

中央政府債務基金、行政院公營事業民營化基金、國有財產開發基金 102 年度預算評估報告目錄

頁次

壹、中央政府債務基金	1
一、102 年度之債務還本收入 770 億元，僅為當年度稅課收入之 6%，違反本院應達 7.5% 之決議	1
二、該基金財務規劃欠佳，肇致債務到期結構過於集中，影響舉債風險控管及壓縮財務運作彈性	3
三、舉新還舊金額創新高，足見債務未有效去化，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，洵有未洽	5
四、債務還本預算不足以償還到期債務，需由中央政府債務基金舉借新債予以償還，未償債務餘屢創新高，應研謀改善	7
貳、行政院公營事業民營化基金	9
五、本院做成暫緩釋股之決議，加以該基金本年度未獲國庫撥款收入之挹注，短絀更形擴大，應審慎評估其存續之必要性	9
六、該基金主要用途係支應各民營化案件所需相關支出，惟並未揭露各案件之詳細資料，不利本院預算審議	12
七、民營化基金因釋股作業難以順利進行，致面臨財務窘困，應請通盤檢討民營化政策及執行之妥適性，並籌謀退場機制	14
八、該基金以短支長舉借債務，有規避預算法與公共債務法之嫌	17
九、未來潛在負擔之支出龐大，卻未於預算書中列表揭露，與預算法規定未符	18
參、國有財產開發基金	19
一〇、華光社區開發案列入行政院「一周一亮點」之指標性案件，惟預算書對於規劃內容付之闕如，且本年度預算額度均有高估，允覈實估列	19
一一、華光社區開發案劃定區域內尚有地上物待騰空收回，允積極協調各管理機關儘速為適法之處理，以利案件後續之推動執行	21
一二、財稅人員訓練所及周邊土地開發案幾經流標，原規劃方案恐偏離市場需求，	

另採補辦預算方式價購畸零土地，其事前調查作業容有改善空間 -----	22
一三、該基金歷年業務計畫之執行落差甚大，加上部分案件均以評估不可行做結， 突顯其業務計畫之擬定及個案篩選之周延性亟待檢討強化 -----	23
一四、為利該基金業務之運作遵循，允儘速協調完備相關規章之法制作業 -----	25

中央政府債務基金、行政院公營事業民營化基金、國有財產開發基金 102 年度預算評估報告

壹、中央政府債務基金

一、102 年度之債務還本收入 770 億元，僅為當年度稅課收入之 6%，違反本院應達 7.5% 之決議

102 年度中央政府總預算案編列債務還本預算 770 億元，約占稅課收入之 6%，故該基金 102 年度預算案相對編列債務還本收入 770 億元。惟查：

(一) 本院決議具法定效力，101 年度起編列債務還本預算數應依本院決議達當年度稅課收入之 7.5%

依據預算法第 52 條規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」暨司法院大法官釋字第 419 號解釋理由書：「……立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。」準此，本院決議具法定效力，行政院應據以遵循辦理。

99 年 10 月 28 日本院第 7 屆第 6 會期財政、經濟委員會第 1 次聯席會議處理「政府償債計畫專案報告」報告案，做成附帶決議：「……，應自民國 101 年起，編列債務還本數預算數應達當年度稅課收入 7.5%，以落實公共債務法強制債務還本之意旨。」案經 99 年 12 月 10 日本院第 7 屆第 6 會期第 11 次院會通過備查。是以，行政院 101 年度起編列債務還本預算數，應依本院上開決議辦理，亦即應達當年度稅課收入之 7.5%。

(二) 102 年度中央政府總預算案編列之債務還本額度僅為當年度稅課收入之 6%，顯未落實本院應達 7.5% 之決議

依公共債務法第 10 條第 6 項規定，92 年度起政府在其總預算每年所編列之還本款項，應以當年度稅課收入至少 5% 編列¹，故 97 年度至 100 年度中央政府債務還本決算數各為 650 億元、650 億元、660 億元及 660 億元，占稅課收入之百分比分別為 5.2%、6.2%、6.1%、5.5%，在本院做成上開決議後，101 年度中央政府總預算所編列 940 億元、占稅課收入 7.5% 之債務還本數，尚合於本院決議，然而，102 年度中央政府總預算案卻僅編列 770 億元、占稅課收入 6% 之債務還本數（相關資料詳附表 1），顯未落實本院應達 7.5% 之決議。102 年度稅課收入 1 兆 2,803 億元，若依 7.5% 編列，債務還本數應為 960.23 億元，本年度編列 770 億元，顯短編 190.23 億元。

附表 1：近年來中央政府債務還本數占稅課收入百分比彙總表
單位：新台幣億元；%

年度	債務還本	稅課收入	債務還本/稅課收入%
97	650	12,429	5.2
98	650	10,516	6.2
99	660	10,824	6.1
100	660	12,034	5.5
101	940	12,501	7.5
102	770	12,803	6.0

※註：1. 資料來源，102 年度中央政府總預算案之參考表「歷年中央政府收支概況表」。

2. 97 年度至 100 年度為審定決算數、101 年度為法定預算數、102 年度為預算案數。

綜上，本院為落實公共債務法強制債務還本之意旨，爰決議 101 年度起，編列債務還本預算數應達當年度稅課收入 7.5%，惟 102 年度中央政府總預算案編列之債務還本數卻僅為 770 億元（該

¹公共債務法第 10 條第 6 項規定：「第 2 項第 1 款之還本款項，91 年度應以當年度稅課收入至少 4% 編列，92 年度起應以至少 5% 編列。…」

基金編列 770 億元之債務還本收入)，為稅課收入之 6%，顯未落實本院決議。

二、該基金財務規劃欠佳，肇致債務到期結構過於集中，影響舉債風險控管及壓縮財務運作彈性

該基金乃為加強債務管理、提高財務運用效能而設置，允透過靈活財務規劃，以達其設置目的。經查：

(一)該基金乃為加強債務管理、提高財務運用效能而設置，並可透過各類財務規劃，妥適規劃配置債務到期落點

依公共債務法第 10 條第 1 項：「中央政府及直轄市政府為加強債務管理、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。」及中央政府債務基金收支保管及運用辦法第 1 條：「為加強債務管理、提高財務運用效能，增進償債能力，特依公共債務法第 10 條第 1 項規定設置中央政府債務基金…」之規定，該基金乃為加強債務管理、提高財務運用效能而設置，據此應妥適規劃不同年期債務之舉借，搭配彈性之財務運作，使每年債務還本平滑化。

(二)中央政府債務到期結構過於集中，影響舉債風險控管及壓縮財務運作彈性

據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告指出，中央政府債務到期結構過於集中，影響舉債風險控管及壓縮財務運作彈性，茲略以：

1. 偏重於舉借 5 年(含)期以下債務：近 5 年度(96 至 100 年度)中央政府公債及中長期借款舉借之債務年期，2 年(含)期以下者，約占該 5 年度舉借總數之 23.42%、2 至 5 年期

者約占 31.73%，兩者合計約占 55.15%，顯示近 5 年以來，中央政府多偏重於舉借 5 年（含）期以下債務。

2. 債務到期集中未來 5-10 年內：未來 10 年（101 至 110 年，詳附表 1）到期之債務共計 3 兆 3,566 億元，占截至 100 年底止 1 年以上未償債務餘額 4 兆 6,365 億餘元之 72.40%，其中公債並於 105 年度達到還款高峰（當年度到期之公債 4,650 億元，為各年度到期額度最高者）；且 101 至 105 年應償付到期債務共計 2 兆 2,467 億元，占前述未償債務餘額之比率達 48.46%，顯示未來 5 年內有龐大之償付壓力，債務到期結構過於集中。

附表 1：未來 10 年公共債務到期應償付本金明細表

單位：新台幣億元

年度	公債	中、長期借款	合計	占未償餘額之比率%
合計	30,049	3,517	33,566	72.40
101	3,400	2,117	5,517	11.90
102	3,200	1,400	4,600	9.92
103	3,750	-	3,750	8.09
104	3,950	-	3,950	8.52
105	4,650	-	4,650	10.03
106	1,450	-	1,450	3.13
107	1,850	-	1,850	3.99
108	1,869	-	1,869	4.03
109	3,030	-	3,030	6.54
110	2,900	-	2,900	6.25

※註：1. 資料來源，審計部 100 年度中央政府總決算審核報告。

2. 本表不含自償性債務(乙類公債)及交通建設基金之舉借。

綜上，該基金除償還到期公債外，尚可利用發行不同年期之公債、提前償還未到期債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作工具，妥適規劃配置債務到期落點。惟現卻存有中央政府債務到期結構過於集中，影響舉債風險控管及壓縮財務運作彈性，該基金恐未落實加強債務管理、提高財務運用效能之設置目的。

三、舉新還舊金額創新高，足見債務未有效去化，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，洵有未洽

該基金 102 年度預算案編列當年度應償還之原有到期債務 6,150 億元，償還未到期債務 700 億元，舉借新債數額計 6,850 億元（詳附表 1），連同總預算融資性還本收入 770 億元，用以償還 102 年度到期及未到期還本支出共計 7,620 億元。

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 年度	300	0	300
90 年度	1,000	0	1,000
91 年度	1,959	1,791	3,750
92 年度	1,682	1,693	3,375
93 年度	3,523	2,197	5,720
94 年度	2,819	601	3,420
95 年度	3,333	1,267	4,600
96 年度	3,613	950	4,563
97 年度	4,282	500	4,782
98 年度	4,481	19	4,500
99 年度	5,084	720	5,804
100 年度	6,130	600	6,730
101 年度	5,577	700	6,277
102 年度	6,150	700	6,850

※註：1. 資料來源，中央政府債務基金 102 年度預算案第 10 頁。

2. 99 年度以前為決算數，101 年度及 102 年度為預算案數（101 年度預算案迄 101 年 11 月 12 日尚未完成法定程序）。

經查：

(一)相關法令規定

預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 2 目所稱：「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。」及公共債

務法第 10 條第 1 項規定：「中央政府及直轄市政府為加強債務管理、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，該基金主要任務乃在不增加政府原有債務餘額之前提下，籌措穩定適足財源，並償還到期債務，或將原舉借較高利率之債務轉換為較低利率之債務，以減輕債息之負擔，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。

若當年度應償還之原有到期債務，亦容許舉新債還舊債，則因其債務之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)舉新還舊之比例仍高，應落實本院相關決議，並執行到期之債務即應辦理償還之正確做法

本院針對該基金歷年來舉新債還舊債以展延到期之不當舉措，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中等決議²，然查該基金 102 年度舉借新債

²本院審議 98 年度中央政府總預算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於中央政府債務基金決議如下：「依據預算法及公共債務

數額計 6,850 億元，其中償還未到期債務 700 億元，餘 6,150 億元均係當年度應償還之原有到期債務，比例仍高達 89.78%，且舉新還舊之金額亦較往年度為高，未符預算法及公共債務法之精神，且未確實依本院決議辦理。

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之方式展延舊債，顯見債務未能有效去化，與預算法及公共債務法之立法意旨有悖，且未遵循本院決議辦理，洵有未當。

四、債務還本預算不足以償還到期債務，需由中央政府債務基金舉借新債予以償還，未償債務餘屢創新高，應研謀改善

近幾年中央政府財政收支年年發生短絀，除移用以前年度歲計賸餘外，亦仰賴舉債挹注，導致債務未償餘額屢創新高，已影響政府永續運作，謹說明如下：

(一)債務還本預算不足以償還到期債務

中央政府近年來編列「債務之還本」預算，相較於當年度到期債務均顯有不足，需由中央政府債務基金舉債償還，以 102 年度為例，還本不足需由債務基金償還數 6,150 億元（詳附表 1）。

(二)舉債超過還本數，致政府債務餘額屢創新高

近年來中央政府總預算及特別預算「債務之舉借」實際數

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。

均遠超出總預算撥入還本數（詳附表 2），致中央政府之未償債務餘額（詳附表 3），由 90 年底 2 兆 7,594 億餘元、至 92 年底突破 3 兆元、98 年底逾 4 兆元，截至 100 年度決算止增為 4 兆 7,686 億元，101 年度預估逾 5 兆，預估至 102 年度止，中央政府債務未償餘額將達 5 兆 2,691 億元，政府債務餘額屢創新高。

附表 1：近年來總預算撥入還本及償還到期債務明細表

單位：新台幣億元

年度	到期債務 (A)	總預算撥入 還本 (B)	還本不足須 由債務基金 償還數 (C=A-B)	提前償還未 到期債務 (D)	債務基金 舉新還舊數 (E=C+D)
97	4,932	650	4,282	500	4,782
98	5,131	650	4,481	19	4,500
99	5,744	660	5,084	720	5,804
100	6,790	660	6,130	500	6,730
101	6,517	940	5,577	700	6,277
102	6,920	770	6,150	700	6,850

※註：1. 資料來源，該基金 102 年度預算書。

2. 100 年度以前為決算數，101 年度及 102 年度為預算數（101 年度預算案迄 101 年 11 月 12 日尚未完成法定程序）。

附表 2：近年來政府舉債與還本明細表

單位：新台幣億元

年度	總預算及特別預算舉借債務合計	總預算撥入還本
97	1,255	650
98	4,137	650
99	4,772	660
100	2,956	660
101	3,785	940
102	2,929	770

※註：1. 資料來源，國庫署及 102 年度中央政府總預算案。

2. 100 年度以前為決算數，101 年度及 102 年度為預算數（101 年度預算案迄 101 年 11 月 12 日尚未完成法定程序）。

附表 3：中央政府債務未償餘額（1 年以上非自償性債務）表
單位：新臺幣億元；%

年度	中央政府債務未償餘額	占前 3 年度 GNP 平均數之比率
90 年底	27,594	28.2
91 年底	28,494	28.3
92 年底	31,247	30.1
93 年底	33,621	31.7
94 年底	35,499	31.9
95 年底	36,230	31.2
96 年底	37,186	30.7
97 年底	37,791	30.0
98 年底	41,278	32.0
99 年底	45,390	34.8
100 年底	47,686	35.9
101 年底	50,531	36.9
102 年底	52,691	37.1

※註：1. 資料來源，摘自 100 年度財政統計年報及 102 年年度中央政府總預算案。

2. 100 年度以前(含)為審定決算數，101 年度為法定預算數、102 年為預算案數。

綜上，中央政府總預算每年度編列之債務還本數，雖係依公共債務法規定，以當年度稅課收入至少 5% 編列(本院決議 101 年度以後應編 7.5%)，惟債務還本預算不足以償還到期債務，需由中央政府債務基金舉借新債予以償還，加以每年舉債數額超過還本數額，致政府債務餘額屢創新高，應積極研謀改善。

貳、行政院公營事業民營化基金

五、本院做成暫緩釋股之決議，加以該基金本年度未獲國庫撥款收入之挹注，短絀更形擴大，應審慎評估其存續之必要性

該基金 102 年度預算案基金來源 2 億 4,186 萬 5 千元，除利息收入 10 萬元外，餘 2 億 4,176 萬 5 千元均來自於其他收入(包括收回原公營事業移轉民營化領取公勞保補償之從業人員，再參加各該保險並請領養老或老年給付時，承保機構代扣原請領之補

償金 9,175 萬 5 千元，及台船公司回饋金 1 億 5 千萬元)，並無政府售股撥入收入及國庫撥款收入。經查：

(一)特別收入基金應有特定收入來源，未符該法定條件者，即應檢討裁撤

依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目規定：「有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。」；另依 102 年度中央及地方政府預算籌編原則第五、(四)規定：「特種基金應依法律或配合施政需要，並具備特（指）定資金來源，始得設置。已設置之基金，應適時就基金設置目的之達成情形、業務規模、營運績效及是否適宜由民間經營等檢討其存續事宜，並配合編列有關之預算。．．．。」及行政院自訂之中央政府特種基金管理準則第 17 條規定：「各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，或基金設立之期限屆滿時，應裁撤之。」準此，特別收入基金須有特定收入來源，應具獨立性及穩定性，並足供支應其特殊用途，以免基金之運作受影響，未符要件者，即應檢討裁撤。

(二)本院做成暫緩釋股之決議，加以本年度未獲國庫撥款收入之挹注，短絀將形擴大，允審慎考慮存續之合理性

依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。」故該基金之主要來源應為釋股所得資金，鑑於本院近年(審議 97 年至 99 年度之中央政府總預算案)來多次做成釋股作業宜暫緩實施之決議³，該基金之來

³本院審議 97 年度中央政府總預算案於財政部歲入—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

源恐須仰賴政府撥補，原即未符特別收入基金應「有特定收入來源」之法定要件。

再者，財政部於本院做成前開決議後，考量短期內無法執行釋股預算挹注該基金，故為因應該基金之收支不足情形，爰於100年度及101年度編列填補該基金之預算各21億元，因而該基金相對編列同額度之國庫撥補收入。惟本年度囿於財政收支困難，未編列是項預算，故該基金之短絀由100年度及101年度之42億餘元及52億餘元，至102年度短絀金額擴大至94億餘元(詳附表1)，該基金之財務更形困窘。

附表 1：公營事業民營化基金 96 年度至 102 年度收支情形表

單位：新臺幣千元

年 度	基金來源					基金用途	餘絀
	政府撥入收入		財產 收入	其他收入	合計		
	政府售股撥 入收入	國庫撥補 收入					
96	366,704	0	0	67,089	433,794	6,613,766	-6,179,973
97	5,142,259	0	0	1,956,506	7,098,765	9,852,579	-2,753,815
98	103,765	0	0	169,442	273,207	8,040,192	-7,766,985
99	209,899	0	236	219,557	429,691	8,213,458	-7,783,767

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。」

年 度	基金來源					基金用途	餘絀
	政府撥入收入		財產 收入	其他收入	合計		
	政府售股撥 入收入	國庫撥補 收入					
100	163,800	2,100,000	1,225	1,974,143	4,239,169	8,460,091	-4,220,923
101	5,563	2,100,000	0	1,817,100	3,922,663	9,174,272	-5,251,609
102	0	0	100	241,765	241,865	9,684,362	-9,442,497

※註：1. 資料來源，該基金各年度之預決書。
2. 96 年度至 100 年度為決算數、101 年度及 102 年度為預算案數（101 年度預算案迄 101 年 11 月 12 日尚未完成法定程序）。
3. 部分數字因四捨五入關係，故有尾差。

綜上，該基金為特別收入基金，係以釋股收入為其收入來源，在本院做成暫緩釋股之決議後，原即未符特別收入基金之法定要件，加以本年度未獲國庫撥款收入之挹注，短絀將形擴大，允審慎考慮其存續之必要性。

六、該基金主要用途係支應各民營化案件所需相關支出，惟並未揭露各案件之詳細資料，不利本院預算審議

該基金 102 年度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 89 億 2,423 萬 8 千元。惟：

(一)未充分揭露計畫之詳細內容

該基金係依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目所定之「有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金」，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⁴審議其資金運用計畫之合理性。

⁴預算法第 89 條：營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，...，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。

預算法第 85 條第 1 項第 5 款：營業收支之估計，應各依其業務情形，訂定計算之標準；

(二)未依規定揭露各民營化案件之支出

該基金之主要用途係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，依前揭規定，應揭露各民營化案件之相關支出，惟該基金僅揭露該項支出之總額，並於單位成本分析表說明欄載述「本項經費係預計 102 年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」，並未詳細列示各案件之支出金額（詳附表 1），不利本院預算審議。

綜上，該基金主要用途係支應各民營化案件之相關支出，各案件之支用情形為本院預算審議重點，惟該基金卻未於預算書揭露各案件之詳細資料，不利本院預算審議。

附表 1：102 年度該基金應負擔之各民營化案件之支出預計表

單位：新台幣千元

事業/年度	102 年度預算案數
文化部(原新聞局)主管	4,698
台灣新生報	4,698
交通部主管	7,810,314
台汽公司	1,381,900
台鐵貨物搬運公司	1,538
陽明海運	17,275
中華電信(含原電信總局)	6,390,848
交通部--台灣航業	18,753
經濟部主管	112,075
中石化公司	0
中工公司	1,200
中鋼公司	235
中興紙業	4,000

其應適用成本計算者，並應按產品別附具成本計算方式、單位成本、耗用人工及材料之數量與有關資料，並將變動成本與固定成本分析之。

預算法第 50 條：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。

事業/年度	102 年度預算案數
唐榮鐵工廠	2,578
農工公司	2,800
台機公司	4,580
台鹽公司	8,062
台船公司	88,620
財政部主管	37,041
兆豐產物(原中國產物)保險公司	1,026
中央再保險公司	1,433
兆豐國際商業(原交通銀行)	1,729
台灣土地開發公司(原台開信託投資公司)	156
台灣人壽保險公司	1,932
華南銀行	3,532
台灣中小企銀	5,824
彰化銀行	3,953
第一銀行	410
中國農民銀行	2,493
台灣產物保險公司	1,248
合作金庫	13,305
退輔會主管	949,409
退輔會-榮工公司	949,409
農委會主管	10,701
台肥公司	10,701
總計	8,924,238

※註：1. 資料來源，該基金提供。

七、民營化基金因釋股作業難以順利進行，致面臨財務窘困，應請通盤檢討民營化政策及執行之妥適性，並籌謀退場機制

該基金 102 年度預算案預計年底基金餘額為-647 億 2,768 萬 6 千元，負債總額高達 648 億 5,403 萬 2 千元，由此可知，該基金之財務負擔實屬沈重。

經查：

(一)釋股預算未能如期執行，導致該基金之財務負擔沈重，各釋股案件之必要性及可行性須通盤檢討

為加速推動公營事業民營化，並使民營化資金得以有效運用，爰於 90 年度依據預算法及公營事業移轉民營條例第 15 條規定設置行政院公營事業民營化基金，惟該基金運作多年，因釋股作業未能順利進行，致財務困窘，究其原因乃緣於中油、中鋼、台鹽、中央再保險及聯華電子等公司釋股預算未能如期執行所致(詳附表 1)，各釋股案件之必要性及可行性須通盤檢討。

(二)應依本院決議檢討民營化政策及執行之妥適性，並籌謀退場機制

本院審查 100 年度中央政府總預算案附屬單位預算於該基金做成 2 項決議如下：「行政院公營事業民營化基金為特別收入基金，然設立多年以來，因釋股作業難以順利進行，以致財務困窘，加以公營事業釋股多有賤賣國產之疑慮，且立法院已多次決議要求財政部在立法院未做成新決議前，不得再編列相關釋股預算進行釋股股權移轉工作，並暫時停止釋股政策，以達全面檢討之效。爰此，要求財政部應針對公營事業民營化之必要性、釋股方式、國庫負擔費用之合理性，以及民營化基金之功能與退場機制等，全面檢討原政策及執行之妥適性，並將檢討結果送交立法院財政委員會。」「政府推動公營事業民營化及釋股過程，由於未能秉持預算法財務管理之精神，整體考量民營化所需相關支出，除無法落實提升經營效率及市場競爭力等民營化初衷，且對國庫收入並無真正挹注效果外，反而藉由行政院公營事業民營化基金以短支長舉借債務，規避相關法律舉債限額規定，造成行政院公營事業民營化基金虧損及潛藏負債問題嚴重，成為政府財政重大負擔與隱憂，故宜請確實全面檢討民營化政策及執行之妥適性，諸如：民營化之必要性、釋股

方式、國庫負擔費用之合理性，以及公營事業民營化基金之功能與退場機制等。」準此，該基金應依本院決議確實全面檢討民營化政策及執行之妥適性，並審視該基金之功能，及研謀退場機制。

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	待執行數	未執行原因
中油公司	292.50	依據立法院決議，當中油釋股時，針對民營化、釋股及員工權益等事宜，應與工會協商，並將協商結論併入民營化計畫書，向立法院專案報告同意後辦理釋股，目前中油公司仍與工會進行溝通及協商中。
中鋼公司	79.55	1. 依據行政院 97 年 1 月 28 日院臺經字第 0970001214 號函示，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，該釋股預算業於 101 年 2 月 7 日核定保留至 101 年度繼續辦理。 2. 97 年度續編之釋股預算，經立法院決議凍結，中鋼公司於 100 年度辦理增資計畫，經濟部持股比率經稀釋降低至 20%，爰遵照立法院決議，前開釋股預算暫不執行。
中央再保險公司	15.21	財政部已擬具之釋股計畫，報奉行政院於 98 年 6 月 1 日核復同意照辦，嗣於 99 年 4 月 21 日召開評價委員會評定釋股價格，並自同年 6 月起委由證券商執行釋股；惟因截至 99 年底中央再保公司之股價尚未達到立法院預算審查及評價委員會決議之價格，且釋股委託契約於 99 年底屆期等因素，致 99 年底前無法完成釋股，乃保留至 100 年度繼續辦理；並復於 100 年 6 月完成遴選證券商並簽訂委託釋股契約，惟至 100 年 12 月底仍未達可釋股價格條件，爰續續辦理保留至 101 年度繼續辦理；又目前股價仍未達可釋股價格條件，將俟召開評價委員會後，伺機執行釋股。
聯電公司	1.84	財政部已擬具之釋股計畫，報奉行政院於 97 年 11 月 11 日核復同意照辦，嗣於 99 年 4 月 21 日召開評價委員會評定釋股價格，並自同年 6 月起委由證券商執行釋股，99 年間計釋出 6,155,000 股，尚有 9,263,883 股未釋出；並復於 100 年 6 月完成遴選證券商並簽訂委託釋股契約，惟至 100 年 12 月底仍未達可釋股價格條件，爰續續辦理保留至 101 年度繼續辦理；又目前股價仍未達可釋股價格條件，將俟召開評價委員會後，伺機執行釋股。

公司名稱	待執行數	未執行原因
臺鹽公司	27.50	97年度預算經立法院決議凍結，須向該院報告獲同意後始得動支。囿於目前尚有鹽民補償問題尚未解決，擬俟補償問題解決後再擇機釋出。
台電公司	226.38	依據立法院決議，需俟電業法修正通過，並向立法院專案報告民營化計畫同意後，始得執行，電業法修正草案已於97年2月15日送立法院審議，因屆期不再審，正重新檢討中。
總計	642.98	

※註：1. 資料來源，該基金提供。

綜上，民營化基金因中油、中鋼、台鹽、中央再保險及聯華電子等公司釋股作業難以順利進行，致面臨財務窘困，應請依本院決議通盤檢討民營化政策及執行之妥適性，研謀該基金之退場機制。

八、該基金以短支長舉借債務，有規避預算法與公共債務法之嫌

該基金因近幾年所編列釋股預算，均未順利釋股，為支應各項給與補償之所需，該基金以短期借款方式舉債支應，近3年(98年度至100年度)各期末短期借款餘額分別為336億元、425億元及461億元，借款到期一再續借或舉新還舊，顯示該基金有以短支長舉借債務之現象，有規避下列規定之嫌：

(一)長期債務之舉借應編列預算或補辦預算：政府非依法律，不得於其預算外增加債務為預算法第27條所明定。同法第85條、第88條及第89條規定，附屬單位預算應編製長期債務之舉借與償還，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，但仍應補辦預算。惟該基金既未編列長期債務舉借預算，實際借款亦以短支長，藉以規避補辦預算之規定，實有未洽。

(二)規避公共債務法之長期債務限額：依據公共債務法第4條第1

項則規定舉債之存量上限；第 5 項規定中央政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額之 15%；第 6 項規定未滿 1 年公共債務，其未償還之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%。按國有財產法第 3 條規定國家所有之股份屬國有財產，準此，若有收回投資，依預算法第 6 條及第 10 條規定，自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，必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。

綜上，公共債務法對於總預算及特別預算訂有舉債之流量及存量管制之規範，另對於特種基金長期債務之舉借亦訂有相關管控規範，惟現透過該基金之設立，以短支長舉借債務支應各項公營事業移轉民營民營化產生之給與補償之所需，該基金以短期借款方式舉債支應，有規避預算法與公共債務法之嫌。

九、未來潛在負擔之支出龐大，卻未於預算書中列表揭露，與預算法規定未符

依預算法規定，若有潛在負擔之支出應於預算書列表說明，惟據估計該基金 103 年度至 130 年度須負擔之潛在支出達 2,161 億餘元，然而預算書並未列表揭露，於法未符。茲分述如下：

(一)預算法規定應於預算書列表說明潛在負擔

預算法第 9 條規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」準此，倘有因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說

明，以充分揭露未來應承擔之潛在義務，俾利本院及全民瞭解。

(二)該基金潛在負擔之支出龐大，卻未於預算書中列表說明

公營事業移轉民營條例第 15 條第 2 項規定：「前項特種基金之提撥運用辦法，由行政院定之；其用途如下：一、支應第 8 條第 6 項規定之加發 6 個月薪給與補償各項損失之費用及政府負擔之民營化所需支出。二、支應財務艱困事業不足支付移轉民營之給與支出。三、支應財務艱困事業不足支付移轉民營前辦理專案裁減人員或結束營業時之給與支出。四、供政府資本計畫支出。」另該條例施行細則第 28 條之 1、第 28 條之 2 及第 28 條之 3，亦針對該條例第 15 條第 2 項之各款涵蓋之範圍予以界定，是故該基金負有未來應承擔之潛在給付。據國庫署提供之資料顯示，該基金預估 103 年度至 130 年度須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達 2,161 億餘元，潛在負擔實屬龐鉅，惟該基金並未於預算書中列表揭露，與預算法之規定未符。

綜上，依預算法規定，各機關倘有因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明，俾使用者通盤了解該等潛在支出之規模，惟該基金潛在負擔之支出龐大，卻未於預算書中列表說明，與預算法規定未合，應予補正，俾利本院預算審議及全民瞭解。

參、國有財產開發基金

一〇、華光社區開發案列入行政院「一周一亮點」之指標性案件，惟預算書對於規劃內容付之闕如，且本年度預算額度均有高估，允覈實估列

該基金為辦理華光社區國有土地開發案件，於 102 年度預算

案編列該案之不動產開發成本 2,906 萬元，用以支付地上物拆除等費用。經查：

(一)華光社區開發案列為行政院「一周一亮點」之指標性案件，惟預算書對於規劃內容付之闕如，不利本院預算審議

據報載，行政院為拚有感經濟，推出「一周一亮點」，擬將位於台北市燙金地段、中正紀念堂旁之華光社區開發案，打造成有如東京六本木、紐約時代廣場般之新觀光不夜城⁵，並將之列為經濟動能推升方案第五、(四)、3.「結合公私有土地、各級政府及公股事業相關資源，擇定若干具指標性案件積極推動」項下之指標性案性。

該案件既列為該基金之不動產投資計畫，理應依預算法第 34 條⁶規定揭露重大施政計畫之成本效益分析等資料，俾本院據以審議其合理性。惟 102 年度預算書對於該案件之計畫內容，僅於營運計畫及不動產投資科目項下說明該案之緣由、目前進行之地上物騰遷作業，及 101 年度編列合法現住戶之搬遷補助費 3 億 4,450 萬元、102 年度編列 2,906 萬元之地上物拆除等費用，然對於該案件之未來規劃內容、成本效益分析及成本之估列依據等均未提及，核與前揭規定未合，不利本院預算審議。

(二)102 年度開發成本及長期債務舉借額度均有高估，允覈實估列

依該基金 102 年度預算案編列之不動產開發成本 2,906 萬元之估列明細可悉（詳附表 1），現住戶拆除費 2,000 萬元係以戶數 400 戶、每戶 5 萬元估列而來，與實際戶數僅 303 戶存有差距；貸款利息則以貸款 6 億元為基礎估列，亦與貸款契約額

⁵參考聯合新聞網 2012 年 12 年「政院打造台北六本木觀光不夜城」之報導。

⁶預算法第 34 條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」

度 3 億元及實際撥付額度 1.3 億元差異甚大，是以，本年度增編之不動產開發成本顯有高估，允覈實估列。此外，預算書之「長期債務舉借餘額明細表」列示之預計債務餘額為 6 億元，核與實際貸款契約 3 億元、實際撥付 1 億 3 千萬之實況未符，允應併同調整。

附表 1：不動產開發成本估列情形彙計表

項目	預算估列基礎	實際狀況
現住戶拆除費	400 戶*5 萬元=2,000 萬元	合法 140 戶、不合法 78 戶、空戶 85 戶，總計 303 戶。
貸款利息	6 億元*年利率 1.52 % = 906 萬元	貸款契約 3 億元、實際撥付 1 億 3 千萬元、貸款年利率 1.52 % 利率。
合計	2,906 萬元	—

※註：1. 資料來源，該基金提供，自行整理製表。

綜上，行政院既將華光社區開發案列為「一周一亮點」之指標性案件，擬將其打造成有如東京六本木、紐約時代廣場般之新觀光不夜城，惟該基金預算書對於開發案之規劃內容付之闕如，不利本院預算審議。另外，102 年度該案之開發成本及長期債務舉借額度均有高估，允覈實估列。

一一、華光社區開發案劃定區域內尚有地上物待騰空收回，允積極協調各管理機關儘速為適法之處理，以利案件後續之推動執行

華光社區開發案之範圍內部分建物現況傾頹朽壞，違章建築甚多，該案適用範圍內之土地仍有包括國有眷舍（經管機關為司法院及法務部所屬機關）、職務宿舍（經管機關為司法院及法務部所屬機關）及違章建築（經管機關為台北看守所）等待騰空收回始可進行後續之開發利用。

依據該等地上物騰遷情形，尚有 41 戶眷舍、4 戶職務宿舍及 131 件違章建築未騰遷，部分案件已取得強制執行名義、調解成

立、或刻正進行後續訴訟及返還等程序中，為利案件後續推動，允協調各管理機關儘速為適法之處理。

附表 1：華光社區開發案地上物騰遷情形表

類型		總戶數	已騰遷	未騰遷	備註
眷舍	合法	140	140	0	取得強制執行名義 33 戶，準備起訴 2 戶，訴訟中 2 戶，調解中 1 戶，返還 3 戶。
	不合法	78	37	41	
	空戶	85	85	0	
	小計	303	262	41	
職務宿舍		194	190	4	1. 臺灣高等法院經管 3 戶，2 戶已強制執行，1 戶已另行提供職舍協調騰遷中。 2. 臺灣臺北地方法院經管 1 戶，已催促返還。
違章建築		156	25	131	已取得全數拆屋還地之執行名義，陸續收回 25 戶，其中 18 戶已拆除。
總計		653	477	176	

※註：1. 資料來源，該基金提供。

綜上，華光社區開發案仍有待收回眷舍、職務宿舍或違章建築等待經管機關騰空收回，為避免相關程序曠日費時，影響延宕案件後續之推動執行，應積極協調該等機關儘速為適法之處理。

一二、財稅人員訓練所及周邊土地開發案幾經流標，原規劃方案恐偏離市場需求，另採補辦預算方式價購畸零土地，其事前調查作業容有改善空間

該基金 102 年度為辦理財稅人員訓練所及周邊土地開發案，編列專業服務費 1,408 萬 2 千元，經查：

(一)開發案幾經流標，原規劃恐有偏離市場需求之可能，已影響該案之開發進度

財稅人員訓練所及周邊土地開發案係為靈活開發國有土地，提昇國有財產運用效能而辦理，然而該開發案歷經 101 年 4

月 3 日、101 年 6 月 26 日辦理之兩次招標，均因無人投標而流標，突顯原規劃內容恐有偏離市場需求之可能。雖該基金於流標後業檢討原規劃方案、招商條件、契約內容及研析流標之可能原因後，刻研擬修正招商文件，賡續推動執行，惟原預估時程已因而延宕，恐將影響該案之後續開發進度。

(二)該開發案事前調研未臻審慎完整，致須採補辦預算方式價購畸零土地

國產局於 100 年 9 月間進行該案可行性評估時，發現該開發案之毗鄰私有畸零地宜納入基地內，故於 100 年度先行辦理價購毗鄰私有畸零地經費 928 萬 8 千元，並於 102 年度補辦預算。按該等畸零地應於籌編該基金 100 年度預算時早已存在，國產局既擬進行財稅人員訓練所及周邊土地開發案，原即應就基地範圍內之周邊私有土地為詳細之清查，進行是否價購之判斷，然現卻採補辦預算之方式辦理，其事前調查作業恐有疏漏之嫌。

綜上，該基金辦理財稅人員訓練所及周邊土地開發案幾經流標，恐已延宕後續開發進度，復因規劃調查作業未盡審慎完整，致須採補辦預算方式價購畸零土地，顯示該案件規劃及進度管控制容有改善空間。

一三、該基金歷年業務計畫之執行落差甚大，加上部分案件均以評估不可行做結，突顯其業務計畫之擬定及個案篩選之周延性亟待檢討強化

該基金為辦理國有土地開發業務，102 年度預算案編列 3,830 萬 7 千元之業務成本與費用，惟查：

(一)歷年業務成本與費用之執行狀況欠佳，業務計畫之擬定未符計

畫預算之精神

該基金自 99 年度成立以降，歷年來業務計畫之實際執行與預算之落差甚大，99 年度及 100 年度業務成本與費用之執行率僅各為 13.07%、27.03%（詳附表 1），足見該基金業務計畫之擬定未符計畫預算之精神。

附表 1：99 年度及 100 年度業務成本與費用之執行情形表

單位：新臺幣千元

年度	預算數	決算數	執行率
99	46,223	6,041	13.07%
100	86,849	23,479	27.03%

※註：1. 資料來源，該基金 99 年度及 100 年度決算書。

(二)擬與民間合作開發興建國稅局所屬等辦公廳舍、華山中央合署辦公大樓等案件均以評估不可行做結，業務計畫之事前評估恐未盡周延

該基金自 99 年度成立以來，與民間合作開發國有土地興建彰化分局、東山稽徵所、東港稽徵所辦公廳舍案等案納編於 99 年度、100 年度之業務計畫，案經委託評估認為，中、南部地區辦理都市更新及設定地上權較無市場性，建議改以「釋出土地所有權合建分屋」方式取得辦公廳舍較為可行，囿於該建議與現行大面積國有土地不出售之政策不符，爰於 100 年 8 月 24 日報經財政部核定，不辦理後續招商作業而結案；此外，該基金 100 年度將華山地區興建中央合署辦公大樓案則列入業務計畫，後考量範圍內臺北市有土地及私有土地經多年協調均未能順利取得，故業經行政院於 101 年 8 月 17 日同意不繼續推動。

然該基金係為靈活開發利用大面積國有土地，提升國有財產運用效能而設置，為求發揮設置之初衷，原應妥為篩選個案列入業務計畫，增加國有資產之運用效益，惟該基金成立迄今，

包括與民間合作開發興建國稅局所屬等辦公廳舍、華山中央合署辦公大樓等案件均以評估不可行做結，業務計畫之事前評估及開發案之篩選作業恐未盡周延。

綜上，該基金自 99 年度成立以來，因各業務計畫事前規劃欠周，致歷年業務成本與費用之執行狀況欠佳，且與民間合作開發興建國稅局所屬等辦公廳舍、華山中央合署辦公大樓等案件均以評估不可行做結，宜再審慎檢討業務計畫之擬定及個案篩選作業之周延性，以發揮基金之設置目的。

一四、為利該基金業務之運作遵循，允儘速協調完備相關規章之法制作業

該基金 99 年度即設立，相關規章應及早完備，俾利業務推動遵循，惟：

(一)該基金與國有財產局之業務劃分原則至今尚未定案，不利其定位及權責分工

本院審議 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算，對於該基金之業務均為目前國有財產局之職能，設立該基金運作國有財產局既有之業務，雖美其名為靈活、彈性運用，實則為逃避國會監督等事項仍有疑義⁷；其次，財政部亦於 99 年 5 月間函請國有財產局儘速研訂與國有財產開發基金預算業務劃分原則，惟據復該等劃分原則雖已完成初擬，然至今尚未定案，實不利

⁷本院審議 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分通過有關該基金決議：「國有財產開發基金為 99 年度新設立之基金，根據財政部 98 年 5 月『國有財產開發基金設立計畫書』所示，該基金將透過招標設定地上權提供民間開發、參與都市更新辦理開發、結合目的事業主管機關合作開發、釋出土地權利與民間合作開發等方式，推動國有土地開發，並預期可達到『增加商機』、『創造就業機會』、『培養稅源』、『活絡經濟』之效益。然該基金之業務均為目前國有財產局之職能，設立該基金運作國有財產局既有之業務，雖美其名為靈活、彈性運用，實則為逃避國會監督；…。

該基金之定位及權責分工。

(二)修訂會計制度之程序遲未完備，允協調儘速辦理完竣，俾基金會計事務之處理及內部控制之健全

該基金收支保管及運用辦法第 6 條規定：「本基金有關預算編製與執行及決算編造，應依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理。」同辦法第 7 條規定：「本基金會計事務之處理，應依規定訂定會計制度。」故該基金依前開辦法應制定會計制度。

據復該基金前所擬妥之會計制度草案，業於 99 年 12 月 29 日召開「國有財產開發基金會計制度」草案審查會議，會後並依會議結論調整修正。後又為配合政府會計公報之規定，兼以考量接軌國際，符合現代化政府會計理論、增進報表有用性等目標，爰參照行政院主計處函頒「中央政府作業基金會計報告、會計科目及淨資產運用分錄釋例一致規定」之規範，重為擬具新會計制度草案陳報財政部核轉行政院主計總處，惟迄未依法⁸獲核定，故該基金宜積極協調完備會計制度制定之程序，俾基金會計事務之處理遵循，及健全內部控制。

綜上，該基金與國有財產局之業務劃分原則，事涉該基金之定位及權責分工，而會計制度則繫其內部控制健全與否，二者均與該基金之業務推動息息相關，然該基金成立時逾 2 年，前開規章仍懸而未定，允儘速協調完備相關規章之法制作業，俾利遵循。

(分機：8655 楊慧敏)

⁸會計法第 18 條第 3 項及第 4 項規定：「各機關之會計制度，由各該機關之會計機構設計，簽報所在機關長官後，呈請各該政府之主計機關核定頒行。」