

加強自償性公共建設預算制度 推動，協助辦理政府重大公共 建設

政府財政資源有限，未來政府之公共建設應以創新思維進行財務規劃，經建會目前正研擬推動措施引導資金投入公共建設，本文主要就自償性公共建設預算制度內容、推動情形及目前重點工作等做簡要說明，以利加強該預算制度之推動，協助政府辦理國家重大公共建設。

◎ 楊明祥 (行政院主計處第2局局長)

壹、前言

行政院日前核定之「強化政府重大公共建設財務規劃方案」，規劃充分運用非營業特種基金，辦理愛台12建設具自償性公共建設計畫。未來政府公共建設必須採取新的財務規劃策略，公共建設計畫應研議增

加自償性；凡具自償性之重大公共建設，以鼓勵民間參與或編列非營業特種基金預算辦理，經常性支出及不具自償性之公共建設，始由公務預算編列。

行政院主計處將積極協助各基金配合政策辦理自償性公共建設計畫，本文爰略述自償

性公共建設預算制度實施方案之重點，並說明該制度推動情形及目前重點工作，以利加強自償性公共建設預算制度之推動，達成政府施政之目的。

貳、自償性公共建設預算制度實施方案之重點

行政院主計處於86年建立「自償性公共建設預算制度推動方案」，並於94年檢討修正為「自償性公共建設預算制度實施方案」(以下簡稱實施方案)。該實施方案主要係為加速辦理民間無意願或無能力辦理之公共建設計畫，具有自償性質者(百分之百自償或部分自償均可)，得利用非營業特種基金編製附屬單位預算之運作機制辦理。

茲就該實施方案內容說明如下：

一、定義

所謂自償性公共建設計畫係指計畫於完成後，可於營運期間向使用者、受益者收取相當代價或有其他相關收入，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫。可全部償付原投資成本者為完全自償之公共建設計畫，可部分償付其原投資成本者為部分自償公共建設計畫。

二、實施範圍

該方案實施範圍以自償率達20%以上或自償部分之投資金額達10億元以上之自償性公共建設計畫，納入非營業特種基金辦理為原則，係因計畫規模過小或自償比率過低，納入基金辦理之效益不大，仍以逕列公務預算辦理為宜。反之，納入之門檻如過高，則自償比率較低之重大工程，例如捷運，則無法納入本制度辦理，爰基於重要性考量訂定該門檻。

三、非營業特種基金適合辦理自償性計畫

具自償性公共建設計畫由非營業特種基金辦理，係有鑑於非營業特種基金為一獨立之財務個體，資金運用靈活且專款專用，除業務性質特殊，須由國庫適度挹注財源外，原則均應自給自足，將具自償性之政府公共建設計畫，透過基金

本受益者付費之原則，進行財源規劃，統籌辦理工程之建設、營運、維護等事宜，可加速完成公共建設，並顯示長期回收效益及落實執行單位之財務責任。由於非營業特種基金之財務管理優點，且編製附屬單位預算執行上有較大彈性，同樣受到立法院及審計部之充分監督，因此很適合作為辦理自償性公共建設計畫預算制度之工具。

四、財源籌措及自償比率之核定

自償性公共建設計畫應審慎擬定其財務計畫及訂定合理自償比率，自償比率計算以參照促進民間參與公共建設法施行細則規定為原則。其財源籌措如下：

(一) 屬完全自償之計畫，由非營業特種基金自行籌措財源，並負責相關借款之償還責任，其財源包括中長

期資金借款、金融機構及其他基金借款，以及發行乙類公債。中長期資金借款主要來源為儲匯資金，目前係以轉存金融機構融資，未來規劃採直接專案融資政府公共建設計畫。

(二) 屬部分自償之計畫，其中非自償部分由政府負擔，其財源由總預算或特別預算編列預算，至於自償部分，其財源同上開(一)之自籌財源。非營業特種基金透過多元的融資管道及財務調度之便利性，並課以財務責任，可減輕國庫財政負擔。

依公共債務法規定，政府公共債務之計算並不包括以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之自償性公共債務，故依實施方案辦理重大公共建設計畫，可適度緩和政府公共債務面臨舉債上限之壓力。

五、預算編列與執行

納入非營業特種基金辦理之自償性公共建設計畫，應比照「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」規定，妥作先期規劃、成本效益分析、風險評估，並依預算法第34條規定先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析等，按計畫核定結果，衡酌工程進度，覈實編列預算。投資事項完成期限超過一年度者，應列明全部計畫之內容、投資總額、執行期間及各年度之分配額，再依各年度之分配額，編列各該年度預算。

六、計畫管控機制

計畫執行期間，各基金應逐年檢討預期效益，必要時應檢討停辦或緩辦。計畫完工營運後，每半年檢討營運情形及債務負擔狀況，如有無法達成原訂自償率之虞時，應即檢討

提出改進措施，報主管機關核辦。但遇有重大問題或差異發生時應隨時檢討。各項服務費率，應按原訂財務計畫適時調整，以確保自償率之達成，如確定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，報請行政院核定。前開營運與債務負擔狀況及原訂自償率之達成情形，應依規定於決算書內妥為敘明。

參、實施方案推動情形

中央政府依據實施方案辦理自償性公共建設計畫已行之多年，包括國道公路及高速鐵路相關建設、科學工業園區及加工出口區之籌設與開發等，另目前正推動南部地區水庫活化及供水穩定計畫、機場捷運沿線站區周邊土地開發——A7站區開發案、促進東北角海岸地區土地利用暨景觀風貌改善興辦事業等3計畫亦均納入非

營業特種基金辦理。

以國道公路建設為例，政府為有效推展與管理具自償性及特定財源之交通建設，並統籌辦理其興建、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，設立國道公路建設管理基金。該基金以發行乙類公債、向金融機構借款等方式，籌措國道公路建設資金，以國道通行費收入、汽燃費之分配收入、罰款分配收入及服務設施有關收入等為該基金管理營運及償債財源。該基金整體財務自償率行政院原核定75%，自95年度預算起提高至78%，減少國庫負擔205億元。該基金目前每年度均維持賸餘狀況，但因該基金通行費率長期未能調整，且新開闢道路、新增設交流道及因應各級政府之補助及協助等事項，為免影響其自償率之達成，行政院主計處要求交通部應依前開計畫控管機制隨時檢討，以確保自償率之

達成。政府以該基金推動國道建設，確已達減輕國庫負擔之成效。

肆、目前工作重點

為因應當前財經情勢，政府辦理具自償性公共建設計畫，除以新思維規劃財務措施外，目前工作重點如下：

一、增加計畫財務自償性，提升民間參與誘因

全面檢討正推動之公共建設計畫，例如愛台12建設計畫，將具商機之附屬事業一併納入規劃，增加計畫財務自償性，提升民間參與誘因。民間無意願或性質特殊之公共建設計畫，儘可能納入非營業特種基金依據實施方案辦理，以減輕國庫負擔。

二、結合土地開發及跨域、跨部門計畫整合等作法，提升及內化效益



公共建設計畫透過都市計畫手段，運用結合土地整體開發等作法，創造計畫外收益，將外部效益內部化。又計畫可進行跨域、跨部門整合，發揮計畫整合綜效，增進民間參與契機。

三、覈實辦理預算編列，妥善財務規劃

自償性公共建設計畫應妥作先期規劃，審慎評估自償性財源獲取之可能性，妥善財務規劃，覈實辦理工程預算編列、成本效益及自償性分析。計畫經核定後，應衡酌進度、財務狀況及執行能力，覈實編列年度預算，並強化計畫規劃、計畫評核等專業知能。

四、建立風險控管機制，強化因應風險之能力

自償性公共建設計畫辦理

的成敗關鍵，在自償率的達成與否，而自償率常會受到經濟環境、物價、利率等客觀因素的影響，另計畫受到民眾的抗爭、天然災害等不可抗力因素，易產生進度延宕、增加資金成本、工程損失等問題，致有增加總投資成本，降低自償率之虞，故應建立風險控管機制，強化風險因應能力，以健全財務。

五、計畫執行期間及完工營運後，均應適時檢討自償率達成情形

辦理自償性計畫除應注意執行進度外，執行期間及完工營運後更應注意經濟環境變動，對自償財源收入實現之影響，適時檢討自償率達成可能性。另計畫完工營運後，應確實依實施方案規定，至少每半年檢討一次自償率達成情形。

如確定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。

六、開源節流增裕自有財源，提升基金營運效能

辦理自償性公共建設計畫為兼顧政策目標、服務水準及民眾需求，各基金應設法開源節流，杜絕不經濟及浪費之支出，適時調整服務費率增裕自有財源，以提高自償率，減輕國庫負擔，提升營運效能。

伍、結語

政府重要公共工程建設關係國家發展及財政穩健至鉅，期能在資源有限情況下，藉由自償性公共建設預算制度推動，協助政府加速公共建設，達成增進國民福祉，提升國家競爭力之施政目標。❖