

淺談英國政府預算與基金制度（下）

英國為現代民主國家預算制度的先驅，了解英國的預算制度，可探討當代各國預算制度的基礎。本文上篇簡介英國的預算制度，下篇則探討英國政府基金制度，期能藉此引發政府相關部門或學界更深入研究英國的預算制度，作為政府改革的參考。

張育珍（行政院主計總處基金預算處副處長）

柒、政府預算與基金之關係

英國政府預算係由年度預算報告、財政法及撥款法等 3 部分構成，並無政府基金的呈現，然預算的執行涉及各項財政收入的實現與各部門經費的支用，英國政府爰以基金制度，來管理政府的現金收支，換言之，英國的政府基金制度相當於公庫現金出納管理制度，用

以管理政府預算執行結果所衍生的現金收付事宜。

捌、英國政府基金現況

根據英國國家統計局的統計，「政府基金」在中央政府共有 40 個，地方政府 4 個，包括 3 個統合基金、1 個國家貸款基金、1 個應變基金、3 個保險及退休基金、以及 Government Annuities

Investment Fund、Heritage Lottery Fund、Insolvency Service Investment Fund、Irish Land and Purchase Fund、Marine and Aviation (War Risks) Fund、National Lottery Distribution Fund、Social Fund 及 Nuclear Liability Fund Trust Company 等 9 個中央政府基金與 Chamberlain of London、Coroners of London 等 2 個地方基金，其餘 25 個為依法以

專戶單獨管理的帳戶，包括地方議會、法院、投資及債務管理帳戶。另外，在「公共事業（public corporations）」¹類別，根據國家統計局統計結果，英國共有 398 個公共事業。

玖、英國政府基金型態

英國對政府基金的規定，係散見在各個不同的成文法中，本文根據英國預算彙編指引及相關法律規定，整理出英國政府基金種類如下：

一、統合基金

（Consolidated Fund）

大英帝國的財政收支事項，原係分別納入總合基金（the aggregate fund）、普通基金（the general fund）及南洋基金（the south sea fund）等 3 個基金處理。1787 年制定統合基金法，將上述 3 個基金合併成一個統合基金，為普通基金，1816 年再併入愛爾蘭統合基金，又依據 1866 年的「國庫及審計部門法」規定，財政部必須在英格蘭銀行開立戶名

為「Her Majesty's Exchequer」的統合基金帳戶，負責管理中央政府的現金收付業務。另外，1998 年蘇格蘭法及北愛爾蘭法，將國會的部分權力下放給地方議會，允許蘇格蘭及北愛爾蘭政府可各自成立統合基金，使其享有財政自治權，因此，英國有 3 個統合基金，1 個為中央政府所有，其餘 2 個為地方政府所有。

二、國家貸款基金

（National Loans Fund）

1816 年統合基金法規定，國家的借款與還本付息所產生的現金收支，均應納入統合基金，因此，償債基金（sinking fund）為統合基金的一部分。迄至 1968 年，為了有效管理政府財政收支及國家債務，制定了國家貸款法（National Loans Act），將政府現金收支、國家貸出款與債務舉借及償還等事宜，分開管理，並於同年 4 月 1 日於英格蘭銀行開立國家貸款基金（以下稱 NLF）帳戶，設置 NLF，由財政部管理。

NLF 旨在滿足統合基金

現金調度的需求，即統合基金當日的現金收入不足支應現金支出時，NLF 即需撥存補足，現金收支有結餘時，應即轉入 NLF，以減少國家債務。除了滿足統合基金現金調度的需求外，NLF 也同時兼負國家債務管理及穩定外匯的功能，因此，亦將資金提供給債務管理帳戶（DMA）及外匯穩定帳戶（EEA），也貸款給不同的法定公部門組織，以及融通資金給公共工程貸款委員會（Public Works Loan Board），作為該委員會貸款予規定對象（主要為地方政府）的資金來源。

NLF 的資金來源如下：

（一）財政賸餘

即統合基金每日的結餘款轉入數。

（二）外匯資產

為 EEA 淨資產。EEA 係為提供穩定英鎊匯率所需的資金而於 1932 年設立的帳戶。英國外匯資產，包括黃金準備、外幣資產及 IMF 的特別提款權及儲備檔貸款，EEA 的收益及淨資產，均為 NLF 的資金來源。

論述》預算·決算

(三) 借款

包括政府公債及國庫券、金融機構借款、向政府基金帳戶調借等，外借資金。目前國家債務的發行及管理，係依 1988 年的財政法規定，由財政部所屬債務管理局，以於英格蘭銀行開立的 DMA 帳戶，專責專戶管理，而 DMA 的賸餘或短絀，均結轉為 NLF 的收入或支出。

(四) 國民儲蓄及投資 (NS&I)

NS&I 係由英國的郵政儲金銀行更名而來，主要係透過發行溢價債券、個人儲蓄帳戶、收益債券等各種免稅的儲蓄與投資商品，將國民儲蓄引導至公共部門，並經由 NLF 貸放，以滿足政府資金調度及公共工程借款等需求。

三、應變基金

(Contingencies Fund)

英國於 19 世紀時，即設置國內應變基金 (Civil Contingencies fund)，該基金的基金規模須恆久保持法定額度。依據 1921 年財政法

第 52 條規定，應變基金的法定規模為 15 億英鎊，1946 年的其他財政法 (Miscellaneous Financial Provisions Act) 將之提高至 25 億英鎊，1974 年制定應變基金法 (Contingencies Fund Act)，除了修正基金名稱外，應變基金的資金規模，必要時最高可增加至前一年度獲國會授權的政府支出總額 2% (含前述的永久性資金 25 億元)。

應變基金的資金由統合基金撥入，向應變基金申請撥款墊付者，必須符合公款及支出預算管理規則的撥款規定 (由財政部負責審核)，且任何由應變基金先行墊付的款項均須歸還。實務上，政府各部門歸墊應變基金的款項，係透過追加預算辦理，因此，動撥與歸墊通常會在同一會計年度，但如未及於同一年度完成，亦須於次一年度的預算中辦理歸墊。

應變基金的主要用途包括：

- (一) 為推動緊急新增業務 (依行政部門或國會訂定

之規定辦理) 所需，先行墊款支應。

- (二) 為使預期的收益實現，而需提供相關服務所需之支出。

- (三) 政府各部門營運現金餘額不足時，必要時得由應變基金緊急、臨時墊付。

四、營運基金

(Trading Fund)

營運基金係英國政府為落實行政革新政策，導入民間企業課責管理的理念，將具有市場營運性質的政府部門或部門的一部分業務，採行與私部門相同的財務與會計管理制度所建立機制。依 1973 年制定營運基金法 (Trading Fund Act) 規定，對具有營運性質，可在自給自足 (self-financing) 及財務平衡 (breaking even) 的原則下運作的政府部門或政府部門的部分業務，可以營運基金型態獨立管理收支，不再納入統合基金帳戶統收統支。

1973 年營運基金法的執行成效不佳，1988 年英國再

提出政府管理革新續階計畫（the Next Step Report），推動「政署」制度，將政府的職能定位在政策規劃與法規制度的建立，至於政策的執行與推展，則交由下設的政署負責，同時賦予政署執行政策任務所獲得的收入（包括政府授權收取的特定收入），可逕行作為維持政署運作的財源，部分政署因此具有營運基金的特性，因此，1990年制定政府營運法（Government Trading Act），進一步規範各政署凡具營運基金特性者，皆可依該法之規定設營運基金。

根據英國國會於2003年的研究指出，自1973年營運基金法及1990年政府營運法立法後，共設置了23個營運基金，其間有4個基金移轉民營，尚有19個營運基金，之後又陸續增設及移轉民營或裁撤營運基金，目前仍有16個營運基金。

在英國，凡是政府投資的公司、法人機構或法定組織，且對該等投法人及機構具有控制力者，均符合「公共事業」的定義，而根據預算彙編指引

的說明，營運基金大部分為公共事業，為獨立的營運管理個體，少部分的營運基金仍屬政府的一部分，雖為獨立的財務個體，仍須納入政府預算體制內管理。

拾、英國政府基金特點

從以上有關英國政府基金的介紹，以及英國相關法律規定、財務報告及預算彙編指引等，本文試將英國政府基金制度的特點整理如下：

一、無普通基金與特種基金之劃分

1816年的統合基金法有明文規定，將統合基金定位為普通基金外，英國其他法律並無有關「特種基金」的分類與規定。1854年的公共收入及統合基金支付中規定，除法律另有規定外，政府的一切收入應納入統合基金，並由統合基金統一支付，確立了統合基金統收統支的特質。至該法所稱「法律另有規定」，主要係考量當時已有相關法律規定將部分財

政收入指定用於特定用途，如關稅及貨物稅為地方法院等支薪及行政管理支出的財源，爰允許該等收入得優先支付指定用途支出，餘額始納入統合基金，而為管理該等已定用途之收入，英國政府係另設專戶處理，故雖有「指定用途，專款專用」的意涵，但並無「特種基金」的實質規定。

二、基金為公庫管理制度的基礎

英國政府預算係按部門別編製，以「組織」為單位，在政府預算中並無基金別預算的呈現。預算為政府各部門每一年度財政收入及施政經費需求的預估，實際執行預算所衍生的現金收付及融資調度事宜，由政府基金負責，政府基金即為公庫裡的「帳戶」，故為英國政府公庫管理制度的基礎。

三、基金之運作管理仍受國會監督

政府基金雖非預算編製的單元，但其運作管理仍受到國會的監督。政府依據預算所定

論述 》 預算 · 決算

執行各項施政計畫而有動撥統合基金需要者，均須經國會授權。NLF 係依國家貸款法規定，統籌管理英國政府債務及公共投資事宜，雖無須單獨編製基金預算提交國會審議，但國家整體債務狀況仍須於預算文件中揭露。應變基金之撥入及提領，均需經由預算及統合基金辦理撥款及歸墊，實質上仍受到國會監督。此外，上述三類基金之年度財務報告，依法係由國會審計總署編製，並向國會提出報告，其執行成果亦受到國會適度的監督。至於具機關性質的營運基金，因須納入政府預算中，其受國會監督的程度，與一般政府部門無異；至屬公共事業性質者，其與政府部門間之交易，仍須按公共事業之模式，納入政府預算中，國會仍可適度監督。

四、基金之設置須依據國會法律

在英國，政府基金需依國會通過的法律規定或須依法律授權，如統合基金係依統合基金法，NLF 係依國家貸款法，

應變基金係依應變基金法，營運基金則依營運基金法及政府營運法規定設置，倘無法律依據，但須專款專用者，雖於公庫開立專戶管理，最終仍須納入統合基金。至公共事業在定位上因屬政府以外的獨立法人，故仍須依據相關法人成立之法律規定辦理。

拾壹、結語

英國為世界上最早的君主立憲政體，當代民主憲政與預算制度的起源，其預算制度深深影響世界各個國家，因此，了解其預算及財政管理制度，對研究現代民主國家預算制度，應有所助益。然而，每一個國家的政治體制會按照其憲法規定、民族特性及歷史背景等適性發展，也因此每一個國家的預算及財政管理制度各具特色，不盡相同，或可作為參考，但無法複製。本文簡單介紹英國政府預算及基金體制，未來仍期政府及學界能進一步深入研究，設法擷取其長處，作為我國改善制度的參考，俾使我國政府預算管理制度更臻完備。

註釋

1. 英國國家統計局依據國際財務報導準則 IAS 27 號之規定，將政府投資且具有實質控制力的法人機構（包括公司、法定組織及法人機構），皆定義為公共事業，與我國公營事業係指政府出資或持股超過 50% 不同。

參考文獻

1. 李鴻禧，1988，「淺述英國預算法制之形成與發展」，經社法制論叢，第 4 期，頁 19-26。
2. 劉志宏，2012，「英國財政預算改革之研究」，政策研究學報（南華大學），第 12 期，頁 35-66。
3. 林惠敏，2013，「英國國庫管理制度及公共債務審計」，中央銀行出國報告。
4. Noel Hepworth, 2002, "Government budgeting and accounting reform in the United Kingdom", OECD: Journal on Budget, Vol. 2/ Supplement 2, PP.115-223.
5. Her Majesty's Treasury of U.K., "Consolidate budgeting guidance from 2013-14", <http://hm-treasury.gov.uk>.
6. 英國財政部網站 <http://hm-treasury.gov.uk>。
7. 英國國會網站 <http://www.legislation.gov.uk>。❖