

調查報告

壹、案由：據審計部函報：有關該部高雄市審計處審核高雄市輪船股份有限公司經營管理情形，核有高雄市政府長年未確實督促交通局編列適足預算以補貼該公司配合免費乘船優惠措施造成票價減收，致營運連年虧損，亟待改善等情案。

貳、調查意見：

本案係據審計部函報：有關該部高雄市審計處審核高雄市政府輪船股份有限公司(下稱高雄輪船公司)經營管理情形，核有該府長年未確實督促所屬交通局編列適足預算以補貼該公司配合免費乘船優惠措施造成票價減收，致營運連年虧損，亟待改善等情案，經本院交通及採購委員會會議決議推派調查。本案經調閱本院前卷¹、審計部²及高雄市政府³等機關函復本院相關卷證資料，嗣於民國(下同)112年2月4日會同審計部實地履勘瞭解相關案情，並於同時詢問該府相關主管人員。已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、高雄輪船公司係配合高雄市政府為保障旗津區居民對外交通權益，所採行居民免費乘船政策，惟因未能編列適足預算予以補貼公司財務，造成之票價年減收約新臺幣(下同)9,683萬餘元，致連年虧損情事加劇，復由市政府擔任連帶保證人向銀行借款以支應營運周轉資金，因該公司財務負擔日益沉重，累積虧損約10億餘元，已達公司資本額2倍餘，市政府顯未能切實針對實際營運狀況，作有效之規劃與明確角色定

1本院105年5月12日院台交字第1052530140號函全宗

2審計部112年2月16日台審覆部字第1120051822號函

3高雄市政府112年3月10日高市府交運監字第11232570300號函

位，致輪船公司長期經營潛存重大不確定性，允應檢討改進。

- (一)依發展大眾運輸條例第 10 條第 1 項規定，主管機關對於大眾運輸事業營運虧損，得予以補貼；補貼對象限於偏遠、離島、往來東部地區或特殊服務性之路(航)線業者。高雄市旗津區居民優惠乘船實施辦法第 1 條規定，為提供設籍該市旗津區居民免費搭乘公共渡輪，以保障其對外交通之權益……。中央政府特種基金管理準則第 4 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，除負有政策性任務者外，應以追求最佳盈餘為目標；第 21 條規定，地方政府所管特種基金，準用該準則之規定。公司法第 211 條第 2 項及第 3 項規定略以，公司資產顯有不足抵償其所負債務時，董事會應即聲請宣告破產……。故由上開法令規定可知，高雄市政府（或稱市政府）為保障旗津區居民對外交通之權益，政策提供居民免費搭乘公共渡輪，而主管機關為該府交通局，對於高雄輪船公司因政策配合旗津居民免費搭乘公共渡輪之事業營運虧損，得予以補貼航線業者，且營業應依企業化經營原則，提升營運績效，若高雄輪船公司資產顯有不足抵償其所負債務時，董事會應即聲請宣告破產。
- (二)查高雄市政府為保障旗津區居民對外交通權益，於 79 年訂定「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 年 11 月 16 日廢止），提供旗津居民等持免費乘船證搭乘公共渡輪往返旗津區，嗣於 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」（下稱偏遠地區優惠乘船辦法），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（下稱旗津卡）

使用對象僅限為設籍旗津區居民。依偏遠地區優惠乘船辦法第 9 條規定，該公司依該辦法免費乘船所減收之票價，由市政府交通局按年視財政狀況編列預算補貼之。然查高雄輪船公司自 94 年 1 月起配合市政府執行旗津區居民免費乘船交通公共政策，惟迄 110 年底止，該局仍未依上揭規定編列預算補貼該公司所減收之票價。另市政府為因應市縣合併改制，於 101 年 10 月 18 日訂定「高雄市旗津區居民優惠乘船實施辦法」，卻仍未參照偏遠地區優惠乘船辦法第 9 條規定，高雄輪船公司依該辦法免費乘船所減收之票價，由市政府交通局按年視財政狀況編列預算補貼之。

(三)嗣於 107 年 3 月間由高雄市副市長召集高雄輪船公司、交通局、主計處、財政局、環境保護局等市政府單位開會研商「旗津區居民免費乘船政策補貼」，會議結論(四)及(五)，該公司先提案爭取高雄市環境保護基金(下稱環保基金)補貼旗津區居民免費乘船經費，倘未獲補助，則由主計處及財政局協助交通局編列公務預算爭取市政府補助；旗津區居民免費乘船政策之補貼，以逐年編列為原則，並以補貼旗津卡免費乘船之合理成本價為度。惟該公司依上揭會議結論多次向環保基金申請補貼，均未獲補助，且該公司簽證會計師於 106 年 7 月 6 日曾建議，其繼續經營之能力可能產生重大不確定性，並提出該公司係屬依公司法成立之營利事業，卻承擔市政府照顧旗津居民交通公共政策之費用，混淆營利事業角色，偏遠地區之交通支出，政府應予補助，否則營利事業同時肩負福利事業任務，績效評估即遭扭曲，建議宜建立「轉撥計價制度」，由市政府對該部分撥款補助。

(四)經查依 106 至 110 年度旗津卡使用情形核算，平均每年旗津區居民免費乘船票價金額約 9,683 萬餘元。高雄輪船公司雖於 108 至 110 年度簽准由高雄市停車場作業基金計補貼 8,349 萬餘元，並獲高雄市政府同意自 111 年起，每年由交通局公務預算及高雄市停車場作業基金附屬單位預算各編列 2,000 萬元補貼該公司，後續每年將循公務預算及該基金預算審議程序編列，期使該公司永續經營。惟查補貼金額仍不足以彌補旗津居民免費乘船成本與經費，致該公司連年收入不敷成本，無法達成年度收支平衡之營運目標，更遑論彌平累積虧損，截至 110 年底止，累積虧損已達 10 億 1,570 萬餘元，為資本額 4 億 6,336 萬元之 2 倍餘，財務結構欠佳，已達公司法應宣告破產情況，且與上揭基金管理準則所訂依企業化經營原則及追求最佳盈餘目標未合。由上開說明可知，市政府成立高雄輪船公司係為增加該公司企業經營彈性與提升營運績效，並自負盈虧，然該府自訂部分地區居民免費乘船福利措施，卻由該公司配合政策執行，且未本於權責積極督促交通局編列適足公務預算補貼該公司減收票價，以解決高雄輪船公司實際營運困境，亦未明確釐清該公司角色定位，致使公司營運策略失所準據，持續虧損情形未能有效改善，尚須由非營業特種基金補助，顯見市政府未能積極督促檢討逐年編列適足預算補貼，並妥適評估改以公務或其他非營業特種基金型態經營之可行性，以落實水路公共運輸之政策目的。

(五)次查高雄輪船公司每年為因應營運周轉資金需求，由市政府擔任連帶保證人，向高雄銀行舉借短期借款支應，截至 110 年底止，短期借款未償餘額高達

8 億 2,212 萬餘元，連同年度所需支付利息費用 719 萬餘元，財務負擔沉重，且因 110 年度帳列流動資產 7,000 萬餘元、流動負債 8 億 3,999 萬餘元，流動資金缺口達 7 億 6,999 萬餘元，經簽證會計師於 106 至 110 年度查核報告揭露，短期償債能力尚有股東市政府作為後盾不容置疑，惟長期繼續經營能力可能產生重大不確定性，建請該公司於短期內增資，使其淨值變為正數，否則除繼續經營能力產生困難外，董事會亦違反公司法第 211 條第 3 項規定。嗣高雄輪船公司曾於 110 年 1 月 12 日向市政府報告營運概況，提出渡輪票價調整及前鎮—中洲航線虧損分析暨改善方案等 2 項開源節流推動事項，均經市政府指示暫緩執行，後續市政府及交通局仍未能謀求具體可行之改善措施。故由上開說明可知，高雄輪船公司兼負高雄市公共渡輪服務及高雄港觀光航線開發任務，雖改由外聘專業經理人經營，惟公營事業受相關法令規範，經營策略較無彈性，自主性不足，營運困境仍無法有效改善，致經營績效連年虧損，截至 111 年 6 月底止，累積虧損再增加為 10 億 3,149 萬餘元，長期繼續經營潛存重大不確定性，顯未能積極妥謀善策，無法提振營運效能。

(六)據市政府於本院實地履勘時表示，有關旗津居民免費乘船政策，係考量 106~109 年渡輪航線乘船成本平均為每年 6,249 萬 1,601 元，經考量市政府財務狀況，雖然未能編列足額預算支應該成本支出，惟市政府交通局仍爭取以 108 年停車場作業基金補貼高雄輪船公司 2,349 萬元、109 年和 110 年則各補貼 3,000 萬元，111 年則已編列交通局公務預算及高雄市停車場作業基金附屬單位預算各 2,000 萬

元，共計 4,000 萬元，後續將循每年公務預算及該基金預算審議程序編列，以維高雄輪船公司永續經營；另將督請該公司召開董事會將暫列負債科目之該局作價投資財產採減資彌補虧損再增資方式，以改善財務結構。

(七)綜上，高雄市政府為保障旗津區居民對外交通之權益，政策提供居民免費搭乘公共渡輪，因此主管機關權屬為該市交通局，應依法對於高雄輪船公司因政策配合旗津居民免費搭乘公共渡輪之事業營運虧損，得予以補貼航線業者。依 106 至 110 年度旗津卡使用情形核算，平均每年旗津區居民免費乘船票價金額約 9,683 萬餘元（成本平均為每年 6,249 萬 1,601 元），高雄輪船公司雖於 108 至 110 年度簽准由高雄市停車場作業基金計補貼 8,349 萬餘元，並獲高雄市政府同意自 111 年起，每年由交通局公務預算及高雄市停車場作業基金附屬單位預算共計編列 4,000 萬元補貼該公司，惟市政府未能編列適足預算予以補貼該公司財務，造成之票價減收，致該公司連年虧損情事加劇，截至 111 年 6 月底止，累積虧損再增加為 10 億 3,149 萬餘元，為該公司資本額 4 億 6,336 萬元之 2 倍餘，財務結構明顯欠佳，已達公司法應宣告破產情況，復由市政府擔任公司連帶保證人向銀行借款以支應營運周轉，至該公司財務負擔日益沉重，高雄市政府顯未能切實針對該公司實際營運狀況，作有效之規劃與明確角色定位，致高雄輪船公司長期經營潛存重大不確定性，允應檢討改進。

二、高雄輪船公司近年客運渡輪營運收入減少約 49.18%，觀光航線亦未達營運經濟規模，又因疫情影響及各項票證優惠折扣，不符每人票價合理成本 31.11 元，

對該公司財務營收更是雪上加霜，致經營績效每況愈下，嗣對前交通局車船管理處留任員工，僅採遇缺不補、自然汰除之消極作為，人事費用負擔亦顯沉重，且對配合市港合一政策，掌握亞洲新灣區發展契機顯未積極以對，未能妥善規劃未來營運方向，以提升整體經營績效，允應檢討改進。

- (一)依 109 年 12 月 22 日修正之附屬單位預算執行要點第 4 點第 2 項規定，營業基金應本企業化經營原則，設法提高產銷營運量，增加收入，抑減成本費用，以提升經營績效。故由上開預算執行要點可知，高雄輪船公司應本於企業化經營原則，積極新增航線開闢及提高航線運量，以增加營運收入，並抑減不需要的人事成本費用，以提升經營績效。
- (二)查高雄輪船公司擔負高雄港區公共運輸服務，近年隨著經濟發展、觀光遊憩需求，亦逐漸轉型兼具運輸及觀光業務。高雄輪船公司於 110 年度可供營業船舶 24 艘，經營渡輪、觀光郵輪、愛河愛之船及租船等，總航行哩程達 8 萬餘哩，總載客 444 萬餘人次，營運結果，淨損 7,402 萬餘元，為 106 至 110 年度間近 5 年度最大虧損情形，經營主體渡輪客運收入亦為近 5 年度最低，且營運收入自 106 年起呈逐年下滑趨勢，110 年度較 106 年度減少約 49.18%，如排除政府挹注之補助收入，各年度均呈虧損狀態，其中 110 年度淨損達 1 億 445 萬餘元，亦為近 5 年度最大淨損，顯示高雄輪船公司經營績效正逐年衰退中。110 年度渡輪航線(包含鼓山—旗津、棧貳庫—旗津與前鎮—中洲等 3 條航線，渡輪 9 艘)，其中占總營收比重最高(86.64%)之鼓山—旗津航線年度營業損失 5,525 萬餘元，如加計旗津卡免費乘船補貼收入 7,445 萬餘元後，尚有盈餘 1,920

萬餘元，其餘 2 條航線均因營運未達經濟規模而產生虧損，且以前鎮-中洲航線虧損 1,889 萬餘元為最鉅。

- (三)次查高雄輪船公司所屬真愛、光榮及高雄輪等 3 艘觀光遊輪，雖自 103 年 10 月起推出藍色公路航線(高雄輪)，以預約包船方式行駛蚵仔寮及梓官漁港，並自 108 年 5 月起賡續推出「金棧遊港夕陽線」、「金棧遊港亞灣線」遊港航線(真愛及光榮輪)，於每週六、日及國定假日固定開航，駛入高雄港防波堤管制區，以利遊客近距離觀賞船艦、碼頭及落日美景，或繞行亞洲新灣區觀覽 85 大樓、高雄展覽館、海洋文化及流行音樂中心等港灣特色建築，惟 110 年度遊港及租船業務創造之營業收入僅 343 萬餘元，遠不敷營業成本及費用 1,391 萬餘元，顯見該公司營運成效亟待提升。又，愛河愛之船航線(愛之船 12 艘)，自 105 年 6 月起委託廠商營運管理，係高雄輪船公司唯一獲利航線，然於 109 及 110 年度受新冠疫情影響，載客量呈下降趨勢，且部分船隻停航多年迄無使用計畫，委外營運載客量未達最大營運效果，航班容量尚有餘裕空間，惟愛河水域觀光推展主管機關觀光局於 106 至 110 年度陸續於愛河畔設燈會藝術節等各項觀光活動，推展愛河水域觀光及宣導事業，其中於 110 年度愛河觀光人數 156 萬餘人次，較 106 年度 28 萬餘人次增加 128 萬餘人次，約 451.43%，惟愛之船航線 110 年度搭乘人數僅 7 萬餘人次，較 106 年度 29 萬餘人次，卻減少約 73.33%。由上開說明可知，高雄市政府近年力推亞洲新灣區鄰近之建設及開發，惟未能配合市港合一政策，掌握該區發展契機，妥善規劃未來營運方向，並蒐集旅客深度意見，廣布行銷管道，俾

發揮加乘互助綜效，以有效提振觀光產值並提升經營績效，致觀光航線運量每況愈下，不利高雄輪船公司經營績效。

- (四)另據高雄市政府陳稱，近年為鼓勵使用電子票證、帶動振興旗津觀光以及保障通勤求學、就業之大眾運輸需求，對於渡輪票價(原價 40 元)提出各項票證優惠折扣如下：電子票證折扣(5 折優惠價 20 元)、現金投幣折扣(優惠價 30 元)、高雄市民優惠價(優惠價 25 元)。經以最近 3 年渡輪票價收益進行分析，全票票價與各優惠票價之間的差額，分別就現金投幣與電子票證兩種方式之渡輪收益人數計算，現金投幣差額(差額 10 元)近 3 年總計少收營收約為 4,601 萬 9,610 元，電子票證差額(差額 20 元)近 3 年總計少收營收約為 6,574 萬 4,460 元。本院實地履勘時，市政府表示，以近 3 年之渡輪成本、搭乘人次反映實際成本狀況，依其平均統計，渡輪之合理票價成本應為每人 31.11 元，然因考量市政府財務狀況，未能編列足額預算支應該成本，且對於使用電子票證搭乘渡輪者，自 104 年 4 月迄今收費均維持 20 元，目前電子票證使用率達到渡輪營收金額之 70%，故高雄輪船公司預計將規劃調整多元支付方式之票價金額等情。由上開說明可知，渡輪之合理票價成本應為每人 31.11 元，惟相關票證優惠票價電子票證 20 元、現金投幣票價 30 元及高雄市民優惠票價 25 元，皆已不符每人合理票價成本 31.11 元之需，且電子票證使用率達到渡輪營收金額之 70%，實有不需再行推廣之情事。
- (五)另查高雄輪船公司 106 至 110 年度附屬單位決算書載列，正式員工及行政事務人員管理服務外包等人事費用介於 9,966 萬餘元至 1 億 1,927 萬餘元，占

營業收入(不含政府補助收入)比率逾8成,且由106年度82.38%起逐年攀升至110年度159.71%,截至111年6月底止,更攀升至184.39%,顯示人事費用負擔沉重。又為配合高雄市政府函示,自104年起,市政府各機關學校一律不用派遣勞工之政策,該公司自105年6月1日起將愛河愛之船業務委外營運管理,惟卻未同時檢討精簡人員,以降低人事費用。嗣因人事費用亦隨待遇調漲而增加,惟該公司僅採遇缺不補之消極作為,對紓減居高不下之人事費用成效有限,致106至110年度連續5年度經市政府研究發展考核委員會經營績效考核報告列為考核缺失項目之一。由上開說明可知,高雄輪船公司自99年1月起以專業分工、公司化方式管理營運,人力資源為組織重要資產,然卻欠缺對整體規劃滾動檢討人力資源需求,未能妥擬人事費用合理化之長期計畫,以研謀具體精簡人事改善作為,並視營運量妥適檢討人力配置,建立用人費率上限控管機制,以降低人事費用,改善財務結構。

- (六)據市政府於本院實地履勘時表示,將持續推動結合旗津、鼓山周邊商圈活動,規劃優惠渡輪船票串聯前鎮—中洲、旗津、棧貳庫等振興收入行銷措施,另與該市政府民政局、教育局合作推廣市民、學童認識高雄港灣之行程及爭取交通部航港局防疫補助款,擴增渡輪收入來源。並配合大港橋啟用,徵詢臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司同意於第三船渠設置停靠碼頭,另考量於流行音樂中心爭取設置停靠點,以串聯棧貳庫、駁二、旗津等處人潮,增加遊港航程特色或新航線。又配合市政府市港合一政策,規劃於流行音樂中心碼頭、大港橋設置愛之船停靠點,串聯駁二、愛河等周邊觀光人潮

，以增加航線亮點；配合大港橋啟用，金棧遊港亞灣線增加繞行至大港橋前，使旅客近距離欣賞大港橋，由配合亞洲新灣區周邊開發，規劃於流行音樂中心設置停靠點，串聯棧貳庫、駁二、旗津等處人潮，增加航程特色。又持續爭取停航太陽能愛之船參與無人載具相關計畫；高雄輪船公司船務人員有別一般營利事業，除人力成本外，亦須考量船務運作與安全相關規範，在未招聘符合資格者仍須僱用退休員工擔任二等輪機長，使船運順遂運作，至行政人員部分，市政府將持續監督該公司提升人員效率與專業性。

- (七)綜上，高雄輪船公司應本於企業化經營原則，積極新增航線開闢及提高航線運量，以增加營運收入，並抑減人事成本費用，提升經營績效，惟近年客運渡輪營運收入減少約 49.18%，觀光航線亦未達營運經濟規模，又因疫情影響旅客搭乘人數及各項票證優惠折扣造成票價減收，不符每人合理票價成本 31.11 元，對該公司財務營收更是雪上加霜，致經營績效每況愈下，嗣對前交通局車船管理處留任員工，僅採遇缺不補、自然汰除之消極作為，人事費用負擔亦顯沉重，已連續 5 年度經市政府研究發展考核委員會經營績效考核報告列為考核缺失項目之一，市政府及交通局亦無研謀具體精簡人事改善作為，並視營運量妥適檢討人力配置，提出積極改善人事負擔之措施或作為，且未對配合市港合一政策，以掌握亞洲新灣區發展契機，顯未能妥善規劃高雄輪船公司未來營運方向，以提升整體經營績效，允應檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請高雄市政府督同交通局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至二，函復審計部。
- 三、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：陳景峻

郭文東

張菊芳

中 華 民 國 1 1 2 年 6 月 1 3 日