九一、部分作業基金長期收支失衡，致待填補虧損龐大，已成財政風險，亟待改善

依行政院主計總處「附屬單位預算共同項目編列作業規範」規定略以，作業基金應按基金設立目的，考量財務能力，本自給自足原則，力求有賸餘無短絀，年度賸餘以逐年成長，短絀則以積極改善為目標[1]。惟部分作業基金常年短絀，致115年度預算案累積1,332.28億元短絀待填補，亟待改進。茲說明如次：

(一)部分作業基金常期收支失衡，亟待改善

參據111至115年度作業基金業務概況，核有部分作業基金常年短絀情事(曾3年以上短絀者，下同；詳表1)，謹說明如下：

1. 營建建設基金等 46 個[2]作業基金常年短絀，其中營建建設基金、教育部所屬機構作業基金、法務部矯正機關作業基金、水資源作業基金、農業作業基金、農田水利事業作業基金及國立文化機構作業基金113年度決算短絀較112年度增加；且國立大學校院校務基金中有國立清華大學校務基金等15所大學常年短絀逾1億元(詳表2)，農田水利事業作業基金中有宜蘭農田水利事業作業基金等7個作業基金常年短絀逾1億元(詳表3)。

---

[1]詳115年度總預算附屬單位預算編製作業手冊「附屬單位預算共同項目編列作業規範」之貳、作業基金：甲、業務收支及賸餘：一、賸餘(短絀)。」

[2]46個作業基金中包含36個校務基金，國立大學校院校務基金整體短絀合併列於表1，常年短絀者（以簡稱列示）含：1.清華大學、2.中興大學、3.成功大學、4.中央大學、5.中山大學、6.中正大學、7.臺灣海洋大學、8.東華大學、9.暨南國際大學、10.嘉義大學、11.高雄大學、12.臺東大學、13.宜蘭大學、14.臺南大學、15.屏東大學、16.陽明交通大學、17.臺灣師範大學、18.彰化師範大學、19.高雄師範大學、20.臺中教育大學、21.臺北藝術大學、22.臺南藝術大學、23.臺灣科技大學、24.雲林科技大學、25.虎尾科技大學、26.屏東科技大學、27.澎湖科技大學、28.勤益科技大學、29.臺北護理健康大學、30.高雄餐旅大學、31.臺中科技大學、32.高雄科技大學、33.體育大學、34.臺灣體育運動大學、35.臺南護理專科學校、36.臺東專科學校等36個校務基金。

2. 國立大學校院校務基金、教育部所屬機構作業基金、國立高級中等學校校務基金、法務部矯正機關作業基金、水資源作業基金、農業作業基金、農田水利事業作業基金及國立文化機構作業基金，預計 114 及 115 年度仍有鉅額短絀。

按作業基金協助政府推動各項施政理念，並提供財物勞務以收取代價，故宜維持基金本金或資本完整性，俾能循環應用，及達成基金設置政策任務，惟上揭作業基金長期收支失衡，亟待改善。

表 1 111 至 115 年度作業基金常年短絀數概況表　　單位：新臺幣千元

基金名稱	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度	115 年度
1. 營建建設基金	-6,519,205	22,012	-7,703,899	3,119,713	-11,558,998
1-1 住宅基金	-5,637,494	925,943	-7,046,496	-422,563	-10,836,657
1-2 新市鎮開發基金	-791,847	-847,623	-123,199	3,651,107	-599,142
1-3 中央都市更新基金	-89,863	-56,307	-534,205	-108,831	-123,199
2. 國防醫學大學軍事教育基金	-	-	-15,988	-80,245	-4,869
3. 國立大學校院校務基金	-2,551,173	-3,159,959	-2,863,763	-4,004,462	-5,092,404
4. 教育部所屬機構作業基金	-488,136	-439,642	-490,434	-504,395	-542,500
4-1 國立臺灣科學教育館作業基金	-138,452	-122,048	-131,453	-102,632	-122,117
5. 國立高級中等學校校務基金	-3,404,390	-3,520,400	-2,985,279	-4,010,487	-3,870,638
6. 法務部矯正機關作業基金	-81,521	-70,263	-96,672	-108,963	-121,420
7. 水資源作業基金	790,542	-723,408	-2,254,745	-1,838,418	-1,571,019
8. 農業作業基金	-84,234	-73,139	-87,665	-115,617	-111,805
9. 農田水利事業作業基金	851,133	635,094	-155,240	-2,036,205	-971,317
10. 國立文化機構作業基金	18,433	127,987	-6,906	-135,652	-256,626
11. 原住民族綜合發展基金	-1,399,035	-1,523,684	-652,536	-221,011	301,305
11-1 原住民族綜合發展基金（個別）	-1,290,696	-1,449,372	-505,335	-216,996	372,235
分基金鉅額短絀					
1. 榮民醫療作業基金					
1-1 屏東榮民總醫院作業基金	-	-165,535	-253,518	-312,711	-295,311

說　　明：1. 111 至 113 年度為決算數，114 及 115 年度為預算案數。

2. 國立大學校院校務基金及農田水利事業作業基金均列示彙總數，其中常年短絀逾 1 億元者詳表 2 及表 3；分基金部分係列示基金項下常年短絀逾 1 億元者。

資料來源：整理自審計部 111 至 113 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)、115 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表(非營業部分)、表內作業基金 115 年度預算案。

表 2 111 至 115 年度國立大學校院校務基金常年短絀數逾 1 億元概況表

單位：新臺幣千元

基金名稱	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度	115 年度
1. 國立清華大學校務基金	-139,556	-133,799	-201,921	-273,196	-219,879
2. 國立中興大學校務基金	-269,926	-418,058	-318,772	-505,847	-460,646
3. 國立成功大學校務基金	-103,624	-98,000	-68,289	-184,315	-115,205
4. 國立中央大學校務基金	-174,181	-198,402	-225,832	-218,833	-206,855
5. 國立中山大學校務基金	-152,943	-152,018	-214,755	-146,737	-148,587
6. 國立中正大學校務基金	-299,472	-278,230	-286,304	-298,966	-294,457
7. 國立臺灣海洋大學校務基金	-180,592	-146,759	-224,274	-164,849	-139,969
8. 國立東華大學校務基金	-175,591	-194,561	-219,715	-156,881	-164,629
9. 國立臺東大學校務基金	-182,971	-151,907	-145,875	-192,508	-191,889
10. 國立屏東大學校務基金	-108,564	-50,919	-40,300	-135,375	-114,696
11. 國立陽明交通大學校務基金	-271,190	-280,811	-328,534	-360,083	-359,800
12. 國立雲林科技大學校務基金	-156,305	-151,483	-112,016	-236,090	-220,618
13. 國立虎尾科技大學校務基金	-123,400	-171,870	-179,538	-218,120	-233,900
14. 國立屏東科技大學校務基金	-119,713	-92,474	-93,133	-117,197	-109,500
15. 國立高雄科技大學校務基金	-159,853	-151,797	-146,386	1,254,986	-258,442

說　　明：1. 111 至 113 年度為決算數，114 及 115 年度為預算案數。

2. 因四捨五入之故，尾數或有差異。

資料來源：整理自審計部111至113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)、114及115年度中央政府總預算(案)附屬單位預算及綜計表(非營業部分)。

表 3 111 至 115 年度農田水利事業作業基金常年短絀數逾 1 億元概況表

單位：新臺幣千元

基金名稱	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度	115 年度
1. 宜蘭農田水利事業作業基金	-100,068	-145,406	-124,668	-218,512	-234,925
2. 臺中農田水利事業作業基金	-132,474	-273,957	319,806	-397,320	-329,325
3. 南投農田水利事業作業基金	-61,374	-122,526	-115,482	-156,863	-171,759
4. 彰化農田水利事業作業基金	32,457	-15,183	-155,677	-190,318	-175,984
5. 雲林農田水利事業作業基金	96,417	-435,118	-423,795	-341,479	-347,741
6. 嘉南農田水利事業作業基金	110,876	77,281	-151,709	-554,451	-774,174
7. 屏東農田水利事業作業基金	-138,931	-124,906	-168,750	-234,199	-219,277

說　　明：111 至 113 年度為決算數，114 及 115 年度為預算案數。

資料來源：整理自審計部 111 至 113 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)、上開作業基金 115 年度預算案。

(二)部分作業基金累積鉅額短絀待填補，經以撥用賸餘等方式填補後，115 年度預算案待填補短絀數仍達 1,332.28 億元

近年各主管機關雖已規劃或執行開源節流措施，或持續爭

取國庫撥補挹注，惟部分作業基金仍累積鉅額短絀待填補（詳表 4），其中國軍老舊眷村改建基金預計 115 年度之待填補短絀高達 1,047.71 億元；另有部分基金待填補短絀急遽增長，如教育部所屬機構作業基金 111 年度決算待填補 23.14 億元，預計增加至 114 年度預算案之 31.33 億元；農田水利事業作業基金自 110 年度開始運作，累積至 114 年度預計待填補數達 53.19 億元，該二基金 115 年度預算案均編列更高之待填補短絀，顯示短絀情形呈上升趨勢，爰宜賡續審視業務型態、收支並提升經營效能。

另審視 111 至 115 年度作業基金短絀撥補情形(詳表 5)，各基金雖分別以撥用賸餘、撥用公積及折減基金等方式於 5 年間填補短絀 896.34 億元，惟預計期末待填補短絀數仍達 1,332.28 億元，此龐大缺口如未能有效抑減，未來恐持續縮減基金餘額，因而降低運作量能，或須動用國庫資金撥補之。

表 4 111 至 115 年度作業基金之待填補短絀概況表　單位：新臺幣千元

基金名稱	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度	115 年度
1. 營建建設基金	1,684,125	1,276,819	8,978,721	1,384,163	1,843,334
2. 國軍老舊眷村改建基金	105,976,006	105,730,920	105,279,571	105,464,477	104,771,241
3. 國立大學校院校務基金	602,570	788,992	－	－	－
4. 國立臺灣大學附設醫院作業基金	269,046	125,624	137,838	325,774	216,543
5. 教育部所屬機構作業基金	2,314,247	2,542,539	2,819,470	3,133,330	3,445,725
6. 國立高級中等學校校務基金	7,567,517	6,975,014	6,340,144	5,253,739	5,882,870
7. 交通作業基金	8,325,377	8,822,834	4,855,632	4,102,247	2,566,676
8. 榮民醫療作業基金	－	33,427	286,945	738,271	894,967
9. 農田水利事業作業基金	1,224,099	1,770,984	2,952,661	5,318,821	7,030,439
10. 原住民族綜合發展基金	4,930,966	6,380,338	6,885,673	6,766,237	6,576,294

說　　明：1. 111 至 113 年度為決算數，114 及 115 年度為預算案數。
2. 國立大學校院校務基金部分為短絀之部。

資料來源：整理自審計部 111 至 113 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)，115 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表(非營業部分)。

表 5 111 至 115 年度作業基金短絀撥補概況表　　單位：新臺幣億元

科目	111 年度	112 年度	113 年度	114 年度	115 年度
短絀之部 A＝B+C+D	1,598.57	1,475.39	1,545.27	1,528.70	1,569.87
本期短絀 B	224.37	133.01	200.52	162.12	266.39
前期待填補短絀 C	1,374.20	1,342.36	1,344.60	1,366.58	1,303.48
其他轉入數 D	-	0.02	0.15	-	-
填補之部 E＝F+G+H	171.42	130.79	152.92	203.62	237.59
撥用賸餘 F	32.21	34.51	54.52	59.01	43.46
撥用公積 G	60.98	54.13	52.96	71.39	52.84
折減基金 H	78.23	42.15	45.43	73.23	141.28
待填補短絀 I=A-E	1,427.15	1,344.60	1,392.35	1,325.07	1,332.28

說　　明：1.111 至 113 年度為決算數，114 及 115 年度為預算案數。
2.細數不等於加總係四捨五入進位所致。

資料來源：整理自審計部111至113年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告(附冊-非營業部分)、115年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表(非營業部分)。

(三)收支失衡及鉅額待填補短絀肇因於制度設計問題、以基金資源辦理補助政策、鉅額固定資產折舊攤銷或收入來源不足等

為改善上開財務業務狀況，各該基金允宜針對問題成因研謀善策，以避免營運惡化。歸結作業基金鉅額短絀及累積待填補短絀緣由，主要如下：

1. **基金制度設計問題**：如國軍老舊眷村改建基金，因眷村改建業務經費需求龐大，原採特別預算與作業基金搭配設計，規劃土地處分得款由眷改特別預算支應輔助眷戶購宅等法定支出項目，餘款撥充基金辦理眷改工程，完工後按起造房地成本價售眷戶，維持基金收支平衡。惟受限房地處分速度及配合政府去化市場成屋等住宅政策，運用基金財務彈性，將輔助眷戶購宅等法定支出項目轉由該基金支應，導致收支連年失衡，累積鉅額短絀，甚至需透過融資因應；其後雖開源節流，自 111 年度起轉虧為盈，仍不足彌平虧絀。

2. **以基金資源辦理補助政策**：如營建建設基金項下 3 項分基金常年短絀，其中住宅基金辦理各項住宅貸款利息差額與租金

補貼、補助地方政府與國家住宅及都市更新中心興辦社會住宅、土地租金、融資利息與非自償性經費、推動包租代管；新市鎮開發基金補助成立行政法人「國家住宅及都市更新中心」；中央都市更新基金辦理都市更新及危老重建等補助項目。前開項目以基金資源配合辦理補助政策，惟或屬無法收回性質，或收入不敷支應支出，致短絀持續擴大。

3. **增置購建固定資產等致折舊、折耗與攤銷金額龐大**：如各國立大學校院校務基金及國立高級中等學校校務基金等增置購建固定資產，於各項設施(備)增置或完工後，須提列折舊，大幅增加成本與費用，惟設施(備)提升後財務效益小於所提列之折舊，致產生虧絀。

4. **受疫情衝擊或未能按成本收費等致收入來源不足**：交通作業基金之觀光發展基金，受 COVID-19 疫情影響，有國家風景區觀光建設自償性收益未如預期;法務部矯正機關作業基金近 3 年受景氣及疫情影響，加以自主監外作業政策及廠商需求環境變遷，勞務收入規模大幅縮減；水資源作業基金遲至 112 年 2 月方開徵耗水費[3]，惟給水收費尚無法反映成本；農業作業基金及各農田水利事業作業基金為照顧農民推動相關措施，收入尚無法反映成本等；民航事業作業基金受疫情及未來相關建設經費龐鉅，財務負擔沉重；屏東榮民總醫院作業基金為提供當地民眾醫療服務，增加醫護人力及醫療用品等成本，收入不足支應支出。前開基金因收入來源不足，支出卻需維持一定規模，致造成鉅額短絀或待填補情形，由於現階段已無重大疫情，允宜積極營運並適時檢討收費（含標

[3]依耗水費徵收辦法第 3、12 及 15 條規定，自 112 年 2 月 1 日起對單月用水量超過 9,000 立方公尺之大用水戶開徵耗水費，112 年 2 月 1 日至 114 年 6 月 30 日間減半收取。

準)，以增裕收益。

綜上，作業基金為獨立之財務個體，雖以非營業為目的，其最低限度應本財務自給自足為原則[4]，各主管機關爰宜衡諸基金資金及短中長程發展需求，妥善規劃政策及財務收支。惟部分作業基金長期收支失衡，致待填補虧損龐大，須以撥用賸餘、撥用公積及折減基金等方式填補，已成財政風險，亟待改善。

（分機：1919 傅勤文）

[4]預算法第 4 條第 1 項第 2 款規定：「…歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：…(四)凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。…。」