

刊登於月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 85-97 頁。

## 財政法：第四講 特種基金

蔡茂寅

台灣大學法律學院教授

### 壹、前言

預算均以基金方式構成，但在我國，預算之編製並不採基金別之方式，而係採用總預算與附屬單位預算分立之方式，與基金兩相對照之下，造成實務上許多困難。而預算若遵循單一原則，即需編製單一之會計，以便通觀及審議，而利於民主統制，然而特種基金卻是一種「特別會計」思考下的產物，雖有其單獨計算盈虧、績效的功能，但亦引起預算細分化，國家整體財政狀況難以掌握等批判。本文嘗試從法的觀點探討特種基金的相關問題。

### 貳、基金之意義與種類

#### 一、基金之意義

基金乃是構成預算的基礎單位，其存在形式係以現金為主，但不以現金為限，舉凡動產、不動產、有價證券等一切財產，均包含在基金的範疇之內。預算法第四條規定，「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。」（第一項本文前段）明文將「現金或其他財產」均涵蓋於基金的概念範疇之內。基金之概念要素如上揭條文所示，係指「已收入或尚未收入之現金或其他財產」，因此乃是屬於收入面之概念，但其用途之限定亦屬不可或缺之要素，因而條文中規定為「已定用途」。惟此種限定性僅指其專供支出，用途有所限定而已，而非特定其用途之意，此可從下述之「普通基金」係供作一般用途得到例證。

依預算法第四條第一項規定，基金可分為「普通基金」與「特種基金」兩種，兩者之判準在於，前者係歲入之「供一般用途」者；而後者則指歲入之「供特殊用途者」。由於預算係以基金之型態存在，除特種基金之外，其他一切資源均構成普通基金整體之一部分，預算法第十七條第三項規定，「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」，即係本於此意。職是之故，普通基金作為基金之性質容易被忽略，惟其普通，因而少有強調其基金之性質者，但並不能據此否認預算均係以基金型態存在之事實。是故，提及基金時一般均指特種基金而言，而少有指稱普通基金者。

就普通基金而言，此種基金乃是記載所有當期財力資源，而非依法律要求或行政措

施所記載之特別（種）基金。普通基金之作用在於充當政府經常施政之基本工具，因此一般而言，普通基金包括政府大部分之交易行為，政府收入除歸屬於特種基金者外，均【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 85 頁】應歸屬於普通基金。普通基金以稅賦為主要收入來源，但並不以此為限，也包括規費、罰鍰、財產、公債及賒借收入等；但就其支出目的而言，此種基金係供作一般用途的支出，乃是依歲出預算就整體收入而為支出，在具體支出行為之前，其用途之特定性無法彰顯，故而稱歲入之供一般用途者。普通基金主要用於一般施政與經常業務之支出，舉凡「特種基金支出」<sup>1</sup>之外之一切支出均由此基金支應。

預算之目的在於將國家之整體財政收入與支出包攝於其中，透過財政收入之用途明確化、透明化之機制，藉以減輕國民之經濟負擔，並在民主主義的指導理念下，依此形成預算之諸原則。例如預算應遵循單一與完全之原則（「預算單一原則」之說明，參照本單元第二講），將國家之所有收入統一收納於國庫，再從國庫中應各種支出目的而為支出，因此就各個收入並不一一特定其支出目的，就各個支出亦無法個別指明其財源。預算應該盡可能以單一會計處理，使歲入與歲出明確區分對照，包含國家機關之所有收支，並圖兩者之均衡<sup>2</sup>。據此，以特定財源充當特定經費之來源而創設複數（甚或多數）特別基金或特別會計之制度應予排除，並應確立以一般財源充當一般經費之需的「非結合關係」（non-affectation）。蓋如特定收入與特定支出直接相連結，則複數之預算與會計制度必將疊床架屋，最終將使國政脫離國民代表的有效掌控，不可不慎。職是之故，將國家之一切收入統一收納於國庫，再從中應個別目的而為支出的會計制度，不但為切合民主主義之要求，亦為統一之國家所必須。

預算法上普通基金之記載，其目的在於顯示一切財務資源之來源與運用，雖有收支餘絀之計算，整體而言，每一預算年度並應追求收支之平衡，但就個別機關、領域並不計算其財務上之盈虧。此與政府施政係以追求公共性而非利潤為主要目的，因之不適合導入成本概念的性質相符。但是公共性的追求並非必然與成本概念相排斥，只不過在特為著重前者，以維持政府存續並發揮其效能的前提下，公財政往往具有「量出為入」的性質，成本概念與盈虧計算即淪為次要之考量。是故，在政府之行為例外須為個別之盈虧計算（例如營業行為），抑或因其他目的（例如確保財源）須在全體性的普通基金之外，另立獨立之會計制度以實現施政目標時，特種基金即例外地有其必要性。以下略述特種基金之種類。

## 二、特種基金之種類

1 有關支出之分類，可參照財政收支劃分法，附表二支出分類表。

2 此種理念，參照島恭彥著作集第二卷，財政學原理，有斐閣，1983 年，273 頁以下之說明。

依預算法第四條第一項之規定，特種基金係指歲入之供特殊用途者，其種類為<sup>3</sup>：

「(一) 供營業循環運用者，為營業基【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 86 頁】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。」

特種基金並不以僅具備上揭性質之一者為限，綜合型基金亦屬可能，例如經濟發展基金、交通建設基金及農業綜合基金等即屬之<sup>4</sup>。以下為說明方便，爰依上揭預算法之分類分別敘述之。

#### (一) 營業基金

營業基金係由政府出資並經營，以提供商品、服務於公眾，而求財務自給自足之基金，即一般所謂之國營事業預算。其目的兼有服務大眾、穩定物價與獲取利潤兩者，因此與普通基金最大之差異在於：營業基金顧名思義必須透過市場機制，從事營業行為，並藉由營業行為以獲取收入，支應營業支出，故而營業基金應就其經營之成效為損益之計算。此一基金既然以從事營業行為為其主要特徵，因此應該力求有盈無虧，藉以充裕國庫收入。

由於本基金之營業行為必須透過市場機制為之，縱令過去每有以法律或行政作為造成獨佔之事實，但其受市場法則、經濟景氣之影響，要屬不容否認。因此其營業收入與支出縱令編有預算，概屬事先預估，因而具有高度不確定性之性質，即不容忽視；又因市場變化有時頗為劇烈，不但事先難以預估，實務上亦須迅速反應，以免因反應遲鈍而造成營業損失。似此，營業基金之特徵表現在預算上者，除採彈性編製外，其執行亦較具彈性，而得隨市場情況隨時因應，調整其營業收入與支出。例如預算法第八六條就營業基金之編製，即設有特別規定；同法第八八條就營業預算之執行，即規定其執行，「如

3 預算法於 1998 年修正前，舊條文第 4 條規定之特種基金有：「

(一) 供營業循環運用者，為營業基金。

(二) 依法定或約定之條件，供償還債本之用者，為償債基金。

(三) 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或為處分者，為信託基金。

(四) 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為非營業循環基金。

(五) 其他基金，各依用途定其名稱。」

其中償債基金改稱為「債務基金」，非營業循環基金改稱為「作業基金」；另再增加「特別收入基金」及「資本計畫基金」而刪除其他基金。

4 惟此等基金於 92 年度預算，已分別分割為經濟作業基金及經濟特別收入基金、交通作業基金及航港建設基金、農業作業基金及農業特別收入基金。



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，並得不受第二五條至第二七條之限制」。將有關動用公款、處分公有財物或為投資行為、買賣大宗動產、不動產、以及舉債之預算法上限制過度鬆綁，以因應市場之變化。

我國由於受到孫文學說、民生主義之影響，不但憲法第一四四條前段規定「公用事業以及其他有獨占性之企業，以公營為原則」；實際上公營事業所佔之比例亦屬偏高，因而近年來每有「民營化」的呼聲，並已具有若干成效。惟以預算規模而論，營業基金仍然遠遠超過中央政府總預算，而成為立法院以及各界注目的焦點<sup>5</sup>。

## （二）信託基金

信託基金指，「為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分」之基金，其所有權屬於信託者，而非國家，政府僅以受託人身分，依所定條件管理或處分其【**月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 87 頁**】利益，故通常不列入政府一般預算體系內<sup>6</sup>。以九十二年度預算為例，信託基金僅列銓敘部主管之「公務人員退休撫恤基金」一項<sup>7</sup>。按前揭退撫基金乃是為支付公務人員退休、撫卹之目的而設，其財源來自公務人員之按月扣繳之儲金及政府提撥而來，某種程度具有為他人利益而管理之性質，因而部分具有信託基金之性質，固可肯認；然因基金不足支應時均由政府預算撥補支應，故非純為他人利益而管理之單純信託性質，而屬政府基金之一環<sup>8</sup>。

特種基金中除營業基金及信託基金外，其他基金在性質上均屬非營業基金，以下分述之。

## （三）債務基金

債務基金係指，「依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用」之基金，其設置目的在於透過債務管理之方法，以有效降低政府之債務餘額，債務基金設置之後，有關公債之還本及運作均由該基金處理。按純從財政健全的觀點言之，公債之舉借應該加以禁止，惟基於實際之需要，乃有將公債限定於建設公債（相對於赤字公債而言），並明定舉債上限而允許之制度。我國公債未償餘額年來居高不下，以九十會計年度為例，中央政府之公債未償餘額已攀升至一兆六千億元之規模，債務國家之危機愈演愈烈，亟有必要透過債務基金以逐步償還之必要<sup>9</sup>。目前中央政府由財政部主管，設立「中央政府債務

5 例如以 92 年度為例，編列附屬單位預算之營業基金共有二十九單位，另編列附屬單位預算之分預算者有五單位，營業總收入與總支出約在二兆五千億元上下，超過中央政府總預算歲入與歲出各約一兆五千億元之規模。

6 惟依中央政府特種基金管理準則第 9 條第 2 項之規定，「依法設立之信託基金，每年應分別編製營運及資金運用計畫，由主管機關函送立法院。」並非絲毫不受監督。

7 「勞工退休基金」於 91 年度亦列為信託基金。

8 例如公務人員退休法第 15 條第 2 項、公務人員退休法第 8 條第 1 項均規定，公務人員撫卹金、退休金「應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任」（強調為筆者所加），既由政府負最後之支付保證責任，則難謂政府僅居於受託管理之地位。

9 依公共債務法第 10 條之規定，「中央政府及直轄市政府為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率，債務等財務運作之相關業

基金」，編列附屬單位預算【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 88 頁】算，以期有效降低公債餘額<sup>10</sup>。

按債務基金之設置主要為債務之還本，惟從基金之來源觀之，係從普通基金撥付，其財源絕大部分仍來自一般稅源之收入，而舉債之收入則不列入本基金，以免落入「借新還舊」、「右手借，左手還」之循環，因此成立該基金之意義似乎不大。惟各國通例，債務基金之設置，除本身有特定之收入作為財源外，並可以其基金投資、運用，以產生收益，故在運用上，尚具有循環運用、投資收益之性質，故在預算編列上，將之列為附屬單位預算。

#### （四）作業基金

「凡經付出仍可收回，而非用於營業者」，稱為作業基金，舊預算法稱之為「非營業循環基金」，由於實務上前此亦多將之定名為作業基金，因此二〇〇〇年預算法修正時，將之正名為作業基金。就資金之運用方式而言，作業基金係運用基金及其孳息執行各項任務之留本基金；就基金之業務性質而言，作業基金其實仍有類似營業基金之處，只不過其不以獲取盈餘為目的。

#### （五）特別收入基金

特別收入基金係指，「有特定收入來源而供特殊用途」之基金，諸如能源發展基金、推廣貿易基金、就業安定基金、空氣污染防治基金等均屬之。按特種基金係以用途（支出目的）之特定作為概念要素，特別收入基金則另以收入之特定作為其特徵，使預算之收入面與支出面相互關連，而有專款專用的性質。本基金之主要基礎在於「受益原則」<sup>11</sup>，自其優點觀之，「不但可以反映成本，約束需求，進而減少準公共財之浪費，減輕財政負

---

務。

前項債務基金資金來源如下：

一、政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。：

二、收回逾法定期限不再兌付債券之本息。

三、債務基金之孳息及運用收入。

四、其他有關收入。

債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用。

第一項債務基金資金用途如下：

一、償還政府未償債務本金。

二、償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。

三、管理及總務支出。

四、其他有關支出。

債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付。

第 2 項第 1 款之還本款項，91 年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，92 年度起應以至少百分之五編列。

中央政府債務基金收支保管及運用辦法，由中央主管機關洽商中央銀行擬訂，報請行政院核定。

10 依中央政府債務基金收支保管及運用辦法第 3 條規定，「本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以財政部為主管機關。」

11 實際上除「受益者付費原則」之外，尚有「使用者付費」、「污染者付費」等諸原則，均可作為特別收入基金之基礎。

擔，並且亦可取得提供該項公共財貨所需之財源。同時，經由人民支付的『意願』，可以顯示出人民對該項公共財的需求『偏好』…大幅提高公共支出的配置效率」<sup>12</sup>；惟特定國家收入之限定用途，仍將產生排擠效應，並且對於整體財政健全性亦會有不良影響，因此只能作為例外制度，而不宜過份推廣。

#### （六）資本計畫基金

為「處理政府機關重大公共工程建設計畫」而設置之基金，稱為資本計畫基金。由於我國雖採預算單一原則，但預算法第十條仍將歲入、歲出預算區分為經常門及資本【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 89 頁】門，歲入中，減少資產及收回投資為資本收入；歲出中，增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，就此部分可編列在普通基金中，但亦不妨編列屬特種基金之資本計畫基金。目前中央政府編列的資本計畫基金有國軍老舊營舍改建基金，屬國防部主管之附屬單位預算。

### 參、特種基金在預算法上之問題

特種基金，除了與預算單一原則不相符合外，在預算法制上，亦設有若干特別規定，以下分述之：

#### 一、特種基金之財源

特種基金之財源為設立時重要之考量因素，現行政府各項特種基金之收入來源主要為由普通基金撥補，收取特別公課、規費以及發行公債及賒借收入，此外尚有政府之補助收入、私人或團體之贈與收入等。設立基金時由總預算撥款以充當基金來源，為前此我國基金來源之大宗，但在政府財政日漸拮据的今日，此種型態之特種基金，已甚難成立。而資本計畫基金因具資本收入之性質，因此其財源得以發行公債支應。再者，特別收入基金係因其有特別收入來源而設，因此其財源甚多來自特別公課或規費等「原因者付費」之收入。

#### 二、特種基金之編製

依預算法第十六條之規定，我國預算結構分為：總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算、附屬單位預算之分預算。特種基金之編製，究應編列何種預算？由於其體例不一，過去常受詬病。例如過去除上述預算分類外，有將特種基金編列於總預算參考表、信託基金收支彙總表、附屬單位預算之附錄、甚至未編列預算者，引起極大之批判<sup>13</sup>。

現今特種基金預算之編製已漸趨法制化，基本上將之編製在單位預算或其分預算、

12 參照，預算法修正案，立法院公報，法律案專輯第二百三十八輯（下），1998 年，949 頁以下（鄧陽傳執筆）。

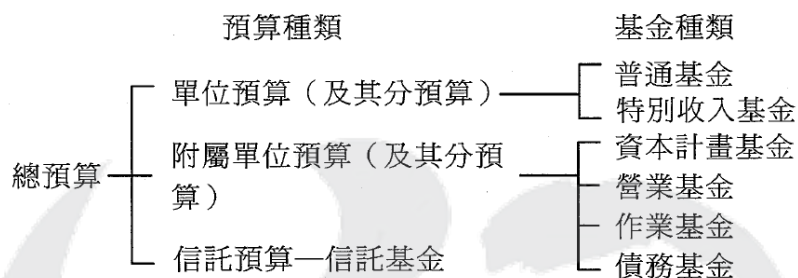
13 參照前揭，預算法修正案，956 頁以下（鄧陽傳執筆）。



附屬單位預算或其分預算，因此問題的重點在於：如何將之劃歸為單位預算或附屬單位預算？按一般而言，單位預算具有不計虧之公務預算性質，以基金而論屬動本基金；而附屬單位預算則具有留本之性質，因此營業基金或具有循環運用性質之基金較宜編列為附屬單位預算，依此可作為劃分特種基金之基準。例如即有學者建言，特種基金之合理編製方式如下：

依預算法第十八條規定，「在特種基

附圖：特種基金之編製<sup>14</sup>



【月旦法學教室第16期，2004年2月，第90頁】金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算」為單位預算；至於特種基金之編列附屬單位預算者，依同法第十九條規定，「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」，另依同法第八六條之規定，「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」。綜上可知，特種基金如編列於單位預算者，應編列全部之歲出及歲入，但如編列於附屬單位預算者，則僅需依上揭預算法第十九條及八六條規定，將其一部分編入總預算即可。

惟依九十二年度中央政府總預算所示，特種基金似均編列於附屬單位預算（參照文末附表）。

### 三、特種基金之審議

依預算法第四九條規定，預算之審議原則為，「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」。但特種基金之審議，預算法第五十條設有特別規定，「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」。實務上附屬單位預算案及綜計表均後於總預算案審議，形成一會計年度內分審兩種預算之情形。

14 轉引自同前註，958頁。

#### 四、特種基金之運用

特種基金之運用，在非營業部分主要依其管理委員會之決定行之，因此於各該收支保管及運用辦法規定其運用方式，另依中央政府特種基金管理準則第十二條之規定，其運用應注重安全性及收益性；在營業基金部分，則依其組織型態，由負責人決定之，但應力求有盈無虧。由於預算究屬對將來經濟景氣、政府收支情況之預估，因此往往實際執行之結果，與預算將會有所不符。惟預算法第七七條則規定，「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。」可謂一特別規定。

另就營業基金預算之執行而言，預算法第七七條設有併入決算辦理之特別規定<sup>15</sup>，使其執行更具彈性，同法第八八條亦有先行辦理之彈性規定<sup>16</sup>，凡此屬放寬執行之規定。

#### 肆、特種基金之民主統制

特種基金不但是預算上之制度，更為行【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 91 頁】政組織之一種，因其負有行政任務，並具有相當程度獨立運作之特色，因而有加以民主統制之必要。按對行政權之民主統制，以立法權而言，法治主義之三要素——法律保留原則、法律優先原則以及法律的法規創造力原則——實居其樞紐，就特種基金而言，應該討論者為法律保留原則有無適用之問題。此外，立法機關於審議預算時如能確實審議特種基金，亦具有民主統制之意義，惟實務上特種基金之審議似難以具有民主統制之實質意義。與立法權對行政權之統制主要屬事前統制之情形有所不同者，司法權對行政權之統制則屬事後統制，惟就特種基金而言，司法審查究屬作用有限，因此必須轉而檢討其他監督機制。

##### 一、特種基金之法源

特種基金之設置是否需有法律依據？亦即是否受法律保留原則之拘束？此一問題在一九九八年修正預算法時曾經引起討論。當時陳婉真立委曾提修正案：「政府設立之特種基金，除其預算編審程序依本法規定辦理外，其組織條例由行政院定之，並送立法院審議」，已見法律保留原則之構想；其後並於審查會版草案第四條第二項規定：「特種基金依法律而設置，並應送立法院審議」，明文承認「特種基金設法定主義」，惟此一修正

15 預算法第 87 條，「各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及第 76 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」。

16 預算法第 88 條，「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，並得不受第 25 條至第 27 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。

公務機關因其業務附帶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」。



條文並未通過三讀，最後係採協商版條文，於第四條第二項規定，「特種基金之管理，得另以法律定之」。

換言之，依現行法之規定，基金之設置並不需要法律之依據，就其管理，亦僅規定「得」另以法律定之，而非「應」以法律定之，實務上通常由行政機關就其主管之特種基金訂定「○○基金收支保管及運用辦法」以為營運之依據<sup>17</sup>，但就其設立則仍委諸行政機關之自由。由此觀之，基金之設置並不受法律保留原則之拘束，惟晚近因為批判聲浪不少，立法院亦復有加強監督之呼聲，因此特種基金之數目實際上在減少當中<sup>18</sup>。

依中央政府特種基金管理準則第五條之規定，「各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。」亦僅有行政控制機制，而乏立法控制機制。惟依同準則第六條規定，「前條經行政院核准設立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得設立。」僅再附加法定預算之程序，統制意義有限。另依同準則第七條之規定，「特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。」就收支保管及運用辦法，遵循行政命令送請立法院審查之制度。

## 二、特種基金之監督

特種基金一旦設置後，非營業基金即交由該基金之管理委員會管理、營運，此時管理委員會如何組成？即為決定基金運用成效之重要因素。向來特種基金因往往被視為主管機關之私房錢，故其管理委員會之委員往往具有酬庸或易於掌控之特色，縱令委員中不乏學者專家或社會公正人士，但一方面因【月旦法學教室第16期，2004年2月，第92頁】為係由主管機關遴聘，另一方面主任委員均由行政官員兼任，故其行使職權常予人偏向主管機關之印象。是故，欲言特種基金之監督首需著重管理委員會之公正組成。至於營業基金部分，由於多採公司組織型態，因此依其組織方式，由負責人管理、營運。就特種基金之監督可分為行政監督、立法監督及審計監督，以下分述之：

### （一）行政監督

特種基金之行政監督主要表現在前揭中央政府特種基金管理準則第五條所規定之「由行政院核准設立」，以及同準則第七條所規定之「由行政院核定收支保管及運用辦法」。至於其管理運用，則主要由各該基金管理委員會負責，但主管機關通常擁有相當之權限，例如依同準則第十三條之規定，「各特種基金之主管機關對所管各特種基金之運用情形，應切實督導考核；其辦法，由各主管機關定之」。另依同準則第十四條之規定，「各特種基金有關收支之執行成效，得由審計部、財政部或中央主計機關依法隨時實地調

17 就此，學者有謂，「在預算實務上最重要的審議對象，應是基金管理運用辦法」，而同意此種見解。參照前揭，預算法修正案，1045頁，黃世鑫之見解。

18 例如92會計年度即有台灣書店及台汽客運公司辦理清算。

查」。又基金如執行績效不彰，或設置目的業已達成時，依同準則第十七條之規定，則有可能遭裁撤。

## （二）立法監督

依前揭中央政府特種基金管理準則第六條之規定，特種基金應於完成法定之預算程序後，始得設立，因此特種基金之創設，必須受到立法院的預算監督，亦即，特種基金非經立法院之同意，不得設立。此外，依預算法第二一條之規定，「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」，承此一規定，前揭管理準則第七條則規定，「特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。」據此，內部分工上雖由主管機關擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，但對外而言，其訂定之權責仍屬行政院，立法院得透過對於行政命令之審查權，對特種基金進行監督（參照立法院職權行使法第六十條以下之規定）。而特種基金每年均須經過立法院審議，雖然其審議密度有限，但仍可謂因此受有立法監督。

## （三）審計監督

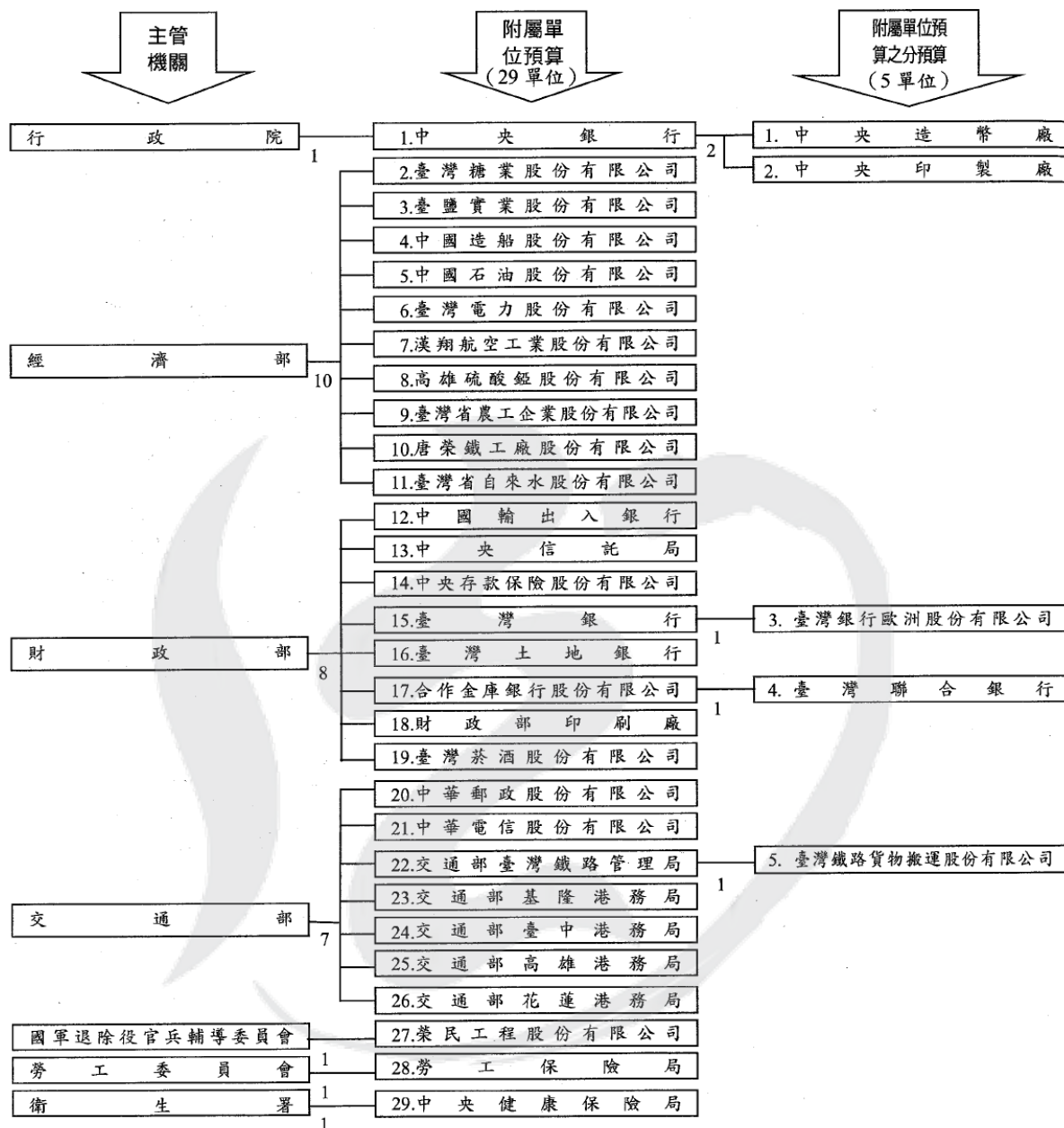
監察院審計部依據審計法之規定（第四條及第六條參照），對於特種基金得為合法性監督與效能監督，惟審計法中對於特種基金並無特別規定（但前揭管理準則第十四條則有審計部得隨時實地調查之規定），因此特種基金所受之審計監督與普通基金相同。

附表如後：<sup>19</sup>【月旦法學教室第16期，2004年2月，第93頁】

---

19 附表資料來源：行政院主計處網站，九十二年度中央政府總預算案附屬單位預算，其營業基金部分，[http://www.dgbas.gov.tw/dgbas02/seg2/bug92/92\\_營體系圖\\_c1.doc](http://www.dgbas.gov.tw/dgbas02/seg2/bug92/92_營體系圖_c1.doc)；非營業基金部分，<http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas02/welcome.htm>（瀏覽日期 2003/12/25）。

圖一 九十二年度營業基金構成體系圖

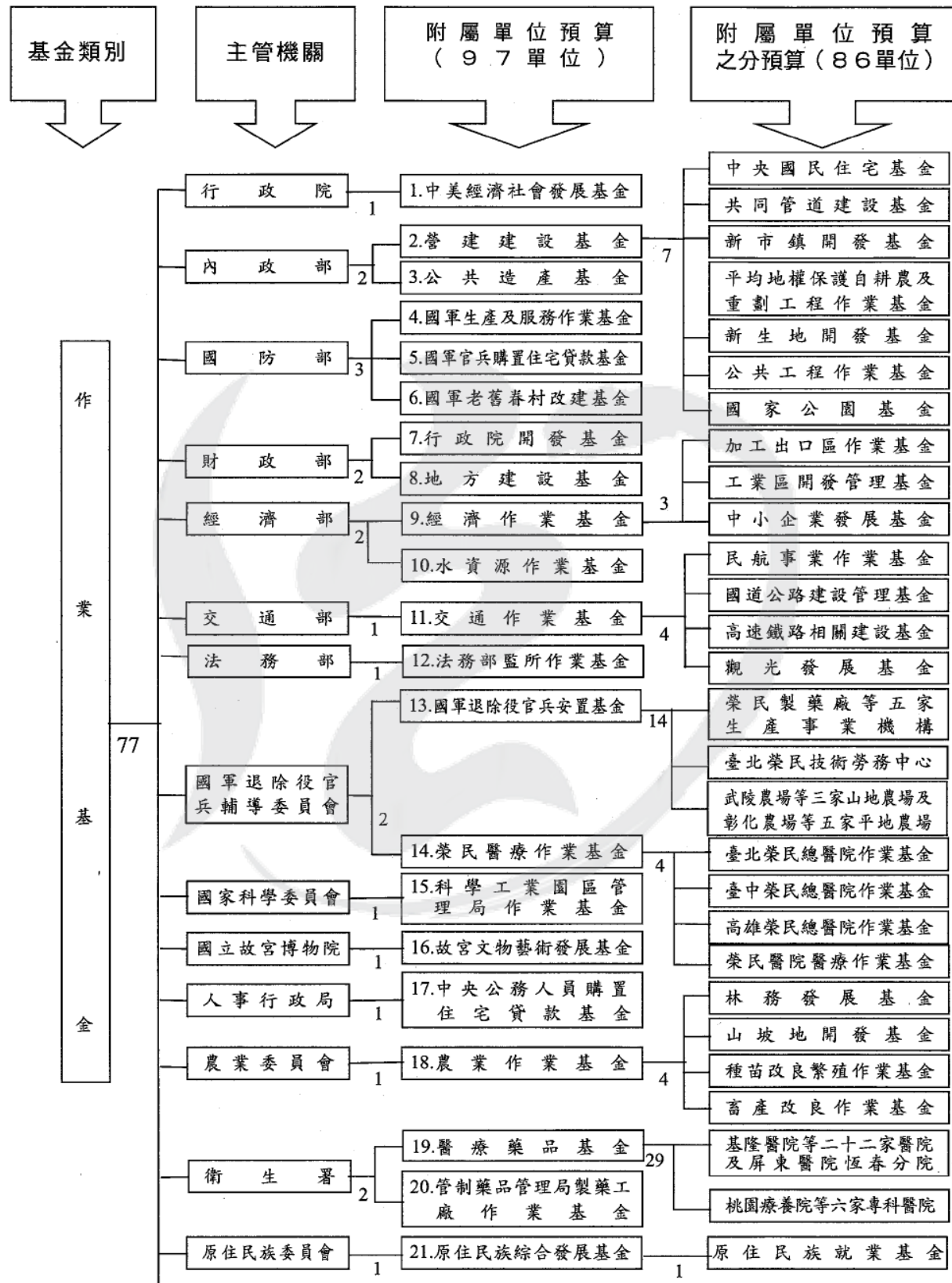


註：1.本年度編列附屬單位預算 29 單位＝91 年度 31 單位－完成民營化 1 單位－編列清理預算 1 單位

2.本年度編列附屬單位預算之分預算 5 單位＝91 年度 6 單位－合併改制 1 單位【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 94 頁】

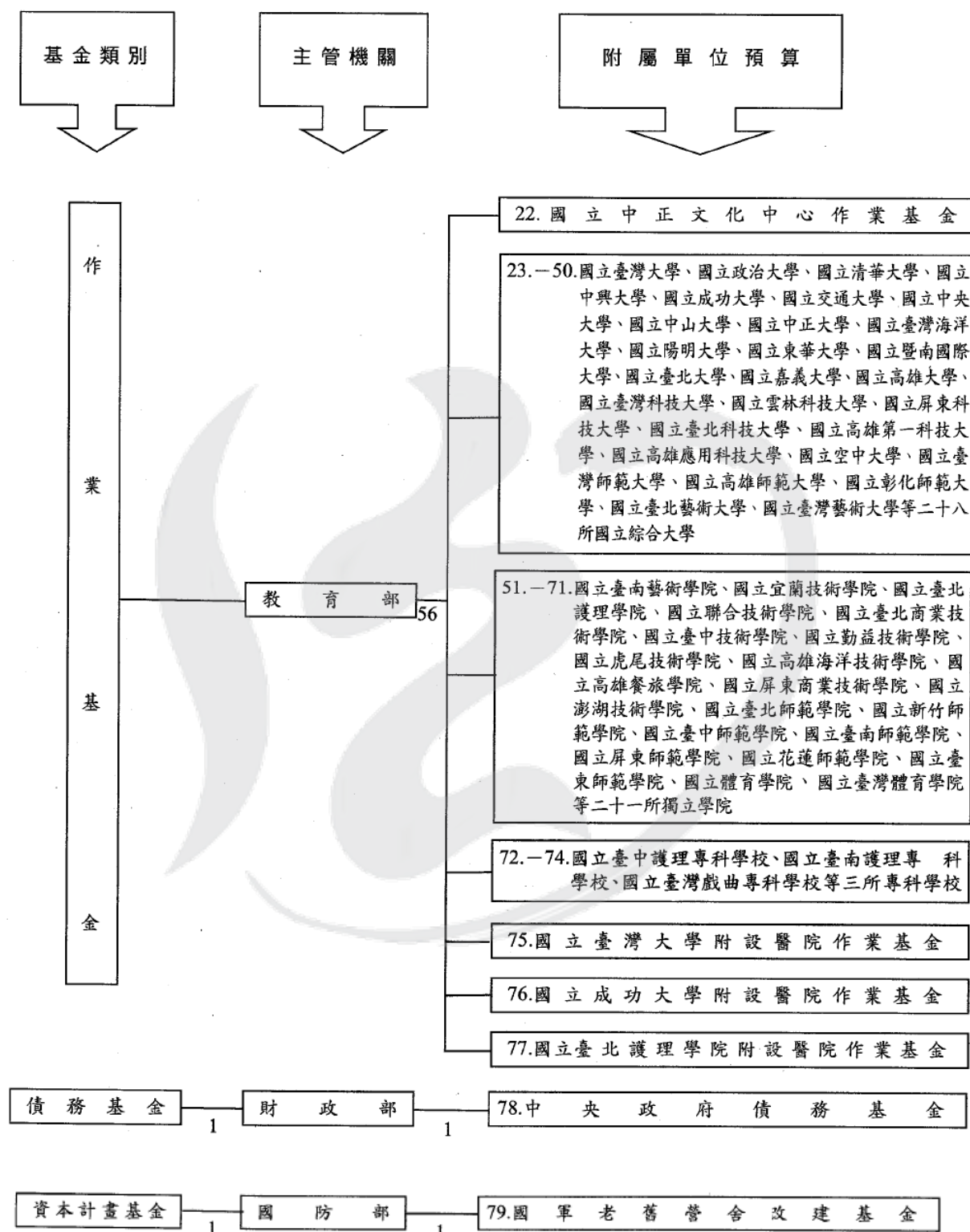


圖二 九十二年度非營業基金構成體系圖（一）



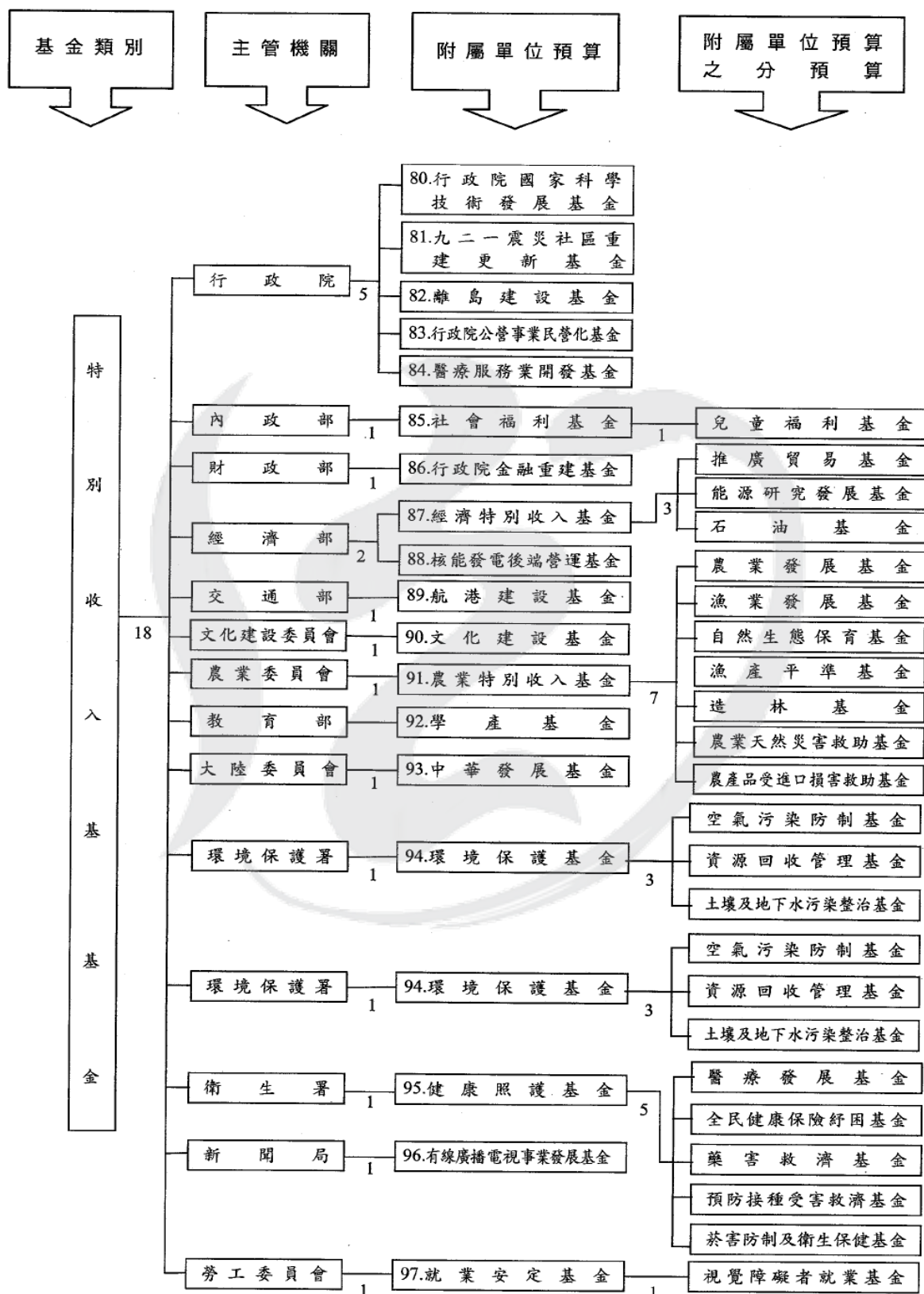
【月旦法學教室第16期，2004年2月，第95頁】

圖三 九十二年度非營業基金構成體系圖（二）



【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 96 頁】

圖四 九十二年度非營業基金構成體系圖（三）



【月旦法學教室第 16 期，2004 年 2 月，第 97 頁】