

洞察特種基金財務風險 推動各項前瞻作為

近年來中央政府特種基金數量及支出預算規模大幅增加，其推動業務與人民生活息息相關，重要性與日俱增。本文將介紹特種基金目前面臨之財務問題與挑戰，以及行政院主計總處（以下簡稱主計總處）採行之精進作為，供各界參考。

吳婉玉（行政院主計總處基金預算處專門委員）

壹、前言

隨著時代變遷，特種基金¹數量由 85 年度 101 單位²，至 114 年度增加為 259 單位，支出預算規模由 85 年度 1.37 兆元，至 114 年度增加為 6.98 兆元，增幅分別達 156% 及 409%。特種基金數量及支出預算規模大幅增加，主要係政府運用特種基金推動政務範圍更加多元，含括電力、油氣、用水、交通、醫療、教育、社會保險及福利等，與人民生活息

息相關，重要性與日俱增。

由於國內、外政治及經濟等環境的劇烈變動，特種基金面臨的財務問題與挑戰更形複雜及嚴峻，主計總處為妥善因應相關問題，持續精進特種基金管理制度，並積極採行各項創新作為，以提升基金資源運用效益。本文介紹特種基金面臨的問題與挑戰，以及相關精進與創新作為，供各界參考。

貳、問題與挑戰

在國外環境部分，由於俄

烏戰爭引發全球通貨膨脹，導致國際燃料價格大漲，以及各國因應氣候變遷風險，陸續推動永續發展；在國內環境部分，則有勞工保險（以下簡稱勞保）基金餘額即將用罄，以及部分基金收費及補貼制度未盡合理等問題，摘述如下：

一、特種基金面臨的財務風險愈形多元

特種基金財務風險來源包括政治及經濟環境、自然事件、人員行為、組織間關係、科技

及管理活動等。特種基金除面臨上開風險來源外，尚負責推動政府多項重大政務，一旦發生財務危機，不僅衝擊政府財政，對政府施政及公信力亦影響甚鉅。因此，主計總處近年來持續推動財務預警機制，期能及早因應，避免財務危機發生。

傳統的財務預警機制主要係依據已過期間之財務報表數字，惟當財務報表數字呈現惡化徵兆，通常表示財務風險來源已發展一段時間。例如：台灣電力及台灣中油股份有限公司（以下簡稱台電及中油）因國際燃料價格大漲，導致發電及天然氣成本大幅增加，為 111 及 112 年度鉅額虧損主因。其財務風險來源自 103 年即有徵兆，當年俄羅斯、烏克蘭兩國發生小規模衝突；至 110 年下半年疫情減緩，經濟活動增加，各國天然氣需求增加；111 年初美國警告很可能全面開戰；同年 2 月 24 日俄國入侵烏國，烏國天然氣及石油等能源無法出口，西方各國亦開始制裁俄國能源，導致國際燃料價格

大漲。

台電及中油因上開風險來源影響，自 111 年 1 月及 110 年 8 月開始虧損（台電因中油協助吸收部分天然氣漲幅，故 110 年度全年盈餘 225 億元；中油 110 年前 7 個月均為盈餘）。至 111 及 112 年度，台電虧損達 2,265 億元及 1,991 億元；中油則虧損 1,862 億元及 203 億元，財務急遽惡化，顯見傳統分析已過期間財務報表方式，雖可因應短期內財務變化，惟面對國際政治及經濟環境大幅震盪等情形，須採行更為及時的財務預警作為。

二、各國陸續推動永續發展，我國特種基金須加快腳步

隨著聯合國提出「永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）」，各國陸續推動永續發展。我國順應國際趨勢，設置行政院國家永續發展委員會，參考 SDGs 訂定「臺灣永續發展目標」18 項核心目標、143 項具體目標及 337 項對應指標，並宣示 2050 淨零轉

型為臺灣目標。

「臺灣永續發展目標」有多項由特種基金辦理。例如：「核心目標 7：確保人人都能享有可負擔、穩定、永續且現代的能源」項下之「7.1：確保所有的人都可取得能源服務，並提高潔淨燃料發電占比」等，由台電及再生能源發展基金等辦理。惟我國電力排碳係數較主要競爭對手南韓為高，生產或運送產生之用電排放碳量須列入課徵碳稅或碳費計算範圍，將衝擊我國中小企業國際競爭力。

另綠色預算為經濟合作暨發展組織（以下簡稱 OECD）推動永續發展的倡議之一，其指引之方法與工具計 17 項，我國已逐步採行碳定價工具、環境影響評估、綠色債券、環境成本效益分析、風險分析、永續授信 6 項。惟我國推動之部分工具尚未完全成熟，例如：碳費費率尚未確定及綠色債券尚未普及推行等；又綠色預算為國際上正在發展中的議題，OECD 成員國均不斷嘗試各種方法與工具，累積經驗加以改

專題

進，以達成改善日益嚴峻之氣候變遷風險，我國如何及時跟上腳步，為未來面臨之挑戰。

三、勞保財務缺口仰賴國庫撥補

由於勞保現行費率上限 12%，遠低於最適平衡費率 27.83%，以及給付過於沉重等因素，導致勞保自 106 年度起，保險給付已大於保費收入，112 年度實際收支差短 441 億元。依 110 年 12 月公布之精算報告，預估 117 年度基金餘額將轉為負數；短絀 120 年 3,500 億元、130 年 6,800 億元，財務缺口快速擴大。

中央政府為改善勞保財務狀況，並維持勞保基金投資金額 8,000 億元水位，自 109 至 113 年度已累計撥補 2,570 億元，惟僅能將基金餘額轉為負數年度由 117 年度延至 119 年度。

四、部分特種基金收費及補貼制度未盡合理

部分特種基金收費及補貼制度或預算編列未盡合理，導

致其短絀並增加舉債，或影響繳庫及政府撥補金額，增加政府財政負擔，摘述如下：

(一) 依國營臺灣鐵路股份有限公司（以下簡稱臺鐵）設置條例第 21 條規定，臺鐵因配合政府政策任務所造成之營運虧損，由政府負責補貼之。前項補貼事項之辦法，由交通部擬訂，報請行政院核定。交通部建議上開虧損補貼以「本業」為依據。惟依預算法第 86 條規定，政府對營業基金營運虧損之撥補體制，係以整體營運收支有無虧損為依據，交通部所提方案與預算法規定未合。

(二) 數位發展部建議頻率使用費提撥通訊傳播監督管理基金（以下簡稱通傳基金）比率提高（其餘頻率使用費收入係解繳國庫），影響繳庫金額。

(三) 農田水利事業作業基金（以下簡稱農水）各區

管理處出售原水予台灣自來水股份有限公司（以下簡稱台水）計費標準不一，且遠高於水資源作業基金售價，未盡合理。

(四) 考選業務基金自 109 年度起決算轉餘為絀，主要係報名費收入已連續多年不敷支應試務成本。

(五) 空氣污染防治費、高速公路通行費、就業安定費等費率久未調整，影響空氣污染防治基金、國道公路建設管理基金、就業安定基金財務韌性。

(六) 運動發展基金支出規模逐年成長，未來每年收不抵支，基金餘額將於 119 年度用罄。

參、精進與創新作為

在國、內外環境劇烈變動情形下，特種基金財務管理必須更為創新、多元且及時，茲將主計總處因應上開問題與挑戰之精進與創新作為摘述如下：

一、創新的財務預警機制及多管齊下的財務因應作為

由於特種基金傳統仰賴已過期間財務報表數字進行預警，在面臨俄烏戰爭等特殊情形下，已不具時效性，須採行財務風險主要來源溯源管理。例如：逐月監測台電及中油虧損情形，推估全年損益，並就其造成虧損之主要原因，溯源至國際燃煤、燃油及天然氣等價格變動情形，以及國際權威機構對該等價格未來變動趨勢之預測，以及早採行應變措施。

除對上開數據逐月進行蒐集、監測及分析外，同時依據分析結果，對台電及中油財務，進行多管齊下的財務因應作為，包括以「首次採用國際財務報導準則（IFRSs）調整數」及資產重估增值數填補虧損，以及電價調整、國庫適當撥補等。經過推動各項因應措施後，目前預計台電 113 年度已可小有盈餘；中油虧損減少，財務風險已大幅降低。

二、精進預算法規及汲取國際永續發展經驗

為引導特種基金加速推動永續發展，增訂特種基金預算籌編應融入淨零排放相關概念，就具促進淨零排放目標及效果計畫，優先編列預算辦理；國營事業經營策略目標應納入 ESG³ 與淨零轉型關鍵戰略；以及運用永續發展債券等多元籌資管道等規定。

為汲取國際永續發展經驗，於 112 及 113 年派員出席 OECD 綠色預算巴黎合作會議，以及參訪法國永續發展相關機關及團體，並持續關注 OECD 相關指引及汲取各國經驗加以改進，以有效分配預算，提升政府資源運用效益。

至我國排碳係數較主要競爭對手南韓為高部分，則建議在未來開徵之碳費收入中，提撥部分收入用於協助國內電力業者推動再生能源建置，以增加綠電供給，加速降低我國電力排碳係數，提升我國產業國際競爭力。

三、提出增裕勞保財源多元建議，提供決策參考

造成勞保財務缺口原因，主要係保險費率偏低（現行費率上限 12%，遠低於最適平衡費率 27.83%）所致，由於勞保為社會保險制度，財源應以自給自足為原則，故提出調整勞保收支結構（如提高保險費率及降低給付標準等），提升投資績效，優先增裕基金自籌財源；連同政府適當撥補等建議，提供決策參考。

另由於勞保等社會保險大多仰賴精算報告數據，惟假設條件及參數等與實際情形有明顯差異，致推估財務缺口過大，故首次採用迴歸分析、模型檢定及估計等推論統計方法，找出具代表性之迴歸模型，推估勞保合理財務缺口及政府挹注金額，進而應用於其他社會保險基金。

四、建立合理收費及補貼制度，核實編列預算

針對部分特種基金收費及補貼標準、預算編列等未盡合

專題

理情形，主計總處透過參與相關政策研商會議、特種基金預算審查及專案訪查，適時提出建議，摘述如下：

- (一) 臺鐵設置條例第 21 條規定之政府補貼虧損，須符合預算法第 86 條規定，故政府補貼宜以「整體營運收支」為計算基礎，惟為兼顧激勵臺鐵積極創造附屬事業盈餘挹注運輸本業，建議「整體營運收支」包括運輸本業虧損併計附屬事業盈餘 20%（均不含折舊），補貼至損益平衡為止。
- (二) 有關頻率使用費提撥通傳基金比率部分，為兼顧政府資源有效運用及該基金業務需求，並參考立法院前要求該基金之基金餘額繳回國庫決議等，按該基金餘額維持 4 億元規模核算，核列 113 及 114 年度預算頻率使用費等規費收入撥入該基金比率 14%。
- (三) 有關農水出售原水予台

水計費標準不一等部分，建議經濟部與農業部溝通協調，建立合理計費機制。

- (四) 有關考選業務基金報名費收入不敷支應試務成本，以及空氣污染防治費、高速公路通行費、就業安定費等費率久未調整部分，建議主管機關確實檢討相關收費費率之合理性。
- (五) 有關運動發展基金基金餘額將於 119 年度用罄等部分，經參酌近 3 年度運動彩券銷售狀況、利率成長趨勢及基金分配收入執行情形，調增該基金 113 及 114 年度預算運動彩券盈餘分配收入 9.3 億元及 5.6 億元。

肆、結語

在地緣政治風險升高及國內、外環境詭譎多變情形下，特種基金面臨的財務問題更為複雜且嚴峻，除了研議妥適的因應及解決方案外，尚須兼顧

及時性，故比以往更具挑戰性。主計總處未來將與各基金及主管機關通力合作，提升基金資源運用效益，共同因應各種變局，並汲取國外經驗，以健全特種基金財務，加速達成淨零轉型政策目標。

註釋

1. 本文特種基金均指中央政府特種基金。
2. 本文特種基金數量及規模，均包括編製附屬單位預算之分預算者。
3. ESG 為環境保護、社會責任及公司治理 (Environment Social Governance) 之簡稱。

參考文獻

1. 主計總處基金預算處 (2023)，建立特種基金財務預警機制，及早因應財務風險，主計月刊，807 期，20-26 頁。
2. 主計總處基金預算處 (2023)，社論「運用政府特種基金建構我國永續發展藍圖」，主計月刊，814 期，2-3 頁。❖