



如何看待特種基金規模與運作 (下)

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，本文接續說明基金設立、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）

參、特種基金管理制度

近來外界對特種基金之管理有若干批評，包括法制未臻完善，部分非營業特種基金（以下簡稱非營業基金）無法源依據，中央政府利用特種基金補助地方政府，特種基金成爲民意機關空白授權的小金庫，不受國會監督，政事型基金財政紀律最爲堪憂，財政紀律法未溯及已成立特種基金，以及特種基金數量大幅成長，少見合併或裁撤等。事實上，中央政府爲妥善管理特種基金，已透過預算法、財政紀律法、中央政府非營業特種基金裁撤機制

辦法（以下簡稱裁撤機制辦法）等規定，對特種基金設立、運作及裁撤等，訂定完整規範，並針對基金來源以國庫撥款爲主之特別收入基金訂定更嚴格之管控措施。茲就相關管理制度，分述如下：

一、特種基金之設立

依財政紀律法第 8 條第 1 項及第 2 項規定，非營業基金須依法律或配合重要施政需要，並應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理，始得設立。復依中央政府特種基金管理準則（以

下簡稱管理準則）第 6 條規定，各機關申請設立特種基金時，除法律等已有明定者外（如臺灣金融控股公司依臺灣金融控股股份有限公司條例規定設立），應事先詳敘設立目的、業務範圍、基金財務規劃，層請行政院核准，並循預算程序辦理。

由上述規定可知，中央政府設立特種基金須妥善規劃長期穩定財源，並經行政部門層層審核後，方能設立，過程極爲嚴謹。

二、特種基金之運作

特種基金有別於普通基金

為一般施政用途之統收統支性質，係依據其設立目的，辦理特定業務，具專款專用性質，應依其所辦之特定業務，個別訂定管理規定，故預算法第 21 條明定，特種基金除預算編製程序依該法辦理外，行政院尚須另定收支保管辦法送立法院。亦即每一特種基金均有專屬之收支保管規定，規範其基金來源、用途、保管及運用等管理事項。中央政府特種基金補助地方政府亦須符合其設立目的及用途規定下，始能辦理。特種基金運作之管理機制，謹就收支保管、預算編製及審議、預算執行與考核 3 面向概述如下：

（一）收支保管

管理準則第 8 條規定特種基金應訂定收支保管辦法，僅少數基金已有明確法律規定或設置條例已將收支保管事項納入規範，如國營事業管理法已規範營業基金管理相關事項、國立大學校院校務基金設置條例已明定校務基金之來源及用途等規定，故無須另定收支保管

辦法。同準則第 9 條規定，收支保管辦法應載明設立目的、性質、管理機關、基金來源與用途、預（決）算處理程序、財務事務處理程序、會計事務處理程序等，故規範已相當完整。各基金依上開規定運作，並由主管機關、審計機關等依權責進行督導考核及監督。

（二）預算編製及審議

根據預算法立法沿革，該法於 42 年度修正時僅有營業預算，爰該法第 85 條特別針對營業基金預算擬編程序、主要內容、盈餘分配與虧損填補項目，以及新創事業、事業移轉、停業或撤銷等逐一詳細規範，嗣後非營業基金配合施政需要陸續成立，其預算擬編程序依同法第 89 條規定係準用第 85 條規定。另依同法第 90 條規定，附屬單位預算之編製、審議及執行，未於第 6 章附屬單位預算規定者，準用其他各章有關規定。

預算法規定，行政院每年應依政府施政重點，訂定

施政方針、中央及地方政府預算籌編原則、中央政府總預算附屬單位預算編製辦法暨國營事業計畫總綱；主管機關應遵照上開規定，擬訂其主管範圍內之事業（施政）計畫，並分別指示所屬基金擬訂業務計畫及預算；基金根據業務計畫，擬編營業（業務）收支、固定資產之建設（改良、擴充）、長期債務舉借及償還、資金轉投資、盈虧（餘絀）撥補之預計等預算，報經主管機關核轉行政院審查。

依據上開中央及地方政府預算籌編原則等規定，各類特種基金之預算收支編列原則，摘述如下：

1. 營業基金應積極開源節流，本企業化經營原則，設法提高產銷營運量，增加收入，抑減成本費用，提升經營績效，除負有政策性任務者外，應以追求最高（佳）盈餘為目標。
2. 作業基金應本財務自給自足原則，設法提升業務績效，降低生產或服務之單

論述》預算·決算



位成本，以達成最高（佳）效益為目標。

- 債務基金、特別收入基金及資本計畫基金應在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，並設法提升資源使用效率，以達成基金設立目的。

現行中央政府特種基金預算經行政院主計總處（以下簡稱主計總處）會同相關先期審查機關審議，並將審查結果提報行政院年度計畫及預算審核會議後，據以編製「中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表」，於提報行政院會議通過後，隨同總預算案送請立法院審議，爰中央政府附屬單位預算審議程序與總預算案一致，均受立法院嚴密監督，並無特種基金淪為小金庫、不受國會監督情形。

（三）預算執行與考核

依預算法第 87 及 88 條規定，附屬單位預算執行，應依其業務情形編造分期實施計畫及收支估計表，其配

合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理並補辦預算；補辦預算案件，營業基金每筆數額 3 億元以上、其他基金 1 億元以上者，應送立法院備查。復依管理準則第 14 及 15 條規定，主管機關對所管各特種基金之營運績效、財務狀況，應切實督導考核，並得訂定督導考核相關規定。各特種基金收支之執行成效，得由審計部、財政部或中央主計機關依法隨時實地調查。

另前述所有補辦預算案件，均須配合年度預算作業納入預算送立法院，執行情形須列入年度決算，依決算法第 26 及 28 條規定，經審計部審定後送立法院審議，故立法院、監察院均可充分審議及監督。

行政院為使各特種基金預算能有效執行，訂定附屬單位預算執行要點，規範各基金分期實施計畫及收支估

計、預算控制、執行及考核等。其中針對以國庫撥款為主（指公庫撥款收入占基金來源達 50%）之特別收入基金（政事型基金），考量其財源主要仰賴國庫撥款，且多辦理無對價收入之業務，故訂定類似普通基金（例如總預算內各政事及計畫間不得互相流用）較為嚴格之預算執行規定；包括舉借長期債務不得超出預算數、一般行政管理計畫支出不得超出年度預算，其餘業務計畫確因業務需要，致增加經費者，應優先檢討停辦或緩辦不具效益、不具急迫性項目，以於原計畫預算總額內調整容納為原則，如無法調整容納，應籌妥適足財源，專案報由行政院核定等。截至目前為止，尚無財政堪憂情形。

由上述規定可知，附屬單位預算之執行及考核，已有明確規定，且針對以國庫撥款為主要財源之特別收入基金亦有嚴謹規範，使其預算執行能配合施政需要，

並賦予課責其財務責任之依據。

三、特種基金之裁撤

財政紀律法第 8 條第 4 項規定，中央政府非營業基金因情勢變更，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。上開規定適用於所有已設立之非營業基金，並非僅限於財政紀律法施行後之非營業基金。

行政院依上開規定訂定之裁撤機制辦法包括：

- (一) 作業基金之淨值為負數者，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。特別收入基金、資本計畫基金之基金餘額為負數，或不含短期債務之可用資金不足者，應加強財務控管；如無新增適足財源，其支出不得超出年度預算總額，並由主管機關提出改善計畫，進行專案輔

導改善。

- (二) 中央政府非營業基金因情勢變更，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，主管機關應報請行政院核准後辦理裁撤事宜。必要時，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤事宜。

上開規定包括非營業基金之財務預警機制，主計總處已依上開規定採取下列措施：

- (一) 行政院公營事業民營化基金：主計總處於國家發展委員會 107 年 7 月 3 日召開研商「非營業基金退場檢討」相關事宜會議中建議該基金檢討退場，並獲致結論通過，該基金之管理機關財政部將裁撤計畫函報行政院，行政院 110 年 5 月 14 日同意該基金於 113 年 1 月 1 日裁撤。
- (二) 農業發展基金：主計總

處分別於 109 年 4 月 7 日及 110 年 3 月 29 日函請行政院農業委員會依裁撤機制辦法規定，提出改善計畫，進行專案輔導改善。

肆、特種基金存在之必要性

政府設立特種基金係為施政需要，不宜逕以基金數量及規模多寡論定優劣，而應視其管理機制是否完善。如前所述，目前中央政府對特種基金已有妥善管理，茲就其存在之必要性說明如下：

一、營業基金

營業基金主要業務範圍係供應電力、油氣及用水，完善交通運輸與促進金融穩定等；111 年度預算基金數量 22 個單位，支出規模達 2.34 兆元，並編列固定資產投資計畫 2,901 億元，肩負滿足民生需求、促進經濟發展等重大任務，須配合瞬息萬變之市場經營實況與需求，隨時調整其經營策略及產銷規模，以避免各類能源供

論述》預算·決算



應或金融服務中斷，影響民衆生活基本需求或錯失投資良機，有設立並賦予其經營彈性之必要。另營業基金係由中央政府（普通基金）編列預算投資成立，其營運應本企業化經營原則，以追求最佳盈餘爲目標，當事業年度有盈餘時，除填補歷年虧損、依相關規定提列公積，原則上均應悉數繳庫；此外，營業基金亦須依法繳納各項稅捐，101 至 111 年度繳庫及繳納各項稅捐等財政貢獻平均每年達 3,473 億元（圖 6）。

二、非營業基金

中央政府非營業基金 111 年度預算基金數量 225 個單位，支出規模 3.04 兆元，並編列固定資產投資計畫 1,212 億元，肩負推動政府重大政策等重要任務。其中作業基金支出規模 1.95 兆元，辦理業務包括社會保險、教育、醫療、公共設施服務、產銷、投融資及開發業務等，重點說明如下：

（一）社會保險 1.46 兆元：辦理勞工保險、全民健康保險及國民年金保險等

重要社會保險。

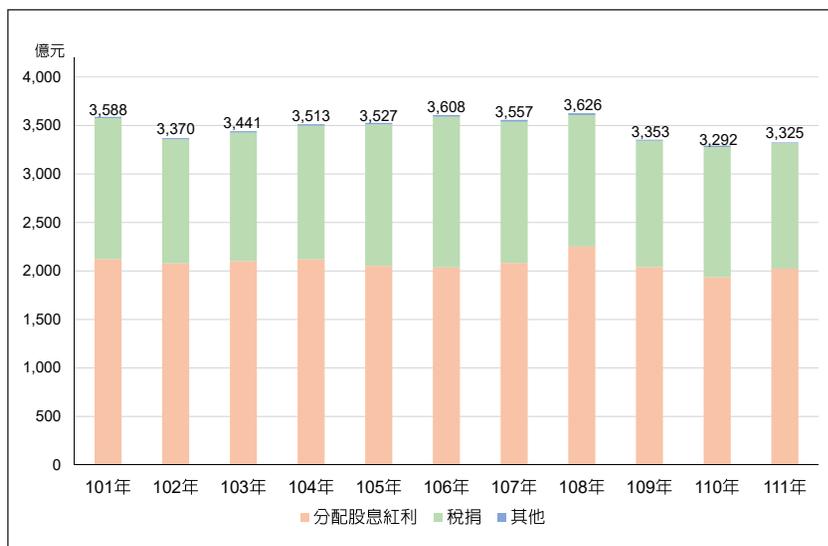
（二）教育 1,730 億元：國立大學、高中職辦理促進國家重點領域產學合作及人才培育之創新，提升研究發展成果效益，培育高階科學技術及各項產業人才等。

（三）醫療 1,657 億元：國立臺灣大學、成功大學及陽明交通大學附設醫院，以及榮民總醫院、衛生福利部所屬醫院，辦理國民健康醫療照護等。

（四）公共設施服務 769 億元：交通作業基金辦理交通建設、國道及機場旅客服務；科學園區管理局作業基金、農田水利事業作業基金辦理科學園區場站及農田水利服務等。

（五）產銷、投融資及開發等 749 億元：國軍生產及服務作業基金辦理國軍所需物資生產；行政院國家發展基金辦理扶植國內產業各項投資及貸

圖 6 營業基金近年對政府之財政貢獻



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。

款業務；營建建設基金辦理新市鎮開發等。

特別收入基金支出規模3,091億元，辦理業務包括社會福利、經濟發展、教育科學、金融監理及環境保護等，重點說明如下：

- （一）社會福利 1,196 億元：衛生福利特別收入基金辦理長照服務、疫苗接種、菸害防制及衛生保健、老人之家；就業安定基金辦理促進國民就業等。
- （二）經濟發展 783 億元：農業特別收入基金辦理糧食收購與供銷；經濟特別收入基金辦理貿易推廣、能源研究發展、石油開發及技術研究；航港建設基金辦理港灣相關建設等。
- （三）教育科學 577 億元：行政院國家科學技術發展基金推動整體科技發展；運動發展基金培訓體育運動人才及運動訓練環境改善等。
- （四）金融監理及環境保護等

535 億元：金融監督管理基金支應金融業退場處理；環境保護基金辦理空氣污染防治、土壤及水污染整治等。

另債務基金辦理籌措償還政府債務本息 7,605 億元；資本計畫基金辦理國軍營舍及設施改建 187 億元。

由上述可知，特種基金所辦業務十分廣泛，與人民生活息息相關，設立有其必要性，主計總處將持續檢討、健全其管理機制，使政府有限資源能有效運用於國計民生。

伍、結語

中央政府特種基金肩負多項重大政策推動任務，在面臨國內、外政經環境迅速變化下，須隨時因應並順應各項民意、推動業務；例如，為因應本次嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情，台灣電力公司及台灣自來水公司提供受疫情衝擊企業水、電費減免，各國營銀行推動各項紓困貸款措施，疫苗基金增加採購疫苗

支出，就業安定基金提供多項勞工生活補貼，以及觀光發展基金增加旅行社業者紓困振興支出等。各特種基金在推動業務的同時，應落實各項管理機制，以符合財政紀律，使基金有限資源發揮最大作用，國家方能長治久安。❖