

調 查 報 告

壹、案由：前調查「兩岸直航票價」案，其中有關「國際航線航權分配」部分，相關主管機關後續執行情形及成效檢討如何？交通部民用航空局是否涉有不公？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案緣據本院前調查「兩岸直航票價」案，其中有關「國際航線航權分配」部分，相關主管機關後續執行情形及成效檢討如何？交通部民用航空局（下稱民航局）是否涉有不公？均有深入瞭解之必要乙案，經委員提起自動調查。按所謂「不患寡，而患不均」，有關本案系爭航線及相關國際航權分配妥適性、適法性相關問題及爭議，經媒體大幅報導，致引發社會普遍關注及部分民航業者對航權分配公平性之疑慮。交通部及所屬民航局相關主管機關，雖即著手檢討或進行調查，並研提多項因應興革措施，惟經本院調閱相關卷證及綜整約詢相關資料，案經調查竣事，仍有部分缺失亟待檢討改進。爰將本案調查意見臚陳於后：

一、本院前調查兩岸直航票價案有關「國際航權分配」糾正缺失部分，交通部及所屬民航局後續修法進度緩不濟急，成效不彰，顯有疏失。

（一）經查交通部於民國（下同）91年8月12日發布施行「國際航權分配及包機審查綱要」（下稱航權審查綱要），據民航局稱，其訂定目的為設計一套機制將有限的航權資源進行合理的分配，以使航權資源發揮對國家整體最大效益。另為使相關規定能符合環境需要，已分別於92年、93年、96年、98年陸續完成相關條文之修正。惟嗣經本院前案調查發

現，交通部對於國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，為健全法制及相關審查機制之公平合理，本院爰依法提案糾正，函請行政院督飭所屬檢討改進見復，合先敘明。

(二)次查依據行政院於 100 年 3 月 23 日函復轉據所屬交通部函報檢討改善情形到院略以：有關鼓勵我國籍航空公司發展國際航網及充分運用航權乙節，經民航局研擬修正航權審查綱要第 4 條，增列「雙邊通航協定不限營運總容量班次者，得不受兩城市間指定航線以不逾二家營運為原則之限制」之規定，交通部已於 100 年 1 月 28 日公布實施。故對沒有容量班次限制之航約，即可不受一條航線兩家業者營運之限制，既有業者在該航線擴大營運規模的權利並未因而受限，且新業者可視市場需求加入營運，增加市場之競爭，提供搭機旅客更多選擇。緣審酌交通部已依本院糾正意旨提出改善作為，且完成相關法制作業並公布實施，爰予結案存查在案。

(三)惟查據民航業者於 101 年 3 月 8 日到院陳情要旨略以：為交通部及所屬民航局違法辦理松山-金浦國際航權事宜，拒絕陳訴人參予航權分配；另該部所制定航權審查綱要，涉有違憲及違法等情乙案。為究明實情，並瞭解前案糾正缺失後續處理及執行成效如何，詢據民航局表示，由於我國與相關國家地區間之航權尚未全面自由化，容量班次均有設限，在航空事業之經營具有規模經濟之特性，強化國籍航空公司與其他國際大型航空公司競爭能力之考量下，爰航權審查綱要第 4 條規定，兩城市間之指定航線以不逾二家業者營運為原則，使航權不過度分散，俾利國籍航空公司於各航線的經營能兼顧競爭機制及穩定營運。

- (四)復查詢據民航局陳稱，交通部前於 100 年 1 月 28 日發布修正航權審查綱要第 4 條，增列「雙邊通航協定不限營運總容量班次者，得不受兩城市間指定航線以不逾二家營運為原則之限制」之規定，我國與新加坡航約開放，即可不受兩城市間指定航線以二家業者營運之限制，各國籍業者均可視市場需求加入營運，爰復興航空公司已自 100 年 6 月底飛航臺北(桃園)－新加坡航線。近年來，在考量機場發展、國籍航空公司永續經營及平等互惠之前提下，政府已朝開放天空方向爭取拓展航權，例如與日本於 100 年 11 月修訂航約，除東京航點以外，全面開放天空，爰除東京航線外，亦可不受兩城市間指定航線以二家業者營運之限制，已依此原則審核業者營運申請，新增指定復興、華信及中華航空公司營運臺日相關航線(復興計有 8 條、華信計有 2 條、中華計有 4 條)等語。
- (五)另查針對本案上開業者陳情反映事宜暨相關疏處情形，據交通部說明，有關本次臺韓新增航權分配，部分業者因未獲配航權表達不滿，該部深感遺憾，惟行政機關立場係依法行政，在未完成修法前仍須依現行法規辦理航權分配事宜，以利儘早使用航權，並便利兩地旅運往返，交通部已責成民航局應朝更開放方向修訂綱要，並由民航局循例召會協商，以公開透明方式充分與各航空業者交換意見等語，惟迄無下文，且衡該部自上次 100 年 1 月 28 日發布修正航權審查綱要第 4 條之後迄今，尚未完成相關條文之修正事宜，顯見其修法進度及成效不彰。
- (六)經核，本院前調查兩岸直航票價案有關「國際航權分配」糾正缺失部分之後續改善及修法情形，交通部及所屬民航局後續修法進度緩不濟急，成效不彰，要難

符合社會大眾之期待，顯有疏失。

二、交通部對臺韓雙邊通航協定修訂內容及航線航權分配，未能建立良好公平、合理管理機制，顯有未洽；復相關法制作業未臻周延，逾越母法授權範圍，致衍生差別待遇及法律位階正當性與妥適性爭議，核有違失。

(一)按我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」復依大法官釋字第 443 號解釋意旨：「若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。」且依中央法規標準法第 5 條第 2 款有關法律保留原則規定：「關於人民權利義務者，應以法律定之。」另按「為使行政行為遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政原則，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」、「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則…及處理陳情等行為之程序。」、「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」、「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第 1 條、第 2 條、第 4 條至第 6 條、第 8 條及第 10 條定有明文。

(二)經查，現行臺韓間空運協定係於 93 年 9 月 1 日簽署，為推動建立臺北松山機場與首爾金浦機場間直航，爰向韓方提議舉行諮商，民航局並於 100 年 6 月派員赴韓會同駐韓代表處人員與韓方國土海洋

部初步進行意見交換。因韓國地理位置具有作為亞洲與美洲、歐洲間轉運站的優勢，並積極發展仁川機場為轉運中心，以低價競爭著稱的韓籍業者，可利用轉運之優勢，不僅將影響桃園航空城之發展，更間接影響國籍航空公司競爭力，同時損及我業者歐美長程線客、貨市場。民航局陳稱，為保護國家利益，對此修約採審慎態度處理。

(三)次查，有關推動臺韓航空諮商事宜，續經外交部運作及韓方駐臺代表上任後，經與進行韓方內部協調後，雙方於 100 年 11 月 10 日及 11 日於韓國首爾進行航空諮商，就建立臺北松山—金浦航線及增加臺北桃園—仁川航線客運容量等議題達成共識。前述臺韓航空諮商之相關共識，經各自完成內部報核程序後，雙方於 101 年 1 月 20 日正式簽署修約文件完成協定修訂，以雙方具有同等權利，符合平等互惠為原則，內容要點如下：

- 1、建立臺北(松山)—金浦規則性包機航線：自國際航空運輸協會(IATA) 2012 年夏季班表起，各方得以 200 座以下航機每週飛航 7 班，並依定期航班對待，且允許雙方及己方航空公司間可共用班號營運，至實際開航日期將由雙方民航主管機關再行聯繫。
- 2、臺北(桃園)—仁川航線運量擴增：自 IATA 2012 年夏季班表起，各方每週增加 1,000 座，即總容量由原各方每週 4,500 座增為 5,500 座；另取消現行各方每週 18 班之限制。
- 3、納入共用班號安排：包機航線除外，各方業者可與己方、他方或第三方業者共用班號營運臺韓航線。本次臺韓雙邊通航協定修訂後，臺北(桃園)—仁川航線及臺北(松山)—金浦航線仍有容量

限制，爰依航權審查綱要第 4 條規定，仍訂有營運業者家數之限制，並依航權審查綱要第 5 條及第 6 條規定進行審查及進行政策面與技術面評估，並以政策面為優先考量。政策面評估項目包括我國整體長遠航空事業發展之考量、業者對相關航權爭取之具體貢獻、民用航空運輸業均衡發展之考量、市場機制之維持、國家政策及公共利益之配合；技術面評估項目包括飛安作業良窳、營運計畫可行性及有無財務糾紛致影響公司正常營運。

(四) 惟查，有關本次臺韓新增航權分配，對於部分業者因未獲配航權所表達之不滿，民航局於接受本院約詢時表示，在未完成修法前，仍須依現行法規辦理航權分配事宜，以利儘早使用航權，並便利兩地旅運往返。交通部已責成民航局應朝更開放方向修訂航權審查綱要，並由民航局循例召會協商，經公開透明方式充分與各航空業者交換意見。且詢據該局表示，已於 101 年 3 月 30 日召開第一次航權審查綱要修訂公聽會，聽取各航空業者意見，後續將整體考量國家利益、消費者權益、航空產業永續發展及擴增國籍航空業者參與營運之空間，朝更開放方向檢討修正航權審查綱要相關規定等語。

(五) 又查，本案於遴選之前，該部並未訂出公正、公開與合乎民主程序之甄選辦法，即率依航權審查綱要第 5 條及第 6 條之規定，指定華航及長榮二家民航業者進行政策面與技術面評估，並以政策面為優先考量，此舉無異剝奪其他民航業者公平競爭及參選之權益，除有違平等原則及有失公正之外，亦造成差別待遇之情形，顯見本案於遴選之前，該部及所屬民航局因循寬假，便宜行事，未能建立良好公平

、合理管理機制，易滋爭議，且難昭公信。

(六)經核，交通部對臺韓雙邊通航協定修訂內容及航線航權分配，未能建立良好公平、合理管理機制，訂出公正合理之辦法，難昭公信，顯有未洽；復法制作業未臻周延，對此詢據民航局局長尹○○坦承：「民航法有授權國際航權分配，但對法律不是很瞭解。」另詢據交通部葉政務次長匡時表示：「交通事業很多管制事業，如公路路權，涉及很多公益必須管制，民航航權比公路更複雜，涉及航權問題，故對應航權審查綱要合法合理，至於授權到什麼程度，確有檢討空間。」顯見其法制作業未臻周延，逾越母法授權範圍，核與首揭規定未合，致衍生航權審查綱要有差別待遇及法律位階正當性與妥適性之爭議及疑慮，核有不當。

三、交通部對於現行航權審查綱要第4條，增列「雙邊通航協定不限營運總容量班次者，得不受兩城市間指定航線以不逾二家營運為原則之限制」之規定，政令宣導不足，資訊有欠公開透明，且欠缺充份溝通及協調，迭遭部分民航業者抱怨，間而影響政府公信力及威信，核有違失。

(一)據訴，松山-金浦航線定位為既有航線，復興航空亦已依上開綱要第4條第2項規定提出專案申請，依規定應由民航局陳報交通部核准，惟民航局於交通部准駁核定之前，即於今(101)年3月1日之航權分配會議上強行辦理分配，且未對各業者進行公開評比之說明等語。

(二)經查，上情據民航局說明，有關復興、立榮及遠東等航空公司所提之臺北(松山)-金浦航線營運申請，民航局均已依航權審查綱要第4條並參照專案申請之審查原則進行審核評估，初核建議於101年2月22日號函陳交通部。考量本案航權容量實屬有

限，且民航局建議以參照該審查原則方式，專案開放第三家加入營運，其理由似未見充分，為兼顧航線經營規模、市場適度競爭及永續提供穩定服務，爰仍維持在兩城市間之指定航線以不逾二家業者營運之原則。

- (三)次查，該局復考量該航線開航之迫切性(臺韓雙方諮商時已有共識最快於本年 3 月底開航)，且韓方已於本年 2 月 24 日以電子郵件通知我方其指定飛航之航空公司，為利我方航空業者儘速籌備開航事宜，爰於本年 3 月 1 日召開「臺韓新增航權分配」會議，以利業者儘早使用航權，並便利兩地旅運往返。會中先說明業者專案申請之審核情形，再說明依綱要第 5 條及第 6 條規定，就現行指定業者中華及長榮航空公司進行政策面及技術面評估後，航權分配情形。職故，有關復興陳述未說明理由即將航權分配予該二公司等情，查據該局陳稱非屬實情。
- (四)復查，據交通部說明，該部於 100 年 1 月 28 日發布修正航權審查綱要第 4 條，增列「雙邊通航協定不限營運總容量班次者，得不受兩城市間指定航線以不逾二家營運為原則之限制」之規定，據該部說明，雙邊通航協定不限營運總容量班次，即意指兩國間營運總容量班次不限，例如我與新加坡於 100 年 2 月重新簽署航空運輸協定後，臺新間營運總容量班次不限，即可不受兩城市間指定航線以二家業者營運之限制。
- (五)又查，另依前揭綱要同條第 2 項規定，有總容量班次限制的航線除經專案申請民航局核轉交通部核准者外，在兩城市間的指定航線以不逾二家業者營運為原則。對於業者在有容量限制之航線新增航班分配時提出專案申請營運。

(六)末查，民航局前於 99 年 10 月邀集交通部及相關業者召開會議研商針對綱要第 4 條兩城市間之指定航線以不逾二家業者營運為原則之專案申請條件，獲致會議結論訂定相關審查原則，爰該局亦參照該原則進行審查，目前交通部尚無核准案例。

(七)經核，交通部對於現行航權審查綱要第 4 條，增列「雙邊通航協定不限營運總容量班次者，得不受兩城市間指定航線以不逾二家營運為原則之限制」之規定，政令宣導不足，資訊有欠公開透明，且欠缺充份溝通及協調，迭遭部分民航業者抱怨，並質疑未對各業者進行公開評比之說明，間而影響政府公信力及威信，核有未洽，均應檢討改進。

四、交通部現行對業者取得經營國際航線之合理行使權利期間，缺乏法令明確規定；又因缺乏有新業者擬加入既有國際航線經營時之審核機制相關規定，致無法以國家最大利益考量，重新檢討航權分配合理性，核有未洽，應切實檢討改進。

(一)經查，據訴：航權審查綱要第 4 條第 2 項，因乏「業者取得經營國際航線之合理行使權利期間」之規定，致期間屆滿後，民航局無法重新辦理指定作業，故想加入之業者沒有重新公平評選機會，又因無「有新業者擬加入既有國際航線經營時之審核機制」規定，致無法重新檢討航權分配合理性等語。

(二)次查，對此詢據交通部說明，航空事業之經營具有高度沉入成本之特性，航空公司開闢國際航線，須投入相當之人力、物力。為利航空公司能永續提供服務，並保障消費者權益，故不宜限制其獲配航權之行使時間。至於後續航權執行的管理係依據航權審查綱要第 8 條及第 8 條之 1 規定辦理，確保航權由指定營運之業者充分執行。

(三)惟查上開條文內容尚非對業者取得經營國際航線之合理行使權利期間之規範，亦對有新業者擬加入既有國際航線經營時之審核機制付諸闕如。經核，交通部現行對業者取得經營國際航線之合理行使權利期間，缺乏法令明確規定；又因缺乏有新業者擬加入既有國際航線經營時之審核機制相關規定，致無法以國家最大利益考量，重新檢討航權分配合理性，核有未洽，應切實檢討改進。

五、行政院為全國最高行政主管機關，對於本院前調查糾正有關兩案直航票價案所見國際航權分配及審查處理方式不合法後續應有改進精進作為；有關本案調查所見營運總容量班次管制規定及取得經營國際航線之合理行使權利期間，缺乏法令明確規定所引發爭議等相關問題，宜通盤檢討，並督促與協助所屬交通部研處改進，俾期周延。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請交通部檢討改進見復。
- 二、調查意見五函請行政院參酌研究見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：葉耀鵬

李復甸

中 華 民 國 101 年 8 月 10 日
附件：本院101年3月15日院台調壹字第1010800090號派查函
暨相關案卷。