

精進基金預算管理 奠定財務永續

政府運用特種基金推動各項重要政務日益繁多，強化特種基金預算管理，以確保基金永續運作日益重要，本文介紹行政院主計總處近年來推動特種基金管理之各項作為及未來精進方向，供各界參考。

戴群芳（行政院主計總處基金預算處專門委員）

壹、前言

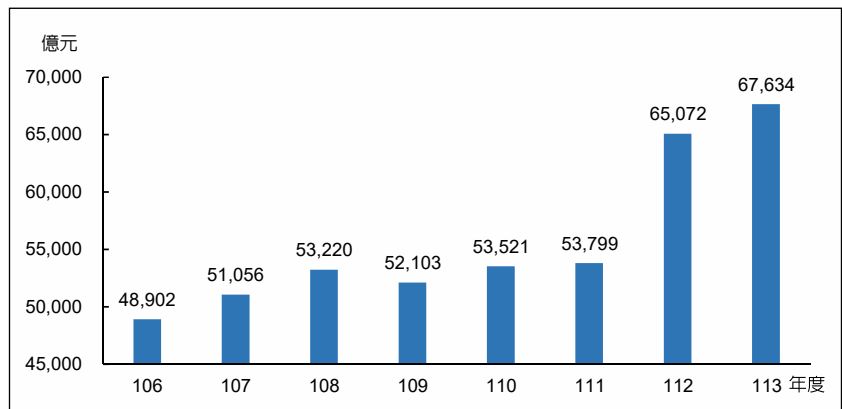
近年來隨著政府施政、社會經濟及科技發展等需要，中央政府特種基金協助推動各項重要政務預算規模逐年成長，113 年度預算案總支出 6 兆 7,634 億元，較 106 年度預算 4 兆 8,902 億元，增加 1 兆 8,732 億元或 38%（附圖），爰其管理及運作愈顯重要。行政院主計總處（以下簡稱主計總處）順應環境與時俱進檢討特種基金預算管理規制供主管機關及基金依

循。本文簡要臚列近年來推動各項作為，並接軌國際提出未來精進方向，供各界參考。

貳、近年來作為及成效

特種基金常因外在環境重

附圖 106 至 113 年度中央政府特種基金總支出規模



說明：106 至 112 年度為法定預算，113 年度為預算案。
資料來源：行政院主計總處。

大變遷或業務實際需要，須及時採取因應措施，主計總處適時精進相關規制以兼顧營運及業務需要，同時維持各基金財務穩健永續運作，茲就各項重點工作說明如下：

一、整合預算編製及執行規定，強化資訊一致性及比較性

中央及地方附屬單位預算共同項目編列基準原由主計總處分別訂定 2 套規範；預算科目及書表格式則中央、直轄市及縣市各 1 套，考量編列基準及書表架構差異不大，主計總處自 108 年度預算起整合中央、直轄市及縣（市）附屬單位預算共同項目編列作業規範、預算科目及書表格式，使中央及地方預算編製趨於一致，以利全國資料綜計與比較，並鼓勵地方政府運用主計總處開發之特種基金歲計會計資訊系統（SBA），節省自行開發經費，現行有 20 個地方政府（表 1），超過 9 成運用上開系統，達資源共享之效。至中央、直轄市及縣（市）附屬單

位預算執行要點，因部分規範內容雷同，於 107 年度整合為一，俾全國特種基金預算執行一致遵循，同時考量部分支出項目有必要因地制宜，爰授權地方政府另訂規定。

二、完備特種基金設立及存續制度，落實財政紀律

基金設立及存續原依行政院訂頒之「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」辦理，嗣財政紀律法於 108 年 4 月 10 日公布施行，將特種基金設立及裁撤納入規範，主計總處旋即訂定「因應財政紀律法設立非營業特種基金之執行原則」，完整規範該法施行前

後，其他法律或自治條例明定設立新基金之執行依據，以及政府既有收入與國庫撥補以外新增適足之定義範圍等，供各級政府遵循。主計總處亦於部會或地方政府提出新設基金時，主張應依財政紀律法規定辦理，如臺北市淨零排放管理自治條例規定「應」設立氣候轉型基金，惟未具備市庫撥補以外新增適足且長期穩定財源，即建議修正為「得」設立，俾於基金設立前，確實評估能否籌措足夠財源以應基金用途之需。

又財政紀律法授權行政院訂定基金裁撤機制，主計總處於 108 年訂定「中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法」，

表 1 地方政府導入 SBA 系統情形

年度	導入數	地方政府
107	7	桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、嘉義市、連江縣
108	5	屏東縣、嘉義縣、金門縣、南投縣、新竹縣
109	5	宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、澎湖縣、臺東縣
110	3	花蓮縣、彰化縣、新北市

資料來源：作者自行整理。

專題

明確規範基金裁撤要件、程序及做法，供各機關遵循。經持續協助主管機關檢討基金存續，107 至 113 年度中央政府非營業特種基金裁撤或整併計減少 12 單位（表 2），已有初步成效。

三、精進預算編審制度，核實編列預算

為使預算更切合政務需要，於籌編階段導入證據基礎

決策精神，要求各基金提供執行率以外的證據，如重大支出成本效益分析、績效指標達成情形、國內外同業經營實績、未來市場預估等量化數據，促使各基金核實編列預算；因部分補助計畫未通知地方政府納編預算，影響地方政府預算作業且無法互為鏈結及透過預算面了解計畫全貌，爰規範各基金對地方補助款除屬未核定的睦鄰經費外，均應通知

地方政府納編預算，以發揮預算監督功能並大幅減輕地方政府辦理先行墊付及追加預算的工作負擔。

特種基金編列公共關係費係為加強對外公共關係使用，為因應實務上有支應員工婚喪喜慶需求，新設「員工慰勞費」專項科目，按基金類別、組織類型、員工人數明定編列限額，俾在適當額度內控管支用，並符實際需要；配合預算

表 2 107 至 113 年度中央政府非營業特種基金裁撤及整併情形

預算年度	附屬單位預算		附屬單位預算之分預算	
	減少	說明	減少	說明
107	-2	整併－新竹教育大學併入清華大學、地方產業發展基金併入中小企業發展基金		
108	-1	裁撤－國有財產開發基金	-1	裁撤－傳統藝術發展作業基金
	-2	整併－高雄第一科技大學、高雄應用科技大學及高雄海洋科技大學整併為高雄科技大學		
109	-1	裁撤－地方建設基金		
110			-2	整併－新竹、竹東、新竹生醫園區等 3 分院整併為臺大附設醫院新竹臺大分院
111	-1	整併－陽明大學及交通大學整併為陽明交通大學		
112				
113	-1	裁撤－行政院公營事業民營化基金	-1	裁撤－榮民森林保育事業管理處

資料來源：行政院主計總處。

法 62 條之 1 修正及立法院決議，增設「媒體政策及業務宣導費」專項科目及彙計表，規範揭露範圍、方式及內容，俾利各基金遵循及預算資訊公開透明。

另部分特別收入基金業務計畫連年超支併決算，為避免過度運用預算法賦予併決算之執行彈性，主計總處爰修正附屬單位預算執行要點，針對財源以國庫撥款為主之政事基金強化控管，一旦涉及增加國庫負擔，均應專案報由行政院核定；同時要求併決算案件較多的特別收入基金應提出具體改善措施，本著量入為出原則於可用資金範圍內覈實編列年度預算。另將特別收入基金併決算情形與各一級主計機構年度業務績效考評結合，併決算較上年度改善者納作加分項目，藉由強化績效考核機制，減少超支併決算案件。

四、接軌當前會計準則，提升財務報導品質

為與當前會計準則接軌，妥適衡量基金經營績效，主計

總處將國營事業預算自 102 年度起全面導入國際財務報導準則（IFRSs），中央政府作業基金自 107 年度起採用企業會計準則（EAS）。地方政府營業及作業基金則自 108 年度預算起導入 EAS 預算科目（酌增地方政府適用科目）及預算書表，全面提升財務報導品質。

國營事業首次採用 IFRSs 產生之保留盈餘淨增加數，多數為未實現評價利益，主計總處考量其非實質營運所得或現金流入，如逕填補累積虧損，恐導致外界對事業實際營運狀況誤解，爰將其轉入未指撥盈餘之「首次採用國際財務報導準則調整數」。嗣考量該科目已沿用 10 年，為簡化公開發行國營事業帳務處理及編製營業基金綜計表需要（非公開發行國營事業財務報表須與公開發行國營事業一致），爰於 111 年度檢討刪除，俾與金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）規定公開發行公司財務報表表達一致。

主計總處對於附屬單位預算及綜計表內容亦不斷檢討精

進，考量國營事業計畫總綱之各事業分類與綜計表之行業別分類不一致，而綜計表各事業行業別歸類與民間企業相同，均採用「行業統計分類」之分類方式，爰將國營事業計畫總綱與綜計表之行業別一致歸類及刪除未能呈現綜計效果之表件。同時將作業基金按辦理業務分為 7 大項業務別，以一基金一業務別原則，按主要業務進行分類，並增編依業務別列示之收支餘細綜計表、餘細撥補綜計表及現金流量綜計表，以呈現政府資源配置情形，提升財務報導可讀性。

五、建立特種基金財務預警機制，強化財務韌性

特種基金業務多元，為及早因應可能的財務風險，主計總處於 108 年度訂定「中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法」，規定作業基金淨值為負數或特別收入基金、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，應加強財務控管並由主管機關提出財務改善計畫；於 109 年

專題

度推動「中央政府非營業特種基金財務及裁撤預警實施計畫」，運用現有 SBA 系統及月報等資訊，以部分財務欠佳非營業基金為試行對象，依主計總處所訂共同及個別基金預警指標進行預警，當達指標警戒值，即通知主管機關督促基金提出財務改善。嗣於 112 年度附屬單位執行要點納入共通性財務預警指標供各類基金遵循，當基金達共通性指標警戒值，應訂定個別性預警指標，每月（現改為按季）填具改善追蹤表報主管機關，由主管機關督促改善並副知主計總處。

主計總處除建立特種基金財務預警機制外，並針對可能出現財務缺口之基金，隨時掌握其財務狀況及提出具體因應對策，如農業發展基金及農產品受進口損害救助基金須向農村再生基金調度資金或其他方式籌措財源始能勉強維持運作，已責成農業部提出具體財務改善計畫，以及年度進行中執行將超出預算數者，應籌妥財源經行政院核定後始得對外

公告辦理。針對台電及中油公司經營出現資金短缺及累積虧損，自 111 年 9 月起要求該 2 公司進行財務預警及規劃因應措施，台電公司並於 112 年度預算編列發行特別股 500 億元、進行投資性不動產重估增值，以及中央政府於 112 及 113 年度預算共挹注 3,027 億元（含總預算 2,500 億元、前瞻基礎建設計畫特別預算 27 億元與中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算 500 億元）以應資金調度。

另未來將產生給付大於收入之基金，如勞工保險局作業基金，主計總處運用迴歸統計方法推估以後年度保險收支差短，試算該基金餘額水位變化；亦針對全民健康保險（以下簡稱健保）基金研議補充保險費收繳機制，擴大保費收入可行性，以確保健保安全準備符合健保法規定，又針對國軍營舍及設施改建基金未來 4 年資金需求進行敏感性分析，以掌握該基金未來資金需求變化，並建議部分不適用營地暫

不撥入基金，未來視需求再滾動檢討。

綜上，主計總處對特種基金及時進行財務診斷、預警及提出具體建議，均可強化其財務韌性，確保基金永續運作。

參、未來精進方向

資源妥適配置及財政穩健為國家永續發展的基石，主計總處將持續妥適配置資源，強化特種基金財務韌性，以協助推動國家重要政策，未來將廣精進各項作為如下：

一、妥適分配資源，加速邁向永續

永續發展及淨零轉型為當前政府重大政策，預算為政府分配資源重要工具，主計總處將配合國家整體發展與施政方針，藉由預算編審程序引導各主管機關及基金將資源配置於環境保護、社會責任與公司治理等面向，加速邁向永續發展目標，優先投入淨零排放相關計畫並擇定減碳效益之評估指標，以衡量績效成果。又國

營事業責無旁貸擔任淨零排放領頭羊的角色，「淨零排放」項目應納入工作考成項目，由主管機關妥訂評估指標及目標值，讓各事業減碳目標與年度工作考成結合，貫徹政府淨零排放決心，達成 2050 淨零轉型目標。

另國際財務報導準則基金會項下之國際永續準則理事會已於 112 年 6 月正式發布 IFRS 永續揭露準則 S1 及 S2，金管會亦發布我國接軌 IFRS 永續揭露準則藍圖，自 115 年度起按上市櫃公司資本額分 3 階段，開始適用 IFRS 永續揭露準則。主計總處將持續關注金管會對上市櫃公司永續揭露之要求，作為研訂國營事業預算書表永續資訊揭露參考，俾提升財務報導品質。

二、分級風險管理，穩健基金財務

財政紀律法通過至今 5 年，各主管機關對新設基金應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足財源已有共識，惟立法部門屢有提出由政府既

有收入或由國庫撥補成立基金之法案，主管機關應與主計總處通力合作，妥為說明須符合財政紀律法且與現行公務或基金業務不重疊下始得設立，以維護政府財政紀律。

基金業務涉及民生需求、能源轉型及社會保險等利國福民政策，主計總處前已建立基金財務預警機制、列管可能出現財務缺口之基金，並就非營業特種基金按餘絀、現金、淨值增減趨勢、仰賴國庫撥補等參考指標，劃分高、中、低 3 個財務風險等級進行管理，未來仍將持續滾動檢討非營業特種基金風險參考指標及分級管理之妥適性，以聚焦管理高風險基金，穩健基金財務。另主計總處將加強與各主管機關合作，將財務預警實務遭遇問題或優良案例納入現行預警機制檢討或參考，促使財務預警機制更有效運作。

肆、結語

特種基金預算管理與財務永續已然為政府順利推動政務之重要關鍵，主計總處將持

續檢討及精進各項預算管理作為，以引導各主管機關及基金重視資源配置與永續發展，並落實財政紀律及風險管理，期盼各主管機關及基金一同努力，俾運用特種基金穩健推動各項重要政務，達成強韌經濟與國家永續發展的目標。❖