

# 振興經濟擴大公共建設特別條例之分析

振興經濟擴大公共建設特別條例之訂定，使政府公共建設投資在事先研擬規劃策略目標、資源需求（預算編審）、執行方案、可行性研究、綜合分析、財務方案、營運管理、風險分析、環境評估、替代方案等各方面皆有比較完整具體之作業規定，然而本條例是否能達有效擴大國內需求振興產業經濟之立法目的，端視各級政府如何有效落實及確實掌握執行時程，又各項公共建設投資之細目預算如何有效掌握總體經濟發展之重點核心項目，亦有賴智慧之抉擇，本文期盼該條例之施行可以使台灣擺脫經濟衰退之局面。

◎ 劉其昌（立法院財政委員會參事）

## 壹、前言

面對全球金融海嘯經濟嚴重衰退之惡劣景氣現實，世界各國政府紛紛由政府籌編巨額公共支出（或以減稅方式）來提振民間消費與投資之不足，創造就業機會，刺激經濟之成長，重建民眾之信心，以安然

度過這次的經濟危機。

政府繼通過振興經濟消費券發放特別條例與856億元之消費券特別預算之後，在98年1月17日正式發放每人3,600元之消費券，當國人領得消費券後於春節期間加以消費使用，的確對於民間消費誘因帶來若干之激勵作用，各地

方政府和民間產業之業者亦配合適時提出鼓勵使用消費券之優惠方案，更使得消費券之使用帶動更大的消費意願與消費能力。

98年1月13日立法院第7屆第2會期第17次會議通過振興經濟擴大公共建設特別條例，顯示政府除了重視民間消費

外，也強調投資所能帶動加速產業發展的重要性，再配合各項鼓勵外銷出口之措施，包括新臺幣對美金外匯匯率貶破34元，恢復上千種產品之外銷沖退稅制度等，期使台灣總體經濟活動之有效需求得以擺脫低迷，重新回復原有之活力與水準，以因應全球經濟之變局。

在當前之經濟變局下，世界主要國家再度正視政府部門在總體經濟活動中所應扮演之重要角色，主張政府應採取增加公共支出，削減稅負給予民間有更大活動力的政策論點，再次受到各國政府當局之採用，本文擬就我國政府為提振民間景氣與活力，擬辦理振興經濟擴大公共建設投資計畫，其所需經費並以編列特別預算之緣起、立法審查過程及條例重點等提出分析意見。

## 貳、特別條例制定緣起

行政院經濟建設委員會有

鑑於全球經濟面臨嚴重之景氣衰退，政府部門必須擔負起發動經濟持續成長之動力引擎角色，維持經濟成長動能、搶救國內失業，提供國人基本生活之所需，這也是國家政府之所以存在的基本要求。

行政院經濟建設委員會主任委員陳添枝指出（註1）：全球GDP快速下滑，經濟衰退已來臨，為能確保我國經濟仍穩健成長，政府在過去已實施方案的基礎上，加入重要的新措施，整合再提出「振興經濟新方案」，採取包括發放消費券、擴大公共建設、推動都市更新、提振民間投資、照顧弱勢等措施，以達成刺激消費，擴大內需及穩定經濟成長之效果，兼解決就業問題創造機會。

「振興經濟新方案」係以積極施政作為維持國內經濟成長動能，一方面以擴增預算來發放消費券及擴大加速辦理公共建設，一方面鬆綁法規、提

供產業投資誘因，以加速都市更新及民間投資，並再搭配擴大關懷弱勢九大措施。

## 參、立法院院會三讀通過之重點

鑒於國際金融海嘯與能源、原物料價格上漲風波未平，預期美歐日等國將同時出現衰退現象，國際經濟環境恐將進一步惡化，為穩定國內經濟情勢，提升經濟成長動力，強力促進公共建設投資、民間投資、產業再造與都市更新，實現壯大台灣、台灣永續之目標，現有擴大公共建設投資計畫實有全面檢討改進與擴大延伸之必要，以新方案全面振興台灣經濟，爰針對「擴大公共建設投資特別條例」第五條、第十六條提出修正草案（註2），其內容為：

第五條 中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新臺幣五千億

元，自九十八年度起再擴大增列五千億元之經費上限，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；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過百分之三十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。前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。前項以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。（註3）

第十六條 本條例自公布日施行至中華民國一百零一年十二月三十日止。（註4）

立法院朝野黨團於協商前述特別條例修正草案時，朝野委員咸認為為因應金融海嘯挽

救嚴重之經濟大衰退現象，各國政府均採取積極性的擴大公共建設投資模式來達成有效提振國內需求進而振興經濟之目的，由於行政院所提出之振興經濟擴大公共建設投資特別條例草案與立法委員楊瓊櫻等24人所擬具之擴大公共建設投資特別條例第五條及第十六條條文修正草案，兩案均為期政府採用積極特別之方式以擴大公共建設投資達成振興國內經濟之目的，為畢其功於一役，故兩案進行併案協商，幾經逐條討論與分析後經獲致共識，並於98年1月13日完成三讀之立法程序，有關三讀通過之重點如下：

一、重新界定並修正本條例之立法目的為振興經濟，有效擴大國內需求，加速國家經濟結構轉型及升級，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，以提振及穩定經濟景氣，促進就業，提升生產及文化生活環境品質，依

預算法第八十三條規定制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。

二、行政院經濟建設委員會為本條例之中央主管機關並增列本條例之中央執行機關為編列預算之各部會，地方執行機關為直轄市及縣市政府，原住民族地區公共建設之執行，除由中央原住民族主管機關執行外，必要時得委託其他機關辦理。

三、明定擴大公共建設投資計畫之中央主管機關、執行機關之職責外，同時規範地方執行機關之執行依據應依政府預算相關程序配合編列相關預算，經由各該直轄市及縣（市）議會通過後動支。中央執行機關應衡酌縣市失業情形、南北差距，合理分配經費。

四、重新界定本條例所稱之擴大公共建設投資計畫之定義，係指政府主辦之實質

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；其投資項目應符合下列原則之一者，亦即建成之目標為（1）為加速國家經濟結構轉型及升級所必需；（2）能發揮經濟效益、提升國家競爭力，且具時間迫切性；（3）對增加就業機會之效益顯著；（4）能改善生產環境；（5）能提升文化生活環境品質。前項政府主辦之實質公共建設投資計畫，其總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。中央政府辦理本條例特別預算案，應優先編列本條例施行前已核定之計畫經費。

五、規定振興經濟擴大公共建設投資所需經費五千億元之編列方式、經費來源對象，以及為因應當前社會失業現象嚴重，政府應擬訂就學安定計畫等，本條例第五條規定，本條例所

需經費上限為新臺幣五千億元，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；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制，及不受地方制度法第七十六條代行政程序及經費負擔之限制。前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。為因應失業，杜絕失業潮，教育部得依本條例擬訂就學安定計畫，不適用第四條第二項之規定。

六、中央執行機關辦理擴大公共建設投資計畫除應重視風險管理之翔實規劃外，亦就該等計畫辦理之可行性研究、環境影響評估，本條例第六條規定，中央執行機關依本條例辦理擴

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。98年度可行性研究得併綜合規劃報告辦理。

## 肆、本文之評述

面對百年難得一見的全球金融海嘯及經濟大幅衰退，世界各國無不絞盡腦汁苦思總體經濟之對策與方案，為衰退的經濟注入強心針與活水，各國行政部門也紛紛提出龐大的政

府公共支出或減稅法案爭取國會部門之支持，我國中央政府在推動583億元擴大內需的公共投資支出政策和發放消費券的刺激消費政策之後，又再度針對政府公共投資方面，擬訂振興經濟擴大公共建設特別條例，用以振興經濟之發展，其整體方向應屬正確，惟政府發動的消費與投資支出活動若無法有效地誘發民間擴大消費及投資支出，僅依賴政府部門之消費與公共建設投資引擎力道，恐不易讓總體經濟得以順利擺脫泥淖，因為扮演台灣對出口的重要角色，絕對是民間部門而非政府部門。台灣經濟係一個淺碟型之經濟結構體，長期以來由於內需市場不夠強大，而必須深度依賴對外之輸出帶動有效需求，因此本條例第四條原先行政院所揭示之預期達成目標，或後來立法院三讀修正通過後所謂擴大公共建設投資計畫中，所指之投資項目標準，均需與民間消費、民間投資及出口成長等相

互連結，才能有效發揮加乘效率與作用，否則振興經濟擴大公共建設特別條例之執行效率和推升總體經濟之成長力道，將無法如規劃者之樂觀預期。以下提出本文之若干看法。

一、完成立法三讀程序的振興經濟擴大公共建設特別條例內容，無論在政府部門間之作業分工與職責分派，相關之考核監督機制比原先之創立草案有比較完整與周全之規範，三讀修正後之條文為17個條文，比原先草案的8個條文增加一倍左右，在本條例中第二條規定所謂的中央執行機關、地方執行機關、以及有原住民地區執行公共建設的中央原住民主管機關等，皆屬比較少見的立法方式，在其他各種法律條文中也比較少有類此之規定。

二、振興經濟擴大公共建設特別條例之訂定，能否發揮在總體經濟層面之刺激效

果，端視未來五千億元總經費如何分年編列預算辦理，又各年度預算在中央政府各部會間如何分配，預算經費是否真正配置於符合需要的項目下，特別預算如何真正落實執行，發揮帶動民間消費與民間投資及影響促成出口增加之效果，所謂錢要花在刀口之上，有效財務規劃提高政府有限資源之使用效率，避免流於一次性的單向政府公共建設投資，以往由於政策規劃欠周延，囿於年度時間限制，努力消化預算資源，缺乏配套及建立足夠之誘因激勵和市場機制，以致部分公共設施建設完成後，出現如蚊子館等閒置情形，或是空有硬體公共建設投資，卻缺乏完善之營運管理計畫，導致無法營運問題，均有賴行政部門妥善規劃，避免重蹈覆轍。

三、中央執行機關依本條例辦

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、環境及技術面進行審議。98年度可行性研究得併綜合規劃報告辦理。本條例試圖建置政府公共建設投資計畫一個比較完整性、系統化之評選機制，其中尤其公共建設投資計畫應先進行其可行性之研究與分析提出具體之評估資訊、綜合規劃報告、環境影響評估書件，以及選擇

與替代方案之成本與效益數據分析後，再從經濟、財務、環境、效益成本比，以及技術面進行研究與審議，相信可以大幅改善以往對於政府公共建設投資缺乏事先系統性規劃分析，減少過去計畫執行之缺失，樹立客觀性科學化、數據化的政府公共建設投資計畫評核機制。

四、依據振興經濟擴大公共建設投資特別條例經建會已審定之總體計畫項目，包括6大目標、20大重點投資建設及64項執行計畫，主要內容如表1。

上述振興經濟擴大公共建設投資方案所包括20項重大投資建設計畫之內容，依本條例以特別預算方式編列，其如屬延續性計畫者，如何避免與年度總預算間出現重複編列情形，宜由行政部門妥善規劃。我國即將正式加入全球政府採購之協定（GPA）

，必須依據協定之精神，對於全世界之會員國開放政府部門之採購商機，其中商品勞務採購在545萬元以上、工程採購2億元以上，即須開放國際性採購標。顯然原先期盼釋出政府公共建設投資商機予國內企業之構想將產生變化，如何在加入全球政府採購協定之同時，尚有餘力兼顧政府擴大公共建設投資之商機可以澤被於國內之本土廠商，係吾人可共同關切之問題。

五、本條例第七條規定，中央執行機關規劃之擴大公共建設投資計畫重要項目所涵蓋之計畫目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理或環境影響評估等層面，應擬具可行性研究、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，由行政院以總體客觀

表 1 振興經濟擴大公共建設投資計畫主要内容

<p><b>一、完善便捷交通網</b></p> <p>(一) 都會區捷運</p> <p>(二) 北中南都市鐵路立體化及捷運化</p> <p>(三) 東部鐵路服務效能提升</p> <p>(四) 臺鐵安全提升及支線改善</p> <p>(五) 高快速公路健全路網</p>	<p><b>二、建構安全及防災環境</b></p> <p>(一) 省道橋梁及危險路段防災</p> <p>(二) 山坡地及沿海地層下陷地區防災</p> <p>(三) 老舊校舍補強整建</p>
<p><b>三、提升文化及生活環境品質</b></p> <p>(一) 自來水穩定供水及河川環境營造</p> <p>(二) 農村再生</p> <p>(三) 優質生活設施</p> <p>(四) 下水道建設</p> <p>(五) 原住民族基礎建設</p>	<p><b>四、強化國家競爭力之基礎建設</b></p> <p>(一) 國際航空城</p> <p>(二) 國家資通訊應用建設</p> <p>(三) 都市及工業區更新</p> <p>(四) 海岸新生</p>
<p><b>五、改善離島交通設施</b></p> <p>離島海運設施</p>	<p><b>六、培育優質研發人力，協助安定就學及就業</b></p> <p>(一) 就學安全網</p> <p>(二) 培育優質人力促進就業</p>

資料來源：經建會所編擴大公共建設投資簡報資料

98年2月

之立場予以核定後，中央執行機關再就核定結果據以完成細部之設計，並按計畫期程分年提出經費需求，由中央主管機關辦理先期作業審查。中央主管機關依本條例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。第一項先期作業審查程序，由行政院另以命令定之。行政院應根據本條例該條核議之結果，依本條例第四條、第五條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第六條各項書件及報告，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。依前述

條例規定，此一較為負責且周延的行政規劃作業，將可以大幅提升立法院之預算審查作業之效率，未來各年度特別預算之籌編應確實依照前述規定辦理，而且各機關辦理上述之各項規劃步驟評估審核前述報告內容亦應具體翔實，而非虛應故事而已。

六、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，這些規定如果能夠落實，相信對於未來政府有限經濟資源之使用將更具效率，也可以提升政府財務管理的效能，並有助於預算核實編列。

七、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，中央教育主管機關得依本條例擬訂擴大公共建設投資計畫之專案計畫，不適用第四條第二項之項定。本文完全贊同中央教育主管機關將提升學術研究水準、培育及延攬優異人才，用以累積文化知識資本等列為振興經濟擴大公共建設投資特別條例中之公共投資建設之範圍，但上項公共支出專案投資計畫，可以排

除本條例第四條第二項規定之適用，亦即凡屬提升學術研究水準、培育及延攬優惠人才用以累積文化知識資本之公共建設投資，其總經費中屬於經常門者可以超過資本門的二分之一，本文持保留看法，因為如此突顯教育性公共建設投資計畫，恐排擠其他任何類型之實質公共建設投資計畫，反而對於降低失業提振景氣之目標無法發揮實質助益。

八、本條例所列預算之執行，審計機關應依法辦理審計。審計機關審核各機關依本條例辦理之擴大公共建設投資計畫，如發現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度百分之八十，應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處，原先行政院所提之草案以及經立法院經濟委員會審查通過之文字之移送監察院調查，並無

懲處之規定，立法院院會三讀通過之第十二條條文內容規定加上移送監察院調查懲處之文字，顯然較為嚴格，其目的在於擴大政府公共建設之投資支出，必需充分掌握時效才可發揮預期之功效，倘若延宕公共建設之投資時程，計畫執行預定進度將使原先規劃之良法美意完全落空，恐無法及時因應當前嚴峻之經濟情勢，因此特別強調政府公務人員應嚴格掌控公共工程施工之進度與品質。

九、執行本條例擴大公共建設投資計畫涉及都市計畫之擬定、變更者，必要時得依都市計畫法第二十七條第二項規定，由上級政府逕為變更，主要目的在掌握時效、簡化政府內部之行政作業流程，有關都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理及維護



者，應依都市計畫法第二十七條之二規定辦理，環境生態之永續與經濟之發展，應兩者兼籌並顧，共生共利共榮共存振興經濟的同時，也不要忽視其對環境之影響與傷害，當然環境之維護也不應過度無限上綱，反而扼殺經濟之發展。因此為執行本條例擴大公共建設投資計畫涉及非都市土地變更程序者，各級區域計畫主管機關於審查土地變更申請案時，得與水土保持、環境保護主管機關就水土保持及環境影響評估併行審查。

十、本條例施行期間，中央政府總預算案匡列重大公共建設計畫額度應維持適度之成長，其目的主要在避免特別預算案與各年度總預算案中之重大公共建設投資經費產生替代互換之情形，形成替代關係之結果，不僅扭曲年度總預算

與特別預算案之角色目的外，尚且使得政府為振興經濟所勵行之擴大公共建設投資計畫效果出現缺口，因此不能因為有了振興經濟擴大公共建設投資特別預算後，就不再依原先之施政順序與總資源供需關係於年度總預算編列重大公共建設計畫經費持續推動，亦即為了累積國家資本因應未來發展經濟之需要，年度總預算案編列之公共建設計畫經費，仍應視國家發展需要維持適度之成長，以發揮相加相乘之政策效果。

## 註釋

- 1.請參見立法院議案關係文書院總第887號 府提案第11491號之1立法院經濟、財政兩委員會報告審查行政院函請審議振興經濟擴大公共建設投資特別條例草案97年12月17日
- 2.請參見立法院議案關係文書院總第1581號 委員提案第8581號97年12月3日提案修正擴大公共建設投資特別條例第五條及第十

六條之理由如下：

- (1) 面臨國際經濟情勢遭逢巨大危機，國內經濟亦早已亟需強大變革提攜之際，台灣民眾皆期望政府以強力作為面對危機，領導全民扭轉過往積病沉痾，提振國內外投資者信心，全面活化與強化台灣經濟。
  - (2) 為配合擴大內需、刺激消費，同時全面促進公共建設、民間投資，產業再造與都市更新之振興經濟新方案，現有擴大公共建設投資計畫實有全面檢討改進與擴大延伸之必要，以確保產業順利再造，經濟轉型起飛。
  - (3) 為求振興經濟新方案能以最快速度為台灣經濟持續注入強心針，爰針對「擴大公共建設投資特別條例」第五條、第十六條提出修正草案，以符合推動我國全國振興經濟政策之需求。
- 3.其修正理由為因應強力促進公共建設、民間投資、產業再造與都市更新之全面振興經濟政策需求，修正現行條文，擴增經費上限與施行時間，確立振興經濟新方案之經費來源。
  - 4.其修正理由為因應擴大公共建設投資計畫之改進與擴大延伸，經費之增加投入，修正現行條文，延伸本條例施行時間。❖