

行政院主計總處(含補助地方政府、災害準備金、第二預備金)114 年度單位預算評估報告目錄

頁次

壹、主計總處	1
一、近 6 年中央政府特別收入基金接受公庫撥款收入總額均逾千億元，114 年度預計受撥數僅低於 111 年度，且近年特別收入基金超支併決算辦理者眾，允宜督促其加強預算編列及執行	1
二、112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫整體執行率為 66.77%，其中部分基金執行率有連續 3 年有未達 8 成之情形，另有部分基金尚保留 108 年度以前預算，允宜賡續督促檢討	7
三、近年非營業特種基金之單位數逐年增加，支出規模龐鉅，允宜持續依財政紀律法等規定評估檢討非營業特種基金之存續，並加強輔導或辦理退場，俾維政府財政健全	10
四、114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事，以致衍生爭議，允宜研謀改進	12
貳、補助地方政府	15
五、112 年度各市縣自籌財源占歲出比例多偏低，且整體自籌成效較 111 年度下降，允宜持續督導地方政府積極增益自籌財源及加強節流規劃，俾利地方財政自主	15
六、透過統籌分配稅及補助、協助收入雖有助於地方均衡發展，惟各市縣之人均歲出水準尚有可精進之處，允宜適時滾動調整，俾利平衡發展	16
參、第二預備金	19
七、近年部分機關動支第二預備金存有預算編列未盡覈實、註銷數或賸餘數過多、保留數過鉅或保留比率過高及連續 2 年以相同事由動支第二預備金等情形，允宜賡續落實改善	19

行政院主計總處(含補助地方政府、災害準備金、第二預備金)114 年度單位預算評估報告

壹、主計總處

行政院主計總處(以下簡稱主計總處)114 年度預算案歲入編列 138 萬 8 千元，同 113 年度預算數；歲出編列 14 億 6,643 萬 1 千元，較 113 年度預算數增加 1 億 1,028 萬 9 千元(增幅 8.13%)，主要係增加調整待遇、主計相關資訊系統汰購及維運等所需經費。謹就該處 114 年度預算案評估如下：

一、近 6 年中央政府特別收入基金接受公庫撥款收入總額均逾千億元，114 年度預計受撥數僅低於 111 年度，且近年特別收入基金超支併決算辦理者眾，允宜督促其加強預算編列及執行

主計總處 114 年度預算案「中央總預算核編及執行」業務計畫編列 531 萬 4 千元，與 113 年度預算數同，主要係辦理中央政府總預算之審議與編印、預算制度之研究改進及派員實地查核各公務機關預算執行等工作；另「特種基金預算核編及執行」業務計畫編列 266 萬 1 千元，與 113 年度預算數同，工作內容包括研提增進特種基金經營效能之建議、檢討修正附屬單位預算執行要點等相關規定，提升特種基金經費運用效能、加強各特種基金財務控管，落實財政紀律等。按中央政府總預算每年補助特別收入基金金額龐鉅，恐影響政府財政收入之整體運用，謹說明如下：

(一)特別收入基金宜有國庫撥補以外之特定收入來源，本自給自足原則，力求有賸餘無短絀

特別收入基金¹114 年度預算案基金來源 3,480 億餘元，較 113 年度預算案數 3,465 億餘元，增加 14 億餘元(增幅 0.4%)，基金用途 3,338 億餘元，較 113 年度預算案數 3,418 億餘元，

¹預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目規定：「有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。」

減少 79 億餘元(減幅 2.3%)；收支相抵後賸餘 141 億餘元，相較 113 年度預算案數賸餘 47 億餘元，增加 93 億餘元(增幅 196.3%)。114 年度特別收入基金之基金來源如按收入性質區分，可概分為徵收及依法分配收入、政府撥入收入及財產收入等項目，其中以徵收及依法分配收入 1,948 億餘元為最高，占基金來源總額之 56.0%，基金用途以社會福利支出 1,432 億餘元最高，占基金用途總額之 42.9%。

依預算法第 4 條規定略以，特別收入基金係有特定收入來源而供特殊用途者；即在可用財源範圍內，完成特定政策目的或支應特定業務，依規定²應有國庫撥補以外之特定收入來源，且足供支應其特殊用途，以維持基金運作。亦即特別收入基金係以「專款專用」之作法，運作於推動特定政務目的所設置，其為收支獨立之財務與會計報導個體，應本自給自足原則，力求有賸餘無短絀。

(二)近 6 年中央政府特別收入基金接受公庫撥款收入總額均逾千億元，114 年度受撥數僅低於 111 年度，其中 7 個特別收入(分)基金連續 4 年接受公庫撥補逾 9 成

據主計總處提供資料，近 6 年(109 至 114 年度，下同)中央政府特別收入基金接受公庫撥款收入總額均逾千億元，金額介於 1,075 億餘元至 1,295 億餘元之間³，而 114 年度受撥數

²財政紀律法第 8 條第 1 項規定：「中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。」及同條第 2 項規定：「前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」一百十四年度中央及地方政府預算籌編原則第 5 點第 4 款規定：「新設非營業特種基金應依法律或配合重要施政需要，並具備政府既有收入或公庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理，始得設立；已設立之基金，應依中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法檢討其存續或裁撤事宜，並配合編列有關之預算。」

³109 至 114 年度分別為 1,075 億餘元、1,045 億餘元、1,295 億餘元、1,200 億餘元、1,106 億餘元及 1,220 億餘元。

1,220 億元，僅低於 111 年度之 1,295 億元；另近 6 年間各有 9 個、8 個、9 個、10 個、10 個及 10 個特別收入基金接受公庫撥款收入占其基金來源比率達 9 成以上，合計接受公庫撥補收入分別為 800 億餘元、760 億餘元、1,050 億餘元、838 億餘元、766 億餘元及 831 億餘元；其中行政院國家科學技術發展基金、新住民發展基金、國土永續發展基金、毒品防制基金、農業天然災害救助(分)基金、農產品受進口損害救助(分)基金與家庭暴力及性侵害防治(分)基金等 7 個(分)基金自 111 至 114 年度(預計)連續 4 年接受公庫撥補逾 9 成(詳表 1)。

參據 112 年度特別收入基金接受公庫撥款收入一覽表，112 年度特別收入(分)基金共計 56 個單位(27 個附屬單位預算及 29 個分預算)，其中有 19 個(分)基金接受公庫撥補收入，且有 10 個(分)基金高度仰賴國庫財源者(公庫撥款占比逾 9 成，詳表 2)，金額最高者為行政院國家科學技術發展基金之 388.79 億元，農業發展基金 182.18 億元居次。鑑於政府每年補助特別收入基金金額龐鉅且呈成長趨勢，且 114 年度預算案有 10 個(分)基金高度仰賴國庫撥款收入，尚乏其他特定收入之適足財源，不僅與特別收入基金專款專用及自給自足之原則未盡洽合，且該 10 個(分)基金於 111 至 114 年度間受撥補收入多呈增長趨勢，恐影響排擠政府其他重要施政計畫，造成政府財政負擔。

(三)特別收入基金超支併決算辦理者眾，部分計畫甚至連續 3 及 4 年超支，允宜督促改善

109 至 112 年度特別收入基金因部分業務計畫經費編列不足而將超支併決算辦理者眾，其中新住民發展基金、農業特別收入基金、就業安定基金、衛生福利特別收入基金及金融監督管理基金等多個基金，甚至有同一業務計畫連續 3 及 4 年超支之情事(詳表 3)，允宜督促加強預算編列及執行。特別收入基

金為政事型特種基金，雖按預算法第 89 條、第 87 條第 1 項⁴、附屬單位預算執行要點第 26 點及第 29 點⁵等規範意旨，配合業務增減需要隨同調整之收支得併決算辦理，惟允宜審慎應用該項彈性規定。

綜上，近 6 年中央政府特別收入基金接受公庫撥款收入總額均逾千億元，114 年度受撥數僅低於 111 年度，其中 10 個(分)基金高度仰賴國庫撥款收入，並有 7 個(分)基金自 111 年度起連續 4 年接受公庫撥補收入占比逾 9 成，除與預算法第 4 條特別收入基金相關規定意旨未盡相符外，亦影響政府財政統籌調度能力，造成政府財政負擔，允宜持續檢討各該基金應具備國庫撥補以外財源之適足性，增加可彈性規劃運用資源，俾健全基金財務；另 109 至 112 年度特別收入基金因部分業務計畫經費編列不足而將超支併決算辦理者眾，允宜督促改善。

表 1 111 至 114 年度特別收入(分)基金接受公庫撥款收入占比逾 9 成
明細表

單位：新臺幣億元；%

附屬單位預算 或分預算	111 年度		112 年度		113 年度		114 年度	
	金額	占比	金額	占比	金額	占比	金額	占比
行政院國家科學技術發展基金	403.21	96.26	388.79	96.23	442.44	95.93	478.45	96.63
離島建設基金	--	--	8.44	99.83	9.00	99.83	9.00	99.84
行政院公營事業民營化基金	88.00	93.71	88.00	97.43	--	--	--	--
新住民發展基金	5.00	99.30	4.00	98.09	4.00	99.18	4.00	98.96

⁴預算法第 89 條規定：「附屬單位預算…，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。」同法第 87 條第 1 項規定：「各編製營業基金預算之機關，…其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。」

⁵附屬單位預算執行要點第 26 點規定：「政事基金用途之執行，應依下列規定辦理：…(三)年度進行中，已編列預算之業務計畫，確因業務需要，致增加經費者，應優先檢討停辦或緩辦不具效益或不具急迫性項目，以於原計畫法定預算總額內調整容納為原則，無法調整容納者，應依下列程序及併決算辦理：…。」同要點第 29 點規定：「政事基金…，年度預算執行期間，確須超過法定預算致增加公庫負擔，或因業務需要調整來源用途以外之重大事項，…；其餘由中央政府各政事基金自行依有關規定核辦，…。均併決算辦理。」

附屬單位預算 或分預算	111 年度		112 年度		113 年度		114 年度	
	金額	占比	金額	占比	金額	占比	金額	占比
金								
國土永續發展基金	91.64	99.30	100.00	99.50	101.03	99.56	101.03	99.52
私立高級中等以上學校退場基金	--	--	--	--	2.00	100.00	3.50	100.00
毒品防制基金	4.25	99.60	5.67	98.63	6.62	99.94	6.62	99.95
中小企業發展(分)基金	--	--	27.12	96.47	27.12	96.71	21.00	95.45
農業天然災害救助(分)基金	32.14	99.82	51.81	99.81	27.10	99.99	39.61	99.97
農產品受進口損害救助(分)基金	136.05	92.16	159.94	93.61	140.58	92.78	158.92	93.36
家庭暴力及性侵害防治(分)基金	3.60	98.42	4.47	96.22	7.10	99.58	9.20	99.67
疫苗(分)基金	286.46	91.87	--	--	--	--	--	--
金額合計	1,050.34		838.24		766.99		831.33	

- 說明：1. 本表 111 及 112 年度為決算審定數；113 及 114 年度為預算案數。
2. 行政院公營事業民營化基金於 113 年度裁撤；毒品防制基金係於 108 年度設立；中小企業發展(分)基金自 112 年度起由經濟作業基金改隸經濟特別收入基金。
3. 農業天然災害救助(分)基金及農產品受進口損害救助(分)基金係農業特別收入基金之分預算；家庭暴力及性侵害防治(分)基金與疫苗(分)基金係衛生福利特別收入基金之分預算。
4. 政府撥入收入含其他政府機關獎補助收入，上表僅計算公庫撥款收入。

資料來源：主計總處。

表 2 112 年度特別收入基金接受公庫撥款收入一覽表

單位：新臺幣億元；%

附屬單位預算	分預算名稱	公庫撥款收入	基金來源	公庫撥款占比
中央研究院科學研究基金		14.56	45.94	31.69
行政院國家科學技術發展基金		388.79	404.03	96.23
離島建設基金		8.44	8.45	99.83
行政院公營事業民營化基金		88.00	90.32	97.43
新住民發展基金		4.00	4.08	98.09
國土永續發展基金		100.00	100.50	99.50

附屬單位預算	分預算名稱	公庫撥款收入	基金來源	公庫撥款占比
毒品防制基金		5.67	5.75	98.63
經濟特別收入基金	石油基金	36.78	88.00	41.80
	中小企業發展基金	27.12	28.11	96.47
農業特別收入基金	農業天然災害救助基金	51.81	51.91	99.81
	農產品受進口損害救助基金	159.94	170.86	93.61
	農業發展基金	182.18	245.74	74.13
就業安定基金 (不含分預算)		1.58	267.43	0.59
就業安定基金	勞工權益基金	0.28	0.52	53.58
衛生福利特別收入基金	家庭暴力及性侵害防治基金	4.47	4.64	96.22
	疫苗基金	99.66	124.85	79.82
	社會福利基金	1.64	35.75	4.59
	生產事故救濟基金	0.43	2.85	15.17
環境保護基金	空氣污染防治基金	25.34	75.63	33.51

說明：112 年度審定決算，特別收入基金接受公庫撥款收入總額占整體基金來源比率為 30.70%。

資料來源：主計總處。

表 3 中央政府特別收入基金同一業務計畫連續 3 及 4 年度超支併決算辦理情形表 單位：新臺幣千元

基金名稱	業務計畫名稱	年度	預算數 (A)	決算審定 數(B)	超支併決算 數(B-A)
連續 3 年度					
農 業 特 別 收入基金	農業天然災害救助計畫(農業天然災害救助基金)	110	1,804,516	4,119,531	2,315,015
		111	1,750,637	3,132,746	1,382,109
		112	1,711,062	3,595,295	1,884,233
就 業 安 定 基金	提升勞工福祉計畫	110	1,006,149	4,621,217	3,615,068
		111	986,601	1,314,096	327,495
		112	1,022,701	1,565,373	542,672
連續 4 年度					
農 業 特 別 收入基金	產銷調節計畫(詳說明, 農業發展基金)	109	158,755	443,695	284,940
		110	190,823	343,649	152,826
		111	321,954	1,099,885	777,931
		112	501,204	1,448,612	947,408
	綠色環境給付計畫 (農產品受進口損害 救助基金)	109	8,792,024	10,648,372	1,892,348
		110	8,625,459	11,140,516	2,515,057
		111	9,925,561	10,045,542	119,981
		112	10,509,716	11,880,091	1,370,375
衛 生 福 利	公彩回饋推展社福計	109	1,424,170	1,471,374	47,204

基金名稱	業務計畫名稱	年度	預算數 (A)	決算審定 數(B)	超支併決算 數(B-A)
特別收入 基金	畫(社會福利基金)	110	1,451,236	1,491,569	40,333
		111	1,377,898	1,438,520	60,622
		112	1,391,724	1,404,977	13,253
金融監督 管理基金	支應金融業退場處理 計畫	109	25,209,194	27,021,142	1,811,948
		110	25,997,953	28,960,291	2,962,338
		111	26,260,421	32,060,409	5,799,988
		112	27,713,640	39,542,831	11,829,191

說明：109 至 111 年度為產銷調節緊急處理計畫。

資料來源：109 至 112 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告(非營業部分)，本中心整理。

二、112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫整體執行率為 66.77%，其中部分基金執行率有連續 3 年有未達 8 成之情形，另有部分基金尚保留 108 年度以前預算，允宜賡續督促檢討

主計總處 114 年度預算案「特種基金預算核編及執行」業務計畫編列 266 萬 1 千元，係辦理特種基金預算之籌編、編印與執行等所需經費；並於「會計及決算業務」業務計畫編列 420 萬 2 千元，係辦理審核各機關會計報告等會計事務之處理及加強督導考核中央政府各機關及各特種基金會計制度之實施狀況等；若欲進一步掌握其執行實況，得依預算法第 66 條規定⁶，隨時派員赴各機關實地調查。經查：

(一)112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫整體預算執行率未達 7 成，其中部分基金執行率已連續 3 年未達 8 成

112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫決算數 1,027 億 7,780 萬餘元，僅占可用預算數 1,539 億 3,725 萬餘元之 66.77%⁷，復檢視 110 至 112 年度部分基金固定資產建設改良擴充計畫執行率已連續 3 年未及 8 成者，包括國軍生產及

⁶ 預算法第 66 條規定：「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。」

⁷ 資料來源，112 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告(非營業部分)-固定資產之建設改良擴充彙總表。

服務作業基金等 19 個基金，其中國立空中大學、國立臺灣戲曲學院、國立歷史博物館作業基金、故宮文物藝術發展基金及行政院國家科學技術發展基金之固定資產建設改良擴充計畫執行率已連續 3 年未達 5 成(詳表 1)。

表 1 110 至 112 年度中央政府非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫之決算數占可用預算數比率連續 3 年未達 8 成明細表 單位：%

年度 非營業特種基金名稱	110 年度	111 年度	112 年度
國軍生產及服務作業基金	65.68	50.99	66.63
國立臺南大學	54.84	54.98	44.54
國立空中大學	32.70	16.63	13.29
國立臺灣科技大學	61.03	59.76	48.08
國立臺灣戲曲學院	44.77	41.69	11.03
國立臺灣大學附設醫院作業基金	76.67	53.82	55.20
鐵道發展基金	2.96	8.51	79.39
國軍退除役官兵安置基金	78.25	78.36	77.21
農田水利事業作業基金	72.59	79.16	45.65
醫療藥品基金	56.29	59.51	71.56
管制藥品製藥工廠作業基金	30.70	8.08	58.94
國立歷史博物館作業基金	9.15	3.63	7.66
國立國父紀念館作業基金	64.95	41.47	35.33
故宮文物藝術發展基金	35.01	16.69	0.28
中央研究院科學研究基金	60.19	41.66	46.02
行政院國家科學技術發展基金	35.34	35.95	37.39
核能發電後端營運基金	39.50	74.72	29.77
家庭暴力及性侵害防治基金	64.17	4.09	77.35
長照服務發展基金	63.06	39.83	72.75

資料來源：主計總處。

(二)部分非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫尚保留 108 年度以前預算

112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫保留至以後年度執行之保留數為 448 億 6,490 萬餘元，占可用預算數 1,539 億 3,725 萬餘元之 29.14%，前揭 112 年度保留數額中

有 374 億 4,075 萬餘元為該年度之預算，餘 74 億 2,415 萬元則係 111 年度以前預算之保留，檢視尚保留 108 年度以前預算者⁸，共計有國立臺北大學等 8 個非營業特種(分)基金，保留數額共計為 8 億 774 萬餘元，其中民航事業作業基金、國立歷史博物館作業基金及中央研究院科學研究基金保留 108 年度以前預算之金額皆逾 1 億元，執行成效容待提升(詳表 2)。

表 2 112 年度中央政府非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫尚保留 108 年度以前年度預算之基金概況表 單位：新臺幣千元

附屬單位預算	附屬單位 預算之分 預算	保留預算之編列年度及金額					
		小計	108 年 (含)以前	109 年	110 年	111 年	112 年
保留數合計		44,864,905	807,747	422,950	1,785,404	4,408,049	37,440,755
國立臺北大學		10,353	799	4,707	2,799	900	1,147
國立彰化師範大學	國立彰化師範大學 (大學)	37,292	15,399			21,894	
國立臺灣大學附設醫院作業基金	新竹臺大分院	1,304,256	7,227		511,251	175,922	609,856
交通作業基金	民航事業作業基金	1,390,275	504,575	51,569	326,512	167,500	340,119
醫療藥品基金	旗山醫院分基金	60,022	6,697	27,680	14,400		11,245
醫療藥品基金	樂生療養院分基金	377,587	9,622	293,061			74,904
國立文化機構作業基金	國立歷史博物館作業基金	143,585	129,209		2,209	246	11,921
中央研究院科學研究基金		562,530	134,218	9,600	6,000	182,888	229,823

說明：如有合計與細項加總不合者，係因四捨五入所致。

⁸ 依決算法第 7 條規定：「決算所列各項應收款、應付款、保留數準備，於其年度終了屆滿四年，而仍未能實現者，可免予編列。但依其他法律規定必須繼續收付而實現者，應於各該實現年度內，準用適當預算科目辦理之。」及 112 年度中央政府總決算編製要點第 23 點規定：「各機關以前年度歲入之應收數及保留數、歲出之應付數及保留數，於年度終了屆滿四年而仍未能實現者，得於辦理決算時，列為減免或註銷數處理。但依其他法律規定應繼續收付，屬收入者，各機關應列於各該實現年度之歲入；屬支付者，各機關應在各該實現年度原預算內列支。」基此，保留數應積極執行，避免延宕過久，超過 4 年者可免予編列。

資料來源:主計總處，本中心彙製。

綜上，112 年度非營業特種基金固定資產建設改良擴充計畫執行率僅 66.77%，其中 19 個基金之執行率已連續 3 年未及 8 成，另尚有部分基金保留 108 年度以前預算未執行者，允宜賡續督促該等基金加強計畫進度控管，定期檢討各項計畫執行情形，使有限資源能合理分配及有效運用，俾提升預算執行績效。

三、近年非營業特種基金之單位數逐年增加，支出規模龐鉅，允宜持續依財政紀律法等規定評估檢討非營業特種基金之存續，並加強輔導或辦理退場，俾維政府財政健全

主計總處 114 年度預算案「特種基金預算核編及執行」業務計畫編列 266 萬 1 千元，主要係為辦理特種基金預算之籌編、編印與執行經費等所需經費。114 年度非營業特種基金支出規模已達 3.66 兆元(詳表 2)，相較於 114 年度中央政府總預算案歲出 3.13 兆元，支出數為總預算案歲出之 116.93%，金額頗鉅。經查：
(一)近年中央政府業依相關規定檢討並執行部分非營業特種基金退場

財政紀律法於 108 年 4 月 10 日制定公布並實行，其中第 8 條規範非營業特種基金之設立及運作管理，同年 11 月 20 日行政院依該法訂頒中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法(以下簡稱裁撤機制辦法)，除明定非營業特種基金加強財務控管、專業輔導及退場機制等，依該裁撤機制辦法第 5 條規定略以，中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，主管機關應報請行政院核准後辦理裁撤事宜。必要時，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤事宜。

參據主計總處說明，截至 113 年 7 月底止，國有財產開發基金、傳統藝術發展作業基金、地方建設基金、行政院公營事

業民營化基金及森林保育事業管理處業已退場；另已裁撤之作業單位則有法務部矯正機關作業基金轄下彰化少年輔育院及岩灣技能訓練所，以及國軍生產及服務作業基金轄下國軍 981 營站、三軍軍官俱樂部、國軍文藝活動中心、國軍 947 營站及後備陽明山招待所，共計 7 個作業單位，114 年則尚無退場規劃(詳表 1)。

(二)近年非營業特種基金之單位數逐年增加，支出規模龐鉅，允宜依法賡續檢討研商是否有應予整併或裁撤者，俾維財政健全

主計總處依財政紀律法訂頒裁撤機制辦法，自 108 至 113 年 7 月底止，中央政府已裁撤 5 個非營業特種(分)基金及 7 個作業單位，惟非營業特種基金之單位數自 108 年度 204 個(分)基金單位數，逐年增加至 114 年之 237 個(分)基金單位，非營業特種基金之支出規模亦概呈增加趨勢，114 年度中央政府總預算案非營業特種基金業務總支出(含基金用途)已達 3.66 兆元(詳表 2)，為該年度中央政府總預算案歲出之 116.93%，規模龐鉅。主計總處宜依前揭裁撤機制辦法，賡續檢討研商是否有依法應予整併或裁撤之非營業特種基金，以維政府財政健全。

表 1 近年中央政府非營業特種基金退場(裁撤)情形表

預算年度	108 年度	109 年度	110 年度	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度
附屬單位預算	國有財產開發基金	地方建設基金				行政院公營事業民營化基金	
附屬單位預算之分預算	傳統藝術發展作業基金					森林保育事業管理處	
作業單位		法務部矯正機關作業基金轄下彰化少年輔育院	國軍生產及服務作業基金轄下國軍 981 營站、三軍軍官俱樂部	國軍生產及服務作業基金轄下國軍文藝活動中心、國軍 947 營站	國軍生產及服務作業基金轄下後備陽明山招待所、法務部矯正機關作業基金轄下岩		

預算年度	108 年度	109 年度	110 年度	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度
					灣技能訓練所		

資料來源：主計總處。

表 2 108 至 114 年度非營業特種基金餘絀狀況表

單位：新臺幣億元

年度	(分)基金單位數			業務 總收入 (含基金來源)	業務 總支出 (含基金用途)	年度賸餘	賸餘 繳庫數
	附屬單位預算	分預算	合計				
108 年度	102	102	204	30,432	29,478	954	81
109 年度	101	103	204	32,486	31,125	1,361	174
110 年度	102	117	219	34,250	32,991	1,259	255
111 年度	103	122	225	37,284	35,985	1,299	225
112 年度	104	130	234	36,778	35,695	1,083	201
113 年度	104	131	235	34,936	34,742	194	325
114 年度	105	132	237	37,087	36,592	495	57

說明：108 至 112 年度為審定決算數，113 及 114 年度為預算案數。

資料來源：主計總處歷年提供資料。

綜上，近年中央政府已陸續裁撤數個非營業特種(分)基金及作業單位，惟非營業特種(分)基金單位數仍呈逐年增加趨勢，支出規模仍鉅，其中部分非營業特種基金因財源過度仰賴國庫撥補，限縮政府統籌規劃及運用財政收入之能力，恐排擠其他重要施政經費需求，為健全非營業特種基金之管理，主計總處宜廣續檢討研商非營業特種基金之存續等，並加強輔導或辦理退場，以維政府財政健全。

四、114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事，以致衍生爭議，允宜研謀改進

主計總處 114 年度預算案「中央總預算核編及執行」業務計畫編列 531 萬 4 千元，與 113 年度相同，主要係辦理中央政府總預算之審議與編印、預算制度之研究改進、派員實地查核各公務機關預算執行、督導地方預算編製及執行業務暨預算資料蒐集與分析、辦理地方災害防救經費之協助相關業務、辦理地方公務預

算編製作業人員專業研習等業務所需經費。經查：

(一)法定義務支出應優先編列預算辦理，俾符依法行政原則

依「中央各主管機關編製 114 年概算應行注意辦理事項」第 5 點規定略以，各機關編列歲入歲出概算時，應依行政院所定中央及地方政府預算籌編原則審慎檢討辦理；又為促進資源有效運用及維持經常收支平衡，各機關並應切實在本年度歲出概算額度範圍內，通盤檢討辦理下列事項，其中各機關依法律義務所必須之重大支出，應予逐項檢討匡列，有未合時宜或未具效益之支出，應儘速研議修正相關法令，並完成修法程序；未有效控管主管法令之修訂，致再持續增加者，得由相對減列各機關基本運作需求或各項專案檢討計畫之額度予以挹注。爰法定義務支出應優先編列預算辦理，若認有未合時宜或未具效益之支出，亦應完成修法程序後，始能停止編列，俾符依法行政原則。

(二)114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事

原住民保留地禁伐補償條例於 113 年 6 月 24 日修正公布，該條例第 6 條第 1 項規定略以，自 114 年起，禁伐補償金由每年每公頃 3 萬元提高至 6 萬元。惟查 114 年度原民會單位預算案編列 27 億 8,700 萬元補助原民基金辦理禁伐補償，較 113 年度編列補助原民基金辦理禁伐補償之 21 億元，僅增加 6 億 8,700 萬元，且依原民會說明以每年度 7 萬公頃估列禁伐補償經費推算，114 年度約以每公頃 4 萬元編列預算，法定義務支出恐有未優先編足⁹之情事，爰 114 年度總預算案經本院朝野黨

⁹ 當預算與法律規定不相一致時，兩者間之效力位階應如何決定之問題？通說採消極同位原則，預算雖與法律同位，但尚不得據此改廢法律。就有法律而無預算之情形而言，法律雖已規定收入或支出之依據，但一開始如未編列預算，此時由於憲法第 70 條以及大法官議決釋字第 391 號解釋之限制，立法院無由將該筆預算補行列入，僅能以預算案違法(或違憲)為由，退回行政院，要求重編；如未重行編入該筆預算，則此時預算與法律將產生不一致。此時預算與法律之不一致，雖可歸責於行政院，但行政院仍可透過追加預算(或基金超支併決算等)

團多次協商方行付委審查，行政院除應依 113 年 11 月 8 日本院黨團協商結論協調可行財源以支應禁伐補償之支出外，嗣後年度預算之編列，允宜優先編足法定義務支出，以符依法行政原則。

(三)預算之籌編及提案雖屬行政院，惟預算係立法權與行政權共同參與形成

依憲法第 59 條規定：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」及第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案……及國家其他重要事項之權。」明確劃分行政院有提出預算案之權，預算之籌劃、編造當由行政院主導，而預算案之審議，則係屬立法院職權，爰預算應視為立法權與行政權共同參與形成之特殊法規範，預算之形成在立法權與行政權之間，各有合理參與之空間，有賴行政部門與立法院相互合作、尊重，方能完成年度法定預算，俾將政府有限資源合理分配，並確切落實各項施政政策與計畫。

綜上，依中央各主管機關編製 114 年概算應行注意辦理事項規定，法定義務支出應優先編列預算辦理，若認有未合時宜或未具效益之支出，亦應完成修法程序後，始能停止編列，俾符依法行政原則，惟 114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事，允宜研謀改進。

之方式補救，惟尚難據此一律解為行政院有辦理追加預算之法律上義務，蓋此時之義務仍較偏向政治責任之性質。參蔡茂寅-台灣大學法律學系教授，財政法：第三講 預算之效力—兼論大法官釋字第 520 號解釋，月旦法學教室第 14 期，頁 83 至 98。

貳、補助地方政府

五、112 年度各市縣自籌財源占歲出比例多偏低，且整體自籌成效較 111 年度下降，允宜持續督導地方政府積極增益自籌財源及加強節流規劃，俾利地方財政自主

主計總處 114 年度預算案「中央總預算核編及執行」業務計畫項下「地方政府主計業務之督導與查核」分支計畫編列 62 萬 8 千元，係督導地方預算編製及執行業務暨預算資料蒐集與分析、辦理地方災害防救經費之協助相關業務、辦理地方公務預算編製作業人員專業研習等業務所需經費。

檢視 112 年度各市縣自籌財源¹⁰占歲出比例，6 個直轄市介於 34.44%至 64.95%間，以臺北市 64.95%為最佳，餘則皆未達 50%，另 16 個縣市則係介於 8.37%至 44.95%間，以新竹市最佳，其中 40%至 49%間者 2 個，其餘則為 30%至 39%間者 1 個、20%至 29%間者 5 個、10%至 19%間者 6 個與未及 10%者 2 個，爰 16 個縣市該占比均未及 50%且多於 29%以下，自籌財源遠不足所需，而 112 各市縣整體自籌財源占歲出比例平均為 39%，相較 111 年度 42.85%減少 3.85 個百分點，顯示各市縣財政自籌成效有下降之情形，經以統籌分配稅款進行財政調整後，各市縣自有財源¹¹占歲出比例雖較自籌財源占比大幅提升，惟 16 個縣市中，該占比仍多數未及 50%(詳表 1)，尚賴獲取補助經費支應所需，亟須提升地方財政自主程度。

綜上，自 88 年 1 月制定地方制度法與其後配合修正財政收支劃分法及增修補助規範等，迄今業經 20 餘年，惟各市縣財政狀況原即豐瘠不均，迄 112 年度各市縣自籌財源占歲出比例仍多偏

¹⁰ 為自有財源減統籌分配稅款數。

¹¹ 含補助及協助收入以外之一切收入，但不包括債務之舉借及移用以前年度歲計賸餘。

低，尤以縣市該占比甚偏低，經統籌分配稅款調整後，多數縣山之自有財源占歲出比例多數仍未及 50%，允宜積極協助地方政府檢討收入績效不足或下降之歲入項目，並督導其積極開源節流，以切實充裕地方財政，俾利財政自主。

表 1 112 年度各地方政府自(籌)有財源決算數說明表 單位：新臺幣百萬元；%

市縣別	自籌財源	自有財源	歲出總額	自籌/歲出	自有/歲出
新北市	90,834	145,450	188,500	48.19	77.16
臺北市	120,212	185,216	185,078	64.95	100.07
桃園市	58,438	92,446	135,311	43.19	68.32
臺中市	74,088	114,786	156,897	47.22	73.16
臺南市	35,862	68,958	104,124	34.44	66.23
高雄市	64,450	117,109	165,308	38.99	70.84
宜蘭縣	6,279	12,663	28,692	21.88	44.14
新竹縣	10,730	17,363	31,490	34.07	55.14
苗栗縣	6,287	15,119	29,148	21.57	51.87
彰化縣	11,014	25,795	54,888	20.07	47.00
南投縣	5,227	14,319	29,127	17.95	49.16
雲林縣	8,176	20,064	43,083	18.98	46.57
嘉義縣	5,283	14,493	34,168	15.46	42.42
屏東縣	8,246	20,784	52,777	15.62	39.38
臺東縣	2,526	9,178	21,526	11.74	42.64
花蓮縣	3,838	12,333	27,009	14.21	45.66
澎湖縣	1,242	4,354	12,740	9.75	34.17
基隆市	5,559	11,464	22,381	24.84	51.22
新竹市	11,073	18,886	24,635	44.95	76.66
嘉義市	4,315	8,266	17,657	24.44	46.81
金門縣	5,439	7,821	13,593	40.01	57.54
連江縣	437	1,149	5,218	8.37	22.02

資料來源：行政院主計總處縣市重要統計指標，本中心彙製。

六、透過統籌分配稅及補助、協助收入雖有助於地方均衡發展，惟各市縣之人均歲出水準尚有可精進之處，允宜適時滾動調整，俾利平衡發展

主計總處 114 年度預算案「中央總預算核編及執行」業務計畫項下「地方政府主計業務之督導與查核」分支計畫編列 62 萬 8 千元，係督導地方預算編製及執行業務暨預算資料蒐集與分析、

辦理地方災害防救經費之協助相關業務、辦理地方公務預算編製作業人員專業研習等業務所需經費。中央政府為平衡地方財政，每年透過統籌分配稅及補助、協助收入挹注直轄市及縣市政府財源，惟就 112 年度之人均歲出水準以觀，各市縣每位國民平均可享受之公共服務水準尚有可精進之處。茲分述如下：

(一)中央政府透過補助有助於地方均衡發展

就 112 年度各市縣人均財政能力以觀，直轄市人均財政能力相對較高，6 個直轄市人均財政能力於 22 個市縣中之排序皆於平均水準之上，依地方制度法及財政收支劃分法規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助¹²，爰統籌分配稅款及一般性補助款之分配皆將基本財政收支差短情形納入考量，就 112 年度統籌分配稅款及補助、協助收入於各市縣分配情形分析，6 個直轄市之人均統籌分配稅及補助、協助收入低於多數縣市，而縣市中獲得人均統籌分配稅及補助、協助收入較高者多係屬離島地區或財力分級第 4 或第 5 級者¹³(詳表 1)。

(二)惟就 112 年度各市縣之人均歲出水準分析，資源分配似存有可再精進之處

復就人均歲出水準觀察各市縣平均每位民眾可享受之公共服務水準情形，檢視各市縣於獲得統籌分配稅款及補助、協助收入前後之變化，其中彰化縣人均財政能力排序在統籌分配稅款及補助、協助收入調整前後，該縣每位民眾可享之公共服務水準均居末位，而新北市、臺中市及新竹市之人均歲出經調整後序位低於原人均財政能力，與其他市縣相比調幅相對較大；

¹² 林淑勤、姚鍾玉，各直轄市及縣(市)政府近年財力級次變革，主計月刊，第 734 期，頁 34-58，2017 年 2 月。

¹³ 係參照「各直轄市及縣(市)政府財力分級表」，該表係依行政院主計總處 111 年 8 月 29 日主預補字第 1110102860A 號函，自 112 年度起適用之版本。

復就各區域之人均歲出水準分析，臺北市與新北市同屬直轄市且地域相近，惟人均歲出水準分別於各市縣中排序第 6 位及第 21 位，差距頗大，此外，臺北市之人均歲出水準亦高於其餘 4 個直轄市甚多，雖各市縣間有其特殊需求(如政治中樞之臺北市或其他直轄市需額外負擔之業務等)，惟就人均歲出以觀，財源分配似尚有可精進調整之處，允宜適時滾動調整，以平衡各地方政府資源差異，並維持各區域一致性之公共服務水準，俾達全國經濟平衡發展之目標(詳表 1)。

表 1 各地方政府 112 年度人均財政能力、財源分配及歲出比較表

單位：新臺幣元

市縣別	人均財政能力		人均統籌分配稅及補助、協助收入		人均歲出	
	金額	序位	金額	序位	金額	序位
新北市	22,477.45	8	24,383.54	22	46,645.49	21
臺北市	47,857.13	1	34,755.97	18	73,680.94	6
桃園市	25,216.51	5	30,323.31	20	58,388.18	15
臺中市	26,033.28	4	29,275.77	21	55,130.75	17
臺南市	19,280.95	9	40,687.49	14	55,982.33	16
高雄市	23,539.73	7	37,169.02	17	60,376.59	14
宜蘭縣	13,956.97	13	51,971.77	11	63,774.63	11
新竹縣	18,208.67	10	39,039.42	15	53,437.46	20
苗栗縣	11,760.16	17	46,038.93	13	54,525.84	18
彰化縣	8,888.76	22	38,003.40	16	44,298.55	22
南投縣	10,956.77	19	59,825.44	7	61,051.32	13
雲林縣	12,398.25	14	54,110.07	9	65,330.49	10
嘉義縣	10,902.43	20	65,098.23	5	70,513.15	7
屏東縣	10,372.18	21	60,065.17	6	66,386.29	9
臺東縣	11,941.91	16	105,577.04	3	101,758.74	3
花蓮縣	12,088.83	15	80,598.70	4	85,069.94	5
澎湖縣	11,531.85	18	109,126.13	2	118,249.75	2
基隆市	15,345.30	12	51,942.44	12	61,781.98	12
新竹市	24,257.56	6	34,711.76	19	53,967.67	19
嘉義市	16,371.63	11	53,128.95	10	66,989.16	8
金門縣	37,729.50	2	55,952.80	8	94,300.27	4
連江縣	31,100.51	3	355,237.55	1	371,698.84	1

說明：財政能力為地方補助及協助收入、統籌分配稅收入以外之一切收入，但不包括債務之舉借及移用以前年度歲計賸餘。

資料來源：行政院主計總處縣市重要統計指標，本中心彙製。

綜上，中央政府透過統籌分配稅及補助、協助收入雖有助於地方均衡發展，惟就 112 年度各市縣之人均歲出水準以觀，資源分配尚有可精進之處，允宜研謀善策，俾達區域平衡發展之目標。

參、第二預備金

七、近年部分機關動支第二預備金存有預算編列未盡覈實、註銷數或賸餘數過多、保留數過鉅或保留比率過高及連續 2 年以相同事由動支第二預備金等情形，允宜賡續落實改善

114 年度中央政府總預算案第二預備金編列 80 億元，係依預算法第 22 條第 1 項第 2 款規定編列，由各機關於年度進行間，衡酌實際需要依預算法第 70 條規定申請動支。揆 112 年度中央政府總預算第二預備金之執行，雖符合動支要件，惟部分機關動支係因編列年度預算時未盡覈實估列所致，另有部分機關申請動支後又存有註銷數或賸餘數過多、保留數過鉅或保留比率過高及連續 2 年以上以相同事由動支第二預備金之情事。謹說明如下：

(一)部分機關動支係因編列年度預算時未盡覈實估列所致

計畫經費不敷，尚全非事前不可預測，如財政部臺北國稅局因發放證券交易稅及期貨交易稅代徵獎金預算不敷而動支第二預備金 917 萬 5 千元，另該部國有財產署因繳納國有非公用土地地價稅所需經費不敷，爰申請動支第二預備金 3,512 萬 4 千元；衛生福利部配合中興新村整體規劃辦理辦公廳舍整修及搬遷而動支第二預備金 2,740 萬元，經查該案係經行政院於 111 年 4 月 27 日核定，卻未及納編於 112 年度預算。

(二)部分機關動支第二預備金後存有註銷數或賸餘數過多

計畫事前未能詳實估算，致申請動支第二預備金後，因無需全數執行而註銷或賸餘過多。如行政院為設立個人資料保護委員會籌備處所需人員進用及業務推動等所需經費，原動支

2,521 萬 7 千元，嗣因該籌備處成立時程未如預期而註銷 1,031 萬 9 千元(註銷率 40.92%)；內政部(原役政署)為辦理替代役備役役男召集訓練實施方案—初級救護員繼續教育訓練動支第二預備金 1,603 萬 1 千元，惟賸餘數為 723 萬 8 千元(占其動支數 45.15%)；教育部青年發展署為辦理大專院校學生從事旅宿業暑假職場體驗獎勵金所需經費，原動支第二預備金 4,990 萬元，嗣註銷 4,274 萬元(註銷率 85.65%)；法務部臺灣高等檢察署為辦理「新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版」所需經費，原動支第二預備金 8,647 萬 9 千元，嗣依實際需用數額，註銷 1,791 萬 8 千元(註銷率 20.72%)等。

(三)部分機關經費執行未如預期致保留數過鉅或保留比率過高

計畫執行情形欠佳，顯示其事前規劃及掌控能力容待改善，且行政院核准動支事前審查嚴謹度及各機關執行效率有待強化。如法務部調查局為辦理「新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版」所需經費不敷，申請動支第二預備金 1 億 9,284 萬 5 千元，惟保留數為 1 億 4,285 萬元(占其動支數 74.08%)；文化部國立臺灣美術館為應國立臺南生活美學館辦理全區建築立面整修工程所需經費，申請動支第二預備金 5,583 萬元，惟保留數為 2,271 萬 1 千元(占其動支數之 40.68%)，另該部國立臺灣文學館為辦理臺北分館公共服務設施工程所需經費，申請動支第二預備金 2,825 萬元，惟保留數 2,752 萬 7 千元(占其動支數之 97.44%)；海洋委員會海巡署東南沙分署為辦理東光醫院整建工程所需經費申請動支第二預備金 4,000 萬元，惟保留數為 3,955 萬 4 千元(占其動支數 98.89%)。

(四)連續 2 年以相同事由動支第二預備金：交通部中央氣象署(原中央氣象局)辦理「七股氣象雷達遷移更新計畫」及「墾丁及花蓮氣象雷達更新計畫」所需經費不敷而動支第二預備金 3,069

萬 2 千元，惟「七股氣象雷達遷移更新計畫」存有 111 及 112 年度連續 2 年以相同事由申請動支第二預備金之情形；農業部（原農業委員會）補助農業發展基金辦理「產銷調節計畫」及「穩定肥料及相關資材供需計畫」所需經費不敷，共申請動支第二預備金 14 億 6,801 萬元，另該部農糧署辦理「溯源農產品驗證輔導及安全管理與行銷計畫」所需經費不敷而申請動支第二預備金 3 億 2,033 萬 8 千元，均有連續 2 年以相同事由動支之情形；國軍退除役官兵輔導委員會為辦理退除役官兵退休給付所需經費不敷而動支第二預備金 13 億元，惟連續 2 年以相同事由動支，允宜加強覈實編列。

綜上，中央政府總預算 112 年度動支第二預備金，雖符合動支要件，惟部分機關存有預算編列未盡覈實、註銷數或賸餘數過多、保留數過鉅或保留比率過高及連續 2 年以相同事由動支第二預備金等情事，未恪遵各機關單位預算執行要點第 31 點¹⁴之規定辦理，允宜賡續落實改善。

（分機：8661 鄧凱文；8660 翁珮珊）

¹⁴ 各機關單位預算執行要點第 31 點第 1 項規定：「各機關有合於預算法第七十條各款情事者，經檢討年度預算相關經費確實無法容納，得申請動支第二預備金。惟動支時，應衡酌執行能力，避免於年度結束申請保留，並應避免每年以相同事由申請動支第二預備金。」