



強化觀光基金財務韌性 促進我國觀光永續發展

政府為發展我國觀光、提升國民旅遊品質及擴大國際旅客來訪，設置觀光發展基金辦理觀光行銷推展等業務，本文係探討該基金近年業務執行情形及財務概況等，並提供改進建議，作為其未來營運之參考。

王正懿（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

為推動國家整體觀光發展，加強各國家風景區經營管理，全面提升國民旅遊品質，並擴大國際旅客來訪，交通部爰於 88 年度起設置觀光發展基金（以下簡稱觀光基金），主要業務為推動觀光產業發展，基金運作之財源主要為依法分配之 50% 機場服務費及租金與權利金收入等，該基金 107 年底尚有累積賸餘 84 億元，惟 108 年度配合政策辦理國內旅

遊補助方案，以及 109 至 111 年度受嚴重特殊傳染性肺炎疫情（以下簡稱疫情）影響，財務急遽惡化，113 年底累積短絀達 45 億元。本文係由觀光基金業務運作、財務收支概況、行銷推展及補（捐）助計畫辦理成效等層面探討該基金財務及業務面相關問題，並提出改進建議，作為其未來營運之參考。

貳、基金概況

有關觀光基金近年業務概

況、收支情形及財務概況分述如下：

一、主要業務計畫

為促進臺灣觀光發展，提高觀光旅客人次，交通部參考全球觀光產業發展趨勢，自 107 年起每年投入約 34 至 56 億元，辦理臺灣觀光行銷及協助觀光產業發展相關計畫，107 至 109 年度辦理 Tourism 2020 — 臺灣永續觀光發展方案計畫（以下簡稱 T2020 計畫），以持續開拓多元國際市場及厚植

國民旅遊基礎，呼應全球永續觀光發展趨勢為目標，107 年度執行率為 86%，109 年度受疫情衝擊，國際市場開拓計畫因外國旅客無法來臺等影響執行情形，致執行率僅餘 50%（表 1），110 至本（114）年度則賡續辦理 Tourism 2025－臺灣觀光邁向 2025 方案計畫（以下簡稱 T2025 計畫）以因

應疫情衝擊及促進疫後產業轉型，計畫執行率於 110 及 111 年度分別為 27%及 60%，主要係受疫情持續影響，精準客源開拓計畫等國際行銷計畫執行不佳，以及體驗觀光地方旅遊環境升級中程計畫等計畫亦配合疫情減少執行所致。112 及 113 年度隨著疫情結束，國境解封，積極辦理精準客源開拓

計畫等，執行率始提升至 77% 及 87%（下頁表 2）。

二、收支情形

觀光基金 107 至 113 年度總收入介於 76 億元至 175 億元，主要係機場服務費、政府補助收入及租金與權利金收入等，收入顯著增減主要係 109 至 111 年度疫情期間機場服務

表 1 T2020 計畫執行概況

單位：億元：%

細部計畫	年度	107			108			109		
		預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率
國際市場開拓計畫		18.91	16.81	88.92	22.87	14.69	64.25	26.72	7.52	28.14
促進旅遊安全措施		-	-	-	0.92	0.67	72.84	1.09	0.67	61.53
旅行業品牌化計畫		0.09	0.09	103.07	0.14	0.11	76.74	0.17	0.14	79.43
旅宿業品質化計畫		1.27	0.68	53.55	1.04	0.87	83.43	1.54	0.27	17.49
觀光遊樂業優質化計畫		1.06	1.11	104.71	1.06	1.17	110.66	1.06	0.06	5.62
I-center 旅服創新計畫		0.28	0.16	57.46	0.41	0.23	55.78	0.29	0.12	42.78
「臺灣好玩卡」推廣計畫		0.48	0.39	81.32	0.31	0.04	13.43	0.35	0.30	86.43
「臺灣好行」服務升級計畫		1.84	1.59	86.54	1.85	2.15	116.42	2.04	2.11	103.21
「臺灣觀巴」服務維新計畫		0.16	0.07	41.98	0.18	0.12	64.51	0.16	0.13	79.53
臺灣永續觀光年推廣計畫		0.35	0.20	56.66	0.68	0.84	124.01	0.55	0.58	106.16
無障礙及銀髮族旅遊計畫		0.29	0.07	23.54	0.19	0.07	40.32	0.16	0.05	34.11
重要觀光景點建設中程計畫		3.00	2.99	99.64	12.85	12.85	100.05	8.00	8.00	99.97
跨域亮點及特色加值計畫		9.27	7.55	81.50	-	-	-	-	-	-
海灣山城及觀光營造計畫		-	-	-	10.30	8.23	79.95	7.10	4.67	65.72
合計		38.08	32.89	86.37	56.09	44.13	78.67	52.57	26.49	50.39

說明：表內項目僅列示金額較高之細部計畫；合計數為 T2020 計畫全部金額。
資料來源：交通部觀光署。

論述》預算·決算

表 2 T2025 計畫執行概況

單位：億元；%

細部計畫	年度	110			111			112			113		
		預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率
重要觀光景點建設中程計畫		-	-	-	-	-	-	2.70	2.67	98.90	-	0.03	-
體驗觀光地方旅遊環境升級中程計畫		7.00	3.26	46.62	8.50	8.19	96.30	9.50	8.32	87.62	6.38	6.38	99.98
旅遊安全檢核及提升計畫		1.11	0.68	61.08	1.03	0.73	71.13	1.03	0.89	86.09	0.98	0.95	97.14
提振國旅主題旅遊加值計畫		1.54	0.11	6.83	1.77	0.27	15.31	1.27	0.26	20.32	0.87	0.51	58.62
台灣好玩卡品牌行銷計畫		0.35	-	1.03	0.20	0.14	68.85	0.20	0.01	5.70	0.20	0.12	59.16
促進旅行業發展計畫		1.07	0.13	12.09	1.00	0.43	43.37	1.00	0.29	28.69	-	-	-
促進旅宿業發展計畫		2.10	0.17	8.28	1.36	0.71	52.30	1.33	0.69	52.26	1.29	0.72	55.85
觀光遊樂業多元轉型計畫		1.06	0.40	37.83	0.96	0.91	94.68	0.96	0.91	94.34	0.96	0.80	84.19
I-center 品牌化及商業模式推廣計畫		0.41	-	-	0.33	0.10	29.48	0.33	0.18	52.57	0.33	0.13	38.67
便利自由行旅運計畫		2.22	1.52	68.69	2.34	2.16	92.49	2.33	1.76	75.46	2.30	1.25	54.46
精準客源開拓計畫		7.05	1.63	23.16	11.22	4.25	37.86	12.98	10.33	79.58	13.98	14.05	100.52
特定客群開發計畫		3.86	0.26	6.70	3.05	0.59	19.17	2.15	1.41	65.67	2.15	1.43	66.19
合計		33.73	9.23	27.37	39.68	23.70	59.73	43.64	33.46	76.68	37.91	32.99	87.02

說明：表內項目僅列示金額較高之細部計畫；合計數為 T2025 計畫全部金額。
資料來源：交通部觀光署。

費收入銳減，中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（以下簡稱疫情紓困特別預算）分年挹注基金 123 億元至 158 億元，112 及 113 年度國境解封後中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算分別補助基金 34 億元及 33 億元所致；107 至 113 年度總支出介於 63

億元至 287 億元，主要係辦理觀光宣傳行銷、補助地方政府與觀光業者等，支出變化主要係 108 年度配合政策以自有財源辦理國內旅遊補助方案，以及 109 至 111 年度疫情期間以自有資金及疫情紓困特別預算辦理各項觀光產業紓困措施；基金於 107 年度尚有賸餘 18 億元，108 年度因擴大辦理國內

旅遊補助方案轉為短絀 33 億元，109 及 111 年度因疫情亦發生短絀，嗣後隨國境解封，機場服務費收入逐漸增加，112 及 113 年度始略有賸餘（下頁表 3）。

三、財務概況

觀光基金資產主要為現金（含定存）與不動產、廠房及

設備，由 107 年底 211 億元減少至 112 年底 87 億元，主要係 108 年度配合政策辦理國內旅遊補助方案，以及 109 至 111 年度疫情期間以自有財源及疫情紓困特別預算辦理觀光業振興及紓困補助，現金（含定存）水位由 161 億元降至 14 億元所致；113 年度因機場服務費收入增加，現金水位回升，113 年底資產總額始回復至 106 億元；負債主要為應付款項及短期借款等，由 107 年底 22 億

元增加至 113 年底 29 億元，主要係因應 T2025 計畫資金調度需求，自 111 年度起舉借短期債務 4 億元所致；基金 113 年底淨值為 77 億元，尚有累積短絀 45 億元，留待以後年度填補，財務狀況有待改善（下頁表 4）。

參、問題探討及建議

經分析觀光基金收支情形及財務概況，歸納現存問題及提出改進建議如下：

一、機場服務費近 10 年未調整，應適時檢討評估調整

機場服務費收入係依發展觀光條例第 38 條規定，為加強機場服務與設施及發展觀光產業，針對機場出境旅客每人收取 500 元，其中 250 元（50%）分配予觀光基金推動觀光業務，其餘 250 元（50%）分配予桃園國際機場股份有限公司及民航事業作業基金辦理機場

表 3 觀光基金 107 至 113 年度決算收支情形

單位：億元

項目 \ 年度	107	108	109	110	111	112	113
業務總收入	81.57	76.10	175.41	161.84	133.70	84.72	98.40
自籌收入	73.52	75.60	17.86	8.41	11.06	50.66	65.18
機場服務費收入	64.20	67.33	9.45	1.31	5.47	43.01	57.83
租金及權利金收入	4.81	4.44	3.12	2.20	2.87	3.99	4.19
業務外收入	3.28	3.13	4.68	4.58	2.23	3.11	2.54
政府補助收入	8.05	0.50	157.55	153.43	122.64	34.06	33.22
業務總支出	63.09	109.27	287.12	134.47	153.75	81.88	92.56
推展費	22.24	22.40	14.91	8.14	13.57	35.49	37.67
捐助、補助與獎助	26.09	70.30	255.00	108.06	121.89	18.03	35.34
本期賸餘 / 短絀 (-)	18.48	-33.16	-111.70	27.37	-20.05	2.84	5.84

說明：自籌收入為業務總收入扣除政府補助收入之數。

資料來源：觀光基金決算書及交通部觀光署，113 年度為自編決算數，其餘年度為審定決算數。

論述》預算·決算



相關建設，該項收入近 10 年排除 109 至 112 年疫情影響期間，占觀光基金總收入約 8 成，為觀光基金重要財源。

機場服務費收取基準自 104 年 5 月由每人 300 元調整為 500 元，迄今已近 10 年未調整，惟同期間觀光基金推動觀光業務經費已由 104 年度 49 億元，增加至 113 年度 93 億元，成長幅度達 68%；且鄰近日本、韓國、香港及新加坡等主要機場收費金額介於每人 659 元

至 1,567 元之間，較我國高出 32% 至 213%，我國機場服務費收費金額似有偏低情形（下頁表 5）。

鑒於觀光基金 113 年底尚有累積短絀 45 億元，且未來尚須負擔觀光署刻正擬具之「Tourism 2030－臺灣觀光邁向 2030 方案計畫（以下簡稱 T2030 計畫）」212 億元，為利後續發展觀光相關財源籌措，建議交通部應參考鄰近國家或地區機場針對出境旅客收

費情形，適時啟動調整機場服務費評估作業，以增加收入，改善基金財務體質。

二、部分資產尚未充分活化運用，宜積極拓展財源，以強化財務韌性

（一）國家風景區管理處部分遊憩據點停車場未收費，應適時研議收費機制

據觀光署風景區管理處（以下簡稱風管處）統計，

表 4 觀光基金 107 至 113 年度財務概況

單位：億元

項目 \ 年底	107	108	109	110	111	112	113
資產	211.05	193.56	202.82	119.53	125.95	86.75	105.90
現金	74.33	42.16	16.28	37.01	31.42	14.01	30.08
流動金融資產	86.40	71.40	11.00	-	-	-	-
預付款項	3.44	19.88	116.01	29.23	44.45	3.54	10.15
準備金	1.20	3.20	8.02	7.78	7.54	7.40	7.35
不動產、廠房及設備	33.11	43.61	48.15	42.57	37.33	50.18	46.42
負債	22.06	37.73	158.69	43.00	69.47	15.42	28.71
短期借款	-	-	-	-	4.00	4.00	4.00
應付款項	20.41	31.08	147.54	40.60	63.45	9.41	22.91
淨值	188.99	155.83	44.13	76.52	56.48	71.33	77.19
基金	104.99	104.99	104.99	109.99	109.99	121.99	121.99
累積賸餘 / 短絀 (-)	83.97	50.81	-60.89	-33.54	-53.58	-50.74	-44.90

資料來源：觀光基金決算書，113 年度為自編決算數，其餘年度為審定決算數。

設置停車場之 62 個遊憩據點中，18 個遊憩據點採全面收費，5 個遊憩據點採部分收費，仍有 39 個遊憩據點停車場未收取停車費用。其中北海岸及觀音山風管處觀音山區域等 26 個遊憩據點，均已建置停車場，且 112 年度每月平均到訪人次均達 1 萬人次以上，旅遊人次眾多，民衆停車需求顯著，惟觀光基金每年支應停車場及風景區清潔維護管理經費，

卻未收取停車費，不符使用者付費原則，考量收取停車費用可鼓勵民衆改搭乘大眾運輸工具，降低碳排，又停車費收入屬長期穩定財源，亦有助於基金財務穩健及永續營運，建議交通部應督促觀光署針對已設置停車場之風景區，衡酌每月旅客到訪人次及停車需求等，適時研議停車場採取收費之可行性，並訂定合適收費機制，以支應清潔維護所需費用。

(二) 大鵬灣國家風景區 BOT 案移轉資產未予充分活化利用，應積極趕辦大鵬灣風管處與大鵬灣國際開發股份有限公司於 109 年間經仲裁終止大鵬灣 BOT 案契約，相關土地及建物於 111 年度完成移轉予大鵬灣風管處，大鵬灣風管處雖於 111 年資產移轉前後將海上教堂等 5 處遊憩據點辦理出租，惟大鵬灣 BOT 案移轉資產之主要部分「遊一區及遊艇港區」、「遊二區」及「遊三區」土地及建物，自 111 年迄今仍未完成民間參與招商開發，相關資產長期閒置，未予充分活化利用，為加速成本回收，建議交通部應督促觀光署積極趕辦大鵬灣風景區招商事宜，另在完成招商合約簽訂前，或可規劃拆分現有 3 區域建物及土地，進行短期活化利用，以增加基金財源。

三、行銷推展經費投入效益未顯著，應定期檢討辦理效益並妥善運用

表 5 鄰近主要機場出境旅客收取費用比較

國家/地區	機場	收費項目	金額
新加坡	樟宜國際機場	機場服務費、保安費、航空稅及機場建設費	每人 1,567 元
韓國	仁川機場	機場服務費、觀光振興基金及其他稅	每人 659 元
中國大陸	北京首都機場	機場服務費及旅遊發展基金	每人 401 元
	上海浦東機場		
香港	赤鱗角機場	機場離境稅、機場建設費及安檢費	每人 1,090 至 1,337 元
日本	羽田機場	機場服務費及離境稅	每人 766 元
	成田機場	機場服務費及離境稅	每人 838 至 851 元
馬來西亞	吉隆坡國際機場	機場服務費及乘客安全服務費	每人 512 元

說明：1. 本表統計項目為各機場針對出境旅客收費項目及金額合計。

2. 本表收費金額均係以 113 年全年平均匯率換算。

資料來源：交通部觀光署。

論述》預算·決算



(一) 部分地區投入行銷經費效益欠佳，應明確區分經費投入地區，並發布相關報告以利管考為發展我國觀光產業，行銷觀光景點，107 至 113 年間觀光基金分別於日本、韓國、歐美及東南亞（包含香港及澳門）等地區投入 4 億元至 17 億元辦理國際行銷計畫，惟排除疫情期間，部分地區投入效益明顯偏低，歐美地區 108 年度行銷經費實際投入 2.29 億元，為日本及韓國投入經費 1.43 億元及 0.92 億元之 160% 及 249%，惟實際旅客來臺僅 115 萬人次，約日本 217 萬人次之 53%，韓國 124 萬人次之 93%；113 年度歐美地區行銷經費增加至 2.5 億元，惟歐美旅客來臺 113 萬人次（約每 220 元行銷經費 1 位旅客）仍較東南亞地區（包含香港及澳門）投入 3.91 億元旅客來臺數 367 萬人次（約每 106 元行銷經費 1 位旅客），以及韓國投入 1.53 億元旅客來臺數 100 萬人次（約每

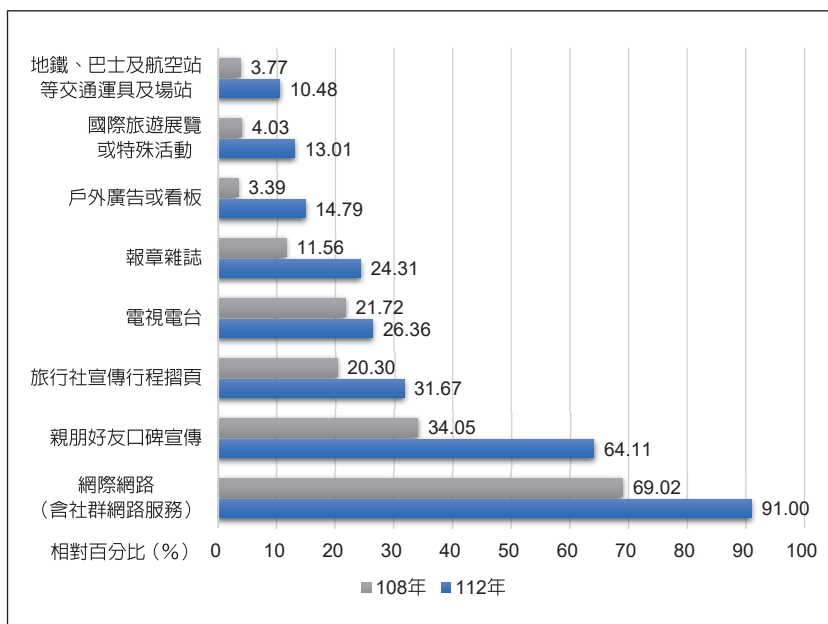
152 元行銷經費 1 位旅客），效益為低，建議交通部未來可就相關經費投入按國家或地區予以明確區分，並於每季或每半年統整執行金額發布相關報告，以利觀光政策執行與後續成效管考。

(二) 行銷推展媒介成效未具體衡量，應檢討分類統計投入經費及效益以利分析

依 112 年度來臺旅客消費及動向調查報告，外國旅客

91% 透過網路及社群媒體接觸臺灣觀光資訊，僅 10.48% 透過大眾運輸工具場站廣告、14.79% 透過戶外廣告或看板等得知臺灣觀光資訊；108 年度疫情前來臺旅客消費及動向調查報告，外國旅客亦有 69.02% 曾透過網路及社群媒體接觸臺灣觀光資訊，僅 3.77% 透過大眾運輸工具場站廣告、3.39% 透過戶外廣告或看板得知臺灣觀光資訊（附圖），顯見以車站或戶外廣告

附圖 觀光目的受訪旅客接觸臺灣觀光資訊管道



說明：受訪旅客針對接觸資訊管道可選擇複數選項，圖內相對百分比係指透過該管道瞭解觀光資訊旅客相對觀光目的旅客總人數之占比，爰相對百分比合計大於 100%。
資料來源：2023 來臺旅客消費及動向調查。

媒介宣傳效益，於疫情前後均明顯偏低，惟檢視 112 年度駐外辦事處行銷推展委託案件，各駐外辦事處仍持續規劃辦理大眾運輸工具場站廣告或戶外廣告案件，似未參考以前年度各類行銷媒介露出成效，妥適檢討行銷宣傳辦理方式及資源配置，且未針對各類國際行銷辦理媒介，進行分類統計投入經費及評估其效益，建議交通部應針對各類國際行銷辦理媒介，分類統計投入經費及評估其效益，並進行成本效益分析，檢討各行銷方式之成效，將計畫執行效果作為經費未來相關配置之參據，提升行銷計畫執行率，達成預期行銷目的。

四、T2025 計畫部分關鍵績效指標未達成目標，或缺乏成效連結，應檢討改進以達成政策目標

觀光基金於 110 年至本年推動 T2025 計畫，辦理項目包含多項補助及行銷相關細部

計畫，為有效評估 T2025 各項細部計畫執行成效，除經費執行率外，觀光署針對各項細部計畫均另訂有關鍵績效指標以衡量計畫目標達成情形，惟 T2025 計畫 113 年度 44 項績效指標中，仍有 7 項指標未達成關鍵績效指標，且部分計畫存有關鍵績效指標偏低仍連年繼續辦理，如特定客群開發計畫中，全年會議、激勵旅遊、國際會議及展覽人次及全年教育旅行人次 2 項指標於 111 至 113 年間低於目標人次；旅遊安全檢核計畫中，觀光團旅遊安全及品質稽查團次 110 至 113 年均低於目標數，促進旅宿業發展計畫中，星級旅館評鑑家數 110 至 111 及 113 年均低於目標數。另有部分計畫關鍵績效指標缺乏與計畫辦理成效連結之項目，如 I-center 品牌化及商業模式推廣計畫中，借問站設置家數及借問站外語或電子摺頁比率 2 項指標 110 至 113 年均達標，惟未就借問站設點分布配置、使用率及滿意度等設定關鍵績效指標；便利自由行旅運計畫中，台灣好

行年總搭乘人次指標雖大致達成目標，惟卻未就路線使用情形及搭乘滿意度等予以設定關鍵績效指標，且台灣好行總路線數逐年上升，亦不易瞭解總搭乘人次增加究屬計畫執行效益提升或僅為路線增加所致。

上開計畫關鍵績效指標達標情形偏低或未與成效連結，不利透過關鍵績效指標檢討辦理成效及續辦之必要性，亦無法達成課責及激勵效果，恐影響觀光基金合理有效分配財務資源及達成政策目標，建議交通部檢討調整現行計畫績效指標，增加與計畫辦理具體成效連結之指標，如提升旅遊安全計畫增加事故發生率、開發客源計畫增加觀光產值金額等，強化現有績效管考效果，增進政策目標連結。另考量本年度係 T2025 計畫最後執行年度，建議交通部將 T2025 計畫細部計畫執行情形與績效指標設定能否反映辦理成效等進行分析檢討，並將檢討結果回饋納入 T2030 方案之未來規劃方向，俾利觀光政策賡續推動，達成政策目標。

論述》預算·決算



五、國內旅遊補助方案似未達成延長旅客旅遊時間目標，應妥善運用經費於觀光產業長期成長計畫

觀光基金為推廣國內旅遊市場及延長旅客旅遊時間等，近年屢辦理各項國內旅遊補助計畫，補助方案主要係補助旅行團費及自由行旅客每晚住宿費等，108 年起 4 年間合計補助達 202 億元，依 112 年度臺灣旅遊狀況調查報告，112 年度國人國內旅遊天數平均僅為 1.45 天，較疫情前 108 年 1.51 天下降，且旅遊天數在 1 天以上之遊客比率亦僅餘 28.9%，較 108 年 33.6% 大幅下降，國內旅遊補助計畫似未達成延長旅客旅遊時間目標。另查 108 至 113 年全國旅館每晚平均房價，由每晚 2,114 元上漲至 2,652 元，約 25%，漲幅明顯高於同期間消費者物價總指數上漲水準 11%，住宿房價是否因補助方案而推升，似宜檢討。

考量前開補助計畫僅具短期刺激效果，除未能達成延長

旅客旅遊時間之政策目的外，恐導致國內旅遊住宿業者變相調漲價格，影響觀光產業正常發展，建議交通部未來應增加經費投入於辦理景點營造及增進景點易達性等改善整體觀光環境項目，並協助業者培訓觀光人才及輔導數位創新等，以提升觀光產業整體競爭力，達成提升旅遊品質及強化旅遊深度之目標，促進觀光產業長期成長。

六、觀光產業淨零發展似缺乏系統性規劃，應研議設定具體目標以達成觀光永續發展

為配合政府淨零排放政策，觀光署透過觀光基金推動觀光產業永續發展相關作為，如東北角、日月潭及雲嘉南風管處積極爭取國際認證獲選「全球百大綠色旅遊目的地獎」、「全球百大永續故事獎」、辦理和平島地質公園溫室氣體盤查認證、「日月潭集集低碳之旅」申請國際黃金標準碳註銷證明。此外，觀光署近年亦持續督促觀光產業加入淨零減排行列，包括推動一次

性旅宿用品限制使用，輔導景區業者取得綠色旅行標章等，惟上開推動觀光產業朝淨零發展之做法，似缺乏系統性規劃，未擬具完整觀光政策架構及推動策略，並設定各階段明確目標，建議交通部可研議設定各風管處及觀光業者淨零碳排之具體量化指標（如 2030 年前達成觀光產業整體碳排放量下降一定比例），並設定短、中及長程目標，透過分段設定里程碑，引導觀光業者逐步減少碳排，接軌國際趨勢，塑造觀光產業綠色形象，促進我國觀光永續發展。

肆、結語

109 至 111 年度疫情爆發以來，觀光產業遭遇前所未有之衝擊，政府透過觀光基金推動紓困與振興方案，協助觀光產業度過疫情及促進轉型，惟現階段外國旅客人次及基金財務狀況，仍未回復疫情前水準，交通部宜更積極拓展客源及基金財源，並改善基金行銷推廣及補捐助辦理效益，俾利兼顧基金財務永續與發展觀光之政策目標。❖