

# 財政收支劃分法

## 第二十九條之適用範圍

黃世鑫

——本文係「如何透過賦稅獎勵以有效擴大民間參與社會福利事業研討會」引言

### 一、前言

隨著經濟的成長和社會結構的變遷，社會安全制度已成爲現代工商社會維持穩定與發展不可或缺的一環，並已成爲二十世紀西方主要工業國家政府的最重要施政重點。至於其他開發中國家，特別是如我國、韓國、新加坡、和香港等主要新興工業國家，由於近三十年來經濟的快速成長和社會環境的劇烈變遷，工業化與都市化之現象已相當明顯。因此，在享受經濟發展的成果之同時，亦面臨社會問題滋生的窘境。對個人而言，雖然基本生活水準普遍提高，但因疾病、失業、和老年等因素而導致的

生存風險亦顯著提高。因此，如何透過完善的社會安全制度，以保障國民之基本經濟福利，維繫經濟社會之持續發展，已成爲政府主要任務之一。惟根據過去一百年來社會安全制度發展累積之經驗顯示，社會安全制度雖然足以發揮預期之功能，但同時卻也帶來不可忽視之負面影響。即一方面政府支出大幅上升，財政赤字壓力甚爲沉重。另一方面國民稅負急遽上升，打擊工作及投資意願，抑制經濟成長。其結果不僅使社會安全制度之功能受到抵銷，而且制度本身亦因財源籌措困難而不易維持。職是之故，如何謀求妥善之解決途徑，爲當前規劃我國社會安全制度的重要課題。

### 二、自願捐獻與強制性租稅

社會安全制度係以社會保險爲主體，其主要財

源爲具有強制性質 (Compulsory) 的社會安全稅 (social security tax or contributions)。由於其具有強制性質，對繳納者而言與政府所課征之一般性租稅並無太大之差異。因此若社會安全制度愈完善，則國民之稅負將愈沉重 (註一)。而其對國民經濟可能產生之不良影響也就愈爲顯著。所以，長久以來，經濟學者與社會學者對於社會安全制度在國民經濟社會中所應扮演的角色，在基本態度上，往往甚爲分歧。前者以利己心爲出發點，主張應限制社會安全制度之規模，以維持國民經濟之活力。後者則著眼於利他行爲，強調爲增進社會整體之和諧平衡，應擴大社會安全制度之適用範圍。

在現實的社會裏，就個人之經濟動機而言，不論是利己或利他，均不排除自願捐獻行爲 (註二)。自願捐獻與社會安全稅或一般租稅相同，均是個人間資源的移轉。可替代部分社會安全制度之功能

。尤其在社會救濟方面（註三），自願捐獻在性質上不具強制性，更可避免租稅的課征對工作和投資行為之不良衝擊。因此，如何利用個人之自願捐獻行為，並將其捐獻之資金妥善管理運用，厥為因應當前西方國家社會安全制度所面臨困境之有效方法。

### 三、政府政策與自願捐獻

由於自願捐獻可以替代政府之支出，減輕政府之財政壓力。因此，各國政府在政策上均採取獎勵的措施，以鼓勵私人捐獻，例如依我國所得稅法第十七第二款第二項之規定對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈，以捐贈總額不超過綜合所得總額百分之二十為限，准予扣除（註四）。另外，由於自願捐獻之對象往往為各種「非營利性的私人組織」（Private Non-Profit organizations）（註五），因此，所得稅第四條第十三款規定，教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免稅。

基本上，政府之政策對個人之捐獻，均採肯定之態度。惟個人捐獻之對象除了非營利性的私人組織外，亦有基於特定目的直接對政府者，例如國防

、勞軍之愛國捐獻，為促進教育事業發展之獎學金捐獻或興學捐獻，和社會救助之慈善捐獻等。對於此種由民間捐獻所獲取之財源，究竟應該如何運用，掌握特定目的之業務主管機關與統籌全國歲入之財政主管機關往往意見紛歧，立場互異。致使捐獻所得財源未能發揮最大之功能（註六）。

### 四、政府捐獻收入之管理和運用

關於政府接受捐獻收入之管理和運用，業務主管機關均主張排除「財政收支劃分法第二十九條」之適用，免除預算程序之限制，使捐獻收入能真正用於特定用途，契合捐獻者之捐獻目的，而且由於捐獻收入來源並不穩定，其需求亦不易預估，其管理運用亦應賦予較大之彈性。至於財政主管機關則著眼於歲入之統籌分配和國庫之調度，使政府之財源依既定之預算計劃，作最適當之配置，以符合整體發展之需要，並予有效之監督與控制。

有關政府捐獻收入之管理運用，相關法令規定主要為財政收支劃分法、公庫法和預算法。

依財政收支劃分法第二十九條之規定：各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府

之公庫。此項規定除了明訂對政府之捐獻收入應屬政府公庫所有不能飽入私囊外，旨在界定中央與各級地方政府捐獻收入的歸屬。因根據財政收入劃分法第一條規定：本法依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定之。故財政收支劃分法之立法旨意係為規範中央與各級地方政府間之財政權關係，使之符合均權制度之精神，並未涉及捐獻收入之管理運用問題。原則上，除非捐獻之對象為以法人資格之私人組織，例如前述之非營利的私人組織，否則若捐獻之對象為政府機關，為避免假公濟私，其收入均應屬政府之公庫收入。除此之外，在均權制度之下，各級政府均享有某種程度的自主權，故各級政府對所接受之捐獻財源應該享有絕對的支配權。因此，財政收支劃分法第二十九條之規定應無爭議之處。

政府捐獻收入既屬公庫收入，其管理和運用依法自然必須受預算程序之限制。因此，值得深入探討的是，在目前的預算法令規定之下，是否妨礙捐獻收入之管理運用，致其用途無法符合捐獻之目的，而降低其功能。根據傳統的統收統支預算原則（亦稱不相屬原則“Non-affectation”），政府之收入應用於各種目的之支出，收入與支出之間不得設定關係。在統收統支原則之下，捐獻收入與一般租稅收入相同，因此將自然難以發揮預期之功能，而

且由於捐獻者之捐獻目的無法實現，亦將減低其捐獻之意願。惟近年來，與統收統支相對之專款專用原則已漸受重視。「指定用途稅」( earmarked tax ) 之功能亦漸受肯定。因此，捐獻收入根據捐獻目的既有其預定之用途，自然應限於特定目的，不能供一般用途，始能發揮預期之功能。

依預算法第四條有關基金定義與種類之規定，基金分兩種，一為普通基金，指歲入供一般用途者；另一方為特種基金，指歲入供特殊用途者。特種基金又分五種，即營業基金、償債基金、非營業循環基金、信託基金和其他基金。根據上述規定，我國亦允許特種基金的存在，因此捐獻收入若設立特種基金，將可達到專款專用之目的，而確保其用於特定之用途。

除此之外，依預算法第十九條之規，政府設立之特種基金，除其預算編審程序依本法法定辦理外，其收支保管辦法，由行政院訂之，送立法院。又依同法第四十七條規定，除營業基金外，特種基金之審議以基金運用計劃為主。根據此種規定，業務主管機關不但對於捐獻收入之用途可享絕對之決定權，而且關於捐獻收入之運用計劃亦保有相當程度之彈性。

至於捐獻收入之收支存儲，依公庫法第十九條

規定，特種基金及其收入，應歸入各該特種基金存款，特種基金之劃撥管理支用，依法律條約或設定基金下之命令契約或遺囑之所定，其無規定者，準用關於普通經費存款之規定。因此，捐獻收入之收支存儲事實上亦未有太大之限制。

## 五、結語

近年來西方國家政府支出膨脹的主要原因，為社會安全支出的擴增。由於社會安全支出係以強制性的租稅作為籌措財源的工具，租稅負擔的加重對國民經濟產生相當程度的不良影響，並使社會安全制度因財政困難而不易維持。因此，如何透過民間之自願捐獻，取代部分強制性租稅，一方面達到確保國民基本經濟福利之目的，另一方面減低政府之財政壓力和對國民經濟之不良衝擊，為今後制定我國社會福利政策之重要課題。而如何讓自願捐獻收入作最合理之運用和管理亦為財政主管機關和業務主管機關之共同任務。

(本文作者為中興大學財稅系教授)

## 註解：

註一：歷年來西方主要工業國家社會安全稅佔總稅收的比重相當高，以一九八四年為例，西德

為四一·五四%，法國為四二·九四%，荷蘭四六%，日本二九·六六%，美國二四·六一%，瑞典為一六·〇七%。部份國家，因社會安全制度籌措財源方式不同，雖無獨立之社會安全稅，如澳洲、紐西蘭，但其一般租稅負擔相當高。

註二：參考D. Collard, *Altruism and Economics. A Study in Non-Selfish Economics*, Oxford University Press, New York 1878.

註三：關於社會安全制度之基本結構，參考黃世鑫，*財政學*，臺北，一九八五年，第一四一—一四三頁。

註四：關於租稅政策與私人捐獻之關係，參考S. Rose-Aclereman (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions-Studies in Structure and Policy*, Part IV, Oxford University Press, New York Oxford 1986.

註五：關於非營利性的私人組織之功能和性質，參考S. Rose-Aclereman(ed.)，同註四，和W. W. Powell (ed.)，*The Nonprofit sector*, Yale University Press, New Haven, London 1987.

註六：例如七十四年內政部與財政部會因「急難救助基金」勸募所得之財源的運用而發生爭議。