

## 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花蓮機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰；又檢討花蓮及臺東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5月18日履勘花蓮機場，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花蓮機場擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，且未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。
  - （一）查花蓮機場為軍民合用機場，原有舊航廈係前協調軍方提供舊有營舍加以整修而成，面積3,240平方公尺，年容量約58萬人次。該機場80年時旅客運量為70.3萬人次，至86年達185.6萬人次，達航廈容量之3倍，因航廈無法負荷大量旅客成長需求，民航局同時於86年開始進行航廈擴建評估規劃工作，嗣於87年完成相關規劃作業，擴建內容

包含新建一座航廈(內含國內線及國際包機旅客所需空間)、機坪可容納 4D 類航機(如 B757)及其他相關設施，擬分二期辦理，第一期經費由民航作業基金支應，初估所需經費新臺幣(下同)23.55 億元；第二期俟第一期工程完工後，再適時檢討辦理，所需經費約 1 億 3,852 萬元。民航局於 87 年 9 月 22 日將建設計畫依程序陳報交通部，再轉陳行政院，行政院於 88 年 3 月 25 日核示，同意依該局補提修正計畫辦理。民航局據以推動花蓮機場「第一期航廈擴建工程」，辦理過程因物價調漲，另配合軍方及相關單位需求而變更設計增作工程項目，致總經費調整為 26.25 億元，於 92 年 12 月完成第一期第一階段工程，於 93 年 3 月 18 日舉行啟用典禮，次日正式營運。再於 94 年 7 月完成第一期第二階段工程；至於預留未來發展之「第二期航廈擴建工程」，因花蓮航空站近年來之運量逐年遞減，爰民航局於 95 年 2 月 27 日函陳交通部核轉行政院，建議現階段二期工程暫緩興建，案經行政院 95 年 5 月 11 日核復原則同意該計畫第二期工程現階段暫緩興建。現有航廈完成後，航廈面積增為 21,669 平方公尺，年容量約為 364 萬人次，供國內線及國際包機旅客使用。

- (二)依交通部鐵路改善工程局(下稱鐵改局)大事紀要顯示，東部鐵路改善計畫(下稱東改計畫)係為有效解決北迴鐵路運輸擁擠，同時改善東部鐵路路線結構，以平衡東西線鐵路標準，並貫徹產業東移政策，經行政院 80 年元月 30 日臺 80 交字第 4290 號函核定辦理。工程範圍包含臺灣東半部(八堵至臺東)，長 337 公里，工程內容包括：1. 宜蘭線鐵路電氣化。2. 北迴線鐵路擴建雙線並予電氣化。3. 八

堵至臺東間路線重軌化（鋪設 50 公斤鋼軌及預力混凝土軌枕）。4. 八堵至臺東間號誌自動化。5. 花蓮機車維修廠遷建及購置電氣化車輛 138 輛。總工程經費 430.91 億元（原核定為 486.47 億元）。工程時程自 80 年 7 月至 93 年 12 月，已全部完成部分：(1) 花蓮機車維修廠遷建及電氣化車輛採購。(2) 89 年 5 月完成宜蘭線八堵至羅東間鐵路電氣化工程。(3) 92 年 7 月 4 日完成北迴線雙軌新線電氣化通車至花蓮。(4) 93 年 12 月完成八堵至臺東路線重軌化、號誌自動化。由上開鐵政局大事紀要顯示，鐵路東改計畫於 80 年即定案興建與動工，93 年完工使用；另依交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）大事紀要顯示，北宜高速公路（下稱北宜高）於 71 年由交通部研擬在臺北與宜蘭間闢建一條快速公路的可行性；77 年 4 月完成南港-宜蘭快速公路可行性研究報告；77 年 9 月行政院核定「國道南港-宜蘭快速公路計畫」推動此建設計畫；78 年 4 月交通部成立「南港宜蘭快速公路工程籌備處」，展開相關工作；79 年 7 月行政院同意將設計標準提升至高速公路水準，並將改名為「北宜高速公路。」；80 年 7 月雪山隧道導坑工程開始施工；89 年 1 月 27 日南港-石碇段通車啟用；92 年 10 月 20 日雪山隧道導坑全線貫通；95 年 1 月 22 日頭城蘇澳段開放通車；95 年 6 月 16 日北宜高速公路（國道 5 號）全線通車。由上開國工局大事紀要顯示，北宜高於 78 年即定案興建，79 年決議提升至高速公路水準，80 年開始動工，95 年完工通車使用。

(三) 花蓮機場於 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 1,855,722 人次，但往後則

是逐年下降，至 90 年整建時旅運人次下降為 1,244,811 人次。然民航局卻於 90 年 3 月 26 日辦理航廈整建工程，以客運場站設施年容量 3,640,000 人次為擴建目標，於 93 年 3 月 18 日啟用營運，工程經費為 26.25 億元，然 93 年啟用時旅運人次已衰退至 1,008,756 人次，客運場站設施使用率僅為 27.71%；另從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 1,244,811 人次，逐年衰退至 99 年的 262,698 人次，客運場站設施使用率僅為 7.22%。鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，其中以北宜高通車影響最為嚴重，95 年旅運人次由 704,580 人次，衰退至 96 年旅運人次 565,550 人次，場站設施使用率由 95 年的 19.36%，逐年衰退至 99 年的 7.22%，98 年更只有 7.00%。由上開花蓮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 93 年航空站擴建工程完工啟用後，客運場站設施使用率僅為 27.71%，又鐵路東改計畫及北宜高通車後造成旅運人次大幅減少，場站設施使用率衰退至次年的 15.54%，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) 詢據民航局，花蓮機場於 86 年開始進行航廈擴建之評估規劃工作，就當時社會經濟、交通條件及未來航空運輸成長因素納入評估規劃，另亦考量蘇花高速公路從定案到完工需 20 年之久，而鐵路改善亦需多年時間，花蓮機場航廈無法長期處於嚴重惡化之服務水準，亟需改善。再者，考量花蓮機場之運輸功能，將提供臺灣北部、中部及南部等航線服務，另將提供日本琉球或其他地區之國際包機服

務，預測未來國內線及國際包機旅客成長需求，未來 20 年間旅客量成長有可能達到 300 萬人次/年以上，經綜合評估，花蓮機場亟需辦理航廈擴建。由上開民航局執行花蓮機場擴建工程之規劃評估考量，其場站擴建確實有其需要，惟擴建規模是否妥適考量、預估服務人次是否確實？由後續實際旅運人次變化情形，顯見其評估服務旅次過於樂觀。

(五)綜上，鐵路東改計畫及北宜高於 80 年間即定案興建，並分別於 93 年及 95 年通車，然交通部督導民航局於 90 年執行花蓮機場擴建工程，未能考量當時航空旅次人數，已有逐漸衰退之情事，及鐵路東改計畫及北宜高通車後運具間競爭消長之衝擊，仍以客運場站設施年容量 364 萬人次為擴建目標，顯見其預測服務旅次過於樂觀，而有評估失當，終致花蓮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花蓮、臺東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。其中花蓮及臺東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 30,000 架次以上，未滿 40,000 架次者；另年出入

旅客未滿 75 萬人次或航機起降架次未滿 20,000 架次者為丁等航空站。另依同組織通則第 7 及 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；丁等航空站，置主任 1 人，職務列薦任第 8 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；航務員 2 人至 4 人，組員 1 人，工務員 1 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；技術助理員 1 人，職務列委任第 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)花蓮航空站為乙種航空站，於 86 年旅運人次達 1,855,722 人次，但往後則是逐年下降，88 年時旅運人次已衰退至 1,491,849 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；另因鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，96 年旅運人次更衰退至 565,550 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 262,698 人次旅客營運量；臺東航空站於 90 年正式升格為乙等航空站，然當年旅運人次僅達年營運量 948,306 人次，於 86 年旅運人次最高亦僅達年營運量 1,398,643 人次，亦未達乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準，且往後則是逐年下降，至 92 年時旅運人次下降為 728,832 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 948,306 人次，逐年衰退至 99 年的 408,038 人次。由上開航空站等級所需之年旅客營運量，花蓮及臺東航空站皆應由乙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；另該局自 97 年至 100 年業依據各航空站業務消長

情形，調整相關人力配置，其中花蓮站近年來已減列消防技工 3 人及約僱消防員 1 人，共 4 人，臺東站尚無增減，另本（100）年預算員額所屬航空站業配合 98 年行政院人力評鑑結論，花蓮站列管職員 6 人為超額出缺不補。

（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花蓮、臺東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，花蓮航空站應調降航空站等級，延宕至今已長達 12 年；臺東航空站則從未達到乙等航空站之年 150 萬人次運量，因此上開機場皆應調降航空站等級，然民航局卻以配合 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花蓮機場擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑；又檢討花蓮及臺東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。