

調查報告

壹、案由：據審計部112年度中央政府總決算審核報告，政府設置農業特別收入基金部分分基金疑高度仰賴公庫撥款挹注、可用資金不足，及超支併決算數額龐鉅且逐年增加或未改善；又農村再生基金營運疑連年發生鉅額短絀，基金餘額恐於116年度用罄等情案。

貳、調查意見：

農業特別收入基金（下稱農特基金）為預算法第4條第1項第2款規定之特種基金，編製附屬單位預算¹，下有農業發展基金（下稱農發基金）、漁業發展基金（下稱漁發基金）、農產品受進口損害救助基金（下稱農損基金）、林務發展及造林基金、農業天然災害救助基金（下稱天災基金）及農村再生基金（下稱農再基金）等6個分基金，編製附屬單位預算之分預算。該等基金均以農業部為主管機關，收支、保管及運用則由農業特別收入基金管理會（下稱農特基金管理會）辦理，合先敘明。

本案經調閱審計部、行政院主計總處（下稱主計總處）及農業部等機關卷證資料，並於民國（下同）114年4月14日詢問該總處及農業部等機關人員，且經其等補充說明到院，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、農特基金暨各分基金應落實計畫預算制度，依核定之計畫核實編列預算，並在可用財源範圍內推動各項業務計畫。惟農特基金部分分基金長期超支併決算、同一計畫連續多年超支併決算，且數額龐鉅，以及部分計畫因經費不敷，尚須由第二預備金撥補基金或向農

¹ 附屬單位預算執行要點第3點規定：「附屬單位預算包括下列特種基金預算：……債務基金、特別收入基金及資本計畫基金（以下合稱政事基金）……。」

再基金調度資金等，此等將預算法賦予之預算執行彈性，變成常態，除立法院曾質疑有規避事前監督之虞外，審計部亦曾指出未覈實編列預算，經費運用控管欠佳，造成政府沉重之財政負擔等。同時，撥入基金之第二預備金鉅額賸餘，顯示原評估動支第二預備金之數額欠當，影響政府有限資源之配置，以及資金調度過於彈性，及待歸墊數額過於龐鉅，則不利農再基金之資金規劃與運用。此外，亦有與中央各主管機關編製111年度及112年度概算應行注意事項，「不得」或「避免」以原編列經費不足為由，持續申請動支第二預備金之規定未符之情事。又，農業部亦未能善盡主管機關應切實審核農特基金計畫及預算之責，均核有未當：

- (一)預算法第4條第1項規定：「……二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：（一）供營業循環運用者，為營業基金。……（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。」第87條第1項規定：「各編製營業基金預算之機關……其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。」及第89條規定：「附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金……其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。」爰特別收入基金配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。
- (二)中央及地方政府預算籌編原則第5點規定：「中央及地方政府特種基金預算收支，依下列原則辦理：……（六）特種基金應落實計畫預算制度，依核定之計畫核實編列預算……特別收入基金……應審慎推估可用資金，並妥作中長程資金運用規

劃，且應在基金中程可用資金範圍內，依據設立目的及用途，擬具業務計畫，並配合編列預算。」又，110至113年度，各年度之中央政府總預算附屬單位預算編製辦法第5條及第8條均規定，各基金主管機關依照行政院施政方針、預算籌編原則及事業計畫總綱，擬訂其主管範圍內之施政計畫及事業計畫，分別指示所屬基金擬訂業務計畫與預算，及各基金主管機關對所屬基金業務計畫與預算，應切實詳盡審核。爰農特基金應落實計畫預算制度，依核定之計畫核實編列預算，農業部對於農特基金之業務計畫與預算，應切實審核。

(三)110至113年度，各年度之中央政府總預算附屬單位預算編製應行注意事項-非營業部分之一之(三)均規定，為落實有計畫始有預算之精神，各基金涉及各該年度預算之計畫，應依核定計畫核實編列預算，並強化計畫與經費編製作業，建立計畫控管機制，當年度必須辦理之計畫，均應配合年度預算編製時程核實估列所需經費，納入年度預算；各項營運(業務)計畫，應配合營運(業務)及施政目標訂定，參照以前年度執行情形、衡酌業務發展實需、基金財務能力等，核實編列預算，並設法加強計畫執行，以增進營運效能。爰農特基金之計畫，應參照以前年度執行情形、衡酌業務發展實需、基金財務能力等，核實編列預算。

(四)中央各主管機關編製111年度概算應行注意事項第5點規定：「……(二)……2.各機關以往曾因原編列經費不足而申請動支中央政府總預算第二預備金者，111年度應視實際需要情形優先編足，將來於年度進行中亦應嚴格控制執行，不得以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金。」又，中央各主

管機關編製112年度概算應行注意事項則將上開「不得以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金」之「不得」修正為「避免」。爰農業部應「不得」或「避免」以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金撥補農特基金。

(五)109至113年度適用之附屬單位預算執行要點之相關規定略以：

- 1、108年12月16日修正之附屬單位預算執行要點第24點第1款規定：「基金應加強財務控管，在可用財源範圍內推動各項業務計畫，其業務計畫如屬多年期者，並應有完整之規劃及財源支應方案。」業於111年12月16日將「基金」修正為「政事基金」。
- 2、108年12月16日修正之附屬單位預算執行要點第26點第3款規定：「年度進行中，已編列預算之業務計畫，中央政府各基金一般行政管理計畫支出不得超出年度預算，其餘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，以於原計畫預算總額內調整容納為原則，如無法調整容納，應籌妥適足財源，依下列程序辦理：1、中央政府及直轄市各基金應報由主管機關核定。但增加公庫負擔者，應專案報由主管機關分別依其所屬核轉行政院、直轄市政府核定。……。」109年12月22日修正之上開要點第26點第3款第1目但書為：「但增加公庫負擔或中央政府特別收入基金財源以國庫撥款為主者，應依程序分別專案報由行政院、直轄市政府核定。」110年12月24日將上開要點第26點

第3款酌作文字修正²，111年12月16日修正之上開要點第26點第3款規定略以：「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，如無法調整容納，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，報由主管機關核定。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，應依程序專案報由行政院核定。……。」112年12月14日將上開要點第26點第3款再酌作文字修正³。

- 3、據上，按附屬單位預算執行要點第24點第1款及第26點第3款規定，農特基金應加強財務控管，在可用財源範圍內推動各項業務計畫，其業務計畫如屬多年期者，應有完整規劃及財源支應方案。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。

(六)查依農業部所示⁴，農特基金各分基金年度預算之編列均參考歷年預算編列及超支併決算情形。近10年(104至113年)，農發基金有8年超支併決算，超支金額及比率最高者，為109年之新臺幣(下同)61億

² 110年12月24日將「中央政府各基金一般行政管理計畫支出不得超出年度預算……以於原計畫預算總額內調整容納為原則」修正為「中央政府各基金一般行政管理計畫支出不得超過法定預算……以於原計畫法定預算總額內調整容納為原則」，及「中央政府特別收入基金財源以國庫撥款為主者」修正為「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。」

³ 112年12月14日修正為「……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。……。」

⁴ 參見農業部114年5月27日之補充說明。

1,800萬1千元與35.65%；天災基金(農業天然災害救助計畫)則有9年超支併決算，超支金額及比率最高者，為105年之77億2,646萬1千元與711.61%；農發基金之產銷調節計畫⁵自108年起至113年止，連續6年超支併決算，超支金額及比率，最高者分別為9億4,740萬8千元(112年)及315.43%(108年)。另依該部114年2月8日⁶提供之資料，110至113年間，農特基金各分基金均有超支併決算情形，經統計共有17項計畫因預算不敷支應而辦理超支併決算，各年度超支總金額分別為88億6,792萬2千元、45億1,267萬1千元、70億966萬元及66億4,795萬5千元。其中，農發基金之產銷調節計畫與穩定肥料及相關資材供需計畫、農損基金之對地綠色環境給付計畫⁷及天災基金之農業天然災害救助計畫，連續3年或4年超支併決算，年度超支併決算金額甚至達48億餘元(天災基金之農業天然災害救助計畫)。是以，農特基金暨其分基金之預算，顯未確實參照歷年預算編列及超支併決算情形，衡酌業務發展實需，核實編列。

(七)農業部雖表示⁸，上開基金110至113年超支併決算之理由，包括農發基金之產銷調節計畫係因中國大陸陸續暫停我國農漁產品輸入、農糧作物受極端氣候影響，須辦理產銷調節措施等；農損基金之綠色環境給付計畫，係因辦理停灌，循例由該計畫經費支應該部應分攤額度等；天災基金之農業天然災害救助計畫則因天然災害發生具有不確性，無法事先預

⁵ 產銷調節緊急處理計畫於112年度修改為產銷調節計畫，本調查意見均稱產銷調節計畫。

⁶ 參見農業部114年2月8日農會字第1140201177號函。

⁷ 對地綠色環境給付計畫於111年度修改為綠色環境給付計畫，本調查意見以下均稱綠色環境給付計畫。

⁸ 參見農業部就本院詢問事項提供之書面說明及114年5月27日之補充說明。

估其發生之規模與頻率，致原編預算不敷支應等云云。惟查：

- 1、立法院審查112年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案之決議曾指出⁹，特別收入基金超支併決算辦理，部分計畫甚至年年超支，規避立法院監督：預算法第89條雖賦予基金年度預算執行期間有彈性規定，但農特基金等多個基金，竟有同一計畫連續3年超支，濫用收支得併決算辦理之規定，無法控管經費且規避事前監督。
- 2、審計部於111或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指出，部分非營業特種基金超支併決算已成常態，允宜督促各基金加強預算控管及追蹤考核機制，並於籌編預算時參酌以前年度執行情形，審慎覈實編列預算，避免預算編列流於形式，以及農特基金部分基金預算編列未盡覈實，致超支併決算數額龐鉅，農發基金之產銷調節計畫連續4年(108至111年度)均有鉅額超支，經費運用控管欠佳，增加國庫負擔。

(八)再查農特基金各分基金超支併決算數之資金來源包括基金餘額、向農再基金調度、中央政府總預算第二預備金、以前年度動支第二預備金賸餘款、動支災害準備金、公務預算移緩濟急調整支應及農損基金之權利金收入等¹⁰。惟查：

- 1、農發基金產銷調節計畫與穩定肥料及相關資材供需計畫分別連續3年(110至112年)及2年(111

⁹ 參見112年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告(修正本)。

¹⁰ 參見農業部114年2月8日農會字第1140201177號函。

及112年)因經費不敷，而動支第二預備金撥補。其與中央各主管機關編製111年度及112年度概算應行注意事項，「不得」或「避免」以原編列經費不足為由，持續申請動支第二預備金之規定，尚有未符。

- 2、農業部表示¹¹，農損基金109年度為因應旱災停灌補償所需，行政院於109年12月30日函¹²，同意動支第二預備金16億元支應，實際執行結果賸餘5.65億元。又，動支第二預備金撥補農特基金各分基金之賸餘款係留存基金運用，並於該部基金內部財務管理使用之資金推估表備註控管，並視後續年度業務需要，循程序函報該院同意後，始得動支該項賸餘款等語。惟中央政府總預算設置第二預備金，係為各機關歲出預算執行之彈性，倘撥入基金卻有鉅額賸餘，顯示原申請動支第二預備金數額之評估欠當，將排擠其他急要或必要之政事支出，影響政府有限資源之配置。
- 3、行政院自111年起一再發函予原行政院農業委員會¹³（下稱原農委會）及農業部，農再基金資金已快速耗竭、資金不敷支應其所辦理農村再生第4期實施計畫（113至116年度）項目，或農再基金餘額將於116年用罄等情。惟農發基金及天災基金仍持續向農再基金調度資金，且截至113年底，分別尚有19億元及36億元未償還。是以，過於彈性之資金調度，及鉅額之待歸墊數額，均不利農再基金之資金規劃與運用。

（九）綜上，農特基金暨各分基金應落實計畫預算制度，

¹¹ 參見農業部114年4月29日之補充說明。

¹² 參見行政院109年12月30日院授主預國字第1090103496B號函。

¹³ 112年8月1日改制為農業部。

依核定之計畫核實編列預算，並在可用財源範圍內推動各項業務計畫。惟農特基金部分分基金長期超支併決算、同一計畫連續多年超支併決算，且數額龐鉅，以及部分計畫因經費不敷，尚須由第二預備金撥補基金或向農再基金調度資金等，此等將預算法賦予之預算執行彈性，變成常態，除立法院曾質疑有規避事前監督之虞外，審計部亦曾指出未覈實編列預算，經費運用控管欠佳，造成政府沉重之財政負擔等。同時，撥入基金之第二預備金鉅額賸餘，顯示原評估動支第二預備金之數額欠當，影響政府有限資源之配置，以及資金調度過於彈性，及待歸墊數額過於龐鉅，則不利農再基金之資金規劃與運用。此外，亦有與中央各主管機關編製111年度及112年度概算應行注意事項，「不得」或「避免」以原編列經費不足為由，持續申請動支第二預備金之規定未符之情事。又，農業部亦未能善盡主管機關應切實審核農特基金計畫及預算之責，均核有未當。

二、農特基金下設之農發基金及農損基金，部分案件未奉核定或未籌妥財源前，即自行對外公告辦理，除經主計總處指出，造成基金財務惡化及增加政府財政負擔外，亦未符合當時適用之附屬單位預算執行要點，應籌妥適足財源及專案報由原農委會核轉行政院核定之規定，益顯其缺乏有效之審議機制，核有未當：

(一)108年12月16日修正之附屬單位預算執行要點第24點規定：「……(一)基金應加強財務控管，在可用財源範圍內推動各項業務計畫，其業務計畫如屬多年期者，並應有完整之規劃及財源支應方案。(二)基金除有基金餘額可供支應或專案報經主管機關(單位)依其所屬分別核轉行政院、直轄市或縣

(市)政府核定者外，其實際用途，應在實際來源額度內辦理為原則。(三)以政府撥款或補助為財源之項目，除有自有資金可供支應或專案報經主管機關(單位)依其所屬分別核轉行政院、直轄市或縣(市)政府核定者外，其支出不得較預算超出。」109年12月22日修正之上開要點第24點第3款為：「中央政府特別收入基金之財源以國庫撥款為主者，基金用途之執行，以不超出預算為原則。所稱以國庫撥款為主者，指公庫撥款收入占基金來源達50%。」110年12月24日及111年12月16日修正之上開要點第24點僅酌作文字修正¹⁴。又，108年12月16日修正之上開要點第26點第3款之相關規定暨其後續修正情形，如調查意見一之(五)所述。按109至113年度適用之上開要點第24點及第26點之規定，農特基金除有基金餘額可供支應或專案報經原農委會或農業部核轉行政院者外，其支出原則不得超出預算，且其已編列預算之業務計畫，因業務需要增加經費，無法於原計畫預算總額內調整容納時，應籌妥適足財源，專案報行政院核定。

- (二)查主計總處於114年5月20日提供本院之農特基金近年「計畫未奉核定或未籌妥財源前，即自行對外公告辦理」案件，包括「109年度起新增農業環境基本給付」(未籌妥財源，決算數：農損基金13.88億元)、「因應中國大陸自110年3月起禁止我國鳳梨進口」(計畫未奉核定亦未籌妥財源，決算數：農發基金1.31億元及農損基金3.39億元)、「111年度新增辦理化學肥料原料漲幅補助措施」(計畫未奉核定亦未籌妥財源，決算數：農發基金18.74億元)、「112

¹⁴ 110年12月24日將「以不超出預算為原則」修正為「以不超過預算為原則」。

年度增加補助使用添加雞糞等國內農業資源物之複合肥料及疊加使用添加雞糞有機質肥料補助』及『112年度賡續辦理化學肥料原料漲幅補助措施』」（前者未奉核定亦未籌妥財源，後者未籌妥財源，二者決算數合計：農發基金31.59億元）。上開5案所需經費係來自行政院同意動支第二預備金撥充，或向農再基金先行調度。

(三)次查主計總處於109年4月7日及110年3月29日分別函¹⁵原農委會表示，農損基金近年來多次辦理預算外之新增支出（例如：農業環境基本給付），及109年度決算期末基金餘額雖尚餘17億元，惟預計110年度可用資金不足，如無新增適足財源，其實際支出不得超出年度預算。行政院曾於110年10月18日函¹⁶該會表示，所報辦理鳳梨產銷調節與拓展外銷市場工作所需經費不敷5億5,906萬元……未來於農發基金及農損基金項下推動各項業務應籌妥財源且計畫奉核定後始得辦理；該院再於111年5月26日函¹⁷復該會表示，農發基金及農損基金多次發生計畫未奉核定或未籌妥財源前，即自行對外公告辦理¹⁸，造成基金財務惡化及增加政府財政負擔，併請妥作基金財務控管，倘未來預計支出將超過年度預算，應先檢討增加自籌收入支應，以及停辦或緩辦不具效益或不具急迫性項目，籌妥財源且報經該院核定，始得對外公告辦理。

(四)再查有關「112年度增加補助使用添加雞糞等國內農

¹⁵ 參見主計總處109年4月7日主基作字第1090200279號函及110年3月29日主基作字第1100200325號函。

¹⁶ 參見行政院110年10月18日院授主預國字第1100103005B號函。

¹⁷ 參見行政院於111年5月26日院授主基作字第1110200851號函。

¹⁸ 主計總處114年4月28日之補充說明稱該等案件為「109年度起新增農業環境基本給付」、「因應中國大陸自110年3月起禁止我國鳳梨進口」及「111年度新增辦理化學肥料原料漲幅補助措施」。

業資源物之複合肥料及疊加使用添加雞糞有機質肥料補助」：

- 1、農業部表示¹⁹，「添加雞糞等國內農業資源物之複合肥料」係由原有化學肥料補助計畫延伸之措施，該計畫於112年2月7日簽奉核准辦理，並於112年5月1日公告作業規範。添加雞糞等國內農業資源物之複合肥料係為因應淨零碳排政策開發之新型肥料，其製造技術門檻較高。112年業者積極投入研究開發，惟尚未有納為補助之新型肥料產出，預計所需推動經費在相關計畫額度內調整容納。另為解決雞糞去化的問題，原農委會於111年10月21日召開「討論解決雞糞問題之具體方法與執行期程案」圓桌會議，決議同意112年規劃之雞糞相關肥料產品疊加補助措施，補助基準由2元調整為4元。該措施於112年3月27日函送補助作業規範修正規定，並公告於該會農糧署網站，該案追溯自112年1月1日起實施。該項研提計畫於112年5月1日奉准，並由原有預算額度內調整容納支應。嗣因農民申請使用有機質肥料踴躍，原概估數量及經費不足，為應農民需求，爰於112年6月7日提報預計執行超過預算編列數案，經農特基金管理會通過後，並於同年7月27日報請行政院同意辦理超支併決算，所需經費由農再基金先行調度等語。
- 2、惟主計總處說明略以²⁰，經洽農業部表示，該部所稱112年5月1日公告及同年3月27日修正相關規定均係該部內部行政程序，並未函報行政院。該

¹⁹ 參見農業部就本院詢問事項提供之書面說明及114年4月29日之補充說明。

²⁰ 參見主計總處114年4月28日之補充說明。

總處係於該會112年7月27日函報該院就辦理「化學肥料漲幅補助及獎勵施用添加農業資源物肥料補助」致預算不足32億元，請同意向農再基金先行調度一案時，始獲悉該會已公告獎勵施用添加農業資源物之複合肥料補助及疊加添加雞糞有機質肥料補助計畫，故該2項計畫均係未奉行政院核定且未籌妥財源前，即由該會自行對外公告辦理等語。

- (五)綜上，農特基金下設之農發基金及農損基金，部分案件未奉核定或未籌妥財源前，即自行對外公告辦理，除經主計總處指出，造成基金財務惡化及增加政府財政負擔外，亦未符合當時適用之附屬單位預算執行要點，應籌妥適足財源及專案報由原農委會核轉行政院核定之規定，益顯其缺乏有效之審議機制，核有未當。

- 三、政府為推動農村永續發展及活化再生相關事項設置農再基金，惟國庫於109年撥足1,500億元法定基金後，未再額外撥補，且該基金之現金餘額全數納入國庫集中支付、無法購買政府公債等，及農特基金之分基金調度資金亦未計息，爰農再基金缺乏特定收入來源，致110年起已連續4年發生鉅額短絀(每年100億元以上)，基金餘額逐年減少至113年底之400億餘元。又，行政院自111年起，陸續指出農再基金已快速耗竭、資金不敷支應其所辦理之計畫項目，或基金餘額將於116年用罄等，農業部查復本院時雖稱，116及117年度該基金期末基金餘額皆為正數，惟觀以該基金109至113年每年用途達105億元以上，基金來源卻僅8千萬餘元至1.1億餘元不等，依該部推估截至116及117年底，僅5.55億元之基金餘額，尚難妥作中長程資金運用規劃。另主計總處於110年確認農發基金當年

底資金缺口僅36.8億元，卻仍同意其以將近2倍之72.7億元為上限，向農再基金調度資金，且農發基金當年初尚有138億餘元之鉅額待歸墊金額，短期內恐難以如數歸墊，均不利農再基金之資金運用及規劃。是以，農特基金分基金向農再基金調度資金，尚不得影響農再基金之運作，且為利農再基金永續經營，其財務控管作為允宜強化：

- (一)依據中央政府特種基金管理準則第4條第3項規定：「……特別收入基金……應在法律或政府指定之財源範圍內，提升資源使用效率，以達成基金設立目的。」及調查意見一之(二)所述中央及地方政府預算籌編原則第5點之規定，農特基金應在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，且應審慎推估可用資金，並妥作中長程資金運用規劃。
- (二)農村再生條例第7條規定：「中央主管機關為推動農村永續發展及活化再生相關事項，應設置農村再生基金新臺幣1,500億元，並於本條例施行後10年內分年編列預算。農村再生基金之來源如下：一、前項分年編列預算之撥入。二、受贈收入。三、基金孳息。四、其他收入。農村再生基金之用途如下：一、辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育支出。二、辦理農村活化再生之政策方針、農村再生總體計畫、年度農村再生執行計畫或農村再生發展區計畫擬訂、審核之業務支出。……。」農業特別收入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。……七、農村再生基金收入。……前項第7款所定農村再生基金之來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、受贈收入。三、基金孳

息。四、其他收入。」第4條規定：「本基金之用途如下：……六、農村再生基金支出。……前項第6款所定農村再生基金之用途如下：一、辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育等支出。……。」及第9條規定：「本基金為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。」爰農再基金之來源及用途，已明定於上開條例及辦法。

(三) 審計部指出²¹，農再基金109年度撥足法定基金額度1,500億元後，因缺乏特定收入來源，110年度起基金收入來源大幅減少，已入不敷出，基金餘額已由109年度之893億5,655萬餘元，逐年遞減至112年度之533億9,578萬餘元，其基金餘額支應農村再生第4期實施計畫及全面推動農糧產業省工機械化及設備現代化等計畫經費後，恐於116年度用罄。為避免基金快速耗竭，允宜強化基金財務控管作為，通盤檢討整併相關補助或獎勵措施，摶節支出，以利基金永續經營。

(四) 查國庫於109年撥足農再基金1,500億元之法定基金後，並未再額外撥補，且該基金110至113年之主要來源(98%以上)均為雜項收入，是以，該基金尚乏特定收入來源。再者，該4年該基金各年度之來源僅8千萬餘元至1.1億餘元不等，惟用途卻至少105億元以上，致每年短絀金額均仍超過100億元，基金餘額逐年降低至113年底之400億餘元。

(五) 次查農業部表示²²，由於農再基金之現金餘額均已全數納入國庫集中支付，係由財政部國庫署統籌辦

²¹ 參見審計部113年12月2日台審部教字第1138508835號函。

²² 參見農業部114年4月29日之補充說明。

理付款作業，基金支付款項時，一律由國庫撥款(與公務預算相同)予受款人，並未撥入農業部專戶，爰該部未直接管理現金，無法購買政府公債、國庫券或其他短期票券等，且無法計息等語。又，農村再生條例明定農再基金之基金來源僅包括該1,500億元法定基金分年編列預算之撥入、受贈收入、基金孳息及其他收入。是以，農再基金因現金餘額納入國庫集中支付，無法計息，復因無法購買政府公債等而未能獲取孳息，爰基金餘額難以增加，不利基金設立目的之達成。

(六)再查，行政院自111年起一再發函予原農委會及農業部，農再基金資金已快速耗竭、資金不敷支應其所辦理農村再生第4期實施計畫(113至116年度)項目，或農再基金餘額將於116年用罄等情。惟農發基金及天災基金仍持續向農再基金調度資金，且截至113年底，分別尚有19億元及36億元未償還。又，農業部雖表示²³，該部於113年5月預估農再基金116年底基金餘額數為負8.34億元，倘以113年底期末基金餘額決算數400.5億元推估，扣除113年度預算保留至114年度執行16.47億元，以及114至116年度該院已核定之中程計畫經費378.48億元，推估116及117年度期末基金餘額皆為5.55億元等語。惟縱使116年度期末基金餘額為正數，倘以109至113年度農再基金每年基金來源僅8千萬餘元至1.1億餘元不等，基金用途均超過105億元計算，則該基金117年度之期末基金餘額，尚難為正數。

(七)末查，原農委會因110年農發基金之糧政業務計畫，預估資金將不足72.7億元及預算超支27.9億元，於

²³ 參見農業部114年4月29日及5月27日之補充說明。

110年9月30日函²⁴請行政院同意由農再基金先行調度。主計總處洽該會確認農發基金當年底資金缺口36.8億元，卻同意該計畫以72.7億元為上限調度資金。該總處雖表示²⁵，由於該會預估資金缺口前後落差極大(農發基金110年度決算向農再基金調度數為7.8億元²⁶)，為避免資金不足，影響政府誠信及農民權益，爰勉予同意上開調度上限，並請該會積極開源節流，以降低調度數等語。惟110年初及年底，農發基金分別待歸還農再基金138億餘元及67億餘元。是以，該總處在確認農發基金當年底資金缺口僅36.8億元，卻仍同意其以72.7億元為上限向農再基金調度資金，雖可避免農發基金資金不足，然過於彈性之可調度額度及鉅額之待歸墊金額，均不利農再基金之資金運用規劃。

(八)綜上，政府為推動農村永續發展及活化再生相關事項設置農再基金，惟國庫於109年撥足1,500億元法定基金後，未再額外撥補，且該基金之現金餘額全數納入國庫集中支付、無法購買政府公債等，及農特基金之分基金調度資金亦未計息，爰農再基金缺乏特定收入來源，致110年起已連續4年發生鉅額短絀(每年100億元以上)，基金餘額逐年減少至113年底之400億餘元。又，行政院自111年起，陸續指出農再基金已快速耗竭、資金不敷支應其所辦理之計畫項目，或基金餘額將於116年用罄等，農業部查復本院時雖稱，116及117年度該基金期末基金餘額皆為正數，惟觀以該基金109至113年每年用途達105

²⁴ 參見原農委會110年9月30日農糧字第1101097121號函。

²⁵ 參見主計總處114年2月26日主基作字第1140002516號函。

²⁶ 主計總處就本院詢問事項提供之書面說明稱，該7.8億元係農發基金110年度調度金額27.72億元扣除年度中依實際需要先行調度後再歸墊之19.94億元。

億元以上，基金來源卻僅8千萬餘元至1.1億餘元不等，依該部推估截至116及117年底，僅5.55億元之基金餘額，尚難妥作中長程資金運用規劃。另主計總處於110年確認農發基金當年底資金缺口僅36.8億元，卻仍同意其以將近2倍之72.7億元為上限，向農再基金調度資金，且農發基金當年初尚有138億餘元之鉅額待歸墊金額，短期內恐難以如數歸墊，均不利農再基金之資金運用及規劃。是以，農特基金分基金向農再基金調度資金，尚不得影響農再基金之運作，且為利農再基金永續經營，其財務控管作為允宜強化。

四、漁發基金自104至113年已連續10年發生短絀，基金餘額亦逐年遞減，基金之主要工作項目經檢討自111年度起停辦，且業務規模小，性質單純。立法院認應檢討修法裁撤該基金並將相關業務回歸公務預算辦理之可能性，審計部亦提出應檢討該基金存續之必要性。農業部雖稱，漁發基金係為漁業發展所設，亦認為該基金之存在對於漁業（民）具有指標性之重要意義，及114年後收支短絀漸趨平衡，且未來基金仍以漁業人才培育、文化推廣保存、通訊設備改善及爭取我國漁業權益為重點工作等語，惟該基金資源使用效率不佳，尚難達促進漁業發展之目的，倘農業部認該基金不應予裁撤，則亟待促其妥善管理使用：

(一)漁業法第56條規定：「為促進漁業發展，政府應設置漁業發展基金；其基金數額，由主管機關報經行政院核定後，編列預算撥充之。……。」漁業發展基金收支保管及運用辦法第1條規定：「為促進漁業發展，特依漁業法第56條第1項規定，設置漁業發展基金……。」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、本基金之孳息收入。」

三、其他有關收入。」第4條規定：「本基金之用途如下：一、獎勵水產校院畢業生上漁船服務所需之補助。二、辦理漁業通訊改進及業務推展之補助。三、辦理水產技術研發與服務推廣之補助及費用。四、管理及總務支出。五、其他有關支出。」爰漁發基金之設置目的、來源及用途業已明定。

(二)財政紀律法第8條第4項規定：「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。」中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法第1條規定：「本辦法依財政紀律法第8條第4項規定訂定之。」第5條規定：「中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，主管機關應報請行政院核准後辦理裁撤事宜。必要時，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤事宜。」又，中央政府特種基金管理準則第4條規定，特別收入基金應在法律或政府指定之財源範圍內，提升資源使用效率，以達成基金設立目的。同準則第14條規定：「各特種基金之主管機關對所管各特種基金之營運績效、財務狀況，應切實督導考核……。」爰農業部應確實督導漁發基金之營運績效及財務狀況，倘該基金有執行績效不彰等應予裁撤之事由，該部則應依中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法之規定辦理裁撤事宜。

(三)審計部於113年4月23日之查核意見指出，漁發基金隨時空環境演進及政策變更，業務規模縮小且性質單純，惟執行結果連年入不敷出，基金餘額漸減，仍待切實檢討基金存續之必要性，以提升政府整體資源運用效益。相關內容略以：

- 1、立法院審議農特基金111年度附屬單位預算案通過之決議第28、46、76及101項，及112年度附屬單位預算案通過之決議第38、41及97項，鑑於漁發基金無特定收入來源，且規模小業務單純，應檢討修法裁撤並將相關業務回歸公務預算辦理之可能性。
- 2、政府為促進漁業發展，依59年4月30日修正之漁業法第53條第1項規定（現為第56條規定）設置漁發基金。嗣隨時空環境演進，原主要辦理之漁業用油補貼業務自100年度移由原農委會漁業署（下稱漁業署）公務預算處理，現該基金僅辦理獎勵水產院校畢業生上漁船服務及補助學者專家出席國際會議等。
- 3、漁發基金108至112年度營運結果，連年發生短絀（分別為1,934萬餘元、1,498萬餘元、3,198萬餘元、1,421萬餘元及1,202萬餘元），該5年基金來源介於45萬餘元至95萬餘元間，因政府自102年起財政困難，停止國庫撥款補助，致該基金以利息收入為主要且固定之收入來源（占各該年度基金來源之比率均達87%以上）；基金用途除110年度因轉銷催收款項1,788萬餘元外，餘各年度介於1,298萬餘元至2,024萬餘元之間，以獎勵水產院校畢業生上漁船服務為主要工作項目（除110年度外，其金額占各該年度基金用途之比率均達80%以上），且上開工作項目因國內就業環境改變及少子女化影響，報名參加人數逐年減少，經檢討自111年度起停辦（持續編列經費支應仍具獎勵資格者之獎勵金至期滿或退出為止，預估115年度核撥完畢），以112年度基金用途決算數1,298萬餘元計算，如扣除該項經費執行數

(1,050萬餘元)及轉銷催收款項46萬餘元後，所餘其他工作項目之經費規模僅201萬元。

4、鑑於漁發基金缺乏特定收入來源，連年入不敷出，且業務規模小，主要工作項目經檢討自111年度起停辦，審計部於審核111年度農特基金附屬單位決算函請農業部檢討基金存續之必要性。

(四)114年3月7日農特基金管理會第86次會議，有關提報漁發基金執行情形略以，經邀集財政部、主計總處等開會研商罰鍰、罰金或國庫撥補納為基金財源是否可行，依該等機關所提意見，將政府既有收入納為基金財源，有適法性問題。另盤點其他可能收入來源，亦無法實行，爰爭取由國庫編列預算補實基金，應為目前唯一具體可行之方法。

(五)查漁發基金自104年起至113年止，已連續10年發生本期短絀，各年度短絀金額自810萬餘元至3,198萬餘元不等。農業部表示²⁷，該基金之基金數額係由主管機關報行政院核定後，編列預算撥充之。自102年起國庫未再撥款，後續僅以利息收入為主要收入來源，惟支出規模仍維持1千萬元以上，故自104年起由賸餘轉為短絀。該基金係唯一依據漁業法設置，用於漁業之基金，其存在對於漁業（民）具有指標性之重要意義，確有存在之必要性，且過去執行業務層面廣泛，完成各時期之階段性任務，功不可沒。又，囿於基金規模，且無其他適法可行之財源，漁業署擷節運用經費，適時檢討調整工作項目，「獎勵水產院校畢業生上漁船服務」自111年起停辦，獎勵對象於114年期滿或退出後，收支短絀漸趨平衡，未來基金仍以漁業人才培育、文化推廣保存、通訊設

²⁷ 參見農業部就本院詢問事項提供之書面說明。

備改善及爭取我國漁業權益為重點工作等語。

(六)綜上，漁發基金自104至113年已連續10年發生短絀，基金餘額亦逐年遞減，基金之主要工作項目經檢討自111年度起停辦，且業務規模小，性質單純。立法院認應檢討修法裁撤該基金並將相關業務回歸公務預算辦理之可能性，審計部亦提出應檢討該基金存續之必要性。農業部雖稱，漁發基金係為漁業發展所設，亦認為該基金之存在對於漁業（民）具有指標性之重要意義，及114年後收支短絀漸趨平衡，且未來基金仍以漁業人才培育、文化推廣保存、通訊設備改善及爭取我國漁業權益為重點工作等語，惟該基金資源使用效率不佳，尚難達促進漁業發展之目的，倘農業部認該基金不應予裁撤，則亟待促其妥善管理使用。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一，函請農業部確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見，函請農業部督導農業特別收入基金管理會確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見及處理辦法，函送行政院主計總處及審計部參考。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法(不含附表)，上網公布。

調查委員：施錦芳

林郁容

王麗珍

中 華 民 國 1 1 4 年 9 月 2 日

案名：農業部農特基金及農再基金管理營運不當案

關鍵字：農業特別收入基金、特別收入基金、收支併決算、第二預備金