GRB 計畫編號：100mof009

財政部 100 年度委託研究計畫

提升中央政府非營業特種基金資金運用效能之研究

委託單位：財政部國庫署

研究單位: 臺中科技大學會計資訊系

研究主持人 ：鄭如孜 (臺中科技大學會計資訊系副教授)

共同主持人 ：林嬋娟 (臺灣大學會計學系教授)

研究助理 ：翁芷蔓 (臺中科技大學會計資訊系碩士生)

賴旻君 (臺灣大學會計學系碩士生)

李昀昇 (臺灣大學會計學系碩士生)

中華民國 101 年 3 月

提 要

本研究之目的在探討非營業特種基金之資金運用效能，並提出改善建議以供作為政府未來改革時之參考。研究重心包括：非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資,及基金資金支應自償性公共建設三個層面。針對此三層面，本研究首先以蒐集法令規範、實際運作及財務資料的方式，來了解我國非營業特種基金之資金運用現況。接著，整理國外相關規範與文獻，以了解國外的資金運用情形。最後，以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式，探討各界對三項資金運用層面之可行性的看法。

國內外實務的研究結果顯示，我國在基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個層面的法令規範及實際運作，皆處於起步階段，有進一步改進的必要。而美國的現金管理促進法案（CMIA）與投資法案，日本的財政投融資制度（FILP），及澳洲、紐西蘭與英國的各項機制設計，皆可作為我國制定法令與制度之參考。

國防部深度訪談結果顯示，在同一部會內推動基金間資金借貸是可行的。焦點團體座談及問卷調查結果顯示，應先推動同一部會基金間資金借貸，待各部會執行成熟後，再推動跨部會基金間資金借貸。此外，基金資金投資應以穩健為原則，而基金資金支應自償性公共建設，首應評估該建設計畫的未來自償能力。

本研究綜合研究結果之後，建議可將同一部會基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之制度建構，列為短期目標。

1. 基金間資金借貸制度之建構：在法令規範面，應在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關利率設定、借貸金額限制及還款能力評估等細節規範。在媒合平台面，應在各部會中設立一個基金借貸協調委員會，負責媒合同一部會基金間資金借貸。在利率設定面，應在法條中設定利率計算公式。在借貸安全面，應訂定有關借貸金額限制及還款能力評估等法條，宜要求借款基金提出還款計劃書,及展期借款效益分析報告。在資訊系統面，應建構現金流量預測及借貸媒合的聯結系統。在激勵機制面，應設計相關的績效評估指標，並將執行成效揭露於政府網站。

2. 基金資金投資制度之建構：在法令規範面，應在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關投資範圍及投資金額等細節規範。在投資範圍面，應限定在風險低的標的上，譬

如：政府公債及國庫券。投資之前宜作財務分析，並挑選最適當的金融合作夥伴。投資時宜集合同一部會所有基金與銀行協商最有利的投資條件。

3. 基金資金支應自償性公共建設制度之建構：在法令規範面，應在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關支應範圍及支應金額等細節規範。在支應範圍面，應限定在與該基金設立目的相關之公共建設。在支應金額面，應限定在公共建設的自償金額，宜要求提供自償率評估報告。

同一部會基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之制度建構完成後，應選擇基金規模較大之部會作為試辦機關，並進而推行至所有部會，此為中期目標。而長期目標為推動跨部會基金間資金借貸。此外，為了提升各基金進行三項資金運用作業之意願，應在相關法律中訂明允許非營業特種基金進行基金間資金借貸、基金資金投資,及基金資金支應自償性公共建設,並且限縮經辦人員責任的條文。但是修訂法律耗時較久，故可列為長期目標。

關鍵詞：基金間資金借貸、基金資金投資、基金資金支應自償性公共建設

目　　錄

第一章 緒論 1

第一節 研究動機與目的 1

第二節 研究架構 5

第二章 我國基金資金管理實務及相關文獻探討 6

第一節 我國中央政府非營業特種基金介紹 6

第二節 我國基金資金管理現況 25

第三節 我國政府績效相關文獻探討 47

第三章 政府資金管理理論與國外實務 50

第一節 政府資金管理理論 50

第二節 美國政府資金管理實務與相關文獻 54

第三節 日本政府資金管理實務 66

第四節 其他先進國家政府資金管理實務 72

第四章 我國非營業特種基金資金運用之實證分析 77

第一節 深度訪談結果 77

第二節 焦點團體座談結果 82

第三節 問卷結果 87

第五章 結論與建議.....103
第一節 研究結論 103
第二節 研究建議 107
附錄一 非營業特種基金間資金借貸之相關規範.....112
附錄二 非營業特種基金資金投資之相關規範.....122
附錄三 非營業特種基金資金運用實況之問卷.....133
附錄四 非營業特種基金資金運用看法之問卷.....141
附錄五 期中及期末報告審查會議紀錄與審查意見回覆.....145
參考文獻 165

圖 表 目 錄

圖 2-1 101 年度非營業特種基金構成體系圖 12

圖 2-2 自償性公共建設計畫新設特種基金辦理之作業流程.....43

圖 3-1 現金和債務管理內容.....52

圖 3-2 FILP 運作方式.....68

圖 3-3 FILP 資金流量變化圖.....70

圖 5-1 現金流量預測及資金借貸媒合系統流程圖 110

表 1-1 愛台 12 建設計畫經費需求.....1

表 1-2 95 至 101 年度非營業特種基金支應公共建設金額及比例.....2

表 2-1 各職能基金之現金與負債的金額及比率 17

表 2-2 各部會基金之現金與負債的金額及比率 21

表 2-3 各職能基金之現金與投資的金額及比率 24

表 2-4 非營業特種基金間資金借貸之相關規範－交通部及國防部所管基金.....33

表 2-5 非營業特種基金間資金借貸之實際情況 36

表 2-6 100 年度國庫撥補政事型基金納入國庫集中支付效益表.....37

表 2-7 非營業特種基金資金投資之相關規範－全民健康保險基金及國民年金保險基金.....39

表 2-8 非營業特種基金資金投資之實際情況 41

表 2-9 非營業特種基金資金支應自償性公共建設之實際情況 45

表 3-1 現金和債務管理內容及負責機構 53

表 3-2 CMIA 規範之利率表.....57

表 3-3 路易斯安那州城市大小與投資工具分析 60

表 3-4 路易斯安那州城市投資於各投資標的之現金百分比 61

表 3-5 路易斯安那州城鎮投資報酬率.....61

表 3-6 財政困境之指標.....63

表 4-1 受試者對基金間資金借貸的看法 91

表 4-2 受試者對基金間資金借貸機制的看法 94

表 4-3 受試者對基金投資的看法.....97

表 4-4 受試者對基金支應自償性公共建設的看法 100

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

從 2007 年延燒至 2008 年的金融風暴，造成全球經濟恐慌及股市暴跌，各國政府紛紛提出拯救方案。我國行政院已通過愛台 12 建設總體計畫，規劃 8 年（2009-2016 年）內投資 3.99 兆元。其中，民間投資額度約 1.2 兆元（占 30.1%），政府投資額度達 2.79 兆元（占 69.9%），政府財政負擔頗重。（表 1-1）

政府一方面面臨財政拮据的情況，一方面仍需推動公共建設以促進經濟發展，故多方尋求資金，並且有效運用現有資金，乃成為目前政府財務管理的重要課題，而非營業特種基金之閒置資金，也成為各界檢討的對象。97 年度及 98 年度中央政府總決算審核報告中均指出，中央政府未能活化運用非營業特種基金之資金，且財務調度尚欠妥適，亟待檢討改進，以促使政府財源有效配置。

表 1-1 愛台 12 建設計畫經費需求(單位：億元)

經費來源		2008 年 (含以前)	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年 ~2016 年	2009 年 ~2016 年 合計
公務預算	中央	2,659.80	1,742.21	1,022.20	1,916.56	1,992.61	7,159.24	13,832.82
	地方	1,298.07	400.34	360.62	395.56	302.50	693.21	2,152.33
基金		2,001.40	170.32	384.67	800.48	693.29	3,493.32	5,542.08
特別預算		3,784.03	1,489.15	1,964.01	1,211.51	973.10	209.13	5,846.90
民間投資	直接參與	1,017.64	417.53	941.36	990.22	1,026.55	4,069.05	7,444.71
	吸引投資	576.08	232.77	427.97	506.20	721.06	2,679.43	4,567.43
其他		311.63	0.00	0.00	159.72	125.33	285.37	570.42
總計		**11,648.65**	**4,452.31**	**5,100.83**	**5,980.26**	**5,834.44**	**18,588.74**	**39,956.59**
民間投資比例		13.68%	14.61%	26.85%	25.02%	29.95%	36.30%	30.06%

註：1.本表所列經費需求為概估數，各年度預算仍須依年度預算先期作業相關規定逐年審定核列。
2.「其他」係指台北捷運股份有限公司所編列之配合款，以及高屏溪流域整治、東港溪整治待籌應經費等。

資料來源：行政院經濟建設委員會

我國中央政府非營業特種基金的數目及財務規模是相當龐大的。100 年度中央政府總預算報告顯示，非營業特種基金的支出預算金額為 1,901,373,016 千元，大於普通基金總預算金額 1,769,844,184 千元。99 年度中央政府總決算報告顯示，非營業特種基金達 105 個，基金淨值合計超過 2 兆元，累積賸餘超過 3 千億元，現金餘額超過 5 千億元。但是基金支應公共建設比重逐年下降（表 1-2），且部分基金將資金經年存放定存（中央銀行國庫局一年期存款利率目前為 0.75%）未加運用，其他基金則為籌應建設所需，須以較高利率辦理中長期貸款（5 大行庫資本支出放款利率大於 1%）。若能統籌調度非營業特種基金之賸餘資金，支應公共建設之支出，將大為提升政府整體資金運用效率。

表 1-2　95 至 101 年度非營業特種基金支應公共建設金額(單位：億元)及比例

年度	95	96	97	98	99	100	101
公共建設額度	2,125	1,875	2,109	2,888	2,680	2,854	2,098
基金預算	283	208	174	263	237	597	554
基金預算所佔百分比	13.32%	11.09%	8.25%	9.11%	8.84%	20.9%	26.4%

註：1.本表基金數係為公共建設先期作業經建會核列數。

2.本表公共建設額度包含公務預算及特別預算；特別預算僅列計新十大建設、易淹水地區水患治理、石門水庫集水區整治，以及振興經濟擴大公共建設等 4 項。

3.100 年度公共建設額度係為立法院預算數，101 年度係為預算案數。

資料來源：行政院經濟建設委員會

財政部為強化公共建設財務規劃，減少不經濟支出，並以創新財源籌措方式，提升財務效能，於 2009 年研訂並經行政院會通過「強化公共建設財務規劃方案」，此方案之四大策略及具體措施之一，即為強化非營業特種基金資金之運用。經建會為提升中央主管機關及非營業特種基金承辦人員之專業知能，進而強化非營業特種基金之財務效能及支應公共建設之功能與規模，於 2010 年 12 月舉辦「提升政府非營業特種基金財務管理講習會」。政府各機關均希望有效運用非營業特種基金之資金，以改善政府財政困難的問題。

我國過去有關政府績效的研究，多著重於探討政府績效制度的建構（譬如：林嘉誠，2004；張柏森，2004；施宗英，2004；林嬋娟與鄭如孜，2004；李武育與易文生，2007；郭昱瑩，2009；張四明，2008，2009，

2010），和績效指標的設計（譬如：劉順仁，2004；吳婉瑜，2004；張麗娟，2006；王佳妙與侯嘉政，2010），較少探討政府的資金運用績效。

少數有關政府資金運用的研究，指出基金之資金運用缺失，並對資金活用提出建議，譬如：透過海外市場及共同基金投資以增加投資報酬率，（蔡憲唐、韋端與陳信宏，2001；方清風，2002；徐振文，2004；呂秋香，2007；楊曉蓓，2011）點出了基金投資的重要性，但相關文獻中較少著墨基金間資金借貸，及基金資金支應自償性公共建設的問題，故本研究擬對此三層面作進一步探討。

本研究以非營業特種基金為對象，探討其資金運用效能，並將研究重點放在基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設的問題。研究目的包括：(1)檢討中央政府非營業特種基金之規模及現況；(2)分析各非營業特種基金之資金運用問題，並蒐集比較國內外政府資金運用情形；(3) 研究如何活化中央政府非營業特種基金之資金運用以提升其財務效能；(4) 探討以非營業特種基金支應自償性公共建設支出的可行性，涵蓋法規鬆綁或研修及未來建議方向。

首先，本研究以蒐集我國法令規範、實際運作及財務資料的方式，來了解非營業特種基金之資金運用現況。其次，整理國外相關規範（包括：美國、日本、澳洲、紐西蘭及英國對現金管理之相關規範），以了解國外的資金運用情形。最後，以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式，來探討各界對基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之可行性的看法。

本研究在民國 100 年 11 月 28 日赴國防部，對主計局特種基金處處長、副處長及相關承辦人員進行深度訪談，期能將其基金間資金借貸的實務經驗提供給其他部會作為參考。其次，在民國 101 年 1 月 11 日由財政部國庫署發出公文及問卷，以廣泛蒐集各部會所管非營業特種基金在基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個層面之實際情形及看法。最後，在民國 101 年 2 月 7 日召開座談會，邀請張四明（臺北大學公共行政暨政策學系教授）、張信一（經濟部會計長）、楊明祥（行政院主計總處基金預算處處長）、蔡博賢（輔仁大學會計系副教授）、蕭家旗（財政部會計長）為與談人，以瞭解實務界及學術界專家對非營業特種基金之資金運用效能的看法。

本研究之預期貢獻如下：

1. 過去有關政府績效的研究多著重於探討政府績效制度的建構，和績效指標的設計，較少探討政府的資金運用績效，尤其是針對政府基金間資金借貸，及基金資金支應自償性公共建設的研究更是缺乏，故本研

究對國外有關現金管理的實務及規範作整理，並進行深度訪談、焦點團體座談及問卷調查，可增進這方面的瞭解。

2. 近年來各界對非營業特種基金之資金運用有許多的批評，故本研究彙總我國實務界與學術界人士，對非營業特種基金之基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設支出之可行性的看法，進而提出改善建議，可作為政府未來改進之參考。

3. 本研究若能促使政府建構一套良好的基金間資金借貸平台，激勵非營業特種基金將閒置資金借給其他資金短缺的基金，將能促進中央政府非營業特種基金之資金活化及財務效能提升。

第二節 研究架構

本研究報告分為五章，各章內容簡述如下：

第一章 緒論

敘述本研究之動機與目的、預期貢獻，並概要介紹全文架構。

第二章 我國政府資金管理實務及相關文獻探討

本章包括三部分：第一部分介紹我國政府非營業特種基金；第二部分介紹我國政府資金運用問題及未來改進措施，重心放在基金間資金借貸、基金資金投資及基金資金支應自償性公共建設方面；第三部分則為政府績效相關文獻探討。

第三章 政府資金管理理論與國外實務

本章包括三部分：第一部分介紹政府現金管理理論；第二部分介紹美國聯邦政府所推動之現金管理促進法案（CMIA）、地方政府的投資實務，以及其他財務管理機制；第三部分介紹日本政府所推動之財政投融資制度(FILP)；第四部分則介紹其他先進國家政府（包括：澳洲、紐西蘭及英國）之現金管理實務。

第四章 我國非營業特種基金資金運用之實證分析

本章彙整問卷調查結果、焦點團體座談，及訪談專家之卓見，提供作為我國政府在改革非營業特種基金資金運用時之參考。

第五章 結論與建議

彙總研究成果作成結論與建議。

第二章 我國基金資金管理實務及相關文獻探討

本章第一節依職能別分類我國中央政府非營業特種基金，並以各類基金之財務數字及比率，來分析基金間資金借貸與基金投資之可行性。第二節介紹我國政府資金運用的現況及問題，並著重於介紹非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之實況。第三節為政府績效相關文獻探討。

第一節 我國中央政府非營業特種基金介紹

一、我國中央政府非營業特種基金簡介[1]

非營業特種基金包括作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金。因為政府會計準則公報將特別收入基金、資本計畫基金及債務基金歸類於政事型基金[2]，此三種基金被稱為政事型特種基金。101 年度我國中央政府非營業特種基金計有 105 個，包括 80 個作業基金及 25 個政事型特種基金。圖 2-1 為 101 年度非營業特種基金構成體系圖。

周玲臺與鄭如孜在2009年完成的主計總處委託研究報告「政府會計制度革新效益之探討」，將非營業特種基金依職能別分類為：交通及經濟發展、醫療及藥品服務、教育及文化推廣、國軍生產及服務與其他。然而隨著時代變遷，基金經過整併或增設，其名稱與數量已不盡相同，故本研究增加社會福利與通訊傳播兩類別。茲將中央政府非營業特種基金依據職能別分類如下[3]：

(一) 交通及經濟發展類：計有18個。

1. 行政院國家發展基金：以投資、補助或貸款方式，提供國內產業創新發展、改善產業結構有關之重要生產事業及經濟建設所需資金，加速產業創新加值，促進經濟轉型及國家發展。主管機關為行政院。
2. 營建建設基金：輔助人民建購與修繕住宅及開發新市鎮。主管機關為內政部。
3. 中央都市更新基金：為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，加速推動都市更新示範地區，辦理一般都市更新，及協助民間推動都市更新整建維護與規劃設計等。主管機關為

[1]參考 101 年度中央政府非營業基金預算案。

[2]依政府會計準則公報之規定，政事型基金尚包括普通基金。

[3]本研究採用周玲臺與鄭如孜（2009）對 97 年度中央政府政事型基金的分類，至於作業基金及 98 年度至 101 年度中新增的基金，本研究依其主要任務之性質，將其分類至本文所述之七類中。

內政部。

4. 地方建設基金：協助推動地方公共建設，促進地方發展。主管機關為財政部。
5. 國有財產開發基金：加強國有土地開發利用，提升國有財產運用效益。主管機關為財政部。
6. 經濟作業基金：加強加工出口區與工業區之開發及管理，健全中小企業發展及改善中小企業經營環境。主管機關為經濟部。
7. 水資源作業基金：辦理水庫之經營、管理、保育與中央管河川之疏濬、災害緊急搶修及搶險，有效循環運用其收益，達成水庫多目標運轉功能。主管機關為經濟部。
8. 交通作業基金：促進民航事業之發展與飛航安全，加速推動自償性國道公路建設計畫，推展國際及國內整體觀光業務，辦理高速鐵路車站聯外道路交通系統建設及車站特定區之開發，以提升交通服務水準。主管機關為交通部。
9. 科學工業園區管理局作業基金：為健全科學工業園區之設施及服務，加速科學工業之發展。主管機關為國家科學委員會。
10. 農業作業基金：辦理種苗改良繁殖及畜產改良。主管機關為農業委員會。
11. 離島建設基金：加速離島建設。主管機關為行政院。
12. 花東地區永續發展基金：加強花東地區永續發展。主管機關為行政院。
13. 研發替代役基金：配合兵役制度之調整，建立研發替代役制度，以有效運用役男研發專長人力資源，提升產業研發能力及競爭力。主管機關為內政部。
14. 經濟特別收入基金：拓展對外貿易、積極推動能源研究發展、增進再生能源之利用、穩定石油供應及維護油品市場秩序。主管機關為經濟部。
15. 地方產業發展基金：為協助各縣市發展地方特色產業，針對所得偏低及人口外移之鄉鎮，本「一鄉一品」的精神，以促進發展落後地區的經濟繁榮。主管機關為經濟部。
16. 航港建設基金：補助各港灣擴建及輔助港之闢建，以增加各商港裝卸吞吐量，提升港口對外競爭力，確保港埠持續發展與永續經營。主管機關為交通部。
17. 農業特別收入基金：促進農、漁業發展及增進農民福祉。主管機關為農業委員會。
18. 中華發展基金：推動大陸政策及兩岸交流，建立兩岸良好互動

關係。主管機關為大陸委員會。

(二) 醫療及藥品服務類：計有6個。

1. 國立臺灣大學附設醫院作業基金：培養國家所需各級各類醫事人才，從事醫學研究，提高醫療及教學水準，並配合全民健康保險政策之施行，加強對全民之醫療服務。主管機關為教育部。
2. 國立成功大學附設醫院作業基金：培養國家所需各級各類醫事人才，從事醫學研究，提高醫療及教學水準，辦理南部地區特殊醫療、勞工職業病、工業災害等臨床與基礎醫學研究，協助地區醫療單位發展，並配合全民健康保險政策之施行，加強對全民之醫療服務。主管機關為教育部。
3. 國立陽明大學附設醫院作業基金：培養國家所需各級各類醫事人才，從事醫學研究，提高醫療及教學水準，整合宜蘭地區醫療資源，提升當地醫療水準及服務品質，建構完善醫療及健康照護體系，並配合全民健康保險政策之施行，加強對全民之醫療服務。主管機關為教育部。
4. 榮民醫療作業基金：辦理國軍退除役官兵就醫，並配合全民健康保險，提供一般國民醫療服務與負責醫學研究及教學訓練。主管機關為國軍退除役官兵輔導委員會。
5. 醫療藥品基金：辦理國民醫療及健康服務，便利地區民眾醫療照護，增進衛生醫療事業發展，提升醫療服務品質。主管機關為衛生署。
6. 管制藥品管理局製藥工廠作業基金：辦理管制藥品之輸入、輸出、製造、品管、銷售、保管及製造方法之研究等。主管機關為衛生署。

(三) 教育及文化推廣類：計有60個。

1. 國立大學校院校務基金：因應高等教育發展趨勢，加強各國立大學校院成本及效益觀念，妥善運用教育資源，促進國立大學校院財務自主，以提高教育績效。主管機關為教育部。（計有53個。）
2. 國立社教機構作業基金：推動國民終身教育、增進學習機會，及透過企業化經營理念，加強社教館所功能與行政效率，提升國民科學知識水準。主管機關為教育部。
3. 國立高級中等學校校務基金：配合中等教育發展政策及適應地區需要，辦理普通教育、培育各項產業人才，培養健全公民、促進生涯發展，奠定研究學術及學習專門技術知能基礎。主管機關為教育部。

4. 故宮文物藝術發展基金：宣揚具有美學、歷史、教育及文明意義之文物，辦理文物仿製、藝術紀念品開發及文物收購等，以加強文化推廣工作。主管機關為國立故宮博物院。
5. 考選業務基金：為增進考選業務之發展，統合試務資源之保管及運用，導入成本效益評估，以提升考試報名費收費標準之公信力及試務品質。主管機關為考試院考選部。
6. 行政院國家科學技術發展基金：增進科學技術研究發展能力，鼓勵傑出科學技術研究發展人才，充實科學技術研究設施及資助研究發展成果之運用。主管機關為行政院。
7. 學產基金：獎助發展有關文教事業及教育公益事業，加強學產房地管理，促進教育事業發展。主要機關為教育部。
8. 運動發展基金：為振興體育，並發掘、培訓及照顧運動人才，促進國家體育運動發展，並兼顧健全運動彩券盈餘管理運用。主管機關為體育委員會。

(四) 國軍生產及服務類：計有3個。

1. 國軍生產及服務作業基金：為推動國防及軍民通用科技研究發展，辦理軍品生產，提升醫學教育及研究，提供國軍與民眾醫療及官兵服務，訓練軍事監所受刑人與被告人謀生技能，推展國軍福利及文教，提倡軍人儲蓄等。主管機關為國防部。
2. 國軍老舊眷村改建基金：辦理國軍老舊眷村改建工作。主管機關為國防部。
3. 國軍營舍及設施改建基金：因應國家各項重大政經建設，考量國防戰備任務，辦理營區騰讓，加速改善國軍營舍及軍事設施。主管機關為國防部。

(五) 社會福利類：計有10個。

1. 國民年金保險基金：確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定。主管機關為內政部。
2. 法務部矯正機關作業基金：配合政府行刑政策，訓練受刑人、被告等收容人謀生技能，俾出監所後，能適應正常社會生活。主管機關為法務部。
3. 國軍退除役官兵安置基金：輔導退除役官兵就業，照顧榮民、榮眷之生活。主管機關為國軍退除役官兵輔導委員會。
4. 全民健康保險基金：辦理全民健康保險業務，提供國民醫療保健服務，建立完善之醫療健康保險制度。主管機關為衛生署。
5. 原住民族綜合發展基金：輔導原住民從事經濟事業，協助原住

民多元化社會健全發展。主管機關為原住民族委員會。

6. 社會福利基金：增進社會福利，健全社會安全制度。主管機關為內政部。
7. 外籍配偶照顧輔導基金：推動整體外籍配偶照顧輔導服務，有效整合政府及民間資源，提高外籍配偶教育水平與素養，完善外籍配偶照顧輔導網絡，達成新人力資源開發及多元文化社會目標。主管機關為內政部。
8. 警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金：保障警察、消防、海巡、移民、空勤人員及協勤民力就醫就養權利及激勵士氣，並建立管理及運作機制。主管機關為內政部。
9. 就業安定基金：推動勞動供需平衡、保障勞工權益，促進國民及協助受貿易自由化影響之勞工安定就業。主管機關為勞工委員會。
10. 健康照護基金：落實全民健康保險制度，加強國民衛生保健、照顧弱勢族群之醫療照護，提供國民健康照護保障。主管機關為衛生署。

(六) 通訊傳播類：計有2個。

1. 通訊傳播監督管理基金：促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力。主管機關為國家通訊傳播委員會。
2. 有線廣播電視事業發展基金：促進有線廣播電視事業之健全發展，保障公眾視聽之權益。主管機關為國家通訊傳播委員會。

(七) 其他：計有 6 個。

1. 中央政府債務基金：在不增加政府原有債務餘額之前提下，籌措穩定適足財源，償還政府債務本金，並辦理付息作業；轉換債務，以符合代際負擔公平原則及減輕利息負擔；有效運用已籌集之未來還本付息資金，增闢政府償債財源。主管機關為財政部。
2. 行政院公營事業民營化基金：加速推動公營事業移轉民營。主管機關為行政院。
3. 核能發電後端營運基金:確保未來核能發電廠關閉後所需拆廠，用過核子燃料之運輸、中期貯存與最終處置，拆廠及電廠運轉期間產生之低放射性廢棄物之最終處置等後端工作順利進行。主管機關為經濟部。
4. 核子事故緊急應變基金：落實核子事故緊急應變整備措施，因

應事故發生或有發生之虞時之應變作業需要，強化緊急應變功能，確保人民生命、財產之安全。主管機關為原子能委員會。

5. 環境保護基金：維護生態環境，提升環境品質，增進國民福祉。主管機關為環境保護署。
6. 金融監督管理基金：健全金融機構業務經營，維持金融穩定，促進金融市場發展。主管機關為金融監督管理委員會。

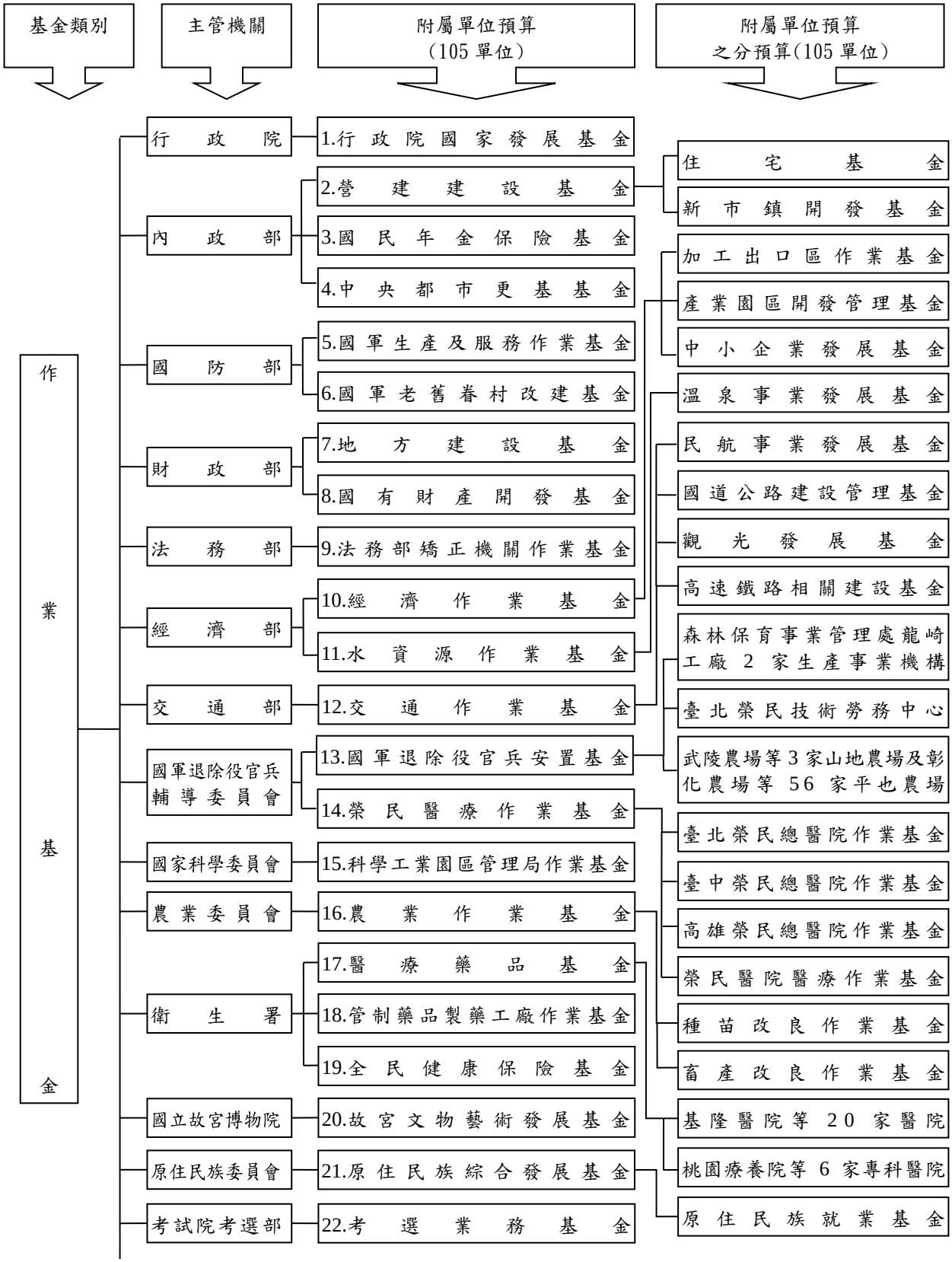

圖 2-1 101 年度非營業特種基金構成體系圖

資料來源：主計總處網站列示之 101 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表－非營業部分

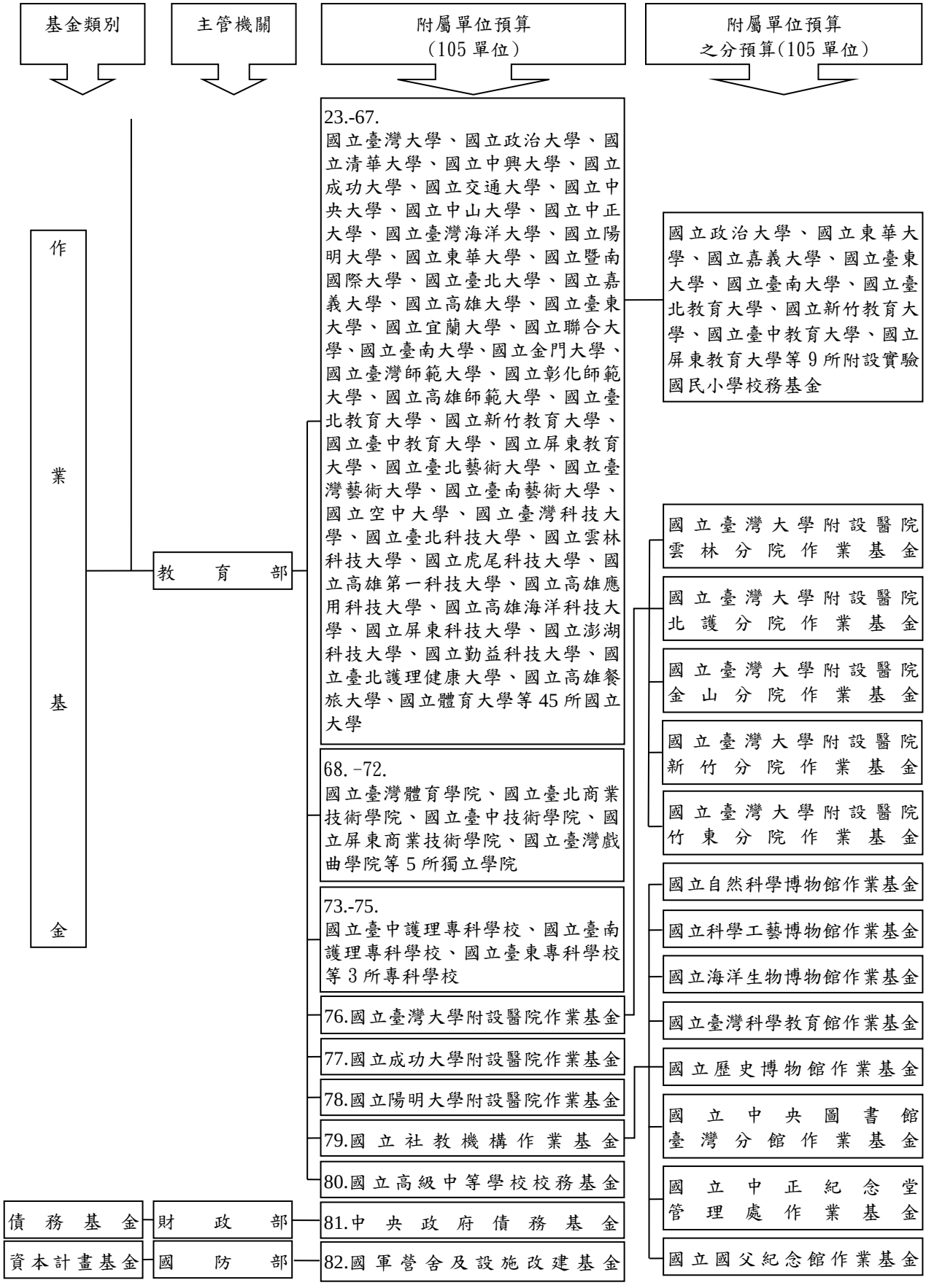

圖 2-1(續) 101 年度非營業特種基金構成體系圖

資料來源：主計總處網站列示之 101 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表－非營業部分

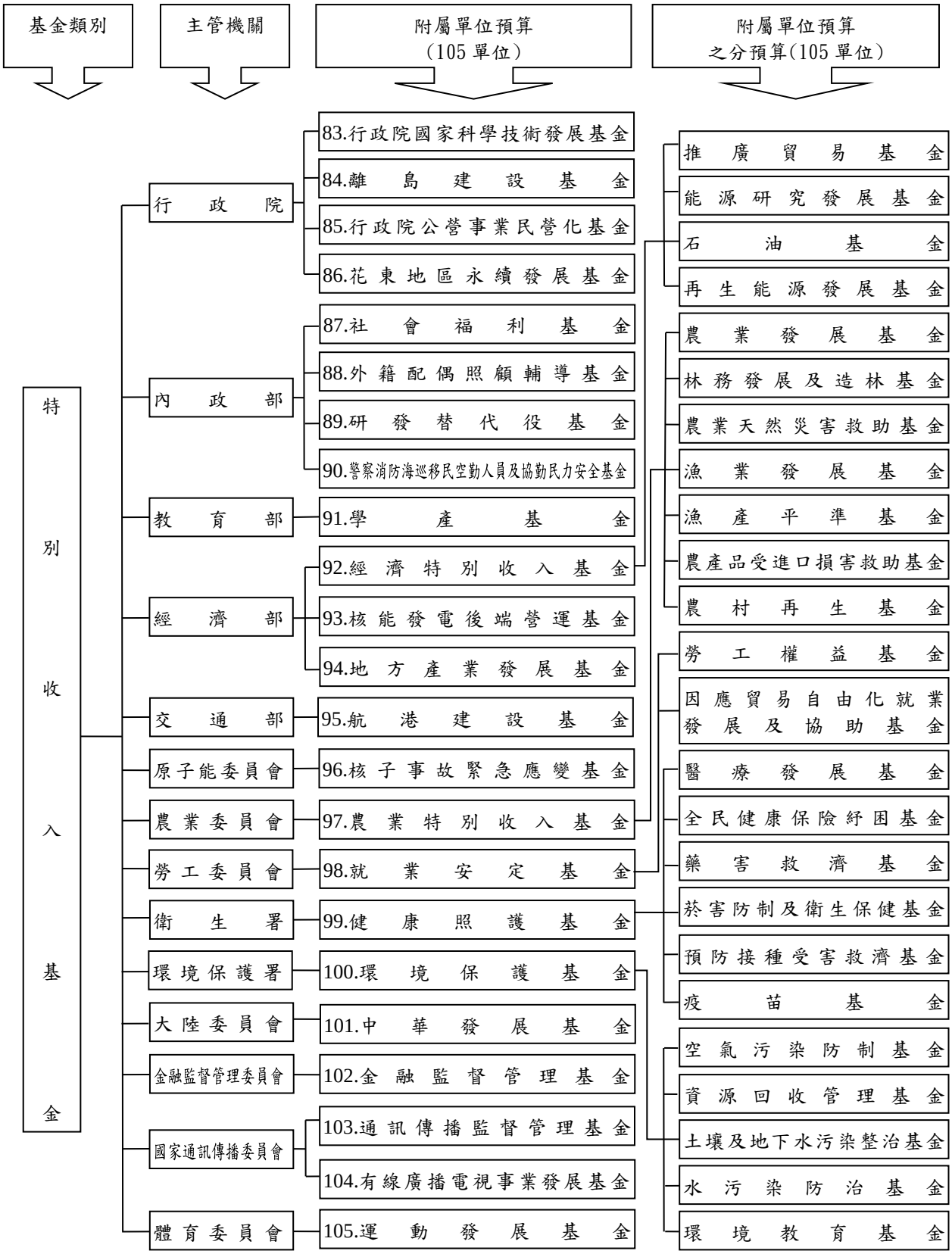

圖 2-1(續) 101 年度非營業特種基金構成體系圖

資料來源：主計總處網站列示之 101 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表－非營業部分

二、非營業特種基金財務比率分析

(一) 基金間資金借貸之可行性分析

表 2-1 列示各職能基金之現金與負債的金額及比率，從表 2-1 可發現，在同一個職能中，有的基金之現金較多而負債較少，有的基金之負債較多而現金較少，似可媒合雙方基金進行基金間資金借貸。譬如：在交通及經濟發展類中，現金較多負債較少的行政院國家發展基金，可以借錢給負債較多現金較少的科學工業園區管理局作業基金。在教育及文化推廣類中，現金較多負債較少的學產基金，可以借錢給負債較多現金較少的國立高級中等學校校務基金。在國軍生產及服務類中，現金較多負債較少的國軍營舍及設施改建基金，可以借錢給負債較多現金較少的國軍老舊眷村改建基金。

同一職能基金的主管機關可能不同，故同一職能基金間資金借貸，可能會有跨部會基金間資金借貸的情形發生。但是，本研究第四章的訪談、座談及問卷調查結果均顯示，跨部會基金間資金借貸，可能面臨各部會本位主義、借貸時間拉長，以致媒合困難等問題，似不宜貿然進行。故另從部門別角度來探討同一部會基金間資金借貸的可行性。

表 2-2 列示各部會基金之現金與負債的金額及比率，從表 2-2 可發現，在同一個部會中，有的基金之現金較多而負債較少，有的基金之負債較多而現金較少，似可媒合雙方基金進行基金間資金借貸。譬如：在行政院內，現金較多負債較少的行政院國家發展基金，可以借錢給負債較多現金較少的行政院公營事業民營化基金。在國防部內，現金較多負債較少的國軍營舍及設施改建基金，可以借錢給負債較多現金較少的國軍老舊眷村改建基金。在教育部內，現金較多負債較少的學產基金，可以借錢給負債較多現金較少的國立高級中等學校校務基金。在交通部內，現金較多負債較少的航港建設基金，可以借錢給負債較多現金較少的交通作業基金。在衛生署內，現金較多負債較少的健康照護基金，可以借錢給負債較多現金較少的全民健康保險基金。

但是從表 2-2 亦可發現，有些部會主管的基金數僅有 1 個，無法進行同一部會基金間資金借貸，譬如：國家科學委員會主管的基金只有科學工業園區管理局作業基金 1 個，此基金之負債金額大、現金餘額小，但是無法進行同一部會基金間資金借貸。故若同一部會基金間資金借貸能順利推動，似乎值得進一步推動跨部會基金間資金借貸。

(二) 基金資金投資之可行性分析

本研究將基金財務報表中列有投資金額的非營業特種基金整理出來，並將其現金及投資的金額及比率列示表 2-3。從表 2-1 及表 2-3 可知，有一半的基金之現金比率大於 50%，有餘錢進行投資，但實際進行投資的基金只有三成[4]。一般而言，基金的投資比率不高，而投資比率較高的基金，多係因為其主要任務包括投資業務，譬如：行政院國家發展基金。

[4]此處係以基金數來計算比率，且把 53 所大學校院統合視為 1 個國立大學校院校務基金。

表 2-1 各職能基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

職能	主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
交通及經濟發展	行政院	行政院國家發展基金	28,900,730,052	986,172,176	0	11.94%	4,592.77%	0.41%	0.00%
		離島建設基金	10,564,310,024	32,527,820	0	98.10%	33,091.79%	0.30%	0.00%
	內政部	營建建設基金	46,696,755,370	13,832,873,452	4,327,469	31.36%	487.77%	9.29%	0.03%
		中央都市更新基金	492,123,063	166,451	0	44.82%	0.00%	0.02%	0.00%
		研發替代役基金	337,235,234	33,693,468	0	99.91%	1,015.64%	9.98%	0.00%
	財政部	地方建設基金	5,470,277,818	4,039,924	0	18.75%	107,858,272.36%	0.01%	0.00%
		國有財產開發基金	111,316,901	0	0	2.44%	0.00%	0.00%	0.00%
	經濟部	經濟作業基金	14,517,701,900	80,013,374,666	63,585,236,475	7.38%	333.16%	40.68%	32.33%
		水資源作業基金	5,085,672,159	3,495,281,317	89,551,035	10.32%	189.46%	7.09%	0.18%
		經濟特別收入基金	16,881,405,071	3,549,079,910	0	65.36%	629.36%	13.74%	0.00%
		地方產業發展基金	1,651,569,439	4,536,800	0	91.43%	62,273.46%	0.25%	0.00%
	交通部	交通作業基金	36,932,390,079	283,298,567,584	166,063,004,560	3.47%	36.72%	26.60%	15.59%
		航港建設基金	28,735,470,609	985,672,678	0	85.86%	2,955.76%	2.95%	0.00%
	國家科學委員會	科學工業園區管理局作業基金	274,798,102	132,741,946,079	36,717,626,479	0.13%	4.58%	63.31%	17.51%
	農業委員會	農業作業基金	741,757,729	15,796,762	0	51.37%	12,254.86%	1.09%	0.00%
		農業特別收入基金	9,425,377,432	2,973,568,494	0	26.14%	1,180.15%	8.25%	0.00%
	大陸委員會	中華發展基金	161,053,719	0	0	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
醫療及藥品服務	教育部	國立臺灣大學附設醫院作業基金	15,850,706,347	5,024,355,326	0	41.84%	718.09%	13.26%	0.00%

表 2-1(續) 各職能基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

職能	主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
醫療及藥品服務	教育部	國立成功大學附設醫院作業基金	3,642,136,185	1,578,230,818	0	32.85%	494.54%	14.23%	0.00%
		國立陽明大學附設醫院作業基金	453,933,914	186,739,866	0	29.74%	377.70%	12.23%	0.00%
	國軍退除役官兵輔導委員會	榮民醫療作業基金	19,367,313,518	18,996,442,902	0	26.89%	455.02%	26.38%	0.00%
	衛生署	醫療藥品基金	24,129,575,808	24,123,825,238	0	43.65%	417.60%	43.64%	0.00%
		管制藥品管理局製藥工廠作業基金	346,702,811	46,711,680	0	52.20%	1,595.58%	7.03%	0.00%
教育及文化推廣	行政院	行政院國家科學技術發展基金	12,157,675,555	6,030,107,200	0	84.23%	209.36%	41.78%	0.00%
	教育部	國立大學校院校務基金	73,905,755,066	311,439,649,522	678,793,971	14.26%	343.35%	60.08%	0.13%
		國立社教機構作業基金	1,062,165,650	9,993,316,445	0	6.11%	1,056.22%	57.51%	0.00%
		國立高級中等學校校務基金	9,666,463,016	114,656,269,085	0	7.17%	386.77%	85.06%	0.00%
		學產基金	8,196,273,743	260,180,558	0	89.81%	127,634.37%	2.85%	0.00%
	體育委員會	運動發展基金	1,327,115,812	159,700	0	95.50%	870,135.00%	0.01%	0.00%
	國立故宮博物院	故宮文物藝術發展基金	366,327,185	28,244,458	0	33.08%	2,367.35%	2.55%	0.00%
	考試院考選部	考選業務基金	313,387,020	251,671,697	0	71.26%	139.74%	57.23%	0.00%

表 2-1(續) 各職能基金之現金與負債的金額及比率(單位：元)

職能	主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
國軍生產及服務	國防部	國軍生產及服務作業基金	26,267,437,428	33,850,826,874	5,380,689,100	28.49%	361.15%	36.71%	5.84%
		國軍老舊眷村改建基金	787,947,302	158,835,221,488	35,700,000,000	0.43%	61.16%	86.70%	19.49%
		國軍營舍及設施改建基金	10,066,584,784	175,137,962	0	38.59%	160,028.47%	0.67%	0.00%
社會福利	內政部	國民年金保險基金	53,227,999,566	122,541,288,685		43.44%	8,733.40%	100.00%	0.00%
		社會福利基金	1,616,895,589	141,201,420	0	72.08%	3,606.58%	6.29%	0.00%
		外籍配偶照顧輔導基金	882,255,205	15,189,811	0	97.40%	7,905.76%	1.68%	0.00%
		警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	371,692,223	0	0	99.64%	0.00%	0.00%	0.00%
	法務部	法務部矯正機關作業基金	3,628,265,038	341,895,795	0	85.78%	8,645.50%	8.08%	0.00%
	國軍退除役官兵輔導委員會	國軍退除役官兵安置基金	7,954,858,056	15,196,394,945	0	20.18%	109.41%	38.55%	0.00%
	勞工委員會	就業安定基金	15,542,702,529	1,937,510,733	0	83.82%	1,280.07%	10.45%	0.00%
	衛生署	全民健康保險基金	8,622,256,919	205,278,818,323	0	5.20%	81.32%	123.75%	0.00%
		健康照護基金	8,380,196,757	901,055,052	0	78.65%	1,174.46%	8.46%	0.00%
	原住民委員會	原住民族綜合發展基金	8,816,468,969	735,532,922	0	86.66%	2,552.74%	7.23%	0.00%
通訊傳播	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監督管理基金	374,170,266	96,182,163	0	99.42%	903.24%	25.56%	0.00%
		有線廣播電視事業發展基金	478,722,796	5,824,979	0	99.79%	8,975.91%	1.21%	0.00%
其他	行政院	行政院公營事業民營化基金	399,561,665	43,409,515,849	0	61.08%	1.51%	6,635.55%	0.00%

表 2-1(續) 各職能基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

職能	主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
其他	經濟部	核能發電後端營運基金	1,341,428,209	1,236,458,370	0	0.64%	2,151.22%	0.59%	0.00%
	原子能委員會	核子事故緊急應變基金	118,510,362	130,000	0	96.06%	0.00%	0.11%	0.00%
	環境保護署	環境保護基金	9,644,818,189	697,448,716	0	91.31%	1,993.69%	6.60%	0.00%
	金融監督管理委員會	金融監督管理基金	1,491,614,352	44,894,667	0	97.94%	6,780.25%	2.95%	0.00%
	財政部	中央政府債務基金	1,389,305,481	983,699,030	0	99.77%	141.55%	70.64%	0.00%
合計			539,169,168,016	1,601,007,429,860	308,219,229,089	14.07%	153.97%	41.78%	8.04%

註：本表財務金額之資料來源為主計總處網站列示之 99 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表－非營業部分。各財務比率的計算公式：現金比率=現金/資產總額；流動比率=流動資產/流動負債；負債比率=負債總額/資產總額；長期負債比率=長期負債總額/資產總額。

表 2-2 各部會基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
行政院	行政院國家發展基金	28,900,730,052	986,172,176	0	11.94%	4,592.77%	0.41%	0.00%
	行政院國家科學技術發展基金	12,157,675,555	6,030,107,200	0	84.23%	209.36%	41.78%	0.00%
	離島建設基金	10,564,310,024	32,527,820	0	98.10%	33,091.79%	0.30%	0.00%
	行政院公營事業民營化基金	399,561,665	43,409,515,849	0	61.08%	1.51%	6,635.55%	0.00%
內政部	營建建設基金	46,696,755,370	13,832,873,452	4,327,469	31.36%	487.77%	9.29%	0.03%
	中央都市更新基金	492,123,063	166,451	0	44.82%	0.00%	0.02%	0.00%
	國民年金保險基金	53,227,999,566	122,541,288,685		43.44%	8,733.40%	100.00%	0.00%
	社會福利基金	1,616,895,589	141,201,420	0	72.08%	3,606.58%	6.29%	0.00%
	研發替代役基金	337,235,234	33,693,468	0	99.91%	1,015.64%	9.98%	0.00%
	外籍配偶照顧輔導基金	882,255,205	15,189,811	0	97.40%	7,905.76%	1.68%	0.00%
	警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	371,692,223	0	0	99.64%	0.00%	0.00%	0.00%
國防部	國軍生產及服務作業基金	26,267,437,428	33,850,826,874	5,380,689,100	28.49%	361.15%	36.71%	5.84%
	國軍老舊眷村改建基金	787,947,302	158,835,221,488	35,700,000,000	0.43%	61.16%	86.70%	19.49%
	國軍營舍及設施改建基金	10,066,584,784	175,137,962	0	38.59%	160,028.47%	0.67%	0.00%
財政部	地方建設基金	5,470,277,818	4,039,924	0	18.75%	107,858,272.36%	0.01%	0.00%
	國有財產開發基金	111,316,901	0	0	2.44%	0.00%	0.00%	0.00%
	中央政府債務基金	1,389,305,481	983,699,030	0	99.77%	141.55%	70.64%	0.00%
教育部	國立大學校院校務基金	73,905,755,066	311,439,649,522	678,793,971	14.26%	343.35%	60.08%	0.13%
	國立臺灣大學附設醫院作業基金	15,850,706,347	5,024,355,326	0	41.84%	718.09%	13.26%	0.00%
	國立成功大學附設醫院作業基金	3,642,136,185	1,578,230,818	0	32.85%	494.54%	14.23%	0.00%

表 2-2(續) 各部會基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
教育部	國立陽明大學附設醫院作業基金	453,933,914	186,739,866	0	29.74%	377.70%	12.23%	0.00%
	國立高級中等學校校務基金	9,666,463,016	114,656,269,085	0	7.17%	386.77%	85.06%	0.00%
	國立社教機構作業基金	1,062,165,650	9,993,316,445	0	6.11%	1,056.22%	57.51%	0.00%
	學產基金	8,196,273,743	260,180,558	0	89.81%	127,634.37%	2.85%	0.00%
經濟部	經濟作業基金	14,517,701,900	80,013,374,666	63,585,236,475	7.38%	333.16%	40.68%	32.33%
	水資源作業基金	5,085,672,159	3,495,281,317	89,551,035	10.32%	189.46%	7.09%	0.18%
	經濟特別收入基金	16,881,405,071	3,549,079,910	0	65.36%	629.36%	13.74%	0.00%
	地方產業發展基金	1,651,569,439	4,536,800	0	91.43%	62,273.46%	0.25%	0.00%
	核能發電後端營運基金	1,341,428,209	1,236,458,370	0	0.64%	2,151.22%	0.59%	0.00%
交通部	交通作業基金	36,932,390,079	283,298,567,584	166,063,004,560	3.47%	36.72%	26.60%	15.59%
	航港建設基金	28,735,470,609	985,672,678	0	85.86%	2,955.76%	2.95%	0.00%
法務部	法務部矯正機關作業基金	3,628,265,038	341,895,795	0	85.78%	8,645.50%	8.08%	0.00%
考試院考選部	考選業務基金	313,387,020	251,671,697	0	71.26%	139.74%	57.23%	0.00%
國軍退除役官兵輔導委員會	國軍退除役官兵安置基金	7,954,858,056	15,196,394,945	0	20.18%	109.41%	38.55%	0.00%
	榮民醫療作業基金	19,367,313,518	18,996,442,902	0	26.89%	455.02%	26.38%	0.00%
國家科學委員會	科學工業園區管理局作業基金	274,798,102	132,741,946,079	36,717,626,479	0.13%	4.58%	63.31%	17.51%
原子能委員會	核子事故緊急應變基金	118,510,362	130,000	0	96.06%	0.00%	0.11%	0.00%
農業委員會	農業作業基金	741,757,729	15,796,762	0	51.37%	12,254.86%	1.09%	0.00%
農業委員會	農業特別收入基金	9,425,377,432	2,973,568,494	0	26.14%	1,180.15%	8.25%	0.00%
勞工委員會	就業安定基金	15,542,702,529	1,937,510,733	0	83.82%	1,280.07%	10.45%	0.00%

表 2-2(續) 各部會基金之現金與負債的金額(單位：元)及比率

主管機關	基金名稱	現金	負債總額	長期負債	現金比率	流動比率	負債比率	長期負債比率
衛生署	管制藥品管理局製藥工廠作業基金	346,702,811	46,711,680	0	52.20%	1,595.58%	7.03%	0.00%
	醫療藥品基金	24,129,575,808	24,123,825,238	0	43.65%	417.60%	43.64%	0.00%
	全民健康保險基金	8,622,256,919	205,278,818,323	0	5.20%	81.32%	123.75%	0.00%
	健康照護基金	8,380,196,757	901,055,052	0	78.65%	1,174.46%	8.46%	0.00%
環境保護署	環境保護基金	9,644,818,189	697,448,716	0	91.31%	1,993.69%	6.60%	0.00%
國立故宮博物院	故宮文物藝術發展基金	366,327,185	28,244,458	0	33.08%	2,367.35%	2.55%	0.00%
原住民委員會	原住民族綜合發展基金	8,816,468,969	735,532,922	0	86.66%	2,552.74%	7.23%	0.00%
大陸委員會	中華發展基金	161,053,719	0	0	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
金融監督管理委員會	金融監督管理基金	1,491,614,352	44,894,667	0	97.94%	6,780.25%	2.95%	0.00%
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監督管理基金	374,170,266	96,182,163	0	99.42%	903.24%	25.56%	0.00%
	有線廣播電視事業發展基金	478,722,796	5,824,979	0	99.79%	8,975.91%	1.21%	0.00%
體育委員會	運動發展基金	1,327,115,812	159,700	0	95.50%	870,135.00%	0.01%	0.00%
合計		539,169,168,016	1,601,007,429,860	308,219,229,089	14.07%	153.97%	41.78%	8.04%

註：本表財務金額之資料來源為主計總處網站列示之 99 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表－非營業部分。各財務比率的計算公式：現金比率=現金/資產總額；流動比率=流動資產/流動負債；負債比率=負債總額/資產總額；長期負債比率=長期負債/資產總額。

表 2-3 各職能基金之現金與投資的金額(單位：元)及比率

職能	主管機關	基金名稱	現金	短期投資	長期投資	現金比率	流動比率	短期投資比率	長期投資比率
交通及經濟發展	行政院	行政院國家發展基金	28,900,730,052	0	177,100,156,389	11.94%	4,592.77%	0.00%	73.18%
	內政部	營建建設基金	46,696,755,370	0	3,226,011,073	31.36%	487.77%	0.00%	2.17%
		中央都市更新基金	492,123,063	0	605,519,835	44.82%	0.00%	0.00%	55.15%
	經濟部	經濟作業基金	14,517,701,900	0	92,478,218,698	7.38%	333.16%	0.00%	47.02%
	交通部	交通作業基金	36,932,390,079	0	29,638,032,454	3.47%	36.72%	0.00%	2.78%
	農業委員會	農業特別收入基金	9,425,377,432	1,238,066	0	26.14%	1,180.15%	0.00%	0.00%
醫療及藥品服務	教育部	國立臺灣大學附設醫院作業基金	15,850,706,347	100,000,000	0	41.84%	718.09%	0.26%	0.00%
		國立成功大學附設醫院作業基金	3,642,136,185	250,000,000	0	32.85%	494.54%	2.25%	0.00%
	國軍退除役官兵輔導委員會	榮民醫療作業基金	19,367,313,518	0	96,000,000	26.89%	455.02%	0.00%	0.13%
教育及文化推廣	教育部	國立大學校院校務基金	73,905,755,066	3,455,802,634	1,568,492,378	14.26%	343.35%	0.67%	0.30%
		國立社教機構作業基金	1,062,165,650	0	121,309,981	6.11%	1,056.22%	0.00%	0.70%
		國立高級中等學校校務基金	9,666,463,016	25,573,329	3,235,000	7.17%	386.77%	0.02%	0.00%
社會福利	內政部	國民年金保險基金	53,227,999,566	32,369,902,006	3,700,000,000	43.44%	8,733.40%	26.42%	3.02%
	國軍退除役官兵輔導委員會	國軍退除役官兵安置基金	7,954,858,056	0	8,448,447,814	20.18%	109.41%	0.00%	21.43%
	衛生署	全民健康保險基金	8,622,256,919	339,639,800	0	5.20%	81.32%	0.20%	0.00%
其他	環境保護署	環境保護基金	9,644,818,189	5,050,000	0	91.31%	1,993.69%	0.05%	0.00%
合計			339,909,550,408	36,547,205,835	316,985,423,622	12.60%	163.10%	1.30%	11.24%

註：本表財務金額之資料來源為主計總處網站列示之 99 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表－非營業部分。未作長期投資與短期投資之基金即未列示於本表。各財務比率的計算公式：現金比率=現金/資產總額；流動比率=流動資產/流動負債；短期投資比率=短期投資/資產總額；長期投資比率=長期投資/資產總額。

第二節 我國基金資金管理現況

政府最近推動愛台十二項建設、實施租稅減免或推動各項社會福利及補助等措施，使政府財政缺口日益擴大，債務也逐年增加，財政狀況已大不如前。但整體而言，我國政府各機關仍存有龐大的資金，但礙於相關法令的規定或各機關保守的資金運用，使得龐大資金無法妥善運用，雖然政府正在積極提升財務運用效能，但非營業特種基金之資金運用仍有相當的問題，故本節第一部分整理目前我國資金運用狀況不佳的原因，及未來改善的措施。第二部分至第四部分則針對非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個資金運用層面作現況整理。

一、資金運用問題及未來改進措施

(一) 基金同一年度由國庫撥款，又將賸餘資金繳回國庫

行政院主計處第二局（2006）及施炳煌（2007）指出，部分非營業特種基金其本身財源已足夠，但在編列預算時，因各業務單位之要求，又編列足額預算，而審核單位卻未嚴格查核，導致部分基金變成同一年度由國庫撥款，而至結算時，又將賸餘資金繳回國庫的矛盾現象。

專家學者提出改進措施為在審核非營業特種基金預算時，應就國庫撥款金額與該基金賸餘繳回國庫之差額，編列國庫增撥數額或賸餘解繳國庫數，如此可降低同一年度由國庫撥款，又將賸餘資金繳回國庫之矛盾現象。

(二) 基金資金充裕，部分經費仍仰賴國庫撥補

行政院主計處第二局（2007）及施炳煌（2007，2008）指出，部分非營業特種基金本身財源已充足，且累存的現金餘額相當龐大，但僅僅存放於金融機構孳息。另一方面國庫卻對已有充足資金的基金，持續撥款其所需的經費,使得該基金累存餘額更加龐大,將會造成國庫的負擔，間接使其他真正需要經費的基金無法獲得幫助。

例如：在 2007 年度，教育部、衛生署及退輔會等所屬各醫療院所作業基金曾發生資金充裕，部分經費仍仰賴國庫撥補之情況，但在 2008 度預算編列時，已較 2007 年度減少國庫補助收入 2.65 億元。

專家學者提出改進措施為，配合年度預算審查，將資金充裕卻需仰賴國庫撥補的基金，減少國庫對其的撥補行為，降低國庫負擔。

(三) 基金同時有高額存款及高額負債

行政院主計處第二局(2007)、施炳煌(2007,2008)及楊明祥(2009)指出，部分非營業特種基金在辦理自償性公共建設時，須以舉債方式籌資，但由於配合工程施工進度或支付工程款，需提前舉債，導致累存過多的資金存放金融機構孳息，賺取較低的利率，並負擔龐大的利息，但累存的資金卻不能償還高額的負債，故產生同時有高額的存款及高額負債的奇異現象。

專家學者提出改進措施為，同時持有鉅額現金及高額負債者，可充分利用財務槓桿原理，加強償債能力，降低銀行存款金額，提前償還高借款利率之借款，或與金融機構協商，提高存款利率，降低借款利率，使存款利率高於借款利率，以減輕利息負擔。

(四) 相同的業務在基金預算及公務預算中重複編列經費

行政院主計處第二局（2006）、李佩華（2007）、施炳煌（2007）及楊明祥（2009）指出，部分機關因經費所需，同時編有非營業特種基金預算及公務預算，導致二者預算經費混合運用。且因非營業特種基金預算未使用完，可留存於該基金，在法令規定不明確下，優先使用公務預算。非營業特種基金累存資金過多，係起因於非營業特種基金預算及公務預算之業務或經費未能明確劃分。

目前已檢討增（修）訂公務預算與非營業特種基金業務劃分原則，確實符合基金設立之目的，與收支保管及運用辦法所定用途。各項業務計畫於擬訂時應明確劃分其性質，並據以編列預算，名稱或內容相同之計畫，視為同一計畫，原則上同一計畫不得重複編列，避免浪費或不經濟支出。

專家學者提出改進措施為，在符合非營業特種基金設置目的，及用途財源足已支應的前提下，應將公務預算移轉至非營業特種基金辦理，以降低國庫負擔。

(五) 基金多將資金存放銀行，極少進行投資

行政院主計處第二局(2006,2007)、李佩華(2007)、施炳煌(2007，2008)、黃筱真（2008）及楊明祥（2009，2011）指出，非營業特種基金設立目的以專款專用為原則，而當年度如有賸餘資金，僅能留存，不可移作他用，故造成部分非營業特種基金現金餘額留存甚多，例如行政院主計處第二局(2006)提到,航港建設基金、國軍生產及服務作業基金，以及國軍老舊營舍改建基金皆留存龐大現金餘額[5]，尚未有效運用，僅存

[5]2010 年行政院主計處附屬單位決算 (非營業部分)資料顯示三個基金之現金餘額為：航港建設基金 287 億元、國軍生產及服務作業基金 263 億元，及國軍老舊營舍改建基金 101 億元。

放銀行孳息。而在低利率的時代，使得非營業特種基金存款孳息大幅減少，為了因應業務所需之經費，導致動用過去積存之賸餘或對國庫依賴逐日增加。

行政院早在 2000 年已同意非營業特種基金在兼顧收益性和安全性的前提下，可將賸餘資金從事購買政府債券、國庫券或其他短期票券等投資行為，以設法增加基金自主性財源，減輕基金對國庫之依賴。中央政府各部會多已訂定與基金投資相關之法規（附錄二）。但大部分的基金，基於安全性的考量，仍將賸餘資金存放於金融機構孳息，未能妥善運用。

專家學者提出改進措施為，為了避免資金閒置，建議扣除業務上所需之經費後，將賸餘資金全數繳回國庫，由國庫集中保管，提供國庫整合運用調度，減輕政府財政負擔，降低賸餘資金存放金融機構孳息，增進資金運用效能。此外，各主管機關應研訂所屬基金間資金調度機制，以達閒置資金活化運用之目標。

(六) 不同主管機關之基金辦理類似業務，其資金無法互相支援

施炳煌（2006，2008）、李佩華（2007）、黃筱真（2008）、楊明祥（2009，2011）及戴群芳（2009）指出，非營業特種基金設立數目眾多，產生同一政事分由不同主管機關之基金辦理的情況，例如：中央國民住宅基金、中央公務人員購置住宅貸款基金及國軍官兵購置住宅貸款基金，此三者都為辦理住宅業務，但分散於各主管機關，產生資金過於分散，導致有些資金充裕的基金礙於法令限制，無法支應其他資金不足的基金，而資金短缺的基金需向外借貸之情況。

目前依據「中央政府非營業特種基金存續原則」，迄今裁撤及簡併 20 餘個基金，而上述中央國民住宅基金、中央公務人員購置住宅貸款基金及或國軍官兵購置住宅貸款基金等 3 基金已在 2008 年整併為住宅基金。

專家學者提出改進措施為，為了提升非營業特種基金經營管理效率，應持續依「中央政府非營業特種基金存續原則」，將同一政事分由不同主管機關辦理者，或資源重複之相關基金予以裁撤或簡併，並配合行政院組織再造，檢討非營業特種基金之存續。

(七) 各基金間缺乏能有效統籌調度資金之平台

李佩華(2007)、行政院主計處第二局(2007)、施炳煌(2007，2008)、楊明祥（2009）及周麗芳（2010）指出，雖然各基金可視資金的需求相互調撥，但實務運作上，除營建建設基金及醫療藥品基金對其所轄基金

間之資金採統籌調度、內部轉撥計價方式，視需要相互調撥外，其餘如交通作業基金雖於收支保管及運用辦法內，明定轄下基金之資金得視需要統籌調度，但實際作業卻未積極落實。因無適當資金調度機制，導致資金充裕之基金，僅以定存孳息，而資金短缺之資金，卻須向外舉借因應，雖然目前只有少數幾個基金間有辦理資金融通調度的平台，但成效仍需檢討。

行政院主計處已於 2007 年間，就基金資金活化提出具體意見，請各基金主管機關檢討研議所屬基金之資金融通機制，並修正收支保管及運用辦法程序辦理。目前行政院國家發展基金、國軍退除役官兵安置基金、榮民醫療作業基金、營建建設基金、經濟作業基金、交通作業基金、農業作業基金、醫療藥品基金、經濟特別收入基金、農業特別收入基金及健康照護基金等 11 個基金，已於其收支保管及運用辦法中明文規定，下設分預算各基金間得相互資金融通。

專家學者提出改進措施為，在各基金所轄分基金間、相同主管機關基金間、相同政事類別基金間及各非營業特種基金間，應訂定各基金與基金間資金可以相互融通、統籌調度機制平台，並利用資金相互融通的平台，將閒置資金優先清償高額負債，降低資金成本，可達到靈活運用資金。

二、非營業特種基金間資金借貸之現況

本研究透過法規資料庫及問卷調查，來蒐集各基金在基金間資金借貸層面的法令規範並整理於附錄一。從附錄一可發現目前中央政府各部會中，只有交通部及國防部訂定較為明確的規範，分別是「交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點」與「國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定」，使其所管非營業特種基金間進行資金借貸時，對利率該如何設定、借貸期間多長、授權及作業程序為何，及還本付息方式為何等問題，均有規範可供遵循。茲將交通部與國防部所管非營業特種基金間資金借貸之相關規範列示於表 2-4。[6]

[6]在地方政府方面，臺北市政府的臺北市市庫自治條例中，也訂有資金借貸之相關規定。在第七條中規定：(1)市庫存款由財政局在市庫代理銀行設置市庫存款戶，集中管理。(2)財政局對於市庫存款之結存，得用以墊還借款或從事各種財務調度事宜。(3)特種基金專戶存款及其他專戶存款，由各機關在市庫代理銀行設置各該存款專戶，分別存管。(4)特種基金專戶存款，財政局得審酌各專戶性質，視庫款調度需要，並經市政府核定後，納入市庫存款戶集中支付，統一調度運用。(5)特種基金專戶存款，財政局得視庫款調度需要，於徵得各該主管機關同意後調借運用，並免予計息。但財政局對於下列專戶存款，仍得參酌原專戶利率及金融機構定期存款利率計息：營業基金、非由市政府單獨出資之非營業基金，及資金之運用涉及市政府以外機關團體或特定對象權益之非營業基金或其他專戶存款。(6)各特種基金之主管機關得相互議定並經市政府核定後，將資金互為借貸。

國防部有基金間資金借貸的明確規範，也有實際資金借貸的成功案例，茲將其列示於表 2-5。為瞭解其實際推動歷程，本研究對國防部進行深度訪談，並將訪談結果整理於第四章。相對地，交通部雖已訂有基金間資金借貸的明確規範，但至今仍未有實際資金借貸的成功案例。交通部在本研究計畫的期中審查會議中指出，未能順利推動的原因有二，第一個原因是資金充裕之基金的銀行存款利率約 0.8~1.115%，而資金不足之基金向銀行借款的利率僅約 0.78~0.99%，故媒合雙方基金進行基金間資金借貸的誘因不足。另一個原因是借款基金需要的是長期間的鉅額資金，而貸款基金只有短期閒置資金，難以搭配借貸雙方基金的借貸期間。

事實上目前已有一些特別收入基金之資金，已全部或一部分納入國庫實施集中支付，以供靈活國庫資金統籌運用，茲將這些基金整理如下：

1. 行政院國家科學技術發展基金、能源研究發展基金、農產品受進口損害救助基金、推廣貿易基金、資源回收管理基金、空氣污染防制基金及就業安定基金等 7 個基金之資金，已納入國庫實施集中支付。

2. 社會福利基金、外籍配偶照顧輔導基金、警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金、地方產業發展基金、農業發展基金、漁業發展基金、疫苗基金、中華發展基金、全民健康保險紓困基金、因應貿易自由化就業發展及協助基金、農村再生基金及勞工權益基金等 12 個基金，其財源來自國庫撥補之款項，亦已納入國庫實施集中支付。

有關國庫撥補政事型基金款項納入國庫集中支付作業，自 100 年度起實施迄今，茲將已實現之效益整理如下，並將詳細金額列示於表 2-6。

1. 納入國庫集中支付作業基金之執行機關及金額：截至民國 100 年 12 月底止，各政事型基金及執行機關納入國庫集中支付計 41 家，累積納入國庫集中支付之國庫撥補金額達 220.7 億元。

2. 墊高國庫水位：國庫撥補各政事型基金款項納入國庫實施集中支付作業，除因應實際付款需要辦理支付者外，尚未支付之款項則留存於國庫存款戶，可墊高國庫水位，供國庫統籌運用，截至民國 100 年 12 月底止，留存國庫存款戶可供國庫統籌運用款項達 47.51 億元。

3. 減少債息支出：前項墊高國庫水位金額供國庫統籌運用，即可減

少國庫相同舉債金額，若按 100 年 12 月最近一期國庫券決標貼現率 0.85%估算，全年可有效減少國庫債息負擔約 4 千萬元，且往後各年均有相當或較高之效益。

三、非營業特種基金資金投資之現況

本研究透過法規資料庫及問卷調查，來蒐集各基金在基金間資金借貸層面的法令規範並整理於附錄二。從附錄二可發現目前中央政府各部會多已於基金收支保管及運用辦法中，明訂基金可進行投資，投資標的多限制於風險低的政府公債、國庫券或其他短期票券。只有少數基金譬如：行政院國家發展基金、國民年金保險基金、國立臺灣師範大學校務基金等，可投資風險較高的標的譬如：公司股票、公司債、衍生性金融商品等。

至於投資期間多長、投資金額有無上限等明細規範，只有少數基金有另訂作業要點加以規範。茲將規範較詳細的兩個作業要點—「行政院衛生署中央健康保險局資金運用作業要點」及「國民年金保險基金管理及運用作業要點」整理於表 2-7。

本研究透過問卷調查來蒐集非營業特種基金實際進行投資的案例並列示於表 2-8，從表 2-8 可發現，所蒐集到的實例除了核能發電後端營運基金之外，多為各國立大學校務基金，其中，國立成功大學更是投資多家公司。除了國立臺灣師範大學校務基金發生投資損失之外，其他投資均有投資收益。

四、非營業特種基金資金支應自償性公共建設之現況

自償性公共建設計畫係指計畫於完成後，可於營運期間向使用者、受益者收取相當代價或有其他相關收入，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫。可全部償付原投資成本者為完全自償之公共建設計畫，可部分償付其原投資成本者為部分自償公共建設計畫。

為了加速推動公共建設，在民國 94 年 12 月訂定「自償性公共建設預算制度實施方案」，其提及公共建設計畫均應優先鼓勵民間投資為原則，但針對民間無法獨立負擔或不願意投資，而自償率達 20%以上或自償金額達 10 億元上之自償性公共建設，均可納入非營業特種基金附屬單位預算辦理。因非營業特種基金為一獨立之財務個體，可自行對外借款，資金運用較為靈活，並能顯示長期回收效益及落實計畫執行機關之財務責任，適合作為政府辦理自償性公共建設預算制度之基礎。將可利用或擴大現有基金、或新設基金，統籌辦理計畫之建設、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，以符合代際公平負擔原則，也減緩

普通基金財政壓力。

依據「提高愛台 12 建設計劃自償性檢核作業」指出，提升自償性公共建設的具體做法包括公共建設結合土地開發（整體開發及委託開發），以未來可能之收入成立基金等類型，其說明如下：

1. 公共建設結合土地開發方式

(1)整體開發方式：計畫範圍周邊土地納入計畫辦理整體開發，再以土地開發收入及附屬事業收入挹注計畫本身。其案例如捷運場站聯合開發（台北車站交九轉運站、機場捷運雙子星大樓、南京東路站SOGO）、捷運萬大中和線整體開發、國道 7 號高雄路段結合土地開發等。自償經費來源為土地開發收入、附屬事業收入等。

(2)管有土地委託開發或處分方式：事業單位在計畫範圍內或周邊（500 公尺內)所管理土地委託內政部、國產局或縣（市）政府開發或處分，再將土地開發或處分收入透過財務規劃（如設立基金）挹注計畫經費。其案例如高鐵雲林站聯外道路，雲林縣政府以高鐵雲林站特定區土地作價撥入高鐵聯外道路基金，支應縣政府應負擔經費，再由高鐵局辦理開發或處分，挹注基金收入。自償經費來源為土地委託開發或處分收入等。

2. 以未來可能之收入成立基金方式

以計畫完成後，若有特定受益對象或地區，且可明確界定出受益對象、群體或地區，可運用使用者付費機制（如可能之稅費收入、受益費、票箱收入等），成立基金先以舉債支應建設經費。其案例如國道公路建設管理基金、航港建設基金等。自償經費來源為通行費、票箱收入、受益稅費等。

但以非營業特種基金辦理自償性公共建設產生諸多潛在財務問題，如高速鐵路相關建設基金及國道公路建設管理基金。高速鐵路相關建設基金係以土地開發及聯外道路計畫辦理自償性公共建設。如高鐵站區可售土地處分未達預期，或高鐵公司營運狀況較差致影響回饋金之繳交，則高速鐵路相關建設基金未來可能有潛在財務問題。而國道公路建設管理基金係以舉債籌措國道公路建設資金，而通行費收入、分配之汽車燃料使用費收入及服務區之服務收入皆為國道公路建設管理基金主要償債財源，但因新增多項不具收入之道路、交流道等工程，使自償率下降，對於行政院核定 78%自償率之達成產生衝擊。[7]

[7]參考行政院主計處第二局(2010)。

由此可鑑,運用非營業特種基金辦理自償性公共建設,應妥善規畫。事前擬定計畫時，應加強財務規劃及成本效益之評估，據以訂定合理之自償比率，主管機關應審慎評估該自償率之合理性及可行性。在計畫執行時，嚴加控管成本支用及工程進度，並密切注意市場動態、利率等外在環境之變化，適時檢討自償率達成情形，必要時檢討停辦或緩辦。計畫完工營運後，應確實檢討營運情形及債務負擔狀況，如無法達成原訂自償率時，應適時提出改進措施。

為積極推動各項公共建設,經濟建設委員會會同財政部、主計總處、公共工程委員會、交通部等相關機關於民國 99 年 8 月成立「加速公共建設推動小組」,針對大眾運輸導向發展(Transit-Oriented Development，簡稱 TOD)、租稅增額融通（Tax Increment Financing，簡稱 TIF)、民間財務主導公共建設（Private Finance Initiative，簡稱 PFI）及結合基金預算等制度，研擬具體可行措施，以利各部會運用創新財務策略及強化審議之參考。該推動小組於民國 99 年 9 月的第一次會議中，已就「規劃具自償性計畫擬設置基金作業流程」等 6 項議題進行討論，茲將此作業流程列示於圖 2-2。該推動小組於民國 100 年已規畫中長程公共建設財務計畫（含財務策略檢核評估）報核流程，未來主辦機關研提新興中長程公共建設計畫，應確實檢附財務計畫資金籌措及財務策略專章,並邀經濟建設委員會、財政部及主計總處等相關單位審核同意後，再行陳報行政院。[8]

茲將本研究所蒐集非營業特種基金以資金支應自償性公共建設之實際案例列示於表 2-9，從表 2-9 可發現，航港建設基金支應的高雄港洲際貨櫃中心二期工程計畫，新市鎮開發基金支應的淡水捷運延伸線及機場捷運 A7 站區，均能為政府帶來許多量化及不可量化之效益。

[8]參考經濟建設委員會黃萬翔副主任委員於 2011 年所製作的「公共建設中程規劃審議與預算審議作業」投影片。

表 2-4 非營業特種基金間資金借貸之相關規範－交通部及國防部所管基金

主管機關	基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	法規名稱	相關條文	作業要點名稱	借貸利率	借貸期間
交通部	交通作業基金	交通作業基金收支保管及運用辦法	1.依第十三條之規定，交通作業基金的任務之一為關於交通作業基金下設各基金間財務調度之核定或核轉。 2.依第十五條之規定，交通作業基金下設各基金之資金，得於各基金間或與交通部航港建設基金以轉撥計價方式互相調撥。	交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點	1.借款當日臺灣銀行牌告一年期一般定期存款固定利率百分之八十五計息。 2.利息及本金支付方式為利息按本金×實際借款日數×借款利率÷365日計收。	借款期間以二年為限。	1.申請轉撥資金之基金管理機關（以下簡稱申借機關）於申借時應述明借款金額、期間、利息計付、撥款及還款方式，並填具基金借款申請書，向資金貸出基金之管理機關（以下簡稱貸出機關）申借之。 2.貸出機關審核並考量所管基金之資金運用狀況後，應通知申借機關同意情形。 3.前項申借及同意情形，應同時副知交通部。	1.申借機關應依借貸程序所同意之本息償還方式如期清償。 2.如需提前清償或展延亦需事先徵得貸出機關同意後辦理，並副知交通部。
	航港建設基金	航港建設基金收支保管及運用辦法	依第五條之規定，航港建設基金之資金，得以轉撥計價方式與本部交通作業基金下設各基金互相調撥。					

表 2-4(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範－交通部及國防部所管基金

主管機關	基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	法規名稱	相關條文	作業要點名稱	借貸利率	借貸期間
國防部	國軍生產及服務作業基金	國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法	依第九之一條之規定，國軍生產及服務作業基金之資金，得與國防部主管國軍老舊眷村改建基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由國防部另定之。	國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定	依第三條之規定，本部主管各特種基金(事業)間資金融通之計息方式，以低於向金融機構借款利率、高於存放金融機構之定期存款利率為原則訂定，視市場利率機動檢討調整，由借貸雙方議定。	1.依第三條第二項之規定，借款期間為二年為限。 2.依第六條第二項之規定，申借機關如需展延償還，需事先徵得貸出機關同意後辦理，並副知總管理會，得展延之，以二次為原則，每次二年；但有特殊情形者，經總管理會核准，不在此限。	1.依第四條之規定，申請融借資金之基金(事業)管理機構(以下簡稱申借機關)於申借時應擬訂借款計畫，述明借款金額、期間、撥款、還款方式及償還計畫經本部特種基金總管理會(以下簡稱總管理會)審查，並召集各基金(事業)確認可供融資額度後，由申借機關填具基金借款申請書(如附件)，向資金貸出之基金(事業)管理機構(以下簡稱貸出機關)申借之；貸出機關審核並考量所管基金(事業)之資金運用狀況後，應通知申借機關同意情形，並副知總管理會。但申借機關與貸出機關同屬	✘
	國軍老舊眷村改建基金	國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法	依第十之二條之規定，國軍老舊眷村改建基金之資金，得與本部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由本部另定之。					

表 2-4(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範－交通部及國防部所管基金

主管機關	基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	法規名稱	相關條文	作業要點名稱	借貸利率	借貸期間
國防部	國軍營舍及設施改建基金	國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法	依第十一之一條之規定，國軍營舍及設施改建基金之資金，得與本部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊眷村改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由本部另定之。				一管理機構者，則由該管理機構擬具基金(事業)間借款、償還計畫，通知總管會辦理。 2. 前項申借及同意情形，由總管理會呈請副主任委員(常務次長)核定後，始可辦理撥款事宜。	

資料來源：本研究問卷調查結果

表 2-5 非營業特種基金間資金借貸之實際情況

會計年度	借款基金名稱	貸款基金名稱	借貸金額(單位:元)	借款用途	借貸期間	借貸利率	媒合方式
94	國軍老舊眷村改建基金	營建建設基金之分基金「住宅基金」(前國軍官兵購宅貸款基金)	100 億元	眷村改建業務需求	撥款日至99年12月31日	1.中華郵政股份有限公司二年期定儲機動利率固定減碼0.44%計算，現行利率為0.935%。 2.計息方式：單利 3.利率決定方式：借貸方基金協商	由主管機關撮合借貸雙方
98	國軍老舊眷村改建基金	國軍生產及服務作業基金	130 億元	眷村改建業務需求。	98年12月15日至100年12月15日	1.中華郵政股份有限公司二年期定儲機動利率固定減碼0.44%計算，現行利率為0.935%。 2.計息方式：單利 3.利率決定方式：借貸方基金協商	由主管機關撮合借貸雙方
100	國軍老舊眷村改建基金	國軍生產及服務作業基金	130 億元	眷村改建業務需求	100年12月15日，展延至102年12月15日	1.中華郵政股份有限公司二年期定儲機動利率固定減碼0.44%計算，現行利率為0.935%。 2.計息方式：單利 3.利率決定方式：借貸方基金協商	由主管機關撮合借貸雙方

資料來源：本研究問卷調查結果

表 2-6 100 年度國庫撥補政事型基金納入國庫集中支付效益表(單位：元)

基金名稱	累積納入國庫集中支付庫款	可支庫款餘額
地方產業發展基金	603,000,000	365,527,890
農業發展基金	3,150,397,193	636,182,346
農業發展基金--漁業署	171,260,392	996,847
農業發展基金--動植物檢驗局	107,680,792	319,921
農業發展基金--農糧署	704,231,854	8,484,730
農業發展基金--農糧署北區分署	167,346,070	812
農業發展基金--農糧署中區分署	1,295,440,015	12,481
農業發展基金--農糧署南區分署	589,535,812	45,113
農業發展基金--農糧署東區分署	137,849,808	9,947
農業發展基金--農業金融局	4,350,563,000	0
農村再生基金	777,610,865	100,549,912
農村再生基金--水土保持局	4,129,544,245	1,028,576,683
農村再生基金--水土保持局臺北分局	421,962,000	238,963,759
農村再生基金--水土保持局臺中分局	343,266,588	206,493,317
農村再生基金--水土保持局南投分局	437,218,711	231,824,641
農村再生基金--水土保持局臺南分局	393,184,905	178,698,782
農村再生基金--水土保持局臺東分局	146,974,250	94,494,739
農村再生基金--水土保持局花蓮分局	159,928,537	96,910,755
農村再生基金--漁業署	67,049,668	46,566,044
漁業發展基金	4,601,000	0
因應貿易自由化就業發展及協助基金	40,860,000	40,015,852
因應貿易自由化就業發展及協助基金--勞委會中辦	10,200,000	10,189,490
因應貿易自由化就業發展及協助基金--職業訓練局	255,481,058	246,297,988
因應貿易自由化就業發展及協助基金--泰山職訓	40,577,000	14,103,083
因應貿易自由化就業發展及協助基金--北區職訓	88,012,000	54,948,821
因應貿易自由化就業發展及協助基金--中區職訓	107,513,095	40,996,549
因應貿易自由化就業發展及協助基金--南區職訓	71,965,696	29,330,899
因應貿易自由化就業發展及協助基金--桃園職訓	64,719,000	30,934,608
因應貿易自由化就業發展及協助基金--臺南職訓	66,440,000	36,611,915
因應貿易自由化就業發展及協助基金--北基宜花	66,419,000	66,419,000
因應貿易自由化就業發展及協助基金--桃竹苗區	48,529,000	48,402,335
因應貿易自由化就業發展及協助基金--中彰投區	55,795,000	55,492,012
因應貿易自由化就業發展及協助基金--雲嘉南區	43,883,000	43,858,045
因應貿易自由化就業發展及協助基金--高屏澎東區	39,979,000	39,902,339

表 2-6(續) 100 年度國庫撥補政事型基金納入國庫集中支付效益表(單位：元)

基金名稱	累積納入國庫集中支付庫款	可支庫款餘額
勞工權益基金	41,590,000	24,276,467
全民健康保險紓困基金	560,718,000	200,960,400
疫苗基金	531,919,630	161,346,368
中華發展基金	27,000,000	9,295
社會福利基金	1,349,940,000	7,668,585
警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	100,000,000	82,835,900
外籍配偶照顧輔導基金	300,000,000	282,209,702
合計數	**22,070,186,184**	**4,751,468,372**

資料來源：財政部臺北區支付處。

表 2-7 非營業特種基金資金投資之相關規範－全民健康保險基金及國民年金保險基金

基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
	法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
全民健康保險基金	全民健康保險基金收支保管及運用辦法	✘	行政院衛生署中央健康保險局資金運用作業要點	1.本國政府公債及國庫券之投資。 2.存放於公營銀行或主管機關指定之金融機構。 3.特約醫院建物整修及擴建之貸款。 4.儲蓄券及財政部核准之短期票券。 5.其他經主管機關核准有利於本局資金收益之專案運用及公共投資。	✘	✘	1.投資於本國政府公債、國庫券、儲蓄券及財政部核准之短期票券，應於次月將投資種類、金額及收益等提報全民健康保險監理委員會備查。 2.投資投資標的三到五項者,應擬定投資計畫書，包括投資目的、地點、投資金額、經營方式及投資資金收回方式等報請全民健康保險監理委員會審議通過，陳報主管機關核准後辦理。
國民年金保險基金	國民年金保險基金管理運用及監督辦法	依第六條之規定，國民年金保險基金之運用範圍如下： 1.存放國內外金融機構之存款。 2.投資國內外債務證券。 3.投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券(以下簡稱權益證券)。 4.投資國內基金管理機構所發行或經理之信託基金受益憑證（以下簡稱國內基金)。 5.投資外國基金管理機構所發行或經理之受益憑證、基金股份	1.國民年金保險基金管理及運用作業要點 2.國民年金保險基金委託經營辦法	1.國內外債券 2.國內外權益證券 3.國內基金 4.境外基金 5.衍生性金融商品	✘	1.依第七條之規定，國民年金保險基金國內投資之限制為： (1)投資於單一權益證券之總成本，不得超過投資當時本基金運用總額百分之五；單一債務證券、單一國內基金或單一資產證券化商品之總成本，亦同。 (2)投資於單一債務證券累計總額，公司債不得超過投資當時發行公司淨值百分之十；金融債券不得超過投資當時發行金融機構淨值百分之二十 (3)投資於單一受託機構或特殊目的公司發行之國內資產證券化商品，不得超過該次發行總額百分之十。 (4)投資於單一權益證券之總額，不得超過各該證券發行總額百分之十。 (5)投資於單一國內基金之總額，不得超過該基金已發行受	

表 2-7(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範－全民健康保險基金及國民年金保險基金

基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
	法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
		或投資單位（以下簡稱境外基金）。 6.投資國內外資產證券化商品。 7.投資第一款至第三款及前款之衍生性金融商品及其他衍生性金融商品。 8.從事有價證券出借交易。 9.以貸款方式供各級政府辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或經濟投資支出。 10.其他經監理會審議通過，並報請內政部核准有利於本基金收益之運用項目。 前項第七款由勞保局自行投資者，僅限於避險之交易。 第一項各款運用項目涉及大陸地區或香港、澳門者，應符合金融主管機關或其他有關機關所定相關法令之規定。				益權單位數百分之十。單一國內基金為指數股票型證券投資信託基金者，不得超過各該證券發行總額百分之二十。 2.第七條(2)及(3)之發行公司、保證機構或受託機構，應經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上者。 3.依第八條規定，國民年金保險基金國外投資之限制為： (1)投資於單一權益證券之總成本，不得超過投資當時本基金運用總額百分之五；單一債務證券、單一境外基金或單一資產證券化商品之總成本，亦同。 (2)每一委託經營投資於單一國外權益證券及單一債務證券之金額，均不得超過各委託金額百分之十。 (3)國外債務證券與國外資產證券化商品之發債機構或債券，應經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上者。 (4)外幣存款除存放於本國銀行海內、外分行外，得存放於經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上之外國銀行。 (5)存放於同一銀行之外幣存款金額，不得超過本基金運用總額百分之三。但存放於保管銀行備供委託投資之資金部分，不在此限。 4.第七條(2)、第八條(3)及(4)規定之一定等級，由勞保局定之。 5.依第九條之規定，(1)存放國內外金融機構之存款；(2)投資國內外債務證券；(3)投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券；(4)投資外國基金管理機構所發行或經理之受益憑證；(5)基金股份或投資單位；(6)投資國內外資產證券化商品；(7)投資(1)至(3)及(6)之衍生性金融商品及其他衍生性金融商品之國外投資比率，不得超過本基金運用總額百分之四十五。	

資料來源：本研究問卷調查結果

表 2-8 非營業特種基金資金投資之實際情況

投資基金名稱	投資標的名稱	投資金額（單位：元）	投資期間	投資收益（單位：元）
核能發電後端營運基金	政府公司	98 年： 14 億 99 年： 53.5 億 100 年： 58.5 億	10 年 10 年 10 年	98 年： 19,250,000 99 年： 66,562,500 100 年： 76,562,500
國立屏東科技大學校務基金(委託合作金庫代為操作)	委外債券型基金	7000 萬	99 年 4 月 -100 年 4 月	4,562,966
國立臺灣師範大學校務基金	公司股票	2.5 億	96 年 8 月-99 年 2 月	-46,598,054
國立清華大學校務基金	聯發科技(股)公司	262,273	92 年-100 年	92 年： 7,975 93 年： 11,512 94 年： 15,940 95 年： 19,283 96 年： 28,920 97 年： 38,456 98 年： 28,606 99 年： 53,233 100 年： 41,029
國立成功大學校務基金	聯發科技(股)公司	62,326	95 年 8 月 -100 年 12 月	95 年： 0 96 年： 2,895 97 年： 13,716,491 98 年： 5,314,578, 99 年： 8,243,662 100 年： 6,009,654
	成大創業投資(股)公司	20,000,000	95 年 1 月 -100 年 12 月	95 年： 0 96 年： 5,347,398 97 年： 563,331 98 年： 0 99 年： 0 100 年： 0
	中華電信(股)公司	2,983,445	99 年 4 月 -100 年 12 月	99 年： 198,940 100 年： 216,553

表 2-8(續) 非營業特種基金資金投資之實際情況

投資基金名稱	投資標的名稱	投資金額（單位：元）	投資期間	投資收益（單位：元）
國立成功大學校務基金	台橡(股)公司	4,858,262	99 年 4 月 -100 年 12 月	99 年： 352,000 100 年： 385,000
	台灣塑膠工業(股)公司	4,157,615	99 年 6 月 -100 年 12 月	99 年： 252,000 100 年： 428,400
	台灣大哥大	3,173,315	99 年 7 月 -100 年 12 月	99 年： 125,695 100 年： 203,933
	聚陽實業(股)公司	2,189,314	99 年 9 月 -100 年 12 月	99 年： 0 100 年： 137,096
	光寶科技(股)公司	1,378,361	99 年 9 月 -100 年 12 月	99 年： 0 100 年： 106,190
	中鼎工業(股)公司	743,558	99 年 9 月 -100 年 12 月	99 年： 0 100 年： 53,294
	台灣塑膠工業(股)公司	696,991	100 年 9 月 -100 年 12 月	100 年： 0
	中華電信(股)公司	869,737	100 年 9 月 -100 年 12 月	100 年： 0
	(減資)中華電信	-98,000	100 年 2 月	
	(減資)台灣大	-49,000	100 年 11 月	
國立東華大學校務基金	安家理財	12,244,242	自 97 年起	98 年： 961,957 99 年： 6,358,461 100 年：-11,291,866
	金龍收成	2,908,156		
	神龍平衡	2,908,156		
	中國亮點	10,028,865		
	亞高收累積	17,004,780		
	復華貨幣市場	30,932,649		
	復華人生目標	17,897,634		
	復華奧林匹克全球組合	10,497,427		
	復華高益策略組合	18,564,982		
	復華東協世紀基金	5,000,000		

資料來源：本研究問卷調查結果

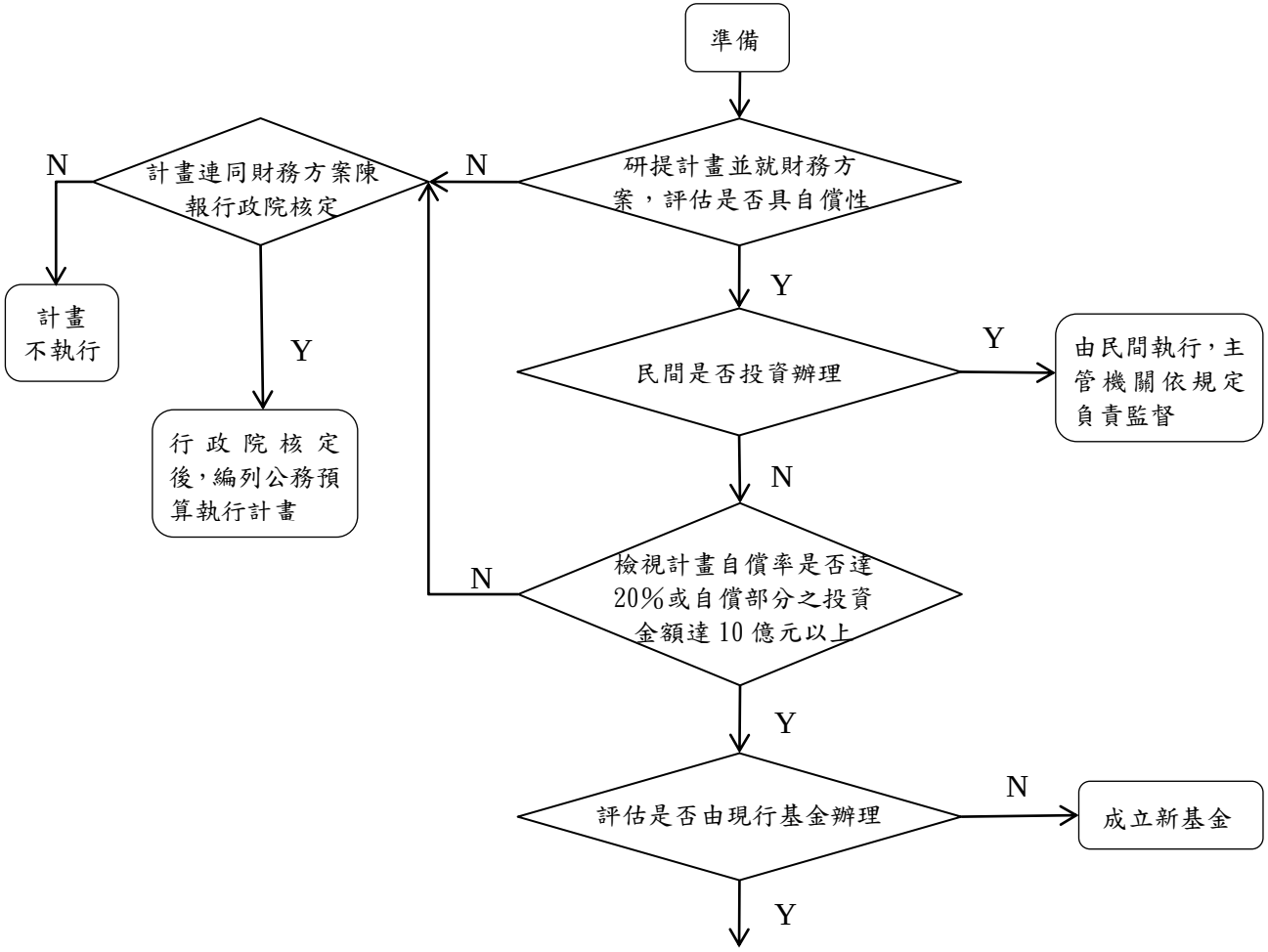

圖 2-2 自償性公共建設計畫新設特種基金辦理之作業流程

資料來源：經濟建設委員會黃萬翔副主任委員於 2011 年所製作的「公共建設中程規劃審議與預算審議作業」投影片

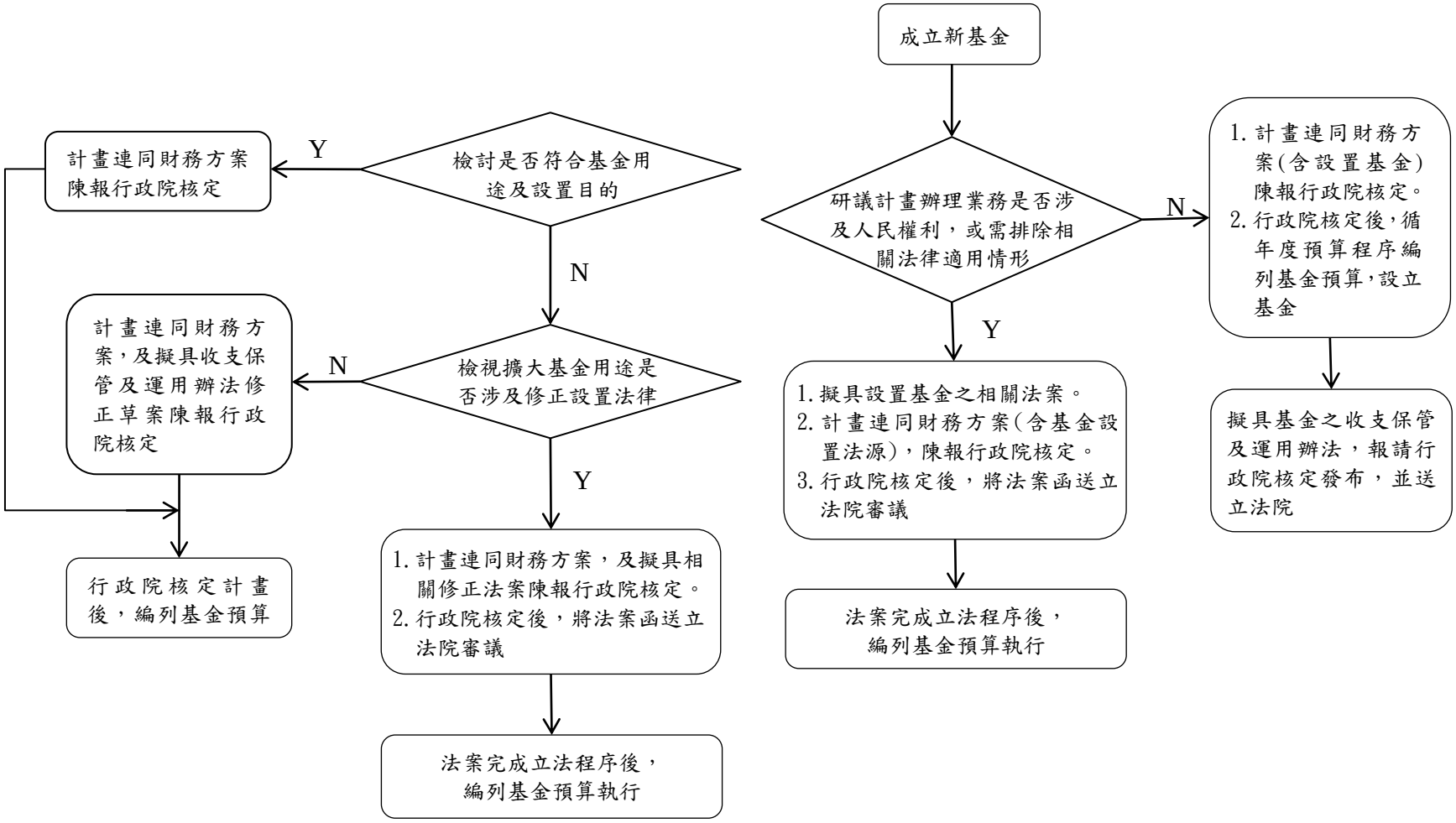

圖 2-2(續) 自償性公共建設計畫新設特種基金辦理之作業流程

資料來源：經濟建設委員會黃萬翔副主任委員於 2011 年所製作的「公共建設中程規劃審議與預算審議作業」投影片

表 2-9 非營業特種基金資金支應自償性公共建設之實際情況

案例名稱	辦理方式	計畫期間	投資金額	主辦機關	量化效益	不可量化效益
高雄港洲際貨櫃中心二期工程計畫	1.政府與民間合作投資，興建石化油品儲運中心、新式貨櫃基地、港埠發展用地及台電灰塘用地。 2.優先引進民間資金，計投資624.9億元，興建石化儲運中心及貨櫃中心。 3.政府藉航港建設基金、高雄港務局營業基金計投資281.1億元，興建外廓堤、環港道路等公共設施。	100 年至108 年	906 億元	交通部高雄港務局	減輕中央財政負擔：原規劃擬由公務預算支應70億元部分，改列航港建設基金，透過該基金長期財務規劃，達財務完全自償，減輕公務預算籌編壓力。	1.使高雄港碼頭功能作整併調整，以發展親水遊憩，活化港區土地資源、促進區域發展，啟動港市再造的目標。 2.一舉解決高雄港土地、深水碼頭不足、舊港區石化油品儲運業者搬遷安置需求，並延伸石化業發展、建設最新現代化貨櫃中心及物流基地，吸引航商進駐及大型貨櫃船彎靠，以提升高雄港競爭力，確立亞太地區貨櫃運輸樞紐港地位，奠立高雄港未來數十年之營運根基。
淡水捷運延伸線	所需經費分別由內政部營建署新市鎮開發基金、臺北縣政府及交通部共同負擔，臺北縣政府並允諾擔任後續營運主管機關，自負後續營運盈虧之責。	綠水線：預估 2018 年完工 藍海線：未定，工時約 6 年	綠水線：96.99 億元 藍海線：21.71 億元	臺北縣政府	益本比為1.676，財務自償率37.1%。	可強化淡海新市鎮聯外機能、提升土地之使用效率，並進而帶動該地區發展等功能。

表 2-9(續) 非營業特種基金資金支應自償性公共建設之實際情況

案例名稱	辦理方式	計畫期間	投資金額	主辦機關	量化效益	不可量化效益
機場捷運A7站區	透過都市變更及區段徵收方式辦理；開發總費，規劃由新市鎮開發基金支應。	99至102年	約245億元	內政部	1.開發總經費272億元，由新市鎮開發基金支應，節省公務預算籌編壓力。 2.土地標售收入達278億元，可達完全財務自償。	1.促進該區域土地利用，提供合理平價住宅。 2.引導土地發展，兼顧捷運營運。 3.提供台商鮭魚返鄉及廠商創新投資新腹地。

資料來源：行政院主計處第二局(2010)

第三節 我國政府績效相關文獻探討

我國過去有關政府績效的研究，多著重於探討政府績效制度的建構和績效指標的設計，較少探討政府的資金運用績效。本節第一部分及第二部分彙整績效制度與績效指標的相關研究，第三部分則介紹少數幾篇關於政府資金運用的文獻。

一、政府績效制度方面

在政府績效制度的研究方面，林嘉誠（2004）和張柏森（2004）介紹新實施之施政績效評估制度的設計特色，以及行政機關推動績效評估的具體作法；施宗英（2004）針對施政績效評估推動現況作討論；李武育與易文生（2007）探討施政績效評估的運作概況及未來展望；張四明（2008，2009，2010）剖析施政績效評估的推行經過、運作實況及利害關係人評價，並且針對國內外政府機關實施的績效管理活動進行批判與反思，揭示政府推動績效管理所面臨的困境議題；林嬋娟與鄭如孜（2004）探討美國聯邦政府、州及地方政府績效管理制度之優點，並據此對我國政事型基金之績效管理制度提出建議；郭昱瑩（2009）從我國與英、美的績效評估制度比較，希望提供我國推行績效評估制度不同的思考面向。

二、政府績效指標方面

在政府績效指標的研究方面，多以平衡計分卡為基礎，設計某部門或某基金的績效衡量指標。譬如：劉順仁（2004）以非營業特種基金為對象；吳婉瑜（2004）以交通部為對象；張麗娟（2006）以地方政府醫療作業基金為對象；王佳妙與侯嘉政（2010）以校務基金為對象。

三、政府資金運用績效方面

蔡憲唐、韋端與陳信宏（2001）以制度分析法、線性規劃法及非線性規劃法，探討我國退休基金（包含郵政儲金、勞退基金、勞保基金及退撫基金）資產配置之適當性。研究結果顯示，勞退基金及勞保基金，對於投資股票市場都有上限限制，且退撫基金及勞退基金，也因有規定每年投資報酬率之下限，導致資產配置偏於保守，使期望報酬率降低，可能無法達到各基金規定之每年投資報酬率。如果開放海外市場投資，不但可以提高四大基金之投資報酬率，也可分散投資風險，穩定基金投資收益，比限制海外投資更有利[9]。此外，如能慎選

[9]根據「勞工保險管理及運用辦法」、「勞工退休基金收支保管及運用辦法」目前已開放海外投資，

績效優良之共同基金作為投資標的物，亦可提升四大基金投資收益。

方清風（2002）藉由歸納相關文獻、比較我國與美國基金之運作方式，以及對瞭解政府預算作業之人士做深度訪談，探討我國現行非營業基金的設置、運用情形、運作規範、貢獻及缺失。其中比較分析法乃在於比較我國非營業基金與美國指定用途基金之型態、預算編列制度、隨收隨付制度與理財方式。研究結果顯示，非營業基金的數量急速增加，預算規模亦大幅擴張，但在資金運用方面有許多缺失，譬如：因基金設置浮濫而喪失政府資金調度之功能、缺乏自主財源、分基金之資金未能集中管理、基金投資效益欠佳等。

徐振文（2004）以文獻探討法、專家意見法及比較分析法等研究方法，探討我國中央政府債務基金的運作效能，且比較分析法比較法國、日本以及臺灣的基金制度，包括基金名稱、財源、用途及其運作方式。研究結果顯示，債務基金以「定率撥入法」由總預算撥入強制還本數，雖已達成平滑政府債務還本，但採用總預算撥入強制還本數之方式較為不具彈性，將使債務餘額降低速度減緩。其建議以積極與各界溝通俾利基金順利運作、總預算撥入強制還本彈性增加機制、編列溢價支出預算收回流通性不佳之高利率公債、研議發行可贖回公債、縮短借款年期及彈性規劃還本落點、合理調整公債規律發行時程計畫表與持續研議公債發行種類創新等方式，藉以健全基金的運作效能。

呂秋香（2007）針對我國中央政府債務基金之績效運作效率，分別以指標分析法、制度分析法、文獻分析法及國際比較法作為探討其研究目的之方法，其中國際分析法為比較我國、美國、法國及日本的中央政府債務基金制度方面作一較為詳盡的比較。研究結果顯示，債務基金的財務運作產生了下列問題：普通債務負擔有平滑化之趨勢，主要是因為賦稅減免、財政紀律被破壞；公共債務法對未償債務餘額之規範較一般國際規範小，讓人誤以為公共債務不多而過度舉債，導致債務基金債務利息費用負擔過重；債務基金財務操作缺乏彈性、公債商品種類較少，缺乏市場誘因。其建議政府可改採舉債取得資產平均效益年限計算提撥債務基金之強制還本財源；參照日本及法國作法，賦予債務基金可提前贖回公債及利率交換等作法，增加債務基金財務操作彈性；根據市場不同需求，研究發行不同種類公債，吸引各類投資人投資；修正公共債務法公共債務未償餘額範圍規定，增列一年以內之公共債務及自償性公共債務，俾與國際規範一致。

楊曉蓓（2011）針對我國國民年金保險基金資配置進行研究，分

但海外投資比率，仍有上限規定。

別使用 Mean-Variance 模型與 Mean-VaR 模型配置國民年金保險基金最適資產配置。研究結果顯示，以 Mean-VaR 模型配置國民年金保險基金之最適資產配置比例，與其實際資產配置相較，發現國民年金保險基金之約當現金的配置比例太高，而國外債券的配置比例太低，建議國民年金保險基金應減少約當現金的配置比例，增加國外債券的配置比例。另外，如國外投資比例不加以限制下，以 Mean-VaR 模型配置國民年金保險基金之最適資產配置比例，國外債券的配置比例會提高，投資組合的期望報酬亦會提高，因此，國民年金法對於國外投資比例的設限，可能會限制了海外投資增加收益及分散風險的機會。

以上有關政府資金運用的研究，指出基金之資金運用缺失，並對資金活用提出建議，譬如：透過海外市場及共同基金投資以增加投資報酬率，點出了基金投資的重要性，但相關文獻中較少著墨基金間資金借貸，及基金資金支應自償性公共建設的問題，故本研究擬對此三層面作進一步探討。

第三章 政府資金管理理論與國外實務

近年來各國政府在資金運用方面，愈來愈強調現金管理（Cash Management）的重要性，本章第一節介紹政府現金管理理論，以增進讀者對此方面的基礎了解。第二節介紹美國的現金管理實務，包含現金管理促進法案(CMIA)中對政府間資金移轉機制的規範、路易斯安那州政府的投資情形及其他相關實務。第三節介紹日本的現金管理實務，聚焦於財政投融資制度(FILP)的運作情形。至於其他先進國家政府（包括：澳洲、紐西蘭、英國）的現金管理實務則介紹於第四節。

第一節 政府資金管理理論

一、源起

一直以來，無論是在國際組織、各國政府或學者專家的政策或研究範疇中，相對於債務管理而言，現金管理所獲得之重視較少。因為錯誤的債務決策成本可能延續好幾年，對國家經濟產生直接且重大的負面影響；而相對於債務管理有顯而易見的嚴重後果，不良的現金管理不會產生直接的現金流出，且損失影響較為短期，因而常被忽略。但實際上，不良的現金管理其實是政府巨大的機會成本，不僅浪費金錢，也抑制當地金融市場的發展，並減弱貨幣政策的有效性(Williams, 2004)。亞洲開發銀行的資料顯示[10]，較大的發展中國家之準備金通常超過十億美元，若平均借款成本為 4~6%，但賺取的利率是零或極接近於零，機會成本可能高達每年五千萬美元。

開發中國家各政府機構日常所需現金可以低成本自中央銀行獲得，且預算執行的管理程序和現金流量集中在合規性問題，因此開發中國家的各政府機構往往不重視現金管理。但是，中央銀行和政府預算分離的活動日益增加，使現金管理更為重要。(Schiavo-Campo and Tommasi, 1999)

政府現金管理逐漸成為世界各國政府焦點，越來越多國家在尋找與國內債務發行計劃緊密結合的政府現金管理制度。各國政府，尤其是經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD)的國家，已經認知到由改善現金管理與整合現金及債務管理所節省的潛在成本。這促使政府明確區隔政府的現金管理，與中央銀行的貨幣操作政策，以避免市場運作可能的利益衝突，並確保市場參與者擁有更佳的透明度[11]。

[10]參考 Asian Development Bank, 2003.7。

[11]參考 International Government Cash Management Practices, Storkey & Co Limited, 2001。

二、何謂現金管理？

現金管理尚未有一致公認的定義，目前最受廣泛認可的是Williams（2004）對現金管理的定義：「以具成本效益的方式，管理政府內部或政府與其他行業之短期現金流量及現金餘額的策略及相關流程」。

根據上述定義可知現金管理包含訂定政策以及設計流程。在管理現金流量或現金餘額時產生不同的挑戰，皆需要發展因應之策略。政府的現金管理不僅限於政府部門內部的現金管理，也包含政府與其他行業的互動，尤其是金融業。

三、現金管理之目標

Schiavo-Campo and Tommasi（1999）認為，現金管理除了基本目標為有足夠資金及時支付其開支，與及時履行到期義務外，額外目標為成本效益、減少風險及增加效率。具體來說，有效率的政府現金管理目標為控制支出總數額、有效率地執行預算、最小化政府借貸成本、維持銀行帳戶最少的閒置餘額、降低營運、信用與市場風險、增加使現金流入及流出時間相配合的彈性，以及支持其他財政政策。(Schiavo-Campo and Tommasi, 1999； Williams, 2004)。

Van Eden（2009）則整合性地指出現金管理兩大目標為：「獲得執行年度預算的可用現金」與「以最少的成本及風險運用所獲現金」。通常發展中國家現金管理改革剛起步時，改革目標聚焦於「獲得執行年度預算的可用現金」，以提供公共產品及服務給公民。達成獲得預算現金的目標後才會進一步強調「以最少的成本及風險運用所獲現金」。

四、現金管理之內容

基本的現金管理包含監督收支及控制預算，且重點集中於超支的控制。主要特徵為遵循政府會計規定而不是「有效」的現金管理、以人工處理絕大部分為支票及現金付款之交易、商業銀行設有許多準備金帳戶、大量現金閒置餘額存放於銀行但賺取很少甚至未賺取收入，以及對於現金流量和餘額不準確的預測，發展中國家的現金管理停留在此階段。

而在已歷經現金管理改革的國家，現金管理的內容除了囊括基本的預算款項及財務控制之外，更著重於如何有效的管理。有效的現金管理包含由各政府自主控制每日的現金管理及銀行帳戶，以及獎勵各政府靈活運用帳戶餘額產生額外資金；降低各政府手邊持有的現金、

減少支票結算過程中所花費的時間[12]，以及減低存放於零利率帳戶的存款，以降低所損失的機會成本；使用電子支付代替支票、更準確且及時預測現金流量及餘額，以及擁有改變付款時間的能力等[13]。

已歷經現金管理改革的國家也發現協調所有政府現金流量的重要性。政府決定資金運用在借款或投資的過程很複雜，尤其是在沒有設立現金和債務管理單位時，現金管理的內容和負責機構的複雜性如圖 3-1 及表 3-1 所示。

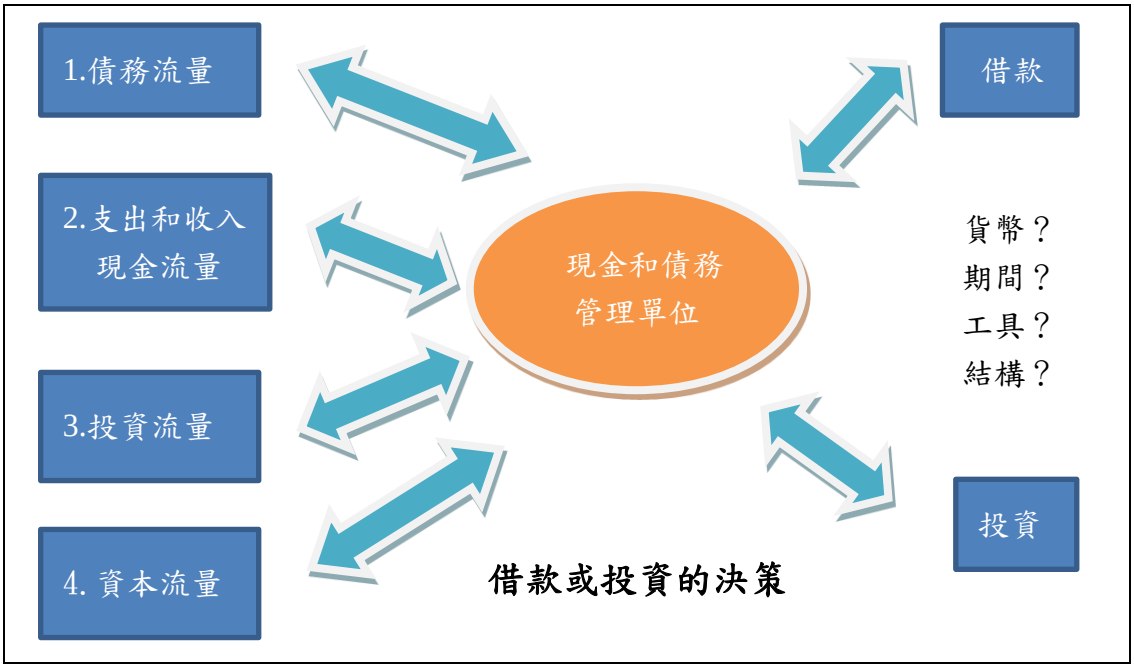

圖 3-1 現金和債務管理內容

資料來源：Asian Development Bank (2003)

[12] 支票結算係指顧客根據其在銀行的存款和透支限額開出支票，命令銀行從其帳戶中支付一定款項給受款人，從而實現資金調撥，了結債權債務關係的一種過程。

[13] 參考 Asian Development Bank (2003)。

表 3-1 現金和債務管理內容及負責機構

與現金和債務管理相關之內容		負責機構
1.債務流量	國內債務政策、發行、付息	中央銀行或財政部的獨立財務部門
	外債政策、協商、發行	財政部內負責國際財務制度和政府雙邊借貸的部門
	債務付息	財政部，以中央銀行為實物收支結算的代理人
2.支出和收入現金流量	預算款項	財政部預算部門
	對各政府機構的支出	財政部或主計長
	每日和每年現金流量的預測、收入的收款	應負責政府收入的部門，須將收入存入中央銀行的政府帳戶
3.投資流量	外匯存底	中央銀行
	國內投資	財政部或主計長，雖然政策是由財政部負責國有企業的部門決定(逐漸改由管理政府資產和負債的部門負責)
4.資本流量	包括民營化的結構性改革和資產負債表改革之政策與管理	財政部的獨立部門(逐漸改由管理政府資產和負債的部門負責)

資料來源：Asian Development Bank(2003)

五、 現金管理之優點

良好的現金管理制度之優點為，由各政府機構控制每日本身的銀行帳戶，若利用閒置資金產生報酬尚可獲得獎勵，程度上的自主性與激勵制度促使各政府機構有動機積極管理自身的現金流量及餘額。其次，透過同時藉助現金預測系統，能準確且及時地預測現金流量及餘額，使閒置資金轉供需求之用的流通時間順利銜接，顯著降低額外融資產生的債務利息成本，因此降低了金融市場利率波動的風險。此外，電子形式的現金處理系統，能改善人工處理的錯誤及速度，增加到期日前付款和準時收款的確定性，也減少營運風險及管理不善或舞弊的機會。

第二節 美國政府資金管理實務與相關文獻

本研究以“government finance”等關鍵字[14]搜尋 ProQuest、ABI/INFORM Complete 與 Social Science Research Network 等學術資料庫，並瀏覽美國與政府財務相關之學術期刊[15]最近十年的所有文章，以及相關網站，以蒐集並整理政府現金管理的相關研究與實務[16]。本節首先介紹美國聯邦政府所推動之現金管理促進法案（CMIA），以深入了解聯邦政府與州政府間資金移轉機制。接著，以路易斯安那州為例，一窺美國地方政府的現金管理，尤其是現金投資方面的實際運作情形。最後，概括性地敘述可供我國非營業特種基金學習參考之其他財務管理機制。

一、現金管理促進法案（Cash Management Improvement Act of 1990，簡稱 CMIA）

(一) 研究緣由

現金管理促進法案（Cash Management Improvement Act of 1990，簡稱 CMIA）為美國聯邦政府對資金流通管控所制定的一項重要法案。本研究為促進我國政府資金運用，除了解我國實務問題之外，借鏡外國經驗誠屬重要。因此本段落介紹現金管理促進法案（CMIA）之制定歷程及規範內容等，從法規面的角度了解美國聯邦政府對資金流通的管控方式。

(二) 制定緣起

在現金管理促進法案（CMIA）制定頒布之前，美國聯邦政府與州政府之間資金移轉過程的最大問題，在於資金移轉效率的欠缺。時常發生的狀況是，聯邦政府未能於州政府提出需求之際，即時給付所需資金。此現象導致州政府為避免實際發生需求時未能獲得即時的支援，而於實際發生需求之前就早早自聯邦基金提取所需數額。依據資料顯示，聯邦與各州政府之間約有一千五百億的資金流動，如此數額龐大的資金流動若未能有效率地進行，勢必將造成巨大的成本。如何解決上述「時間差」的問題，藉以增加資金流通的效率，並將因資金

[14]其他關鍵字包括：”cash management”、” capital charge regime”、”transfer”、”incentives”、”new public management”、”intergovernment”、”intragovernmental transactions”。

[15]本研究搜尋之美國政府期刊： Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management; The Journal of Government Financial Management; Public Finance and Management; Public Finance Review; Government Finance Review。

[16]本節中彙整有關政府資金移轉、政府投資及其他財務管理機制之文獻，但未包括政府資金支應公共建設部分，此乃因未蒐集到相關文獻。

流動而引發的額外成本降至最低，乃是現金管理促進法案（CMIA）制定的主要原因。

(三) 規範內容

現金管理促進法案（CMIA）於制訂頒布後，於條文中明文指出現金管理促進法案（CMIA）制定的目的，係為增加聯邦基金移轉之效率（efficiency）、效能（effectiveness）及公平性（equity）。凡由聯邦基金移轉至各州之專案且主要資金來源為聯邦基金者均需受該法之規範。相關專案同時亦須簽署聯邦政府財政部及州政府的書面協議（Treasury-State Agreement，簡稱 TSA），於協議中應列名資金移轉及利息計算之方式。由於現金管理促進法案（CMIA）為母法，底下尚有其他施行細則輔助，以下乃整理幾個重點議題分述之：

1. 資金移轉方式

現金管理促進法案（CMIA）的制定宗旨正如前所述，係為增進聯邦政府與州政府之間資金流通的效率與效能。然而，資金本身應如何移轉才能達到上述要求？倘若收支之間發生延遲的情況，利息又該如何計算？前述由聯邦政府及州政府指派官員組成之工作小組（task force）於現金管理促進法案（CMIA）制定之前，便試擬了幾種基金轉移的方式，而方式的不同也進一步影響到利息的計算。至於各州政府與聯邦政府財政部所簽屬的協定當中應採取何種方法，基本上現金管理促進法案（CMIA）並無強制。目前被使用最多的資金移轉方法有下列三種：

(1) 零餘額法(Zero Balance Method)：本法強調資金收支的同步化。當州政府將單據（checks）或信用狀（warrants）呈交付款銀行時，隨即從聯邦基金中撥出相同款項給付予州政府。由於收、支兩方並不存在任何時間差，因此也就沒有支付利息的必要。這樣的作法顯然最有效率，但就實情來看能適用此法的州並不多，因為這套方法要求州政府能夠隨時掌控聯邦基金的接收，亦必須同步掌握單據與信用狀的開立與呈交時點。多數州政府在未改善其財政體制前，無法追蹤資金與單據到如此精確的地步。

(2) 預估清算額法（Estimated Clearance）：本法係依據過往各州呈送付款銀行票據或信用狀的清算方式，作為提撥聯邦基金的估計數額，並依據該估計數額提撥款項供相關計畫使用。由於受款對象不同，票據清算方式與其數額也有所不同，因此適用此法者必記錄過往由聯邦基金挹注的相關專案之票據清償方式。

而由於本法在收付之間並無時間差，因此毋須計算利息。

(3) 發行前支付法（Preissuance Funding）：本法允許州政府於提交信用狀與各式單據前，便可自聯邦基金中提領所需資金。某些州如奧勒岡州（Oregon），因該州法規規定不論是聯邦基金或其他資金都必須先行到位，因此必須使用本法。使用本法就會有利息計算的問題，因從基金到單據呈交出現時間差，惟此時所適用的利率比起一般民間銀行所設定的利率更為優惠。

2. 利率設定

現金管理促進法案（CMIA）的最大的功用，即為試圖縮短資金收、付的時間差，以簡省額外成本，然而時間差不可能全然避免，因此便有收取利息的必要。惟畢竟是政府之間的資金流用，其利率的設定相對一般民間銀行設定者較為優惠。美國財政部（United States Department of the Treasury）所轄財務管理處（Financial Management Service）於現金管理促進法案（CMIA）制定以來，便受命掌管現金管理促進法案（CMIA）之施行。其網站上詳盡列出過去每週受現金管理促進法案（CMIA）規範之各專案應適用之利率，表 3-2 列示 2011 年 4 月至 2011 年 9 月之間自公布日起適用 13 天的借款利率。

(四) 施行狀況

現金管理促進法案（CMIA）雖於 1990 年通過，但由於部分州政府一方面對於現金管理促進法案（CMIA）內容有意見，另一方面必須調整其現行的財政系統後方可配合，因此即便經過多次修正與討論，美國財政部遲至 1992 年仍未公布最終版本。但眼見法規的預定施行日期（1992 年 10 月 24 日）迫在眉睫，聯邦政府與州政府於是各自開始採取更為積極的措施，以促使現金管理促進法案（CMIA）正式上路。美國聯邦政府財政部持續與各州政府進行溝通，並持續修訂現金管理促進法案（CMIA）之內容，以合乎各州相關規範。其亦制定一套協議範本，使各州政府與聯邦政府財政部簽訂書面協議時，能有所憑據並依實情加以調整。而各州政府除頒布相關法令，以配合現金管理促進法案（CMIA）之施行，並協調各負責機關外，聯邦政府財政部門亦上緊發條，以迎接現金管理促進法案（CMIA）的施行，譬如：改善單據與信用狀的追蹤機制、避免過早提領基金以節省利息支出、改善電子收付制度...等。現金管理促進法案（CMIA）最終在雙方的努力下終於得以如期頒布。然而某些州為了修改本身的法令規範，以配合現金管理促進法案（CMIA）之執行，一直到 1993 年 1 月方完成整體修法程序。即便程序繁瑣，但多數州政府仍認為此乃聯

表 3-2 CMIA 規範之利率表

日期(月/日/年)	CMIA 下聯邦-州政府借貸利率(%)	美國國庫券 13 天利率(%)	美國長期公債(>10 年)利率(%)
04/04/11	0.051	0.060	1.590
04/11/11	0.051	0.050	1.660
04/18/11	0.061	0.070	1.490
04/25/11	0.066	0.070	1.510
05/02/11	0.051	0.050	1.460
05/09/11	0.025	0.030	1.430
05/16/11	0.031	0.040	1.520
05/23/11	0.056	0.060	1.560
05/31/11	0.061	0.060	1.510
06/06/11	0.046	0.050	1.490
06/13/11	0.051	0.050	1.500
06/20/11	0.036	0.030	1.540
06/27/11	0.025	0.020	1.420
07/05/11	0.025	0.020	1.490
07/11/11	0.031	0.030	1.310
07/18/11	0.020	0.020	1.300
07/25/11	0.061	0.050	1.280
08/01/11	0.117	0.100	0.990
08/08/11	0.046	0.050	0.800
08/15/11	0.036	0.020	0.730
08/22/11	0.015	0.010	0.620
08/29/11	0.015	0.020	0.830
09//06/11	0.031	0.020	0.650
09/12/11	0.010	0.010	0.640
09/19/11	0.010	0.010	0.710
09/26/11	0.020	0.020	0.770

資料來源：美國財政部及所轄財務管理處網站(www.treasury.gov)

邦與州政府通力合作下的里程碑，而各州政府為配合施行現金管理促進法案（CMIA），因此徹底改善現行的財政制度以減少成本支出，對廣大納稅人而言亦是一大福音。

現金管理促進法案（CMIA）施行至今已逾 20 個年頭了，目前美國各州，包含哥倫比亞特區（District of Columbia）、薩摩亞（Samoa）、關島（Guam）、美屬北馬里亞納群島（The Northern Mariana Islands）、波多黎各（Puerto Rico）及維京群島（Virgin Islands）等共計 56 個政治個體均受現金管理促進法案（CMIA）所規範。最初曾有州政府與聯邦政府兩邊是否能夠相互合作的疑慮，但如今各州政府均能依其情況和聯邦政府財政部簽訂協議，現金管理促進法案（CMIA）在美國執行應已趨於穩定，且能因應各種可能的政經變化。依財務管理處（FMS）網站所載，未來將持續致力於減少行政負擔，並加強電子傳輸管道，以進一步節省成本。

二、路易斯安那州的現金管理實務[17]

為了保護公共資產以及確保政府廉正，許多法規限制地方政府對於現金的管理與投資，例如：投資政策必須審慎(King, 1996)及各種標的物能否投資。政府現金管理的目的為保護公共資產之餘，亦能最大化投資報酬，故政府在法規允許下，應選擇能使投資收益最高的管理和投資策略。

現金管理的難題是決定該償還短期負債，或投資於短期資產的現金金額，由於現金收支很少一致，為了避免到期義務的違約風險，政府應建立有效的收支系統，以盡可能準確預測收支流量，確保安全性、流動性、可投資現金餘額、獲利率等目標平衡的財政運作。有效的支付策略包含清楚定義責任歸屬、政府收入的集中化、每年支出的估計，與支付特定項目之授權(Chan and Miranda, 1998; Pendlebury, Jones and Karbhari, 1992)。此外，財務管理人應設定現金使用的優先順序，以避免潛在的現金問題(Lynch, 1995)。加速收款速度與延遲付款的收支策略，皆能增加可投資的現金餘額，以即時投資於有成效的標的。

1950 年代美國政府的財務資產約 40%為現金及支票存款，閒置大量的現金於零息的活期存款帳戶，導致許多政府在利息上損失了幾百萬美元，持有現金的機會成本相當高(Mikesell, 1997)。伴隨著新科技的湧現，促使管理人尋找現金管理的替代策略(Rabin, Hildreth and Miller, 1996)，而到了 1980 年，現金餘額只有 5%，而支票存款只有

[17] 參考 Onwujuba and Lynch（2002）。

15%，這個趨勢顯示持有現金的政策大幅度地改善(Mikesell, 1995)。

美國眾多地方政府經歷的財務悲劇，使得財政官員益發關心並遵循現金管理指導方針，尤其是投資閒置現金方面。良好現金管理可預防如德州敖德賽社區學院區、馬里蘭州查爾斯縣與加州橘郡（Odesse Community College District in Texas, Charles County in MD, and Orange county in California）所經歷的鉅額財務損失(Dillingham and Brosen, 1998)。橘郡的財務損失[18]使許多地方政府立即展開行動，如路易斯安那州州議會立即將公共資金的投資列為首要議題，要求精進現有現金管理並使投資實務法規化，例如：1995 年起，路易斯安那州要求所有市政府的投資政策必須明確說明投資目的(King, 1996)，R.S. 33.2955(A)(3D)法案的修正案規範所有投資政策應：

1. 反映審慎管理公共資金的命令。

2. 適度強調安全性優先、流動性第二，以及獲利性第三。

3. 建立衍生性金融商品的內部控制，以確保適當管理衍生性金融商品的固有風險(King, 1996)。

修正案規範所有市政府制定標準指導原則，並且要求所有財務官員遵循，若未遵循指導原則即違法。橘郡的財務危機起因於投資過多高風險衍生性金融商品，因此路易斯安納州州議會要求所有地方政府建立管理衍生性投資的內控機制。投資實務在各政府間可能不同，但皆要求地方政府在法定指導原則的限制下運作，以確保安全性、維持流動性，以及最大化報酬。

投資現金於短期市場性的工具是現金管理重要的部分，包含路易斯安那在內的許多州列出了法律核准可投資的各項標的物(Rabin, Hildreth and Miller, 1996; King, 1995)，目的為引導投資管理人發展有效的投資策略。市政府有許多可投資選項，且有越來越多的選擇和自由。市政府能選擇由自己或由外部管理人來管理投資組合，亦可選擇將資金投資於貨幣市場或地方政府投資基金(LGIP)[19]。

針對路易斯安那州人口數一千以上的城市和鄉鎮的問卷調查結果列示於表 3-3 與表 3-4。一般而言，最受歡迎的投資工具是定期存

[18]1994 年 12 月 6 日美國加州橘郡政府於投資利率商品交易損失 16.9 億美元後宣布破產。<http://riskmgmt.yuanta.com.tw/>。

[19]地方政府投資基金（local government investment pool , LGIP）是美國州政府提供地方政府投資公共資金之一項重要投資工具，兼顧安全性與有競爭力的收益率。地方政府投資基金的投資標的通常包括定期存單、美國國庫券、美國政府機構債券、回購協議和商業票據，但不受限於上述標的。< http://en.wikipedia.org/>。

單(CDs)，有超過三分之二的城市投資。小型至中等的城市，在投資定期存單上明顯比重較高；大城市則投資較多於美國政府機構債券(U.S. Agency Note)與國庫票據(T-Notes)，也投資較多於「其他」證券，大部分為股票。1998 年財務報告指出，當所有城市皆投資相對安全的工具，人口數較多的大城市會從事較為激進的投資。問卷調查結果顯示 3.6%的城市和鄉鎮投資共同基金(mutual fund)，主要是人口數超過一萬的中型與大型城市。表 3-5 以城市人口數為城市大小之指標，比較投資的平均報酬率，結果顯示大城市有較高的平均報酬。[20]

表 3-3 路易斯安那州城市大小與投資工具分析

投資工具	**城市大小(人口數)**			
	50001 以上	**10001~ 50000**	**5001~ 10000**	**1000~ 5000**
定期存單	44.4%	76.9%	91.7%	81.0%
可轉讓存單帳戶	44.4%	15.4%	36.4%	23.8%
超級可轉讓存單帳戶	11.1%	15.4%	9.1%	9.5%
貨幣市場存款帳戶	11.1%	23.1%	27.3%	23.8%
美國公債	44.4%	30.8%	18.2%	9.1%
國庫票據	55.6%	7.7%	9.1%	4.8%
美國政府機構債券	66.7%	30.8%	18.2%	0.0
共同基金	11.1%	7.7%	0.0	0.0
其他(主要為股票)	66.7%	23.1%	9.1%	9.5%

資料來源：Onwujuba and Lynch（2002）

[20]如同 Onwujuba and Lynch（2002）對路易斯安那州的調查，Coe（1988）亦以人口數作為北卡羅萊納州城市大小的指標，研究顯示郡(counties)與人口數超過一萬的城市(cities) 政府資金投資比例較高，小城市則避免投資高收益但複雜的投資標的。

表 3-4 路易斯安那州城市投資於各投資標的之現金百分比

投資工具	投資之城市數	投資之城市百分比	現金投資於各投資工具之平均百分比	現金投資於各投資工具之最大百分比
定期存單	43	75.4%	-	-
可轉讓存單帳戶	16	28.6%	7.69%	90%
超級可轉讓存單帳戶	6	10.9%	1.92%	38%
貨幣市場存款帳戶	12	21.8%	6.64%	90%
美國公債	11	20%	3.67%	47%
國庫票據	8	14.5%	3.46%	90%
美國政府機構債券	12	21.8%	10.31%	93%
共同基金	2	3.6%	0.16%	8%
其他(主要為股票)	12	21.8%	5.06%	75%

註：各城市投資報酬率—平均：4.9318%，最小：1.44%，最大：12.8%
資料來源：Onwujuba and Lynch（2002）

表 3-5 路易斯安那州城鎮投資報酬率(以城市/鄉鎮人口數劃分)

城市大小(人口數)	平均投資報酬率	標準差
50000 以上	8.48%	2.0476
10001~50000	4.23%	1.7988
5001~10000	4.72%	1.846
1000~5000	3.63%	1.5827

資料來源：Onwujuba and Lynch（2002）

路易斯安那州各城市和鄉鎮之投資標的因人口數多寡而有所不同，可能是由於行政和環境的限制。只要能在既定的限制內運作，地方政府樂於自由地採取符合需求的政策(King, 1996)；大多數政府由內部投資官員管理投資組合。

在帳戶種類及與銀行關係的現金管理方面，「由銀行提供支付債券利息的行政服務」及「透過競爭性招標選擇銀行」對投資報酬有顯著正向影響。透過競爭性招標選擇銀行，提供政府選擇品質與有利價格兼具銀行之機會。問卷調查也顯示路易斯安那州內較大的政府使用較多的銀行服務，尤其是合併帳戶[21](consolidation account)、電匯

[21]合併帳戶(consolidation account)：合併帳戶為結合數個小餘額帳戶的帳戶，可擁有較大投資金額，合併帳戶的投資報酬率較多個小餘額的帳戶高。

[22](wire transfer)與零餘額帳戶(zero balance account)[23]。

三、其他財務管理機制

(一) 線上拍賣平台[24]

現金管理增加投資收益的方式除了投資各投資標的，紐約門羅郡將貨幣視為一項商品，使用線上拍賣平台，藉由電子方式將公共資金開放由金融機構競爭而極大化投資報酬。1992 年以前，門羅郡以傳統方式投資，即由一名全職的會計人員經由電話或傳真聯絡當地銀行，購買合適的投資，相較於 90 天期的國庫利率（Treasury rate index），門羅郡的表現低了五個基點。1992 年，門羅郡面臨逐漸成長的預算失衡，並發現現金管理是片可產生重大收益的沃土，因此門羅郡聘用了外部投資諮詢公司以執行現金管理職能，門羅郡的顧問有遠見地察覺了線上拍賣的潛力，並建議門羅郡採用 YieldAuction Web 平台，政府和銀行只需利用網頁瀏覽器進入網路，無須另外的硬體或軟體。此平台容易操作，可支應所有市場參與者全面加入，並由效率最高者得標。

政府現金管理人能在任何時間進入 YieldAuction Web，設計符合個別政府的拍賣，確保合乎投資法令，避免未授權的投資，並決定是否允許「開放」的拍賣，開放拍賣指的是出標者可以在拍賣期間提高他們的價格。拍賣期間預先核准的銀行收到電子郵件通知，登入、提交出價，然後可立即收到出價的排名，但各銀行無法看到其他銀行的出價。出價者有機會提高價格，因此拍賣是動態的，政府可獲得最理想的價格。政府官員即時看到拍賣狀況，決定哪一家銀行得標。

門羅郡的現金投資由 1992 年低於 90 天期國庫利率五個基點，進展到五年後超過四十三個基點，近兩年超過四十八個基點。門羅郡不是唯一因線上投資而增加投資收益的政府。自從在 1999 及 2000 年轉換投資方式至網路拍賣，俄亥俄州、南卡羅來納州、德州的財政部長已實現了超過六個月國庫券十七個基點的收益。

線上拍賣平台是政府擴大出標者範圍之可行且有效的方法，能將政府資金提供給更多的銀行競爭。擴大出標者的範圍可以增加競爭，因而增加政府收益。拍賣的過程增強了投資功能的完整性，辦公效率

[22]電匯(wire transfer)：電匯是電子移轉資金的方式，沒有實際現金交換，在雙方銀行餘額進行調整，提供當天生效的服務。

[23]零餘額帳戶（zero-balance account）：公司與銀行協議開設一個主要帳戶和數個子帳戶。當公司開出支票，必須子帳戶付款時，資金就從主帳戶轉入子帳戶，再由子帳戶支付款項。公司採用零餘額帳戶，則只要在主帳戶內維持安全的現金餘額，因此，公司可以將現金移為他用。

[24]參考 Mecca(2003)。

也因此項科技受惠，收集和決定得標者的時間用於更高價值的活動，使紙張作業消聲匿跡，拍賣的所有電子紀錄存在網站上，政府能輕鬆地存取作分析。線上投資的主要益處是改善了收益，門羅郡的投資收益持續超過市場基準利率。

(二) 財政困境之指標

非營業特種基金間進行資金借貸，可參考 Kloha, Weissert and Kleine（2005）州政府判斷地方政府財政狀況之模型—分數零至十分(表 3-7)的九項指標(表 3-6)為標準，或 2009 年 Trussel and Patrick(2009）預測賓夕法尼亞州地方政府財政困境之模型[25]，衡量借款基金是否有足夠還款能力，以決定是否貸出款項。

表 3-6 財政困境之指標

	指標	說明	計分方式
指標 1	人口成長	兩年的成長	若小於 0，得 1 分
指標 2	實質應課稅價值成長	兩年的成長	若小於 0，得 1 分
指標 3	應課稅價值大額減少	兩年的大幅減少	若小於-0.04，得 1 分
指標 4	普通基金支出佔應課稅價值的比例	目前的普通基金支出除以當期應納稅價值	鎮區:若大於 0.01，得 1 分 城市:若大於 0.05，得 1 分
指標 5	普通基金營運虧損	目前的普通基金收入減去支出，再除以基金收入	若小於-0.01，得 1 分
指標 6	普通基金前兩年的營運虧損	以指標 5 方式計算前兩年	若有虧損，一年 1 分；分數範圍為 0~2 分
指標 7	普通基金餘額	普通基金結餘占收入之比重	若小於 0.13，得 1 分
指標 8	當年或去年基金虧損	今年或前一年主要基金的虧損	若有虧損，得 1 分
指標 9	一般長期債務佔應課稅價值的比例	目前一般長期債務除以當期應納稅價值	若大於 0.06，得 1 分

資料來源：Kloha, Weissert and Kleine（2005）

[25]財務困難的政府接受較多政府間的收入、有較低的行政支出、較多的債務，且在收入上有較低的成長。

表 3-7 提早警示系統

分數	種類	州政府行動
0 至 4 分	財政健全	無須採取行動
5 分	財政監督	通知地方政府
6 至 7 分	財政警告	通知地方政府並列示於今年和明年之發布名單
8 至 10 分	財政緊急	通知地方政府、列示於今年和明年之發布名單並交付審議小組檢討監督

資料來源：Kloha, Weissert and Kleine（2005）

(三) 政府內部交易(Intragovermental Transaction；簡稱 IGT)管理

政府部門之間或單一部會從事的「商業行為」(business activities)，包含買賣、移轉及共同基金等均是政府內部交易。至於為何在美國會針對政府內部交易如此重視？依據資料顯示[26]，每個月美國聯邦政府內交易的金額高達 54 億美金，這些都需要美國財政部進行居中協調的工作，但是這其中就有將近 1 億美金的數額是無法調整平衡的。換句話說，因為時間落差以及各部會有關會計處理方法的不同，資金乃至財物的一進一出並無法在各部門的財務報表上出現一致的表示。而這樣的差異就聯邦政府整體審計來看，其實已經足供查核單位出具「無法表示意見」(disclaimer of opinion)。但如果把範圍縮小到各部門來看，這樣的誤差其實只佔重大誤述(material weakness)的 3%。這形成了一種微觀輕微但宏觀面甚為嚴重的微妙處境。但這樣的誤差正說明了目前追蹤政府內部交易這部分確實有可以改進的空間，但改善這樣的追蹤乃至帳務調節機制是否有利？基本上應採肯定的態度，其原因如下：

1. 節省時間增進效能：現今聯邦各部門往往耗大量時間及其他成本，以追蹤交易對手方乃至管控政府內部交易，來調節不平衡的狀況。若能強化背後的管理機能，便可有效減省此類搜尋成本。

2. 增加資金的透明及可見度：欠缺政府內部交易調節機制，將使部門的資產負債及費用收入等高估。強化管控機制可使各機構內部管理當局得知基金狀況。長遠來看，亦可增加需透過預算編列方可動支之資源使用的效率與效能。

3. 增進內部控制及審計的齊備程度(readiness)：增進政府內部交易之管理程序，將連帶建立起交易追蹤的基本原則。而這樣一個象徵著商業程序，以及快速系統回應的架構，亦可建立可信度極高的書面

[26]參考 Ken Bresnhan and Davidson Jr.(2008)。

資料庫，藉以增進審計程序及對預算管理局（OMB）之其他規範的遵守程度，並降低相關風險對機構本身帶來的傷害。

4. 善用部門間共享服務：在預算緊縮的同時，各部門財務首長將試圖以較少的花費達到較高的效能，而此時各部門間的共享服務將成為有效的解決之道。各部門間共享服務的負責單位可站在增進政府內部交易管控的制高點，提供參與交易的各部門與交易相關的問題解決方案，亦可提升共享服務所帶來的價值。

為了加速政府整體之內部交易管控的改善速度，應該在技術面與快速、節省成本的回應這兩個面向進行平衡。特別是各機關應尋找完整且支援網路系統的商用套裝軟體(COTS) ，以提供調節政府內部交易的管理與處理之強化功能。而調節政府內部交易不只需要技術(科技)層面而已，尚需一個有條不紊的再造程序，包含詳實的文件記載以及精確的各項說明(指示)等之規劃與管理。

於特定機構內實行政府內部交易試辦的相關管控計畫，將可使政府內部交易的透明度大為提升，而一套穩健的商用套裝軟體將可協助管控隸屬同一機構之各機關相互間的交易。若將層次拉到政府整體，則財政部門將是最合宜作為政府內部交易管控的試辦單位，因為財政部門可創設政府內部交易的相關規範，並有最終的管控權限。

四、可供我國借鏡之實務

由 CMIA 與路易斯安那州的實務經驗，可知經由法令的規範，可促使現金管理在安全性的前提下運作更為順暢。因此我國非營業特種基金可於法律或行政命令中明定運用之具體細節，如投資政策應涵蓋之基本項目、核准之投資標的、資金借貸之利率設定與應先行審查之指標，及未遵循規範之處分等，藉以提升資金運用效能。

此外，各基金可設計標準作業程序及使用相同軟體，將借貸雙方基金所需及可供借貸資金之時間長短與可接受利率等資訊公開列示，增加資訊流通速度與透明度。同時可於共通軟體內引入似紐約門羅郡之線上拍賣平台機制，藉由電子方式開放各基金及金融機構競爭非營業特種基金之閒置資金，使借貸雙方皆能獲得最大效益。

第三節 日本政府資金管理實務[27]

財政投融資制度(Fiscal Investment and Loan Program，簡稱 FILP)是日本導引民間資金投入公共建設的一項機制，此制度主要財源係政府以發行債券方式，將民間資金導入公部門政策性金融體系，再結合財投機關[28]自行籌措之資金，由政府依據施政目標分配財投資金，投入公共建設之興建與營運。FILP 結合政府預算制度，並以國家信用有償調度民間資金，透過直接融資、投資及政府保證等方式，對資金規模大、執行期間長，而難由民間金融機構支應，或難由民間機構執行之公共建設，提供財務支援。

1950~1970 年代初期 FILP 支援社會基礎建設及工業發展，對戰後日本國力與經濟成長貢獻卓著，即使在 1970 年代後期以後，日本經濟成長趨緩甚至步入衰退，該制度對提升社會福祉、改善國民生活及產業升級仍有相當之成效。

一、FILP 之設置與改革

FILP 於 1868 年訂定「準備金處理規則」時已具雛型。第二次世界大戰後由於基礎建設嚴重不足，積極充實各項公共建設並推動產業發展，因此在 1951 年制定「資金運用部資金法」，以支應所需的龐大資金，FILP 自此成為一正式制度，被稱為「第二預算」，在大藏省（現為財務省）設立管理機關資金運用部後正式運作。

在 2001 年 FILP 改革前，係強制要求日本郵政公社管理之郵政儲金，與年金特別會計之各項年金準備金等強制預託予資金運用部，再由資金運用部按政策目標分配 FILP 資源予特別會計[29]、地方政府、財投機關等對象。隨著郵政儲金和年金準備金總量不斷增加，預託金額超出財投機關及地方政府實際融資需求，致使財投計畫浮濫，產生許多低效率或無效率的投資與鉅額壞帳，造成資源浪費以及國民負擔增加。

因此，日本政府在 2001 年對 FILP 進行全面性改革，推動郵政公社民營化，取消郵政儲金及年金準備金之強制預託制度，郵政儲金回

[27]參考張永河與田景仁（2010）及日本財務省網址: http://www.mof.go.jp/english。

[28]特殊會社為政府為執行一定政策目的所設立之機關，公庫為由政府全額出資經營金融事業之法人，獨立行政法人則為關於公共性事務或事業設置獨立人格之法人，此三類使用 FILP 資金之政府關係機關及特殊法 人稱為財投機關。

[29]各特別會計歲入歲出賸餘所產生之積立金，除年金特別會計外，均須預託於財政投融資基金。除部分特別會計，可自行發行短期政府證券或向金融機構借款籌資，其他特別會計僅能向財政投融資基金借款籌資。(日本中央政府會計分為一般會計與 21 個特別會計。)

歸自由運用，各類年金亦由其管理單位自行運用。此外，對財投機關的業務進行檢討、整併與廢除，FILP 資金只支援政策必要但調度困難的資金缺口，並導入政策成本分析、情報公開等機制以提升營運效率。視實際需要核定財投計畫，依據實際需求額度發行財投債，財投機關在財投計畫外之資金需求，亦可自行發行債券（財投機關債、地方債、政府保證債等）或向金融機構借款。

二、 FILP 之運作

（一）運作組織

FILP 設有「財政融資基金」統籌資金借貸，屬日本財政法下的正式單位，其管理單位為「財務省理財局」及由學者專家及產業代表組成之「財政制度等審議會」，負責處理制度的企劃、年度計畫審查、監督財投機關，以及財政融資資金的管理等業務，其他中央省廳則負責彙整、審查、提報所轄財投機關之年度 FILP 計畫並監督執行情形。

（二）運作方式

FILP 以財政融資、產業投資、政府保證等方式，對於財投機關、地方政府一般會計[30]與特別會計提供財務協助，如圖 3-2。財政融資為 FILP 發行財投債，併同特別會計、共濟組合等預託金，融資予財投機關、一般會計與特別會計及地方公共團體[31]，且自 2001 年起，財投機關可自行發行財投機關債。產業投資資金來源主要來自國際協力銀行之國庫納付金，及日本電信電話株式會社(NTT)、日本香菸產業株式會社(JT)之股利收入等，但由於近年來日本政府推動民營化政策，對財投機關投資已減少。政府保證方式為財投機關發行政府保證債，向金融市場取得資金，其利率較一般財投機關債低。

[30]FILP 借款予一般會計，主要為支應一般會計所承繼債務之還本支出。財政投融資基金年度歲入歲出賸餘，撥充利率變動準備金。超出準備金上限或有需要時，撥充國債整理基金整理債務或一般會計。

[31]地方公共團體可透過自行發債、向金融機構借款、向財政投融資基金借款、向地方公共團體金融機構借款等四種方式取得融資財源。由於較偏遠的地方政府較無自行發債之能力，因此 2007 年 5 月 30 日通過「地方公共團體金融機構法」，設置地方公共團體金融機構，由該機構以發行機關債、政府保證債之方式籌措資金，長期低利融資給地方公共團體興辦建設。

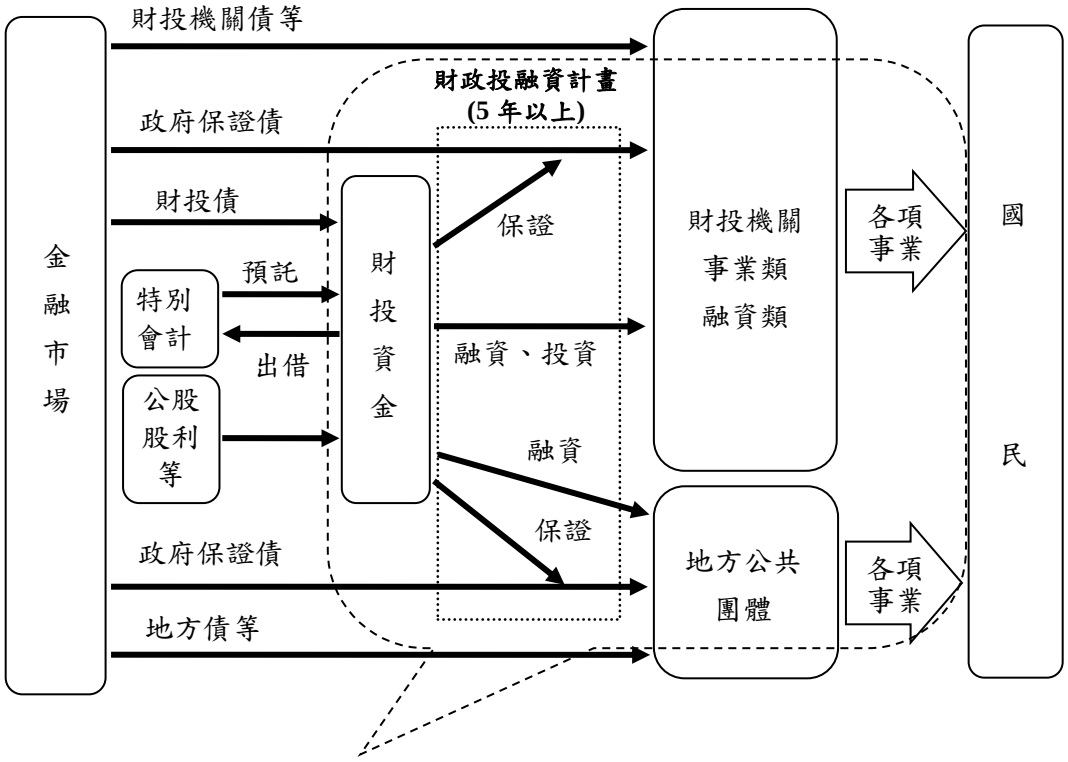

圖 3-2 FILP 運作方式

資料來源：日本財務省

（三）資金計息方式

FILP 之資金來源，除了政府一般會計編入、公營事業股利與稅金等無資金成本的負擔外，需支付利息予資金供應者。發行財投債的資金成本與國債相同，各特別會計預託的預託金則依照財務省所公布的利率計息。

至於運用單位向 FILP 借款的利率，則依借款當時財務省所公布的貸款利率固定計息。該貸放利率為依據借款期間、寬限期及還款方式的不同而形成的「利率組合」，原則上與國債利率連動，當國債的發行利率變動時，財務省即公布新的利率組合。以 2010 年 1 月 13 日日本財務省公布之貸款利率為例，本金到期一次償還與分年平均償還之貸款，利率均低於同期間日本國內銀行長期利率。

（四）運用對象

FILP 以公部門為運用對象，包含中央政府之一般會計與特別會計、地方公共團體及財投機關。地方公共團體包括各級地方政府及地方公營事業。財投機關分為特殊會社、公庫、及獨立行政法人三類，性質上與我國國營事業類似，屬於公部門一環，但並非公務單位。

三、FILP 之效益

日本政府依據不同時期的施政重點目標進行 FILP 資金分配，對於日本戰後的經濟成長、產業轉型、社會均衡發展，以及維持日本產業在全球市場競爭力方面等，具有相當大的貢獻。1950 年代 FILP 以產業技術開發及運輸通信等基礎建設為主，且在住宅興建與農林漁業發展，亦投入相當資金。1960 年代，提高對中小企業發展、道路建設、生活環境建設等方面的支援。1970 年代起，FILP 運用重點在住宅用地開發、生活環境改善以及支援中小企業相關對策等。2000 年以後 FILP 著重在教育事業、福利設施建設、社會基礎建設、產業技術開發（包含國際合作）等方面。

財政投融資基金，屬於資金運用特別會計。FILP 結合政府預算制度，以國家信用有償調度民間資金，支應政府公共建設。在日本政府整體資金融通體系中，可調節政府機構間資金賸餘與不足，同時具有特種基金資金管理、地方財政輔導、政府機構債務及融資服務等政策功能。由於財投債併同一般國債發行，可降低籌措資金與融資成本；且公債具有國家債信保障，因此財投債的發行，可提供社會中長期資金保本保息之投資管道。又透過特別會計積立金預託於 FILP，再融資予特別會計的機制，可降低政府機構閒置資金，發揮提升內部資金運用效率功能。因此 FILP 實際上具有多種政策功能，從不同層面分析效益如下：

（一）降低外部資金成本：

1. 政府公債有「國家信用」保障，發行規模較大，利率較低；且日本部分特別會計可與一般公債及國庫券併同發行公債或國庫券。
2. 財投機關併同一般國債發行財投債，可將其降低成本之效益，分享給特別會計、地方政府及財投機關，且財投債屬於公共部門的企業債，不計列於政府債務未償餘額。惟財投機關發行財投債及保證債，利率高於一般公債，部分政府官員及學界表示，相較之下，以 FILP 統籌發債再借款予財投機關較可節省國庫成本。

（二）降低政府債務：

1. FILP 每年度產生之賸餘，可撥入國債整理基金實際減少政府債務。
2. 對具有外部效益之公共建設，提高公共建設計畫自償率，比照公債利率給予長期、固定利率之融資，由地方政府分

年攤還，可降低公務預算支出、政府補助，長期而言可降低政府債務，減輕國民租稅負擔。。

（三）提升內部資金運用效率：

1. 日本特別會計積立金短期內均存於 FILP，FILP 再短期融資給資金不足者，可降低政府內部閒置資金及短期債務餘額，提升財務綜效。
2. 就個別基金而言，由 FILP 擔負財務責任，可使其專注本業，強化政策執行效果。
3. 圖 3-3 係依據 FILP 各年度籌資預計數所繪製，惟自 2008 年起因全球金融海嘯及日本 311 大地震而於事後另行籌資，括弧內即為重新籌資後實際資金流通額。從圖 3-3 可發現，若非因不可抗力的外在因素，FILP 須向民間融資的需求性係呈現逐年下降的趨勢，而且資金的規劃與運用之間並未有太大的落差，此為資金運用效能上升的一種證明。

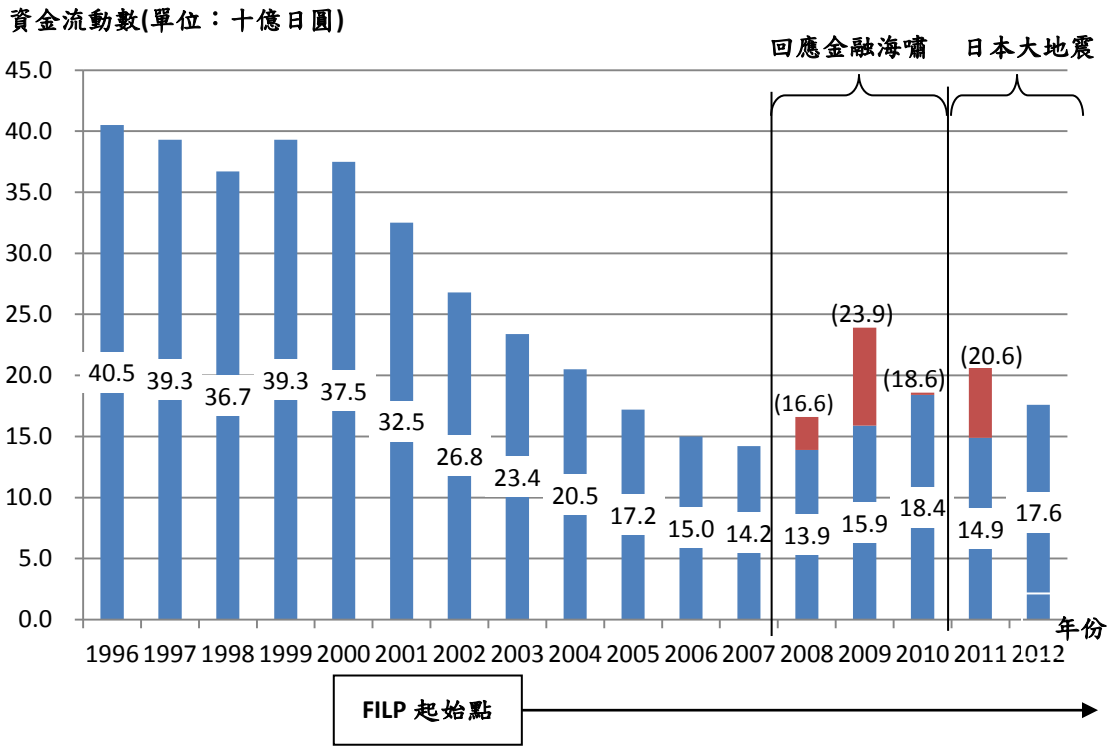

圖 3-3 FILP 資金流量變化圖

資料來源：日本財務省

（四）提供安全性投資管道：對資金安全性需求較高之中長期資金提供者而言，以存儲及發行公債方式，提供保本保息之管道。如日本郵政儲金、年金積立金取消強制預託後，75%以上資金

仍購買公債；國家公務員共濟組合之積立金採自由選擇之任意預託，仍將 50%左右之資金預託於 FILP。

（五）提供日本地方政府長期建設融通資金：由於地方政府較不易自民間金融機構取得固定利率之長期融資，因此藉由 FILP 與地方公共團體金融機構，於市場統籌發債籌資，可提供地方政府長期、固定利率之借款，以辦理長期公共建設。

（六）媒合資金效果佳：FILP 資金提供者可選擇購買公債及存款之年期與額度，資金需求者可選擇多種借款方式、利率、額度，雙方皆可選擇適合的資金供需方式，媒合資金效果佳。

（七）政策功能：協助財投機關與地方政府自我財政努力，落實受益者付費原則。使未來始能產生效益之公共建設提前開辦，加速資本形成，造福後代子孫。

四、可供我國借鏡之實務

日本 FILP 制度將各方資金集合起來，統籌分配以建設各項公共建設。我國亦可效法此制度，將各非營業特種基金之閒置資金由一政府組織統籌管理。透過此組織可媒合融資借貸雙方、融通各基金以降低整體債務、提供各基金安全性投資管道，並將統籌資金用於自償性公共建設。

第四節 其他先進國家政府資金管理實務

在本節中，主要參考文獻為 2001 年 Storkey & Co Limited 出版的「各國政府現金管理實務」（International Government Cash Management Practices）與 2003 年 7 月亞洲開發銀行發表的「管理簡介—政府現金及公庫管理改革」（The Governance Brief—Government Cash and Treasury Management Reform），雖然此兩篇文獻距離現在將近十年，但經查詢各國現金管理組織的官方網站加以對照後，確認其仍具有相當的參考價值，因此以下介紹各國現金管理內容為綜合各國現金管理組織網站以及上述兩篇文獻。

一、先進國家政府現金管理

(一) 澳洲[32]

1999 年 7 月以前，應遵循 1997 年金融管理與責任法案（Financial Management and Accountability Act 1997）的政府機構，須依規定動用資金—由聯邦集中的官方公共帳戶（Official Public Account）支付。1999 年 7 月 1 日以後，為了鼓勵注重現金流量的規劃與管理，賦予金融管理與責任法案所涵蓋的政府機構—國務院各部門、議會部門與金融管理與責任法案規定的機構從事銀行業務的自治權，包含開戶與管理自己的銀行帳戶、管理自己所選擇的銀行業者，以及管理自己的收支。政府機構收到部門帳戶餘額的利息，也支付與帳戶有關的所有費用。

引進民營銀行以前，國內與經營銀行帳戶相關的銀行業務全數由澳洲中央銀行(Reserve Bank of Australia)提供。現在民營銀行與中央銀行一起競爭銀行業務，且適用競爭中立原則，因此各政府機構可選擇最能滿足其成本與服務品質的銀行業者。

澳洲聯邦政府財政部負責中央現金管理功能，以及由各機構提供的收支資料，預測聯邦政府每日總現金餘額。而澳洲金融管理辦公室負責債務管理，注意聯邦政府有足夠的現金滿足所需，並代表聯邦政府從事現金與債務管理的整合。

(二) 紐西蘭[33]

1990 年以前，紐西蘭政府銀行業務主要是透過紐西蘭中央銀行

[32]參考網站：澳洲央行 www.rba.gov.au；澳洲財政部 www.treasury.gov.au；澳洲金融管理辦公室 www.aofm.gov.au。

[33]參考網站：紐西蘭央行 www.rbnz.govt.nz；紐西蘭債務管理局 www.nzdmo.govt.nz。

(Reserve Bank of New Zealand)的公共帳戶。各政府機構幾乎無法控制現金管理流程，各機構的付款方式是透過各地公庫分行(Regional Treasury Offices)。由於各機構亟欲對付款時間有較多的掌握，但透過各地公庫分行增加與修改支票金額速度緩慢、不符時效，因此許多政府機構在民營銀行維持定額備用金帳戶，以因應小額或即時支付，導致備用金帳戶的數量和金額急遽上升。1986 年，估計紐西蘭政府有超過 600 個備用金帳戶，每年支付金額超過 1,300 萬元；因備用金帳戶閒置餘額所失去的利息，估計每年約為紐幣 10 萬元。

1988 年成立紐西蘭債務管理局，負責管理政府的債務、整體淨現金流量，以及特定的附息資產。紐西蘭債務管理局的業務可劃分為四個部分：

1. 銀行業務：紐西蘭債務管理局負責安排銀行業務，將所有政府機構的現金交由唯一一家民營銀行 WestpacTrust[34]管理。

2. 預測：紐西蘭中央銀行作為紐西蘭債務管理局的代理人，從各政府機構獲得準確且即時的預測，以管理政府的淨收入/支出狀況，並整合現金與債務管理。

3. 激勵：為鼓勵各政府機構執行良好的現金管理及控制營運，若將剩餘的資金存入紐西蘭債務管理局可獲得獎勵。

4. 外匯：各政府機構有責任根據自己的政策，確定與管理其外匯交易風險。

1988 年國家部門法與 1989 年公共財務法(the State Sector Act 1988, the Public Finance Act 1989)使各政府機構對於每日現金管理的控制權增加，伴隨著權利，對於會計與財務職能，政府機構亦須承擔更大的責任。為鼓勵高效率的現金管理，激勵機制也被引入，激勵機制主要針對資本支出率的高低以及閒置資金餘額的存款。1991 年資本支出制度引入紐西蘭，資本支出率由資本資產定價模式和加權平均資金成本計算而得，用於公共產品和服務的訂價，較高的資本支出率可訂定較高價格，對有效率的現金管理政府機構之激勵效果較高(Reddy and Reddy, 2001)。而另一激勵制度為若將資金存放於紐西蘭債務管理局，可獲得市場相關的定期存款利率利息，期間可長達一年，因此可激勵各政府機構將閒置資金存放於債務管理局的主帳戶(Mu, 2006)。

[34]WestpacTrust 是獲選提供紐西蘭政府銀行服務的唯一一家商業銀行，雖然只選擇一家銀行，競爭與創新能力較選擇多家銀行低，但依然提高了以往只由中央銀行提供服務的交易處理效率。

(三) 英國[35]

英國政府整體流動性管理，為英國債務管理辦公室的主要業務。1998 年債務管理辦公室從英國銀行(Bank of England)接手現金管理，從英國銀行移轉債務與現金管理至債務管理辦公室之原因為，給予英國銀行作為中央銀行完全的獨立性。

英國債務管理辦公室成立於 1998 年，體制上是財政部的一部份，但作為執行機構，債務管理辦公室不受財政部控制。雖由財政大臣決定債務管理辦公室政策及財務的架構，但其指派行政長官負責現金與債務管理的營運決策，且由行政長官管理債務管理辦公室每日的運作。

類似於紐西蘭，英國也有和資本支出相關的制度—為懲罰使用預算的政府機構在實際需要以前提領現金，支出須事先規劃與控制。理所當然，政府機構須為使用資本付費，起初協議的付費條款，為權責基礎且包含資本支出的折扣。但若有非計劃預算內營運資金的增加，將使費用增加，可能導致其他產品或服務的預算減少。(Mu, 2006)

二、各國實務異同

(一) 相同特徵

綜觀上述各國的現金管理創新，主要成果包含銀行業務的分權與商業銀行的加入，有別於中央銀行獨大的競爭，促進了創新與交易處理效率。此外，各政府機構的責任明確劃分，且擁有更多銀行業務與現金管理的自主權，再輔以激勵制度使各政府機構達成更有效的現金管理。再者，藉助科技化的電子資訊系統，能夠較快速正確地處理資料、消除作業活動之間的時間差、減少人工作業，使財務人員減少錯誤機率及節省管理資金的時間。採用準確預測現金流量的系統與程序，能提倡更佳的完整性、開放性與反應能力。

這些創新的現金管理制度使政府作業更有效率，資金成本大為減少，茲將其影響層面列述於下：

1. 有效率的內部支付：交易流程中減少無附加價值的中間步驟、以電子形式取代人工處理，以及集中收付於限制數量以下的代理商。如果代理商數量較多，也要盡可能確保所有代理商易於控制與協調，以期達成內部過程中的效率。

[35]參考網站：英國債務管理辦公室 http://www.dmo.gov.uk/；英國銀行 www.bankofengland.co.uk；英國財政部 www.hm-treasury.gov.uk。

2. 預測收支現金流量的內部系統：內部預報系統使用各種技術、分析相關支出或收入部門的資料，預測政府機構每日的現金流入與流出，使收支時間有更高的確定性，以設計平穩化現金流量變動的策略。

3. 短期借貸工具：大多數國家採用國庫券，有的利用回購(repurchase)、逆回購(reverse repurchase)，以及票據，有些使用商業匯票，以幫助管理時間流入與流出的不一致。

4. 減少閒置餘額：除了財政部以外，現金管理要求將各政府機構的閒置餘額減到最低，這些要求可能以激勵機制支持。

(二) 相異特徵

1. 體制：有些是體制性的，可能反映了長期的憲政實務，例如各國立法與議會架構，及國會、議會授權程度均有所不同。短期或長期借款通常是受限的，無論限制是以淨額或總額表示借款限額或定義借款目的的條款；最常見的限制是，議會設置一個與核准的財政預算連結的年度淨借款限額。

2. 中央銀行的獨立性：中央銀行對財政部的獨立性有程度上的差異，因此影響了相關的債務與現金管理功能以及貨幣政策。獨立性的差異雖使債務與現金管理的整合政策有所不同，但是結合債務與現金管理的機構以及，財政部其他部分營運與管理的分離逐漸受到重視，這有助於提高透明度與聚集專業知識。

3. 目標餘額：目標餘額指的是在特定時點，政府擁有最理想的現金數額；持有過多現金，可能錯過有前瞻性的投資機會，但持有過少現金，可能在需要資金時被迫做出釋放營運資金的交易。不同國家在試圖達成目標餘額的範圍有差異，英國與大部分歐元區國家有較低的目標餘額，他們大部分在協定的容忍範圍內達成；美國財政部有一個目標範圍，但相當廣泛；澳洲沒有目標餘額，但澳洲金融管理辦公室試圖緩和餘額的波動。

4. 貨幣政策：若財政部或債務辦公室未能達成目標餘額，未達成部分的貨幣數額必須由中央銀行列入考慮—按照中央銀行自己或來自財政部的資訊。中央銀行如何將政府的淨現金流量納入貨幣政策考量，在各國有所不同。國庫券除了有現金與債務的管理功能之外，也與貨幣政策操作相關，因為中央銀行必須考慮到政府貨幣政策操作的波動，因此國庫券發行的數量需要諮詢中央銀行；如果財政部在平穩化短期現金流量做的努力很少，國庫券發行實

際上是由中央銀行決定的。

三、可供我國借鏡的實務

由以上國家的實例，可知因為體制僵固性、中央銀行獨立性、與其他政府措施的配合，以及科技技術等等原因，現金管理是一個不斷發展的過程。

雖然良好的實例有一些共同的特點，但沒有一個標準的實踐模式；因此，沒有適用於每個國家的固定模式，各國都應參考國際良好的實例，考慮當地的環境與更廣泛的政策方針，發展適合自己的方案，以下是本研究認為可供國內借鏡的實務：

1. 激勵制度：紐西蘭的激勵機制為高資本支出率可訂定高價，以及閒置資金餘額存放於債務管理局可獲得市場利率之利息；而英國的激勵制度為若在預算範圍內之資本付費較低，但若為超過預算的資本則付費較高，此制度可鼓勵各政府機構事先規劃。我國可參照紐西蘭與英國之制度設計激勵制度，促使各非營業基金作預算規劃時謹慎估計，實際耗用時審慎控制資金支出，以及獎勵各非營業基金主動釋放閒置餘額給需要資金的其他基金。

2. 內部系統：

   （1）電子系統：設計良好的電子資訊系統，處理各非營業基金之間的資金流用，將比人工層層覆核與寄送文件迅速，且可避免人工處理發生的錯誤。

   （2）預測系統：若非營業基金能準確地預測現金流量及餘額，使收支時間有高度確定性，則可減低閒置餘額，使現金發揮最大效用，節省不必要的借款，降低利息成本。

3. 開放競爭：開放民營銀行與公營銀行一起競爭，各非營業基金可以與銀行協議服務項目及所須支付的服務成本，以從中選擇適合自己需求的銀行業者;而銀行業者為了爭取各非營業基金的青睞，將會推出更多的創新以及更優惠的價格，盡可能滿足非營業基金的要求。

第四章 我國非營業特種基金資金運用之實證分析

本研究之目的為探討非營業特種基金之資金運用效能，研究重點包括基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個層面。本研究透過深度訪談、焦點團體座談，及問卷調查方式，彙整實務界及學術界專家之意見，進而提出非營業特種基金資金運用之改善建議。

第一節 深度訪談結果

本研究蒐集中央政府非營業特種基金有關基金間資金借貸的法規及實務（詳見第二章第二節），發現目前僅有國防部所管之非營業特種基金，有實際進行基金間資金借貸的行為，亦訂有相關的法令規範。故以國防部非營業特種基金為個案對象，於民國 100 年 11 月 28 日赴國防部對主計局特種基金處處長、副處長及相關承辦人員進行深度訪談，期能將其基金間資金借貸的實務經驗提供給其他部會作為參考。此外，本研究亦詢問國防部在基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設方面的作法。茲將訪談議題及訪談結果整理如下。[36]

（一）法規鬆綁層面

1. 實際需求帶動法令鬆綁

國防部修改相關法令，使所管非營業特種基金間可從事資金借貸行為，其動機源起為國軍老舊眷村改建基金需要資金，而國軍官兵購置住宅貸款基金之資金充裕，因此可經由基金間資金借貸以減少向銀行借款的利息負擔。

國軍官兵購置住宅貸款基金在設立時，官兵借款的最低保障利率 3.5%，而當時銀行利率是 6~7%，官兵向貸款基金借錢的誘因非常高，但隨著大環境改變，民國 90 年時銀行利率降低至約 2%，因此官兵較少向國軍官兵購置住宅貸款基金借款，導致此基金有大額的閒置資金。

既然國防部本身有現金，只要在達到行政院設定的法定賸餘數之前提下，國軍老舊眷村改建基金所需現金可向國軍官兵購置住宅貸款基金借款，活用國軍官兵購置住宅貸款基金的閒置基金，同時國軍老

[36]本研究請國防部提供「國防部特種基金資金融通方式及作業程序規定」，及第一代、第二代電子化資金借貸系統之介紹，但國防部因業務不便而未提供，故訪談內容未對此部分作詳細介紹。

舊眷村改建基金也不須向銀行借款，減少國防部與基金的利息負擔，因而促成了兩基金間之借貸。

2. 兩階段法令鬆綁

國防部在民國 90 年左右就有開放所管非營業特種基金間從事資金借貸之想法，但由於基金管理準則規定須專戶存款，不能借貸，導致基金間的借貸非常困難，直到民國 93 年國軍官兵購置住宅貸款基金與國軍老舊眷村改建基金間實際完成資金借貸才為濫觴。在基金實際借貸之前，為了符合法令規範，國防部修改了兩個基金的收支保管及運用辦法，加入基金間可進行借貸之條文，並且在預算書表清楚表達借貸雙方的權利義務。

第二次基金間借貸為國軍生產及服務作業基金借款給國軍老舊眷村改建基金。為了完成此次借貸，國防部一次修改了國軍生產及服務作業基金、國軍老舊眷村改建基金、國軍營舍及設施改建基金這三個基金（前兩個基金為作業基金，第三個基金為資本計畫基金）的法令條文，同時在三個基金的相關法令中，增列國防部所管非營業特種基金之間可以互相借貸資金的規定，而且仿效交通部交通建設基金模式，規定所屬子基金間可以彼此借貸。基本原則係規定於三個基金的「基金收支保管及運用辦法」，而作業程序細節則規定於「國防部特種基金資金融通方式及作業程序規定」。

（二）平台建立層面

1. 資金統籌調度之前先作完備的現金流量預測

國防部推動基金間借貸的首要之務為資金統合，像國軍官兵購置住宅貸款基金實際借給國軍老舊眷村改建基金 130 億，但是其他個別基金或單一事業實在無法借出如此龐大的金額。而且在 87 年度審核報告中，審計部即已對所有基金提出糾正，希望所有基金之資金能夠統合。

民國 93 年在考量資金安全以及統籌運用效益後，國防部長責成主計局統籌管理作業基金之資金。首先由特種基金處蒐集各作業基金三至四年間每季現金之需求數與實際支用數，藉由了解所有作業基金的現金流量，以掌控各作業基金手頭上可運用的現金、每月資金需求、統籌收回後每月應給各作業基金之安全存量金額，並從中預判有多少資金可統籌收回以供融通。分析三至四年的現金流量資料，充分了解各作業基金之現金收支高峰期與低峰期之後，民國 94 年由總管理會收回各作業基金之閒置資金，集中控管並通盤運用。

資金收回的過程中當然有抗拒，但國防部是較有效率及講求服從的組織，除了因為某些定期存款之到期日較晚，為了不造成提前解約的利息損失，以致費時一至兩年才陸續收回定期存款，基本上以行政命令要求各單位將閒置資金繳至總管理會，其過程都能順利完成。

2. 總管理會[37]負責媒合基金間資金借貸[38]

當某基金需借錢時，係由總管理會召集各單位開會協商和撮合。雖然媒合者是總管理會，但資金的運用權力仍屬於各事業，且各事業主管最清楚未來 5 至 10 年的營運計劃，故總管理會在撮合基金間借貸交易時，會充分尊重各事業主管之權責。總管理會作為統籌單位，會藉由各基金及事業之現金預測資料及「分戶帳」，以了解各基金閒置可借貸數額，並依業務需要調配，通常要開 3 至 5 次會議才能撮合成功。

國軍生產及服務作業基金之八個事業與國軍營舍及設施改建基金之資金，皆由總管理會分戶統籌管理，因此可以互相調配，撮合基金間借貸行為。此外，國防部現金流量預測經三至四年資料蒐集，加上保留安全存量，不曾發生為了因應政事臨時需求而資金不足之狀況。

3. 建置電子化資金借貸系統

為了讓基金間資金借貸作業更為迅速，國防部自行建置電子化資金借貸系統。此系統目前已升級至第二代，增加了許多功能。

4. 以還款計劃書證明償債能力

在進行基金間資金借貸之前，借款基金須擬具還款計劃書，且須由總管理會核定還款計劃書。基本上政府公部門不會有還款問題，因為若國防部所管基金還不出錢，也會是國防部本部會的責任。

5. 由供需決定基金間借貸金額

基金間資金借貸的額度基本上沒有限制，且不會事先設限借貸額

[37]國防部長授權成立特種基金總管理會，總管理會委員包括副部長及各單位主管。

[38]在本委託研究計畫期中審查會議中，部分部會希望財政部國庫署可以建立大水庫，媒合跨部會基金間資金借貸。特種基金處處長認為理論上可行，但實際執行將會產生很大問題。欲開放各部會資金融通，須先將預算書送立法院合併、修正各部會收支管理及運用辦法，再由行政院訂定標準，且涉及還款計劃書等問題。目前沒有這個機制，各部會很難執行。再者，將所有非營業基金之資金交由財政部國庫署整合，可能牽涉到營業基金是否亦須整合的問題，因為中央政府預算審核時，營業與非營業基金是一起審核的。營業與非營業基金共有 252 個，如果要全部交由財政部統籌，財政部勢必要接受所有好壞基金，且業務量大增，要掌握所有基金資金運用狀況，所以在技術層面，法令、實務上都要克服。

度，完全依基金當時有多少資金可供借出而定，且借款額度不會超出其能力範圍。以國軍生產及服務作業基金為例，在考量基金內部狀況與預估營運所需的現金流量後，再將閒置資金借給國軍老舊眷村改建基金。

6. 協商決定借貸雙方均獲益的優惠利率

在「國防部特種基金資金融通方式及作業程序規定」中明文規定，借款單位要求低於民間銀行借款利率，而貸款單位則要求高於定期存款利率。在此狀況下，雙方進行議價，以談成對雙方都有利的利率。以國軍老舊眷村改建基金首次向國軍生產及服務作業基金借款為例，當時係以中央政府公共債務標售的得標利率為基準，在借貸雙方不吃虧的前提下進行討論，以決定借貸利率。

7. 借款展期需作效益分析

以國軍老舊眷村改建基金向國軍生產及服務作業基金舉借之債務到期並辦理展延為例，當時國軍生產及服務作業基金評估是否繼續借貸，係先做財務評估分析。若國軍生產及服務作業基金收回 130 億元並存放銀行，因金額過於龐大，且目前金融市場資金寬鬆，故各金融機構均要求僅能以大額存款牌告利率計息（0.55%），但是如果讓國軍老舊眷村改建基金辦理展延債務，則可獲取 0.935%的利率，而國軍老舊眷村改建基金向外借款利率為 2.12%。在對雙方都有利情況下，國軍生產及服務作業基金同意展延債務，因此其可獲利約一千五百多萬，而國軍老舊眷村改建基金也可降低利息。

（三）誘因設計層面

1. 未設計獎懲機制以激勵基金間資金借貸

國防部並未設計獎懲機制，以激勵基金間從事資金借貸行為，而是由市場供需自然形成交易。事實上整個中央政府也是到最近幾年才積極地作此方面的檢討。早在民國 89 年，行政院即想推動事業內基金之統合，但一直不成功。直至最近幾年，借款利率高，而存款利率低的情況下，在立法院預算中心所作的 101 年度中央政府總預算案整體評估報告中，方針對行政院非營業特種基金做檢討，因為有單位向外舉債共三千多億，而本身資金卻有三千九百多億，其實足以自行支應。

2. 已設計與基金間資金借貸有關的考核指標

國防部非營業特種基金之績效指標是由財政部和主計處共同訂

定，與借貸相關的指標尚未納入績效指標中，當有基金間資金借貸情事發生時，只能以附註方式揭露。

國防部與行政院、審計部於民國 100 年訂定出七項考核評估指標，並將基金間資金融通的考核指標設於財務指標項下，其考核指標依研考會標準而訂。國防部訂定之基金與事業體業務考核規定，包括資金融通和資金統籌指標，及一年兩次的考核機制等事項。此規定辦法已訂出，尚未開始進行實際評估，此考核機制未來將可能進一步修改。

（四）資金運用層面

1. 閒置資金存放銀行，並未投資有價證券

民國 85 年之前，中央政府各部會在基金的收支管理及運用辦法中，尚未規定非營業特種基金可將閒置資金向外投資政府公債、國庫券、其他短期票券等。第一個訂定可以投資政府公債、國庫券、其他短期票券，是國軍生產作業基金，而國軍生產作業基金已於 89 年併入國軍生產及服務作業基金。

雖然目前國防部所管非營業特種基金之收支管理及運用辦法規定，可將閒置資金投資政府公債、國庫券及其他短期票券，但實際上國防部所管非營業特種基金不做投資，而只將資金存放銀行孳息，其原因為：國防部基金總管理會將每季收集的政府公債、國庫券相關資料進行財務分析，發現將閒置資金存放銀行孳息比投資政府公債和國庫券所賺取的利息收入還要多。

2. 以非營業特種基金支應自償性公共建設支出並不適宜

自償性公共建設，包括土地設定地上權、工程的變更、共同性開發等。因為所有的國防支出都是由政府支應，不是由國防部籌措而來，若由國防部設定地上權以供國防部建設，對政府會是一種傷害。因為國防部資源豐富，所擁有之土地多位於主要幹道旁，土地價值高，如果國防部以非營業特種基金支應自償性公共建設支出，會受到諸多質疑，站在國防部的立場認為應以善盡本身軍務為主，故以非營業特種基金支應自償性公共建設支出有所不妥。

第二節 焦點團體座談結果

本研究於民國 101 年 2 月 7 日於臺灣大學管理學院二號館 8F 研討室，以座談會的方式，邀請張四明（臺北大學公共行政暨政策學系教授）、張信一（經濟部會計長）、楊明祥（行政院主計總處基金預算處處長）、蔡博賢（輔仁大學會計系副教授）、蕭家旗（財政部會計長）為與談人，以瞭解實務界及學術界專家對非營業特種基金之資金運用效能的看法。茲將座談議題及座談結果整理如下。

一、座談議題

(一) 對非營業特種基金間資金借貸的看法

1. 您支持或反對中央政府同一部會或跨部會非營業特種基金間進行資金借貸嗎？理由為何？若開放跨部會非營業特種基金間之資金借貸行為，則需限制同性質（譬如：社會福利類、教育類）的基金間方可彼此借貸資金嗎？
2. 您認為該如何修改相關法令，使非營業特種基金間可從事資金借貸行為？應在公庫法中明訂條文，或在各基金的收支保管及運用辦法中增訂條文？
3. 非營業特種基金間從事資金借貸行為時，您認為媒合的機制或機關為何？應由財政部集中管理，或由各部會各自管理？
4. 在建構基金間資金借貸機制時，您覺得應設計何種獎勵制度，以提升各基金進行此作業之意願呢？
5. 在建構基金間資金借貸機制時，您覺得該如何決定利率？

(二) 對非營業特種基金資金投資的看法

1. 您認為非營業特種基金是否應將閒置資金投資有價證券（包括：政府公債、國庫券、其他短期票券、公司股票及公司債等），或逕行存放銀行？

(三) 對非營業特種基金支應自償性公共建設的看法

1. 您對非營業特種基金支應自償性公共建設支出之可行性的看法為何？法規鬆綁等配套措施為何？

二、座談結果

(一) 充分運用資金以達成基金設立目的

張信一會計長及張四明教授均指出，如何促進非營業特種基金間的資金借貸，應是提升政府資金運用效能的第二個考量層面。在這之前，宜先考量如何促使各個非營業特種基金充分運用手上的資金，以達成該基金之設立目的。

張四明教授認為目前社會大眾看不慣的是，為何非營業特種基金有大額的閒置資金，這形同浪費了社會資源，所以探討政府資金運用效能的第一步，宜先回歸到確立非營業特種基金的施政目標是否已達成，是否已專款專用。

張信一會計長認為若能使非營業特種基金充分運用其資金，就不會有閒錢產生，那就不需考量如何建構複雜的基金間借貸機制了。其提出兩個例子來說明，第一個例子是能源發展基金，此基金在法制化之前是一個臨時任務編組，為編列單位預算的特種基金，此時該基金的所有費用，包含薪資費用等均由該基金支付。但在能源發展基金法制化之後，編制內人員的薪資費用係另編預算，不需由該基金支付。能源發展基金只需支付其他相關的業務費用，所以和法制化之前相比，就有閒置資金產生了。故就提升資金運用效能而言，應先考量如何讓歸屬某基金的所有業務費用均由該基金支應。第二個例子是離島建設基金，張信一會計長認為此基金不應歸屬於某一個部會管理運用，任何部會想至離島推動各種建設，均可由離島建設基金來支應，如此方可充分運用該基金之資金。

蔡博賢副教授及張信一會計長均認為，若非營業特種基金為了達成其設立目的，已執行了必要的業務及計畫，而手上仍有大額資金，則應檢討該基金的預算額度與規模。

(二) 已有相關法規及實例，但成效不如預期

楊明祥處長指出目前已有非營業特種基金修改其收支保管及運用辦法，允許基金間進行資金借貸行為，並已有實際案例，但成效顯不如大家所預期。其理由如下：

1. 某個非營業特種基金之現金數額看起來相當龐大，似可將其資金借給其他基金，但其實此龐大數額係由各分基金之現金金額加總而得，並非單一個基金有如此鉅額的現金可供借貸。楊明祥處長舉例說明，譬如：國立大學校院校務基金的現金是各個公立大專院校的現金加總。

2. 資金用途受限，無法用於借貸。楊明祥處長舉國民年金保險基金為例，國民年金法對此基金之資金用途有所限制，故縱

使其有大額的現金，亦受限而不得用於借貸。另外，蔡博賢副教授亦舉輔仁大學為例，此學校有四十幾億元的現金，但其中約有二十億元是捐贈所得，在取得捐贈人的同意之前，無法逕行動用。

3. 立法機關的反對，使跨部會的基金間資金借貸難以落實。楊明祥處長舉例說明，中國造船股份有限公司在民營化之前，為了企業再造，曾提出再生計畫，預計裁員三分之一，並將薪資減少三分之一。裁員需要支付退休金，理論上可由行政院公營事業民營化基金來支應，但當時行政院公營事業民營化基金之資金不足，擬向擁有充裕資金的核能發電後端營運基金借錢。然而此資金融通的作法，在核能發電後端營運基金提出其收支保管及運用辦法修正案後，卻遭到立法院以挪用資金為由而予以否決。

4. 有些非營業特種基金之議價能力強，能向銀行爭取到比定期存款利率還低的借款利率，故缺乏向其他基金借款之意願。楊明祥處長舉臺灣大學為例，此學校之現金約有六十幾億元，卻提出借錢以興建大樓之計畫，因其一併提出議定之借款利率比定期存款利率還低的證明，故行政院主計總處接受了其所提出的預算計畫。

5. 有些非營業特種基金有長期資金之需求，但其他一些基金僅能短期借出資金，長短期無法配合，故難以促成基金間借貸之交易。

(三) 先推動同一部會之基金間借貸

座談會與談人均未反對非營業特種基金間進行資金借貸的行為。蕭家旗會計長指出，中央政府特種基金管理準則第三條第三項已明文規範，營業基金及信託基金以外的其他特種基金，除應達成基金設置目的外，並以追求最高效益為原則，故就資金調度之效益而言，會計人員應不致於反對基金間的資金借貸。

張四明教授更進一步地認為，會計人員應積極地扮演推動基金間資金借貸的角色。其認為會計人員的績效衡量，不應只局限於帳冊及報表的編製，應更廣泛地包含如何協助機關首長開源節流。故各部會的會計長應打破藩籬，尋求與其他部會的資金借貸機會。

張信一會計長認為，每一個部會都有私心，想把現金留在自己手中運用，若要求各部會把多餘現金拿出來，明顯違反人性，可行性較

低。跨部會的基金間資金借貸，會面臨各部會本位主義，以致於難以媒合等問題。蔡博賢副教授建議，先推動同一部會非營業特種基金間的資金借貸。等待各部會的制度建構完成，實際借貸順利進行之後，再推動跨部會基金間的資金借貸。

(四) 宜審慎設計各相關借貸機制

張四明教授指出，把非營業特種基金的現金集合起來，是相當巨大的金額，就彷彿把各處的水聚集成大水庫一般。政府必須建構一個良好的制度，使得現金能夠靈活調度。本座談會主要從法令規範、獎勵方式、媒合平台及利率設定四個層面，來探討如何建構一個良好的基金間借貸制度。

就法令規範面而言，蕭家旗會計長認為應在預算法、中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，明確訂定基金間資金借貸的相關規範。楊明祥處長及蔡博賢副教授則分別認為可考量在國庫法及公庫法中，訂定允許各基金間進行資金借貸的條文。

就獎勵方式面而言，張四明教授、蔡博賢副教授、張信一會計長及蕭家旗會計長均紛紛表示，在考量如何制定獎勵機制，以提高各基金從事基金間資金借貸的意願之前，宜先考量如何透過法令的訂定，來解除或降低相關人員的法律與政治責任，讓相關人員能放心地進行基金間資金借貸行為。然而，張信一會計長亦質疑，透過修法以解除相關人員責任之作法，是否能獲得民意機關的同意。

就媒合平台面而言，張四明教授、楊明祥處長、張信一會計長均認為，可考量由財政部或國庫署來擔任媒合者的角色。就利率設定面而言，蕭家旗會計長認為，應由借貸雙方自行協商決定，不宜由外界第三人決定，至於比較適當的利率應比銀行定期存款利率高，且比向外界借款的利率低方為合理。楊明祥處長則提醒，有些基金的議價能力很強，和銀行議定的借款利率，甚至低於定期存款利率，其便無向其他基金借款的意願，而基金間借貸交易的媒合，應建立在對雙方均有利的前提上。

除了前述的四個層面之外，座談會與談人亦提出一些應注意的其他層面。蕭家旗會計針對基金間資金借貸之安全性提出建議，宜考慮建立一個類似民間借貸之保險機制，來協助還不出錢的基金。在安全性層面，張信一會計長則認為，應考量未來國庫是否撥補借款基金，及借款所支應之建設計畫的自償能力。蔡博賢副教授則針對市場競爭機制提出看法，若廣泛進行基金間的借貸行為，則民間銀行會喪失借錢給政府以賺取利息的機會，其可能會發出政府與民爭利之呼聲。

(五) 基金投資以穩健為原則

楊明祥處長指出，在所有非營業特種基金之中，已建構有相對完善之投資機制者，為校務基金和國民年金保險基金。未來勞工保險基金會改分類為作業基金，也將從事投資事務。至於其他非營業特種基金，則尚未開放其進行投資。主要係政府成立特種基金，以達成基金設置目的為管理重點，不宜進行風險性較高的投資。

蔡博賢副教授舉例說明公立大學及私立大學投資失敗的後果，並建議政府宜抱持穩健保守的態度來進行投資。第一個例子為臺灣師範大學，過去曾投資失利，慘賠四千多萬，故新校長上任之後，隨即解散投資小組。第二個例子為私立大學若投資行為造成虧損，董事必須於解任前撥補此虧損。蔡博賢副教授指出，目前公立大學及私立大學的投資，經辦人員均面臨有功無賞、打破要賠的窘境。未來政府若欲促使各非營業特種基金進行投資，宜先修改法令，解除相關人員的財務責任，否則基於財務風險，可能無人願意操作投資。

(六) 基金資金支應自償性公共建設首應評估未來自償能力

楊明祥處長指出，目前經建會的作法，係由各部會針對未來將進行的公共建設計畫，提出一套完善的計畫評估表，其中必須包含對公共建設計畫完成後可能造成之現金流量的評估。因為若能做好完善的評估，不僅能較精確地衡量該公共建設計畫的自償能力，中央政府也有更多的依據，以決定撥補的金額。針對那些已有完善評估的公共建設計畫，其不足的金額除了可向政府調度之外，亦可由性質相似之現存基金，或設立新基金以支應。

第三節 問卷結果

本研究運用問卷調查方式來廣泛蒐集意見，為了增強回函意願，在民國 101 年 1 月 11 日由財政部國庫署發出公文及問卷，請各部會所管非營業特種基金提供其在基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個層面之實際情形及看法，茲將問卷內容置於附錄四及附錄五。問卷回收期間為民國 101 年 1 月 16 日至民國 101 年 2 月 24 日。調查實際情形的問卷回函數為 139 份，調查看法的問卷回函數為 145 份，茲將回函結果整理如下。

一、受試者對非營業特種基金間資金借貸的看法

表 4-1 列示受試者對非營業特種基金間資金借貸的看法，所有樣本的平均結果顯示，同一部會基金間資金借貸之同意程度數值為 4.46[39]，跨部會基金間資金借貸之同意程度數值為 3.70，故受試者傾向於支持同一部會基金間資金借貸，但不支持跨部會基金間資金借貸。受試者認為同一個部會的非營業特種基金，其主管機關相同，較易調度所管基金的資金。相對地，跨部會的非營業特種基金，其主管機關不同，易增加借貸風險及借貸作業的複雜度，且可能造成借貸流程拉長，以致緩不濟急。此結果與座談會與談人之看法一致，均傾向於先推動同一部會非營業特種基金間的資金借貸作業。

將所有樣本依政府會計準則公報規定，分類為作業基金及政事型基金。依職能別分類為交通及經濟發展、醫療及藥品服務、教育及文化推廣、國軍生產及服務、社會福利、通訊傳播與其他。並依部會別分類為行政院、內政部、國防部、財政部、法務部、經濟部、交通部、教育部、國家科學委員會、農業委員會、衛生署、考試院考選部、國立故宮博物院、原住民族委員會、原子能委員會、勞工委員會、環境保護署、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會。[40]各類樣本的平均結果顯示，各類受試者對同一部會基金間資金借貸的支持程度，多大於跨部會基金間資金借貸的支持程度。

在各個依職能別分類的基金中，國軍生產及服務類的非營業特種基金最為支持同一部會基金間資金借貸（同意程度數值為 6），而最不支持跨部會基金間資金借貸（同意程度數值為 3）。此結果與國防部訪談結果一致，國防部非營業特種基金間已有多次基金間資金借貸實例，各基金間均能享受到借貸利率優於銀行利率的好處，故頗為支

[39]本研究以七級量表來調查受試者的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意。
[40]未包括國軍退除役官兵輔導委員會與體育委員會，係因未收到問卷回覆。

持同一部會進行基金間資金借貸。但是，國防部在訪談時亦表示，跨部會的資金借貸協商，可能會有各部會作業流程不同，所費時間拉長，媒合困難等問題，故對此持保留態度。

在各個依部會別分類的基金中，經濟部所管非營業特種基金的意見，與其他部會所管非營業特種基金的意見相反。雖然其對同一部會基金間資金借貸，及跨部會基金間資金借貸均表示支持，但是其對跨部會基金間資金借貸的支持程度（同意程度數值為 7），大於對同一部會基金間資金借貸的支持程度（同意程度數值為 6）。其認為同一部會內借貸規模較小，且主管機關之會計行政人力不足，故應積極推動跨部會基金間資金借貸。

二、受試者對非營業特種基金間資金借貸機制的看法

本研究問卷調查受試者對五個基金間資金借貸機制－電子資訊系統、激勵機制、利率設定、還款能力評估及借貸金額設限的看法，並將調查結果列示於表 4-2。就電子資訊系統面而言，所有樣本的平均結果顯示，受試者傾向於支持建構能夠媒合借款基金及貸款基金的電子資訊系統（同意程度數值為 4.58），及預測基金現金流入及流出的電子資訊系統（同意程度數值為 4.52），以順利推動基金間資金借貸。

就激勵機制面而言，所有樣本的平均結果顯示，受試者傾向於支持對基金資金充裕並實際貸款給其他基金者設計獎勵機制（同意程度數值為 4.18），但不支持對基金資金短缺並實際向其他基金借款者設計獎勵機制（同意程度數值為 3.65）。其可能原因為受試者認為貸款基金把錢借出去，承擔了收不回來的風險，為增加其貸款給其他基金的意願，應給予獎勵以作為誘因。相對地，借款基金已從基金間資金借貸交易中，獲得了借款利率降低的好處，似不必再給予獎勵。

就利率設定面而言，所有樣本的平均結果顯示，在問卷所列出的七種利率決定方式中，受試者最為支持的方式是在相關法規中設定利率計算公式（同意程度數值為 4.75）。此結果與座談會與談人的意見，及國防部實際案例有所不同，其均支持並實際由借貸方基金協商利率。不同的原因可能是受試者認為在相關法規中設定利率計算公式，則日後可依法行事，既能增進借貸進行的效率，又能減少經辦人員的責任。

就還款能力評估及借貸金額設限兩層面而言，所有樣本的平均結果顯示，受試者均頗為支持在基金間資金借貸之前，需對借款基金進行還款能力評估（同意程度數值為 6.19），並且對借貸金額設限（同

意程度數值為 5.58)。此兩層面均有關借貸安全性的問題，此結果與座談會與談人的意見一致，均認為此方面是相當重要的。

比較受試者對五個層面的看法發現，受試者最關心的是還款能力評估及借貸金額設限這兩個有關資金借貸安全性的問題。座談會與談人亦認為應建立一些機制，以提升基金間資金借貸之安全性。

三、受試者對非營業特種基金資金投資的看法

表 4-3 列示受試者對非營業特種基金進行資金投資的看法，所有樣本的平均結果顯示，受試者傾向於支持投資政府公債、國庫券及其他短期票券（同意程度數值為 5.63、 5.61 及 4.42)，但不支持投資公司股票及公司債（同意程度數值為 2.95 及 3.07)。其理由為投資政府公債、國庫券及其他短期票券的風險較低且收益穩定，而投資公司股票及公司債的風險高且易造成虧損。政府投資應以安全性為主要考量因素，方不致影響基金運作，且高風險的投資應有專業人才作判斷，但目前各基金人力不足，恐難以進行高風險投資。此結果與座談會與談人的意見一致，其認為政府投資宜抱持著穩健保守的態度。美國路易斯安那州的 R.S. 33.2955(A)(3D)法案亦規定所有投資政策應強調安全性優先、流動性第二，以及獲利性第三。

依政府會計準則公報規定分類，依職能別分類或依部會別分類，各類受試者對投資政府公債、國庫券及其他短期票券的支持程度，多遠大於對投資公司股票及公司債的支持程度。與其他類受試者不同的是，國家科學委員會所管非營業特種基金對投資政府公債、國庫券、其他短期票券、公司股票及公司債，均表達非常不同意的態度（同意程度數值均為 1)。

四、受試者對非營業特種基金支應自償性公共建設的看法

表 4-4 列示受試者對非營業特種基金支應自償性公共建設的看法，所有樣本的平均結果顯示，基金支應自償性公共建設的同意程度數值為 4.46，故受試者傾向於支持非營業特種基金將其閒置資金，用於支應自償性公共建設。其理由為在不違反基金收支保管及運用辦法之前提下，以非營業特種基金之資金支應自償性公共建設，有利於政府整體財務調度及加速公共建設之推動。

依政府會計準則公報規定分類，依職能別分類或依部會別分類，各類受試者多傾向於支持非營業特種基金支應自償性公共建設。在各個依部會別分類的基金中，經濟部所管非營業特種基金非常支持基金支應自償性公共建設（同意程度數值為 7)，其認為目前政府財政困

難，若以非營業特種基金之資金支應自償性公共建設，有助於政府整體財務調度，及加速公共建設推動。

在各個依職能別分類的基金中，社會福利類的非營業特種基金傾向於不支持基金支應自償性公共建設（同意程度數值為 3.5）。在各個依部會別分類的基金中，法務部及國家科學委員會所管非營業特種基金，則非常不支持基金支應自償性公共建設（同意程度數值均為 1）。其認為自償性公共建設之資金需求大且期間長，非營業特種基金之資金難以配合提供，而且非營業特種基金專款專用的特性，不宜擴大支應與其設置目的無關之公共建設。

表 4-1 受試者對基金間資金借貸的看法

同部會/跨部會基金間借貸	全部樣本 (n=145)	依政會公報分類		依職能別分類						
		作業型基金 (n=126)	政事型特種基金 (n=19)	交通及經濟發展 (n=12)	醫療及藥品服務 (n=4)	教育及文化推廣 (n=110)	國軍生產及服務 (n=2)	社會福利 (n=10)	通訊傳播 (n=2)	其他 (n=5)
同一部會基金間借貸	4.46	4.54	3.95	4.83	5.00	4.40	6.00	4.40	5.00	3.80
理由：										
1.靈活運用	39.31%	40.48%	31.58%	33.33%	50.00%	40.00%	100.00%	20.00%	50.00%	40.00%
2.專款專用	15.86%	13.49%	31.58%	25.00%	25.00%	13.64%	0.00%	20.00%	0.00%	40.00%
3.法令規範	13.10%	14.29%	5.26%	8.33%	0.00%	14.55%	0.00%	10.00%	50.00%	0.00%
4.償債能力	8.28%	8.70%	5.26%	8.33%	0.00%	9.09%	0.00%	10.00%	0.00%	0.00%
跨部會基金間借貸	3.70	3.74	3.42	4.58	4.00	3.67	3.00	3.40	3.50	2.80
理由：										
1.專款專用	16.55%	14.29%	31.58%	33.33%	25.00%	13.64%	0.00%	22.22%	0.00%	40.00%
2.靈活運用	17.24%	18.25%	10.53%	25.00%	50.00%	17.27%	0.00%	11.11%	0.00%	0.00%
3.法令規範	15.17%	14.29%	21.05%	8.33%	0.00%	14.55%	50.00%	11.11%	50.00%	40.00%
4.主管機關	9.67%	9.52%	10.53%	8.33%	0.00%	9.09%	50.00%	11.11%	0.00%	20.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金間資金借貸的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-1(續) 受試者對基金間資金借貸的看法

同部會/跨部會基金間借貸	依部會別分類										
	行政院 (n=4)	內政部 (n=7)	國防部 (n=2)	財政部 (n=3)	法務部 (n=1)	經濟部 (n=1)	交通部 (n=1)	教育部 (n=109)	國家科學委員會 (n=1)	農業委員會 (n=2)	衛生署 (n=4)
同一部會基金間借貸	5.00	3.14	6.00	4.33	4.00	6.00	6.00	4.39	1.00	6.00	6.00
理由：											
1.靈活運用	50.00%	14.29%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	39.45%	0.00%	100.00%	50.00%
2.專款專用	25.00%	42.86%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	13.76%	100.00%	0.00%	0.00%
3.法令規範	0.00%	0.00%	0.00%	33.33%	100.00%	0.00%	0.00%	14.68%	0.00%	0.00%	0.00%
4.償債能力	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	9.17%	0.00%	0.00%	0.00%
跨部會基金間借貸	4.25	3.00	3.00	4.00	4.00	7.00	4.00	3.66	1.00	6.00	3.25
理由：											
1.專款專用	50.00%	42.86%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	13.76%	100.00%	0.00%	0.00%
2.靈活運用	25.00%	14.29%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	16.51%	0.00%	100.00%	25.00%
3.法令規範	25.00%	0.00%	50.00%	0.00%	100.00%	100.00%	0.00%	15.60%	0.00%	0.00%	0.00%
4.主管機關	0.00%	0.00%	50.00%	33.33%	0.00%	0.00%	0.00%	9.17%	0.00%	0.00%	25.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金間資金借貸的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-1(續) 受試者對基金間資金借貸的看法

同部會/跨部會基金間借貸	依部會別分類								
	考試院考選部 (n=1)	國立故宮博物院 (n=1)	原住民族委員會 (n=1)	原子能委員會 (n=1)	勞工委員會 (n=1)	環境保護署 (n=1)	國家通訊傳播委員會 (n=2)	金融監督管理委員會 (n=1)	大陸委員會 (n=1)
同一部會基金間借貸	5.00	6.00	7.00	5.00	4.00	3.00	5.00	4.00	4.00
理由：									
1.靈活運用	100.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%
2.專款專用	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%
3.法令規範	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%
4.償債能力	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
跨部會基金間借貸	5.00	6.00	5.00	3.00	4.00	2.00	3.50	4.00	4.00
理由：									
1.專款專用	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%
2.靈活運用	100.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
3.法令規範	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%
4.主管機關	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金間資金借貸的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-2 受試者對基金間資金借貸機制的看法

資金借貸機制	全部樣本 (n=145)	依政會公報分類		依職能別分類						
		作業型基金 (n=126)	政事型特種基金 (n=19)	交通及經濟發展 (n=12)	醫療及藥品服務 (n=4)	教育及文化推廣 (n=110)	國軍生產及服務 (n=2)	社會福利 (n=10)	通訊傳播 (n=2)	其他 (n=5)
1.電子資訊系統										
媒合系統	4.58	4.71	3.68	4.00	5.00	4.70	6.00	3.80	4.50	4.00
現金預測系統	4.52	4.68	3.53	3.83	4.00	4.70	6.00	4.00	4.50	3.20
2.激勵機制										
貸款激勵	4.18	4.40	2.68	3.25	4.75	4.44	6.00	3.10	3.50	2.00
借款激勵	3.65	3.81	2.68	3.25	3.33	3.80	6.00	3.10	3.50	2.00
3.利率設定										
借方決定	2.74	2.83	2.26	2.42	2.67	2.82	2.00	3.00	3.00	1.80
貸方決定	2.64	2.71	2.26	2.42	3.67	2.67	2.00	2.89	3.00	1.80
雙方協商	3.98	4.12	3.21	3.58	4.67	4.01	5.50	3.67	5.00	3.60
主管機關協商	3.96	4.09	3.21	3.58	4.00	4.05	3.50	4.00	4.00	3.20
財政部決定	4.42	4.52	3.84	3.67	4.00	4.59	5.00	4.78	4.00	2.60
法規設定	4.75	4.90	3.89	3.83	4.25	4.89	6.00	4.67	5.00	4.20
定存利率	4.62	4.72	4.05	3.83	4.00	4.81	3.50	4.00	5.00	4.60
4.還款能力評估	6.19	6.25	5.78	5.75	6.25	6.25	6.00	5.89	6.00	6.60
5.借貸金額設限	5.58	6.08	4.37	4.25	5.25	6.16	6.00	5.40	5.50	4.60

註：本研究以七級量表來調查受試者對某項基金間資金借貸機制的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。

表 4-2(續) 受試者對基金間資金借貸機制的看法

資金借貸機制	依部會別分類										
	行政院 (n=4)	內政部 (n=7)	國防部 (n=2)	財政部 (n=3)	法務部 (n=1)	經濟部 (n=1)	交通部 (n=1)	教育部 (n=109)	國家科學委員會 (n=1)	農業委員會 (n=2)	衛生署 (n=4)
1.電子資訊系統											
媒合系統	4.25	3.43	6.00	3.33	7.00	1.00	4.00	4.70	1.00	6.00	3.75
現金預測系統	4.00	4.00	6.00	3.33	4.00	1.00	4.00	4.68	7.00	2.00	3.33
2.激勵機制											
貸款激勵	3.75	3.14	6.00	3.33	4.00	1.00	4.00	4.46	1.00	2.00	3.75
借款激勵	3.75	3.14	6.00	3.33	4.00	1.00	4.00	3.79	1.00	2.00	3.00
3.利率設定											
借方決定	2.00	3.14	2.00	2.67	6.00	1.00	2.00	2.85	1.00	2.00	1.50
貸方決定	2.00	3.14	2.00	2.67	2.00	1.00	2.00	2.73	1.00	2.00	1.50
雙方協商	4.00	3.43	5.50	4.33	6.00	1.00	6.00	4.04	1.00	2.00	3.00
主管機關協商	5.00	3.43	3.50	4.33	6.00	1.00	2.00	4.05	1.00	2.00	3.00
財政部決定	3.25	3.71	5.00	4.00	6.00	1.00	2.00	4.53	1.00	6.00	6.00
法規設定	5.00	3.57	6.00	4.00	6.00	1.00	6.00	4.88	1.00	2.00	5.33
定存利率	4.00	3.29	3.50	5.00	6.00	7.00	4.00	4.80	1.00	2.00	5.00
4.還款能力評估	6.00	4.17	6.00	6.67	7.00	7.00	6.00	6.27	7.00	6.00	6.25
5.借貸金額設限	4.50	4.29	6.00	3.67	4.00	1.00	6.00	6.17	7.00	2.00	6.00

註：本研究以七級量表來調查受試者對某項基金間資金借貸機制的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。

表 4-2(續) 受試者對基金間資金借貸機制的看法

資金借貸機制	依部會別分類								
	考試院 考選部 (n=1)	國立故宮 博物院 (n=1)	原住民族 委員會 (n=1)	原子能 委員會 (n=1)	勞工 委員會 (n=1)	環境保護署 (n=1)	國家通訊 傳播委員會 (n=2)	金融監督 管理委員會 (n=1)	大陸委員會 (n=1)
1.電子資訊系統									
媒合系統	5.00	6.00	4.00	6.00	6.00	5.00	4.50	3.00	5.00
現金預測系統	4.00	6.00	4.00	4.00	6.00	4.00	4.50	3.00	5.00
2.激勵機制									
貸款激勵	3.00	6.00	4.00	3.00	2.00	2.00	3.50	1.00	4.00
借款激勵	3.00	6.00	4.00	3.00	2.00	2.00	3.50	1.00	4.00
3.利率設定									
借方決定	2.00	2.00	2.00	3.00	2.00	2.00	3.00	1.00	4.00
貸方決定	2.00	2.00	5.00	3.00	2.00	2.00	3.00	1.00	4.00
雙方協商	4.00	4.00	6.00	3.00	2.00	4.00	5.00	4.00	5.00
主管機關協商	4.00	5.00	5.00	3.00	6.00	4.00	4.00	2.00	5.00
財政部決定	5.00	5.00	5.00	3.00	6.00	3.00	4.00	5.00	5.00
法規設定	5.00	4.00	7.00	3.00	6.00	6.00	5.00	5.00	5.00
定存利率	4.00	6.00	5.00	5.00	4.00	4.00	5.00	5.00	4.00
4.還款能力評估	5.00	7.00	7.00	6.00	7.00	7.00	6.00	7.00	6.00
5.借貸金額設限	6.00	6.00	7.00	5.00	7.00	7.00	5.50	6.00	5.00

註：本研究以七級量表來調查受試者對某項基金間資金借貸機制的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。

表 4-3 受試者對基金投資的看法

投資工具	全部樣本 (n=145	依政會公報分類		依職能別分類						
		作業型基金 (n=126)	政事型特種基金 (n=19)	交通及經濟發展 (n=12)	醫療及藥品服務 (n=4)	教育及文化推廣 (n=110)	國軍生產及服務 (n=2)	社會福利 (n=10)	通訊傳播 (n=2)	其他 (n=5)
1.政府公債	5.63	5.71	5.06	4.92	5.50	5.75	5.00	5.33	6.00	5.40
2.國庫券	5.61	5.69	5.06	4.92	5.50	5.72	5.00	5.33	6.00	5.40
3.其他短期票券	4.42	4.44	4.25	4.36	5.25	4.37	4.50	5.22	2.50	4.25
4.公司股票	2.95	3.02	2.44	3.09	3.67	2.95	4.50	2.67	2.00	2.25
5.公司債	3.07	3.10	2.81	2.91	3.67	3.06	4.50	2.89	2.00	3.50
理由：										
1.投資安全	62.07%	63.49%	52.63%	50.00%	75.00%	65.45%	0.00%	50.00%	50.00%	60.00%
2.專業人員	5.52%	4.76%	10.53%	0.00%	25.00%	2.73%	50.00%	10.00%	50.00%	20.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金投資某項工具的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-3(續) 受試者對基金投資的看法

投資工具	依部會別分類										
	行政院 (n=4)	內政部 (n=7)	國防部 (n=2)	財政部 (n=3)	法務部 (n=1)	經濟部 (n=1)	交通部 (n=1)	教育部 (n=109)	國家科學委員會 (n=1)	農業委員會 (n=1)	衛生署 (n=4)
1.政府公債	5.00	4.50	5.00	5.67	7.00	7.00	6.00	5.78	1.00	4.00	5.50
2.國庫券	5.00	4.50	5.00	5.67	7.00	7.00	6.00	5.75	1.00	4.00	5.50
3.其他短期票券	4.50	4.20	4.50	5.00	7.00	7.00	6.00	4.42	1.00	4.00	5.25
4.公司股票	3.75	3.60	4.50	2.67	1.00	1.00	2.00	2.97	1.00	2.00	3.00
5.公司債	3.25	3.60	4.50	4.33	1.00	1.00	2.00	3.08	1.00	2.00	3.67
理由：											
1.投資安全	50.00%	28.57%	0.00%	33.33%	100.00%	100.00%	100.00%	64.22%	0.00%	100.00%	100.00%
2.專業人員	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.67%	0.00%	0.00%	0.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金投資某項工具的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-3(續) 受試者對基金投資的看法

投資工具	依部會別分類								
	考試院 考選部 (n=1)	國立故宮 博物院 (n=1)	原住民族 委員會 (n=1)	原子能 委員會 (n=1)	勞工 委員會 (n=1)	環境保護署 (n=1)	國家通訊 傳播委員會 (n=2)	金融監督 管理委員會 (n=1)	大陸委員會 (n=1)
1.政府公債	5.00	6.00	6.00	4.00	7.00	6.00	6.00	5.00	5.00
2.國庫券	5.00	6.00	6.00	4.00	7.00	6.00	6.00	5.00	5.00
3.其他短期票券	5.00	6.00	6.00	4.00	7.00	n/a	2.50	3.00	5.00
4.公司股票	3.00	2.00	4.00	3.00	1.00	n/a	2.00	2.00	5.00
5.公司債	3.00	2.00	4.00	3.00	1.00	n/a	2.00	2.00	5.00
理由：									
1.投資安全	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	50.00%	0.00%	0.00%
2.專業人員	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	50.00%	50.00%	0.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金投資某項工具的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-4 受試者對基金支應自償性公共建設的看法

問項	全樣本 (n=145)	依政會公報分類		依職能別分類						
		作業型基金 (n=126)	政事型特種基金 (n=19)	交通及經濟發展 (n=12)	醫療及藥品服務 (n=4)	教育及文化推廣 (n=110)	國軍生產及服務 (n=2)	社會福利 (n=10)	通訊傳播 (n=2)	其他 (n=5)
基金支應自償性公共建設	4.46	4.45	4.50	4.36	4.75	4.50	4.00	3.50	5.00	5.00
理由：										
1.財務效率	28.97%	30.95%	15.79%	8.33%	50.00%	31.82%	0.00%	20.00%	50.00%	20.00%
2.專款專用	16.55%	13.49%	36.84%	58.33%	25.00%	10.91%	0.00%	20.00%	50.00%	20.00%
3.法令規範	7.59%	6.35%	15.79%	16.67%	25.00%	3.64%	50.00%	20.00%	0.00%	20.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金支應自償性公共建設的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-4(續) 受試者對基金支應自償性公共建設的看法

問項	依部會別分類										
	行政院 (n=4)	內政部 (n=7)	國防部 (n=2)	財政部 (n=3)	法務部 (n=1)	經濟部 (n=1)	交通部 (n=1)	教育部 (n=109)	國家科學委員會 (n=1)	農業委員會 (n=2)	衛生署 (n=4)
基金支應自償性公共建設	4.75	4.20	4.00	5.00	1.00	7.00	4.00	4.52	1.00	4.00	4.75
理由：											
1.財務效率	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	32.11%	0.00%	0.00%	25.00%
2.專款專用	50.00%	42.86%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	11.01%	100.00%	100.00%	0.00%
3.法令規範	0.00%	14.29%	50.00%	50.00%	0.00%	100.00%	0.00%	2.75%	0.00%	0.00%	25.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金支應自償性公共建設的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

表 4-4(續) 受試者對基金支應自償性公共建設的看法

問項	依部會別分類								
	考試院 考選部 (n=1)	國立故宮 博物院 (n=1)	原住民族 委員會 (n=1)	原子能 委員會 (n=1)	勞工 委員會 (n=1)	環境保護署 (n=1)	國家通訊 傳播委員會 (n=2)	金融監督 管理委員會 (n=1)	大陸委員會 (n=1)
基金支應自償性公共建設	3.00	6.00	n/a	n/a	2.00	3.00	5.00	5.00	4.00
理由：									
1.財務效率	0.00%	100.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%
2.專款專用	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	50.00%	0.00%	0.00%
3.法令規範	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

註：本研究以七級量表來調查受試者對基金支應自償性公共建設的同意程度，1 代表非常不同意，7 代表非常同意，表格內列示的是同意程度的平均值。此外，本研究亦調查影響同意程度的理由，表格內列示的是提出某項理由的受試者人數百分比。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

因應 2007 年延燒至 2008 年的金融風暴，我國行政院規劃在 2009 至 2016 八年內，政府將投資 2.79 兆元於愛台 12 建設計畫，以促進經濟發展。在目前政府財政拮据的情況下，欲順利推動公共建設，需多方尋求資金並有效運用現有資金。我國中央政府非營業特種基金的數目及財務規模均相當龐大，若能活化運用其閒置資金，將能大幅提升非營業特種基金以及政府整體的資金運用效能。

本研究以非營業特種基金為對象，探討其資金運用效能，並提出改善建議，期能促進非營業特種基金以及政府整體的資金靈活運用。研究重心包括：非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設三個層面。針對此三層面，本研究首先以蒐集我國法令規範、實際運作及財務資料的方式，來了解我國非營業特種基金之資金運用現況。接著，整理國外相關規範與文獻，以了解國外的資金運用情形。最後，以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式，探討各界對三項資金運用層面之可行性的看法。茲將研究結果彙整如下。

一、我國資金管理實務

在基金間資金借貸方面，我國中央政府各部會中，只有交通部「交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點」，及國防部「國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定」，對相關細節包括：利率設定、借貸期間、授權及作業程序，及還本付息方式等，訂有較為明確的規範，而且僅國防部有實際資金借貸的成功案例。此外，已有一些特別收入基金之資金，已全部或一部納入國庫實施集中支付，已實現之效益包括墊高國庫水位及減少債息支出。

在基金資金投資方面，我國中央政府各部會多已於基金收支保管及運用辦法中，明訂基金可進行投資，投資標的多限制於風險低的政府公債、國庫券或其他短期票券。只有少數基金譬如：行政院國家發展基金、國民年金保險基金等，可投資風險較高的標的譬如：公司股票、衍生性金融商品等。對投資期間、投資金額上限等細節，只有少數基金訂有明細規範，譬如：「行政院衛生署中央健康保險局資金運用作業要點」、「國民年金保險基金管理及運用作業要點」。所蒐集到的投資實例多為各國立大學校務基金。

在基金資金支應自償性公共建設方面,「自償性公共建設預算制度實施方案」規範，民間無法獨立負擔或不願意投資，而自償率達 20%以上，或自償金額達 10 億元上之自償性公共建設，可納入非營業特種基金附屬單位預算辦理。「提高愛台 12 建設計劃自償性檢核作業」指出，提升自償性公共建設的具體做法包括公共建設結合土地開發（整體開發及委託開發），以未來可能之收入成立基金等類型。「加速公共建設推動小組」已就「規劃具自償性計畫擬設置基金作業流程」等議題進行討論，並且規畫中長程公共建設財務計畫（含財務策略檢核評估）報核流程。所蒐集到的實際案例包括：高雄港洲際貨櫃中心二期工程計畫、淡水捷運延伸線、機場捷運 A7 站區。

二、國外現金管理實務

近年來世界各國體認到現金管理的重要性，紛紛進行政府現金管理層面的改革。美國聯邦政府為了增加其與州政府之間資金流通的效率、效能及公平性，訂定現金管理促進法案（CMIA），規範資金移轉方式及適用利率。美國州政府為了增加投資報酬，不僅投資定期存單、美國政府機構債券與國庫票據，亦投資股票等風險較高之標的；而為了控制投資風險，則立法規定應建立內部控制系統，強調資金安全性第一、流動性第二，及獲利性第三之管控目標。日本政府為了取得公共建設所需資金，建立財政投融資制度（FILP），以發行債券方式，將民間資金導入公部門。

此外，其他現金管理機制亦值得我國借鏡，譬如：澳洲開放民營銀行與中央銀行競爭，並由各政府機構自行選擇銀行合作者。紐西蘭及英國設計激勵制度，使各政府在預算規劃、資金實際耗用及閒置時，均自發性地作最妥適之運用。美國發展電子化現金處理系統，提升作業效率。

三、實證分析結果

1. 深度訪談結果

在民國 100 年 11 月 28 日赴國防部，對主計局特種基金處處長、副處長及相關承辦人員進行深度訪談，以了解其基金間資金借貸的實務經驗。訪談結果顯示，國防部進行基金間資金借貸的動機，是因為國軍老舊眷村改建基金需要資金，而國軍官兵購置住宅貸款基金之資金充裕。既然實務上進行基金間資金借貸作業是可行的，乃著手鬆綁法令，相關細節訂定於國防部所管三個基金的收支保管及運用辦法，以及「國防部特種基金資金融通方式及作業程序規定」。

在開始進行基金資金統籌調度之前，國防部已蒐集三到四年的資料，作完備的現金流量預測，以了解可進行資金借貸的可能時點及金

額。由副部長及各單位主管組成總管理會，負責媒合基金間資金借貸。並且積極建置電子化資金借貸系統，以加速作業執行。在基金間實際進行資金借貸時，借款基金需提出還款計劃書以證明償債能力，若欲展期借款則需作效益分析。至於借貸金額及利率，則由借貸雙方協商決定。為了增加基金間進行資金借貸之誘因，目前已設計相關的考核指標，但並未有任何的獎懲機制。

2. 焦點團體座談結果

在民國 101 年 2 月 7 日召開座談會，邀請張四明（臺北大學公共行政暨政策學系教授）、張信一（經濟部會計長）、楊明祥（行政院主計總處基金預算處處長）、蔡博賢（輔仁大學會計系副教授）、蕭家旗（財政部會計長）為與談人。

座談結果顯示，與談人建議先推動同一部會非營業特種基金間資金借貸，並應審慎設計各相關借貸機制，以建構一個良好的基金間借貸制度。就法令規範面而言，可考量在國庫法及公庫法中，訂定允許各基金間進行資金借貸的條文；在預算法、中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，明訂基金間資金借貸的相關規範。就獎勵方式面而言，宜透過法令訂定以解除或降低相關人員的法律與政治責任。就媒合平台面而言，可考量由財政部或國庫署來擔任媒合者的角色。就利率設定面而言，應由借貸雙方自行協商決定。除了這四個層面之外，借貸安全性的問題亦應多加考量。

與談人對其他兩個資金運用方式的看法為，基金投資應以穩健為原則，而基金資金支應自償性公共建設，首應評估該建設計畫的未來自償能力。

3. 問卷調查結果

在民國 101 年 1 月 11 日由財政部國庫署發出公文及問卷。就基金間資金借貸之支持程度而言，所有樣本的平均回函結果顯示，受試者傾向於支持同一部會基金間資金借貸，但不支持跨部會基金間資金借貸。依職能別分類或依部會別分類，各類受試者對同一部會基金間資金借貸的支持程度，多大於跨部會基金間資金借貸的支持程度。

就基金間資金借貸機制而言，所有樣本的平均回函結果顯示，受試者傾向於支持：(1)建構媒合系統及現金流量預測系統，(2)對貸款基金設計獎勵機制，(3)在相關法規中設定利率計算公式，(4)對借款基金進行還款能力評估，(5)對借貸金額設限。比較這五個基金間資金借貸機制的看法發現，受試者最關心的是還款能力評估及借貸金額設限這兩個有關借貸安全性的問題。

就基金資金投資而言，所有樣本的平均回函結果顯示，受試者傾向於支持投資政府公債、國庫券及其他短期票券，但不支持投資公司股票及公司債。依職能別分類或依部會別分類，各類受試者對投資政府公債、國庫券及其他短期票券的支持程度，多遠大於對投資公司股票及公司債的支持程度。

就基金支應自償性公共建設而言,所有樣本的平均回函結果顯示,受試者傾向於支持非營業特種基金將其閒置資金，用於支應自償性公共建設。依職能別分類或依部會別分類，各類受試者多傾向於支持非營業特種基金支應自償性公共建設。

四、研究結果對解決問題之預期貢獻

過去社會各界對政府非營業特種基金之資金運用提出許多批評，譬如：基金同一年度由國庫撥款，又將賸餘資金繳回國庫；基金資金充裕,但部分經費仍仰賴國庫撥補;基金同時有高額存款及高額負債；相同的業務在基金預算及公務預算中重複編列經費；基金多將資金存放銀行，極少進行投資；不同主管機關之基金辦理類似業務，其資金無法互相支援；各基金間缺乏能有效統籌調度資金之平台。

這些批評顯示出非營業特種基金之資金運用確實需要作進一步的改革，而本研究結果可作為未來改革之參考。透過本研究之國內外實務介紹，可了解我國之缺失，並學習國外優良的資金運用作法。而深度訪談、焦點團體座談及問卷調查結果，則可提供一個方向，作為各部會設計基金間資金借貸、基金投資，及基金支應自償性公共建設制度中各項機制之參考。本研究綜合各項研究結果，於下一節提出對政府及對未來研究之建議。

第二節 研究建議

本研究整理研究結果之後，對政府非營業特種基金之資金運用提出下列建議。

一、 對非營業特種基金間資金借貸之建議

本研究的座談及問卷調查結果顯示，同一部會非營業特種基金間的資金借貸，能為借貸方基金帶來優惠利率的好處，是值得推動的作業。從國防部的訪談結果可知，其所管非營業特種基金間已順利進行了多次的資金借貸行為，在實務上是可行的。但是，問卷調查及國防部訪談結果亦指出，跨部會非營業特種基金間的資金借貸，可能面臨各部會本位主義、借貸時間拉長，以致媒合困難等問題，似不宜貿然進行。故本研究建議先推動同一部會非營業特種基金間資金借貸。等待各部會的制度建構完成，實際借貸順利進行之後，再推動跨部會基金間資金借貸。

政府欲順利推動非營業特種基金間的資金借貸作業，必須先建構一個良好的基金間借貸制度。本研究從下列六個層面，對基金間借貸制度的設計提出建議：

1. 法令規範面：本研究建議在相關法律中，訂定允許同一部會及跨部會非營業特種基金間進行資金借貸，以及限縮經辦人員責任的條文。另在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關利率設定、借貸金額限制及還款能力評估等細節規範。

2. 媒合平台面:本研究建議在各部會中設立一個基金借貸協調委員會，負責媒合同一部會基金間資金借貸。至於跨部會基金間資金借貸，鑑於每一特種基金為一獨立會計個體，各機關設立特種基金時，依據中央政府特種基金管理準則之規定，應就設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准，而跨部會媒合平台涉及部會間資金融通、溝通與協調，故宜由具統合性及跨部會協調功能之機關擔任，但應保留借貸雙方自主性，不宜強制媒合。

3. 利率設定面:本研究建議在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，設定利率計算公式，讓經辦人員有法可循，可減輕經辦人員的責任，又能免去協商所花費的時間。至於依公式所計算出來的利率，當然必須對借貸方基金均有利。

4. 借貸安全面：本研究建議在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關基金間資金借貸金額限制及還款能力評估等條款，以減少基金間資金借貸的違約風險。為增強

借貸借貸雙方之信賴程度,建議規定借款基金在進行資金借貸時，需提出還款計劃書以證明償債能力，若欲展期借款則需提出效益分析報告。

5. 資訊系統面：本研究建議建構能夠預測基金現金流入及流出的電子資訊系統，及媒合借款基金及貸款基金的電子資訊系統，而且這兩套系統應相互聯結。各基金經辦人員輸入每一年現金流入及流出的資料，現金流量預測系統中保留最近三年的資料，並以此資料預測現金收支的高峰期及低峰期。當某一基金需要借款時，在媒合系統中輸入借款金額及期間，就能透過兩系統的聯結，自動提供有餘裕資金之基金名單及其金額。茲將系統流程圖繪製於圖 5-1。本研究亦建議行政院主計總處在調配各部會的預算金額時,支持各部會編列預算金額，以建構此聯結系統。

6. 激勵機制面：本研究建議在各機關施政績效評估中，列入與基金間資金借貸相關的指標，尤其對基金資金充裕並實際貸款給其他基金者，宜給予較高的財務績效分數，以增強各基金借出資金之意願。另在考績獎金的評等中，給予經辦人員晉級或加分，以作為其承擔更多責任的彌補。此外，建議將各基金進行基金間資金借貸的成效，揭露於政府網站中，以接受全民之監督。

二、對非營業特種基金資金投資之建議

為了使基金投資作業有法可循，且經辦人員願意依法進行投資，本研究建議在相關法律中，訂定允許非營業特種基金進行投資，以及限縮經辦人員責任的條文。另在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關投資範圍及投資金額等細節規範。

基金投資可增加收益，但宜以穩健保守為原則。投資範圍宜限定在風險低的標的上，譬如：政府公債及國庫券。投資之前應作財務分析，比較定期存款與投資工具之風險報酬，只有在投資工具之預估報酬大於定期存款利率，才可進行投資。此外，宜開放公民營金融投資機構競爭,使基金能選擇最適當的合作夥伴,並獲得最佳的投資報酬。而且同一部會之基金，可集體與銀行協商服務項目及降低服務成本，取得更優惠的借款或存款利息、手續費。

三、對非營業特種基金資金支應自償性公共建設之建議

以非營業特種基金之資金支應自償性公共建設，有利於政府整體財務調度及加速公共建設之推動。本研究建議在相關法律中，訂定允許非營業特種基金以其資金支應自償性公共建設的條文。另在中央政府特種基金管理準則與各基金收支保管及運用辦法中，訂定有關支應範圍及支應金額等細節規範。

支應範圍宜限定在與該基金設立目的相關之公共建設，而支應金額宜限定在公共建設的自償金額。在估計自償金額及設算自償率時，應詳細說明係參考那些資料以作出估計，估計金額可能無法達成的影響因素，以及誤差的可能金額。此外，宜具體規定在自償率無法達成的情況下，應採行何種因應措施，及公務預算的撥補程度。

為了讓各基金更了解目前的實際運作情形，以增強其將資金支應自償性公共建設的意願，建議經濟建設委員會擇定數個指標性案件，辦理相關座談會作經驗分享及傳承。另對於交通部及國家科學委員會等實際執行公共建設之部會，應加強如國道公路建設管理基金、高速鐵路相關建設基金、科學工業園區管理局作業基金等相關承辦人員之在職訓練。

上述建議中，可將同一部會基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之制度建構，包括：法令規範、媒合平台、利率設定、借貸安全、資訊系統、激勵機制、投資範圍、投資金額、支應公共建設範圍、支應公共建設金額等機制設計，列為短期目標。中期目標可設定為，選擇基金規模較大之部會作為試辦機關，並在檢討執行成效後，進而推行至所有部會。至於跨部會基金間資金借貸，則列為長期目標。於這三個資金運用層面的配套措施中，基於修訂法律耗時較久，可將修訂相關法律部分，列為長期目標，而其他機制則宜在短期內建構完善，期能儘速提升我國非營業特種基金的資金運用效能。

未來研究者可針對本研究之上述建議作更具體的規劃。譬如：媒合平台與資訊系統之具體構建，資金借貸之還款能力評估制度，激勵制度之建立等。

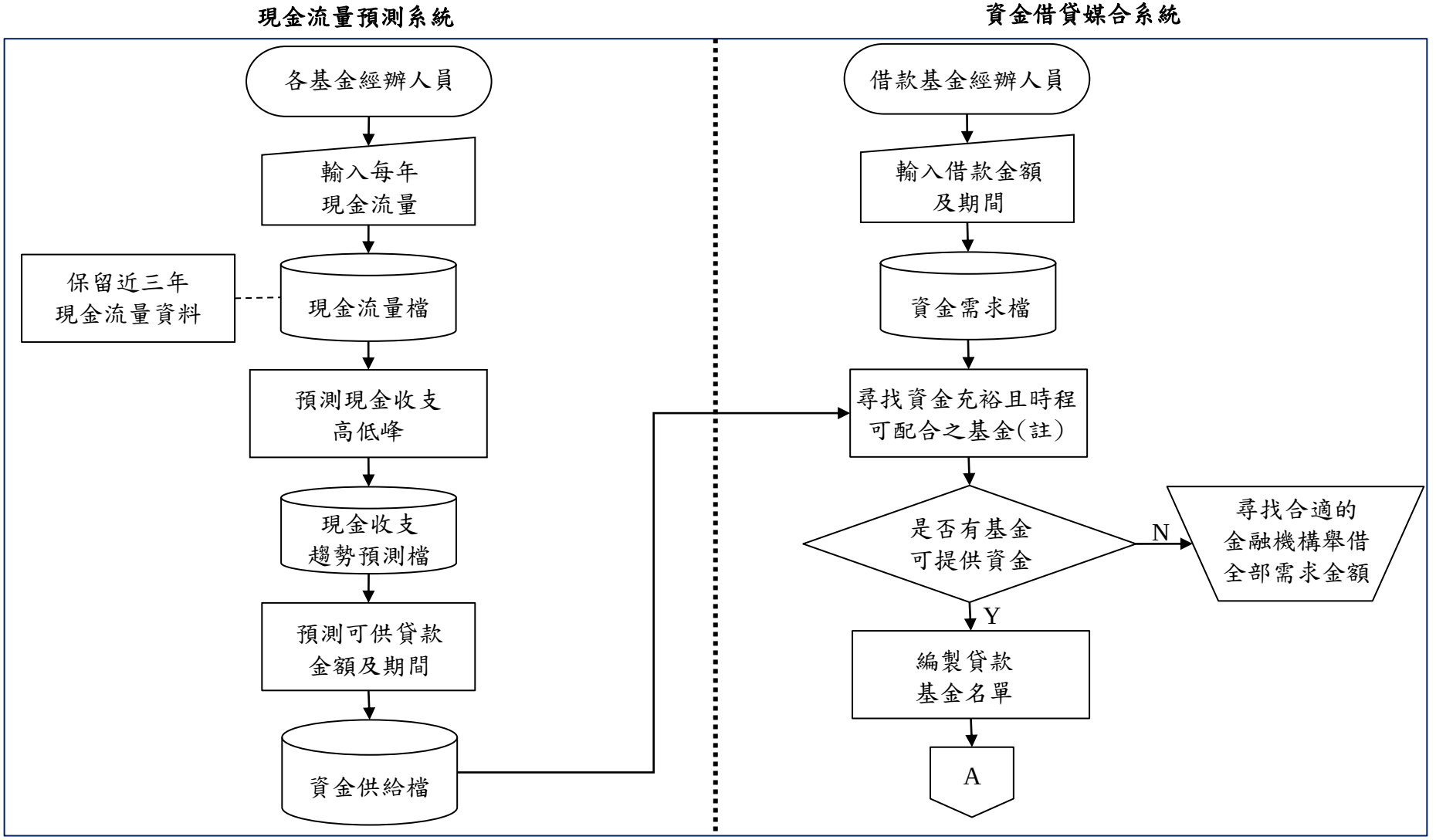

圖 5-1 現金流量預測及資金借貸媒合系統流程圖

註：媒合系統應發揮功能，配對時，借貸雙方之資金需求數量及時間點可能無法完全配合，如資金需求方之需求為 3 月需 200 億元，系統應擴大搜尋，如供給方在 5 月有 100 億元可提供，亦可納入建議名單內，或同時提供多個有餘裕資金之基金選項供配對，不足之金額或時間點落差部分，得向金融機構以短期借款支應，以增加媒合之功能。

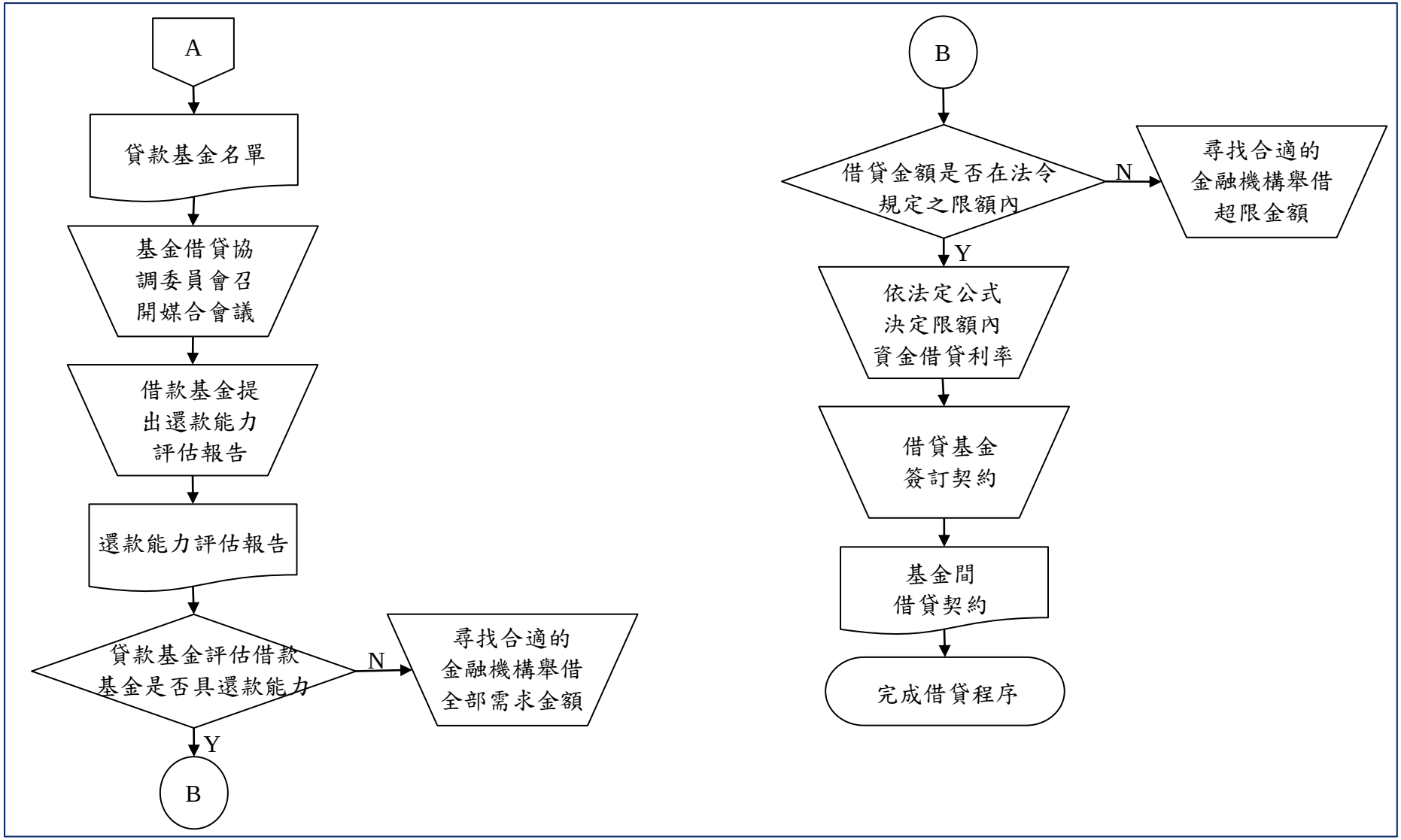

圖 5-1(續) 現金流量預測及資金借貸媒合系統流程圖

附錄一 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
行政院	行政院國家發展基金	產業創新條例	依第三十條之規定，行政院國家發展基金之用途之一為：協助各中央目的事業主管機關辦理有關計畫之投融資或技術合作支出。	融貸作業規範	✘	✘	✘	✘
		行政院國家發展基金收支保管及運用辦法	1.依第五條之規定，本基金之用途之一為：協助各中央目的事業主管機關辦理有關計畫之投融資或技術合作支出。 2.依第七條之規定，行政院國家發展基金管理會任務之一為，關於下設各基金間財務調度之核定或核轉。					
	行政院國家科學技術發展基金	行政院國家科學技術發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	行政院公營事業民營化基金	行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法	依第六條之規定，行政院公營事業民營化基金之各款用途，得在當年度釋股收入預算及以前年度釋股收入預算保留合計數額內，向金融機構或其他基金專戶舉借資金配合運用。	✘	✘	✘	✘	✘
	離島建設基金	離島建設基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
內政部	營建建設基金	營建建設基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，營建建設基金管理會任務之一為關於下設各基金間財務調度之核定。	✘	✘	✘	✘	✘
	中央都市更新基金	中央都市更新基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	國民年金保險基金	國民年金保險基金管理運用及監督辦法	依第六條之規定，國民年金保險基金之運用範圍之一為：以貸款方式供各級政府辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或經濟投資支出。	✘	✘	✘	✘	✘
	社會福利基金	社會福利基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	研發替代役基金	研發替代役基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	警察消防海巡空勤人員及協勤民力安全基金設置管理條例	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	外籍配偶照顧輔導基金	外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
國防部	國軍生產及服務作業基金[41]	國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法	依第九之一條之規定，國軍生產及服務作業基金之資金，得與國防部主管國軍老舊眷村改建基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由國防部另定之。	國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定	依第三條之規定，本部主管各特種基金(事業)間資金融通之計息方式，以低於向金融機構借款利率、高於存放金融機構之定期存款利率為原則訂定，視市場利率機動檢討調整，由借貸雙方議定。	1.依第三條第二項之規定，借款期間為二年為限。 2.依第六條第二項之規定，申借機關如需展延償還，需事先徵得貸出機關同意後辦理，並副知總管理會，得展延之，以二次為原則，每次二年；但有特殊情形者，經總管理會核准，不在此限。	1.依第四條之規定，申請融借資金之基金(事業)管理機構(以下簡稱申借機關)於申借時應擬訂借款計畫，述明借款金額、期間、撥款、還款方式及償還計畫經本部特種基金總管理會(以下簡稱總管理會)審查，並召集各基金(事業)確認可供融資額度後，由申借機關填具基金借款申請書(如附件)，向資金貸出之基金(事業)管理機構(以下簡稱貸出機關)申借之；貸出機關審核並考量所管基金(事業)之資金運用狀況後，應通知申借機關同意情形，並副知總管理會。但申借機關與貸出機關同屬一管理機構者，則由該管理機構擬具基金(事業)間借款、償還計畫，通知總管會辦理。 2.前項申借及同意情形，由總管理會呈請副主任委	✘
	國軍營舍及設施改建基金	國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法	依第十一之一條之規定，國軍營舍及設施改建基金之資金，得與本部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊眷村改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由本部另定之。					
	國軍老舊眷村改建基金	國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法	依第十之二條之規定，國軍老舊眷村改建基金之資金，得與本部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由本部另定之。					

[41]國軍生產及服務作業基金之事業部有回覆問卷者為醫療事業、生產事業、軍民通用科技發展事業、軍儲事業、海軍營運中心、三軍官俱樂部。

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
							員(常務次長)核定後，始可辦理撥款事宜。	
交通部	交通作業基金	交通作業基金收支保管及運用辦法	1.依第十三條之規定，交通作業基金的任務之一為關於交通作業基金下設各基金間財務調度之核定或核轉。 2.依第十五條之規定，交通作業基金下設各基金之資金，得於各基金間或與交通部航港建設基金以轉撥計價方式互相調撥。	交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點	1.借款當日臺灣銀行牌告一年期一般定期存款固定利率百分之八十五計息。 2.利息及本金支付方式為利息按本金×實際借款日數×借款利率÷365 日計收。	借款期間以二年為限。	1.申請轉撥資金之基金管理機關（以下簡稱申借機關）於申借時應述明借款金額、期間、利息計付、撥款及還款方式，並填具基金借款申請書，向資金貸出基金之管理機關（以下簡稱貸出機關）申借之。 2.貸出機關審核並考量所管基金之資金運用狀況後，應通知申借機關同意情形。 3.前項申借及同意情形，應同時副知交通部。	1.申借機關應依借貸程序所同意之本息償還方式如期清償。 2.如需提前清償或展延亦需事先徵得貸出機關同意後辦理，並副知交通部。
	航港建設基金	航港建設基金收支保管及運用辦法	依第五之一條之規定，航港建設基金之資金，得以轉撥計價方式與本部交通作業基金下設各基金互相調撥。					
財政部	地方建設基金	地方建設基金收支保管及運用辦法	依第十條之規定，為增強地方建設基金之運用，除基金來源外，得視需要情形，向金融機構融通資金或向政府各種專戶及各特種基金專戶調借資金，配合使用。前項資金之調度，應報財政部核准後辦理。	✘	✘	✘	✘	調借資金或融通資金應付之利息與本基金貸出利息之差額，應以本基金所生孳息可能負擔之範圍為限。

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
財政部	國有財產開發基金	國有財產開發基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	中央政府債務基金	中央政府債務基金收支保管及運用辦法	1.依第五條之規定，中央政府債務基金在不增加債務未償餘額前提下，以下列方式籌措資金供償還舊債或作舊債轉換為新債之用：(1)發行公債或向金融機構舉借。(2)向特種基金專戶調借資金。 2.前項籌措資金所需之利息及相關手續費，由總預算循預算程序撥入中央政府債務基金。	✘	✘	✘	✘	✘
法務部	法務部矯正機關作業基金	法務部矯正機關作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
教育部	國立大學校院校務基金[42]	國立大學校院校務基金設置	✘	✘	✘	✘	✘	✘

[42]下列各國立大學校院在回覆問卷中表明**有**設立基金間資金借貸之相關規範：國立聯合大學。

下列各國立大學校院校務基金在回覆問卷中表明**無**設立基金間資金借貸之相關規範：國立彰化師範大學校務基金、國立屏東科技大學、國立中正大學、國立東華大學、國立臺南護理專科學校校務基金、國立屏東商業技術學院、國立金門技術學院、國立臺東專科學校、國立屏東教育大學、國立高雄餐旅大學、國立交通大學、國立虎尾科技大學、國立臺南大學、國立臺南藝術大學、國立臺灣海洋大學、國立暨南國際大學、國立雲林科技大學、國立臺北藝術大學、國立臺灣師範大學、國立清華大學、國立成功大學、國立嘉義大學、國立中興大學、國立高雄大學、國立台東大學、國立勤益科技大學、國立高雄第一科技大學、國立高雄師範大學、國

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
		條例						
教育部	國立臺灣大學附設醫院作業基金	國立臺灣大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	國立成功大學附設醫院作業基金	國立成功大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	陽明大學附設醫院作業基金	國立陽明大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	國立社教機構作業基金[43]	國立社教機構作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	國立高級中等學校校務基金[44]	國立高級中等學校校務基金設置條例	✘	✘	✘	✘	✘	✘

立台北科技大學、國立台北大學、國立宜蘭大學、國立高雄應用科技大學、國立新竹教育大學、國立空中大學、國立臺中教育大學、國立臺中技術學院、國立中央大學、國立高雄海洋科技大學、國立臺灣科技大學、國立中山大學、國立戲曲學院、國立交通大學。

[43]國立社教機構作業基金之分預算有回覆問卷者為國立歷史博物館作業基金、國立中正紀念堂管理處作業基金、國立海洋生物博物館作業基金。

[44]下列各國立高級中等學校在回覆問卷中表明**無**設立設立基金間資金借貸之相關規範：國立鹿港高級中學、國立中壢高級中學、國立花蓮高級工業職業學校、國立彰化師範大學附屬高級工業職業學校、國立新化高級中學、嘉義高級中學、國立竹東高級中學、國立沙鹿高級工業職業學校、國立臺東大學附屬特殊教育學校、國立馬祖高級中學、國立臺中特殊教育學校、國立屏東特殊教育學校、國立臺南啟智學校、國立臺南護理專科學校校務基金、臺灣省立新竹高級商業職業學校、國立桃園高級中學、國立中壢高級商業職業學校、國立政治大學附屬高級中學、國立內壢高級中學、國立水里高級商工職業學校、國立花蓮高級商業職業學校、國

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
教育部	學產基金	學產基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
經濟部	經濟作業基金[45]	經濟作業基金收支保管及運用辦法	第六條之規定，經濟部任務之一為，下設各基金財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
	水資源作業基金	水資源作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	經濟特別收入基金[46]	經濟特別收入基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，經濟部任務之一為，下設各基金財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
	核能發電後端營運基金	核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	地方產業發展基金	地方產業發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘

立新店高級中學、國立臺南高級海事水產職業學校、國立臺東女子高級中學、國立臺南大學附屬高級中學、國立臺東高級商業職業學校、國立花蓮女子高級中學、國立金門高級中學、國立光復高級商工職業學校、國立草屯高級商工職業學校、國立新營高級工業職業學校、國立溪湖高級中學、國立臺中高級家事商業職業學校、國立苗栗高級商業職業學校、國立臺中高級農業職業學校、國立關西高級中學、國立新竹高級工業職業學校、國立屏東高級工業職業學校、新化高級工業職業學校、國立員林高級家事商業職業學校、國立後壁高級中學、國立旗山高級農工職業學校、國立澎湖高級海事水產職業學校、國立臺東大學附屬體育高級中學、國立白河高級商工職業學校、國立新營高級中學、國立埔里高級工業職學校、國立臺中高級工業職業學校、國立北港高級中學、國立北港高級農工職業學校、國立金門高級農工職業學校。

[45]經濟作業基金之分預算有回覆問卷者為加工出口區作業基金、產業園區開發管理基金、中小企業發展基金。

[46]經濟特別收入之分預算有回覆問卷者為推廣貿易基金、能源研究發展基金、石油基金、再生能源發展基金。

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
考試院考選部	考選業務基金	考選業務基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
衛生署	管制藥品製藥工廠作業基金	管制藥品製藥工廠作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	醫療藥品基金	醫療藥品基金收支保管及運用辦法	依第八條之規定，本基金管理機關之任務之一為，醫療藥品基金下設各基金間財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
	全民健康保險基金	全民健康保險基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
	健康照護基金[47]	健康照護基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，健康照護基金管理機關之任務之一為，下設各基金財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
環境保護署	環境保護基金	✘	✘	✘	✘	✘	✘	✘
國軍退除役官兵輔導委員會	榮民醫療作業基金	榮民醫療作業基金收支保管及運用辦法	依第十之規定，榮民醫療作業基金下設各基金之資金，得於各基金間以轉撥計價方式互相融通。	✘	✘	✘	✘	✘
	國軍退除役官兵安置基	國軍退除役官兵安置基金收	依第五條之規定，國軍退除役官兵安置基金之用途	✘	✘	✘	✘	✘

[47]健康照護基金之分預算有回覆問卷者為預防接種受害救濟基金、疫苗基金、全民紓困基金。

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
	金	支保管及運用辦法	之一為貸款與國軍退除役官兵輔導委員會所屬生產事業及就業農場榮民因農墾必須之資金。					
原子能委員會	核子事故緊急應變基金	核子事故緊急應變基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
國家科學委員會	科學工業園區管理局作業基金	科學工業園區管理局作業基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
原住民族委員會	原住民族綜合發展基金	原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
農業委員會	農業作業基金	農業作業基金收支保管及運用辦法	依第五條之規定，行政院農業委員會任務之一為，下設各基金間財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
	農業特別收入基金	農業特別收入基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，農業特別收入基金管理會任務之一為，關於下設各基金財務調度之核定或核轉。	✘	✘	✘	✘	✘
國立故宮博物院	故宮文物藝術發展基金	故宮文物藝術發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘

附錄一(續) 非營業特種基金間資金借貸之相關規範

部會名稱	特種基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監督管理基金	通訊傳播監督管理基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
國家通訊傳播委員會	有線廣播電視事業發展基金	有線廣播電視事業發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
大陸委員會	中華發展基金	中華發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
金融監督管理委員會	金融監督管理基金	金融監督管理基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
勞工委員會	就業安定基金	就業安定基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
體育委員會	運動發展基金	運動發展基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘

註：✘表示目前無相關規定。資料來源為各基金回覆及本研究蒐尋相關法規。

附錄二 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
行政院	行政院國家發展基金	行政院國家發展基金收支保管及運用辦法	依第十五條之規定，行政院國家發展基金為應財務管理需要，得購買政府公債、國庫券、其他短期票券及上市公司股票。	投資作業規範	政府公債、國庫券、其他短期票券、上市公司股票	✘	有關上市公司股票之運用金額，不得超過本基金淨值之百分之五，並視可動用資金狀況，在不影響投資及融資業務下辦理。	✘
	行政院國家科學技術發展基金	行政院國家科學技術發展基金收支保管及運用辦法	依第十三條之規定，行政院國家科學技術發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	離島建設基金	離島建設基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，離島建設基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	行政院公營事業民營化基金	行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法	依第八條之規定，行政院公營事業民營化基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
考試院	考選業務基金	考選業務基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，考選業務基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
內政部	營建建設基金	營建建設基金收支保管及運用辦法	依第十條之規定，營建建設基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	中央都市更新基金	中央都市更新基金收支保管及運用辦法	依第十條之規定，中央都市更新基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
內政部	國民年金保險基金	國民年金保險基金管理運用及監督辦法	依第六條之規定，國民年金保險基金之運用範圍如下： 1.存放國內外金融機構之存款。 2.投資國內外債務證券。 3.投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券(以下簡稱權益證券)。 4.投資國內基金管理機構所發行或經理之信託基金受益憑證（以下簡稱國內基金)。 5.投資外國基金管理機構所發行或經理之受益憑證、基金股份或投資單位（以下簡稱境外基金)。 6.投資國內外資產證券化商品。 7.投資第一款至第三款及前款之衍生性金融商品及其他衍生性金融商品。 8.從事有價證券出借交易。 9.以貸款方式供各級政府辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或經濟投資支出。	1.國民年金保險基金管理及運用作業要點 2.國民年金保險基金委託經營辦法	1.國內外債券 2.國內外權益證券 3.國內基金 4.境外基金 5.衍生性金融商品	✘	1.依第七條之規定，國民年金保險基金國內投資之限制為： (1)投資於單一權益證券之總成本，不得超過投資當時本基金運用總額百分之五；單一債務證券、單一國內基金或單一資產證券化商品之總成本，亦同。 (2)投資於單一債務證券累計總額，公司債不得超過投資當時發行公司淨值百分之十；金融債券不得超過投資當時發行金融機構淨值百分之二十。 (3)投資於單一受託機構或特殊目的公司發行之國內資產證券化商品，不得超過該次發行總額百分之十。 (4)投資於單一權益證券之總額，不得超過各該證券發行總額百分之十。(5)投資於單一國內基金之總額，不得超過該基金已發行受益權單位數百分之十。單一國內基金為指數股票型證券投資信託基金者，不得超過各該證券發行總額百分之二十。 2.第七條(2)及(3)之發行公司、保證機構或受託機構，應經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上者。 3.依第八條規定，國民年金保險基金國外投資之限制為： (1)投資於單一權益證券之總成本，不得超過投資當時本基金運用總額百分之五；單一債務證券、單一境外基金或單一資產證券化商品之總成本，亦同。 (2)每一委託經營投資於單一國外權益證券及單一債務證券之金額，均不得超	

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
			10.其他經監理會審議通過，並報請內政部核准有利於本基金收益之運用項目。 前項第七款由勞保局自行投資者，僅限於避險之交易。 第一項各款運用項目涉及大陸地區或香港、澳門者，應符合金融主管機關或其他有關機關所定相關法令之規定。				過各委託金額百分之十。 (3)國外債務證券與國外資產證券化商品之發債機構或債券，應經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上者。 (4)外幣存款除存放於本國銀行海內、外分行外，得存放於經國際知名或金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上之外國銀行。 (5)存放於同一銀行之外幣存款金額，不得超過本基金運用總額百分之三。但存放於保管銀行備供委託投資之資金部分，不在此限。 4.第七條(2)、第八條(3)及(4)規定之一定等級，由勞保局定之。 5.依第九條之規定，(1)存放國內外金融機構之存款；(2)投資國內外債務證券；(3)投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券；(4)投資外國基金管理機構所發行或經理之受益憑證；(5)基金股份或投資單位；(6)投資國內外資產證券化商品；(7)投資(1)至(3)及(6)之衍生性金融商品及其他衍生性金融商品之國外投資比率，不得超過本基金運用總額百分之四十五。	
內政部	社會福利基金	社會福利基金收支保管及運用辦法	依第十二條之規定，社會福利基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	研發替代役基金	研發替代役基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，研發替代役基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
			其他短期票券。					
內政部	警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金	警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金設置管理辦法	依第十一條之規定，警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	外籍配偶照顧輔導基金	外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，外籍配偶照顧輔導基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
國防部	國軍生產及服務作業基金	國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法	依第九之條之規定，國軍生產及服務作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	國軍老舊眷村改建基金	國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法	第十之一條之規定，國軍老舊眷村改建基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	國軍營舍及設施改建基金	國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，國軍營舍及設施改建基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
財政部	地方建設基金	地方建設基金收支保管及運用辦法	✖	✖	✖	✖	✖	✖
	國有財產開發基金	國有財產開發基金收支保管及運用辦法	✖	✖	✖	✖	✖	✖
	中央政府債務基金	中央政府債務基金收支保管及運用	依第九條之規定，中央政府債務基金為應業務	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
		辦法	需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。					
教育部	國立大學校院校務基金[48]	國立大學校院校務基金設置條例	依第七之一條之規定校務基金之投資項目如下： 1.存放公民營金融機構。 2.購買公債、國庫券或其他短期票券。 3.投資於與校務或研究相關之公司與企業，除以研究成果或技術作價無償取得股權者外，得以捐贈收入作為投資資金來源。 4.其他具有收益性及安全性，並有助於增進效益之投資。	✘	政府公債、國庫券、公司股票、其他標的：1.存放在金融機構 2.其他具收益性及安全性並增進效益之投資	✘	✘	✘
	國立臺灣大學附設醫院作業基金	國立臺灣大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，國立臺灣大學附設醫院作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	國立成功大學附設醫院作業基金	國立成功大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，國立成功大學附設醫院作業基金為應業務需要，得購買政府	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘

[48]下列各國立大學校院在回覆問卷中表明**有**設立投資相關辦法：國立高雄餐旅學校、國立空中大學、國立臺中教育大學、國立聯合大學、國立臺中技術學院、國立臺灣科技大學、國立宜蘭大學、國立暨南國際大學、國立中興大學、國立臺北藝術大學、國立臺灣海洋大學、國立中正大學、國立臺南藝術大學校務基金、國立成功大學、國立高雄第一科技大學、國立高雄師範大學、國立台北科技大學、國立屏東教育大學、國立臺北大學、國立中山大學、國立新竹教育大學、國立雲林科技大學、國立屏東科技大學、國立清華大學、國立台東大學、國立屏東商業技術學院、國立臺東專科學校、國立臺灣師範大學、國立勤益科技大學、國立東華大學、國立交通大學。

下列各國立大學校院在回覆問卷中表明**無**設立投資相關辦法：國立虎尾科技大學、國立臺南大學、國立高雄大學、國立嘉義大學、國立高雄海洋科技大學、國立中央大學、國立金門技術學院、國立臺南護理專科學校校務基金、國立臺灣戲曲學院、國立高雄應用科技大學、國立彰化師範大學校務基金。

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
			公債、國庫券或其他短期票券。					
教育部	陽明大學附設醫院作業基金	國立陽明大學附設醫院作業基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，陽明大學附設醫院作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	國立社教機構作業基金[49]	國立社教機構作業基金收支保管及運用辦法	依第六條條之規定，國立社教機構作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	國立高級中等學校校務基金[50]	國立高級中等學校校務基金設置條例	依第七條之規定，國立高級中等學校校務基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	學產基金	學產基金收支保管及運用辦法	✘	✘	✘	✘	✘	✘
法務部	法務部矯正機關作業基金	法務部矯正機關作業基金收支保管及運用辦法	依第十二條之規定，法務部矯正機關作業基金為應業務需要，得	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘

[49]國立社教機構作業基金之分預算基金有回覆問卷者有國立歷史博物館作業基金、國立中正紀念堂管理處作業基金、國立海洋生物博物館作業基金。

[50]下列各國立高級中等學校在回覆問卷中表明**有**設立設立投資相關辦法：國立馬祖高級中學、國立臺南啟智學校、國立鹿港高級中學、國立中壢高級商業職業學校、國立中壢高級中學、國立臺南大學附屬高級中學、國立花蓮高級工業職業學校、國立花蓮女子高級中學、國立光復高級商工職業學校、國立彰化師範大學附屬高級工業職業學校、國立新竹高級工業職業學校、國立新化高級中學、嘉義高級中學、員林高級家事商業職業學校、國立竹東高級中學、國立沙鹿高級工業職業學校、國立埔里高級工業職學校、國立臺中高級工業職業學校、國立北港高級中學、國立臺東大學附屬特殊教育學校、國立金門高級農工職業學校、國立水里高級商工職業學校。

下列各國立高級中等學校在回覆問卷中表明**無**設立設立投資相關辦法：國立臺中特殊教育學校、國立屏東特殊教育學校、國立花蓮啟智學校、臺灣省立新竹高級商業職業學校、國立桃園高級中學、國立政治大學附屬高級中學、國立內壢高級中學、國立花蓮高級商業職業學校、國立新店高級中學、國立臺南高級海事水產職業學校、國立臺東女子高級中學、國立金門高級中學、國立臺東高級商業職業學校、國立草屯高級商工職業學、國立新營高級工業職業學校、國立溪湖高級中學、國立臺中高級家事商業職業學校、國立苗栗高級商業職業學校、國立臺中高級農業職業學校、國立關西高級中學、國立屏東高級工業職業學校、國立後壁高級中學、國立旗山高級農工職業學校、國立澎湖高級海事水產職業學校、國立臺東大學附屬體育高級中學、國立白河高級商工職業學校、國立北港高級農工職業學校、國立新營高級中學、新化高級工業職業學校。

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
			購買政府公債、國庫券或其他短期票券。					
經濟部	經濟作業基金[51]	經濟作業基金收支保管及運用辦法	✖	✖	✖	✖	✖	✖
	水資源作業基金	水資源作業基金收支保管及運用辦法	依第九條之規定，水資源作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	經濟特別收入基金[52]	經濟特別收入基金收支保管及運用辦法	✖	✖	✖	✖	✖	✖
	地方產業發展基金	地方產業發展基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，地方產業發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	核能發電後端營運基金	核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法	依第十三之一條之規定，核能發電後端營運基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖

[51]經濟作業基金之分預算：

(1)加工出口區作業基金：依加工出口區作業基金收支保管及運用辦法第七條之規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

(2)產業園區開發管理基金：依產業園區開發管理基金收支保管及運用辦法第六條規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

(3)中小企業發展基金:依中小企業發展基金收支保管及運用辦法第七之一條規定,本基金為應業務需要,得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

[52]經濟特別收入基金之分預算：

(1)推廣貿易基金：依推廣貿易基金收支保管及運用辦法第十一之一條規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

(2)能源研究發展基金：依能源研究發展基金收支保管及運用辦法第八條之規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

(3)石油基金：依石油基金收支保管及運用辦法第十一條之規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

(4)再生能源發展基金：依再生能源發展基金收支保管及運用辦法第六條之規定，本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
			他短期票券。					
交通部	交通作業基金	交通作業基金收支保管及運用辦法	依第十七之一條之規定，交通作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	航港建設基金	航港建設基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，航港建設基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
國軍退除役官兵輔導委員會	榮民醫療作業基金	榮民醫療作業基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，榮民醫療作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
	國軍退除役官兵安置基金	國軍退除役官兵安置基金收支保管及運用辦法	依第九條之規定，國軍退除役官兵安置基金應於國庫設立專戶存管。但應業務需要，經財政部同意者，得存入其他公營銀行，或購買政府債券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
國家科學委員會	科學工業園區管理局作業基金	科學工業園區管理局作業基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，科學工業園區管理局作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
原子能委員會	核子事故緊急應變基金	核子事故緊急應變基金收支保管及運用辦法	依第十條之規定，核子事故緊急應變基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
農業委員會	農業作業基金	農業作業基金收支保管	依第七條之規定，農業作業基	✖	✖	✖	✖	✖

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
		及運用辦法	金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。					
	農業特別收入基金	農業特別收入基金收支保管及運用辦法	依第九條之規定，農業特別收入基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
勞工委員會	就業安定基金	就業安定基金收支保管及運用辦法	依第七條之規定，就業安定基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
衛生署	管制藥品製藥工廠作業基金	管制藥品製藥工廠作業基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，管制藥品製藥工廠作業基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
	醫療藥品基金	醫療藥品基金收支保管及運用辦法	依第十一之一條之規定，醫療藥品基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	✘	✘	✘	✘
	全民健康保險基金	全民健康保險基金收支保管及運用辦法	✘	行政院衛生署中央健康保局資金運用作業要點	1. 本國政府公債及國庫券之投資。 2. 存放於公營銀行或主管機關指定之金融機構。 3. 特約醫院建物整修及擴建之貸款。 4. 儲蓄券及財政部核准之短期	✘	✘	1. 投資於本國政府公債、國庫券、儲蓄券及財政部核准之短期票券，應於次月將投資種類、金額及收益等提報全民健康保險監理委員會備查。

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
					票券。 5. 其他經主管機關核准有利於本局資金收益之專案運用及公共投資。			2. 投資投資標的三到五項者，應擬定投資計畫書，包括投資目的、地點、投資金額、經營方式及投資資金收回方式等報請全民健康保險監理委員會審議通過，陳報主管機關核准後辦理。
衛生署	健康照護基金	健康照護基金收支保管及運用辦法	依第八條之規定，健康照護基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
環境保護署	環境保護基金	✘	✘	✘	✘	✘	✘	✘
國立故宮博物院	故宮文物藝術發展基金	故宮文物藝術發展基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，故宮文物藝術發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
原住民族委員會	原住民族綜合發展基金	原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法	依第十二條之規定，原住民族綜合發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘
大陸委員會	中華發展基金	中華發展基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，中華發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✘	政府公債、國庫券或其他短期票券	✘	✘	✘

附錄二(續) 非營業特種基金資金投資之相關規範

主管機關	基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
		法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
金融監督管理委員會	金融監督管理基金	有金融監督管理基金收支保管及運用辦法	依第六條之規定，金融監督管理基金為應業務需要，得購買政府公債及國庫券。	✖	政府公債、國庫券	✖	✖	✖
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監督管理基金	通訊傳播監督管理基金收支保管及運用辦法	✖	✖	✖	✖	✖	✖
國家通訊傳播委員會	有線廣播電視事業發展基金	有線廣播電視事業發展基金收支保管及運用辦法	依第十四條之規定，有線廣播電視事業發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券或其他短期票券	✖	✖	✖
體育委員會	運動發展基金	運動發展基金收支保管及運用辦法	依第十一條之規定，運動發展基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	✖	政府公債、國庫券、其他短期票券	✖	✖	✖

註：✖表示目前無相關規定。資料來源為各基金回覆及本研究蒐尋相關法規。

附錄三 非營業特種基金資金運用實況之問卷

敬啟者：

您好，我們接受財政部國庫署之委託，從事有關中央政府非營業特種基金資金運用效能的研究。

中央政府推動一系列公共建設，財政負擔沈重，舉債金額增加，進而造成大額的利息支出。但是同時地，有些非營業特種基金卻有賸餘的現金存放銀行，僅獲得小額的利息收入，因此我國政府的財務管理尚有改進空間。近年來世界先進國家如：美國、英國、紐西蘭、澳洲等，紛紛體認到政府現金管理的重要性，並投注相當大的心力於相關的改革。所以本問卷擬調查　貴單位非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之實際情形，研究結果期能激勵政府單位現金管理之改革，並且作為改革之參考。

本問卷僅作為學術研究用途，誠懇期盼　您的熱切協助，並請於收到問卷後一週內填答寄回，俾便整理分析。（學校地址：臺中科技大學會計資訊系，40401 台中市北區三民路三段 129 號）

最後，再次由衷感謝　您的支持與協助！耑此　敬頌

時 祺

研究主持人 ：鄭如孜　(臺中科技大學會計資訊系副教授)
共同主持人 ：林嬋娟　(臺灣大學會計學系教授)　　敬上
聯 絡 電 話 ：0970010311

中華民國一百零一年一月

第一部分：非營業特種基金間資金借貸之法令規範及實際運作程度

1、請完成下列表格，回答貴單位非營業特種基金之相關法規中，有關基金間資金借貸的規定。若無相關規定，請在該方格內打"**×**"。*(若不敷填寫，請自行影印本頁。)*

基金名稱	相關法規		資金借貸作業規定				
	法規名稱	相關條文	規定名稱	借貸利率	借貸期間	借貸程序	其他借貸規定
[範例] 財政部地方建設基金	地方建設基金收支保管及運用辦法	第十條	×	×	×	×	×

2、有關非營業特種基金間資金借貸之相關法規，貴單位何時訂定？訂定之動機為何？或未訂定之理由為何？

_____

_____

_____

3、在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金曾進行基金間資金借貸作業嗎？

(1)同一部會非營業特種基金之間。 □ 是，次數：共 次 □ 否

(2)跨部會非營業特種基金之間。 □ 是，次數：共 次 □ 否

4、若上題的答案中您曾勾選“是”，請完成下列表格，回答在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金實際進行基金間資金借貸的方式。*(若不敷填寫，請自行影印本頁。)*

會計年度	借款基金名稱	貸款基金名稱	借貸金額(單位:元)	借款用途	借貸期間	借貸利率	媒合方式
						1. _____% 2.計息方式： □單利 □複利 3.利率決定方式： □借方決定 □貸方基金決定 □借貸方基金協商 □借貸方主管機關協商 □依照法規公式計算 □以借款日銀行一年期定期存款利率為基礎計息 □其他方式：____	□由借款基金自行尋找願意貸出資金者 □由貸款基金主動釋放願意貸放資金消息 □由主管機關搓合借貸雙方 □其他方式：____
						1._____% 2.計息方式： □單利 □複利 3.利率決定方式： □借方決定 □貸方基金決定 □借貸方基金協商 □借貸方主管機關協商 □依照法規公式計算 □以借款日銀行一年期定期存款利率為基礎計息 □其他方式：____	□由借款基金自行尋找願意貸出資金者 □由貸款基金主動釋放願意貸放資金消息 □由主管機關搓合借貸雙方 □其他方式：____

第二部分：非營業特種基金資金投資之法令規範及實際運作程度

1、請完成下列表格，回答貴單位非營業特種基金之相關法規中，有關基金資金投資的規定。若無相關規定，請在該方格內打"✖"。*(若不敷填寫，請自行影印本頁。)*

基金名稱	相關法規		資金投資作業規定				
	法規名稱	相關條文	規定名稱	投資標的	投資期間	投資金額	其他投資規定
				☐ 政府公債 ☐ 國庫券 ☐ 其他短期票券：__ ☐ 公司股票 ☐ 公司債 ☐ 其他標的：____			
				☐ 政府公債 ☐ 國庫券 ☐ 其他短期票券：__ ☐ 公司股票 ☐ 公司債 ☐ 其他標的：____			
				☐ 政府公債 ☐ 國庫券 ☐ 其他短期票券：__ ☐ 公司股票 ☐ 公司債 ☐ 其他標的：____			
				☐ 政府公債 ☐ 國庫券 ☐ 其他短期票券：__ ☐ 公司股票 ☐ 公司債 ☐ 其他標的：____			

2、有關非營業特種基金資金投資之相關法規，貴單位何時訂定？訂定之動機為何？或未訂定之理由為何？

_____

_____

_____

3、在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金曾進行資金投資作業嗎？

□ 是，次數：共　　次　　□ 否

4、若上題的答案中您勾選"是"，請完成下列表格，回答在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金實際進行資金投資的方式。若某一投資的期間長於一年，請分別列示每一年的投資收益金額。*（若不敷填寫，請自行影印本頁。）*

會計年度	投資基金 名稱	投資標的 名稱	投資金額 （單位：元）	投資期間	投資收益 （單位：元）

第三部分：非營業特種基金支應自償性公共建設之法令規範及實際運作程度

1、請完成下列表格，回答貴單位非營業特種基金之相關法規中，有關基金支應自償性公共建設的規定。若無相關規定，請在該方格內打"✖"。*（若不敷填寫，請自行影印本頁。）*

基金名稱	相關法規		支應公共建設相關規定				
	法規名稱	相關條文	規定名稱	支應標的	支應期間	支應金額	其他支應規定

2、有關非營業特種基金支應自償性公共建設之相關法規，貴單位何時訂定？訂定之動機為何？或未訂定之理由為何？

3、在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金曾支應自償性公共建設嗎？

□ 是，次數：共　　次　　□ 否

4、若上題的答案中您勾選“是”，請完成下列表格，回答在 91 至 100 年度中，貴單位非營業特種基金實際支應自償性公共建設的方式。*（若不敷填寫，請自行影印本頁。）*

會計年度	支應基金名稱	公共建設計畫名稱	支應用途	支應金額（單位：元）	支應期間

第四部分：基本財務資料

1、請完成下列表格，回答 99 年度貴單位非營業特種基金的相關財務資料：（單位：元）

基金名稱	現金			投資		負債			收支			現金流量
	現金總計	活期存款	定期存款	短期投資	長期投資	負債總計	短期借款	長期借款	利息收入	利息支出	投資損益	投資收益

附錄四 非營業特種基金資金運用看法之問卷

敬啟者：

您好，我們接受財政部國庫署之委託，從事有關中央政府非營業特種基金資金運用效能的研究。

中央政府推動一系列公共建設，財政負擔沈重，舉債金額增加，進而造成大額的利息支出。但是同時地，有些非營業特種基金卻有賸餘的現金存放銀行，僅獲得小額的利息收入，此顯示我國政府的財務調度產生了問題。近年來世界先進國家如：美國、英國、紐西蘭、澳洲等，亦紛紛體認到政府現金管理的重要性，並投注相當大的心力於相關的改革。所以本問卷擬調查　您對我國政府非營業特種基金間資金借貸、基金資金投資，及基金資金支應自償性公共建設之可行性的看法，研究結果期能激勵政府單位現金管理之改革，並且作為改革之參考。敬請您就本身之觀點，惠予指導。

本問卷僅作為學術研究用途，誠懇期盼　您的熱切協助，並請於收到問卷後一週內填答寄回，俾便整理分析。（學校地址：臺中科技大學會計資訊系，40401 台中市北區三民路三段 129 號）

最後，再次由衷感謝　您的支持與協助！耑此　敬頌

時 祺

研究主持人 ：鄭如孜　(臺中科技大學會計資訊系副教授)
共同主持人 ：林嬋娟　(臺灣大學會計學系教授)　　敬上
聯 絡 電 話 ：0970010311

中華民國一百零一年一月

第一部分：對基金間資金借貸的看法

1、您認為下列同一部會所管基金間進行資金借貸作業，是適當的嗎？

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
(1)非營業特種基金之間。	□	□	□	□	□	□	□
(2)非營業特種基金與普通基金之間。	□	□	□	□	□	□	□
(3)非營業特種基金與營業基金之間。	□	□	□	□	□	□	□

2、請敘明第 1 題的勾選理由：

_____

_____

_____

_____

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
3、您認為跨部會非營業特種基金間進行資金借貸，是適當的嗎？	□	□	□	□	□	□	□

4、請敘明第 3 題的勾選理由：

_____

_____

_____

_____

5、您認為政府應建構下列電子資訊系統嗎？

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
(1)媒合借款基金及貸款基金的電子資訊系統。	□	□	□	□	□	□	□
(2)預測基金現金流入及流出的電子資訊系統。	□	□	□	□	□	□	□

6、您認為政府應建構下列激勵機制，以推動基金間資金借貸嗎？

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
(1)針對基金資金充裕並實際貸款給其他基金者，設計獎勵機制。	□	□	□	□	□	□	□
(2)針對基金資金短缺並實際向其他基金借款者，設計獎勵機制。	□	□	□	□	□	□	□

7、您認為下列基金間資金借貸利率的決定方式，是適當的嗎？

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
(1) 借方基金決定利率。	□	□	□	□	□	□	□
(2) 貸方基金決定利率。	□	□	□	□	□	□	□
(3) 借貸方基金協商利率。	□	□	□	□	□	□	□
(4) 借貸方主管機關協商利率。	□	□	□	□	□	□	□
(5) 財政部決定利率。	□	□	□	□	□	□	□
(6) 相關法規中設定利率計算公式。	□	□	□	□	□	□	□
(7) 以借款日銀行一年期定期存款利率為基礎計息。	□	□	□	□	□	□	□

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
8、您認為在基金間資金借貸之前，需對借款基金進行還款能力評估嗎？	□	□	□	□	□	□	□

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
9、您認為需對非營業特種基金間的借貸金額設限嗎？	□	□	□	□	□	□	□

第二部分：對非營業特種基金資金投資的看法

1、您認為非營業特種基金將資金投資下列有價證券，是適當的嗎？

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
(1) 政府公債。	□	□	□	□	□	□	□
(2) 國庫券。	□	□	□	□	□	□	□
(3) 其他短期票券。	□	□	□	□	□	□	□
(4) 公司股票。	□	□	□	□	□	□	□
(5) 公司債。	□	□	□	□	□	□	□

2、請敘明第 1 題的勾選理由：

第三部分：對非營業特種基金支應自償性公共建設的看法

	非常同意	同意	有點同意	普通	有點不同意	不同意	非常不同意
1、您認為以非營業特種基金之資金支應自償性公共建設，是適當的嗎？	□	□	□	□	□	□	□

2、請敘明第 1 題的勾選理由：

_____

_____

_____

_____

第四部分：個人資料

1、您擔任之職務為：□會計長 □非會計長的各級各科主管 □科員

2、您擔任上題所選職務的時間共為：□0-5 年 □6-10 年 □11 年以上

3、您的學歷是：□高中 □專科 □大學 □碩士 □博士

4、您的性別是：□男性 □女性

5、您的年資是：□0-10 年 □11-20 年 □21 年以上

附錄五 期中及期末報告審查會議紀錄與審查意見回覆

「提升中央政府特種基金資金運用效能之研究」期中報告審查會議紀錄

一、 時間：100 年 10 月 21 日(星期五)上午 9 時 30 分

二、 地點：本部 8 樓會議室

三、 會議主持人：凌署長忠嫄　　記錄：張宗惠

四、 出席機關及人員：(詳後附簽到簿)

五、 主席致詞：

本署本年度委託研究案「提升中央政府特種基金資金運用效能之研究」由臺中技術學院鄭副教授如孜及臺灣大學林教授嬋娟擔任計畫主持人，研究單位業依合約進度完成期中報告，爰召開本次會議，邀請學者專家及相關機關代表參與審查，聽取各位意見。

六、 研究單位簡報：詳簡報資料。

七、 學者及各機關代表發言重點：

(一)政治大學周教授玲臺：

1、針對不同基金之類別、使命、變現性需求、條件等會有不同狀況，建議於研究報告中先針對基金之類別歸類，以便後續資金融通之分析。

2、有關設算利息部分，一般都認為應該比市場利率優惠，個人建議應於研究報告中帶入維持正常資金市場利率的觀念，使借方能充分了解借貸之成本，並防範政治性貸款，如低於市場利率的借貸是否會造成一些缺失，及借出之款項如無法收回，其責任之歸屬及相關機制之建立等，建議應於報告中作相關探討。

3、考量基金間互為借貸，應注意不同基金之性質，有不同規劃及想法。本報告之問卷設計似乎以跨部會基金間融通為重點，但應注重建立還款機制，借款時應評估該基金之還款能力。另基金之財務規劃是否以保守穩健為原則，基金之借貸雙方分別應賦予怎樣的權利及義務，宜納入討論。

4、借錢應有其合理之成本估量，才能釐清財務責任，並避免過多政治性介入。另建議於非營業基金之績效指標內納入其對資產或現金運用報酬率

之評估機制，以激勵各基金從事借貸行為。

(二)政治大學周教授麗芳：

1、跨部會資金調度之議題，我個人之前已幫經建會作過相關研究，建議應作資訊分享。之前的研究著重於資金調度平台之建置，調度方式分為同部會間之基金及跨部會之基金，另依基金屬性如社福、教育、交通、醫療等不同支出用途歸類亦為一種方式，不同層次的問題涉及法規亦不同。

2、平台的建置，電子化資訊系統為最基本，首先須有登錄系統，接著需有一單位進行盤查，才能進行後續調度、支用及還款等程序。目前各基金有各自管委會，如納入統一調度是否需建立共同之管委會或有一協商機制，建議於期末報告內補充實際調度之操作模式及綱要架構。

3、回歸至本計畫之研究目的，希望能解決政府財務上拮据之問題，在研究期間有限之條件下，建議應聚焦在幾個較大的基金，研究如何活化其資金運用及支應自償性公共建設等議題。

(三)淡江大學張副教授寶光：

1、不同基金有不同屬性，如政事型及業權型本質有極大不同，應分為流量型及存量型等，依不同類別分析才能使問題更清晰。

2、基金借貸安全性問題，是否建立一擔保機制，強化借貸資金之意願。

3、是否能用差別利率反應不同屬性，增強誘因。另借出資金額度大小，應有一機制可設算，避免影響業權型基金之正常運作。

4、問卷部分，建議會計長填 2 份問卷，其本身亦為實務專家。另建議將擔保條件之機制納入問卷內容。

(四)交通部：

1、交通部在 90 年就訂有轄下交通作業基金轉撥計價之規定，94 年又訂定相關辦法，但遲至今日仍未有具體個案，有關資金調度，交通部明定利率是台灣銀行一年期定存利率 85%計息，但因目前資金充裕，基金自行至銀行貸款非常容易且利率低約在 0.78%~0.99%，但有多餘資金之單位定存利率約在 0.8%~1.15%間，因此基金間之借貸不具誘因。另以交通建設基

金之性質而言，其所需資金金額龐大且期間較長，而其還款收益係未來營運收入，現金流入時點較晚，時間遞延較久，基金間資金剩餘及需求之時間及額度不易配合，故實際上交通部內部之基金借貸難以成案。

2、由於個別非營業特種基金從事資金運用，可能因資金規模較小，無法達成多元投資效益，或因業務需要，資金無法作中長期投資，建議本報告可研究規劃財政部提供一套完整的投資運作機制平台，藉由給予一定收益報酬（高於市場定存利率），以集合基金資金以達多元投資，並因規模經濟降低投資成本，提高資金運用效能。另建議本報告可研究提供資金借貸平台，使資金供給者可獲得高於存放金融機構之定存利率利息，達成收益增加，另使資金需求者可取得低於公債利息之資金，達成成本下降之效益。

3、有關各國現金管理之相關內容建議加強論述，俾與本研究之目的結合。

4、有關報告中所敍交通作業基金資料錯誤或需補充部分，會後提供。

(五)經濟部：

1、建議後端應有單一主管機關並建置調度平台，且須釐清財務責任。

2、另因近來政策需求變化快，資金需求往往計畫趕不上變化，對貸方而言，是否能提前取回貸出資金以確保業務之推動是相當重要的。

(六)內政部：

部會間資金借貸，法令鬆綁是相當重要的，且有賴公平、客觀之第三者來協助，另如將基金統一存放在國庫，投資效益之帳列問題亦應納入考量。

(七)國立故宮博物院：基本上沒有特殊建議。

(八)行政院國家通訊傳播委員會：本會基金規模很小，沒有太多資金供其他單位借用。

(九)行政院勞工委員會：

勞委會目前主管的就業安定基金規模約有 100 多億，目前定存 70 多億元於中央銀行，另約 70 多億元置於國庫署集中支付系統中，未有利息收入。因此若欲成立跨部會的借貸平台，期待能有一定的利息收入作為收益。

(十)行政院環境保護署：

若國庫署目前有資金調度的需要，必須進行跨部會的調度，可能必須進行制度與法令上的修正。環保署目前下轄 4 個基金，均有個別的法源依據，由於受制於母法規定，故運用彈性不高。目前環保署並未於各基金運用辦法中訂定「借貸」的相關規範，若加以制定可能遭受是否逾越母法的質疑。又管理委員會多由利益團體組成，好比資源回收基金最初係由資源回收業者等所組成，且收得的清理費又區分為信託及非營業基金兩類，其中信託類基金必須用之於業者，故將資金用之於他部會可能遭受利益團體之反彈，故實務運作上納入調度恐有困難。

(十一)行政院原住民族委員會：建議成立一個類似票交所的電子平台並應用類似拆帳的方式，若有資金需求由政府統籌調度，但各基金的運作結果仍應由各該原單位自行負責。

(十二)行政院衛生署：研究計畫建議區分基金別之性質，有關責任歸屬及法規面問題應釐清，並有一主管機關加以處理。

(十三)行政院農業委員會：贊成資金調度平台之建置。

(十四)行政院國軍退除役官兵輔導委員會：需求資金的基金係因階段性任務之執行或長期收入不敷支應支出，有必要檢討該等基金是否存續。

(十五)行政院經濟建設委員會：

1、本報告簡報第 4 頁提到基金支應公共建設比重逐年下降。目前政府積極強化重大公共建設財務規劃，於公共建設計畫審議時，多強化運用結合土地整體開發等創新財務策略作法，將外部效益轉化為計畫財務效益，提升計畫財務自償性。另具自償性重大公共建設，則鼓勵民間參與或編列基金預算辦理。100、101 年度基金支應公共建設比率已有所提升，相關數據將於會後提供研究團隊參考。

2、該報告第 28 頁敘及美國聯邦政府現金管理促進法案，提及運用零餘額法等 3 種資金移轉方式，來有效降低聯邦政府所需支付之利息。考量目前財政部已推動集中支付制度，有效降低部分基金資金閒置問題，建議本文可補充比較我國推動集中支付制度之成效。

3、該報告已整理基金現金等財務狀況，建議可檢視各基金在配合集中支付及繳庫後，仍具有貸款能力之基金數與資金供給能量，俾利了解未來基金間融通機制建立後，可供貸款之資金規模。

4、目前已有部分基金建立同主管基金間融通機制，惟礙於無利率之設算機制，或設定利率條件不具市場優勢，以致實務上相關基金間融通案例極少，建議本報告可補充國外基金間資金融通之相關利率機制，供作我國參考。

5、該報告規劃對中央政府各部會會計長發放問卷調查，惟該問卷涉及跨部會所管基金間資金借貸問題，調查對象建議可再增加國庫資金調度之業務主管。

(十六)行政院主計處：

1、行政院業於 98 年間訂頒「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」，請各基金主管機關檢討建立所屬基金間之資金融通機制。

2、目前已有 8 個非營業基金係納入國庫集中支付，另外自 100 年度開始，社會福利基金等 11 個基金，財源來自國庫撥補款項亦納入國庫集中支付。

3、100 年度中央政府共有 105 個非營業基金，其中 85 個係依個別法律設置，其餘 20 個係依預算法設置，因多數基金之來源及用途皆有法律明文規定，如將資金互相調度恐有適法性問題，恐遭立法院或審計部之質疑。為利各基金間資金調度並避免適法性疑義，建議比照台北市政府之模式，於公庫法中明定非營業基金可互為借貸融通。另建議於本報告中，併入經建會目前推動非營業基金支應自償性公共建設等內容。

4、報告中部分資料錯誤部分，會後另行提供。

(十七) 國防部：

在資金調度上已有實例，在 98~99 年底由生產服務作業基金借給眷村改建基金 130 億元，借貸雙方均有利益。93 年建立總管理會，作為國防部所屬基金之借貸平台，97 年修正收支保管及運用辦法，98 年制定融通計息之規定，100 年再修正展延還款之規定。

(十八)國庫署第 2 組：

目前本報告之焦點在基金間互為借貸，但各基金內部如何提升其財務效能亦為一研究方向。另本期中報告目前似乎停留在蒐集資料階段，仍未有對策或具體作法之建議，希望研究單位再強化論述，分項具體說明如何活化非營業基金之資金，及提升支應公共建設之比重，如涉及法規鬆綁或其他積極作為，區分期程提出建議俾供決策參考。

(十九)研究團隊：我們將依據各單位提供之意見，並聚焦在原委託研究目的上，持續著眼於法規的鬆綁、平台的建立、誘因的建構及資金運用於公共建設等 4 方面進行後續研究，配合提出期末報告。

八、 主席結論：

有關法規鬆綁及誘因機制等，請相關單位提供資料予研究團隊納入，並請研究團隊研議參採前開各項意見，多方蒐集其他國家基金運用之方式等案例，另就非營業基金支應公共建設多加著墨，俾進行相關報告之修正。

九、 散會：中午 12 時 30 分。

「提升中央政府非營業特種基金資金運用效能之研究」期末報告審查會議紀錄

一、 時間：101 年 3 月 19 日(星期一)下午 2 時

二、 地點：本部 3 樓 1311 會議室

三、 會議主持人：凌署長忠嫄　　記錄：張宗惠

四、 出席機關及人員：(詳後附簽到簿)

五、 主席致詞：

本署委託研究案「提升中央政府非營業特種基金資金運用效能之研究」由臺中科技大學鄭副教授如孜及臺灣大學林教授嬋娟擔任計畫主持人，研究單位業依合約進度完成期末報告，爰召開本次會議，邀請學者專家及相關機關代表參與審查，聽取各位意見。

六、 研究單位簡報：詳簡報資料。

七、 學者及各機關代表發言重點：

(一)政治大學周教授玲臺：

1、本期末報告整理國內外資料及焦點團體、問卷等內容豐富、詳盡。

2、建議強化各基金管理績效之評估，嘗試建立各基金平均報酬率之資訊平台，透過資訊公開、分享，給予各基金管理單位參考的目標，促使各業管單位更靈活運用其資金，但也要給予風險控管之機制，對於業管單位的責任不宜完全免除。

3、借款基金應承擔合理的利息支出，才能釐清財務責任。

4、有關支應自償性公共建設 1 節，如果民間不願參與，是否顯示該等計畫並不可行，政府應有完整說帖。

5、如國庫署能將各基金統一納入調度為最佳，如要建立借貸平台，仍應保留借貸雙方之自主性。

6、有關各基金現金、負債等資訊，建議增加加總的項目及流動比率供參考。

7、各基金設立均有其原始目的、宗旨及對基金規模之考量，其相互間資金借

貸在法律上是否完全許可，宜審慎評估。

(二)政治大學周教授麗芳：

1、本報告第一章至第四章內容豐富，建議於第五章之前，能有綜整聚焦的專章，再導出後面的結論與建議。

2、基金借貸部分，有關利率的設定、貸款金額之收回、安全性的保障、媒合平台、權責問題及機制的建立等議題，建議轉化各機關之意見，提出具體可行之建議與方向。

(三)淡江大學張副教授寶光（書面意見)：

1、本計畫以攸關我國政府基金運用績效良窳的非營業特種基金為對象，由基金間資金借貸、基金資金投資及基金資金支應自償性公共建設等面向，來探討其資金在未來的效能能否更為提高的課題。研究人員除了整理法令規範及各先進國家的珍貴經驗做為參考外，更利用深度訪談、焦點團體座談及問卷調查等極佳之多元研究方法，來澄清、彙總及細究各研究問題的內涵，綜合而言，是一個研究體系不但完整，邏輯結構亦極為細膩的報告。

2、建議針對以下之部分再加以考量：

（1）第 77 頁有提到，僅有少數基金支持跨部會基金間資金借貸，其認為透過跨部會間的資金移轉，可減輕國庫負擔，增加資金使用效能。經再觀察表 4-1 的內容可發現，最支持跨部會基金間資金借貸者為醫療及藥品服務(同意度=6)，其主要理由為靈活運用資金，次支持者為交通及建設基金，其理由則為專款專用、靈活運用及法令規範，若能針對醫療及藥品服務基金的管理單位做個簡易訪談，或許對問卷資料的隱含資訊可有更多之理解。

（2）目前在問卷結果分析的表 4-1 至表 4-4 中，均以全體樣本的均數進行解讀，若時間允許時，在第 134 頁的附錄中有列示填卷者的職務、擔任該

職務之時間與年資等關鍵資訊,若能依填卷者個人資料進行簡易之分類或交叉分析，或許可萃取出決策攸關的參考資訊。另外，建議在各均數的下方以括弧的方式列示標準差，以更利讀者判讀。

（3）整本研究報告的英文字形建議能具一致性，如第 26 及 58 頁的腳註，可建議改為 Times New Roman。

（4）英文文獻的格式有些不一致，在定稿前再順一次。

（四）行政院經濟建設委員會：

1、本研究報告架構主要為我國基金現況介紹、理論與國外制度介紹、實證分析(採訪談及問卷方式)等，惟各章節之間的關聯性似可再加強，且未經綜整檢討分析，即逕列第五章結論與建議，似未盡周延。建議增列專章，探討具體制度改進及配套措施等，並將前述各章分析結果納入改進參考。

2、依據研究報告緒論，本案研究重點為基金間借貸、基金投資、基金支應自償性公共建設等三大部分，惟各章節內容側重基金借貸及投資，對基金支應自償性公共建設之著墨較少，建議補強相關國外制度介紹、問題分析及具體改進措施等內容。

3、有關表2-2「各部會基金之現金與負債的金額及比率」(第20~22頁)，建議針對負債金額較高之基金，進一步分析原因與負債內容；表2-3「各職能基金之現金與投資的金額及比率」(第23頁)，建議就投資規模較大之基金，分析其投資內容，並配合於表2-8增列相關資料。

4、有關基金間資金融通機制部分，建議針對目前已建立相關機制之基金，研析其借貸績效（如各該基金是否仍向銀行借款，而非向其他基金進行借貸等），俾了解現行作法之可能優劣；另，榮民醫療作業基金已建立主管機關所屬基金間之資金融通機制，並於100年1月報院通過，建請更

正。

5、本研究報告著重於中央政府非營業特種基金資金運用現況介紹，建議針對現況進行研析，再針對研析所發現之缺失，提供對策。舉如第25頁「(五)基金多將資金存放銀行，極少進行投資」為例：除點出此一現象以外，建議針對為何造成此一現象進行探討，再提出改善此一現象之策略(如訂定激勵措施等)。

6、第三章國外實務介紹-美國現金管理促進法案部分，主要係聯邦政府對州政府撥款支付制度之改進方案，似與本研究探討基金間借貸之主題不盡相符。

7、有關研究報告第63頁「由於基金管理準則規定須專戶存款，不能借貸，致基金間的借貸非常困難…」1節，經查中央政府特種基金管理準則似未明文限制「不得借貸」，建議請研究單位釐清。

8、有關研究報告第73頁提及離島建設基金不應歸屬於某一個部會管理運用1節，離島建設基金之主管機關為行政院，補助範圍係依離島建設條例所為之離島開發建設，包括各部會推動之離島建設計畫，並非歸屬單一部會運用。

(五)行政院農委會：基金管理單位受限投資相關人才缺乏，希望本報告能多提供投資的相關資訊，另報告中須修正部分會後提供。

(六)行政院勞委會：建議部分表單能加註年度等資訊，另有關第 10 頁就業安定基金之說明請配合修正。

(七)行政院環保署：信託基金不宜納入基金間借貸。而基金支應公共建設部分，自償率之設算如不夠確實，未來無法回收將拖垮基金。另基金間借貸涉及安全性及複雜性等問題，跨部會間的借貸更不易推動，建議回歸由國庫署統一調度。

（八）國立故宮博物院：本院未來有大故宮計畫，是資金需求方，對資金借貸等機制樂觀其成。

（九）國有財產開發基金：有關本基金借貸等機制，目前進行法制作業中。

（十）交通部：

1、有關基金支應自償性公共建設部分之定義應明確，如係無償支應基金外之公共建設，本部持保留意見，若為基金間有償支應，又回到借貸問題。

2、有關報告第 30 頁國道基金自償率之說明、第 89 頁對國道基金及高鐵基金之說明及表格內容誤植部分，會後提供建議修正文字。

（十一）教育部：有關推動同部會基金借貸 1 節，本部希望該平台之建置僅是負責媒合，不具強制性，仍保留個別基金自行操作之彈性。

（十二）法務部：本部基金（矯正機關作業基金）投資保守且資金分散在 43 個單位，多以定存處理，如有媒合平台推動借貸更容易。

（十三）考選部：因修法期程漫長，可行性建議分成短、中、長期來做，修法是長期目標，短期應由行政院以命令行之較為可行。另初期應以同一部會且基金規模較大者先試辦借貸及投資，才能找出執行上的困難，再循序推動。

（十四）地方建設基金：因本基金已有管理會，未來如推動基金借貸，建議無須再另訂協調委員會來運作。

（十五）國防部：本部推動資金借貸歷經多年，突破許多法令、程序及實務上的問題，本部借貸的模式僅供參考，未必適合各部會，仍須視各部會之狀況需求而定。

(十六)經濟部（書面意見）：

1、受託研究單位建議於公庫法、預算法等法令訂定允許基金間資金借貸之相關條文,並於各部會設立基金借貸協調委員會辦理主管基金之資金借貸。

鑑於基金間資金借貸作業究係由各部會之財務單位抑或會計單位辦理，並未釐清，基於會計人員不得兼辦財務作業(即管帳不管錢)之內部控制原則，會計人員不宜辦理基金間資金融通借貸作業，復考量並非各部會均設有財務單位，爰建議於相關法規明定基金主管機關應設立獨立之財務單位統籌綜理基金間資金融通作業，必要時可洽會計單位提供相關帳務資訊，以明權責。

2、另查期末報告第 17 至 23 頁所列各基金現金、負債及投資等相關金額與比率，其中本部主管基金之部分列數與本部帳列金額未合(詳如附表)，建請受委託研究單位予以釐清。

(十七)行政院主計處（書面意見）：

1、有關本研究建議在公庫法、國庫法及預算法中，訂定允許非營業特種基金間進行資金借貸，及以其資金進行投資、支應自償性公共建設等相關條文 1 節：

(1)非營業特種基金資金支應自償性公共建設，首重自償能力之覈實評估，避免美化財務規劃，造成資金無法回收。至相關法源，鑑於「自償性公共建設預算制度實施方案」已規範自償性公共建設計畫，須由政府辦理或參與投資者，以納入非營業特種基金附屬單位預算辦理為原則，又「中央政府特種基金管理準則」規定，特種基金收支保管運用辦法，應載明基金用途等事項。爰以非營業特種基金資金進行投資及支應自償性公共建設等事項，倘符合該基金之設置目的及用途，即可依其收支保管運用辦法等相關規定辦理，尚無需於預算法中明定。

(2)至有關非營業特種基金之資金借貸機制等，由於各基金多有設置法源，且基金來源皆有其法定或特定用途，如無明確之法律規定，逕行調撥資金，恐衍生適法性之問題，且易遭致立法院及審計部等單位質疑違

反特種基金專款專用原則，是以，研議於公庫法明定非營業特種基金可為借貸方式，互為融通資金，實有必要。

2、有關建議本總處在調配各部會預算金額時，支持各部會編列預算，建構媒合借款基金及貸款基金的電子資訊系統 1 節，鑑於目前僅有部分非營業特種基金收支保管及運用辦法允許基金間進行借貸行為，在無明確法源依據前，財政部並未推動跨部會資金借貸，倘各部會嗣後確有相關系統建置需求，可於行政院核定各該部會年度歲出概算額度內納編，並循預算程序辦理。

3、另案內報告部份資料錯誤，建議更正（業於會後提供）。

（十八）國庫署第 1 組：

有關第五章結論與建議，對非營業特種基金間資金借貸、投資及支應自償性公共建設等建議，法令規範面均提及在「公庫法及國庫法」訂定相關內容乙節，因公庫法、國庫法之立法意旨，係以統收統支與集中支付為原則，主要為普通基金存款之處理，考量現行中央政府各機關特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤等，主要係依行政院主計總處所定之「中央政府特種基金管理準則」規定辦理，基於管理一致性與避免法規重疊或競合，宜請該總處研究將上開準則升級為法律位階，俾利中央政府各機關經管特種基金之遵循。

（十九）國庫署第 2 組：

1、依據本案之研究目的，建議在第二章增加 1 章節，強調基金資金運用的問題或以後可能改進之措施，另第三章介紹其他國家現金管理理論及實務部分，提出可供我國借鏡的具體建議，第四章訪談及問卷結果部分，有關媒合平台機制該如何建置，請再加強說明。

2、另有關跨部會基金間資金借貸建議由財政部國庫署擔任媒合者角色 1 節，

鑑於每一特種基金為一獨立會計個體，各機關設立特種基金時，依據中央政府特種基金管理準則之規定，應就設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准，而跨部會媒合平台涉及部會間資金融通、溝通與協調，故宜由具統合性及跨部會協調功能之機關擔任，且目前各部會所屬基金間之借貸情形實例不多，建議先推動同部會之資金借貸，爰本段文字建議修正為「跨部會資金借貸之媒合平台，宜由具統合性及跨部會協調功能之機關擔任，並俟同部會資金借貸推動狀況適時檢討獲有成效後，再逐步評估擴展至跨部會。」

3、其餘細部修改意見，會後提供。

（二十）國庫署第 3 組：

為提高資金財務運作效率，特種基金財源本由集中支付撥出，建議修正「中央政府特種基金管理準則」，增訂單一部會得就其主管之特種基金視需要互相無息調撥，以發揮集中支付效益。目前公債、國庫券的利息遠比銀行大額存款利率高，併予說明。另，報告應加印書背。

（二十一）國庫署第 4 組：

有關基金支應公共建設部分，目前交通部已有多個基金參與公共建設之案例，但有部分基金對於如何參與公共建設及財務面應如何規劃等，仍未掌握具體作法，建議於本報告中簡要說明有關計畫財務管理、風險評估及替代方案等內容，俾利其他基金參考。

(二十二)研究團隊：謝謝大家提供的寶貴意見，我們將儘速修正報告。

八、 主席結論：

請各機關於一週內提供相關資料及問卷予研究團隊，俾進行後續增修。

九、 散會：下午 16 時 20 分。

期中及期末報告審查意見回覆

審查意見	提出意見者	意見回覆
A.期中報告部分		
一、除了基金間資金借貸之外，宜增加其他研究重心。	國庫署	1.除了基金間資金借貸之外，增加兩個研究重心：基金投資及基金支應自償性公共建設。(第一章第一節) 2.介紹我國在三層面之現況，包括法令規範及實際運作情形。(第二章第二節) 3.蒐集美國政府投資之法令規範及實際運作情形。(第三章第二節) 4.就三層面作實證分析，並提出建議。(第四章&第五章)
二、基金性質不同，建議將其分類作探討。	周玲臺教授、周麗芳教授、張寶光教授、行政院衛生署	1.基金分類介紹：依政府會計準則公報、職能別、部會別分類。(第二章第一節) 2.分類探討問卷受試者對基金間資金借貸、基金投資及基金支應自償性公共建設之看法。(第四章第三節)
三、探討同一部會及跨部會基金間資金借貸	周玲臺教授、周麗芳教授	1.以基金財務資料，分析基金間資金借貸之可行性。(第二章第一節) 2.介紹我國相關之法令規範及實際案例。(第二章第二節) 3.介紹我國推動集中支付制度之現況及成效。(第二章第二節) 4.以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式探討，並提出建議。(第四章&第五章)
四、有關設算利息部分，一般都認為應該比市場利率優惠，但個人建議應帶入維持正常資金市場利率的觀念，使借方能充分了解借貸之成本，並防範政治性貸款。	周玲臺教授	1.若以市場利率進行借貸，可能降低借款基金進行基金間資金借貸之意願。 2.各基金的問卷結果顯示，其最希望能在法規中明訂利率計算公式，為了使各基金有法可循，進而增強其進行基金間資金借貸之意願，故建議在法規中明訂利率計算公式。(第四章&第五章)
五、基金間融通應注重建	周玲臺教授	已於座談會及問卷中蒐集各方

審查意見	提出意見者	意見回覆
立還款機制，借款時應評估該基金之還款能力。另基金之財務規劃是否以保守穩健為原則，基金之借貸雙方分別應賦予怎樣的權利及義務，宜納入討論。		意見，並將借貸安全、投資穩健及基金績效責任等議題，整理於研究報告第四章及第五章。
六、建議於非營業基金之績效指標內納入其對資產或現金運用報酬率之評估機制，以激勵各基金從事借貸行為。	周玲臺教授	建議設計相關績效指標並公開揭露。(第五章)
七、平台的建置，電子化資訊系統為最基本。目前各基金有各自管委會，如納入統一調度是否需建立共同之管委會或有一協商機制，建議於期末報告內補充實際調度之操作模式及綱要架構。	周麗芳教授	1.建議建置現金流量預測及借貸媒合的聯結系統。(第五章) 2.建議設立基金借貸協調委員會，作為同一部會基金間資金借貸的媒合單位。另建議由具統合性及跨部會協調功能之機關擔任跨部會基金間資金借貸的媒合單位。(第五章)
八、在研究期間有限之條件下，建議應聚焦在幾個較大的基金，研究如何活化其資金運用及支應自償性公共建設等議題。	周麗芳教授	介紹我國基金之資金運用實例。(第二章)
九、建立基金間資金借貸制度時，應考量各機制之設計：法令規範、媒合平臺、利率設定、激勵機制、電子資訊系統、還款能力評估、借貸金額設限等。	周玲臺教授、周麗芳教授、張寶光教授、交通部、經濟部、內政部、行政院勞工委員會、行政院環境保護署、行政院原住民族委員會、行政院衛生署、行政院農業委員會	1.介紹我國有關借貸利率、借貸期間、媒合方式等機制之法令規範及實際案例。(第二章第二節) 2.蒐集美國 CMIA 最新的利率規定。(第三章第二節) 3.以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式探討，並提出建議。(第四章&第五章)
十、增加基金投資議題	國庫署	1.以基金財務資料，分析基金投資之可行性。(第二章第一節) 2.介紹我國相關之法令規範及實際案例。(第二章第二節) 3.介紹美國路易斯安那州之投

審查意見	提出意見者	意見回覆
		資規範及實務狀況。(第三章第二節) 4.以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式探討，並提出建議。(第四章&第五章)
十一、增加基金支應自償性公共建設議題	行政院主計處、國庫署	1.介紹我國相關之法令規範及實際案例。(第二章第二節) 2.以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式探討，並提出建議。(第四章&第五章)
十二、交通部未順利推動基金間資金借貸的原因有二，第一個原因是利率誘因不足，另一個原因是難以搭配借貸雙方基金的借貸期間。	交通部	修改研究報告。(第二章第二節)
十三、目前財政部已推動集中支付制度，有效降低部分基金資金閒置問題，建議本文可補充我國推動集中支付制度之成效。	行政院經濟建設委員會	介紹我國推動集中支付制度之現況及成效。(第二章第二節)
B.期末報告部分		
一、增加章節以彙整研究結果	周麗芳教授、行政院經濟建設委員會	增列第五章第一節，彙整所有研究結果。
二、將研究建議區分為短期及長期目標	考選部	於第五章第二節中，將研究建議加以區分。
三、增加基金支應自償性公共建設的研究內容	行政院經濟建設委員會	1.介紹「加速公共建設推動小組」之成立及工作事項。(第二章第二節) 2.蒐集實際案例。(第二章第二節) 3.介紹日本財政投融資制度。(第三章第三節)
四、分析政府現金、負債及投資狀況時，增加加總項目及流動比率	周玲臺教授	在表 2-1 至表 2-3 中，增加加總項目及流動比率。
五、建議強化各基金管理績效之評估，公開績效資訊。	周玲臺教授	以深度訪談、焦點團體座談及問卷調查方式探討，並提出建議。(第四章&第五章)
六、應保留借貸雙方之自主性，不宜強制媒	周玲臺教授、教育部	各機關之文化不同，宜由各機關決定媒合方式，業已參採，

審查意見	提出意見者	意見回覆
合。		於建議中納入。(第五章)
七、醫療及藥品服務職能最支持跨部會基金間資金借貸(同意程度=6),可針對此類基金作訪談。	張寶光教授	1.問卷中已設計開放性題目,應能蒐集相關資料,故本研究未再對醫療及藥品服務職能基金作訪談。 2.研究報告中再補列部會別問卷結果,發現經濟部最為支持跨部會基金間資金借貸,其支持程度(同意程度=7) 大於醫療及藥品服務職能基金,本研究已於第四章說明經濟部的支持理由。
八、在問卷結果分析的表 4-1 至表 4-4 中,均以全體樣本的均數進行解讀,可依填卷者職務、年資等進行簡易之分類或交叉分析。	張寶光教授	研究報告已作修改,在第四章問卷結果分析中,不僅就全部樣本結果作分析,而且也依職能別、部會別分類樣本,並比較不同類樣本結果。
九、美國現金管理促進法案係聯邦政府對州政府撥款支付制度之改進方案,似與本研究探討基金間借貸之主題不盡相符。	行政院經濟建設委員會	1.現金管理促進法案規範聯邦政府與州政府之間的資金移轉,與本研究探討之〝資金運用效能〞亦有關聯。 2. 本研究以“government finance”等關鍵字搜尋 ProQuest、ABI/INFORM Complete 與 Social Science Research Network 等學術資料庫,並瀏覽美國與政府財務相關之學術期刊最近十年的所有文章,以及相關網站,並未找到與基金間資金借貸直接相關之文獻。
十、基於會計人員不得兼辦財務作業(即管帳不管錢)之內部控制原則,會計人員不宜辦理基金間資金融通借貸作業。	經濟部	本研究在第五章中建議〝設立一個基金借貸協調委員會,負責媒合同一部會基金間資金借貸。〞並未建議由會計人員擔任媒合者。
十一、於公庫法明定非營業特種基金可為借貸方式,互為融通資金,實有必要。但以非營業特種基金資金	行政院主計總處	基金投資有損失風險,基金資金支應公共建設亦承擔財務風險。為了增加各機關進行投資及支應公共建設之意願,本研究建議訂定相關法律條文。(第

審查意見	提出意見者	意見回覆
進行投資及支應自償性公共建設等事項，倘符合該基金之設置目的及用途，即可依其收支保管運用辦法等相關規定辦理，尚無需於預算法中明定。		五章)
十二、「公庫法及國庫法」主要規範普通基金存款之處理，特種基金部分宜規範於「中央政府特種基金管理準則」。	國庫署	1.座談會與談人有部分人指出應在法律(公庫法、國庫法及預算法)中訂定相關條文，以允許基金間進行資金借貸作業，及限縮或解除經辦人員所負責任。 2.行政院主計總處在期末審查書面意見中，亦認為應在公庫法明定非營業特種基金可為借貸，惟國庫署表示，國庫法之立法意旨，係以統收統支與集中支付為原則，主要為普通基金存款之處理，不宜於此法中訂定特種基金借貸相關規定。 3.各方對應於何項法律中訂定條文，持不同之意見，可能須作進一步研商，故本研究僅建議修改相關法律，而未明確指出該修改何項法律。
十三、建議將跨部會基金間資金借貸的媒合者，改為〝具統合性及跨部會協調功能之機關〞。	國庫署	業已參採，於建議中納入。(第五章)
十四、建議修正「中央政府特種基金管理準則」，增訂單一部會得就其主管之特種基金視需要互相無息調撥。	國庫署	1.座談會與談人指出〝每一個部會都有私心，想把現金留在自己手中運用〞，在計息的情況下，都要想盡辦法讓基金願意進行借貸，則在無息情況下，基金願意把錢拿給別人使用的可能性不高。 2.若借款基金能無息使用資金，審計機關及民意機關可能會有圖利借款基金之質疑。

審查意見	提出意見者	意見回覆
		3.周玲臺教授及教育部在期末審查意見中，均認為應保留借貸雙方之自主性，不宜強制媒合。故本研究未於研究報告中建議單一部會得就其主管之特種基金視需要互相無息調撥。
十五、建議於本報告中簡要說明基金應如何參與公共建設及財務面應如何規劃。	國庫署	1.介紹「加速公共建設推動小組」之成立及工作事項。(第二章第二節) 2.蒐集實際案例。(第二章第二節) 3.介紹「規劃具自償性計畫擬設置基金作業流程」。(第二章第二節)

參考文獻

一、中文部分

1. 方清風，2002，中央政府非營業基金制度之研究，台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
2. 王佳妙與侯嘉政，2010，國立大學校院實施校務基金經營績效指標之研究—平衡計分卡之應用，主計月刊，第 653 期，頁 25-31。
3. 行政院主計處第二局，2006，提升特種基金財務效能之檢討與作為，主計月刊，第 610 期，頁 26-29。
4. 行政院主計處第二局，2007，非營業特種基金資金活化及政事型特種基金預算執行問題之探討，主計月刊，第 622 期，頁 24-28。
5. 行政院主計處第二局，2010，加強特種基金財務控管，健全基金財務，主計月刊，第 651 期，頁 17-21。
6. 吳婉瑜，2004，平衡計分卡應用於公部門績效評估之探討—以交通部為案例，主計月刊，第 587 期，頁 35-47。
7. 李佩華，2007，中央非營業特種基金資金活化之探討，主計月刊，第 614 期，頁 31-36。
8. 李武育與易文生，2007，政府機關施政績效評估之現況與展望，研考雙月刊， 31 卷 2 期，頁 3-12。
9. 呂秋香，2007，我國中央政府債務基金績效之研究，臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
10. 林嘉誠，2004，公部門績效評估技術與指標建立，國家政策季刊，3 卷 2 期，頁 1-20。
11. 林嬋娟與鄭如孜，2004，政事型特種基金之預算及績效管考制度研究，行政院主計處。
12. 周麗芳，2010，政府非營業特種基金財務管理，行政院經建會。
13. 周玲臺與鄭如孜，2009，政府會計制度革新效益之探討，行政院主計處。
14. 施宗英，2004，行政機關施政績效評估制度推動現況，台大政治學系「議題與視野」論壇。

15.施炳煌，2006，健全特種基金預算管理回顧與展望，主計月刊，第 601 期，頁 14-18。

16.施炳煌，2007，特種基金預算管理制度之變革與展望，主計月刊，第 616 期，頁 15-19。

17.施炳煌，2008，靈活非營業特種基金財務管理，主計月刊，第628期，頁15-19。

18.徐振文，2004，健全我國中央政府債務基金運作效能之研究，政治大學社會科學行政管理碩士論文。

19.郭昱瑩，2009，政府績效管理與執行力建構，研考雙月刊， 33卷2期，頁30-47。

20.張四明，2008，政府實施績效管理的困境與突破，T & D 飛訊季刊，7 期，頁14-25。

21.張四明，2009，行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向，研考雙月刊，33卷5期，頁45-58。

22.張四明，2010，政府施政績效評估制度之實證分析，研考雙月刊，34卷3期，頁12-23。

23.張麗娟，2006，地方政府醫療作業基金績效衡量之研究，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士學位論文。

24.張柏森，2004，行政機關施政績效評估作業推動現況，政績效評估，頁175-190。

25.張永河與田景仁，2010，民間資金導入公共建設機制之探討，行政院經建會出國考察報告。

26.黃筱真，2008，交通作業基金資金運用效益之提升，主計月刊，第 630 期，頁 71-76。

27.楊明祥，2009，強化特種基金預算管理提升營運效能，主計月刊，第 640 期，頁 15-19。

28.楊明祥，2009，精進特種基金預算管理，協助推動國家重要政務，主計月刊，第 641 期，頁 6-12。

29.楊明祥，2011，特種基金預算管理回顧與前瞻，主計月刊，第 664 期，頁 26-30。

30.楊曉蓓，2011，國民年金保險基金資產配置研究，國立中央大學財務金融學系碩士在職專班碩士論文

31.蔡憲唐、韋端與陳信宏，2001，如何有效提升我國特種基金

（含郵儲、勞保、勞退、退撫等基金）之資金運用效率以計量財務提升特種基金營運績效之研究 ，國政評論。

32.劉順仁，2004，建立非營業特種基金績效衡量指標之研究，行政院主計處。

33.戴群芳，2009，非營業特種基金整併效益—以住宅基金為例，主計月刊，第641期，頁13-19。

二、英文部分

1. Asian Development Bank, 2003, *Government Cash and Treasury Management Reform*, The Governance Brief, July, Issue 7, pp.1-4
2. Bresnhan, Ken and W. Douglas Jr. Davidson, 2008, *Managing Intragovernmental Transactions: Potential for Unlocking Improvement*, The Journal of Government Financial Management, Summer, Vol. 57 (2), pp.33-36
3. Bruebaker, Gary and Jack Kiley, 1992, *Cash Management Improvement Act of 1990*, Government Finance Review, Oct., Vol. 8 (5), pp.29-31
4. Chan, J. L. and Rowan A. Miranda, 1998, *Principles for Designing the Finance Organization: A Guide for Reform Efforts and Leadership Transitions*, Government Finance Review, June Vol. 14(3), pp.15-19
5. Coe, Charles K., 1988, *The Effects of Cash Management Assistance by States to Local Governments*, Public Budgeting & Finance, Summer pp.80-90
6. Dillingham, W. and D. Brosen, 1998, *An Overview of Local Government Investment Pool Market in the U.S.,* Standard and Poor's, pp.3-5
7. King, G. , 1996, Louisiana Municipal Association Technical Assistant Bulletins, Baton Rouge: Louisiana Municipal Association
8. Kloha, Philip, Carol S. Weissert, and Robert Kleine, 2005, *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*, Public Administration Review, May/June, pp.313-323
9. Lynch, T.D., 1995, Public Budgeting in America, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
10. Mecca, Gerald, 2003, *Going Once, Going Twice, SOLD! How Web-Based Auctions Can Increase Yields and Improve Efficiency*, Government Finance Review, Dec., Vol. 19(6), pp.11-16
11. Mikesell, J.L. , 1999, Fiscal Administration : Analysis and

Application for the Public Sector, 4th ed., Boston: Wadsworth Publishing Company

12. Mu, Yibin, 2006, *Government Cash Management: Good Practice and a Capacity-Building Framework*, Working Paper, World Bank
13. Onwujuba, Christie C. and Thomas D. Lynch, 2002, *Cash Management Practices in Louisiana Municipalities*, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol.14 (1), pp.95-116
14. Pendlebury, M., R. Jones, and Y. Karbhari, 1992, *Accounting for Executive Agencies in the UK Government*, Financial Accountability and Management, Mar., Vol. 8(1), pp.35-48
15. Rabin, J., W.B. Hildreth, G. Miller(Eds.), 1996, Budgeting Formulation and Execution, The University of Georgia
16. Reddy, Rangi and Krishna Reddy, 2001, *New Zealand Government Departments and the Capital Charge Regime*, July, Working Paper, International Pacific College
17. Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi, 1999 Managing Government Expenditure, Asian Development Bank
18. Storkey & Co Limited, 2001 International Government Cash Management Practices
19. Trussel, John M. and Patricia A. Patrick, 2009, *A Predictive Model of Fiscal Distress in Local Governments*, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 21 (4), Winter, pp.578-616
20. Van Eden, Holger, 2009, *Local Government Cash Management – International Experience and Options*, Speech to International Seminar on Local Government Treasury Cash Management at Sanya, Hainan Province, PROC, Dec. 10-11
21. Williams, Mike, 2004 Government Cash Management, Good – and Bad – Practice, Aug., World Bank