

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 99 年度中央政府總決算審核報告，交通部國道公路建設管理基金截至 99 年底止，自償率未達預計目標，以自償財源支應資金需求之能力逐年減弱；復總債務餘額高達 1,960 億元，其中 99 年度利息費用 80 億餘元，財務負擔沉重，該基金之財務管理是否妥適等情乙案。

貳、調查意見：

據審計部民國(下同)99 年度中央政府總決算審核報告，交通部國道公路建設管理基金(下稱國道基金)截至 99 年底止，自償率未達預計目標，以自償財源支應資金需求之能力逐年減弱；復總債務餘額高達新臺幣(下同)1,960 億元，其中 99 年度利息費用即達 80 億餘元，財務負擔沉重，該基金之財務管理是否妥適等情乙案。有關國道高速公路電子收費利用率攸關國道基金通行費收費方式及費率之擬定，惟本院業經另案(本院 101 年 10 月 5 日院台調壹字第 1010800369 號函核派)調查，爰本案未再列入調查範圍，合先敘明。本案經本院函請交通部臺灣區國道高速公路局(下稱高公局)及行政院主計總處(下稱主計總處)就相關案情提出說明，並影附相關卷證，嗣約請高公局局長率相關主管及承辦人員到院簡報及說明以釐清案情疑點，業經本院調查竣事，茲提出調查意見於后：

- 一、國道基金財源受限，截至 100 年底止，總債務高達 2,275.95 億元，負擔沈重，又自償率未達行政院 94 年

3 月核定 78%之目標，該基金財務管理顯有未妥，惟交通部遲未妥籌對策，實有未當：

(一)政府為使國道公路建設順利推行，於 83 年成立「交通部國道公路建設管理基金」，並於 92 年依非營業基金重分類及整併，改為「交通作業基金—國道公路建設管理基金」，統籌辦理國道公路之拓建、營運、維護，以及籌措自償部分之資金、償還等事宜。該基金整體財務自償率，原訂 75%，95 年度起提高至 78%，均經行政院核定。查該基金近十年(91 至 100 年度)各年度收支情形，雖維持 153 億餘元至 182 億餘元之賸餘，惟利息支出高達 94 億餘元至 109 億餘元之間，且截至 100 年底止，計有流動負債 758.18 億元、長期負債 1,458.84 億元、其他負債 58.93 億元，總計 2,275.95 億元，創十年來之新高，財務負擔日益沈重，又高公局以 94 年陳報交通部修訂國道公路建設管理基金財務計畫(草案)當時折現率 6.2%之基礎下，自行核算至 102 年 3 月底之自償率僅 76.23%，未達行政院 94 年 3 月核定 78%之目標。況且國道基金財務收支受通行費費率、國道交通量、政府交通運輸政策、汽燃費分配比率、實際籌資成本、實際維護管理費用(含重置成本)、增加新興建設計畫等因素影響，如假設值產生變化，即可能影響基金自償率及達財務平衡之時點。

(二)再查國道基金主要收入為通行費收入，約占業務收入 65%，費率自 80 年 9 月調整為每輛次小型車 40 元、大客貨車 50 元及聯結車 65 元後，因考量物價穩定及人民觀感等問題，迄今未再調整。交通部嗣

為落實使用者付費之國民負擔公平原則，於 96 年 8 月以 BOT 方式推動「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」(ETC)案，該方案具有節省時間、燃油、票證印製及減少二氧化碳排放等效益，原規劃於 102 年 1 月開始全面計程收費，然計程收費乃政府重大交通政策，計程費率之訂定亦涉及民意之接受度。101 年 10 月前交通部長毛○○於立法院報告國道計程收費費率 3 個方案，由於都會區及橫向國道皆納入收費，造成恐有變相加費之疑慮，而未得到立法委員普遍支持，顯有再凝具共識之必要。嗣毛前部長表示將再評估三個月，因此計程收費期程恐將延緩實施。可見交通部對國道通行費收費方式及費率仍未定案，而國道基金整體財務自償率自 94 年核定，迄今仍無法再檢討修正，嚴重影響國道基金財務計畫之擬定，交通部顯然遲未妥籌對策。

(三)為反應國道公路建造及營運成本，兼顧民眾合理負擔，通行費之計費標準允宜審慎研訂，並廣納民意，加強溝通宣導，消除民眾對於變相加費之疑慮，漸次為社會大眾所共知，進而接受，以穩定國道基金收入來源。惟交通部對未來計程收費費率標準仍在規劃計算中，迄今尚未定案，連帶嚴重影響國道基金財務計畫及自償率之擬定。揆以國道基金財源受限，截至 100 年底止，總債務高達 2,275.95 億元，利息支出 94.31 億元，負擔沈重，又自償率未達行政院 94 年 3 月核定 78%之目標，該基金財務管理顯有未妥，惟交通部遲未妥籌對策，實有未當。

二、交通部放任所屬高公局於設定國道基金財務計畫之折現率計算自償率時，僅考量公債發行時之利率水準，而未考量市場之利率走向，且有操控自償率計算之嫌，亦有不妥：

(一)依交通作業基金收支保管及運用辦法第4條規定：

「本辦法所稱自償性交通建設計畫，係指計畫於完成後，可於營運期向使用者收取相當代價，或有其他相關收入，以供償付其原投入成本之交通建設計畫；所稱自償比例，係以計畫評估年期(含工程興建年期及營運評估年期)分年淨收入折算為完工日之現值和為分子，建設期間分年工程經費折算為完工日之終值和為分母，計算所得之比率。前項所稱計畫評估年期，包括工程興建年期及營運評估年期；所稱淨收入，係指營運收入及其他相關收入扣除營運支出後之金額。自償性交通建設計畫及其財務計畫，由本部報請行政院核定後實施。」亦即自償率係「營運評估年期內各年現金淨流入現值總額，占公共建設計畫工程興建評估年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比值」。而上開現金淨流入、出之現值總額計算之關鍵在於折現率，爰財務計畫中折現率之訂定，乃涉及計畫之自償率高低之重要問題，為評估財務計畫中最重要考量因素之一。但執行單位與各相關主管單位間往往對於折現率有不同的計算方式，以致審議單位無法有客觀的評估準則。因此，參酌市場利率水準，客觀訂定公共建設財務評估中折現率之訂定程序，實有其必要性。

(二)查行政院於 81 年 11 月 30 日以(81)忠授三字第 13680 號函核定修訂「第二高速公路建設暨中山高速公路拓建財務計畫」自償率 70.02%、折現率 10.3%；嗣交通部於 83 年 4 月陳報行政院，「第二高速公路建設暨中山高速公路拓建財務計畫」修正本，試算至 123 年，自償比例為 71.35%，折現率 10.3%，惟行政院於 83 年 10 月函示，自償率經參酌國外(如日本)高速公路之自償比例大多在 75%以上，爰在財務計畫未再完成修正前，由政府負擔之非自償經費，暫以編列 25%為原則；行政院主計處並於 91 年 10 月 2 日召開「中央政府非營業特種基金檢討第一次會議」結論：請交通部應儘速完成基金整體財務計畫之檢討報院核定，並本受益者付費原則適時調整相關費率，或增加其他收益，使基金整體自償率不低於原暫定之 75%為原則；交通部復於 91 年 11 月陳報行政院「國道基金財務計畫修訂(草案)」，以 126 年為評估年期(設定該年為債務還清期限)，自償比例為 74.34%，折現率 7.3%，但未經行政院同意，行政院主計處並於 94 年 3 月 29 日邀集各機關召開「國道公路建設管理基金自償率事宜」，會議結論：自償率暫調高至 78%；高公局爰於 94 年 8 月份修訂「國道公路建設管理基金財務計畫(草案)」陳報交通部：自償率 78%，折現率 6.2%，平衡年期 126 年。詢據高公局表示，國道基金財務計畫中折現率之訂定，係考量財務計畫編列當時國道基金發行流通在外公債之平均利率，以 94 年提報之折現率 6.2%為例，係考量當時國道基金發

行流通在外公債之平均利率為 6.059% 而設定。

(三) 惟據高公局表示，近年來，由於市場資金充沛，利率處於低檔階段，國道基金 99 至 101 年到期之高利率債券已陸續辦理舉新還舊，實質利息支出已大幅降低。考量籌資成本已實質降低，國道基金發行流通在外公債之平均利率已由 94 年度 6.059% 降為 101 年度 4.09%，折現率倘酌予調降至 5.2%，自償率可達到院暫核 78%，並於 126 年財務平衡之政策目標。據上，折現率之設定，足以影響自償率之設算及達成所設定自償率目標難易程度。由於財務計畫為預估性質，因此需探究各項重要假設參數之變化對相關評估指標之影響，在市場利率趨勢走低時，於設定自償率目標當時，僅以當時該基金舉債平均利率設定折現率，則可能設定較低之自償率目標，進而造成該基金較易達成目標，而缺乏改善基金財務之積極操作誘因。惟交通部放任所屬高公局於設定國道基金財務計畫之折現率計算自償率時，僅考量公債發行時之利率水準，而未考量市場之利率走向，且有操控自償率計算之嫌，亦有不妥。

三、近年利率逐年下調，資金成本下降，惟交通部未督飭高公局利用此改變趨勢而進行財務調度，積極規劃國道基金債務之舉新還舊，減輕利息負擔，改善財務結構，殊有怠失：

(一) 依中央政府建設公債及借款條例第三條第一項規定，中央政府建設公債(以下簡稱本公債)發行期滿一年後，得提前償還一部或全部，及另發新公債。其償還或另發辦法，由財政部擬訂，報行政院核

定。財政部爰於 98 年 2 月 19 日訂定發布「中央公債提前償還或另發新公債調換辦法」，作為實施公債買回制度之規範。準此，中央政府建設公債及借款條例第 3 條，業已賦予實施公債提前償還及另發新公債之法源依據。

(二)截至 100 年底止，該基金未償公債餘額 1,765 億元，主要係承接北二高及重大交通建設特別預算乙類公債 950 億元，及該基金成立後購建固定資產舉借 815 億元，共計 16 筆公債，平均借款利率仍高達 4.4%。觀諸國道基金承接公債明細 14 筆中，有 13 筆乃 76 年 12 月 21 日至 90 年 9 月 11 日期間發行，票面利率界於 10.75% 至 4% 之間，餘 1 筆為 100 年 5 月 26 日發行之 100 年度乙類第 1 期中央建設公債，票面利率僅 1.75%，足見公債利率呈現明顯下跌之趨勢。該基金承接公債中，票面利率最高 (10.75%) 者為 78 年 6 月 28 日發行至 85 年 6 月 27 日屆期之中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路建設公債第二期債票 190 億元，年付息高達 20.42 億元。因此，該基金 90 至 99 年度每年利息支出均高達一百億餘元，100 年度利息支出方降至 94.31 億元，負擔仍相當沈重。

(三)據高公局說明，近年來國道基金公債舉新還舊情形如下：

- 1、交通作業基金 100 年 5 月 26 日發行面額 300 億元，20 年期「100 乙 1 期」公債：此次公債發行係透過舉借低利率新債(票面利率 1.75%)，償還高利率舊債(票面利率 7.3%、7.75%)之 Refunding

財務操作，鎖定未來 20 年 300 億元之低利率資金成本，減省國道基金之利息支出。

- 2、「中央政府重大交通建設公債乙類第三期債票」金額：300 億元(發行利率 6.9%)，於 101 年 3 月 10 日屆期應予償還。高公局於 101 年 3 月 16 日進行 400 億元(即 101 年 3 月 10 日屆期應予償還之 300 億元公債及 100 億元短期負債轉列長期負債併同發行)公債借新還舊財務操作，票面利率由 6.9% 降為 1.625%，鎖定 20 年之低利率。
- 3、經高公局核算，國道基金發行公債平均利率已由 94 年度 6.059% 降為 101 年度 4.09%。
- 4、102 年國道基金有 300 億元(利率 6.875%)到期，以目前低率趨勢，初步規劃仍將重新發行公債償還舊債，預期可再降低國道基金之整體籌資成本。

(四)基上所述，以目前國道基金之年度賸餘主要仍用以支應各建設計畫工程經費觀之，尚無賸餘資金可用以償債，財務相當困窘，然市場利率一再走低，公債舉新還舊亦有法源依據，實應積極規劃降低債務利率，減少利息支出，以健全財務結構。惟面對 90 年以前承接之高票面利率公債，交通部及高公局僅消極迨 100、101 年度公債陸續到期後，方以舉新債還舊債方式辦理，雖將 101 年度平均利率降為 4.09%，但大部分債務票面利率高達 6.875%、5.875%，仍較目前公債平均利率高出甚多。足見近年利率逐年下調，資金成本下降，惟交通部未督飭高公局利用此改變趨勢而進行財務調度，積極規劃國道基金債務之舉新還舊，減輕利息負擔，改善財

務結構，殊有怠失。

四、高公局逕以短期借款支應新建工程之支出，未嚴守長短期資金配置原則，其財務操作策略顯有不妥：

(一)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。」及交通作業基金收支保管及運用辦法第 17 條規定：「本基金之保管及運用應注重收益性及安全性，其存儲並應依公庫法及其相關法令規定辦理。」爰高公局管理國道基金預算編製及執行，應以財務管理為基礎，加強資金規劃，做好現金收支預估，以發揮財務預警功能，若預期有現金缺口出現，可事前及早調度，妥謀因應，並妥善配置長短期資金，避免以短支長，引致資金僵化，影響財務調度。

(二)查國道基金 90 至 100 年度負債舉借情形，90 至 98 年度期間，未償公債餘額維持在 1,715 至 1,760 億元間，99、100 年度之餘額則略減，分別為 1,615 億、1,765 億元；而短期借款於 90 至 92 年間餘額為 0，自 93 年度餘額 21 億元，逐年增加至 98、99、100 年度餘額分別為 267 億、345 億、303 億元；另查國道基金截止 100 年底止，尚未償還之公債票面利率界於 10.75% 至 4% 之間，短期借款之利率則為 0.93%，顯示國道基金自 91 年度以後採行籌借短期資金來支應長期性建設支出需求，亦即「以短支長」之財務操作策略。詢據高公局答稱，國道營運係以「以路建路，以路養路」為施政目標，現行國道基金財源籌措方式除基金本身運作盈餘外，不足部分

則委由財政部發行公債或是向金融機構借款籌措；國道基金有穩定之通行費及汽燃費分配..等收入來源，在基金營運期間，因應財務調度所需之收支資金缺口，係先以金融機構融資因應，並於年度公債發行規劃時¹，衡酌資本支出情形，於次年以發行乙類公債作業方式，將部分銀行短期融資轉列長期負債，符合中長期資本支出以發行乙類公債或長期借款支應原則。98 年度起為支應國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程等新建工程案，於國道基金不足以支應時，即以短期借款先行支應，致短期借款額度增加。為維持資金來源穩定性，該局與 6 家往來銀行簽訂信用借款合同(總額度 1,550 億元)，針對資金需求，均請銀行報價，以報價利率最低者簽請機關首長核定借貸之，藉由市場競爭壓低承作利率，以降低借款成本。另為發揮資金運用效率，該局均隨時審視基金資金水位情形，並依據當時金融市場利率條件，評估既有銀行借款舉新還舊之可行性，活化資金之運用，降低利息負擔，以發揮資金效用極大化。例如於基金帳戶有閒餘資金時，提前償還較高利率借款。或於市場資金浮濫時期，以較低利率新借款提前償還較高利率舊借款。

(三)據上，企(事)業如籌措短期資金來支應長期性資產的需求(以短支長)，可能因展期不順，而造成現金不足償還本息的窘境，承擔高財務槓桿的風險。截至 100 年底止，國道基金短期借款餘額占全部負債

¹依「財政部發行非營業特種基金乙類公債作業要點」修正規定第四點：基金主管機關應於會計年度開始前 2 個月(即每年 10 月底前)，編製全年度各月份公債額度需求表，函送該部統籌規劃安排發行時點。

餘額之 17.14%，高公局逕以短期借款支應新建工程案之長期資本支出資金需求，顯然違反預算法編製政府預算應以財務管理為基礎之規定，未嚴守長短期資金配置原則，其財務操作策略顯有不妥。

五、國道基金於 92、93 及 94 年度有賸餘時，高公局竟以高鐵基金尚有短絀待填補為由，未依法律及預算分配賸餘，顯違分基金財務獨立原則；交通部坐視國道基金之財務操作受高鐵基金之影響，實有未當：

(一)交通作業基金收支保管及運用辦法第 20 條規定：

「本基金年度決算如有賸餘，應依規定辦理分配。」，依預算法第 85 條第 1 項規定略以：「附屬單位預算中，營業基金預算之擬編，依左列規定辦理：……六、盈餘分配及虧損填補之項目如左：

(一)盈餘分配：甲、填補歷年虧損。乙、提列公積。丙、分配股息紅利或繳庫盈餘。丁、其他依法應行分配之事項。戊、未分配盈餘。……」，同法第 89 條規定：「附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，為由庫撥充額或應繳庫額，但其作業賸餘或公積撥充基金額，不在此限，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。」爰此，附屬單位決算餘絀之分配程序，首須填補歷年累積短絀，再提列公積；並配合國家財政需要，酌量將賸餘繳庫；其餘則留存基金，作為未來年度規劃執行各項業務之資金來源。

(二)查交通作業基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款所定

「凡經付出仍可收回，而非用於營業者」之作業基金，下設 4 個分基金：國道基金、「民航事業作業基金」、「高速鐵路相關建設基金」(下稱高鐵基金)及「觀光發展基金」，交通作業基金編製附屬單位預算，國道基金及高鐵基金則各自編製附屬單位分預算，不得合併、挪用。國道基金於 92、93 及 94 年度預算各編有累積賸餘 202.04 億、178.64 億及 374.16 億元，並各提存公積 202.04 億、178.09 億及 0 億元，其決算則分別計有累積賸餘 182.44 億、364.52 億及 545.19 億元，惟高公局辦理上該之年度決算時，卻皆未依預算或實際需要，將當年度賸餘分配提列公積或撥充基金。經詢據高公局說明有關國道基金之餘絀撥充情形，原則上該基金每年度賸餘先轉至公積，第二年度再轉列基金，惟 92 至 94 年度決算未將當年賸餘轉至公積，係因同期間高鐵基金尚有短絀尚待填補，若將國道基金當年度賸餘提存公積，惟恐導致交通作業基金整體累計短絀過於龐大，故未辦理等語云云。

- (三)按非營業基金所屬分預算單位係依法設置，其財務須獨立計算，分預算單位間之賸餘或短絀無法予以併銷。揆以國道基金及高鐵基金分屬交通作業基金下設之分基金，財務及決策本應各自獨立，不應互相影響。國道基金於 92、93 及 94 年度有賸餘時，高公局竟以高鐵基金尚有短絀待填補為由，未依法律及預算分配賸餘，顯違分基金財務獨立原則；交通部坐視國道基金之財務操作受高鐵基金之影響，實有未當。

六、本院前於 90 年糾正交通部遽將未具自償性且與國道並無直接關聯之地區性道路納入國道基金，由國道基金支付其興建支出，未遵守國道基金專款專用之規定，嚴重影響基金之財務與營運，惟交通部迄今未將該等支出撥還國道基金，殊有不當，且高公局迄今仍宣稱以上開建設係屬國道基金之自償計畫，顯屬不實，洵非妥適：

- (一)依交通部國道公路建設管理基金收支保管及運用辦法第 1 條規定：「為促進自償性國道公路之建設、維護及管理，達成整體國道公路系統興建之目的，設交通部國道公路建設管理基金，……」及第 6 條規定：「本基金以支應自償性國道公路建設及維護管理所需之資金為限。」之意旨，國道基金之設置，顯係本於使用者付費、專款專用、以路養路、循環使用之基金財政原則運作，並有明確的適用範圍，亦僅能支應自償性國道公路建設及維護管理所需之資金為限。惟本院前案調查發現交通部推動執行之「第二高速公路後續建設計畫-交流道連絡道路改善計畫」，包括彰化市東側外環道路新闢工程、南 182 線北勢洲至大匏崙段改善計畫、大林交流道至中正大學連絡道路改善計畫、嘉 139 線後庄至三界埔段改善計畫、141 線二水至林內段改善計畫等 5 項計畫，計 79.29 億元，於國道公路建設管理基金「業務成本與費用-勞務成本」項下支應。本院爰於 90 年糾正交通部遽將未具自償性且與國道並無直接關聯之地區性道路興建，納入由國道基金支付，未遵守國道基金專款專用之規定，嚴重影響基金財

務營運，肇致虧絀情形益形惡化，殊有不當等情，合先敘明。

(二)嗣本院調查本案，發現國道基金於 90 年度「業務成本與費用-勞務成本-其他勞務成本」科目列有 19.9473 億元，詢據高公局竟答稱，「業務成本與費用-勞務成本-其他勞務成本」科目係列支一般會費、捐助、補助、分攤與交流活動費，於 90 年度，則列支補助地方政府辦理第二高速公路「自償性」相關工程計畫經費，包括：大林交流道至中正大學連絡道改善工程 2.5 億元及彰化市東側外環道新闢工程 17.4473 億元，該補助經費係依行政院於 87 年 2 月 18 日台 87 交字第 07143 號函同意匡列，並應報經行政院專案核定後動支辦理。而交通部對上開未具自償性且與國道並無直接關聯之地區性道路興建支出，迄今仍未撥還國道基金。

(三)基上，本院前於 90 年糾正交通部遽將未具自償性且與國道並無直接關聯之地區性道路納入國道基金，由國道基金支付其興建支出，未遵守國道基金專款專用之規定，嚴重影響基金之財務與營運，交通部及高公局顯然對本院前糾正案內容恣置不理，交通部迄今仍未將大林交流道至中正大學連絡道改善工程及彰化市東側外環道新闢工程等未具自償性之地區性道路興建計畫之興建支出，撥還國道基金，且高公局宣稱以上開建設為自償性工程計畫，顯屬不實，洵非妥適。

七、交通部將前公路總局之部分資產撥充國道基金時，未經評價程序，不問建造成本之經濟效益，逕以主張建

造成本扣抵國庫撥充數，恐傷及國道基金資本之充實，顯欠妥當：

- (一)高公局為國道基金管理單位，為符「管用合一」原則，原以交通部公路總局公務預算編列興建之官田、水上、中興系統交流道用地、國道3號高速公路與東西向快速公路重疊之彰濱快官路段工程用地及地上物設施等，交由高公局接管養護，並奉行政院95年12月7日及交通部96年3月29日核復同意，以資產作價撥充國道基金，原公路總局編列預算取得之土地及相關建設成本，及原無償取得土地依相關規定核算之作價數，視同國庫對該基金所辦理各項工程非自償經費之撥充數，並循預算程序辦理。截至100年度止，查以資產作價撥充國道基金者，總計193.57億元。
- (二)惟依商業會計法第1條第2項規定：「公營事業會計事務之處理，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。」同法第42條第1項規定：「資產之取得以現金以外之其他資產或承擔負債交換者，以公平價值入帳為原則。公平價值無法可靠衡量時，按換出資產之帳面金額加支付之現金，或減去收到之現金，作為換入資產成本。」及同法條第2項規定：「受贈資產按公平價值入帳，並視其性質列為資本公積、收入或遞延收入；無公平價值時，得以適當評價計算之。」爰資產作價撥充國道基金前，應依移轉時之公平價值入帳，倘無公平價值，應辦理適當評價計算，以免高估或低估移撥之資產總值。詎交通部將前公路總局編列之部分資產，逕以建造

成本作價撥充國道基金，並扣抵國庫撥充數，惟移撥之資產未經正式評價，顯與商業會計法所定資產以公平價值入帳之原則不符。

(三)據上，交通部將前公路總局之部分資產撥充國道基金時，未經評價程序，不問建造成本之經濟效益，逕以主張建造成本扣抵國庫撥充數，恐傷及國道基金資本之充實，顯欠妥當。

八、國道基金之路線設備、站場設備與行車安全等公共用資產係未於使用期間計提折舊，高估資產之價值，待報廢時方提列折舊，成本顯未與收入配合，不利決策之作成：

(一)有關主計總處(原行政院主計處)於 98 年 12 月 25 日以處會三字第 0980007636 號函核定「交通作業基金—國道公路建設管理基金會計制度」，其中第 211 點規定，「土地改良物」、「基礎設施」、「交通及運輸設備」中之路線設備、站場設備與行車安全等公共用資產，係採重置法(報廢法)處理，至其理由，據主計總處函復略以，我國政府會計公報規定，政事型基金固定資產採有系統而合理方法提列折舊，至業權型基金(包括國道基金等)應採用民營事業適用之一般公認會計原則處理，各基金爰可依規定衡酌其業務特性等選擇適當的會計政策辦理。本案國道基金會計制度自 86 年訂定以來，即規定採行重置法，其是否影響資產價值表達之真實性，以及是否能符合成本分攤及成本與收入配合原則等，已函請主管機關交通部儘速審慎研議妥適處理，該總處於必要時並將協助研處。

(二)採行報廢法計提折舊費用之方式，有下列缺失：

- 1、成本未能與收入配合：一般公認會計原則接受十三種提列折舊之方式，但報廢法限特定產業之資產始能適用，方不致違反成本收入配合原則。該類產業資產之特質為：(1)單價平均；(2)每年之汰換數量差異不大；(3)資產之耐用年限相近，如餐飲業使用之餐具、鐵路運輸業使用之枕木資產、自來水事業使用之水表、電力事業使用之電表。惟該基金之資產，如路線設備、站場設備與行車安全等公共用資產，並不符合採用報廢法之要件，全數採用報廢法將有違反收入與成本配合原則，以及扭曲成本結構之嫌。
- 2、延遲報廢資產之時間，未能反應資源消耗情形。
- 3、單位成本計算失真：使各年度之單位成本變動過大，如本年度報廢資產，且支付現金5億元重置，次年度無重大資本支出時，則使本年度之單位成本大增，次年度之單位成本驟降，而不利資源分配之決策。
- 4、操縱損益：以延緩資產報廢方式而操縱損益。

(三)基上，國道基金「土地改良物」、「基礎設施」、「交通及運輸設備」中之路線設備、站場設備與行車安全等公共用資產係未於使用期間計提折舊，高估資產之價值，待報廢時方提列折舊，成本顯未與收入配合，不利決策之作成。

九、國道基金特別公積之提存及應收帳款之帳務處理，前後期間並不一致，惟高公局對本院詢其緣由之答覆，避重就輕，隱匿實情，顯未揭露全貌，實有未洽：

(一)查國道基金淨值中公積(包括資本公積及特別公積)餘額，自 90 至 98 年底均超過百億元(分別為：473.72 億、544.84 億、330.17 億、352.73 億、353.53 億、416.42 億、211.46 億、177.44 億、200.29 億元)，惟於 99、100 年底降至不足 15 億元(分別為 14.08 億、14.09 億元)。詢據高公局表示，國道公路建設管理基金自 83 年成立，主要辦理國道公路建設與養護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，該基金 98 年度以前，除 92 至 94 年度外(詳調查意見四所述)，每年度賸餘係先轉至特別公積，以作為償債準備，惟自 88 年度承接二高後續、北宜等重大工程後，每年賸餘均不足以支應各項資本支出，截至 97 年底止，該基金累積賸餘，除全數投入國道建設購建固定資產及債務還本外，不足之數委由財政部發行公債以支應，遂將前一年度提存之特別公積復於第二年度再轉列基金；嗣於 98 年度以後辦理國道 2 號及五楊段拓寬等重大工程，又投入龐大購建固定資產經費，且 99 年度以後乙類公債到期將陸續償還；故 99 年預算經行政院審查後，為允當表達國道基金財務狀況，將特別公積及以前年度累積賸餘撥充基金，亦即自 99 年度起，賸餘於當年轉列基金，不再提存特別公積。惟查國道基金既然自 88 年度起無餘裕資金用以償債，本無提存特別公積以作為償債準備之必要，顯然高公局係為避免各年度累積賸餘過大，而需解繳入庫，卻避重就輕，一再向本院說明係為償債準備，顯未揭露全貌，確有不當。

(二)次查電子收費通行費收入未及於年度終了前審核入帳者，高公局於年度決算作業時應依「計次階段電子收費帳務結算原則及轉付作業程序」規定，將遠通公司應於次月 15 日(月結報表)或 22 日(電子收費系統因素)交付高公局之 12 月份逃欠資料之已補繳金額(未及於年度終了審核入帳之已補繳逃欠通行費收入)，暫列「應收帳款-其他」，並於次年元月結算轉列，以與實際逾期通行費區分。惟查國道基金「應收帳款-未補繳逃欠通行費收入(電子收費)」科目 97 至 100 年度餘額分別為：2,143.348 萬、4,774.548 萬、6,257.763 萬、2,066.459 萬元，「應收帳款-其他」97 至 100 年度餘額分別為：6,623.686 萬、103.606 萬、110.656 萬、5,550.107 萬元，顯示 98 及 99 年度之餘額存有異常。嗣經本院一再詢問高公局，該局始答稱，因該局新換承辦人員，渠對電子收費帳務處理尚未熟悉，未及於該 2 年度終了前審核入帳之已補繳逃欠通行費收入列於「應收帳款-其他」科目，致仍誤列於「應收帳款-未補繳逃欠通行費收入(電子收費)」科目，分別計 3,324.185 萬、3,710.490 萬元。進而本院又再請該局全面清查，該局始說明 95 至 97 年度「應收帳款-未補繳逃欠通行費收入(電子收費)」科目亦列有部分未及於各該年度終了前審核入帳之已補繳逃欠通行費收入，分別計 1,017.476 萬、1,590.213 萬、2,143.348 萬元；且 95 年度有車籍查詢使用費 11.465 萬元誤列入「應收帳款-違規罰款收入」科目，另 96 年度有應收中華郵政 12/21 至 12/31 代售回數票及車籍

查詢使用費等合計 1 億 5,522.503 萬元，誤列入「應收帳款-未補繳逃欠通行費(電子收費)」等筆，應於各年度列入「應收帳款-其他」科目而未列入之情事；又 97 年 10 至 12 月應入帳卻漏列「應收帳款-未補繳逃欠通行費收入(電子收費)」科目之電子收費逾期未繳通行費計 104.772 萬元，該漏列之未補繳逃欠費於 98 年度逕列「催收款項」。該局自 100 年度起方依上開程序規定將全數已補繳金額列「應收帳款-其他」，尚未補繳逃欠部分列「應收帳款-未補繳逃欠通行費(電子收費)」。

顯示高公局對國道基金應收帳款科目之帳務處理各年度顯有混亂不一致，甚至錯帳情形，卻未主動查清說明或揭露，隱匿實情，亦有未洽。

(三)據上，國道基金特別公積之提存及應收帳款之帳務處理，前後期間並不一致，惟高公局對本院詢其緣由之答覆，避重就輕，隱匿實情，顯未揭露全貌，實有未洽。

調查委員：馬秀如

陳永祥