

中央非營業特種基金資金活化之探討

近年來，立法院於審議附屬單位預算時，迭有質疑部分非營業特種基金累存資金龐大，卻僅存放銀行孳息，未妥適運用之情形。本文期藉由檢討目前非營業特種基金資金運用之情形，並提出未來之改進建議，以有效提升非營業特種基金資金運用效能。

◎ 李佩華 (行政院主計處第二局簡任視察)

壹、前言

中央政府為提升非營業特種基金之整體營運效能，自87年度起，將單位預算特種基金全數改編列為附屬單位預算，並將同一性質政事在同一主管機關內，分由不同非營業特種基金辦理者，予以合併，期能達成同一主管機關之非營業特種基金之資金得以統籌調度運

用，以提升財務效能。惟近年來，立法院於審議附屬單位預算時，迭有質疑部分非營業特種基金累存資金龐大，卻僅存放銀行孳息，未妥適運用之情形。本文期藉由檢討目前非營業特種基金資金運用之情形，並提出未來之改進建議，以有效提升非營業特種基金之資金運用效能。

貳、現況分析

非營業特種基金為一獨立之財務會計個體，須以企業化方式，自籌財源以應業務之需，故有激勵創造收入、抑減支出之功能，同時具有資金調度靈活、預算執行較具彈性、便於考核績效等優點，故近年來各機關對於可自給自足之業務，及具有特定收入來源供辦

理特定政事，與自償性之重大建設計畫，多以設置非營業特種基金之方式辦理，惟囿於法令規定、資金用途及業務營運之需，使各基金間之資金未能統籌調度，以致部分基金現金餘額龐大，產生資金閒置未積極有效運用之情形。茲就中央政府非營業特種基金資金未能有效運用情形說明如下：

一、各基金所轄分預算 基金間資金未統籌 調度

政府為提升非營業特種基金之整體營運效能，於檢討非營業特種基金之裁併，即以同一性質政事在同一主管機關內，分由不同非營業特種基金辦理者，應予合併之原則檢討簡併，91年度訂定之「中央政府非營業特種基金存續原則」，仍延續前開原則，期能達到各基金所轄基金間之財務獨立，

但資金得視各基金之需要相互調撥，使資金得以統籌調度，以增進資金效益，減輕利息負擔。惟實務運作上，除營建建設基金及醫療藥品基金對其所轄基金間之資金採內部轉撥計價、統籌調度方式，視需要相互調撥外，其餘如交通作業基金雖於其收支保管及運用辦法內明定轄下基金之資金得視需要統籌調度，惟實際作業確未積極落實，以及其他主管部會之經濟作業基金、榮民醫療作業基金及安置基金等，在資金之相互融通上，則更是付之闕如。

二、同一政事分由不同 主管機關基金辦理 ，資源過於分散仍 待整合

目前政府辦理同一政事分由不同主管機關基金辦理之業務，包括政策性房屋貸款、工

業區屬性開發業務、醫療院所及促進國民就業等，因事權分散，造成資源無法充分運用。以政策性房屋貸款為例，目前中央各項房屋貸款措施，係按職業別、身分別給予不同額度與利率，加以同質之政策性房屋貸款，分散在數個部會以成立非營業特種基金方式各自辦理，資源未能整合，導致部分基金因自有資金不足須舉借負債，甚或由國庫撥款填補短絀，財務負擔沉重，或因資金充裕，限於法令無法支應其他部會之住宅基金等情形，以預計95年底同為辦理政策性房貸之基金財務而言，國軍官兵購置住宅貸款基金（現金及應收款項158億元，無負債）、中央公務人員購置住宅貸款基金（現金及應收款項50億元，負債111億元）、中央國民住宅基金（現金及應收分期房屋貸款1,075億元，負債941億元），如

能將3基金整合為一個基金並由同一主管機關辦理，合併後基金之可運用資金將高達1,283億元，對於基金財務之改善及資金之運用，定有相當助益。目前內政部推動之「整體住宅政策」，已規劃將上開3基金合併，以達到資金統籌運用之綜效，至其餘工業區開發屬性之加工出口區作業基金、工業區開發管理基金、科學工業園區開發管理基金，及醫療院所之國立臺灣大學附設醫院作業基金、國立成功大學附設醫院作業基金、榮民醫療作業基金、醫療藥品基金，與促進國民就業之就業安定基金及原住民族就業安定基金，因各主管機關本位主義濃厚，以致統合屬性相同並活化各基金資金運用之簡併工作難以推動。

三、政事型特種基金之累積贖餘未能有效運用

中央政府政事型特種基金（包括特別收入基金、資本計畫基金及債務基金）共計21單位，係政府為辦理特定政事，將政府收取之部分收入特別區隔，以專款專用方式為收支之處理，因年度中隨環境之重大變遷或正常之業務需要，其配合業務增減需要隨同調整之來源及用途必須併決算辦理，以增進其預算執行彈性，爰以編製附屬單位預算之型態運作，並以量入為出、嚴格控管基金債務之原則管理，故當年度如有贖餘，僅得累存基金贖餘，留供以後年度財源，不得移作他用。目前中央政府政事型特種基金截至95年底預計現金餘額高達1,656億元，主要包括農業特別收入基金479億元、航港建設基金425億元、經濟特別收入基金289億元、就業安定基金111億元、國軍老舊營舍改建基金88億元，因僅存放銀行孳

息，致產生鉅額資金閒置未妥適運用之情形。

四、作業基金剩餘資金待積極檢討繳庫

中央政府作業基金共計77單位，扣除58所國立大學校院校務基金後，其數量僅19單位，範圍包括經濟、交通、營建、國防、醫療等12項重大施政，由於作業基金之設置及運作，係本自給自足為原則，力求有贖餘無短絀，業務發展成熟後，原有資金已敷支應其購建固定資產及資金運用計畫者，均應將其剩餘資金檢討繳庫，故每年總預算匡列非營業特種基金繳庫數時，作業基金剩餘資金即為挹注國庫之主要財源。綜觀目前中央政府作業基金截至95年止預計現金餘額達2,200億元，作業基金之自有資金雖須支應營運所需，且為辦理自償性重大建設或重大投

資型計畫，尚須舉債支應，恐無多餘資金檢討繳庫，惟仍有部分基金因係辦理一般經常性營運項目，其資金除控留營運周轉外，其剩餘資金仍應適時檢討予以繳庫。

以國軍生產及作業基金所辦理之醫療服務、國防科技研製、軍備生產、官兵休閒及福利採購等業務，每年營運約可產生10億元之賸餘，現金存量多維持在320億元，惟於年度核算繳庫金額時，卻以扣除該基金所轄243個作業單位營運所需後，僅餘5至8億元之剩餘資金解繳國庫，顯示該基金之整體資金運用效能，實有徹底檢討之必要。另水資源作業基金係於87年度將北、中、南三區水資源局原編列3個營業基金簡併成立之作業基金，由於該基金水庫給水及售電收益情形良好，現金存量多達70餘億元，為有效運用該筆資金，實應核實

檢討營運建設所需後，酌予繳庫。其餘中美經濟社會發展基金、地方建設基金、農業作業基金等非辦理重大建設之基金，亦應檢視基金本身資金需求，將非營運所需之資金檢討繳庫，以減輕政府財政之負擔。

五、非營業特種基金及公務預算之業務未能明確劃分

非營業特種基金之設立，主要係各機關考量特定財源須專款專用，不宜納入公務預算，以統收統支方式處理，爰以成立特種基金方式運作。故各機關於同時編有公務預算及非營業特種基金預算時，常發生公務與基金業務同質性高，或法令規定不甚明確之項目，於預算編列時優先爭取公務預算額度，俟公務確無法容納始移由基金編列之預算劃分不一致，以及因公務預算額度優先

使用，導致非營業特種基金累存資金偏高之情形。

參、未來改進建議

由於目前非營業特種基金資金運用存有上述情形，為提升各基金間之資金運用效能，建議未來之改進方向如下：

一、同一主管機關基金所轄各基金間資金應統籌調度

每一個非營業特種基金為一獨立之財務會計個體，各基金間之財務調度，可靈活資金運用，減少基金舉債，以降低資金成本，因此，為使剩餘資金得以有效運用，宜積極落實同一主管機關之基金，其所轄各基金間之資金得以相互融通，各主管機關並應定期評估所轄基金整體資金流量，將現金控留在業務營運所需額度

內，閒置資金則優先償還利息較高之債款，以有效提升資金之運用效益，減輕各基金之財務負擔。

二、同一政事分由不同主管機關基金辦理者應儘速合併

依「中央政府非營業特種基金存續原則」規定：「同一性質政事分由不同主管機關所設置之非營業特種基金辦理者，宜參酌政府再造機關組織業務調整情形，檢討整併」。政府為落實整體住宅政策，目前已由內政部負責辦理「整體住宅政策」，取消以職業身分別，改以家庭所得高低等評點機制，作為住宅補貼制度之考量，且為加速整併住宅補貼業務，已預計自97年度預算起，將國軍官兵購置住宅貸款基金、中央公務人員購置住宅貸款基金及中央國民住宅基金3基金予以合併，相關業務及財務

均移由內政部統一辦理，不但基金業務得以整合，更可達到資源統合運用之目的，此為基金檢討整併以來，有效整合資源並活化資金最具實質效益之實例。

至目前非營業特種基金中，有同一政事分由不同主管機關基金辦理者，尚有工業區開發屬性之基金、不同部會之醫療院所基金及為促進國民就業但因身分不同而分別設立之基金，因囿於組織及法律之限制，現階段雖無法整併，未來期能儘速透過組織調整及修法予以合併，使政府規劃各項重大計畫時，得先就基金已開發而未利用之閒置土地，及資金充裕且符合設置目的之基金優先支應，如此，不但可活化基金之閒置資產，減少政府同質性偏高之計畫重複投資，並可視整合後基金之財務狀況，減少國庫撥補，以減輕政府財政負擔。

三、政事型特種基金應加速辦理符合其設置目的之用途及相關建設，其資金並應存入國庫，增進國庫調度

依「中央政府特種基金管理準則」規定，特種基金資金之保管及運用應注重收益性及安全性，各基金如應業務需要，依收支保管及運用辦法之規定，僅得購買政府公債、國庫券或其他短期票券，故目前非營業特種基金剩餘資金，大多以存放銀行孳息，為其資金保管運用之方式。茲因政事型特種基金之收入不能用於特定目的以外之其他用途，故累存之資金除應依據其特定用途加速辦理，避免閒置外，為能有效運用該筆資金，建議全數存入國庫專戶集中管理，既能以成立特種基金方式考核其執行成效，剩餘資金亦可供國庫整

體調度，以減輕中央政府之資金成本，對於增進國庫財務調度，有相當大之幫助。

四、作業基金購建固定資產應以自籌為原則，資金扣除營運所需後檢討繳庫

行政院主計處於審查96年度非營業特種基金預算時，業針對基金之財務狀況逐一檢討，並提出具體建議，包括對尚有餘裕資金之臺灣大學附設醫院作業基金及臺北、臺中、高雄3家榮民總醫院作業基金與醫療藥品基金，為提升資金運用效能，未來年度購建固定資產所需經費，應以自有資金自籌為原則，國軍生產及服務作業基金除留存適量營運所需現金外，應評估以分年折減基金方式解繳國庫，民航事業作業基金考量高鐵通車對該基金之影響，及未來本身龐大之資本支出建設，請該基金留存之現金

應兼顧收益性及安全性下妥為運用，以增進基金收益。未來，行政院主計處仍將持續逐年檢討每一個作業基金之財務運作效能，如非營運上確實需要，剩餘資金一律檢討繳庫，以創造基金更大效益。另為避免非營業特種基金同一年度既有國庫增撥基金，又有賸餘解繳國庫之矛盾現象，已自96年度預算起，僅就國庫增撥基金與賸餘解繳國庫之差額，編列國庫增撥基金或賸餘解繳國庫，以確實發揮資金運用效能。

五、符合非營業特種基金設置目的之項目應由公務預算移由基金辦理

部分機關因公務及特種基金業務同質性高，各機關除應明確劃分公務預算與非營業特種基金預算之編列原則外，並應依基金之設置目的及財務狀況，將部分公務預算負擔之經

費，改由非營業特種基金支應，以減輕國庫負擔。

六、健全特種基金管理法規

透過研修「中央政府特種基金管理準則」、「中央政府非營業特種基金存續原則」及非營業特種基金收支保管及運用辦法，賦予非營業特種基金資金融資調度及統籌運用之依據，提升資金運用效率，減少對國庫補助之依賴，以增裕國庫收入。

肆、結語

近年來，中央政府對非營業特種基金在預算編製型態、預算執行彈性、基金數量之整併及預算書表之表達，皆作了許多努力，前述活化非營業特種基金資金管理之建議如能確實落實，相信提升政府施政效能及減輕政府財政負擔之目標，應能順利達成。❖