

變革特種基金預算制度 提升自籌財源能力

為提升基金運用績效，協助政府各項施政推動，行政院主計總處基金預算處近年來不斷檢討特種基金預算制度。本文將分享該處精進特種基金預算管理制度情形，供各地方政府參考。

陳雅惠（行政院主計總處基金預算處專門委員）

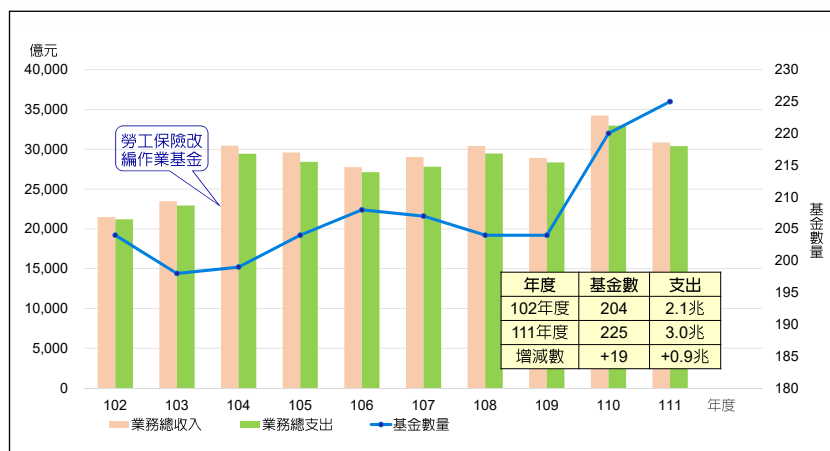
壹、前言

國營事業及非營業特種基金 111 年度預算支出規模達 5.4 兆元，較中央政府總預算 2.3 兆元超出 1.3 倍，支出規模龐大，尤其非營業特種基金近 10 年來支出規模劇增，基金數量只增不減（圖 1），又多係依法設立，且部分特別收入基金財源 9 成以上仰賴政府補助。鑑於預算制度良窳影響政府財政，並攸關政府施政達成效果，為因應上開特種基金業務成長，行政院主計總處基金預

算處（以下簡稱本處）近年不斷檢討各項預算及執行相關規制，本文將介紹本處如何精進

特種基金預算管理制度及具體成效，提升基金運用效益，並供各地方政府參考。

圖 1 近 10 年中央政府非營業特種基金收支規模及數量



註：110 年度以前為決算數；111 年度為預算數。
資料來源：行政院主計總處。

貳、現況與問題

本處通盤檢討特種基金預算制度與執行情形，不論制度面或執行面均有再強化空間，謹臚列重要問題如下：

一、特種基金預算及管理目標須有更明確定位

中央政府特種基金管理準則係中央政府特種基金設立、保管、運用及考核之準據，自 88 年間修正迄今，已多年未修正，茲因非營業特種基金預算編製及執行，已採差異化管理，並區分為作業基金、特別收入基金、債務基金及資本計畫基金 4 類別，又國營事業因應淨零排放及永續發展等國際趨勢，難以追求最高盈餘為經營目標，亟須重新定位特種基金預算及管理制度。

二、罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入（以下簡稱罰金及罰鍰）作為基金特定財源，影響政府財政調度能力

依財政收支劃分法第 23

條規定「依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫」，為籌措非營業特種基金財源，近年來迭有行政機關或立法機關於訂定或修正法律及自治條例時，將罰金及罰鍰等收入納為非營業特種基金財源，或偶有外界質疑行政機關濫用裁罰公權力，增加基金收入情形。由於罰金及罰鍰等收入係政府執行公權力所收取，每年可收取金額須視是否發生違規行為而定，非屬長期穩定財源。又部分機關將罰金及罰鍰作為基金財源，亦影響政府統籌財政調度能力。

三、基金列支員工慰勞費用科目不一致

中央政府特種基金公共關係費係基金為應業務需要或加強公共關係，支用宴客招待、婚喪賀儀、餽贈等費用，其對象以能增進公共關係之外部團體、個人為主。實務上，特種基金有支應員工婚喪喜慶之禮金、禮品、餐敘情形，部分基

金以公共關係費列支，部分基金以職工福利金支應，存有下列支科目不一致情形。

四、非營業特種基金資金運用受限，影響投資效益

非營業特種基金資金運用除相關法律另有規定外，其餘基金係依 89 年院函與收支保管及運用辦法規定，只能投資購買政府公債、國庫券或其他短期票券。以作業基金為例，除勞工保險及國民保險年金之資金依各該保險條例規定運用外，其餘基金仍以存放銀行為主，僅部分基金購置政府公債，截至 110 年底計有現金及銀行存款達 7,800 億餘元，由於存放銀行利率低（臺灣銀行活期存款利率僅 0.04%，一年以上定期存款 0.14%），基金資金運用報酬率不佳。

參、變革作為

本處針對前開重要問題蒐整資料，並分析比較國際做法後，研議變革作為如下：

專題

一、精進特種基金預算及管理制度

為加強中央政府特種基金管理，以利特種基金業務推動。本處重新檢視基金運作現況及問題、相關法規修正情況，調整特種基金預算制度，包含研修中央政府特種基金管理準則、中央及地方政府預算籌編原則及附屬單位預算執行要點等規定，其重點如下：

(一) 基金差異化管理：以基金類別為主軸，修正各類基金經營目標、特種基金盈（賸）餘分配及虧損（短絀）填補之原則及適用對象，以及修正主管機關督導考核內

容等規定。如配合國營事業推動永續發展，將經營目標由追求「最高」改為「最佳」盈餘目標；債務基金、特別收入基金及資本計畫基金明定應在法律或政府指定之財源範圍內辦理（圖 2）。另增訂信託基金主管機關應督促管理機關盡善良管理人之義務及責任，為基金謀取效益。

(二) 健全基金設立：要求各機關申請基金設立時，應列明業務範圍及財源規劃，且循預算程序設立。另針對非營業特種基金設立，落實財政

紀律法規定，應有政府既有收入及國庫撥補以外新增適足財源，始得設立，且成立後非營業特種基金應具備長期穩定財源，其業務範圍應與公務預算明確劃分。

(三) 完善基金合併及裁撤程序：增訂特種基金合併及裁撤程序，以及信託基金裁撤後餘存權益依其所定條件辦理，且要求特種基金因業務調整主管機關有變更者，應檢討基金合併或裁撤之必要性。

(四) 強化政事基金管理：增列中央政府特別收入基金其財源以國庫撥款為主者，基金用途之執行，以不超出預算為原則、舉借長期債務不得超出預算，以及已編列預算之業務計畫，執行如須超出預算，應報行政院核定，以及舉借短期債務超出預算，應專案報行政院核定。

圖 2 特種基金經營目標修正對照表

修正前			修正後			
營業基金	其他基金	信託基金	營業基金	作業基金	債務、特別收入及資本計畫基金	信託基金
追求最高盈餘	1.達成設置目的 2.追求最高效益	依所定條件管理或處分	追求最佳盈餘	1.財務自給自足 2.達成最佳效益	在法律或指定財源內辦理	1.依所定條件管理或處分 2.盡善良管理人之義務及責任

資料來源：作者自行整理。

二、限定罰金及罰鍰納入特種基金之條件

本處參考專家學者研究、國外類此收入歸屬等資料，從法理面及實務面，釐清罰金及罰鍰法理觀點，歸納該等收入處理原則如下：

- (一) 罰金及罰鍰裁處行為侵害多屬國家或社會利益，當被害人眾多或難以辨識時，其收入應納入公庫，統籌用於社會大眾，較具合理性。
- (二) 財政收支劃分法第 23 條雖未強制罰金及罰鍰等收入應分別歸入各級政府公庫，但該等收入納入非營業特種基金應為少數例外，亦即裁罰之犯罪或違規行為影響可明確辨認之特定被害人，始得將各該收入納入基金，專款專用於補償該被害人所受損失。
- (三) 依財政紀律法第 8 條規定，新設非營業特種基金應具備新增適足之財源，始得設立。因罰金

及罰鍰等收入並非穩定適足財源，不宜作為新設基金主要財源。

三、訂定中央政府特種基金「員工慰勞費」科目及限額

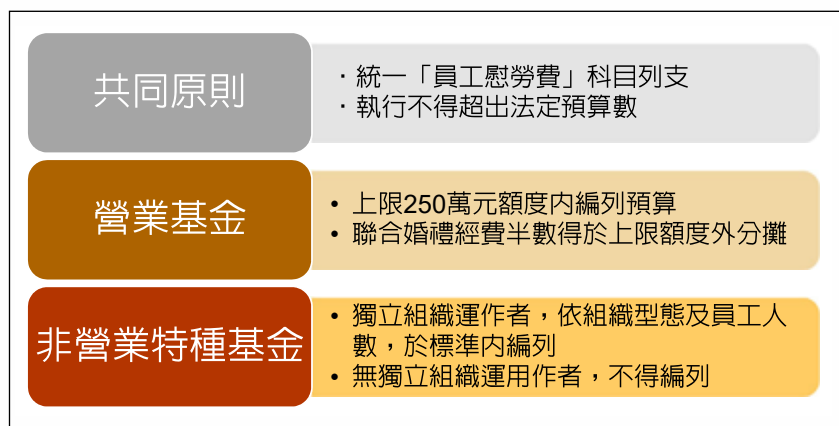
為解決基金支用情形不一，本處考量營業基金已依規定提撥職工福利金、非營業特種基金之員工人數差距甚大或部分非營業特種基金之主持人已於單位預算編列特別費等情形，審酌列支員工慰勞費宜有一定限制，爰研析各基金實際支用情形，檢討明定專項預算科目「員工慰勞費」，及按基金類別、組織類型及員工人數，

訂定支用限額標準（圖 3），經邀集各基金及主管機關獲致共識後，自 111 年度預算開始辦理。另為避免「員工慰勞費」支用浮濫，亦修正附屬單位預算執行要點，增訂該科目列支不得超出法定預算數，以加強控管。

四、鬆綁投資限制

依 89 年行政院函示與收支保管及運用辦法規定，非營業特種基金僅能投資購買政府公債、國庫券或其他短期票券。為提升非營運特種基金運用效益，有助於增加其投資收益，以減輕國庫依賴，爰停止適用上開 89 年院函，鬆綁投資限

圖 3 中央政府特種基金員工慰勞費用處理原則



資料來源：作者自行整理。

專題

制，並透過修正基金收支保管及運用辦法，由基金在兼顧收益性及安全性前提下，增列投資項目。

肆、具體成效

透過上開變革，針對強化特種基金預算管理，並就執行面採行積極作為，雙管齊下後，獲致具體成效如下：

一、提升基金自籌財源及資金運用效益

透過規範作業基金應本財務自給自足原則，設法提升業務績效等，111 年度預算作業基金自籌收入 1 兆 8,401 億元，較 110 年度預算增加 744 億元，成長 4.21%，且自籌收入比率低於 50% 者計有 52 單位，較 110 年度預算減少 2 單位，作業基金自籌收入已有改善。另透過修正基金收支保管及運用辦法，建議基金考慮增列投資項目，以及蒐集以往年度資金運用情形，配合 111 年度預算審議提出具體資金運用改進意見，提升運用效益，減少對國庫依賴。

二、強化基金差異化管理

以往預算管理規制，未就屬政府代管性質之信託基金單獨規範、作業基金多比照營業基金規定辦理、或財源以國庫撥款之特別收入基金執行彈性與其他政事基金相同等。由於基金屬性不同，管理重點應不相同，才能妥適提升基金運用效益，爰透過重新研修預算相關規制，包括增訂信託基金管理重點及主管機關監督事項，提高財源以國庫撥款之特別收入基金預算執行管控強度等，期以差異化管理，提升特種基金運作效益。

三、首度限定罰金及罰鍰納入基金之條件，維持基金穩定財源

由於罰金及罰鍰具公共財性質，且所侵受害者多屬國家社會利益，應納入公庫「統收統支」，補償社會秩序危害所生損失較為妥適。惟以往機關多依財政收支劃分法第 23 條規定，修法將該等收入納入基金運用，透過法理面及業務面分析後，

界定罰金及罰鍰得納入特種基金條件，可作為各機關研修法規時，將財源納入特種基金，或將該等財源回歸公務預算之準據，以維持基金穩定財源。

四、統一律定標準及專項科目，解決員工慰勞費長期列支科目不一問題

以往員工慰勞費支用無相關規範，經全面盤點各基金執行情形，訂定統一標準及專項列支科目後，各基金可一致遵循，且地方政府可參照本次變革，自行訂定所管基金員工慰勞費限額。

伍、結語

東晉葛洪在《抱朴子·外篇·廣譬》，提到「常制不可以待變化，一途不可以應無方」，這句話正說明一層不變的制度是無法應對千變萬化的社會，一條道路是無法通達多個目的地。因此本處未來將配合國內外政治經濟及環境社會變遷，與時俱進變革我國特種基金預算規制，朝基金財務永續健全方向努力。❖