

政府應建立災後重建的長期財政融通機制

蘇建榮

近二、三十年來臺灣受全球溫室氣體效應影響，原本發生頻率不高的極端氣候，已逐漸成為年年發生的常態，世界銀行因而將臺灣列為易受災害地區。根據行政院在 2006 年的估計，臺灣因極端候造成的災害損失，每年平均約在新臺幣 128 億元以上。以今年 9 月侵臺的凡那比颱風為例，雖經歷時間不超過 48 小時，但卻帶來超過兩百年防洪頻率的豐沛雨量，導致南部地區嚴重水患，除直接造成人員損傷外，更因此造成國人財產及農林漁牧高達新臺幣 45 億元以上的損失。

而去年 8 月 8 日襲臺的莫拉克颱風，其威力更甚於此，除直接造成的 675 人死亡外，農林漁牧損失高達 144 億之譜，對基礎設施與國人財產造成的損失更難以估計。政府對重大天然災害之救災、防災與災後重建工作固然是責無旁貸，但其經年發生，且所需支出往往遠超過災害損失，以致造成政府財政的重大負擔。因此，如何建立重大天然災害的財政融通機制，以落實災後重建工作，並減輕政府一時的財政負擔，值得地處易受災害地區的我們深思的重要課題。

從近十幾年來國內災後重建的經驗觀之，政府所採取的重大天然災害的災後重建財源融通方式，除災後初期就現有預算內移緩濟急，或依預算法之規定動用預備金以應急外，最主要仍是依據預算法的規定辦理年度追加預算，或以訂定特別預算條例編訂特別預算方式進

行。以 1999 年發生的九二一震災為例，災變之初，政府即於災變次日緊急撥款 53 億元供救災與重建，並依緊急命令第 1 條規定，在 1999 年下半年度與 2000 年度辦理追加預算 1,061 億元（其中 800 億元以舉債融通）。2000 年中政黨輪替後，除在 2001 年度中央政府總預算中編列重建相關經費 63 億元外，更依重建暫行條例第 69 條規定，編列 2001 年度「921 震災災後重建特別預算」1,000 億元（分二期，全數以舉債融通）。

此外，又如 2004 年敏督利颱風重創中臺灣，政府亦以追加預算方式編列 57 億元的經費，辦理受創地區的河川整治；2003 年受 SARS 影響，中央政府編列「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算」500 億元，（其中 430 億元以債務舉借融通）；2009 年莫拉克颱風重創南臺灣，中央政府分四個年度（2009~2012 年）編列「莫拉克風災後重建特別預算」1165 億元（其中僅 0.29 億元以雜項收入融通外，其餘全數以債務舉借融通）。由此可見，政府對重大天然災害之災後重建工作的財源融通，主要為債務舉借，而少有以稅課或其他收入融通者。總計歷次災情以舉債融通災後重建支出的金額高達 3395 億元，若再加計與防災相關之 2006~2010 年度「中央政府易淹水地區水患治理計畫第一、二期特別預算」的債務舉借各為 310 億元及 445 億元，則以舉債融通之防災及災後重建的相關支出便

高達 4150 億元，幾近 100% 的舉債融通。顯然，政府對災後重建的財源已是捉襟見肘，除債務舉借外，似無長遠的財務融通機制，且相當缺乏彈性。此不僅危及現有財政狀況的穩健，更影響政府日後承擔重大天然災之災後重建的財政能量。

因此，對於災後重建的財源，政府除與民間資源相互配合之外，更應於平時從年度預算中著手，妥為籌措一時之需的財源。一方面修訂相關稅法，比照菸品健康捐及金融營業稅的方式，課徵重大天然災害災後重建附加捐或附加稅課，列入年度經常收入預算並指定用途，於平時累積穩地的災後重建財源。二方面修訂預算法，將年度預算中之預備金的賸餘，指定為日後重大天然災害災後重建的財源。至於指定用途之附加捐或稅課與預備金的賸餘的管理運用，則可思考設立特種基金，列入年度總預算接受立法及監察部門的監督。如此始可避免目前無其他有效替代財源，而多數以舉債融通的情況下，對政府財政穩健的負面效應持續發生。**BT**