

中央政府歲計賸餘現況與運用研析

一、非營業特種基金規模膨脹，部分歲入歲出移由該類基金編列，以致總預算與整體預算規模及歲計餘絀難以呈現財政全貌，另其預算審核管控亦恐偏於寬鬆

為推動特定公共政策，確保資金專款專用及提升財政運作效率，政府設置諸多非營業特種基金，隨著規模膨脹益增，總預算與併計特別預算後之整體預算規模及歲計餘絀無法完整呈現政府財政全貌，加以執行上較為彈性，易生政府收支移由非營業特種基金編列或增設基金之流弊。謹說明如下：

(一)非營業特種基金預算總收入及總支出大幅膨脹，且超逾總預算規模，總預算與整體預算規模及歲計餘絀難以呈現財政全貌

如表4-1-1所示，105至114年度間編列附屬單位預算之非營業特種基金介於101至106個，同期間總收入預算規模自2兆6,037億元增長至3兆7,087億元，總支出自2兆5,692億元增長至3兆6,592億元，超逾總預算規模2兆9,250億元。依預算法第86條第1項規定略以，非營業基金僅須將由庫撥補額或應繳庫額編入總預算，並非納編整體收支，又行政機關僅以總預算加計特別預算之整體預算為基礎，設算歲出、歲計餘絀數據及其占GDP比率，以分析我國財政狀況並進行國際比較，無法完整呈現政府運作收支全貌，不利整體管控。

表4-1-1 105至114年度編列附屬單位預算之非營業特種基金與總預算概況表

單位：個；新臺幣億元

類別	年度	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114
非營業特種基金	個數	105	106	104	102	101	102	103	104	104	105
	總收入	26,037	26,109	26,603	28,236	28,918	29,881	30,915	33,181	34,924	37,087
	總支出	25,692	25,712	26,200	27,787	28,356	29,018	30,422	32,780	34,710	36,592
總預算	歲入	18,224	18,415	19,194	19,926	21,070	20,535	22,670	25,796	27,255	31,648
	歲出	19,759	19,740	19,669	19,980	20,776	21,359	22,511	26,891	28,519	29,250

說明：114年度非營業特種基金為預算案數，其餘為法定預算數；不含追加預算及信託基金。

資料來源：整理自各年度中央政府總預算及附屬單位預算資料。

(二)部分公務預算收支移由非營業特種基金編列，規模大為成長，明細未能完整呈現於公務或總預算，增加預算審議複雜性

政府除設置非營業特種基金，將鉅額財源交其執行事務外，據各部會填復資料顯示，中央研究院、內政部國土管理署、金融監督管理委員會、海洋委員會海洋保育署、國家科學及技術委員會中部科學園區管理局、教育部體育署、勞動部勞工保險局、勞動部、經濟部能源署、農業部農糧署、農業部漁業署、農業部農業金融署、農業部農業科技園區管理中心、衛生福利部中央健康保險署等機關亦將部分公務預算計畫或業務移由非營業特種基金執行，規模概自移列前公務預算編列之歲入5,663萬8千元大幅成長至113年度非營業基金收入自編決算數111億7,517萬9千元及114年度預算案數126億1,898萬6千元；歲出自移列前公務預算編列之36億6,213萬8千元大幅成長至113年度非營業基金支出自編決算數120億7,515萬3千元及114年度預算案數139億700萬3千元，部分機關計畫項目因執行期程屆滿或政策調整，近期末再續編相關預算，其中大部分支出約占9成，係由公庫撥款支應，尚無自主財源(詳表4-1-2)；按前開收支規模大幅擴增，雖部分係因農業部農糧署移列前資料年代久遠未能提供所致，惟明細未能完整呈現於公務或總預算，增加預算審議複雜性。

表4-1-2 各機關計畫或業務移列非營業特種基金一覽表 單位：新臺幣千元

公務預算原編情形				移列情形					
機關	計畫/業務	歲入數	歲出數	基金名稱	移列年度	近期收入(基金來源)		近期支出(基金用途)	
						113年度自編決算數	114年度預算案數	113年度自編決算數	114年度預算案數
中央研究院	場地設施使用費-育成中心	28,425	-	中央研究院科學研究基金	103	164,444	145,206	-	-
	學術審議及研究獎助-學術發展及交流合作-與國內外大學及研究機構合	-	6,700			-	-	5,531	4,860

公務預算原編情形				移列情形					
機關	計畫/業務	歲入數	歲出數	基金名稱	移列年度	近期收入(基金來源)		近期支出(基金用途)	
						113年度 自編決算數	114年度 預算案數	113年度 自編決算數	114年度 預算案數
	作辦理學程及研究 進修計畫								
	學術審議及研究 獎助-學術 發展及交流合作-技術移轉 及智慧財產權	-	18,997			-	-	33,348	45,036
	數理科學研究	-	3,377						
	生命科學研究	-	19,606						
	主題研究與人才培 育-跨所(處)新領 域之開發及研究 環境之改善 -育成中心	-	47,069			-	-	2,152	3,278
	主題研究與人才培 育-臺灣人體生物 資料庫計畫	-	342,672			-	-	243,318	254,775
	主題研究與人才培 育-農業生物技術 創新研發計畫	-	113,410			-	-	-	-
	營建工程-國家生 技研究園區	-	2,356,303			-	-	466,556	437,507
內政部國 土管理署	非都市土地開發許 可審查費	4,200	-	國土永 續發展 基金	111	7,813	3,000	-	-
	環境敏感地區單 一窗口查詢費	10,213	-		111	40,541	40,140	-	-
金融監 督管理 委員會	一般行政	-	750	金融監 督管理 基金	112	-	-	745	750
海洋委員 會海洋保 育署	海洋棄置費收入	12,000	-	海洋污 染防治 基金	114	-	24,000	-	-
	污染防治潔淨 海洋計畫(113 年-116年)	-	294,372		114	-	-	-	137,220
國家科學 及技術委 員會中部 科學園區 管理局	投資推廣-業務推 展-業務費-中科簡 訊委外編印案	-	1,880	科學園 區管理 局作業 基金	114	-	-	-	2,060
教育部體 育署	補助國訓中心基本 維運及管理	-	159,800	運動發 展基金	112	-	-	303,766	323,700

公務預算原編情形				移列情形					
				機關	計畫/業務	歲入數	歲出數	基金名稱	移列年度
113年度 自編決算數	114年度 預算案數	113年度 自編決算數	114年度 預算案數						
勞動部 勞工保險局	保險業務/職業災害給付業務/辦理失能給付案件之受理、審核及行政救濟、訴追等業務之醫療單位審查費	-	1,400	勞工保險局作業基金	111	-	-	291	308
	保險業務/職業災害給付業務/辦理傷病給付、失能給付、死亡給付案件之受理、審核及行政救濟、訴追等業務之查調病歷費	-	10,374		111	-	-	11,735	8,000
	保險業務/職業災害給付業務/辦理傷病給付、失能給付、死亡給付、醫療給付案件之受理、審核及行政救濟、訴追等業務之醫師審查費	-	10,728		111	-	-	8,265	8,689
勞動部	勞動條件及就業平等業務/促進職場平權,落實就業平等/補助性別平等工作訴訟法律扶助費用	-	150	就業安定基金	114	-	-	445	23,920
經濟部 能源署	能源規劃與國際交流-業務費-國內組織會費	-	15	經濟特別收入基金	112	-	-	16	16
	能源規劃與國際交流-業務費-國內組織會費	-	15	能源研究發展基金	112	-	-	16	16
農業部 農糧署	農糧管理	-	73,979	農業發展基金	111	486,341	525,521	525,695	525,521
農業部 漁業署	漁業管理	-	6,274		111	26,000	26,000	4,134	26,000
農業部 農業金融署	農業保險推動及輔導相關	-	4,644		111	10,900	12,114	10,668	12,114
農業部 農業	農業管理/農業生	-	5,950	農業科	111	4,276	4,000	5,835	6,000

公務預算原編情形				移列情形					
機關	計畫/業務	歲入數	歲出數	基金名稱	移列年度	近期收入(基金來源)		近期支出(基金用途)	
						113年度自編決算數	114年度預算案數	113年度自編決算數	114年度預算案數
科技園區管理中心	物技術園區管理	-	6,900	技園區作業基金	111			5,925	7,300
		1,800	10,600		112			11,849	9,390
農業部農糧署	稻穀價差補貼及水旱田調整	-	說明3	農業發展基金/農產品受進口損害救助基金	90/94	10,434,864	11,839,005	10,434,864	11,839,005
衛生福利部中央健康保險署	科技業務-持續提供高品質健保服務-擴大應用醫療科技評估機制及建立多元評估支付模式,強化健保資源合理配置	-	30,183	全民健康保險基金	114	-	-	-	88,000
	健保業務-推動醫審及藥材作業-健保藥物收載建議案審查	-	23,000			-	-	-	37,500
	健保業務-推動醫審及藥材作業-健保醫療費用總額審查作業	-	112,990			-	-	-	106,038
合計		56,638	3,662,138	非公庫撥款		217,074	216,346	1,099,792	1,504,363
				公庫撥款		10,958,105	12,402,640	10,975,361	12,402,640
				合計		11,175,179	12,618,986	12,075,153	13,907,003

說明：1. 表列公務預算原編數，均為移列至非營業特種基金前一年度之預算數。
2. 國家生技研究園區計畫初期經費含開發費用，113及114年度僅營運費用。
3. 稻穀價差補貼及水旱田調整移列前資料久遠，無法提供數據。
4. 部分數據四捨五入之故，或與合計有所出入。
資料來源：各部會填復資料。

(三)非營業特種基金預算執行之審核管控恐偏於寬鬆，大幅提升政府將政策及計畫移由基金辦理之運作彈性

非營業特種基金具備財務管理獨立性與較高之執行彈性，得突破年度預算限制與程序約束，可分擔中央預算平衡壓力，常成為政府偏好採行之制度工具。如：

1. 政府以國庫撥補或人民其他公法上金錢給付撥入指定用途專款專用之非營業特種基金，支應各項支出，未支用完畢無須統收統支解繳國庫，留存專戶循環使用；本院刪減公務預算，行政機關亦得以特種基金執行，不影響特定政事推動，易形成各項業務增加而總預算數額未膨脹現象，削弱公務預算統收統支之財源調度彈性，降低國家預算透明度及問責性¹。
2. 公務預算與基金會計制度存在帳務處理方式差異，如設備及投資屬公務預算歲出，移列至作業基金後則於採購年度編列平衡表項下固定資產科目²，嗣按財產年限分攤於以後各年度，認列支出項下折舊折耗費用，縱使總預算說明併列基金收入及支出，亦難規避同一事項移列以後年度所造成歲出下降之假象。
3. 公務預算須嚴格遵守預算程序撥款，經費流用彈性受預算法第62及63條嚴格限制，並禁止預算外支出，符合特定要件方得於額度內動支第一及二預備金，或經本院審議通過始得辦理追加減預算，以因應不可預見之施政需求。反觀非營業特種基金可先行辦理以因應市場或營運變化，僅須辦理超支併決算及重大項目補辦預算，相關經費原則可於預算總額內辦理，不受前開流用、預算外支出、額度及先經本院審議等限

¹資料來源，張家明，「特種基金制度研究與改革初探」，110年3月，財稅研究第50卷第2期。

²資料來源，黃永傳，「沿波溯源作業基金會計採應計基礎之緣由」，107年1月，會計人315期。

制（詳表4-1-3），具營運彈性及動態調整能力，審議管控較寬鬆。

表4-1-3 公務預算與非營業特種基金執行管控主要差異表

項目	預算法條次	公務預算 (單位預算)	非營業特種基金 (附屬單位預算)
基本原則及動支彈性	25、26、27；89 準用87、88	預算外支出原則禁止，不得於預算所定外動用公款、處分公有財物、投資或增加債務，大宗動產、不動產買賣交換亦須依預算程序進行。	依分期實施計畫及收支估計執行，配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理；另經營環境重大變遷或業務需要，經行政院核准可先行辦理，惟重大項目需補辦預算。
預備金	22、64、70	單位預算設定第一預備金，數額不得超過經常支出總額1%，總預算設置統籌科目第二預備金，於預算編列額度內支用，本院刪除(減)項目不得動支。	無預備金，透過先行辦理機制應變。
經費流用	62、63；89 準用87；附屬單位預算執行要點第10點(九)、第12點(一)、第17點及第27點(三)、(八)、(十)、(十一)及(十二)	同一工作計畫內用途別科目可流用，但具流入/流出比例限制(20%)，不得流用為用人經費，本院刪減項目不得流用。	固定資產、無形資產、補助及捐助及政事基金用途執行等於原預算總額內調整容納；收支配合業務增減調整，併決算辦理，不受流用限制(詳說明)，更具彈性。
追加減預算	79、81、82；89 準用88	增加業務、新機關或重大事故等情況可補列預算，提出追加預算，比照總預算須經本院審議；歲入特別短收時，由行政院提出追加減預算調整。	補辦預算採備查制及補列於預算，無須先經本院審議通過後動支。

說明：非營業特種基金不受流用限制管控係依主計總處說明。

資料來源：法源法律網。

爰此，非營業特種基金預算執行之審核管控較公務預算寬鬆，大幅提升政府將政策及計畫移由基金辦理之運作彈性。