

擴大公共建設投資計畫特別預算籌編及審議情形

93 及 94 年度擴大公共建設投資特別預算案，為政府近年來少見之重大公共投資，亦為朝野各界關注之焦點，本文就其編製過程及內容提出說明。

◎吳浚郁、林美杏（行政院主計處第一局科長、科長）

壹、前言

公共建設的擴大推動，短期可改善投資環境，強化成長動力，解決國內企業發展與就業問題，長期可發揮厚植國家發展潛能，均衡區域發展，提高生活品質的效益，可說是台灣世紀遠航、永續發展的奠基工程。惟近年來政府面臨歲入財源不足、歲出結構僵化及受到公共債務法規定的限制，不能進行擴張性財政支出，使得國內公共投資規模持續滑落，不但不利於國家經濟轉型，更將阻礙國際競爭力進一步提升。為擴大公共建設投資效益、續保台灣競爭優勢及加速推動國家的轉型與升級，行政院爰針對「挑戰 2008：國家發展重點計畫」挑選 10 大重點項目，規劃自 93 年度起於 5 年內加速投資執行，除研具「擴大公共建設投資條例草案」外，並一次編定 5 年 5,000 億元「中央政府新十大建設特別預算案」函送立法院審議。嗣因立法院通過之「擴大公共建設投資特別條例」規定，本特別預算之編列應依總預算籌編及審議方式分年辦理，行政院爰撤回新十大建設特別預算案，並重新編送 93 及 94 年度擴大公共建設投資特別預算案。以本特別預算為政府近年來少見之重大公共投資，亦為朝野各界關注之焦點，爰就其編製過程及內容撰文記之。

貳、新十大建設計畫特別預算案籌編經過

行政院於 91 年 5 月 31 日核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，擘劃國家中長期發展建設藍圖，係國家轉型升級的具體實踐計畫。為擴大公共建設投資效益，使相關投資發揮延續擴散功能，並在最短期限內彰顯投資成效，經在上開計畫之投資人才、投資研發創新、投資全球運籌通路及投資生活環境改善等 4 大投資主軸下，秉持以下原則：（一）攸關國家經濟結構轉型升級之關鍵投資，且具時間急迫性者；（二）符合永續生態發展、文化創意產業、知識經濟產業等創新價值之計畫；（三）能重點突破、意義明確地帶動區域發展之計畫；（四）目前處於劣勢，不立即改善將嚴重影響台灣國際競爭力，而年度預算又無法容納之計畫；（五）考量區域平衡發展，且中央與地方以夥伴關係共同推動之計畫；挑選 10 大重點項目，提早建設。

由於公共債務法規定的限制，政府舉債因應擴張性財政支出的空間極為有限，為使上述公共建設投資政策得以順利推動，行政院前研具擴大公共建設投資條例草案，於 92 年 10 月 16 日函送立法院審議，其中第 5 條規定，中央政府依該條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為 5,000 億元，自該條例施行後分 5 年執行，循特別預算程序辦理；其預算編製不受預算

法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制。嗣經行政院經建會會同相關機關就新十大建設各項計畫進行審查，93 年度至 97 年度總經費需求 9,325 億元，除引進民間投資 2,030 億元並搭配非營業基金預算 727 億元，地方政府 1,188 億元，自償經費 290 億元外，其餘 5,000 億元由行政院主計處編具完成中央政府新十大建設特別預算案，於 92 年 12 月 22 日送請立法院審議。

中央政府新十大建設特別預算案之期程為 93 年度至 97 年度，其主要內容包括：

一、歲出編列 5,000 億元，各計畫編列情形如次：

- (一)「頂尖大學及研究中心」編列 500 億元，辦理輔導發展國際一流大學、發展頂尖系所及設置跨校研究中心、延攬教學研究優異人才 3 項子計畫。
- (二)「國際藝術及流行音樂中心」編列 334 億餘元，辦理大台北新劇院、台中古根漢美術館、衛武營藝術文化中心、流行音樂中心、故宮南部分院及南島文化園區 6 項子計畫。
- (三)「M 台灣計畫」編列 370 億元，辦理寬頻管道建置及行動台灣應用推動 2 項子計畫。
- (四)「台灣博覽會」編列 301 億餘元，辦理 2008 台灣博覽會建設、高速鐵路站區聯外道路系統改善及台灣歷史風貌保存 3 項子計畫。
- (五)「臺鐵捷運化」編列 398 億餘元，辦理臺鐵捷運化 5 項子計畫、臺鐵立體化 4 項子計畫及臺鐵支線功能化 2 項子計畫。
- (六)「第三波高速路」編列 438 億餘元，辦理國道五號東部公路蘇澳花蓮段、國道六號南投段、國道四號豐原大坑段與台中生活圈四號道路、國道八號銜接西濱公路道路、東西向快速公路八里新店線八里五股段及台北縣特二號道路 6 項子計畫。
- (七)「高雄港洲際貨櫃中心」編列 241 億餘元，辦理洲際貨櫃中心第一、二期開發計畫（第六貨櫃中心）及第二貨櫃中心擴建計畫。
- (八)「北中南捷運」編列 1,419 億餘元，辦理北部地區捷運路網 6 項子計畫、南部地區捷運路網 2 項子計畫及台中捷運優先路線（綠線）計畫 1 項。
- (九)「污水下水道」編列 393 億餘元，辦理人口較多的都會區及水源水質保護區污水下水道建設，並規劃 11 個系統由民間機構共同參與。

(十)「平地水庫海淡廠」編列 314 億餘元，辦理桃園大湖、雲林大湖、台南大湖、高屏大湖、桃竹地區新興水源開發及離島地區供水改善等 6 項子計畫。

(十一) 債息、債務管理費及釋股費用編列 217 億餘元。

(十二) 預備金編列 70 億元。

二、歲入編列 1,000 億元，融資財源編列 4,000 億元，包括：

(一) 釋股收入編列 930 億元，係出售台灣銀行公司、台灣土地銀行公司、台灣菸酒公司、中油公司及中鋼公司等政府持股之收入。

(二) 其他收入編列 70 億元，係 2008 台灣博覽會期間門票等收入及人工湖開挖砂石標售收入。

(三) 債務之舉借編列 4,000 億元，依擴大公共建設投資條例草案規定，中央政府支應擴大公共建設投資計畫所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。

參、擴大公共建設投資條例審議情形

擴大公共建設投資條例草案由行政院於 92 年 10 月 16 日函送立法院審議後，由於各界意見分歧，雖經立法院於 93 年 4 月 28 日舉行座談會討論，但朝野黨團對條文內容仍無法達成具體共識，其主要爭議重點在於經常性業務經費應排除於特別預算外、延續性計畫應以追加預算方式辦理、以舉借債務方式辦理並排除公共債務法規定將有債留子孫之疑慮等，最後為使新十大建設特別預算之法源能於第 4 屆第 5 會期休會前通過，由立法院江副院長會同行政院經建會與主計處會商提出協商版本，經朝野協商後形成共識，於 93 年 6 月 11 日通過「擴大公共建設投資特別條例」，其中對於特別預算籌編事項摘述如下：

- 一、第 4 條規定，本條例所稱擴大公共建設投資計畫，指政府主辦之實質公共建設計畫或依其他法律辦理之民間參與公共建設計畫；政府主辦之實質公共建設投資計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。
- 二、第 5 條規定，中央政府支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新臺幣 5,000 億元，以特別預算編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制。所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第 4

條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過 30%之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算。

- 三、第 6 條規定，中央執行機關辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估（含政策環境影響評估），分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。前項可行性研究、綜合規劃報告，應由中央主管機關邀集相關機關會商，從經濟、財務、環境、技術面進行審議。
- 四、第 7 條規定，中央執行機關應依行政院核定事項辦理細部設計，並按計畫期程分年度提出經費需求，由中央主管機關辦理先期作業審查。中央主管機關受理執行機關申請年度經費時，應參酌計畫重要性、計畫成熟度、計畫執行力、施政優先性及預算額度等，進行審議，覈實分派經費需求，排列計畫優先順序，提報行政院通盤核議。
- 五、第 8 條規定，行政院應根據前條核議之結果，依第 4 條、第 5 條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第 6 條各項書件及報告送請立法院審議。已依本條例執行之計畫於次年度仍列入特別預算案時，應另附上一年計畫執行績效報告。
- 六、第 9 條規定，各機關執行本條例特別預算，應依預算執行程序辦理；未執行部分，應依預算法規定解繳國庫，不得移用。執行本條例各年度特別預算如有保留款或節餘款者，中央主管機關於審核下年度特別預算案時，應予適度減縮。

立法院所通過特別條例內容與行政院所提版本不同的地方，主要在於要求特別預算依總預算編審方式分年辦理、計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一、條例施行前已核定且執行經費超過 30%之重大公共建設計畫繼續經費不得納入特別預算、擴大公共建設投資計畫應分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定後併同預算案送請立法院審議、執行之計畫於次年度仍列入特別預算案時，應另附上一年計畫執行績效報告等，由於新十大建設特別預算案原係一次編足 5 年度所需經費 5,000 億元，其編列內容及編送方式須依上開立法院通過之特別條例規定重新檢討，行政院爰撤回原編送之新十大建設特別預算案。

肆、93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算編審結果

依據擴大公共建設投資特別條例規定，行政院經建會就各部會所提計畫進行先期作業審查，其中符合條例規定已完成可行性研究、綜合規劃、環境影響評估及選擇與替代方案之成本效益分析之計畫，優先納入 93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算案內，行政院主計處並依據先期作業審查結果編具完成 93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案於 93 年 7 月 21 日送立法院審議，其主要內容如下：

- 一、歲出編列 365 億餘元，各計畫編列情形如下：

(一)「第三波高速路」編列 20 億餘元，辦理東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫、國道六號南投段建設計畫及台北縣特二號道路建設計畫。

(二)「北中南捷運」編列 344 億餘元，辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線與後續路網新莊蘆洲線建設計畫、中正國際機場聯外捷運系統建設計畫及高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫。

二、財源籌措部分，以出售政府持有事業股份及舉借債務支應，包括：

(一)歲入編列 150 億元，係釋出台灣銀行公司政府持股之收入。依據擴大公共建設投資特別條例規定，出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。

(二)舉借債務編列 215 億餘元，依據擴大公共建設投資特別條例規定，所舉借債務不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。

依立法院通過之擴大公共建設投資特別條例第 6 條、第 7 條及第 8 條規定，必須完成可行性研究、綜合規劃、環境影響評估及選擇與替代方案之成本效益分析之計畫，方可納入特別預算辦理，但由於上開特別條例完成法定程序之時間已逾 93 年 6 月，93 年度特別預算即使於立法院召開臨時會期間能順利審議通過，執行時間亦僅剩 4 個月餘，而原列新十大建設計畫項目中之新興計畫大多尚未完成上開特別條例規定之前置作業，爰僅納入已完成前置作業且經行政院核定通過之計畫。但立法院第 5 屆第 5 會期第 1 次臨時會進行審查時，有立法委員提出 93 年度特別預算僅編列 7 項計畫，且主要係辦理北高捷運等延續性計畫所需經費，對其他縣市並不公平，並有要求將特別預算退回重編之意見，惟最後經立法院表決結果，93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算全數照案通過。

伍、94 年度擴大公共建設投資計畫特別預算編列情形

為賡續新十大建設各項計畫之推動，行政院經建員會會同相關機關，依據擴大公共建設投資特別條例規定，就各相關部會所提 94 年度計畫經費需求數進行先期作業審查，行政院主計處依據先期作業審查結果編具完成 94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案，於 93 年 10 月 21 日送立法院審議，其主要內容包括：

一、歲出編列 930 億餘元，各計畫編列情形如下：

(一)「頂尖大學及研究中心」編列 100 億元，辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫，以及延攬教學研究優異人才計畫。

- (二)「國際藝術及流行音樂中心」編列 14 億餘元，辦理大台北新劇院計畫、古根漢美術館興建計畫、衛武營藝術文化中心興建計畫、流行音樂中心籌建及產業推動計畫、國立故宮博物院南部分院計畫及南島文化園區興建計畫。
- (三)「M台灣計畫」編列 28 億餘元，辦理行動台灣應用推動計畫及寬頻管道建置計畫。
- (四)「台灣博覽會」編列 22 億餘元，辦理 2008 台灣博覽會、台灣歷史文化風貌保存計畫及馬祖地區閩東傳統建築聚落保存計畫。
- (五)「台鐵捷運化」編列 19 億餘元，辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化桃園段高架化、東部鐵路快捷化及台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）、台鐵立體化（含高雄、台南市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林、嘉義市區鐵路高架化）及台鐵支線功能化（含新竹內灣、沙崙支線）。
- (六)「第三波高速路」編列 90 億餘元，辦理東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫、台北縣特二號道路建設計畫、國道四號豐原大坑段及台中生活圈四號道路建設計畫、國道八號銜接西濱公路道路工程、國道東部公路蘇澳花蓮段及國道六號南投段建設計畫。
- (七)「高雄港洲際貨櫃中心」編列 137 億餘元，辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程。
- (八)「北中南捷運」編列 480 億餘元，辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線、後續路網新莊蘆洲線、信義線及松山線，高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫及高雄都會區輕軌運輸系統高雄臨港輕軌建設計畫、民間參與台北捷運系統環狀線建設計畫（第一階段）、台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫，以及中正國際機場聯外捷運系統建設計畫。
- (九)「污水下水道」編列 34 億餘元，辦理污水下水道建設工程。
- (十)「平地水庫海淡廠」編列 4 億餘元，辦理高屏大湖、桃園大湖、雲林大湖工程、台南大湖、桃竹地區新興水源開發計畫及離島地區供水改善計畫。

二、財源籌措部分，以出售政府持有事業股份及舉借債務支應，包括：

- (一)歲入編列 150 億元，係釋出台電公司政府持股之收入。依據擴大公共建設投資特別條例規定，出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金

舉借自償性公共債務支應。

(二) 舉借債務編列 780 億餘元，依據擴大公共建設投資特別條例規定，所舉借債務不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。

陸、結語

本次擴大公共建設投資計畫的推動，主要係為續保台灣競爭優勢，而行政院與立法院多次溝通，亦是期待能以最符合全民利益的方式辦理，有關 93 年度特別預算業經立法院審議通過，94 年度特別預算已編送立法院審議，而未來年度亦將依規定分年編列預算辦理，但為達到預期效益，仍有待各執行機關對各項計畫妥為規劃與執行。

另為因應新十大建設計畫「頂尖大學及研究中心」之特殊性質及實際執行需要，行政院研具「擴大公共建設投資特別條例」第 9 條之 1 修正草案，增訂政府為提升學術研究水準、培育及延攬優異人才、累積文化知識資本，經訂定專案計畫報經行政院核定之擴大公共建設投資計畫，排除第 4 條第 2 項規定計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一限制，以及專案計畫之經費及執行運用，得由特別預算提撥，設置基金管理及運用，當年度未執行完畢者，得辦理保留，供以後年度繼續使用，不受第 9 條第 1 項解繳國庫規定之限制。上述特別條例修正草案尚待立法院通過，俾使特別預算執行能發揮更大成效。