

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院公營事業民營化基金設立多年，因釋股作業難以順利進行，以致財務困窘，基金負債虧損問題嚴重，101年底期末累積短絀數高達547億餘元，該基金財源不足，均仰賴舉債支應，又未及時籌謀該基金之退場機制，面臨無以為繼之窘境；中央政府總預算及民營化基金釋股預算待執行數高達2,839億餘元，總預算之編列存有為彌補經常收入與經常支出差短之缺口，而有隱藏真實債務之情事；又釋股預算之價格多年來未依公司淨值或市價變動而重新評價；以上均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

案經本院函請財政部國庫署（下稱國庫署）、行政院主計總處（下稱主計總處）、行政院經濟建設委員會（下稱經建會）及審計部說明，並於民國（下同）101年11月15日約詢財政部國庫署凌署長○○暨相關業管人員、101年12月22日約詢主計總處陳副主計長○○、經建會吳副主任委員○○暨相關業管人員，業調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

- 一、行政院自民國90年設立公營事業民營化基金，多年來財源不足，支出未減，基金虧損嚴重，101年底累積短絀高達547億餘元，該基金支出均仰賴舉債支應，財務困窘，舉借已近上限，即將無以為繼，政府財政之隱憂已成為政府重大負擔，允應速謀該基金之退場機制：

(一) 行政院公營事業民營化基金(下稱民營化基金)之設立目的，係為運用公營事業移轉民營政府所得之部分資金，支應財務艱困事業不足支付移轉民營之給與支出、移轉民營前辦理專案裁減人員或結束營業時之給與支出、公營事業移轉民營條例規定之加發 6 個月薪給與補償各項損失之費用，及政府應負擔之民營化所需支出，以促進公營事業移轉民營政策之推動，而其主要收入為公營事業移轉民營及出售政府資本未超過 50% 之事業公股股份所得資金。該基金自 90 年設立迄 101 年 9 月底止，已支應交通部、經濟部、財政部、文化部等所屬事業辦理移轉民營所需相關經費，共計支付 902 億餘元，惟因釋股政策遭挫，釋股收入預算 643 億餘元尚未執行，雖中央政府曾於 100 年及 101 年由總預算各撥入 21 億元，惟基金年年短絀之窘況並未稍解，僅能仰賴舉債因應，其舉債上限即公營事業移轉民營條例第 6 條規定，在當年度釋股收入預算及以前年度釋股收入預算保留合計數額內，向金融機構或其他基金專戶舉借資金配合運用。101 年度舉債上限為 643 億元。以 98 年至 101 年底觀之，財政部、交通部等所屬事業機構，雖編列民營化基金之釋股預算 239 億餘元，惟絕大多數均無法釋股，實際釋股收入僅有 4 億餘元(台船、台鹽及合庫等公司辦理員工優惠認股之釋股收入)，惟同期間該基金仍持續支應相關法定支出達 338 億餘元，每年短絀數自 42 億餘元至 77 億餘元不等，使期末累積賸餘(短絀)數由 97 年底之 272 億餘元遽升至 101 年底之 547 億餘元，已逼近該基金可舉借之上限，如未有其他挹注，該基金在 1 年內即將面臨無法編列預算，國庫又無法繼續撥補之窘境。

(二)經查：

- 1、現行公共債務法對中央政府發債額度設有存量管制，即：中央政府所舉借 1 年以上公共債務「未償餘額預算數」，合計不得超過行政院主計處預估之前 3 年度名目國民生產毛額(gross national product, GNP)平均數 40%。惟所稱「未償餘額預算數」，不包括各級政府所舉借之自償性公共債務。另為調節庫款收支，中央政府舉借未滿 1 年公共債務未償還之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%。民營化基金所舉借之債務因具有自償性財源，故非屬公共債務法所定應列入未償債務餘額計算之範疇；至該基金所舉借之短期債務，已納入財政部未滿一年債務餘額內並予揭露之。
- 2、立法院於 93 年度中央政府總預算審查時，以公營事業釋股多有賤賣國產之疑慮，決議要求行政院訂定「公股管理與處分辦法」送立法院審核後，始得繼續釋出公股。此後又多次決議要求財政部在立法院未做成新決議前，不得再編列相關釋股預算進行釋股股權移轉工作，並暫時停止釋股政策。如台灣電力、台灣中油、漢翔航空、台灣菸酒等公司釋股進度，或因立法院決議需俟電業法修正通過，或需與工會協商完成後提出民營化計畫書，再經立法院審議後始能執行。
- 3、行政院吳前院長於 98 年 10 月 8 日行政院第 3165 次院會提示：「反對賣臺灣金控、臺灣土地銀行及臺灣菸酒股份有限公司等公營事業股票籌措財源」，行政院乃遵循上開政策指示而停止釋股作業。顯見民營化基金歷年編列之釋股收入，不僅在執行時面臨立法院反對之問題，甚至因政策

方向改變，實際上已停擺多年。

- 4、財政部於 96 年提出行政院公營事業民營化基金運作情形評估報告略以：「長期方面…建議裁撤民營化基金，回歸公務預算支應民營化相關支出，以徹底解決民營化基金之財務問題。」經建會 99 年 5 月召開相關會議決議略以：「增列釋股收入顯有困難，而國庫亦因本身財源嚴重不足而無法撥補，爰舉借因應似為最後唯一途徑。…長期而言，基金則朝逐步退場之方向規劃。」主計總處於 101 年 4 月 5 日邀集相關單位召開「研商政府潛藏負債資訊揭露相關事宜」會議決議，請財政部依審計部意見函請各民營事業主管機關就該基金依法應負擔之國營事業民營化等相關支出，儘速辦理精算。審計部於 101 年 5 月 11 日函請財政部研議於民營化基金決算書揭露未來應負擔之支出數額。財政部乃於 101 年 8 月 16 日函交通部、經濟部、退輔會、文化部、行政院農業委員會等機關，請就民營化基金依法應負擔之國營事業民營化相關支出，儘速辦理精算。
- 5、詢據國庫署凌署長：「每年都爭取國庫撥款，但因總預算籌編困難無法編列，…舉債額度…再過一年可能也借到頂了…」，及主計總處陳副主計長：「民營化基金資產僅剩 1.63 億元、舉債 525.8 億元，淨值負 500 多億元，是非營業基金最嚴重的，最應該擔心的基金是民營化基金」等語，顯見該基金負債問題不容再拖、亟待積極處理。
- 6、相關民營化所需支出，如民營化前已退休員工月退休金與三節慰問金等，均為該基金之法定支出，為解決該基金舉借債務將逾舉債上限之窘

境，詢據主計總處、經建會之相關意見：

- (1) 依「行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法」第4條第1款規定，請政府循預算程序撥款。中央政府雖於100年度及101年度各撥給該基金21億元，惟國庫因本身財源嚴重不足，要持續且擴大撥款額度顯有困難。
- (2) 回歸由各部會自行編列預算，由各相關機關重新檢討政府持股50%以下之民營化事業最適持股比例，如能降低原核定之持股比例，透過釋股收入（無需再經立法院同意）以挹注該基金收入、減少該基金短絀數。例如：97至100年度每年民營化相關支出約79~93億元，其中中華電信部分約55~57億元，約占總支出之60~70%。鑒於該基金之主要支出為中華電信民營化前已退休人員之相關給付，如由中華電信之釋股收入挹注，較具穩定性且符公平原則。
- (三) 綜上，行政院公營事業民營化基金設立多年以來，因釋股作業難以順利進行，以致財務困窘，不僅對國庫收入並無真正挹注效果，且有違提升經營效率及市場競爭力等民營化初衷，造成行政院公營事業民營化基金虧損及潛藏負債問題嚴重，實為政府財政重大負擔與隱憂，該基金負債問題不容再拖、亟待積極處理，允應儘速籌謀該基金之退場機制。

二、中央政府釋股收入預算待執行數，迄101年底止，列於總預算及民營化基金者，合計高達2,839億餘元。民營化基金成立前，待執行數即已高達2,196億餘元，十餘年來，該基金未發生任何交易，總預算經常收入與經常支出出現差短，民營化基金成為隱藏真實債

務之工具；又釋股預算之價格多年來未依公司淨值或市價變動而重新評價，進一步隱藏真實債務之嚴重性，均有未當：

- (一)迄 101 年底，中央政府總預算有編列收入，卻無法執行之釋股預算數高達 2,196 億餘元，主要包括：87 年中油 528 億元、88 年中油 633 億餘元及台電 574 億餘元、88 下半年及 89 年度漢翔公司 72 億餘元、92 年度中油 235 億餘元、95 年台酒公司 149 億餘元等。民營化基金自 91 年開始運作，基金帳上釋股預算待執行數累計 643 億餘元，主要包括：以上中央政府總預算及民營化基金釋股預算待執行數高達 2,839 億餘元。
- (二)上開中央政府釋股收入預算執行率嚴重偏低，其中民營化基金成立前待執行數 2,196 億餘元，十餘年來既未產生任何交易，也沒有權責發生。在民營化基金成立後，92 年及 95 年總預算仍分別編列 235 億餘元（中油）、149 億餘元（台酒），顯然只是用作彌補中央政府總預算經常收入與經常支出差短之缺口，顯有隱藏中央政府真實債務之情事。又，99 年度民營化基金編列台電釋股 226 億餘元，同樣無法執行，此種明知難以執行而執意編列，僅為掩飾民營化基金早已無以為繼、瀕臨破產之窘境。
- (三)民營化基金可舉借上限 643.03 億元是各部會原編要釋股的預算，例如中油 91 年度釋股預算 292 億餘元係以每股 15 元計列，台電 99 年度釋股預算係以每股 13.72 元計列，惟中油、台電等公司近年虧損累累，勢必減損公司淨值及市場價值；而原已編定而未能在市場上釋出之股票，如有股利分配，其歸屬及處理方式尚不明確，目前僅仍依

原編列數認定釋股收入，多年以來，均未依淨值變動加以調整，亦未說明股利分配歸屬等問題，令人質疑保留釋股預算價格之合理性。據主計總處說明，目前相關法規對此雖尚無相關法源加以規範，惟相關保留金額是否應做調整，主計總處允應妥為評估並於總預算中詳實表達。

(四)綜上，中央政府總預算及民營化基金釋股預算待執行數高達 2,839 億餘元，總預算之編列存有為彌補經常收入與經常支出差短之缺口，而有隱藏真實債務之情事；又釋股預算之價格多年來未依公司淨值或市價變動而重新評價；均有未當。

綜上，行政院自 90 年設立公營事業民營化基金，多年來財源不足，支出未減，基金虧損嚴重，101 年底累積短絀數高達 547 億餘元，該基金均仰賴舉債支應，財務困窘，舉借已近上限，即將無以為繼；中央政府釋股預算待執行數，迄 101 年底止，列於總預算及民營化基金者，合計高達 2,839 億餘元。民營化基金成立前，待執行數即已高達 2,196 億餘元，十餘年來，該基金未發生任何交易，總預算經常收入與經常支出出現差短，民營化基金成為隱藏真實債務之工具；又釋股預算之價格多年來未依公司淨值或市價變動而重新評價，進一步隱藏真實債務之嚴重性；以上均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正。

提案委員：黃武次、馬秀如、楊美鈴

中 華 民 國 102 年 5 月 8 日