



# 中央政府特別收入基金設置及管理問題之探討

近年來，特別收入基金之設置及管理逐漸受到外界關注，並迭有設置數量增加、缺乏適足財源，及業務計畫超支併決算辦理等質疑，爰本文就特別收入基金設置及管理問題加以探討，並提出檢討方向，期落實政府設置特別收入基金，以特定財源達成特定政務之目的。

**黃厚輯**（行政院主計總處基金預算處視察）

## 壹、前言

特別收入基金係政府將特定收入來源，以「專款專用」之作法，運用於推動特定政策或業務所設置，在政府推動各項政策任務時，扮演重要角色。近年來，立法院及審計部針對中央政府特別收入基金，迭有缺乏適足財源、業務計畫超支併決算辦理，及連年發生短絀等質疑，其設置及管理之問題，逐漸受到外界關注，爰本文試

就中央政府特別收入基金設置及管理之主要問題加以探討，並提出具體之檢討方向，期能作為未來精進特別收入基金制度及管理運作之參考。

## 貳、現況探討

### 一、特別收入基金設置情形

歷年來中央政府為因應各項施政需要，依預算法及相關法律規定設置特別收入基金，107 年度編製附屬單位預算者

共有 24 單位，編製附屬單位預算之分預算者共有 28 單位，基金來源及用途規模已達 2,500 億元，在政府推動各項政策任務時，扮演重要角色。

特別收入基金若依法律或政策上確有設置之必要，其財源不足者，仍須由國庫撥補基金辦理各項政務，107 年度預計將由國庫撥補 979 億元。若以特別收入基金之主要財源分析，其中編製附屬單位預算者，共有 9 單位來自國庫撥補，15

單位來自其他自有財源；編製附屬單位預算之分預算者，共有 6 單位來自國庫撥補，22 單位來自其他自有財源（表 1）。以上，財源仰賴國庫撥補之特別收入基金共計 15 單位，107 年度尚須仰賴國庫撥補近 1,000 億元，爰特別收入基金財務管理及運作之良窳，影響政府財政甚鉅。

## 二、特別收入基金之特性

特別收入基金雖屬於特種基金之一環，相較於為提供財物或勞務，並收取相對代價而設置之營業基金及作業基金，其性質與辦理一般政務之普通基金較為相似，均係政府為了政務運作而成立。特別收入基金與普通基金之共同特徵，包括收入課徵與支出受益對象不具關聯性、財務規劃運用均以「量出為入」為原則等。

特別收入基金與普通基金之區別，在於普通基金係將其財務資源運用於「一般目的」之政務，並以「統收統支」之

方式管理；至特別收入基金係獨立之財務個體，並將特定之財源運用於「特殊目的」之政務並以「專款專用」之方式管理。另目前特別收入基金編製附屬單位預算，依預算法規定賦予其各項預算執行彈性，包

括配合業務增減需要隨同調整收支等，資金之運用較為靈活，如能善用基金功能及財務特性，將可有效提升政府整體資源運用效益，協助政府各項重要政務之推動。

表 1 特別收入基金設置及主要財源配置之家數概況

主管機關	附屬單位預算		附屬單位預算之分預算	
	國庫撥補	其他自有財源	國庫撥補	其他自有財源
合計	9	15	6	22
總統府	0	1	0	0
行政院	4	0	0	0
內政部	3	1	0	0
教育部	1	2	0	0
經濟部	0	2	0	4
交通部	0	1	0	0
原能會	0	1	0	0
農委會	1	0	4	2
勞動部	0	1	1	0
衛福部	0	1	1	10
環保署	0	1	0	6
金管會	0	1	0	0
通傳會	0	2	0	0
公平會	0	1	0	0

資料來源：作者自行整理。

# 論述》預算·決算

## 三、問題探討

(一) 近年來特別收入基金之設置數量增加，且部分特別收入基金並無國庫撥補以外適足之財源，影響政府資源之統籌調度

特別收入基金係政府將特定之財源，指定運用於特定政務所設置，為收支獨立之財務與會計報導個體，餘額獨立計算，並有獨立之資產、負債及基金餘額，如設置數量過多，將造成政府能統籌運用之財源減少，影響政府整體資源統籌運用調度能力，降低政府財政調度之彈性。

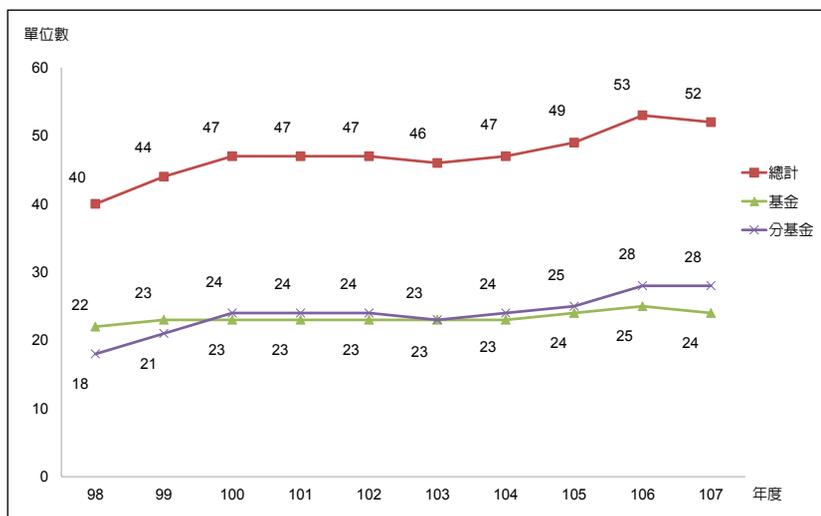
近 10 年來（自 98 至 107 年度），中央政府依據法律及配合重要政策，陸續增設 6 單位之特別收入基金及 12 單位之分基金，另檢討整併或裁撤 4 單位之特別收入基金及 2 單位之分基金，基金數量合共淨增 12 單位，

呈現逐年成長趨勢（圖 1）。此外，部分特別收入基金之設置，並未具備國庫撥補以外適足之財源，係由政府於舊有財源額度範圍內容納，

由國庫撥補之金額逐年成長（圖 2），除影響政府財政統籌調度能力，亦造成政府財政負擔。

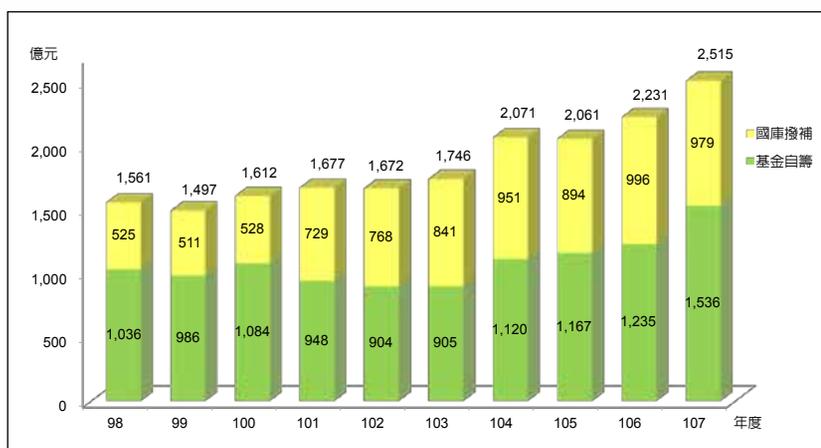
(二) 部分特別收入基金依法

圖 1 特別收入基金設置數量概況



資料來源：作者自行整理

圖 2 特別收入基金規模及國庫撥補情形



資料來源：作者自行整理

律明定國庫撥補金額及期限，造成政府財政沉重壓力

特別收入基金將特定財源指定運用於特定政務，具有可彰顯對特定區域或對象重視之特性，可作為政府推展重要施政的財務管理工具，亦容易作為遂行政治目的之工具。

查目前共有離島建設基金等7單位特別收入基金（表2）係依法律規定設置，要求政府匡列一定金額用於特定區域或指定對象，並明定撥補之期限，為避免產生撥補年限將屆期仍無法撥足法定金額，導致年度財源籌措之沉重壓力，往往無法按基金實際業務需求核實編列，造

成財政資源的閒置，影響政府整體資源運用效率及穩定性甚鉅。

（三）部分特別收入基金自有財源不足，依預算法第89條規定準用營業基金預算執行彈性之妥適性特別收入基金係依法編列附屬單位預算，故其配合業務收支增減，或為經營環境發生重大變遷及正常業務之確實需要，可依預算法第89條等相關規定，以併決算或補辦預算之方式先行辦理，惟特別收入基金適用該等預算執行彈性之妥適性，屢遭立法院及審計部質疑。

特別收入基金具自有財源者，如能妥善運用該等預算執行彈性，在徵收收入等財源範圍內辦理相關業務，可提高資金運用效率，藉以協助政府重要政務推動，達成基金設置目的；至仰賴國庫撥補者，其業務併決算辦理形同於年度預算外增加政府財務負擔，且該等基金之

表 2 特別收入基金依法由國庫撥補一定金額情形表

單位：億元				
基金名稱	設置依據	撥補起始年度	撥補年限	法定撥補金額
離島建設基金	離島建設條例	90	10	300
花東地區永續發展基金	花東地區發展條例	101	10	400
警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金設置管理條例	97	9	10
國土永續發展基金	國土計畫法	106	10	500
農業發展基金	農業發展條例	91	12	1,500
農產品受進口損害救助基金	農業發展條例	92	3	1,000
農村再生基金	農村再生條例	100	10	1,500

資料來源：作者自行整理

## 論述》預算·決算

基金餘額如已用罄，其併決算之財源須由國庫以動支預備金等方式支應，實與普通基金財務運作方式無異。

### 參、檢討建議方向

#### 一、特別收入基金如無國庫撥款以外之適足財源者，應適時檢討設置之必要性

為使新設基金財源無虞，及避免造成政府財政負擔，「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」第 3 點規定，新設基金應具備國庫撥補以外新增適足之特（指）定財源。另依行政院秘書長 106 年 5 月間函示，為落實計畫預算制度及零基預算精神，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。

為使國庫統收之資源能統籌靈活運用於各項政策，故特別收入基金如無國庫撥款以外之適足財源者，均宜參照上開

規定及函示意旨，適時檢討基金之設置。至具自有財源者，考量目前財政部推動之集中支付制度僅將國庫撥補款項納入，為使政府整體資源能統籌運用，減輕政府財務調度之成本，似可在不影響基金財務運作之前提下，檢討將該等自有財源納入集中支付制度。

#### 二、特別收入基金如依法律明定國庫撥補金額及期限者，宜研議修法，由國庫視基金實際需要核實撥補

依預算法第 91 條及財政收支劃分法第 38 條之 1 規定，立法委員所提法律案大幅增加歲出者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源，必要時，並應同時提案修正其他法律。鑑於立法機關如制定法律要求設置特別收入基金，並明定國庫撥補金額及期限，除造成政府財政沉重負擔，亦影響政府統籌分配財政資源之能力，且易造成資源配置之無效

率，為落實財政紀律及維護施政彈性，爰不宜逕予妥協，應適時運用上開規定，避免造成政府財政之沉重負擔。

特別收入基金依法律明定國庫撥補金額及期限者，為避免政府資源閒置或產生無效率之分配，宜視基金業務推動情形滾動檢討核實撥補，另為減輕政府財源籌措之壓力，必要時仍應研議檢討修法調整撥補條件之可行性，或建立基金將閒置資金解繳國庫之相關機制。又部分基金既已依法撥足相關金額，允宜隨同檢討持續撥補基金辦理相關政務之妥適性及必要性，如屬持續性推展之一般政務，宜檢討回歸普通基金辦理，以利財務控管。

#### 三、特別收入基金如自有財源不足，應審慎控管年度業務支出，基金餘額已不足者，不宜比照營業基金之預算執行彈性

特別收入基金之財源如

仰賴國庫撥補者，其財務資源係政府統收財源之延伸，故其預算編製及財務管理上應參照普通基金之作法，本零基預算之精神，通盤檢討所有施政項目或業務計畫辦理之必要性，依各項施政項目或計畫之成本效益，排列優先順序，並搭配預算額度制及收支同步考量等機制，如有新興重要業務計畫，應設法增加其他收入以作為相對財源。在年度業務執行時，則應在可用財源範圍內，審慎運用預算執行彈性。

至上開特別收入基金之基金餘額已不足者，於年度中如有增加經費之需要，考量其已無累存基金餘額供業務所需，併決算之財務運作方式與普通基金並無分別，故宜與普通基金採一致之財務控管方式，在原計畫預算總額及可用財源範圍內調整容納，不宜比照營業基金之各項預算執行彈性，配合年度業務計畫逕以超支併決算

等方式辦理。

## 肆、結語

特別收入基金具專款專用、財務獨立等特性，利於單獨衡量成本與效益，易釐清財務責任，若能善用其為特定財源之財務管理，及有效運用附屬單位預算執行彈性等，將可提高資源運用效益，協助政府推展重要政策目標之達成，亦可減輕政府財政負擔，惟若其財務發生困境，除影響設置目的之達成，亦有可能進而造成國庫負擔。為使政府有限資源能作最有效率之配置，各主管機關除應檢討各特別收入基金設置之必要及妥適性，亦應設法提高基金資源運用效益，及有效掌握基金財務狀況，維持基金財務妥適運作，方能促使基金永續循環運用，落實政府設置特別收入基金，以特定財源達成特定政務之目的。

## 參考文獻

1. 呂秋香、吳文弘（2009），〈政事型特種基金之特質及其適用預算法規定之妥適性研究〉，《主計月刊》，638，頁 62-67。
2. 張育珍（2007），〈試論政事型特種基金與普通基金之分野〉，《主計月刊》，614，頁 19-25。

