

中華民國 101 年度（以下簡稱本年度）中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表營業部分與非營業部分、中央政府莫拉克颱風災後重建特別決算等審核報告，依審計法第 68 條及決算法第 24 條規定之審核應行注意事項，扼要報告如次：

### 一、歲入、歲出決算審定數與預算數之比較

本年度中央政府總決算歲入決算審定 1 兆 6,683 億餘元，較預算短收 610 億餘元；歲出決算審定 1 兆 8,824 億餘元，較預算減少 562 億餘元；審定歲入歲出差短 2,140 億餘元，加計債務還本 940 億元，合計 3,080 億餘元，經以發行公債及賒借 2,880 億餘元暨移用以前年度歲計賸餘 199 億餘元支應。國營事業決算審定總收入 3 兆 5,753 億餘元，總支出 3 兆 4,194 億餘元，審定純益 1,558 億餘元，較預算增加 509 億餘元；繳庫股息紅利審定為 2,121 億餘元，較預算增加 9 億餘元。非營業特種基金決算審定總收入（含基金來源）2 兆 1,260 億餘元，總支出（含基金用途）2 兆 1,031 億餘元，審定賸餘 229 億餘元，較預算減少 528 億餘元。

另中央政府莫拉克颱風災後重建特別決算，歲入決算審定 1 億餘元，較預算超收 1 億餘元；歲出決算審定 998 億餘元，較預算減支 166 億餘元，審定歲入歲出差短 996 億餘元，經以舉借債務撥補。

## 二、歲入、歲出與收支之平衡

本年度中央政府總預算執行結果，經常收入（包括直接稅、間接稅、賦稅外收入）1 兆 6,172 億餘元，經常支出（包括一般經常支出、債務利息及事務支出）1 兆 5,637 億餘元，經常收支相抵，計賸餘 535 億餘元；資本收入（包括減少資產及收回投資）510 億餘元，資本支出（包括增置擴充改良資產、增加投資）3,186 億餘元，資本收支相抵，短絀 2,676 億餘元，經以經常收支賸餘支應後，歲入歲出差短 2,140 億餘元，倘再加計中央政府莫拉克颱風災後重建特別決算歲入歲出差短 996 億餘元後，差短金額計 3,137 億餘元，需以舉借債務及移用以前年度歲計賸餘撥補。

## 三、歲入、歲出與國民經濟能力

政府盱衡國內外經濟情勢，估測全國總資源供需狀況，編列歲入、歲出預算，配合財政健全措施及年度施政方針等重大政策與規劃目標執行，本年度加速推動六大新興及四大智慧型產業方案，以促進產業結構之調整與創新，提升產業競爭力與價值；另延續辦理國內各項基礎設施，賡續投資愛台 12 建設、易淹水地區水患治理等重大公共建設計畫，以帶動相關產業發展，厚實國家建設根基。本年度歲入、歲出預算及各項重大政策執行，囿於上半年全球經濟仍受歐債危機影響，國際景氣延續西元 2011 年下半年之低緩態勢，我國對外貿易擴張力道受限，國內民間

消費及投資，因油電雙漲與證券市場交易量萎縮，亦影響內需動能，惟因政府賡續執行經濟動能推升方案等政策或相關措施，已帶動國內景氣逐漸復甦。未來政府應兼顧短、中、長期經濟發展策略，加強落實執行上開措施，提升經濟動能，並強化產業景氣因應之能力，降低國際經濟情勢變動之衝擊。

#### 四、歲入、歲出與國家施政方針

本年度政府揭示厚植國家人力資本，產業創新繁榮經濟；強化社會安全，實現社會公平正義；加強環境資源保育，永續國家生機；打造廉能政府，提升國家競爭力；穩定兩岸和平交流，拓展國際空間等五大施政方向，並據以訂定內政、外交、國防、財政金融等 20 項施政方針。依行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點規定，本年度行政院管制計畫 115 項，除行政院農業委員會之「農村再生規劃計畫」1 項，因屬前置作業，免予評定分數外，餘 114 項經依規定，先由各主管部會辦理初核，再由行政院研究發展考核委員會會同行政院經濟建設委員會等機關辦理複核結果，優等 6 項（5.26%）、甲等 65 項（57.02%）、乙等 43 項（37.72%），其優等及甲等合計比率（62.28%）較諸民國 100 年度之優等（4.76%）及甲等（60.95%）合計比率（65.71%）略低。

#### 五、審核綜合成果

本年度審核中央政府各機關財務收支，在合法性審

計方面，稽察發現財務上違失案件 57 件，其中違失情節重大依法報請監察院核處者 14 件，移送檢調機關偵辦並報告監察院者 3 件，通知各機關查明處分者 40 件，通知處分違失人員 149 人次；依法修正增列歲入通知繳庫 12 億餘元；修正減列歲出通知繳庫 6 億餘元。在效能性審計方面，考核各機關施政績效結果，認為有未盡職責或效能過低情事，經依法通知其上級機關並報告監察院者 40 件；另依法提供行政院有關財務上增進效能與減少不經濟支出之建議意見 6 項。

## 六、重要審核意見

本部年來審核總決算及特別決算，經就歲入、歲出之預算執行情形，暨歲入、歲出與收支平衡、國民經濟能力及國家施政方針等效能之考核結果，研提相關審核意見，茲擇要報告如次：

**（一）國庫收支呈現短絀，須仰賴舉債支應；鉅額待納庫款及應納庫款亟待加速清理：**自民國 88 年度起，國庫不計融資前之收支均為短絀，本年度融資前國庫收入 1 兆 6,088 億餘元，國庫支出 2 兆 138 億餘元，收支相抵計短絀 4,050 億餘元，較民國 100 年度之 2,076 億餘元增加短絀 1,973 億餘元，致仍須以債務舉借支應，經債務舉借 4,536 億餘元、債務償還 940 億元後，尚不足 453 億餘元，連同民國 100 年度累計短絀 3,534 億餘元，合計短絀高達 3,988 億餘元，

經採發行國庫券及短期借款暨納入特種基金及各機關保管款等融資調度方式因應後，國庫結存為 233 億餘元，較民國 100 年底國庫結存 683 億餘元減少 449 億餘元。又本年度中央政府 1 年以上公共債務未償餘額決算審定數已達 5 兆 115 億餘元，占前 3 年度 GNP 平均數（13 兆 6,465 億餘元）之 36.72%（債限為 40%），未滿 1 年公共債務未償餘額 2,750 億元，占總預算及特別預算歲出總額之 14.03%（債限為 15%），均已瀕臨舉債上限，未來可舉借空間有限，國庫調度益形困難；兼以國營事業釋股預算等歲入待納庫款及應納庫款未收數達 5,464 億餘元，短期內尚難以實現，亟待各部會協力開源節流，加速清理待納庫款及應納庫款。

**（二）施政績效評估機制施行多年，制度漸趨成熟，惟管考作業有待賡續強化，整體施政績效亦待提升：**本年度行政院所屬各機關依「行政院所屬各機關施政績效管理要點」規定，計訂定關鍵績效指標 517 項，共同性指標 235 項，整體績效衡量指標共 752 項，經行政院複核結果，評估為「績效良好」（綠燈）者有 505 項，約 67.16%、「績效合格」（黃燈）者有 233 項，約 30.98%、「績效欠佳」（紅燈）者有 10 項，約 1.33%、「績效不明」（白燈）者有 4 項，約 0.53%；與民國 100 年度相較結果，綠燈比率下降

2.93 個百分點，紅燈比率則上升 0.29 個百分點，顯示整體施政績效略有下滑情事，另本年度施政評估作業之辦理情形，核有：跨機關間之計畫績效評估，尚乏有系統之評核機制；主管機關初核及行政院複核之評估結果差距過大等缺失，尚待針對問題癥結檢討改善。

**（三）經濟合作協議之洽簽，業獲成效，惟進度仍待持續加強；並就全球區域經濟整合趨勢對貿易之衝擊，研擬因應作為：**對外貿易係我國經濟成長之主要動力，而近年區域經濟整合已成為全球發展趨勢，各國紛藉由相互開放經濟市場，以裨益貿易成長，本年度我國已簽訂生效之經濟合作協議（Economic Cooperation Agreement，簡稱ECA）占整體貿易額比重僅為 0.13%；又查韓國於西元 2012 年 11 月 22 日宣布啟動「中日韓自由貿易協定」談判，日本於西元 2013 年 3 月 15 日宣布加入跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP）談判，美國亦於西元 2013 年 3 月 26 日宣布將與歐盟展開跨大西洋貿易與投資夥伴協定（Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership，簡稱 TTIP）談判，各該談判若成功，勢將進一步影響我國於各該區域之貿易拓展。經濟部為建構優勢貿易環境，提升國



際競爭力，將推動與各國洽簽經濟合作協議列為重點施政計畫項目，復配合行政院於民國 101 年間核定之「經濟動能推升方案」，將積極加入區域經濟整合列為工作重點，經相關部會積極推動，我國與紐西蘭之經濟合作協定已於民國 102 年 7 月 10 日完成簽署，與新加坡之經濟合作協議亦已完成實質談判，且刻與印尼、印度及菲律賓等東協國家進行經濟合作協定之可行性研究，及與日本簽署投資協定，有關經濟合作協議之洽簽業獲成效，惟協議進度仍待加強，以利產業長期競爭力；另政府積極推動與各國洽簽經濟合作協議，對國內相關產業可能帶來之衝擊，亦待研謀因應對策。

**（四）愛台 12 建設總體計畫預算執行率已逾九成，惟部分計畫相關規劃、執行及管制考核等作業，有待檢討強化：**民國 97 年全球經濟因金融風暴而陷入嚴重之衰退，多數國家遭遇失業率攀升、經濟成長率下降等問題，我國為出口導向之開放經濟體，亦面臨相同之挑戰。行政院經濟建設委員會為厚實國家基礎建設，強化國家競爭力，使臺灣晉升為先進國家，於民國 98 年報經行政院核定辦理愛台 12 建設總體計畫（以下簡稱愛台總體計畫）以加速重大公共建設之推動，達成擴大國內需求、改善投資環境、強

化經濟體質、提升生活品質等 4 項願景，計畫期程自民國 98 至 105 年度，預定由政府投資 2 兆 7,944 億餘元，民間參與投資 1 兆 2,012 億餘元，總投資金額合計 3 兆 9,956 億餘元。愛台總體計畫由各部（會、署）依計畫所列分工負責表分別辦理，由交通部等 7 部（會）負責整合案內 12 分項計畫之執行情形，行政院經濟建設委員會負責計畫之統籌推動與跨部會協調，行政院公共工程委員會負責計畫之管制考核，並由行政院公共工程委員會於民國 101 年底評核各項指標達成情形。截至本年度止，政府投資部分累計可支用預算數為 1 兆 5,316 億餘元，累計執行數為 1 兆 4,295 億餘元，執行率 93.33%，民間投資部分實際達成金額 6,606 億餘元，占預定達成目標 5,263 億餘元之 125.52%，經查愛台總體計畫於規劃、執行及管制考核等階段之執行情形，核有：計畫已執行 4 年，部分子計畫所需經費、期程，或分計畫之績效指標，均與原核定計畫有間，允宜研謀修正愛台總體計畫內容，俾利掌控實際執行情形及成效；部分計畫民間投資金額偏低或尚無投資，允宜加強招商作業，積極引進民間資金投入公共建設，以減輕政府財政負擔；部分計畫執行績效未如預期，允宜研謀改進，以確保計畫效益如期達成；部分分項計畫之衡量績效指標訂定未臻周



延，且執行績效填報未盡覈實，影響計畫之管制考核作業，允宜針對計畫特性檢討修訂，並督促依實際執行情形填報，以有效發揮計畫管制考核功能；部分計畫執行進度嚴重落後，允宜督促各計畫主辦機關通盤檢討改進；部分計畫執行過程未能有效協調整合，又補助機關未落實辦理補助計畫之管制考核作業，影響執行成效，允宜加強計畫協調整合及管考，以確保計畫執行效益等。

**（五）相關部會執行莫拉克颱風災後復建及重建、災民救助及安置、災害應變及產業紓困等工作已具成效，惟部分計畫執行進度未如預期，允宜積極趕辦：**莫拉克颱風於民國 98 年 8 月重創臺灣中、南部及臺東等地，大規模公共設施遭受毀損，政府為加速各項重建工作，制定莫拉克颱風災後重建特別條例，編列特別預算，執行期間自民國 98 至 101 年度止，分由 8 個主管機關、33 個執行機關，辦理 42 項業務計畫，歲出預算數 1,165 億 824 萬餘元，截至民國 101 年度止，累計實現數 872 億 8,573 萬餘元，已實現比率僅 74.92%，應付保留數 125 億 5,155 萬餘元。經查本特別預算各項重建工作執行結果，已具成效，包括：完成受災道路、橋梁搶修及復建工程 727 件，雨水下水道清淤及復建工程 40 件；辦理 18 處重大土石災區整體復建；補助縣市政府辦理水土保持復建工程 900 件等。惟歲出 42 項業務計畫中，已

執行完成者 17 項，尚在執行中者 25 項，除其中 11 項經說明係檢討無列支需要後，經行政院核定將預算數列為準備外，其餘仍有 14 項已實現比率未達 80%，各部會執行災後重建進度有未如預期情事，亟待各執行機關確實檢討改善。

**（六）我國租稅負擔率近二年度已有提升，但仍偏低，允宜加強檢討稅制，以提高稅收適足性及發揮所得分配功能：**民國 91 至 101 年度我國租稅負擔率介於 11.7%至 13.9%之間，且自民國 98 年度起租稅負擔率均低於 13%，相較於西元 2010 年 OECD 國家之平均值 24.6%明顯偏低。政府為使各稅稅負合理化，陸續實施最低稅負制、特種貨物及勞務稅、取消軍教薪資所得免稅，並加強執行「財政部維護租稅公平重點工作計畫」等，近二年租稅負擔率已略有提升。查民國 91 至 100 年度全國賦稅實徵淨額，按直接稅與間接稅別分析，直接稅占賦稅比重約 5 至 6 成、間接稅占賦稅比重約 3 至 4 成，直接稅比重有提高趨勢。惟直接稅比重若過大，恐影響投資、儲蓄及工作意願，進而影響國內經濟成長。另揆諸賦稅署提供之民國 93 至 101 年度我國重要租稅制度改革導致國家稅收增減狀況情形表，已研擬通過之增（減）稅措施計所得稅、營業稅、菸酒稅、貨物稅、期貨交易稅、土地稅、使用牌照稅、特種貨物及勞務稅等 26 項，估計稅收損失 441 億餘元（增稅 6 項，

1,007 億餘元；減稅 16 項，1,448 億餘元；其餘 4 項尚未發生)。減稅措施陸續實施，增進財源之方案未能彌補減稅損失，全國賦稅收入雖自民國 91 年度 1 兆 2,256 億餘元，增至民國 100 年度 1 兆 7,646 億餘元，約 43.98%，惟國家財政狀況仍屬嚴峻，允宜積極檢討現行各項稅制及稅政之缺失，在兼顧市場效率與對外競爭力之情況下，提高稅收適足性，發揮所得重分配之功能，並重新審視各項減稅措施，是否符合公平正義，以免侵蝕稅基。

**(七) 社會福利支出已能逐步保障各類弱勢族群之基本需求，惟部分業務之執行或監督，仍有未盡周妥情事：**

本年度社會福利支出預算數 4,242 億餘元，分由各相關機關執行結果，除擴大照顧社會弱勢外，並降低失業率及提升醫療服務能量，業獲成效，惟間有若干欠周情事，包括：內政部辦理各項社會福利政策，並逐步擴大其照顧範圍，保障各類弱勢族群基本生活需求，惟部分業務之執行或監督，仍有未盡周妥情事，尚待檢討改善；內政部已將家庭暴力案件之通報制度法制化，並設立 113 保護專線提供民眾即時案件通報及諮詢服務，惟警政單位對通報案件之回覆作業，及受理通報單位對受理案件風險之評估，尚待落實；研擬及推動相關人才培育暨勞動力發展等政策，對於解決我國人力資源供需失衡困境已具成

效，惟各部會對相關政策之推動，仍待加強協調及整合，以發揮綜效；全民健康保險制度改革仍未符社會各界之期待，經營管理亦有待賡續強化；山地離島遠距醫療相關計畫，已提升當地醫療服務量能，惟仍待以使用者觀點改善服務效益及品質，以增進民眾福祉等。

**（八）教育資源、科學發展、文化服務等支出，尚能依計畫目標持續推動，惟部分計畫執行間有審查、考核作業未臻嚴謹、未達預期效益等情事：**本年度教育科學文化支出預算數 3,646 億餘元，分由各相關機關執行結果，尚能依計畫目標持續推動，惟部分業務之執行情形，間有欠周情事，諸如：文化建設委員會辦理五大文化創意產業園區、地方文化館等計畫，已帶動文創產業發展，並提供各地居民平等享受文化資源服務，惟計畫執行間有審查、考核作業未臻嚴謹、未達預期效益；技職教育資源逐步提升，並持續推動相關計畫，對於發展技職教育體系已有助益，惟技職教育與高等教育資源存有分配不均情形及相關專法闕如，亟待通盤檢討改進；辦理 12 年國教計畫，已完成相關法律修訂，本年度持續以全面宣導為核心，並加強管考作業，惟部分計畫之執行，亟待檢討積極辦理；我國科技創新實力長期穩



定趨動經濟發展，於世界經濟論壇（WEF）國際評比表現卓越，惟研發成果推廣運用、萌芽功能中心技術探勘品質、敏感科技安全管制作業法令遵行程度等仍待強化；科學工業園區管理局統籌辦理新竹生物醫學園區計畫，已完成園區整體公共基礎設施及廠房，惟仍待加速執行等，均待研謀改善，以落實計畫之推動，並恢宏其成效。

**（九）國軍武器系統之管理，部分軍事投資、採購建案之執行情形，間有欠妥情事：**本年度國防支出預算數3,094 億餘元，分由各相關機關執行結果，部分重大國防計畫之規劃及執行、軍隊之建立及發展等業務之整體目標達成情形，較民國 100 年度有所不及；國防部為有效管理國軍武器系統與裝備之零附件，律定相關作業規範，惟有關籌補、使用及儲存管理間有欠妥；陸軍司令部辦理高性能快艇軍事投資案，建案規劃及執行情形欠周，不符建案目標；海軍各類靶具近年支援國軍戰演訓練尚具成效，惟採購建案規劃及使用管理仍欠周妥；空軍司令部辦理軍售採購及後勤保修作業，間有執行情形及管制機制未盡周妥等缺失，允待檢討精進及有效改善。

**（十）政府新會計制度及相關管理系統相繼建置，改革成效漸彰，惟電子結報作業仍未完備、歲計差短較預算增加，亟待正視：**行政院主計總處為增進政府會

計報導資訊可比較性及因應全球電子化發展趨勢，持續推動新會計制度及政府歲計會計資訊管理系統之改革，另鑑於政府歲入歲出差短數額持續擴大，為避免財政惡化，及使預算執行更臻健全，賡續落實零基預算之精神，節減不必要支出，並嚴謹審核第一、二預備金及專案動支經費。按上開改革措施推動以來，新版政府歲計會計資訊管理系統功能雖持續檢修，惟政府機關電子結報作業仍未完備，預算收支全面 e 化及無紙化作業之推動尚待努力；本年度歲入歲出差短金額較預算增加，以前年度歲計賸餘僅餘 36 億餘元，財務狀況窘境亟待正視；另部分機關申請動支第二預備金之事前估算未盡詳實，並有連年以相同事由申請動支情事等，亟待該總處妥謀善策，持續推動電子結報作業，及檢討妥編年度預算，有效控制歲入歲出差短。

**（十一）國營事業近年致力提升營運績效，惟部分事業連年虧損，主要營運項目執行成效欠佳，經營管理效能有待提升：**因國際油價上漲，進口油氣成本增加，民國 101 年初實施油價減半調漲措施，及天然氣售價低於氣源成本，台灣中油公司本年度虧損 336 億餘元，與預算盈餘相距 445 億餘元；台灣電力公司因配合政府穩定物價政策，及各界對其經營效能提升之期許，電價未如預期調漲，本年度虧損 753 億

餘元，較預算增損 150 億餘元，約 25.01%；台灣自來水公司虧損 3 億餘元，主要係完工參加營運資產較多，折舊費用增加所致；臺灣鐵路管理局因營業資產出租及財產交易利益收入未如預期，本年度虧損 98 億餘元，較預算增損 1 億餘元，各該事業連年虧損，復有煉製結構不佳、發電機組運轉效率待提升、降低漏水率成效欠佳及成本費用未有效抑減等情事，營運績效亟待檢討改善。另台灣糖業公司近年因處分土地及領受政府徵收補償收入始獲有盈餘，經營績效改善程度有限；臺灣港務公司（民國 101 年 3 月 1 日由基隆、臺中、高雄及花蓮等 4 港務局合併改制成立）主要經營停泊、裝卸等業務，惟港灣業務入不敷出，裝卸業務收入亦較合併前大幅衰退；中華郵政公司本年度郵務業務營業損失 7 億餘元，較民國 100 年度增損 2 億餘元，損失擴增，經營管理效能均有待提升。

**（十二）部分非營業特種基金未償債務餘額龐鉅，亟待提升基金營運效能及償債能力：**中央政府非營業特種基金未償債務餘額，由民國 97 年底之 5,915 億餘元，增為民國 101 年底之 6,546 億餘元，其中國道公路建設管理基金、高速鐵路相關建設基金及加工出口區作業基金等 3 個基金，或每年雖有賸餘 150 至 170 億餘元，惟仍須仰賴舉債支應各項工程經費；或本



年度賸餘 23 億餘元及 1 億餘元，惟以前年度營運績效欠佳，帳上仍有累積短絀待填補，致截至民國 101 年底止，未償債務餘額分別為 2,155 億餘元、585 億餘元及 79 億餘元。另國軍老舊眷村改建基金因無法收回循環運用之補償性質經費龐鉅，營運入不敷出，連年發生短絀，截至民國 101 年底止，累積短絀 546 億餘元，復屢以舉債彌補資金缺口，未償債務餘額達 716 億元，顯示各該基金財務負擔沉重，亟待提升營運效能及償債能力。

綜上，本年度中央政府總決算、莫拉克颱風災後重建特別決算審核結果，擇其中較為重要者，作以上扼要之報告。  
敬請  
主席、各位委員女士、先生指教，謝謝。