

交通作業基金（民航事業作業基金、觀光發展基金） 102 年度預算評估報告目錄

頁次

壹、民航事業作業基金	1
一、機場公司成立營業基金預算後，交通部應儘速檢討桃園航空站之部分建設工程或計畫仍由民航事業作業基金支應之妥適性	1
二、未明確劃分公務與基金業務與預算編列範圍，致將維持機關運作所須基本費用，幾已全數移由基金支應，核欠允當	2
三、各航空站營運多未具效益，且營運狀況日趨惡化，宜儘速研謀改善，以避免成為政府財政負擔與隱憂	4
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	6
五、基於「使用者付費」之精神，宜研議向機場公司收取導航服務使用費之可行性	8
六、民航基金迄 102 年底之未分配賸餘將高達 43 億餘元，允宜審慎研議解繳國庫之可行性，俾提升政府資金調度效益	11
七、近年來用人費用比率大幅成長，形成事業經營上之重大負擔	13
八、民航事業作業基金作價投資機場公司之資產，宜研議辦理重估，以避免重蹈圖利特定對象之覆轍，並杜未來民營化爭議	15
貳、觀光發展基金	17
九、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	17
一〇、應儘速檢討調整現行業務架構，以免分散管理，造成資源浪費	20
一一、觀光拔尖領航方案之消費性支出比重偏高，恐難以有效發揮帶動經濟成長之乘數效果	22
一二、增撥基金辦理項目不符投資定義，且似以國庫增撥方式填補該基金不足以自償之虧損，建議改由該局公務預算辦理	24

一三、觀光發展基金應加強各項收入計畫整體財務規劃與執行，設法提高自償性財源收入，以降低對國庫依賴 -----	25
一四、辦理「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，建議予以酌刪 -----	28
一五、迄未能針對整體觀光資源及供需概況進行調查，致無法有效掌握各縣市實際需求，並配合其施政方針妥作分配預算資源 -----	30
一六、東部觀光服務業雖頗具國際競爭力，惟旅遊人次不高，影響國際知名品牌連鎖飯店投資進駐之意願 -----	33
一七、星級旅館評鑑計畫執行效能不彰，允宜研謀改進之道 -----	35
一八、該基金收支保管及運用辦法非屬組織法規，不宜訂定聘用人員相關規定，以避免違法增加用人員額及彈性 -----	36

交通作業基金（民航事業作業基金、觀光發展基金） 102 年度預算評估報告

壹、民航事業作業基金

一、機場公司成立營業基金預算後，交通部應儘速檢討桃園航空站之 部分建設工程或計畫仍由民航事業作業基金支應之妥適性

由於桃園國際機場股份有限公司(以下簡稱機場公司)已於 99 年 11 月成立，爰桃園國際航空站 99 年 11 月以後之營業收支等相關預算，由民航事業作業基金移入機場公司編列。惟查：

(一)該基金多項工程或計畫與桃園國際航空站有關，卻由該基金編 列預算支應

經查該基金多項計畫，均與桃園國際航空站之維運有關，包括：102 年度辦理「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」邊界樁及都市計畫樁測定埋設作業 753 萬元(辦理期程 102-103 年,以下同)、桃園機場園區擬定相關都市計畫作業 1,000 萬(102 年)及臺灣桃園國際機場塔臺暨整體園區新建工程 931 萬 9 千元(102-107 年)等。基於機場公司業已成立，上開計畫理應自 99 年 11 月開始由該公司編列預算辦理，不應由民航事業作業基金以自有資金支應。

(二)桃園航空站相關經費應由機場公司自行負擔

由於桃園國際航空站 99 年 11 月起相關預算已移由機場公司辦理，上開與桃園航空站有關之支出似不宜全數由民航事業作業基金編列預算辦理；至於分年性計畫以後年度所需經費，交通部亦應預先研議由該公司自行負擔。

綜上，交通部應檢討上開與桃園航空站相關之計畫及所需經費，全數由民航事業作業基金編列預算支應之妥適性；該部並應考量相關計畫完成後，財產之歸屬及入帳方式，預先妥慎訂定日

後由機場公司使用時之相關訂價及費率基準，以維國產。

二、未明確劃分公務與基金業務與預算編列範圍，致將維持機關運作所須基本費用，幾已全數移由基金支應，核欠允當

102 年度民航事業作業基金於「管理及總務費用」項下編列 12 億 0,491 萬 3 千元，主要是民航局辦理行政作業所需經費(詳如附表 1)；而民航局 102 年度單位預算則僅編列少部分行政業務計畫，例如一般行政 2 億 9,194 萬 1 千元(人員維持費 2 億 8,852 萬 7 千元及行政工作維持費 341 萬 4 千元)及空運及航管業務 27 萬 4 千元等。由上可知，民航局將其維持運作所須基本費用支出之經費，幾已全數編列於民航事業作業基金，有欠合理，茲說明如下：

附表 1：民航事業作業基金管理與總務費用概況表 單位：新臺幣千元

項 目	100 年度		101 年度		102 年度
	預算數	決算數	預算數	實支數	預算案數
管理及總務費用	1,002,748	1,501,059	941,874	414,542	1,204,913

※註：1.101 年度實支數係為 101 年 1 月至 8 月底止資料。

(一)允宜儘速訂定公務與基金預算編列範圍與業務劃分原則，俾資明確

依據 102 年度中央及地方政府預算籌編原則第五、(六)點規定：「...。非營業特種基金預算編列範圍應與公務預算明確劃分，符合基金設置目的及基金用途者，始得於基金編列預算。...。」復據強化特種基金預算管理提升營運效能方案第壹點及第貳、三、(三)點規定：「...審計部及立法院迭有...、部分非營業特種基金與公務預算劃分不清...等質疑，爰訂定本方案，作為特種基金預算編製及執行之未來改進方向，...。」及「主管機關應於本方案分行後 3 個月內，除訂定公務預算與所屬非營業特種基金業務劃分原則，並據以穩定及一致編列預算及執

行。…。」

另依民航局 102 年度預算書（第 2 頁）之資料所示：「…，以往本局所有收支均列單位預算內，自 61 年度起奉准改變編製方法，屬於行政部分者仍編列於單位預算，屬於因作業行為而產生之收支者則自單位預算劃出，另編民航作業基金附屬單位預算，…。」惟民航局迄未訂定「公務及基金預算劃分原則」，致將該局及各航站之人事費（含聘僱及兼職人員薪資等）、業務費等一般行政管理所需之基本工作維持經費，幾已全數移由基金預算支應，核欠妥適。

(二)維持機關正常運作之基本政務支出，應列入公務預算

- 1.依預算法第 6 條第 1 項、第 19 條第 1 項及第 50 條：「…。稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。…。」、「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。」及「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。」等規定可知，旨揭管理及總務費用係屬公務機關維持正常運作及執行政策所需，究其性質應為政務支出，依法應編入機關單位歲出預算，否則不僅有礙總預算之整體性，亦有刻意規避監督之嫌。
- 2.惟民航局將部分應屬普通基金編列之支出，如一般行政管理費及公務車輛（含首長座車）油料費移由該基金負擔，恐導致資源浪費、績效及責任歸屬難以釐清等弊病，難辭意圖規避本院審查中央政府總預算案所作通刪決議之嫌，亦與前揭規定未盡相符。

(三)漠視本院所做有關應將一般行政管理等費用回歸公務預算編列之決議

依本院審議 98 年度中央政府總預算案針對國家通訊傳播委

員會所做分組審查決議，略以：「…，其歲出預算僅編列人事費及第一預備金，而未將一般行政管理費用、員工福利費用、公共關係費、各類產物保險費及租金、一般建築及設備費、設備修護費、公務車輛油料費、撥付通訊傳播監督管理基金費用列入，顯違反預算法等相關規定，請…，將上開經費回歸公務預算編列。…。」惟民航局迄未能將旨揭相關費用回歸公務預算編列，有違本院決議。

綜上所述，維持機關運作所需之基本行政工作費用係屬一般政務支出，應列入公務預算，較為合理，惟民航局卻幾全數移由基金支應，核欠允當。

三、各航空站營運多未具效益，且營運狀況日趨惡化，宜儘速研謀改善，以避免成為政府財政負擔與隱憂

民航事業作業基金原共設有 18 個航空站管轄機場業務，包括桃園國際、高雄國際、台北國際、花蓮、馬公、台南、台東、金門、台中、嘉義、北竿、南竿、屏東、恆春、望安、七美、綠島與蘭嶼航空站。其中桃園國際航空站業於 99 年 11 月 1 改制為機場公司，另屏東航空站已於 100 年 8 月 11 日終止營運，航站作業單位由 18 個變為 16 個。復因國內航空需求大幅降低，除台北國際及高雄國際機場外，餘均發生短絀，說明如下：

(一) 民航事業作業基金應依中央政府非營業特種基金存續原則規定，適時檢討整體營運績效及存續事宜

依據中央政府非營業特種基金存續原則第 6 點規定：「非營業特種基金凡有下列情形者，原則應予裁撤：… (三) 基金營運績效長期欠佳，或已喪失原訂自償能力，長期累積巨額短絀無法改善者。…。」惟查各航站近年來之收支賸餘情形（如附表 1），

除台北國際及高雄國際機場維持賸餘外，餘均發生短絀，顯見各項短中長期之營運改善措施，多未見具體成效，故建議該基金應依上開存續原則規定，適時檢討整體營運績效及存續事宜，俾符實際。

附表 1：96-102 年度民航事業作業基金各航站餘絀情形一覽表 單位：新台幣千元

年度 航站名稱	96	97	98	99	100	101	102
桃園國際航空站	8,072,253	7,682,891	7,405,635	7,451,148	-	-	-
臺北國際航空站	-302,974	-511,615	-271,736	-54,694	436,668	504,090	602,933
高雄國際航空站	565,029	286,723	284,128	417,898	548,426	475,046	521,740
花蓮航空站	-272,394	-278,894	-275,030	-248,866	-225,816	-211,857	-210,601
馬公航空站	-246,670	-205,579	-215,234	-183,216	-161,969	-207,585	-190,049
臺南航空站	-129,497	-138,227	-133,891	-108,945	-98,026	-108,285	-105,774
臺東航空站	-228,342	-217,960	-209,741	-186,293	-172,572	-186,548	-187,234
臺中航空站	-58,185	-35,167	-45,164	54,518	-61,917	93,814	114,901
金門航空站	-156,352	-167,583	-144,003	-142,083	-126,266	-197,540	-192,080
嘉義航空站	-63,503	-61,763	-64,265	-57,181	-56,341	-60,236	-60,114
合計	7,179,365	6,352,826	6,330,699	6,942,286	82,187	100,899	293,722

※註：1.資料來源：民航事業作業基金提供。

2.本表臺北航空站資料包括南竿、北竿機場收支資料；高雄航空站資料包括屏東、恆春機場收支資料；馬公航空站資料包括七美、望安機場收支資料；臺東航空站資料包括蘭嶼、綠島機場收支資料。又本表 101 年度係預算數，102 年度為預算案數，其餘為審定決算數。

3.101 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迄 101 年 11 月 19 日止尚未完成立法程序。

(二)有違本院所做有關應儘速改善各航站短絀之決議

按本院審議 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分針對民航事業作業基金所做分組審查決議，略以：

「機場公司預計於 99 年 11 月成立，桃園航空站自該日起即非屬民航事業作業基金。然而，民航事業作業基金 99 年度多項工程、計畫及成本費用與桃園國際航空站有關，…。鑑於，民航事業作業基金轄下 18 個航空站，原僅有桃園與高雄 2 站有年度賸餘，其餘近年度均為短絀，…，是以，為顧及其他機場之事業建設，與桃園航空站有關之建設經費與成本費用建請自 99 年

11 月該公司成立後，由該公司自行負擔。」惟據該基金所提供之資料所示，102 年度民航事業作業基金仍持續編列機場公司相關經費高達 2,684 萬 9 千元，除明顯違反本院上開決議外，亦有違收入與費用配合之會計原則。

綜上，民航事業作業基金應依中央政府非營業特種基金存續原則，適時檢討整體營運績效及存續事宜，並配合編列有關預算，俾符實際。

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

102 年度民航事業作業基金於「租金及權利金收入」項下，編列「土地租金收入」51 億 6,961 萬 9 千元、「廠房租金收入」5 億 0,491 萬 7 千元、「權利金收入」12 億 1,647 萬 3 千元，以及「其他租金收入」4,519 萬 9 千元，共計 69 億 3,620 萬 8 千元，較上年度預算數 66 億 8,797 萬 2 千元，增加 2 億 4,823 萬 6 千元(3.71%)。惟是項土地與服務設施出租作業存有下列缺失，尚待檢討改進：

(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有效調整因應

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占絕大多數，為 38%，至其餘 17% 之租用面積則租予商業性服務設施使用¹，顯示其航站經營理念已能與時俱進、

¹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。

彈性調整。反觀我國，各航空站航廈可租用面積僅 6 萬 8,375 平方公尺，占總面積 22 萬 1,381.5 平方公尺之 30.89%，比率明顯偏低(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。

近年來各主要國家或地區機場較為成功之商業化案例如下：香港有 30 家頂級服裝設計時尚店進駐；新加坡設有運動中心、三溫暖、泳游池；法蘭克福設有可容納 3 萬 6,000 人病患(年容量)之診所，慕尼黑設有獨立大型醫院；北京設有處理一般存放款業務之大型銀行；Stockholm Arlanda 設有結婚教堂等²，其發展經驗頗值參考。

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	占比	面積	占比	
高雄國際航空站	國際	13,700	432	49.28	14,543	50.72	28,675
	國內	1,324	158	24.81	4,492	75.19	5,974
臺北國際航空站		19,303	735	25.36	58,962	74.64	79,000
臺東航空站		368	0	5.52	6,294.27	94.48	6,662.27
花蓮航空站		3,707	0	17.11	17,962	82.89	21,669
金門航空站		1,310	0	12.50	9,169	87.50	10,479
馬公航空站		23,187	1,500	45.64	29,404.23	54.36	53,091.23
臺南航空站		280	80	8.87	3,700	91.13	4,060
臺中航空站		2,215	0	22.03	7,839	77.97	10,054
嘉義航空站		76	0	4.43	1,641	95.57	1,717
合計		65,470	2,905	-	154,006.50	-	221,381.50

※註：1.資料來源，民航事業作業基金提供。又本表係截至 101 年 9 月底止實際數。

(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

1.按國有財產法第 43 條規定：「非公用財產類之不動產出租，

²馮鑑昌，航空站經營管理與規劃，詹氏出版社，2010 年 5 月 1 日。

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 27 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。」

2.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、修正。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；惟囿於各航站空間使用配置缺乏彈性機制，致無法應付未來多變之需求。此外，與機場公司所簽訂之公有土地租賃合約，期限長達 20 年，且調整、變更不易，徒增政府財務風險。

五、基於「使用者付費」之精神，宜研議向機場公司收取導航服務使用費之可行性

102 年度民航事業作業基金編列有關飛航服務總臺（下稱總臺）支出預算，主要包括：用人費用 13 億 8,427 萬元、汰換桃園、臺中終端航管雷達 5 億 7,440 萬 5 千元及臺灣桃園國際機場塔臺

暨整體園區新建工程 931 萬 9 千元³等；另由附表 1 所示，102 年度導航設備服務成本 12 億 8,038 萬 8 千元，換算其單位成本將高達 88.27 元/小時，且呈逐年上升趨勢。惟查：

附表 1：5 年來主要營運項目分析表 單位：人次；小時；新台幣千元

項目	97	98	99	100	101	102	
機場旅客服務	數量	33,052,965	32,328,818	33,799,609	16,440,411	11,421,014	18,314,000
	單位成本	236.92	232.02	201.94	185.53	160.44	194.39
	預算數	8,185,903	7,978,835	7,180,208	3,270,489	2,092,857	3,560,110
	決算數	7,830,794	7,500,867	6,825,329	3,050,168	1,832,392	
導航設備服務	數量	14,505,996	14,788,692	14,746,500	14,681,400	9,694,704	14,506,116
	單位成本	68.82	71.45	69.43	72.86	76.29	88.27
	預算數	1,037,052	1,065,838	1,111,916	1,200,549	774,458	1,280,388
	決算數	998,315	1,056,601	1,023,841	1,069,619	739,625	

※註：1.資料來源，民航事業作業基金提供。97-100 年度為審定決算數，101 年度為截至 8 月底實際數，102 年度為預算案數。

(一)基於「使用者付費」之精神，應考慮向機場公司收取導航服務使用費

- 依規費法第 9 條及第 10 條規定：「規費之繳費義務人如下：
 - 向各機關學校申請辦理第 7 條各款事項或使用第 8 條各款項目者。
 - 經各機關學校依法令規定通知應繳規費者。」

及「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，…

 - 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。…。」
- 由上述規定可知，導航服務費乃是使用機場設施或享受行政機關特別給付(如導航服務)之對價，故應以其受益之價值，作為收費基準之計費原則外，另為落實規費促進財政負擔公平之理想，政府機關(含國營企業)受領其他政府機關所提供之給付或服務仍應繳納規費。
- 然由現行規定⁴可知，目前導航服務費之收取對象僅限於航空

³總經費 12 億 7,172 萬元，期程 102 至 107 年度，102 年度編列第 1 年經費。

⁴如使用國營航空站助航設備及相關設施收費標準等。

公司（桃園機場部分由機場公司代開單），而航空公司為降低營運成本，又多透過票價轉嫁予消費者負擔，影響民眾權益。考量機場公司對總臺所提供之導航服務，直接或間接受有利益（例如可增加出入境飛航班次，詳附表 2），如無須分攤相關成本費用，似不合理，故建議應本使用者付費原則，向其收取導航服務使用費，俾維權益。

（二）民航局允宜儘速訂定導航服務費之分攤處理原則

1. 依據 102 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第貳、甲、二、（二）點規定：「單價及利（費）率：除配合政府政策維持低價者外，其產品或服務利（費）率應參照國內、外類似機構訂定，以不低於其單位成本為原則。」可知，民航局應參酌類似機構訂價及其服務成本訂定導航服務費收費基準，俾期服務報酬合理化。
2. 然查自機場公司於 99 年 11 月成立後，降落於桃園航空站之航空器所應繳納之 6 成降落費改由機場公司收取，而總臺雖提供台北飛航情報區內所有班機起降之航路管制服務，卻僅能收取其他 4 成降落費（即飛航服務費），以及降落於民航局所轄航空站之降落費，作業難稱合理。舉例來說，截至 101 年 9 月底止，機場公司所收取之降落費高達 16 億 5,982 萬 4 千元（占比 52.97%），而同期間民航基金卻僅能收到降落費 4 億 9,030 萬 3 千元及飛航服務費 9 億 8,338 萬 9 千元，合計 14 億 7,369 萬 2 千元（占 47.03%），結果反低於機場公司之前項費用收入，似難謂公平合理。
3. 考量機場公司與民航事業作業基金屬不同財務個體，而旨揭經費又多係為配合機場公司正常營運需求而設，故建議應以其（預期）受益程度或使用比例為分攤基礎，訂定合理經費

分攤（導航服務成本）處理原則，以免損及基金之作業利益。

綜上，考量國內民用機場之導航服務費皆提撥為民航作業基金循環運用，以作為未來航空運輸發展之重要資金來源，基於「使用者付費」之精神，民航局允宜研議向機場公司收取導航服務使用費之可行性，並訂定導航服務費之分攤處理原則，俾據以研訂費率基準，要求其合理分攤部分導航服務成本，以符實際。

附表 2：飛航服務總臺導航設備服務一覽表 單位：千人次；千小時；千架次；千元

比較項目	97	98	99	100	101	102
一、導航設備服務(千小時)	14,506	14,789	14,747	14,681	14,800	14,506
(一)助航設備	1,022	1,022	1,022	1,022	890	890
(二)通信氣象設備	8,477	8,477	8,477	8,477	8,477	8,477
(三)雷達設備	194	194	194	194	194	194
(四)自動化設備	159	159	159	159	18	18
(五)燈光及其他設備	4,654	4,937	4,895	4,829	5,221	4,927
二、導航設備服務(千架次)	1,208	1,122	1,202	1,221	1,216	1,217
(一)台北區域管制中心	302	280	313	347	365	370
(二)中正機場管制塔台	146	138	155	164	187	190
(三)高雄機場管制塔台	52	45	47	47	51	51
(四)台北機場管制塔台	59	54	60	69	71	75
(五)其他	649	605	627	594	542	531
三、助航設備服務費(千元)	1,038,563	929,034	1,267,522	2,607,036	2,576,033	2,771,852
四、機場旅客服務(千人次)	33,053	32,329	33,800	16,440	18,111	18,314
五、助航設備投資(千元)	403,284	753,091	1,038,689	704,080	151,358	355,791
六、單位用人費用(千元)	1,161,224	1,203,121	1,227,616	1,261,104	1,362,268	1,384,270

※註：1.資料來源，民航事業作業基金提供。97-100 年度為審定決算數，101-102 年度為預算案數。

2.總臺導航設備服務小時數係依裝備種類分別予以統計，並計算任務妥善率，同時導航設備所提供之服務範圍往往非單一機場，其涵蓋範圍較廣，是以修正為依設備種類提供服務小時數。

六、民航基金迄 102 年底之未分配賸餘將高達 43 億餘元，允宜審慎研議解繳國庫之可行性，俾提升政府資金調度效益

民航作業基金 102 年度預計賸餘 25 億 7,744 萬 1 千元，連同以前年度未分配賸餘 46 億 3,564 萬 4 千元，共計賸餘 72 億 1,308 萬

5 千元；扣除 102 年度提存公積 29 億 0,679 萬 3 千元（作為固定資產建設改良擴充之財源）後，102 年度未分配賸餘 43 億 0,629 萬 2 千元，將留待以後年度處理。惟查：

(一) 期末之未分配賸餘高達 43 億 0,629 萬 2 千元，宜研酌將該累積賸餘部分繳交國庫，俾提升政府資金調度效益

1. 依 102 年度中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列標準第貳、戊、一、點規定：「各基金之賸餘分配，除法律另有規定外，其分配程序及處理原則如下：(一) 填補歷年短絀...。(二) 提列公積...。(三) 撥充基金...。(四) 解繳國庫：各基金如有下列情形之一者，得全部或部分現金解繳國庫。1. 各基金業務發展成熟，原有資金已敷支應其購建固定資產或資金運用計畫者。...。3. 資金閒置者。...。(五) 未分配賸餘。...各基金以往年度累積之未分配賸餘，應參酌前述處理程序及原則逐年分配處理。」

2. 是以，民航作業基金 102 年度期末未分配賸餘高達 43 億 0,629 萬 2 千元，且預計期末現金及約當現金達 237 億 0,229 萬 4 千元。揆諸該基金剩餘資金大多存放銀行專戶收取存款利息，不若普通基金係依國庫法第 9 條規定，由財政部於中央銀行設置國庫存款戶，集中統籌運用及管理；加以近年來政府財政狀況日益拮据，似有必要加以檢討，應在不影響該基金正常業務進行下，將其閒置資金繳納國庫統籌調度，以增加資金運用效率。

(二) 民航基金迄 102 年底之淨值規模龐大，恐有變相提高經費使用彈性空間之虞，不利監督

民航基金迄 102 年底預計之淨值將高達 1,526 億 8,237 萬元，與該年度交通部歲出預算 1,171 億 8,637 萬 6 千元之規模

相當，規模不容小覷。然依預算法第 88 條第 1 項之規定：「附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第 25 條至第 27 條之限制。...。」可知，預算法賦予附屬單位預算較大執行彈性，使其在符合一定要件下得先行辦理；惟倘基金規模過大，恐有徒增藉預算執行彈性而便宜行事空間之虞，變相提高經費使用之彈性。

綜上，鑑於政府財政日趨困窘，惟民航事業作業基金預計 102 年度期末累積賸餘仍高達 43 億 0,629 萬 2 千元，卻未能有效運用，影響國庫統籌調度；民航局倘對該基金期末累積賸餘未能提出有效利用方式，宜研酌將該累積賸餘部分繳交國庫，以增加政府資金運用效率。

七、近年來用人費用比率大幅成長，形成事業經營上之重大負擔

102 年度民航事業作業基金於勞務成本、管理及總務費用項下編列「用人費用(業務支出)」50 億 6,014 萬 5 千元，復於各計畫項下之工程管理費編列「用人費用(資本支出)」1,689 萬元，合計為 50 億 7,703 萬 5 千元，與上(101)年度預算數 50 億 1,227 萬 3 千元相較，增加 6,476 萬 2 千元(或 1.29%)，惟查：

(一)近年來用人費用占業務收入比率逐年上升

經查民航基金自 99 年 11 月 1 日移撥桃園航空站預算員額 409 人至機場公司後，其業務收入雖仍逐年成長，惟成長幅度遠不及用人費用之成長水準，例如 101 年度之業務收入為 112 億 7,640 萬 2 千元，較 100 年度業務收入之 111 億 0,566 萬 3 千元小幅成長 1.54%，然 101 年度之用人費用高達 50 億 1,227 萬 3 千元，較 100 年度之 46 億 4,418 萬元大幅成長 7.93%，致使近

年來用人費用占業務收入比率逐年上升(附表 1)，顯示其用人費用擴張速度遠高於業務擴展速度。

附表 1：民航事業作業基金用人費用分析表 單位：新台幣千元；%

項目	98	99	100	101	102
用人費用	4,810,668	4,848,988	4,644,180	5,012,273	5,077,035
業務支出	4,796,402	4,833,847	4,629,457	4,995,108	5,060,145
資本支出	14,266	15,141	14,723	17,165	16,890
業務收入	14,801,005	16,281,256	11,105,663	11,276,402	11,806,431
用人費用比率	32.50	29.78	41.82	44.45	43.00

※註：1.資料來源，民航事業作業基金提供。又本表用 98-100 年度為審定決算數，101-102 年度為預算案數。又用人費用比率係用人費占其事業營業收入之比率。
2.自 99 年 11 月 1 日移撥桃園航空站預算員額 409 人至機場公司。

(二)工程施作中必要且合理之人事費用，始得計入工程成本

- 1.依中央政府各機關工程管理費支用要點(下稱支用要點)第 3 點規定：「工程管理費之支用項目如下：…(二)因工程需要，聘請臨時專門技術人員或僱用臨時監工、技工、雜工人員等之人事費用。」可知，工程施作中必要且合理之人事費用，雖得計入工程成本(資本支出)，惟仍應確實基於專業性、技術性、研究性及臨時性業務需要，且計畫結束應即檢討減列。
- 2.然由民航局補充說明：「102 年度員工人數項下編列資本支出部分，計有技工 1 人、工友 1 人、聘用 14 人、約僱 3 人，合計 19 人，係本局任務編組單位預算員額—機場擴建工程處，其依據及編列之理由係本局為辦理各機場擴建工程，特以任務編組設置『交通部民用航空局機場擴建工程處』，並經 79 年 12 月 15 日行政院台 79 交字第 37800 號函核定。」可知，前項由資本支出列帳(用人費用 1,689 萬元)所僱用之 19 人，幾已成為常態性，除與前項規定不符外，亦有虛增資產之質疑。

綜上，近年來用人費用比率大幅成長，形成事業經營上之沉重負擔，影響未來整體發展。另中央政府各機關工程管理費支用

要點規定，工程施作中必要且合理之人事費用，雖得計入資本支出，惟仍應確實基於臨時性業務等需要，且計畫結束後應即檢討減列；然查上開任務編組自成立迄今已逾 20 年以上，是否符合臨時性規定，恐不無疑義。

八、民航事業作業基金作價投資機場公司之資產，宜研議辦理重估，以避免重蹈圖利特定對象之覆轍，並杜未來民營化爭議

按國際機場園區發展條例第 18 條第 1 項規定：「民航局經管園區之財產，除公有土地依第 11 條第 2 項規定辦理外，其餘財產得以出租、作價投資方式，提供機場公司使用，...。」復據國營國際機場園區股份有限公司設置條例第 8 條規定：「機場公司成立，得由交通部以民航事業作業基金資產投資。」爰 99 年度及 100 年度預算，民航事業作業基金以移轉當時帳面價值為基準，分別配合折減基金 10 億 8,727 萬 6 千元及 212 億 1,809 萬 4 千元，而交通部單位預算亦分別如數編列「歲入」項下之「投資收回-非營業特種基金收回」及「歲出」項下之「營業基金」收支併列預算。惟基於下列因素，上開作價投資之資產，宜研議辦理重估事宜：

(一)作價投資之資產價額折算不公，恐有低列政府財產權之虞

1. 依國有財產法第 58 條第 1 項規定：「國有財產計價方式，經國有財產估價委員會議訂，由財政部報請行政院核定之。...。」另依國有財產計價方式第 2 點第 1 項及第 3 點規定：「國有財產估價之標準，應參考市價查估。」及「依本計價方式查估評定之國有財產價格，得為讓售價格、標售底價、贈與價格或其他計算國有財產之價格；...。」而商業會計法第 42 條第 1 項亦明確規定：「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。...。」

- 2.又本院審查 100 年度中央政府總預算案及三讀通過商港法修正案時，曾做成相關決議：「中央都市更新基金...，並於 99 年度將『中山女中南側都市更新案土地』，國庫資產作價以核定當期公告地價計撥入基金財產，總價值 5 億 8,645 萬 6,500 元。為符合商業會計法所定，資產取得以公平價值入帳之原則，故要求開發完成後應重新辦理資產重估，以避免未來更新案招商之成本低估，影響基金收益。」及「國營港務股份有限公司成立當年度承受之原港務局資產、負債及公司資本額、資本公積，...。其中資產以重估後之價值列帳，...。」
- 3.鑑於民航基金與機場公司係分屬不同財務個體，均應自負經營績效，機場公司運用該等財產獲取收入，基於成本與收入配合原則及真實反映其經營績效，上開國有財產之計價仍應依國有財產法及商業會計法之規定按公平價值入帳，俾符法制；惟依「桃園國際機場財產作價投資計畫書」所列資產作價投資之計價原則均採帳面價值計價，顯示作價投資之資產價額折算並不公允，除高估機場公司資產運用績效外，更有違上開法令之規定。

(二)允宜研議辦理重估事宜，以避免重蹈圖利特定對象覆轍

據洽民航局表示：「本案有關資產移轉，係參考 85 年電信總局改制為中華電信股份有限公司之案例辦理(財政部 85 年 7 月 24 日台財產二第 85017352 號函)，...，故依此案例辦理 2-5 類財產以帳面價值作價投資方式提供機場公司使用，...。」惟上述說明有尚待斟酌之處，首先是目前國營國際機場園區股份有限公司設置條例第 2 條第 2 項雖規定，機場公司由政府獨資經營，惟若未來倘政策改變並修法，使機場公司可接受民間投資或釋股，則將使民股得以分享未表達於帳面之價值，顯非所

宜，並有賤賣國產之質疑⁵；其次是在推動中華電信民營化過程中，監察院曾 2 次糾正交通部執行釋股預算，涉嫌圖利財團，弊端叢生，且釋股價格並未合理反映市價，爰要求中華電信必須即刻辦理「資產重估」⁶。是以，民航事業作業基金作價投資機場公司之資產，應儘速研議辦理重估，並等幅調增交通部(民航事業作業基金)投資價值，以避免重蹈圖利特定對象之覆轍。

綜上，民航事業作業基金作價投資機場公司之資產，逕以其帳面淨值為基準編列投資預算，除與國有財產法及商業會計法規定國有財產之計價應採公平價值精算入帳之規定未符外，亦未能真實反映機場公司資產價格，應研議辦理重估，以杜爭議。

貳、觀光發展基金

九、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 年度設置觀光發展基金；該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 6 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。惟查：

(一)觀光發展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

⁵依「桃園國際機場財產作價投資計畫書」桃園站目前經管什項設備之珍貴財產共計 24 件(包含書、畫計 9 幅、展示飛機及引擎等計 15 件)，帳面價值計 1,962 萬 3,933 元；惟考量其中尚不乏名家作品(如黃君璧、張大千…等人)，價值不菲，依帳面帳值作價投資機場公司，顯失公允。

⁶一、交通部執行中華電信股份有限公司民營化釋股過程，於 89 年 7 月 24 日以未真實合理反映資產價值，又估算作業草率、執行不力，顯有疏失乙案，因有賤賣國土之嫌，遭監察院首度糾正。二、交通部復於 91 年 12 月 6 日公告執行中華電信 90 年釋股預算案，因偏離原規劃「全民釋股」之精神，有違公平競爭，導致淪為「財團化」，顯有未當，遭到監察院再次糾正。

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。」觀光發展基金目前雖歸類為作業基金，惟該基金本身並未具「付出仍可收回」特性，其主要收入來源為機場服務費收入。以 102 年度為例，該基金業務收入 42 億 7,883 萬元，其中機場服務費收入 29 億 2,923 萬 4 千元，政府補助收入 9 億 9,000 萬元，該 2 項收入合計占業務收入比率達 91.60%，其餘收入所占比率極低。由於觀光發展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顯未盡相符。

(二)隱匿相當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（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之全貌）。由於觀光發展基金並非以「單位預算」型態編列，故編入 102 年度總預算案部分僅有國庫增撥該基金 9 億 1,100 萬元及補助該基金 9 億 9,000 萬元，導致該基金包括業務成本與費用 56 億 1,120 萬 9 千元等政務支出，隱匿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

- 1.預算法第 6 條規定：「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，惟觀光發展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。例如：觀光發展基金 102 年度預算編列各國家風景區水電費、修理保養及保固費，以及一般服務費，而觀光局及所屬 102 年度公務預算「國家風景區開發與管理」計畫項下亦編列各國家風景區包括水電費、修理保養及保固費，以及一般服務費等相關業務費支出。
- 2.觀光發展基金係以「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，如各國家風景區水電費移由該基金負擔，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)不利本院預算審議

按預算法第 50 條規定：「特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」本院審議作業基金預算時係依前開規定辦理，有別於普通基金預算之審議，注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序等，故該基金預算之編列方式，有規避本院預算審議之嫌。

(五)應遵照本院決議辦理

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，鑑於觀光發展基金所轄業務與觀光局雷同，加上該基金以「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，故應參酌本院 96 年度、98 年度決議之意旨，建議裁撤觀光發展基金，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。

一〇、應儘速檢討調整現行業務架構，以免分散管理，造成資源浪費

觀光局 102 年度單位預算案編列增撥觀光發展基金 9 億 1,100 萬元及補助觀光發展基金 9 億 9,000 萬元，合計 19 億 0,100 萬元，主要係辦理「觀光拔尖領航方案」所需經費，惟查：

(一)公務預算與所屬非營業特種基金業務功能重疊，應檢討調整或重新業務分工

1. 依據預算法第 4 條規定：「...。基金分左列 2 類：一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。二、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。」可知，政府

所提供之服務可分為一般與特殊用途。前者如國防、外交、治安等，其受益對象為全國國民，自應由國民共同負擔，後者之受益者僅為一部分國民，應由使用者或受益者個別支付。

2.另依強化特種基金預算管理提升營運效能方案：「三、其他改進事項：…(三)主管機關應於本方案分行後 3 個月內，除訂定公務預算與所屬非營業特種基金業務劃分原則，並據以穩定及一致編列預算及執行。…。」而觀光局為配合上開方案，雖於 98 年 4 月間修正公務及基金預算劃分原則，惟審計部⁷及立法院⁸仍有不少質疑。

3.換言之，特種基金係處理政府特殊用途之各項政事，惟觀察觀光發展基金之預算編列內涵，與觀光局所編列公務支出預算大致相同，且因其實際所轄業務性質，與觀光局同質性甚高，相關業務計畫原可編列於公務預算中，故不宜自「普通基金」分割出來，另立基金運作，以免分散管理，造成資源浪費。

(二)觀光發展基金端賴國庫撥補維生，本身缺乏自主財源之設計

按觀光發展基金目前歸類為作業基金，應具有「付出仍可收回」之特性，然而 102 年度觀光發展基金預計短絀高達 12 億 4,987 萬 9 千元，如扣除國庫對觀光發展基金投入之撥補數(包括國庫撥充基金與補助合計數 19 億 0,100 萬元，詳附表 1)，則其待填補短絀更加擴大，顯見該基金端賴國庫撥補維生，本身並無自主之財源，更遑論得以完整回收其付出營運成本，故有無必要另立基金推動政務，實有檢討必要。

⁷審計部 99 年度財務收支及決算審核報告略以：「…對於具地方特色之觀光活動，與具國際化潛力及整體效益之相關觀光活動尚無明確之定義，致由不同預算補助類似活動經費之情事，…。」

⁸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：「…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；…。惟交通部並未檢討改善，建議裁撤觀光發展基金。」

附表 1：最近 5 年觀光發展基金財務狀況一覽表 單位：新台幣億元

年度	基金資金來源				財務情形			當年度繳庫數
	國庫增撥	國庫補助	機場服務費	其他	本期餘絀	累計餘絀	淨值	
98	10.00	-	20.68	3.08	-5.24	16.80	61.37	-
99	25.20	32.90	25.15	3.22	3.81	20.61	90.38	-
100	13.90	23.20	25.65	3.27	-5.77	14.84	98.51	-
101	12.23	10.65	27.02	3.21	-14.33	-4.67	93.11	-
102	9.11	9.90	29.29	3.60	-12.50	-11.99	93.03	-

※註：1.資料來源，觀光發展基金提供。小數點以下第二位四捨五入。

綜上，鑑於觀光發展基金所轄業務與觀光局雷同，實無重複設置之必要，故建議觀光局允宜全面檢討觀光發展基金之設置、收支運作與其未來存廢，以避免基金設置浮濫、疊床架屋，破壞財政統收統支之運作體制，進而影響國庫財務靈活調度。

一一、觀光拔尖領航方案之消費性支出比重偏高，恐難以有效發揮帶動經濟成長之乘數效果

觀光發展基金 102 年度營運項目，僅「六大新興產業－觀光拔尖領航方案」1 項，本年度預算數 50 億 0,540 萬元，原辦理期程自 98 年至 101 年；嗣因政府財政困難及交通部執行能量不足(預算執行率欠佳)，交通部遂於 100 年 4 月 11 函報行政院修正上述計畫，迄 100 年 5 月 27 日經行政院核定，於總經費 300 億元不變下，延長執行期程至 103 年，顯示該基金仍未能充分掌握地方政府及觀光產業之經費需求，覈實編列相關預算。此外，該基金辦理是項計畫，核有下列缺失：

(一)旨揭方案多屬消費性支出，振興經濟效益恐相對有限

政府支出可分為消費性支出與投資性支出，在有限之預算範圍內，允增加投資性支出，才能對總體經濟有較大幫助⁹。惟

⁹參見江丙坤，建構中長程公共建設制度、提昇國家競爭力，92 年 11 月 26 日。其中消費性支出對經濟成長之乘數效果約為 0.8，而投資性支出對經濟成長之乘數效果(採封閉模型、所得乘數)

由附表 1 可知，旨揭方案 98-102 年度之獎補助費及行銷費等消費性支出金額高達 188 億 2,053 萬 4 千元，占同期間整體計畫經費 228 億 5,474 萬 8 千元之 82.35%，比率似嫌偏高，帶動景氣成長之乘數效果恐屬有限。

附表 1：觀光作業基金主要業務計畫之用途別一覽表

單位：新臺幣千元

年度	觀光拔尖領航方案			
	捐(補)助 與獎勵	行銷及業 務宣導	固定資 產投資	小計
98	362,901	1,114,255	0	1,477,156
99	3,113,486	1,511,654	930,358	5,555,498
100	2,806,220	1,753,618	1,098,856	5,658,694
101	2,374,000	1,775,000	1,009,000	5,158,000
102	2,256,000	1,753,400	996,000	5,005,400
合計	10,912,607	7,907,927	4,034,214	22,854,748

※註：1.資料來源：觀光發展基金提供。又本表 98-100 年度係審定決算數，101 年度、102 年係預算案數。

(二)允宜在既有之預算額度內，相對調整投資回收計畫之經費，以有效支援本計畫之落實

- 1.依預算法第 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。」又據行政院 100 年 5 月 27 日院臺交字第 1000026660 號函，略以：「…(三)本計畫總經費達 300 億元，建請交通部研究規劃投資回收計畫；…，以增加基金之收益及營運之永續性。…。(四)…，補助地方政府項目亦應研究增加收益方法；…。」
- 2.由上述規定及函令可知，觀光發展基金應以自給自足方式經營，採受益者付費原則，完整收回其成本，以增加基金之收益及營運之永續性。故該基金允宜在既有之預算額度內，相對調整具有自償性及投資可回收性計畫之經費，進而適度引導民間部門分攤部分成本，以有效支援本計畫之落實。

則約為 1.18 上下。

綜上，政府透過財政預算收支，產生支出乘數效果，期帶動總體經濟成長，惟旨揭方案多屬消費性支出，致經濟效益相對有限，允宜在有限之預算範圍內，增加投資性支出，俾免浪費政府資源、虛擲經費支出。

一二、增撥基金辦理項目不符投資定義，且似以國庫增撥方式填補該基金不足以自償之虧損，建議改由該局公務預算辦理

觀光局 102 年度單位預算案編列增撥觀光發展基金 9 億 1,100 萬元及補助觀光發展基金 9 億 9,000 萬元，合計 19 億 0,100 萬元，辦理「觀光拔尖領航方案」所需經費，並分別歸類為「設備及投資－投資」及「獎補助費－對特種基金之補助」。經查：

(一)觀光局公務預算及觀光發展基金計畫類同，無法集中衡量績效

為執行上開增加臺灣觀光國際知名度之計畫，觀光發展基金 102 年度編列預算辦理國際市場開拓計畫、海外旅行社創新產品包裝販售送客獎勵計畫、星級旅館評鑑計畫、民宿認證計畫，以及觀光景點無縫隙旅遊服務等宣傳計畫。惟該局 102 年度公務預算亦編列推展國際會議市場、聯合民間及地方政府辦理觀光國際事務、加強對目標市場推廣、旅館及民宿之管理與輔導等預算。由於觀光局公務預算及觀光發展基金各自編列上開類同計畫之經費，造成計畫分散，無法集中衡量執行績效。

(二)觀光局投資之 9.11 億元，與國民所得統計所謂「投資」之定義不符

據觀光局表示，由公務預算「設備及投資」項下編列 9 億 1,100 萬元挹注觀光發展基金，係用於協助扶植觀光產業及國際市場開拓等計畫，藉以提升觀光產業國際競爭力及強化臺灣觀光品質形象，預期將可產生長期及持續性效益等項目。惟查

上開投資預算 9 億 1,100 萬元支應之項目中，所列內容多屬經常性補助，無涉資本支出，與國民所得統計所謂「投資」係指固定資本之形成定義不符，觀光局將該項預算列為歲出資本門，殊非合宜。

(三)似以國庫增撥方式填補該基金不足以自償之虧損

觀光發展基金 102 年度收入 43 億 6,183 萬元，其中尚包含國庫補助收入 9 億 9,000 萬元，而成本與費用 56 億 1,170 萬 9 千元，本期短絀 12 億 4,987 萬 9 千元。查作業基金設置之原則，為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。惟由上開收支餘絀情形顯示，觀光發展基金之自償性甚低，且似以國庫補助方式填補該基金不足以自償之虧損。

(四)應遵照本院決議辦理

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：「觀光局 98 年度增撥 10 億元予觀光發展基金，由於與觀光局辦理業務重疊，且不符設備及投資之歲出資本門定義，並有以國庫增撥方式填補該基金不足以自償之虧損之虞，建議所辦理事項改由觀光局及所屬相關計畫支應。」

綜上，觀光局 102 年度增撥 9 億 1,100 萬元予觀光發展基金，不符設備及投資之歲出資本門定義，且似以國庫增撥方式填補該基金不足以自償之虧損，故上開撥補款項應依所辦理事項性質妥為區分經費門，且建議所辦理事項改由觀光局相關計畫支應。

一三、觀光發展基金應加強各項收入計畫整體財務規劃與執行，設法提高自償性財源收入，以降低對國庫依賴

102 年度觀光發展基金於收入項下，編列勞務收入 30 億 1,270 萬 4 千元，租金及權利金收入 2 億 7,612 萬 6 千元、其他業務收

入 9 億 9,000 萬元及業務外收入 8,300 萬元，合計為 43 億 6,183 萬元，較上(101)年度預算數 41 億 4,625 萬 1 千元，增加 2 億 1,557 萬 9 千元，收支相抵後，計短絀 12 億 4,987 萬 9 千元。經查：

(一)觀光發展若以「作業基金」方式推動，其各項收支計畫應須具備相當財務自償能力

1.依預算法第 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。」另依交通作業基金收支保管及運用辦法第 1 條及第 4 條第 1 項規定：「交通部為有效推展與管理自償性及具特定財源之交通建設計畫，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，以提升交通服務水準，特設置交通作業基金 …。」及「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；…。」此外，自償性公共建設預算制度實施方案亦有類似規定¹⁰。

2.由上述規定可知，目前作業基金之管理至少須具備 2 項特性：首先是各項政府服務成本應由受益者直接支付（或加以收回），使給付成本之支出與收入之間，產生直接且明確之關聯性，以符合預算法對作業基金之定義；其次是作基基金應具備自償能力¹¹，於各該計畫完成後，得於營運期向使用者收取相當對價，以償付原始投入成本。惟由附表 1 可知，102 年度各項收入中，與觀光發展基金之各項支出具相關性之自償性收入，僅有租金及權利金收入及服務收入(如門票、停車清潔

¹⁰第 7 點規定：「自償性公共建設計畫擬訂時，各執行機關應加強財務規劃及成本效益評估，區分非自償之社會效益及可獲自償之財務效益，據以訂定合理之自償比率，作為嗣後編列預算及確定執行機關財務責任之依據。」

¹¹中央政府非營業基金存續原則第 6 條第 3 項規定：「基金營運績效長期欠佳，或已喪失原訂自償能力，長期累積巨額短絀無法改善者應予裁撤。」

維護費、賣店租金)等 2 項，金額計 3 億 5,959 萬 6 千元，而其他不具自償性收入（如機場服務費收入、補助收入...等），金額卻高達 40 億 0,223 萬 4 千元，占總收入 43 億 6,183 萬元之 91.76%，自償能力明顯不足¹²。

附表 1：觀光發展基金收入結構分析表

單位：新台幣千元

年度		服務收入	機場服務費收入	租金及權利金收入	其他補助收入	其他收入	合計
96	預算數	45,841	2,431,225	334,396	-	43,000	2,854,462
	決算數	56,654	2,164,177	311,484	-	88,195	2,620,510
97	預算數	81,591	2,512,972	212,084	-	59,500	2,866,147
	決算數	55,619	2,065,407	316,983	-	93,405	2,531,414
98	預算數	46,551	2,567,126	227,375	-	83,620	2,924,672
	決算數	62,404	2,068,028	245,867	-	72,866	2,449,165
99	預算數	56,000	2,584,124	233,676	3,290,000	62,000	6,225,800
	決算數	68,133	2,515,313	254,274	3,290,000	64,624	6,192,344
100	預算數	62,404	2,523,073	244,220	2,320,000	58,000	5,207,697
	決算數	72,505	2,565,076	254,586	2,320,000	120,335	5,332,502
101	預算數	68,010	2,702,048	253,193	1,065,000	58,000	4,146,251
	實際數	50,084	1,983,954	158,482	103,000	105,283	2,400,803
102	預算數	83,470	2,929,234	276,126	990,000	83,000	4,361,830

※註：1.資料來源，觀光發展基金提供。又 101 年度實際數，係截至 8 月底止數字。

(二)在自有財源偏低情況下，導致觀光建設之經費來源長期仰賴政府補助，無法自給自足

依行政院 100 年 5 月 27 日院臺交字第 1000026660 號函，略以：「…(三)本計畫總經費達 300 億元，建請交通部研究規劃投資回收計畫；俾透由土地開發、地上權設定、土地變更回饋、民間 BOT、收取許可費方式，以增加基金之收益及營運之永續性。…。(四)本計畫執行除交通部自行經營的風景區應考慮計畫

¹²究其原因主要係目前國家風景區多位於非都市計畫內，除無法比照都市計畫區可透過周邊土地開發之增額容積及租稅增額融通等方式，將外部效益內部化外，且其主要推動之觀光建設多係步道、涼亭、公廁、廣場、服務中心，以及入口意象之景觀營造、植栽綠美化及遊憩動線之修景、設施零星修繕等較不具自償性之公共投資，致基金自償性收入明顯偏低。

加值性外，...。」是以，政府未來公務預算額度無法大幅增長，各風景區允應適度提高自償性，並透過民間資源挹注，以降低公務預算之負擔；惟該基金執行經年，仍無法及時提出對策以有效達成增加自償性之政策目標。

綜上，觀光發展基金應以自給自足方式經營，採受益者付費原則，完整收回其成本，以增加基金之收益及營運之永續性，減少對國庫依賴；惟該基金自償性普遍偏低，允宜檢討改進。

一四、辦理「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，建議予以酌刪

102 年度觀光發展基金於長期投資項下，編列促進東北角海岸地區土地利用暨景觀風貌改善案相關經費，本計畫總經費 104 億 6,513 萬元，期程 99 年(3 月)至 102 年度，截至 101 年底止已編列 72 億 8,887 萬元，102 年度續編最後 1 年經費 31 億 7,626 萬元，主要係辦理新北市貢寮區私有景觀保護區及區內地勢平緩、坵塊完整之部分景觀保護區、農業區(面積約 688 公頃)之土地用地取得、地上物補償及公共設施管理維護等工作所需。惟查：

(一)未切實盱衡投資進度及計畫執行能力，即率爾編列各年度預算

1. 依強化特種基金預算管理提升營運效能方案第貳、一、(四)點規定：「...、資金轉投資計畫及其他重大投資計畫預算之編製，應依下列原則辦理：1. 妥作先期規劃：應先行檢討計畫目的是否符合基金發展需求及設置目的，並確實評估技術、市場、法律、土地、經濟、財務、環境及管理之可行性。...。3. 各基金應依規定程序報核各項計畫，並按計畫核定結果，衡酌工程或投資進度、財務狀況及執行能力，核實編列年度預算。」另依中央政府附屬單位預算執行要點第 5 點規定：「各

基金年度預算執行績效及計畫執行進度，除作為年度考核之依據外，並供作核列以後年度預算之重要參考。」

2.經查旨揭計畫於報院核定時，雖已洽請內政部於99年8月底前須確實完成都市計畫檢討作業，惟因受地主抗爭影響，都市計畫迄今仍未能審定，致後續相關執行與撥款計畫嚴重延宕，根本無法展開土地徵收相關工作，足見當初未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，核實編列各年度預算，顯有違上開規定。

(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102年度中央及地方政府預算籌編原則第五、(六)點規定：「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其他新興政事支出。

惟觀察旨揭計畫以前年度預算截至101年8月底止之執行情形，截至101年度止已編列預算數雖高達72億8,887萬元，而各年度累計執行數僅3,285萬8千元(且賸餘數均未辦理保留)，未予執行經費高達72億5,601萬2千元，占99.55%，計畫績效不彰，允宜切實檢討調整或刪除，俾符實需。

綜上，觀光發展基金辦理「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，核實編列各年度預算，作業有欠妥適，建議酌刪102年所編經費預算，俾符實際。

一五、迄未能針對整體觀光資源及供需概況進行調查，致無法有效掌握各縣市實際需求，並配合其施政方針妥作分配預算資源

102 年度觀光發展基金於「會費、捐助、補助、分攤、救助(濟)與交流活動費」項下之「捐助、補助與獎助」編列補(協)助政府機關(構)17 億 6,700 萬元，計畫項目包括觀光拔尖領航方案-魅力旗艦計畫 16 億 8,000 萬元¹³、補助地方政府辦理觀光活動行銷推廣 5,400 萬元及輔導地方政府辦理旅遊服務中心營運管理計畫 3,300 萬元；惟查：

(一)未能就下年度所欲達成政策目標，事先作整體觀光資源及供需調查，並配合調查結果及施政方針妥作分配

1.依 102 年度中央及地方政府預算籌編原則第 2 點規定：「…(一)政府預算收支，應本中央、地方統籌規劃及遵守總體經濟均衡之原則，審度總資源供需估測顯示之趨勢，…。(二)政府預算收支應先期作整體性之縝密檢討，妥善規劃整合各項相關業務，以發揮財務效能；…。」另依交通部觀光局補助風景區興建公共設施經費執行要點第 6 點規定，申請補助單位應於每年(如 101 年)6 月 30 日前將下年度(如 102 年度，下同)符合補助條件之各項案件送觀光局審核，以作為編製下年度預算及擬定下年度補助計畫之重要參考依據。

2.然由附表 1 可知，截至 101 年 6 月底止，僅核定台北市等 5 縣市申請案，金額計 1,888 萬 5 千元，而未分配金額高達 16 億 9,611 萬 5 千元，占當年度觀光拔尖領航方案補助各縣市經費總數 17 億 1,500 萬元之 98.90%，比例似嫌偏高。顯示

¹³其中魅力旗艦計畫又可分為「區域觀光旗艦計畫」7 億元(由觀光局聘請國際觀光總顧問團隊規劃，地方執行)、「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」9 億 4,000 萬元(由地方政府提案)及「觀光景點無縫隙旅遊服務計畫」4,000 萬元等計畫(由地方政府提案)。

上開規定雖要求各縣市政府須事前提報計畫，再由該基金就整體觀光資源及供需概況進行檢討、分配；惟實際執行時，卻多僅係於年度進行中或年度終了時被動受理各地方政府所提送之當年度申請計畫，再評估申請單位數量與經費額度後同意核給，作業程序似嫌倒置且過於草率。

附表 1：98-102 年度觀光拔尖領航方案補助各縣市經費一覽表

單位：新台幣千元；%

縣市名稱	補助經費					小計	
	98	99	100	101	102	金額	占比
臺北市	60,000	263,083	11,707	2,096	40,000	365,179	5.52
新北市	60,000	235,276	5,194	-	40,000	335,276	5.07
桃園縣	0	139,045	142,369	12	30,000	169,459	2.56
高雄市	0	44,615	53,343	-	40,000	93,626	1.42
高雄縣	0	23,035	0	-	-	23,035	0.35
臺中市	52,200	247,595	54,453	-	40,000	350,927	5.31
臺中縣	0	12,344	0	-	-	12,344	0.19
臺南市	0	20,318	42,009	-	40,000	60,318	0.91
臺南縣	0	34,173	0	-	-	34,173	0.52
屏東縣	60,000	329,713	188,366	4,098	20,000	462,007	6.98
彰化縣	53,309	420,858	103,727	11,879	30,000	527,098	7.97
花蓮縣	0	67,245	47,696	-	30,000	97,245	1.47
嘉義縣	0	60,471	83,065	-	30,000	97,237	1.47
基隆市	0	43,199	26,993	-	20,000	63,199	0.96
臺東縣	0	119,041	240,492	-	120,000	239,280	3.62
新竹縣	0	79,486	160,209	-	70,000	162,366	2.45
雲林縣	0	75,291	76,164	-	40,000	126,391	1.91
宜蘭縣	0	111,398	139,393	-	30,000	142,198	2.15
南投縣	0	106,687	169,112	800	70,000	177,487	2.68
苗栗縣	0	155,041	379,440	-	60,000	229,982	3.48
金門縣	0	62,821	71,239	-	20,000	99,882	1.51
連江縣	0	50,567	39,098	-	-	50,567	0.76
澎湖縣	0	34,939	166,283	0	120,000	157,953	2.39
新竹市	0	17,374	77,208	0	10,000	27,374	0.41
嘉義市	0	32,702	15,041	0	20,000	53,702	0.81
未分配	0	0	0	1,696,115	760,000	2,456,115	37.13
合計	285,509	2,786,317	2,292,601	1,715,000	1,680,000	6,614,420	100.00

※註：1.資料來源，觀光發展基金提供。

2.本表 98-100 年度為審定決算數，101 年度各縣市部分係截至 6 月實際數，餘預算放置「未分配」項下，102 年度為預算案數。

(二)預算細目尚未確定即先行匡列編送審議，提報及審查功能未發

揮

依中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範第貳、甲、三、(七)點規定：「2、補助與捐助：…。(3)各基金應於預算書內具體列明補助與捐助事由、對象名稱及金額，並由各主管機關從嚴審核，其未明定項目，不得超過明定項目捐助總數之5%統籌編列。對金額之估計，並應敘明編列計算基礎。」惟查旨揭補助計畫，多僅依科目名稱於預算書內概括說明預算編列數及支出用途，未列明補助地方政府經費計畫詳細內容、事由、對象名稱及金額，核與上開規定不符。

(三)各項補助計畫之競爭型評比機制尚待建立

依102年度中央及地方政府預算籌編原則第二、(二)點規定：「…，本零基預算精神檢討及建立資源分配之競爭評比機制，提升整體資源使用效益，…。」而行政院100年5月27日院臺交字第1000026660號函：「…(四)…，補助地方政府項目亦應研究增加收益方法；對有提出收益計畫之地方政府，優先予以補助。…。」亦有類似審核意見。惟觀光局目前除少數(如競爭型國際觀光魅力據點)示範計畫外，多未能按地方政府投入情形(提出配合款執行項目與額度)，建立有效之競爭型評比機制，每年匡列鉅額預算形同空白授權，不利資源有效分配。

綜上，為妥善運用國家整體資源，加強財務管理，觀光發展基金各項補助計畫宜先期作整體性之縝密檢討，估測觀光遊憩未來市場供需趨勢，作為編製預算之參考依據；另各項補助計畫缺乏具體內容與競爭型評比機制，且預算細目尚未確定即先行編送審議，作業有欠妥適。

一六、東部觀光服務業雖頗具國際競爭力，惟旅遊人次不高，影響國際知名品牌連鎖飯店投資進駐之意願

交通部觀光局為推動區域觀光旗艦計畫，將全國劃分北部、中部、南部、東部及離島 5 個地區，以國際觀光客角度找出在地觀光優勢與創新性旅遊主題，強化旅遊競爭力；又該基金為配合上述政策，102 年度於「魅力旗艦」項下之「區域觀光旗艦計畫」編列 16 億 9,100 萬元，辦理期程自 98 年至 103 年，總經費為 94 億 6,500 萬元，截至 101 年底止已編列 56 億 1,600 萬元。惟查：

(一)東部地區吸引國人與國際旅客前往觀光旅遊之比例皆不高

- 1.由於觀光為現階段政府所推動 6 大新興產業之一，交通部爰配合研擬「觀光拔尖領航方案」，除規劃方向以「發展國際觀光、提升國內旅遊品質、增加外匯收入」為重點外，並重新定位區域發展主軸。其中，東部地區發展主軸為「慢活及自然的臺灣」，發展重點包括「鐵馬+鐵道旅遊」、「有機休閒農業」、「南島文化」、「鯨豚生態」及「溫泉養生」等項目。
- 2.該方案於 98 年 4 月啟動，當年以觀光為目的之來臺旅客 229 萬 8,334 人次，100 年增至 363 萬 3,856 人次（占來臺旅客總數 608 萬 7,484 人次之 59.69%），其中又以陸客之貢獻度最大。然上開分析數據倘對照 100 年國內各地區觀光旅館業有關各國籍住客人數統計情形（附表 1），當可推知除大陸旅客外，外籍觀光客造訪花東地區之比例甚低。
- 3.另依交通部觀光局每年出版之國人旅遊狀況調查報告，民眾前往臺灣各地區旅遊之比例，東部地區占比向來偏低，如最近 5 年分別為：96 年 6.3%、97 年 6.6%、98 年 5.6%、99 年 4.8%及 100 年 4.7%，顯示東部地區吸引國人前往觀光旅遊之比例不高。

(二) 東部地區國際觀光客源不足，影響國際知名品牌連鎖飯店投資進駐之意願

另據統計，東部地區觀光旅館之房客住用率低於全國平均數（附表 2），尤其花蓮 100 年房客住用率僅 6 成邊緣，實屬偏低。究其原因主要係國際觀光客源不足，一定程度影響國際知名連鎖飯店投資進駐之意願，產業國際化腳步因此也較為遲緩¹⁴，無法有效帶動該地區觀光旅遊之風氣，致住用率普遍偏低。

綜上，儘管觀光旅遊定位為 6 大新興產業之一，亦係東部地區深具競爭優勢、可永續發展之利基型產業，惟從上述各項統計情形可知，東部地區國際觀光旅遊客源有限，致國際連鎖旅館品牌進駐東部地區意願並不高，允宜研謀改善之道。

附表 1：100 年臺灣地區觀光旅館業各國籍住客人數統計表 單位：人次

地區名稱	大陸	華僑	北美	日本	亞洲	歐洲	澳洲	其他	合計
北部地區	875,921	194,423	452,939	1,331,089	842,015	223,014	54,377	288,508	4,262,286
中部地區	152,346	7,255	36,142	98,195	58,506	30,953	4,007	34,833	422,237
南部地區	361,829	27,900	72,906	242,300	156,675	69,109	9,238	26,100	966,057
東部地區	286,294	31,314	12,883	105,460	49,398	6,555	852	15,973	508,729
總計	1,676,390	260,892	574,870	1,777,044	1,106,594	329,631	68,474	365,414	6,159,309

※註：1. 資料來源，交通部觀光局行政資訊系統網站。表列亞洲地區數據已排除大陸、華僑及日本等地。

2. 本表觀光旅館業僅含「國際觀光旅館」及「一般觀光旅館」，不含「旅館」。

附表 2：近 5 年臺灣地區觀光旅館住用率統計表 單位：%

地區 年度	臺北 地區	高雄 地區	臺中 地區	花蓮 地區	風景 區	桃竹苗 地區	其他 地區	平均
96 年	75.54	70.75	65.78	52.51	53.72	64.18	51.79	67.16
97 年	72.20	68.91	63.95	54.96	53.59	55.76	52.91	64.70
98 年	70.88	64.52	59.71	62.02	56.91	49.78	49.41	62.55
99 年	75.31	68.79	69.84	64.46	59.71	65.24	56.13	68.24
100 年	75.45	66.53	71.46	61.21	59.37	62.37	60.97	68.11

※註：1. 資料來源，交通部觀光局行政資訊系統網站。

¹⁴ 故而截至目前為止(101 年 9 月底止)，該地區仍乏吸引國際知名連鎖飯店品牌進駐之成功案例。

一七、星級旅館評鑑計畫執行效能不彰，允宜研謀改進之道

102 年度觀光發展基金於「行銷及業務費用」項下編列「星級旅館評鑑計畫」經費 450 萬元，主要係辦理星級旅館評鑑、等級評鑑標識及媒體文宣訓練等工作所需經費。又本計畫係「觀光拔尖領航方案」之子計畫，總經費 1 億 5,000 萬元，期程 98 至 103 年度，截至 101 年 8 月底止，該計畫之年度預算執行數 467 萬 2 千元(101 年度預算數 3,000 萬元)，執行率僅 15.57%。經查：

(一)星級旅館評鑑計畫推廣成效不彰，允宜研謀改進之道

依據發展觀光條例第 2 條規定，目前觀光旅館業係按「國際觀光旅館」、「一般觀光旅館」、「旅館」之分類管理；未來將規劃改以星級區分（從一星到五星之間），並將各旅館之星級登載於觀光局之文宣中，俾供消費者選擇適合之旅館住宿。惟觀光局自 98 年 9 月起首次公告「星級旅館評鑑計畫(98-100 年)」以來，截至 101 年 8 月底止，僅有 280 家業者報名，並完成 175 家評鑑作業，尚不及全台旅館業總家數 3,187 家（其中合法 2,719 家、非法 468 家）之 1 成，顯示業者報名參加旅館評鑑之意願不高，推廣成效不彰。

(二)星級旅館評鑑計畫執行效能不彰，經本院決議要求改善

本院審議 100 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針對觀光發展基金所做分組審查決議，略以：「觀光局進行全台旅館評鑑，卻只有 82 家旅館參加，尚不足全台旅館總數之一成，評鑑執行率無法令人信服。觀光局應加強督促旅館業者參與評鑑，…。」另據洽觀光局表示：「截至 101 年 8 月底止，本局雖已辦理台中等 30 場次首次星級旅館評鑑之業者輔導說明會，然報名參加旅館評鑑之業者仍少（因星級旅館評鑑並非強制性，執行成效較難預測）。」顯示星級旅館評鑑計畫

執行效能仍未臻理想，允宜積極研謀改進之道。

綜上，旨揭計畫截至 101 年 8 月底止僅有 280 家旅館報名接受評鑑，推廣成效頗為不彰；觀光局允宜透過縣市政府、旅館公會等加強宣導，以號召更多旅館參加星級旅館評鑑。

一八、該基金收支保管及運用辦法非屬組織法規，不宜訂定聘用人員相關規定，以避免違法增加用人員額及彈性

102 年度觀光發展基金之約聘僱人員計 108 人，包括：聘用人員 51 人、約僱人員 57 人。據該基金所提供之資料顯示，觀光發展基金之聘用人員主要係負責桃園國際機場旅客接待服務、大陸地區人民來臺觀光相關事務、國際觀光宣導推廣、國際觀光組織、會議及展覽等業務；而約僱人員則係負責桃園、高雄國際機場旅客服務、大陸來台觀光團體旅客通報業務及協助入、出境相關事宜等業務。謹將最近年度觀光發展基金進用聘用人員、約僱人員人數，摘錄如附表 1。惟查：

附表 1：97-102 年度觀光發展基金約聘僱人員統計表單位：人

年度	聘用人員	約僱人員	約聘僱人員合計
97	44	40	84
98	47	55	102
99	51	57	108
100	50	57	107
101	48	57	105
102	51	57	108

※註：1. 資料來源，觀光發展基金提供。

(一)該基金逕以交通作業基金收支保管及運用辦法，作為其進用約聘僱人員之法據，核與中央行政機關組織基準法等規定不符

- 1.按該基金進用約聘僱人員之依據，主要係按交通作業基金收支保管及運用辦法第 14 條規定：「本基金之相關業務，由本部現職人員兼辦；必要時得聘用、約僱若干人辦理之。」
- 2.惟依中央行政機關組織基準法第 28 條：「機關得視業務需要

設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。」以及同法第 5 條第 3 項：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」暨中央政府機關總員額法第 6 條第 3 項：「本法施行後，除本法、各機關組織法規及編制表外，不得以作用法或其他法規規定機關之員額。」等規定可知，交通作業基金收支保管及運用辦法僅係規範該等非營業基金之收支、保管等事項，而非機關之組織法規，自不宜作為該基金進用約聘僱人員之法據。

(二)進用聘用人員之比率超過規定限額，允宜檢討改善

- 1.依行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項第 1 點規定：「各機關聘用人員應依聘用人員聘用條例施行細則第 2 條規定，以所任工作非本機關現有人員所能擔任者為限。除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數 5% 為原則。」
- 2.惟查觀光局 102 年度預算員額 786 人，預計聘用 15 人，倘加計該基金於 102 年度預計聘用之 51 人，合計聘用人員將高達 66 人，占該局預算總人數（894 人，含該基金可進用員額數 108 人）7.38%，超過聘用人員之規定上限（5%），核有欠妥，允宜檢討改善。

(三)該基金聘僱人員，應以專業性、技術性、研究性及工作非本機關現有人員所能擔任者為限

- 1.依聘用人員聘用條例第 3 條規定：「本條例所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。…」又依聘用人員聘用條例施行細則第 2 條規定：「本條例第 2 條所稱應業務需要，以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，非本機關現有人員所能擔任者為

限。」又同施行細則第4條規定：「聘用人員約聘期間，得以業務預定完成期限為準；…。」

2.102年度中央及地方政府預算籌編原則第4點第7項規定：「各機關聘僱人員，應確實基於專業性、技術性、研究性及臨時性業務需要進用；計畫結束應即檢討減列。」

3.故該基金所需聘僱人員應依上開規定及預算籌編原則辦理，如該等人員之工作性質，確屬經常性業務者，則應回歸編制內職員辦理為宜。

綜上所述，收支保管及運用辦法非屬組織法規，依法不得作為進用約聘僱人員之依據，惟交通部觀光局卻違法訂定聘僱人員相關條文內容，徒增用人員額及彈性，核屬未洽，且非營業基金之運作應屬經常性業務，允應回歸編制內職員辦理為宜。

（分機：8665 鍾俊華）