



非營業特種基金財務危機之對策分析－以觀光發展基金為例

本文以觀光發展基金為例，分析其財務危機的成因與對策，並提出建立財務預警機制的建議，以確保基金永續發展。

陳彥銘（交通部觀光署主計室科長）

壹、前言

我國觀光預算在 87 年度以前，係由交通部觀光局（以下簡稱觀光局）編列公務預算。為推動觀光發展，並突破傳統的統收統支觀念，以因應主客觀環境變化及未來實際需求，於 88 年度奉准設立觀光發展基金（以下簡稱觀光基金），並依「發展觀光條例」第 38 條及「國際機場園區發展條例施行細則」第 7 條規定，以機場

服務費之 50% 作為主要財源，用於國內外觀光宣傳、國家風景特定區建設及維護和補助地方政府興建觀光設施等。隨著 104 年 5 月 1 日起機場服務費調升，自 104 年度起基金每年呈現賸餘；惟近年受到嚴重特殊傳染性肺炎（以下簡稱肺炎）疫情及邊境管制影響，出國旅客人次呈現雪崩式下跌致使收入大減，導致觀光基金自 108 年度起開始出現短絀，並於 110 年度須舉債支應，未來

要如何有效開源節流並改善財務狀況，確保基金運作永續發展，實為一大課題。

貳、基金財務困境之原因及影響

財務危機的形成，多為漸進性的動態過程，以觀光基金為例，自設立以來營運尚屬穩健，惟近年面臨許多內外部的風險與挑戰，導致基金收支失衡，財務狀況惡化，甚至出現短絀及舉債問題，主要原因如下：

一、受肺炎疫情影響，基金財源大幅衰退

自 104 年機場服務費調升以來，觀光基金疫情前 104 至 108 年平均總收入約為 76 億元，其中機場服務費為該基金的主要收入來源，疫情前同期間平均收入約 60 億元，占總收入 78.85%（表 1）。

上開機場服務費收取方式係針對出境航空旅客收取每人 500 元，其中 250 元分配予該基金。根據觀光局統計，疫情前 5 年我國國外來臺旅客及國人出國旅遊人數皆持續成長，分別由 104 年 1,044 萬人次及 1,318 萬人次成長至 108 年 1,186 萬人次及 1,710 萬人次，成長率為 13.64% 及

29.72%。同時機場服務費收入也由 104 年 47.82 億元成長至 108 年 67.33 億元，成長率為 40.78%。惟自 109 年起受到肺炎疫情影響及實施邊境管制措施，導致國外來臺旅客及國人出國旅遊人數呈現雪崩式下跌，至 110 年最嚴重時僅分別剩 14 萬人次及 36 萬人次，較疫情前（108 年）分別跌幅 98.82% 及 97.90%。機場服務費收入更是從疫情前 67.33 億元跌至 1.31 億元，跌幅達 98.06%。隨著 111 年 10 月 13 日國境解封，出國人次逐步回升，加上國外旅客陸續來臺，111 年底國外來臺旅客及國人出國旅遊人數回升至 90 萬人次及 148 萬人次。然而，機場服務費收入雖同步略微回

升至 5.47 億元，惟與疫情前 67.33 億元收入相較，僅回升至 8.13%（下頁圖 1）。

二、推動振興觀光政策，基金連年入不敷出

為活絡國內旅遊市場，觀光局自 107 年度起陸續運用觀光基金推動各項國旅補助計畫，包括：振興花蓮觀光產業「花蓮遊、花蓮加油」實施計畫、促進南部灣域旅遊實施計畫、前進宜花東高屏暖冬遊方案、擴大國旅暖冬遊方案、春遊專案、擴大秋冬國民旅遊獎勵計畫等。此外，為協助觀光產業相關業者因應肺炎疫情影響，觀光局自 109 年度起配合辦理多項防疫、紓困及振興補貼方案，辦理上開計畫及方案

表 1 疫情前觀光基金總收入及機場服務費收入占比統計

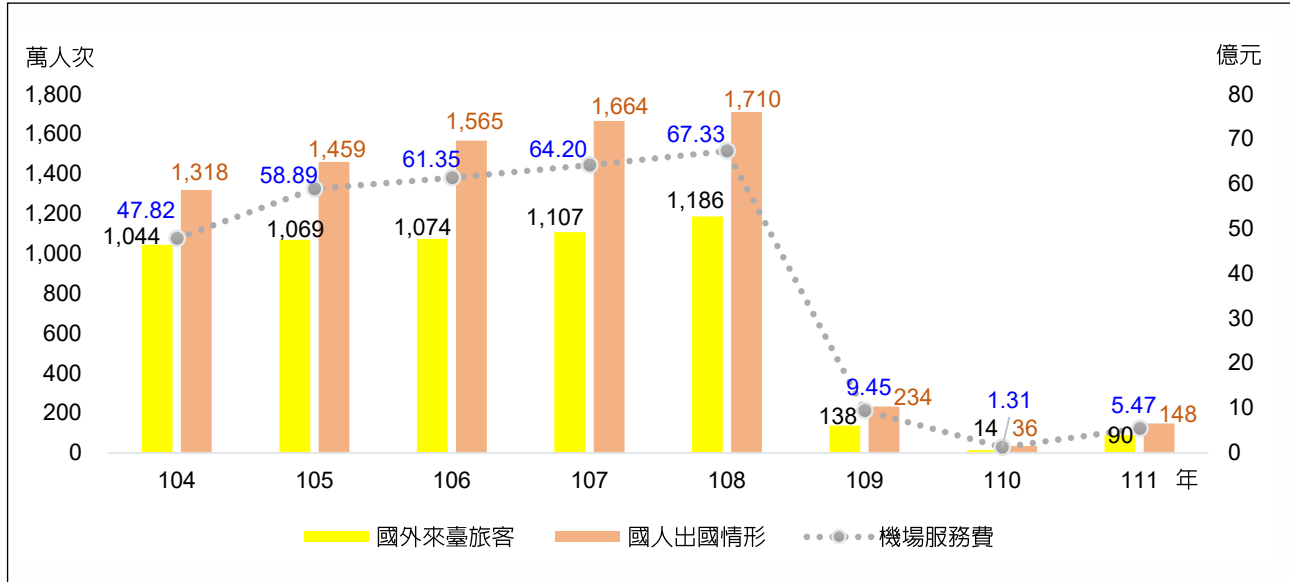
單位：千元

項目及年度別	104	105	106	107	108	平均
總收入	6,199,052	7,930,356	8,100,701	8,156,997	7,610,423	7,599,506
機場服務費	4,782,307	5,889,281	6,134,706	6,420,485	6,732,559	5,991,858
占比 (%)	77.15	74.26	75.73	78.71	88.46	78.85

資料來源：104 至 108 年度觀光基金決算書。

論述》預算·決算

圖 1 104 至 111 年出入境旅客人次與機場服務費收入統計



資料來源：作者依觀光局統計資料庫、104 至 111 年度觀光基金決算書資料自行整理。

表 2 辦理國旅補助計畫執行情形

單位：千元

計畫名稱	計畫期程	計畫總經費	計畫決算數	經費來源
振興花蓮觀光產業「花蓮遊、花蓮加油」實施計畫	107/2/23-6/30	55,000	128,738	自有
促進南部灣域旅遊實施計畫	107/5/18-11/15	91,200	25,987	自有
前進宜花東高屏暖冬遊	107/11/1-12/31	890,000	889,275	自有
擴大國旅暖冬遊	108/1/1-1/31	1,300,000	1,079,087	自有
春遊專案	108/4/30-6/30	870,000	610,387	自有
擴大秋冬國民旅遊獎勵計畫	108/9/1-109/1/31	4,600,000	4,287,730	自有
中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興	109/1/15-112/6/30	47,228,725	44,213,280	其中 32.45 億元為自有經費，其餘 409.68 億元為特別預算
合計		55,034,925	51,234,484	

資料來源：作者依審計部 109 年度附屬單位決算及綜計表審核報告、觀光基金各年度併決算函資料自行整理。

相關經費累計達 550.35 億元，納入觀光基金執行，實際決算金額累計達 512.34 億元（上頁表 2），其中 411.43 億元係未及編列觀光基金預算或預算編列不足支應，故超支併決算辦理，占原編預算數 336.26 億元之比率達 122.36%（表 3）。

由表 2、表 3 及下頁圖 2 可知，觀光局自 107 年度起辦理旅遊補助及防疫紓困等經費達 512.34 億元，其中由中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算支應 409.68 億元，其餘 102.66 億元由觀光基金支應，導致該基金自 108 年度起開始呈現短絀，至 111

年度期間短絀金額介於 33.16 億元至 111.7 億元之間，基金淨值也從 107 年底最高 188.99 億元減少至 111 年底 56.48 億元，其中 111 年底基金淨值尚包含肺炎特別預算執行贖餘款 21.58 億元，扣除前開金額 111 年底淨值僅剩 34.9 億元，而該基金 112 年度法定預算預計短絀 37.13 億元，在其他條件不變下 112 年底基金淨值為負數，財務狀況已不容樂觀。

參、透過基金財務預警機制，及早因應財務風險

財務風險係指財務個體發

生資產不足抵償債務或資金週轉不靈等財務危機之可能性，爰「財政紀律法」108 年 4 月 10 日公布施行後，行政院主計總處除配合訂定「中央政府非營業特種基金裁撤機制辦法」外，並於修正「附屬單位預算執行要點」，納入基金財務及裁撤預警指標，以期及早因應財務風險，確保基金永續運作，達成政府各項政策目標。觀光基金財務狀況受到上述許多內外部因素的影響，若未及時掌握基金財務表現和健全程度，可能會導致基金陷入財務危機。因此，依據上開規定，針對觀光基金建議如下：

表 3 觀光基金預決算及超支併決算情形

單位：千元

年度別	觀光基金			
	預算數 (A)	決算數 (B)	併決算金額 (C)=(B)-(A)	超支併決算占比 (D)=(C)/(A)×100%
107	5,633,165	6,308,801	675,636	11.99
108	6,417,195	10,926,577	4,509,382	70.27
109	6,949,297	28,711,716	21,762,419	313.16
110	6,616,582	13,446,775	6,830,193	103.23
111	8,009,832	15,375,454	7,365,622	91.96
合計	33,626,071	74,769,323	41,143,252	122.36

資料來源：作者依觀光基金 107 至 111 年度預、決算書自行整理。

論述》預算·決算

一、建立基金財務預警機制

(一) 法規依據

依據「附屬單位執行要點」第 39 點第 2 項規定略以，作業基金連續三年出現短絀，且未來一年內不含短期債務之期初現金及約當現金餘額加計淨現金流量可能為負數，基金主管機關應訂定與財務相關之個別性預警指標辦理預警作業。

(二) 分析財務風險

針對觀光基金的主要用途和收支項目，分析其可能面臨的內部和外部風險因素，例如該基金近年受到疫情影響而減少收入近 9 成，及配合政策辦理多項國旅補助而超出預算近 4 倍，造成年度損益呈現短絀等，觀光局可根據這些風險因素的影響程度，評估其對觀光基金財務狀況的威脅或機會。

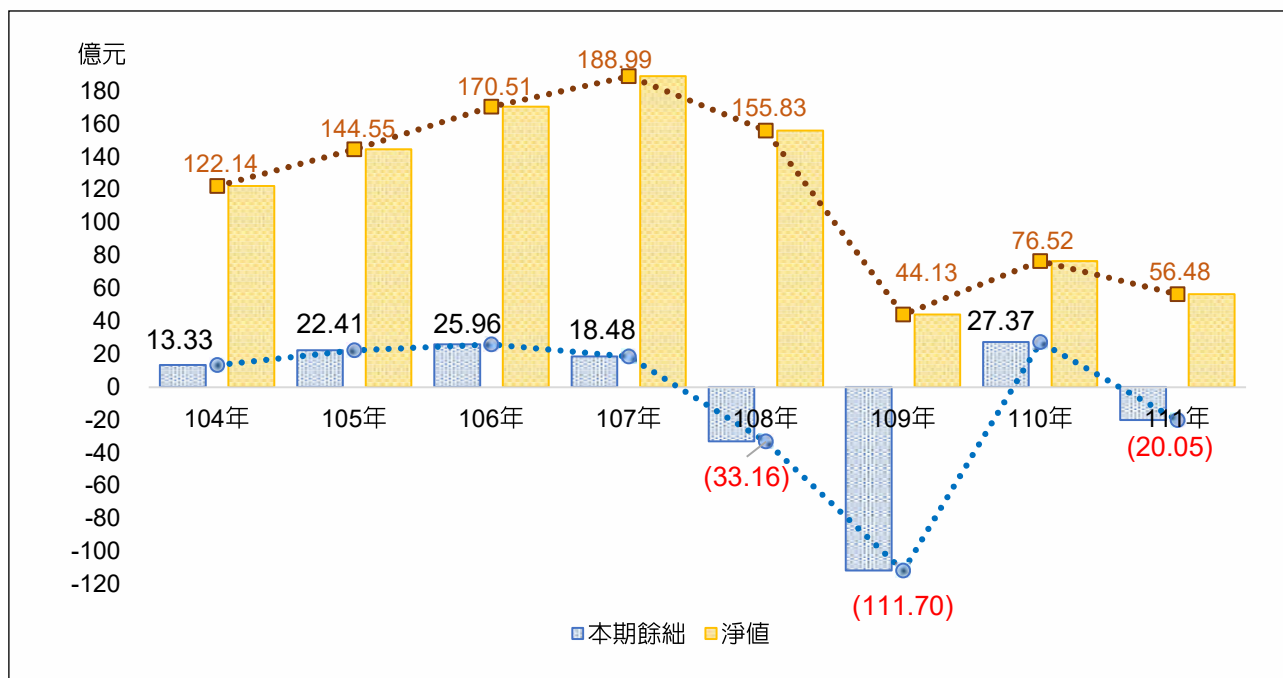
(三) 分析財務關鍵要素和財務指標

選取適當的財務關鍵要素和財務指標，以反映其財務表現和健全程度。例如：餘絀比率、流動比率等。

(四) 測試財務指標的警示效果

利用以前年度財務資料，測試各項財務指標對財務風險發生的預測能力和準確度，並選取具有較高警示

圖 2 104 至 111 年度觀光基金賸餘及淨值統計



說明：110 年度產生本期賸餘 27.37 億元係當年度特別預算補助基金 167.49 億元辦理各項肺炎紓困振興措施，惟當年度肺炎執行經費僅 112.02 億元，賸餘留待下年度執行所致。

資料來源：整理自 104 至 111 年度觀光基金決算書。

效果的財務指標作為財務預警指標。

(五) 選定財務預警指標並設定警戒值

根據測試結果，選定適當數量和類型的財務預警指標，並設定合理的警戒值，以判斷觀光基金是否處於財務危機或接近財務危機的狀況。

二、導入以前年度資訊，評估財務風險

依據前開預警機制流程並評估前述財務風險後，試以下列財務指標為例，並導入以前年度財務資訊，測試結果如下(表 4)：

(一) 本期餘絀比率
基金餘絀與收入之間的比例，反映基金的營運績效。

(二) 速動比率
基金速動資產與流動負債之間的比例，反映基金的償債能力。

(三) 現金流量比率
基金業務活動淨現金流量與平均流動負債之間的比例，反映基金的現金流動性及週轉能力。

由表 4 可知，不論衡量營運績效的本期餘絀比率或衡量基金現金流動性的現金流量比率，皆自 108 年起呈現負值，衡量償債能力的速動比率自 109 年起低於 100%，顯示觀

光基金這 3 項財務指標在近期都呈現惡化的趨勢。

三、建立財務預警指標

藉由上述財務指標，建議觀光局據以訂定相關營運及現金預警指標警戒值，藉以判斷基金財務狀況(下頁表 5)：

財務危機之形成為一動態過程，必須建立有效預警機制，適時採取必要改善作為，以防止財務危機發生，非營業特種基金雖然係以特定財源辦理特定業務或政事之獨立財務個體，但仍屬政府預算及財務管理體系之一環，若基金財務惡化，除無法達成基金設置目的外，恐須政府撥補或債務承接

表 4 財務指標測試分析

單位：%

財務指標	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年	109 年	110 年	111 年
本期餘絀比率	21.51	28.26	32.04	22.66	-43.57	-63.68	16.91	-15.00
速動比率	929.92	951.23	1136.80	843.15	403.93	19.68	94.08	52.44
現金流量比率	90.82	247.92	222.38	166.03	-141.16	-85.78	14.67	-17.34

說明：110 年度比率回升係當年度特別預算補助基金 167.49 億元辦理各項肺炎紓困振興措施，惟當年度肺炎執行經費僅 112.02 億元，贖餘留待下年度執行所致。

資料來源：作者自行整理自 104 至 111 年度觀光基金決算書。

論述》預算·決算

表 5 財務預警指標建議

財務關鍵要素	財務預警指標及警戒值	說明
營運績效	本期餘絀比率－前期餘絀比率 < 0	當本期比率減前期比率小於零，表示營運績效衰退，應儘速找出原因以改善財務狀況。
資金週轉及現金安全性	現金及約當現金 < 最低現金安全存量 (5 億元)	測試發現近年速動及現金流量比率皆大幅下降，顯示該基金流動性及週轉能力皆下滑，財務風險增加，爰擬設定最低現金安全存量，以確保基金維持營運及投入所需。

說明：最低現金安全存量設定 5 億元，係參考「觀光發展基金自償性債務舉借及償還計畫案 - Tourism 2025- 臺灣觀光邁向 2025 方案 (110-114 年)」設定之自償性債務舉借所需最低安全現金存量數額。

資料來源：作者自行整理。

之虞，進而造成政府財政負擔；因此，建立非營業特種基金財務預警機制確有其必要性。

肆、結語

觀光產業是一個產業關聯性大、可以賺取外匯、提供大量就業機會的生產性服務業。除帶動地區就業與繁榮，對於城鄉平衡發展有所助益外，亦能藉由吸引國際旅客來臺消費，提升國家形象與文化交流，觀光基金之角色即為協助國內外觀光之推廣及國內觀光建設之興辦，辦理國際宣傳、地方政府大型活動行銷推廣及觀光設施興建維護等，以確保觀光產業之永續發展；因此，該基

金應即時建立財務預警機制，以監測基金之財務風險，除於危機發生前採取適當之因應措施或尋求援助外，亦應積極研謀提升自償性收入及其他多元開源措施，增加基金之財源。

參考文獻

1. 觀光發展基金 104 至 111 年度決算書，112 年度法定預算書。
2. 立法院預算中心 (2022, 2023)，111 及 112 年度觀光發展基金評估報告。
3. 行政院主計總處基金預算處 (2023)，建立特種基金財務預警機制及早因應財務風險，主計月刊，807 期，20-26 頁。
4. 林秀春 (2021)，健全非營業特種基金財務體質落實財政紀律，

主計月刊，787 期，90-93 頁。

5. 審計部 (2020)，109 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告。
6. 行政院主計總處基金預算處 (2015)，探討非營業特種基金財務預警機制之建立，行政院主計總處研究報告。❖