

臺北市政府地政局暨所屬機關 107 年度自行研究報告

健全臺北市實施平均地權基金之探討

研究單位：土地開發科

研究人員：高志豪、顧千照

中華民國 107 年 12 月

目錄

第一章 緒論	2
第一節 研究動機與目的	3
一、 研究動機	3
二、 研究目的	3
第二節 研究方法與流程	4
一、 研究方法	4
二、 研究流程	4
第二章 文獻探討	5
第一節 基金之定義與分類	5
第二節 基金預算與會計制度	8
第三章 問題探討與研究	12
第一節 超預算賸餘繳庫探討	12
一、 超預算賸餘繳庫之依據	13
二、 臺北市實施平均地權基金超預算賸餘繳庫情形	14
三、 臺北市實施平均地權基金賸餘之來源	17
四、 超預算賸餘暫緩繳庫之理由	20
第二節 累積賸餘繳庫探討	22
一、 累積賸餘繳庫之依據	22
二、 臺北市實施平均地權基金累積賸餘繳庫情形	24
三、 臺北市實施平均地權基金累積賸餘繳庫之爭點	26
第三節 六都超預算賸餘及累積賸餘繳庫情形	28
第四章 結論與建議	30
第一節 結論	30
第二節 建議	31
第五章 參考文獻	34

第一章 緒論

為貫徹民生主義土地政策，防止土地投機壟斷，促進地盡其利，以達地利共享之目標，臺北市政府地政局(下稱本局)於民國 67 年 7 月 1 日依平均地權條例施行細則第 14 條規定設立「臺北市實施平均地權基金」(下稱本基金)，辦理照價收買、區段徵收及市地重劃等業務，其主要收入來源有三：一是照價收買土地及改良物處分後所得盈餘款、租金及使用費，二是區段徵收土地的處分盈餘款收入，三是市地重劃抵費地的處分盈餘款半數收入。本基金依法編列為附屬單位預算¹，係為「凡經付出仍可收回，而非用於營業者」之作業基金²，作業基金係專款專用、自給自足，並以收取價款方式收回其成本供循環運用，而不以營利為目的。在不影響基金運作下，截至 106 年基金盈餘累積上繳市庫達 520 億元，挹注市府財政甚鉅。

本基金主要用途有三：一是照價收買土地及其改良物之補償價款。二是區段徵收土地及其改良物之補償價款、地上物拆遷及各項補助費用、公共設施費用。三是市地重劃之重劃費用、工程費用、未配及少配土地之現金補償。截至目前，全市已辦理 57 處整體開發(區段徵收 16 處、市地重劃 41 處)，開發總面積達 1,815.8 公頃，約占臺北市都市發展用地面積比率 14%。又辦理整體開發所需之經費，均由本基金支應，換句話說，臺北市都市發展用地有 1/10 以上都是透過實施平均地權基金投資建設，而歷年的開發案，均配合本市都市發展的需要，對於舊市區更新、新社區開發、河道整治、公共設施、科技經貿園區用地取得等重大目標，可說是居功厥偉。

¹臺北市政府附屬單位預算執行要點第 2 點第 1 項規定，本府附屬單位預算，包括營業基金、作業基金、債務基金及特別收入基金。

²臺北市實施平均地權基金收支保管及運用自治條例第 2 條規定，本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 4 目所定之作業基金……。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

依相關法令規定，本基金屬作業基金，其性質為具自償性，自負盈虧，循環利用，惟依法令於年度終了時，盈餘超過預算部分（稱為超預算賸餘）須辦理繳庫，若因預算編列之預期與執行結果有落差而導致繳庫之結果，將造成可運用基金金額下降，不利未來開發之推動。法令及議會決議等亦規定，本基金歷年營運之累積盈餘，需視情況以10%之比例辦理繳庫，過往基於市政需要，資金較為充裕之情形下均配合辦理，惟累積盈餘之計算基礎除計入現金外，尚計入應收款項、長期投資以及固定資產等，若固定按累積賸餘10%之比例繳庫，將有可能造成基金現金不足，無法支應臺北市（下稱本市）將來擬辦理之社子島、木柵路四、五段區段徵收及內湖區第九期市地重劃區等整體開發案。基於以上問題，為健全本基金之營運效率及績效，本研究將蒐集相關文獻及理論、法令、歷年預決算整理以及本國其他五都實施平均地權基金之相關執行情形，並提出結論與建議，期能做為日後預算編製、盈餘繳庫之參考。

二、研究目的

依前研究動機說明，本研究目的如下：

- （一）為避免辦理超預算賸餘繳庫，檢討超預算賸餘產生之原因及繳庫合理性。
- （二）為避免本基金現金水位急速下降，檢討累積賸餘繳庫計算基礎之適宜性。

第二節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究所採取之研究方法為文獻研究法、敘述統計法。說明如下：

- (一) 文獻研究法：參考國內有關預算、附屬單位預算及基金等相關著作進行文獻蒐集及理論探討，並分析歸納，探究本基金運用之合理性。本研究蒐集國內之碩博士論文等文獻及相關法令，如預算法、平均地權條例施行細則、臺北市政府附屬單位預算執行要點等。
- (二) 敘述統計法：蒐集本基金歷年超預算賸餘、累積賸餘繳庫情形，以及本府及其他五都實施平均地權基金繳庫情形並加以整理進行分析，依其情形歸納並闡述問題，研擬面對之課題及對策。

二、研究流程

本研究之流程詳圖 1，透過文獻探討、資料蒐集、問題分析，提出結論與建議。

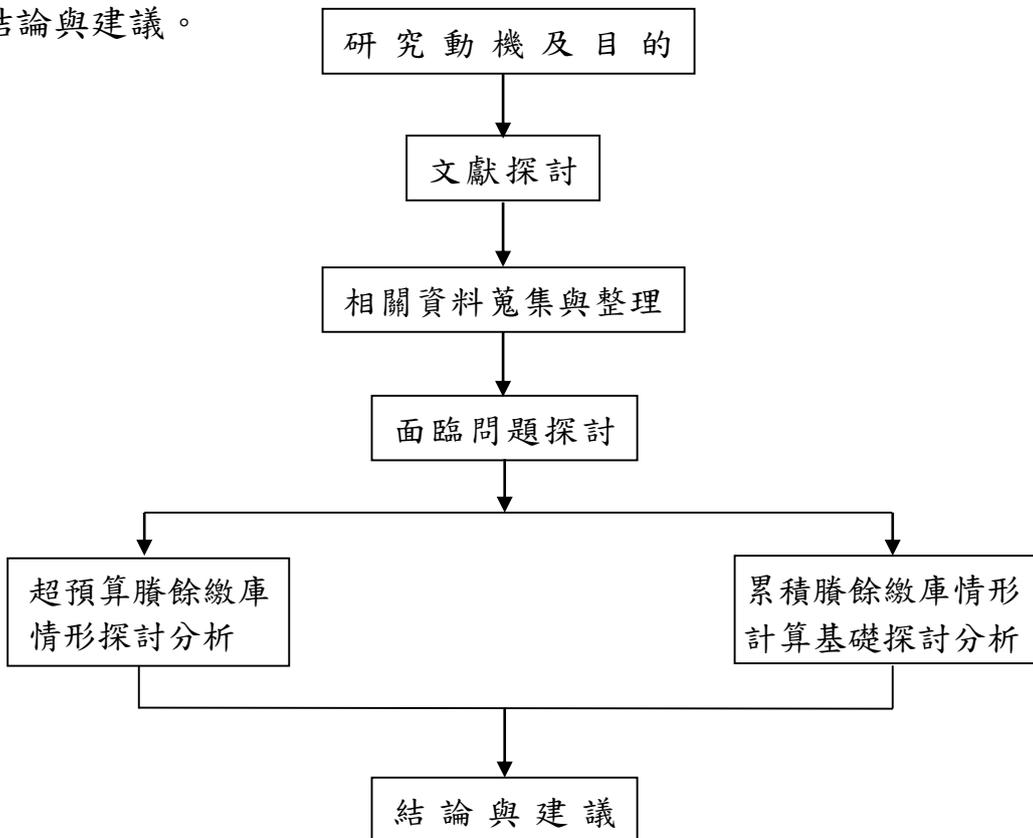


圖 1 本研究流程圖

第二章 文獻探討

第一節 基金之定義與分類

基金是指政府為特定目的或執行特定用途而單獨劃分管理之一種預算資源，處理其資產、負債、準備、基金餘額及收支事項，係一獨立之財務與會計報導個體。依預算法第4條規定，稱基金者，指已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。

依預算法第4條規定，基金依用途區分為普通基金及特種基金兩大類：

一、普通基金：所獲財源係用以支應政府機關對所有民眾之一般服務所需者，如各單位局處等單位預算之用途，屬一般政務性質，為普通基金之一環。

二、特種基金：歲入具備特殊任務或目的稱之，分為6種，如表1：

(一) 營業基金：供營業循環之用。以臺北市政府(下稱本府)為例，如財政局主管的臺北市動產質借處、交通局主管的臺北大眾捷運股份有限公司。

(二) 債務基金：依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用，如財政局主管的臺北市債務基金。

(三) 信託基金：為國內外機關、團體或私人之利益，依所定之條件管理或處分者，本府目前無信託基金，於中央機關如勞動部主管的勞工退休基金。

(四) 作業基金：凡經付出仍可收回，而非用於營業者，如地政局主管的臺北市實施平均地權基金、工務局主管的臺北市共同管道基金。

(五) 特別收入基金：有特定收入來源而供特殊用途者，如地政局主管的臺北市土地重劃抵費地出售盈餘款基金、都市發展局主管的臺北市容積代金基金。

(六) 資本計畫基金：處理政府機關重大公共工程建設計劃者，本府目前無資本計畫基金，於中央機關如國防部主管的國軍老舊營舍改建基金。

表 1 各類特種基金定義表

特種基金種類	定義	臺北市政府各類基金
營業基金	供營業循環運用者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市動產質借處 2. 臺北大眾捷運股份有限公司 3. 臺北自來水事業處 4. 臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金
債務基金	依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者	臺北市債務基金
信託基金	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	-
作業基金	凡經付出仍可收回，而非用於營業者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市輔助公教人員購置住宅及急難貸款基金 2. 臺北市市有財產開發基金 3. 臺北市立大學校務發展基金 4. 臺北市市場發展基金 5. 臺北市共同管道基金 6. 臺北市公有收費停車場基金 7. 臺北市社會福利發展基金 8. 臺北市立聯合醫院醫療基金 9. 臺北市住宅基金 10. 臺北市都市更新基金 11. 臺北市文化設施發展基金 12. 臺北市實施平均地權基金
特別收入基金	有特定收入來源而供特殊用途者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市地方教育發展基金 2. 臺北市農業發展基金 3. 臺北市溫泉資源管理基金 4. 臺北市產業發展基金

		5. 臺北市道路基金 6. 臺北市公益彩券盈餘分配基金 7. 臺北市勞工權益基金 8. 臺北市身心障礙者就業基金 9. 臺北市環境保護基金 10. 臺北市建築物無障礙設備與設施改善基金 11. 臺北市容積代金基金 12. 臺北市公共藝術基金 13. 臺北市土地重劃抵費地出售盈餘款基金 14. 臺北市臺北都會區捷運固定資產重置基金 15. 臺北市大眾捷運系統建設基金
資本計畫基金	處理政府機關重大公共工程建設計畫者	-

又依中央政府附屬單位預算執行要點，除信託基金外，特種基金可分為政事型基金、業權型基金二類，如圖 2。

- 一、政事型基金為政府政務運作而成立之基金，通常其按年或按計畫取得之財務資源可全部支用，上述之債務基金、特別收入基金及資本計畫基金皆屬之。政事型特種基金預算之編製及執行之目標，應在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規畫整體財務資源，設法提升資源使用效率，以達成基金設置目的。
- 二、業權型基金為提供財務或勞務並收取代價而成立之基金，通常必須維持其基金或資本之完整性，上述營業基金及作業基金皆屬之。

業權型特種基金預算之編製及執行之目標，應本企業化經營原則，設法提高產銷運量，增加收入，抑減成本費用，並積極研究發展及推行責任中心制度，改進產銷及管理技術，提高產品及服務品質以提升經營績效，除富有政策性任務者外，應以追求最高盈餘為目標。

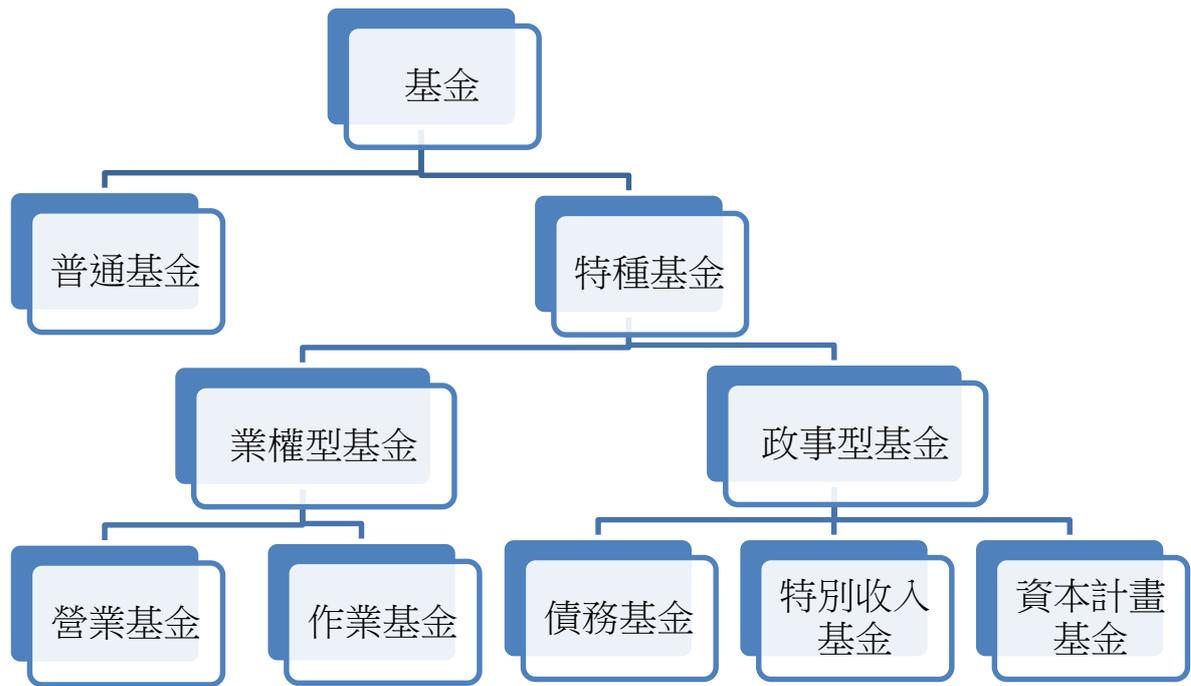


圖 2 政事型及業權型基金關係圖

第二節 基金預算與會計制度

預算法第 4 條規定：「特種基金之管理，得另以法律定之」，但我國目前並無特種基金管理條例之制定，所有特種基金管理概依行政院頒定之中央政府特種基金管理準則，各地方政府之特種基金亦準用之。另預算法第 21 條規定：「政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院」，本基金亦訂有臺北市實施平均地權基金收支保管及運用自治條例，並送議會審議。

預算法第 16 條，將預算分為總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算、附屬單位之分預算。

單位預算之特點為：

- 一、應於總預算中編列全部歲入與歲出，不計算損益。
- 二、歲入依法定預算項目，在核定數額外之收入，得超收。
- 三、歲出依法定預算項目，在核定數額內支出，不得超支。
- 四、不得於法定預算項目外收入或支出，若有項目外之收支，應依一定之條件限制辦理追加預算。
- 五、年度若有結餘依規定有法律義務不及支付事項得辦理保留外。其賸餘全數繳庫。

附屬單位預算特點為：

- 一、以歲入、歲出之一部編列總預算，計算損益。
- 二、收入無須解繳國(縣市庫)，並可超收³。
- 三、為因應市場狀況重大變遷或業務實際需要得於預算外先行辦理，事後可以補辦預算方式處理。
- 四、年度若有結餘其賸餘得滾存基金，供以後年度之用⁴。

特種基金以附屬單位預算編列，在政府預算體系中，扮演協助政府提供人民所需服務，達成各項政策目標之角色，其執行較單位預算有彈性：

一、經常收支得併決算辦理

各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及預算法第 76 條之規定編造分期實施計畫及收支估計表，其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理(預算法第 87 條)。

二、減少消化預算弊病

如採單位預算型態，受限於預算法及決算法相關法規規定，年度預算結餘需悉數繳庫不能再支用，附屬單位預算則仍可繼續留用。

³ 依法仍有解繳超預算賸餘、累積賸餘之情形，見第 3 章。

⁴ 同 3

三、專款專用，利用指定財源達成特定目的

政府提供財貨或勞務均賴基金之財源供給，惟未設置特種基金，當發生財務困境或有財政壓力，極易遭其他政務或其他優先計畫所排擠，如有特種基金之設置，可使業務進行不致中輟。

四、採受益者付費原則，可提高資源配置效率

大部分之非營業基金係依據受益者付費或使用者付費等原則所徵收，將特定收入指定用途於相關的公共財，由特定使用者或特定團體使用，可促使人民對政府所提供的公共支出，做更合理的評估與選擇。

但特種基金以附屬單位預算運作，在預算表達、預算執行以及資金運用上，可能也潛藏著以下弊端：

一、隱匿政府預算總收支

預算法第 86 條規定：「附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額」。因此，特種基金之收支未完全彙編於總預算，無法顯示總預算之全貌。

二、預算執行彈性過大，亦造成浮濫

預算法對於單位預算之執行頗為嚴格，尤其是預算外處分之禁止、預算外增加債務之禁止。依據預算法第 25 至第 27 條規定，政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。政府大宗動產、動產之買賣或交換均需依據預算程序為之。非依法律不得於其預算外增加債務。反觀附屬單位預算，依預算法第 88 條規定：「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 25 條至第 27 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。」，如未有效控管，將使有限之作業收入無法支應過大的作業支出，導致市庫需填補其短絀，影響政府財政。

三、易導致財政僵化，降低財政靈活性

由於每一種特種基金均為獨立計算之個體且盈虧自負，而不若普通基金般統收統支，將使各自財政狀況豐瘠不一，難以互相支援。再者，因特種基金之財源特定性，專款專用之結果，導致財政僵化，降低財政靈活性。

臺北市實施平均地權基金依性質、依規定屬於特種基金中之作業基金，其經費用於辦理區段徵收、市地重劃等相關業務，相關費用透過處分區段徵收、市地重劃取得之賸餘可建地及抵費地之盈餘而回收，收支相抵後，其賸餘續辦理後續相關業務，符合專款專用、經付出仍可回收之定義，利用此一財源達成促進都市發展、開發新市區、舊市區更新等目標，惟近年來因依法辦理超預算賸餘及累積賸餘繳庫，使本基金自有資金逐年下降，又依本府政策，社子島區段徵收案正如火如荼展開各項前置作業，開發資金需求殷切，經查閱碩博士論文及期刊，雖有少數關於基金以及其預算之研究，但多為探討其預算編製、營運績效或運作模式，對於賸餘繳庫之研究付之闕如，本研究嘗試另闢門徑，透過相關法令及歷年預決算之整理，六都實施平均地權基金之比較，希冀能提出賸餘繳庫改進之建議。

第三章 問題探討與研究

第一節 超預算賸餘繳庫探討

依本府附屬單位預算執行要點第 7 點規定，各基金管理機關應依其業務情形，核實編造分期實施計畫及收支估計表，作業基金其內容包括……2. 收支及盈虧(餘絀)估計。

又各年度臺北市地方總預算附屬單位預算概(預)算共同項目編列基準規定，作業基金應依基金設置目的，考量其財務能力，本自給自足原則，參照過去實績及業務增減情形，覈實估計賸餘(短絀)。是以於各年度附屬單位預算之預算書內應編列當年度之賸餘(短絀)，當年度決算時如實際賸餘較預算增加，超出的部分即稱為超預算賸餘，如圖 3。

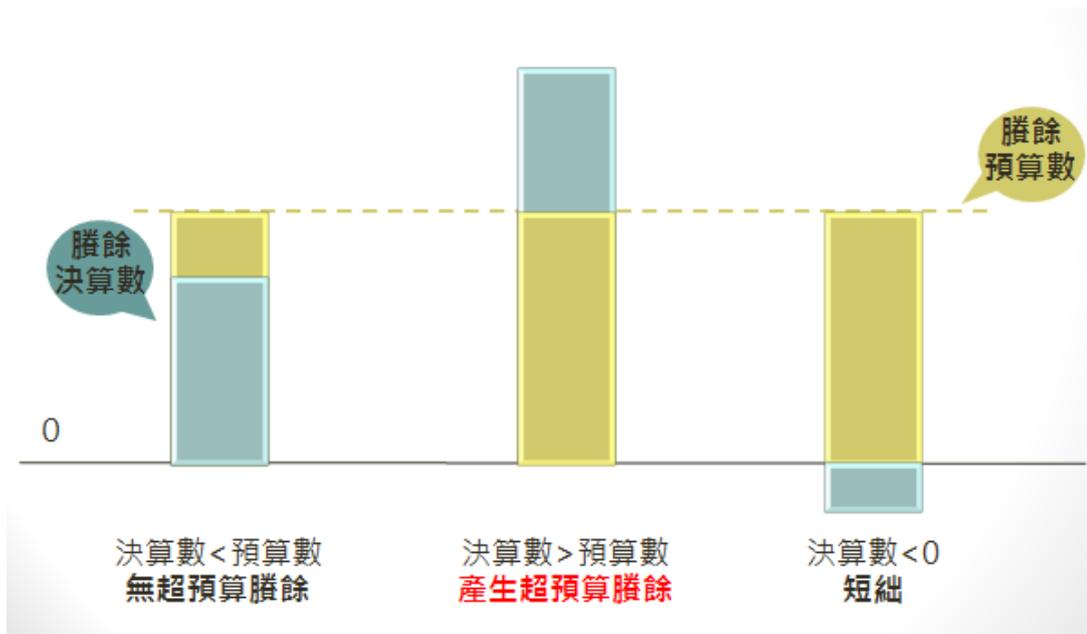


圖 3 超預算賸餘示意圖

一、超預算賸餘繳庫之依據

依相關規定，每年度之超預算賸餘應辦理繳庫，而其所依據之法令規定散布於中央法規、本府自治規定及相關函令，整理如下：

- (一)依本府 81 年 1 月 21 日府主二字第 81004274 號函，本府所屬營事業及基金自 81 年度起**實際盈(賸)餘較預算增加者，應確實依規定解繳市庫**，非經專案核准，不得緩解。
- (二)預算法於民國 87 年全文修正，其 78 條規定：「各附屬單位預算機關應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報解。年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，**應行繳庫數超過預算者，一律解庫。**」，其立法理由在於為杜絕特種基金累積過多之運作賸餘，違反政府財政統收統支之基本原則，造成資金閒置，浪費國家財源，爰明定除營業預算及法律另有規定者外，特種基金年度運作賸餘應全數繳庫。
- (三)附屬單位預算執行要點第 11 點(行政院頒布)：「年度決算**盈餘(賸餘)之分配及虧損(短絀)之填補**，除應依決算及法定程序辦理外，中央政府各基金應依行政院所訂『國營事業機構營業盈餘解庫注意事項』及『中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短絀填補注意事項』之規定辦理；直轄市、縣(市)各基金應參照上開注意事項之規定辦理」。而中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短絀填補注意事項第 4 點規定：「作業基金年度決算**賸餘超過預算部分，除填補歷年短絀逕列決算辦理外，其餘應依法分配繳庫**。但經行政院核准者，得併入以後年度循預算程序辦理分配。」
- (四)本府 88 年 7 月 27 日以府法三字第 8804734600 號令訂頒臺北市地方總預算執行準則，其第 4 條規定：「市屬營(事)業應行繳庫之盈(賸)餘，應依預算所列數額，由各該主管機關列入歲入分配預算依期解報。決算時，應按其決算盈(賸)餘及法定程序分配結果調整之，其分配結果，**超**

過預算之盈(賸)餘，除法律另有規定者外，一律解庫。」，民國 100 年時，因此準則係經市議會三讀審議通過，具實質自治條例性質，爰修正名稱為「臺北市地方總預算執行自治條例」。

- (五)本府附屬單位預算執行要點第 13 點第 2 項亦規定有：「年度終了盈(賸)餘超過預算部分，除填補歷年虧損(短絀)逕列決算辦理外，其餘應依法分配繳庫，並於次年一月十五日前報送主管機關。其有特殊原因須辦理緩繳者，應詳細敘明理由，報經主管機關於二月十日前核轉本府核准後，始得併入以後年度循預算程序辦理分配。」

二、臺北市實施平均地權基金超預算賸餘繳庫情形

本基金超預算賸餘繳庫可追溯之最早檔卷係民國 87 年度決算，因相關土地法令均規定整體開發所得收入，除抵付成本外，應全數留存基金運用，且未來仍有開發案須辦理，又多餘資金均依規定由市庫調度運用，當時簽奉市長核准留存基金循環運用在案；88 年度本府財政局表示，本基金尚有「事業外」之超預算賸餘，如辦理定期存款或供市庫調借款項而產生之「利息收入」及工程逾期罰款與照價收買土地占用補償金等「雜項收入」，非屬法令規定之地價收入，應行繳庫，經本局評估後，將扣除辦理開發之事業收入及設算利息收入部分後之超預算賸餘繳庫，惟以後年度並未循此年度方式辦理。

88 年下半年度及 89 年度超預算賸餘簽奉核准留存基金運用，90 至 92 年度則無辦理簽准之情形，93 至 102 年度，除 95、98 及 102 年度本基金無超預算賸餘外，其餘年度均依規定辦理簽陳市府，並奉准緩繳，另依本府財政局意見，在不影響基金運作範圍內，就本基金累積賸餘，在未來予以檢討繳庫。

民國 99 年時，本府財政局依審計部函了解各基金自 89 年度起超預算賸餘繳庫之情形，本府並函請本基金 90 至 92 年度超預算賸餘應依規定辦理，同年 5 月本局簽奉核准緩繳。同年

7月本府函請本基金88年下半年度及89年度簽准免繳之超預算賸餘，仍應依臺北市地方總預算執行準則第4點規定：除法律另有規定外，一律解庫，是以本局復於同年8月簽准該年度超預算賸餘緩繳。103至106年度超預算賸餘，除106年度無超預算賸餘外，其餘年度因本基金現金尚足以運用，超預算賸餘均辦理繳庫。本基金各年度超預算賸餘繳付情形如下表2及圖4：

表2 臺北市實施平均地權基金歷年超預算賸餘繳庫情形表

年度	賸餘法定預算數	賸餘決算審定數	超預算賸餘	繳庫數	免繳數
88	2,511,740,000	4,621,308,415	2,109,568,415	624,168,467	1,485,399,948
年度	賸餘法定預算數	賸餘決算審定數	超預算賸餘	繳庫數	緩繳數
88下-89	1,788,373,000	19,701,027,489	17,912,654,489	0	17,912,654,489
90	781,587,000	1,924,747,122	1,143,160,122	0	1,143,160,122
91	350,519,000	380,010,408	29,491,408	0	29,491,408
92	286,929,000	455,226,150	168,297,150	0	168,297,150
93	253,355,179	7,684,406,797	7,431,051,618	0	7,431,051,618
94	321,761,744	2,126,601,958	1,804,840,214	0	1,804,840,214
95	442,244,132	278,203,224	(164,040,908)	0	0
96	1,854,696,267	6,596,193,219	4,741,496,952	0	4,741,496,952
97	125,232,427	378,715,742	253,483,315	0	253,483,315
98	11,111,159,856	2,195,201,113	(8,915,958,743)	0	0
99	332,843,548	9,887,624,611	9,554,781,063	0	9,554,781,063
100	140,050,574	164,820,508	24,769,934	0	24,769,934
101	89,564,819	152,578,132	63,013,313	0	63,013,313
102	120,675,766	115,160,054	(5,515,712)	0	0
103	1,986,787,085	2,176,998,956	190,211,871	190,211,871	0
104	191,951,341	237,215,076	45,263,735	45,263,735	0
105	2,063,103,014	2,120,593,906	57,490,892	57,490,892	0
106	1,326,630,629	924,755,910	(401,874,719)	0	0

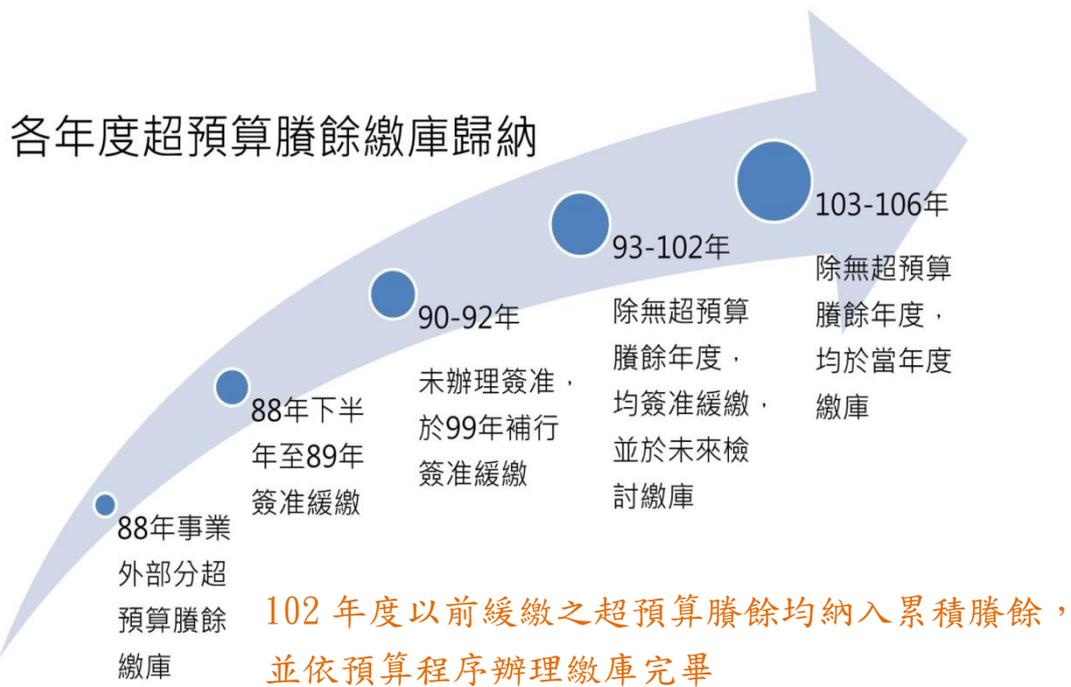


圖 4 臺北市實施平均地權基金各年度超預算賸餘繳庫

三、臺北市實施平均地權基金賸餘之來源

本基金剩餘(或短絀)組成關係如圖 5 所示，依本市實施平均地權基金會計制度，本基金收入分為業務收入及業務外收入。

(一)業務收入包括：

1. 抵費地收入：因出售抵費地而發生之收入。
2. 區段徵收收入：因出售區段徵收之土地而發生之收入。
3. 照價收買收入：出售照價收買之土地而發生之收入。
4. 雜項業務收入：非屬以上之其他業務收入。

(二)業務外收入主要包括：

1. 利息收入：各種存款或貸出款項之利息收入。
2. 財產交易賸餘：出售或交換固定資產、遞耗資產、無形資產所獲得賸餘。
3. 雜項收入：非屬以上之其他業務外收入。

支出分為業務成本與費用及業務外費用，

(一)業務成本及費用包括：

1. 抵費地成本：出售抵費地所應負擔之成本。
2. 區段徵收成本：因出售區段徵收土地所應負擔之成本。
3. 照價收買成本：出售照價收買土地所應負擔之成本。
4. 雜項業務成本：非屬以上之業務成本。
5. 管理費用及總務費用：管理部門所發生或攤計之各項費用。
6. 雜項業務費用：非屬以上之業務費用。

(二)業務外費用包括：

1. 利息費用：因業務所需舉借之各種債務而非用於市地重劃、區段徵收、照價收買等業務所需之利息支出。
2. 財產交易短絀：出售或報廢固定資產、遞耗資產及無形資產所發生之短絀
3. 雜項費用：非屬以上之其他業務外費用。

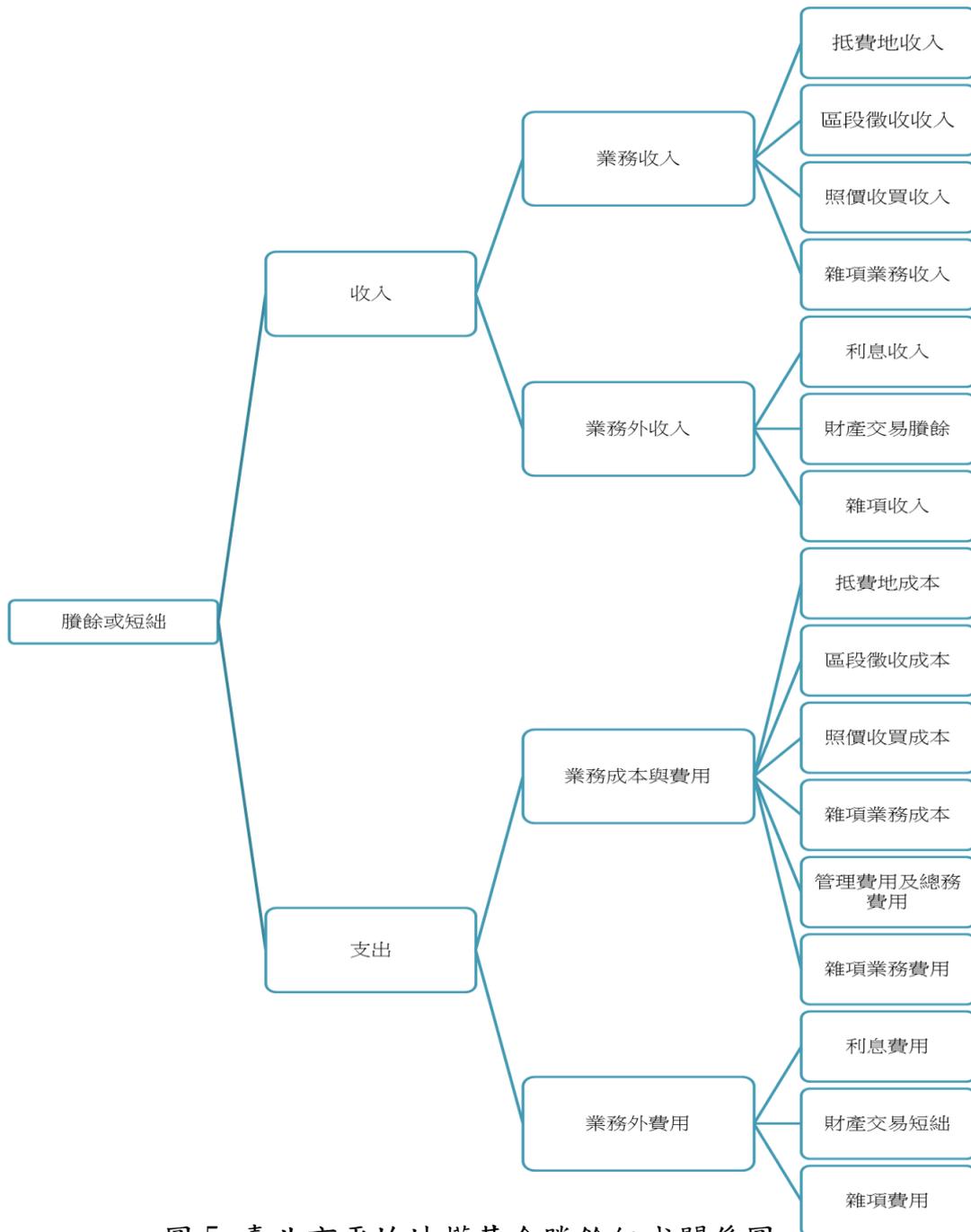


圖 5 臺北市平均地權基金賸餘組成關係圖

基金收支互抵之後之餘額，如為正數即為賸餘，反之若為負數即為短絀。整理本基金自 99 年起重大超預算賸餘情形如下：

(一)不動產投資收入：

1. 出售松山區第二期市地重劃區抵費地予本府財政局，原編列年度預算辦理讓售，惟配合該局辦理土地開發前置規畫作業，致未能於當年度辦理土地讓售，亦未及編列次年預算，以併入次年度決算方式辦理，致產生 90 餘億元超預算賸餘。
2. 於讓售前，協助財政局管理前開土地，所生租金收入未編入預算，已併入決算方式辦理，致生 2 千餘萬元超預算賸餘。
3. 北投士林科技園區區段徵收抵價地分配結果，所有權人增加配售土地，未編列預算，以併入決算方式辦理，致生 900 餘萬元超預算賸餘。
4. 因 105 年公告地價上漲致南港經貿段土地租金收入較預算增加，致生 1 千餘萬元超預算賸餘。

(二)利息收入：105 年度設算利息收入未編列預算，以併入決算方式辦理，致生 2 千餘萬元超預算賸餘。

(三)雜項收入：

1. 因捷運工程局代辦南港經貿園區區段徵收相關工程費用已無支出需要，且範圍內土地已全部處分，無法修正以前年度損益，3 千餘萬元以雜項收入併入決算。
2. 中山八期等市地重劃區，已逾請求權年限未領之地價補償費 2 千餘萬以雜項收入併入決算。
3. 工程廠商之違約金、逾期罰款較預期增加 7,000 餘萬元。
4. 裁撤中山四期等 7 個抵費地基金專戶，結餘款撥入本基金，因未編入預算，以併入決算方式辦理，致生 2 億餘元超預算賸餘。

總結超預算賸餘產生之原因，包括未能確實預估收入發生而漏未編列、配合他機關政策、實際收入超出預期等，而依法本基金超預算賸餘需辦理繳庫，如能透過自我檢查、和他機關溝通協調聯繫或是合理預估編列各種收入以避免產生超預算賸餘，將能有效避免本基金自有現金流失。

四、超預算賸餘暫緩繳庫之理由

本市實施平均地權基金，依其收支保管及運用自治條例第2條規定，為預算法第4條第1項第2款第4目所定之作業基金，其為自給自足、專款專用、重複循環運用，自負盈虧之基金，幾無來自市庫之挹注，其賸餘均供地政局未來辦理整體開發之用，是以地政局對於賸餘繳庫向來審慎評估辦理，承前繳庫情形所述，超預算賸餘多數年度均簽奉市長核准暫緩繳庫，留存基金運用，茲臚列超預算賸餘暫緩繳庫之理由如下：

(一)依法令：

1. 平均地權條例施行細則第80條規定：「出售區段徵收土地之地價收入，除抵付開發成本外，全部撥充實施平均地權基金，不足由實施平均地權基金貼補之。」
2. 土地徵收條例施行細則第56條規定：「區段徵收土地之處分收入，優先抵付開發總費用，如有盈餘，除其他法令另有規定外，全部撥充實施平均地權基金；如有不足，由實施平均地權基金貼補之。」
3. 平均地權條例施行細則第84條第3項規定：「前項抵費地處理所得價款，除抵付重劃負擔總費用外，剩餘留供重劃區內增加建設、管理、維護之費用及撥充實施平均地權基金；不足由實施平均地權基金貼補之。」
4. 市地重劃實施辦法第56條規定：「重劃區之抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用，如有盈餘時，應以其半數撥充實施平均地權基金，半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用；如有不足時，應由實施平均地權基金貼補之。」

(二)資金需求：

因後續年度將繼續辦理市地重劃及區段徵收開發案，尚有龐大開發費用需支應。

第二節 累積賸餘繳庫探討

各年度基金之賸餘，除依法令規定，包括撥充土地重劃出售抵費地盈餘款基金及檢討超預算賸餘、累積賸餘繳庫外，其餘未獲分配之部分，則為未分配賸餘，而累積賸餘即為各年度之未分配賸餘累積而成。累積賸餘也可以下列公式表示：

$$\begin{array}{r} \text{各期賸餘總額} \\ - \text{解繳市庫淨額 (超預算賸餘繳庫 + 累積賸餘繳庫)} \\ - \text{其他依法分配數 (撥付土地重劃抵費地出售盈餘款基金)} \\ \hline = \text{累積賸餘} \end{array}$$

一、累積賸餘繳庫之依據

民國 90 年本府曾召開「研商本府所屬特種基金未分配盈(賸)餘繳庫做為 91 年度歲入預算財源事宜」，當時會議資料曾臚列特種基金未分配盈(賸)餘繳庫之法令依據：

- (一) 預算法第 86 條：「附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額。」及第 89 條：「附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，為由庫撥補額或應繳庫額……」。
- (二) 行政院主計處 89 年 5 月 16 日台 89 處孝一字第 08845 號函釋，有關預算法第 86 條及第 89 條規定附屬單位預算應編入總預算之盈(賸)餘應解(繳)庫額中之「盈(賸)餘」，係指當年度盈(賸)餘及以前年度未分配累積盈(賸)餘，依法分配應繳庫之數額。
- (三) 91 年度臺北市地方總預算附屬單位預算編製要點第 7 點第 5 項：「當年度盈(賸)餘及以前年度未分配之累積盈(賸)餘，應依規定表格檢討是否就其部分或全部盈(賸)餘解繳市庫。」。
- (四) 91 年度臺北市地方總預算附屬單位概(預)算共同項目編列基準中有關盈虧撥補規定，當年度盈(賸)餘及以前年度未分配之累積盈(賸)餘應檢討是否有下列情形之一者，得就其部

分或全部盈(賸)餘解繳市庫。

1. 原有資金已敷支應其資金運用計畫者。
2. 資金長期間置未動用者。
3. 經專案報府核定者。

(五)中央政府特種基金管理準則第 10 條：「營業及信託基金以外特種基金之賸餘分配及短絀填補之項目如下：(一)賸餘分配：1. 填補歷年短絀。2. 提列公積。3. 撥充基金或解繳國庫。4. 其他依法律應行分配之事項。5. 未分配賸餘。……」及第 20 條：「地方政府所管特種基金，準用本準則之規定。」，此為賸餘應編入繳庫之依據。

由以上引用之法令可見，預算法規定附屬單位預算之應繳庫額應編入總預算，主計處的函示更進一步解釋前開法令之「盈(賸)餘」應繳庫額所指的是當年度盈(賸)餘及以前年度未分配累積盈(賸)餘，惟並未規定其應繳庫的額度或比例。

行政院 86 年 7 月 14 日以台 86 內 28355 號函釋：「實施平均地權基金賸餘應否解繳公庫，相關法規並無禁止規定。如該基金營運結果，財務狀況充裕，在不影響基金運作之範圍內，基金賸餘應可準用『中央政府特種基金管理準則』相關規定，經由預算程序予以繳庫。」，惟該函係針對當時臺灣省政府請示案所為函釋，並未發文直轄市政府，能否一體適用，有待釐清。

俟本府財政局民國 93 年 8 月為籌編本市 94 年度預算時，因該年度財政拮据債務負擔沉重，因此希望本基金得配合將部分累積賸餘繳庫，據此本局於同年 9 月發文請示內政部，獲致得適用 86 年函示原則，衡酌基金財務狀況及營運需要，將累積賸餘經預算程序繳庫。

二、臺北市實施平均地權基金累積賸餘繳庫情形

承前所述，根據內政部解釋，本基金於 94 年度起開始辦理累積賸餘繳庫，見表 3 及圖 6，並遵從議會審議本市 94 年度地方總預算所作附帶決議，以後年度平均地權基金之作業賸餘繳庫額度以不超過總額百分之十為限至今。而本基金於 93 年時累積賸餘有 600 餘億元，自 94 年度起經累積賸餘繳庫 511 億餘元。

表 3 臺北市實施平均地權基金累積賸餘繳庫情形表 單位：新臺幣元

	累積賸餘 解繳市庫淨額	累積賸餘預算數	繳庫 比例 %	有無超過上 年度累積賸 餘 10%
93 年度		60,873,674,089		
94 年度	8,900,000,000	52,463,732,983	14.62	有※
95 年度	5,200,000,000	55,137,028,733	9.91	無
96 年度	5,500,000,000	55,990,192,354	9.98	無
97 年度		56,218,570,482	0.00	無
98 年度		61,925,289,731	0.00	無
99 年度	6,100,000,000	47,904,450,162	9.85	無
100 年度	4,700,000,000	48,305,466,026	9.81	無
101 年度	4,800,000,000	46,323,452,321	9.94	無
102 年度	4,600,000,000	41,865,350,186	9.93	無
103 年度	3,518,034,440	33,930,396,237	8.40	無
104 年度	3,344,480,744	29,377,759,420	9.86	無
105 年度	2,900,000,000	15,468,259,444	9.87	無
106 年度	1,540,000,000	15,278,563,418	-	
合計	51,102,515,184			

※財政局以 94 年度市政總預算案短絀 88.72 億元，而平權基金資金充裕達 300 億元，首度簽奉市長核可，依規定解繳市庫 89 億元。

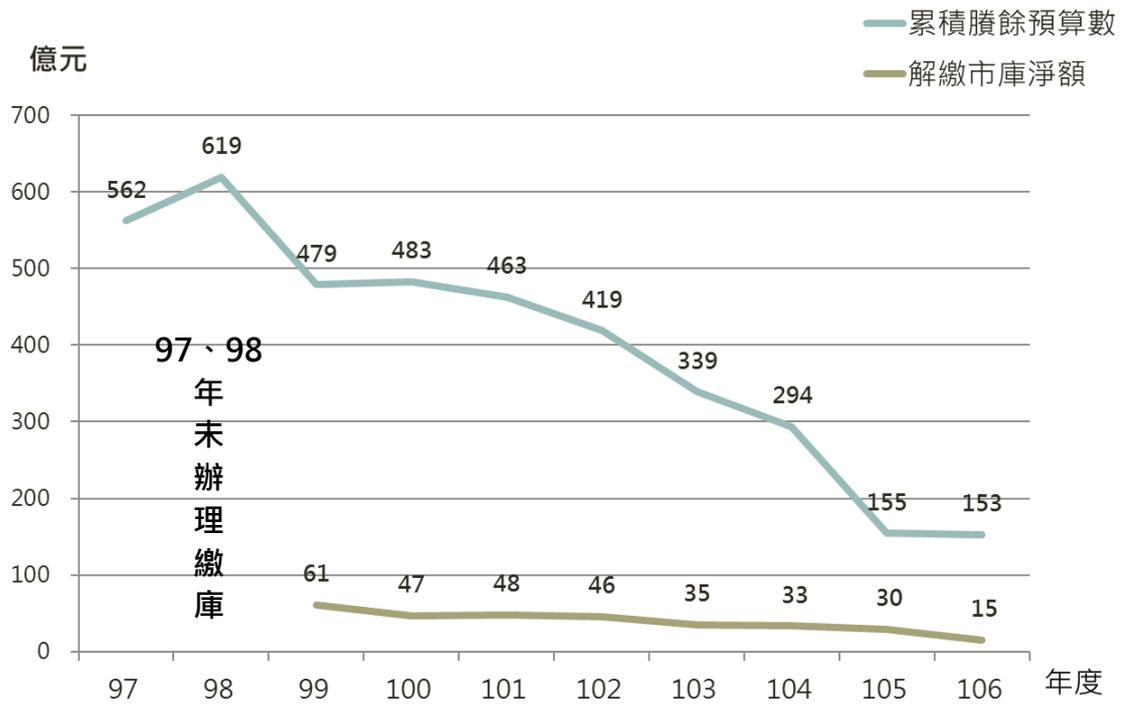


圖 6 臺北市實施平均地權基金近 10 年累積賸餘繳庫情形趨勢圖

三、臺北市實施平均地權基金累積賸餘繳庫之爭點

如同前節所述，本市實施平均地權基金，為自給自足、專款專用、重複循環運用，自負盈虧之作業基金，其賸餘均供地政局未來辦理整體開發之用，長期依本府規定以未分配賸餘之 10% 辦理繳庫，將使可運用額度逐年下降。

細究累積賸餘，以本基金決算書中平衡表可見，其計算方式可以下列公式表示：

$$\text{累積賸餘} = \text{資產} - \text{負債} - \text{基金}$$

其中資產為正項，包括現金、應收款項、長期投資、長期應收款、固定資產等，扣除了負債包括應付款項、長期負債以及原先市府挹注於基金之原始金額等負項如表 4。又以 106 年本基金決算書平衡表可見，本基金現金僅餘 22 億餘元，雖累積賸餘達 148 億餘元，但其大多數均屬投入於整體開發之長期投資，或因過往讓售本府機關土地之分期尚未繳還之地價款，其金額均尚未實現，如持續以整體賸餘之 10% 計算繳庫額度，將有可能使本基金現金不足，甚至無現金可繳。

表 4 累積賸餘組成示意表

累積賸餘	
資產(+)	負債及基金(-)
現金	流動負債(應付款項、應付繳庫數、預收收入)
流動資產 (應收款項、預付款項)	長期負債
長期投資、長期應收款	其他負債(應付保管款，暫收及待結轉帳項)
固定資產 (土地、交通及運輸設備)	基金

本基金於 93 年決算時，現金有 454 億元，自 94 年起開始辦理累積賸餘繳庫後，整體呈現下降的趨勢，見下圖 7。同時在 105 年本局檢討政策將應屬本市土地重劃抵費地出售盈餘款基金之金額辦理撥付，至 106 年現金僅餘 22 億元，占累積賸餘之比例大幅下降為 15.03%。而本府目前正辦理北投士林科技園區區段徵收，並將辦理社子島地區區段徵收，擬辦內湖區第九期市地重劃及木柵路五段附近地區區段徵收，未來 4 年之開發案現金支出需求高達 500 餘億元，現有資金狀況將不敷支應。

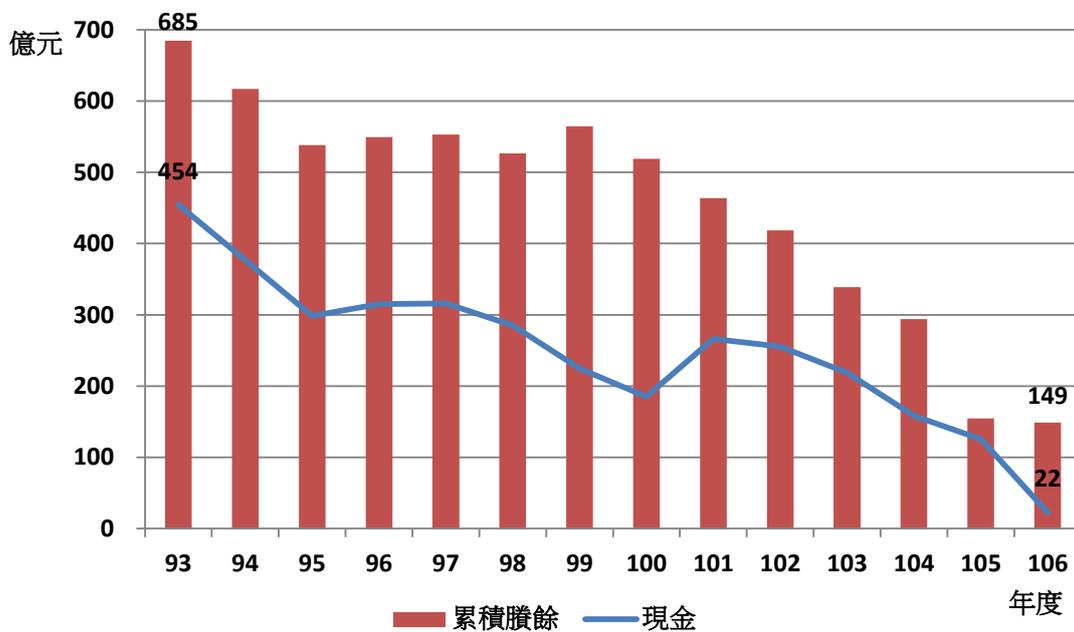


圖 7 臺北市實施平均地權基金歷年累積賸餘及現金趨勢圖

第三節 六都超預算賸餘及累積賸餘繳庫情形

依本研究所蒐集之相關資料，法令規定「超預算賸餘」及「累積賸餘」，除另有規定外應辦理繳庫，為求謹慎周全，本研究特發函其他直轄市，了解其實施平均地權基金辦理繳庫之情形，及有無相關繳庫上限規定。各直轄市回函內容整理如下表 5：

表 5 六都超預算賸餘及累積賸餘繳庫情形表

		臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
超預算賸餘繳庫		有	併入累積賸餘繳庫				
累積賸餘	解繳情形	有 視財務狀況、財政需資檢 況、開發需求、金討	有	有 視開發費及 用需求及 財政需要 繳	有 倘財務充 狀況裕，不 影響未來 運作	有 衡酌基 金財務 狀況及 營運需 要編列	有 針對營 年狀況、 盈餘資 金編 列
	有無上限規定	有 ≤10%	無 依議 審會 理定 辦	無	無 依彌補 支平衡 會議決 議及 預算審 議 結果 辦理	有 ≤1/3	無 依預 算審 議結 果 辦理

註：新北市未回文，表示係內部資料不提供，另以電話訪問方式辦理

一、超預算賸餘：除臺北市每年檢討辦理緩繳或繳庫外，其他五都情形說明如下

1. 新北市、桃園市、台南市其附屬單位預算執行要點(或手冊)均曾載名醫中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短絀填補注意事項規定辦理，及超預算賸餘除填補短絀及簽准緩繳外均應繳庫，惟 102 年新北市及臺南市均已廢止該執

行要點，新訂(或未定)之法令均無明定賸餘分配之方法。桃園市之平均地權基金收支運用及保管自治規則則規定賸餘視財政狀況繳庫。

2. 臺中市政府附屬單位預算執行要點規定，超預算賸餘劣跡金餘額處理，必要時由市府依規定分配繳庫，惟該要點亦於 102 年廢止，新訂之執行注意事項無賸餘分配規定。
3. 高雄市地方總決算附屬單位決算編製要點亦未見賸餘分配規定
4. 超預算賸餘亦屬於賸餘，如無特別明訂超預算賸餘繳庫，則該部分將累入累積賸餘。

二、累積賸餘：各直轄市大致均視財務狀況及未來開發資金需求辦理繳庫，惟僅臺北市及臺南市分別訂有 10%及 1/3 之繳庫上限。

第四章 結論與建議

第一節 結論

一、預算編列不準，產生超預算賸餘

依法本基金盈餘超過編列預算部分，需辦理超預算賸餘繳庫，且其計算方式為全額繳庫，依本研究計算，歷年累積之超預算賸餘高達 400 餘億元，雖多數辦理緩繳併入累積賸餘計算，但以歷年本基金繳庫數 520 餘億元來看，可見超預算賸餘繳庫占相當大的部分，因此，若能減少超預算賸餘產生，將可有效減少本基金的自有現金流失。

二、累積賸餘之組成，現金僅占一部分，繳庫計算基礎合理性存疑

如前所述，累積賸餘之組成，其正資產除現金外，尚包括應收款項、長期投資等非流動性資產，扣除應付款項、長期負債等才屬於賸餘，長期以來，本基金繳庫均以累積賸餘總額之 10%辦理，而繳庫僅能以現金辦理，造成可用自有現金逐年下降，如續以此等方式辦理，甚至在未來恐將造成無現金可繳納之困境，該計算基礎未考慮實際現金，顯不合理。

三、同時辦理超預算賸餘及累積賸餘繳庫，等同一頭牛被剝兩層皮，造成可用現金逐年下降

由法令面可見，相關規定敘明實際盈餘較預算增加應辦理繳庫，而依本府 81 年 1 月 21 日府主二字第 81004274 號函，本府所屬營事業及基金實際盈(賸)餘較預算增加者，應確實依規定解繳市庫，非經專案核准，不得緩解。雖目前本基金超預算賸餘係每年辦理檢討，如認有資金上的窘困或需求，得專案簽准緩繳，將其併入累積賸餘於以後年度視情況繳庫，惟本基金近幾年均配合市府財政需要辦理繳庫。

然本基金屬於作業基金，相關資金為自給自足、自負盈虧、循環利用，累積賸餘即是基金未來相關支出之本金，惟經過十餘年賸餘繳庫，加上近幾年同時辦理超預算賸餘及累積賸餘繳庫，致基金現金水位逐年下降。依 106 年決算資料，現金僅餘 22 億餘元，未來辦理社子島區段徵收，擬辦內湖區第九期市地重劃及木柵路五段附近地區區段徵收將可能出現資金缺口而須辦理借貸。

第二節 建議

一、為減少超預算賸餘產生，訂定自我檢查表，並加強與購地機關間聯繫，而收入應覈實並合理預估

超預算賸餘產生之情形有許多，如前所述，包括配合本府他機關土地利用政策造成收入延後入帳、工程罰款違約金較預期增加、抵費地基金專戶裁撤收入漏未編列等等，究其原因，係屬於配合政策、或因為預算編列與實際執行時間及情形有相當落差而預估不準，以致於須併入決算，在收入支出相抵過後所有賸餘均屬於超預算部分，需全數繳庫。

針對超預算賸餘產生問題，本研究建議如下：

(一) 請土地開發總隊於 108 年 1 月底前，參考過去 3 年超預算賸餘產生原因，建立自我檢查表，並於未來滾動修正，減少實際執行落差

建議執行機關本局土地開發總隊將產生超預算賸餘之因素臚列自我檢查表上，據以在編列預算時逐項核對檢查該年度是否有此情形，以避免預算漏編之情形。另外如公告現值或公告地價變動，會影響處分或租金收入，也可列入檢查表提醒注意該變動發生之年度；而往後如再有發生超預算賸餘時，將其緣由納入自我檢查表滾動修正擴增。

(二) 加強與購地機關間橫向聯繫，配合進度時程編列預算，如確有提前使用土地情形，可先以出具土地使用同意書方式辦理

本基金預算以 99 年度所發生之情況為例，土地讓售本府財政局，有無法按預算於當年收入而併入次年度決算而計入超預算賸餘之情形，可透過機關協商，由本局(總隊)先行發給土地使用同意書，俟預算再行編列並執行時，再移轉所有權並收取價款。

(三) 收入編列過於保守，應參考進度採覈實並合理預估，避免收入併決算

基金預算在支出方面，多有公告現值、公告地價或是相關編列基準計算可得，但在收入方面，如標售、標租、罰款及違約金收入，其實際價額往往無法單以上列方式推估而得，因此，為避免超預算賸餘產生，在編列收入時應參考過去 3 年及未來 1 年進度，建議土地開發總隊於覈實合理範圍內提高編列。

二、建議財政局檢討累積賸餘繳庫，應改以自有現金作為評估

各預算年度，財政局均會召開會議討論各基金賸餘繳庫額度，而本基金每年均被以議會決議之累積賸餘上限 10% 做為討論之基礎，但辦理累積賸餘繳庫僅能以現金處理，其餘累積賸餘組成項目均未實現，無法繳庫，如以全數累積賸餘檢討繳庫金額，將會造成大比例現金流失，而缺乏現金此類流動性資產，將影響基金之運作，以本基金 106 年累積賸餘預算數 153 億，若依議會決議以 10% 為繳庫額度，則應繳款 15.3 億，惟年終結算時本基金現金僅餘 22 億，辦理繳庫將使基金現金水位趨近於零，未來更甚者

將無現金可供繳庫，因此建議財政局檢討累積賸餘繳庫應改以自有現金為基礎作為評估。

三、為避免一頭牛被剝兩層皮，建議財政局及主計處，考量其他五都情形，將超預算賸餘納入累積賸餘併同檢討

賸餘不論當年度或以前年度，在預決算之表達最後均列為未分配(累積)賸餘，係供未來相關支出之財源。本研究調查其他五都實施平均地權基金均無辦理超預算賸餘繳庫之情形，係全數納入累積賸餘一併考量，故建議財政局及主計處考量刪除本府附屬單位執行要點第13點第1項規定：「年度終了盈(賸)餘超過預算部分，除填補歷年虧損(短絀)逕列決算辦理外，其餘應依法分配繳庫」，並參考中央政府非營業特種基金賸餘解庫及短絀填補注意事項第4點規定：「作業基金年度決算賸餘超過預算部分，除填補歷年短絀逕列決算辦理外，其餘應依法分配繳庫。但經行政院核准者，得併入以後年度循預算程序辦理分配。」的意旨，將超預算賸餘納入累積賸餘，視基金之財務狀況、未來開發資金需求及市府財政情形作整體考量，避免本基金同時辦理超預算賸餘繳庫及累積賸餘繳庫，加速造成自有現金下降，影響未來推動整體開發或公共設施維護，甚至需要市庫挹注或辦理借貸，影響基金運作健全甚鉅。

針對本基金超預算賸餘及累積賸餘繳庫，歸納出以上三項結論及對應之建議，為進一步落實相關作法，涉及本局所屬土地開發總隊於編列預算應注意之事項，以及本府財政局、主計處對於評估繳庫基礎之更動或超預算賸餘繳庫相關法令之修正，希冀能透過召開會議討論與對話溝通，使本基金能夠健全運作，推動整體開發。

第五章 參考文獻

1. 李碧雲(2008)，地方教育發展基金引用附屬單位預算模式運作之研究，國立中興大學高階經理人碩士在職專班碩士論文。
2. 林鳳君(2010)，作業基金與營業基金預算編製差異之探討-以民航事業作業基金與機場公司營業基金為例，東吳大學會計學系碩士論文。
3. 陳孝宇(2015)，中央政府醫療作業基金盈餘管理之研究，東吳大學會計學系碩士論文。