

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬民用航空局。

貳、案由：中華航空公司 C I 六一一 航機於民國九十一年五月二十五日下午三時許於澎湖外海墜機，造成乘客及組員二二五人全部罹難之重大空難事件，有關航機失事原因固由行政院飛航安全委員會負責調查中，惟民航局未能善盡飛安監理機關督導查核之職責，致華航公司不時發生因飛機維護不當或人員管理疏失等情形，且至該航機失事後之調查過程中，始發現其腐蝕預防及控制計畫（CCP）逾期執行；又交通部未能落實監督華航公司最大股東之財團法人中華航空事業發展基金會，嚴予督促其主動積極改善華航公司飛航安全與營運維護管理，均顯有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）九十一年五月二十五日下午三時許，中華航空公司（下稱華航公司）C I 六一一由中正國際機場飛香港航機失事墜毀於馬公外海，造成機組員及乘客計二二五人全數罹難，震驚全國，本院雖即時展開相關調查作為，惟為避免干擾黃金救難時段，故延至同年七月十五日始赴澎湖會勘殘骸打撈與善後處理現況，並就機體殘骸打撈、保管、運送與組裝復原經費及技術等問題嚴正表示關切，促使行政院加以正視並協調支援解決。嗣於同年八月六日另邀請行政院飛航安全委員會（下稱飛安委員會）戎執行長

凱就失事航機殘骸及罹難旅客打撈情形、失事相關疑點初步分析作初步報告，復於九十二年一月十三日赴桃園空軍基地履勘殘骸組裝現場進行後續履勘，同時瞭解調查進度，隨後奉准暫停調查擬待飛安事實報告確定後再審慎處理。惟因本案係屬重大飛安事故，社會各界甚為關注，本院爰續恢復調查，並於九十三年二月二十四日下午由交通部游次長芳來及民用航空局（下稱民航局）張局長國政陪同赴華航公司最大股東財團法人中華航空事業發展基金會訪視，嗣飛安委員會雖於九十二年六月三日及九十三年三月十日陸續對外發布本案飛安事實資料報告及失事航機腐蝕預防及控制計畫（CORROSION Prevention and Control Program，簡稱CPCP）之逾期執行新增事實資料，惟亦表明失事調查結果短期內尚無法完成，且預計將至九十三年底始能公佈。按有關航機失事原因固由飛安委員會負責調查，惟失事報告往往需耗時數年始能確認公布，緩不濟急，本院爰先就目前所獲調查事實涉及行政機關責任部分先行提出調查報告。經查：民航局未能善盡飛安監理機關督導查核之職責，致華航公司不時發生因飛機維護不當或人員管理疏失等情形，且至該航機失事後之調查過程中，始發現其腐蝕預防及控制計畫（CPCP）逾期執行；又交通部未能落實監督華航公司最大股東之財團法人中華航空事業發展基金會，嚴予督促其主動積極改善華航公司飛航安全與營運維護管理，亦顯有不當等情，應依法提案糾正，理由於后：

- 一、交通部暨民航局歷年來雖多次成立專案小組督導華航公司改善飛航安全，惟該公司仍不時發生因飛機維護不當或人員管理疏失等情形，而遭民航局查核舉發送請評議處罰

事件，交通部及民航局之督導查核顯尚未能克盡事功，核有未當。

七十五年三月間由於民航機連續發生多次飛航意外事故，交通部當時曾責成民航局成立「民航安全改進專案調查組」，著重航務及機務之缺失改進。並於同年六月再成立「華航業務改進督導小組」，以六個月為期全面督導華航公司改進其組織、財務、機隊管理、人事及飛航安全，有關安全與維護方面之檢討結論，提出加強訓練、嚴密考核、整飭飛行及修護紀律、提高技術及修護品質，加強空勤人員生活管理與性向分析等建議，以為確保安全之重要途徑。惟近十年來華航公司仍陸續發生三件重大失事事件，包括：八十三年四月二十六日華航 A300-600R 航機於日本名古屋(Nagoya)降落重飛時失事，造成乘員二六四人死亡；八十七年二月十六日華航 A300-600R 航機由巴里島飛返降落於中正國際機場時失事墜毀，造成乘員一九六人及地面民眾六人死亡；八十八年八月二十二日華航 MD-11 航機於香港赤臘角機場降落時因颱風因素受側風影響肇致飛機翻滾失事，造成乘員三人死亡，二一〇人受傷；迄至九十一年五月二十五日華航 CI 六一一 B747-200R 飛香港航機於馬公外海上空解體失事墜毀，又造成乘員二二五人死亡；日本運輸省航空事務調查委員會事務局(Aircraft Accident Investigation Commission, Ministry of Transport Japan) 調查華航日本名古屋空難後針對民航局及華航公司建議改善重點共計列有十四項，主要重點包括加強駕駛員之培育計畫、軍中轉任機師再教育、飛機系統不正常改正訓練、英文能力、組員資源管理(CREW RESOUCCE MANAGEMENT)、飛航標準；等之改善，其中與機務相關亦列有一

項，為工程技術資料的評估處理及流程追蹤，確保落實評估原製造廠發布的每項技術通報符合華航公司飛機之需求並納入航務相關手冊系統。此外民航局並自八十六年五月起實施主任檢查員制度系統，在法令規章、技術手冊、專業訓練、組員管理及航機派遣簽派、維修等方面自此以後雖均遵循國際標準。惟桃園大園空難後，本院曾多次糾正民航局飛安督導未盡確實或不夠積極，改善期間華航公司雖曾訂定「自強專案」，並與德國航空公司簽訂合作專案進行華航公司內部組織進行改革，依德航顧問研提之各項建議分為航務／飛安類計一〇八項，機務／品管類計九十七項；民航局同時成立「〇二一六飛安改善計畫」專案督導華航改革進行，交通部亦成立「飛航安全改進策略小組」，主要任務為研擬飛安改進策略及建議，辦理「飛航安全改進策略會議」三次，並成立「民航局強化飛安行動計畫專案小組」實際執行「強化飛安行動計畫」，同時據以成立「飛航安全評議委員會」，邀請飛安專家學者參與飛安事件之評議處分，以提昇飛安及彌補現行法規之週延性。再民航局亦已建立「發布飛安公告」機制，為避免飛安事件重複發生，將各飛安意外事件原因分析並研提改善建議，通知各航空公司分享飛安經驗，消弭飛安死角，至九十二年六月為止已發布八十五件。美國聯邦航空總署亦曾於九十一年十月對我國民航局飛安監理能力再次執行飛安評鑑，民航局之法規、檢查員能力、資格、各項手冊、檢查程序、航／機務檢查員手冊、紀錄等，尚均符合國際飛安監理第一級之標準，惟雖經各方努力，華航公司自CI六一一失事造成慘重損失後，仍不時發生因飛機維護不當或人員管理疏失等情形，而遭民航局查核舉

發送請評議處罰事件，舉其要者計有：九十一年七月九日 C I B-18805 號航機未依維護計畫期限完成配平油箱油路關斷瓣功能測試工作；九十一年十一月二十九日 C I B-18579 號機發生因維護問題致起飛後蓋板脫落於跑道事件；九十二年二月二十六日 C I B-18205 號航機因維修疏忽造成空中回航事件；九十二年九月二十五日 C I ○ 一 二班機經美國安克拉治機場航警舉發機長酒測值超過標準案；九十三年二月五日 C I 三二一班機於美國安克拉治遭聯邦航空總署人員舉發駕駛員未依規定攜帶檢定證及體檢證等。復查自九十一年五月二十五日迄九十三年三月經民航局評定違規並處罰之評議案件共三十九件，前後共處罰航空人員計五十九人次、處罰航空公司計九次，按公司別計，華航公司遭處罰四次，為所有國籍航空公司之最，占全部遭處罰公司之比例達百分之四十四·四；以人員計，華航公司遭處罰人數為十五人，亦為所有國籍航空公司之次高，達全部遭處罰人次的百分之二十五·四，按該公司自我督察自行舉報違規案件比率雖已較以往提升，惟遭民航局查報逕行處罰比例仍高，足見華航公司之改進效果仍有嚴重瑕疵，交通部及民航局之督導查核顯尚未能克盡事功，核有未當。

二、民航局未能督促航空業者落實高齡航機管理與結構性維護資料完整建檔追蹤列管，致 C I 六一一 B747-200R 航機失事後之調查過程中，始發現該航機 CFC 逾期執行，主因雖係華航公司人員疏失與內部控管失序所致，此項逾期執行與該飛機之失事有無相當因果關係，亦尚待飛安委員會之鑑定，惟民航局本於飛安監理機關之職責，亦難辭監督不周之疏失。

查本案失事之 C I 六一一 B747-200R 航機，登記號碼為 B-18255，係於六十八年七月十五日由美國波音公司製造出廠，失事當時機齡已逾二十二年，失事前該機總計飛行總時數六四、八一〇小時，共計起降二一、三九八次，九十一年五月失事當時該機雖未屆使用年限並仍維持適航標準，惟仍屬華航公司營運中之最高齡飛機，有關維護管理自宜縝密處理。據查華航公司於該機失事前實已覓妥買主即將於同年六月間出售，惟售約中因附有保密協定，實際交易內容雖未能得知。惟該機於九十一年三月至五月總計派遣二一八航次任務，其中三月一〇七航次、四月五十六航次、五月至事故日止僅派遣五十五航次任務，使用頻率遞減，而依飛安委員會公布之調查事實資料顯示，波音公司原定結構修理規範針對機身加壓艙蒙皮可能導致「多處疲勞性損傷」或「疲勞裂縫」之隱藏性結構損害維護修補規定亦有疏未加強之處，雖尚難遽認該機因已計畫出售而認華航鬆懈未能完全遵照民航局核准之飛機修護計畫以及製造廠家頒佈之各項標準手冊進行維護，並依據所規範之時程執行日常維護及各級維修檢查工作，惟依飛安委員會九十三年三月十日第一次對外發布新增事實資料顯示，該失事航機 CCR 逾期執行，按 CCR 四十七項檢查項目雖僅占該機型維護計畫定期檢查一、八四七大項之百分之二·五，其逾期執行原因經民航局事後追查發現，係因華航公司將應按曆日管制之航機腐蝕預防及控制計畫檢查工作併入以飛時管制之定期檢查工作包執行，嗣因該機使用率日趨降低，致發生逾期且尚未執行項目十六項，逾期主因雖係華航公司維修人員與相關主管疏失及內部控管失序所致，本件上開逾期且尚未執行之項

目與 C I 六一一 B747-200R 航機之失事有無相當因果關係，亦尚待飛安委員會之鑑定，惟民航局本於飛安監理機關之職責，亦難辭監督不周之疏失。

三、財團法人中華航空事業發展基金會（下稱航發基金會）為華航公司最大股東，且其董事除華航公司董事長及總經理外，均為政府所推薦擔任，交通部未能落實監督航發基金會，嚴予督促其主動積極改善華航公司飛航安全與營運維護管理，顯有不當。

經查航發基金會至九十三年二月實際持有華航公司股票一、九九五、六二六、九三六股，占華航公司股權數總額之百分之七〇・〇五，該基金會從未涉入華航公司實際營運管理，惟該基金會實為華航最大股東，華航董事及監察人均需由航發基金會董事會通過指派為法人股東代表，自應切實督促該公司加強飛安與服務品質，鑑於九十一年五月華航再度於澎湖馬公外海發生空難後，各方質疑華航公司「官不官、民不民」，航發基金會為改善華航公司體質，並配合推動飛安與經營管理之改革，乃全面改組董事會。依據九十一年六月七日修正生效之「財團法人中華航空事業發展基金會捐助章程」第十條規定，該基金會董事由九名組成，除華航公司董事長及總經理外，均為政府所推薦擔任，政府代表成員除財政部次長、法務部次長、行政院經濟建設委員會副主任委員、行政院公共工程委員會副主任委員、經濟部國營事業委員會副主任委員外，尚包括民航最高主管機關交通部之部長及次長各一人，此外並設監事一名由政府推薦行政院主計長擔任之。按「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」第二十七條規定，財團法人應於每一會計年度終了後三個月內，將上年度業務報告書、決算書及會

計師出具之決算查核報告書．．．等送該部查核。惟依近三年航發基金會報請交通部查核之資料顯示，航發基金會財務報表暨會計師查核報告書連續於九十及九十一年度均未於規定期限內送交通部查核，至於上（九十二）年度財務報表暨會計師查核報告書亦已逾期仍未報請交通部查核，該部雖於每年行文備查時多次予以指正，惟該部並未依上開監督準則第三十一條或第三十二條予以處罰。再查近三年航發基金會送交通部核備之董事會會議紀錄內容草率粗陋，除略敘案由及決議外，毫無議案內容具體說明及出席者意見敘述或議案表決結果，交通部如何能據此書面實質發揮業務監督考核之效。又航發基金會監事僅有一人，經查近十六次董事會及臨時會出席資料，監事有八次未親自出席，其中二次雖曾委託代理人，惟其代理人身分亦違反前開監督準則第十九條有關董事會應親自出席或委請其它董事代理出席之規定，交通部均未本於主管機關監督立場予以指正。綜上，航發基金會為華航公司最大股東，且其董監事除華航公司董事長及總經理外，均為政府所推薦擔任，交通部未能落實監督航發基金會，嚴予督促其主動積極改善華航公司飛航安全與營運維護管理，顯有不當。

綜上所述，交通部暨所屬民航局歷年來雖多次成立專案小組督導華航公司改善飛航安全，惟該公司仍不時發生因飛機維護不當或人員管理疏失等情形，而遭民航局查核舉發送請評議處罰事件，交通部及民航局之督導查核顯尚未能克盡事功；民航局未能督促航空業者落實高齡航機管理與結構性維護資料完整建檔追蹤列管，致CI六一一航機失事後之調查過程中，始發現該航機CCP逾期執行，主因雖係華航人員疏失與內部控管失

序所致，惟民航局本於飛安監理機關之職責，亦難辭監督不周之疏失；又財團法人中華航空事業發展基金會為華航公司最大股東，且其董監事除華航董事長及總經理外，均為政府所推薦擔任，交通部未能落實監督航發基金會，嚴予督促其主動積極改善華航飛航安全與營運維護管理，均顯有不當。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 九 日