



# 國道公路建設管理基金推動 國道建設與財務永續作為

隨著臺灣經濟發展迅速，交通需求快速成長，興建與養護國道公路經費龐鉅，為提供國道路網建設穩定財源，爰成立國道公路建設管理基金（以下簡稱國道基金）辦理國道公路興建及維護管理，本文就國道基金營運狀況、國道建設計畫辦理情形，以及基金自償達成情形等，加以分析探討，並提供改進建議，作為其未來營運之參考。

陳韻宇、廖培君（行政院主計總處基金預算處專員、專員）

## 壹、前言

國道基金於 83 年度成立，由交通部高速公路局（以下簡稱高公局）負責管理並於 92 年度整併為交通作業基金項下之分基金，本「使用者付費、取之於路用之於路、循環運用」原則，以徵收國道通行車輛通行費收入及汽車燃料使用費（以下簡稱汽燃費）分配收入等，辦理國道公路之建設、維護管理及其設施之擴充、改良

等業務。

茲因國道基金近年提報或修正多項專案計畫，資金需求龐大且債務負擔沉重，本文爰就該基金營運狀況、國道建設計畫辦理情形，以及基金財務自償情形等分別闡述，並提出改進建議，作為其未來營運之參考。

## 貳、基金概況

茲就國道基金主要業務概況、近年收支餘絀及財務概況，

分述如下：

### 一、主要業務概況

#### （一）高速公路興建計畫預算編列與執行情形

為促進區域均衡發展及完善路網，國道建設持續以高速公路後續路段延伸、瓶頸路段改善及環島路網之建設為重點，現有 8 條國道路線，總長度超過 1,000 公里，計投入總建設成本 7,059 億元。國道基金近 5 年度購建

固定資產預算編列及執行情形（表 1），專案計畫項數自 107 年度 11 項遞減至 111 年度 7 項，可用預算數 107 年度為 131 億元，111 年度增加為 147 億元，執行率從 107 年度 61% 提升至 111 年度 98%，主要係辦理已核定延續性專案計畫，至新興計畫尚待環評審議通過後始能進行後續作業。

## （二）專案計畫辦理情形

國道基金截至 111 年底已核定及規劃中之專案計畫

計 19 項，總經費 4,029 億元（下頁表 2），其中：

### 1. 已核定專案計畫

已核定專案計畫計 11 項，總經費 1,775.3 億元，主要係辦理高速公路後續路段橋梁耐震補強工程 498.6 億元及國 1 甲線計畫【桃園航空城北側聯外高（快）速公路計畫】683.6 億元等，截至 111 年底累計執行 565.8 億元，112 年度預算計編列 106.8 億元，預計 113 至 117 年

間尚須投入 1,102.7 億元。

### 2. 規劃中專案計畫

規劃中專案計畫計 8 項，預計投入總經費 2,253.3 億元，主要係辦理國道 7 號高雄路段計畫 1,059.1 億元及國道 1 號楊梅至頭份拓寬工程 750.3 億元等，可行性評估已經行政院同意，待辦理設計計畫核定，截至 111 年底累計執行 4.2 億元，112 年度預算計編列 5.6 億元工程規劃經費。

表 1 國道基金近 5 年度購建固定資產預算執行概況

單位：新臺幣億元；%

科目	年度	107	108	109	110	111
專案計畫項數		11	7	7	6	7
固定資產可用預算數 (A)		131	129	141	144	147
以前年度保留數		36	33	4	2	1
年度預算數		83	80	124	138	119
奉准先行辦理數		12	16	13	4	27
決算數 (B)		80	124	137	144	144
執行率 (C=B/A)		61	96	97	100	98
預算保留 (D)		33	4	2	0	2
預算保留比率 (E=D/A)		25	3	1	-	1

說明：111 年度專案計畫 7 項與表 2 截至 111 年底已核定專案計畫 11 項不同，主要係國道 1 號林口交流道改善工程等 4 項專案計畫為 110 年 7 月至 111 年底間核定，爰依計畫期程編列 112 及以後年度預算。

資料來源：國道基金各年度決算書。

## 二、收支餘絀概況

國道基金近 5 年度收支餘絀概況如第 63 頁表 3，業務總收入約 360 億元，主要為通行費收入及汽燃費分配收入等，除 109 年度受嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響，部分原使用大眾運輸工具者改採私人運具，及 111 年度疫情趨緩，國內旅遊增加，致該 2 年度通行費收入較高外，收入波動不大；業務總支出約 187 億元，主要支出為勞務成本及利息費用等，係工資及原物料價格上揚，以

# 論述》預算·決算

## 表 2 國道基金截至 111 年底已核定及規劃中專案計畫各年度經費需求情形

單位：新臺幣億元

項次	計畫名稱	計畫 總經費	各年度經費需求									
			111 及 以前	112	113	114	115	116	117	118	119	120 及 以後
專案計畫計 19 項		4,028.6	570.0	112.4	125.7	470.0	584.7	767.7	945.7	239.5	114.2	98.7
已核定專案計畫計 11 項		1,775.3	565.8	106.8	121.3	226.1	263.1	219.5	272.7	0	0	0
1	國道 3 號銜接台 66 線增設系統交流道工程	43.0	20.0	7.4	15.1	0.5						
2	國道 4 號臺中環線豐原潭子段計畫	304.9	262.8	27.5	14.4	0.2						
3	國道 2 號大園交流道至台 15 線新闢高速公路工程	51.8	38.1	7.9	5.7	0.1						
4	高速公路後續路段橋梁耐震補強工程	498.6	201.6	42.7	51.1	75.3	51.4	30.4	46.1			
5	國道 1 號增設銜接台 74 線系統交流道工程	62.1	37.4	10	14.5	0.2						
6	國道 1 號五股交流道增設北入及北出匝道改善工程	31.9	0.4	2.5	4.0	7.7	7.7	9.6				
7	國道 1 號中豐交流道新建工程	16.1	2.7	1.6	2.6	3.8	5.4					
8	國道 1 號林口交流道改善工程	37.2	0.6	5.1	3.0	12.8	11.3	4.4				
9	國道 1 號臺南路段增設北外環交流道工程	15.2	0.3	0.9	1.9	5.2	6.9					
10	國道 3 號增設北土城交流道工程	30.9	0.4	0.1	2.5	13.6	10.8	3.5				
11	國 1 甲線計畫【桃園航空城北側聯外高(快)速公路計畫】	683.6	1.5	1.1	6.5	106.7	169.6	171.6	226.6			
規劃中專案計畫計 8 項		2,253.3	4.2	5.6	4.4	243.9	321.6	548.2	673.0	239.5	114.2	98.7
1	國道 1 號增設岡山第二交流道工程	34.9	0.2	0.1	0.5	8.1	9.4	9.4	7.2			
2	國道 7 號高雄路段計畫	1,059.1	2.4	3.3	2.0	184.5	158.7	282.8	425.4			
3	國道 1 號北上線臺北及圓山交流道改善工程	36.8	0.1	0.2	0.7	10.6	11.5	13.7				
4	國道 1 號楊梅至頭份拓寬工程	750.3	1.1	1	0.5	20.3	100.2	196.7	160.9	160.9	64.3	44.4
5	國道 3 號增設桃園八德交流道工程	20.3	0.1	0.1	0	12.1	8.0					
6	國道 5 號銜接蘇花改公路計畫	178.2	0.1	0.3	0.2	5.4	4.5	17.7	31.4	31.9	32.4	54.3
7	國 2 甲由台 15 線延伸至台 61 線	79.0	0.1	0.3	0.4	1.9	21.7	19.6	22.7	12.3		
8	國道 1 號后里至大雅路段拓寬	94.7	0.1	0.3	0.1	1	7.6	8.3	25.4	34.4	17.5	

說明：本表計畫總經費僅列示國道基金負擔部分。截至 111 年底為累計執行數，112 年度為預算數，113 年度以後為預計數。  
資料來源：高公局提供。

及債務陸續到期，餘額減少，利息費用降低，增減互抵所致。近5年度賸餘介於143億元至211億元之間，穩定收益可供作國道建設及養護管理之用。

### 三、財務概況

國道基金近5年度財務概況如表4，資產由107年底9,609億元，增加至111年底9,761億元，主要係固定資產隨高速公路路網興建逐年增加所致；國道基金於101年底長、短期負債最高達2,156億元，隨五楊高架等工程陸續完工付款，而多項大型新建計畫尚未啓動，近年來以餘裕資金償還債務，至111年底長短期負債減為1,417億元，111年底負債占資產比率16%，財務尚屬穩健。

### 參、問題探討及建議

為使國道基金永續發展，並順利推動各項國道建設，茲就該基金營運狀況、國道建設計畫辦理情形，以及基金財務自償情形等歸納現存問題，並提出改進建議。

表3 國道基金近5年度收支餘絀概況

單位：新臺幣億元

科目	年度決算數	107	108	109	110	111
<b>業務總收入</b>		<b>359</b>	<b>359</b>	<b>362</b>	<b>351</b>	<b>372</b>
通行費收入		237	238	242	232	247
汽燃費收入		101	101	101	101	101
服務收入		7	9	9	9	11
其他		14	11	10	9	13
<b>業務總支出</b>		<b>216</b>	<b>188</b>	<b>179</b>	<b>192</b>	<b>161</b>
勞務成本		96	103	106	115	112
維護成本		57	64	66	73	68
管理成本		39	39	40	42	44
管理及總務費用		29	27	29	26	27
財務費用		64	57	41	31	21
其他（雜項費用等）		27	1	3	20	1
<b>本期賸餘</b>		<b>143</b>	<b>171</b>	<b>183</b>	<b>159</b>	<b>211</b>

資料來源：國道基金各年度決算書。

表4 國道基金近5年度財務概況

單位：新臺幣億元

項目	年度決算數	107	108	109	110	111
<b>資產</b>		<b>9,609</b>	<b>9,609</b>	<b>9,552</b>	<b>9,639</b>	<b>9,761</b>
現金		91	56	59	37	53
固定資產		9,097	9,207	9,325	9,436	9,567
其他		421	346	168	166	141
<b>負債</b>		<b>2,101</b>	<b>1,930</b>	<b>1,687</b>	<b>1,615</b>	<b>1,523</b>
短期債務		160	335	470	92	6
長期債務		1,794	1,460	1,092	1,410	1,411
其他		147	135	125	113	106
<b>淨值</b>		<b>7,508</b>	<b>7,679</b>	<b>7,865</b>	<b>8,024</b>	<b>8,238</b>
基金		6,860	7,023	7,172	7,354	7,550
公積		27	27	31	31	34
累積餘絀		179	187	220	197	213
淨值其他項目		442	442	442	442	441

資料來源：國道基金各年度決算書。

# 論述》預算·決算

## 一、財務計畫亟待儘速修正報院核定，並研議提升自償率

國道基金以整體國道路網之財務收支為基礎擬訂財務計畫，訂定基金整體自償率，最近 1 次自償率係 94 年間行政院主計處（現改制為主計總處）會商相關機關（單位）獲致結論暫定 78%，國道基金整體非自償率 22%，由國庫循預算程序挹注。截至 111 年度止國庫應撥充數 1,207 億元，已撥充數 1,216 億元（含資產作價），溢撥 9 億元，短期國庫暫無須撥充。

鑑於該基金財務計畫迄今 17 年未予檢討，暫定自償率時之各項假設參數已大幅改變，自償率攸關該基金須以營運期之淨收入回收建設經費之責任，以及國庫對非自償經費之負擔，爰建議交通部於不低於自償率 78% 之目標，配合通行費收費機制檢討，修正國道基金財務計畫報核。

## 二、通行費收費標準及免收路段仍有檢討空間，應適時啟動通行費調整機制

我國國道通行費目前僅縱向國道（國道 1、3、5 號及 3 甲）納入收費，且每日每車固定 20 公里免費；橫向國道（國道 2、4、6、8 及 10 號）則不收費。至日韓等國家高速公路收費情形，通行費收費標準皆訂定固定基本費用，另按行駛里程乘以基本費率計收通行費。

橫向國道興建成本 1,034 億元，占整體國道興建成本

7,059 億元之 15%，每年維護成本 8 億元，占整體國道維護成本 73 億元之 11%（表 5），且通行費收費標準自 103 年度訂定，迄今 9 年仍未檢討調整，爰建議交通部運用高速公路電子收費系統或交通大數據分析工具，研究國道用路人態樣，分析現行 20 公里免費或橫向國道免費施行之優缺點，並借鏡日韓高速公路通行費收費情形，合理檢討收費標準，啟動通行費調整機制。

## 三、國道基金還本付息壓力漸增，應妥適控管債務規模，降低利息負擔

表 5 橫向國道興建及年度維護成本統計表

單位：億元；公里

路線	辦理期間	通車路段	公里數	興建成本	111 年度維護成本
合計			125	1,034	8
國道 2 號	78-101	機場端—鶯歌系統	20	257	1
國道 4 號	85-92	清水端—豐原端	17	105	1
國道 6 號	83-102	霧峰系統—埔里端	38	373	3
國道 8 號	82-88	臺南端—新化端	16	94	1
國道 10 號	82-89	左營端—旗山端	34	205	2

說明：1. 各路線之興建及維護成本係依各路線之公里數占該計畫總興建及維護成本之比率估算。

2. 年度維護成本以 111 年度決算數統計。

資料來源：高公局提供。

依高公局假設未有新興建設需求，以國道基金截至 111 年底已核定及規劃中專案計畫與未來資金需求推估，預計 114 至 119 年為建設經費需求高峰期，基金債務將由 111 年底 1,417 億元增加至 119 年底約 3,962 億元。

因國道基金每年持續提報新興建設計畫，基金債務可能超出上開 3,962 億元，又近期國內外銀行升息，舉借成本提高，爰建議交通部通盤檢討建設計畫辦理必要性及優先順序，並設法開源節流，以有效控管債務規模，密切注意借款利率變動趨勢，適時將部分短期債務轉換為乙類公債，降低利息負擔。

#### 四、應完善工程規劃，提高地方政府分攤增設交流道經費比率

國道建設截至 111 年底逾半數專案計畫辦理修正，追加經費或展延期程，且規劃中專案計畫部分須辦理環評審查，加上營建成本攀升，造成國道基金財務負擔，爰建議交通部

於先期規劃階段，應參酌營建市場行情及營造廠量能合理編列工程經費；規劃中專案計畫涉及環評作業，應對選擇路線安全性及生態影響等疑慮加強溝通、評估因應或採替代方案，以縮短審查時間，加速專案計畫辦理。

另交通部於 103 年間訂定「高速公路增設及改善交流道設置原則」，地方政府應負擔全額用地費，並至少負擔 12% 以上之總建設經費（用地費及工程費合計），國道基金仍須負擔 88% 之總建設經費。目前設置交流道 181 處，規劃再增設 11 處交流道，所需經費 404 億元，平均每處 37 億元，較 103 至 111 年度增設交流道平均每處 8 億元，所需經費成長 4 倍，建議交通部應檢討提高地方政府負擔總建設經費之比率，並評估交流道設置間距之合理性。

#### 肆、結語

國道基金肩負國道公路興建與維護等業務，建設經費及債務負擔龐鉅，如何提供國道

路網建設穩定財源，已為當前重要課題，宜適時啟動通行費調整機制，並重新檢討修正國道基金整體財務計畫報核，妥為評估建設計畫辦理必要性及優先順序，設法開源節流，俾利國道基金建設及財務永續。

