

# 建立特種基金財務預警機制 及早因應財務風險

行政院主計總處基金預算處



● 基金預算處吳專門委員婉玉業務報告情景

## 壹、前言

財務風險係指財務個體發生資產不足抵償債務或資金週轉不靈等財務危機之可能性，倘若忽略財務風險可能演變為嚴重的財務危機，故政府必須進行風險管理。財務預警為風險管理方式之一，即於財務危機發生前示警，俾及時採行各項因應措施，預防財務危機發生。近年來中央政府特種基

金數量及支出預算規模大幅成長，由 86 年度 58 單位及 1.83 兆元，成長至 112 年度 119 單位<sup>1</sup>及 6.51 兆元，負責推動政府多項重大政務，一旦發生財務危機，不僅衝擊政府財政，對政府施政及公信力亦影響甚鉅；且地緣政治風險及國際政經情勢環境變動劇烈，特種基金面臨的財務風險來源更為多元，必須及早因應。本文將介紹行政院主計總處（以下簡稱

主計總處）目前推動特種基金財務預警機制情形及未來精進作為。

## 貳、目前推動特種基金財務預警機制情形

財務危機的形成為漸進式動態過程，必須建立有效的財務預警機制，不斷偵測與預防，故主計總處建立特種基金財務預警機制，並持續滾動檢討精

進，分述如下：

### 一、組成專案小組進行相關研究

營業基金（即國營事業）係本企業化原則經營，且多為公司組織，採行一般企業財務預警方式辦理，故相關機制較為完備；非營業特種基金（以下簡稱非營業基金）則尚有改進空間。為蒐集相關資料加以分析，主計總處於 104 年 10 月組成專案小組進行研究，發現國內、外文獻對非營業基金財務預警之研究，以醫院及學校為主，並以達到財務指標警戒值時示警為主要預警方式。至我國非營業基金現況，其中公立醫院、國立大學及高中等基金財務預警機制與一般企業類似；園區開發及交通建設類基金亦訂有財務預警機制。

### 二、訂定非營業基金裁撤預警指標

當非營業基金財務危機持續惡化至無法改善時，即應檢討裁撤，故配合財政紀律法於 108 年 4 月 10 日公布施行，

主計總處依據該法第 8 條第 4 項規定<sup>2</sup>，代擬代判院稿訂定「中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法（以下簡稱裁撤辦法）」，針對各類非營業基金規範裁撤預警指標，包括：

- （一）第 3 條規定，作業基金之淨值為負數者，應加強財務控管，並由主管機關提出改善計畫，進行專案輔導改善。
- （二）第 4 條規定，特別收入基金、資本計畫基金之基金餘額為負數，或不含短期債務之可用資金不足者，應加強財務控管；如無新增適足財源，其支出不得超出年度預算總額，並由主管機關提出改善計畫，進行專案輔導改善。

當達到上開裁撤預警指標，經主管機關進行專案輔導改善後，仍難以改善時，主管機關應報請行政院核准後辦理裁撤。必要時，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤。

### 三、加值運用資訊系統，及早預警財務欠佳基金

主計總處自 109 年 6 月起推動非營業基金財務及裁撤預警實施計畫，透過加值運用「特種基金歲計會計資訊管理系統（以下簡稱 SBA）」功能等方式，及早預警財務欠佳基金，以便及時採取因應措施。訂定所有非營業基金適用之「共同預警指標」，以及依據基金業務特性，擬訂個別基金適用之「個別預警指標」。上開 2 類指標項下再區分預警基金財務狀況欠佳之「財務預警指標」，以及預警基金達到檢討裁撤要件之「裁撤預警指標」。

其中「共同預警指標」係透過主管機關每月以 SBA 傳送之基金會計月報，自動判讀是否達到預警指標，包括：

- （一）財務預警指標：各基金當月累計之營運資金（流動資產減流動負債）為負數。
- （二）裁撤預警指標：作業基金當月累計之基金淨值、政事型特種基金當

## 專題

月累計之基金餘額為負數。

另「個別預警指標」係訂定個別適用之財務或裁撤預警指標，透過 SBA 或以人工方式向主管機關示警。

### 四、專案列管具重大財務風險之國營事業

財務風險的來源十分多元，包括政治及經濟環境、自然事件、人員行為、組織間關係、科技及管理活動等。近來因俄烏戰爭及氣候變遷等因素，國際燃料價格大漲，致台

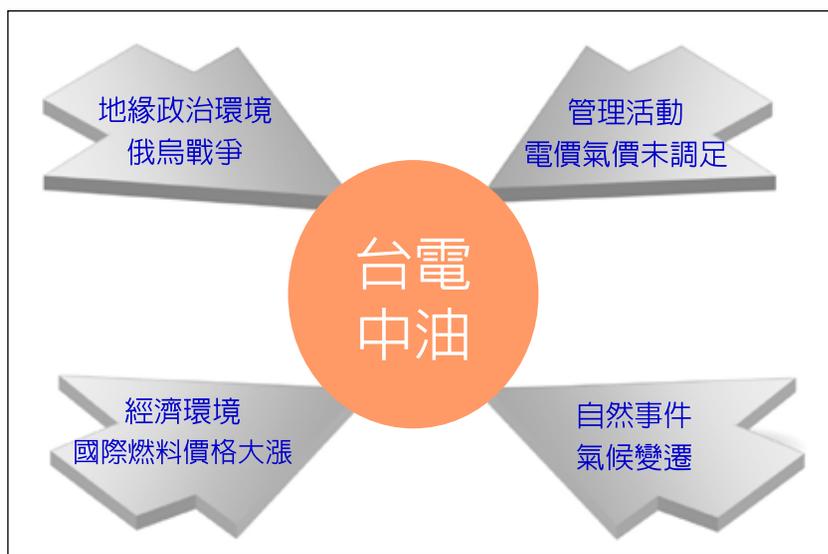
灣電力及中油股份有限公司（以下簡稱台電及中油）面臨重大財務風險。該 2 公司財務風險主要來源為國外環境改變，使發電及天然氣等成本大幅增加，而國內環境因協助維持物價穩定等政策任務，電價及氣價無法按成本足額調漲所致（圖 1）。台電及中油預計 111 年度發生鉅額虧損，倘未及早因應，112 年度將發生資產不足抵償債務，公司淨值為負數之重大財務危機。

主計總處於 110 年下半年即發現台電及中油具重大財

務風險，故密切關注其財務狀況，以及影響盈虧之重大關鍵項目，包括國際油價、煤價及天然氣價格等變動情形。隨著國際燃料價格持續上漲，台電財務狀況惡化，112 年度總預算及特別預算爰編列增資台電 1,500 億元及 14 億元、台電亦編列發行特別股 500 億元、投資性不動產重估價 500 億元，合共 2,514 億元預算，增加其淨值。同時檢討刪除國營事業權益項下「首次採用國際財務報導準則調整數」科目，使國營事業財務資訊表達與金融監督管理委員會規定一致，亦使台電及中油該科目餘額 579 億元及 1,633 億元可用以填補累積虧損。

嗣因台電及中油財務狀況仍未改善，主計總處自 111 年 9 月起請經濟部按月填報各項財務預警指標，包括：當月實際數與 111 及 112 年度全年估計數之虧損、淨值，以及影響財務之國際油價、煤價及天然氣價格等重大關鍵項目，俾及早警示與規劃因應措施；並密切掌握台電 112 年度預算編列

圖 1 台電及中油財務風險主要來源



資料來源：作者自行繪製。

2,514 億元充實資本各項措施之辦理進度，降低其財務風險。

### 五、劃分非營業基金財務風險等級，進行分級管理

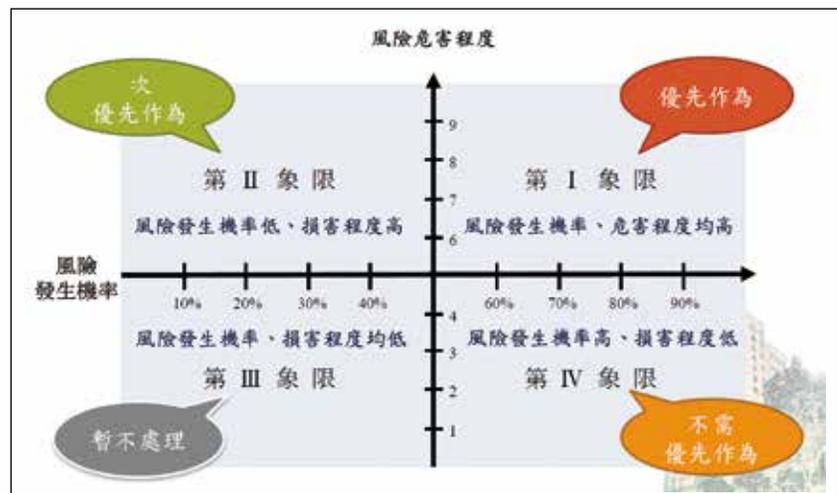
學理上的「風險辨識」主要係測量負面影響的機率與嚴重程度，即按事件的「發生機率」與「嚴重範圍」兩者乘積判斷風險危害程度及處理順序（圖 2）。

112 年度編製附屬單位預算之非營業基金，計 104 單位，加計編製附屬單位預算之分預算 129 單位，共 233 單位。所辦業務十分廣泛，包括：社會保險與福利、教育文化與科學、醫療服務、公共建設及設施服務、經濟發展、投融資、開發及住宅、環境保護、毒品防制等。倘按同一標準辦理財務預警，恐無法有效發揮預警功能，故主計總處參考「風險辨識」理論，按餘絀、現金、淨值增減趨勢、仰賴國庫撥補情形等指標，劃分非營業基金財務風險為高、中、低 3 個等級，進行分級管理（附表）。

透過上開財務風險等級劃分，辨識出 8 單位高財務風險基金（包括：住宅基金、水資源作業基金、勞工保險基金、全民健康保險基金、行政院公營事業民營化基金、農業發展基金、農產品受進口損害救助

基金、空氣污染防治基金），及中央都市更新基金等 20 單位中財務風險基金。主計總處已針對各該基金持續關注其財務狀況，並於預算編製及執行階段提出相關改善作為與精進措施。

圖 2 風險類型辨識圖



資料來源：國家文官學院 109 年度薦升簡訓練「危機管理（含風險管理）教材」。

附表 非營業基金財務風險等級彙總

參考指標	風險等級		
	高	中	低
1. 淨值（基金餘額）	財務短絀有立即	無立即危險但可預	可預期之未來
2. 餘絀增減趨勢	財務危機，或高	期之未來將有財務	無財務危機。
3. 仰賴國庫撥補情形	度仰賴國庫撥補	危機，或高度仰賴	
4. 營運資金	、金額龐鉅、連	國庫撥補、金額龐	
5. 現金及約當現金之增減趨勢	年成長，須立即處理。	鉅，須持續關注。	

資料來源：主計總處。

## 六、將財務及裁撤預警指標納入附屬單位預算執行要點規定，以利遵循

經過組成專案小組進行研究、建立財務及裁撤預警指標、專案列管具重大財務風險之國營事業，以及分級管理非營業基金財務風險等努力，特種基金財務預警機制已漸趨成熟。為使各基金及其主管機關有所遵循，主計總處於 111 年底將財務及裁撤預警指標納入附屬單位預算執行要點（以下簡稱執行要點）規定略以：

### （一）財務預警

各基金達下列共通性財務預警指標警戒值者，應訂定與財務攸關之個別性預警指標辦理預警作業，並於每月 20 日前填具「基金財務預警改善追蹤表」，報各該主管機關追蹤檢討改善；各該主管機關應將督促改善情形副知主計總處。

1. 營業基金：未來 1 年內累積虧損及本期淨損之合計數可能達資本額二分之

一。

2. 作業基金：連續 3 年出現短絀，且未來 1 年內不含短期債務之期初現金及約當現金餘額加計淨現金流量可能為負數。
3. 特別收入基金及資本計畫基金：未來 4 年內不含短期債務之期初現金及約當現金餘額加計淨現金流量可能為負數。

### （二）裁撤預警

主管機關應適時檢討基金整體營運績效，凡符合裁撤辦法第 3 條或第 4 條規定<sup>3</sup>，各該主管機關應依其規定專案輔導改善，並將輔導改善情形副知主計總處。如有符合財政紀律法第 8 條第 4 項規定裁撤情形之一者<sup>4</sup>，應依規定程序辦理裁撤。

## 參、未來精進作為

近年來部分主管機關亦意識到財務預警的重要性，自訂所屬基金財務預警指標及健檢模型等，其中部分優良案例可供借鏡；又財務預警機制須各基金及主管機關配合落實執

行，方有成效，故主計總處未來將加強與主管機關合作，並研究財務風險主要來源再溯源，及早規避風險，以及精進非營業基金財務風險分級管理及規定，健全財務預警機制，分述如下：

### 一、加強與主管機關合作，建立制度精進與實務回饋之循環模式

部分主管機關依所屬基金業務性質，自訂之優良財務預警（健檢）模型及指標<sup>5</sup>，可供借鏡，例如：交通部鐵道發展基金及衛生福利部長照服務發展基金。而主計總處職掌增進特種基金財務效能及訂定預算管理制度，與主管機關互為分工之合作伙伴，雙方須相互配合，財務預警機制方能運作順利。未來將加強與主管機關合作，將其實務上面臨之問題及優良案例，納入精進財務預警機制之參考，並持續滾動檢討，建立制度精進與實務回饋之循環模式（下頁圖 3），透過不斷回饋與檢討，使財務預警機制更臻健全，發揮效力。

## 二、財務風險主要來源再溯源，及早採行避險措施

目前推動的財務預警機制主要係依據已過期間之財務報表數字，來推估未來 1 至 2 年

的財務狀況，惟當財務報表數字呈現惡化徵兆，通常表示財務風險來源已發展一段時間。例如：自 103 年起俄、烏兩國即開始有小規模衝突；110 年下半年疫情減緩，經濟活動增加，各國天然氣需求增加；111

年初美國警告很可能全面開戰；同年 2 月 24 日俄羅斯入侵烏克蘭；烏國天然氣及石油等能源無法出口，西方各國亦開始制裁俄國能源，導致國際燃料價格大漲（圖 4）。台電及中油於 111 年 1 月及 110 年 8 月開始虧損（台電因中油協助吸收部分天然氣漲幅，故 110 年度全年盈餘 225 億元；中油 110 年前 7 個月均為盈餘）。

由此可知，財務風險發展為一連串事件造成，如能及早辨識財務風險主要來源，進行再溯源，預測其發展趨勢，可使預警更具及時性，甚至在影響財務前，採行相關因應措施進行防範。例如：台電及中油財務風險主要來源為國際燃料價格大漲，如能再溯源自俄烏戰爭發生徵兆（包括：兩國小規模衝突或美國警告戰爭極可能發生等）或 110 年下半年疫情減緩時，及早購入大量燃料儲備或簽訂數年保價長約等，即可減輕後續因發電及天然氣等成本大幅增加造成財務惡化情形（下頁圖 5）。

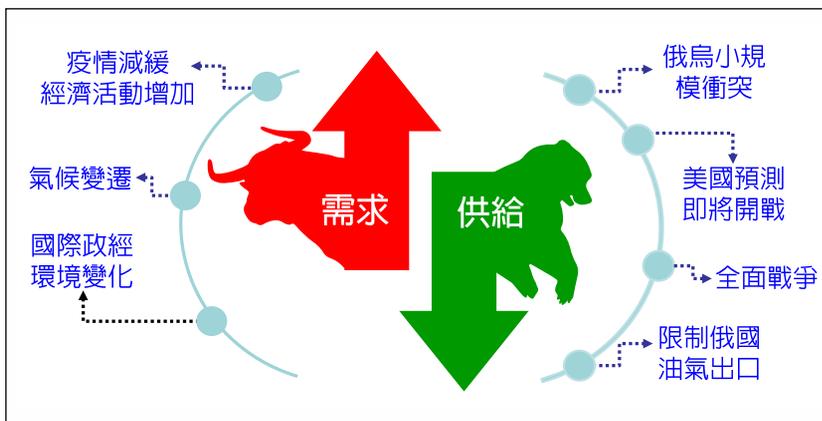
然而推動財務風險來源再

圖 3 制度精進與實務回饋之循環模式



資料來源：作者自行繪製。

圖 4 國際燃料價格大漲主要原因



資料來源：作者自行繪製。

# 專題

溯源，及早採行規避風險措施有其複雜性及困難度，以台電及中油為例，倘在俄烏全面戰爭前即購入大量燃料儲備，但後續兩國並未全面開戰，國際燃料價格平穩或下降，台電及中油反而蒙受損失。是以，如何將財務風險主要來源再溯源納入特種基金財務預警機制，以達規避風險目的，未來尚須審慎研議。

### 三、精進非營業基金財務風險分級管理，完備各項制度及規定

主計總處目前將非營業基金財務風險劃分為高、中、低 3 個等級，進行分級管理，因

非營業基金數量龐大且業務性質各異，尚須持續滾動檢討相關財務指標及財務風險分級之妥適性，以使其分級管理更為精確及有效。

目前財務及裁撤預警指標已納入執行要點規定，為提升財務預警及時性，未來將評估財務預警機制納入預算編製等規定之可行性，使各項制度及規定更臻完備，以利於各基金及主管機關遵循。

### 肆、結語

特種基金於政府施政上之角色日益加重，建立特種基金財務預警機制，使其業務順利推動，為主計總處一直努力

之目標。期盼未來透過加強與主管機關合作、財務風險主要來源再溯源、精進非營業基金財務風險分級管理等措施，使特種基金財務預警機制更臻完備，及早因應財務風險，達成健全基金財務之目標。

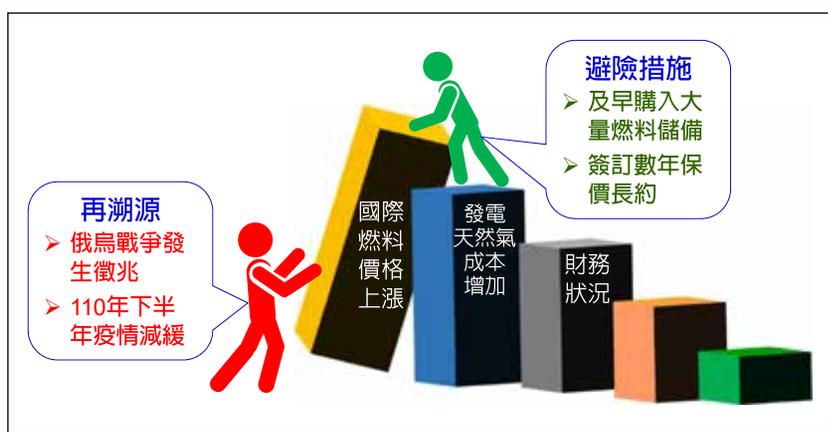
### 註釋

1. 中央政府特種基金數量不含編製附屬單位預算之分預算者。
2. 財政紀律法第 8 條第 4 項規定，中央政府非營業基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之。
3. 詳本文第 2 頁。
4. 財政紀律法第 8 條第 4 項規定，中央政府非營業基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之。
5. 資料來源：110 及 111 年度主計業務創新變革精進項目。

### 參考文獻

1. 國家文官學院 109 年度薦升簡訓練「危機管理（含風險管理）教材」。❖

圖 5 溯源至影響財務前及早採行避險措施



資料來源：作者自行繪製。