

調 查 報 告

壹、案 由：桃園航空城股份有限公司疑未將營運資金妥善分配、積極拓展業務，致公司營運績效未能提升；復有不符規定調高公司管理階層之職薪職等，增加營運負擔，且提升其組織層級，虛級化主管機關權責，粉飾公司效能過低等情案。

貳、調查意見：

臺灣位處亞太航運中心，地理位置優越，向北可連結日本東京成田、韓國首爾仁川及大陸上海虹橋等機場，向南可連結香港、新加坡、東南亞及紐澳等其他國家機場，且相較於新加坡、東京、首爾、香港及上海等5大機場，連接亞太地區主要城市之平均飛行時間最短，具備轉運競爭優勢。民國(下同)98年，政府將「桃園航空城」列為「愛台12項建設」之一，冀以桃園國際機場所創造的客貨運輸、運籌服務便捷性與國際連結性，吸引相關產業於其周邊群聚發展，並進一步於99年設立桃園航空城股份有限公司(下稱航空城公司)¹，期藉由企業經營模式，強化執行能力，以縮短開發時程，提升「航空城」開發效率。

然而，航空城公司成立迄今，疑未將營運資金妥善分配、積極拓展業務，致公司營運績效未能提升；復有不符規定調高公司管理階層之職薪職等，增加營運負擔，致公司效能過低等情。案經本院函詢及調閱桃園市政府、審計部有關案卷資料，並於106年7月14日詢問桃園市政府秘書長李憲明、航空城公司總經理許又銘及相關主管人員，全案已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

¹99年3月29日經經濟部核准設立該公司。

一、為使臺灣成為亞太海空樞紐，政府規劃「桃園航空城」旗艦計畫，並成立航空城公司，期能以「彈性執行投資開發管理」之企業經營模式，謀求「桃園航空城」之永續發展，建構完善產業發展環境，並帶動相關創新產業，以促進國際商務貿易與地方經濟繁榮。然而，由於「桃園航空城附近地區計畫」規模及內容多次變更，復加機場周邊產業用地尚未取得，致該公司業務推展受限，迄今仍以行銷、參訪及協助市府行政為主要業務，明顯與設立初衷有悖。桃園市政府允應檢討該公司定位，並與相關主管機關通力合作，積極協助、督促該公司落實設立目標，以發揮「桃園航空城」之競爭優勢。

(一)為提升國家競爭力，政府於98年1月23日制定公布²「國際機場園區發展條例」，以促進「國際機場園區」及「航空城」發展，期能因應亞太地區經濟及航空客貨運量快速成長需求，擔負進出國門重要任務，扮演我國與全球經濟接軌之重要角色，以強化桃園機場之國際競爭力，進而帶動區域產業及經濟動能。同年12月2日，行政院將「桃園航空城」列為「愛台12項建設」之一，冀以「活力經濟、永續臺灣」的願景再創經濟新奇蹟。101年6月7日，行政院通過「黃金十年國家願景」計畫，將「打造臺灣成為東亞海空樞紐」列為施政主軸，而以桃園國際機場為中心規劃的「桃園航空城」即為首要旗艦計畫。按「國際機場園區發展條例」規定，「國際機場園區」係指機場專用區及其區內或毗鄰之自由貿易港區，其開發、營運及管理，

²99年3月26日行政院院臺交字第 0990013042 號令發布定自99年5月1日施行。

設國營國際機場園區股份有限公司；「航空城」則指國際機場園區周邊因機場活動所衍生發展之各類商業、加工製造、會議展覽、休閒娛樂及住宅等相關使用之區域，為促進「航空城」之發展，「國際機場園區」所在地之直轄市、縣(市)政府得依「區域計畫法」規定，於特定範圍擬定區域計畫，合先敘明。

(二)99年4月間，「桃園航空城區域計畫」經內政部核定並由原桃園縣政府(103年12月25日升格為直轄市，改制為桃園市政府)公告實施，以蛋黃、蛋白概念區分成「國際機場園區」與「航空城」二大部分，冀以蛋黃區(桃園國際機場園區)客貨運輸及運籌服務的便捷性與國際連結性所產生之外溢效益，帶動蛋白區(周邊產業發展區)產業群聚發展，再以此回饋強化核心機場多元競爭力，如此透過蛋黃、蛋白區良性循環、相互回饋所產生的乘數效應，帶動21世紀臺灣的產業轉型，進而形成以機場為中心的多元機能都會區。而為達成上開目標，交通部制定公布「國營國際機場園區股份有限公司設置條例」，成立桃園國際機場股份有限公司，負責蛋黃區之開發、經營與管理；至於蛋白區部分，則由原桃園縣政府以國際機場用地為核心，結合周邊土地進行「航空城」的整體規劃與開發。

(三)有鑑於「航空城」建設開發刻不容緩，原桃園縣政府亦思考突破僵化的公部門組織，參酌「國營國際機場園區股份有限公司設置條例」及全球國際級先進城市機場暨周邊土地開發成功模式³，依原「桃園

³隨著全球化與快經濟之潮流，機場時代應運而生，機場所在城市於政府與產業的全球佈局中，扮演著運籌樞紐之重要角色。因此，世界各國無不致力打造具有競爭優勢的航空城(Aerotropolis)，期能成為人流、物流、金流、資訊流及科技流的匯集基地，進一步帶動國

縣政府組織自治條例」第9條規定，設立航空城公司，擬藉由企業經營模式，彈性執行投資開發及管理，以提升開發效率，吸引產業進駐，進一步達成促進地方發展與實現公共建設之榮景，使桃園躋身世界都市之林。按原「桃園縣桃園航空城股份有限公司組織自治條例」第2條⁴即明白揭示，航空城公司以謀求「桃園航空城」之永續發展，建構完善產業發展環境，帶動相關創新產業，以促進國際商務貿易與地方經濟繁榮為設立目的。

- (四)由於「桃園航空城」係以國際機場用地為核心，結合周邊土地進行整體規劃開發，故交通部依據「國際機場園區發展條例」第9條規定，委請內政部擬定「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」⁵，經103年7月29日內政部都市計畫委員會第832次會議審定，計畫面積高達4,687.22公頃，其中須區段徵收之面積3,155公頃，由交通部、桃園市政府分期分區辦理開發。惟查，究應如何務實區隔蛋黃、蛋白區之優先發展順序，尚須中央與地方政府掌握分際、通力合作，且因地方首長更迭，致「桃園航空城附近地區計畫」規模及內容多次變更，復以大埔徵收爭議事件發生後，政府為避免用地取得引發抗爭，辦理區段徵收過程更加重視程序正義，以完備法定程序，故於104年至105年間舉辦24場預備聽證及6場正式聽證，目前(106年7月)刻依聽證結果進行都市計畫檢討作業，預計於107

家經濟之整體發展。如新加坡裕廊集團(Jurong Town Coroperation, 簡稱JTC)、荷蘭史基浦區域發展公司(Schiphol Area Development Company, 簡稱SADC)等。

⁴103年12月25日廢止，104年3月26日公布之「桃園市桃園航空城股份有限公司組織自治條例」第2條內容相同。

⁵「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」包括行政院核定之「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」。

年都市計畫審定後，啟動後續土地查估、協議價購與區段徵收作業⁶。基此，機場周邊產業用地迄未取得。

(五)根據桃園市政府及航空城公司查復本院⁷稱：「航空城計畫尚未辦理區段徵收公告相關作業，無法取得機場周邊產業用地，確為該公司營運所面臨之侷限。……周邊產業用地需俟徵收、土地分配及工程完成後，方得進行招商相關作業。……在土地未取得前，航空城公司現階段以航空城願景館為行銷基地，並以航空城計畫行銷業務為主，預招商業務為輔。」爰此，航空城公司目前業務多為願景館之維持、接待參訪、舉辦(參加)活動(座談會、論壇或國際招商行銷活動)、回訪企業、協助桃園市政府辦理相關業務等。由於缺乏具體招商產業標的與配套措施，致航空城公司幾已淪為行銷公司或市府幕僚單位，不僅與原設立目的有悖，甚至遭來僅關心房地產開發之非議。

(六)綜上，為使臺灣成為亞太海空樞紐，政府規劃「桃園航空城」旗艦計畫，並成立航空城公司，冀以「彈性執行投資開發管理」之企業經營模式，謀求「桃園航空城」之永續發展，建構完善產業發展環境，並帶動相關創新產業，以促進國際商務貿易與地方經濟繁榮。然而，由於「桃園航空城附近地區計畫」規模及內容多次變更，復加機場周邊產業用地尚未取得，致該公司業務推展受限，迄今仍以行銷

⁶配合行政院推動「桃園航空城」核心計畫專案小組第14次會議決議，於108年底第三跑道用地環境影響評估通過，以及內政部於109年第1季核定區段徵收計畫書後，規劃於109年第2季辦理區段徵收公告相關作業，惟未來實際執行作業進程仍需配合都市計畫、內政部土地徵收審議小組及第三跑道環境影響評估審議情形滾動調整。

⁷桃園市政府 106 年 4 月 14 日、7 月 13 日府航管字第 1060056669、1060164277 號函暨本院 106 年 7 月 14 日約詢該府及航空城公司相關主管人員之說明。

、參訪及協助市府行政為主要業務，明顯與原設立初衷相違。桃園市政府允應檢討該公司定位，並與相關主管機關通力合作⁸，積極協助、督促該公司落實設立目標，以發揮「桃園航空城」之競爭優勢。

二、桃園市政府所屬航空城公司空有眾多得經營之營業項目，卻未積極拓展業務、增裕營收，以致除營業資產租賃及政府補助收入外，竟無其他營業收入來源，截至105年底，累計營業損失已達1億487萬餘元，復未妥善配置運用資金，缺乏企業經營理念，致營運資金長年閒置，不僅營運績效不彰，更遑論發揮帶動「桃園航空城」相關創新產業功能暨促進國際商務貿易與地方經濟繁榮之設立目的。

(一)航空城公司資本總額新臺幣(下同)20億元，於99年度收取原桃園縣政府現金資本5億元，以及100年11月25日由原桃園縣政府工商發展局(103年12月25日改制為桃園市政府經濟發展局)以北區綜合展示館土地及建物作價投資增資1億8,031萬餘元，截至106年7月止，實收資本額計6億8,031

⁸桃園市政府106年7月26日府航管字第1060172615號函查復本院認為，為順利推動「桃園航空城」計畫，下列規定有調整之需要：(1)在都市計畫檢討階段，強化都市計畫及土地徵收審議小組聯席審議功能，就都市計畫、區段徵收之公益性及必要性，落實實質審查，提升行政程序效率，加速計畫進程；(2)依據「自由貿易港區設置管理條例」第11條，「自由港區事業僱用勞工總人數中，應僱用百分之三具有原住民身分者」，因僱用原住民比例人數之限制，往往造成國外廠商進駐之卻步，過去經濟特區廠商之所以會外移主要係為了尋求低廉成本(包含土地及人力成本)，現若要吸引臺商回流或國外廠商進駐，應藉由僱用外勞以降低成本，調整原住民僱用限制；(3)現行「國際機場園區發展條例」有關航空城發展部份為第36至38條，僅規範土地使用審議及區段徵收方式，未有廠商進駐優惠規範，建議比照自由貿易港區相關租稅措施，俾利後續航空城招商事宜；(4)製造業、工業區、科學園區及設有製造生產廠房之企業，多數可按「土地稅法」第18條規定，工業用地按千分之十課徵地價稅優惠辦法，獲得地價稅減收之優惠，但上開規定係以辦理工廠登記之廠房用地為適用對象。物流是所有產業中不可或缺相當重要的環節，多數物流倉儲業中，也擁有重新包裝、特惠組包裝(例如：購買2項A產品贈送B產品組合包裝)、貼標與其它較為簡易流通加工作業，惟物流業者不需申請工廠登記，故不適用「土地稅法」之優惠辦法，建議調整優惠彈性適用範圍，以配合產業發展趨勢。

萬餘元⁹，係桃園市政府 100% 出資持股，屬市有營業基金。按「中央政府特種基金管理準則」第 3 條第 1 項規定：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標」；第 20 條規定：「地方政府所管特種基金，準用本準則之規定。」再按「直轄市及縣(市)地方總預算附屬單位預算編製要點」第 3 點第 1 項規定：「營業基金及作業基金預算之編製，應本企業化經營原則，設法提高產銷營運(業務)量，增加收入，抑減成本與費用，……以提升營運績效，除負有政策任務者外，應以追求最高盈(賸)餘為目標。」

(二)政府設立航空城公司，明確定位該公司係以營利為目的，依該公司章程第 2 條規定，可經營事業包含投資顧問業、新市鎮、新社區開發業、區段徵收及市地重劃代辦業、會議及展覽服務業、農產品加工業、園藝服務業、娛樂漁業、停車場經營業、倉儲業、住宅及大樓開發租售業、工業廠房開發租售業、特定專業區開發業、投資興建公共建設業、都市更新業、不動產買賣業、不動產租賃業、國有非公用財產代管業、一般廣告服務業、水域遊憩活動經營業、一般旅館業等 20 種許可業務，且尚得經營法令非禁止或限制之業務，給予寬廣之營業項目及範圍，期望其能整合機場周邊地區辦理招商及經營管理，促進地方經濟發展，提高財政收益充裕市庫。

(三)惟查，原航空城公司組織章則雖設有投資開發、資

⁹106 年 7 月經濟部—公司資料查詢網站資料

(<http://gcis.nat.gov.tw/pub/cmpy/cmpyInfoAction.do?method=detail&banNo=25187642#>)。

產管理活化等部門¹⁰，專司研擬公司經營策略、資源規劃、財務計畫，及不動產活化策略等。然而，該公司自 99 年設立以來，均以桃園機場周邊產業用地短期間仍無法取得為由，限縮營運範疇，未積極規劃拓展營業項目，致公司章程所定得營事業項目多未辦理，僅進行北區綜合展示館部分場地出租作業。審計部前審核該公司 100 年度附屬單位決算時，即於 101 年 5 月 18 日促請研擬具體經營政策、營運計畫實施內容與可供評估之相關數據，嗣辦理該公司 101 年度財務收支及決算抽查，於 102 年 4 月 17 日再行通知注意積極研謀開創財源。惟該公司多年來均未正視公司營運計畫訂定之重要性，設有經營項目而未積極拓展業務以謀取合理利潤，縱有部門專責辦理經營策略及資源規劃評估擬訂，然制定公司營運計畫該項主要業務，竟非由公司自行規劃研擬，反於 103 年 8 月 27 日以為使營運綱要計畫書較符合該公司短中長期營運目標為由，委由會計師事務所辦理，顯示該公司缺乏企業經營理念，肇致營運多年仍未能確立經營目標，亦未審慎研謀經營對策，參考其他事業體經營經驗，審酌採行多角化經營模式，以擴展經營範圍與規模。

(四)再查，航空城公司自 99 年 3 月 29 日核准設立迄 105 年底止，共編列營業收入預算數 3,947 萬餘元、營業成本及費用預算數 2 億 6,301 萬餘元，累計營業損失預算數達 2 億 2,353 萬餘元。執行結果，除「政府補助」及「營業資產租賃」2 項外，其他營運目標實收數均掛零，總營運目標達成率僅 12.37%

¹⁰104年4月10日第3屆第2次董事會決議修訂前內容。

，累計營業收入 488 萬餘元，累計營業成本及費用 1 億 975 萬餘元，收入明顯不足支應成本及費用，平均獲取 1 元收入，須耗費 22.48 元成本。又該公司以經營投資開發為業，惟各年度預算書所定營運目標(即營業收入項目)不增反減，由 99 年度「不動產開發營運」1 項，至 100 年度擴增為「投資開發研究顧問收入」、「不動產開發及營運」、「不動產投資」、「營業資產租賃」、「政府補助」等 5 項，101 年度減為「投資開發研究顧問收入」、「營業資產租賃」等 2 項、102 至 105 年度更縮減為僅「營業資產租賃」1 項。再依航空城公司 102 至 105 年度附屬單位預算，其中營業目標僅編列 1 項(北區綜合展示館租賃收入)，營業成本及費用決算數卻逐年增加，由 102 年之 1,166 萬餘元，增至 105 年之 2,904 萬餘元，105 年營業損失決算數 2,727 萬餘元更為歷年最高。顯示該公司未能設法發展本業所訂營運項目，積極拓展業務增裕營收，以致經營效能偏低，各年度除「政府補助」及「營業資產租賃」2 項外，其餘營運目標均未執行。

(五)復查，航空城公司 99 至 105 年度總收入決算數合計 2,868 萬餘元，其中營業收入僅 488 萬餘元，其餘 2,380 萬餘元皆為營業外收入¹¹，且營業外收入中之 99.72% 為利息收入。顯示審計部桃園市審計處查報本院，有關該公司自成立以來，未能積極尋求有效的投資或轉投資標的以增闢財源，致多年來未將既有資金妥為配置並善加運用，並於符合各類法令規定範疇內，按公司屬性及章程內所訂營業項目從事業內外投資，積極開創多目標經營方式，致

¹¹營業外收入計有利息收入：23,738,476 元、兌換利益：4,371 元、賠償收入 28,571 元及雜項收入 33,131 元。

營運資金長年間置，僅能收取利息收入等缺失迄未改善。

(六)末以為連結全球先進科技研發能量，躋身下一世代產業，爰政府規劃「亞洲·矽谷推動方案」，將由「推動物聯網產業創新研發」及「健全創新創業生態系」2大主軸，輔以連結國際、連結未來及連結在地的3大連結，並透過4大策略來推動，期以物聯網促進產業轉型升級，並以創新創業驅動我國經濟成長¹²。復以本院辦理詢問時，桃園市政府相關主管人員稱，該府為辦理招商，曾遠赴美國拜會思科(Cisco)、波音等公司，尋求來臺投資可能。爰為及早引進具群聚效益之國內外廠商，桃園市政府允應配合前揭政策，及參考國外成功經驗¹³，據以積極推動「桃園航空城」計畫，而非任令航空城公司人員僅辦理參訪、研討及接待等難謂具高實效之業務，併此敘明。

(七)綜上，桃園市政府所屬航空城公司空有眾多可經營之營業項目，卻未積極拓展，增裕營收，以致除營業資產租賃及政府補助收入外，竟無其他營業收入來源，截至105年底，累計營業損失已達1億487萬餘元，復未妥善配置運用資金，致營運資金長年間置，不僅營運績效不彰、缺乏企業經營理念，更遑論達成帶動「桃園航空城」相關創新產業，促進國際商務貿易與地方經濟繁榮之設立目的，核與「中央政府特種基金管理準則」第3條第1項、「直轄市及縣(市)地方總預算附屬單位預算編製要點」第3點第1項：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效」之規定未合。

¹²國家發展委員會網站資料參照 (http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=6896300CE7D419D7)。

¹³如韓國仁川航空城。

三、航空城公司員工薪資待遇係採用人費率單一薪給制，依規定不得發給員工年終工作獎金，惟該公司於99年度至101年度卻以照顧員工，體恤工作辛勞為由，分別於前揭期間比照各該年度軍公教人員年終工作獎金及慰問金發放規定發給員工工作獎金，已有違失。嗣前揭違失經審計部桃園市審計處查得，並函請桃園市政府督促改善，惟該府卻未依法為負責之答復，率以該公司於案關年度並未辦理年度考核，故核發年終工作獎金為由查復，明顯與規定不符，亦有違失。

(一)違反規定發放年終工作獎金部分：

- 1、依「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」第6條第2項：「各事業機構之經營績效獎金應於前項用人費薪給管理要點明定，其內涵包括考核獎金及績效獎金。考核獎金須依工作考成(核)結果發給；績效獎金須有盈餘，始得發給。」再依99年至101年「軍公教人員年終工作獎金發放注意事項」第10點或第11點規定，已核定實施用人費率單一薪給之事業機構現職人員，不發給年終工作獎金。
- 2、查原桃園縣政府於99年10月19日函報原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點(草案)¹⁴」予行政院核定，並檢附航空城公司工作人員工作規則供其參核，經原行政院人事行政局¹⁵99年12月20日局給字第0990067472號函復略以：「航空城公司工作人員工作規則第25條、第26條亦規定發給員工年終工作獎金、其他獎金及

¹⁴桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點於100年8月18日經行政院核定，並追溯至99年10月1日生效。

¹⁵於101年2月6日改制為「行政院人事行政總處」。

津貼等事項，與本要點似未盡一致，且有重複之虞，宜請釐清。」航空城公司爰於 100 年 1 月 21 日董事會提案將年終工作獎金等修正為發給績效獎金。

- 3、嗣審計部桃園市審計處查得航空城公司未依年度考核結果核發員工考核獎金，卻於 100 年 1 月 24 日、100 年 12 月 22 日、101 年 12 月 25 日分別簽經原桃園縣政府同意 99 年度至 101 年度工作獎金比照各該年度「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」，按實際在職月數比例支給 1.5 個月年終工作獎金，共核發 18 人次(含董事長及總經理)，除與行為時該公司職員人事管理辦法第 18 條有關考核列甲等核發 1 個月薪資獎金、乙等核發 0.5 個月薪資獎金等規定未合外，亦違反 99 年至 101 年「軍公教人員年終工作獎金發放注意事項」第 10 點或第 11 點規定，已核定實施用人費率單一薪給之事業機構現職人員，不發給年終工作獎金之規定。

- (二)未依法就審計機關所指違失，為負責之答復部分：
 - 1、未依「審計法」第 20 條規定：「對於審計機關通知處分之案件，各機關有延壓或處分不當情事，審計機關應查詢之，各機關應為負責之答復。」爰就本案所生違失，倘經審計機關發現要求改善，桃園市政府依法應為妥適處理，並為負責之答復，合先敘明。
 - 2、經查前揭航空城公司未依法核發考核獎金違失，前經審計部桃園市審計處 104 年 6 月 30 日審桃市四字第 1040002974 號函，請桃園市政府督促航空城公司改善，經該府 104 年 10 月 16 日府經發字第 1040269505 號函查復稱：「99 年至 101 年經核

准後發給員工工作獎金，惟當年度並不再重複列支考核獎金。另自 102 年起該公司已不再核撥年終獎金。」等情，案經審計部桃園市審計處審核認為：「該公司無營運績效核發工作獎金，與該公司職員人事管理辦法第 18 條規定未合，仍未予檢討妥處。」爰再以該處同年 11 月 4 日審桃市一字第 1040004551 號函請桃園市政府再督促航空城公司改善，嗣再經該府同年 12 月 30 日府經發字第 1040342994 號函查復稱：「該公司職員薪資表係至 101 年 8 月 1 日府人給字第 1010181665 號函始同意核定備查，爰 99 年至 101 年未辦理員工考評作業……」等情。

- 3、惟查航空城公司曾於 101 年 1 月 11 日召開 100 年度職員年終考核人事評議委員會，及於 102 年 1 月 17 日召開 101 年度職員年終考核會議，審議 100 年度及 101 年度職員年終考核結果，該府 104 年 12 月 30 日府經發字第 1040342994 號函查復審計部函之內容，明顯與事實不符。嗣 106 年 7 月 14 日該府於本院詢問時始稱：「航空城公司 99 年因甫成立，正職員工僅有 2 人，故未辦理員工考核……經時任董事長……指示後，簽奉……縣長……核准發給年終獎金。自 100 年開始辦理員工考核，並經簽奉董事長……簽准，有鑒於公司營收未穩，不核發考核獎金……經董事長……裁示後，函報桃園縣政府同意比照軍公教人員年終工作獎金規定發給 100 年年終獎金……101 年職員年終考核會議紀錄決議，因公司屬草創階段尚無盈餘，經董事長……裁示該年度亦不核發職員考核獎金……經該公司董事長……指示，循 100 年桃園縣政府同意函前例，核發該年度年終工作獎

金。有關航空城公司 101 年升格前未按規定核發獎金部份，航空城公司已檢討改進，自 102 年起不再核發年終獎金」等語，是該府未確依規定就審計機關所指違失為負責之答復，亦有違失。

- (三)綜上，航空城公司員工薪資待遇係採用人費率單一薪給制，依規定不得發給員工年終工作獎金，惟該公司於 99 年度至 101 年度卻以照顧員工，體恤工作辛勞為由，分別於前揭期間比照各該年度軍公教人員年終工作獎金及慰問金發放規定發給員工工作獎金，已有違失。嗣前揭違失經審計部桃園市審計處查得，並函請桃園市政府督促改善，惟該府卻未依法為負責之答復，率以該公司於案關年度並未辦理年度考核，故核發年終工作獎金為由查復，明顯與事實不符，亦有違失。

四、航空城公司雖因航空城計畫尚未辦理區段徵收公告相關作業，無法取得機場周邊產業用地，公司營運難以依原定章程項目執行，102年以後營業收入僅執行「營業資產租賃」一項，卻連年增加人力，僅處理例行性行政事務及協助桃園市政府業務，各年度用人費用均逾總營業成本之二分之一，係該公司營業損失逐年遞增之主因；又未依該公司人事管理辦法規定辦理職員晉陞，且在公司營運前景不確定前提下，未依法詳列政策因素報請審議及核定，即以薪酬制度與「桃園航空城」計畫範圍內之其他公營事業機構相較，員工薪資待遇偏低為由，於公司尚處於連續4年虧損情形下，簽經原桃園縣政府同意後，於103年初以調高職等(級)方式，大幅調升員工薪資，原桃園縣政府及航空城公司均核有違失。

- (一)按「直轄市及縣(市)總預算附屬單位預算共同項目

編列基準」壹、甲、三規定：「各事業之成本與費用應依照業務計畫之實際需要及本基準編列，並檢討減列不具效益、已過時或績效不彰之成本及費用……。」及三、(一)、2 規定：「用人費用：各事業機構之年度用人費用，應注重用人成本效益，本擲節原則覈實編列……。營運發生虧損之事業，除負有政策性任務者外，應凍結員工調薪……。」再按原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」¹⁶第 5 點第 2 項至第 4 項規定：「虧損事業機構，除因政策因素外，不得調薪。」、「本要點所稱政策因素，應以事先核報、有利及不利因素併同提列……」及「前項政策因素之認定，由各事業機構報本府核定。」第 10 點規定：「各事業機構未達年度經營目標……除政策因素外，其事業機構主持人應負成敗之責。各事業機構主持人應確依企業化經營精神，合理訂定所屬人員年度薪給標準……」與第 11 點規定：「本府應邀請學者專家會同有關單位指派之代表組成經營績效獎金審議會，審議第 5 點第 4 項各事業機構所報之政策因素。」另按「桃園航空城股份有限公司職員人事管理辦法」第 10 條第 1 項規定：「職員職務出缺由本公司職員陞遷時，除依前條免經甄審之職務外，應就本公司符合陞遷資格且有意願人員，評定陞遷……」(99 至 103 年度均有相同規定)第 13 條第 1 項規定：「辦理職員陞遷時……提請甄審委員會審議……」(99 至 103 年度均有相同規定)「桃園航空城股份有限公司人事評議委員會組織規程」第 4 條第 1 款規定：「本會職掌如下：一、辦理本公司

¹⁶104年9月11日廢止。104年9月11日訂定之「桃園市政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」亦有相同規定。

員工甄選、進用事項。」第 8 條第 6 款規定：「本會之會議紀錄，應記載下列事項：六、決議事項。

」

(二)航空城公司雖營業項目未見擴展，營業收入停滯不前，惟員工人數及用人費用年年增加，造成公司虧損持續惡化：

- 1、依「航空城公司章程」第 2 條略以，除所營事業包含投資顧問業等 20 種許可業務外，亦得經營法令非禁止或限制之業務，已如前述。
- 2、查因航空城計畫尚未辦理區段徵收公告相關作業，無法取得機場周邊產業用地，造成航空城公司難以依章程所定項目推展業務。在土地取得前，航空城公司現階段以航空城願景館為行銷基地，並以航空城計畫行銷業務為主，預招商業務為輔，致該公司 99 年至 105 年間之營業收入未能成長。經查 99 年度、100 年度及 103 年度營業收入金額均為 0 元，餘各年之營業收入僅有營業資產租賃收入一項，金額在 13 萬餘元至 177 萬餘元間，顯示該公司自成立後，即未依各年度所定目標營運。
- 3、惟查該公司自 99 年 3 月間成立至 105 年度，每年底員工人數分別為 2 人、7 人、9 人、12 人(含臨時工員 2 人)、16 人(含臨時工員 2 人)、18 人及 20 人(含臨時工員 1 人)，致公司之人事費用由 99 年度之 12 萬餘元，成長至 105 年度之 1,849 萬餘元，100 年度至 105 年度之用人費用均逾總營業成本及費用之 5 成以上(104 年甚且高達 71%)。審計部桃園市審計處前辦理該公司 101 年度財務收支及決算抽查時，即已發現本項缺失，並於 102 年 4 月 17 日促請檢討研謀改進。該公司雖函復：

營業費用以撙節開支為原則，先節流後開源等語。惟查該公司自 99 年度設立，至 105 年度止，人力由 2 人逐年增加至 20 人，用人費用除 102 年度較前一年度減少外，餘各年度均較上一年度增加，前揭期間用人費用決算金額雖高達 6,730 萬餘元，然因相關人力僅辦理例行性行政業務及協助桃園市政府相關局處辦理行政業務，並未用於原定營業項目，以致用人費用雖持續增加，營業收入卻未同步成長，乃造成前開年度累計營業損失達 1 億 487 萬餘元之主因。

- (三)未依公司人事管理辦法等相關規定辦理職員晉陞：
- 1、查航空城公司自 99 年 3 月成立後，於 100 年 8 月 30 日開始辦理人員晉陞作業，至 103 年共辦理陞遷 11 人次。
 - 2、次查前揭晉陞作業中有 6 人次，以口頭詢問行為時符合資格人員是否有陞遷意願即進行簽辦，而未簽明行為時符合陞遷資格且有意願人員之名單始供辦理甄審作業。又，其中 4 人次雖稱依「桃園航空城股份有限公司職員人事管理辦法」第 12 條規定，召開人事評議委員會委員審查資格，始辦理內陞作業，惟未見相關會議紀錄，即行簽辦。另有 2 人次未召開人事評議委員會委員審查資格，即簽辦專案內陞作業，然未見人事評議委員會甄審資料或甄審會議紀錄等，足見甄審作業欠周妥，核與上開該公司職員人事管理辦法第 10 條第 1 項及第 13 條第 1 項，及人事評議委員會組織規程第 4 條第 1 款及第 8 條第 6 款等規定未合。
 - 3、再查，餘 5 人次係於 103 年 8 月 21 日僅簽敘其主要辦理業務項目，與任職期間工作態度認真，即援引該公司職員人事管理辦法第 9 條第 1 項規

定，即將各該 5 人次，由 9 職等高級專員晉陞為免經甄審之第 11 職等部門經理，逾越副理職序，明顯違背人事陞遷序列原則，紊亂人事晉陞體系，遑論前揭 5 人中，有 4 人係於 102 年 9 月 17 日後，始陸續進入公司任職，距簽請晉陞日 103 年 8 月 21 日，2 人到職僅 5 個月、1 人到職僅 6 個月、1 人到職僅 11 個月，餘 1 人雖為原任員工，惟其於 102 年 12 月 31 日始由專員晉陞為高級專員，旋於 8 個月後即予晉陞，皆難認晉陞作業有當。

(四)於公司營運前景不確定下，未依法詳列政策因素報核，即以員工薪資待遇偏低為由，於公司尚處於連續 4 年虧損情形下，於 103 年初以調高職等(級)方式，大幅調高員工薪資部分：

- 1、查 103 年初航空城公司以薪酬制度與「桃園航空城」計畫範圍內之公營事業機構(桃園國際機場股份有限公司、桃園大眾捷運股份有限公司)顯有差異，僅航空城公司適用單一薪給用人費率制，員工薪資待遇偏低，影響招募人才為由，於 103 年 1 月 28 日簽經前縣長同意於該公司原有體制內檢討增加助理員職位、調整職務列等及薪點折合格率等相關事宜。
- 2、嗣航空城公司於 103 年 3 月 21 日以經「審酌各職務工作之繁雜難易、專業能力及職責程度，並考量公司營運需求及參酌行政機關及其他公營事業機構員工待遇結構」為由，提送該公司董事會修正該公司職員人事管理辦法第 3 條，增列助理員職位分類，並將原列之組員、專員、高級專員各調高 1 個職等，然並未見各職等職務之繁雜難易、輕重程度，或應具備之專業能力等評估資料。嗣

於同年 5 月僅檢附該公司 15 名職員薪資核定單，簽陳由前總經理及前董事長核定各該人員薪點及敘薪，且追溯至 103 年 1 月 28 日生效，惟未有各該人員職等調升幅度評估依據，即將其中 3 名職員調升 1 職等 1 級、5 名職員調升 2 職等以上、5 名職員調升 1 職等、1 名職員調升 11 級¹⁷，餘 1 名職員雖未調整職等(級)，然亦調薪 1,640 元等情。

- 3、案經本院詢據桃園市政府稱，航空城公司以推動及促進「桃園航空城」計畫之開發及產業發展為目標，期望藉由計畫之落實，使成果可為該府及人民所共享；另為避免與民爭利，航空城公司不主動參與土地及不動產之投資標售買賣，應可認屬原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 5 點第 2 項、第 10 點第 2 項規定之政策性因素等語。
- 4、惟查航空城公司簽請辦理前揭增列助理員職位分類，將原列之組員、專員、高級專員各調高 1 個職等作業經過，均以該公司因薪酬制度與「桃園航空城」計畫範圍內之公營事業機構(桃園國際機場股份有限公司、桃園大眾捷運股份有限公司)顯有差異，僅航空城公司適用單一薪給用人費率制，員工薪資待遇偏低為由，要求調整薪資結構，然未見依原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 5 點第 3 項規定，事先核報政策因素及將該項作業之有利及不利因素併同提列呈報原縣府核定。
- 5、再依行政院 99 年 8 月 3 日院授人給字第 0990063791 號函說明二略以：「為期兼顧公營事業

¹⁷由 8 職等 12 級計至同職等 15 級，共 4 級，再由 9 職等 1 級計至同職等 7 級，共 7 級，合計 11 級。

機構員工意見及社會觀感，公營事業績效獎金提撥……由各事業主管機關組成之『經營績效獎金審議委員會』進行審議。該委員會應納入外部專家學者，針對影響盈餘申算之政策因素從嚴認定，以杜爭議。……」及原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 11 點規定：「本府應邀請學者專家會同有關單位指派之代表組成經營績效獎金審議會，審議……各事業機構所報之政策因素」，亦未見原桃園縣政府曾組成審議委員會，審查航空城公司所稱調整員工職等（級）之政策因素案。更遑論航空城公司與桃園國際機場股份有限公司、桃園大眾捷運股份有限公司之成立法源、公司性質、營運狀況及財務負擔能力均不相同，難為薪資待遇比較援引之基礎。惟該公司仍無視正處於連續 4 年營運虧損之情況，即簽請調整員工職等（級）及薪資結構，即難謂有據。前揭調整作為經審計部估算，平均薪資每人調幅約 16.73%，致 103 年用人成本占公司營運總成本之 52%，已明顯加劇該公司營運結果之惡化程度，且原桃園縣政府亦未依前揭原行政院人事行政局函及管理要點規定予以審議，率以核准，均已違反原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 5 點第 2 項規定，均核有違失。

- 6、嗣因桃園市政府迄今尚未取得「桃園航空城」特定區計畫土地，為使航空城公司人員待遇與企業規模、經營績效扣合，該府始於 106 年 2 月 22 日召開會議研議調整其人員待遇標準，經決議董事長及總經理薪資標準調降為 13 萬 3,350 元及 12 萬 9,540 元，較原支領數額每月減少 2 萬 2,860 元，並調降從業人員（副總經理及組員除外）各職

位最高列等 1 職等，所有現職人員¹⁸並依其所敘薪級至少降 1 薪級，每人每月較目前支領數額減少 850 元至 2,088 元，且在該府尚未取得「桃園航空城」特定區計畫土地前，不得晉敘薪級，以期降低該公司之人事成本。嗣航空城公司再於 106 年 3 月 31 日第 4 屆第 2 次董事會通過本調整案，調降該公司專員、組長及經理等職位最高列等 1 職等，並依「勞動基準法」相關規定踐行勞資協商程序後，自 106 年 5 月 1 日起，所有現職人員（包含副總經理與組員）均已依其所敘薪級降 1 職等 1 薪級¹⁹。

(五)末以航空城公司主管人員與非主管人員比例高達 1.38：1，組織編制是否異於常態一節，該公司於本院詢問時稱，104 年為業務招商行銷需求，將原第 7 職等專員及第 8 至 9 職等高級專員改制為組長職級，稱以較高職稱名義赴外招商時較具說服力，然其業務及薪資並未調整，非屬主管層級；另，航空城公司經理以上職級始為主管階級，爰主管人員(8 人)與非主管人員(11 人)比例約為 1：1.38 等情，再經本院調閱該公司各項業務核決權限一覽表，組長乙職確無相關業務之核決權，爰該公司所稱目前主管人員(8 人)與非主管人員(11 人)比例為 1：1.38 一節，尚符實情，併此敘明。

(六)綜上，航空城公司雖因航空城計畫尚未辦理區段徵收公告相關作業，無法取得機場周邊產業用地，公司營運暫難依原定章程項目執行，102 年以後營業收入僅執行「營業資產租賃」一項，卻連年增加人力，僅處理例行性行政事務及協助桃園市政府

¹⁸含副總經理及組員。

¹⁹桃園市政府 106 年 7 月 26 日府航管字第 1060172615 號函查復內容。

辦理業務，各年度用人費用均逾總營業成本之二分之一，係該公司營業損失逐年遞增之主因；又未依該公司人事管理辦法規定辦理職員晉陞，且在公司營運前景不確定前提下，未依法詳列政策因素報請審議及核定，即以薪酬制度與「桃園航空城」計畫範圍內之公營事業機構相較，員工薪資待遇偏低為由，於公司尚處於連續4年虧損情形下，簽經原桃園縣政府同意後，於103年初以調高職等(級)方式，大幅調高員工薪資，原桃園縣政府及航空城公司均核有違失。

五、航空城公司本應以企業化經營原則，提升營運績效，追求最高盈餘為目標成立之營業基金。100年4月間原行政院人事行政局於原桃園縣政府檢附該公司職員薪資表報核時，已指出航空城公司人員進用及業務均尚未穩定，其薪給宜謹慎規劃，薪點折合率應在66元範圍內規劃，嗣該府雖二次核定該公司職員薪資表，迄今仍有部分薪點區間折合率高於66元；又，原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，早於100年8月18日經行政院核定，嗣桃園市政府卻以航空城公司尚屬規劃籌設階段，未有具體營運績效為由，至105年1月30日及105年6月4日始分別訂定「桃園市政府所屬事業機構經營績效獎金實施要點」及「桃園市政府所屬事業機構年度考核要點」，明定6大考核項目，再於106年6月8日方核定相關事業機構(包含航空城公司)106年度經營績效評估基準表，明顯未積極考核該公司之營運管理及督促其改善營運虧損情形，核有違失。

(一)依「中央政府特種基金管理準則」第3條第1項規定：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績

效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標。」第 13 條規定：「各特種基金之主管機關對所管各特種基金之運用情形，應切實督導考核……」原「桃園縣桃園航空城股份有限公司組織自治條例」（98 年 10 月 26 日制定公布，103 年 12 月 25 日廢止）第 2 條第 1 項規定，航空城公司為強化「桃園航空城」國際競爭力，建構完善產業發展環境，促進地方經濟發展為設立目的。104 年 3 月 26 日訂定之「桃園市桃園航空城股份有限公司組織自治條例」第 3 條第 1 項規定：「本公司之主管機關為本府。」航空城公司章程(99 年 2 月 22 日訂頒)第 1 條及第 2 條規定略以，依照「公司法」關於股份有限公司之規定組織之，所營事業包含投資顧問業等 20 種，又除法定許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務，顯示航空城公司之定位係以營利為目的，桃園市政府亦負有督促該公司拓展業務改善營運狀況之責，合先敘明。

(二)航空城公司無法拓展原定業務項目，公司運作迄今仍以協助行政機關為主：

查因航空城計畫尚未辦理區段徵收公告相關作業，暫未取得機場周邊產業用地，為航空城公司營運所面臨之主要問題。目前該公司除以航空城願景館為基地，行銷航空城計畫業務及進行預招商外，協助行政機關辦理業務情形彙整如下：

1、101 年：

(1)擔任原桃園縣政府「桃園航空城推動委員會」與「桃園航空城發展諮詢顧問團(諮詢性質)」兩組織工作推動架構的幕僚單位，負責相關行政及府內聯繫溝通事宜。

- (2)於原桃園縣政府北區綜合展示館計價投資予該公司後，活化資產完成租賃相關作業。
- 2、102年：協助原桃園縣政府都市發展局辦理「桃園航空城」都市計畫公開展覽說明會。
- 3、103年：
- (1)協助原桃園縣政府都市發展局辦理「桃園航空城」都市計畫再次公開展覽說明會。
- (2)協助原桃園縣政府辦理縣有資產活化之評估、規劃及招商前置作業之案件(於103年7月25日第2屆第6次董事會報告)。
- <1>擔任原桃園縣政府103年及104年度促進民間參與公共建設總顧問。
- <2>協助辦理原桃園縣政府交通局「桃園市經國停車場BOT案」之促參前置作業。
- <3>老街溪整體開發評估與規劃。
- <4>濱海遊憩區整體活化方案。
- <5>桃園市成功路東門段土地興建住宅評估規劃作業。
- 4、104年協助桃園市政府地政局辦理「桃園國際機場及附近地區(第一期)特定區計畫預備聽證會議」。
- 5、105年協助桃園市政府地政局辦理「桃園國際機場及附近地區(第一期)特定區計畫正式聽證會議」。
- (三)100年4月間原行政院人事行政局已指出航空城公司人員進用及業務均尚未穩定，其薪給宜謹慎規劃，薪點折合率應在66元範圍內規劃：
- 1、查原桃園縣政府於99年6月8日函報行政院核定原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，經原行政院人事行政局表達初步意見後，該

府於 99 年 10 月 18 日再函報行政院核定前揭要點(同函檢附航空城公司職員薪資表)，嗣經原行政院人事行政局 100 年 4 月 27 日局給字第 1000031049 號(下稱原人事行政局 100 年 4 月 27 日函)指出航空城公司職員薪資表之薪點折合率較其他中央所屬國營事業高出甚多，以該公司人員進用及業務均尚未穩定，其薪給宜謹慎規劃等意見，並明確指出部分公營事業，薪資折合率多在 66 元範圍內規劃等意見。

- 2、次查原桃園縣政府隨同原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」報行政院之航空城公司薪資表之薪點折合率如下：700 點以下區間，每點 41.85 元；700 點至 1,200 點區間，每點 45.75 元；1,200 點至 1,600 點區間，每點 62.50 元；1,600 點至 2,000 點區間，每點 66.55 元；2,000 點至 2,240 點區間，每點 128.85 元；2,240 點至 2,480 點區間，每點 114.26 元。上開要點於 100 年 8 月 18 日經行政院核定後，航空城公司嗣於 101 年 4 月依原桃園縣政府意見，重新擬定其職員薪資表起薪薪點、最高薪點及各級距薪點折合率，並報原桃園縣政府備查，經該府於 101 年 8 月 1 日核定該職員薪資表，相關薪點折合率在 1,101 點至 1,400 點區間，每點仍達 74.2 元。嗣 103 年初航空城公司再提出薪給標準調整方案時，於調高 1,100 點以下區間之薪點折合率時，雖配合調低 1,101 點至 1,400 點區間折合率為每點 68.5 元，惟仍高於原人事行政局 100 年 4 月 27 日函要求之折合率範圍。詢據桃園市政府稱，航空城公司職員薪資表薪額係採各區間折合率累進計算，雖 1,101 點至 1,400 點區間薪點折合率高於 66 元，

惟 901 點至 1,100 點區間及 1,401 點以上區間之折合率僅 40 多元，相較其他事業機構尚屬偏低等情，惟原人事行政局 100 年 4 月 27 日函即已指示薪點折合率需在 66 元內規劃，該府既未再行聲復，即宜依審核意見辦理，惟該公司兩次薪資結構調整時，原桃園縣政府卻均未督促航空城公司配合修正，自難稱有當。

(四)桃園市政府遲至 105 年間，始訂定所屬事業機構之考核項目，並預定至 107 年初方開始辦理航空城公司之經營考核：

- 1、查原桃園縣政府於 99 年 6 月 8 日函報行政院核定原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，原行政院人事行政局 99 年 7 月 21 日局給字第 0990019014 號函業指出，「國營事業工作考成辦法」規定有考核各事業年度工作考成作法，請原桃園縣政府規劃相關機制，案雖經原桃園縣政府查復稱：「人事管理辦法須送縣府核定後實施，應可避免發生考核標準重疊因素，以達監督之功效。另經營績效獎金實施要點相關規定，將俟上開薪給管理要點核定後另行訂定」等語。
- 2、然查上開要點於 100 年 8 月 18 日經行政院核定後，原桃園縣政府雖參照中央機關所屬事業機構待遇制度，訂定原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，並於該要點中明定考核獎金及績效獎金發給上限。嗣原桃園縣政府配合改制直轄市，由桃園市政府再訂定「桃園市政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，並報經行政院核定，自 104 年 9 月 11 日生效，同日廢止原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，

然直至 105 年 1 月 30 日始訂定「桃園市政府所屬事業機構經營績效獎金實施要點」，嗣再於 105 年 6 月 4 日訂定「桃園市政府所屬事業機構年度考核要點」，考核項目包含業務經營、財務管理、企劃管理、人事管理、研究發展及其他重要事項等 6 大項目，並遲至 106 年 6 月 8 日始核定相關事業機構(包含航空城公司)106 年度經營績效評估基準表，並規劃於 107 年初依據核定內容，辦理航空城公司 106 年度相關工作績效評核，核與「中央政府特種基金管理準則」第 13 條，有關各特種基金之主管機關對所管各特種基金之運用情形，應切實督導考核之規定有違。

- (五)綜上，航空城公司本應以企業化經營原則，提升營運績效，追求最高盈餘為目標成立之營業基金。100 年 4 月間原行政院人事局於原桃園縣政府檢附該公司職員薪資表報核時，已指出航空城公司人員進用及業務均尚未穩定，其薪給宜謹慎規劃，薪點折合率在 66 元範圍內規劃，嗣該府雖二次核定該公司職員薪資表，迄今仍有部分薪點區間折合率高於 66 元；又，原「桃園縣政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」，早於 100 年 8 月 18 日經行政院核定，嗣桃園市政府卻以航空城公司尚處規劃籌設階段，未有具體營運績效為由，至 105 年 1 月 30 日及 105 年 6 月 4 日始分別訂定「桃園市政府所屬事業機構經營績效獎金實施要點」及「桃園市政府所屬事業機構年度考核要點」，明定 6 大考核項目，再於 106 年 6 月 8 日方核定相關事業機構(包含航空城公司)106 年度經營績效評估基準表，明顯未積極考核該公司之營運管理及督促其改善營運虧損情

形，核有違失。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一，函請行政院、桃園市政府檢討改善見復。
- 二、調查意見二至五，提案糾正桃園市政府。
- 三、影附調查意見，函復審計部。

調查委員：陳小紅

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 6 年 8 月 1 5 日