

中央政府丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算案評估報告

丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例(下稱本特別條例)業於114年8月15日經本院三讀通過，並於同月19日經總統公布施行，所需經費上限為新臺幣600億元，辦理本特別條例第4條所列災區關於農業設施、電力系統、電信系統及有線廣播電視系統、自來水、瓦斯及燃氣設施、家園及公共設施、水利設施、道路及交通、環境衛生復原、社會復原及產業促進等復原重建項目；實施期程自114年8月19日至115年12月31日止，但電力系統、電信系統及有線廣播電視系統、水利設施項目施行至116年12月31日止。

按行政院於114年8月21日依本特別條例規定提出中央政府丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算案(下稱本特別預算案)，並經行政院第3966次會議通過後送本院審議。本特別預算案編列歲出600億元，114至116年度分配數各為190億7,748萬5千元、316億5,918萬元及92億6,333萬5千元；另就各主管機關編列情形則分別為行政院主管49億4,820萬5千元、內政部主管37億9,452萬3千元、教育部主管4億325萬8千元、經濟部主管187億4,098萬3千元、交通部主管68億9,587萬4千元、農業部主管203億1,425萬7千元、環境部主管16億848萬元、文化部主管2億9,442萬元，以及預備金30億元，所需財源全數以舉借債務支應。謹就本特別預算案評估如下：

五、近年以特別條例提出特別預算有常態化現象；又近次特別預算多以非經常性財源充當經常支出，其整體比率逾五成，恐影響預算體制及財政健全

預算法規定¹政府預算編列以各會計年度辦理一次為原則，倘

¹預算法第1條第2項規定：「預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。」同法第11條規定：「政府預算，每一會計年度辦理一次。」

發生突發之緊急、重大事項，依預算法第 83 條規定，仍得於年度總預算外，依該條文之 4 款法定事由²提出特別預算，惟中央政府頻以特別條例提出特別預算，且多以舉借債務方式等非經常性財源支應，本特別預算案亦有此情形，容須通盤檢視，以維護國家良好財政體制。茲說明如下：

(一)近年屢屢提出特別預算，114 年度多達 5 項特別預算待執行

經統計 90 年至 114 年(近年，以下同)中央政府特別預算連同待編列之因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算在內，預計有 33 項(詳表 1)，前三大事由依序為「不定期或數年一次之重大政事」占 16 項(48%)、「國家經濟重大變故」占 9 項(27%)，「重大災變」亦占 6 項(18%)；114 年度中央政府待執行之特別預算達 5 項，當年度預算數高達 2,187 億元³(詳表 1，第 1、2、17、31 及 32 項)，另有因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例(上限 5,450 億元；行政院研擬特別條例修正草案提高上限數至 5,900 億元⁴)待編列，恐衝擊財政韌性。

表 1 近年(90 年至 114 年)中央政府編列特別預算之法定事由分類表

項次	年度	名稱	分類	項數
1	109-115	1. 中央政府新式戰機採購特別預算	國防緊急設施或戰爭	2
2	111-115	2. 中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算		
3	93	1. 93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	國家經濟重大變故	9
4	94	2. 94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		
5	95	3. 95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		

²包括：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。

³包括中央政府前瞻基礎建設計畫第 5 期特別預算 701 億元、新式戰機採購特別預算 430 億元、中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算 474 億元、中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算 391 億元、丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算 191 億元。

⁴資料來源，行政院 114 年 8 月 14 日新聞稿。

項次	年度	名稱	分類	項數
6	96	4. 96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算		
7	97	5. 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		
8	98	6. 98 年度中央政府振興經濟消費券發放特別預算		
9	98	7. 98 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算		
10	99	8. 99 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算		
11	100	9. 100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算		
12	90	1. 中央政府 921 震災災後重建特別預算	重大災變	6
13	90	2. 中央政府 921 震災災後重建第 2 期特別預算		
14	92-93	3. 中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算		
15	98-101	4. 莫拉克颱風災後重建特別預算		
16	109-111	5. 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)		
17	114-116	6. 丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算	不定期或數年一次之重大政事	16
18	91-94	1. 中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算		
19	95-96	2. 中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算		
20	97-99	3. 中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算		
21	100-102	4. 中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算		
22	95-97	5. 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算		
23	98-100	6. 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 2 期特別預算		
24	103-104	7. 中央政府流域綜合治理計畫第 1 期特別預算		
25	105-106	8. 中央政府流域綜合治理計畫第 2 期特別預算		
26	107-108	9. 中央政府流域綜合治理計畫第 3 期特別預算		
27	106-107	10. 前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算		
28	108-109	11. 前瞻基礎建設計畫第 2 期特別預算		
29	110-111	12. 前瞻基礎建設計畫第 3 期特別預算		
30	112-113	13. 前瞻基礎建設計畫第 4 期特別預算		
31	114	14. 前瞻基礎建設計畫第 5 期特別預算		
32	112-114	15. 中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算		
33	114-116	16. 因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例(預算待編列)		
合 計				33

資料來源：行政院新聞稿、立法院公報、立法院議案關係文書；本中心整理。

(二)近年頻繁辦理特別預算，有常態化現象，恐與預算單一性原則未盡相符

參照預算法第 83 條所列 4 款法定事由及 87 年 9 月 11 日司法院大法官釋字第 463 號解釋⁵，政府就未來 1 年間所有財政收

⁵87 年 9 月 11 日司法院大法官釋字第 463 號解釋略以：「…。政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，

支，原則上應納入單一預算，俾維年度預算整體性，倘有突發、緊急及重大事由，始提出特別預算，務求審慎嚴謹。惟我國卻有下列情形：

1. 提出特別預算次數頻繁且頻率提高：經統計歷年中央政府編列特別預算連同待編列預算之因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算計 60 項次⁶，平均每年編列 0.8 次，茲以 87 年刪除「緊急重大工程」事由之預算法修正⁷前後劃分，修法前約 48 年編列 27 次，修法後(至 114 年)27 年編列 33 次，由每年平均 0.56 次提高至 1.22 次(詳表 2)。
2. 特別預算已常態化編列：部分年度同時執行多項特別預算，如 98 年度執行 5 項(詳表 1，第 8、9、15、20 及 23 項)，113 年度(詳表 1，第 1、2、30 及 32 項)執行 4 項及 114 年度含待編列之因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算(詳表 1，第 1、2、17、31、32 及 33 項)存在 6 項特別預算待執行，有常態化現象⁸。

表 2 87 年前後期間中央政府特別預算編列數量變化情形表

項目	40 至 87 年度	88 至 114 年度	合計
年數	48 年	27 年	75 年
編列特別預算次數	27 次	33 次	60 次
平均編列頻率(次/年)	0.56 次	1.22 次	0.8 次

原則上應制定單一之預算。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第 75 條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算，…。」

⁶以中央政府編列之特別預算案計算項次。

⁷鑑於 60 年 12 月 17 日公布預算法第 75 條規定「緊急重大工程」亦為特別預算提出要件之一，惟該項要件之「緊急」及「重大」，於定義上常有不同見解，且行政院常以此要件提出特別預算，爰本院為使政府一切收支均能制度化編列於年度總預算中，而非臨時提出，故預算法於 87 年 10 月 29 日修正公布，將「緊急重大工程」排除於特別預算之外。

⁸參 109 年 4 月 8 日監察院 109 財調 0022 字號調查報告略以：「政府遷臺迄 108 年底，平均每年約辦理 1 次特別預算，凸顯我國特別預算之編列確有常態化現象，亦證因未嚴格限制特別預算編列要件，而有特別預算編列之浮濫，破壞正常預算體制之情事，核有未當…」。

說明：配合 87 年 10 月 29 日預算法修正相關條文，政府會計年度自 88 下半年及 89 年度起由 7 月制改為曆年制。

資料來源：本中心整理。

(三)近年特別預算財源多為公債及賒借收入，近次 16 項特別預算中有 8 項全數舉債

公債及賒借收入並非預算法第 6 條所稱歲入⁹，若能用於資本支出，創造經濟效益增加稅收或規費以償還債務，將形成良性循環。惟如表 3 所示，近年 16 項¹⁰特別預算(下稱近次特別預算)中，除「流域綜合治理計畫特別預算」及「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算」外，多數依賴舉債作為主要財源，占比均逾七成，本特別預算案、921 震災災後重建特別預算、基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算、易淹水地區水患治理計畫特別預算及振興經濟消費券發放特別預算等 8 項特別預算則全數舉債支應(詳表 3，第 1、2、5、7、8、11、14 及 16 項)，政府雖按年編列債務還本預算償還債務，惟若還本數額不及舉借數額時，恐影響財政健全。

表 3 中央政府近次特別預算財源規劃情形表 單位：新臺幣億元；%

特別預算項次及名稱	財源籌措項目						合計(G)	公債及賒借收入占財源(E/G)
	稅課收入(A)	財產收入(B)	營業盈餘及事業收入(C)	其他收入(D)	公債及賒借收入(E)	移用以前年度歲計賸餘(F)		
1. 921 震災災後重建特別預算(含第 2 期)	0	0	0	0	1,000.00	0	1,000.00	100.00
2. 基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	0	0	0	0	316.16	0	316.16	100.00
3. 嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	0	0	35.00	0	430.00	35.00	500.00	86.00

⁹預算法第 6 條規定：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。…歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」

¹⁰以特別預算法源(特別條例)數量，計算特別預算項數。

特別預算項次 及名稱	財源籌措項目						合計(G)	公債及賒 借收入占 財源(E/G)
	稅課收 入(A)	財產收 入(B)	營業盈餘 及事業收 入(C)	其他收 入(D)	公債及賒 借收入 (E)	移用以前 年度歲計 賸餘(F)		
4. 擴大公共建設投資計畫特別預算	0	795.53	212.37	0	3,292.10	0	4,300.00	76.56
5. 易淹水地區水患治理計畫特別預算	0	0	0	0	1,159.20	0	1,159.20	100.00
6. 石門水庫及其集水區整治計畫特別預算	0	0	0	0	213.89	36.11	250.00	85.56
7. 振興經濟消費券發放特別預算	0	0	0	0	856.53	0	856.53	100.00
8. 振興經濟擴大公共建設特別預算	0	0	0	0	4,992.00	0	4,992.00	100.00
9. 莫拉克颱風災後重建特別預算	0	0	0	0.28	1,164.80	0	1,165.08	99.98
10. 流域綜合治理計畫特別預算	329.50	0	0	0	330.00	0	659.50	50.04
11. 前瞻基礎建設計畫	0	0	0	0	8,398.36	0	8,398.36	100.00
12. 新式戰機採購特別預算	0	0	0	0	2,322.29	150	2,472.29	93.93
13. 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算	0	0	0	0	8,093.39	300	8,393.39	96.43
14. 海空戰力提升計畫採購特別預算	0	0	0	0	2,369.60	0	2,369.60	100.00
15. 疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算	0	0	0	0	1,998.80	1,800.00	3,798.80	52.62
16. 丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算	0	0	0	0	600.00	0	600.00	100.00%

資料來源：歷年中央政府各特別預算。

(四)近次特別預算之經常收支短絀且擴增，顯示特別條例屢次排除預算法第 23 條規定限制，易使經常收支短絀情形惡化

為求順利推動特別預算，常賦予編列彈性，經統計近次特

別預算僅基隆河整體治理計畫、易淹水地區水患治理計畫及流域綜合治理計畫(詳表 4, 第 2、5、10 項)等 3 項特別預算未於各該特別條例中排除預算法第 23 條有關經常收支應保持平衡之規定外,其餘特別預算含本特別預算案在內均排除;惟各該特別預算經常收支多呈短絀,自「前瞻基礎建設計畫特別預算」起經常收支短絀已擴增至逾千億元,其中「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(含 4 次追加預算)」經常收支短絀達 7,490 億元(詳表 4, 第 13 項),顯示特別條例屢次排除限制規定,易使經常收支短絀情形惡化。

表 4 中央政府近次特別預算以非經常性財源充作經常支出情形表

單位：新臺幣億元；%

特別預算項次及名稱	經常收入(A)	經常支出(B)	經常收支餘絀(C=A-B)	非經常性財源				非經常性財源充作經常支出比率(-C/G)	特別條例是否排除預算法第 23 條規定之適用
				資本收入(D)	發行公債及借款(E)	移用以前年度歲計賸餘(F)	小計(G=D+E+F)		
1. 921 震災災後重建特別預算(90)									
2 期合計	0	332	-332	0	1,000	0	1,000	33.20	(說明 2)
2. 基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算(91-94)									
	0	0	0	0	316	0	316	0.00	X
3. 嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算(92-93)									
	35	372	-337	0	430	35	465	72.47	V
4. 擴大公共建設投資計畫特別預算(93-97)									
5 年合計	212	379	-167	796	3,292	0	4,088	4.09	V
5. 易淹水地區水患治理計畫特別預算(95-102)									
3 期合計	0	0	0	0	1,159	0	1,159	0.00	X
6. 石門水庫及其集水區整治計畫特別預算(95-100)									
2 期合計	0	14	-14	0	214	36	250	5.60	V
7. 振興經濟消費券發放特別預算(98)									
	0	857	-857	0	857	0	857	100.00	V

特別預算項次 及名稱	經常 收入 (A)	經常支 出(B)	經常收 支餘絀 (C=A-B)	非經常性財源				非經常 性財源 充作經 常支出 比率 (-C/G)	特別條例 是否排除 預算法第 23條規定 之適用
				資本 收入 (D)	發行公 債及借 款(E)	移用以 前年度 歲計賸 餘(F)	小計 (G=D+E+F)		
8. 振興經濟擴大公共建設特別預算(98-100)									V
3年合計	0	562	-562	0	4,992	0	4,992	11.26	
9. 莫拉克颱風災後重建特別預算(98-101)									V
3期合計	0	409	-409	0	1,165	0	1,165	35.11	
10. 流域綜合治理計畫特別預算(103-108)									X
3期合計	330	22	308	0	330	0	330	-93.33	
11. 前瞻基礎建設計畫特別預算(106-114)									V
5期合計	0	1,313	-1,313	0	8,398	0	8,398	15.63	
12. 新式戰機採購特別預算(109-115)									V
5期合計	0	2,472	-2,472	0	2,322	150	2,472	100.00	
13. 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(109-111)									V
含4次追加合計	0	7,490	-7,490	0	8,093	300	8,393	89.24	
14. 海空戰力提升計畫採購特別預算(111-115)									V
5期合計	0	2,370	-2,370	0	2,370	0	2,370	100.00	
15. 疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算(112-114)									V
5期合計	0	3,527	-3,527	0	1,999	1,800	3,799	92.84	
16. 丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算(114-116)									V
3期合計	0	288	-288	0	600	0	600	48.00	
合計(說明3)	247	20,385	-20,138	796	35,732	2,321	38,849	51.84	

說明：1. 表內金額均為預算數，並四捨五入至新臺幣億元。

2. 921 震災重建暫行條例第 69 條第 2 項規定：「中華民國 90 年度災區復建所需經費新臺幣 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。…」

3. 表內合計數不含第 2 項「基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算(91-94)」、第 5 項「易淹水地區水患治理計畫特別預算(95-102)」及第 10 項「流域綜合治理計畫特別預算(103-108)」，因該等特別預算經常收支為平衡或賸餘，未有以非經常性財源充當經常支出之情形。

資料來源：歷年行政院編中央政府特別預算。

(五)近次 16 項特別預算中有 13 項特別預算以非經常性財源充作經常支出，其整體比率逾五成

經常支出多屬維持現況運作，不宜由非經常性財源¹¹支應，以利經資門收支對應，避免陷入財政結構性危機。經統計近次 16 項特別預算中，除流域綜合治理計畫特別預算、基隆河整體治理計畫(前期計畫)及易淹水地區水患治理計畫特別預算等 3 項特別預算外，本特別預算案、921 震災災後重建特別預算、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算、擴大公共建設投資計畫特別預算等 13 項特別預算皆以資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘等非經常性財源充作經常支出(詳表 4，第 1、3、4、6、7、8、9、11、12、13、14、15 及 16 項)，整體非經常財源充作經常支出比率逾五成(51.84%)，若經濟效益未及舉債期間，恐加重後代債務負擔。

綜上，政府預算以年度單一性為原則，特別預算則為彈性預算機制之最後手段，以期嚴謹審慎，惟近年特別預算有常態化現象，114 年度含本特別預算案在內共有 5 項特別預算待執行，另有因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算待編列；又近次特別預算之財源多為公債及賒借收入等非經常性財源，其經常收支多呈短絀且擴增，其以非經常性財源充當經常支出之整體比率更逾五成，允宜謹慎提出特別預算，俾維預算體制及財政健全。

(分機：1933 張峻萍)

¹¹依預算法第 23 條規定，非經常性財源包括：資本收入(如財產收入)、公債與賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。