

健全特種基金預算管理回顧與展望

特種基金預算管理經過多年努力已有一定成效，如預算編審採重點管理原則及推動自償性公共建設預算制度推動方案等。展望未來，仍須就持續協助推動公營事業民營化，並活化國營事業土地，建立非營業特種基金績效衡量指標，政事基金建立中長程策略性預算制度等繼續努力，期使特種基金預算管理更為健全。

◎ 施炳煌 (行政院主計處第二局局長)

壹、前言

近年來中央政府為推行日益龐雜之特定政務，特種基金之數量與規模隨而擴增，占國家整體預算之比例逐漸提高，其重要性與日俱增，漸成為政府財務管理之重心，亦為外界關注之焦點。其預算管理，營

業基金部分因與民間企業制度相近，發展較早，亦較為健全

；非營業特種基金部分，行政院主計處為增進整體資源運用效率，近年來不斷檢討改進，亦已漸臻完備。本文將回顧近年來特種基金預算管理推動成效及展望其未來發展，期使特種基金預算管理更為健全。

貳、概況

目前納入中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表之特種基金計207單位（營業、非營業及信託基金各26、174及7單位），其業務範圍，涵蓋金融保險及生產等事業，暨推動重大交通建設、國家高等教育、辦

理勞保、健保及退休照護等重要工作。94年度預算總收入、總支出各達3.67及3.47兆元，分別為總預算歲入、歲出之2倍餘，收支規模龐大，其資源使用效率之良窳，影響國計民生及政府政事甚鉅。

參、過去回顧

茲就近年來特種基金預算管理推動成效摘述如下：

一、在預算編審方面

採重點管理原則，並簡化預算編審作業

對於特種基金預算之審核，主計處向本基金自主精神，除對必要管制項目，按編列標準從嚴核列外，業權基金以合理核列盈(賸)餘目標為原則；政事基金則本量入為出原則，審核各項政事用途。另為簡化預算編審作業流程，自91年度起，由各基金依主計處所訂之

預算書表籌編預算，並透過國際網路傳送資料；93年度更進一步簡化，直接以審核表取代預算書表。經過以上改進，已大幅縮減預算編製時程及減輕主計人員工作負荷，普遍反映良好。

二、在建構預算制度方面

(一) 推動自償性公共建設預算制度推動方案

鑒於非營業特種基金能顯示長期回收效益及落實執行機關之財務責任，行政院於86年間核定「建立自償性公共建設預算制度推動方案」，以自償率20%以上或自償部分之投資金額達10億元以上之自償性計畫納入該制度。自87年度開始，計有國道、高鐵及科學園區作業基金等納入辦理，對加速公共建設之推動已獲致具體成效。

94年度專案檢討國道基金自償率，由暫定75%提高至

78%，約可減少國庫負擔200餘億元，檢討結果已提供交通部作為修訂財務計畫及經建會審議之參據，並建議行政院核定其自償率以不低於78%為原則。

(二) 按基金屬性重新分類並採用不同衡量基礎設計預算書表

在92年度以前，除營業基金外，其餘作業、債務、特別收入及資本計畫基金統稱為非營業基金，並採用作業基金之方式編列預算，有鑒於不同類基金間之屬性不同，其財務報表之衡量焦點亦有所區別，爰於92年度，參酌政府會計理論之發展，分為業權基金及政事基金。除業權基金仍維持原有之經濟資源流量觀念編製預算外，政事基金改按當期資源流量觀念編製預算，以彰顯基金之特性及施政重點。93年度進一步按基金類型分別綜計表達，使特種基金預算制度更臻

完備。

(三) 推動建立非營業特種基金 績效衡量指標

鑒於非營業特種基金規模日趨擴大，其財務管理已愈顯重要，實有必要建立一套適合之績效管理制度，爰於93年度委託台大劉順仁教授進行「建立非營業特種基金績效衡量指標之研究」，當年度先挑選台大校務基金等10個基金以平衡計分卡觀點建立合宜之績效評估指標，對後續推動績效管理制度奠定良好基礎。

三、在提昇經營管理效率方面

(一) 協助訂定國營事業最適資產規模考核原則，並力求最適資產規模之達成

國營事業資產報酬率之提升有助於推動民營化，行政院於92年間核定「國營事業最適資產規模考核原則」，各事業應按主管機關核定之最適資產規模參考指標與組合區間，配合

預算編列，設定年度欲達成之合理盈餘目標及資產營運規模評量指標，其執行成果並列為各該事業及其主持人年度考核之重要參考。

自93年度起營業基金預算之編製及審查即秉持上開原則，採目標導向之審查方式，並落實盈餘目標達成程度之責任考核。另協助國家資產經營管理委員會全面檢討各國營事業財產，將非業務需要、超過最適資產規模及閒置低度利用者，解繳國庫統一管理，已核定菸酒公司等資產繳庫計1,765億元。

(二) 協助推動公營事業民營化

主計處在公營事業推動民營化過程中，向扮演積極協助推動角色，除優先核列有關預算外，並配合解決民營化所遭遇之各項困難。90年度依預算法及公營事業移轉民營條例規定，成立行政院公營事業民營化基金，支應財務艱困事業不足支付移轉民營之年資結算金

等，使民營化之推動更為順利。截至94年度已有中國產物保險等26單位及唐榮鐵工廠之運輸處等4個廠部順利移轉民營。

對於尚未完成民營化之事業，亦要求積極整頓改造，提高營運績效；對已列入民營化而仍負有政策性負擔者，要求朝解除方向規劃因應；對於經營績效不佳，嚴重虧損之國營事業，亦要求儘速謀求改善，以免損失持續擴大而增加國庫負擔，例如90年度派員針對中船營運狀況進行專案查核，協助其推動「再生計畫」，該公司自91年度起已轉虧為盈，且盈餘逐年增加。

(三) 全面檢討非營業特種基金之存續

非營業特種基金從88年度30單位，到92年度擴增為97單位，主要係國立大專院校均設置校務基金，及原省屬基金改隸中央政府所致。期間外界迭有反映基金設置浮濫、功能不彰等，為強化管理，爰於91年

間就基金功能是否達成等進行專案檢討，檢討結果如下：

1.由行政院核定「中央政府非營業特種基金存續原則」，凡遇有去任務化、地方化、法人化、民營化等，原則應予裁撤。

2.經依該原則深入檢討後，獲致下列具體共識，業經行政院核定分行，由相關主管機關確實辦理：

- (1)限期裁撤6個基金。
- (2)依上開四化裁撤原則，除國立中正文化中心已完成法人化外，校務基金將依研修之「大學法」積極推動法人化；醫療院所則配合「公立醫院多元化經營專案小組」之規劃，積極推動公辦民營或移轉民營；輔購住宅相關基金將朝去任務化改以補貼利差方式辦理；交通建設及觀光遊憩相關基金研究朝委外經營或鼓勵民間參與投資方式辦理。

(3)提出近20項短、中、長期重大財務及財產經管建議。

(四)健全特種基金預算管理法規

定期檢討修訂中央政府附屬單位預算執行要點，除已鬆綁法規、擴大授權方向，大幅檢討修正外，94年度檢討按業權基金及政事基金分別規範預算之控制及執行，政事基金並加強其整體財務規劃及減少不經濟支出，上開修正將由行政院分行後自95年度開始依照辦理。

肆、未來展望

特種基金預算管理經過多年努力已有一定成效，業權基金採重點管理，有助於提昇營運績效，達成企業化經營之目標；惟政事基金量入為出之管理，仍屬消極面之作為，並無法得知資源使用效率之良窳，實有必要從預算作業、績效評

估到責任考核，建立完整之預算制度架構。展望未來，仍有下列事項須繼續努力：

一、持續協助推動公營事業民營化，並活化國營事業土地

國營事業民營化為政府既定政策，目前已列入民營化時程者，將持續協助解決民營化面臨之問題，期能依限完成民營化。另在推動國營事業民營化過程中，政府實有必要儘速成立資產管理公司集中管理國營事業非營業用資產，例如台糖非事業部用土地達5萬餘公頃；已結束營業尚未完成清算之國營事業，如台汽截至94年8月底待清算資產及負債，分別為177億元及331億元；行政院已核定菸酒等4家事業土地5,000餘公頃解繳國庫等。成立資產管理公司可引進專業經理人，活化管理提高收益，並可紓解國庫承接清算事業債務之壓力，縮短清算時程，及避免

土地繳庫後地方政府無償撥用之情形發生。

二、建立非營業特種基金績效衡量指標

除了台大校務基金等10個基金已建構績效衡量指標雛形外，未來應擴大推行至其他非營業特種基金。行政院研考會將針對組織管考之規定研議修正，屆時將衡酌基金規模及業務特性，建請研考會將重要計畫納入評核，同時建議輔以獎金誘因機制及升遷配套措施，激勵基金達成組織目標，並與預算連結，藉由年度績效報告，作為核列下一年度預算之依據，期使預算作業與績效評估及考核制度結合，提升基金整體運作效能。

三、政事基金建立中長期策略性預算制度

鑒於總預算中程計畫預算制度自91年度推動以來，頗具成效，而與普通基金性質相近

之政事基金，為發揮預算管理功能，應依其成立之目的等研訂基金願景（即基金在未來希望達到之目標）。待願景確立後，應依願景擬訂中長程策略計畫，描述未來3至5年之策略目標，根據策略目標擬訂年度施政目標及編製策略性預算，以順應人民對政府施政多元化之需求。

四、妥善管控政府重要財務制度運作

目前政府重要財務制度均設置基金運作，包括健保、公保、勞保（以上歸在營業基金），國道及科學園區作業基金（以上歸在作業基金），公務人員退撫及勞退基金（以上歸在信託基金），國安基金（獨立性質之基金），以及正在規劃推動之國民年金保險基金等，其財務制度管理良窳，直接影響國庫負擔多寡，甚至影響後代子孫，故妥善管理其財務制度運作為當前及未來須努力之重點

工作之一。

五、廢績檢討裁撤或簡併基金

為提昇非營業特種基金經營管理效率，各基金主管機關未來應配合組織改造，落實「中央政府非營業特種基金存續原則」，廢績檢討裁撤或簡併資源重複之相關基金。

伍、結語

為提昇特種基金營運績效，未來仍須持續檢討基金運作效能，健全其預算制度，並落實責任考核，方能畢竟其功。

參考文獻

1. 中華民國主計史，90年4月。
2. 95年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業及非營業部分）總說明。
3. 行政院主計處委託劉順仁「建立非營業特種基金績效衡量指標之研究」報告，93年12月。❖