

淺談中央政府利用特種基金推動地方政策之手段

Hao Huang 任職中央二級機關

文章發表：2019/10/30

何謂特種基金

政府辦理各項業務，均應編列預算，並經立法機關(中央為立法院、地方為地方議會)審議通過，始得執行。實務上常見預算為公務與基金預算兩類，然預算法中，機關預算實稱單位預算，公務預算僅是「單位預算」之俗稱，法條中並無此文字。

預算法第4條第1項第2款所指「已定用途之現金或其他財產，又該基金預算有特定用途者」，即為 [特種基金](#)。例如每年銷售量約新臺幣1,200億元之公益彩券，其中約400億元之收益將分配全國各地方政府「公益彩券盈餘基金」與中央主管機關衛生福利部「公益彩券回饋金」之預算，由該等機關將經費挹注於社會福利相關之特定用途，即為 [特種基金](#)之實例。

編列較具彈性

相較單位預算源自政府財稅收入，基金預算由特定來源收入組成。主管機關就 [特種基金](#)之管理，依預算法第21條僅須訂定收支保管相關辦法並經立法機關核定，即可辦理執行。實務上前開收支保管，大多由外部專家與機關代表組成管理會，以會議方式決定基金預算的編列與使用，比單位預算之審議更具彈性。

中央部會坐擁基金預算，如用以補助地方政府執行之相關業務，可鼓勵其對主管目的事業之推動，但俗話說：「拿人手短、吃人嘴軟」，實質係提供經費預算，以主導地方政府政策與業務方向。

執行面而言，依據「中央政府附屬單位預算執行要點」第25點就執行基金之規範，補助地方政府之補助款如未指定用途者，地方政府應納入其預、決算辦理，惟基金預算之指定用途編列概略籠統實屬普遍，因而地方政府既無需納入其預、決算，中央部會又採基金管理會模式閉門審查，最終本項預算的編列與執行，中央或地方立法機關均難以掌握、監督。

不易監督管理

如前所述，中央部會以基金預算補助地方政府，其編列機制、補助地方政府方式與後續審計查核，均由中央部會本權責訂定，地方政府補助款又可能不受民意機關的監督，因此，行政機關高自由度的代價，預算編列與經費執行恐不受民意機關與外界監督與檢驗。[特種基金](#)的收入來源廣泛，行政機關對基金的管理運用雖未出依

法行政之範疇，卻經由環環相扣之預算法律規則，包裝成具套套邏輯之嫌的監督管理模式，最終導致質疑行政機關濫用基金預算，「土豪部會」或「小金庫」之相關負面報導不可勝數。

小結

基於權力分立與制衡的基本價值，立法機關審查行政機關預算案，目的為防止行政機關濫權，其重要性不亞於法案審查。然而，行政機關利用閉門管理編列 [特種基金](#) 預算，甚至部分計畫更在執行完畢後才採併決算方式審查，種種開方便門情事時有所聞。

有鑒於此，監督者如立法機關、非政府組織或政府各級研考單位，除應熟稔行政機關之 [特種基金](#) 業務計畫及預算說明外，更因深究該等基金管理會議之委員組成與各項決議，以剖析基金收支現況與使用目的，始能實質監督中央部會與地方政府間的補助關係，據以避免預算編列浮濫或經費執行草率之可能。

知識庫

- [黃瓊瑤、傅鍾仁，營運規劃及預算管理制度\(一\)——經營診斷與策略規劃。](#)
- [陳揚仁，龍潭美食街活化，採參與式預算投票。](#)
- [蔡茂寅，財政法:第四講—特種基金。](#)

影音館

- [國安基金之法規範與運作實務探討](#)

書籍

- [廖國翔，權力分立下之預算控制。](#)
- [蔡茂寅，預算法之原理。](#)
- [黃錦堂，地方制度法論。](#)

五分鐘學會計

- https://youtu.be/GP_OGtD1-dY

關鍵字

- [特種基金](#)
- [單位預算](#)
- [基金預算](#)