

導入財務風險指標 力守基金 財政紀律

為強化基金財務風險管理，健全基金財務體質，落實政府財政紀律，行政院主計總處近年來不斷革新特種基金財務預警及預算管理制度。本文將分享各項精進做法及成效，供各界參考。

黃厚輯（行政院主計總處基金預算處專門委員）

壹、前言

中央政府特種基金（包括國營事業及非營業特種基金）預算規模日益龐大，基金數量呈現成長趨勢，112 年度預算支出規模已達 6.5 兆元，較中央政府總預算 2.7 兆元超出 1.4 倍，其財務管理及運作之良窳，倍受外界關注。為因應特種基金業務規模不斷成長，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）近年持續檢討基金財務及預算管理制度，本文將介紹各項精進做法與具體成效，以提升基金運用效益，並供各界參考。

貳、現況與問題

為力守特種基金財政紀律，主計總處通盤檢討現有財務及預算制度，臚列其重要問題如下：

一、部分基金面臨重大財務風險，要求國庫挹注或承接債務

（一）近來隨俄烏戰爭爆發及氣候變遷等因素，國際燃料價格大幅上漲，台灣電力股份有限公司及台灣中油股份有限公司（以下簡稱台電及中

油）進口煤及天然氣等成本大幅增加，惟為協助維持物價穩定等政策任務，電價及天然氣售價未能足額反映成本，導致台電及中油出現鉅額虧損，影響資金調度，面臨重大財務風險，爰要求國庫撥補。

（二）交通部臺灣鐵路管理局（以下簡稱臺鐵）長期面臨經營績效不彰、財務虧損、人事制度僵化及行車安全等問題，經交通部提出公司化改革，惟臺鐵資產負債龐

大，且工會提出多項訴求，包括既存短期債務（主要係支付舊制退撫金舉借數）由政府概括承受、加發 7 個月自願退離慰助金由政府負擔、車輛以出租或補助方式提供公司使用等，明顯違反預算法及衝擊國營事業運作體制。

- (三) 農業發展基金及農產品受進口損害救助基金（以下簡稱農發及農損基金）財務狀況欠佳，長期向農村再生基金調度或動支中央政府總預算第二預備金，始能維持運作，且 109 至 111 年間，為辦理農業環境基本給付，以及鳳梨、釋迦與石斑魚等農產品之產銷調節，陸續發生未籌妥財源即逕自對外公告辦理等情事，造成基金財務惡化且增加政府財政負擔。

二、基金數量眾多，屬性各異，亟待建立財務風險分級管理制度

112 年度編製附屬單位預算之非營業特種基金計 104 單位，加計編製附屬單位預算之分預算計 129 單位，共計 233 單位，數量眾多，業務範圍廣泛，包括社會保險、教育文化、醫療、交通及公共設施等服務，亦肩負農業、社會救助、國民就業、環境保護等多項重大政策任務之推動，為政府施政重要工具。因基金屬性各異，所面臨之財務風險自然不同，亟待按基金屬性及財務風險高低等劃分風險程度，以提升財務管理效率。

三、各界對於設立基金之法律適用仍存疑義

財政紀律法第 8 條已明確規範，新設基金須符合具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務不能納入現有基金辦理等條件，惟部分法律於財政紀律法施行前已制定公布，且明定設立基金或基金財源包含政府既有收入，財政紀律法與相關法令適用之優先順序仍有待釐清。另依財政收支劃分法第 23 條規定「依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，

除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫」，惟目前部分罰金及罰鍰等，仍有透過法律明定納入非營業特種基金財源情形，影響政府統籌運用資源能力。

參、精進做法及具體效益

主計總處針對前述各項重要問題發揮主計專業，提出具體精進做法及獲致成效如下：

一、精準掌握關鍵問題，解決基金財務困境

- (一) 為因應台電及中油所面臨之重大財務風險，主計總處運用敏感性分析方法，辨識影響財務之重要關鍵項目，提出多項重要之財務改善措施，包括兼顧物價穩定前提下適時調整電價及天然氣售價、穩固中油虧損幅度（避免長期協助台電負擔天然氣成本）、調整債務結構以降低利息負擔等，又為避免台電財務狀況惡化，提出由台電發行特

別股 500 億元、政府增資 1,500 億元及投資性不動產重估增值等因應對策，均獲行政院採納，大幅強化台電及中油因應財務風險之能力。

(二) 為協助臺鐵公司化作業，主計總處對於公司化財務關鍵瓶頸，本於堅守財政紀律、預算法及事業改制體制等底線，提出多項重要財務解決對策，包括設立自償性基金承接既有短期債務，避免壓縮政府舉債空間，影響其他政務推動；作價投資臺鐵公司之國有財產不透列總預算，避免徒增總預算規模及教育經費 1,261 億元；營業所需資本性資產（如車輛）維持由政府作價投資，以符預算法、一般公認會計原則及政府預算體制；加發 7 個月自願退離慰助金由公司負擔，避免破壞制度及援引比照等。上開財務對策最終均獲行政院及立法院支持，讓

臺鐵公司化法制作業亦得以順利完成。

(三) 主計總處深入探討農發及農損基金財務產生缺口之根本原因，預測其財務風險恐仍持續增加，為避免基金財務加速惡化，爰提出各項財務對策，包括輔導稻農轉作與公糧收購業務應避免政策競合，妥為規劃中長期整體農業政策，並就農發及農損基金提出具體財務改善計畫；農發及農損基金預計支出超過年度預算，應先檢討增加自籌收入支應、停辦或緩辦不具效益或不具急迫性項目，籌妥財源經行政院核定後，始得對外公告辦理。經農業部檢討後提出調整稻米產業結構精進作為及加強公糧推陳等改善措施，預期可大幅減少稻作面積及公糧庫存，減輕政府財政負擔。

二、導入財務風險指標，超前部署高風險基金

為建立常態化之財務監控模式，有效劃分非營業特種基金財務風險等級，主計總處參考財政紀律法、中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法、現行各基金共同性及個別性預警指標，以及基金業務特性與運作實況等，嚴選基金淨值、餘絀增減趨勢、仰賴國庫撥補情形、營運資金、現金及約當現金增減趨勢等具代表性及可操作性之關鍵參考指標，將非營業特種基金劃分為高、中、低 3 個財務風險等級（下頁表 1），以進行分級管理，其中，高風險者加強監控強度，隨時掌握其財務狀況及提出具體因應對策；中風險者持續關注追蹤，適時提出改善建議；低風險者由主管機關自行檢討督促所屬基金財務控管。

經主計總處導入財務風險指標做為評估基金風險等級之準據，並依風險等級建立不同財務監管強度，有效聚焦風險等級較高之基金加強監控，於基金發生財務風險之虞即超前部署預先研擬對策，或納為優先進行專案訪查對象，大幅提升管理效率。主管機關及地方

政府亦可參照建立財務監控機制，適時督促所屬基金財務，健全基金財務體質。

三、明定新設基金必要條件，確保財務永續

主計總處參考專家學者之法律見解，經歸納法理觀點及實務運作態樣，釐清新設基金法令適用疑義後，修正「因應財政紀律法設立非營業特種

基金之執行原則」，完整規範財政紀律法施行前及施行後新設非營業特種基金之必要條件（表 2），讓各機關新設基金能有明確依循，如中央政府 111 年度設立促進轉型正義基金及 112 年度設立文化發展基金，均具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，始經行政院同意設立；另為使已納入基金之罰金罰鍰未來能

回歸公庫統籌運用，以落實財政紀律法規範意旨，亦明定財政紀律法施行前已依法律將政府既有收入納入基金者，未來仍應適時檢討修正，將既有收入納入各級政府公庫，如主計總處於審查溫室氣體減量法及森林法等修法過程，均力陳罰金罰鍰具公共性質，不宜作為基金財源，應回歸國庫統籌運用。未來各主計人員可依本次新修正規定，協助機關基金相關業務推動。

表 1 非營業特種基金財務風險等級

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

資料來源：作者自行整理。

表 2 法律明定新設非營業特種基金要件

項目	法律通過時點及是否明定財源		
	財政紀律法施行前通過		財政紀律法施行後通過
	明定財源包含政府既有收入	未明定財源	
法律明定「應」設立基金	得依基金設立法源規定，將政府既有收入納入基金。	具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源。	具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源。
法律明定「得」設立基金	倘經評估後須設立基金，得將政府既有收入納入基金。	具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源。	

資料來源：作者自行依「因應財政紀律法設立非營業特種基金之執行原則」整理。

肆、結語

中央政府特種基金協助推動多項政府重大政策，與人民生活息息相關，面對瞬息萬變的國內外政經情勢及環境，唯有強化各基金財務管理機制，落實財務預警制度並超前部署，方能在財務危機發生前事先預防或降低財務風險，提升基金營運效能，使基金財務永續健全。主計總處未來亦將與時俱進，持續革新特種基金財務及預算管理制度，落實特種基金財務控管並力守財政紀律，協助特種基金推動各項政務。❖