

交通作業基金 105 年度預算評估報告目錄

壹、民航事業作業基金 -----	1
一、桃園航空城之機場園區擴建用地取得計畫資金需求達 1,035 億元，修正計畫尚未核定即編列預算，與預算法規定不符，核有未當 -----	1
二、松山機場預計分年購置多筆土地達 112 億餘元，實屬龐鉅，應俟「松山機場 2030 年整體規劃」核定及周邊開發達成共識後統籌辦理，俾利資源合理配置與有效運用 -----	3
三、國際機場建設發展之利益未能為全民共享，另訂五成比率挹注其他基金，尚欠妥適 -----	5
四、各機場航空站允宜與時俱進彈性調整經營型態，以有效面對不同旅客與航空公司之差異化需求，並增加收入 -----	7
五、恆春機場已逾 1 年無航班進出，造成機場人員及設施閒置浪費，並損及政府形象，應儘速檢討其存續事宜 -----	9
六、松山機場遭紅火蟻入侵，應積極防治與持續監控，以維飛航及民眾安全 -	12
貳、國道公路建設管理基金 -----	13
七、國道公路建設管理基金未償務餘額逾 2 千億元，允宜積極檢討國道通行費費率公平性及合理性 -----	13
八、國道未能發揮應有功能，出現重現性壅塞路段，允宜積極檢討改善 -----	17
九、通行費收入編列 218 億元容有低估，另欠費及無法追討案件金額頗鉅，應積極研謀改善 -----	20
一〇、「國道 2 號大園交流道至台 15 線新闢高速公路工程計畫」屬桃園航空城計畫聯絡道路之優先路段，除未有整體計畫外，已核定路段計畫未完備即編列預算，不符預算法規定 -----	22
一一、國道 7 號高雄路段計畫環評作業尚未完成，相關計畫未獲核定前即逕先編列預算執行，相關作業有欠嚴謹 -----	24
貳、高速鐵路相關建設基金 -----	25

一二、高鐵基金累積短絀及負債龐鉅，復舉債 242 億元投資高鐵公司，應建立 管控機制定期檢討評估其自償能力，以免增加政府未來財政負擔 -----	25
一三、辦理高鐵永續經營投資計畫之舉債增資利息費用，需仰賴短期借款支應， 凸顯該基金現金流量嚴重不足，未來應積極監督高鐵公司營運情形及高鐵 基金財務狀況 -----	29
一四、高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發等計畫執行績效欠佳，允應加強 改善 -----	30
一五、墊付地方政府應負擔之費用，與規定不符，且歸墊時間遙遙無期，亟待 檢討改善 -----	33
肆、觀光發展基金 -----	35
一六、觀光拔尖領航方案部分項目執行欠佳，觀光大國方案應參照以前年度辦 理情形覈實編列預算 -----	35
一七、以前年度多項旅宿業計畫未能有效推動，允應確實檢討，俾利全面提升 旅宿業品質及優質旅遊環境 -----	37
一八、觀光發展基金與觀光局所轄業務多所重疊，應依預算法及本院決議檢討 裁撤，相關經費改由公務預算支應，俾符法制 -----	39
一九、東北角海岸地區土地利用暨景觀風貌改善案績效不彰，應切實檢討調整， 建議本項經費暫緩編列 -----	41

交通作業基金 105 年度預算評估報告

壹、民航事業作業基金

一、桃園航空城之機場園區擴建用地取得計畫資金需求達 1,035 億元，修正計畫尚未核定即編列預算，與預算法規定不符，核有未當

桃園國際航空城(以下簡稱桃園航空城)為行政院 98 年核定愛台 12 建設總體計畫之一，民航事業基金(以下簡稱民航基金)負責桃園航空城之機場園區擴建用地取得，105 年度編列「桃園航空城機場園區用地取得計畫」3 億元，預計辦理「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫(以下簡稱特定區計畫)」範圍內，區段徵收範圍之聽證作業、區段徵收範圍及抵價地比例報核作業，並辦理「桃園基地代拆代建工程左營基地、屏東基地」規劃設計、審議及工程發包作業。經查：

(一)民航基金負責桃園航空城之機場園區擴建用地取得達 685 公頃，104 年度辦理區段徵收聽證作業

行政院於 101 年 9 月宣布「桃園航空城核心計畫」，於 102 年 3 月核定「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」為重大建設。內政部辦理特定區計畫之新訂都市計畫，業於 103 年 7 月 29 日經內政部都委會第 832 次會議審定，民航基金負責取得機場園區區段徵收範圍 685 公頃(包含機場專用區 581 公頃、自由貿易港區 104 公頃)。

民航局 104 年度起辦理「桃園航空城計畫『機場園區及附近地區(第一期)』特定區特定農業區農牧用地納入區段徵收範圍必要性之聽證(含預備聽證)」，未來將視聽證辦理情形，賡續辦理範圍及抵價地比例報核作業。

(二)以前年度預算執行率偏低，事先規劃顯欠周妥

本計畫原為「桃園基地軍事設施代拆代建工程(99-103

年)」，計畫總經費為 49 億 5,802 萬 1 千元，103 年度修正為「航空城機場園區建設計畫(99-109 年)」，計畫總經費 1,062 億 8,261 萬元，至 104 年度累計預算數 17 億 3,583 萬 3 千元，截至 104 年 8 月底累計執行數 2 億 1,161 萬元，預算執行率僅 12.19 %實屬偏低，事先規劃顯欠周妥。

(三)重要施政計畫且資金需求高達 1,035 億餘元，未經核定逕予編列預算，與預算法規定不符，核有欠當

本計畫名稱及內容經多次修正，本年度再次更名為「桃園航空城機場園區用地取得計畫」，計畫總經費調整為 1,035 億 5,435 萬 8 千元，期程變更為 14 年(99 至 112 年)，主要辦理區段徵收用地取得(含公共設施工程)及桃園基地代拆代建工程 2 部分，修正計畫尚未經行政院核定。

該計畫總經費係依據內政部 103 年 7 月之特定區計畫推估，按預算書第 18 頁「計畫投資總額及資金來源」表列金額，自有資金 215 億 2,718 萬 6 千元，外借資金 820 億 2,717 萬 2 千元；依據預算法第 34 條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」。本計畫所需資金龐鉅卻未有完整財務計畫，且修正計畫未經核定即編預算，與預算法規定不符，預算籌編作業顯欠覈實。

綜上，民航基金負責辦理桃園航空城機場園區用地取得，包括主要辦理區段徵收用地取得(含公共設施工程)及桃園基地代拆代建工程 2 部分，以前年度預算執行率偏低，且本計畫所需資金龐鉅，核屬及重大施政計畫，修正計畫尚未經行政院核定即編列預算，與預算法未盡相符，核有欠當。

二、松山機場預計分年購置多筆土地達 112 億餘元，實屬龐鉅，應俟「松山機場 2030 年整體規劃」核定及周邊開發達成共識後統籌辦理，俾利資源合理配置與有效運用

民航基金 105 年度於「固定資產建設改良擴充」項下「一般建築及設備計畫」編列 53 億 0,299 萬 9 千元，包括分年性項目 16 億 4,165 萬 2 千元及一次性項目 36 億 6,134 萬 7 千元。其中松山機場購置多筆土地，謹說明如次：

(一)松山機場以一般建築及設備計畫購置土地 5 筆，計畫總經費達 112 億餘元

松山機場預計購置 5 筆土地，計畫總經費達 112 億 1,565 萬 4 千元，105 年度預算數 31 億 4,855 萬 7 千元，分別為(詳附表 1)：

1. 一次性項目：撥用國防部軍備局經管松山機場內之國有土地案、撥用松山機場入口處臺北市政府工務局公園路燈管理處經管之市有土地案等 4 筆土地，105 年度預算數合計 31 億 4,555 萬 7 千元。
2. 分年性項目：民航局以「提升機場飛航服務安全及符合 ICAO Annex 14(國際民航公約第 14 號附約)規定，並致力維護國際飛航體系安全」為由，辦理「松山機場 10 跑道端北側跑道地帶、安全區及燈光用地取得計畫」，總經費 80 億 7,009 萬 7 千元，計畫期程為 105 年度至 107 年度，105 年度預算數 300 萬元，惟興辦計畫尚未經行政院核定。

附表 1：松山機場 105 年度一般建築及設備計畫-土地購置一覽表

單位：新臺幣千元

序號	計畫項目	計畫期程	總經費	105 年度預算數
1	撥用國防部軍備局經管松山機場內之國有土地案	105/01~105/12	1,381,988	1,381,988
2	撥用松山機場入口處臺北市政府工	105/01~	1,484,731	1,484,731

	務局公園路燈管理處經管之市有土地案	105/12		
3	撥用松山機場入口處臺北市府工務局新建工程處經管之市有土地案	105/01~ 105/12	51,269	51,269
4	為改善松山機場國門意象取得入口處私有土地案	105/01~ 105/12	227,569	227,569
5	松山機場 10 跑道端北側跑道地帶、安全區及燈光用地取得	105/01~ 107/12	8,070,097	3,000
	合計		11,215,654	3,148,557

※註：1. 資料來源，民航基金提供。

(二)松山機場 2030 年整體規劃及「松山機場民航關聯產業廊帶」開發案刻正進行中

我國各國際機場以每 5 年為一期進行整體規劃，並因應重大經濟政治議題，進行滾動式檢討，目前「松山機場整體規劃」係於 101 年 11 月經行政院核定。因國防部於 101 年 11 月提出「軍事需求極小化、民航發展極大化」政策，可再釋出松山機場相關軍事用地供民航發展，民航局因應整體環境變遷及國家整體運輸發展政策，研擬「松山機場 2030 年整體規劃」¹，規劃分期分階段展開各項空、陸側設施興建及整建計畫，包括重整棚廠、支援輔助設施配備、擴建國際航廈及新建國內航廈、發展北側商務航空園區…等，規劃案刻正核定中。

民航基金 105 年度預算案「管理及總務費用-專業服務費」編列 1,000 萬元，預計辦理「松山機場民航關聯產業廊帶」開發相關之先期規劃及招商作業，惟開發案所涉及容積率與建蔽率尚需與台北市政府再行協商。前揭機場整體規劃案及開發案涉及我國整體機場規劃及經濟發展，允宜通盤考量。

(三)臺北市府將「松山機場遷建及再生規劃案」列為臺北 2050 願景計畫

臺北市府於 104 年 8 月 20 日成立「臺北 2050 願景計畫

¹交通部 104 年 9 月 23 日交通部業務概況報告。

委員會」²，並將「松山機場遷建及再生規劃」列為 7 大任務之一，因應桃園機場 2020 年第三航廈及 2030 年第三跑道陸續完工，臺北市、新北市及桃園市政府等地方政府為提前因應松山機場遷建議題，包括都市發展之航高、噪音、都市安全、產業、以及臺北市空間結構再調整等影響層面加以規劃；中央與地方政府對於松山機場規劃不同，允宜積極尋求共識，以利松山機場未來整體發展。

綜上，松山機場 105 年度至 107 年度預計以一般建築及設備計畫購置多筆土地，總經費達 112 億餘元，金額實屬龐鉅，有鑑於民航局刻正研議「松山機場 2030 年整體規劃」、「松山機場民航關聯產業廊帶」開發案尚待協調及臺北市政府之「松山機場遷建及再生規劃」等議題，恐影響松山機場未來發展，未來土地用途存有變數，允應俟「松山機場 2030 年整體規劃」核定並與各界達成共識後，擬具完整計畫後再行購置，俾利資源合理配置與有效運用。

三、國際機場建設發展之利益未能為全民共享，另訂五成比率挹注其他基金，尚欠妥適

民航基金 105 年度於「勞務收入-服務收入」項下，編列機場服務費 11 億 5,211 萬元³，係針對國際航線出境旅客收取，目前僅 5 成作為機場工程建設，其餘 5 成則列為觀光發展基金(以下簡稱觀光基金)重要財源之一(詳附表 1)。經查：

(一)要求國際航線出境旅客負擔國內風景特定區建設費用，不僅難以符合「用多付多、用少付少」之公平期待，正當性亦不足

²臺北市府都市發展局會後新聞稿，臺北 2050 願景委員會正式成立，擘劃願景藍圖，104 年 8 月 20 日。

³目前是內含於機票內，並由航空公司代收；每人新台幣 500 元，航空公司代收手續費為 2.5%。

依據規費法第 10 條第 1 項規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，…。二、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」故機場服務費除應向使用人收取外(使用者付費原則)，並以回收政府提供之公共財貨與勞務成本為原則，其特徵即為對待給付關係；然由上開說明可知，出境旅客使用機場服務時，除已繳納機場建設費外，尚須負擔性質相當風景特定區建設費⁴，所受利益與所負機場服務費之數額，顯然不成比例。換言之，出境旅客並未使用各國家風景特定區所提供服務，卻要求共同分擔風景特定區建設費用，有違成本回收與使用者付費原則。

(二)國際機場建設成果如未能為全民共享，將失其政策美意

政府自 68 年起開放國人出國觀光，隨著國民所得提高，國人出國愈趨普遍，惟上開收入既係民眾使用國際機場相關設施之對待給付，似宜比照商港服務費全部專款專用於商港建設⁵，同時應配合國家財政需要，酌量將賸餘繳庫，使國際機場建設成果由全民共享之，而另訂定分配比率⁶以挹注其他基金，作業恐難稱合理。

綜上，目前機場服務費收入僅 5 成作為機場發展之建設計畫經費，有違成本與使用者付費原則，國際機場建設成果未能為全民共享，訂定 5 成比率以挹注其他基金，作業亦欠合理。

⁴依發展觀光條例第 38 條規定：「為加強機場服務及設施，發展觀光產業，得收取出境航空旅客之機場服務費；其收費繳納方法、免收服務費對象及相關作業方式之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

⁵例如商港法第 12 條第 1 項規定：「為促進國際商港建設及發展，航港局應就入港船舶依其總噸位、離境之上下客船旅客依其人數及裝卸之貨物依其計費噸量計算，收取商港服務費，全部用於國際商港建設。」

⁶依據國際機場園區發展條例施行細則第 7 條規定：「本條例第 15 條規定機場公司收取之機場服務費分配方式如下：一、百分之 50 分配予觀光發展基金。二、百分之 50 分配予機場公司，並應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設。」

附表 1：機場服務費收入分配情形一覽表

單位：新臺幣千元；%

年度	機場服務費收入				航空公司代收費手續費			
	民航基金		觀光基金		民航基金		觀光基金	
	分配金額	比率	分配金額	比率	分配金額	比率	分配金額	比率
101	411,032	40	616,548	60	10,276	2.5	15,414	2.5
102	448,881	40	673,321	60	11,222	2.5	16,833	2.5
103	534,324	40	801,486	60	13,358	2.5	20,037	2.5
104	477,156	40	715,734	60	11,929	2.5	17,893	2.5
105	1,152,110	50	1,152,110	50	28,803	2.5	28,803	2.5

※註：1. 資料來源，民航基金提供；101 年度-103 年度為審定決算數，104 年度為預算數，105 年為預算案數。

四、各機場航空站允宜與時俱進彈性調整經營型態，以有效面對不同旅客與航空公司之差異化需求，並增加收入

民航基金 105 年度預算案「租金及權利金收入」科目下，編列土地、廠房、權利金及其他租金收入 75 億 4,752 萬 6 千元，較上年度預算 73 億 9,060 萬 1 千元，增加 1 億 5,692 萬 5 千元，增幅 2.12%。經查：

(一)各航站空間使用配置缺乏彈性，面對不同旅客與航空公司之差異化需求，無法及時調整因應

近年來國際間航空站經營管理已走向企業化、商業化趨勢，以期能有效整合機場周邊土地開發與毗鄰產業共存共營，並帶動區域經濟繁榮，例如美國各機場航廈內之商業餐飲設施與其他出租服務設施面積高達 55% 左右，其中又以航空公司所租用之面積 38% 占絕大多數，至其餘 17% 之租用面積則租予商業性服務設施使用⁷，顯示其航站經營理念已能與時俱進、彈性調整。我國各航空站航廈可租用面積僅 8 萬 8,561 平方公尺，占總面積 33 萬 8,075 平方公尺之 26.2% (詳附表 1)。究其原因主要係民航局所轄航站目前皆是以政府組織之型態運作，且多

⁷交通部民用航空局，航空運輸專論，第 15 章航空站經營管理，第 255 頁。

數為軍民合用機場（如松山、臺南、馬公、臺中、嘉義、花蓮等），無法彈性調整，以因應各種差異化之需求。宜參考近年來各主要國家或地區機場較為成功之商業化案例，作為未來發展之規劃。

附表 1：各航空站航廈面積分配情形一覽表

單位：平方公尺；%

航空站名稱	可租用面積				不可租用面積		總面積
	已出租	未出租	合計	占比	面積	占比	
※高雄航空站	16,712	558	17,270	24.61	52,889	75.39	70,159
高雄航空站	1,324	158	1,482	24.81	4,492	75.19	5,974
臺北航空站	15,593	185	15,778	20.32	61,855	79.68	77,633
臺東航空站	515	0	515	7.73	6,148	92.27	6,663
花蓮航空站	7,937	924	8,861	18.42	39,232	81.58	48,093
金門航空站	3,185	244	3,429	14.28	20,581	85.72	24,010
馬公航空站	25,588	1,412	27,000	49.92	27,091	50.08	54,091
臺南航空站	534	23	557	13.14	3,683	86.86	4,240
※臺中航空站	11,378	0	11,378	32.10	24,063	67.90	35,441
臺中航空站	1,604	611	2,215	22.03	7,839	77.97	10,054
嘉義航空站	76	0	76	4.43	1,641	95.57	1,717
合計	84,446	4,115	88,561	26.20	249,514	73.80	338,075

※註：1.資料來源，民航基金提供。本表係截至 104 年 8 月底止實際數。航空站名稱加註「※」為國際線，餘未註明者為國內線(或國際、國內共用)。

(二)機場園區公有土地租賃合約期限長達 20 年，且調整變更不易，徒增政府財務風險

- 按國有財產法第 43 條第 1 項規定：「非公用財產類之不動產出租，應依左列各款規定，約定期限：一、建築改良物，5 年以下。二、建築基地，20 年以下。三、其他土地，6 年至 10 年。」復按國有非公用不動產出租管理辦法第 28 條第 2 項規定：「租賃關係存續期間，法令規定逕予出租之租金率、土地申報地價、當期公告之正產物全年收穫總量或折算代金標準有變動時，其租金應配合調整。」
- 由上述規定可知，公有土地之出租，往往附有「定期檢討條款」設計，且期限不宜過長，其目的除在避免租約因市場或環境變動而過度向一方傾斜外，亦可讓訂約雙方發現主客觀

情勢變化後，及早因應調整。然依交通部民用航空局經管桃園國際機場園區公有土地租賃契約第 3 條(租賃期間)、第 4 條(租金及計收基準)及第 10 條(契約變更)等約定可知，該合約期間長達 20 年(自 99 年 11 月 1 日起至 119 年 10 月 31 日止)，且缺乏定期調整機制，徒增政府財務風險。

綜上，有鑑於航空站商業化已成為未來國際主流趨勢，故各航站大廈允宜提供更多出租空間、增設商業區以及擴大服務範圍增加收益。

五、恆春機場已逾 1 年無航班進出，造成機場人員及設施閒置浪費，並損及政府形象，應儘速檢討其存續事宜

民航基金設有 16 個航空站管轄機場業務，105 年度恆春航空站編列收入總額 134 萬 6 千元，支出總額 6,756 萬 7 千元，本期短絀 6,622 萬 1 千元，而因立榮航空公司自 103 年 9 月停止航班，該機場已逾 1 年無航班進出淪為空轉。經查：

(一)恆春機場營運績效欠佳，已逾 1 年無航班進出，造成機場人員及設施閒置浪費

恆春機場自 93 年起開始營運，旅客人數自 2 萬 3,342 人次，至 103 年度 768 人次，旅客人數快速流失，並由 103 年 9 月起迄今，已逾 1 年無民航機起降致無航班進出(詳附表 1)。

詢據民航局無航班進出原因略以：「因恆春機場有落山風之情況，致影響飛航駕駛員於跑道起飛及進場時操控飛機，且機場附近之地障(虎頭山及五爪山群)與其南面核三廠限航區(R-45)，亦增加操作難度，班機易因天候因素取消；目前航班因天候因素未達起降標準而取消飛航，係飛航安全之考量，現階段在民意要求下仍將維持台北至恆春航線經營。」。

民航基金為整建恆春機場，投入總經費約 5 億 0,863 萬元，並於 93 年啟用，惟該機場營運績效欠佳，101 年度至 103 年度決算分別虧損 6,118 萬 1 千元、5,750 萬 5 千元及 5,183 萬元，105 年度預計虧損 6,622 萬 1 千元(詳附表 2)，已逾 1 年無航班進出，造成機場人員及設施閒置浪費，並損及政府形象。

(二)高雄國際機場為我國國際線客運量第 2 高機場，客運量尚未飽和，南臺灣再設置第 2 個國際機場應審慎評估

由於屏東縣政府主張將恆春機場升格為國際機場，民航基金於 105 年度補助屏東縣政府「恆春機場升格為國際機場之可行性初評」之委託技術服務 200 萬元，該局預計依該研究結果及市場供需情形，再與地方政府及地方民意溝通尋求共識。

高雄國際機場近年來進出旅客大增，103 年度國際線旅客達 310 萬餘人，為近 7 年最高(詳附表 1)，且國際旅客人數居全國第 2 高國際機場(僅次於桃園國際機場)，惟 103 年度及 104 年度(截至 7 月底)整體客運使用率⁸僅達 52.45%及 33.16%，客運量尚未飽和，南臺灣設立第 2 座國際機場之必要性待酌，成本效益應審慎評估。

(三)應秉飛航專業及安全原則，考量市場供需，研謀存續事宜

恆春機場目前辦理活化措施，包括提供場地舉辦各類型活動、超輕型載具活動場地、提供軍方無人駕駛航空器系統(UAS)使用…等，惟均不符機場原始設置目的。

依據民航局組織法第 2 條⁹所定，「民航場站及助航設施之規劃、建設事項」及「飛航標準之釐訂、飛航安全之策劃與督導」

⁸使用率=年度客運量/客運年容量。

⁹交通部民用航空局組織條例第 2 條規定：「交通部民用航空局（以下簡稱本局）掌理下列事項：…。四、飛航標準之釐訂、飛航安全之策劃與督導、航空器失事之調查及航空人員之訓練與管理事項。…。六、民航場站及助航設施之規劃、建設事項。…。」

為該局法定職掌，民航局應秉持飛航專業及飛航安全原則，考量市場供需，儘速研謀恆春機場存續事宜。

綜上，恆春機場因氣候、地理環境及機場設施等因素影響，近年來營運情形欠佳，又因飛航安全為由停止航班，已逾 1 年無航班進出，造成機場人員及設施閒置浪費，並損及政府形象，顯有未當，允應儘速研謀恆春機場存續事宜。

附表 2：101-105 年度民航基金各航站餘絀情形一覽表

單位：架次；人次

年度	恆春機場		高雄國際航空站	
	起降架次	旅客人次	各航線總人次	國際航線總人次 (含港澳)
93	674	23,342	7,586,640	3,026,733
94	468	16,582	7,374,217	3,257,807
95	431	11,000	7,130,321	3,439,226
96	244	5,588	5,717,242	3,365,718
97	244	4,536	4,160,515	2,826,960
98	168	2,036	3,661,113	2,466,375
99	158	2,143	4,053,308	2,608,338
100	156	2,448	4,050,980	2,413,319
101	144	2,212	4,465,794	2,422,356
102	106	1,684	4,646,222	2,610,545
103	68	768	5,397,021	3,100,013
104	0	0	3,411,514	2,109,954

※註：1. 資料來源：交通部統計網。
2. 104 年統計至 7 月底。

附表 2：101-105 年度恆春機場預算執行明細表

單位：新台幣千元

年度	收入總額	支出總額	本期餘絀	資本支出
101	915	62,096	-61,181	1,595
102	1,151	58,656	-57,505	7,921
103	977	52,807	-51,830	784
104	1,356	62,065	-60,709	10,278
105	1,346	67,567	-66,221	0

※註：1. 資料來源：民航基金提供。
2. 101-103 年度為決算數，104-105 年度為預算數。

六、松山機場遭紅火蟻入侵，應積極防治與持續監控，以維飛航及民眾安全

民航基金於 104 年 8 月 21 日辦理「松山機場紅火蟻全面防治專業計畫(104-107 年)」，決標金額 910 萬元，係辦理跑道及滑行道地帶地表整修與植草之前置作業，由「松山機場跑道整修工程」預備費項下支應。經查：

(一)紅火蟻入侵臺灣已逾 10 年，松山機場於 103 年度發現紅火蟻入侵，並進行防治作業

紅火蟻為聯合國國際保育聯盟所列世界一百大惡性入侵生物之一，若無適當防治，可對農業與畜牧業生產、環境生態、人身及公共安全造成威脅，我國於 92 年 10 月在桃園與嘉義農地發生首宗紅火蟻危害案例。松山機場於 103 年 11 月 18 日發現遭紅火蟻入侵，經會同農委會動植物防疫檢疫局(以下簡稱防檢局)及紅火蟻防治中心等專業人員處理。

詢據民航局說明本次處理情形：「截至 103 年 12 月 2 日止，已完成場內全部草坪檢查，並已對 1 百多處蟻窩灌注藥劑及全面施放長效餌劑；同時飛航服務總臺亦對所管轄助航燈光及管線進行檢查，均未發現有遭到破壞情形，應不影響飛航安全，…。」

臺北國際航空站另於 104 年 8 月起辦理「松山機場紅火蟻全面防治專業計畫」，委請紅火蟻防治專業廠商進行長期監控及防治，決標金額 910 萬元，於 104 年度至 107 年度陸續支付。

(二)紅火蟻防治實屬不易，允宜定期全面清查，加強防治與監控

依據農委會調查我國紅火蟻現況¹⁰，目前桃園縣為主要發生區，發生率為 7.41%；新北市及新竹縣市為局部發生，發生率分別為 3.46%及 2.64%，臺北市、苗栗縣與南部嘉義縣屬零星個案¹¹。紅火蟻防治實屬不易，允應審慎處理。民航局於 104 年 1 月份清查所屬航空站，清查結果除臺北國際航空站外(即松山機場)，其餘各航空站皆未發現紅火蟻入侵情事。有鑑於我國發現紅火蟻入侵已逾 10 年，且防治不易，允宜定期全面清查，加強防治工作與監控作業。

綜上，松山機場紅火蟻全面防治專業計畫預計辦理至 107 年度，允應積極防治及持續監控，避免範圍擴散，並定期全面清查各機場，以降低紅火蟻入侵對於全國機場公共設施及民眾之威脅，以維飛航安全。

貳、國道公路建設管理基金

七、國道公路建設管理基金未償債務餘額逾 2 千億元，允宜積極檢討國道通行費費率公平性及合理性

102 年 12 月 30 日起國道收費改制為計程收費制，依據國道高速公路通行費徵收計畫所定，預計實施 2 年後通盤檢討費率方案，國道公路建設管理基金(以下簡稱國道基金)係為推展與管理自償性及具特定財源之國道建設計畫，並統籌辦理其興建、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，然該基金 105 年 12 月 31 日未償債務餘額達 2,085 億元，高於 103 年度決算數 2,045 億元，計程收費制將於 104 年底屆滿 2 年，為確保國道基金財務健全，

¹⁰農委會防檢局，臺灣入侵紅火蟻防治現況，104 年 5 月。

¹¹資料來源：中國時報 104 年 9 月 25 日報導：「桃園重災區啟動紅火蟻作戰，肆虐 12 年近 5 萬公頃淪陷，市府今年編列 5,060 萬元預算，年底前驗收成效：桃園市今年即編列 5,060 萬元預算，增設領藥處計有 572 處，含公所、里辦公室及農會，而統計至 8 月底，民眾自主防治領藥數量計 1 萬 2,219 人次；...。」。

茲就相關問題分析如下：

(一)通行費收入為國道基金主要財源，國道改採計程收費制後，通行費收入下降

105 年度國道基金預算案編列通行費收入 218 億元，占基金整體收入之七成，為該基金之主要財源，國道收費改制為計程收費制後，提供差別費率、優惠里程及長途折扣等多項優惠措施¹²；經統計國道通行量 103 年較 102 年增加 12.65 億車公里，惟同期通行費收入決算數卻減少 5.79 億元，通行量雖增加，而通行費收入卻下降(詳附表 1)。

(二)國道公路建設計畫尚需仰賴國庫撥補

國道基金辦理之各項國道公路建設計畫，屬中央政府公共建設計畫者，其資金來源除自有資金及外借資金等自籌經費外，90 年度至 99 年度由國庫撥補計 474.65 億元，未來年度尚有高雄港聯外高架道路—中山高速公路延伸路廊、國道 7 號高雄路段計畫…等多項計畫，預計仍需仰賴國庫撥補部分經費(詳附表 2)。

(三)通行費費率未符公平性及使用者付費原則，允宜研謀改善

全國高速公路路網近年來逐步完成，道路總長度自 87 年之 559 公里，至 103 年增加為 1,050 公里，成長率 87.84%，同期間通行量由 157.03 億車公里，增加為 307.33 億車公里，成長率 95.71%，通行費收入由 163.8 億元，增加至 212.47 億元，成長率 29.71%，通行費收入成長率不及道路長度與通行量成長率(詳附表 1)

¹²依據國道高速公路通行費徵收計畫所定，費率按每日行駛 20 公里以內每公里 0 元，超過 20 公里者依車種及行駛里程採差別費率，前 2 年橫向國道暫時不收費。

經分析 103 年國道使用情形，國道橫向系統未收費通行量¹³為 26.71 億車公里，縱向系統未達收費標準之通行量為 23.85 億車公里，故整體未收費通行量為 50.56 億車公里，占整體 16.45%；收取通行費路段之免通行費車輛占 3 成¹⁴，20 公里以內都會型運距者占 6 成¹⁵，國道淪為短程運輸之管道。

按國道 2 號、4 號、6 號、8 號及 10 號等 5 路段依各項政策目的，均自通車後即未收取通行費，道路長度合計 124.41 公里，總建設造成本計 1,018 億餘元(詳附表 3)，影響基金收入及「走多少，付多少」之用路人公平付費目標；如日月潭為國內外旅客最喜歡觀景點之一，國道 6 號提供快速便捷運輸服務，觀光客消費能力高卻無償使用國道路引發合理性質疑；另聯絡宜蘭重要觀光景點之國道 5 號，同為聯絡國內重要觀光景點之國道公路，收費方式卻不同，恐有違公平性原則。

國道基金除負擔國道公路修建、養護經費外，截至 104 年 7 月底止該基金債務餘額 2,026 億元，且 105 年度債務利息支出達 63 億餘元。鑑於通行費收入為國道基金主要財源，允宜積極檢討國道通行費費率公平性及合理性。

綜上，國道全面電子收費制施行後，相關用路資訊更趨完整，惟部分國道並未收費，允宜運用交通大數據深入分析，擬訂適通行費費率方案及配套措施，並加強溝通協調，俾利確保公路修建、養護等之自籌財源，提高國道基金自償能力，降低國庫負擔，提高公路品質，以達「走多少，付多少」之政策目標。

¹³國道橫向系統交通量係按 103 年國道整體交通量 307.33 億車公里扣除國道縱向系統(已計程收費路段)通行量 280.62 億車公里。

¹⁴僅含國道縱向系統，通行車輛數係指每車通過各收費路段按日歸戶後之車輛數。

¹⁵每車通過各收費路段次數計。

附表 1：歷年國道道路長度及通行費收入統計表

單位：新臺幣百萬元；百萬車公里；公里

年度	通行費收入	通行量(延車公里)	道路長度
87	16,380	15,703	559
90	18,077	21,571	739
95	21,992	26,235	975
100	22,602	28,526	1,010
101	21,620	28,745	1,010
102	21,826	29,468	1,050
103	21,247	30,733	1,050
104	19,645	-	1,050
105	21,800	-	-

※註：1. 資料來源，交通部統計查詢網及國道公路局網站。

2. 通行費收入，103 年度以前為決算數，104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數。

附表 2：國道基金歷年辦理中央政府公共建設計畫明細表

單位：新臺幣百萬元

年度	預算數	資金來源		
		自有資金	外借資金	國庫撥補
90	52,859	19,901	25,835	7,123
91	28,099	11,196	2,540	14,362
92	20,331	15,104	0	5,228
93	18,687	15,334	0	3,353
94	21,114	15,742	0	5,372
95	20,109	18,782	0	1,327
96	19,519	15,519	4,000	0
97	18,771	15,771	3,000	0
98	11,296	5,119	0	6,177
99	31,809	10,536	16,750	4,523
100	28,405	13,405	15,000	0
101	21,283	21,283	0	0
102	9,772	9,772	0	0
103	4,947	4,947	0	0
104	360	360	0	0
105	9,667	9,667	0	0
106	6,079	6,079	0	0
107	7,527	7,390	60	77
108	9,292	7,092	1,716	484
109	24,781	2,140	17,660	4,981

※註：1. 資料來源，交通部國道高速公路局提供。

2. 國道基金歷年按公共建設計畫「交通建設」次類別之「公路」預算為總

經費 10 億元以上送經建會審議之計畫，列於預算書「固定資產建設改良擴充」之「專案計畫」。

3. 90 年度至 104 年度為法定預算數，105 年度為預算案數，餘為預估數。

4. 95 年度自有資金含 1.4 億元由科學工業園區管理局作業基金補助之經費。

附表 3：國道通車路段未收費通行費明細表

單位：公里；新臺幣千元

國道名稱	起訖點	總長度	建造總成本	通車時間	停收通行費日期
國道 2 號	機場至鶯歌系統	20.358	19,854,966	86/8/24	86/8/24
國道 4 號	清水至豐原	17.16	14,215,144	90/12/31	90/12/31
國道 6 號	霧峰系統至埔里	37.6	37,558,000	98/3/21	98/3/21
國道 8 號	臺南至新化	15.51	12,466,876	88/8/16	88/8/16
國道 10 號	左營至旗山	33.782	17,802,150	88/11/14	88/11/14
合計		124.41	101,897,136		

※註：資料來源，交通部國道高速公路局提供。

八、國道未能發揮應有功能，出現重現性壅塞路段，允宜積極檢討改善

國道基金係為推展與管理自償性及具特定財源之國道建設計畫，並統籌辦理其興建、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，105 年度預算案編列收入 306 億 1,443 萬 2 千元，支出 192 億 0,904 萬元，預計本期賸餘 114 億 0,539 萬 2 千元，固定資產之建設、改良、擴充支出 130 億 3,518 萬元。經查：

(一)國道淪為都會及短距運輸之管道

國道高速公路 103 年度通行車輛為 5 億 5,395 萬 5 千輛，其中未達收費標準者占整體車輛之 33.29%，又以小型車占 97.5% 為多數¹⁶；依運距分析，都會型運距(0~20km)占 64.30%，短距(20~50km)占 23.60%¹⁷；依地區別而言，新北市使用國道旅次最高，台北市及桃園市次之，惟基隆市為人口率使用國道人口

¹⁶ 僅含國道縱向系統，通行車輛數係指每車通過各收費路段按日歸戶後之車輛數。

¹⁷ 每車通過各收費路段次數計。

率最高之縣市。

實施計程收費後，目前國道公路有 3 成車輛未達收費標準，其中又以小型車及都會型運距為最高，有違使用者付費原則，並與高速公路之城鄉快速連結功能不符。

(二)國道出現重現性壅塞路段，連續假期尤為嚴重

國道高速公路局針對國道重現性壅塞路段¹⁸進行統計，全國國道路網，平日、假日及 104 年春節全國重現性壅塞路段分別為 51 個、40 個及 129 個，顯見全國國道部分路段壅塞情形嚴重，且國人假日依賴國道運輸，尤其為連續假日各項活動重要交通方式，連續假期壅塞情形尤為嚴重(詳附表 2)。對於重現性壅塞路段之產生，因車流量過大導致主線段、連續交流道間或匝、出口及其他…等 4 種類型之容量不足所致。

附表 2：國道重現性壅塞路段統計表

單位：個

國道	方向	平日	假日	104 年 春節	方向	平日	假日	104 年 春節
國道 1 號	南下	17	9	19	北上	18	16	36
國道 2 號	東向	3	0	1	西向	1	0	0
國道 3 號	南下	4	1	20	北上	6	7	34
國道 5 號	南下	0	0	3	北上	0	3	3
國道 6 號	東向	0	0	2	西向	0	1	2
國道 10 號	東向	1	1	4	西向	1	2	5
合計	全部	51	40	129				

※備註：1. 資料來源：國道高速公路局。

2. 資料統計期間：103 年 12 月至 104 年 2 月止。

經分析我國 103 年度國道使用情形，平日、假日及連續假日之前 3 大壅塞路段為國道 1 號之「台北至圓山」路段、國道 1 號之「竹北至新竹」路段…等路段(詳附表 3)，其中以小客車及小貨車等小型車輛最多，占整體車流組成之 9 成，重現性壅塞路段問題未能有效解決，交通部每年雖對連續假期進行檢討，

¹⁸重現性壅塞路段定義：1. 壅塞門檻為速率低於 60KPH。2. 重現性壅塞門檻為資料分析期間，同一時段路次數超過 3 成。

惟成效待加強。

附表 3：103 年度國道平日及假日前 3 大易壅塞路段統計表

單位：KPH；%

序號	國道名稱及路段	方向	時段	車流組成(%)	平均車速(KPH)	壅塞機率(%)
平日						
1	國道 1 號 台北-圓山	北上	07:00-10:00	小客車 68.43%、小貨車 21.56%、大客車 1.74%、大貨車 4.04%、聯結車 4.23%	54.45	100
2	國道 1 號 竹北-新竹	南下	07:00-10:00	小客車 72.56%、小貨車 17.70%、大客車 2.24%、大貨車 4.29%、聯結車 3.2%	43.92	100
3	國道 3 號 安坑-中和	南下	07:00-10:00	小客車 70.12%、小貨車 22.29%、大客車 1.34%、大貨車 2.98%、聯結車 3.27%	39.98	100
			16:00-20:00	小客車 68.69%、小貨車 25.16%、大客車 1.70%、大貨車 2.52%、聯結車 1.94%		
假日						
1	國道 5 號 頭城-坪林	北上	14:00-22:00	小客車 75.02%、小貨車 19.11%、大客車 5.35%、大貨車 0.49%、聯結車 0.04%	42.88	90
2	國道 3 號 大溪-鶯歌系統	北上	17:00-21:00	小客車 7.38%、小貨車 19.17%、大客車 2.68%、大貨車 0.52%、聯結車 0.26%	39.15	70
3	國道 1 號 湖口-竹北	南下	09:00-12:00	小客車 3.85%、小貨車 7.76%、大客車 2.92%、大貨車 3.04%、聯結車 2.43%	42.43	60

※備註：1.資料來源：國道高速公路局。

(三)國道 5 號假日塞車問題，未能有效解決

國道 5 號通車帶動宜蘭旅遊熱潮，惟假日塞車問題廣受訾議，經分析 103 年度交通量，南下以周六石碇、坪林至頭城路段，北上則以頭城至南港系統段，車流量最大。

104 年度端午連假國道雙向日交通量為 226~247 萬輛¹⁹，平均為 238 萬輛次，較 103 年度端午連假平均 236 萬輛次增加約

¹⁹交通部，104 年端午節疏運情形新聞稿，104 年 6 月 22 日。

0.8%，國道5號原收費站交通量平均為6.5萬輛次，較103年度端午連假平均之7.2萬輛次減少10%，惟塞車情況持續發生，更出現「連假觀光人數下跌、國五仍塞」情況²⁰，顯未能有效解決。

綜上，公路建設與民眾生活及經濟活動密切相關，政府逐年挹注龐鉅經費積極建設，以提供更完整公路交通網，惟公路建設除事前應規劃周妥，以避免規劃設計不良或施工品質不佳情況發生外，宜全面檢視交通瓶頸路段及使用效率不彰路段，俾利有效提升道路之易行性及安全性，發揮原始修建興建及達到公共服務之目的。

九、通行費收入編列 218 億元容有低估，另欠費及無法追討案件金額頗鉅，應積極研謀改善

國道基金 105 年度編列「業務收入-通行費收入」218 億元，較 103 年度決算數 212 億 5,930 萬 1 千元增加 5 億 4,069 萬 9 千元，惟較 102 年度決算數 218 億 2,426 萬 9 千元略低。經查：

(一)通行費收入為重要自籌收入來源，以 104 年度實際數推估，105 年度預算數容有偏低

自 102 年 12 月將國道收費改制為計程收費制，國道高速公路局以「部分用路人因新制度轉換而移轉省、縣地方道路之車流，可能因計程實施後日漸接受計費制度改變、適應銜接新制度，而回流行駛國道。」為由，連續 3 年通行費收入預算數均少 102 年度預算數，105 年度預算數雖高於 103 年度決算數，惟以 104 年截至 8 月底通行費收入 149.39 億元推估全年度通行費收入約 224 億元，105 年度僅編列 218 億元，容有低估。

²⁰自由時報，國五北返車潮，塞到晚上 11 點，2015 年 6 月 22 日，第 A05 版。

附表 1：國道基金近年來通行費收入預決算數統計表

單位：新臺幣百萬元

年度	預算數	決算數	備註
101	22,572	21,627	計次收費
102	22,616	21,824	計次收費
103	21,000	21,259	計程收費第 1 年
104	19,645	14,939	計程收費第 2 年
105	21,800	-	計程收費第 3 年

※註：1. 國道基金提供。
2. 104 年決算數統計至 8 月底。

(二)通行費欠費金額達 2 億餘元，允宜積極清理

公路通行費徵收管理辦法第 14 條第 1 項規定：「汽車通行應徵收通行費之公路，未依第 10 條規定繳費者，徵收機關或營運單位應書面通知汽車所有人或駕駛人限期補繳，並收取必要之追繳作業費用。」依據高速公路局統計，至 104 年 8 月 31 日止，通行費欠費情形如下：

1. 95 年 1 月至 102 年 12 月採計次收費欠費金額 2,744 萬 8 千元。
2. 103 年 1 月至 104 年 8 月採計程收費欠費金額 1 億 7,654 萬 6 千元。

截至 104 年 8 月 31 日之通行費欠費金額合計 2 億 0,399 萬 4 千元，允宜積極清理，以確保基金收入

(三)無法追討之通行費案件應研謀改善方案，以有效掌握用路人資料

無法追討之通行費之主要原因，主要區分為未懸掛車牌、車牌位置被遮蔽、車牌折曲變形、車牌塗污、車牌懸掛位置不當等，致無法確切掌握用路人資料，該基金將此部分列為非可歸責於遠通公司因素，由高速公路局持續列管追償²¹，截至 104 年 7 月 31 日止，累計筆數為 237 萬 2,460 筆，累積金額 2,495

²¹依據高速公路局 99 年 8 月 12 日「國道高速公路逾期欠款債權催收款及呆帳處理稽核小組」第 2 次會議紀錄結論辦理。

萬 3 千元(詳附表 2)。

詢據前揭因應措施略以，「除自 103 年 3 月起與公路總局配合每月推動『eTag 違規車輛臨時檢驗檢討會議』外，並每月提供車牌裝置異常資料，請公警局、公路總局及各縣市警察局於執行路檢等勤務時加強攔查取締，及提供車牌遮蔽、折曲變形及塗污等行車明細及照片，請所轄監理單位辦理臨時檢驗或更換號牌作業，以強化車牌管理。」允宜遏止無法辨認用路人資訊情形，應研謀改具體改善方案。

綜上，於國道公路向車輛徵收之通行費收入為國道基金主要自籌財源，105 年度通行費收入預算數容有低估，且通行費欠費未繳及無法追討案件金額不低，允宜積極清理並研謀具體改善方案。

附表 2：國道基金歷年無法追討之通行費統計表 單位：筆；新台幣千元

年度	本期新增		結案		下期續辦	
	筆數	金額	筆數	金額	筆數	金額
以前年度 累計	34,864	1,785	0	0	125,416	6,157
100	90,552	4,372	0	0	125,416	6,157
101	62,779	3,051	0	0	188,195	9,208
102	28,412	1,376	0	0	216,607	10,585
103	1,691,590	11,354	60,012	410	1,847,185	21,528
104	525,947	3,429	672	4	2,372,460	24,953

※註：1. 國道基金提供。

2. 104 年統計至 7 月 31 日。

3. 103 年度結案理由，係因經重新判讀後歸責於遠通公司結果計有 1 萬 0,397 筆交易、通行費 7 萬 4 千元，須進行調帳作業，由遠通公司補付。

一 0、「國道 2 號大園交流道至台 15 線新闢高速公路工程計畫」屬桃園航空城計畫聯絡道路之優先路段，除未有整體計畫外，已核定路段計畫未完備即編列預算，不符預算法規定

國道基金 105 年度編列「國道 2 號大園交流道至台 15 線新闢高速公路工程」22 億 4,802 萬元，路廊位於桃園大園區，西起台 15 線，往東至國道 2 號大園交流道範圍，長度 1.64 公里。經查：

(一)核定計畫尚未完備即編列預算，預算籌編規劃顯欠周妥，核有欠當

本項計畫目的係為改善國道 2 號大園交流道及大園地區道路交通服務水準，整合大園地區通過性與地區性之運輸需求，並因應桃園航空城發展計畫、客貨運園區計畫…等，為建構區域國道服務系統作準備。計畫總經費 56 億 8,460 萬元，期程為 104 年 6 月至 108 年 12 月(共計 4 年 6 個月)，103 年度已完成環境影響評估，詢據目前辦理進度略以：「建設計畫奉行政院 104 年 9 月 2 日院臺交字第 1040047598 號函示：『原則同意，並照國家發展委員會研商結論辦理』，惟計畫書尚在辦理定稿作業中。」迄 104 年 9 月 16 日該局並未完成核定計畫書及相關資料，惟已經將預算送本院審查，顯有違預算法第 34 條所定，重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列預算，核定計畫尚未完備即編預算，預算籌編規劃顯欠周妥，核有欠當。

(二)屬桃園航空城計畫聯外交通之「國 2 大園支線西延(大園交流道-台 61)計畫」優先路段，未有整體計畫，難以發揮綜效

本計畫係屬臺灣桃園國際機場園區綱要計畫所規劃之航空城聯外交通之「國 2 大園支線西延(大園交流道-台 61)計畫」，依據行政院 103 年 5 月 6 日召開「行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組」第 8 次委員會議決議，採 2 階段方式推動，優先路段為大園交流道至台 15 線路段，後續路段為台 15 線至台 61 線路段，後續路段因許厝港國家濕地及當地工業區廠商反對，預計 109 年 4 月動工；2 路段分別施工，未來通車時間具不確定性，且未有完整路段建設計畫，不利整體規劃，允宜積極謹慎妥擬相關動線規劃及工程進度，避免影響地區交通發展及

道路使用效率。

綜上，國道 2 號大園交流道至台 15 線新闢高速公路工程屬桃園航空城計畫聯外交通之「國 2 大園支線西延(大園交流道-台 61)計畫」之優先路段，惟未有完整計畫，且優先路段之核定計畫尚未完備即編列預算，與預算法第 34 條所定不符，預算籌編顯未周妥，實有未洽。

一一、國道 7 號高雄路段計畫環評作業尚未完成，相關計畫未獲核定前即逕先編列預算執行，相關作業有欠嚴謹

國道基金 105 年度專案計畫「國道 7 號高雄路段計畫」編列 1,000 萬元，預計辦理環保署第二階段環評範疇界定會議審定之工作項目及頻率等、相關調查工作及成果報告撰寫等事項。經查：

(一)環評作業及計畫書(含財務計畫)尚未獲通過，即逕先編列預算執行，與預算法等規定不符

查「國道 7 號高雄路段計畫」於 99 年度自一般建築及設備科目列支綜合規劃費，並於 100 年度開始編列投資計畫預算，是以，本計畫開辦時間已逾 5 年。依據高速公路局 104 年 9 月 16 日說明，本案經環保署 102 年 8 月 30 日環評審查委員會第 242 次會議審查結論為：「應進入第二階段環評」。環保署於 103 年 9 月 9 日召開本計畫第二階段環評範疇界定會，嗣後陸續召開 7 次延續會議，並預定 104 年 10 月 8 日召開第 8 次會議。凸顯本計畫之環評作業及計畫書迄未獲審議通過，有關初步設計、用地之都市計畫變更等前置作業亦尚未完備。

國道基金 105 年度預算案編列本項計畫預算 1,000 萬元，核與預算法第 34 條規定²²不符。

²²預算法第 34 條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列

(二)計畫調增投資總額並延長期程且尚未核定，凸顯前置作業未臻完備前，即逕予編列預算執行，決策有欠嚴謹，不利財務穩健運作

本計畫依據 102 年度預算書所載，計畫總經費為 536 億 1,077 萬元，期程為 100 年 1 月至 106 年 6 月，共 6 年 6 個月。惟 105 年度預算案該計畫總經費增加至 615 億 4,957 萬元，期程變更為 100 年 1 月至 111 年 12 月(共 12 年)。計畫經費及期程不斷增加，且本計畫未獲核定前即逕先編列預算執行，開辦 4 年餘，環評及計畫書仍未獲核定，洵非妥適，復大幅調增計畫總經費，並延長辦理期程，均凸顯本計畫相關前置規劃評估分析未妥善完備前，即先行辦理，存有高度不確定性之風險，頗不利財務規劃與穩健運作。

綜上，國道 7 號高雄路段計畫於環評及計畫書未經核定，即逕先編列預算辦理，與法未符，洵欠妥適，復調增計畫總經費及延長期程，凸顯本計畫前置作業未臻完備前，即先行編列預算辦理，徒增不確定風險，實不利財務穩健運作。

貳、高速鐵路相關建設基金

一二、高鐵基金累積短絀及負債龐鉅，復舉債 242 億元投資高鐵公司，應建立管控機制定期檢討評估其自償能力，以免增加政府未來財政負擔

高速鐵路相關建設基金(以下簡稱高鐵基金)105 年度辦理高鐵永續經營投資計畫，預計舉借長期債務 242 億元增資，並編列當年度參與增資舉借債務所需利息費用 3 億 4,151 萬元(包括長期借款利息費用 3 億 3,880 萬元及預計短期借款支應增資所需利息

費用之利息 271 萬元)。

經查：

(一)高鐵財務解決方案延長特許期 35 年，先減資 6 成再增資 300 億元，(泛)公股將取得高鐵公司實質主導權

台灣高速鐵路股份有限公司(以下簡稱高鐵公司)自 96 年通車營運以來，運量營收不如預期，產生鉅額累積虧損(103 年底 466 億元)，剩餘特許期內無法負擔貸款及系統增置汰換費用，復面臨特別股訴訟問題，致有三方契約違約及興建營運合約終止之虞。為期根本解決該公司財務問題，104 年 5 月本院交通委員會以附帶決議有條件通過交通部所提「高鐵財務解決方案」(以下簡稱財改方案)²³，同意延長特許期 35 年，先減資六成後再增資 300 億元，增資對象則優先洽(泛)公股募資；未來(泛)公股將由原來減資六成後持股比例 22.1%，增加至 63.9%(公股 48.9%及泛公股 14.9%；詳附表 1)，取得高鐵公司實質主導權。經查：

附表 1：高鐵財改方案增資前後之持股及其比率對照表

單位：新臺幣億元

類別	減資六成後		增資 300 億元後	
	股本	持股比例	股本	持股比例
公股	32	12.3%	274	48.9%
泛公股	25.6	9.8%	83.6	14.9%
(泛)公股小計	57.6	22.1%	357.6	63.9%
五大發起股東	97.2	37.4%	97.2	17.4%
小股東 現有小股東	105.2	40.5%	105.2	18.7%

²³本院交通委員會 104 年 5 月 21 日審查通過交通部所提「高鐵財務解決方案」之建議方案 B，同時通過附帶決議 4 項；於 104 年 6 月 5 日經提報本院第 8 屆第 7 會期第 15 次會議報告備查。本院並配合修正獎勵民間參與交通建設條例第 4 條規定，將政府或公營事業投資高鐵總持股比例上限提高為 50%。嗣後 104 年 6 月 25 日高鐵公司董事會以本財改方案業經該公司及交通部雙方同意，並由相關當事人簽署相關契約及書面文件為辦理前提，決議同意本案。為期有效推動「高鐵財務解決方案」，高鐵公司與交通部於 104 年 7 月 27 日簽署「台灣南北高速鐵路站區開發合約終止協議書」、「台灣南北高速鐵路興建營運合約第四次增修協議書」。

類別	減資六成後		增資 300 億元後	
	股本	持股比例	股本	持股比例
高鐵員工	0	-		
全民	0	-		
合計	260	100%	560	100%

※註：1. 資料來源，整理自交通部 104 年 5 月 21 日於本院第 8 屆第 7 會期交通委員會第 12 次全體委員會議所提「高鐵財務解決方案」報告。

2. 表內部分數字加總如有不合，係因小數點四捨五入所致。

(二)高鐵基金財務狀況欠佳，預計 105 年底負債將高達 762.77 億元

依據預算法第 4 條第 1 項第 2 款規定：「特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：…(四)凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。」高鐵基金設置目的為辦理高鐵站周邊特定區段土地開發及聯外道路系統建設，係屬預算法所定之作業基金²⁴，應有特定財源，本自給自足原則運作，以達成其設立之特定任務。高鐵基金設立之初雖曾估算自償率，惟囿於相關業務計畫執行績效欠佳，以及高鐵通車時程延宕與營收未如預期等因素影響回饋金收入，實際上並未有穩定財源挹注，營運尚需仰賴融資彌補資金缺口，導致累積短絀及負債龐鉅，該基金 103 年底累積短絀 230.79 億元，負債 547.01 億元（詳附表 2）；預計 105 年底負債增至 762.77 億元（包括：流動負債 20.61 億元、長期負債 741.57 億元及其他負債 0.59 億元）。

(三)應建立管控機制定期檢討評估其自償能力，以免增加政府未來財政負擔

依據預算法第 34 條：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供

²⁴高鐵基金係修正原於 86 年成立之「臺灣西部走廊高速鐵路土地開發基金」，經合併「高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫」及「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」而成立之作業基金。該基金主要來源為高鐵公司回饋金、站區開發效益等，目前主要用途為高鐵區段徵收、高鐵聯外道路等。

財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」²⁵另依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」規定²⁶，各基金參加民營事業投資前，應擬具投資計畫，並就資本組成、投資總額及資金來源、投資效益(含財務及市場可行性)及其風險等項目評估分析。

105 年度「高鐵永續經營投資計畫」預計先行舉借債務 242 億元投資，未來再由高鐵公司每年盈餘所分配之股利收入還本付息²⁷，雖據交通部估計本投資計畫自償率約為 106%，屬完全自償計畫；惟高鐵公司能否於未來幾年內確實改善營運及財務狀況，並配發現金股利，尚待觀察。加以高鐵基金相關業務計畫執行績效欠佳，105 年度復巨額舉債投資，未來償還貸款本息壓力勢必遽增，如未能儘速改善，財務結構恐將更趨惡化。故應擬訂妥適財務規劃及管控機制，定期確實檢討評估其自償能力。

附表 2：高鐵基金 98 年度起收支、累積短絀及長期負債概況表

單位：新臺幣百萬元

年度/ 項目	業務 收入	業務成本 與費用	本期賸餘或 短絀	期末累積 短絀	期末長期負 債餘額
98	1,652	1,088	-240	32,572	19,955
99	2,337	891	858	31,714	19,960
100	2,582	904	969	30,745	19,965

²⁵另預算法第 50 條規定：「特種基金預算之審議，…；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」

²⁶「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」第 4 點規定：「各基金參加民營事業投資前，應擬具投資計畫，就下列各項加以評估。(一)投資目的。(二)所營事業。(三)資本組成、投資總額及資金來源。(四)投資效益(含技術、財務及市場可行性)分析。(五)風險分析。(六)分年進度。(七)經營管理分析。」同要點第 5 點第 1 項復規定：「各基金參加民營事業投資，應檢具投資計畫，報由主管機關確實審核後，依預算程序辦理。」

²⁷本投資計畫按高鐵公司財務模組推估，股東報酬率約 4.9%。另高鐵基金 105 年度預算案按增資高鐵公司 242 億元，估算持股比例為 43.17%，依據財務會計準則公報第 5 號規定應視為長期股權投資之收回，減列「採權益法之長期股權投資權益調整」計 10 億 9,607 萬 6 千元。

年度/ 項目	業務 收入	業務成本 與費用	本期賸餘或 短絀	期末累積 短絀	期末長期負 債餘額
101	4,417	1,251	2,340	28,404	49,914
102	4,672	999	2,830	25,575	49,925
103	5,177	1,828	2,495	23,079	49,936
104	5,104	2,582	1,663	21,416	49,946
105	5,609	1,821	2,576	18,841	74,157

※註：1. 資料來源，整理自高鐵基金各年度各年度預、決算書；因四捨五入致部分數字加總後有尾差。

2. 表列資料，103 年度以前為審定決算數，104 年度為預算數，105 年度為預算案數。

綜上，高鐵基金 105 年度預算案「高鐵永續經營投資計畫」預計舉債 242 億元增資，鑒於高鐵基金預估 105 年底負債達 762.77 億元，故應建立管控機制，定期確實檢討評估其自償能力，以免該基金因財務調度不良而影響營運，甚至發生需由國庫資金撥補情形。

一三、辦理高鐵永續經營投資計畫之舉債增資利息費用，需仰賴短期借款支應，凸顯該基金現金流量嚴重不足，未來應積極監督高鐵公司營運情形及高鐵基金財務狀況

高鐵基金 105 年度辦理高鐵永續經營投資計畫，預計舉借長期債務 242 億元增資，長期借款利息費用 3 億 3,880 萬元，及預計短期借款支應增資所需利息費用之利息 271 萬元。

高鐵基金預估 104 年底現金僅 7.99 億元，並無餘裕資金可供投資，故 105 年度預算案「高鐵永續經營投資計畫」將舉借長期債務 242 億元增資，並編列當年度參與增資舉借債務所需利息費用 3 億 4,151 萬元(包括：長期借款 242 億元*年利率 1.4%計算之利息費用 3 億 3,880 萬元，以及預計短期借款支應增資所需利息費用 3 億 3,880 萬元*年利率 0.8%計算之利息 271 萬元)。該基金 105 年度舉借增資 242 億元之利息費用 3 億 3,880 萬元，尚需仰賴

短期借款支應，凸顯其現金流量嚴重不足，財務結構明顯惡化。

綜上，高鐵基金大額舉債辦理高鐵永續經營投資計畫，惟其現金流量嚴重不足，導致財務結構惡化，增加高鐵基金財務風險，未來應積極監督高鐵公司營運情形及高鐵基金財務狀況。

一四、高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發等計畫執行績效欠佳，允應加強改善

高鐵基金係為辦理高鐵站周邊特定區段土地開發及聯外道路系統建設而成立之作業基金²⁸，依預算法應有特定財源，本自給自足原則運作，以達成其設立之特定任務，105 年度預算案「長期投資」項下之「高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫」編列 5 億 8,898 萬 6 千元。經查：

(一)高鐵基金辦理高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫迄今約 18 年，惟仍有逾五成面積土地尚待執行

為辦理高鐵沿線站區土地開發業務，政府於 88 年間陸續公告實施桃園、新竹、臺中、嘉義、臺南等五車站特定區之都市計畫，總面積為 1,507.53 公頃。為減少相關用地取得經費，交通部擬定「高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫」²⁹，取得五站剩餘可建地計 305.24 公頃土地，其中包含以設定地上權

²⁸同註 23。

²⁹該計畫主要係依獎勵民間參與交通建設條例第 12 條第 1 項規定：「主管機關應會商都市計畫、地政等有關機關，得於具都市發展潛力地區之路線、場站、...與其毗鄰地區劃定範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第 52 條之限制。」同法條第 3 項復規定：「主管機關依前項取得之土地，得依第 10 條、第 15 條規定出租或設定地上權與民間機構或逕為使用、收益及處分，不受土地法第 25 條及國有財產法第 28 條之限制；其處理辦法另定之。」另按獎勵民間參與交通建設區段徵收取得土地處理辦法第 3 條規定：「為有效推動土地開發業務，以配合本條例獎勵之交通建設之興建、營運，主管機關得視各交通建設事業需要設立土地開發基金。」

方式交予高鐵公司負責開發經營之附屬事業用地 30.14 公頃³⁰；其他剩餘之可建地，則以標售、標租或設定地上權方式處理，由高鐵基金編列相關預算並執行，以帶動高鐵車站周邊土地之開發。

高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫(計畫期間自 86 年 7 月起至 108 年 12 月底)主要係為配合高鐵通車計畫辦理區段徵收開發作業，交付高鐵車站及事業發展用地³¹予高鐵公司使用或開發，以整合周邊土地利用，並經由取得剩餘可建地，整體規劃、分期分批辦理招商或處分收入回收投入成本及償還債務，屬於 100%自償計畫。截至 103 年底已投入開發經費 575.44 億元，經由土地處分及標租收益與房屋標售收益已回收資金計 430.98 億元。

站區開發利益為高鐵基金主要收入來源之一，惟該計畫執行迄今約 18 年，五個車站特定區之區段徵收作業雖大致完成，按現行財務計畫預計可回收開發總成本之土地面積計 307.3280 公頃、預計可回收處分收入約 872.3743 億元；惟截至 104 年 5 月底，尚有 172.9263 公頃土地(預計處分收入 429.4147 億元)，占計畫面積 56.27%之土地待執行(詳附表 1)，除影響高鐵站區土地開發進度，亦延滯開發經費之回收。

³⁰ 高鐵公司囿於財務狀況，將站區開發地上權抵押予聯貸銀行團致開發延滯。為有效推動「高鐵財務解決方案」，交通部預計將收回該公司站區開發地上權，並於 104 年 7 月 27 日與高鐵公司簽署「台灣南北高速鐵路站區開發合約終止協議書」。

³¹ 「事業發展用地」分為「交通設施」、「站區廣場」和「附屬事業」三種用地，其使用依都市計畫說明書等規定辦理。

附表 1：高鐵車站特定區區段徵收土地開發計畫可回收開發總成本之**土地面積及處分收入表**

單位：公頃；新臺幣億元

項 目	財務計畫預計數		已執行數		待執行數	
	面積	金額	面積	金額	面積	金額
原土地所有權人 優先買回土地	5.4071	8.1533	5.3491	9.5463	0.058	-1.3930
高鐵附屬事業用 地	32.0484	93.8419	32.0487	93.8419	-0.0003	0
有償撥用公設	23.1156	15.0428	5.1459	5.3039	17.9697	9.7389
讓售事業用地	6.7638	14.2995	6.2830	13.3583	0.4808	0.9412
剩餘可建地：	239.9931	741.0366	85.5750	320.9092	154.4181	420.1274
住宅區	69.4438	150.2030	39.7301	201.694	29.7137	-51.4910
商業區	32.0813	158.4277	2.1374	28.8426	29.9439	129.5851
產業專用區	132.7713	426.3646	38.2799	84.8413	94.4914	341.5233
灌溉設施專用區	3.8971	1.5814	3.8971	1.5814	0	0
特定事業專用區	1.7996	4.4601	1.5305	3.9499	0.2691	0.5102
合計	307.3280	872.3743	134.4017	442.9596	172.9263	429.4147

※註：1. 資料來源，交通部提供截至 104 年 5 月底止數據。

2. 財務計畫預計面積及金額摘自財務計畫之土地處分價格及處分收入預估表；已執行數及待執行面積為地籍整理後登記面積；已執行數為實際執行金額；待執行金額為財務計畫預計金額減已執行金額。

(二) 高鐵基金承辦高鐵車站周邊土地之整體規劃、開發及招商業務，惟部分地區招商進度未如預期

如進一步分析高鐵各站區開發處分情形，高鐵基金承辦高鐵車站周邊之土地招商業務，其中臺南及嘉義車站特定區開發處分進度落後較多(詳附表 2)，未能達成高鐵設站後，進而帶動周邊地區經濟發展目標。究其原因，除高鐵車站部分地區土地非位於發展成熟區域，市場缺乏需求支撐外，嘉南地區未能吸引廠商參與，亦凸顯部分廠商對於出租或地上權招商認同性較低所致，此為該基金後續推動招商亟待克服之重點。

附表 2：高鐵各車站特定區區段徵收土地開發計畫辦理情形

單位：公頃；新臺幣千元

站區別	已完成徵收土地面積	供標售之土地面積	已標售之土地面積	累計舉債金額	累計支付利息費用	累計支付金額
桃園站	439.35	42.61	23.80	2,309,193	3,085,893	13,442,264
新竹站	307.82	64.02	58.66	(5,069,990)	2,179,962	11,840,821
臺中站	203.25	56.90	28.94	3,613,781	3,719,877	15,451,426
嘉義站	135.24	18.33	7.79	1,099,194	436,188	2,282,616
臺南站	299.72	88.16	15.19	10,918,037	4,304,768	14,756,130
合計	1,385.38	270.01	134.40	12,870,216	13,726,688	57,773,257

※註：1. 資料來源，同附表 2。

2. 由於各站區財務採統籌調度，截至目前新竹站特定區區段徵收土地開發計畫已有盈餘，並提供其他站區調度，故其投資舉債金額以（）表達。

綜上，高鐵基金辦理高速鐵路車站相關開發計畫執行績效尚待提升，除影響高鐵站區周邊土地開發、地方發展及民眾觀感外，亦導致該基金營運仍須仰賴融資彌補資金缺口、累積短絀及負債龐鉅；加以配合「高鐵財務解決方案」，預計將再舉債 242 億元投資高鐵公司，為避免該基金財務惡化成為政府未來財政負擔，允應加強特定區土地開發利用效益及回收開發經費，以改善基金財務結構。

一五、墊付地方政府應負擔之費用，與規定不符，且歸墊時間遙遙無期，亟待檢討改善

高鐵基金 105 年度預計平衡表列有「其他長期墊款」科目 9 億 7,638 萬元，包括墊付本金 9 億 2,490 萬 6 千元及應付利息 5,147 萬 4 千元，墊付明細彙整如附表 1。

附表 1：高鐵基金長期墊付款明細表

單位：新台幣千元

墊付對象	墊款項目	墊付年度	墊付本金	應付利息	
				104 年 8 月 31 日	105 年 12 月 31 日
嘉義	辦理高鐵嘉義車站特定區內，現有嘉義	91	9,274	1,095	1,277

墊付對象	墊款項目	墊付年度	墊付本金	應付利息	
				104年 8月31日	105年 12月31日
縣政府	縣太保市公所管有之第六公墓之無主墳墓，由太保市公所配合區段徵收作業辦理遷葬事宜，嘉義縣太保市公所應負擔之土地款、整地綠化及聯外道路等費用。				
臺南縣政府	辦理高鐵臺南車站特定區區段徵收範圍內歸仁鄉公所管轄境內之公墓遷葬所需之土地款及整地綠化工程費用及納骨塔興建工程經費。	91	115,632	22,080	24,481
新竹縣政府	預支高鐵新竹站特定區區段徵收開發盈餘。	102	800,000	16,643	25,577
合計			924,906	40,894	51,474

- ※註：1. 資料來源，交通部高速鐵路工程局提供。
2. 新竹縣政府依「高速鐵路車站特定區直轄市及縣(市)政府預支區段徵收開發盈餘作業要點」函申請預支盈餘，經核算於104年8月撥付2.03億元，後續將依同規定核算該墊款之應付利息。

惟各項墊付款與基金規定用途不符，頗值檢討，謹說明如下：

(一) 墊付地方政府款項與基金規定用途不符

依105年度中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範貳、作業基金甲、業務收支及賸餘：三、支出：(一)「各基金之支出，必須符合其收支保管及運用辦法之基金用途及其設置目的。…」復依交通作業基金收支保管及運用辦法第11條有關高鐵基金之用途規定，尚無墊付其他政府機關款項之規定，顯示該墊付款與基金收支保管及運用辦法之規定不符。

(二) 歸墊期限遙遙無期，預支盈餘分配亦頗值商榷

按上開墊付嘉義縣政府及臺南縣政府之發生時間為91年度7、8月間，迄今已逾10年，不僅全數未歸墊，且自墊付日起至102年底止，亦未收取利息。雖據表示略以：「墊付經費係由『高速鐵路車站特定區區段徵收土地開發計畫』墊付，將於該車站

特定區土地處分淨盈餘款中歸墊。」嘉義及臺南車站特定區迄今土地標售作業進度緩慢，等待該站區土地處分淨盈餘歸墊，恐屬遙遙無期。

綜上，高鐵基金墊付地方政府相關經費，與基金收支保管及運用辦法規定用途不符，且歸墊時間遙遙無期，殊值檢討。

肆、觀光發展基金

一六、觀光拔尖領航方案部分項目執行欠佳，觀光大國方案應參照以前年度辦理情形覈實編列預算

觀光發展基金(以下簡稱觀光基金)105年度編列「觀光大國行動方案(104-107年)」27億1,495萬2千元，較104年度預算數24億3,766萬1千元，增加2億7,729萬1千元。經查：

(一)「觀光大國行動方案」為接續「觀光拔尖領航方案」辦理之4年期計畫

觀光大國行動方案預計於4年內投入約168.21億元(公務預算48.78億元，基金預算109.03億元，地方自籌款10.4億元)，共計有18項執行計畫，104年8月經行政院核定，係接續「觀光拔尖領航方案」(98年-103年)，實現「觀光升級：邁向千萬觀光大國」之願景，將秉持「質量優化、價值提升」理念，促進觀光質量優化目標。

(二)觀光拔尖領航方案部分項目預算執行情形不佳，預算編列未覈實

「觀光拔尖領航方案」為行政院六大新興產業計畫之一，為政府重要施政計畫，分別有拔尖行動方案、築底行動方案及提升行動方案等3方案及13個子計畫，累計預算數299.87億元，累計執行數245.74億元，預算執行率81.95%，惟部分項

目執行績效欠佳，築底行動方案預算執行率僅達 56.91%，提升行動方案 75.06%(詳附表 1)。

審計部 101 年度至 103 年度均對觀光拔尖領航方案提出重要審核意見，分別有：「國際市場開拓、旅遊接駁服務、旅館評鑑推動及開放民間參與觀光遊憩設施重大建設等觀光產業提升措施仍欠周妥，有待研謀善策。」、「熱門風景區治理、旅宿業量能及開發、監督與管理、觀光遊樂業經營、旅館評鑑等監督管理事務仍欠周妥，允待通盤檢討。」、「魅力據點示範及國際光點等計畫與國家風景區旅遊安全維護執行成效仍待持續提升。」等，顯見觀光拔尖領航方案存有諸多缺失待改進，部分計畫規劃未臻周延，部分項目執行率過低，預算編列未覈實，允宜檢討改進。

綜上，觀光大國行動方案(104 年-107 年)係接續觀光拔尖領航方案，為政府重要觀光計畫，有鑑於觀光拔尖領航方案部分項目執行率偏低，審計部連續 3 年提出多項審查意見促請改善，允應針對以前年度缺失確實檢討，並覈實編列預算。

附表 1：觀光拔尖領航方案 99 年至 103 年預算執行情形表

單位：新臺幣千元；%

	累計預算數	累計執行數	執行率
一、拔尖行動方案	15,360,804	14,084,569	91.06
二、築底行動方案	2,694,000	1,533,209	56.91
三、提升行動方案	11,932,322	8,955,874	75.06
觀光拔尖領航方案(合計)	29,987,126	24,573,652	81.95

※註：1. 資料來源，觀光基金提供。

一七、以前年度多項旅宿業計畫未能有效推動，允應確實檢討，俾利全面提升旅宿業品質及優質旅遊環境

105 年度觀光基金於「勞務成本」及「行銷及業務費用」項下分別編列「旅宿業品質精進計畫」、「旅宿業創新輔導計畫」及「旅宿業綠色服務計畫」預算數 9,950 萬元、1 億 3,000 萬元及 1,500 萬元，合計 2 億 4,450 萬元，旅宿業為發展觀光政策重要因素之一。經查：

(一)來臺旅客大增，帶動觀光外匯收入增加，惟來臺旅客平均停留夜數及重遊比率下降，殊值檢討

來臺旅客自 94 年 338 萬人至 103 年增加至 991 萬人，我國旅宿需求隨旅客人數大增而提升，觀光局近年來推動多項旅宿業計畫，如「觀光拔尖領航方案」(98 年-103 年)之子計畫星級旅館評鑑計畫、好客民宿遴選計畫…等。

惟依據觀光局「103 年來臺旅客消費及動向調查報告」指出，觀光外匯收入 146.15 億美元較 102 年成長，惟來臺旅客平均停留夜數為 6.65 夜，近 3 年旅客來臺重遊比率 34%，均較 102 年下降，殊值檢討。

(二)一般旅館參與評鑑率未達 3 成，星級旅館評鑑計畫執行情形不佳

旅宿業品質精進計畫實為前揭星級旅館評鑑計畫及好客民宿遴選計畫之延續，其中星級旅館評鑑計畫 98 年度至 103 年度預算執行率僅 31.22%，績效顯著不佳(詳附表 1)。

截至 104 年 8 月底，全國目前旅館數計 3,070 家，總房間數計 16 萬 1,449 間，整體參與評鑑率僅 36%，尤其一般旅館參與評鑑率僅 28%(詳附表 2)，詢據該基金，係因參與評鑑業務未具強制力，一般旅館因其擔心取得星等不如預期或有違規營

業之虞，影響中小型旅館受評意願。本案經本院及監察院多次指陳缺失，促其改善，惟參與評鑑率顯未有效提升。

(三)獎勵觀光產業取得專業認證計畫預算執行率僅達 9.71%，預算未覈實編列

「旅宿業綠色服務計畫」係延續觀光拔尖方案之「獎勵觀光產業取得專業認證計畫」，該計畫 98 年度至 103 年度預算執行率僅達 9.71%，詢據執行落後原因：「本計畫係鼓勵觀光產業提升服務品質，配合推動品質管理、餐飲衛生、環保節能等政策，以保障消費者權益，業者可視產業屬性需求，並同時符合前揭目的，取得各項國內政府機關或受其委託單位核發驗證後向本局申請補助，因業界送件件數、金額及日期難以掌握，故執行決算數與預算數有差距。」凸顯相關預算未覈實編列，致預算執行率偏低，顯有未當，旅宿業綠色服務計畫之計畫總經費達 3 億 6,000 萬元，允應確實檢討以前年度執行情形並覈實編列預算，俾利有效提升旅宿業之品質。

綜上，近年來臺旅客大增，帶動觀光外匯收入增加，惟來臺旅客平均停留夜數及重遊比率下降，旅宿業為發展觀光政策重要因素之一，鑑於以前年度多項旅宿業相關計畫未能有效推動，允應積極檢討改進，俾利全面提升旅宿業品質及優質旅遊環境。

附表 1：旅宿業品質精進計畫等 3 項計畫預算編列及執行概況表

單位：新臺幣千元；%

觀光大國方案				觀光拔尖領航方案			
計畫名稱	計畫總金額	104 年度預算數	105 年度預算案數	計畫名稱	98-103 累計預算數	98-103 累計決算數	執行率
旅宿業品質精進計畫	750,000	165,000	99,500	星級旅館評鑑計畫	170,000	53,069	31.22
				好客民宿遴選計畫	55,000	45,863	83.39

旅宿業創新輔導計畫	700,000	160,000	130,000				
旅宿業綠色服務計畫	360,000	80,000	15,000	獎勵觀光產業取得專業認證計畫	373,000	36,216	9.71
合計	1,810,000	405,000	244,500		598,000	135,148	22.60

※註：1. 資料來源，觀光基金提供。
2. 統計資料日期：截至 104 年 8 月 31 日止。

附表 2：各類型旅館參與評鑑比例表 單位：家數；%

星級	一星級	二星級	三星級	四星級	五星級	合計	房間數	總家數	總房間數	評鑑比率
觀光旅館(國際、一般)	0	1	4	18	53	76	20,803	115	27,128	77
一般旅館	27	198	236	34	15	510	37,773	2,955	134,321	28
合計	27	199	240	52	68	586	58,576	3,070	161,449	36

※註：1. 資料來源，觀光基金提供。
2. 統計資料日期：截至 104 年 8 月 31 日止。
3. 參與評鑑比率以房間數計。

一八、觀光發展基金與觀光局所轄業務多所重疊，應依預算法及本院決議檢討裁撤，相關經費改由公務預算支應，俾符法制

交通部為加強觀光設施之興建與管理，依據行政院 86 年 3 月第 2517 次院會提示，於 88 年度設置觀光基金；該分基金之主要來源係政府循預算程序之撥款、機場服務費收入之 5 成、觀光局經管土地之租金及權利金收入、國家風景特定區之門票、停車清潔維護費、賣店租金等相關收入。經查：

(一)觀光基金主要收入來源係機場服務費收入，基金本身並無付出仍可收回之特性

按預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 4 目規定：「凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。」觀光基金目前雖歸類為作業基金，惟該分基金本身並未具「付出仍可收回」特性，

其主要收入來源為機場服務費收入。以 105 年度為例，機場服務費收入 50 億 7,860 萬 9 千元，業務收入 67 億 7,966 萬 3 千元，比率達 74.91%，其餘收入所占比率極低。由於觀光基金成立以來自償性甚低，與作業基金應本自給自足之精神，設法擴展自償性財源，完整回收營運成本等預算法規定精神未盡相符。

(二)未能以「單位預算」型態編列，致支出未能於總預算中完整表達

依預算法第 18 條、第 19 條第 1 項及第 86 條第 1 項規定可知，非營業基金之預算編列方式有「單位預算」、「附屬單位預算」2 種，惟目前行政機關刻意將全部非營業基金均編列附屬單位預算³²。由於觀光基金並非以「單位預算」型態編列，導致該分基金包括業務成本與費用 59 億 4,421 萬 2 千元等政務支出，未能彙編於總預算中表達，無法顯現政府施政支出之全貌。

(三)該分基金所轄業務與觀光局同質性甚高，同時編列公務預算及附屬單位預算，無法落實成本最小化，致扭曲基金應為一獨立會計個體之精神

預算法第 6 條第 1 項規定：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。…稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。…。」按學理每一特種基金應為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之財務與會計個體，惟觀光基金按其性質應屬於政事型基金，且實際所轄業務性質，與觀光局及所屬同質性甚高，相關業務計畫原可編列於觀光局及所屬公務預算中支應。

觀光基金係以「附屬單位預算」之分預算型態編列，惟將性質原應屬普通基金或其他特種基金之收入，如依法收取之機

³²在學理上，基金依性質區分為政事型基金、業權基金及信託基金。政事型基金除普通基金外，應包括特別收入基金、資本計畫基金及債務基金等，而為完整呈現推動政府政務活動所需之資金，政事型基金按理應編列「單位預算」，將全部歲入歲出編列於總預算，始能完整顯示總預算全貌。

場服務費等規費收入等移列基金；復將部分應屬普通基金編列之支出，如各國家風景區將部分(處本部以外)水電費移由該分基金負擔，恐導致資源浪費、績效及責任歸屬難以釐清等弊病，亦與前揭規定未盡相符，已扭曲基金應為一獨立會計個體之定義。

(四)應參據本院決議辦理

本院審查 98 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案時做成決議：「立法院審查 96 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案亦曾作決議：『觀光發展基金之資金運用預算，與觀光局單位預算之編列，許多科目及計畫有重疊浪費之嫌；而近幾年來，更以『觀光客倍增計畫』為主題目標進行編列，補助興建、整建及維護國家風景特定區公共設施，與觀光局之『旅遊線計畫』科目同質性甚高，建請應徹底檢討之，或廢除該基金改納入觀光局單位預算中。」惟交通部並未檢討改善，建議裁撤觀光發展基金。」

綜上，鑑於該分基金所轄業務與觀光局雷同，加上該分基金以「附屬單位預算」之分預算型態編列，恐將導致資源浪費、績效及責任歸屬難以釐清等弊病，故宜參據本院決議之意旨，建議裁撤觀光基金，將其業務及費用回歸觀光局及所屬公務預算編列，俾完整顯示政府執行觀光發展業務之支出全貌。

一九、東北角海岸地區土地利用暨景觀風貌改善案績效不彰，應切實檢討調整，建議本項經費暫緩編列

105 年度觀光基金於長期投資項下「促進東北角海岸土地利用暨景觀風貌改善興辦事業計畫」，編列土地整理費 1,059 萬 5 千元、地上物補償及遷移費 5,840 萬 5 千元，合計 6,900 萬元，本

計畫總經費 104 億 6,513 萬元，期程為 99 年(3 月)至 102 年度，截至 102 年底止全部預算雖已編竣，然 105 年度卻仍繼續編列相關經費，顯欠妥適，謹說明如下：

(一)本案俟整體財務修正計畫報行政院核定後，始得據以編列後續年度預算

依 105 年度中央及地方政府預算籌編原則第五點第(七)項規定：「特種基金固定資產建設改良擴充專案計畫、資金轉投資計畫及其他重大投資計畫應建立風險管理機制，其預算之編製，應妥作先期規劃，核實成本效益分析，擬具計畫依規定程序報核，並依核定計畫，衡酌工程或投資進度、財務狀況及執行能力，據以核實編列年度預算。…」本案迄今尚未完成都市計畫，致後續預算執行與撥款計畫嚴重延宕，仍無法展開土地徵收工作，足見該計畫之先期規劃作業未臻完善。

按行政院 99 年 3 月 10 日核定興辦事業計畫，本案區段徵收範圍原為 688.50 公頃，開發總經費計 105 億 4,697 萬元；後經多次研議修正計畫內容，目前興辦事業計畫修正草案之開發規模修正為 411.66 公頃（整體開發地區 98.86 公頃及非位於整體開發地區之景觀保護區 312.80 公頃），其中和美 1 地區 49.97 公頃土地（整體開發地區 27.64 公頃及非位於整體開發地區之景觀保護區 22.33 公頃）列為第一期優先開發區，和美 1 地區之開發經費約 11.4 億元。由於計畫總經費及面積與原規劃差異大，且修正計畫尚未經核定，即編列 105 年度預算，顯欠妥適。

(二)對以往年度辦理績效不彰之計畫及不經濟或非必要之支出，應切實加以檢討調整或刪除

依據 105 年度中央及地方政府預算籌編原則第五點第(六)項規定：「特種基金應落實計畫預算制度，依核定之計畫核實編

列預算，凡績效不彰之計畫及不經濟或無必要之支出，均不得編列預算。…。」可知，特種基金應本零基預算精神，全面檢討現行各項計畫與預算執行成效，刪除以往辦理績效不彰之計畫及不經濟或非必要之支出，以避免排擠其他急要施政重點或新興政事支出。

本計畫截至 104 年度累計預算數為 82 億 0,571 萬元，截至 104 年 8 月底之累計執行數僅為 3,361 萬 2 千元，顯示預算未覈實編列，導致資源未能有效利用。爰建議本案如經評估推動確有困難時，相關經費即應暫緩編列，以避免影響政府財源配置之合理性。

綜上，觀光基金辦理「東北角海岸地區土地利用暨景觀風貌改善案」，未能確實評估計畫之必要性及急迫性外，亦未能審酌以前年度之實際投資進度及執行成效，覈實編列各年度預算，作業有欠妥適；此外，本案如經評估後續推動仍有相當困難時，105 年度預算 6,900 萬元應暫緩編列，以避免影響政府資源配置之合理性。

(分機：1915 楊莉敏)