

特種基金預算管理制度之變革 與展望

中央政府特種基金之預算管理經過多年來之努力已漸臻完備，為更精進特種基金預算管理，本文臚列近二年來中央政府特種基金預算管理制度之重要變革，並說明未來發展之重點方向，俾有效提升基金整體營運效能。

◎ 施炳煌 (行政院主計處第二局局長)

壹、前言

回顧民國二十一年公布而未實施之預算法，已有設置特種基金之規定，計分為營業、公債、非營業循環、特賦、留本、信託及暫存等七類，嗣經預算法歷次修正，特種基金目前分為營業、債務、信託、作業、特別收入及資本計畫等六類基金，其預算管理制度之演

進，亦因各基金之性質而有不同程度之發展，其中營業基金因與企業性質相近，故較為成熟，信託基金因屬政府代管性質不列入政府預算體系外，其餘作業、債務、特別收入及資本計畫基金（通稱為非營業特種基金），因數量及規模與日俱增，近年來不斷檢討改進，包括推動自償性公共建設預算制度、全面檢討非營業特種基金

之存續及簡併、按基金屬性重新分類並採用不同衡量基礎設計預算書表等，其預算管理制度之建立應尚稱完備。按目前納入中央政府附屬單位預算之特種基金121單位，支出規模高達3兆餘元，辦理之業務涉及財政、經濟、交通、金融保險等重要施政，儼然成為政府施政管理之重心，亦為立法院、審計部及媒體關注之焦點，故為

更精進特種基金預算管理制度，有效提升資源使用效益，茲將近二年來為提升特種基金預算管理制度所作之重要變革及未來推動之重點方向說明如后。

貳、預算管理制度之重要變革

一、預算編審作業之改進

(一) 建立公務與特種基金預算劃分原則

因業務特性及法令規定，部分機關同時編有公務預算及非營業特種基金預算辦理相關業務，復因公務與基金業務同質性高，法令規定不明確，產生經費混合運用，業務劃分不清，預算管理過於鬆散之情形，行政院主計處爰於審查96年度預算時，要求各主管機關將同時編列公務與非營業特種基金預算者，如離島建設基金、

農業特別收入基金、環境保護基金、金融監督管理基金及通訊傳播監督管理基金等之業務，以符合基金收支保管及運用辦法所訂基金用途、同一業務計畫不得分由不同分預算或基金及公務同時辦理等原則明確劃分，始得編列預算，對於公務預算與非營業特種基金預算之業務分工，裨益甚大。

(二) 訂定摶節經費方案，減少不經濟支出

在預算編審方面，除各國營事業應依「國營事業最適資產規模考核原則」，並參酌國際同業、國內同業及事業本身之獲利能力，訂定適當之投資報酬率及盈餘目標，作業基金應本自給自足原則力求有賸餘無短絀，政事型特種基金應本量入為出原則核實編列外，並針對下列管制性項目擬具摶節經費方案，減少不經濟支出：

1. 職工福利金提撥之檢討：國

營事業為辦理職工福利事業，得依職工福利金條例之規定在營業收入總額內提撥0.05%至0.15%之職工福利金，考量部分事業之營業收入係依法收取，如適用較高之提撥率，即失其公平性，故各事業營業收入如屬強制性質，非員工努力所取得，或營運虧損、營運狀況不佳者，均檢討職工福利金之提撥按條例規定之下限0.05%或以較低之比率提撥，以符合公平合理原則。

2. 從嚴核列公共關係費：各國營事業從事企業化經營，必須加強行銷推廣，公共關係費仍應本摶節原則，以不超過各事業最近3年度平均數為原則編列，年度預算虧損者，應檢討酌予降低；至非營業特種基金之基金來源如屬強制性收入或由國庫撥款者，非有具體理由或行政院

專案核有標準外，不得編列公共關係費，作業基金以前年度決算數或上年度預算數從低者為原則，業務明顯衰退或年度產生短絀者，並檢討酌予減列。

3.核實編列補助與捐助：國營事業為加強與廠商週邊民眾、鄰近地方政府之互動需求，均有針對相關單位或團體等之捐助，為避免各國營事業預算編列浮濫，凡未詳列捐助對象名稱或金額者，不得超過明訂項目捐助總數之15%，並核實審查各捐助對象及金額之合理性；非營業特種基金應以符合基金收支保管及運用辦法所訂基金用途為原則，本零基預算精神，重新檢視每一補助與捐助計畫之必要性及迫切性，對於無須辦理或已不具效益之計畫，應即改由其他更具優先性之計畫替代，繼續性計畫，

應妥慎評估，以撙節10%至15%為原則，新興之補助與捐助計畫，應以能達成基金任務及設置目的，並以繼續性計畫之撙節數支應為原則，以有效控管補助與捐助經費，避免浮濫。

4.本撙節原則核列其他管制性項目：包括管理用及業務用公務車輛均列為行政院專項審查項目，避免基金以業務用車名義採購管理用車；加班誤餐費以不超過前年度決算數及上年度預算數從低為原則；國外旅費之考察、訪問及用品消耗，均較上年度預算數再予撙節；非營業特種基金之年度用人費用改按現有員額核實編列；廣告費及業務宣導費，作業基金以不超過最近3年度平均數為原則，政事型特種基金如以仰賴國庫補助或以強制性收入為主者，非具體理由不得編

列等，以確實達到減省經費之目的。

二、檢討非營業特種基金資金活化

近來立法院及審計部迭有質疑非營業特種基金累存資金龐大，未能有效運用之情形，行政院主計處於審查96年度預算時，特針對基金資金閒置提出活化運用之具體改進建議，包括基金除留存必要營運所需現金外，如無特定用途，應研究同一主管機關所轄各基金間資金互為調度之可行性，或檢討增加繳庫；資金如有特定用途有留存之必要者，應在兼顧收益性及安全性下妥為運用，以增進基金收益；補助款應依計畫執行進度撥款，以利資金統籌規劃及運用；加強各項業務計畫中長期及財務規劃，提高資金運用效益等。又為避免非營業特種基金同一年度既有

國庫增撥基金，又有賸餘繳庫之矛盾現象，亦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，以確實發揮資金活化，增進基金整體運用效能之目的。

三、提升特種基金財務效能

為充分掌握各特種基金營運狀況，每年選定2至3個財務狀況欠佳之基金實地訪查，並提出具體改善財務效能及提升經營績效之建議，供各基金及主管機關參考辦理；對於有潛在財務危機、營運虧損嚴重或辦理國家重大建設計畫基金所面臨之財務問題，透過預算審查、專案查核或開會研商等方式，請主管機關儘速檢討提出解決方案，並持續追蹤後續辦理進度，以有效控管其財務運作，健全其財務體質。

四、協助結束營業之國營事業加速辦理清理作業

部分國營事業在自由化、國際化之潮流衝擊下，因逐漸喪失競爭力，財務狀況惡化且前景不佳，致結束營業進入後續清理工作，目前尚在辦理清理作業之國營事業，計有高雄硫酸銦公司、農工企業公司、臺灣機械公司、中興紙業公司、臺灣汽車客運公司、台灣新生報業公司及臺灣電影文化公司等7家事業，該等事業清理時間因已超過3年，為加速各事業完成清理作業，行政院主計處擬具「結束營業之國營事業加速辦理清理作業處理原則」，要求各事業依清算業務之繁複程度加速處理，並訂定結束事業人力精簡規劃，由院函請各事業主管機關督促辦理，並自96年度起每半年會同主管機關

檢討進度，以有效控管結束事業確實依行政院核定之清理計畫、人力規劃及清理時程完成清理作業。

參、未來推動方向

一、精進計畫預算審議作業

(一) 強化公務及非營業特種基金預算編列原則

為落實公務與非營業特種基金預算劃分原則，對於區分仍不明確之基金預算要求儘速釐清，至於已確立劃分原則者，因立法院及審計部對於部分計畫之編列仍有質疑，為強化預算控管，將參酌立法院及審計部之意見適度調整，俾使劃分原則更為合理、明確。

(二) 管制性項目持續嚴予審核

各項管制性項目除仍遵循前述撙節經費方案嚴予審核外

，職工福利金之提撥將再參考各事業每位員工提撥金之衡平性，作為各事業提撥之參據，補助與捐助項目，並參酌過去執行績效採逐案逐項嚴予審核，避免浮濫。

（三）落實計畫預算，俾利資源有效運用

由於部分基金業務計畫執行時併決算或補辦預算項目偏高，甚或計畫尚未核定即先行編列預算之情形，為落實有計畫始有預算之預算制度，除要求計畫應先完成計畫核定程序，且籌編預算時應衡酌市場環境及計畫預計辦理進度，經主管機關從嚴審核後，始得編列預算。

二、持續檢討非營業特種基金資金活化，提升運用效益

非營業特種基金常囿於法

令規定、資金用途或業務營運需要，累存資金無法有效運用，包括同一主管機關基金所轄各基金間資金未能統籌調度、部分基金現金偏高卻僅存放銀行孳息、現金尚稱充裕，同時也有高額負債，資金未妥適運用、以及基金本身現金充裕且有賸餘，惟部分經費仍仰賴國庫撥補等情形，為能積極活化非營業特種資金有效運用，將進一步研議同一主管機關應建立所轄基金統籌調度機制，以活絡資金運用，並檢討公務預算業務，如符合基金設置目的及其收支保管及運用辦法相關規定者，檢討改列由非營業特種基金辦理，另資金充裕且部分經費仰賴國庫撥款者，將檢討降低或減少國庫撥補，未來並配合年度預算審查或邀集相關機關開會研商等方式，請各主管機關積極檢討辦理。

三、逐步建立特種基金願景及策略目標

由於行政院及所屬各機關業依行政院函頒之「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，建立公務機關績效評核制度，並配合將機關願景、策略績效目標及衡量指標列入預算書內說明。而特種基金截至目前為止，迄未建立基金願景及中程策略目標，更遑論於預算書內表達，故為推動特種基金建立未來5至10年之願景，並依希望達成之願景擬訂預採行之中程策略目標，以彰顯未來之營運政策方向，擬自97年度預算起，選定預算管理較為成熟之國營事業先行推動，請各事業依據未來營運政策方向擬訂其事業願景及中程策略目標後，再據以訂定年度事業計畫並列入預算書內說明。未來並將視推動成效，逐步擴大至規模較大之非營業特種基金。❖