

特別預算之提出是否應以制定特別條例為前提之探討

五、近年特別預算之提出愈趨常態化且編列數額加速擴增，總預算常與多項特別預算雙軌並行，惟特別預算監督機制相對寬鬆，允宜嚴格審查財政相關法規之鬆綁，並適度納入監督條款，俾維財政健全

我國特別預算編列頻繁，自 40 至 114 年度約 75 年間，共辦理 60 次特別預算，且自 90 年度中央政府九二一震災災後重建特別預算以來均先行制定特別條例再編列特別預算。經查：

(一)近年特別預算之提出愈趨常態化且編列數額加速擴增，總預算常與多項特別預算雙軌並行

謹就 90 年度前後期間以觀，40 至 89 年度，約 50 年，計編列 27 次特別預算，平均每年編列 0.54 次；90 至 114 年度，約 25 年，計編列 33 次特別預算，平均每年編列 1.32 次(詳表 11)，係 40 至 89 年間之 2.4 倍。另就同期間之預算編列數額以觀，40 至 89 年度之年均特別預算數為 339.7 億元；90 至 114 年度則躍增至 1,869.2 億元，係 40 至 89 年間之 5.5 倍，顯見以先行制定特別條例再編列特別預算，似乎使特別預算之提出更趨常態化，且預算編列數額加速擴增，經檢視 114 年度預計有 6 項¹特別預算與總預算雙軌並行。

表 11 90 年度前後期間中央政府特別預算編列數額變化情形表

單位：新臺幣千元

項目	40 至 89 年度	90 至 114 年度	合計
年數(1)	50 年	25 年	75 年
次數(2)	27 次	33 次	60 次

¹ 包括：1. 中央政府新式戰機採購特別預算、2. 中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算、3. 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、4. 丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算、5. 因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案；倘加計預計於 114 年末提出之軍購特別預算(行政院迄今尚未提出特別條例草案)則 114 年度將有 6 項特別預算與總預算雙軌並行。

項目	40 至 89 年度	90 至 114 年度	合計
平均編列頻率(次/年)(2)/(1)	0.54 次	1.32 次	0.80 次
特別預算數(3)	1,698,485,391	4,672,990,289	6,371,475,680
年均特別預算數(3)/(1)	33,969,708	186,919,612	84,953,009

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：本中心整理自附錄 1。

(二)近次特別條例多排除相關財政紀律法規之適用，爰特別預算監督機制相對寬鬆

經檢視近次 18 項特別條例中，多鬆綁年度舉債額度、非經常性財源不得充經常支出與經費流用等限制(詳表 12)，以致年度債務流量不受公共債務法規範，另有關各機關、各項工作計畫及各用途別科目之經費流用亦不受預算法規範，其中僅疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例未排除公共債務法之年度債務舉借流量限制，其餘 17 項概均²排除。雖其中有前瞻基礎建設特別條例等 5 項³增訂「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%。」係改以「條例施行期間」限制債務流量，故相對全然排除「年度」債務流量管制，已較為嚴謹，惟嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例復排除此條例施行期間之債限管制。

爰此，相對總預算之預算編列與執行均須恪守財政紀律相關規範，特別預算之監督機制顯相較寬鬆。是以，本院除應持續監督特別預算之提出愈趨常態化以及其編列數額加速擴增之現象外，並宜嚴格審查特別條例草案中有關財政紀律相關法規

² 在此用「概均」排除係因曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例未排除公共債務法之適用。惟該條例所需經費 540 億元中有 285 億元由振興經濟擴大公共建設特別預算支應，依振興經濟擴大公共建設特別條例第 5 條第 2 項規定則排除原公共債務法第 4 條第 5 項(現行條文為第 5 條第 7 項)之適用。

³ 此 5 項特別條例分別為前瞻基礎建設特別條例、新式戰機採購特別條例、海空戰力提升計畫採購特別條例、丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例及因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例。

之排除規定，並適度納入要求專案報告與成效檢討等監督條款，俾維財政健全。

表 12 近次特別條例排除適用財政紀律相關法規情形表

特別條例名稱	執行期間 (年/月)	排除適用之法律							
		公共債務法第 5條 第7項	預算法			財政收支劃分法		地方制 度法第 76條	財政紀律 法第14 條
			第 23 條	第 62 條	第 63 條	第 30 條	第 37 條		
1. 九二一震災重建暫行條例	89/2-95/2	√	√	√	√				
2. 基隆河流域整治特別條例	90/10- 100/10	√							
3. 嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例	92-93	√	√	√	√				
4. 擴大公共建設投資特別條例	93-98	√	√			√	√		
5. 水患治理特別條例	95/1- 103/1	√		√	√	√	√	√	
6. 石門水庫及其集水區整治特別條例	95/1- 101/1	√	√						
7. 振興經濟消費券發放特別條例	97/12- 98/9	√	√						
8. 振興經濟擴大公共建設特別條例	98-101	√	√			√	√	√	
9. 莫拉克颱風災後重建特別條例	98-101 (延長至 103/8)	√	√	√	√	√	√	√	
10. 曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例	99-105	◇ ^{註3}	√	√	√	√	√	√	
11. 流域綜合治理特別條例	103-108	√		√	√	√	√	√	
12. 前瞻基礎建設特別條例	106-114	◎ ^{註4}	√						
13. 新式戰機採購特別條例	109-115	◎ ^{註4}	√						
14. 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	109-112	√	√	√	√				√
15. 海空戰力提升計畫採購特別條例	111-115	◎ ^{註4}	√						
16. 疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例	112-114		√						
17. 丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例	114/8- 116/12	◎ ^{註4}	√	√	√				
18. 因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例	114/3- 116/12	◎ ^{註4}	√	√	√				

說明：1. 九二一震災重建暫行條例第 69 條第 2 項：「中華民國 90 年度災區復建

- 所需經費新臺幣1千億元，...，不受預算法及公共債務法之限制。...。」
2. 現行公共債務法第5條第7項，於102年6月27日修正前為第4條第5項。
 3. 曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例未排除公共債務法之適用。惟該條例所需經費540億元中有285億元由振興經濟擴大公共建設特別預算支應，依振興經濟擴大公共建設特別條例第5條第2項規定則排除原公共債務法第4條第5項之適用。
 4. 前瞻基礎建設特別條例第7條規定，排除公共債務法第5條第7項，惟該條例「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%；另新式戰機採購特別條例、海空戰力提升計畫採購特別條例、丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例，以及因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例亦同。
 5. 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5條第7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15%。」

資料來源：立法院法律系統及總統府公報。