

## 第六章 研究結論與建議

### 第一節 研究結論

政府預算事涉全體國民福祉甚厚，立法部門在有限時間內要精準監督政府收支、讓國家預算做最有利的資源分配，需要行政部門的誠實、立法部門的用心，還需要嚴謹的法律規範、周全的制度設計、堪用的監督工具、專業的審查能力，從制度面到個人面，缺一不可，但從研究顯示，我國特種基金監督機制在前述層面幾乎無一能令人滿意。

就被監督者的行政部門而言，行政部門或者出於有意的逃避監督，時而財務資訊提供不足、或不提供財務以外的經營與績效資訊等現象，有時則是出於無心的如使用過於專業複雜、過於本位的會計語言來編列特種基金預算的情況，無論何者，都已對監督構成了障礙。不僅立法公部門使用者難以了解政府財務資訊，一般社會大眾在資訊不對稱的情況下，更無法落實全民對於政府的財務監督機制，綜觀我國中央政府總預算之籌劃及編製過程，顯然獨厚於行政權，此種規定並不符合現代民主國家憲法所要求的。

就身為主要監督單位的立法院而言，一方面要面對千方百計保障完整行政權的行政單位，一方面也受到自我能力不足、權力不完備的制約。就

能力而言，立法委員被選民委任並不基於其預算審查的專業能力，他們或因服務能力受肯定，或因其他專業能力而獲選，縱使是不分區立法委員也顯少是在會計專業能力的基礎上產生，這樣的民意結構先天上就構成了監督的盲點。即便立法院已經建立了專業幕僚制度，但暫且排除專業幕僚能力仍有不足不說，立委們責司龐雜，利益壓力又遠大於專業預算審查使命，幕僚的發揮於是也屬有限，更何況，立委們還受制於審查時間有限，還要面對調查權不完備等限制。在預算執行事中與事後監督工作交由在監察院下的審計部來行使，也使得立法院在預算的監督權上被嚴重地削弱。為了改善立法院在監督品質低落，除了加強立法院預算中心之功能、增加國會專業助理、政黨內培育資深專業人才外。在預算審議流程之制度設計上應從取消多餘而無實益的審議程序、強化立法院在監督預算執行過程中的參與權；管理法規的層級應該提升為立法層次，透過特種基金管理法制化以制衡行政部門，如此一來才能真正落實特種基金監督與管理。

就監督制度而言，法令賦予特種基金之特性皆較普通基金寬鬆，行政部門對政府特種基金之運用擁有很大空間，等於在特種基金通過設置之初，行政部門就獲得一份長期財務使用授權，不同的只是每一年度的財務計劃能否順利通過而已。其次，特種基金分類複雜，預算又可靈活在單位和附屬單位之間編列，再加上很多基金不管績效、只管達成設置用途，容易造成政府有誘因藉由特種基金規避監督之弊端。

## 第二節 研究建議

### 一、建立特種基金績效評估制度

特種基金的設置各有其歷史背景、特定用途，經過長期運作之後，運作績效乃成為立法院監督時的最佳依據，但截至目前為止，無論行政或立法部門都未能對特種基金建立一套信而有徵的績效評估工具，尤有甚者，行政機關還可能隱藏或掩飾基金績效，以求得預算的最大化。為落實有效監督，每個基金都應該組成一個跨單位的績效評估小組，其成員應包括基金主管機關和立法院預算中心人員，依據一套科學化的評估制度評定其績效，其結果不僅可供立法院監督，亦可供基金執行之參考。績效評估可以建立幾項指標，如基金經營是否符合設置原旨、經營成本之控制是否合宜、目標達成率有多少、執行率高低等，亦可要求各基金發展願景，並據以建構三到五年為一期之中程發展計畫，供外界評定其經營績效。

### 二、改進立法院監督特種基金之制度

中央政府特種基金規模日益擴增，其經費甚至是政府總預算的兩倍，全民稅收泰半花用於此，在此情況下，監督特種基金甚至比監督一般政務預算還重要。因此，在明知特種基金監督機制仍有不足情況下，立法院方面似應思考更完善的制度，首先是特種基金之審議宜獨立於總預算案之外，這樣才能有足夠時間供立委們深入審查；其次，立法院預算中心宜成立特種基金專案審查單位，長期追蹤研究特種基金之運作，以提供最專業、

最有系統化的分析供立法院審議；最後，立法院和監察院如何整合預算調查權，讓被切割開來的調查權發揮最大的監督力量，這也是制度上不可缺少的部份。

### 三、立法促使財務資訊揭露透明化

政府特種基金會計資訊揭露及財務制度的建立進展有限，學界及大眾傳播媒體多次揭露特種基金財務資訊不足，特種基金預算甚至被形容成「預算制度中的黑森林」，政府財務在資訊不透明化裡隱藏了許多中央及地方政府施政的黑洞。立法機構至目前為止仍主要依賴政府資訊進行監督，但政府僅將預算及決算執行情形按月或按季向其提出報告，其他有關特種基金相關的財務資訊並不易獲得，因此政府財務資訊揭露在資訊流通性及公開程度上，已不敷實際之所需。但冀求行政單位主動公開資訊，此無異自廢武功之舉必非行政單位所樂為，因此為遂行制衡監督的民主理論，仍應回歸法治政治原則，展開國家財務資訊公開之立法工作，讓立法部門不因資訊不足而無法監督，也確保資訊不被濫用。

### 四、適時修訂特種基金管理辦法及預算編列

特種基金雖經歷不斷修正階段，但仍僅就其定義及分類作一微幅修正，因此，在預算編列制度上，配合政府預算及會計理論的發展仍有改進之空間，特種基金部分屬單位預算，部分又屬附屬單位預算，不易於使用

者理解，因此應釐定分類為普通基金、單位預算之政府特種基金、附屬單位預算之政府特種基金等三種，並且對於特種基金預算編列，應重新檢討分類，並予以分割及整併，分別以簡明易懂之方式表達其預算編列內容，使特種基金的預算內容足以適切顯示其設置目的及基金運用計畫，讓立法機關及一般民眾都能在沒有專業障礙的情況下看懂特種基金之運作、進而評估其合理性。「知」是監督的第一要件，只有特種基金管理辦法修訂得完善，才能建立全民監督之機制。

## **五、加強教育宣導及訓練**

特種基金預算編列係預算籌編、執行，以及財務報表使用與提供之依據，倘若會計專業人員或立法委員不瞭解特種基金預算編列，不但無法有效的審議特種基金預算內容，亦無法妥適監督特種基金之運作，因此應加強政府體系內財務資訊使用者之教育宣導及訓練。教育及宣導對象在行政單位方面除了主計人員之外，尚應包括機關首長及業務單位人員，俾使相關人員都能提昇對特種基金預算之瞭解程度。在立法單位方面，應對立法委員及其幕僚助理進行教育訓練，尤其可對立法院助理每年授以一定時數之課程，以維持其專業能力。此外，審計人員的教育訓練也不可或缺，甚至可以透過進修考核方式、硬性規定審計人員接受訓練，以強化專業監督能力。