

健全國營事業預算編製 做好超前部署

行政院主計總處基金預算處



● 基金預算處羅專門委員友聰業務報告情景

壹、前言

國營事業為預算法第 4 條所稱之營業基金，依據國營事業管理法規定，國營事業是以發展國家資本，促進經濟建設，以及便利人民生活為目的，且應依照企業方式經營。中央政府國營事業業務範圍，涵蓋交通運輸之建設管理、民生經濟事業之經營等事項，收支規模高達 2 兆餘元，在執行經濟政

策，確保民生需求穩定供應等扮演重要的角色。

國營事業須面對瞬息萬變與高度競爭的市場環境，其資源是否妥善規劃運用，影響經營績效至為關鍵，預算編製是協助事業做好超前部署，有效配置資源，以及降低未來經營風險的重要管理工具，本文爰就國營事業近年來預算編製所面臨之主要問題，提出相關因應對策，期增進國營事

業資源使用效益，提升經營績效。

貳、預算編製問題

國營事業以企業方式經營，並配合政府政策推動各項重大建設，故其預算編列須審慎考量各種外在因素與風險等影響，相較其他特種基金面臨更多挑戰，經檢討近年度各事業預算編製主要問題如下：

一、耗費行政成本計算用人費限額，無法實質減少用人費支出

依據公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則，國營事業編列年度用人費用預算，應考量其營運目標、預算盈餘、營業收入、用人費負擔能力及政策因素；用人費比率以不超過最近3年（前2、3年度決算及前1年度預算）用人費占其事業營業收入之平均比率為原則。上開比率係沿用民國63年經濟部所屬事業用人費率計算公式，以營業收入為計算基礎，迄今已近50年，惟國營事業經營易受市場景氣循環波動影響，致營業收入逐年成長之事業，如其實際用人費支出未隨同增加，預算用人費比率將逐年降低，進而影響人員進用；反之，業務量逐年萎縮之事業，於實際用人費支出未隨同減少之情況下，該比率卻逐年成長，故部分事業於計算用人費比率時，除向主管機關積極爭取政策性項目及影響金額外，另為平緩上述經營波動所造成的影

響，又再假設各年度於一致基礎條件下重新伸算等，徒增行政成本，且部分事業為提高用人費用預算限額，甚有擴增營業收入預算之情形，影響預算編列合理性。

二、事業列支員工慰勞費科目，存在不一致情形

國營事業公共關係費支應範圍，包括為應業務需要加強公共關係之宴客招待、婚喪賀儀、餽贈等費用，支用對象以能增進公共關係之外部團體、個人為主。另各事業依職工福利金條例等規定提撥職工福利金，辦理職工福利事業，支應範圍包括婚喪喜慶、生育、傷病、急難救助、文康活動、年節慰問等。實務上，國營事業於支應員工婚喪喜慶之禮金、禮品、餐敘等費用，部分事業係由職工福利金支應，惟部分事業卻由公共關係費支應，列支科目存在不一致情形。

三、保守估算盈餘目標，影響績效評估客觀性

依附屬單位預算編製應行

注意事項規定，各事業訂定年度盈餘（或虧損改善）目標時，應蒐集與分析國內、外同業經營與財務資料，依據未來市場趨勢、經營能力及財務條件，預測未來年度之經營成果與財務狀況，評估影響損益之關鍵性因素，以及考量政策因素及過去經營實績，並配合中長程計畫辦理。上開規定，主要考量國營事業之經營深受市場景氣循環影響，爰其預算編製除參考以前年度實際執行狀況，尚須審慎評估未來影響因素，妥訂合理的盈餘（或虧損改善）目標，並作為執行成效考核之依據。然囿於現行國營事業之績效獎金制度，仍多以決算超過法定預算盈餘之比率作為評核基礎，故部分事業為達成績效獎金發放標準，採取保守估算盈餘目標，致影響績效評估客觀性。

四、未覈實編列購建固定資產預算並透過立法委員提案刪減預算，有違預算體制

國營事業購建固定資產，



主要配合政府政策，投資電力擴充、天然氣產能擴充、供給用水，以及軌道、機場、港埠等供應民生需求與便捷大眾運輸之相關建設，計畫是否順利推動，對於國家經濟發展與人民生活影響至為深遠。惟查以往年度預算編製作業階段，部分事業計畫尚未報核即先行納編預算；或工程進度落後，預算執行率偏低，卻仍按照原訂計畫期程與分年經費配置續編年度預算。甚有部分事業於編列預算時，未能審慎評估執行量能或環評作業時程等因素，致年度計畫未能如期執行，爰於立法院審議年度預算時，履次主動請立法委員提案刪減預算，刪減規模及事業單位也有擴大趨勢，明顯違反行政院立場及預算體制。

五、舉債利息負擔沉重，財務規劃仍待加強

經濟部及交通部所屬國營事業所辦各項重大建設計畫，因經費規模龐大且辦理期程長，資金多仰賴舉借債務支應，例如台電公司為辦理購建固定資

產，其外借資金比率高達八成，每年利息費用約 200 億元，財務負擔沉重。依附屬單位預算共同項目編列作業規範，營業基金借款利息應落實各項債務管理措施及資金財務規劃，包括閒置資金應優先償還債務、靈活運用借款工具、檢討調整債務結構及積極協調金融機構調降利率等，以節省利息負擔。惟查往年各事業編列利息費用預算所設算之利率均有大幅落差，依本總處調查 111 年度國營事業自編預算設算利率，短期借款利率介於 0.43% 至 1.25%；長期借款利率介於 0.68% 至 1.70%，顯示部分事業未妥作財務規劃，積極尋求較低資金成本，以減輕債務利息負擔。

參、因應對策

為健全國營事業預算編製作業，針對前述各項預算編列問題，本總處檢討因應對策說明如下：

一、將盈餘成長目標納入用人費預算限額控管，以提升經營績效

現行用人費預算控管方式，除徒增行政成本外，亦無法實質減少國營事業用人費支出，本總處考量國營事業用人費之控管，係為促使人力資源有效運用，達成提升經營績效之目的，且查大部分事業「預算盈餘」（含政策性因素）歷年成長幅度與「用人費用」（扣除退休離職金、卹償金、資遣費）成長幅度有高度正向關係，爰參考國外公營（用）事業用人費控管機制，研議未來用人費預算成長幅度，以不超過盈餘成長幅度為原則，其餘授權主管機關依權責核處。考量用人費比率計算方式尚無法於短期內改變，為加強國營事業用人費控管及督促各事業核實編列盈餘目標，除 111 年度預算於現行用人費比率計算限額基礎下，併採用人費預算成長幅度以不超過盈餘成長幅度為原則，作為控管機制外，未來仍將協同各事業評估實際需求，促請行政院人事行政總處共同研商精進措施，期協助國營事業善用人力資源，提升經營效率。

二、明定員工慰勞費專項預算科目及編列標準，以利控管

為解決國營事業支應員工婚喪喜慶等費用列支科目不一問題，本總處考量各事業已依規定提撥職工福利金，且部分事業具獨、寡占性質，或尚有累積虧損，故支應員工婚喪喜慶相關費用，宜有一定額度限制，爰研析各事業實際支用情形，檢討明定專項預算科目及支用限額標準，以利控管該項支出，並於 110 年 1 月 20 日邀集各國營事業共同研議一致性處理原則，自 111 年度預算起，各事業凡對內支應員工之婚喪賀儀、傷病慰問等費用，應於新設「員工慰勞費」科目上限 250 萬元額度內支應；各事業如鼓勵員工結婚籌辦聯合婚禮，所需經費應優先於職工福利金項下支應，必要時並得於上開 250 萬元額度外分攤，惟以聯合婚禮費用之半數為限。上開原則業於附屬單位預算共同項目編列作業規範予以明定，並規定 111 年度公共關

係費及員工慰勞費之預算數合計，以不超過 110 年度公共關係費預算數為原則。另為避免「員工慰勞費」支出浮濫，亦於附屬單位預算執行要點增訂該科目列支不得超過法定預算數，以加強控管。

三、運用循證支援預算編審作業，妥訂事業盈餘目標

國營事業預算盈餘目標之訂定，為其經營績效之重要考核指標，故各事業應確實依附屬單位預算編製辦法規定，審慎衡酌國際及國內同業之投資報酬率、經營成果比率、過去經營實績、未來市場趨勢、擴充設備能量及提高生產力等因素，核實編列預算。本總處為避免國營事業預算盈餘目標低估情形，每年度進行預算審查時，除詳細研析各國營事業以前年度預、決算數差異原因，以掌握影響事業經營關鍵因素外，未來將廣續蒐集影響各事業經營的相關證據資訊，例如產業預測走勢、國內外同業經營財務資訊、經營商品之歷年

銷售統計數據等，發揮主計三聯制效益，期協助各事業訂定客觀及合理之預算盈餘目標，提升各該事業經營績效。

四、強化購建固定資產預算審編作業及考核，健全預算體制

為強化國營事業購建固定資產預算編製作業，本總處於預算編製相關規範明定，各事業應確實評估技術、市場、法律、土地、經濟、財務、環境及管理之可行性，衡酌工程進度、財務狀況及執行能力，核實編列年度預算；各項專案計畫，主管機關應督促所屬事業提前規劃，配合預算編列時程依規定程序報核。又本總處為督促國營事業妥作先期規劃作業，落實計畫預算制度，核實編列預算，於計畫報核階段，均積極提出財務規劃及效益分析等具體建議，供行政院審核計畫參考；於預算審編階段，除配合國家發展委員會公共建設先期審議作業提供建議外，並參考審計部審核意見、以前年度執行狀況及預算保留情



形，審查所編預算之合理性，據以刪減超編之預算數，至計畫未經核定者均不同意納編預算。另依附屬單位預算執行要點規定，各主管機關對於所屬事業預算執行應督導考核，並追蹤考核結果併年度考成辦理，故針對部分事業透過立法委員提案刪減預算之情事，將建議監督機關未來納入考核預算執行之參據，以維政府預算體制。

五、督促事業加強債務管理及規劃，減輕利息負擔

依中央及地方政府預算籌編原則規定，特種基金應加強辦理各項債務管理措施，包括閒置資金應優先償還債務、調整債務結構及積極協調金融機構調降利率；為辦理各項業務所舉借之債務，應確具可靠之償還財源，並運用多元籌資管道，彈性靈活調度資金，降低利息負擔。本總處為督促國營事業妥作財務規劃，尋求較低利率之資金來源，以降低資金成本及財務風險、減輕利息負

擔，故於每年度進行預算審查作業時，均事先調查各事業利率編列情形，並參考當年度實際利率及未來利率趨勢，作為核算利息費用預算編列之審查依據；復於附屬單位預算執行要點規定，基金為減輕利息負擔，舉借新債償還舊債，在不延長償還期限及不增加舉借金額前提下，授權由各事業自行核辦。以 111 年度預算審查作業為例，本總處計減列台電公司等舉債事業之利息費用 4.6 億元，未來仍將督促各事業加強各項債務管理措施及資金財務規劃，以減輕利息負擔。

肆、結語

國營事業為推動國家經濟發展的重要角色，其經營績效良好，不僅有助於挹注國庫，更可提升國家競爭力，本總處為持續精進國營事業預算審編作業，協助事業超前部署，除每年檢討各事業預算編列所遭遇問題，提出因應對策及修正相關規範外，並因應立法院審議政策宣導經費等要求，於辦理 111 年度預算籌編作業時，

再檢討新增預算書表及增設專屬科目，以強化預算資訊揭露。現今全球政經環境與產業發展變化迅速，國營事業經營策略與預算管理等制度亦應與時俱進，以掌握可能面臨的風險，並促進資源有效配置。本總處未來仍將因應國營事業實務需要，適時檢討精進相關規定，並善用主計三連環強化預算審查功能，期健全國營事業預算編製作業，提升事業競爭力。

