

力守財政紀律 協助推動臺鐵公司化

為協助交通部臺灣鐵路管理局（以下簡稱臺鐵局）強化經營改革及行車安全，交通部規劃將該局轉型為國營臺灣鐵路股份有限公司（以下簡稱臺鐵公司），本文係探討臺鐵局推動公司化過程中面臨之關鍵財務問題，並說明行政院主計總處（以下簡稱本總處）力守財政紀律等原則提出之各項因應對策，協助臺鐵局推動公司化。

戴群芳、詹玉嫻（行政院主計總處基金預算處科長、專員）

壹、前言

臺鐵局長期面臨組織與人事制度僵化、財務負擔沉重及行車安全等問題，110年4月發生太魯閣號重大事故後，強化經營改革及行車安全刻不容緩，交通部爰規劃將臺鐵局轉型成立臺鐵公司，期能藉由企業化經營，提高經營效能及競爭力。

本文先簡述臺鐵局近年推動公司化之歷程，再論述本次

推動公司化過程中面臨之關鍵財務問題，最後說明本總處如何在堅守財政紀律、避免破壞其他改制事業體制等前提下，提出相關因應對策，協助臺鐵局推動公司化，並兼顧政府財政永續。

貳、公司化源起

早期政府為推動臺鐵局民營化，於86年間以「車路分離」方式規劃民營化方案，惟考量英國鐵路「車路分離」改

革模式，權責劃分不清，造成事故頻傳，爰改採「車路合一」方向規劃，並以先完成公司化，經營體質改善後，再推動民營化，將民營化期程訂為93年。

92年8月間交通部陳報行政院「臺鐵公司化基本方案草案」，主要訴求包括政府負擔臺鐵局政策性虧損、員工退撫金、鐵路基礎設施之建設、更新及維護經費，以及成立基金承接臺鐵局實質債務，並以該

局非營業用資產全數繳回國有財產局（現為國有財產署，以下簡稱國產署）接管後之處分收入作為償債財源。

嗣臺灣鐵路工會（以下簡稱工會）抗議交通部配合台灣高速鐵路股份有限公司釋出鐵道，以及推動公司化過程中未能保障員工權益，決定於 93 年春節發動罷工，行政院為安撫臺鐵局員工，避免非理性抗爭行為，造成社會動盪不安，於同年 12 月間原則同意由交通部本權責辦理工會訴求，交通部隨即函轉臺鐵局改制為國營公司之基本條件為「政府承接全部債務及應付舊制退撫金」、「政府負擔鐵路基礎設施之建設、車輛購置與維修費用」及「政府全額補貼配合政策造成之虧損」，並俟立法完成及相關配套措施如債務移轉及預算編列可實質完成下，始改制為國營公司。惟交通部當時並未將政府承接歷史債務包袱，相對以臺鐵局非營業用資產全數繳回國產署，由政府成立基金承接，作為償還債務之配套做法一併函轉該局。

工會以所提訴求獲交通部正面回應，爰於 92 年底取消罷工。迨 92 至 95 年間交通部仍無法就公司化相關組織調整及勞資爭議等與工會達成共識，遂於 96 年決定暫緩推動臺鐵局公司化。此後，該局屢次發生重大行車安全事故，外界仍不斷提出改革臺鐵局聲浪。

迄至 110 年 4 月發生有史以來傷亡最嚴重之太魯閣號事故，各界與受難家屬殷切期待，臺鐵局改革勢在必行，政府旋即定調就安全、安定及轉型 3 面向進行改革，爰交通部規劃將臺鐵局轉型為公司組織，期能藉由企業化經營，提高經營效能及競爭力，並促進鐵路事業健全發展。

參、公司化財務問題探討

臺鐵局鐵路客運票價自 84 年迄今均未調整，票價未合理反映實際營運成本，在人事、折舊等維運成本無法調降下，營運長期處於虧損狀態，發生嚴重特殊傳染性肺炎疫情前每年虧損約 30 億元，疫情期間

虧損逾 100 億元。以該局財務狀況來看，110 年底資產 8,481 億元、負債 4,218 億元，其中無須以現金償付之遞延負債計 1,910 億元（係交通部鐵道局捐贈資產，帳列遞延負債，隨資產使用攤提折舊逐年認列收入），未來須以現金償付之實質負債計 2,308 億元（含既存短期債務 1,484 億元、應付舊制退撫金 664 億元及應付貨款 160 億元），故該局須以現金償付之實質負債比率僅 27%，並未如外界所述負債達 4,000 億元待償還。

為使臺鐵局順利轉型為公司組織，龐大的資產負債如何處理為重要關鍵，交通部前於 110 年 5 月 4 日提出臺鐵公司設置條例（以下簡稱設置條例）草案到院，涉及資產部分，規劃將臺鐵局現有具開發效益之資產由政府作價投資臺鐵公司，至營業需要但不具開發效益（如軌道路線）及營業不需要之資產均移交國產署，由臺鐵公司向政府承租資產，以其負擔維護費用抵繳租金，形同該公司免付租金。涉及債務部

分，仍由公司承接，惟由政府逐年編列預算支付應付舊制退撫金及舉債衍生之利息；另配合政策造成之營運虧損，包括法定優待票價差額、小站及服務性路線虧損，由政府全額補貼。再者，改制後，由政府負擔非自償性基礎設施及車輛購置經費，其中基礎設施公司可視營業需要承租及維護，其維護費用亦抵繳租金。

其後，交通部與工會協商同意公司成立時「債務歸零」，由政府承接全部債務，且臺鐵路全部資產均移轉臺鐵公司，惟為免影響年度經營績效，購車由政府增資改為補助方式處理，逐年以政府補助收入與折舊費用同額認列，藉此美化盈餘，明顯破壞國營事業運作體制、違反預算法及一般公認會計處理原則等；又鐵路基礎設施之建設及車輛購置經費全數由政府負擔，亦破壞重大公共建設計畫政府向來僅協助非自償性經費之原則；同時再增加自願退離員工加發 7 個月月薪給慰助金及純勞工一次退休金由政府負擔，更是史無前例的要

求，恐將使已改制為公司或未來將改制為公司之事業機構援引比照，對現行國營事業運作制度衝擊甚鉅。

肆、本總處堅守底線，協助推動臺鐵公司化

由於上述公司化財務問題之訴求違反財政紀律法、預算法及改制事業體制，本總處於行政院及交通部召開之相關會議，以及立法院審查設置條例草案階段，均堅守底線，提出適當解決對策，協助推動臺鐵公司化，主要重點分述如下：

一、資本性資產依預算法規定應由政府作價投資

預算法第 86 條規定，國庫對營業基金注資條件為虧損填補及充實資本額。交通部為降低新公司折舊費用對營運的衝擊，主張車輛以出租或補助方式提供該公司使用，由於車輛屬該公司主要營運資產，具收益性，政府為股東身分，向以現金增資供臺鐵路購置運

用，倘車輛產權歸屬交通部，出租臺鐵路公司使用，管用不合一，將產生權責不清之紛擾；又以補助方式辦理，更違反預算法第 86 條規定及一般公認會計處理原則，且與政府增資協助各國營事業購買資本性資產之體制不同，爰在本總處建議下，車輛仍維持以作價投資方式處理。

二、債務處理應符合財政紀律法規範

臺鐵路負債包括既存短期債務、應付舊制退撫金、遞延負債及應付貨款 4 大類（下頁附表），公司化關鍵在既存短期債務及應付舊制退撫金，應有相關配套措施因應，分述如下：

（一）設立自償性基金承接既存短期債務

工會主張臺鐵路舉借短期債務多為支付舊制退撫金所致，應以「債務歸零」為改制公司要件，爰要求短期債務應由政府概括承受。惟歷史債務如由國庫承接，形同債務不具自償性，須立即計入公共債務

未償餘額，將壓縮舉債空間（中央政府預估 111 年底累計債務未償餘額 6 兆 3,994 億元，加計預估臺鐵局逾 1,500 億元之債務，合計占前 3 年度平均 GDP 比率達 32.54%），嚴重影響總預算案籌編工作，且該局實質負債占比適中，應優先由臺鐵公司承接。

嗣為使改制公司得以順利推動，本總處提出成立自償性基金承接歷史債務之次佳方案，相對撥入非營業用資產，以開發效益作為償債財源，且呼應交通部 92 年間以成立基金承接臺鐵局實質債務之做法，同時符合財政紀律法新設基金須有適足財源之規定，並於行政院審查設置條例草案時，提出對應版本，終獲行政院同意按本總處所提版本通過。

其後，設置條例草案送立法院，交通、司法及法制委員會聯席會議審查階段，部分立委要求還債財源須由交通部自籌，本總處權衡立法院各黨團所提修正動議，為免行政、立法部門歧見影響審查進度，爰適時提出折衷版修正條文，

增加後續年度基金來源包括資產開發收益、孳息及政府循預算程序之撥款等，惟仍有立委持不同意見，故決議保留送朝野協商。嗣於朝野協商前，本總處積極向民進黨黨團溝通說明，尋求支持，並於朝野協商會議，親上火線重申承接債務應相對移撥適足資產，倘後續年度撥入資產開發收益不足以償還債務，再由政府協助。經過本總處充分說明後，立法院最終按本總處所提折

衷版本通過。

（二）由政府逐年編列預算支應舊制退撫金

有別於新制退撫金已由臺鐵局逐年繳交公務人員退休撫卹基金，新制年資應支付退撫金未來無須再由公司籌措財源支應，惟舊制退撫金係已退休或現職資位人員具 88 年以前年資者，因舊制退撫金屬恩給制，且臺鐵局為穩定物價，長年未調整票價，未提撥準備金以因應未來年度所需，為免因

附表 截至 110 年底臺鐵局負債金額及改制公司因應對策情形

單位：億元

項目	內容	改制公司因應對策	金額
既存短期債務	臺鐵局已發行商業本票及向金融機構舉借之債務。	由政府成立自償性之基金承接，已明定於設置條例第 10 條。	1,484
應付舊制退撫金	未來逐年支付之員工舊制退撫金。	由交通部逐年編列預算支應，已明定於設置條例第 17 條。	664
遞延負債	交通部鐵道局完工撥入臺鐵局使用之高架化等。	由公司承接，無實質現金償付，隨同贈與資產同額認列之負債，透過資產分年攤提折舊，負債隨同轉列收入。	1,910
應付貨款	支付廠商之貨款。	由公司依一般支付程序處理。	160
合計			4,218

資料來源：臺鐵局 110 年度審定決算，並經作者自行整理。

提撥不足造成改制後公司財務負擔，爰行政院同意由政府分年協助，並納入設置條例由交通部逐年編列預算支應。

三、配合政府政策之營運虧損由政府補貼

依預算法第 86 條規定，營業基金營運造成虧損，得由國庫挹注撥補，工會一度主張運價未獲調整前造成的營業收入差額，應由政府全額補貼，除未符預算法規定外，且運價未合理調整產生之虧損，亦屬配合政府政策之一環，尚無須額外明定。再者，政策性虧損明定包含法定優待票差額部分，鑑於老人福利法或身心障礙者權益保障法等立法意旨，係針對特定身分別給予票價優惠，非基於公平立場協助經濟弱勢者，與維持社會大眾基本通行權無關，爰現行陸、海、空各項公民營公共運輸法定優待票差額，均以交叉補貼方式計入全票票價，實不宜於設置條例明定法定優待票差額為政府政策負擔範疇。上開本總處意見於行政院召開歷次會議一再重

申說明，最終參採本總處意見入法，其所指政府政策任務之營運虧損補貼範圍，僅指小站、服務性路線及運價未能合理調整反映營運成本之虧損，以資明確。

四、由政府協助鐵路基礎設施之建設、車輛購置非自償及大修經費

臺鐵局營業所需鐵路基礎設施建設及車輛之購置，以往高達 9 成由政府增資協助。工會主張自償性經費亦應由政府負擔，本總處考量重大公共建設計畫政府向來僅協助非自償性經費，為避免破壞預算制度，自償性經費仍應由臺鐵公司自行負擔，其所提訴求礙難接受。另鐵路基礎設施與車輛之大修（延長資產耐用年限、提升服務能量及效率之維修）及一般經常性維護費用，本應由使用者負擔，現行國營事業均自行負擔。然交通部及工會以臺鐵公司肩負大眾運輸安全之責，要求由政府全額協助。本總處以其維護費用 1 年約 29 億元，包括大修 20 億元、一般修繕維

護 9 億元，如以協助資本建設立場，最大底線僅能協助大修部分。行政院爰採納本總處意見，特別從優協助大修經費，但立法條文不宜強制規定為「應」由交通部編列預算支應，以「得」由交通部編列預算支應為妥。

嗣於立法院交通、司法及法制委員會聯席會議審查時，部分立委將「得」改為「應」，本總處雖於會中積極說明，為避免其他國營事業援引比照，破壞政府預算制度，建議仍維持行政院版本，惟孤掌難鳴，且交通部亦公開表示同意修正，最後照交通部意見修正通過大修費用「應」由交通部編列預算支應。

五、應由公司負擔自願退離員工加發 7 個月慰助金

加發 7 個月自願退離慰助金（14 億元）係於改制後員工退離之人事成本，向由改制後之新公司自行負擔，如改由政府負擔，恐引起已改制為公司或未來將改制為公司之事業

援引比照，破壞體制。交通部數次於行政院審查設置條例草案階段尋求翻案，本總處一再表明金額不大，政府絕對有能力負擔，惟攸關所有國營事業通案一致規定，不可不慎，最後行政院拍板仍由臺鐵公司負擔。

立法院交通、司法及法制委員會聯席會議審查過程，仍有立委要求由交通部編列預算支應，本總處於會中充分說明，惟未獲採納，嗣於朝野協商前，積極向民進黨黨團說明，尋求支持，並於朝野協商時，充分表達此例一開的衝擊影響程度，甚至備妥折衷底線方案因應，所幸最後以行政院版本通過。

六、改制公司承接國有財產循例不透列總預算

我國政府預算採現金基礎編列，臺鐵局資產除依設置條例第 10 條規定移轉基金外，其餘如由臺鐵公司全數承接，政府作價投資金額將高達 5,484 億元，以收支併列透列總預算將同額增加歲入歲出預算，徒

增總預算規模，且無涉現金收付，卻須因而增加現金支付教育經費 1,261 億元。以往郵政總局及港務局改制為公司，成立當年度承接國有財產均未透列總預算，經本總處向民進黨黨團說明後，同意提出附帶決議，比照港務局改制前例，臺鐵公司成立當年度承接臺鐵局之資產，無須透列年度總預算，逕循附屬單位預算程序辦理。上開附帶決議已獲立法院院會表決通過。

伍、結語

臺鐵局長期以來因組織與人事制度僵化及屢屢發生行車事故，引發外界詬病，行政院冀期藉由公司化能落實安全、安定及轉型改革。目前三大改革面向均已於設置條例入法，如安全面向，要求與營運安全有關之核心業務應確實依法執行；財務及員工安定面向，設立基金承接短期債務、由政府支付舊制退撫金及維持員工權益；轉型面向，透過公司組織企業化經營，落實行車安全管理及提升服務效能。

設置條例草案完成立法程序只是改革開端，後續仍須由交通部及臺鐵局會商相關機關及工會訂定多項配套子法，本總處將持續協助提供建設性意見，期盼轉身後的臺鐵公司能提供國人安全、可靠、舒適及便利的優質大眾鐵路運輸服務，以不負社會大眾對其改革之殷切期待。❖