

# 自償性公共建設計畫之財務分析——以高速鐵路相關建設基金及科學工業園區管理局作業基金為例

為了解目前非營業特種基金辦理自償性公共建設計畫情形，本文以高速鐵路相關建設基金及科學工業園區管理局作業基金為例，分析其財務現況並提出相關建議。

◎ 陳巧玲、柳雅斐 (行政院主計處第二局專員、科員)

## 壹、前言

政府為加強推動公共建設，並與消費性支出有所區隔，建立自償性公共建設預算制度，各項自償性公共建設計畫於完成後，可於營運期間向使用者、受益者收取相關代價或

其他相關收入，以供全部或部分償付原投資成本，並以優先檢討以鼓勵民間投資為原則；如性質特殊、民間財力無法獨立負擔或民間無意願投資，須由政府辦理或參與投資者，以納入非營業特種基金附屬單位預算辦理為原則，其中非自償

部分由總預算或特別預算編列預算撥付，或由公營事業移轉民營政府所得資金支應，自償部分則由基金自行籌措，以落實執行機關之財務責任，並強化工程成本控制。

為了解目前非營業特種基金辦理自償性公共建設計畫情

形，本文以高速鐵路相關建設基金（以下簡稱高鐵基金）及科學工業園區管理局作業基金（以下簡稱園區作業基金）為例，分析其財務現況並提出相關建議。

## 貳、高鐵基金

高鐵基金屬交通作業基金之分基金，辦理高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫（以下簡稱土開計畫）及高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫（以下簡稱聯外計畫）2項自償性公共建設，於建設期間，均以舉債方式籌措自償部分之資金。

### 一、土開計畫核定情形及執行現況

#### （一）計畫內容

該計畫係配合高速鐵路通車計畫，辦理桃園、新竹、臺中、嘉義及臺南5個車站特定

區區段徵收開發作業，區段徵收取得之土地除作為高鐵車站及路線用地、高鐵附屬事業用地、公設用地、事業用地與原土地所有權人優先買回土地外，剩餘可建地將以出租、設定地上權、標售、聯合開發等方式回收所投入之成本，並配合各站聯外交通整合，促進各車站土地利用，繁榮地方經濟。計畫期間自86年7月起至108年12月底止。

其財務計畫經行政院95年9月5日核定為完全自償之公共建設計畫，成本及收入規劃如下：

- 1.投入成本：總經費662.19億元，包括地價及地上物拆遷補償費248.68億元、工程費用203.89億元、利息費用201.30億元及行政費用8.32億元。
- 2.處分收入：總收入876.66億元，包括剩餘可建地開發處分收入735億元，占

總收入83.84%，為最主要之收入，有償撥用公設用地及讓售事業用地123.18億元，占14.05%，其他收入18.48億元，僅占2.11%。

#### （二）執行情形

##### 1.收支狀況

支出方面，截至97年度止，總工程經費累計執行數444.36億元，執行率96.41%，未來尚待投入16.53億元，其中地價及地上物拆遷補償費已執行完畢，其餘相關工程預計於98年底執行完成。

收入方面，截至97年度止，累計收入數279.50億元，執行率31.88%，包括剩餘可建地開發處分收入162.22億元、有償撥用公設用地及讓售事業用地112.51億元及其他收入4.77億元，未來在98至108年間，尚待執行處分土地收入為597.16億元。

##### 2.財務狀況

截至97年底止，銀行存款0.59億元，累積債務餘額244.36億元，包括長期債務120億元（全數發行乙類公債）及短期債務124.36億元，主要係支應地價及地上物拆遷補償費支出，以及工程支出。

### （三）問題分析

#### 1. 近期土地處分情形不佳

該計畫整體土地處分收入截至97年度止計279.50億元，較財務規劃預計累計數281.63億元，減少2.13億元，執行率達99.25%，其中除新竹站因配合「新竹生物醫學園區計畫」之執行，將該站特定區產業專用區38.11公頃土地讓售予國科會，進度超前14.74%外，其餘各站執行進度平均落後10%，且前開收入主要集中在94年度以前，截至94年底止共收入265.91億元，占目前總收入95.14%，而95年至97年底期間僅收入13.59億元，占目前總收入4.86%，顯示土地處

分自95年度起執行狀況不佳，主要係因95年度配合經建會高鐵5站特定區都市規劃及檢討會議結論，各站剩餘可建地延至96年5月始公開標售，適逢房地產景氣降溫影響，處分不易所致。

#### 2. 未來處分情形為達成自償率目標之關鍵

該計畫目前除土地所有權人優先買回土地及提供高鐵公司附屬事業用地已執行完畢外，未來將持續撥用公共設施用地及事業用地給相關單位，並處分剩餘可建地，其中剩餘可建地區又分為標售用地及招商開發用地，目前已執行部分集中在標售用地，另招商開發用地為配合高鐵各車站特定區發展定位辦理，預計於98年度起始有收入。該計畫未來支出僅16.53億元，又尚待執行土地達191.72公頃土地，占計畫處分土地62.88%，未來收入預計597.16億元，如能順利

處分，淨收入約580.63億元，足以清償債務，惟倘未來處分情形仍持續不佳，將嚴重影響自償率目標之達成。

## 二、聯外計畫核定情形及執行現況

### （一）計畫內容

該計畫係為發揮高速鐵路運輸功能，辦理高速鐵路各車站聯外道路系統38項改善計畫。計畫期程自87年7月起至123年止，計36.5年。其財務計畫經行政院88年5月21日核定自償率為72.36%，其成本及收入規劃如下：

1. 投入成本：總經費358.83億元，係辦理桃園、新竹、臺中、嘉義、臺南及高雄6站25項聯外道路工程。嗣修正前開計畫為6站28項，增加經費37.21億元，另新增苗栗及雲林2站共10項道路工程54.72億元，共計新增經費91.93

億元，惟均未修正財務計畫，如加計該2項新增經費，總經費調整為450.76億元。

2.計畫收入：總收入1,562.67億元，包括國庫負擔非自償經費99.17億元，及奉核挹注本計畫之自償性財源1,463.50億元，分別為高鐵公司回饋金1,080億元，占自償性財源73.80%，為最主要之收入，站區開發淨效益318.51億元，占21.76%，電纜槽租金淨效益64.99億元，占4.44%。

## (二) 執行情形

### 1. 收支狀況

支出方面，截至97年底止，總工程累計執行數413.79億元，執行率91.80%，未來尚待投入經費36.97億元，其中6站28項聯外道路工程已全數完工，至苗栗及雲林2站10項道路工程，配合苗栗及雲林

2站營運期程，預計於102年度完成。

收入方面，截至97年底止，實際收入125.50億元，其中國庫撥款115.68億元、電纜槽租金收入0.47億元及站區開發效益部分—左營車站事業發展專用區開發淨效益0.17億元，另依據立法院審議96年預算決議，新增高鐵通車後依約收取及支付之租金淨收益挹注該計畫，收益9.16億元。

### 2. 財務狀況

截至97年底止，銀行存款0.03億元，累積債務餘額357.61億元，包括長期債務200億元（發行乙類公債80億元及金融機構借貸120億元）及短期債務157.61億元，係支應建設期間之工程支出。

## (三) 問題分析

1. 高鐵公司持續虧損，回饋金收入不確定性極高  
該計畫主要收入為高鐵公司回饋金，高鐵公司依據「台

灣南北高速鐵路興建營運合約」規定，獲得興建暨營運高速鐵路35年之特許權，承諾於有盈餘之各年度，提撥其稅前營業利益之10%，作為回饋金給予政府，且回饋金總額不得低於1,080億元。

高鐵公司於96年度開始營運，以該公司97年半年報推估，97年度營業總收入236.92億元，營業總支出487.02億元，約虧損250億元，故目前該公司尚未繳交任何回饋金，且未來運量仍有極大不確定性，倘該公司營運持續惡化，將嚴重影響回饋金收入。

2. 多項自償性財源無法達成預期收入，恐影響自償率目標之達成

該計畫原奉核挹注之3項淨收益共預計1,463.5億元，據高鐵局重新估算，修正為1,090.39億元，較原預計數減少373.11億元，占原自償性財

源25.49%，除高鐵回饋金收入維持1,080億元外，站區開發淨效益及電纜槽租金收入均無法達成預期收入，分別減少312.38億元及60.73億元。雖嗣依立法院審議96年度預算決議，增加高鐵通車後依約收取及支付之租金淨收益130.4億元，惟自償性財源仍較原財務計畫減少242.71億元，另支出方面因原規劃6站之工程項目擴增，並納入苗栗、雲林2站之聯外道路系統工程，總經費增加91.93億元，修正為450.76億元。

依前開修正後之收支，重新試算自償率，如以原財務計畫8%折現率估算，自償率將下降為42.46%，如依目前市場利率水準，以折現率5.558%估算，方可維持原核定之自償率。

### 參、園區作業基金

政府為增進科學工業園區之設施及服務，引進高科技之新型技術及發展高級精密工業，於71年度設置園區作業基金，該基金主要係以舉債方式興建園區建設，完工營運後，以收取進駐廠商之房地租金收入及管理收入，作為營運及償還債務之財源。

#### 一、計畫核定情形

該基金辦理之自償性公共建設計畫，包括新竹科學工業園區建設計畫（含新竹、竹南、銅鑼及龍潭等基地）、新竹科學工業園區宜蘭基地籌設計畫、南部科學工業園區台南園區建設計畫、南部科學工業園區高雄園區籌設計畫及中部科學工業園區建設計畫（含台中、虎尾、后里及二林等基地）。

依行政院97年1月22日核定之園區作業基金財務計畫，因宜蘭基地於94年間經行政

院函示應以鼓勵民間辦理為優先，不足部分再以園區作業基金配合辦理，故暫不納入該基金財務計畫。嗣經國科會評估宜蘭基地開發初期已無法由民間機關興建營運，建議開發方式初期應由政府出資主導、開發中引進民間參與，97年9月經行政院秘書長函復原則同意，並請一併納入財務計畫報核。另中部科學工業園區二林基地於97年11月始獲同意開發，故亦未納入前開行政院核定之財務計畫；該2計畫經費及相關收益尚需詳細估算確定後，始得修正財務計畫報院核定。

上開行政院核定之財務計畫，自償率評估期間為86至134年，折現率4.17%，核定自償率為91.67%，其成本及收入規劃如下：

1. 投入成本：86至134年度所需資本支出計2,296.15億元，包括土地897.87億

元、工程費用1,345.79億元、作業設備（污水處理、廢棄物處理及警察勤務作業所需）52.49億元；另預計重置成本2,311.02億元及營運成本2,291.55億元。

2.計畫收入：總收入8,488.94億元，包括國庫負擔非自償經費178.22億元，及自償性財源8,310.72億元，分別為租金收入4,171.90億元，占自償性財源50.20%，為最主要之收入，管理費收入2,561.46億元，占30.82%，其他收入1,577.36億元，占18.98%。

## 二、執行情形

### （一）收支狀況

支出方面，截至97年度止，各項建設計畫（不含宜蘭及二林）累計執行數1,664.55億元，執行率72.49%，未來尚

待投入資本支出631.60億元。

收入方面，依財務計畫預計截至97年度，其自償性收入為684.81億元，包括租金收入316.79億元、管理費收入282.38億元及其他收入95.64億元。實際收入672.97億元，包括租金收入305.97億元、管理費收入275.55億元及其他收入89.96億元，均較財務計畫減少，係受近期景氣影響，廠商營業額大幅減少，管理費收入呈下滑趨勢，且土地及廠房出租情形未如預期所致。

### （二）財務狀況

截至97年底止，銀行存款2.06億元，累積債務餘額1,107.18億元，包括長期債務462.05億元（發行乙類公債282.51億元及金融機構借貸179.54億元）及短期債務645.13億元，係支應建設期間之資本支出。

### （三）問題分析

1.基金營運狀況未如預期，

影響自償率達成

前開財務計畫係於96年間報院修正，95年度以前之收入與成本費用（不含折舊費用及利息費用）係以實際數計算，經比較該基金96及97年度實際營運情形與財務計畫之差異，96年度決算業務賸餘實際數雖較財務計畫預計增加3.66億元，惟業務收入及業務支出均較預期減少，97年度決算業務賸餘實際數則已較財務計畫預計減少0.78億元（如表1）。另財務計畫預估每年收入及賸餘均有成長，但97年下半年起，園區廠商營業額受景氣影響，已大幅下滑，致收入呈下滑趨勢，未來配合園區開發各項工程陸續完工，各項維護費用勢將逐年成長，該基金如無法充裕收入或降低支出，恐無法達成核定之自償率。

### 2.部分園區土地及廠房閒置

園區開發成本之回收，端賴管理費及租金收入。至97

表 1 實際營運情形與財務計畫比較表

單位：億元

年度	實際情形			財務計畫			差異		
	業務收入	業務支出	業務賸餘	業務收入	業務支出	業務賸餘	業務收入	業務支出	業務賸餘
96	85.58	24.57	61.01	92.1	34.75	57.35	-6.52	-10.18	3.66
97	89.8	24.98	64.82	106.61	41.01	65.6	-16.81	-16.03	-0.78

註：配合財務計畫自償率之計算，業務支出不含折舊及利息費用。

年底止，高雄基地土地出租率未及5成，竹南基地、台南基地及台中基地廠房出租率亦均低於6成，如土地及廠房持續未能充分出租使用，勢將影響園區作業基金自償率之達成及債務之清償。

## 肆、結論與建議

### 一、妥善規劃資金調度，設法降低債務利息負擔

前開自償性公共建設計畫舉債金額龐大，致債務利息負擔仍重，鑒於國內利率持續走低，應積極與承貸之金融機構商議爭取較低利率，並妥善規

劃資金調度，如高鐵基金得運用轉撥計價方式，向同屬交通作業基金項下之其他分基金或航港金融通資金，償還債務，俾減輕債務利息負擔。

### 二、加強財務規劃與執行，以達成自償率目標

依「自償性公共建設預算制度實施方案」規定，各項費率應按財務計畫適時調整，以確保自償率之達成，如無法達成原訂自償率及清償債務時，應由主管機關擬具解決辦法報院核定。

前開聯外計畫部分自償性財源經高鐵局評估無法達成預

期收入，爰建議交通部督促高鐵局，除降低資金成本外，應加強該計畫整體財務規劃與執行，設法提升自償性財源收入，以達成自償率目標。

而園區作業基金經檢討近年營運狀況，考量近期受景氣影響，收入呈減少趨勢，預期將無法達成行政院核定之自償率，另配合愛台12項建設政策擴建園區，刻正進行財務計畫之修正，並未研擬其他解決方案，爰建請國科會依上開規定，檢討適時提出具體因應措施。另該基金未來並應定期或不定期辦理營運及風險指標評估，適時檢討營運情形及財務狀況，確保基金財務健全。❖