

## 調 查 報 告

壹、案由：屏東機場及恆春機場自啟用迄今，營運績效欠佳，使用率甚至未及 1%，幾近閒置等情。

貳、調查意見：

本案係審計部函報：屏東機場及恆春機場自啟用迄今，營運績效欠佳，使用率甚至未及 1%，幾近閒置等情。本案經審計部及交通部暨所屬民用航空局（下稱民航局）函復到院，本院嗣於民國（下同）100 年 4 月 14 及 15 日履勘屏東及恆春機場，並與中央及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、交通部督導民航局設置屏東及恆春機場，未能適確評估服務運量，因旅運人次預估過於樂觀，致政府投資效能不彰，浪費公帑，顯有疏失。

（一）查民航局因原有屏東機場南場設置之簡易航空站（下稱屏南機場）空間侷限，且尚需以接駁方式登機造成旅客不便，爰規劃於原屏南機場北側設立屏東航空站（下稱屏北機場），該局嗣以用地取得作業延遲與土地費用增加及重辦環境影響評估等為由，辦理兩次修正計畫，包含修訂經費及期程等報交通部核陳行政院，案經行政院及交通部於 90 年 1 月函復民航局原則同意辦理。經層報行政院同意調整總經費為新台幣（下同）14 億 9,600 萬元及展延計畫期程至 94 年完工啟用。據民航局公布「臺閩地區民航機場設施與能量」資料顯示，屏東航空站場站設施客運年容量，係以 90 萬人次/年為興建標準。然據民航局稱，屏東機場依奉核定之「運量評估」據以辦理細部設計，其間亦因時空環境背景因素及政策變更等，歷經多次會議及重新評估投資效

益。惟據該局「臺閩地區民航運輸各機場營運量—按機場分」統計資料顯示，屏東航空站(原屏南機場)自 85 年迄至 89 年之旅客人次，整體呈現下滑趨勢，旅運人次由 245,579 人次衰退至 136,605 人次，然該局於 89 年 4 月完成之「屏東航空站設立計畫整體規劃期末報告書」，並未考量該機場營運衰退之事實，仍於規劃時採高推估值旅客年運量，將設計目標 100 年之旅客年運量，由原說明書所採之中推估值 509,300 人次，改採高推估值 592,100 人次，相關工程硬體設施需配合較高運量推估值予以規劃，致相關之建築面積亦隨之擴增；復查，該機場完工啟航後，95 年度旅客運量僅為 61,607 人次，設施使用率僅 6.85%，96 年 3 月 2 日高速鐵路全線通車後，對台灣西部國內航線造成重大衝擊，該機場 96 年度旅客運量更陡降為 37,449 人次，設施使用率僅 4.16%，分別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，實際在 99 年服務旅客人次僅 3,552 人次，設施使用率更僅 0.39%，距設計目標 100 年之 592,100 人次旅客年運量之預測值，運量評估顯屬浮誇、過於樂觀。

- (二) 詢據民航局，屏東航空站遷移屏北機場之後，由於南二高的便利，服務範圍預估將擴及高雄縣北部區域，且日後屏東地區因發展生技科學園區，其航空站地處於六塊厝，因臨近新航站位置及大鵬灣之興建，將帶動區域內需擴大、住宅及遊憩等重要機能建設的投入及國內長途運輸市場結構調整的契機下，透過積極創造其在航運市場服務的優勢條件。後因地方發展受政經因素影響，實際運量未如預期，實際旅客使用量亦與規劃評估之旅次運量有所落

差。

- (三)恆春機場早期稱為五里亭機場，原為空軍管理，自日據時代即已興建，位於屏東縣車城鄉往恆春鎮之屏鵝公路旁，南距離恆春城約 5 公里。民航局稱，為配合墾丁國家公園觀光事業之推展，解決連續假日屏鵝公路之塞車情形，提供赴恆春半島觀光旅遊者便捷之運輸服務，計畫重新布設既有之機場場面及航站設施，使其適於國內航線中小型客機之起降，故自 78 年 7 月起即依據地方政府要求進行恆春機場整建規劃；復於 80 年初交通部函復民航局，有關恆春機場整建工程計畫書，為避免投資不當，應重新評估運量後，再檢討恆春機場之興建規模；嗣該機場整建計畫環境影響評估經行政院環保署於 85 年審查通過，另因用地取得及地上物救濟金提撥進度影響，「恆春機場整建計畫」計畫書（修訂本）經行政院 86 年函復原則同意辦理，展延至 92 年 12 月完成，經費修訂為 5.39 億元。自 89 年 7 月開始興建恆春機場，於 93 年 1 月 11 日正式營運啟航，核定由華信、復興、立榮航空公司等 3 家國籍航空公司分別飛航台北往返恆春與台中往返恆春航線。該計畫以預測 105 年客運量約 17 萬人次為目標，供進場速率小於 120 海浬之中型客機以下飛機使用之跑道、滑行道、航候機室等機場基本設施及其他必需之附屬設施。依據民航局公布「臺閩地區民航機場設施與能量」資料顯示，恆春航空站場站設施客運年容量為 24 萬人次/年。經查第 2 高速公路南部路段於 93 年 1 月通車，然恆春機場 93、94 及 95 年度實際航線僅台北—恆春 1 航線（「臺中—恆春」航線於 93 年 2 月即停止飛航），實際營運旅客人次分別占預測旅客數 20.29%、

13.10%及 8.93%，營運狀況除未能達成原預估目標，且差距甚大外，並有逐年遞減之趨勢；復查，該機場完工啟航後，93 年度旅客運量僅為 23,342 人次，設施使用率僅 9.73%，96 年 3 月 2 日高速鐵路全線通車後，對台灣西部國內航線造成重大衝擊，該機場 96 年度旅客運量更陡降為 5,588 人次，設施使用率僅 2.33%，分別僅達原計畫預測旅客年運量之 13.76%及 3.29%，又在其長期營運衰退之趨勢下，實際在 99 年服務旅客人次僅 2,143 人次，設施使用率更僅為 0.89%，距設計目標 99 年之 169,608 人次旅客年運量之預測值，運量評估亦屬浮誇、過於樂觀。

(四)詢據民航局，該局於 89 年 2 月 10 日邀請國防部、屏東縣政府及各航空公司至恆春機場整建基地進行實地會勘。於實地會勘中，屏東縣政府及與會民意代表均強調海博館等遊憩設施陸續開放及未來將全面施行週休二日等因素，至恆春地區觀光客數量將倍數成長。該局續於 89 年 3 月函請航空公司提報明確之飛航意願及擬飛航班次，因國防部已表示將全力配合，則有立榮航空公司提出營運意願，該局業於 89 年 5 月將該公司未來飛航航線及時段函送請國防部同意開放該等時段。

(五)又查，本院曾於 89 年調查「據審計部函報：關於交通部民用航空局執行恆春機場整建計畫，執行過程核有未盡職責及效能過低等情」乙案，調查報告提經 89 年 11 月 21 日本院交通及採購委員會第 3 屆第 22 次會議決議：糾正交通部。相關調查意見略以：交通部應督促民航局適時檢討該機場之預期使用效益，並妥擬因應對策，以免未來發生投資設備閒置情形，浪費國家資源……機場整建計畫既需

耗費鉅資始能完成，當慎重其事。由上開本院於 89 年之調查結果即指出，交通部應督促民航局檢討該機場之預期效益，並妥擬因應對策，以免未來發生投資設備閒置情形，惟該局卻未能妥適研擬因應之道，仍蹈設施使用效能不彰之失。

(六) 綜上，交通部督導民航局設置屏東及恆春機場，忽視高速鐵路之完工營運及第 2 高速公路南部路段通車之影響，未能適確評估服務運量，致實際旅客運量不足預估旅運量之 2 成，又因旅運人次預估過於樂觀，場站設施使用率不及設施年容量之 1 成，且輕忽本院前案調查決議，應檢討恆春機場預期使用效益之結論，未能妥適研擬因應之道，仍蹈設施使用效能不彰之失，致政府投資效能不彰，浪費公帑，顯有疏失。

二、交通部督導民航局管理屏東及恆春機場，卻坐視上開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，顯有怠失。

(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屏東及恆春機場之經營。

(二) 據民航局 90 年之「屏東航空站設立計畫書」所載，屏東機場 95 及 96 年之預測旅客年運量分別為 404,800 人次及 442,260 人次。查該機場民航站自 94 年 5 月 17 日啟航營運，依該局「臺閩地區民航運輸各機場營運量—按機場分」統計資料顯示，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，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；且耗費 3,400 餘萬元興建完成之員工宿舍，僅 3 樓供內政部警政署航空警察局員工使用，其餘 1、2 樓部分幾近閒置。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，以持續提升該機場營運績效及設施使用效能。

- (三)據 86 年 5 月 7 日修訂之「恆春機場整建計畫書」，該計畫原規劃機場啟用後，3 家航空公司飛航「臺北—恆春」、「花蓮—恆春」、「馬公—恆春」、「高雄—恆春」、「中正—恆春」（中正係指桃園國際機場，下同）等 5 條航線，每週雙向共計 110 架次。預估前 2 年飛航「臺北—恆春」、「花蓮—恆春」、「馬公—恆春」、「高雄—恆春」等 4 航線，第 3 年增闢「中正—恆春」航線，並以創造需求方式估計運量，以作為場站規模興建之依據。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 年度實際航線僅台北—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，且差距甚大外，並有逐年遞減之趨勢；復查，該機場完工啟航後，93 年度旅客運量僅為 23,342 人次，96 年 3 月 2 日高速鐵路全線通車後，對台灣西部國內航線造成重大衝擊，該機場由 95 年的 11,000 人次，至 96 年度旅客運量更陡降為 5,588 人次，分別僅達原計畫預測旅客年運量之 6.49%及 3.29%，又在其長期營運衰退之趨勢下，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。期間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。詢據民航局，未來該局除將賡續請航空公司加強套裝旅遊、結合當地民俗活動等辦理促銷活動外，亦將配合休閒產業發展，積極與超輕航空業者洽談於恆春機場進行組裝、維護、訓練及飛航等各項活動，並積極開拓任何有助益於航空產業或周邊相關產業，以活絡航空站及增進收益。

(四) 綜上，交通部督導民航局管理屏東及恆春機場，對於上開機場經營持續低迷不振，旅運人次逐年下滑，該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，而無法有效提升機場營運績效及設施使用效能，顯有怠失。

三、交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，對於屏東及恆春航空站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 條規定，國營航空站之籌設、興建、營運，應由民航局報經交通部核准後，始得為之。航空站之籌設、興建、營運之申請、核准、出租、轉讓、撤銷或廢止之條件、註銷、停止營運或解散、經營投資、作業管理及其他應遵行事項之辦法，由交通部定之。顯見交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，對於航空站之設置與廢止，應予本於職權嚴格把關。
- (二)嗣據 86 年交通部運輸研究所（下稱運研所）「台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、交通替代性及機場經濟效益評估等考量。
- (三)查屏東航空站於高鐵通車後，96 年旅運人次衰退至 37,449 人次，且逐年衰退至 99 年僅為 3,552 人次旅客營運量，往年屏東航空站僅有臺北-屏東航線 1 條，開航初始每日尚有固定班次飛航，以 95 年 6 月航班為例，週二至週日每天僅有 4 架次起降，週一則增加為 6 架次，惟目前僅每週五、日及一各有 1 班飛航往返臺北；恆春航空站於高鐵通車後，96 年旅運人次衰退至 5,588 人次，且逐年衰退至 99 年的 2,143 人次旅客營運量。恆春航空站各年各航線中的載客數，以「臺北-恆春」航線占多數，原

規劃機場啟用後，3家航空公司飛航「臺北—恆春」、「花蓮—恆春」、「馬公—恆春」、「高雄—恆春」、「中正—恆春」等5條航線，每週雙向共計110架次。預估前2年飛航「臺北—恆春」、「花蓮—恆春」、「馬公—恆春」、「高雄—恆春」等4航線，第3年增闢「中正—恆春」航線，經查93至99年度實際航線僅台北—恆春1航線。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93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，惟目前僅每週二、四及六各有1班飛航往返臺北。另由屏東及恆春航空站年度餘絀情形可知，如下表，顯見該航空站近年來財務情形皆屬虧損狀態。

表-屏東及恆春航空站年度餘絀情形表

單位：千元

年度	屏東站			恆春站		
	收入	支出	餘絀	收入	支出	餘絀
94	4,412	68,400	-63,988	1,872	16,609	-14,737
95	2,935	63,202	-60,267	1,764	49,367	-47,603
96	1,961	99,016	-97,055	914	70,035	-69,121
97	1,344	97,254	-95,910	893	70,660	-69,767
98	802	98,049	-97,247	837	66,671	-65,834

(四)詢據民航局，現有所屬航空站各項費用統計數據顯示，航空站營運支出大多用在「折舊、折耗及攤銷」乙項（約佔業務成本4成），係因每年攤提之建築物及設備折舊費用所致；另人事費用約佔業務成

本 2 成，主要係維持航空站正常營運，非航空站主要支出項目。屏東機場因持續財務入不敷出，且為軍民合用機場，若經評估民航站區終止營運後，相關場站設施移交撥用，以配合國防部桃園海軍基地南遷規劃為優先考量，關場後相關用地與設施運用，將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。如增加來往高屏之臺鐵班次以銜接左營高鐵站，並增闢屏北地區經由國道 3 號接國道 10 號至左營高鐵站之客運路線，以服務屏東地區民眾行的需求；恆春地區因位於臺灣最南端，地處偏遠，基於照顧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。惟宜設法予以活化，譬如規劃屏北到大鵬灣間、小琉球到恆春機場間之超輕航機廊道，並在恆春機場增闢因應超輕航機所需之東西向航道。

- (五) 惟查，航空站人事費用含正式員額薪資、聘雇及兼職人員薪資、超時工作報酬、獎金、退休及撫卹金、福利費。96 至 98 年屏東航空站人事費用分別為 13,986 千元、15,588 千元、15,131 千元，96 至 98 年恆春航空站人事費用分別為 8,550 千元、9,942 千元、9,486 千元。屏東機場與恆春機場未來營運方向若改變，有關其現有人員的安置，宜妥善安排。另屏東市區距高雄小港機場或高鐵左營站路程不及 30 公里，車程不到 1 小時，因相對之飛機或高鐵班次較多，交通便利性較高，故此屏東地區民眾目前多數係採用高雄小港機場或高鐵作為聯外運具選擇；又恆春機場於 99 年度僅旅客營運量 2,143

人次，平均每日不足 6 人，每次搭乘旅客不足 11 人，相關設施使用效能明顯不彰，且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，故維持屏東及恆春機場之經營民航業務，是否符合上開機場之功能與定位，交通部應予督促民航局審慎評估。

(六)綜上，交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，然由相關研究結果可知，設置國內機場之條件與標準應包含營運量、交通替代性及經濟效益評估等層面，以目前屏東、恆春航空站之需求性、替代性及經濟性綜合考量，是否足以構成設置機場之條件，故交通部應予督促民航局對於屏東、恆春機場之功能與定位予以妥適研議，審慎考量其發揮之服務效能，進行適當之營運調整。

參、處理辦法：

一、調查意見一、二，提案糾正交通部。

二、調查意見三函請交通部督促民航局確實檢討改進見復。

三、抄調查意見函復審計部。

四、抄本案調查報告送本院另案調查國內機場使用效能案（派查字號 0990801062）參考。

五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。