

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部民用航空局。

貳、案由：交通部民用航空局對於復興航空運輸股份有限公司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；嗣該公司雖導入國際飛安基金會的飛安管理系統，惟其於104年出現虧損後，業績仍持續惡化。縱使交通部民用航空局已啟動4次財務檢查，惟該局未能警覺該公司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，復對其無預警停航及自行決定即日起全面停航等違規情事，竟一籌莫展。且現行民用航空法雖就公司違規事項定有罰鍰及廢止許可之規範，然對於公司負責人等相關決策人員，追究其違失責任之規定付之闕如，難杜類似恣意閒置航權，破壞民航制度並損及公共利益等情事再度發生，經核確有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於復興航空運輸股份有限公司（下稱興航）無預警停航並解散案，本院業已調查竣事，本案交通部民用航空局（下稱民航局）核有下列疏失：

- 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，以致興航至 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。

綜上所述，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，惟其財報於104年首度出現虧損後業績仍持續惡化。復以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，以致興航於105第三季止累計虧損已逾22億元。縱使民航局已啟動4次財務檢查，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；竟對其無預警停航及自行決定即日起全面停航等違規情事，一籌莫展。且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，對於公司負責人等相關決策人員，追究其違失責任之規定付之闕如。難杜類似恣意閒置航權，破壞民航制度，並損及公共利益等情事再度發生，確有重大違失。爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳慶財

方萬富

章仁香

中 華 民 國 1 0 6 年 9 月 日