

調 查 報 告

壹、案 由：據審計部函報：稽察高雄市輪船股份有限公司經營管理效能情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

高雄市輪船股份有限公司（下稱輪船公司）¹自 94 年成立迄今，每年營運結果均呈現虧損狀態，經審計部高雄市審計處（下稱高雄市審計處）多次函請檢討改善，該公司虧損金額仍持續增加，顯示所復之改善措施執行結果成效不彰，爰高雄市審計處依審計法第 69 條規定，於民國（下同）101 年 10 月 18 日以審高市四字第 1010041141 號函通知高雄市市長查明妥適處理，並副知本院；嗣經高雄市政府 3 度函復處理結果，惟部分事項仍未針對該處所提意見為負責之答復，故依審計法第 20 條第 2 項規定報請本院核辦。經審閱審計部函送卷證及相關資料，並於 103 年 1 月 13 日赴輪船公司現地履勘及聽取簡報，同日並約詢高雄市政府交通局（下稱交通局）李副局長暨輪船公司張董事長、林總經理等相關業務相關人員在案。業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、高雄市政府長年未督促所屬相關局處編列預算補貼輪船公司因旗津居民免費乘船造成之票價減收，或調整免費乘船優惠措施，以致輪船公司虧損加劇，核有怠失；嗣該府為推動輪船公司民營化，雖於 103 年度編列 4,280 萬元，惟成本票價之估計過於簡略，預算編列之金額有低估之虞，亦有欠周妥。

（一）高雄市政府依 85 年修訂之「高雄市旗津、紅毛港地區居民暨服務該地區人員免費乘船實施要點」（97

¹輪船公司目前係高雄市政府所管市營事業機構，主管機關為該府交通局。

年11月16廢止)規定給予旗津居民等免費搭乘渡輪之優惠，嗣97年11月13日訂定「高雄市偏遠地區居民優惠乘船實施辦法」，取消服務於旗津地區之公民營機構人員免費乘船優惠，將免費乘船證(旗津卡)之使用對象限定為旗津居民，依該辦法第9條規定：「輪船公司因偏遠地區居民依本辦法免費乘船所減收之票價，由主管機關按年視財政狀況編列預算補貼之」。另高雄市政府為增加輪船公司企業經營彈性與營運績效，特於92年11月11日第1073次市政會議通過辦理船務公司化籌備計畫，計畫於輪船經營業務公司化後，推動票務改革，取消免費乘船證及相關優待票證，或需持續提供優惠，則可發行特殊優惠票卡，從嚴審核使用人資格，並由相關局處編列預算補貼，俾減少企業營運包袱。

- (二)查高雄市政府交通局曾於96年4月25日邀集該府相關局處及輪船公司等，協商輪船公司免費乘船福利補貼事宜，嗣該局於96年12月24日高市交三字第51645號函說明三表示，有關免費乘船所減收金額由市府編列預算補助輪船公司，將另簽陳市府核定編列機關，並循預算程序辦理。然統計99年至101年間，持用旗津卡乘船人次分別為203.7萬筆、230.1萬筆、230.5萬筆，因而使輪船公司減收各約新台幣(下同)5,147萬元、6,007萬元、6,272萬元，對該公司整體營運收入及財務結構影響甚鉅。前開票務改革計畫自92年輪船業務公司化之時即已擬定，96年高雄市政府交通局簽辦由市府編列預算補助後卻無後續具體作為，高雄市政府長年未督促所屬相關局處編列預算補貼持旗津卡免費乘船所減收之票價收入，或調整免費乘船優惠措施，致該公司長期承受因票價減收政策因素導致之虧損，嚴

重影響營運成果。

(三)另查高雄市政府因應市、縣合併，於 101 年 10 月 18 日訂定發布之「高雄市旗津區居民優惠乘船實施辦法」，將原訂於「高雄市偏遠地區居民優惠乘船實施辦法」第 9 條，由主管機關按年視財政狀況編列預算補貼之規定予以刪除。然該府交通局為配合達成輪船公司民營化目標，於 102 年 6 月 26 日簽准編列 103 年度預算補貼輪船公司票價減收金額，惟其預算數係估列每人成本票價 12.38 元，再乘以近三年旗津卡平均交易筆數約 345.7 萬筆，總計僅編列 4,280 萬元，與 101 年度旗津卡交易金額 6,272 萬元，仍有約 2 千萬元之差距，顯見估計每人成本票價之計算基礎時過於簡略，致 103 年度預算編列之補貼金額有低估之虞，且前開簽陳說明二內容即表示「案經評估旗津居民免費乘船每年造成輪船公司短收約 6 千餘萬」，該府卻漠視預算編列金額與過去幾年實際發生數之嚴重落差，恐無法確實解決該公司成本負擔。

(四)綜上，高雄市政府推動輪船公司化目標之一，即為規劃推動票務改革，且公司化後將自負盈虧，自無義務及責任提供免費乘船之優待，然高雄市政府自訂部分地區居民免費乘船之福利措施，輪船公司配合執行後，該府卻未依推動公司化時所規劃對策，推動取消免費乘船政策或於該政策尚未取消時編列預算補貼，致該公司營運持續入不敷出，至 100 年度累積虧損已超過該公司資本額，101 年度亦仍持續虧損，高雄市政府面對該公司虧損沉痾，除多年來均未本於權責積極檢討外，於 101 年 10 月 18 日訂定發布之「高雄市旗津區居民優惠乘船實施辦法」，竟將補貼規定刪除，嗣該府為配合達成輪船公

司 103 年度民營化目標，始於交通局 103 年度預算編列 4,280 萬元補貼該公司，惟該府所估計之每人
次成本票價之計算基礎過於簡略，預算編列之補貼
金額有低估之虞，恐無法確實解決該公司成本負擔
，有欠周妥。

二、輪船公司辦理票價調整財務設算時缺乏可靠有效之
統計分析資料，致票價調整後實際收入與預估值差距
甚遠，高雄市政府卻未切實查究，檢討作為避重就輕
；另未依市長核定方案公告調整渡輪航線票價，造成
營運收入之減損，該府竟未追究相關主管人員責任，
洵有疏失。

(一)依 84 年 8 月 9 日修正之航業法第 25 條第 1 項規定
：「船舶運送業經營固定航線之客、貨運價表，應
報請當地航政機關核轉交通部備查」、又依發展大
眾運輸條例第 8 條規定：「大眾運輸事業在主管機
關核定之運價範圍內，得自行擬訂票價公告實施，
並報請主管機關備查，調整時，亦同。」、96 年 10
月 12 日修正之小船管理規則第 13 條：「專供或兼
供搭載乘客之小船，其行駛航線或區域，艘數之限
制、票價、租金，由主管機關核定後施行。」故輪
船公司所經營之渡輪、愛之船及觀光郵輪等票價調
整，經高雄市市長批准，高雄市議會通過後，除愛
之船票價由高雄港務局核定外，其餘由高雄港務局
核轉交通部備查後，即可實施。

(二)輪船公司依 96 年 8 月 14 日高雄市陳市長○裁示，
規劃票價調整方案，分別就「渡輪」、「愛之船」
及「觀光遊輪」等三大航線分案檢討評估，其中「
渡輪航線」研擬甲、乙兩種票價調整案，其中甲案
於 97 年 6 月 18 日奉市長核定採行，依該公司之財
務核算資料，該票價調整案係以 96 年度相關營運資

料為基準，平均票價則以 7 比 3 作為人與機車比例，甲案預估每年載客人數(不含免費票)達 667 萬餘人次時，可創造現金收入 1 億 1,276 萬餘元，加計旗津卡駕駛機車搭乘渡輪之機車部分收入 1,530 萬餘元，渡輪航線收入可達 1 億 2,807 萬餘元，可使該公司轉虧為盈；票價調整後，100 年度渡輪航線實際搭乘人次為 644 萬餘人次，已達前述設算目標 667 萬餘人次之 96.52%，惟交通渡輪航線收入卻僅 8,367 萬餘元(約 74.20%)，較預估收入減少 2,908 萬餘元，而 101 年度渡輪航線實際搭乘人次為 676 萬餘人次，雖已達目標，惟相關收入卻僅 8,934 萬餘元(約 79.23%)，且仍較預估收入減少 2,342 萬餘元。該府表示相關統計資料並未失準，至於營收目標之達成，則朝防止旗津卡冒用、限制免費乘船證使用範圍與防止幽靈人口機制等措施積極檢討。惟航線收入應與載客數息息相關，前開實際營運結果即顯示評估時有所誤差，該府檢討作為卻避重就輕，僅表示將檢討與計算航線收入無關之「免費」搭乘行為，而未切實查究營運人次已達成，收入卻僅約八成之肇因。

- (三)97 年 7 月 17 日輪船公司正式公告票價調整方案時，由鄭○○股長承辦，經業務科黃○○科長、公車處胡○○主任秘書依序核稿，由公車處曾○○處長(該時兼任輪船公司董事長)決行。高雄市審計處抽查該公司 97 年度財務收支發現，該公司公告之票價，持旗津卡駕駛機車搭乘渡輪者，機車部分仍為免費，與原核定之 10 元票價不合，致每年短收 1,820 萬元，經輪船公司檢討後，已予前主辦科長黃○○處申誡 1 次處分，而曾前處長僅予以書面警告，高雄市審計處於 99 年 6 月 9 日再函請交通局檢討懲處

方式是否妥適，嗣該局於 99 年 7 月 13 日召開第 10 次考績委員會審議公車處曾前處長○○之行政責任，並作成請曾前處長○○提出書面申復之決議；曾前處長○○所提申復資料稱票價調整案經市長核准採甲案辦理，臨時接獲指示於 97 年 7 月 8 日向市長專案簡報，會中市長裁示，為「回饋在地」使用旗津卡民眾仍享有免費乘船(含機車)之優惠，且該局業於 98 年 5 月 2 日補簽請市長核准在案等情。惟高雄市審計處表示，因輪船公司未依市長核定方案公告調整票價，致 97 年 8 月至 101 年間短收票價金額約 5,270 萬餘元，僅予主辦科長申誡 1 次處分，相關人員處分結果與違失情節顯不相當，而前開申復資料所稱 97 年 7 月 8 日辦理專案簡報經市長裁示乙節，尚無相關資料可稽；另 98 年 5 月 2 日簽陳，係高雄市審計處查核發現票價缺失後，交通局始簽報，且市長批示並未提及同意持旗津卡民眾仍維持機車免費之優惠，申復說明與事實不盡相符。然票價調整公告應審慎為之，前述疏漏行為，顯見主管人員未盡複核及監督之責，高雄市政府迄今未確實追究主管人員責任，且該府未查明前述申復資料是否覈實，亦未見考績委員會審查該申復資料，逕轉復高雄市審計處，均有不當。

- (四)綜上，輪船公司辦理票價調整財務設算時缺乏有效可靠之統計分析基礎資料，致評估設算失準，票價調整後雖營運人次接近預估值，惟實際現金收入(不含免費票)僅為預估值之八成，無法達成原訂營收目標，該府卻聲復審計機關前開查核意見時，竟係檢討旗津卡等「免費」搭乘行為，而未就營運人次已達成，收入卻僅約八成之肇因進行檢討，答復避重就輕，核有未當。另未依市長核定方案公告調

整渡輪航線票價，造成該公司營運損失，該府竟未追究相關主管人員責任，洵有疏失。

三、高雄市政府草率規劃真愛輪及光榮輪改裝計畫，且多次變更營運航線，卻未能預先因應 12 號碼頭開發期程，致 2 輪船完工交船後年餘才營運，且該航線營運迄今，多年均未能達成預估盈餘目標；另雖經評估觀光輪船數量充足且營運虧損機率偏高，仍執意投入興建高雄輪，且高雄輪之督工與驗收作業未盡確實，均有未當。

- (一)依 91 年 1 月 30 日修正之航業法第 33 條之 1 規定略以：「船舶運送業之籌設申請、許可證之核發與換發、公司變更登記、船舶購建與拆售、營運、管理、運價表申報、證照費收取及外國籍船舶運送業之管理等事項之管理規則，由交通部定之。」及 91 年 8 月 12 日修正之船舶運送業及船舶出租業管理規則²第 10 條規定：「現有船舶運送業建造新船，應於建造前擬具建造及營運計畫，連同船舶規範（包括船舶佈置圖說）、資金來源及償還計畫等申請當地航政機關核轉交通部核定。於簽訂造船合約後，將合約副本報請當地航政機關核轉交通部備查」。
- (二)查高雄市政府於 91 年 6 月提出新建 2 艘大型觀光渡輪（即真愛輪及光榮輪）營運計畫，該 2 輪船於 93 年 12 月 27 日完工交船，惟該府交通局於將屆完工前，以創新改變觀光輪船之經營型態為由，簽奉高雄市政府市長核准將該 2 觀光渡輪於驗收後分別改裝為「海上休閒俱樂部」及「海上健身房」，該案承商於交船翌日即提交設計資料，詎高雄市政府卻因「政策有所變動」而停止辦理前開改裝計畫，並於數

² 103 年 1 月 29 日修正名稱為「船舶運送業管理規則」。

月後始與該承商終止契約。另據該 2 輪船於 91 年 6 月所提營運計畫，係預定航行於港區觀光航線，航經新光、鼓山、旗津、中洲、紅毛港、新光等渡輪站；嗣為配合高雄市政府推動 12 號碼頭（真愛碼頭）發展，94 年 5 月向前交通部高雄港務局（現改制為交通部航港局及臺灣港務股份有限公司，下稱高雄港務局）申請 12 號碼頭至旗津渡輪航線，初審結果認為營運計畫尚須修正補述，並重新評估安全性，嗣輪船公司於 94 年 12 月 20 日再次提具修正該 2 觀光輪船之航線營運計畫，向高雄港務局改申請 12 號碼頭至旗津漁港之觀光航線及遊港租船航線，而原規劃真愛碼頭至旗津渡輪站航線則暫不申請，經高雄港務局審查及現場會勘後，核准經營真愛碼頭至旗津漁港之觀光航線，並於 95 年 3 月 18 日正式營運，該時距 2 輪船完工交船日期已有 1 年 3 個月。投入營運後，載客人數於 97 年達到最高峰 7.2 萬人即逐年遞減，101 年僅餘 2.7 萬餘人，高雄市政府雖稱輪船公司 97 年 7 月已增闢真旗（真愛碼頭至旗津渡輪）觀光渡輪航線，觀光遊輪及觀光渡輪航線之總載客量 97 年總計達 10 萬餘人，翌年更達 18 萬餘人云云，惟該府計入由其他船隻經營之真旗渡輪航線，實為飾責之詞；而真愛輪及光榮輪營運結果與營運計畫預估有明顯落差，該公司雖陸續推出餐飲增值服務、客製化包船服務等，惟 101 年觀光遊輪航線仍有毛損 65 萬餘元，迄今仍未能達原財務評估盈餘目標，尚有待改進。

(三)另查輪船公司原於 96 年度「交通及運輸設備」科目編列 8,400 萬元購置觀光輪船一艘（高雄輪），嗣於 96 年 9 月 20 日召開「研討 96 年度預算編列購置觀光遊輪 1 艘之營運計畫是否另作修正會議」之結論

為：配合輪船公司民營化之規畫，建議將該經費變更計畫惟汰換船齡已逾 10 年之輪船，並請業務科提出購置觀光輪船之經營成本分析資料，作為陳報高雄市政府購置觀光遊輪 1 艘計畫改為建造 2 艘交通渡輪之說明文件；惟紀錄送陳時，經該公司董事長(公車處處長)批示：「已口頭向局長(按：指交通局局長)報告過，局長不同意，請速辦理 8,400 萬遊輪之招標案」，遂本案仍續執行新建觀光輪船(高雄輪)計畫。嗣 96 年 10 月 31 日以 268 萬元決標予舟技造船技師事務所辦理船隻之規劃、設計及監造技術服務；並於 97 年 8 月 19 日由三陽造船廠股份有限公司(下稱三陽造船廠)以 8,070 萬元得標承造。高雄市審計處查核本案發現，因舟技造船技師事務所延遲提出細部設計圖說，及輪船公司未妥為掌控初步、細部設計圖說審查、修正作業進度，致高雄輪遲至 98 年 5 月 15 日始開工建造；而輪船公司於同年 6 月 2 日簽准所指派督工之船長與輪機長，於船舶建造期間，對於船舶建造狀況、品質及施工工作日報是否確實等，均未及時查察並依契約規定要求建造及監造廠商改善，於 99 年 7 月 13 日監看輪船建造工程進度時，始提報 19 項缺失函請三陽造船廠改善，督工作業未盡確實；且高雄輪於 99 年 8 月 13 日試航時，發生主機燒毀重大缺失，經承商更換零件後，輪船公司未經再試航以確認上述缺失已完成改善，即於同年 10 月 26、27 日辦理驗收作業，與契約所定驗收程序規定不符。高雄市政府雖表示先期作業已善盡評估之責，惟該案已無法依原計畫配合世界運動會期間營運，且迄今仍無法檢具相關評估資料；又高雄市政府僅憑據舟技造船技師事務所每周定期提供督工日報表等書面資料，而未深

入查究該事務所督工作業是否確實，亦未就本案發生缺失事項召開相關檢討會議，該府稱監造與驗收欠周之經驗將作為嗣後參考之語，有敷衍搪塞之嫌。

(四)綜上，真愛輪及光榮輪原為因應觀光船舶不足問題而添購，惟該 2 輪船於屆完工前，以創新為由，簽准於驗收後進行改裝，數月後旋以「政策有所變動」而停止辦理，顯見規劃改裝計畫過於草率；又該 2 輪船營運航線多次變更，已與 91 年 6 月所提營運計畫之航線迥異，且該府於 94 年規劃辦理 12 號碼頭整體開發事宜，即可知相關設施尚無法立即完工，卻於 94 年 5 月申請 12 號碼頭至旗津渡輪航線，復於同年 12 月 20 日再改申請 12 號碼頭至旗津漁港之觀光航線及遊港租船航線，然該時 2 輪船業已交船，卻受限 12 號碼頭岸上相關硬體設施尚未完工，以致該完工之輪船因航線尚未奉准而無法營運，該府未能預先因應，難謂無疏失；對於該航線運量不如預期，該府答復審計機關時竟計入由其他船隻經營之真旗渡輪航線，實為飾責之詞；而真愛輪及光榮輪營運結果與營運計畫預估有明顯落差，該公司近年雖陸續推出餐飲加值服務、客製化包船服務等，惟 101 年觀光遊輪航線仍有毛損，迄今仍未能達原財務評估盈餘目標，尚有待改進。

另高雄輪投資建置案雖經高雄市政府核可後據以辦理，惟嗣後相關單位評估之「觀光郵輪無新船需求」、「新建遊輪增加營運風險，不利民營化推動」意見亦有其理，然高雄市政府公車處未俟會後補充經營成本分析資料，即決定續行原訂計畫，且對於前述評估意見亦無研提因應作為，實有未洽。高雄輪於 99 年 8 月 13 日試航發生主機燒毀重大缺

失，經承商更換設備，輪船公司未經再試航即逕行辦理驗收作業，顯不符規定；且建置高雄輪所發生缺失未於督工過程適時修正等情，僅表示舟技造船技師事務所每周定期提供督工日報表，卻未查究該事務所督工作業是否確實，亦未就本案發生缺失事項具體檢討，該府稱監造與驗收欠周之經驗將作為嗣後參考之語，有敷衍搪塞之嫌。

四、「客家文物館站」售票亭完工後即閒置，高雄市政府迄未積極督促輪船公司活化運用，另投入 835 萬餘元購置 9 台自動售票機，亦使用未久即因不符需求而閒置並故障，未達年限即予停用，兩案規劃建置時未審慎評估環境、設備等其他營運條件能否配合，致完工後無法達成原訂效益，徒耗公帑支出，實欠允當。

(一)查輪船公司為經營行駛於愛河之愛之船航線，以「97 年度加強地方建設擴大內需補助計畫」經費 960 萬元擇定於國賓飯店、仁愛公園及客家文物館周邊興建愛之船旅客服務中心兼售票亭，於 98 年 9 月即驗收合格，其中「客家文物館站」閒置未用。據輪船公司人員表示，受限於行駛愛河之新型太陽能船頂篷為固定式無法升降，駛至橋墩較低之七賢橋時，無法通過續行至「客家文物館站」及愛河之心，嗣又因七賢橋遲未進行拆除改建，舊型愛之船較不環保、老舊維修不易，及愛河之心航線停航等原因，故「客家文物館站」尚未啟用。前經高雄市審計處提出查核意見，該府僅表示將督促輪船公司研提相關場站活化利用之相關營運計劃，然前開影響原因已存在多年未變，輪船公司迄今未積極研議活化措施，放任場站閒置，高雄市政府亦未盡督導辦理之責，核有未洽。

(二)復查輪船公司為因應電子化趨勢及提供便利之購票

流程，依據依高雄市政府「港灣開發推動小組」決議，於96年11月花費208萬元購置售票機1台(第1階段)；嗣97年7月為節省售票及驗票人力成本，提升效率及形象，再提出「輪船公司票務系統後續建置計畫」，經多次修正後，以中央政府擴大內需方案補助經費627萬餘元，於97年12月購置8台自動售票機(第2階段)。惟查第1階段售票機雖經驗收合格，購置未久即因售票速度太慢等因而閒置，經媒體披露後，輪船公司表示第2階段新購售票機將採高階設計，惟第2階段仍未審慎評估售票功能是否符合民眾使用需求，致售票機驗收後，迭發生遭乘客抱怨售票機有速度過慢、收錢不找零等情事，以致使用率偏低，僅有零星之售票收入；另經高雄市審計處於100年3、4月間兩度至各場站實地勘查發現，售票機已喪失售票功能，或因受損無法使用，復於數月後再次會勘時，9台售票機則已集中移至公車處庫房存放，停止使用。輪船公司雖稱售票機基本售票功能具備齊全，但現場海風、鹽蝕之侵蝕造成故障率提高，造成維修成本負擔沉重，幾經考量後予以停用。惟售票機除具備基本售票功能外，更應提高使用便利性，惟設置後卻屢遭抱怨，顯見未審慎評估民眾使用需求，且機器設置地點易受自然環境影響係早可預見，自應妥為因應，卻在未達使用年限七年即因品質不佳而損壞閒置，不僅造成公帑虛擲，且未達成節省人力及營運成本之目標，計畫執行效益顯然不彰。

(三)綜上，「客家文物館站」完工後即閒置，迄今未能積極研提改善措施或活化作為，高雄市政府亦未盡督導辦理之責；另輪船公司投入835萬餘元分兩階段購置9台自動售票機，使用未久即因不符需求而

閒置，考量故障維修成本甚高，故未達年限即予停用，兩案規劃建置時未審慎評估環境、設備等條件能否配合，完工後又未能妥善因應後續外在營運條件變化，致無法達成原訂效益，徒耗公帑支出，實欠允當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正高雄市政府。
- 二、影附調查意見及處理辦法，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族聯席會議處理。

調查委員：余騰芳

中 華 民 國 103 年 月 日