

總預算以「投資」科目編列 撥補特種基金預算之檢討

為避免立法院對於中央政府總預算以「投資」科目編列撥補特種基金預算之質疑，行政院主計處特就現行預算編列方式進行檢討，並將辦理情形撰文提供各界參考。

◎ 范黛明（行政院主計處第一局簡派視察）

壹、前言

近年來立法院對於中央政府總預算案以「投資」科目編列撥補特種基金預算多所質疑，前於審查94年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分時曾作成決議：「總預算案中列有資本支出者，在特種基金中不得違法移作經常性支出使用」，嗣於審查95年度中央政府總預算案

時，亦決議：「各機關以『投資』科目撥補各特種基金之預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以『投資』科目編列，並於下（96）年度改正編列」在案。為避免爭議，行政院主計處（以下簡稱本處）爰就現行中央政府總預算以「投資」科目編列撥補特種基金預算之編列方式進行檢討，並將辦理情形撰文提供各界參考。

貳、現況分析

依據立法院預算中心「95年度中央政府總預算案總體評估報告」，95年度中央政府總預算案內編列之資本支出有爭議部分為：國庫填補已完成民營化之中興紙業及台汽公司虧損38億元，非屬投資性質，應列入經常支出，以及各機關編列增撥非營業基金650億元中，用於填補中央公務人員購

置住宅貸款基金等短絀44億元，或補助特別收入基金辦理經常性業務，如外籍配偶照顧輔導基金辦理社會救助計460億元，均未能產生預期效益，不符合投資定義，應改列經常支出。

茲以現行「設備及投資」項下之「投資」二級用途別預算科目之定義，係依會計制度設計學理，以管理者財務會計個體與交易行為之不同而設定。由於總預算普通基金與特種基金分屬不同個體，在基金個體考量下，政府為達成特種基金設置目的及永續經營，由總預算以「投資」科目編列增撥基金預算，如同投資者對民間企業之投資，屬資本性支出，支出歸類應屬明確，且投資後特種基金編列之相關支出，其所創造之經濟利益除有形之獲利外，尚應包含社會無形效益，故只要能達成政府設置基金之政事目的，該項資金應可靈活運用，無論用於資本

支出或經常支出，均屬妥適，至用於填補虧損者，則係比照營業基金，採先辦理減資而後再增資之方式，以強化經營體質，其虧損的填補並非一般損失概念，故並無違法與不當之情形。

上項論述雖經多次向立法部門說明，惟部分委員仍認為現行所列撥補基金預算數，一律列「投資」科目，實有不當表達基金經營效益之虞，故仍於審查95年度總預算案時作成決議在案。

參、檢討結果

為表示對立法院決議之尊重，本處經就95年度總預算編列之撥補基金數，依各特種基金之性質及其支用目的通盤檢討後，獲致結論如下：

(一) 營業基金：總預算以投資支出填補已完成民營化國營事業之虧損，主要係為紓解留存公司之

財務困境，增加處分效益，且實務上，經營虧損之公司，其股本中含有民股者（如中興紙業民股約占1.02%），應先折減資本後，再出資填補，以避免民股股東於政府填補虧損後要求分配賸餘財產，有損政府權益，故95年度所列投資支出彌補中興紙業等公司虧損，應屬適當，惟如該等資金之挹注，僅單純清償國營事業清理期間之累積債務，並未產生預期效益者，可視為一般性損失，列入經常支出。

(二) 作業基金：95年度總預算編列撥補作業基金數，其於非營業特種基金支出之用途，主要包括購置固定資產、填補短絀及經常營運支出等。由於該等基金具有凡經付出仍可收回之留本性

質，故政府編列之增撥基金數，無論其用於基金之用途為何，只要為健全基金財務結構，達到永續經營之目的，即符合投資之定義，是以其編列於總預算之「投資」科目，應屬妥適。

(三) 特別收入基金：以該等基金來源雖多來自於政府撥入數，但其資金之運用，只要符合基金設置之目的，具有經付出仍可回收或對未來確實產生效益者（如國家科學技術發展基金、及離島建設基金），仍應列為資本性支出，至內政部主管社會福利基金等7個特別收入基金，考量其資金用途，多屬補助經常性業務支出，無涉於改善基金財務結構或永續經營，則可參考立法院之決議，改依經資門劃分標準編列相關預算。

肆、後續辦理情形

96年度中央政府總預算案依檢討結論，就各機關增撥特種基金預算數調整後編列如下：

- (一) 所編填補台汽公司虧損27億元，僅係作清償累積虧損之用，並未產生預期效益，屬一般性損失，爰調整編列於經常門之「獎補助費一對特種基金之補助」科目項下。
- (二) 撥補作業基金177億元，除經濟部主管經濟作業基金補助加工區作業基金分攤駐區保警經費6,000萬元，因補助項目及對象明確，且無涉於基金永續經營，故改以經常門之「獎補助費一對特種基金之補助」科目編列外，其餘仍編列於資本支出項下。
- (三) 至撥補特別收入基金478

億元，除國家科學技術發展基金及離島建設基金317億元仍編列於資本門項下外，其餘內政部主管社會福利基金等7個基金，則依其支出之目的，按經資門劃分標準，將屬經常性支出144億元移列於經常門「獎補助費一對特種基金之補助」科目，屬資本性支出者18億元編列於資本門「設備及投資」項下。

伍、結語

為改進政府預算作業，本處每年均就外界所提之質疑，進行檢討並配合修正，期使政府預算之表達，更為具體明確。96年各機關編列投資預算增撥基金數，業已參考立法部門之意見調整，未來仍將繼續研究改進相關預算作業，以使政府預算之表達更臻完善。❖

96年度中央政府總預算案編列投資特種基金預算調整情形表

單位：千元

機關	科目	總預算案編列數		
		經常門	資本門	說明
合計		17,144,223	1,779,526	
內政部主管		709,893		
內政部	社會福利服務業務	409,893		95年度所列老人安養、育幼經常性工作經費，96年度配合業務調整，移撥至社會福利基金，編列於經常門之「獎補助費－對特種基金之補助」科目。
入出國及移民署	入出國及移民管理業務	300,000		95年度所列增撥外籍配偶照顧輔導基金預算，係屬醫療補助、社會救助等經常性支出，96年度編列於經常門之「獎補助費－對特種基金之補助」科目。
經濟部主管		60,000		
加工出口區管理處及所屬	加工出口區業務	60,000		95年度增撥補助加工出口區作業基金預算，其中用於分攤駐區保警經費部分，無涉基金永續維持，96年度編列於經常門之「獎補助費－對特種基金之補助」科目。
交通部主管		2,711,211		
交通部	路政業務規劃及督導	2,711,211		95年度所列投資以彌補台汽公司虧損經費，96年度配合立法院之決議，調整改列經常門之「獎補助費－對特種基金之補助」科目。
農委會主管		13,627,017	1,279,526	
農委會	農業發展 非營業特種基金－農業特別收入基金	10,922,483	402,526	95年度增撥農業特別收入基金經費，96年度按經資門劃分標準檢討，其中屬經常性支出者，編列於「獎補助費－對特種基金之補助」，屬資本性支出者，則維持編列於資本門之「設備及投資－投資」科目。
林務局	林業發展 非營業特種基金－農業特別收入基金	101,000	877,000	
漁業署及所屬	漁業發展	2,603,534		
衛生署主管		—	500,000	
衛生署	非營業特種基金－全民健康保險紓困基金		500,000	所列增撥全民健康保險紓困基金經費，按經資門劃分標準檢討後，屬資本性支出，爰維持編列於資本門之「設備及投資－投資」科目。
陸委會主管		36,102	—	
陸委會	文教業務	36,102		96年度所列補助中華發展基金辦理兩岸交流等經常性支出，編列於經常門之「獎補助費－對特種基金之補助」科目。