

# 交通作業基金 106 年度預算評估報告目錄

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 壹、民航事業作業基金                                                                                        | 1  |
| 一、桃園航空城機場園區用地取得計畫資金需求高達 1,397 億餘元，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 105 年度及 106 年度購置多筆土地，計畫總經費高達 115 億元實屬龐鉅，應俟「松山機場 2030 年整體規劃」等計畫核定及各界達成共識後統籌辦理，俾利資源合理配置與有效運用 | 3  |
| 三、104 年度固定資產建設改良擴充預算執行率低於 4 成，亟待檢討改進，並審酌執行能力覈實編列預算                                                | 5  |
| 四、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                                                            | 7  |
| 五、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                                                 | 9  |
| 六、桃園航空客運園區污水處理廠自 94 年度驗收後閒置迄今，虛耗公帑，洵有未當，允應積極協調移交接管事宜                                              | 11 |
| 貳、國道公路建設管理基金                                                                                      | 12 |
| 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                                                    | 12 |
| 八、通行費收入欠費及無法追討案件金額頗鉅，應積極研謀改善                                                                      | 16 |
| 九、新增高速公路後續路段橋梁耐震補強工程，預計於 10 年內完成 1,169 座橋梁工程，實屬龐鉅，允宜積極辦理                                          | 18 |
| 一〇、國道 7 號高雄路段計畫第二階段環評作業尚未完成，相關計畫未獲核定前即逕先編列預算執行，與法未符且有欠妥適                                          | 21 |
| 一一、出國計畫分由國外旅費及不同工程計畫之工程管理費支應，難謂符合原工程計畫之需，妥適性待酌                                                    | 22 |
| 參、高速鐵路相關建設基金                                                                                      | 23 |

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| 一二、高鐵基金累積短絀及負債龐鉅，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            | 23        |
| 一三、高鐵永續經營投資計畫之修正財務計畫與高鐵五站區事業發展用地及新竹專二招商計畫，尚未核定，相關開發作業允宜積極辦理 | 26        |
| 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                        | 27        |
| 一五、高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫將於 106 年度屆期，雲林站及桃園站之補助計畫，允宜積極辦理          | 30        |
| <b>肆、觀光發展基金</b>                                             | <b>32</b> |
| 一六、新增通用旅遊環境設施改善計畫未經核定即編列預算，與預算法規定不符，有欠妥適                    | 32        |
| 一七、觀光基金國際宣傳經費高達 20 億餘元，應加強相關配套措施並兼顧旅遊品質與安全，俾利觀光市場永續發展       | 33        |
| 一八、近 3 年來大陸地區旅費預算執行率偏低，允應衡酌實際支用情形，覈實編列預算                    | 37        |
| 一九、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      | 38        |
| 二〇、促進東北角海岸土地利用暨景觀風貌改善興辦事業計畫績效不彰，應切實檢討調整，建議本項經費暫緩編列          | 40        |

# 交通作業基金 106 年度預算評估報告

## 壹、民航事業作業基金

### 一、桃園航空城機場園區用地取得計畫資金需求高達 1,397 億餘元，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，106 年度「桃園航空城機場園區用地取得計畫」編列 2,500 萬元。經查：

#### (一)民航基金負責桃園航空城之機場園區用地取得達 685 公頃，以前年度預算執行率偏低，事先規劃顯欠周妥

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」<sup>1</sup>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)。

民航基金辦理「桃園航空城機場園區建設計畫」，計畫名稱及內容經多次修正，原由「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，至 105 年度修正名為「桃園航空城機場園區用地取得計畫」，計畫總經費調整為 1,397 億 1,219 萬元，期程變更為 99 至 113 年。計畫內容主要係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。

「桃園航空城機場園區用地取得計畫」執行至 105 年度累

---

<sup>1</sup>由桃園市政府負責。

計預算數 20 億 3,583 萬 3 千元，截至 105 年 7 月底累計執行數 3 億 0,821 萬 3 千元，預算執行率僅 15.14%實屬偏低，事先規劃顯欠周妥。

**(二)重要施政計畫且資金需求高達 1,397 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**

民航局於 105 年 7 月 6 日邀集相關單位召開「桃園航空城機場園區用地取得計畫」桃園海軍基地區段徵收作價款撥付事宜研商會議，將據以檢討修正用地取得財務計畫；另 105 年 7 月 26 日行政院專案小組第 14 次委員會議討論決議，將第三跑道環境影響評估作業納入航空城計畫區段徵收整體作業期程，致區段徵收作業原預計 107 年完成，將調整至 109 年，整體計畫期程及總經費未來將再調整。

「桃園航空城機場園區用地取得計畫」總經費高達 1,397 億 1,219 萬元，按預算書第 1-7 頁「計畫投資總額及資金來源」表列金額，自有資金 215 億 3,218 萬 6 千元，外借資金 1,181 億 8,000 萬 4 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，且修正計畫截至 105 年 9 月底尚未經行政院核定即編列預算，與預算法規定不符，顯欠周妥。

綜上，民航基金辦理桃園航空城機場園區用地取得計畫，包括區段徵收用地取得(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，核屬極重大施政計畫，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 105 年度及 106 年度購置多筆土地，計畫總經費高達 115 億元實屬龐鉅，應俟「松山機場 2030 年整體規劃」等計畫核定及各界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 106 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 73 億 0,074 萬 6 千元，預計辦理松山機場土地購置案，謹說明如次：

(一)松山機場 105 年度及 106 年度購置多筆土地，計畫總經費達 115 億元

民航基金 105 年度及 106 年度分別編列預算數 31.49 億元及 73 億元辦理松山機場土地購置案，包括分年性項目及一次項目共計 6 個計畫，計畫總經費達 114.97 億元，相關內容詳附表 1。

**附表 1**：松山機場 105 年度及 106 年度土地購置案明細表

單位：新臺幣千元

| 序號 | 計畫項目                             | 計畫<br>期程                        | 總經費        | 105 年度<br>預算數 | 106 年度<br>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~<br>105/12               | 1,381,988  | 1,381,988     | 0             |
| 2  | 撥用松山機場入口處國防部軍備局經管之國有土地案          | 106/01~<br>106/12               | 281,599    | 0             | 281,599       |
| 3  | 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 | 105/01~<br>105/12               | 1,484,731  | 1,484,731     | 0             |
| 4  | 撥用松山機場入口處臺北市政府工務局新建工程處經管之市有土地案   | 105/01~<br>105/12               | 51,269     | 51,269        | 0             |
| 5  | 為改善松山機場國門意象取得入口處私有土地案            | 105/01~<br>105/12               | 227,569    | 227,569       | 0             |
| 6  | 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~<br>107/12 <sup>※2</sup> | 8,070,097  | 3,000         | 7,019,147     |
|    | 合計                               |                                 | 11,497,253 | 3,148,557     | 7,300,746     |

※註：1. 資料來源，民航基金提供。

2. 表格內計畫包括 107 年度預估數 10.48 億元。

**(二)「松山機場 2030 年整體規劃」及「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」尚未經行政院核定**

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。民航局 104 年度所提報「松山機場 2030 年整體規劃」，經行政院 105 年 3 月函復略以，加強研析「松山機場 2030 年整體規劃」方案相關財務規劃，另民航關聯產業廊帶開發案部分，因涉及地方發展，仍請加強與地方溝通協調，共創雙贏。

另有關「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」之總經費 80 億 7,009 萬 7 千元，計畫期程為 105 年度至 107 年度，105 年度及 106 年度預算數分別為 300 萬元及 70 億 1,914 萬 7 千元，惟行政院於 105 年 7 月 18 日針對該計畫所提意見指出：「本案涉及松山機場長期發展策略，請貴部研議後再陳，並管控時程。」

前揭 2 計畫所需資金龐鉅，惟截至 105 年 9 月 2 日尚未經行政院核定即編列預算，與預算法第 34 條規定不符。

**(三)「松山機場遷建及再生規劃案」為臺北 2050 願景計畫**

臺北市政府於 104 年 8 月 20 日成立「臺北 2050 願景計畫委員會」，並將「松山機場遷建及再生規劃案」列為 7 大任務之一，由於桃園機場 2020 年第三航廈及 2030 年第三跑道將陸續完工，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，民航基金辦理松山機場土地購置案金額龐鉅，惟「松山機場 2030 年整體規劃」及「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案」等，行政院以涉及松山機場長期發展策略為由尚未核定，且臺北市政府所提「松山機場遷建及再生規劃案」，恐影響松山機場未來發展，未來土地用途存有變數，允應各界達成共識後，相關計畫經行政院核定後再行編列預算，俾利資源合理配置與有效運用。

### 三、104 年度固定資產建設改良擴充預算執行率低於 4 成，亟待檢討改進，並審酌執行能力覈實編列預算

民航基金 106 年度於「固定資產建設改良擴充」編列 93 億 3,701 萬 1 千元，包括「專案計畫」4 億 9,100 萬元及「一般建築及設備計畫」88 億 4,601 萬 1 千元。經查：

#### (一)104 年度固定資產建設改良擴充預算執行率未及 4 成，執行績效欠佳

民航基金 104 年度固定資產建設改良擴充可用預算數 53 億 2,650 萬 6 千元，決算數 20 億 5,869 萬 2 千元，執行率僅達 38.65%，執行績效欠佳，相關預算執行情形及理由詳附表 1，專案計畫及一般建築及設備計畫執行情形分別為：

1. 專案計畫執行率僅達 26.59%，尤其以「桃園航空城機場園區用地取得計畫」執行率 5.01% 及「中部國際機場整體規劃及第一期發展計畫－第一階段工程」執行率 9.13% 為最低。
2. 一般建築及設備計畫執行率 53.32%，主要為土地執行率 15.63%、土地改良物執行率 36.24%、房屋及建築執行率 36.56%，致整體執行績效不彰。

#### (二)104 年度預算執行落後，待辦案件金額龐鉅，亟待檢討改進

民航基金 104 年度固定資產建設改良擴充之預算執行績效欠佳案件為數甚多，經彙整其落後原因，多為前置規劃尚未獲核定或未臻完備即率爾編列預算、預算未覈實編列、招標不順或工程履約糾紛等因素影響，致未能按原定期程完成。詢據該基金未來改善措施略以：「持續督促所屬攢趕工進，落實履約管理，以提升執行績效；檢討改進招標及監造各階段相關作業，另於工程會勘時協調駐站廠商參與，以期事先檢視施工有無疏漏事項，俾利工程順利完工。」

為免編列鉅額預算無法執行，104 年度各項計畫亟待檢討改進，並審酌基金執行能力覈實編列 106 年度預算，俾利政府資金有效運用。

綜上，民航基金配合我國民航事業之發展及飛航安全，統籌辦理民航作業所需各項基礎建設，歷年均挹注龐鉅經費辦理固定資產建設改良擴充，惟 104 年度預算執行率未及 4 成，績效欠佳，致政府資金未能有效運用，重要計畫未能如期推動，事前規劃顯欠周妥，除應加強辦理外，並審酌執行能力覈實編列預算。

**附表 1：民航基金 104 年度固定資產建設改良擴充計畫預算執行表**

單位：新臺幣千元；%

| 序號 | 計畫項目                               | 可支用預算數    | 104 年度決算數 | 執行率   | 說明                                                                   |
|----|------------------------------------|-----------|-----------|-------|----------------------------------------------------------------------|
| 一  | 專案計畫                               | 2,923,802 | 777,463   | 26.59 |                                                                      |
| 1  | 桃園航空城機場園區用地取得計畫(99/01-113/12)      | 1,556,053 | 77,975    | 5.01  | 國防部未辦理原屏東民航站用地等有償撥用，及原規劃於 104 年 4 月舉行預備聽證，因立法院交通委員會決議而暫停辦理，相關作業遞延執行。 |
| 2  | 臺灣桃園國際機場塔臺暨整體園區新建工程(102/01-107/12) | 85,850    | 28,836    | 33.59 | 塔臺自動化系統原預計於年底前支付預付款，惟國外承商因稅務需要須申辦在臺分公司，改於 105 年度支付。                  |
| 3  | 高雄機場北側都市                           | 1,069,535 | 619,965   | 57.97 | 土地實際徵收價格較低，預                                                         |

|   |                                         |           |           |       |                                                                                                     |
|---|-----------------------------------------|-----------|-----------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | 計畫劃定為機場用地取得計畫(100/01-105/12)            |           |           |       | 算編列之徵收價格高於實際徵收價格所致，剩餘數4.5億元停止支用。                                                                    |
| 4 | 中部國際機場整體規劃及第一期發展計畫-第一階段工程(94/08-102/12) | 134,887   | 12,320    | 9.13  | 國際航廈統包工程、空側工程及委設監造案，廠商提出履約爭議調解或提起民事訴訟，目前持續調解或訴訟中。                                                   |
| 5 | 馬公機場跑道、滑行道道面整建工程計畫(98/03-102/12)        | 77,477    | 38,368    | 49.52 | 履約爭議。                                                                                               |
| 二 | 一般建築及設備                                 | 2,402,705 | 1,281,229 | 53.32 | 「高雄機場跑道整建工程」等計畫，受撥用土地須俟地方政府排除占用、基本設計審議時程遞延、工程為解決民眾紛爭停工、多次招標流標廢標、國外廠商交貨及系統建置遲延及變更設計等因素影響，致未能按原定期程完成。 |
| 1 | 土地                                      | 410,657   | 64,175    | 15.63 |                                                                                                     |
| 2 | 土地改良物                                   | 512,169   | 185,621   | 36.24 |                                                                                                     |
| 3 | 房屋及建築                                   | 374,288   | 136,842   | 35.56 |                                                                                                     |
| 4 | 機械及設備                                   | 313,018   | 248,464   | 79.38 |                                                                                                     |
| 5 | 交通及運輸設備                                 | 545,493   | 424,973   | 77.91 |                                                                                                     |
| 6 | 什項設備                                    | 247,080   | 221,154   | 89.51 |                                                                                                     |
|   | 固定資產改良擴充                                | 5,326,506 | 2,058,692 | 38.65 |                                                                                                     |

※註：1. 資料來源，民航基金 104 年度審定後決算書。

#### 四、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 106 年度於「勞務收入-服務收入」項下，編列機場服務費 12 億 4,933 萬 5 千元<sup>2</sup>，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，尚難符合「用多付多、用少付少」之公平期待

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

<sup>2</sup> 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%。

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，尚須負擔性質相當國內風景特定區建設費<sup>3</sup>。換言之，出境旅客並未使用國內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<sup>4</sup>，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，而另訂定達 5 成分配比率<sup>5</sup>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，另訂定 5 成比率以挹注其他基金，作業亦欠合理。

**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 |

<sup>3</sup>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。」

<sup>4</sup>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。」

<sup>5</sup>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。」

|     |           |     |           |     |        |     |        |     |
|-----|-----------|-----|-----------|-----|--------|-----|--------|-----|
| 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 | 980,907   | 註 2 | 1,073,534 | 註 2 | 24,524 | 2.5 | 26,840 | 2.5 |
| 105 | 1,152,110 | 50  | 1,152,110 | 50  | 28,803 | 2.5 | 28,803 | 2.5 |
| 106 | 1,249,335 | 50  | 1,249,335 | 50  | 31,233 | 2.5 | 31,233 | 2.5 |

※註：1. 資料來源，民航基金提供；101 年度-104 年度為審定決算數，105 年度-106 年為預算數。

2. 機場服務費收入自 104 年 5 月 1 日起，每人/次由 300 元調整為 500 元、分配予民航基金：觀光基金比例由原 40%：60%調整為 50%：50%。

## 五、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 106 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 76 億 2,707 萬 9 千元，較上年度預算 75 億 4,752 萬 6 千元，增加 7,955 萬 3 千元。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<sup>6</sup>，顯示其航空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 7,631 平方公尺，占總面積 33 萬 8,412 平方公尺之 25.89%(詳附表 1)。主要係因民航局所轄航站目前皆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、嘉義及花蓮等），無

<sup>6</sup>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。

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 | 15,110 | 558   | 15,668 | 22.23 | 54,828  | 77.77 | 70,496  |
| 高雄航空站  | 1,373  | 158   | 1,531  | 25.63 | 4,443   | 74.37 | 5,974   |
| 臺北航空站  | 15,173 | 1,221 | 16,394 | 21.12 | 61,239  | 78.88 | 77,633  |
| 臺東航空站  | 515    | 0     | 515    | 7.73  | 6,148   | 92.27 | 6,663   |
| 花蓮航空站  | 7,141  | 1,720 | 8,861  | 18.42 | 39,232  | 81.58 | 48,093  |
| 金門航空站  | 3,311  | 118   | 3,429  | 14.28 | 20,581  | 85.72 | 24,010  |
| 馬公航空站  | 25,631 | 1,369 | 27,000 | 49.92 | 27,091  | 50.08 | 54,091  |
| 臺南航空站  | 696    | 0     | 696    | 16.42 | 3,544   | 83.58 | 4,240   |
| ※臺中航空站 | 11,378 | 0     | 11,378 | 32.1  | 24,063  | 67.9  | 35,441  |
| 臺中航空站  | 1,327  | 751   | 2,078  | 20.67 | 7,976   | 79.33 | 10,054  |
| 嘉義航空站  | 81     | 0     | 81     | 4.72  | 1,636   | 95.28 | 1,717   |
| 合 計    | 81,736 | 5,895 | 87,631 | 25.89 | 250,781 | 74.11 | 338,412 |

※註： 資料來源，民航基金提供。本表係截至 105 年 7 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

1. 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。」
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。然依交通部民用航空局經營桃

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，故各航站大廈允宜研酌規劃提供更多出租空間、增設商業區以及擴大服務範圍增加收益。

#### **六、桃園航空客運園區污水處理廠自 94 年度驗收後閒置迄今，虛耗公帑，洵有未當，允應積極協調移交接管事宜**

民航基金 106 年度預算案「管理及總務費用-服務費-修理保養及保固費用」編列消防衛生及污水處理維護費 210 萬元，係為桃園航空客運園區污水處理廠之維護費用。經查：

##### **(一)民航局於 88 年度辦理「桃園航空貨運園區暨客運園區(大園南港地區)特定區計畫」，其中污水處理廠自 94 年驗收後閒置迄今**

民航局於 88 年度辦理「桃園航空貨運園區暨客運園區(大園南港地區)特定區計畫」，其中「航空客貨運園區」為「遠雄自由貿易港區」已於 94 年啟用；另「航空客運園區」包括各項公共設施，包括道路、全區管線地下化及污水處理廠等。有關桃園航空客運園區污水處理廠，原預計完工後由前桃園縣政府(改制後為桃園市政府)接管，惟自 94 年完工驗收後迄今，尚未順利完成移交接管並閒置迄今。

##### **(二)該污水處理廠建置及維護成本已逾 5 億元，卻未能順利移交接管運作，虛耗公帑，顯有未當**

桃園航空貨運園區暨客運園區特定區計畫，係為配合政府

推動亞太營運中心政策目標，由民航局辦理各項公共設施建設計畫，惟亞太營運中心開發案未如預期，雙方對於是否有償或無償撥用未能達到共識，雖經多次協調仍無法完成移交接管作業；有關該廠之權屬爭議，依據行政院 97 年 3 月 24 日院臺交字第 0970010032 號函指示，客運園區之污水處理廠營運，核屬桃園縣政府，另地方政府曾於 101 年度函復略以：「本府現階段尚無使用需求，倘貴局仍要求接管，應以接管後不增加本府財務支出為原則，該期間污水廠營運管理費用請貴局編列經費補助。」，民航局於 105 年 8 月底說明後續處理方式：「未來將於桃園航空城開發相關會議中，利用機會表達立場，請該府儘速接管。」

該污水處理廠興建成本 4 億 8,677 萬 6 千元及自完成驗收日起至 105 年 7 月底止之維護費用共計支出 1,792 萬 1 千元，民航基金投入經費已逾 5 億元，相關設備隨時間經過折損卻未能有效運用，虛耗公帑，實有未當。

綜上，由於亞太營運中心開發案未如預期，民航局辦理「桃園航空貨運園區暨客運園區(大園南港地區)特定區計畫」之污水處理廠，由於事前規劃未臻周延、中央與地方政府溝通欠佳，致公共設施閒置 11 年未能積極運用，虛耗公帑，顯有未當，允宜兼顧民航基金權益及活化閒置公共設施前提下，積極協調後續移交接管事宜。

## **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，然該基金預計 106 年 12 月 31 日未償債務餘額達 2,015 億元，高於 104 年度決算數 1,965 億元，計程收費制將於 105 年底屆滿 3 年，為確保國道基金財務健全，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，通行費收入未明顯成長**

106 年度國道基金預算案編列通行費收入 225 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<sup>7</sup>；經統計國道通行費收入 104 年度決算數雖有增加，卻仍較 100 年度少，通行量雖增加，而通行費收入卻未明顯成長(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

---

<sup>7</sup>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。

559 公里，至 104 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 317.61 億車公里，成長率 102.26%，通行費收入由 163.8 億元，增加至 224.76 億元，成長率 37.22%，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)。

經分析 104 年國道使用情形，國道橫向系統未收費通行量<sup>8</sup>為 24.45 億車公里，縱向系統未達收費標準之通行量為 18.5 億車公里，故整體未收費通行量為 42.95 億車公里，占整體 13.52%；經分析收取通行費路段，免通行費車輛占 3 成<sup>9</sup>，20 公里以內都會型運距者占 6 成，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愛觀光景點之一，國道 6 號提供快速便捷運輸服務，觀光客卻無償使用國道引發合理性質疑；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 105 年 8 月底止該基金債務餘額 1,965 億元，且 106 年度債務利息支出約 64 億元。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，

---

<sup>8</sup>國道橫向系統交通量係按 104 年國道整體交通量 317.61 億車公里扣除國道縱向系統(已計程收費路段)通行量 293.16 億車公里。

<sup>9</sup>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，不含暫停收費時段數據。

惟部分國道並未收費，允宜深入分析擬訂最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。

**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 | 22,476 | 31,761    | 1,050 |
| 105 | 21,800 | —         | 1,050 |
| 106 | 22,500 | —         | —     |

※ 註：1. 資料來源，交通部統計查詢網及國道公路局網站之年百萬車公里統計。  
2. 通行費收入，104 年度以前為決算數，105 年度及 106 年度為預算數。

**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 | 385    | 360    | 0      | 0      |

|     |        |        |        |       |
|-----|--------|--------|--------|-------|
| 105 | 9,667  | 9,667  | 0      | 0     |
| 106 | 2,355  | 2,355  | 0      | 0     |
| 107 | 12,613 | 12,571 | 60     | 30    |
| 108 | 16,990 | 14,790 | 1,716  | 484   |
| 109 | 29,175 | 6,559  | 17,641 | 4,976 |
| 110 | 17,467 | 17,467 | 0      | 0     |

- ※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 106 年度為預算數，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、通行費收入欠費及無法追討案件金額頗鉅，應積極研謀改善

國道基金 106 年度編列「業務收入-通行費收入」225 億元，較上年度預算數 218 億元增加 7 億元，並較 104 年度決算數 224 億 7,602 萬 7 千元增加 2,397 萬 3 千元。經查：

##### (一)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，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 2,429 萬元。
2. 103 年 1 月至 104 年 5 月採計程收費欠費金額 3 億 5,935 萬 9 千元。

截至 105 年 8 月 31 日之通行費欠費金額合計 3 億 8,364 萬 9 千元，允宜積極清理，以確保基金收入。

## **(二)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<sup>10</sup>，截至 105 年 8 月 31 日止，累計筆數為 260 萬 7,639 筆，累積金額 2,648 萬元(詳附表 1)。

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，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。

---

<sup>10</sup>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。

**附表 1：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<br>累計 | 34,864    | 1,785  | 0      | 0   | 34,864    | 1,785  |
| 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        | 666,244   | 4,349  | 1,260  | 8   | 2,512,169 | 25,869 |
| 105        | 95,479    | 611    | 9      | 72  | 2,607,639 | 26,480 |

※註：1. 資料來源，國道基金提供。

2. 105 年統計至 8 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。

**九、新增高速公路後續路段橋梁耐震補強工程，預計於 10 年內完成****1,169 座橋梁工程，實屬龐巨，允宜積極辦理**

國道基金 106 年度新增「專案計畫-高速公路後續路段橋梁耐震補強工程」第 1 年度經費 13 億元，預計 10 年內辦理 1,169 座橋梁耐震補強工程。經查：

**(一)新增高速公路後續路段 1,169 座橋梁耐震補強工程，總經費達 337 億餘元，實屬龐鉅**

國道基金自 93 年度起，逐年辦理國道橋梁耐震補強工程，截至 105 年 8 月底已完成橋梁數 696 座耐震補強工程(詳附表 1)，行政院於 104 年 11 月核定「高速公路橋梁耐震補強後續路段建設計畫」，計畫期程為 104 年 11 月至 114 年 6 月，總經費 337 億 1,689 萬元，橋梁數 1,169 座，預計分 3 區段辦理，各階段範圍、期程及經費詳附表 2。該基金於 105 年度已於「一般建築及設備計畫」中編列 8,000 萬元，辦理先期作業，106 年度新增專案計畫，辦理橋梁耐震補強工程。

## (二)前 2 計畫經過多次修正計畫後，12 年辦理完成 696 座橋梁工程

國道高速公路(通車路段)橋梁耐震補強工程(第一期)(以下簡稱第一期計畫)自 93 年度起開始辦理，國道高速公路(通車路段)橋梁耐震補強工程(第二期)(以下簡稱第二期計畫)自 100 年開始辦理，截至 105 年 7 月底止，已完成 696 座橋梁，惟：

1. 第一期計畫於 93 年開始分期進行規劃及設計工作(含補充測量、鑽探工作)，業經 2 次修正後，計畫經費修正為 79.9 億元，決算數 75.49 億元，相關工程至 99 年度已完成，惟尚有保留款 5,204 萬 2 千元之工程履約爭議待處理。
2. 第二期計畫原期程為 100 年度至 103 年度，因部分工區河川主管機關不同意於汛期施作、交通維持配合居民意見改採分階段施工、橋下施工用地占用訴訟致無法如期點交承包商施工及墩柱基礎補強遭遇混凝土障礙物等因素，無法於原定計畫期程內完成，經行政院於 104 年 2 月 14 日同意修正計畫期程，展延至 105 年 11 月 20 日，截至 105 年 8 月底已投入經費 63.69 億元。

第一期及第二期計畫耗時 12 年完成 696 座橋梁耐震補強工程，後續計畫將於 10 年內完成 1,169 座橋梁之目標恐不易完成。

綜上，由於臺灣地處西太平洋颱風及環太平洋地震帶，全球氣候變遷及地震等天然災害對橋梁安全影響日增，增加各橋梁管理機關對橋梁耐震補強之負擔，由於國道高速公路橋梁眾多，對於後續計畫預計於 10 年內辦理 1,169 座橋梁耐震補強工程，實屬龐巨，允宜依計畫期程確實辦理，對於已辦理完成橋樑亦應隨時監控，以維橋梁安全。

**附表 1：國道高速公路局各階段橋梁耐震補強工程計畫明細表**

單位：新臺幣千元；座

| 序號 | 計畫名稱                      | 計畫期間             | 計畫經費       | 累計預算數     | 累計決算數     | 橋梁數   |
|----|---------------------------|------------------|------------|-----------|-----------|-------|
| 1  | 國道高速公路(通車路段)橋梁耐震補強工程(第一期) | 93.1<br>-99.4    | 7,990,000  | 9,437,340 | 7,549,153 | 353   |
| 2  | 同上(第二期)                   | 100.1<br>-105.11 | 7,695,090  | 7,356,419 | 6,369,286 | 343   |
| 3  | 同上(後續路段)                  | 104.11<br>-114.6 | 33,716,890 | 80,000    | 13,142    | 1,169 |

※ 註：1. 資料來源，國道公路局提供。  
 2. 統計至 105 年 7 月底止。  
 3. 國道高速公路(通車路段)橋梁耐震補強工程(第一期)註銷數 18.36 億元。

**附表 2：高速公路橋梁耐震補強後續路段建設計畫各階段內容明細表**

單位：座；新臺幣千元

| 階段   | 範圍                                                                            | 期間                                                  | 橋梁數   | 經費         |
|------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------|------------|
| 區段 1 | 國 3(霧峰嘉義段)、其他路段鄰近斷層 300m 內橋梁                                                  | 1. 規設階段：<br>105.5~107.3<br>2. 施工階段：<br>106.7~110.6  | 269   | 11,836,560 |
| 區段 2 | 國 3 甲、國 3(基隆汐止、大甲烏日、白河九如段)、國 4(清水豐原段)、國 8、國 10(高雄支線)                          | 1. 規設階段：<br>108.1~110.5<br>2. 施工階段：<br>109.4~113.6  | 463   | 12,977,120 |
| 區段 3 | 國 3(南港連絡道、竹南大甲段)、國 5(南港頭城段)、國 6、國 10(旗山支線)、國 1(楊梅新竹段、銅鑼豐原段、王田大林段、新化安定段、岡山高雄段) | 1. 規設階段：<br>110.7~112.1<br>2. 施工階段：<br>111.10~114.6 | 437   | 5,291,840  |
| 合計   |                                                                               |                                                     | 1,169 | 30,105,520 |

※ 註：1. 資料來源，國道公路局提供。  
 2. 表列經費皆不含物價調整，考慮物價調整後經費合計 337 億 1,689 萬元。

**一〇、國道 7 號高雄路段計畫第二階段環評作業尚未完成，相關計畫未獲核定前即逕先編列預算執行，與法未符且有欠妥適**

國道基金 106 年度專案計畫「國道 7 號高雄路段計畫」編列 1,500 萬元，預計將依環保署二階段環評範疇界定會議審定之調查項目、預測、分析與評定方法及頻率等，辦理二階段環評相關作業。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，並自 103 年 10 月 23 日至 105 年 8 月 2 日共召開 9 次延續會議，該署將再召開延續會議續審。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，核與預算法第 34 條規定<sup>11</sup>不符。

**(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。

---

<sup>11</sup>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。」

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，開辦多年，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 號高雄路段計畫尚未經核定，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，徒增不確定風險，實不利財務穩健運作。

#### **一一、出國計畫分由國外旅費及不同工程計畫之工程管理費支應，難謂符合原工程計畫之需，妥適性待酌**

國道基金 106 年度「管理費用及總務費用-服務費用-旅運費」編列國外旅費 84 萬 3 千元，預計參加智慧型運輸系統世界年會(ITS)、參加國際橋隧及收費公路協會年會等 5 項出國計畫。經查：  
(一)同一出國計畫由國外旅費及不同工程計畫之工程管理費支應

國道基金近年來國外旅費預算數均編列 84 萬 3 千元，104 年度決算數 80 萬 7 千元，另由工程管理費支應 298 萬 4 千元，國外旅費實際執行數 379 萬 1 千元，茲例舉說明如下：

- 1.104 年 6 月 5 日至 15 日「2015 年國際橋梁研討會及第 10 屆臺美公路橋梁工程研討會」出國計畫：原訂計畫編列 24 萬 8 千元，2 人出席會議，惟實際執行數 167 萬 8 千元，13 人出國，分別由國外旅費支應 21 萬 4 千元(2 人)、「國道橋樑耐震補強工程第 2 期建設計畫-工程管理費」支應 93 萬 4 千元(6

人)及「中山高延伸路廊及商港區銜接路廊工建築-工程管理費」支應 53 萬元(5 人)。

2.104 年 8 月 29 日至 104 年 9 月 6 日「參加 2015 年國際橋隧及收費公路協會(IBTTA)第 83 屆年會、受獎及參訪倫敦交通局」出國計畫：原計畫編列 13 萬 5 千元(1 人)，實際費用為 78 萬 4 千元(5 人)，分別由國外旅費支應 14 萬 9 千元(1 人)及國道橋樑耐震補強工程第 2 期建設計畫之工程管理費支應 63 萬 5 千元(4 人)。

## (二)工程管理費支應之出國旅費，難謂符合原工程計畫之需

依據行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點第 6 點規定：「各機關及基金以工程管理費、補助費或委辦費等為財源支應派員出國所需費用者，依下列規定辦理：(一)工程管理費：由各部會從嚴核定。…。」，另依據中央政府各機關工程管理費支用要點第 3 點規定：「工程管理費之支用項目如下：(一)工作人員差旅、趕工加班、誤餐及因公傷亡之醫藥、慰問等費用。」，配合工程需要之工作人員差旅費可由工程管理費支應，惟派員參加同一出國計畫，除國外旅費外，另由不同工程計畫之工程管理費支應，難謂均符合原工程計畫之目的及需求，妥適性待酌。

綜上，國道基金 104 年度同一出國計畫分由國外旅費及不同工程計畫之工程管理費支應，難謂符合原工程計畫之目的及需要，妥適性待酌。

## 參、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，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) 106 年度編列本期賸餘 45 億 7,921 萬 4 千元、累積短絀 134 億 5,974 萬 4 千元及負債總額 756 億 9,886 萬 3 千元。經查：

**(一)高鐵基金 104 年決算累積短絀及負債龐鉅，財務狀況不佳**

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：… 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<sup>12</sup>，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 104 年度決算累積短絀 206.15 億元，負債總額 762.62 億元（詳附表 1），實屬龐鉅，財務狀況欠佳。

**(二)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。」<sup>13</sup>另依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理

<sup>12</sup>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。

<sup>13</sup>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。」

要點」規定<sup>14</sup>，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。

「高鐵永續經營投資計畫」於 104 年度先行舉借債務 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<sup>15</sup>，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，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。故應通盤檢討基金整體財務規劃及管控機制，定期確實檢討評估其自償能力。

**附表 1：高鐵基金 102 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/<br>項目 | 業務<br>收入 | 業務成本<br>與費用 | 本期賸餘或<br>短絀 | 期末累積<br>短絀 | 負債總額   |
|-----------|----------|-------------|-------------|------------|--------|
| 102       | 4,672    | 999         | 2,830       | 25,575     | 57,796 |
| 103       | 5,177    | 1,828       | 2,495       | 23,079     | 54,701 |
| 104       | 5,590    | 2,557       | 2,465       | 20,615     | 76,262 |
| 105       | 5,608    | 1,821       | 2,576       | 18,039     | 76,279 |
| 106       | 8,612    | 2,874       | 4,579       | 13,460     | 75,699 |

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

2. 表列資料，104 年度以前為審定決算數，105 年度及 106 年度為預算數。

<sup>14</sup> 「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。」

<sup>15</sup> 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。

綜上，高鐵基金 104 年度決算累積短絀 206.15 億元及負債總額 762.62 億元，財務狀況欠佳，應通盤檢討基金整體財務規劃及管控機制，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、**高鐵永續經營投資計畫之修正財務計畫與高鐵五站區事業發展用地及新竹專二招商計畫，尚未核定，相關開發作業允宜積極辦理**

高鐵基金辦理高鐵永續經營投資計畫，106 年度業務收入編列 5 億 0,293 萬元，包括土地租金收入 1,276 萬 8 千元及事業投資收入 4 億 9,016 萬 2 千元。

依據 104 年 7 月經行政院核定之高鐵永續經營投資計畫，該計畫自償收入主要為台灣高鐵公司未來特許期間經營高鐵每年所獲盈餘所分配之股利，另台灣高鐵公司所返還之五站區事業發展用地未來開發所得效益。有關五站區事業發展用地收益涉及開發方式之評估，將於後續完成評估後，再納入計畫修正報核。

高鐵公司於 104 年 10 月 30 日將台灣高鐵五站區之事業發展用地返還，詢據該基金辦理進度略以，於 105 年 10 月中旬提出高鐵永續經營計畫之修正財務計畫及高速鐵路車站特定區 5 站事業發展用地及新竹專二招商計畫，惟均尚未獲核定。5 站事業發展用地預計於 105 年底前公告招商，而後續作業仍需考量市場實際情形，再行彈性因應調整。

綜上，高鐵永續經營投資計畫自 104 年 11 月 26 日投資高鐵公司，惟修正財務計畫迄 105 年 10 月中旬未經行政院核定；另高鐵五站區事業發展用地之開發作業允宜積極辦理，以利基金穩健運作。

#### 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，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，106 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 7 億 0,096 萬元。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 19 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」<sup>16</sup>，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<sup>17</sup>；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

<sup>16</sup>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。」

<sup>17</sup>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。為期有效推動「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」。

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<sup>18</sup>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105年7月底已投入開發經費586.23億元，經由土地處分及標租收益與房屋標售收益已回收資金計490.36億元。

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19年，5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105年7月底，尚有168.0030公頃土地(預計處分收入382.0101億元)，占計畫面積54.67%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。

**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 | 90.4983 | 368.3138 | 149.4948 | 372.7230 |
| 住宅區           | 69.4438  | 150.2030 | 42.8518 | 225.8851 | 26.5920  | -75.6821 |

<sup>18</sup> 「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。

| 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       |
| 商業區     | 32.0813  | 158.4277 | 3.9390   | 52.0561  | 28.1423  | 106.3716 |
| 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 | 139.3250 | 490.3642 | 168.0030 | 382.0101 |

※註：1. 資料來源，高鐵基金提供截至 105 年 7 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

有關高鐵車站周邊之土地招商業務，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。係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    | 2,735,108  | 3,275,571  | 13,624,503 |
| 新竹站 | 307.82    | 64.02    | 58.66    | 2,628,805  | 2,318,881  | 11,982,067 |
| 臺中站 | 203.25    | 56.90    | 33.34    | 3,170,782  | 3,932,473  | 15,668,110 |
| 嘉義站 | 135.24    | 18.33    | 7.80     | 500,411    | 474,846    | 2,334,370  |
| 臺南站 | 299.72    | 88.16    | 15.73    | 2,964,894  | 4,558,929  | 15,014,123 |
| 合計  | 1,385.38  | 270.01   | 139.33   | 12,000,000 | 14,560,700 | 58,623,174 |

※註：1. 資料來源，高鐵基金提供截至 105 年 7 月底止數據。

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；復因配合「高鐵財務解決方案」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、高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫將於 106 年度屆期，雲林站及桃園站之補助計畫，允宜積極辦理**

高鐵基金 106 年度預算案「其他業務費用」項下之「捐助、補助、獎助」編列 14 億 7,378 萬 2 千元，辦理高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫 2 項補助計畫，包括辦理聯外道路系統改善計畫之雲林站 3 項未完成工程及補助桃園市政府辦理高鐵橋下道路工程用地遺漏徵收作業。經查：

##### **(一)高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫之雲林站原 3 項未完工程，106 年度計畫將到期，允應積極辦理**

高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫之雲林站原 3 項未完工程「新闢高鐵橋下道路車站北側」、「新闢高鐵橋下道路車站南側」與「土庫交流道連絡道改善」等因涉及雲林地區地層下陷問題，經行政院於 103 年度改採替代道路工程辦理，並整併為「車站北側道路改善工程」及「車站南側道路改善工程」2 項，詢據該基金辦理進度略以：「2 項工程正由雲林縣政府辦理工程設計、發包及用地取得作業中，其中南側道路工程之北工區段已決標。」本計畫總經費為 440 億 8,679 萬 2 千元，106 年度編列最後一年補助款 14 億 1,754 萬 3 千元，允應積極控管相關道路改善工程進度、執行情形及付款進度，俾利工程如期如質完成。

##### **(二)桃園站橋下道路拓寬工程用地遺漏徵收案允應積極協調，避免損及民眾權益**

高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫之高鐵桃園站區橋下

道路拓寬工程，係由桃園市政府(前身為桃園縣政府)辦理用地取得作業，公路總局負責道路施工，相關用地及工程經費均由高鐵基金支應。本工程於 96 年度工程完工後由地方政府辦理用地費核銷、清查並將用地移交公路總局，清點時發現工程用地遺漏徵收，桃園市政府於 99 年辦理補辦徵收相關作業，後續辦理市價評定及協議價購作業中。由於尚有 11 筆土地未完成徵收作業，惟配合 101 年度修訂之土地徵收條例，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價，公路總局於 104 年委請不動產估價師事務所估算土地市價約 8,099 萬 9 千元，並將相關估價資料送桃園市政府參考。本案經扣除原帳上保留款後，高鐵基金尚需支付 5,623 萬 9 千元，惟桃園市政府對公路總局之補徵收土地估價遲未達成共識，致影響後續徵收作業。由於本計畫於 106 年度到期，補辦徵收作業已延宕多時，允宜加強溝通協調以提高行政效率，俾利補辦徵收作業順利完成。

綜上，高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫將於 106 年度到期，應充分掌握雲林站原 3 項未完工程之相關經費支用情形與工程進度是否配合，俾利計畫績效之達成；桃園站橋下道路拓寬工程用地遺漏徵收案應加強溝通協調，儘速完成補辦徵收作業，允宜積極辦理。

#### 肆、觀光發展基金

##### 一六、新增通用旅遊環境設施改善計畫未經核定即編列預算，與預算法規定不符，有欠妥適

觀光發展基金(以下簡稱觀光基金)106 年度新增專案計畫「重要觀光景點中程計畫-通用旅遊環境設施改善計畫」第 1 年經費 4 億元，除日月潭國家風景區管理處 4,000 萬元外，其餘 12 個國家風景區管理處各 3,000 萬元。經查：

##### (一)藉由整體通用旅遊環境，提供無障礙、銀髮族、兩性、幼童、穆斯林等不同族群之需求，以現有路線加以延伸

觀光局預計於 13 個國家風景區內，透過通用設計概念建置友善之旅遊服務設施，以體貼無障礙、銀髮族、兩性、幼童、穆斯林等不同族群之需求差異，建構國際級通用旅遊環境，包含旅遊資訊、交通接駁、定點設施及週邊服務資訊等 4 主要面向。詢據觀光局本計畫作業方式略以，該局目前委外編印「風景區通用化環境設計參考手冊」，預計於 105 年度驗收後交由 13 個國家風景區管理處參考，就已建置之 30 條無障礙旅遊路線，研議延伸增加無障礙旅遊據點之相關需求。

##### (二)通用旅遊環境改善計畫未有完整計畫即編列預算，與預算規定不符，實有欠當

「重要觀光景點建設中程計畫(105-108 年)」由 13 個國家風景區建設計畫組成，整體計畫雖於 104 年 5 月經行政院核定，惟國家發展委員會(以下簡稱國發會)意見略以：「本案包括 13 處風景區，其中日月潭等 6 處國家風景區整體發展暨財務計畫業經行政院核定。其餘 7 處請交通部於 104 年底前報核。」，有關觀光局所提之大鵬灣等 7 處國家風景區之整體發展暨整體財

務計畫，國發會於 105 年 2 月 26 日函復提出多項意見，包括為使土地更臻周延及具可行性，針對土地使用檢討、財務計畫及其他目的事業主管法令 3 部分進行提具意見，財務計畫包括自償率、建立長期財務制度及基金調度機制與多元財源籌措等修正意見，截至 105 年 9 月底尚未經行政院核定。

「重要觀光景點建設中程計畫(105-108 年)」主要工作項目為國際觀光重要景點建設、國內觀光重要景點建設、國家風景區經營管理及提升觀光建設自償性等 4 部分，並無通用旅遊環境設施改善計畫之相關內容。通用旅遊環境設施改善計畫僅於預算書第 4-4 及 4-5 頁列出計畫目的、內容、期間、投資總額及資金來源與效益分析，未能提具完整計畫即編列預算，不符預算法第 32 條第 1 項規定，顯有未當。

綜上，重要觀光景點建設中程計畫之大鵬灣等 7 處國家風景區整體發展暨整體財務計畫尚未經行政院核定，相關計畫倘有新增需求允應提出修正計畫並經核定後，始編列預算；惟觀光基金 106 年新增通用旅遊環境設施改善計畫未經核定即編列預算，與法未合，有欠妥適。

### **一七、觀光基金國際宣傳經費高達 20 億餘元，應加強相關配套措施並兼顧旅遊品質與安全，俾利觀光市場永續發展**

觀光基金 106 年度對來臺旅客之觀光政策，仍以執行「觀光大國行動方案」為主，係秉持「順勢而為、穩定成長」及「創新升級、提升價值」理念，使來臺旅客感受到優質服務，願意一再重遊臺灣。106 年度觀光大國行動方案編列 42 億 6,505 萬 5 千元。經查：

(一)近年來臺旅客大增，觀光外匯收入隨之提升，惟 105 年度因大陸地區旅客減少，對觀光市場產生衝擊

觀光收入為我國重要經濟收入之一，自 91 年度至 104 年度來臺旅客由 298 萬人增加至 1,044 萬人，且於 104 年度創新高，觀光外匯收入由 45.84 億美元增加至 143.88 億美元，105 年至 8 月底止來臺觀光客 714.39 萬人，雖較去年同期高，惟來臺旅客比率發生變化，大陸地區來臺旅客占比由 41.22% 下降至 37.21%(詳附表 1)，對我國觀光市場產生衝擊。

## **(二)國際宣傳經費編列 20 億餘元，仰賴一時性行銷活動所增加來臺觀光客，效果恐僅屬短期且有限**

「觀光大國行動方案」針對來臺旅客相關計畫主要有「多元旅遊產品深耕計畫」、「臺灣觀光目的地宣傳計畫」及「高潛力客源開拓計畫」等。106 年度編列國際宣傳經費(包括廣告費、業務宣導費及捐助、補助與獎助)高達 20 億 2,580 萬 6 千元，且較 105 年度預算數 19 億 3,589 萬 5 千元，增加 8,991 萬 1 千元(詳附表 2)，主要係 106 年度港新馬地區增加業務宣導費 9,000 萬元，及全球捐助、補助與獎助增加 4,491 萬 1 千元，減少全球廣告費 1,500 萬元及業務宣導費 2,000 萬元所致；106 年度主要內容，廣告費部分有對各主要客源市場廣告宣傳費 6.2 億元，全球宣傳媒體採購計畫 1.55 億元；業務宣導費部分國際宣傳活動 1 億元、駐外辦事處於駐在地辦理臺灣觀光宣傳活動、各項業者說明會與推廣會及參與當地重要旅展及會議等 5.25 億元、組團辦理推廣活動及參加國際大型旅展 1.5 億元(日韓歐美市場部分)；另對外國捐助有包機、包船、郵輪、獎勵旅遊獎助 0.9 億元等。

觀光局為提升國際觀光客來臺意願挹注龐鉅國際宣傳經費，占整體「觀光大國行動方案」經費逾 4 成，所費不貲，仰賴一時性行銷活動所增加來臺觀光客，效果恐僅屬短期且有限，

如何落實旅客重遊，在加強國際能見度同時，應強化國內旅遊相關配套措施，俾利運用有限政府資源，產生乘數效果帶動實質觀光效益，允應研謀妥處。

**(三)補助接待旅行社開發分區分流行程及鼓勵民間公協會團體赴陸行銷等方案因應陸客觀光團縮減問題，允宜積極辦理**

觀光產業因陸客觀光團體縮減，於 105 年 9 月 12 日發起遊行活動，政府推出「開拓多元市場」、「協助產業轉型」、「擴大國內旅遊」、「創新產品穩固陸客」等 4 大策略因應，相關具體作法有補助接待旅行社開發分區分流行程、鼓勵民間公協會團體赴陸行銷及擴大國內旅遊等措施；前 2 項計畫由觀光基金之「觀光大國行動方案-高潛力客源開拓計畫」經費內調整辦理。

補助接待旅行社開發分區分流行程及鼓勵民間公協會團體赴陸行銷等 2 計畫經費需求分別為 1,750 萬元及 500 萬元，應有效結合 105 年度觀光大國行動方案之各項觀光計畫，並協助觀光業者作必要調整，以有效扶植觀光產業健全發展，允宜積極辦理。

綜上，鑑於 105 年 8 月起來臺觀光客之來源國組成改變，對我國觀光市場造成影響，允應研謀妥處；國際宣傳經費達 20 億元所費不貲，仰賴一時性行銷活動所增加來臺觀光客，效果恐僅屬短期且有限。觀光大國行動方案除廣為宣傳行銷增加國際能見度外，應加強相關配套措施，兼顧旅遊品質與安全，俾利觀光市場永續發展。

**附表 1：91 年度起觀光目的來臺旅客之來源國統計表**

單位：人；%

| 年度               | 總計         | 亞洲地區  | 香港、<br>澳門 | 中國大陸  | 日本    | 南韓   | 美洲地區 | 歐洲地區 |
|------------------|------------|-------|-----------|-------|-------|------|------|------|
|                  | 人          | %     | %         | %     | %     | %    | %    | %    |
| 91               | 2,977,692  | 86.48 | 13.44     | 29.31 | 21.27 | 3.99 | 8.13 | 3.48 |
| 96               | 3,716,063  | 88.54 | 13.90     | 35.37 | 19.59 | 3.54 | 6.81 | 2.98 |
| 101              | 7,311,470  | 89.05 | 14.76     | 35.86 | 17.73 | 4.38 | 6.27 | 2.78 |
| 102              | 8,016,280  | 90.51 | 13.88     | 40.23 | 16.50 | 5.32 | 5.70 | 2.67 |
| 103              | 9,910,204  | 90.71 | 14.50     | 40.08 | 15.59 | 6.31 | 5.63 | 2.62 |
| 104              | 10,439,785 | 86.48 | 13.44     | 29.31 | 21.27 | 3.99 | 8.13 | 3.48 |
| 104 年<br>(1-8 月) | 6,713,081  | 90.72 | 14.89     | 41.22 | 14.94 | 6.31 | 5.64 | 2.63 |
| 105 年<br>(1-8 月) | 7,143,912  | 90.55 | 14.91     | 37.21 | 16.81 | 7.79 | 5.78 | 2.68 |

※註：1. 資料來源，交通部統計網，本中心彙整。

2. 查詢日期：105 年 10 月 12 日。

3. 各地區及國家係觀光人數占整體觀光人數之比率表達。

**附表 2：觀光大國方案 105 年度及 106 年度國際宣傳相關經費分配表**

單位：新臺幣千元

| 國家  | 會計科目     | 105 年度<br>預算數 | 106 年度<br>預算數 | 差異數     |
|-----|----------|---------------|---------------|---------|
| 日本  | 廣告費      | 220,000       | 210,000       | -10,000 |
|     | 業務宣導費    | 140,000       | 140,000       | 0       |
| 韓國  | 廣告費      | 100,000       | 100,000       | 0       |
|     | 業務宣導費    | 85,000        | 85,000        | 0       |
| 歐美  | 廣告費      | 70,000        | 70,000        | 0       |
|     | 業務宣導費    | 60,000        | 60,000        | 0       |
| 港星馬 | 廣告費      | 220,000       | 220,000       | 0       |
|     | 業務宣導費    | 110,000       | 200,000       | 90,000  |
| 大陸  | 廣告費      | 20,000        | 20,000        | 0       |
|     | 業務宣導費    | 40,000        | 40,000        | 0       |
| 全球  | 廣告費      | 170,000       | 155,000       | -15,000 |
|     | 業務宣導費    | 516,500       | 496,500       | -20,000 |
|     | 捐助、補助與獎助 | 184,395       | 229,306       | 44,911  |
| 合計  |          | 1,935,895     | 2,025,806     | 89,911  |

※註：1. 資料來源，觀光基金提供。

2. 港星馬地區廣告費 2.2 億元，包括東南亞 0.5 億元、泰印菲等新興市場 0.4 億元及其他新興市場 1.3 億元(2 年度分配均相同)。

3. 全球業務宣導費包括印刷費、國際宣傳活動、產品開發、國際大型旅展等。

一八、近 3 年來大陸地區旅費預算執行率偏低，允應衡酌實際支用情形，覈實編列預算

觀光基金 106 年度於「行銷及業務費用-旅運費」編列大陸地區旅費 319 萬 7 千元，預計辦理 16 項派員赴大陸地區計畫，較 105 年度預算 327 萬 8 千元，減少 8 萬 1 千元。

觀光基金 102 年度至 104 年度派員赴大陸地區計畫分別為 17 件、16 件及 16 件，實際執行 11 件、12 件及 18 件。

另 102 年度至 104 年度大陸地區旅費預算數分別為 299 萬 1 千元、299 萬 1 千元及 312 萬 3 千元，決算數分別為 139 萬 8 千元、223 萬 7 千元、200 萬元，預算執行率分別為 46.74%、74.79%及 64.04%，預算執行率實屬偏低。另 103 年度預算執行率 74.79%較其他年度稍微提升，係因行政院觀光發展推動小組原出國計畫之地點變更至大陸地區，改由大陸旅費項下支應，凸顯該基金派員赴大陸地區計畫流於形式，未能審慎規劃及運用，顯有未當。

綜上，觀光基金自 102 年度至 104 年度派員赴大陸地區計畫預算執行率偏低，預算似有寬列，允宜衡酌實際支用情形覈實編列預算。

**附表 1**：觀光基金大陸地區旅費 102 年度至 106 年度預算執行情形表

單位：新臺幣千元；%；件

| 年度  | 預算數   | 決算數   | 執行率   | 原計畫數 | 實際計畫數 |      |    |
|-----|-------|-------|-------|------|-------|------|----|
|     |       |       |       |      | 依原計畫  | 變更計畫 | 合計 |
| 102 | 2,991 | 1,398 | 46.74 | 17   | 11    | -    | 11 |
| 103 | 2,991 | 2,237 | 74.79 | 16   | 9     | 3    | 12 |
| 104 | 3,123 | 2,000 | 64.04 | 16   | 13    | 5    | 18 |
| 105 | 3,278 | 1,218 | 37.16 | 16   | 5     | 5    | 10 |
| 106 | 3,197 | -     | -     | 16   | -     | -    | -  |

※註：1. 資料來源，觀光局提供。

2. 105 年度決算數係統計至 8 月底實支數。

**一九、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 年度設置觀光基金；該分基金之主要收入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 106 年度為例，機場服務費收入 58 億 0,035 萬 9 千元，業務收入 74 億 3,141 萬 1 千元，比率達 78.05%，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<sup>19</sup>。由於觀光基金並非以「單位預算」型態編列，導致該

---

<sup>19</sup>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。

分基金包括業務成本與費用 62 億 3,165 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，鑑於觀光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。

## 二0、促進東北角海岸土地利用暨景觀風貌改善興辦事業計畫績效不彰，應切實檢討調整，建議本項經費暫緩編列

106 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，計畫雖已到期，然 106 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 106 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 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 106 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 106 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，特種基金應落實計畫預算制度，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 105 年度累計預算數為 82 億 3,730 萬元，截至 105 年 9 月底之累計執行數僅為 3,458 萬 5 千元，執行率僅 0.4%，註銷數高達 81 億 4,489 萬 2 千元，預算顯未覈實編列，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「促進東北角海岸土地利用暨景觀風貌改善興辦事業計畫」，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，106 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。

**附表 1：歷年促進東北角海岸土地利用暨景觀風貌改善興辦事業計畫預算執行情形表** 單位：新臺幣千元

| 年度  | 預算數       | 可用預算數     | 執行數    | 保留數    | 註銷數       |
|-----|-----------|-----------|--------|--------|-----------|
| 99  | 31,590    | 31,590    | 0      | 0      | 31,590    |
| 100 | 6,945,380 | 6,945,380 | 18,578 | 0      | 6,926,802 |
| 101 | 311,900   | 311,900   | 9,113  | 0      | 302,787   |
| 102 | 948,430   | 948,430   | 4,873  | 60,000 | 883,557   |
| 103 | 0         | 60,000    | 498    | 59,346 | 156       |
| 104 | 0         | 59,346    | 1,078  | 58,268 | 0         |
| 105 | 0         | 58,268    | 445    | 0      | 0         |
| 合計  | 8,237,300 | -         | 34,585 | -      | 8,144,892 |

※註：1. 資料來源，觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處提供。

2. 105 年度決算數係統計至 9 月底執行數。

3. 103 年度至 105 年度預算案數經本院全數刪除。