

調 查 報 告

壹、案由：交通部民用航空局經營全國18座機場，其中臺灣西部之臺南及嘉義機場使用率低落，機場業務收入不敷支應人事成本等；究主管機關是否涉及浪費公帑、怠忽職守？有無檢討改善之作為，確有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係因交通部民用航空局（下稱民航局）經營全國18座機場，其中臺灣西部之臺南及嘉義機場使用率低落，機場業務收入不敷支應人事成本等；究主管機關是否涉及浪費公帑、怠忽職守？有無檢討改善之作為，確有深入瞭解之必要。案經審計部、交通部暨所屬民航局函復在案，嗣於民國（下同）100年2月16日履勘臺南機場，並與地方行政機關進行座談及約詢上開機關主管人員。案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及高速鐵路完工後運具間競爭消長之影響，致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

（一）依交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）大事紀要顯示，高速鐵路（下稱高鐵）於76年4月2日經行政院指示交通部及前台灣省政府辦理「台灣西部走廊高速鐵路可行性研究」；79年3月15日完成可行性研究報告，結論：「可行，並應優先辦理」；79年4月12日行政院原則同意推動高鐵之興建；79年7月2日「高速鐵路工程籌備處」成立，專責辦理高鐵規劃設計事宜（86年1月31日改制成立「高速鐵路工程局」）；87年7月23日交通部與台灣高鐵公司簽訂「興建暨營運合約」及「站區

開發合約」；89年3月1日台灣高鐵公司土建標動工；96年3月2日臺北—左營站間全線通車營運。由上開高鐵局大事紀要顯示，高鐵於79年即定案興建，87年簽約完成，89年開始動工。

- (二)查高鐵主要為改善台灣西部走廊城際間運輸服務水準，可縮短南北旅行時間，有效紓解西部走廊長途客運需求，且從歐洲及日本經驗來看，高鐵與民航空運之競爭，500公里以內旅客運輸以高鐵占絕對優勢，航空旅客僅占10%至20%，300公里以內的航空旅客比率則幾乎為零，因此，可預期高鐵將對國內西部航線造成重大衝擊，且依據民航局82年委託研究「台灣地區民用機場整體規劃及未來五年發展計畫」所做運量預測結果，顯示高鐵完成後臺中至臺北航線客運量減少比率將達51.5%；連臺北至高雄航線都會減少46.7%運量。另根據台灣鐵路管理局相關分析報告指出，高鐵通車對台鐵未來中長途旅次客運市場之衝擊非常明顯，其減少比率高達38.52%與75.3%；而西部航線市場在航空方面雖占有率達51.2%，但以單位距離票價高於高鐵，其旅次載客量將產生莫大影響而有旅次大量流失下降之情形。又根據國外學者 Cavagnaro et al. (1989)之研究，發現公路、高速鐵路及航空在旅客市場分配(market share)或占有率之競爭方面，公路運輸在200公里之旅運距離下，占有極大優勢；而高速鐵路(平均營運時速為200公里)則在400~500公里之距離下，市場占有率較為有利，至於旅行距離若在600~1000公里以上的話，則以航空運輸在旅客市場分配比率方面，占有競爭優勢。以甫才通車的南韓京釜高鐵為例，通車才1個月其國內線航空旅次衰退74%，同樣的傳統鐵路高級列

車也接連衰退。由上開國內外有關高鐵通車後對旅客運具選擇之研究可知，未來高鐵將是台灣西部走廊城際間運輸之主要工具。

(三)臺南機場屬於軍民合用機場，至 86 年升等為乙種航空站，旅運人次也達到最高峰年營運量為 2,496,419 人次，但往後則是逐年下降，至 88 年時旅運人次下降為 2,256,596 人次。然民航局卻於 88 年 2 月 1 日辦理航廈改建工程，以客運場站設施年容量 2,700,000 人次為擴建目標，於 91 年 12 月 1 日啟用營運，工程經費為新台幣（下同）6.7 億元，由民航事業作業基金支應，工程內容為興建航廈大廈、候機室、行李區及停車場工程，然 91 年時旅運人次已衰退至 1,476,983 人次，客運場站設施使用率僅為 54.70%；另從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 1,645,760 人次，逐年衰退至 99 年的 213,315 人次，其中高鐵通車後，由 95 年的 1,230,683 人次，96 年立即衰退至 686,963 人次，場站設施使用率由 90 年的 60.95%，逐年衰退至 99 年的 7.90%，98 年更只有 7.28%，其中高鐵通車後，場站設施使用率由 95 年的 45.58%，96 年立即衰退至 25.44%。由上開臺南機場旅運人次變化情形，可知該航空站擴建工程，未能體認自 87 年起該站旅客人次已逐漸減少之事實，致 91 年航空站擴建工程完工後，客運場站設施使用率僅為 54.70%，又高鐵通車後旅運人次大幅減少，場站設施使用率由 45.58%，立即衰退至次年的 25.44%，顯見航空站擴建工程規模未能考量旅客運具選擇之消長情形。

(四)嘉義機場為軍民合用機場，86 年正式升格為丙等航空站，且旅運人次也達到最高峰年營運量

1,043,695 人次，但往後則是逐年下降，至 89 年時旅運人次下降為 684,077 人次。然 86 年民航局委託辦理「嘉義輔助站遷建可行性評估、初步規劃」，規劃將航空站遷至機場南側約 50 公頃軍方土地上發展，嗣後嘉義機場航空運量衰退，民航局於 88 年 10 月完成站區遷建第一階段工程計畫書，陳報交通部核轉行政院，經行政院於 89 年 4 月核示，准照經建會審議意見：「提昇嘉義機場空運服務品質是政府重要施政，惟高鐵完成後，機場之運量、服務水準等將有莫大影響，本案應充分考量」辦理，民航局乃將嘉義航空站遷建納入當時正辦理「台灣地區民用機場整體規劃暨未來五年發展計畫」中檢討，經評估結果，考量未來機場將面臨高鐵的競爭壓力，建議利用現有航站前停車場及軍方撥交的 0.6 公頃土地進行擴建工程，可改善滿足至 110 年的航站服務水準。嘉義航空站原擬有航站擴建計畫，總經費 1.58 億元，期程至 94 年，將拆除現航廈一樓於 66 年興建部分，並於原址興建一棟地下一樓地上二樓之航站大廈，但因多次招標均流標；嗣民航局於 93 年 9 月將第 2 次修正計畫書報交通部，辦理計畫內容修訂及期程展延。交通部於 94 年 1 月函轉行政院核復：「請依本院經濟建設委員會意見辦理。」該委員會意見為：「...在經濟實用之原則下，檢討現有航廈之使用狀況，審慎檢討評估，研擬最適方案報院核定。」後經重新研提修正計畫增加工程總經費，惟因進一步檢討及考量近年嘉義航空站運量呈現逐年遞減現象及高鐵通車影響，行政院於 94 年 8 月 29 日核示：「暫緩辦理」，再於 96 年 2 月 7 日民航局報交通部轉行政院擬予停辦，行政院於 96 年 4 月 19 日同意停辦嘉義航空站擴建

工程；嘉義航空站從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 536,636 人次，逐年衰退至 99 年的 95,333 人次，其中高鐵通車後，由 95 年的 311,580 人次，96 年立即衰退至 152,630 人次，場站設施使用率至 99 年僅 45.40%。由上開嘉義機場旅運人次變化情形，可知該航空站於 88 年原規劃有擴建工程，顯見未能體認自 87 年起該站旅客人次已逐漸減少之事實，然因多次工程招標均流標，嗣經暫緩辦理，而後同意停辦嘉義航空站擴建工程；又高鐵通車後旅運人次大幅減少，場站設施使用率立即衰退一半，顯見航空站擴建工程應考量旅客運具選擇之消長情形，避免政府投資效能不彰。

(五)綜上，高鐵於 79 年即定案興建，87 年簽約完成，89 年開始動工，且由國內外有關高鐵通車後對旅客運具選擇之研究可知，未來高鐵將是台灣西部走廊城際間運輸之主要工具，航空旅運服務人次勢將大幅減少，然交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，未能考量當時航空旅次人數，因中山高速公路拓寬工程陸續完工，而有衰退之情事，及高鐵通車後運具間競爭消長之衝擊，其中嘉義機場甚至多次工程流標未能如期擴建，竟圖增加預算以利發包，幸經行政院核定暫緩辦理。然因評估失當，終致臺南機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

二、交通部督導民航局檢討臺南、嘉義航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

(一)據「交通部民用航空局所屬航空站組織通則」第 3 條規定，民航局所屬航空站依航線種類、航機起降

架次、客貨運量等之多寡，分為特等航空站、甲等航空站、乙等航空站、丙等航空站、丁等航空站；其設立、等級，由民航局報請交通部核轉行政院核定。其中臺南航空站屬於乙等航空站，依規定乙等航空站經營國內航線或經交通部指定得經營國際航線或國際包機之航站，年出入旅客達 150 萬人次以上，未滿 400 萬人次或航機起降架次達 34,000 架次以上，未滿 40,000 架次者；嘉義航空站為丙等航空站，依規定丙等航空站經營國內航線或經交通部指定得經營國際航線或國際包機之航站，年出入旅客達 75 萬人次以上，未滿 150 萬人次或航機起降架次達 20,000 架次以上，未滿 30,000 架次者。另依同組織通則第 7、8、9 條之規定，有關航空站之組織與職掌說明如下：乙等航空站，置主任 1 人，職務列簡任第 10 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；副主任 1 人，職務列薦任第 9 職等，襄理站務；組長 3 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；主任航務員 2 人，工程司 1 人，職務均列薦任第 8 職等；副工程司 1 人，專員 2 人，職務均列薦任第 7 職等至第 8 職等；幫工程司 2 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等；航務員 5 人至 7 人，組員 6 人至 8 人，工務員 2 人至 4 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 2 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等，其中 1 人，職務得列薦任第 6 職等；護士 1 人，列士(生)級；辦事員 2 人至 4 人，技術助理員 2 人，職務均列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人至 3 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等；丙等航空站，丙等航空站置主任 1 人，職務列薦任第 9 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；組長 2 人，主任航務員 2 人

，職務均列薦任第 8 職等；副工程司 1 人，專員 1 人，職務均列薦任第七職等至第 8 職等；幫工程司 1 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等；航務員 3 人至 5 人，組員 4 人至 6 人，工務員 2 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 1 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等；護士 1 人，列士(生)級；辦事員 2 人至 4 人，技術助理員 1 人，職務均列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等。由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言，係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，故乙等航空站配置 34 至 44 人，丙等航空站配置 23 至 29 人，丁等航空站配置 9 至 11 人，不同等級之航空站，除職務列等有別外，乙等航空站較丙等航空站人力配置多 11 至 15 人，丙等航空站較丁等航空站又多 14 至 18 人。

- (二)臺南航空站於 86 年升等為乙種航空站，旅運人次達 2,496,419 人次，但往後則是逐年下降，91 年時旅運人次已衰退至 1,476,983 人次，已不及乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準；另因高鐵通車後，96 年旅運人次更衰退至 686,963 人次，更不及丙等航空站年出入旅客須達 75 萬人次以上之標準，且逐年衰退至 99 年的 213,315 人次旅客營運量；嘉義航空站於 86 年正式升格為丙等航空站，且旅運人次也達年營運量 1,043,695 人次，但往後則是逐年下降，至 89 年時旅運人次下降為 684,077 人次，已不及丙等航空站年出入旅客須達 75 萬人次以上之標準，從 90 年起至 99 年止，

總服務旅客人數由 90 年的 536,636 人次，逐年衰退至 99 年的 95,333 人次。由上開航空站等級所需之年旅客營運量，臺南航空站應由乙種航空站調降至丁等航空站；嘉義航空站則應由丙種航空站調降至丁等航空站，其相關之組織與職掌應依其等級而有不同的組織編制。

(三) 詢據民航局，修正航空站等級區分標準表並據以調整部分航空站等級，目前已修訂「交通部民用航空局所屬航空站等級區分標準表」，新增航空站等級調降機制，嗣奉行政院核定，並自 100 年 1 月 1 日生效。現有不符機場業務營運量之航空站，將配合行政院組織改造期程，於 101 年 1 月 1 日調降等級。

(四) 綜上，由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，然交通部督導民航局檢討臺南、嘉義航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，由上開航空站等級所需之年旅客營運量，臺南及嘉義航空站皆應調降航空站等級，延宕至今分別已長達 9 年及 11 年，民航局卻以配合 98 年方送立法院審議之行政院組織改造各法為搪塞，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

三、交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，對於臺南、嘉義航空站之功能與定位應予妥適研議，審慎考量其發揮之服務效能，進行適當之營運調整。

(一) 據民用航空法第 28 條之規定，國營航空站由民航

局報經交通部核准後設立經營之…；廢止時亦同。航空站，除依前項規定外，不得設立。顯見交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，應予對航空站之設置，本依職權嚴格把關。

- (二) 嗣據 86 年交通部運輸研究所（下稱運研所）「台灣地區民航發展之研究-設置國內機場與國際機場之條件與標準」之結論，有關國內機場之條件與標準如下：需求層面，民建民營機場之需求門檻不設限，公建公營機場之目標年運量為 80 萬人次，軍用機場開放民用，則目標年運量為 40 萬人次；政策層面，社會公平性，離島地區、偏遠地區、高鐵未設站地區可考慮設置機場，但亦可以直昇機起降飛行場取代；經濟層面，機場經濟效益評估指標 B/C（益本比） >1 或 NPV（淨現值） >0 。由上開研究結論可知，設置國內機場之條件與標準應包含營運量、交通便利性及機場經濟效益評估等考量。
- (三) 查臺南航空站於高鐵通車後，96 年旅運人次衰退至 686,963 人次，且逐年衰退至 99 年僅為 213,315 人次旅客營運量，往年臺南航空站各航線載客數，以「臺北-臺南」航線占多數，占臺南航空站整體運量 9 成以上，亦為國內運量排名第 2 之航線，僅次於「臺北-高雄」航線。其他臺南-馬公及金門航線則僅占臺南航空站 1 成以下之運量，惟臺南航空站之「臺北-臺南」航線，其班次由 95 年之 9,710 班次，減為 96 年之 7,845 班次，再減為 97 年之 2,387 班次，98、99 年則完全停飛，僅剩餘臺南-馬公（分別為 104,061 及 107,938 人次）及臺南-金門（分別為 91,073 及 105,116 人次）航線；嘉義航空站於高鐵通車後，96 年旅運人次衰退至 152,630 人次，且逐年衰退至 99 年的 95,333 人次旅客營運量

。嘉義航空站各年各航線中的載客數，以「臺北-嘉義」航線占多數，占嘉義航空站整體運量 7 成以上，95 年仍有 6,253 班次，惟 96 年降為 2,421 班次，97 至 99 年則完全停飛，僅餘嘉義-馬公（分別為 39,707、38,176 及 37,219 人次）及嘉義-金門（分別為 42,033、55,917 及 58,872 人次）航線。另由臺南及嘉義航空站年度餘絀情形可知，如下表，顯見該航空站近年來財務情形皆屬虧損狀態。

臺南及嘉義航空站年度餘絀情形表

單位：千元

年度	臺南站			嘉義站		
	收入	支出	餘絀	收入	支出	餘絀
94	96,434	163,830	-67,396	17,146	84,260	-67,114
95	71,681	173,483	-101,802	13,067	64,448	-51,381
96	40,807	170,304	-129,497	14,412	77,915	-63,503
97	15,461	153,688	-138,227	3,233	64,996	-61,763
98	9,391	143,282	-133,891	3,529	67,794	-64,265

註：本表所列金額為決算。

(四) 詢據民航局，現有所屬航空站各項費用統計數據顯示，航空站營運支出大多用在「折舊、折耗及攤銷」乙項（約佔業務成本 4 成），係因每年攤提之建築物及設備折舊費用所致；另人事費用約佔業務成本 2 成，主要係維持航空站正常營運，非航空站主要支出項目。未來民航局將持續輔導業者調整國內航線以離島航線為經營重心，並配合兩岸政策之調整，擴大小三通措施帶動金門、馬祖航線運量成長，未來如擴大陸客來臺旅遊、進一步開放小三通措施，可為嘉義與臺南航空站離島航線創造新市場。

此外，考量臺南地區有飛航國際及兩岸包機之需求，臺南航空站刻正規劃飛航國際包機事宜，建置機場通關機制。後續俟辦理通關演練，並報奉交通部層轉行政院核定後，即可飛航國際包機，以有效運用現有臺南航空站設施資源，並促進當地觀光發展。

- (五) 惟查，依民航事業作業基金附屬單位分決算，航空站人事費用含正式員額薪資、聘雇及兼職人員薪資、超時工作報酬、獎金、退休及撫卹金、福利費。96 至 98 年臺南航空站人事費用佔業務成本之 28.9%、31.7%、35.6%；96 至 98 年嘉義航空站人事費用佔業務成本之 38.0%、46.1%、45.3%，皆為航空站主要支出項目。且臺南、嘉義機場介於高雄小港機場與臺中清泉岡機場之間，城際間並有高鐵相互連結，臺南及嘉義地區民眾利用高雄及臺中機場進行航空輸運，亦屬便捷，故發展離島航線及兩岸包機，是否造成資源浪費或運能分散等負面效果，交通部應予督促民航局審慎評估。
- (六) 綜上，交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，然由相關研究結果可知，設置國內機場之條件與標準應包含營運量、交通便利性及經濟效益評估等層面，以目前臺南、嘉義航空站之需求性、替代性及經濟性綜合考量，是否足以構成設置機場之條件，故對於臺南、嘉義機場之功能與定位應予妥適研議，又發展離島航線及兩岸包機，是否將造成資源浪費或運能分散等負面效果，故交通部應予督促民航局審慎考量其發揮之服務效能，進行適當之營運調整。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正交通部。
- 二、調查意見三函請交通部督促所屬民用航空局確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。