



# 中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算編列及執行之回顧

中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例業於 112 年 6 月 30 日屆期，自 109 年 2 月 25 日立法院三讀通過該特別條例以來，期間共經歷 5 次特別預算籌編，總規模達 8,393 億元，本文彙整歷次特別預算編列及執行情形，供各界參考。

陳淑萍、羅英傑（行政院主計總處公務預算處科長、視察）

## 壹、前言

從 109 年度起，步入時達 3 年的防疫生活，回顧疫情，自 108 年底中國爆出不明原因肺炎，隨著感染人數的增加，政府立即於 109 年 1 月 15 日以「嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，以下簡稱肺炎）」為名，公告為第五類法定傳染病，率先拉起了邊境防線，領先全球帶領國人著手防

疫，經評估疫情可能無法於短期內緩解，有必要超前部署各項因應措施，惟因推動項目繁多且具急迫性，所需經費龐大無法於原有年度預算內容納，爰參考以往重大災變情況，擬具嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（以下簡稱肺炎特別條例）草案，規劃以特別預算方式來辦理。

政府於 109 至 110 年間在肺炎特別條例所定經費上限

8,400 億元範圍內籌編中央嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（以下簡稱肺炎特別預算），經立法院審議後核列 8,393 億元，由衛生福利部等 14 個機關共同執行，配合肺炎特別條例於 112 年 6 月 30 日屆期，相關防疫措施逐步鬆綁，紓困及振興等措施已完成階段性任務。本文謹就特別條例制定及修正過程、特別預算編列及執行情形，以及相

關措施之整體成效等予以簡要說明。

## 貳、肺炎特別條例制定及修正過程

為有效防治肺炎疫情，並因應其對國內經濟社會之衝擊，行政院於 109 年初擬具肺炎特別條例草案送請立法院審議，以作為政府進行相關防疫處置及籌措所需資金之重要法據，後續配合疫情發展情勢兩度修正條例，並依特別條例第 19 條規定延長執行期程，相關過程說明如下：

### 一、條例制定

隨著肺炎疫情在中國各地持續延燒，為防堵疫情入侵，行政院於 109 年 2 月 20 日將肺炎特別條例草案送請立法院審議，經立法院於 2 月 25 日三讀通過，總統旋即於同日公布，全文共 19 條，其中與肺炎特別預算籌編及執行相關條文包括：第 11 條訂定特別預算額度上限為 600 億元，其預算編製及執行不受預算法第 23 條、第 62 條及第 63 條之限制；為因應各

項防治及紓困振興措施之緊急需要，各相關機關得報經行政院同意後，於特別預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分；第 19 條明定執行期程自 109 年 1 月 15 日至 110 年 6 月 30 日止。

### 二、第 1 次修正條例

因肺炎疫情日益加劇，遠超過嚴重急性呼吸道症候群（SARS）時期，行政院審度 600 億元以不足因應，旋即規劃提高特別預算經費上限，並於 109 年 4 月 2 日將肺炎條例修正草案送請立法院審議，經立法院於 109 年 4 月 21 日三讀通過，總統立即於同日公布，主要係修正第 11 條條文，將特別預算額度由原 600 億元提高到 2,100 億元，又為即時支應紓困及振興所需，得視疫情狀況，以不超過原預算額度內（2,100 億元）再編列特別預算，修正後特別預算額度上限為 4,200 億元；另外，為保留因應緊急重大支出所需之債務舉借空間，增訂排除公共債務法與財政紀律法所定，

「每年度」及「施行期間」總預算與特別預算舉債額度合計數占二者歲出總額合計數之比率不得超過 15% 之限制；又為維護立法院預算審議權，增訂經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用之規定。

### 三、第 2 次修正條例

110 年 5 月中旬國內疫情升溫，政府提升全國疫情警戒至第三級，行政院評估實有提高肺炎特別條例經費上限及延長施行期程之必要，爰擬具第 11 條及第 19 條修正草案，特別預算額度上限由原 4,200 億元提高到 6,300 億元，執行期程延長至 111 年 6 月 30 日，並於 110 年 5 月 13 日送請立法院審議。後續立法院召開朝野黨團協商會議，民主進步黨黨團為確保各項防疫及紓困振興措施經費之充足，於會中提出修正動議，將經費上限提高到 8,400 億元，經各黨團協商獲致共識，並於 110 年 5 月 31 日三讀通過，總統亦於同日公布。

# 論述》預算·決算

## 四、函請立法院同意展延期程

行政院於 111 年間評估，國際疫情仍屬嚴峻，考量相關防疫作為仍須持續辦理，紓困及振興措施亦須視整體產業狀況滾動檢討，經推估所需經費尚可於已編特別預算範圍內容納，爰依特別條例第 19 條規定，於 111 年 4 月 15 日函請立法院同意將特別條例期程延長至 112 年 6 月 30 日，並經立法院 111 年 6 月 7 日同意。

## 參、肺炎特別預算編列及執行情形

### 一、預算編列及立法院審議情形

行政院於 109 至 110 年間在肺炎特別條例所定經費上限內，合共編列肺炎特別預算 8,400 億元，經立法院審議後核列 8,393 億元，以舉借債務 8,093 億元及移用以前年度贖餘 300 億元支應，相關過程說明如下（表 1）：

（一）原編預算案於 109 年 2

月 27 日編定，預算規模 600 億元，係辦理應變醫院整備、物資徵購及隔離檢疫等防治經費 196 億元；提供企業貸款融資保證與利息補貼、補貼航空與機場業者降落費及土地房屋使用費等紓困經費 238 億元；協助觀光產業復甦及產業升級轉型輔導等振興經費 166 億元，經立法院同年 3 月 13 日三讀通過，總統於 3 月 18 日公布。

（二）第 1 次追加預算案於

109 年 4 月 23 日編定，預算規模 1,500 億元，係發給防疫績效獎勵金、徵用及採購防疫物資等防治經費 165 億元；辦理自營作業與無一定雇主之勞工生活補貼，以及受創業者員工薪資與營運資金補貼等紓困經費 1,218 億元；辦理刺激國內民眾消費措施等振興經費 117 億元，經立法院同年 5 月 8 日三讀通過，總統於 5 月 13 日公布。

（三）第 2 次追加預算案於

表 1 歷次肺炎特別預算編列及審議情形

項目	原預算	第 1 次追加預算	第 2 次追加預算	第 3 次追加預算	第 4 次追加預算
預算案	600 億元	1,500 億元	2,100 億元	2,600 億元	1,600 億元
法定預算	600 億元	1,500 億元	2,099 億元	2,595 億元	1,599 億元
預算案送立法院	109.02.27	109.04.23	109.07.23	110.06.03	110.09.09
立法院三讀通過	109.03.13	109.05.08	109.10.23	110.06.18	110.12.10
總統公布	109.03.18	109.05.13	109.11.11	110.07.02	110.12.29

資料來源：行政院主計總處。

109年7月23日編定，預算規模2,100億元，係辦理疫苗研發與採購、發給防疫績效獎勵金及補償金等防治經費383億元；提供企業貸款融資保證及延長受創業者員工薪資與營運資金補貼等紓困經費1,306億元；辦理振興三倍券等振興經費411億元，經立法院審議後核列2,099億元，並於同年10月23日三讀通過，總統於11月11日公布。

(四) 第3次追加預算案於110年6月3日編定，預算規模2,600億元，係辦理疫苗採購、醫療與物資整備及隔離檢疫等防治經費734億元；辦理孩童家庭防疫補貼、自營作業者、無一定雇主之勞工、農漁民等生活補貼，以及受創業者員工薪資與營運資金補貼等紓困經費1,866億元，經立法院

審議後核列2,595億元，並於同年6月18日三讀通過，總統於7月2日公布。

(五) 第4次追加預算案於110年9月9日編定，預算規模1,600億元，係提升檢驗量能、設置社區篩檢站及疫苗施打等防治經費189億元；辦理民衆急難紓困救助，以及計程車、遊覽車客運業與小客車租賃業駕駛人薪資補貼等紓困經費138億元；辦理振興五倍券及國內旅遊振興措施等振興經費1,273億元，經立法院審議後核列1,599億元，並於同年12月10日三讀通過，總統於12月29日公布。

## 二、預算執行情形

### (一) 跨機關流用情形

因應疫情快速變化，政府須即時視疫情發展滾動調整各項應變措施，為保留預算執行彈性，經參考「嚴重

急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」相關條文，於肺炎特別條例第11條訂定，肺炎特別預算編製及執行，不受預算法第62條各機關、各政事及計畫或業務科目間預算不得相互流用，以及第63條用途別流用比率以20%為限之限制，但經立法院審議或刪減之預算項目不得流用。

為期肺炎特別預算能積極有效執行，行政院主計總處另訂定「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算執行應行注意事項」，其中第9點參照立法院通案決議內容規定，原列或相關業務計畫科目遇有不足，且經檢討用途別科目或其他業務計畫贖餘，仍有不敷，得專案敘明理由，報由行政院核定後調撥其他機關經費或具統籌性質經費支應等；其中屬機關間之流用者，行政院應先函送立法院備查。

歷次肺炎特別預算之編列，均係審酌當時國內外

## 論述》預算·決算

情勢，就各項防治及紓困振興所需經費核實估算，惟疫情變化急遽，相關防疫管制致產業持續受到衝擊，須予以協助；另 111 年間，因 Omicron 變異病毒肆虐，確診人數大幅攀升，須及時整備防疫資源，經各權責部會檢討相關經費支應後仍有不敷，為利各項措施順利推動，行政院爰依肺炎特別條例等相關規定，跨機關統籌調度財源協處。經統計，各機關跨部會流用數共計 836 億元，皆依規定送立法院備查，並公告於主計總處網站，主要內容包括：

1. 衛生福利部採購防疫物資與抗病毒藥物、發給醫護人員津貼及醫療機構獎勵、辦理隔離治療等 597 億元，由經濟部經費調應。
2. 交通部辦理航空業及旅行業紓困補貼、防疫車隊及國旅補助等 234 億元，分別由經濟部經費調應 216 億元及教育部經費調應 18 億元。

3. 文化部辦理國際書展停辦參展單位之紓困補貼等 3 億元，由教育部經費調應。
4. 原住民族委員會辦理行動支付回饋等 1.2 億元，由經濟部經費調應。
5. 農業委員會（現為農業部）辦理農產品批發市場承銷人紓困補貼等 0.6 億元，由經濟部經費調應。

### （二）特別預算執行結果

肺炎特別預算執行期間自 109 年 1 月 15 日至 112 年 6 月 30 日，經執行結果，歲入決算數 19 億元，歲出決算數 8,351 億，歲入歲出差短 8,332 億元，以舉借債務 8,032 億元及移用以前年度歲計賸餘 300 億元因應，其中歲出部分，係由衛生福利部及經濟部等 14 個機關以防治、紓困、振興等三大面向推動各項措施（下頁表 2），包括：

1. 防治經費 2,280 億元，主要係衛生福利部辦理疫苗採購與施打、提升檢驗量能、隔離治療、防疫物資

採購、集中檢疫場所維運及增設等經費；交通部補助陸路運輸業、海運業及航空業者因應防疫工作等經費。

2. 紓困經費 3,945 億元，主要係經濟部辦理商業服務業、製造業、會展產業、貿易服務業員工薪資及營運資金補貼、捐助財團法人信用保證基金保證專款等經費；勞動部辦理受疫情影響之自營作業者及無一定雇主之勞工生活補貼等經費；交通部辦理相關交通運輸業及觀光業員工薪資及營運成本補貼等經費。
3. 振興經費 2,126 億元，主要係經濟部辦理振興三倍券及五倍券等經費；交通部辦理協助觀光產業復甦及振興等經費。

## 肆、相關措施之整體成效

在各項防治、紓困及振興工作積極推動下，有效防堵疫情擴散，成功穩定國內就業環

境及帶動內需市場，就各項成果分述如下：

## 一、防治方面

### (一) 整體肺炎致死率與超額

死亡情形相對 OECD 等國家較低

經統計，臺灣肺炎致死率為 0.22%，若與 OECD 國家比較，於 41 國家及地區中

為第 7 低，優於美國、英國與法國等 34 個國家。另依據《經濟學人》針對 111 個有提供資料之國家及地區進行超額死亡排名，我國超額死亡數為每 10 萬人口 130 人，在 111 個國家中排行 25 名，低於韓國、日本、英國與美國等，我國整體防治措施與醫療照護體系有效防堵疫情擴散。

### (二) 疫苗涵蓋率高於各先進國家

截至 112 年 4 月底，臺灣接種一劑疫苗涵蓋率為 91.56%，高於新加坡（91.14%）、韓國（86.45%）、日本（84.46%）等鄰近國家及澳洲（84.95%）、紐西蘭（82.95%）、美國（81.27%）、英國（79.7%）等先進國家，顯示在政府積極呼籲下，國人普遍願意接種疫苗，進而提升群體免疫，有效降低重症率及死亡率。

## 二、紓困及振興方面

### (一) 經濟表現優於全球

在世界各國因疫情失

表 2 歲出機關別預算執行情形

單位：億元

機關名稱	預算數 (A)	決算數 (B)			賸餘數 (C=A-B)	
		防治	紓困	振興		
合計	8,393.4	8,350.4	2,280.0	3,944.9	2,125.5	43.0
經濟部	3,329.0	3,326.8	5.7	1,504.8	1,816.3	2.2
衛生福利部	2,424.5	2,417.9	2,080.5	337.4	-	6.6
交通部	891.2	884.5	124.8	563.7	196.0	6.7
勞動部	806.2	800.6	-	800.6	-	5.6
農業委員會 (現為農業部)	459.4	450.5	1.7	388.8	60.0	8.9
文化部	104.8	104.4	-	66.0	38.4	0.4
教育部	319.2	313.3	27.5	279.3	6.5	5.9
內政部	24.4	21.6	21.6	-	-	2.8
國家通訊傳播委員會	15.3	12.7	12.7	-	-	2.6
財政部	5.0	4.3	-	4.3	-	0.7
原住民族委員會	5.2	5.1	-	-	5.1	0.1
客家委員會	3.5	3.2	-	-	3.2	0.3
海洋委員會	1.1	1.1	1.1	-	-	0
環境保護署 (現為環境部)	4.6	4.4	4.4	-	-	0.2

資料來源：行政院主計總處。

## 論述》預算·決算

控而封城，相對於我國在疫情肆虐下，109 年度經濟成長率仍能維持 3.39%，至 110 年度經濟成長率更高達 6.53%，創下 11 年來的新高紀錄，另外，我國在疫情期間平均經濟成長率達 4.1%，遠高於全球平均 2.1%，累計經濟成長率更是全球第一，充分展現經濟韌性。

### (二) 穩定國內勞動市場

因受疫情警戒提升至第三級影響，導致國內失業率攀升，在政府實施相關紓困振興措施後，受疫情影響而未去工作之暫時性失業現象大幅緩解，110 年度失業率平均低於 4%，111 年度失業率情勢亦持續好轉，降至 3.67%，至 112 年 9 月失業率已降至 3.48%，顯示國內勞動市場趨於穩定。

### (三) 提升內需市場買氣

為刺激國內民眾消費措施，政府推動各項振興措施，三倍券自 109 年 7 月 15 日發放後，零售業營業額即終止連續 5 個月負成長；嗣 110 年 10 月，政府在振興三倍券

成功基礎上精進擴大推出振興五倍券，並搭配相關部會加碼券，當月餐飲業營業額亦終止連續 5 個月負成長，顯示政府振興措施充分發揮擴大內需之點火效果。

## 伍、結語

肺炎疫情歷時 3 年，每刻都考驗著政府對於疫情的緊急應變能力，從一開始致力阻絕疫情於境外，到 110 年 5 月我國疫情開始延燒之際，全國疫情警戒提升至第三級，在全體國人上下一心、共同配合防疫指引下，短短 90 天內獲得穩定控制，直至 111 年度，因肺炎 Omicron 變異株傳播力極強，但致死程度相對較低，政策也逐漸轉向參考國際防疫模式，從清零政策到與病毒共存。

隨著國內外疫情逐漸淡化，各項防疫措施陸續鬆綁，我國自 112 年 5 月 1 日起，肺炎調整為第四類傳染病，中央流行疫情指揮中心並於同日解編。綜觀這段漫長的防疫時期，儘管生活上有諸多不便限制，

但在全民共同努力下，使得防疫成果卓越，相信這次寶貴經驗，將來在遭遇未知的危機時，一定能提高應對各種疫情的能力，並且更有效率、精準地面對病毒，讓我國防疫體系整體韌性更加穩固。❖