

# 非營業特種基金整併效益—— 以住宅基金為例

行政院於94年5月24日核定整體住宅政策，該政策目標包括健全住宅市場、建立公平效率住宅補貼制度及提升居住環境，內政部遂提出整合住宅補貼資源實施方案，為使方案更完善及使政府住宅資源有效運用，該部自97年度起將中央國民住宅基金、中央公務人員購置住宅貸款基金、國軍官兵購置住宅貸款基金整併為住宅基金，統一辦理住宅業務。

◎ 戴群芳 (行政院主計處第二局專員)

## 壹、前言

政府各項住宅輔助業務，原由內政部、國防部、人事行政局、農業委員會、勞工委員會、原住民族委員會及中央銀行等機關辦理。就預算面而言，內政部、國防部及人事行政局係成立住宅相關基金辦理住宅興建、住宅輔建（購）等業務，內政部另編列公務預算辦理

921地震及林肯大郡受災戶等專案貸款利息補貼；農業委員會係以農業發展基金支應農宅貸款利息補貼；勞工委員會及原住民族委員會則編列公務預算辦理勞工及原住民住宅貸款利息補貼；至中央銀行則辦理專案性優惠房貸。

住宅業務分散於各部會辦理，就政府住宅資源及人力運用非有效率，民眾也不易了解

政府各項住宅方案之差別。且隨社會經濟環境改變，按職業、身分別給予不同貸款額度及補貼之住宅政策，其公平性及合理性，漸受質疑。

內政部考量公平性及社會需求，優先提出整合住宅補貼資源實施方案（以下簡稱整合方案），取消職業、身分別之補助，改以國民家庭所得及各種弱勢狀況為補助條件，對於無

力購置住宅者，提供購置、修繕住宅貸款利息補貼及租金補貼。為有充裕財源辦理上開補貼業務，又不排擠該部原有施政計畫及預算，與相關機關會商後，檢討以特種基金財源辦理及整併住宅相關基金，以其資源作為運用。在整合住宅業務及資源之前提下，經相關部會全力配合及協助，住宅基金遂於97年度成立。本文就住宅基金整併過程及效益作介紹，供作各界參考。

## 貳、住宅基金整併過程

### 一、檢討整合各部會既有住宅業務

內政部初步擬定之整合方案係按家庭所得及各種弱勢狀況給予民眾住宅貸款利息補貼及租金補貼，由該部編列公務預算辦理，預計96年度開始實施，執行至117年度，第1年經費需求6.28億元，各年度之經

費需求隨每年新增戶數遞增。至各部會既有之住宅業務由各部會辦理至結案，之後配合行政院組織再造，再全面整合住宅業務。

該初步方案經行政院經濟建設委員會開會審查後，同意各部會以職業、身分別辦理之住宅補貼計畫，自95年度起不再新增，並要求內政部再檢討現行住宅補貼計畫之辦理情形、結束期程、財務狀況，並敘明未來各主管機關辦理住宅業務與人員移撥、現行各基金整併及新舊制度過渡期間之配套作法，以利整合業務之推動。

因該方案尚有住宅業務、人力及財務整併期程問題，內政部再邀集相關機關會商，多數部會認為既有住宅業務因政府補貼標準、結束期程及待處理業務不同，整併業務及基金宜俟行政院組織再造定案後，由未來住宅政策主管機關整合

辦理。

行政院主計處基於資源有效運用及有更充裕財源支應該方案，建議內政部於檢討、研議該方案時，將如何運用基金財源納入考量，以減輕政府財政壓力，並藉此整合住宅業務及財務。內政部為使整合方案能順利推動，遂朝行政院主計處建議方向研議。

### 二、檢討基金整併之可行性

內政部依行政院主計處建議，研究整併現行中央國民住宅基金（以下簡稱國宅基金）、國軍官兵購置住宅貸款基金（以下簡稱官兵購宅基金）及中央公務人員購置住宅貸款基金（以下簡稱公教購宅基金）之可行性，經彙整各基金業務及財務狀況後，發現基金整併似無困難之處，其理由如下：

#### （一）法制面無困難

國宅基金係辦理興建國

宅、獎勵投資興建、購宅貸款及貸款利息補貼；官兵購宅基金係辦理老舊眷村重建墊款及購宅貸款；公教購宅基金係辦理興建公教住宅、購宅貸款及貸款利息補貼，業務性質相近。

設立法源部分，國宅基金依國民住宅條例第42條設立（該條規定國民住宅之興辦，應設置基金），其他2者並無設置法源，僅依預算法第21條成

立。又中央政府特種基金管理準則及中央政府非營業特種基金存續原則，訂有基金性質相同，得以合併之規定，故該3基金之主管機關檢討後認為合併可行，整併基金法制面並無困難。

## (二) 活化、運用住宅相關基金之財源

上述3基金因設立目的不同，長期運作結果，財務狀況

有別（詳表1）。其中，國宅基金財務狀況欠佳，早期受房地產不景氣影響，國宅出售及貸款收回速度緩慢，以舉債彌補資金缺口，致負債比率高達72%；官兵購宅基金財務狀況良好，幾無負債，且擁有100多億元現金，以往雖每年以5至10億元解繳國庫（詳表2），惟多數仍存留基金，未能彈性運作；公教購宅基金財務狀況尚

表1 整併前之國宅基金、官兵購宅基金及公教購宅基金  
94至96年度財務狀況簡表

單位：新臺幣億元

科目	國宅基金			官兵購宅基金			公教購宅基金		
	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數
<b>收支概況</b>									
總收入	281.38	117.80	122.50	8.54	9.48	10.05	14.25	9.08	8.67
總支出	342.87	127.25	100.72	1.30	0.76	11.90	24.02	12.70	12.82
本期餘絀	-61.49	-9.45	21.78	7.24	8.72	-1.85	-9.77	-3.62	-4.15
<b>資產、負債及淨值概況</b>									
資產	1,491.86	1,296.03	1,004.67	510.74	511.76	509.56	472.86	399.60	321.53
(現金)	-	-	3.41	116.82	148.99	159.37	12.08	24.15	12.81
負債	1,072.81	867.05	534.93	1.05	0.35	-	183.50	94.35	0.93
(長債)	1,026.52	849.66	523.24	-	-	-	181.39	93.35	-
淨值	419.05	428.98	469.74	509.69	511.41	509.56	289.36	305.25	320.60
(累積餘絀)	-125.43	-134.55	-	-	1.72	-0.13	-0.05	-	-
負債比率(%)	71.91	66.90	53.24	0.21	0.07	-	38.81	23.61	0.29

表 2 整併前國宅基金、官兵購宅基金及公教購宅基金  
94至96年度與國庫相關項目表

單位：新臺幣億元

項目	國宅基金			官兵購宅基金			公教購宅基金		
	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數	94年度 決算數	95年度 決算數	96年度 決算數
解繳國庫	-	-	-	8.16	7	-	-	-	-
增撥基金	19.84	18.97	18.97	4	-	-	19.39	19.52	19.52
補貼息、填補短絀	19.84	18.97	18.97	-	-	-	12.17	9.74	9.74
房地處分款－註	-	-	-	4	-	-	7.22	9.78	9.78

註：國防部為改善官兵眷居問題，以眷村重建土地價款撥充基金；人事行政局為處分國有眷舍房地，以處分房地收入撥充基金。

可，貸款穩定收回，清償債務後，仍有賸餘可資運用。

又住宅政策漸以住宅貸款利息補貼為主，3基金業務將日趨單純，確實可整併基金，運用整合後財源支應整合方案所需。

### 三、基金實質整併並加入既有住宅業務

整合方案經3次提請行政院經濟建設委員會審查，並於95年4月26日提報行政院財經小組討論，財經小組認為有必要重新進行整體性規劃及組成專案小組，從設定政策目標著手，再循序處理基金業務整合、

中央及地方財政劃分等問題，並納入短期租金補助。經專案小組召開2次會議，有關基金整併部分，終獲得97年度整併設立為1基金，1次整合住宅業務、人員及預算之共識。

整合方案嗣經行政院於96年1月30日核定，原則同意基金整併前由內政部國宅基金辦理整合方案，既有住宅業務原部會繼續辦理，各部會原辦理住宅業務人員暫不移撥；整併後住宅業務由內政部統一辦理，人員除軍職人員外隨業務移撥至內政部。此外，內政部應於97年度整合住宅相關基金，並提報基金整併計畫。

內政部再邀集國防部、人事行政局等相關機關召開3次會議，據以擬具基金整併計畫，獲致結論後，提報「住宅相關基金整併計畫」。行政院於96年5月29日核定該計畫，同意內政部於97年度將國宅基金、官兵購宅基金及公教購宅基金等3基金整併為住宅基金。

### 參、住宅基金整併效益

#### 一、基金整併後有效掌握住宅政策

整併後之住宅基金除辦理整合方案外，並納入原基金之國宅出售（租）、購宅貸款、貸

款利息補貼及原公務預算之勞工建購、修繕住宅貸款利息補貼與原住民住宅補助等業務。至部分住宅業務因可於近期內結案或屬階段性任務，未納入住宅基金辦理，包括內政部公務之專案貸款利息補貼、公教購宅基金之國有眷舍房地處分及農業發展基金之農宅修建貸款利息補貼。

行政院核定住宅基金設置於營建建設基金項下及業務範圍後，內政部隨即修正相關法規，將國宅基金名稱及其收支保管及運用辦法，修正為住宅基金及其收支保管及運用辦法、修正營建建設基金及住宅基金設置目的、來源及用途等；擬定住宅法，並規劃取代目前住宅基金設置法源—國民住宅條例，以完善整體住宅政策。

另內政部逐步將原有身分別住宅貸款優惠利率調為一致，先以落實政府照顧較低收入家庭居住政策，經行政院於

97年4月23日核定，將國宅優惠貸款利率改為按郵政儲金2年期定期儲金機動利率加0.042%計算（原按郵政儲金利率加0.575%計算），調降後利率與勞宅優惠貸款利率相同，受惠國宅貸款戶數約有11萬餘戶；復基於公平性及落實政府整合住宅補貼之意旨，再經行政院於97年6月23日核定，比照國宅優惠貸款利率，調降國軍官

兵、公教、原住民之住宅貸款優惠利率，計受惠戶數約有6萬餘戶。

綜上，內政部整合辦理住宅業務，可有效掌握住宅政策及統籌規劃。

## 二、基金整併後運用資金償債，改善基金財務狀況

整併後之住宅基金規模為



1,297.97億元，期初資產及負債為1,835.76億元及535.86億元，負債比率為29.19%。現金達175.59億元，長期負債亦達523.24億元，累積短絀僅0.13億元（詳表3）。

住宅基金97年度預算執行結果，截至年底之資產及負債為1,615.53億元及283.43億元，負債比率大幅降至17.54%。主要係內政部運用整併後現金、國宅出售款及貸款戶還

款等資金，加速還款，以減輕債務利息費用。

又基金整併前，國庫以增撥基金方式挹注國宅基金及公教購宅基金辦理貸款利息補貼及填補短絀（詳表2）。整併後住宅基金已無巨額累積短絀，惟基金辦理之既有及新增住宅貸款利息補貼及租金補貼經費龐大，故97年度預算國庫如數撥補住宅基金52.32億元（後因公務預算辦理追加減預算，國

庫實際撥入基金數為48.15億元），辦理該等經常性補貼業務，並將增撥基金改以國庫補助收入入帳。

97年度住宅基金運用資金償還債務後，利息費用1年減少約6億元，故98年度預算仍優先償債（預計償還171.52億元），惟整合方案及98年度新增之青年安心成家方案等補貼經費持續成長，98年度預算國庫仍撥補住宅基金56.24億元。

綜上，國庫雖持續撥補住宅基金，惟基金財務狀況明顯改善，國庫無需挹注基金以減少短絀，又目前現金尚足敷支應整併後住宅基金之財務需求，故國庫撥補基金數可望減少。

### 三、基金整併設立、運作充分運用人力，提升行政效率

住宅業務整併前，內政部、國防部、人事行政局、勞

**表 3 整併後住宅基金96至98年度財務狀況簡表**

單位：新臺幣億元

科目	96年度	97年度	98年度
	決算	決算	預算
業務總收入	141.22	130.75	115.09
(國庫補助收入)	-	48.15	56.24
業務總支出	125.44	98.65	107.43
本期餘絀	15.78	32.10	7.66
資產	1,835.76	1,615.53	1,553.57
(現金)	175.59	210.21	252.67
負債	535.86	283.43	234.25
(長債)	523.24	262.77	221.62
淨值	1,299.90	1,332.10	1,319.32
(基金)	1,297.97	1,298.06	1,298.01
(累積餘絀)	-0.13	31.97	19.24
負債比率 (%)	29.19	17.54	15.08

工委員會及原住民族委員會辦理住宅業務人員，從簡任人員至約聘僱人員約95人（含內政部43人及國防部7人）。相關業務承辦人原需隨業務移撥至住宅基金，惟檢討後，僅管理公教購宅基金之公務人員住宅及福利委員會可移撥1人，其他人員為軍職或尚有兼（代）辦業務或轉為辦理其他業務，致無法移撥。人事行政局本精簡原則，同意內政部新增4名預算員額，如業務確有需要，就相關人力檢討後調整因應。

為辦理既有及新增住宅業務，雖新增4名員額約230萬元，惟原基金及公務預算之管理會費用、人事費及外包費用亦相對減少約150萬元。此外，內政部將住宅基金置於營建建設基金項下，非以新設基金方式設立，並由營建建設基金之管理會管理住宅基金，亦節省若干經費。

又既有住宅貸款、利息補

貼業務作業性質相近，為使政府債權追償作業、住宅貸款寬緩措施及會計處理等行政作業更順暢，內政部亦逐步修訂，做一致性及合理性規範，以簡化行政作業程序，期望降低行政作業費用。

綜上，內政部僅新增4名員額及運用現有人力辦理住宅業務，原部會住宅人力因另有業務需求，無法移撥內政部。惟於基金整併過程，亦予以適度協助，使住宅基金得以短期內成立，而內政部於基金整併、運作過程均朝簡化行政程序及費用辦理，該等作法即為充分運用人力，提升行政效率之表現。

### 肆、結語

從整合方案到落實住宅業務及財務整併，確實是一件大工程，如何將分散於不同部會之業務併入住宅基金辦理？如

何使財務較佳之基金併入住宅基金等問題，在整併過程皆需突破，所幸相關部會都能以完善住宅政策為重，經溝通、協調後，取得解決方法，使住宅基金得以順利設立、運作。

住宅基金設立後，內政部除辦理既有住宅業務、整合方案外，陸續推出青年安心成家方案、住宅資訊建置、居住品質提升等計畫。顯示在政策統一規劃及較多資源可運用下，可加速推動整體住宅政策。

又整併初期，內政部透過業務學習、宣導及明訂作業規範，使業務同仁熟悉行政作業，以服務民眾，讓民眾漸感受政府整合住宅政策之用心，並以整合後資金償還部分債務，健全基金財務，使未來國庫撥補數額減少，整併效益已漸漸呈現，故期望藉由住宅基金整併案例，作為其他特種基金資源運用之改進參考，俾健全非營業特種基金之管理。❖