

建構基金 ESG 永續藍圖 提升預算資訊報導品質

特種基金為政府重要財政工具，本文將闡述行政院主計總處參考先進國家做法及國際發展趨勢，檢修相關籌編規定，督促基金落實環境保護、社會責任及公司治理（Environmental, Social and Governance，以下簡稱 ESG），以及重新建構特種基金預算資訊等附屬單位預算管理等策進作為，促使國營事業成為政府推動 ESG 領頭羊，以及提升特種基金預算資訊透明度。

羅友聰（行政院主計總處基金預算處前專門委員，現任中央研究院主計室主任）

壹、前言

政府特種基金設置目的在於因應不同性質政策任務所需，透過個別獨立財務及會計個體營運，合理劃分政府資源，並以附屬單位預（決）算編製及會計處理，依其收支個別衡量營運結果，課責管理機關營運績效及財務責任。

行政院主計總處（以下簡稱主計總處）為精進中央政府附屬單位預算管理制度，參考國際間推動 ESG 發展趨勢，以

及先進國家政府相關財務報導揭露方式，配合政府淨零排放（Net Zero Emissions）政策，檢修相關籌編規定，督促特種基金落實 ESG，以及重新建構特種基金預算資訊，以利預算報導可讀性及比較性等策進作為，接軌國際，建構特種基金 ESG 永續藍圖，以及提升預算資訊報導品質。

貳、督促國營事業成為政府推動 ESG 領頭羊

全世界各國承受極端氣候風險不斷攀升，直接衝擊公私企業的營運策略與生存發展，甚至改變全球產業鏈的生態結構，對整體經濟造成重大影響，促使各國政府對 ESG 的公共議題日益關注。

金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）為因應國際趨勢，已要求公開發行公司落實 ESG，並於 109 年啟動「公司治理藍圖 3.0－永續發展藍圖」，要求 112 年起應編製申報永續報告書，以及擴大永續

報告書應取得第三方單位驗證之範圍，甚至修正「公開發行公司年報應行記載事項準則」，增訂 ESG 相關揭露指引，引導公開發行公司揭露與環境及社會議題攸關具體明確且量化之內容，以提升 ESG 資訊揭露品質等。

國營事業應扮演政府政策先驅者積極推動，因此主計總處於 111 年 4 月以行政院函發布 112 年度中央及地方政府預算籌編原則，增訂為促進事業永續發展，應落實公司治理，發展永續環境，以及建立因應氣候變遷等風險管理機制，預算管理目標不再一味追求「最高」盈餘，改為追求「最佳」盈餘，並於相關附屬單位預算籌編規定，明定主管機關擬訂事業計畫，應表達各事業願景及策略目標，並兼顧 ESG，以引導國營事業逐步落實 ESG 永續發展，強化國營事業體質韌性。

迄今已有 15 家國營事業編製永續報告書，其中 11 家國營事業已取得第三方單位驗證，且台灣電力股份有限公司

（以下簡稱台電公司）及台灣中油股份有限公司分別發行綠色債券 542 億元及 28 億元，所籌措資金悉數用於綠色投資計畫，尤其台電公司為目前國內最大綠色債券發行公司。此外，配合金管會 112 年啟動「上市櫃公司永續發展路徑圖」，已有台電公司等 16 家國營事業進行溫室氣體盤查及外部查證等作業，以控管自身事業排放量，並供政府後續推動溫室氣體排放減量之參據。另臺灣銀

行、土地銀行及中國輸出入銀行等金融機構均已簽署赤道原則（Equator Principles），並依該原則辦理企業客戶授信審核時，以 ESG 績效連結授信條件，落實融資風險 ESG 審查，發揮金融正向影響力，引導企業客戶實踐 ESG 價值，例如臺灣銀行 111 年度主辦或參貸 ESG 案件授信總額度達 2,935 億元等重要推動成果（表 1）。

為進一步促進國營事業強化推動淨零排放政策及 ESG 永

表 1 國營事業推動 ESG 重要推動成果

重要推動成果	內容
編製永續報告書或社會責任報告書	目前中油公司等 15 家國營事業編製永續報告書或社會責任報告書，其中 11 家國營事業已由第三方單位驗證，強化事業體質韌性。
發行永續發展債券	台電公司及中油公司已分別發行綠色債券 542 億元及 28 億元，且臺灣銀行及土地銀行已分別發行可持續發展債券 10 億元及 35 億元，前開事業所籌措資金悉數用於綠色投資計畫。
辦理溫室氣體盤查	配合金管會 112 年啟動「上市櫃公司永續發展路徑圖」，目前已有台電公司等 16 家國營事業進行溫室氣體盤查及外部查證等作業，以控管自身事業排放量，並供政府後續推動溫室氣體排放減量之參據。
推動永續授信	臺灣銀行、土地銀行及中國輸出入銀行等國營金融機構均已簽署赤道原則，並依該原則辦理企業客戶授信審核時，以 ESG 績效連結授信條件，落實專案融資環境與社會風險審查，發揮金融正向影響力，例如臺灣銀行 111 年度主辦或參貸 ESG 案件授信總額度達 2,935 億元。

資料來源：行政院主計總處。

續發展，主計總處於 112 年以行政院函分別發布 113 年度中央及地方政府預算籌編原則及 113 年度國營事業計畫總綱，明定國營事業依據設立宗旨、業務範圍及發展趨勢，結合永續發展理念，擬定事業願景及中程策略目標，納入 ESG，強化與「淨零轉型之階段目標及關鍵戰略」之連結，並與年度事業計畫及預算結合，精進預算管理，提升營運效能。目前國營事業就國家發展委員會（以下簡稱國發會）提出關鍵戰略具體做法，於 113 年度共編列相關預算 605 億元，驅動國營事業產銷營運轉型，作為推動綠色預算先鋒。

參、重新建構特種基金預算資訊

近年來，國際財務報導準則（International Financial Reporting Standards，以下簡稱 IFRSs）已逐漸成為全球資本市場單一準則，且資訊揭露與透明度（Disclosure and Transparency）亦為經濟合作暨開發組織（Organisation for Economic

Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）的公司治理重要原則之一。再者，國際組織及公民團體亦積極推動各國政府透明化，包括財政透明化、政治透明化及資訊透明化，若政府各項作為公開透明，將有助於提升政府資源使用效率，促進經濟發展，並有利外界民衆的監督，落實公平正義。爰主計總處為接軌國際，揭露特種基金重要預算及財務資訊，供政府決策之參據，分別就國營事業資產負債表刪除「首次採用國際財務報導準則調整數」科目及首創以業務別分類作業基金預算綜計表等策進作為，說明如下：

一、接軌國際，國營事業資產負債表刪除「首次採用國際財務報導準則調整數」科目

金管會於 101 年 4 月 6 日公告，公開發行公司首次採用 IFRSs 產生之保留盈餘淨額，應悉數提列特別公積（在未實現重估增值及累積換算調整數範圍內），嗣後因使用、處分

或重分類相關資產時，得就原提列特別公積按比例予以迴轉分派盈餘。

鑑於「首次採用國際財務報導準則調整數」科目已沿用近 10 年，為簡化公開發行國營事業之帳務處理，以及考量編製營業基金綜計表需要，非公開發行國營事業財務報表表達須與公開發行國營事業一致，爰自 111 年起刪除該科目，與金管會公告規定公開發行公司財務報表表達一致，接軌 IFRSs，增進可解讀性及比較性，簡化編製作業，降低行政成本。

二、首創以業務別分類作業基金預算綜計表，增進資訊可讀性

中央政府非營業基金近 10 年來支出規模從 2.9 兆元成長至 3.5 兆元，超過 113 年度總預算支出 2.9 億元，且非營業特種基金計有 235 單位（包含編製附屬單位預算 104 單位及其分預算 131 單位），其中作業基金數量眾多，辦理業務廣泛涉及不同領域，包括教育文

化、醫療、社會保險及公共設施服務，以及產銷、投融資及開發業務等，因此以前年度作業基金綜計表，依「科（項）目別」或「主管機關別」列示，呈現該基金整體收支、餘絀撥補與現金流量概況，以及各主管機關所轄基金預算規模，並未有依「業務別」（類似行業別）列示之綜計表，不利外界

瞭解該基金各項業務收支規模及相關資訊。

為清楚聚焦政府施政重點，明確揭露預算資源分配資訊，主計總處邀請專家學者開會研商並獲致共識，比照國營事業以「行業別」分類方式，從使用者角度，首創以「業務別」分類作業基金（表 2），使作業基金與營業基金表達一

致。此外，作業基金綜計表之揭露方式更趨近預算法規定意旨，將收支賸餘繳庫明細表、固定資產建設改良擴充與資金來源表、固定資產建設改良擴充計畫及成本效益分析表、長期債務舉借及償還明細表與基金數額表等書表，自參考表移列綜計表，並比照營業基金按報表性質分別歸類於收支餘

表 2 以「業務別」分類作業基金

主要業務	基金名稱	
教育文化服務	國立大學校院校務基金 國立高級中等學校校務基金	教育部所屬機構作業基金 國立文化機構作業基金
醫療服務	國立臺灣大學附設醫院作業基金 國立成功大學附設醫院作業基金 國立陽明大學附設醫院作業基金	國軍生產及服務作業基金 榮民醫療作業基金 醫療藥品基金
社會保險服務	勞工保險局作業基金 全民健康保險基金	國民年金保險基金
公共設施服務	交通作業基金 經濟作業基金	科學園區管理局作業基金 農田水利事業作業基金
產銷業務	國軍老舊眷村改建基金 國軍退除役官兵安置基金 管制藥品製藥工廠作業基金 農業作業基金	水資源作業基金 法務部矯正機關作業基金 故宮文物藝術發展基金
投融資及開發業務	行政院國家發展基金 營建建設基金	實施平均地權基金
其他	原住民族綜合發展基金	考選業務基金

資料來源：行政院主計總處。

專題

細、餘絀撥補及現金流量等綜計表項下（表 3），易於判讀預算資源分布，提升資訊透明度。

肆、透過跨部會合作及合理估算繳庫提升預算籌編品質

日本「改造之神」稻盛和夫，曾受日本政府之託，帶領並改造日本航空（Japan Airlines）公司走出破產危機，

他指出「會計為經營的中樞核心，不懂會計就不會經營」，因此管理者必須對會計數字有感覺，且懂得從財務數字中找出藏在裡面的細節¹。主計總處為核實編列特種基金固定資產預算及合理預估特種基金年度盈餘繳庫數，採取下列方式：

一、跨部會合作引導核實編列固定資產預算

近年固定資產預算立法院

刪減比率過高，以 110 年度為例，國營事業固定資產預算遭立法院刪減 297 億元，占行政院核定數刪減比率 11%，其中專案計畫部分刪減 269 億元，占總刪減金額逾 9 成，個別計畫更有數案刪減比率高於 50% 者，尚待研謀改善。

主計總處考量國營事業固定資產專案計畫為政府辦理公共建設促進國家經濟發展之重要一環，各事業應依計畫進度

表 3 營業基金與作業基金綜計表件對照

營業基金		作業基金	
損益綜計表	依收支科目分列 依業別分列 依主管機關別分列 營業利益 淨利	收支餘絀綜計表	依收支科目分列 依主管機關別分列 依業務別分列
盈虧撥補綜計表	依撥補項目分列 依業別分列 依主管機關別分列 繳庫盈餘	餘絀撥補綜計表	依撥補科目分列 依主管機關別分列 依業務別分列 收支賸餘繳庫明細表
現金流量綜計表	依現金流量項目分列 依業別分列 依主管機關別分列 固定資產建設改良擴充（固定資產擴建、資金來源） 資產變賣 長期債務舉借及償還 資金轉投資及其盈虧 資本增減	現金流量綜計表	依現金流量項目分列 依主管機關別分列 依業務別分列 固定資產建設改良擴充與資金來源表 長期債務舉借及償還明細表 基金數額表
固定資產建設改良擴充計畫及其成本效益分析	固定資產建設改良擴充計畫及其成本效益分析	固定資產建設改良擴充計畫及成本效益分析表	

資料來源：行政院主計總處。

及執行能量核實編列預算，爰與國發會共同合作針對國營事業固定資產預算遭立法院刪減比率較高者，於年度工作考成總報告中提出相關建議意見，透過跨部會合作導正固定資產預算編列，促使國營事業核實編列預算，並督促主管機關加強事業溝通協調能力，捍衛政府預算立場。

二、強化特種基金財務結構並適當挹注國庫統籌運用

預算法第 86 條規定略以，附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損由庫撥補額；在其他特種基金，為由庫撥補額

或應繳庫額。為強化特種基金財務結構，適當挹注國庫收入，爰主計總處檢視各國營事業及非營業基金近年度營運狀況及財務結構，並研析國內外經濟環境及國際情勢等，合理預估各該特種基金年度盈餘，就其適當比例按政府出資比率繳庫，以利特種基金日後穩健營運。目前中央政府特種基金 112 年度盈餘繳庫數 2,264 億元，113 年度盈餘繳庫數增至 2,570 億元（表 4），供政府統籌運用於各項施政，提高政府財政資源使用效益。

伍、結語

特種基金具有「專款專用」、「使用者（受益者）或污

染者付費」等特性，有別於普通基金統籌運用政府財務資源，為透過特種基金落實課責管理機關（構）營運（業務）績效及財務責任，主計總處將持續參考先進國家政府預算管理制度及做法，與時俱進，並配合政府「2050 淨零排放」政策方向，將 ESG 融入特種基金經營政策及產銷營運等落實推動，督促編列相關淨零轉型預算，扮演綠色預算推手，協助推動能源轉型、節能技術開發及污染防治等，奠基綠色預算之路，以建構基金 ESG 永續藍圖。此外，主計總處將持續精進中央政府附屬單位預算全貌及政府施政重點，提升預算資訊報導品質，供外界監督政府施政與財政狀況，具體落實財政透明化，朝向開放政府目標邁進。

表 4 中央政府特種基金 113 年度預算編列情形

單位：億元

項目	營業基金		非營業特種基金	
	113 年度	112 年度	113 年度	112 年度
一、營業或業務總收入	33,138	31,480	34,916	33,089
二、營業或業務總支出	32,892	32,292	34,723	32,687
三、稅後淨利或本期賸餘	246	-812	193	402
四、盈餘繳庫	2,245	2,063	325	201
五、固定資產投資	3,961	3,273	1,491	1,511

資料來源：行政院主計總處。

注釋

1. 摘自於「『不懂會計，就不會經營』！日本『改造之神』稻盛和夫的會計管理 4 步驟」報導文章，經理人雜誌，網址 <https://managertoday.com.tw>。❖