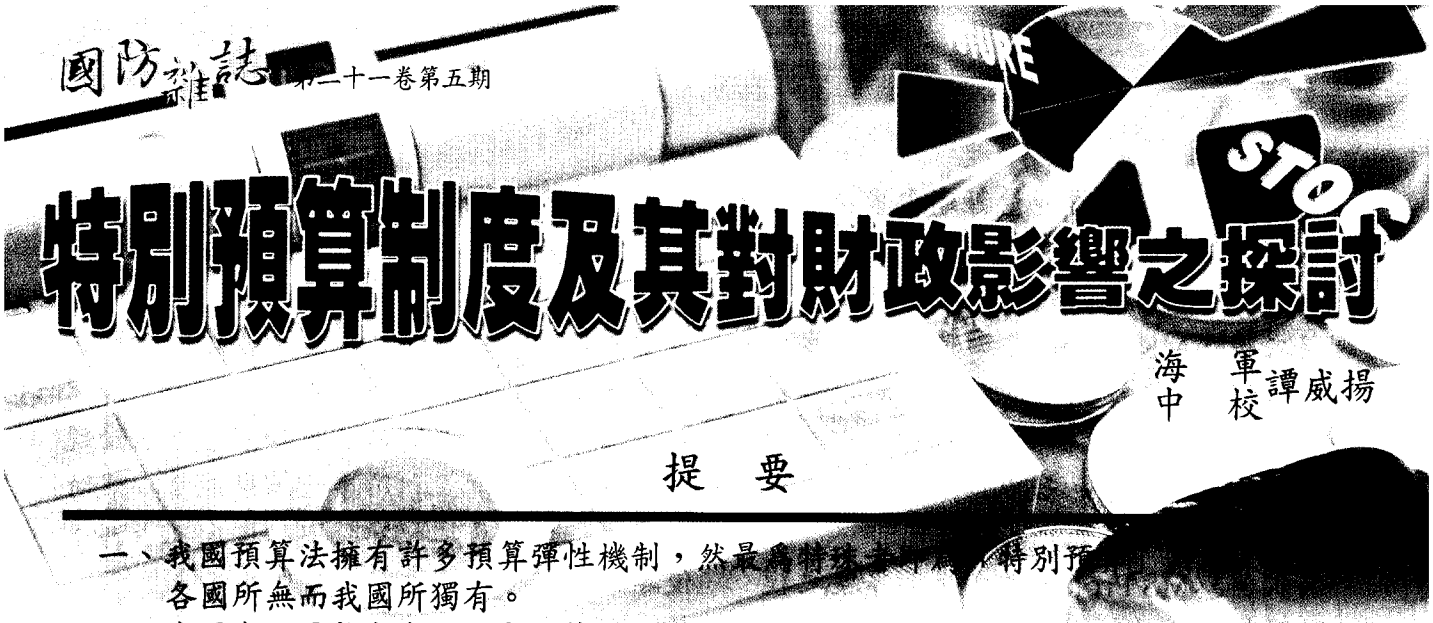


特別預算制度及其對財政影響之探討

海軍中校 譚威揚

提　要

一、我國預算法擁有許多預算彈性機制，然最為特殊者即為「特別預[illegible]」，為各國所無而我國所獨有。

二、我國與世界部分先進國家預算彈性之比較可以顯示我國具有更大的預算執行彈性。

三、民國40至95年計編列特別預算36次，平均每1.6年即編列一次，不僅相當頻繁，亦對財政造成很大負擔。

四、面對財政負擔嚴重問題，政府應檢討特別預算之存廢，即使編列，是否應更嚴謹為之以免債留子孫。

關鍵詞：預算法、公債法、特別預算

壹、前　言

依據我國預算法之規定，對政府機關在年度預算審議及執行期間，即分別賦予行政部門非常多的彈性作法[註一]。如總預算案在審議階段若未依限完成時之補救措施（第54條）及預算執行時之流用、調整、裁減及保留（第63、70、71及76條）；另外對於目標年度當中所有無法預期且符合特定條件之支出事項，尚有預備金、追加預算及特別預算（第22、79及83條）等彈性機制可以運用，足見我國對預算的審議及執行階段有非常多的彈性作法，而其中最為特殊的即是「特別預算」制度，雖然世界上其他國家或有類似我國「追加預算」之規定，但「特別預算」制度環顧世界各國均無，可說是我國所特有之規定。

貳、我國及世界部分先進國家預算執行之彈性機制

一般而言，所謂「彈性預算(Flexible Budget)」係指企業內的財務運作模式，如英國特許管理會計師協會(ACCA)對彈性預算的定義是「藉由不同的管理型態，使其隨著產量的變動而變動的一種預算」。進一步言之，彈性預算是指在預算期間內，按照實際產出水準而編製之預計收入與預計成本的預算，也是一種具伸縮性的預算，主要是為了解決固定預算的缺點所設計，又可稱為「變動預算」或「滑動預算」。

而本文所指出的「預算彈性」與「彈性預算」不同，僅係針對我國預算法內所規範的內容，以政府部門執行公務預算時的彈性處理機制為範圍，並比較我國及日、美、英、德等世界部分先進國家的作法，以探討相關的問題並了解特別預算在我國預算制度下之特殊性及其對財政的影響。

一、預算彈性機制

(一)我國預算法之預算彈性機制設計

註一　此處所謂「彈性」係指預算編列或執行時因應不同情況之多種作法而言，惟各有其適用之條件限制，如「預備金」、「追加預算」等。

預算案經立法院審議確定，經由總統公布，並完成法定程序後即爲法定預算，政府各機關應按所核定計畫執行之。惟以預算案經籌編、審議至年度開始執行法定預算，通常所需作業時間多在1年以上，原編列預算數均爲預估未來目標年度期間所需計畫及經費，而國家由於職能之擴張，政事之頻繁，情勢之改變等因素，使法定預算在執行期間常有未能設想之事由發生，故爲兼顧預算之法律性及執行彈性，必須有所規範。[註二]

經檢視預算法內容可以發現，預算法對政府在年度預算編列及執行期間，即賦予行政部門非常多的彈性作法。筆者認爲廣義的預算彈性機制，應包括：(1)預算審議階段未依限完成時之作法；(2)預算執行時之流用、調整、裁減與保留；(3)預備金；(4)追加預算：(5)特別預算等五類。但狹義的預算彈性機制則僅指「追加預算」及「特別預算」兩類，其原因爲前三類均是在法定預算原本核列之總預算額度內做調動，並未涉及年度總預算額度之增減。但是「追加預算」及「特別預算」的經費來源則不包含在總預算額度內，易言之，此二者的經費必須在總預算額度外另行籌措財源才得以支應。另外，就其性質言，追加預算係總預算之附加部分，當辦理決算時，必須調整併入總預算辦理決算；而特別預算係獨立於總預算之外，與總預算併立，執行終了時必須單獨辦理決算。茲區分「種類」、「引用條文」及「彈性機制內容」等要素整理（如表一）。

表一　我國預算法之預算彈性機制

種類	引用條文	彈性機制內容
總預算案之審議未依期限完成時	第54條	總預算案之審議，如不能依第51條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定爲之： 1.收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。 2.支出部分： (1)新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第88條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。 (2)前目以外之計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 3.履行其他法定義務之收支。 4.因應前三款調度需要之債務舉借，覈實辦理。
經費流用、調整、裁減及保留	第63條	各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之。但不得流用爲用人經費。
	第70條	各機關有（符合動支預備金之條件）情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議。
	第71條	預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。
	第76條	繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。
預備金	第22條	預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金。 1.第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額1%。 2.第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。 立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。
	第62條	總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。
	第64條	各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。

註二　石素梅，美國聯邦政府預算作業之研究（臺北，財團法人孫運璿學術基金會獎助出版，民國87年4月），頁64。

	第70條	各機關有下列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議。 1.原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。 2.原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。 3.因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。
追加預算	第79條	各機關因下列情形之一，得請求提出追加歲出預算： 1.依法律增加業務或事業致增加經費時。 2.依法律增設新機關時。 3.所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。 4.依有關法律應補列追加預算者。
	第81條	法定歲入有特別短收之情勢，不能依第71條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。
特別預算	第83條	有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算： 1.國防緊急設施或戰爭。 2.國家經濟重大變故。 3.重大災變。 4.不定期或數年一次之重大政事。

資料來源：1.預算法；2.本研究。

㈡預算彈性機制的財源

前已述及，依據我國預算法之規定，雖可廣義的歸納爲前述五種彈性機制，惟就經費來源層面而言，前三類中除第71條所規定「預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。」其餘均是在法定預算原本核列之總預算額度內做調動，並未涉及年度總預算額度之增減。然而狹義的解釋，「追加預算」及「特別預算」的經費來源則不包含在總預算額度內，易言之，此二者的經費必須在總預算額度外另行籌措財源。例如：「追加（歲出）預算」所需財源，應由中央財政主管機關（財政部）提出追加歲入預算，以平衡財政收支，而追加預算之編造、審議及執行程序，均準用預算法關於總預算之規定。

另有關「特別預算」之財源方面，特別預算的經費來源，通常來自特定的財源收入，如發行公債、賒借及移用以前年度歲計賸餘等，而特別預算的債務舉借，必須受到《中央政府建設公債及借款條例》與《公共債務法》的舉債限額規範。[註三]

二、世界部分先進國家（日、美、英、德）之預算彈性機制

㈠日本之預算彈性機制

日本現行預算的種類可區分爲「一般會計預算」、「特別會計預算」、「政府關係機關預算」、「暫定預算」及「補正預算」等五類。就補正預算的本質而言，乃屬於一種預測的效果。因此，在總預算執行期間，難免由於國際局勢的影響，或者因國內社會經濟和內容上發生不足或必須變更的現象。故爲謀求解決對策，以符合當前情勢的需要，所以內閣編製一個對於總預算中某些項目的經費追加或變更的預算，稱爲「補正預算」[註四]，其性質相當於我國之「追加預算」。其次日本尚有預算科目之「項」與「項」間經費之移用、「項」與「目」間經費之流用及預備金等制度，惟無特別預算之規定。

㈡美國之預算彈性機制

美國預算制度設計上亦有其預算執行

註三 劉立倫，國防財務資源管理（臺北，揚智文化公司，民國94年8月），頁431。

註四 張志恆，「日本現行國家預算制度之研究」，淡江大學日本研究所碩士論文（臺北），民國89年6月，頁56-78。

之彈性機制，其歲出爲國會所通過之撥款案，故在預算彈性機制爲追加撥款(Supplemental Appropriations)。當會計年度開始後，可能因爲緊急而無法等待次一年預算程序之需要而爲追加撥款。追加撥款通常用於災難之處理、無法預知之軍事活動費用增加或其他類似目的之支出。追加撥款經立法通過後，適用所有預算執行控管之規定。[註五]其性質亦相當於我國之「追加預算」。此外，美國聯邦政府及各州政府預算制度中亦有相當於我國預算之流用及預備金等制度，惟亦無特別預算之規定。

㈢英國之預算彈性機制

英國之歲出預算區分爲每年度不需經過國會議決即可支用之既定費，及每年度須經國會議決之議定費。政府具超預算支出之權力（如辦理追加預算），但事先須經國會審議及授權。[註六]

另外，英國預算案之執行，主要是透過統一基金的帳户來加以運作其支付。預算的種類包括統一基金（總預算）、追加預算、臨時預算、超支預算等。政府提出追加預算的時間有3次，通常是6月、11月及次年2月。因此，稱爲「夏季追加預算」、「冬季追加預算」及「春季追加預算」。[註七]其性質亦相當於我國之「追加預算」。惟亦無特別預算之規定。

㈣德國之預算彈性機制

德國於其預算制度中亦設計彈性機制，當年度開始執行計畫時，此項計畫的支出由於不可避免以及無法預見的因素而超出年度編列的預算數額，可以經由聯邦財政部長的同意增加支出（德國預算法第25條），惟其所增加的數額，由同一部門的其他計畫減縮金額以支應。當稅收不足支應歲出時，聯邦中央銀行給予協助，協助政府短期調度而不收利息。[註八]其性質亦相當於我國之「追加預算」。惟亦無特別預算之規定。

比較我國與世界部分先進國家（日、美、英、德）在「預算執行彈性」上的異同，可以發現各國預算執行的彈性大同小異，而我國除追加預算外，尚有特別預算之額外機制，與各國相較下顯示我國具有更大的預算執行彈性（如表二）。

表二　我國與世界部分先進國家（日、美、英、德）預算執行彈性比較表

國　名	預　算　執　行　彈　性
中華民國	1.設置第一、第二預備金。 2.預算科目間可流用，惟不得流用爲用人經費，且不得超過預算數30%。 3.遇特殊情況，得辦理預算緊縮及追加。 4.遇緊急事項，得於年度預算外申請特別預算。
日　本	1.經費性質類似之「項」與「項」或「項」與「目」間之移用（流用），經國會議決及大藏大臣（財政部長）同意，即可辦理。 2.項內各目間之融通，經大藏大臣同意，即可辦理。 3.設置預備金。 4.無特別預算之規定。

註五　石素梅，前揭書，頁142。

註六　劉立倫，前揭書，頁448。

註七　劉志宏，「英國預算制度及其改革之研究」，國立臺灣大學政治研究所碩士論文（臺北），民國89年6月，頁56-57。

註八　謝如媛，「中德政府預算之比較」，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文（臺北），民國89年6月，頁65。

美　國	1.預算案經費具法律性質。 2.總統特別資金及災害資金，類似預備金，用於緊急事件。 3.因新法或公益需要，得附理由辦理追加預算。 4.無特別預算之規定。
英　國	1.如有超預算支出時，須經議會審議通過，進行事先承認，並辦理預算追加。 2.無特別預算之規定。
德　國	1.預算外或超預算支出，須經財政部長同意，且須向國會報告。 2.在預算執行上，在必要時具有不受法定預算項目限制之彈性。 3.無特別預算之規定。

資料來源：1.林志忠、劉立倫，「我國防預算結構分析之研究」，頁43-44及劉立倫，國防財務資源管理（臺北，揚智文化公司，民國94年8月），頁450；2.本研究整理加註。

參、我國歷年特別預算編列情況及其影響

一、我國歷年特別預算編列情況

我國對於目標年度當中所有無法預期且符合特定條件之支出事項，除預備金外尚有追加預算及特別預算等彈性機制可以運用，而其中最爲特殊的即是「特別預算」制度，雖然世界上其他國家或有類似我國「追加預算」之規定，但「特別預算」制度環顧世界各國均無，可說是我國所特有之規定。

我國自民國40年度至95年度，政府爲考量國家經濟建設及國防整備之需要，總計編列36次特別預算案，經依預算法所規定之條件內容（含民國87年預算法修正前所規定之條款），分析其事由分別包括「國防緊急設施或戰爭」計8次、「國家經濟重大變故」計2次、「重大災變」計4次、「緊急重大工程」計11次、「不定期或數年一次之重大政事」計11次，平均約每1.6年即編列1次，可謂相當頻繁，彙整其編列情況（如表三）。

由表三顯示，我國運用特別預算的編列

表三　我國中央政府40年度至95年度特別預算編列情況及符合條件一覽表

項次	年度	特別預算名稱	金額（仟元）	符合條件內容
1	40	反攻大陸準備事項特別歲入歲出預算	144,000	國防緊急設施或戰爭
2	42	實施耕者有其田特別歲入歲出預算	389,259	不定期或數年1次之重大政事
3	43上	國防部承製軍援訂貨特別收支預算	90,689	國防緊急設施或戰爭
4	43	國防部承製軍援訂貨特別收支預算	113,566	國防緊急設施或戰爭
5	44～53	石門水庫建設計畫繼續經費特別預算	3,328,073	緊急重大工程
6	52	加強國防特別預算	2,000,000	國防緊急設施或戰爭
7	61	中央政府償還國家行局借墊款特別預算	2,082,374	不定期或數年1次之重大政事
8	60～63	中央政府興建臺灣區南北高速公路第一期工程特別預算（含追加減預算）	8,731,700	緊急重大工程
9	62	中央政府國防整備特別預算	2,000,000	國防緊急設施或戰爭
10	62～64	中央政府加速農村建設重要措施特別預算	2,000,000	國家經濟重大變故
11	64	中央政府糧食平準基金特別預算	3,000,000	國家經濟重大變故
12	65～66	中央政府興建臺灣區南北高速公路第一期工程特別預算（含追加減預算）	8,731,770	緊急重大工程
13	63～68	中央政府興建臺灣區南北高速公路第二期工程特別預算（含第一、二次追加預算）	23,001,820	緊急重大工程
14	65～67	中央政府興建臺灣區南北高速公路第三期工程特別預算	9,471,500	緊急重大工程

15	65～68	中央政府興建臺灣區南北高速公路第四期工程特別預算	7,685,000	緊急重大工程
16	69	中央政府加強國防整備特別預算	2,500,000	國防緊急設施或戰爭
17	76～78	中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路第一期工程特別預算	32,081,555	緊急重大工程
18	79	中央政府將第一銀行、華南銀行、彰化銀行三家商業銀行部分股權劃分移轉省有特別預算	4,456,265	不定期或數年1次之重大政事
19	79～81	中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路第二期工程特別預算（含追加預算）	144,671,629	緊急重大工程
20	80～81	中央政府戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算	88,274,787	不定期或數年1次之重大政事
21	81～82	中央政府興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算（含追加預算）	173,283,811	緊急重大工程
22	83～84	中央政府興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算（含追加預算）	170,396,059	緊急重大工程
23	82～90	中央政府採購高性能戰機特別預算	300,710,000	國防緊急設施或戰爭
24	85～86	中央政府興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算	166,449,275	緊急重大工程
25	86～94	國軍老舊眷村改建案特別預算	516,619,073	國防緊急設施或戰爭
26	86～89	中央政府口蹄疫危機處理特別預算	10,486,625	重大災變
27	87～90	中央政府立法院新院址興建計畫工程特別預算	24,148,261	不定期或數年1次之重大政事
28	90	中央政府九二一震災災後重建特別預算	72,758,795	重大災變
29	90	中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算	27,241,205	重大災變
30	91～94	中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算	31,615,730	不定期或數年1次之重大政事
31	92.3.1～93.12.31	中央政府嚴重急性呼吸道症候群(SARS)防治及紓困特別預算	50,000,000	重大災變
32	93	中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	36,523,300	不定期或數年1次之重大政事
33	94	中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	93,091,000	不定期或數年1次之重大政事
34	95	整治水患特別預算	116,000,000	不定期或數年1次之重大政事
35	95	石門水庫集水區整治特別預算	25,000,000	不定期或數年1次之重大政事
36	95	中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算	100,715,100	不定期或數年1次之重大政事

資料來源：1.莊振輝，「追加預算及特別預算之研究」，財稅研究月刊（臺北），第37卷第5期，民國94年9月1日，頁102-103；2.行政院主計處網站公布資料，網址：http//www.stat.gov.tw；3.本研究整理。

及執行彈性次數之頻繁程度。世界各國僅有追加預算而無特別預算，而我國不但有追加預算，尚有與眾不同之特別預算制度。因此相對而言，對追加預算及特別預算之編列應格外嚴謹，況且特別預算所需之額度通常非常龐大，在沒有穩定的財源規劃下，應極力避免動輒提出，以免加重政府財政負擔並符緊急性、重大性及臨時性之立法宗旨。[註九]

二、特別預算對政府財政之影響

我國歷年所編列之特別預算，皆超過一年，但類型相同者不斷提出，涵蓋項目既多且廣，如重大交通建設工程計畫特別預算，其實施期間通常跨越數個年度。就這些特別預算內容而言，大部分均屬政府施政過程中可預期者，或符合繼續經費預算編列方式，若採特別預算方式編列，就預算案之審議，未能於總預算內做全盤評估，將使當年度中央政府總預算數額之顯示相對地減少，實質上有規避立法院審議及監督之嫌，亦容易扭曲總預算支出結構。

[註九] 莊振輝，「追加預算及特別預算之研究」，財稅研究月刊（臺北），第37卷第5期，民國94年9月1日，頁104。

特別預算有其緊急性、重大性或臨時性之代表意義，若演化爲經常性辦理則顯示政府部門計畫預算作爲之不周延。且特別預算之財源，大多以舉債方式籌措，若超出國家財政負擔能力，亦易影響正常財政運作。

肆、結語與建議

我國特別預算乃獨立於總預算體制之外，但預算法中針對特別預算編製與審議並無特別規定。因此，對政府特別預算之提出常有迴避立法機關監督及預算法體制外運作的違法爭議；其次對於「不定期或數年一次之重大政事」之事由定義不夠明確，且最常爲政府部門做爲編列特別預算的依據，易造成立法機關對行政部門預算作業之監督漏洞；另外特別預算之財源幾乎均依賴舉債因應，常此以往將使國家財政負擔更加嚴重。

探究我國特別預算之創立固然有其歷史意義及實際需要，但是檢視過去幾十年來的運作結果可以發現，特別預算的立意雖佳，惟在預算法的立法上仍有其不完備性存在；再者，由於近幾年特別預算的辦理過於頻繁，已造成國家財政的嚴重負擔，實非所宜。因此，就法律面及政策面提供以下幾點建議：

一、健全財政、降低舉債，以穩定稅源爲施政基礎

我國目前財政狀況，因稅收逐年降低，無法配合經濟發展同步成長。因此，建議政府未來應著重於租稅制度的改革，使其更具公平性及合理性；任何政黨不應以選舉勝選爲前提之政治承諾爲訴求，而任意調減稅賦比率，以期建立政府稅收與經濟發展間的良性發展。政府應以未來可能收入確實控制支出，量入爲出，以逐步縮小歲出、歲入間差距，避免財源大量運用於消耗性的社福支出，以提升經濟發展，增加政府稅收、合理分配資源、降低債務存量，畢竟穩健的財政才能穩定國家長遠發展。

二、修訂特別預算編列適用時機及審議規定

政府首先應針對特別預算之不完備性，修正相關法規內容，以符實際；其次，應對特別預算編列採取更嚴謹之態度，避免動輒提出，不符緊急性、重大性及臨時性之立法意旨；甚至應比照世界上其他國家僅設立追加預算制度即可，亦即將我國預算法所規定合於追加預算及特別預算的特定限制條件做通盤考量後予以綜整，保留追加預算而廢除特別預算制度。

三、政府重大施政工作等案件，應回歸正常年度預算編列

近年眾所矚目的「擴大公共建設投資計畫」等特別預算案，因其金額過鉅，且執行期間可能最長，在國家經濟狀況沒有顯著改善情形下，若動輒以舉債方式來編列特別預算，不啻將使政府的財政負擔更加嚴重，因此若從財政負擔的角度觀之，宜避免以舉債之方式來籌措預算財源。易言之，不論是公共建設或重大投資等案件，若非急迫性者應採分年分批納入正常年度預算編列採購，以符預算法之立法精神。

收件：95年05月10日
修正：95年06月19日
接受：95年07月03日

作者簡介

譚威揚中校，國防管理學院專科76年班、國防語文學校日正班86年班、淡江大學日本研究所碩士；現就讀於國防大學國防管理學院指參班95年班學員。