

# 中央政府特種基金預算制度之回顧與展望

現行非營業特種基金預算制度漸臻健全及完備，惟為順應社會及經濟環境之快速變遷，非營業特種基金之預算制度未來如何因應，實值深入研究。本文將回顧特種基金預算制度以往的演進及展望其未來的發展，俾作為後續研究者之參考。

◎呂秋香（行政院主計處第二局專門委員）

## 壹、前言

中央政府為辦理特定政事，早於民國二十一年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。嗣經二十六年、四十二年、六十年及八十七年四次修正為現行之營業、債務、信託、作業、特別收入及資本計畫等六類基金，其在施政中所占之重要性，營業基金隨著民營化政策之推動而逐漸降低；非營業特種基金〔註解1〕則隨著社會、環境、政經情勢之變遷，人民要求政府提供的公共服務逐漸多元化，政府的施政則推陳出新，不斷以特種基金因應環境及情勢之所需，例如環境保護基金、就業安定基金、九二一震災社區重建更新基金、金融重建基金等，致近年來非營業特種基金之數量與規模隨而擴增，占國家整體預算之比率逐漸提高，其重要性與日俱增，漸成為政府財務管理之重心，亦為外界關注之焦點。至其預算制度，營業基金部分發展較早亦較健全，除了部分法律（例如政府採購法）基於公共資源分配之公平性而有所限制外，其預算制度與民間企業所採制度相近。非營業特種基金部分於六十年以前係將收支列入中央政府總預算，六十一年度起始劃分為單位預算特種基金及附屬單位預算特種基金二種制度，八十八年度全面改制為附屬單位預算特種基金，九十二年度再按基金屬性劃分為業權型與政事型，使符合學理及國際一般規範，故現行非營業特種基金預算制度漸臻健全及完備，惟為順應社會及經濟環境之快速變遷，政府的施政應有前瞻性之規劃，故非營業特種基金之預算制度未來如何因應，實值深入研究。本文將回顧特種基金預算制度以往的演進及展望其未來的發展，俾作為後續研究者之參考。

## 貳、過去回顧

### 一、營業基金部分

回顧過去五十年來，台灣地區的發展，國營事業在經濟成長過程中扮演著極為重要的角色，對國家整體發展具有不可磨滅的貢獻，再加上國營事業負有一些政策性任務及社會責任，及長期以來對財政之貢獻，國營事業確實有其存在之時代意義。

然而，隨著經濟自由化、全球化的國際趨勢，中央政府自民國八十年代起，加速推動公營事業民營化政策，並持續開放原屬國營事業經營之獨占業務予民間參與共同競爭，致其經濟發展之重要性逐漸降低，甚至出現財務欠佳及經營艱困，造成政府財政負擔沈重之窘境，茲就其預算制度之演進、營業收支及盈餘、對經濟之貢獻回顧如下：

## (一) 預算制度

### 1. 會計年度歷經三次變更

民國二十至二十六年度營業基金會計年度與中央政府總預算同係採七月制，二十七年下半年度總預算，因會計年度改制，即以二十六年度預算延長適用，二十八年度起，改為曆年制。嗣四十二年修正公布預算法，政府會計年度採雙軌制，公務機關採七月制，國營事業則仍採曆年制。但因採雙軌會計年度困擾甚多，影響政府施政方針與施政計畫之配合，故六十年又修正公布預算法，將國營事業會計年度由曆年制改為七月制，使政府之會計年度統一為七月制，惟八十七年預算法再度修正，將七月制中央政府總預算及附屬單位預算之會計年度均改回曆年制迄今（詳表一）。

### 2. 預算編審方式

#### (1) 收支列入總預算

二十至三十八年度未成正式預算，僅將有關收支列入國家總預算相關科目審議其收支及損益概況。

#### (2) 重要科目列為總預算附屬表

三十九至四十二年度除將其繳庫盈餘列入中央政府總預算案外，事業之營業收支及資本、公積金之變動情形等，係列為總預算案之附屬表，為總預算之附屬預算。

#### (3) 預算法訂定專章，單獨編審「國營事業機關綜合預算案」

四十二年六月修正通過之預算法，增加營業預算專章，並對附屬單位預算之編審明確規範。故四十三年度至六十一年度之附屬單位預算均依該專章規定由行政院主計處審核後，彙案編成綜計表，加具說明，連同附屬單位預算及分預算，彙編為「國營事業機關綜合預算案」，呈請行政院提行政院會議通過後，單獨送請立法院審議。該綜合預算案之封面均未冠予「總預算案」字樣。

#### (4) 預算法取消專章，編製「中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業部分）」，隨同總預算案送立法院審議

六十年十二月修正通過之預算法，則將國營事業之會計年度，由曆年制改為與總預算相同之七月制，並取消營業預算專章，惟對附屬單位預算編審之規範並未似訂有專章時明確，為期立法院能將國營事業預算與總預算案一併完成審議，行政院主計處爰於六十二年度將上開綜合預算案之名稱冠予「中央政府總預算案」字樣，並修改為「中央政府總預算案附屬營業基金綜合預算」（國營事業機關附屬單位預算綜計表）。復於六十三年度修改為「中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業部分）」，隨同總預算案送立法院審議。

#### (5) 預算法復訂定專章，惟綜計表仍隨同總預算案送立法院審議

八十七年十月預算法再次修正時，又將附屬單位預算另立專章，賦予營業基金配合業務需要之收支併決算彈性機制，其訂定專章之意旨與四十二年六月修正時雷同，惟仍編製「中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業部分）」，隨同總預算案送立法院審議，沿用迄今。

#### (6) 審查結果總統令行方式之演變

自四十三年度以來，立法院對於國營事業預算之審查結果，均於總預算審查報告之外，單獨作成審查報告，且七十一年度以前，該報告均單獨咨請總統公布，七十二年度起咨請總統令行查照。又非營業部分亦自九十年度起延至與營業部分同一會期審議，並將營業及非營業部分合併作成獨立之審查報告。

表一、中央政府總預算與附屬單位預算會計年度對照表

年度		20~27	28~42	43~61 上〔註解 2〕	62~88	88 下 89〔註解 3〕 ~93
預算種類						
總預算		7 月制	曆年制	7 月制	7 月制	曆年制
附屬單位預算	非營業基金	7 月制	曆年制	7 月制	7 月制	曆年制
	營業基金	7 月制	曆年制	曆年制	7 月制	曆年制

資料來源：依中華民國主計史所載資料彙整（財團法人中國主計協進社，90 年 4 月）。

#### (二) 營業收支、盈餘及對經濟之貢獻

##### 1. 營業基金設立初期

民國二十年度營業基金預算案所列基金共十五單位，營業總收支及盈餘分別為 3.41 億元、3.31 億元及 0.11 億元。

##### 2. 單獨編送綜合預算案時

四十三年度單獨編送國營事業機關綜合預算案時增為四十一單位，營業總收支及盈餘分別為 29 億元、27 億元及 1.48 億元。其生產毛額及資本形成占國民生產毛額比率及國內資本形成毛額比率分別為 6.26% 及 16.11%，對我國經濟貢獻逐漸提升。

##### 3. 經濟貢獻高峰期

七十一年度預算營業基金共三十單位，營業總收支及盈餘增為 6,303 億元、5,688 億元及 615 億元。其生產毛額及資本形成占國民生產毛額比率及國內資本形成毛額比率亦分別增為 12.85% 及 29.04%，係營業基金對我國經濟貢獻之高峰期。

##### 4. 原省營事業改隸中央時

八十八年七月原省營事業改隸中央後，營業基金增為五十四單位，八十九年度營業總收支及盈餘分別為 2 兆 5,885 億元、2 兆 3,571 億元及 2,314 億元。其生產毛額及資本形成占國民生產毛額比率及國內資本形成毛額比率分別為 9.48% 及 9.82%，其總收支雖增加甚多，惟因民間國民生產毛額及國內資本形成毛額之成長已遠大於政府部門，故營業基金對經濟之貢獻不增反降。

##### 5. 目前現況

九十三年度營業基金則降為二十七單位，其營業總收支及盈餘分別為 2 兆 5,584 億

元、2兆3,808億元及1,776億元。其生產毛額及資本形成占國民生產毛額比率及國內資本形成毛額比率分別為8.34%及10.67%。

綜上，營業基金由二十年度創立初期之十五單位，至八十九年度原省營事業改隸中央後增為五十四單位，為數量最多之年度，目前則餘三十單位，較八十九年度減少二十四單位。至其經濟貢獻之高峰期則於七十一年度，目前正逐漸下降中。

## 二、非營業基金部分

### (一) 預算制度

#### 1. 會計年度歷經三次變更

二十至二十七年度採七月制，配合預算法修正，二十八至四十二年度改採曆年制，四十三至八十八年度又採七月制，迄八十九年度再改採曆年制，與總預算之會計年度相同（詳表1）。

#### 2. 預算編審方式

##### (1) 以往裁撤簡併及預算編製型態

###### ① 收支列入總預算

六十年度以前中央政府為因應經濟社會發展需要之基金，係以收支併列入中央政府總預算，故於執行時因業務量增加而增加之收支，必須辦理追加預算。

###### ② 附屬單位預算特種基金之創設

自六十一年度起，除單位預算特種基金仍以收支列入總預算處理外，將具有作業性質之國立臺灣大學附設醫院等十單位，均自總預算中劃出，改編列附屬單位預算特種基金。六十二至六十八年度增為二十三單位，立法院於審查中央政府總預算案時，列有注意事項，非營業基金之設置，漫無限制，不宜任意增設。行政院主計處爰於六十九年度以其性質相近者，應予簡併，其無繼續設立必要者，應予裁撤之原則加以檢討，減為十九單位。

###### ③ 單位預算特種基金全面改制附屬單位預算特種基金

七十至八十六年度陸續增為三十八單位，茲因立法院、審計部等迭有反映，基金設置浮濫、疊床架屋、功能不彰、效能不佳等，應檢討裁簡併或改制。八十七及八十八年度行政院主計處再逐一檢討後，減少十八單位。另為使總預算單純化，並賦予基金執行彈性，以充分發揮設置功能，將原編列單位預算之十個特種基金改為編列附屬單位預算或分預算。八十八年度降為三十單位。

###### ④ 原省屬基金改隸中央

八十八年下半年及八十九年度依據國立大學校院校務基金設置條例增加五十單位。另配合精省作業，原台灣省政府所屬非營業基金十八單位改隸中央政府，以上計增列六十八單位，由三十單位增為九十八單位。

###### ⑤ 訂定設置簡併及預算編製原則簡併

八十九年度行政院訂定「非營業特種基金設置、簡併及預算編製共同性原則」，

依該原則檢討後，九十年度減少十五單位。另依法律規定增設十二單位。又由營業基金改制為非營業基金二單位。以上增減互抵後，由九十八單位降為九十七單位。

#### ⑥按預算法規定之基金類型分類

九十二年度預算原有綜合型基金，包括經濟發展基金、交通建設基金及農業綜合基金，按預算法所定基金類型分別分割為經濟作業基金及經濟特別收入基金、交通作業基金及航港建設基金、農業特別收入基金及農業作業基金，增加三單位。另依據上開院頒原則賡續檢討簡併，將空氣污染防治基金、資源回收管理基金與土壤及地下水污染整治基金，簡併為「環境保護基金」，以及將農產品受進口損害救助基金併入農業特別收入基金項下，減少三單位。以上增減互抵後，九十二年度仍為九十七單位。

### (2) 專案檢討

為進一步提高非營業特種基金整體營運效能，行政院除於八十九年度訂定上開「非營業特種基金設置、簡併及預算編製共同性原則」外，並自九十一年五月起，至九十二年五月止，依據「國家資產經營管理一元化執行要點」及行政院國家資產經營管理委員會決議，就中央政府非營業特種基金之功能是否達成、設置目的是否存在等問題專案檢討，檢討結果如下：

- ①訂定「中央政府非營業特種基金存續原則」，經行政院九十一年十二月間核定分行，作為各基金賡續檢討之依據。
- ②經依據上開原則，就現有基金逐一深入檢討，提出近二十項短、中、長期基金重大財務及財產經營管理建議，各相關主管機關已依上述建議積極改善中。
- ③限期裁撤六單位：九十四年一月一日起裁撤者，公共造產、平均地權保護自耕農及重劃工程作業、公共工程作業、山坡地開發基金；九十四年七月一日起裁撤新生地開發基金；九十五年一月一日起裁撤文化建設基金。
- ④九十三年三月底前提出檢討報告三單位：中美經濟社會發展、全民健康保險紓困及醫療發展基金。

經上述檢討後，非營業特種基金之設置功能將更能發揮，整體營運效能亦將提升。

### (3) 重大預算政策

非營業特種基金近年來雖已按預算法之基金名稱分類，惟其預算之編製均採用作業基金編列方式，無法彰顯不同類型基金之特性及施政成效。有鑑於不同類型基金屬性及其預算報表之衡量焦點均不相同，故自九十二年度起，按政府會計理論及國際一般規範，將非營業特種基金劃分為政事型及業權型二類，政事型基金包括債務基金、資本計畫基金及特別收入基金。採當期資源流量觀念編製預算，將各該基金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、權利、長期債務及資金轉投資等長期固定帳項。至屬業權型基金性質之作業基金，則仍維持原有之經濟資源流量觀念編製預算，預算書表則維持以往之格式，未予變更。中央政府總預算附屬單位預算綜計表（非營業部分），亦自九十二年度起按預算法第四條

所定基金類別，分爲作業基金、債務基金、特別收入基金及資本計畫基金等四類，分別加以綜計表達。

## 參、遭遇問題

### 一、營業基金部分

#### (一) 釋股預算鉅額保留

營業基金面臨全球化及自由化之趨勢，政府以加速民營化配合因應，截至九十三年度預算爲止，雖已完成民營者有中產公司及中鋼公司等二十三單位及唐榮公司四廠處，惟以前年度已編列預算尚未執行之釋股收入保留數，截至九十二年度高達 4,625 億元，影響國庫財務調度，未來如何加速推動，仍待各事業加強與員工溝通、各主管機關應積極與立法院協調及伺市場適當時機等，方能有效推動。

#### (二) 經營績效難以提升

營業基金在民營化前仍應努力提升績效，以增加競爭力及未來順利移轉民營之優勢，惟因遭遇下列問題致績效仍難提升：

- 1.國營事業主持人係政府之代理人，非資源所有權人，致主持人往往爲討好員工，只注重員工利益而忽略股東（政府）利益。
- 2.營業基金之經營績效獎金制度，固定分配比率近八成，按員工績效分配之比率約二成，不但不具激勵作用，反造成反激勵效果，無法使員工利益與公司利益相結合。
- 3.績效獎金制度中之政策性因素，造成未達成盈餘目標、經營欠佳者仍可以核發鉅額獎金，在以成敗論定之民間競爭市場，該制度與民營企業背道而馳。

#### (三) 部分事業與營業基金設置之意旨不盡相符

勞工保險局及中央健康保險局係政府以營業基金辦理之勞、健保業務，惟該二事業非以營利爲目的，且以強制性之勞、健保保費收入計提績效獎金及提撥福利金，又其獎金及福利金之財源係來自人民之稅收，由全民買單，不但有欠公允，且與營業基金設置之意旨不盡相符。

### 二、非營業基金部分

#### (一) 尙未建立策略性預算制度

健全的預算制度應以預算策略爲起點，方能發揮預算管理之功能。雖然現行預算體制已按各類基金屬性及其適用之衡量焦點編列預算，惟各基金對於其未來發展之願景（即政府未來施政後所要達成之成果）仍不明確，無法對政府未來施政方向作中長期規劃，故無法訂定爲達成願景之發展策略及爲達成該策略所需之預算，致現行基金大多未能對政府未來施政作前瞻性之

規劃及及早發現可能之潛在施政危機，俾提早防範於未然。

## （二）跨部會整合困難

非營業特種基金經上述全面檢討後，設置功能雖較能發揮，惟仍有部分資源仍待整合等問題，例如衛生署主管之醫療藥品基金、退輔會主管之北、中、南榮民總醫院、教育部主管之台大、成大教學醫院等，同屬醫療院所，惟事權分散，造成資源無法充分運用，與行政院函示同一性質政事，分由不同主管機關所設之基金辦理者，應檢討整併之原則不盡相符，故宜加以檢討整併，以統一事權及整合資源，惟因主管機關本位主義濃厚，目前似乎難以推動。

## （三）尚未訂定專案評估制度

政府以非營業特種基金施政，以因應人民之需求，似為情勢之所需，惟其施政成果如何，目前尚無專案評估制度，致主管機關對於部分已發生嚴重財務危機之基金未能切實督導考核，造成問題未能及時解決而益形嚴重。

## 肆、未來展望

### 一、營業基金部分

如前所述，營業基金之預算制度係採民營企業之編製及管理精神，故已極為完備。至其未來展望，國營事業民營化不但是世界潮流，也是我國政府自七十八年以來積極推動的政策，政府除了修改公營事業移轉民營條例，保障國營事業員工權益外，並於八十九年修訂該條例增訂政府釋股所得資金得撥入特種基金之規定，行政院爰於九十年設立行政院公營事業民營化基金，以利民營化之推動，由此可見政府推動國營事業民營化之決心。

依行政院九十一年十二月間函訂之公司組織及非公司組織國營事業機構存續原則，未來國營事業之展望如下：

- （一）已列入民營化時程者，其主管機關應積極辦理；未列入民營化時程者，應於一年內檢討是否民營化。
- （二）過去五年有重大虧損，不易移轉民營，且未能於一定期限內改善者，應優先考慮裁撤。
- （三）不宜由民間經營，且須獨立運作不受政府組織之限制者，得經立法改制為特殊公法人。
- （四）不宜改制為特殊公法人，不宜民營，不宜裁撤，也不宜以現行組織型態存續，得報請行政院核定裁併為公務預算單位或非營業基金。
- （五）具有公用、公益或業務性質特殊，須維持現行組織型態之必要者，應報請行政院核定依

現行組織型態存續。

由上述原則顯示，未來國營事業除勞工保險局、中央健康保險局及中央銀行等單位可能改制為特殊公法人或非營業特種基金預算型態外，其餘事業大多將民營化。

## 二、非營業基金部分

非營業特種基金未來仍將是政府施政之重心，現行預算制度雖已符合學理及國際一般規範，惟未來仍有下列事項須加強辦理：

### (一) 建立策略性預算制度

為發揮預算管理之功能，可藉由下述評估制度之各項指標評估結果，擬定非營業特種基金達成組織願景（即政府未來施政後所要達成之成果）所必須採行之發展策略，並依策略擬訂施政目標或事業計畫，以順應社會及經濟環境之快速變遷，與人民對政府施政多元化之需求。亦即建立專案評估制度，評估結果與預算連結之機制，使其結果回饋到以後年度預算編審，俾建立前瞻之策略性預算制度。

### (二) 廢續檢討裁撤或簡併基金

為使非營業特種基金確實發揮其施政效能，各基金主管機關應落實上開「中央政府非營業特種基金存續原則」，廢續檢討裁撤或簡併資源重複之相關基金，例如上述之醫療藥品基金、榮民總醫院及台大、成大醫院等。

### (三) 訂定專案評估制度

鑑於非營業特種基金之重要性與日俱增，其施政成果良窳，政府應不容忽視，故未來應訂定專案評估制度，該制度之特點建議朝下列方向規劃：

#### 1. 結果導向之施政目標

非營業特種基金辦理特定政務時，應以「結果」(results) 為目標，而非以「投入」(inputs) 或「過程」(process) 為目標。故建議未來應將以往「防弊重於興利」之監督制度改以「結果導向」制度取代，亦即以「興利代替防弊」，授權決策主管放手去決定施政政策及如何達成施政目標，而非管制其執行之細節(吳瓊恩、李允傑、陳銘薰；2001：2)。

#### 2. 服務導向之績效指標

現行特種基金之行政體系仍屬傳統官僚體系，決策者先決定結果，再交由組織運作，而不考慮民眾需求，故建議未來應設立明確的服務品質與標準，並以民眾需求為導向，先評估需求，再決定施政項目。亦即對特種基金之行政部門重新定位，由行政官僚改為服務導向之非營利企業，並妥訂適合各類基金特性之績效衡量指標作為評估之基準。



### 3.績效管理之獎懲制度

經由上述指標並加以評估後，其績效佳者，給予合理獎酬；績效欠佳或有潛在危機者，及時改善或預防，使基金發揮設置功能，並提升政府施政或事業績效。

#### 參考文獻

1. 中華民國主計史，90年4月。
2. 九十三年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表－營業部分，行政院編，頁370。
3. 九十三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，行政院編，總說明頁36。
4. 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001年2月，「公共管理」，智勝文化事業有限公司出版，頁336－338。

#### 註解

1. 依中央政府非營業特種基金存續原則，債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金通稱為非營業特種基金。至信託基金，政府僅負代管權責，故本文不加以討論。
2. 配合預算法修正，營業基金會計年度自六十二年度起改為七月制，故六十一年度僅編列一至六月份預算。
3. 配合預算法修正，營業基金會計年度自八十九年度起改為曆年制，故八十八年下半年及八十九年度編列一年半預算。