

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部。

貳、案由：交通部督導民用航空局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及高速鐵路完工後運具間競爭消長之影響，致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰；又檢討該等航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經交通部民用航空局（下稱民航局）函復說明；另於民國（下同）100年2月16日履勘臺南機場，並與地方行政機關進行座談及約詢上開機關主管人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及高速鐵路完工後運具間競爭消長之影響，致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

（一）依交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）大事紀要顯示，高速鐵路（下稱高鐵）於76年4月2日經行政院指示交通部及前台灣省政府辦理「台灣西部走廊高速鐵路可行性研究」；79年3月15日完成可行性研究報告，結論：「可行，並應優先辦理」；79年4月12日行政院原則同意推動高鐵之興建；79年7月2日「高速鐵路工程籌備處」成立，專責辦理高鐵規劃設計事宜（86年1月31日改制成立「高速鐵路工程局」）；87年7月23日交通部

與台灣高鐵公司簽訂「興建暨營運合約」及「站區開發合約」；89年3月1日台灣高鐵公司土建標動工；96年3月2日臺北—左營站間全線通車營運。由上開高鐵局大事紀要顯示，高鐵於79年即定案興建，87年簽約完成，89年開始動工。

- (二)查高鐵主要為改善台灣西部走廊城際間運輸服務水準，可縮短南北旅行時間，有效紓解西部走廊長途客運需求，且從歐洲及日本經驗來看，高鐵與民航空運之競爭，500公里以內旅客運輸以高鐵占絕對優勢，航空旅客僅占10%至20%，300公里以內的航空旅客比率則幾乎為零，因此，可預期高鐵將對國內西部航線造成重大衝擊，且依據民航局82年委託研究「台灣地區民用機場整體規劃及未來五年發展計畫」所做運量預測結果，顯示高鐵完成後臺中至臺北航線客運量減少比率將達51.5%；連臺北至高雄航線都會減少46.7%運量。另根據台灣鐵路管理局相關分析報告指出，高鐵通車對台鐵未來中長途旅次客運市場之衝擊非常明顯，其減少比率高達38.52%與75.3%；而西部航線市場在航空方面雖占有率達51.2%，但以單位距離票價高於高鐵，其旅次載客量將產生莫大影響而有旅次大量流失下降之情形。又根據國外學者 Cavagnaro et al. (1989)之研究，發現公路、高速鐵路及航空在旅客市場分配(market share)或占有率之競爭方面，公路運輸在200公里之旅運距離下，占有極大優勢；而高速鐵路(平均營運時速為200公里)則在400~500公里之距離下，市場占有率較為有利，至於旅行距離若在600~1000公里以上的話，則以航空運輸在旅客市場分配比率方面，占有競爭優勢。以甫才通車的南韓京釜高鐵為例，通車才1個月其

國內線航空旅次衰退 74%，同樣的傳統鐵路高級列車也接連衰退。由上開國內外有關高鐵通車後對旅客運具選擇之研究可知，未來高鐵將是台灣西部走廊城際間運輸之主要工具。

(三)臺南機場屬於軍民合用機場，至 86 年升等為乙種航空站，旅運人次也達到最高峰年營運量為 2,496,419 人次，但往後則是逐年下降，至 88 年時旅運人次下降為 2,256,596 人次。然民航局卻於 88 年 2 月 1 日辦理航廈改建工程，以客運場站設施年容量 2,700,000 人次為擴建目標，於 91 年 12 月 1 日啟用營運，工程經費為新台幣（下同）6.7 億元，由民航事業作業基金支應，工程內容為興建航廈大廈、候機室、行李區及停車場工程，然 91 年時旅運人次已衰退至 1,476,983 人次，客運場站設施使用率僅為 54.70%；另從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 1,645,760 人次，逐年衰退至 99 年的 213,315 人次，其中高鐵通車後，由 95 年的 1,230,683 人次，96 年立即衰退至 686,963 人次，場站設施使用率由 90 年的 60.95%，逐年衰退至 99 年的 7.90%，98 年更只有 7.28%，其中高鐵通車後，場站設施使用率由 95 年的 45.58%，96 年立即衰退至 25.44%。由上開臺南機場旅運人次變化情形，可知該航空站擴建工程，未能體認自 87 年起該站旅客人次已逐漸減少之事實，致 91 年航空站擴建工程完工後，客運場站設施使用率僅為 54.70%，又高鐵通車後旅運人次大幅減少，場站設施使用率由 45.58%，立即衰退至次年的 25.44%，顯見航空站擴建工程規模未能考量旅客運具選擇之消長情形。

(四)嘉義機場為軍民合用機場，86 年正式升格為丙等航

空站，且旅運人次也達到最高峰年營運量 1,043,695 人次，但往後則是逐年下降，至 89 年時旅運人次下降為 684,077 人次。然 86 年民航局委託辦理「嘉義輔助站遷建可行性評估、初步規劃」，規劃將航空站遷至機場南側約 50 公頃軍方土地上發展，嗣後嘉義機場航空運量衰退，民航局於 88 年 10 月完成站區遷建第一階段工程計畫書，陳報交通部核轉行政院，經行政院於 89 年 4 月核示，准照經建會審議意見：「提昇嘉義機場空運服務品質是政府重要施政，惟高鐵完成後，機場之運量、服務水準等將有莫大影響，本案應充分考量」辦理，民航局乃將嘉義航空站遷建納入當時正辦理「台灣地區民用機場整體規劃暨未來五年發展計畫」中檢討，經評估結果，考量未來機場將面臨高鐵的競爭壓力，建議利用現有航站前停車場及軍方撥交的 0.6 公頃土地進行擴建工程，可改善滿足至 110 年的航站服務水準。嘉義航空站原擬有航站擴建計畫，總經費 1.58 億元，期程至 94 年，將拆除現航廈一樓於 66 年興建部分，並於原址興建一棟地下一樓地上二樓之航站大廈，但因多次招標均流標；嗣民航局於 93 年 9 月將第 2 次修正計畫書報交通部，辦理計畫內容修訂及期程展延。交通部於 94 年 1 月函轉行政院核復：「請依本院經濟建設委員會意見辦理。」該委員會意見為：「...在經濟實用之原則下，檢討現有航廈之使用狀況，審慎檢討評估，研擬最適方案報院核定。」後經重新研提修正計畫增加工程總經費，惟因進一步檢討及考量近年嘉義航空站運量呈現逐年遞減現象及高鐵通車影響，行政院於 94 年 8 月 29 日核示：「暫緩辦理」，再於 96 年 2 月 7 日民航局報交通部轉行政院擬予停辦，

行政院於 96 年 4 月 19 日同意停辦嘉義航空站擴建工程；嘉義航空站從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 536,636 人次，逐年衰退至 99 年的 95,333 人次，其中高鐵通車後，由 95 年的 311,580 人次，96 年立即衰退至 152,630 人次，場站設施使用率至 99 年僅 45.40%。由上開嘉義機場旅運人次變化情形，可知該航空站於 88 年原規劃有擴建工程，顯見未能體認自 87 年起該站旅客人次已逐漸減少之事實，然因多次工程招標均流標，嗣經暫緩辦理，而後同意停辦嘉義航空站擴建工程；又高鐵通車後旅運人次大幅減少，場站設施使用率立即衰退一半，顯見航空站擴建工程應考量旅客運具選擇之消長情形，避免政府投資效能不彰。

(五) 綜上，高鐵於 79 年即定案興建，87 年簽約完成，89 年開始動工，且由國內外有關高鐵通車後對旅客運具選擇之研究可知，未來高鐵將是台灣西部走廊城際間運輸之主要工具，航空旅運服務人次勢將大幅減少，然交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量當時航空旅次人數，因中山高速公路拓寬工程陸續完工，而有衰退之情事，及高鐵通車後運具間競爭消長之衝擊，其中嘉義機場甚至多次工程流標未能如期擴建，竟圖增加預算以利發包，幸經行政院核定暫緩辦理。然因評估失當，終致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

二、交通部督導民航局檢討臺南、嘉義航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

(一) 據「交通部民用航空局所屬航空站組織通則」第 3

條規定，民航局所屬航空站依航線種類、航機起降架次、客貨運量等之多寡，分為特等航空站、甲等航空站、乙等航空站、丙等航空站、丁等航空站；其設立、等級，由民航局報請交通部核轉行政院核定。其中臺南航空站屬於乙等航空站，依規定乙等航空站經營國內航線或經交通部指定得經營國際航線或國際包機之航站，年出入旅客達 150 萬人次以上，未滿 400 萬人次或航機起降架次達 34,000 架次以上，未滿 40,000 架次者；嘉義航空站為丙等航空站，依規定丙等航空站經營國內航線或經交通部指定得經營國際航線或國際包機之航站，年出入旅客達 75 萬人次以上，未滿 150 萬人次或航機起降架次達 20,000 架次以上，未滿 30,000 架次者。另依同組織通則第 7、8、9 條之規定，有關航空站之組織與職掌說明如下：乙等航空站，置主任 1 人，職務列簡任第 10 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；副主任 1 人，職務列薦任第 9 職等，襄理站務；組長 3 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；主任航務員 2 人，工程司 1 人，職務均列薦任第 8 職等；副工程司 1 人，專員 2 人，職務均列薦任第 7 職等至第 8 職等；幫工程司 2 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等；航務員 5 人至 7 人，組員 6 人至 8 人，工務員 2 人至 4 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 2 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等，其中 1 人，職務得列薦任第 6 職等；護士 1 人，列士(生)級；辦事員 2 人至 4 人，技術助理員 2 人，職務均列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人至 3 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等；丙等航空站，丙等航空站置主任 1 人，職務列薦任第 9 職等，綜理站務，

並指揮監督所屬人員；組長 2 人，主任航務員 2 人，職務均列薦任第 8 職等；副工程司 1 人，專員 1 人，職務均列薦任第七職等至第 8 職等；幫工程司 1 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等；航務員 3 人至 5 人，組員 4 人至 6 人，工務員 2 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 1 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等；護士 1 人，列士(生)級；辦事員 2 人至 4 人，技術助理員 1 人，職務均列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等。由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言，係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，故乙等航空站配置 34 至 44 人，丙等航空站配置 23 至 29 人，丁等航空站配置 9 至 11 人，不同等級之航空站，除職務列等有別外，乙等航空站較丙等航空站人力配置多 11 至 15 人，丙等航空站較丁等航空站又多 14 至 18 人。

- (二)臺南航空站於 86 年升等為乙種航空站，旅運人次達 2,496,419 人次，但往後則是逐年下降，91 年時旅運人次已衰退至 1,476,983 人次，已不及乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準；另因高鐵通車後，96 年旅運人次更衰退至 686,963 人次，更不及丙等航空站年出入旅客須達 75 萬人次以上之標準，且逐年衰退至 99 年的 213,315 人次旅客營運量；嘉義航空站於 86 年正式升格為丙等航空站，且旅運人次也達年營運量 1,043,695 人次，但往後則是逐年下降，至 89 年時旅運人次下降為 684,077 人次，已不及丙等航空站年出入旅客須

達 75 萬人次以上之標準，從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 536,636 人次，逐年衰退至 99 年的 95,333 人次。由上開航空站等級所需之年旅客營運量，臺南航空站應由乙種航空站調降至丁等航空站；嘉義航空站則應由丙種航空站調降至丁等航空站，其相關之組織與職掌應依其等級而有不同的組織編制。

(三) 詢據民航局，修正航空站等級區分標準表並據以調整部分航空站等級，目前已修訂「交通部民用航空局所屬航空站等級區分標準表」，新增航空站等級調降機制，嗣奉行政院核定，並自 100 年 1 月 1 日生效。現有不符機場業務營運量之航空站，將配合行政院組織改造期程，於 101 年 1 月 1 日調降等級。

(四) 綜上，由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，然交通部督導民航局檢討臺南、嘉義航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，由上開航空站等級所需之年旅客營運量，臺南及嘉義航空站皆應調降航空站等級，延宕至今分別已長達 9 年及 11 年，民航局卻以配合 98 年方送立法院審議之行政院組織改造各法為搪塞，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

綜上所述，交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及高速鐵路完工後運具間競爭消長之影響，致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑；又檢討上開航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，皆核有違失，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。