



如何加強特種基金財務管控，健全基金財務—以科技部南部科學工業園區為例

特種基金具專款專用、資金調度靈活等特性，係推動重大公共建設之良善工具；惟以該工具辦理自償性公共建設，倘無法達成預期自償率，反將更惡化國家財政。本文以南部科學工業園區為例，分別從固定資產投資效益、收入面、支出面剖析其面臨挑戰，期藉由調整固定資產投資等各項策進作為，以改善政府財政及推動科學工業發展建設。

吳昭旺（科技部南部科學工業園區管理局主計室主任）

壹、前言

特種基金為獨立財務個體，具專款專用、財務責任明確及資金調度靈活等特性，若能善用其財務特性，對於協助政府推動重大公共建設及減輕其財務負擔，將是一絕佳政策工具。

惟運用特種基金辦理自償性公共建設，其營運收入取得

多於興建完成後，建設期間以融資借款方式調度資金，因其投資金額龐大，倘無法達成預期自償率，衍生其債務仍須由國庫挹注償還，反將更惡化國家財政；是以，強化基金財務管控，為提升政府營運效能及興辦重大公共建設之基石。

本文試以科技部南部科學工業園區（以下簡稱南科）為例，期藉由落實基金財務規劃、

提升資產使用效能及強化債務管理等策進作為，以協助改善政府財政及推動公共建設。

貳、目前財務概況

行政院為促進南部地區高科技產業發展，於 84 年間核定南部科學工業園區籌設計畫，南科成為科學工業園區作業基金（以下簡稱科工基金）的一員，並於 90 年間核定高雄園區

籌設計畫及臺南園區二期擴建計畫。

前揭投資計畫經行政院核定總經費為 868 億元，開發期間 86 年至 106 年，評估年期 86 年至 134 年，預估收入為：租金及公共建設費收入約 1,549 億元（約占 51%），管理費收入 814 億元（約占 27%）及其他收入 653 億元（約占 22%），自償率為 63.34%。

南科透過科工基金據以開發及管理科學工業園區，產業聚落已具雛形，經濟效益已然顯現，但為基金之長遠發展，其財務效益之良窳，應是目前亟待關注的焦點。據南科 103 年度決算資料所示（表 1），

累計投入開發成本約 753 億元，累積短絀 69 億 8,371 萬元，融資借款餘額 466 億 4,000 萬元，負債比率達 81.39%，財務負擔仍相當沉重。

參、近年面臨多重挑戰

近年南科面臨土地閒置、招商不易、營運欠佳等諸多問題，肇致虧損。茲以主計實務觀點分別從固定資產投資管理、收入面、支出面等剖析之。

一、固定資產投資效益不佳

- （一）高雄園區土地出租情形欠佳，迄今未達 8 成
近年國際經濟情勢變遷迅速，國內產業外移不斷，

新興產業又未能及時填補外移產業的土地空間，迅速開發園區的結果，便出現供過於求的現象（下頁表 2）。

辦理高雄園區土地開發工程時，未審酌經營環境、市場需求及評估廠商設廠意願等變化對計畫效益之影響，而投入鉅額資金開發；又執行期間未持續滾動檢討計畫執行成效，避免無效率資金投入，並適時採取因應對策，致土地出租率不佳，造成基金財務沉重負擔。

- （二）臺南、高雄廠房出租率欠佳

臺南、高雄園區之生技標準廠房，事前未詳實評估園區內外環境與生技產業規模，亦未審慎調查生技產業進駐需求，規劃設計不符需求，影響廠商進駐意願，且未辦理相關可行性評估及成本效益分析，即辦理預算編列、興建；且僅重視預算執行率，致興建完成後，需求情況不佳致連年虧損。

- （三）住宅出租業務持續收入不敷成本

臺南園區、高雄園

表 1 科工基金（南科部分）財務狀況

99 至 103 年度							
單位：億元							
項目 年度	資產總額	負債總額	債務餘額			淨值	負債比率 (%)
			短期	長期	小計		
99	725.50	588.80	277.50	277.85	505.35	136.70	81.16
100	707.90	584.37	273.40	227.85	501.25	123.53	82.55
101	696.37	577.30	465.50	30.00	495.50	119.07	82.90
102	684.85	566.53	483.90	-	483.90	118.32	82.72
103	675.58	549.85	466.40	-	466.40	125.73	81.39

資料來源：整理自科工基金決算書（南科部分）。

論述》預算·決算

區宿舍出租率雖已分別達 93.83%、86.14%，惟每年仍持續虧損（表 3），肇因於高雄園區初始規劃不周，調查未盡詳實，不符從業員工需求，致目前主管宿舍閒置；另目前出租率雖有提升卻仍持續虧損，其收費價格能否回收成本亦尚待檢視。

（四）健康生活館使用率偏低
健康生活館興建時未依「政府公共工程經費審議辦法」規定報請權責機關審議，且未考量園區從業員工實際人數、園區周遭已具相似功能之休閒服務設施，樂觀估計營運量，致興建量體過大，部分空間閒置，遭審計部質

疑效益不彰；又其規劃評估階段所使用參數與實際狀況不符，致高估財務效益，營運收支累積虧損嚴重，形成長期財務負擔。

二、管理費收入未明顯成長

園區的產業近年受到全球經濟情勢瞬息萬變之影響，營業額並未隨園區開發及廠商進駐而有明顯增加，部分年度甚有衰退之情形。99 年至 103 年之管理費收入決算數相較於財務計畫落差頗大（下頁表 4），達成率偏低，對未來作業基金自償率之達成，實是重大警訊。由此亦可看出臺灣經濟過度依賴某些重點產業的風險性，以及臺灣產業結構亟需適度調整的迫切性。

三、管制性項目支出逐年成長

一般服務費、專業服務費等項目，因園區幅員廣大，各項公共設施維護及污水處理、廢棄物處理操作等事務委外辦理結果，金額逐年成長，103 年度決算數高達 6 億 9,000 萬元，占總費用（不計

表 2 南科 104 年 3 月土地、廠房及住宅出租情形

租賃標的	基地別	可出租面積 / 單位	已出租面積 / 單位	出租率 (%)
土地 (公頃)	臺南園區	465.46	432.39	92.90
	高雄園區	183.58	139.65	76.07
	合計	649.04	572.04	88.14
廠房 (單位)	臺南園區	203	155	76.35
	高雄園區	75	54	72.00
	合計	278	209	75.18
住宅 (戶)	臺南園區	1,962	1,841	93.83
	高雄園區	642	553	86.14
	合計	2,604	2,394	91.94

資料來源：科技部南部科學工業園區管理局局務會議資料。

表 3 科工基金（南科部分）出租土地、廠房及住宅餘（絀-）表

項目 \ 年度	99 至 103 年度					合計
	99	100	101	102	103	
土地	-53,225	-45,427	-34,804	-4,874	1,263	-137,067
廠房	-6,100	-2,613	-2,583	-1,480	-503	-13,279
住宅	-6,255	-3,829	-3,245	-3,252	-1,821	-18,402
合計	-65,580	-51,869	-40,632	-9,606	-1,061	-168,748

資料來源：整理自科工基金決算書（南科部分）。

折舊及攤銷費用) 將近 44% (表 5)，形成長期財務負擔。

四、基金虧損，累積巨額債務，利息負擔沉重

前揭土地開發工程等投資計畫，因未合理估計及規劃運用財源，以舉債籌措經費，累積巨額負債，但投資效益未如預期，過度運用財務槓桿結果，負債比率居高不下，致利息負擔沉重，103年度利息費用(含利息資本化)決算數約為3億8,000萬元，占總費用(不含折舊及攤銷費用)達24%；又據99年至102年度決算數之業務活動淨現金流入情形(表6)，明顯落後財務計畫，現金流量潛藏極大風險。

肆、建議策進作為

一、適度調整固定資產投資計畫

預算編製的核心精神並非要求機關進行「完美的預測」，而是要求機關具備平衡「計畫」與「變化」落差的應變能力。是以，澈底與及時的檢討分析，不論支持或推翻原

表 4 科工基金(南科部分)管理費收入達成財務計畫情形

		99 至 103 年度				
		單位：億元				
項目	年度	99	100	101	102	103
	管理費	財務計畫	13.60	14.61	14.94	15.28
決算數		10.27	11.08	12.02	11.62	12.52
差異數		-3.33	-3.53	-2.92	-3.66	-3.10
達成率(%)		75.51	75.84	80.46	76.05	80.15
廠商營業額		6,058.81	5,794.13	6,219.63	6,151.21	6,394.38

資料來源：整理自科工基金決算書及財務計畫書(南科部分)。

表 5 科工基金(南科部分)一般服務費、專業服務費決算數

		99 至 103 年度				
		單位：億元				
項目	年度	99	100	101	102	103
	一般服務費		2.35	2.15	3.11	2.97
專業服務費		3.12	3.50	3.70	3.84	3.91
小計		5.47	5.65	6.81	6.81	6.91
占總費用比率(%)		26.61	26.21	35.23	35.72	43.96
總費用(不含折舊及攤銷)		20.56	21.56	19.33	19.06	15.72

資料來源：整理自科工基金決算書(南科部分)。

表 6 科工基金(南科部分)業務活動淨現金流入

		99 至 103 年度				
		單位：億元				
項目	年度	99	100	101	102	103
	財務計畫		19.61	19.89	19.78	21.82
決算數		13.20	10.28	13.23	21.07	24.37
差異數		-6.41	-9.61	-6.55	-0.75	3.04
達成率(%)		67.31	51.68	66.89	96.56	114.25

資料來源：整理自科工基金決算書及財務計畫書(南科部分)。

論述》預算·決算



有假設，是使計畫不至於造成重大偏差的良方。

目前土地出租情形不如預期，實際營運與預估存有重大落差，宜適時調配園區開發期程，以急迫性及必要性之基礎設施為優先，採分期分階段方式辦理，以減緩資金壓力。

另依財務計畫規劃，後續三年尚需投入約 115 億元建設經費，惟以開發進度及各項效益顯示，其進度宜予放緩，計畫期程宜予展延或進一步評估調降開發總經費，以提高自償率。

二、覈實市場調查，檢討收費合理性，提升資產使用效能

收回現金是一切營運活動的最後考驗，沒有現金就沒有存活的空間，因此控制成本增加的同時，需能創造收入之成長，以增裕營運活動之現金流量。

廠房及宿舍出租情形不如預期，實際營運與預估存有重大落差，宜研議提升經營績效之可行作法，如重新調查廠房及宿舍市場實際需求、參考鄰

近地區租金行情，檢視宿舍租金結構及合理性，適時採取必要措施，必要時應檢討調整費率。

健康生活館部分空間閒置，宜評估引進民間參與，以提升資產使用效能；另園區部分設施係免費提供使用，如公有停車場等未來宜考量使用者付費原則，評估收費之可行性，以增裕基金收入。

三、獎勵創新、培育人才及調整管理費收費方式

經濟學家熊彼得（J. A. Schumpeter）之創新成長學說：「科技的創新活動所帶來的投資熱潮，乃是經濟成長與繁榮的原動力...」，亦即除實體資本外，研發及人才係經濟長期成長之來源。因此政府部門應投入獎勵產業創新活動、加強培育科技人才，以及厚植效率化基礎建設等積極作為，以有效促進產業結構升級，帶動經濟成長，未來勢將反映於園區管理費收入之成長。

另依「科學工業園區管理費收取辦法」規定，廠商需支付其營業額 0.19% 作為管理

費用，但該機制未衡量產業特性，諸如軟體產業產值雖大，然其生產過程與製造業不同，所需環境管理成本不同，卻適用相同收費標準，迫使廠商另於區外成立公司以規避管理費繳交，影響基金開發成本回收；因此，宜儘速評估管理費收費依廠商營業額及不同產業類別訂定之可行性。

四、擷節管制性項目支出

IKEA 創辦人坎普拉（Ingvar Kamrad）曾說：「我們想為每一個人服務，包括窮人，因此我們必須壓低成本。」這句話與作業基金之凡經付出仍可收回之意旨若合符節，是以型塑重視成本之組織文化，將控制成本之精神變成機關 DNA 的一部分至極重要。

一般服務費、專業服務費及補（捐）助費用等管制性項目，應依共同項目作業規範檢討編列，本擷節原則辦理。為降低維護外包成本或可考量鼓勵廠商認養園區內之公園、綠地，公園用地亦可評估依公共設施用地多目標使用辦法，由廠商租地開發作為停車場或

休閒設施，以增進土地利用價值。另補（捐）助經費具僵固性及易放難收之特性，其編製及執行更應審慎，應審酌基金財務狀況並符合基金設置目的為前提量力而為。

五、加強債務管理，建構資金融通平台

目前全數以短期借款融資，僅是短期因應市場狀況操作，惟仍需注意市場利率變化，適時評估轉作中、長期借款或以發行公債之方式籌措資金，避免基金財務曝險；又為籌措園區建設資金，已累積龐大債務，舉借之額度及時程應配合工程進度，以節省利息負擔。

南科為靈活資金調度管理，已建立資金控管平台，未來宜尋求建構三園區間資金融通制度，並進一步在資訊系統面，建構現金流量預測及融通媒合的聯結系統，輔以設計相關績效評估指標提升誘因，以靈活資金調度，節省利息負擔。

六、落實財務風險控管措施

雖已針對影響財務關鍵要素，設有收入達成率、負債比

率等財務風險控管指標，且定期藉由作業基金管理會、監督管理會之會議檢討，惟仍亟需預防風險發生控制措施之擬訂或因應對策的事先規劃，並回饋落實至修正計畫偏差、預算編製及執行，以落實財務控管。

另財務指標是經營活動成果之顯現，通常是落後指標；是以，善用如旗艦廠商或特定產業之營運狀況等非財務指標，作為園區營運警示參考，亦是值得思考的方向。

七、財務績效考核結果與績效管理制度扣合

「沒有評估就沒有管理，沒有指標就無法評估」，因此建構財務績效指標就是財務績效管理的核心工作，目前基金雖已設置各項績效衡量指標，惟仍流於形式，未與績效管理扣合，一套適當課責制度之建立實刻不容緩。年度預算執行期間及結束時，應落實考核各單位達成預算所訂營運目標之情形，除供以後年度預算編製參考外，並作為各單位績效考核之準據，以有效提升營運效能。

伍、結語

非營業特種基金乃財務管理之政策工具，並非資金的來源，運用非營業特種基金辦理自償性公共建設時，不應有配合政策而美化財務規劃、高估自償率，或以特種基金辦理即有財源之迷思。一套完善的事前財務評估規劃，建設期間的嚴密監控成本及進度，建設完成後周全的營運管理制度，乃是科工基金為國家科學工業發展建設建構一個有效且具彈性推動管道之不二法門。

參考文獻

1. 臺灣智庫兩岸與區域經濟論壇（民 102），科學園區在產業政策與區域發展之定位再檢視，12 月號，頁 53-59。
2. 張育珍（民 101），從政府治理觀點談強化特種基金財務控管，主計月刊，第 678 期，頁 16-21。
3. 楊明祥（民 102），善用非營業特種基金協助推動重大公共建設，主計月刊，第 688 期，頁 36-40。
4. 劉順仁（民 98），《管理要像一部好電影》。臺北市：時報文化出版企業股份有限公司。
5. 鄭如孜、林嬋娟（民 101），提升中央政府非營業基金資金運用效能之研究，財政部。❖