

# 擴大公共建設投資計畫特別預算屆期後後續預算編列方式之探討

擴大公共建設投資特別條例將於98年底屆期，依該條例辦理之擴大公共建設投資計畫未完成部分所需經費，後續仍須編列預算辦理，為使政府有限資源做最有效之運用，本文爰就該特別預算編列背景、執行情形及未完成部分後續經費籌措方式加以探討，以作為未來預算籌編之參考。

◎ 林美杏、羅莉婷（行政院主計處第一局科長、專員）

## 壹、前言

擴大公共建設投資計畫特別預算原匡列5,000億元，扣除700億元移列支應水患治理與石門水庫及其集水區治理計畫後，實際可編列額度為4,300億元。該特別預算截至97年度止已編列完竣，惟據統

計，各項擴大公共建設投資計畫未完成部分後續經費預估尚需6,678億元，無法於前述特別預算賸餘額度內全數容納，為避免預算不敷影響整體工程進度，對該特別預算屆期後後續預算編列方式，實有進一步檢討之必要。本文爰就該特別預算編列背景、執行情形及未

完成部分後續經費籌措方式加以探討，以作為未來預算籌編之參考。

## 貳、擴大公共建設投資計畫特別預算編列背景

政府各項施政計畫主要係

透過編製年度總預算據以推動，為統籌運用有限資源並作妥適安排，政府應盡量在年度總預算內遂行年度施政，惟如遇有緊急或重大之事項，符合預算法第83條規定之要件，包括國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年一次之重大政事，始得編列特別預算因應。

92年間，國內景氣先後受美伊戰爭及SARS疫情影響，出口擴張力道受阻，民間消費出現負成長，整體經濟成長呈下滑情況，為擴增國內需求，提振經濟景氣，並落實「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，蓄積未來經濟發展潛能，爰以擴張性財政政策強力提振景氣，規劃分5年編列特別預算5,000億元，加速投資文化、教育、交通、科技及水資源等攸關民眾福祉之公共建設。然而當時政府財政狀況，因稅收財源不足及舉債額度已接近

公共債務法規定上限，為增加可用融資財源，爰以特別立法方式，擬具「擴大公共建設投資特別條例」，作為編列特別預算之法源依據，並排除公共債務法規範之舉債上限，使政府在經濟景氣低迷情況下得以推動大型公共建設計畫。

### 參、擴大公共建設投資計畫特別預算編列與執行情形

依據擴大公共建設投資特別條例第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，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理。另依95年1月27日通過水患治理特別條例、石門水庫及其集水區整治特別條例之規定，上開水患治理與石門水庫及其集水區之整治，由擴大公共建設投資特別條例特別預算

編列支應700億元，爰擴大公共建設投資計畫實際可編列額度為4,300億元。

行政院依據上述條例相關規定於93至97年度分年編具擴大公共建設投資計畫特別預算案送請立法院審議通過，其中歲出分別編列366億元、905億元、970億元、759億元及1,300億元，合共4,300億元（詳表1）。93至96年度歲出預算截至97年6月底止累計執行數2,640億元，執行率約88%，主要係因94、95及96年度特別預算立法院均延後半年才通過，並經總統分別於94年6月29日、95年7月19日及96年8月8日公布，已壓縮執行時間，再加以94至96年度特別預算中經立法院決議凍結或須該院同意後始得動支之預算共計310億元，致相關計畫之執行進度受到影響。另97年度擴大公共建設投資計畫特別預算案經立法院於97年7月17日

表 1 93 至 96 年度擴大公共建設投資計畫特別預算編列情形

單位：億元

計畫名稱	93年度 預算數	94年度 預算數	95年度 預算數	96年度 預算數	97年度 預算數	93-97年度 合計
總計	366	905	970	759	1,300	4,300
1.頂尖大學及研究中心	-	100	150	150	75	475
2.國家歷史及文化中心	-	15	70	32	48	165
3.M台灣計畫	-	28	72	100	54	254
4.臺鐵捷運化	-	19	34	65	54	172
5.第三波高速路	21	90	97	90	94	392
6.高雄港洲際貨櫃中心	-	137	72	8	-	217
7.北中南捷運	345	480	387	250	210	1,672
8.污水下水道	-	35	73	63	81	252
9.平地水庫海淡廠	-	1	15	1	16	33
10.協助地方公共建設	-	-	-	-	668	668

三讀通過，總統於97年8月1日公布，故截至97年6月底止尚未執行。

#### 肆、未完成之計畫後續預算編列方式之探討

依據「擴大公共建設投資特別條例」第14條及第16條規定，本條例自公布日施行至98年12月31日止；期間屆滿，依本條例辦理之擴大公共建設投

資計畫未完成部分所需經費，應循年度總預算案辦理。爰未完成之計畫後續年度所需經費倘賡續以編列特別預算支應，除與上開特別條例規定不符外，且近年來立法院審議特別預算案時，對特別預算辦理頻繁及以特別立法方式排除公共債務法限制舉債籌措財源等，迭有質疑抵觸財政穩健原則，造成總預算失真及破壞預算法、公共債務法等之法制精神等負面批評。

由於近年來政府對於預算之編列及支用相當審慎嚴謹，財政改革與努力已逐步顯現成效，中央政府整體財政赤字從92年度高峰3,147億元，到96年度已降為163億元，雖97年度預算整體收支差短預計達1,848億元，累積債務餘額約3.9兆元，惟政府財政狀況已與92年度有別，然面對相關之財政問題仍須妥慎因應。茲擴大公共建設投資計畫特別預算未完成之計畫若仍以續編特別

預算方式支應，除將使未來年度債務餘額持續增加外，並將加重政府財政負擔，對於臺灣信用評等亦有負面影響。

鑒於近來國內公共工程面臨原物料短缺及砂石、水泥與鋼品等價格大幅飆漲等問題，已造成各項工程資源之排擠現象，前述各項未完成計畫未來恐因原物料短缺或物價上漲而延宕完工時程或大幅增加資金需求，且擴大公共建設投資特別條例施行迄今已逾4年，國內整體社經環境已有不同，各項計畫辦理內容宜配合重新通盤檢視，對於不合時宜、投資效益偏低、因環境情勢變更毋須執行或造成未來政府重大財政負擔之計畫，應檢討訂定退場機制。此外，各項重大公共建設應盡量以鼓勵民間參與方式推動，俾提升資源配置與經營效率，並減輕政府財政壓力。

考量政府施政有其連貫

性，擴大公共建設投資計畫特別預算執行屆滿後，未完成部分仍須賡續編列預算辦理，爰各項未辦理完成計畫仍應視計畫檢討結果，依優先順序納編年度總預算賡續辦理，行政院主計處亦將衡酌政府財政狀況及計畫推動需要，在維持整體公共建設相當規模之前提下，配合擴增總預算公共建設額度，以支應各項建設所需經費，未來除另有其他特殊情況外，原則不再編列特別預算推動。

## 伍、結語

公共投資之適度擴張，對經濟成長具有正面助益。就需求面而言，透過公共投資，可以擴大國內需求，提振景氣，促進經濟成長；就供給面而言，經由慎選投資效益高之公共建設項目，除可加速資本累積，提升經濟成長潛能外，並可透過公共財之外部效益，增

加國家競爭力。鑑於政府資源有限，公共建設之推動，應衡酌政府財政狀況妥為規劃財源及執行時程，如未能有穩定的財源支應，將導致政府財政惡化，反而不利經濟發展。

擴大公共建設投資特別條例雖於98年底屆期，惟93至97年度已編預算已達該條例規定之經費上限，故依該條例規定辦理之擴大公共建設投資計畫未完成部分所需經費，將循年度總預算程序辦理。爰98年度總預算已配合增列公共建設計畫額度，以容納上開計畫繼續推動所需經費。為使政府有限資源做最有效之運用，對於部分不合時宜、投資效益偏低、因環境情勢變遷毋須執行或造成未來政府重大財政負擔之計畫，應檢討訂定退場機制，並藉由鼓勵民間參與各項重大公共建設，降低對政府支出之依賴，如此方能促進國內經濟長遠穩定發展。❖