\text{中央總預算及特別預算於特別條例施行期間之歲出總額合計數}} \times 100\% < 15\%$$

圖 4-2 財政紀律法第 14 條第 2 項之計算公式示意圖

資料來源:筆者自行整理。

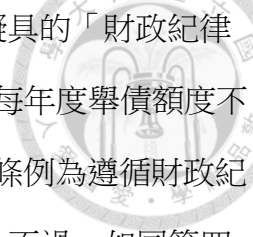
這樣計算方式最早可追溯自前瞻基礎建設特別條例第 7 條第 2 項<sup>197</sup>規

<sup>194</sup> 立法院公報處，2019，《立法院公報》，108 卷 22 期，頁 92-192，臺北：立法院

<sup>195</sup> 「政府支出成長的節制、預算歲入歲出差短的降低、公共債務的控制及相關財源籌措」，不受政治、選舉因素影響。

<sup>196</sup> 同法第 2 條第 3 款載明公共債務依循公共債務法定義。

<sup>197</sup> 同註 150。



定，也因此行政院主計總處就審查委員曾銘宗等 17 人擬具的「財政紀律法草案」所提出的說明中，主計總處對於「以往特別預算每年度舉債額度不受公共債務法 15%之流量限制，然而，前瞻基礎建設特別條例為遵循財政紀律，首次將公共債務法之流量上限納入規範」，表示讚許。不過，如同第四章第一節所述，就當時公債法第 5 條第 7 項的意旨是對「年度」舉債數額進行控管，在財政紀律法尚未通過前，前瞻基礎建設特別條例第 7 條第 2 項的計算方式無疑是自行放寬了年度舉債數額的計算方式，自行詮釋為針對特別條例施行期間「平均」的舉債數額進行控管。

## 參、檢視財政紀律法實施後舉債情形

### 一、實際債務舉借情況

在財政紀律法施行後編列的特別預算，計有 109 至 111 年度中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算、110 至 111 年度前瞻基礎建設計畫第三期特別預算、111 至 115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算、109 至 115 年度中央政府新式戰機採購特別預算等 4 件特別預算。

由於排除財政紀律法第 14 條第 2 項的僅有 109 至 111 年度中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算，且其法源依據「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」也已於民國 112 年 7 月 1 日廢止，故本文針對該特別預算進行分析，結果發現，中央政府總預算及特別預算於該特別條例施行期間平均舉債的預算數額佔比逾越了財政紀律法第 14 條第 2 項規定。

不過，從決算數來看，該特別預算並未逾越財政紀律法第 14 條第 2 項所設定之舉債上限規定（如表 4-9），此為值得嘉許一事，惟仍需持續關注中央政府的舉債情形。

表 4-9 依財政紀律法第 14 條第 2 項標準計算之年度舉債數額佔比

單位:新臺幣千元、%

年度	特別預算名稱	總預算及特別預算舉債預算數 (A)	總預算及特別預算歲出預算數 (B)	特別條例施行期間之舉借債務預算數/歲出預算數 (A/B)	總預算及特別預算每年舉債決算數 (C)	總預算及特別預算歲出決算數 (D)	特別條例施行期間之舉借債務決算數/歲出決算數 (C/D)
109-111	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算	1,531,307,094	7,754,331,460	19.7%	948,057,001	7,551,343,926	12.5%

資料來源: 行政院主計總處網站、筆者自行整理。

## 二、研究發現

本節欲探討以特別條例排除財政紀律法第 14 條第 2 項之適用是否會對我國舉債情形產生實質的影響。

根據表 4-9 的結果，若以財政紀律法第 14 條第 2 項的標準來看，目前尚未有特別預算的中央政府總預算及特別預算舉債額度佔比實際上逾越該條文 15% 的規定，故以特別條例排除財政紀律法第 14 條第 2 項之適用似未對我國舉債情形產生實質影響。

然而，就嚴重特殊傳染性肺炎特別條例排除財政紀律法第 14 條第 2 項之適用一事，實已違背財政紀律法訂定之宗旨，且亦不能忽視此舉可能引起其他特別條例效仿其作法的潛在影響，若真的發生，法之尊嚴將蕩然無存。畢竟，制定財政紀律法的目的在於維持國家永續發展、落實財政紀律、防止特別預算過度破壞體制、讓各級政府和政黨都能重視財務責任，若排除其適用，豈不是棄預算控制於不顧，更遑論財政紀律法已是放寬公債法年度舉債流量限制的結果。

## 第四節 小結

民國 90 年度以後，中央政府常態性地編列特別預算，並如第三章第三節所



述偏好使用舉債收入支應特別預算歲出，還會以特別條例排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項規定之適用，使得法規在管控預算和債務舉借之本意全失。

本章前三節從排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項規定等三個面向，探討排除三者對於我國財政或預算制度的影響，又其影響可以綜合成以下幾點，包含「挑戰法律威信」、「形成舉債沉痾」、「損害財政透明度」、「降低預算控制效果」，分點詳述如下：

## 壹、挑戰法律的威信

誠如本章開頭所述，90 年度以後的 28 件特別預算，光是排除公債法舉債流量上限和預算法第 23 條規定者就分別有 28 件和 21 件，如此不僅增加預算控制上的困難，更使特定條文形同虛設。除了前述兩個條文以外，民國 109 年編列的嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算更以嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 11 條第 2 項，排除了前一年剛訂定的財政紀律法第 14 條第 2 項規定的適用。

不論是排除公債法、預算法或財政紀律法的做法，除了讓預算控制手段無法發揮實際效用外，也使法律威信受到嚴峻的挑戰。更不用說，在本文第四章第三節談到的，財政紀律法第 14 條第 2 項已是放寬公債法以「每年度」為單位控管舉債流量上限，並改以「特別條例施行期間」為單位進行計算的結果，若連放寬後的舉債數額限制都不能遵守，將如何維繫財政紀律？

## 貳、形成舉債沉痾

在第四章第一節中，本文談到排除公債法舉債流量上限的影響。從表 4-4 中央政府實質的舉債情形來看，90 年度以後的特別預算除了大幅使用舉債以外，就預算數或決算數而言，有幾個年度的實際年度舉債數額佔比已超出公債法舉債流量上限 15% 的規定，與表 4-3 中央政府公告之舉債情形有很大的落差。由此可以





發現，目前政府公告之舉債情形有隱藏實際舉債數額原貌，使民眾無法了解真實舉債情況的現象。

不過，好在就中央政府總預算及特別預算年度舉債數額的平均佔比而言，目前尚未超出公債法舉債流量限制的規定，惟後續中央政府在編列特別預算時，仍應回歸預算法法定事由，且不肆意以特別條例排除公債法或其他預算控制法規之適用，並在公告舉債情形時，呈現真實的年度舉債決算數額佔比，避免因實際舉債數額長年被隱藏，在無法掌握確切的舉債數額又深陷於「財政幻覺」的情況下，無形中讓公共債務積累成我國財政沉痾。

由於不論是從財政部國庫署對於國人平均負擔債務的統計資料或每年中央政府總決算審核報告都能發現公共債務未償餘額呈現持續上升的趨勢，我們仍須謹慎看待政府真實的債務舉借狀況，並持續關注之。

### 參、損害財政透明度

排除公債法舉債流量限制的做法的影響，除了長此以往可能無形中積累成舉債沉痾以外，另一個影響是損害財政透明度。承前所述，本文透過將被特別預算排除的舉債數額回歸至當年度舉債數額中，得到了表 4-4 中央政府實質的舉債情形，然而，在年度舉債佔比的結果上，卻與表 4-3 中央政府公告之舉債情形有所出入。

這是因為中央政府公告的債務舉借預算概況中，未將被特別條例排除的舉債數額計入年度舉債數額所致，也就是說，中央政府使用特別條例排除公債法舉債流量限制規定的做法，形同於「合法地」隱蔽國家債務的真實情況，導致民眾無法立刻得知中央政府的實際舉債情形，甚至有致生財政狀況無虞之誤會的疑慮，而有損政府財政資訊透明。這個發現回應了游憲廷（2012）指出，現今特別預算的編列可能混淆負債程度，使人民無法得知實際的負債情況，進而衍生債留子孫的問題，同時也證實了蘇彩足、劉志宏與郭乃菱（2013）的研究，該研究顯示雖然隨著網際網路的發展，公共債務資訊揭露逐漸增加，但我國公共債務內涵複雜



且列入公共債務法管控的債務內涵與國際會計規範不同，導致民眾不易解讀資訊，又政府債務、稅式支出等特定資訊揭露在完整性、可讀性和可信度上均有待提升。

此外，財政透明化是衡量政府透明化的三個指標之一，而政府透明度則是衡量國家廉能、競爭力的重要指標（蘇彩足，2009:2）。國際貨幣基金組織（IMF）和經濟合作暨發展組織（OECD）對財政透明<sup>198</sup>分別設有「健全財政透明度施行守則」和「OECD 預算透明化最佳實務」的具體衡量標準，顯示當代國家對於財政透明的重視，惟當前以特別條例排除公債法舉債流量上限的作法，不僅損害人民的知情權，無法滿足其對公共財務透明化的期待，也妨礙民主政治中課責的落實，日後在編列特別預算時應避免之。

#### 肆、降低預算控制效果

排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項規定都會造成降低預算控制效果的影響，惟在前兩點中已針對排除公債法舉債流量限制的影響進行說明，能夠看出該條文的預算控制效果是如何被降低的，因此，在本點中，將集中對排除預算法第 23 條和財政紀律法第 14 條第 2 項規定進行說明。

我國預算法第 23 條與黃金法則相似，強調政府可以舉借債務投資基礎建設，但在一般情況下，不應以舉債支應經常性支出，除此之外，預算法第 23 條強調經常門收支應保持收支平衡。然而，從表 4-7 可以看出許多特別預算的經常門歲入決算數為零，其經常門歲出決算數不為零，或是其經常門歲入決算數遠低於經常門歲出決算數，完全不足已支應歲出的情況，更遑論收支平衡，又從表 4-8 可以清楚地看出，特別預算經常收支短絀的情況大多發生在事先排除預算法第 23

<sup>198</sup> Kopits 和 Craig(1998: 1-2)對財政透明的定義為「向大眾公開政府的組織與結構、財政政策、帳目與對未來的預測。無論是內部或外部的政府活動都必須公開，且所公開的資訊必須是可信賴的、全面的，且及時易懂的，並符合國際規範。如此，選民與金融市場才能正確無誤地評估政府的財政狀況及政府施政的真實成本與效益，包括現在與未來所可能引起的社經變化。」

條的特別預算上，因此，排除該條文的適用，並不利於我國預算控制，更有降低預算控制效果之虞。

我國財政紀律法第 14 條第 2 項載明特別預算的年度舉債額度，即便不受公共債務法第 5 條第 7 項舉債流量上限規定之限制，特別條例施行期間的舉債額度，仍不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額的 15%。此項規定雖然是放寬公債法之作法，然而卻也有意對債務舉債做出規範，惟若連財政紀律法第 14 條第 2 項都無法遵守，應如何期待立法者能有效地對特別預算進行管控？

綜上所述，在「特別預算不再特別」的今日，經常性地以特別條例排除預算控制相關法規無疑是對法律威信的挑戰。除此之外，排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項等預算控制相關條文，可能造成舉債沉痾、預算控制效果下降的影響，民眾也會因財政透明度受損害，而無法進行有效的監督。若持續忽視這些影響，可能使我國財政紀律難以維繫，加劇國家財政的風險。

## 第五章 結論與建議



回到本文的標題，特別預算不再特別了嗎？就 90 年度以後特別預算常態性編列的頻率來看，這個答案幾乎是肯定的。

在特別預算開始常態化編列以後，連帶出現「另外制定特別條例作為法源依據」、「以特別條例規避預算控制相關法律規定」、「經常使用舉債收入支應特別預算歲出」等情況，更引起民眾對於特別預算頻繁舉債的擔憂，對於特別預算一詞的印象也日趨負面。

然而，特別預算原本應該是我國預算制度設計的一環，因此，在本文第二章首先了解特別預算「最初存在之理由」，並試圖於第三章中將特別預算回歸至「法定事由」分類中。又因為 90 年度以後的特別預算具有前述頻繁編列、另立排除公債法特別條例作為特別預算的法源依據、多以舉債收入支應特別預算歲出等與 89 年度以前特別預算不同的特色，故比較 90 年度之前及以後的特別預算在法定事由分類上是否有所差異。接著，在第四章中探討 90 年度以後使用特別條例排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項等預算控制相關條文對於國家公共債務和財政的影響。

本文將針對前述章節的發現做一總結，同時提出相對應的政策建議，期能避免再生財政資源的浪費，同時落實民主政治監督的義務，以及對特別預算研究領域做一資訊上的跟進。

### 第一節 研究發現

在將特別預算回歸至法定事由分類、比較 90 年度之前及以後的特別預算在法定事由分類上的差異，以及探討 90 年度以後使用特別條例排除公債法舉債流量限制、預算法第 23 條經常門收支規定及財政紀律法第 14 條第 2 項的影響。



響後，本文發現以下問題，得做為後續特別預算制度改進方向：

## 壹、法定事由之選定不夠嚴謹

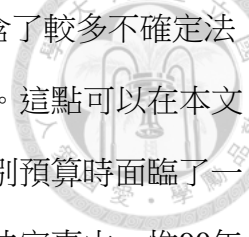
特別預算是我國預算制度獨有且具彈性的制度性設計，惟誠如第二章第二節羅承宗（2006:126）所述，其與流用、預備金、追加預算等其他預算調整手段間是層級補充支援的關係，具有最後手段性，因此，原則上須在預算法規定之法定事由的情況發生，且來不及使用其他預算編列方式編列預算的情況下，方能編列特別預算。

民國 90 年度以前的特別預算除了以秘密會議進行者外，多能找到其預算法法定事由分類。本文在第三章歸類各特別預算時，也是依據該特別預算是否有預算法法定事由作為法源依據來分類。也就是說，若能找到預算法法定事由的特別預算，會直接歸屬於該法定事由分類。若無法從文獻中得知者，則依據該特別預算的特質進行歸類。

不過，本文歸類特別預算時發現，興建台灣區南北高速公路特別預算雖編列了四期的特別預算，且就內容而論也是接續性的工程計畫，但是第三期使用的法定事由依據是「不定期或數年一次之重大政事」，而未如其他期數使用「緊急重大工程」作為法源依據，如此，不禁讓人感到疑惑，立法者在選用法定事由時，是否未事先進行規劃，致生思考不夠縝密的問題。

## 貳、「不定期或數年一次之重大政事」之認定過於寬鬆

在本文第三章中將特別預算回歸至預算法法定事由分類中，且因90年度以後的特別預算與90年度之前的特別預算具有不同的特色，比如說90年度之前的特別預算較會以預算法法定事由作為法源依據，而90年度以後的特別預算則多以特別條例作為法源依據，故以90年度為界比較兩個時期特別預算在編列之法定事由上的差異。結果發現，「不定期或數年一次之重大政事」無論在哪一時間都是最常被使用的法定事由。



究其原因，是因為「不定期或數年一次之重大政事」包含了較多不確定法律概念，也就是說，該法定事由的認定要件較為模糊和寬鬆。這點可以在本文歸類90年度以後之特別預算的過程得到佐證。筆者在歸類特別預算時面臨了一個問題，就是儘管立法者刪除了「緊急重大公共工程」此一法定事由，惟90年度以後的特別預算中仍有原先內容歸屬「緊急重大公共工程」的治水工程或其他重大公共建設特別預算。

由於「不定期或數年一次之重大政事」之要件在認定上較為模糊，故本文在歸類時，將前述特別預算，如石門水庫建設、易淹水地區水患治理計畫等，歸類於本法定事由中。而前瞻基礎建設計畫則是行政院在澄清新聞稿中即有說明，該特別預算是依據「不定期或數年一次之重大政事」所編列，故直接歸屬於該法定事由分類。由此可發現一個問題，「不定期或數年一次之重大政事」之成立要件因為在解釋上有過於寬鬆的問題，導致某些應該編列在年度總預算，並做統一規劃的經費項目再度以特別預算的方式編列預算。

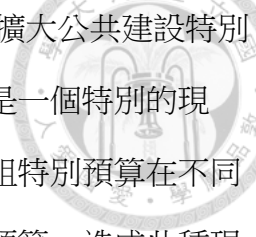
前述的結論並非毫無根據，誠如第三章第三節所述，前瞻計畫中有11項計畫原已於106年度編列至年度總預算的公務預算中，又根據國發會副主任委員郭翡玉的說法，這些項目再度編列於特別預算的原因是為了加速辦理這些計畫，然而，此舉無疑是違背了特別預算的最後手段性，同時也形成疊床架屋的預算編列方式。

此外，在90年度以後歸屬於「不定期或數年一次之重大政事」的特別預算還有一個特色就是，相較於89年度以前的特別預算，其預算主管機關較為多元，呈現雨露均霑的情況。

綜上，「不定期或數年一次之重大政事」似乎因其認定要件具有模糊的特質，成為立法者得肆意編列特別預算的理由。

### 參、特別條例條文有混淆年度總預算和特別預算界線之虞

「93年度至97年度分年度編列之中央政府擴大公共建設投資計畫特別預



算」與「98 年度至 100 年度分年度編列之中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算」兩者的共同點在於都使用了同一個特別預算名稱。這是一個特別的現象，雖說特別預算未必要是跨年度的計畫才能編列，但是兩組特別預算在不同年度間的編列內容上有極大的關聯性，應可歸屬於同一特別預算。造成此種現象的原因是因為「擴大公共建設投資特別條例」和「振興經濟擴大公共建設特別條例」在第 5 條第 1 款，指示計畫所需經費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。然而，此種作法似乎模糊了特別預算與年度總預算間的分界，且會令人產生是否未對公共建設事先做一整體性規劃的疑慮。

這樣分年度辦理的方式也出現「海空戰力提升計畫採購特別預算」中，海空戰力提升計畫採購特別條例第 7 條第 2 項要求國防部應在每年五月底前向法院提出上個年度的採購執行進度及次年支出用途規劃的書面報告。如此的作法雖然可能可以提升對特別預算的監管力道，卻也混淆了特別預算與年度預算兩者間的界線，可能致生預算制度的混亂。除此之外，海空戰力提升計畫採購特別預算涉及武器自造和國防體系轉換，理應先有時程規劃，又其也非屬突發性的緊急事件，是否非以特別預算方式編列不可，不無疑問。

#### **肆、排除特定預算控制法條之適用，致生多重影響**

本文在第四章第四節中整理了以特別條例排除公債法、預算法及財政紀律法等預算控制法規可能產生的影響，包含「法律威信受到挑戰」、「易形成舉債沉痾」、「財政透明度受損」、「降低預算控制效果」等。

特別預算偏好使用特別條例排除預算控制法規的作法，無疑是「對法律威信的挑戰」，尤其是在本文第四章開頭提及的 90 年度以後編列的 28 件特別預算中，排除現行公債法第 5 條第 7 項每年度舉債流量上限者共 28 件（佔 90 年度以後特別預算總件數的 100%），排除預算法第 23 條經常門收支規定者共

21 件（佔 90 年度以後特別預算總件數的 75%），排除民國 108 年 4 月新訂定之財政紀律法第 14 條第 2 項者也有 1 件（佔 109 年度以後特別預算總件數的 25%），從比例來看並不算少。

除此之外，公債法第 5 條第 7 項和財政紀律法第 14 條第 2 項均是與舉債控管相關的條文，而預算法第 23 條則涉及特別預算經常門收支的平衡。若排除該些條文適用，極有可能「降低預算控制的效果」。另外，從財政部國庫署對於國人平均負擔債務的統計資料或每年中央政府總決算審核報告，也可以發現近年來公共債務未償餘額持續上升，又如第四章第四節所述，特別預算經常收支短絀的情況較常發生在排除預算法第 23 條的特別預算。

承前所述，公債法第 5 條第 7 項和財政紀律法第 14 條第 2 項均對債務舉借設有規範。兩者差別在於，公債法是對中央政府總預算及特別預算年度舉債流量佔當年度總預算及特別預算歲出的比例設有 15% 的限制，而財政紀律法第 14 條第 2 項較為寬鬆，是對特別條例實施期間中央政府總預算及特別預算舉債合計數佔歲出總額的比例設有 15% 的限制。無論排除何者，都可能因監督力度不足，而「容易形成舉債沉痾」。

本文在第四章第一節中還發現，由於特別預算以特別條例排除公債法舉債流量限制規定之故，因此，中央政府在其公告的債務舉借預算概況中，未將被特別條例排除的舉債數額計入年度舉債數額，導致民眾無法立刻得知中央政府的實際舉債情形，此舉有損「財政透明」之精神，也可能致使民眾深陷於「財政幻覺」之中而不自知。

## 伍、無效率的預算資源分配

理論上，特別預算之所以特別的原因在於編列特別預算是為了因應緊急、且重大的突發狀況，且有些經費項目是需要特別保障的，然而，特別預算常態化編列的現象，以及如第三章第三節所討論到的，前瞻基礎建設計畫特別預算中有 11 項計畫原已編列於 106 年度總預算的公務預算中，這樣跌床架屋的預



算編列方式，可能壓縮到其他經費項目的編製，進而影響預算資源分配的效率，形成無效率的預算資源分配。



## 第二節 政策建議

基於前一節整理出得做為後續特別預算制度改進方向的五點發現，本文歸結出三項政策建議，做為日後我國預算政策推畫、修訂、監督之參考，以下分點說明之：

### 壹、廢除特別預算制度

90 年度以後常態性編列的特別預算，多以舉債收入支應特別預算歲出，且均另外訂定特別條例，以排除公債法舉債流量上限及其他預算控制相關的法規。此種作法如前一節討論的，可能導致「降低預算控制效果」和形成「舉債沉痾」的問題。對於被排除的法規而言，也無疑是在挑戰其「法律威信」。

就此層面來看，廢除特別預算制度，將預算回歸至年度總預算編列，似乎是避免預算彈性制度遭濫用、未償債務餘額不斷累積，最終不得不為之的方法。因此，過去研究者如羅承宗（2006）、張啟楷（2010）、游憲廷（2012）都曾提議廢除特別預算制度。

若能廢除特別預算制度，將預算回歸至年度總預算編列，按年辦理檢討和審查，且不再任意排除公債法、預算法、財政紀律法之適用，立法院監督的力量和預算控制效果將得到一定程度的提升。如此，也解決了現今特別預算以特別條例要求按總預算方式編列及審議，所生的年度總預算和特別預算界線混淆的問題。

### 貳、將特別預算回歸預算法法定事由

在廣泛使用特別預算，甚至形成政策輪迴的今日，若要一步到位地直接廢除特別預算，實屬不易。因此，就初期目標而言，本文建議首先將特別預算的

法源依據回歸至預算法法定事由，並不再以特別條例任意排除預算控制相關法規，以落實財政紀律，蓋因排除預算控制相關法規，如公債法舉債流量限制，可能造成如第四章第一節所述，中央政府舉債的真實樣貌遭隱藏的情況。

因此，將特別預算編列事由回歸至預算法法定事由編列，而非另立排除預算控制法規的特別條例，有其重要性。期望透過提升財政透明度，讓民眾能夠不費力地了解政府真實的舉債情況，再借助民眾監督的力量，降低債務餘額累積的速度。不過，在選擇使用何項預算法法定事由時，仍需經過一定程度地規劃，方能避免前一節提及立法者在選擇編列之法定事由時，有不夠嚴謹的問題。

另外，就「不定期或數年一次之重大政事」的部分，由於該法定事由有要件認定過於寬鬆的問題，可以考慮僅留下較具有不可預見性的「不定期」字眼，並給予「不定期」和「重大」等不確定法律概念較嚴謹的規範，以限縮該法定事由的適用範圍。

若在給予較明確定義後，仍無法改善肆意以「不定期或數年一次之重大政事」編列特別預算的情形，則考慮將此法定事由刪除。誠如本文第二章第一節所述，我國立法委員於 87 年預算法修法時，亦曾討論過刪除「不定期或數年一次之重大政事」的想法，莊振輝（2005）、羅承宗（2006）也曾提出相同意見，理由是防杜特別預算事由遭濫用。

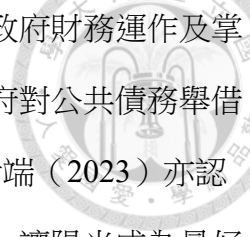
### 參、落實財政資訊揭露規定

除了將特別預算法源回歸至預算法法定事由，以及限縮法定事由的使用以外，落實財政資訊揭露規定也是能夠改善現行特別預算制度的方法，同時也是破除財政幻覺、有效進行監督和實踐民主課責的先決條件。

所謂財政資訊揭露的規定，如財政紀律法第 15 條<sup>199</sup>、政府資訊公開法

---

<sup>199</sup> 財政紀律法第 15 條：「公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站。」



等。透過資訊揭露，讓民眾擁有充分的財政資訊，能夠了解政府財務運作及掌握當前舉債的狀況，並建立監督的能力，使其能夠在促進政府對公共債務舉借負責的面向上，扮演至關重要的角色（周信佑，2009）。陳貴端（2023）亦認為應將特別預算之編列、審議、執行相關資訊揭露在網站上，讓陽光成為最好的消毒劑，以防止特別預算遭到濫用，故政府應強化「責任政治」及「民意監督」，以匡正特別預算、健全財政紀律。

除了使正確的財政資訊能夠流通以外，亦應建立有效規劃和監督的認知。建立有效規劃之認知的對象較偏向政府部門，如游亦安（2011）所說，朝野應重建對於特別預算效能的重視，並對於重大投資案或建設案進行詳實規劃，以及強化執行監督。游憲廷（2012）也表達過相似的看法，認為行政院提出特別預算案時應更加謹慎。

建立有效監督的認知則是指培養民眾有效監督政府的知能與意識，蓋因來自人民的「輿論壓力」具有能夠制衡政府，使其不隨意增加債務的重要制衡力。除此之外，當人民擁有足夠的財政資訊和監督政府的能力以後，還要有「意願」對政府財政進行監督，以共同維護國家財政的永續性。

綜上所述，「將特別預算回歸預算法法定事由，並給予『不定期或數年一次之重大政事』更嚴謹的定義或刪除之」、「落實財政資訊揭露規定」、「廢除特別預算制度」為本文提出之三大政策建議。實際上本文並非一味否定特別預算制度，甚至肯認其存在具有一定理由，同時特別預算制度的存在也能使我國預算制度更加完備且具有彈性，惟立法者須秉持「當用則用，用得合理」的精神，否則最終為了挽救國家財政的頹勢，將僅剩廢除特別預算制度一途。在此之前，持續監督政府財政狀況，以及完善特別預算領域研究是必要的，也因此本文繼民國 99 年的研究後再次一次性地盤點歷年編列的特別預算，同時補足該年以後特別預算的相關資訊。

### 第三節 研究限制



本文研究限制主要有三，一為早期特別預算多以秘密會議審議，因此在將特別預算回歸至法定事由分類時，有 10 件 89 年度以前的特別預算無法像其他特別預算一樣直接從歷史文獻中得知其法定事由，僅能透過該特別預算的特質進行歸類。

另外是，在還原年度舉債數額時，由於 82 至 90 年度採購高性能戰機特別預算的機密性質以及 86 至 94 年度國軍老舊眷村改建特別預算因時隔較久無法找到其特別決算審核報告導致無法取得確切的特別預算舉借債務預算及決算數額和特別預算歲出的預算數及決算數。

最後是，在本文彙整特別預算的經常門收支時，有 2 件特別預算（111 至 115 年度中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算和 109 至 115 年度中央政府新式戰機採購特別預算）因為特別條例施行期間尚未屆滿，無法得知其決算數，以及 1 件特別預算（109 至 111 年度嚴重特殊傳染性肺炎特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)）因無法取得經常門和資本門分開計算的歲入和歲出決算資料，導致無法進行分析。

然而，在特別預算大肆舉債的今天，期許後續研究能持續跟進我國實際舉債情形，以維護財政紀律，確保國家財政的健全。



# 參考文獻



## 壹、中文部分

方耀，2011，〈金融危機後的英國財政問題〉，《國際金融參考資料》，61: 1-17，中

央銀行網站，<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-964-38923-4410A-1.html>，

2020/9/12。

王玉珍，2009，《特別預算對政府債務之影響-以交通建設為例》，臺北：國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

王泰升，2019，《多元法律在地匯合》，臺北市：臺大出版中心。

王雅芳，2018，《特別預算對中央政府債務之影響 -以前瞻基礎建設計畫為例》，臺北：國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

立法院，1979，「院總第八八七號政府提案第一七五六號之四」，立法院第一屆第六十三會期第四次秘密會議議案關係文書。

立法院公報處，2017，《立法院公報第 106 卷第 58 期全冊》，臺北市：立法院公報處。

立法院經濟委員會，2017，「前瞻基礎建設特別條例草案」(第 6 場：前瞻基礎建設-總體面)公聽會報告，立法院網站，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=4569&pid=2410>，2020/9/13。

立法院預算委員會，1998，《預算法修正案》，臺北市：立法院秘書處。

行政院新聞傳播處，2017，〈政院：前瞻特別條例受預算法及公債法限制 請外界勿以訛傳訛〉，行政院網站，

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/840a8900-57f5-4afe-a400-ec53200d7191>，2022/7/31。

行政院經濟建設委員會，2005，《中華民國 93 年國家建設計畫執行檢討》，臺北：國家發展委員會。



- 吳俊郁、林美杏，2005，〈擴大公共建議投資計畫特別預算籌編及審議情形〉，《主計月刊》，590: 6-13。
- 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文合著，2007，《政府財務與預算》，臺北：五南。
- 李超英，1962，《財政學》，臺北市：國立編譯館出版：正中印行。
- 李超英，1963，〈預算政策之分析〉，《主計月報》，88: 3-6。
- 周玉津，1955，《財務行政與管理》，臺北市：正中。
- 周玉津，1993，〈編列特別預算不如改採複式預算〉，《稅務旬刊》，1497：17。
- 周信佑（2009），《政府債務創新高，我國主權評等面臨調降》，國政研究報告，  
<http://www.npf.org.tw/post/2/6516>。造訪日期：2020/10/05。
- 周榮華，2003，〈台灣養豬現況與收益分析〉，行政院農業委員會網站，  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=4352>，[2023/3/21](https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=4352)。
- 周儀彭，1972，《預算論：財政行政論之一》，臺北市：周儀彭。
- 林向愷，1993，〈特別預算與賒借是當前財政隱憂〉，《財訊》，134: 170-173。
- 林向愷、賴惠子，2008，〈我國公部門規模為何無法擴張之成因探討〉，第九屆全國實證經濟學論文研討會，臺北：行政院國科會。
- 邱品雅，2020，《我國政府教育經費保障之研究》，臺北：臺灣大學公共事務研究所碩士論文。
- 侯伯烈、陳可粵，1981，《財務行政》，臺北市：臺灣商務。
- 帥元甲，1983，《預算法釋論與實務》，臺北市：三民書局。
- 施恬，2002，〈美國公債市場發展對我國之啟示〉，《財稅研究》，34(1):138-153。
- 韋端，1991，〈我國特有之預算制度－特別預算〉，行政院主計處(編)，《主計制度建立六十周年紀念集》，臺北：行政院主計處，頁 98-100。
- 韋端，2004a，〈民國肇建後預算法之演進〉，行政院主計總處網站，  
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1538&ctNode=99>，2020/8/22。

韋端，2004b，〈西周的財計組織〉，行政院主計總處網站，

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1552&ctNode=99>，2020/8/24。

韋端、鄧哲偉、邱靜玉，2007，國家債務高漲與公共支出財源，財團法人國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/2/3539>，2023/3/23。

孫克難，1993，〈促進國防資源的有效運用—從戰機特別預算談起〉，《國家政策雙週刊》，58: 6-7。

孫克難，2014，〈美援對 1950 年代臺海危機期間臺灣財政融通的重要意義〉，《遠景基金會季刊》，15(4):105-151

徐仁輝，1998，〈新預算法的檢討與建議〉，《主計月報》，515: 55-59。

徐仁輝，2001，《預算赤字與預算改革》，臺北市：智勝文化事業。

徐仁輝，2005，《公共財務管理：公共預算與財務行政》，臺北市：智勝文化。

徐仁輝，2014，《公共財務管理:公共預算與財務行政》，臺北市：智勝文化事業。

徐仁輝，2016，〈自由廣場〉完全執政小政府〉，自由評論網，  
<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1037746>，2022/7/31。

財政部編印，2012，《政府理財之概論與實務》，財政部稅制委員會。

張則堯，1965，《財務行政》，臺北市：國立政治大學公共行政企業管理教育中心叢書。

張英磊，2010，〈發展經濟學思潮與法制變遷——以台灣公營事業相關法制之變革為例〉，《財產法暨經濟法》，23:26。

張哲琛，2000，〈論政府預算制度〉，《今日會計》，81：2-15。

張啟楷，2010，《我國特別預算制度之政經分析》，臺北：國立臺灣大學政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。

莊振輝，2005，〈追加預算及特別預算之研究〉，《財稅研究》，37(5): 91-106。

莊振輝，2017，〈政府預算超支之研究〉，《主計月刊》，738: 62-66。

莊義雄，1993，《財務行政》，臺北市：三民。



許振明、蘇彩足，2000，《機動公共支出之研究》。行政院經建會委託研究報告。

許振明、蘇彩足，2001，〈機動公共支出刺激景氣與預算制度之研究〉，《自由中國之工業》，91(2)：25-52。

許雅玲，2014，《財政規則之研究：新制度經濟學的觀點》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

陳貴端，2023，匡正特別預算，健全財政紀律，工商時報網站，

<https://view.ctee.com.tw/tax/49061.html>，2023/4/5。

陳肇榮，1977，《財務法規》，臺北市：五南。

游亦安，2011，《中央政府特別預算「常態性」編列之研究》，臺北：國立臺灣大學政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。

游憲廷，2012，〈我國特別預算制度之研究〉，《蘭陽學報》，11: 128-144。

黃世鑫，1990，《民主政治與國家預算：我國政府預算政策之形成》，臺北市：國家政策研究資料中心。

黃劭彥、卓佳慶、陳玲娜，2017，〈我國中央政府歲出預算執行率影響因素之研究〉，《台灣管理學刊》，17(2): 57-76。

黃致學，2022，〈海空戰力提升計畫採購特別預算籌編經過〉，《主計季刊》，63(2):11-16。

黃欽榮，2007，〈飼料價格變動對畜產品產銷之影響及因應策略〉，行政院農業委員會網站，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=13074>，2023/3/21。

黃源浩，2015，〈論預算單一性原則〉，《臺大法學論叢》，44(1): 71-161。

doi:10.6199/NTULJ.2015.44.01.02

楊雅淳，2005，《「重特別預算、輕總預算」之政府預算決策行為（民國 89-94 年度）》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

趙福民，2005。從中央政府總預算案探究民進黨執政之施政目標，師大政治學學報，4：257-294。



審計部，2002a，《中華民國 90 年度中央政府九二一震災災後重建特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/3/31。

審計部，2002b，《中華民國 90 年度中央政府九二一震災災後重建第二期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374-2.php?Lang=zh-tw>，2020/3/31。

審計部，2005，《中華民國 92 年度至 93 年度中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/3/31。

審計部，2007，《中華民國 95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。

審計部，2008a，《中華民國 96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。

審計部，2008b，《中華民國 95 年度至 96 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。


審計部，2009a，《中華民國 97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。

審計部，2009b，《中華民國 95 年度至 97 年度石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。

審計部，2010a，《中央政府振興經濟擴大公共建設特別決算審核報告（中華民國



- 98 年度)》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2010b，《振興經濟消費券發放特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2011a，《中華民國 97 年度至 99 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2011b，《中央政府振興經濟擴大公共建設特別決算審核報告（中華民國 99 年度）》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2012a，《中華民國 98 年度至 100 年度石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2012b，《中央政府振興經濟擴大公共建設特別決算審核報告（中華民國 100 年度）》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2013，《中央政府莫拉克颱風災後重建特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2014，《中華民國 100 年度至 102 年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2016，《中央政府流域綜合治理計畫第 1 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。
- 審計部，2018，《中央政府流域綜合治理計畫第 2 期特別決算審核報告》，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/6/12。

- 
- 審計部，2019，《中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別決算審核報告》，審計部  
網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/9/12。
- 審計部，2020，《中央政府流域綜合治理計畫第 3 期特別決算審核報告》，審計部  
網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2020/9/12。
- 審計部，2020，《中華民國 109 年度中央政府總決算審核報告（第 1 冊）》，審計  
部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-443.php?Lang=zh-tw>，  
2023/4/4。
- 審計部，2021，《中央政府前瞻基礎建設計畫第 2 期特別決算審核報告》，審計部  
網站，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-374.php?Lang=zh-tw>，2022/7/2。
- 蔡馨芳，2013，〈臺灣財政永續性之研究：政府角色的反思〉，《公共行政學報》，  
(44): 41-72。
- 魏尊，1979，《財政學原理》，臺北市：三民。
- 羅承宗，2006，〈特別預算之研究：兼評大法官釋字二三一、四六三號解釋〉，  
《中原財經法學》，(16): 117-156。
- 羅承宗，2011，《新世紀財稅與預算法理論與課題》，臺北市：翰蘆圖書。
- 蘇彩足，1999，〈民主化對政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《理論與政策》，  
11(3):47-54。
- 蘇彩足，2000，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，行政院主計總處  
委託研究計畫。
- 蘇彩足，2003，《政府預算之研究》，臺北市：華泰。
- 蘇彩足，2009，《政府透明化之分析架構及評估》，行政院研究發展考核委員會委  
託研究計畫。
- 蘇彩足、劉志宏、郭乃菱，2013，《財政透明與公共課責之研究》，臺灣公共治理  
研究中心研究報告。

## 貳、西文部分

Aschauer, D. A. (1989), "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, 23, 177–200.

Kopits, G. and J. Craig. 1998. Transparency in government operations. Occasional Paper 158. Washington DC: International Monetary Fund.

Perotti, R. and Yianos Kontopoulos. 2002. "Fragmented fiscal policy." *Journal of Public Economics* 86(2):191-222.

Poterba, James M. and Juergen von Hagen. 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rosen, H., Ted Gayer, and Abdülkadir Civan. 2014. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill Education.

Roubini, N. and Jeffrey D. Sachs. 1989. "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies." *European Economic Review* 33(5): 903-933.

Wildavsky, Aaron B., and Naomi Caiden. 1997. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman.



# 附錄一 90 年度以後中央政府特別預算舉債

## 收入佔財源比

單位:新台幣千元；%

項次	年度	特別預算名稱	立法院三讀通過之特別預算歲出總額(A)	法定預舉債數(B)	舉債數佔財源比(預算數)(B/A)	舉債數佔財源比(決算數)(C)
1	90	中央政府921 震災災後重建特別預算	72,758,795	72,758,795	100%	100%
2	90	中央政府921 震災災後重建第二期特別預算	27,241,205	27,241,205	100%	100%
3	91 至 94	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	31,615,730	31,615,730	100%	100%
4	92 至 93	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	50,000,000	43,000,000	86%	102%
5	93	93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	36,523,300	21,523,300	59%	59%
6	94	94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	90,498,000	75,498,000	83%	83%
7	95	95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預	96,994,300	78,994,300	81%	81%

		算				
8	95 至 96	中央政府易 淹水地區水 患治理計畫 第 1 期特別 預算	30,965,000	30,965,000	100%	100%
9	95 至 97	中央政府石 門水庫及其 集水區整治 計畫第 1 期 特別預算	13,970,000	10,358,620	74%	72%
10	96	96 年度中央 政府擴大公 共建設投資 計畫特別預 算	75,886,300	75,886,300	100%	100%
11	97	97 年度中央 政府擴大公 共建設投資 計畫特別預 算修正版本 200	129,998,100	129,998,100	100%	100%
12	97 至 99	中央政府易 淹水地區水 患治理計畫 第 2 期特別 預算	44,500,000	44,500,000	100%	100%
13	98	98 年度中央 政府振興經 濟消費券發 放特別預算	85,653,022	85,653,022	100%	100%
14	98 至 100	中央政府石 門水庫及其 集水區整治 計畫第 2 期 特別預算	11,030,000	11,030,000	100%	100%
15	98	98 年度中央 政府振興經 濟擴大公共 建設特別預 算	149,162,506	149,162,506	100%	100%

<sup>200</sup> 同註 22。

16	98 至 101	莫拉克颱風 災後重建特 別預算	116,508,241	116,479,521	100%	100%
17	99	99 年度中央 政府振興經 濟擴大公共 建設特別預 算	191,094,210	191,094,210	100%	100%
18	100	100 年度中 央政府振興 經濟擴大公 共建設特別 預算	158,943,284	159,743,284	101%	100%
19	100 至 102	中央政府易 淹水地區水 患治理計畫 第 3 期特別 預算	40,455,000	40,455,000	100%	99%
20	103 至 104	中央政府流 域綜合治理 計畫第 1 期 特別預算	12,649,000	12,649,000	100%	100%
21	105 至 106	中央政府流 域綜合治理 計畫第 2 期 特別預算	29,822,800	9,969,800	33.4%	30.2%
22	107 至 108	中央政府流 域綜合治理 計畫第 3 期 特別預算	23,478,000	10,381,000	44.2%	42.1%
23	106 至 107	前瞻基礎建 設計畫第 1 期特別預算	107,070,847	107,070,847	100%	100%
24	108 至 109	前瞻基礎建 設計畫第 2 期特別預算	222,954,054	222,954,054	100%	99.7%
25	109 至 115	中央政府新 式戰機採購 特別預算	247,228,830	232,228,830	94%	---
26	109 至 111	中央政府嚴 重特殊傳染 性肺炎防治 及紓困振興	839,339,000	419,400,000	50%	82%



		特別預算(含第 1 次至第 4 次追加預算)				
27	110 至 111	前瞻基礎建設計畫第 3 期特別預算案	229,830,463	229,830,463	100%	---
28	111 至 115	中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算	236,959,997	236,959,997	100%	--

資料來源:第 26 項以前引用游亦安(2011)、第 27 項開始引用審計部(2002a、2002b、2005、2007、2008a、2008b、2009a、2009b、2010a、2010b、2011a、2011b、2012a、2012b、2013、2014、2016、2018、2019、2020、2021)、行政院主計總處網站特別預算特別決算、中央政府年度總決算資料。



## 附錄二 40 至 111 年度之特別預算(以年度排序)

壹、40 年度至 89 年度：每年平均提起 0.52 件，執行 1.56 件。

年度	特別預算
40	反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算
41	無
42	實施耕者有其田歲入歲出預算
43	國防部承製軍援訂貨特別收支預算
	國防部承製軍援訂貨或特別收支預算
44	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
45	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
46	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
47	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
48	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
49	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
50	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
51	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
	中央政府特別預算(加強國防業務)
52	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
	中央政府特別預算(加強國防業務)
53	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算
	中央政府特別預算(加強國防業務)
54	中央政府特別預算(加強國防業務)
55	中央政府特別預算(加強國防業務)
56-59	無
60	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
61	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
	中央政府償還國家行局墊借款特別預算
62	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
	中央政府國防整備特別預算
	中央政府加速農村建設重要措施特別預算

63	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
	中央政府加速農村建設重要措施特別預算
	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
64	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
	中央政府加速農村建設重要措施特別預算
	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
	中央政府糧食平準基金特別預算
65	興建台灣區南北高速公路第一期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第三期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算
66	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第三期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算
67	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第三期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算
68	興建台灣區南北高速公路第二期特別預算
	興建台灣區南北高速公路第四期特別預算
69	中央政府加強國防整備特別預算
70-75	無
76	興建北二高第一期工程特別預算
77	興建北二高第一期工程特別預算
78	興建北二高第一期工程特別預算
79	三商銀部份股權劃分移轉省有特別預算
	興建北二高第二期工程特別預算
80	興建北二高第二期工程特別預算
	戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算
81	興建北二高第二期工程特別預算
	戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算
	興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算
82	興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算
	採購高性能戰機特別預算
83	採購高性能戰機特別預算
	興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算
84	採購高性能戰機特別預算

	興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算
85	採購高性能戰機特別預算
	興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算
86	採購高性能戰機特別預算
	興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算
	□蹄疫危機處理特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
87	採購高性能戰機特別預算
	□蹄疫危機處理特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
	立法院新院址興建計畫工程特別預算
88	採購高性能戰機特別預算
	□蹄疫危機處理特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
	立法院新院址興建計畫工程特別預算
89	採購高性能戰機特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
	立法院新院址興建計畫工程特別預算

貳、90 年度至 111 年度：每年平均提起 1.27 件，執行 2.73 件

90	中央政府 921 震災災後重建特別預算
	中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
	採購高性能戰機特別預算
91	中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
92	中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算
	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
93	中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算
	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算
	93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算

94	中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算
	94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	國軍老舊眷村改建特別預算
95	95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算
96	中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算
	96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算
97	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算
	97 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算
98	中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算
	98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算
	98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算
	莫拉克颱風災後重建特別預算
99	中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算
	莫拉克颱風災後重建特別預算
	99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算
100	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算
	莫拉克颱風災後重建特別預算
	100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算
101	莫拉克颱風災後重建特別預算
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算
102	中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算

103	中央政府流域綜合治理計畫第一期特別預算
104	中央政府流域綜合治理計畫第一期特別預算
105	中央政府流域綜合治理計畫第二期特別預算
106	中央政府流域綜合治理計畫第二期特別預算
	前瞻基礎建設計畫第一期特別預算
107	中央政府流域綜合治理計畫第三期特別預算
	前瞻基礎建設計畫第一期特別預算
108	中央政府流域綜合治理計畫第三期特別預算
	前瞻基礎建設計畫第二期特別預算
109	前瞻基礎建設計畫第二期特別預算
	中央政府新式戰機採購特別預算
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加)
110	中央政府新式戰機採購特別預算
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加)
	前瞻基礎建設計畫第三期特別預算
111	中央政府新式戰機採購特別預算
	前瞻基礎建設計畫第三期特別預算
	中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第 1 次至第 4 次追加)

資料來源:筆者自行整理。

## 附錄三 90 年度以後特別預算排除公債法、 預算法、財政紀律法之情形



年度	特別預算名稱	排除公債法 舉債流量上 限規定	排除預算法 經常門支出 規定	排除財政紀律法 第 14 條第 2 項規 定
90	中央政府 921 震災災後重建 特別預算	1	1	0
90	中央政府 921 震災災後重建 第二期特別預算	1	1	0
91-94	中央政府基隆河整體治理計 畫（前期計畫）特別預算	1	0	0
92-93	中央政府嚴重急性呼吸道症 候群防治及紓困特別預算	1	1	0
93	93 年度中央政府擴大公共 建設投資計畫特別預算	1	1	0
94	94 年度中央政府擴大公共 建設投資計畫特別預算	1	1	0
95	95 年度中央政府擴大公共 建設投資計畫特別預算	1	1	0
95-96	中央政府易淹水地區水患治 理計畫第 1 期特別預算	1	0	0
95-97	中央政府石門水庫及其集水 區整治計畫第 1 期特別預算	1	1	0
96	96 年度中央政府擴大公共 建設投資計畫特別預算	1	1	0
97	96 年度中央政府擴大公共 建設投資計畫特別預算修正 版本	1	1	0
97-99	中央政府易淹水地區水患治 理計畫第 2 期特別預算	1	0	0
98	98 年度中央政府振興經濟 消費券發放特別預算	1	1	0
98- 100	中央政府石門水庫及其集水 區整治計畫第 2 期特別預算	1	1	0
98	98 年度中央政府振興經濟 擴大公共建設特別預算	1	1	0
98- 101	莫拉克颱風災後重建特別預 算	1	1	0

99	99 年度中央政府振興經濟 擴大公共建設特別預算	1	1	0
100	100 年度中央政府振興經濟 擴大公共建設特別預算	1	1	0
100- 102	中央政府易淹水地區水患治 理計畫第 3 期特別預算	1	0	0
103- 104	中央政府流域綜合治理計畫 第 1 期特別預算	1	0	0
105- 106	中央政府流域綜合治理計畫 第 2 期特別預算	1	0	0
107- 108	中央政府流域綜合治理計畫 第 3 期特別預算	1	0	0
106- 107	前瞻基礎建設計畫第 1 期特 別預算	1	1	0
108- 109	前瞻基礎建設計畫第 2 期特 別預算	1	1	0
109- 115	中央政府新式戰機採購特別 預算	1	1	0
109- 111	中央政府嚴重特殊傳染性肺 炎防治及紓困振興特別預算 (含第 1 次至第 4 次追加預 算)	1	1	1
110- 111	前瞻基礎建設計畫第 3 期特 別預算案	1	1	0
111- 115	中央政府海空戰力提升計畫 採購	1	1	0
小計		28	21	1





## 附錄四 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算內容與分配預算數

單位:新臺幣千萬元

	98 年度	99 年度	100 年度	小計
<b>完善便捷交通網</b>	2,434	4,499	3,370	10,303
1. 都會區捷運	20	213	316	
2. 北中南都市鐵路立體化及捷運化	475	819	812	
3. 東部鐵路服務效能提升	0.2	275	400	
4. 台鐵安全提升及支線改善	30.7	790	493	
5. 高快速公路健全路網	1,629	2,402	1,349	
<b>建構安全及防災環境</b>	3,105	4,068	1,594	8,767
1. 省道橋梁及危險路段緊急改善	962	2,000	572	
2. 山坡地及地層下陷地區防災	626	656	223	
3. 老舊校舍補強整建	1,517	1,412	799	
<b>提升文化及生活環境品質</b>	4,838	6,179	7,962	18,979
1. 自來水穩定供水及河川環境營造	1,040	2,199	4,546	
2. 農村再生	1,496	541	393	
3. 優質生活設施	1,664	1,575	1,184	
4. 下水道建設	549	1,775	1,771	
5. 原住民族基礎建設	88	89	68	
<b>強化國家競爭力之基礎建設</b>	1,697	2,917	2,789	7,403
1. 國際航空城	50	1,798	1,900	
2. 國家資通訊應用建設	1,120	320	104	
3. 都市及工業區更新	434	621	608	
4. 海岸新生	92	178	177	
<b>改善離島交通設施</b>	65	122	94	281
1. 離島海運設施	65	122	94	
<b>培育優質研發人力，協助安定就學及就業</b>	2,925	1,431	156	4,512
1. 就學安全網	377	1,154	41	
2. 培育優質人力促進就業	2,547	277	115	
<b>總計</b>	15,066	19,223	15,974	50,263

資料來源:中華民國98年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算案總說明、中華民國99年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算案總說明、中華民國100年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算案總說明。



# 附錄五 中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算內容



年度	編列內容
93	<p><b>第三波高速路</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫</li> <li>2. 國道六號南投段建設計畫</li> <li>3. 台北縣特二號道路建設計畫</li> </ol> <p><b>北中南捷運</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線建設計畫山坡地及地層下陷地區防災</li> <li>2. 台北都會區大眾捷運系統後續路網新莊蘆洲線建設計畫</li> <li>3. 高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫</li> <li>4. 中正國際機場聯外捷運系統建設計畫</li> </ol>
94	<p><b>第三波高速路</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫</li> <li>2. 台北縣特二號道路建設計畫</li> <li>3. 國道四號豐原大坑段及台中生活圈四號道路建設計畫</li> <li>4. 國道八號銜接西濱公路道路工程</li> <li>5. 國道東部公路蘇澳花蓮段、國道六號南投段建設計畫國庫負擔非自償經費</li> </ol> <p><b>北中南捷運</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 補助台北市政府辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線及後續路網新莊蘆洲線、信義線、松山線</li> <li>2. 補助高雄市政府辦理高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫及高雄都會區輕軌運輸系統高雄臨港輕軌建設計畫</li> <li>3. 補助台北縣政府辦理民間參與台北捷運系統環狀線建設計畫（第一階段）</li> <li>4. 補助台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫</li> <li>5. 辦理中正國際機場聯外捷運系統建設計畫</li> </ol> <p><b>頂尖大學及研究中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫</li> <li>2. 延攬教學研究優異人才計畫</li> </ol> <p><b>國際藝術及流行音樂中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大台北新劇院計畫</li> <li>2. 古根漢美術館興建計畫</li> <li>3. 衛武營藝術文化中心興建計畫</li> <li>4. 流行音樂中心籌建及產業推動計畫</li> <li>5. 國立故宮博物院南部分院計畫</li> <li>6. 南島文化園區興建計畫</li> </ol>



	<p><b>M 臺灣計畫</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 行動台灣應用推動計畫</li><li>2. 寬頻管道建置計畫</li></ol> <p><b>臺灣博覽會</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 辦理臺灣博覽會</li><li>2. 台灣歷史文化風貌保存計畫</li><li>3. 馬祖地區閩東傳統建築聚落保存計畫</li></ol> <p><b>臺鐵捷運化</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化桃園段高架化、東部鐵路快捷化及台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）</li><li>2. 台鐵立體化（含高雄、台南市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林、嘉義市區鐵路高架化）</li><li>3. 台鐵支線功能化（含新竹內灣、沙崙支線）</li></ol> <p><b>高雄港洲際貨櫃中心</b> 辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程</p> <p><b>汙水下水道(補助地方政府)</b></p> <p><b>平地水庫海淡廠</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 高屏大湖工程</li><li>2. 桃園大湖工程</li><li>3. 雲林大湖工程</li><li>4. 台南大湖工程</li><li>5. 桃竹地區新興水源開發計畫</li><li>6. 離島地區供水改善計畫</li></ol>
95	<p><b>第三波高速路</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫</li><li>2. 台北縣特二號道路建設計畫</li><li>3. 國道四號豐原大坑段及台中生活圈四號道路建設計畫</li><li>4. 國道八號銜接西濱公路道路工程</li><li>5. 國道六號南投段建設計畫國庫負擔非自償經費</li></ol> <p><b>北中南捷運</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 補助台北市政府辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線及後續路網新莊蘆洲線、信義線、松山線</li><li>2. 補助高雄市政府辦理高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫及高雄都會區輕軌運輸系統高雄臨港輕軌建設計畫</li><li>3. 補助台北縣政府辦理民間參與台北捷運系統環狀線建設計畫（第一階段）</li><li>4. 補助台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫</li><li>5. 辦理中正國際機場聯外捷運系統建設計畫</li></ol> <p><b>頂尖大學及研究中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫</li></ol>



	<p>2. 延攬教學研究優異人才計畫及獎勵大學教學卓越計畫</p> <p><b>國際藝術及流行音樂中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 國立故宮博物院南部分院計畫</li><li>2. 大台北新劇院計畫</li><li>3. 衛武營藝術文化中心興建計畫</li><li>4. 流行音樂中心籌建及產業推動計畫</li><li>5. 南島文化園區興建計畫</li><li>6. 國立台中圖書館遷建計畫</li><li>7. 歷史與文化資產維護發展計畫</li><li>8. 全民終身學習文化知識教育養成計畫</li><li>9. 公共廣電與文化創意及數位電視發展兩年計畫</li></ol> <p><b>M 臺灣計畫</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 行動台灣應用推動計畫</li><li>2. 寬頻管道建置計畫</li></ol> <p><b>臺灣博覽會</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 台灣歷史文化風貌保存-六堆及苗栗客家文化園區</li><li>2. 馬祖地區閩東傳統建築聚落保存計畫</li></ol> <p><b>臺鐵捷運化</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化桃園段高架化、東部鐵路快捷化及台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）</li><li>2. 台鐵立體化（含高雄、台南市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林、嘉義市區鐵路高架化）</li><li>3. 台鐵支線功能化（含新竹內灣、沙崙支線）</li></ol> <p><b>高雄港洲際貨櫃中心</b> 辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程</p> <p><b>汙水下水道(補助地方政府)</b></p> <p><b>平地水庫海淡廠</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 高屏大湖工程</li><li>2. 國土復育策略方案暨行動計畫</li></ol>
96	<p><b>第三波高速路</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫</li><li>2. 台北縣特二號道路建設計畫</li><li>3. 國道四號臺中線豐原大坑段與臺中生活圈二號線東段及四號線北段工程建設計畫</li><li>4. 國道八號銜接西濱公路道路工程</li></ol> <p><b>北中南捷運</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 補助台北市政府辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線及後續路網新莊蘆洲線建設計畫及信義線建設計畫</li><li>2. 補助高雄市政府辦理高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫及高雄都會區輕軌運輸系統高雄臨港輕軌建設計畫</li><li>3. 補助台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫</li></ol>



	<p>4. 辦理中正國際機場聯外捷運系統建設計畫</p> <p><b>頂尖大學及研究中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫</li> </ol> <p>3. 延攬教學研究優異人才計畫及獎勵大學教學卓越計畫</p> <p><b>國際藝術及流行音樂中心</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國立故宮博物院南部分院計畫</li> <li>2. 大台北新劇院計畫</li> <li>3. 衛武營藝術文化中心興建計畫</li> <li>4. 流行音樂中心籌建及產業推動計畫</li> <li>5. 國立台中圖書館遷建計畫</li> <li>6. 歷史與文化資產維護發展計畫</li> <li>7. 公共廣電與文化創意及數位電視發展兩年計畫</li> <li>8. 台灣歷史文化風貌保存-台灣南北客家文化園區設置計畫</li> <li>9. 馬祖地區閩東傳統建築聚落保存計畫</li> </ol> <p><b>M 臺灣計畫</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理行動台灣應用推動計畫</li> <li>2. 寬頻管道建置計畫</li> </ol> <p><b>臺鐵捷運化</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）</li> <li>2. 台鐵立體化（含高雄市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林市區鐵路高架化）</li> <li>3. 台鐵支線功能化（含新竹內灣、臺南沙崙支線）</li> </ol> <p><b>高雄港洲際貨櫃中心</b> 辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程</p> <p><b>汙水下水道(補助地方政府)</b></p> <p><b>平地水庫海淡廠</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高屏大湖工程</li> <li>2. 離島地區供水改善計畫</li> </ol>
97	<p><b>第三波高速路</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫</li> <li>2. 台北縣特二號道路建設計畫</li> <li>3. 國道四號豐原大坑段與臺中生活圈二號線東段及四號線北段工程建設計畫</li> <li>4. 國道八號銜接西濱公路道路工程</li> </ol> <p><b>北中南捷運</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 補助台北市政府辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線及後續路網新莊蘆洲線建設計畫及信義線建設計畫</li> <li>2. 補助高雄市政府辦理高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫</li> <li>3. 補助台北縣政府辦理台北捷運系統環狀線建設計畫</li> <li>4. 補助台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫</li> </ol>



5. 辦理桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫

**頂尖大學及研究中心**

1. 辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫
2. 延攬教學研究優異人才計畫及獎勵大學教學卓越計畫

**國家歷史及文化中心**

1. 大台北新劇院計畫
2. 衛武營藝術文化中心興建計畫
3. 流行音樂中心籌建及產業推動計畫
4. 國立故宮博物院南部分院計畫
5. 歷史與文化資產維護發展計畫
6. 國立臺中圖書館遷建計畫
7. 台灣南北客家文化園區設置計畫

**M 臺灣計畫**

1. 辦理行動台灣應用推動計畫
2. 寬頻管道建置計畫

**臺鐵捷運化**

1. 辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）
2. 台鐵立體化（含高雄市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林市區鐵路高架化）
3. 台鐵支線功能化（含新竹內灣、臺南沙崙支線）

**高雄港洲際貨櫃中心**

辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程

**汙水下水道(補助地方政府)**

**平地水庫海淡廠**

1. 高屏大湖工程
2. 桃竹地區新興水源開發計畫
3. 離島地區供水改善計畫
4. 國土復育策略方案暨行動計畫

**協助地方公共建設編列**

1. 補助地方建設經費
2. 工程物價調整及其他工程經費





## 附錄六 前瞻基礎建設計畫內容



單位:新臺幣百萬元

計畫內容	第一期 特別預 算案編 列數額	第二期特別 預算案編列 數額	第三期 預算案 數額
「綠能建設」	<b>8,124</b>	<b>12,211</b>	<b>7,873</b>
<b>完備綠能技術及建設</b>	<b>3,037</b>	<b>3,510</b>	<b>2,552</b>
高雄海洋科技產業創新專區	2,200	2,160	300
臺中港離岸風電產業專區	500	1,350	--
建置太陽光電技術平台2年推動計畫	337	--	--
智慧電動巴士DMIT計畫	--	--	700
碳循環關鍵技術開發計畫	--	--	590
綠能發配電智慧管理與效能提升技術發展 計畫	--	--	420
強化電網運轉彈性公共建設計畫	--	--	387
離岸風電水下基礎產業技術升級輔導計畫	--	--	155
<b>加速綠能科學城建置</b>	<b>3,567</b>	<b>6,363</b>	<b>3,926</b>
科學城公共建設計畫	3,044	3,622	3,365
科學城低碳智慧環境基礎建置	523	2,565	479
沙崙智慧綠能科學城天然氣管路及設施 建置工程	--	197	--
建置分散式區域規模之大型儲能系統，推 動綠能產業發展計畫	--	--	140
<b>前瞻技術驗證及健全綠色金融機制</b>	<b>1,520</b>	<b>2,338</b>	<b>1,395</b>
再生能源投(融)資第三方檢測驗證中心 計畫	820	820	--
沙崙綠能科學城-綠能科技產業化技術 驗證平台	400	750	--
區域性儲能設備技術示範驗證計畫	300	640	--
中央研究院南部院區鋰電池儲能系統開	--	128	--

發與新世代全固態電池材料研發計	--	--	
國家綠能標準檢測驗證計畫	--	--	810
綠能科技聯合研發計畫	--	--	440
加速全面性地熱資源探查及資訊供應計畫	--	--	145
<b>「數位建設」</b>	<b>16,171</b>	<b>27,814</b>	<b>44,400</b>
<b>推動資安基礎建設，提供網路安心服務</b>	<b>2,593</b>	<b>4,909</b>	<b>5,330</b>
強化政府基層機關資安防護及區域聯防	1700	1,808	--
建構公教體系綠能雲端資料中心	500	2,430	--
強化國家資安基礎建設	200	247	--
強化防救災行動通訊基礎建置	193	424	--
強化公部門網路服務與運算雲端基礎設施計畫	--	--	2,053
強化氣象資訊基礎建設計畫	--	--	1,000
臺灣資安卓越深耕-資安卓越中心計畫	--	--	818
台灣光纜通道計畫	--	--	518
高級中等學校智慧網路環境暨學術網路提升計畫	--	--	500
臺灣資安卓越深耕-學術型資安研究	--	--	250
擴大災害警報訊息傳遞民眾服務計畫	--	--	191
<b>完備數位包容，保障寬頻人權</b>	<b>824</b>	<b>1,093</b>	<b>--</b>
普及國民寬頻上網環境	354	353	--
普及偏鄉寬頻接取環境	370	640	--
提升偏鄉衛生所(室)及巡迴醫療點網路品質	100	100	--
<b>發展數位文創，普及高畫質服務</b>	<b>1,827</b>	<b>3,318</b>	<b>270</b>
推動超高畫質電視內容升級前瞻計畫	880	1,370	--
國家文化記憶庫及數位加值應用計畫	547	1,154	270
新媒體跨平台內容產製計畫	400	794	--
<b>建構開放政府及智慧城鄉服務</b>	<b>3,823</b>	<b>8,240</b>	<b>2,528</b>
普及智慧城鄉生活應用計畫	2,000	4,000	800
建構民生公共物聯網	1,622	3,640	1,728
體感科技基地-體感園區計畫	200	600	--

<b>建設下世代科研與智慧學習環境</b>	<b>7,139</b>	<b>10,255</b>	--
強化數位教學暨學習資訊應用環境	2,160	3,840	--
建構雲端服務及大數據運算平台	2,000	2,800	--
建置校園智慧網路	990	1,610	--
園區智慧機器人創新自造基地	915	920	--
自研自製高階儀器設備與服務平台	900	895	--
高中職學術連網全面優化頻寬提升	139	190	--
<b>產業數位轉型</b>	--	--	<b>10,656</b>
領航企業研發深耕計畫	--	--	2,300
Å世代半導體-先端技術與產業鏈自主發展計畫	--	--	1,845
智慧顯示前瞻系統開發驗證計畫	--	--	1,580
引領中小微型企業數位轉型戰略攻頂計畫	--	--	1,500
建構工具機產線智慧系統升級計畫	--	--	960
Å世代半導體-前瞻半導體及量子技術研發計畫	--	--	925
AI晶片異質整合模組前瞻製造平台計畫	--	--	750
建構零售暨服務業數據共享創新服務計畫	--	--	460
突破半導體物理極限與鏈結AI世代計畫	--	--	336
<b>數位人才淬煉編列</b>			<b>1,320</b>
AI 智慧應用暨人才淬煉推動計畫	--	--	580
強化智慧學習暨教學計畫	--	--	500
顯示科技研發與人才培育計畫	--	--	240
<b>5G基礎公共建設編列</b>	--	--	<b>17,382</b>
補助5G網路建設計畫	--	--	15,497
海纜及5G雲端聯網中心建置計畫	--	--	550
中新二號衛星騰讓頻譜補償計畫	--	--	460
5G及物聯網資安防護-健全電信資安防護設備建置計畫	--	--	350
5G資安防護系統開發計畫	--	--	180
推動5G垂直應用場域實證法規調適與網路資安之防護研析計畫	--	--	140

海纜與網路之未來發展政策與安全防護研究計畫	--	--	85
5G釋照作業規劃及頻譜整備改善措施計畫	--	--	60
5G/B5G電信資源整備及通訊網路發展研究計畫	--	--	60
<b>縮短5G偏鄉數位落差</b>	--	--	1,423
偏鄉地區5G寬頻服務與涵蓋-補助業者於偏鄉地區建置行動寬頻基地臺計畫	--	--	525
校園5G示範教室與學習載具計畫	--	--	500
強化偏鄉地區5G寬頻服務與涵蓋-普及偏鄉寬頻接取環境計畫	--	--	--
改善山區行動通訊品質計畫	--	--	168
<b>推廣數位公益服務</b>	--	--	5,491
智慧顯示跨域應用暨場域推動計畫	--	--	720
文化科技5G創新垂直應用場域建構及營運計畫	--	--	700
亞洲·矽谷5G創新應用計畫	--	--	550
警消微波網路系統移頻計畫	--	--	500
5G帶動智慧交通技術與服務創新及產業發展計畫	--	--	400
影音場域之5G創新應用領航計畫	--	--	340
農業物聯網發展計畫	--	--	300
推動5G提升智慧交通服務效能與安全計畫	--	--	270
消防5G場域計畫2億6,000萬元	--	--	260
5G智慧警察行動服務計畫2億6,000萬元	--	--	260
原住民族離島及偏鄉地區遠距醫療專科門診暨強化衛生所醫療影像設備計畫	--	--	200
強化防救災行動通訊基礎建置計畫	--	--	166
5G文化科技人才培育暨跨域應用計畫	--	--	160
G內容力技術力跨域創新生態系計畫元	--	--	160
故宮5G博物館建設計畫	--	--	150
擴大中小企業5G創新服務應用計畫	--	--	125

導入5G及智慧科技提升醫療與健康照護計畫	--	--	100
總統副總統文物及重大歷史事件研究展示：5G科技串聯應用計畫	--	--	80
整合智慧讀表平台發展計畫	--	--	50
<b>「水環境建設」</b>	<b>25,670</b>	<b>59,306</b>	<b>52,382</b>
<b>水與發展編列</b>	<b>14,370</b>	<b>23,241</b>	<b>23,382</b>
烏溪烏嘴潭人工湖工程計畫	7,600	2,910	4,997
加強水庫集水區保育治理計畫	3,000	4,400	2,038
無自來水地區供水改善計畫第三期	2,300	3,400	1,500
無自來水地區供水改善計畫第四期	--	--	1,500
防災及備援水井建置計畫	400	2,400	--
石門水庫阿姆坪防淤隧道工程計畫	390	2,458	624
推廣水資源智慧管理系統及節水技術計畫	340	960	355
湖山水庫第二原水管工程計畫	150	850	--
伏流水開發工程計畫	100	1,000	194
加強平地人工湖及伏流水推動計畫	--	--	174
深層海水取水工程計畫	70	215	115
再生水工程	20	835	--
桃園－新竹備援管線工程計畫	--	1,928	944
曾文南化聯通管工程計畫	--	573	5171
白河水庫後續更新改善工程計畫第一階段	--	490	1,100
翡翠原水管工程計畫	--	321	479
離島地區供水改善計畫第二期	--	276	991
台南山上淨水場供水系統改善工程計畫	--	225	1,200
備援調度幹管工程計畫	--	--	2,000
<b>水與安全</b>	<b>5,300</b>	<b>22,065</b>	<b>25,000</b>
內政部雨水下水道建設	2,250	5,750	5,650
經濟部加速辦理地方政府轄管河川、排水及海岸防護之防洪綜合治理工程	2,050	13,950	16,450

農業委員會辦理農田、排水、埤塘、圳路改善工程	1,000	2000	2,600
交通部辦理省道橋梁改建工程	--	365	300
<b>水與環境<sup>201</sup></b>	<b>6,000</b>	<b>14,000</b>	<b>4,000</b>
內政部污水下水道水質及水環境改善	2,000	2,000	--
環境保護署水體污染削減及水質改善管理工作	2,000	4,200	--
經濟部水岸環境結合水質改善與打造樂活水岸風貌	1,200	5,700	--
農業委員會水岸環境營造改善	800	1,100	--
交通部河川環境景觀及棲地營造	--	1,000	--
全國水環境改善計畫	--	--	<b>3,000</b>
向海致敬-全國海灘安全調查及建置海域遊憩資訊安全監測系統計畫	--	--	<b>1,000</b>
<b>「軌道建設」</b>	<b>17,069</b>	<b>42,205</b>	<b>40,198</b>
<b>高鐵臺鐵連結成網</b>	<b>569</b>	<b>1,211</b>	<b>5</b>
臺鐵成功追分段鐵路雙軌化新建工程	300	1,191	--
高鐵左營站轉乘臺鐵至屏東地區服務優化計畫	246	--	--
高鐵彰化站與臺鐵轉乘接駁計畫規劃作業	15	--	5
高鐵延伸屏東案站址規劃作業	8	20	100**
<b>臺鐵升級及改善東部服務</b>	<b>8,775</b>	<b>20,369</b>	<b>9,888</b>
臺鐵南迴鐵路臺東潮州段電氣化工程建設計畫	6,930	11,157	4,723
臺鐵電務智慧化提升計畫	873	7,114	3,449
軌道技術研究暨驗證中心計畫	4,967	1,687	1,029
票務系統整合再造計畫	489	369	--
北宜鐵路提速工程計畫規劃作業	12	12	63**
花東地區鐵路雙軌電氣化計畫規劃作業	1	30	687
<b>鐵路立體化及通勤提速</b>	<b>3,226</b>	<b>9,359</b>	<b>10,765</b>

<sup>201</sup> 著重全國水環境改善。

臺南市區鐵路地下化計畫	2,975	7,455	3,595
嘉義市區鐵路高架化計畫	129	1,457	5,577
桃園都會區鐵路地下化計畫規劃作業	50	100	
桃園都會區鐵路地下化計畫	--	232	1,043
嘉義縣民雄鄉及水上鄉鐵路高架化綜合 規劃作業	50	30	--
新竹大車站平台計畫規劃作業	12	24	15**
新竹大車站計畫	--	--	550
臺南市鐵路立體化延伸至善化地區計畫 規劃作業	5	51	--
臺南鐵路立體化延伸至永康計畫規劃作業	--	--	24**
大臺中地區山海線計畫第一階段(大甲 —追分、大慶—烏日)暨彩虹線系統型式 選擇評估規劃作業	5	10	
大臺中地區山海線鐵路雙軌高架化建置計 畫規劃作業	--	--	30**
<b>都市推動捷運</b>	<b>4,344</b>	<b>10,459</b>	<b>17,226</b>
臺北都會區大眾捷運系統三鶯線暨周邊 土地開發計畫	1,661	4,071	1,223
臺北都會區大眾捷運系統環狀線北環段 及南環段暨周邊土地開發計畫	--	235	2,900
臺北都會區大眾捷運系統萬大—中和— 樹林線規劃報告書暨周邊土地發展計畫 (第二期工程)	--	147	1,133
桃園都會區大眾捷運系統航空城捷運線 暨土地整合發展計畫	1,650	2,919	8,619
桃園綠線延伸至中壢規劃作業	4	49	20
高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸 線(第一階段)暨周邊土地開發計畫	389	408	312
高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸 線(第二階段)暨周邊土地開發計畫	--	575	500
高雄捷運延伸環線規劃作業	85	--	--



高雄都會區大眾捷運系統都會線(黃線)建設及周邊土地開發計畫	--	50	--
安坑線輕軌運輸系統暨周邊土地開發計畫	318	1,025	1459
淡海輕軌運輸系統	160	130	214
機場捷運增設A14站	50	586	410
基隆輕軌捷運設計畫規劃作業	20	70	--
基隆南港間通勤軌道建設作業	--	--	121
臺中捷運藍線規劃作業	17	46	300
臺中捷運綠線延伸彰化規劃作業	8	42	--
臺中捷運綠線延伸(大坑及彰化)規劃作業	--	--	13**
臺南市先進運輸系統第一期藍線規劃作業	15	--	--
臺南市先進運輸系統(藍線、綠線、紅線)規劃作業	--	97	113**
新竹環線輕軌計畫規劃作業	12	8	100
<b>中南部觀光鐵路</b>	<b>155</b>	<b>808</b>	<b>1,956</b>
阿里山森林鐵路42號隧道計畫	67	--	324
恆春觀光鐵道計畫規劃作業	30	55	--
東港觀光鐵道計畫規劃作業	25	--	--
集集支線基礎設施改善規劃作業	17	310	614
雲林糖鐵延伸雲林高鐵站評估規劃作業	8	--	--
嘉義蒜頭糖廠五分車延駛嘉義高鐵站評估規劃作業	8	--	--
阿里山林業鐵路設施設備安全提升計畫	--	443	1,018
「城鄉建設」	35,414	73,100	74,095
<b>改善停車問題</b>	<b>900</b>	<b>3,700</b>	<b>9,639</b>
<b>提升道路品質</b>	<b>12,200</b>	<b>21,077</b>	<b>13,500</b>
內政部辦理公共環境改善計畫	8,200	13,000	--
內政部辦理提升道路品質計畫	--	--	10,000
交通部提升道路品質建設計畫	4,000	8,077	3,500
	<b>2,500</b>	<b>6,000</b>	<b>2,060</b>

城鎮之心工程 <sup>202</sup>	6,150	8,670	5,133
開發在地型產業園區	4,500	4,757	--
強化地方工業區公共設施及設置平價產業園區補助方案	1,400	1,911	--
推動城鄉特色產業園區發展計畫	250	2,003	--
加工出口區產業用地效能提升創新轉型計畫	3,165	12,635	4,400
文化生活圈建設	1,060	1,500	244
校園社區化改造	4,385	10,504	3,141
公共服務據點整備	2,724	4,689	1,300
整建長照衛福據點計畫	1,661	5,815	1,741
補助地方政府辦理公有危險建築補強重建計畫	--	--	100
銀髮健身俱樂部補助計畫	3,600	6,456	--
營造休閒運動環境	2,720		--
營造優質友善運動場館設施	550		--
營造友善自行車道	330		--
水域運動環境改善	800	1,212	
客家浪漫臺三線	654	1,346	832
原民部落營造			800
推動原住民族多元產業發展2.0			3,752
推動觀光升級			2,484
觀光前瞻建設計畫			1,068
海洋觀光計畫			200
遊憩親水計畫			4,200
充實全民運動環境			1,048
客庄369幸福			2,400
加速推動地方創生			23,000
公立高級中等以下學校電力系統改善暨冷氣裝設			
「因應少子化友善育兒空間建設」	1,961	2,255	1,814

<sup>202</sup> 目的在於更新基礎公共設施和改善城鎮環境品質。

教育部辦理營造友善育兒空間計畫	1,170	770	--
衛生福利部建構0-2歲兒童社區公共托育計畫	791	1,485	1,814
「食品安全建設」	312	573	1,646
強化衛生單位食安稽查及檢驗量能	175	186	
強化中央食安藥安與毒品檢驗量能	50	150	
邊境查驗快速通關管理系統效能提升	40	100	
現代化食品藥物國家級實驗大樓及教育訓練大樓興建計畫規劃作業	27	137	
臺中港邊境查驗辦公大樓與倉儲中心興建計畫規劃作業	20	--	
「人才培育促進就業建設」	4,205	10,049	7,593
優化技職校院實作環境計畫	2,385	4,369	183
推動國際產學聯盟計畫	650	1,000	--
年輕學者養成計畫	500	2,350	1,444
重點產業高階人才培訓與就業計畫	400	1,480	800
青年科技創新創業基地建置計畫	270	400	256
領袖學者助攻計畫	--	450	--
2030雙語國家政策	--	--	4,110
數位與特殊技術人才發展計畫	--	--	800

註: \*\*表示在前兩次的特別預算中有編列，但在第三次特別預算屬於不同類別。如第三次特別預算「軌道建設」項下「軌道規劃作業」中臺南市先進運輸系統(藍線、綠線、紅線)規劃作業、大臺中地區山海線鐵路雙軌高架化建置計畫規劃作業等於第一次和第二次特別預算已有編列，為比較與前兩次不同，因此將它們放在原分類中，並以星號標示，避免加總時因數字出入致生誤會。

# 附錄七 90 年度以後特別預算數額、總預算數額及舉債數額



年度	特別預算名稱	法定預算數	決算審定數	舉債數	舉債審定數	總預算歲出預算	總預算歲出決算審定數	總預算每年度舉債數	總決算每年度舉債數
90	中央政府921震災災後重建特別預算	72,758,795,000	71,101,248,317	72,758,795,000	71,101,207,541	1,637,079,123,000	1,559,700,282,000	242,435,632,000	142,531,277,257
	中央政府921震災災後重建第二期特別預算	27,241,205,000	27,241,205,000	27,241,205,000	27,241,205,000				
	國軍老舊眷村改建特別預算	45,800,254,000	455,950,869	0	0				
	採購高性能戰機特別預算	---	---	---	---				
91	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	3,375,560,000	606,239,756	3,375,560,000	0	1,590,738,472,000	1,551,942,823,000	290,574,795,000	247,275,795,188
	國軍老舊眷村改建特別預算	43,822,307,000	5,903,280,161	0	0				
92	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	12,327,395,000	6,482,397,459	12,327,395,000	7,500,000,000	1,656,760,149,000	1,618,129,557,000	302,345,936,000	300,802,997,149
	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	20,779,648,290	14,507,075,165	25,009,445,975	17,990,554,025				
	國軍老舊眷村改建特別預算	15,100,000,000	10,093,039,765	0	0				
93	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	11,415,939,000	10,147,367,764	11,415,939,000	11,500,000,000	1,597,269,910,000	1,564,799,228,000	265,000,000,000	253,518,283,770
	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	29,220,351,710	8,492,599,226	17,990,554,025	5,500,000,000				
	93年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	36,523,300,000	36,523,300,000	21,523,300,000	21,523,300,000				
	國軍老舊眷村改建特別預算	32,770,025,000	16,794,211,515	0	0				
94	中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	4,496,836,000	13,089,654,776	4,496,836,000	11,325,659,755	1,608,326,140,000	1,566,968,198,000	255,000,000,000	167,300,695,913
	94年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	90,498,000,000	89,034,842,924	75,498,000,000	74,034,842,924				
	國軍老舊眷村改建特別預算	---	---	---	---				
95	95年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	96,994,300,000	94,818,709,959	78,994,300,000	76,818,606,133	1,571,685,071,000	1,529,815,124,000	239,000,000,000	63,935,523,400
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算	13,646,950,000	1,820,042,862	13,646,950,000	0				
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第1期特別預算	3,611,380,000	1,305,843,864	0	0				
96	中央政府易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算	17,318,050,000	28,525,571,374	17,318,050,000	30,345,614,236	1,628,351,207,000	1,552,030,776,589	135,000,000,000	0
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第1期特別預算	5,078,120,000	2,827,613,812	5,078,120,000	0				
	96年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	75,886,300,000	74,117,862,705	75,886,300,000	74,117,674,025				
97	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第1期特別預算	5,280,500,000	10,500,541,430	5,280,500,000	9,716,775,242	1,711,717,426,000	1,617,673,831,000	97,000,000,000	0
	97年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算修正版本	129,998,100,000	120,207,287,054	129,998,100,000	120,195,280,444				
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算	9,687,642,000	2,980,595,918	9,687,642,000	0				
98	中央政府易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算	18,463,235,000	12,947,568,729	18,463,235,000	15,000,000,000	1,809,667,004,000	1,714,819,860,000	165,000,000,000	164,521,291,181
	98年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算	85,653,022,000	84,713,503,053	85,653,022,000	84,653,851,565				
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第2期特別預算	2,000,000,000	216,646,712	2,000,000,000	0				
	98年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	149,162,506,000	142,007,204,073	149,162,506,000	141,908,103,686				
	莫拉克颱風災後重建特別預算	34,100,446,000	8,362,640,089	34,100,446,000	10,000,000,000				
99	中央政府易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算	16,349,123,000	27,589,205,645	16,349,123,000	28,370,832,641	1,714,937,403,000	1,654,428,466,000	228,764,664,000	224,237,063,319
	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第2期特別預算	3,681,656,000	1,240,175,783	3,681,656,000	1,000,000,000				
	莫拉克颱風災後重建特別預算	53,514,234,000	40,678,694,975	53,496,514,000	21,093,088,255				

年度	特別預算名稱	法定預算數	決算審定數	舉債數	舉債審定數	總預算歲出預算	總預算歲出決算審定數	總預算每年度舉債數	總決算每年度舉債數
100	中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第2期特別預算	5,348,344,000	8,624,411,701	5,348,344,000	9,081,234,196	1,788,411,931,000	1,734,434,203,000	205,300,791,000	129,124,979,834
	其拉克颱風災後重建特別預算	21,672,679,000	25,198,877,870	21,662,679,000	3,118,762,917				
	100年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	158,943,284,000	154,227,765,318	158,943,284,000	154,115,384,961				
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第3期特別預算	17,302,050,000	7,705,589,194	17,302,050,000	45,000,000				
101	其拉克颱風災後重建特別預算	7,220,882,000	25,597,073,450	7,220,882,000	75,431,410,409	1,938,637,325,000	1,882,402,305,000	288,500,000,000	288,088,479,626
	中央政府易淹水地區水患治理計畫第3期特別預算	14,612,150,000	9,622,015,753	14,612,150,000	11,057,587,452				
102	中央政府易淹水地區水患治理計畫第3期特別預算	8,540,800,000	20,297,981,199	8,540,800,000	26,161,876,356	1,907,567,387,000	1,855,852,577,000	251,308,329,000	202,355,855,686
103	中央政府流域綜合治理計畫第1期特別預算	3,323,000,000	944,621,910	3,323,000,000	1,400,000,000	1,916,227,714,000	1,853,585,860,628	273,070,983,000	191,143,145,422
104	中央政府流域綜合治理計畫第1期特別預算	9,326,000,000	11,233,389,809	9,326,000,000	10,753,395,975	1,934,636,035,000	1,895,731,715,000	223,933,302,000	76,060,194,679
105	中央政府流域綜合治理計畫第2期特別預算	14,098,800,000	8,085,949,183	9,969,800,000	3,000,000,000	1,975,866,301,000	1,939,947,363,000	226,488,528,000	117,204,806,541
106	中央政府流域綜合治理計畫第2期特別預算	15,724,000,000	20,612,486,048	0	5,690,813,359	1,973,995,947,000	1,927,300,863,000	206,544,543,000	83,006,555,675
	前瞻基礎建設計畫第1期特別預算	16,078,570,000	2,073,170,141	16,078,570,000	1,498,176,948				
107	中央政府流域綜合治理計畫第3期特別預算	14,694,000,000	7,361,936,968	10,381,000,000	0	1,966,862,309,000	1,909,411,908,000	126,686,053,000	0
	前瞻基礎建設計畫第1期特別預算	90,992,277,000	101,269,726,808	90,992,277,000	101,795,161,734				
108	中央政府流域綜合治理計畫第3期特別預算	8,784,000,000	15,619,235,461	0	9,676,263,411	1,997,977,761,000	1,955,807,151,997	88,915,080,000	0
	前瞻基礎建設計畫第2期特別預算	104,743,322,000	77,291,188,883	104,743,322,000	32,965,668,575				
109	前瞻基礎建設計畫第2期特別預算	118,210,732,000	139,013,379,206	118,210,732,000	182,791,996,073	2,077,568,744,000	2,039,488,972,771	55,540,915,000	0
	中央政府新式戰機採購特別預算	5,019,256,000	4,917,025,088	0	0				
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第1次至第4次追加預算)	291,534,636,000	241,961,035,249	389,947,000,000	111,213,719,069				
110	中央政府新式戰機採購特別預算	29,000,000,000	27,072,230,524	24,000,000,000	0	2,135,896,877,000	2,089,635,229,683	167,378,776,000	0
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第1次至第4次追加預算)	287,039,993,000	226,617,033,750	419,392,000,000	273,852,295,810				
	前瞻基礎建設計畫第3期特別預算案	124,059,827,000	97,752,444,219	124,059,827,000	18,000,000,000				
111	中央政府新式戰機採購特別預算	40,072,782,000	38,697,088,000	35,092,038,000	0	2,251,064,897,000	2,213,956,436,385	43,904,337,000	0
	前瞻基礎建設計畫第3期特別預算案	105,770,636,000	94,403,556,688	105,770,636,000	207,785,343,277				
	中央政府海空戰力提升計畫採購	48,010,833,000	42,694,674,965	48,010,833,000	0				
	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含第1次至第4次追加預算)	241,082,247,000	295,134,821,032	0	154,413,647,136				