

非營業特種基金新思維

行政院主計總處基金預算處

壹、前言

特種基金制度係政府推動施政重要財政工具之一。過去 10 餘年來，因國外經濟、政治、科技發展與環境發生劇烈變動，以及國內社會變遷與產業、人口結構轉變等，政府為因應上開國內外環境變動，及展現政府施政決心，爰運用非營業特種基金協助政府推動各項施政，迄 109 年預算非營業特種基金收支規模已達 2.8 兆元，業務涉及經濟、能源、金融、交通建設、教育、社會福利、環境保護、農業及科技研發等，與人民生活息息相關。

為健全非營業特種基金預算管理，行政院主計總處不斷檢討調整相關規制。

108 年 3 月 19 日立法院三讀通過財政紀律法，針對非營業特種基金設立及運作管理訂有相關規範，行政院並於同年 11 月 20 日依該法訂頒中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法（以下簡稱基金裁撤機制辦法）。本文整理財政紀律法中有關非營業特種基金相關條文、基金裁撤機制辦法，以及政府應配合辦理事項，期中央與地方主計同仁能瞭解其意涵並共同努力，賡續落實非營業特種基金預算體制及維護政府

財政健全。

貳、財政紀律法規範

財政紀律法針對非營業特種基金規範如下：

一、明定非營業特種基金範圍

財政紀律法公布施行前，非營業特種基金一詞，預算法等法規未明確定義，並非法定用語，僅中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表總說明敘明，債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金屬之。財政紀律法施行後，該法第 2 條明定非營業特種基金係

指預算法第4條所定債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金。

二、明確規範非營業特種基金設立要件

預算法第4條第2項規定，特種基金係指歲入之供特殊用途者，意指將政府收入指定用於特定用途，以遂行特定之政策目標或任務。預算法雖未明確規定政府收入範圍，惟可作為特殊用途財源者，除基金營運收入、徵收收入外，尚有國庫撥補收入或原列總預算之歲入。部分非營業特種基金因財源過度仰賴國庫撥補，限制政府統籌規劃及運用財政收入之能力，為免此情形再次發生，財政紀律法第8條明定，新設之非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，始得設立，並應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源。

三、禁止以法規保障基金財源

因政府各項收入納入總預算統收統支運用，有利國庫調度，倘以法令明定指定用途納入基金，雖具獨立性及專屬性，惟將影響政府統籌運用資源能力，且無法彈性因應政經環境及國家發展需要，調整年度施政重點，為提高政府預算資源配置效益，爰財政紀律法第7條明定，各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律或法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。

四、要求非營業特種基金不得排除應遵循之財政法律

非營業特種基金設立後之保管及運用等，應遵循之財政根本法規，包括預算法、會計法、決算法及審計法。目前

僅國立大學校院為落實自主，及提高財務自主能力，於國立大學校院校務基金設置條例明定，校務基金學雜費等自籌收入不受預算法等規定，其餘基金均應遵守預算法等規定。因以往曾有非營業特種基金擬援引比照立法排除適用上開財政法規之情形，爰財政紀律法第8條第3項明定中央政府非營業特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，不得排除適用預算法、會計法、決算法、審計法及其相關法令規定。

五、建立非營業特種基金裁撤之機制

行政院前訂頒「中央政府特種基金管理準則」及「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」作為各機關辦理非營業特種基金存續檢討之依據。惟外界質疑各機關有基金績效不彰卻不檢討裁撤，或行政院已盤點基金應檢討存續，機關

專題

未配合檢討裁撤等情形，爰財政紀律法第 8 條第 4 項明定中央政府非營業特種基金應裁撤之情形，以及由行政院訂定裁撤機制。

六、成本效益分析報告應於網站公布

中央政府非營業特種基金辦理新興重要公共工程建設，依預算法第 34 條規定應先製作選擇方案及替代方案及其成本效益分析，並提供財源籌措及資金運用之說明，送立法院備查。為利重大公共建設推動，及政府主動公開資訊，爰財政紀律法第 11 條明定應依政府資訊公開法規定於網站公布上開成本效益分析報告等資料。

參、基金裁撤機制辦法規範重點

財政紀律法第 8 條第 4 項規定「中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不

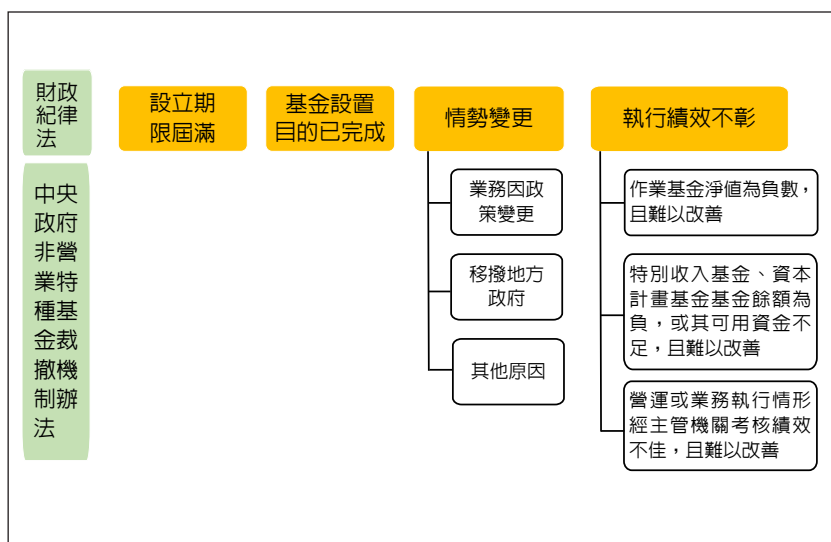
彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之。」行政院爰於 108 年 11 月 20 日以令訂定基金裁撤機制辦法，條文共計 8 條，重點如下：

一、規範「情勢變更」及「執行績效不彰」之定義

財政紀律法明定中央政府非營業特種基金有情勢變更、

執行績效不彰、已達成基金設置之目的，或設立之期限屆滿等情形，應裁撤（圖 1）。為使各機關裁撤非營業特種基金有明確之依循，基金裁撤機制辦法明定「情勢變更」係指非營業特種基金業務因政策變更、移撥地方政府或因其他原因，致無須繼續辦理；「執行績效不彰」係指作業基金淨值為負數、特別收入基金及資本計畫基金之基金餘額為負數或可用資金不足、非營業特種基

圖 1 中央政府非營業特種基金應裁撤之情形



資料來源：作者自行繪製。

金營運或業務執行情形經主管機關考核績效不佳，均難以改善。

二、明定財務狀況不佳基金之改善方式

基金裁撤機制辦法明定，作業基金淨值為負數、或特別收入基金及資本計畫基金之基金餘額為負數或可用資金不足，且難以改善，屬執行績效不佳情形，應裁撤。為利各機關及基金後續執行，基金裁撤機制辦法規範基金財務狀況不佳之改善方式，包括基金應加強財務控管，並由主管機關提出改善計畫，進行專案輔導改善。又特別收入基金及資本計畫基金需在可用財源內推動基金各項業務，倘基金無可用財源，不宜運用預算法第 87 條及第 88 條彈性，基金裁撤機制辦法爰明定基金如無新增適足財源，其支出不得超出年度預算總額。

三、中央政府非營業特種基金裁撤之程序

為落實基金存續之檢討，基金裁撤機制辦法明定中央政府非營業特種基金之主管機關應適時檢討所屬基金是否有應裁撤之情形，並應至少於每三年檢討一次。倘基金符合財政紀律法第 8 條第 4 項應裁撤之情形，由主管機關報請行政院核准後辦理裁撤事宜，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤

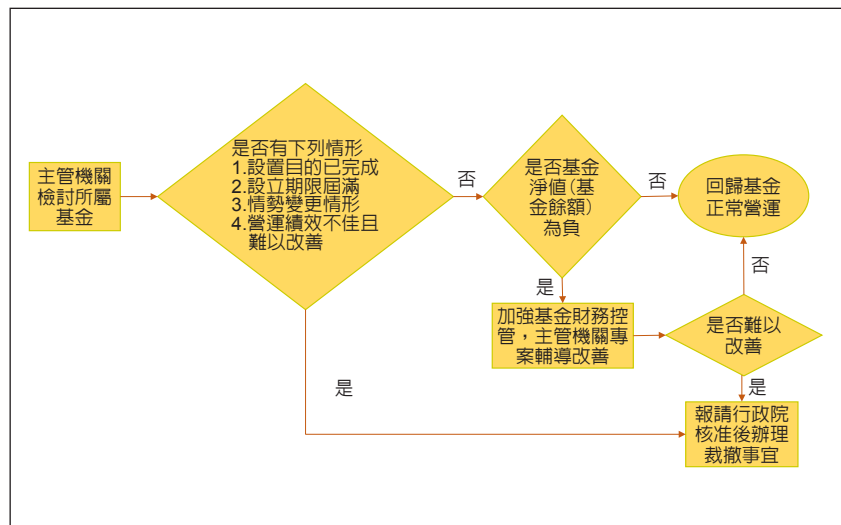
事宜。

四、地方政府所管非營業特種基金準用本辦法之規定

依財政紀律法第 8 條第 5 項規定，明定直轄市、縣（市）政府所管非營業特種基金裁撤機制，準用基金裁撤機制辦法之規定。

有關非營業特種基金裁撤機制流程詳圖 2。

圖 2 非營業特種基金裁撤機制流程



資料來源：作者自行繪製。

肆、配合財政紀律法 必須辦理事項

一、妥慎評估基金設立

財政紀律法已明確規範未來設立基金要件，在業務面，所辦業務需不能納入現有基金辦理；在財源面，需有政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源。爰中央政府各主管機關及地方政府於規劃設立基金時，應先檢視擬辦理業務可否由現有基金辦理，至基金財源，應妥慎規劃及評估，已納入政府預算之歲入不得改列為基金財源，且規劃之財源必須足以支應基金正常業務需要。

二、適時檢討基金存續

財政紀律法及基金裁撤機制辦法已建立基金退場機制。由於基金業務多屬每年賡續辦理，主管機關可視所屬基金業務及財務狀況，規劃基金存續之檢討方式，但遇基金財

務狀況不佳或業務重大變動時，應適時注意及檢討基金存續。

三、協助財務狀況不佳之 基金改善財務

非營業特種基金呈現淨值為負或無可用資金等財務狀況不佳情形時，顯示非營業特種基金有無法正常運作之虞，倘財務狀況持續惡化，進一步將增加政府財務負擔。鑑於非營業特種基金均有其特定設立目的，為使基金能達成其設立目的，請主管機關針對財務狀況不佳之基金積極加強控管，並提出計畫輔導改善。另針對特別收入基金及資本計畫基金之基金餘額為負或可用資金不足者，應確實管控其預算執行情形，依預算數執行，除有新增適足財源，其支出不得超出年度預算總額。

伍、結語

長期以來，由於政府對非

營業特種基金預算管理，因以行政規則規範，各機關常未確實遵守，或立法機關以專法保障等，致非營業特種基金設立及運作常有損及政府財政健全之虞。為維護政府財政紀律，立法機關已訂定財政紀律法專法辦理，將非營業特種基金預算管理納入規範，請各主管機關及各基金務必確實配合辦理，並期藉由非營業特種基金之有效運作，增進人民福祉，並健全政府財政，提升國家競爭力。❖