

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：98 年度全國 18 座機場，屏東及恆春機場除外，有 13 座機場設施使用率未達 5 成，其中花蓮及臺南機場使用率低於 1 成，復有 11 座機場業務收入不敷支應人事成本等情；究主管機關是否浪費公帑、怠忽職守？其有無檢討改善之作為？確有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係因交通部暨所屬民用航空局（下稱民航局）經管全國各機場，機場業務收入不敷支應人事成本等；究主管機關是否涉及浪費公帑、怠忽職守？有無檢討改善之作為，確有深入瞭解之必要。案經本院向審計部、交通部暨所屬民航局調閱相關卷證，嗣經多次履勘各該機場，並與地方行政機關代表進行座談及約詢上開機關主管人員。案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、臺灣地區民用航空發展缺乏長遠規劃之藍圖，航空站分布密度過高，未達經濟規模，經營效率顯難提升，規劃航空站增建、擴建與改建允宜審慎考量。

（一）臺灣本島南北長約 420 公里，東西最寬處約僅 140 公里，惟卻擁有臺北松山、臺中清泉崗、嘉義、臺南、高雄、屏東（已於 100 年 9 月關場）、恆春、臺東與花蓮等 9 座經營定期航線之國內航空站，以及桃園與高雄 2 座國際航空站。查航空站之營運尚須航務管理人員、消防及救護人員、工程管理人員、飛航管制作業人員、氣象人員、航警人員、證照查驗與安檢人員等共同合作始敷業務所需，若飛國際包機業務時，尚需配置海關人員、檢疫人員等，因此飛航班次過少必然不符經濟規模，形成投資浪

費，且易因人員之怠忽疏懶造成飛安危機。

(二)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。故一般國際機場腹地距離宜達方圓 500 公里以上，然臺灣島內現設有 3 座國際機場已屬過多，又臺灣西半部地區經營國內定期航線之航空站亦高達 7 處，平均間隔 60 公里即有一處航空站，尤其嘉義以南不到 200 公里距離，即設有嘉義、臺南、高雄、屏東與恆春等 5 處航空站，而屏東縣境內則設有屏東與恆春 2 座航空站，而屏東機場至高雄小港機場距離尚不足 30 公里，因高雄小港航空站航次密集，且飛臺北航線均配置大型噴射客機，而屏東與恆春航空站距離臺北更遠，然僅能供中小型螺旋槳飛機起降，不符國內旅客需求，致屏東航空站關場前僅每週定期飛航臺北 2 班次，恆春航空站亦每周僅飛 3 班次，又馬祖卻同時擁有南、北竿二島航空站，北竿航空站每日僅飛航臺北 3 班次，且因僅能起降中小型螺旋槳飛機，易受氣候影響常無法正常起降，其導航設施等級較低，因此經營效率偏低。

(三)綜上，臺灣地區民用機場航空站分布密度過高，導致航空站新建、增建或改建後經營效率偏低，造成公共建設浪費，未來規劃航空站增建、擴建與改建，允應審慎評估考量。

二、交通部督導民航局進行國內機場新、擴建工程，預估

服務旅運人次過於樂觀，且輕忽其他運具之相互競爭，未能適確評估服務運量，致政府投資效能不彰，浪費公帑，應予檢討核定機制之缺失。

- (一)查自 83 年起，民航局陸續提報包含馬公、臺南、馬祖南竿、臺東、恆春、臺中、花蓮、馬祖北竿及屏東等 9 座機場之新、擴、整建計畫，核定計畫總經費新臺幣（下同）124 億 5 千 2 百餘萬元，上開機場陸續於 91 至 94 年間完工啓用。然我國航空運輸市場於 86 年到達最高峰，共計起降 715,845 架次，合計旅客人數 5,630 萬人次（國際航線 1,707 萬人次、國內航線 3,740 萬人次、過境 183 萬人次）、貨運噸數達 102 萬公噸，惟往後則是逐年下降。近年來之國內及國際航線班機客運趨勢，其中國內航線受國內公路運輸系統改善及高鐵通車之影響呈逐年減少趨勢（僅 93 年因擺脫 SARS 疫情影響呈增勢）；國際航線則呈逐年上升趨勢（除 92 年因 SARS 疫情及 97 年下半年起受全球金融風暴影響呈減勢），國際航線於 91 年起首次超越國內航線。99 年臺閩地區各機場進出旅客（含入境、出境及過境旅客）計 3,946 萬人次（平均每日 10.8 萬人次），其中國際航線（含港澳）旅客 2,191 萬人次；兩岸航線旅客 583 萬人次；國內航線旅客 973 萬人次；過境旅客 199 萬人次。次將國內航線分為「西部航線」、「花東航線」及「離島航線」，載客人數以「離島航線」占 88.1% 為主，另「東部航線」占 11.1% 及「西部航線」占 0.8%。依個別航線觀之，以臺北-金門航線 112 萬人次最多，市占率為 23.2%，其次為臺北-馬公航線 76 萬人次，市占率為 15.7%，高雄-馬公航線 62 萬人次排名第三，市占率 12.9%。由上開資料，顯見國內航線及本島旅次量逐年衰退

，各航空站場站設施使用率如附表 1 所示，以 99 年為例，其中僅有臺中機場之航空站容量尚略呈不足；桃園國際機場、臺北松山機場及金門機場等 3 機場，則因兩岸直航、首都對飛及小三通原因，設施使用率達八成以上，另其餘 14 座機場之航空站設施使用率皆未達五成，其中恆春及屏東機場設施使用率不足客運年容量的 1%，臺南及花蓮機場設施使用率不足客運年容量的一成，設施閒置、效能不彰情形最為嚴重。

(二)次查，近年來民航局執行之新建、擴建航空站工程，然其使用效能不彰之機場如下：

- 1、臺南航空站擴建工程計畫，工程經費為 6.7 億元，於 91 年 11 月啟用，客運航站面積 15,066 平方公尺，停機坪面積 43,500 平方公尺，尖峰小時客運容量 1,076 人次，客運年容量 2,700,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 213,315 人次，為客運年容量的 7.90%。
- 2、馬公機場民航站區擴建工程，總工程經費 24 億元，於 92 年 12 月完工，客運航站面積 24,738 平方公尺，停機坪面積 44,000 平方公尺，尖峰小時客運容量 1,760 人次，客運年容量 4,400,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 1,838,126 人次，為客運年容量的 41.78%。
- 3、恆春機場整建計畫，總投資經費 5.39 億元，客運航站面積 1,700 平方公尺，停機坪面積 13,860 平方公尺，尖峰小時客運容量 120 人次，客運年容量 240,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 2,143 人次，不足客運年容量的 1%。
- 4、花蓮航空站航廈擴建工程，一期工程投資 23 億餘元，於 94 年 7 月完成，客運航站面積 20,383 平

方公尺，停機坪面積 40,248 平方公尺，尖峰小時客運容量 1,450 人次，客運年容量 3,640,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 262,698 人次，為客運年容量的 7.22%。

- 5、馬祖北竿機場跑道東移工程及附屬工程，總投資工程費 6.6 億元，94 年 1 月 28 日啟用，客運航站面積 1,365 平方公尺，停機坪面積 3,070 平方公尺，尖峰小時客運容量 85 人次，客運年容量 170,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 78,904 人次，為客運年容量的 46.41%。
- 6、馬祖南竿機場新建工程，總工程投資經費 22.76 億元，已於 92 年 1 月啟用，客運航站面積 2,872 平方公尺，停機坪面積 12,600 平方公尺，尖峰小時客運容量 205 人次，客運年容量 410,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 166,001 人次，為客運年容量的 40.49%。
- 7、屏東機場航廈設置計畫，投資工程經費 14.96 億元，於 95 年 5 月 17 日完工，客運航站面積 7,467 平方公尺，停機坪面積 34,034 平方公尺，客運年容量 900,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 3,552 人次，不足客運年容量的 1%，並已於 100 年 9 月關場結束營運。
- 8、臺東豐年機場航空站擴建工程，總工程經費 8,222 萬元，93 年 1 月 5 日啟用，客運航站面積 5,178 平方公尺，停機坪面積 46,190 平方公尺，尖峰小時客運容量 345 人次，客運年容量 860,000 人次，以 99 年為例，總服務旅客人數 408,038 人次，為客運年容量的 47.75%。

(三)依行政院所定之公共設施活化標準，應達到機場預估年運量之 70%或轉型利用後空間使用率達 70%

以上始符經濟效益，然民航局最近年共投資逾 100 億元之航空站新建擴建工程經費，惟所新建或擴建完成之航空站，使用率均未達原設計容量的 50%，尤以恆春機場耗資 5.39 億元，客運航空站及停機坪面積共 15,560 平方公尺，服務旅客人率不足客運年容量的 1%；屏東機場耗資 14.96 億元，客運航空站及停機坪面積共 41,501 平方公尺，服務旅客人率不足客運年容量的 1%，並已於 100 年 9 月關場結束營運。且前開新建或擴建之機場其實際服務旅客人率均未達 50%，土地使用強度不足，形成投資浪費及虛擲土地使用機會成本等情事。又交通部在高速鐵路通車、東部鐵路改善計畫與各高速公路聯絡網陸續完成規劃，且國內航線旅客數日益減少的情形下，仍同意民航局繼續耗費鉅資進行部分國內航線航空站之新（擴）建工程，致航廈旅客服務率更形低落，顯見未能縝密衡酌實際旅次需求及考量土地使用機會成本因素，相關規劃評估容有未盡妥適。

(四) 綜上，交通部督導民航局進行國內機場新、擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，顯未考量國內相關重大交通建設已陸續完成規劃，而輕忽其他運具之相互競爭，且自 86 年後，國內航空運量已逐年減少之事實，顯見未能適確評估服務運量，致政府投資效能不彰，浪費公帑，應予檢討核定機制之缺失。

三、交通部督導民航局管理國內機場，卻坐視部分機場經營持續低迷不振，旅運人次逐年下滑，未能有效提升機場營運績效及設施使用效能，允宜調整經營型態。

(一) 查民用航空法第 3 條規定，交通部為管理及輔導民用航空事業，設交通部民用航空局；其組織另以法律定之。故交通部下設民航局，並應予督導該局妥

適管理及輔導各機場之經營。

- (二)然經本院實際調查，以屏東及恆春機場為例，自 94 年 5 月 17 日屏東機場啟航營運，該機場 95 及 96 年度之營運情形，旅客人次分別僅為 61,607 人次及 37,449 人次，僅達原計畫預測旅客年運量之 15.22 % 及 8.47%，又在其長期營運衰退之趨勢下，實際 97 至 99 年服務旅客人次實際僅 16,298、4,042 及 3,552 人次，服務旅客人次衰退情形十分嚴重。又該航空站於 95 年 2 月 14 日經行政院活化閒置公共設施專案小組列管為閒置公共設施案件，惟該局僅以舉辦「屏東航空園遊會」等為活化措施，並未提出具體有效改進辦法，經交通部依據該小組會議決議，於 96 年 7 月 18 日函請該局研擬提升設施使用情形之具體策進措施，俾利後續追蹤參據，惟由前述 96 至 99 年度營運情形，顯示其營運績效仍未有效改善。詢據民航局，未來民航局仍將配合航空公司及旅遊業者促銷套裝旅遊行程，並擬將屏東機場規劃作為消防模擬機訓練場地；恆春機場於 93 年 1 月 10 日機場啟用時之航班規劃，僅飛航「臺北—恆春」及「臺中—恆春」2 條定期航線。因營運狀況未理想，航空公司自同年 2 月份起即調整航班，陸續縮減，迄今僅餘「臺北—恆春」航線尚在經營，目前僅每週二、四及六各有 1 班飛航往返臺北。經查 93、94 及 95 年度實際航線僅臺北—恆春 1 條航線，實際營運旅客人次分別占預估數 13.76%、9.78 % 及 6.49%，營運狀況除未能達成原預估目標，並有逐年遞減之趨勢。96 年 3 月 2 日高速鐵路全線通車後，對臺灣西部國內航線造成重大衝擊，該機場實際在 97 至 99 年服務旅客人次僅 4,536、2,036 及 2,143 人次，服務旅客人次衰退情形十分嚴重。

詢據民航局，恆春航空站雖辦理租借場地配合春吶活動、自行車免費出借、海生館票價優惠、藝文活動成果展、南國春行鐵馬尋跡及馬拉松路跑活動等措施，惟由前述 96 至 99 年度營運情形，顯示其營運績效仍未有效改善；其餘諸如臺南、嘉義、花蓮及臺東等機場，亦是旅運人次逐年嚴重下滑，然交通部督導民航局僅辦理非關航空運輸之活動，對創造旅次吸引或產生之措施，顯欠積極且未見成效。

(三) 詢據民航局，對機場使用不彰情事，評估開拓客源乙節，航空公司曾辦理屏東及恆春等 2 機場之促銷行程，包含軍人臨櫃及預售票價優惠，並曾請旅行社包裝屏東、恆春之套裝行程，惟至 99 年 11 月止，屏東套裝行程無成行人數，恆春套裝行程共 96 人次，並表示雖已進行相關促銷活動，惟促銷行程對於旅客成長並無明顯成效；另民航局陳稱，業已督促所屬各航空站運用現有機場設施，朝可活絡航廈氣氛及吸引人氣方向，研擬提升設施使用率活化措施，激發民眾參與航空領域活動，創造餐飲、停車場及賣店等非航空收入，包括設置觀景臺與風景看板、舉辦航空園遊會、飛安宣導活動及音樂季、提供航廈空間辦理藝文活動與展覽，並配合重大節日及地區特色活動設計吸引人氣之服務與宣傳。

(四) 綜上，交通部督導民航局管理各機場，對於部分機場經營持續低迷不振，旅運人次逐年下滑，僅由該局辦理非關航空運輸之活動，對創造旅次吸引或產生之措施，顯欠積極且未見成效，而無法有效提升機場營運績效及設施使用效能，允宜調整經營型態。

四、交通部督導民航局檢討機場組織等級標準，部分航空站未能依實際營運情形調整場站之組織編制，而有低

運量卻採行高運量之組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，應考量評降機場等級機制。

- (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。
- (二) 查臺南、花蓮及臺東航空站經核定為乙等航空站，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；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。依上開組織通則第 7、8 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；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 7 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；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。

(三)臺南航空站於 86 年旅運人次達 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；花蓮航空站於 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，且逐年衰退至 99 年的 408,038 人次；嘉義航空站於 86 年旅運人次達年營運量 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，且逐年衰退至 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、花蓮及臺東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。

(四) 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。

(五) 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、花蓮、臺東及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、花蓮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、12 年及 11 年；臺東航空站則從未達到乙等航空站之年 150 萬人次運量，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，應考量評降機場等級機制。

五、交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，對於部分機場之功能與定位應予妥適研議，審慎考量其發揮之服務效能，進行適當之營運調整。

(一) 據民用航空法第 28 條之規定，國營航空站由民航局報經交通部核准後設立經營之…；廢止時亦同。航空站，除依前項規定外，不得設立。顯見交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，本應對航空站之經營，依職權嚴格把關。

- (二)嗣據 86 年交通部運輸研究所(下稱運研所)「臺灣地區民航發展之研究-設置國內機場與國際機場之條件與標準」之結論，有關國內機場之條件與標準如下：需求層面，民建民營機場之需求門檻不設限，公建公營機場之目標年運量為 80 萬人次，軍用機場開放民用，則目標年運量為 40 萬人次；政策層面，社會公平性，離島地區、偏遠地區、高鐵未設站地區可考慮設置機場，但亦可以直昇機起降飛行場取代；經濟層面，機場經濟效益評估指標 B/C (益本比) > 1 或 NPV (淨現值) > 0。由上開研究結論可知，設置國內機場之條件與標準應包含營運量、交通便利性及機場經濟效益評估等考量。
- (三)然由本院實際調查得知，臺南、嘉義機場介於高雄小港機場與臺中清泉岡機場之間，城際間並有高鐵相互連結，臺南及嘉義地區民眾利用高雄及臺中機場進行航空輸運，亦屬便捷，故以發展離島航線及兩岸包機，是否造成資源浪費或運能分散等負面效果；屏東機場因持續財務入不敷出，且為軍民合用機場，經評估民航站區終止營運後，相關場站設施移交撥用後，已由國防部視其業務需求作整體規劃。惟於屏東機場停飛後，交通部宜協調高雄國際航空站、國道高速公路及臺灣鐵路管理局增加設施或班次，以照顧屏東地區民眾對外交通需求；恆春機場基於照顧偏遠民眾之交通需求與緊急醫療運輸等任務，並發展墾丁地區觀光事業，雖有維持設置恆春航空站之必要。惟該機場擔任緊急醫療運輸任務，與是否繼續經營民航業務並不衝突，且亦有緊鄰之國防部所屬直昇機起降場可供使用，故維持恆春機場之經營民航業務，是否符合該機場之功能與定位；花蓮航空站為經營國內航線及經交通部指定經

營國際航線或國際包機之航站，惟觀察 95 至 99 年國際不定期包機之飛航情形，直至 99 年之前，每年尚不足以吸引每週一班之不定期包機飛航。以 99 年為例，其中以日本航線架次居多（約占 73%），但兩岸旅客人數卻超越日本航線旅客，人數過半，可見兩岸航線對花蓮航空站之重要性；臺東航空站於 95 年擬定國際暨兩岸直航通關計畫，惟無法有效吸引客源，直至 99 年開放兩岸包機，才陸續完成廈門、南京、香港等兩岸及國際包機計 56 架次往返，及 100 年陸續完成大連及貴陽包機飛航；馬公機場係經核定為國際包機起降機場，惟據歷年國際及兩岸包機起降架次及服務人次，以 97 至 99 年為例，其國際及兩岸包機飛航推動情形堪稱績效不彰，實際僅每月不足 1 班國際包機飛航使用。由上開花蓮、臺東及馬公航空站對國際包機之飛航情形可知，推展國際觀光包機成效仍屬有限，目前不定期包機仍以兩岸航線為主，故交通部應督促民航局審慎考量花蓮、臺東及馬公機場其發揮之服務效能，對中央及地方於該等機場之需求，進行適當之營運調整；澎湖縣政府每日提供馬公—望安—七美來回船班載運民眾及旅客，據民航局陳稱，若旅客需自高雄往返望安，則需由馬公轉海運，對旅客較為不便。然因望安機場為目視機場，且無塔臺管制員，僅由航務員擔任飛航資訊傳遞工作，提供航機起降之風向風速及機場狀況，故由歷年飛航班次變化情形可知，其目視飛行，容易造成延遲、停飛，不僅影響旅客搭乘意願，且有飛航安全顧慮，民航局對於望安機場之助導航設施應予提升補強。然以目前望安機場僅飛航高雄航線，每班機搭載乘客不足 14 人，每週航廈服務旅次不足 56 人，又目前澎湖縣政府每

日提供馬公—望安—七美來回船班載運民眾及旅客，及不定時之自營業者行駛於各離島間之船班，以目前該地居民對望安機場之需求性而言，提供更便捷之高雄馬公航線及馬公至各離島間之船班服務，應評估是否更能符合該地區民眾之需求。

(四) 綜上，交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，對於部分機場之功能與定位應予妥適研議，如臺南及嘉義機場之存廢考量；花蓮、臺東及馬公機場之國際包機推廣；恆春及望安機場之功能加強等，都應審慎考量其發揮之服務效能，進行適當之營運調整。

六、交通部主管民航事業作業基金，因航空站收支情形不佳，致基金財務日益困窘，仰賴少數航空站營運賸餘以彌補基金整體虧絀，恐將影響未來民用航空站之建設與發展，允應妥適因應。

(一) 民用航空站之建設基於使用者付費之自給自足原則，目前係由「民航事業作業基金」支應，並非採編列公務預算方式執行，前開民航事業作業基金成立於 61 年，係屬非營業循環基金，99 年度之現有基金規模累積達 665.54 億餘元，惟大部分係固定資產，所能動用於機場建設之資金甚為有限，主要為航空站營運賸餘。

(二) 依審計部 98 年度審核通知，民航事業作業基金 97 年度決算賸餘，主要係由桃園航空站挹注賸餘 76 億餘元所致，尚能維持 23 億餘元，如扣除該站之賸餘，則該基金將虧損約 53 億元。復查該基金 98 年度營運結果，桃園及高雄國際機場挹注 74 億 5 百餘萬元及 4 億 4 千 7 百餘萬元，始有 14 億 6 千 3 百餘萬元之賸餘，98 年度其他 16 座航空站皆為虧絀，合計虧絀 15 億 2 千 2 百餘萬元。審計部自 93 年起

，迭就機場運量下滑、設施使用率偏低及營收持續惡化等情，函請民航局研謀改善，惟查其短絀數，自 90 年度之 6 千 2 百餘萬元，逐年遞增至 98 年度之 15 億 2 千 2 百餘萬元，未見改善，仰賴少部分航空站營運賸餘以彌補基金整體虧絀。

(三)且就各航空站整體業務成本與費用之組成結構分析，以 98 年度為例，其中以折舊約占 40.16% 比重最高，係反映過去興建成本，而不涉及現金流出。服務費用、材料及用品、捐(補)助及稅捐等各項維護成本合計約占 44.55%、人事成本(不含航警)約占 15.29%。惟 98 年度 18 座航空站中，計有嘉義、臺南、屏東、花蓮、臺東、馬公、恆春、綠島、蘭嶼、望安、七美、南竿及北竿等 13 座航空站之業務收入無法支應人事成本，98 年度該 13 座航空站之業務收入合計為 1 億 1,700 餘萬元，人事成本計 3 億 5,600 餘萬元，差短 2 億 3,900 餘萬元，亦即該等機場非僅其日常營運產生虧損尚且亟賴民航事業作業基金之挹注，更無從支應自身建設資金之資本支出，皆有賴民航事業作業基金撥補。詢據民航局，因航空站多具服務公眾之公共運輸、離島或島內輸運、緊急醫療運輸、觀光、促進商業發展、教學與休閒娛樂等多重功能及社會效益，似不宜單以營運盈虧來評估航空站，惟上開機場扣除位於離島、偏遠及東部地區者，尚有嘉義、臺南機場，其差短各為 -27,177,822 元、-42,483,929 元。

(四)綜上，目前機場建設資金主係來自民航事業作業基金，所能動用於機場建設之資金主要為航空站營運賸餘。惟就國內 18 座航空站近年營運結果，除桃園及高雄航空站外，其餘機場均為短絀，致基金財務日益困窘，仰賴少數航空站營運賸餘以彌補基金整

體虧絀，部分機場更有業務收入無法支應人事成本之情形，不利整體機場建設資金之籌措，恐將影響未來民用航空事業之建設與發展，允應妥適因應。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及六函請交通部督促民航局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三、四及五，因相關子案之調查報告及糾正案文業經本院本屆交通及採購委員會會議決議通過並公布，該等子案之調查意見已含括本案有關交通部及所屬民用航空局之疏失，並持續於糾正案追蹤改善中，爰上開意見部分結案存查。
- 三、抄調查意見函復審計部。
- 四、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：程仁宏

楊美鈴

