



民航事業作業基金如何永續經營之探討

民航事業作業基金之設置係為促進民航事業之發展與飛航安全，目前財務狀況雖稱良好，惟為配合辦理桃園航空城機場園區用地取得計畫，未來必須舉債因應，對基金營運是一項嚴苛的挑戰。本文先就基金現況概述，再就基金營運面臨問題探討及分析用地取得計畫對於基金財務之影響，暨提出相關因應對策，期基金於執行國家重大建設計畫之際，仍應維持永續經營，及兼顧政府財政健全。

沈淑芬（交通部民用航空局主計室視察）

壹、前言

特種基金係政府為管理特定財源辦理特定政務而設置，具有專款專用、財務責任明確、可自行籌措財源及資金運用靈活等特性。政府在資源有限的考量下，特種基金已然成為政府預算體系中，籌措施政財源，施行政策目標不可或缺的重要角色。

近年來特種基金數量與規模有逐年擴增趨勢、營運發生

短絀、經營績效欠佳及執行效能有待提升等現象，造成外界詬病。民航事業作業基金（以下簡稱民航基金）目前財務狀況雖稱良好，尚無舉債情事，年度賸餘亦可部分解繳國庫，惟為配合辦理桃園航空城機場園區用地取得計畫，估計區段徵收成本及借款衍生之利息，合計所需經費逾 1,666.96 億元，未來必須仰賴大幅舉債以為因應，對基金營運是一項嚴苛的挑戰。因此，本文就基金

現況與面臨航空站營運虧損亟需改善、內政部警政署航空警察局（以下簡稱航警局）預算造成基金的負擔及用地取得計畫影響基金財務等問題分析，提出相關因應對策，期基金推行政府政策應兼顧財政健全及基金永續經營。

貳、現況分析

一、收支概況

為促進民航事業之發展與

飛航安全，於 61 年度設置民航基金，為交通作業基金之分基金，以提供機場服務及導航設備服務為主要業務。其主要財源為場站及設施使用費、助航設備服務費、權利金、桃園國際機場股份有限公司（以下簡稱機場公司）繳交之土地租金及其盈餘分配等收入，用途主要係作為維持機場營運作業支出及汰換整建各機場設施建設之財源。近 5 年基金收支均有賸餘（表 1），其中 103 年度達 78.98 億元，主要係因標售桃園客運園區土地財產賸餘收入增加；104 年度達 61.06 億元，主要係因機場服務費收費調漲及分配予民航基金比例調增，致勞務收入增加；復近年因獲配機場公司盈餘收入增加，於 106 年度達 65.99 億元；至支出逐年成長，主要係因各機場營運成本、設備維護、外包、折舊費用與離島居民票價補貼及業者營運虧損補貼等增加所致。

二、財務狀況

截至 106 年 12 月底，民

航基金資產總額 1,847.71 億元、負債總額 41.58 億元、淨值 1,806.13 億元。其中，現金 467.93 億元、固定資產 1,307.05 億元，占資產總額分別為 25.32%、70.74%。另負債的組成主要為應付款項及什項負債等，基金負債比率（負

債總額／資產總額）僅 2.25%，財務狀況尚可。

三、購建固定資產計畫辦理情形

106 年度購建固定資產計畫辦理情形，專案計畫包括桃園航空城機場園區用地取得計

表 1 民航基金近年收支賸餘情形表

單位：億元					
項目 / 年度	102 年度	103 年度	104 年度	105 年度	106 年度
收入	145.36	184.60	168.39	179.75	183.34
勞務收入	49.04	52.49	60.34	68.22	70.04
租金及權利金收入	67.79	70.40	70.60	73.20	72.40
土地租金收入	46.44	46.59	46.56	49.17	49.09
廠房租收入	5.37	5.65	5.83	5.82	5.54
權利金收入	15.55	17.70	17.73	17.75	17.33
其他租金收入	0.43	0.46	0.48	0.46	0.44
業務外收入	28.53	61.71	37.45	38.33	40.90
利息收入	2.18	2.44	2.55	2.39	2.60
財產交易賸餘	4.92	30.42	0.14	0.00	1.57
依法分配收入	18.51	25.21	31.42	34.16	36.19
其他收入	2.92	3.64	3.34	1.78	0.54
支出	103.00	105.62	107.33	114.74	117.35
勞務成本	89.74	91.48	93.15	94.09	93.39
管理及總務費用	12.33	13.96	13.58	16.63	18.15
業務外費用	0.93	0.18	0.60	4.02	5.81
賸餘	42.36	78.98	61.06	65.01	65.99

資料來源：民航基金各年度決算書。

論述》預算·決算



畫、臺灣桃園國際機場塔臺暨整體園區新建工程、高雄機場北側都市計畫劃定為機場用地取得計畫等，加計一般建築及設備計畫，可用預算數約 122.01 億元，決算數約 58.59 億元，執行率為 48.02%。其中，桃園航空城機場園區用地取得計畫執行率僅 7.44%，主要係受特農聽證作業擴大舉行影響，及因行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組會議決議，第三跑道環評審查通過後再完成區段徵收計畫審議，後續相關作業遞延至以後年度執行，致影響預算執行進度。

前述桃園航空城機場園區用地取得計畫係因應機場公司建設第三跑道及擴大自由貿易港區之用地需求，由民航基金辦理土地區段徵收作業，徵收桃園機場北側及海軍桃園基地共 1,481 公頃土地，區段徵收開發興建年期預估為 16.5 年（99 年至 115 年），土地處分與標售年期預計為 3.5 年（115 年至 118 年），合計 20 年。該計畫為一獨立自償性財務計畫，開發總費用包括地價補償

費、地上改良物補償費、公共設施費用、土地整理費用及貸款利息等項目，總計所需開發總費用約 1,666.96 億元（開發費用 1,409.38 億元、利息 257.58 億元），由民航基金統籌調度，開發成本先由基金現有資金支援，不足部分再以舉債方式籌措，後續隨著區段徵收計畫配地完成，藉由區段徵收剩餘可建地土地處分收入、機場專用區及自由貿易港專用區土地租金收入，以及民航基金之營運淨收入挹注，預估負債可於 153 年獲得清償。

參、面臨問題

一、營運虧損之航空站亟待研謀改善

受到陸路運輸環境改善，國內機場營運呈現衰退現象，於政府致力新南向政策之推動及積極拓展其他國際航線，整體運量雖為上升，惟交通部民用航空局（以下簡稱民航局）所轄 16 個航空站，僅臺北、高雄及臺中等 3 個航空站有贖餘，其餘 13 個航空站為虧損。

尤其恆春航空站投入整建經費約 5 億 0,863 萬元自 93 年營運至今，旅客人數快速流失，103 年 9 月起已無民航機起降，卻仍須提供水電、清潔及設施維護消耗等基本需求並核算設施折舊，其設置未能達原預定效益。

復以 102 至 106 年度民航基金各作業單位贖餘（短絀）及機場公司收入挹注情形（下頁表 2）分析，基金於現行機場公司收入之挹注下，尚能自給自足。惟若扣除機場公司給付之租金及盈餘分配收入，除 103 年度因有財產交易贖餘 30.42 億元情形勉有贖餘外，其餘均呈短絀現象，顯見各航空站之營運結果並不足以支應民航基金整體之維運費用，亟需仰賴機場公司穩定之收入挹注。惟機場公司預計未來將由盈轉虧，無盈餘可供分配，屆時挹注民航基金營運及建設資金減少，增加基金未來財務風險。

二、航空警察局預算造成基金的負擔

若再以扣除機場公司給付之租金及盈餘分配收入後之情形來看，其中，航警局之短絀是造成民航基金財務負擔的主

因。航警局於行政體系隸屬於內政部警政署，但因其係配合民航局辦理我國各機場之安全防护及犯罪偵防業務，屬維護

航空安全所必須投入之服務，故該局所需經費本受益者付費原則，編列於民航基金。然因預算型態與組織型態不同，實際運作之監督管理責任多有模糊，且因應航空運量上升，或警政機關相關政策之推動，經費需求逐年增加，仍僅尋求民航基金之財源，未實際檢討舊有經費之妥適性，造成民航基金負擔航警支出持續增加。另其作業支出約 30 億元占民航基金業務總支出比例近 3 成，惟其實際執行，除屬配置於民航局所轄 16 個航空站之警力支出外，亦包含配置於機場公司部分，然機場公司自桃園國際航空站改制後已為一獨立之財務個體，其警力支出卻持續由民航基金負擔，且配置於該公司警力逾 6 成，也增加基金財務負擔。

表 2 民航基金各作業單位贖餘（短絀）及機場公司收入挹注情形表

單位：億元					
作業單位 / 項目	102 年度	103 年度	104 年度	105 年度	106 年度
臺北國際航空站	6.73	7.62	8.62	9.77	8.49
高雄國際航空站	7.48	9.09	12.30	14.13	13.70
花蓮航空站	-1.94	-1.94	-1.85	-1.69	-1.59
馬公航空站	-2.02	-1.67	-1.61	-1.41	-2.33
臺南航空站	-0.94	-0.85	-0.79	-0.71	-0.74
臺東航空站	-1.82	-1.71	-1.67	-1.77	-1.53
臺中航空站	2.21	0.97	1.69	2.06	1.39
金門航空站	-1.42	-1.88	-2.36	-1.77	-1.76
嘉義航空站	-0.56	-0.57	-0.62	-0.56	-0.63
各航空站小計	7.72	9.06	13.71	18.05	15.00
飛航服務總臺	7.09	6.12	8.42	11.93	16.08
民航人員訓練所	-0.73	-0.72	-0.68	-0.68	-0.67
內政部警政署航空警察局	-27.92	-28.11	-28.73	-29.73	-29.36
局本部	56.20	92.63	68.34	65.44	64.94
基金年度贖餘	42.36	78.98	61.06	65.01	65.99
機場公司土地租金收入 (A)	44.74	44.74	44.68	47.24	47.23
機場公司盈餘分配 (B)	18.51	25.21	31.42	34.16	36.19
扣除 (A+B) 後之年度贖餘 (短絀)	-20.89	9.03	-15.04	-16.39	-17.43

註：本表臺北國際航空站資料包括南竿、北竿航空站收支資料；高雄國際航空站資料包括恆春航空站收支資料；馬公航空站資料包括七美、望安航空站收支資料；臺東航空站資料包括蘭嶼、綠島航空站收支資料。
資料來源：交通部民用航空局。

三、區段徵收期程變動影響基金財務

桃園航空城機場園區用地取得計畫總經費 1,666.96 億元係由民航基金統籌支應，假設以基金 106 年度收支贖餘 65.99



億元推算，開發費用 1,409.38 億元約需 22 年之營運贖餘方能回收，如再加計舉債利息 257.58 億元，則需費時 26 年維持相同之營運水準始能償還。為辦理用地取得之先期作業，民航局自 99 年起即陸續編列預算執行海軍桃園基地代拆代建工程，原規劃於 105 年完成區段徵收計畫核定作業，惟陸續受到聽證作業期程費時、第三跑道環境影響評估作業提前辦理等情勢變更影響，區段徵收核定時點已修正至 109 年，相關作業期程配合展延，致估計總開發經費增加。依現行土地徵收條例規定，被徵收之土地應按當期之市價補償其地價，由於桃園航空城計畫屬國家重大建設計畫，區內土地價格因其未來發展優勢之預期心理影響，已逐漸上漲，辦理區段徵收作業期程如有延宕，徵收成本恐將持續增加。又所獲配之土地，除供桃園機場使用外，其餘土地將以標售、租等方式處分，以取得償債財源，倘土地處分進度落後，亦將影響資金回收情形。

肆、因應對策

一、積極辦理各航空站開源節流措施，或研議機場整併裁撤機制

隨著旅客對機場服務之需求日益多元，目前各航空站已善用航廈空間設置商業服務設施增加營收，惟其成效有限，致部分航空站於運量無法有效提升之窘境下，仍需積極辦理開源節流措施，例如：持續改善經營環境，並因應國際市場變化及趨勢，適時檢討調整場站使用費；彈性調整航空站經營型態，檢討增加航廈可租用面積，以提升基金收入；避免不具效益、已過時或績效不彰之經費支用，並檢討以改變作法或引進民間參與等方式提升營運效益；或適時檢討調整組織結構型態，精簡人力配置及運用等。另各航空站未來於國內航線市場規模及客源限制下，是否仍有維持營運之必要，應可朝航線調整或機場經營型態改變等方向，適時檢討整併或裁撤，並重新規劃機場

的人力資源配置，以改善營運成效。

二、適時檢討航空警察局預算型態、經費支用妥適性與分擔基礎

自機場公司改制後，航警局辦理桃園機場保安等支出仍由民航基金負擔，似有違使用者付費原則之精神，又受限於民航局僅管理其與機場保安相關業務，其餘事務應歸由內政部警政署督導，但該局預算卻全數編列於民航基金，致其非屬機場保安相關之經費礙難本零基預算精神檢討其支用妥適性，造成預算規模逐年成長，實增加民航基金另一財務負擔。因此，應可適時檢討航警局辦理桃園機場保安等支出回歸機場公司自行負擔之可行性，並全盤檢討其各項經費支出與配合民航局辦理機場保安業務所必須項目，如與機場保安業務無涉，應就非必要或可減辦、併辦等計畫項目予以檢討減列，或依其屬性回歸相關預算體制編列，以減輕民航基金財務負擔。

三、加速區段徵收作業之辦理期程，並落實計畫及風險管控措施

依桃園航空城機場園區用地取得計畫之區段徵收計畫風險因子分析，區段徵收作業時程延遲 1 年，利息支出將增加 50 億元，若作業期程延遲 2 年以上，將大幅影響區段徵收財務。因此，執行區段徵收作業時，應隨時控管各作業，並滾動檢討作業期程，以發現問題擬定相關策略因應，避免作業期程遲延至利息支出大幅增加致影響區段徵收之財務。因該計畫屬完全自償之建設計畫，惟因舉債金額龐大，自償財源之獲得受機場營運狀況、土地價格及處分進度等影響，爰宜妥作財務規劃，適時滾動檢討估算各項成本，並審慎評估財源可行性，強化財務分析以評估風險承受能力，建立風險因應及控管措施，另於債務償還部分，應建立資金調度管理系統，並隨市場利率變化，妥善運用各種籌資管道，採取最佳的融資方式，以降低資金成本，

俾使計畫順利達成，債務如數清償。

伍、結語

民航基金之設置係為配合民航事業發展與飛航安全，雖不以營利為目的，仍應本自給自足及受益付費之原則，與企業化經營模式加以運作，其財務是否健全，攸關我國民航事業之發展，現行面臨航空站營運虧損及航警局預算造成基金負擔之情形下，基金應適時檢討各作業單位收入與成本之合理關係，以維永續經營。又為協助政府取得發展桃園航空城所需用地，未來基金將產生資金缺口，須大量舉債籌措，造成資金壓力更加沉重。因此，為能順利完成國家重大建設，於全力加速計畫執行之際，基金應積極面對現行問題，定期檢討營運狀況，研謀改善措施，以減輕財務負擔，並落實計畫管控機制，持續滾動檢討財務規劃，同時進行風險管控，以健全基金財務，避免發生以債養債甚至無法清償之窘境，確保基金能維持永續經營，俾利

國家財政之健全。

參考文獻

1. 王珮珊（2014），〈桃園航空城計畫推動情形〉，《主計月刊》，第 706 期，頁 18 - 23。
2. 民用航空局（民國 106/5），〈桃園航空城機場園區用地取得計畫書〉。
3. 李政道（2016），〈民航事業作業基金財務之探討〉，《主計月刊》，第 730 期，頁 18 - 22。
4. 張美代（民國 105），〈加強特種基金財務管控，健全基金財務－以民航事業作業基金為例〉，行政院主計總處主計人員幹部培育班－第 5 期專題研究。

