

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，澎湖縣政府因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情，對轄內促進民間參與公共建設案件（下稱促參案）投資廠商及離島免稅購物商店（下稱免稅商店）予以紓困，減免其經營權利金、土地租金及經營許可費等，核有：（一）未就個案實情及已發生之土地租金、權利金，審慎辦理促參案紓困措施，逕予減免投資廠商3年土地租金及權利金6,204萬餘元，嚴重影響財政收入；（二）未能審酌財政現況及遵循法令規範，妥適檢討減免免稅商店經營許可費3,679萬餘元之適當性，影響政府權益與許可費收入。經查，澎湖縣政府辦理促參案紓困措施，未依原同意紓困函之但書內容「如3年內觀光人數已恢復且營業金額已達當年簽約規模，即時恢復收取經營權利金及土地租金」確實執行，致嚴重影響財政收入，是否妥適？另該府未按財政部103年7月17日台財庫字第10300623150號函釋意旨，檢討減免免稅商店經營許可費之適當性，有否適法性疑義？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

民國(下同)109年初新冠肺炎疫情爆發且迅速蔓延至全球，政府為因應疫情對國內社會、經濟所產生之巨大衝擊，於109年2月25日制定「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（下稱振興特別條例），對受疫情影響而發生營運困難之產業、事業等提供紓困、補貼、振興措施，以降低其損失並協助復甦。惟據審計部

函報，澎湖縣政府因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情，對轄內促進民間參與公共建設案件（下稱促參案）投資廠商及離島免稅購物商店（下稱免稅商店）予以紓困，核有未依財政部函示就個案實情審慎辦理，逕予減免投資廠商3年經營權利金、土地租金新臺幣（下同）6,204萬餘元，亦未審酌財政現況及依法令規範，檢討減免免稅商店經營許可費3,679萬餘元之適當性，致嚴重影響財政收入等情。經調閱澎湖縣政府、財政部、交通部、勞動部勞工保險局、行政院主計總處等機關卷證資料，並詢問澎湖縣政府秘書長盧春田等相關人員後，業調查竣事，茲列述調查意見如下：

一、澎湖縣政府對已獲紓困補貼之免稅商店，又以規費法第13條第3款「基於公共利益或特殊需要考量」為由，並參酌財政情況顯不相當之金門縣政府減免標準，減免其轄內免稅商店之經營許可費，雖非無據，惟該府之減免基準過於寬鬆，經統計109年2月至111年8月減免許可費金額高達1億1,536萬餘元之鉅，嚴重影響財政收入，顯未符財政部103年7月17日函釋，規費主管機關不宜輕易適用減免，以維護規費法制完整及財政健全之意旨，核有欠當。

- (一)依振興特別條例第9條第1項、第3項規定略以，受嚴重特殊傳染性肺炎影響而發生營運困難之產業、事業，得由目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施；產業、事業之認定、紓困、補貼、振興措施之項目、基準、金額及其他相關事項之辦法，由各中央目的事業主管機關擬訂，報行政院核定。
- (二)交通部為協助交通相關產業、事業度過疫情難關，依振興特別條例第9條第3項規定，訂有「交通部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事

業紓困振興辦法」(下稱交通部紓困辦法)，提供業者各項補貼措施，其第8條第4款規定略以：「主管機關對民用航空運輸業、普通航空業、航空站地勤業、空廚業與航空站內商業服務設施業者之補貼項目及基準如下：……四、航空站內商業服務設施業者：航空站內之餐飲賣店、免稅商店、一般商店、商業廣告、自動販賣機、停車場、花藝店、保險櫃檯、電訊服務及其他提供旅客具商業性質之服務者，依業者所在航廈客運量與前一年同一月份客運量相較之減少幅度，如無法區分航廈之業者則依航空站之客運量計算之，補貼其房屋使用費、土地使用費、權利金，自109年2月1日起，為期1年；其補貼計算方式如下：(一)客運量未滿前一年同一月份之50%者，全額補貼。(二)客運量為前一年同一月份之50%以上，未滿80%者，其補貼百分比=100%-〔(本年同一月份旅客量÷前一年同一月份旅客量)×100%-50%〕。(三)客運量為前一年同一月份之80%以上者，其補貼百分比=100%-〔(本年同一月份旅客量÷前一年同一月份旅客量)×100%〕。」經查，澎湖縣目前有百世多麗股份有限公司(下稱百世多麗公司)及澎坊股份有限公司(下稱澎坊公司)2家免稅商店，均獲得交通部依上開紓困辦法規定提供之房屋使用費、土地使用費、權利金補貼等，截至111年9月止，補貼金額分別為27萬4,767元及2,949萬2,921元；另澎坊公司亦獲得經濟部¹提供之營運資金、薪資等紓困補貼計3,972萬9,118元，合先敘明。

(三)按規費法第3條規定，規費主管機關在中央為財政

¹依據經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法規定。

部，在縣（市）為縣（市）政府。據財政部表示，依規費法第6條規定，規費分為行政規費及使用規費，而免稅商店之經營許可費，係屬規費法第7條第1款規定，政府依據職權或法令規定執行行政務，為特定對象之權益辦理「許可」事項應徵收「行政規費」範疇。又依規費法第13條規定：「有下列各款情事之一者，規費主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：一、為維護財政、經濟、金融穩定、社會秩序或工作安全所辦理之事項。二、不合時宜或不具徵收效益之規費。三、基於公共利益或特殊需要考量。」查財政部並未依振興特別條例訂定減免免稅商店經營許可費之相關辦法，另揆諸交通部紓困辦法亦未有減免免稅商店經營許可費之相關規範。

(四)經查，澎湖縣政府分別於102、107年同意百世多麗公司及澎坊公司取得免稅商店之經營權，每月各依營業額之8%、8.5%繳納經營許可費。澎坊公司109年3月4日函澎湖縣政府表示，因受嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響致經營嚴重虧損，請該府提供紓困及振興方案；而澎湖縣政府係以其為規費主管機關，自得本於權責依規費法第13條第3款「基於公共利益或特殊需要考量」規定辦理減免徵為由，經參酌交通部紓困辦法以客運量劃分減免級距與金門縣政府之減免標準，同意自109年2月1日至110年1月31日減免2家免稅商店之許可費，減免標準如下：

- 1、離境人數未滿前一年同一月份之50%者，全額減免。
- 2、離境人數為前一年同一月份之50%以上，減徵百分比=100%-[(本年同一月份離境人數/前一年同一月份離境人數)×100%-50%]。

(五)依財政部103年7月17日台財庫字第10300623150號函釋略以，規費法第13條第3款「基於公共利益或特殊需要考量」之適用，除符合第13條立法宗旨，具行政區域全面性特殊事宜，同時財政無虞之情形下始得同意外，不宜輕易適用減免，以維護規費法制完整及財政健全。據財政部表示，該103年函釋係為避免規費主管機關輕易援引規費法第13條第3款減免規定所為之概括性處理原則，而澎湖縣政府為地方規費主管機關，宜由該府審酌客觀環境、財政收支狀況及業務需求等因素，審慎評估辦理減免徵規費之合宜性等語。經查，金門縣政府108年度總決算累計賸餘為136億1,557萬餘元，無1年以上及未滿1年公共債務未償餘額，惟澎湖縣政府108年度總決算累計短絀為20億1,819萬餘元，且1年以上、未滿1年公共債務未償餘額分別為10億元、3億341萬餘元，而109年度總預算歲入歲出差短11億4,827萬餘元，實難謂具有「財政無虞」之條件，然澎湖縣政府未審酌財政現況，逕比照金門縣政府之做法減免轄內免稅商店之許可費，核有欠妥。

(六)嗣澎坊公司再於110年2月8日、110年12月29日函澎湖縣政府略以，疫情致業者經營艱困，且交通部表示已向行政院爭取延長紓困振興補助措施，請該府延長許可費減免期間至111年1月31日及112年1月31日，及以108年離境人數做為減免計算基準。查澎湖縣政府109年度總決算累計短絀為23億9,696萬餘元，1年以上、未滿1年公共債務未償餘額為9億7,400萬元、8億7,485萬餘元，另110年度總預算歲入歲出差短14億6,205萬餘元，整體財政顯漸趨嚴峻，詎該府未考量其財政情況，竟仍予同意延長許可費之減免期間及減免基準。經分析澎湖縣政府109年2月至110

年1月之減免基準，係對離境人數為前一年同一月份之80%以上者，依交通部紓困辦法加計50%予以減免，以109年11月、12月離境人次為例，分別較108年同期僅減少8%及4%，卻可減免58%及54%之許可費，而澎坊公司於該期間之營業額為12億5,358萬餘元，較前一年同期之11億7,437萬餘元增加7,920萬餘元，增幅約6.74%，竟能減免3,643萬餘元之許可費；又自110年2月起，該府再以基期較高之108年離境人數為減免計算基準，以110年2月、5月離境人數為例，均較109年同期增加46%及104%，卻能減免59%及86%之許可費，另111年6月、7月之離境人數更較110年同期大幅增加逾20倍及13倍，然竟可減免81%及61%之許可費，在在顯示該府自訂之減免基準未盡合理。據澎湖縣政府之統計資料顯示，如依交通部紓困辦法之基準，估算109年2月至111年8月所減免之許可費即已高達8,571萬餘元，而以該府自訂更為寬鬆之基準實際減免之許可費，又再多出2,965萬餘元，除嚴重影響財政收入外，亦未符財政部103年7月17日函釋規費主管機關不宜輕易適用減免，以維護規費法制完整及財政健全之意旨，實有欠當。

- (七)綜上，澎湖縣政府對已獲紓困補貼之免稅商店，又以規費法第13條第3款「基於公共利益或特殊需要考量」為由，並參酌財政情況顯不相當之金門縣政府減免標準，減免其轄內免稅商店之經營許可費，雖非無據，惟該府之減免基準過於寬鬆，經統計109年2月至111年8月減免許可費金額高達1億1,536萬餘元之鉅，嚴重影響財政收入，顯未符財政部103年7月17日函釋，規費主管機關不宜輕易適用減免，以維護規費法制完整及財政健全之意旨，核有欠當。

二、澎湖縣政府為協助轄內促參案投資廠商因應新冠肺炎疫情對營運之衝擊而給予紓困，惟主辦單位旅遊處未依財政部函示就個案實情審慎辦理，並無視財政、主計單位提出部分減免及應優先以短期紓困措施為主之意見，仍逕予全額且一次減免3年之經營權利金及土地租金；又於年度結束後亦未依同意函但書檢討減免措施之合理性，致有年營收高於非疫情期間之投資廠商仍得續予減免；經統計該府目前所減免之金額已逾5千萬元，對其漸趨嚴峻之財政狀況而言，無疑是雪上加霜，斲傷租稅公平。

(一)依據財政部說明，該部為促參法令之主管機關，並未依振興特別條例訂有相關紓困、補貼或振興措施之辦法，惟該部為協助促參案件民間機構度過新冠肺炎疫情難關，自109年3月起即通函各主辦機關（如下述），於疫情影響期間本風險分攤及利益共享原則，給予民間機構紓困協助；另該部亦會同內政部於109年5月7日修正促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法，在第4條增列「因傳染病或其他重大災害等」為主辦機關得酌予減免或准予緩繳應繳租金之事由²。

1、財政部109年3月6日台財促字第10925505920號函略以：因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響，促參案主辦機關得本權責依個案實情及投資契約約定研議土地租金、權利金之分期、緩繳或減收等事宜。

2、財政部109年3月18日台財促字第10925507130號函略以：因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情對國內經濟、社會衝擊，請促參案主辦機關秉夥伴關係協

² 109年5月7日修正之租金優惠辦法第4條規定：「出租或設定地上權之公有土地，如因不可歸責於承租人或地上權人之事由致不能依原定土地使用計畫使用，或因傳染病或其他重大災害等不可抗力事由致影響興建、營運者，主辦機關得酌予減免或准予緩繳應繳之租金。」

助民間機構辦理土地租金、權利金分期、緩繳或減免等事宜。至主辦機關於完成研議土地租金或權利金分期、緩繳或減免事宜前，倘已發生民間機構因疫情影響，致興建、營運困難無法足額或如期繳交到期之土地租金或權利金情事者，該已發生之債權，係獨立於投資契約以外之民事債權，主辦機關自得本權責基於民事債權人地位，依民事法相關規定辦理土地租金或權利金分期、緩繳或減免事宜。

- 3、財政部109年4月8日台財促字第10925508480號函略以，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情對國內經濟、社會衝擊，請促參案主辦機關本於風險分攤及利益共享原則，得視個案實情及投資契約約定，協助民間機構辦理停止興建、營運期間之計算，及視個案財務試算結果研議辦理延長興建、營運期間事宜。
- 4、財政部109年5月1日台財促字第10925510890號函略以，為擴大因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情紓困措施受惠層面、範圍及成效，主辦機關得就已提供紓困措施之促參案，視個案情形建議民間機構以適當方式回饋關聯廠商或公共建設服務使用者，並得考量將民間機構配合情形納入後續提供紓困措施參考。
- 5、財政部109年5月11日台財促字第10925512000號函略以，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情，請促參案主辦機關辦理民間機構紓困措施，秉行政院蘇院長指示「寬一點」、「快一點」、「方便一點」精神，主動積極協助民間機構辦理紓困事宜，如投資契約約定民間機構108年度土地租金、權利金於109年繳交案件，民間機構108年度營收雖未受疫情

影響，惟109年度財務狀況受疫情影響，已無力繳交，依該部109年3月18日函，主辦機關得就該已到期之租金、權利金，本權責依民法相關規定辦理分期、緩繳或減免事宜。

(二)經查，駿宇事業股份有限公司（辦理「澎湖縣馬公第三漁港綜合旅館區興建營運移轉案」，下稱駿宇公司）、亞澎遊艇開發股份有限公司（辦理「澎湖縣第一漁港遊艇泊區整建營運移轉案」，下稱亞澎公司）、沐聯構海灣建設開發股份有限公司（辦理「澎湖縣篤行十村眷村文化保存園區整建營運移轉案」，下稱沐聯構公司）、佳朋開發股份有限公司（辦理「馬公第三漁港商業區（商三用地）馬公段2666-7地號土地獎勵民間投資開發經營案」，下稱佳朋公司）等促參案及獎勵投資案之投資廠商，於109年3至5月間以受嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響，造成營運嚴重虧損為由，請澎湖縣政府予以全額減免3年之營運權利金及土地租金，預估減免金額約5,808萬餘元。經主辦單位旅遊處簽請財主單位提出意見，其中財政處之意見略以：因促參案個案性質不同，依財政部109年3月6日函，應依個案實情及投資契約約定，研議土地租金或權利金分期、減緩或減收等事宜，而本次疫情尚難評估，減免期間是否需達3年，請再妥善評估等語；另主計處之意見略以：新北市政府因應疫情影響，自109年4月1日至6月30日，共3個月，土地租金減收50%、營運權利金減收最高35%，其紓困期間及減免措施均採短期為主，又近日國內疫情趨緩，國外旅遊市場仍相當險峻，反而刺激國內旅遊市場興起，根據新聞報導，國內多家旅行社陸續主打澎湖旅遊行程，澎湖觀光人次迅速回升，住房率增加，已有往年夏天訂房之水準，且

澎湖縣7、8月花火節將吸引更多旅遊人潮，澎湖觀光旅遊人次可望有明顯回升，請優先以短期紓困及措施為主，或採滾動式檢討，倘仍同意減免3年，於往後年度亦應逐年追蹤企業營運情形，並依每年營運情形訂定減免額度等語。然旅遊處無視財主單位所提應優先以短期紓困措施為主及部分減免之意見，仍綜簽略以：依財政部109年3月6日函、109年3月18日函，該府得本權責依個案實情及投資契約約定，研議土地租金、權利金之分期、緩繳或減收、減免等事宜；又澎湖縣地屬離島，限於天候、交通因素及淡旺季明顯，無法與新北市相比，本次疫情如獲得控制，仍須數年景氣方能回暖，為減輕投資廠商營運負擔及展現該府公私協力協助態度等，而仍予同意全額且一次減免3年之權利金及土地租金。惟查，佳朋公司於申請紓困時，其自行預估之109年度營業淨利為3,121萬餘元、稅前淨利為1,318萬餘元，而該年度之實際營業淨利為6,504萬餘元、稅前淨利為4,839萬餘元，卻可減免經營權利金390萬餘元，難謂合理，顯見澎湖縣政府未依財政部函示就個案實情審慎辦理減免事宜，核有未當。

- (三)又查，澎湖縣政府於同意減免投資廠商權利金及土地租金之函文中係載明，如3年內觀光人口數已恢復且營業金額已達當年簽約規模，即時恢復收取經營權利金及土地租金，以維持風險分攤及利益共享原則。據澎湖縣政府表示，係以疫情發生前，即108年之觀光人口數，及投資廠商每年之營業金額作為檢討依據等語；惟查該府於109年度結束後，並未主動就觀光人數及投資廠商營收狀況等檢討減免措施之合理性。經統計於澎湖縣政府同意減免後之

109年7至12月澎湖縣觀光人次為87萬餘人次，較108年同期之60萬餘人次，增加約26萬餘人次，與主計處之預估一致，又以佳朋公司、亞澎公司為例，109年度營業收入分別為3億9,069萬餘元、573萬餘元，均較疫情前之107、108年度為高，然不僅可減免109年度之經營權利金390萬餘元及12萬餘元，並得續予減免110年度之權利金及土地租金，檢討機制顯未落實，有欠妥適。

(四)另據財政部統計，截至111年6月30日止，全國22個地方政府辦理促參案件紓困措施，計減免土地、房屋租金及固定、變動權利金等之金額共約6.9億元，概算每市縣平均紓困金額約3千萬元，而澎湖縣政府減免投資廠商之金額竟達約5千萬元，不僅高於平均數，對其漸趨嚴峻的財政狀況而言，更是雪上加霜。

(五)綜上，本院審酌認為促參案係結合政府公權力、民間資金、創意及經營效率，依「提升公共服務水準，加速社會經濟發展」之促參立法精神所完成的公共建設。澎湖縣政府於新冠肺炎疫情影響期間對於營運受衝擊之投資廠商本公私協力協助態度提供紓困振興措施，共度疫情難關，尚無不可，惟企業經營亦應自負盈虧之責，而澎湖縣政府則應審酌自身財政情況予以紓困，方能使財政永續。澎湖縣政府為協助轄內促參案投資廠商因應新冠肺炎疫情對營運之衝擊而給予紓困，惟主辦單位旅遊處未依財政部函示就個案實情審慎辦理，並無視財政、主計單位提出部分減免及應優先以短期紓困措施為主之意見，仍逕予全額且一次減免3年之經營權利金及土地租金；又於年度結束後亦未依同意函但書檢討減免措施之合理性，致有年營收高於非疫情期間

之投資廠商仍得續予減免；經統計該府目前所減免之金額已逾5千萬元，對其漸趨嚴峻之財政狀況而言，無疑是雪上加霜，斷傷租稅公平。

三、我國自今年4月起對新冠肺炎疫情已逐步採取與病毒共存之策略，期在「正常生活、積極防疫、穩健開放」之原則下，兼顧國家經濟與國人生計及生活；又交通部觀光局投入約55億元之經費，自7月15日起辦理「悠遊國旅」活動，對振興觀光旅遊業有相當大的助益；嗣於10月13日開放國境，其後並陸續放寬邊境管制，是以疫情對國內社會、經濟之衝擊將漸趨微小，觀光旅遊業之復甦指日可待，爰澎湖縣政府再延長部分投資廠商經營權利金、土地租金減免期間至114、115年之決策，允應滾動檢討及適時恢復收取，俾充實地方財政收入，並維護租稅公平。

(一)依財政部110年3月11日台財促字第11025506050號函略以，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情，請促參案主辦機關秉行政院蘇院長指示「寬一點」、「快一點」、「方便一點」精神，本風險分攤及利益共享原則，依個案實情及投資契約約定持續於受疫情影響期間研議土地租金、權利金之分期、緩繳或減收，並協助民間機構辦理停止興建、營運期間計算及視情節適度延長興建、營運期間等紓困措施；另財政部110年5月19日台財促字第11025512860號函略以，近期嚴重特殊傳染性肺炎疫情嚴峻，造成促參案件民間機構面臨履約困境，請主辦機關秉促參案夥伴關係精神，依該部110年3月11日函賡續協助民間機構辦理土地租金、權利金之分期、緩繳或減收，停止興建、營運期間計算及視情節適度延長興建、營運期間等紓困作業，共度難關。

- (二)經查駿宇公司、亞澎公司、佳朋公司分別於110年11月、12月及111年2月以持續受疫情影響致營運仍為虧損為由，請澎湖縣政府予以延長營運權利金及土地租金之減免期間；而該府主計處雖提出：因各國目前皆朝向與病毒共存之解禁措施，且本土疫情隨著疫苗接種率不斷提升，住院人數及死亡案例皆已大幅降低，澎湖縣觀光旅遊人數應可望逐漸恢復疫情前水準，另參考其他縣市政府紓困措施皆以短期性質為主，鑑於該府財政艱困，自有財源籌措不易，本案事涉縣庫收入短收甚鉅，各主管單位應本權責審慎評估辦理之意見，惟旅遊處仍以依財政部110年3月11日函、110年5月19日函，澎湖縣政府得本權責依個案實情及投資契約約定，持續於受疫情影響期間研議土地租金、權利金之減收等為由，同意再減免駿宇公司112至114年經營權利金及113至114年土地租金、亞澎公司112至114年經營權利金及113至114年土地租金、佳朋公司112至114年經營權利金及113至115年土地租金。
- (三)然而，我國自今年4月起對新冠肺炎疫情已逐步採取與病毒共存之策略，期在「正常生活、積極防疫、穩健開放」之原則下，兼顧國家經濟與國人生計及生活；又交通部觀光局投入約55億元之經費，自7月15日起辦理「悠遊國旅」活動，對振興觀光旅遊業有相當大的助益；嗣於10月13日開放國境，其後並陸續放寬邊境管制，是以疫情對國內社會、經濟之衝擊將漸趨微小，觀光旅遊業之復甦指日可待，爰澎湖縣政府再延長部分投資廠商經營權利金、土地租金減免期間至114、115年之決策，允應滾動檢討及適時恢復收取，俾充實地方財政收入，並維護租稅公平。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請澎湖縣政府確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：王榮璋

蘇麗瓊

中 華 民 國 1 1 2 年 1 月 4 日

案由：澎湖縣政府辦理COVID-19疫情紓困嚴重影響財政收入案

關鍵詞：新冠肺炎疫情、紓困振興、促參案、離島免稅店、權利金、土地租金、許可費。