

# 非營業特種基金 設置之規定與實務探討

黃家樑

## 壹、前言

凡事豫則立，不豫則廢，探討非營業特種基金設置時所應知悉的法規與實務，是瞭解特種基金至為關鍵之方式。審酌非營業特種基金雖普遍設置於政府組織中協助推展特定政事，惟基金支出規模相較歲出規模為小，且業務範疇特殊，涉略人員比例偏低，以致基金事務不似公務預算較為周知；復又歷次法規增（修）定情形，散見於各規定之一隅，適用時序有別，蒐整不易，且各項規定函示，尚包含政府預算理論、財務會計原理及企業管理知識等專業領域，法規不易理解，事務管理複雜；另部分基金因政治承諾等因素，其法定設置條件與現有法令顯有不符，恐致其他基金設置管理者參照困難，引喻失義。前揭情形將造成各方對基金理解流於片面，或致管理規劃易生疏漏，爰為提升基金管理效率，聚焦研析基金設置規定與實務，以協助基金肆應各項挑戰。

盱衡特種基金現處之財政環境，近年政府在各項法律案與政事需求增加，法律義務及社福支出逐年成長，以及公債餘額居高不下等情形下，部分特種基金指定既有歲入財源轉置基金，或國庫撥補保障額度及費率，或透過法律

排除預算法等情事，已影響整體財務平衡及財政紀律；且部分機關基金設置過多、規模日益成長，恐有削減政府統籌調度財政能力之虞；另因情勢變更、組織改組、設置目的完成或屆期、財源不足等情由，肇致外界質疑設置基金之適法性與合理性。各項政府財政檢討及基金設置管考等情形，已形成基金設置規劃管理之重要參考議題。

現階段中央政府除持續完善法令規範外，並強化基金設置條件與存續管理，惟為避免申請設置基金之單位，誤解特種基金預算執行彈性與資金運用性質，未深入瞭解設置規範、妥慎營運規劃，間接造成推動設置基金時之無效益作業及行政資源浪費。本文將藉由探討中央政府非營業特種基金設立之歷程、法規研析與實務作業，研析基金設置與存續應遵循之法規與程序，以提供本部基金事務管理決策參考。

## 貳、基金設置概況與發展歷程

### 一、基金之定義與特性

政府為辦理特定政事與業務計畫，早於民國21年所公布未實施之預算法，即有設置特種

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。經數次修定，後於87年依預算法（修正）第4條規定略以：「基金為已定用途或尚未收入之現金或其他財產，區分為普通基金（即公務預算）及特種基金二類，特種基金又分營業基金、作業基金、債務基金、特別收入基金、資本計畫基金及信託基金等六類」。除營業基金及信託基金外，其餘四類通稱「非營業特種基金」（「信託基金」係依法律、契約或遺囑等設立，政府基於受託人立場，為國內外機關、團體或私人利益，依所定條件管理代為管理或處分，爰非政府預、決算等規定所轄權責；另「作業基金」於87年預算法修正前，稱之「非營業循環基金」，相當於美國政府會計準則委員會所稱之「內部服務基金」，於各類研究文獻中廣受引述）。

政府公共事務所涉範圍龐雜，包含經濟、交通、教育等近20類重要施政項目，部分業務特性倘以公務預算執行，相較於特種基金並無法發揮更高財務資源運用效率。因此，特種基金之功能在特定政事上便得以發揮，審酌有

關基金之特性，依附屬單位預算執行要點規範揭示，係政府特種基金為辦理特定政事，應本付出可收回原則，運用企業化經營精神（作業基金）或於特定財源內提升經營效率（債務、特別收入及資本計畫基金），提高產銷營運能量，增進服務品質，允可運用附屬單位預算執行彈性（例如：預算外收支可併決算辦理、購建固定資產建設及改良擴充、長期債務舉借及資金轉投資可奉准先行及補辦預算），以提升整體經營績效，達成基金設置目的。

考量前揭基金執行特性，其預算運用有別於公務預算較為靈活，且具有專款專用、賸餘（資金）循環運用及財務管理自主性高等性質，政府遇有新增特定政事或財源時，多數按業務特性檢討設置基金管理。

## 二、基金發展歷程

為使基金設置規劃過程推展順遂，藉由瞭解歷次設置規範，知悉其相關發展演變之脈絡，以便於鑒往知來，詳加規劃設置與營運管理。茲將設置歷程彙整臚列如次（如圖一）：



圖一 特種基金設置規範沿革圖

### (一)民國60年：基金收支列入總預算

60年度以前，中央政府為因應社會經濟發展需要之基金，係以收支併同列入中央政府總預算，故於執行時因業務量增加之收支，必須辦理追加預算。

嗣於60年度辦理預算法修正，首見設立特種基金之規定條文列法，條文如次：第19條：「政府設立之特種基金，除其預算編審程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院」。

（87年修正預算法，將「編審」改為「編製」，條次改為第21條）

### (二)民國61-69年：創設附屬單位預算之特種基金

自61年度起，除「單位預算」特種基金仍以收支併同列入總預算處理外，將具有作業性質之國立臺灣大學附設醫院等10個基金，均自總預算中劃出，改編列「附屬單位預算」特種基金。中央政府於62-68年度間，增設為23個基金，立法院列有注意事項，有關非營業特種基金之設置漫無限制，不宜任意增設。

69年度時，行政院主計（總）處以其性質相近者，予以簡併，無繼續設置必要者，應予以裁撤之原則檢討減為19個基金。

### (三)民國70-88年：特種基金由單位預算全面改制附屬單位預算

特種基金於70-86年度間，陸續增加為38個基金。87-88年度間檢討裁減18個基金。另為使總預算單純化，並賦予特種基金執行彈性，充分發揮設置功能，將原編列單位預算之10個基金，改為編列附屬單位預算或分預算。88年度降為30個基金。

### (四)民國71年：制定中央政府特種基金管理準則

行政院於71年度制定中央政府特種基金管理準則，確立特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤之各種營運管理規範。原定準則第2條所列特種基金分類，係按照會計法第6條區分為動本基金及留本基金，後於88年修正改依預算法第4條區分為營業、債務、信託、作業、特別收入及資本計畫基金等六類，相關附屬單位預算編製、執行及管考之各類規定，更趨於一致性。

### (五)民國88下半年至89年：校務基金擴增及原省隸屬基金增併中央政府

88年下半年及89年度依據國立大學校院校務基金設置條例增加50個基金（每一個國立大專院校均設置校務基金）。另外配合精省政策，原台灣省政府所隸屬非營業特種基金18個基金改隸中央政府，合計增列68個基金，增置為98個基金。

### (六)民國89年：制定基金設置、簡併及預算編製原則

89年度行政院訂定「非營業特種基金設置、簡併及預算編製共同性原則」，經檢討90年度減少15個基金，惟依法增設12個基金、營業基金改制非營業基金2個基金，中央政府基金總數降為97個基金。

### (七)民國91年：制定基金合併及存續原則

為提高非營業特種基金整體營運效能，行政院91年12月核定「中央政府非營業特種基金存續原則」，替代前項所列「共同性原則」，以作為各基金存續檢討之依據（嗣於104年修正條文及法規名稱為「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」）。

### (八)民國92年：業權型及政事型基金之預、決算編製重分類

鑒於非營業特種基金循年均採作業基

金預算編列方式，無法彰顯不同類型基金之特性與成效，且不同屬性之基金，預算財務報表衡量焦點不同。爰自92年度起，按政府會計理論，將非營業特種基金劃分為業權型及政事型，屬業權型之作業基金，維持原有經濟資源流量觀念編製預算財報，屬政事型之特別收入基金、資本計畫基金及債務基金，採當期財務資源流量觀念編製預算財報，將當期一切收支及累計餘絀變動情形均編入「基金來源、用途及餘絀預計表」，並採固定帳項分開原則，另行設立帳類管理固定資產、長期帳務及資金轉投資等帳項。中央政府總預算附屬單位預算綜計表，亦自92年起按預算法分四類非營業特種基金綜計表達。

#### (九)民國100年：新設立之特種基金須經立法院同意

依立法院審議100年度預算，通案決議：「自100年度起，擬新設立之特種基金非經立法院同意，不得逕行設置」，雖預算法第21條及中央政府特種基金管理準則等未明確規範應送立法院審核，然基於立法院決議案之效力及預算審核權責，中央各機關單位應遵循照辦。

#### (十)民國108年：頒布財政紀律法

立法院審酌我國國情對於財政責任不似政治責任為社會所重視，無論中央或地方政府、行政機關或立法機關，屢見政治或選舉承諾影響重要政事，於相關法律案

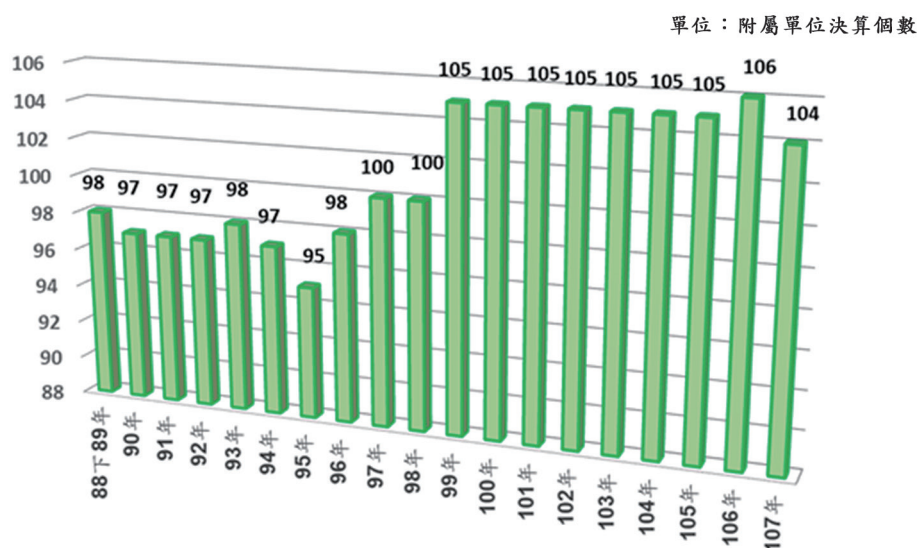
及財務規劃未臻嚴謹，以致嚴重衝擊政府財政之案例。立法委員曾銘宗、賴士葆及王榮璋等19人遂於107年第9屆第6會期第13次會議時，鑒於公共債務未償餘額持續增加，為維持適度支出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求國家永續發展，落實財政紀律，爰提案「財政紀律法草案」公決，於108年3月19日立法院三讀通過財政紀律法，108年4月10日總統華總一經字第10800034691號令制定公布「財政紀律法」全文19條。相關管理及執行權責，規範分由財政部、行政院主計總處、審計部及相關機關，依職權辦理。

### 三、基金數量及收支趨勢概況

經現有可查考資料統計89年度（88下半年及89年）起至107年度期間，中央政府非營業特種基金編列附屬單位預算數自98單位成長至104單位，增加6單位（如圖二）。總收入由新臺幣（以下幣制同）5,996億元成長至2兆9,025億元，增加2兆3,029億元，增加比例為384%；總支出（成本與費用）則由5,124億元擴增至2兆7,817億元，增加2兆2,693億元，增加比例為443%（如圖三）。

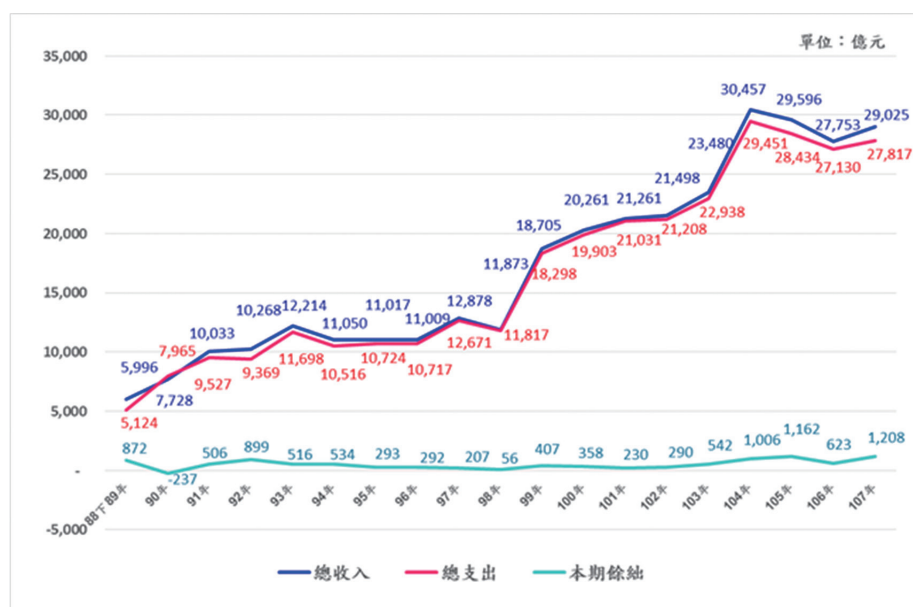
承上所述，顯見基金規模呈現鉅額擴增，對國庫調度產生重大影響，惟近年政府新增舉措重大施政，亟需籌措新增財源，爰基金相關財務管理與資金籌措，受行政院及立法院高度關切。





圖二 中央政府非營業特種基金附屬單位決算數量圖

資料來源：行政院主計總處



圖三 中央政府非營業特種基金附屬單位決算收支趨勢圖

資料來源：行政院主計總處

#### 四、基金財務規模概況

中央政府非營業特種基金經多次增設及簡併作業，以行政院「107年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表」核定情形，編製附屬單位決算之非營業特種基金計有104單位，包括作業基金78單位、特別收入基金24單位、債務基

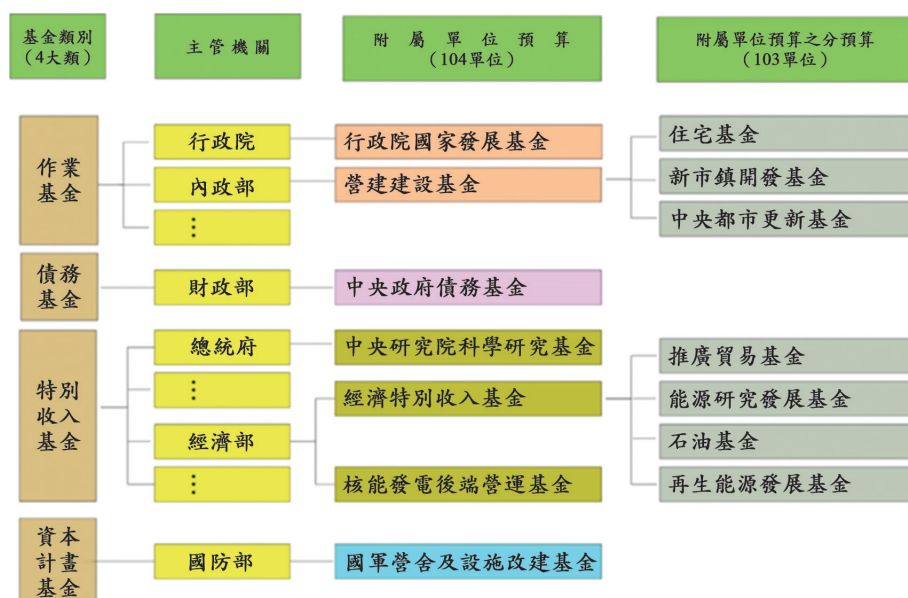
金1單位及資本計畫基金1單位。相關收支規模情形：總收入為2兆9,025億餘元、總支出為2兆7,817億餘元，本期賸餘則為1,207億餘元，另相關資產、負債與淨值情形，總資產為6兆1,559億餘元，總負債為3兆316億餘元，總淨值3兆1,243億餘元，相關財務規模概況及構成體系詳如表一及圖四。

表一 107年度中央政府非營業特種基金財務規模概況表

單位：億元

| 項目\基金別  | 作業基金      | 特別收入基金   | 債務基金     | 資本計畫基金 | 合計        |
|---------|-----------|----------|----------|--------|-----------|
| 主管機關數   | 17        | 14       | 1        | 1      |           |
| 附屬單位決算數 | 78        | 24       | 1        | 1      | 104       |
| 總收入     | 18,268.08 | 2,752.36 | 7,778.97 | 225.59 | 29,025.00 |
| 總支出     | 17,731.63 | 2,256.80 | 7,778.98 | 49.82  | 27,817.23 |
| 本期餘絀    | 536.45    | 495.56   | -0.01    | 175.77 | 1,207.77  |
| 資產      | 53,685.95 | 7,209.64 | 2.24     | 662.10 | 61,559.93 |
| 負債      | 28,549.40 | 1,764.44 | 1.39     | 1.57   | 30,316.80 |
| 淨值      | 25,136.55 | 5,445.20 | 0.85     | 660.53 | 31,243.13 |

資料來源：本文自行整理自107年度中央政府總決算附屬單位決算綜計表



圖四 107年度中央政府非營業特種基金構成體系圖

資料來源：行政院主計總處

## 參、基金設置法規研析

有關非營業特種基金涉及「預算法」、

「財政紀律法」、「中央政府特種基金管理準則」及「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」等法律規定，本文就法規研析與實務層面，摘陳重點予以說明，使讀者能初步瞭解法

令規定制定背後的精神與重點。

## 一、預算法相關規範

(一)第1條：「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。」

本條文意即無論公務預算或特種基金等各項政府預算財源，應按預算法規定，辦理預算籌編，送立法院審議後執行。惟審視中央政府非營業特種基金之成立，仍存有排除預算法規定之特別法，例如依「國家金融安定基金設置及管理條例」第13條第1項規定：「本基金不受『預算法』有關規定之限制。但應於會計年度結束後依『決算法』辦理決算」，該基金設置法律係「因應國內、外重大事件，以維持資本市場及其他金融市場穩定，確保國家安定」之考量，行政院（主管機關）於民國89年制定該法律時，定有特定排除條款（爰其預算不列入中央政府總預算案內綜計表達，而決算財務實況則循例列入總決算中以「其他決算表」表達，惟不與「非營業特種基金」決算綜計）。

另尚有依「國立大學校院校務基金設置條例」第3及13條規定略以：「校務基金有關年度預算編製及執行、決算編造，應依預算法、會計法、決算法、審計法及其相關法令規定辦理。但校務基金來源為第3條第1項第2款所定『自籌收入，不在此限』」，故校務基金學雜費等自籌收入，係不受預算法等規範。

爰此，政府基於財政平衡、統籌資金調度及控制債務上限等考量，後續於108年「財政紀律法」第8條中訂定，非營業特種基金之營運，不得排除適用預算法等法令。

(二)第21條：「政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。」

為使特種基金管理及運作有所明確依循，以達成設置目的，故設置特種基金應按預算法第21條規定，應訂定收支保管辦法。然部分基金已有明確法律作為管理依據，或已將收支保管重要事項訂定於法律中，故未另訂收支保管辦法，即可援引辦理等情形。例如：中央政府特種基金管理準則第7條第2項規定略以：「屬於撥充國營事業機關股本或資本之各類營業基金，應依國營事業管理法規定辦理，得不另訂定」，且「國營事業管理法」已規範營業基金運作與管理，爰各國營事業基金逕依規定辦理即可，不另訂收支保管辦法。

另「國立大學校院校務基金設置條例」及「行政院金融重建基金設置及管理條例」等法，亦已明確規範收支保管重要事項，爰「行政院金融重建基金」與「國立大學校院校務基金」則無另訂辦法之必要。

另本條文句末「並送立法院」究指備查或審議？審酌條文未予明定，經探討溯及其立法過程，於民國60年修正預算法時，立法院預算及財政二委員會聯席審查時，立法委員提案修正原送草案文字，增列「送立法院」之規定。嗣於院會二讀時，程烈委員說明：「委員會審查認為有送本院之必要，但不規定備查與否，因為若有問題則審查，無問題則備查」，再續經院會決議照委員會審查條文通過。按此立法精神，送立法院之意為「有問題則審查，無問題則備查」。

## 二、財政紀律法相關規範

本法參考強調財政紀律之德國預算制度、1992年簽定歐盟之馬斯垂克條約、1997年穩定成長公約及德國基本法等精神<sup>(備註)</sup>，制定財政管控機制，促使政府重視財政責任、國家利益與永續發展。審酌本法針對非營業特種基金設置與管理限制愈趨嚴格且影響重大，相關重要條文臚列如后：

(一)第7條：「各級政府及立法機關制(訂)定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」

本條文原提案係對政府各項收入納入公務預算統收統支運用，有利國庫調度，倘以法令明定指定用途納入基金，雖具獨立及專屬性質，將影響政府統籌運用資源能力，無法彈性因應政經環境及國家發展需要，調整年度施政重點；另為提高政府預算配置效益，要求各級政府及立法機關，不得強制規定特定用途經費以固定額度或比率保障，或將稅收、規費等既有收入，轉而成立基金。又為降低對實務衝擊，本條文僅對新成立基金產生效力，無追溯適用之規定。

(二)第8條：

1.第1項：「中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第

4條規定，並應具備特(指)定資金來源，始得設立。」

2.第2項：「前項基金屬新設者，其特(指)定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」

3.第3項：「中央政府非營業特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，不得排除適用預算法、會計法、決算法、審計法及其相關法令規定。但本法施行前已訂有排除規定之非營業特種基金不適用之。」

4.第4項：「中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之。」

本條文意旨係為避免基金之收入過度仰賴國庫撥補，限制政府統籌規劃及運用財政收入能力，並排擠其他重要施政之經費需求，亦要求基金設立時，應負有自有財源及其設置必要性，且建立相關退場機制。

查行政院秘書長106年5月3日院臺財字第1060172918號函亦曾有類同之管理措施，其函文內容：「為落實計畫預

備註：

一、馬斯垂克條約第126條(Maastricht Treaty, Article)：本條約於1992年簽訂，其中第126條規定政府財政赤字須低於GDP之3%，惟若政府赤字已下降至接近3%、面臨嚴重經濟衰退，或短暫性超過3%則不在此限。另政府債務餘額必須低於GDP之60%，或是持續下降而接近60%。

二、穩定成長公約(The Stability Growth Pact, SGP)：本歐盟公約於1997年正式生效，為歐盟國家財政政策協調之基本架構，其宗旨在確保財政健全，包含兩項政策工具：(一)預防性工具：目的在追求並確保財政政策之永續，各國須將中程預算目標納入財政穩定計畫，並由歐盟每半年舉行之多邊財政監督會議加以評估與協調；(二)矯正性工具：若會員國財政赤字超過GDP之3%或債務餘額超過GDP之60%，將啟動超額赤字削減程序，包含對於歐元區成員國罰款及於超額赤字消除前可能暫緩融資。

三、基本法(Basic Law)：基本法係德國憲法，各級政府年度結構性赤字，其中聯邦不得超過GDP之0.35%，地方則不得發生。各年度結構性赤字將累計於虛擬的控制帳戶，如達GDP的1%，則須啟動削減赤字程序。另天災或緊急危難支出得不受債務減速限制，惟須明定還款時間表。



算制度及零基預算精神，請各機關於法律案制定或修正時，不得將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用；另對立法部門所提出之法律案，亦不宜逕予妥協或請立法委員提出有違上開要求之提案，俾維護整體財政紀律及施政彈性」。顯見近年國家財政調度愈趨緊縮，因而對基金管理愈趨嚴謹，以提高資金管理運用效益。

另有關第17條：「公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉」、第18條：「政府歲入、歲出或其決定違反預算法相關規定者，各有關機關團體得敘明具體內容，函請審計機關依法處理」等規範，與其他各項法令規章相較不同之處，則明確增列公務員懲戒及機關違失罰則部分，以避免公務機關及人員涉及違法、廢弛職務與失職等情事發生。

### 三、中央政府特種基金管理準則相關規範

中央政府為對各機關特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，有所明確規範，遂訂定本準則，除法令另有規定外，均依照本規定。相關重要條文臚列如后：

#### (一)第5點

「各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。」

#### (二)第6點

「前條經行政院核准設立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得設立。」

#### (三)第7點

- 1.第1項：「特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。」
- 2.第2項：「前項收支保管及運用辦法，屬於撥充國營事業機關股本或資本之各類營業基金，應依國營事業管理法規定辦理，得不另訂定。」
- 3.第3項：「各機關所管特種基金，如因性質相同，必要時，得經行政院核准予以合併。」
- 4.第4項：「各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。」

#### (四)第8點

規定略以：「收支保管及運用辦法，應載明基金設立之目的、基金之性質、管理機關、基金來源、基金用途、預決算處理程序、財務事務處理程序、會計事務處理程序、其他有關事項」，本條文揭示特種基金應於收支保管運用辦法中載明前揭規範項目，俾使管理作業有所依循。

本管理準則主要係預算法第21條之延伸規定，針對特種基金設立之各項管理要項，確立應行管理注意範疇，除使設立基金程序有所依循，並明示基金退場機制之檢討。

### 四、中央政府非營業特種基金設立及存續原則相關規範

由於基金屢受外界質疑有於機關組織內疊床架屋之虞，且部分執行效能欠佳，行政院為回應社會輿論，進行多次基金簡併與裁撤檢討

作業，積極籌劃健全管理方式，遂於91年特訂定本原則（原名稱爲中央政府非營業特種基金存續原則），並於104年將「設立」原則納入規定之中，後續並成爲財政紀律法訂定之重要參考要項。相關重要條文臚列如后：

（一）第3點：

「非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第4條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。

前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」

（二）第4點

「非營業特種基金有下列情形之一者，應以合併爲原則：

1. 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。
2. 非依法律設立，或其設立所依據之法律未定明應設立基金，且所辦業務可納入其他基金辦理。
3. 業務單純、規模過小，且所辦業務可納入其他基金辦理。」

（三）第5點

「非營業特種基金有下列情形之一者，應以裁撤爲原則：

1. 已完成或未能達成設立目的、經檢討政府得去除任務。
2. 業務可委由民間經營、公民營合辦、移轉民營、改制法人或移撥地方政府。
3. 基金營運績效長期欠佳，或已喪失原訂財源，長期累積巨額短絀未能改善。
4. 業務單純、規模過小，無設立必要。」

（四）第6點

「各機關改組、業務調整或管轄移

轉，其所設立之基金應檢討隨同改隸，並依本原則前二點規定檢討合併或裁撤。」

（五）第7點

「各非營業特種基金之主管機關應依本原則適時檢討，必要時，得由行政院主計總處會同相關機關檢討。」

本規定第3、4點爲財政紀律法第8條之參考要項，對基金設立之財源、簡併及裁撤等存續檢討亦有詳加規定，應併同參照。

## 肆、基金管理實務之探討

### 一、新設置基金之財源審核重點

經綜合研析各項法規、文獻與實務狀況，有關行政院、立法院等審核機關針對申請新設立非營業特種基金之預、決算等相關審核意見，歸納允有「應具有特定資金來源，且爲國庫撥補以外新增適足之財源」、「不得透過法律明定撥補基金額度、經費比率及排除預算法等」及「罰金罰鍰之財源應由總預算統收統支」等三大財源審核重點，說明如次：

（一）應具有特定資金來源，且爲國庫撥補以外新增適足之財源

非營業特種基金欲達成設置目的，應具有特定財源，使業務推展不致中輟，原91年所定中央政府非營業特種基金存續原則僅規範基金成立須具備特定或指定財源，本留有彈性解釋空間，致部分特種基金逕依所據之法源或保管辦法，明定由國庫撥補挹注，惟過於仰賴國庫撥補作爲特定財源，已排擠中央政府總預算，倘無法發揮基金營運效能，僅以公務預算經費輾轉透過基金辦理，恐與編列總預算無異，

徒增行政作業。

為發揮基金之功能，政府各階段審查新設立基金之權責機關，置重點於審查是否具有國庫撥補以外之新增適足財源。另研析國庫撥補新增且適足之精神，所謂新增，即為既有歲入項目財源以外之款項，或新增政事可衍生之基金收益；所謂適足，應足以支應新增政事或政策目的之款源，若僅為一次性撥補或補（捐）助收入，而致未來不足以支應所需經費支出，則不符合該新增且適足之財源性質。若未妥慎規劃而衍生窒礙情形，易遭致審監單位檢討經營績效與善良管理責任。

## (二)不得透過法律明定撥補額度、經費比率及排除預算法等財政法令

由於非營業特種基金存有以法律明定政府應撥足基金一定額度情形，現行部分基金產生已受國庫撥足法定額度，卻因尚無其他適足財源，為維持政府既定政事或社會責任必須維持營運，致國庫仍需持續撥補挹注，造成總預算財政負擔，干擾財政紀律，爰未來新成立基金，不得以法律明定國庫撥補基金一定額度或比率。

另除「國家金融安定基金設置及管理條例」及「國立大學校院校務基金設置條例」等具有法定條件，相關預算編製及自籌收入已排除預算法規範，爰為維護國家財政體制，自108年起財政紀律法實施後，各申請設立基金單位不得再援引該等案例，逕行排除國家財政法令規範之規劃作為。

另補充說明特種基金設立是否須有法源依據方能成立？經參酌審計部審核106年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表審核通知事項：「部分基金尚無設立

法源依據，允宜督促檢討妥處」。查立法院審議100年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表非營業部分所列決議事項略以：「自100年度起，擬新設之特種基金非經立法院同意，不得逕行設立；並請審計部加強查核，於年度決算審核報告中一併提出」，審酌特種基金本係依法律、…、契約及遺囑等需求而成立，該決議意旨係請審計部查察100年度以後是否尚有未經立法院同意而新設之基金，核無強制基金設立法源之要求。（本部「國軍生產及服務作業基金」及「國軍營舍及設施改建基金」分別於86年及87年依「中央政府特種基金管理準則」規範程序，奉行政院核准設立，訂有收支保管及運用辦法，均按規定完成設置）

## (三)罰金罰鍰之財源應由總預算統收統支

依財政收支劃分法第23條：「依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫」，且該等具公權力收入，若納入特種基金專款專用，易遭社會誤解為積極籌措基金財源，衍生負面觀感。為避免違反統收統支原則，罰金及罰鍰應予以歲入繳庫，供普通基金之一般歲出用途為原則（除另定特殊用途者為例外）。各單位申請設立基金，未來針對新訂或修訂之法律案，不得將罰金及罰鍰納為新設基金之財源，若立法委員提案增修條文，仍宜請主管機關向委員妥適說明，刪除改等相關條文，避免違反財政紀律法等情事發生。

## 二、新設置基金之程序研析

經參酌前述各項法令規定，綜合研析有關



申請新設立非營業特種基金之規定及審查程序，歸納有「編訂設置計畫」、「擬訂法源草案」、「陳報行政院審核及立法院核准」、「編列法定預算」及「收支保管及運用辦法報核」等五大設置作業程序，說明如次（如圖五）：

#### （一）編訂設置計畫

依財政紀律法第8條、中央政府特種基金管理準則第5點及中央政府非營業特種基金設立及存續原則第3點等規定，應檢討項目如后：

1. 新增業務性質應符合基金特性，且未能納入現有基金辦理。
2. 確定新基金之成立宗旨及設置目的。
3. 依設置宗旨與目的，主管機關定義各項收支項目與其範疇內容，並詳細評估財源收入數額及其永續性，能否支應各項業務用途支出所需，是否可達成收支平衡（或循環運用）及基金設置目的。
4. 依基金之來源或用途檢討，主管機關應按業務屬性與職掌審認，明確律定主管單位，賦予適當權責。
5. 主管機關廣續編訂完成基金設置計畫，包含業務計畫、主要營運項目、收支估計、投資規劃等具體內容，陳報行政院審核。

#### （二）擬訂法源草案

同前項作業規定，依法律、條約、協定、契約、遺囑等已明定者，可申請設立特種基金，或依預算法第21條及新增業務實需評估後，報行政院申請設置。

倘主管單位確有實需以法律申請設置基金時，於擬訂法源草案時，應注意相關財源除應具備國庫撥款以外新增適足之特定財源，且條文中不得增訂固定經費額

度、比率保障、移用既有歲入財源，以及排除預算法等重要財政法律等相關規範（財政紀律法第7、8條及中央政府非營業特種基金設立及存續原則第3點）。

#### （三）陳報行政院審核及立法院核准

審酌立法院審議100年度預算通案決議：「自100年度起，擬新設立之特種基金非經立法院同意，不得逕行設置」，爰設立基金之核定，允將設置計畫及法源草案陳報行政院審查，並核轉立法院審核同意後，使准予編列預算及訂頒收支保管辦法，完成基金設置。

#### （四）編列法定預算

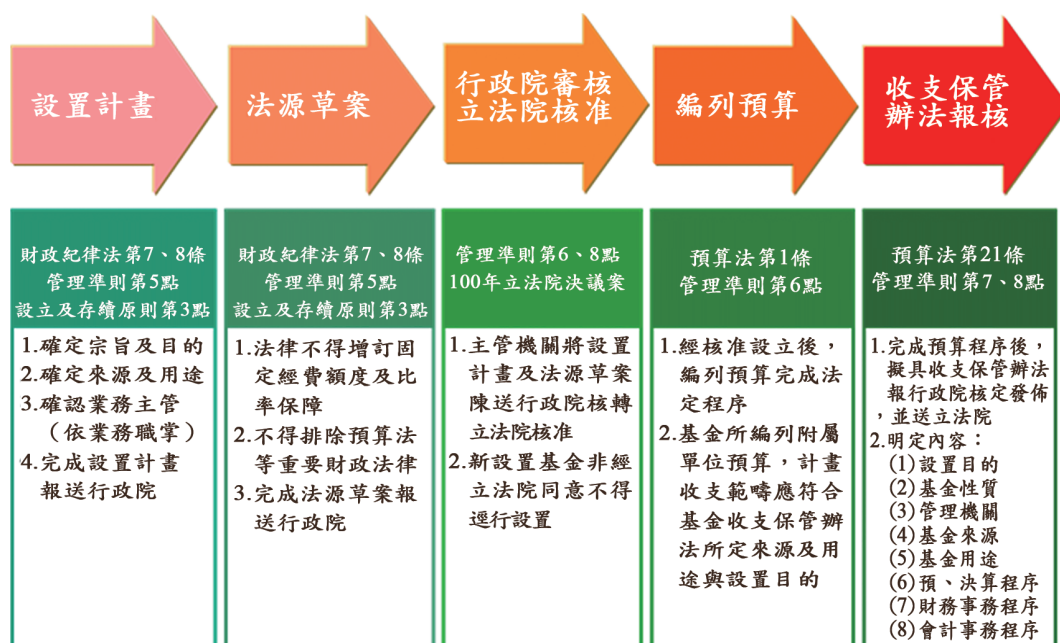
依預算法第1條及中央政府特種基金管理準則第6條規定，主管機關經奉准設置基金後，應先編列預算完成法定程序後，再擬具收支保管及運用辦法報行政院核定及發布。

基金所編列附屬單位預算，計畫預算收支範疇應符合收支保管及運用辦法所定來源、用途及設置目的。另預算執行除應致力達成法定預算賸餘目標外，尚需負擔部分行政院所核列之賸餘解繳國庫數額，並為基金營運績效指標之一，允應詳實估算及審慎編列，以達成各項營運計畫預算目標為要。

#### （五）收支保管及運用辦法報核

同前項作業規定，預算完成法定程序後，擬具收支保管及運用辦法報行政院核定及發布。其辦法之內涵，依中央政府特種基金管理準則第8條等規定，應明確規範設置目的、基金性質、管理機關（業務主管）、基金來源與用途支應範疇、預算及決算程序、財務及會計程序（包含會計制度）等維持營運基本事務。





圖五 特種基金設置成立程序圖

### 三、基金營運管理及退場機制

特種基金之預算執行彈性及專款專用性質，在特定政務上確實發揮相當成效，然基金設置後倘執行績效不彰，將遭致檢討簡併或裁撤，宜於基金設立前充分檢視未來可能產生窒礙因素，爰參酌近年行政院及審計部審核非營業特種基金情形，彙整概分三大重點，說明如次：

#### (一) 提升基金營運效能

由於中央政府基金設置眾多且財務規模日漸龐大，為提升基金營運效能，主計總處於98年訂定強化特種基金預算管理提升營運效能方案，並納入預算編製與執行作業規定中，包含：作業基金預算賸餘應以逐年成長為目標，以落實基金營運目標之提升，另特別收入基金與資本計畫基金預算編製，應配合基金設置目的及財務狀況，擬定中程計畫；重大投資計畫應持續評估成本效益、隨時檢討自償率，並依法定預算執行。

然部分基金收支長期失衡，連年發生

短絀，以及固定資產建設改良擴充計畫執行率偏低等情事。管理機關應掌握基金產生短絀之肇因，檢討是否能提出經營因應對策，審視相關組織、政策是否重疊致影響基金效能，以及收支情形是否能按計畫預算達成等，各項單位所管之基金營運成效，允為成基金設置之重要參考因素之一。

#### (二) 強化基金債務管理

依「公共債務管理委員會審議規則」第2條規定：「自103年起，每年於附屬單位預算案編列自償性債務之舉借，應由基金管理機關編製自償性債務舉借及償還計畫案，於每年4月30日前提報公共債務委員會審議」，基金之舉債情形，明確納入中央政府債務管理，爰此，行政院主計總處為確保財務健全，於中央政府總預算附屬單位預算編製應行注意事項中規定，各基金新增之債務，應具可靠之償還財源；並就基金現有之長短債務妥為規劃及管控，確實檢討償債財源，倘財源有不足以償還債務本息之虞時，應即檢討改進。

衡酌基金於設置時允應經檢討具有特定適足之財源，又於作業基金應具備「付出仍可收回」之經營條件，如因應擴大營運項目或辦理重大投資，致有舉借債務需求時，應先檢討營運規模是否符合設置目的及政策目標，並嚴密檢討收支差短情形，及未來具有相當之償債能力，尚不能輕易舉債，衍生未償債務餘額管理風險。

### (三)檢討基金合併或裁撤

新設立非營業特種基金，允應妥慎審視基金由設立至裁撤之基金生命週期，以避免衍生後續執行窒礙或績效不彰，招致審監單位檢討裁撤等情事。

#### 1. 合併作業

依存續原則第4點規定所列應檢討項目至少3項，例如：「同主管機關內性質相同者之不同基金」、「非依法設立，或法未明定應設立基金，且所辦業務可納入其他基金者」及「業務單純、規模過小，且所辦業務可納入其他基金者」，審酌財政紀律法施行後，新設立基金若未有明確國庫撥補以外之新增適足財源，且所辦新增業務性質與主管機關內現有基金性質相近，恐致審核機關權以納入現有基金內辦理，肇致排擠現有基金財源，爰新成立基金允應嚴密謹慎考量上揭條件，避免肇生執行困難。

#### 2. 裁撤作業

依財政紀律法第8條、管理準則第7點及存續原則5規定所列應檢討項目至少8項：倘因「情勢變更」、「執行績效不彰」、「喪失原訂財源」、「長期巨額短絀未改善」、「設置目的已完成」、「設立期限已屆滿」、「業務可委由民

營等其他方式」及「業務單純、規模過小，無設立必要」，應檢討裁撤。另各機關改組、業務調整或管轄移轉，亦應檢討隨同改隸，檢討合併或裁撤。

近期行政院於108年9月4日已因應財政紀律法第8條規劃「中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法草案」，除加強對「情勢變更」及「執行績效不彰」等用詞明定其定義，並規範主管機關至少每二年檢討所屬基金存續，精進裁撤機制，概要如后：

#### (1)情勢變更

- ①作業基金收入（不含國庫補助收入）低於前三年收入平均數百分之五十，無因應措施者。
- ②特別收入基金及資本計畫年度收入低於前三年平均數之百分之五十，無因應者。但不包含依法令規定撥入之財源已撥足，致年度收入減少者。
- ③業務因政策改變，或移撥地方政府，致已無須辦理者。但不包含基金仍留存業務須續辦者。

#### (2)執行績效不彰

- ①作業基金之淨值為負且難以改善者。
- ②特別收入基金、資本計畫基金之基金餘額為負，或可用資金不足，且難以改善者。
- ③營運（業務）執行情形，經主管機關考核績效不佳，且難以改善者。

另行政院陸續對基金進行存續檢討成效情形，查101至107年度間，已整併或裁撤之基金計18單位。相關統計如表二：

表二 中央政府非營業特種基金近年裁撤或整併概況表

| 年度  | 裁 撤                                     | 整 併                                             |
|-----|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 101 |                                         | 中美經濟社會發展基金及開發基金，併入行政院國家發展基金                     |
| 102 | 臺北榮民技術勞務中心                              | 國立臺中技術學院校務基金與國立臺中護理專科學校校務基金，整併為國立臺中科技大學校務基金     |
| 103 | 中華發展基金、榮民醫院醫療作業基金、因應貿易自由化就業發展及協助基金、龍崎工廠 | 國軍退除役官兵安置基金下之5家平地農場整併為2家                        |
| 104 |                                         | 國立屏東教育大學校務基金與國立屏東商業技術學院校務基金，整併為國立屏東大學校務基金       |
| 105 |                                         | 漁產平準基金併入農業發展基金                                  |
| 106 |                                         | 健康照護基金與社會福利基金，整併為衛生福利特別收入基金                     |
| 107 |                                         | 國立新竹教育大學併入國立清華大學校務基金；地方產業發展基金併入經濟作業基金項下中小企業發展基金 |
| 小計  | 5單位                                     | 13單位                                            |

資料來源：整理自101-107年度中央政府總預算附屬單位預算綜計表

## 伍、結 語

回顧政府各機關設置基金，允應充分了解審核權責單位之關注焦點為何，主管機關就業務推展方面，本就著重於預算執行彈性及資金專款專用等特性，以肆應經營環境，提升營運效率；就行政院審核焦點，著重是否有新增適足之基金財源，歲入歲出差短與財政平衡，以避免影響整體財政調度及降低債務餘額；就立法院審議立場，相關法案及預算不得排除預算法等重要法規、機關首長及民意代表之政治承諾或新增政事，倘致收入減少或支出增加，是否有彌補資金來源、替代方案或債務清償方式等，以降低政治干擾財政紀律情形；另就審計部審查意見，有關基金營運項目執行成效、債務償付管制情形，以及簡併與裁撤檢討情形等。

縱觀基金營運所面臨之營運挑戰，本文淺

易介紹基金設置歷程、相關法規研析、實務程序、審查重點及其相關原理與背景，以資作業參考，希期能對基金設置程序及後續管考作業能有更進一步瞭解，無論以公務預算或特種基金執行特定政事，均以達成特定施政任務為目標，主管（需求）機關接受立法院、行政院、審計部等監管作為，將更趨於嚴謹。爰若能對財政紀律法等基金設置相關規定詳加明確瞭解，並確保基金設立後營運執行無虞，復能肩負重要角色及任務，運用附屬單位預算機制，增進政府施政效率與成效。

## 參考文獻

1. 預算法研析與實務，主計月報社，2011。
2. 莊振輝，預算法逐條釋論及案例解析，2011。
3. 林雪玲、陳詠華，中央政府非營業特種基金設置與管理情形之審計，政府審計季刊第38卷第2期，2018。

4. 呂秋香，中央政府特種基金預算制度之回顧與展望，主計月刊第580期，2004。
5. 簡信惠、陳雅惠，財政紀律法之沿革及重點，主計月刊第761期，2019。
6. 劉嘉瑋、柯亭劭，德國預算制度及財政紀律介紹，主計月刊第729期，2016。
7. 行政院主計總處基金預算處專題，中央政府非營業特種基金發展狀況及未來努力方向，主計月刊第759期，2019。
8. 主計月刊社論，中央政府非營業特種基金運作之省思，主計月刊第759期，2019。
9. 主計月刊社論，非營業特種基金設立的應然與實然，主計月刊第754期，2018。
10. 中華民國107年度中央政府總預算附屬單位預算及綜計表（非營業部分），行政院編，

2017。

11. 中華民國107年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表（非營業部分），行政院編，2019。



## 黃家樑

### ➤現職：

國防部主計局特種基金處中校財務官

### ➤學歷：

國防管理學院正期91年班

國防管理學院財務正規班95年班

國防管理學院財務管理研究所99年班

### ➤經歷：

預財官、統計官