



以政府特種基金辦理公共建設之探討

政府面臨財政收入擴增不易、舉債空間受限、公務預算額度限縮等困境，如何因應龐大公共建設投資需求，為當前重要課題。採行與土地開發結合之跨部門建設計畫方式辦理，以提高計畫財務自償性，並運用非營業特種基金協助推動公共建設，為目前施政重點。本文敘述各相關機制與建議供外界參考，冀各項公共建設能順利推動完成，達成振興經濟與確保我國經濟穩定成長之目標。

黃鴻文（國家通訊傳播委員會主計室主任）、**楊敏修**（國立臺灣大學醫學院附設醫院主計室主任）
劉維玲（行政院環境保護署會計室簡任視察）、**朱寶珠**（行政院農業委員會會計室專門委員）

壹、前言

97 年全球經濟受美國金融風暴引發之世界金融海嘯影響，嚴重衰退，多數國家並面臨失業率攀升、經濟成長下滑等問題。為因應全球不景氣對我國經濟之衝擊，行政院於 98 年 2 月 19 日核定總經費 5,000 億元之「振興經濟擴大公共建設投資計畫」（期程自 98 至

101 年，計 4 年），以振興經濟，確保我國經濟穩定成長。

98 年 12 月 2 日行政院復核定總經費 3.99 兆元之「愛台 12 建設」總體計畫（期程自 98 至 105 年，計 8 年），希望藉 12 項重點公共建設，厚實國家基礎建設，強化國家競爭力，奠定臺灣經濟加速成長與超越競爭者的立基。該計畫規劃民間投資 1.2 兆元（約 30%），

政府預算負擔 2.79 兆元（約 70%），然因政府面臨財政收入擴增不易，舉債空間受限，公務預算額度限縮等困境，為肆應龐大公共建設投資需求，並減輕政府財政負擔，於行政院第 3172 次會議院長指示，各項公共建設計畫應研究採行與土地開發結合之跨部門建設計畫方式辦理，以提高財務自償性；具固定收益來源之建設計

畫，如未能採民間參與方式，則研究以基金預算推動辦理。行政院爰要求各部會應提高計畫之財務自償性，並優先檢討由非營業特種基金辦理。因此，如何運用非營業特種基金協助推動公共建設成爲當前政府施政的重要課題之一。

以下介紹現行公共建設推動之機制與辦理情形，並就運用非營業特種基金協助推動公共建設及主計人員扮演的角色，提供淺見，以供各界參考。

貳、非營業特種基金推動公共建設機制及辦理情形

一、自償性公共建設預算制度

(一) 行政院主計總處前依 85 年國家發展會議共同意見，於 86 年 9 月 8 日訂定「建立自償性公共建設預算制度方案」，

嗣於 94 年 12 月 12 日檢討修正爲「自償性公共建設預算制度實施方案」，以加速推動公共建設。

(二) 所謂自償性公共建設計畫係指計畫於完成後，可於營運期間向使用者、受益者收取相當代價或有其他相關收入，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫。依該方案，公共建設計畫均應優先檢討以鼓勵民間投資爲原則，如因性質特殊、民間財力無法獨立負擔或民間無意願投資之自償性計畫，其自償率達 20% 以上或自償部分之投資金額達 10 億元以上之自償計畫，始納入非營業特種基金附屬單位預算辦理，非自償部分仍需由國庫負擔。

(三) 非營業特種基金爲一獨

立的財務及會計個體，可運用多元化管道如申貸中長期資金、發行乙類公債或向金融機構借款等，籌措所需財源，資金運用較爲靈活，預算執行亦較具彈性，且專款專用，易於衡量成本效益，落實執行機關之財務責任，較適合作爲政府推動自償性公共建設預算制度之基礎。迄今，已有多項建設計畫如國道建設、科學園區開發及高速鐵路相關建設等，納入非營業特種基金附屬單位預算辦理。

二、跨域加值公共建設財務規劃方案

(一) 由於國家財政資源日益緊絀，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）爲處理公共建設推動整合機制，於 99 年

論述》預算·決算



9月間邀集相關部會成立「加速公共建設推動小組」，劃分基金、融通、土地、審議、企劃及個案作業等6組，研議各項創新財務策略及強化審議制度，其成果彙整為「跨域加值公共建設財務規劃方案」，經行政院於101年7月24日核定，作為各部會推動公共建設的參據。

- (二) 未來公共建設投資計畫須以創新思維之財務規劃方式，透過整合開發計畫，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，亦即擴大財務效益的效益值，提高計畫自償性、挹注公共建設財源及籌措未來營運財源，以減輕政府財政負擔為該方案目標。
- (三) 由於該方案係透過多元政策工具如土地使用計

畫變更、增額容積、增額稅收財源、跨域異業結合等整體規劃，提高計畫自償性，並將「外部收益」成立特種基金，充裕公共建設財源。適用於新興公共建設計畫，且符合計畫總金額在10億元以上者或其他配合政府施政之重要公共建設計畫；至延續性計畫，依「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」規定應予修正計畫者，得參照辦理。

- (四) 其操作策略之一，係成立特種基金，將公共建設影響及受益區域之開發效益、都市發展增額容積、未來租稅增額財源、異業結合加值等外部效益之一部或全部納入，併同計畫核定，透過基金統合規劃管理，使相關收支專款專用於

公共建設。

參、運用非營業基金協助推動公共建設計畫之建議

公共建設投資金額龐大，即使具自償性，仍須長期間營運始能回收成本，財務風險較高，如何在既有的自償性公共建設預算實施方案，及經建會提出之加強措施「跨域加值公共建設財務規劃方案」下，透過非營業特種基金，運用創新的財務規劃方式，提高公共建設計畫自償性，達成減輕政府財政負擔，並兼顧基金永續經營等目標，為今後運作的重點。謹就公共建設各階段提供淺見，作為嗣後執行之參考。

一、計畫評估規劃階段

- (一) 確認計畫必要性及效益：此為最重要的一環，主辦機關應確實分析既有公共設施效能，評估新興計畫之必要性及效

益，如有推動的必要，且具有高效益（包括經濟或財務效益），始研議辦理，以避免未來形成低度利用或閒置浪費的情形。

（二）覈實評估工程經費：依行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）所定「公共建設工程經費估算編列手冊」及價值工程機制，審慎估列工程總經費，注重合理成本之分析、避免浮濫，須仰賴工程會會同工程單位、專業機構確立合理工程成本。

（三）覈實評估計畫自償性：

1. 參酌前述跨域增值財務規劃方案，運用創新、多元的財務策略籌措財源（如結合土地開發、都市發展增額容積、租稅增額財源等），將可能的財源納入計畫，提高計畫財務自償性。

2. 設算自償率時，應確實評估各項財源實現的可能性，審慎評估各項假設參數（如折現率、年期等）估算基礎的合理性，覈實估計自償率。

3. 土地開發效益、增額容積、租稅增額等多元財源規劃，牽涉法令修正、部會間及與地方政府之溝通協調，若主辦機關與相關單位協調未果，應有統合協調或處理機制，另部分財源如租稅增額之地價稅及房屋稅，依財政收支劃分法規定屬地方政府財源，擬將其納為公共建設財源，似宜立法較屬可行。

（四）研擬選擇方案或替代方案：公共建設之推動涉及政治、經濟、環境、工法等諸多因素，為利相關建設推動與執行，須擬訂計畫之選擇方案或替代方案，俾利決策分析。

（五）優先納入現有基金辦理：

1. 自償性公共建設計畫若民間財力不足或無意願辦理，應在符合基金設立目的及具備一定自償性之前提下，納入非營業特種基金辦理。

2. 由於外界屢有非營業特種基金數量眾多，設置過於浮濫的質疑，爰自償性公共建設計畫應優先檢討由現有基金辦理，必要時得檢討修正基金設置法規，擴大辦理範圍。現有基金確無法辦理者，始研議新設基金。

（六）建立風險控管機制：計

畫納入非營業特種基金辦理，基金須自籌財源，事先應研訂妥適的財務規劃方案，作為日後控管之依據。又財務規劃應有周延的敏感度分析及情境分析，評估可容忍的風險程度及因應方式，並建立風險控

論述》預算·決算



管機制，如財務預警、成本及運量控制等，俾能及時採取因應措施。

二、計畫執行階段

- (一) 嚴密控管投入成本及工程執行進度：建設期間應嚴密控管成本支用情形，包括原物料供應狀況、耗用情形、物價變動等，並避免不必要的浪費或無效率。工程進度亦應嚴格管控，避免進度落後，影響政策推動期程，及物價波動、人工成本增加等財務風險的增加。
- (二) 加強債務管理：在相關財源收入未能及時因應工程需求時，基金須先舉債支應，應妥慎評估各項融通管道（如中長期資金、發行乙類公債、銀行借款或基金間付息調撥等）之利率及借款條件，取得低成本

資金，減輕基金財務負擔；對於已舉借之債務，則應注意市場利率變化，必要時舉新還舊，降低利息負擔。

- (三) 隨時注意預期效益達成情形：計畫建設期間，應注意外在環境變動（包括政治、經濟、社會等），對預期效益之影響，必要時應檢討停辦或緩辦。

三、計畫完工營運階段

- (一) 積極監控營運狀況：建設完工後，常被誤以為計畫已完成，殊不知營運期間收入多寡關係建設成本是否可全數回收、債務得否清償，是整體計畫重要的一部分。此一階段更須積極監控營運狀況，致力提升營運量及收益，觀察經營環境及經濟變化情形，預先研擬因應對

策，倘收入不如預期，應及時採取改善措施，必要時，應檢討調整費率。

- (二) 定期或不定期檢討自償率達成情形：計畫完工後，應定期（如每半年）檢討營運情形及債務負擔狀況，並隨時注意各項經濟因素變動對自償財源之影響，自償率各項參數及假設條件如有變動，應隨時檢討調整，倘原定目標降低或難以達成時，應即檢討停辦、緩辦或採取必要的改進措施，以確保自償率之達成。

肆、主計人員在推動公共建設計畫過程中扮演的角色

興建公共建設，不僅可厚植國家基礎建設及完善公共設施，提升國民生活品質與改善國內投資環境，亦能提供就業

機會，刺激景氣，促進經濟成長，然而運用非營業基金協助推動公共建設計畫係為減輕政府財政負擔，惟工程建設完成後，應以全部償還債務為目標，避免造成未來更嚴重債務償還問題，加重政府財政負擔，因此財務規劃極為重要，主計人員負責預算之編製、執行資料之彙整、決算之編造及統計資訊建置等，自建設規劃評估至完工營運各階段，須協助做好財務管理的工作。

一、計畫評估規劃階段

- (一) 必須熟悉法令，針對財務計畫有關收入估計、假設參數及相關成本評估其合理性。
- (二) 協助做好財務安排，評估增值淨效益是否能量化及實現，是否隨經濟景氣變動、政策改變而改變。

二、計畫執行階段

- (一) 協助工程業管單位監督成本管控及工程進度。
- (二) 協助做好債務管理及資金調度，減輕債務成本負擔。

三、計畫完工營運階段

- (一) 審視收入是否按既定計畫實現，若未如預期，請業務單位積極研謀改善。
- (二) 協助業管單位檢討自償率達成情形，適時提醒或提出改進意見。

伍、結語

非營業特種基金為一獨立財務及會計個體，具有可自行籌措財源、預算執行具彈性、資金可靈活調度、專款專用、易於衡量機關執行責任等特性，適合協助政府推動公共建設，惟仍應在符合基金設立目的，須具備一定比率之自償財源，及非自償部分仰賴政府挹注財源之前提下辦理。值此政

府財政艱困之際，各機關在運用其辦理公共建設時，如能事先覈實評估計畫之必要性、工程經費、自償率，作好財務規劃，嚴密控管工程執行與債務管理，以及加強各階段的風險控管工作等，相信能達成落實推動公共建設，減輕政府財政負擔之目標。

參考文獻

1. 行政院 94 年 12 月 12 日院授主孝字第 0940009060 號函訂頒「自償性公共建設預算制度實施方案」。
2. 行政院 98 年 12 月 2 日院臺經字第 0980073417 號函核定「愛台 12 建設總體計畫」。
3. 行政院 101 年 7 月 24 日院臺經字第 1010138527 號函核定「跨域增值公共建設財務規劃方案」。
4. 凌月霞（2010），如何強化公共建設財務規劃，以加速公共建設推動，主計月刊，654，18-25。
5. 楊明祥（2009），強化特種基金預算管理提升營運效能，主計月刊，640，15-19。
6. 楊明祥（2010），加強自償性公共建設預算制度推動，協助辦理政府重大公共建設，主計月刊，654，6-10。❖