



# 財務管理聽看行一探討非營業特種基金財務預警機制之建立

國內外民營企業、非營利組織及政府部門多廣泛運用財務預警指標，防範財務危機之發生或用於提升財務績效，特種基金係政府財政管理的重要工具，非營業特種基金似有建立財務預警機制之需，爰研擬建立財務預警機制的作業流程，作為各基金研擬建置該機制之參考。

**黃秀容**（行政院主計總處基金預算處專門委員）

## 壹、前言

特種基金為政府財政管理的重要工具，非營業特種基金預算規模日益龐大，財務運作及管理也日漸受到重視。鑑於國內外民營企業、非營利組織及政府部門廣泛運用財務預警指標，防範財務危機之發生或用於提升財務績效，故為強化各基金之財務規劃及管控，提升基金整體資源運用效能，以利政府財政，爰就非營業特種

基金建立財務預警機制之可行性等予以探討及研析，進而研擬各基金建立財務預警機制的作業流程，備供各基金擬建置該機制之參考。

## 貳、財務危機與財務預警

建立財務預警機制，係為避免可用資源不足，中斷業務推展或執行，由財務資訊、業務計畫及其他非財務資訊等綜合分析，發現或預測業務、財

務等活動潛在風險，於危機發生前示警，促使管理當局採取有效因應或改善措施，具未雨綢繆的作用。

財務預警機制的功能，既係在財務危機發生前示警，因此必須了解財務危機的定義，才能知悉預警機制須警示的對象與範圍。國內外研究文獻對「財務危機」的定義，係以企業財務危機為主，著重在企業—公司組織的財務危機，並認為企業的財務危機主要為償

債及獲利能力下降、流動性（資金週轉能力）不足。

財務危機的形成，多為漸進性的動態過程，源自於組織（包括公司組織、非營利組織、相關公部門等）的財務狀況不斷惡化，倘能建立有效的財務預警機制，運用財務預測或預警指標等分析，在財務惡化的初期，期能及早發現徵兆，並研謀改善，將有助於組織管理。

### 參、非營業特種基金現況

中央政府非營業特種基金 105 年度預算，計有 105 單位，預算收支規模約 2 兆 6,080 億元，包括作業基金約 1 兆 5,065 億元（其中保險性質之作業基金 1 兆 771 億元），債務基金 8,820 億元，特別收入基金 2,073 億元，資本計畫基金 193 億元，預計 105 年底之財務狀況，該等基金將持有現金 6,310 億元，固定資產 1 兆 7,262 億元，長短期債務及負債準備 2

兆 888 億元，基金及基金餘額 1 兆 9,416 億元，累積短絀 447 億元；此外，尚有代管資產達 4,718 億元，及國庫撥款達 2,015 億元。

復依基金主要業務，可歸納分類為：學校類、醫院類、社教及文化機構類、房地開發類、園區開發類、交通建設類、生產服務類、投融資類、特別收入基金類、債務基金類及保險類。債務基金、勞工保險局作業基金、全民健康保險基金及國民年金保險基金等 4 基金（即債務基金類及保險類）之財務管理相關事項，於基金設置之相關法律已有規範，且該等類別基金亦有相對應之財務風險管控機制，至其餘各類基金，經調查各基金現有財務管理機制之情形，發現大部分基金尚無財務預警機制，僅部分基金已有預作財源規劃、資金控管及債務控管等財務管理相關機制。

分析各類基金之營運內容、風險及財務特性，可知每

一基金皆有其個別的政策任務、特定的營運項目，然而即使在同一類基金下，個別基金所面臨的營運風險及財務特性不盡相同，財務管理的關鍵重點亦有所差異，倘以共同或一致的財務預警指標，可能無法發現個別基金的財務惡化徵兆，是以，財務預警制度由個別基金自行建置更為合宜，鑑於財務預警機制具有預防財務危機發生的效果，透過預警指標之分析，得以發現財務惡化的徵兆，並可適時採取適當改善作為，對各基金而言，建立該預警機制似有必要。

### 肆、建立財務預警機制之步驟

根據國內外公私部門財務分析及管理之研究文獻，及從各國政府或非營利組織官網所發布之研究報告，經初步歸納整理後，並選定國立清華大學等 6 個基金進行個案模擬演練，彙整提出非營業特種基金建立財務預警機制之作業流程如第 9 頁附圖，

並說明如下，以供各基金欲建置此一機制之參考。

### 一、定義財務危機

財務預警機制旨在預防組織發生財務危機，須先辨別及定義組織的財務危機。財務危機的定義應與組織的目標、業務、營運及財務特性密切相關。整體而言，非營業特種基金的財務危機定義為：基金的資金不足以維持其營運所需，致需國庫額外增加撥補，或基金裁撤後，需由政府承接其債務，逐年編列預算清償。然因每一基金的設置及任務不同，故各基金宜按設置目的，定義其個別的財務危機，始能據以規劃建置有效的財務預警機制，如累計短絀達基金本金 50%、無法如期付債務利息等。

### 二、分析營運風險

根據基金設置目的及營運內容（業務項目），分析可能會造成財務危機的營運風險。分析營運風險的目的，旨在作

為分析財務關鍵因素的依據，以國立清華大學為例，假設其營運風險為招生人數不足，反應在財務上的結果，學雜費收入減少，影響學校可用資金規劃，因此財務自主能力、營運能力等財務關鍵，可作為評估營運風險發生與否及對財務影響的程度。

### 三、分析財務關鍵因素及財務指標

如前項所述，分析財務關鍵因素旨在找出可以評估營運風險的財務要素，如營運及獲利能力、償債能力、競爭力、成長力、財務結構穩健性等。在確立可以評估營運風險的財務要素後，即可參考財務管理理論或實務所使用的各種財務指標，從財務面來衡量營運風險是否正在發生，是否有形成財務危機的威脅。以基隆醫院為例，是否能有效運用各項醫療設施、醫療儀器設備之汰購等為該院之主要財務關鍵因素，可觀察或運用的財務指標，

為醫療收入成長比率、固定資產週轉率及資產持續（汰舊換新）比率等。

### 四、測試財務指標之預警效果

財務關鍵因素及分析指標十分多元，財務預警指標的選定，以對基金的財務關鍵項目具有警示效果者為宜。由於財務危機的形成是一個動態的過程，因此，建議各基金可以以前年度財務資料投入測試，據以探討指標的預警效用，作為是否擇定為財務預警項目的參據。如為評估國立臺灣科學教育館之財務自主性，可以國庫補助收入占總收入比率、自籌比率、自籌比率（扣除折舊）等作為預警指標，輔以以前年度財務資料加以測試，據以判斷何項財務指標作為該館財務自主性最具代表性的預警指標。

### 五、確定財務預警指標及警戒值

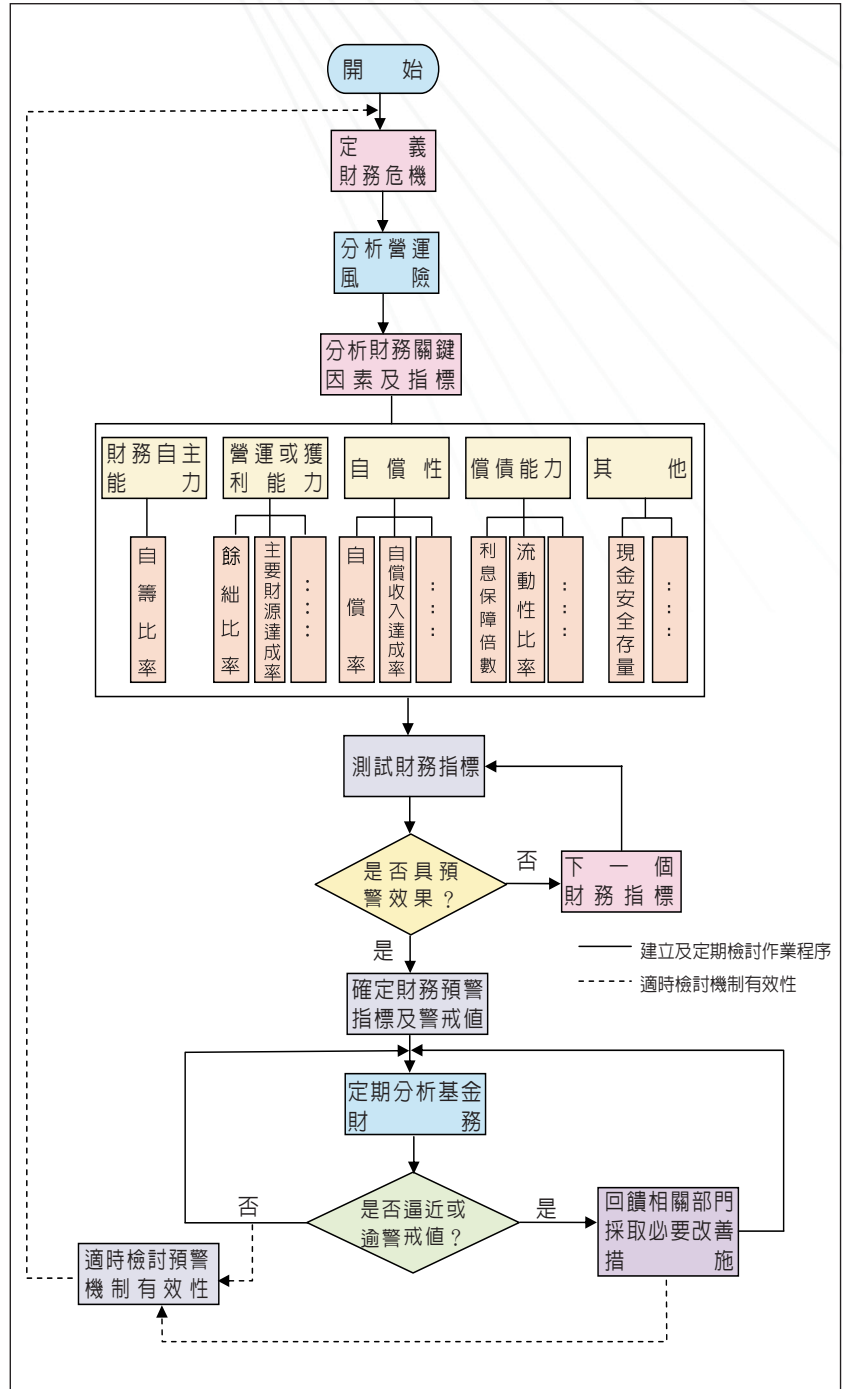


財務指標經由前項測試，擇定為財務預警指標的同時，亦需設定警戒值，其目的旨在觀察基金財務危機是否正在形成中，因此，尚宜規劃財務預警指標倘逼近或逾警戒值時所擬採取的策略，可及時導入改善措施，得以防範發生財務危機。以高速鐵路建設基金之高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫為例，屬完全自償性公共建設計畫，若選定自償率為財務預警指標，倘自償率小於 100%，表示計畫無法達成自償目標，則可能產生需有國庫撥款協助的情形，是以，該項指標之警戒值為低於 100%。

### 六、定期分析基金財務

前述一至五之各項流程，係在建立財務預警機制，機制建立後，宜善加運用財務預警指標定期分析及觀察基金的財務變化，倘出現警示訊號，即回饋相關部門，採取必要的改善措施，期使財務預警機制能

附圖 非營業特種基金建立財務預警機制作業流程圖



資料來源：行政院主計總處基金預算處研究小組彙整。



確實發揮偵測風險與預防危機的作用。

## 七、適時檢討財務預警機制之有效性

由於非營業特種基金常因法令的修正及政策調整更迭，致其營運內容及財務隨之更動，宜配合基金內、外環境變化，適時審視檢討及評估財務預警機制的有效性，必要時應予調整修正，以確保財務預警機制的有效運作，防止新的財務危機的形成。

## 伍、結語

為強化非營業特種基金財務管理，防範基金因財務惡化，除有無法達成基金設置目的與任務之虞外，恐有須國庫撥款挹注，造成政府財政負擔的隱憂，因此非營業特種基金建立財務預警機制似有必要；復因每一基金之設立目的、營運及財務特性皆不相同，建立所有基金一體適用財務預警機制，恐無法深入了解並發現各個基

金的財務危機，適時採取必要作為，爰由各個基金建立與其設立目的、營運及財務特性相契合的財務預警機制更具效果。

本文就非營業特種基金建立財務預警機制的作業流程，包括定義財務危機、分析營運風險、分析財務關鍵因素及指標、測試財務指標的警示效果與擇定財務預警指標並設定警戒值等，加以說明；至各基金是否建立財務預警機制，以強化基金之財務管理措施，仍需考量機制建置之成本效益，如業務單純或規模小之基金，倘現行財務管理機制已具相關防範功能，似暫無建置之必要；又如基金現有高額債務、或存有資金短缺危機者，似宜優先考量建置該機制，以防範財務危機之發生。各基金倘欲建立財務預警機制，宜由管理階層領導各部門，透過全員參與，讓預防財務危機的發生成為集體共識，落實執行財務預警機制各步驟。此外，財務預警機

制可與現行基金內部管理性報告結合，將財務預警指標及其分析結果，於管理性報告中加以揭露，期使管理單位注意基金財務警訊，產生財務預警的功能，而主管機關或其他機關亦能運用各基金所揭露的財務預警資訊，對各基金財務狀況加以檢視，以強化考核督導職能。❖