



# 非營業特種基金預算體制的革新與策進

中央政府非營業特種基金辦理業務範圍廣泛，其預算編列型態、規模及管理，對其資源運用效益具影響性，且在政府預算體系及財政管理扮演甚為重要的角色。本文簡要說明，非營業特種基金預算體制沿革、預算管理之近況，及未來持續努力的重點工作。

黃秀容（行政院主計總處基金預算處專門委員）

## 壹、前言

政府為應施政及財政管理的需要，採用基金制度，以基金類別為預算編製之基礎；近年來，中央政府非營業特種基金隨著政府施政、社會經濟、科技發展等需要，其預算規模逐年擴增，109 年度預算總支出達 2 兆 8,385 億元，業已超過中央政府總預算歲出額度，運用非營業特種基金協助政務推動之重要性與日俱增。以下就非營業特種基金預算體制之沿革、近年之預算管理措施，

以及未來努力的方向簡要說明。

## 貳、預算體制之沿革

### 一、非營業特種基金之意涵

中央政府配合施政特定需要，設立特種基金，21 年預算法即定有營業基金、公債基金及非營業循環基金等 7 類，預算法歷經數次修法，有關特種基金種類變更計有 4 次（下頁表 1），於 87 年修法時，將特種基金分為營業基金、信託基金、作業基金、債務基金、特

別收入基金及資本計畫基金等 6 類，後 4 類基金即為財政紀律法第 2 條所稱非營業特種基金。

### 二、會計年度變動情形

非營業特種基金會計年度係與中央政府總預算相同（下頁表 2），20 至 26 年度採 7 月制（即當年的 7 月 1 日至次年的 6 月 30 日，並以當年度為年度名稱），配合預算法修正，27 至 42 年度改採曆年制（27 年度僅 6 個月），43 至 88 年度又採 7 月制，於 88 年 7 月 1

日再改採曆年制迄今（88 年下半年與 89 年度合為一會計年度計 18 個月）。

### 三、非營業特種基金預算制度

(一) 收支列入總預算（單位預算特種基金）

60 年度以前，以收支列入中央政府總預算，年度中因業務量成長而增加之收支，需辦理追加預算後方得執行。

(二) 單位預算特種基金與附屬

單位預算特種基金並存 61 年度起，除有收支列入中央政府總預算之單位預算特種基金外，將具作業性質的非營業循環基金，如國立臺灣大學附設醫院作業基金等 12 個基金，比照營業基金編製附屬單位預算，並另編作業收支附屬單位預算綜計表。

(三) 全面改制為附屬單位預算

87 年度起，為使中央政府總預算單純化，賦予非營業特種基金執行彈性，將原

編列單位預算之特種基金，悉數改編附屬單位預算，均採作業基金方式編製預算；92 年度起，考量預算法修正後，非營業特種基金屬性不同，其資源運用衡量焦點亦有差異，爰依政府會計理論，作業基金仍維持原經濟資源流量觀念編列預算，預算書表維持以往之格式，未予變更，至債務基金、特別收入基金及資本計畫基金採當期資源流量觀念編製預算，將各該基金當期一切收支及累計餘細變動情形，均編入「基金來源、用途及餘細預計表」，並本固定帳項分開原則，另行設立帳類管理固定資產、權利、長期債務及資金轉投資等長期固定帳項。

### 參、近一年預算管理重點

非營業特種基金以特定財源辦理特定政務，具專款專用、資金運用較為靈活、財務責任明確等特性，為增進財務管理及資源運用效益，推動資金活化、建立資金融通機制、中長期資金規劃及強化債務管理等

表 1 歷次預算法修正與特種基金種類彙整表

預算法修正生效日	87.10.29 (迄今)	60.12.17	42.06.20	26.04.27	21.09.24
特種基金種類	營業基金 債務基金 作業基金 特別收入基金 資本計畫基金 信託基金	營業基金 償債基金 信託基金 非營業循環基金 其他基金	營業基金 其他基金	營業基金 公債基金 非營業循環基金 留本基金 信託基金 其他基金	營業基金 公債基金 非營業循環基金 特賦基金 留本基金 信託基金 暫存基金

資料來源：預算法研析與實務第 90 頁及第 106-108 頁。

表 2 中央政府總預算與非營業特種基金會計年度資料表

類別	年度			
	88 下 89 迄今	43 ~ 88	27 ~ 42	20 ~ 26
總預算	曆年制	7 月制	曆年制	7 月制
非營業特種基金	曆年制	7 月制	曆年制	7 月制

資料來源：中華民國主計史。

## 專題

措施。茲就 108 年度辦理之預算管理重點項目，摘述如下：

### 一、運用證據資訊支援預算審編

政府運用非營業特種基金辦理社會住宅、長期照顧服務及再生能源發展等重要施政。各基金循例需配合當前施政重點編列預算，109 年度預算審編，加強運用證據資訊，在附屬單位預算編製應行注意事項（非營業部分）明定，各基金應依證據編列預算，如以計畫支出之成本效益分析、執行狀況、績效指標達成情形等量化數據，佐證其預算之必要及合理性；本總處預算審查階段，就基金業務狀況、財務資訊、當前相關政策、審計部建議改進事項等，發現問題加以研析，綜整各項相關量化的證據資訊，據以核列預算，計減列不必要之國庫補助 149 億元，並對基金的營運及預算提出具體建議計 53 項，包括制度改革 19 項、強化政策規劃與執行 19 項及提升基金效能 15 項，以強化基金營運績效。

### 二、善用專案訪查檢視基金資源配置效益

為能確實掌握各基金預算執行、計畫辦理進度及預算管控等，供作年度預算審編與核列之參據，辦理部分基金專案訪查，查核主要目的係檢視基金所辦業務之預算編列，有無配合當前政府政策配置資源，以落實預算聚焦施政重點。106 至 108 年度就長照服務發展基金、農業特別收入基金、國軍老舊眷村改建基金、核能發電後端營運基金及榮民醫療作業基金等非營業特種基金進行專案訪查，針對其業務推動與營運、資金運用、財務規劃及債務處理等規劃查核重點，按查核發現與結果提出 25 項建議意見，請各基金確實檢討研議解決方案或研訂相關作業規範，以提升資源運用效益，同時亦作為本總處對該等基金相關計畫年度預算核列之參據。

### 三、建立非營業特種基金退場機制

為落實基金設立目的及回

應外界迭有基金數量過多等疑義，依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，持續辦理基金存續之檢討，自 99 至 109 年度預算裁併基金計 25 單位。茲財政紀律法於 108 年 4 月 10 日公布施行，明定非營業特種基金設立要件、基金裁撤情形等規範，並授權行政院訂定基金裁撤機制；為維護政府財政紀律及依法行政，由本總處研訂非營業特種基金裁撤機制辦法，訂定具體量化指標，建構基金退場機制，又為強化主管機關對基金之管理，亦將適時辦理基金檢討納入規範，經行政院函頒實施，同時將前開基金設立及存續原則停止適用。

### 肆、未來策進作為與發展方向

隨著非營業特種基金預算規模占政府預算整體規模不斷擴增，其預算執行成效及資源配置良窳，亦逐漸受到外界關注。未來期藉由基金之財務管理及加強預算編審等，提升基金營運效能，協助政務推動。



茲就本總處與各基金及主管機關，須持續努力的重點工作簡述如下：

### 一、以績效導向強化預算籌編

各基金應落實有計畫始有預算，並以計畫成果為目標導向，建立計畫管控機制：於預算擬編時，各基金及主管機關宜運用證據基礎決策模式，善用各項財務資料，以具體量化數據等資料驗證及評估各計畫預算編列的必要性與合理性，並辦理後續計畫執行、成果監測及目標評估等；多年期計畫攸關基金業務發展及中長期資金規劃，各基金及主管機關應縝密規劃與評估，於計畫執行期間滾動檢討，配合年度預算編列期程，適時或逐年檢討計畫辦理之效益與必要性，核實預算編列。

### 二、恪遵財政紀律規範

為免影響政府財政統籌運用及提升政府預算配置效益，財政紀律法明定各機關不得於法律案制定或修正時，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。各機關如須新設非營業特種基金，應審酌業務屬性及辦理目的與範圍等，秉持基金財源自給自足之原則，事先籌妥足夠支應基金用途之新增財源，始得設立，不得以政府總預算收入或要求國庫撥款作為新設基金之特定財源，未來各主管機關及各基金應切實遵循財政紀律法規定。另已設立之基金，亦於非營業特種基金裁撤機制辦法規定，各主管機關應檢視所屬基金，如已達成設立目的且完成階段性任務者，或因績效不彰難以改善者，宜研酌啟動基金退場；又為加強基金管理，亦須適時檢討基金之存續，以提升基金營運效能，協助政務推展。

### 三、研議建立基金財務預警制度

為利基金永續運作，各主管機關及各基金應持續強化各項財務管控措施，如落實自償性公共建設計畫自償率之達成、加強債務管理以降低利息

負擔等；為確保基金業務推動，不因財源短缺而中輟，或因業務擴增造成財務惡化，須政府額外撥補挹注，本總處將擇定部分基金，依基金業務性質、經營環境、計畫控管及財務特性等，就預算執行、週期性現金流量及年度資金規劃等，協助主管機關督導各基金建立財務預警制度，藉由預警指標產生警示作用，以加強基金財務狀況之控管，或研提因應措施，以增進財務管理效能。

### 伍、結語

非營業特種基金所辦業務與人民生活多有相關，在協助政府推動特定政務日益重要。本總處為增進非營業特種基金營運績效，以減輕政府財政負擔，隨著基金預算制度之改進，輔以多元化預算及財務管理措施，期能發揮其財務特性與功能，未來仍將與各主管機關及基金共同努力持續創新精進，研提各項預算編製與執行之具體措施，以提升基金資源運用效益，協助各項政策目標之達成。❖