

中央政府債務基金、行政院公營事業民營化基金、地方建設基金、國有財產開發基金 105 年度預算評估報告目錄

頁次

壹、中央政府債務基金	1
一、債務基金連續 2 年反餘為絀，主要係 102 年度以來公債及國庫券之標售多次未足額發行所致，允檢討底標利率訂定之合理性並應建立標準作業機制	1
二、國庫利息支出節省數雖達目標，惟節省實績呈下降趨勢，為免流於形式，應研議增訂合宜之績效指標，俾有效衡量債務管理績效	3
三、稅課收入成長率遠遜於債務未償餘額成長率，致按稅課收入比率提撥之債務還本數相對偏低，允應檢討改進	6
四、舉借新債多用於償還舊債，債務未有效去化，與預算法及公共債務法之立法意旨有悖，亦與本院決議未合，允檢討改進	8
貳、行政院公營事業民營化基金	10
五、所編漢翔公司釋股收入係以面額供該公司員工認購，惟認購價與市價差距甚大，致政府收入減少約 10 億元，應予檢討	10
六、民營化基金成立以來連年短絀，支出仰賴舉債支應及政府經費挹注，105 年度舉債空間未達 8 億元，應審慎評估基金存續合理性	12
七、釋股預算保留數按淨值或市價核算後減少逾百億元，致短期債務舉借數超逾重新評價後之舉債上限，喪失部分自償性，應予妥處	16
八、釋股預算保留多年未執行，恐淪為民營化基金舉借債務之工具，允確實評估民營化政策推動之可行性，俾研擬釋股預算註銷事宜	19
九、台船公司以盈餘減少為由，近 3 年均未繳納足額回饋金，嗣後年度應促其足額繳納並收取以前年度未繳足部分，以維政府權益	23
一〇、民營化所需支出未表達明細，僅籠統編列總數，不利審議預算配置之合理性	24
一一、以續借或舉新還舊方式舉借短期債務，顯以短支長，有規避預算法與公共	

債務法之嫌 -----	26
參、地方建設基金 -----	27
一二、借款契約所訂由中央統籌分配稅款扣還地方政府到期未償還借款之方式， 恐干擾地方政府施政，應予檢討 -----	27
肆、國有財產開發基金 -----	29
一三、華光特區開發方式甚具爭議，且開發費用未事先編列預算逕行支用後卻得 以隱藏於資產項下，恐有規避國會監督之虞 -----	29
一四、高雄大社區土地變賣補辦預算案，未獲核准即予處分入帳，與預算法規定 有間；尚未處分部分目前仍遭占用，宜儘速排除 -----	33
一五、非業務資產均尚待開發，允檢討土地利用之適切性，並積極與申請撥用機 關協調，以提升國產運用效益 -----	34

中央政府債務基金、行政院公營事業民營化基金、地方建設基金、國有財產開發基金 105 年度預算評估報告

壹、中央政府債務基金

一、債務基金連續 2 年反餘為絀，主要係 102 年度以來公債及國庫券之標售多次未足額發行所致，允檢討底標利率訂定之合理性並應建立標準作業機制

中央政府債務基金（以下簡稱債務基金）105 年度預算案編列基金來源 8,802 億 1,308 萬 8 千元、基金用途 8,802 億 0,911 萬元、本期賸餘 397 萬 8 千元，惟該基金 102 年度決算短絀 2 億 0,598 萬 4 千元，103 年度決算短絀 356 萬 8 千元，反餘為絀原因係公債不足額發行所致。茲說明如下：

（一）以截標¹方式抑制得標利率，致 102 年迄今公債及國庫券之標售未足額發行達 15 次，亦使債務基金連續 2 年反餘為絀

1. 國庫署為控制舉債成本，近年多採截標之方式以抑制得標利率上升，然此種方式卻導致 102 年 5 月至 104 年 8 月公債及國庫券之標售未足額發行達 15 次；據國庫署提供資料顯示，公債及國庫券之標售分別出現 11 次及 4 次不足額發行情形，其中公債不足額發行數 102 年至 104 年依序為 4 次、281 億餘元，4 次、196 億餘元，3 次、246 億餘元，而國庫券不足額發行數 102 年至 104 年則依序為 1 次、54 億餘元，2 次 151 億餘元，1 次、13 億元（詳附表 1）。上述公債及國庫券不足額發行部分，或由國庫資金支應不另舉借，或另洽金融機構舉借中長期借款，或以債務基金賸餘償付債務本金。
2. 據 105 年度預算書所附「舉新債供償還舊債明細表」顯示，102 年度及 103 年度舉借新債數額為 7,147 億 8,750 萬元及

¹ 截標係指基於舉債成本考量，對超過底標利率之投標者，不予決標。

8,749 億 9,200 萬元，其中用於償還未到期債務部分為 40 億元及 343 億 7,000 萬元，故舉借新債目的多為償還已到期之債務；然其中 102 年度採截標方式致未足額發行之公債數額達 281 億餘元，超逾償還未到期債務之 40 億元，故為避免發生債務還本違約情事，國庫署採中長期借款及運用債務基金賸餘之方式應急，雖得以減少債務利息支出並如期償還債務，卻使債務基金 102 年度及 103 年度均出現反餘為絀情形。

(二)底標利率之訂定宜兼顧政府舉債成本及債券市場發展，允應建立標準作業模式，事後並應予以公開

1. 有關公債及國庫券底標利率訂定方式，據國庫署表示，係於公開標售當日，由財政部召開債券利率專案小組會議，邀集中央銀行及金管會人員，參酌國內外總體經濟環境、資金寬鬆程度、央行定存單利率及公債發行前交易利率等因素共同訂定；而投標者係依投標利率低於底標利率較多者為優先，依次得標，並以投標者所投最高利率為得標利率。惟標售完畢後並未公開底標利率。
2. 據 104 年 8 月間財政部送本院「因應債券市場多元發展精進中央公債發行制度報告」分析，103 年 6 月國際債券投資相關法規鬆綁後，統計至 104 年 6 月止國際債券發行金額高達 1 兆 3,068 億元，而此等高收益債券之發行使投資人有更多元之商品選擇，致影響收益率較低之政府公債發行；然 102 年度公債及國庫券即密集出現不足額發行情形，國際債券之發行雖可能影響公債發行，惟底標利率訂定之合理性，恐才是公債能否順利標售之主因。鑒於債券市場係提供長期及穩定資金最重要之直接金融管道，公債利率又係長期資金利率之指標，是以，底標利率之訂定允應建立標準作業模式，並應

兼顧政府舉債成本及債券市場發展，而為昭公信，建議比照政府採購法於標售完畢後予以公開。

綜上，國庫署以截標方式抑制得標利率，致 102 年度以來公債及國庫券之標售未足額發行多達 15 次，亦使債務基金連續 2 年反餘為絀；鑒於公債利率係長期資金利率重要指標，不應長期扭曲，是以，底標利率之訂定允應建立標準作業模式，並應兼顧政府舉債成本及債券市場發展，於標售完畢後予以公開，以昭公信。

附表 1：102 年迄今公債及國庫券不足額發行概況表

單位：新台幣億元；%

類別	發行日期	期別	發行額			
			公告數	實際數	不足額	得標利率
公債	102.05.20	增額 102 甲 5 期	350	289.029	60.971	1.990
	102.07.26	102 甲 8 期	300	120.014	179.986	2.100
	102.08.02	102 甲 9 期	300	263.020	36.980	2.500
	102.10.25	增額 102 甲 8 期	300	296.512	3.488	2.150
	103.01.20	103 甲 2 期	400	351.020	48.980	1.140
	103.06.27	103 甲 9 期	350	328.539	21.461	1.200
	103.10.15	103 甲 15 期	400	344.538	55.462	1.245
	103.11.26	103 甲 16 期	300	229.018	70.982	2.360
	104.01.23	104 甲 2 期	400	318.022	81.978	2.080
	104.02.09	104 甲 3 期	400	325.001	74.999	0.640
	104.02.13	104 甲 4 期	400	310.003	89.997	2.400
國庫券	102.09.04	財 102-11 期	300	245.500	54.500	0.500
	103.01.02	財 103-01 期	300	203.500	96.500	0.580
	103.05.09	財 103-06 期	300	245.000	55.000	0.319
	104.01.08	財 104-01 期	300	287.000	13.000	0.550

※註：1. 資料來源，國庫署提供，104 年迄 8 月底止。

二、國庫利息支出節省數雖達目標，惟節省實績呈下降趨勢，為免流於形式，應研議增訂合宜之績效指標，俾有效衡量債務管理績效

國庫署自 102 年度起於其預算訂定「節省國庫利息支出」之關鍵績效指標，用以衡量債務基金執行財務運作計畫所節省國庫利息支出之績效，105 年度訂定之目標值為 1 億元；惟國庫利息支

出節省數雖均達成目標，但節省實績卻呈下降趨勢。茲說明如下：

(一)國庫利息支出節省數呈下降趨勢，惟因目標值訂定保守，故均能達成目標

1. 本院審查 101 年度債務基金預算案所作決議：「…爰要求財政部於 3 個月內研訂債務管理績效指標，並於 101 年起實施，俾據以作為衡量債務管理及基金運作之績效，以強化債務管理績效。」爰此，國庫署自 102 年度起於其預算增訂「節省國庫利息支出」之關鍵績效指標，衡量標準係債務基金提前償還未到期債務所節省之利息支出，而 102 年度至 105 年度所訂之目標值則分別為 6,000 萬元、1 億 2,000 萬元、6,000 萬元及 1 億元。

2. 據國庫署統計，91 年度至 104 年度 8 月底債務基金辦理提前償還未到期債務所節省之利息共計 183.73 億元，其中 102 年度至 104 年度 8 月底所節省利息分別為 2.72 億元、2.45 億元及 2.49 億元（詳附表 1），然因該署績效指標目標值訂定保守，故均達成目標；惟近年度利息節省數額呈下降趨勢，尤其與實施初期每年節省數 40 餘億元相較，差距甚大，主要係近年利率較低，而早期公債年息較高、持有者惜售，致壓縮轉換高利率債務為低利率債務之財務操作空間。

(二)為免考核流於形式，允應研議增訂合宜之績效指標，以有效衡量債務管理績效

1. 審計部查核債務基金 103 年度財務收支及決算之通知事項略謂：債務基金之管理僅以「強制還本執行率」及「每年節省利息支出」為指標，二者顯不相稱且減輕國債付息負擔之效果有限，請參照日本等先進國家作法，研酌增訂債務管理策略目標。然國庫署表示：各國債券發行市場需求不同，而我

國公債平均到期年限較日本平均償還年限長，且已建置政府與公債市場溝通機制，及採行滾動修正發債計畫，將有助債券市場發展。準此，債務基金之績效指標並未修正。

2. 鑒於利息節省數額近年來已呈下降趨勢，且「節省國庫利息支出」績效指標目標值之訂定亦過於保守，無法有效衡量財務運作之績效，為免考核流於形式，除應參考以前年度實際節省情形，訂定較具挑戰性之目標值外，並應研議另訂合宜之績效指標，以提升債務管理績效。

綜上，近年國庫利息支出節省數雖已達成目標，惟因所訂目標值過於保守，且節省實績亦呈下降趨勢，無法有效衡量財務運作績效，為免流於形式，除應予訂定較具挑戰性之目標值外，並應研議另訂合宜之績效指標，以提升債務管理績效。

附表 1：債務基金財務操作所節省利息概況表

單位：新台幣億元

年度	提前償還未到期債務	利息節省數
91	1,791	48.53
92	1,693	45.77
93	2,197	40.17
94	601	9.61
95	1,267	13.21
96	950	4.85
97	500	2.56
98	20	1.35
99	720	1.80
100	600	1.99
101	540	6.23
102	40	2.72
103	344	2.45
104	350	2.49
合計	11,613	183.73

※註：1. 資料來源，國庫署網站公布之「中央政府債務基金債務管理績效評估」及該署提供資料彙整，104 年度截至 8 月底。

三、稅課收入成長率遠遜於債務未償餘額成長率，致按稅課收入比率提撥之債務還本數相對偏低，允應檢討改進

105 年度預算案編列債務還本預算 730 億元，占當年度稅課收入 5.07%，雖係按公債法規定所編列，惟自 91 年起債務還本規定入法以來，稅課收入成長率遠遜於債務未償餘額成長率，致按稅課收入比率所提撥之債務還本數相對偏低，恐有違代際公平負擔原則。茲說明如下：

(一)債務還本規定自 91 年入法以來，中央政府稅課收入約成長 75%，債務餘額卻成長 97%

1. 按債務還本之規定，原規範於中央政府債務基金收支保管運用辦法，為強化財政紀律，公債法於 91 年修正增訂自 92 年度起每年至少應以稅課收入 5% 編列還本數。準此，債務還本數成為稅課收入之應變數，按其立法原旨在於未來年度稅課收入成長率大於債務未償餘額成長率，將可使債務還本數逐步增加，達到降低政府債務目的。
2. 然中央政府稅課收入雖自 91 年度之 8,200 餘億元，增加至 105 年度之 1 兆 4,400 餘億元，成長幅度約 75%，惟同期間中央政府 1 年以上債務未償餘額，卻由 91 年度之 2 兆 8,400 餘億元，增加至 105 年度之 5 兆 6,100 餘億元，成長幅度逾 97%（詳附表 1）；主要係近年持續推出租稅減免措施，致稅基侵蝕、稅課收入成長有限，歲出卻因採行擴張性財政政策，支出規模逐年擴增，再加上為因應天然災變、金融海嘯、歐債危機等情勢，頻繁提出各項排除債限規定之特別預算，致政府入不敷出，債務迅速增加。

(二)債務還本數相對偏低，恐產生債留子孫後遺症

1. 中央政府債務基金收支保管運用辦法對債務還本之編列，原

係本「受益原則」，於公共投資耐用年限 30 年之假設下，按上年度終了債務未償餘額 3.3% 編列；目前債務還本規範雖已法制化，惟因近年債務餘額成長率遠高於稅課收入成長率，致按稅課收入比率提撥之債務還本數相對偏低。以 105 年度預算案為例，該年度所編債務還本預算 730 億元，占當年度稅課收入 5.07%，惟如按上年度終了債務未償餘額 3.3% 之方式編列，則需編列之債務還本數高達 1,798 億餘元，二者差距達千億元。

2. 另預估至 105 年底，中央政府 1 年以上債務未償餘額高達 5 兆 6,142 億元，若按當年度所編列債務還本數 730 億元推估，在不增加舉債前提下，約需 77 年始能還清；惟屆時舉債所建造之公共建設，早已逾使用期限，致不堪使用、甚至不復存在，後代子孫未享受公共建設效益，卻需負擔債務，恐有違代際公平負擔原則。

附表 1：91 年度迄今中央政府債務餘額、稅課收入、債務還本數一覽表
單位：新台幣百萬元；%

年度	1 年以上債務未償餘額		中央政府稅課收入		債務還本數
	金額	成長率	金額	成長率	
91	2,849,272	-	820,051	-	55,455
92	3,124,741	9.67	828,551	1.04	46,500
93	3,362,141	18.00	916,621	11.78	56,100
94	3,549,926	24.59	1,067,720	30.20	64,073
95	3,622,951	27.15	1,094,282	33.44	65,000
96	3,718,506	30.51	1,208,699	47.39	6,000
97	3,778,659	32.62	1,242,942	51.57	65,000
98	4,127,248	44.85	1,051,565	28.23	65,000
99	4,537,659	59.26	1,082,412	31.99	66,000
100	4,755,948	66.92	1,203,398	46.75	66,000
101	5,001,769	75.55	1,222,126	49.03	94,000
102	5,152,091	80.82	1,218,050	48.53	77,000
103	5,281,449	85.36	1,343,378	63.82	64,000
104	5,450,631	91.30	1,319,405	60.89	66,000
105	5,614,200	97.04	1,440,009	75.60	73,000

※註：1. 資料來源，105 年度中央政府總預算案及財政部網站資料彙整，103 年度以

前為決算數，104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數。

2. 本表稅課收入不含公賣利益。

綜上，自 91 年公債法修正明訂債務還本規定以來，中央政府稅課收入成長率遠遜於債務餘額成長率，導致債務還本數相對偏低，恐產生債留子孫後遺症，允應檢討改進。

四、舉借新債多用於償還舊債，債務未有效去化，與預算法及公共債務法之立法意旨有悖，亦與本院決議未合，允檢討改進

該基金 105 年度預算案編列當年度應償還之原有到期債務 6,586 億 9,770 萬元、償還未到期債務 300 億元，舉借新債數額計 6,886 億 9,770 萬元（詳附表 1），連同總預算融資性還本收入 730 億元，用以償還 105 年度到期及未到期還本支出共計 7,616 億 9,770 萬元。茲說明如下：

（一）舉新還舊方式使政府債務不斷累增，與債務基金加強債務管理、提高財務運用效能之成立目的不符

1. 預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 2 目規定：「依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。」公共債務法第 11 條第 1 項規定：「中央及直轄市為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務。」準此，該基金主要任務係在不增加政府原有債務餘額之前提下，籌措穩定適足財源，償還到期債務，或將原舉借較高利率之債務轉換為較低利率之債務，以減輕債息負擔，其所指之債務應係就尚未到期之債務而言，至於已到期之債務，則應辦理償還。
2. 當年度應償還之原有到期債務，如容許舉新債還舊債，則因其債務型態實質上業已改變，且債務依舊存在，因而政府本

應到期償還之債務並未減少。是故，上開已到期應償還之債務，倘可利用舉新債還舊債之方式不斷變更償債條件，而無限期展延，將使政府債務陷入不斷累增而無法償還之窘境，核與公共債務法第 1 條規定所稱為維護國家財政健全之立法精神背道而馳。

(二)舉新還舊比率高達 95%，應參據本院相關決議，落實執行到期債務即辦理償還之做法

本院針對該基金歷年來舉新債還舊債以展延到期債務之舉措，曾多次做出該方式已違背預算法及公共債務法之立法意旨，應逐年調降以舉新還舊方式展延到期債務之比例，並確實反映於每年預算編列等決議²；然該基金 105 年度舉借新債數額計 6,886 億 9,770 萬元，其中償還未到期債務 300 億元，餘 6,586 億 9,770 萬元均係當年度應償還之原有到期債務，舉新還舊比率高達 95.64%，核屬偏高，未符預算法及公共債務法之精神，且未參據本院決議辦理。

綜上，依公共債務法及預算法之精神，債務基金之用途應在償還債本，反觀該基金歷年來均以舉新債還舊債方式展延舊債，債務顯未能有效去化，與預算法及公共債務法之立法意旨有悖，

²本院審議 98 年度中央政府總預算案營業及非營業部分案於中央政府債務基金決議如下：「…審議 97 年度中央政府債務基金預算時，作成決議：『中央政府債務基金應逐年調降以舉新還舊方式展延到期債務之比例，並確實反映於每年預算編列中。』，惟 98 年度中央政府債務基金編列償還當年度到期債務 4,330 億 2,842 萬 4,000 元，不僅未較 97 年度 3,932 億 3,676 萬 7,000 元減少…違反立法院決議，明顯藐視國會，亦違背預算法及公債法之意旨，爰建請行政院應依上述立法院 97 年度所作決議，修正該基金 98 年度預算，中央政府債務基金並應自 98 年度起 4 年內逐年調降以舉新還舊方式展延到期債務之比例至百分之五十以下。」

本院審議 100 年度中央政府總預算案營業及非營業部分案於中央政府債務基金決議如下：「依據預算法及公共債務法規定，中央政府債務基金主要任務係在不增加原有債務之前提下，籌措財源將原利率較高之尚未到期債務轉換為較低利率之債務，以減輕債息之負擔，至於已到期之債務，則應辦理償還。惟中央政府債務基金近年來以『舉新還舊』方式展延到期債務之情形日益嚴重，100 年度『舉新還舊』展延之到期債務高達 5,316 億元，占『舉新還舊』總額 91.4%，較 99 年度之 90.2% 增加，僅次於 98 年度之 99.6%，顯有違預算法及公共債務法之立法意旨。爰要求財政部應依立法院 97 年度審議該基金所做決議，逐年調降以舉新還舊方式展延到期債務之比例，並確實反映於每年預算編列中，以有效控制政府債務。」

且未參據本院決議辦理，允檢討改進。

附表 1：中央政府債務基金舉新債供償還舊債明細表

單位：新台幣億元

年度	當年度應償還之原有到期債務	償還未到期債務	基金舉借新債數額
88 下半年及 89	300	0	300
90	1,000	0	1,000
91	1,959	1,791	3,750
92	1,682	1,693	3,375
93	3,523	2,197	5,720
94	2,819	601	3,420
95	3,333	1,267	4,600
96	3,613	950	4,563
97	4,282	500	4,782
98	4,480	20	4,500
99	5,084	720	5,804
100	6,130	600	6,730
101	6,627	540	7,167
102	7,110	40	7,148
103	8,406	344	8,750
104	6,939	300	7,239
105	6,587	300	6,887

※註：1. 資料來源，中央政府債務基金 105 年度預算書第 10 頁。

2. 103 年度以前為決算數，104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數。

3. 102 年度舉借新債數額較償還到期及未到期債務少 2 億 1,250 萬元，係由基金賸餘償付債務本金所致。

貳、行政院公營事業民營化基金

五、所編漢翔公司釋股收入係以面額供該公司員工認購，惟認購價與市價差距甚大，致政府收入減少約 10 億元，應予檢討

行政院公營事業民營化基金（以下簡稱民營化基金）105 年度預算案所編政府售股撥入收入 3 億 7,000 萬元，係預計按面額釋出漢翔公司 3,700 萬 0,042 股供該公司員工認購，惟員工以面額認購遠低於市價，將使政府收入大幅減少。茲說明如下：

- (一)公營事業移轉民營條例第 12 條規定：「公營事業移轉民營出售股份時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購；其辦法，由事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。」而所稱保留一定額度之股份，據該條例施行細則第 23 條第 1 項規定，包括可認購額度、得增購額度、長期持股優惠保留股數 3 種，並規範合計股數不得超過各該事業已發行股份總數之 35%。
- (二)民營化基金 105 年度預算案所編列之漢翔公司員工按面額認購之釋股收入，據經濟部國營會表示，係依公營事業移轉民營條例施行細則第 24 條第 4 項及經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法第 9 條第 1 項規定，漢翔公司員工於民營化認購股份後，自繳納股款截止日起繼續持有滿 1 年、2 年及 3 年者，得於期滿時按持有優先認購股份之一定比例依面額增購；而漢翔公司民營化員工優先認股股款繳納截止日為 103 年 8 月，故迄 105 年 8 月滿 2 年後³，預計於該年度 9 月間辦理按面額增購之員工釋股案，爰於 105 年度編列相關釋股收入預算。
- (三)漢翔公司已於 103 年 8 月間公開釋股上市，迄 104 年 9 月底平均股價每股約 38.3 元，故該公司員工如依公營事業移轉民營條例施行細則所訂規定，以面額每股 10 元認購公股，將遠低於漢翔公司市場交易價格，亦使政府收入減少約 10.47 億元，形同政府再給予員工補貼，雖未違反規定但有欠合理。

綜上，民營化基金 105 年度預算案所編漢翔公司之釋股收入 3 億 7,000 萬元，係按面額供該公司員工認購，但由於與市價差距甚大致政府收入減少約 10 億元，雖係依規定辦理但有欠合理，建議檢討停辦。

³104 年度辦理之員工按面額增購案，所釋股數約 2,160 萬股，釋股來源為 89 年度所編列之保留數。

六、民營化基金成立以來連年短絀，支出仰賴舉債支應及政府經費挹注，105 年度舉債空間未達 8 億元，應審慎評估基金存續合理性

民營化基金 105 年度預算案基金來源編列 76 億 6,131 萬 4 千元，包括國庫撥款收入 70 億 1,400 萬元、政府售股撥入收入 3 億 7,000 萬元、財產處分收入 280 萬元、利息收入 10 萬元、收回從業人員補償金及台船公司回饋金等其他收入 2 億 7,441 萬 4 千元，基金用途編列 84 億 6,526 萬 3 千元，包括支付民營化前退休人員退休撫卹給付等支出 79 億 6,342 萬 4 千元、利息費用 5 億 0,182 萬 1 千元、印刷裝訂等費用 1 萬 7 千元、匯費 1 千元，預計短絀 8 億 0,394 萬 9 千元，以舉借短期債務支應；惟該基金成立以來連年短絀，近年更因釋股預算無法執行，105 年底預估舉債空間未達 8 億元，只得仰賴財政部編列經費挹注，基金存續合理性亟待評估。茲說明如下：

(一)監察院對民營化基金虧損嚴重，負債即將逼近舉債上限，提出糾正

1. 監察院於 102 年 5 月 8 日對民營化基金之運作提出糾正，糾正案文略謂：民營化基金多年來財源不足，支出未減，基金虧損嚴重，再加上釋股政策遭挫，僅能仰賴舉債支應，惟負債又即將逼近上限，民營化基金已成為政府隱藏真實債務之工具，允應速謀基金退場機制。
2. 鑒於該基金負債問題嚴重，已成為政府財政重大負擔及隱憂，亟待儘速研擬對策，積極處理。

(二)迄 105 年底止，民營化基金累積短絀將達 635 億餘元，預估舉債空間未達 8 億元

1. 民營化基金係屬特別收入基金，設立目的旨在促進公營事業民營化政策之推動，將公營事業移轉民營後政府所得之部分

資金，用以支應政府所需負擔之民營化支出；惟該基金歷年編列之釋股收入，因欠缺合理性頻遭本院反對，亦因行政院民營化政策方向轉變而停擺，只得帳面予以保留，無法實質挹注民營化相關支出。故自 90 年度成立以來，除 91 年度、94 年度及 95 年度出現為數不多之賸餘外，其餘年度均為短絀，迄 105 年底止，預計累積短絀高達 635 億 5,570 萬 4 千元（詳附表 1），短絀情形嚴重。

2. 民營化基金編列之釋股收入雖無法執行，但每年需負擔之民營化前已退休員工之退休金等支出，卻需按時支付；爰此，該基金依行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法第 6 條規定，在當年度釋股收入預算及以前年度釋股收入預算保留合計數額內，以舉借債務方式支付相關法定支出。惟由於釋股預算難以執行，僅能仰賴舉債支應，導致債務快速增加；以近 5 年為例，債務舉借數由 99 年底之 425 億元，逐年攀升至 103 年底之 611 億餘元，迄 105 年底預估將達 628 億餘元，距舉債上限 636 億餘元，舉債空間僅剩 7.81 億餘元（詳附表 2）。
3. 隨著該基金舉債空間將罄，近年所需支出大多係由財政部編列預算挹注，其中 100 年度以後所撥補之金額高達 252 億 4,200 萬元，占總撥補金額 302 億 4,200 萬元之比率超過八成，嗣後年度預估均需仰賴財政部編列預算挹注，與特別收入基金財務自給自足之原則不符。

（三）本院做成暫緩釋股之決議，致其舉借債務恐已喪失自償性，反成為隱藏政府債務之工具，允審慎評估其存續合理性

1. 公營事業移轉民營條例第 15 條第 1 項規定：「公營事業移轉民營，政府所得資金，得部分撥入特種基金外，其餘均應繳庫，並應作為資本支出之財源。」故民營化基金之主要基金

來源應為釋股所得資金。惟近年本院鑒於國營事業民營化之推動，引發諸多爭議及後遺症，為避免民營化反成財團化，或以民營化為藉口規避國會監督，故審議 97 年度至 99 年度中央政府總預算案時，多次做成釋股作業宜暫緩實施之決議⁴，加以行政院近年亦未積極推動，致該基金編列之釋股預算，短期內恐難以執行。

2. 爰此，民營化基金所編列釋股預算無法順利執行，舉債上限又將用罄，嗣後年度所負擔之法定支出恐均需仰賴財政部編列預算挹注，其所舉借之債務亦喪失自償性，反成為隱藏政府債務之工具，允應審慎評估其存續之合理性。

綜上，民營化基金成立以來，由於釋股預算無法順利執行，只得以舉債支應民營化相關支出，致迄 105 年底預計累積短絀將達 635 億餘元，舉債空間未達 8 億元，嗣後年度所負擔之法定支出恐均需仰賴財政部編列預算挹注；鑒於該基金編列之釋股預算，短期內恐難以執行，為免成為隱藏政府債務之工具，允應依監察院之糾正意見及中央政府非營業特種基金存續原則之規定，

⁴本院審議 97 年度中央政府總預算案於財政部歲入一財產收入之決議(四)：「有關臺灣菸酒公司、台鹽實業公司、聯華電子公司等釋股預算於 96 年度中央政府總預算審查時，立法院決議全數刪除在案，但 97 年度總預算案再度編列，並增加釋股規模，…不僅不尊重立法院之決議，且有藐視國會之意味，並規避立法、行政監督之責，此種藉機掏空國庫行為應予以嚴厲譴責，決議 97 年度起預算在立法院未做成新的決議前，財政部不得再予以變相編列任何釋股預算或巧立名目改編於公營事業民營化基金項下。」及於財政部歲出決議(二)：「97 年度中央政府總預算案財政部第 3 目『投資事業股權移轉』本年度編列 1 億 8,858 萬 4,000 元，係釋股之證券交易稅及手續費，由於立法院決議不同意釋股在案，但財政部 97 年度仍違反立法院決議編列預算，視立法院決議為無物，應予嚴厲譴責，並責成財政部，在立法院未通過新的決議前，不得再編列相關釋股預算進行釋股股權轉移工作。」

本院審議 98 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於該基金決議如下：「97 年度台鹽公司 20.79% 釋股案尚未釋出，98 年度再度計畫釋出台鹽公司股權 18.10%，…且立法院既決議在立法院未做成新決議前，財政部不得再予以變相編列任何釋股預算或巧立名目改編於公營事業民營化基金項下。…」

本院審議 99 年度中央政府總預算案於經濟部歲出決議(四十)：「鑒於近年來國營事業民營化之推動，屢屢導致各種爭議糾紛，有政府持股過半卻不作為，導致民營化政策遭譏為『財團化』，民脂民膏成待宰肥羊；亦有官方為最大股，可指派董事長，卻以官股未過半為理由，規避立法院監督情事。爰要求，經濟部及所屬單位對民營化政策全面檢討，並於立法院提出專案報告。於報告之前，暫時停止釋股政策，以達全面檢討之效。」

速謀基金退場機制。

附表 1：民營化基金歷年收支、餘絀及國庫撥充概況表

單位：新台幣千元

年度	基金來源	基金用途	餘絀	國庫撥充
90	-	10,361,595	-10,361,595	-
91	5,073,624	4,067,475	1,006,149	5,000,000
92	663,132	14,051,245	-13,388,113	-
93	20,928	3,434,917	-3,413,989	-
94	12,388,843	5,296,947	7,091,896	-
95	5,924,547	5,129,112	795,435	-
96	433,793	6,613,766	-6,179,973	-
97	7,098,764	9,852,579	-2,753,815	-
98	273,207	8,040,192	-7,766,985	-
99	429,691	8,213,458	-7,783,767	-
100	4,239,169	8,460,091	-4,220,922	2,100,000
101	2,378,486	8,664,718	-6,286,232	2,100,000
102	430,931	8,012,830	-7,581,899	-
103	7,207,417	7,895,167	-687,750	7,014,000
104	7,281,360	8,501,556	-1,220,196	7,014,000
105	7,661,314	8,465,263	-803,949	7,014,000
合 計			-63,555,704	30,242,000

- ※註：1. 資料來源，民營化基金各年度之預、決算書。
 2. 90 年度至 103 年度為決算數，104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數。
 3. 部分數字因四捨五入關係，故有尾差。

附表 2：民營化基金 99 年至 105 年各年底剩餘舉債空間計算表

單位：新台幣億元

年度	當年度釋股 收入預算	以前年度釋股 收入預算保留	舉債上限數	債務舉借數	剩餘舉債 空間
99	227.66	418.97	646.63	425.00	221.63
100	1.36	642.98	644.34	461.00	183.34
101	0.05	642.98	643.03	529.70	113.33
102	-	635.31	635.31	591.70	43.61
103	-	635.31	635.31	611.90	23.41
104	-	633.07	633.07	620.24	12.83
105	3.70	633.07	636.77	628.96	7.81

- ※註：1. 資料來源，民營化基金提供及 104 年度、105 年度預算書彙總。
 2. 99 年度至 103 年度為決算數，104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數。
 3. 104 年度及 105 年度保留數，係假設 103 年度未執行釋股保留數 635.31 億元扣除 104 年 7 月底前已執行之 2.24 億元，屆時仍全數保留。

七、釋股預算保留數按淨值或市價核算後減少逾百億元，致短期債務舉借數超逾重新評價後之舉債上限，喪失部分自償性，應予妥處

105 年度民營化基金預算案編列舉借短期債務 8 億 7,245 萬 2 千元，而據預計平衡表顯示，迄 105 年底短期債務餘額高達 628 億 9,640 萬 5 千元，其償債財源為釋股收入及保留數；惟該基金 103 年底釋股預算保留數經行政院主計總處辦理重新評價後為 492 億 5,554 萬元，較原值 635 億餘元減少 142 億 7,563 萬元，亦較 103 年度短期債務 611 億 9,000 萬元少 119 億餘元，顯示所舉借債務已喪失部分自償性。茲說明如下：

(一)民營化基金債務雖已喪失部分自償性，惟國庫署以其屬短期借款及公債法修法前即已舉借為由，排除未送公共債務管理委員會審議

1. 公債法第 5 條第 5 項規定：「前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。…。」準此，財政部訂定公共債務管理委員會審議規則，規定自 103 年度起有關自償性債務之舉借，應送公共債務管理委員會審議後始可編列預算。惟對喪失自償性財源之債務，依上開審議規則第 4 條規定，其範圍僅包括經公共債務管理委員會審議通過之自償性債務舉借及償還計畫案；而 103 年度以前已舉借之債務，若發生自償性財源喪失情況，如其計畫未辦理變更並經公共債務管理委員會審議，有關財源喪失乙節，並不適用公共債務管理委員會審議規則規定需送公共債務管理委員會審議。而公共債務管理委員會自 103 年 4 月成立以來，計開會 5 次，審議內容均係有關自償性債務之舉借，至自償性

財源喪失相關案件未曾辦理審議。

2. 民營化基金自 90 年度成立以來，由於歷年編列之釋股預算大多無法順利執行，未能獲取現金挹注民營化相關支出，但每年需負擔之民營化前已退休員工之退休金等支出，卻需以現金支付，故該基金依行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法第 6 條規定，以舉借短期債務方式支付相關法定支出；爰此，短期債務餘額逐年攀升，近年更因本院多次做成釋股作業暫緩實施之決議，短期債務餘額由 99 年底之 425 億元，快速增至 103 年底之 611 億 9,000 萬元（詳附表 1），迄 105 年底更預估達 628 億 9,640 萬 5 千元。然該基金 103 年底釋股預算保留數 635 億 3,117 萬元中，未上市之中油、台電虧損連連，公司淨值較編列預算時減損甚多，而已上市之聯電、台開、中央再保險等公司股價變動亦大，故 103 年底主計總處辦理重新評價之結果降為 492 億 5,554 萬元，較原值減少 142 億 7,563 萬元；準此，民營化基金債務舉借數已超逾重新評價後之舉債上限 119 億餘元，亦即釋股預算保留數實際上已不敷償付債務，債務已喪失部分自償性。
3. 民營化基金之債務，名義上雖為特種基金之短期債務，惟借款到期後一再續借或舉新還舊，且係支應政府應負擔之民營化所需支出及財務艱困事業不足支付移轉民營之給與或年資結算金等用途，故如自償性財源喪失，則需仰賴國庫編列預算挹注，實質上與公共債務無異。國庫署卻以該筆債務屬短期借款及公債法修法前即已舉借為由，對喪失部分自償性之債務排除未送公共債務管理委員會審議，核有欠當。

(二)現行債務舉借規範未盡周延，無法確保債務之自償性

1. 民營化基金對資金之調度，係以舉借短期債務方式辦理，依

行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法第 6 條規定：「本基金為支應前條第 1 項各款用途，得在當年度釋股收入預算及以前年度釋股收入預算保留合計數額內，向金融機構或其他基金專戶舉借資金配合運用。」按該條文之訂定旨在確保所舉借之債務具備足夠自償性。

2. 審計部查核民營化基金 103 年度決算，對短期借款餘額已超逾重新評價後釋股金額，亟待評估債務舉借規範之妥適性乙節提出審核意見；該基金函復略謂：政府轉讓公股時應考量取得成本、帳面價值、市價、市場狀況及資產重估價等因素，各事業年底淨值僅係出售價考量因素之一，且釋股預算保留數之評價會因事業經營體質或市場價值而變動，因此現行債務舉借規範尚無不妥之處。故民營化基金現行按當年度釋股收入預算及以前年度釋股預算保留合計數為基礎，以核算基金債務限額之規範並未予以改變。
3. 民營化基金釋股預算保留數經審計部審定，確不宜由行政部門逕自調整，惟該基金債務舉借數已超逾重新評價後之舉債上限 119 億餘元，105 年度編列之短期債務舉借數 8 億 7,245 萬 2 千元，已未具自償性卻仍依現行規範賡續增加，未計入公共債務未償餘額，實難謂周延。

綜上，民營化基金 103 年度釋股預算保留數經重新評價後為 492 億餘元，較原值 635 億餘元減少逾百億元，不敷償付當年度短期債務 611 億餘元。國庫署面對該基金自償性財源明顯喪失，卻以其屬短期借款及公債法修法前即已舉借為由，排除未送公共債務管理委員會審議，有規避公債法規定之嫌；允應儘速修正計畫將 105 年度短期債務舉借數 8 億餘元及 103 年度以前不敷償付數 119 億餘元，均提報由公共債務管理委員會審議，並應以維護國家

財政健全為考量，重新研擬合宜之債務舉借規範，以確保嗣後債務之舉借具備足夠自償性。

附表 1：近 5 年民營化基金短期債務舉借償還情形概況表

單位：新台幣千元

年度	期初餘額	本期舉借	本期償還	期末餘額
99	33,600,000	83,400,000	74,500,000	42,500,000
100	42,500,000	90,800,000	87,200,000	46,100,000
101	46,100,000	105,620,000	98,750,000	52,970,000
102	52,970,000	88,080,000	81,880,000	59,170,000
103	59,170,000	130,970,000	128,950,000	61,190,000

※註：1. 資料來源，民營化基金 99 年度至 103 年度決算書整理。

八、釋股預算保留多年未執行，恐淪為民營化基金舉借債務之工具，允確實評估民營化政策推動之可行性，俾研擬釋股預算註銷事宜

民營化基金主要資金來源係公營事業移轉民營及出售政府資本未超過 50% 事業公股股份之釋股收入，惟由於民營化政策推動引發諸多爭議及後遺症，迄 103 年底該基金釋股預算保留數高達 635 億餘元，且幾乎全數保留預算年限均逾 4 年，其中亦不乏保留逾 10 年以上者；然釋股預算保留多年，是否得以順利執行猶未可知，民營化基金卻以釋股預算為償債財源大舉舉借債務，恐已淪為債務舉借工具，實有通盤檢討民營化政策推動可行性之必要。茲說明如下：

(一) 漢翔公司民營化以保留 10 餘年之預算辦理引發重大爭議，民營化基金應引為殷鑑，確實檢討民營化政策推動之可行性

1. 經濟部依漢翔公司設置條例之規定於 88 年下半年及 89 年度編列該公司釋股預算，預計釋出股份 59.83%，釋股收入 72 億 0,488 萬 7 千元；惟因該公司攸關我國國防安全及航太工業發展，民營化推動作業遲緩。102 年 5 月間行政院公營事業民營化推動及監督會召開「漢翔航空工業股份有限公司擬改以股票上市方式辦理民營化計畫書」會議，決議於行政院核

定後 1 年半時間內作為移轉民營作業期程，而迄 103 年 8 月計釋出約 4 億 9,024 萬股，釋股收入約 93.41 億元，已完成民營化作業。漢翔公司民營化逕以保留 10 餘年之預算辦理，引發外界質疑違反行政程序。

2. 民營化基金 103 年底釋股預算保留數 635.31 億元，包括中油公司 292.5 億元、中鋼公司 79.55 億元、中央再保險公司 15.21 億元、聯電公司 1.84 億元、台鹽公司 19.78 億元、台電公司 226.38 億元及台開公司 0.05 億元。除台開公司係 101 年度編列外，其餘保留預算皆已逾決算法第 7 條規定之 4 年期限，其中超逾 10 年者約 316 億元占 49.84%；當中中油公司及台電公司之釋股涉及油價、電價等民生議題，尚待修法及與工會溝通，而台鹽公司之釋股則需俟股價回穩並向本院報告後始可辦理，至中鋼公司持股比率目前已稀釋至 20% 以下，釋股預算亦暫不執行（詳附表 1）。準此，民營化基金之釋股預算涉及油價、電價等民生議題，較漢翔公司之民營化更為複雜，且其預算編列距今多時，財政及經濟環境均有所變遷，是否得以順利執行猶未可知，實有通盤檢討民營化政策推動可行性之必要。

(二)為避免釋股預算淪為民營化基金舉借債務之工具，建議儘速評估釋股預算保留數註銷事宜

1. 有關釋股預算保留數之註銷，據民營化基金表示，96 年度行政院辦理中央政府總決算，於以前年度歲計賸餘範圍內，註銷釋股預算計 780 億元，包括財政部 93 年度擴大公共建設投資計畫特別預算編列之台灣銀行釋股收入 150 億元，及經濟部於 93 年度至 95 年度擴大公共建設投資計畫特別預算編列之台電公司釋股收入分別為 300 億元、150 億元及 180 億元；

惟民營化基金並未辦理釋股預算保留數之註銷。

2. 民營化基金由於釋股預算難以執行，但每年需負擔之民營化前已退休員工之退休金等支出，卻需以現金支付，爰依行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法第 6 條規定，在當年度釋股收入預算及以前年度釋股收入預算保留合計數額內，以舉借債務方式支付相關法定業務支出，導致債務快速增加，105 年底短期債務餘額預估高達 628 億 9,640 萬 5 千元。鑒於該基金所編列之釋股預算長期保留未執行，並無實質之資金流入，為避免釋股預算淪為民營化基金舉借債務之工具，建議儘速對短期內無法執行之釋股預算評估保留數註銷事宜。

附表 1：釋股預算未執行原因分析表

單位：新台幣億元

公司名稱	待執行情形		未執行原因
	年度	金額	
台灣中油	91	292.50	尚待與工會協商民營化員工權益保障等相關事宜中，俟協商結論納入民營化計畫書送本院審議同意後始能釋股，預計於 106 年底前釋股至 51% 以上完成民營化。
中鋼公司	91	4.50	依據行政院 97 年 1 月 28 日函示，同意暫時停止辦理釋股作業並維持政府持有中鋼公司股權在 20% 以上；惟為維基金運作，該釋股預算經核定仍保留繼續辦理。
	93	14.58	
	97	60.47	
	小計	79.55	
中央再保險公司	93	5.09	1. 99 年 4 月 21 日評價委員會決議釋股價格，由證券商規劃執行釋股，惟股價至 101 年 12 月底仍未達預計價格故未完成釋股。 2. 嗣於 102 年度辦理遴選證券商公開招標，因故流標，仍無法完成釋股，爰賡續辦理釋股預算保留，復於 103 年 10 月 30 日召開評價委員會，將由證券商規劃執行釋股作業。 3. 本院 104 年 1 月 13 日同意解除中央再保險及聯華電子等 2 家公司釋股價格限制，為有效挹注民營化基金財源，財政部委託臺銀證券執行中央再保險、聯華電子及台灣土地開發等 3 家公司股票出售案，截至 104 年 7 月底已執行中央再保險公司釋股預算 0.35 億元（實際收入 0.5 億元），尚有 14.86 億元積極執行中。
	97	10.12	
	小計	15.21	
聯電公司	97	1.84	1. 99 年 4 月 21 日評價委員會決議釋股價格，

公司名稱	待執行情形		未執行原因
	年度	金額	
			<p>由證券商規劃執行釋股，並於 99 年底釋出部分股份，惟股價至 101 年 12 月底未達預計價格致未能釋出剩餘股份。</p> <p>2. 嗣於 102 年度辦理遴選證券商公開招標，因故流標，仍無法完成釋股，爰賡續辦理釋股預算保留，復於 103 年 10 月 30 日召開評價委員會，將由證券商規劃執行釋股作業。</p> <p>3. 本院 104 年 1 月 13 日同意解除中央再保險及聯華電子等 2 家公司釋股價格限制，為有效挹注民營化基金財源，財政部委託臺銀證券執行中央再保險、聯華電子及台灣土地開發等 3 家公司股票出售案，截至 104 年 3 月底聯華電子公司釋股預算 1.84 億元(實際收入 1.46 億元)已執行完竣。</p>
台鹽公司	97	10.69	97 年度預算經本院決議凍結，須向本院報告獲同意後始得動支。目前每股股價仍低於原編釋股預算每股 25 元，將俟股價回穩後再擇機釋出。
	98	9.09	
	小計	19.78	
台電公司	99	226.38	需俟「電業法」通過及與工會協商結論納入民營化計畫書，並送本院審議同意後始能釋股。
台開公司	101	0.05	<p>1. 102 年度辦理公開招標遴選證券商進行釋股規劃與執行，因證券商無投標意願或資格不符等問題流標，爰賡續辦理釋股預算保留。復於 103 年 10 月 30 日召開評價委員會，將由證券商規劃執行釋股作業。</p> <p>2. 本院 104 年 1 月 13 日同意解除中央再保險及聯華電子等 2 家公司釋股價格限制，為有效挹注民營化基金財源，財政部委託臺銀證券執行中央再保險、聯華電子及台灣土地開發等 3 家公司股票出售案，截至 104 年 3 月底台灣土地開發公司釋股預算 0.05 億元(實際收入 0.06 億元)已執行完竣。</p>
合計		635.31	

※註：1. 資料來源，民營化基金提供。

綜上，民營化基金以釋股收入為償債財源，大舉舉借債務以支付相關法定業務支出，惟釋股預算長期保留未執行，並無實質之資金流入，恐已淪為舉借債務工具，建議儘速對短期內無法執行之釋股預算評估保留數註銷事宜；另該基金釋股預算涉及油價、電價等民生議題，且預算編列距今多時，財政及經濟環境均有所變遷，恐無法順利執行，亦應一併通盤檢討民營化政策推動

之可行性。

九、台船公司以盈餘減少為由，近 3 年均未繳納足額回饋金，嗣後年度應促其足額繳納並收取以前年度未繳足部分，以維政府權益

民營化基金 105 年度預算案基金來源之雜項收入，賡續編列台船公司繳回結算金 1 億 5,000 萬元，本項係民營化基金依行政院函示，於 98 年間先撥充 15 億元協助台船公司支付結算金，再自 99 年度起該公司分 10 年每年繳回 1 億 5,000 萬元回饋金以充實民營化基金財源；惟近年台船公司以盈餘減少為由，自 102 年度起即未繳納足額回饋金，恐損及政府權益。茲說明如下：

- (一)為辦理台船公司民營化，行政院 97 年 3 月間函示略謂，該公司民營化年資結算金不足部分，由民營化基金支應 15 億元為上限，而台船公司應在有盈餘情況下，分 10 年回饋民營化基金。準此，民營化基金於 98 年間先撥充 15 億元協助台船公司支付結算金，台船公司則自 99 年度起分 10 年每年繳納 1 億 5,000 萬元回饋金充實民營化基金財源，該基金亦由 100 年度起正式編列預算；惟台船公司以盈餘減少為由，102 年度至 104 年度僅繳納 7,000 萬元、4,350 萬元及 4,500 萬元，與 3 年度足額回饋金 4 億 5,000 萬元相較，不足 2 億 9,150 萬元。
- (二)審計部查核民營化基金 103 年度決算，對台船公司繳納回饋金未如預期乙節提出審核意見，該基金答復略謂：經濟部已於 104 年 9 月間函請台船公司爾後每年應足額繳納回饋金，至以前年度未足額繳納部分，亦請該公司妥善規劃剩餘年度(105 年至 108 年)之回饋金額，並已責成派兼之公股代表督促辦理，俾於 108 年度前完成回饋民營化基金 15 億元。
- (三)按上述 15 億元結算金，本係台船公司於民營化時應自行支

付，行政院為順利辦理該公司民營化，裁示先由民營化基金支應，應屬墊付性質，該公司實不宜以盈餘減少為由，任意降低回饋金額，且民營化基金財務狀況欠佳，迄 105 年度預計累積虧損高達 635 億元，允應確實督促台船公司依經濟部 104 年 9 月之函示辦理。

綜上，台船公司以盈餘減少為由，近 3 年未足額繳納之回饋金達 2 億 9,150 萬元，鑒於民營化基金財務狀況欠佳，短絀情形嚴重，應於剩餘年度促台船公司逐年足額繳納並收取以前年度未繳足部分，經濟部並應積極責成派兼之公股代表確實督促辦理，以維政府權益。

一〇、民營化所需支出未表達明細，僅籠統編列總數，不利審議預算配置之合理性

民營化基金 105 年度預算案編列支應民營化前退休人員退休撫卹給付及三節慰問金、早期退休人員生活困難濟助金 79 億 6,342 萬 4 千元。茲說明如下：

(一)未充分揭露計畫詳細內容

民營化基金係預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目所定之有特定收入來源，供特殊用途之特別收入基金，應依充分揭露原則於預算書揭露完整及充分之相關資訊，以利本院依預算法第 50 條⁵審議其資金運用計畫之合理性。

(二)未表達民營化案件之支出明細，不利瞭解預算配置之合理性

105 年度民營化基金編列用於支應各民營化案件之民營化前退休人員退休撫卹給付及三節慰問金、早期退休人員生活困難濟助金等支出計 79 億 6,342 萬 4 千元(詳附表 1)，惟該基金

⁵預算法第 50 條規定：「特種基金預算之審議，...在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」

僅表達該項支出之總額，且於單位成本分析表說明欄載述：「本項經費係預計支付移轉民營之公營事業應由本基金支應之相關支出，其工作效益確無可資衡量之工作單位。」為利瞭解預算配置之合理性，並利本院預算審議，允應表達各民營化案件相關詳細支出。

綜上，民營化基金主要用途係支應各民營化案件之相關支出，故各民營化案件預算配置之合理性，係本院審議重點，惟該基金卻未於預算書表達各項支出詳細資料，編列實過於籠統，應予改進。

附表 1：民營化基金 105 年度編列各民營化案件支出明細表

單位：新台幣千元

事業名稱	105 年度預算案數
文化部(原新聞局)主管	3,952
台灣新生報	3,952
交通部主管	7,110,799
台汽公司	1,270,778
台鐵貨物搬運公司	1,402
陽明海運	11,124
中華電信(含原電信總局)	5,812,297
台灣航業	15,198
經濟部主管	54,318
中工公司	730
中鋼公司	190
台肥公司	8,300
中興紙業	2,800
唐榮鐵工廠	2,236
農工公司	2,500
台機公司	2,900
台鹽公司	5,620
台船公司	5,250
漢翔公司	23,792
財政部主管	27,473
兆豐產物(原中國產物)保險公司	811
中央再保險公司	1,144
兆豐國際商業銀行(原交通銀行)	759
台灣土地開發公司(原台開信託投資公司)	114
台灣人壽保險公司	1,171
華南銀行	2,562

事業名稱	105 年度預算案數
台灣中小企銀	4,190
彰化銀行	2,331
第一銀行	3,879
台灣產物保險公司	1,108
合作金庫(含中國農民銀行)	9,404
退輔會主管	766,882
榮工公司	766,882
總計	7,963,424

※註：1. 資料來源，民營化基金提供。

2. 台肥公司原屬經濟部國營事業，目前改隸農委會。

一一、以續借或舉新還舊方式舉借短期債務，顯以短支長，有規避預算法與公共債務法之嫌

民營化基金歷年編列之釋股預算，大多未能順利辦理，為支應各項給與補償所需，遂以舉借短期借款方式支應；近 3 年度(101 年度至 103 年度)期末短期借款餘額分別為 529 億 7,000 萬元、591 億 7,000 萬元及 611 億 9,000 萬元，而預計 105 年底短期借款餘額更達 628 億 9,640 萬 5 千元；惟以續借或舉新還舊方式舉借短期債務，顯以短支長。茲說明如下：

(一)預算法規定非營業特種基金舉借長期債務應編列預算或補辦預算

預算法第 27 條前段規定：「政府非依法律，不得於其預算外增加債務。」而同法第 85 條、第 88 條及第 89 條則規定，附屬單位預算應編列長期債務之舉借與償還預算，即便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，仍應補辦預算。惟民營化基金成立以來，從未編列長期債務舉借預算，而係以短期借款方式舉債，爾後再以續借或舉新還舊方式延長債限，明顯以短支長，有規避預算法編列或補辦長期債務預算之嫌，實有未洽。

(二)短期債務一再續借或舉新還舊，恐存有規避公共債務法長期

債務限額之規範

1. 公共債務舉借額度之規範，其中 1 年以上公共債務未償餘額存量上限，依公共債務法第 5 條第 1 項規定，不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；而中央政府總預算及特別預算每年度舉債額度，依同條第 7 項規定，不得超過總預算及特別預算歲出總額之 15%；至未滿 1 年公共債務未償還餘額，依同條第 10 項規定，不得超過當年度總預算及特別預算歲出總額 15%。準此，1 年以上公共債務同時受存量上限及年度流量之限制，而未滿 1 年之公共債務則僅受年度流量限制，舉借限制相對較寬鬆。
2. 另按國有財產法第 3 條規定，國家所有之股份屬國有財產，若收回投資，依預算法第 6 條及第 10 條規定，當編列於總預算之歲入，其因未能順利釋股而需舉借之債務，自應受前揭公共債務法有關存量及流量之限制。惟目前釋股預算並未全數依預算法規定編列於總預算，而逕行將部分釋股預算編列於該基金，反可藉此規避公共債務法，成為隱藏政府債務之工具。

綜上，公共債務法對於總預算及特別預算訂有 1 年以上公共債務流量及存量管制之規範，預算法亦對特種基金長期債務之舉借訂有相關管控規範；惟民營化基金透過以短支長方式，舉借短期債務支應各項公營事業移轉民營產生之給與補償所需，有規避預算法與公共債務法之嫌，應檢討改進。

參、地方建設基金

- 一二、借款契約所訂由中央統籌分配稅款扣還地方政府到期未償還借款之方式，恐干擾地方政府施政，應予檢討

地方建設基金主要業務範疇，係貸放資金協助地方政府、私立中等以上學校及農田水利會辦理公共建設、教育建設、增置或修建設備及農田水利建設等項目，由於借款契約訂定，該基金對到期未償還之借款，貸放予地方政府部分由中央統籌分配稅款扣還，其他機關（構）或學校部分則由保證銀行履行保證償還責任，故自改隸中央政府以來，均未發生壞帳；惟借款契約所訂由中央統籌分配稅款扣還之方式，恐干擾地方政府施政。茲說明如下：

(一)財政收支劃分法第 16 條之 1 第 1 項規定：「第 8 條第 2 項及第 12 條第 2 項至第 4 項規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。」

(二)預算法第 4 條第 1 項規定：「…基金分左列 2 類：一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金。…（四）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。…」作業基金與普通基金分屬不同之基金個體，其資產、負債應分別獨立，不應混用。

(三)該基金收支保管及運用辦法規定，借款單位到期應償還之本息，不能償還或償還不足，且未依規定申請展期或不合展期規定，經函催仍未償還者，其已核貸未撥款部分應停止撥付及停止貸款 2 年；而借款契約對未償還之借款，地方政府部分由中央統籌分配稅款扣還，其他機關（構）或學校部分則由保證銀行履行保證償還責任。據該基金表示，歷年地方政府到期未償借款而由中央統籌分配稅款扣還者，計有雲林縣政府、瑞芳鎮公所、斗南鎮公所、西螺鎮公所、名間鄉公所、水上鄉公所、溪口鄉公所、內埔鄉公所、長治鄉公所、東港鎮公所、鹽埔鄉公所、新埤鄉公所、滿州鄉公所等 13 個機關，均已扣還完畢；

至其他機關（構）或學校由保證銀行履行保證償還責任者，迄未發生。

（四）財政收支劃分法規定，地方政府對統籌稅款應分得部分，應列為當年度稅課收入，且應優先挹注人事費及一般經常性支出；財政部僅係分配稅款之機關，無權置喙地方政府之施政優先順序，扣還中央統籌分配稅款予地方建設基金，恐干擾地方政府之施政。

（五）另該基金雖受財政部管轄，惟其類屬作業基金，基於基金個體獨立原則，資產、負債與普通基金係各自獨立；準此，該基金對地方政府之借款係特種基金之資產，若欲保全資產，則應強化貸放作業之事前審核及事後稽查，暨後續之催收作業，而非僅於契約訂定扣還中央統籌分配稅款之方式，藉由公權力保全資產。

綜上，地方政府對統籌稅款應分得部分，依法應列為當年度稅課收入，並優先挹注人事費及一般經常性支出，財政部僅係分配稅款之機關，扣還中央統籌分配稅款予地方建設基金，恐干擾地方政府施政優先順序；另該基金類屬作業基金，其資產、負債與普通基金各自獨立，於契約訂定扣還中央統籌分配稅款、藉由公權力保全資產之方式，違反基金個體獨立原則，亦應檢討。

肆、國有財產開發基金

一三、華光特區開發方式甚具爭議，且開發費用未事先編列預算逕行支用後卻得以隱藏於資產項下，恐有規避國會監督之虞

財政部為達活化資產、永續財政目的，於 102 年間訂定「活化資產永續財政方案行動計畫」，選定空總舊址、華光特區及台北學苑為三大重點開發指標案件，惟過於偏向商業發展，致開發內

容多所重複，開發過程亦爭議不斷。

而國有財產開發基金將華光特區開發費用之會計科目由長期投資變更為遞延費用，103 年度之後未再編列相關費用，惟 103 年度迄 104 年 6 月底止卻發生執行數 400 餘萬元，由於該筆支出係隱藏於資產科目項下，並未於收支科目顯示，恐有規避國會監督之虞。茲說明如下：

(一)華光特區開發案與其他指標性案件開發內容多所重複，開發過程亦爭議不斷

1. 財政部為活化資產，推動之空總舊址、華光特區及台北學苑等三大重點開發指標案件，初估可引進 175 億元民間資金，創造權利金、租金、稅收等 994 億元收益。其中空總舊址之開發原係朝興建飯店、商場、辦公大樓、大型百貨公司之「六本木城中城」方向規劃；華光特區則朝發展國際觀光飯店、商辦、複合式商城之「觀光不夜城」方向規劃；至台北學苑亦供商業使用，預計採低樓層經營商場、餐飲等複合式商城，中高樓層經營觀光飯店之「京站」模式開發。
2. 上述案件目前辦理情形，除台北學苑開發案於 102 年 11 月已招標設定地上權、預計興建商辦、旅館及購物中心外，空總舊址、華光特區開發案均未能順利辦理；其中空總舊址將採「古蹟活化、全區保留」方式，交由後代決定開發方向；至華光特區開發案則已將地上物拆除，104 年 5 月間台北市政府提出新增回饋可建築用地，供改建南門市場時作為中繼市場使用之建議方案，尚待雙方研議協商。
3. 三大國有地指標開發案件均位於首都精華區，開發方式當配合都市未來發展願景審慎評估規劃；惟政府為使國有地財務利益最大化，原先均朝興建飯店、商場及商辦等商業發展方

向規劃，未慮及周邊已林立觀光旅館、購物中心等類似設施，亦未結合該地區歷史人文發展，致開發內容均導向商業建設，不僅侷限城市未來發展，開發過程亦爭議不斷。

(二)華光特區開發費用會計科目由長期投資改為遞延費用後，即產生未事先編列預算逕行支用後卻得以隱藏於資產項下情形，恐有規避國會監督之虞

1. 國有財產開發基金依其屬性為作業基金，按該基金收支保管及運用辦法意旨，基金來源與用途需與基金資產相關，即基金資產所產生之收益及支出，始可納為該基金之收支。華光特區土地權屬雖非該基金所有，惟迄 104 年 6 月底該基金業已支付補助費、拆除費、貸款利息等相關費用 2 億 5,010 萬 3 千元（詳附表 1）；該基金既已支應華光特區國有土地相關開發支出，該開發案所產生之收益理應回歸基金，始符合特種基金「付出仍可收回」之特性。準此，為符合收支保管及運用辦法規定，遂自 101 年度決算起將相關開發費用之會計科目由長期投資改為遞延費用。
2. 有關華光特區土地開發案預算之編列，其中 100 年度於行銷及業務費用下編列甄選總顧問之專案服務費 1,000 萬元，101 年度及 102 年度除均賡續編列專案服務費 1,000 萬元外，尚於長期投資科目分別編列住戶處理費 6 億 0,885 萬元及地上物拆除費 2,906 萬元，嗣後由於該開發案將以設定地上權方式辦理，103 年度至 105 年度未再編列預算。然以該開發案實際支出情形觀察，鑒於華光特區土地權屬非該基金所有，為符合收支保管及運用辦法規定，會計科目由長期投資改為遞延費用，故 101 年度之合法眷舍補助費 2 億 3,990 萬元、102 年度、103 年度及 104 年度之國有建物拆除費 278 萬 3 千元、

408 萬 1 千元及 16 萬 8 千元與貸款利息 317 萬 1 千元，合計 2 億 5,010 萬 3 千元均列於資產科目-遞延費用項下。

3. 華光特區開發案土地面積約 4.7 公頃，其中編號 1 區及 2 區土地係財政部辦理設定地上權之範圍，面積約 2.8 公頃；而據 105 年度預算書業務計畫及預算說明顯示，本案預估可創造總收益約 326 億元，包括權利金收益 204 億元、地租收益 68 億元及相關稅收 54 億元，不僅係國有財產開發基金重要業務計畫項目，亦備受外界矚目，其預算之編列自應受國會監督。然 103 年度及 104 年度該基金未編列預算，卻發生國有建物拆除費執行數 424 萬 9 千元，由於會計科目之變更，隱藏於資產科目-遞延費用下，並未於收支科目顯示之情形，恐有規避國會監督之虞；允宜比照 102 年度以前長期投資科目預算編列方式，單獨列表說明相關開發費用預算編列情形。

附表 1：華光特區國有土地開發費用各年度預算及決算概況表

單位：新台幣千元

年度	科目	預算數	決算數
100	專業服務費	10,000	-
101	專業服務費	10,000	-
	長期投資	608,850	-
	遞延費用	-	240,785
	小計	618,850	240,785
102	專業服務費	10,000	-
	長期投資	29,060	-
	遞延費用	-	5,069
	小計	39,060	5,069
103	遞延費用	-	4,081
104	遞延費用	-	168
合計		667,910	250,103

※註：1. 資料來源，國有財產開發基金各年度預、決算書彙整及 105 年度預算書第 6 頁摘錄，104 年度決算數為截至 6 月底之實際數。

綜上，華光特區開發案等指標性案件開發內容多所重複，開發過程爭議不斷，允應配合都市未來發展願景，由財政收入、社會公益、經濟發展、環境永續等多重面向通盤考量加以規劃，俾

使國有土地得以永續發展。另國有財產開發基金將華光特區開發案開發費用之會計科目，由長期投資變更為遞延費用，雖符合該基金收支保管及運用辦法規定，卻產生未事先編列預算逕行支用後得以隱藏於資產項下，未於收支科目顯示情形，恐有規避國會監督之虞；允宜比照以往長期投資科目預算之編列方式，單獨列表說明相關開發費用，俾完整表達預算項目。

一四、高雄大社區土地變賣補辦預算法案，未獲核准即予處分入帳，與預算法規定有間；尚未處分部分目前仍遭占用，宜儘速排除

國有財產開發基金 105 年度補辦預算項目，係 104 年度先行辦理處分高雄市大社區興工段土地，其帳面價值 26 萬 1 千元、處分款 61 萬 6 千元，惟該案未獲核准即予處分入帳，與預算法規定有間，且尚未處分部分目前仍遭占用，允宜儘速排除，俾辦理活化。茲說明如下：

(一)高雄大社區土地變賣款於 104 年 7 月入帳，惟行政院 8 月始核准辦理，與預算法規定有間

1. 預算法第 88 條第 1 項規定：「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…資產之變賣…仍應補辦預算…。」
2. 國有財產開發基金以 102 年度先行辦理、104 年度補辦預算之方式，購置高雄市大社區興工段 357 地號及 359 地號土地，面積分別為 60 平方公尺及 421 平方公尺，其中 357 地號因部分土地作為巷道使用，為利處分遂分割為 3 個地號，並於 104 年 5 月間辦理公告變賣 357 及 357-2 地號之土地，其帳面價值 26 萬 1 千元、處分款 61 萬 6 千元，業於同年 7 月執行完畢、正式入帳；惟行政院遲至 8 月間始核准該基金先行辦理

並補辦預算，核與預算法第 88 條「報經行政院核准者，得先行辦理」之規定未盡相符。

(二)部分土地目前仍存在被占用情形，宜儘速排除

1. 上述高雄市大社區 359 地號土地，102 年度取得時即存在占用情形，據該基金提供目前處理狀況，其中種植水果部分已騰空收回，鐵皮建物部分亦於 103 年 11 月間提出訴訟，刻由法院審理中。
2. 該基金對該筆土地之處置預計以標售方式辦理，鑒於土地目前仍存在占用情形，無法立即辦理標售，宜儘速排除，以避免土地閒置積壓資金。

綜上，高雄大社區 357 及 357-2 地號土地變賣補辦預算案，未獲核准即予處分入帳，與預算法規定有間，應予改進；至 359 地號土地目前仍遭占用，宜於訴訟完成後儘速排除，俾利後續辦理活化。

一五、非業務資產均尚待開發，允檢討土地利用之適切性，並積極與申請撥用機關協調，以提升國產運用效益

國有財產開發基金 105 年度預算案預計平衡表之非業務資產科目預計數 8 億 3,382 萬 1 千元，包含位於台中市、彰化縣及高雄市等地之土地，均尚待開發。茲說明如下：

- (一)國有財產開發基金 99 年設立後，由國有財產署撥入 16 筆土地及 1 筆建物以財產作價投資，100 年度及 102 年度該基金以先行辦理、補辦預算方式，分別價購位於台北市文山區財政人員訓練所周邊之 1 筆畸零地及高雄大社地區 2 筆土地；準此，該基金財產帳下計有 19 筆土地及 1 筆建物。該基金鑒於所辦理之與民間合作開發國有土地興建政府機關辦公廳舍均未能執行，

為促進國有地有效利用，遂將台中市北區邱厝子段土地、台中市北屯區東山段土地、彰化市牛稠子段土地、屏東縣東港鎮新信段土地、屏東市香揚段土地等 14 筆土地、帳面價值 11 億 0,487 萬 5 千元，及 100 年度購置之台北市文山區畸零地、帳面價值 774 萬元，103 年度（於 102 年度補辦預算）購置之高雄大社區 2 筆土地、帳面價值 736 萬 7 千元，先後變更為非公用財產；嗣台北市文山區畸零地及屏東市香揚段土地，或已辦理開發、或已設定地上權，遂於 103 年度轉列固定資產，高雄大社區部分土地亦於 104 年 6、7 月間辦理變賣，故迄 104 年 8 月底止，該基金之非業務資產計有 15 筆土地，帳面價值為 10 億 1,476 萬 6 千元（詳附表 1）；然屏東縣東港鎮新信段 2 筆土地、帳面價值 1 億 8,094 萬 5 千元屬嚴重地層下陷地區，禁止處分及放租，預計於 105 年度編列預算折減基金。爰此，105 年度預計平衡表之非業務資產減少為 13 筆土地，帳面價值則降為 8 億 3,382 萬 1 千元。

- (二)據國有財產開發基金表示，上述 13 筆非業務資產中，除位於高雄市大社區土地存在占用情形外，其餘位於台中市北區邱厝子段及北屯區東山段、彰化市牛稠子段之土地均尚待開發利用。而上述土地日後預計用途，其中台中市北區邱厝子段土地屬公園用地，預計 106 年底撥用台中市政府；台中市北屯區東山段土地則預計完成國有房屋拆除作業後，於 105 年度辦理招標設定地上權；彰化市牛稠子段之土地，預計留供中區國稅局彰化分局興建辦公廳舍，而其興建計畫預計將由公務預算支應；至高雄市大社區土地刻正訴訟中，待排除占用後辦理活化。
- (三)近年各級政府財政多入不敷出，彰化市牛稠子段土地雖預計將興建辦公廳舍，惟中區國稅局彰化分局 105 年度預算案並未

編列興建辦公廳舍計畫，而台中市北區邱厝子段土地亦於 106 年底始撥用台中市政府，至高雄市大社區土地更因存在占用情形，需排除占用後才能辦理活化。上述土地利用方式，不僅與國有財產開發基金靈活開發大面積土地之設立宗旨不符，土地利用之適切性，亦有待檢討。

附表 1：國有財產開發基金帳列非業務資產運用情形一覽表

單位：新台幣千元；平方公尺

土地坐落位置				面積	帳面價值	目前用途或預計用途
縣市	鄉鎮市區	段及小段	地號			
台中市	北區	邱厝子段	4-2	57	2,075	屬公園用地，留供台中市政府辦理撥用，預計 106 年底辦竣。
			4-4	8,869	322,831	
			6-893	288	13,063	
			6-894	176	6,406	
			小計		344,375	
台中市	北屯區	東山段	91	761	50,676	完成國有房屋拆除作業後，預計 105 年度辦理招標設定地上權
			91-1	8	672	
			92	4,553	232,977	
			96	70	2,597	
			小計		286,922	
彰化縣	彰化市	牛稠子段 牛稠子小段	24-4	529	17,774	留供中區國稅局興建辦公廳舍
			24-8	1,965	66,024	
			24-9	1,045	111,620	
			小計		195,418	
屏東縣	東港鎮	新信段	278	3,752	94,557	屬嚴重地層下陷地區，禁止處分及放租，預計於 105 年度辦理折減基金
			278-1	3,428	86,388	
			小計		180,945	
高雄市	大社區	興工段	357-1	37	420	現為巷道使用，嗣後將配合高雄市政府道路開闢計畫，改道或廢道後辦理活化
			359	421	6,686	排除占用後辦理活化
			小計		7,106	
合 計					1,014,766	

※註：1. 資料來源，國有財產開發基金提供，迄 104 年 8 月底止。

綜上，國有財產開發基金成立目的，旨在靈活開發國有土地、提升國產運用效能，惟該基金非業務資產均待開發利用，除高雄

市帳面價值 600 餘萬元土地遭占用外，另 7 筆帳面價值 5 億餘元之土地，預計留供政府機關之辦公廳舍用地及公園用地，惟建設資金由政府預算支應，恐與該基金成立目的有悖；允檢討土地利用方式之適切性，並積極與申請撥用機關協調，以儘速推動國有土地之開發。

(分機：8655 歐婉如)