



如何看待特種基金規模與運作（上）

中央政府特種基金辦理業務廣泛，肩負推動政府施政之重要工作，本文簡要說明其歷年數量及規模變化，基金設立、運作及裁撤等管理制度，以及未來持續努力之方向。

黃厚輯、吳婉玉、柳雅斐、王珮珊（行政院主計總處基金預算處科長、科長、科長、視察）

壹、前言

中央政府特種基金之業務包含提供電力、油氣、用水、交通、醫療、教育及社會福利等服務，與人民生活息息相關，重要性與日俱增。中央政府為妥善管理特種基金，對基金設立、運作及裁撤等制定詳盡規範，並持續革新精進，以強化基金管理效能及資源運用效益。

貳、特種基金業務及規模概況

預算法第 4 條規定，特種基金係指歲入供特殊用途者，種類包括營業基金、債務基金、

作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及信託基金；其中信託基金係政府以受託者身分為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分資產之基金，所有權非屬政府，爰以下僅就信託基金以外之特種基金加以介紹，依其性質可分為營業基金及非營業特種基金（以下簡稱非營業基金）2 大類，茲就其業務及規模概述如下：

一、特種基金業務概況

特種基金依其業務性質，分為營業基金及非營業基金，其中非營業基金依財政紀律法第 2 條規定，係指預算法第 4

條所稱債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金。

（一）營業基金

營業基金在中央即為國營事業，依預算法規定編製附屬單位預算或附屬單位預算之分預算。國營事業管理法第 3 條規定，國營事業包括由中央政府獨資經營者；依事業組織特別法之規定，由中央政府與人民合資經營者；以及依公司法之規定，由政府與人民合資經營，中央政府資本超過 50% 者。國營事業之設立係為落實國營事業管理法第 2 條所定，發展國家資本，促進經濟建設

及便利人民生活之目的，並依同法第 4 條規定，本企業化經營原則，精進管理制度，落實公司治理，以提升營運績效，達成增加國庫收入等目標。

111 年度營業基金計有 22 單位，配合政府施政重點，持續積極投資各項建設，穩定能源供需，充足民生供應，並提供完善之金融及交通運輸服務，其業務範圍涵蓋製造、電力及燃氣供應、用水供應等生產事業（如台灣電力公司、台灣中油公司及台灣自來水公司等）；運輸及倉儲等交通事業（如中華郵政公司、交通部臺灣鐵路管理局及桃園國際機場公司等）暨金融及保險事業（如中央銀行、臺灣金融控股公司及臺灣土地銀行等）。

（二）非營業基金

非營業基金依預算法規定編製附屬單位預算或附屬單位預算之分預算，依基金屬性區分，凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金；依法定或約定條件，籌措財源供償還債本之

用者，為債務基金；有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金；處理政府機關重大公共工程設計畫者，為資本計畫基金。

111 年度非營業基金計 225 單位，包括作業基金 169 單位，債務基金 1 單位，特別收入基金 54 單位，及資本計畫基金 1 單位，均係政府因應經濟、金融、交通建設、教育、社會福利、環境保護、能源、農業、科技研發及住宅正義等施政需要，依預算法及相關法律規定設立。

二、特種基金數量及支出規模變動情形

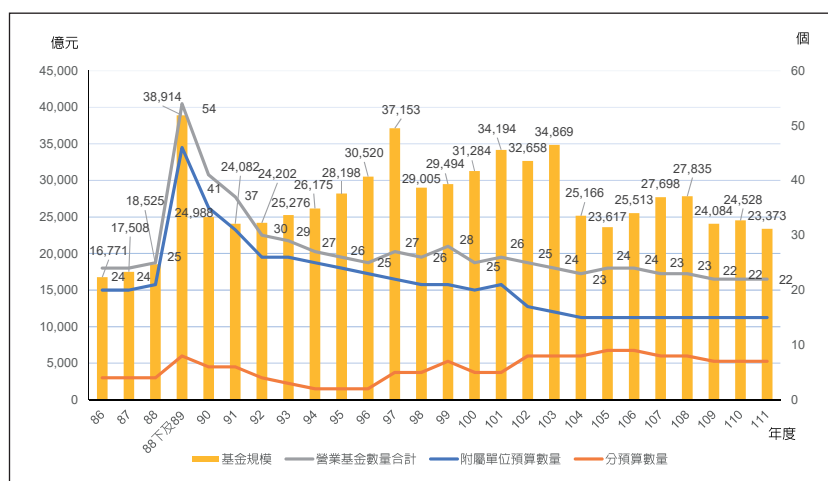
因應政府施政需要，中央政府特種基金數量自 86 年度 108 單位，成長至 111 年度 247 單位，基金支出規模亦由 86 年度 1.83 兆元成長至 111 年度 5.38 兆元。

（一）營業基金

營業基金 86 年度 24 單位，迄 111 年度 22 單位，其間除 88 下半年及 89 年度配合精省接收臺灣省政府所屬基金，數量大幅增至 54 單位外，之後因部分事業移轉民營（或結束清理）、檢討裁撤或改為非營業基金等因素，數量逐年遞減（圖 1）。

營業基金 86 年度總支出規模 1.68 兆元，88 下半年及

圖 1 營業基金數量及支出規模變動情形



註：110 及 111 年度為預算案數，餘為審定決算數。
資料來源：作者自行繪製。

專題

89 年度配合精省接收臺灣省政府所屬基金，總支出規模達高峰 3.89 兆元，近年因勞工保險局自 104 年度改制為行政機關，其各類保險業務收支改編作業基金，致總支出規模降至 2.5 兆元。

營業基金 111 年度預算總支出規模 2.34 兆元，按各基金所辦業務區分，以供應電力、油氣、用水等之生產事業支出規模 1.58 兆元最高，約占 67.62%；其次為促進金融穩定、健全銀行業務、穩定對內對外幣值、提供各項金融服務等之金融及保險事業支出規模 0.49 兆元，約占 20.85%；餘為提供商港區域海運運輸關聯服務、鐵路運輸服務、機場設施建設與服務，以及郵務、儲匯、物流服務等之交通事業，支出規模 0.27 兆元，約占 11.53%（圖 2）。

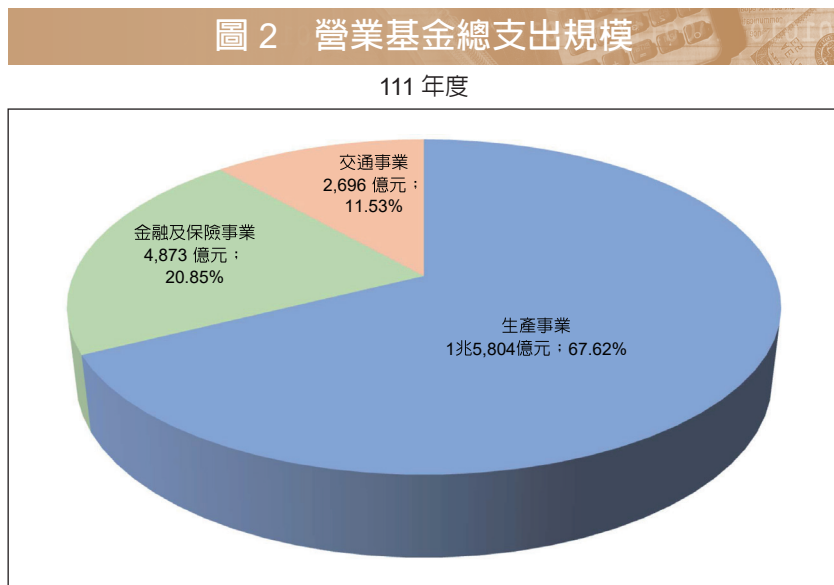
（二）非營業基金

非營業基金 86 年度計有 84 單位，自 87 年度起，陸續將原編列單位預算之特種基金改列附屬單位預算，並進行非營業基金之檢討整併

作業；88 下半年及 89 年度配合精省接收臺灣省政府所屬基金，及依據國立大學校院校務基金設置條例，增設各國立大學校院校務基金、臺灣大學附設醫院作業基金

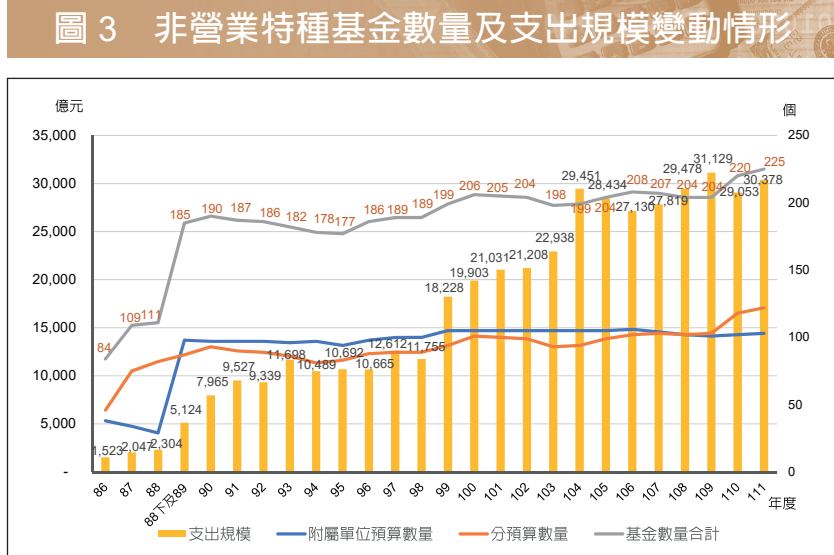
等 69 單位；92 年度為使非營業基金預算表達更符合管理需要，依預算法規定及政府會計理論，將各基金分為債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金等

圖 2 營業基金總支出規模



資料來源：作者自行繪製。

圖 3 非營業特種基金數量及支出規模變動情形



註：110 及 111 年度為預算案數，餘為審定決算數。
資料來源：作者自行繪製。

4類；之後各年度依法律及政府施政需要增設基金，以及持續檢討基金裁併，非營業基金迄111年度共計225單位，較86年度淨增加141單位（上頁圖3）。

非營業基金86年度總支出規模0.15兆元，迄111年度達3.04兆元，淨增加2.89兆元，增幅約19倍，支出規模大幅增加，除因新增設基金，辦理業務趨於多元之因素外，主要為99與104年度全民健康保險、勞工保險等社會保險業務自營業基金改編作業基金所致。

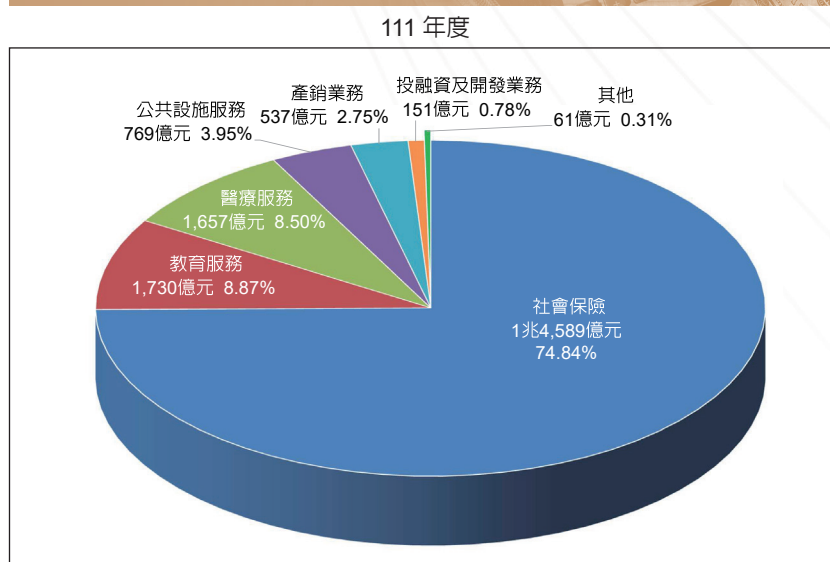
非營業基金111年度預算總支出規模3.04兆元，包括作業基金1.95兆元、債務基金0.76兆元、特別收入基金0.31兆元及資本計畫基金0.02兆元。其中作業基金及特別收入基金辦理業務眾多，作業基金按主要業務區分，可概分為社會保險、教育、醫療及公共設施服務，以及產銷、投融資及開發業務等，以社會保險業務之支出規模1.46兆元為最高，占作業基金業務總支出之

74.84%（圖4）；特別收入基金按主要業務區分，可概分為社會福利、經濟發展、教育科學、金融監理及環境

保護等項目，以社會福利支出0.12兆元為最高，占基金用途總額38.71%（圖5）。

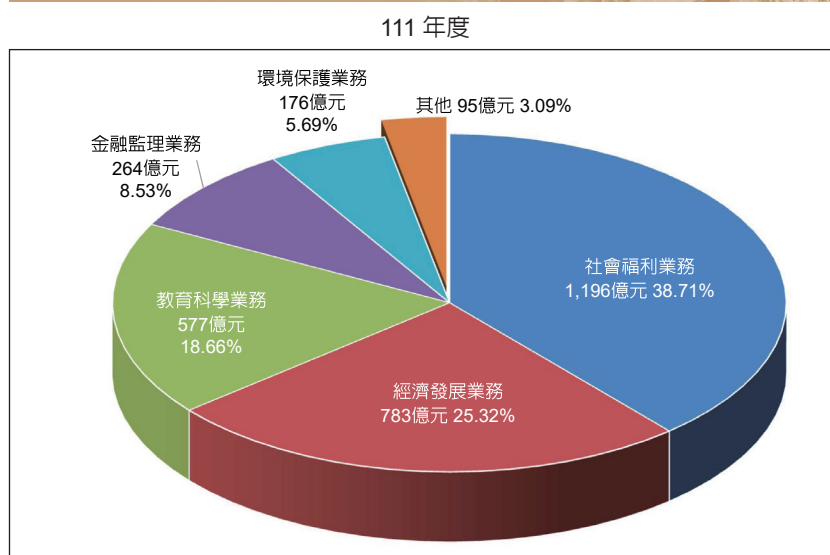


圖4 作業基金預算業務總支出



資料來源：作者自行繪製。

圖5 特別收入基金預算基金用途



資料來源：作者自行繪製。