

# 精進特種基金預算管理，協助推動國家重要政務

中央政府特種基金已累存相當資金，本文將分析政府應如何掌握特種基金擁有的優勢及劣勢，精進其預算管理，以善用其資源，協助國家推動各項重要施政，達到充實國家基礎設施，提高國民福祉，並提升特種基金整體營運效能之施政目標。

● 楊明祥 (行政院主計處第二局局長)

## 壹、前言

新政府上任後，即開始規劃推動愛臺12建設等各項重大政務，嗣因受全球金融海嘯的波及，政府遂發行公債辦理擴大內需等措施，以提振國內經濟景氣，故在未來償還債務本息的財政壓力愈來愈大之情形下，政府宜預為規劃未來可行的財政來源，以因應政府各項重要政務之需，確保國家永續

發展。

特種基金為一獨立的財務個體，資金運用較為靈活，且因編製附屬單位預算，執行有較大彈性，政府向用以管理具有特定收入來源或具自償能力的施政計畫項目。以98年度為例，編製附屬單位預算（含分預算）的特種基金，計有26個營業基金及184個非營業特種基金，總支出規模近5兆元，所辦理的業務範圍涵蓋經濟民

生、交通建設、社會福利、教育文化、農業發展、科技研究及醫療服務等，顯見其重要性。由於特種基金長期以來，已累積相當的資金動能，若能設法將之運用於推動各項重要政務，對國家整體發展當有極大助益。因此，本文將以編列附屬單位預算的特種基金（以下簡稱特種基金）為對象，分析其擁有的優勢及劣勢，及如何協助政府推動各項重要政

務，同時杜絕外界對運用特種基金係規避財政監督的批評。

## 貳、特種基金制度的優勢與劣勢

預算法第4條稱特種基金為「歲入之供特殊用途者，為特種基金」，其在政府財政管理上的優勢及劣勢，分析如下：

### 一、特種基金的優勢

(一) 專款專用，可使國民負擔公平

政府所辦理的業務倘僅有特定對象受益，若仍由全體國民共同負擔相關支出，顯欠公允。採用基金制度，則可視業務用途訂出合理的方式來籌措財源，而利用此種方式所籌集之財源，則專供特殊業務所需，既不會牽動經常費用，亦不致加重人民額外負擔，自屬公平合理。

(二) 財務責任明確，融資管道多元

特種基金制度係處理政府個別或特定施政計畫的資源獲得、運用及保管，故基金為一獨立的財務會計個體，有適當的會計制度及完整獨立的帳冊來紀錄關於基金收支、資產、負債及淨值的所有交易，且可核實分析特定施政或業務計畫的成本效益，因此，對於各該特定計畫的執行與財務狀況，均能分開處理、表達，有助政府內部的財務管理及稽查，明確財務責任。復因特種基金單獨計算債權、債務，故可先行向金融機構、中長期資金申貸，亦可發行債券支應（公司制的營業基金可發行公司債，非營業特種基金可發行乙類公債）辦理各項政事之需，並以其未來的營運或徵收所得償還，融資管道相當多元。

(三) 編製附屬單位預算，可受到充分的監督

目前中央政府特種基金均編列附屬單位預算，雖與普通基金區隔，但依預算法規定仍

需經立法院審議通過，完成法定預算程序後，始可據以執行，且執行結果，亦須編造決算報告送審計部審定，因此，可受到充分的監督。此外，為因應業務量增減變動、市場重大變動及其他正常業務之確實需要，預算法第87及88條賦予附屬單位預算之執行，可以併決算或補辦預算的方式先行辦理，但仍須受立法院及審計部的監督，並未規避預算審查及審計監察的程序。

由於特種基金的設置有上述優勢，因此，目前具有特定財源的業務，多成立基金以為管理，致特種基金設置數量及預算規模皆呈現成長的現象，更成為政府推動自償性公共建設計畫<sup>1</sup>的重要工具。

### 二、特種基金的劣勢

(一) 基金設置各有其法源或目的，本位立場濃厚，未考量政府整體財政資源有效運用的觀點

特種基金的設置，大都源自各部會的職權需求，透過立法或循一定的行政與預算程序後設立，故按其設置目的，其財源皆有特定的支用項目，致為了確保本身的財源不虞匱乏，均設法留存基金孳息，本位立場濃厚，缺少整體財政資源有效運用的觀點，致部分基金積存龐大資金，部分基金則發生嚴重短絀，須仰賴國庫挹注等狀況，復因各基金考量財務責任，資金多存儲於國庫專戶或金融機構，運用方式極為保守，效率欠佳，造成基金開源有限。

(二) 尚未建立有效的績效衡量指標作為考核依據，缺乏激勵作用

為落實績效管理之精神，營業基金早已實施責任中心制度，並經常引進民間企業常用的績效管理制度，至非營業特種基金除部分作業基金參考營業基金實施責任中心制度外，尚未建立適當的績效管理制度，且衡量特種基金的營運績

效，向偏重財務面，在特種基金多肩負政策任務，無法按照支出需求或成本核計收入，造成營運不彰、長期虧絀的情況下，如無適當的績效衡量制度，評估各基金執行政策任務所創造的無形價值，並明確地表達基金合理的營運績效，恐將因營運及財務責任難以歸屬，致基金管理營運人員缺乏開源節流、創造基金效益最大化的誘因。

(三) 著重短期目標的達成，缺少中長期規劃的觀念

特種基金的設置皆有其任務及目的，因此，各基金應以設置目的為發展願景，據以擬定中期發展的策略目標，並規劃每一年度擬辦理的施政或業務計畫，估計擬投入的預算資源及籌措方式，編成年度預算，俟完成法定預算程序後，即為執行及考核的依據。但附屬單位預算中，除營業基金及部分以辦理期程較長之開發或投資計畫為主要業務的非營業特種基金，較有前述中長程規

劃的概念外，其餘基金預算之編列，鮮有中長程規劃的觀念，致易產生計畫執行成效不彰、常有臨時緊急新增計畫須執行等問題，或因未妥適規劃運用財務資源，致累存鉅額資金閒置，造成運用效率不佳。

## 參、當前特種基金的機會與挑戰

### 一、提升特種基金運用效率及強化管理的契機

鑑於部分政務的推展，可依使用者或受益者付費原則，回收全部或部分的成本與投資，因此，若將該等具自償財源的施政計畫改由特種基金運用其多元融資管道籌資因應，應可協助解決政府現階段財政困境。而各基金為達到專款專用、明確財務責任的目的，將落實成本效益觀念，訂定合理費率，且為兼顧政策目標、服務水準及民眾需求，在財源有限的情況下，各基金將設法開

源節流，並妥慎規劃各項用途，杜絕不經濟及浪費之支出，提升基金營運效能。但目前大部分的特種基金或存在有營運效能不彰，業務計畫執行績效欠佳的情況，未來如擬規劃將具自償性財源的重大施政計畫交由特種基金執行，在國庫挹注有限的情況下，唯有更加精進特種基金預算管理，消除特種基金現有的缺點，提升營運效能，方屬正辦，亦即政府利用特種基金推動各項重大政務之際，即為強化特種基金預算管理，提升營運效能的契機。

例如，行政院雖自86年度起，即以非營業特種基金為基礎，開始推動自償性公共建設預算制度，但因部分政府部門畏於自籌財源壓力，仍編列公務預算辦理，致該方案實施結果成效有限。現政府刻正推動愛臺12建設，如將其中具有高度自償財源的公共建設計畫交由特種基金辦理，並嚴格要求達成自償目標，則未來各基金辦理該等計畫時，事前的可行

性及成本效益評估作業必然審慎核實，執行進度及成本的管控必將更嚴謹，事後的計畫效益追蹤考核及營運推展將更積極，而各基金為降低資金成本，亦將更努力地開拓收入，設法抑減各項支出與成本，以增裕自有財源，除可解決部分政府愛臺12建設財源籌措的問題外，亦可進一步提升特種基金營運效能。

## 二、可能遭遇的威脅與挑戰

### (一) 經濟環境的變化及其他不可抗力因素的影響

特種基金因有其特定的設置目的，因此政策上的緊急需要、經濟環境的變動及天然災害搶修復舊與救助等需要，經常會造成特種基金支出增加、收入減少、成本或投資無法回收，致面臨營運產生危機的困境。例如，特種基金辦理自償性公共建設計畫的成敗關鍵，在自償率的達成與否，而自償率常會受到經濟環境、物價、

利率等客觀因素的影響，另計畫受到民眾的抗爭、天然災害、生態保護等不可抗力因素，易產生進度延宕、增加資金成本、工程損失等問題，致有增加總投資成本，降低自償率的危機。

### (二) 外界的批評

近年來，由於中央政府特種基金的數量大幅增加，預算龐大，故其預算之編列與執行，向為立法院及審計部關注的焦點，並屢屢提出下列質疑：

1. 營運績效不彰，成本費用控管能力欠佳：中央政府部分特種基金連年虧絀，所採行的開源節流措施未見成效，且未擲節不經濟或不必要的成本及費用，如臺電公司嚴重虧損，但公益支出未見減少，部分非營業特種基金公共關係費未因收入減少而降低等。
2. 過度運用預算執行彈性：近年因併決算金額甚大，以及部分特種基金年度預算中，所列補辦預算項目眾多，致有未核實編列預

算、濫用預算法所定併決算或補辦預算的執行彈性，規避正常預算審議程序等問題。

3. 基金預算與公務預算業務劃分不清，功能重疊：由於部分非營業特種基金係由公務機關兼辦，故該機關可能同時於單位預算及特種基金預算內編列相同業務計畫，或二者業務計畫性質相近，致有預算重複編列，支出浮濫之疑慮。另部分機關將施政或業務計畫任意移列，忽而編列單位預算，忽而編列基金預算，亦常遭質疑特種基金為政府部門的小金庫及規避公共債務法舉債上限等。

4. 投資計畫成效欠佳：審計部以國營事業已完成且尚未回收投資總額的計畫中，未達預期目標的計畫比率偏高，致有事前規劃及預算編列未盡覈實之疑慮，立法院則認為輕忽資

本計畫事前的成本效益評估及事後營運績效的追蹤管考，為造成投資成效欠佳的主因。

## 肆、未來努力重點

### 一、改進的方向

由於特種基金的運作，存在有財務效率欠佳、缺乏適當的績效衡量指標與中長程規劃的觀念等缺失，且常遭立法院及審計部等外部單位批評，值此政府積極推動各項重大施政之際，宜利用特種基金在預算編製與執行、財務管理及資金籌措等各方面的優勢，協助達成政府經濟發展、富裕民生的政策目標。為達成上述目標及消弭外界疑慮，未來特種基金的改進方向為：

(一) 提升營運效率，增加自有財源

特種基金為籌措辦理自償性公共建設計畫所需財源，除以舉債方式因應外，設法提升各基金營運效率、開拓基金財

源並節省不必要或不具經濟效益的支出，以增加可運用之自有財源，亦為努力方向之一，故似可研議放寬基金投資及理財的限制，以增加收入，並責成各基金參酌外界批評，主動檢討並減少不經濟支出。另為同時獲得低資金成本及較高財務孳息的效益，可研議建立不同部會所屬基金間資金融通機制，並可由各主管機關建立所屬基金間融通機制做起，俾提升整體資金運用效率。

(二) 規劃推動中程計畫制度，落實績效考核

為使特種基金計畫及預算的編列，能與組織的長期發展願景、中期策略目標結合，宜落實執行計畫績效預算制度，尤其較缺少中長期概念的政事型特種基金，宜規劃推動中程計畫預算制度，至已本中長程規劃原則擬定計畫及預算之業權型基金，仍應檢討責任中心的劃分及實施成效，藉由落實預算及績效管理制度，明確各特種基金的財務責任，並結合

各種激勵措施，促使各基金營運及管理人員努力提升營運效能。

### (三) 嚴密重大投資計畫之評估及考核作業

現行雖已有規範特種基金辦理各項投資計畫擬定、評估、執行及管考等作業規定，但各基金因仍有事前計畫評估作業未核實，執行過程未妥適控管，事後未持續追蹤考核等缺失，致部分重大投資計畫執行績效欠佳，故有再予強化必要，因此，各基金在計畫規劃階段，即應依據合理客觀的經濟數據、物價及利率水準，確實分析成本效益及自償力，以評估其可行性；執行階段應嚴密控管進度及成本，並注意外在環境的變化，隨時調整及改進；計畫完成後，仍應追蹤考核計畫辦理成效，對未達預期效益者，須研謀改善措施，避免設施閒置、資源浪費。

### (四) 從嚴運用預算執行彈性

預算法賦予附屬單位預算執行彈性，倘未予妥適管控，

各基金恐將過度依賴預算執行彈性機制，不重視事前的預算籌劃作業，因此，應落實預算管理精神，要求各基金應配合中程規劃，擬定年度計畫，並審酌執行能力及財源，優先循年度預算程序編列辦理。預算執行期間，各基金如擬新增計畫或支出，須確具必要性及急迫性，且須在財務資源可充分支應之前提下，從嚴運用預算執行彈性機制。

### (五) 妥適劃分公務與特種基金應辦事項

由於特種基金的設置，須具備特定財源，辦理特定的政事，因此，應在符合基金設置目的、用途及未來發展目標之前提下，妥為劃分公務與特種基金應辦事項，並一致遵循。如各基金辦理之自償性公共建設計畫，應符合「自償性公共建設預算制度實施方案」所定，以自償率應達20%以上或自償部分之投資金額達10億元以上為原則，且應嚴格管考其自償率達成情形，防止各機關藉由

高估自償率，以爭取計畫通過及於特種基金編列預算支應，俟完工營運後，恐將因自償財源不足，反而要求國庫撥款之情況發生。

## 二、具體改進作法

行政院於98年1月22日訂定「強化特種基金預算管理及提升營運效能方案」，該方案主要係依據前述改進方向研訂，為提升特種基金營運效能的具體改進作法，其重點簡要說明如下：

### (一) 預算編製：

1. 營業及作業基金盈虧（餘絀）目標應以逐年成長或改善為目標，特別收入及資本計畫基金應配合基金設置目的及財源，擬定中程計畫（實施方式由行政院主計處另定）。
2. 購建固定資產專案計畫、資金轉投資及其他重大投資計畫，均應妥作先期規劃及核實成本效益分析。計畫經核定後，應衡酌進

度、財務狀況及執行能力，編列年度預算。自償性公共建設計畫尚須審慎估計自償性財源，作為嗣後編列預算及確定財務責任之依據，並確實依「自償性公共建設預算制度實施方案」規定辦理。

## (二) 預算執行控管：

1. 為確保各基金達成預算盈（賸）餘或虧損（短絀）改善目標，各基金應採行開源節流措施。主管機關並應對虧損（短絀）嚴重之基金，責成各該基金擬具營運改善計畫報核。
2. 購建固定資產專案計畫及自償性公共建設計畫等重大投資計畫應確實依法定預算執行，非因經營環境重大變遷或正常業務確實需要，且具急迫性及必要性者，不得補辦預算。計畫執行期間，應注意各項經濟因素變動及對計畫效益與自償財源之影響。已完成之計畫，應持續分析

效益及自償力。

3. 特別收入及資本計畫基金年度中執行各項業務計畫，因業務確實需要，致須增加支出者，應優先檢討停辦不具效益或不具急迫性之項目，以於原計畫總額內調整容納為原則。如確有超支必要，亦應檢討具體理由，陳報主管機關核准，涉及國庫負擔或新增業務計畫則須由行政院核定。

## (三) 其他改進事項：

1. 各基金應就外界批評及不具經濟效益之支出項目，自我檢討改進。營業基金應落實責任中心制度，責任中心績效考核結果即為核發經營績效獎金之依據。
2. 主管機關應訂定公務預算與所屬非營業特種基金業務劃分原則；檢討建立所屬非營業特種基金間資金融通機制，督導各基金妥為規劃運用積存之累積賸

餘及現金。

## 伍、結語

中央政府特種基金運作多年以來，已累存相當的資金，現政府刻正積極推動各項重要政務，實為善用特種基金資源最佳時機。因此，各基金宜切實依「強化特種基金預算管理及提升營運效能方案」，藉由周妥的計畫評估與預算編製作業、嚴密的預算控管程序、完備的追蹤考核機制及特種基金在財務管理及融資管道上的優勢，協助政府達成促進經濟發展之政策目標，並收強化特種基金預算管理，提升營運效能之功。

## 註釋

- <sup>1</sup> 依據「自償性公共建設預算制度實施方案」之規定，所謂自償性公共建設係指計畫於完成後，可於營運期間向使用者、受益者收取相當代價或有其他相關收入，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫。❖