

非營業特種基金運作體制及特質 ——以作業基金為例

行政院海岸巡防署主計處

黃處長永傳

壹、前言

我國各級政府為因應經濟發展及社會安全之需要，歷年來依據相關法律及預算法第四條第二款之規定，循預算程序，設置各種特種基金，以辦理相關業務。依預算法之規定，特種基金除營業基金外，按其性質涵蓋有作業基金、特別收入基金、資本計畫基金，均為非營業性質，故通稱其為非營業特種基金，其運作體制向參照營業基金辦理，惟非營業特種基金中，除作業基金外，其餘各基金運作體制及衡量焦點與營業基金迥異。行政院為使非營業特種基金運作更符實際需要，爰於 92 年度復依基金運作屬性與衡量焦點，再劃分為業權型特種基金（以下簡稱業權基金）及政事型特種基金（以下簡稱政事基金），並賦予不同運作規範。

鑑於財政部主管特種基金以營業基金及作業基金為主，而營業基金運作體制類以民間企業，爰以作業基金其運作體制及特質為探討重點。

貳、中央政府主管非營業特種基金範圍

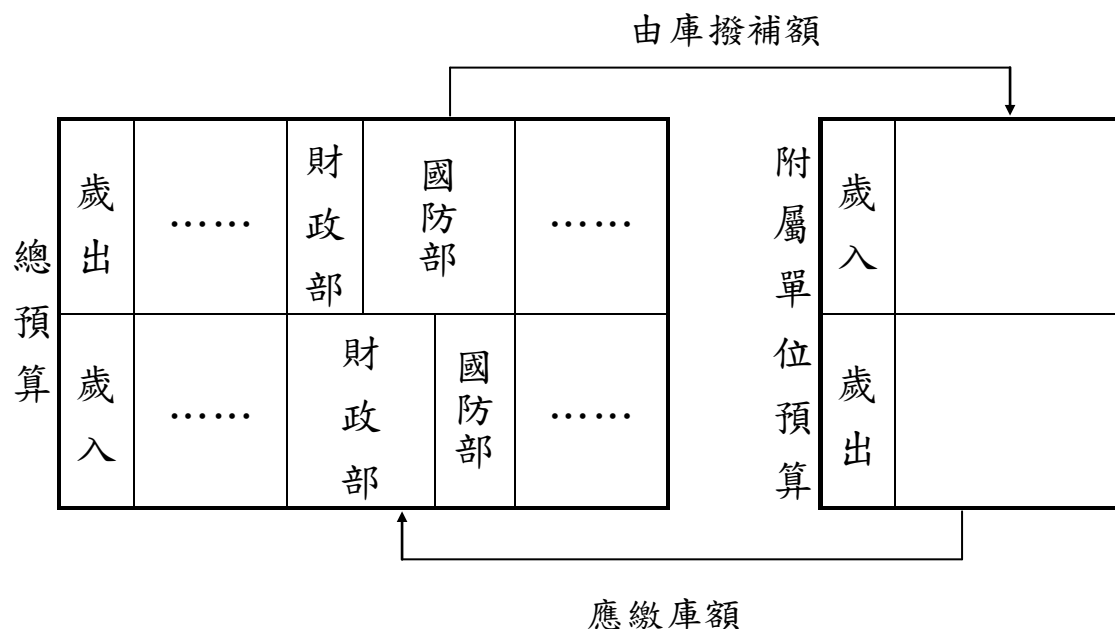
依 102 年度中央政府總預算附屬單位預算案（非營業部份）列有 105 單位附屬單位預算特種基金，包括：

- 一、作業基金共有 80 單位。
- 二、特別收入基金共有 23 單位。
- 三、債務基金計有中央政府債務基金 1 單位。
- 四、資本計畫基金計有國軍老舊營舍改建基金 1 單位。

參、作業基金之意義與預算特性

依預算法第四條之分類，作業基金為留本基金，編製附屬單位預算。並具有凡經付出仍可收回，而非用於營業者，並本著自給自足之宗旨及受益付費之原則，提供私有財，以達成基金設置之目的。其與營業基金，頗為類似，在預算體系均具有下列主要特性：

- (一)除國庫增撥基金或彌補短絀外，法定預算僅代表一項執行計畫之目標或承諾，並不代表一項可用資源。
- (二)依受益付費原則，除特殊項目外，成本與費用可依預算法、決算法之規定，按作業量伸算，不受法定預算額度限制。
- (三)年度賸餘，除依「中央政府非營業特種基金賸餘分配及短絀填補注意事項」解繳國庫外，留供基金循環運用。
- (四)依預算法第八十六條規定，附屬單位預算僅將應繳庫額（解繳國庫淨額、基金由庫收回額）及由庫撥補額（短絀由庫撥補、基金由庫增撥）編入總預算。關係如圖：



基上分析，作業基金之特性與不以受益付費原則，不須衡量損益，且有預算額度，即代表有同額可支用財源等特性之普

通基金，迥然不同。

肆、作業基金設置、裁併及運作之主要法規與要項

一、預算法

- (一) 第四條 業權基金包括：
1. 供營業循環運用者，為營業基金。
 2. 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
- (二) 第十九條 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。
- (三) 第二十一條 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。
- (四) 第八十八條 附屬單位預算之執行，如因市場狀況之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。
- (五) 第八十九條 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，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定，採行彈性預算制度，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。

二、決算法

依決算法第十六條規定，作業基金辦理決算要項如次：

(一) 應就執行業務計畫之實況，根據會計紀錄編造之，並附具說明，連同業務報告及有關之重要統計，分送有關機關。

(二) 主要決算書表包括：

1. 收支餘絀表。
2. 餘絀撥補表
3. 現金流量表。
4. 平衡表。

其中收支之決算應各依其業務情形與預算訂定之計算標準加以比較。固定資產、長期債務、資金轉投資各科目之增減，應將其詳細內容與預算數額分別比較。

三、中央政府特種基金管理準則（88年12月18日行政院台88孝授字第13239號令修正）

(一) 第三條 作業基金除應達成基金設置目的外，並以追求最高效益為原則。

(二) 第四條 作業基金為一獨立計算債權、債務、餘絀之會計個體，均應分別處理，除符合預算法第十八條第二款規定者外，均應編製附屬單位預算。

(三) 第五條 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。

(四) 第六條 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。

- (五) 第七條 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。
- (六) 第十六條 各機關所管特種基金，如因性質相同，必要時，得經行政院核准予以合併。
- (七) 第十七條 各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，應裁撤之。
- (八) 第十八條 特種基金之裁撤，由主管機關報經行政院核准後為之；必要時，由行政院逕行裁撤之。
- (九) 第十九條 特種基金撤銷後，其餘存權益應歸屬中央政府。

四、中央政府附屬單位預算執行要點（行政院 101 年 12 月 21 日院授主基字第 1010201445 號函修正）

(一) 第九點 作業基金預算執行基本原則：

1. 業務收支預算之執行期間，為配合業務增減需要隨同調整之業務及業務外收支，併年度決算辦理，惟用人費用、出國計畫、計時計件人員之進用、公共關係費、租賃管理用之車輛、廣告費及業務宣導費、捐助與補助、委託研究、員工服裝及分攤(擔)項目等仍須依相關規定妥為辦理。茲摘述如次：
 - (1) 第十二點資金轉投資及處分之執行，應依下列規定辦理：
 - <1> 已奉核定之轉投資計畫確因業務實際需要，緩辦或停辦者，應專案報由主管機關核定。奉准緩辦計畫經檢討後須恢復辦理者，仍應報由主管機關核定。奉准停辦之計畫，如必須於以後年度辦理者，應依預算程序辦理。
 - <2> 年度進行中，不變更原有投資對象，而確因業

務實際需要，計畫須予修正，其增加投資總額超過新臺幣 5,000 萬元或增加國庫負擔經費者，應專案報由主管機關核轉行政院核定；其餘報由主管機關核定，但涉及補辦預算者，主管機關應依第三十九點規定辦理。計畫修正致當年度分年投資金額超過年度預算部分，並應補辦預算；修正以後年度預算部分，循預算程序辦理。

- <3> 尚未奉核定之轉投資計畫，於年度進行中，如確因正常業務確實需要必須於當年度辦理者，應專案報由主管機關核轉行政院核定，並應補辦預算。
- <4> 年度進行中，配合被投資事業辦理現金增資，依原持股比例認購股份，除增加國庫負擔經費者，應專案報由主管機關核轉行政院核定外，其餘應專案報由主管機關依第三十九條規定辦理，並均應補辦預算；無償獲配股票股利，不作為投資之增加，僅註記股數增加，並按增加後之總股數重新計算每股成本或帳面值。
- <5> 年度進行中，如確因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，須預算外處分轉投資者，應專案報由主管機關依第三十九條規定辦理，並應補辦預算。但轉投資帳面成本為零者，無須補辦預算。

(2) 第十三點有關長期債務舉借與償還之主要規定為：

- <1> 配合購建固定資產或資金轉投資編列之長期債務舉借預算，於年度進行中，因該購建固定資產或資金轉投資計畫須停辦、緩辦、修正或增列時，應隨同檢討長期債務舉借計畫之停辦、緩辦、修正或增列，併同計畫案報請核定。當

- 年度舉借金額超過年度預算部分，並應補辦預算。
- <2> 基金為減輕利息負擔，而舉借新債償還舊債，在不延長償還期限及不增加舉借金額前提下，應報由主管機關依第三十九條規定辦理，並應補辦預算。
 - <3> 年度進行中，其他須預算外舉借長期債務者，應報由主管機關核轉行政院核定，並應補辦預算。
- (3) 第十四點資產（指固定資產、非營業資產或非業務用資產）變賣之執行，應依下列規定辦理：
- <1> 已奉核定之資產變賣，確因業務實際需要，須停辦或緩辦者，由基金管理機關(構)自行核辦。
 - <2> 未列預算或預算編列不足支應之資產變賣，如確因正常業務確實需要必須於當年度辦理者，得在當年度資產變賣預算帳面價值總數（不含保留數及奉准先行辦理數）內調整容納者，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦。若經檢討無法在當年度預算總額內調整容納者，應專案報由主管機關依第三十九條規定辦理，並應補辦預算，但經主管機關核可由以前年度保留數調整者，不在此限。
 - <3> 基金應業務需要交換資產，屬應認列交換損益者，換出資產應依前項變賣規定辦理。
- (4) 第十五點固定資產、非營業資產或非業務用資產，如配合各級政府依法協議價構、徵收或撥用者，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦；但涉及減資或折減基金繳交財政部國有財產署或相關機關者，應專案報由主管機關核轉行政院核定，均併決算辦理。

- (5) 第十五點基金於年度進行中，無償取得之資產及研發成果作價取得之股權，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦，併決算辦理。
- (6) 第九點(五)公共關係費之列支，應受法定預算之限制，惟業務收入超過預算時，業務費用、服務費用及製造費用項下之公共關係費，得在業務收入增加範圍內，報由主管機關核准後，在原總帳科目原預算數之30%範圍內酌增。
- (7) 捐助與補助：
年度預算執行期間，如因業務實際需要，而未及編列預算或預算編列不足支應時，除以捐助或補助為基金之主要業務者，得依實際業務需要執行外，可在捐助及補助項目預算總額內容納者，及超出預算總額，其個別項目在新臺幣50萬元以下者，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦；其超出預算總額，個別項目超過新臺幣50萬元且在2,000萬元以下者應專案報由主管機關核定；個別項目超過新臺幣2,000萬元者，應專案報主管機關核轉行政院核定。
補助地方政府，如係未指定用途之補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、決算辦理。補助地方政府經費，均應查明各受補助地方政府提報之計畫實際執行進度及經費(含地方分擔款)支用情形，覈實撥付；前開補助經費執行結果如有賸餘，其賸餘應照數或按補助比例繳回基金；前開補助計畫如經費計畫修正為不須基金補助，應即退還。
- (8) 第九點(十一)年度預算執行期間，如須新增或租約到期繼續租用辦公房屋，應先洽財政部國有財產署無適用房屋後，始得辦理租用。
- (9) 第十一點購建固定資產之執行，應依下列規定辦

理：

<1> 一般執行原則：

- 甲、基金管理機關(構)應切實依預算編列項目及分期實施計畫執行。
- 乙、原未編列預算或預算編列不足支應之項目，如年度進行中，確為應業務需要必須於當年度辦理者，專案計畫之購建固定資產，得在同一計畫已列預算總額（含保留數，但不含奉准先行辦理數）內調整容納；一般建築及設備計畫，得在當年度預算總額（不含保留數及奉准先行辦理數）內調整容納者，除增加國庫負擔者，應專案報由主管機關核轉行政院核定外，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦。
- 丙、購建固定資產內，房屋及建築中之新建或購置各項辦公房屋及宿舍，應依預算切實執行；交通及運輸設備中之購置管理用公務車輛，應依「中央政府各機關採購公務車輛作業要點」規定辦理，並不得以業務用車輛名義購置。年度內如因價格或其他特殊原因，致原預算確有不敷，或涉及原編列預算項目（車種）變更，或原未編列預算為應業務需要必須於當年度辦理者，均應專案由主管機關核轉行政院核定。
- 丁、年度進行中配合總預算追加預算及特別預算辦理之購建固定資產，如該等預算已明列辦理項目內容及經費，由基金管理機關(構)自行依有關規定核辦後，併決算辦理。
- 戊、購建固定資產之個別計畫或項目，於年度終了屆滿四年而未動用預算者，應即停止辦理，經檢討仍需辦理者，應循預算程序辦理。

<2> 專案計畫之購建固定資產於年度進行中，如因財務狀況欠佳，資金來源無著，或因情勢變遷，無法達成預期效益，或因其他原因，經詳予檢討，認為應予緩辦或停辦者，除在分期實施計畫及收支估計表表達外，並應依下列規定辦理：

甲、原計畫係依相關規定送請行政院經濟建設委員會審議者，應專案報由主管機關核轉行政院核定。

乙、其餘計畫，應專案報由主管機關核定。奉准緩辦之計畫，其緩辦期限以 2 年為限。但經行政院專案核准者，得以 4 年為限。在期限內因財務狀況改善或實際需要，經檢討後須恢復繼續辦理者，仍應循緩辦之程序辦理。奉准停辦之計畫，如必須於以後年度辦理者，應依預算程序辦理。

<3> 一般建築及設備計畫，原未編列預算或預算編列不足支應之項目，如年度進行中，確為應業務需要必須於當年度辦理，經檢討無法依本（第十一）點第 1 款第 2 目規定辦理者，除房屋及建築中之新建或購置各項辦公房屋、宿舍，與交通及運輸設備中之購置管理用公務車輛，及增加國庫負擔經費者，應專案報由主管機關核轉行政院核定外，其他項目金額在新臺幣 5,000 萬元以下者，應專案報由主管機關依第三十九點規定辦理；其金額超過新臺幣 5,000 萬元者，應專案報由主管機關核轉行政院核定。並均應補辦預算。

（10）購建固定資產預算之保留，依下列規定辦理：

<1> 多年期之購建固定資產項目，其已分年編列預算者，應依預算執行；如因特殊原因，當年度

內不能完成者，應依業務實際需要申請保留，結轉以後年度繼續支用。

- <2> 多年期之購建固定資產項目，分年預算已至最後一個年度，或一年期購建固定資產項目，其因奉准延長完工期限，或已發生權責或因特殊原因，未能完成者，得申請保留轉入下年度繼續支用，其餘未支用之預算餘額，應即停止支用。
- <3> 奉准先行辦理項目，其已發生權責或因特殊原因，未能完成者，得申請在原核定先行辦理之範圍內，於下年度繼續辦理，其餘未動用之餘額，應即停止動支。
- <4> 申請保留預算時，應填具預算保留申請表，並敘明理由，必要時檢附有關文件，依規定期限陳報主管機關，主管機關應於 45 天內核定。

(二) 第二十六點 短期債務之舉借，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報由主管機關核轉行政院核定者外，均不得辦理。

(三) 第三十四點 各基金業務計畫預算執行部門，應就各該部門計畫預算執行情形，按期編製報告，並詳予分析差異原因，其差異超過百分之十以上者，應提出改進意見，送由會計部門彙總分析，擬具綜合之建議，視差異程度，適時提報業務會報或管理委員會(管理會)檢討採取對策。

(四) 第三十七點 各基金主管機關對預算之執行，應隨時注意督導考核，如有實際數與預算分配數間重大差異(超過百分之十者)情形，應督

促提出改善措施，並追蹤考核，考核結果除併年度考成辦理外，並應根據審計法第六十二條規定通知審計部。各基金主管機關對補辦預算事項之核定，應從嚴審核。各基金管理機關(構)對其所屬各責任中心(部門)預算執行結果考核情形，報主管機關備查。

伍、籌編預算宜注意之法規

- 一、中央政府總預算附屬單位預算編製作業手冊。
- 二、政府重要經建投資計畫先期作業實施要點。
- 三、政府公共工程計畫與經費審議作業要點。
- 四、預算法。
- 五、籌編預算前會商紀錄及日程表。

陸、基金運作及執行預算宜注意之法規

- 一、中央政府特種基金管理準則。
- 二、收支保管及運用辦法。
- 三、中央政府附屬單位預算執行要點。
- 四、會計法、審計法及會計制度。
- 五、各年度所訂之節約措施。

柒、辦理決算宜注意之法規

- 一、決算法。
- 二、審計法。
- 三、中央政府總決算附屬單位決算編製要點。

四、籌編決算前會商紀錄及日程表。

捌、考核指標之擬訂及應用

一、擬訂作業基金考核指標：

- (一)年度計畫周延性：以有無依預算法第八十八條規定先行墊款辦理再補辦預算之計畫及其次數作為考核依據。
- (二)作業表報造送配合度：以月報、半年報、預決算書表編送時限作為考核依據。
- (三)會計資料精確度：以各造送表報錯誤更正項數及數據為考核依據。
- (四)作業預算執行率：已支用作業預算除以作業預算總額。
- (五)資本支出預算執行率：已支用資本支出預算除以資本支出可用預算總額。
- (六)淨值報酬率：年度賸餘除以平均淨值。
- (七)資金運用效率：營運資金總額除以資產總額。
- (八)對公庫貢獻度：解繳公庫淨額除以平均基金。
- (九)作業目標達成度：按各基金特性分別擬定，如附設醫院作業部可將門診醫療人次、病床占床率、住院醫療人日作為指標。

二、運用方法：

- (一)上述第(一)至(三)指標均以實際結果為考核基準，比較其與法令規定或正確數據之差異，以為檢討修正或改進之參據。
- (二)上述第(四)至(九)指標，應本著成本管理理念以預決算差異作為考核依據，深入分析有利、不利因素，及體認專業、成本、品質、時間、創新為當前特種基金競爭優勢之要素，以作為嗣後營運改進之依據。

玖、結語

- 一、中央政府非營業循環基金預算體制，自 61 年度建制以來，已陸續訂（修）定「中央政府特種基金管理準則」、「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」及「中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短絀填補注意事項」等予以加強管理。
- 二、作業基金設置雖不以營業為目的，惟仍收取相當代價，其預算之籌編及執行，仍須本著企業化經營及目標管理模式加以運作。
- 三、作業基金會計事務處理，雖非商業會計法所規範之對象，惟為期允當表達基金之財務實況、收支結果、現金流量情形，仍宜參照一般會計處理原則處理。
- 四、行政院研究發展考核委員會正積極推動考核各級政府機關之行政績效，惟作業基金之績效衡量，目前尚無一套完整指標，今後宜依各基金運作特性，由預算規劃、作業執行及決算效能等方面擬訂妥適衡量指標，以適正考評其績效。