



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's thesis

特別收入基金之設置與運作：

兼論疾病管制署之特收基金

On the Establishment and Operation of Special Revenue

Funds: Also on Special Revenue Funds of the Taiwan

Centers for Disease Control

尤翰祥

Han-Siang You

指導教授：蘇彩足 博士、郭乃菱 博士

Advisor: Tsai-Tsu Su, Ph.D., Nai-Ling Kuo, Ph.D.

中華民國 114 年 7 月

July, 2025

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書
MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

特別收入基金之設置與運作：

兼論疾病管制署之特收基金

On the Establishment and Operation of Special Revenue Funds: Also on
Special Revenue Funds of the Taiwan Centers for Disease Control

本論文係尤翰祥（姓名）R11343006（學號）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 114 年 7 月 2 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs
on 02 (date) 07 (month) 2025 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by
You Han-Siang (name) R11343006 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of
acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

蘇彩足 蘇彩足 _____
(指導教授 Advisor) 劉志元 蔡碧芳 _____
(指導教授 Advisor)

系主任/所長 Director: 王宏文



謝辭

終於來到撰寫謝辭的這天，完整三年的碩士生涯，過得非常精彩和充實。自認一直是很沒有自信的人，所以當旁人都堅信我可以做到的時候，全世界大概只剩下我自己覺得不可以。謝謝臺大公事所的一切讓我成長了許多。首先無盡的感謝，獻給帶我走了好遠的指導教授：蘇彩足老師、郭乃菱老師。感謝眉君學姊和彥宇的引薦，讓我遇見彩足老師，就此開啟了第二人生。和乃菱老師的相遇是在碩一下的財政必修，之後三個學期的助教，真的好喜歡跟課的時光，也是這樣才對政府預算產生興趣。很榮幸能參與兩位老師的審計部研究案。謝謝老師們無微不至的照顧，在看見我不好時，小心翼翼的給予關心，讓我收到許多溫暖與肯定，能遇見兩位老師絕對是三生有幸。接著我想說，如果沒有疾管署研究案，我的碩士想必很枯燥。不論是這之中的挫折或壓力，都讓我成長了很多。團隊除了彩足老師之外，還有在研究案認識的孫煒老師，謝謝孫老師給予的信任和肯定，猶然記得和老師促膝長談的時光，我會帶著諄諄教誨走向下一關。以及碩一導師洪美仁老師，謝謝美仁老師總是怕我吃不飽卻又督促我要多運動的矛盾式關心，我一定會照顧好身體，請老師放心。當然還有最棒的助理夥伴忻蘋、立平，謝謝你們，每當討論會議便當，訪談後的午餐，跟老師約好的大餐，為了食物奮不顧身的我們最棒了！

論文題目似乎是在冥冥之中安排好，因為研究案而有契機認識疾管署，就此踏進了傳染病防治的大門。而在此之前，我甚至不曉得傳染病公費疫苗是從基金支出，礙於自己沒有公衛與醫學的專業知識，否則一定有更多議題能深入討論。在此分享可以捐款給疫苗基金，也決定畢業時要盡自己小小之力。完成論文之際，感謝受訪者的協助，特別謝謝邱淑媞老師義無反顧的接受訪談，和我分享了許多公衛政策的可能性。最後，感謝口試委員劉志宏老師、蔡馨芳老師，除了感謝兩位老師提供許多寶貴的修改建議之外，也謝謝老師們對於論文和能力的稱讚。

回憶起在暨大公行系的四年，那是很美的地方，大霧之中仍被星星壘罩的夜晚，無法忘懷的人院櫻花，以及照亮我的那盞光。謝謝每一位幫助過我的師長和同學。謝謝看見我的陳文學老師，給了我好多試錯的機會，引領我走進學術研究，如果有當時的栽培，我一定沒辦法走到這裡。謝謝把我當小孩疼的李玉君老師，沒有行政法專題就不會有大專生計畫和研究所的路途。謝謝同為天蠍應該有和平相處的陳仁海老師，謝謝海當時給了好多信心，還有總是默默的關心近況。謝謝雙姝維莉和饅頭，就算畢業了還是照三餐餵食，天南地北說不完的話，謝謝暨大公行的滋養。

最後，謝謝父親尤建泰先生、母親王曉珍女士和兄長尤栢隆的支持。這一路走來遇見許多人，謝謝研究所永結同心的清樺、皓如、蘋果，大家畢業快樂。謝謝同門學長姊的照顧，謝謝R11的相互扶持，謝謝617的祐萱、季妍、彥宇、思芹、忻蘋，我們研究室真的怪到好溫馨，謝謝你們的陪伴。當然還要謝謝立平、佩瑄，謝謝滿滿的畢業祝福和珍愛學弟妹協議，今夜星辰，倍感溫馨。

尤翰祥 謹誌 2025年7月



中文摘要

本文旨在探討我國中央政府特別收入基金（以下簡稱特收基金）之設置與運作，以預算體系之複雜性為開端，探討特收基金制度對我國預算體系帶來什麼樣的影響。並且，文中進一步以文獻梳理出的評估架構，檢視過去數年對抗 COVID-19 疫情時，必然受到甚鉅影響的衛生福利部疾病管制署（以下簡稱疾管署）特收基金—「疫苗基金」與「預防接種受害救濟基金」。

透過檢視特收基金之設置與運作，本文試著回應有關基金之設置必要性、財源與收支概況、基金負擔與成效、委員會之遴選與運作、基金目的與專款專用，以及立法監督與審計查核等議題。研究方法採用次級資料分析，以國內外學術文獻作為實證基礎，並輔以半結構式訪談，用以強化與嚴謹有關特收基金，包括疫苗基金與預防接種受害救濟基金之政策建議，避免論述與事實脫節。

研究發現，特收基金在制度上以特定收入供特殊用途運作，用以確保政務運作之不間斷與預算之穩定性。然在實際運作中，部分基金存在設置目的不明確、缺乏獨立於普通基金之特定收入來源、過度仰賴國庫撥補、累積大量餘額未繳庫，以及支出用途與公務預算計畫相似等，有違指定用途及專款專用制度之情形。此外，疫苗基金與預防接種受害救濟基金，作為傳染病防治之重要財源，兩者皆具備明確、特定的特殊政務，尚稱合宜。惟疫苗基金之特定財源自成立以來皆仰賴公務預算撥補，並且另以菸捐作為財源之穩定性相對不足，現行預算規模亦難以負擔常規疫苗支出。

綜上所述，本文之研究發現與建議包括：

- 一、特收基金依據指定用途之設計，能有效提升政府之回應性，惟制度在運作時仍須考量預算規模以及是否專款專用。
- 二、特收基金之運作雖具有相當彈性，惟須審慎設置，並確保其特定用途範疇。即使部分特收基金之設置具有政治意義，也應避免淪於廣泛用途。
- 三、當特收基金之特定收入太仰賴普通基金撥補時，勢必會受到總預算案之影響，



失去作為獨立會計個體的意義。

四、特收基金的支出連年增長，並且政府撥補金額與累存餘額亦逐年增加。

五、特收基金難以針對細緻的用途個別監督，立法院於預算審議時，相較起普通基金部分來得寬鬆，機關應遵嚴守財政紀律。

六、為增進特收基金之資訊透明與可近性，審計部宜評估建構特收基金專區或資訊儀表板之可行性，以促進公民參與及媒體監督。

七、疾管署管理之疫苗基金，運作尚稱合宜。惟尚乏穩定、獨立之特收財源，並且基金規模面臨難以負荷常規支出，宜審慎評估是否爭取新興財源，或積極公開捐款資訊。

八、疾管署管理之預防接種受害救濟基金，運作尚佳，其管控累存餘額之規範值得其他特收基金參考。

關鍵字：特種基金、特別收入基金、指定用途基金、疫苗基金、預防接種受害救濟基金、疾病管制署。



Abstract

This study discusses the establishment and operation of Taiwan's central government Special Revenue Funds. Beginning with the complexity of the budgetary system, it examines how this complexity impacts the overall government budget. Furthermore, drawing on an evaluation framework derived from a literature review, the study analyzes two Special Revenue Funds managed by the Taiwan Centers for Disease Control: the Vaccine Fund and the Vaccine Injury Compensation Fund. These two funds played a significant role during Taiwan's response to the COVID-19 pandemic in recent years.

By discussing how these funds are established and managed, the study addresses key issues including the necessity of fund establishment, sources of revenue and expenditure, financial burden and performance, the selection and functioning of oversight committees, whether the funds are used as earmarked, and how they are monitored by the legislature and auditors. The research uses secondary analysis of academic sources, both domestic and international, and is supported by semi-structured interview. This helps ensure that the analysis and policy suggestions—especially for the Vaccine Fund and the Vaccine Injury Compensation Fund—are based on evidence.

Findings reveal that special revenue funds are generally designed to earmark specific revenues for particular public purposes, thereby supporting continuity in policy implementation and ensuring budgetary stability. However, some funds have unclear goals, lack fixed revenue sources, rely on general fund transfers, maintain large unspent balances, and have spending patterns similar to general programs—raising concerns about whether they are truly being used for special purposes. On the other hand, the Vaccine Fund and the Vaccine Injury Compensation Fund are more aligned with their earmarking goals of supporting disease prevention. Still, the Vaccine Fund has always

depended on budget transfers and Tobacco Health and Welfare Surcharges, which are not stable enough to sustainably support routine vaccine expenditure.

In conclusion, the study offers the following suggestions:

1. Special revenue funds are set up for specific purposes and can help the government respond more effectively. However, operating these funds requires attention to budget size and designated use.
2. While these funds offer flexibility, they should be created carefully. The designated purposes must be clearly defined, even if the fund has political motivations, to avoid being used for irrelevant purposes.
3. If a special revenue fund relies too heavily on transfers from the general fund, it may be affected by the annual budget process and lose its independence as a financial unit.
4. Expenditures from special revenue funds have grown year by year, along with increases in transfers from the general fund and accumulated balances.
5. Since it is difficult to monitor how every expenditure is used, these funds often lack sufficient oversight from the Legislative Yuan compared to general funds. Therefore, bureaucrats should strictly adhere to fiscal discipline.
6. To enhance transparency and public access to information on special revenue funds, the National Audit Office could consider establishing a dedicated section or dashboard to facilitate public engagement and media oversight.
7. The Vaccine Fund managed by the Taiwan CDC is generally functioning well. However, it lacks stable and independent revenue, and its current budget is insufficient to cover routine program and administrative expenditures. It's worth considering new funding sources or making donation information more accessible to the public.
8. The Vaccine Injury Compensation Fund, also managed by the Taiwan CDC, has been operating effectively. Its rules for managing accumulated balances could serve as a useful reference for other special revenue funds.

Key words: Special Fund, Special Revenue Fund, Earmarked Fund, Vaccine Fund, Vaccine Injury Compensation Fund, Centers for Disease Control.

目 次



| | |
|---------------------------|------|
| 口試委員會審定書..... | I |
| 謝辭..... | II |
| 中文摘要..... | III |
| Abstract | V |
| 目次..... | VII |
| 圖次..... | VIII |
| 表次..... | IX |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機與研究問題..... | 1 |
| 第二節 文獻回顧..... | 7 |
| 第三節 評估架構與研究方法..... | 23 |
| 第二章 中央政府特別收入基金之設置與運作..... | 27 |
| 第一節 特別收入基金之意涵..... | 27 |
| 壹、特收基金之制度與規範..... | 27 |
| 貳、預算體系中的特收基金..... | 29 |
| 第二節 特別收入基金之設置..... | 33 |
| 壹、基金個數與整體概況..... | 33 |
| 貳、政務受保障的必要性..... | 41 |
| 參、基金財源與支出情形..... | 44 |
| 第三節 特別收入基金之運作..... | 55 |
| 壹、收支保管與內控制度..... | 55 |
| 貳、基金目的與專款專用..... | 61 |
| 參、立法監督與審計查核..... | 68 |
| 第四節 特別收入基金之挑戰..... | 72 |
| 第三章 疾病管制署之特別收入基金..... | 79 |
| 第一節 疫苗基金之設置與運作..... | 79 |
| 第二節 預防接種受害救濟基金之設置與運作..... | 111 |
| 第三節 小結..... | 126 |
| 第四章 結論..... | 133 |
| 第一節 總結與反思..... | 133 |
| 第二節 研究發現與建議..... | 138 |
| 參考文獻..... | 143 |
| 附錄..... | 154 |

圖 次

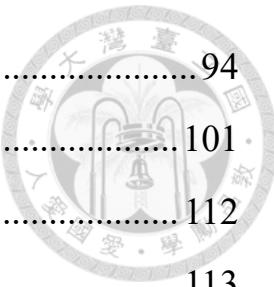


| | |
|---------------------------------------|-----|
| 圖 1 我國中央政府預算體系（以 114 年度為例） | 32 |
| 圖 2 民國 104 年度～114 年度特收基金收入與支出情形..... | 45 |
| 圖 3 民國 104 年度～114 年度特收基金收入來源情形..... | 45 |
| 圖 4 民國 104 年度～114 年度特收基金財源占比..... | 46 |
| 圖 5 中央政府特收基金累存餘額（期末基金餘額） | 50 |
| 圖 6 疫苗基金 99 年～112 年收支概況..... | 89 |
| 圖 7 疫苗基金 99 年～112 年收入來源占比..... | 92 |
| 圖 8 疫苗基金 99 年～112 年平均收入來源情形..... | 93 |
| 圖 9 疫苗基金疫苗經費圖..... | 99 |
| 圖 10 民國 112 年菸捐分配用途及比率..... | 101 |
| 圖 11 疫苗基金歷年獲配菸捐情形..... | 102 |
| 圖 12 近年疫苗基金需求額度表..... | 103 |
| 圖 13 疫苗基金運作圖..... | 105 |
| 圖 14 我國 VICP 紿付標準..... | 114 |
| 圖 15 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收支概況..... | 116 |
| 圖 16 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收入來源占比..... | 116 |
| 圖 17 預防接種受害救濟基金運作圖..... | 121 |
| 圖 18 預防接種受害救濟審議申請流程..... | 123 |



表 次

| | |
|---|----|
| 表 1 疫苗基金與預防接種受害救濟基金之比較..... | 5 |
| 表 2 指定用途基金類別（收支別） | 8 |
| 表 3 指定用途基金類別（支用、關聯、受益別） | 9 |
| 表 4 不同強度之指定用途制度優缺點..... | 10 |
| 表 5 偏好決策矩陣..... | 13 |
| 表 6 本文之評估架構..... | 24 |
| 表 7 深度訪談受訪者資料..... | 26 |
| 表 8 民國 114 年度中央政府特別收入基金設置情形..... | 37 |
| 表 9 歷年特收基金個數..... | 39 |
| 表 10 中央政府特收基金個數及政府撥款情形..... | 40 |
| 表 11 特收基金之特定與非特定用途一覽..... | 42 |
| 表 12 民國 112 年度政府撥補特收基金一覽..... | 48 |
| 表 13 民國 112 年度累存餘額前五高之特收基金..... | 51 |
| 表 14 民國 104~112 年度特收基金累存餘額與解繳國庫概況..... | 52 |
| 表 15 特收基金解繳國庫概況..... | 53 |
| 表 16 農業特別收入基金及所屬分基金政府撥補情形..... | 59 |
| 表 17 特收基金補助雞蛋爭議..... | 63 |
| 表 18 毒品防制基金收入概況..... | 66 |
| 表 19 中央政府總預算案及附屬單位預算案三讀日期..... | 69 |
| 表 20 我國特別收入基金之潛在共同性缺失..... | 73 |
| 表 21 美國近年 VFC 計畫支出占 GDP 比例..... | 81 |
| 表 22 民國 99 年~111 年度疫苗基金占 GDP 支出百分比..... | 83 |
| 表 23 疫苗基金 99 年~112 年收支、賸餘、餘額數..... | 90 |
| 表 24 疫苗基金 99 年~112 年收入來源..... | 91 |



| | |
|---------------------------------------|-----|
| 表 25 預防接種防治業務占公務預算情形..... | 94 |
| 表 26 菸捐分配概況 | 101 |
| 表 27 新加坡 COVID-19 疫苗接種援助基金給付表..... | 112 |
| 表 28 韓、日、臺預防接種受害救濟制度比較..... | 113 |
| 表 29 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收支、賸餘、餘額數.. | 117 |
| 表 30 預防接種受害救濟基金 99 年～112 年收入來源..... | 118 |
| 表 31 COVID-19 疫苗審議結果統計總表..... | 120 |

第一章 緒論



第一節 研究動機與研究問題

壹、研究動機

我國中央政府特別收入基金的支出規模已逾 3,000 億元，遠遠超越任何一個直轄市的年度預算規模。¹ 然而，什麼是特別收入基金？它包含了哪些政府支出？用途為何？民眾繳納的稅賦會進入這些特別收入基金嗎？絕大多數的民眾對於特別收入基金的議題並不清楚，遑論能有效地監督特別收入基金，探討其設置與運作是否有助於提升政府預算資源的使用效率，或是進一步地促進公共利益。

衛生福利部疾病管制署作為傳染病之預防、監測、管制以及檢驗之主責機關，擁有兩個與防疫密切相關的特收基金，分別是疫苗基金與預防接種受害救濟基金，此兩基金共同隸屬於「衛生福利特別收入基金」²，疫苗基金專用於「傳染病預防接種業務」³；預防接種受害救濟基金則專用於疫苗不良反應之「救濟補償」⁴。

簡而言之，從新生兒接種的公費疫苗，到不同年齡區間建議施打的公費疫苗，以及在這些年間，如果施打疫苗發生不良反應的救濟補償，只要有關於公費疫苗接種或是疫苗救濟，都是由疾管署管理的特收基金支出，而非來自疾管署的公務預算支出。進而，回想 COVID-19 疫情期間，大量的疫苗施打與疫苗救濟，此兩特收基金必定承受龐大的壓力。因此，透過特收基金來運作重要的傳染病政務是否合適，便

¹ 114 年度各直轄市法定預算歲出數：臺北市：202,117,787 千元、新北市：222,465,745 千元、桃園市：170,948,000 千元、臺中市：190,809,409 千元、臺南市：124,688,655 千元、高雄市：193,651,554 千元。

² 根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》規定，為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，增進社會福利，以及健全社會安全制度，因而下設 11 個基金，分別為：醫療發展基金、全民健康保險紓困基金、藥害救濟基金、菸害防制及衛生保健基金、預防接種受害救濟基金、疫苗基金、食品安全保護基金、社會福利基金、家庭暴力及性侵害防治基金、長照服務發展基金，及生產事故救濟基金。

³ 不包括人類乳突病毒（HPV）疫苗。HPV 疫苗係由衛生福利部國民健康署主責，並以「菸害防制及衛生保健基金」支應。根據 112 年度菸害防制及衛生保健基金附屬單位決算分決算，共完成 16 萬人次接種 HPV 疫苗。

⁴ 目前救濟給付或補助的項目及範圍為：死亡給付、障礙給付、嚴重疾病給付、不良反應、喪葬補助、醫療補助、孕婦疑因預防接種致死產或流產，經解剖或檢驗其胎兒或胚胎。參見疾管署預防接種受害救濟簡介及申請說明。



成為值得關注的議題。

依據我國《預算法》規定，政府設有普通基金(general fund)和特種基金(special fund)，其中特種基金包含 6 種不同類別的基金，皆為將歲入提供給特殊用途而設置。雖然這個特殊用途(或稱為特殊政務)之定義非常模糊，但特別收入基金(special revenue fund)作為特種基金之一類，其定義為特定收入來源提供特殊用途，可見與其他特種基金之不同處在於「特定收入來源」。因此，實務上特收基金多被認定為具備專款專用，以及明確政策用途性質的預算制度。此外，在政府預算體系中，普通基金和特種基金的預算案，則會分別稱為單位預算(unit budget)及附屬單位預算(subsidiary agencies budget)。不過實務運作上，機關則多慣稱為「公務預算」及「基金預算」。因此，若是僅以字面上的意義觀之，似乎不易分辨這些名詞之間的異同處，更容易對預算所涉及的收入與支出產生誤解。

縱使特收基金在我國預算研究當中，屬較少人談論的議題，然 114 年度中央政府特種基金非營業部分預算案當中，特收基金之附屬單位預算部分編列 27 單位、附屬單位預算之分預算編列 29 單位，共支出 3,339 億元。這個數字不但遠高於任一個直轄市政府的支出之外，長年累積下來，其支出規模不容小覷。然而，特收基金不但種類繁雜，設立的政策目標以及收支保管運用辦法又不盡相同，使得將其作為研究標的相對困難之外，亦不易透過既有的個案研究去擴增研究發現。⁵⁶

故本文透過文獻綜整出研析特收基金之評估架構，並自中央政府特別收入基金之設置與運作情形為開端，接續探討疾病管制署管理之疫苗基金和預防接種受害救濟基金之設置和運作，一方面梳理特收基金制度運作之優勢與挑戰，並瞭解中央政府特收基金之設置及運作情形外，本文將更進一步探討特收基金在實務運作上可能對預算資源帶來的影響，析論整體特收基金制度之展望與挑戰。

⁵ 《預算法》第 19 條第 1 項：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算」；第 20 條：「單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算」。

⁶ 分基金非政府會計準則公報正式用語，依據《預算法》第 19、20 條規定，特種基金之預算為附屬單位預算，而於附屬單位預算內依基金別所編之各預算為附屬單位預算之分預算。然在實務溝通上，為區別其獨立會計個體之明確性，因而衍生出分基金一詞來表述由基金再下設之基金。



貳、研究背景

根據我國《預算法》第 4 條，已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產，謂為基金，「特種基金」係為歲入供特殊用途，且不受普通基金統收統支規範，並依功能別，可劃分為 6 種不同態樣之會計個體。不過，由於特種基金為我國預算外 (off-budget) 之制度，其所衍生的監督、課責問題，早已是預算研究中不斷呼籲改革與精進之議題。而民國 108 年施行的《財政紀律法》，則給予特種基金成立與運作之新規定，其相關法規於近年調整後，包括《中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法》與《中央政府特種基金管理準則》，皆成為我國財政紀律之重要規範。

鑑於特種基金規模日漸增長，不論是基金運作、退場機制、甚或是改善收支短绌之情形，亦於近年再興討論（黃家樑，2019；行政院主計總處基金預算處，2020；張永明，2021）。此外，《財政紀律法》第 7 條⁷，要求新成立的基金不得將「既有收入」以成立基金方式限定專款專用，由於新法不溯及既往適用之原則，導致既有運作成效不彰的基金不受約束，從而難以撼動頹靡不振的基金現況，故相關法規範對於改善既有特種基金之成效非常有限。

進而，有關傳染病防治或公共衛生預算，國際間已有至少 80 個國家將預算「指定」用於衛生相關政務（Cashin et al., 2017: 18），其態樣包括指定編入普通基金或成立特種基金運作。即使做法不全然相同，但我們能得知各國於平時即不吝給予衛生政策支持，用以保障公共衛生政務之運作。因此，當 COVID-19 疫情自 2019 年底在各國蔓延，全球確診數突破 7 億，成為近世紀以來最嚴重的特殊傳染疾病時，我國傳染病防治體系面對物資、疫苗採購，乃至於救濟補貼，考量疫情具有的風險與不確定性，若於平時無妥適地調配資源，建構充裕的財源與防疫韌性 (resilience)，甚至以超額量能 (excess capacity) 的政策目標儲備物資，當疫情來臨時，確實較難從容地應對突發的嚴重傳染病（Woo & Wu, 2023）。⁸

⁷ 《財政紀律法》第 7 條：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用」。

⁸ 確診數參見 Worldometers。檢索日期：2024/3/27。檢自：<https://www.worldometers.info/coronavirus/>。

⁹ 在傳染病防治與公共衛生領域，慣稱防疫視同作戰，因而稱疾病爆發為戰時，相對則為平時。

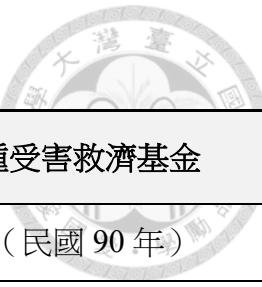


是以，我國防疫所涉及之特定政策與業務，例如疫情監測、病毒檢驗、物資整備及人力培訓等，主要以疾管署之公務預算運作。而有關疫苗接種計畫、預防接種業務，以及疫苗接種受害救濟等政務，則以其管理之特收基金運作。有關此兩特收基金之制度及其內部運作概況，本文初步整理如表 1 所示。

特收基金作為獨立於普通基金運作之特種基金，擁有特定收入提供特殊政務專用之功能。然而，根據表 1 可以發現，疫苗基金之特收來源包括政府撥款收入，亦即疾管署每年皆自普通基金編列預算提供疫苗基金運作，而特種基金係為專款專用，並與普通基金各為互相獨立運作之會計個體。倘若普通基金偶爾挹注特種基金以維繫運作，尚屬合理，然而特種基金若是每年均須依靠普通基金撥補才能維持運作，如此現象是否合宜？

綜上所述，本文認為，對於疾管署而言，只要有人力、有預算，超額的防疫量能想必不難達成，並且，疫苗基金與預防接種受害救濟基金皆獨立於公務預算運作，其預算規模將不受限於總預算資源分配之困境。不過，在 COVID-19 疫情時期，疫苗之大量採購、接種，以及副作用的發生，此兩特收基金在戰時受影響甚鉅，而初步觀之，其基金財源與戰時支出，似乎存有不少潛在風險值得探討。故除了客觀上所發現的財源議題之外，抗疫戰時經驗亦為後續研析基金運作之考量點。

表 1 疫苗基金與預防接種受害救濟基金之比較



| | 疫苗基金 | 預防接種受害救濟基金 |
|--------------------|---|---|
| 設立年份 | 2010 年（民國 99 年） | 2001 年（民國 90 年） |
| 基金類別 | 「衛生福利特別收入基金」之分基金，編製附屬單位預算之分預算 | |
| 主管機關 | 衛生福利部 | |
| 管理機關 | 衛生福利部疾病管制署 | |
| 相關法源 ¹⁰ | ●《傳染病防治法》第 27 條 ●《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》第 4 條第 7 項 | ●《傳染病防治法》第 5、30 條 ●《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》第 4 條第 6 項 ●《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》 |
| 法定限額 | 無 | 1 億 5000 萬元至 4 億元 |
| 支出用途 | 辦理疫苗採購及預防接種工作 | 預防接種受害救濟等有關事項 |
| 基金財源 | 根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》，基金之來源如下： 一、政府循預算程序之撥款。 二、公益彩券盈餘、菸品健康福利捐分配之收入。 三、受贈收入。 四、疫苗基金之孳息收入。 五、其他有關收入。 | 根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》，基金之來源如下： 一、疫苗製造或輸入廠商依傳染病防治法規定繳納之徵收金收入。 二、受贈收入。 三、預防接種受害救濟基金之孳息收入。 四、其他有關收入。 |
| 審議委員會 | 由衛生福利部疾病管制署「傳染病防治諮詢會預防接種組（ACIP）」及其下設之工作小組運作 | 依據預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第 10 條設置「預防接種受害救濟審議小組（VICP）」 |

資料來源：整理自疫苗基金會計制度、預防接種受害救濟基金會計制度。

¹⁰ 收入來源用詞在《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》中與《傳染病防治法》不同。



參、研究問題

每個特收基金之設置與運作，幾乎是特定領域的專業議題，倘若要深入探究某個特收基金，卻對該領域或業務特性不熟悉時，似乎較難具體地討論其設置之必要性與運作之成效。不過，若是從宏觀的層面，檢視中央政府特別收入基金之設置與運作情形，從整體中央政府特收基金之預算規模、設置數量、收支情形等，以長年累積的預算資料為主軸進行探討，再從中發掘異於常態的特收基金來進一步研析，例如某個特收基金的特殊用途不夠明確，或是曾因支用預算而引起新聞輿論等。以此方式除了可以俯瞰中央政府特收基金之設置與運作情形外，亦可針對不同面向的討論議題予以更細緻的討論。

本文在檢視完中央政府特別收入基金之現況後，將以衛生福利部疾病管制署管理的「疫苗基金」與「預防接種受害救濟基金」為評估案例深入研究。此兩特收基金大致可理解為疫苗業務與救濟業務，前者係辦理常規疫苗接種並與地方衛生局合作，後者則是保障疫苗接種之受害救濟權。此兩政務皆是疾管署明確且特定之核心業務，倘若歷年疫苗接種規模相近或疫苗接種救濟金額數穩定，又或者在面對嚴重傳染病時，其基金財源難以承受疫情衝擊而無法獨立運作時，或許能試著評估此兩基金之設置與運作，以確保預算資源及政務運作的最大效益。

綜上所述，本文之研究問題為：

- 一、設置特別收入基金的依據為何？這樣的預算制度有何利弊？
- 二、中央政府特別收入基金之設置（包括預算規模、設置數量、收支情形）為何？其特定收入的性質與設置之必要性為何？
- 三、中央政府特別收入基金之運作，是否符合專款專用的規範？是否具備有效的立法與審計監督？
- 四、衛生福利部疾病管制署所管理之「疫苗基金」與「預防接種受害救濟基金」，兩者分別在設置與運作上是否合宜？



第二節 文獻回顧

根據我國《預算法》所載，特別收入基金作為特種基金之一類，特種基金專指歲入之供特殊用途者，並依據其設立目的而有不同種類；特收基金專指有特定收入來源而供特殊用途者。為了進一步探討特收基金制度之理論基礎，本文在檢閱政府預算相關學術文獻時發現，既有的研究當中，各國學者更常使用「指定用途（earmarked/ earmarking）」基金或者制度一詞，探討在一般（general）預算之外的預算制度。

然而，參照美國政府會計準則委員會（Governmental Accounting Standards Board, GASB）第 54 號公報（Statement No. 54）之會計規範，指定用途一詞並非制度內的正規用語。倘若根據文獻的使用時機來看，指定用途似為一種描述預算專用的制度，並且在美國、英國、巴西等眾多國家皆可見到相關研究（GASB, 2009; OECD, 2020; Mervis, 2022）。因此，指定用途基金幾乎等同於我國特種基金的概念，泛指不屬於普通基金，並且具有將預算專用於特殊用途之會計個體。

此外，值得一提的是，當文獻談論案例，例如美國徵收菸酒罪惡稅（sin tax），將其收入挹注於社會福利與公共衛生；或是政府收取道路過路費，投資於公路計畫，眾多擁有符合 GASB 規範「特別收入基金」之定義者，學者仍以指定用途基金稱之（Cashin et al., 2017; Ozer et al., 2020），並未看見文獻描述與使用會計規範內的「基金制度」名詞。

故當我們要把國外制度作為借鏡與我國特別收入基金比較時，或許要細究不同學者對於實際案例所給與之意義與分類，否則僅透過表面上的歸納與統整似乎較無意義（Bird, 2005: 7）。為了充分瞭解設置特收基金的利弊，以及作為指定用途基金之意涵與運作情形，本節首先梳理國外文獻探討指定用途基金之態樣，瞭解不同的指定用途基金，其專用的政策擁有什么樣的共同性；進而分析指定用途制度在運作上所具備的優勢與劣勢；最後，再透過我國特收基金之個案討論，彙整既有的國內、外研究議題，提出本文欲使用之評估架構。



壹、指定用途基金之態樣

McCleary (1991) 梳理美國指定用途基金概況，並分析不同指定用途基金的實務運作狀況。McCleary 以收入別：一般稅收 (general tax)、特別稅收或規費 (special tax or fee)；支出別：特定用途 (specific end use)、廣泛用途 (broad end use)、一般用途 (general end use)，區分 4 種類型之指定用途基金。其中，支出之分類基準，主要以納稅人與受益人間是否具明確對價關係區別，因此當我們提及指定用途基金時，可以至少指稱 4 種類型之基金。從表 2 可以看見，I、III 即綜合了我國特種基金制度，係以某個收入來源，如特定稅收或一般稅收，投入到明確的特定政策中，舉例而言，預防接種受害救濟基金即向疫苗廠商徵收一定金額作為特收來源 (特別規費)，並專用在接種受害救濟補償 (特定用途)，即符合類別 I 之指定用途基金；疫苗基金以國庫撥款與菸捐作為特收來源 (一般稅收、特別稅收)，並專用在疫苗施打計畫，即符合類別 I 或 III 之指定用途基金。

表 2 指定用途基金類別（收支別）

| 類別 | 收入別 | 支出別 | 案例 |
|-----|---------|------|--|
| I | 特別稅收或規費 | 特定用途 | <ul style="list-style-type: none">● 燃料稅和機動車費用投資高速公路● 社會保險與失業基金● 支持國營事業 |
| II | 特別稅收或規費 | 廣泛用途 | <ul style="list-style-type: none">● 彩券和罪惡稅用於社會計畫● 石油稅收及權利金資助發展 |
| III | 一般稅收 | 特定用途 | <ul style="list-style-type: none">● 固定百分比收入用於指定項目 (教育)● 特定目的收益共享 |
| IV | 一般稅收 | 一般用途 | <ul style="list-style-type: none">● 收益共享 |

資料來源：修改自 McCleary (1991)。



Bird (2005) 透過先前於 1997 年的研究，以支出別的具體程度、指定收入與支出間的聯繫強度和性質、可識別的受益關係（benefit rationale）等三大面向，區別了共計 8 種的指定用途類別，如表 3 所示。¹¹

舉例而言，類別 B、D、F、H 的指定用途收支之間，由於關聯影響較弱，例如稅收或規費可能名義上被指定用於特定支出，但由於收支之間的關聯影響較弱，並不存在強制性或對價關係，因此最終是有可能存於普通基金運用，而不限於以特種基金之形式，因此可視為無關（irrelevant）的象徵性指定用途（Bird, 2005: 8）。故這 8 種指定用途基金不同於 McCleary (1991) 所分類之 4 種，其差別在於關注指定用途收入與支出之間聯繫的強度，以及是否存在可識別的受益關係。本文進一步將 McCleary 之分類歸納至表 3，不過可以發現，即使兩位學者都有明確的分類依據，在歸納時仍有一定困難，例如 McCleary 之 III 類（一般稅收、特定用途）的「特定目的收益共享」，類似在普通基金當中匡列一定數額之預算專用，這在 Bird 的指定用途類別中並未明確被列出，可見指定用途基金之態樣實在難有客觀認定準則。

表 3 指定用途基金類別（支用、關聯、受益別）

| 類別 | 支出別 | 收支關聯 | 依據 | 案例 | McCleary (1991) |
|----|-----|------|----|----------|-----------------|
| A | 特定 | 強 | 受益 | 公營事業 | I |
| B | 特定 | 弱 | 受益 | 汽油稅與道路資金 | I |
| C | 廣泛 | 強 | 受益 | 社會保險 | II |
| D | 廣泛 | 弱 | 受益 | 菸稅與衛生資金 | II |
| E | 特定 | 強 | 無 | 環境稅與環境計畫 | I |
| F | 特定 | 弱 | 無 | 工資稅與衛生資金 | I |
| G | 廣泛 | 強 | 無 | 收益共享 | IV |
| H | 廣泛 | 弱 | 無 | 彩券收益投入衛生 | II |

資料來源：修改自 Bird (2005)。

¹¹ 參見：Bird, R.M. (1997). Analysis of Earmarked Taxes. *Tax Notes International*, 14 (June 23, no. 25) : 2095-2116.



因此，相較於 McCleary (1991) 之研究，Bird (2005) 從預算支出面之角度探討指定收入來源之性質，並使用實質性與象徵性字彙來強調指定用途基金是否具有特定、專用之實踐意義。即使有學者不認為受益原則可以適用來分析指定用途的稅收，而是需要以使用者付費（對價關係）的前提來探討，因為受益原則涵蓋了未使用公共資源的對象，故如果專注於收入與支出的受益關係，可能需要進一步探討使用者的實際效用 (Teja, 1988)。不過，Bird (2005) 所考量的是更細緻的差異，即當指定用途收入增加或減少時對支出會帶來什麼樣的影響，此為指定用途相關文獻中幾乎未提及的收支變動關係。不過，事實上我國擁有的作業基金，即為作者期待看見之指定用途案例，如他所稱之實質性指定用途 (substantive earmarking)，意指收入與支出間具有強烈地變動關係。

除了前述透過案例分析指定用途基金各方面之差異外，另有學者根據指定用途制度面的彈性程度進行討論。Ozer et al. (2020) 透過分析各國健康指定用途稅捐制度 (health earmarks & health taxes)，探討指定用途基金在預算控制與彈性之間的問題。作者認為健康指定用途稅是為了減少影響健康以及造成公衛負擔的負面行為，例如菸酒罪惡稅係為減少菸癮、酗酒對自己及公衛體系帶來的負面影響。而徵收健康稅並不是為了要增加預算財源，因而衍生出探討稅收用途的不同彈性所能帶來的成效。文章透過不同強制性的用途制度，將健康稅捐以彈性 (soft) 或強制 (hard) 的指定用途進行比較，如表 4。

表 4 不同強度之指定用途制度優缺點

| | 彈性 (soft) | 強制 (hard) |
|----|---|--|
| 優點 | <ul style="list-style-type: none">● 廣泛用途● 循普通基金審議編列 | <ul style="list-style-type: none">● 指定用途● 易監督、高課責 |
| 缺點 | <ul style="list-style-type: none">● 經費挪移其他計畫● 易受政治波動 | <ul style="list-style-type: none">● 預算外收入● 失去預算控制功能 |

資料來源：整理自 Ozer et al. (2020)。



最後，Mervis (2022) 指出，美國國會於 2010 年禁止指定用途撥款，主因是當時不斷出現高成本且效用不明的專案計劃。然而，這項飽受爭議的制度卻在 2021 年底時，由國會通過重啟，並且新增了包括申請案必須上網公開，限定非營利組織以及與立法者個人財務利益無關的專案等規定。

綜上所言，指定用途制度，或者指定用途基金，實務上的種類之所以會繁雜，除了因為多以財源「專用」的標準認定外，不同強度的指定用途，似乎都能被認定是一種指定用途。例如完全地專款專用，以特定收入用於特定支出；或是僅以既有收入之部分指定用於特定支出，這兩種情形都能被學者認定為指定用途 (McCleary, 1991; Bird, 2005)。而指定用途多樣化的做法之下，似乎都要視個案實際運作的情形才能具體討論其運作之成效，例如表 4 即呈現出指定用途在不同強度的制度下，可能會發生經費挪移、易受政治波動，或是不易掌握預算之情形。可見指定用途制度的收支連結強度、制度設計是否嚴謹，將必然影響實務運作的結果，而這樣的隱憂似乎正是美國先前禁止指定用途制度的原因。

貳、指定用途基金之優劣勢

一、指定用途基金之優勢

如前所述，指定用途基金類似於我國特種基金，作為一種描述獨立於普通基金之外的預算外基金，似乎容易受到法規制度之寬鬆或嚴謹而影響成效，這樣的制度是如何產生的呢？

在早期的政府預算研究中，學者即指出，政府稅收與支出應共同決策，並且透過人民的「一致同意 (unanimity)」與「否決 (veto)」來確保稅收效用的公共性 (Wicksell, 1958/1896)，即滿足民眾偏好應為政府資源分配之首要考量。進而，Buchanan (1963) 論論稅收與支出之間的關係時，使用獨立銷售和捆綁銷售 (bundles) 之論述，探討政府以指定用途稅 (earmarked taxes) 或是普通基金/非指定用途稅 (general-fund financing/ non-earmarking) 對人民的影響。Buchanan 認為，普通基金類似於產品搭售的行銷模式，在經濟學中，搭售是指商品以組合包 (tie-in sale)



進行販售，從而降低雙方的交易成本 (transaction costs)，不過消費者會面臨商品由廠商主導而犧牲選擇權的窘境，例如無法購入單一偏好商品（邱敬淵、李素華，2018：124-127），同時也產生失去選擇權的交易成本。故 Buchanan 意指當人民繳納稅賦後，其所偏好的公共財與服務 (goods & services) 將以組合包的形式捆綁在普通基金中，無法單獨獲取之外，亦無法依其偏好之形式選擇，從而衍生出透明度模糊與政治決策的情形。因此，Buchanan 似在奠基於收支透明且資訊對等之立場，接受指定用途稅收的制度，因為指定用途稅收能反映民眾的個別偏好，而非將稅賦投入普通基金後，無法獲得期望的公共財與服務。

而後 Goetz (1968) 以 Buchanan (1963) 之論述為基礎，透過矩陣模型來驗證 Buchanan 所談組合包選擇與個人偏好之間的落差，同時，文中也呈現指定用途基金確實能滿足較多群體之偏好。Goetz 提出的矩陣模型如表 5 所示，一共有 3 組偏好群體 (I、II、III)，其中的 X 代表特定支出，X0~X2 為特定支出之偏好；T 代表特定稅收，T0~T2 為特定稅收之偏好，因此每一群體中，可組為 9 種稅賦繳納與支出的偏好組合。以偏好群體 I 為例，支出為 X2 且稅收為 T0 時 (X2T0)，其具有 +12 程度之偏好，亦即當群體 I 面臨 X2T0 之支出稅收組合時，具有高度正向偏好。

因此，Goetz 所欲證明的指定用途基金（獨立銷售）優於普通基金（組合包）之決策效用，即當不同群體對同一稅收和支出的評價落差很大時，指定用途基金較能直接滿足明確群體之偏好。以 X2T2 組合觀之，在群體 I 為 +5；群體 II 為 -3；群體 III 為 +8，即 T2 稅收指定用於 X2 支出時，可以獲得更多民眾（群體 I、III）的正向 (+5、+8) 支持，並直接回應兩個群體之偏好。因此，若能將指定收入與指定支出連結時，決策者將能透過專款專用制度做更有效的資源配置，並獲得較高的民眾滿意度與預算效用。



表 5 偏好決策矩陣

| 偏好群體 I | | | 偏好群體 II | | | 偏好群體 III | | | | | |
|--------|-------|------|---------|----|------|----------|------|----|-------|-------|------|
| | T0 | T1 | T2 | | T0 | T1 | T2 | | T0 | T1 | T2 |
| X0 | 0 | [-4] | [-7] | X0 | 0 | [-5] | [-6] | X0 | 0 | [-16] | [-4] |
| X1 | [+6] | +2 | -1 | X1 | [+4] | -1 | -2 | X1 | [+14] | -2 | +10 |
| X2 | [+12] | +8 | +5 | X2 | [+3] | -2 | -3 | X2 | [+12] | -4 | +8 |

資料來源：修改自 Goetz (1968)。

不過，即使我們知道，透過專款專用制度，將收入與支出連結時，能做更有效的資源配置，然實際上，普通基金的統收統支、特種基金的專款專用，其運作的交易成本與偏好程度，多為政策制定者所考量之觀點；對於多數人而言，日常生活中實在不易察覺政府施政之財源為何。故普通基金與特種基金在預算編列、預算執行之成本與效益，幾乎僅存於執政者之施政與決策過程，對民眾絲毫沒有影響。唯有在政府揭露相關資訊時，例如稅賦與特定支出項目，民眾才可能對於不同基金之制度運作偏好產生差異，如表 5 之情形。

因此，若要探究預算制度何以對民眾產生不同的偏好與效益，應能透過財產權、交易成本與外部性之間的關係探討之。財產權 (property right) 作為探討交易成本、外部性 (externality) 亦稱外部效應，以及資源配置效率的重要基礎。當市場上存在未內部化的外部效應，亦即財產權無法明確界定時，無論其影響為正面或負面，都可能導致資源配置的無效率。著名的寇斯定理 (coase theorem) 即為一種解釋外部性如何透過市場交易內部化之途徑。該理論假設交易成本近乎為零，並主張只要財產權歸屬明確，無論初始分配為何，資源最終都將流向最具效率的配置狀態，亦即無需有人承擔「無效率的外部效應」。

Holcombe (2018: 251-252) 談到，除了寇斯所言，外部性源於協商過程中，不同交易成本所影響行為者之選擇；若要使外部性存在，必然要有處於低交易成本之群體才能創造外部性。具言之，當低交易成本群體能夠進行互利 (mutual advantage)



交易並產生外部性時，高交易成本群體將囿於協商成本，無法使外部效應內部化，從而需要承擔財產權不定的外部效應，最終影響資源配置效率。

是以，在現實社會中，交易成本並非為零，財產權的初始分配也時常影響著最終結果，如雙方的資訊不對稱、權力不對等、技術資源壟斷等因素。因此，外部效應幾乎無所不在，而能被內部化之外部效應也十分有限，例如以管制性政策保障高交易成本群體之權益（Montgomery, 1972; Ekici et al., 2022）。不過，另有有學者指出，外部性之產生，係因高交易成本的存在，因此才導致部分行為者預期成本將大於效益，而選擇不進行交易（Dahlman, 1979）。故與其關注外部性如何解決，應試著思考如何降低交易成本，以提升資源配置效率。

進而，政府預算的分配和使用，似乎存在著無可避免的高交易成本。蘇彩足（2000：485-486）認為，政府財政收入具有共有資源（common resources）的性質，並且其財產權歸屬於全民，等同於不屬於任何人所有。在此情況下，當其財產權歸屬無法界定時，政府預算數額有限，各方利益團體必然爭相競逐，導致政府預算不僅無法保障特定政策運作，全民還須共同承擔遊說與尋租（rent-seeking）的決策成本，最終將可能面臨政府失靈（government failure）導致的財政惡化，以及政治分贓（pork barrel）所帶來的資源無效率等高交易成本與負面外部效應。

然鑑於代議民主制度，民眾所能影響的預算決策相當有限，而任何預算之產生，無可避免地會受到政治環境、利益團體，以及利害關係人之影響，使得預算資源呈現為一政治、權力分配的動態妥協過程（蔡馨芳，2015）。故政府預算所呈現的財產權界定不清、高交易成本，以及資源配置的無效率，即是一種共有資源悲劇（tragedy of the commons）之狀態。

因此，指定用途基金透過特定收入連結特定支出的制度化規範，以專款專用與資源直接分配的透明化特質，能將政府稅收準確且直接地滿足特定需求，可謂是一種減少交易成本之方式。亦即當政府透過指定用途基金，將收入指定用於特定政策時，由於其財產權歸屬明確，不必與其他利害關係人競逐資源，有效避免外界干預，呈現近乎為零的低交易成本狀態，即可視為良好的資源配置效率，亦能避免共有資



源的悲劇發生。

除此之外，Buchanan (1973) 提及，在制定公共政策時，交易規則應受重視，由於憲法約束決策者為一不貪腐 (*incorruptible*) 的行為者，因此其做出的任何集體選擇將必然被視為一種有效率 (*efficient*) 的分配結果。然而，這樣的效率並非取決於決策者本身的道德標準，而是受限於所處的制度環境影響，故縱使決策者本身的動機和價值沒有改變，卻將因為制度變化而導致決策結果的效率偏差。換言之，行為是否具有效率，將受限於制度結構設計，並非 Coase 所假定之降低交易成本而資源分配最終會有效率如此單純。故 Buchanan 認為，除了交易成本與財產權假設之外，在國家政府之集體選擇中，制度與規則設計亦為預算分配之核心議題。

而後有學者進一步探討 Buchanan 和 Coase 之間，對交易成本觀點的異同處，Hsiung (2003: 406-407) 認為交易成本在經濟學理論中受到許多控制與假設，例如 Coase 關注於交易成本的理想狀態與減少協商和談判成本，Buchanan 則強調交易成本不僅存在經濟活動，也涉及政治與公民社會結構，並且市場經濟的效率是一種制度性結果，其作出的選擇並不等同於個人行為的效率。故就 Buchanan 之觀點認為，Coase 忽視了交易成本對人的影響，特別是交易市場價值通常被認為是客觀的，但個人價值 (*heart*) 為主觀。

除了從偏好與交易成本之觀點探討指定用途基金外，Brennan & Buchanan (1978) 則進一步以利維坦 (*Leviathan*)¹²的角度，將政府視為會濫用徵稅權以實現特定私益的角色，即使憲政及稅制作為約束政府行為的利器，只要政府還擁有徵稅權，在合法前提下，就無可避免發生權力濫用於私益的情形，因為稅賦繳納後，最終用途之決定權仍在政府手中。作者還談到，政府通常會優先追求稅賦收益極大化，而非將收益投入於公共服務之中，亦即納稅人無法確保稅收用途之效益是否為

¹² 利維坦原為聖經故事中的海中巨獸，政治哲學家霍布斯將其喻為掌握權力之國家主體。在霍布斯的社會契約論中，個人為了免於自然狀態之死亡風險，而將權力讓渡予國家主權以換取自保。因此當後人談論到利維坦，多指追求至高權力之國家政府，又可稱為巨靈。參見：Hobbes, T. (1894). *Leviathan: Or, the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil* (Vol. 21). G. Routledge and sons。



精確評估後之結果，端看政府如何擬定施政計畫與編列預算來提供公共財與服務。因此，倘若以設置指定用途基金的方式，透過專款專用之制度，或許可以增加決策透明度，改善施政回應性不足的問題，直接地將預算使用於指定政務，不必與其他政務競逐資源。

最後，將議題拉回指定用途基金與普通基金之間的關係，Hsiung (2001) 在研究中談到隔絕分離化 (compartmentalization) 的概念，認為設立指定用途基金並非是為了保障特定公共服務品質，而是為了防止政府總預算（普通基金）項目中突發的財政問題連帶影響到其他支出，故將指定用途制度比喻成船舶內的防水隔艙 (compartments)，即指定用途基金可免於任何波動干擾，如同防水隔艙般受阻絕。此外，相比起政治波動的干擾因素，作者更主張隔艙是為因應政府運作仰賴於普通基金，而普通基金因統收統支、財務調度所必然面對的資源競逐問題。因此，作為政策制定者，相較於普通基金內預算的共有資源，無法直接回應與滿足民眾偏好，指定用途基金不但能回應特定政策的期待，更能確保施政行為具有公共性 (Buchanan, 1963; Brennan & Buchanan, 1978; McCleary, 1991: 86)。

綜合上述，指定用途制度能保障特定政務之長期利益，免於政治或資源競逐對預算造成的波動性。故以特定政策目的成立的特別收入基金，其制度設計與普通基金顯然有所差異，以下簡要綜整出專款專用制度之優勢：首先，指定用途、專款專用不但可以直接回應特定群體，減少「組合包」所失去的偏好和選擇權，亦不受政府總預算共有資源的影響，從而降低外部成本，提升資源配置效率。再者，指定用途基金透過法制化的分配規則，只要遵循良好的基金制度與財政紀律，專款專用的收入與支出將能具備高度透明化，與先前所提作為一種預算外基金，可能削弱預算監督與課責力有所不同。最後，指定用途基金以特定政策目的成立運作，除了可以跳脫共有資源框架，使政務運作不受任何波動外，只要財源穩定，即能確保政策永續推行，毋須承擔政治決策與財務調度之潛在風險。



二、指定用途基金之劣勢

指定用途制度並非沒有缺點，如果從政府整體資源的角度來看，其財源之議題，很可能成為基金運作成敗之關鍵。Rushton（2004）談到，指定用途基金成立後，可能發生該特定政策相較於未設置基金時，實際獲得的資源更少。文中提及，由於政策制定者認為，該特定政策已有專款支持運作，因此可能減少或忽略該政策項目之預算編列，此時就需要看其專款的預算規模是否足以負擔未成立基金前的支出規模。而除了透過設置基金的方式，作者舉例美國喬治亞州將彩票收入以預算外的途徑來挹注教育政策，不過彩票收入並未成立政府基金運作。亦即教育政策依然由政府編列預算支應，而彩券收入則以類似捐助方式投入教育資源，因而未發生彩票專款影響教育政策預算編列之替代效果（Rushton, 2004: 42-43）。¹³

此外，除了財源所導致的結果，近年另有研究表示，指定用途基金似乎會成為虛假的政策名目，係因指定收入連結指定支出間的特定政策「橋樑」斷裂。具言之，政府為了某項具體政策目標而收取稅賦，然實際上未如實應用於該指定政策，反而將稅賦挪用到其他無關的項目支出，例如含糖飲料稅、菸稅，以及汽車燃料稅，其稅收用途皆發生與原先徵收之政策目標脫鉤，亦即挪用指定用途稅收（Shughart II & Smith, 2020）。

因此，不論是財源或支出面，指定用途基金都應具備完善的制度設計，而指定用途基金作為一種預算外的制度，即使制度優勢包括了降低交易成本、直接回應民眾，以及促進資源分配透明等。然而就劣勢的部分，若特定政務成立之指定用途基金規模，遠低於未成立基金之政務預算，或是發生挪用指定用途基金至無關的支出用途，這些實際運作可能產生的問題，都代表著指定用途制度並非如此美好，而制度劣勢所帶來的影響，也可能遠超越制度優勢帶來的益處。

¹³ 參見：大紀元：喬州彩券新里程碑—貢獻 250 億教育經費。檢索日期：2024/3/27。檢自：<https://www.epochtimes.com/b5/22/8/3/n13795042.htm>。



參、指定用途基金之評估

在檢閱文獻後發現，部分學者將自己認同、期望，或是未來可以探討指定用途個案的研究議題，明確地條列出來。而如同前述，本文認為多數文獻所稱的指定用途基金近似於我國特種基金，雖然種類繁多，但皆具備專款專用之意義。惟本文欲研究的特收基金，在法律規範上擁有嚴謹的定義，相對地能和其他具有專款專用意涵的特種基金區別開來，例如作業基金。故國外探討指定用途基金之議題並不全然適用於我國特收基金，而本文透過取用分析較完整，並且有清楚交代各研究議題之三篇文獻，作為後續建立本文評估架構之參考依據，如下方所示。¹⁴

一、McCleary (1991: 102) 提出 9 項評估議題：

1. 受益者、納稅人和稅收之間是否有強烈的連結？
2. 除了使用者付費 (benefit taxation) 及規費 (charge) 之外，是否需要以其他收入來維持指定用途基金各方面的運作？
3. 針對指定用途支出的價格設定、稅課和資金安排，是否能獲得足夠的資源以滿足當前及預期未來的需求水平？
4. 價格或稅收安排會不會對資源配置產生顯著的扭曲效應，例如：無謂損失、通膨效應？
5. 是否有適當的資金運用計劃和明確的規則來管理基金的投資決策、整體支出的配置，包括資本支出、設施維護和修復，以及行政開銷？
6. 是否具有會計和審計的監督措施來防止資金濫用或挪用？
7. 指定用途支出計劃及其運用，是否與政府整體施政方向相符？進而，是否有政府機構來負責監督總預算外基金 (extrabudgetary funds)，並確保其運作與政策目標相符？
8. 是否有單位或非正式編組具備規劃、評估和執行專用計畫的能力？
9. 是否設有落日條款機制來衡量指定用途必要性？

¹⁴ 為避免混用字詞與增加各題之易讀性，將一致使用「指定用途」字詞。



二、Bird (2005: 6) 提出 5 項個案研究議題：

1. 指定用途收入是循預算編製還是以預算外方式流入基金？
2. 指定用途收入是由政府還是主管機關收取？
3. 指定用途制度是否具有特定期限，還是不限定期限？
4. 指定用途稅率是否固定？還是作為一般預算部分而可能變動（此情況下，指定用途實際上沒有真正意義）？
5. 指定用途收入是否具有花費期限？

三、Ozer et al. (2020: 3) 整理出 6 項制度議題：

1. 評估短期指定收入得支應長期計畫。
2. 支用之間應有關聯但需要保留彈性。
3. 基金設置目標與政府施政方針應一致。
4. 設定落日條款以定期審查基金運作。
5. 考慮社會變遷問題，例如：人口結構改變影響稅收。
6. 循一般預算流程，以保留專款項目的彈性制度才得以最大化彈性。

肆、我國特收基金之研究現況

藉由前述國外指定用途基金的討論，看似合理又具效用的指定用途制度，在我國亦不乏諸多議題值得探討。雖然本文之核心為探討特收基金之設置與運作，不過，特收基金本為特種基金之一類，故除了國內特收基金之相關研究外，有關特種基金制度之研究建議與討論，亦有一同研析之重要性。以下將分別呈現我國對於特收基金與特種基金制度的相關研究。

一、基金個案研究

雖然我國針對特收基金個案與整體運作制度的討論較少，但卻不約而同地提出相似的研究發現。如財源長年仰賴國庫撥補、運作成效不彰，分述如下：

郭俊廷 (2013) 針對特收基金整體制度、基金規模等，以民國 92 年~101 年之



預決算相關資料，探討特收基金是否欠缺特定財源、浮濫設置，以及濫用預算彈性的議題。研究發現，基金之數量確實有增加，並且多數基金皆有獲得政府撥款收入之情形。

顏子傑（2011）以「離島建設基金」為研究，談論離島建設基金應具有平衡財政資源分配之功能，然而，實際運作上卻呈現出爭取選票與利益妥協的政治象徵。此外，離島建設基金之財源高度仰賴國庫挹注，實屬不符特收基金之定義。

何惠莉（2017）以「行政院公營事業民營化基金」為研究，發現民營化基金之實務運作，其釋股收入支應特定政策部分，未有周全規劃而影響成效，致使基金長年短绌，仰賴國庫撥補，因而背離特收基金之專款專用意義。¹⁵

林嘉隆（2019）以「花東地區永續發展基金」為研究，探討其連年預算執行率未達五成之運作成效。研究發現，基金受限於投（融）資機制失效、地方人才短缺、府際之間溝通不足，以及地方政府未能有效回應當地民間團體意見等，呈現出整體運作基金不佳的狀況。同時，此基金之特定收入來源亦有長年仰賴國庫之情形，如審計部（2022）指出，花東地區永續發展基金留存鉅額資金，並且基金來源高度仰賴政府撥款之情形。

鍾智耀等（2020）係針對「衛生福利特別收入基金」談到，基金過去與現在皆多以菸品健康福利捐運作，並仰賴國庫撥補的情形，如此財政缺口可能徒增公務預算負擔與不利基金永續經營之僵化窘境。

綜上可知，關於特收基金財源由政府撥補之議題，已近似於常態之現象，而特收基金之特定收入、財源，係為基金在運作上，主要有爭議之部分。不論是正在經歷或是曾經發生如此缺失的特收基金，都應進一步評估是否裁撤或修訂其特收財源，否則只要常態地由國庫撥款，即是自普通基金編列計畫科目，將公務預算流至基金使用。長久下來，普通基金與特種基金之間，彼此政務獨立運作之制度可能越趨模糊。

¹⁵ 「行政院公營事業民營化基金」已於民國 113 年裁撤。



此外，林恭正等（2019：24-25）指出，指定用途之專款收入若占基金總收入百分比過低時，將徒增行政成本，對專用基金具有的彈性本意來說沒有幫助，政府應優先考慮此特收基金之存續或裁撤。而林雪玲、陳詠華（2018）則提及，我國非營業特種基金之規模越趨龐大，即使在執行預算上具有相當彈性，惟廣設基金造成的浮濫與績效不佳，將導致預算資源分散外，在整體管理面上也將增加困難，反而失去預算統一調度彈性。

不過，Hsiung (2001) 却認為，基金財源是否源於政府既有收入之外，並非討論之核心；更應關注的是基金推動之政策，是否具備財源不得受波動的必要性。而根據黃厚輯（2017）之統計，107 年度之特收基金，尚須仰賴國庫撥補近 1,000 億元。故在「不考量」特收基金係為了保障特定政策推行之前提下，若歷年皆由政府撥補 1,000 億元之預算作為特定收入，如此鉅額的數目，或許該檢討各基金所推動之政務，是否有獨立於公務預算運作之必要性，避免各種「特定政務」基金，事先將公務預算分配為基金財源，粉飾其常態、一般用途的政務性質。

因此，即便政府已於 104 年 1 月 16 日增訂《中央政府特種基金管理準則》第 7 條¹⁶（原《中央政府非營業特種基金設立及存續原則》第 3 條），規範新設基金應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之特（指）定財源。然而，不溯及既往的法效果也導致舊有的特收基金不適用此規定，因而無法改善眾多仰賴國庫撥補運作之現況。此外，行政院主計總處基金預算處（2020）亦談到，非營業特種基金之管理與運作，長年受立法機關以專法保障，使得績效不彰或排除《預算法》之相關規範，使基金有損財政健全之可能。

綜上所述，我國特收基金之研究，主要關注的是其收入是否能負荷其政務支出，並且特定收入來源是否適足。倘若特定收入多以政府撥款，亦即在普通基金中事先、

¹⁶ 《中央政府特種基金管理準則》第 7 條第 1 項：「各機關新設非營業特種基金，應依法律或配合重要施政需要，且所辦業務未能納入現有基金辦理，並具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之特（指）定財源」。

《中央政府特種基金管理準則》第 7 條第 2 項：「非營業特種基金應具備長期穩定財源，以因應施政需要；其業務範圍應與公務預算明確劃分，符合基金設立目的及基金用途者，始得納入基金辦理」。



直接分配預算數作為特收基金財源，如此情形將背離特收基金專款專用制度之意義，同時也將失去預算資源分配彈性。而近年我國通過之《財政紀律法》就於第 7、8 條明確規範特種基金之設立要件、收入財源，以及不得排除《預算法》及《決算法》等相關財政法令，用以避免政府預算之爭奪資源，確保普通基金與特種基金之間相互獨立財源。而我國現存的特收基金當中，最近一次設立之特收基金係根據《海洋污染防治法》於 112 年修正通過，依此法第 12 條，於 114 年由海洋委員會設置海洋污染防治基金。最近一次裁撤之基金係為行政院公營事業民營化基金，於 113 年 1 月 1 日裁撤。

最後，本文試著透過以下兩種情境，統整上述我國特收基金可能面臨之情境。我們為某個特定政策設立特收基金時，倘若沒有妥善、適足的收入來源規範，將導致政務運作相較於未成立基金時來的匱乏，又其財源若過度依賴政府預算補助、未明確監督與課責用途時，因為政府預算數額有限，可能嚴重影響整體資源配置：

- 一、 當指定用途基金以「政府既有財源」成立基金推行特定政策運作，即指定用途基金的收入是從現有的資源中事先分配，那麼原本在總預算中應能配置的預算資源，會因為已被指定使用，導致總預算必須直接分配數額提供基金運作，從而減少資源分配彈性，喪失專款專用意義（黃厚輯，2017；林雪玲、陳詠華，2018；林恭正等，2019）。
- 二、 當指定用途基金以「政府既有財源之外」的財源成立基金推行特定政策運作，即指定用途基金的收入不影響總預算的資源分配，而是另籌收入以供基金運作時，將完全地獨立於政府總預算運作，並且不受到任何政治或資源波動之影響。然而，若基金不如原政策預算規模，將使政務推展不如從前（Hsiung, 2001; Rushton, 2004）。

二、我國特別收入基金制度建議

我國特收基金如同雙面刃，在已知基金運作存有不符財政紀律之疏漏時，論其具有的彈性與資源效率似乎難以兩全其美。而根據前文針對我國特收基金制度之



相關研究，有作者指出關於基金制度未來應改善之方向與衡量標準，本文扼要梳理如下：

- 特殊政務不受波動之必要性（Hsiung, 2001）。
- 特收基金收入來源穩定性（黃厚輯，2017）。
- 運作不佳的基金將導致資源分散、失去預算彈性（林雪玲、陳詠華，2018）。
- 特收來源佔總收入來源比（林恭正等，2019）。
- 衛生福利特收基金須仰賴普通基金撥款（鍾智耀等，2020）。

第三節 評估架構與研究方法

壹、評估架構

鑑於既有學術文獻鮮少探討我國特別收入基金之議題，故本文首要針對特別收入基金之設置與運作進行討論。此外，如本研究動機所述，衛生福利部疾病管制署為我國重要之傳染病防治機關，其預算之穩健性攸關能否充分落實傳染病預防政策，並且，疾管署擁有之特收基金係為落實傳染病防治之預防接種工作，因而具有高度之討論價值。然而，我國特收基金在運作上存有諸多爭議，故選擇以疾管署作為討論案例，或可清楚地凸顯出重要政務以普通基金或特收基金運作之差異。

本文透過文獻回顧所談論的研究建議，挑選符合我國特收基金脈絡之評估建議，可梳理為兩組核心議題（設置、運作）以及六個評估議題之架構進行討論。具言之，基金設置之議題，將探討基金的特殊政務是否具備必須保障其不受波動、基金是否具備獨立於普通基金的特定財源，以及基金是否能自給自足以負擔政務支出；基金運作之議題，則探討基金是否設置委員會以管考運作、基金的支出用途是否符合設置目的且專款專用、以及基金是否受到立法與審計之監督與評估，詳如表6所示。故後續在探討中央政府特別收入基金與疾管署個案時，將按照此評估架構來研析基金設置與運作之情形。



表 6 本文之評估架構

| 核心議題 | 評估議題 | | 資料來源 |
|------|------|-------------------------------------|---|
| 基金設置 | 一 | 特殊政務是否具備不得受波動而須保障之必要性？ | Hsiung (2001) |
| | 二 | 特收基金是否具備獨立於普通基金的特定收入財源？ | McCleary (1991)、 Bird (2005)、 Ozer et al. (2020)、 《財政紀律法》 |
| | 三 | 特收基金之財源是否能夠自給自足以負荷特殊政務支出？ | McCleary (1991)、 Ozer et al. (2020)、 林恭正等 (2019)、 黃厚輯 (2017)、 鍾智耀等 (2020) |
| 基金運作 | 一 | 特收基金是否設有制度嚴謹的委員會來管考運作？ | McCleary (1991) |
| | 二 | 特收基金之支出用途是否符合基金設置之宗旨？ | McCleary (1991)、 Ozer et al. (2020) |
| | 三 | 特收基金是否受到有效的立法權與審計權監督？例如設有落日條款等評估機制？ | McCleary (1991)、 Bird (2005)、 Ozer et al. (2020) |

資料來源：本文自行整理。



貳、研究方法

本文將以次級資料分析作為實證基礎，並根據既有國內、外文獻梳理出重要評估議題，作為本文之分析架構。資料蒐整上，除了參閱我國政府預算相關資料與文獻外，亦針對疾管署管理之特收基金相關文獻進行梳理。而有關預算相關資料，以撰筆時能取得最新之「112 年度決算審定數」為主，假使需要納入 113~114 年進行比較時，將分別使用「113 年度法定預算」與「114 年度預算案」資料，以利探究長期的整體資源配置狀況。最後，本文亦輔以半結構式訪談，用以強化與嚴謹有關特收基金制度、疫苗基金與預防接種受害救濟基金之討論，避免論述與事實脫節。

本文後續之章節安排，透過文獻回顧所篩選之特收基金評估架構，詳盡地探討我國中央政府特別收入基金之設置與運作情形；而後根據評估架構之各題項，逐一檢視疾管署管理之疫苗基金與預防接種受害救濟基金；最後，透過研究發現，提出有關我國特收基金、疫苗基金和預防接種受害救濟基金的研究建議。

一、次級資料分析

所謂次級資料分析（secondary analysis）是指對使用現存的資料作為描述某一現象，即使資料本身無法回答特定研究問題，然而卻能透過不同資料的拼湊與互補來取得答案（Stewart & Kamins, 2000）。本文首先透過預算資料，綜整出我國中央政府特別收入基金在設置及運作之情形，接續輔以審計部總決算審核報告與立法院預算中心等研究資料，針對資料指出的基金與客觀上足以推斷具有異於常規情形的基金予以討論，藉此探討特收基金實務運作之不足處。最後，在個案討論時，則以疫苗基金與預防接種受害救濟基金之預算相關資料進行研析。

然而，由於次級資料分析所得之各國研究建議不易契合個案，如 Bird (2005: 6-7) 所言：「假使透過表面上的運作進行討論，仍無法有效地解釋與涵蓋所有實務案例，因為指定用途類型繁雜，即使在同一國家內仍有許多個案的情形需要考量」。因此，本文除了盡可能以評估架構進行討論外，亦會在文中以不同特收基金之運作情形進行論述，用以呈現我國特收基金之不同態樣。



二、半結構式訪談

由於本文涉及政府預算、公共衛生，與醫療政策之跨領域議題，實屬不易透過文獻資料呈現真實狀況，因此，除了透過文獻及彙整國內外之研究建議進行探討，本文亦採取深度訪談法（in-depth interview）。

深度訪談依據研究者予以受訪者之間問題順序、訪綱措辭、詢答與回饋等彈性，可將執行訪談之結構性（structured）又稱為標準化（standardized），大致劃分為三種強度，分別為結構式訪談（structured interview）、無結構式訪談（unstructured interview），以及本文欲採用之半結構式訪談（semi-structured interview）。半結構式訪談是介於結構式與無結構訪談之間的訪談方法，透過適當之結構化程度規劃訪綱，採用可調整之提問次序、措辭、論述，並且得即時問答與釐清議題，和彈性調整訪綱內容之進行原則（Lune & Berg, 2017: 69-70；潘淑滿, 2022）。

本文之受訪者，將採取立意抽樣，邀請具有政府預算、公共衛生背景之受訪者，瞭解不論是中央政府特別收入基金之設置與運作，或者是疫苗基金及預防接種受害救濟基金之運作概況。受訪者資料如下表所示。

表 7 深度訪談受訪者資料

| 訪談日期 | 代碼 | 姓名 | 受訪者類別 | 背景描述 |
|-----------------|----|------|--|---|
| 2024 年 12 月 2 日 | A | 匿名受訪 | 政府官員 | <ol style="list-style-type: none">熟稔我國政府預算制度。具備多年觀察特別收入基金與衛生預算之經驗。 |
| 2024 年 12 月 9 日 | B | 邱淑媞 | <ol style="list-style-type: none">家庭醫學科醫師預防醫學專家 | <ol style="list-style-type: none">歷經疫苗基金成立時期。具備豐富公共衛生與預防醫學之實務經驗，曾任衛生福利部國民健康署署長、台北市衛生局局長、宜蘭縣衛生局局長等。 |

資料來源：本文自行整理。

第二章 中央政府特別收入基金之設置與運作

本章為探討中央政府特別收入基金之設置及運作情形，除了根據預算資料和立法院及審計部之研究報告討論外，本文另挑選這些資料所指出的基金，或是曾被新聞媒體報導之基金，以及客觀上推斷具有異於常規情形的基金予以討論，希望藉由實際案例的討論，凸顯出整體特收基金制度的不足處。

因此，本章第二節與第三節，除了依據評估架構來探討中央政府特別收入基金之設置與運作議題外，亦根據特定議題之論述，輔以基金案例來深入討論，例如基金缺乏獨立於普通基金的特收財源、基金執行之特殊用途難以預見不得受波動，或是基金並未專款專用等，藉此將學理與實務情形互動，避免流於理論上的研析。

第一節 特別收入基金之意涵

壹、特收基金之制度與規範

根據《預算法》第 4 條，特收基金作為特種基金之一類，編製之預算稱為「附屬單位預算」，同法第 20 條，「單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算」。因此，各個特收基金之中，若有再下設「特收基金之分基金」之情形，其所屬各基金編列之預算就會稱為「附屬單位預算之分預算」。

114 年度非營業基金預算，編製附屬單位預算之特別收入基金計 27 單位；編製附屬單位預算之分預算之特別收入基金計 29 單位。依法皆為「有特定收入來源而供特殊用途者」，相較於特種基金之「歲入供特殊用途者」，特收基金在制度上，更進一步地要求以「特定收入」供特殊用途。又每個基金皆為一獨立運作之財務會計個體，使得特收基金之收入與支出，基本上完全獨立於普通基金運作，而其收入指定並專用於特殊政務之制度，亦成為此類型基金獨有的專款專用特色。

此外，作為特種基金而不同於普通基金所謂的「國庫統收統支」規範，根據《國



庫法》第 9 條¹⁷規定，特種基金以基金專戶存入當地國庫代理機關，並以設置基金之「收支管理辦法」運作。又依據《中央政府特種基金管理準則》第 8 條及第 9 條¹⁸規定，特種基金之保管和運用，主管機關應擬具特種基金收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。並且此收支保管及運用辦法當中，必須要包括基金設置目的、性質、管理機關、來源、用途，以及其他有關預決算、財務及會計等相關程序規定。而若基金在其設置之法律中已明載收支保管事項，則不必再以行政命令規範之。

因此，每個特收基金必然擁有自己的收支保管辦法，並詳盡地規範其特定收入來源與明確的政務用途。不過值得注意的是，特收（種）基金除了不受國庫統收統支規範之外，另有「累積餘绌」、「累存餘額」的設計。亦即當基金期末決算有賸餘時，其財源得持續累積。¹⁹本文透過全國法規資料庫查詢，目前一共有 29 個特收基金（含分預算）在收支保管辦法當中，寫入「基金年度決算如有賸餘，應依規定累存基金餘額或解繳國庫」。而其他未寫入此規範之特收基金，則多以「應依規定辦理分配」撰寫，然實際上也幾乎有累存基金餘額的情形。

最後，特種基金還擁有不受常態預算制度規範之彈性，根據《預算法》第 88 條²⁰之規定，倘若發生重大變遷或業務確實需要，附屬單位預算得報請行政院先行

¹⁷ 《國庫法》第 9 條第 3 項：「特種基金之依法律、條約、協定、設定基金之命令、契約、遺囑所定，或中央政府各機關歲入以外，其他公款及保管款之依法令所定，應專戶存管之款項，以基金專戶存入當地國庫代理機關。其收支管理辦法，依設置該項基金時之規定；其無規定者，準用關於國庫存款戶之普通處理辦法。」

¹⁸ 《中央政府特種基金管理準則》第 8 條：「主管機關應擬具特種基金收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。但屬下列情形之一者，不適用之：一、營業基金依國營事業管理法、各事業設立法律設立。二、信託基金依法律、契約或遺囑設立。三、非營業特種基金設立法律已明定基金之收支保管事項」；《中央政府特種基金管理準則》第 9 條：「前條所定收支保管及運用辦法，應載明下列事項：一、基金設立之目的。二、基金之性質。三、管理機關。四、基金來源。五、基金用途。六、預、決算處理程序。七、財務事務處理程序。八、會計事務處理程序。九、其他有關事項」。

¹⁹ 全國法規資料庫。檢索日期：2025/3/30。檢自：

<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?cur=Ld&ty=ONEBAR&set=LPCODE%7cASC&size=40&kw=%e7%b4%af%e5%ad%98%e5%9f%ba%e9%87%91%e9%a4%98%e9%a1%8d>。

²⁰ 《預算法》第 88 條：「附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。每筆數額營業基金三億元以上，其他基金一億元以上者，應送立法院備查；但依第五十四條辦理及因應緊急災害動支者，不在此限。」



辦理。並且，依據「附屬單位預算執行要點」第 26 點第 2 款、第 3 款²¹之規定，年度進行中，確因業務需要，須辦理原未編列預算之業務計畫，或增加經費，都得依程序報經行政院核定或併決算辦理。

綜合上述，特收基金在制度上，著眼於特定財源專用於特殊政務之設置意義，而作為特種基金之一，擁有獨立於普通基金運作、不受國庫統收統支規範、期末賸餘累存，以及預算先行辦理和超支併決算之便利性。如此彈性也使得非營業特種基金被認為具有創造財源、落實政策，以及協調政務運作之功能（黃厚輯，2015）。

貳、預算體系中的特收基金

我國政府預算會計制度，是參考美國政府會計準則委員會（GASB）所發佈之會計公報以訂定會計制度（鄭如孜、周玲臺，2013）。即使各國所訂立之規定有所不同，然而實際運作並非相差甚遠，因此使用不同國家之研究文獻作為分析資料尚屬合宜，不致發生無法共量的問題。

在 GASB 第 54 號公報當中，介紹了美國政府基金(*governmental funds*)種類，包括：普通基金 (*general funds*)、資本計畫基金 (*capital projects fund*)、債務基金 (*debt service fund*)、永久基金(*permanent fund*)，以及特別收入基金(*special revenue fund*)。其中，特別收入基金之說明如下：「一個或多個特定限制或承諾 (*restricted or committed*) 之收入為建立特別收入基金之基礎。這些特定限制或承諾之收入，最初可能流入其他基金，隨後再分配到特別收入基金之中，這些款項亦不應在最初獲得時被該基金認定為收入，而應認列為特別收入基金之收入，並按照其指定用途支出」(GASB，2009: 13)。

²¹ (二) 年度進行中，確因業務需要，須辦理原未編列預算之業務計畫，應籌妥適足財源，並應撙節控管原有其他計畫後擬具計畫，依程序專案報經行政院、直轄市或縣（市）政府核定後，始得辦理。(三) 年度進行中，已編列預算之業務計畫，確因業務需要，致增加經費者，應優先檢討停辦或緩辦不具效益或不具急迫性項目，以於原計畫法定預算總額內調整容納為原則，無法調整容納者，應依下列程序及併決算辦理：1.中央政府各政事基金：(1)應籌妥適足財源，專案報經主管機關核定。但增加國庫負擔、中央政府特別收入基金財源以國庫撥款或不當黨產為主者，應依程序專案報經行政院核定。(2)依災害防救法辦理緊急或災害救助事項，已調整當年度總預算移緩濟急撥補支應者，得由該基金主管機關核定。



進而，我國政府預算體系，以基金別主要可以區分為普通基金及特種基金，兩者為互相獨立之財務、會計個體，普通基金預算稱為單位預算或單位預算之分預算，並包括總預算部分與特別預算部分，供一般用途；特種基金可區分為營業基金、非營業基金以及信託基金，其預算稱為附屬單位預算或附屬單位預算之分預算，供特殊用途。並且，依據我國政府會計準則公報第一號當中，說明政府設置之特種基金分為：營業基金、作業基金、資本計畫基金、債務基金，以及特別收入基金。此外，根據《預算法》第 4 條，我國特種基金除上開種類外，另有信託基金（trust fund），係為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者。²²

簡言之，我國政府預算體系大致可分為普通基金、特種基金兩大部分，其中特種基金部分包括 6 個型態之基金：營業基金、作業基金、資本計畫基金、債務基金、特別收入基金，以及信託基金。而有關特收基金之定義，相較於美國對特收基金之說明，縱使我國僅描述為「特定收入來源供特殊用途」，並未提及特收款項最初可能流入其他基金再行分配之情形，然本文認為，不論財源流向是否與我國相同，皆不影響美國和我國對於特收基金以「特定收入成立」之相同處。

此外，在特種基金當中，作業基金與特收基金的實務運作非常相似，不過，作業基金具有使用者付費的概念，根據《預算法》所載，作業基金係為「凡經付出仍可收回，而非用於營業者」，存在著對價關係之含意。例如：國立大學校院校務基金。國立大學校院校務基金由學生繳納之學雜費作為部分收入，並以提升教育品質之校務作為主要支出。而特收基金則會聚焦在以特定收入用於特殊政策，並且收入與用途之間不必存在任何關係。例如：疫苗基金。疫苗基金以菸品健康福利捐與政府撥款作為主要收入，並專用於全國疫苗接種計畫，而菸捐與疫苗接種並未具有收支間的對價或其他關係，單純以此作為疫苗基金之財源。

因此，特收基金在實務運作上，與其他基金最大不同處在於，其專款專用之「特

²² 然在政府會計準則公報當中，以第一號附則：「政府依法律規定所代管信託基金之會計處理及財務報導，以及其他信託基金營運情形必須揭露之事項，得另訂會計準則公報或會計制度為準據」及第八號：「政府年度會計報告應揭露必要之補充資訊，其內容包括：（一）政府代管或依法設立之信託基金資產、負債等情形資訊」作為主要規範依據。



定收入財源」與業務性質之間，不須擁有任何關連。只要財源能受指定，如徵收金、罰款、規費，甚至是政府撥款收入，即可連結至特殊用途作為一個特收基金。故特收基金也常被認為是要確保特殊政策之推行，以事先確保財源之方式，來免於基金收入受政治波動之作法（郭俊廷，2013）。有鑑於此，特收基金似乎更需要審視基金設立所推動之「特殊用途」是否必要與明確，否則特收基金作為一種規避預算波動的工具，或許有不少應編入普通基金之一般性業務計畫，卻流於基金運作，如此情形將打破特收基金專款專用之「特殊」意義。

最後，在預算體系中，日常所談論立法院審查之「中央政府總預算案」以及媒體論述所討論之「政府預算」，多數僅止於普通基金總預算部分，其餘的特別預算與特種基金預算，幾乎不曾被提及，並且有關特種基金預算規模遠高於普通基金預算之情形亦鮮少人關注。對此，受訪者 A 則提到，現在的媒體與民眾，對於公務預算的關注程度明顯高於基金預算，例如基金預算案的審議尚未通過，但焦點卻都放在公務預算上，媒體也未報導。

本文認為，造成民眾經常將預算焦點放在中央政府總預算案（公務預算），而忽略了中央政府附屬單位預算案（基金預算）的主要原因，可能是預算體系與政府稅制之複雜性，又執政者時常將各部會的「公務預算被刪減」作為話題，藉由政治力的影響，再加上新聞媒體的放大檢視，使得作為訊息接收者的「注意力缺失 (lack of attention)」，才導致民眾對於預算體系或是政府財政情形抱持模糊與不確實的認知（Baekgaard et al., 2016），而如此現象即是所謂的財政幻覺（fiscal illusion）。

如果我們以 114 年度中央政府總預算案觀之，普通基金歲出總預算部分編列 3,132,468,909 千元、特別預算部分編列 199,821,558 千元，共計 3,332,290,467 千元；特種基金編列支出用途合計 6,984,710,117 千元。²³ 將所有預算相加總後，114 年度實際上有約 10 兆 3,170 億的政府支出。然而，不論是 10 兆元的政府支出，又

²³ 根據行政院主計總處，特種基金之「營業部分」，其「支出」包括營業成本、營業費用、營業外費用及所得稅費用等；「非營業部分－作業基金」，其「支出」包括業務成本與費用、業務外費用等；「非營業部分－債務基金」、「非營業部分－特別收入基金」及「非營業部分－資本計畫基金」，其「收入」及「支出」分別為基金來源及基金用途。



或者是特種基金預算近乎為普通基金預算之 2 倍，都鮮少見到新聞媒體，或是政治人物提出來討論，這也正是影響民眾注意力的原因，造成基金預算案難以受到矚目。我國中央政府預算體系之概況，如圖 1 所示。

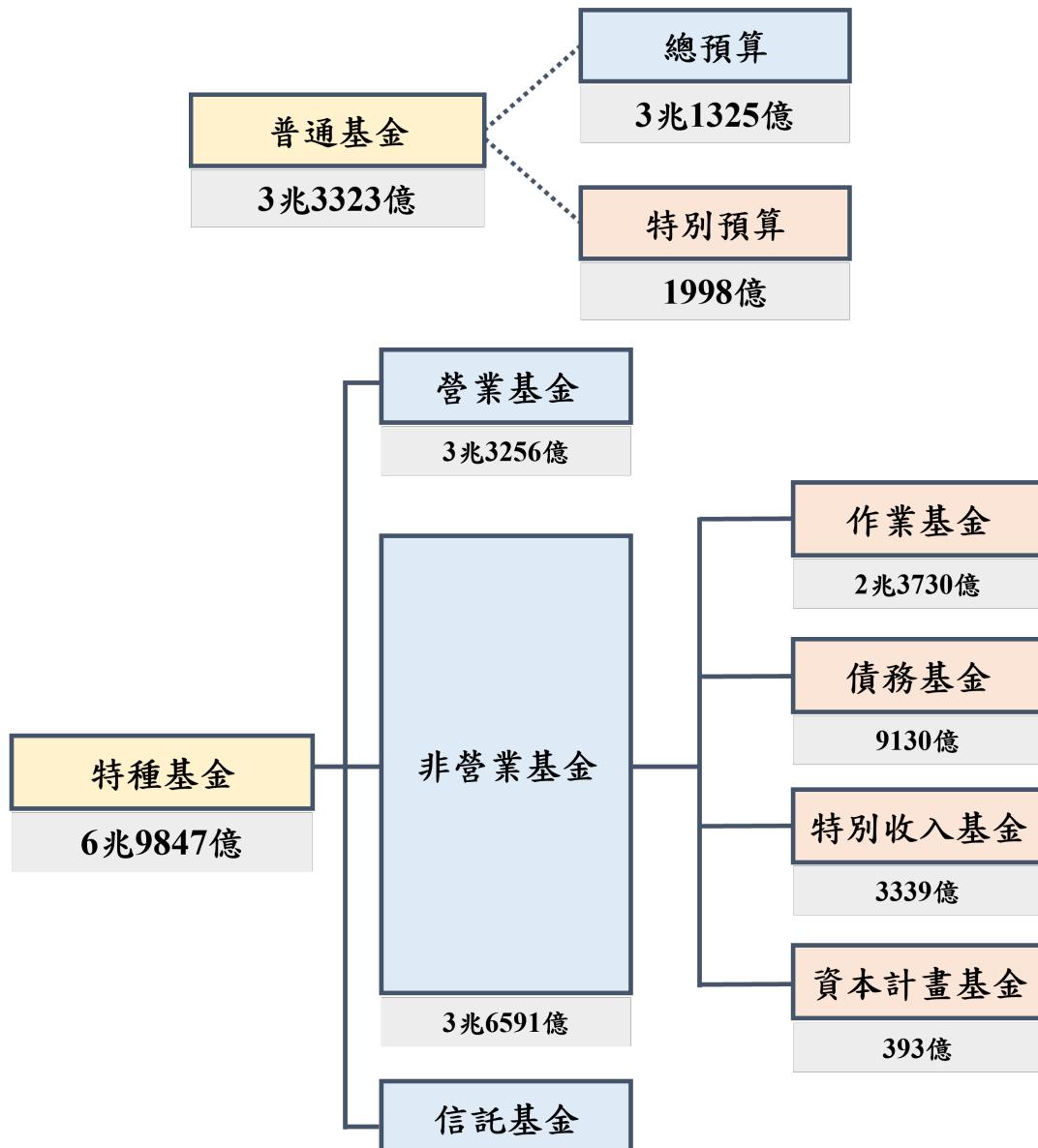


圖 1 我國中央政府預算體系（以 114 年度為例）

資料來源：本文自行整理。



第二節 特別收入基金之設置

根據本文評估架構，特收基金之討論大致可以劃分為設置及運作兩部分。不過，由於本節首要探討的是中央政府特收基金之整體設置情形，因此在評估架構中，包括特殊政務不得受波動之必要性、基金是否具有獨立的特收財源，以及財源規模是否能自給自足並負荷政務支出等，似乎不易以整體的情形逐項討論。故本節將微調評估架構，以「基金個數與整體概況」、「政務受保障的必要性」以及「基金財源與支出情形」來探析整體特收基金之設置情形。具言之，本節將討論既有中央政府特收基金之設置個數、收支情形、特殊政務、特定財源、政府撥補、累存餘額，以及解繳國庫數等議題，以掌握特收基金整體設置概況。

壹、基金個數與整體概況

依行政院主計總處 114 年度非營業特種基金預算案，我國現有 27 個特別收入基金，編製附屬單位預算。並依實際業務管理機關之不同，又再下設為 29 個特別收入基金之分基金，編製附屬單位預算之分預算。而 114 年度特收基金之預算規模，收入來源部分總額為 3,480 億元，其中徵收及依法分配收入 1,948.1 億元，占財源總額 55.97 %；政府撥入收入 1,238 億元，占財源總額 35.57 %；其餘收入為 293.9 億元，占財源總額 8.46%；支出用途部分則為 3,339 億元。

進而，本文發現，在特收基金當中，由於現行制度的關係，在其計數上，有些表達不清楚與不明確之情形。首先，根據《預算法》第 20 條²⁴規定，各個附屬單位預算內，若有再依基金別編列預算，其預算就會稱為分預算。並且，依據《中央政府特種基金管理準則》所指，只要設有「收支保管辦法」，即為一獨立運作的特種基金。因此，依照行政院主計總處之資料所示，現有的特收基金為 27 個附屬單位預算，以及 29 個附屬單位預算之分預算，都設有收支保管辦法，皆為法律上獨立的財務會計個體。

²⁴ 《預算法》第 20 條：「單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算」。



不過，雖然分預算隸屬於某個特收基金預算項下，又預算與分預算之間，名稱上有「分」之差異，但依據法規與實務運作而言，預算與分預算，或者基金與分基金之間，並未有層級或位階上之實質差異。縱使如此，在眾多的文獻與預算資料當中，也幾乎未曾見到將分預算、分基金「拆解」合併計數的情形。故不論在何種規範上，基金與分基金分明是同等之獨立個體，其收支皆為專款專用、不得互相流用，但卻將其分別呈現，使得計算特收基金之個數不夠清楚，易產生誤解。

此外，特收基金個數之呈現，除了未將分基金合併計算而不清楚之外，本文亦發現，部分設有分基金編製附屬單位預算之分預算的特收基金，僅為主管機關整併所屬管理機關之分預算，並未實質編列政務預算運作。例如農業特別收入基金，其本身並未編列政務預算，僅作為整併基金項下之分預算，收支來源皆源於所屬的6個分基金之分預算。也就是說，當特收基金項下另設有其他分基金者，部分僅為「分預算之集合」，並未編列政務預算，並且其功能為管理及總務各分基金，因而不太能視為一實際運作之會計個體。然依據現行預算體系之慣行，如此態樣之基金仍被計算為獨立會計個體，使得特收基金數量之表達，與實際上真實運作特殊政務之基金個數，存在著不一致的情形。

若真要細究彼此之不同，似乎僅於編列預算時，是由分基金（子基金）之「管理機關」編製分預算，再向上整併至基金（母基金）之「主管機關」編製的附屬單位預算。因此，照理而言，一個分基金會有兩份預算書，分別出現在管理機關編製的分基金之分預算書，以及主管機關編列的基金預算書。舉例而言，「漁業發展基金」，是隸屬於農業特別收入基金項下的分基金，其管理機關為農業部漁業署，負責基金之收支、保管及運作，編製附屬單位預算之分預算，並於農業部主管之農業特別收入基金當中，編入收入與支出。

是以，不論是特收基金或分基金，都存在著無法清楚表達真實數量的困境，綜合前述所稱不清楚與不一致之情形，本文認為，係因我國在呈現預算資料時，慣稱為附屬單位預算、附屬單位預算之分預算，對照之下，即是特收基金、特收基金之分基金。依法將其分別呈現，才導致在未能深入瞭解之前提下，認為兩者可能有所



差異之情形，並且在計算基金個數時，也容易重複計算，或是計入未實際運作之基金。因此，本文將特收基金之設置情形，概略整理出以下 2 種態樣：

- 一、特收基金與其項下之分基金，各自編列附屬單位預算及分預算，並且彼此獨立運作。例如：「就業安定基金」及其下設之「勞工權益基金」，兩者皆為實際編列政務預算，各自獨立運作之會計個體。不過，既有特收基金當中，僅有就業安定基金為此類型。而本文回溯近十年之基金後，另有發現早期的「社會福利基金」有此現象。社會福利基金於民國 104 年後，下設「家庭暴力及性侵害防治基金」之分基金，兩者皆獨立編列各自的預算運作。而兩者自 106 年起，整併至衛生福利特別收入基金。
- 二、特收基金與其項下之分基金，僅有分基金編列分預算實際運作。特收基金為管理、整併附屬單位預算內，各分基金所編之分預算，並無編列預算運作。而其附屬單位預算所編列之收入與支出數，係源於基金項下各分預算之編列。包括：

- (一) 衛生福利特別收入基金（含 11 個分基金之分預算）、
- (二) 經濟特別收入基金（含 5 個分基金之分預算）、
- (三) 農業特別收入基金（含 6 個分基金之分預算）、
- (四) 環境保護基金（含 6 個分基金之分預算）
- (五) 健康照護基金（含 7 個分基金之分預算，已於 106 年整併裁撤）。

透過前述，本文認為，不論是依據附屬單位預算數量，或是特收基金個數之表達，都忽略了基金可能並未實際編列預算運作之情形。故透過拆解「下設特收基金之分基金」的會計個體，將所有特收基金，不論屬於附屬單位預算或附屬單位預算之分預算者，皆視為一獨立運作之個體計數。並且，以「實際編列特殊政務預算」之標準論述基金數量，亦即不計入未編列政務預算運作之特收基金個體，包括衛生福利特別收入基金、經濟特別收入基金、農業特別收入基金，以及環境保護基金，或許在基金個數變化和討論各分預算趨勢上，為較嚴謹與呈現實際狀況之方法，藉此確實掌握特收基金之整體情形。



綜上所述，我國特別收入基金之設置數量，於重新計數後，以 114 年度特收基金狀況為例，特收基金為 27 個、分基金為 29 個，相加總並扣除「未編列特殊政務預算」運作之 4 個特收基金，包括衛生福利特別收入基金、經濟特別收入基金、農業特別收入基金，以及環境保護基金後，我國中央政府特收基金數量為 52 個。各主管機關實際運作之特收基金數量為：總統府（1）、行政院（4）、內政部（4）、教育部（3）、法務部（1）、交通部（1）、文化部（1）、勞動部（2）、經濟部（6）、農業部（6）、衛生福利部（11）、環境部（6）、核能安全委員會（1）、金融監督管理委員會（1）、公平交易委員會（1）、海洋委員會（1），以及國家通訊傳播委員會（2），詳如表 8 所示。

表 8 民國 114 年度中央政府特別收入基金設置情形



| 主管機關 * | 特別收入基金 | 特別收入基金之分基金 | 分基金管理機關 (運作機關) |
|------------------|-----------------------|------------|-------------------|
| 總統府 (1) | 中央研究院科學研究基金 | — | — |
| 行政院 (4) | 行政院國家科學技術發展基金 | — | — |
| | 離島建設基金 | — | — |
| | 花東地區永續發展基金 | — | — |
| | 促進轉型正義基金 | — | — |
| 內政部 (4) | 新住民發展基金 | — | — |
| | 研發及產業訓儲替代役基金 | — | — |
| | 警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金 | — | — |
| | 國土永續發展基金 | — | — |
| 教育部 (3) | 學產基金 | — | — |
| | 運動發展基金 | — | — |
| | 私立高級中等以上學校退場基金 | — | — |
| 法務部 (1) | 毒品防制基金 | — | — |
| 交通部 (1) | 航港建設基金 | — | — |
| 文化部 (1) | 文化發展基金 | — | — |
| 勞動部 (1) | 就業安定基金 (2) ** | 勞工權益基金 | 勞動部 |
| 核能安全委員會 (1) | 核子事故緊急應變基金 | — | — |
| 金融監督管理委員會 (1) | 金融監督管理基金 | — | — |
| 公平交易委員會 (1) | 反托拉斯基金 | — | — |
| 海洋委員會 (1) | 海洋污染防治基金 | — | — |
| 國家通訊傳播委員會 (2) | 通訊傳播監督管理基金 | — | — |
| | 有線廣播電視事業發展基金 | — | — |

(接續次頁)

| 主管機關 * | 特別收入基金 | 特別收入基金之分基金 | 分基金管理機關 (運作機關) |
|--------------|-----------------------|--------------|-------------------|
| 經濟部 (2) | 核能發電後端營運基金 | — | — |
| | 經濟特別收入基金 (5) ** | 推廣貿易基金 | 國際貿易署 |
| | | 能源研究發展基金 | 能源署 |
| | | 石油基金 | 能源署 |
| | | 再生能源發展基金 | 能源署 |
| 農業部 (1) | 農業特別收入基金 (6) ** | 中小企業發展基金 | 中小及新創企業署 |
| | | 農業發展基金 | 農業部 |
| | | 林務及造林基金 | 林業及自然保育署 |
| | | 農業天然災害救助基金 | 農業部 |
| | | 漁業發展基金 | 漁業署 |
| | | 農產品受進口損害救助基金 | 農業部 |
| 衛生福利部 (1) | 衛生福利特別收入基金 (11) ** | 農村再生基金 | 農業部 |
| | | 醫療發展基金 | 衛生福利部 |
| | | 全民健康保險紓困基金 | 中央健康保險署 |
| | | 藥害救濟基金 | 食品藥物管理署 |
| | | 菸害防制及衛生保健基金 | 國民健康署 |
| | | 預防接種受害救濟基金 | 疾病管制署 |
| | | 疫苗基金 | 疾病管制署 |
| | | 食品安全保護基金 | 食品藥物管理署 |
| | | 社會福利基金 | 社會及家庭署 |
| | | 家庭暴力及性侵害防治基金 | 衛生福利部 |
| | | 長照服務發展基金 | 衛生福利部 |
| | | 生產事故救濟基金 | 衛生福利部 |
| 環境部 (1) | 環境保護基金 (6) ** | 空氣污染防治基金 | 環境部 |
| | | 資源回收管理基金 | 資源循環署 |
| | | 土壤及地下水污染整治基金 | 環境管理署 |
| | | 水污染防治基金 | 環境部 |
| | | 環境教育基金 | 環境部 |
| | | 溫室氣體管理基金 | 氣候變遷署 |

資料來源：整理自 114 年度中央政府非營業基金預算案。

* 括號表示各機關主管之附屬單位預算（特收基金）數量。

** 括號表示有下設分預算者，實際運作之基金總數，故就業安定基金為：2（就業安定基金、勞工權益基金）；其餘須扣除未編列政務預算運作者，包括經濟特別收入基金、農業特別收入基金、衛生福利特別收入基金，以及環境保護基金。



是以，在瞭解特收基金之體系後，本文即整理自 104 年度至 114 年度之間，我國特收基金個數及預算編列之情形，如表 9。其中，除了衛福部於 106 年，整併衛生與社福類之特收基金，由健康照護基金（7 個）與社會福利基金（2 個）合併，並增設 2 個特收基金，數量維持在 11 個最多之外，其餘各部會並未大幅增加特收基金數量。而各年間，係存在著基金運作不佳，難以收支平衡而生短绌，或是因應法規修訂而裁撤，或有整併至其他特種基金的調整情形，例如：漁產平準基金、地方產業發展基金，以及行政院公營事業民營化基金等。

表 9 歷年特收基金個數

| | 104 年 | 105 年 | 106 年 | 107 年 | 108 年 | 109 年 | 110 年 | 111 年 | 112 年 | 113 年 | 114 年 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 總統府 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 行政院 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4 |
| 內政部 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 教育部 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 法務部 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 交通部 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 文化部 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 勞動部 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 經濟部 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 農業部 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 衛福部 | 8 | 9 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| 環境部 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 核安會 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 金管會 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 公文會 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 通傳會 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 海委會 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 總計 | 43 | 45 | 49 | 48 | 49 | 49 | 49 | 50 | 52 | 51 | 52 |

資料來源：整理自審計部、行政院主計總處。



此外，根據下表 10 可以看見，基金個數相較於 10 年前，增加了 9 個，總支出由 1,854 億餘元大幅增加為 3,339 億餘元，成長百分比高達 80.12 %；總收入部分由 2,377 億餘元成長至 3,480 億餘元，成長百分比約 46.4 %。而根據過去的研究指出，許多特收基金有著常態由公務預算撥補情形（林嘉隆，2019；陳孝宇，2019），因此本文在檢視特收基金由普通基金撥補之金額後發現，整體特收基金確實長年仰賴政府撥補，政府撥款收入由 988 億餘元增為 1,238 億餘元，成長約為 25.19 %。而特定收入與政府撥款之占比，大致維持在 35 %，似乎代表著政府在新設立基金的同時，仍有尋覓新興收入財源，並未過度仰賴公務預算撥補，整體而言尚屬合宜。

表 10 中央政府特收基金個數及政府撥款情形

單位：新台幣元

| 年度* | 實際編列預算之基金個數（含分基金） | 基金總支出 | 基金總收入 | 政府撥款收入 | 政府撥款收入占基金總收入（%） |
|-----|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 104 | 43 | 185,375,918,388 | 237,706,093,854 | 98,886,171,359 | 41.60 |
| 105 | 45 | 190,381,481,028 | 261,365,300,457 | 96,387,993,568 | 36.88 |
| 106 | 49 | 228,394,534,960 | 249,083,605,641 | 101,308,150,652 | 40.67 |
| 107 | 48 | 224,891,993,685 | 275,283,297,337 | 92,565,718,903 | 33.63 |
| 108 | 49 | 246,015,501,610 | 281,036,231,723 | 94,495,953,276 | 33.62 |
| 109 | 49 | 275,005,716,299 | 323,825,479,791 | 109,342,651,859 | 33.77 |
| 110 | 49 | 279,936,155,855 | 330,651,366,248 | 107,081,521,068 | 32.39 |
| 111 | 50 | 317,587,565,077 | 387,353,041,043 | 131,575,788,523 | 33.97 |
| 112 | 52 | 331,860,171,848 | 391,094,873,496 | 121,824,637,305 | 31.15 |
| 113 | 51 | 339,314,080,000 | 345,220,671,000 | 112,400,000,000 | 32.56 |
| 114 | 52 | 333,897,169,000 | 348,043,313,000 | 123,800,000,000 | 35.57 |

資料來源：整理自審計部、行政院主計總處。

* 我國分別於 104 年度、106 年度，有整併相關特收基金之舉，考量比較不同年間之基金設置一致性，故僅回溯資料至 104 年度。



貳、政務受保障的必要性

特收基金作為特種基金之一類，以歲入供特殊用途之規定與普通基金區別開來。而不同於其他特種基金之定義，特收基金之定義為「特定收入來源」供特殊用途，看似討論財源會成為主要的研究重點，但在過往的研究中，「支出用途」實際上也受到不少的關注，如特收基金制度的優勢在於保障政務的穩定運作，避免預算受到波動而影響政策推行（郭俊廷，2013；Hsiung, 2001）；劣勢則為政務運作可能不符設置目的或運作不佳的情形（陳孝宇，2019；Shughart II & Smith, 2020）。

進而，本文發現，特收基金之設置，多少都與當局所重視的施政領域，或是在該時空背景下，社會所重視的特定議題有關，例如「溫室氣體管理基金」。民國 104 年，為了因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義等，確保國家永續發展，政府通過《溫室氣體減量及管理法》(現《氣候變遷因應法》)，並同時成立溫室氣體管理基金以執行溫室氣體減量相關業務。

故特收基金的討論，除了關注特定財源外，應能進一步的思考，究竟什麼樣的政務會需要成立基金以維持長期且穩定的運作？而這所謂的「特殊政務」又該以什麼標準認定呢？本文試著將既有的 52 個特收基金，以政務之特定用途、非特定用途（特定地域、特定群體）進行分類，藉以檢視我國中央政府特別收入基金在不同特定意義之下，大致呈現什麼樣的分佈。

而有關「特定用途與非特定用途」之別在於：屬於「特定用途」者，具備明確且客觀上足以預見之特定用途，例如「研發及產業訓儲替代役基金」，此基金為內政部辦理「研發及產業訓儲替代役」之薪俸、基礎訓練、申請與資格甄審等相關行政運作及管理費用；屬於「非特定用途」者，雖然客觀上難以預見具體之特定用途，但其設置之目的具備了特定「地域」或「群體」，例如特定地域之「花東地區永續發展基金」為落實花東地區永續發展；特定群體之「新住民發展基金」為推動新住民相關業務。詳細之分類如下表所示。



表 11 特收基金之特定與非特定用途一覽

| 特別收入基金 | 特定用途 | 非特定用途 | |
|-----------------------|------|-------|------|
| | | 特定地域 | 特定群體 |
| 中央研究院科學研究基金 | ● | | |
| 行政院國家科學技術發展基金 | ● | | |
| 離島建設基金 | | ▲ | |
| 花東地區永續發展基金 | | ▲ | |
| 促進轉型正義基金 | ● | | |
| 新住民發展基金 | | | ◆ |
| 研發及產業訓儲替代役基金 | ● | | |
| 警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金 | | | ◆ |
| 國土永續發展基金 | ● | | |
| 學產基金 | ● | | |
| 運動發展基金 | ● | | |
| 私立高級中等以上學校退場基金 | ● | | |
| 毒品防制基金 | ● | | |
| 航港建設基金 | ● | | |
| 文化發展基金 | ● | | |
| 就業安定基金 | ● | | |
| 勞工權益基金 | ● | | |
| 核子事故緊急應變基金 | ● | | |
| 金融監督管理基金 | ● | | |
| 反托拉斯基金 | ● | | |
| 海洋汙染防治基金 | ● | | |
| 通訊傳播監督管理基金 | ● | | |
| 有線廣播電視事業發展基金 | ● | | |
| 核能發電後端營運基金 | ● | | |
| 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 | ● | | |
| 中小企業發展基金 | ● | | |
| 農業發展基金 | ● | | |
| 林務及造林基金 | ● | | |
| 農業天然災害救助基金 | ● | | |
| 漁業發展基金 | ● | | |

(接續次頁)



| 特別收入基金 | 特定用途 | 非特定用途 | |
|--------------|------|-------|------|
| | | 特定地域 | 特定群體 |
| 農產品受進口損害救助基金 | ● | | |
| 農村再生基金 | ● | | |
| 醫療發展基金 | ● | | |
| 全民健康保險紓困基金 | ● | | |
| 藥害救濟基金 | ● | | |
| 菸害防制及衛生保健基金 | ● | | |
| 預防接種受害救濟基金 | ● | | |
| 疫苗基金 | ● | | |
| 食品安全保護基金 | ● | | |
| 社會福利基金 | ● | | |
| 家庭暴力及性侵害防治基金 | ● | | |
| 長照服務發展基金 | ● | | |
| 生產事故救濟基金 | ● | | |
| 空氣污染防治基金 | ● | | |
| 資源回收管理基金 | ● | | |
| 土壤及地下水污染整治基金 | ● | | |
| 水污染防治基金 | ● | | |
| 環境教育基金 | ● | | |
| 溫室氣體管理基金 | ● | | |
| 總計 | 48 | 2 | 2 |

資料來源：本文自行整理。

透過表 11 可以得知，我國中央政府特別收入基金以運作特定用途為最大宗，不過，這些特定用途是否真的限縮在某些特定範圍而非包羅萬象，或是其政務幾乎就是主管、管理機關公務預算本該執行之業務，似乎會成為衡量政務是否須要受到保障的必要性。舉例來說，「文化發展基金」為辦理文化發展及公共媒體、公共藝術之辦理及管理維護，以及傳統工藝、美術之購藏、扶植傳承及人才培育等。然而，這些支出用途，難道不該是文化部公務預算所應編列之預算項目嗎？因此，在這 48 個具備特定用途的特收基金之中，若是逐一細究，恐怕不少基金的支出用途都難與公務預算區別，亦難看見真正需要透過設置基金來保障政務運作的必要性。



參、基金財源與支出情形

特收基金之特定收入，就過往的法規而言，未明確撰寫收入不得包含國庫撥補，一直到 108 年通過《財政紀律法》後，才於第 8 條限制新設基金，應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，並且必須未能由既有基金辦理。然而，透過前文可以得知，我國中央政府特收基金現由公務預算常態撥補約 1,000 億元，即使就整體比例來看，僅有 35% 的政府撥款占比，但不論如何，以普通基金撥入特收基金，都不符合《預算法》對於普通基金和特種基金之「一般用途」和「特殊用途」之定義。普通基金係為機關常態性的一般公務支出，特收基金則是以專款專用於特殊用途，而特收基金仰賴公務預算撥補之情形，換句話說即是將「撥補」視為一般用途，並把公務預算流入基金預算，此舉若非必要，恐怕影響財政健全。

如此陳述之原因，係特收（種）基金，擁有遠比普通基金充分的彈性，像是期末賸餘累存、預算先行辦理，以及超支併決算辦理等制度。簡單來說，即是將錢從紀律嚴格的體系中，直接轉換為充滿便利性的小金庫。而這種常態接受政府撥補的特收基金，或許具有一般用途之可能性，亦即不必將政務以設立特收基金的方式來運作，以免於預算資源事先分配，影響公務預算之資源分配效率及財政紀律。

因此，本文透過繪製 104~114 年度我國中央政府特收基金收支與財源情形，用以瞭解近年來整體基金之變化趨勢，詳如圖 2、圖 3 所示。綜觀而言，整體特收基金並未發生入不敷出之情形，然特收基金於 104 年度時，基金支出為 1,854 億餘元，而後逐年增長到 114 年度時，已編列 3,339 億餘元之支出，成長百分比約 80%，是非常可觀的趨勢。相較於普通基金部分，104 年度支出為 1 兆 8,957 億餘元，114 年度支出為 3 兆 3,322 億餘元，成長百分比約 76%。此外，就特收基金財源，大致可以區分為政府撥款收入與特定財源收入，其中政府撥款至特收基金數額，已由 104 年度之 988 億餘元，成長至 114 年度之 1,238 億餘元，並且最高峰發生於 111 年度，政府撥款 1,315 億餘元。而特定收入財源（含財產及其他收入）則由 1,388 億餘元，成長至 2,242 億餘元，最高峰發生於 112 年度，政府撥款 2,692 億餘元。

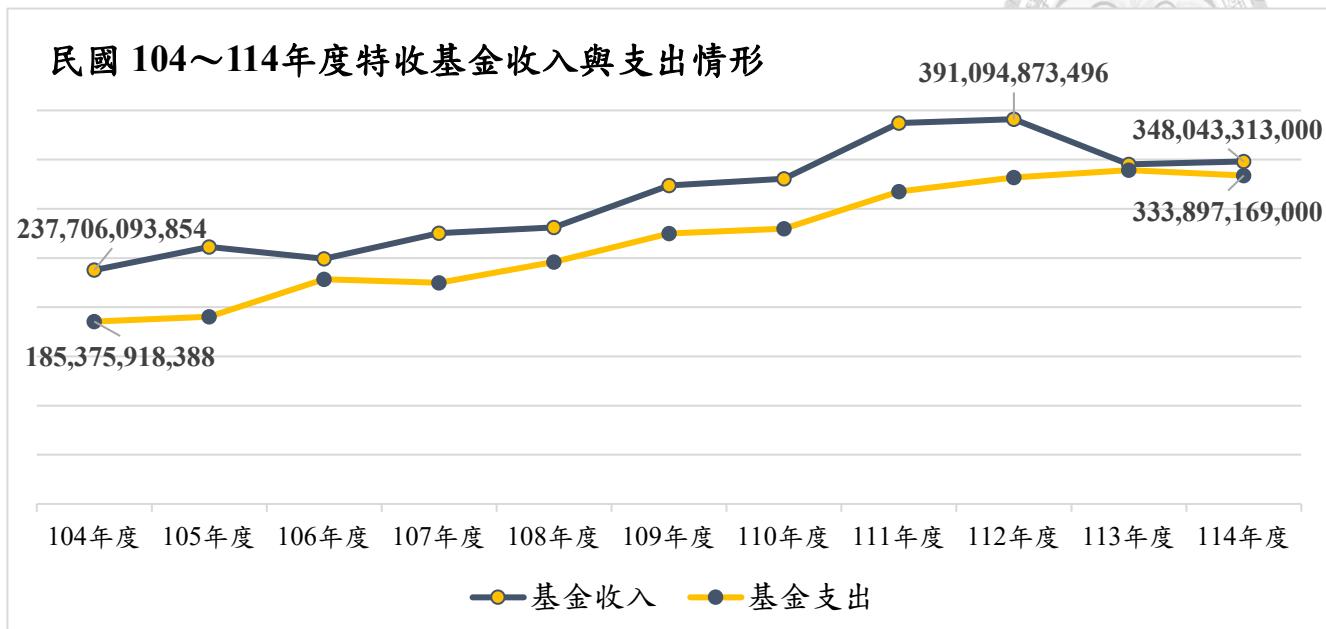


圖 2 民國 104 年度～114 年度特收基金收入與支出情形

資料來源：審計部、行政院主計總處。

單位：新台幣元

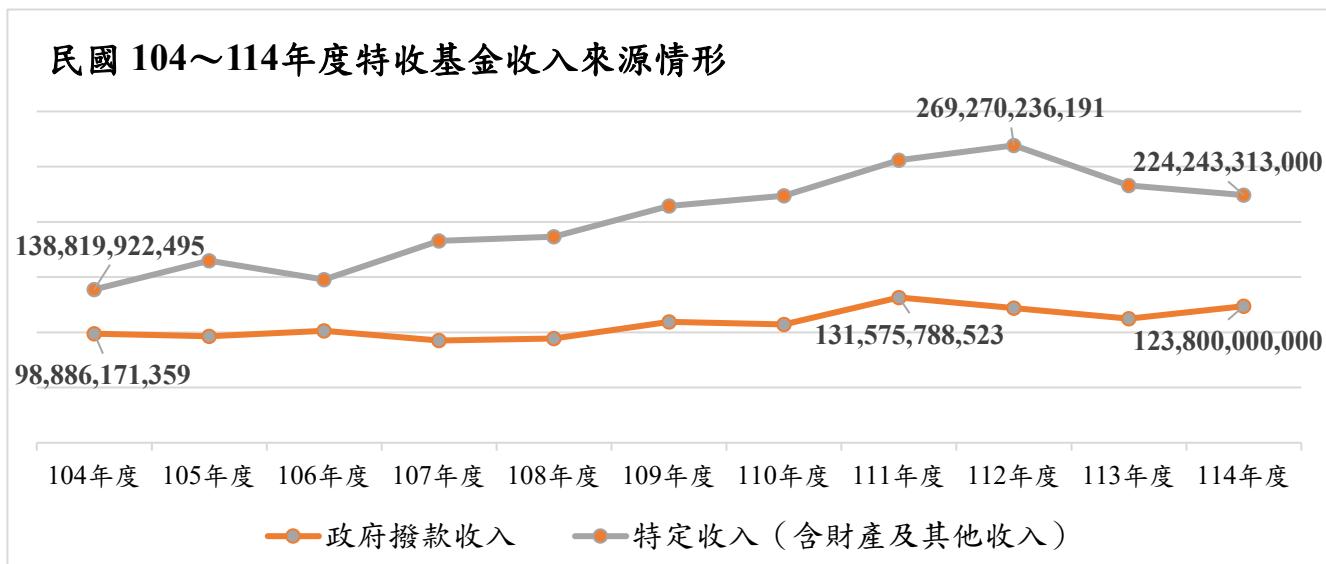


圖 3 民國 104 年度～114 年度特收基金收入來源情形

資料來源：審計部、行政院主計總處。



然而，即使這十年間特收基金與普通基金的成長幅度相差不遠，分別是 80% 與 76%，但特收基金並非常態公務預算支出，光是十年的時間就增長了將近一倍的特殊用途支出。並且，根據圖 4 所示，就財源百分比而言，特收基金多年來皆維持約 65% 特定收入與 35% 政府撥補之情形。亦即政府撥補已行之有年，倘若限制公務預算撥補特收基金，可能導致許多基金因難以籌措適足財源而無法運作。

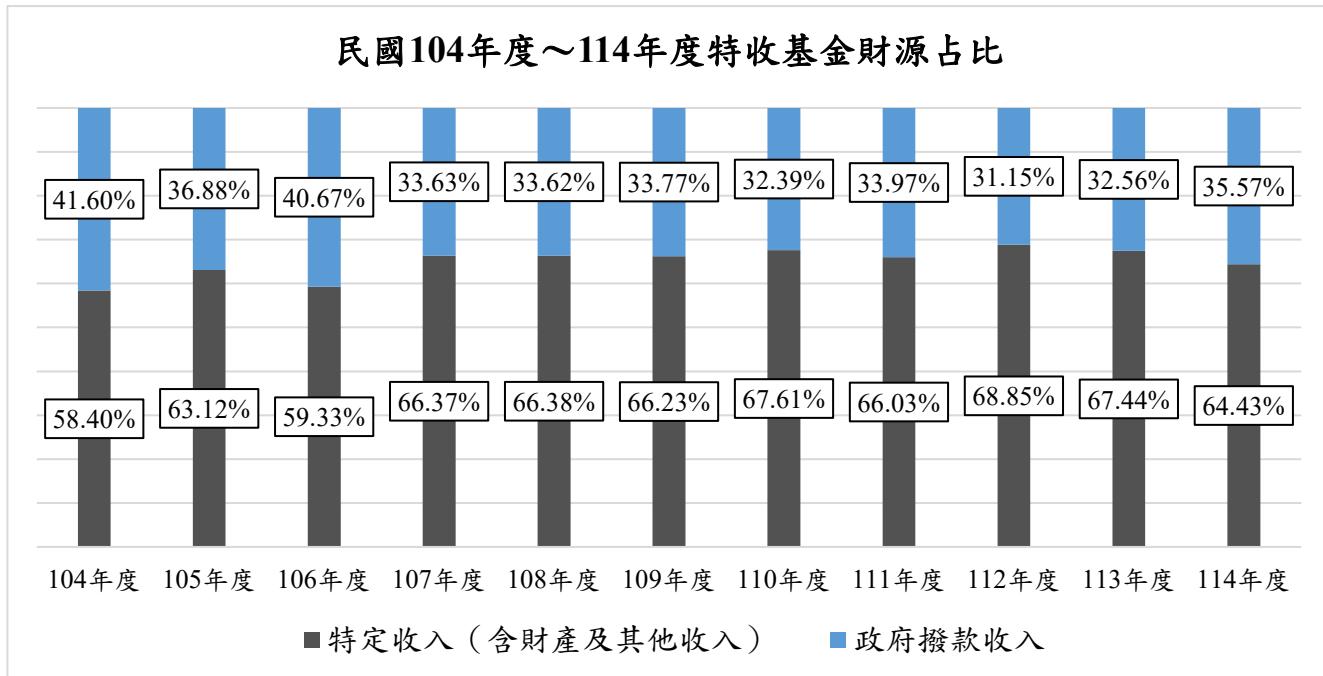


圖 4 民國 104 年度～114 年度特收基金財源占比

資料來源：整理自審計部、行政院主計總處。

不過，即便特收基金之財源比例大致穩定維持，而近年政府撥款又控制在 35% 以內，但透過表 10 之數據卻能發現，基金已從過去約 2,377 億元之 41.60 % 政府撥款，增長至現今約 3,480 億元之 35.57 % 政府撥款。故即使撥款比例下降，然在特收基金基數增長之情形下，撥款數足足多了 249 億元，實在不容小覷。

最後，由於本章觀察的是整體特收基金的收入與支出情形，亦即每一年度基金預算增加或減少的原因，皆細碎地散落在每個特收基金當中。而除了不易查驗變動原因外，每一個基金增減預算之必要性，又須針對其特殊用途深入查察。故日後就特收基金之設置與運作，皆應嚴謹的管控與監督，以確實掌握各個基金的收支概況。



綜合前述，我國中央政府特收基金長年仰賴政府撥補，總計高達 1,000 億餘元，而陳孝宇（2019）指出，許多特收基金之設置，不少都缺乏特定收入，並且部分基金有常態由政府撥補之情形。因此，本文以 112 年度審計部決算審核報告之資料，進一步檢視既有基金當中，由公務預算撥補之基金總共有哪些。

研究發現，112 年度共有以下 20 個特收基金獲得政府撥補，包括：離島建設基金（99.83%，括弧內表示由政府撥補比例，下列數據亦同）、農業天然災害救助基金（99.81%）、國土永續發展基金（99.50%）、毒品防制基金（98.63%）、行政院公營事業民營化基金（98.37%）、新住民發展基金（98.09%）、中小企業發展基金（96.72%）、行政院國家科學技術發展基金（96.23%）、家庭暴力及性侵害防治基金（96.22%）、農產品受進口損害救助基金（93.61%）、疫苗基金（79.82%）、農業發展基金（74.13%）、勞工權益基金（53.58%）、社會福利基金（43.41%）、石油基金（41.80%）、空氣污染防治基金（33.51%）、中央研究院科學研究基金（31.69%）、全民健康保險紓困基金（24.89%）、生產事故救濟基金（15.17%），以及就業安定基金（0.66%）。

政府撥入總額為 121,824,637,305 元，其中有 10 個基金之撥補數占該基金收入 90% 以上，並且部分撥補高達 99%。此外，有 4 個基金之撥入數超過百億元，分別是：國土永續發展基金、行政院國家科學技術發展基金、農產品受進口損害救助基金，以及農業發展基金。詳細的撥入占比與金額如下表 12 所示。

表 12 民國 112 年度政府撥補特收基金一覽

單位：新台幣元

| 基金名稱（按百分比排序） | 政府撥入收入 占總收入百分比 (%) | 政府撥入收入 |
|------------------|--------------------------|----------------|
| 1. 離島建設基金 | 99.83 | 844,000,000 |
| 2. 農業天然災害救助基金 | 99.81 | 5,181,045,000 |
| 3. 國土永續發展基金 | 99.50 | 10,000,000,000 |
| 4. 毒品防制基金 | 98.63 | 567,010,000 |
| 5. 行政院公營事業民營化基金 | 98.37 | 8,884,521,750 |
| 6. 新住民發展基金 | 98.09 | 400,000,000 |
| 7. 中小企業發展基金 | 96.72 | 2,719,180,000 |
| 8. 行政院國家科學技術發展基金 | 96.23 | 38,878,965,000 |
| 9. 家庭暴力及性侵害防治基金 | 96.22 | 446,736,000 |
| 10. 農產品受進口損害救助基金 | 93.61 | 15,994,293,000 |
| 11. 疫苗基金 | 79.82 | 9,965,705,000 |
| 12. 農業發展基金 | 74.13 | 18,217,540,000 |
| 13. 勞工權益基金 | 53.58 | 28,000,000 |
| 14. 社會福利基金 | 43.41 | 1,552,002,913 |
| 15. 石油基金 | 41.80 | 3,678,000,000 |
| 16. 空氣污染防治基金 | 33.51 | 2,534,000,000 |
| 17. 中央研究院科學研究基金 | 31.69 | 1,455,657,000 |
| 18. 全民健康保險紓困基金 | 24.89 | 257,072,000 |
| 19. 生產事故救濟基金 | 15.17 | 43,200,000 |
| 20. 就業安定基金 | 0.66 | 177,709,642 |

資料來源：整理自審計部 112 年度總決算審核報告。



而在這 20 個特收基金當中，亦發現農業特別收入基金（農業天然災害救助基金、農產品受進口損害救助基金）、離島建設基金、國土永續發展基金、毒品防制基金、行政院公營事業民營化基金、新住民發展基金、中小企業發展基金、行政院國家科學技術發展基金，以及家庭暴力及性侵害防治基金等，幾乎是完全地仰賴政府撥補才能運作之狀態，由政府撥補的百分比都高達 90% 以上。並且離島建設基金、農業天然災害救助基金和國土永續發展基金，根本是完全地由公務預算運作，撥款比例呈現 99% 之情形。

不過在這之中，像是「警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金」，即是在其設立時，明訂政府撥入款項之時間與金額，《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條例》第 5 條第 1 項第 1 款：「由行政院分九年編列預算新臺幣 10 億元撥入本基金，第一年撥新臺幣 2 億元，之後八年每年撥新臺幣 1 億元」。另外，像是「國土永續發展基金」，則是在其設立之母法《國土計畫法》²⁵當中，表示以政府編列預算撥款，並於此法施行後十年，使用許可案件所收取之國土保育費和政府循預算程序之撥款，移撥總額不得低於新臺幣 500 億元。因此，這類型的特收基金，雖然也幾乎是由政府完全挹注而運作，但由於其立法時，即表示會由政府撥入相對明確的金額，並經立法院審議通過，因而較不會發生長期仰賴公務預算撥補之情形，惟在立法時寫入這樣的條文，擺明了要和公務預算競逐資源，亦屬不妥適之作法。

是以，特收基金之特定收入非常廣泛，並且幾乎在基金之收支保管辦法撰寫時，即確定了未來基金可以使用的財源。常見的財源如特殊政務之徵收金、規費，以及公益彩券盈餘及菸品健康福利捐等，皆為現行特收基金的主要特定收入。不過，在現有的 52 個特收基金(計入所有基金並扣除 4 個未編列特殊政務預算之特收基金)之中，多數存在著應享權益 (entitlement)，又名強制性支出 (mandatory spending)

²⁵ 《國土計畫法》第 44 條第 2 項：「前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用」。



的權利義務性質，並以衛生福利特收基金為大宗，例如：生產事故救濟基金、社會福利基金等，此類的特收基金，即使有高額的政府撥補的情形，似乎也能理解主管機關希望以特收基金之方式，來避免共有資源所造成的預算波動，影響給與人民的義務性支出。

惟應享權益就算沒有特收基金之保障，政府也應當提供相應的服務，差別在於假使公務預算經費用罄時，政府需透過追加預算等程序來持續提供法定義務支出。然若是將政務透過設置特收基金的方式運作，除了能宣稱政府重視該項權益，並清楚掌握成效之外，當經費見底時，或可有相對充分的彈性來辦理超支的業務支出。

然而，既然許多基金都需要仰賴公務預算撥補，那麼中央政府特收基金之累存餘額，應該不會出現大量贅餘之情形嗎？事實並非如此，根據審計部審核報告所示，104 年至 112 年度之間，特收基金的累存餘額，已從 4,089 億餘元增長至 7,969 億餘元，成長百分比高達 94.8 %，並且逐年之間都有顯著的漲幅趨勢，詳如圖 5。

單位：新台幣元

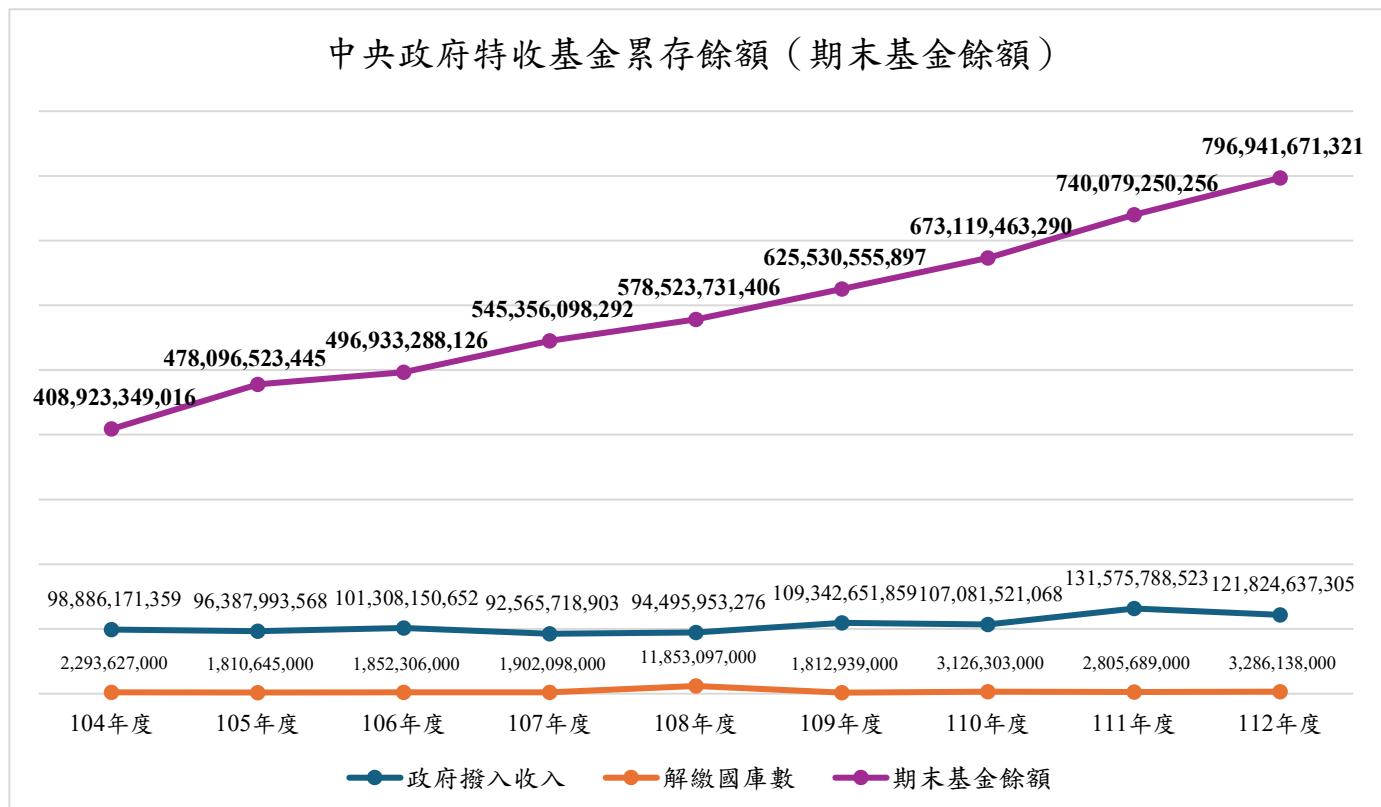


圖 5 中央政府特收基金累存餘額（期末基金餘額）

資料來源：整理自審計部。



以 112 年度決算審定數為例，在這 7,969 億的累存餘額之中，主要以核能發電後端營運基金、長照服務發展基金、農村再生基金、就業安定基金，以及花東地區永續發展基金，為「高額累存」之前五名。其中，核能發電後端營運基金 (54.57%) 與長照服務發展基金 (18.94%) 為主要存有大量餘額之特收基金，詳見下表 13，亦可參見附錄一覽基金期末餘額情形。

表 13 民國 112 年度累存餘額前五高之特收基金

單位：新台幣元

| | 期初基金餘額 | 占比 (%) | 期末基金餘額 | 占比 (%) |
|-------------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| 112 年度決算審定數 | 740,993,107,673 | 100 | 796,941,671,321 | 100 |
| 核能發電後端營運基金 | 412,368,640,893 | 55.65 | 434,870,368,990 | 54.57 |
| 長照服務發展基金 | 118,680,788,922 | 16.02 | 150,906,640,783 | 18.94 |
| 農村再生基金 | 66,989,756,273 | 9.04 | 53,395,782,179 | 6.70 |
| 就業安定基金 | 39,593,055,582 | 5.34 | 38,463,988,406 | 4.83 |
| 花東地區永續發展基金 | 27,027,532,556 | 3.65 | 24,204,710,801 | 3.04 |

資料來源：整理自審計部 112 年度總決算審核報告。

並且，在這五個擁有充裕存款的基金當中，「就業安定基金」既有累存餘額規模約落在 384 億餘元，而參照基金歷年決算審定本後卻發現，此基金仍連年獲得公務預算撥補數億元，並且在其「收支保管及運用辦法」當中，亦未載明基金收入來源包括「政府撥款」，僅列出就業安定費、孳息，以及其他有關收入。²⁶

故不論是部分特收基金存有大量餘額，又或者是本文主觀認為已有適足餘額規模，卻仍連年接受公務預算撥補之情形，都可能是讓特收基金淪為他人口中「小

²⁶ 雖然《就業安定基金收支保管及運用辦法》第 4 條所列之「就業安定基金」來源包括「勞工權益基金」收入，而依據第 4 條第 2 項第 2 款，勞工權益基金收入含括政府撥款收入，理論上即可視就業安定基金包括政府撥款收入。然而，就實務運作而言，既有的特收基金若有下設分基金者，在收支保管辦法中，其所屬之分基金收入都會被寫入此特收基金之收入來源，合併呈現。惟實際上各分基金之收入仍獨立計算，因此就業安定基金依法不包括政府撥款收入，僅有勞工權益基金可獲得政府撥款收入。



金庫」的主要原因。同時，由於特收基金作為獨立於普通基金運作之會計制度，倘若這將近 8,000 億餘額之預算資源，無妥適地解繳公庫，又持續、不斷地將錢累積在特收基金「帳本」不做他用，或許將使得預算資源呈現「不效率」的情形。換言之，就目前的趨勢判斷，整體特收基金累存餘額恐怕只會數逐年增高，然當公務預算仍然連年撥補部分特收基金時，將徒增普通基金負擔，進而影響財政健全。

在看見如此駭人的累存餘額數後，或許會期待能在眾多的特收基金當中，見到相當的解繳國庫數。但很顯然地在圖 5 最下方，可以看見完全不成比例的解繳國庫數。本文根據民國 104~112 年度決算審定數，統計自 104 年以來，特收基金之累存餘額與解繳國庫之比較。如表 14 所見，歷年解繳庫數平均僅有 23 億元，與累存餘額平均之 5,937 億元之間存在鉅額的落差。

表 14 民國 104~112 年度特收基金累存餘額與解繳國庫概況

單位：新台幣元

| | 累存餘額數（期末基金餘額） | 解繳國庫數 |
|--------|------------------------|----------------------|
| 104 年度 | 408,923,349,016 | 2,293,627,000 |
| 105 年度 | 478,096,523,445 | 1,810,645,000 |
| 106 年度 | 496,933,288,126 | 1,852,306,000 |
| 107 年度 | 545,356,098,292 | 1,902,098,000 |
| 108 年度 | 578,523,731,406 | 1,853,097,000 |
| 109 年度 | 625,530,555,897 | 1,812,939,000 |
| 110 年度 | 673,119,463,290 | 3,126,303,000 |
| 111 年度 | 740,079,250,256 | 2,805,689,000 |
| 112 年度 | 796,941,671,321 | 3,286,138,000 |
| 平均 | 593,722,659,005 | 2,304,760,222 |

資料來源：整理自審計部。



因此，我國中央政府特收基金的累存餘額數，自 104 年起已從 4 千億餘元成長至將近 8 千億元，但其解繳國庫數，平均下來僅落在約 23 億元，甚至占平均累存餘額數之 5,937 億餘元，不到 0.4 %。而當本文再進一步檢視分別有哪些特收基金解繳國庫時，卻發現長年以來，僅有「航港建設基金」及「金融監督管理基金」逐年編列解繳庫數，如表 15 所示。²⁷

表 15 特收基金解繳國庫概況

單位：新台幣元

| | 航港建設基金 | 金融監督管理基金 | 合計 |
|--------|---------------|---------------|---------------|
| 104 年度 | 1,634,399,000 | 659,228,000 | 2,293,627,000 |
| 105 年度 | 1,106,768,000 | 703,877,000 | 1,810,645,000 |
| 106 年度 | 1,129,824,000 | 722,482,000 | 1,852,306,000 |
| 107 年度 | 1,138,764,000 | 763,334,000 | 1,902,098,000 |
| 108 年度 | 1,054,736,000 | 798,361,000 | 1,853,097,000 |
| 109 年度 | 1,006,099,000 | 806,840,000 | 1,812,939,000 |
| 110 年度 | 2,119,463,000 | 1,006,840,000 | 3,126,303,000 |
| 111 年度 | 1,798,849,000 | 1,006,840,000 | 2,805,689,000 |
| 112 年度 | 2,480,595,000 | 805,543,000 | 3,286,138,000 |

資料來源：整理自審計部。

如此奇特之現象，亦使本文深入研析此兩基金之「收支保管及運用辦法」。研究發現，這兩個基金之設置辦法與其他特收基金並無二致，即條文中並未特別記載年度決算賸餘之解繳庫規定，皆僅寫下「依規定辦理分配」。此外，在此兩基金各年度預算書中，亦未撰寫解繳國庫之計畫或原因，就好像在所有特收基金當中，只有這兩基金嚴格遵守「依規定辦理分配」。不過實際上，依據「中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短绌填補注意事項」之規範，也未能見到何謂「規定」之標準。否則，針對目前累積高達 4,348 億餘元的核能發電後端營運基金，其「收支保管及

²⁷ 根據本文瞭解，航港建設基金逐年繳庫之原因，係為 101 年港務局改制成立航港局時，為了不增加公務預算負擔來支應航港局運作，因而由航港建設基金繳庫來支應航港局之公務預算需求。



運用辦法」²⁸雖規定年度決算若有賸餘，應依規定累存基金餘額或解繳國庫。但長年以來，基金已累積鉅額存款，該辦法亦未要求基金保有最低的餘額(存量)限制，卻始終免於解繳國庫，此一現況，實為本文所無法理解，亦難以認同之情形。

綜上所述，本節透過探討中央政府特別收入基金的設置情形，發現不論是基金個數、收支情形，甚至是政府撥補數，都有陸續增長的趨勢。此外，有關基金計數之表達，本文也發現若要精確的討論基金設置情形，應該要將 4 個未實際編列政務預算運作之基金扣除，包括衛生福利特別收入基金、經濟特別收入基金、農業特別收入基金，以及環境保護基金，因此特收基金個數實際上為 52 個。

這些特收基金是否具備受保障之必要性，主要可以透過特定用途與非特定用途來初步分析，例如僅具備特定地域、群體之意義，但實質上是非特定用途的花東地區永續發展基金、新住民發展基金等，即是在此特定地域及群體之範疇內，廣泛地支用在不同政策當中。這種基金需要受保障之必要性如同受訪者 A 所言：「單純基於政治因素而產生，宣稱政府重視某個議題」。此外，有的基金具備特定用途，但這是否本該是主管機關所負責的業務，並且難以預見其作為特定政務的意義，如文化發展基金，其用途相當廣泛，但是否具備受保障之必要性則需要深入探究才能得知。

最後，本文發現既有的 52 個特別收入基金，累存餘額數加總已逼近 8,000 億元，並且逐年之間皆有數百億元的增長趨勢。然而，整體特收基金擁有如此鉅額存款，歷年解繳國庫數平均卻僅有 23 億元，並且只有「航港建設基金」以及「金融監督管理基金」逐年編列解繳庫數。惟現行財政紀律與相關法規命令，都缺少強制繳庫之規定，而各基金之收支保管及運用辦法，多寫下「依規定辦理分配」。如此不合理之情形，政府應立即改善，並減少或不再撥補擁有鉅額存款之特收基金。

²⁸ 《核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法》第 14 條：「本基金年度決算如有賸餘，應依規定累存基金餘額或解繳國庫」。



第三節 特別收入基金之運作

承接前一節對中央政府特別收入基金整體設置情形之探討，本節將根據評估架構，進一步聚焦於基金運作面向分析和討論。不過，不同於前一節探討中央政府整體特收基金之設置情形，本節為了深入研析有關基金運作可能面臨的問題與挑戰，將輔以不同特收基金之運作情形進行討論。而有關基金之挑選，本文主要參考過往學術研究曾關注之基金、或曾因運作失格而引發討論之基金，以及根據既有資料之呈現，認為客觀上具備異於常規而有討論意義之基金。以此作為挑選依據，或許更能貼近實務現況，避免流於學理上的討論。

簡言之，本節之段落安排首先聚焦於特收基金之「收支保管與內控制度」，探討基金運作之制度與內部運作情形；接續透過檢視「基金目的與專款專用」，瞭解基金設置之目的與實際用途是否相符；最後，蒐整「立法監督與審計查核」相關資料，檢視立法與審計權，就特收基金之運作所提供之評析與改善建議，以瞭解不論是立法院或審計部面對特收基金之運作，其監督之效果是否助於基金健全發展。

壹、收支保管與內控制度

特收基金不同於普通基金之制度，除了免於國庫統收統支之規範外，係以各自的「收支保管及運用辦法」來運作。然而，作為行政命令之法位階，許多《預算法》未明確交代之內容，基金即擁有相對的彈性來運作，例如《預算法》未明訂基金期末賸餘數應累存或解繳國庫之「標準」，使得幾乎每個特收基金的期末餘額都持續累存並未繳庫。

是以，所謂的「收支保管及運用辦法」，依據現行法規而言，主要是遵循民國94年12月7日行政院主計處（現行政院主計總處）處孝三字第0940008979號函送之「非營業特種基金收支保管及運用辦法訂定體例」訂之。此體例分為兩部分，包括「辦法訂定原則」以及「管理會設置原則」。

首先，辦法訂定原則，編製附屬單位預算者，「各基金應分別訂定收支保管及



運用辦法」。值得注意的是，此體例表示，編製附屬單位預算之分預算者，「視各基金設立之法律依據而定。基金設立之法律依據明定收支保管及運用辦法由行政院或中央主管機關定之者，在該法未修正前，其收支保管及運用辦法仍予維持：至設立法律未明確規定者，其收支保管及運用辦法應予廢止，並統於編製附屬單位預算之非營業特種基金收支保管及運用辦法中規範」。亦即各「分預算（分基金）」之收支保管辦法，除已於法律明確訂定者，其餘將於所屬預算（基金）中規範之。

次之，管理會設置原則，編製附屬單位預算者，「有明確管理機關者，原則不設置，但業務領域特殊涉及跨部會，須學者、專家或社會公正人士參與議事，或無明確管理機關者，可視業務需要設置」。並且，編製附屬單位預算之分預算者，「原則均不設置」，但基金設立之法律依據明定應設置者，在該法未修正前，暫予維持，未來則應於該法修正時，配合刪除。而此組織均稱為管理會，若基金設立時，法律明定為「管理委員會」，該法未修正前，暫予維持，未來亦應於修法時配合修正。

簡言之，各個特收基金都應具備收支保管及運用辦法，而其所屬分基金之收支保管及運用辦法，原則上皆有母法作為依據而設置之。故如經濟特別收入基金、農業特別收入基金，以及環境保護分基金等各分基金，基本上仍有各自的收支保管及運用辦法。不過仍有例外之情形，如農村再生基金，隸屬於農業特別收入基金，並未擁有收支保管及運用辦法，係由《農業特別收入基金收支保管及運用辦法》第4條第2項訂定農村再生基金用途。另外像是衛生福利特別收入基金，於民國106年整併後，其所屬各分基金之收支保管及運用辦法，幾乎都整併至《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》，除了家庭暴力及性侵害防治基金與菸害防制及衛生保健基金。

進而，就基金管理會之部分，基本上有明確「管理機關」者，以不設置為原則。因此，檢視現行各特收基金之收支保管及運用辦法，幾乎都已於法規中修正基金之主管機關及管理機關之別。惟實務上並非全然不設置管理會、管理委員會，並且依體例所示，基金若因業務特殊而涉及跨部會等情形，亦能設置管理會。

根據全國法規資料庫檢索，發現既有特收基金當中，仍有包括：文化發展基金、



行政院國家科學技術發展基金、私立高級中等以上學校退場基金、促進轉型正義基金、毒品防制基金、研發及產業訓儲替代役基金、核子事故緊急應變基金、核能發電後端營運基金、海洋污染防治基金、國土永續發展基金、新住民發展基金、推廣貿易基金、中小企業發展基金、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、空氣污染防治基金、資源回收管理基金、環境教育基金、溫室氣體管理基金、運動發展基金、學產基金、離島建設基金、警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金、農業特別收入基金等，共 24 個基金設有管理會。

比較特別的是，管理會之設置與法律依據，大致呈現兩種態樣：農業部主管之「農業特別收入基金」，若各分基金有管理會之需求，則依據其收支保管及運用辦法運作，《農業特別收入基金收支保管及運用辦法》第 5 條：「本基金之收支、保管及運用應設農業特別收入基金管理會（以下簡稱本會），置委員十一人，其中一人為召集人，由農委會派員兼任之；其餘委員，由行政院經濟能源農業處、行政院主計總處、中央銀行、財政部、經濟部、國家發展委員會各派一人，農委會派四人兼任之」；然而，環境部主管之「環境保護基金」、經濟部主管之「經濟特別收入基金」，則由所屬之各分基金，按需求自行立法設置管理會運作之。

並且，除了設置管理會運作之外，本文亦發現，部分基金在實務運作上，若是具有補償、救濟性質，則無論是否設有管理會，基金多會設置專家諮詢或審議委員會之組織，用以審查與評估案件，並於審議後決議補償金額。故如此態樣之基金，基本上即是以委員會來實質運作基金，而這些內部組織之組成與審議辦法，則由各機關訂定之。例如「藥害救濟基金」，隸屬於衛生福利特別收入基金，由衛生福利部為主管機關、食品藥物管理署為管理機關，並未設有管理會。但依據《藥害救濟法》第 15 條之規定，主管機關為辦理藥害救濟及給付金額之審定，應設藥害救濟審議委員會。

綜上而言，由於各個特收基金的「收支保管及運用辦法」不盡相同，似乎也使得基金之間的內控機制難以衡量與比較。像是有的分基金擁有自己的「收支保管及運用辦法」，如《推廣貿易基金收支保管及運用辦法》；有的分基金則已幾乎整併到



母基金規範，如《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》；但也有基金尚未修法為「辦法」，如《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條例》。此外，並不是每個基金皆設有管理會或審議委員會運作，而部分設有管理會或審議委員會運作之基金，皆會將相關制度寫入「辦法」或是母法當中，例如：《海洋污染防治基金收支保管及運用辦法》、《藥害救濟法》。

故當每個基金的制度都是一獨立且不具有絕對共同性的情況之下，不論是外部監督或是內部控制，基金之運作似乎都呈現一種不易課責而容易產生疏漏的情形。近年有關特收基金運作之相關爭議，大致有三起較廣為人知，並能追溯自其「收支保管辦法」之訂定，包括農業部、勞動部，以及衛福部主管之特收基金。

首先，「2022~2023 年超思進口雞蛋」：為因應國內雞蛋產量不足的問題，農業部陸續啟動「雞蛋緊急調度與產銷調節計畫」，並補助財團法人中央畜產會（以下簡稱畜產會）辦理雞蛋進口採購事宜。然而，該計畫執行過程中，卻接連爆出與畜產會專案合作之「超思有限公司」的相關不法爭議。

根據監察院（2024）糾正案文指出，畜產會在簽署「履約情形確認書」核對交易數量時，超思公司尚未設立登記。並且在此專案中，有關雞蛋採購數量及品質皆未進行驗收，最後甚至因為開放泰國、菲律賓、馬來西亞、土耳其和巴西等國雞蛋專案進口，而未掌握民間進口量以及國內雞蛋產量逐漸回穩之情形，以至於銷毀數千萬餘顆雞蛋，而為了儲存雞蛋更徒增數千萬冷凍倉儲費用，最終損失高達 5 億餘元。

雖然此案及後續監察院（2024）糾正之內容，與特收基金運作較無相關。然而，當時正是因為農業部依據「農業發展基金」之「收支保管辦法」來辦理農業產銷調節，以此來支應、補貼進口蛋價價差，其支用目的似乎不符合基金宗旨，進而有相關社會輿論，而後媒體與政界開始議論農業部主管特別收入基金運作的問題，包括其財源仰賴政府撥款運作、超支短绌，以及各分基金間存有用途不明或用途定義廣



泛等情形。²⁹³⁰

本文進一步研析「農業特別收入基金」之運作概況後發現，其所屬之 6 個分基金，皆在收支保管辦法中，寫入政府撥補之收入。而經查後發現，自 108 年起，農業特別收入基金每年皆有 300 億元以上的公務預算挹注，其中更有 3 個基金長年仰賴政府撥款運作，皆占該基金收入 90% 以上，詳見表 16。

表 16 農業特別收入基金及所屬分基金政府撥補情形

單位：新台幣元

| | 108 年度 | 109 年度 | 110 年度 | 111 年度 | 112 年度 |
|--------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 農業特別收入基金（總計） | 45,538,387,158 (83.37%) | 58,802,373,346 (85.37%) | 31,408,648,252 (76.56%) | 37,078,524,028 (78.66%) | 39,392,878,000 (81.00%) |
| 農業發展基金 | 9,295,127,000 (60.80%) | 15,802,730,000 (68.39%) | 17,243,979,000 (71.60%) | 20,259,659,000 (74.29%) | 18,217,540,000 (74.13%) |
| 農業天然災害救助基金 | 2,511,168,000 (99.90%) | 1,804,516,000 (99.89%) | 2,311,579,000 (99.89%) | 3,213,762,000 (99.82%) | 5,181,045,000 (99.81%) |
| 農產品受進口損害救助基金 | 8,615,930,000 (90.80%) | 13,548,947,000 (93.72%) | 11,853,090,252 (91.31%) | 13,605,103,028 (92.16%) | 15,994,293,000 (93.61%) |
| 農村再生基金 | 25,116,162,158 (99.78%) | 27,646,180,346 (99.57%) | - | - | - |
| 林務發展及造林基金 | - | - | - | - | - |
| 漁業發展基金 | - | - | - | - | - |

資料來源：整理自農業部 108~112 年度農業特別收入基金決算書（審定本）。

註：括號表示政府撥補數占該基金收入百分比。

次之，「2024 年勞動部職場霸凌」：2024 年 11 月，位於新北市的行政院新莊聯合辦公大樓，發生公務人員於辦公室輕生之案件，而此辦公室即是勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署。隨著新聞曝光後，社群平台隨後出現疑似該員生前遭職場霸凌之爆料，亦陸續有疑似該分署之同仁出面訴說工作氛圍不佳、業務量大、缺乏

²⁹ 上報（2024）。「超思」進口蛋爭議在哪？事件始末一次全看懂。檢索日期：2025/3/15。檢自：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=212413。

³⁰ 工商時報（2024）。農業特別收入基金非農業部的小金庫。檢索日期：2025/3/15。檢自：<https://www.ctee.com.tw/news/20240818700039-439901>。



協助，並且前分署長有情緒管控不當之疑慮，導致同仁被施加職場霸凌感受。³¹

故不論是立法院或審計部，原先為追究與調查勞動部霸凌輕生案件之始末，卻在調查中意外發現前勞動部長和分署長涉嫌違反《貪污治罪條例》，遭檢方認為挪用「就業保險基金」及「就業安定基金」款項，包括採購私人公關禮品、侵占公有財物，以及舉辦紀念音樂會和拍沙龍照等，由新北地檢署起訴。而前述獲取不當利益等涉案嫌疑，即是濫用勞動部特收基金之問題。³²

根據審計部（2024）調查勞動部及所屬機關就業安定基金之書面報告指出，就業安定基金自 111 年度至 113 年度之間，合計有高達 5000 萬元的款項不符基金用途規定情形，其中令人詫異的包括：觀看次數與效益不明的「勞動節主題影片」製作與媒體宣傳 28,726,914 元、舉辦音樂會與電影晚會 7,903,934 元。即便在內部報支時，得以依據《就業安定基金收支保管及運用辦法》之用途規定，由主計人員認定與核可支出項目。然而，就外部的角度客觀而言，這些節慶或是採購公關品等，似乎難以與就業安定基金之設置目的契合。而如此挪用款項，打破專款專用制度之情形，如同國外文獻提及的「橋梁斷裂（broken bridge）」，亦即指定用途基金的收入與用途連結遭移除，預算被挪用至無關指定用途之項目（Shughart II & Smith, 2020）。

最後，「衛福部主管之特收基金」：近來爭論不休的 114 年度中央政府總預算案審議，部分民眾爭相指責在野黨不該刪除與凍結預算。而在防疫預算部分，由於先前知名藝人因流感過世所引發的關注度，再加上已累積銷毀數千萬劑 COVID-19 疫苗之事實（審計部，2024），致使疾管署編列撥補疫苗基金預算，遭立法院提案凍結 1,000 萬元，引發民眾議論。相關言論指出，此舉將導致未來沒錢買疫苗、公費疫苗無法施打等困境，試圖表達對於衛生預算刪減之情緒。³³

³¹ 關鍵評論（2024）。中央通訊社，北分署公務員輕生案：勞動部查主因工作量大且缺乏協助，謝宜容調離分署長。檢索日期：2025/5/5。檢自：<https://www.thenewslens.com/article/245005>。

³² 公視新聞（2024）。審計部查出 5 千萬就安基金不符用途 是否長期遭濫用？目前查核結果為何？檢索日期：2025/5/5。檢自：<https://news.pts.org.tw/article/729404>。

³³ 台灣事實查核中心（2025）。網傳「國民黨立委提案，刪除買疫苗的錢 1 千萬」？立委「凍結」1 千萬預算，並非刪除，提書面報告可解凍。檢索日期：2025/3/15。檢自：<https://tfctaiwan.org.tw/fact-check-reports/vaccine-budget-freeze-2025-10-million-not-cut/>。



然而事實上，根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》所載，預防接種相關政務係以「疫苗基金」獨立於普通基金運作，除了作為獨立會計個體且專款專用之外，疫苗採購係遵照委員會之決議，並另有歷年基金賸餘數所累積的「餘額存款」得使用。因此，即使衛福部與部分撥補基金預算受立法院刪減或凍結，仍不至於影響疫苗採購之政務等相關運作。³⁴

此外，本文在檢閱特收基金之運作概況時，另有發現 107 年度，教育部主管的「大專校院轉型及退場基金」(現已更名私立高級中等以上學校退場基金)，因為前年度（106 年）由國庫撥補 25 億元運作，讓立委質疑其作為特收基金，缺乏特定收入之外，此基金與公務預算辦理之相似業務是否有差異等，所以將其在公務預算編列撥補特收基金的 8 億元凍結。而追溯審計部審核報告後，確定該年度基金收入之決算審定數為 0 元。

因此，若是「收支保管辦法」允許特收基金仰賴政府撥款運作，不但會失去其獨立於普通基金編列預算之意義，還可能面臨因為公務預算遭刪減或凍結之情形，使得特收基金無法獲得政府撥款，遑論追求良好的內控機制。而原本應獨立運作之特收基金，反倒受公務預算制約，無法發揮 Hsiung (2001) 所稱的防水隔艙意涵。

貳、基金目的與專款專用

特收基金之運作，不乏聚焦在其財源是否恰當、支出用途是否專用與合規。然而，特收基金所涵蓋之政務相當廣泛，除了憑藉審計部之專業，依據其財務運作、政策績效等各項評估給予查核意見外，對多數人而言，監督各個特收基金之實屬不易，往往是東窗事發時，才積極針對某個基金檢討之。

當我們大致掌握整體特收基金的設置情形後，再次檢視特收基金制度之定義，係以「特定收入供特殊用途」，而在實務見解上，幾乎都認定這些特殊用途都應與

³⁴ 本文認為，依據學理與財政紀律而言，特收基金將不會受普通基金（總預算案）之影響。然而，實務上仍有諸多例外情形，端看基金財源才得斷定其是否會與總預算案有所關聯。



公務預算的常態用途有所區隔。然而，根據本章第二節之表 11，可以看見幾乎每個特收基金都具備了「特定用途」，僅有鮮少基金為「非特定用途—特定地域、特定群體」。不過，這些具備特定用途的基金，是否真的專用在具體的特定用途，則必須深入探討每個基金的支出用途。然而，每個基金的專業領域都不相同，實在不易客觀的評斷這些基金是否存在挪用預算、用途過於廣泛，或是獨立於公務預算運作之必要性。此外，若要在各自獨立運作，具有特定領域專業，並且完全不相關的 52 個特收基金當中，全面地檢視基金支出是否符合目的與專款專用相對不易。故本文就以表 12 當中，主要獲得政府大量撥補而可能較有爭議的 4 個基金檢視之，亦即農產品受進口損害救助基金、農業發展基金、新住民發展基金，以及毒品防制基金。

一、農產品受進口損害救助基金、農業發展基金（農業特別收入基金）

首先，農業部主管之「農產品受進口損害救助基金」與「農業發展基金」，根據監察院調查報告 110 財調 0003 字號指出：農委會於 107 年底為辦理「因應國際重要動植物疫災（非洲豬瘟）之防疫檢疫管制措施計畫」，所需經費曾 3 次簽請行政院同意動支第二預備金，惟行政院仍指示該會由轄下「農產品受進口損害救助基金」支應，產生與基金設立目的不符之疑義。³⁵

此外，我國於 2021 年~2023 年間，農業部（農委會）因應國內缺蛋與蛋價飆升和後續的專案進口事件，引發諸多爭議，相關報導整理如下表 17。根據報導，農業部分別在 2022 年，因應調節蛋價與蛋農成本，提出「穩定雞蛋生產推動獎勵措施」，以「農產品受進口損害救助基金（農損基金）」提撥補助 2 億 8200 萬元；2023 年，為因應雞蛋產量供不應求，以「農業發展基金（農發基金）」，補助中央畜產會辦理「112 年度雞蛋緊急調度計畫」，由專案進口國外雞蛋，政府吸收進口差額經費逾 8 億元。

³⁵ 監察院（2022）。調查報告，110 財調 0003 字號。檢索日期：2025/4/7。檢自：
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17451>。

表 17 特收基金補助雞蛋爭議

| 時序 | 新聞標題 | 相關基金 | 資料來源 |
|---------------------|---------------------------|-------------------|---|
| 2022/2/7 *農業部新聞 | 穩定雞蛋生產推動獎勵措施 | 官方未載明，根據媒體報導為農損基金 | https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8625 |
| 2022/2/14 | 缺蛋問題以農損基金補貼合法嗎？ | 農損基金 | https://ynews.page.link/wezy |
| 2023/2/23 | 農委會擬進口 5 百萬顆雞蛋 穩定國內供應量 | 農損基金 | https://news.ipcf.org.tw/69783 |
| 2023/8/31 *農業部新聞 | 農業部吸收雞蛋價差政策目的是要讓全民買的到平價雞蛋 | 農發基金 | https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=9141 |
| 2023/8/31 | 農發基金補貼專案進口蛋差額惹議 農業部：一切合法 | 農發基金 | https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230831004144-260405?chdtv |
| 2024/8/18 | 農業特別收入基金非農業部的小金庫 | 農損基金、農發基金 | https://www.ctee.com.tw/news/20240818700039-439901 |

資料來源：本文自行整理。

惟根據基金之設立目的，農損基金：「國產農產品受進口或外國關稅與開放進口等遭受損害或有損害之虞，予以救助」、農發基金：「為增進農民福利及農業發展」。2022 年蛋價成本上漲與產量不足之情形，透過農損基金來補助，難以使人信服此支出用途符合受國外政策影響之特殊用途。而 2023 年政府吸收進口蛋價差額，以農發基金予以資助，更難預見增進農民福利或農業發展之潛在益處。對此，透過新聞報導可以得知，2023 年動支「農發基金」資助一案，農業部有出面澄清，表示機關認定舉措符合基金在收支保管辦法當中規範之「辦理農業產銷調節所需之支出」用途。³⁶

然而，本文於檢索資料時發現，不論是農業部新聞稿所提及的獎勵措施，又或者是透過特收基金支應的經費，都未在 111 年度與 112 年度之基金決算審定本中看見支用明細，並且在單位決算審定本之中也未見相關說明。就好像這些事件從未

³⁶ 參見《農產品受進口損害救助基金收支保管及運用辦法》、《農業發展基金收支保管及運用辦法》。



發生過般，不論是由官方發布之新聞稿，或者是媒體撰寫主任委員於記者會談論之政策措施，相關的關鍵字都無法檢索到任何的計畫支出與官方資料。

故本文認為，如此情形或許與預、決算書所記載之內容完整性有關。即使附屬單位預算有「業務計畫說明」，但相較於單位預算之「施政計畫說明」而言，似乎基金預算就沒有詳盡地條列出具體績效與施政作為。因而在農業發展基金－產銷調節計畫，以及農產品受進口損害救助基金－調整產業或防範措施計畫之中，或許是最有可能支用雞蛋波動經費之計畫項目，但就公開資料而言難以考究。

而基金未清楚交代計畫作為，似乎也是特收基金相對監督不利之困境，並且在其用途當中，幾乎存有「其他有關支出」的項目，亦即只要機關認定支出用途「符合」基金目的，旁人也不得說不是的情形。種種原因之下，也使本文僅能以時事報導的記載來呈現基金支用名目混亂，以及過度仰賴公務預算之情形。

二、新住民發展基金

第二，內政部主管之「新住民發展基金」，原為「外籍配偶照顧輔導基金」，成立於民國 94 年，現行設置目的為「推動新住民與其子女及家庭照顧輔導服務、人力資源培訓及發展、無障礙語言環境，建構多元文化社會，有效整合政府及民間資源」，特定收入來源為「由政府循預算程序之撥款」，並以移民署為管理機關。³⁷

進而，根據移民署網站所載，其業務內容本就包括「新住民照顧輔導」，並且過去數年來，新住民發展基金之財源 100 % 由移民署公務預算撥補，實在有違我國財政紀律。此外， 2018 年移民署的新聞中，時任內政部部長徐國勇即針對基金受質疑表達「政府對新住民權益保障立場，未來仍依規定編列所需預算，並爭取支持回復每年 10 億元規模」。可見此基金之存在，具有明確與較強地「政治目的」，係為政府欲表達對新住民權益保障之立場所設置之基金。³⁸

然新住民事務本為移民署業務，此特收基金多年來亦透過移民署公務預算維

³⁷ 依據《新住民發展基金收支保管及運用辦法》。

³⁸ 內政部(2018)。新住民發展基金有預算法為據 編列預算運作無虞勿再訛傳。檢索日期:2025/4/7。檢自：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=8&s=14658。



持運作，應試著考量將其裁撤以公務預算運作。換言之，若不是新住民相關政策具備了什麼樣的「特殊性」，而需要將預算逐年自公務預算「流出」至特收基金來運作，否則此基金不但不具備政府撥補以外之特定收入，又長年、完全地仰賴公務預算撥補，甚至期末基金餘額高達 10 億元，並且支用目的包山包海，只要與新住民有關計畫即自此基金提出，實屬背離特收基金制度之意義。

此外，經查 112 年度移民署單位決算審定本發現，移民署亦有在其公務預算當中，提出新住民相關計畫，其施政重點「入出國及移民管理業務」之中，提出「邁向數位平權推動計畫(109-112)跨部會計畫-新住民數位應用資訊計畫」施政計畫，用以增進新住民基本數位應用能力、運用預防保健，並提升自我數位學習與數位能力等績效目標。本文認為，此計畫與新住民發展基金之業務計畫：「新住民社會安全網絡服務計畫」、「新住民家庭成長及子女托育、多元文化計畫」、「家庭服務中心計畫」與「新住民創新服務、人才培力及活化產業發展計畫」等，毫無二致。顯然此基金即是為了避免總預算波動，影響移民署推動新住民政策所設立，故機關才連年將公務預算定額流入基金，成為名符其實的「小金庫」，並有保障新住民權益之代表性（representative）意涵。

三、毒品防制基金

第三，法務部主管之「毒品防制基金」，成立於民國 108 年，設置目的為「推動毒品防制業務」，特定收入來源為「一、循預算程序之撥款。二、犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥。三、違反本條例所處罰鍰之部分提撥等」。³⁹

根據《毒品防制基金收支保管及運用辦法》所示，此基金之用途非常廣泛，包括補助各級政府執行毒品防制工作、辦理或補助毒品檢驗、戒癮治療、施用者安置，國際交流……等事務。簡單來說，似乎與毒品防制有關之庶務皆含括之，並且在立法時，異動理由明確表示，此基金之設置，「並非取代各部會或地方政府既有之反

³⁹ 依據《毒品防制基金收支保管及運用辦法》。



毒預算，僅係補原有反毒預算及經費之不足，故條文中使用「補助」之用語」。⁴⁰

此外，在立法院三讀通過增訂設置基金之條文時，亦有重要的附帶決議，包括：一、由於基金用途涉及補助其他機關編列毒品防制預算，為避免各機關仰賴此基金撥補，故即使基金設置，各機關仍應編列足額毒品防制預算。二、此基金之成立，不影響中央及地方各機關於過去及未來所辦理之毒品防制業務。三、法務部應避免此基金與相關部會毒品防制宣導工作重疊……等。⁴¹

本文認為，在深入檢視預算與基金業務前，大致已能預見此基金之設置，並不具備所謂「特殊」用途，而前揭立法附帶決議，似乎也在層層地確保此基金能與公務預算業務有明顯區別，避免各級政府與主管機關減少預算編列並仰賴基金撥補。並且，附帶決議特別提及基金之設置，並不影響過去及未來辦理之業務，總有種立法委員欲將此基金與既有的毒品防制業務劃清界線之感受，即達成所謂專款專用之意義。根據審計部 110 年度總決算審核報告指出：「基金成立 3 年來幾乎全數仰賴公庫撥補」。故本文整理 108~112 年度，此基金之收支概況，如下表 18。

表 18 毒品防制基金收入概況

單位：新台幣元

| | 108 年度 | 109 年度 | 110 年度 | 111 年度 | 112 年度 |
|---------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 政府撥入收入 | 361,10,1000 (99.99%) | 471,255,000 (98.33%) | 424,621,000 (97.32%) | 424,621,000 (99.60%) | 567,010,000 (98.63%) |
| 徵收及分配收入 | 80 (0.000%) | 13,378 (0.003%) | 1,581 (0.000%) | 810,420 (0.190%) | 15,140 (0.003%) |
| 基金總收入 | 361,108,749 | 479,257,833 | 436,316,020 | 426,318,862 | 574,912,906 |

資料來源：整理自法務部 108~112 年度毒品防制基金決算書（審定本）。

⁴⁰ 《毒品危害防制條例》106 年 5 月 26 日修正條文之異動條文及理由。立法院法律系統。檢索日期：2025/4/7。

⁴¹ 立法院公報第 106 卷第 60 期。《毒品危害防制條例》106 年 5 月 26 日修正條文之附帶決議。檢索日期：2025/4/7。檢自：<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/publications/official-gazettes/106/60/01/details>。



由此可知，毒品防制基金自 110 年度受審計部查核應增加財源後，於 111 年度確實有增加徵收收入，然於次年 112 年度時，又回到原先的情形。

接著，在檢閱 112 年度法務部單位決算審定本後，發現不乏許多毒品防制業務，例如「新世代反毒策略行動綱領（第二期）」（110-113 年）、「施用毒品者再犯防止推進計畫」，以及執行反毒策略等。而在毒品防制基金之業務計畫當中，則以：「矯正觀護社區預防毒品防制計畫」、「醫療社福毒品防制計畫」、「校園毒品防制計畫」、「社會維安毒品防制計畫」、「走私毒品防制計畫」等，兩者所推動之毒品防制計畫，近乎沒有顯著的「特殊」差異，卻分別編列在公務預算以及基金預算運作，並且，毒品防制基金自成立以來即完全地仰賴公務預算撥補，如同新住民發展基金之狀況，係將預算自公務預算流入特收基金專用。

可見毒品防制基金，同樣是一未見特殊用途與設置目的不明，並且不具備政府撥補以外之特定收入，又完全地仰賴公務預算撥補來運作之特收基金。然而，不同於新住民發展基金的是，新住民發展基金具有較強烈的政治意涵，亦即為保障與傳達政府重視新住民之立場而矗立在國庫中。但是毒品防制本為機關核心業務，亦為政府機關長年推動之政策，故在基金用途之中，並未見到需要專款專用之必要性。

綜上所述，本文列舉了 4 個在實務運作上，認為有違反特收基金制度之個案，不論是特定收入幾乎由國庫撥補，基金用途包山包海、不具特殊性，以及其推動之政務未見不得受波動之必要性。此外，這些基金執行之業務計畫，很顯然都能回歸公務預算運作，不光是許多業務即是機關法定職掌外，更因為財源即是公務預算，如此操作只是將錢流至特收基金，打造不受外界干擾之小金庫來存錢。故除了表 12 所陳列出高度仰賴國庫撥補之特收基金外，一定還有許多基金推行之政務不具備不得受波動之必要性，並且用途異常廣泛，不符基金設置目的，並破壞專款專用制度之情形。



參、立法監督與審計查核

根據《預算法》第 51 條規定，「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之」。換言之，各年度之預算，應於前一年之 11 月 30 日完成審議。不過，若預算之審議未能如期完成時，各機關預算之執行，仍能依據《預算法》第 54 條之規定動支辦理。⁴²

進而，透過前文可以得知，特收基金在實務運作上，受到外部監督似乎相對不足，因此若要探究立法之監督以及審計之查核，或許可以自預算週期(budget cycle)談起。我國之預算週期，基本上可以劃分為 4 個階段，包括預算籌編、預算審議、預算執行、決算及決算審計。具體來說，特收基金在預算週期當中，即是以附屬單位預算之名，由行政院主計總處編具之「中央政府總預算案附屬單位預算案」，經行政院會通過後，函送立法院審議。⁴³

故當行政院完成「預算籌編」時，將函請立法院審議預算案，而在「預算審議」階段中，則經由立法院召開會議，邀請行政院院長、主計長、財政部部長等相關部會首長列席報告施政計畫與預算案編製經過並備質詢。而後經過「財政委員會」討論預算案之「審查日程」以及各委員會的「審查分配表」後，即由各委員會依據機關、款項、基金別，各自負責不同專業領域之預算案審查。

為了瞭解附屬單位預算案(特種基金)與總預算案(普通基金)在預算週期之異同處，本文整理了近年中央政府總預算案以及附屬單位預算案之審議期程，並進一步將三讀延宕之日期計算出來，詳如下表 19。

⁴² 《預算法》第 54 條：「總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。二、支出部分：(一) 新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。(二) 前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。三、履行其他法定義務收支。四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理」。

⁴³ 依據「立法院程序委員會組織規程」第 5 條規定，各委員會審查之議案，將依據不同專業領域，劃分為 8 個委員會審查議案，包括：內政委員會、外交及國防委員會、經濟委員會、財政委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法及法制委員會，以及社會福利及衛生環境委員會。而有關審查財政、預算、決算、主計、審計等議案，則由財政委員會負責。

表 19 中央政府總預算案及附屬單位預算案三讀日期



| 年度 | 行政院函送日期 | 立法院三讀通過日期 | | | |
|------|-----------|------------|------|------------|-------|
| | | 中央政府總預算案 | 延宕天數 | 附屬單位預算案 | 延宕天數 |
| 90* | 89年10月21日 | 90年1月3日 | 34 | 90年6月6日 | 188 |
| 91 | 90年8月28日 | 91年1月18日 | 49 | 91年6月14日 | 196 |
| 92 | 91年8月29日 | 92年1月10日 | 41 | 92年5月30日 | 181 |
| 93 | 92年8月28日 | 93年1月13日 | 44 | 93年6月10日 | 193 |
| 94 | 93年8月30日 | 94年1月21日 | 52 | 94年5月27日 | 178 |
| 95 | 94年8月30日 | 95年1月12日 | 43 | 95年6月30日 | 212 |
| 96 | 95年8月30日 | 96年6月15日 | 197 | 96年7月20日 | 232 |
| 97 | 96年8月30日 | 96年12月20日 | 20 | 97年7月18日 | 231 |
| 98 | 97年8月28日 | 98年1月15日 | 46 | 98年6月15日 | 197 |
| 99* | 98年9月24日 | 99年1月12日 | 43 | 99年6月8日 | 190 |
| 100 | 99年8月31日 | 100年1月12日 | 43 | 100年6月13日 | 195 |
| 101 | 100年8月31日 | 100年12月13日 | 13 | 101年12月14日 | 380 |
| 102 | 101年8月31日 | 102年1月15日 | 46 | 至今未通過 | >4500 |
| 103 | 102年8月31日 | 103年1月14日 | 45 | 104年1月13日 | 409 |
| 104 | 103年8月29日 | 104年1月23日 | 54 | 104年6月15日 | 197 |
| 105 | 104年8月31日 | 104年12月18日 | 18 | 105年12月30日 | 396 |
| 106 | 105年8月31日 | 106年1月19日 | 50 | 106年11月21日 | 356 |
| 107* | 106年9月19日 | 107年1月30日 | 61 | 107年12月7日 | 372 |
| 108 | 107年8月31日 | 108年1月10日 | 41 | 108年11月8日 | 343 |
| 109 | 108年8月30日 | 109年1月20日 | 51 | 109年5月22日 | 174 |
| 110 | 109年8月31日 | 110年1月29日 | 60 | 110年12月10日 | 375 |
| 111 | 110年8月31日 | 111年1月28日 | 59 | 111年12月2日 | 367 |
| 112 | 111年8月31日 | 112年1月19日 | 50 | 112年5月31日 | 182 |
| 113 | 112年8月31日 | 112年12月19日 | 19 | 113年12月13日 | 379 |
| 114 | 113年8月30日 | 114年1月21日 | 52 | 尚未完成 | >100 |

資料來源：本文自行整理、詹媖珺等（2019）。

* 該年度有因內閣改組而撤回預算案重編之情形，故函送立法院日期異於常態。



透過表 19 可以看見，我國預算案之審議，未如期完成已是常態，其中又以「附屬單位預算案」為最嚴重，延宕天數從數百天到三百多天都有，甚至「102 年度附屬單位預算案」，根本未經立法院三讀通過。故立法院在過去的會期上，幾乎沒有按《預算法》之規定完成預算審議，而自民國 90 年以來，總預算案之審議，平均延宕天數約為 49 天。因此，在 113 年所發生的「114 年度中央政府總預算案僵局」，曾有輿論與新聞媒體於報導寫下，若預算案未如期通過，將導致政府關門、運作停擺之聳動論述，顯然是未經查證之內容。而我國預算審議之延宕，乃是再普通不過的逾時，假使某年如期審議完畢，或許才會驚動各界。

是以，預算案在經過立法院三讀完成「預算審議」後，即成為「法定預算」，交由行政院各機關與各基金進入「預算執行」階段。接著根據《決算法》第 2 條第 1 項之規定：「政府之決算，每一會計年度辦理一次，年度終了後二個月，為該會計年度之結束期間」。同法第 21 條規定，中央主計機關將總決算等相關資料呈行政院，提經院會通過後，於會計年度結束後 4 個月內，提至監察院，進入決算審核。因此，行政院各機關與各基金之決算編造與審計機關之決算審核，即是進入預算週期最後的「決算及決算審計」。

審計部作為審計政府及其所屬機關財務之監督機關，依據《憲法》第 105 條、《審計法》第 34 條，以及《決算法》第 26 條規定，審計長應於行政院提出中央政府總決算後的 3 個月內，完成決算之審核，並編造「最終審定數額表」，提出「審核報告」於立法院。而有關審計部內之業務執掌，根據《審計部組織法》設有六廳專責不同業務之審計：第一廳：掌理普通公務審計事項、第二廳：掌理國防經費審計事項、第三廳：掌理特種公務審計事項、第四廳：掌理公有營業及公有事業審計事項、第五廳：掌理財物審計事項、第六廳：掌理數位及科技發展審計事項。

綜上，特收基金之外部監督，在預算週期當中，係由立法院與審計部分別針對預算和決算發揮實質的影響力。而在立法院審議預算案時，立法委員可以透過預算凍結、預算刪減來影響行政機關編列的預算數額，也是本文多次提及的預算波動性，以及預算必然受到政治力的影響。不過，照理而言，特收基金（附屬單位預算案）



也會受到立法院之審議，預算同樣地可能會受到凍結或刪減，難道就不會受到波動嗎？就本文之觀察，實務運作上，附屬單位預算案之審查，特別是「非營業特種基金部分」，不論在預算凍結或預算刪減，都難以看見積極的立法權制衡，並且預算審議日期延宕數百天也不足為奇。

因此，總預算案的審議作為立法院主要制衡行政院各部會的「利器」，因而以相對嚴峻的標準檢視；而附屬單位預算案，特別是非營業基金部分，可能因為各自執行「特殊用途」，不易作為執政黨與在野黨政治攻防的舞台，使得立法院多針對總預算案中，各主管機關「對特種基金之補助」部分刪減與凍結。此外，本文亦認為，非營業基金預算之審議，鮮少被立法院凍結或刪減，並且就算延宕數百天也不太受關注的原因在於，基金預算並未直接影響機關運作，又制度上具有的彈性，例如不受國庫統收統支規範、預算先行辦理、超支併決算等設計，都間接讓立法院針對基金預算之事前監督來得不那麼有效。

不過，依照審計部之決算查核情形，就不像立法院對公務預算和基金預算審議來得有所差異。查閱不同年度的審計部審核報告都可以看見，歷年的特收基金決算，多少都存有「修正減列金額」的情形。例如根據審計部 112 年度之特收基金修正事項明細，修正基金用途部分，即有行政院國家科學技術發展基金、核能發電後端營運基金、農業特別收入基金、衛生福利特別收入基金，以及環境保護基金，受審計部減列共 983,225,250 元。

最後，當我們不斷談到特收基金必須專款專用，以特定收入來支持特殊政務，然所謂專用、特殊用途之認定，係由「預算執行」階段，由各基金管理機關之主計人員判斷，屬內控之環節。並且根據《審計法》第 36 條規定，現行審計機關就書面審計之審核時，並未要求檢附原始憑證或有關資料，因此在審查決算或稽查機關運作時，除了就地審計、隨時稽查與委託審計之外，似乎僅能憑藉主計人員之公正性來確保經費核銷並無不法，以達成良好的內控機制。⁴⁴

⁴⁴ 審計制度簡介—陸、審計工作方式。檢索日期：2025/6/11。檢自：<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-2852,c139.php?Lang=zh-tw>。



第四節 特別收入基金之挑戰

過去以特收基金為個案研究之學術文獻，多指出基金之財源過度仰賴政府撥補，並且部分基金之運作成效不彰等挑戰（顏子傑，2011；何惠莉，2017；林嘉隆，2019；鍾智耀等，2020）。而郭俊廷（2013）、陳孝宇（2019）則是全面地檢視特收基金之運作概況，指出幾個特收基金運作有所不足之情形。

因此，本文透過擴增陳孝宇（2019）之研究發現，製作下表 20，藉此整理出現在及未來設立的特收基金，可能發生的潛在挑戰。表格中，首先彙整陳氏文章提及的案例並加以整理為 6 項缺失，包括：1.財源仰賴國庫撥補，並且法規不具備政府撥款以外之特定收入，但仍以特收基金之形式設置。2.依法所定之政府撥款屆期後，基金收入不足以支應用途；部分基金屆期後仍持續由國庫撥補。3.法定財源之特定收入包括一種或多種財源，例如政府撥款、徵收金收入等。然實際上仍以政府撥款（部分高達 99%），為主要基金財源。4.經政府撥補鉅額收入，而基金來源高於基金用途，並存有鉅額期末基金餘額。5.具備國庫撥款以外之特定收入來源，無仰賴政府撥款，惟發生特收來源不足以支應基金用途。6.未達所訂之關鍵績效指標目標值。

進而，本文透過梳理中央政府特收基金之設置與運作情形後，另發現 3 項特收基金之共同性缺失，包括：1.基金支出濫用於非設置時所限定之特殊用途。2.基金用途不易與公務預算用途區別。3.基金存有鉅額餘額數，卻未解繳國庫。加以整理後，表 20 呈現為 9 項缺失態樣。並且，本文亦將第二章所提及不論是設置或運作上存有爭議與挑戰之基金，分別填入表格中。惟表格所指出之缺失，係多以撰筆時基金之狀況呈現，故部分基金於未來可能已不具所指稱之缺失，但若是檢閱決算書等相關資料，多可驗證表中曾發生之缺失，即不論作為未來研究建議或追蹤基金改善情形，皆具參考價值。



表 20 我國特別收入基金之潛在共同性缺失

| 缺失類型 | (曾) 存在缺失的基金 |
|--|---|
| 1. 財源仰賴國庫撥補，並且法規不具備政府撥款以外之特定收入，但仍以特收基金之形式設置 | 花東地區永續發展基金、新住民發展基金、警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金（警民基金）、農業天然災害救助基金* |
| 2. 依法所定之政府撥款屆期後，基金收入不足以支應用途；部分基金屆期後仍持續由國庫撥補 | 離島建設基金、警民基金；農業發展基金、農產品受進口損害救助基金 |
| 3. 法定財源之特定收入包括一種或多種財源，例如政府撥款、徵收金收入等。然實際上仍以政府撥款（部分高達 99%），為主要基金財源 | 中央研究院科學研究基金、行政院國家科學技術發展基金、行政院公營事業民營化基金、大專校院轉型及退場基金、農業特別收入基金、離島建設基金*、國土永續發展基金*、毒品防制基金*、家庭暴力及性侵害防治基金* |
| 4. 經政府撥補鉅額收入，而基金來源高於基金用途，並存有鉅額期末基金餘額 | 農村再生基金 |
| 5. 具備國庫撥款以外之特定收入來源，無仰賴政府撥款，惟發生特收來源不足以支應基金用途 | 學產基金、空氣汙染防制基金 |
| 6. 未達所訂之關鍵績效指標目標值 | 中央研究院科學研究基金、花東地區永續發展基金、林務發展及造林基金 |
| 7. 基金支出濫用於非設置時所限定之特殊用途* | 就業安定基金、農產品受進口損害救助基金、農業發展基金 |
| 8. 基金用途不易與公務預算用途區別* | 農產品受進口損害救助基金、農業發展基金、新住民發展基金、毒品防制基金 |
| 9. 基金存有鉅額餘額數，卻未解繳國庫* | 核能發電後端營運基金、長照服務發展基金、農村再生基金、就業安定基金、花東地區永續發展基金 |

資料來源：1~6 項整理自陳孝宇（2019：85-89）、7~9 項為本文擴增之缺失類型。

* 表示本文擴增內容。



根據表 20 所統整之特收基金潛在共同缺失，似以財源議題為最大宗。然而，在既有的任一部法律之中，卻未列舉何謂「特定收入來源」，僅在民國 108 年三讀通過《財政紀律法》後，有相對明確的收入規範，包括：

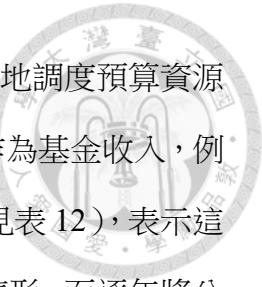
- 一、《財政紀律法》第 7 條：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」
- 二、《財政紀律法》第 8 條第 1 項：「中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。」
- 三、《財政紀律法》第 8 條第 2 項：「前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」

因此，只要是未來新設立的特收基金，即應具備政府既有收入或國庫撥補以外之適足財源。而過去成立的特收基金，在其收支保管及運用辦法當中，有明確將「政府撥款」作為收入來源，即可自普通基金編列預算撥款。

不過，普通基金和特收基金皆作為一種政務型基金（governmental funds），兩者最大的差異除了遵循的財政規範略有不同外（陳梅英等，2014：69），剩下僅在於定義上，歲入供「一般用途」或「特殊用途」之別。故若在普通基金當中，編列撥補（補助）特收基金之計畫項目，似乎是背離公務預算所謂一般用途之意義。⁴⁵ 舉例而言，新住民發展基金，根據內政部移民署決算書所載，係以「入出國及移民管理業務」科目之名，長年作為基金之「100 %」特定收入財源。⁴⁶

⁴⁵ 根據 GASB Statement No. 34、No. 54、No. 84，政府基金類別可區分為三大類：一、政（事）務型基金（Governmental Funds）：普通基金、資本計畫基金、債務基金、永久基金，以及特別收入基金。二、業權型基金（Proprietary Fund）：營業基金、內部服務基金。三、信託基金（Fiduciary Fund）：退休基金（Pension (and other employee benefit) Trust Funds）、投資信託基金（Investment Trust Funds）、個人用途信託基金（Private-Purpose Trust Funds）託管代理基金（Custodial Funds）。

⁴⁶ 《新住民發展基金收支保管及運用辦法》第 3 條規定：「本基金之來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、受贈收入。三、本基金之孳息收入。四、其他有關收入。」



儘管過去成立之特收基金，並未禁止以公務預算撥補，而適時地調度預算資源亦屬增加運作彈性之方法。然若是常態地、直接地使用公務預算作為基金收入，例如現有 10 個特收基金仰賴公務預算撥補 90% 作為基金收入（參見表 12），表示這些基金幾乎無法獨立自主運作，此舉並非追求財政健全所樂見的情形。而逐年將公務預算流入基金預算，儼然將基金作為機關之另一個帳本，也因此特收基金被外界戲稱為主管機關的「私房錢、小金庫」（張永明，2021），因而有詳實檢討基金制度之必要性。

進而，根據我國《預算法》對特收基金之定義，在制度與學理上，皆應以特定收入來源提供特殊政務運作，方能符合特種基金獨立於普通基金之專款專用、特殊用途價值。然而，現存諸多特收基金都將普通基金撥補寫入收支保管辦法，以普通基金作為正式財源，長年惡性循環之際，不僅影響預算體系之健全性，更有違特收基金作為獨立財務個體的基本意義。

舉例而言，新住民發展基金、農業發展基金，以及社會福利基金等，眾多特收基金皆以普通基金撥款為主要財源，甚至有部分以 100% 普通基金撥款作為收入運作，不禁讓人質疑其獨立於普通基金推動政務之必要性，亦不符特收基金以獨立財源專款專用之目的。此外，不論是審計部審核報告或是立法院預算中心，都曾指出特收基金不應以普通基金撥補作為特定收入財源，喪失其作為特種基金的獨立財務、會計個體意義。⁴⁷

故特收基金是為推動特殊政務而設立，應當專款專用卻淪為仰賴普通基金作為財源，將公務預算流入基金預算，實有規避《預算法》之嫌，也令人質疑其背後存在的政治意涵。如此頽敗之舊慣與挑戰，終在民國 108 年施行《財政紀律法》，以及民國 110 年新增《中央政府特種基金管理準則》第 7 條後有所轉機。即使這兩部法規無法溯及既往，然未來新設立的非營業特種基金皆必須具備政府既有收入或國庫撥補以外的適足財源，要求以非普通基金、特定歲入財源的方式成立運作，

⁴⁷ 立法院預算中心（2020）。110 年度中央政府總預算案整體評估報告—陸、非營業基金部分。檢自：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=43953&pid=199244>。



藉此落實其獨立於普通基金運作的特殊政務意義。不過，在《中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法》⁴⁸中，卻未提及如何將「執行績效不彰、難以改善」之基金裁撤。此辦法原訂有關定期檢討之第 6 條：「中央政府非營業特種基金之主管機關應適時檢討所屬基金是否有應裁撤之情形，並應至少於每三年檢討一次」，卻遭行政院主計總處以「非營業特種基金係應主管機關施政需要設立，主管機關應本權責配合施政需要，以及視基金業務推動情形與財務狀況等適時檢討；又本辦法第五條已明定基金應裁撤情形，以及賦予主管機關檢討責任」之原因刪除此條規定（行政院，2021）。

然而，根據國外之研究，McCleary (1991)、Bird (2005)、Ozer et al. (2020) 皆提及指定用途基金應該擁有近似「落日條款」，或是設置期間之評估機制，用以確保基金運作健全，免於浮濫與成效不彰的情形。然而，既有的《中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法》當中，不但空泛的規定「執行績效不彰」之意義外，第 5 條提及之「基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿」主管機關應報請裁撤。本文主觀認為，實務上究竟該怎麼認定基金設置目的完成，或是設立之期限屆滿？也就是說，既有的特收基金在各自的運作辦法當中，幾乎未曾見到規範基金目的完成之標準，或是設置基金之運作期限。在缺乏任何能觸發裁撤要件之前提下，基金真的能被裁撤嗎？

即便《中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法》適用範圍含括了其他非營業特種基金，然而，本文認為在任一個非營業特種基金之運作當中，原先第 6 條「定期檢討」的規定，應是每個基金都要遵守的財政紀律。同時，檢討是否裁撤之意義，也是最切合落日條款或是衡量基金是否存續的制度規範。惟此規範被刪除後，可以說這條辦法形同虛設。而行政院將法規命令對於定期檢討基金裁撤之要求刪除，給予主管機關自主檢討之裁量彈性，此舉如同漠視《財政紀律法》之立法目的，使其

⁴⁸ 根據《財政紀律法》第 8 條第 4 項：「中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之」。故訂此命令。



所受之法規範如隔靴搔癢，既有成效不彰，或是常年依靠普通基金運作的特收基金，一如既往地不受嚴謹的制度約束，終究難以改善與裁撤不合宜之基金。

有關此議題，本文亦向受訪者詢問，如何健全與因應特收基金制度之挑戰？受訪者 A 提及，現行權力分立之架構下，除了有審計部針對各個基金定期審核外，行政院主計總處仍有針對基金運作的「預警機制」。因此，縱使主計總處廢除三年檢討的行政規則，其依然有落實內部控制。此外，受訪者也進一步指出「裁撤基金非常不容易」。亦即既有法規雖已定義「情勢變更」與「執行績效不彰」之狀態，然主管機關還是能提出基金續存之必要性。而不論是主計總處之內控、又或者是立法院、審計部之外部監督，實際上皆無法介入要求裁撤，僅能多次提出評估報告、審核報告要求基金改善不足之處。

綜合本章所談，本文認為，依照民眾依法納稅之義務，普通基金作為一種共有資源，稅賦如同石沉大海，不但無法得知效用與具體作為，更需要承擔隱含的政治協商成本。而特收基金以政策目標各別命名之，政策用途相對清楚明瞭，並且若繳納之稅賦或規費具有明確用途，例如菸品健康福利捐，就如 Goetz (1968) 所論證，專款專用的特種基金，因為能直接回應特定群眾之利益，相較於普通基金的大水池，或許能獲得較多民眾的偏好。

然而，依照我國現況，普通基金與特收基金的財源混雜，普通基金除了依法編列政策預算之外，部分主管機關還需要編入撥補特收基金之預算。而特收基金，即使多數仍以徵收金等特定專款作為收入財源，然尚有不少以公務預算撥補為收入之情形。此外，縱使部分特收基金具有應享權益之性質，似也不應打破專款專用之制度框架，不斷地將公務預算移花接木至基金預算使用。若是擔心特定財源不夠充裕，以至於影響政務運作，主管機關應考量是否裁撤特收基金，將政務編入普通基金運作，而普通基金擁有的預備金與追加預算等制度，亦能避免預算用罄之困境。

故將預算在普通基金與特收基金之間挪移，除了有違預算單一原則(unity)⁴⁹，

⁴⁹ 單一原則 (unity)：國家所有財政收支應納入單一預算內，總體表達政府財政收支，不得有其他獨立之預算存在。若允許預算外另有預算，則各別預算與總預算間之移轉，將造成重複計算收



期望以單一、標準一致之政府預算體系來運作之外，中央政府總預算案（公務預算）及附屬單位預算案（基金預算）在立法院審議時，理應為獨立審查的議案，然在公務預算當中，若常態地編列補助基金預算之科目，似乎將破壞預算獨立審查的意義。亦即立法院在審查普通基金預算時，可能要一併檢閱基金預算績效的衝突感，使得原先已不易涉入之政府預算領域，更甚複雜與不透明。

而有關基金裁撤之議題，本文認為，其權力係掌控在主管機關手中，例如行政院公營事業民營化基金。此基金自民國 90 年成立以來，財務狀況就已不甚理想，並於 102 年受監察院糾正，認為其財政困窘、負債虧損、無研擬退場機制等（監察院，2013）。即使機關已遵循糾正意見改善，不過在這些年間，仍連年短绌且累積短绌數未有顯見改善。因此，何惠莉（2017）即根據其運作與政策目標指出，此基金之長期策略應裁撤並回歸公務預算運作，而後終在 110 年時，財政部陳報基金裁撤計畫，於 113 年 1 月 1 日裁撤。

由此可知，一個病入膏肓的特收基金，政府需要持續耗費多少金錢與時間才得以有效改善，就如受訪者 A 所言：「裁撤基金並不容易，除非行政院明確指示，否則基金往往能提出許多理由來維持運作」。不過，本文認為，裁撤基金乃最後手段，倘若政府能適時檢討非營業特種基金之收入與支出面之不足，權衡其特定業務與存在之必要性，調整與替換既有的財源，應能有效精進整體特種基金財務狀況，亦能改善政治承諾干擾財政紀律之情形（黃家樸，2019：50）。

支，徒增加預算之複雜性，國民無法真正瞭解政府收支之全貌（莊振輝，2015：77）。

第三章 疾病管制署之特別收入基金

如本研究動機所述，我國預防接種政務，包括疫苗採購、施打，或是救濟，都是從特收基金支出。而如此重要的傳染病防治支出，不在公務預算運作的原因為何？歷經嚴重的 COVID-19 疫情之後，是否發現什麼挑戰？本章以疾管署管理之疫苗基金、預防接種受害救濟基金為評估案例，分別探討基金之背景、設置，以及運作等議題。除了檢閱預、決算與相關文件外，亦輔以深度訪談之內容，用以充分呈現基金運作與專家建議。而有關基金之評估，將根據本文評估架構，以基金設置與運作之兩大議題分別論述。基金設置包括探討：1. 政務不受波動之必要性（基金設置必要性）。2. 是否具備獨立的特定財源（財源與收支概況）。3. 是否自給自足負荷支出（基金負擔與成效）。基金運作則探討：1. 是否具備委員會管考運作（委員會之遴選與運作）。2. 支出用途是否符合設置宗旨（基金目的與專款專用）。3. 是否受立法與審計之監督（立法監督與審計查核）。

第一節 疫苗基金之設置與運作

壹、疫苗基金之背景與國際趨勢

李秉穎等（2020：38-39）提及，過去在疫苗接種政策上，臺灣居於全球領先的角色，然而隨著時代變遷，各國逐漸重視預防接種政策，積極導入新興疫苗後，臺灣卻逐漸落後許多先進國家。從整體社會福利政策來看，即使近年社會福利預算增加數百億元，健保總額支出大幅成長數千億元，惟預防接種並非健保給付範圍，使得疫苗並未從中獲益之外，我國疫苗經費透過特收基金專款專用，與中央政府總預算之增減較無關聯。⁵⁰⁵¹ 因此，將疫苗政務編列於公務預算或基金預算，多數民眾並不重視，同時也鮮少有人基於財政的角度來檢視疫苗預算，使得預防接種政務

⁵⁰ 《全民健康保險法》第 51 條：下列項目不列入本保險給付範圍：二、預防接種及其他由各級政府負擔費用之醫療服務項目。

⁵¹ 本文認為，依據學理與現行財政紀律而言，特收基金基本上不會受到中央政府總預算案（公務預算）之影響。然而，如本文第二章所談，實務上仍有諸多例外情形，端看基金收入之財源是否接受公務預算撥補，才得斷定其是否獨立運作，而免於總預算案之波動影響。



始終陷於沉默一隅，似乎不易獲得外界關注，進而忽視預防醫學之重要性。

預防接種的實施，乃是保障人民健康、落實疾病預防，並且最具成本效益的健康新政策（李秉穎、張峰義，2020），透過接種疫苗來防範嬰幼兒與成人免於傳染病之急重症與死亡風險，此論述在公共衛生與預防醫學領域中，幾乎是無可否認的觀點。因此，在醫療衛生發展完善的國家當中，通常都能見到公費疫苗接種政策，用以保障人民免於疾病感染之風險。在國際上，各國通常透過衛生部門之疾病預防主管單位（Centers for Disease Control）設置預防接種諮詢委員會（Advisory Committee on Immunization Practices, ACIP）來審議公費疫苗購置與建議接種時程，用以推行全國性的疫苗免疫計畫（Vaccines and immunization），並多以嬰幼兒童為政策對象。而在嚴重疫情與大流感時期，許多政府亦會視情勢提供各年齡層、或高風險族群施打公費疫苗。故公費疫苗之成效，必然與可提供之疫苗數量有極大的關係，當政府推行公費疫苗政策時，倘若未保障其每年的預算來源，勢必面臨公費疫苗劑數波動，使疫苗成為一種稀少性資源。

因此，預防接種政策，或是疫苗接種政務之規模是否充裕，主要能透過「疫苗接種計畫支出」來檢視。不過李秉穎、張峰義（2020：54）指出，近來各國投入疫苗經費的比例逐年增加，而我國疫苗經費占國民保健支出不增反減，並且韓國人口數約為臺灣之 2.17 倍，其疫苗經費於 2016 年已從每年 28 億漲幅到 85 億，為我國疫苗經費的 4 倍之多。故本文將試著透過各國的疫苗支出概況來反思我國疫苗政務之運作情形。

首先，以美國為例，美國主要透過 317 免疫計畫（317 Immunization Program）與兒童疫苗接種計畫（Vaccine for Children program, VFC）來推動公費疫苗。1962 年，美國通過名為《Section 317 of the Public Health Service Act., or Vaccine Assistance Act》之法案，其目的在於建立公共衛生免疫基礎並提升疫苗覆蓋率，用以保護人民免於疫苗可預防疾病（Vaccine Preventable Disease）之侵害。而這個法案又被稱為疫苗平等 317 免疫計畫，係由美國疾病管制中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）負責運作，主要提供沒有保險或保險不足的人民疫苗協助。



並且，此計畫除了購買疫苗之外，亦包括基礎設施建立、疾病監測，以及補助州政府等（National Vaccine Advisory Committee, 2013: 81-82）。而 317 免疫計畫正因為涉及各州政府自主運用於預防接種業務上，使此計畫的預算用途分散且難以統計，導致在檢視預算的績效時並不容易（Rein et al., 2006: 1552-1553）。同時，在美國預算管理局（Office of Management and Budget）之資料當中，也未見到此計畫的相關支出。故即便 317 免疫計畫與我國疫苗基金支出用途相仿，然最大的差異在於，我國疫苗皆透過中央統籌採購，並且有清楚的計畫收支預算，因此較難以 317 免疫計畫之執行情形來對比我國疫苗接種政策與支出情形。

此外，兒童疫苗接種計畫（VFC），作為美國的法定強制政策（mandatory program），係由聯邦政府完全負擔疫苗支出，撥入 CDC 代為運作（U.S. Department of Health and Human Services, 2024: 417）。具體而言，VFC 專用於提供 18 歲以下孩童之疫苗接種服務，以保障嬰幼兒童健康並遠離疫苗可預防疾病。並且，由於此計畫為強制撥款，因而在預算書中，有較清楚且明確的計畫支出。

進而，本文試著以 World Bank 與美國 CDC 之資料，將 VFC 占 GDP 百分比計算如表 21 所示，可以發現美國在施行兒童疫苗接種計畫上，大約占 GDP 百分比 $0.019 \sim 0.022\%$ 。⁵²

表 21 美國近年 VFC 計畫支出占 GDP 比例

| | VFC (千美元) | GDP (兆美元) | VFC/GDP |
|--------|--------------|--------------|---------|
| 2019 年 | 4,175,681 | 21.52 | 0.019% |
| 2020 年 | 4,577,756 | 21.32 | 0.022% |
| 2021 年 | 3,806,080 | 23.59 | 0.016% |
| 2022 年 | 5,540,000 | 25.74 | 0.022% |
| 2023 年 | 5,216,952 | 27.36 | 0.019% |

資料來源：整理自 World Bank、U.S. CDC。

⁵² U.S. Centers for Disease Control and Prevention: Congressional Justifications。檢索日期：2024/9/10。
檢自：<https://www.cdc.gov/budget/congressional-justifications/index.html>。



接著以歐洲為例，Ethgen et al. (2018) 之研究指出，歐洲國家在不同年份之資料上，多呈現出人均疫苗支出（vaccines spending per capita）下降的情形，包括法國、義大利，以及西班牙。而作者提及，歐洲各國在預防接種的投資仍相對偏低，並且尚未有國家將超過 0.5% 之醫療支出（health care budget）應用於疫苗支出之外，歐洲各國的疾病預防計畫支出占 GDP 亦不到 0.5%，甚至有資源投入持續下降，呈現負成長的情形。

而在荷蘭，他們將常態接種疫苗與季節流感疫苗區別開來，分別由國家免疫計畫（National Immunisation Programme）以及國家流感預防計畫（National Influenza Prevention Programme）來推動。前者主要以嬰幼兒為接種對象，後者則是高風險族群為主，兩者皆透過政府編列預算購置公費疫苗施打。van Wijhe et al. (2019) 就荷蘭政府實施預防接種計畫的支出趨勢發現，在整體醫療支出中，國家免疫計畫所占比例相對較低，約介於 0.05% 至 0.14% 之間。即使荷蘭透過兩個國家級計畫在推動疫苗接種，然與其他歐洲國家相比，其支出比例仍偏低，並指出可能因為各國在疫苗與醫療制度上的差異所導致。此外，作者更進一步談到，縱使疫苗接種計畫支出長期增加，但主要是因為所納入的疫苗種類增加，或是因新興疫苗價格上漲的關係所致。

因此，當我們回過頭來檢視我國疫苗基金的預算支出，本文試著將疫苗基金支出占 GDP 百分比計算，如表 22。可以看見，我國 GDP 雖呈現逐年增長的情況，但疫苗接種計畫支出占 GDP 比率亦未有顯著增長，平均占 GDP 約 0.022%。並且，當我們進一步去除 110 年、111 年，對抗 COVID-19 疫情時期所施行的大規模接種作業，我國的疫苗基金支出在 99 年～107 年之間，則平均占 GDP 約 0.012%。⁵³

⁵³ 衛生福利部 (2021)。中央流行疫情指揮中心規劃推動 COVID-19 疫苗大規模接種作業，加速民眾獲得免疫保護力。檢自：<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-61167-1.html>。本人亦分別於 110 年 9 月 16 日、110 年 11 月 15 日、111 年 3 月 14 日，依照接種順序完成施打三劑 COVID-19 疫苗。

表 22 民國 99 年~111 年度疫苗基金占 GDP 支出百分比

| | 疫苗基金支出（元） | GDP（百萬元） | 疫苗基金支出 / GDP (%) |
|--------|----------------|------------|------------------|
| 99 年 | 966,396,662 | 14,060,345 | 0.007 |
| 100 年 | 846,808,332 | 14,262,201 | 0.006 |
| 101 年 | 1,044,136,006 | 14,677,765 | 0.007 |
| 102 年 | 1,582,715,832 | 15,270,728 | 0.010 |
| 103 年 | 1,556,704,489 | 16,258,047 | 0.010 |
| 104 年 | 1,774,517,844 | 17,055,080 | 0.010 |
| 105 年 | 2,643,471,257 | 17,555,268 | 0.015 |
| 106 年 | 2,895,787,979 | 17,983,347 | 0.016 |
| 107 年 | 2,997,123,844 | 18,375,022 | 0.016 |
| 108 年 | 3,512,189,785 | 18,908,632 | 0.019 |
| 109 年 | 3,281,704,654 | 19,914,806 | 0.016 |
| 110 年* | 3,734,850,337 | 21,663,231 | 0.017 |
| 111 年* | 30,133,491,819 | 22,679,843 | 0.133 |

資料來源：整理自衛福部統計處、疫苗基金決算書（審定本）。

* 110 年~111 年正逢嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）防治期間，故特別標示。撰筆時能取得之衛福部統計處最新資料為民國 111 年度。

相較於美國之疫苗支出，我國疫苗預算在 GDP 與醫療支出占比之中，並未落後許多。然而，疫苗支出之多寡，似乎也很難客觀地透過 GDP 與醫療支出之計算來論述其代表的意義，如 van Wijhe et al. (2019) 所言，各國疫苗支出之落差，或許和醫療、疫苗政策之制度差異而有所不同。不過，若是以 Ethgen et al. (2018) 之論述，歐洲國家過去疫苗支出占 GDP 不到 0.5% 的情形，則被作者認為相對不足，需要增加資源投入。

綜上所述，即使關於疫苗接種支出的研究較少，不過根據美國與歐洲整體的狀況大致可以得知，有關各國之間的疫苗接種計畫，其支出占 GDP 或者醫療支出皆小於 1%。而且有學者指出，即使預防接種已被認為是最有效的傳染病預防措施之一，但疫苗接種計畫仍經常地不受重視或遭刪減預算，故在監測（monitoring）醫療支出當中，預防接種或是疫苗預算之占比，係為重要之作為（Ethgen et al., 2018）。

不過本文認為，即使許多學者都以支出占比來評估疫苗資源是否充足，然而，當政府提供充裕的疫苗預算或公費疫苗，但民眾卻不願意接種時，疫苗則會面臨過期銷毀的問題。例如審計部陳德翰等（2024）指出，我國 COVID-19 疫苗已累積耗損千萬劑，且全球都有可觀的耗損情形。故這樣的疫苗預算或是接種計畫，仍然能被視為是有效率的嗎？換言之，疫苗計畫支出越高，當然代表著政府重視，並且願意將資源投入預防接種政策，然而這個支出的多與少，還必須考量傳染病特性、接種對象，以及接種人次等等。並且，我們似乎也難以斷言說，疫苗接種計畫應該要占 GDP 與經常性醫療支出為多少，才是合理、適足的情形。因此，相較於逐年編列充足的疫苗接種預算，我國透過設置疫苗基金，以專款專用來保障財源，並具有相對的彈性來因應疫情變化與採購疫苗，或許是較有效率的作法。

陳美霞（2022）曾言，我國政府面對衛生資源的重視已轉為「治療為主，預防為輔」，然公共衛生基本原理應當是「預防為主，治療為輔」。疫苗作為醫學界最具成本效益的預防措施，李秉穎、張峰義（2020）為了我國疫苗財源而召開數場專家會議來探討預防接種政策，透過內文也能看見，我國疫苗預算即便透過設立疫苗基金來穩固公費疫苗財源，但近來疫苗預算仍面臨不足與落後其他國家的情形。不過，「預防接種的必要性是不容許被質疑的」（李秉穎、張峰義，2020：7），就現況而言，新興疫苗購入與常規疫苗支出上漲等雙重困境，是政府即刻要面對的議題。因此，倘若能將潛在的鉅額公費疫苗需求端上檯面，讓執政者重視攸關人民的公衛危機，並將預防醫學支出之重要性融入資源分配中，或可能增強國家整體醫療保健與疾病預防韌性（陳建仁等，2003）。



貳、疫苗基金之設置

一、基金設置必要性

疫苗基金為我國傳染病防治的重要財源，作為特收基金，其特定收入來源以菸捐和公務預算為主，而特殊支出則為「預防接種政務」。因此，除了癌症防治之人類乳突病毒（HPV）疫苗外，既有的公費疫苗皆從此基金支應。不過，預防接種政務，原先編列於主管機關（疾管局）之公務預算，而後才成立基金運作，儘管其作為特收基金，但財源長年仰賴公務預算撥補之情形，即有些不符現行財政紀律。有鑑於此，受訪者 A 建議可以回溯當年基金成立的背景，包括社會氛圍、傳染病防治狀況，以及政治決策，才能進一步檢視基金制度為何這樣設計。因此，本文首先爬梳成立基金之《傳染病防治法》修正草案，根據時任立法委員之提案說明，瞭解當時政務運作之概況。

民國 97 年，時任立法院環境衛生及勞工委員會審議《傳染病防治法》條文修正草案，當時提案人有涂醒哲等、鄭汝芬等、黃淑英等，以及行政院共 4 個版本（立法院，2008）。此案主要認為：「囿於政府財源及年度預算之限制，因而常規實施之各項預防接種經費並非寬裕，新增預防接種項目亦多有困難，造成預防接種業務推展不易，政策無法及時因應防疫及民眾之需求。基於防治傳染病之迫切需要，並考量經費來源及國際趨勢等因素，擬具修正草案，增訂設置基金，以確保疫苗之財源，使常規疫苗之供應充足、穩定，以利疫苗政策之推行及落實，進而鞏固防疫，確保國民健康」。其中談論設置疫苗基金之說明摘錄如下：

- 分析我國預防接種政策停滯不前的主要原因，在於主管機關衛生署疾病管制局受限於每年僅有三至四億元疫苗採購經費的框架，且必須與其他工作項目競爭，造成預算排擠效果，導致新疫苗導入的速度年年拖延。此外，公務預算編列與使用方式，亦無法因應疫苗貨源中斷、價格波動等因素，因此建立一多重財源、獨立編列及專款專用的國家疫苗基金，至為重要。



- 疫苗政策屬中央政策，購買疫苗經費亦應由中央編列；基於預防勝於治療概念，許多國家係將施打疫苗納入健保給付，惟我國健保法規定公共衛生與預防醫療不得納入健保，因此無法使用健保費用給付疫苗施打，故須成立國家疫苗基金。
- 另衛生署疾病管制局因受限每年僅有 3 至 4 億元疫苗採購經費的框架，為避免造成預算排擠與捉襟見肘窘況，應設置專款專用的國家疫苗基金，由政府統一採購疫苗提供幼兒免費施打，以收預防勝於治療之效。
- 由於當時疫苗經費由公務預算編列，恐會造成預算排擠，為保障國人健康，於考慮整體預算分配之平衡，得設置專款專用之國家疫苗基金，採購公費幼兒疫苗，以確保幼兒健康。

除了前述之提案說明外，本文亦向受訪者請教疫苗基金制度與背景：

「疫苗基金的政務性質單一，除了像遭逢 COVID-19 這樣的突發事件難以預測，透過特收基金運作預防接種政務，得收支併年度決算辦理。相比之下，公務預算程序繁瑣、規範僵化，執行率也受到嚴格監控，但是特種基金能更有效應對突發需求，因而成為許多政務獨立於普通基金設立特種基金之優點」

（受訪者 A；2024/12/2）

「在制度上，疫苗本來就不該靠基金來支應，一開始也確實不是這樣做。編列疫苗預算，本來就是國家的責任。怎麼會有人瘋了似地，把攸關人民生命和經濟安全的事情，交給一個不穩定的財源？這是不應該的。基金是額外的財源，而疫苗這種事情，原本就該是政府施政的一部分。」

但後來情況改變了，是因為隔壁那位「叔叔」（國健署）願意給錢，也就是來自菸捐，所以才又多弄了一個碗（疫苗基金）來接這筆錢。那為什麼後來要去找菸捐？我相信疾管署自己其實也不樂意，但這就像是一把雙面刃。

也就是說，如果不接受其他財源，那就代表疫苗要死心塌地的依賴「老爸」（公務預算）。但如果老爸不給錢，疫苗預算就只能挨餓，端看公務預算會不會怕你真的餓死，然後就想辦法給錢。但問題是，你現在已經餓了三天，快不行了，那到底要繼續等公務預算，以瀕臨破產威脅他，還是趕快自己想辦法找財源？」

（受訪者 B；2024/12/9）



綜合前述可以得知，疫苗基金之成立，除了避免公務預算之波動影響疫苗接種之幼兒及全民健康外，還因為預防接種政務不列入全民健康保險給付範圍，因而需要仰賴主管機關籌編預算來採購與安排疫苗施打。故過去疫苗政務透過公務預算編列時，疾管局每年皆須負擔 4 億元的預防接種支出，其不但要面對預算資源的排擠困境外，疫苗採購本身即為「賣方市場」，不論是數量、價格，甚或是疫情變化，都有極高的不確定性。如受訪者 A 所言，以特收基金運作預防接種政務得避免公務預算繁複的流程，而特收基金的制度彈性也恰巧順應此政務之特性。

不過，受訪者 B 認為，疫苗政務本該要以公務預算編列，係因疫苗攸關生命安全，要確保財源之穩定性，然而疫苗預算若不受重視，將困於資源競逐之窘境，使預防接種政務無法因應社會變遷而擴大編列，導致機關必然要向外尋求幫助，促使預防接種政務建立多重財源、專款專用，並且獨立運作的疫苗艙室 (compartment)，以免受到中央政府總預算任何波動之干擾。

是以，由於修正草案具有高度共識，民國 98 年 1 月 7 日修正公布《傳染病防治法》第 27 條，明定中央主管機關為推動兒童及國民預防接種工作應設置基金辦理疫苗採購及預防接種工作，為落實此條文之精神，因而設立基金，有保障國人之健康以及落實防疫政策之推行目的。因此，疫苗基金遂於民國 99 年成立，以辦理疫苗採購及預防接種工作。

根據疫苗基金會計制度，疫苗基金為《預算法》第 4 條所定之特別收入基金，隸屬於「健康照護基金」項下，編製附屬單位預算之分預算。配合健康照護基金及社會福利基金自 106 年度起整併為衛生福利特別收入基金，本基金改隸屬於「衛生福利特別收入基金」項下，編製附屬單位預算之分預算，並以衛福部為主管機關、疾管署為管理機關，而此基金之收支、保管及運用，係依「衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法」辦理。

故透過瞭解疫苗基金之成立背景與政策意義後，本文認為，政府確實有保護嬰幼兒與全民免於疫苗可預防疾病 (vaccine preventable disease) 之義務，而基於預防勝於治療之治理精神，無論疫苗政務透過普通基金或以特收基金運作，都應確保其



財源為穩定且預算規模合宜，否則有違當時希望廣納財源並專款專用之初衷。

不過，就疫苗政務之特質而言，即便對於嬰幼兒童及高齡者施打之常規疫苗，可透過既有的人口數進行估測，惟傳染病所具有的不可預測性，以及常規疫苗穩定供應的必要性，使得疫苗預算之財源，似乎需要取得相對穩定，且避免與其他政務競逐資源的保障。換言之，如前所提，疫苗採購屬於典型的「賣方市場」，論數量與價格，都取決在製造商與全球預防接種之需求，而不同傳染病之發展，乃至於突發嚴重疫情的緊急需求，種種不確定性皆使疫苗預算之運作，可能需要較高的彈性來見機行事。因此，以特收基金辦理預防接種政務似乎不失為一種方法，然而，疫苗基金成立多年以來，獨立於普通基金運作後，其是否具備特定財源，並且穩定提供疫苗基金運作呢？



二、財源與收支概況

討論完疫苗基金所推動之政務，是否具備不受波動之必要性後，本文將接續探討疫苗基金之特定財源，是否具備獨立、穩定之性質。透過基金歷年之決算審定數來瞭解其收入、支出、賸餘，以及期末餘額數情形，如圖 6、表 23、表 24 所示。

整體運作上，於 105 年、107 年、108 年，以及 110 年時，有發生財源入不敷出的情形，並且在 111 年至 112 年間，由於 COVID-19 疫情威脅，我國推動大型疫苗接種計畫，使得基金支出與收入大幅波動。而基金餘額數則自民國 99 年成立以來趨於穩定，並於 COVID-19 疫情期間，基金餘額數顯著增加。

單位：新台幣元

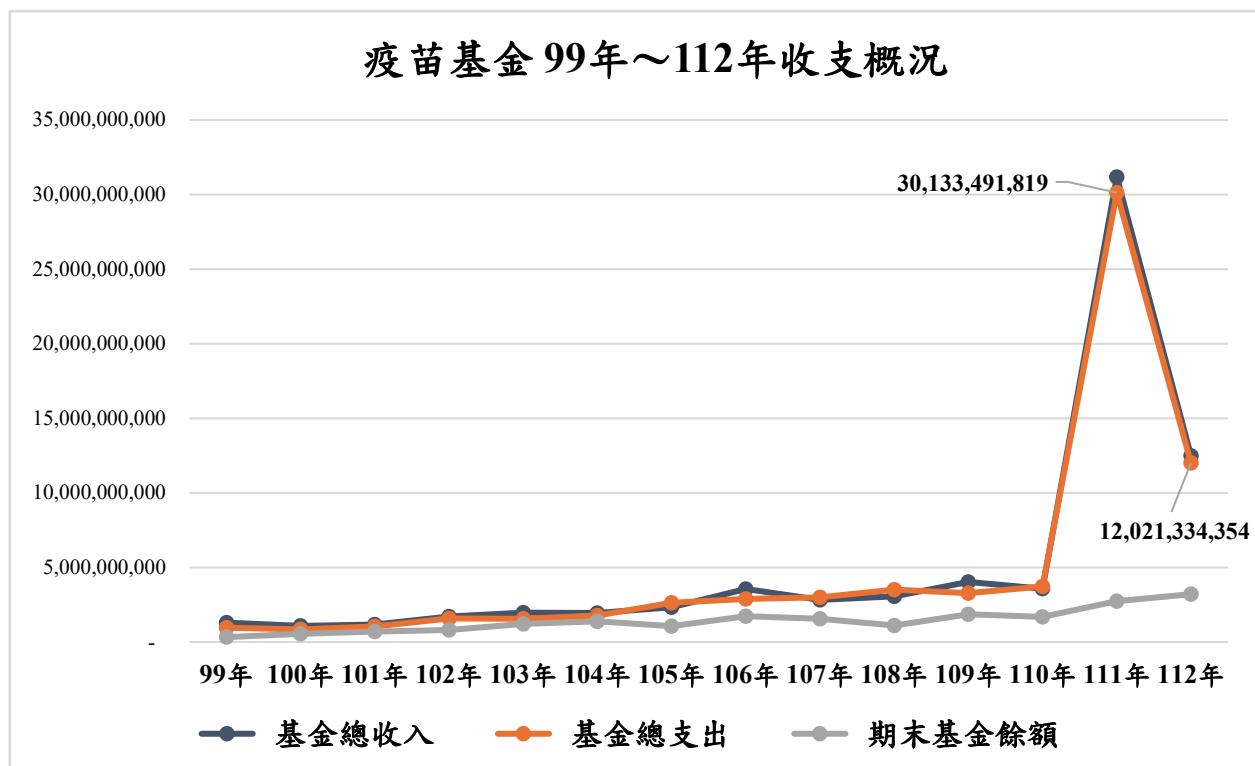


圖 6 疫苗基金 99 年～112 年收支概況

資料來源：民國 99 年度～112 年度疫苗基金決算書（審定本）。



表 23 疫苗基金 99 年～112 年收支、賸餘、餘額數

單位：新台幣元

| | 基金總收入 | 基金總支出 | 本期賸餘 | 期末基金餘額 |
|--------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| 99 年 | 1,294,065,378 | 966,396,662 | 327,668,716 | 327,668,716 |
| 100 年 | 1,080,321,592 | 846,808,332 | 233,513,260 | 561,181,976 |
| 101 年 | 1,181,876,363 | 1,044,136,006 | 137,740,357 | 698,922,333 |
| 102 年 | 1,701,317,176 | 1,582,715,832 | 118,601,344 | 817,523,677 |
| 103 年 | 1,963,555,235 | 1,556,704,489 | 406,850,746 | 1,224,374,423 |
| 104 年 | 1,942,708,999 | 1,774,517,844 | 168,191,155 | 1,392,565,578 |
| 105 年 | 2,325,467,661 | 2,643,471,257 | -318,003,596 | 1,074,561,982 |
| 106 年 | 3,546,118,418 | 2,895,787,979 | 650,330,439 | 1,724,892,421 |
| 107 年 | 2,831,369,301 | 2,997,123,844 | -165,754,543 | 1,559,137,878 |
| 108 年 | 3,053,390,162 | 3,512,189,785 | -458,799,623 | 1,100,338,255 |
| 109 年 | 4,036,353,350 | 3,281,704,654 | 754,648,696 | 1,854,986,951 |
| 110 年* | 3,574,923,299 | 3,734,850,337 | -159,927,038 | 1,695,059,913 |
| 111 年* | 31,182,187,223 | 30,133,491,819 | 1,048,695,404 | 2,743,755,317 |
| 112 年* | 12,485,246,433 | 12,021,334,354 | 463,912,079 | 3,207,667,396 |

資料來源：整理自民國 99 年度～112 年度疫苗基金決算書（審定本）。

* 110 年～112 年正逢嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）防治期間，故特別標示。



表 24 疫苗基金 99 年~112 年收入來源

單位：新台幣元

| | 基金總收入 | 菸捐分配收入 | (%) | 公庫撥款收入 | (%) | 其他收入 | (%) |
|--------|----------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|-------------------|-------------|
| 99 年 | 1,294,065,378 | 747,932,666 | 57.80 | 531,341,000 | 41.06 | 14,791,712 | 1.14 |
| 100 年 | 1,080,321,592 | 518,113,363 | 47.96 | 531,341,000 | 49.18 | 30,867,229 | 2.86 |
| 101 年 | 1,181,876,363 | 646,339,233 | 54.69 | 504,774,000 | 42.71 | 30,763,130 | 2.60 |
| 102 年 | 1,701,317,176 | 885,022,565 | 52.02 | 745,627,000 | 43.83 | 70,667,611 | 4.15 |
| 103 年 | 1,963,555,235 | 1,146,189,051 | 58.37 | 731,210,000 | 37.24 | 86,156,184 | 4.39 |
| 104 年 | 1,942,708,999 | 1,150,199,930 | 59.21 | 731,210,000 | 37.64 | 61,299,069 | 3.16 |
| 105 年 | 2,325,467,661 | 962,290,483 | 41.38 | 1,332,656,366 | 57.31 | 30,520,812 | 1.31 |
| 106 年 | 3,546,118,418 | 2,780,678,645 | 78.41 | 731,210,000 | 20.62 | 34,229,773 | 0.97 |
| 107 年 | 2,831,369,301 | 2,038,742,688 | 72.01 | 730,160,000 | 25.79 | 62,466,613 | 2.21 |
| 108 年 | 3,053,390,162 | 2,231,200,784 | 73.07 | 730,160,000 | 23.91 | 92,029,378 | 3.01 |
| 109 年 | 4,036,353,350 | 2,445,407,956 | 60.58 | 1,374,550,000 | 34.05 | 216,395,394 | 5.36 |
| 110 年* | 3,574,923,299 | 2,499,692,867 | 69.92 | 1,048,506,000 | 29.33 | 26,724,432 | 0.75 |
| 111 年* | 31,182,187,223 | 2,463,169,329 | 7.90 | 28,646,307,000 | 91.87 | 72,710,894 | 0.23 |
| 112 年* | 12,485,246,433 | 2,283,898,687 | 18.29 | 9,965,705,000 | 79.82 | 235,642,746 | 1.89 |
| 平均 | 5,157,064,328 | 1,628,491,303 | 53.69 | 3,452,482,669 | 43.88 | 76,090,355 | 2.43 |

資料來源：整理自民國 99 年度~112 年度疫苗基金決算書（審定本）。

* 110 年~112 年正逢嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）防治期間，故特別標示。



根據《傳染病防治法》第 27 條規定，疫苗基金來源共有：一、政府編列預算之補助；二、公益彩券盈餘、菸品健康福利捐（以下稱菸捐）；三、捐贈收入；四、本基金之孳息收入；五、其他有關收入。故疫苗基金係由政府循預算程序之撥款、公益彩券盈餘，以及菸捐分配收入作為特定收入來源運作。

然透過決算審定數可以發現，疫苗基金之收入來源，實際上以菸捐收入與公庫撥款收入為主，逐年平均下來分別占有：菸捐 53.69%、公庫撥款 43.88%，以及其他收入 2.43%，詳如圖 7、圖 8 所示。而其他收入部分，係依各年度狀況有所不同，例如：利息收入、黃熱病疫苗及流行性腦脊髓膜炎等疫苗接種自費、疫苗處置費用，以及廠商逾期違約金……等項目，並且從未見到公益彩券盈餘分配。

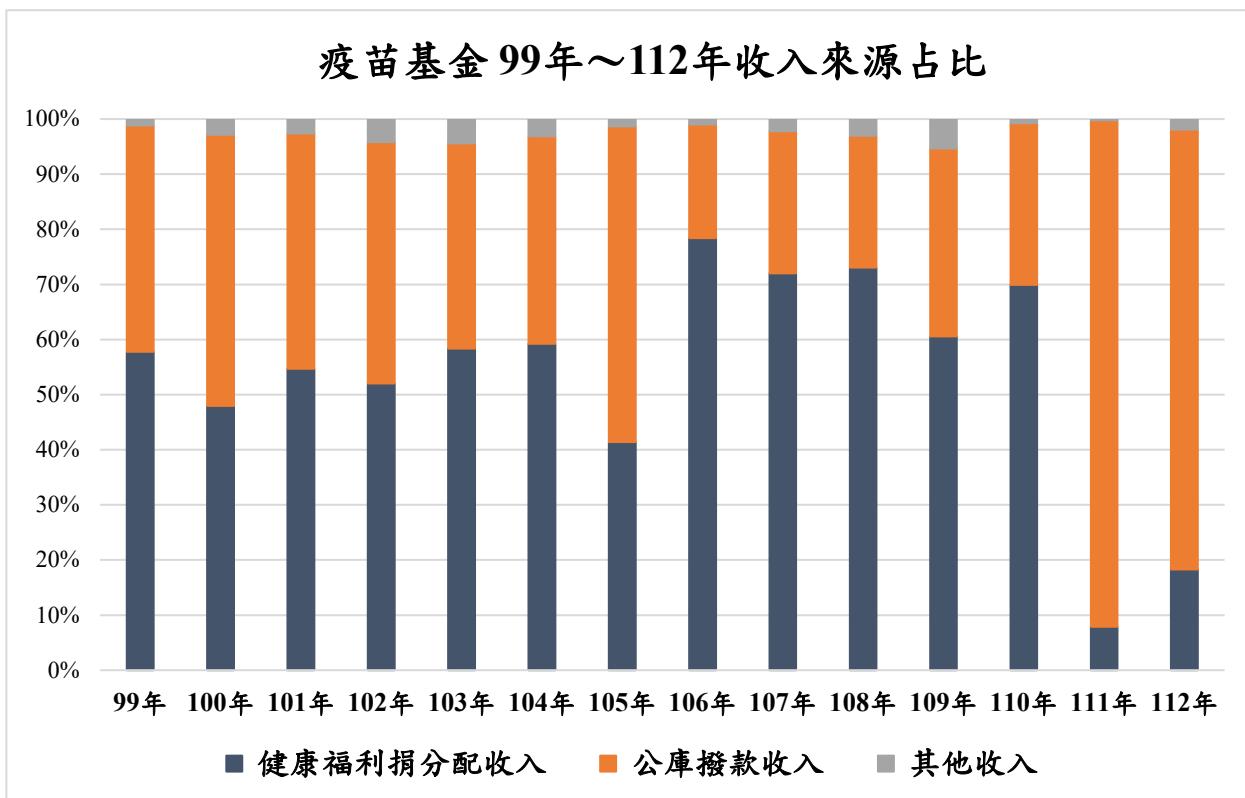


圖 7 疫苗基金 99 年～112 年收入來源占比

資料來源：民國 99 年度～112 年度疫苗基金決算書（審定本）。

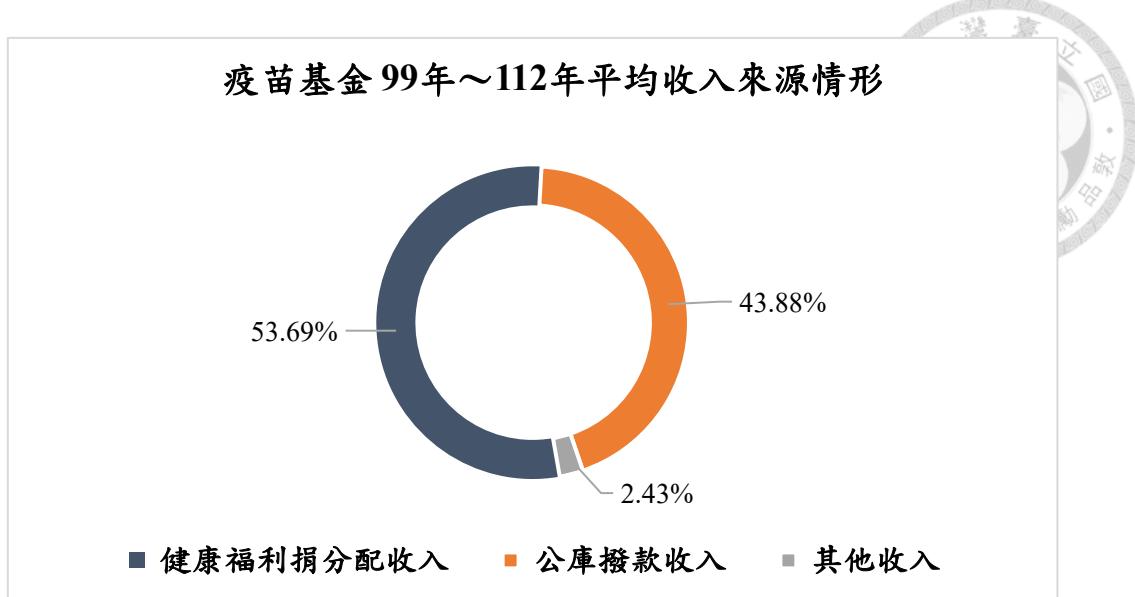


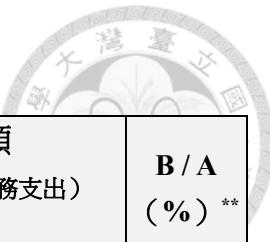
圖 8 疫苗基金 99 年~112 年平均收入來源情形

資料來源：民國 99 年度~112 年度疫苗基金決算書（審定本）。

是以，在設置疫苗基金之前，疫苗計畫相關經費係由疾管局逐年編列約 3 至 4 億元單位預算支應，因而被認為有預算排擠的問題。倘若以民國 98 年疾管局法定預算為例，該年度預算編列 63 億餘元，並在歲出計畫提要中，可以看見「防疫業務」工作計畫項下的分支計畫「預防接種防治業務」，編列約 5.3 億元。亦即預防接種業務占疾管局單位預算約 8.4% 的支出。

本文進一步將預防接種防治業務占公務預算之數據整理，如表 25。由此可見，在尚未成立疫苗基金之前，預防接種業務占疾管局公務預算約 6%~13% 不等，並且自疫苗基金成立以後，其業務支出逐年增長。若是對照其主管機關疾管局、疾管署（民國 103 年以後）自公務預算撥補疫苗基金之數額，即可得出疫苗基金辦理預防接種業務，仍常態地占公務預算約 7%~22%（不計入疫情高峰之 68%）的支出。而作為一特收基金而言，若原先設置「國家疫苗基金」之初衷，係期望預防接種業務能取得穩定財源順利運作，並確保政府能持續提供嬰幼兒及高風險族群接種特定公費疫苗。然實際上疫苗基金卻長期仰賴公務預算撥補，即使財源及預算規模皆有增加，如此情形仍為不妥，長久下來亦會影響疾管署公務預算之運作。

表 25 預防接種防治業務占公務預算情形



| | 疾管署（局）公務預算 * (A) | 撥補疫苗基金數額 (98 年以前為預防接種防治業務支出) (B) | B / A (%) ** |
|-------|---------------------|--|-----------------|
| 90 年 | 1,917,207,000 | 264,881,000 | 13.82 |
| 96 年 | 5,927,181,000 | 362,484,000 | 6.12 |
| 97 年 | 5,986,628,000 | 362,084,000 | 6.05 |
| 98 年 | 6,310,181,000 | 531,341,000 | 8.42 |
| 99 年 | 7,550,973,673 | 531,341,000 | 7.04 |
| 100 年 | 5,817,376,495 | 531,341,000 | 9.13 |
| 101 年 | 5,441,431,061 | 504,774,000 | 9.28 |
| 102 年 | 6,156,609,009 | 745,627,000 | 12.11 |
| 103 年 | 5,827,911,872 | 731,210,000 | 12.55 |
| 104 年 | 5,667,049,944 | 731,210,000 | 12.90 |
| 105 年 | 6,234,029,360 | 1,332,656,366 | 21.38 |
| 106 年 | 5,247,726,485 | 731,210,000 | 13.93 |
| 107 年 | 5,504,888,924 | 730,160,000 | 13.26 |
| 108 年 | 5,535,627,120 | 730,160,000 | 13.19 |
| 109 年 | 6,080,940,712 | 1,374,550,000 | 22.60 |
| 110 年 | 5,504,319,552 | 1,048,506,000 | 19.05 |
| 111 年 | 41,953,767,974 | 28,646,307,000 | 68.28 |
| 112 年 | 89,736,373,956 | 9,965,705,000 | 11.11 |

資料來源：整理自疾管局、疾管署、疫苗法定預算及決算書（審定本）。

* 因決算審定本無法看見分支計畫預算，故民國 99 年以前使用法定預算數；民國 99 年以後使用決算審定數。惟民國 91~95 年度疾管局法定預算書未上網，故僅能略過此期間資料。

** 為呈現預防接種業務占主管機關公務預算情形，民國 99 年以後以疾管局（署）撥補疫苗基金數額計算。



因此，就疫苗基金之整體運作而言，尚稱合宜，財源鮮少面臨入不敷出之情勢，惟自設置基金以來，收入有約 4 成來自公務預算撥補，並且在 COVID-19 疫情時期，撥款大幅增加，顯見疫苗基金在面對嚴重疫情時，必須仰賴公務預算才得運作。不過，若撇除特殊情況，當今疾管署仍須負擔疫苗基金一定之財源，甚至支出負擔的比例不比過往還少，從民國 98 年的 8.42%，提升至連年維持在 10% 以上。此現象與基金成立前並無二致，甚至更糟，實屬不符當時期待疫苗基金能以多重財源、獨立編列及專款專用之制度來推行預防接種政務。

然有關疫苗採購編於單位預算會導致資源排擠一說，本文認為，疫苗採購確實影響疾管局整體資源配置與業務推動，而預防接種本為疾管局核心業務，若擔心其預算規模影響其他業務運作，應向當時的行政院衛生署爭取更多預算支持，或可為財政困難之解決辦法，否則各機關皆有其長期與大型業務支出，以此論述來設立特收基金，有所不及之處，且易受外界質疑其設置之合理性與必要性。況且，時至今日，疾管署仍負擔疫苗基金之數億元支出，基金財源並未與公務預算分離，疫苗採購依然受到共有資源競逐的影響。

此外，不論是菸捐收入或是國庫撥款，似乎都不能被認定是穩定的特收基金財源。受訪者 A 認為，現行許多非營業特種基金都高度仰賴普通基金撥補，而菸捐收入不具穩定性，並且透過吸菸人口來維持基金運作並不合理。受訪者 B 則認為，其實除了普通基金（公務預算）之外，每個特種基金的收入都存在著不穩定性。即使普通基金本身亦存在著稅收估測的風險，不過，菸捐透過菸價與吸菸人口數的估算，可以掌握需求價格彈性，藉此預估整體菸捐收入之變化。

綜上所述，疫苗業務從特收基金獨立編列後，其支出與撥補數皆有所提升，代表預防接種政務之業務量與資源投入都顯著增加，不過其特定財源卻一直維持不穩定之狀態。礙於當時未有《財政紀律法》的相關規範，非營業特種基金收入並不限於使用國庫之外的穩定、適足財源，並且接種疫苗作為全民預防傳染性疾病之重要途徑，既有的狀態或許也是權衡之後的考量，惟疫苗基金之特定收入財源以菸捐和政府撥款為主，並且常態仰賴公務預算撥款維持約 44% 之比例，如此情形似乎



不符特收基金設置之意義，並使得疾管署連年將部分公務預算流入疫苗基金使用，相較起基金設置前編列業務預算之狀態，疾管署近來撥補疫苗基金的規模，占公務預算之 7%~22% 不等，似乎反倒讓疾管署承受更大的財務負擔。



三、基金負擔與成效

在討論基金設置的最後，本文將檢視疫苗基金財源是否能夠自給自足，並負擔基金的特殊政務支出。根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》第 5 條第 6 項，疫苗基金之用途包括：一、疫苗採購支出。二、辦理預防接種各項業務與相關設備購置、維護及管理等支出。三、辦理預防接種相關之研究調查、訓練及國際合作等支出。四、委託、補助及獎勵辦理預防接種等支出。五、管理及總務支出。六、其他有關支出。

因此，在檢閱疫苗基金決算書之基金用途明細表後可以得知，疫苗基金用途以疫苗接種計畫之「用品消耗」購置疫苗，以及「捐助、補助與獎助」給予公費流感疫苗接種處置費，並補助衛生局（所）提高接種作業可近性之行政作業與衛教宣導相關費用等科目，占約 75% 與 25% 的比例，成為歷年基金的主要支出。而透過前述基金財源之討論可以得知，疫苗基金歷年有約 44% 的收入來自普通基金撥款，即使《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》第 4 條明確寫下疫苗基金來源有「政府循預算程序之撥款」，然而這樣的情況仍不符合學理上設置特收基金所欲將財源獨立於普通基金之意義，同時亦有違反《中央政府特種基金管理準則》第 7 條，要求非營業特種基金之業務範圍應與公務預算明確劃分之疑慮。⁵⁴

此外，經查閱疫苗基金預算書，公益彩券盈餘更是自基金成立至今皆未編列預算。因此，若僅以菸捐分配之 54% 收入來推動公費疫苗施打，恐怕難以負荷現行所含括的疫苗項目。不過，如受訪者 A 所言，疫苗基金財源不符特收基金意義，或者常態依賴公庫撥補運作等，並非核心問題，重點在於此基金之收入是否穩定，能支持基金的自主運作。故疫苗基金作為特收基金，成立至今皆透過政府撥款與菸捐作為收入，整體而言，基金具有財源高度不穩定之風險。此外，更重要的是，現

⁵⁴ 《中央政府特種基金管理準則》第 7 條之 1：各機關新設非營業特種基金，應依法律或配合重要施政需要，且所辦業務未能納入現有基金辦理，並具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之特（指）定財源；《中央政府特種基金管理準則》第 7 條之 2：非營業特種基金應具備長期穩定財源，以因應施政需要；其業務範圍應與公務預算明確劃分，符合基金設立目的及基金用途者，始得納入基金辦理。



行疫苗基金規模，真的足以應對當今與未來預期之預防接種政務嗎？

隨著疫苗基金之成立，公費疫苗種類也逐漸完善，代表我國預防接種政策獲得相對穩定之發展。而疫苗基金自民國 99 年成立後，相較起原先編列於單位預算，每年僅有約 4 億元之疫苗購置支出，現行疫苗基金扣除 COVID-19 大規模接種作業期間（110~112 年），其疫苗接種計畫支出規模大幅提升到年均約 23 億元，可見疫苗基金透過專款專用與特收財源的方式，確實給予全民更充沛的公費疫苗資源。

不過，由於疫苗基金整體財源不足之情形，經過與地方政府協調，疾管署在 2015 年（民國 104 年）起，調整中央與地方疫苗經費分攤比例，將常規接種疫苗採購經費由地方政府財力分級計算，第一級縣市分攤 35%，第二級縣市分攤 33%，第三級縣市分攤 30%，第四、五級縣市分攤 25%，全國平均中央負擔 70%，以減輕疫苗基金負擔（衛生福利部疾病管制署，2024）。

進而，本文在疾管署撰寫之疫苗基金中長程計畫書「充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第二期計畫（103-107 年）」以及「充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第三期計畫（108-112 年）」中發現，第一期計畫「設立國家疫苗基金及促進國民免疫力計畫（98-102 年）」，就已核定疫苗基金將由公務預算補助疫苗基金 60% 收入，並且在後續二期（103-107 年）及三期（108-112 年）計畫中，皆表示以公務預算撥補基金收入之 60% 作為論述。

又民國 110 年時，COVID-19 疫情爆發前夕，陳柏因（2019）之報導撰寫，李秉穎醫師指出，疫苗基金設置初期的財源規劃為：公務預算 46%、菸捐分配 53%。而近年公務預算撥補不增反減，甚至降到 1/3 以下，導致菸捐金額逐年增高到超過 20 億元，顯然與原先規劃之財源有所「失衡」。而時任疾管局局長，在其任內設置疫苗基金之郭旭崧則認為：「疫苗應該要回歸全民健保支應」。

進而，疾管署（2024）於疫苗基金計畫中，統計民國 101~111 年度間，每年疫苗接種總經費已從 10 億元成長至 34 億元，如圖 9 所示。並且，自民國 105 年擴大公費疫苗接種對象後，基金年支出驟升約 10 億元。若是配合前文所整理的決算審定數可以看見，疫苗基金於民國 105~109 年（COVID-19 接種作業不計入）



平均支出已達到 30 億元以上，與其設立之初的 10 億元，足足多了 3 倍，而其特收財源與基金制度卻從未被商議與調整。此外，疾管署在近兩期計畫中亦指出，疫苗基金正面臨財源不穩而導致新增疫苗納入常規接種困難，將爭取增加公務預算補助額度、調升菸捐挹注比例，以及積極尋求民間企業捐助等多元經費管道（衛生福利部疾病管制署，2019；衛生福利部疾病管制署，2024）。

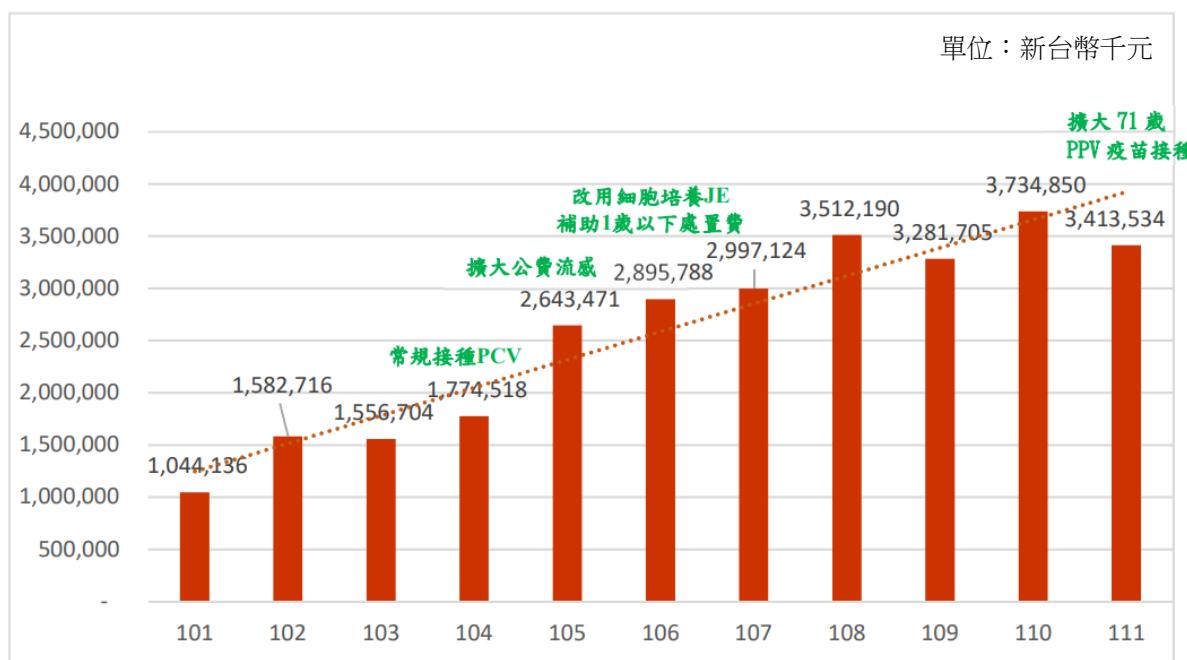


圖 9 疫苗基金疫苗經費圖

資料來源：衛生福利部疾病管制署（2024：17）。

由此可見，當時設置疫苗基金，專家本就以公務預算作為主要財源，反倒是本文認為的菸捐收入為輔助財源。而前述李醫師針對公務預算比例不增反減之狀況，即是本文所談共有資源競逐之問題，然當初設置疫苗基金，不就要避免發生公務預算受總資源分配所帶來的波動與不穩定性嗎？倘若如計畫所訂，現行疫苗基金支出約為 30 億元，代表疾管署需負擔約 18 億元（60%）的財源撥補，是非常可觀的數字。況且，疾管署近年公務預算也僅約 50 億元，若要依循先前的規劃來支應疫苗基金，代表疾管署公務預算之 35% 將撥補基金，恐怕嚴重排擠疾管署其他防疫業務支出。並且，疾管署亦針對疫苗基金財源困境，提出菸捐不穩定、提升公務預算補助額度，以及既有基金規模負擔常規疫苗接種計畫吃緊等現況，以下摘錄「充



實國家疫苗基金及促進國民免疫力第三期計畫（108-112 年）」、「充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第四期計畫（113-117 年）」相關段落：

「……惟囿於國家整體財政及預算分配問題，公務預算每年均未能足額補助疫苗基金，無法依第一期計畫核定內容補助國家疫苗接種作業需求之 60% 經費。近年疫苗基金收入中，平均僅 35% 為公務預算補助收入，最主要的經費來源為菸品健康福利捐分配收入。但菸品健康福利捐分配收入亦非長久穩定，易受國內菸害防治成效影響及吸菸人口減少而逐年下降，且必須年年與其他菸捐受配單位競爭協商分配比率，又行政院核定 106 年 6 月 12 日起調漲菸稅，每包菸的菸稅價格增加 20 元，依據國民健康署的推估，將造成菸品銷售量降低而使每年菸捐收入減少近 70 億元，對疫苗經費將造成衝擊。」

（衛生福利部疾病管制署，2019：11）

「依據疫苗基金設置及核定之第一期計畫，公務預算額度應占疫苗基金財源 60%，惟 99 至 102 年間公務預算補助額度僅獲核列基金財源之 4 成，低於原定比例。而第二期計畫實施期間之公務預算補助額度未能提升，每年僅 7.3 億元，補助金額占基金財源之比例逐年下降，至 107 年更不及 3 成。現行每年學幼童常規疫苗及流感疫苗接種計畫所需經費已達 32 億元，為確保國內疫苗政策穩定推行，並符疫苗必要支出之精神及本計畫第一期核定之財源規劃，每年公務預算補助基金額度應提升至 19 億元，並隨新增疫苗政策之經費需求逐年調整，以鞏固基金之永續運作。」

（衛生福利部疾病管制署，2019：65）

「2020 年國內每位學齡前兒童完成應接種之常規疫苗所需成本約新臺幣 15,000 元，較 2009 年之新臺幣 2,000 元成長近 8 倍；而每年疫苗接種總經費亦隨著新疫苗政策之導入，從 2009 年的近 5 億元，至 2012 年（民國 101 年）的 10 億元，漲至近年約 34 億元，大幅成長近 7 倍。」

（衛生福利部疾病管制署，2024：16-17）

進而，本文進一步檢視疫苗基金之特定財源「菸品健康福利捐」之分配情形，基金近年收入 6 成皆來自菸捐徵收金分配，約 24 億元。而根據《菸品健康福利捐分配及運作辦法》第 4 條及國民健康署之規定，疾管署作為提升預防醫學與臨床醫學醫療品質，疫苗基金獲配 8.3% 之菸捐收入，整體分配如下圖 10 所示。

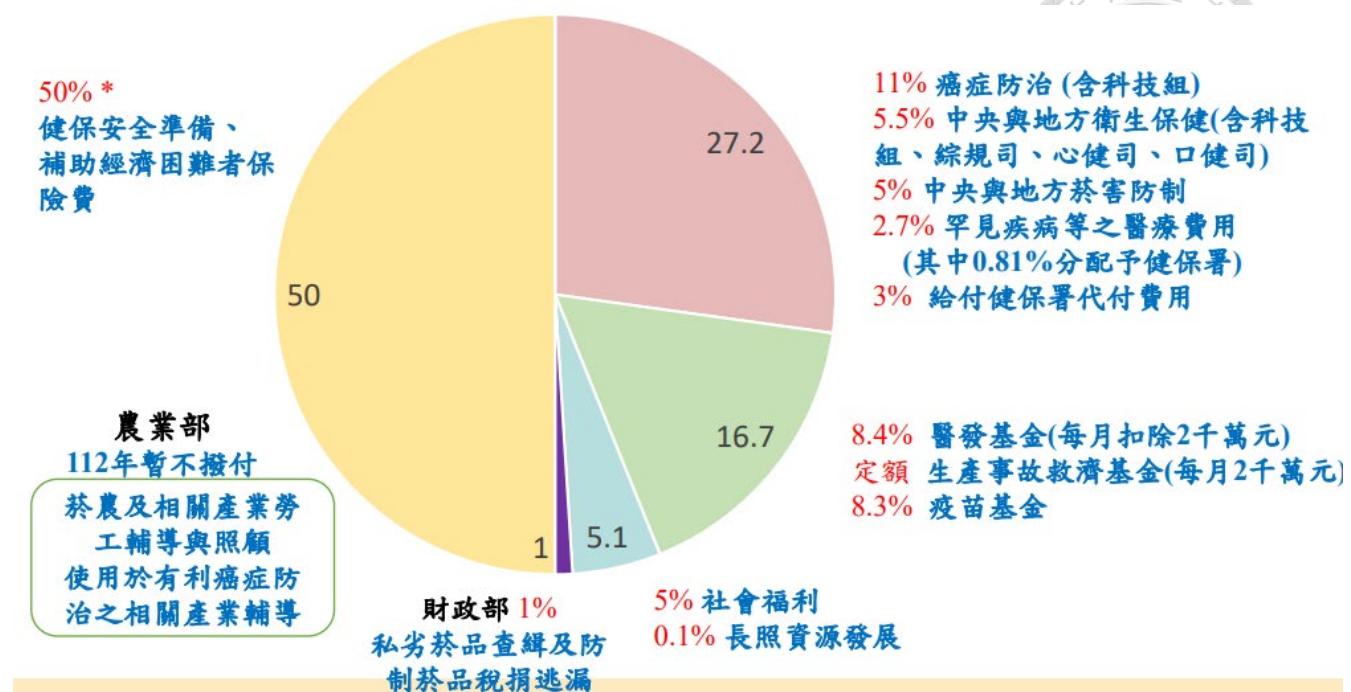


圖 10 民國 112 年菸捐分配用途及比率

資料來源：衛生福利部國民健康署（2024：4）。

倘若以菸捐徵收金近 5 年（108~112 年）實際獲配總額平均約 290 億為例，在現行分配比例固定之前提下，徵收金依照業務主管機關之不同，流入各個特種基金以維持特殊用途運作，如表 26 所示。疫苗基金隸屬於提升醫療品質與防疫（16.7%）項下，在總獲配 48.4 億當中，獲得將近一半之徵收金來執行預防接種政務。不過，疫苗基金在菸捐徵收今之總額 290 億當中，只獲得約 8% 之分配。

表 26 菸捐分配概況

| 菸捐分配項目比例 | 金額 | 指定挹注基金 |
|-----------------------|--------|------------|
| 全民健康保險（50%） | 145 億 | 全民健康保險紓困基金 |
| | | 全民健康保險基金* |
| 菸害防制與預防保健（27.2%） | | 78.9 億 |
| 提升醫療品質與防疫（16.7%） | 48.4 億 | 疫苗基金 |
| | | 生產事故救濟基金 |
| | | 醫療發展基金 |
| 社會福利（5.1%） | 14.8 億 | 社會福利基金 |
| | | 長照服務發展基金 |
| 私劣菸品查緝及防制菸品稅捐逃漏經費（1%） | | 2.9 億 |

資料來源：本文自行整理。

* 除了全民健康保險基金為衛福部主管之作業基金，其餘皆隸屬於衛生福利特別收入基金。



此外，本文亦整理疫苗基金歷年獲配菸捐比率，如圖 11 所示，近十年間，疫苗基金獲配菸捐之比例從最初的 1.5% 調整為 8.3%。而在 109~112 年間都獲配 8.3% 之比例下，112 年卻發生菸捐收入顯著減少的情形。由此可知，儘管菸捐分配比例固定，然其收入規模將必然受到菸品銷量而有所波動，導致總體可分配金額出現落差。並且，即使菸捐總額有近三百億元可分配，然而，由於其指定挹注之基金，皆隸屬於衛生福利特別收入基金，而這些特收基金係為我國社福政策之重要財源，使得分配比例不易調整外，對每個特收基金來說，菸捐又幾乎是唯一的「特定財源」。

因此，即使菸捐收入如受訪者 B 所言，具有公式得以推估，但亦如疾管署(2019)指出，菸捐終究是奠基於吸菸人口，假使戒菸政策有成，未來菸捐徵收金將可能逐年減少，而疾管署若為了疫苗基金積極地爭取菸捐財源，必然會影響衛福部所屬機關間，既有的資源分配，甚或在以特收基金運作之社福政策上有所取捨。

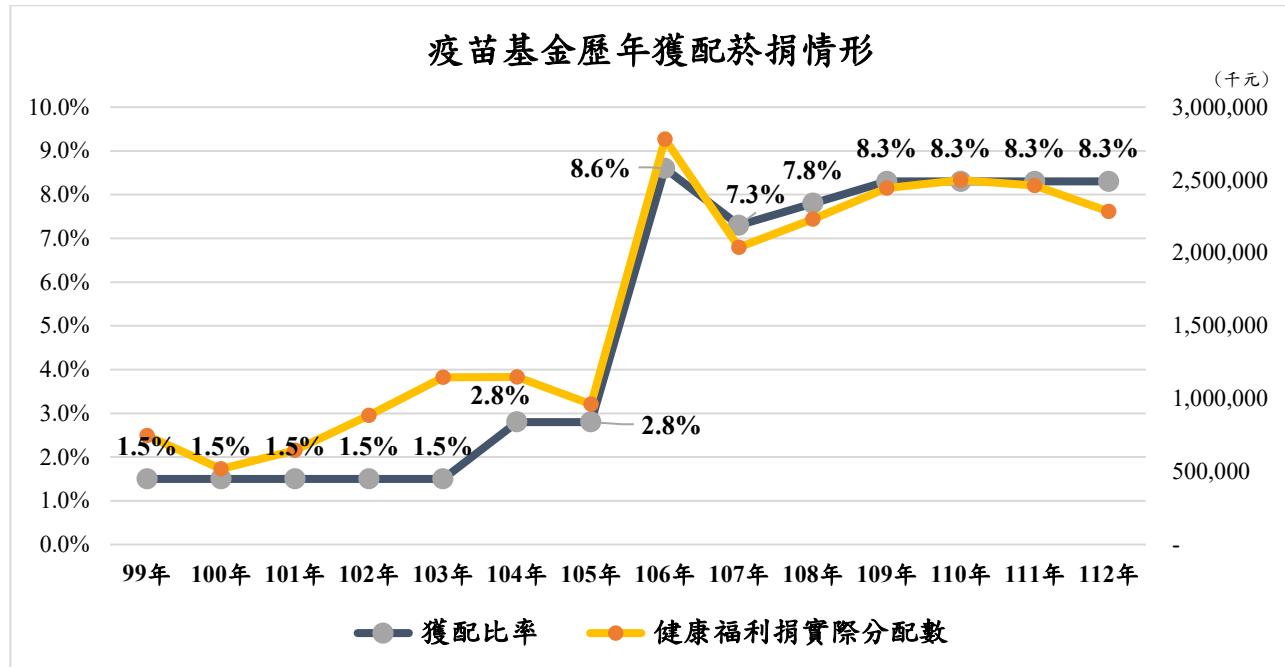


圖 11 疫苗基金歷年獲配菸捐情形⁵⁵

資料來源：衛生福利部國民健康署（2024）。

⁵⁵ 106 年之菸捐預算數係以分配 2.8% 核編；惟為國家預防接種工作之需，衛福部 105 年 11 月核定自 106 年 1 月起分配比率調升至 8.6%，實際獲配 2,780,678,645 元。



故菸捐作為疫苗基金之主要財源，其分配數具有的不穩定性，將會影響我國推動與規劃預防接種政策，同時，若是菸品銷量逐年減少，卻難以籌措相應之財源補足時，疾管署也勢必要在爭取公務預算撥補與爭取菸捐分配比例之間權衡，避免常規疫苗採購經費減少，衝擊公費疫苗數量與影響預防接種政務之推行。

最後，根據疾管署（2024）計畫書所載，2024-2028 年疫苗基金需求，遠超過現行疫苗基金預算規模，來到 86 億元～116 億元間，並且公務預算「應」補助額度亦增長為 63 億元～85 億元。各項經費足足多了前期（第三期）計畫之 1 倍以上，詳如下圖 12 所示。

單位：新台幣千元

| 年度 經費 | 2024 年 | 2025 年 | 2026 年 | 2027 年 | 2028 年 |
|----------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 疫苗需求經費 | 11,698,139 | 8,637,386 | 9,189,945 | 9,538,913 | 9,909,136 |
| 菸捐預估收入 ^{*1} | 2,158,000 | 2,233,945 | 2,166,300 | 2,166,300 | 2,166,300 |
| 其他收入 ^{*2} | 56,149 | 63,727 | 63,727 | 63,727 | 63,727 |
| 公務預算應補助額度 ^{*3} | 8,528,164 | 6,339,714 | 6,959,918 | 7,308,886 | 7,679,109 |

*1 菸捐總收入預估 2024 年為 260 億元，2025-2027(114-116) 年為 261 億元預估。

*2,3 公務預算 2024 年補助額度依預算編列為 8,528,164 千元，該年其他收入為 56,149 千元，不足需求經費另以基金餘額支應。

圖 12 近年疫苗基金需求額度表

資料來源：修改自衛生福利部疾病管制署（2024：93）。

綜上所述，為評估疫苗基金是否能負擔其業務支出，參照疾管署所估測之公費疫苗需求，現行疫苗基金每年支出約 34 億元，但每年收入僅約 28 億元，並且，尚有因財源規模而無法推動之接種計畫與購入新疫苗等困境（衛生福利部疾病管制署，2024）。顯見疫苗基金存在收支短绌，以及難以負擔常規疫苗採購之情形。

然而，本文認為，疫苗基金之收入多寡，或是預算規模，係直接影響疫苗種類與劑數之採購。換言之，當今天基金面臨入不敷出而減少、無法提供公費疫苗，或當預估數量供過於求，存有大量餘劑時，疾管署將能透過「調整公費疫苗施打對象」



的方式，來調節公費疫苗之供給與需求劑數，藉此將基金之效益最大化，例如優先施打 65 歲以上長者，同時也避免疫苗過期銷毀情事。因此，疫苗基金雖得自行平衡政務支出負擔，但其預算規模仍難以達到理想的數額，因而可能發生取捨新興疫苗之購入，或是限縮特定族群給予公費疫苗施打權益之情形。



參、疫苗基金之運作

一、委員會之遴選與運作

疫苗基金之運作，根據《傳染病防治法》第 27 條規定，疫苗基金若用於新增疫苗之採購，應依中央主管機關傳染病防治諮詢會的建議，按成本效益排序，並於次年開始編列預算進行採購，相關會議須錄音，並公開詳細會議紀錄。

因此，疫苗基金係由衛福部所設立的「傳染病防治諮詢委員會－預防接種組（Advisory Committee on Immunization Practices, ACIP）」提供疫苗採購的優先序位建議。並且，依據「傳染病防治諮詢會設置要點」，ACIP 係負責研議與諮詢預防接種相關的政策與方針，並可視實務之需要，設立工作小組協助辦理。

簡言之，基金之運作大致呈現如圖 13 所示，我國公費疫苗之採購，透過委員會之評估與建議，不但可以因應國內、外之疫情狀態按優先次序採購，同時亦得確保基金支出用途被妥善控管。

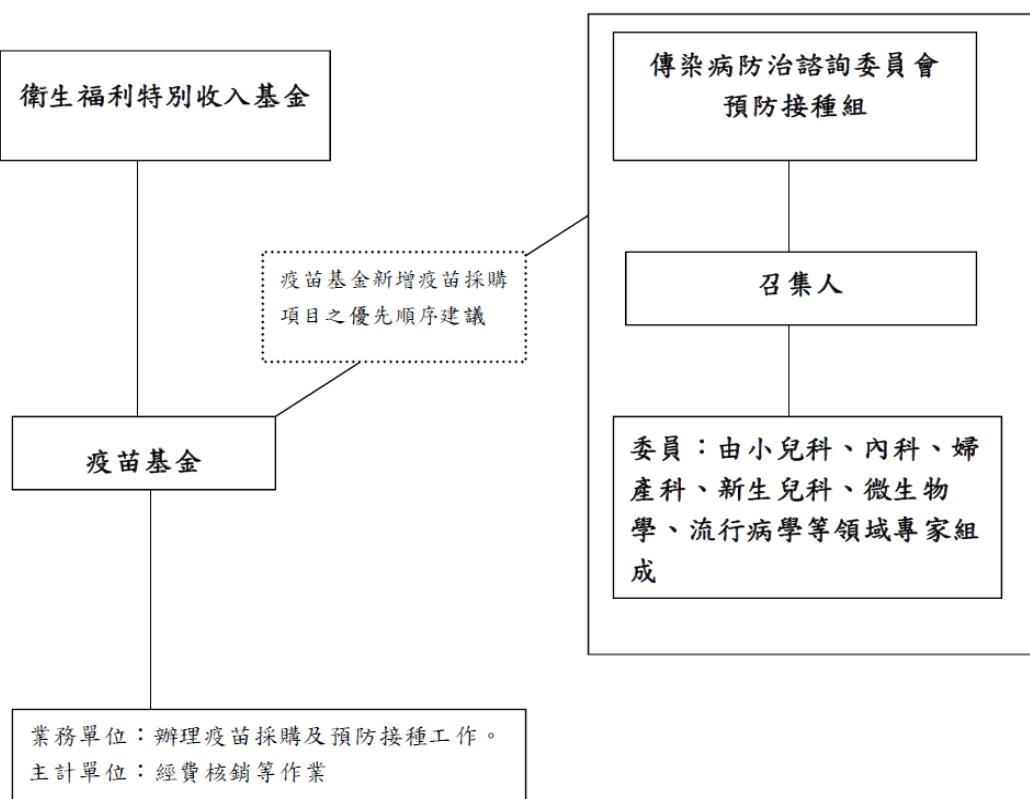


圖 13 疫苗基金運作圖

資料來源：衛生福利部疾病管制署（2020a）。



進而，ACIP 之設置係依據「傳染病防治諮詢會設置要點」辦理，由疾管署負責幕僚作業。而其委員則透過衛福部部長就相關機關（構）代表、各領域學者、專家或民間公正人士聘（派）之，並指定其中一人為召集人。委員人數按規定為 7 至 36 人，且任一性別比例不得低於三分之一；任期為二年，期滿得續聘（派）之。假使委員出缺，其繼任者之任期至原任期屆滿止；若代表機關派任者則應隨其本職共進退。

除了 ACIP 委員實際參與疫苗基金之相關運作外，實際上 ACIP 又有再下設工作小組，根據「傳染病防治諮詢會預防接種組及下設工作小組實施要項」所訂，為提升疫苗決策品質，有效因應調整疫苗接種政策，特於 ACIP 下設工作小組，以確認國內外各項疫苗現況，先行針對疫苗重要議題，收集足夠資訊進行研議及疫苗接種建議。包括：肺炎鏈球菌疫苗小組、COVID-19 疫苗小組、兒童及青少年疫苗小組，以及成人疫苗及旅遊醫學疫苗小組。各小組就其目標領域，提供疫苗接種方針、政策諮詢及研議之功能。而各組委員之人數以 5 至 9 人，且任一性別比例不得低於三分之一，並由衛福部部長指定其中一人為召集人。此外，工作小組成員得為 ACIP 委員或相關領域之專家學者，無須具備 ACIP 委員資格始得擔任，惟根據「實施要項」第 8 點所訂，小組會議之決議，仍須提案至 ACIP 確認。

由此可知，ACIP 幾乎是唯一能影響我國預防接種政策的委員會，因此，所有 ACIP 委員皆須揭露相關資訊與遵守利益衝突迴避原則，用以確保當事人與利害關係人之關聯性，賦予 ACIP 與疫苗基金運作之公正性。⁵⁶⁵⁷

⁵⁶ 《傳染病防治法》第 27 條第 4 項：「疫苗基金運用於新增疫苗採購時，應依據中央主管機關傳染病防治諮詢會建議之項目，依成本效益排列優先次序，並於次年開始編列經費採購。其相關會議應錄音，並公開其會議詳細紀錄。成員應揭露以下之資訊：一、本人接受非政府補助之研究計畫及金額。二、本人所屬團體接受非政府補助之疫苗相關研究計畫及金額。三、所擔任與疫苗相關之事業機構或財團法人董、監事或顧問職務」。

⁵⁷ 「傳染病防治諮詢會預防接種組及下設工作小組實施要項」：預防接種組委員應遵守下列利益衝突迴避原則：(一) 擔任委員期間，不得任職審查疫苗項目廠商負責人、董（理）事、監事、監察人或顧問職位，但不包括疫苗廠商主導或贊助之臨床試驗之執行人員與監督委員。(二) 過去十二個月內曾擔任審查疫苗項目廠商諮詢委員等職務或擁有股份而獲得金錢或其他利益，且獲得利益與會議討論議題或與所審查之疫苗產品有直接相關，則應迴避參與該議題或審查疫苗產品之討論及隨後之任何投票。如無直接相關，仍得參與涉及該疫苗廠商之議題或審查疫苗產品之討論，但不得參加投票。(三) 過去十二個月內曾接受審查疫苗項目廠商委託研究，且會議討論議題或審查疫苗產品與其委託研究直接相關，仍得參與該議題或審查疫苗產品之討論，但不



而根據疾管署（2025）公告之公費疫苗與預防接種紀要，疫苗基金透過 ACIP 委員會建議之優先序採購公費疫苗，現以嬰幼兒及兒童（12 歲以下）接種之 10 項疫苗為大宗，其餘則視急慢性之傳染病病症不同，提供弱勢或高風險族群施打公費疫苗，總計包括：

- COVID-19 疫苗
- B 型肝炎疫苗 (Hepatitis B)
- 卡介苗 (Bacillus Calmette-Guérin vaccine, BCG)
- 白喉破傷風非細胞性百日咳、b 型嗜血桿菌及不活化小兒麻痺五合一疫苗 (DTaP-Hib-IPV)
- 13 優價結合型肺炎鏈球菌疫苗 (Pneumococcal Conjugate Vaccine)
- 水痘疫苗 (Varicella)
- 麻疹腮腺炎德國麻疹混合疫苗 (Measles, Mumps and Rubella, MMR)
- 日本腦炎疫苗 (Japanese Encephalitis Vaccine)
- 季節性流感疫苗 (Influenza)
- A 型肝炎疫苗 (Hepatitis A)
- 破傷風、減量白喉混合疫苗(Td)、減量破傷風白喉非細胞性百日咳混合疫苗(Tdap)、減量破傷風白喉非細胞性百日咳及不活化小兒麻痺混合疫苗(Tdap-IPV)、白喉破傷風非細胞性百日咳及不活化小兒麻痺混合疫苗 (DTaP-IPV)
- 肺炎鏈球菌多醣體疫苗 (Pneumococcal Polysaccharide Vaccine, PPV)

得參加投票。如與其委託研究無直接相關，得參與該議題或審查疫苗產品之討論及後續之任何投票。



二、基金目的與專款專用

疫苗基金之功能，基本上即是提供所有預防接種業務支出，包括疫苗費用、分擔各衛生單位和醫院的接種處置費，以及研究調查訓練等，不過這卻僅限於「傳染病」治理。這樣說的原因是，雖然疫苗基金命名為「疫苗」基金，但實際上，其預防接種計畫卻未包括所有公費疫苗，部分係由國健署編列預算購置疫苗。例如人類乳突病毒（HPV）所高機率演變病症為「癌症」，然癌症並非傳染病，因此 HPV 疫苗並未由疾管署設置的疫苗基金編列預算提供公費疫苗，係由菸品健康福利捐支應。

根據疫苗基金決算審定本與計畫書所示，歷年的疫苗基金用途，以疫苗接種計畫之「用品消耗」購置疫苗，以及「捐助、補助與獎助」給予公費疫苗接種處置費，並補助地方衛生局（所）提高接種作業可近性之行政與衛教宣導相關費用等，占約 75% 與 25% 的比例。符合基金設置之宗旨，是為專用於預防接種政務。

故本文認為，疫苗基金之運作，基本上完全符合基金設立要旨，專用於特定的「疫苗接種政務」。此外，就公開資料而言，本文並未看見於疫苗基金提出其他不相關、過於冗統，或是與疾管署既有公務預算用途高度重疊之業務計畫。因此，相較於本文第二章所提之新住民發展基金或是農業發展基金，部分特收基金所具有的支出用途廣泛與不明確情形，疫苗基金之設置與運作，幾乎完全地符合設置特收基金之意義。而其清晰與明確的支出用途，甚至呈現出近年來難以負荷政務支出之情形，種種實務運作之困境與紀錄，皆足以作為驗證其是否專款專用之證據。



三、立法監督與審計查核

在立法院，審議疫苗基金預算係交由「社會福利及衛生環境委員會」負責。在 112 年度時，疾管署向立法院提出「疫苗基金開拓財源書面報告」⁵⁸，係因立法院要求疾管署就疫苗基金如何開拓長期穩定財源，向立法院社會福利及衛生環境委員會提出書面報告。根據報告所言，有關疫苗基金之財源困境如收支短绌、仰賴基金餘額等問題，皆須持續籌措更多資源投入，像是增加公務預算撥補、提升民間與企業之支持與資源挹注，以及評估部分負擔之新疫苗政策等。

而審計部 110 年度中央政府總決算審核報告當中，曾指出當時 COVID-19 疫苗庫存將面臨過期銷毀之風險。並且審計部陳德翰等（2024）亦整理出我國截至 2023 年 10 月底 COVID-19 疫苗耗損情形，總計共累積耗損 1,032 萬餘劑，並提出善用科學工具訂定疫苗取得與接種相關計畫以減少耗損之查核意見。而後於 114 年度中央政府總預算案當中，根據立法院公報所載，委員提案指出，疫苗基金於 113 年度之疫苗採購之執行數僅 5 億 3,500 萬元，執行率僅達該年度預算 10.71%。此外，鑑於我國疫情趨緩，至 113 年 8 月底我國已銷毀各類 COVID-19 疫苗，高達 1,236 萬劑，故凍結疾管署「防疫業務」項下「充實國家疫苗基金」中「獎補助費」之「對特種基金之補助」預算 1,000 萬元。⁵⁹

此外，在 COVID-19 疫情時期，國內曾因「自研自製」的國產疫苗，申請緊急使用授權（Emergency Use Authorization, EUA）審查會議引發質疑，具言之「聯亞疫苗」因未能達到 2021 年 5 月 28 日專家會議所訂「我國 COVID-19 疫苗療效評估基準」，經投票表決，不同意通過專案製造。而根據監察院調查報告 112 社調 0003 字號所述，當時媒體報導指出，訂定「我國 COVID-19 疫苗療效評估基準」之專家，於 2021 年 5 月 6 日及 2021 年 5 月 28 日兩次會議間，有 8 人被替換，被質疑

⁵⁸ 立法院（2023a）。立法院第 10 屆第 8 會期第 12 次會議議案關係文書，院總第 31 號 政府提案第 10043012 號，疫苗基金開拓財源書面報告。檢索日期：2025/4/22。檢自：
https://ppg.ly.gov.tw/ppg/download/agenda1/02/pdf/10/08/12/LCEWA01_100812_00766.pdf。

⁵⁹ 立法院公報（2025）。第 114 卷第 19 期。檢索日期：2025/4/22。檢自：
https://ppg.ly.gov.tw/ppg/PublicationOfficialGazettes/download/communique1/final/pdf/114/19/LCID_C01_1141913.pdf



是為了讓高端疫苗能順利通過。而衛福部回復表示，兩次專家會議都在討論國產疫苗療效評估方法，是為審查原則之討論。差別在於第一次會議為廣納意見，故額外邀請實際參與 COVID-19 臨床試驗之專家與會；第二次會議則進一步討論細節並擬定審查基準，考量審查基準之擬定與遵守利益迴避情形，而未再邀請國產疫苗臨床試驗之部分專家。並且，有關「高端疫苗」與「聯亞疫苗」之審查會議皆排除利益迴避情形，因此專家名單之選擇與其立場並無關聯。

綜上所述，疫苗基金除了 COVID-19 疫情時期，因應緊急授權之國產疫苗廠牌等採購引發爭議之外，於平時運作大致完善。故不論是立法院或審計部，皆鮮少針對疫苗基金提出重大意見或有查出不法行為。然作為特收基金所不應長期仰賴公務預算撥款之問題，以及以菸捐作為財源之潛在風險，是許多的特收基金財源都需要面對的議題，並非專屬於疫苗基金之困境。因此，疫苗基金確實受到立法院之監督以及審計部之查核，並且由於基金運作之業務性質相對單純，而較不容易受到立法院與審計部之指正。

不過，本文所呈現之內容多數仍止於事後監督，已是檢討疫苗基金運作之問題。然而，疫苗基金所編列之預算是否會受到有效的外部監督？雖然前文提及立法院凍結疾管署撥補疫苗基金之預算，但此凍結對象是疾管署公務預算，並非疫苗基金之基金預算。故非營業基金所編之預算鮮少被刪減與凍結，或許就如本文第二章所提，附屬單位預算因為擁有不受國庫統收統支規範、期末賸餘累存，以及預算先行辦理和超支併決算等彈性，使得立法院針對中央政府「總預算案」與「附屬單位預算案」之審議才有差別待遇。同時，本文亦認為，正因為附屬單位預算之執行，擁有多數的制度彈性，因此就事前監督而言，確實難以發揮有效的監督。



第二節 預防接種受害救濟基金之設置與運作

壹、預防接種受害救濟基金之背景與國際趨勢

我國疾管署提供的預防接種受害救濟，在國際上即被稱為疫苗受害救濟計畫（Vaccine Injury Compensation Program, VICP），用以保障人民接種經政府核可之疫苗後，所發生的不良疫苗反應救濟，這樣的制度在許多先進國家皆可以見到，並多依據個案傷亡之不同程度，給予醫療相關費用之補償金。儘管相關研究較少，各國對外揭露之資訊也有所不同，不過，近期有一篇相對完整的研究得以探討。

韓國學者 Kang et al. (2024a) 為了精進國內疫苗受害救濟計畫功能，統整了美國、德國、法國、英國、加拿大、澳洲、日本、臺灣、新加坡，以及泰國，共 10 個國家的救濟制度，成為在既有的文獻資料中，幾乎是首見跨國研究疫苗救濟制度的創舉。是以，疫苗副作用帶來的恐懼，往往是民眾抗拒施打，以及產生「疫苗猶豫（vaccine hesitancy）」的主因。因此，作者認同法國制度所提，如果個人因接種疫苗來保護社區免於疫情影響致使受害，則所有社區必須共同努力克服這些挑戰，而不應將問題單獨留給受影響的個體來承擔（Kang et al., 2024a: 11）。因此，這種救濟制度又被視為一種無過失補償原則（no-fault compensation），係無論政府或受害者之狀態為何，都應提供及時的疫苗接種受害補償措施。

故 VICP 作為保障與維繫群體健康安全的措施，各國的制度幾乎大同小異，而臺灣比較特別的是，其救濟補償金並非由國庫直接給予，而是透過疫苗每劑徵收金來建立指定用途基金，並設有基金存量之上、下限規範，用以確保基金能穩定提供救濟，又不至於存在過多閒置財源。此外，根據 Kang et al. (2024a) 所整理，疫苗救濟制度又多以歷經疫苗不良事件後才設置，而各國的成立時間亦有所不同，例如德國於 1961 年、日本於 1977 年、英國於 1979 年、美國和臺灣皆建立於 1988 年。而新加坡及澳洲，皆因應 COVID-19 疫情於 2021 年設置 VICP 制度。值得一提的是，作者指出新加坡設立的救濟制度並未獲得任何法律授權，僅僅由衛生部(MOH)透過疫苗專家委員會的建議，成立 COVID-19 疫苗接種受害援助基金（Vaccine



Injury Financial Assistance Programme for COVID-19 Vaccination, VIFAP)，亦即在新加坡，疫苗救濟尚未成為法定權益，而未來無法保證是否會成立常態的 VICP，而非僅針對 COVID-19 疫苗提供救濟。是以，根據新加坡衛生部指出，VIFAP 之目的在於提供一次性的善意財務援助，給予因接種引起嚴重副作用的人民。根據新加坡衛生部提供的資料，截至 2022 年底，已提供了 413 位民眾援助，共計新幣 1,895,000 元，約等於新台幣 44,532,500 元。⁶⁰ 此外，他們的給付條件與金額並非由委員會內部決議，其援助類別與金額以支給標準為依據，如表 27 所示。⁶¹

表 27 新加坡 COVID-19 疫苗接種援助基金給付表

| 嚴重副作用類型 | 一次性給付金額 SG\$ (1 : 23.5) |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| 死亡或永久失能 | SG\$ 225,000 (NT\$ 5,287,500) |
| 需要高度依賴或重症照護而康復 | SG\$ 10,000 (NT\$ 235,000) |
| 需要住院治療或醫療介入而康復 (不包括到急診就診，且未隨後住院) | SG\$ 2,000 (NT\$ 47,000) |

資料來源：Singapore Ministry of Health。

而 Kang et al. (2024b) 以東亞鄰近三國的 VICP 制度進行比較，依制度設立的時間排序為日本 (1977)、臺灣 (1988)、韓國 (1992)，三者對於救濟補助的規範非常相似，當民眾依據免疫計畫接種疫苗時，皆能獲得 VICP 制度的保障。不過，即使三個國家皆設有專家諮詢委員會來規劃國家免疫計畫 (National Immunization Program, NIP)⁶²，而韓國在 NIP 規劃上，相較於日本及臺灣，其所涵蓋的種類較多元，在其陳列的 15 項當中，日、臺皆有不列入的項目。但是，僅有臺灣將非 NIP 疫苗納入 VICP 中，亦即無論其施打之疫苗是否納入接種計畫，只要受害人提供資料仍可申請 (Kang et al., 2024b: 484)，其餘制度比較如表 28 所示。

⁶⁰ 以 SG\$ 1 : NT\$ 23.5 元估算之。

⁶¹ Singapore Ministry of Health : VACCINE INJURY FINANCIAL ASSISTANCE PROGRAMME FOR COVID-19 VACCINATION. 檢自：<https://www.moh.gov.sg/covid-19/vaccination/vifap>。

⁶² 係提供嬰幼兒童、長者，及高風險族群疫苗可預防疾病之疫苗接種建議及接種時程，我國可參見疾管署預防接種紀要：https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/nDZn_KCGurg_uXLR03LGWA。



表 28 韓、日、臺預防接種受害救濟制度比較

| 項目 | 韓國 | 日本 | 臺灣 |
|------|---|--|---------------------------------|
| 法源依據 | 傳染病控制及預防法 | 疫苗接種法 | 傳染病防治法 |
| 經費來源 | 國庫（普通基金） | 國庫（普通基金） | 預防接種受害救濟基金（特別收入基金） |
| 權責機關 | 疾病管理廳（KDCA）－ 疫苗受害補償專家委員會 | 厚生勞動省－ 疾病與障礙審查委員會 | 疾病管制署－ 預防接種受害救濟審議小組 |
| 適用範圍 | 僅限 NIP 疫苗 | 僅限 NIP 疫苗 | 不限於 NIP 疫苗 |
| 審議標準 | (1) 絶對相關 (2) 大概相關 (3) 可能相關 (4) 大概不相關 -1 缺乏充分的疫苗及不良反應數據 -2 更可能由疫苗以外的原因所致 (5) 絶對不相關 | (1) 絶對相關 (2) 大概相關 (3) 缺乏資訊導致無法 (3) 判斷事件之關聯性 (4) 不相關 | (1) 相關 (2) 無法確定 (3) 無關 |
| 補償給付 | (1) 醫療費用 (2) 照護費用 (3) 一次性失能補償 (4) 一次性死亡補償 (5) 喪葬費用 | A 類疾病及暫時性疫苗： (1) 醫療費用及津貼 (2) 失能兒童照護年金 (3) 失能年金 (4) 一次性死亡給付 (5) 喪葬費用 B 類疾病（流感與其他非 A 類疫苗可預防疾病）： (1) 醫療費用及津貼 (2) 失能退休金 (3) 遺屬年金 (4) 一次性遺屬給付 (5) 喪葬費用 | 依據相關或無法確定，根據標準之上限與下限，提供一次性補償給付。 |

資料來源：修改自 Kang et al. (2024b)。



綜上所述，疫苗接種作為傳染病防治的重要途徑之一，不僅能保護社區免受疫苗可預防疾病之風險並建立群體免疫，更體現了整體社會作為防疫共同體的責任與使命。政府透過提供充分且完善的疫苗不良反應補償，勢必能提升接種意願，減少疫苗猶豫之可能性，同時，本文認為疫苗接種制度越完善，越有助於延長國人健康平均餘命並減緩往後的醫療負擔。是以，我國的 VICP 除了透過疫苗徵收金來成立特收基金運作外，非預防接種建議之疫苗，以及非建議施打之族群，若發生不良反應時亦能主張其救濟權。而即使我國在審議標準上僅有三項類別，不過，實務上所能給付之項目及範圍非常廣泛，給予受害者相對完善之保障，參見下圖 14 所示。

| 項目 | 給付種類 | 給付金額範圍 |
|---|--|---|
| 死亡 給付 | 因預防接種致死者 | 50 ~ 600 萬 |
| | 無法確定因預防接種致死者 | 30 ~ 350 萬 |
| 障礙 給付 | 依身心障礙者權益 保障法令所定障礙 類別、等級 | 4 - 極重度 相關 50 ~ 600 萬 無法確定 30 ~ 350 萬 |
| | | 3 - 重度 相關 30 ~ 500 萬 無法確定 20 ~ 300 萬 |
| | 2 - 中度 相關 20 ~ 400 萬 無法確定 10 ~ 250 萬 | 2 - 中度 相關 20 ~ 400 萬 無法確定 10 ~ 250 萬 |
| | | 1 - 輕度 相關 10 ~ 250 萬 無法確定 5 ~ 200 萬 |
| | 因預防接種致嚴重疾病者 | 1 ~ 300 萬 |
| | 無法確定因預防接種致嚴重疾病者 | 1 ~ 120 萬 |
| 不良 反應 | 其他因預防接種致不良反應者 | 0 ~ 20 萬 |
| 喪葬 補助 | 疑因預防接種受害致死，並經病理解剖者 | 30 萬 |
| 醫療 補助 | 為釐清其症狀與預防接種之關係， 所施行之合理檢查及醫療費用 | 最高給予 20 萬 |
| 孕婦疑因 預防接種 致死產或 流產，經 解剖或檢 驗其胎兒 或胚胎 | 孕程滿二十週以上者 | 10 萬 |
| | 孕程未滿二十週者 | 5 萬 |

個案實際給付項目及金額，由審議小組綜合審酌個案發生不良反應之受害就醫過程、醫療處置、實際傷害、死亡或致身心障礙程度、與預防接種之關聯性及其他相關事項而決定。

圖 14 我國 VICP 紿付標準

資料來源：疾管署預防接種受害救濟簡介及申請說明。



貳、預防接種受害救濟基金之設置

一、基金設置必要性

疫苗受害救濟，各國皆設有相似制度，而預防接種受害救濟基金根據《傳染病防治法》第 5 條第 1 項第 1 款第 3 目規定，中央主管機關設立預防接種受害救濟基金等有關事項，故依該法於民國 90 年設立。根據會計制度，預防接種受害救濟基金為預算法第 4 條所定之特別收入基金，原隸屬於「健康照護基金」項下，編製附屬單位預算之分預算，配合健康照護基金及社會福利基金自 106 年度起整併為衛生福利特別收入基金，本基金改隸屬於「衛生福利特別收入基金」項下，編製附屬單位預算之分預算，並以衛福部為主管機關、疾管署為管理機關。並且其收入財源以疫苗廠商隨每劑合格疫苗收取之徵收金為主，專用於救濟給付。

二、財源與收支概況

預防接種受害救濟基金歷年收支概況如圖 15、表 29、表 30 所示，整體運作上，於民國 99 年、100 年、101 年、111 年，以及 112 年時，有發生入不敷出的情形。此外，基金除了 COVID-19 期間有波動，此基金歷年收入與支出數大致穩定，而期末基金餘額亦呈現穩定增加，不過在 109~112 年，由於 COVID-19 之大型接種作業，合計給予 740 件救濟給付，使得基金餘額驟減，回到基金設立初期所維持的數額，約 1 億元。

此外，根據《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》第 4 條，預防接種受害救濟基金來源共有：一、疫苗製造或輸入廠商依傳染病防治法規定繳納之徵收金收入；二、受贈收入；三、預防接種受害救濟基金之孳息收入；四、其他有關收入。故預防接種受害救濟基金係由疫苗製造或輸入廠商依傳染病防治法規定繳納之徵收金作為特定收入來源運作，有關此基金歷年收入來源概況如圖 16 所示。從圖中可以發現，此特收基金來源穩定，且歷年平均下來，徵收金收入占比約 92.75%，其餘為違規罰款與財產等其他收入，因此除了面對 COVID-19 造成的波動之外，平時運作大致沒有問題。

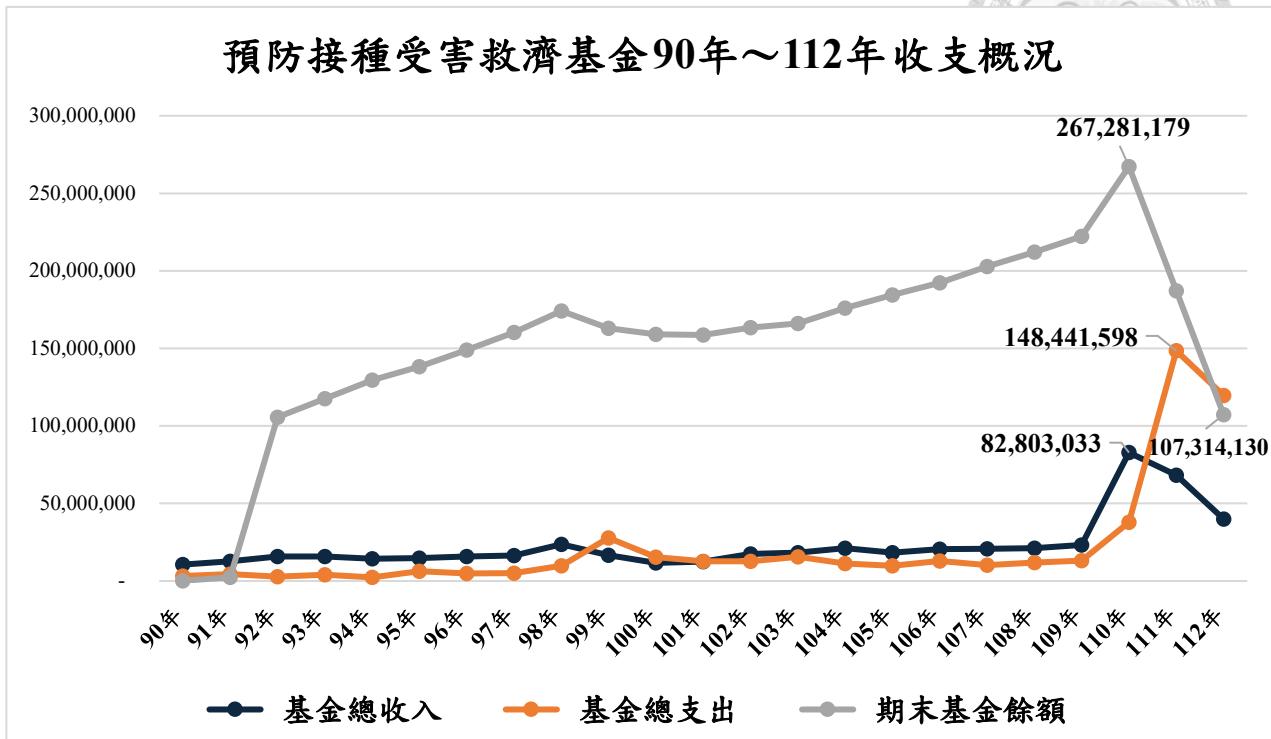


圖 15 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收支概況

資料來源：民國 90 年度～112 年度預防接種受害救濟基金決算書（審定本）。

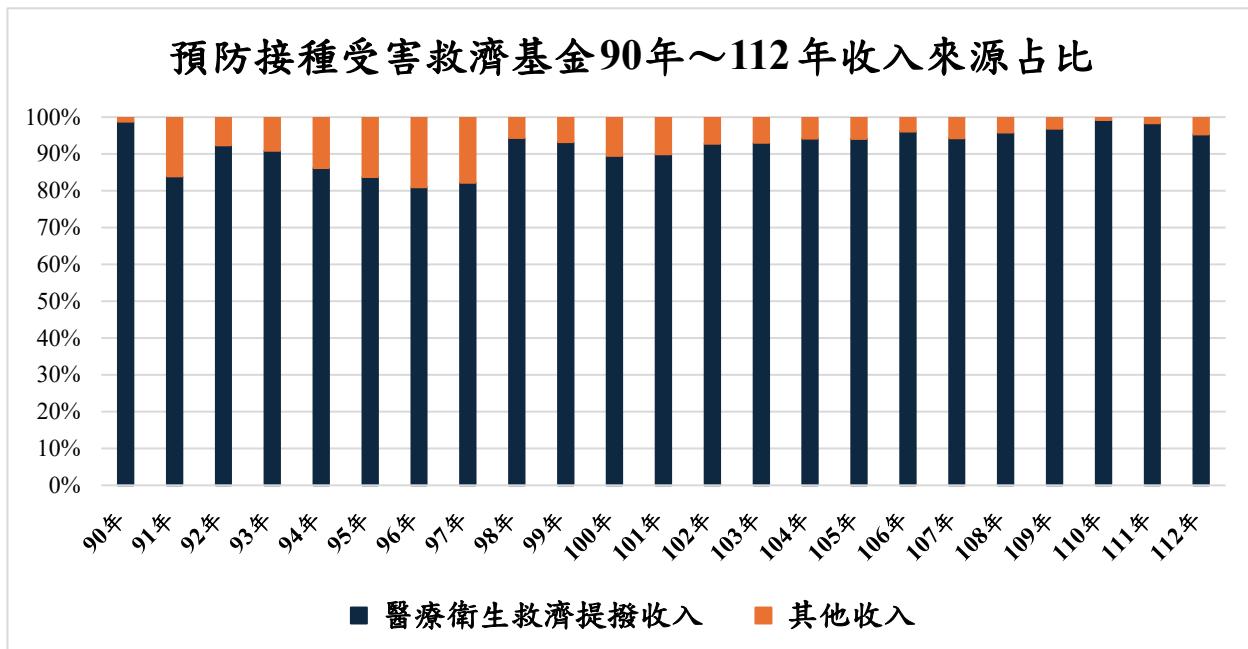


圖 16 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收入來源占比

資料來源：民國 90 年度～112 年度預防接種受害救濟基金決算書（審定本）。

表 29 預防接種受害救濟基金 90 年～112 年收支、賸餘、餘額數

單位：新台幣元

| | 基金總收入 | 基金總支出 | 本期賸餘 | 期末基金餘額 | 最低限額 (1.5 億) |
|--------|------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| 90 年 | 10,715,845 | 3,213,456 | 7,502,389 | 81,976,092 | -45% |
| 91 年 | 15,141,031 | 4,503,540 | 10,637,491 | 92,613,583 | -38% |
| 92 年 | 15,846,875 | 2,841,064 | 13,005,811 | 105,619,394 | -30% |
| 93 年 | 15,848,768 | 3,955,285 | 11,893,483 | 117,512,877 | -22% |
| 94 年 | 14,459,485 | 2,336,957 | 12,122,528 | 129,635,405 | -14% |
| 95 年 | 14,782,726 | 6,246,332 | 8,536,394 | 138,171,799 | -8% |
| 96 年 | 15,776,594 | 4,918,280 | 10,858,314 | 149,030,113 | -1% |
| 97 年 | 16,433,084 | 5,125,374 | 11,307,710 | 160,337,823 | 7% |
| 98 年 | 23,601,647 | 9,849,671 | 13,751,976 | 174,089,799 | 16% |
| 99 年 | 16,680,550 | 27,880,185 | -11,199,635 | 162,890,164 | 9% |
| 100 年 | 11,701,737 | 15,460,197 | -3,758,460 | 159,131,704 | 6% |
| 101 年 | 12,419,525 | 12,799,101 | -379,576 | 158,752,128 | 6% |
| 102 年 | 17,452,567 | 12,776,164 | 4,676,403 | 163,428,531 | 9% |
| 103 年 | 18,234,987 | 15,551,545 | 2,683,442 | 166,111,973 | 11% |
| 104 年 | 21,244,534 | 11,288,615 | 9,955,919 | 176,067,892 | 17% |
| 105 年 | 18,361,923 | 9,878,197 | 8,483,726 | 184,551,618 | 23% |
| 106 年 | 20,591,238 | 12,898,906 | 7,692,332 | 192,243,950 | 28% |
| 107 年 | 20,798,902 | 10,222,081 | 10,576,821 | 202,820,771 | 35% |
| 108 年 | 21,221,392 | 11,917,888 | 9,303,504 | 212,124,275 | 41% |
| 109 年 | 23,243,788 | 13,042,574 | 10,201,214 | 222,325,489 | 48% |
| 110 年* | 82,803,033 | 37,847,343 | 44,955,690 | 267,281,179 | 78% |
| 111 年* | 68,218,889 | 148,441,598 | -80,222,709 | 187,058,470 | 25% |
| 112 年* | 39,894,845 | 119,639,185 | -79,744,340 | 107,314,130 | -28% |

資料來源：整理自民國 90 年度～112 年度預防接種受害救濟基金決算書（審定本）。

* 110 年～112 年正逢嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 防治期間，故特別標示。而 112 年亦是首次低於基金法定餘額數。

表 30 預防接種受害救濟基金 99 年～112 年收入來源

單位：新台幣元

| | 基金總收入 | 醫療衛生救濟 提撥收入 | (%) | 其他收入 | (%) |
|--------|------------|----------------|-------|-----------|-------|
| 90 年 | 10,715,845 | 10,581,561 | 98.75 | 134,284 | 1.25 |
| 91 年 | 15,141,031 | 12,701,385 | 83.89 | 2,439,646 | 16.11 |
| 92 年 | 15,846,875 | 14,635,503 | 92.36 | 1,211,372 | 7.64 |
| 93 年 | 15,848,768 | 14,402,305 | 90.87 | 1,446,463 | 9.13 |
| 94 年 | 14,459,485 | 12,465,477 | 86.21 | 1,994,008 | 13.79 |
| 95 年 | 14,782,726 | 12,384,138 | 83.77 | 2,398,588 | 16.23 |
| 96 年 | 15,776,594 | 12,773,912 | 80.97 | 3,002,682 | 19.03 |
| 97 年 | 16,433,084 | 13,508,648 | 82.20 | 2,924,436 | 17.80 |
| 98 年 | 23,601,647 | 22,258,521 | 94.31 | 1,343,126 | 5.69 |
| 99 年 | 16,680,550 | 15,552,116 | 93.24 | 1,128,434 | 6.76 |
| 100 年 | 11,701,737 | 10,470,539 | 89.48 | 1,231,198 | 10.52 |
| 101 年 | 12,419,525 | 11,168,643 | 89.93 | 1,250,882 | 10.07 |
| 102 年 | 17,452,567 | 16,190,358 | 92.77 | 1,262,209 | 7.23 |
| 103 年 | 18,234,987 | 16,967,537 | 93.05 | 1,267,450 | 6.95 |
| 104 年 | 21,244,534 | 20,003,008 | 94.16 | 1,241,526 | 5.84 |
| 105 年 | 18,361,923 | 17,273,780 | 94.07 | 1,088,143 | 5.93 |
| 106 年 | 20,591,238 | 19,779,663 | 96.06 | 811,575 | 3.94 |
| 107 年 | 20,798,902 | 19,603,596 | 94.25 | 1,195,306 | 5.75 |
| 108 年 | 21,221,392 | 20,341,541 | 95.85 | 879,851 | 4.15 |
| 109 年 | 23,243,788 | 22,522,379 | 96.90 | 721,409 | 3.10 |
| 110 年* | 82,803,033 | 82,156,788 | 99.22 | 646,245 | 0.78 |
| 111 年* | 68,218,889 | 67,092,007 | 98.35 | 1,126,882 | 1.65 |
| 112 年* | 39,894,845 | 38,036,105 | 95.34 | 1,858,740 | 4.66 |

資料來源：民國 90 年度～112 年度預防接種受害救濟基金決算書（審定本）。

* 110 年～112 年正逢嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）防治期間，故特別標示。



預防接種受害救濟基金為提供接種疫苗之受害救濟而設立，其特定收入以「疫苗代理商或製造商繳納之徵收金及其孳息」為主要財源。比較特別的是，此基金於民國 102 年 1 月 1 日起設有法定餘額限制，預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第 3 條第 1 項明訂「若基金總額低於新台幣 1 億 5000 萬元時或逾新臺幣 4 億元時，中央主管機關得依基金收支運用情形調整之」。⁶³

而民國 112 年 12 月 29 日時，疾管署表示，「由於大規模施行 COVID-19 疫苗接種作業，COVID-19 疫苗的預防接種受害救濟申請案件驟增，救濟補償核發及相關處理支出大幅成長，該基金總額已低於審議辦法第 3 條第 1 項所訂之下限新臺幣 1 億 5,000 萬元，因此主管機關依同項規定得依基金收支運用情形調整疫苗徵收金額」⁶⁴，此次調整將 COVID-19 疫苗及卡介苗由每一人劑 1.5 元分別調整為每一人劑 22 元及 2 元，調整幅度甚大。

此外，本文檢視在 COVID-19 期間，由於 110 年有大量疫苗進入使徵收金大幅增加，當年收入大幅增加至 82,803,033 元，同時，基金餘額也來到 267,281,179 元的高峰。不過在 111 年與 112 年時，同樣因 COVID-19 大型接種作業與疫苗不良反應救濟增加，使支出不斷創新高，分別是 148,441,598 元、119,639,185 元。導致 112 年度時，基金餘額低於新台幣 1 億 5000 萬元，也是自 102 年修法施行以來，首次低於法定限額之情形，故疾管署遂針對救濟給付大宗之卡介苗與 COVID-19 疫苗調整廠商徵收金。

⁶³ 參見預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法沿革。中華民國一百零一年十二月十四日行政院衛生署署授疾字第 1010101516 號令修正發布第 2~2-2、4、10、14 條條文；除第 2-1 條條文自一百零二年一月一日施行者外，自發布日施行。

⁶⁴ 疾病管制署：因應預防接種受害救濟基金總額低於法定下限，調整兩種疫苗徵收金額（2023/12/29）。檢自：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/E76vWEtM8fLgyhN9Pbyh8g?typeid=9>。



三、基金負擔與成效

預防接種受害救濟基金，成立於民國 90 年，依據《傳染病防治法》第 30 條第 4 項規定，因預防接種而受害者，得請求救濟補償而設置之。而所謂救濟補償範圍，其給付之要件並非要達到重大身亡才具資格，根據《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 18 條，受害救濟給付金額範圍，包括死亡給付、障礙給付、嚴重疾病給付，以及其他不良反應給付。⁶⁵

依據疾管署自民國 79 年至 113 年 9 月 19 日的統計資料，⁶⁶給付案前五名之疫苗種類，包括卡介苗疫苗、COVID-19 疫苗、季節流感疫苗、新型流感疫苗，以及白喉、破傷風、百日咳混合疫苗。並且，由於 COVID-19 期間，大型接種作業驟增的疫苗不良事件，使得 COVID-19 疫苗審議案例數，累積高達 7,500 餘件，不過其將近 8 成為無關件數，亦有不少支出為醫療、喪葬補助救濟，詳見表 31 所示。⁶⁷

表 31 COVID-19 疫苗審議結果統計總表

| 年度 | 審議件數 | 相關件數 | 無法確定件數 | 無關件數 | 救濟金額(元) | 醫療補助件數 | 喪葬補助件數 | 胚胎補助件數 | 補助金額(元) | 支出總計(元) |
|-----|-------|------|--------|-------|-------------|--------|--------|--------|------------|-------------|
| 110 | 158 | 7 | 11 | 140 | 3,790,000 | 1 | 19 | 0 | 5,708,000 | 9,498,000 |
| 111 | 1,462 | 62 | 159 | 1,240 | 59,641,000 | 7 | 136 | 1 | 41,200,000 | 100,841,000 |
| 112 | 3,033 | 96 | 328 | 2,608 | 34,241,000 | 6 | 101 | 0 | 30,440,000 | 64,681,000 |
| 113 | 2,869 | 70 | 435 | 2,348 | 21,215,000 | 0 | 39 | 0 | 11,700,000 | 32,915,000 |
| 合計 | 7,522 | 235 | 933 | 6,336 | 118,887,000 | 14 | 295 | 1 | 89,048,000 | 207,935,000 |

資料來源：修改自疾管署歷年預防接種受害救濟業務統計資料。

⁶⁵ 預防接種受害救濟給付金額範圍（第 18 條附表修正規定）。檢自：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawGetFile.ashx?FileId=0000287042&lan=C>。

⁶⁶ 疾病管制署預防接種受害救濟給付案前五名疫苗種類（113 年 9 月 19 日）。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Uploads/files/18268dde-ce99-4d8b-8a1a-10d5810a391f.pdf>。

⁶⁷ 疾病管制署歷年預防接種受害救濟業務統計資料。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/OM4QgMRlmzYg5UDLHlnXRw>。

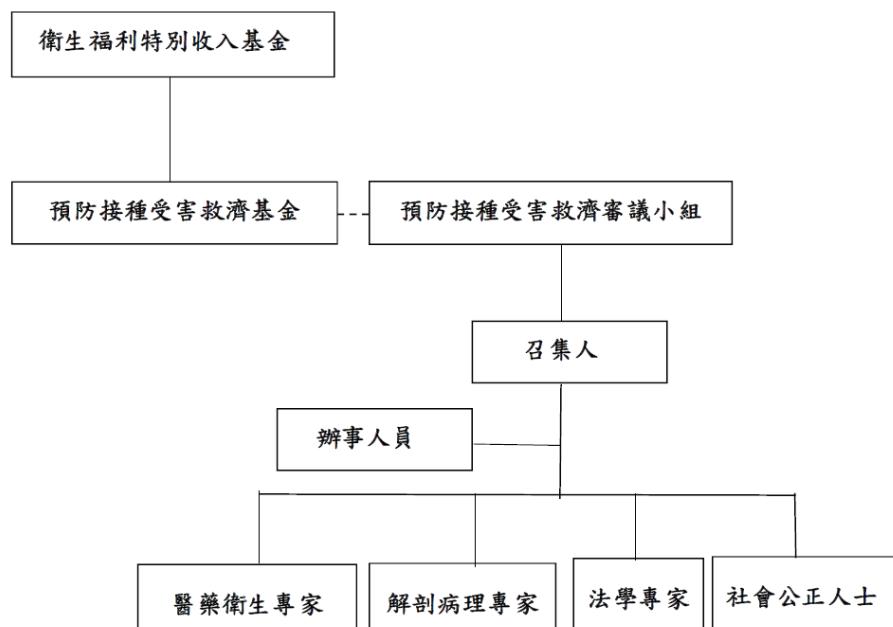


參、預防接種受害救濟基金之運作

一、委員會之遴選與運作

預防接種受害救濟基金之運作，根據《傳染應防治法》第 30 條第 3、4 項，訂定《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》，而此基金之收支、保管及運用，係依「衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法」辦理。並且，基金為了辦理預防接種受害救濟之審議，中央主管機關設有「預防接種受害救濟審議小組（VICP）」，並負責有關救濟申請案之審議、受害情形關聯性之鑑定、給付金額之審定，以及其他相關事項。⁶⁸

故基金之運作，大致呈現如圖 17 所示，基金實際上是由「審議小組」來運作，透過衛福部遴聘有關專家學者或社會公正人士擔任委員，並置辦事人員協助預防接種受害救濟審議相關事項。



註：實線為隸屬關係，虛線為監督管理關係。

圖 17 預防接種受害救濟基金運作圖

資料來源：衛生福利部疾病管制署（2020b）。

⁶⁸ 《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 9 條：「中央主管機關為辦理預防接種受害救濟之審議，應設預防接種受害救濟審議小組（以下簡稱審議小組），其任務如下：一、預防接種受害救濟申請案之審議。二、預防接種與受害情形關聯性之鑑定。三、預防接種受害救濟給付金額之審定。四、其他與預防接種受害救濟之相關事項」。



進而，預防接種受害救濟審議小組之委員，主要根據《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 10 條，設置委員 19~25 人，任期兩年，期滿得續聘。倘若委員於期內出缺，得就原代表之同質性人員補足聘任，其任期至原任期屆滿日止。而委員之聘任，係由衛福部就醫藥衛生、解剖病理、法學專家或社會公正人士聘兼之，並指定一人為召集人。並且，所謂法學專家與社會公正人數，合計不得少於三分之一，且委員之單一性別人數不得少於三分之一。

除了前述規定以外，根據疾管署所載之委員名單，另有說明為避免立場衝突，「預防接種受害救濟審議小組（VICP）」委員與「傳染病防治諮詢會預防接種組（ACIP）」委員以互不重複為原則。

因此，此基金之運作，係完全地交由 VICP 委員，而根據疾管署「預防接種受害救濟案件登錄」網站，大致可以瞭解救濟申請流程。首先，只要本人或母體疑因預防接種而受害者，即可依辦法之規定請求救濟，而預防接種之範圍，包括施打領有中央主管機關核發許可證或專案核准進口，並經檢驗或書面審查合格，且不分公費或自費之疫苗。⁶⁹ 故只要接種符合前述條件之疫苗，發生任何疑似疫苗不良反應之事件時，民眾應先行就醫治療，並以此病歷作為案件鑑定之必要資料；接續，應提供聯絡資訊與鑑定與所需的相關資料登錄網站後，將有公衛人員前來聯繫，並備妥文件送至接種地衛生局受理；最後，完成申請程序後，將收到「社團法人國家生技醫療產業策進會」之受理通知，而作業天數將是案件複雜度而不同，平均約 6 個月。

在此可以看見，部分審議業務，係由社團法人國家生技醫療產業策進會辦理，而根據疾管署預防接種受害救濟簡介及申請說明，衛福部衛授疾字第 1130100053 號文所示，即衛福部委託「社團法人國家生技醫療產業策進會」辦理預防接種受害救濟審議事務工作計畫，包括辦理《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 7、

⁶⁹ 《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 2 條：「本人或母體疑因預防接種而受害者，得依本辦法之規定請求救濟。前項預防接種之範圍，包括施打領有中央主管機關核發許可證或專案核准進口，並經檢驗或書面審查合格之疫苗」。

14、20 條所訂有關審議工作之準備及結果通知作業，以及第 21 條所訂有關救濟金之給付作業及相關事務性或準備性工作。詳細申請流程與基金運作如下圖 18 所示。

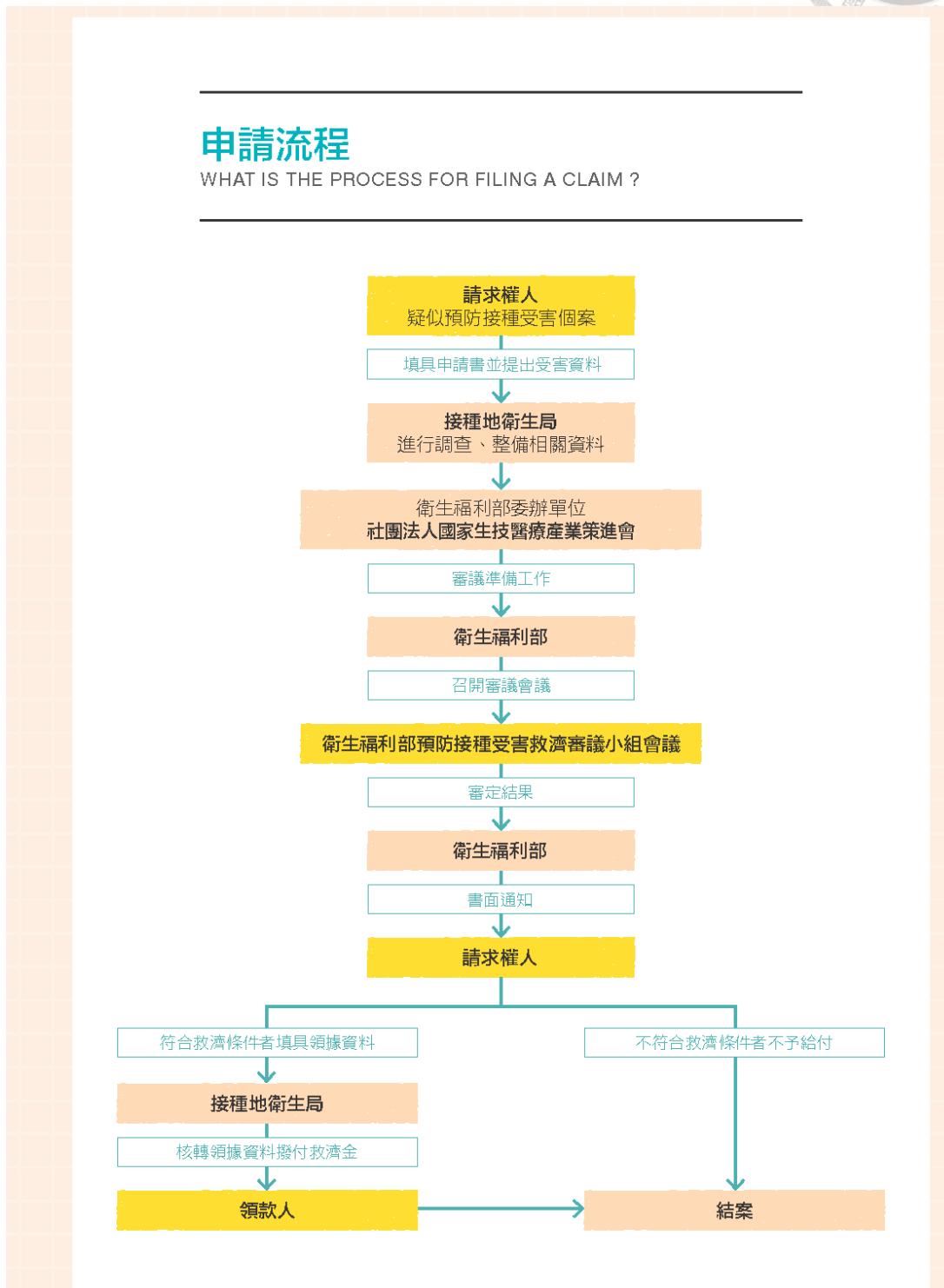


圖 18 預防接種受害救濟審議申請流程

資料來源：疾管署預防接種受害救濟簡介及申請說明。



二、基金目的與專款專用

預防接種受害救濟基金之功能，很顯然地在執行疫苗受害救濟，而很特別的是，根據 Kang et al. (2024a) 之研究，設置 VICP 救濟似乎已是先進國家共同會提供的救濟權利，然而，只有我國使用特收基金的方式，一方面向疫苗製造廠商隨每劑合格疫苗收取徵收金，另方面透過徵收金建立的特收基金來專款專用，以達到類似內部化外部效應的效果，讓廠商負擔其疫苗不良反應的部分救濟支出。

不過，這些徵收金有些例外，除了前述嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫苗，每一人劑疫苗，徵收新臺幣 22 元；卡介苗（BCG），每一人劑疫苗，徵收新臺幣 2 元；其餘疫苗，每一人劑疫苗，徵收新臺幣 1.5 元以外，另有免徵徵收金之對象，包括：製造供輸出之疫苗、由主管機關專案採購以援助外國之疫苗，以及其他專案申請中央主管機關核准免徵之疫苗。故並非所有疫苗都被收取徵收金。⁷⁰

綜合上述，預防接種受害救濟基金似為一種降低負面外部效應之方法，透過向疫苗製造商收取徵收金來給付不良反應之救濟金，除了內部化疫苗不良反應帶來的各項診療與照護費用外，作為一種「特別公課」，其徵收之目的相對明確且專款專用，基金的收入與支出之間存在很強的連結橋樑（bridge）。此外，基金之運作也相當嚴謹，根據疾管署之說明，救濟案件之受理，係由 VICP 當中 1~2 位醫學專業委員鑑定關聯性後，續由 1 位法界或社會公正人士委員提出對救濟/補助金額之建議。而這些審議過程之會議紀錄，包含個案、編號、審議經過，以及救濟判定等，皆詳細的公開在疾管署網站。⁷¹

⁷⁰ 《預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法》第 3 條第 4 項：「第一項徵收金之免徵範圍如下：一、製造供輸出之疫苗。二、由主管機關專案採購以援助外國之疫苗。三、其他專案申請中央主管機關核准免徵之疫苗。」

⁷¹ VICP 審議小組會議紀錄。檢自：

https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/OZQCz187_82q8RCDfEuCbQ



三、立法監督與審計查核

在立法院，審議防接種受害救濟基金預算係交由「社會福利及衛生環境委員會」負責，預防接種受害救濟基金作為特收基金，其辦理之特殊政務明確，並且特定收入之徵收金在法規的保障下，也具備了穩定與適足性。因此，基金在設置與財源議題上，尚未見到受立法院或審計部給予之意見，不過，倒是在基金運作上，被指出有「審議進度緩慢」的疑慮。

COVID-19 疫情時，由於申請案件大幅成長，使得審議量能超載，審計部 110 年度總決算審核報告中指出：「疫苗預防接種受害救濟案件審議進度緩慢，引發民眾訾議」。根據審計部（2022：429）所載，110 年 1 月～10 月的疫苗接種受害救濟申請案件共有 1,699 件，然而截至當年 10 月底，僅有 22 件完成審議，占申請案量之 1.39%。此外，112 年時，立法院（2023b）指出 110 年度之救濟審議案件，不符合審議辦法所訂之 6 個月之期限，經估算待審理案件，還需花費 26 個月才能完成審議。

因此，就預防接種受害救濟基金之設置及運作而言，並未發生嚴重的問題，僅僅在嚴重疫情時，由於大量接種疫苗，並且疫苗本身即有較強烈的副作用，使得救濟申請案件驟增，導致 VICP 委員審議案件之速度不及如雪片般的申請案件。而預防接種受害救濟基金的監督情形，如同疫苗基金，立法院針對附屬單位預算之審議較為鬆散，並未看見針對此基金的預算刪減或凍結情形。



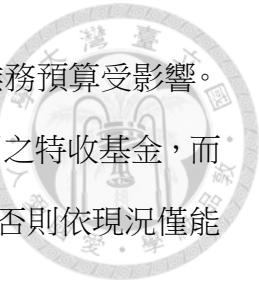
第三節 小結

壹、疫苗基金

疫苗基金之設置及運作，其特殊政務明確，專用於預防接種政策，不過就特定收入則有常態仰賴公務預算撥補的情形，故疫苗基金整體而言，大致上可以化約為兩個根本問題，分別是：一、特收財源尚乏穩定性。二、基金規模不易負擔常態支出。然此兩困境本該是預防接種政務由公務預算獨立至特收基金運作時，修法說明所主張應解決之議題。並且，透過疫苗基金計畫書亦反映出，疾管署長年有意要提供更多的疫苗資源，但礙於基金收入規模而無法提供。如受訪者 A 所言，疫苗接種係為傳染病預防之重要政務，其接種與否將影響整體醫療支出與公共衛生安全之考量，不容受公務預算之波動影響之外，亦不應被輕忽。而受訪者 B 亦指出，疫苗基金應繼續以公務預算與菸捐為財源運作，不過，由於所有的預算存在利益競爭（competition of interests），故疾管署要努力對外爭取預算資源，讓外界意識到預防接種政務長年受忽視。

因此，倘若以現行財政紀律觀之，當疫苗基金作為一特收基金時，即不宜透過公務預算之定額撥款，或要求提高比例來支應基金運作，否則有失其以特定收入來源供特殊用途之實質意義。然而，疫苗基金中長程計畫書皆指出，基金財源必須每年自普通基金撥付固定比例來支應政務運作，這樣的做法不但會增加疾管署公務預算負擔，面臨過去所討論的預算排擠問題外，更使特收基金失去其財源之獨立性與彈性。縱使有菸捐收入作為特定財源，其卻是不穩定、無法負荷基金用途，並且難以長久使用之徵收收入。如同孫煒等（2024：141-142）之研究報告指出，疫苗基金除了面臨依靠公務預算而缺乏明確財源保障之外，與其他基金一同競逐菸捐大餅，更使得疫苗基金之財務穩定性有所不足，不符合「特收基金應被賦予充裕的特定收入」之基本原則。

可見即使設置了疫苗基金來推動預防接種政務，基金之實務運作似乎仍與民國 99 年設置疫苗基金之前相仿，疾管署必須承擔疫苗採購之大型支出，而公務預



算分配亦將影響基金財源，同時，若增加公務預算撥補，將使其他業務預算受影響。顯見多年以來，疫苗基金並未成為多重財源、獨立編列與專款專用之特收基金，而現階段署內亦期望增加公務預算撥補來改善基金入不敷出之情，否則依現況僅能勉強維持其常態政務支出，無法承擔突發的疫苗購置需求。

疾管署所面臨的零和賽局（Zero-sum game）困境，勢必要重新擬定基金財源或裁撤基金回歸公務預算才能解決。不過，在疫苗基金既有法定收入來源當中，其實還有公益彩券盈餘收入，然自疫苗基金成立以來，皆未爭取過相關資源，並且經本文查閱《財政部公益彩券監理委員會組成辦法》第3條發現，此辦法自民國88年11月29日發布，於疫苗基金成立後（民國99年），分別於民國102年與104年修法，皆未修訂第3條分配比例，將公益彩券盈餘分配納入疫苗基金。⁷²

因此，疾管署在當年成立疫苗基金時，似乎未詳實的規劃普通基金（公務預算）撥補以外的徵收收入，亦無針對公益彩券盈餘分配進行協商。故疾管署實在有必要重新檢視疫苗基金之財源是否足以負擔常規疫苗支出，並檢討公務預算及菸捐收入財源占比。最後，若要避免疫苗財源受總預算刪減之波動，更不宜再要求以預算撥補之形式作為特收基金之專款財源，否則依照過往的經驗，特收基金若長期仰賴普通基金撥補運作，是有可能因中央政府總預算案之審查，而遭立法院凍結撥補基金之預算。故疫苗基金之特定收入，唯有增加菸捐分配比例或另闢財源，或者適當宣傳疫苗基金得接受外界主動捐款以此增加收入，才得確保疫苗基金之運作規模與穩定、獨立性。

⁷² 公益彩券盈餘分配，45%供國民年金、5%供全民健康保險準備、50%供直轄市、縣（市）政府辦理社會福利支出。故公益彩券盈餘目前僅提供地方政府社福、社會保險司、中央健康保險署。



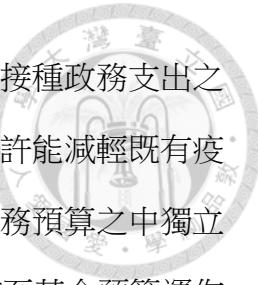
貳、預防接種受害救濟基金

預防接種受害救濟基金之設置及運作，基本上無不符合學理之處，其特殊政務明確，而特定收入則完全以疫苗廠商徵收金作為財源。此外，此基金對於期末累存餘額之規範，包括設定基金最低累存數，避免預算用罄時無其他財源挹注，以及限制最高累存數，避免造成累存過多餘額的資源不效率。透過這樣的措施來平衡與維持特收基金之運作，非常值得作為其他特收基金之借鏡。

參、比較與討論

疫苗基金與預防接種受害救濟基金乃保障國民健康之重要政務型基金，其因為傳染病防治之必要性，使得擁有幾乎不可中斷與必須擁有充分財源運作之需求。並且，根據兩個特收基金運作之差異，即可得知每個特收基金設置之必要性、運作是否良好、收支是否合宜，都有著極大的不同。而考量政務之重要性、財源性質，以及預算規模後，本文認為，疫苗基金相比起預防接種受害救濟基金之運作，即使尚未出現嚴重赤字，然考量其財源與政務性質，包括仰賴公務預算，以及潛在的常規疫苗支出（新興常規疫苗購入、疫苗價格上漲等），確實有重新審視基金運作之必要性。因此，關於本文拋出之問題，疾管署以特收基金來運作傳染病防治政務是否合宜？

首先就疫苗基金，無論我國疫苗基金支出增加之原因，是因擴大接種對象、導入新興疫苗，或是疫苗成本上漲。更重要的是，嬰幼兒及高風險族群之常規疫苗接種乃不得中斷之必要業務支出，這樣的業務若是編列在公務預算當中，我們真的能確保它的預算穩定性，並且不受任何波動或資源分配之影響嗎？本文認為根據疫苗基金的「特定用途」而言，似乎有必要以獨立於普通基金編列預算的方式來運作，盡可能地增加預算彈性，並減少政務受到任何原因的波動，以確保預防接種相關政策能夠穩定、不間斷地提供資源。不過，若是根據疫苗基金成立以來的「特定收入」情形，當疫苗基金需要持續仰賴公務預算撥補才得運作時，或許要重新規劃其特收財源，並需要評估讓此政務回歸疾管署公務預算之可能性。作法可以參考 McCleary



(1991) 之 III 類（一般稅收、特定用途），在公務預算編列預防接種政務支出之外，依然可以使用菸捐作為次要財源挹注政策運作，如此一來，或許能減輕既有疫苗財源與規模不足的困境。否則，即便預防接種政務已從疾管署公務預算之中獨立到基金預算運作，但疾管署仍提出施政計畫，逐年將公務預算撥補至基金預算運作，如此常態似乎沒有減輕疾管署之公務預算負擔，亦看見疫苗基金之特定收入難以支持預防接種政務之運作。

又疫苗基金在對抗 COVID-19 疫情時，基金無法應對緊急狀態，仍須藉由公務預算大量撥補，以及特別預算挹注百億元才得緩解大型接種計畫之經費壓力，實屬難以應對戰時需求。如受訪者 A 所言：「疫苗基金是否依賴公庫撥補並非核心問題，重點在於此基金收入是否穩定，能支持基金的自主運作」。因此，撇除財源性質，顯然現階段疫苗基金不具備穩定之特定收入來源，平時已無法自主運作，更遑論具備戰時之超額量能。

然若是將政務回歸普通基金運作時，必須考量公務預算共有資源競逐的問題，而疫苗本身即有不確定性的風險，我們無法預測突發的疫苗需求量，無法預知特殊嚴重傳染病的發生。倘若將預防接種計畫編列在公務預算，必然受限於《預算法》之普通基金規範而相對地欠缺效率與彈性。不過，我國普通基金之運作，亦擁有預算流用及預備金等彈性，故當面對突發重大疫情時，疫苗採購與執行接種計畫，或許就不必向外尋找財源即可應付突發狀態，反倒提升疫苗財源之彈性。

疫苗基金作為特收基金，應該具有獨立於普通基金之預算得以專用，然現況卻幾乎不符合學理上對於特收基金之期待，並且不論是立法院或審計部，皆多次提醒有關財源不足與不穩定之潛在風險。此外，疾管署在撥補疫苗基金之「充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第二期計畫（103-107 年）」中，亦提出疫苗基金之特收來源—「公庫撥補及菸捐」面臨不足與不穩定之困境。然而，此問題一直到 108 年提出之「第三期計畫」中，更表示基金收入已遠低於常規支出，多年來皆面臨入不敷出之情形。而疫苗基金自成立開始，以菸捐指定用途方式作為財源，勢必就要考量菸捐收入基數是根據吸菸人口而來，假使國內吸菸人口減少，分配比率又未調整的



情況下，疫苗基金必然難以永續經營。

如同審計部 110 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告所指出：「醫療發展基金等 5 個分基金，仰賴菸品健康福利捐分配收入為主要財源，尚乏穩定性及成長性，允宜研謀善策因應，俾利基金永續營運」，即菸捐作為特收基金之主要收入卻缺乏長久之安定性及發展，並且若降低成人吸菸率目標如期達成，未來勢必發生菸捐徵收金大幅減少，進而影響基金獲配數額。衛福部也回應：「將加強基金財務控管，並依民眾需求，檢視政策優先順序及資源配置，擬定施政計畫，極力爭取公務預算，以因應財源緊縮之衝擊」（審計部，2022）。而近年立法院預算中心之研究成果，包括 110 年度中央政府總預算案整體評估報告（立法院，2020）、衛生福利特別收入基金 112 年度預算評估報告（立法院，2022）等皆指出，衛生福利特別收入基金多仰賴菸捐作為其主要收入來源，惟菸捐缺乏穩定性，且菸捐分配比率調整將導致基金財源銳減，卻仍未看見相應的改革措施。

惟本文在檢閱陳柏因（2019）和李秉穎、張峰義（2020），以及相關公開資料後發現，部分 ACIP 委員認為，疫苗基金的特收財源本來就是以公務預算為主，菸捐為輔，因而產生計畫書中要求公務預算負擔疫苗基金 60% 支出，並且認為菸捐占比超越 45% 是不合宜的狀態。

若要細究以公務預算為主成立之特收基金是否符合規範，相關法規訂定期程，最早應出現在 104 年 1 月 16 日增訂《中央政府非營業特種基金設立及存續原則》第 3 條（現《中央政府特種基金管理準則》第 7 條），要求新設基金要有以政府既有收入與國庫撥款以外的新增適足財源。而當今回顧民國 97 年疫苗基金成立之脈絡，委員指出當年疫苗預算編列在疾管局會造成資源排擠影響其他業務，因而要成立多重財源、獨立編列、專款專用的疫苗基金。

不過，依據現行疫苗基金計畫書，每年幾乎由疾管署撥補約 7 億元，此占疾管署公務預算約 13% 支出，難道就不構成資源排擠嗎？即使當時未有相關法規命令管控特種基金成立規則，然在現行財政紀律之下，本文認為應遵照《中央政府特種基金管理準則》規範運作，不得再以公務預算作為主要特收財源，應以菸捐或其他



新興財源為收入來支持疫苗基金運作。

按當時的訴求與基金現況，疫苗基金的情形似乎較近似於 Hsiung (2001) 所提，指定用途基金係保障特殊政務不受外界干擾。以此論點來看，疫苗基金確實發揮這樣的功能，然其並未考量基金財源，倘若基金無法完全獨立於公務預算運作，即使名為專款專用，實質上仍受總預算波動影響，並未成為真正的「防水隔艙」。同時，國內已有學者開始思考如何解決疫苗基金的財源問題，其中較受矚目與爭議的即是將預防接種政務由健保支出。

最後，全民健保與預防接種之間一直存在矛盾的關係，不論是《全民健康保險法》修法前有撰寫「辦理預防保健服務」，又或者第 39 條一直存在保險給付排除「預防接種之醫療服務項目」，究竟「預防接種」該由誰來運作？假使健保認為不應該給付疫苗經費，那麼由疾管署以公務預算支應是否合適？疾管署為了保障預防接種政務而成立疫苗基金，卻還是發生經費拮据與入不敷出之窘境。因此，學者建議應建立預防接種重要性與疫苗經費納入健保體系的共識，並將預防接種經費納入全民健康保險，以改善既有的財務困境（李秉穎、張峰義，2020：52-61）。對此，受訪者 B 認為，除了支持疫苗費用由健保負擔外，也贊同健保費調漲，並以此來減輕現有的健保負擔，然就現況而言，調整菸捐還是最務實的方法之一。

本文認為，不論是透過爭取更多公務預算、菸捐、公益彩券盈餘，又或者是籌措新財源、納入健保或是裁撤疫苗基金，疫苗接種作為疾病防治上幾乎是最具成本效益之方法，控制新興傳染病與再浮現傳染病（re-emerging infectious diseases）都必然要以疫苗接種來提升保護力與降低致死率，故疫苗基金、預防接種政務應是政府即刻要重視的議題。

而預防接種受害救濟基金，其財務狀況尚稱穩定，並且透過與韓國、日本比較之後發現，我國提供的疫苗受害救濟制度完善，給付種類亦有許多補償之可能性。其中較特別的是，我國相較於國際上的 VICP 制度，其補償金係由向疫苗廠商收取徵收金作為財源，並非以普通基金（公務預算）支應。故若突發大型接種導致的大量救濟給付時，由於疫苗廠商事先給予了相對劑量的徵收金財源，面對大量給付案



件時，較不至於對外尋覓財源協助。

並且，假使基金餘額低於法定規範時，疾管署亦可調整疫苗徵收金，如 112 年底所呈現的情況。因此，預防接種受害救濟基金因具有財源與累積餘額調整之規定，使其在運作上並未出現違反學理或財政紀律之情形。而這樣的制度類似於 McCleary (1991)、Bird (2005)、Ozer et al. (2020) 所提及落日條款的規定，倘若實務運作上，難以認定基金設置之任務是否完成，可以透過時間、餘額或是政策目標等條件設定，提供特收基金定期檢查，免於長期運作成效不彰之問題。

綜上，回應傳染病政務以特收基金運作是否合適？本文認為，不論是預防接種或是疫苗受害救濟，疾管署透過設立特收基金之方式來確保疫苗相關政務得維持穩定運作，基本上符合設置特收基金所運作之「特定政務」意涵，未淪於廣泛用途。在考量疫苗基金之政務性質與基金規模，為避免政治干擾與克服疫苗供給與需求之不穩定性，「疫苗艙室」應該要獨立於公務預算存在。而預防接種受害救濟基金，由於不同項目之補償金差距甚大，並非編列預算時所能預期，不過，救濟補償作為強制性支出，將其編入公務預算運作應不至於受影響。惟公務預算除了要面對資源競逐的考驗外，另有預算執行率的問題會被關注。故本文認為，疫苗救濟編列在公務預算或基金預算之差異基本上不大，假使在公務預算運作而經費用罄時，仍可辦理追加預算。只是在公務預算所承受的監督力較強，且行政作業相對繁文縟節，運作較為不便。



第四章 結論

第一節 總結與反思

McCleary (1991) 與 Ozer et al. (2020) 都曾提到，指定用途基金之設置與運作，將會影響整體預算分配，以及資源調度的問題。因此，不論是特收基金或任何一個特種基金，都應該透過定期的評估來檢視基金運作之相關議題，以確保基金仍具有設置之適足性與必要性。

本文第一章以特別收入基金支出已逾 3,000 億元為開端，探討我國預算體系當中，特收基金所具有的專款專用制度，並以此連結到過去數年對抗 COVID-19 疫情時，影響甚鉅的疾管署特別收入基金－疫苗基金與預防接種受害救濟基金。接續根據國內、外指定用途基金、預算專款專用制度的文獻進行研析，探討特收基金制度的理論基礎，並根據「指定用途」之意涵，分別討論制度的優勢與劣勢。即使優勢的相關研究遠遠超越劣勢，但還是有許多值得反思的觀點，例如特收基金透過指定收入專用於特定政務的方式，必然影響整體預算資源的分配。並且，當特定收入指定用於特定政務，亦即成立特收基金運作時，倘若特定收入之規模不如預期，或是相較於原先在公務預算編列支出之預算規模有所差距時，可能反倒影響政務的運作 (Rushton, 2004: 42-43)。而特收基金的專款專用，是否真的符合「專用」，也是實際運作需要關注的議題 (Shughart II & Smith, 2020)。最後，根據國內特收基金之研究現況，本文梳理出既有研究論文已討論過的特收基金，在挑選國內外探討指定用途基金以及符合我國特收基金之研究建議後，本文進一步彙整出評估架構。

第二章根據中央政府特別收入基金之設置與運作，談論我國特收基金之制度、規範，以及在預算體系中的情形。進而在談論基金設置及運作時，本文透過檢視特收基金之個數、財源、支出情形、內控制度、專款專用，與外部監督等，指出許多特收基金在設置、運作，甚至是計數上所存在的問題。

首先，特收基金所專用的特定政務，其「特定性」依照特定用途、非特定用途（特定地域、特定群體），即可初步地歸納出既有的特收基金多以特定用途為主，



不過，這些特定用途所支出的政務，是否存在預算不得受波動之必要性之議題，就必須要逐一檢視個別基金的設置與運作情形，才能進一步的評斷之。當然，以本文曾列舉研析的基金而言，例如農業發展基金、新住民發展基金、毒品防制基金，顯然地都存在基金用途過於廣泛，不易與主管機關、管理機關之公務預算用途有所區別，如此情形下，也難以預見這些政務不得受波動之必要性。

再者，就特收基金整體收支情形，部分特收基金長年仰賴政府撥補，本文統計 112 年度之特收基金，發現有 10 個基金的政府撥補比例高達之 90% 以上，並有 4 個基金獲得的政府撥補數超過百億元。雖然整體特收基金的財源比例大致維持在 65% 特定收入與 35% 政府撥補，並且政府撥補比例自 104 年的 41.60% 降低為 114 年的 35.57%。然而，在特收基金規模逐漸成長之情形下，實際上政府撥補數是由 104 年之 988 億餘元，增長為 114 年之 1,238 億餘元，即使撥補比例下降，但撥補數卻是足足多了 249 億元。

此外，在基金累存餘額數部分，更是逐年增長，已從 4,089 億餘元增長至 7,969 億餘元，成長百分比高達 94.8 %。本文也因此好奇，如果累存餘額數如此驚人，那麼解繳國庫數又會是如何？在整理歷年特收基金解繳國庫數後，發現長年以來竟然僅有 2 個基金逐年編列解繳庫數，分別是「航港建設基金」及「金融監督管理基金」。而本文統計自 104 年至 112 年間，兩個基金的繳庫額平均下來僅落在約 23 億元，占整體特收基金平均累存餘額數之 5,937 億餘元，不到 0.4 %。

本章除了學理論述外，更進一步輔以實務案例，以廣為人知的新聞個案和客觀資料，呈現具有疑義之基金，如農業發展基金、就業安定基金……等。即使有些議題會被認為是枝微末節之事，然而，嚴謹的預算制度，方能改善難以預見與藏汙納垢之事，藉以作為追求財政健全之首要目標，並且就我國預算規模，特種基金部分遠遠超越普通基金，不應僅將注意力放在普通基金部分，應定期地檢視其收入與支出情形。

最後，第三章透過衛生福利部疾病管制署管理之兩個特收基金－「疫苗基金」與「預防接種受害救濟基金」為評估案例深入研析，即可看見截然不同的特收基金



運作情形。縱使疫苗基金與預防接種受害救濟基金的政務性質非常不同，然本文認為，此兩基金在本質上，皆屬於「預防接種政務」之一環。而兩者是否具備穩定、適足，並且獨立於公務預算的財源差異，就導致了基金之運作，不論在收入財源、預算規模都受制於公務預算撥款的困境。

首先，「疫苗基金」成立之初即是希望能以多重財源、獨立編列，並且專款專用之制度來運作預防接種政務。而疫苗基金為了支應必要的疫苗支出，如嬰幼兒童常規疫苗與傳染病疫苗等，避免預算波動影響疫苗供給，並且有關生命、健康安全的政務，也能預見必須保障的必要性。故預防接種政務以特收基金的形式來運作相對合理。是以，本文在檢閱疫苗基金之預算資料後發現，疫苗基金之特收財源主要為菸捐與政府撥款，分別占有 54% 與 44% 的收入占比，其特定用途為辦理預防接種政務，並以疫苗採購為主要支出。

疫苗基金作為特收基金，理論上財源應該獨立於公務預算運作，才能確保基金收入之獨立性與穩定性。然而，根據資料所示，疫苗基金自成立以來即常態仰賴疾管署公務預算撥補，並且在疾管署所提之「疫苗基金計畫書」中，更發現不論是當時成立疫苗基金的規劃，或者現階段對基金之期待，都包括了公務預算撥補基金財源 60% 的論述。故疫苗基金將近一半的收入要透過疾管署公務預算撥補，而當財源是以公務預算撥補時，就難以保障特定收入的穩定性。舉例來說，114 年度中央政府總預算案，疾管署撥補疫苗基金之項目遭立法院凍結 1000 萬元，倘若預算未解凍，當年度疫苗基金財源將受波動，有違特收基金應有的預算獨立與穩定性。

此外，疫苗基金的菸捐財源，雖然相較於政府撥補來的獨立與穩定，然而，仍須警惕菸捐財源是來自吸菸人口，以吸菸人口來維持疫苗運作，確實有些不合理之處。倘若吸菸人數減少，或是菸品特種消費稅有所改變，都必然影響菸捐收入。當然，如受訪者 B 所言，菸捐價格之需求彈性可以透過公式推估，因此對於整體菸捐收入之規模與穩定性，是能透過調整菸捐價格來平衡。

惟疾管署在「疫苗基金計畫書」中，已有提及疫苗支出逐年增長，並且既有的財源規模已難負荷常規疫苗支出。這也就回到最根本的議題，疫苗基金之收入是否



穩定且能自主運作？如受訪者 A 談到，無論財源是否符合特收基金制度之目的，仰賴政府撥補或是菸捐收入都好，重點在於這樣的收入規模是否穩定，能支持基金的自主運作。顯然疫苗基金已面臨收入規模難以支持基金自主運作之困境，政府應考量是否調整疫苗基金之特定收入，爭取增加菸捐分配比例、增加公務預算撥補，或是新增財源以緩解疫苗基金的財務狀況。

進而，「預防接種受害救濟基金」為辦理疫苗受害救濟，其特定收入以疫苗廠商隨劑繳納之徵收金作為 100% 的基金財源，用以提供因接種疫苗而發生不良反應之受害救濟。故預防接種受害救濟基金之收入與支出相對單純，並且有關救濟審議的情形，包括委員、流程，甚至是個案審議結果皆有公開上網。這樣的救濟申請也是國際上經常看見的 VICP 制度，只是我國透過成立特收基金的方式，以廠商繳納之徵收金專款專用於救濟補償，性質上屬於收支具有關聯且高強度的指定用途制度。

此外，預防接種受害救濟基金擁有一個特別的制度，當基金總額（累存餘額）未達一億五千萬元或逾四億元時，中央主管機關得依基金收支運用情形調整徵收金。如此一來，不但能保障基金最低的規模，也能避免累存過多閒置預算在此基金，可謂良好內控制度。如此彈性調整收入的機制，頗適合做為所有特收基金之借鏡，並能減少外界戲稱小金庫之可能性。

因此，我國預算制度透過《財政紀律法》與《中央政府特種基金管理準則》等規範，企圖改善過往基金預算相對鬆散之情形，藉以管控未來新設立的特種基金。不過比較可惜的是，這些新興的財政紀律並不適用於過往成立的特種基金，並且我國曾經要求基金必須定期自我檢討其運作狀況，以提升機關內控水平，此規定卻因行政院不認同後刪除。然而，如 Buchanan (1973)、Brennan & Buchanan (1978) 所談，在憲政之下，成也制度、敗也制度，當我們已知國家係為一實現私益極大化之「利維坦」，若沒有立意良善的規則來束縛與制衡政策制定者，只要政府還握有編列預算的權力，預算極大化之現象即為不可避免之狀態。

綜上所述，有關我國中央政府特收基金之設置及運作，本文認為，現行基金制



度仍有許多需要改善之處，例如：如何確保基金用途符合設置目的，而避免予以「有關事項」之不特定、不具體用途；特收基金累存餘額逐年增長，但卻僅有 2 個基金逐年繳庫之特殊情形；或是當基金已面臨長年虧損，有關存續或裁撤之評估，主管機關往往能力挽基金存在之必要性而繼續運作，實際檢視歷年被裁撤的基金乃是寥寥無幾。

這些制度上的問題該如何改善，又或者說這些問題該如何被民眾看見，或許僅能藉由審計機關的查核與揭露來促成更多關注與監督。惟當今的特別收入基金資料，必須要從各個管理機關的網站下載，而審計部決算查核的內容，則是要從各年度的審核報告中檢視。因此，以本文蒐整資料的經驗而言，特收基金的預決算資料，時常要在不同機關的網站以及審計部的報告之間來回檢視，又現行政府機關網站的主頁並沒有一致格式的要求，許多機關的預算資料「藏」的很深，以致在查閱相關資料時，不容易找到預決算資料的分類項目。

此外，特收基金在審計部報告中，現在是跟隨著各年度的總決算報告呈現，即使各年度間，特收基金的查核意見已非常豐富，並且設有「視覺化專區」提供長期的資料統計，但稍嫌可惜的是，特收基金作為獨立會計個體，並且過去已有許多研究指出制度運作之不足，審計部尚乏針對特收基金整體設置與運作之專案報告，或是根據特收基金之設置與運作情形予以長期的追蹤與資訊揭露。

最後，本文認為，開放政府（open government）已是多年來提倡的治理目標，但我國在政府預算資料的可近性（accessibility）上，仍有所不足，例如預算資訊零散分布，不易整合蒐集。而目前各機關公開的預決算書多為 PDF 檔，難以取得原始數據進行分析。並且，在缺乏對預算制度與用途的瞭解之下，遑論理解這些特收基金賸餘、短绌、餘額等等所代表的意義。因此，絕大多數的民眾僅能仰賴次級資料之揭露，如媒體、政黨發布之文章。惟經由他人詮釋之資料，多少具有主觀價值判斷，同時也會面臨相同事實但因論述方式之差異，影響閱聽人實質接收到的資訊。故透明度之不足，將難以達到有效的公民參與及課責監督。



第二節 研究發現與建議

壹、特收基金之制度設計

特收基金依據指定用途之設計，能有效提升政府之回應性，惟制度在運作時仍須考量預算規模以及是否專款專用。根據指定用途制度之相關研究，將政府預算明確地投入到特定議題時，相較於普通基金「綑綁銷售」的預算用途，能更有效地滿足特定民眾之偏好（Goetz, 1968）。不過在實務運作上，卻可能面臨預算事先指定分配，影響整體預算資源。此外，當特定收入指定用於特定政務時，亦須考量其特定收入所達到的預算規模，是否能同等於在普通基金編列政務之規模。並且，不只是國外研究指出指定用途基金之預算可能會被挪用至其他無關的項目，我國「就業安定基金」即已發生預算遭用至與基金設置目的無關之項目。亦即指定用途、專款專用之間的連結斷裂，倘若無法有效監督與稽核預算用途，特收基金恐怕會演變為增加機關額外收入的虛假名目。

貳、特收基金之運作

特收基金之運作雖具有相當彈性，惟須審慎設置，並確保其特定用途範疇。即使部分特收基金之設置具有政治意義，也應避免淪於廣泛用途。本文在研析既有的 52 個中央政府特別收入基金（扣除 4 個未編列政務預算之基金）後發現，雖然透過「特定用途」與「非特定用途—特定地域、特定群體」之分類，可以初步瞭解什麼政務具有受保障之必要性，惟部分特收基金在主觀認定上，用途似乎過於廣泛，不易與公務預算用途區別，難以預見受保障之必要性，例如文化發展基金。而部分特收基金雖具備特定地域、群體之意義，但實質上是非特定用途的情形，例如離島建設基金、新住民發展基金。因此，當評估一個特收基金之設置時，並不只要考量政策和預算之穩定性，特收基金之設置亦可能源於政治決策，或在特定時空背景下，民眾所重視之議題，以此回應社會之期待。故有的特收基金雖然不符合學理上的設計，但卻具有較強的政治意義。



參、特收基金的收入來源

當特收基金之特定收入太仰賴普通基金撥補時，勢必會受到總預算案之影響，失去作為獨立會計個體的意義。本文發現，部分基金近乎完全地由公務預算撥款運作之外，這些政務又難與主管機關既有的業務計畫區別，亦即無法預見此政務之特殊性，並有相似業務在公務預算運作之情形。如此狀態有違特收基金「專款專用」之意義，美其名是由特收基金專款專用，然而實際上仍然使用公務預算運作，例如毒品防制基金。進而，特收基金作為獨立於普通基金運作之會計個體，其在立法院所對應的預算案為附屬單位預算，基本上與中央政府總預算案並無關聯。然而，當基金預算有接受公務預算撥補時，此筆預算將成為總預算案支出應編入部分，使得基金預算與公務預算產生連結。而根據本文統計，112 年度共有 20 個特收基金接受公務預算撥補，換言之，當特收基金之財源需要仰賴機關於總預算案內編列業務計畫時，此收入即具備了高度的不確定性。

並且，本文發現在 107 年度時，教育部主管的「大專校院轉型及退場基金」，因為 106 年度時由國庫撥補 25 億元運作，遭質疑其作為特收基金，缺乏特定收入、與公務預算辦理之相似業務是否有差異等，所以將其在公務預算編列撥補特收基金的 8 億元凍結，而後追溯審計部審核報告，確定該年度基金收入之決算審定數為 0 元。此外，114 年度時，疾管署撥補疫苗基金之財源，亦有受立法院凍結之情形。綜上，立法院在審查總預算案時，撥補基金之預算是否會受凍結或刪減，都將是常態接受政府撥款的基金所須考量的潛在風險，並不會因為機關所編列的預算是為了撥補特收基金而有所寬待。而特收基金之存在，預期應為專款專用、獨立運作之制度，然而，不少基金因為長年仰賴政府撥款，進而受到總預算案「共有資源」競逐的波動性影響，失去作為獨立會計個體的意義。

肆、特收基金之規模

特收基金的支出連年增長，並且政府撥補金額與累存餘額亦逐年增加。中央政府特收基金支出逐年增加，已由 104 年度 1,853 億元增加為 114 年度 3,339 億元，



並且基金個數（含分基金並扣除未編列特殊政務預算運作之基金）則由 43 單位增加為 52 單位。此外，部分特收基金收入，有常態以政府編列單位預算撥入之情形，112 年度共有 20 個基金獲得政府撥補，總計高達 1,218 億元，占財源總額 35.57 %。除了許多基金需要仰賴公務預算撥補之外，根據審計部審核報告所示，中央政府特收基金之累存餘額，已自 104 年度之 4,089 億餘元，增長至 112 年度 7,969 億餘元，成長百分比高達 94.8 %，並且逐年之間皆有顯著的漲幅趨勢。各主管機關應依規定辦理解庫，而審計部也應對累存餘額過高之特收基金，例如核能發電後端營運基金、長照服務發展基金等予以查核，不應閒置過多預算資源於特收基金。

伍、特收基金之監督

特收基金難以針對細緻的用途個別監督，立法院於預算審議時，相較起普通基金部分來得寬鬆，機關應遵嚴守財政紀律。本文列舉過去曾發生特收基金用途不明之新聞爭議，例如在研析「農業特別收入基金」之運作後發現，其所屬之 6 個分基金，其中有 3 個基金長年仰賴政府撥款大於 90% 之情形，總計高達約 400 億元的公務預算挹注。並且，其支出用途難以區別，包括「農產品受進口損害救助基金」與「農業發展基金」，兩者在國內遭逢缺蛋事件時都曾支用，但根據當時促發缺蛋之原因而言，似乎兩者用途皆不明確。

此外，如本文所提，由於每個特收基金所設置之目的皆不相同，並且在收支保管及運用辦法當中，所列出的基金用途包山包海，而且幾乎每個基金皆在用途寫下「有關事項」的用途。使得機關若要使用特收基金來核銷支出時，此支出是否符合基金用途，將淪為非常主觀之判斷標準，不但交由主管機關之主計人員認定外，外界亦難以對此個別監督與查驗。而特收基金，或者說非營業基金所編之預算鮮少被立法院刪減與凍結之情形，似因附屬單位預算之執行，擁有較多的制度彈性，例如預算先行辦理和超支併決算等設計，因此就預算事前監督而言，使立法院針對中央政府「總預算案」與「附屬單位預算案」之審議才有差別待遇，不易發揮有效的監督與影響力。



陸、特收基金之課責性

為增進特收基金之資訊透明與可近性，審計部宜評估建構特收基金專區或資訊儀表板之可行性，以促進公民參與及媒體監督。審計機關作為預算監督的最後一員，其查核與審計之重要性毋庸置疑。縱使審計部歷年總決算審核報告，針對每個特收基金的查核意見已鉅細靡遺，但略感遺憾的是，現行特收基金資料，主要散落在各主管、管理機關之網站，並且每個機關的網頁設計皆不盡相同，使得一般民眾或新聞媒體要查找相關資料時，實屬不易。

就本文蒐整資料之經驗而言，如果要做跨年度且多個特收基金的比較分析時，特收基金的預算資料與檔案公開情形，相比起普通基金部分確實來得零散。即使審計部已架設「視覺化專區」提供所有預算的跨年度資料統計，然而本文認為現行網站的操作與資料可近性仍有不足。倘若特收基金在學術文獻中已不斷被提及存在許多問題，作為擁有財務審計與績效審計專業的審計部，應能設置特收基金專區，針對各個基金做長期追蹤的專案報告。或是透過資訊儀表板之方式，一覽整體特收基金之設置與運作情形。而在既有預算資料皆已上網之前提，本文建議審計部應考量是否改善資料揭露之方式，將資訊以簡單、清楚、易讀的形式對外傳達，藉以增進特收基金的資訊揭露與可近性，減少民眾依賴次級資料之轉述作為資訊來源，同時促進與吸引媒體引用數據資料，發揮有效的公民參與及媒體監督。

柒、疫苗基金之設置與運作

疾管署管理之疫苗基金，運作尚稱合宜。惟尚乏穩定、獨立之特收財源，並且基金規模面臨難以負荷常規支出，宜審慎評估是否爭取新興財源，或積極公開捐款資訊。疫苗基金是為保障預防接種政務之順利推行，並以此來穩定國內嬰幼兒童與高風險族群常規接種疫苗之供給。故以特收基金運作即可達到保障政務不受波動之意義。惟疫苗基金自成立以來，長年仰賴疾管署（局）之公務預算撥補，即使疫苗基金擁有菸捐收入作為其中一個特收財源，然按照當時 ACIP 委員對於設置疫苗基金之規劃，公務預算占 60%才是基金主要財源。因此，疫苗基金自設立以來，即



透過疾管署「充實國家疫苗基金」計畫，逐年將公務預算撥補至疫苗基金，累積撥補約 483 億餘元，而根據 114 年度中央政府總預算案之情形，此疾管署撥補疫苗基金之財源，即遭立法院凍結 1000 萬元。並且不論解凍與否，立法院確實握有刪減與凍結此公務預算撥補基金財源之權。因此，若疫苗基金希望以公務預算作為特收財源，那勢必要承擔特收財源潛在的不穩定。此外，菸捐收入看似獨立與穩定，但這筆收入卻需要仰賴吸菸人口，即使國健署能透過調整菸捐費用來增加財源，但疫苗基金獲配財源僅占整體菸捐收入之 8.3%，平心而論不太可能顧慮疫苗基金之困境而調漲菸捐。而疾管署若要爭取更多分配比例，顯然會影響其他 91.7% 獲配業務的運作。

最後，疾管署多次在「充實國家疫苗基金」計畫指出，現行預算規模不足以納入新興疫苗或負擔常規疫苗之費用。故疫苗基金之特收財源恐怕需要盡快改善，以緩解基金面臨入不敷出之困境。對此，本文建議疾管署宜評估是否爭取健保納入部分疫苗支出，同時也持續尋覓新興財源以確保預防接種政務能獨立、穩定運作。並且，本文亦發現，根據《公益勸募條例》第 5 條之規定，疫苗基金得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈疫苗基金，惟「不得發起勸募」。故疾管署應能在不違反勸募之釋義下，適度揭露捐款資訊，否則民眾與企業可能不曉得有捐款管道，而依據疾管署所公告的接受各界主動捐款明細，確實未見到民間常態的捐款收入。

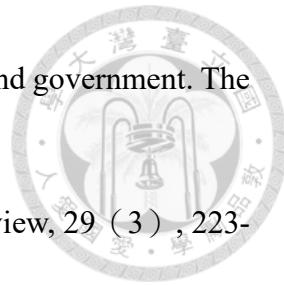
捌、預防接種受害救濟基金之設置與運作

疾管署管理之預防接種受害救濟基金，運作尚佳，其管控累存餘額之規範值得其他特收基金參考。預防接種受害救濟基金為保障疫苗不良反應之救濟，其特定收入以疫苗廠商之徵收金作為 100% 基金財源，提供接種疫苗發生不良反應之受害救濟。此外，基金設有管控累存餘額之規定，當總額未達一億五千萬元或逾四億元時，能調整廠商徵收金數額。藉以保障基金最低的規模，也能避免累存過多餘額，閒置預算資源。彈性調整收入的作法，可謂良好的內控制度，值得做為所有特收基金之借鏡，並能減少外界質疑特收基金淪為小金庫之可能性。

參考文獻



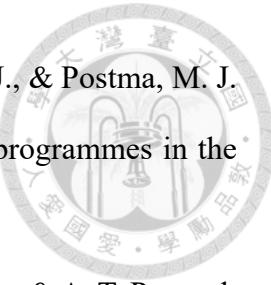
- Baekgaard, M., Serritzlew, S. and Blom-Hansen, J. (2016). Causes of Fiscal Illusion: Lack of Information or Lack of Attention?. *Public Budgeting & Finance*, 36: 26-44. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12091>.
- Bird, R. M., & Jun, J. (2005). Earmarking in theory and Korean practice. ITP Paper, 513.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1978). Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues. *Journal of Public Economics*, 9 (3), 301-318.
- Buchanan, J. M. (1963). The economics of earmarked taxes. *Journal of political economy*, 71 (5), 457-469.
- Buchanan, J. M. (1973). The Coase theorem and the theory of the state. *Nat. Resources J.*, 13, 579.
- Cashin, C., Sparkes, S., & Bloom, D. (2017). Earmarking for health: from theory to practice (No. WHO/HIS/HGF/HFWorkingPaper/17.5). World Health Organization.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22 (1), 141-162.
- Ekici, F., Orhan, G., Gümüş, Ö., & Bahce, A. B. (2022). A policy on the externality problem and solution suggestions in air transportation: The environment and sustainability. *Energy*, 258, 124827.
- Ethgen, O., Rémy, V., & Wargo, K. (2018). Vaccination budget in Europe: an update. *Human vaccines & immunotherapeutics*, 14(12), 2911-2915.
- Goetz, C. J. (1968). Earmarked taxes and majority rule budgetary processes. *The American Economic Review*, 58 (1), 128-136.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB). (2009). Statement No. 54 of the Governmental Accounting Standards Board.



- Holcombe, R. G. (2018). The Coase theorem, applied to markets and government. *The Independent Review*, 23 (2), 249-266.
- Hsiung, B. (2001). A note on earmarked taxes. *Public finance review*, 29 (3), 223-232.
- Hsiung, B. (2003). Reconciling Coase and Buchanan on the Coase theorem. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) /Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 392-413.
- Kang, C. R., Choe, Y. J., & Yoon, S. J. (2024a). COVID-19 Vaccine Injury Compensation Program: Lessons Learned From a Review of 10 Implementing Countries. *Journal of Korean Medical Science*, 39 (13).
- Kang, C. R., Choe, Y. J., Moon, J., Kim, D., Kim, T., & Lee, J. K. (2024b). Comparison and consideration of vaccine injury compensation programs in the Republic of Korea, Japan, and Taiwan. *Osong public health and research perspectives*, 15(6), 479–488. <https://doi.org/10.24171/j.phrp.2024.0129>.
- Lune, H., & Berg, B. L. (2017). Qualitative research methods for the social sciences (9th/ global ed.). Pearson.
- McCleary, W. (1991). The earmarking of government revenue: a review of some World Bank experience. *The World Bank Research Observer*, 6 (1), 81-104.
- Mervis, J. (2022). Congress restores earmarking-but with limits. *Science (New York, NY)*, 376 (6589), 121-122. <https://www.science.org/content/article/congress-restores-spending-earmarks-rules-remove-odor>.
- Montgomery, W. D (1972). Markets in licenses and efficient pollution control programs. *Journal of Economic Theory*, 5(3), 395-418.
- National Vaccine Advisory Committee. (2013). Protecting the public's health: critical functions of the Section 317 Immunization Program-a report of the National Vaccine Advisory Committee. *Public health reports (Washington, D.C. : 1974)*, 128(2), 78–



- OECD (2020). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>.
- Ozer, C., Bloom, D., Martinez Valle, A., Banzon, E., Mandeville, K., Paul, J., Blecher, E., Sparkes, S., & Chhabra, S. (2020) . Health earmarks and health taxes: What do we know?.
- Rein, D. B., Honeycutt, A. A., Rojas-Smith, L., & Hersey, J. C. (2006) . Impact of the CDC's Section 317 Immunization Grants Program funding on childhood vaccination coverage. *American journal of public health*, 96(9), 1548–1553. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2005.078451>
- Rushton, M. (2004) . Earmarked taxes for the arts: US experience and policy implications. *International Journal of Arts Management*, 6 (3) , 38.
- Shughart II, W. F., & Smith, J. T. (2020) . The broken bridge of public finance: majority rule, earmarked taxes and social engineering. *Public Choice*, 183, 315-338.
- Singapore Ministry of Health : Vaccine Injury Financial Assistance Programme For Covid-19 Vaccination. retrieved from: <https://www.moh.gov.sg/covid-19/vaccination/vifap>。
- Stewart, D. W., & Kamins, M. A. (2000) . 次級資料研究法. 董旭英,黃儀娟譯；齊力校閱（初版）. 臺北市: 弘智文化。
- Teja, R. S. (1988) . The case for earmarked taxes. *Staff Papers*, 35 (3) , 523-533.
- U. S. Department of Health and Human Services. (2024) . Fiscal Year 2025 Budget Appendix. retrieved from: <https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2025-APP/BUDGET-2025-APP-1-10>.
- U.S. Centers for Disease Control and Prevention: Congressional Justifications 。 retrieved: 2024/9/10. retrieved from: <https://www.cdc.gov/budget/congressional-justifications/index.html>.



van Wijhe, M., de Boer, P. T., de Jong, H. J., van Vliet, H., Wallinga, J., & Postma, M. J. J. (2019). Trends in governmental expenditure on vaccination programmes in the Netherlands, a historical analysis. *Vaccine*, 37(38), 5698-5707.

Wicksell, K. (1958). A new principle of just taxation. In R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 72–118). Palgrave Macmillan. (Original work published 1896). https://doi.org/10.1007/978-1-349-23426-4_6

Woo, J. J., & Wu, X. (2023). Singapore and COVID-19: From Containment to Building Pandemic Resilience. *Crisis Leadership And Public Governance During The Covid-19 Pandemic: International Comparisons*, 1, 153-178.

Worldometers。retrieved: 2024/3/27。retrieved from:

<https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

《中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=T0020082>。

《中央政府特種基金管理準則》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=T0020006>。

《全民健康保險法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0060001>。

《決算法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=T0020005>。

《毒品防制基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=I0030055>。

《財政紀律法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=G0320034>。

《財政部公益彩券監理委員會組成辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=G0300031>。

《就業安定基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：



<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=N0090007>。

《菸品健康福利捐分配及運作辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=L0070029>。

《傳染病防治法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=L0050001>。

《新住民發展基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=D0080191>。

《農產品受進口損害救助基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=M0020010>。

《農業特別收入基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=M0090022>。

《農業發展基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=M0090021>。

《預算法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=T0020001>。

《審計法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=U0010001>。

《衛生福利特別收入基金收支保管及運用辦法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=L0010061>。

《藥害救濟法》。全國法規資料庫：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=L0030023>。

「傳染病防治諮詢會設置要點」。檢自：

https://www.cdc.gov.tw/Category/MPage/XHvO_ouKXZeTQHhYy_J2kA。

「傳染病防治諮詢會預防接種組及下設工作小組實施要項」。檢自：

https://www.cdc.gov.tw/Category/MPage/XHvO_ouKXZeTQHhYy_J2kA。

上報(2024)。「超思」進口蛋爭議在哪？事件始末一次全看懂。檢索日期：2025/3/15。



檢自：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=212413。

工商時報（2024）。農業特別收入基金非農業部的小金庫。檢索日期：2025/3/15。

檢自：<https://www.ctee.com.tw/news/20240818700039-439901>。

內政部（2018）。新住民發展基金有預算法為據 編列預算運作無虞勿再訛傳。檢索

日期：2025/4/7。檢自：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=8&s=14658。

公視新聞（2024）。審計部查出 5 千萬就安基金不符用途 是否長期遭濫用？目前

查核結果為何？檢索日期：2025/5/5。檢自：<https://news.pts.org.tw/article/729404>。

台灣事實查核中心（2025）。網傳「國民黨立委提案，刪除買疫苗的錢 1 千萬」？

立委「凍結」1 千萬預算，並非刪除，提書面報告可解凍。檢索日期：2025/3/15。

檢自：<https://tfc-taiwan.org.tw/fact-check-reports/vaccine-budget-freeze-2025-10-million-not-cut/>。

民國 103 年度～112 年度疾管署單位決算書（審定本）

民國 107 年度大專校院轉型及退場基金決算書（審定本）。

民國 108 年度～112 年度毒品防制基金決算書（審定本）。

民國 108 年度～112 年度農業特別收入基金決算書（審定本）。

民國 112 年度法務部、移民署單位決算書（審定本）。

民國 113 年度～114 年度中央政府總預算案附屬單位預算－非營業部分。

民國 88 年度～102 年度衛生署疾病管制局單位決算書（審定本）。

民國 90 年度～112 年度預防接種受害救濟基金決算書（審定本）。

民國 99 年度～112 年度疫苗基金決算書（審定本）。

立法院（2008）。立法院議案關係文書院總第 1156 號政府委員提案第 11320、8105、8100、8479 號之 1。

立法院（2017）。立法院公報第 106 卷第 60 期。《毒品危害防制條例》106 年 5 月 26 日修正條文之附帶決議。檢索日期：2025/4/7。檢自：

<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/publications/official-gazettes/106/60/01/details>。

立法院（2020）。110 年度中央政府總預算案整體評估報告－陸、非營業基金部分。



檢自：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=43953&pid=199244>。

立法院（2022）。衛生福利特別收入基金 112 年度預算評估報告。檢自：
<https://www.ly.gov.tw/Pages>List.aspx?nodeid=45943>。

立法院（2023a）。立法院第 10 屆第 8 會期第 12 次會議議案關係文書，院總第 31 號 政府提案第 10043012 號，疫苗基金開拓財源書面報告。檢索日期：2025/4/22。檢自：

https://ppg.ly.gov.tw/ppg/download/agenda1/02/pdf/10/08/12/LCEWA01_100812_00766.pdf。

立法院（2023b）。衛生福利部主管非營業基金及財團法人國家衛生研究院 110 年度決算評估報告。檢自：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46257&pid=228731>。

立法院（2025）。立法院公報第 114 卷第 19 期。檢索日期：2025/4/22。檢自：
https://ppg.ly.gov.tw/ppg/PublicationOfficialGazettes/download/communique1/finally/pdf/114/19/LCIDC01_1141913.pdf

行政院（2021）。中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法第 2 條、第 6 條修正草案總說明。行政院公報，27，84。行政院主計總處，民國 110 年 5 月 5 日，主基字第 1100200538A 號。檢自：

<https://gazette.nat.gov.tw/egFront/detail.do?metaid=123812&log=detailLog>。

行政院主計處（現行政院主計總處）（2005/12/7）處孝三字第 0940008979 號函「非營業特種基金收支保管及運用辦法訂定體例」。檢索日期：2025/4/16。檢自：
<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/1/relfile/7236/21485/60085711-ecf7-4a76-aac6-7f9e5aa57583.odt>。

行政院主計總處基金預算處（2020）。非營業特種基金新思維。主計月刊，771，18-22。

何惠莉（2017）。行政院公營事業民營化基金之研究。碩士論文，國立臺灣大學。
臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/swzr9f>。



- 李秉穎、張峰義（2020）。預防接種服務財務解決對策。財團法人國家衛生研究院、衛生福利部。
- 林恭正、翁仁甫、姚名鴻（2019）。中央政府專款專用財源運用效益檢討。財稅研究，48，5，1-28。
- 林雪玲、陳詠華（2018）。中央政府非營業特種基金設置與管理情形之審計。政府審計季刊，38（2），62-74。
- 林嘉隆（2019）。特別收入基金執行成效之探討－以花東地區永續發展基金為例。碩士論文，國立臺灣大學。臺灣博碩士論文知識加值系統。
<https://hdl.handle.net/11296/q82ehp>。
- 邱敬淵、李素華（2018）。競爭法下市場封鎖經濟效果之研究－搭售。公平交易季刊，26，3，121-171。
- 孫煒、蘇彩足、洪美仁、尤翰祥、陳忻蘋、蔡立平（2024）。我國傳染病防治體系及行政治理模式之研析。衛生福利部疾病管制署 113 年度委託研究計畫，MOHW113-CDC-C-114-122115。
- 張永明（2021）。特種基金制度研究與改革初探。財稅研究，50，2，1-21。
- 莊振輝（2015）。以歸納法推導公共預算基本原則之研究（上）。國會月刊，43，6，74-96。
- 郭俊廷（2013）。我國中央政府非營業特種基金之研究－以特別收入基金為例。碩士論文，國立臺灣大學。臺灣博碩士論文知識加值系統。
<https://hdl.handle.net/11296/86f26v>。
- 陳孝宇（2019）。中央政府特別收入基金財源與績效評估之研究。碩士論文，國立臺北大學。臺灣博碩士論文知識加值系統。
<https://hdl.handle.net/11296/epp3ee>。
- 陳建仁、簡吟曲、陳毓環（2003）。從 SARS 疫災評估我國公衛醫療體系的危機處理能力：回顧與前瞻。社區發展季刊，104，12-16。
- 陳柏因（2019 年 11 月 24 日）。疫苗基金見底 李秉穎：政院有私房錢卻不肯編預算。風傳媒。檢自：<https://www.storm.mg/article/1986140>。



陳美霞（2022）。反思防疫：掙脫個人主義，回歸預防性、公共性、集體性與組織性。記疫：臺灣人文社會的疫情視野與行動備忘錄 Taiwan in a Pandemic。326-337。臺北市：大塊文化。

陳梅英、崔洲英、莊倉江、李錫東、蔡惠娟（2014）。探討特種基金定位、分類、預算型態與財務資訊之表達。主計月刊，705，66-70。

陳德翰、謝政行（2024）。政府因應 COVID-19 疫情防治措施執行情形之審計。政府審計季刊，44（3），46-54。

黃厚輯（2015）。中央政府非營業特種基金整併及裁撤之檢討。主計月刊，718，9-12。

黃厚輯（2017）。中央政府特別收入基金設置及管理問題之探討。主計月刊，743，52-57。

黃家樑（2019）。非營業特種基金設置之規定與實務探討。主計季刊，60，3，36-51。

詹媖珺、李培源（2019）。近年預算案送審後撤回或修正概況。主計月刊，768，48-53。

監察院（2013）。糾正案文，102 財正 0025。審議日期：民國 102 年 5 月 8 日。檢自：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=3740>。

監察院（2022）。調查報告，110 財調 0003。審議日期：110 年 4 月 7 日。檢自：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17451>。

監察院（2023）。調查報告，112 社調 0003。審議日期：112 年 2 月 22 日。檢自：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent2.aspx?n=718&s=28218>。

監察院（2024）。糾正案文，113 財正 0012。審議日期：113 年 8 月 7 日。檢自：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=135&s=48852>。

審計制度簡介—陸、審計工作方式。檢索日期：2025/6/11。檢自：<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-2852,c139.php?Lang=zh-tw>。

審計部（2018）。審計統計名詞。就地審計：係指審計機關派員至各機關辦理抽查



- 或專案審計，以實地瞭解及評核各機關有關財務收支及計畫之執行。檢自：
<https://www.audit.gov.tw/var/file/0/1000/img/25/234780588.pdf>
- 審計部（2024）。勞動部及所屬機關就業安定基金經費支用情形書面報告。檢自：
<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024112162/01451310207220424005.pdf>。
- 審計部（民國 104~112 年度）中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告-非營業部分。
- 潘淑滿（2022）質性研究：理論與應用（第二版）。新北市：心理出版社股份有限公司。
- 蔡馨芳（2015）。臺灣財政失衡下之預算決策分析：政治經濟學之詮釋。民主與治理，2，2，83-114。
- 衛生福利部（2021）。中央流行疫情指揮中心規劃推動 COVID-19 疫苗大規模接種作業，加速民眾獲得免疫保護力（民國 110 年 6 月 2 日）。檢自：
<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-61167-1.html>。
- 衛生福利部（2024）。111 年國民醫療保健支出統計表。衛生福利部統計處。檢索日期：2025/2/6。檢自：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-5071-113.html>。
- 衛生福利部疾病管制署（2016）。充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第二期計畫。105 年 7 月修正。
- 衛生福利部疾病管制署（2019）。充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第三期計畫。108 年 6 月修訂版。
- 衛生福利部疾病管制署（2020a）。衛生福利特別收入基金—疫苗基金會計制度。行政院主計總處 109 年 12 月 29 日主會金字第 1090501066L 號函核定。
- 衛生福利部疾病管制署（2020b）。衛生福利特別收入基金—預防接種受害救濟基金會計制度。行政院主計總處 109 年 12 月 29 日主會金字第 1090501066L 號函核定。
- 衛生福利部疾病管制署（2023）。因應預防接種受害救濟基金總額低於法定下



限，調整兩種疫苗徵收金額（2023/12/29）。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/E76vWEtM8fLgyhN9Pbyh8g?typeid=9>。

衛生福利部疾病管制署（2024）。充實國家疫苗基金及促進國民免疫力第四期計畫。113 年 12 月核定本。

衛生福利部疾病管制署（2025）。預防接種紀要（11403 版）。檢自：

https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/nDZn_KCGurg_uXLR03LGWA。

衛生福利部疾病管制署預防接種公開資料。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Category/MPage/IVCqJMTyNmSz-Up3EBSsgg>。

衛生福利部疾病管制署預防接種受害救濟－簡介及申請說明。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/UfxPTwWZhqPAOfXZSqumgQ>。

衛生福利部疾病管制署歷年預防接種受害救濟業務統計資料。檢自：

<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/OM4QgMRImzYg5UDLHlnXRw>。

衛生福利部國民健康署（2024）。112 年菸品健康福利捐運用成效。檢自：

<https://www.hpa.gov.tw/Pages>List.aspx?nodeid=184>。

鄭如孜、周玲臺（2013）。政府會計革新國際趨勢與發展之研究。行政院主計總處委託研究，RES-102-01。

鍾智耀、洪福泉、楊又馨、郭品君（2020）。精進財務整合永續經營衛生福利特別收入基金。主計月刊，774，16-21。

顏子傑（2011）。離島建設基金之研究。碩士論文，國立臺灣大學。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/vbdu6e>。

關鍵評論（2024）。中央通訊社，北分署公務員輕生案：勞動部查主因工作量大且缺乏協助，謝宜容調離分署長。檢索日期：2025/5/5。檢自：
<https://www.thenewslens.com/article/245005>。

蘇彩足（2000）。政府預算研究之省思：何去何從？。政治學報，31，472-494。

附錄

附錄一 民國 112 年度特別收入基金期末餘額

說明：此表根據 112 年度期末基金餘額數，由高至低排序。

單位：新台幣元

| 項目 | 期初基金餘額 | 期末基金餘額 |
|---------------|-----------------|-----------------|
| 核能發電後端營運基金 | 412,368,640,893 | 434,870,368,990 |
| 長照服務發展基金 | 118,680,788,922 | 150,906,640,783 |
| 農村再生基金 | 66,989,756,273 | 53,395,782,179 |
| 就業安定基金 | 39,593,055,582 | 38,463,988,406 |
| 花東地區永續發展基金 | 27,027,532,556 | 24,204,710,801 |
| 國土永續發展基金 | 8,991,533,802 | 18,639,884,736 |
| 推廣貿易基金 | 14,937,880,466 | 15,913,918,157 |
| 運動發展基金 | 14,835,078,978 | 15,576,927,436 |
| 航港建設基金 | 17,136,906,071 | 14,699,647,864 |
| 行政院國家科學技術發展基金 | 9,122,706,698 | 11,909,332,826 |
| 農業發展基金 | 6,862,167,291 | 9,029,739,867 |
| 林務發展及造林基金 | 8,000,014,425 | 8,324,007,260 |
| 學產基金 | 6,390,383,953 | 6,496,799,592 |
| 社會福利基金 | 4,886,291,517 | 4,983,830,586 |
| 菸害防制及衛生保健基金 | 4,582,596,657 | 4,696,246,728 |
| 中央研究院科學研究基金 | 3,839,874,769 | 4,373,172,225 |
| 農產品受進口損害救助基金 | 3,224,860,083 | 3,494,074,006 |
| 金融監督管理基金 | 2,970,225,255 | 3,216,078,929 |
| 疫苗基金 | 2,743,755,317 | 3,207,667,396 |
| 大專校院轉型及退場基金 | 2,420,556,651 | 2,396,805,972 |
| 醫療發展基金 | 2,273,602,473 | 2,272,269,363 |
| 資源回收管理基金 | 2,033,144,716 | 2,057,667,526 |
| 全民健康保險紓困基金 | 2,052,403,585 | 2,051,390,552 |
| 再生能源發展基金 | 1,346,059,015 | 2,030,215,505 |

| | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| 中小企業發展基金 | 913,857,417 | 1,867,307,876 |
| 土壤及地下水污染整治基金 | 1,658,848,362 | 1,659,787,921 |
| 能源研究發展基金 | 1,435,637,089 | 1,559,672,549 |
| 促進轉型正義基金 | 948,725,584 | 1,490,418,587 |
| 發及產業訓儲替代役基金 | 1,473,314,439 | 1,464,330,908 |
| 食品安全保護基金 | 860,688,958 | 1,117,537,230 |
| 農業天然災害救助基金 | -529,187,646 | 1,066,332,043 |
| 新住民發展基金 | 960,480,105 | 1,028,083,581 |
| 核子事故緊急應變基金 | 926,582,064 | 955,008,829 |
| 反托拉斯基金 | 943,100,606 | 887,131,547 |
| 警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金 | 884,713,545 | 886,325,681 |
| 空氣污染基金 | 1,376,462 | 884,906,181 |
| 離島建設基金 | 687,080,919 | 710,173,614 |
| 藥害救濟基金 | 570,309,728 | 586,858,859 |
| 環境教育基金 | 558,956,515 | 567,041,421 |
| 水污染防治基金 | 570,281,741 | 531,554,075 |
| 通訊傳播監督管理基金 | 537,975,050 | 529,684,893 |
| 有線廣播電視事業發展基金 | 390,783,259 | 406,316,617 |
| 生產事故救濟基金 | 192,534,885 | 279,166,201 |
| 家庭暴力及性侵害防治基金 | 164,984,688 | 211,776,385 |
| 漁業發展基金 | 139,649,436 | 127,624,317 |
| 文化發展基金 | — | 108,925,550 |
| 預防接種受害救濟基金 | 187,058,470 | 107,314,130 |
| 毒品防制基金 | 193,010,168 | 94,226,979 |
| 勞工權益基金 | 86,370,026 | 88,129,065 |
| 溫室氣體管理基金 | 217,096,221 | -32,792,218 |
| 石油基金 | 1,850,046,752 | -426,167,562 |
| 行政院公營事業民營化基金 | -59,140,983,118 | -59,026,171,623 |
| 總計 | 740,993,107,673 | 796,941,671,321 |

資料來源：整理自審計部 112 年度總決算審核報告。

附錄二 訪談大綱與重點摘要

深度訪談（一）



受訪者：匿名受訪（政府官員）

與談人：尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生）

日期：2024年12月2日

時間：14：00～15：30

一、請問疫苗基金整體運作上，包括財源以及政策推動是否健全？

有關疫苗基金的撥補比例（如四成、六成），其實已經是後續分配的結果。以學理來說，即是希望特種（收）基金能有穩定且特定的財源，並且盡量不依賴政府的公務預算撥補，或是進一步降低比例為佳。然而，實務上許多基金高度依賴公庫撥補。而衛福特收基金項下部分子基金也仰賴菸捐，因此有部分專家學者認為公庫撥補並非穩定財源，但就衛福特收基金的情況來看，菸捐收入也不具穩定性，仰賴吸菸人口來維持基金運作亦不合理。因此，疫苗基金是否依賴公庫撥補並非核心問題，重點在於此基金收入是否穩定，能支持基金的自主運作。當然，由國庫撥補或是指定獨立財源，這涉及政府資源的整體配置，而理想情況下，特定財源應來自國庫以外的穩定來源，而國庫撥補應該作為維持基金運作的最後防線，以確保基金推行之政務不中斷，但實務上並非如此。

以疫苗基金來說，當疫苗經費不足時，接種計畫會無法涵蓋原先希望的年齡層。例如，預期希望是包括60歲以上人口施打，但預算僅能支應70歲以上人口的施工量時，就直接影響到政策運作。以流感疫苗為例，早期的採購劑數和涵蓋率較低，後來為了提升疫苗接種率而擴大施打，逐漸增加疫苗數量。此外，倘若民眾接種意願不足，部分疫苗未能有效利用，政府就必須積極宣傳接種政策，或是調整公費補助對象。而在第一線施工時，例如國中小施行疫苗接種時，可能會面臨校護人力不足、流感疫苗接種承作院所意願不高、地方政府流感疫苗大量冷運冷藏壓力等問題。

至於疫苗基金的政務性質單一，除了像遭逢COVID-19這樣的突發事件難以預測，透過特收基金運作預防接種政務，得收支併年度決算辦理。相比之下，公務預算程序繁瑣、規範僵化，執行率也受到嚴格監控，但是特種基金能更有效應對突發需求，因而成為許多政務獨立於普通基金設立特種基金之優點。因此，透過現行運作發現，長年由國庫撥補維持運作之下，應回溯當年疫苗基金的成立背景，否則根據現行財政紀律與相關法規命令，非營業特種基金必須以既有國庫財源之外的穩定適足財源，才得設立，並且不能以公務預算撥補作為主要收入。但疫苗基金顯然成立於法規命令公布之前。因此，當年為何決定成立這樣的基金，可能需要透過當時的社會氛圍、傳染病防治狀況，以及政治決策等因素進一步探討基金之不足處。



最後，近年來許多基金並非行政機關主動設立，而是立法機關基於民意代表要求成立，以此宣示政府重視某特定議題，故許多特收基金是奠基于一定的政治意義上才設立，若完全依賴公務預算，則可能降低其靈活性與獨立性，並呈現出較強的政治意義。

二、疫苗基金財源包括捐款，然而長年下來除了捐贈疫苗之外，似乎未見民間常態捐款收入，也有新聞報導指出因為傳染病防治法的規定，任何形式捐贈收入，不得使用於指定疫苗之採購，所以財團似乎反而比較喜歡捐贈特定疫苗，這部分在運作上有什麼問題嗎？

據瞭解，政府對於民間捐贈的處理方式，通常分為「指定用途」與「非指定用途」兩類。若是非指定用途的捐贈，資金的使用彈性較大，通常由政府統籌安排；而若是指定用途的捐贈，則應該依據捐贈者的要求進行使用。至於公益勸募的相關規定，我目前並未聽說過完全限制這方面的彈性，但公益勸募條例約束的是整體框架的問題，因此除了修法以外難以有其他突破可能性。

三、倘若疫苗基金財源不穩與不夠用，是否研議納入健保？

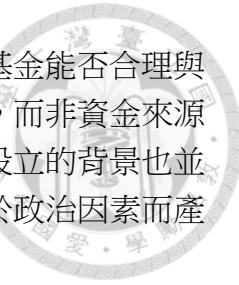
這就與最近健保點值的爭議相關，也就是預防保健項目的涉及廣度所影響到的資源分配。有資料顯示，韓國將預防保健項目納入健保，是因為他們認知到，增加預防保健投入，例如疫苗接種或三高控制，作為預防醫學角度，能減少後續疾病發生的醫療支出，但在臺灣要實現這一點非常困難。目前醫界對於是否應由健保承擔預防保健相對缺乏共識，首要必須先解決健保點數等值 1 元的問題，此外，若將預防接種政務納入健保，民眾會願意接受調漲健保費嗎？如果沒有調整健保費，就會排擠到現有的資源配置。因此，將預防接種納入健保並非不可行，但需要整體社會的共識才得以進行與調整。

四、在 COVID-19 期間有看見疫苗基金向長照基金調度借款支應一事，在分基金內部做資源調度是合適的嗎？

疫苗基金向長照基金調度借款支應相關費用，這種調度方式是不合常理，即使兩個基金都作為衛福特收基金之分預算，然而，這兩個基金仍為獨立財務個體，以此方式做內部資金調度之借款並不妥適，亦非正常模式，而今年疾管署已由公庫撥補全部償還向長照服務發展基金調度資金之本金及利息 347 億餘元（其中利息 2 億餘元，自借款日 111.11.28 起依國庫定存利息一年期利率 0.725 % 核計）。

五、非營業特種基金的展望

在討論公務預算和特種基金時，許多人都直言基金是機關的「小金庫」，具有更大的彈性。然而，認為無論是透過何種預算，其實背後的會計都是同一批主計人



員在作業，並且遵循著相同的內控和執行標準。因此，非營業特種基金能否合理與合法的運作，關鍵在於機關文化、長官態度，以及主計的內部控制，而非資金來源是否仰賴公務預算或其他在學理上有瑕疵的形式。此外，許多基金設立的背景也並非是為了給予公務預算彈性，或是穩定推行某個政策，而是單純基於政治因素而產生，宣稱政府重視某個議題。

大家對公務預算的關注明顯高於基金預算。例如，113 年基金預算案尚未審議通過，但民眾的焦點始終集中在 114 年公務預算上，媒體也不報導。從監督角度來看，已有審計部每 5 年內必須針對某基金進行審核，而主計總處雖然廢除基金定期檢討規定，但內部仍設有預警機制，掌握各基金的運營狀況。此外，裁撤基金並不容易，除非行政院明確指示，否則基金往往能提出許多理由來維持運作，而主計總處和審計部，甚至是立法院，皆僅能依據實際運作狀況進行審核，並希望基金改善績效。

六、疫苗基金以特收基金形式成立的政策意義

疫苗接種對後續醫療支出和傳染病防治至關重要。如果疫苗接種率不足，可能導致疫情嚴重擴散，進而增加疫情調查、緊急醫療等額外醫事成本，造成政府財政與醫療體系的沉重負擔。因此，疫苗政策不應被忽視，也不該因公務預算削減而影響疫苗的採購與施打。此外，我國經衛生福利部傳染病防治諮詢會預防接種組(ACIP)委員會議建議導入的各種新疫苗方案當中，仍有部分項目因預算不足而暫緩實施。在這方面，我國的疫苗政策確實相對落後許多先進國家，而這種落差值得重視，並應持續推動疫苗政策的改進，以縮小與國際間的差距，保障全民健康。

七、預防接種受害救濟基金

先前有被報出審議進度延宕、時程過長，但經費與運作整體運作妥適。對於實際審議過程並不瞭解。

深度訪談（二）



受訪者：邱淑媞（國立陽明交通大學公共衛生研究所兼任教授）

與談人：尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生）

日期：2024年12月9日

時間：10：00～12：00

一、請問疫苗基金整體運作上，包括財源以及政策推動是否健全？把基金裁撤的影響會是什麼呢？

在制度上，疫苗本來就不該靠基金來支應，一開始也確實不是這樣做。編列疫苗預算，本來就是國家的責任。怎麼會有人瘋了似地，把攸關人民生命和經濟安全的事情，交給一個不穩定的財源？這是不應該的。基金是額外的財源，而疫苗這種事情，原本就該是政府施政的一部分。

但後來情況改變了，是因為隔壁那位「叔叔」（國健署）願意給錢，也就是來自菸捐，所以才又多弄了一個碗（疫苗基金）來接這筆錢。那為什麼後來要去找菸捐？我相信疾管署自己其實也不樂意，但這就像是一把雙面刃。

也就是說，如果不接受其他財源，那就代表疫苗要死心塌地的依賴「老爸」（公務預算）。但如果老爸不給錢，疫苗預算就只能挨餓，端看公務預算會不會怕你真的餓死，然後就想辦法給錢。但問題是，你現在已經餓了三天，快不行了，那到底要繼續等公務預算，以瀕臨破產威脅他，還是趕快自己想辦法找財源？

那幾乎所有的基金都是不穩定的財源，並且所有的預算存在利益競爭（competition of interests）。可是你想想看，我們的稅收真的有比較穩定嗎？其實也不一定，像這幾年，我們的稅收都超收很多，而拿基金或是菸捐來說好了，我告訴你，其實菸捐的可預期性比稅收還高。因為都是算過的、也都很清楚。現在問我，我馬上就能說得出來，只要看到菸價，我就大概知道吸菸率會怎麼變，然後從吸菸率就可以推估出來一年會有多少菸捐收入。因為它是照每一根菸去課徵的，幾乎就是可以精算的。

因此，公務預算本身其實也有很多不確定性，而菸捐是不穩定的財源，勢必會隨著吸菸率會下降，如果吸菸率下降，除非調高菸捐，否則收入會減少。假使將來我們成為無菸國家，菸捐當然也就沒有了。

但我認為，這兩者其實一樣，不論是菸捐還是公務預算，都可能被質疑、被挪用，財源本身即是不穩定的。此外，如果有錢，關鍵在於上層支持，而菸捐可以被拿走，政府稅收也一樣可能被移作他用，只是目前還沒到那個地步而已。

二、倘若疫苗基金財源不穩與不夠用，除了討論公務預算撥補以及仰賴菸捐運作，有聲音支持從健保挹注財源。如果把疫苗納入健保，會是好的做法嗎？

我支持從公務預算，我也贊成健保應該給付。但是，公務預算拿不到錢，健保也拿不到錢。所以我認為務實的方法是調漲菸捐，疫苗財源還是要維持現狀，以相對穩健的疾管署公務預算撥補，而隔壁菸捐運作看起來也還蠻好的，而且菸捐的財源，如果去外面賺到錢，這賺來的錢等於是在救人，亦即菸捐就是救人的，故菸捐越高，就越少人抽菸。

此外，抽菸也容易得肺炎感染，流感的高危險群就是吸菸者，所以越少人抽菸，越少人得傳染病。所以應該是說策略上要去喊，我贊成他們去喊、繼續去喊，這樣大家才知道說我們的預防接種這件事情是被虧待。所以我贊成他繼續爭取，但是一邊喊呢，他一樣繼續賴在那個身強體壯的菸捐這邊，然後他一邊喊，那另外的公務預算和健保財源都沒有辦法給他錢，他們自己的業務都相對吃緊了，所以呢？這個菸捐，就有可能再去多賺一些錢，賺越多錢就救越多人，這樣就是良性循環。

三、臺灣的健保體系一直是施政的重大政策議題，透過前面的討論可以得知，未來的疫苗運作可能會與健保有關係，請問老師對健保運作有什麼看法嗎？

臺灣的健保，其實是「成也健保、敗也健保」。健保剛開始很成功，之後大家都沉浸在它的光環裡，特別是政治人物，因為民眾滿意度高，他們就不覺得需要改革。醫界想要改革，但每次講話都被解讀成只是要更多錢，形象反而變差。再加上醫界人數少、政治力道也弱，根本難以撼動結構。事實上，繳最多健保費的不是勞工，而是人數多的大企業，例如財政部、台積電、臺灣菸酒公司。對這些公司來說，只要每人多繳一點點，整體支出就大幅增加，所以他們當然不想再出錢。

我們每年五月都去日內瓦，希望能出席世界衛生大會（WHA）。今年通過的決議強調「全民健康保障」（UHC, Universal Health Coverage），並主張透過社會動員（social mobilization）來促使各國政府重視 UHC。UHC 的精神在於，不論採什麼制度，都要讓生病的人能獲得涵蓋（coverage），不會因為沒保險或沒錢而被排除在醫療之外。UHC 的兩種典型模式，一種是保險制，像臺灣健保，是一個獨立的財務體系，收保費、專款專用，不夠時再由其他財源（如菸捐）補貼；另一種是公務預算制，像英國、義大利，由政府直接撥錢給公立醫療機構，提供服務。兩種方式都可以達到 UHC 的目標，差別只在於財務與提供模式的不同。

臺灣雖已全民納保，但健保點值逐年下降，申報額度也被刪減。為了撐住表面數字，健保署調小分母，實際給出去的錢變少了。而健保調漲這件事，醫界雖然努力發聲，但他們對公共政策的理解不足，策略錯誤，總以為是民眾反對他們，卻忽略真正阻力來自政治體系與財源配置。這讓反對者躲在背後看戲，改革聲音反而被邊緣化。