

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部。

貳、案 由：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；該部復坐視國道基金之財務操作受高鐵基金之影響；又該部迄今未將國道基金負擔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，撥還該基金等情，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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。本案經本院調查確有下列違失：

- 一、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)據上所述，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。

二、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、其他依法律應行分配之事項。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、178.64 及 374.16 億元，並各提存公積 202.04、178.09 及 0 億元，其決算則分別計有累積賸餘 182.44、364.52 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。

三、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。

綜上，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；該部復坐視國道基金之財務操作受高鐵基金之影響；又該部迄今未將國道基金負擔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，撥還該基金等情，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：馬秀如

陳永祥