

調查報告

壹、案由：據悉，德安航空股份有限公司涉嫌長期做假帳，浮報機隊維修費及行政管銷支出，詐領交通部民用航空局離島航線營運虧損補貼款。究該公司是否以不實資料向該局申請虧損補貼？該局審核機制是否周延？該事件是否影響離島民眾交通權益？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

由於蘭嶼、綠島、七美、望安等離島偏遠機場受地形、地物、跑道長度、淨空及氣候之限制，可使用機型受限，航空公司經營成本與風險遠高於本島航線，又因缺乏市場經濟性，且有明顯淡旺季之特性，使航空公司經營較為困難，爰由政府補貼營運虧損，以支持業者穩定提供離島偏遠地區之航空運輸服務。惟民國(下同)107年6月間媒體報導¹，德安航空股份有限公司(下稱德安航空)經營蘭嶼、綠島、七美、望安等5條航線長達13年，該公司董事長疑涉長期做假帳，浮報機隊維修費及行政管銷支出，擴大虧損金額，詐領交通部民用航空局(下稱民航局)補貼款恐逾新臺幣(下同)5億元等情。究德安航空是否以不實支出向民航局申請補貼款、該局有無確實審核該公司之虧損金額，及該事件是否影響離島航空運輸等，本院認有深入瞭解之必要，爰立案進行調查。經調閱交通部卷證資料，並詢問相關人員後，業調查竣事，茲列述調查意見如下：

一、民航局對於民用航空運輸業有以非經營離島偏遠航線必要費用申請虧損補貼款之情事，未適時為必要之

¹107/6/20鏡週刊/嚴文廷報導「董座遭控長期做假帳 德安航空詐民航局5億補助」一文。

處置，亦無扣減補貼款或停止補貼申請之處罰機制，肇致德安航空浮濫報支補貼款之情形益趨嚴重，不但耗費審核人力，且在補貼款核銷採抽查方式辦理下，亦可能使不應補貼之費用獲得補貼，造成公帑損失；另，民航局辦理實地查核亦欠缺明確之規範，未能視補貼金額、業者違規狀況或異常情事調整查核之深度及廣度，補貼作業相關規範未盡周延，亟待檢討強化。

- (一)為辦理偏遠、離島或特殊服務性之路（航）線營運虧損補貼作業，交通部係依發展大眾運輸條例第10條授權訂定大眾運輸事業補貼辦法，而民航局依該補貼辦法第5條：「主管機關辦理大眾運輸補貼應訂定作業規定，其內容應載明補貼條件、作業時程、補貼金額之核給、分配比率、監督考核方式及申請所需書表文件等相關事項……。」規定，訂定民用航空運輸業離島偏遠航線營運虧損補貼作業規定（下稱離島航線虧損補貼規定），據以辦理離島航線虧損補貼作業。
- (二)按離島航線虧損補貼規定第3點、第4點及第7點規定，業者申請營運虧損補貼時，應檢附補貼計畫書，民航局受理申請後，應邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士審查，並報經交通部核可後實施；業者應分別於每年6月30日前及12月25日前將前1年12月至當年5月、當年6月至11月之補貼計畫執行情形報告書、航線別營運月報表、補貼請款書等送民航局申請補貼款。經查臺東-蘭嶼、臺東-綠島、高雄-七美、高雄-望安及馬公-七美等5條離島偏遠航線（下稱5條離島偏遠航線）原係由華信航空股份有限公司經營，民航局前於93年重新公告遴選5條離島偏遠航線之經營業者，由德安航空取得最優申請人資格，該公司並於94年6月開始經

營，且自斯時起向民航局申請營運虧損補貼款，經統計截至107年止，民航局對德安航空之補貼金額合計高達25億餘元之鉅。對於媒體報導指出德安航空董事長疑涉長期做假帳，浮報機隊維修費及行政管銷支出，詐領民航局補貼款逾5億元一節，民航局係表示，依規定德安航空每年須提送營運虧損補貼計畫書，經該局召開「補貼及獎助審查會」進行審查並做成決定，陳報交通部核准後實施；民航局於補貼款核銷時，即依核定之補貼計畫，先扣除收入，再就虧損部分審查後給予補貼；民航局原係以書面審核方式辦理補貼款核銷，嗣因德安航空支出龐大、單據繁雜，且考量財務查核之專業性，爰自103年9月起，該局委託會計師事務所協助審核單據，並至該公司實地查核相關憑證，倘經會計師及該局審核認為非經營離島偏遠航線必要之費用，均予以剔除等語。

- (三)經本院檢視民航局提供之103至107年德安航空申請補貼遭剔除之明細資料，發現該公司除以購買祭祀品、微波爐、烤土司機費用，或報廢車輛加油費，或員工奠儀，或董事長個人車輛之牌照稅、維護費等申報補貼外，並連年以端午節、中秋節加菜金、尾牙餐費、慰勞餐費、人員獎勵金、易安網公司之差旅費、參加會議之餐費、交通費、住宿費等，或非補貼期間之費用申報補貼。惟民航局並未適時通知德安航空上開非屬經營離島偏遠航線必要費用不得再報支，致該公司於106年遭剔除之憑證數達135筆，相較103年僅有12筆，該公司浮濫申報補貼之情形更為嚴重。然揆諸民航局辦理離島航線虧損補貼作業所依循之大眾運輸事業補貼辦法第16條第1項之附件3「營運補貼金額扣款情事與處分方

式」規定，民用航空運輸業如每月班機加權延誤率逾10%，或每月班機取消率逾5%，經稽查人員查明屬實者，記違規1次，扣減當期核定補貼款中1個違約基數；及離島航線虧損補貼規定第6點規定，個別業者於執行補貼計畫期間，同1年度內超過6個違約基數之航線總數達該業者受補貼航線總數之60%以上者，停止辦理下1年度該業者之補貼申請等，可知當業者之「班機加權延誤率」或「班機取消率」達違約門檻時，民航局方得扣減其補貼款或停止其補貼申請，然而對業者如有以非經營離島偏遠航線必要費用申報補貼款之情事，則未有任何處罰機制，無法產生嚇阻作用，肇致德安航空多年來浮濫報支補貼款且情形益趨嚴重，不但耗費審核人力，且在補貼款核銷採抽查方式辦理下，亦可能使不應補貼之費用獲得補貼，造成公帑損失，規範顯欠周延。

(四)另，依民航局說明，由於大眾運輸事業補貼辦法及離島航線虧損補貼規定並未有於補貼款核銷時須對業者進行實地查核之規定，爰民航局未訂定實地查核之相關規範。據民航局表示，因德安航空105年申請之補貼款較以往年度為多，故該局增加實地查核次數為4次等語。惟查，德安航空106年申請之補貼款係6億5,724萬餘元，幾為105年3億3,280萬餘元之2倍，但民航局實地查核之次數卻僅有2次，且於107年6月間媒體報導該公司有涉詐領補貼款之異常情事後，該局亦未增加實地查核之次數。民航局辦理實地查核於實務上有需要卻未訂有相關規範，未能視補貼金額、業者違規狀況或異常情事調整查核之深度及廣度，亟待改進。

(五)綜上，民航局對於民用航空運輸業有以非經營離島

偏遠航線必要費用申請虧損補貼款之情事，未適時為必要之處置，亦無扣減補貼款或停止補貼申請之處罰機制，肇致德安航空浮濫報支補貼款之情形益趨嚴重，不但耗費審核人力，且在補貼款核銷採抽查方式辦理下，亦可能使不應補貼之費用獲得補貼，造成公帑損失；另，民航局辦理實地查核亦欠缺明確之規範，未能視補貼金額、業者違規狀況或異常情事調整查核之深度及廣度，補貼作業相關規範未盡周延，亟待檢討強化。

二、民航局對德安航空之虧損補貼有逐年攀升之趨勢，乃因營運成本增加而營運收入卻未見起色所致。民航局允應檢討分析德安航空之5條離島偏遠航線經營現況及提出改善措施，期能有效提升該公司之運能與服務品質。此外，民航局允宜研議該等航線由國家經營之可行性，俾穩定提供離島航空運輸服務並永續經營，以滿足偏遠地區基本民行需要。

(一)據民航局之統計資料，近5(103-107)年該局核予德安航空之虧損補貼款，分別為1億2,713萬餘元、1億3,909萬餘元、2億2,544萬餘元、5億806萬餘元、3億7,540萬餘元，有逐年攀升之現象；而各該年度德安航空申報之直接旅客費用、飛行組員費用、油料費用、直接修護費用、直接場站費用、飛機保險費用、租機費用、間接修護費用、間接場站費用、間接旅客費用、營業費用、管理費用及利息費用等13項營運成本合計分別為3億296萬餘元、2億7,102萬餘元、3億3,280萬餘元、6億5,724萬餘元、5億285萬餘元，至營運收入則為1億6,939萬餘元、1億2,808萬餘元、1億409萬餘元、1億1,947萬餘元、1億1,669萬餘元(如下表)，顯見該公司之

營運成本係大幅上揚，但營運收入卻反而每況愈下，使虧損增加，106年之補貼金額甚為105年的2倍之多。

103-107年德安航空申請離島偏遠航線營運虧損補貼款及民航局核定情形

單位：元

年度	德安航空申請 補貼款(1)	德安航空實際 營運收入(2)	民航局扣減 補貼款(3)	民航局核定補貼款 (4)=(1)-(2)-(3)
103	302,964,764	169,398,149	6,429,547	127,137,068
104	271,022,057	128,082,843	3,843,142	139,096,072
105	332,805,392	104,096,501	3,265,055	225,443,836
106	657,240,577	119,476,895	29,696,216	508,067,466
107	502,854,413	116,693,206	10,752,880	375,408,327
合計	2,066,887,203	637,747,594	53,986,840	1,375,152,769

註：各年度之補貼期間為前1年12月至當年11月止。

資料來源：交通部

(二)經詢據民航局表示，德安航空於105年係舊機Dornier與新機DHC同時營運，106年起以新機營運，由於飛行組員及維修人員須重新訓練，故營運成本較高；另104年尚有3架飛機在飛，105年9月只剩2架，10月時方有2架新機加入營運，造成營運收入減少等語。惟查，德安航空僅於105年4月至10月間係2架飛機飛離島航線，其餘時間均有3架以上飛機可飛，是以飛機數量似非影響營運收入之因素。且由德安航空歷年財務概況（如下表）觀之，長期以來民航局給予該公司之虧損補貼款，或未能補足其實際營運上的虧損，尚需額外提供其獎助金，方能勉強維持營運。按政府對離島偏遠航線之經營業者給予虧損補貼，係為保障離島居民基本運輸需求，雖政策立意良善，然亦可能造成業者依賴的心態而使其經營缺乏效率，爰民航局允應檢討分析德安航空

之5條離島偏遠航線經營現況及提出改善措施，期能有效提升該公司之運能與服務品質。另民航局為瞭解蘭嶼鄉鄉民對臺東-蘭嶼航線之需求，於108年1月間與蘭嶼鄉鄉長、德安航空、臺東航空站研商如何強化臺東-蘭嶼航線交通，蘭嶼鄉鄉長並提出建置航站即時影像、候補系統及提供班機取消即時資訊、加班機機制等建議。民航局亦應督促德安航空、臺東航空站儘速提出相關強化方案，並要求德安航空及臺東、蘭嶼航空站於其網站提供風向、風速、起航機率之評估等資訊，俾利旅客之便。

94-107年德安航空之財務概況

單位：千元

年度	民航局撥付虧損補貼款	民航局撥付獎助金	當年度淨利
94	60,833	6,915	294
95	135,243	10,555	883
96	142,603	11,562	13,083
97	141,244	11,429	8,665
98	127,277	11,563	6,422
99	118,272	11,542	5,933
100	133,860	11,293	7,746
101	137,960	10,399	12,233
102	136,936	11,278	11,973
103	127,137	10,793	9,320
104	139,096	9,905	4,622
105	225,444	11,369	11,730
106	508,067	11,464	27,396
107	375,408	10,679	4,725

註：德安航空除以定翼機經營離島偏遠航線外，尚有以直昇機從事普通航空業及國內不定期包機業務，此部分非政府補貼及獎助範疇。

資料來源：交通部

(三)由於經營離島偏遠航線之營運成本高、風險大，且

缺乏市場經濟性，航空公司經營較為困難，獲利不易，致民間業者多無經營意願。且鑑於以往有經營意願之業者多為小規模公司，其財力、經營能力均欠佳，甚有在籌設過程中因融資困難，造成進度延誤而遭取消資格之情事；又業者倘於經營時發生財務困難，將衍生斷航問題，然因離島偏遠地區受地形及天候限制，一旦斷航其他業者無法立即支援，對離島交通勢必造成極大衝擊。對此，民航局於本院詢問時亦稱，以德安航空的經營規模來看，由國家來經營5條離島偏遠航線可能是比較好的等語。是以，民航局允宜研議該等航線由國家經營之可行性，俾穩定提供離島航空運輸服務並永續經營，以滿足偏遠地區基本民行需要。

(四) 綜上，民航局對德安航空之虧損補貼有逐年攀升之趨勢，乃因營運成本增加而營運收入卻未見起色所致。民航局允應檢討分析德安航空之5條離島偏遠航線經營現況及提出改善措施，期能有效提升該公司之運能與服務品質。此外，民航局允宜研議該等航線由國家經營之可行性，俾穩定提供離島航空運輸服務並永續經營，以滿足偏遠地區基本民行需要。

三、交通部對於德安航空所可能發生斷航之問題，允宜研擬具體之疏運方案，預為因應該公司無預警斷航造成對離島交通運輸的衝擊。

(一) 據交通部說明，考量德安航空經營之5條離島偏遠航線具公益性，該部會盡最大努力維持該等航線之營運，如遇緊急狀況，除協調航港局協助疏運作業外，倘該公司因財務問題無力繼續經營，民航局亦將重新公告遴選業者經營，以使該等航線繼續營

運。另交通部亦責成民航局於107年6月20日成立「德安航空異常狀況監控小組」，定期召開會議，且視實際需要邀集交通部、航港局與會，除就德安航空之飛安及營運情形進行監控外，並預為研擬後續應處方案。

(二)經查，該監控小組於107年6月20日至8月9日共召開12次會議，依107年6月20日第1次會議紀錄：「請航港局預先準備德安航空如停飛後之海運疏運等事宜，俾於發生停飛情形時可穩定提供離島運輸能量。」及107年6月26日第5次會議紀錄：「一旦德安航空發生停飛時，規劃以海運替代空運，以穩定運輸能量一節，請空運組彙整海、空運之航程、票價、可載人數、時刻等資訊對照表。」惟於第6次至第12次會議紀錄之列管事項「協調海運疏運事宜及確認海空運資訊」部分，僅載以：「1. 本局已於召開監控小組第1次會議時請航港局來局研商，並請其預先準備德安航空如停飛後之海運疏運事宜，俾提供穩定之離島運輸能量，航港局亦說明配合辦理。2. 彙整離島偏遠航線之海空運相關資訊表如附件。」等語，民航局是否確已妥擬具體疏運方案，不無疑義。

(三)另揆之民航局前於102年間遴選經營離島偏遠航線業者之過程，最優申請人原為德安航空，因營運準備進度有重大延誤情形，103年4月遭民航局終止其最優申請人資格；當年民航局再重新辦理公告，最優申請人為全球通小客車租賃公司，於籌設期間亦發生重大延誤情事，104年11月遭民航局終止其最優申請人資格，嗣於105年1月遞補德安航空為最優申請人。顯然民航局所稱倘德安航空無預警斷航，將重新公告徵選業者經營等語，或非短期內得以獲

致，有緩不濟急之虞，將不利於離島航空運輸的維繫，使離島居民交通權益受損。爰為因應德安航空所可能發生斷航之問題，交通部允應督促民航局研擬具體之疏運方案，俾免因該公司無預警斷航引發對離島交通運輸之衝擊。

四、民航局於檢調單位釐清德安航空涉詐領補貼款之疑義前，應全面檢視該公司申請補貼款結報核銷之相關憑證，並就不應補貼之款項依法追繳，俾免公帑損失。另，民航局對本案除應持續追蹤司法偵查進度外，允宜研擬保全債權計畫，以利未來追討德安航空之不法所得。

(一)據媒體報導²，德安航空經營蘭嶼、綠島、七美、望安等5條航線長達13年，董事長疑涉長期做假帳，浮報機隊維修費及行政管銷支出，詐領民航局補貼款；德安航空呈交的補貼計畫書有大量的維修支出，稽核人員實際到德安的維修機棚查核，卻總是沒看到申報項目有在執行，另董事長郭自行的私人花費也列入補貼清單中，疑似做假擴大虧損，令稽核人員看了直搖頭；民航局的補貼資料顯示，德安航空自94年起，每年獲得的補貼多數超過1億元，十多年下來，補貼款就拿了超過10億元，其中不實浮報的支出約有5億元，金額相當可觀等語。

(二)針對上開媒體報導，民航局查復本院稱，經函請德安航空說明，該公司回復並具結無媒體報導之情形，如經查證報送該局資料有不實或虛偽，且溢領補貼款，將於接獲通知時繳回，並負相關法律責任；另經民航局再檢視辦理德安航空營運虧損補貼相關作業，尚無發現異常違失情形。民航局於核銷

²107/6/20鏡週刊/嚴文廷報導「董座遭控長期做假帳 德安航空詐民航局5億補助」一文。

德安航空補貼款時，在機隊維修費部分，其人事費依薪資、勞健保資料審查，航材費依進料憑證審查，發動機維修費依委託國外廠商修檢之契約及單據審查；飛機租金費用部分，經會計師及民航局審核結果，德安航空租賃契約價金與單據憑證相符；行政管銷支出部分，經會計師及民航局審核認為不應列入營運成本者，如董事長個人用車費用、尾牙餐費及加菜金等，均予以扣除等語。惟查民航局對德安航空補貼款之核銷，於103年9月之前，係僅就該公司所報之補貼計畫執行情形報告書及相關請款發票、收據等憑證，審查支出金額與憑證金額是否相符，在未進行實地查核下即予核撥補貼款；於103年9月之後，民航局雖會同會計師至德安航空實地查核相關憑證，然並非逐一審視憑證而係以抽查方式辦理，且於105年經增加實地查核次數及針對部分費用項目加強查核之結果，該公司以非經營離島偏遠航線必要費用申報補貼款而遭剔除之憑證數係較104年大幅增加。基上，民航局於檢調單位釐清德安航空涉詐領補貼款之疑義前，應儘速全面檢視該公司申請補貼款結報核銷之相關憑證，並就不應補貼之款項依法追繳，俾免公帑損失。

(三)有關本案刑事責任不在本院論究範圍，本院係僅追究行政責任，先予敘明。據民航局說明，本案目前仍處於刑事偵查階段，刑事部分待檢調單位之調查及法院判決結果，倘未來德安航空負責人確有以不實支出憑證浮報費用詐領補貼款之情事，民航局可依行政程序法第117條規定³撤銷溢領款項之補貼處

³行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。……」

分，再依同法第127條規定⁴請求德安航空返還溢領之補貼款。是以，民航局對本案除應持續追蹤司法偵查進度外，允宜研擬保全債權計畫，俾利未來追討德安航空之不法所得。

(四)綜上，民航局於檢調單位釐清德安航空涉詐領補貼款之疑義前，應全面檢視該公司申請補貼款結報核銷之相關憑證，並就不應補貼之款項依法追繳，俾免公帑損失。另，民航局對本案除應持續追蹤司法偵查進度外，允宜研擬保全債權計畫，以利未來追討德安航空之不法所得。

⁴行政程序法第127條規定：「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同（第1項）。前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定（第2項）。行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之（第3項）。……」

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請交通部督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、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：張武修

蔡崇義