

調查報告

壹、案由：據審計部105年度中央政府總決算審核報告，交通部觀光局擴大國內旅遊補助計畫，事前規劃未臻周詳，補助經費核銷審核欠嚴謹。另該局為配合新南向政策，針對來自新南向國家獎勵旅遊團體，增加獎助額度。究上開相關獎補助計畫是否周延、執行過程有無不當，容有進一步瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據審計部105年度中央政府總決算審核報告，交通部觀光局擴大國內旅遊補助計畫，事前規劃未臻周詳，補助經費核銷審核欠嚴謹。另該局為配合新南向政策，針對來自新南向國家獎勵旅遊團體，增加獎助額度。究上開相關獎補助計畫是否周延、執行過程有無不當，容有進一步瞭解之必要案，經函請審計部¹、及交通部觀光局²就相關案情疑點查復說明，另於民國（下同）107年4月26日赴交通部觀光局聽取簡報，嗣於同年6月4日詢問交通部、交通部路政司及交通部觀光局等相關人員等釐清案情疑點，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、交通部觀光局擴大國內旅遊補助計畫已核撥者經查獲有16家旅行社計42團以提供異常資料，冒領補助金額共新臺幣212萬4,657元，顯示該計畫審查機制確有關漏，應確實改善。

（一）為因應陸客縮減之衝擊及後續效應，行政院張景森政務委員分別於105年9月1、6日召開2次專案會議，請交通部觀光局就擴大國內旅遊、協助產業轉型、協助產業紓困、針對個別產業協助措施等項研

1 審計部106年11月16日台審部交字第1060013574號函及107年3月19日台審部交字第1078400680號函。

2 交通部觀光局106年11月17日觀業字第1060921930號函。

提因應方案。另奉同年月8日行政院第19次政策列管會議主席林全院長指示，從「協助陸客產業紓困與轉型」、「開拓多元國際市場」、「擴大國內旅遊」、「創新產品穩固陸客市場」等四大面向研議相關策略。其中「擴大國內旅遊」面向，該局研提短期「因應陸客縮減衝擊國內旅遊措施」，並於同年11月10日以觀業字第10530048071號令發布實施「交通部觀光局補助接待大陸地區人民來臺觀光業務受衝擊之旅行業辦理國內旅遊實施要點」（下稱擴大國旅補助要點，自同年月4日生效，嗣以同年月24日觀業字第10530042741號令修正發布生效），期透過此一短期救急方案，由旅行業包裝具在地特色且優惠之旅遊產品，促進國人於非假日參團於國內旅遊，進而達到活絡地方觀光及減少產業衝擊之目的。據該局統計，該計畫自上開發布日起至106年1月5日公告停止受理，同意補助旅行社計561家6,005團，補助金額計新臺幣（下同）2億5,819萬4,263元，補助參團旅客人數計19萬9,669人，估計可帶動近10億元之觀光效益及商機。

- (二)依據擴大國旅補助要點第6點規定：「申請流程：申請補助者應於旅行團行程出發日起算一週前，先向觀光局提出補助申請表，且旅遊團體最遲須於申請日起算一個月內出發（須註明每人團費原價格及補助後的優惠價格）、總團費支出預估表及旅遊行程表，經觀光局審查符合本要點規定並函復同意補助後，受補助者應於旅行團行程完竣三週內，檢附相關文件，向觀光局申請撥付補助款。」另各承辦人分辦旅行社補助案件後，依擴大國旅補助要點規定進行初審，並經科長、編審覆核；末由組長、副組長及專門委員核決；會辦部分，主計室依行政院主計總處「支出標準及審核作業手冊」內部審核注意

事項規定「一、對民間團體或個人之捐助，事前會簽時，審核預算能否容納。二、審核是否經權責單位核簽（章），應檢附之支出憑證是否符合規定。三、審核金額乘算及加總之正確性。」辦理。

(三)嗣因立法委員黃國書於106年3月20日召開「振興觀光3億補助花光光 不見成效為哪樁 立委踢爆補助弊案」記者會，針對交通部觀光局辦理擴大國內旅遊補助措施提出相關疑義後，該局方展開內部查核作為，就旅行業者所送補助案進行全面清查，並委請東吳大學海量資料研究中心針對GPS軌跡紀錄及國旅審查案件建檔系統資料協助交叉比對，支付之委辦費用為9萬5,000元。經查獲計畫已核撥者有16家旅行社計42團，補助金額共212萬4,657元提供異常資料向該局申請補助，該局並依擴大國旅補助要點第8點第2項規定進行核撥款項追繳。截至107年5月9日止，計有15家旅行社共40團，繳回款項共205萬5,657元；另僅圓鼎旅行社1家共2團，計有6萬9,000元補助款項迄未繳回；該公司嗣因旅行業保證金經法院強制執行且未依規定補繳，該局業於106年8月3日廢止其旅行業執照；未繳回之補助款項並已於106年9月26日以觀業字第1060100397號移送書移送法務部行政執行署高雄分署強制執行。針對上開疑提供異常資料向該局申請補助之旅行社，已由該局政風室循政風程序呈報交通部政風處參辦，該處就上述16家疑涉刑事不法之旅行社，業全數移送臺灣臺北地方檢察署進行偵查。

(四)據上，交通部觀光局依原定擴大國旅補助要點規定辦理擴大國內旅遊補助計畫審核經費核銷，並未建立完善有效勾稽機制，致無法發現16家旅行社計42團已核撥補助金額共212萬4,657元係提供異常資料向該局申請補助，迨立法委員質疑，該局始委請

東吳大學海量資料研究中心協助交叉比對GPS軌跡紀錄及國旅審查案件建檔系統資料後，方發現旅行社涉嫌虛偽造假冒領補助款之情事，顯示該計畫審查機制確有闕漏，應確實加以改善。

二、交通部觀光局配合行政院「新南向政策」推動國外獎勵旅遊計畫，惟部分國家迄今仍無團體申請補助，允宜針對上開個別客源地市場特性，調整獎勵來臺旅遊誘因，以提升政策推動成效。

(一)交通部觀光局參考各國作法，訂有獎勵旅遊優惠措施，目的係吸引外國企業來臺辦理員工獎勵旅遊，以使臺灣成為亞洲重要目的地並促進觀光產業發展。相關措施在與我觀光目的地競爭國亦復如此，獎助額度各國大致落在每位旅客新臺幣400元至1,000元之間，與國際行銷宣傳（如廣告刊登或電子媒體露出）每人平均單價相當。該局於105年3月10日訂定「交通部觀光局推動國外獎勵旅遊來臺獎助要點」，嗣為配合行政院「新南向政策」，前述要點於106年4月19日再次修訂為「交通部觀光局推動境外獎勵旅遊來臺獎助要點」，針對東協十國、印度、不丹、澳洲、紐西蘭等國來臺四天三夜且人數達50人之境外企業獎勵旅遊團，加碼提供迎賓宴獎助，每位旅客新臺幣400元；200人以上團體，除提供迎賓宴獎助外，另提供來臺期間觀賞或邀請曾獲文化部演藝團隊分級獎助之團隊表演，或參訪經地方政府具函推薦之在地特色文史據點者，提供每團新臺幣8-12萬元不等之獎助。該次要點修訂亦考量不同客源地市場特性，同時修正放寬三天二夜獎勵旅遊團體亦提供文化表演、臺灣特色藝文節目觀賞或參訪地方文史特色據點之獎助。

(二)105年5月始有新南向國家企業申請本案獎勵旅遊獎助，105年5-12月申請團數共23團，人數達2,837

人，獎助經費約125萬6,400元。106年1-9月申請團數共169團，人數達14,893人，獎助經費約1,002萬元，其中新南向國家來臺獎勵旅遊人數已占全市場近五成，106年5-9月新南向國家來臺獎勵旅遊人數較去年同期成長713.31%，其中以越南、泰國、馬來西亞成長最多，且更增加柬埔寨、寮國、印度等國家之企業來臺辦理獎勵旅遊，吸引多元市場客源來臺。惟查汶萊、緬甸、不丹、澳洲及紐西蘭等5國家迄今仍無團體申請補助，允宜針對上開個別客源地市場特性，調整獎勵來臺旅遊誘因，以提升政策推動成效。

三、來臺遊客結構與消費型態改變及軍公教年金改革施行，對觀光市場造成衝擊，行政院及交通部允應妥為研謀因應。

- (一)依據聯合國世界旅遊組織 (UNWTO)³統計，自98年全球經濟和金融大危機爆發後，全球觀光客以每年約5千萬人次速度穩定成長，105年已突破12.4億人次，為連續成長之第7年，國際觀光收入達到1兆2,200億美元，年成長率2.6%。「國際觀光」已為全球流行趨勢之一，觀光產業為無煙囪產業，亦可外銷服務業，除創造觀光外匯收入外，亦可促進地方產業發展並增加國內就業需求，提升國民福祉。近年來我國政府致力於觀光發展，106年來臺旅客人數計1,073萬9,601人次，較105年同期成長0.46%，以觀光目的來臺者所占比率達71.22%，其中中國大陸273.3萬人次（占25%，負成長22.2%）、日本189.9萬人次（占18%，正成長0.2%）、港澳169.2萬人次（占16%，正成長5.0%）、韓國105.5

³ Specialized agency of the United Nations World Tourism Organization, UNWTO。

萬人次（占10%，正成長19.3%）、歐美100.9萬人次（占9%，正成長9.0%）、新南向18國228.4萬人次（占21%，正成長27.6%）。

（二）惟隨著來臺旅客結構及消費習慣改變，影響我國觀光外匯收入，並對觀光市場造成衝擊。經本院詢問交通部說明來臺旅遊市場情形如下：

- 1、陸客縮減及開拓多元市場，來臺市場結構質變：在積極開拓自由行及新南向等多元市場，及開放免簽、觀宏專案、推廣穆斯林認證等作為以引導國際旅客深入各地，及陸客縮減下，大陸、東北亞、新南向、歐美港澳其他等四大市場占比，自104年各為40%、21%、15%、22%，至106年調整為各約25%。
- 2、陸客縮減及消費下滑，致觀光外匯減少840億元：陸客自104年418萬人次降至106年273萬人次，減少145萬人次，日均消費從104年7,260元降至5,610元，減少1,650元，主要係購物費減少1,180元，致陸客創造之觀光外匯收入減少1,045億元，其中以旅遊購物店最受影響。而整體觀光外匯收入在東北亞增加64億元，新南向國家106年亦創匯857.36億元等貢獻下，減少約840億元。
- 3、來臺旅客及陸客均過度集中北部，南北顯有失衡：國際旅客過度集中北部，占86%，南部僅占31%，且到訪南部占比自104年39.08%降至106年30.67%。其中陸客前往南臺灣相對比率亦自104年約40%降至106年約28%，以屏東縣及高雄市降幅約20%，衝擊最為顯著。

（三）臺灣雖擁有許多自然景觀資源，與豐富文化資產，卻不是一個觀光產業發達的地方。來臺旅次雖創新高，惟各地方政府仍對觀光市場深感憂慮，凸顯我

國的觀光困境，輿論⁴亦有質疑交通部觀光局各項補助計畫是否僅利用補貼美化觀光數字，對於各縣市觀光慘澹困境、一波波飯店、遊覽車、觀光工廠等倒閉潮毫無整體性戰略，亦難形成綜效，且對於吸引國際觀光，缺乏系統地針對不同地區旅客擬訂不同的行銷策略。復據報載各國經濟漸回溫，逾1兆2千億美元的觀光商機，成為各國爭食的大餅；全球觀光收入第1名的美國，觀光收入十年內翻了兩倍，泰國更創下成長五倍的驚人表現⁵。日本看中觀光為全球成長中產業，將觀光產業列為日本再興戰略之一，積極打造觀光大國目標。為了提升觀光品質，日本中央與地方政府不惜透過加稅籌措財源，政策配套上，透過貨幣寬鬆政策讓日圓貶值，除有助貿易出口，也吸引觀光客訪日並刺激爆買現象；同時，政府放寬簽證發放條件、多次放寬免稅範圍⁶。反觀行政院為解決觀光發展所遭遇問題需跨部會協商之議題，同時整合各部會觀光資源，改善整體觀光發展環境，促進旅遊設施之充分利用，以提升國人在國內旅遊之意願，並吸引國外人士來臺觀光，爰於91年7月10日院會指示將85年11月21日成立之「行政院觀光發展推動小組」提升為「行政院觀光發展推動委員會」（下稱政觀推委員會），負責觀光發展方案、計畫之審議、協調及督導等，惟依世界經濟論壇（World Economic Forum，下稱WEF）公布「（西元）2017年全球旅遊業競爭力報告」，在136個受評比國家及地區中，臺灣排名第30名，較105年進步2名，然仍落後第4名日本、第11名香港、第13名新加坡、第15名中國大陸、第19名南韓、第

⁴ 參閱107年4月10日聯合報/A2版/焦點《社論》「各地齊喊苦 戳破蔡政府觀光虛胖假象」。

⁵ 參閱107年4月16日聯合報/A4版/要聞「觀光財 各國搶食大餅」。

⁶ 參閱107年4月16日聯合報/A4版/要聞「拚觀光 日本加稅改造」。

26名馬來西亞等鄰近國家。又據WEF「(西元)2007年觀光旅遊競爭力報告」,臺灣在全球124個接受評比國家中,排名第30名,次於第6名香港、第8名新加坡與第25名日本,領先第31名馬來西亞、第42名南韓及第71名中國大陸,顯示臺灣觀光國際競爭力10年來停滯不前,未能如同鄰近之日本、韓國、中國大陸等大幅躍升。按全球旅遊業競爭力之評比包含政策規定與管制、環境永續性、安全與保全等14項不同面向指標,均有賴農業、醫療、體育、文化、經濟、原民、外交、教育、內政等各部會資源整合,並透過美食、文化、自然環境等跨領域方式積極向國際行銷,詎臺灣觀光國際競爭力未見提升,顯示政觀推委員會整合跨部會及跨領域之資源容未緊密,觀光政策之成效未能有效彰顯。是以觀光產業成長,開拓國外客源,實應主動營造能吸引國外觀光客之各種條件,加強對外行銷及內部服務品質的全方位提升,惟目前東南亞國家來臺旅客量大幅成長的主要原因係外交部推動來臺免簽,未見其他政策工具配套落實執行,僅交通部觀光局挹注諸多經費於國外獎勵旅遊及國內旅遊補助等計畫,仰賴一時性補助所增加來臺觀光客或國內旅遊,效果恐僅屬短期且有限;而國內經濟研究機構台灣經濟研究院亦指出,107年7月1日軍公教年改上路後,一年約減少4百億元的可支配所得,將影響軍、公、教族群消費意願,恐造成內需消費市場的不小衝擊,而預估衝擊影響較大的是觀光旅遊業⁷。據上,為因應來臺遊客結構與消費型態改變及軍公教年金改

⁷ 參閱107年6月26日聯合報/A11版/財經要聞「台經院：年改消費陣痛期 應提對策」；及台灣經濟研究院官網 經濟評論 評論觀點 年金改革對消費的影響 蔡雅玲 107年7月16日 <http://www.tier.org.tw/comment/pec1010.aspx?GUID=12f92d8a-a575-4f12-a1bf-97a463a5eaa2>。

革施行，對觀光市場造成之衝擊，行政院及交通部允應以更細膩完善之作法，強化臺灣旅遊具特色與文化深度，並加強跨部會合作，整體規劃相關配套措施，俾政府有限資源能產生乘數效果帶動實質觀光效益，長遠發展我國觀光市場。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二函請交通部轉飭所屬觀光局確實檢討改進，並於2個月內見復。
- 二、調查意見三函請行政院及交通部研議後，於2個月內見復。
- 三、調查意見，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。