

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。