


國立政治大學
經營管理碩士學程
非營利事業管理組 碩士論文

指導教授：高安邦博士



我國非營業特種基金監督機制之研究

研究生：廖 婉 汝 撰
中華民國九十五年一月

謝 辭

熬了這麼久的日子，我的論文終於完成了。在寫作論文的期間，我一路跌跌撞撞，走走停停，也遇到了不少困擾與阻礙。綜觀全文，雖稱不上是驚世巨作，但裡面總是自己蒐集來的許多資料以及在立法院從政的經驗，因此多少也感覺到一股成就感。

回顧我的求學過程，似乎總是比其他人多那麼一份幸運，受到許多師長們的指導，以及同儕的幫助，使我的求學道路倍感溫暖，包括我的指導老師高安邦教授、口試委員官俊榮教授與黃智聰教授，以及我的大學長陳仲隆先生。

最後，謝謝我摯愛的家人，在我已經繁忙的工作之餘，還讓我得以暫且拋開家務，犧牲與家人相處的時間，沒有他（她）們的體諒，我恐難順利的修習完這個學程。除此之外，還有許許多多我難以一一提及的師長與好友。^{婉汝} 僅將此拙作：

獻給這一路上陪我走過來的師長與摯友！

謝謝你（妳）們！



2006/1/19 於立法院大安會館

中文摘要

關鍵字：特種基金、非營業基金，預算制度、基金制度、基金原理、監督機制

我國政府預算採基金制，所有收入支出都透過基金處理，而基金依預算法規定又分為普通基金和特種基金兩類，前者為一般用途，後者為特殊用途。依預算法第四條的定義，特種基金依性質又分為營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金、資本計畫基金六種，一般定義將營業基金及信託基金以外的四類基金統稱為「非營業基金」。非營業特種基金在設置之初都有其目的與必要性，但因種種原因，逐漸產生了基金設置浮濫、疊床架屋、功能不彰、作業效能欠佳、破壞財政統收統支之運作體制、影響國庫財務靈活調度等批評。

預算審議是立法權和行政權互動的結果，有時行政權對預算還具有更高的主導力，而政府總預算裡被視為管理效率最低、使用最混亂、淪為政府隱藏預算工具，同時資訊最不透明、最難以窺見財務全貌的就是非營業特種基金預算。由於非營業特種基金審議具有不同於一般預算的特殊性，本文即計劃透過對特種基金發展及編列過程、立法院預算審議程序及盲點的研究，了解立法院對特種基金監督機制的全貌，進而完成下列研究目的：

(一) 從分權監督、預算原理、政府財務管理、基金制度的發展與演

變等，了解存在於政府預算編列與監督之間的總體問題。

(二) 從特種基金的設置理論、特種基金與總預算的關係、政府對特

種基金的需求與運用等，檢視特種基金運作的問題。

(三) 研究非營業特種基金設置浮濫、疊床架屋、管理困難、規模不

當、經營效率不彰、淪為隱藏預算之所、不符成本效益原則等

的原因出在哪裡？能否透過監督機制的強化而予以妥善解

決？

(四) 透過預算審議過程的解構，分析立法院特種基金監督機制的困

境與難題，從而提出研究建議。

研究結果發現，就被監督者的行政部門而言，或出於有意的逃避監督，常發生財務資訊提供不足、或不提供財務以外的經營與績效資訊以供立法院審議的現象；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。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，立法委員少有會計專業能力，在責司龐雜、利益團體壓力遠大於專業預算審查使命、審查時間有

限、調查權不完備等限制情況下，立法院對非營業特種基金的監督成果尚不能令人滿意。

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，同時應建立特種基金績效評估制度、立法促使財務資訊揭露透明化、適時修訂特種基金管理辦法及預算編列，如此才能真正落實特種基金監督與管理。

A Research on the Mechanism for the Supervision of Non-Profit Special Funds in Taiwan

Abstract

Key words: Special fund, Non-profit fund, Budget system, Fund system, Fund principles, Supervision mechanism

The budget of Taiwan's government uses a fund system, where all incomes and expenditures must be processed through funds. The Budget Act distinguishes two categories of funds, general funds for general purpose use and special funds for special purpose use. According to Article 4 of the Budget Act, special funds are further divided into six categories: enterprise funds, debt service funds, trust funds, operation funds, special revenue funds, and capital revenue funds. With the exception of enterprise funds and trust funds, all other funds are generally defined as non-profit funds. There are always specific goals and necessities at the origin of the creation of non-profit special funds. However, due to various reasons, these funds have been criticized for extravagant expenditures, unclear functions, and ineffectiveness, as well as for disrupting the income and expenditure mechanism of finances and having a negative influence on the financial management of the National Treasury.

Budget approval results from the interaction between the legislative and executive powers, where the executive power sometimes yields greater influence. The budget for non-profit special funds is often criticized as yielding the lowest results, being badly used, being the government as a secret budget tool, and lacking transparency. Because the approval process of non-profit special funds is different from regular budgets, this paper will examine how special funds are created and what is the process for the approval of budget by the Legislative Yuan, as well as identify possible blind spots in order to gain a complete picture of the Legislative Yuan's supervision mechanism for special funds. This research will achieve the following goals:

1. From the perspective of control through the separation of powers, budget principles, government financial management, and the evolution of the fund system, understand the problems that exist between the government's budget planning and budget control mechanisms.
2. By examining the theory of special funds, the relationship between special funds and the general budget, as well as the need and use by the government of special funds, identify the problems inherent to the use of special funds.
3. Inquire into the causes behind the problems inherent to non-profit special funds, such as wasteful use, management difficulties, inappropriate size, lack of efficiency, insufficient transparency and poor cost-efficiency, and explore the possibility of improving the situation by strengthening supervision mechanisms.

4. Explore the structure of the budget approval process to analyze the difficulties faced by the Legislative Yuan in supervising special funds and provide recommendations.

This research found that the executive departments either deliberately avoid supervision by not providing sufficient financial information, or do not provide the Legislative Yuan with other information relevant to the administration and use of special funds. Sometimes, the involuntary use of too much accounting jargon by budget makers hampers the ability of legislators to understand and supervise budgets. No matter which circumstance, this creates many hurdles for supervision. As the most important supervising department, the Legislative Yuan must on one hand face numerous executive departments all intent in protecting their executive powers, and on the other hand must deal with restrictions such as limited capacity and limited powers. In terms of capacity, few legislators have professional accounting skills, they must also deal with limitations such as pressure from interest groups, limited time for budget review, and incomplete powers for investigation. As such, the result of supervision by legislators of non-profit special funds leaves to be desired.

In order to improve the quality of supervision by the Legislative Yuan, apart from strengthening the central role of the Legislative Yuan in budgeting, increasing the number of professional staff, and cultivating professional staff within political parties, it is also necessary to reduce unnecessary procedures in the budget approval process, as well as strengthen the participative power of the Legislative Yuan in supervising the budget during its execution. The management of special funds should be regulated by law (and not by executive orders as is the present case) in order to balance the power of executive departments, and at the same time establish a system to evaluate the performance of special funds. The law will encourage greater financial transparency and allow the modification of the management process of special funds as well as the planning of budgets. This will facilitate the implementation of the supervision and management of special funds.

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	4
第三節 研究範圍與限制	6
第四節 研究架構與方法	9
第二章 文獻探討	11
第一節 特種基金之定義、設置理論	11
第二節 特種基金之相關文獻分析	21
第三節 政府基金的類型與各國基金體制	24
第四節 美國國會對基金預算的審議	28
第五節 立法院預算審議機制	30
第三章 我國非營業特種基金制度及運作現況	41
第一節 非營業特種基金制度之建立與轉變	41
第二節 非營業特種基金與總預算之關係	53
第三節 非營業特種基金運作現況	59
第四章 立法院監督非營業特種基金之成果與限制	76
第一節 立法院監督非營業特種基金之機制	76
第二節 立法院監督非營業特種基金之限制	82
第三節 立法委員對非營業特種基金之認知	89
第五章 非營業特種基金監督機制之綜合評析	92
第一節 監督失靈對政府總預算分配之影響	92
第二節 非營業特種基金監督機制之缺失與檢討	100
第三節 強化監督非營業特種基金的面向與方法	110

第六章 結論與建議	116
第一節 研究結論	116
第二節 研究建議	118
參考文獻	121
附錄一 預算法	126
附錄二 中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列標準	145

表 目 錄

表 2-1	歲入之收入科目	12
表 2-2	歲出之支出科目	13
表 2-3	有關特種基金監督機制之研究	23
表 3-1	特種基金設置及變更情形	42
表 3-2	歷年基金設置數量表	50
表 3-3	非營業基金作業收支與總預算經常收支之關係 . .	54
表 3-4	特種基金—營業部份	59
表 3-5	特種基金非營業部份設置情形一覽表	60
表 3-6	營業基金預算編列情形表	65
表 3-7	非營業基金—作業基金預算編列情形表	66
表 3-8	非營業基金—債務基金預算編列情形表	67
表 3-9	非營業基金—特別收入基金預算編列情形表 . . .	67
表 3-10	非營業基金—資本計畫基金預算編列情形表 . . .	68
表 3-11	九十四單位非營業特種基金—作業基金業務計畫 .	69
表 3-12	九十四單位非營業特種基金—債務基金、特別收 入基金及資本計畫基金部分本年度業務計畫情形 .	72

圖 目 錄

圖 1-1	研究架構圖	9
圖 2-1	附屬單位預算編審程序圖	33
圖 3-1	特種基金業務收入與總預算經常門歲入關係圖 . .	56
圖 3-2	特種基金業務支出與總預算經常門歲出關係圖 . .	56

第一章 緒論

第一節 研究動機

民主政治係建立在行政、立法、司法三權分立的基本架構上，其中司法權超然獨立，立法權則是人民意志的代表，並以立法授權、預算審查、人事同意、政策質詢等權力形式，監督並節制身為國家權力代表的行政權。其中，預算權無疑是節制政府的最重要手段，國會行使預算權對抗政府是 1215 年英國「大憲章」以來的憲政規範，1789 年的法國人權和市民宣言第十四章則指出「所有的國民（市民），均有權利，由自己或代表人，確認公共支出的必要性，並在自由的意志之下，同意其支出、監督其支用，並決定其支出額度、租稅之估計、徵收、和期限。」如此設計不僅代表著國家資源必須通過人民同意才能動用，也代表國家資源必須合理分配。

然而，將簡單的政治監督制衡理論落實於複雜的政治現實並非易事，在現代國家機能不斷擴張、複雜、專業化的發展情勢中，傳統分權制衡理論中立法權扮演「決策」、行政權扮演「執行」角色的概念早已解體，取而代之的是「行政國家」在現代蔚為主流。在「行政國家」中，行政權扮演「統治」角色，是國家基本政策的決策者、執行者，立法權則弱化為「監控」角色（許志雄，1999：126），在預算監督上亦復如此。

預算是國家活動的財政基礎，我國整個預算過程可分為編製、審議、執行、決算四個階段，預算編製、執行依憲法第 59、60 條規定由行政權

為之，預算審議依憲法第 63、70 條規定由立法權為之，預算決算依憲法第 60、104、105 條規定則由監察權為之。在憲法規範的政府財政管理架構下，立法院的預算審議權既無法和決算審核權合而為一，也因配套的調查權不足而難以深入預算編製的真相，再加上立法委員專業能力和資訊不足，使得預算審議品質頗為詬病（陳立剛，1999）。

近年來國家經濟成長趨緩，財政稅收大不如前，但政府支出卻不斷增加，無論肇因於選舉支票的無節制濫發，還是刺激經濟成長、強化國防力量之所需，其結果都導致政府不斷舉債因應。在龐大的財政壓力下，政府理當以更有效的財務分配與管理，讓資源發揮最高效益，而立法院則應善盡預算審議之責，以節制行政院濫用國家資源、增加人民負擔。

在民主分權制衡機制中，國家財政之所以必須經過國會議決的理由包括（蔡茂寅，1999：133）：

- （一）現代民主國家進行活動之資金，最終還是由國民提供，即便屬於國家資產、為國家管理與使用的財產，其原始亦來自於國民，在憲法上仍屬對國民財產權的侵害，自應經國會之同意始得為之。
- （二）國家財政的作用不僅在於決定財務的調整與分配，它最終仍是一種政府權力的表現，甚至決定了國家權力介入社會領域的大小與界限，因此必須接受國民代表之監督。
- （三）以預算型態所表示的財政計畫，就是表現了一定期程內的行政活動，其重要性有時甚至超過普通法律，因此應該像法律案一般接受

國會監督。

法律案的提出係以個案文字形式呈現，具有一定的討論範圍、較長的討論期程、較高的可理解性、較低的審議障礙。而政府財政預算是以數字形式表達其行政活動，本身就存在著較高的審議障礙，又必須在極其有限時限內完成極大範圍的總預算審議，致使預算審議的困難度相對高於法律案。

我國政府預算採基金制，所有收入支出都透過基金處理，而基金依預算法規定又分為普通基金和特種基金兩類，前者為一般用途，後者為特殊用途。依預算法第四條的定義，特種基金依性質分為營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金、資本計畫基金六種，一般定義將營業基金及信託基金以外的四類基金統稱為「非營業基金」。特種基金在設置之初都有其目的與必要性，但因種種原因，逐漸產生了基金設置浮濫、疊床架屋、功能不彰、作業效能欠佳、破壞財政統收統支之運作體制、影響國庫財務靈活調度等批評（趙揚清，2003）。

預算審議品質不佳的批評幾乎每年都見於媒體及學界，然而預算審議是立法權和行政權互動的結果，有時行政權對預算還具有更高的主導力，如透過地方選區或民粹力量以達成保護預算的目標，不提供足夠預算資訊以供立法院審議等，而資訊不足現象尤以特種基金部份最為嚴重。這些批評每年反覆出現，然而立法院卻始終未能予以解決，這是否代表著特種基金的監督機制發生了問題？問題的癥結何在？如何建立有效的特種基金

監督機制？立法及行政部門應作哪些調整改善？這些都是引起本文研究的動機所在。惟在研究範圍中，我國政府特種基金屬營業性質者，為國營事業單位為主。本文研究則以非營業基金為主，為明確規範其稱呼，以非營業特種基金稱之。

第二節 研究目的

政府總預算裡被視為管理效率最低、使用最混亂、淪為政府隱藏預算工具，而在預算審議時資訊最不透明、最難以窺見財務全貌的就是特種基金預算。

所謂特種基金係屬國家整體財政的一部分，其目的指的是為滿足其共同需要促進社會經濟發展，平衡財政分配，奠定民生基礎，所需資金的取得，使用及管理的各種行為總稱(劉其昌 1995：461)。「財政監督權」就是對當中的「取得、使用及管理」進行監督時所行使的權限(薄慶玖 1997：437)。

一般預算的審議尚可全歸責於立法院，但特種基金的審議因存在著(一)資訊不對稱，致使社會大眾不易了解政府特種基金之運作；(二)政府會計語言不易了解；(三)特種基金預算編列及分類不易了解(溫文君，2004：3)等由行政院構成的審議障礙，故將特種基金預算審議的責任都推向立法院，似非公允之舉。

正由於特種基金審議具有不同於一般預算的特殊性，本文即計劃透

過對特種基金發展及編列過程、立法院預算審議程序及盲點的研究，了解立法院對特種基金監督機制的全貌，進而完成下列研究目的：

- (一) 政府預算是以基金型態運作及表現，這樣的財務管理模式的原理、成效、利弊為何？本文將從分權監督、預算原理、政府財務管理等面向，整理特種基金預算制度的發展與演變，以了解存在於政府預算編列與監督之間的總體問題。
- (二) 特種基金有何別於普通基金的特殊性？何以大部份特種基金要以附屬單位預算方式呈現？本文將從特種基金的設置理論、特種基金與總預算的關係、政府對特種基金的需求與運用等，檢視特種基金運作的問題。
- (三) 特種基金的存廢、整併、經營效率一向是熱門話題，存廢問題的關鍵在於基金是否符合設置原旨、運作是否妥適，整併之說則起於設置浮濫、疊床架屋、管理困難、規模不當等，經營效率則有淪為隱藏預算之所、不符成本效益原則、成效不彰之虞。曾任行政院主計長的學者韋端更具體指出非營業基金存在了(1)隱藏預算支出，(2)非法挪用非營業基金預算及政府債務，(3)轉投資問題，(4)基金執行效率資訊付之闕如，(5)惡性膨脹等五大問題(韋端、陳妍蓓，2002)。造成特種基金發生這些問題的原因為何？能否透過監督機制的強化而予以妥善解決？這也是本文研究旨趣所在。
- (四) 立法院對特種基金之監督有制度面和非制度面的問題，前者如預算

審議流程、審議期限、調查權限等都對結果產生影響，後者如預算編列者不提供透明資訊、審查者專業能力與認知不足、幕僚作業未臻完備等，本文將透過預算審議過程的解構、立法委員對特種基金問卷調查的分析、特種基金審議結果，分析立法院特種基金監督機制的困境與難題，從而提出研究建議。

第三節 研究範圍與限制

政府預算活動分為編製、審議、執行、決算四個過程，參與者以行政官僚、立法人員為主體，相互權力責任則體現於憲法及相關法律的規定，本文主題「我國非營業特種基金之監督機制」係從屬於預算活動，自當以預算過程之觀察分析、參與者行為之研究、法制規定之影響為研究範圍。

圍繞著我國非營業特種基金的研究核心，預算過程分析又將以我國非營業特種基金的編制及審議為重點，行政官僚在預算編製時係以機關預算分配多寡為主要考量，預算分配的多寡代表著機關的權力和受重視地位，因此預算的編製無不在力求擴大其分配額度，並試圖用各種方式說服立法者予以最大支持。相對於預算編列者的擴大預算，立法者則基於選民的付託，行使「看緊荷包」的權利，易言之，特種基金的審議和執行之間存在本質上的目標衝突，如何在這種目標衝突上取得最佳平衡，以達成監督行政權能創造最大施政利益為要務。

監督非營業特種基金的機制必然是本研究的重點，在審議和監督的過程中，重要的參與者除了行政官僚、立法者之外，實務運作上還包括了立法者所處的選區利益、政黨等，這些參與者都屬本研究範圍之內。行政官僚為了保護預算，一般會站在被監督的角色採取解釋、請託、尋求認同的退縮性行為策略，也曾發生如 2000 年政黨輪替之後，執政黨推出「在怎麼野蠻」廣告批判立法者、採取衝突性行為的現象。立法委員的專業能力、特種基金轉投資問題和不當挪用、資訊不透明化，都會造成監督失靈而影響國家財政。民主國家以法制為基礎，監督自不能脫離法律規範，諸如憲法、預算法、立法院組織法、立法委員職權行使法、中央總預算案審查程序、中央政府特種基金管理準則等相關法律命令都對特種基金監督機制之研究具有絕對影響，故亦屬本文研究範圍。

本文之限制首先在於欠缺相關研究主題，政府預算的過程包括了編制、審議、執行與決算四個階段，且其內容涉及經緯交錯複雜，本文礙於篇幅與時間的因素，乃將研究主題置於預算過程中的監督制衡關係，而有關預算之研究，若非經濟學者、公共行政學者從其專業需求分析預算、了解預算對社會經濟的影響，就是政治學者就決策理論、利益衝突理論分析政府預算的運作模式。由於筆者於專業上背景的限制，對於其見解僅在相關處進行借用，無法深入探究。特種基金相關研究近年來因種弊病浮現而漸漸引發研究興趣，但大多數仍集中在整體基金制度或個

別基金營運管理效益，較少就行政權與立法權之間的預算審議關係多所著墨，文獻的欠缺是為本文不可免的限制。

第四節 研究架構與方法

一、研究架構

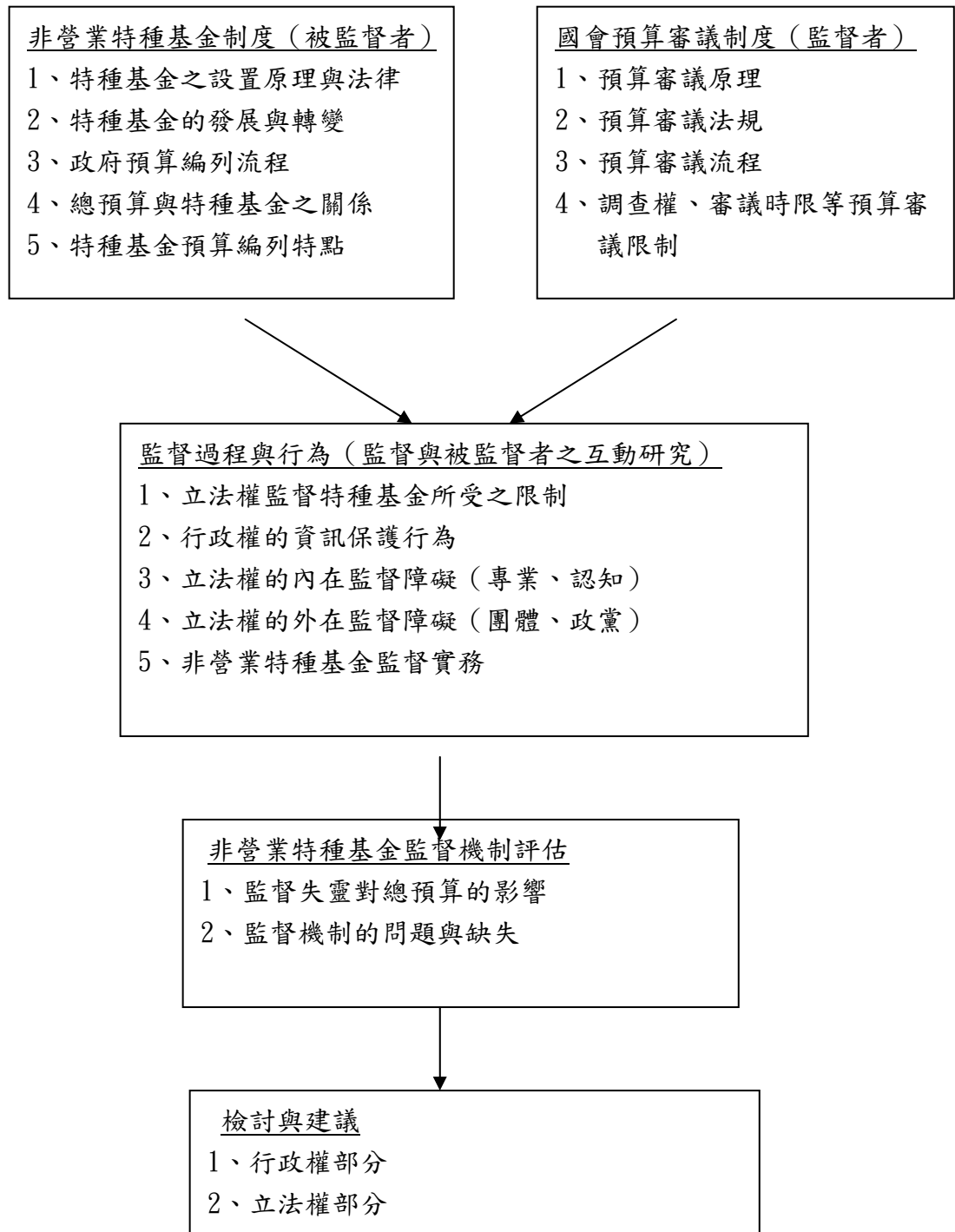


圖 1-1 研究架構圖

二、研究方法

（一）文獻探討法

先蒐集非營業特種基金以往年度預算籌劃、編製、審議、執行及績效考核等相關資訊，如行政院主計處所訂各年度之預算編製要點、非營業特種基金之歷年預決算、審計部所編製之歷年審核報告、立法院預算中心所做之預算評估報告等，加以系統之整理，並配合有關研究文獻，歸納我國特種基金預算運作及監督上之缺失，並作為規劃深度訪談主題與內容之參考。

（二）歸納分析法

特種基金在縱向上有因政府需要、時代變遷，而有數量增併、規模縮放等變化，在橫向上則有分類、預算編列方式改變的情況，這不但造成預算審查的困難度，也使爭議不斷。對於本研究而言，要將非營業特種基金相關理論與實際運作結合，就必需透過系統性的歸納法，了解我國特種基金歷來演變的始末、爭議發生之原委、以及制度改變的原因，從而分析特種基金的各項缺失，以及監督機制的各種正反面向。

第二章 文獻探討

第一節 特種基金之定義、設置理論

政府基金分為普通基金、特種基金兩種，供政府一般政務用途者為普通基金，供特定用途者為特種基金，本節將就普通基金之定義、特種基金之定義、特種基金之設置理論分別說明之。

一、普通基金之定義

歲入之供一般用途者，為普通基金，普通基金的收入及支出分別是總預算的歲入及歲出，其作用在於充作政府經常施政與一般業務支出，政府收入除歸屬於特種基金者外，均屬普通基金。在預算法上，普通基金之相關記載係在顯示相關財務之來源與運用，無須計算盈虧，此乃政府施政是以追求全體國民之公共利益為目的。(高全國：2002：86)

從行政院歷年提出的中央政府總預算案分析，普通基金歲入部分常分為表2-1所列之收入科目，歲出部份則見於表2-2。普通基金歲出、歲入分明，其收支結構、項目基本上是固定的，政府每年因其年度施政目標而提出不同經費數字，以反映其施政內容、施政計劃。

表 2-1 歲入之收入科目

1. 稅課收入	1、遺產及贈與稅 2、所得稅 3、關稅 4、貨物稅 5、證券交易稅 6、礦區稅 7、統籌分配稅 8、期貨交易稅 9、營業稅 10、菸酒稅
2. 獨占及專賣收入	
3. 罰款及賠償收入	
4. 規費收入	
5. 財產收入	
6. 營業盈餘及事業收入	
7. 捐贈及贈與收入	
8. 其他收入	1、學雜費收入 2、建教合作收入 3、供應收入 4、場地設備管理收入 5、服務收入 6、雜項收入
9. 公債及賒借收入	
10. 移用以前年度歲計賸餘	

資料來源：行政院中央政府總預算案

表2-2 歲出之支出科目

財政統計科目	預算科目
1. 一般政務支出	1. 政權行使支出 2. 國務支出 3. 行政支出 4. 立法支出 5. 司法支出 6. 考試支出 7. 監察支出 8. 民政支出 9. 外交支出 10. 財務支出 11. 邊政支出 12. 僑務支出
2. 國防支出	13. 國防支出
3. 教育科學文化支出	14. 教育支出 15. 科學支出 16. 文化支出
4. 經濟發展支出	17. 農業支出 18. 工業支出 19. 交通支出 20. 其他經濟服務支出
5. 社會福利支出	21. 社會保險支出 22. 社會救助支出 23. 福利服務支出 24. 國民就業支出 25. 醫療保健支出
5. 社會福利支出	21. 社會保險支出 22. 社會救助支出 23. 福利服務支出 24. 國民就業支出

	25. 醫療保健支出
6. 社會發展及環境保護支出	26. 社區發展支出 27. 環境保護支出
7. 退休撫卹支出	28. 退休撫卹給付支出 29. 退休撫卹業務支出
8. 債務支出	30. 債務付息支出 31. 還本付息事務支出
9. 一般補助及其它支出	32. 專案補助支出 33. 平衡預算補助支出 34. 其他支出 35. 第二預備金

資料來源：行政院中央政府總預算案

二、特種基金之定義

依據預算法第四條對於基金之定義，稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或財產，政府特種基金為歲入之供特殊用途者。由此得知，我國特種基金之定義為：（游日興，2003：15）

（一）已定用途，係指依據法令、行政命令、契約或遺囑等設定基金資源

之核准，及其使用目的之指定，若資源未設定為特定用途者，則應

歸屬普通基金，供政府之一般用途。

（二）已收入或尚未收入之現金或其他財產，係指在一會計年度內現存或

預計可供基金之使用，均屬該基金之財源。

（三）基金之財源除現金外，尚包括其他財產，如抵繳稅款之土地、債券

等。

政府基金是一個獨立的會計體系，並具有獨立自主的財源，除必須依據特定的法令設置外，並應在法令規定範圍內管理與運用，此些定義，無中外之別，我國中央政府總預算由基金構成，除普通基金外，皆屬特種基金，行政院主計處再將政府特種基金區分為營業基金、非營業基金、信託基金等三種。但特種基金究應屬於單位預算或是附屬單位預算，為動本基金或是留本基金，常讓使用者難以判別（李雪玉 1996：60），基本上，我國政府會計與基金體系為：

（一）特種基金可以為單位預算，也可以為附屬單位預算，普通基金大部分為單位預算，但附屬單位預算一定是特種基金。特種基金之財源為公務預算所撥入，財源無獨立性，歲入歲出全部編入總預算者，為特種基金預算之單位預算，應以單位預算編列，如未改制為附屬單位預算基金前之中華發展基金（陸委會主管），屬單位預算特種基金。附屬單位預算具有特定收入，歲入供特定用途，自負盈虧一部份編入總預算者，信託基金等三種形態運作為附屬單位之特種基金，並以營業基金、及歲入歲出之非營業基金、信託基金等三種型態運作。

（二）營業基金及非營業循環基金為留本基金外，其餘依其性質歸屬為留本或動本基金（普通基金及信託基金），未具特定財源，並以政府撥款為主要收入之基金，為動本基金，如改制前之文化建設基金（文建會主管）。具特定財源，財政收支獨立，並具有留本性質者，如

台灣省菸酒公賣局之特種基金（財政部主管），為具營業基金性質之留本基金。

綜上所述，關於我國特種基金之定義，雖為預算法第四條所明定，其究應編列於單位預算或附屬單位預算，其性質為留本或動本，依據前述之原則，實難以釐清，非專業人員不易窺得門徑，所以林嬋娟在以政府基金別報表與合併報表之比較為主體研究報告中指出，應參考先進國家政府會計發展經驗，重新檢討各種基金分類之適當性，必要時加入新基金，以清楚顯現基金會計之特質（林嬋娟，2001：89）。

三、特種基金之設置理論

特種基金設立的宗旨在於專款專用，又政府設置特種基金，大體上有二種途徑：（一）有法律明文規定之設置法源；（二）依「中央政府特種基金管理準則」第五條及第六條規定，各機關申請設置之特種基金，應報經行政院核准，並編列預算完成法定程序後，始得設置之。

年來，特種基金近年來多係依法律明定設置之條款而設置之。政府收支在處理上，在於政府採取基金制，所有收入與支出皆須透過基金處理，不管是普通基金與特種基金。此乃因政府所籌措之財源皆受法令與預算之限制，支出亦須依據規定之正常程序，故須設置基金以管理其財務收支。學理上並無特別有關特種基金設置之立論，所以僅將特種基金之立論簡述如下：（方清風，2003：22）

(一)專款專用理論

早期政府之公共收支採統收統支原則，由於各機關收取稅費收入與支用經費之時點發生落差，若採統收統支可由國庫統一調度，除較具彈性外，亦可減輕資金調度所發生之利息負擔，財政學者認同此一理財方式。惟財政學者布坎南（Buchanan）在 1963 年所發表之論文，對於傳統「統收統支」的觀點提出直接而深刻之批評，這篇論文也成為日後討論「專款專用」問題時所引用的經典之一其主要論點如下：（熊秉元，1999 :199）

（1）政府支出與課稅的目的主要在滿足社會大眾的需要，因此政府所有

作為應由「選民」來決定，如果「選民」的觀點認為「專款專用」較好，那麼傳統上以「政府決策者」的觀點所認定之「統收統支」作法，即值得斟酌。

（2）在「統收統支」的作法下，選民僅能對「總支出水準」投票，而不能

進一步選擇各個項目個別的支出水準。但是在「專款專用」的作法下，選民可以分別對兩個支出項目投票取捨。在特殊情況下，兩種表決會有一樣的結果，但是，一般而言，兩種結果並不一樣。而和前面的作法相比，「分開表決」更能精確地反映選民的偏好。布坎南認為政府就像是貪得無厭的「吞鯨」（Leviathan），如果能採取專款專用的作法，最少具有兩層意義：一是納稅人可以較明確知道自己繳納的稅被用到哪裡。另一層意義是可以利用專款專用保障個人的目的。

目前美國聯邦政府使用極多之指定用途稅 (Ealmarked Tax)，並將其收取之稅收歸入信託基金，即屬專款專用之性質。另使用者付費、受益者付費所成立之特別基金，亦是專款專用理論下之產物。其他如依污染者付費原則課征環境污染稅所成立之空氣污染防治基金，亦同屬專款專用理論所成立之特種基金。其中依受益者付費或使用者付費所成立之特別基金，更是專款專用的典型例子。在受益者付費原則下，政府直接向受益者收取費用，不但可以反映成本，約束需求，減少該類財貨之浪費，更可以因而取得相對財源，減輕國庫負擔。另一方面站在福利經濟學眼光來看，經由受益人購買該財貨所願支付的價格，可以顯示受益人對該類財貨的需求偏好。若對受益者從公共財所獲得的邊際利益課稅，或從政府因提供公共財所產生之邊際成本課稅，可以使該一收費價格等於受益者之邊際利益或生產者之邊際成本，如所提供者為最適生產水準，將可達成柏瑞圖最適數量，糾正政府之失靈現象。

但並非所有指定用途稅皆可成立特種基金，依德國聯邦憲法法院見解，特別稅課之構成要件有三：（張嫻安，1993：1）

- （1）負擔特別稅課義務人必須有同質性，此一義務人集體必須能與一般大眾明確劃分。
- （2）負擔義務人必須就特別稅課收入所遵循之目的有一特殊之集體責任，亦即有事務關聯性。
- （3）特別稅課收入必須對負擔稅課之集體有利益，亦即為此一集體之利益

而運用，此即集體有利性之條件。

經濟學家畢固 (Pigou) 於 1930 年代首先提出課徵環境污染稅，讓負面的外部效果內部化，透過生產成本的提高，以減少經濟個體製造污染。另外諾貝爾經濟學獎得主高斯 (Coase)，於 1991 年提出新主張，認為如果環境是一財產權，可以交易，則擁有環境權者可出賣其權利，環境破壞者亦可以出價購買，當交易成本反映在財貨價格時，則資源配置效率也可以因此提升。如我國所征收之汽車燃料使用費（部分款項成立公路建設基金），即是特別稅課的一種，其稅款繳納人皆是擁有汽車之道路使用人，因使用道路，共同對道路之維修負集體責任。

(二)俱樂部財理論

在公共財領域中，有所謂「俱樂部財」(club goods) 之分類，俱樂部財係指專供特定人使用之財貨，此一概念亦由 Buchanan 提出。一般公共財具有非排他性、非敵對性之特色，亦即消費者不必支付代價即可使用該財貨，消費者使用公共財之同時亦不影響其他人之使用。但俱樂部財不同，該財貨僅能供一定人數之特定人使用，若超過一定人數將發生擁擠成本。部分特種基金之基金用途專供特定人使用即是俱樂部財，如工業區開發管理基金、醫療服務業開發基金、有線廣播電視事業發展基金、農業發展基金、漁業發展基金、自然生態保育基金等。

針對工業區開發管理基金在原價買回未設廠工業區土地時，應否退還原徵收之管理費，大法官釋字第五一五號解釋：「工業區開發管理基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費」，即謂該基金係「有共同利益群體」，亦即屬於俱樂部財之範疇。

(三)防水艙理論

Hsiung (1997) 認為，面對鯨吞般的政府，個人或選民可能更擔心在一個支出項目上的浪費和缺失會擴充到其他的部門。因此「專款專用」的作法就有點像潛水艇防水艙的功能，讓一個地方的缺失不致於擴散而影響到整艘潛艇的安危（熊秉元，1999:2）。所以該理論係站在防弊的立場提出，每一基金各是獨立之防水艙，各基金之經營各負其責，其成敗不會影響到其他基金。

綜觀上述，特種基金之成立有其理論基礎，有的根據專款專用理論，有的根據俱樂部財觀點，有者基於防弊之防水艙論點，或者兼具各種論據。其中，專款專用理論算是最具普遍性者，特種基金設置之原始目的，本來就在專款專用。至於俱樂部財之立論，則僅適用於特定族群適用之基金，如前述之農業發展基金、原住民族綜合發展基金，非供特定族群者，

如交通作業基金、水資源作業基金等，俱樂部財之立論並不適用。另外，基金若承受虧損，最後仍由政府承擔其經營成敗，因此，防水艙之觀念實際上並不適用。

基金是政府財務管理的一大特色，政府設立不同的基金來處理不同性質之業務的收支。依據預算法第 4 條之規範，我國中央政府將基金依用途別區分為普通基金及特種基金兩大類，由此可知，特種基金則具備特殊任務或目的。

第二節 特種基金之相關文獻分析

早期特種基金並未受民眾的關注，且因其涉及政府預算安排，非涉獵其中之政府官員難窺其堂奧，故國內對此類之研究不多。近幾年因特種基金制度上之缺失逐漸浮出檯面，政府亦警覺改革之必要，已有多起政府委託研究案與私人發表之論著。有從制度上探討者，有從運用效益探討者；有從個別基金探討者。不過，對當前特種基金在整體預算運作上所出現之缺失，或為具有實務經驗之行政官員所避諱，或為學者未實際接觸預算編製層面，觸及內容都相當的有限，有待進一步探討。

國內博碩士論文、委託研究案及期刊對特種基金監督機制相關議題的研究甚少，整理如表 2-3，綜觀來說，部分偏重於個別基金，部分僅探討基金之營運績效，部分係 1998 年預算法大幅修正前所做之研究，對預算法大幅修正後整體特種基金預算運作之探討，少有相關於監督上之研究。

九十一年度行政院主計處及行政院財政改革委員會雖委託學者從事相關議題之研究，惟研究內容側重於特種基金會計制度，或特種基金之簡併方向。因此，本研究針對特種基金在預算運作上及監督上所出現之缺失加以探討，將可以補其他研究之不足。

從文獻探討可以得知，關於特種基金之資訊及監督機制揭露，可整理出以下點結論：國內外關於政府特種基金類似之研究資料極度缺乏，對於政府特種基金監督之研究，國內少有類似研究資料，外國政府基金制度並無與我國相同者，僅美國政府部門類似之基金制度可供參考，依我國之現狀，關於本項議題之研究專著較少，只有少數的研究、論文及期刊報導，並且是著重於個別之營業基金或非營業基金等設置法令及提高其績效之探討，並無以監督者的立場上的探討特種基金，亦無特種基金財務資訊監督制度上有效性的研究報告，由此可見學術界對於我國特種基金之關注尚待加強。

表 2-3 有關特種基金監督機制之研究

研究人員（年份）研究報告名稱	主要研究內容	備註
吳文弘、張育珍、李佩華，2003，「政府附屬單位預算制度(下)」	針對我國特種基金之資金運用方面進行檢討。	
紀俊臣，2001，預算審議程序迫切需要改革。	探討非營業循環基金的管理機制，並建議建立非營業循環基金的評估指標。	強調基金在資金運用效率上之改進“
方清風，2003，中央政府非營業基金制度之研究。	探討非營業基金的運作及管理，對政府的貢獻。	
游日興，2003，我國特種基金財務資訊揭露現況之探討	從政府對特種基金資訊不透明化造成監督困難之探討及建議。	
鄭光評，2003，從分權制衡觀點論我國的預算權。	從行政權及立法權的相互制衡點上探討我國的預算制度及改進要項。	
吳文弘，2003，行政院和立法院間預算爭議之解決機制。	政府基金與預算的關連性，探討立法院和行政院的權力結構及爭議之解決機制。	

第三節 政府基金的類型與各國基金體制

一、政府基金的類型

政府活動包括(一)以稅收和政府間撥款來融資的活動、(二)以使用者規費來融資的活動、(三)以政府做為個人、外部組織或其他政府之信託人或代理人等三種。與之相對應的，政府通常也將基金分為(一)政府基金、(二)業權基金、(三)受託基金等三類，茲分別說明如下：(杜國靜，2002：55—61；方清風，2003：16—18；黃登源，2002：5—12)

(一)政府基金 (Governmental Funds)

政務基金用來報告政府機構的經營和財務活動，主要包括五類：

(1) 普通基金 (General Funds)，指收入財源供一般用途者，本質上是用以記錄所有未受限資金。

(2) 特別收入基金 (Special Revenue Funds)，指依法律規定，以特定收入為財源支應於特定用途者，亦即主要記錄政府收入中有限制特定用途者。

(3) 資本計畫基金 (Capital Projects Funds)，特定財源支用於構建主要資本設施者。

(4) 債務基金 (Debt Service Funds)，係記載財源累積，以備供支付長期公共債務之還本付息者。

(5) 永續基金 (Permanent Funds) 用來報告可用於支持政府計畫，盈餘

受法律限制、但本金不受限的資源。

（二）業權基金（Proprietary Funds）

用於報告政府商業類型的活動，類似企業個體，包括：

- （1）營業基金（Enterprise Funds），以企業經營型態出現之政府機構，提供財貨或勞務，依一般財務會計準則計算損益。
- （2）內部服務基金（Internal Service Funds）：對政府其他部門或其代理機關，提供商品或勞務，並收取成本之個體。

（三）受託基金（Fiduciary Funds）

受託基金創立之主要理由為政府以受託人地位，將信託資產投資，並將投資所得用於特定目的上，此特定目的常見者為教育、文化及社會保險福利等。可分為：

- （1）信託基金（Trust Funds），係政府以受託人或代理人身分，管理特定個人或其他基金資產之個體。
- （2）代理基金（Trust and Agency Funds）：政府機構暫時代替其他團體保存的資產，如政府機構為另一個政府機構代收的各項稅款，或有其他代收代付之資金。代理基金之受託人對委託人之財產僅有管理權，而無運用權。

二、我國預算法之基金分類

我國預算法第四條第一項規定，稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分為下列二類：

（一）普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

（二）特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，分為六類：

（1）供營業循環運用者，為營業基金。

（2）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。

（3）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。

（4）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。

（5）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。

（6）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

三、美國基金分類

美國聯邦政府基金分為聯邦基金(Federal Funds)及信託基金(Trust Funds)兩類。

（一）聯邦基金

又稱政府所有基金，為聯邦政府以所有權人身份持有處理之基金，具有不以營利為目的、不具永久性資本、所有收入均可以支用等性質，包括：

（1）普通基金：普通基金只有一個，法律對其收入支用未賦予特定目的

者，為普通基金，如大部分之所得稅收入。國會對於各機關之核定經費或其他授權，絕大部分係由普通基金支付，故其收支金額龐大，占預算之大部分。

(2) 特別基金:依法律或契約規定，將特定收入用以支付特定項目之基金，特別基金部分須經國會逐年審議，部分則依法律規定自動支用。

(3) 循環基金:用於記載聯邦政府商業型營業循環運用所產生之收入者，可自動由機關使用，無須再由國會採取措施。

(4) 府際基金：從事政府各部門之間的事業循環基金，因其僅為內部基金，收支亦不須經國會審議，如負責政府文件印刷之公營印刷廠。

(二)信託基金

又稱非政府所有基金，係政府以保管人或受託人身份持有，依法律規定須個別另立帳戶，以將收入支應特定用途之基金，包括：

(1) 信託基金：信託基金之收入為法律所定供事業循環之用。

(2) 存款基金：係為便利記載收支，包括暫收的過渡持有，嗣後歸還或交付其他聯邦基金者。

四、英國基金分類

英國基金供分三種：

(一) 統合國庫基金:相當於普通基金，中央政府之歲入無論其來源為何，減除退還部份之淨額，及借款、中央銀行墊款等所有其他收入，均

登入國庫帳之貸方作為財源。

（二）國家債務基金：處理有關國庫之還本付息。

（三）其他基金：例如社會保險基金。

五、韓國基金分類

韓國中央政府總預算基金之分類包括：

（一）普通基金

（二）投資及融資特種基金：係對公營事業及基金之投資及認股，以及從事國內信用活動及向國外賒借之管理等。

（三）企業特別基金：含國道、通信、物資調度等特別帳戶，因企業帳及普通基金帳有特別關聯，故納入總預算。

（四）其他特種基金：為特殊目的而成立，收入皆用於特定支出。

第四節 美國國會對基金預算的審議

美國國會預算審議未因聯邦基金或信託基金而有差異，預算案送抵國會之後，國會可以通過更動或否決此一預算案，既可以增刪，也可以新增計畫（方清風，2003：38）。審查預算案時，國會不就預算案全案進行投票，而是將整個預算案依其功能性質分為13 個撥款委員會，分別由國會兩院撥款委員會的13 個次級委員會進行審議（蘇彩足，2000：9）。

無論聯邦基金或信託基金，預算審議上僅將支出區分為權衡性支出

（discretionary）及強制性支出（mandatory）兩類，前者如各機關之人事費、業務費，後者如醫療保健、醫療補助、失業保險給付等，不管基金型態，除了依法應支付之強制性支出不予審議外，權衡性支出均須排入議程審議。指定用途基金因大多有法律依據，所以大多屬於強制性支出。權衡性支出須排入議程之原因，在於該項支出訂有支出上限，必須由國會審議通過後始能撥款。1985年國會通過「平衡預算暨緊急赤字控制法」，為降低赤字預算規模，設定權衡性支出上限，如果國會對權衡性支出的撥款逾越此上限，預算管理局依法必須執行「凍結機制」，除少數特別豁免項目外，大部分的權衡性支出必須接受同一比率的刪除。

至於強制性支出方面，則定有「相對財源」（pay-as-you-go）規則，依據此規則，國會對可能造成支出增加或稅收減少的各種新立法，必須不能導致赤字的擴大。

1990年的預算執行法有兩項新規定，一為再設定權衡性支出上限，並將該支出分成國防支出、國際事務支出及國內開銷三大範疇。另一為新通過的強制性支出須配合歲入立法並採「相對財源」規定，這項機制迫使國會撥款委員會的成員，在從事預算審查時必須進行零和的選擇，亦即某一項計畫經費增加，須以減少另一項計畫的經費，或者規定相對的收入來源來贊助；某些減稅項目的實施，必須以開徵其他新的租稅，或者籌妥替代財源來交換。因此，無論何種型態之基金，只要係權衡性支出均納入國會審議程序，經核發撥款通知後，始能動用預算（方清風，2003：39）。

第五節 立法院預算審議機制

根據憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案預算案……及國家其它重要事項之權」，復依據立法院事規則第三十七條規定：「法律案及預算案，應經三讀會議決之」。而依憲法第五十九條的規定：「行政院在編製完成中央政府總預算案後，應於會計年度開始前三個月，即每年三月底前，提出於立法院審議」。

事實上，在總預算送立法院審議之前，行政院本身也存在著預算審議機制，否則龐大的國家機器裡，每個政府單位都在追求預算的最大化，若無一套嚴謹的預算編制及審議流程，總預算案勢必失控。

特種基金實務上都以附屬單位預算編列，其編列審議完成如圖 2-1 所示流程後，立法院即依最新修訂（1999 年 3 月 16 日）之「中央總預算案審查程序」，進行立法院部份的審議，預算審議的程序其條文如下：（中央歲計基本法規，1999）

第一條 中央政府總預算案之審查，依本程序之規定。

第二條 總預算案到院後，定期由行政院長、主計長及財政部長列席院會分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

對前項各首長報告時，得就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，有關外交、國防機密部分之質詢及答復，以秘密會議行之。

第三條 總預算案交付審查後，應由預算委員會召集全院各委員會聯席會議，依十二組決定分組審查辦法。有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

第四條 總預算案經全院各委員會聯席會議決定分組審查辦法後，由預算委員會暨有關委員會會同審查，並由各該審查會議有關委員會召集委員擔任主席。

第五條 各組審查總預算案時，得請有關機關首長列席報告、備詢及提供有關資料。詢答與處理同時併行。

第六條 分組審查完竣後，由各該審查會議有關委員會召集委員，將審查結果起草書面報告，提交預算委員會會議綜合整理，並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查，其有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

前項綜合整理如發現各組審查意見有互相牴觸時，得由預算委員會召集有關各組舉行聯席審查。

第七條 全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告，有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

第八條 追加預算案及特別預算案，其審查程序與總預算案同，但必要時經院會聽取編製經過報告並質詢後，得逕交預算及決算委員會會同有關委員會審查並提報院會。

前項審查會議由預算及決算委員會召集委員擔任主席。

第九條 本程序經院會通過後施行。

茲將以上之條文程序轉化為不同階段之流程並加以分析說明：（陳立剛，1999）

一、行政院長報告及備詢

行政院須在會計年度開始前四個月前提出立法院審議（預算法第四十六條）。而依預算法第四十八條之規定，立法院審議總預算時，由行政院長、主計長列席，分別報告施政計劃及歲入、歲出預算編製之經過。立法委員得就施政計劃及關於計劃及預算上一般重要事項提出質詢，但有關秘密之預算質詢則以秘密會議行之。一般而言，預算審議有異於尋常的法案審查，在於總預算交付分組審查前，應由預算及決算委員會召集各委員會聯席會議決定分組審查辦法及審查日期，並由預算及決算委員會委員擔任主席。

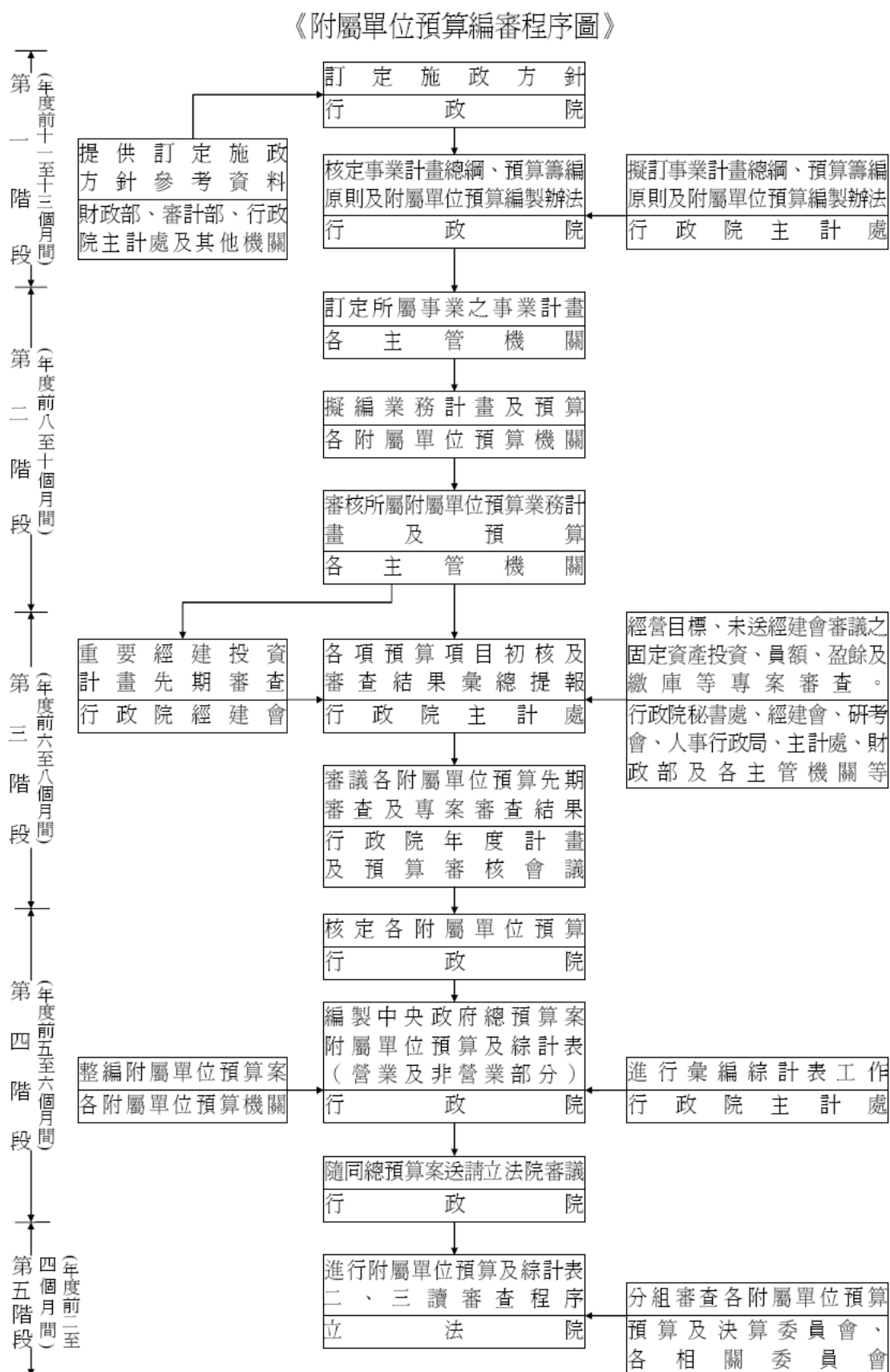


圖 2-1 附屬單位預算編審程序圖

二、分組審查

總預算交付審查後，則由預算及決策委員會召集全院各委員會聯席會議，依十二組決定分組審查辦法及審查日程。原來立法院設置十個委員會，它們分別為內政及民族、教育及文化、司法、法制、預算及決算、財政、國防、經濟及能源委員會、外交及僑務、交通。1999 年立法院組織法修訂後，在第十條中新增了科技及資訊和衛生環境及社會福利委員會二個委員會。立法院組織法第十一條規定，各委員會委員人數以二十一人為最高額。每一委員以參加一委員會為限，各政黨在委員會之席次依各政黨在院會之席次比例分配之。各委員會之名單則由其所屬政黨或政團提出。各組分別就相關主管部會之預算進行審查，例如國防委員會審查國防部主管預算案；教育及文化委員會審查教育及文建會之預算案。在預算審查時，皆由預算及決算委員會會同各有關委員共同審查，並由各別委員會之召集委員擔任主席。各委員皆可至其非所屬的委員會登記發言，但唯有預算及決算及相關委員會委員方能參與表決。各組在分頭審查預算時，得邀請有關首長列席報告、備詢及提供有關資料，並進行詢答、處理。

三、綜合整理

當預算由各組審查完畢後，則由各委員會之召集委員，將審查結果以書面提交預算及決策委員會會議彙整，嗣後並草擬書面總報告以便提報至全院各委員會聯席會議審查。但如預算及決策委員會發現各組意見有乖違之處，得由其召集相關委員會舉行聯席審查。

四、聯席會議審查

由預算及決策委員會召集舉行全院各委員會之聯席會議，並由各委員會之召集委員就審查法案提出報告，嗣後聯席會議審查通過各分組審查結果之書面總報告。

五、院會議決

全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告。依據新預算法第五十一條之規定應於會計年度開始前一個月由立法院議決（亦即每年十一月底以前）

六、預算公布

依新預算法第五十一條規定，總預算案在議決通過後，須於會計年度開始前十五日（十二月十五日）前由總統公布之；但預算中如有應守秘密部分，則不予公布。

七、預算之覆議

立法院審議通過之預算，如因額度變動過大或被削減，使得行政機關執行發生困難。行政院可依憲法增修條文第三條第二款之規定（原第五十七條之規定，停止適用）：行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部份，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議

案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請之覆議案，應於十五日內作成決議。立法院休會期間，立法院應於七日內自舉行臨時會，並於開議十五日內作成決議。覆議案如逾期未決議者，則原決議失效；如未達全體立法委員二分之一通過，即不維持原決議；如贊成維持原決議案者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議，行政院院長應即接受該決議。

八、預算未完成之補救措施

在民主政治運作下，政府總之審查偶有因政治情勢使然，無法依期在規定期限內完成審議，為避免政府之業務為之中輟，影響人民福祉，往往有補助措施加以彌補。我國為免於政府業務之延宕情事發生，在 1998 年 10 月修正通過的預算法第五十四條規定：總預算之審議，如有部分未經通過，致總預算全案不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

（一）收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

（二）支出部分：1. 新興資本及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序

始得動支。

2. 前項以外之科目得依已獲授權之原訂計劃或上年度

執行數，覈實動支。

（三）履行其他法定義務之收支。

（四）因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

預算法五十四條是 1998 年預算法的重要修訂之一，舊預算法僅授權立法院議定補助辦法，其內容、範圍、性質並未明確規定。

預算審議階段實為各方勢力競逐、爭取利益的所在，最主要的參與者至少有三類代表：行政官僚、立法人員和利益團體。行政官僚在預算編製時，以機關預算分配多寡為主要考量，預算分配的多寡，代表著機關的權力和其受重視地位。因此，行政官僚在編製預算時除儘量擴大其分配額度外，並試圖用各種方式說服立法者在預算審議予以最大支持。而立法者基於選民的付託，行使「看緊荷包」的權利，對於不當、浪費的預算編製，則予以刪減。但立法者亦常在選區及利益團體的壓力下，利用各種聯盟、國會次級團體互相掩護利益上的輸送。利益團體更基於自身的利益考慮，在預算審議時不僅向立法人員進行遊說，亦向與其利益相關的行政官僚進行關說，這種行政官僚、立法人員、利益團體構成的利益輸送鐵三角結構，往往是預算審議難以突破的困境一。亦是行政機關不斷擴增，預算不斷膨脹的主要原因。

世界各國立法機關審議政府預算主要可分為全部審議制與部分審議制兩種。所謂「全部審議制」是指，政府預算一切歲入與歲出，不論有無法律根據或契約規定等，每年度均需立法機關審議通過，方為法定預算，行政機關方得加以執行。其優點為預算審查採零基預算精神，每項計畫均重新考慮其支出理由，可有效監督政府全部財政收支，符合「完整性」及

「年度性」預算原則。惟因為所有計畫均需加以審議，而目前現代國家職能又日益擴大，產生無法在規定之審議期間完成審議或因勉強在規定期間內審議完竣，造成審議品質低落之缺點（黃世鑫，2000：100）。所謂「部分審議制」則是指，政府預算之歲入與歲出預算，凡根據法律規定估列者，均不必再行議定。例如歲入部分依據所得稅法及稅率條件所編列之所得稅收入；歲出部分依據俸給法編列之人事經費、依照契約須償還之公債支出，或以前度已核定之繼續經費等均不予審議，只有新增或變更部分始須由立法機關加以審議。其優點為由於國會僅審議新增及變更之計畫，大幅減輕國會議員之負擔，可提高預算審議品質，但由於係部分審議，因此原有計畫中執行效率不彰或已無法繼續執行部分，國會未能就此部分加以審議刪減或刪除，且國會因未能審查占總預算大部分之原有計畫及預算，較不符合全面監督政府預算之原則（黃世鑫等，1995：302）。

依預算法第 49 條規定：「預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，基本上，各委員會進行預算案之審查，其審查結果，可分為二種情況：

- 一、通過：（一）照行政院等提案機關所提預算案通過；質言之，委員會同意提案機關所提之預算案不作任何刪減，以貫徹政府之決策。
- （二）照委員會修正意見通過。

二、不通過：（一）撤銷：就預算案而言，固可以如此為之；惟撤銷不如

刪除之更簡單可行。因之，預算案並未聞有撤銷者。

（二）撤回：如預算案提出後遇到行政院改組，或有其他重

大政策調整，預算案可由提案機關撤回。

（三）暫擱

（四）擱置

（五）保留

後三者法律用語固有不同，法律效果則無不同，均使預算案停留在不予審查之狀態，此對強調時效之預算案審議而言，係相當不理性之民主作為。（紀俊臣，2001：264）

預算審議的問題頗多，1999 年時大幅修訂的預算法，企望解決過去預算審議上的一些詬病。如預算審議時間由三個月延長為四個月，在充裕時間下以提昇審議的品質；過去常困擾行政機關的預算案附帶決議，新法規定僅由各機關單位參照法令辦法；預算未如期審查完成，則訂定明確的執行規定等，堪稱是一部先進的預算法。不過一些依然存在的問題，仍待探討、改進。預算審議是民主制度中國會的重要職責之一。如何改進、強化國會及立法人員的組織及素質，俾以達到為人民看緊荷包之審議權，一直是學界、實務界努力的目標。從許多研究指出，政治人物、行政官僚

在預算的自我要求，應是減少政府赤字、負債的關鍵要素之一。但預算資訊的充份流通，媒體披露預算議題及專業團體的批評，則更是官員自我要求的重要壓力來源。預算審議的階段，是全民共同來監督預算、審查預算的最佳時機。（陳立剛，2000）

第三章 我國非營業特種基金制度及運作現況

第一節 非營業特種基金制度之建立與轉變

我國政府為因應經濟發展及社會安全等需要，依據相關法律並循預算程序，陸續成立各類特種基金，歷年來依據相關法律及預算法第四條第一項第二款之規定，循預算程序設置中央政府各類特種基金，以辦理相關業務。

預算法在 1953 年修法前，基金包括普通基金與特種基金二類，特種基金僅分為營業基金及其他基金。「其他基金」係指歲入之供其他用途者，並各依其用途及設定之條件，定其名稱。鑑於其他基金之分類名稱未能統一，1971 年修法時，將特種基金細分為營業基金、償債基金、信託基金、非營業循環基金（凡經付出仍可收回，而非用於營業者）、其他基金。1998 年修法時，取消非營業循環基金與其他基金之分類，而重行分類為作業基金、特別收入基金、資本計畫基金、債務基金。故本節茲將三十年來特種基金項目變動情形簡述如下：（黃永傳，2000：58）

表 3-1 非營業特種基金設置及變更情形

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
六十一～ 六十二年	設置十二 個非營業 循環基金	設置： 1. 中央公教人員購置住宅貸款基金(更名為中央公務人員購置住宅貸款基金) 2. 中央公教人員福利互助基金 3. 台灣大學附設醫院作業基金 4. 台灣大學附設林場作業基金 5. 台灣大學附設農場作業基金 6. 台灣大學附設家畜醫院作業基金 7. 中興大學附設農林作業基金 8. 台灣高等法院所屬各監所作業基金(後更名為司法行政部所屬各監獄作業基金) 9. 福建金門監獄作業基金(後更名為台灣高等法院所屬各看守所及少年觀護所作業基金) 10. 加工出口區管理處作業基金 11. 民用航空局民航事業作業基金(後更名為民航事業作業基金) 12. 國軍退除役官兵安置基金等	六十二年度亦同依六十年修正之預算法及相關規定，設置非營業循環基金十二單位，並編製附屬單位預算。
六十三年	新增六個 基金	新增： 1. 行政院開發基金(內含輸出保險基金、農業機械化推廣基金) 2. 出口貸款基金 3. 國有財產開發基金 4. 發展工業貸款基金 5. 發展農業貸款基金 6. 工業區開發基金(後更名為工業區開發管理基金)等六單位。	
六十四年	新增三單 位、簡併三 個基金	新增： 1. 國立故宮博物院故宮文物圖錄印製基金(後更名為「故宮文物藝術發展基金」) 2. 立法院公報編印基金 3. 經濟發展基金 簡併： 將出口貸款基金、發展工業貸款基金、發展農業貸款基金併入行政院開發基金。	
六十五年	新增四單 位	新增： 1. 糧食平準基金 2. 台灣大學附設山地農場作業基金 3. 國立歷史博物館歷史文物圖錄印製基金 4. 國軍官兵購置住宅基金。	
六十六年	新增一單 位	新增： 興建國民住宅基金(後更名為中央國民住宅基金)	
六十七年	裁撤一單 位	裁撤： 國有財產開發基金。	
六十八年	新增二單 位	新增： 1. 加速農村建設貸款基金 2. 農業機械化基金	

表 3-1 (續一)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
六十九年	新增一個基金，合併七個基金為二個基金	新增： 汽車責任險作業基金 合併： 1. 將台灣大學附設林場、農場、家畜醫院、山地農場四個作業基金合併為國立台灣大學農林畜牧作業基金； 2. 將司法行政部所屬各監獄作業基金、台灣高等法院所屬各看守所及少年觀護所作業基金合併為司法行政部所屬各監所作業基金（後更名為「法務部監所作業基金」）。	
七十年	新增一單位	新增： 原料黃金供應基金。	
七十一年	新增三單位	新增： 1. 國立台北護理專科學校附屬醫療藥品基金（後更名為台北護理專科學校附設醫療衛生中心作業基金） 2. 科學工業園區作業基金（後更名為科學工業園區管理局作業基金） 3. 毛豬產銷調節基金。	
七十二年～七十四年	新增一單位，合併三單位，裁撤一單位，基金數計二十一個；七十三及七十四年度未變	新增： 中美經濟社會發展基金。 裁撤： 汽車責任險作業基金。 合併： 將加速農村建設貸款基金、農業機械化基金、毛豬產銷調節基金合併。	
七十五年	新增一單位	新增： 榮民總醫院作業基金。	
七十六年	新增二單位	新增： 1. 國有財產開發基金 2. 台北世界貿易中心管理基金。	
七十七年	新增二單位	新增： 1. 成功大學附設醫院作業基金 2. 金融資訊服務中心作業基金。	
七十八年	新增一單位	新增： 國立中正文化中心管理處作業基金。	
七十九年～八十年	新增一單位，八十年未變動	新增： 海外經濟合作發展基金（後更名為國際經濟合作發展基金）	將榮民總醫院作業基金分立為台北、台中榮民總醫院作業基金。

表 3-1 (續二)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
八十一年	新增五個基金，基金數為二十九個	新增： 1. 國軍醫院附設民眾診療作業基金 2. 國防部所屬各軍事監所作業基金 3. 中小企業發展基金 4. 榮民醫院附設民眾診療作業基金（後更名為「榮民醫院醫療作業基金」） 5. 醫療發展基金等五單位。	
八十二年	新增一單位，裁撤二單位，基金數量為三十三單位	增設： 「國軍生產材料循環作業基金」 裁撤： 1. 「原料黃金供應基金」 2. 「立法院公報編印基金」二單位。	
八十三年	新增四單位，裁撤二單位	新增： 1. 「公共建設管線基金」 2. 「中央新市鎮新社區開發基金」 3. 「軍儲作業率備金」 4. 「交通部國道公路建設管理基金」 裁撤： 1. 「台北世界貿易中心管理基金」 2. 「國立歷史博物館歷史文物圖錄印製作業基金」	
八十四年	新增二單位	新增： 1. 「高雄榮民總醫院作業基金」 2. 「軍民通用科技發展基金」	
八十五年	新增一單位，非營業基金數量計三十八單位。	新增： 「國立大學校院校務基金」	教育部依據大學法之規定，為促進國立大學校務財務有效運作，提高營運績效，先選擇國立台灣大學、清華大學、交通大學、成功大學及台灣工業技術學院等五校先行試辦校務基金制度，並設置「國立大學校院校務基金」，各學校均為該基金附屬單位預算之分預算單位。

表 3-1 (續三)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
八十六年	新增一單位，裁撤一單位。	<p>新增：1. 「國軍老舊眷村改建基金」；</p> <p>2. 教育部再選擇自籌比例較高之國立政治大學、中興大學、中央大學、中山大學、中正大學、空中大學、陽明大學、台灣海洋大學等八所學校納入校務基金試辦範圍，致「國立大學校院校務基金」分預算單位增為十三個。</p> <p>裁撤：「國際經濟合作發展基金」</p>	依據「國軍老舊眷村改建條例」之規定，增設「國軍老舊眷村改建基金」一單位；為配合國際合作發展基金會設置條例完成立法，將「國際經濟合作發展基金」改為財團法人組織，並予裁撤。
八十七年	增加八單位，減少十二單位，非營業基金數量為三十四單位。	<p>新增：1. 經濟部主管之「推廣貿易基金」</p> <p>2. 國科會主管之「國家科學技術發展基金」（後更名為「行政院國家科學技術發展基金」）</p> <p>3. 農委會主管之「農產品受進口損害救助基金」</p> <p>4. 勞委會主管之「就業安定基金」</p> <p>5. 文建會主管之「文化建設基金」及陸委會主管之「中華發展基金」，改為編製附屬單位預算；</p> <p>6. 增設「國軍老舊營舍改建基金」</p> <p>7. 「台灣西部走廊高速鐵路土地開發基金」，計增加八單位。</p> <p>合併：1. 內政部主管之「中央國民住宅基金」、「公共建設管線基金」及「中央新市鎮新社區開發基金」，合併為「營建建設基金」；</p> <p>2. 經濟部主管之「加工出口區管理處作業基金」、「工業區開發管理基金」及「中小企業發展基金」，合併為「經濟發展基金」；</p> <p>3. 退輔會主管之「台北榮民總醫院作業基金」、「台中榮民總醫院作業基金」、「高雄榮民總醫院作業基金」及「榮民醫院醫療作業基金」，合併為「榮民醫療作業基金」；</p>	依據行政院八十七年度計畫及預算會議討論通過特種基金檢討簡併之結果，將原編列單位預算之六個特種基金，改為編製附屬單位預算。

表 3-1 (續四)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
八十七年		合併： 4. 教育部主管之國立臺灣大學、國立成功大學及國立台北護理學院三家附設醫院作業基金併入「國立大學校院校務基金」，國立台灣大學及國立中興大學二所大學附設農林畜牧作業基金，則分別併入各該學校校務基金。 5. 原農委會主管之單位預算特種基金「台灣地區漁業發展基金」與附屬單位預算「農業發展基金」合併為「農業綜合基金」；原編製單位預算之「漁產平準基金」與編製附屬單位預算之「糧食平準基金」合併為編製附屬單位預算之「農業平準基金」。 6. 又為擴大校務基金制度實施範圍，將自籌經費已達學校經常支出百分之二十五之國立台灣師範大學等十三所大專院校，納入「國立大學校院校務基金」附屬單位預算之分預算單位。	
八十八年	增加三單位，減少七單位，非營業基金數量為三十個。	新增： 1. 將環保署「空氣污染防治基金」及原屬台電公司「核能發電後端營運基金」均改為附屬單位預算。 2. 增設「資源回收管理基金」，並分為非營業基金及信託基金兩部分加以管理。 裁撤 「國有財產開發基金」 簡併： 1. 將「國軍醫院附設民眾診療作業基金」、「軍事監所作業基金」、「國軍生產作業基金」及「軍民通用科技發展基金」等四個基金，簡併為「國軍生產及服務作業基金」 2. 將「民航事業作業基金」及「國道公路建設管理基金」，簡併為「交通建設基金」 3. 將「台灣西部走廊高速鐵路土地開發基金」併入「高速鐵路相關建設基金」 4. 「推廣貿易基金」改為「經濟發展基金」之分基金。 5. 經濟部主管之單位預算特種基金「能源研究發展基金」及台電公司「促進電源開發協助基金」改編列附屬單位預算，並併入「經濟發展基金」之分基金。	

表 3-1 (續五)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
八十八年		簡併：6. 設置「自然生態保育基金」並隸屬於「農業綜合基金」項下為分基金 7. 設置「視覺障礙者就業基金」並隸屬於「就業安定基金」項下之分基金 8. 設置「高速鐵路相關建設基金」與「觀光發展基金」，並併入「交通建設基金」項下為分基金。	
八十八年下半年及八十九年度	中央政府總預算附屬單位非營業基金數量為九十八單位，較八十八年度預算增加六十八單位。	<p>新增：1. 撤銷「國立大學校院校務基金」，將原納入該校務基金分預算之二十六所國立大專院校及三家附設醫院提升為附屬單位預算 2. 擴大實施範圍，將尚未實施校務基金制度之東華大學等二十二所國立大專院校，一併依前設置條例之規定設置基金，計淨增加五十單位；</p> <p>裁撤：1. 「公報發行作業基金」 2. 「金融資訊服務中心作業基金」已完成民營化作業，予以裁撤。</p> <p>簡併：「造林貸款基金」與「森林遊樂及森林鐵路作業基金」，合併為「林務發展基金」</p>	配合國立大學校院校務基金設置條例之規定，撤銷原設置之「國立大學校院校務基金」；依台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之規定，將原台灣省政府所屬非營業基金二十單位，經檢討裁撤「公報發行作業基金」。計有十八單位併入中央政府。
九十年	增設十四單位，減少一單位，非營業基金數量為九十七單位。	<p>新增：1. 國立台北大學、高雄大學、台中護理專科學校、台南護理專科學校、臺灣戲曲專科學校，依國立大學校院校務基金設置條例之規定設置校務基金； 2. 「九二一震災社區重建更新基金」 3. 「離島建設基金」 4. 「醫療服務業開發基金」 5. 「行政院公營事業民營化基金」 6. 「行政院金融重建基金」 7. 「土壤及地下水污染整治基金」 8. 「有線廣播電視事業發展基金」； 9. 由營業基金（原石門、曾文、鯉魚潭水庫管理局）改為非營業基金者，計有「水資源作業基金」、「管制藥品管理局製藥工廠作業基金」等二單位。</p>	依據行政院於八十九年一月間核定之「非營業特種基金設置、簡併及預算編製共同性原則」檢討簡併結果，計減少十四單位。

表 3-1 (續六)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
		<p>簡併：1. 因已達成或喪失原設置功能或辦理之業務而與其他基金合併者：「台灣省國民住宅基金」、「鄉鎮創業自立基金」、「軍人儲蓄作業基金」、「農業平準基金」及「輔助公教人員購置住宅貸款基金」等五單位。</p> <p>2. 因性質與其他基金相近，而簡併為他基金之分基金者：「實施平均地權與保護自耕農基金」、「土地重劃工程規劃作業基金」、「新生地開發基金」、「公共工程作業基金」、原台灣省政府所屬「交通建設基金」、「林務發展基金」、「台灣省山坡地開發基金」、「種苗改良繁殖作業基金」及「畜產改良作業基金」等九單位。</p> <p>3. 「國立嘉義技術學院校務基金」與「國立嘉義師範學院校務基金」合併為「國立嘉義大學校務基金」。</p> <p>4. 將「農業天然災害救助基金」隸屬於「農業綜合基金」項下分基金；</p> <p>5. 將「全民健康保險紓困基金」、「預防接種受害救濟基金」、「藥害救濟基金」暨「菸害防制及衛生保健基金」等四單位，與原「醫療發展基金」簡併為「健康照護基金」。</p>	
九十一年～九十二年	基金數量均未變動，同為九十七單位		
九十三年	93 年度編製附屬單位預算之非營業特種基金計有九十八單位，與上年度比較，增加一單位，	<p>新增：國立高雄應用科技大學校務基金金門分部獨立設置為國立金門技術學院校務基金</p> <p>簡併：1. 農業特別收入基金所屬自然生態保育基金（依基金檢討結果裁撤），業務改納公務預算辦理；</p> <p>2. 農業作業基金所屬林務發展基金與農業特別收入基金所屬造林基金合併為林務發展暨造林基金；</p> <p>3. 國軍退除役官兵安置基金所屬食品工廠已完成民營化，而塑膠工廠則結束營業。</p>	另配合機關改制更名者，計有國立宜蘭技術學院校務基金更名為國立宜蘭大學校務基金，國立聯合技術學院校務基金更名為國立聯合大學校務基金，國立台東師範學院校務基金更名為國立台東大學校務基金。

表 3-1 (續七)

年份	變化情形	新增、裁撤或簡併基金項目	說明
九十三年			上述編製附屬單位預算之非營業特種基金，其編製分預算之非營業特種基金本年度為八十二單位，較上年度淨減少四單位。
九十四年	94 年度編製附屬單位預算之非營業特種基金計有九十四單位，與上年度比較，減少四單位。	<p>新增：增設金融監督管理基金一單位；</p> <p>裁撤：1. 裁撤業務單純、規模較小之公共造產基金； 2. 裁撤國立中正文化中心作業基金（配合國立中正文化中心改制為行政法人）。</p> <p>簡併：1. 國立台北護理學院附設醫院作業基金併入國立臺灣大學附設醫院作業基金（為精簡組織，提升營運績效）； 2. 九二一震災社區重建更新基金及行政院金融重建基金將於年度中依規定處理（依九二一震災重建暫行條例暨行政院金融重建基金設置及管理條例規定）。</p> <p>更名：配合機關改制更名者： 1. 國立虎尾技術學院校務基金更名為國立虎尾科技大學校務基金 2. 國立高雄海洋技術學院校務基金更名為國立高雄海洋科技大學校務基金 3. 國立台南師範學院校務基金更名為國立台南大學校務基金 4. 國立台南藝術學院校務基金更名為國立台南藝術大學校務基金。</p>	<p>係依行政院金融監督管理委員會增設金融監督管理基金一單位。後依基金檢討結果，裁撤或簡併五單位。上述編製附屬單位預算之非營業特種基金本年度為七十六單位，較上年度淨減少六單位。減少原因係依基金檢討結果裁撤營建建設基金所屬平均地權保護自耕農及重劃工程作業基金、新生地開發基金及公共工程作業基金；裁撤農業作業基金所屬山坡地開發基金；配合公立醫院多元化改革方案，將醫療藥品醫院所屬雲林醫院作業基金併入國立臺灣大學附設醫院作業基金；配合兒童及少年福利法之修正及兒童福利法之廢止，裁撤兒童福利基金（行政院主計處資料，2005）</p>

資料來源：九十二年度前一方清風（2003：48—61）

九十三年度後依據中央政府總預算案自行統計

由六十一年度迄今，非營業特種基金增設或簡併之變化情況觀之，其中簡併或裁撤單位並不多，反在八十八年下及八十九年度，由八十八年度 30 個單位，增至 98 個單位（迄今 94 個單位），主要原因係「校務基金設置條例」之完成立法，將國立大學院校改設「國立大學院校校務基金」（計 50 單位，至九十二年度增為 52 個單位）、以及精省後將原台灣省政府所屬基金改隸中央政府（計 18 個單位，至九十二年度撤併結果僅存 4 個基金，另改列為「分基金」者計 8 個單位。）所致（趙揚清，2003）。茲將歷年（1972 年至 2005 年）基金設置數量統計總整理，揭示如表 3-2。

表 3-2 歷年非營業基金設置數量表

年度	基金數	增設	裁撤	年度	基金數	增設	裁撤
六十一年	12	—	—	七十八年	27	1	—
六十二年	12	—	—	七十九年	29	2	—
六十三年	18	6	—	八十年	29	—	—
六十四年	17	3	4	八十一年	34	5	—
六十五年	21	4	—	八十二年	33	1	2
六十六年	22	1	—	八十三年	35	4	2
六十七年	21	—	1	八十四年	37	2	—
六十八年	23	2	—	八十五年	37	1	1
六十九年	19	1	5	八十六年	38	1	—
七十年	20	1	—	八十七年	34	8	12
七十一年	23	3	—	八十八年	30	3	7
七十二年	8	12	8	八十八年下 及八十九年	98	68	—
七十三年	21	—	—	九十年	97	—	1
七十四年	21	—	—	九十一年	97	—	—
七十五年	22	1	—	九十二年	97	—	—
七十六年	24	2	—	九十三年	98	1	—
七十七年	26	2	—	九十四年	94	—	—

資料來源：根據歷年度附屬單位決算審定報告書，及方清風（2003）「非營業基金制度運作之探討」，台北大學碩士論文等相關資料彙編。

綜上所述可以了解，特種基金在民國八十八年以前之變動幅度甚小，八十八年下半年及八十九年度起大幅增加，主要係：

(一)配合國立大學校院校務基金設置條例之規定，設置校務基金計五二單位。

(二)精省後，將原台灣省政府所屬非營業基金十八單位併入中央政府。

(三)新法案立法時，明文規定設置，或因應政府新興政務之需要而設置，前者如依「離島建設條例」第十六條規定增設離島建設基金；依「促進醫療服務業發展條例」第七條規定增設醫療服務業開發基金。後者如「九二一震災社區重建更新基金」、「行政院公營事業民營化基金」、「行政院金融重建基金」等。

九十一年度以前，行政院對於非營業特種基金均採用同一種方式編列預算，有鑒於不同類基金間之屬性不同，其財務報表之衡量焦點亦有所區別，依照九十二年度中央政府總預算案總說明，九十二年度作如下改進：

(一)參照政府會計理論及依據預算法第四條第二款規定作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金分別就作訂定各該類基金之預算書表格式，每類基金之預算均有其表達重點及內容，以彰顯各類基金之特性，並按每一類基金分別綜計，不再將所有非營業基金彙總。

(二)將原有兼具特別收入基金及作業基金雙重特性之綜合型基金，包括經濟發展基金、交通建設基金及農業綜合基金，依預算法第四條規

定及政府會計理論分別重新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，俾便採行不同類型之預算與會計制度。

(三)將同一主管機關辦理相同或類似政事之空氣污染防治基金、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。亦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。

九十三年度為進一步強化各特種基金之管理，提升基金資源運用效率，特訂定「中央政府非營業特種基金存續原則」以替代原有之「非營業特種基金設置、簡併、裁撤及預算編製共同性原則」，作為各基金檢討應否存續之依據，該原則主要為，同一性質政事，若由同一主管機關設置數個基金辦理者，應予整併；若分由不同主管機關設置之數個基金辦理者，則參酌政府再造機關業務調整情形，檢討整併；又已完成或無法達成設置目的，可委由（或移轉）民營、改制法人或下放地方政府辦理者，以及業務單純、規模較小者，應予裁撤。經本院國家資產經營管理委員會依據上開原則，開會檢討結果，獲致具體結論，並已分行各主管機關確實執行。惟因多數基金設置有其法源依據及政策任務，須配合相關法令之修改及政府組織調整方案定案後始能加以裁撤或簡併，部分基金涉及業務調整與人員處理，尚須妥適規劃，故該年度基金數量未見大量減少。

2005 年依行政院金融監督管理委員會組織法規定，增設金融監督管理基金一單位；依基金檢討結果，裁撤業務單純、規模較小之公共造產基

金；為精簡組織，提升營運績效，配合本院國家資產經營管理委員會之檢討結果；特種基金設置任務之達成；民營化、法人化、地方化及去任務化之完成；暨政府組織調整方案定案後，預計將可再大幅減少非營業特種基金之數量，冀期以最精簡之組織型態，完成政府所交付之政策任務。

第二節 非營業特種基金與總預算之關係

我國預算制度係以預算及基金雙軌並行之架構形成政府預算體系，特種基金依預算法規定並分為單位預算及附屬單位預算，我國政府在預算制度上係採基金與預算合併的運作方式，藉由基金組織之橫的分類與預算組織之縱的分類，構成我國政府預算體系，特種基金則有兩種型態之預算編列方式：（張四明、方清風，2003：12）。

（1）依預算法第 18 條第 2 款所規定的單位預算。

（2）依預算法第 19 條規定：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算」，編製附屬單位預算。

但在實務上，除信託基金非政府所有而不編入正式預算之外，所有非營業特種基金均編製附屬單位預算。所謂「歲入、歲出之一部」，依預算法第 86 條第 1 項後段之規定，在政事型特種基金指的是虧絀時的「由庫撥補額」或發生賸餘時的「應繳庫額」。

大體而言，政府的一般公務預算屬於單位預算的性質，其歲入歲出必須全部納入總預算之中，在普通基金的範疇中統收統支的國庫作業流程。至於特種基金則多為附屬單位預算的性質，只有小部分的歲入歲出納入總預算之中。

表 3-3 非營業基金業務總收支與總預算經常收支之關係

單位：億元

年 度	非營業基金 總收入(1)	總預算經常 門歲入(2)	比重(%) (1)/(2)	非營業基金總 支出(3)	總與算經常門 歲出(4)	比重(%) (3)/(4)
82	1,347	7,988	16.86	1,164	6,931	16.79
83	1,520	8,666	17.54	1,262	7,041	17.92
84	1,636	9,134	17.91	1,399	7,388	18.94
85	1,786	9,628	18.55	1,466	8,083	18.14
86	1,923	10,030	19.17	1,523	8,765	17.38
87	2,512	12,008	20.92	2,046	8,970	22.81
88	2,690	13,940	19.30	2,304	11,297	20.39
88下半年及89 (折合一年)	5,995 (3,997)	19,581 (13,054)	30.62	5,123 (3,415)	17,955 (11,992)	28.53
90	7,728	13,473	57.31	7,965	12,367	64.41
91	10,032	12,379	81.04	9,526	12,379	80.50
92	10,513	12,621	83.30	9,366	12,304	76.12
93	12,212	13,033	93.70	11,695	12,356	94.65

資料來源：82 年度至 93 年度數據係取自審計部各年度決算審定數。

在基金數量上，九十四年度中央政府非營業基金計有 94 單位，相較於八十八年度之 30 單位，基金數量大幅增加。非營業基金收支之成長，是否如外界質疑因為總預算將部分支出項目移往非營業基金之故？總預算是否因此而得以緊縮？進一步探討兩者之關係。非營業基金之作業收入與作業支出，與中央政府近十年之經常門歲入、歲出比較，兩者關係如表 3-3 作說明。

由上表得知，八十八年度以前，非營業基金之作業收入占中央政府經常門歲入之比重，以及作業支出占中央政府經常門歲出之比重，大致均為二成。但八十八年下及八十九年度，其作業收支占中央政府經常門歲入歲出之比重，則提升至三成。主要係當年度稅收受國內經濟不景氣影響，經常門歲入大幅減少，而非營業基金卻因新設債務基金，當年度作業收支均同時增加三百億元，以及將原台灣省政府所屬非營業基金併入中央政府，造成非營業基金之收支規模大幅成長。九十年度開始，非營業基金之作業收支占中央政府經常門歲入、歲出之比重，則大幅提高至六成，主要原因係債務基金之業務收入及支出各增加 3,435 億元，以及行政院金融重建基金之業務支出高達 768 億元之故（方清風，2003：82）。

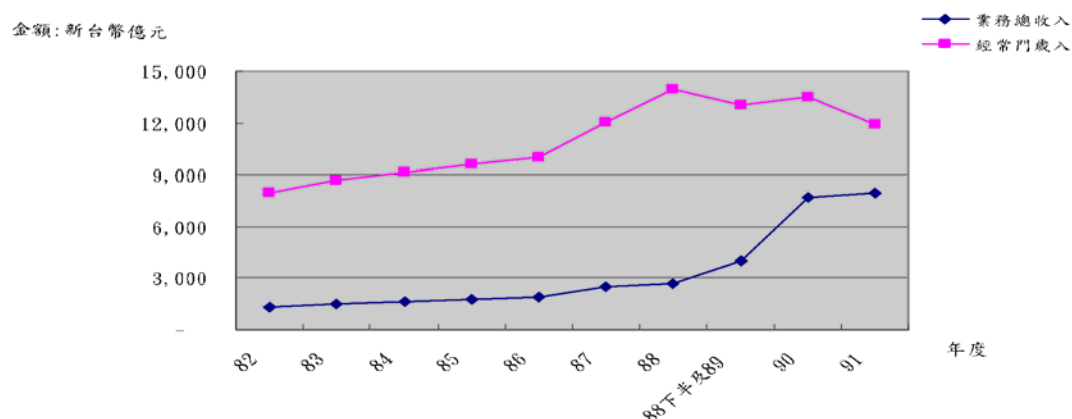


圖 3-1 特種基金業務收入與總預算經常門歲入關係圖

資料來源：(方清風，2003 統計繪製圖：84)

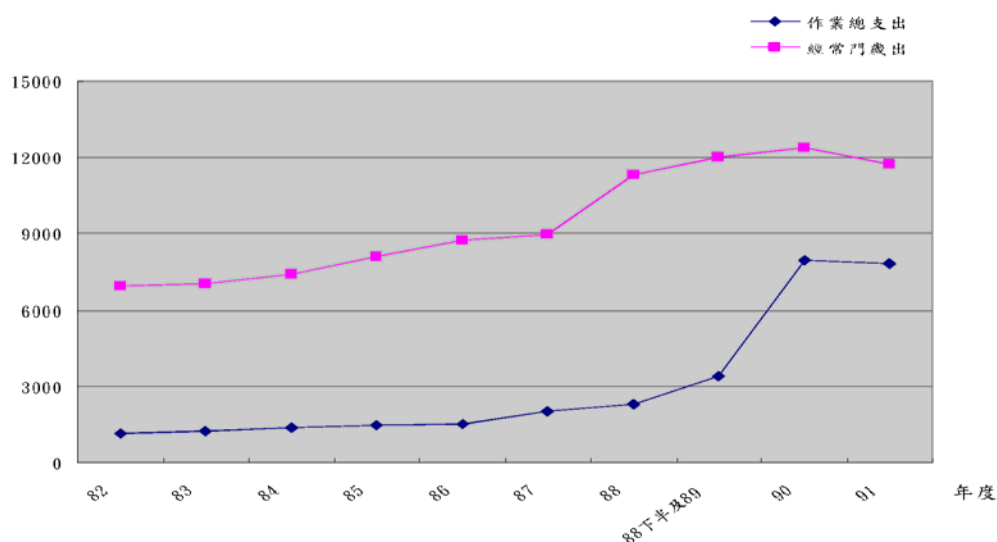


圖 3-2 特種基金業務支出與總預算經常門歲出關係圖

資料來源：(方清風，2003 統計繪製圖：84)

綜合以上說明，分析特種基金之業務總收支與中央政府經常門歲入、歲出之比重在八十八年度前大致維持固定。八十八年下及八十九年度以後，比重則逐年提高，至雙方關係之愈形貼近，可由圖 3-1 及圖 3-2 看出，造成此一現象之原因可歸納如下：

(一) 經常門歲入因稅收減收而減少，經常門歲入於八十八年之 1 兆 3,940 億元達到最高峰，至九十一年度則降為 1 兆 1,917 億元，為符合預算法第二十三條規定經常收支應維持平衡之規定，經常支出亦未再成長。相對於非營業基金業務總收支之持續增加，其占中央政府經常門歲入、歲出之比重自然提高。

(二) 除了債務基金之業務收支鉅額增加外，政府為因應新興業務之增加，而將原應列入普通基金之預算，藉由法律之制定，新設非營業基金加以容納所致，如依據公營事業移轉民營條例第十五條第二項規定設置「行政院公營事業民營化基金」，運用政府於公營事業移轉民營時所得資金，支應財務艱困事業不足支付移轉民營之從業人員離職給與或年資結算金；又如依據行政院金融重建基金設置及管理條例第一條規定，設立「行政院金融重建基金」，用以處理經營不善金融機構，並配合辦理經營不善金融機構負債超過資產之差額賠付事宜。

(三) 外界質疑，何以原由普通基金編列預算之政務活動，經轉為非營業基金後（例如各大學成立校務基金），中央政府總預算仍未能明顯降低規模？一方面係因新政府上台後，社會福利預算較以往增加；另一方面，政務活動雖轉為非營業基金，大部分之財源仍仰賴中央政府編列預算撥補，致中央政府總預算未有明顯下降。例如校務基金設置後，各校自籌經費比率仍低，仰賴中央政府之補助仍極為龐

大，九十二年度校務基金財源自籌比率雖已由 43.23 %提高至 46.97 %，中央政府總預算仍透過教育部編列教學補助款 427 億 5,000 萬元（另由學校自籌經費 375 億 1,000 萬元），實為中央政府總預算未能有效降低之原因。

我國預算法所規範之單位預算與附屬單位預算為世界各國所獨創，而附屬單位預算並未全數彙編於總預算，造成我國之總預算未能顯現收支全貌。也引發非營業基金應編製單位預算還是編製附屬單位預算之爭議。中央政府於八十七年度，將原編列單位預算之六個非營業基金，一律改為附屬單位預算型態，除了增加預算之執行彈性外，亦在降低中央政府總預算規模；且近幾年為因應新政務之增加，新設非營業基金加以容納，如公營事業民營化基金，以避免總預算規模之擴張（方清風，2003：83）。

第三節 非營業特種基金運作現況

九十四年度非營業特種基金運作現況以基金分類、預算編列情形及業務計畫內容為下列作詳細介紹，以便能更了解目前特種基金的運作現況。

一、基金分類

特種基金中之營業基金部份共 25 單位，如表 3-4：

表 3-4 特種基金－營業部份

中央銀行	財政部印刷廠
臺灣糖業股份有限公司	臺灣菸酒股份有限公司
中國造船股份有限公司	中華郵政股份有限公司
中國石油股份有限公司	中華電信股份有限公司
臺灣電力股份有限公司	交通部臺灣鐵路管理局
漢翔航空工業股份有限公司	交通部基隆港務局
唐榮鐵工廠股份有限公司	交通部臺中港務局
臺灣省自來水股份有限公司	交通部高雄港務局
中國輸出入銀行	交通部花蓮港務局
中央信託局股份有限公司	榮民工程股份有限公司
中央存款保險股份有限公司	勞工保險局
臺灣銀行股份有限公司	中央健康保險局
臺灣土地銀行股份有限公司	

資料來源：行政主計處，2005

九十四年度編列附屬單位預算之非營業特種基金，計有九十四單位，茲按作業基金、債務基金、特別收入基金及資本計畫基金等四類，分述如表 3-5：

表 3-5 特種基金非營業部份設置情形一覽表

基金種類	主管機關	特種基金名稱	特種基金所屬分基金	說明
(一)作業基金： 凡經付出仍可收回，而非用於營業者為作業基金，共有七十五單位	行政院	1. 中美經濟社會發展基金 2. 行政院開發基金		本年度配合該基金管理委員會組織規程修訂及實務運作需要，由財政部主管改隸行政院主管
	內政部	營建建設基金	共同管道建設基金	
			中央國民住宅基金	
			新市鎮開發基金	
			國家公園基金	
	國防部	1. 國軍生產及服務作業基金 2. 國軍官兵購置住宅貸款基金 3. 國軍老舊眷村改建基金		
	財政部	地方建設基金		
	法務部	法務部監所作業基金		
	經濟部	1. 經濟部作業基金 2. 水資源作業基金	加工出口區作業基金	
			工業區開發管理基金	
			中小企業發展基金	
	交通部	交通作業基金	民航事業作業基金	
			國道公路建設管理基金	
			觀光發展基金	
			高速鐵路相關建設基金	
	教育部	1. 國立大學校院校務基金 2. 國立臺灣大學附設醫院作業基金 3. 國立成功大學附設醫院作業基金		國立大學校院校務基金計有： 1. 國立臺灣大學校務基金 2. 國立政治大學校務基金 3. 國立清華大學校務基金 4. 國立中興大學校務基金 5. 國立成功大學校務基金 6. 國立交通大學校務基金 7. 國立中央大學校務基金

表 3-5 (續一)

基金種類	主管機關	特種基金名稱	特種基金所屬分基金	說明
(一)作業基金： 凡經付出仍可收回，而非用於營業者為作業基金，共有七十五單位	教育部			8. 國立中山大學校務基金 9. 國立中正大學校務基金 10. 國立臺灣海洋大學校務基金 11. 國立陽明大學校務基金 12. 國立東華大學校務基金 13. 國立暨南國際大學校務基金 14. 國立臺北大學校務基金 15. 國立嘉義大學校務基金 16. 國立高雄大學校務基金 17. 國立臺東大學校務基金 18. 國立宜蘭大學校務基金 19. 國立聯合大學校務基金 20. 國立臺南大學校務基金 21. 國立臺灣師範大學校務基金 22. 國立彰化師範大學校務基金 23. 國立高雄師範大學校務基金 24. 國立臺北藝術大學校務基金 25. 國立臺灣藝術大學校務基金 26. 國立臺南藝術大學校務基金 27. 國立空中大學校務基金 28. 國立臺灣科技大學校務基金 29. 國立臺北科技大學校務基金 30. 國立雲林科技大學校務基金 31. 國立高雄第一科技大學校務基金 32. 國立高雄應用科技大學校務基金 33. 國立虎尾科技大學校務基金 34. 國立高雄海洋科技大學校務基金 35. 國立屏東科技大學校務基金

表 3-5 (續二)

基金種類	主管機關	特種基金名稱	特種基金所屬分基金	說明
(一)作業基金： 凡經付出仍可收回，而非用於營業者為作業基金，共有七十五單位	教育部			36. 國立臺北護理學院校務基金
				37. 國立體育學院校務基金
				38. 國立臺灣體育學院校務基金
				39. 國立臺北商業技術學院校務基金
				40. 國立臺中技術學院校務基金
				41. 國立勤益技術學院校務基金
				42. 國立高雄餐旅學院校務基金
				43. 國立屏東商業技術學院校務基金
				44. 國立澎湖技術學院校務基金
				45. 國立金門技術學院校務基金
				46. 國立臺北師範學院校務基金
				47. 國立新竹師範學院校務基金
				48. 國立臺中師範學院校務基金
				49. 國立屏東師範學院校務基金
				50. 國立花蓮師範學院校務基金
				51. 國立臺中護理專科學校校務基金
				52. 國立臺南護理專科學校校務基金
				53. 國立臺灣戲曲專科學校校務基金
	國軍退除役官兵輔導委員會	1. 國軍退除役官兵安置基金 2. 榮民醫療作業基金	臺中榮民總醫院作業基金	
			臺北榮民總醫院作業基金	
			高雄榮民總醫院作業基金	
			榮民醫院醫療作業基金	

表 3-5 (續三)

基金種類	主管機關	特種基金名稱	特種基金所屬分基金	說明
(一)作業基金： 凡經付出仍可收回，而非用於營業者為作業基金，共有七十五單位	國立故宮博物院	故宮文物藝術發展基金		
	農委會	農業作業基金	林務發展基金	
			山坡地開發基金	
			種苗改良繁殖作業基金	
			畜產改良作業基金	
	衛生署	1. 醫療藥品基金 2. 管制藥品管理局製藥工廠作業基金		
	人事行政局	中央公務人員購置住宅貸款基金		
	國家科學委員會	科學工業園區管理局作業基金		
(二)債務基金： 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金，僅有一單位，即財政部主管之中央政府債務基金。	原委會	原住民族綜合發展基金	原住民族就業基金	
	財政部	中央政府債務基金		
(三)特別收入基金： 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金，共有十七單位	行政院	1. 行政院國家科學技術發展基金 2. 醫療服務業開發基金 3. 離島建設基金 4. 行政院公營事業民營化基金		
	內政部	社會福利基金		
	財政部金管會	金融監督管理基金		
	經濟部	1. 經濟特別收入基金 2. 核能發電後端營運基金	推廣貿易基金 能源研究發展基金 石油基金	
	交通部	航港建設基金		
	文建會	文化建設基金		

表 3-5 (續四)

基金種類	主管機關	特種基金名稱	特種基金所屬分基金	說明
(三)特別收入基金： 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金，共有十七單位	農委會	農業特別收入基金		
	教育部	學產基金		
	陸委會	中華發展基金		
	環保署	環境保護基金		
	衛生署	健康照護基金		
	新聞局	有線廣播電視事業發展基金		
	勞委會	就業安定基金		
(四)資本計畫基金： 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金，僅有一單位	國防部	國軍老舊營舍改建基金		

資料來源：行政院主計處－中央政府非營業基金統計資料表。

二、預算編列

中央政府設置之非營業基金自 1972 年之十二單位，一路增加到 2005 年之九十四個單位，基金設置數量可說是大幅增加。所以在 2003 年時行政院主計處則檢討非營業基金之存廢與簡併，惟各部會均持反對立場。先別論非營業基金之應否簡併，因為歷年來非營業基金之簡併，只有減少非營業基金的單位數量，而非營業基金總體收支規模並未真正降低。茲就九十四年度特種基金現況及預算內容作以下說明：（行政院主計總說明，2005）

(一)營業部分

表 3-6 營業基金預算編列情形表

25 個單位合計

單位：新台幣億元

項 目	94 年度 編列數	93 年度 編列數	比 較	
			金 額	增減百分比(%)
1. 營業總收入	26,568	26,685	833	3.4
2. 營業總支出	24,910	23,831	1,079	4.5
3. 純益	1,658	1,854	-196	-10.6
4. 繳庫盈餘	1,999	2,262	-263	-11.6
5. 固定資產投資	2,164	1,745	419	24.0
6. 國庫現金增資	101	67	34	50.7

資料來源：行政院主計處

上述營業基金九十四年度之繳庫盈餘 1,999 億元，如連同繳納中央政府稅捐 1,154 億元，及中央政府出售持有臺灣電力股份有限公司、中央信託局股份有限公司、臺灣銀行股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、合作金庫銀行股份有限公司、臺灣菸酒股份有限公司及榮民工程股份有限公司股票收入 1,140 億元，則九十四年度對政府財政之整體貢獻達 4,293 億元。

固定資產投資 2,164 億元，較上年度預算數 1,745 億元，增加 419 億元，增幅 24.0%。主要投資項目包括電力擴充、電信設施、石油煉製及給水設施等，均為國家建設之重要計畫，對提升各事業生產或服務能力、增進公共投資及促進經濟發展等，均有重大助益。

國庫現金增資 101 億元，較上年度預算數 67 億元，增加 34 億元，增幅 50.7%。係供臺灣省自來水股份有限公司辦理重大供水建設計畫、交通部臺灣鐵路管理局辦理鐵路建設計畫及勞工保險局受委任辦理勞工退休金條例規定業務所需固定資產及無形資產之用。

(二)非營業部分

預算法第四條規定之特種基金，除營業基金及信託基金外，其餘作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金，通稱為非營業特種基金，均編製附屬單位預算。九十四年度非營業特種基金預算編列情形，簡要說明如下：

(1)作業基金：

表 3-7 非營業基金－作業基金預算編列情形表

756 個單位合計

單位：新台幣億元

項 目	94 年度 編列數	93 年度 編列數	比 較	
			金 額	增減百分比(%)
1. 營業總收入	3,175	3,073	102	303
2. 營業總支出	2,889	2,584	305	11.8
3. 純益	286	489	-203	-41.5
4. 繳庫盈餘	258	476	-218	-45.8
5. 固定資產投資	719	502	217	43.2
6. 國庫現金增資	381	371	10	2.7

資料來源：行政院主計處

(2)債務基金：

九十四年度賸餘 0.1 億元，連同以前年度累積賸餘 4.2 億元，共有賸餘 4.3 億元，備供以後年度償債財源。

表 3-8 非營業基金－債務基金預算編列情形表 單位：新台幣億元

項 目	94 年度 編列數 (A)	93 年度 編列數 (B)	比 較	
			金 額 (A-B)	增減百分比 %
基金來源	5,321.6	7,637.4	-2,315.8	-30.3
基金用途	5,321.5	7,637.3	-2,315.8	-30.3
本期賸餘	0.1	0.1	—	—

資料來源：行政院主計處

(3)特別收入基金：

以前年度累積賸餘 2,940 億元，支應九十四年度短絀 99 億元後，共有賸餘 2,841 億元，備供以後年度財源。

表 3-9 非營業基金－特別收入基金預算編列情形表 單位：新台幣億元

項 目	94 年度 編列數 (A)	93 年度 編列數 (B)	比 較	
			金 額 (A-B)	增減百分比 %
基金來源	1,575	1,293	282	21.8
基金用途	1,674	1,462	212	14.5
本期賸餘	-99	-169	70	-41.4

資料來源：行政院主計處

(4)資本計畫基金：

九十四年度賸餘 15 億元，連同以前年度累積賸餘 177 億元，共有賸餘 192 億元，備供以後年度資本建設計畫之財源。

表 3-10 非營業基金－資本計畫基金預算編列情形表

單位：新台幣億元

項 目	94 年度 編列數 (A)	93 年度 編列數 (B)	比 較	
			金 額 (A-B)	增減百分比 %
基金來源	61	76	15	19.7
基金用途	46	16	30	187.5
本期賸餘	15	60	45	75.0

資料來源：行政院主計處

三、業務計畫內容

茲就九十四單位非營業特種基金本年度業務計畫情形，按基金類別分述如下：(行政院主計處，2005)

(一)作業基金部分：

業權型基金預算綜計之內容，包括有業務收支之估計、餘絀撥補之預計及現金流量之預估等。其中業務收支之估計，主要在預估未來年度之運作成果，亦即各基金運作之預估收入、支出與餘絀等。餘絀撥補之預計，主要在預估未來年度運作所獲賸餘之分配與短絀之填補等事項。現金流量之預估，主要在預測未來年度各項業務活動、投資活動、融資活動及匯率變動影響等造成之現金來源、用途及其淨增(減)之情形。其中，業務活動泛指投資及融資活動以外之各項交易及其他事項，如提供服務或執行各項補助計畫等；投資活動，主要為承作與收回各項投資及貸款、固定資產

之建設改良擴充與資金之轉投資等；融資活動，主要為國庫增撥基金、長短期債務之舉借與償還等。

表 3-11 九十四單位非營業特種基金——作業基金部分本年度業務計畫情形

作業基金	業務計畫	1. 醫療服務：		診療門診病患 2,212 萬 6,586 人次、住院病患 972 萬 2,154 人日。
		2. 投融資業務：	(1) 投資計畫	編列 82 億 7,872 萬 6,000 元，包括參與創業投資事業、生物科技產業、數位內容產業及其他促進產業升級事業等投資 50 億元，淡海及高雄新市鎮各項開發建設 4 億 6,030 萬 5,000 元，及辦理高速鐵路車站特定區區段徵收 28 億 1,842 萬 1,000 元等。
			(2) 貸款及保證計畫	編列 621 億 0,012 萬元，包括：※輔購住宅 180 億 0,012 萬元，包括輔助有眷無舍官兵自購住宅貸款 2,500 戶 44 億元及輔助人民購置住宅貸款 136 億 0,012 萬元。※為促進經濟及社會發展，辦理各項貸款編列 313 億元，包括農業、青年創業、臺灣省自來水公司降低漏水實施計畫、促進東部地區產業發展優惠貸款計畫及臺電公司臺中第九、十號機發電工程等貸款計畫 23 億 3,000 萬元，輔導中小企業升級貸款、自動化設備貸款、研發貸款及其他政策性貸款 277 億 2,000 萬元，辦理九二一震災貸款計畫 1 億元，共同管道建設貸款計畫；※為提升原住民經濟能力，改善生活品質，編列原住民經濟產業、青年創業貸款 8 億元，原住民建購、修繕住宅貸款信用保證 18 億元，及原住民經濟產業貸款信用保證 2 億元，以協助其從事各項經濟事業活動。※為促進地方公共建設，辦理各縣（市）公用事業貸款，縣（市）、鄉（鎮、市）公共建設貸款，縣（市）政府辦理平均地權貸款，私立中等學校及大專院校教育建設貸款，及其他具有建設性或特殊性需要之貸款等 100 億元。

表 3-11 (續一)

作業基金	業務計畫	3. 補助及協助業務：	(1)利息補助	補助人民貸款自購住宅利息差額 8 億 6,177 萬 1,000 元及公務人員購置住宅貸款利息 2 億 7,860 萬 6,000 元等。
			(2)補助興建、整建及維護風景區公共設施	7 億 2,400 萬元。
			(3)補助高速鐵路車站聯外道路系統改善	40 億 5,500 萬元。
			(4)補助國土開發及資源保育、產業發展、人力訓練、重要建設及規劃、農業發展及農業建設規劃等	2 億 7,000 萬元。
		4. 公共設施服務：	(1)場站服務	提供倉儲運輸 143 萬 9,000 公噸，處理污水、廢棄物 1 億 5,442 萬 5,785 立方公尺。
			(2)交通服務	提供機場旅客服務 4,311 萬 5,553 人次、導航設備服務 1,410 萬 5,000 小時、車輛通行高速公路之服務 5 億 4,825 萬 8,000 輛次。
		5. 教育及休閒服務：	(1)教育服務	培育大專以上高級人才 41 萬 5,372 人。
			(2)藝文服務	發行報刊 1,583 萬 5,200 份。
			(3)休閒服務	國軍休閒設施服務 136 萬 5,460 人次、國家公園旅遊服務 5,013 萬 3,000 元及水庫觀光休憩服務 91 萬 2,876 人次。
		6. 產銷業務：	(1)製造銷售	銷售故宮文物書籍 9 萬 1,000 本、各項藝術紀念品 40 萬件及文物仿製品 2 萬 6,337 件。
			(2)生產銷售	生產農業及工業產品 4 億 1,003 萬 7,000 元，國軍所需兵工類產品 37 億 9,962 萬 4,000 元，鹽酸嗎啡注射液 10 公絲 101 萬 2,000 支及鹽酸配西汀注射液 50 公絲 180 萬支。

表 3-11 (續二)

作業基金	業務計畫	6. 產銷業務：	(3)加工銷售	一般手工產品 1,236 萬 3,558 件，電子零件 2 億 4,575 萬 9,786 件，電器零件 1 億 9,083 萬 0,914 件，工藝品 3 億 6,526 萬 9,282 件，紙製品 1 億 4,484 萬 9,705 件，及其他加工產品 2 億 8,537 萬 7,339 件等。
			(4)採購銷售	農畜產品供銷 1 億 3,882 萬 6,000 元。
			(5)水電供應	發電 5 億 4,911 萬 2,000 度，給水 15 億 2,496 萬 8,558 立方公尺，灌溉農田 11 萬 0,123 公頃。
			(6)勞務供應	承接公、民營單位委託研究發展計畫 79 億 2,441 萬 7,000 元，技術及勞務服務 21 億 6,608 萬元，代辦軍人儲蓄業務 1 億 1,982 萬 5,000 元等。
		7. 營造業務：	辦理眷村改建 規劃開工 1,320 戶 1 億 6,496 萬 2,000 元及輔導眷戶 遷購國(眷)宅 或市場成屋 1,244 戶 5 億 1,183 萬 6,000 元等	

資料來源：行政院主計處

(二)債務基金、特別收入基金及資本計畫基金部分：

政事型基金本年度預算編製內容，主要有基金來源、用途及餘絀之估計與現金流量之預估等。其中基金來源、用途及餘絀之估計，主要在預估未來年度各基金可獲得之財源及其運用計畫與累積餘絀之變動等。現金流量之預估，主要在預測未來年度各項業務活動、其他活動及匯率變動影響等造成之現金來源、用途及其淨增(減)之情形。業務活動泛指各基金

支用財源之情況，如執行各項徵收計畫或補助計畫等；其他活動主要為一般理財活動等。

表 3-12 九十四單位非營業特種基金((債務基金、特別收入基金及資本計畫基金部分本年度業務計畫情形

一、債務基金	業務計畫	債務基金本年度籌措償還政府債務本息等計 5,321 億 5,388 萬 5,000 元。		
二、特別收入基金	業務計畫	1. 融資業務		為促進農業發展，辦理農村建設貸款、農民購地及農地重劃貸款、農業機械化貸款、輔導修建農宅等各項農業貸款計畫 1 億 1,500 萬元，及為協助經濟困難無力繳納健保費之被保險人申貸保險費，預計貸與 2 萬 2,185 人次 11 億 7,451 萬 8,000 元。
		2. 補助及協助業務	(1) 利息補助	補助民間興建醫院、診所或購置醫療儀器設備之貸款利息等 1 億 2,383 萬 6,000 元，補助各種農業貸款利息 5 億 0,488 萬元等。
			(2) 農業補助	辦理各項農業補助與獎勵 277 億 2,912 萬 4,000 元，包括新型農機補助 7,700 萬元，推動農田地力綜合改善計畫 1 億 6,574 萬元，農漁民子女就學獎助學金補助計畫 9 億 4,815 萬元，農田水利會會費補助 20 億 2,600 萬元，全民造林運動 11 億 6,000 萬元，漁業發展補助 920 萬元，漁業用油補貼計畫 17 億 1,425 萬 6,000 元，補助海洋及養殖漁產品之實物操作 2,800 萬元，農業天然災害救助 10 億 8,577 萬 8,000 元，水旱田利用調整後續計畫 128 億 1,500 萬元，及為降低農產品開放進口之衝擊，實施農產品受進口損害救助及產業結構調整措施 77 億元等。
			(3) 建設補助	補助離島地區辦理交通及觀光建設、農業及水資源建設、教育文化及社會福利建設暨消防醫療及環保建設等 30 億 5,000 萬元，補助基隆、高雄、臺中及花蓮等港灣建設 45 億 6,518 萬 9,000 元，撥付地方

表 3-12 (續一)

二、特別收入基金	業務計畫	2. 補助及協助業務	(3) 建設補助	政府從事與有線廣播電視法有關之地方文化及公共建設暨捐贈財團法人公共電視文化事業基金會 2 億 0,060 萬 6,000 元，改善電視收視不良、提升有線電視普及發展與災害救助 5,410 萬 7,000 元等。
			(4) 社會福利補助	補助療養機構辦理中低收入傷病醫療補助，低收入及身心障礙者小本創業貸款利息補貼等 2 億 0,559 萬 2,000 元。
			(5) 支應財務艱困事業不足支付移轉民營所需之員工離職給與或年資結算金 117 億 8,413 萬 4,000 元，民營化前退休人員退休撫卹給付及三節慰問金、早期退休人員生活困難濟助金 95 億 3,569 萬 5,000 元，及政府應負擔之薪給、補償各項損失及民營化所需支出 317 億 8,050 萬 6,000 元，以加速推動公營事業移轉民營。	
		3. 教育及休閒服務		獎助教育相關支出 5 億 3,041 萬 1,000 元，學產房地管理 1 億 0,218 萬元，森林遊樂區及森林鐵路運輸（客運）服務 5 億 0,415 萬 2,000 元。
		4. 產銷業務		收購糧食 91 萬 8,954 公噸，農畜產品供銷 74 億 8,597 萬 1,000 元。
		5. 推廣業務		辦理各項貿易推廣工作 17 億 8,755 萬 4,000 元，推動整體科技、培育延攬及獎助科技人才、改善研究發展環境等 248 億 6,014 萬元，辦理能源研究發展、安全儲油、石油開發與技術研究等 109 億 0,204

表 3-12 (續二)

	5. 推廣業務		萬元，推動金融監理制度、開發新種金融商品之研究及發展、辦理金融監理人員訓練暨國際金融交流 1 億 8,521 萬 5,000 元，辦理促進國民就業、外籍勞工管理與輔導及實施技職訓練等 82 億 5,133 萬 2,000 元，促進兩岸交流 7,355 萬元，培育藝文人才、推動文化藝術交流活動及協助藝術人才進軍國際藝壇等 3,264 萬元。
	6. 社會福利業務：		辦理全民急難救助業務 1 億元，老人之家、兒童之家、教養院等機構安養、養護服務及身心障礙者扶助與輔導 7 億 5,934 萬 2,000 元，辦理兒童福利服務工作 2 億 4,971 萬 3,000 元等。
	7. 污染防治業務		辦理固定污染源及移動污染源管制等 21 億 9,206 萬 2,000 元，資源回收稽核認證相關查核業務、補助及獎勵回收清除處理及再生利用等 9 億 2,722 萬 3,000 元，土壤及地下水污染整治、污染場址之調查、應變、評估、管制及整治措施等 6 億 3,305 萬 7,000 元，低放射性廢棄物及用過核子燃料貯存與最終處置等 6 億 8,163 萬 4,000 元。
	8. 衛生保健業務		辦理國家防癌計畫、婦女健康及生育保健、事故傷害防制及口腔、聽力等保健計畫 10 億 9,624 萬 1,000 元，菸害防制教育與宣導等 10 億 5,438 萬 5,000 元。
	9. 救濟業務		辦理藥害救濟給付 2,237 萬 5,000 元，預防接種受害救濟給付 860 萬元。
三、資本計畫基金	業務計畫		資本計畫基金本年度預算預計執行博愛專案 40 億 1,362 萬 2,000 元及陸、海、空軍、後備等營區之搬遷及整建 5 億 4,322 萬 7,000 元。

資料來源：行政院主計處

從分類、規模、業務內容來看，我國特種基金的運作現況可謂分類繁雜，高達九十四個單位的基金數量令人眼花撩亂；在預算規模上，特種基金預算更是有增無減，越來越多的政府經費往特種基金移動，令本來就對特種基金審查感到力不從心的立法院更加吃力；在業務內容方面，特種

基金的業務範圍無所不包，許多看來應屬一般政務範圍的事項也都列在其中。這樣分類雜、數量多、規模大、業務細的特種基金，在監督上著實會令立法院傷透腦筋。

第四章 立法院監督非營業特種基金之成果與限制

第一節 立法院監督非營業特種基金之機制

在預算週期的四個階段中，我們可以了解立法院監督機制可分為兩項重點（黃世鑫，2000：99）：

一、事前的監督

預算案的編製與預算的審議是屬於事前的規劃與審核，我國預算法第 46 條規定：「中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前的九月份提出立法院審議，並附送施政計畫」。因此對於預算案之審查，立法院的委員們必然把握機會，透過施政業務質詢，了解行政院編製的預算案，其施政方針和目的，並適時的使用運用預算刪減權，來達到監督各預算的支出，防杜國家在支出上的過濫和不知節制。在特種基金部分，根據立法院審議總預算案的慣例，均先審查普通基金預算及非營業基金預算，而營業基金部分則俟總預算公布生效後始審查，故所列各附屬單位預算（營業基金）機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異，影響歲入數時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

二、事後的監督

預算的執行和決算的審議，則為事後的監督與控制。預算執行，為預算過程中第三階段，意謂著將已取得合法地位的政策計畫藉著分配預算而付諸行動，以達成施政目標。在國家權力的分權制衡關係上，行政與立法二權無疑地乃是重心所在，傳統上一向認為預算案經國會審議通過後，賦予行政機關執行預算之權力，關於預算如何執行乃屬行政部門的職權，其他機關不得加以干涉，否則即有違權力分立原則。惟鑑於預算之性質終究與法律所有不同，法律一旦通過正式施行，因其具有明確性、強制性與普遍性等特質，因此被濫用的機率極微。反之，預算乃是一堆數字的顯現且本質上具有預估性，立法院作為一個預算執行權的事前授權者，故有持續地加以監督之必要（鄭光評，2003：155）。「決算」乃指會計年度終了，各機關於預算執行完畢後，將實際收支情形編為結算報告，說明該會計年度內歲出、歲入終結之計算。簡而言之，決算即為預算執行結果的報告書。決算為預算過程的最後一階段，決算之目的主要為（一）追究預算執行責任，以及（二）檢討預算執行結果，以作為往後預算編制的參考。此一份報告即稱之為決算。因決算尚須送審計機關審核，編造最終審定數額表，提出決算審核報告，指出舛錯或違法之處，經立法機關審議，前述最終審定數額表再由行政機關公告之，故具有事後監督的性質（林錫俊，2003：273）。透過施政活動的紀錄，預算與決算乃得前後呼應，計畫、執行與考核環環相和，關係密切，財務管理庶可健全發展（姚秋旺：167轉引自林錫俊：274註3）。因此，決算能發揮之功能如下：

- (一)公開財政事實，便於監督，獲取人民支持
- (二)釐清並解除執行預算之官僚的財務責任
- (三)防止浪費公帑，改正財務收支偏差行為
- (四)查核比較施政計畫實現的程度，考核行政績效，衡量施政效能與效率
- (五)供以後年度編製預算之張本、依據與參考（莊義雄，1993：363）。

預算審議已在前一章節說明，所以在此章節就特別以預算的執行和決算的審議來說明立法院監督特種基金的的機制。有關特種基金執行之監督，由於立法院委員的組成來自各階層，要求具有審議特種基金預算的專業能力實屬不可能；又由於國會在組織上較鬆散，成員流動率又高等限制，是以有必要設立專業機構來協助國會行使預算權。目前，我國對於特種基金預算執行結果，行政院編制成決算後送達監察院審計處作決算審核，我國現行制度則係在監察院之下設審計部，審計處審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉（審計法第 10 條）。依憲法第一百零五條規定，應於行政院提出決算後三個月內，依法完成審核，並提出審核報告並答覆諮詢於立法院，使立法院確切掌握中央政府在特種基金財務上的執行結果和決算報告資訊，進行有效監督。

在送立法院審查前，審計機關依照審計法及預算法相關規定，對於特種基金預算執行之監督，就其業務範圍、審查方式及審計監督分述如下：

（黃明看，2002：120）：

（一）審查方式：

(1) 就地審計

乃指審計機關派員赴各特種基金機關所在地辦公處所進行調查預算執行之情形，其尚可細分為：駐在審計（審計法第 12 條）、隨時稽查（審計法第 13 條）及就地抽查（審計法第 12 條，預算法第 68 條）。就地審計，分期中查核、專案調查及決算審核三種方式進行。辦理就地審計前，先考量各基金之任務、特性、業務現況及平時書面審核之工作紀錄，並審度其內部控制實施之有效程度，以決定審計之詳簡範圍，縝密研訂各基金共同及個別查核之重點計畫，詳列辦理就地抽查時應注意之要點，以期各查核人員均能把握重點，深入查核。實施抽查時，秉持合法性審計與效能性審計並重之原則，並充分運用查對、查詢、覆核、觀察、調查、分析、比較、盤點、函證與調節等審計方法技術，執行各種必要之查核。特別注意各基金之保管運用是否依據中央政府特種基金管理準則辦理，各項財務收支有無違悖基金設立宗旨、中央政府附屬單位預算執行要點、暨各該基金之收支保管及運用辦法，並依照決算法第二十三條及審計法第六十七條規定查核各基金財務收支與財物管理有無違法失職情事，考核其財務效能及經濟與不經濟之程度。專案調查係針對財務違失情事，或重大、異常變故，即時派員調查，期適時匡正財務收支缺失。除追蹤查證以前年度審核通知事項及申復結果之辦理情形外，抽查結果所發現之各項缺失，均分

別函請基金管理機關或主管機關檢討改善或妥適處理，並列管作為嗣後抽查之重點，以健全基金之營運管理及落實基金設立之目的。

（2）書面審計

乃指審計機關就特種基金執行機關按期編送之會計報告與憑證，進行書面審核。書面審核係就各基金管理機關編送之分期實施計畫及收支估計表、會計月報、半年結算、年度決算，以及行政院彙編本年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表非營業部分之內容，依據核定之業務計畫與法定預算，詳加分析、比較、覆核與勾稽，對於計畫執行進度落後、預算執行不力、營運發生短絀或重大特殊事項，均隨時通知查明處理或檢討改進，並列為就地查核財務暨審核年度決算之參據。

（3）委託審計

乃指對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，審計機關得諮詢其他機關，團體或專門技術人或委託辦理。

（二）業務範圍：

各級審計機關審計業務範圍包括普通公務審計、特種公務審計、公有營業及公有事業審計、財物審計等，範圍甚廣，所以以下就茲以特種基金部份作介紹：（審計處，2005）

- (1)查核非營業基金分期實施計畫及收支估計表、徵收機關各項歲入、國有財產局各項歲入、政府債款舉借償還等之分配預算、財產異動計畫。
- (2)審核各項會計報告。
- (3)派員就地查核非營業基金收支、徵收機關各項歲入徵納、公庫出納、債款舉借償還及財產之管理情形。
- (4)審定年度決算暨編報附屬單位(非營業部分)年度決算審核報告。
- (5)各機關人員財務上不法或不忠於職務之行為及其他專案調查。
- (6)考核財務效能，核定財務責任。

(三) 審計監督

依據決算法第 27 條規定：「立法院對審核報告中有關預算執行、政策的實施及特別事件的審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料。」各機關執行預算之結其差距超過百分之二十，除不可抗拒之特殊因素及經常費支出外，該機關首長及相關主管予議處，並將執行情形向立法院報告。決算經審計部之審核及國會審議通過之部分，預算執行機關及相關人員，方得以解除其法律及行政責任。綜合以上所述可知，在立法院對非營業特種基金決算審議前，就透過審計機關先行對特種基金決算作審核和監督，審計部門有向立法院說明、接受質詢和提供各種種基金相關資料的義務，審計制度係為便於國民或其代表對政

府財政之監督而生，故審計部門自應向人民或國會負責，此與依憲法規定審計長須經立法院同意始得出任意義相同。

第二節 立法院監督非營業特種基金之限制

隨著政府職能日漸擴增，特種基金在整個政治體系中的地位愈形重要：在量的方面，規模及範圍不斷地擴大成長；在質的方面，特種基金的內部結構和分配項目亦顯得更為複雜。立法院進行特種基金的監督的工作，更顯艱難不易，立法院內有不少立法委員視厚疊的預算書猶如「有字天書」，幾乎不知從何下手（李允傑，1999：149）。由於立法院無建立資深專業立法委員主導之制度，加上審議時間短及欠缺聽證程序等，難以確實發揮監督政府預算的功能。且限於資訊掌握及專業輔助人員不足，我國立法院並無法扮演像美國國會對行政部門制衡的功能；加上政治體制不同，也欠缺如英、日、德等內閣制國家，行政與立法部門相互協調配合特色。由於預算在籌編過程中，不論是國會（議員）或一般民眾幾乎無法對行政機關進行有效的監控，因此，藉由憲法及法律之明文規定所形成的財務管理規範制度，乃成為一不可或缺的監控機制，但在制度上仍有其限制之處，以下就以立法院在監督特種基金的限制上加以闡述：

一、行政權配合度之限制

立法院雖是國家最高民意機關，依法監督行政權，理論上，行政單位對立法院依法進行的監督行為應予配合辦理，但在實務運作上，卻常見行

政權想盡辦法便宜行事，甚至置立法院的決議於不顧。茲舉九十二年度發生之「國家科學技術發展基金」預算未依立法院決議編列之事件為例，該基金成立於1959年，八十七年度起依中央政府特種基金管理條例管理準則規定，將該基金由編為單位預算之特種基金改制為附屬單位預算之特種基金。

唯該基金財源幾乎全數仰賴國庫撥款補助，並無足供其業務運作所需之自有財源，另預算法第四條第二項規定：「特種基金之管理，得另以法律定之」但行政院僅以無法律基礎的「中央政府特種基金管理準則」規範約兩百個基金的運作，有違依法行政精神，因此立法院在審查九十一年度預算三讀時通過決議，要求該基金自九十二年度起應以單位預算型態編列，但行政院卻置立法院決議於不顧，九十二年度仍將該基金歸為特別收入基金編列附屬單位預算送審，這就是行政權不配合所造成的監督限制（陳玉清，2002：125—133）。

監察院在2002年12月4日對該案通過對行政院及其所屬主計處的糾正，認為行政院及所屬主計處「未依照立法院審查九十一年度總預算案通過之主決議辦理，違反預算法相關規定及大法官會議釋字第五二〇號解釋之意旨，洵有疏失。」並謂：「行政院未依照立法院主決議辦理，亦未循相關機制為適當之處理，顯未尊重立法院職權，並對行政、立法對預算共同協力完成之預算高權造成嚴重之斲傷，顯有未洽。」要求行政院切實檢

討並依法妥善處理。監察院的糾正雖為立法權的運作建立重要典範，但是否能就此改善行政權不配合立法權運作的現象，顯然還有待考驗。

二、立法委員專業能力的限制

監督特種基金的先決條件是立法委員要具備審議非營業特種金預算的專業能力，由於每一個特種基金皆有其特別的設立宗旨與目的，民意代表要能完全掌控資料、分析、整理進而發現問題或弊端，著實並不容易。尤其行政部門提出特種基金概算的編製，都動員各相關部會業務專業幕僚與主計、會計人員，歷經數月之討論研擬才編製完成。而相對於行政部門充足的人力資源，立法部門能從事非營業特種基金預算審議及監督的，大體是立委個人和其少數助理，在短時間就預算書冊進行檢視。因此，在非營業特種基金資訊的理解上，立法部門無論是深度或廣度都難與行政部門相提並論，面對此一「預算資訊不對稱」的情形（李允傑等，2003：268），則需要有效的幕僚支援來幫助立委。利用不同的方向和角度探索立法院審議非營業特種基金預算的過程，使得審議不會查流於形式，而未發揮「為人民看緊荷包」的實質效果，有失立法院監督行政部門之責。所以如何針對監督某些特種基金的預算與運作缺失，深入了解與檢討，並提出許多強烈的質疑與改正要求，則是當前要務。¹ 以下就以立法委員所欠缺的能力加以說明：（陳立剛，2002）

¹ 曾巨威，工商時報社論，2002/03/01。

三、審議制度的限制

非營業特種基金與一般預算的審議都經過三讀程序，其中尤以第一讀的委員會審查最為重要，因為在制度設計上，委員會的設置就是立法院的內部分工，讓立委們能就其專業做最適切的發揮。然而在細部制度運作上，目前立法院雖有 12 個委員會，每個委員會可以容納 12 到 21 位委員，但哪些委員可以加入哪個委員會，往往政治考量的程度高於專業考量，導致個專業委員會變得並不那麼專業。其次，委員會的運作主導者是召集委員，擔任召委者理論上應該是最具該委員會專業能力、或資深而熟悉該委員會相關業務的委員，但立院委員會在制度上並沒有建立資深召委制，而是以互選的方式產生，結果專業召委最後還是淪為政黨角力的祭品，召委的產生只問政黨席次平衡，專業只得退位。

四、立法院幕僚的能力限制

「工欲善其事、必先利其器」，行政部門擁有資訊優勢，立法部門則處於資訊不足的相對劣勢地位。面對行政部門日益高度專業業化的行政業務，以目前立法委員所配置的六名助理，加上立法院預算中心在審查前協助提供的資訊報告，仍難以應付繁複的預算審議工程，因此多數的立法委員都對特種基金資訊感到不清楚。雖然新修訂的立法院組織法確立了法制局及預算中心的設立，惟在人員編制、工作職掌、功能仍有待進一步強化，否則，就辜負原來設置的美意。立法院也應有步驟地加強幕僚的專業訓

練，並結合各種不同領域的學者專家之專業資源，協助立法院建立審議和監督非營業特種基金的專業能力。

五、立法院調查權的限制

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制，除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料、或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段（大法官解釋，釋字第 585 號）。立法的調查權其制度上，還是有其限制，常無法發揮預算調查、發現真相的功能，於此出現兩個問題：（一）除了文件調閱權是否有其他之調查權仍未交代、（二）須經院會決議才能調閱，無法

避免同黨之間互相掩護的弊病。加上審計權的分立使得預算審查權和決算審核權無法合一，形成雙頭馬車，也影響預算監督、執行的真正落實。

六、審查時間的限制

立法院除了每一年度須審議預算案外，尚有一大堆的法案待審，無法有較充裕的時間詳閱非營業特種基金預算書的內容。質詢時由立法委員自由登記發言，每位委員發言時間並不長，這麼短的時間實難深入核心發現問題，審議品質乃相對降低，無法發揮有效的監督機制，何況非營業特種基金審查常含在年度預算審查的有限時間裡，審查時間更遭到壓縮。此外，特種基金中規模最龐大的營業基金，僅將盈餘之應解庫額、虧損由國庫撥補及資本由國增撥或收回編入總預算，又通常在總預算審後才進行審議，導致立法院必須將總預算與附屬單位預算割裂審議，無法對主管機關進行全面性的評估。

七、立法委員定期改選的限制

立法委員有定期改選的壓力，必須花費大量的時間與精力去「服務」所屬選區的選民，尤其在修憲通過立委減半、單一選區兩票制後，立委經營選區的壓力更加沉重。立法委員受限於選區利益要求，為尋求下一次改選時順利連任，有時不免只注重地方小區域的發展，而忽略國家整體建設考量；甚至為選票之爭取，如以國家整體建設之犧牲在所不惜，此在經濟、交通及各項發展之特種基金預算案審查案上，最常出現。在委員會審查預

算案，如不能總體評估需求，而係率性而為之，自然不可能理性問政，而預算案之理性結構不復存在，又何來監督的功能可言，故立法院較無法對該基金之主管機關進行整體評估（蔡茂寅，1998：23）。加上因為立法院改選的時間通常是在年底，當面臨改選年度、又是年底審查預算期時，立法委員們可能專注於競選事宜，而無心於預算審查，如何不負為人民看緊荷包之付託，實乃一大考驗。（施庚生、施顯超，2000：354）。

綜合以上所述，立法院執行審議和監督特種基金預算上，由於時間極其有限，內容又極為複雜及專業化，更具有政治性之限制，行政與立法雙邊的拉鋸，都會在審議和監督的過程中發生，因此，就整體而言，除了需有完善的專業能力和仰賴專業人才外，還需在嚴謹而完善的作業制度下才能予以完成有效的監督。

第三節 立法委員對非營業特種基金之認知

做為特種基金的法定監督者，理論上立法委員應對特種基金具有高度認知，但從游日興於 2003 年做的問卷顯示，立法委員對特種基金的認知程度相當有限，76.9%受訪民意代表表示沒有接觸過特種基金或不了解特種基金的分類，82.9%表示不了解特種基金用途，52.9%認為特種基金的管理應依其成立目的來管理使用(游日興，2003:62—66)。

溫文君在 2004 年進行一份類似問卷(溫文君，2004：51—74)，內容包括對特種基金預算、單位預算、附屬單位預算編列的瞭解程度，以及單位預算與附屬單位預算之間關係瞭解程度、對特種基金分類的瞭解程度等五個範圍，結果不但顯示民意代表對特種基金預算編列僅有稍微瞭解程度，在特種基金應如何編列的問題上只有 22.4%的正確率，對何種基金應編於單位預算中則只有 13.8%的正確率，當被問到核後端基金屬於何種特別基金時，更只有 22.4%的人能正確答出應屬特別收入基金。

特種基金關係到許多層次的問題，就監督效果而言，不瞭解特種基金分類、編列方式也許不致構成重大影響，但不瞭解基金用途、設置目的、以及運作績效，勢必會影響到監督成果，但就前述研究問卷及筆者在立法院的實證經驗來看，立法委員在這些方面的認知程度確實有所不足。

一、對基金設置目的及用途之認知問題

我國目前有 25 個營業基金、94 個非營業基金，合計共 119 個特種基金，無論是以法律或行政命令形式設立，每一個基金都有其設置目的及用途，立法委員在審議特種基金預算時如果未先瞭解其設置目的及用途，自難以發現預算編列的基本錯誤。核後端基金被挪用為中船員工結算金一事，這屬於常識上即可判斷與基金設置目的不符的案例，即便立法委員以外的特種基金使用者如媒體、社會團體都能察覺錯誤。但是多數特種基金發生預算編列與設置目的不符的情況並不是這麼明顯，此時立法委員若不熟悉特種基金設置辦法等條文，就可能讓預算在似是而非之間過了關。

但就在立法院的經驗而言，要瞭解 119 個特種基金等於要瞭解 119 個法律案，這對絕大多數的立委們是件不可能任務。實務上出現的情況是，因為委員會分工審查的關係，立委們大多只能瞭解歸屬於所在委員會的特種基金，但也很少能從頭到尾知道各特種基金的設置辦法，而一旦未能從根本上瞭解各基金設置目的及其用途範圍，就很難從簡略的項目數字上發現問題，也就失去了實質監督的能力。

二、對非營業特種基金運作績效之認知問題

非營業特種基金的設置基本是在於達成政務特定事項，在設置之初該事項必然具有高度社會共識，是政府部門、立法部門共同認為應予專款專責長期辦理之國政要務，但長期運作之後，到底該基金是否發揮了預期功能？其經營績效如何？是否值得政府繼續投資經營，還是應該退場？理論

上，這些圍繞著經營績效而產生的問題，應該是立法委員審議非營業特種基金預算時的重要考量點，但由於國會在審查預算時，面對著政黨政策優先順序的考慮、利益團體壓力、選區壓力等種種因素，基金績效有時反而不是優先考慮。

但更重要的是，由於行政部門未提供充足的績效資訊，立法委員當然對基金績效沒有辦法建立足夠認知，因此，政府機關如果能夠在預算案中，詳細描述機關目標、計畫內容、經費需求與預期成果之間的關係，以表達、溝通和說服預算請求之合理性，才能讓立法委員在審議預算時能有所依據，從而邁向理性監督特種預算之途。相對的，如果立法院也能清楚表示出對績效的期望，也將會降低機關在執行預算時的困惑與焦慮，讓各機關在編列預算並執行時有所依循。

第五章 非營業特種基金監督機制之綜合評析

第一節 監督失靈所衍生問題及案例探討

非營業基金自從民國八十年度起，開始接受立法院的併案審查。因為是併案審查的性質，所以甚少評估基金的經營績效，更別說深入瞭解各基金的財務狀況。面對數目繁多的各種基金，政府控管困難重重。為什麼這些原本是增進並調節財政，並提升施政效能的基金，反而「慘賠」呢？令人強烈質疑的是，為什麼基金各項轉投資標的選擇如此草率？其中許多項目根本違反了投資要點，而且在連年嚴重虧損後，主管機關「視而不見」不但不痛加檢討，也不研議退出機制，任令其腐化，以「國軍安置基金」為例，高達一百卅五億元，其目的為辦理退除役官兵的安置計劃，監委調查後痛批該基金轉投資事業所安置榮民的數量，與各項投資持股比例極不相稱！而其下就以衍生之問題加以探討（韋端、陳妍蓓，2002）。

一、隱藏預算支出及政府債務

九十一年度的非營業基金總收入為 8,571 億元（含特別收入基金），總支出為 8,524 億元，高達中央政府總預算歲出（1 兆 6,311 億元）之 52 %。債務方面，非營業基金已累積了 8,000 餘億元的債務餘額。非營業作業基金 92 年度累積了 9,668 億元的債務餘額，至 93 年度又高達 10,148

的債務餘額。非營業基金並未在公共債務法的規範內，因此其對於政府有二項重要的「用途」，即隱藏政府支出預算，以及隱藏債務，造成政府支出不多、債務不高的假象。

有些業務支出原本應由公務機關辦理，卻變相改列非營業基金支應，因此隱藏了政府的預算。例如原由交通部主管之民用航空站支出、民航人員訓練所支出，以及由內政部主管的警政署航空警察局支出，目前皆納入交通建設基金中的民航事業作業基金。而原由交通部主管的台灣區國道高速公路局之支出，則納入交通建設基金之國道公路建設管理基金。而國家科學技術發展基金本身無自主財源，每年所需預算是行政院編入，應屬公務預算。日後若國科會裁撤，此基金預算應併入行政院主管的公務科目。因為有許多原本應列公務預算的支出，轉列在非營業基金中，政府的總預算帳上的支出數字無法顯現真實的支出水準。支出低估，年度的收支差短（赤字）相對亦被低估。

許多公務支出隱遁到非營業基金，且非營業基金的累積債務，並不在公共債務法的舉債範圍內，因此非營業基金便成為政府隱藏債務的管道。九十一年度中央政府債務餘額 2 兆 9,336 億元，即未包括非營業基金 8,000 餘億元的債務。根據中央政府的非營業基金預算共同項目編列標準，非營業基金預算短絀原則上國庫不予填補，但有資金短缺者還是得請求國庫酌予填補一部或全部。因此非營業基金的債務有些部分雖屬自償

性，但大部分的非自償性債務最終仍須靠國庫挹注。糧食平準基金的 800 億元負債由前政府公債全數承受，即是顯例。

二、非法挪用特種基金預算

除了隱藏政府支出與債務之外，特種基金因為分支單位多，容易淪為政府操控資金的小口袋。2005 年發生全球震驚的南亞強震，陳水扁總統宣布將捐助 5000 萬美金投入賑災行列，但這筆款項卻不是動用公務預算，而是由國營事業單位、亦即由特種基金額外支出，例如：中油公司就分配到一億的額度。¹ 政府利用特種基金支出，但又未列入追加，而逕自挪用九十三年度預算辦理，因此在審計部查核中油公司九十三年度預算時，就認為中油公司捐助南亞賑災款項一億元因不屬於九十三年度費用，應如數減列。

另一例是，立法委員在 2002 年 1 月查出，行政院核准經濟部以核能發電後端營運基金之 90 億元，貸墊予中船，作為其員工「年資結算金」，且在 3 月 14 日才修正核能基金運用辦法，以求就地適法。

此事爆發，引起社會輿論批評，行政院長亦自承不當。然而可以想見的是，這可能只是非營業基金中的冰山一角。根據預算法規定，非營業基金應為專款專用。雖然政府宣稱核能後端基金代墊給中船的錢，未來可收回本金及利息，是屬於財務上的靈活運用，但此舉明顯抵觸預算法及財務

¹ 聯合晚報，2005.1.4；自由時報，2005.1.5。

風險管理原則。甚且，預算編列的支出有其指定的用途，挪用預算等於是違背財政管理的天條，破壞行政作業的完整，逃避了民意機構的監督。

三、轉投資問題

非營業特種基金的轉投資也是立委監督重點，以行政院開發基金為例，其必須用於增加投資與產業升級或改善產業結構有關的重要事業與計畫，而且是民間無力興辦或財力不足之投資案。但開發基金的三十二項轉投資事業有多項不符開發基金的支用原則，如台灣高鐵、月眉國際開發、理想大地公司等，投資金額金額於九十年度的投資額度高達 37 億 5 千萬元，九十一年度並再加碼月眉國際開發及理想大地共 6.1 億元。

四、基金執行效率資訊付之闕如

預算目標編列之後，最重要的工作就是要切實執行。行政單位應考核各預算項目的執行情形，並公開資訊以讓民眾監督，使預算資金發揮其該有的效能。然而在非營業基金部分，政府僅揭露「非營業基金賸餘與預算比較彙總表」以及「固定資產投資計畫預算執行情形彙總表」，而支出與收入部分的執行情形卻無相關資訊，致使民意機關監督不易。立法院預算中心即調查發現九十年度的「九二一震災社區重建基金」的貸款執行率掛零，編列 265 億元的震災貸款額度一毛錢也沒有貸出去，然而執行基金的人事費用，一年卻已花費一億一千萬元。

五、惡性膨脹

非營業基金各方面成長快速，已可謂惡性膨脹。在個數方面，九十一年度的非營業基金共有 186 單位，為民國八十七年 34 單位的 5.5 倍。在支出方面，九十一年度的支出總額 8,524 億元，為民國八十七年 2,158 億元的 4 倍。在累積債務方面，九十一年度的累積債務 8,000 餘億元，即比去年 7,000 餘億元增加了 1,000 億元之多（非營業基金之累積債務餘額並未公開公布）。

基金的個數已繁多，但政府在規劃的六年國建計畫中，卻準備以千餘億元，再成立二十個創投基金，以扶植獎勵重點產業。姑不論這二十個創投資金的設立目的，與行政院開發基金的目的雷同，政府要成立創投基金來主導產業，以台灣的政治生態，最後可能是讓特權的民代或產業獲益，而真正有潛力的產業爭取不到需要資金，嚴重干預市場。在基金應精簡的呼聲下，政府此舉顯然反其道而行。

根據預算法第四條明文規定，特別基金設立需有特定收入來源，並足以供應其特殊用途，如違反用途目的，應以一般公務預算編列，接受立院正常監督為宜，以防流弊！相較於公務預算，特種基金的管理與經營實在寬鬆得太多，許多基金管理機關利用其便利性，任意分配或不當使用資源，這些都是監督機制的不周和缺失。這些問題深刻影響財政紀律以及財政穩定，接下來就以核能後端基金此案例深入研究探討，核能發電後端營

運基金（簡稱核能後端基金）代墊中船九十億元的問題，更突顯出預算制度遭受破壞的事實。

在 2002 年 1 月份，經立法委員查出行政院核准經濟部，以核能發電後端營運基金之 90 億元，貸墊予中船，作為其員工「年資結算金」，且在 3 月 14 日才修正核能基金運用辦法。此事一經揭發，引起社會輿論嚴重抨擊。根據該基金收支保管及運用辦法規定，基金的用途僅限定於（一）做放射性廢料之獨立減容、處理、包裝、運輸、中期貯存及最終處置，（二）用過核廢料再處理，（三）用過核廢料或其再處理所產生放射性廢料之包裝、運輸、中期貯存及最終處置，（四）核能設施之除役拆廠及其所產生廢料之處理、包裝、運輸、中期貯存及最終處置及（五）管理及總務支出。

質言之，該基金的成立目的乃在於按期提撥並累積資金，俾便對核電廠運作中或除役時所產生的廢料作為妥善的規劃與處理。如今，行政院擅自挪為他用，顯然涉嫌違法失職，行政院核准經濟部在決定以後端基金的錢支應中船員工資遣費用時，早已對此舉可能的違法後果心裡有數，故在 1 月 28 日核可後，緊接著在 3 月 14 日便著手修正該基金的收支保管及運用辦法第十四條，擴大該基金未用餘額的運用空間，企圖補救善後。經濟部在「本基金尚未動用餘額，得貸予具有核能發電之電力公司支應核燃料營運或電源開發之用」原條文上，加入「或貸予經行政院核定再生、結束或民營化方案之本部所屬事業支應執行方案期間資金調度之用，以增加本基金之孳息收入」等字句，事後量身打造的痕跡，歷歷在目。

其實，由於特種基金皆是專款專用性質，從政府財務調度需求與資金使用效率的角度言，基金各自為政，難免會有不經濟或未充分發揮財務效能的缺點與質疑。但若是疏於規範而致萬一無法收回貸放資金，則又會對基金原設置的功能造成嚴重傷害，甚而摧毀。其實，從 1997 年開始，行政院便一直不斷在檢討非營業基金問題，而為了提高基金運用彈性及各基金之間的財務調度能力，行政院一方面透過以主管機關別為主的簡併，將許多基金改為分基金，以增加同一類別基金間的財務調度方便性；另一方面更大幅修正「中央政府特種基金管理準則」，放寬以附屬單位方式編製特種基金預算的條件，以強化個別基金的自主空間與權力。如今，從核能後端基金的例子，行政院為求基金財務彈性似乎已至不知約制的地步。²

每一項預算科目編列的金額，都有其施政指定的用途。挪用預算，等於打亂施政項目的界定，不僅使行政作業混亂，更使立法院無法監督。而此核能後端基金事件，在 2001 年 8 月預算書出爐送交立法院，2002 年 3 月開始審議，但 3 月時經濟部已將核能後端基金的九十億元代墊給中船，此挪用部分的變動並沒有表現在預算書上。若無內線消息流露，立委們審議的核能後端基金是根據不真實的預算書，這樣的預算審議根本無法達到監視的效果。如果政府允許此種「靈活調度」的挪用行為，未來效尤者必眾，3 兆 5 千億元的特種基金將混成一團，無法管理。預算制度之破壞，莫此為甚。（陳妍蓓，2002）

² 曾巨威，2002/03/01，工商時報社論。

核能後端基金屬於非營業基金，根據預算法第四條之規定，非營業基金有其專款專用的性質。核能後端基金的收入來源，為核能發電廠從每發一度電的收入中，提撥某比例金額至該基金。而其主要的用途，則是將來核能除役之後，用來處理核廢料所需資金。因此其屬於目前定期累積資金，未來才會實現支用的基金。也因為核能後端資金的主要支出是在未來，其就變成其他基金覬覦的對象。經濟部先支用款項，而後修改辦法，以求就地適法，但事實上卻已違反預算法。政府雖然認為將目前尚不需支用的核能後端基金之資金，代墊給國營企業，將來可以收回本金及利息，是屬於財務上的靈活運用，但也對於此舉違法的事實心知肚明，行政院長日前亦自承不當。

無獨有偶的是，在揭發核能後端基金弊端後，又陸續發現 2001 年 8 月，核能後端基金早已先行代墊 16 億元予中興紙業與台機公司，作為其員工之年資結算金。以及擁有八百億元的行政院開發基金，創設的目的是「引進新技術、促進產業升級」為大前提，但在當時卻淪為「救火隊」拯救如「華僑」銀行、「全枚」創投、「慧聚」開發等「奄奄一息」的產業，使原具備「產業前導」的開發基金，不當使用成為「資金」輸血者！尤令人詬病者，其轉投資的科技產業事先沒有經過詳細的評估，冒然投入大筆資金入「健亞」生技、「信東」科技、「台灣神隆」、「台灣花卉」、「普生」、「世界先進」、長豐等企業，迄今毫無收益。加上以「公營事業民營化」基金，不但釋股收益時程遙遙無期，新政府仍長期大筆舉債維持運作，致

其舉債高達一七〇億的駭人聽聞數字，其累計短絀更高達八十五億！為什麼會出現那麼大的「黑洞」？主因是為了發放民營化前退休人員退撫金以及三節慰問金，更離譜的是還有「早期退休人員生活濟助金」等「名不見經傳」的怪名目！基金投資雖非以獲利為唯一考量，若投資「人謀不臧」虧損連年，主管機關放任不管豈不失職？而這些基金全都是納稅人的血汗錢，難道納稅人不心痛？

以上實例都是監督失靈所產生的問題，立法院進行營業基金與非營業基金預算的審議期間，發現非營業基金已問題叢生，諸如潛藏負債規模龐大、基金運用乾坤大挪移、轉投資問題等。這些問題深刻影響財政紀律以及財政穩定，故加強非營業基金之管理，實已刻不容緩。

第二節 特種基金監督機制之缺失與檢討

依據往年行政院所編基金別預算資料，特種基金收入及支出，皆遠較總預算普通基金的歲入與歲出高出一倍以上。就資源運用效率與管理的角度言，特種基金從編製，預算審議、執行、到決算審議影響毋寧更值得國人關切與正視。惜乎一向以來，在預算制度所賦予的彈性權力掩護下，對非營業特種基金的監督與審核發現弊端叢生，已儼然變成政府財政管理上的一大黑洞，此一章節就從預算週期的過程來探討非營業特種基金監督機制的缺失與檢討。

一、滾木互助立法造成國會失去監督政府財政的力量

我國立法委員分為區域立委、全國不分區立委，前者代表選區利益，後者代表政黨利益，立法委員行使職權時無可避免要為選區或政黨利益服務。因此，在審議預算案或相關建設議案時，立委有時會為自己選區取經費或建設，而和行政部門妥協或交換，以追求選區利益或政黨利益的最大化，這不僅是對選區的選民有所交代，也可以為其競選連任鋪路。這在美國政治裡稱為「肉桶立法」(pork-barrel)，「豬肉」(pork)是形容道路、交通、橋樑等硬體建設中，以及軟體建設的文教活動經費，而「豬肉桶」(pork-barrel)則是比喻年度的總預算，國會議員為其選區爭取福利，就如同將豬肉桶內之豬肉取回選區(Wildavsky1992: 45; Rubin 1997: 13)。

除了和行政部門的交換而造成國會降低、甚至失去監督政府的能量，國會議員之間也會為了不損失自己選區利益的情況下而與其他的議員交換，比如以互不刪減對方選區利益的方式來確保彼此選區利益的最大化，這種情形即通稱的「滾木互助立法」(log-rolling)，這是以滾木遊戲形容議員間的合作，當議員間如果採取合作，將可以將河上的木頭順利滾到目的地，以獲得獎賞。但如果議員間不採取合作的立場，則除了將無法將木頭滾到預定地獲得獎賞外，還可能掉到河中。（楊志恒，1991：180—181）。

「肉桶立法」及「滾木互助立法」除了會增加國庫支出負擔外，還可能因為議員們為爭取某一地區的利益，而修正了全國性利益所提出的預算

建議，影響到國家整體的利益，行政機關則藉著滿足議員的利益，來獲得預算案的通過。是故在議員自身追求選區利益的情形下，可能造成議員失去「控制」政府財政的力量，亦即議員無法有效執行其職權——「財政監督權」。（葉豐明，2004：14）

二、預算編製資訊不透明化造成監督的缺失：（溫文君，2004：78）

（一）政府藉由特種基金預算規避監督

非營業特種基金可編列為單位預算及附屬單位預算，但目前非營業特種基金全部編列為附屬單位預算，賦予行政機關對於特種基金控制權適度的彈性空間，就法令所賦予特種基金之特性而言，政府特種基金的運用較普通基金寬鬆。另外，依據預算法第八十八條列示，附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，是以政府特種基金之管理及執行，較普通基金預算寬鬆，讓政府有誘因藉政府特種基金規避應有的監督，尤其在資訊不透明的情況下，對特種基金之監督更為困難。

以行政院 2003 年提出的政府總預算案說明為例，其中只有總說明以及歲出機關別和政事別、歲入來源別預算表，其中「中央政府總預算案總說明及主要附表」說明有 88 頁，含表才 152 頁，以這樣的說明絕不可能讓人清楚政府所有單位的預算。其餘預算說明及各機關單位及附屬單位的數百冊預算書，則有從四、五十頁到上千頁不等，既未上網，也不發行，除審查預算的權責機關之外，他人無法拿到資料一探究竟。

其實在預算審查過程中，預算編列者是唯一的專家，他們提供資訊說明到什麼程度，經常就決定了審查者的認知，除非審查者的專業能力高於編列者，否則就註定了要在編列者所設定的框架內進行有限範圍的審查。這就是為什麼預算書中無數數字，雖然總令人質疑有浮編不實之嫌，但財政赤字的真相如何？歲入因稅課直落、資產閒置、理財虧損等所造成資源短缺情形又如何？歲出的人事沉重、福利補貼、請客送禮、考察出國、捐助委辦、經營虧損、租金、營建、設備等是否涉及運用不當？這些問題卻從來無法有一個明確的答案。

（二）無法看出政府整體財務之全貌

所謂的預算公開原則，要求將預算之整個過程，由編製、立法、執行、監督至最後決算階段，均應公諸一般社會大眾。但是，目前政府的預算編製上，政府預算編列資訊不夠透明化。政府預算編列特種基金預算資訊的透明化和公開化，是促成行政部門認真編列，立法部門詳細審議和監督的契機。正因如此，人民選出立法委員作為代理人，一方面反應民意，一方面對行政部門加以制衡，然而，面對政府預算的監督，立法部門通常顯現出有民意而無技術的窘境。尤其在行政部門對特種基金預算的編列資訊不夠透明化之下，立法部門也只能虛應故事對選民交代，實際上卻毫無監督的成效。探究因特種基金之編製，多係制度上誘因，因編列的資訊不夠透明化下，產生監督上的種種困難。

政府設置特種基金，雖有預算法第 21 條規定，除其預算之編列程序應依預算法規定辦理外，其收支來源與運用、保管，尚須受行政院所定之收支保管辦法之規範。但因目前 94 個基金均係以「附屬單位預算」及「單位預算」型態編列及運作，致其預算之事前編列、審議與事後執行上，在預算法等相關法令之規定，均較普通基金明顯寬鬆，致生諸多流弊。在預算編列方面，依預算法第十九條第一項規定，應以其歲入歲出之一部份編入總預算，即歲入部分為「解繳國庫數」，與歲出則為「國庫撥補數」。因此，行政部門不僅可掩飾帳面上歲出總規模之擴增速度，而且將許多財務情況隱藏在非營業基金附屬單位預算項下。依據預算法第八十八條列示，附屬單位預算之執行，讓政府有誘因藉政府特種基金規避應有的監督，尤其在資訊不透明的情況下，對非營業特種基金之監督更為困難。非營業特種基金之成立未加強目的拘束性，給予行政機關決策之彈性，對於特種基金之內部監督機制不易落實，容易產生政府非營業特種基金的運作在不透明的資訊揭露情況下規避監督，再加上外部使用者對於非營業特種基金預算編列之不瞭解，特種基金之外部監督機制更難以發揮，因此非營業特種基金監督與管理機制能否落實，實為我國特種基金管理與營運績效提升之挑戰。(溫文君，2004：86)

此外，政府部門財務報表之衡量與表達方式與一般營利企業會計有所差異，這使得會計專業人員都不易瞭解，如果政府體系內的專業會計人員都因此對政府非營業特種基金財務資訊不了解，不但會影響政府特種基

金之營運與管理績效，對於財務資訊之提供與使用亦有所影響（鄭添原，1998）。影響各基金財務狀況及報表允當表達，除了會計制度不健全之外，會計人員專業知識不足亦為原因之一（唐文改，1996）。每年到了預算季節，數百冊政府預算書出爐。大家都想取得它、看懂它，但絕大部分的人都很失望。負有審議職責者，或者無處下手，或者瞎子摸象，很難交出好成績，所以必須要求政府預算更簡化、透明和易懂的程度了（韋端，2003）。

三、預算審議的能力和時間的不足造成監督的缺失

在預算審議方面：依預算法第五十一條規定，特種基金預算之審議，除營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主，較為繁複外，其他特種基金，僅以基金運用計畫為主；又因侷限立法院審議時程，多關注在政府之總預算案、公務機關之單位預算案及國營事業之附屬單位預算案三大部分之審議，故而對非營業基金部分僅以基金運用計畫為主，而忽略其收支運用與基金之保管，相對顯現出事前預算之審議有欠嚴謹。而目前我國立法院審議預算過程中，依然有審查與質詢不分、委員會功能不彰、反覆翻案等缺失待改進，又由於立法委員專業能力普遍不足與立法院專業幕僚猶待進一步擴充加強的情況下，預算的審議過程往往淪為討價還價的標的，審議也常常只是徒具形式（許志雄等，2000：353），若是預算審議無法有效提昇其實效性，又如何發揮其有效的監督。

監督非營業特種基金的先決條件是立法委員要具備審議非營業特種金預算的專業能力，但立法委員普遍欠缺此項專業能力，雖然設置了預算中心和法制局，但特種基金的龐大和繁複，仍難以應付預算審議的工程，因此多數立法委員都對特種基金資訊感到不清楚。再加上一般立法委員有選民的服務要做和面臨改選的壓力，促使審議流於形式，而未發揮「為人民看緊荷包」的實質效果。

立法委員透過選舉進入立法院，成為影響國家財政政策，稅制政策的決策核心，卻積極操弄與其利益有關的政策，造成「立法私利化和金錢化」，進而扭曲社會的正常發展(陳東昇，1995)。

近年來，我國國會文化有「媒體化」、「新聞化」傾向，立委問政、質詢都以追逐熱門新聞議題為樂、或以創造具媒體吸引力的話題為要務，真正事關政務根本的預算審查反不受重視，影響所及少有立委認真對預算書內容加以詳閱，也看不太懂預算書編內容，而這種情形是台灣的文化特性、社會結構與政治程序的性質使然(呂亞力，1997：280)。在這些程序中，少數立委經常扮演重要角色，或具有甚大的影響力，而大多數人則僅偶爾扮演重要角色，缺乏巨大的影響力(呂亞力，1997：246)。

立法院並非不明白立法委員專業能力不足以應付預算審查所需的現象，1999年1月立法院修正通過立法院組織法第二十一、二十六條之規定，在院內成立「預算中心」，法定編制至多可到六十人，但運作以來產

生之實際效用仍然有限，立法院專業幕僚猶待進一步擴充、加強（林鴻柱，2000：88）也造成我國預算審議充滿僥倖與不確定性（蘇彩足，1997：22）。

四、預算的執行造成監督的缺失

預算法第八十八條：「附屬單對預算，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並不受第二十五至二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資產之轉投資、資產之變遷及長期債務之舉借、償還、仍應補辦預算。」政府如此寬鬆規定，而使特種基金在預算執行面，享有相當大的彈性空間，甚至可先執行再補辦預算，相對於普通基金易生流弊。根據預算法第四條規定，「特種基金的管理，得另以法律定之」，但直至今日為止，此一法律尚付闕如。由於法律用言為「得」字，似表示並非一定必要者，故現行中央政府特種基金之設立乃以行政院訂頒之「中央政府特種基金管理準則」為依循的標準。且依照預算法第二十一條規定，「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」。由此可知，行政機關擁有相對較大的自主權力，用於決定特種基金的運作與管理機制。

針對預算法第四條規定「特種基金的管理，得另以法律定之」但政府始終置之不理的現象，監察院在 2003 年 7 月 7 日曾對行政院提出糾正，指行政院「未能積極運作立法，坐令未依法律設置之機關單位，卻擁有年度預算之有違組織與預算體制現象，持續經年；對於部分特別收入基金之

分類歸屬及預算編列方式，與預算法等相關法令規定未合之情況，並未能妥善導正。」（監察院公報，2003：25）但自糾正文提出以來，行政院至今仍未積極立法，效果顯然有限。

在預算執行過程中，行政官僚之所以扮演著支配性的關鍵角色，其原因就是在於沒有其他競爭者，且又有法律授權及行政裁量權作為後盾（林錫俊，2003：255）。各機關於執行預算中發生錯誤、疏忽，或經費未依規用支用，及超支或不合法之行為，立法機關目前無法有效的監督及管制，雖然事前經過預算審核嚴密控制，仍無法防止各機關經費濫用與超支，國會「有權，亦有義務」來藉審計權之制度來監督行政之執行。但由於審計職權尚不完整，故立法院運作上尚難以發揮有效的監督功能。根據統計，至 2005 年底，政府已設置了 94 個非營業循環基金，除了認為設置過於浮濫、管理鬆散。於是監察院對行政院提「糾正案」外，還特別要求行政部門「不得利用基金運用的便利性，任意攤派列支經費或為不當運用」，問題是監院提出的糾正案對行政部門根本沒有產生什麼嚇阻作用！所以特種基金在其執行上除了主計處，行政機關內部單位所為的控制之外，監察院審計處對其監督上通常也只有書面評估、勸導，並沒有真正達到行政機關在特種基金未依規定的使用上產生嚇阻功能。

五、決算的審核制度造成監督的缺失

因審計權屬於監察院，立法機關不能修正變更最終審定數額表，亦即無最後之審定權，從而切斷行政院向立法院負責的臍帶關係，以致立法機

關審議決算之審核報告，僅是總決算最終審定數額表公告前，必須完成的法定程序中的一個步驟而已，況且因決算法第 28 條定有「視同審議通過」之規定，所以立法機關無以制衡，縱使審議過程，如發現違法或不當情事，亦只能追究行政機關首長的政治責任，對決算的效力並沒有影響。由於決算在性質上為預算執行結果之事後決定性的算定，已不具資源分配的意義，因此立法院向例均冷淡對待之，而不像審議預算時之注重、盡職（許志雄等，2000：367）。所以有些學者認為，我國立法院的審議決算之審核報告權，乃是一項虛無的、形式上的職權，似屬一項被告知之權，只在於聽取有關財務資訊的報告而已，遠不若審議預算案時，具有刪減之大權。（吳玉梅，1987：63）。我國目前趨於三權分立精神趨近的情況下，如何讓我國國會之立法權、監督權集中在立法院，使立法院之權能得以完全發揮，恐怕才是目前國會改革的當務之急。

決算書的內容比預算書的內容更為專業、複雜與難懂，預算書所記載的內容有「款、項、目、節」之分，而決算書只有經費數額的記載，預算在事前的審議時，都無法對預算書的內容加以了解，何況對於預算執行情形，所記載決算書之內容更無專業能力加以監督。因此立委代表在審核決算時都會審議通過，而不能依法監督，使「監督權」形同虛設。

非營業特種基金預算之審議、執行，主要係依預算法、會計法及中央政府附屬單位預算執行要點等規定辦理。各基金預算，經立法院審議通過後，即依業務情形，編造分期實施計畫及收支估計表，送請主管機關核定，

俾作為執行與監督之依據。但是，據立委指出，政府特種基金財務制度普遍不健全，整體非營業基金累積未償債務餘額可能高達七二六二億元。然而，有的基金在調度資金支出規避公債法，有的基金則是業務由原公務機關辦理卻變相改由非營業基金支應。這些特種基金中，有的確實有其功能，有的則顯已失去存在理由。這麼龐大的財務黑洞，實在值得政府方面以及有責任監督的單位深切檢討，身為人民代表更應注意監督機制的缺失。以免在政府財政日益緊張之際，還要年年背負天文數字的虧損。（自由時報社論，2001）。

第三節 強化監督非營業特種基金的面向與方法

近年來國內外經濟情勢不佳，政府歲入嚴重短缺，但歲出卻無法縮減，以致收支差短擴大，並使債務餘額累積迅速。九十一年度的累積債務餘額 2 兆 9336 億元，是 1989 年 1882 億元的 15.6 倍。若加計非營業基金的債務，國家債務幾乎高達 3 兆 5 千億元，是歲出規模的 2.2 倍，且占 GNP 35%。因債務激增，政府為抑制收支差短規模，或在歲出科目上動手腳，或隱藏真實歲出，或有不法支出，或任意挪用等，破壞預算制度。預算制度之殤，猶如財政與民主的基礎受到傷害，將深刻危及國家的財政狀況。

施政計畫所需的資金，經過政府衡量既有資源及施政目標後，籌編年度預算案、送交立法院審議，立院審議通過後的預算就成為法定預算，具

有法律地位，行政機關必須遵照執行，這是民主政治中「立法監督行政」的根本機制。因此，預算不僅僅只有數字的呈現，更有其民主政治的基本意涵，如果預算制度健全，執行成效良好，將使國家財政狀況穩定，有助於提升政府處理總體經濟問題的能力。

非營業特種基金的規模龐大，是總預算歲出規模的二倍以上。規模大，弊端也容易產生，立院審議特種基金預算時常發現諸如潛藏負債規模龐大、基金運用乾坤大挪移、轉投資等問題。非營業特種基金之所以造成龐大債務，與政府主管單位的管理疏失不無關係。今後，政府各主管單位務須對這些基金的運用情形切實督導考核，而審計部、財政部、主計處也應加強隨時實地調查，讓非營業特種基金的運作切實合乎當初設置的目的。身負監督政府的立法委員，也有同樣的責任，必須在平時就克盡監督的職責，而不是在每年審查中央總預算期間才虛應故事一番（韋端、陳妍蓓，2002）。下列為強化對特種基金監督的幾個思考面向：

第一面向：如何增加資訊透明度？

政府目前所提供之特種基金財務資訊，僅限於預算及決算書之資訊，對於預算及決算書以外的資訊，政府並未主動公開，其資訊亦不易獲得，政府對非營業特種基金之預算及決算之資訊揭露係以財務資訊為主，但目前資訊揭露之國際趨勢，則是要求揭露更多的非財務資訊如經營成果分析、以及風險管理等資訊，唯有獲得財務以外的經營資訊，立法部門才能

進行合理且有效的監督，否則在立法委員並非財務專家的情況下，特種基金的監督必然出現過或不及的情況，這並非整體國家之福。

政府部門除了應排除涉及國家機密部分，主動公開政府預算及財務相關資訊外，並應將其非財務資訊揭露透明化及公開化，透過非財務資訊適時的揭露，才能讓使用者更瞭解政府特種基金之營運狀況及績效，同時也能充分反映政府的營運實質，未來政府特種基金之財務資訊揭露可以朝此趨勢酌作改進。而在特種基金之轉投資事業項目上，目的多為扶植有潛力之產業，以促進國內經濟發展，非營業基金之轉投資事業應事先公開其資訊，接受立法院監督。

總之，財務資訊、經營資訊、績效資訊、轉投資資訊、中短期計劃等資訊的製作與公開，是增加特種基金資訊透明度的必要項目，也是讓特種基金能受合理監督的必要途徑。

第二面向：如何建立立法調查權？

非營業沒有調查權就沒有實質審查能力，審議預算既然是立法院最重要的職權，就應給予能真正發揮功能的權力，否則我國預算審查將絕難逃於形式審議的批評之外。政府預算內容涵蓋範圍極為廣泛，雖然每年行政院送請立法院審議之預算書均有改進，但預算書資訊不完整、蓄意隱藏預算、惡性膨脹等現象還是存在，若不給予預算調查權，立法部門如何能主動出擊、發現或審議時間不足，或審議完成後無法追蹤考核行政部門的執行績效等。而有預算審真相？所以立法調查權的行使，除了可以補足立法

委員對專業能力之欠缺，在預算上也可以強化立法委員對政府預算編列、釐定之資料需求，在行政監督上可以增加查覈行政執行之能力。大法官雖在 2004 年 12 月 15 日的釋字第 585 號解釋文指出：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權。」但由於尚未以法律明定相關要件及程序，因此立法院雖自釋憲文取得調查權之名，卻至今仍無行使調查權之實。

第三面向：如何強化監督者的能力？

立法部門的監督者是立法委員及襄助問政的幕僚，其審議能力之高低直接影響了監督品質，若立法委員或幕僚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，使相關人員皆能提昇特種基金預算編列之瞭解程度，進而發揮監督機制之落實。

第四面向：審計權應如何有效行使？

目前立法院、監察院同時行使調閱或調查權時不但給予外界「疊床架屋」之詬病，還發生力量分散、讓行政部門得利的情況，因此將目前由監察院下所設的審計部所行使的審計權，透過修憲方式移轉至立法院，藉由國會權能的集中，改善監察院原來「只拍蒼蠅、不打老虎」及立法院空有民意基礎，卻缺乏有效制衡工具的窘境（陳淞山，2001：304）。現今審計權既需向立法院負責，又需向監察院負責，以致權責不清，為期事權一

貫及有效強化立法院之完整監督行政部門之預算執行的職能，應將審計權之行使改隸立法院，因為經過數次修憲，立法院在我國憲政制度上已取得國家重要權力機關的地位，應成為我國政治運作的重心，但由於審計職權尚不完整，故立法院對於預算執行在實際運作上尚難以發揮有效的立法與監督功能（楊日青，2002：61）。

第五面向：非營業特種基金是否應重新立法管理？

至目前為止，「中央政府特種基金管理準則」於1999年修定基金的收支及管理運用辦法，微弱地規範基金的用途，監督並不嚴密。為加強監督管理特種基金的管理，「中央政府特種基金管理準則」應提高法律位階，適時調整修法並嚴格執行，使類似核能後端基金先支用、後修改辦法的情形不易再發生。並將非營業基金負債納入公共債務法的規範中，使特種基金不再成為政府隱藏債務的管道，並且可以有效限制政府不必要的支出。為健全特種基金預算管理法規，俾能對其預算執行有效監督，並增進政府整體財務資源運用效率，主要辦理項目如下：

- （一）落實中央政府特種基金管理準則，督促各主管機關切實依該準則中
有關特種基金設置、合併、收支等通案性及原則性之規定辦理。
- （二）訂(修)定收支保管及運用辦法，作為個別基金處理收支之細部依
據。修訂「中央政府附屬單位預算執行要點」，作為各基金預算執
行之依據。

(三) 修訂「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」，作為各基金投資管理之依據。

(四) 在我國目前財政困難之際，非營業特種基金所凸顯的多項問題猶如雪上加霜，足見非營業特種基金的管理需要政府大刀闊斧地改革。立法委員亦應成為政府推動改革的助力，嚴格監督特種基金預算的執行狀況及績效，以整體改善我國財政體質。

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。

參考文獻

(一) 書籍

- 1、呂亞力，1997，「政治學」，台北：三民書局。
- 2、李允傑，1999，「國會與預算：政府預算審議過程之實証研究」，台北：商鼎，第一版。
- 3、李允傑、孫克難、李顯峰、林博文，2003，「政府財務與預算」，國立空中大學，初版。
- 4、李惠宗，1999，「從基本權功能論司法預算獨立與訴訟基本權之保障」，收錄於李惠宗〈權力分立與基本權保障〉，台北：韋伯文化事業出版社，初版一刷。
- 5、杜國靜譯、Michael H. Granof 著，2002，政府與非營利會計——觀念與實務，台北：台灣西書出版社。
- 6、林錫俊，2003，「地方預算管理制度」，高雄：復文書局，初版。
- 7、吳玉梅，1987，「政府預算之編製審議與執行」，台北：東大圖書。
- 8、紀俊臣，2001，「預算審議程序迫切需要改革」，收錄於蘇永欽主編〈國會改革—台灣民主憲政的新境界〉，新台灣人基金會。
- 9、莊義雄，1993，「財務行政」，台北：三民書局。
- 10、許志雄等，1999，「現代憲法論」，元照出版，初版。
- 11、韋端，2003，「書表改革，當務之急」，收錄於張啟楷〈國庫潰堤：解讀預算黑盒子〉，台北：月旦出版社。
- 12、陳東昇，1995，「金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析」，台北：巨流圖書出版社。
- 13、陳淞山，2001，「健全國會調查制度應有之改革方向」，收錄於蘇永欽主編〈國會改革—台灣民主憲政的新境界〉，新台灣人基金會。
- 14、張寶光，2002，「研究建立特種基金預算制度」，行政院主計處委託研究報告。
- 15、楊志恒，1991，「預算政治學的構策」，台北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心。
- 16、黃世鑫等，1995，「政府預算」，國立空中大學，初版二刷。
- 17、黃世鑫，2000，「民主政治與國家預算—我國政府預算政策之形成」，

國立空中大學。

- 18、劉其昌，1995，「財政學」，台北：五南圖書出版公司。
- 19、劉順仁、郭俐君，2004，「建立非營業特種基金績效衡量標之研究」，行政院委託研究研究報告，行政院研究發展考核委員會、行政院主計處編印。
- 20、薄慶玖，1997，「地方政府與自治」，台北：五南圖書出版公司。

（二）學位論文

- 1、方清風，2003，「中央政府非營業基金制度之研究」，國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
- 2、唐文改，1996，「我國中央政府非營業循環基金之研究—基金之性質、分類、現金分配、會計制度與財務績效」，國立台灣大學會計學研究所碩士論文。
- 3、高全國，2002，「預算民主統制之研究—以立法院審議之界限與效力為核心」，國立台灣大學法律研究所碩士論文。
- 4、溫文君，2004，「使用者對特種基金預算編列了解程度之探討」，國立東華大學企業管理研究所碩士論文。
- 5、黃明看，2002，「我國審計法制之研究」，國立中正大學法律研究所碩士論文。
- 6、游日興，2003，「我國特種基金財務資訊揭露現況之探討」，國立東華大學公共行政研究所碩士在職專班碩士論文。
- 7、葉豐明，2004，「地方政府預算監督機制之探討—以台南縣永康市、學甲鎮、西港鄉為例」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 8、鄭光評，2003，「從分權制衡觀點論我國的預算權」，國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 9、鄭添原，1998，「政府會計基礎與政府會計資訊有用性之探討」，國立台灣大學會計學系研究所碩士論文。

（三）期刊論文或書籍論文

- 1、王淑娟，2005，「國際貨幣基金新舊版政府財政統計差異—兼敘各國中央政府財政概況」，〈主計月報〉，第 589 期，頁 59-70。

- 2、李雪玉，1996，「我國政府會計制度之實施」，〈會計研究月刊〉，第127期。
- 3、林嬋娟，2001，「政府基金別報表與合併報表之比較研究」，〈行政院主計處委託台灣大學會計系研究報告〉。
- 4、林嬋娟、鄭如孜、陳瑋光，2004，「政事型特種基金之預算及績效管考制度研究」，〈行政院委託研究研究報告〉，行政院主計處編印。
- 5、林鴻柱，2000，「預算審議制度之檢討」，〈立法院院聞第二十八卷第四期〉。
- 6、吳文弘、張育珍、李佩華，2003，「政府附屬單位預算制度(下)」，〈主計月報〉第574期。
- 7、施庚生、施顯超，2000，「解析預算法」，〈經社法制論叢〉，第25期。
- 8、韋端、陳妍蓓，2002，「政府非營業基金之管理」，〈國政分析〉，財法人國家政策研究基金會。
- 9、張四明、方清風，2003，「非營業基金的理論基礎及其與總預算之關係」，〈財稅研究〉，35卷3期，頁40—60。
- 10、張哲琛，1994，「中美日預算法及預算制度之比較與檢討」，〈產業金融第75期〉。
- 11、張嫻安，1993，「特別捐與特種基金制度（上）」，〈輔仁法學〉，第12期。
- 12、許志雄等，2000.12，「核四停止建相法律問題座談會」，〈月旦法學67期〉。
- 13、黃永傳，2000，「中央政府非營業基金發展歷程」，〈今日會計〉，第八十二期。
- 14、黃登源，2002，「非營業基金之檢討」，行政院財政改革委員會委託研究計劃。
- 15、曾巨威、徐仁輝，1997，「當前我國預算決策過程之研究」，〈中國行政評論〉，第6卷，第2期。
- 16、陳妍蓓，2002，「預算制度之殤」，〈國政研究報告〉，財法人國家政策研究基金會。

- 17、陳玉清，2002，「國家科學技術發展基金九十二年度預算未依立法院決議編列之適法性分析」，立法院院聞第三十一卷第四期。
- 18、陳立剛，1999，「地方政府體制再造-鄉鎮市級政府體制研析」，收於〈地方政府論叢-祝賀薄慶玖教授榮退論文集〉。
- 19、陳立剛，2000，「預算審議過程及問題分析」，〈國策期刊〉。
- 20、蔡茂寅，1998，「略論預算法上之特種基金—以空氣污染防治基金為例」，〈財政研究〉，第30卷第2期。
- 21、蔡茂寅，1999，「財政制度」，〈月旦法學〉第52期。
- 22、楊日青，2002，「從憲政走向探討立法院的角色及其有的調查與聽證權」，〈理論與政策〉，第六卷第1期。
- 23、趙揚清，2003，「非營業基金之設置及相關問題之探討—以中央政府為例」，〈國政研究報告〉，財法人國家政策研究基金會。
- 24、熊秉元，1999，「專款專用和經濟理論」，〈經社法制論叢第23期〉。
- 25、蘇彩足，1997，「政府預算審議制度之研究」，行政院國科會專題研究計畫成果報告。
- 26、蘇彩足，2004，「美國聯邦政府結合績效評估與政府預算之模式」，九十三年國內主計學術專題研討會。

(四)英文部份

1. Granof, Michael H. 2001. *Government and non-for-profit accounting: Concepts and practices*. N.Y. : John Wiley & Sons, Inc.
2. Rubin, Irene S. 1997. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd ed. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
3. Wildavsky, Aaron. 1992. *The New Politics of The Budgetary Process*. N.Y. : HarperCollins Publisher.

(五) 報章雜誌

- 1、聯合報社論，2003 年 11 月 9 日，「五年五千億：政府總預算的數字魔術」。
- 2、聯合晚報，2005 年 1 月 4 日，「裝闊？公營事業買單」
- 3、自由時報，2005 年 1 月 5 日，「南亞賑災，中油慨捐一億元」。
- 4、工商時報，2002 年 3 月 1 日，「核能後端基金事件的省思」，工商時報社論。
- 5、監察院公報，2003，第 2429 期。

附錄一 預算法

第一章 總則

第一條 （適用範圍）

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。

預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。

預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。

第二條 （概算、預算案、法定預算及分配預算之定義）

各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。

第三條 （各機關與機關單位之意義）

稱各機關者，謂中央政府各級機關；稱機關單位者，謂本機關及所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。

前項本機關為該機關單位之主管機關。

各級機關單位之分級，由中央主計機關定之。

第四條 （基金之意義與種類）

稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：

一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：

（一）供營業循環運用者，為營業基金。

（二）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。

（三）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託

基金。

（四）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。

（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。

（六）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

特種基金之管理，得另以法律定之。

第五條 （經費之意義與種類）

稱經費者，謂依法定用途與條件得支用之金額。經費按其得支用期間分左列三種：

一、歲定經費，以一會計年度為限。

二、繼續經費，依設定之條件或期限，分期繼續支用。

三、法定經費，依設定之條件，於法律存續期間按年支用。

法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。

第六條 （歲入與歲出之意義）

稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。

稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。

歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。

第七條 （未來承諾授權之定義）

稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

第八條 （未來承諾之授權）

政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。

前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。

第九條 （因擔保、保證或契約而造成未來會計年度之支出）

因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書

中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。

第十條 （歲入、歲出預算之種類）

歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。

歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。

歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。

第十一條 （辦理預算期次）

政府預算，每一會計年度辦理一次。

第十二條 （會計年度與年度名稱）

政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。

第十三條 （應編入預算事項）

政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。

第十四條 （歲入之年度劃分）

政府歲入之年度劃分如左：

一、歲入科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。

二、歲入科目未明定所屬時期，而定有繳納期限者，歸入繳納期開始日所屬之年度。

三、歲入科目未明定所屬時期及繳納期限者，歸入該收取權利發生日所屬之年度。

第十五條 （歲出之年度劃分）

政府歲出之年度劃分如左：

一、歲出科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。

二、歲出科目未明定所屬時期，而定有支付期限者，歸入支付期開始日所屬之年度。

三、歲出科目未明定所屬時期及支付期限者，歸入該支付義務發生日所屬之年度。

第十六條 （預算之種類）

預算分左列各種：

一、總預算。

二、單位預算。

三、單位預算之分預算。

四、附屬單位預算。

五、附屬單位預算之分預算。

第十七條 （總預算之定義與彙編）

政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。

前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。

總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。

第十八條 （單位預算之定義）

左列預算為單位預算：

一、在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。

二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算。

第十九條 （附屬單位預算之定義）

特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。

特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。

第二十條 （分預算）

單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算。

第二十一條 （特種基金之預算編製程序與收支保管辦法之決定）

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。

第二十二條 （預備金之種類）

預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：

一、第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之

分之一。

二、第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。

立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。

各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。

第二十三條 （收支平衡原則）

政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

第二十四條 （應經預算程序之收入）

政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。

第二十五條 （預算外處分之禁止）

政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。

違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。

第二十六條 （須依預算程序之買賣）

政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。

第二十七條 （預算外增加債務之禁止與發行國庫券之依據）

政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。

第二章 預算之籌劃及擬編

第二十八條 （應送參考資料）

中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依左列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：

一、中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。

二、中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望。

三、審計機關應供給審核以前年度預算執行之有關資料，及財務上增進效能與減少不經濟支出之建議。

四、中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。

五、其他有關機關應供給與決定施政方針有關之資料。

第二十九條 （國富統計等報告之編製）

行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。

第三十條 （施政方針之訂定）

行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。

第三十一條 （預算編製辦法之擬訂及核定）

中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理。

第三十二條 （主管範圍內計畫與概算之擬定）

各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。

前項施政計畫，其新擬或變更部分超過一年度者，應附具全部計畫。

第三十三條 （長期規劃擬編辦法之決定）

前條所定之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編；其辦法由行政院定之。

第三十四條 （重大工程及計畫應先製作成本分析報告，始得編列概算）

重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。

第三十五條 （審核概算之聽取說明）

中央主計機關依法審核各類概算時，應視事實需要，聽取各主管機關關於所編概算內容之說明。

第三十六條 （概算之核定）

行政院根據中央主計機關之審核報告，核定各主管機關概算時，其歲出部分得僅核定其額度，分別行知主管機關轉令其所屬機關，各依計畫，並按照編製辦法，擬編下年度之預算。

第三十七條 （各單位預算之編製科目）

各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。

第三十八條 （補助地方政府之經費應予說明）

各機關單位補助地方政府之經費，應於總預算案中彙總列表說明。

第三十九條 （繼續經費預算之編製方法）

繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。

第四十條 （單位預算應編入總預算之項目）

單位預算應編入總預算者，在歲入為來源別科目及其數額，在歲出為計畫或業務別科目及其數額。但涉及國家機密者，得分別編列之。

第四十一條 （各機關單位預算及附屬單位預算之送達）

各機關單位預算及附屬單位預算，應分別依照規定期限送達各該主管機關。

各國營事業機關所屬各部門或投資經營之其他事業，其資金獨立自行計算盈虧者，應附送各該部門或事業之分預算。

各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。

第四十二條 （主管機關之預算審核及彙轉分送）

各主管機關應審核其主管範圍內之歲入、歲出預算及事業預算，加具意見，連同各所屬機關以及本機關之單位預算，暨附屬單位預算，依規定期限，彙轉中央主計機關；同時應將整編之歲入預算，分送中央財政主管機關。

第四十三條 （各單位之歲出預算應排列優先順序）

各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。

前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算案時，準用之。

第四十四條 （財政部之預算綜合編送）

中央財政主管機關應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送中央主計機關。

第四十五條 （中央政府總預算與綜計表之編製與呈送）

中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核處理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。

前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主管機關提出解決辦法。

第四十六條 （中央政府總預算案提交立法院審議）

中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。

第四十七條 （期限與份數之決定）

各機關概算、預算之擬編、核轉及核定期限以及應行編送之份數，除本法已有規定者外，由行政院定之。

第三章 預算之審議

第四十八條 （審議時應報告事項）

立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

第四十九條 （預算案之審議方法）

預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。

第五十條 （特種基金預算之審議）

特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

第五十一條 （總預算案之議決與公布期限）

總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。

第五十二條 （法定預算附加條件或期限）

法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。

立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。

第五十三條 （總預算案審查時得限議題及人數）

總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。

第五十四條 （總預算案如不能依期限完成之補救辦法）

總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

（一）新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

（二）前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

第四章 預算之執行

第五十五條 （分配預算之編造）

各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。

前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。

第五十六條 （分配預算之遞轉核定）

各機關分配預算，應遞轉中央主計機關核定之。

第五十七條 （分配預算核定之通知）

前條核定之分配預算，應即由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知其主管機關及原編造機關。

第五十八條 （修改分配預算之程序）

各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定。

第五十九條 （歲入分配預算之執行）

各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。

第六十條 （國有財產及股票依市價出售）

依法得出售之國有財產及股票，市價高於預算者，應依市價出售。

第六十一條 （歲出分配預算之執行）

各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查；其下月或下期之經費不得提前支用，遇有賸餘時，除依第六十

九條辦理外，得轉入下月或下期繼續支用。但以同年度為限。

第六十二條 （總預算內經費之禁止流用及例外）

總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。

第六十三條 （各機關之歲出分配預算）

各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之。但不得流用為用人經費。

第六十四條 （第一預備金之支用辦法）

各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。

第六十五條 （預算配合計畫執行情形之報告編製與呈轉）

各機關應就預算配合計畫執行情形，按照中央主計機關之規定編製報告，呈報主管機關核轉中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第六十六條 （派員調查）

中央主計機關對於各機關執行預算之情形，得視事實需要，隨時派員調查之。

第六十七條 （預算重行審查）

各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。

第六十八條 （中央主計機關得實地調查預算並要求提供報告）

中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況，並得要求左列之人提供報告：

- 一、預算執行機關。
- 二、公共工程之承攬人。
- 三、物品或勞務之提供者。
- 四、接受國家投資、合作、補助金或委辦費者。
- 五、管理國家經費或財產者。
- 六、接受國家分配預算者。
- 七、由預算經費提供貸款、擔保或保證者。
- 八、受託辦理調查、試驗、研究者。
- 九、其他最終領取經費之人或受益者。

第六十九條 （將已定分配數或以後各期分配數列為準備之情形）

中央主計機關審核各機關報告，或依第六十六條規定實地調查結果發現該機關未按季或按期之進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要時，得協商其主管機關呈報行政院核定，將其已定分配數或以後各期分配數之一部或全部，列為準備，俟有實際需要，專案核准動支或列入賸餘辦理。

第七十條 （得動用第二預備金等之情形）

各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：

- 一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。
- 二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。
- 三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

第七十一條 （預算執行中之經費裁減）

預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。

第七十二條 （以前年度歲入應收款與歲出應付款）

會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未

清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。

第七十三條 （國庫賸餘之轉入下年度）

會計年度結束後，國庫賸餘應即轉入下年度。

第七十四條 （轉入下年度之歲出應付款之報由核定期限）

第七十二條規定，轉入下年度之應付款及保留數準備，應於會計年度結束期間後十日內，報由主管機關核轉行政院核定，分別通知中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第七十五條 （視為結餘項目之轉帳）

誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。

第七十六條 （繼續經費按年分配額之轉入支用）

繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。

第七十七條 （總預算所列各單位預算機關應行繳庫數之審定及執行）

總預算所列各附屬單位預算機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

第七十八條 （各單位預算機關應行繳庫數依期報解）

各附屬單位預算機關應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報解。年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫。

第五章 追加預算及特別預算

第七十九條 （得請求提出追加歲出預算之情形）

各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：

一、依法律增加業務或事業致增加經費時。

- 二、依法律增設新機關時。
- 三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
- 四、依有關法律應補列追加預算者。

第八十條 （追加歲出預算經費之平衡）

前條各款追加歲出預算之經費，應由中央財政主管機關籌劃財源平衡之。

第八十一條 （法定歲入短收之籌劃抵補）

法定歲入有特別短收之情勢，不能依第七十一條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。

第八十二條 （追加預算程序之準用規定）

追加預算之編造、審議及執执行程序，均準用本法關於總預算之規定。

第八十三條 （得提出特別預算情事）

有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

- 一、國防緊急設施或戰爭。
- 二、國家經濟重大變故。
- 三、重大災變。
- 四、不定期或數年一次之重大政事。

第八十四條 （特別預算之審議程序與先支一部）

特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。

第六章 附屬單位預算

第八十五條 （營業基金預算之擬編方法）

附屬單位預算中，營業基金預算之擬編，依左列規定辦理：

- 一、各國營事業主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之事業計畫總綱及預算編製辦法，擬訂其主管範圍內之事業計畫，並分別指示所屬

各事業擬訂業務計畫；根據業務計畫，擬編預算。

二、營業基金預算之主要內容如左：

（一）營業收支之估計。

（二）固定資產之建設、改良、擴充與其資金來源及其投資計畫之成本與效益分析。

（三）長期債務之舉借及償還。

（四）資金之轉投資及其盈虧之估計。

（五）盈虧撥補之預計。

三、新創事業之預算，準用前款之規定。

四、國營事業辦理移轉、停業或撤銷時，其預算應就資產負債之清理及有關之收支編列之。

五、營業收支之估計，應各依其業務情形，訂定計算之標準；其應適用成本計算者，並應按產品別附具成本計算方式、單位成本、耗用人工及材料之數量與有關資料，並將變動成本與固定成本分析之。

六、盈餘分配及虧損填補之項目如左：

（一）盈餘分配：

甲、填補歷年虧損。

乙、提列公積。

丙、分配股息紅利或繳庫盈餘。

丁、其他依法律應行分配之事項。

戊、未分配盈餘。

（二）虧損填補：

甲、撥用未分配盈餘。

乙、撥用公積。

丙、折減資本。

丁、出資填補。

七、有關投資事項，其完成期限超過一年度者，應列明計畫內容、投資總額、執行期間及各年度之分配額；依各年度之分配額，編列各該年度預算。

國營事業辦理移轉、停業，應依預算程序辦理。

第八十六條 （附屬單位預算應編入總預算之項目）

附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額。

各附屬單位預算機關辦理以前年度依法定程序所提列之公積轉帳增資時，以立法院通過之當年度各該附屬單位預算所列數額為準，不受前項應編入總預算之限制。

第八十七條 （分期實施計畫及收支估計表之編造與核定備查）

各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及第七十六條之規定編造分期實施計畫及收支估計表，其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。

前項分期實施計畫及收支估計表，應報由各該主管機關核定執行，並轉送中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關備查。

第八十八條 （附屬單位預算執行之應變與補辦預算）

附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。每筆數額營業基金三億元以上，其他基金一億元以上者，應送立法院備查；但依第五十四條辦理及因應緊急災害動支者，不在此限。

公務機關因其業務附帶有事業或營業行為之作業者，該項預算之執行，準用前項之規定。

第一項所稱之附屬單位預算之正常業務，係指附屬單位經常性業務範圍。

第八十九條 （其他特種基金預算之編製方法）

附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，為由庫撥補額或應繳庫額，但其作業賸餘或公積撥充基金額，不在此限，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成

本計算者，準用營業基金之規定。

第九十條 （附屬單位預算準用之規定）

附屬單位預算之編製、審議及執行，本章未規定者，準用本法其他各章之有關規定。

第七章 附則

第九十一條 （歲出、歲入之增減應指明彌補資金來源）

立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，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。

第九十二條 （編列預算之禁止）

未依組織法令設立之機關，不得編列預算。

第九十三條 （司法概算之編列）

司法院得獨立編列司法概算。

行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。

司法院院長認為必要時，得請求列席立法院全院各委員會聯席會議。

第九十四條 （特許執照之授與應公開拍賣或招標）

配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。

第九十五條 （預算事件之訴訟）

監察委員、主計官、審計官、檢察官就預算事件，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加其訴訟。

第九十六條 （地方政府預算程序）

地方政府預算，另以法律定之。

前項法律未制定前，準用本法之規定。

第九十七條 （預算科目名稱應顯示事項性質）

預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。

第九十八條 （預算書表格式之決定）

預算書表格式，由中央主計機關定之。

第九十九條 （新舊會計年度銜接之預算編製）

本法修正施行後，因新舊會計年度之銜接，行政院應編製一次一年六個月之預算，以資調整。

第一百條 （施行日期）

本法自公布日施行。

本法修正條文施行日期，由行政院於修正條文公布後兩個會計年度內定之。

附錄二 中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列標準

壹、營業基金

甲、營業收支及盈餘：

一、盈餘（或虧損改善）目標：

各事業除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，其餘凡有市場競爭性之事業應以追求最高盈餘為目標。對於社會責任之項目，各事業應提出具體事證及說明，並詳細分析計算其金額，主管機關應詳予審核，對於合理反應市場價格或利率者，不得列為社會責任。盈餘（或虧損改善）目標訂定之原則如下：

（一）具有國內、國際同業等競爭性之事業：

- 1、應衡酌國際及國內同業之投資報酬率（資產報酬率及淨值報酬率等）、經營成果比率（淨利率及每股盈餘等）、所負擔之社會責任、過去經營實績、未來市場趨勢及擴充設備能量暨提高生產力等因素，妥訂盈餘（或虧損改善）目標。
- 2、上述盈餘目標之訂定，除應考量所肩負之社會責任導致盈餘降低之不利因素外，以不低於按國際及國內同業之平均報酬率核算之數額、暨事業本身 94 年度預算及 93 年度決算為原則。

（二）不具國內或國際同業等獨占性質之事業：

- 1、獨占性質事業因無國內同業可供比較，其盈餘（或虧損改善）目標之訂定，如有國際同業者，則參酌國際間同業及事業本身最近年度之投資報酬率及經營成果比率，妥訂適當盈餘（或虧損改善）目標。
- 2、如無國際同業可供比較者，則以事業本身最近年度之投資報酬率及經營成果比率為準。
- 3、上開比率核算之盈餘除應考量所肩負之社會責任導致盈餘降低之不利因素外，亦以不低於事業本身 94 年度預算及 93 年度決算為原則。

二、收入：

（一）營業收入：

- 1、產銷營運量：應依據盈餘（或虧損改善）目標，並參酌過去實績、市場趨勢、擴充設備能量、提高設備利用率與人員效率等因素，續密編列。
- 2、售價：競爭性事業應依據正常成本，並參照 93 年度實際售價，衡酌目前市場同類產品售價及供需情形，審慎估測未來市場價格編列，並應將售價編列之標準詳予說明。獨佔性事業應依合理之費率或價格編列。

（二）營業外收入：

- 1、實施單一薪制事業機關之員工宿舍及交通車，應依規定扣收使用費，並列入營業外收入。
- 2、下腳變賣，應照變賣收入總額列入其他營業外收入。

三、支出：

各事業之成本與費用應依照業務計畫之實際需要編列，其中營業成本與費用增加幅度，以不超過營業收入成長幅度為原則。

（一）營業成本及費用：

- 1、各事業適用成本計算者，應按產品別附具成本計算方式、單位成本、耗用人工及材料之數量有關資料，並應按變動與固定成本分析之。凡成本在特定範圍內不隨業務營運量之增減變動者，屬固定成本；凡成本在特定範圍內隨業務量而變動並成正比率增減者，屬變動成本。
- 2、用人費用：各事業機構之年度用人費用，應注重用人成本效益，本摶節原則核實編列。年度用人費比率以不超過最近 3 年（92 年度決算、93 年度決算暨 94 年度預算）用人費占其事業營業收入之平均比率為原則。其負有政策性盈虧責任者，應將政策性盈虧因素列入考量，惟如因市場狀況變遷，導致產品及服務售價、資金利率或匯率等之變動，均屬各事業經營本應承擔之風險，除確屬配合政府政策者外，不得列為政策因素予以排除。各事業營運發生虧損時，除負有政策性任務者外，應凍結員工調薪，並予移轉民營或結束經營。

- （1）員額：各事業機構應秉持企業化經營理念，配合政府改造、公營事業民營化、業務委託外包、業務移轉民間等政策確實檢

討，力求精簡；各機構因增設單位或新興重大事業請增加預算員額者，應就本機構及所屬機構原有人力統籌檢討運用，並將節減之員額優先撥供事業經營迫切需要機構增員。非新增分支機構或新增業務者外，不得請增員額，並確實檢討現有人力運用狀況，檢討裁撤、簡併功能不彰或業務萎縮部門。各事業主管機關對所屬事業機構年度預算員額之編列，應從嚴審核，各事業經專案裁減之員額應予減列，不得再進用。

（2）員工待遇：

實施用人費率事業機構應依「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」及有關規定標準編列，非實施用人費率事業機構應依行政院核定員工待遇辦法及現行待遇標準編列。各事業董（理）監事及總經理（局長）報酬一律列入管理部門；副總經理（副局長）報酬，按其主管業務性質，列入有關部門。

加班誤餐費：應確為趕辦具有時間性重要業務者，依業務需要從嚴編列，延長工時及假日出勤加班費最高以不超過93年度決算數為原則；如經參酌營運量、考績晉級等因素有增加編列之需要，應詳加說明。至員工休假制度，應予貫徹，不休假加班費應從嚴估計編列。

經營績效獎金：實施用人費率事業機構除按本標準三、（一）2、（2）A規定外，依行政院核定經營績效獎金核發原則及各主管機關所屬事業經營績效獎金實施要點辦理；非實施用人費率事業機構依行政院核定各主管機關所屬事業經營績效獎金實施要點，最高為員工2個月薪給總額編列。以員工為發放對象之業務佣金及手續費等，應於績效獎金額度內列支。

退休資遣及卹償金：

A員工退休金：各事業機構應依財務會計準則公報第18號「退休金會計處理準則」辦理，其以前年度提列不足者，應逐年補提足，惟本項補提數額及依該公報當年度應提列之數額，均不得列為發放經營績效獎金時計算年度盈虧之

政策性因素。另各事業機構因應民營化，年資結算給與需增提部分，在不影響繳庫盈餘前提下，得在民營化之前增提，惟除法律另有規定或情形特殊者外，應先行編列預算或於預算書內註明後，方可提列。公營事業移轉民營時，凡已依公營事業移轉民營條例辦理離退者，不得同時適用其他相關人事法令，以支領月退休金方式辦理離退。凡民營化前依據行政院訂頒之專案離退規定辦理離退者，不得再適用公營事業移轉民營條例之相關規定。

B 卹償金：參照以前年度資料覈實編列。

以上三項，凡適用勞動基準法者，不得違反該法及其相關之規定。

(3) 福利費：

分擔員工保險費及分擔退休人員保險費：應依有關法令規定編列，分擔退休人員保險費，並列入營業外費用。

傷病醫藥費：按員工人數每人每年 350 元編列（包含各事業機關首長或主管之健康檢查費）。如上述經費不敷支應時，適用勞工安全衛生法及其相關規定者，可另依需要覈實編列，並於預算內附詳細計算表及說明。

提撥福利金：

A 由營業收入及下腳變賣收入提撥之福利金：由各事業主管機關依照職工福利金條例之規定辦理。

B 依「職工福利委員會組織規程」舉辦之福利事業，其各項支出應在所提福利金項下列支，不得佔用事業單位之員額與經費；各事業與員工福利有關之支出，除法令明定應由事業機構負擔者外，應一律在所提之福利金項下列支。

C 由創立資本額提撥福利金者，應先專案報經行政院核定後辦理。

D 以下腳變賣收入提撥之福利金，應列入營業外費用。

體育活動費：按員工人數每人每年 600 元編列。惟規模較大業績優良之事業，組織體育代表隊所需經費如上述體育活動費不敷支應時，可另依需要覈實編列，並於預算內附

詳細計算表及說明。

3、服務費用：

(1) 外購水電：製造費用所列「動力費」應按本年度業務量水準覈實估列。其他部分之水電費應分別註明預計度數及單價。

(2) 郵電費及印刷裝訂：應按本年度業務需要，本摶節原則，覈實編列。

(3) 國內旅費及出國計畫：

國內旅費：應按本年度業務需要，本摶節原則，覈實編列。

出國計畫：

A 各事業擬具年度派員出國計畫，應參酌行政院及所屬各機關出國報告資訊網，並依下列原則辦理：

a 確屬業務需要者。

b 除非必要，3 年內無相同考察計畫者。

c 出國人數、天數應力求精簡。

d 配合政策需要者。

B 出國計畫經費，應按本年度業務需要及各主管機關參照「行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點」規定所訂之處理要點，本摶節原則，覈實編列。

C 各事業之出國計畫由主管機關在核定之盈餘目標範圍內予以核定。

(4) 固定資產修理保養費：應按各項固定資產之數量、新舊程度及使用情形等覈實編列。

(5) 保險費：應照投保金額及現行費率，按實付淨額編列。

(6) 佣金：凡須委託外界代為承攬介紹業務所須支付之佣金及手續費，應依實際業務情形覈實估列。如係非公開普及一般社會大眾而以事業本身員工為發放對象者，均應於績效獎金額度內列支。

(7) 外包費：應以確為精簡用人或無法自行辦理，須將內部勞務性工作、產品之一部分或全部生產過程委外辦理為限，並按業務需要情形覈實編列。

(8) 委託調查研究費：應與業務有關，限於專業知能與技術或現實

環境與法令規定，須委託他人始能達成特定目的者，方得委託並從嚴覈實編列。

(9) 勞工教育經費：照行政院勞工委員會臺(88)勞福2字第0035547號函核定之標準每人每月按10元至50元編列。

(10) 公共關係費、廣告費及業務宣導費：

公共關係費應以業務需要或以進貨、銷貨、運貨以及供給勞務或信用為目的所支付者為限。以不超過所得稅法規定之比率與各事業最近3年度平均公共關係費為原則，並由主管機關依各事業特性從嚴核列。各事業年度預算虧損者，其公共關係費之編列數額，應檢討酌予降低。

廣告費及業務宣導費：應按本年度業務需要，本摺節原則，覈實編列。

4、材料及用品費：

(1) 各種產品原料：應按預計各項產品產量依工業工程研究或依歷史資料發展，訂定每單位產品所需標準用量計算，並視效率改善情形為適當之降低。

(2) 汽車燃料：應切實貫徹節約能源措施從嚴核列，其價格按車用汽油零售價格編列。一般用車按中小型車每輛每月189公升，大型車每輛每月229公升（以往實用量較低者按實際數），營業用車及運輸產品材料之卡車按里程並參考一般用油標準估計數編列。

(3) 服裝：員工工作服於工作時必須穿著或規定上班必須穿著之人員（如生產線上之作業人員、行局櫃檯人員等），得逐年製發，並於預算內說明。其價格標準，除工作性質特殊，應說明原因，從其需要編列外，餘按員工每人每年2,500元編列，統一製發，不得發放代金。

(4) 用品消耗：應按本年度業務需要，本摺節原則確實檢討編列。

5、折舊折耗及攤銷：

(1) 固定資產折舊：應個別計算，用平均法提列折舊者，應參照所得稅法固定資產耐用年數表或行政院頒財物標準分類規定，並以94年12月底之固定資產帳面價值及95年1月至12月估計

可能完成或增加之資產為計算折舊之基礎，其有殘值者應增加 1 年計算，至適用其他方法計提折舊者，應在預算書內詳加說明。

(2) 攤銷：遞延費用之攤提，除專案核准分攤期限者，應依核定案分攤外，餘應按其提供效益年限分攤。

6、稅捐與規費：各項稅捐與規費應依照各有關法令規定編列，並分別註明其計算方式。

7、會費：應與業務有直接關係者為原則，並於預算內詳列項目及金額，其未能列舉項目者不得超過「會費」總數之 20%。

8、捐助：應本零基預算精神及成本效益原則確實檢討後編列，於預算內詳列捐助對象名稱、金額，並依照規定科目（其因協助地方建設、公益捐款及敦親睦鄰等列「公益支出」明細科目）由各事業主管機關從嚴核列，其未明定項目之捐助預算，得按明定項目捐助總數之 20% 統籌編列（臺灣電力公司另依其睦鄰工作要點有關規定辦理）。各事業並應明確規範敦親睦鄰經費之運用範圍。捐助地方政府，如係未指定用途之捐助款或地方政府應相對編列分擔者，應通知該地方政府納入其預算辦理。

9、研究發展：為加強競爭力，各事業應提高研發經費占營業額之比率，除應密切注意國際及國內科技發展之動向外，並應就各項研究發展計畫將來所需財力及相關條件之配合，作事先評估。凡為研究新產品、改進生產及提供勞務技術、改善製程、節約能源、防治污染之研究、產品市場調查之支出及重大固定資產投資計畫所作可行性研究暨環境保護影響評估經費均列入研究發展費用。

(二) 營業外費用：

1、借款利息：已訂約者，應按約定利率及期間編列；預計新增借款（尚未洽妥之借款），按預計利率及期間編列。

2、實施單一薪制事業機構之員工宿舍及交通車，在未出售以前之折舊、稅捐、保險及必要之維護修理等費用最高應不超過所收使用費收入。惟其超支原因係宿舍閒置，資產重估增值增提折舊，以及依規定供退休人員居住者，不在此限。宿舍閒置者應儘速處理。

3、其他營業外費用：應依照規定科目編列，「什項費用」應一律列舉

項目，其未能列舉項目者以不超過「什項費用」總額 15% 為原則。

乙、固定資產建設改良擴充（以下簡稱購建固定資產）：

- 一、應按專案計畫與一般建築及設備計畫劃分。凡屬建設新廠、重大改良及更新、擴充生產者列為專案計畫；其他零星購置或汰換設備，無法評估投資效益者列為一般建築及設備計畫。專案計畫再分為新興計畫與繼續計畫二類，並各按計畫別分列，依總帳科目分析（土地、土地改良物、房屋及建築、機械及設備、交通及運輸設備、什項設備……），一般建築及設備計畫逕依總帳科目分析。
- 二、專案計畫之購建固定資產，應對市場預測、工程技術、人力需求、原料供應與財力負擔及過去投資之實績，先有週詳之考慮，成本效益應作精密之評估，包括風險與不定性分析。重要公共工程建設及重大新興計畫應先行製作選擇方案與替代方案及其成本效益分析，並提供財源籌措及資金運用之說明。分析時應確實評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性，揭露預測之假設條件及資料來源，並顧及公害防治、環境影響及工業安全，而後排定優先順序。
- 三、新興計畫財務計畫欠週或投資報酬率欠佳或竟低於資金成本率者，除為配合政府政策辦理者外，應不予成立，對於計畫之社會成本或效益，應予計算或說明。繼續計畫，並應逐年重新評估，不合效益者，應檢討緩辦或停辦。
- 四、各事業除有效運用自有資金外應設法運用舉債經營方式，發揮財務槓桿原理，以增加股東之投資報酬。惟營運資金餘額已呈負數，或負債總額對業主權益比率高於 2 倍之事業，如未獲准增資或有盈餘可供保留，以改善財務結構者，為避免繼續增加投資，而動搖事業之根本，除因政策性需要辦理外，不得再行辦理新興投資計畫。
- 五、各事業擴建及營運所需資金，除自有資金外，以在國內資本市場籌集為優先，避免國庫增資。其資金籌措優先順序：
 - （一）事業自有資金（如營業活動所產生）。
 - （二）國內資本市場（如發行股票、債券，符合發行公司債之公司，以發

行公司債為優先)。

(三) 國內銀行借款。

(四) 國外銀行借款(依有關對外合約規定者)。

六、公務車輛：

(一) 國內部分：增購或汰換公務車輛者，依下列原則辦理：

1、業務用車輛：

(1) 各型客貨兩用車，各型貨車、各型工程車、機車及其他特殊用途車輛，得依實際需要辦理增購或汰換。

(2) 為運鈔等特殊用途非專供乘載人員，以旅行車、客貨車改裝者，得撙節汰購。

2、管理用車輛：應依「中央政府各機關採購公務車輛作業要點」規定辦理，不得以業務用車輛名義購置。除新增分支機構始得新增車輛，與事業主持人座車，得依實際需要辦理增購或汰換外，均暫緩編列。其編列年度增購及汰換車輛預算前，並應確實評估所需車種及數量。

(二) 駐外機構部分：參照「駐外機構公務車輛換購及管理要點」辦理。

七、預算金額之編列：

(一) 各項計畫均應配合工程進度及實際執行能力，核實編列年度預算；各事業依政府採購法規定委託專責機關代辦公共工程，仍應妥作先期規劃，審慎評估代辦機關執行能力，配合計畫推動時程覈實編列預算；繼續性投資計畫，以前年度所列預算尚敷支應者，本年度預算暫緩編列。各計畫中，與目標無直接關聯之非必要性設施，均不得編列。一般建築及設備計畫，應力求撙節，從嚴核列；非業務急需之土地購置、房屋建築及設備購置，均暫緩編列。

(二) 重要公共建設計畫預算之編列，應確實依公共建設工程經費估算編列手冊有關規定辦理。

(三) 各事業對於協助地方建設等捐助，於編列購建固定資產預算時，以不超過專案計畫工程預算之 1% 為原則，並由各事業主管機關依其業務特性核列。

(四) 工程管理費之編列，應確實依據「中央政府各機關工程管理費支用要點」規定辦理，如屬重大特殊工程須報行政院調整標準者，得

於購建固定資產預算彙計表中具體敘明。

(五) 土地：應註明地積，並參照土地公告地價、公告現值或公平市價編列。

(六) 房屋建築：

1、廠房倉庫及營業房屋：應註明地坪面積，其建築單價應以公平市價編列。

(七) 各種車輛價格：

1、國內購置部分，照下列價格編列：

(1) 主持人用轎車每輛 66 萬元至 120 萬元（按各事業之規模及組織層級不同分別訂定）。

(2) 公務用轎車每輛 61 萬元，45 人座大型交通車每輛 400 萬元，21 人座中型交通車每輛 263 萬元，15 人座中型交通車每輛 195 萬元，小型客貨車（8 人座）每輛 55 萬元。

(3) 上述單價均含該車所需之各項配備及貨物稅。特殊用途車輛，依市價（含貨物稅）個案核實編列。

2、國外分支機構，如在所在地購置車輛按當地價格折合新臺幣編列，並詳予說明。

丙、資金轉投資：

一、現金轉投資應符合「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」及「公股股權管理及處分要點」所定範圍，並依其所規定之程序，擬具投資計畫，經主管機關審核後編入預算。但依核定計畫編列分年預算者，得直接編入預算。

二、對於數家事業轉投資於同一機構之盈餘分配與計算方式，主管機關應詳予審核，求其一致。但對被投資機構分配之股票股利，不作為投資收益，僅以附註說明股票股利收入，並註記股數增加，並按增加後之總股數重新計算每股成本或帳面價值。

三、主管機關對所屬事業投資民營事業應定期檢討，以前年度之轉投資，如對投資目標已無法達成或效益不彰之轉投資事業無法改善者、或已達成原有轉投資目的與事業產銷營運已無密切關係者，應儘速撤資，並依預算程序辦理。

四、未列投資對象之轉投資計畫，原則上不宜編列。

丁、資本及長期債務：

一、增加資本：

- (一) 請求國庫現金增資，非有特殊需要者不得編列，並應專案報請主管機關轉報行政院核定；該事業主管機關亦應列入其單位概算。
- (二) 各基金辦理以前年度公積轉帳增資，應直接編入各該附屬單位預算循預算程序辦理。

二、長期債務之舉借與償還：

- (一) 長期債務之舉借，以在國內資本市場籌集為優先，並應於預算內列明以後償還財源。
- (二) 長期債務之償還，應核實編列。

戊、盈餘分配及虧損之填補：

- 一、盈餘之分配或虧損之填補，依預算法、公司法及有關規定核列。
- 二、法定公積：應按稅後純益之 10%，其有特別法律規定者依規定辦理，並列明其規定。

三、特別公積：具有下述情形者，得視需要編列。

- (一) 營運資金餘額為負數，或 93 年度決算負債總額對業主權益之比高於 2 倍者。
- (二) 為支應重大資本支出、償債或特定計畫之需要，必須編列者。

貳、作業基金：

甲、業務收支及賸餘：

一、賸餘（短絀）：

- (一) 應依基金設置目的，考量其財務能力，本自給自足原則，並參照過去實績及業務增減情形，覈實估計其賸餘（短絀）。
- (二) 各基金應力求有賸餘無短絀，本年度賸餘（短絀）以較 94 年度預算數及 93 年度決算數提高（減少）為原則。

二、收入：

- (一) 業務營運目標：以過去實績為基礎，衡酌業務發展需要及財力負擔，並考量擴充設備能量情形與提高人員效率等因素，縝密編列。
- (二) 單價及利（費）率：除配合政府政策維持低價者外，其產品或服務

利（費）率應參照國內、外類似機構訂定，以不低於其單位成本為原則。基金發生短絀時，應檢討產品或服務利（費）率之合理性，並做適當調整。各基金應將單價編列之標準詳予說明。

（三）利息收入：應依據資金調度情形、存款利率、期間等因素估計編列。

（四）其他收入項目：參照過去實績及業務情形估計。

三、支出：

（一）各基金之支出，必須符合其收支保管及運用辦法之資金用途及基金設置目的。

（二）用人費用：

1、依院頒員額專案精簡（裁減）要點處理原則所精簡之員額均應配合減列，不得再行遞補或進用。編制內員工應依照「全國軍公教員工待遇支給要點」規定編列；約（聘）僱人員酬金按核定薪點編列。兼職人員兼職費、鐘點費等，除奉准有案者外，依照中央政府總預算所定標準編列。

2、加班誤餐費：應確為趕辦具有時間性重要業務者，依業務需要從嚴編列，延長工時及假日出勤加班費，最高以不超過 93 年度決算數為原則，如經參酌業務量及考績晉級等因素有增加編列之需要，應詳加說明；至員工休假制度，應予貫徹，不休假加班費應從嚴估計編列。

3、員工慶生、自強活動、登山健行及各項競賽等文康活動費，應依照「中央各機關學校員工文康活動實施要點」規定，以預算內員工（含約聘僱人員）人數，每人每年不得高於 4,800 元，於用人費用項下體育活動費編列，並不得於其他支出科目重複編列。

4、各基金基於業務需要聘、僱用之人力，其中依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關僱用人員僱用辦法」辦理，並經行政院核准有案之預算員額，其相關支出始列為用人費用，其餘則依性質列於工程管理費或服務費用等相關科目。

5、其他待遇、福利及獎金事項，以奉准有案者為限，不得自行訂定標準支給。

（三）服務費用：

1、水電費：應按本年度業務量水準及相關設備需要覈實估計。

2、郵電費及印刷裝訂費：應按本年度業務需要，本摺節原則，覈實編列。

3、旅運費：應力求節約，避免浮濫，其中：

（1）國內旅費及大陸地區旅費，均以不超過最近 3 年度平均數為原則。

（2）國外旅費：

各類出國計畫經費，應按本年度業務需要及各主管機關參照「行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點」規定所訂之處理要點，本摺節原則，覈實編列。非有具體理由，以不超過最近 3 年度平均數為原則，如確為業務需要，得在業務收入成長幅度內，最高不超過 5%為原則編列。另出國進修、研究計畫，以業務必須之特定項目或專業領域作短期研究為原則，最近 3 年曾進修研究之項目，除政策尚有必要者外，不得編列。

各類出國計畫由主管機關在行政院核列之國外旅費預算額度內予以核定。

4、修理保養與維護費：房屋建築修繕費及車輛維護費，應依照中央政府總預算所定標準編列。機械設備、其他設備維護費，依業務需要情形從嚴估計編列。

5、保險費：應按投保金額及現行費率，按實付淨額編列。

6、棧儲、包裝、代理（辦）、加工、外包及節目演出費：其中外包費係指內部勞務性委外（含勞力提供）之費用，應按本年度業務需要，覈實編列。

7、專業服務費：包括委聘專業機構或人員（會計師、精算師及醫事人員等）提供服務之費用，應按本年度業務需要，覈實編列。

8、委託調查研究費：分為委託研究計畫及委託辦理事項 2 類。應與業務有關，限於專業知能與技術或現實環境與法令規定，須委託他人始能達成特定目的者，方得委託並從嚴覈實編列，且於預算內詳列計畫名稱、內容摘要及各計畫經費總額、各年度分配額。

9、公共關係費：

（1）各基金服務對象係政府部門或特定服務對象，而無拓展業務之

需要者，非有具體理由，不得編列。

(2) 除行政院專案核定有標準外，各基金應按業務需要核實編列，力求節約，非有具體理由，以不超過 94 年度預算數為原則。

惟業務收入明顯衰退或年度預算產生短絀時，均應檢討減列。

10、廣告費及業務宣導費：應力求節約，避免浮濫。非有具體理由，以不超過最近 3 年度平均數為原則，如確為業務需要，得在業務收入成長幅度內，最高不超過 5% 為原則編列。

11、佣金：凡須委託外界代為承攬介紹業務所支付之佣金及手續費，應依實際業務情形覈實估列。惟非公開普及由一般社會大眾參與而以基金本身員工為發放對象者，須依「全國軍公教人員待遇支給要點」之規定，報經行政院核准為限，並於用人費用項下編列。

(四) 材料及用品費：

1、原、物料：應按預計各項產品產量依工業工程研究或依歷史資料發展，訂定每單位產品所需標準用量計算，並視效率改善情形為適當之降低。

2、汽車燃料：應切實貫徹節約能源措施，從嚴核列，管理用公務車輛之用量應依中央政府總預算所定標準編列，業務用車及運輸產品材料之卡車按里程並參考一般用油標準估計數編列。

3、用品消耗：應按本年度業務需要，本摺節原則確實檢討編列。

(五) 借款利息：已訂約者，應按約定利率及期間編列；預計新增借款(尚未洽妥之借款)，按預計利率及期間編列。

(六) 折舊及攤銷：

1、固定資產折舊：作業基金應個別計算，用平均法提列折舊者，其耐用年限應依照行政院訂頒財物標準分類規定，並以 94 年 12 月底之固定資產帳面價值及 95 年 1 月至 12 月估計可能完成或增加之資產為計算折舊之基礎，其有殘值者應增加 1 年計算，至適用其他方法計提折舊者，應在預算書內詳加說明。

2、攤銷：作業基金無形資產及遞延費用之攤提，除專案核准分攤期限者，應依核定案分攤外，餘應按其提供效益年限分攤。

(七) 會費、捐助、補助及分攤：

1、會費與分擔：與業務無密切關係者，不得編列。

2、補助與捐助：

(1) 凡中央機關已編列預算補助地方政府，除法律或各該基金收支保管及運用辦法另有規定外，各基金原則上不得就相同項目重複編列，並應通知受補助之地方政府納入其預算辦理。

(2) 各基金之補助及捐助事項，應以符合基金收支保管及運用辦法所訂基金用途為原則，並本零基預算精神，重新檢視每一補助與捐助計畫辦理之必要性及迫切性，對於無須辦理或已不具效益之計畫，應即改由其他更具優先性之計畫替代。95 年度預算補助與捐助屬以前年度既有之計畫，應妥慎評估，以撙節 10% 至 15% 為原則，但法令另有規定、以前年度執行情形良好或業務特殊需要，可另予考量；新興之補助與捐助計畫應以能達成基金任務及設置目的，並以前開撙節數支應為原則。

(3) 各基金應於預算書內具體列明補助與捐助事由、對象名稱及金額，並由各主管機關從嚴審核，其未明定項目，得按明定項目捐助總數之 20% 統籌編列。對金額之估計，並應敘明編列計算基礎。

(八) 其他費用或支出：應本零基預算原則，視實際業務需要，逐項檢討從嚴編列。「什項費用」應一律列舉項目，其未能列舉項目者以不超過「什項費用」總額 15% 為原則。

乙、購建固定資產：

應劃分為專案計畫與一般建築及設備計畫，並比照營業基金之規定編列，其中：

一、公務車輛：比照營業基金規定辦理。

二、預算金額之編列：

除下列事項外，比照營業基金之標準編列：

(一) 房屋建築：

1、廠房倉庫及營運用房屋：應註明地坪面積，其建築單價應以公平市價編列。

2、辦公房屋：以有特殊需要者為限，面積應求適度，陳設應求樸素實用，並應註明建築原因、建築面積，及平均每人使用面積，非

經核准，不得任意變更。單價標準依照中央政府總預算所定。

(二) 各種車輛價格：依照中央政府總預算所定標準編列。

丙、資金轉投資：

一、現金轉投資應符合「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」第2點所定之範圍，並依同要點第4點規定之程序，擬具投資計畫，經主管機關審核後編入預算。但依核定計畫編列分年預算者，得直接編入預算。

二、主管機關對所屬基金投資民營事業應定期檢討，以前年度之轉投資，如對投資目標已無法達成或效益不彰之轉投資事業無法改善者，或已達成原有轉投資與事業產銷營運已無密切關係者，應儘速撤資，並依預算程序辦理。

丁、基金及長期債務：

一、增撥基金：

(一) 請求國庫現金增撥基金，非有特殊需要者不得編列，並應與總預算所編列數額相符。

(二) 辦理賸餘或公積撥充基金，應直接編入各該附屬單位預算循預算程序辦理。

二、長期債務：

(一) 應切實檢討債務負擔及償債計畫辦理情形。

(二) 本年度新增之債務，以具有償還財源者為限。

(三) 長期債務之償還，應核實編列。

戊、賸餘分配及短絀填補：

一、各基金之賸餘分配，除法律另有規定外，其分配程序及處理原則如下：

(一) 填補歷年短絀：各基金如以往年度尚有待填補短絀，應依賸餘與待填補短絀孰低數，全數填補。

(二) 提列公積：各基金填補以往年度短絀後，如仍有賸餘，得依法令規定或經行政院核定提列公積。

(三) 撥充基金：各基金如有下列情形之一者，得撥充基金。

1、凡基金設置係以有關社會福利或公益事業，或以發揚文化為目的者。

2、有具體購建固定資產計畫或資金運用計畫而其原有資金不敷支應者。

3、新增業務或基金甫成立尚未發展成熟者。

(四)解繳國庫：各基金如有下列情形之一者，得全部或部分現金解繳國庫。

1、各基金業務發展成熟，原有資金已敷支應其購建固定資產或資金運用計畫者。

2、基金裁撤經結算仍有賸餘者。

3、資金閒置者。

4、其他經行政院核定者。

(五)未分配賸餘：各基金依前述分配程序後，如仍有賸餘，即列為未分配賸餘。

各基金以往年度累積之未分配賸餘，應參酌前述處理程序及原則逐年分配處理。

二、各基金短絀填補程序及處理原則如下：

(一)撥用未分配賸餘：各基金如以往年度仍有未分配賸餘，應依短絀與未分配賸餘孰低數，全數撥用。

(二)撥用公積：各基金撥用未分配賸餘後，如仍有短絀，得撥用公積填補。

(三)折減基金：各基金撥用未分配賸餘及公積後，如仍有短絀，得折減基金填補。

(四)國庫撥款填補：各基金預算短絀，原則上國庫不予填補，但其資金短缺者，得請求國庫酌予填補一部或全部。

(五)待填補短絀：各基金依前述填補程序後，如仍有短絀，即列為待填補短絀。

基金以往年度累積之待填補短絀，應參酌前述填補程序及處理原則辦理，但有下列情形之一者，不得請求國庫撥款填補。

(一)資金閒置者。

(二)預計轉虧為盈者。

參、特別收入基金及資本計畫基金：

甲、基金來源：

一、依法令規定徵取之收入，應依過去實績及有關數據覈實估計，並將估計基礎詳予說明。由政府編列預算撥付者，應考量預算額度及業務需求覈實估計。

二、利息收入及其他收入項目比照作業基金之標準編列。

三、債務之舉借：

（一）短期債務：應以因應短期資金調度需要為原則，其無法以自有財源於短期內清償者，除依法令規定或經專案核准者外，均不得辦理。

（二）長期債務：非經專案核准，原則上不得舉借長期債務。

乙、基金用途：

一、各基金應按基金設立之目的，依據其收支保管及運用辦法暨相關法令規定或政府重大建設計畫所定之財源及用途，評估業務實需，擬具業務計畫後，按計畫別逐一編列，並應敘明計畫內容及預期成果。

二、以各級政府撥款補助或協助為財源之項目，其支出不得超過來源收入。

三、以特定收入支應特定政事用途者，除有累積賸餘可供支應外，其基金用途不得超過基金來源。

四、用人費用、服務費用（除國外旅費、公共關係費暨廣告費及業務宣導費外）、材料及用品費、借款利息、會費、捐助、補助及分攤、其他費用或支出，比照作業基金之標準編列。

五、國外旅費：

（一）各類出國計畫經費，應按本年度業務需要及各主管機關參照「行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點」規定所訂之處理要點，本撙節原則，覈實編列。非有具體理由，以不超過最近 3 年度平均數為原則。另出國進修、研究計畫，以業務必須之特定項目或專業領域作短期研究為原則，最近 3 年曾進修研究之項目，除政策尚有必要者外，不得編列。

（二）各類出國計畫由主管機關在行政院核列之國外旅費預算額度內予以核定。

六、公共關係費：

(一) 各基金之來源係屬強制性收入或由國庫撥款補助者，非有具體理由，不得編列。

(二) 除行政院專案核定有標準外，各基金應按業務需要核實編列，力求節約，非有具體理由，以不超過 94 年度預算數為原則。

七、廣告費及業務宣導費：應力求節約，避免浮濫。非有具體理由，以不超過最近 3 年度平均數為原則。

八、購建固定資產：

(一) 凡屬重大公共投資及資本性更新、改良暨擴充設備或系統者應成立專案計畫；無法衡量具體效益之計畫及其他零星購置或汰換設備，應配合業務計畫所需，優先歸於各該業務計畫項下，無法歸於特定業務計畫項下者，則列於一般建築及設備計畫項下。專案計畫應再分為新興計畫與繼續計畫 2 類，並各按計畫別分列，一般建築及設備計畫則逕依性質別分析。

(二) 專案計畫之購建固定資產，除無法評估計畫效益者外，應比照營業基金規定辦理。

(三) 公務車輛之增購及汰換：

1、業務用車輛之增購或汰換比照營業基金規定辦理，並配合業務計畫需要，列於各該業務計畫項下。

2、管理用車輛之購置，列於一般建築及設備計畫項下，應依「中央政府各機關採購公務車輛作業要點」規定辦理，並不得以業務用車輛名義購置。

(四) 預算金額：比照作業基金之標準編列。

九、債務之償還：債務之償還，應核實編列。

十、賸餘繳庫：各基金除依法令規定專款專用於特定用途外，如無具體財務運用計畫，其運作結果如有賸餘者，應予繳庫。

肆、債務基金：

甲、基金來源：

一、配合普通基金之撥入款，核實編列。

二、依據「公共債務法」之規定，衡酌債務到期及債券市場利率變動

情形，得在不增加中央政府債務餘額之前提下，編列舉借新債之預算，作為償還舊債之財源。

乙、基金用途：

- 一、應在普通基金撥入款範圍內，辦理債務還本付息等業務所需經費。
- 二、依據「公共債務法」之規定，在前款第 2 項所舉借債務數額內，編列償還舊債所需經費。

伍、其他：

- 一、請求國庫之補助，除各基金主管機關或主管業務機關已列入其單位概算者，一律不得編列。至政府部門或基金間之補助及協助，應以各級政府或基金同意者為限。
- 二、各基金年度計畫與預算之籌編，應注意與長期計畫相配合，並本零基預算原則辦理。數據資料應力求具體、詳盡與確實。
- 三、有關投資事項，其完成期限超過 1 年度者，應列明計畫內容、投資總額、執行期間及各年度之分配數額。依各年度之分配額，編列各該年度預算。
- 四、購建固定資產、資金轉投資、資產變賣、長期債務之舉借與償還等項目，依預算法第 88 條規定，因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經核准辦理項目，補辦預算時，應於附屬單位預算書「業務計畫及預算概要（說明）」項下逐案具體敘明計畫內容與預算金額，並編列預算明細表。