四七、近次特別預算財源多屬公債及賒借收入，其以非經常性財源充當經常支出之整體比例逾五成，容有加重後代債務負擔之隱憂，允宜預為規劃償債財源，俾益財政健全

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。」同法第 23 條規定:「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。」準此，公債發行與賒借收入係屬負債，具有未來償還義務，其與一般實質收入性質有別，宜用於可創造未來經濟效益之資本支出；另具短期效益之經常支出因不具未來經濟效益，不得由公債與賒借收入等非經常性財源[1]支應，而導致寅支卯糧，並衍生世代債務負擔公平性之疑慮。

115 年度中央政府總預算案經常收支雖有賸餘[2]，惟該年度特別預算歲入編列 0 元、歲出編列 1,008 億元(包含經常支出 811 億元及資本支出 197 億元)[3]，歲入歲出差短全數以舉借債務調節因應，可悉該年度特別預算經常收支呈短絀 811 億元[4]，且經常支出全數以舉借債務等非經常性財源支應。經查：

(一)以往政府提出重大建設特別預算，有預為規劃償債財源抑或以未來營運所得償還債務，對健全國家財政秩序尚具良性影響

---

[1]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。

[2]115 年度中央政府總預算案經常收入為 2 兆 8,503 億元、經常支出為 2 兆 5,796 億元，經常收支相抵後賸餘 2,707 億元。

[3]115 年度特別預算包含新式戰機採購特別預算及海空戰力提升計畫採購特別預算分別編列經常支出 293 及 399 億元，丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算分別編列經常支出 119 億元及資本支出 197 億元。

[4]115 年度特別預算未編列歲入預算(含經常收入及資本收入)，惟經常支出編列 811 億元，故經常收支呈短絀現象。

按舉借債務用於擴大公共投資，可刺激經濟成長，進而擴增稅源或規費收入，嗣以增加之歲入作為償還公債本息財源，可避免代際間債務移轉問題，對國家財政具良性影響。舉如：

1.60 年間中央政府興建臺灣區南北高速公路第一期工程特別預算，其建設公債發行條例第 8 條規定：「本公債各期之還本付息，均列入國家預算，預期撥交經理銀行儲存備付。」故未明確規範償債來源，惟該特別預算係將汽車燃料使用費列為歲入項目，有減少公債發行及賒借數額之效果。

2.70 年間中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路特別預算，其建設公債發行條例第 6 條規定：「本公債之各期還本付息，以第二高速公路之工程受益費全數、汽車燃料使用費、服務費為財源，扣除管理維護費用，均列入預算，預期撥交經理銀行儲存備付。」故已明文規範償債財源。

3.80 年間為改善西部走廊運輸及因應臺北都會區交通運輸需求，陸續興建重大交通建設計畫特別預算，其中辦理「西部濱海快速公路工程計畫」及「台灣西部走廊高速鐵路建設計畫」等工程，於預算書明確載明以通行費收入、工程受益費收入、汽車燃料使用費收入及營收等項目作為償債財源。

基此，早年政府提出重大建設特別預算，雖以舉債方式先行籌措經費，惟對債務還本付息則預為規劃償債財源，抑或指定該公共建設未來營運所得資金為償債來源，較具自償性質。

(二)自 921 震災災後重建特別預算以來，特別預算財源多屬公債及賒借收入，且未預為規劃償債財源，恐影響財政健全

中央政府自 90 年度提出 921 震災災後重建特別預算以來，共計提出 16 項[5]特別預算(以下稱近次特別預算)，各該特別預算

[5]以特別預算法源(特別條例)數量，計算特別預算項數。

均將「公債及賒借收入」作為經費支出之主要財源，其中除「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」以之做為財源之占比較低，各為50.04%及52.62%之外，其餘占比均逾七成，且包含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、振興經濟消費券發放特別預算、振興經濟擴大公共建設特別預算、前瞻基礎建設計畫特別預算、海空戰力提升計畫採購特別預算、丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算等8項特別預算全數規劃以舉借債務為財源(詳附表1，第1、2、5、7、8、11、14、16項)，且未預為規劃償債財源，雖財政部按年編列債務還本預算償還債務，惟其還本數額尚不及舉借數額，恐影響財政健全。

表1　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(含第二期)	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
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	0	0	0	0.28	1,164.80	0	1,165.08	99.98

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)		
建特別預算								
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	8393.39	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：歷年行政院編中央政府各特別預算。

(三)中央政府近次特別預算多以特別條例排除預算法第 23 條規定，致經常收支短絀龐鉅

經常收支賸餘或短絀係衡量政府財政良窳之重要指標，經統計中央政府近次特別預算之經常收支多為短絀，其中除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 2，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，其餘特別條例均排除之；且自「前瞻基礎建設計畫特別預算」(106 至 114 年)起之經常收支短絀多逾千億元，除「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)為 288 億元外，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)」(109 至 111 年度)之經常收支短絀達 7,490 億元(詳表 2，第 13 項)，顯示近次特別預算多以特別條例排除預算法第 23 條規定，致經常收支呈短絀。

表 2　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)									（註2）
第1期	-	231	-231	-	728	-	728	31.75	
第2期	-	101	-101	-	272	-	272	37.08	
小計	-	332	-332	-	1,000	-	1,000	33.20	
2.基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算(91-94)	-	-	-	-	316	-	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	-	430	35	465	72.47	V
4.擴大公共建設投資計畫特別預算(93-97)									V
93年度	102	-	102	48	215	-	263	-38.80	
94年度	50	70	-20	100	755	-	855	2.34	
95年度	60	109	-49	120	790	-	910	5.38	
96年度	-	104	-104	-	759	-	759	13.70	
97年度	-	96	-96	528	773	-	1,301	7.38	
小計	212	379	-167	796	3,292	-	4,088	4.09	
5.易淹水地區水患治理計畫特別預算(95-102)									X
第1期	-	-	-	-	310	-	310	0.00	
第2期	-	-	-	-	445	-	445	0.00	
第3期	-	-	-	-	405	-	405	0.00	
合計	-	-	-	-	1,159	-	1,159	0.00	
6.石門水庫及其集水區整治計畫特別預算(95-100)									V
第1期	-	9	-9	-	104	36	140	6.44	
第2期	-	5	-5	-	110	-	110	4.53	
小計	-	14	-14	-	214	36	250	5.60	
7.振興經濟消費券發放特別預算(98)	-	857	-857	-	857	-	857	100.00	V
8.振興經濟擴大公共建設特別預算(98-100)									V
98年度	-	333	-333	-	1,492	-	1,492	22.32	
99年度	-	181	-181	-	1,911	-	1,911	9.47	
100年度	-	48	-48	-	1,589	-	1,589	3.02	
小計	-	562	-562	-	4,992	-	4,992	11.26	
9.莫拉克颱風災後重建特別預算(98-101)	-	409	-409	-	1,165	-	1,165	35.11	V
10.流域綜合治理計畫特別預算(103-108)									X
第1期	-	7	-7	-	126	-	126	5.53	

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)		
第2期	199	8	191	-	100	-	100	-191.58	
第3期	131	7	124	-	104	-	104	-119.45	
小計	330	22	308	-	330	-	330	-93.33	
11.前瞻基礎建設計畫特別預算(106-114)									
第1期	-	137	-137	-	1,071	-	1,071	12.80	
第2期	-	251	-251	-	2,230	-	2,230	11.26	
第3期	-	363	-363	-	2,298	-	2,298	15.79	V
第4期	-	429	-429	-	2,098	-	2,098	20.44	
第5期	-	133	-133	-	701	-	701	18.97	
小計	-	1,313	-1,313	-	8,398	-	8,398	15.63	
12.新式戰機採購特別預算(109-115)	-	2,472	-2,472	-	2,322	150	2,472	99.98	V
13.嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(109-112)									
特別預算	-	485	-485	-	300	300	600	80.83	
第1次追加預算	-	1,291	-1,291	-	1,500	-	1,500	86.07	
第2次追加預算	-	1,649	-1,649	-	2,099	-	2,099	78.54	V
第3次追加預算	-	2,466	-2,466	-	2,595	-	2,595	95.03	
第4次追加預算	-	1,599	-1,599	-	1,599	-	1,599	100.00	
小計	-	7,490	**-7,490**	-	8,093	300	8,393	89.24	
14.海空戰力提升計畫採購特別預算(111-115)	-	2,370	-2,370	-	2,370	-	2,370	100.00	V
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)	-	3,527	-3,527	-	1,999	1,800	3,799	92.85	V
16.丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算(114-116)	-	288	-288	-	600	-	600	48.00	V
合計(註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)」，因渠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。

(四)近次特別預算以公債與賒借收入等非經常性財源充作經常支出之整體比率逾五成，容有加重後代債務負擔隱憂

由於近次特別預算多於各該特別條例排除預算法第23條有關非經常性財源不得充作經常支出之規定，故中央政府近次16項特別預算中，除基隆河整體治理計畫(前期計畫)、易淹水地區水患治理計畫及流域綜合治理計畫等3項特別預算未以資本收入、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之外，其餘13項皆有類此狀況，合計整體非經常財源充作經常支出比率逾五成(51.84%)，其中嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算72.47%、振興經濟消費券發放特別預算100%、新式戰機採購特別預算99.98%、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算89.24%、海空戰力提升計畫採購特別預算100%[6]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92.85%[7]，均遠逾五成(詳表2，第3、7、12、13、14、15項)，爰此，其經濟效益倘未及舉債期間，恐造成代際不公，並有加重後代債務負擔之隱憂。

綜上，115年度中央政府特別預算經常收支短絀811億元，且經常支出全數以舉借債務等非經常性財源支應。由於中央政府近次特別預算之財源多屬公債及賒借收入，其經常收支多呈短絀，爰以非經常性財源充當經常支出之整體比例逾五成，容有加重後代債務負擔之隱憂，允宜預為規劃償債配套措施，俾益財政健全。

(分機：1922　羅玉姍)

---

[6]新式戰機採購特別預算及海空戰力提升計畫採購特別預算多數列為經常支出係因凡軍事武器及戰備支援裝備(包含軍事裝備、軍事材料、軍品生產及製造費、軍事設施、軍事研發設施、技術訓練等屬之)存有一次損耗特性，耐用年限無法明確定義，故於經資門劃分標準中排除於資本支出定義範疇。

[7]疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算依其特別條例第5條及行政院112年5月15日函，因以前年度歲計賸餘已足額全數支應該特別預算歲出，確定不舉借債務。