

## 調 查 報 告

壹、案由：交通部民用航空局經管全國18座機場，其中臺灣東部之花蓮及臺東機場使用率低落，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）經管全國18座機場，其中臺灣東部之花蓮及臺東機場使用率低落，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。案經本院向審計部、交通部暨所屬民航局調閱相關卷證，嗣於民國（下同）100年5月18日履勘花蓮機場，並與地方行政機關代表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花蓮機場擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，且未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。
  - （一）查花蓮機場為軍民合用機場，原有舊航廈係前協調軍方提供舊有營舍加以整修而成，面積3,240平方公尺，年容量約58萬人次。該機場80年時旅客運量為70.3萬人次，至86年達185.6萬人次，達航廈容量之3倍，因航廈無法負荷大量旅客成長需求，民航局同時於86年開始進行航廈擴建評估規劃工作，嗣於87年完成相關規劃作業，擴建內容包含新建一座航廈（內含國內線及國際包機旅客所需

空間)、機坪可容納 4D 類航機(如 B757)及其他相關設施，擬分二期辦理，第一期經費由民航作業基金支應，初估所需經費新臺幣(下同) 23.55 億元；第二期俟第一期工程完工後，再適時檢討辦理，所需經費約 1 億 3,852 萬元。民航局於 87 年 9 月 22 日將建設計畫依程序陳報交通部，再轉陳行政院，行政院於 88 年 3 月 25 日核示，同意依該局補提修正計畫辦理。民航局據以推動花蓮機場「第一期航廈擴建工程」，辦理過程因物價調漲，另配合軍方及相關單位需求而變更設計增作工程項目，致總經費調整為 26.25 億元，於 92 年 12 月完成第一期第一階段工程，於 93 年 3 月 18 日舉行啟用典禮，次日正式營運。再於 94 年 7 月完成第一期第二階段工程；至於預留未來發展之「第二期航廈擴建工程」，因花蓮航空站近年來之運量逐年遞減，爰民航局於 95 年 2 月 27 日函陳交通部核轉行政院，建議現階段二期工程暫緩興建，案經行政院 95 年 5 月 11 日核復原則同意該計畫第二期工程現階段暫緩興建。現有航廈完成後，航廈面積增為 21,669 平方公尺，年容量約為 364 萬人次，供國內線及國際包機旅客使用。

- (二)依交通部鐵路改善工程局(下稱鐵改局)大事紀要顯示，東部鐵路改善計畫(下稱東改計畫)係為有效解決北迴鐵路運輸擁擠，同時改善東部鐵路路線結構，以平衡東西線鐵路標準，並貫徹產業東移政策，經行政院 80 年元月 30 日臺 80 交字第 4290 號函核定辦理。工程範圍包含臺灣東半部(八堵至臺東)，長 337 公里，工程內容包括：1. 宜蘭線鐵路電氣化。2. 北迴線鐵路擴建雙線並予電氣化。3. 八堵至臺東間路線重軌化(鋪設 50 公斤鋼軌及預力

混凝土軌枕)。4. 八堵至臺東間號誌自動化。5. 花蓮機車維修廠遷建及購置電氣化車輛 138 輛。總工程經費 430.91 億元（原核定為 486.47 億元）。工程時程自 80 年 7 月至 93 年 12 月，已全部完成部分：(1) 花蓮機車維修廠遷建及電氣化車輛採購。(2) 89 年 5 月完成宜蘭線八堵至羅東間鐵路電氣化工程。(3) 92 年 7 月 4 日完成北迴線雙軌新線電氣化通車至花蓮。(4) 93 年 12 月完成八堵至臺東路線重軌化、號誌自動化。由上開鐵政局大事紀要顯示，鐵路東改計畫於 80 年即定案興建與動工，93 年完工使用；另依交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）大事紀要顯示，北宜高速公路（下稱北宜高）於 71 年由交通部研擬在臺北與宜蘭間闢建一條快速公路的可行性；77 年 4 月完成南港-宜蘭快速公路可行性研究報告；77 年 9 月行政院核定「國道南港-宜蘭快速公路計畫」推動此建設計畫；78 年 4 月交通部成立「南港宜蘭快速公路工程籌備處」，展開相關工作；79 年 7 月行政院同意將設計標準提升至高速公路水準，並將改名為「北宜高速公路。」；80 年 7 月雪山隧道導坑工程開始施工；89 年 1 月 27 日南港-石碇段通車啟用；92 年 10 月 20 日雪山隧道導坑全線貫通；95 年 1 月 22 日頭城蘇澳段開放通車；95 年 6 月 16 日北宜高速公路（國道 5 號）全線通車。由上開國工局大事紀要顯示，北宜高於 78 年即定案興建，79 年決議提升至高速公路水準，80 年開始動工，95 年完工通車使用。

(三) 花蓮機場於 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 1,855,722 人次，但往後則是逐年下降，至 90 年整建時旅運人次下降為

1,244,811 人次。然民航局卻於 90 年 3 月 26 日辦理航廈整建工程，以客運場站設施年容量 3,640,000 人次為擴建目標，於 93 年 3 月 18 日啟用營運，工程經費為 26.25 億元，然 93 年啟用時旅運人次已衰退至 1,008,756 人次，客運場站設施使用率僅為 27.71%；另從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 1,244,811 人次，逐年衰退至 99 年的 262,698 人次，客運場站設施使用率僅為 7.22%。鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，其中以北宜高通車影響最為嚴重，95 年旅運人次由 704,580 人次，衰退至 96 年旅運人次 565,550 人次，場站設施使用率由 95 年的 19.36%，逐年衰退至 99 年的 7.22%，98 年更只有 7.00%。由上開花蓮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 93 年航空站擴建工程完工啟用後，客運場站設施使用率僅為 27.71%，又鐵路東改計畫及北宜高通車後造成旅運人次大幅減少，場站設施使用率衰退至次年的 15.54%，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) 詢據民航局，花蓮機場於 86 年開始進行航廈擴建之評估規劃工作，就當時社會經濟、交通條件及未來航空運輸成長因素納入評估規劃，另亦考量蘇花高速公路從定案到完工需 20 年之久，而鐵路改善亦需多年時間，花蓮機場航廈無法長期處於嚴重惡化之服務水準，亟需改善。再者，考量花蓮機場之運輸功能，將提供臺灣北部、中部及南部等航線服務，另將提供日本琉球或其他地區之國際包機服務，預測未來國內線及國際包機旅客成長需求，未來 20 年間旅客量成長有可能達到 300 萬人次/年以上

，經綜合評估，花蓮機場亟需辦理航廈擴建。由上開民航局執行花蓮機場擴建工程之規劃評估考量，其場站擴建確實有其需要，惟擴建規模是否妥適考量、預估服務人次是否確實？由後續實際旅運人次變化情形，顯見其評估服務旅次過於樂觀。

(五)綜上，鐵路東改計畫及北宜高於 80 年間即定案興建，並分別於 93 年及 95 年通車，然交通部督導民航局於 90 年執行花蓮機場擴建工程，未能考量當時航空旅次人數，已有逐漸衰退之情事，及鐵路東改計畫及北宜高通車後運具間競爭消長之衝擊，仍以客運場站設施年容量 364 萬人次為擴建目標，顯見其預測服務旅次過於樂觀，而有評估失當，終致花蓮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花蓮、臺東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。其中花蓮及臺東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 30,000 架次以上，未滿 40,000 架次者；另年出入旅客未滿 75 萬人次或航機起降架次未滿 20,000 架次者為丁等航空站。另依同組織通則第 7 及 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；丁等航空站，置主任 1 人，職務列薦任第 8 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；航務員 2 人至 4 人，組員 1 人，工務員 1 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；技術助理員 1 人，職務列委任第 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) 花蓮航空站為乙種航空站，於 86 年旅運人次達 1,855,722 人次，但往後則是逐年下降，88 年時旅運人次已衰退至 1,491,849 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；另因鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，96 年旅運人次更衰退至 565,550 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 262,698 人次旅客營運量；臺東航空站於 90 年正式升格為乙等航空站，然當年旅運人次僅達年營運量 948,306 人次，於 86 年旅運人次最高亦僅達年營運量 1,398,643 人次，亦未達乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準，且往後則是逐年下降，至 92 年時旅運人次下降為 728,832 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 948,306 人次，逐年衰退至 99 年的 408,038 人次。由上開航空站等級所需之年旅客營運量，花蓮及臺東航空站皆應由乙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；另該局自 97 年至 100 年業依據各航空站業務消長情形，調整相關人力配置，其中花蓮站近年來已減列消防技工 3 人及約僱消防員 1 人，共 4 人，臺

東站尚無增減，另本（100）年預算員額所屬航空站業配合 98 年行政院人力評鑑結論，花蓮站列管職員 6 人為超額出缺不補。

（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花蓮、臺東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，花蓮航空站應調降航空站等級，延宕至今已長達 12 年；臺東航空站則從未達到乙等航空站之年 150 萬人次運量，因此上開機場皆應調降航空站等級，然民航局卻以配合 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，對於花蓮、臺東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，本應對航空站之經營，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）「臺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)查花蓮航空站於 86 年旅運人次達到最高峰之 1,855,722 人次，然於鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，96 年旅運人次衰退至 565,550 人次，且逐年衰退至 99 年僅有 262,698 人次旅客營運量，往年花蓮航空站各航線載客數，以「臺北-花蓮」航線占多數，占花蓮航空站整體運量 7 至 8 成以上。其他花蓮-高雄及臺中航線則僅占花蓮航空站 2 成以下之運量，惟花蓮航空站之「臺北-花蓮」航線，其班次由 95 年之 7,196 班次（466,099 人次），減為 96 年之 5,762 班次（374,906 人次），再減至 99 年之 3,828 班次（178,880 人次）；臺東航空站於 86 年旅運人次達到最高峰之 1,398,643 人次，96 年旅運人次衰退至 457,007 人次，且逐年衰退至 99 年的 408,038 人次旅客營運量。臺東航空站各年各航線中的載客數，以「臺北-臺東」航線占多數，占臺東航空站整體運量 7 至 8 成以上，95 年仍有 4,912（397,328 人次）班次，減為 96 年之 4,276 班次（369,896 人次），再減為 99 年之 3,515 班次（296,854 人次），其中臺東-臺中航線於 98 年停止飛航。

(四)又查花蓮航空站為經營國內航線及經交通部指定經營國際航線或國際包機之航站，該站國際包機多

為日本旅客，惟觀察 95 至 99 年國際不定期包機之飛航情形，直至 99 年之前，每年尚不足以吸引每週一班之不定期包機飛航，以 95 年到 98 年為例，分別只有 48、31、50 及 55 班次，直至 99 年兩岸包機遽增，國際包機架次達 347 架次，較 98 年增加 292 架次。又以 99 年為例，其中以日本航線架次居多，其中兩岸航線架次約佔 25%、日本航線架次約佔 73%，但兩岸旅客人數卻超越日本航線旅客，兩岸航線旅客數約佔 54%、日本航線旅客則約佔 45%，可見兩岸航線對花蓮航空站之重要性；臺東航空站於 95 年擬定國際暨兩岸直航通關計畫，惟無法有效吸引客源，以 97 年韓國首爾首航為例，僅招邀 39 名旅客，全年也僅飛航 7 班國際包機，98 年更降至只有 2 班包機，直至 99 年開放兩岸包機，才陸續完成廈門、南京、香港等兩岸及國際包機計 56 架次往返，又 100 年陸續完成大連及貴陽包機飛航。由上開花蓮及臺東航空站對國際包機之飛航情形可知，推展國際觀光包機成效仍屬有限，目前不定期包機仍以兩岸航線為主，惟據地方機關陳稱，申請兩岸不定期包機限制條件繁多，如航班限制、作業時效等因素，都影響該等航空站使用效能提升，及地方觀光發展。

(五)依 90 至 99 年財務收支情形所示，花蓮及臺東航空站各年度皆為短絀，顯見近年來財務情形皆屬虧損狀態。花蓮航空站 90 年短絀 43,350 千元，93 年短絀 161,397 千元，至 95 年短絀數達最高 314,065 千元，99 年短絀 248,867 千元，95 至 99 年每年短絀皆達 2 億元以上。臺東航空站 90 年短絀 63,602 千元，93 年短絀 152,106 千元，至 95 年短絀數達最高 262,197 千元，99 年短絀 125,807 千元，91

至 99 年每年短絀皆達 1 億元以上。審計部 94 年起即對花蓮及臺東航空站之經營管理效能不彰，提出未盡職責及效能過低之審核通知，並經民航局研擬多項開源節流措施，惟其實施結果，上開期間除收入因旅客人次減少而逐年遞減外，支出卻因各年度整體業務成本與費用之 4-7 成為固定成本折舊費用，係反映航空站興建成本，無法隨旅客人次減少而有效降低，致收支情形仍欠理想，花蓮航空站之收入數 98 年降至最低 14,048 千元，占當年度支出之 4.86%，99 年收入 19,507 千元，占當年度支出之 7.27%。臺東航空站之收入數 98 年降至最低 19,178 千元，占當年度支出之 13.16%，99 年收入 25,997 千元，占當年度支出之 17.13%。另依審計部 98 年度審核通知，花蓮及臺東航空站 97 年度之業務收入不敷支應人事成本，其各年度情形詳如下表：

表 1-花蓮航空站業務收入、人事成本情形

單位：千元

年度	業務收入	人事成本	非人事成本	業務成本與費用	業務餘絀
95	51,720	53,929	315,197	369,126	-317,406
96	36,546	59,122	240,058	299,180	-262,634
97	23,100	61,809	241,993	303,802	-280,702
98	13,715	63,451	224,667	288,118	-274,403
99	18,820	65,222	203,152	268,374	-249,554

資料來源：民航局

註：

1. 業務收入係不含「利息收入」、「兌換賸餘」、「財產交易賸餘」及「賠(補)償收入」等業務外收入。
2. 業務成本與費用係不含「財務費用」、「財產交易短絀」、「雜項費用」等業務外費用。

表 2-臺東航空站業務收入、人事成本情形

單位：千元

年度	業務收入	人事成本	非人事成本	業務成本與費用	業務餘絀
95	34,030	35,542	260,907	296,449	-262,419
96	25,417	39,598	122,923	162,521	-137,104
97	19,424	41,467	120,420	161,887	-142,463
98	18,846	43,634	101,283	144,917	-126,071
99	25,322	45,445	106,221	151,666	-126,344

資料來源：民航局

註：

1. 不含蘭嶼航空站及綠島航空站。
2. 業務收入係不含「利息收入」、「兌換賸餘」、「財產交易賸餘」及「賠(補)償收入」等業務外收入。
3. 業務成本與費用係不含「財務費用」、「財產交易短絀」、「雜項費用」等業務外費用。

(六) 詢據民航局，航空站並不會因旅運量減少而大幅縮減業務量，舉凡一般性行政業務、為民服務、飛安維護、航廈設施維護、航務管理及消防能量之維持等業務均需持續運作，宜依其實際運作需求，將相關航空站人力作有效之配置與運用。依該局現有所屬 17 座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」，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；至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。民航事業作業基金係本自給自足、永續經營及使用者付費原則運作，為確保民航事業作業基金能符合上開原則，於「國際機場園區發展條例」第 22 條明定(1) 民航局經管園區之公有土地，得以出租、設定地上權方式，提供機場公司開發、興建、營運使用，機場公司應繳納租金、權利金予民航事業作業基金。(2) 機場公司於完納稅捐彌補虧損，並提列盈餘公積後，盈餘之百分之 18 應提撥予園區所在地之直

轄市、縣(市)政府，其餘盈餘應分配予民航事業作業基金。

- (七)綜上，交通部為航空站籌設、興建與撤銷、廢止之核准機關，然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，以目前花蓮、臺東機場之需求性、替代性及經濟性綜合考量，民航局對上開機場係以東西部空運樞紐、離島地區轉運門戶及國際觀光包機等功能與定位為主，然以近年來東部航線運量逐年下滑，且未來相關鐵公路改善計畫，包含東部鐵路快速化工程、東線購置城際客車計畫及蘇花公路改善計畫等，都陸續將對東西部城際運輸運具選擇分配產生影響，且由歷年發展國際觀光包機之成效而論，除 99 年因兩岸包機而有大幅成長之外，且因申請兩岸不定期包機限制條件眾多，已影響飛航意願，其餘各年觀光包機成效亦屬有限。故交通部應督促民航局審慎考量花蓮、臺東機場其發揮之服務效能，對中央及地方於該等機場之需求，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民航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

。