

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，桃園機場105年度入出境旅客已逾4千萬人次，營收及獲利亦創新高，並獲國際機構機場服務品質調查評比第1名，惟機場未來重大建設計畫之財務計畫及轉機業務之推動成效，尚待研謀改善，如何有效減輕財務負擔，容有進一步瞭解之必要案。

貳、調查意見：

依據民國（下同）100年4月行政院核定之「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，桃園國際機場園區發展定位暨桃園國際機場股份有限公司（下稱桃機公司）經營目標及願景略以：「桃園國際機場（下稱桃園機場）成為東亞樞紐機場之一，兼顧起迄（O/D）及轉運（Transit/Transfer）旅客發展，成為臺灣連接國際的門戶。桃機公司目前之經營狀況每年雖均有盈餘，惟未來將陸續辦理第三航站區、第三跑道、衛星廊廳等重大興建計畫，資金需求高達新臺幣（下同）1,983億餘元。復桃園機場100至105年度轉機旅客占整體旅客比率約10%，並未成長，而東亞地區競爭機場，如香港赤鱗角機場及新加坡樟宜機場近年轉機旅客比率已分別逾20%及30%，桃園機場在轉機旅客部分仍有大幅改善空間。」審計部爰於105年度中央政府總決算審核報告予以揭露。是桃園機場105年度入出境旅客已逾4千萬人次，營收及獲利亦創新高，並獲國際機構機場服務品質調查評比第1名，惟機場未來重大建設計畫之財務計畫及轉機業務之推動成效，尚待研謀改善，如何有效減輕財務負擔，容有進一步瞭解之必要。

案經函請審計部提供本案專案調查報告，並調閱交

通部卷證資料，復於107年7月12日諮詢桃機公司前董事長尹承蓬、台灣經濟研究院院長林建甫、國立政治大學財務管理學系教授周冠男、屠美亞，再於107年8月1日詢問交通部政務次長張政源、航政司司長陳進生、桃機公司總經理蕭登科、交通部民用航空局（下稱民航局）副局長方志文等機關人員。嗣經交通部及桃機公司於本院詢問後補充書面說明及佐證資料到院等卷證¹及參考資料，業已調查竣事。

鑒於桃園機場為我國最主要國際機場，於106年客運量再創新高，達4,487.87萬人次，並已遠超出現有第一及第二航廈設計之3,200萬人次年容量，且仍呈逐年成長趨勢，而預估於119年時旅客人數將達5,890萬人次，起降架次達46.7萬次，貨運量達448萬噸，客運量年均成長率約為4.9%，航機起降架次年均成長率5.9%，貨運量年均成長率5.9%²，並推估119年之旅客航廈所需總樓地板面積為91萬平方公尺。為容納持續成長之運量與提升桃園機場服務水準，所規劃第三航廈如建設完成後，將可增加樓地板面積至少約59.2萬平方公尺與旅客容量4,300萬人次，三座航廈總年容量將可擴增至7,500萬人次³，並陸續辦理第三跑道、衛星廊廳等重大興建計畫。桃園機場所進行諸多重大建設，於第三跑道及衛星廊廳完成後資金缺口將高達1,600億元，為確保桃機公司建設資金如期到位，以如期如質完成各項重大建設，茲臚列調查意見如下：

¹ 審計部106年11月20日台審部交字第1060013806號函、交通部107年1月17日交航(一)字第1069200114號函、107年7月27日交航(一)字第1079200083號函，及相關附件、簡報、歷次書面說明、本院詢問筆錄及詢問前後補充查復資料。

² 「臺灣桃園國際機場園區實施計畫」第4章，「4.2.1 桃園國際機場未來航空運量推估：一、綱要計畫未來航空運量推估結果」。

³ 「臺灣桃園國際機場園區實施計畫」第5章，「5.3.2 第三航站區主航廈與登機廊廳」。

一、桃園機場因同時進行多項重大建設開發⁴致資金需求龐鉅，預估將自108年始出現資金缺口，至第三跑道及衛星廊廳完成後資金缺口高達1,600億元，且因工程延宕衍生經費追加情形。然桃機公司於現行法規下，屬政府獨資且特定盈餘分配機制，且主要收入之一的機場服務費分配及土地租金費率亦有法規明定，籌資管道及開源節流措施皆受限制。交通部及桃機公司實應未雨綢繆，及早規劃因應，並檢視研修相關法令之必要性，以確保長期財務健全，俾利永續發展。

(一)桃機公司目前共有4項重大建設正進行同步開發，所需總經費計836.3億元，且開工以來，部分工程因招標或施工不順利，致進度延宕或增加經費支出（詳如表1）。行政院於100年核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，規劃桃園機場擴建總經費計2,940億元，其中桃機公司辦理第三航廈及第三跑道等相關建設，約負擔經費1,735億元；「民航事業作業基金」辦理機場園區擴建用地取得及航管塔台工程，負擔經費約611億元；「國道公路建設管理基金」辦理機場園區聯外道路建設，負擔經費211億元；民間參與辦理貨運站、自由貿易港區等建設，負擔經費383億元。有關桃機公司辦理建設之經費來源，上揭綱要計畫建議政府增資420億元，其餘由桃機公司自籌。嗣經106年臺灣桃園國際機場園區實施計畫修正版(尚未核定)滾動檢討後，桃機公司辦理第三航廈及第三跑道等相關重大建設，總經費由1,735億元上調至2,044億元，其中建議政府增資金額由420億元修正為232億元，其餘部分由桃機

⁴ 107年度在建工程主要為WC滑行道遷建及雙線化工程計畫、第三航站區建設計畫、第二航廈擴建工程、空側設施全面強化工程。

公司自籌支應，顯示該公司因政府增資金額減少，自籌資金大幅增加，財務負擔沉重。

表1 桃園機場部分重大工程期程延宕或增加經費情形

重大建設項目	預計完工日期	預計經費	工程延宕或增加經費
第二航廈擴建工程	106年底	20.47億元	108年12月 22.98億元
WC滑行道遷建及雙線化工程計畫	106年12月	36.08億元	108年12月
第三航站區建設計畫	111年12月	746.9億元	工期由33個月 展延55個月 799億元

資料來源：本案整理自交通部查復資料。

(二)查桃園機場相關重大建設計畫之預算金額及經費來源，以桃機公司自有資金支應為主，部分工程經費則由「民航事業作業基金」支應⁵。又依照桃機公司於104年間委託臺灣野村總研諮詢顧問股份有限公司辦理「桃機公司資金籌措暨財務健全計畫專業服務案報告」，以該公司100至105年度營運結果，實際獲分配法定（特別）盈餘公積99億餘元估算，預計至119年度累計資金缺口⁶將達1,304億元，並自111年起，桃機公司每年現金流量將不足以償付當年到期之債務本息。嗣經本院詢問交通部說明，另依桃機公司最新資金需求進行財務試算後，預估自108年開始出現資金缺口，113年資金缺口將提高到

⁵ 1、道面整建及助導航設施提升工程計畫：預算金額94.9億元，其中2.5億元由「民航事業作業基金」支應外，餘均由桃機公司自有資金支應。

2、第二航廈擴建工程建設計畫：預算金額23.0億元，桃機公司自有資金支應。

3、WC滑行道遷建及雙線化工程建設計畫：預算金額36.1億元，桃機公司自有資金支應。

4、第三航站區建設計畫：預算金額746.9億元。50%桃機公司自有資金、50%舉借。

5、空側設施全面強化工程計畫：預算金額30.3億元。桃機公司自有資金支應。

⁶ 資金缺口定義=營運活動現金流量-負債本息支出-盈餘分配-資本支出。

800億元，至第三跑道及衛星廊廳完成後，預估最大資金缺口將達1,600億元。上開資金缺口係依現行重大建設所需資金推估而得，然桃機公司近年來重大建設計畫已有多次修正延後完工工期或增加經費^{7、8}，顯已增加桃機公司之財務負擔。

(三)再者，目前為紓解第一、第二航廈容量不足問題，規劃於既有南北跑道間之中央廊帶興建第三航站區，桃機公司「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」投資總額746.89億元，計畫期程自101年1月至111年12月，截至107年度已編預算126.84億元，惟迄107年6月預定總累計進度23.21%，實際總累計進度則為20.38%，實際進度未如預期。第三航站區建設計畫主要工作項目分為5大階段⁹，建設分期為7個階段¹⁰，前三階段建設期主要為WC滑行道遷建及雙線化工程，建設期之後四階段係第三航站區與多功能大樓等，為該計畫之重點建設。該計畫預估總工期約42個月，第三航廈之主體航廈工期約39

⁷ 工程期程延宕原因包括 1、配合重大建設計劃依既有用地可開發條件、用地取得時程、運量成長與對設施之需求進行檢討，據以核定調整年期。2、配合用地取得時程改變調整年期。3、第三航站區建設計畫，原計畫範疇內完工工期(工期 33 個月)並無達成可能性，故調整主體航廈工期為 52 個月。

⁸ 近年資本支出計畫修正例如：(1)「第二航廈擴建工程」103 年核定計畫總經費 20.47 億元、完工工期 106 年底；嗣於 105 年核定修正計畫期程至 108 年 12 月，修正總經費至 22.98 億元。(2)「臺灣桃園國際機場 WC 滑行道遷建及雙線化工程計畫」103 年核定計畫總經費 36.08 億元，完工工期 106 年 12 月；嗣 105 年修正完工工期延至 108 年 12 月。(3)「臺灣桃園國際機場道面整建及助導航設施提升工程計畫」99 年核定計畫總經費 107.42 萬元，完工工期 103 年 5 月；102 年核定修正總經費為 104.46 億元，完工工期延至 104 年 12 月；104 年第二次修正總經費為 94.91 億元，完工工期延至 106 年 7 月；106 年 7 月第 3 次修正延後完工工期至 107 年 5 月。

⁹ 「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」(104 年核定版)第 4 章，主要工作項目階段性劃分為：前置作業、設計招標、設計階段、施工招標、施工階段。

¹⁰ 「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」(104 年核定版)第 4 章，7 個主要階段為：第一階段—埔心溪旁之迴轉道路工程；第二階段—W1 及 W2 滑行道南滑行道橋；第三階段—W1 及 W2 滑行道北滑行道橋；第四階段—多功能大樓初期開發、第二航廈團體報到設施、停機坪 E；第五階段—第三航廈內側道路、停機坪 F；第六階段—第三航廈外側道路、遠端停機坪 F；第七階段—第三航廈及多功能大樓、停機坪 G。該建設計畫聚焦第四至第七階段。

個月，預估於109年底開始辦理試營運¹¹，估計可增加容納4,500萬人次，並於第三航廈啟用時，封閉第二航廈進行全面整修，汰換水電管線等基礎設施，以提高營運穩定性¹²。惟查該計畫因桃機公司辦理2次廠商說明會中，營建業者反映主體航廈量體龐大、介面複雜，原計畫範疇內完工工期（工期33個月）實無達成可能性，建議工期至少應有52個月；另交通部及桃機公司於107年2月至4月間邀請外部專家學者召開多次審查會議，考量目前國內公共工程推案量大於廠商可承接量，市場缺工嚴重，已為賣方市場，應設法提高投標誘因及降低廠商面對風險，主體航廈工期為52個月，尚屬合宜，以致須展延第三航站區建設計畫完工工期。經該公司檢討後，將第三航廈主體航廈完工期延至111年底¹³，總經費預計調整為799億元¹⁴，不僅將影響目前航廈提供旅客之服務，第二航廈之整修時程亦將受耽擱。是重大建設計畫如因規劃或執行不當，致延後完工工期及大幅追加預算將擴大桃機公司資金缺口，提高財務風險與負債比率，財務狀況勢必惡化。

（四）依據「國營國際機場園區股份有限公司設置條例」第2條第2項規定：「機場公司由政府獨資經營。」另「國際機場園區發展條例」第22條第2項規定：「機場公司於完納稅捐彌補虧損，並提列盈餘公積後，盈餘之18%應提撥予園區所在地之直轄市、縣（市）政府，其餘盈餘應分配予『民航事業作業基金』。」

¹¹ 「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」（104年核定版）第5章「期程與資源需求」。

¹² 「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」第28頁「1.3.1.5 初期第三航廈之剩餘容量可因應第二航廈整建需求」；以及 <https://udn.com/news/story/7266/2659565>（107年6月8日）。

¹³ 參據交通部07年7月3日交航（一）字第1079200073號函，以及檢索自 <http://www.cna.com.tw/news/ahel/201804280189-1.aspx>（107年5月31日）。

¹⁴ 資料來源：107年度及108年度施政計畫先期作業目錄、園區實施計畫修正版（尚未核定）。

是以桃機公司依法為政府獨資國營事業，且盈餘分配依據「公司法」第112條應提10%法定盈餘公積，復依立法院第8屆第1會期交通委員會第9次全體委員會通過之臨時提案，提撥特別盈餘公積不得超過25%，故現階段桃機公司未若專家學者所建議有開放外資經營之可能。另依「國際機場園區發展條例」第22條機場公司完納稅捐彌補虧損，並提列盈餘公積後，剩下65%盈餘之18%應提撥予園區所在地之直轄市、縣（市）政府，其餘盈餘，應分配予「民航事業作業基金」。

（五）「民航事業作業基金」依其規定可提供場站及助航設施建設改良使用、航空客貨運園區開發支出等用途¹⁵，惟據交通部於本院詢問時說明並查內政部核定「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書」等內容，桃園航空城機場園區建設計畫之區段徵收地區之費用高達1,035億元，由「民航事業作業基金」編列預算取得，該基金將負擔經費約611億元辦理機場園區擴建用地取得及航管塔台工程，故該基金顯然無力支應桃園機場重大建設資金，而須由桃機公司自籌。

（六）續以，桃園機場整體航空收入及非航空收入¹⁶來源包含出境旅客機場服務費、飛航服務費¹⁷、安全檢查費、飛行器降落費、其他機場專用區設施使用費（如停留費，空橋等設備使用費等）¹⁸及免稅店權

¹⁵ 「民航事業作業基金收支保管及運用辦法」第6條規定。

¹⁶ 桃機公司之勞務收入屬於航空收入，其餘屬於非航空收入。勞務收入包含場站降落等費用收入、航空站地勤業務機坪使用費收入、自辦航空站地勤業務機坪使用費收入、空廚業務機坪使用費收入、機場服務費收入、輸油設備使用費收入、停車費收入。其他營業收入包含土地租金收入、廠房租金收入、權利金收入、其他租賃收入。營業外收入包含賠償收入、利息收入及什項收入。

¹⁷ 由民航事業作業基金收取，不列為桃機公司之收入。

¹⁸ 「桃園國際機場股份有限公司經營機場專用區設施收費基準」修正並於106年9月1日起正

利金收入等(如下述並如表2);桃園機場總收入(包含航空收入、非航空收入)及分配(支用)請參閱表3。至於桃機公司簡明損益表則如表4所示。依「國際機場園區發展條例」第15條規定:「機場公司依『發展觀光條例』第38條規定收取之機場服務費,除分配予『觀光發展基金』外,應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設。」及「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。」是以桃園機場之機場服務費各分配予「觀光發展基金」及桃機公司,桃機公司部分應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設。機場專用區設施使用費及服務費指降落費、停留費、空橋使用費、行李設施使用費、航空站地勤業務機坪使用費、空廚業務機坪使用費、民用航空運輸業因業務需要自辦航空站地勤業務機坪使用費(下稱自辦航空站地勤業務機坪使用費)、輸油設備使用費、噪音防制費等費用。土地、建築物及其他設施使用費包括建築物、土地租金及其他設備使用費;所稱其他設備使用費者,指冷凍庫使用費、飛航資訊系統信號使用費、飛航資訊系統信號及顯示設備使用費、無線電通信系統使用費、無線電通信系統手(車)機使用費、監視攝影系統影像使用費、監視攝影系統影像及顯示設備使用費、污水代處理費及廢棄物清理費等使用費,前述收費均列為桃機公司收入。桃園機場成立後,於桃園機場起降之航

空器需繳納飛航服務費（桃園航空站時期降落費之40%）、安全服務費予民航局，亦即前述兩項收費不屬於桃機公司收入。

表2 桃園機場各項收入、費用及盈餘分配

桃園機場整體收入			桃機公司之費用及盈餘項目			
項目		分配單位	項目	%	提撥/分配單位	
飛航服務費		民航事業 作業基金				
安全服務費						
機場服務費	50%	觀光發展基金				
	50%					
噪音防制費		桃機公司	土地租金		民航基金	
降落費			噪音防制費	100%	桃園市政府	
其他機場專用區 設施收費			回饋金	降落費2/15	桃園市政府	
			其他成本費用			
			各項稅捐			
			盈餘		35%	桃機公司
非航空收入 (免稅店權利金等)					65%×82%	民航基金
					65%×18%	桃園市政府

資料來源：審計部整理自桃機公司提供資料。

表3 桃園機場100至106年總收入（包含航空收入、非航空收入）及分配（支用）一覽表

單位：億元

項目 \ 年度			合計	100	101	102	103	104	105	106
桃園機場收入合計			1493.26	161.91	175.83	185.45	201.86	232.49	262.76	272.96
分配及支用	民航事業作業基金	小計	632.33	81.58	80.48	80.81	87.98	95.35	101.78	104.35
		飛航服務費(註1)	113.86	14.03	14.85	15.56	15.9	17.03	17.99	18.5
		安全服務費(註2)	14.9	1.78	1.91	2.01	2.15	2.23	2.39	2.43
		土地租金(註3)	323.07	49.79	44.66	44.73	44.73	44.68	47.24	47.24
		桃機公司盈餘分配(註4)	180.5	15.98	19.06	18.51	25.2	31.41	34.16	36.18
	觀光發展基金	機場服務費(註5)	230.22	20.67	23.2	25.5	28.45	37.08	46.33	48.99
	桃園市政府	小計	97.34	10.47	11.62	11.88	13.72	15.49	16.62	17.54
		噪音防制費、回饋金(註6)	57.75	6.97	7.44	7.82	8.19	8.6	9.13	9.6
		桃機公司盈餘分配(註4)	39.59	3.5	4.18	4.06	5.53	6.89	7.49	7.94
	桃機公司	公司留存(法定盈餘公積、特別盈餘公積等)(註4)	123.82	10.49	12.52	16.76	16.55	21.06	22.45	23.99
		成本費用(不含地租)	336.37	30.89	40.5	42.3	45.33	51.15	62.24	63.96
	國庫	所得稅等稅捐及規費	73.18	7.81	7.51	8.2	9.83	12.36	13.34	14.13

註：1. 飛航服務費：降落費40%，99年8月18日交通部交航字第0990007570號令修正「使用國營航空站助航設備及相關設施收費標準」第3條及第15條附表。

2. 安全服務費：99年8月18日交通部交航字第0990007570號令修正「使用國營航空站助航設備及相關設施收費標準」第3條及第15條附表。

3. 桃園機場給付土地租金：「國際機場園區發展條例」第11條、「交通部民用航空局經管國際機場園區公有土地提供使用辦法」第4條。

4. 桃機公司盈餘分配：「國際機場園區發展條例」第22條

5. 機場服務費：「國際機場園區發展條例」第15條、施行細則第7條。

6. 噪音防制費：「國際機場園區發展條例」第14條。回饋金：「國際機場園區發展條例」第14條、施行細則第5條。

資料來源：交通部。

表4 桃機公司101至106年度簡明損益表

單位：千元

項目 \ 年度	101	102	103	104	105	106
收入						
營業收入	13,499,596	14,132,945	15,400,526	17,535,721	19,513,026	20,123,664
營業外收入	90,977	108,080	139,137	83,475	95,157	183,482
收入合計	13,590,573	14,241,025	15,539,663	17,619,196	19,608,183	20,307,146
支出						
營業成本	7,292,184	8,318,754	8,557,744	8,984,151	10,242,860	10,454,085
營業費用	1,914,803	1,180,053	1,261,927	1,390,963	1,607,480	1,626,169
營業外費用	10,794	2,655	22,337	90,391	33,014	23,112
所得稅費用	745,210	805,730	968,601	1,215,580	1,313,390	1,391,977
支出合計	9,962,991	10,307,192	10,810,609	11,681,085	13,196,744	13,495,343
淨利(淨損)	3,627,582	3,933,833	4,729,054	5,938,111	6,411,439	6,811,803
用人費用	589,259	566,303	637,885	665,741	709,813	765,751
用人費用占成本比	5.91%	5.49%	5.90%	5.70%	5.38%	5.67%
用人費用占收入比	4.34%	3.98%	4.10%	3.78%	3.62%	3.77%

資料來源：交通部。

(七)然據交通部於106年3月及6月二度邀集桃機公司、民航局、觀光局及運輸研究所等相關單位討論，並考量民航局及觀光局尚有其資金需求，於維持桃機公司、「民航事業作業基金」及「觀光發展基金」財務衡平原則下，暫時維持現況。故桃機公司欲由各基金提高其分配比率已遭否定，其他可調整費用部分，查桃園機場與周邊鄰近機場收費比較，以目前國籍航空主力機型777-300ER、A330-300，停留時間以航機運作(不含過夜航機)平均約4小時估算，鄰近主要機場如日本成田、韓國仁川、香港赤鱗角、新加坡樟宜等機場的收費約在8.3萬元~19.6萬元，桃園機場計收約5萬元~7.6萬元，機場服務費部分依據「出境航空旅客機場服務費收費及作業辦法」規定，自104年5月1日起由每出境人次300元，調整為每出境人次500元，鄰近主要機場如日本成田、韓國仁川、香港赤鱗角、新加坡樟宜等機場，向每名旅客收取之費用金額大約為815~1,375元。且據本院諮詢專家學者多表示：「桃機公司各項收費相較於全世界各機場顯得太低，應調整各項收費，例如機場服務費、降落費、停留費、空橋使用費等」、「機場各項收費是否太便宜，可交由專家學者評估後調整」、「機場是獨占事業，彈性很低，增加收費1%、顧客流失低於1%，應該訂定合理價格」等語，顯示桃園機場航空收費及機場服務費低於周邊主要國際機場，桃機公司於航空收費基準之訂定及調整，應綜合考量國際競爭、成本費用、資金需求、服務品質、航空公司以及消費者意見等因素適時調整。

(八)另依「交通部民用航空局經管國際機場園區公有土地提供使用辦法」第4條第1及第2項規定：「租賃之

土地租金費率，依當年期公告地價年息7%計價為基準。」是以桃機公司向民航局租賃之土地租金費率，依當年期公告地價年息7%計價為基準。又依「國際機場園區發展條例」第14條第一項規定：「機場公司應提撥下列費用予園區所在地之直轄市、縣（市）政府辦理相關工作：一、每年提撥前條使用費中之降落費一定比率作為回饋金，辦理機場60分貝噪音線內之回饋作業，回饋金並得以現金方式發放。二、前條噪音防制費，得以現金發放作為機場60分貝噪音線內航空噪音防制工作及相關居民健康維護、電費、房屋稅、地價稅等使用。前項第1款之一定比率，由主管機關定之。第1項機場60分貝噪音線內回饋金及噪音防制費之發放作業與使用辦法，由園區所在地之直轄市、縣（市）政府定之。」及「國際機場園區發展條例施行細則」第5條規定：「本條例第15條第2項所稱提撥降落費之一定比率為15分之2。」降落費之15分之2提撥為地方政府回饋金；噪音防制費全數提撥地方政府。

- (九)桃機公司於104年間委託臺灣野村總研諮詢顧問股份有限公司辦理「桃園機場公司資金籌措暨財務健全計畫」，顧問公司針對桃機公司未來資金缺口進行推估，並以兼顧桃機公司長期財務健全、永續發展及確保建設資金如期到位之原則，提出籌資安排方案及配套措施。該計畫指出，桃機公司受限「國際機場園區發展條例」第22條規定，每年稅後淨利除提列盈餘公積（現行法定盈餘公積10%、特別盈餘公積25%）再投入機場建設，其餘65%盈餘全數對外分配，自有資金不足支應重大建設所需，如桃機公司全數舉債支應，負債權益比將達2.5倍（即負債比率71%），致財務經營風險偏高，不利桃機

公司財務資金調度，爰該計畫建議透過提升桃機公司盈餘自留比率（或暫停盈餘分配）及調降園區土地租金費率等措施，充實桃機公司自有資金，降低舉債金額及減輕財務負擔。審計部亦於105年度中央政府總決算審核報告中建請交通部協助減輕桃機公司財務負擔，調高桃機公司特別盈餘公積分配比率、調增桃機公司機場服務費收入分配比率、及檢討調降民航局經管土地租金費率。然而調高桃機公司特別盈餘公積將減少「民航事業作業基金」及地方政府之盈餘分配數，仍須與「民航事業作業基金」及地方政府等利害關係人溝通，要爭取支持頗具難度，且桃機公司目前特別盈餘公積提列比率上限25%係依立法院第8屆第1會期交通委員會第9次全體委員會通過之臨時提案決議，如欲調整該比率，仍需經立法院交通委員會決議鬆綁後始得循預算程序辦理，勢必曠日廢時。

- (十)桃機公司面臨重大建設計畫資金需求，交通部表示支持桃機公司推動建設，但對開源節流措施因同時影響各單位財源調度及資源分配議題，各項措施之實施方式及時點，將視機場園區實際發展情況，滾動檢討。顯然尚無積極因應措施，且僅要求桃機公司善用市場上可運用之籌資工具加以因應，其工具不外乎因應短中長期資金需求並考量資金成本，分別採行商業本票、一年以上固定利率循環票券及銀行借款等，但如全數以借款因應，可能不利於未來資金調度及建設推動，亦將造成舉債風險過高、償還本金及利息能力不佳等情，交通部及桃機公司實應未雨綢繆，及早規劃因應。

- (十一)綜上，桃園機場因同時進行多項重大建設開發致資金需求龐鉅，預估將自108年始出現資金缺口，

至第三跑道及衛星廊廳完成後資金缺口高達1,600億元，且因工程延宕衍生經費追加情形。然桃機公司於現行法規下，屬政府獨資且特定盈餘分配機制，且主要收入之一的機場服務費分配及土地租金費率亦有法規明定，籌資管道及開源節流措施皆受限制。交通部及桃機公司實應未雨綢繆，及早規劃因應，並檢視研修相關法令之必要性，以確保長期財務健全，俾利永續發展。

二、桃機公司承租土地卻部分閒置或低度使用，徒增租金開支，鑒於桃機公司未來重大建設之資金需求龐鉅，交通部及桃機公司允宜就經營實需檢討土地承租面積、桃園機場園區擴增自由貿易港區之必要性及重大建設期間之租金費率，以撙節租金費用，緩解桃機公司資金壓力，俾確保財務之健全發展。

(一)桃機公司107年度編列承租民航局預算土地租金費用50億7百萬餘元，承租面積預計1,171.46公頃，租金費率係當年期公告地價年息之7%。該公司近年承租面積中，不乏零碎且無法使用收益之土地，或目前尚無使用規劃之閒置土地(詳表5)；且據桃機公司估計，租金費率如降低1%，年租金支出約減少6.75億元¹⁹，故基於國營事業應依企業化方式經營之精神²⁰，類此無使用收益或閒置未利用之土地，實應檢討不予續租，以撙節租金開支。

¹⁹ 據桃機公司106年9月間預估，如106年度土地租金費率減少1%，租金支出將減少將近6.75億元(未稅)。

²⁰ 「國營事業管理法」第4條前段：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」

表5 桃機公司承租民航局土地情形

單位：億元；公頃

項目 \ 年度	104 年度決算	105 年度決算	106 年度決算	107 年度預算
土地租金	44.69	47.24	47.22	50.07
租金費率	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%
承租面積	1,173.42	1,173.40	1,173.39	1,171.46
無法使用收益之土地面積 ¹	81.51	81.51	80.38	80.43
閒置尚未利用之土地面積	10.53	10.53	2.01 ²	2.01 ²

註：1. 「無法使用收益之土地面積」，諸如零碎土地等，無法進行使用收益之規劃者；
「閒置尚未利用之土地面積」，指可以進行使用收益之規劃，但目前尚無規劃或尚未開始利用者。

2. 該閒置尚未利用之土地面積為 T3 預定地，屬已有計畫但尚未開始利用者。

資料來源：桃機公司。

(二)依「交通部民用航空局經管國際機場園區公有土地提供使用辦法」第4條第1及第2項規定：「租賃之土地租金費率，依當年期公告地價年息7%計價為基準。」、「前項土地租金費率，每3年得由民航局與機場公司，視園區發展狀況，檢討調整之。但有下列情形之一者，得隨時檢討調整：一、國內或國際之社會經濟環境發生重大變化。二、……。三、其他經主管機關認定有檢討必要。」民航局土地出租予桃機公司之租金費率，以土地公告地價年息7%計算，租金費率原則上每3年檢討調整，如有特殊情形得隨時檢討調整。惟相較於臺灣港務股份有限公司承租交通部航港局土地係按申報地價年息2%計²¹，桃機公司承租民航局土地之租金費率卻按公告地價且年息7%，相對偏高。且自99年11月1日桃機公司成立迄今，該費率均未調整²²，雖該公司105年6月間曾致函民航局盼調降費率，卻未達成調降

²¹ 參據「交通部航港局經管公有財產提供商港經營事業機構使用辦法」第3條第1項第2款：「經營機構以設定地上權方式使用航港局經營土地時，其權利金及租金之繳交，應依下列規定辦理：……土地租金依土地當期申報地價年息2%計算……」。

²² 經洽桃機公司與民航局，101年該公司曾致函民航局研商縮小承租範圍，惟雙方並未討論降低租金費率。

之協議²³。為減輕桃機公司對機場園區未來開發建設資金需求壓力，仍宜參酌交通部所屬臺灣港務股份有限公司承租土地租金費率，並依前述土地提供使用辦法第4條第3項²⁴，由主管機關核定調整。審計部亦於105年度中央政府總決算審核報告中建請交通部協助緩解桃機公司財務負擔，其中作法之一即檢討調降民航局經管土地租金費率²⁵。

(三)依據行政院核定之「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」及內政部都市計畫委員會審定之「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」，民航局規劃於桃園機場園區取得104公頃土地，擴建自由貿易港區，預計於115年完成土地取得作業後即移交桃機公司，並依「交通部民用航空局經管國際機場園區公有土地提供使用辦法」第4條規定向桃機公司收取土地租金（當年期公告地價年息7%）。惟據桃機公司預測，桃園機場119年度航空貨運量約294萬噸，該公司目前營運區域既有及擬新建之倉儲容量計有322萬噸，已足敷使用，尚無使用上開計畫擴增自由貿易港區土地之需求。

(四)桃機公司107年度預算除前述土地租金費用50.07億元外，並依法分配稅後淨利82%約31.70億元予「民航事業作業基金」。桃機公司107年度預算所編土地租金支出約占營業成本與費用之33.3%，如租金費率調降或承租面積減少，將可減少支出，提高盈餘

²³ 105年桃機公司致函民航局調降土地租金費率，惟該局以「建議仍應維持目前費率」未予調整。

²⁴ 「交通部民用航空局經管國際機場園區公有土地提供使用辦法」第4條第3項：「前項租金費率之調整，如民航局與機場公司雙方協議不成，由民航局報請主管機關核定。」

²⁵ 參據105年度中央政府總決算審核報告第乙-434頁至435頁，「機場公司重大建設計畫資金需求龐鉅，……為減輕該公司未來財務負擔……建請交通部協助……於上揭重大建設計畫執行期間研議採取下列開源節流措施：……(3)依據機場園區發展及桃園機場公司財務狀況，檢討調降交通部民用航空局經管土地租金費率；……」

獲利，「民航事業作業基金」依法獲配數額亦將隨同調增。況且，未來倘公告地價調升，亦將增加桃機公司土地租金費用負擔。

- (五)綜上，鑒於桃機公司未來重大建設之資金需求龐鉅，該公司宜全面清查需用土地面積，與相關機關磋商調整租金費率並依實際需求面積承租，交通部並應檢討於桃園機場園區擴增自由貿易港區之必要性，倘確有必要，宜檢討依據桃機公司實際需求移交土地，以減輕該公司於推行重大建設計畫期間之資金壓力，俾確保財務之健全發展。

三、桃園機場轉機旅客比率成長遲滯，亟待交通部及桃機公司確實檢討原因，研謀有效改善對策，妥擬相關因應措施，並積極收集分析旅客航運相關資料，作為推動開發轉機航線之參據，以提升轉機旅客人數及占比。

- (一)依據桃機公司105年12月之業務報告：有關中轉量成長目標，我國2大國籍航空之國際航網已然形成，惟桃園機場中轉運量占比僅9%，與香港赤鱗角機場及新加坡樟宜機場介於20%至30%相較明顯偏低，然桃園機場長期中轉運量目標（至131年）訂為22%。桃機公司以「成為東亞樞紐機場之一，兼顧起迄（O/D）及轉運（Transit/ Transfer）旅客發展」為其經營目標與願景。主要策略為拓展新航點航線，增加桃園機場航線網絡完整性，提升外國旅客運量成長，同時提升桃園機場轉機比率等。
- (二)經查桃園機場位於歐洲、北美及大洋洲飛亞洲，亞洲飛亞洲之中轉點，亦為連接歐洲與大洋洲、北美與大洋洲之橋梁，桃園機場現有航點航線167個，高於東亞地區主要競爭機場之國際航點航線數

量，並自104年度起因應陸客中轉業務，擴增轉機安檢區面積，轉機安檢線由9線增加至14線。桃機公司轉機業務主要納入整體桃園機場（航線、航點開發）業務一併推動，該公司自100年起參加世界航線論壇（每年9月）及亞洲航線論壇（每年3月），該公司相關航線航點開發企劃案，主要係採用102年起委託國際顧問公司制定之目標航空公司行銷方案（Business Case）。

（三）桃園機場自100年迄106年之各年度入、出境旅客、過境旅客、轉機旅客及占比等資料綜整如表12所示，106年度桃園機場總旅客人數均已達4千萬餘人次，轉機人數達532萬餘人次，僅占總旅客人次約11%（同表6），又100至106年度轉機旅客人數雖因旅客總人數增加，惟轉機比率卻未成長，且桃園機場之轉機比率低於東亞地區競爭機場之占比（詳表7）。桃園機場轉機客群主要為來自和前往北美、日本及東南亞地區的旅客。另105年2月開放陸客中轉部分²⁶，國籍航空陸客來臺中轉人數105年2至12月僅257位，106年度僅181位。交通部表示，105年中前，兩岸交流較活躍，大陸旅客來臺為兩岸政府共同推動之觀光交流重心，陸客成為桃園機場旅客運量成長之驅動力之一，機場轉機比率可望藉開放陸客來臺轉機政策而提升；105年起，因兩岸政策環境變化，影響陸客來臺人數，連帶影響轉機比率之成長。

²⁶ 目前實施陸客中轉來臺之城市為南昌、昆明、重慶，其中南昌為「中華航空」直營據點、重慶為「長榮航空」直營據點。昆明、重慶為「中國南方航空」、「中國國際航空」之經營據點。

表6 桃園機場轉機旅客人數一覽表

單位：千人次

年度	合計	入境旅客 (含轉機)	出境旅客 (含轉機)	過境旅客	轉機旅客 (含入境 及出境)	轉機旅客 占總人數%
100	26,413	13,069	13,105	238	3,037	11.50%
101	29,269	14,458	14,529	281	3,027	10.34%
102	32,213	15,999	15,811	402	3,202	9.94%
103	35,804	17,786	17,615	402	3,394	9.48%
104	38,473	19,075	19,028	369	3,665	9.53%
105	42,296	20,919	20,957	419	4,461	10.55%
106	44,879	22,219	22,261	399	5,328	11.87%

資料來源：交通部。

表7 桃園機場與東亞地區競爭機場航點、航線及轉機比率一覽表

單位：個、%

地區 \ 機場		桃園 機場 (TPE)	香港 赤鱲角 機場 (HKG)	泰國 曼谷機場 (BKK)	新加坡 樟宜機場 (SIN)	中國 廣州機場 (CAN)	中國 上海機場 (PVG)	中國 北京機場 (PEK)	韓國 首爾機場 (ICN)	日本 成田機場 (NRT)
航點 航線	合計	167	160	147	163	78	111	134	157	105
	亞太地區	138	118	114	129	51	66	67	118	68
	歐洲	10	22	20	20	9	19	34	19	17
	北美	17	11	0	6	5	17	18	14	24
	中東	2	6	9	4	8	5	5	4	3
	拉丁美洲	0	0	0	0	1	1	5	1	1
	非洲	0	3	4	4	4	3	5	1	2
轉機比率		11.87	29.9	23.5	26.2	12.8	14.1	11.5	13.8	18.4

註：桃園機場資料為106年底，其他國際機場航點資料更新至2018年OAG 8月航班資訊，其他機場轉機資料為106年資料。

資料來源：交通部。

(四)桃機公司提出根據臺灣桃園國際機場園區實施二版之航空運量預測發展，預計131年轉機旅客占總旅客比率目標值約為22%，期間轉機比率預測為109年15%、119年18%、131年22%。然而桃機公司相關旅客航運資料統計僅包括桃園機場國際航線、兩岸航線、出境及入境（轉機）、過境等總旅客人數，並未收集統計各航班客運量、入境航班之過境/轉機旅客資訊、出境航班之過境/轉機旅客資訊等資

料，致無法進一步研析具開發潛力之轉機航線，俾即時推動航空業者開闢轉機航線，提升轉機旅客比率。

(五)綜上，桃園機場轉機旅客比率成長遲滯，桃機公司允宜確實檢討原因，妥擬相關因應措施，並積極收集分析旅客航運相關資料，作為推動開發轉機航線之參據，以提升轉機旅客人數及占比。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部督同所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。