

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部。

貳、案由：交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信；處理有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延；執行國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向交通部及所屬民用航空局（下稱民航局）調閱相關卷證及約詢單位主管人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信，核有疏失。

（一）經查，馬英九總統於 97 年 11 月 6 日針對「第二次江陳會談」舉行記者會中即曾公開表示：「兩岸直航，不論是海運、空運以及郵政，不但可以節省時間、節省費用，而且可以提供許多的商機。」惟以目前直航票價與對照先前轉機來往於兩岸地區之票價，顯有明顯落差，據各方反映票價過高，致引發民怨及陳情案件不斷，其票價是否公平合理及能否實現馬總統之說法，容有待商榷。且衡交通部及所屬民航局為主管及該管業務執行機關，未能即時妥謀適當因應對策，苦民所苦，致造成輿情及民眾

負面觀感，嚴重影響政府威信，自屬難辭其咎。

(二)次查，有關目前兩岸客貨運班次分配情形，依據交通部民航局之說明，客運方面係由中華及長榮航空公司分別獲配每週 44 班；華信、立榮及復興航空公司分別獲配每週 32 班；其餘 1 班則由配合政策飛航臺中-上海、臺中-深圳之復興與立榮航空公司分別於每 6 個月期間輪流使用 2 個月及 4 個月。貨運方面由於目前國籍航空公司僅有中華及長榮航空公司擁有貨運機隊，因此兩岸貨運航班係指定由該二航空公司經營。華航由桃園往返上海(浦東)、廣州各每週 4 班，福州每週 2 班，南京、廈門則為各每週 1 班；長榮由桃園往返上海(浦東)、廣州各每週 4 班，重慶每週 2 班，南京、廈門則為各每週 1 班。

(三)復查，本案據交通部民航局陳稱，兩岸航線票價偏高，主要肇因於兩岸市場需求暢旺而機位供應不足，兩岸直航開通之前，已有許多航空公司先行佔據大陸熱門航點(如上海、北京)起降時間，使得大陸原本已接近飽和的民航空域，要再容納兩岸航班多所困難，雖在積極爭取下，兩岸航班已成長至目前規模，但熱門航線要在短期內大幅增班，已極困難；國籍航空業者有其永續經營目標，且均屬上市(櫃)公司(或其子公司)，市場機制必須尊重，政府最終仍難主導每一次機票實際售價，民眾在時間與行程許可之前提下，可考量提前訂位以取得較低價之票種，另外多多利用小三通、轉機或二線城市進出大陸熱門地區，以分流熱門航線機位需求亦可列為選項，以儘可能兼顧及滿足民眾交通需求；而解決兩岸票價偏高之做法，未來仍宜從增加供給，引導供需良性調節的根本去處理，同時對於熱門航點

之增班協商亦將結合更多政府部門協力突破，例如，上海附近的無錫機場很能滿足附近旅運需求，但大陸並不願意接受國籍業者飛航；大陸釋出的民航空域過窄，前 15 大熱門航點可供起降的白天時間帶全被占滿；但較晚時段時間帶或許可滿足少部分旅客之需求，是否可考量有限度接受，或儘早前往其他非熱門航點占有起降時間帶，以增加供給，並搭配降價促銷，提供消費者多一項選擇，均仍需繼續積極努力協商溝通；航班不足問題須經由兩岸協商達成共識後，始得增加航班，考量兩岸直航執行迄今已分階段增加班次，惟陸方空域及機場時間帶緊張等現實問題，已為後續增班最大障礙，陸方已在設法解決其空域問題，但預期短期內難有大幅改善等云，要難符合民眾期待及急迫性之需求。

(四)另查，有關票價問題詢據交通部葉次長○○表示，票價區分國、內外票價，國內先審核，國外則報備，兩岸航線採國外機制，航空公司有簡單原則，採比照其他航線定價，如東京、香港等航線，國際票價十分複雜，直航票價調降與否一般採道德勸說，另華航票價率先降價較有影響力，惟其他小股東可能不同意，交通部目前之作為，亦不能太過行政干預，北京與東京票面價差不多，且與實際價（14 天票）亦差不多，惟淡旺季有別，直航票價客人經華航調查結果，上海線 28%認為合理、50%認為不合理等語，顯與民眾消費滿意度有所落差。

(五)又查，有關直航最大問題詢據交通部葉次長坦稱：「目前是時間帶不足。」有關本案調卷函詢查復所稱，大陸所釋放之空域及時間帶不足乙節，據葉次長表示：「以北京為例，大陸有 53 個城市無法飛入北京，故上海航線也遭其他公司用走。」對此民航局局長尹

○○則陳稱：「香港、上海的航班目前已恢復，但空域仍有不足，一般為軍方掌握。」經衡交通部為民航主管機關，針對前揭時間帶及空域不足等問題，仍缺乏相關因應對策，以謀解決，亦有未洽。

(六)未查，據交通部陳稱，兩岸直航票價訂定之初，因無相關國際空運協會參考票價可供依循，遂參考相鄰國家地區航線之票價，如華北地區係參考臺北-東京航線(98年 IATA 公布年票來回票票面價為新臺幣 34,225 元)，華南地區參考臺北-香港航線(98年 IATA 公布年票來回票票面價為新臺幣 19,586 元)，而華東地區則以較華南地區定價略高之原則予以備查，交通部對此票面價之制訂，是否有建議權？又與對岸航空公司協調及價差情形如何？允宜研處並列為未來工作重點。且查 98 年 8 月 31 日至 99 年 8 月 31 日兩岸直航屆滿週年，計飛航 14,492 班次，提供 6,686,803 個座位數，載運 5,237,142 人次往返兩岸，平均載客率 78.3%，較諸包機階段載客率皆達 8 成以上，現行票價有無再行降價空間？仍待後續檢討辦理，以謀民眾福祉。

(七)據上，交通部及所屬民航局對兩岸直航部分航線班機不足、票價過高相關問題，未能即時與行政院大陸委員會(下稱陸委會)或相關部會協商，或請求行政院予以協助解決，妥謀適當因應對策，故無法有效落實首揭馬英九總統於記者會之公開宣示，致引發民怨及對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信，核有疏失。

二、交通部及所屬民航局對於有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延，顯有疏失。

(一)按臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 28 及第 29 條規定，臺灣地區與大陸地區之航空器須經許可，方能航行於兩岸之間，並授權交通部會同有關機關

擬訂許可管理辦法，報請行政院核定。為推動兩岸定期航班之實施，交通部乃會同陸委會研擬訂定「臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法」（下稱兩岸直航許可管理辦法）陳報行政院核定，並依據該辦法進行兩岸航權分配、兩岸客貨運定期航線、包機、緊急醫療或特定人道包機及自用航空器之審查及核准事宜。

(二)有關兩岸航權分配及管理，查據交通部民航局說明，係依兩岸直航許可管理辦法第2條之規定，準用「國際航權分配及包機審查綱要」（下稱國際航權分配綱要）辦理，由民航業者提出兩岸客貨運航權申請後，再經該局依據上開綱要相關規定進行政策面及技術面之審查，並函報交通部核准。據民航局稱，航權分配之評估及審查原則均適用於所有民航業者，且召開之航權分配會議均邀集各航空業者共同參與。依審查綱要第10條進行兩岸直航之航權、航線及航班之分配問題，詢據該局葉○○組長陳稱：「華航、長榮屬同類別，以航線為主，再考慮航班。各航空公司會考量平衡，第1次以飛安排名，再行優先選擇，但各公司選擇間有衝突，民航局才會介入。另民航法之授權航線之分配，係依據民航法第50條規定」等語。

(三)惟查，依國際航權分配綱要第5及6條就政策面及技術面之指定營運業者審查，有關實際審查機制及是否有明確的計算公式、權重標準或標準作業程序問題，詢據民航局組長程○○陳稱：「因時間點不同，就政策面而言，每家航空公司無差異，曾想過進行計算公式。目前沒有計算公式，依當時狀況而定」等語，核有未當，對此交通部葉次長則表示：「會有會議決定，找航空公司來開會。」局長尹○○則陳

稱：「飛安部分可以有評分比。」惟查交通部所屬迄未訂立一套評定優劣之辦法，亦有怠失。經核，交通部及所屬民航局對有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延，顯有疏失。

三、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，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，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，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「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 4 至 6 條、第 10 條定有明文，合先敘明。

(二)經查，有關目前國際航權之分配及審查，其主要法源依據係遵照交通部依民用航空法第 50 條第 4 項授權所制定之「國際航權分配及包機審查綱要」，依前揭綱要第 4 條第 2 項前段規定，在兩城市間之指定航線以不逾二家業者營運為原則。故交通部所屬對於國際航權分配審查處理方式，於實務運作方面在航約中之指定條款，爰採不逾二家業者經營為原則，尤以在兩岸航權之分配予以限制，並未予業者公平發展及競爭之機會；且查有關決定航權分配之審查標準，據業者陳情反映，亦不明確，因而造

成差別待遇之情形；且衡民用航空法母法並無限制二家經營之規定，於子法予以限制，是否有違法律保留及授權明確性原則，亦非無研求之餘地。

(三)次查，針對業者指陳交通部對直航相關航線之分配有違法之嫌，不可以子法超越母法及民航局長期保護華航與長榮公司，按行政程序法第6條之規定不可有差別待遇等相關問題，詢據交通部葉次長坦稱：「交通部採開放天空政策，但有時是航權談判限制問題，該部對新航線會檢討，不會獨厚華航與長榮。」對此尹局長則陳稱，除航約有規定，目前審查綱要第4條有進行修正等語。且查針對有關航權審查與行政程序法相違，不夠明確乙節，詢據尹局長坦稱該局將研究各相關條文詳細項次，將來要更明確化，審查綱要第4條擬修正已公告周知，未來將採更開放等語。惟對此組長葉○○則不諱言：「少數地方有限定家數。」等語。

(四)經核，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，對業者造成差別待遇之情形，洵有違首揭相關法律規定及大法官會議解釋意旨，核有違失，亟待檢討改進。

據上論結，交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信；處理有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延；執行國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，均核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。