

「因應國際情勢強化經濟社會 及民生國安韌性特別條例」 之立法評析(二)

——特別預算概念與法規範

Legislative Commentary on the Special Ordinance to Strengthen the Resilience of the Economy, Society, People's Livelihoods, and National Security in Response to the International Situation (II): Special Budget and Law



廖欽福 Chin-Fu Liao*



• 本文第(一)篇載於本誌第71期，頁5-12。

壹、特別預算之概念與歷史 演進

按特別預算者，為國家遭逢特殊情形，於合乎預算法所定事由下，而於年度總預算平行或總預算執行期間中，另行提出，與總預算並立之獨立預算，執行終了後單獨辦理決算¹。

考量政府年度預算從籌編、立法機關完成審議到實際執行之期間往往超過1年，所以事前的推估通常無法完全掌握實

際執行時，政經局勢的變更，更別說身處在這個到處充滿著黑天鵝的年代，常發生無法預期的突發事件，必須立刻妥善處理。假如政府在預算安排上沒有其他的因應措施，勢必無法立即做出妥善之應變及處置，所以在我國的預算體系中，除了每一會計年度編列之中央政府總預算外，尚有一種為了因應緊急重大情事，於年度預算外可以提出之預算，稱為特別預算²。

如從歷史上觀察，在1914～1918及1947～1949時曾為法國所採用，當時法國

政府以「復興與設備」預算（the Budget of Reconstruction and Equipment）為名義提出。自此而後，在西方民主國家的政府預算制度中，都已不再使用此一特別預算制度³。而論者提出⁴，我國預算法自1932年起始有「非常預算」之名稱。至1948年修正預算法改稱為「特別預算」，改稱原因無從詳考，是否因為當時國家已進入憲政時期，「非常」一詞，不宜再用之故，實未敢懸揣。關於辦理非常或特別預算之條件，1932年預算法原定為國防、災變及重大工程三款，1937年修正預算法增加「經濟上之重大變故」一款，當時正值國家建設積極開展期間，此項規定係因應經濟建設之變化需要。1948年修正預算法再增「不定期或數年一次之重大政事」一款，顯係因憲法實施後，政治情況之因應，遠較從前複雜，非事前所能預料，故規定以特別預算處理。1998年全文修正，將辦理特別預算的條件，整併為國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、或不定期或數年一次之重大政事⁴項。此一辦理特別預算之制度為我國政府預算制度上所獨有，其他民主國家尚無此一制度⁵。以上為我國特別預算制度的演進過程，亦可為將來修法的參考。

在預算的執行過程，賦予彈性調整的規定⁶，主要由經費的流用⁷、統籌經費⁸、預備金動支⁹、裁減經費¹⁰、追加減預算¹¹、特別預算¹²、節省經費¹³、附屬單

位預算的執行彈性¹⁴手段等。如就目前狀況，往往在法定預算成立之後，如有於編製或審議時所未慮及之特別情事，而有必要於會計年度內再行追加支出之項目或金額時，預算法上定有追加（減）預算的因應方式，此見於預算法第79條以下之規定。追加預算雖與本預算分立，但究屬本預算之變更，因此是否屬於預算單一原則之例外，仍有可議之處。其中，對於預算法第83條規定之特別預算，乃是於法定預算外所提出，並完全與之分立之預算，因此構成預算單一原則之例外規定而無疑¹⁵。特別預算屬財政調整制度之一環。

貳、特別預算之法規範與司法院解釋

我國特別預算制度，主要規範有¹⁶：

一、預算法第83條

關於我國特別預算制度，其中最重要之法源依據為預算法第83條之規定，就該條內容，可區分實體要件與程序要件：

（一）實體要件

預算法第83條規定，凡具下列所列四款情事之一時，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。