

## 政府附屬單位預算制度（下）

本文除探討附屬單位預算與特種基金間的關係外，並說明附屬單位預算的籌編過程及預算執行的彈性，此外，亦會簡要陳述附屬單位預算制度的實施現況與貢獻及未來展望，期使外界可以更加了解附屬單位預算制度的全貌。

吳文弘、張育珍、李佩華(行政院主計處第二局局長、科長、科長)

### 伍、附屬單位預算的執行與彈性

行政院主計處大約於每年一月即開始規劃整體附屬單位預算的籌編事宜，而各基金也於同時開始進行次一年度的預算編製作業，因此，從預算的擬編到預算的實際執行，中間約有一年的時間差距。附屬單位預算既然就是國營事業或其他特種基金的預算，因此實際執行時，常會面臨在預算編製當時，無法預期的經營環境或政策的變動，爲了因應各種市場因素的變動或緊急重大政策的影響，導致可能需要大幅增加支出，例如，中油公司常因國際油價的波動，造成營業成本的變動，就業安定基金爲了改善國內失業情況，推行各種輔導民眾就業方案，中央銀行爲了穩定匯率進行的各種外匯操作等，所以，在附屬單位預算的執行上，就必須要有十足的彈性來因應。

預算法在賦予附屬單位預算執行彈性的規定，主要係在預算法第八十七條、第八十八條及第八十九條規範。說明如下：

- (一) 第八十七條規定，各編製營業基金預算之機關，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。
- (二) 第八十八條規定，附屬單位預算之執行，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，並得不受第二十五條至第二十七條的限制，但有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借及償還，仍應補辦預算。
- (三) 第八十九條則是規定除營業基金以外的其他特種基金，其預算之執行，除信託基金以外，凡爲餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。亦即其他特種基金，在執行其附屬單位預算時，配合業務增減需要隨同調整之收支，也可以併入決算辦理。

此外，爲了讓各特種基金更能因應各種業務上或政策上的緊急需要，落實企業化經營的理念，行政院訂定的「中央政府附屬單位預算執行要點」，在部分特定事項或一定金額範圍內，授權各基金管理機構或主管機關可以依權責自行核定辦理，以簡化行政作業流程，爭取時效。

因爲附屬單位預算的執行，具有相當大的彈性，各基金原則上應依照法定預算所列的經營或營運計畫執行，只是特種基金在預算執行過程中，對市場、經營環境及政策變動的敏感性遠

大於普通基金，例如國際油價的變動，將使中油公司的購油成本隨之變動，連帶將影響國內油品市場的價格，因此，才會在預算法中，透過立法授權，賦予其預算執行的彈性，且必須符合事業的經營方針或基金的設置目的，其核准的過程，均經相關權責單位的嚴格審核，執行成果也都據以編造各種財務報告，並編入決算，送審計部依審計法規定審定後，提出審核報告於立法院。所以特種基金的存在，雖有其特定的政策目的，但在預算執行、控制監督方面，有一套嚴謹的程序在運作。

## 陸、附屬單位預算制度的實施與改革

民國二十六年預算法修正後，國營事業預算已編列附屬單位預算，並秉持企業化方向經營，而隨著國營事業的發展，帶動國內相關產業的進步與發展，而民營企業經營的彈性與活力，使得國營事業的獨佔優勢日漸消退。因此，為了使國營事業的經營能更具彈性，並使事業經營者的經營理念得以發揮，以落實其經營責任，行政院除了在預算審查時改以審議各事業的經營目標為主，以及在附屬單位預算執行要點中儘量將原應由主管機關或行政院核准的事項，授權予事業經營者核定外，也適時引進有關預算、成本管理、績效管理、投資分析等在企業管理方面的各種管理技術，來改進並加強附屬單位預算制度的架構，例如，為了提高事業內各部門的經營效率，推動責任中心制度；為了貫徹預算法及決算法中有關成本應分析變動與固定的規定，加強成本控制，健全績效衡量，在民國六十七年間訂定了「成本性質劃分及彈性預算實施準則」，將彈性預算制度與成本控制、分析技術融入了附屬單位預算制度中；在民國七十五年間，因為「零基預算」在政府預算制度的研究上蔚為風潮，為了改進國營事業的預算作業，於是訂定了「國營事業本零基預算原則改進預算作業實施要點」，將零基預算的精神導入了國營事業預算制度中；為了加強國營事業各種固定資產投資計畫的評估，民國八十年間訂定了「國營事業固定資產投資計畫評估要點」，採現值報酬率法及淨現值法，輔以收回年限法來作投資計畫的成本效益分析，同時應作風險與不定性分析，使國營事業在編製預算時，能對所擬進行的投資計畫效益及風險妥作分析、評估，以減少決策錯誤的機率；為了使國營事業有明確的經營理念及目標，在民國八十二年間訂定「國營事業長期計畫與年度預算配合實施要點」，使國營事業的經營計畫與預算得以相互配合，並將計畫評核的各項技術納入預算制度中。

至於其他非營業特種基金，在六十一年度初將非營業循環基金納入附屬單位預算制度實施範圍時，僅有 12 個基金，其預算制度係比照國營事業處理。其後，隨著政經情勢的發展及配合政策需要，基金數量迭有消長，民國七十一年，為了加強對特種基金的管理，訂定了「中央政府特種基金管理準則」作為政府設置、管理及裁撤特種基金的依據，其後行政院除了定期檢討非營業特種基金的設置外，並將原存在於各機關的作業組織或週轉金等，次第改成特種基金。八十七年度，行政院為使總預算單純化，且為使原編製單位預算的特種基金，在預算執行上能更具彈性，爰將全部單位預算特種基金逐步改為編製附屬單位預算，同時亦本同一主管機

關、辦理相同政事，以設置一個基金為原則，進行大規模基金檢討簡併，期藉由基金的整併工作，讓主管機關得以統籌管控所屬基金的資源，使不同基金間的資金得以相互流動，至八十八年度時，中央政府已完成大部分非營業特種基金的整併作業，但在八十八年下半年及八十九年度時，因為精省作業及各國立大專院校依據「國立大學校院校務基金設置條例」設置校務基金，使得基金的數量大增，終至今日的規模。

此外，非營業特種基金編製附屬單位預算，向參照國營事業預算辦理。民國八十七年預算法修正後，將特種基金重新分類，當時行政院主計處即著手研究按基金類別設計不同的預算表達方式的可行性，在籌編九十二年度預算時，行政院依據主計處的研究成果，有鑑於非營業特種基金可分別歸屬為政事基金及業權基金，加以二者財務報表衡量焦點不同，均採用同一種方式編列預算，有財務報告無法反應各基金真實運作狀況的缺失，因此，行政院爰再將非營業特種基金依預算法第四條所定的基金定義，重新檢討分類，並予以分割及整併，同時按政事基金與業權基金的財務衡量焦點，分別以不同方式表達其預算內容，使非營業特種基金的預算內容足以適切顯示其設置目的及基金運用計畫，期使立法機關及民眾更能了解非營業特種基金。

附屬單位預算制度經過以上的改革，在制度運作上已益臻圓熟，九十二年度編製附屬單位預算者，34 個國營事業、77 個作業基金、18 個特別收入基金、債務基金及資本計畫基金各 1 個，合共 131 個，編製附屬單位預算之分預算者，營業基金有 5 個，作業基金有 66 個，特別收入基金有 20 個，合共 91 個。其中，非營業特種基金數量，在九十二年度時共有 183 個，乍看之下，似乎十分驚人，但如果分析其組成份子，大專院校校務基金共有 52 個，醫院共有 38 個，學校及醫院已占了將近一半，依法律或協定或施行細則設置者則有 68 個，其餘的 25 個才是政府部門為了配合施政及財務管理需要所設置的。總括來說，目前非營業特種基金的數量，如果扣除了學校、醫院及依法設置等因素後，設置數量應該尚屬合理。

## 柒、附屬單位預算的貢獻

由於附屬單位預算在執行上具有相當大的彈性，因此，各個特種基金對國家的貢獻，除了每年有鉅額的盈（賸）餘繳庫，增加政府施政所需的財源外，在提升整體經濟社會發展方面，亦有不小的貢獻。以下將分成國營事業及非營業特種基金（不含信託基金）兩部分來說明：

### 一、國營事業：

在經濟學理上，將具有獨占性的產業直接由政府經營，是管理獨占事業的一種手段及方式，因此，為了兼顧經濟效益及社會福利，各國仍有少數產業是直接由政府經營的情況。以往我國將「節制私人資本，發達國家資本」的理念明訂於憲法條文中，並提出具獨占性質公共事業應採國營的主張，即是此一政治理念的延伸。茲將我國國營事業自建制以來的貢獻，彙整如下：

（一）提供全民充裕的公共服務：根據憲法，我國將具有獨占性的電力、電信、郵務、自來水、

鐵路、油品能源等產業，收歸公營。這些公營事業提供了國內各種產業發展的基本能量，也提供了民眾在日常的用電、用水、用油、通訊及交通運輸等各種低消費的服務，不僅使民眾在生活上享有諸多的便利，對於人民生活水準的提升，也有相當大的幫助。

(二) 支援扶植國內產業，創造就業：當國家處於經濟起飛階段，需要配合未來的規劃，扶植重點產業，以帶動國內整體經濟的發展，提高就業率。在國內資本及私人企業投資能力有限的情況下，成立國營事業，除可運用政府投入的資金，解決經濟起飛階段，市場資金不足投資的經濟發展瓶頸。例如，為發展國內鋼鐵工業，政府在民國五十七年，展開籌設大型鋼廠的計畫，在民國六十六年時將中國鋼鐵公司收為國有，解決該公司建廠資金募集的問題，而在其建廠及擴廠計畫逐步完成後，即展開多角化經營，投資並協助中下游衛星工廠，帶動了國內鋼鐵工業的發展。

(三) 增加國家財政收入：國營事業既然大部分多具有獨占性，且通常有政府的特許或保護，因此，獨占企業的規模經濟、多角化經營及創新研發的能力，常會帶來龐大的獨占利益，因此，政府以股東或所有者的身份，相對也可分配到相當豐厚的股息紅利及專責利益。

(四) 穩定金融秩序：政府為了穩定物價、匯率及利率等總體經濟，透過中央銀行擬定及執行貨幣政策，在早期金融機構均為國(公)營的情況下，的確營造了一個穩定的金融環境，進而使我國的貿易總值呈倍數成長，另外，各國公營金融機構配合政府經濟政策所辦理的政策性放款，提供低成本的資金供國內企業申貸，對我國企業的發展，也扮演了十分重要的角色。

(五) 因應社會變遷，穩定民生物價：我國社會在近代經歷了多次的變遷，在變動的過程中，社會動盪不安，私人企業紛紛棄守，政府為了穩定社會秩序，也因此接收了許多事業，例如，台灣糖業公司為光復後政府接受多民營製糖株式會社改組而成。此外，由於國營事業的經營項目多半與民生攸關，如放任民間經營，反而會造成物價的波動，因此，對於此類事業，多半將之收歸公營，例如鹽、鐵、酒等，在維持民生物資供應量及穩定價格方面，有莫大的貢獻。

## 二、非營業特種基金：

政府設立非營業特種基金，多半是配合施政需要或為了達到某一種政策目的，將特定財源，指定專款用於特定用途，其設置目的，主要為強化使用者付費原則，使國民負擔公平、合理劃分政府資源、加強財務管理監督、強化成本與效益分析，有利績效考核、建立高行政效率的政府，以及辦理攸關民生或須投入鉅額資金，而民間無力或無意原興辦之產業或業務等。

非營業特種基金既係配合法律規定、施政需要設置，隨著其負擔的政策任務的增加，對政

府施政的貢獻，也日形重要。茲將現有非營業特種基金的主要貢獻，彙述如下：

- (一) 辦理高等教育，推動科技研究發展：各國立大專院校校務基金培育大專以上高級人才；行政院國家科學技術發展基金每年投入百億元資金改善研究發展環境、培育延攬及獎助科技人才推動整體科技發展。
- (二) 提供醫療服務，辦理國民衛生保健：各國立大學附設醫院、衛生署署立醫院、榮民及國軍醫療系統除提供門診及住院醫療服務外，也從事醫學研究，以提高醫療水準；健康照護基金爲了提升國民健康水準，辦理國家防癌計畫等衛生保健計畫。
- (三) 協助產業升級，促進經濟發展：政府爲了建立國內良好的投資環境，促進國內外廠商投資，提振國內經濟景氣，除了科學工業園區管理局作業基金及工業區開發基金分別投資開發及管理工業區以外，行政院開發基金、中美經濟社會發展基金及中小企業發展基金等，配合政府各項振興經濟方案，提供各種專案性、緊急性及配合企業轉型調適性等貸款，協助業者解決投資資金募集問題。
- (四) 強化國家基礎建設：交通建設基金、水資源作業基金及離島建設基金等，在擴建及維護國道高速公路、機場等大眾運輸設施，及辦理觀光、農業及水資源建設等，對國家基礎建設的構成，有相當大的貢獻。
- (五) 加強農業發展，保障農民權益：農業特別收入基金辦理農村建設等貸款、各種農業補助及農業專案發展計畫，實施國產農產品先期產業結構調整措施，以減緩我國加入世界貿易組織後，對農業的衝擊。
- (六) 從事環境保護及生態保育：環境保護基金辦理固定及移動污染源管制、廢棄物回收處理及再生利用與土壤及地下水污染管制等，對國民生活環境的改善，生態的永續發展，有十分重要的貢獻。
- (七) 協助金融改革：行政院金融重建基金運用金融營業稅及存保保費撥入款，賠付金融機構負債超過承受資產之差額及處理承受資產之損失，以加速經營不善金融機構退出市場，改善金融環境，穩定金融秩序。
- (八) 促進國民就業：就業安定基金、原住民族綜合發展基金及國軍退除役官兵安置基金爲促進國民就業，實施技職訓練及轉介就業等，對降低失業率亦發揮相當大的功能。

## 捌、未來展望

特種基金附屬單位預算制度，隨著政治環境的變動、國際情勢的改變，以往進行許多的改革措施，近年來已逐漸發揮成效，但為期能更為精進，冀期進一步提升資源使用效率，實有再予加強之必要。以下將就國營事業及非營業特種基金未來預計進行的改革作業，作一簡單介紹：

### 一、國營事業：

(一) 強化預算制度：國營事業的預算制度是所有特種基金預算制度的基礎，歷經多次的檢討與改革，已經建立一套完備且週延的編審與作業程序。然而，隨著國際經濟情勢與市場環境的快速變化，為了使各國營事業能夠及時因應國際市場的競爭趨勢，在預算制度上，將朝更具彈性的方向規劃，同時，也將更落實企業化管理的理念，賦予事業經營更大的權責，未來國營事業的預算制度，政府將減少干預，朝更簡化及更具彈性方向推動。

(二) 積極推動民營化作業：配合政府推動民營化之時程，本處當配合編列與執行國營事業民營化預算，此外，由於國營事業民營化的推動，對部分不具有「營業」性質的國營事業，如中央銀行、中央健康保險局、勞工保險局等，是否仍將宜繼續編列營業基金附屬單位預算，亦是未來國營事業預算制度改革的重點研議項目之一。

### 二、非營業特種基金：

(一) 健全預算制度：非營業特種基金預算制度在九十二年度已作了大幅變革。其中，作業基金的預算編製方式向來比照國營事業辦理，制度的穩定性較大，但特別收入基金、資本計畫基金、債務基金是在八十七年預算法修正後，才有較明確的定義，因此，在預算制度的設計上，尚須視現行制度實施的成果，隨時檢討其得失，配合政府預算及會計理論的發展，適時充實、改進，使非營業特種基金附屬單位預算制度的整體架構得以更臻健全、完備。

(二) 基金數量之合理化：由於非營業特種基金數量如設置太多，易有以下的缺失：

- 1.將政府資源分散於各個特種基金，增加財務上的複雜性，致行政機關管理不易。
- 2.基金間之資源，不得任意移轉，故設置過多基金，易造成有結餘的基金無法將資源移轉到虧絀的基金，導致政府缺乏統一調度資源的彈性。

因此，政府為了完成某項特定政策任務，固可設置易於管理監督的非營業特種基金，但仍須隨時檢討得失，決定存廢，故在政府積極推動行政革新、組織改造的前提下，行政院於民國九十一年發布「中央政府非營業特種基金存續原則」，未來非營業特種基金將依據該存續原則廢續檢討，對辦理相同政事的基金，不論是否同一主管機關，均應檢討整併；對業務單純、規

模過小、無法達成基金設置目的、可由民間經營或交由地方政府辦理、長期營運績效及財務狀況欠佳無法改善或已不具自償能力的基金，則將研擬裁撤，使基金的規模與數量達到最適，並使基金的效能得以充分發揮。

## 玖、結語

特種基金附屬單位預算制度為我國特有的預算制度，特種基金的設置，有其嚴格的標準及特定的政策目標，其預算必須完全依據預算法所定的程序辦理，經過行政院嚴密的審核，送到立法院完成法定程序後，始可據以執行。特種基金預算的執行結果，須依法編造各種財務報告，並且須經審計部審定後，送立法院，而其執行上的彈性是在考量其特性後，依預算法規定辦理，且必須經過嚴謹的行政程序，取得核准後，始可辦理。

特種基金編製附屬單位預算，對國家各項施政計畫的達成與政策目標的實現，已具有相當大的貢獻，未來特種基金仍將在推動國家經濟、教育文化、科技、農業、醫療等重大政策計畫上，配合政策繼續努力，以增進全民福祉。

## 參考文獻

### 一、中文部分：

1. 李增榮，民 83，政府會計（第九版）。
2. 台灣勞工陣線，民 89，新國有政策，商周出版社
3. 施顏祥，民 86，民營化之路—公營事業民營化理論與實務探討，財團法人孫運璿學術基金會。
4. 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，民 89 年，經濟學（上冊）—理論與實際。
5. 財團法人主計月報社，民 91，中華民國主計史，財團法人主計月報社。
6. 張寶光，民 91，研究建立特種基金預算制度，行政院主計處委託研究計畫。
7. 黃登源，民 91，非營業基金之檢討，輔仁大學管理學院，行政院財政改革委員會委託研究計畫。
8. 行政院主計處預算作業改革委員會，民 79，美、日、德、韓預算財務法令選輯，行政院主計處。
9. 行政院主計處預算作業改革委員會，民 80，預算編審作業研究之八一基金分類，行政主計處。
10. 行政院主計處預算作業改革委員會，民 80，預算編審作業研究之四—我國政府預算基金分類之研究，行政主計處。
11. 石素梅，民 87，美國聯邦政府預算作業之研究，財團法人孫運璿學術基金會。
12. 吳文弘，民 91，從財政學觀點探討政府基金的分野，主計月刊，第 560 期，頁 23-37。
13. 吳文弘，民 86，從提昇國家競爭力看特種基金預算，主計月報，第 498 期，頁 33-39。
14. 吳文弘，民 88，提昇特種金整體經營管理績效之研究，主計月報，第 525 期，頁 17-24。
15. 行政院主計處，民 91，中華民國九十二年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業部分）。
16. 行政院主計處，民 91，中華民國九十二年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（非營業部分）。

二、英文部分：

1. [HTTP://WWW.WHITEHOUSE.GOV/OMB](http://www.whitehouse.gov/omb), 2002, Fiscal 2003 ANALYTICAL PERSPECTIVES, Budget of the United States Government.

三、日文部分：

1. 日本國財務省，2003，平成十五年預算，[HTTP://WWW.MOF.GO.JP](http://www.mof.go.jp)。

2. 日本國財務省，2003，平成十四年預算，[HTTP://WWW.MOF.GO.JP](http://www.mof.go.jp)。