

國庫款項係採集中管理方式，中央政府各機關收入及支出皆透過國庫存款戶辦理，當現金餘裕時，即提前清償債務，現金短絀時則辦理相關融資措施支應；至已納入集中支付之特種基金及保管款專戶，如遇支付需要，係於實際餘額範圍內支用，不因當年度未編列預算而予以限制，國庫存款與專戶存款互相支援，可避免資金閒置並強化資金運用彈性。惟 103 年度地方政府審核報告指出，近年部分地方政府向專戶、基金調借資金金額持續增加，如：台北市政府 5 年間調借金額增加 562 億餘元、苗栗縣政府 3 年內調借金額增加 81 億餘元、雲林縣政府 103 年度底調借金額較上年度增加 11 億餘元等情形，不僅導致嗣後年度資金調度愈益困窘，苗栗縣政府更因調度周轉空間所剩無幾，致員工薪資及公款支付延宕；此外，監察院 104 年 7 月間發布新聞稿指出，苗栗縣政府亦存在長期調借該縣實施平均地權基金情事。準此，特種基金及保管款專戶納入集中支付方式雖具有提升政府財政效能優點，惟如未遵守財政紀律，卻可能產生隱匿政府債務之後遺症，故納入集中支付之特種基金及保管款專戶未予揭露之作法，恐與公共債務法規定有悖。

八、公庫法賦予國庫向機關專戶調度之法源，惟鑒於保管款僅代管性質，多不屬於政府所有，而特種基金屬獨立財務及會計個體，可自行向外籌資、借款，且其債務多不屬於公共債務法所稱公共債務，故各級政府公庫若以向特種基金調度之方式取代發行政府債券及洽借長、短期借款，恐有隱匿政府債務之虞。為維護政府財政紀律，中央主管機關應督促各級政府公庫向已納入或未納入集中支付之特種基金及保管款專戶之調度金額，均需依法揭露周轉金額，並儘速建置妥善之調度管理機制。

（十五）本院許委員淑華，鑒於政府推動公營事業民營化及釋股過程，由於未能秉持財務管理之精神，整體考量民營化所需相關支出，除未落實提升經營效率及市場競爭力等民營化目的，且對國庫收入並無真正挹注效果外，反而藉由民營化基金以短支長舉借債務，規避公共債務法相關舉債限額規定，造成民營化基金虧損及潛藏負債問題嚴重，將成為政府財政重大負擔與隱憂。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

一、行政院為提升公營事業之經營效率及市場競爭力，於 78 年 7 月成立公營事業民營化推動專案小組，陸續推動公營事業民營化及相關釋股工作。將部分營運、獲利情況良好，且具有公用事業性質之公營事業民營化，並大量出售政府持股挹注歲入，凸顯民營化及釋股決策未依「預算之編製及執行應以財務管理為基礎」規定審慎辦理。依預算法第 1 條第 3 項規定：「預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」故政府推動公營事業移轉民營化過程，事業主管機關除應審視市場情勢及配合經濟、財政政策外，

亦應依前揭預算法規定，秉財務管理精神執行民營化程序及公股部分轉讓，以維護國庫權益。

- 二、以中華電信釋股案為例，該公司獲利能力甚佳，自 89 年起每年每股配發現金股利均在 3.5 元以上，投資報酬率遠高於同期間發行公債或國庫券平均利率水準，政府卻大幅出售持股挹注歲入：中華電信公司自 89 年起陸續釋股，民營化基準日為 94 年 8 月 12 日，截至 104 年 7 月底累計實際釋股數 63.43 億餘股，釋股收入累計 3,421.52 億元（不含交通部 104 年度預算中華電信公司釋股收入 80 億元尚未執行部分；另 105 年度預算案復編列出售該公司持股 1.45 億股，釋股收入 142 億元）；截至 104 年 7 月底交通部持有該公司股票股數約為 27.38 億股（含 0 股特別股），持股比率為 35.29%，104 年度及 105 年度編列釋股一旦執行，除將低於行政院核定之中華電信公司民營化後政府中長期最適持股比率 34% 下限外，且該公司歷年來獲利甚佳，89 年度起每年每股配發現金股利介於 3.5 元~5.8 元間，反觀近 10 幾年國內公債及國庫券標售之利率大致呈現下滑趨勢，98 年起中央政府 2 年期建設公債實際標售利率合年息、國庫券平均標售利率均低於 1.0%；故中華電信公司投資報酬率遠高於同期間發行公債或國庫券平均利率水準，政府卻大幅出售持股挹注政府歲入，未盡合理。
- 三、若政府自始未曾辦理釋股出售持有之中華電信公司股票，粗估截至 104 年度累積可獲配發之股東現金股利總額約達 6,101 億元；惟因歷年來政府持續出售該公司股票，所獲中華電信公司股息紅利逐漸減少，導致累積至 104 年度政府實際獲配現金股利總數僅 3,171 億元，亦即政府因釋股減少現金股利繳庫數約 2,930 億元；反觀前揭釋股收入累計約 3,422 億元，倘若係以標售國庫券方式為替代財源，粗估截至 104 年底國庫需支付利息費用累計約 423 億元；上述二者因財源調度方式不同，造成政府潛在損失粗估約 2,507 億元；且交通部 105 年度預算案仍持續編列中華電信公司釋股收入 142 億元（包括「財產售價」127 億 5,102 萬元及「投資收回」14 億 4,898 萬元），與預算法規定「預算之編製及執行應以財務管理為基礎」有悖。
- 四、公營事業移轉民營條例第 7 條規定：「依前條規定移轉民營時，應由事業主管機關會同有關機關組織評價委員會，評定其價格。」同條例第 15 條第 1 項、第 2 項復規定：「公營事業移轉民營，政府所得資金，得部分撥入特種基金外，其餘均應繳庫，並應作為資本支出之財源。」、「前項特種基金之提撥運用辦法，由行政院定之；其用途如下：一、支應第 8 條第 6 項規定之加發 6 個月薪給與補償各項損失之費用及政府負擔之民營化所需支出。二、支應財務艱困事業不足支付移轉民營之給與支出。……。」按民營化基金 105 年度預算案所載，依各事業主管機關精算結果，預估未來 30 年須由該基金負擔潛藏負債金額達 1,547.42 億元。另民營化基金 105 年度預計支付中華電信公司（含電信基金）之退休人員退休撫卹給付及 3 節慰問金、早期退休人員生活困難濟助金等即高達 58.12 億元；凸顯政府歷年來持續釋股，卻未將民營化所需支出全數納入考量，而留予該基金負擔，倘不儘速謀妥解決之道，勢必對未來政府財政造成嚴重衝擊。
- 五、經查民營化基金截至 104 年 7 月底止連同以前年度保留待執行之釋股收入累計約 633.06 億

元；近 10 餘年來由於民營化釋股進度停滯，該基金不敷支應相關民營化給與等支出，致連年發生短絀，截至 103 年底債務餘額已攀升至 611.90 億元，累積短絀達 615.32 億元，利息負擔相當沉重；民營化基金 105 年度預算案雖持續編列國庫撥款收入 70.14 億元及漢翔公司員工優惠認股之釋股收入 3.7 億元，惟仍不敷該基金當年度依法負擔民營化所需相關支出 79.39 億元及利息費用 5.02 億元，導致該基金預計 105 年底累積短絀將增加至 635.56 億元，其財務狀況惡化程度實不容忽視，已成為未來政府財政重大負擔與隱憂。準此，民營化基金實際上已不具自償性，亦即無法以該基金未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源；該基金如有未能釋股所需舉借之債務，自應受預算法及公共債務法等限制。

（十六）本院許委員淑華，針對現行公共債務法對自償性債務並未訂有債限規範，但當自償性財源喪失時，則該債務即應計入公共債務未償餘額，並受其債限管制。鑑於自償性財源多屬預期性收益，受未來經濟情勢與環境變遷等因素影響極大，在目前自償性債務以非營業基金舉借為主，加上各級政府對非營業基金債務管理機制較為薄弱下，為避免自償性財源喪失後驟然成為政府財政負擔，行政院應責成主管機關建立相關規範及監督機制，以適度規範各級政府舉借自償性債務餘額之規模並滾動檢討且定期揭露，俾利全民監督。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、依財政部國庫署所公布資料，迄至 104 年 7 月底止各級政府公共債務餘額為 6 兆 7,711 億元，其中將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債務餘額為 4,261 億元（包含中央政府 2,976 億元及地方政府 1,285 億元），並未受公共債務法之債限管制。鑑於自償性財源多屬預期性收益，回收期間長且金額多寡受未來經濟情勢與環境變遷等因素影響極大，若未加以適度規範並滾動監控，日後如自償財源驟失恐將成為政府財政龐大負擔。
- 二、依公共債務法第 5 條第 1 項及第 5 項規定，各級政府經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務，並未計入公共債務未償餘額之舉債上限，但如自償性財源喪失時則應計入。迄至 104 年 7 月底止，各級政府未計入舉債上限之自償性債務餘額高約 4,261 億元（約占前 3 年度 GDP 平均數之 2.78%），考量同期間受公共債務法規範之 1 年以上非自償性債務餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率已高達 39.45%（距法定上限尚約有 10.55 個百分點之額度），未來各自償性計畫如實際營運結果發生自償收益不如預期或自償財源喪失而依法需將其納入公共債務法債限管制時，恐將造成政府財政重大負擔。
- 三、各級政府自償性債務餘額，係以非營業基金舉借居多數，在部分縣市（如苗栗縣及宜蘭縣