

從政府治理觀點談強化特種基金財務控管

政府建立良善的治理條件，旨在提升國家治理能力，來因應各種內、外部環境變動所帶來的衝擊。特種基金為政府推動各項政策的重要財政工具，良好的財務條件與健全的經營體質，才能使基金完成各種政策任務。本文將從政府治理的觀點，提出強化特種基金財務控管的思考方向，期作為改善基金財務，健全經營體質的參考。

張育珍（行政院主計總處基金預算處副處長）

壹、前言

在面對日益嚴峻的國家治理環境，各國政府莫不積極建立良善的治理環境，以提升國家治理能力，期國家能有健全的經濟體質、穩定的政治與社會環境，來因應各種內、外部環境變動所帶來的衝擊，以確保人民生活的安定與富足。

特種基金為政府推動各項政策的重要財政工具，以 101 年度預算為例，中央政府營業及非營業特種基金共計 235 個

（其中 126 個編製附屬單位預算，109 個編製附屬單位預算之分預算），總支出規模超過 5 兆元，業務涵蓋不同政策領域，因此，特種基金須有健全的財務體質，才可協助政府提升效能及治理能力。

貳、政府治理

一、政府治理的意義及良善治理的評估指標

政府為了保障人民的利益，擬定各種施政重點與計

畫，並制定法律、行政規章與標準作業程序等規範，以確保施政計畫可以依照規章有效地執行，達成各項施政目標，因此，政府應被有效地管理及控制，並由人民所選任的民意代表及監察機關來監督成效，以向人民負責，此即為政府治理，其目的在追求公共利益的極大化。良善的政府治理將有助提升國家的治理能力、促經濟與社會的發展，提高國民的所得與生活品質。

最早的良善治理係指政府

部門的施政應具備正當性、課責、專業知能與人權及法治等 4 項標準，近代學術界亦另提出正當性、透明化、課責、法治、回應力及效能等 6 項指標，

而世界銀行、OECD、IMF 等國際組織及我國（表 1、表 2）所提出的評估指標，則可歸納為：效率、透明度及公民參與度等 3 項。

二、課責與透明度

所謂「課責」是良善治理的關鍵，涉及的議題包括原因的追究、角色分工的釐清及課責關係的認定。課責機制有效運作的要件，就是治理資訊的獲取、交換與解讀，因此，只有在政府各項施政資訊公開透明的基礎下，始能發揮課責應有的效用及效果。

2001 年 OECD 與美洲國家組織共同發表確保政府部門透明與課責的政策文件，並提出下列三點政策建議：

- （一）以有效的利益迴避法，確保政策決策過程的公正性。
- （二）增加政府預算籌編與執行過程中的透明度。
- （三）提倡資訊公開，並讓民眾參與公共政策決策與執行過程。

三、透明度與政府預算

政府預算整合了政府各項政策計畫、財政狀況及經濟指標等，是政府治理能力的重要書面呈現，故政府預算編製、

表 1 世界銀行的治理指標

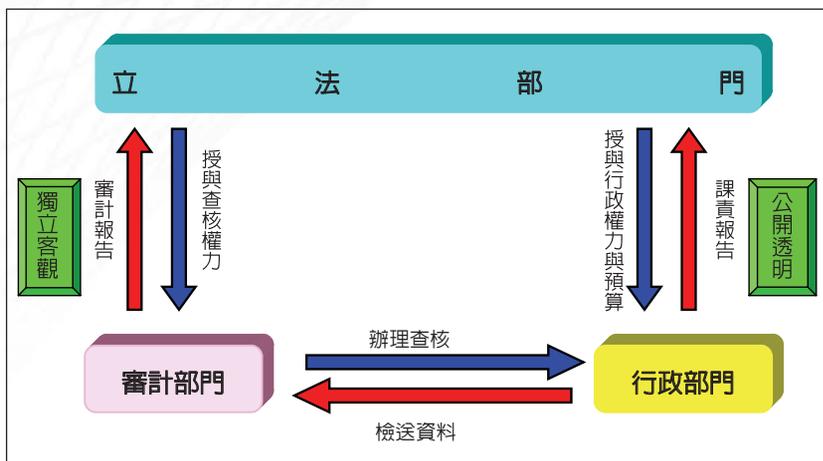
指標群	測量要素	指標群	測量要素	
民意表達與課責性	政治過程	管制品質	價格控制成本或不當的銀行監管	
	公民自由		對過多規制而產生負擔的感知	
	政治權利			
	媒體的獨立性			
政治穩定和無暴力	國內暴力	法治	犯罪的影響範圍	
	恐怖主義		司法機構的效能和可預測性	
政府效能	公共服務供給品質		貪腐的控制	契約的可執行力
	官僚品質			為做好事而額外支付的成本
	公務員能力	腐敗對商業環境的影響		
	公務員免於政治壓力的獨立性	政府領域的重大腐敗		
	政府執行政策承諾的可信度	菁英參與掠奪國家行為的傾向		

表 2 我國的治理指標

面向	次面向	面向	次面向
法治化程度	法規管制	防治貪腐	貪腐印象
	司法體系		倫理基礎建設
	警政治安	課責程度	審計
政府效能	個別施政項目		預算控制
	整體施政		政府採購
政府回應力	個別施政項目		行為準則
	整體施政	代議課責	
透明化程度	資訊透明化	公共參與度	政府參與
	政治透明化		媒體自由與言論自由
	財政透明化		

專題

我國中央政府課責機制圖



審議與執行的過程與結果，將展現政府的治理能力，因此，力求政府預算籌編與執行過程中，各種資訊的公開透明，可使課責機制有效運作，並督促政府持續強化治理能力，更有助於建立良善的政府治理環境（上圖）。

參、強化特種基金財務控管

一、過去的改革

過去，審計部、立法院及輿論對中央政府特種基金曾提出諸多質疑，包括部分基金預算編列未盡覈實、執行能力欠

佳或濫用預算執行彈性，致實際執行結果與原預算差距甚大；已完工的建設計畫未達預期效益；運用非營業特種基金推動公共建設計畫，累積鉅額債務；公務預算與基金預算業務劃分未臻明確；部分特種基金負擔政策任務，致嚴重虧損或短絀。

為了回應各界的批評與指正，行政院訂定了「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」，且每一年度均檢討及修訂附屬單位預算編製與執行規定，要求各基金應確實依照規定，並本零基預算之精神核實編列預算，同時導入風險管理機制，責成各基金辦理建設投

資計畫時，應妥作先期規劃及成本效益分析。年度中，應確實依照法定預算執行，嚴謹運用預算執行彈性，亦須注意基金的財務狀況及外部經濟環境變化，檢討預算及計畫原訂目標達成可能性，並採取必要的改進措施。此外，導入中長程規劃的概念，規劃並推動特別收入及資本計畫基金計畫與預算配合作業，以落實預算及績效管理的理念，期有效運用基金有限資源。

二、當前的重要工作

(一) 協助推動公共建設

行政院第 3172 次院會通過總經費 3.99 兆元之愛臺 12 項建設計畫時，考量政府所面臨的財政困境，爰要求各部會應提高各項建設計畫的財務自償性，並優先檢討由非營業特種基金辦理。因此，部分非營業特種基金刻正依「自償性公共建設預算制度實施方案」，協助推動各項公共建設，例如擴建國道公路、興建會展中心及合宜住宅、開發科學園區等。

（二）健全各類社會保險及退休基金財務

目前已開辦的各類社會保險及安全制度，均由特種基金負責辦理，未來推動的長期照護制度，亦將由特種基金辦理。由於政府須補助各種社會保險的保險費及退休基金提撥費，且承擔國民年金保險、全民健康保險及公教人員退休撫卹基金的最終財務責任，因此，讓社會保險及安全制度在健全的財務條件下永續運作，舒緩政府財政壓力，亦為當前的重點工作。

（三）強化經營體質

近年國營事業與非營業特種基金的政策負擔加重，

例如農業災害補助、促進就業及穩定物價措施等，使部分國營事業由盈轉虧，且加速耗用基金累存的資金。迅速惡化的財務狀況，連帶弱化了基金的經營體質，並影響其業務營運。因此，加強財務管控措施，藉此改善並強化基金的經營體質，當可有效發揮基金的功能，協助政府推動各項政策。

（四）靈活資金運用

特種基金為一擁有特定財源的獨立財務個體，隨著時間的經過，通常會積存相當的資金，作為往後執行特定政策任務的財源。若累存的資金閒置未加運用，將影響政府整體財政效能，因此，

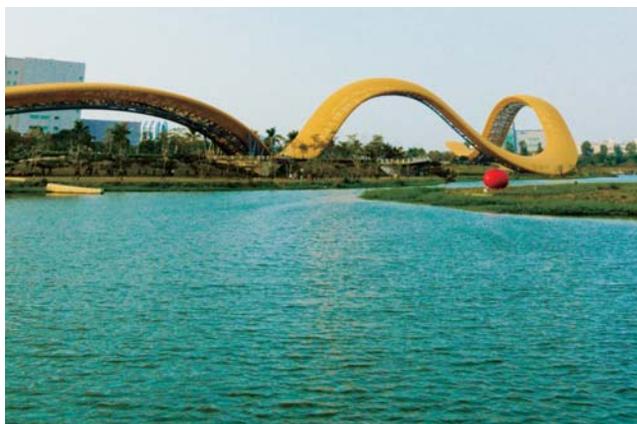
政府刻正積極研議靈活運用特種基金資金，俾對政府財政提供實質支援。

三、強化財務控管的思考方向

政府建立良善治理的環境，旨在提升因應內、外部治理條件變化時的能力。因此，本文從政府良善治理的觀點，提出強化特種基金財務控管的思考方向，期能作為各基金及相關主管單位研擬強化基金經營體質策略的參考：

（一）效率方面：

有「效率」的政府治理，係指政府擁有預測並因應政治制度與環境變動及回應民眾需求的能力。所以，從效



● 南科園區超大型鋼構公共藝術「舞彩迎賓」（左圖）及南科管理局（右圖）。

專題

率的角度思考，可以從下列方向來強化基金的財務控管：

1. 落實財務預測及成本效益分析：

(1) 各基金宜根據以往營運實績及經驗，評估經濟及金融條件的變化對基金營運及財務的影響，進行長、短期財務預測，以掌握資金及財務結構可能的變化及了解基金財務承受界限，根據財務預測及推估結果，按照計畫之先後緩急，妥善配置基金資源，並及

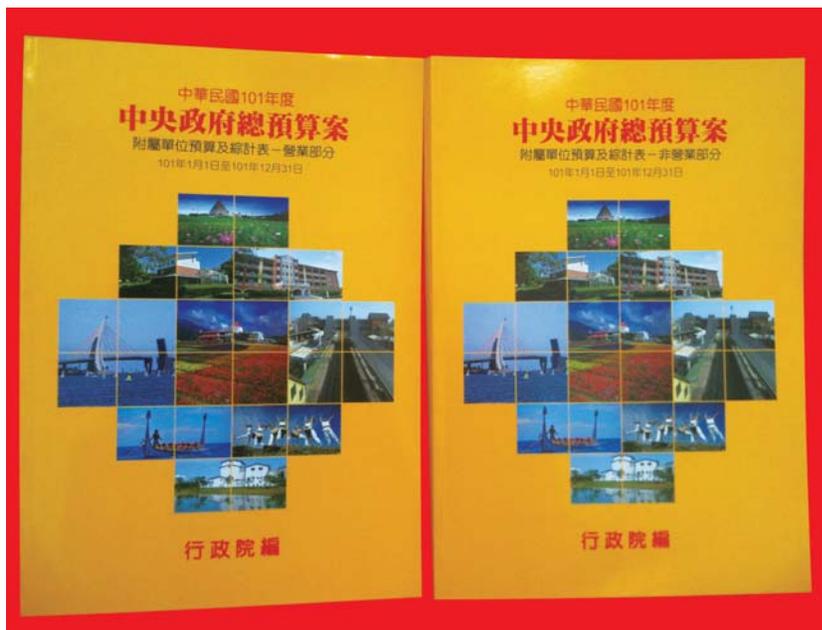
早研謀資金短缺時的因應措施。

(2) 定期辦理財務預測，更新預測資訊。但如費率、給付條件與範圍或其他影響基金財務之因素發生或可能發生變化時，宜立即更新財務預測資訊，作為決策參考。例如，勞工保險配合費率的檢討雖每二年辦理一次精算，但若能在研議調整費率、新增給付事項時，可立即更新精算資料，提供精確、及時

的財務資訊，政府將因掌握勞保精確的財務狀況，可釐訂出適當的政策並研謀相關財務策略。

(3) 辦理建設及投資計畫前，應妥作財務可行性及成本效益分析，分析時所使用的參數及假設應合理、核實。辦理自償性公共建設計畫時，自償財源取得的可能性及合理性均應審慎評估，儘量避免過度樂觀。各項投資計畫及財務效益或自償率分析結果，則可作為後續課責的依據。

2. 加強風險管理：各基金應了解營運主要風險及風險發生時可能造成的財務損害，除了作好各項防止風險發生的預防措施外，並預為研擬風險發生時的補救及回復措施，更應落實內部控制，杜絕因作業錯誤、疏漏或舞弊所造成的財務損失。重大建設及投資計畫於規劃階段，應確實評估風險及不確定性，並應分析基金的風險承受



● 中央政府附屬單位預算綜計表

程度，預擬風險發生時的因應措施，並據以建立停損退場機制。

(二) 透明度方面：

政府可以清楚地提供資訊給社會大眾，包括文件與程序的公開透明，是透明度的基本要求。長期以來，政府除依法編製預、決算及會計報告，對外公開特種基金的財務及預算編製與執行狀況，並不斷充實該等報告的內容，以回應各界對財政透明度的要求，例如，目前國營事業自 102 年度起將採行國際財務報導準則，即為所辦理的改進工作之一。至於提高各基金財務透明度部分，可朝下列方向努力：

1. 增加管理性財務資訊的提供，提升財務透明度：鑑於特種基金提供的服務，多需向人民收費，費率的調整將直接造成人民的財務負擔。因此，各基金應主動將各種與費率訂定有關且民衆關心的財務資訊（如費率訂定公式及其相

對成本等管理性財務報告或資料），另以淺顯易懂的方式公開，讓民衆了解費率訂定的過程，藉由財務及程序的公開，降低調價爭議。

2. 適度公開施政或營運績效資訊：特種基金的營運及管理係與績效制度結合，除了達成短期營運目標外，尚有中長程目標及願景擬達成。在績效管理制度下，各基金均有適切的衡量指標來評估資源投入與產出成果。因此，若能適度透過相關管道，公開各項營運及計畫績效指標的達成情形，例如提供投入經營體質的改善的資源及其進度與成果，除可讓外界知悉基金的運作成果外，尚可改變外界對基金經營效率欠佳的印象。

(三) 公民參與度方面：

在民主國家，人民監督政府並參與治理的機制，即是透過代議政治，因此，民意機關對基金營運上所提

建議，各基金原則上宜評估其可行性、合理性及對基金整體財務的影響，且未來是否有充裕的自有財源可以維持，再決定是否採行，並適當公開說明評估的內容及影響，期讓各界充分理解該等建議採行與否的理由，使基金得以在兼顧財務狀況及滿足人民需求的原則下，持續地執行政策任務。

肆、結語

行政院針對特種基金預算及財務管理，過去已進行多項改革措施，現在仍督促各基金賡續辦理，當前，除了需要辦理的重要工作外，政治與經濟環境的變動，對基金的運作也可能產生深遠的影響。良好的財務條件與營運體質，將是基金做好目前工作及因應未來營運風險的利器。建立財務預測及效益分析制度、良好的風險管理機制及完善的政策與建議評估作業，應可進一步強化特種基金的財務管理制度，提升經營體質與效率。❖