

# 國道基金配合財政健全方案之策進作為

政府財政拮据，為肆應龐大公共建設需求，非營業特種基金亦須負起重要角色。爰非營業特種基金應妥為財務規劃，加強債務管理，為當前之重要課題。本文特以國道公路建設管理基金為例，期藉由落實「財政健全方案」相關策進作為，以強化基金財務利用效能，提升資源使用效率。

陳康婷（交通部會計處編審）

## 壹、前言

近年來政府一直受到財政問題所困擾，現階段面臨財政收入擴增不易、舉債空間受限及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，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，非營業

特種基金已然成為政府預算體系中，籌施政財源，施行政策目標不可或缺的重要角色。

本文主要係就國道公路建設管理基金（以下簡稱國道基金）目前財務情形，配合財政健全方案推動，提出相關策進作為。

## 貳、財政健全方案重點

近年來政府致力各項建設，歲出需求有增無減，法律義務支出占歲出約七成，呈現僵化現象；歲入方面，為因應政經情勢採行各項租稅減免措施，又因近年來國內經濟受全球景氣影響，成長不易，年度收支缺口長期仰賴舉債彌平，致債務餘額快速累積，逼近債限，可融資財源受限。為維繫國內經濟動能及為免影響重大

## 論述》預算·決算



政務推動，實有必要綢繆因應，爰財政部擬具財政健全方案，希冀藉由重新檢視評估政府各項支出，以健全財政，為國家各項政務推動及發展注入活水。行政院於 103 年 2 月 27 日原則同意推動財政健全方案，各部會刻正積極辦理中。

### 一、方案主要內容

本方案分為中央政府及地方政府二部分，其中中央政府部分包括三大主軸：

- (一) 控管年度舉債額度：以 GDP 成長率設算可融資餘額為上限。
- (二) 支出結構調整。
- (三) 統籌可用財力資源多元籌措。

### 二、營業及非營業特種基金支出檢討項目

其中針對國營事業、非營業特種基金營運特性，擬定下列項目進行檢討：

- (一) 檢討同時補貼離島居民交通支出及離島航線業者營運虧損等之合理性。

(二) 檢討特別收入基金及其分基金整併、裁撤之可行性。

(三) 檢討各基金利息支出之合理性。

(四) 檢討各基金辦理補(捐)助及補貼計畫之合理性。

(五) 部分基金宜提高自償率，減少國庫撥補。

針對以上特種基金檢討項目，與國道基金有關之議題計有：檢討基金利息支出之合理性及提高自償率，減少國庫撥補二議題，以下將針對國道基金涉及之二議題進一步檢討，進而提出相關策進作為。

## 參、國道基金現況分析

### 一、目前財務概況

為有效推動與管理自償性國道高速公路計畫，並統籌辦理其興建、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，於民國 83 年間經行政院核定成立國道基金，並於 92 年整併於交通作業基金。行政院並暫定

整體國道基金自償率為 78%。

依「交通作業基金收支保管及運用辦法」規定，國道基金收入來源主要為通行費收入（每年約 220 億元，約占 67%）、汽車燃料使用費分配收入（每年約 100 億元，約占 30%）、政府循預算程序之撥款（非自償部分）以及其他收入（例如服務區收入等）。基金主要用途為國道公路建設及其設施擴充、改良、維護管理支出及金融資利息支出等。

國道基金近來每年約有 100 餘億元賸餘，惟考量建設成本係以保留盈餘支付，並未列於損益表中當費用，因此表面上國道基金每年雖有帳面營運賸餘，惟實際上仍是入不敷出。以 102 年決算數為例，當年度賸餘 140.17 億元，用於支應當年度國道建設成本 172.74 億元，尚不足 32.57 億元，需透過發行乙類公債等財務運作手段，用以支付當年資金缺口。

### 二、近年面臨之問題

- (一) 國道建設自償率惡化
  1. 國道增建

現階段整體高速公路路網交流道設置總數量已達 174 個（以國道 1 號為例，全長 393.4 公里已設置 74 處交流道），設置數量及密度實已偏高。國道擷節成本為當然，惟新建國道建設計畫及交流道增建等可能因地方、民意

代表及外界因素影響而使基金支出大幅增加而影響基金財務。

### 2. 建造成本不斷提升

國道建設成本隨著營造工程物價指數增加，通行費收取未配合建造成本調整，且多處國道不收費，使得使用者負擔建設

成本之比例越來越低，基金負擔沉重（表 1）。

### 3. 通行費收入減少

實施國道計程收費後，搭配三段式費率方案及橫向國道前 2 年暫不收費等政策，將使計程收費實施前兩年通行費收入僅約 185 億元，低於現況計次收費平均每年 220 億元。

### （二）基金債務負擔龐大

考量國道路網係屬於資本投入龐大而回收緩慢之超大型資本密集建設，目前基金收入尚難以完全支應國道整體路網之興建及養護管理支出，仍需以舉債因應，截至 102 年底整體債務已高達 2,300 億元，其中乙類公債高達 1,940 億元、短期借款 244 億元，如表 2。

表 1 國道建設成本彙整表

| 國道公路系統               | 長度<br>(公里) | 辦理期程<br>(年) | 總造價<br>(億元)<br>— 當年幣值 | 單位造價<br>(億元/<br>公里) |
|----------------------|------------|-------------|-----------------------|---------------------|
| 國道 1 號               | 393.4      | 60-67       | 377                   | 0.96                |
| 國道 3 號               | 432.9      | 76-96       | 3,947                 | 9.12                |
| 國道 5 號               | 54.2       | 80-96       | 868                   | 16.01               |
| 桃園航空城北側聯外高<br>(快)速公路 | 18.3       | 103-111     | 421                   | 23.01               |
| 國道 4 號 (豐原潭子段)       | 10.9       | 102-110     | 273                   | 25.05               |
| 國道 7 號 (高雄段)         | 23         | 102-108     | 615                   | 26.76               |

資料來源：作者自行整理。

表 2 國道債務彙整表

|          | 短期借款     |          | 乙類公債 (長期) |          |           | 利息<br>支出 |
|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|          | 平均<br>餘額 | 平均<br>利率 | 平均<br>餘額  | 平均<br>利率 | 到期日       |          |
| 104 年度預算 | 220      | 1.5      | 1,965     | 3.19     | 108.4.22  | 66.09    |
| 102 年度決算 | 244      | 0.83     | 1,940     | 3.36     | ~122.3.20 | 67.23    |

資料來源：交通部臺灣區國道高速公路局。

## 肆、管理策進作為

### 一、建立支出控管機制，妥作中長程資金運用規劃

## 論述》預算·決算



為維持國道基金之財務健全，有效控制成本支出也是重要財務策略之一。國道基金支出包括建設計畫資本支出及維護管理費用，因此應從此兩部分分別檢討與控制相關支出。在建設計畫資本支出部分，新興建設應建立適當機制評估及審核，並嚴謹控管建設成本，避免國道基金資源損失；維護管理費用部分，本擲節支出原則，加強維護管理費用之控管。

未來應落實計畫預算制度，即有計畫始得編列預算，並應審慎運用可調度資金，妥作中長程資金運用規劃，在基金中程可用資金範圍內，依據設置目的及用途編列預算，以提升資源使用效率。

### 二、善用財務操作，減少利息支出

#### (一) 加強債務管理

##### 1. 短期借款

國道基金以往為長期資金需求，在考量風險

性及利息負擔最小的原則下，以發行公債為主，短期借款為輔，籌措工程建設經費。自前幾年由於利率下降，改由短期借款採公開招標及向競標之金融機構辦理逐筆議價以取得較低的利率。建議未來仍應積極規劃將可運用之資金，適時償還短期借款，以減少利息支出。

##### 2. 長期借款—乙類公債

考量國道基金尚有 495 億元之公債票面利率高達 5.875%、370 億元票面利率達 4%，明顯偏高。因此，高利率公債部分可洽請財政部協助研議舉新還舊、降低利率等各項改善措施。

#### (二) 各基金間財務調度

由於上述作業仍屬較消極之方式，為提升交通作業基金整體財務效能，交通部於 97 年訂頒「交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點」，

以發揮統籌運用及靈活調度功能。但因國內市場資金充沛，加上國道基金又有穩定收入財源，銀行願意以低於市場短期借款利率供應資金，因此尚無實例，但未來利率走揚，借款與存款利率差距加大，轉撥計價仍不失為籌資方式之一。

### 三、重新檢討調整國道通行費費率，落實使用者付費精神

現行通行費收費制度係採行 20 公里免費里程及前 2 年橫向國道不收費政策，此項政策係為降低計次收費轉換計程收費之衝擊，惟該措施似有違國道「使用者付費、走多少付多少」的公平原則。因此為實現公平正義的「計程收費」，建議應全面取消免費里程優惠，以鼓勵中長程旅次。

另在 ETC 系統穩定後，未來費率方案建議可進一步考量地區性、建設成本等差異，將道路定價之概念納入費率方

案，並審慎評估推動差別費率的可行性與具體作法，讓高速公路回歸其應有的服務長途運輸路人的角色，發揮計程收費的調節功能，以達成公平付費社會正義的目標。

#### 四、國道基金財務採滾動式檢討

國道營運係以「以路建路，以路養路」為施政目標。為配合國家長期發展需要，常不定時納入重大興建國道建設或進行通行量體改善與擴增；另為利計程政策順利推動之收費配套方案致通行費收入減收等均將影響國道收支狀況。故建議未來國道基金財務目標採滾動式檢討，進行合理性模式管理，以維基金長期穩定運作機制。

#### 伍、結語

財政健全為國家經濟永續發展的基礎，在我國歲入結構弱化及社福支出與人力成本等支出易增難減等情形下，當前

國家財政困窘已不能漠視，而特種基金為政府財務管理的重要工具，基金需有足夠穩定的財源，才能維持基金之財務健全，並達輔助公務預算資源不足之成效。

國道基金因目前尚為規劃建設期，需投入龐大資本進行路網建設，致產生因應建設需求所產生之負債，惟各建設計畫完工後，應本「取之於路，用之於路」原則，計程收費應建立機動費率調整機制，透過使用者付費回收建設成本，並藉由訂定差別費率調控供需，達成管理目的，以適時反映基金之財務狀況，避免新興國道建設經費過度舉債支應，加重基金利息負擔。未來在全島國道整體路網系統整體建置完成，資本支出趨緩之際，每年國道營運收入於支應正常維護管理及道路重置經費後，收支賸餘可用於償還債務，使負債逐漸縮小，在使用者付費之管理架構下，達道路自償之目標。

#### 參考文獻

1. 交通作業基金及航港建設基金資金轉撥計價方式與作業程序要點，2008.7.11 修正公布。
2. 交通作業基金收支保管及運用辦法，2010.11.18 修正公布。
3. 交通部國道高速公路局（2014），國道公路建設管理基金 102 年度決算。
4. 楊明祥（2008），靈活非營業特種基金財務管理，主計月刊，第 628 期，頁 15-19。
5. 行政院全球資訊網，2014.3.13 行政院召開財政健全專案小組會議積極檢討各項支出新聞稿，網址：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=A056FD84DFF1A779](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=A056FD84DFF1A779)，檢索日期 2014.5.10。
6. 財政部，2014.2.24 推動財政健全方案，注入經濟發展活水新聞稿，網址 <http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=75204&ctNode=2449&mp=1>，檢索日期 2014.5.10。❖