

調 查 報 告

壹、案 由：復興航空無預警停飛事件，事涉航空運輸服務責任及後續航權處理，究係飛航主管機關未落實監督，抑或金融監理單位疏於查核財務，該等機關於事前預警及事後應變機制有無違失，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

復興航空運輸股份有限公司(下稱興航)於民國(下同)105年11月21日下午13時24分對外發布重大訊息，澄清停飛係網路謠言，並非事實；惟當日下午14時52分，興航執行長及企劃處協理向交通部民用航空局(下稱民航局)表示，該公司董事長電話通知翌(22)日停飛1天。詎興航於停飛之105年11月22日上午召開臨時董事會後，於上午11時30分即宣布公司將解散，其國內、國際及兩岸航線自22日起全面停航。興航此一決定及作法，立即造成國、內外相關旅客行程之不便，其員工失去工作，並已嚴重影響政府形象。交通部除同步通報行政院外，並責成民航局成立應變小組積極應處。另行政院亦呼籲興航負起企業社會責任，並於105年11月22日及23日(上、下午)、12月13日及12月23日五度邀集交通部、勞動部、經濟部、法務部及金融監督管理委員會(下稱金管會)召開跨部會會議，就興航無預警停航後之接續飛航、旅客、員工及投資人權益保障等研商對策。

本案經調閱行政院、交通部、金管會、勞動部及臺北市政府勞動局(下稱北市勞動局)等機關卷證資料，復分別於106年5月8日及6月3日前往交通部及金管會聽取簡報與座談，並於同年7月12日詢問交通部、民航局、金管會、臺灣證券交易所(下稱證交所)、勞動部及北市勞動局等機關人員，已調查竣事，臚列調查意見如下：

一、民航局對於興航未落實公司自我督察機制，致接連於103年7月及104年2月發生兩起重大事故，洵有監督不周之責，本院前已糾正在案；嗣興航雖導入國際飛安基金會的飛安管理系統，惟其財務報表於104年首度出現虧損後業績仍持續惡化，期間雖完成增資10億元，並將累積虧損逾11億元之子公司威航停業，然而影響航空公司營運之最主要關鍵乃飛航安全，兩次事故造成民眾搭乘意願低落，以致興航105年第三季止累計虧損已逾22億元，營運難以為繼。縱使民航局已啟動4次財務檢查，欲透過監理機制掌握興航營運及財務狀況，惟該局未能警覺興航可能因持續虧損且對未來之預期不樂觀，而於公司資產仍大於負債時即予結束營業；復對於高度監理中之興航，竟對其無預警停航，以及自行決定即日起全面停航等違規情事，一籌莫展，致重大影響國、內外旅客之權益，並嚴重影響政府形象，實應澈底檢討。

(一)按「民用航空運輸業應將左列表報按期送請民航局核轉交通部備查：一、有關營運者。二、有關財務者。三、有關航務者。四、有關機務者。五、股本百分之三以上股票持有者。民航局於必要時，並得檢查其營運財務狀況及其他有關文件。」及「民航局得派員檢查民用航空運輸業各項人員、設備，並督導其業務，民用航空運輸業者不得拒絕、規避或妨礙；如有缺失，應通知民用航空運輸業者限期改善。」分別為民用航空法（下稱民航法）第56條及第57條所明定。民航局依據上開民航法之授權，檢查並督導民航事業。另按民航局之說明，其監理核心為「飛航安全」及「消費者權益」等公共利益，其業務監督機制包括飛安監理及營運與服務監理，以維護飛航安全、提供穩定運輸供給及良好服務品

質等。我國飛安監理機制分為三級，第一級監理乃將國際法規內化為民航法、航空公司訂定手冊及程序據以執行。第二級監理為航空公司自我督察機制，第三級監理則由民航局執行飛安查核，依每年訂定年度航務、機務、客艙安全、危險物品之查核計畫，指派檢查員執行定期及不定期檢查。是以，民航法賦予民航局最重要的職責為保障飛航安全，民航局檢查國籍航空公司財務之目的側重於該航空公司之財務狀況是否會有影響飛安之疑慮，即透過對航空公司之財務監理，以保障旅客搭乘之飛行安全，合先敘明。

- (二)於興航宣布停航之前，民航局特許經營民用航空運輸業務之航空公司共計 8 家，包含 2 家主要航空公司及 6 家中小型航空公司，以興航之機隊規模及營運收入而言，係屬中小型航空公司；然航空公司不論其規模大小為何，均應按規定善盡航空公司自我督察之責，此外，民航局亦負有執行飛安查核之重要職責，以保障飛航安全。惟興航前於 101 年曾因駕駛員操作處置有瑕疵而發生 ATR72 型機 GE515 班機事件，雖然人機均安，飛航安全調查委員會（下稱飛安會）之調查報告仍指出，興航應加強飛航組員對異常狀況之管理。嗣興航 ATR72 型機分別於 103 年 7 月 23 日及 104 年 2 月 4 日，接連發生 GE222 航班在澎湖馬公機場附近，以及 G235 航班在臺北市南港區基隆河段墜機等 2 起重大事故，共計造成 91 人死亡、25 人受傷及地面 7 人受傷。觀諸此兩次事故原因，飛安會調查報告明確指出：「興航 ATR 機隊常容忍飛航組員不遵守標準作業程序」、「興航對於飛航組員不遵守標準作業程序之行為，呈現容忍及習以為常的現象，此情形非僅見於事故航班，而是

一再發生，顯示該公司的考驗及訓練系統本身欠缺效能，「航務管理部門也未能對之作出適切的監督，且興航未遵守該公司本身之程序，以執行事故操控駕駛員升任正駕駛員之選拔與訓練作業」等重大缺失，足證興航並未真正落實自我督察機制。而民航局身為民用航空運輸業之主管機關，對於興航 ATR 機隊駕駛員多有未按程序操作之不良安全文化等問題，確有監理查核機制不周之處，未善盡監督之責，本院於完成前揭兩件事務調查後均已提案糾正民航局在案。

- (三) 民航局於本院 106 年 7 月 12 日詢問時表示，興航於第 1 次事故後導入飛安管理系統，復於第 2 次事故後，由國際飛安基金會執行長協助飛安體制之調整；惟興航於 98 年至 103 年連續 6 年獲利之業績，仍因前兩次重大事故，首度於 104 年度會計師簽證之財報出現累積虧損新臺幣（下同）11.6 億元之警訊。該警訊雖然尚未達民航局財務預警系統之預警門檻，民航局為瞭解其財務狀況有無影響飛安之疑慮，仍啟動財務監理機制，於 105 年 5 月 30 日會同會計師至興航進行第 1 次財務檢查，且考量興航尚須償還 105 年 11 月底到期的海外可轉換公司債 23 億餘元，倘該公司無適當的財務改善計畫則可能會出現償債能力風險，故要求興航按月提送其自結財務報表、現金流量及盈虧等資料。民航局於 105 年 8 月 24 日進行第 2 次財務檢查，興航於同年 9 月 29 日函報民航局辦理完成現金 10 億元增資案，民航局再分別於同年 10 月 13 日及 11 月 9 日進行第 3 次及第 4 次之財務檢查。另為解決興航子公司威航因受波及致累積虧損已逾 11 億元之問題，已於 105 年 9 月 30 日獲准自次日起終止其國際定期客運航線及停

業。然而，興航自澎湖馬公機場以及臺北市南港區基隆河段墜機等 2 起重大事故發生後，營運持續虧損且無好轉跡象，迄至民航局 105 年 11 月 9 日進行第 4 次財務檢查，興航財務狀況仍呈現持續惡化趨勢，興航自難對未來有樂觀之預期，然民航局顯未能警覺興航可能於公司資產仍大於負債時即予結束營業。

(四) 民航局於 105 年 11 月 21 日上午 9 時 30 分許，接獲其他航空公司電話表示興航可能宣布停飛一事，該局接獲消息後雖立即派員前往興航進行瞭解，惟該局人員卻遲至上午 11 時 30 分始見到興航執行長及企劃處協理，雖其等表示未曾聽聞，興航亦於 13 時 24 分對外發布重大訊息，澄清停飛係網路謠言，並非事實。詎當日下午 14 時 52 分興航執行長及企劃處協理卻改口向民航局表示，董事長電話通知翌(22)日停飛 1 天，並於翌日上午興航召開臨時董事會後，即逕行於上午 11 時 30 分宣布公司將解散，其國內、國際及兩岸航線自 22 日起全面停航。民航局對於高度監理中之興航，竟完全未能掌握此一情勢，且對興航自行決定即日起全面停航一事，亦束手無策，該局實難辭其咎。

(五) 綜上，民航局對於興航未落實公司自我督察機制，致接連於 103 年 7 月及 104 年 2 月發生兩起重大事故，洵有監督不周之責，本院前已糾正在案；嗣興航雖導入國際飛安基金會的飛安管理系統，惟其於 104 年度出現虧損且業績持續惡化，期間雖完成增資 10 億元，並將累積虧損逾 11 億元之子公司威航停業；然而影響航空公司營運之最主要關鍵乃飛航安全，兩次事故造成民眾搭乘意願低落，以致興航 105 年第三季止累計虧損已逾 22 億元，營運難以為

繼。縱使民航局已對興航啟動 4 次財務檢查，欲透過監理機制掌握興航營運及財務狀況，惟該局未能警覺興航可能因持續虧損且對未來之預期不樂觀，而於公司資產仍大於負債時即予結束營業；復對於高度監理中之興航，竟對其無預警停航，以及自行決定即日起全面停航等違規情事，一籌莫展，致重大影響國、內外旅客之權益，並嚴重影響政府形象，實應澈底檢討，以杜類似情況再次發生。

二、民航局特許之民用航空運輸業，是在獲得的航權基礎上經營航線之事業，惟現行民航法僅就公司違規事項定有罰鍰及廢止許可之規範，對於包括公司負責人等相關決策人員，追究其違失責任之規定，竟付之闕如，難杜類似逕行宣布公司將解散並全面停航，恣意閒置航權，破壞民航制度，並損及公共利益等情事再度發生，顯有未當。

(一) 民航法第 1 條，開宗明義規定：「為保障飛航安全，健全民航制度，符合國際民用航空標準法則，促進民用航空之發展，特制定本法。」有關經營民用航空運輸業者，應申請民航局核轉交通部許可籌設，民用航空運輸業結束營業，暫停或終止國內定期航線前，應報請民航局核轉交通部核准；暫停國際客運定期航線或終止國際客運或貨運定期航線前，應報請民航局轉報交通部備查，民航法第 48 條及民用航空運輸業管理規則（下稱民航業管理規則）第 13 條之 1 定有明文。另民用航空運輸業如有應接受檢查或限期改善事項而規避、妨礙或拒絕檢查或屆期未改善者等情事，得處 60 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，情節重大者，民航局得報請交通部核准後，停止其營業之一部或全部或廢止其許可，民航法第 112 條亦有明文規定。是以，民用航空運輸業結束

營業之前，應先報請民航局轉報交通部備查，如未按規定申請且情節重大者，最高得處 300 萬元之罰鍰。

(二)查民航局於 105 年 11 月 21 日上午 9 時 30 分許接獲其他航空公司電話表示，興航可能宣布停飛，該局隨即派員前往興航瞭解。興航於當日 13 時 24 分公開否認媒體有關停業之報導，至 19 時 17 分以次日召開董事會討論重大議案為由向證交所申請暫停交易，旋再於 20 時 16 分再次發布重大訊息表示其將於 11 月 22 日停航一天。民航局雖於當日 16 時 30 分召開「復興航空公司停飛應變會議」，並於晚間以空運計字第 1055024466 號函限興航須於「收到函起立即」改正缺失，內容包括：未依規定獲准暫停或終止航線或取得書面備查前不得停飛等；興航如未完成任一項缺失改善，將視為逾期未改善，民航局將依民航法第 112 條規定辦理。惟興航仍於翌(22)日上午召開臨時董事會之後，即於上午 11 時 30 分逕行宣布公司將解散，同時宣布其國內、國際及兩岸航線自 22 日起全面停航。

(三)針對興航 105 年 11 月 22 日召開臨時董事會後表示公司將解散、國內與國際及兩岸航線各航班即日起停飛一事，民航局立即發布新聞稿，對於興航無預警停飛且未妥善處置受影響旅客權益，將裁罰 300 萬元，並要求該公司提出保障已購票旅客及員工權益措施。民航局嗣於同年 11 月 24 日函送興航有關裁處興航停止所有國內、國際及兩岸航線定期及不定期航空運輸業務之營業，並廢止獲配之所有航權案之陳述意見書。惟興航雖於 11 月 29 日提出陳述意見，但至 11 月 30 日該局陳報交通部核准裁罰結果之前，興航均未依民航業管理規則第 13 條之 1

規定申請暫停或終止經營航線。顯見前述法令規定對於興航惡意違規行為未具遏阻作用，更徵興航無視於法令規定及主管機關之權責，而民航局竟無計可施，眼見興航恣意妄為而無能為力，監理完全失靈，核有未當。

(四)另，針對特許事業負責人涉及違規行為之處罰規定，揆諸金管會主管部分，對於興航遲至 105 年 11 月 22 日方於公開資訊觀測站公告部分資產交付信託事宜，且未敘明信託目的與內容，核有違反證券交易法（下稱證交法）第 36 條第 3 項第 2 款規定，金管會除處以興航負責人（董事長）240 萬元罰鍰外，另興航如有申報或公告之財務報告及財務業務文件內容虛偽或隱匿之情事，按證交法第 171 條規定，可處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科 1 千萬元以上 2 億元以下罰金。又，本案興航於大量解僱勞工時，如有積欠勞工退休金、資遣費或工資達一定金額時，經地方主管機關限期令其清償；屆期未清償者，勞動部得函請入出國管理機關禁止事業單位代表人及實際負責人出國。易言之，本案依據證交法，金管會可對於公司負責人之違規行為處以行政罰鍰，另可由司法機關追究相關人員之刑事責任，勞動部則可視情況限制事業單位代表人及實際負責人出國；反觀主管民用航空運輸業特許事業之民航法，對於本案興航重大違規行為，除僅能處最高金額 300 萬元之罰鍰外，對於包括負責人等相關決策人員，竟毫無追究其責任之規定，難謂妥適，亟待重新檢討。

(五)綜上，民航局特許之民用航空運輸業，是在獲得的航權基礎上經營航線之事業，惟現行民航法僅就公司違規事項定有罰鍰及廢止許可之規範，對於包括

公司負責人等相關決策人員，追究其違失責任之規定，竟付之闕如，亟待重新檢討相關法令，以杜類似逕行宣布公司將解散並全面停航，恣意閒置航權，破壞民航制度，並損及公共利益等情事再度發生。

三、金管會雖已就本案進行檢討並提出若干改進作為，然其是否足以惕勵上市公司之最高管理階層並杜絕惡意或重大事件之發生，顯不無疑慮。金管會允宜持續檢討法令並精進改善作為，尤其是對於不遵守相關法令及規定且情節重大者，主管機關應有及時促其導正之工具及力量，始能避免類似案件再次發生。

(一)證交法係為發展國民經濟，並保障投資大眾權益所訂定，依該法發行有價證券之公司，自應從其規定。依據證交法第 14 條：「(第 1 項)本法所稱財務報告，指發行人及證券商、證券交易所依法令規定，應定期編送主管機關之財務報告。……(第 3 項)第 1 項財務報告應經董事長、經理人及會計主管簽名或蓋章，並出具財務報告內容無虛偽或隱匿之聲明。」及同法第 20 條第 2 項：「發行人依本法規定申報或公告之財務報告及財務業務文件，其內容不得有虛偽或隱匿之情事。」等規定，上市公司之財務報告應經董事長、經理人及會計主管簽名或蓋章，並出具財務報告內容無虛偽或隱匿之聲明，違反上開規定，依據證交法第 171 條第 1 項，將面臨 3 年以上 10 年以下有期徒刑，並得併科 1 千萬元以上 2 億元以下罰金。另依證交法第 36 條第 3 項：「第 1 項之公司有下列情事之一者，應於事實發生之日起 2 日內公告並向主管機關申報：……二、發生對股東權益或證券價格有重大影響之事項。」、同法第 178 條第 1 項：「有下列情事之一者，處新臺幣 24 萬元以上 240 萬元以下罰鍰：……四、發行人、公

開收購人、證券商、證券商同業公會、證券交易所或第 18 條第 1 項所定之事業，於依本法或主管機關基於本法所發布之命令規定之帳簿、表冊、傳票、財務報告或其他有關業務之文件，不依規定製作、申報、公告、備置或保存。」及同法第 179 條第 1 項：「法人違反本法之規定者，依本章各條之規定處罰其為行為之負責人。」等規定，已依證交法發行有價證券之公司，有發生對股東權益或證券價格有重大影響之事項者，應於事實發生之日起 2 日內公告並向主管機關申報，不依規定申報、公告者，處 24 萬元以上 240 萬元以下之罰鍰，法人違反時，處罰其為行為之負責人。另，若有意圖影響集中交易市場有價證券交易價格，散布流言或不實資料，或涉及內線交易等情事，則將分別違反證交法第 155 條或第 157 條之 1 等規定，除應對於善意買入或賣出有價證券之人所受之損害，應負賠償責任外，並將依同法第 171 條規定，追究相關人員之刑事責任，合先敘明。

- (二)此外，證交所為確保上市公司發生對股東權益或證券價格有重大影響之事項時，應即時辦理相關訊息之公開，依據證交所與上市公司簽訂之有價證券上市契約第 2 條及與外國發行人簽訂之外國股票、臺灣存託憑證上市契約第 3 條之規定，特訂定：「臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序」(下稱重訊處理程序)，以資各方遵循。依據重訊處理程序之規定，新聞媒體報導上市公司有上開重訊處理程序第 11 條所臚列之重大訊息時，經證交所認有必要，得載明訊息來源內容通知上市公司於證交所規定之期限內召開記者會或重大訊息說明會，向社會大眾提出說明或

澄清，並應依規定於時限內公告相關之重大訊息。若違反上開重訊處理程序關於重大訊息或法人說明會相關規定，或發布尚未確定之消息或公開資料與事實不符者，依證交所重訊處理程序第15條¹規定，證交所得處以3萬元之違約金，但其於最近1年內累計課處次數達2次以上、個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以5萬元至500萬元之違約金。須補行辦理者，應於證交所指定時限內辦理，如再未依限辦理者，得按次處以5萬元至500萬元之違約金，至辦理之日為止。若上市公司違反重訊處理程序關於重大訊息說明記者會或暫停及恢復交易之相關規定者，證交所得就每一個案處以5萬元之違約金，惟其於最近一年內累計課處次數達2次以上者，該次即處以10萬元之違約金；若個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以10萬元至500萬元之違約金；如須補行辦理者，應於證交所指定時限內辦理，如再未依限辦理者，得按次處以10萬元至500萬元之違約金，至辦理之日為止。

(三)據金管會及證交所提供之資料，本案於105年11月21日10時30分左右網路傳出有航空公司將停航之訊息，當日11時30分左右興航股價跌停，新聞媒體亦於當日中午開始報導興航將全面停航消息，證交所旋於12時5分左右要求興航應立即召開記者會說明並於收盤前發布重大訊息澄清，然興航當日遲未依證交所之要求召開記者會說明，僅於收盤前

¹ 本條文證交所於106年1月13日以臺證上一字第1060000717號公告修正內容；並自即日起實施。原規定對於未依限辦理者，係得按日處以1萬元之違約金，至辦理之日為止；修正後改為對於未依限辦理者，得按次處以10萬元至500萬元之違約金，至辦理之日為止。

之 13 時 24 分於證交所建置之公開資訊觀測站網站²上公告：「澄清 105 年 11 月 21 日蘋果即時網路新聞報導」並表示：「本公司對於今（21）日網路對於營運流言，予以鄭重否認，絕無此事」，嚴正否認媒體有關其將停業之報導。興航嗣於當日晚間 19 點 17 分於公開資訊觀測站公告，該公司因有重大訊息待公布，經證交所同意自 105 年 11 月 22 日起暫停交易；並於 20 時 16 分再於公開資訊觀測站發布重大訊息，表示其將於 105 年 11 月 22 日停航一天。針對興航未依證交所期限內召開重大訊息記者會之要求，證交所於 105 年 11 月 21 日當日即依重訊處理程序第 15 條規定，處 100 萬元之違約金；證交所嗣於 105 年 11 月 22 日再以興航原對於營運流言予以鄭重否認，惟後續公告停航一天，澄清之資訊顯有不完備等為由，依上開重訊處理程序規定，再處興航 50 萬元違約金。

- (四) 證交所之例外管理查核，其作業程序包括：對上市公司發生之重大事件加以分析決定是否需實地查核，查核時若發現上市公司有重大異常情事或違反相關法令之特殊案件，應隨時回報異常事項內容及具體事證，由部門經（副）理研判後再向督導副總、總經理或主管機關報告，並依據「證券市場疑似不法案件之處理程序」規定，移送相關單位偵辦。查證交所於 105 年 11 月 22 日派員至興航進行例外管理查核，其重點包括：公司營運現況、當日董事會召開情形、督促公司即時至證交所召開記者會、重大訊息不實之原因、停航決策過程等。證交所於查核時發現興航於 105 年 11 月 17 日已就其停業後續之消

² 公開資訊觀測站（網址：<http://mops.twse.com.tw/>）係證交所建置之網站，由上市（櫃）公司自行輸入各項財務、業務及重大資訊等相關資訊，俾供投資大眾查閱及參考。

費者退票、退款及員工資遣費等事宜，興航董事長林明昇代表簽訂金錢信託契約，並開立信託專戶存入共12億元。惟興航於105年11月21日下午13時24分仍對外公告否認媒體報導其將停業之重大訊息，疑有虛偽或隱匿之情事，似違反證交法第20條第2項及第171條第1項規定；又對於興航同年月14日公告申報之105年度第3季財務報告仍採繼續經營假設編製，其是否亦涉虛偽或隱匿之情事等，仍有待查明，金管會於105年11月29日併案檢送相關資料移請臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦。另金管會並引據證交法第179條第1項：「法人違反本法之規定者，依本章各條之規定處罰其為行為之負責人。」之規定，對興航之負責人處最高金額240萬元之罰鍰。

- (五) 又興航於105年11月23日發生存款不足退票情事，證交所要求興航儘速召開記者會，惟興航置若罔聞，證交所爰處興航30萬元違約金。另興航105年11月25日發布2則重大訊息未依規定同時以英文輸入公開資訊觀測站、同年月27日媒體報導興航訂購10架新機所付出50億元訂金將全數遭空中巴士沒收，遲至28日19時1分始輸入公開資訊觀測站重大訊息、同年月29日媒體報導張○○將組團隊接手經營，張君上午10時召開記者會後，遲至下午16時38分輸入公開資訊觀測站重大訊息等，均已違反重訊處理程序相關規定，證交所於105年11月30日分別處以3萬元、10萬元及10萬元之違約金。
- (六) 惟查，證交所對於興航未依要求召開記者會及處理重大訊息不完備等違規情事，雖已明快處以違約金，然相對於興航當時之資本額75億餘元，前後合計203萬元之違約金，顯無實質之嚇阻作用，致興

航管理階層一再對證交所召開記者會及發布重大訊息等相關規定及要求，置若罔聞。本案發生後，金管會為避免上市公司或其相關人員不依規定召開記者會或發布不實重大訊息，刻意隱瞞重要資訊而損及投資人權益，該會於105年11月25日函請證交所研議強化對上市公司重大訊息公開之相關管理機制，及向媒體及投資人加強宣導「財務重點專區」，以利投資人瞭解該專區之設置及使用方式，並全面檢討現行平時及例外管理機制及加強宣導「財務重點專區」警示指標。就上市(櫃)公司未來如發生對市場影響重大之事件，未依指定期限發布重大訊息或召開記者會者，證交所(及證券櫃檯買賣中心)將分別加重處100萬元以上違約金，並擬議相關強化措施，包括：未依規定補正重大訊息或召開記者會者，按次處5~500萬元違約金，並得執行暫停交易，必要時對公司有價證券變更交易方法，重大違規案件，要求公司之董事長、總經理應於董事會及股東會報告，並要求前開人員及發言人應接受證券法規研習課程、上市(櫃)公司財務業務面不佳或發生重大事件或受處罰金額達100萬元以上時，將函知其目的事業主管機關等。然金管會上開相關檢討或強化措施，例如重大違規案件，要求公司之董事長、總經理應於董事會及股東會報告，並要求前開人員及發言人應接受證券法規研習課程乙節，其能否惕勵公司之最高管理階層並杜絕惡意或重大事件之發生，顯不無疑慮。

(七)綜上，金管會主管證券市場之發展、監督、管理及檢查業務，並特設證券期貨局以辦理證券及期貨市場之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等業務，對於健全證券市場之發展，保障投資大

眾權益，責無旁貸。本院不樂見主管機關對於個別案例之檢討採「因噎廢食」之監理態度及措施，以避免不當限制其他循規蹈矩之上市公司之正常運作。惟就本案而言，興航竟一再抗拒召開記者會之要求，重大訊息之公布或延宕或前後不一，對於證券市場之公正及主管機關之形象，均已形成傷害。金管會及證交所雖已檢討並提出若干改進作為，然該等作為是否足以惕勵上市公司之最高管理階層並杜絕惡意或重大事件之發生，顯不無疑慮。金管會允宜就本案持續檢討相關法令並精進改善作為，尤其是對於不遵守相關法令及規定且情節重大者，主管機關應有及時促其導正之工具及力量，始能避免類似案件再次發生。

四、本案興航大量解僱勞工案件，進入強制協商程序，北市勞動局積極處理本案，歷經 8 次強制協商會議，勞資雙方始達成協議，該局據以提出法規解釋面及行政面窒礙困難之處，另依該局處理本案之心得，相關法令無預警之功能、欠缺有效嚇阻工具等。勞動部允宜參考北市勞動局處理本案所提出之相關法令及機制不足處之意見及其處理本案之心得，適時檢討相關法令及機制之周全性，俾對失業勞工提供更為完善之保障。

(一)按勞動部組織法第 2 條規定：「勞動部掌理勞動關係制度之規劃及勞動關係事務之處理、勞動基準與就業平等制度之規劃及監督、勞動法律事務之處理與相關法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。」等事項；另勞動部處務規程第 7 條亦明定：「勞動關係司掌理事項如下…三、勞動契約與派遣勞工保護政策、法規、計畫之研析、規劃及協調。…五、勞資爭議處理政策、法規與計畫之研析、規劃及協調。」

六、不當勞動行為裁決制度之推動與一方申請交付仲裁及裁決案件之處理。七、勞工權益基金之設立、管理、支用及推動；勞工訴訟扶助之規劃及推動。八、大量解僱勞工保護政策、法規與計畫之研析、規劃及協調…。」以上權責規定甚明。

(二)經查勞動部於 105 年 11 月 22 日知悉興航對外宣布停飛及解散後，即以電話方式要求興航應依大量解僱勞工保護法（下稱大保法）第 4 條規定³，通報大量解僱勞工計畫書，並責成北市勞動局依法進行查訪，適時提供協處，避免紛爭擴大。行政院則於 105 年 11 月 23 日下午邀集各部會召開「研商復興航空公司停航事件政府因應作為」會議討論，對於員工所提出其他法定外訴求，則朝向協助勞資雙方進行協商，並由勞動部給予必要之協助。針對上開討論，勞動部於興航宣布停飛及解散公司後，隨即主動對「員工法定債權確保」及「員工就業安置」進行 9 點相關作為，除上開確保員工法定債權求償無虞外，為儘速安定員工生活，勞動部勞動力發展署各地就業中心立即建立單一窗口，並辦理 9 場次說明會，提供興航暨員工相關職業訓練及就業輔導等措施資訊，並於 106 年 1 月 16 日與臺北市政府及新北市政府合辦「復興航空員工就業專案媒合活動」，由航空業同業及相關產業提供職缺，另請臺北市政府及新北市政府亦積極協調轄內廠商提供適合職缺，總計開發 44 家廠商、4,404 個職缺，以期儘速讓興航員

³大量解僱勞工保護法第4條：「事業單位大量解僱勞工時，應於符合第二條規定情形之日起六十日前，將：解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。……通知相關單位或人員之順序如下：一、事業單位內涉及大量解僱部門勞工所屬之工會。二、事業單位勞資會議之勞方代表。……事業單位依第一項規定提出之解僱計畫書內容，應記載下列事項：一、解僱理由。二、解僱部門。三、解僱日期。四、解僱人數。五、解僱對象之選定標準。六、資遣費計算方式及輔導轉業方案等。」

工順利轉業。依據勞動部之說明，為能確實瞭解大保法實務上所遇到之問題、國外經驗及可行之改進作法，該部已於106年2月22日及5月9日分別邀請專家學者及地方勞工行政主管機關，召開兩場次「大量解僱勞工保護法實務運作之研商會議」，針對「提報大量解僱計畫書」、「勞資協商程序」、「轉業機制」、「預警通報」與「限制出境」等面向之實務上執行困難或適法疑義，廣泛蒐集意見。勞動部刻正彙整各方代表及專家學者所提之意見，並將提7案討論具體可行方案，以作為該部擬訂後續相關行政作為之參據，達到落實有效保障大量解僱勞工權益之立法意旨。

(三)查本案興航自105年12月2日自主協商未達成協議後，北市勞動局依大保法第5條第2項及第6條規定進入強制協商程序，請興航及該公司企業工會分別指派及推派協商代表，並由該局指派1人共同組成協商委員會。自105年12月8日召開第1次強制協商會議，迄106年4月6日召開第8次強制協商會議，勞資雙方始達成協議，期間北市勞動局分別以興航未於期限前將大量解僱勞工計畫書通知主管單位、在協商期間任意將經預告解僱勞工調職或解僱、拒絕提出說明或未提供財務報表及相關資料等為由，合計裁罰興航140萬元。北市勞動局依據大保法處理本案後，對於大保法於執行上之適用疑義及其工作心得之說明，略以：

1、關於法規解釋面窒礙困難之處：

(1)按大保法所稱「工會」類型，依大保法第6條立法意旨已明確說明，強制協商程序勞方協商代表中「工會組織」係指事業單位內所成立之企業工會。同法條亦明定勞方強制協商代表選定方式；

且依大保法規定，事業單位應於大量解僱前60日提送大解計劃書至主管機關。惟實務上多有事業單位未於期限前通報，承上例，如再依規定行補選，恐曠日廢時，地方主管機關亦無法積極介入協助強制協商程序進行，保障勞工權益。此外，該協商代表之代表性問題亦恐出現於事業單位內企業工會，如事業單位內企業工會會員人數明顯少於被資遣員工，因大保法而使工會為強制協商代表之第一順位，其正當性、代表性亦恐遭質疑。

- (2) 次按大保法第2條規定始達大量解僱，若事業單位係陸續資遣，於60日累積達到法定要件，是否仍須按法定流程通報計畫書、進行協商程序？是否仍須重新與勞工協商？且有關勞資協商程序，協商期限無明確定義且無罰則，且其協商期間為何？亦乏明確規範；另依同法第10條規定，若已至預定解僱日期尚未協商完成，是否可解僱勞工？又如本案進入清算程序，清算人向各利害關係人負責、不利勞方協商，提升協商困難度，經核以上洵有未洽及疑義，亟待中央主管機關釋明，並妥謀因應對策解決。

2、有關行政面窒礙困難之處：

- (1) 查航空公司為特許行業，其目的事業主管機關為民航局，故該局針對大量解僱之事業單位違反勞基法或大保法時，僅能課予雇主行政法之罰鍰；然就本次興航大量解僱勞工案件，民航局之行政權限，難以就其目的事業主管機關之立場予以興航籍制之手段。此外，該局於105年12月6日北市勞動字第10538925300號函請金管會提供該公司各債權銀行貸款情形，及信託資金金額等資料，

該會亦依保密規定，拒絕提供上開資料（105年12月8日金管銀控字第10500301600號函），致該局無法全盤掌握公司其餘債權人及債權金額，難以確認協商談判之籌碼，顯見中央地方協力義務有待加強。

(2) 次依大保法第11條第3項規定：「主管機關應於接獲前項通報後七日內查訪事業單位，並得限期令其提出說明或提供財務報表及相關資料。」惟如進入強制協商程序後，目前依大保法之規定，未如勞資爭議處理法第17條賦予調解委員進行調查或進入事業單位訪查之權限，故僅得被動性要求事業單位提供協商所需資料，或以勞動檢查手段輔助協商進行。且本案係為媒體爆料，此非法定預警來源，主管機關無主動查核權，法亦未明訂勞動檢查權，此為實際執行困難之一；勞動部定期提供之勞、健保局欠費預警名單或事業單位公開財務資訊等資料，實為落後預警資訊，且每月名單重複過高，真正重大預警案件皆非源自預警名單，名單甚至有已歇業或倒閉之事業單位，若可與金管會或債權銀行等合作，或可落實預警之意，經核以上益證主管機關資訊取得權及調查權不足，有待檢討改進，以策來茲。

(3) 又審諸裁罰金額過低，最高罰鍰50萬元，對高資本額之事業單位，如興航每月薪資1億元之大型企業無制衡或嚇阻作用；限制出境門檻過高，須有欠薪、資遣費等情形達2千萬元，落實此階段通常時機過晚，顯見裁罰或限制出境無作用，容有檢討改進空間，以發揮其制約及嚇阻效果。

3、處理本案之心得：

(1) 大保法實無預警之功能，且欠缺有效的嚇阻工

具，政府介入協商困難重重。

(2) 本案尚為資方有進行處理程序者，另有為數不少之資方惡意倒閉或避不見面者等，無從介入或裁罰無實益。

(3) 未來於處理事業單位大量解僱案件，有關中央與地方合作協力機制之建立及資訊取得手段之不足，需要改善，才能有效率處理類此大量解僱案件。

(四) 綜上，本案興航大量解僱勞工案件，依據大保法規定進入強制協商程序，北市勞動局積極處理本案，歷經 8 次強制協商會議，勞資雙方始達成協議，該局據以提出法規解釋面窒礙困難之處及行政面窒礙困難之處；依其工作心得，大保法無預警之功能、欠缺有效嚇阻工具、中央與地方合作協力機制之建立及資訊取得手段之不足，均需要改善。勞動部為使大保法相關法制更臻完備，既已規劃辦理座談會，就實務運作及執行層面上所遇窒礙難行或適用上之疑義，廣徵專家學者、地方勞工行政主管機關及勞資雙方等各界意見，以利未來研修、檢討之參據，以落實有效保障大量解僱勞工權益，允宜參考北市勞動局處理本案所提出之相關法令及機制不足處之意見及其處理本案之心得，適時檢討大保法及相關機制之周全性，俾對失業勞工提供更為完善之保障。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正交通部民用航空局。
- 二、調查意見三，函請金融監督管理委員會確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請勞動部確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：陳慶財

方萬富

章仁香

中 華 民 國 1 0 6 年 9 月 日

附件：本院105年12月9日院台調壹字第1050800270號派查函暨相關案卷。