**四五、90 至 115 年度特別預算舉借債務數達 3.4 兆元，高於同期間總預算舉借數，爰以特別條例排除債務流量管制，恐加速公共債務攀升，對財政紀律等相關規範之鬆綁允宜審慎，俾維財政健全**

115 年度中央政府總預算案及特別預算歲入歲出差短 2,735 億元，較 114 年度之歲入歲出賸餘 211 億元，增加短絀 2,946 億元。115 年度之歲入歲出差短加計債務還本 1,265 億元後，共須舉借債務 4,000 億元[1]予以彌平，其中總預算預計舉借 2,992 億元，占 74.8%，特別預算則預計舉借 1,008 億元，占 25.2%。經查：

**(一)為維持財政紀律，公共債務法管控政府債務存量及流量上限**

公共債務法第 5 條第 1 項規定：「中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、...。」同條第 7 項規定：「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 15%。」準此，為維持財政紀律[2]，中央政府舉借 1 年以上公共債務未償餘額應受「存量」比率限制(上限 40.6%)；另每年度舉借債務額度應受「流量」比率管控(上限 15%)。

**(二)近次特別條例概均排除適用公共債務法、預算法等相關財政紀律規範，其中僅 5 項特別條例係改以「條例施行期間」控管債務流量**

預算法第 83 條規定[3]，當國家發生突發性之緊急重大政事，

---

[1] 參 115 年度中央政府總預算案「總說明及主要附表」，第 25 頁。

[2] 財政紀律法第 2 條第 1 項第 1 款規定：「財政紀律：指對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。」

[3] 預算法第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別

行政院得於年度總預算外提出特別預算，爰觀察中央政府自提出 921 震災重建暫行條例以來，共計提出 18 項特別條例(以下稱近次特別條例)，各該條例容有排除適用公共債務法、預算法、財政收支劃分法、地方制度法，以及財政紀律法等相關財政紀律規範[4]之情形(詳表 1)。

經檢視 18 項特別條例中，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[5]排除，惟其中有前瞻基礎建設特別條例等 5 項[6]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。

**表 1　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. 921 震災重建暫行條例 | 89/2-95/2 | V | V | V | V | | | | |
| 2. 基隆河流域整治特別條例 | 90/10-100/10 | V | | | | | | | |
| 3. 嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例 | 92-93 | V | V | V | V | | | | |

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。」

[4] 如公共債務法第 5 條第 7 項之年度債務流量限制；預算法第 23 條之經常收支應保持平衡規定；以及預算法第 62 及 63 條之經費流用規定等。

[5] 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。

[6] 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。

| 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 | | |
| 4.擴大公共建設投資特別條例 | 93-98 | V | V | | | V | V | | |
| 5.水患治理特別條例 | 95/1-103/1 | V | | V | V | V | V | V | |
| 6.石門水庫及其集水區整治特別條例 | 95/1-101/1 | V | V | | | | | | |
| 7.振興經濟消費券發放特別條例 | 97/12-98/9 | V | V | | | | | | |
| 8.振興經濟擴大公共建設特別條例 | 98-101 | V | V | | | V | V | V | |
| 9.莫拉克颱風災後重建特別條例 | 98-101（延長至103/8） | V | V | V | V | V | V | V | |
| 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] | V | V | V | V | V | V | |
| 11.流域綜合治理特別條例 | 103-108 | V | | V | V | V | V | V | |
| 12.前瞻基礎建設特別條例 | 106-114 | ◎[註4] | V | | | | | | |
| 13.新式戰機採購特別條例 | 109-115 | ◎[註4] | V | | | | | | |
| 14.嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例 | 109-112 | V | V | V | V | | | | V |
| 15.海空戰力提升計畫採購特別條例 | 111-115 | ◎[註4] | V | | | | | | |
| 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 | | V | | | | | | |
| 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] | V | V | V | | | | |
| 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] | V | V | V | | | | |

說　　明：1.921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。

## (三)90 至 115 年度特別預算債務舉借數達 3.4 兆元，高於總預算之 3.1 兆元，爰以特別條例排除債務流量管制，恐加速公共債務攀升

參據財政部國庫署提供資料顯示 99 至 115 年度中央政府各年度舉借債務預算(案)數，倘排除不列入流量債限之當年度舉借債務預算數，均未超過公共債務法第 5 條第 7 項流量債限 15%之規定；另 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率，亦未超出該法第 5 條第 1 項存量債限 40.6%之規定(詳表 2)，爰中央政府舉借債務均在管制範圍內。惟經統計 90 至 115 年度特別預算舉借債務數約達 3.4 兆元（詳表 3)，高於同期間總預算債務舉借數 3.1 兆元，加以該期間債務還本數僅 2.1 兆元，以致中央政府 1 年以上公共債務未償餘額自 90 年底 2.8 兆元，增加至 113 年底 6.1 兆元，114 及 115 年底預計再攀升至 6.5 兆元及 6.8 兆元，容顯以特別條例排除公共債務法年度舉借債務流量之限制，恐加速公共債務攀升。

**表 2　99 至 115 年度中央政府債務舉借流量及存量比率概況表**

單位:新臺幣百萬元；%

| 年度 | 債務流量比率 | | | | 債務存量比率 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 當年度舉借債務預算數 | | 歲出預算數(列入債限部分)(3) | 當年度舉借債務預算數/歲出預算數(4)=(1)/(3) | 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率 |
| | 列入流量債限亦列入存量債限(1) | 不列入流量債限但列入存量債限(2) | | | |
| 99 | 228,765 | 264,621 | 1,714,937 | 13.34 | 34.54 |
| 100 | 205,301 | 203,256 | 1,788,412 | 11.48 | 35.55 |
| 101 | 288,500 | 21,833 | 1,938,637 | 14.88 | 36.34 |
| 102 | 251,308 | 8,541 | 1,907,567 | 13.17 | 35.90 |

| 年度 | 債務流量比率 | | | | 債務存量比率 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 當年度舉借債務預算數 | | 歲出預算數(列入債限部分)(3) | 當年度舉借債務預算數/歲出預算數(4)=(1)/(3) | 1年以上公共債務未償餘額占前3年度GDP平均數比率 |
| | 列入流量債限亦列入存量債限(1) | 不列入流量債限但列入存量債限(2) | | | |
| 103 | 273,071 | 3,323 | 1,916,228 | 14.25 | 35.80 |
| 104 | 223,933 | 9,326 | 1,934,636 | 11.57 | 34.39 |
| 105 | 226,489 | 9,970 | 1,975,866 | 11.46 | 32.97 |
| 106 | 206,545 | 16,079 | 1,973,996 | 10.46 | 31.57 |
| 107 | 126,686 | 101,373 | 1,966,862 | 6.44 | 30.63 |
| 108 | 88,915 | 104,743 | 1,997,978 | 4.45 | 29.60 |
| 109 | 55,541 | 409,745 | 2,077,569 | 2.67 | 29.97 |
| 110 | 167,379 | 435,100 | 2,135,897 | 7.84 | 29.83 |
| 111 | 43,904 | 419,638 | 2,251,065 | 1.95 | 29.23 |
| 112 | 173,177 | 212,595 | 2,965,867 | 5.84 | 28.13 |
| 113 | 156,826 | 199,757 | 2,915,845 | 5.38 | 27.05 |
| 114 | 0 | 179,625 | 2,964,089 | 0.00 | 26.98 |
| 115 | 299,221 | 100,825 | 3,034,974 | 9.86 | 26.45 |

說　　明：1.表內「債務流量比率」相關數據皆為預算(案)數；「債務存量比率」則99至113年度為決算審定數。114年度(含)以前為預算數(114年度不含追加預算案，含前瞻第5期、疫後強化經濟、新式戰機、海空戰力提升特別預算及丹娜絲颱風特別預算案)，115 年度為預算案數(含新式戰機、海空戰力提升特別預算及丹娜絲颱風特別預算案，但不包含因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案)。

2.表內當年度舉借債務數及其占歲出預算之計算，不含債務基金為償還舊債而新舉借部分。

3.表內當年度舉借債務預算數「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。

資料來源：財政部國庫署；本中心整理。

## 表3　90至115年度中央政府總預算及特別預算年度舉借債務概況表

單位：新臺幣億元；%

| 年度 | 當年度舉借債務數 | | 1年以上公共債務未償餘額 | 債務還本 | 債務淨增減數 | 1年以上公共債務未償餘額占前3年度GDP比率(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 總預算 | 特別預算 | | | | |
| 90 | 2,758 | 773 | 27,594 | 1,222 | - | 28.06 |
| 91 | 2,445 | 0 | 28,494 | 555 | 900 | 28.26 |
| 92 | 3,008 | 255 | 31,247 | 465 | 2,753 | 30.16 |
| 93 | 2,535 | 385 | 33,621 | 561 | 2,374 | 31.84 |
| 94 | 1,673 | 834 | 35,496 | 641 | 1,875 | 32.12 |
| 95 | 639 | 876 | 36,226 | 650 | 730 | 31.45 |
| 96 | 0 | 929 | 37,182 | 60 | 956 | 30.81 |

| 年度 | 當年度舉借債務數 | | 1年以上公共債務未償餘額 | 債務還本 | 債務淨增減數 | 1年以上公共債務未償餘額占前3年度GDP比率(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 總預算 | 特別預算 | | | | |
| 97 | 0 | 1,302 | 37,781 | 650 | 599 | 29.85 |
| 98 | 1,645 | 2,776 | 41,263 | 650 | 3,482 | 31.70 |
| 99 | 2,242 | 2,489 | 45,365 | 660 | 4,102 | 34.54 |
| 100 | 1,291 | 1,725 | 47,506 | 660 | 2,142 | 35.55 |
| 101 | 2,881 | 146 | 49,963 | 940 | 2,457 | 36.34 |
| 102 | 2,024 | 45 | 51,463 | 770 | 1,500 | 35.90 |
| 103 | 1,911 | 33 | 52,756 | 640 | 1,294 | 35.80 |
| 104 | 761 | 86 | 52,964 | 660 | 208 | 34.39 |
| 105 | 1,172 | 62 | 53,393 | 730 | 429 | 32.97 |
| 106 | 830 | 161 | 53,530 | 743 | 137 | 31.57 |
| 107 | 0 | 941 | 53,735 | 792 | 205 | 30.63 |
| 108 | 0 | 1,047 | 53,274 | 885 | -461 | 29.60 |
| 109 | 0 | 4,008 | 55,359 | 850 | 2,085 | 29.97 |
| 110 | 0 | 18,515 4,351 | 57,089 | 1,200 | 7,960 1,730 | 29.83 |
| 111 | 0 | 4,076 | 59,208 | 1,500 | 2,119 | 29.23 |
| 112 | 0 | 2,126 | 60,581 | 1,260 | 1,373 | 28.13 |
| 113 | 0 | 1,966 | 61,490 | 1,358 | 909 | 27.05 |
| 114 | 0 | 1,796 | 64,768 | 1,415 | 3,278 | 26.98 |
| 115 | 2,992 | 1,008 | 67,503 | 1,265 | 2,735 | 26.45 |
| 合計 | 30,808 | 34,198 | | 21,782 | | |

說　　明：1.總預算：113 年度以前為審定決算數，114 年度為法定預算數(不含追加預算)，115 年度為預算案數。

2.特別預算:108年度以前為審定決算數,前瞻基礎建設計畫第2期(108至109年度)、第3期(110至111年度)及第4期(112至113年度)為審定決算數。嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興（109至112年度)(含4次追加)為審定決算數。新式戰機採購(109至115年度)、海空戰力提升計畫採購(111至115年度)、疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果(112至114年度)及前瞻基礎建設計畫第5期(114年度)等4項特別預算因尚未辦理決算，故以法定預算數列計；由於行政院主計總處迄至114年9月15日尚未公布丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算(114至116年度)之法定預算，爰以預算案數列計;另表內不包含因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案數(114至116年度)。表列數據配合行政院主計總處作部分尾差調整。

3.表內「債務淨增減數」為當年底1年以上公共債務未償餘額扣除上年底之餘額。

資料來源：財政部國庫署，本中心整理。

## (四)107至113年度公共債務增加均來自特別預算，加重政府財政負擔，引發總預算財政收支平衡假象之訾議

按總預算及特別預算舉借債務均將導致公共債務增加，經

統計 95 至 100 年度及 107 至 113 年度特別預算債務舉借數均已連續 6 年及 7 年高於總預算舉借數，其中 107 至 113 年度因連續 7 年稅課收入決算數超過預算數，故總預算有財政收支賸餘而未舉債，惟該期間特別預算舉債 1 兆 8,515 億元[7]，係公共債務增加之主要負擔，以致該期間 1 年以上公共債務淨增 7,960 億元(詳表 3)，顯加重政府財政負擔，並恐引致政府將部分支出編列於特別預算，而形成總預算財政收支平衡或有賸餘之假象[8]。

綜上，近年中央政府屢制定特別條例編列特別預算，並多於條例中排除適用預算法、公共債務法及財政紀律法等財政紀律相關規範，且 90 至 115 年度特別預算債務舉借數達 3.4 兆元，高於同期間總預算之 3.1 兆元，以致 1 年以上公共債務未償餘額快速攀升，雖其年度舉債數額及未償債務餘額均在流量及存量管制之債限範圍內，惟以特別條例排除債務流量管制，恐加重政府財政負擔；另 107 至 113 年度總預算雖有財政收支賸餘而未舉債，惟該期間特別預算舉借債務 1.8 兆元，恐有總預算財政收支平衡假象之訾議，爰對財政紀律等相關規範之鬆綁允宜審慎，俾維財政健全。

（分機：1923 沈寧衛）

---

[7] 107 至 113 年度特別預算舉借債務 1 兆 8,515 億元，主要係「前瞻基礎建設計畫第 1 至 4 期(106 至 113 年度)特別預算」舉借債務決算數計 7,462 億元；另「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興(109 至 112 年度)特別預算」舉借債務決算數計 8,026 億元。(參財政部國庫署近年特別預算債務舉借預、決算概況表，製表日：114 年 5 月 2 日)

[8] 參 109 年 4 月 8 日監察院 109 財調 0022 字號調查報告略以:「前瞻計畫特別預算納入原已編列公務預算等之相關計畫，恐有政府將部分支出隱藏於前瞻計畫特別預算，造成 109 年度總預算財政收支平衡之假象。」