



RRPG92060322 (16).P

市政專題研究報告第 328 輯

台北市與松山機場(空港)市港合一之研究

研究主持人：馮正民

協同主持人：王榮祖

台北市政府研究發展考核委員會委託

中華民國九十二年十一月二十六日

非經同意
不得轉載

市政專題研究報告第 328 輯

台北市與松山機場(空港)市港合一之研究

研究主持人：馮正民

協同主持人：王榮祖

研究助理：何玉鳳

方孝猷

郭秋鷺

台北市政府研究發展考核委員會委託

中華民國九十二年十一月二十六日

台北市與松山機場(空港)市港合一之研究

中文摘要

松山機場成立於民國三十九年，為民航局在台設立的第一個航空站。依據民國 90 年的資料顯示，該航站提供各大都市及離島共 10 條航線及每天 216 個航班的服務，該年度的總旅客數達 1,009 萬人次，係台灣地區國內民航空運的樞紐機場。面對市與港之間事務問題的溝通、兩岸直航的需求以及高鐵通車的衝擊，本研究旨在探討松山機場的定位、成為兩岸直航機場的可行性以及尋求港市合作的方案。

關鍵詞：市港合一、台北市、松山機場、直航

Abstract

Taipei Sung Shan Airport was the first airport established by Civil Aeronautics Administration (CAA) in 1950. In 2001, it provided 10 airlines and 216 daily flights to other cities in Taiwan and the number of total passengers was 10 million passenger trips. It has now become the main domestic airport. Facing the changes of external environments such as the conflict urban development issues between Taipei City Government and the Sung Shan Airport, the heavy transportation demand between Taiwan and China, and the introduction of high speed rail, the study aims at exploring the position of Taipei Sung Shan Airport, the feasibility of becoming the direct shipping airport across the straits, and the alternatives to achieve development harmonization between Taipei City and Sung Shan Airport.

Keywords: Harmonization, Taipei City, Sung Shan Airport, Direct Shipping

目 錄

第一章 緒論	1-1
1.1 計畫背景與目標	1-1
1.2 研究範圍與對象	1-3
1.3 研究內容與流程	1-3
1.4 研究限制與假設	1-5
1.5 工作流程	1-6
第二章 機場營運組織型態之回顧	2-1
2.1 松山機場營運與組織現況	2-1
2.1.1 組織層面	2-1
2.1.2 設施層面	2-3
2.1.3 營運層面	2-7
2.1.4 未來發展	2-10
2.2 國外市港關係發展經驗	2-12
2.2.1 地方政府擁有部分股權之機場	2-12
2.2.2 地方政府擁有全部股權之機場	2-14
2.2.3 小結	2-15
2.3 機場營運組織型態的探討	2-16
2.4 國外機場法的回顧	2-19
2.4.1 香港機場法	2-19
2.4.2 新加坡機場法	2-21
2.4.3 澳洲機場法	2-22
2.4.4 英國機場法	2-23
2.4.5 日本機場相關法規	2-25
2.4.6 小結	2-27
第三章 市港關係現況問題與分析	3-1
3.1 市港合一的意義與理論基礎	3-1
3.1.1 緣起	3-1
3.1.2 國內概況	3-1
3.1.3 精神	3-3
3.2 市港關係現況問題之探討	3-4
3.3 市港合一的利弊分析	3-6
3.3.1 市港合一之利	3-6
3.3.2 市港合一之弊	3-7
3.3.3 小結	3-8
第四章 松山機場直航的階段性進程	4-1
4.1 松山機場直航之定性分析	4-1

4.1.1 松山機場之服務量能分析	4-1
4.1.2 兩岸直航之需求預測與效益分析	4-6
4.2 松山機場直航之可行性分析	4-8
4.3 松山機場直航之階段性分析	4-10
4.3.1 第一階段分析	4-10
4.3.2 第二階段分析	4-12
4.4 市府及松山機場應配合與準備事項	4-15
4.4.1 市府應配合事項	4-15
4.4.2 松山機場應配合事項	4-16
第五章 市港合一的階段性進程	5-1
5.1 市港關係調整	5-1
5.1.1 關係現況說明	5-1
5.1.2 未來調整方向	5-4
5.2 市港合一可行方案之評估	5-6
5.2.1 可行方案之研擬與初步評估	5-7
5.2.2 目標體系之建立	5-11
5.2.3 評估結果	5-14
5.3 市港合一之階段性作法	5-15
5.4 市港合一的配合條件	5-15
第六章 結論與建議	6-1
6.1 研究結論	6-1
6.2 執行建議	6-7
6.3 對松山機場保留地開發與利用之建議	6-8
參考文獻	參-1
附錄一 期初報告審查意見回應說明表	附 1-i
附錄二 第一次專家學者座談會會議記錄	附 2-1
附錄三 期中報告審查意見回應說明表	附 3-1
附錄四 第二次專家學者座談會會議記錄	附 4-1
附錄五 期末報告審查意見回應說明表	附 5-1
附錄六 訪談紀錄	附 6-1

圖目錄

圖 1-1 研究概念圖.....	1-6
圖 1-2 工作流程圖.....	1-7
圖 2-1 松山機場組織架構與職掌圖.....	2-2
圖 2-2 松山機場平面配置現況圖.....	2-6
圖 2-3 松山機場站區概念配置規劃.....	2-7
圖 2-4 松山機場起降架次分布圖.....	2-9
圖 2-5 松山機場旅客人次分布圖.....	2-9
圖 2-6 松山機場貨運噸數分布圖.....	2-10
圖 2-7 松山機場民航事業作業基金收支分布圖.....	2-10
圖 2-8 航空站運作關係探討.....	2-18
圖 4-1 松山機場直航定性分析之研究概念圖.....	4-2
圖 4-2 松山機場兩岸直航階段式分析示意圖.....	4-9
圖 5-1 市港合一研究概念.....	5-8
圖 5-2 市港合一之可行分案概念圖.....	5-9
圖 6-1 機場保留地初步概念之泡泡圖.....	6-10

表目錄

表 1-1	中正機場與松山機場運量資料表(民 86~90 年)	1-2
表 2-1	松山機場設施現況	2-4
表 2-2	松山機場營運現況	2-8
表 2-3	松山機場民航事業作業基金收支表	2-10
表 2-4	全球機場組織型態之類型	2-19
表 2-5	香港機場管理局條例規範的主要項目與內容	2-20
表 2-6	新加坡機場法規範的主要項目與內容	2-21
表 2-7	英國機場法規範的主要項目與內容	2-23
表 2-8	關西國際空港株式會社法與新東京國際空港公團法內容	2-26
表 3-1	桃園縣港(中正機場)與高雄市港(高雄港)合一案之比較	3-3
表 4-1	松山機場近年運量統計表	4-3
表 4-2	高鐵通車對松山機場跑道使用率影響分析表	4-4
表 4-3	台灣地區兩岸航空客運量現況推估	4-6
表 4-4	空運直航與非直航之時間節省比較表	4-7
表 4-5	松山機場直航階段性分析考量層面對照表	4-10
表 4-6	市府及松山機場應配合與準備事項整理表	4-15
表 5-1	機場事務分類表	5-10
表 5-2	市港合一方案目標體系	5-12
表 5-3	目標一之準則給分方式	5-13
表 5-4	目標二之準則給分方式	5-13
表 5-5	目標三之準則給分方式	5-13
表 5-6	各可行方案之評估結果	5-14
表 5-7	松山機場與台北市市港合作所需配合條件	5-18

第一章 緒論

1.1 計畫背景與目標

松山機場成立於民國三十九年，為民航局在台設立的第一個航空站。該航站係台灣地區國內民航空運的樞紐機場，提供各大都市及離島共 10 條航線，占國內航空市場 25 條航線的 40%；若以飛航班次而言，松山機場每天提供 216 個航班的服務更占國內市場(298 航班)的 72%；此外，民國 91 年松山機場的總旅客數為 8,789 萬人次，航班起降總計 139,112 架次甚至超過中正機場的 132,428 架次。由以上資料不難看出松山機場在國內空運市場的關鍵地位。不過，隨著近年來經貿環境的快速變遷(如：台灣加入 WTO、兩岸往來日益頻繁、建立台灣成為亞太空運中心等)與國內重大交通建設的陸續完工(如：高鐵、第二高速公路、中山高擴建等)，國內空運市場的運量六年來(86~91)有衰退的趨勢，而國際航線的運量則有遞增的現象。如表 1-1 所示，代表台灣地區國際航線運量狀況的中正機場六年來在起降班次或旅客人次的平均年增率分別為 4.031%與 3.823%，而扮演國內空運市場樞紐的松山機場六年來在起降班次或旅客人次的平均年增率則分別為-4.506%與-10.592%。面對此一趨勢，松山機場除了仍須肩負國內空運市場轉運中心的重責之外，為了機場的永續發展，應進一步針對松山機場未來所須具備的功能進行規劃與定位。

表 1-1 中正機場與松山機場運量資料表(民 86~90 年)

機場	運量項目	86	87	88	89	90	91	平均年增率(%)
中正	起降班次(次)	108,918	109,777	109,691	115,693	123,916	132,428	4.031
	旅客人次(千)	14,185	13,826	15,015	16,706	16,493	16,999	3.823
松山	起降班次(次)	187,998	174,060	176,242	161,919	151,617	139,112	-4.506
	旅客人數(千)	15,394	13,733	13,809	11,111	10,092	8,789	-10.592

資料來源:民航統計年報(民 91)

松山機場未來的定位與規劃，除了應依循中央對國內民航發展政策的整體方向外，為求機場與所在地區都市發展步調的一致性，亦應與當地政府協調合作共同提升彼此的競爭力，而非互相掣肘。不過，自松山機場開場及營運以來，松山機場之於台北市政府的發展，受限於機場所有權與經營權皆隸屬中央管轄的特性，台北市政府長期扮演配合者的角色，不論在土地提供、稅賦減免、聯外運輸系統的建設、禁限建管制等措施上，中央政府多以行政體制優位化的運作機制，來處理機場與地方政府間的關係。再者，由於松山機場與台北市政府互不隸屬的關係，各自擁有本身的發展規劃，使得本應相輔相成，有助於提升台北市都會競爭力的機場設施，往往因缺乏合作機制無法與台北市政府都市發展相互配合而難以進行全面性的考量。鑑此，本計畫旨在探討松山機場與台北市政府在未來尋求市港合作的目標下，如何藉由港與市間的關係調整來進行合作。亦即，在目前松山機場組織型態屬中央政府公有公營的政府單位情境下，分析港與市二者間是否得以進行關係的調整以及研擬可行的合作模式。

此外，隨著兩岸經貿往來的日益頻繁，目前經由第三地轉運的運輸方式，顯然無法滿足一般民眾的需求，兩岸政府對於通航的認知也逐漸趨於一致。綜觀國內成為直航機場的可能選擇中，松山機場不啻

為最可能獲選的候選地點之一。面對此一趨勢，本研究將針對需求程度與機場服務能力二個向度，評估松山機場作為兩岸直航機場是否具有可行性一併納入考量。

綜合以上的說明，茲將本計畫的研究目標臚列如下。

- 一、松山機場的定位與規劃以提升其競爭力
- 二、提供台北市政府參與松山機場建設及營運的正當性
- 三、提供未來推動松山機場兩岸直航之政策參據

1.2 研究範圍與對象

本計畫的研究範圍在空間範疇部分，涵蓋機場本身及其週邊環境；在課題範疇部分，涵蓋機場的定位、市港關係的調整、松山機場做為兩岸直航機場的可行性、台北市政府可參與機場建設與營運的項目、參與的程度以及參與的方式；在時間範疇上，係以過去五年與機場營運相關的歷史資料以及近三年內國內關於市港合一課題探討的相關文獻資料為主。

本計畫的研究對象包括：松山機場、台北市政府、民航主管單位、當地大眾以及松山機場使用者。

1.3 研究內容與流程

本計畫旨在針對市港合一的可行方案進行研究，兼論松山機場做為兩岸直航機場之可行性評估。一方面為松山機場未來之功能與角色進行定位與規劃，以提升其競爭力；再方面對於台北市政府與松山機場間的合作關係進行探討，了解市政府可以參與機場建設與營運的項目以及釐清其權責關係。研究內容包括：

一、探討市港合一的政策意義與理論基礎

市港合一可以視為「市港關係的調整」，在政策意涵上並非黑與白、對與錯、做與不做的選擇題。本團隊將以促進「市港合作」的精神，除了探討此一課題的理論基礎外，更重視市港合一的實踐層面。

二、探討與市港合一相關的可能因素

市港合一的課題所牽涉到的層面非常廣泛，從中央到地方，從機場本身到外在環境的變化，從替代運具的競爭到國外機場的發展經驗，皆會影響市港合一的方向與型式。為使市港合一在可行方案研擬之前即能對此一課題能有更深入的了解，本團隊將分七個構面，探討此一課題的本質，以求研究結果更具完整與周延性。此七個構面分別是：「松山機場本身」、「各級政府的考量」、「公民大眾的期望」、「與其他運輸工具間的競合關係」、「外在環境的變化」、「法令規章」以及「國外市港合一經驗」。

三、提出松山機場未來的定位與規劃

松山機場目前為國內空運市場的樞紐，除了繼續扮演轉運中心的角色外，面對日益衰退的國內航線與需求量日漸提高的國際航線(尤其是兩岸航線)的趨勢變化，本團隊將就松山機場的功能與角色作更清楚的釐清與定位，探討範圍包括：松山機場容量、兩岸直航運量推估、直航機場的考量因素、限制與因應之道等，並做為探討市港合一可行方案時的參據。

四、研擬市港合一的可行方案

市港合一可行方案的兩個極端分別是「維持現狀」與「市有市管」，介於這兩個方案間存在不同程度的可行方案，適用於不同階段的市港合一政策。本團隊將研擬可行的市港合一方案，並說明各方案的特性與適用情境。

五、評估與建議市港合一的最適方案

本團隊藉由相關文獻資料的收集與分析、專家學者與各界代表的座談與深度訪談、以及各種影響市港合一方案可能因素之探討，綜合各方意見，臚列各方案之優劣，提出最適方案的建議。

本計畫之研究概念如圖 1-1 所示。

1.4 研究限制與假設

本研究囿於經費有限，無法出國至計畫相關之地方營機場，進行面對面訪談，以獲取更直接的資料與經驗交流，係計畫的主要限制。

本計畫旨在針對市港合一的可行方案進行研究，兼論松山機場做為兩岸直航機場之可行性評估。基此，茲將本計畫的研究目標臚列如下：

- 一、本研究案係以松山機場不遷建為前提，進行市港合一課題之探討。
- 二、本研究係以交通運輸的專業考量與實際之影響效益來進行問題之研究，並不涉及政治與國防安全的因素的探討。

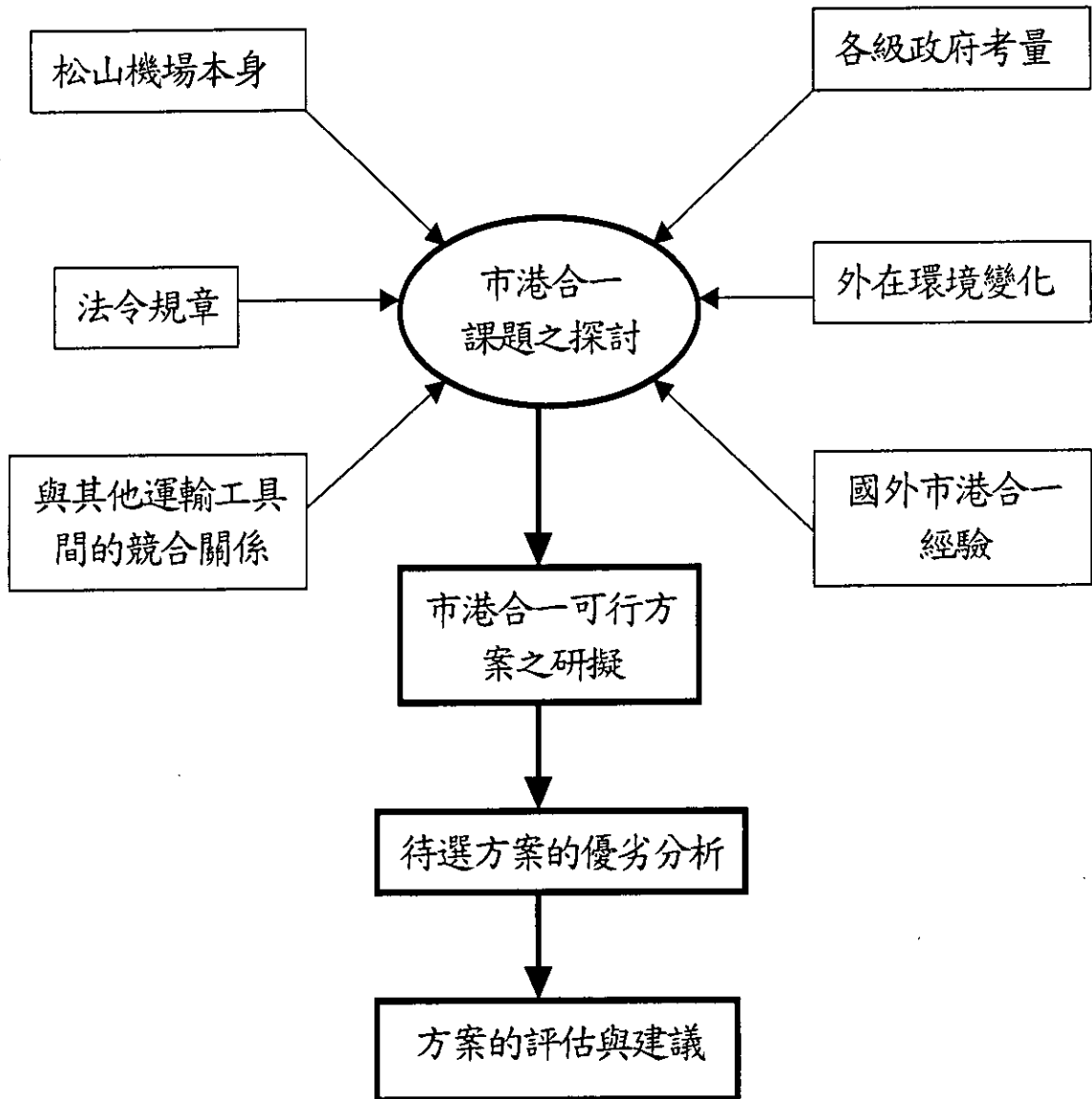


圖 1-1 研究概念圖

1.5 工作流程

本計畫之工作流程如圖 1-2 所示。

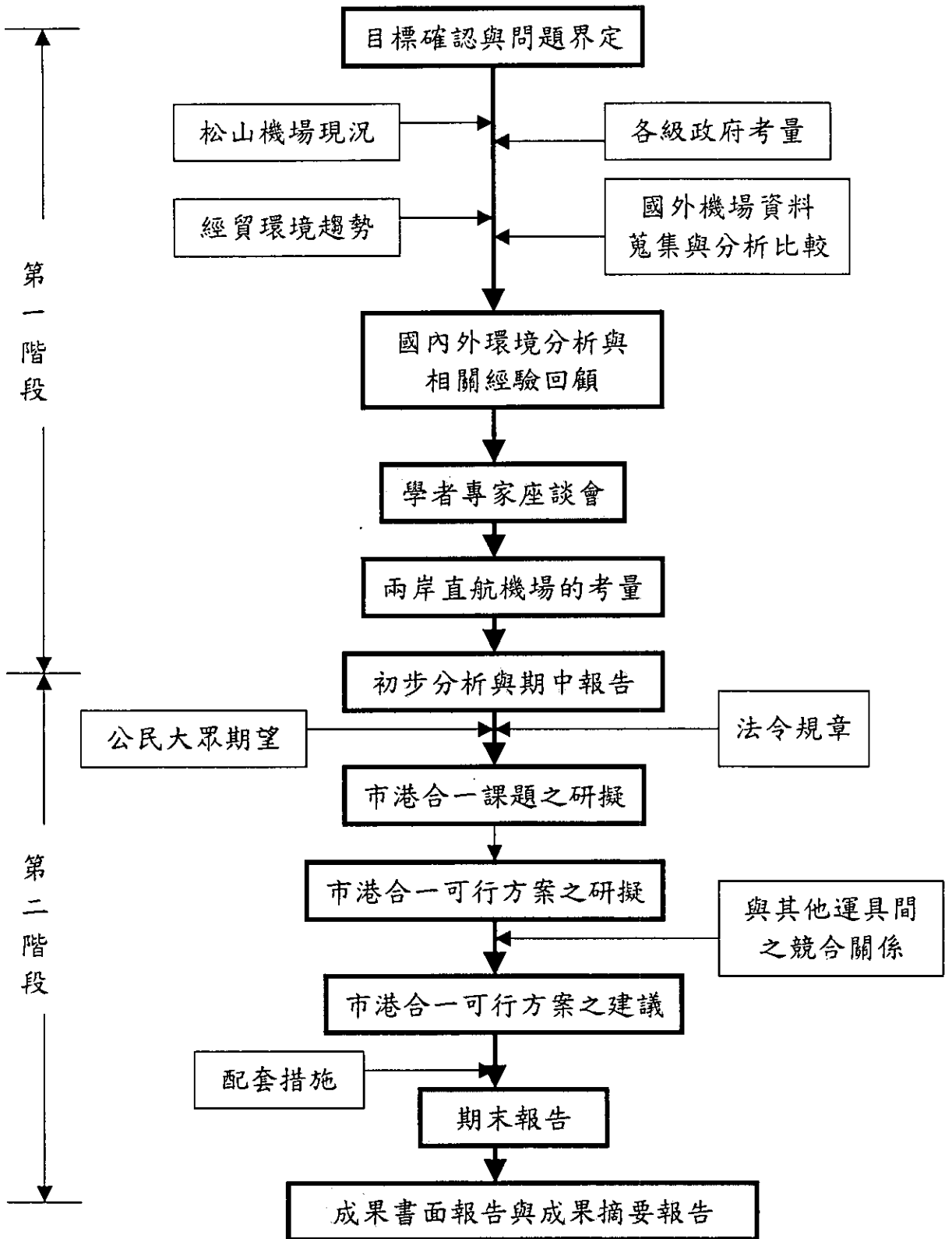


圖 1-2 工作流程圖

第二章 機場營運組織型態之回顧

2.1 松山機場營運與組織現況(交通部民航局，民 91)

2.1.1 組織層面

一、歷史沿革

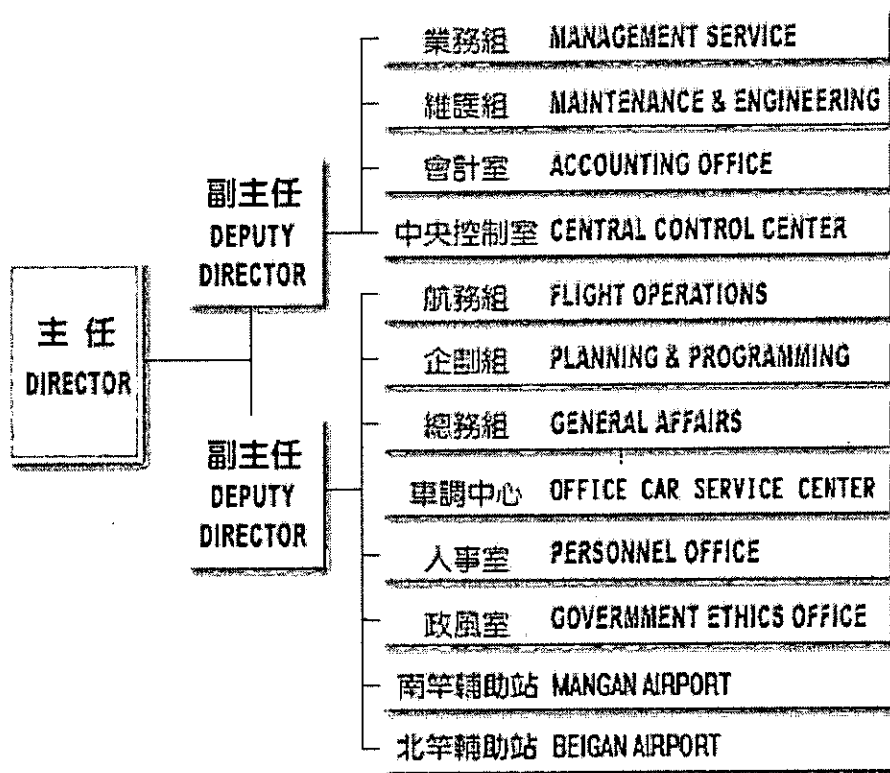
松山軍用機場係於日據時代闢建，民國 38 年大陸撤守，民航局亦隨同政府遷台，鑒於民航事業必須即速恢復，以配合政治經濟發展需要，經呈奉行政院核准，指定台北松山機場為國際、國內共用機場，並著手進行民航建設，隨即在松山機場籌備成立航空站，至民國 39 年 4 月 16 日籌備就緒，正式成立「交通部民用航空局台北航空站」，為民航局在台設立之第一個航站。自民國 45 年開始松山機場進入發展階段，當時美國已協助我國經濟發展，部份美援已運用至民航建設。民航局因鑒於舊跑道雖一再改善仍不夠巨型客機安全起降之要求，乃決定另建新跑道及滑行道等，自 44 年起規劃施工至 46 年 1 月完成跑道一條長 2,300 公尺，寬 60 公尺，及滑行道三條，以後又逐次改善，至 49 年跑道延長為 2,605 公尺，滑行道增為五條，足夠巨型噴射客機安全起降、滑行，停機坪亦擴充為 160,000 平方公尺，停機位置共有 18 處。

舊有候機室，因空運量日益增加已不敷使用，需予以擴充；但由於軍民區同處機場西南一隅，無法發展，經民航局與空軍取得協議，將軍區向東遷移，以空出場地 230,000 平方公尺，撥供民航局擴建之用。50 年 4 月空軍基地遷建完成，民航局乃規劃新建航站大廈及交通道、停車場等，於 52 年底完工，並於 53

年 2 月 19 日正式啟用。民國 68 年 2 月 26 日中正國際航空站開放，國際航線遷移至中正站作業，松山機場遂專一對國內空運服務，首先修改國際線出境大廳作為國內線之用，僅費時一個月修改完成，於 3 月 29 日遷移啟用，新國內線候機大廳寬敞明亮，設備完善，頗獲旅客好評。

二、組織編制

松山機場架構與職掌圖如圖 2-1 所示。共計有員工 134 人，員級人員 51 人、工級人員 80 人、約僱 3 人。



資料來源：松山機場

圖 2-1 松山機場組織架構與職掌圖

主任 — 綜理站務

副主任 — 協助主任處理站務，並負責督導維護組、業務組、會計室、中控室。

副主任 — 協助主任處理站務，並負責督導企劃組、航務組、總務組、人事室、政風室。

- 業務組 — 掌理場站之管理營運與旅客服務等事項。
- 維護組 — 掌理場站各項設施及裝備維護等事項。
- 會計室 — 掌理會計、歲計、統計等事務。
- 中控室 — 掌理航廈營運即時處理事項。
- 航務組 — 掌理飛航安全、航空人員及航空器之查驗、機場消防、救護等事項。
- 企劃組 — 掌理年度施政計畫、研究發展、業務考管、單行規章及會議等事項。
- 總務組 — 掌理掌理文書、事務、財產、出納、一般行政及不屬其他組室事項。
- 人事室 — 掌理人事管理業務。
- 政風室 — 掌理政風督導事項。

2.1.2 設施層面

一、設施現況：如表 2-1 所示。

二、未來發展計畫

目前臺北國際航空站擬辦理臺北松山機場的整體規劃工作，此外，另擬於近期進行之發展構想計有：

1. 航站前交通運輸動線規劃
2. 機場北側土地撥用
3. 機場保留地徵收
4. 第三停車場立體工程
5. 平行滑行道增建工程
6. 復興棚廠擴建工程
7. 現行三號棚廠整修工程

表 2-1 松山機場設施現況

設施名稱	屬性	單位	現況
跑道	長度	公尺	2,605
	寬度	公尺	60
	起降機型	-	B747-SP 以下
	起降容量	架次/小時	34
東、西滑行道	長度	公尺	2,610
	寬度	公尺	22.5
停機坪	面積	平方公尺	288,000
	機位	架數	固定翼：43 直昇機：15
客運航站	樓地板面積	平方公尺	46,000
貨運航站	樓地板面積	平方公尺	670
停車場	客運站區	車位數	大客車：5 小客車：1,177 機車：1,200 計程車：100
	貨運站區	車位數	小客/小貨：20

資料來源：松山機場

各項設施的細部情形，說明如下：

一、跑、滑行道系統

1. 跑道

松山機場內佈設混凝土建造之東西向跑道(10-28)一條，長 2,605 公尺，寬 60 公尺，載重強度為 26,000ESWL，可供 B747 以下之機型起降。在現行飛航管制作業方式下，預估其跑道容量約為 38 起降架次/小時左右。

2. 滑行道

松山機場內設置東西滑行道各一條，全長約 2,610 公尺，寬 22.5 公尺；另東西端各佈設一條快速出口滑行道，中央則設置垂直連絡滑行道一條，五條滑行道合計長度約 5,753 公尺，供航機滑行連絡之功能。

二、停機坪

松山機場內供民用航機之用的停機坪總面積約 288,000 平方公尺，目前佈設有固定翼機位 43 個，直昇機機位 15 個。

三、機庫

松山機場目前設置有三座機庫，面積 10,606 平方公尺，分別由中華、遠東、復興及大華(現立榮)等航空公司使用。

四、航站大廈

台北國際航空站之航站大廈為二樓夾層建築，總樓地板面積約 46,000 平方公尺，內含候機大廳 4,729 平方公尺，內登機室 6,720 平方公尺，各航空公司營業辦公室及櫃台所使用之面積約 2,100 平方公尺。

五、停車設施

1. 汽車停車場

目前松山機場主要之汽車停車場計有七處，總面積約 29,660 平方公尺，可停放小型車 1,182 輛、大型車 5 輛。另於貨運站、航警局及台汽客運站則約設有 58 個小型車停車位及 10 個大型車停車位。

2. 機車停車場

松山機場於航站東、西側各設置有一機車停車場，東側機車停車場面積約為 1,260 平方公尺，停車容量約為 500 輛；西側機車停車場面積約為 1,330 平方公尺，容量約為 700 輛。

3. 排班計程車停車場

目前於第三收費停車場及貨運站間佈設有一排班計程車停車場，提供三車道給排班計程車停等，約可停放 100 輛。

六、貨運站

目前貨運站之樓地板總面積約 670 平方公尺。

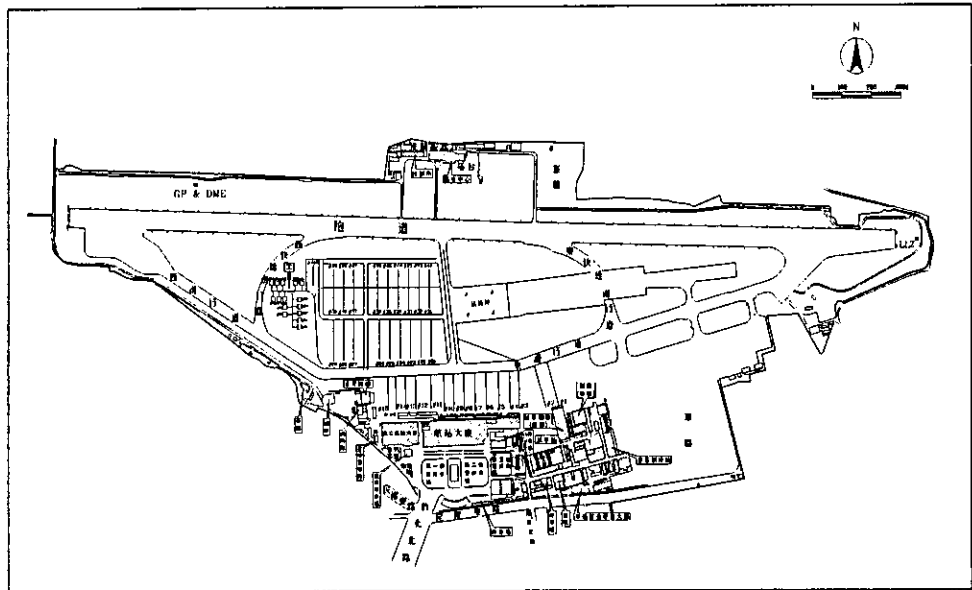
七、聯外運輸場站

1. 市區聯營公車招呼站

鄰近第一、二收費停車場之航站前道路東、西側各佈設一處公車候車亭，供旅客停等上、下公車。

2. 台汽松山站

於原外貿展覽館(現已收回作為第二航站)右前側，為台汽松山站之站址，目前僅營運行駛松山機場←→中正機場路線，車種包括有國光號及中興號。



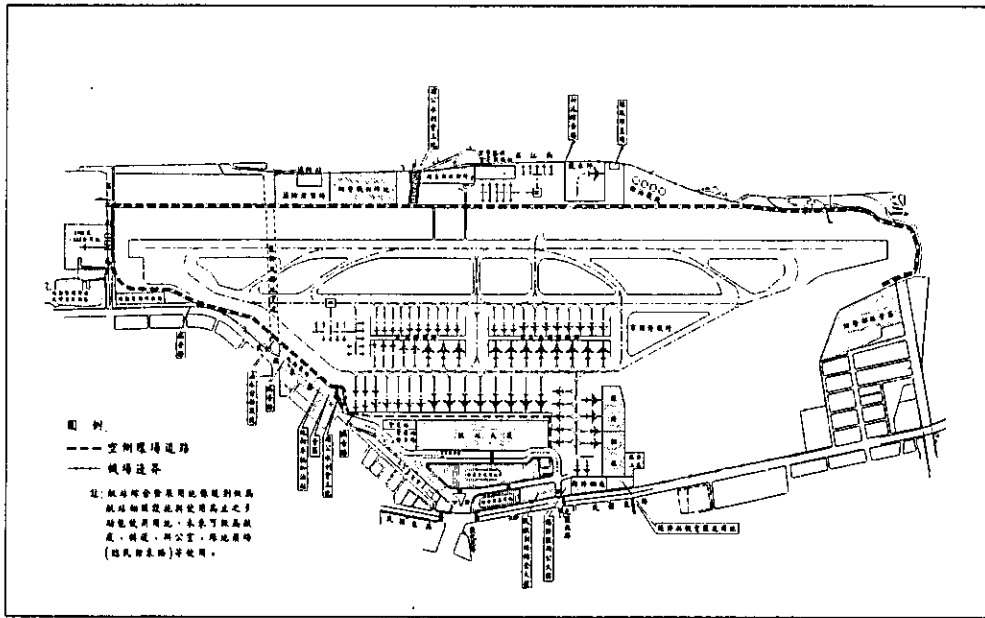
資料來源：台北市政府交通局

圖 2-2 松山機場平面配置現況圖

為利台北國際航空站未來之發展，現其正委託辦理站區整體規劃工作，圖 2-2 為其目前平面配置情況。

依松山機場現況配置與未來規劃之情形，整個機場的開發已趨飽和，容量擴增空間有限，機場設施使用率亦趨飽和，此亦松山機場未

來發展限制所在，圖 2-3 為其站區未來概念配置之規劃。



資料來源：台北市政府交通局

圖 2-3 松山機場站區概念配置規劃

2.1.3 營運層面

目前營運航空公司：民航運輸業者計有遠東、復興、立榮、華信四家，營運航點包含高雄、馬公、花蓮、台南、台東、金門、嘉義、台中、馬祖、屏東等十個航點。另外，以直昇機營運之民航業有中興、大鵬、金鷹、德安、凌天、華毅、亞太七家。

一、飛航架次

91 年飛航台北松山機場航機共 139,112 架次，較 90 年減少 12,505 架次衰退率為 -8.25%。

二、客運量

91 年進出台北松山機場之旅客共計 8,789,651 人次較 90 年減少 1,302,618 人次，衰退率為 -12.91%。

三、貨運量

91 年進出台北松山機場之貨運量共計 17,086 仟噸 (含郵件、行李、快遞) 較 90 年增加 3,162 仟噸，成長率為 22.71%。

四、作業收入

松山機場九十一年度作業收入共計 834,026 仟元，其中航空收入為 466,547,617 元，非航空收入為 367,478,972 元。

五、客、貨運量之變化

松山機場之營運層面現況茲彙整如表 2-2 所示。由圖 2-4~2-6 可發現其起降架次與旅客運量皆逐年遞減，而貨運噸數則逐年增加。

表 2-2 松山機場營運現況

年度	86	87	88	89	90	91
起降架次 (架次/年)	187,864	183,444	176,242	161,919	151,617	139,112
旅客人次 (人次/年)	15,394,038	13,733,447	13,809,154	11,110,743	10,092,269	8,789,651
貨運噸數 (公噸/年)	11,179	10,172	10,343	11,010	13,924	17,085

資料來源：松山機場

六、營業收入與支出

松山機場民航作業基金收支整理如表 2-3。由圖 2-7 中的線型可知，作業收入由 88 年度起逐年下降。

七、勞務外包狀況

目前松山機場各項商業活動 (含商業廣告、簡易餐廳、一般商店、書店、行李寄存櫃及各式自動販賣機等) 均已採外包民間廠商經營方式辦理，另第一及第二停車場亦採勞務外包方式經營。

八、機場聯外交通

台北松山機場為國內民航空運樞紐，位於台北市北端松山區，進出市區方便快捷。其周邊所提供之運輸工具包含：至中正機場班車、至其他縣市班車、計程車、公車等。

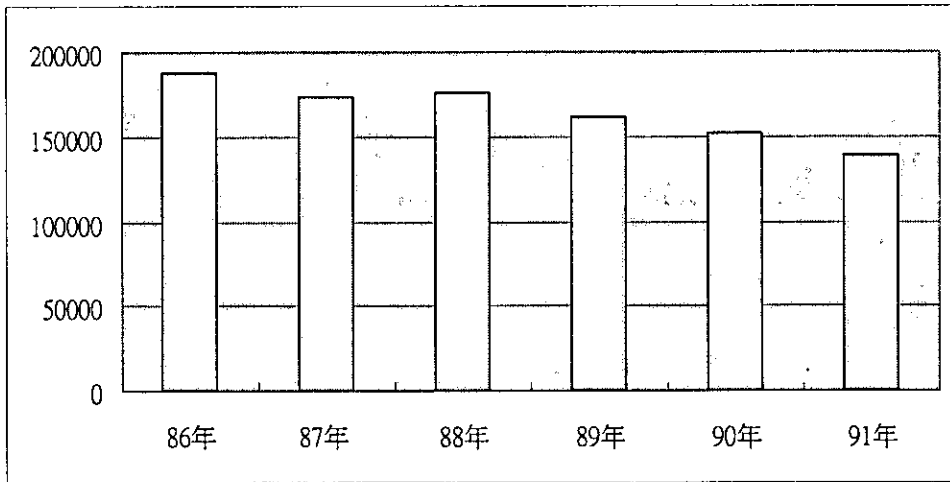


圖 2-4 松山機場起降架次分布圖

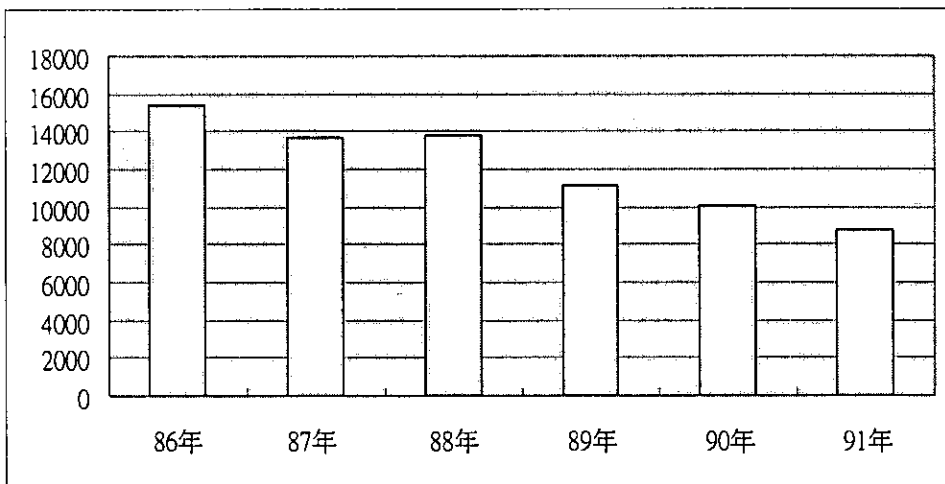


圖 2-5 松山機場旅客人次分布圖

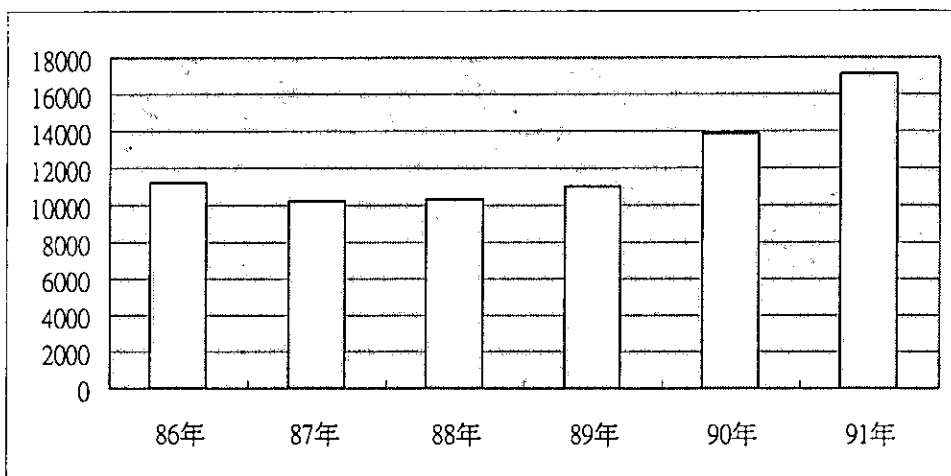


圖 2-6 松山機場貨運噸數分布圖

表 2-3 松山機場民航事業作業基金收支表

年度	86	87	88	89	90
作業收入(千元)	1,176,947	1,169,348	1,227,433	1,169,430	1,042,193
作業支出(千元)	540,588	599,315	609,909	568,840	719,326
作業賸餘(千元)	636,359	570,033	617,523	600,589	322,867

資料來源：松山機場

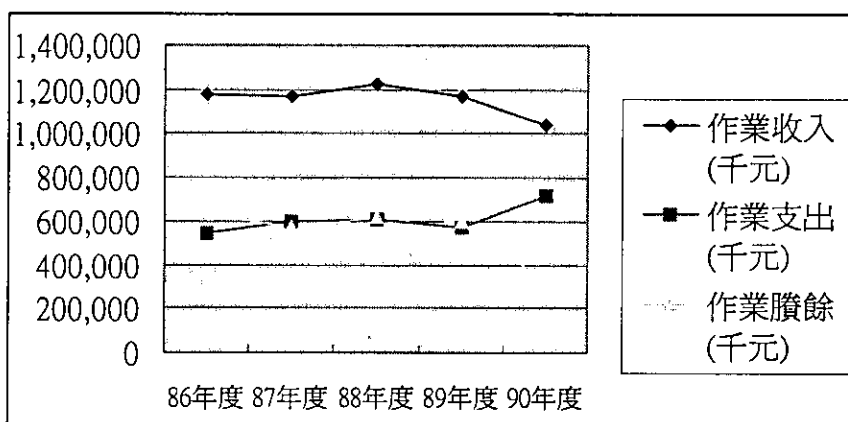


圖 2-7 松山機場民航事業作業基金收支分布圖

2.1.4 未來發展

松山機場位於台北都會區，是國內航線之樞紐，近年來受經濟不景氣、航空市場持續低迷影響，搭機旅客人次衰退近一成；但以既有

基礎，積極推動航站各項建設及持續改善航廈內各項軟硬體服務設施，祈以管理企業化、作業制度化、服務滿意化及溝通經常化之觀念，促使為民服務之各項業務圓滿完成並提昇服務品質。

未來機場方面將更主動協調各縣市政府暨公益團體於松山機場舉辦地方人文藝術，旅遊資訊宣導、愛心公益推廣等活動，讓松山機場不僅是提供旅客舒適便捷之交通服務場所，更成為台北都會區民眾主要活動中心。使得松山機場除了在運輸方面提供民眾完善之服務外，可以扮演更多元化的角色。

台北市政府希望未來松山機場在各項不同業務上，可以作適當的拓展與營運。除了可以增加機場之營運收入之外，也可以為台北市的經濟及商業發展帶來正面的效益。其項目包括：

一、兩岸包機業務

在 92 年 1 月 26 日至 2 月 10 日止，共計 16 天的春節期間，行政院大陸委員會報請行政院核定「大陸台商春節返鄉專案」間接包機政策，在各相關單位全力配合下，順利執行完成載運大陸台商及眷屬返鄉過年，政策的實施相當成功。92 年階段推動兩岸包機政策只開放桃園中正國際機場與高雄小港機場，並沒有將松山機場納入，未來在實施此類政策時應可將松山機場規範在內。讓松山機場有機會參與，提高機場之服務效能。

二、兩岸直航

經過春節兩岸包機之經驗後，我方政府考量國家安全、整體利益的做法，開放直航重在節省時間與金錢，政府應協助台商降低成本，以免喪失競爭力。未來兩岸直航必須循序漸進來推動，以減少各種衝擊。有關單位主張現階段應持續推動兩岸春節包機

模式，維持這項機制，以因應未來實施「兩岸直航」的作業程序。雖然開放直航的作業程序及時程，還有待更進一步的協商與規劃，在機場之適用性方面，由於北部地區有許多往返大陸之台商，所以可預期的會有迫切的需要，但中央政府現行兩岸直航之政策以『先小港，後中正機場逐步開放』，排除松山機場設立之可行性。台北市政府將盡力爭取松山機場開放為第二階段實施之直航機場。

三、強化松山機場之功能使其成為北部地區之空運樞紐

由於未來將有高鐵加入台灣長程運輸之服務行列。在因應整個運輸市場轉變之餘，松山機場更應該加強本身的運輸功能，以提升其競爭力。

四、松山機場周邊之土地設施應與台北市之都市計畫結合

機場周圍之土地設施因為牽涉法令之規定多與北市之都市計畫脫鉤，以整體發展的角度，機場與市政府之間有必要建立良好的互動模式，將其週邊設施與都市計畫做完善的規劃整合。

2.2 國外市港關係發展經驗

本節主要針對國外兩種型態之機場的市港關係發展進行回顧與探討。一種係地方政府擁有部分股權之機場；另一種則是地方政府擁有全部股權之機場型態。針對這兩種關係的個案分別列舉出，並對適合用於我國情況的部分，加以探討比較之。

2.2.1 地方政府擁有部分股權之機場

一、荷蘭阿姆斯特丹機場(桃園縣政府，民 91；交通部民航局，民 88)

阿姆斯特丹 Schiphol 國際機場為荷蘭政府所擁有，其中，荷蘭中央政府占 76%的股份，阿姆斯特丹地方政府占 22%的股

份，鹿特丹地方政府則占 2% 的股份。監督及營運單位為阿姆斯特丹 Schiphol 國際機場，機場本身擁有獨立的行政管理及財務自主權。該機場係由管理督導委員會(以下簡稱委員會)負責機場之運作，委員會的組成主要的代表為政府方面的首長、其他為地方政府的代表和 1-2 個私人企業代表，航空公司的人員並沒有代表在委員會中。Schiphol 機場雖為一國有機場，但中央與地方政府僅擁有其所有權，機場的行政、人事、預算等實際經營權則由機場管理督導委員會實地運作。所以，機場能在符合政府政策規範的情況下，有彈性並自主的進行機場運作，也因此該機場得以在無負擔的情況下，不斷的改進其營運績效。

二、日本關西機場(交通部民航局，民 88)

關西國際機場有限公司為一公司合營之公司，其中，4/6 的股權屬於國家政府，1/6 屬於地方政府，1/6 為私人部門所擁有，而機場資產的所有權亦按其所擁有股份比例來分配。日本政府於 1984 年 6 月 30 日制定關西國際機場有限公司法(Kansai International Airport Co. Ltd. Law)，成立關西國際機場促進會(Kansai International Airport Promotion Council)負責團體的政策與服務標準，促進會組成包括地方政府、企業團體以及學術界代表；機場的營運與管理則由關西國際機場有限公司實地運作。較值得注意的是該機場於 1994 年開始營運，由運輸部建立新公司，並非原有組織重新調整，是屬於一個新的組織結構、新的所有權及營運方式的新機場。其目標在促使該機場成為國際間的轉運中心(分擔新東京國際機場的交通量)、提高營運效率以便與亞洲其他機場競爭。

2.2.2 地方政府擁有全部股權之機場

一、美國華盛頓 Dallas 機場(桃園縣政府，民 91)

華盛頓 Dallas 國際機場係由達拉斯市(Dallas City)與華茲堡市(Fort Worth City)兩市共同興建的，其管理機構也是由兩市共管。該機場管理委員會係由十一名委員組成，其中七位由達拉斯議會指派，其餘四位由華茲堡市議會任命，而為了加強機場與週邊城市的溝通與對話，管理委員會於 2001 年加了一位不具表決權的成員，這名成員每年輪流由達拉斯與華茲堡附近的城市如：Irving, Euless 以及 Coppell 的代表擔任。主管機場的最高專業行政管理官員為執行長，由委員會成員遴選之。該委員會為半自治團體，可以自主的進行各項營運契約，不須經兩市議會核准，但其預算、債券發行等則須由兩市議會通過。委員會即為機場的最高決策機關，執行長負責所有日常營運，而特別的是，機場的法人身分是「公司」。

二、香港赤臘角機場

香港政府耗資 200 餘億美金新建赤臘角機場以取代原先的啟德機場。赤臘角機場佔地約 1,250 公頃，為全世界在最短時間內的填海計劃，於 1998 年 7 月 6 日正式啟用營運。香港臨時機場管理局於 1990 年成立。香港機場管理局條例於 1995 年 7 月 27 日正式生效後，赤臘角機場管理局(Airport Authority)於同年 12 月 1 日重組，正式成為具有永久地位，且獨立於其他政府部門之外行使職權的單位。管理局為香港政府獨資擁有的法定機構，該局得以發行股票以籌措資本，但僅可向香港政府發行股票，而全部股票均由財政司立案法團代香港政府持有。機場管理

局董事會負責機場的行政管理與監督的相關事務，董事會由主席、副主席、行政總監(以上為當然成員)及八至十五名非執行成員組成，其中最少一半為非政府人員。赤臘角機場的營運型態基本上承襲啟德機場提供民間參與的機會。新機場營運之業務分工原則為：管理局負責行政管理與監督機場內所有民營業務，機場服務則大量委託民間業者經營。

2.2.3 小結

- 一、不論是荷蘭的阿姆斯特丹機場或日本的關西機場，地方政府主要是以部分持股介入，但機場營運部分則是以公法人機構來管理之，有其獨立的行政管理及財務自主權。而目前松山機場的營運部分主要是由民航局所管理，若未來能讓地方政府參與機場的運作，使地方政府能夠肩負與管理鄰近機場的交通設施(如：聯外道路及大眾運輸設施)，並由地方政府規劃發展其週邊區域，將較能有效改善機場與城市之間交通網絡的改善以及其他需要因地制宜之建設。
- 二、由美國達拉斯機場的個案來看，市港合一並非只是單純的造就空港所在地的繁榮與發展，而是必須與鄰近城市進行溝通與對話，尋求彼此間的不同步發展。而該案例中，機場以半自治形式的委員會管理其營運，除了預算與債券發行外，不受議會所控制。這點可能是未來松山機場管理上所可以效法之處，以減少民意機關的不當干預與關說。
- 三、香港機場管理局的組織模式在亞洲極為罕見，在組織調整的設計過程中，即確認其法定宗旨為「確保香港在國際及地區航空中心

地位的目標，提供營運、發展及維持於赤臘角的香港新機場」。未來，松山機場若能由地方政府參與，我們勢必要將機場未來的願景於相關管理法條中明確訂立，將地方政府的角色給予定位。

2.3 機場營運組織型態的探討

目前全世界航空站之所有權型態與經營模式，大致上可歸納為以下五種運作模式，茲分述如下。相關資料詳見表 2-4。

一、政府所有及經營 (public ownership and public operations)

此為最傳統之航空站經營模式。航空站為政府運輸部門之民航局 (civil aviation department) 擁有，並由其指派人員管理與營運。一般而言，此類型航空站多由民航局與軍方共同使用，因此相關航空管制與營運方面必須劃分清楚。

二、政府所有以商業手法經營 (public ownership and public operations with commercial orientation)

或稱為公營公司型，此種經營模式旨在增加航空站之經營彈性。航空站仍為國家所有，並且持續投資基礎設施之興建，但在經營上引進商業導向經營觀念，因此航空站可以擁有若干財務自主性，並能夠有效利用設施。

三、地方政府所有及經營 (regional ownership and operations)

此為另一種公有形式之航空站經營模式。航空站由地方政府所擁有，服務範圍為該行政區域，且一個地方政府可能同時擁有數個航空站。地方政府受限於財力及操作上的考量，多數將航空站業務外包給予其他公司操作以節省開支。美國地區航空站在此

類型經營模式下，與航空公司之間在成本分擔財務處理上衍生出剩餘成本法、補償成本法等方式。

四、政府所有民間經營（public ownership with private operations）

此種經營類型在於突破政府經營之環境限制，引入民間資源以增進航空站營運效率。此模式衍生出以下四項子模式變化，分別為：共同投資型、股權釋出型、管理契約型、BOT 及其變化型。茲分述如下：

1. 共同投資型（joint ventures）：此種模式以日本關西機場為代表。航空站股份大部分由政府持有；其他部分由 12 個地方政府及 800 多個民營公司或個人所持有。航空站被當成民營公司經營，但仍然受民航局所管轄。
2. 股權釋出型（partial/majority divestitures）：政府採公開募集方式所持有之航空站股份（公司債）釋出給予地方政府或民營公司，此方式主要用為後續航空站擴建花費。
3. 管理契約型（management contracts）：在一定時間內將航空站部分或全部業務（維護、運作、建設等）以契約簽訂方式交予民間公司經營。
4. BOT 及衍生型（BOT schemes and its variants）：BOT（Build Operate Transfer，BOT）為現今熱門之經營模式，主要用於航空站之硬體建設。政府單位因為資金問題，引入民間企業參予航空站建設，待營運一段時間後再移轉給國家，由民間企業自行承擔建設與營運風險。其衍生模式包含 BOOT（Build Own Operate Transfer）：興建並得保留所有權，待營運之後再移轉；以及 LDO（Lease Develop Operation）：航空站現有

建設長期租賃與民間經營。

五、民間企業所有及經營 (private ownership and private operations)

此類型以英國 BAA 為代表。民營公司經核准之後自行興建航空站並營運，此種模式在經營上最為彈性，也最能發揮市場機制，可以有效減輕政府之財政負擔。

表 2-4 為現行全世界航空站之經營情形。然而不論是何種經營方式，航空站基本上仍是受管制的。由圖 2-8 航空站運作關係可知，航站主管必須貫徹執行航站發展政策，而航空站各部門接獲主管之要求以實行命令；然而部門有執行上之意見，也可以向航站主管反映，再由航站主管反映至上級單位供決策參考。

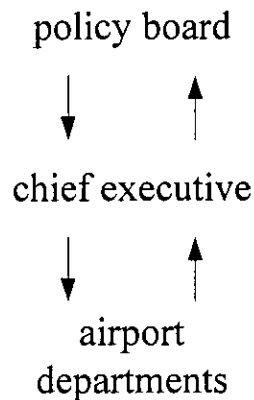


圖 2-8 航空站運作關係探討

表 2-4 全球機場組織型態之類型

組織型態	所有權	經營權	運作方式	案例
中央政府部門	中央政府	中央政府	由中央政府指派人員進駐經營	樟宜
地方政府部門	地方政府	地方政府	由地方政府指派人員進駐經營	赤臘角
公營公司	政府	機場管理委員會(或特許公司)	機場建設仍由政府負責,經營上則引進商業化的經營觀念	阿姆斯特丹 達拉斯
公有民營	政府	民間	特許權(franchise) 契約外包(contract out) BOT BOOT LDO	Plymouth
半民有民營	政府 + 民間	民間	共同投資(joint ventures) 股權釋出(partial/majority divestitures)	關西 伯明罕
純民有民營	民間	民間	由民間企業指派人員進駐經營	倫敦

資料來源：桃園縣政府，民 91

2.4 國外機場法的回顧

2.4.1 香港機場法

香港臨時機場管理局於 1990 年成立。港府總督彭定康於 1995 年 7 月 27 日簽署生效《機場管理局條例》之後，於 1995 年 12 月 1 日重組臨時機場管理局，正式成為具有永久地位，且獨立於其他政府部門之外行使職權的機場管理局(Airport Authority，以下簡稱管理局)。本法之目的在使機場管理局能在赤臘角附近營運、發展、維持一民航機場，並界定其機能，使香港成為國際及地區性航空中心，提供安全而有效率之機場設施與服務。機場管理局為獨立之法人團體，得單獨為法律行為或受法律行為。機場管理局之成員由總督指定，由公務員

與民間人士或於航空、工商業、管理等領域素富經驗之專業人士擔任，負責履行其職權功能或為有助於履行其職權功能之行為。法人化之機場管理局有獨立之人事、預算、更能符合機場營運、管理之特殊需求，惟管理局成員之指定、任期、待遇受制於總督之決定。又管理局為便於履行其職務，得於審計委員會外另設常設或其他委員會，委託其處理。管理局為營運、管理機場之目的，並得處分、開發土地、資產，或於其上設定負擔。

「香港機場管理局條例」(表 2-5)旨在專組臨時機場管理局，使其能在赤臘角附近提供、營運、發展及維持一個民航機場，並界定其職能，以及在安全、保安周全及有效率之情況下營運該機場和有關事宜。

表 2-5 香港機場管理局條例規範的主要項目與內容

項目	內容
機場管理局	機場管理局及其組成，包括主席的職能、管理局的宗旨、商業原則與營運目標、管理局的一般權力與限制等、管理局職能的轉委及再轉委、管理局可設立委員會、管理局成員的任期與會議等、暫委成員、公眾利益、管理局的職員與顧問、批地文件、管理局的文件。
行政命令	行政命令、總督可取得資料、總督會同行政局的指示、與某些國際義務有關或保障民航不受非法干擾或有關安全標準的指示。
機場營運	機場費用等、機場管理辦法、車輛交通等、機場區的地圖等。
財務預算審計	管理局的資本、財政預算、對政府的債項、投資、股息與盈利的處理、儲備金與借款規定、訂定財務合約的權力、帳目及審計、審計委員會的設立與其職能。
其他	督察、飛機的扣留等、關於政府服務的協議、收取過境導航服務費、將人扣留的權力、公眾地方、無須承擔法律責任、建築工程等的豁免、相應修訂、《公眾衛生及市政條例》對適用範圍的限制。

2.4.2 新加坡機場法

新加坡民用航空管理局條例(Civil Aviation Authority of Singapore Act)於1984年制定,後於1986年修正,為將原屬民航局(Department of Civil Aviation)之職掌移交獨立之民用航空管理局(Civil Aviation Authority of Singapore, 以下簡稱「管理局」)承受,以提高機場營運、管理之效率,故特制定本法(表 2-6)。就其法律定位、組織、職權、財務、權利義務暨人員之移轉及其他重要事項為規定。

表 2-6 新加坡機場法規範的主要項目與內容

章別	條文內容
總則	本法名稱、立法釋義(組織、人員職稱、地區)
民用航空管理局之設立組織	依本法設立新加坡民用航空管理局,為一永續存在之 body corporate 有共同之印信,所具備之能力、印信、管理局成員
民用航空管理局之功能與職權	民用航空管理局之功能與職權。民用航空管理局為行使本法職權或便於行使職權得行為內容、管理局得將其認為宜交由委員會處理之事務,交由管理局成員或其他適當人選組成之委員會處理。部長得對管理局下達行政命令。管理局應於每年會計年度終了時,向部長提供該會計年度之活動報告,並向國會提出副本。主管及人員之任命或聘僱方式。
財務事宜	<ul style="list-style-type: none"> • 除本法另有規定外,所有為執行本法之目的所生之費用由管理局之基金支應。 • 為設立管理局之目的,部長得於一九八四年九月一日本法生效前為行為,支出費用,自該日以後即視為管理局所為之行為及支出之費用。 • 管理局為本法之目的,得隨時向政府貸款,或經部長同意,向其他來源貸款。 • 為使管理局履行本法職務,部長得隨時將國會提供之補助金,給予一定金額與管理局。
資產負債之移轉	自1984年9月1日起,所有政府擁有由民航局管理之資產,包括動產及不動產、權利、利益、債務及義務,除不動產應由總統定期間及條件外,將移轉給管理局。

表 2-6 新加坡機場法規範的主要項目與內容 (續)

章別	條文內容
人員之移轉	<p>人員不因自民航局移轉至管理局而受較不利之待遇。移轉至管理局之人員比照公務員之待遇，年資累計，依老人年金法案核發之年金亦不得減少，管理局應發給人員移轉至管理局前服務於民航局及服務於管理局累計年資之年金。</p> <p>移轉至管理局之人不得以組織裁撤、改組因而退休為由，要求給予年金。管理局概括承受民航局之權利義務。</p>
其他	<p>規範內容包括：土地徵收、機場資產毀損之賠償、航空器留置權、費用收取權之放棄、航空器之拍賣、管理局標章、妨礙機場人員執行業務、資訊提供與費用返還、人及車輛之驅逐、要求出示證件權、逕行逮捕、行政命令發布權、過渡條款等事項。</p>

2.4.3 澳洲機場法

澳洲自 1990 年起即解除一連串有關民用航空之管制。包括洲際航空運輸服務、費率之管制，國內與國際航線不得兼營之管制，並逐漸釋出股份，允許澳洲航空運輸業相互投資、合併。

澳洲機場民營化係採機場租賃之方式為之。民營化之前，聯邦機場公司(Federal Airports Corporation-FAC) 負責機場主要之營運管理。民營化之後，FAC 僅負責保險、稅務、審計、法律服務，及資訊提供與政策建議，並同時協助第一階段民營化籌備處進行民營化相關工作。依 1996 年之澳洲機場法(Airports Act 1996)，民營化後機場之營運管理主要由機場承租人(Airport Lessee)為之。至於公權力行使之事項，仍須由相關政府機關配合。

澳洲 1996 年機場法之制定，在確保機場民營化之同時不犧牲公益，也不阻礙商業化之經營。故該法要求主管機關作成決定之前，廣

泛徵詢機場使用人、投資人及股東之意見。希望現代化而完整之法律規範架構之建立得減少機場營運人義務之不確定性。並儘量減少政府介入機場行政事務，鼓勵機場營運人採用與政府、大眾間透明且互動性高之方式經營機場。

2.4.4 英國機場法

本法(表 2-7)規定英國機場管理局(British Airports Authority-BAA)功能之重整，以利於解散後將權利義務概括移轉予另一公司承受。故本法就該公司之財務及釋股事宜設有規定。Secretary of State 有權指示地方政府將機場之資產移轉給該公司。本法另就地方政府及其所有之機場營運公司間法律關係為規範，任何自由處分其股份之限制無效。本法並授權 Secretary of State 於徵詢民航局(Civil Aviation Authority-CAA) 之意見後，得規範機場之使用，並由 CAA 執行機場經濟管制。必要時，交由獨占與合併委員會審查。

表 2-7 英國機場法規範的主要項目與內容

項目	內 容
機場安全	<ul style="list-style-type: none"> ● 機場授權制度應確保營運公司之管理能力及機場安全標準。機場安全應符合國際標準並提供消防、救援、醫療等服務。 ● 非經 CAA 事前同意，不得改變機場硬體設施、結構體及其外觀。 ● 營運公司應於每年度進行安全檢查。CAA 應行抽驗，不符於規定者，得撤銷其特許執照。
經濟管制	<p>CAA 為增進機場使用者之利益、促進高效率之經營、獎勵機場擴建投資及實現必要經濟管制機能，得為左列之管制事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 監督機場費用之費率、徵收及會計表冊。 ● 要求營運公司改正違反公共利益之營運行為。 ● CAA 得隨時派員查核或令營運公司限期申報其營業報告書、資產負債表、主要財產之財產目錄、損益表、股東權益變動表、現金流量表及盈餘分配或虧損撥補之議案。

表 2-7 英國機場法規範的主要項目與內容(續)

項目	內 容
國際義務	<ul style="list-style-type: none"> • Secretary of State 為國防或外交上之考量，得要求營運公司為一定之作為或不作為。 • 為履行國際義務，而與本法義務相衝突，國際義務優先。必要時並得加收機場費用。
交通管制	<ul style="list-style-type: none"> • Secretary of State 徵求 CAA 意見後，得分配同一地區數個國際機場之空中交通。 • Secretary of State 得要求 CAA 製作航空運輸業之起降時間表。此項安排非於需求超過容量之機場，不得為之。
飛航安全	<ul style="list-style-type: none"> • 機場營運公司應執行一確保飛航安全之計劃。 • Secretary of State 應指示航空運輸業及機場營運公司採取預防暴力犯罪之措施。 • 飛航安全措施應符合國際民用航空組織及其他國際航空組織之標準。
土地使用管制	<p>機場開發得免核發土地分區使用執照，但跑道及新航空站之設置，不在此限。</p>
其他	<ul style="list-style-type: none"> • BAA 為便於機場管理，得制定使用規則。但應經 Secretary of State 核可。 • BAA 得控制機場附近道路交通。 • BAA 得行使強制收買權。但應經 Secretary of State 核可。
通關及檢疫	<ul style="list-style-type: none"> • 機場營運公司應提供海關、移民局、衛生單位人員執行公務必須之空間。 • 非執行公務必須之空間應繳納租金。租金由相關單位及營運公司議定之。
諮商	<p>BAA 得設置諮商管道，提供機場使用人、地方政府、組織等利害關係人就有關機場管理、行政管制等事項進行諮商。</p>

2.4.5 日本機場相關法規

日本由運輸省訂定「空港管理規則」，另依不同機場研擬其特別法，如「關西國際空港株式會社法」、「新東京國際空港公團法」等相關法令(表 2-8)。

一、空港管理規則

日本之空港管理規則係採分層授權方式，由運輸省、地方航空局、空港事務所為維持航空站目的，共同負擔航空站之管理事宜。空港管理規則除賦予各級主管機關得為飛航安全事宜，行使檢查權。並對航空站土地建物設施之設置、取得及借用，均由主管機關行使事前核可權。並得對設施利用者對於其設施之使用施以停止、修理、改造、除去等必要措施並就飛航安全、危險物品進入及相關違規活動，均得由主管機關進行必要之強制制止及驅離。

二、特別法

機場民營化，並未規定於日本空港規則中。而係依不同機場研擬其特別法，就有關營運主體組織、業務範圍、財務會計、政府優惠、運輸省管制事項及其他措施進行規定。

表 2-8 關西國際空港株式會社法與新東京國際空港公團法內容

項目	關西國際空港株式會社法	新東京國際空港公團法
設立事宜	<p>營運主體係由關西國際機場股份有限公司組織型式進行營運。機場公司係公營性質，政府須經常持有該公司二分之一以上股份，地方公共團體經當地自治首長核准者，得對空港公司出資。</p>	<p>依新東京國際空港公團法，該機場之營運主體係由新東京國際機場公團組織型式進行營運。公團係公營之財團法人性質。由政府全額出資。政府認有必要時，得於預算範圍內增加出資。</p>
業務範圍	<p>公司業務包括關西國際機場之設置與管理、為確保機場起降安全所設置之航空保安措施。為確保機場機能，對航空旅客及貨物之必要處理措施，航空給油措施或其依法令設置之其他設施，機場內便利使用者之事務所或店鋪之建設與管理、機場及陸岸間連絡橋之建設與管理、前述業務之附帶事業、為達前述目的所設置之相關事業。</p>	<p>公團應行業務包括新東京國際機場之設置或管理、航空保安設施及其管理事宜、依法設置之航空貨物及旅客之交易設施與航空機供油措施及其他相關措施、新東京國際機場周邊噪音污染之防制、補償問題及對防制措施設置之協助、對住居搬遷者之補償、為緩衝地帶整理之土地取得建設管理讓渡及其他必要業務，以及以上各款業務之附帶業務。基於委託，對飛行場工程及有關飛行場之調查、測量、設計、試驗及研究之進行。</p>
財務會計事宜	<p>關西國際空港株式會社法第十三條規定，營業年度盈餘超過該法第十一條法定盈餘分配比例、商法第二八八條之利益準備金（即法定盈餘公積）、該法第十四條之整備準備金額及其他依法處分利益之總額時，應將多餘部分繳交國庫。有關繳納國庫金之手續及其他必要事項以中央法令定之。</p>	<p>公團於每營業年度損益計算後產生獲利，經填補前事業年度之損失後若尚有盈餘，就其餘額應依法令所訂標準提列公積金。公團於每營業年度產生損失時，應由前項之公積金填補。若尚不足，應以資本公積填補。公團於盈餘扣除依第一項提列公積金後並仍有餘額時，應將其餘額繳納國庫。有關繳納之程序及其他必要事項，應以法令定之。公團經運輸部長許可後，得以新東京國際空港債券募集長期資金或短期資金。</p>
政府優惠措施	<p>政府除應依法提供無息貸款外，並應就機場公司所發行之債券等有價證券提供保證、對機場公司給予租稅特別措施。政府及地方公共團體應與適當人員及技術協助。</p>	<p>政府應就公團之長期貸款及債券之相關債務提供保證。</p>

2.4.6 小結

各國機場為提高營運管理效率，提昇機場服務設施之品質，多致力於機場民營化。民營化得以資產權利義務之移轉、股份之釋出或機場租賃等方式為之。政府的立場則是一個監督與維護社會公義的角色，透過公法人機構對機場管理，而非直接參與機場的營運。

澳洲民營化主要係採機場租賃，兼採股份釋出之方式。英國則漸減少英國機場管理局(British Airports Authority)之功能，由承受其權利義務之公司負責機場營運管理及其他法律所賦與之功能，如機場安全之維護，另新加坡亦將原隸屬於民航局(Department of Civil Aviation)之資產及權利義務概括轉由新加坡民用航空管理局(Civil Aviation Authority)承受。

機場管理之主體，於新加坡及香港立法例有較明確之規定。惟不論其名稱為何，皆屬法人化之實體，得獨立於法律上享受權利、負擔義務，於訴訟上為有效之訴訟行為，有獨立之人事組織、財務結構、印信與職權。蓋機場營運管理有特殊之需求，由人事、財務獨立之法人統籌為之，可達總體提昇機場管理效率之需求。另機場活動涉及諸多公權力之行使，如海關、出入境管理、檢疫、證照查驗、飛航安全及國防等，故管制主體與相關行政機關之介面亦為國外案例可參考之處。

就目前國內的憲法體制而言，中央政府是民航政策與法規的制定者，機場營運都必須依循政策與法律，因此若地方政府要能夠參與機場相關事務，必須有相關的法規來作為其行使職權之依據。而這些法規必須有著明確的目標與彈性，才能夠除了給予地方政府參與機場運作的空間外，而不至於影響機場本身的營運與競爭力。

第三章 市港關係現況問題與分析

3.1 市港合一的意義與理論基礎

3.1.1 緣起

在國內，市港合一的相關議題，主要是從高雄港與高雄市之間的關係所興起，由於在民國 68 年高雄市升格為直轄市，而當時高雄港卻是委由台灣省政府代管，因此高雄港與高雄市分屬兩個不同管理系統與層級，造成都市與港區各自規劃發展，無法密切配合，進而衍生諸如都市發展、聯外交通、行政程序之溝通等許多問題，使得港與市之發展同受不利的影響，遂有市港合一之聲浪。

3.1.2 國內概況

市港合一在國內的發展歷程如下：民國 80 年行政院經濟建設委員會即已提出市港合一的方案；民國 82 年 7 月 16 日，行政院核定成立『高雄港管理委員會』，主要是為了舒緩市港合一的聲浪，並設置市港建設合一專案小組與港埠作業民營化專案小組；民國 84 年 5 月 19 日通過『高雄港管理委員會設置要點』，規定高雄港管理委員會由中央、省、市政府及學者專家組成，以交通部次長為召集人，負責高雄港規劃、建設、經營及管理等重大事項的審議。其委員會之下，設置市港建設合一專案小組，以高雄市副市長為召集人，負責港市建設主要發展計畫彼此相關部分進行協調與整合。民國 87 年，由於精省案的施行，高雄港務局改隸交通部管轄，原來市港合一的對應機關也由省政府變成中央政府。然而，民國 89 年交通部認定市港合一仍是政策的大方向，交通部部務會報也於 89 年底通過國際商港市港合一

案，國際商港未來將改組為獨立自主之公法人組織，由中央與地方政府共同管理與經營。

民國 90 年 5 月，政府以行政命令方式，通過港市合一過渡時期之『國際商港管理委員會設置要點』草案，該草案主要依照高雄市政府版本通過，未來該委員會須設置於商港所在地，並冠以該港名稱。但在法制、國有財產處分、商港建設費用籌措等方面卻仍存在很多問題，民國 90 年 6 月此一臨時成立的『高雄港管理委員會』因依法無據，受到監察院的糾舉，民國 91 年 4 月已停止運作。

目前港市合一的議題，主要的瓶頸在於：相關法規制度不夠完善以及中央與地方的權力劃分不清。在商港部分，國內已經試圖以『國際商港管理委員會』的模式來推動，然而這樣的組織型式由於適法性的問題，已經宣告暫停。因此，未來在空港的部分勢必得先克服此一障礙。

國內目前迄見的市港合一相關議題，主要以高雄港與中正機場的市港合一方案為主，我們可由這兩個國際商港與空港之個案，瞭解國內目前在市港合一推動上的主要方向與目標。

在高雄港部分，主要的目標是希望高雄市政府的建設及發展能夠與高雄港充分配合同步成長，藉由成立『高雄市港市管理委員會』等類似組織使高雄市政府參與高雄港的營運。

在中正機場部分，桃園縣政府主要是希望能夠將桃園縣與中正機場及其周邊土地資源相互結合，配合交通網路構建，將中正機場及其周邊發展為航空城。其中還包含了客運園區、貨運園區及自由貿易區等。茲將兩個市港合一案之比較整理如表 3.1 所示。

表 3-1 桃園縣港(中正機場)與高雄市港(高雄港)合一案之比較

港口所在縣市	桃園縣	高雄市
港口(空港)	中正機場	高雄港
環境背景	中正機場及其周邊土地資源無法有效利用，期望配合交通網路的構建，將中正機場及其周邊發展為航空城，使機場與地方同步發展。而其中也包含了客運園區、貨運園區及自由貿易區等。	高雄市政府建設及發展，無法與高雄港充分配合同步成長，且港市資源分配不均，因而提出市港合一。
合作方式	港縣合一發展，並非經營中正機場	成立高雄港管理委員會參與港口管理
目標	以中正機場為主軸，配合地方發展成為航空貨運園區	使高雄港與高雄市發展能夠相互配合運作
中央與地方相關權責劃分	中央管理機場，地方配合周邊發展	成立公法人組織，受交通部監督，由交通部委託高雄市政府作為行政上之上級督導機關，成立『高雄市港市建設協調委員會』。

3.1.3 精神

我國國內機場除部分屬於軍用機場而歸國防部管理外，其餘皆由民航局負責營運管理之工作，但民航局負責之範圍僅限於機場內的管理，對於周邊聯外道路、禁限建、噪音等問題則是由地方政府所負責興建與執行，因此機場為地方帶來了外部性，然而因為機場與周邊地

區所屬不同管理單位，容易因為如此造成權責不明以及發展受限的問題。因此為了改變機場與所屬地方政府之間的關係，才會提出市港合一的構想。因此，市港合一的主要精神在於：組織之間運作的協調一致性、機場與地方共榮、組織公法人化等。組織之間的運作協調，主要是希望經由事權統一的機制，能夠強化航空運輸與都市運輸之間的服務；機場與地方共榮，則是希望能夠將機場的優點突顯出來，讓機場融入都市發展之中進而減少衝突點；組織公法人化，則是希望能夠成立公法人的形式，使機場可以獨立自主運作，增加機場營運的效率與彈性，也有助於釐清管轄權與經營權。

3.2 市港關係現況問題之探討

台北市與松山機場間因為互不隸屬，分為兩個不同管理系統與層級，造成都市與機場各自規劃發展，無法密切配合，進而衍生諸如都市發展、土地利用、聯外交通、行政程序之溝通等許多問題，使得空港與都市之發展同受不利的影響。以下僅針對松山機場與台北市之間市港分離所帶來之問題分別進行探討。

一、聯外交通運輸

松山機場在運輸設施整合及交通管理上，由於管轄權的問題因而始終存在著盲點，例如：松山機場計程車排班係由台北航空站管理，但大量排班計程車之停等卻常常造成繞經機場車輛之動線受阻以及周邊路段的壅塞；又如，機場內週邊道路與市區聯絡道路之銜接介面常因前者由台北航空站管理，後者由台北市管理，以致銜接處權責不清。機場與市區道路間之聯外交通必須透過機場管理當局與市政府間之協調，才能做一有效之整合。由此可見，機場與市政之間的關聯密切，各管理政策都必須透過雙方

相互配合，才能有效管理，發揮機場服務之績效。

二、都市之景觀問題

松山機場為北市航空入口，其航站大廈距最後一次改建(民國六十年)已逾三十幾年，目前機場航站設施承受旅客需求日益加重。機場周邊土地發展與接鄰之台北市地區土地使用及新建物之發展落差頗大，是都市發展上之重大障礙，也造成景觀不協調及都市土地資源無法有效利用等問題。相對的，松山機場週邊之台北地區亦快速發展，然而松山機場之發展計畫與台北市之發展卻無法有效配合。雙方應建立有效之溝通管道，以平衡目前兩造之衝突。

三、週邊土地開發利用

松山機場週邊土地受限於機場保留地的管制，無法進行其他用途的開發，然而民航局遲遲無法進行徵收導致週邊機場保留地之地主民怨的累積。從台北市的整體都市發展角度而言，松山機場未來勢必要轉型與發展，周邊土地勢必面對徵收與規劃的問題。機場保留地問題已經拖延了近半個世紀，機場周邊居民亟待市府可以盡快解決機場保留地的問題，然而市府卻是非事業主管機關，無法針對機場保留地問題進行處理。因此，此一問題期待雙方建立一上位協調機制共同處理。

綜合上述，審視目前機場與台北市之發展，為解決市港分離所帶來的問題。宜成立一上位組織作為雙方問題之處理介面，進行意見的整合與溝通。

3.3 市港合一的利弊分析

自市港合一的政策在國內提出以來，至少已有十二年的光景(從民國八十年至今)，而目前高雄港的市港合一的計畫也在成立高雄港管理委員會後，由於其適法性緣故而宣告暫停。回顧其推動的目的與歷程，我們不難發現其中所爭議的問題。尤以市港合一所能帶來的效益與其對應的組織問題為甚，因此當我們在回顧高雄港市港合一方案後，針對松山機場與台北市政府的市港合一方案，我們以台北市與松山機場的社會經濟型態以及環境條件，試著提出市港合一利弊之處。

3.3.1 市港合一之利

一、行政管理方面

1. 建立事權統一的管理機制，將可以強化未來松山機場聯外交通設施的服務，使得運輸路網的效能顯現。如·捷運內湖線與相關的接駁公車，以及機場排班計程車規劃。也使得機場所提供的運輸服務可以更具有整體性。
2. 將可以有助於減少管理機場時，跨層級與單位的複雜度，減少行政資源上的浪費。

二、都市計畫方面

1. 將週邊土地做有效開發或規劃相關的觀光資源，使都市土地的利用可以再生。
2. 對於機場周邊的土地與都市計畫區域可以徹底規劃改造，形成新一代台北城的航空交通入口的意象。

三、經濟發展方面

1. 可以利於結合機場周邊的建設與產業的發展，提升業者在台北市發展企業總部的意願，再創台北市的商業榮景高峰。
2. 可以利用機場的運輸效能，提供商務包機或是國際包機，提升商務人士使用機場的意願，促進北市的商業發展。

3.3.2 市港合一之弊

一、行政管理方面

1. 市府可能會投入過多的資源於機場，造成無謂的浪費，更難以全面落實區域計畫與國土均衡規劃，易造成港市突出發展，而未必能嘉惠於鄰近縣市。
2. 機場管理有其一定的專業性與掌控標準，地方政府恐怕無法在短時間培養出專業人才，若是沿用一般公務人員加以接管，加上與現有市府組織系統無法相互配合，機場效能可能將無法提升。
3. 市府對行政管理的發展多屬國內事務，而機場則有涉及國際事務與專業經營等問題，市府能否對機場提出有利的經營前景與目標，將是市港合一政策的考驗所在。

二、法規制度方面

1. 有關現行法規，諸如憲法、民航法等相關法規需要大幅修改，且行政組織亦要大幅更迭以資配合，變動幅度過鉅，恐有礙航政與港埠事業之發展。且國內的機場目前都由交通部民航局負責其管理與營運，未來若要施行市港合一的計畫，其他的機場組織勢必也得作大幅的變革，更加深了市港合一的困難度。

2. 機場有著行政與營運的角色，而相關的機場組織法尚未健全，將產生如高雄港管理委員會的適法性問題。
3. 因為地方政府的行政與事業經營，必須受到地方議會的監督，因此若市港合一政策無法擺脫地方議會的干預，在政治力介入的情況下，將使機場的營運受到羈絆。

3.3.3 小結

目前從國內商港的市港合一案中，我們可以發現由於涉及的法規與組織的變革過甚，在實際推動上是相當的困難。因此，我們在處理機場的市港合一案的問題上，應避免再用商港的市港合一方式，而應該試著先尊重機場的專業運作能力，從『合作』的角度來看機場與市政府之間的問題，這樣將可以避免因為行政上的本位主義，對機場與市府間所造成的困境。

第四章 松山機場直航的階段性進程

4.1 松山機場直航之定性分析

本節旨在針對松山機場直航的可行性進行定性分析。除了可做為松山機場未來發展方向的參考外，亦可做為市港合一可能方式選擇的參據之一。如圖 4-1 所示，本計畫藉由松山機場之供需分析，包括：設施現況、服務能力與運量需求三個角度，初步探討松山機場的未來發展與直航可行性。其次，針對松山機場直航的實施方式分為客運直航、貨運直航、客貨運直航三個方案進行評估。最後，列出松山機場直航應配合與準備事項。

4.1.1 松山機場之服務量能分析

一、現況運量統計分析

松山機場之運量現況茲彙整如表 4-1 所示。其中，民國 91 年之旅客總人次共計 8,789,651 人次，較民國 90 年減少 1,302,618 人次，衰退率為 -12.91%。貨運量共計 17,086 千噸較民國 90 年增加 3,162 千噸，成長率為 22.71%。年起降總架次共 139,112 架次，較民國 90 年減少 12,505 架次，衰退率為 -8.25%。由此可見，松山機場之貨運量雖有增加，年客運總人次與年總起降架次卻呈現逐年遞減的現象。

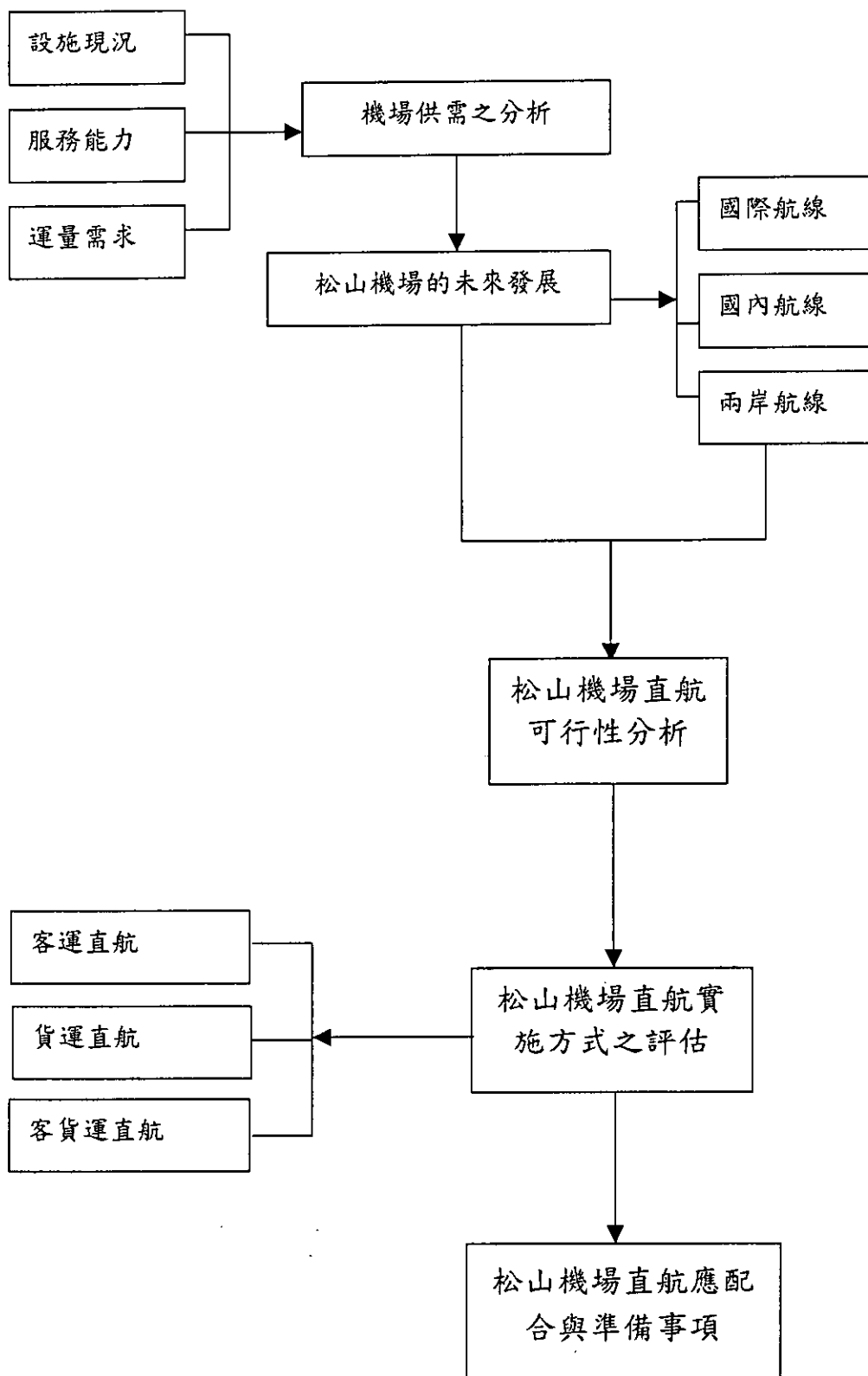


圖 4-1 松山機場直航定性分析之研究概念圖

表 4-1 松山機場近年運量統計表

時間	起降架次		客運總人次		貨運(千噸)	
	合計	年成長率 (%)	合計	年成長率 (%)	合計	年成長 率(%)
86	187,998	-1.26	15,394,038	1.25	39,595.9	13.54
87	174,060	-7.41	13,733,447	-10.79	35,822.4	-9.53
88	176,242	1.25	13,809,154	0.55	35,770.2	-0.15
89	161,919	-8.13	11,110,743	-19.54	32,919.1	-7.97
90	151,617	-6.36	10,092,269	-9.17	13,924.0	-57.70
91	139,112	-8.25	8,789,651	-12.91	17,085.9	22.71

資料來源：交通部民用航空局
本研究整理

二、未來運量分析

為了解交通部與臺北市政府所規劃之交通建設計畫，包括台灣高速鐵路建設計畫以及捷運內湖線於松山機場設站計畫，對松山機場所造成之影響，本節將針對上述兩個計畫對松山機場運量之影響進行探討，期能更精確瞭解未來松山機場運量之變化。

1. 高鐵通車後對松山機場運量之影響

高鐵通車對松山機場之影響主要係高速鐵路與松山機場將同時具有提供西部走廊城際運輸服務之功能。因此，原本倚賴空運之旅次可能部份轉移至高鐵，造成松山機場客運需求量下降。客運需求量一旦降低勢必反應在班機承載率的減少上，而航空公司則必須減少航班以因應載客數下降以維持班機之載客率。松山機場之流量將因而減少，有剩餘容量可供使用。

根據相關研究報告對松山機場未來航空客運需求量之預測，預估高鐵通車後將帶走約 33% 的國內西部走廊航線旅次

數。表 4-2 說明高鐵通車後對松山機場航班次之影響，若以高鐵吸引 33% 的航空客運量估計，西部走廊航班將減少 33% 的班次數，即每日減少約 86~102 航班，一週合計減少 669 班，約占通車前原有航班數的 22%，換言之，高鐵通車後松山機場將可騰出約 22% 的航班量可供使用。此外，高鐵通車後，西部走廊航線之航班數降為每日約 175 到 207 班次，約占原有總班次數的 45%，跑道流量僅為原有流量的 78% (100%-22%)。

表 4-2 高鐵通車對松山機場跑道使用率影響分析表

星期	原始 總班 次數	西部走廊航線		高鐵通車影響		高鐵通車後 松山機場 總班次數	高鐵通車後 西部走廊航線	
		小計	%	折減量 (33%)	佔總班次 數比率		剩餘班次	%
一	443	297	67%	98	22%	345	199	45%
二	437	291	67%	96	22%	341	195	45%
三	439	295	67%	97	22%	342	198	45%
四	431	287	67%	95	22%	336	192	45%
五	459	309	67%	102	22%	357	207	45%
六	414	261	63%	86	21%	328	175	42%
日	445	289	65%	95	21%	350	194	44%
合計	3068	2029	66%	669	22%	2399	1360	44%

資料來源：臺北市政府交通局

2. 捷運內湖線於松山機場設站計畫影響分析

捷運內湖線（木柵延伸線）為提供松山機場更高效率轉乘接駁的大眾運輸服務，目前已規劃繞經松山機場並設站。該場站規劃為地下形式興建，預計於民國 97 年 4 月完工，屆時將可提供松山機場旅客更便捷之大眾運輸服務，進而提高旅客搭機意願，吸引更多航空旅次。

三、松山機場服務能力之分析

1. 跑道服務水準

依台北市政府交通局{松山機場直航大陸可行性分析報告}中指出松山機場之航班班表資料顯示，機場最高流量小時為每週五的 19 時至 20 時，流量為每小時 35 架次(起飛 18 架次，降落 17 架次)，以松山機場容量每小時 35 架次計算(民航局臺北航空站提供資料)，使用率已達 100%；至於一般尖峰小時流量約 32、33 架次，使用率約 94%，服務水準低；非尖峰時段流量約 29 架次，使用率約 82%，服務水準仍低。由跑道使用率觀之，現階段松山機場之跑道使用已達飽和，其服務水準亦相對較低。

2. 機坪服務水準

松山機場尖峰小時客機停靠需求為 32 架次，可供停靠之機坪停機位為 43 架，使用率約達 74.7%，服務水準尚可。

3. 航廈服務能力

松山機場航站大廈容量為每年 1070 萬人次，近兩年實際年客運量則 8789~1111 萬人次，使用率高達約 95%，其客運量幾乎已達航廈所能負荷的容量，服務水準極差。

由上述之分析結果可知，現階段松山機場不論在跑道、停機坪及航站等之使用率皆已飽和，服務水準偏低，尤以航廈之服務水準為瓶頸之所在，已超出機場之負荷能力。

4.1.2 兩岸直航之需求預測與效益分析

一、兩岸直航未來需求預測

以民國 89 年之資料為基礎，推估兩岸直航空運客運量現況需求，結果如表 4-3 所示，民國 89 年時，台港航線總旅客數約為 680 萬人次，台澳航線總旅客數則約為 218 萬人次；依運研所研究轉赴大陸比例之推估，民國 89 年利用台港航線轉赴大陸之旅客量約有 354 萬人次左右，而利用台澳航線轉赴大陸之旅客量約有 124 萬人次左右。因此，由台灣利用香港以及澳門航線轉赴大陸之旅客總數約有 478 萬人次（到達香港或澳門之後可以空運、陸運或其他方式轉運）。這 478 萬人次中又有 56% 的旅客是經由空運轉運而到達大陸。亦即由台灣經香港轉機往來大陸的航空客運量約為 198 萬人次（56%）；由台灣經澳門轉機往來大陸的航空客運量約有 70 萬人次（56%）。因此，依兩岸往來現況推估，民國 89 年兩岸直航的空運市場約有 268~478 萬人次。

表 4-3 台灣地區兩岸航空客運量現況推估(民國 89 年)

航線	航線旅客量	轉赴大陸比例	赴大陸客運量		
			總量	空運轉運	陸運及其他轉運
				56%	44%
台港航線	680 萬	52%	354 萬	198 萬	155 萬
台澳航線	218 萬	57%	124 萬	70 萬	54 萬
合計	898 萬		478 萬	268 萬	210 萬

資料來源：民航統計月報

其次，根據運研所針對兩岸航空客運市場之研究顯示民國 86 年兩岸直航的空運市場約有 200~360 萬人次(雙向)。依照目前兩岸航空

客運市場推估未來之直航運量，兩岸在不同發展情境下，於民國 110 年的航空總旅客量將達 1,074 至 1,801 萬人次/年(雙向)。

二、直航後航空客運時間成本的節省

若以經由香港轉機來計算兩岸直航與非直航空運時間之節省，可以發現直航所需之時間與經由香港轉機所花費的時間比較，利用直航的方式可節省相當可觀之時間(如表 4-4 所示)。以台北—北京線為例，可節省 7 小時 10 分，台北—上海及台北—廈門，則分別可節省 9 小時及 7 小時 50 分。由此可知，兩岸居民將因直航而節省旅行的時間，若再加上節省的旅行成本，則其經濟效益更為可觀。

表 4-4 空運直航與非直航之時間節省比較表

	台北—北京	台北—上海	台北—廈門
來回之飛行時間節省	3 小時 10 分	5 小時	3 小時 50 分
來回之轉機時間節省	4 小時*	4 小時	4 小時
來回共節省時間節省	7 小時 10 分	9 小時	7 小時 50 分

註：來回轉機時間為假設保守轉機時間至少需 2 小時，來回雙程為 4 小時。

資料來源：曹壽民，兩岸客運間接通航之成本分析

三、兩岸直航民意需求

台北市政府建設局針對松山機場成為兩岸直航機場看法進行民意調查，問卷對象為台北市 45 家企業營運總部、資本額一億元以上的公司企業，以及南港、內湖之高科技廠商，瞭解各企業高階經理人對於松山機場作為直航機場的看法。調查統計資料指出，受訪人員中約有 67% 以上贊成松山機場成為兩岸直航機場；更有超過 58% 的受訪人員認為松山機場成為兩岸直航機場後，有助於增加公司的營運績效；另外，約有 45% 的受訪人員表示，松山機場若成為兩岸直航機場，會增加該公司根留台灣的意願。值得一提的是，受訪人員中有超過七

成以上的人都認為松山機場成為兩岸直航機場有助於提昇台北的城市競爭力。由此可見，松山機場成為兩岸直航機場不但符合大台北都會區企業需求，更有助於台北的經濟發展與競爭力的提昇。

4.2 松山機場直航之可行性分析

兩岸直航將使台灣與大陸經濟互動及運行的路網產生大幅改變，包括兩岸人員、貨物、資金、技術、資訊的互動，對於企業投資與產業發展，民眾生活與消費型態都會產生很大影響。此外，由前節分別從松山機場之供給面與兩岸直航之需求面分析知，現階段松山機場之服務能力雖已呈現飽和現象，但未來待高鐵通車後，仍有賸餘容量可供使用。

鑑此，本計畫針對松山機場直航之可行性分析係採三階段評估方式進行，在不同階段中以不同的考量層面檢視各階段的主題。如圖 4-2 所示，第一階段係分析松山機場是否列入直航機場，此階段將以「松山機場服務能力」、「松山機場聯外運輸能力」、「松山機場轉運能力」以及「客貨運需求」四個層面進行探討，以了解松山機場是否適合作為兩岸直航機場；第二階段係分析松山機場直航適合的實施方式，此階段旨在將第一階段分析之結果做更進一步的規劃，探討松山機場直航適合的服務項目。本計畫將松山機場直航的服務市場劃分為三類：

- ◆ 直航方案一：客運直航。以客運為主，貨運為輔（利用客運航機運送貨物）。
- ◆ 直航方案二：貨運直航。只運送貨物，不提供客運服務。
- ◆ 直航方案三：客貨運直航。同時提供客貨運服務。

第二階段將以「機場通關處理能力」、「機場行政作業能力」、「機場聯外運輸能力」以及「機場腹地限制」四個層面進行探討，研擬松山機場直航最適之服務項目。

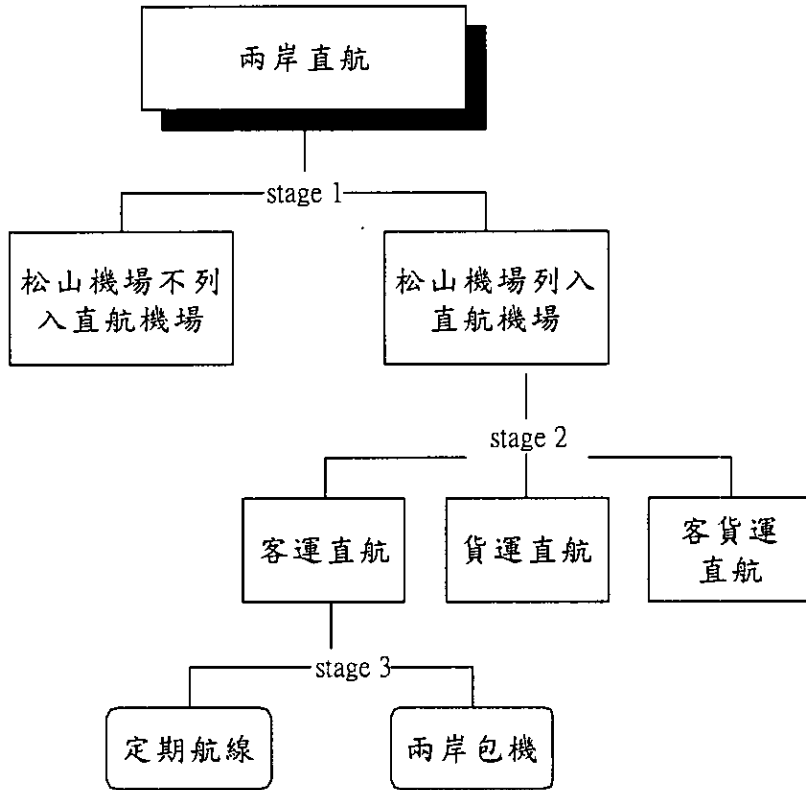


圖 4-2 松山機場兩岸直航階段式分析示意圖

第三階段係為配合松山機場未來的發展與容量限制，探討更細之服務子項的執行進程。以客運直航為例，依松山機場的剩餘容量空間，可分為定期航線與兩岸包機兩個業務項目；以貨運直航為例，可分為定期航線、包機、整合型航空貨運等業務項目。

茲將第一階段與第二階段之分析課題與考量層面整理如表 4-5 所示。

表 4-5 松山機場直航階段性分析考量層面對照表

	第一階段： 松山機場是否列入直航機場	第二階段： 松山機場直航之服務市場
考 量 層 面	松山機場服務能力	機場通關處理能力
	松山機場聯外運輸能力	機場行政作業能力
	松山機場轉運能力	機場聯外運輸能力
	客貨運需求	機場腹地限制

4.3 松山機場直航之階段性分析

4.3.1 第一階段分析

針對松山機場是否列入直航機場之一，可從四個層面予以探討，茲分別說明如下。

一、松山機場服務能力：機場的服務能力主要包括跑道、停機坪與航廈三個部分。除了參考目前機場之服務能力外，亦須考量機場未來的軟硬體設施規劃、因外在環境改變引起之供需變化等因素，以衡量機場未來服務能力的高低。依目前松山機場之各項服務能力而言，跑道的使用率在最高流量時已達 100%，至於一般尖峰小時之使用率約為 94%，非尖峰小時之使用率約為 82%。服務水準已幾乎達到飽和。但以民航局對於機場跑道實際運作上調度之經驗，認為目前機場仍可以空出一個 gate way 的時間供直航航機起降使用。未來若高鐵通車之後，松山機場的國內航線運量將減少 33%，屆時會有更充裕的跑道可提供服務。其次，現階段

松山機場機坪之尖峰小時客機停靠使用率約為 74.7% ，仍有多餘空間可供使用，待未來國內運量降低後，則更有餘裕提供直航需求之用。此外，松山機場航站大廈容量為每年 1070 萬人次，近兩年實際年客運量則約 8,789 ~ 11,111 萬人次，使用率高達 95 % ，很明顯地，在航廈服務水準方面，已超過其設計容量之負載，惟若著眼於未來機場容量之使用狀況，目前服務量能之負載較重情況將不復存在。

二、松山機場聯外運輸能力：由於直航最主要的目的為提供臺海兩岸往來旅客高效率之運輸服務，因此，當旅客藉由直航航線到達機場時，必定也要透過便捷且快速的聯外運輸到達旅客欲前往之目的地。否則，直航效益將因聯外運輸效率不彰而大打折扣。松山機場的聯外運輸在尖峰小時雖然並非相當通暢，但其市區聯營公車招呼站、台汽松山站與計程車排班之規劃可為機場之旅客提供一定水準之服務。再加上松山機場與台北市政府在聯外交通動線與管理上的相互配合，松山機場聯外運輸所需時間並不會因為交通的窒礙而受到嚴重的影響。

三、松山機場轉運能力：機場是否具備良好之轉運能力是直航機場之重要評估因素之一。直航旅客的旅次終點除了可能是該機場所在的城市外，亦極有可能仍須前往第三地。因此，機場的轉運能力優劣，代表該機場是否可以扮演轉運樞紐的關鍵因素。松山機場目前提供國內 10 條航線起降，共占國內總航線數的 40%，旅客可以相當便利地利用松山機場所提供之國內航線轉運服務，前往中部、南部、東部以及離島。松山機場可說是國內機場極為重要之空運樞紐。

四、客貨運需求：松山機場坐落於台北都會區中，因此，松山機場之空運服務所帶來的經濟效益(時間成本的節省、都市競爭力的提升等)為國內眾機場的佼佼者。台北市是台灣地區的經濟重鎮，除了許多外商及國內企業進駐之外，亦為內湖科技園區、南港軟體科技園區等高科技、高附加產業的聚集地。根據台北市政府建設局的民意調查資料顯示，有七成以上的企業贊成松山機場落實兩岸直航政策，並表示松山機場兩岸直航後有助於提昇企業的營運績效與根留台灣的意願。在兩岸直航需求來源的分布上，台北市的需求量(一般民眾與廠商)亦較國內其他城市為高。再者，如果松山機場成為兩岸直航機場，將有助於企業根留台灣，同時也會提升台灣及台北都會區對外商的吸引力並使得台灣更具國際競爭力。根據台北市交通局在實施春節包機政策時針對直航需求分佈的調查報告中顯示，往返台北縣市的旅客數高達 71.17%。由此可見，大台北都會區對於兩岸直航的需求以及兩岸直航政策落實的迫切性。

由上述四個層面的探討可知，不論是從需求層面、供給層面、經濟層面都清楚的說明松山機場可以成為兩岸直航機場的原因與重要性。

4.3.2 第二階段分析

針對松山機場直航可以服務的市場範圍，本計畫分為「客運服務」、「貨運服務」以及「客、貨運服務」三類，四個層面分別予以探討，茲說明如下。

一、機場通關處理能力：未來兩岸直航航線縱然將其定位為國內航線，然在通關處理程序上仍將以準國際航線來進行管理，亦即未

來台灣地區最可能開放作為兩岸直航之機場須具備通關處理能力。因此，機場本身是否具備通關處理能力將是直航機場評估的重要因素之一。然而，就現況而言，松山機場航廈內部對於貨物通關處理的設備、空間非常有限。因此，如果未來松山機場開放兩岸貨物直航服務，將因機場缺乏適當的規劃與擴建發展空間，造成貨物處理作業上的一大問題。故以通關處理的角度來看，客運發展相對於貨運發展而言較具潛力。

二、機場行政作業能力：松山機場做為兩岸直航機場後，除了既有之空運業務外，必須處理更大量之航運相關業務，同時行政作業之多元化也會使得行政作業程序更為複雜。屆時，機場之行政作業能力勢必要接受一大挑戰。如：航空公司櫃檯、辦公空間配置、人流及物流的動線規劃、行包業務等都必須因應兩岸直航後作適當的調整。由於松山機場本來就以客運服務為主，機場對於旅客的行政作業熟悉度與穩定度極高，面對兩岸直航後增加的行政作業業務應該可以處理得宜。不過，對於貨運的倉儲與處理空間明顯不足，如果貿然開放兩岸貨物運輸服務，對於兩岸之間大量的貨運運量作業與管理，勢必會造成行政作業強大的壓力。因此，本研究建議松山機場兩岸直航規劃應以兩岸客運服務為主。

三、機場聯外運輸能力：本階段主要在探討松山機場應該提供客運服務、貨運服務或是客貨運同時服務。因此，機場的聯外運輸是否具備紓解客運及貨運運量的能力顯得格外重要。以目前機場的營運現況及未來發展來看，在客運處理方面，松山機場已具備市區聯營公車招呼站、台汽松山站與計程車排班等人流管理規劃。未來再加上內湖線(木柵延伸線)在松山機場的設站，聯外運輸的網

路將更為完整且便捷。但以貨運運輸的流通來看，雖然松山機場擁有良好的聯外道路系統，但是如果要以重車載運貨物，不僅會影響機場內原本的動線規劃、場站空間配置，還會對機場周圍鄰近路段造成交通衝擊，超過道路的運量負荷。因此，以機場聯外運輸能力的考量層面而言，旅客運輸將較貨物運輸具發展空間。

四、機場腹地限制：松山機場占地總面積 182 公頃，但因松山機場為軍民合用機場，大部分用地為軍方所有，民航用地僅佔 36 公頃。且機場周邊地區已有一定程度的發展，故民航用地之擴充較為困難。松山機場客運航廈之使用率目前已超過飽和，但若高鐵通車之後有 33% 的運量轉移，航廈使用率將可以獲得紓解。目前松山機場貨運站之樓地板總面積約 670 平方公尺，僅足夠提供現有之貨物使用，再加上機場腹地的限制，短期內要擴充貨運倉儲與作業用地較為困難。因此，在客運服務與貨運服務相較之下，客運仍較貨運有利。

針對客運服務、貨運服務以及客貨運服務三個服務項目進行分析，在考量「松山機場通關處理能力」、「行政作業能力」、「聯外運輸能力」及「未來發展腹地限制」四個層面後，松山機場較適合做為以服務兩岸客運市場為主的機場，貨運部分則因貨運容量與通關處理的限制，可利用客貨兩用航機運送小額貨運為輔。

至於第三階段的服務子項執行進程分析，針對「定期航線」與「兩岸包機」兩個業務項目的選擇上，鑒於松山機場兩岸直航的規劃受到中央政策發展的限制，且在高鐵通車之前，松山機場的客、貨運量也幾近飽和，容量上有一定的限制。本計劃建議在客運市場的服務子項中，可先爭取包機(兩岸、國際)業務，不僅可以滿足部分旅客之需求

拓展松山機場的服務市場，亦可待高鐵通車後，將松山機場釋放出的服務空間與運量轉而作為兩岸直航之用，為兩岸定期航線預做準備。屆時，松山機場將可以提供完善且全面性的兩岸直航服務，為兩岸互動運輸加分，同時帶動臺海兩岸經濟發展。

4.4 市府及松山機場應配合與準備事項

為配合 4.3 節松山機場直航的階段性進程，本節旨在針對台北市政府及松山機場分別臚列各自應配合與準備事項，如表 4-6 所示。

表 4-6 市府及松山機場應配合與準備事項整理表

	台北市政府	松山機場
配合與準備事項	聯外運輸系統之整合	加強行政作業能力
	保留地之規劃與開發	提高機場服務水準
	產業發展政策之研擬	機場服務多元化

4.4.1 市府應配合事項

- 一、聯外運輸系統之整合：未來兩岸直航後，因為人潮之集散勢必會對松山機場週邊之交通造成一定程度的影響，市府應配合兩岸直航後之交通狀況，規劃更完善的聯外運輸系統，以因應未來之機場週邊交通運量，降低直航後對交通所造成的衝擊。
- 二、保留地之規劃與開發：松山機場直航之規劃係以客運為主，貨運為輔。為使松山機場之服務更為完整，市府應積極爭取機場週邊

保留地之開發利用。將各保留地規劃為人流、物流相關用地，增進松山機場服務之多元化。

- 三、產業發展政策之研擬：為因應松山機場直航所帶來之可能商機與外資，市政府應全面檢視現階段之產業發展方向，創造投資環境，吸引廠商進駐，提升都市競爭力。

4.4.2 松山機場應配合事項

- 一、加強行政作業能力：兩岸直航後，松山機場除了肩負原有的國內航線業務外，還需處理往來兩岸之客貨運業務，因此，松山機場應加強機場行政作業效率，以避免機場行政作業之延滯。
- 二、提高機場服務水準：松山機場內航廈及貨運站使用率平均超過八成，為避免松山機場因兩岸直航後客運量與貨運量增加，而導致機場服務水準降低，松山機場應及早準備相關因應措施，如：貨物倉儲管理之規劃、航站空間配置、人流動線規劃等，以提升機場服務水準。
- 三、機場服務多元化：松山機場直航後，大量的旅客流動創造無限商機，松山機場應積極規劃開發與人流、物流相關的商業市場，例如：免稅商店、展示中心等。開拓機場多元化服務，提升松山機場之競爭力。

第五章 市港合一的階段性進程

5.1 市港關係調整

5.1.1 關係現況說明

松山機場目前屬於民航局所管轄，若以機場使用形式而言，松山機場屬於軍民合用機場，由於受到土地產權多為軍方所有(機場面積總共 182 公頃，民航局僅擁有 36 公頃)與政治不確定性因素的影響，民航局對於松山機場的未來發展定位仍不明朗，因而無法提出明確的願景與規劃，造成松山機場只能以維持現狀的方式營運，難有成長性的建設與發展。

台北市政府與松山機場係互不隸屬的單位，目前彼此互動關係受制於行政制度與相關法規，多為針對單一議題式進行溝通，或是透過高層協商方式處理，較少有全盤的整合與規劃。目前彼此相關的議題事項，主要包括：飛航噪音回饋補償、機場保留地問題、聯外交通運輸系統規劃等。茲針對幾個重要的議題之溝通現況分別說明如下。

首先，目前互動處理較為良好的事務為飛航噪音回饋補償的部分，藉由傳統的行政作業平台，民航局目前對機場周邊住戶，依照等噪音線與噪音管制分區的規定，提供機場回饋金與航空噪音防制經費，機場回饋金是由航站每年提撥 3% 的航機降落費給噪音管制區內之居民；航空噪音防制經費則是由航站的噪音防制費補貼管制區內居民加裝隔音設施的費用。機場回饋金係成立一回饋金執行小組管理，由航站主任兼任主任委員，其餘委員由鄉鎮市公所，村里長之中遴聘，而回饋金分配比重依照噪音管制區加以分類。航空噪音防制經

費，由民航局依照『使用航空站飛行場助航設施及相關設施收費標準』之規定收取噪音防制費，依據『噪音防制經費分配及使用辦法』其用途除了用於補貼居民加裝隔音設備外，也用於機場航空噪音防制設施（如隔音牆等）所需費用，以及辦理其他航空噪音防制相關工作。這部分之所以互動關係良好，主要原因在於有明確的法源依據及對口單位，專業事務的互補程度較高（市府有環保局予以配合監測），且經費補助的政策無涉及公務職權的對立，因此互動較為良好。未來在市府與松山機場的其他關聯事項部分，亦可以此模式做為參據加以推動。

其次，目前主要較有爭議的部分為：都市計畫與機場保留地的問題以及機場週邊交通規劃。茲分述如下。

一、都市計畫與機場保留地問題

（一）民航局的看法

1. 松山機場的機場保留地的主管事業機關為民航局，民航局對於機場保留地的立場，主要考量其徵收經費的問題，初步預計民國 95 年開始進行徵收，而計畫徵收的部分主要以松山機場本身營運用地的擴展，主要以跑道中心線向兩側擴張 192 公尺，以符合 ICAO 的機場淨空規範，預計徵收約 50% 的都市計畫所規劃之機場保留地。
2. 政府高層對松山機場未來的發展定位不明，民航局也不便對政策部分有所臆測，因此短期內無法針對松山機場之機場保留地提出改善方案。
3. 民航局對松山機場週邊用地的看法，主要還是以提供機場淨空用途為主，而不會像桃園中正機場有機場客貨運園區

的規劃，主要原因在於松山機場周邊用地不足，且地價高昂，加上機場需求與定位不明，因此民航局並無發展周邊用地的考量。

(二)台北市政府的看法

1. 從台北市的整體都市發展角度而言，松山機場未來勢必要轉型與發展，周邊土地將必須面對徵收的問題。機場保留地問題已經拖延了近半個世紀，機場周邊居民亟待市府可以盡快解決機場保留地的問題，然而市府卻是非事業主管機關，無法針對機場保留地問題進行處理。
2. 隨著台北市各區域的再生發展，已經逐步成形的內湖科技園區與南港軟體科技園區，這些地區的商務旅次未來對於航空交通的需求有逐步增溫的趨勢。因此，機場未來擴展或更新的機會可能因市場需求而有所提升，倘若土地事宜無法妥善規劃將造成機場發展的一大限制。
3. 台北市政府亟待能夠確認機場的定位與未來發展，才能夠提早因應規劃機場週邊保留地。

二、機場週邊交通規劃的問題

(三)台北市政府交通局的看法：交通局針對機場排班計程車問題建議是否可以將機場排班計程車內部化，亦即盡量不要讓排班計程車延伸至市區道路部分。

(四)松山機場的看法：機場方面則是認為場地不足無法符合機場排班計程車內部化的要求。

三、捷運內湖線在松山機場設站的問題：原先設置於機場前方的停車場必須因為場站施工而關閉，但因為機場停車場的興建與收入為民航作業基金所投資與擁有，對於停車場無法繼續運作影響基金收入產生爭議。該問題經由市府與機場雙邊多次會議協調未果，後來交通部居中協商處理，爭議才得以解決。

由上述說明知，台北市政府與松山機場彼此間的確存在認知的差距與對細部事務的爭議，實有必要針對機場與市府間的溝通機制進行改善。

5.1.2 未來調整方向

一、市府方面

由前節台北市政府與松山機場關係現況之說明，以及第二章對國外市港關係調整與國內高雄港市港合一案例之探討後，本計畫針對台北市政府與松山機場未來關係發展的調整方向，提出三個主要原則，茲分別說明如下。

(一)法規的補充與調整：由於高雄港的市港合一案例，以過度政治化手法操作，只有成立一個『國際商港管理委員會』作為形式上的『市港合一』的主導機構，但是對詳細的權利義務規範以及港務局管理組織的變革部分，卻始終缺乏詳盡的規劃方案，致使市港關係空有調整之名，而無執行之實。此外，『港務局設置及監督條例草案』因立法院未完成立法，使得市港合一政策最終走上違法之途而停止運作。因此，市港合一的議題能否真正有所發展，法源的建構與完備是市港溝通機制的關鍵因素。民航局目前也在擬定『機場法』，台北市政府應該加強與民航局溝通，將地方政府參與機場規劃發展的機會納入考量或是爭取參與機制的建立。而台

北市政府也可以考慮在徵收問題與民航局劃分清楚後，經由都市計畫的程序劃定『松山機場開發特定區』，制訂『松山機場特定區開發條例』或利用 BOT 模式吸引民間投資參與開發。

(二) 尊重機場專業經營的前提下，進行市港合作相關事宜：高雄港的經營仍為港務局所管理，並無交由專業經營的港口營運組織，因此效率仍大幅落後相近的亞洲港口，市港合一的政策能否提升經營效率，情況不甚樂觀。在探討市港合一的課題前，應先將機場專業經營的部分引進企業化的精神，避免繼續由政府扮演著球員兼裁判的角色且效率不彰的情況，而目前民航局也朝向將國內各機場以國營公司的型態營運。因此，在市港合一的部分，地方政府則是參與非專業經營管理的部分，從行政協助、都市計畫到週邊特定區域的規劃發展，瞭解機場的需求與未來發展方向，達到真正雙贏的局面。市港合一並非將整個機場都交給地方政府營運管理，這不僅不能達到雙贏的情況，反而有弄巧成拙出現資源浪費的情況。

(三) 地方政府對機場事務的權責確立：在高雄港市港合一的案例中，港務局仍屬交通部所管理，而地方政府無論在經驗或人才上，都尚不足以應付港口管理。可是卻以市港合一的政治手段，將港口的發展決策部分交由以交通部為上位單位而地方政府首長為主的國際商港管理委員會。在『國際商港管理委員會條例』中，只有對委員遴選條件與方式有所交代，但是對該委員會的權責與義務卻隻字未提，也無法區分地方與中央之間所屬事務，因此被視為只有空殼的政治運作單位。因此，未來北市府應該致力於實際操作的權利與義務部分，該與機場維持一個怎樣的互動模式，彼此的權責都要藉由特別法詳細條列，以避免機場與北市府之間的紛

爭，降低彼此行政作業間的灰色地帶。

二、民航局方面

根據民航局民國 91 年所研擬之『松山機場未來走向評估報告』中所示，松山機場未來發展主要可分為三個方向：1.現址營運並成為直航機場；2.遷移松山機場，併入中正機場；3.雙機場聯營。該報告係分別針對高鐵通車後對機場未來走向的影響以及各種走向所面臨的問題進行分析。現址繼續營運的主要影響因素為國防因素；遷移松山機場的影響因素，則有中正機場容量限制因素以及整體運輸成本考量；雙機場聯營，主要是以市場導向為主，為一過度性的措施。評估結論顯示，無論是現址繼續營運並成為直航機場或遷移松山機場，這兩個方案皆須經過雙機場聯營的過度模式存在，也就是說至少在民國 98 年以前，松山機場都將維持於現址服務的情況。

此外，依據民航局委託鼎漢工程顧問公司所做的『機場營運組織調整之研究』（民國九十二年）中所述，對於市港合作議題的看法，認為地方政府可以參與機場周邊環境規劃與聯外運輸系統的部分，作為市港合一的最初調整目標。在制訂市港合作組織的相關法規後，依照法源據以成立市港合作管理委員會，進行其他事項更進一步的協調運作。

5.2 市港合一可行方案之評估

本節旨在探討松山機場與台北市政府在尋求市港合作的目標下，得以進行關係調整的範圍與研擬可行的合作模式。如圖 5-1 所示，本計畫首先檢視市港運作的銜接介面，並試圖尋找市港關係的問題現況，在市港合作的精神下，研擬可行方案並進行方案評估。

5.2.1 可行方案之研擬與初步評估

本計畫依地方政府參與機場事務程度的高低，將市港合一的可能方式分為五種不同的程度，如圖 5-2 所示，市府參與程度由低至高，共分為「維持現況」、「參與週邊事項配合發展權」、「參與經營權」、「參與所有權」、「市有市管」五種可能方案，各項事務的內容與涵蓋範圍如表 5-1 所示。茲針對該五個方案分別說明與進行初步評估如下。

- 一、維持現況：松山機場的各項權屬，仍維持目前機場運作方式進行。若發生與市府相關的事項或衝突待解決時，再以專案或是跨部門的行政會議處理之。但是因為台北市面臨著都市發展的急迫需求，維持現狀的機場運作並無法提升機場與都市間的行政效能與經濟效益，使得機場週邊區域將繼續維持落後發展的現狀，因此本方案不納入第二階段的評估中。
- 二、參與機場週邊事項配合發展權：本方案主要是將機場的監理、經營以及相關所有權屬，仍由民航局與機場管理單位負責。成立機場發展委員會或是其他類似的協調機制，由市與港共同參與機場週邊事項的開發與運作聯繫。機場週邊事項主要包括：機場特區開發設置、聯外運輸系統、停車設施、都市計畫、環境保護等。藉由市港共同發展組織的運作，可以提高機場週邊土地的開發與創造相關經濟效益(如：關聯服務區的建置、就業率的提升)，使得機場與都市的發展與需求，可以經由溝通平台的運作，彼此相互配合並提供相關行政與規劃的配套措施。

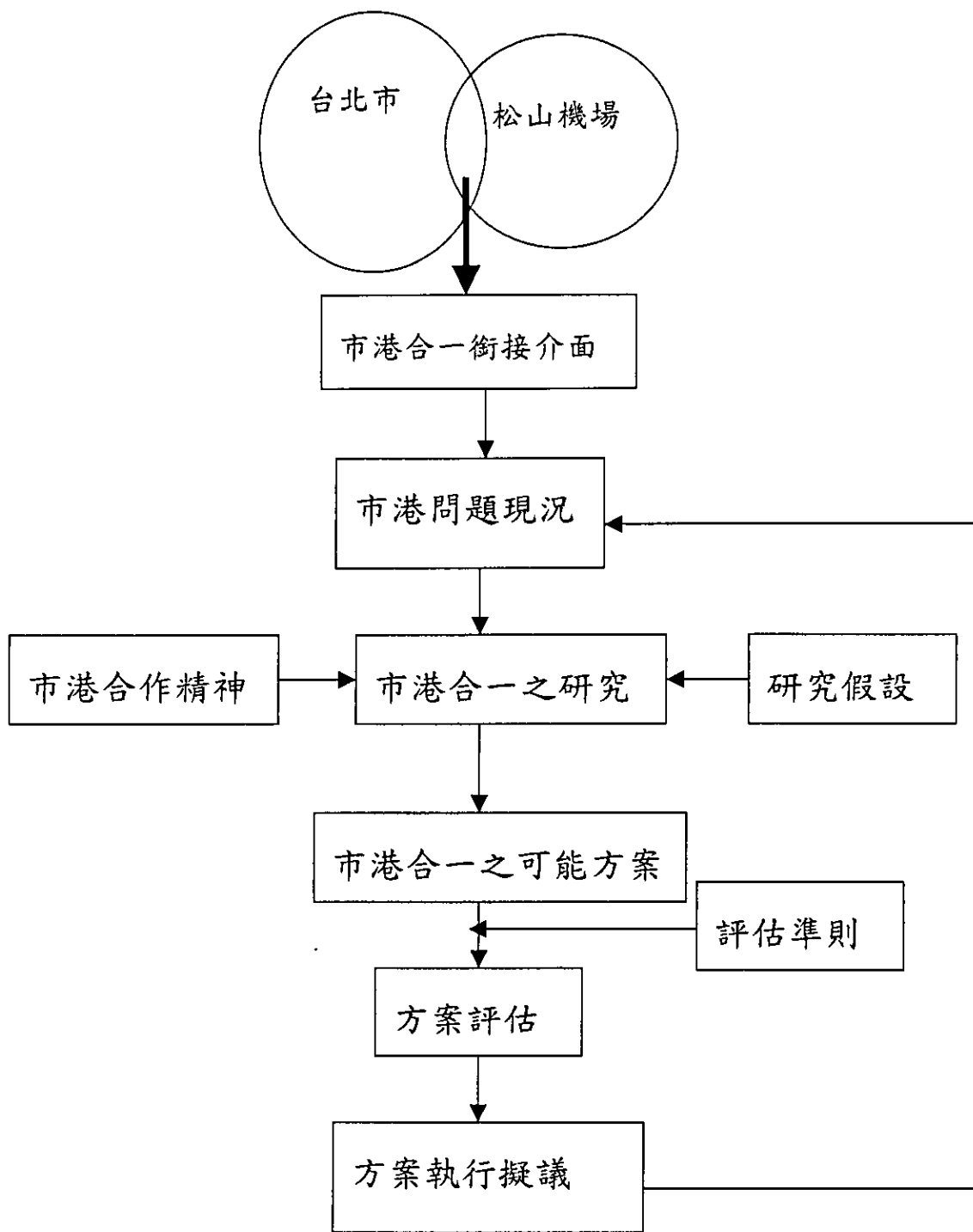


圖 5-1 市港合一研究概念

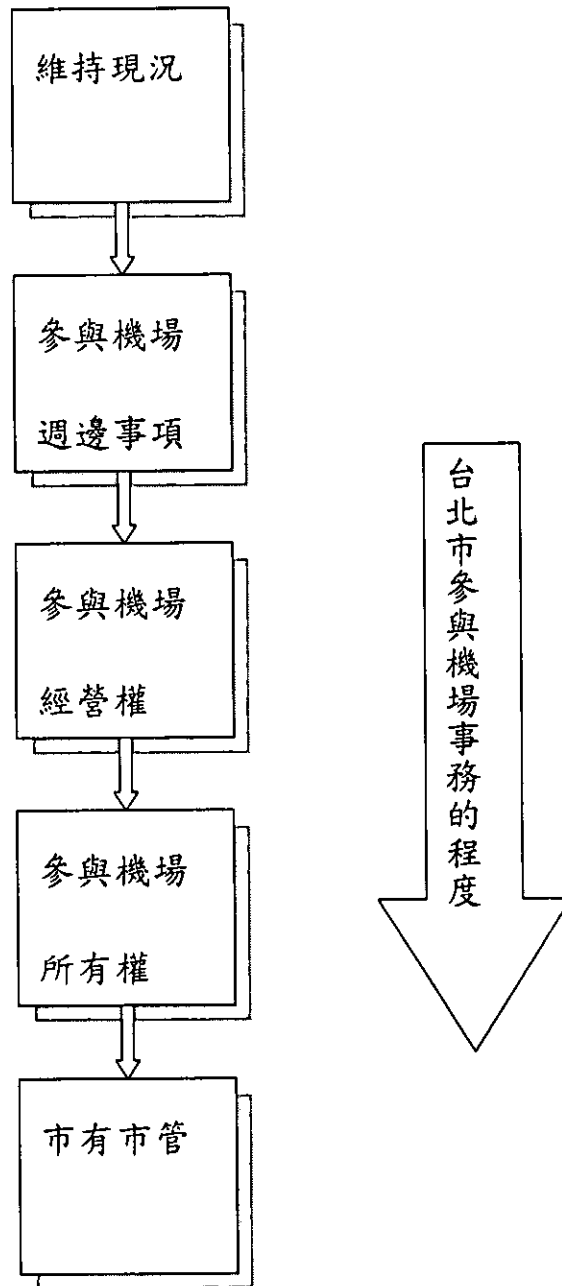


圖 5-2 市港合一之可行分案概念圖

三、參與機場經營權：市府參與機場的實際營運，包括機場相關事務的運作以及週邊事項的發展。參酌國外案例，可藉由成立機場管理委員會，納入市府代表，共同規劃機場的發展。專業部分則是交由專業的機場管理公司負責，市府所參與的機場管理

委員會則是訂立機場決策走向與相關預算審計之上位決策單位。

- 四、參與機場所有權：藉由資產的部分移轉，使市府得以用機場所有者的角色，參與機場運作。本方案除了機場監理事務外，市府皆有權參與機場的相關事務。
- 五、市有市管：除了機場監理屬公權力應歸中央管轄外，將機場全部移轉給市府，包括所有權、經營權與週邊事項配合發展權，使機場成為市有市管的運作模式。目前由於機場專業度高，市府尚無相關機場營運經驗，且市府也無經營機場之意願，因此本方案亦不納入第二階段的評估中。

表 5-1 機場事務分類表

機場事務	具體事項
監理權	飛航管制、入出境證照查驗、海關檢查檢疫、機場助導航設施與標準、飛航安全、消防救護、國際義務的規範
所有權	土地，建物，設施與機具
經營權	場站功能作業，運具地勤服務，旅行者服務
週邊事項配合發展權	特區開發設置，聯外運輸系統，停車設施，都市計畫，環境保護

依據本節對五個方案的初步說明與評估，茲選擇三個方案進入第二階段的方案評估中，分別是：甲案－參與機場週邊事項配合發展權；乙案－參與機場經營權；丙案－參與機場所有權。

5.2.2 目標體系之建立

一、 評估目標與評估準則

依市港關係之現況與調整原則，本計畫之評估目標與評估準則如下：

(一) 機場營運維持專業經營，兼顧台北市之城市競爭力需求

標的一：降低對機場專業營運部分的影響

評估準則：市府對機場專業事務的涉入程度

標的二：機場未來定位與需求的瞭解程度

評估準則：市府對機場事務的熟悉程度

(二) 對組織的變動影響程度最低，確實整合市與港的行政資源

標的一：市港合一組織所需法規的變革

評估準則：法規需要變動或重新立法的程度

標的二：市港合一相關行政資源的整合

評估準則：市府與機場的行政資源的重疊度

(三) 市與港共榮發展，提昇機場經濟效益，引入城市行銷概念

標的一：提升與改善機場週邊土地使用效能

評估準則：市府處理機場週邊用地的難易度

標的二：增加機場陸側收入，提升機場附加價值

評估準則：市府規劃週邊發展的可行性

二、層級架構與評估方式

(一)層級架構：本計畫之評估目標系統如表 5-2 所示。

表 5-2 市港合一方案目標體系

目標	標的	準則
機場營運維持專業經營，兼顧台北市未來發展的需求	降低對機場專業營運部分的影響	市府對機場專業事務的涉入程度
	機場未來定位與需求的瞭解程度	市府對機場事務的熟悉程度
市港合一的組織變動影響程度最低，確實整合行政資源	市港合一組織所需法規的變革	法規需要變動或重新立法的程度
	市港合一相關行政資源的整合	市府與機場的行政資源的重疊度
機場與市區共榮發展，擴大機場的經濟效益，引入城市行銷概念	提升與改善機場週邊土地使用效能	市府處理機場週邊用地的難易度
	增加機場陸側收入，提升機場附加價值	市府規劃週邊發展的可行性

(二)準則給分說明

1. 市府對機場專業事務的涉入程度：評估方案之中，由於機場經營屬於專業度高的部分，市府並無相關經驗，因此應儘量避免涉入機場專業經營部分。市府涉入機場專業事務程度越高者為差，涉入程度越低者為佳。
2. 市府對機場事務的熟悉程度：評估方案之中，市府對機場事務的熟悉程度越高越佳，熟悉程度越低越差。
3. 法規需要變動或重新立法的程度：評估方案之中，市府需要變動的法規越少越佳，法規變動越多越差。
4. 市府與機場行政資源的重疊度：評估方案之中，市府與機

場間的行政資源重疊度越高者越佳，行政資源重疊度越低者越差。

5. 市府處理機場週邊用地的難易度：評估方案之中，市府對機場週邊用地越容易處理越佳，越難處理越差。
6. 市府規劃週邊發展的可行性：評估方案之中，市府越易涉入規劃機場週邊越佳，越難涉入規劃越差。

(三) 準則給分方式：將三個目標的各項評估準則依各方案值之大小，分成佳、中、差三個等級，各項準則之給分方式如表 5-3~5-5 所示。

表 5-3 目標一之準則給分方式

得 分		市府對機場專業事務的涉入程度		
		佳	中	差
市府對機場事務的熟悉程度	佳	5	4	3
	中	4	3	2
	差	3	2	1

表 5-4 目標二之準則給分方式

得 分		法規需要變動或重新立法的程度		
		佳	中	差
市府與機場行政資源的重疊度	佳	5	4	3
	中	4	3	2
	差	3	2	1

表 5-5 目標三之準則給分方式

得 分		市府處理機場週邊用地的難易度		
		佳	中	差
市府規劃週邊發展的可行性	佳	5	4	3
	中	4	3	2
	差	3	2	1

5.2.3 評估結果

將『參與機場週邊事項配合發展權』，『參與機場經營權』，『參與機場所有權』三個方案，依序稱為甲、乙、丙三案，根據前節市港合一之目標體系加以評估，結果如表 5-6 所示。綜合各層面之考量評估後，「參與機場週邊事項配合發展權」為市港合一之最適可行方案。

表 5-6 各可行方案之評估結果

目 標	評估準則	調整方案					
		方案甲		方案乙		方案丙	
		評估	得分	評估	得分	評估	得分
機場營運維持專業經營，兼顧台北市未來發展的需求	市府對機場專業事務的涉入程度	佳	5	中	3	差	1
	市府對機場事務的熟悉程度	佳		中		差	
市港合一的組織變動影響程度最低，確實整合行政資源	法規需要變動或重新立法的程度	佳	5	中	3	差	1
	市府與機場的行政資源的重疊度	佳		中		差	
機場與市區共榮發展，擴大機場的經濟效益，引入城市行銷概念	市府處理機場週邊用地的難易度	差	2	中	3	佳	3
	市府規劃週邊發展的可行性	中		中		差	
	總分		12	總分	9	總分	5

5.3 市港合一之階段性作法

- 一、短期目標：採用『國際商港管理委員會設置要點』的方式，但可以事先避免其政策缺點，採用諮詢建議性質的理事會性質，參與機場週邊事項發展的部分，並非介入機場實質部分的運作，並成立市港關係合作發展組織，以劃定機場週邊發展特定區，訂定機場週邊發展特定區條例，詳列發展重點與獎勵措施。可以參照『桃園航空城發展委員會設置要點』以及『高雄港市建設合一委員會設置要點』研擬，應該詳列細部的事項與相關事務人員的組成。
- 二、長期目標：採用台北市捷運公司模式，在松山機場改組為機場公司後，市府藉由合作機制參與或投資機場公司。同時訂定特別法規範相關細節問題。但這部分多數業務屬民航局所管轄，市府須先行與民航局成立松山機場的協力組織（例如：松山機場共存共榮發展委員會），這樣的目標方案較有可行的空間。

5.4 市港合一的配合條件

市港合一政策的發展主要是隨各國民情與政治條件而產生，其主要目的在於將商港或機場的經濟效益能夠充分反應給其所在地的居民，也就是最大化商港或機場的外部效益，降低其負面影響。這樣的政策隱含著地方政府將會介入港的運作與發展策略，因此在地方化的考量下，商港或機場的營運效率能否提升與改善，將是這項政策的一大考驗。市港合一的政策所隱含的地方化，對商港或機場而言，其實有著一定的矛盾存在。為了避免這樣的衝突發生，市港合一政策勢必要有配合的條件，才能夠真正達成港市雙贏的終極目標。因此，我們將市港合一政策之中，各層面所需配合的因素條列如下：

一、法規面

地方政府與所在地的機場或港口的關係，在現行的政治體制下，並沒有明確的法律予以描述與規範，中央政府多以行政優位化的方式，將機場政策獨立出地方政府管轄範疇，因此市港合一政策未來必須先解決法規方面的議題。其中機場與地方政府關聯的法規(法規名稱為本研究先行擬定，實際立法可能有所調整)主要有：機場法(民航局研擬中)、機場特定區開發條例、市港合作組織條例等，其中很多的法規與現行法規可能並不相容，因此可能需要以特別法另行訂定之。法規面的目標，則是以建立公正、專業、廉潔的都市計畫與機場計畫審議體制為市港合一的運作重點。

二、財務面

本計畫在回顧世界各國對市港合一的案例時，發現日本在市港(商港)合一政策上，有著較為成功的地方，主因為：地方政府的財源收入獨立與穩固，且每年固定投入該港 20~30%的經費對港口進行外部效益的創造。因此，在市港合一政策的財務面上，市府必須有著『長期投資』的心態，準備財務支出的預備，提供市港合一的政策的運用。

主要財務支出的部分為機場保留地的徵收，機場保留地目前民航局預計徵收的部分只有 50%，剩下的部分可能要由北市負責徵收，或是以 BOT 方式開發，因此為了機場週邊土地開發願景，市府可能需先行投資這個部分。

三、組織面

從機場營運面來看，由於機場的營運相較於港口更為複雜且由於松山機場以客運為主，為了確保飛航安全與營運效率，不宜貿然介入機場營運。而從國外的案例，可以發現目前機場的經營多交由專業的機場經營公司所管理，而政府負責飛航監理與標準訂定。因此國內機場要先發展公司化或民營化，而在機場轉型的過程中，市府可以對機場的發展持續進行瞭解與溝通，先行建立對話溝通的平台，而非執意要介入哪些事務。也不用急著建立類似高雄港市港發展委員會的組織，而是應該著重於機場與北市府之間彼此認知的接合。

松山機場與北市之間在關係穩固後，可能成立的機場共同發展委員會，這個委員會的組織架構，可以由機場服務區域的大小，納入組織之中的成員，如果以最小服務範圍也就是只以台北市為主，但是如果以半小時服務區來看，就可以納入基隆市與台北縣的成員。若再擴大為一小時服務區來看，就又可以再擴大組織之中地方政府成員的架構。其次，這委員會的架構也必須包含專業人士（如：航空業者、會計師、律師等）以便提供專業上的諮詢與考量。

四、都市發展面

機場對於都市發展的影響，最為明顯的莫過於是飛航安全的限高對都市計畫的影響，這部分由於飛安的考量較難有所改變。但機場週邊用地的開發，卻是可以有條件的改變與利用。民航局目前不只是松山機場週邊有機場保留地問題，民航局應對全台各機場保留地的問題研擬因應的措施，對週邊土地的規劃有著因地制宜的管理與搭配地方政府的都市計畫，因此這部分的確是需要地方政府與民航局協力解決的課題。

茲將上述針對市港合一的配合條件分為法規面、財務面、組織面與都市發展面，整理如表 5-7 所示。

表 5-7 松山機場與台北市市港合作所需配合條件

配合層面	市府	民航局
法規面	研擬市港合一組織所需法規以及機場特定區所需要之法規	研擬機場與地方政府之間的相關法規
財務面	市港合一政策的財務支出準備（徵收保留地，聯外運輸動線規劃）	機場財務在公司化過程的變革
組織面	擬定市港合作組織的成員與相關配合局處	各機場與地方政府的合作組織模式
都市發展面	提出機場週邊都市發展更新方案	配合地方政府需求，變更機場附近未使用之畸零保留地

第六章 結論與建議

6.1 研究結論

本計畫旨在針對台北市政府與松山機場市港關係問題的現況進行分析，試圖找出市港合作的可行機制，達到市與港共存共榮的雙贏目標。市港合作所帶來的效益主要有四點，1.改善議題式溝通的模式，全面考量機場與都市發展間的相關問題；2.解決機場週邊保留地問題，改善機場週邊景觀，帶動關聯產業的發展；3.建立機場發展方向的共識，俾便配合都市規劃的進行，提升台北都會區整體競爭力；4.提升機場與台北市政府間的溝通效率。

本研究針對市港合一與兩岸直航的議題，提出以下的調整方向與相關配合事項，以及階段性進程之結論，提供台北市政府在未來政策推動的參據。

一、松山機場之定位與未來發展

- (一) 兩岸包機業務：中央政府在推動兩岸包機政策只開放桃園中正國際機場與高雄小港機場，並沒有將松山機場納入，未來在實施此類政策時應將松山機場規範在內，讓松山機場有機會參與兩岸包機業務，服務大台北地區的民眾。
- (二) 兩岸直航：中央政府現行兩岸直航之政策以『先小港，後中正機場逐步開放』，排除松山機場設立之可行性。台北市政府為了大台北地區往返大陸之台商，宜結合大台北地區的民意代表，共同組成『松山機場直航促進會』爭取松山機場開放為直航機場。
- (三) 強化松山機場之功能使其成為北部地區之空運樞紐：由於未

來將有高鐵加入台灣長程運輸之服務行列。在因應整個運輸市場轉變之餘，松山機場更應該加強本身的運輸功能，以提升其競爭力。

- (四) 松山機場週邊之土地設施應與台北市之都市計畫結合：機場周圍之土地設施因為牽涉法令之規定多與北市之都市計畫脫鉤，以整體發展的角度，機場與市政府之間有必要建立良好的互動模式，將其週邊設施與都市計畫做完善的規劃整合。

二、市港合一之調整方向

- (一) 法規的補充與調整：民航局目前正在擬定『機場法』，台北市政府可要求民航局讓地方政府參與表示意見，將地方政府參與機場規劃發展的機會納入考量或是爭取參與機制的建立。而台北市政府也可以考慮在徵收問題與民航局劃分清楚後，經由都市計畫的程序劃定『松山機場開發特定區』，藉由制訂『松山機場特定區開發條例』或以 BOT 模式吸引民間投資參與開發，改善週邊發展問題。
- (二) 尊重與維持機場專業經營的前提下，進行市港合作相關事宜：市港合一政策對於國內的機場而言，相較於港口的市港合一是有其差異之處，主要在於機場的專業性高且無港口可以親水休憩之特性。因此，以尊重機場的專業經營考量下，市府可以參與「陸側」部分的規劃開發以及其他「非專業經營管理」的部分。從行政協助、都市計畫到週邊特定區域的規劃發展，瞭解機場的需求與未來發展方向，逐步發展雙方互信溝通機制，使機場能夠逐漸為台北市帶來更多的經濟與社會效益，達到真正雙贏的局面。

- (三) 地方政府對機場事務的權責確立：市港合一並非要與中央政府爭取機場經營權或是所有權，而是要讓市府有權可以瞭解與參與機場未來的發展走向與規劃，有利於機場進行陸側設施的改善與周邊發展的規劃與配合。機場與市府之間，該維持如何的互動模式，彼此的權責都要藉由「特別法」詳細條列，以避免機場與市府之間的紛爭，有效結合雙方的行政資源，降低彼此行政作業間的灰色地帶。

三、市港合一之階段性進程

- (一) 短期作法：應避免『國際商港管理委員會設置要點』之中未能詳述雙方管理權責的問題，宜採用諮詢建議性質的理事會性質，並提高理事會的決策層級，參與機場週邊事項發展的部分，而非介入機場實質部分的運作。此外，並成立市港關係合作發展組織，以劃定機場週邊發展特定區，訂定機場週邊發展特定區條例，詳列發展重點與獎勵措施。
- (二) 長期作法：可採用『台北市捷運公司』之運作模式，在松山機場改組為機場公司後，市府藉由合作機制參與或投資機場公司。同時訂定特別法規範相關細節問題。但這部分多數業務屬民航局所管轄，市府須先行與民航局成立松山機場的協力組織（例如：松山機場共存共榮發展委員會），這樣的目標方案才較有可行的空間。

四、市港合一之相關配合事項

- (一) 法規面：機場與地方政府關聯的法規(法規名稱為本研究先行擬定，實際立法可能有所調整)主要有：機場法(民航局研擬中)、機場特定區開發條例、市港合作組織條例等，其中

很多的法規與現行法規可能並不相容，因此可能需要以特別法另行訂定之。

- (二) 財務面：在市港合一政策的財務面上，市府必須有著『長期投資』的心態，準備財務支出的預備，提供市港合一的政策運用。主要財務支出的部分為機場保留地的徵收，機場保留地目前民航局預計徵收的部分只有 50%，剩下的部分可能由北市負責徵收，或是以 BOT 方式開發，因此為了機場週邊土地開發願景，市府可能需先行投資這個部分。
- (三) 組織面：市府可以對機場的發展持續進行瞭解與溝通，先行建立對話溝通的平台，而非執意要介入哪些事務。待松山機場與北市之間在關係穩固後，再成立的機場共同發展委員會。這個委員會的組織架構，可以由機場服務區域的大小，納入組織之中的成員，如果以最小服務範圍也就是只以台北市為主，但是如果以半小時服務區來看，就可以納入基隆市與台北縣的成員。此外，委員會的架構也須包含專業人士（如：航空業者、會計師、律師等）以便提供專業上的諮詢與考量。
- (四) 都市發展面：機場對於都市發展的影響，最為明顯的莫過於飛航安全的限高對都市計畫的影響，這部分由於飛安的考量較難有所改變。但機場週邊用地的開發，卻是可以有條件的改變與利用。民航局目前不只是松山機場週邊有機場保留地問題，民航局應對全台各機場保留地的問題研擬因應的措施，對週邊土地的規劃有著因地制宜的管理與搭配地方政府的都市計畫，因此這部分的確是需要地方政府與民航局協力解決的課題。

五、松山機場直航之階段性進程

針對客運服務、貨運服務以及客貨運服務三個服務項目進行分析，在考量「松山機場通關處理能力」、「行政作業能力」、「聯外運輸能力」及「未來發展腹地限制」四個層面後，松山機場較適合做為以服務兩岸客運市場為主的機場，貨運部分則因貨運容量與通關處理的限制，可利用客貨兩用航機運送小額貨運為輔。至於服務子項的執行進程分析，針對「定期航線」與「包機」二個業務項目的選擇上，鑒於松山機場兩岸直航的規劃受到中央政策發展的限制，且在高鐵通車之前，松山機場的客、貨運量也幾近飽和，容量上有一定的限制。本計劃建議在客運市場的服務子項中，可先爭取兩岸包機業務，不僅可以滿足部分旅客之需求，亦可待高鐵通車後，將松山機場釋放出的服務空間與運量轉而作為兩岸直航之用，為兩岸定期航線預做準備。屆時，松山機場將可以提供完善且全面性的兩岸直航服務，為兩岸互動運輸加分，同時帶動臺海兩岸經濟之發展。

六、松山機場直航之相關配合事項

- (一) 聯外運輸系統之整合：市府應配合兩岸直航後之交通狀況，規劃更完善的聯外運輸系統，以因應未來之機場週邊交通運量，降低直航後對交通所造成的衝擊。
- (二) 保留地之規劃與開發：市府應積極爭取機場週邊保留地之開發利用，增進松山機場服務之多元化。
- (三) 產業發展政策之研擬：市政府應全面檢視現階段之產業發展方向，創造投資環境，吸引廠商進駐，提升都市競爭力。
- (四) 加強機場行政作業能力：松山機場應加強機場行政作業效

率，以避免機場行政作業之延滯。

- (五)提高機場服務水準：松山機場應及早準備相關因應措施，如：貨物倉儲管理之規劃、航站空間配置、人流動線規劃等，以提升機場服務水準。
- (六)機場服務多元化：松山機場應積極規劃開發與人流、物流相關的商業市場，例如：免稅商店、展示中心等。開拓機場多元化服務，提升松山機場之競爭力。

6.2 執行建議

為因應市港合一工作之推動，茲針對台北市政府各局處室之建議事項如下。

一、市港合一之執行建議

(一)短期：溝通平台的建構（機場共榮發展委員會形式）

1. 委員會之工作小組架構：由副市長擔任召集人，市府各相關局處代表（研考會，交通局，都發局，地政處，財政局，環保局，法規室）。
2. 組織成員：民航局代表，松山機場航站代表，台北市機場委員會工作小組。
3. 工作目標：建立單一窗口，共同解決機場與北市間的關聯事項簡化行政作業。
4. 工作內容：
 - (1) 處理機場保留地處理事宜，機場週邊用地劃定為機場特定區，制定機場特定區開發管理條例等相關需求法規。
 - (2) 聯外交通運輸與停車用地改善規劃。

(二)長期：成立松山機場管理局(Authority)

1. 組織成員：除了短期成員外，可從機場服務區域的觀點，可以納入台北縣市的代表
2. 工作目標：確立機場發展與需求定位，由中央與地方共同發展松山機場。
3. 工作內容：機場規劃與都市發展相互配合，帶動機場相關產業發展，提升機場的經濟效益，助於提升整體都市競爭力。

二、對各局處室之執行建議

- (一) 都發局、地政處：研擬機場保留地辦理變更與徵收事宜
- (二) 財政局：協助需地機關進行財務之相關事項規劃
- (三) 法規室：研擬相關配合法規，了解哪些法規需要中央立法或地方立法
- (四) 交通局：對機場運作方式與未來運量需求，週邊交通規劃與都會區運輸的連結。

6.3 對松山機場保留地開發與利用之建議

為配合松山機場現況與未來發展需求，建議對機場與週邊土地彈性運用，能配合機場發展需要重新調整機場設施配置，並將週邊腹地一併納入整體規劃，初步方向的說明如下，而各產業區配置如圖 6-1 所示：

- 一、機場關聯性產業：機場關聯性產業主要是指與機場或航空設備有關的產業，如：飛航維修、檢查設施廠區。主要是為因應機場未來航機修護的需求，提早規劃這類區域以維飛安需求。在圖 6-1 中，由於飛機有噪音影響問題，因此設置在松山機場北方之 B 區保留地，以減少對周遭居民的影響。
- 二、包機通關處理區：未來松山機場因應國際包機的需求，現有場站將不敷使用，因此考量在機場北方之 B 區設置屬於包機團體的通關處理區，若未來松指部土地可以釋出，通關處理區這部分將可以遷往松指部區域。
- 三、物流相關服務業(高附加價值貨物)：物流相關服務業的設置，主要是希望結合內湖科技園區與南港軟體園區等業者的航空貨運需求，提供高附加價值貨物的配送，這裡指的高價值貨物的

特性主要是體積小單價高(如：IC 晶片等)，因而引進專業物流相關服務產業進駐，如：物流倉儲、航空快遞等。松山機場主要的貨源是高附加價值的電子產品且集中於內湖與南港科技園區，這部份將不會與中正機場的航空貨運園區有所重疊。由於物流產業必須考量到交通動線的問題，為降低貨車對市區交通的衝擊以及物流業對時間的急迫性，考量機場北方有中山高速公路可以提供快捷的交通動線，因此將物流相關服務業設置在松山機場北方的 A 區保留地。

四、 人流相關服務業：人流相關服務業主要可以作為通路廠商區與工商展覽用區，這部分主要是考量機場未來的轉型發展，所可能帶來的人潮與相關工商服務業等的需求，因此在靠近市區端的機場保留地 C 區設置為人流相關服務區（例如：廠商展示場地、通路園區等）。

五、 觀光休憩區：考量松山機場為台北市航空入口，在安全考量的前提之下，應可提供適當且美觀的觀光休憩場地，由於保留地 D 區靠近市區且周邊有濱江市場與台北魚市等吸引消費的市集，因此在考量下，D 區可以作為直接提供消費者服務的觀光休憩區（例如：行動咖啡店、免稅商店、休閒產業等）。

由於機場保留地的面積與位置過於零散，未來發展上可能會因此受限，必須考量與軍方所持有的土地部分進行交涉，本研究僅對機場保留地給予初步方向的建議，未來實際的操作仍待市府團隊的努力。

台北松山機場暨周邊保留地概況圖

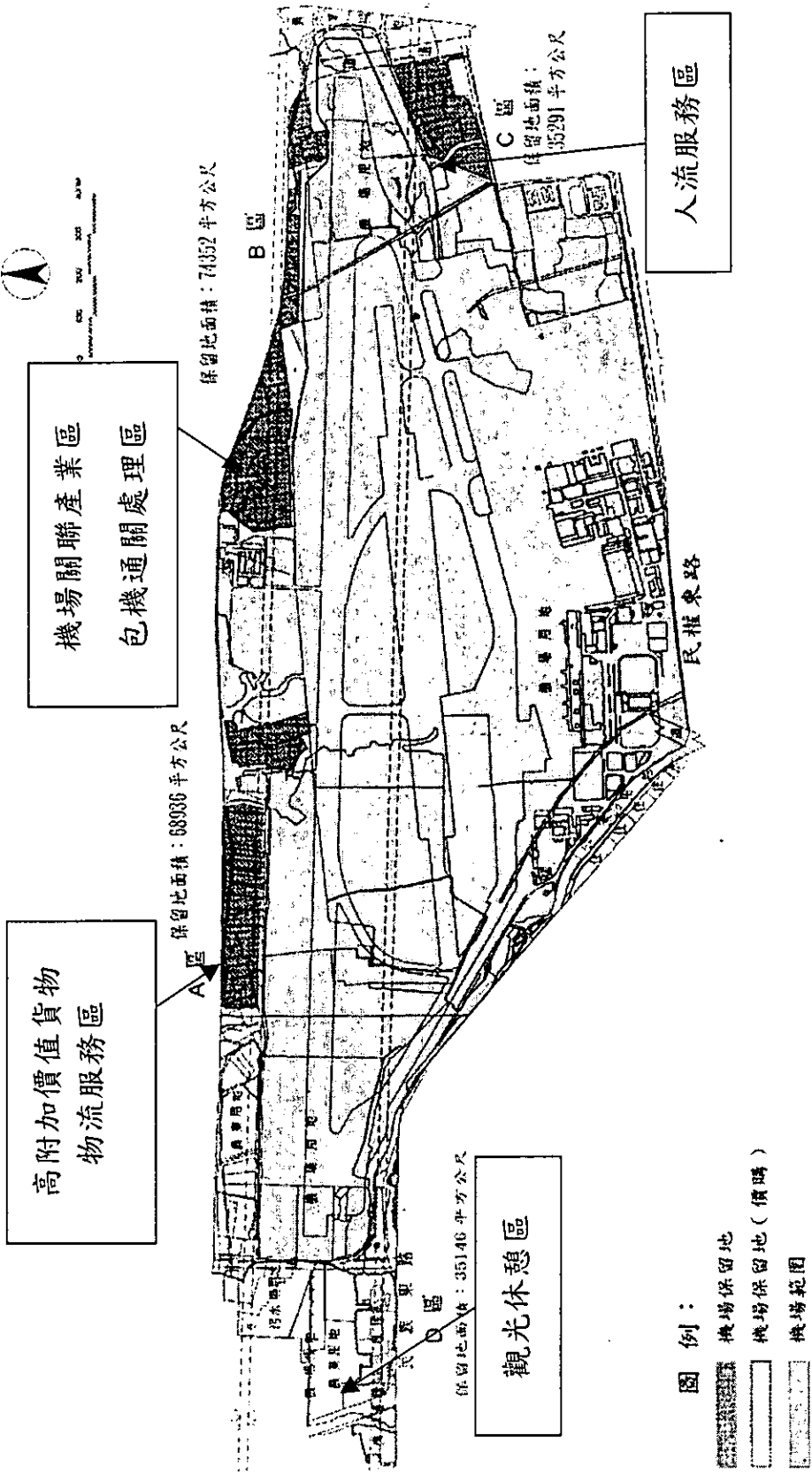


圖 6-1 機場保留地初步概念之泡泡圖

參考文獻

國內文獻部分：

1. 「松山機場直航大陸可行性分析報告」，台北市政府交通局，民國 92 年 8 月。
2. 「中共要求兩岸直接通航策略與我方對策」，行政院大陸委員會專案研究報告 張五岳、李彌，民國 82 年 5 月。
3. 「台北國際航空站松山機場站前交通運輸規劃（第一次期中報告）」，亞聯工程顧問股份有限公司，民國 90 年 3 月。
4. 「機場營運組織結構調整之研究案」，鼎漢國際工程顧問股份有限公司，民國 92 年 4 月。
5. 「中正機場組織體制改善之研究」，中華經濟研究院，民國 90 年 12 月。
6. 「台灣地區港市配合發展之研究」，交通部運輸研究所，民國 82 年 12 月。
7. 「港(中正機場)縣合一可行性之研究」，桃園縣政府，民國 90 年 12 月。
8. 「兩岸客運間接通航之成本分析」，曹壽民，財團法人郁氏文教基金會報告，民國 83 年。
9. 「港務管理概要」，王鐘雄，民國 91 年 2 月。
10. 「兩岸直航之影響評估」，行政院，民國 92 年 8 月。
11. 「高雄港市合一之研究：組織變革的觀點」，航運季刊 夏力生、王韻婷，民國 89 年。
12. 「台灣地區港市合一問題與對策之研究」，航運季刊 倪安順，民國 86 年。
13. 「高雄港市合一理念系統分析」，交通運輸 第十期 陳武正，民國

- 87年。
14. 「松山機場未來走向評估報告」，交通部民用航空局，民國 91 年 11 月。
 15. 「從高雄港改制（市港合一）探討中央與地方之決策衝突」，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，涂明贊，民國 89 年。
 16. 「高雄市港資源整合發展策略評估之研究」，華梵大學工業管理學系碩士論文，涂芳凱，民國 91 年。
 17. 「我國國際商港公法人化組織重組之研究---以交通部高雄港務局為例」，國立中正大學勞工研究所碩士論文，孫重輝，民國 90 年。
 18. 「從『代理理論』論市港管理委員會之合理組織結構」，國立海洋大學航運管理學系碩士論文，謝志成，民國 91 年。
 19. 「台灣國際商港改制對競爭力提昇的探討」，國立海洋大學航運管理學系碩士論文，許神縣，民國 90 年。
 20. 「高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究」，國立中山大學高階經營碩士學程專班(EMBA)碩士論文，張瑞德，民國 90 年。
 21. 「台灣地區港埠發展政策之研究」，國立海洋大學航運管理學系碩士論文，黃偉源，民國 89 年。

國外文獻部分：

1. Ian Humphreys, "Privatisation and commercialization Changes in UK airport ownership patterns", *Journal of Transport Geography* 7 (1999) 121-134.
2. Jan K. Brueckner, "Airline Traffic and Urban Economic Development", *Urban Studies*, Vol. 40, No. 8, 1455-1469, July 2003.
3. Michael Carney, Keith Mew, "Airport governance reform: a strategic management perspective", *Journal of Air Transport Management* 9 (2003) 221 - 232.
4. S. R. Evans and M. Hutchins, "The Development of Strategic Transport Assets in Greater Manchester and Merseyside: Does Local Governance Matter?" Policy Review Section, 2002
5. Thomas Feldhoff , "Japan's regional airports: conflicting national, regional and local interests", *Journal of Transport Geography* 10 (2002) 165 - 175.
6. Thomas Feldhoff, "Japan's capital Tokyo and its airports: problems and prospects from subnational and supranational perspectives", *Journal of Air Transport Management* 9 (2003) 241-254.

附錄一 期初會議記錄暨審查意見回應說明表

臺北市與松山機場(空港)市港合一之研究

期初座談會會議記錄

一、時間：九十二年五月八日下午二時三十分整

二、地點：市政大樓九樓西北區 902 會議室

三、主持人：林局長志盈

吳主任委員秀光

四、出席人員：

交通部運輸研究所運輸計畫組	林組長國顯
交通部民航局空運組	凌組長鳳儀
台灣大學土木系	張教授學孔
交通大學交通運輸研究所	徐教授淵靜
淡江大學運輸管理學系	羅教授孝賢
研究主持人交通大學交通運輸研究所	馮教授正民
協同主持人萬能技術學院國際貿易學系	王教授榮祖
臺北市政府經濟發展委員會	劉股長建崇
臺北市政府民政局	張專員麗芬
臺北市政府建設局	于專門委員凱
臺北市政府交通局	曾專員安麗
	陳科員孝齊
臺北市政府都市發展局	張股長溫德
臺北市政府財政局	丁股長翰杰
臺北市政府地政局	黃視察慶鈴
臺北市松山區公所	王視導萬水
臺北市政府研究發展考核委員會第一組	張組長釗嘉
	張組員金環

五、主席致辭：(略)

六、研究主持人簡報：(略)

七、討論與建議：

交通部運輸研究所運輸計畫組 林組長國顯：

1. 機場市港合一的最大目的是否是想涉入主導營運航權以及聯外交通?
2. 松山機場的真正定位為何?報告中所指之提高競爭力的目標又為何?是指旅客人數或是航機數的增加、或是未來營收之增加、或是旅客通關時間的節省?
3. 對禁限建管制、地方遊憩活動及飛鴿之管制問題是以中央法規來管制，市政府希望涉入的程度為何?
4. 憲法中規定航空是屬於中央的，但對於其他部分如：航空站的部分是否利用

地方自治法透過議會制定專屬自治的條例?

5. 就目前而言臺北市政府對其聯外交通已經盡很大的努力去配合，以目前之配合體制是否真的有無法運作或有民眾使用上之困難，如果沒有，那麼市政府想涉入的方向為何?是人事、警政或是安全?
6. 另外，就環境方面，民航局及市政府方面都應建立完整之機制提供民眾反應機場宵禁等違規事項。
7. 若提高競爭力所指為提高運量，仔細思考提高運量是否對臺北市有正面的助益?

交通部民航局空運組 凌組長鳳儀：

1. 因為考量國防安全的問題，中央不會輕易將所有權劃分至地方政府，但是所有權其實是中央與地方資源分配的問題，在現階段經營管理方面可以比照桃園縣政府的模式，成立港縣合作委員會。針對需要協調的事項，產生溝通合作的管道。
2. 民航局目前認為應該先以機場週邊環境、環保、管制上的爭議或需要協調的事項，透過合作的機制加以改善，達到增進機場營運績效之目的。先建立一合作之基礎，未來有關民航組織制度以及經營管理權之釋出才可再做討論。
3. 兩岸通航的部分，就松山機場而言可預期的會有迫切的需要，未來可以考慮先以包機的方式，以便利性、安全性為訴求，預估應該會有很大的需求。因此，目前民航局正考慮是否開放包機方式之業務。可學習國外機場規劃部分空間及設備提供私人包機或特別服務。

臺灣大學土木系 張教授學孔：

1. 目前有相關研究期望將營運跟監理做切割，並開放民間來經營場站。市政府除了面對民航局外，還要面對民間單位。市政府該如何扮演其中之角色?
2. 機場(空港)的管理涉及了許多資源的運用，資源如何有效利用並且公平的共享，是此計畫中必須去探討的一大課題。
3. 航空場站在許多方面需要地方政府配合以利於執行公權力，研究團隊也許需要探討有關中央與地方權利義務劃分之機制。
4. 場站周邊之發展管理機制有賴於民航局以及地方政府共同開發。在民營化之過程，對於機場周邊之開發是否可透過某種合作方式或機制加以配合做一整體之開發?
5. 監理、管理或是較大區域之發展之部分，需要公權力之參與，我相信中央是不可能完全脫離的，如何建立管理及監理之運作機制是研究中值得探討的。
6. 有關方法論的方面，報告中提出希望以 AHP 及多評準決策，這是初步的想法抑或是已定案的方法，而且在報告中並沒有提出明確的比較方案。另外，其中還提到希望以問卷之方式調查松山機場是否適合規劃為兩岸直航機場。我們都知道調查的結果一定是多數人都希望松山機場可以成為兩岸直航機場，

調查是否真的有其必要性？還是只是希望獲得民意之支持？

7. 對臺北市而言，接管松山機場是否真的可以提高整個臺北市的相對優勢？對松山機場而言，由於臺北市政府的參與管理，又可以提高多少的競爭力？針對這兩部分問題分析，相信對未來之決策會更有幫助。

交通大學交通運輸研究所 徐教授淵靜：

1. 地方政府如何加強參與機場之建設與運作，如何排除機場對都市發展之影響可以透過本研究將其內容明確化。
2. 機場經營之趨勢將越來越傾向民營化，在臺灣之環境中，如何避免各機場間之惡性競爭？
3. 松山機場即將面臨高鐵通車之衝擊，雖然我們對松山機場相當有信心，但我們仍須思考地方政府應如何參與營運管理使得機場增強整個都市之發展與活動。
4. 假如臺北市接管松山機場，也應就某些跨縣市事項進行協調。如噪音防制費應如何公平分配等。

淡江大學運輸管理學系 羅教授孝賢：

1. 在談市港合作或是市港合一的時候，必須先考慮松山機場的願景為何？松山機場應該扮演什麼角色？它所扮演的角色是國內機場或是兩岸直航機場？這是我們必須要去釐清的。
2. 臺北市政府與民航局是互相配合，互有所求的關係，我們該著墨於如何建立協調台北市政府與民航局間之有效的運作機制。
3. 以基隆港為例，基隆港對基隆市而言帶來了許多負面的影響，但基隆港所有的收入卻都歸中央所有。松山機場在臺北市與基隆港在基隆市、高雄港在高雄市之影響是否一樣，並應就其利潤方面是否一致做進一步的探討。
4. 松山機場造成臺北市市區與內湖、大直地區之實質阻隔，所以會有遷場的說法，面對此項議題是否會對市港合作之研究產生影響。
5. 因應未來高鐵之通車，面對國內運量可能減少之情況之下，就經濟財務方面，是否應更深入研究。而不至於為臺北市政府增加一燙手山芋。

臺北市政府經濟發展委員會

1. 港市合作是否可能以促進臺北市經濟發展之方向著手，松山機場未來之發展是否應配合兩岸的關係、地區整體產業的規劃以及交通發展。
2. 中央政府現行兩岸直航之政策以『先小港，後中正機場逐步開放』，排除松山機場設立之可行性。臺北市政府將盡力爭取松山機場開放為第二階段實施之直航機場。市府主要的考量有二：一為臺北市政府未曾將松山機場定位為第一階段之兩岸直航機場，惟考量日後松山機場因高鐵通車後可能造成之運量下降，便可以分擔中正機場尚未擴建第三期航站之飽和量。二為國防安全之

- 考量，如果中正機場沒有空防問題，那麼松山機場也因與中正機場在航空圖上位於相同緯度，在航空管制上是重疊的，所以應該也沒有空防問題。
3. 若作為保稅性之考量，松山機場必須設置海關恢復昔日海關之功能。
 4. 就政治問題方面考量，松山機場之兩岸直航有矮化我國為大陸國內地區，但以中正通浦東為國際通國際；松山通虹橋為城市對城市。以個人地緣、方便性選擇各有所需如此兩岸各可節省約一個小時的地面交通時間。
 5. 松山機場為備用機場之功能不可偏廢，希望中央規劃兩岸直航機場時，不要把松山機場排除在外。
 6. 若有需要問卷調查，是否以南港或內湖為調查對象。

臺北市政府民政局

1. 市港合一為研究之方向，但最後可提出以市港合作之方式方能使雙方互蒙其利。
2. 將松山機場由地方政府經管在現階段而言是否可行？或是以較長遠之階段會比較可行？在何種條件下可以順利轉移？
3. 兩岸直航一定會涉及政治因素，若松山機場歸屬於地方管轄是否可以減低直航之政治衝擊？

臺北市政府交通局

1. 在去年年底直航的經驗中，也曾經做過有關兩岸直航的意見調查，可以提供研究團隊做為參考。
2. 民航局曾委託交通局研究機場營運組織結構調整，交通局認為應在監理跟管理等權責實際切割之基礎建立之下，再針對市港合一或合作，甚至兩岸直航等問題進行探討。
3. 在市港合一的部分，我們可以透過研究案之分析，參考國外的模式，再因地制宜來決定何種模式最適合松山機場。進一步較具體的有關合作之項目以及時程會是我們比較在乎的。我們必須了解市政單位在實際上可以有所幫助的方向為何？

臺北市政府都市發展局

1. 從都市發展的角度來看，希望會有 $1+1 \geq 2$ 的效果。就早期空間規劃或公共設施的配合來看，其實市政府對松山機場一直沒有著力點，所以其周邊的設施或是服務等等一直將松山機場視為一個城中之城，而沒有辦法做妥善的配合，造成周邊土地資源的浪費沒辦法很有效的利用其空間。
2. 有關經濟方面的議題，臺北市之產業結構是屬於服務業導向的都市。服務業最重要的就在於人潮，例如像大阪因為主張及客旅次所以他們的機場建設和都市計劃管理配合的密合度相當高，那麼，臺北市有沒有機會成為所謂及客城市，這是我們一直在思考臺北市定位的想法。臺北市的產業是依附在周邊

的其他縣市腹地上的資源，我們是以三級產業來支撐整個臺北市的經濟活力，若以 gate way 的功能便可以突顯臺北市定位之角色，再加上內湖輕工業區幾個產業走帶都在松山機場週邊，不由得讓我們去思考，過去我們將松山機場視為邊陲而希望它遷移，漸漸轉變成面對並解決他所帶來的負面影響，更進一步開發出它可以為臺北市帶來的正面效益。如同剛剛老師所提到機場功能定位會主導未來合作模式，如果未來有直航空間，那才能針對監理或營運的內容有具體的建議。

3. 另外，發展局有一個慘痛的經驗，就是在松山機場 182 公頃中有 52 公頃的軍方用地，對於軍方以及國防的土地利用需求會是比較主導性強勢的作為，在合作經營管理會是一大限制。

臺北市政府財政局

1. 由於市政府目前財政上之困難，所以必須釐清市政府參與的程度，並解決營運財務面是以合夥或是取得部份股權等出資的問題。
2. 高鐵通車勢必會對機場營運收入造成衝擊，在財務收支面對市政府造成的影響是否能將經濟效益之分析納入研究之範圍以作為評估之考量。

八、主席結論：感謝今天與會的各位學者專家及本府相關單位代表提出的寶貴意見，由於研究範圍的擴大以及研究方向為市港合一抑或是市港合作之模式，這些都還有很多需要討論、研究之空間，請研究團隊將各位學者專家與本府相關單位之意見予以整合。在計畫進行過程中，如果有需要研考會幫忙之處，我們也會儘量予以協助。

九、散會

臺北市府研考會委託研究期初報告審查意見回應說明表

研究案名稱：台北市松山機場(空港)市港合一之研究

審查委員	審查意見	回應說明
交通部運輸研究所林組長國顯	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機場市港合一的最大目的是否是想涉入主導營運航權以及聯外交通。 2. 松山機場的真正定位為何?報告中所指之提高競爭力的目標又為何?是指旅客人數或是航機數的增加、或是未來營收之增加、或是旅客通關時間的節省? 3. 對禁限建管制、地方遊憩活動及飛鴿之管制問題是以中央法規來管制，市政府希望涉入的程度為何? 4. 憲法中規定航空是屬於中央的，但對於其他部分如：航空站的部分是否利用地方自治法透過議會制定專屬自治的條例? 5. 就目前而言台北市政府對其聯外交通已經盡很大的努力去配合，以目前之配合體制是否真的有無法運作或有民眾使用上之困難，如果沒有，那麼市政府想涉入的方向為何?是人事、警政或是安全? 6. 另外，就環境方面，民航局及市政府方面都應建立完整之機制提供民眾反應機場宵禁等違規事項。 7. 若提高競爭力所指為提高運量，仔細思考提高運量是否對台北市有正面的助益? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入研究案中一併考量。 2. 本研究案旨在探討市港合一的各種可行的方式，並沒有預設立場，將以市港合作的精神做為研究的主軸。 3. 松山機場的定位、市港合作的模式、地方政府參與的項目與程度、直航的可行性等，是本研究案的核心問題，將於研究結論中有所交代。
交通部民航局	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因為考量國防安全的問題，中央 	<p>納入研究案中一併考量。</p>

<p>空運組凌組長 鳳儀</p>	<p>不會輕易將所有權劃分至地方政府，但是所有權其實是中央與地方資源分配的問題，在現階段經營管理方面可以比照桃園市政府的模式，成立港市合作委員會。針對需要協調的事項，產生溝通合作的管道。</p> <p>2. 民航局目前認為應該先以機場週邊環境、環保、管制上的爭議或需要協調的事項，透過合作的機制加以改善，達到增進機場營運績效之目的。先建立一合作之基礎，未來有關民航組織制度以及經營管理權之釋出才可再做討論。</p> <p>3. 兩岸通航的部分，就松山機場而言可預期的會有迫切的需要，未來可以考慮先以包機的方式，以便利性、安全性為訴求，預估應該會有很大的需求。因此，目前民航局正考慮是否開放包機方式之業務。可學習國外機場規劃部分空間及設備提供私人包機或特別服務。</p> <p>4. 馬公台東花蓮等機場都已經承接國際包機的業務，反觀松山機場卻遲遲沒有開發此類業務</p>	
<p>台灣大學土木 系張教授學孔</p>	<p>1. 目前有相關研究期望將營運與監理做切割，並開放民間來經營場站。市政府除了面對民航局外，還要面對民間單位。市政府該如何扮演其中之角色？</p> <p>2. 機場（空港）的管理涉及了許多資源的運用，資源如何有效利用並且公平的共享，是此計畫中必須去探討的一大課題。</p> <p>3. 航空場站在許多方面需要地方政</p>	<p>1. 納入研究案中一併考量。</p> <p>2. 本研究案在於研擬市港合作的可行模式，並探討各模式之優劣。至於進一步的細部研究，如：財務效益、經濟效益、組織結構的調整、監管理機制的運作等課題，則有賴目前民航局組織結構的研究案與後續其他研究案的支持，不在本案的研究範疇中。</p> <p>3. 直航機場的議題，囿於經費問</p>

	<p>府配合以利於執行公權力，研究團隊也許需要探討有關中央與地方權利義務劃分之機制。</p> <p>4. 場站周邊之發展管理機制有賴於民航局以及地方政府共同開發。在民營化之過程，對於機場周邊之開發是否可透過某種合作方式或機制加以配合做一整體之開發？</p> <p>5. 監理、管理或是較大區域之發展之部分，需要公權力之參與，我相信中央是不可能完全脫離的，如何建立管理及監理之運作機制是研究中值得探討的。</p> <p>6. 有關方法論的方面，報告中提出希望以 AHP 及多評準決策，這是初步的想法抑或是已定案的方法，而且在報告中並沒有提出明確的比較方案。另外，其中還提到希望以問卷之方式調查松山機場是否適合規劃為兩岸直航機場。我們都知道調查的結果一定是多數人都希望松山機場可以成為兩岸直航機場，調查是否真的有其必要性？還是只是希望獲得民意之支持？</p> <p>7. 對台北市而言，接管松山機場是否真的可以提高整個台北市的相對優勢？對松山機場而言，由於台北市政府的參與管理，又可以提高多少的競爭力？針對這兩部分問題分析，相信對未來之決策會更有幫助。</p>	<p>題，且市府已有相關之問卷調查，故本研究案將朝定性方式進行探討，輔以專家座談的方式，取代大規模的問卷調查。</p> <p>4. 在研究方法部分，同意張教授的說法，未來將不採用 AHP 法進行方案評選，改採把各方案優缺點的列舉方式，進行各可行模式的分析。</p>
<p>交通大學交通運輸研究所徐教授淵靜</p>	<p>1. 地方政府如何加強參與機場之建設與運作，如何排除機場對都市發展之影響，可以透過本研究將其內容明確化。</p>	<p>1. 納入研究案中一併考量。</p> <p>2. 關於跨縣市間的協調、機場間的競爭、經費的細部分配等問題則不在本案的研究範疇中。</p>

<p>淡江大學運輸管理學系羅教授孝賢</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. 機場經營之趨勢將越來越傾向民營化，在臺灣之環境中，如何避免各機場間之惡性競爭？ 3. 松山機場即將面臨高鐵通車之衝擊，雖然我們對松山機場相當有信心，但我們仍須思考地方政府應如何參與營運管理使得機場增強整個都市之發展與活動。 4. 假如台北市接管松山機場，也應就某些跨縣市事項進行協調。如噪音防制經費應如何公平分配等。 <ol style="list-style-type: none"> 1. 在談市港合作或是市港合一的時候，必須先考慮松山機場的願景為何？松山機場應該扮演什麼角色？它所扮演的角色是國內機場或是兩岸直航機場？這是我們必須要去釐清的。 2. 台北市政府與民航局是互相配合，互有所求的關係，我們該著墨於如何建立協調台北市政府與民航局間之有效的運作機制。 3. 以基隆港為例，基隆港對基隆市而言，帶來了許多負面的影響，但基隆港所有的收入卻都歸中央所有。松山機場在台北市跟基隆港在基隆市、高雄港在高雄市之影響是否一樣，並應就其利潤方面是否一致做進一步的探討。 4. 松山機場造成台北市市區與內湖、大直地區之實質阻隔，所以會有遷場的說法，面對此項議題是否會對市港合作之研究產生影響。 5. 因應未來高鐵之通車，面對國內運量可能減少之情況之下，就經濟財務方面，是否應更深入研 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入研究案中一併考量。 2. 本研究案的前提是松山機場存在才有市港合一的研究課題。對於機場遷建與否並非本案之研究範疇。 3. 本研究案會針對未來可能的合作模式進行分析，不過，資產或利潤重分配的問題，牽涉的相關課題甚廣，可以本研究案做為後續其他研究案的基礎，深入探討之。
------------------------	---	---

<p>臺北市府經濟發展委員會 劉股長建崇</p>	<p>究。而不至於為台北市政府增加一燙手山芋。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 港市合作是否可以以促進台北市經濟發展之方向著手，松山機場未來之發展是否應配合兩岸的關係、地區整體產業的規劃以及交通發展。 2. 中央政府現行兩岸直航之政策以『先小港，後中正機場逐步開放』，排除松山機場設立之可行性。台北市政府將盡力爭取松山機場開放為第二階段實施之直航機場。市府主要的考量有二：一為台北市政府未曾將松山機場定位為第一階段之兩岸直航機場，唯考量日後松山機場因高鐵通車後可能造成之運量下降，便可以分擔中正機場尚未擴建第三期航站之飽和量。二為國防安全之考量，如果中正機場沒有空防問題，那麼松山機場也因與中正機場在航空圖上位於相同緯度，在航空管制上是重疊的，所以應該也沒有空防問題。 3. 若作為保稅性之考量，松山機場必須設置海關恢復昔日海關之功能。 4. 就政治問題方面考量，松山機場之兩岸直航有矮化我國為大陸國內地區，但以中正通浦東為國際通國際；松山通虹橋為城市對城市。以地緣、方便性選擇各有所需，如此兩岸各可節省約一個小時的地面交通時間。 5. 松山機場為備用機場之功能不可偏廢，希望中央規劃兩岸直航機場時，不要把松山機場排除在外。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入本研究案中一併考量。 2. 囿於經費問題，且市府已有相關之問卷調查，故廠商意見調查將從略。
------------------------------	---	---

<p>臺北市政府民政局張專員麗芬</p>	<p>6. 若有需要問卷調查，是否以南港及內湖軟體工業園區為調查對象。</p> <p>1. 市港合一為研究之方向，但最後可提出以市港合作之方式方能使雙方互蒙其利。</p> <p>2. 將松山機場由地方政府經管在現階段而言是否可行？或是以較長遠之階段會比較可行？在何種條件下可以順利轉移？</p> <p>3. 兩岸直航一定會涉及政治因素，若松山機場歸屬於地方管轄是否可以減低直航之政治衝擊？</p>	<p>納入研究案中一併考量。</p>
<p>臺北市政府交通局曾專員安麗</p>	<p>1. 在去年年底直航的經驗中，也曾經做過有關兩岸直航的意見調查，可以提供研究團隊做為參考。</p> <p>2. 民航局曾請交通局就機場營運組織結構調整表示意見，交通局認為應在監理與管理等權責實際切割之基礎建立之下，再針對市港合一或合作，甚至兩岸直航等問題。</p> <p>3. 在市港合一的部分，我們可以透過研究案之分析，參考國外的模式，再因地制宜來決定何種模式最適合松山機場。進一步較具體的合作項目以及時程會是我們比較在乎的。我們必須了解市政單位在實際上可以有所幫助的方向為何？</p>	<p>納入研究案中一併考量。</p>
<p>臺北市政府都市發展局張股長溫德</p>	<p>1. 從都市發展的角度來看，希望會有 $1+1 \geq 2$ 的效果。就早期空間規劃或公共設施的配合來看，其實市政府對松山機場一直沒有著</p>	<p>本研究案係同時以市與港的角度思考，期能提出可能的合作模式，促進市與港的共榮發展。有關都市發展的角度，本研究案會將其週邊土地資源</p>

<p>臺北市政府財</p>	<p>力點，所以其周邊的設施或是服務等等一直將松山機場視為一個城中之城，而沒有辦法做妥善的配合，造成周邊土地資源的浪費沒辦法很有效的利用其空間。</p> <p>2. 有關經濟方面的議題，台北市之產業結構是屬於服務業導向的都市。服務業最重要的就在於人潮，例如像大阪因為主張的及客旅次所以他們的機場建設和都市計劃管理配合的密合度相當高，那麼，台北市有沒有機會成為所謂集客城市，這是我們一直在思考台北市定位的想法。台北市的產業是依附在周邊的其他縣市腹地上的資源，我們是以三級產業來支撐整個台北市的經濟活力，若以門戶的功能便可以凸顯台北市定位之角色，再加上內湖輕工業區幾個產業廊帶都在松山機場週邊，不由得讓我們去思考，過去我們將松山機場視為邊陲而希望它遷移，漸漸轉變成面對並解決他所帶來的負面影響，更進一步開發出它可以為台北市帶來正面效益。如同剛剛老師所提到機場功能定位會主導未來合作模式，如果未來有直航空間，那才能針對監理或營運的內容有具體的建議。</p> <p>3. 另外，發展局有一個慘痛的經驗，就是在松山機場 182 公頃中有 52 公頃的軍方用地，對於軍方以及國防的土地利用需求會比較主導性強勢的作為，在合作經營管理會是一大限制。</p>	<p>的利用納入合作模式中一併考量。</p> <p>1. 由於市政府目前財政上之困難，財務部分本案會提出初步分析，至於</p>
---------------	--	---

<p>政局丁股長翰杰</p>	<p>所以必須釐清市政府參與的程度，並解決營運財務面是以合夥或是取得部份股權等出資的問題。</p>	<p>進一步的精算，如：資產或費用的重分配，應屬於另一個研究課題，值得後續其他研究案繼續探討。</p>
<p>研考會吳主委</p>	<p>2. 高鐵通車勢必會對機場營運收入造成衝擊，在財務收支面對市政府造成的影響是否能將經濟效益之分析納入研究之範圍以作為評估之考量。</p>	<p>補充說明：</p>
<p>交通局林局長</p>	<p>1. 台北市與松山機場應該有合作之空間，到底對台北市而言，是否有正面的助益？港市合一或者是兩造之合作？應依循何種合作模式？另外，直航對這件事情又會有什麼影響？</p> <p>2. 市港合作的可能方向例如公司之型態、資產之估算以及中央、地方、民間形成經營體制等，但本案是初步的市港合一模式可行性評估，細部之資產估算、及財務分析應為後續之細部規劃。未來除了商請各相關單位及學者之外，還需邀請國際性的專家來就合法性、財務、管理等各方面做完整的評估及探討。</p> <p>1. 了解國內機場對兩岸直航的限制，就台北市政府而言，需要為松山機場之直航做什麼樣的準備？以目前的環境及條件，即使直航是可行的，對於航機大小、航線遠近等問題仍會有許多的限制條件。</p> <p>2. 是否可將研究案之題目改為市港合一模式之研究，可讓研究更具彈性。</p>	<p>1. 研究之重點將在於松山機場之定位，並盡量避免重複民航局機場組織體制的計畫。所以，有關中央之監理以及可行性應可避免再討論，並可望藉由民航局的計畫提供我們一些給定的假設前提。但是，我們可以探討在監理營運方面，地方政府應該扮演的角色。</p> <p>2. 另一部分重點在於機場跟台北市之間介面的問題，還有機場直航的可行性以及松山機場未來的願景。分別從台北市及松山機場鄰近周遭地區兩方面探討，促進台北市之經濟發展與地區的繁榮兩方共存共榮的方法。</p> <p>3. 我們可以深入探討松山機場功能多樣化（民航局林組長所提出之建議）之方案研究。</p>

	<p>3. 再者，對於機場之定位的問題，其實與市政府許多相關單位都有很大的關係，對將來都市計畫也會有大的影響。</p> <p>4. 在國內觀光的部分，相信有 70% 以上的外來旅客都會前往台北市。所以，就觀光之考量，松山機場更是值得開發觀光市場的機場。</p>	
--	--	--

附錄二 第一次專家學者座談會會議記錄

台北市政府研究發展考核委員會九十二年度委託研究案

研究案名稱：台北市松山機場(空港)市港合一之研究

專家學者座談會會議記錄

一、時間：中華民國九十二年八月八日下午二時三十分整

二、地點：國立交通大學台北校區交通運輸研究所

三、主持人：馮教授正民

四、出席人員：

交通大學經管所	毛教授治國
交通大學交研所	汪所長進財
交通大學經管所	胡教授均立
中華技術學院航空管理系	凌主任鳳儀
淡江大學運管系	羅教授孝賢
交通部民航局場站組規劃科	林科長炳耀
交通部民航局空運組	陳組長天賜
淡江大學運輸管理學系	羅教授孝賢
台北市政府交通局	
台北市政府都市發展局	
台北市政府研究發展考核委員會	

五、主席致辭：(略)

六、研究主持人報告：(略)

七、討論與建議：

交通大學經管所 毛教授治國：

1. 有關於市港合一的問題，由於各國國情的不同，且無論是海港或是機場的營運管理都是高度專業的操作，因此在權責上無論是水平面或垂直面的切割都會有高度的風險，也必須考量實際運作是否可以跟國際接軌的問題。
2. 探討松山機場是否可以成為直航機場的時候，必須先將政治與國防安全的部分予以切除，而從松山機場為何可以作為中正機場的輔助機場之角度切入探討。但這也必須在直航政策先行確立的情況下，松山機場也才有直航的機會。
3. 我們必須假設在不遷建松山機場的前提去看直航問題，松山機場的優勢在於其位置的優越，因為中正機場至台北市區至少還要三十分鐘以上的接駁路

程，這是中正機場無法與松山機場所比擬的。因此台北市若是沒有松山機場，台北市的城市機能將會大幅降低。然而，當高鐵通車後，可能從嘉義以北的國內民航就會失去優勢，而高鐵可能也會吃下一半的國內民航運量。因此，在這樣的情況下，松山機場的可遷度就會比較高。若是在松山機場不遷建的情況下，可以考慮分擔中正機場在第三航廈未完成前的運量問題，或是評估其國際包機的可行性。

4. 若以空運中心的角度來看，台灣的空運中心還是以中正機場為第一考量，且這樣的中心只能有一個，因此在這樣的情況下，對於航空公司的運作而言，不可能在松山機場又增設櫃臺等設施，因此松山機場未來還是以輔助的機場或是包機為主。
5. 在調查包機直航的問卷資料中，我們發現到 O-D 資料的確有許多是在台北縣市，但是若是來看兩岸直航的問題時，我們還是會希望將轉運中心的觀念帶進來，吸引大陸的旅次利用中正機場作為轉運機場前往其他國家，提高中正機場的運量。以目前松山機場的容量與設施是不能像中正機場能夠提供轉運的功能，這是我們考慮松山機場能否成為直航機場所需要的注意的地方。

交通部民航局場站組規劃科 林科長炳耀

民航局在去年針對松山機場的遷建有做過評估案，主要的研擬計畫是分為三個方向：一是成為直航機場，二是併入中正機場，三則是過渡時期（讓松山機場協助中正機場分擔運量），因為若要遷建松山機場則至少要等到民國九十九年第三航站建置完成後，將第一航站開放給國內航線使用，但這也要機場捷運線完工配合，才有可能遷建松山機場。

交通部民航局空運組 陳組長天賜

1. 以目前松山機場的設施來看，若要成為兩岸直航機場或是國際線機場，C. I. Q 設施必須增建外，跑道長度的不足也是需要增建，至少要到 3000 公尺以上才有能力讓 747 型以上國際線的班機降落。
2. 本人也贊同松山機場定位成一個區域性航線的機場，或是一個輔助性機場，然而貨運的部分由於涉及轉運以及設施空間的問題，除非松山機場貨運量有達到經濟效益的程度，否則還是以中正機場做為航空貨運的優先選擇。
3. 在看市港合一這樣的題目時，可能改為市港合作，才會比較有空間來談，只是現在要建立一個怎樣的合作機制使機場與城市之間的運作關係更為協調。

中華技術學院航空管理系 凌主任鳳儀

1. 在市港合一的議題部分，我們在中正機場與桃園縣的部分，曾經提出一個管理委員會的機制，然而其實際運作起來的效益不大，而相較之下，台北市與松山機場之間的市港關係協調度，雖然沒有建立類似的機構，但之間協調的處理上則是相當熱心積極的。因此以目前的合作基礎來說，應該是很容易推

動一些都市景觀與周邊交通的改善計畫。

2. 而以空運中心 Hub 的觀點來看，松山機場合併至中正機場是比較好的，但目前的情況至少仍有十年以上的時間才能實現，因此對於松山機場而言，可能是轉型的機會。
3. 而從高鐵通車的影響來看，這部分應該只會影響西部航線的旅客量，但東部與離島線仍是有其需求量，因此松山機場的存在對於偏遠地區的交通仍是有其重要性。以高鐵通車後所多出的時間帶來看，對於包機而言，無論是兩岸或是國際線的包機是有其成功的機會。尤其目前台東、花蓮、馬公機場都已經是開放國際包機的機場，可是松山機場卻沒有開放，因此這部分將是未來可以進行的部分。若再來看包機的形式，又可以推動私人包機的部分，這部分不會涉及到航權，所需要的設施也較為簡便，只是這樣的服務對象將不再是大眾，而是屬於金字塔頂端的小眾部分，但其市場仍是存在的。而定期航班或是貨運包機，以目前的設施狀況來看，則是較不適合松山機場。

交通大學經管所 胡教授均立

1. 從題目來看，其實市港合一與兩岸直航這兩議題是有矛盾存在的，因為在兩岸直航的情況下，若兩岸直航的情境成立，在管理松山機場時，勢必會牽涉到通關、安檢與其他涉及國際的事務，這部分若由地方政府運作，恐怕其成本會遠大於由中央政府運作的成本。因此市港合一對應於兩岸直航將是一個高交易成本的情境。
2. 在市港合一的議題中，由於不同經營者之下，其目標也是不一樣的，在這樣的條件與情境之下，市港之間的衝突也就油然而生，因此這樣的交易成本恐怕是相當高的。
3. 在這樣的營運管理權的移轉與合作的問題上，必須要兩邊都有利，這樣的交易才會有機會，也才会有其交易的效益。因此，合作的成本與效益如何分攤，將是市港發展成功的關鍵。

台北市政府交通局

1. 以市府的立場而言，並沒有想要接手經營機場的意願，因此在不碰觸航空專業領域的前提下，市府則是希望可以與松山機場一起參與機場週邊事項的管理。
2. 至於兩岸直航的部分，在市場的需求下，市府也希望松山機場可以作為中正機場的輔助機場。

台北市政府都市發展局

1. 我們之前與交通局以及其他部會在作會報時，就已經確立不經營航站的意向。但是對於處理松山機場週邊問題的時候，目前是一種議題式的處理方式，就是來一件處理一件，這樣為了解決問題而解決問題不但容易造成更多問題，也容易讓民眾覺得政府效率不佳。而這樣分頭運作的結果，也不容易看

- 出整體改善的績效，因此會希望藉由市港合作的機制，建立一個統整的介面。
2. 對於兩岸直航的部分，我們規劃的想法是希望松山機場市一個鳥巢，也就是希望可以抓住人流的部分，市長一直希望台北市成為一個企業營運總部的所在地城市，再加上目前內湖與南港產業軸帶的行程，這些都會使松山機場在人流部分的比重加大。
 3. 目前松山機場週遭的環境實在是相當的破敗，不是違章建築就是一些廢棄物堆置場，以及汽車修護工廠。市府相當希望可以改善這些城市的現象，不過因為這些土地會牽扯到機場保留地與軍方用地的問題，造成市府也無權管理，這部分希望可以由建立的機制來改善，我們會希望松山機場方面與我們一起規劃這週邊用地的問題，因為有些航空的相關限制恐怕需要機場的意見的提供，市府的規劃也才有意義。

淡江大學運輸管理學系 羅教授孝賢

1. 如果從地方政府的觀點來看，必須去創造市港合作的利基，才會吸引中央政府來共創雙贏的局面，不然至少也不能以鄰為壑，我常舉的例子就是基隆港與基隆市，過去基隆市長曾批評過：基隆港是只拉屎在基隆市卻不下蛋的雞，也就是基隆港的錢都被中央所拿走，可是造成的環境與交通的負面效用，卻是由基隆市所承擔。因此，我會思考到這市港合一對台北市是有利的，但是對中央有什麼好處呢？因此要在一個怎樣的情境下，才能形成這樣的合作局面。
2. 而兩岸直航的問題，到底是一種情緒還是有實質的好處，直航所帶給台北市的實質好處要先釐清，市府的立場也才會更明確。除此之外也要注意到轉運的問題，以及松山機場與其他機場的競合問題。
3. 在貨運的部分，因為目前台北市在發展內湖與南港的科技園區，其貨運需求可能是質少量輕的貨物，加上兩岸的分工，如果有個機場可以利於貨物與人員的往返，可能還是有其效益存在。

交通大學交通運輸研究所 汪所長進財

1. 我個人認為松山機場在市港合一與兩岸直航都不是相當的看好，因為市港合一之後就可以改變這些既有問題嗎？應該不盡然。而松山機場能否開放兩岸直航也必須看政府政策的意思，並非市政府所能確定。
2. 航空不是永續的運具，機場不可能無限的擴充，未來松山機場的整體藍圖何在？這是我們所應該關切的問題。
3. 我個人認為本案中所提到的利弊也都不見得是利或是弊，如何去合作處理機場的週邊事項才是關鍵所在。
4. 兩岸直航的部分，可能開放一個或兩個機場，如果以客觀的觀點來看，還是以中正機場來的較佳，不只看松山機場相對於旅次的位置，更重要的是轉機旅次的市場需求，才是兩岸直航的更為重要利基的所在

- 八、主席結論：感謝今天與會的各位學者專家及本府相關單位代表提出的寶貴意見，我們會利用各位的意見來對本研究的方向與後續研究來做改善與增益。
- 九、散會

附錄三 期中報告會議記錄暨審查意見回應說明表

台北市政府研究發展考核委員會九十二年度委託研究案

研究案名稱：台北市松山機場(空港)市港合一之研究

期中審查會議記錄

一、時間：九十二年九月二十五日上午九時三十分

二、地點：市政大樓九樓西北區 902 會議室

三、主持人：林局長志盈

林主任委員正修

四、出席人員：

交通大學交通運輸研究所	徐教授淵靜
台北科技大學土木系	林教授鎮洋
淡江大學運輸管理學系	張教授勝雄
台北市機師職業工會	金理事長康松
中華技術學院航空服務管理系	凌教授鳳儀
研究主持人交通大學交通運輸研究所	馮教授正民
協同主持人萬能技術學院國際貿易系	王教授榮祖
台北市政府經濟發展委員會	劉股長建崇
台北市政府民政局	張專員麗芬
台北市政府建設局	李專員昌輝
台北市政府交通局	張股長淑娟
	陳科員孝齊
台北市政府都市發展局	張股長溫德
台北市政府財政局	丁股長翰杰
台北市政府地政處	黃視察慶鈴
台北市松山區公所	王視察萬水
台北市政府研究發展考核委員會	張組長釗嘉
	張組員金環

五、主席致辭：(略)

六、研究主持人報告：(略)

七、討論與建議：

交通大學交通運輸研究所徐教授淵靜：

1. 首先，肯定研究團隊所蒐集的完整資料。不管是在問題的分析或是在案例之參考都有全面性之整理。
2. 在市港合作方面，應先就松山機場本身獨有的特性做研究探討。並釐清市港問題之癥結。
3. 研究報告中應加強說明市與港之間如何透過合作的機制改善既有之問題。
4. 松山機場是否具備應有的直航機場條件，如：地理、區位等航空運輸特性。另外，可以參考類似松山機場的日本羽田機場以及大阪機場之案例，了解其機場轉型之運作過程。

淡江大學運輸管理學系張教授勝雄：

1. 當我們在討論市港合一之利弊時，可就經濟、都市計畫及行政組織各層面進行探討。在行政組織方面，由於組織內之衝突為必然的，在不同意見中需要雙方先達成共識，才能進一步協調合作。將來即便成立溝通協調委員會，是否真的可以達到行政管理協調的目的，市府與機場能否協調端看市府對機場之預算以及人事任命是否具有影響力？所以就行政管理之角度來看，對市府而言，市港合作或合一未必是有利的。
2. 松山機場如果不遷建，交通動線、航高限制、噪音、禁限建等問題並不會因為市港合一而有所改變。
3. 位於塔悠路一帶的汽車修理場、拖吊場以及廢棄物處理場雖然有混亂的現象，但是由於機場之環境、噪音問題應該也沒有更適合的產業可以安置規劃，所以如果在都市中一定需要有一部分土地來從事這類產業，那麼我想就都市計畫之觀點來說，這樣的土地使用應該也沒有嚴重的問題。此外，除非松指部之軍用土地得以重新規劃使用，否則就民航部分而言，發展腹地仍是非常有限。
4. 兩岸直航還牽涉了航線的開闢，除了決策者之主觀意願、民眾需求之外，仍需考慮航空公司本身的營運狀況、機場跑道長度、數量等問題。應排除主觀意願，客觀的考量服務量能、航空公司全球航線發展規劃等向度。我認為松山機場面臨兩岸直航議題還有許多重大的困難有待克服。

台北市機師職業工會金理事長康松：

1. 我個人建議台北市政府應避免涉及機場管理之範疇，因為機場管理的風險太大，且牽涉的行政責任相當嚴重，所以台北市政府如果在專業之飛航控制與管理稍有疏失，將背負得不償失的政治責任。
2. 機場營運收入最大宗為機場內的地勤服務(ground handling)，台北市政府欲取代目前台勤在松山機場之服務實屬不易。
3. 松山機場不應遷建，政府理應確實照顧人民的衣食住行，對於可提供便捷運輸服務的機場是不能輕易否定其存在價值。
4. 建議市府應多著墨機場之優點，對於與中央政府之協商才會有正面之幫助。

5. 松山機場實屬台灣眾多機場中最適合作為兩岸直航之機場，松山機場應將兩岸直航之規劃視為必須落實之政策。
6. 對於機場腹地之問題，我也認為松指部應可規劃重整，將土地劃分出來供民航之用。

台北科技大學土木系林教授鎮洋：

1. 研究團隊所彙整出松山機場之現況問題，對市府實有正面之助益，一個好的決策者當然要吸收許多相關資訊。
2. 松山機場有其獨特的便利性，且以使用者之角度來審視這個議題，我認為研究中應該明確指出就目前之配合模式，還有哪些問題是無法解決的？
3. 就環境與景觀之觀點，目前台北市積極整治基隆河及其周邊之污水處理，無非是想創造一個山水城市。以我個人之觀點，可在環境之相關議題再多做著墨，以補強合作對環境之正面影響。

中華技術學院航空服務管理系凌教授鳳儀：

1. 目前民航局針對機場組織方面，也有做一些組織變革的研究與探討，但對於機場組織變革之發展仍沒有共識，基本上民航局很反對市府強勢地想將機場之主導權和所有權拿走，所以交通部和民航局仍認為機場應該在中央的管理之下。
2. 市港的合作可以從目前較為急迫有優先性的事項著手，市府應該建立一窗口讓台北航空站可以有直接與市府溝通的管道，以利於有效處理協調事項，包括機場周邊違建、計程車排班等急迫性事項。
3. 機場因為有人的流動，所以應該有利於開拓商機，雖然目前松山機場之營收是將近收支平衡之狀況，但市府可以致力於未來松山機場捷運商店街之開發，爭取與航空站共同經營，以增加利基。
4. 目前依民航法之規定是無法再徵收額外之費用，尤其是各航空公司已多次反應航機降落費之收費過高，再加上多數航空公司之營運都是虧損的狀況，所以，如果要再增加相關收費的困難性較大。
5. 在兩岸直航方面，松山機場面臨最大的競爭對手是中正機場，松山機場勢必要充分發揮它的優勢才能與其競爭。其實松山機場若在第一階段通航要爭取定期航權航班的機會，在政策執行面來說較為困難。但是松山機場往後如果要順利直航一定要提升其定位為國際機場。雖然其名稱為台北國際航空站，但是，在行政院組織職掌中仍將其定位為國內機場，缺乏C.I.Q.之設備。所以，我們可以先從爭取包機業務為首要任務。另外，也可以開闢私人專用包機，因為不涉及航權航線的管制，也不需要太大範圍的C.I.Q.設備，所以對松山機場之空間配置、動線規劃等影響都較小，故在執行上會比較可行。

台北市政府研究發展考核委員會林主任委員正修：

1. 由於松山機場必須面對許多競爭性的論述，不管市港合一與否，市府的基本立場都是反對松山機場遷建，所以我們必須正面面對遷走論。而遷走論最主要的兩個理由為國防安全以及機場條件之限制，但是本研究已將松山機場不遷建、高鐵將會帶走三分之一的運量、兩岸直航等三個前提做為基本之假設條件。
2. 松山機場之定位應該服從台北市政府之發展戰略，在經濟上我們希望它根留台灣，當觀光客來到台灣時，將松山機場當作一個重要的起訖點。同時，我們更希望未來如果大陸之觀光客來到台灣時，可以在台灣作一個具有深度的旅行，讓它們認識台灣的優點，而不只是走馬看花。如此對台灣之整體戰略都是正向的。所以，這是一個長期的經濟與政治文化的整體規劃，我們將把松山機場視為台北市之對外門戶。
3. 目前機場所面臨之問題包括了四大類的專業，一為行政與法治，二為財務，三為航空，最後則是廣義的都市計畫與管理。其中航空之專業是台北市政府最不想觸碰的部分，市府一定會尊重中央的權屬。
4. 其實目前台北市政府與松山機場的關係就是合作，所以市港合一的意涵即為雙方更進一步的整合，但合一的意義並不是將松山機場納入台北市政府管轄，因此，我們必須要瞭解，如果因為體制的改變能不能提升松山機場營運的效率，提供旅客品質更高的服務並且帶動台北市政府的發展？如果答案是肯定的，是否意味著中央政府應該相信地方政府的專業學習能力，試著建立中央與地方的夥伴關係。
5. 首先，市府希望研究團可以針對松山機場進行財務之分析，讓市府瞭解松山機場之地勤服務或其他服務之營運狀況，例如倉儲中心、托運、過境旅館等等，這些資訊市府都非常有興趣。所以請研究團隊分析機場之營收狀況，提供市府掌握未來對附近土地徵收或規劃重整以及對居民補償之經費來源。
6. 其次，法治與行政面之研究，是否可以請教行政法人或者法治專家詢問相關資訊，瞭解是否可以在市府中成立專責服務窗口或平台，對松山機場之服務或相關事務有公權力之影響。由於這類行政體系架構方面，不僅只是交通專業領域，所以麻煩研究團隊可以涉略法治或行政體系之相關研究並提出研究團隊之建議。
7. 再者為航空方面，市府希望可以瞭解機場內部及外圍土地之使用情形以及土地之權屬，包括私有土地、松指部、油庫的分部與範圍。
8. 最後是都市計畫的部分，希望研究團隊對於機場周邊土地使用之規劃構想，包括產業、環境等方面，提供我們一個關於「新松山計畫」的構想。
9. 希望研究團隊在人力與經費可行之下盡量提供市府相關研究資料，因為市府希望可以得到一個較為進步的遠景以及一些可行的方案，在近期可以有一些可執行的作法，讓市府可以積極的有所作為。

台北市政府經濟發展委員會劉股長建崇

1. 松山機場之功能不必以越洋的航運為主，應定位為區域之航線，如：台北到上海、台北到香港等。
2. 松山機場可以以客運為主，周邊地區可規劃為快遞、小額的貨運用途。
3. 政府若將松山機場規劃為兩岸直航機場，對於根留台灣，提升台北與台灣的競爭力都有很大的幫助。
4. 不論外商、台商都希望松山機場能成為兩岸直航之機場，尤其是軟體設計商更是認同台北市政府爭取兩岸直航之立場。有許多外商更表示松山機場若成為兩岸直航機場，他們將願意將企業總部設置在台北，所以對於根留台灣與外商吸引力都有正向之幫助。
5. 目前市政府將南港軟體園區、內湖科技園區以及士林北投科技園區規劃成台北科技走廊，也曾舉辦過多次座談會，深入瞭解廠商之意見，是否可以請研究團隊也針對這些廠商做相關之問卷，有助於市府對各廠商之意見掌握。

台北市政府民政局張專員麗芬

1. 未來土地使用之改變，包括內湖、南港園區周邊倉儲或轉運之部分，是否應該及早規劃。
2. 未來對於回饋金之問題是否也應及早做相關之考量。

台北市政府建設局李專員昌輝

1. 希望研究團隊在後續研究中，增加對於兩岸直航後，台北市之經濟、企業之影響，或許也可以對於企業或廠商進行問卷或訪談，提供一些數據資料作為兩案直航規劃之基礎。
2. 目前，建設局正在進行有關於兩岸直航之民調，但是還沒有最後之結論，這部分也可以提供研究團隊做為參考。如果研究團隊也可以在這個議題多予以著墨，可以有相輔相成的效果。

台北市政府交通局張股長淑娟

1. 就市港合一的部分，提出的一些現況問題，其實這些問題，目前真的是有待解決。我們建議在未來研究計畫評選出最佳方案之後，也提出一些具體之辦法來解決這些問題或者提出一些階段性的推動辦法，讓市港合一達到真正的功能。
2. 我們贊同老師所提出的方案中先客後貨的觀點。先前，交通局曾經前往松山機場實地勘查，如果是要提供客運服務，只需增加 C.I.Q.設備，而航廈設施部分沒有問題。在貨運部分，在機場東側只有約 1400 平方公尺可供作業的面積，以我們所蒐集的資料，去年貨運量約為 17000 公噸，目前是以隨客離機之方式，處理小額貨運，所以與中正機場相較之下，貨運之規模相當小，場站空間相當不足。有關交通局這部分之報告也可以提供研究團隊做為參考。

台北市政府都市發展局張股長溫德

1. 首先，在報告書當中關於航高限制、禁限建之部分，這兩個限制非都市計畫所為，請研究團隊可以就文字敘述上斟酌修改。
2. 在機場噪音方面，環保局有相關之規定，分為不同範圍內不同等級之噪音管制，這部分對於規劃未來周邊發展時，可做為參考之用。
3. 機場之土地使用規劃，不僅只在機場而是包括了機場周邊地區，我們構想的範圍還包括了基隆河、大灣、小灣、內科等範圍都需要整合。也是因為這樣，松山機場發展之腹地有限，周邊土地利用之規劃有賴於政府的支持及鼓勵。政府要如何輔導其轉型，透過一些配套政策，包括補償、引導等。這部分其實是我們在執行上最空白的部分，是否可請研究團隊給我們一些建議。
4. 如果未來兩岸直航，市府與機場要加深彼此合作之強度時，市府各相關局處應該有什麼作為？
5. 關於機場周邊 air port safety zone 以及貨運倉儲或物流中心的規劃，對我們來說，都是很好的一個方向上的指引。因為我們需要將松山機場做一個明確的定位，而這個定位就中央與地方而言不能有太大的落差，如此一來，在合作上才有共同之目標。
6. 松指部之問題，都市發展局也幾次與軍方協調，他們基本的想法是早期他們將土地使用上餘裕之部分借調給民航使用，如今除非在松指部的土地有較完整之集約使用的規劃，才可再與軍方溝通。

八、主席結論：

感謝今天與會的各位學者專家及本府相關單位代表提出的寶貴意見與建言，由於研究範圍的擴大以及研究方向為市港合一亦或是市港合作之模式，這些都還有很多需要討論、研究之空間，請研究團隊將各位學者專家與本府相關單位之意見予以整合與回應。在計畫進行過程中，請各局處對研究團隊提供相關資料，研考會也會儘量予以協助。期中審查會議通過，並請研究團隊參酌各方意見繼續相關研究。

九、散會

臺北市政府研考會委託研究期中報告審查意見回應說明表
 研究案名稱：台北市松山機場(空港)市港合一之研究

審查委員	審查意見	回應說明
<p>交通大學 徐教授淵靜</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 首先，肯定研究團隊所蒐集的完整資料。不管是在問題的分析或是在案例之參考都有全面性之整理。 2. 在市港合作方面，應先就松山機場本身獨有的特性做研究探討。並釐清市港問題之癥結。 3. 研究報告中應加強說明市與港之間如何透過合作的機制改善既有之問題。 4. 松山機場是否具備應有的直航機場條件，如：地理、區位等航空運輸特性。另外，可以參考類似松山機場的日本羽田機場以及大阪機場之案例，了解其機場轉型之運作過程。 	<p>納入後續研究。</p>
<p>淡江大學 張教授勝雄</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當我們在討論市港合一之利弊時，可就經濟、都市計畫及行政組織各層面進行探討。在行政組織方面，由於組織內之衝突為必然的，在不同意見中需要雙方先達成共識，才能進一步協調合作。將來即便成立溝通協調委員會，是否真的可以達到行政管理協調的目的，市府與機場能否協調，端看市府對機場之預算以及人事任命是否具有影響力？所以就行政管理之角度來看，對市府而言，市港合作或合一未必是有利的。 2. 松山機場如果不遷建，交通動 	<p>納入後續研究，本研究將藉由深入了解市港關係問題的癥結，進一步分析市港合作的模式，以降低或解決市與港之間所存在的問題。</p>

<p>台北市機師職業工會 金理事長康松</p>	<p>線、航高限制、噪音、禁限建等問題並不會因為市港合一而有所改變。</p> <p>3. 位於塔悠路一帶的汽車修理場、拖吊場以及廢棄物處理場雖然有混亂的現象，但是由於機場之環境、噪音問題應該也沒有更適合的產業可以安置規劃，所以如果在都市中一定需要有部分土地來從事這類產業，那麼我想就都市計畫之觀點來說，這樣的土地使用應該也沒有嚴重的問題。此外，除非松指部之軍用土地得以重新規劃使用，否則就民航部分而言，發展腹地仍是非常有限。</p> <p>4. 兩岸直航還牽涉了航線的開闢，除了決策者之主觀意願、民眾需求之外，仍需考慮航空公司本身的營運狀況、機場跑道長度、數量等問題。應排除主觀意願，客觀的考量服務量能、航空公司全球航線發展規劃等向度。我認為松山機場面臨兩岸直航議題還有許多重大的困難有待克服。</p> <p>1. 我個人建議台北市政府應避免涉及機場管理之範疇，因為機場管理的風險太大，且牽涉的行政責任相當嚴重，所以台北市政府如果在專業之飛航控制與管理稍有疏失，將背負得不償失的政治責任。</p> <p>2. 機場營運收入最大宗為機場內的地勤服務(ground handling)，台北市政府欲取代目前台勤在松山機場之服務實屬不易。</p> <p>3. 松山機場不應遷建，政府理應確實照顧人民的衣食住行，對於可</p>	<p>1. 本研究計畫之主軸實為市港合一之探討，正呼應金理事長所提到的機場管理之風險成本相當高，對於機場之地勤作業與其他相關服務，研究團隊將再蒐集松山機場營運資料並作進一步分析。</p> <p>2. 有關直航部分也將再補強松山機場作為直航機場之優點。</p>
-----------------------------	---	---

<p>台北科技大學 土木系 林教授鎮洋</p>	<p>提供便捷運輸服務的機場是不能輕易否定其存在價值。</p> <p>4. 建議市府應多著墨機場之優點，對於與中央政府之協商才會有正面之幫助。</p> <p>5. 松山機場實屬台灣眾多機場中最適合作為兩岸直航之機場，松山機場應將兩岸直航之規劃視為必須落實之政策。</p> <p>6. 對於機場腹地之問題，我也認為松指部應可規劃重整，將土地劃分出來供民航之用。</p>	
<p>台北科技大學 土木系 林教授鎮洋</p>	<p>1. 研究團隊所彙整出松山機場之現況問題，對市府實有正面之助益，一個好的決策者當然要吸收許多相關資訊。</p> <p>2. 松山機場有其獨特的便利性，且以使用者之角度來審視這個議題，我認為研究中應該明確指出就目前之配合模式，還有哪些問題是無法解決的？</p> <p>3. 就環境與景觀之觀點，目前台北市積極整治基隆河及其周邊之污水處理，無非是想創造一個山水城市。以我個人之觀點，可在環境之相關議題再多做著墨，以補強合作對環境之正面影響。</p>	<p>納入後續研究。</p>
<p>台北市政府研 究發展考核委 員會 林主任委員 正修</p>	<p>1. 由於松山機場必須面對許多競爭性的論述，不管市港合一與否，市府的基本立場都是反對松山機場遷建，所以我們必須正面面對遷走論。而遷走論最主要的兩個理由為國防安全以及機場條件之限制，但是本研究已將松山機場不遷建、高鐵將會帶走三分之一的運量、兩岸直航等三個前提做</p>	<p>納入後續研究，本研究團隊將針對未來市港合一之行政與法治、松山機場目前之財務狀況、週邊的土地使用及直航之方案，進一步參訪相關單位與專家，以提出市府可以參考依循之方向。</p>

	<p>為基本之假設條件。</p> <p>2. 松山機場之定位應該服從台北市政府之發展戰略，在經濟上我們希望它根留台灣，當觀光客來到台灣時，將松山機場當作一個重要的起訖點。同時，我們更希望未來如果大陸之觀光客來到台灣時，可以在台灣作一個具有深度的旅行，讓它們認識台灣的優點，而不只是走馬看花。如此對台灣之整體戰略都是正向的。所以，這是一個長期的經濟與政治文化的整體規劃，我們將把松山機場視為台北市之對外門戶。</p> <p>3. 目前機場所面臨之問題包括了四大類的專業，一為行政與法治，二為財務，三為航空，最後則是廣義的都市計畫與管理。其中航空之專業是台北市政府最不想觸碰的部分，市府一定會尊重中央的權屬。</p> <p>4. 其實目前台北市政府與松山機場的關係就是合作，所以市港合一的意涵即為雙方更進一步的整合，但合一的意義並不是將松山機場納入台北市政府管轄，因此，我們必須要瞭解，如果因為體制的改變能不能提升松山機場營運的效率，提供旅客品質更高的服務並且帶動台北市政府的發展？如果答案是肯定的，是否意味著中央政府應該相信地方政府的專業學習能力，試著建立中央與地方的夥伴關係。</p> <p>5. 首先，市府希望研究團對可以針對松山機場進行財務之分析，讓市府瞭解松山機場之地勤服務或其他服務之營運狀況，例如倉儲</p>	
--	---	--

<p>中華技術學院 航空服務管理系 凌教授鳳儀</p>	<p>中心、托運、過境旅館等等，這些資訊市府都非常有興趣。所以請研究團隊分析機場之營收狀況，提供市府掌握未來對附近土地徵收或規劃重整以及對居民補償之經費來源。</p> <p>6. 其次，法治與行政面之研究，是否可以請教行政法人或者法治專家詢問相關資訊，瞭解是否可以在市府中成立專責服務窗口或平台，對松山機場之服務或相關事務有公權力之影響。由於這類行政體系架構方面，不僅只是交通專業領域，所以麻煩研究團隊可以涉略法治或行政體系之相關研究並提出研究團隊之建議。</p> <p>7. 再者為航空方面，市府希望可以瞭解機場內部及外圍土地之使用情形以及土地之權屬，包括私有土地、松指部、油庫的分部與範圍。</p> <p>8. 最後是都市計畫的部分，希望研究團隊對於機場周邊土地使用之規劃構想，包括產業、環境等方面，提供我們一個關於『新松山計畫』的構想。</p> <p>9. 希望研究團隊在人力與經費可行之下盡量提供市府相關研究資料，因為市府希望可以得到一個較為進步的遠景以及一些可行的方案，在近期可以有一些可執行的作法，讓市府可以積極的有所作為。</p> <p>1. 目前民航局針對機場組織方面，也有做一些組織變革的研究與探討，但對於機場組織變革之發展仍沒有共識，基本上民航局很反</p>	<p>納入後續方案評估的因素中。</p>
-------------------------------------	---	----------------------

	<p>對市府強勢地想將機場之主導權和所有權拿走，所以交通部和民航局仍認為機場應該在中央的管理之下。</p> <ol style="list-style-type: none">2. 市港的合作可以從目前較為急迫有優先性的事項著手，市府應該建立一窗口讓台北航空站可以有直接與市府溝通的管道，以利於有效處理協調事項，包括機場周邊違建、計程車排班等急迫性事項。3. 機場因為有人的流動，所以應該有利於開拓商機，雖然目前松山機場之營收是將近收支平衡之狀況，但市府可以致力於未來松山機場捷運商店街之開發，爭取與航空站共同經營，以增加利基。4. 目前依民航法之規定是無法再徵收額外之費用，尤其是各航空公司已多次反應航機降落費之收費過高，再加上多數航空公司之營運都是虧損的狀況，所以，如果要再增加相關收費的困難性較大。5. 在兩岸直航方面，松山機場面臨最大的競爭對手是中正機場，松山機場勢必要充分發揮它的優勢才能與其競爭。其實松山機場若在第一階段通航要爭取定期航權航班的機會，在政策執行面來說較為困難。但是松山機場往後如果要順利直航一定要提升其定位為國際機場。雖然其名稱為台北國際航空站，但是，在行政院組織職掌中仍將其定位為國內機場，缺乏 C.I.Q.之設備。所以，我們可以先從爭取包機業務為首要任務。另外，也可以開闢私人	
--	---	--

<p>台北市政府經濟發展委員會 劉股長建崇</p>	<p>專用包機，因為不涉及航權航線的管制，也不需要太大範圍的C.I.Q.設備，所以對松山機場之空間配置、動線規劃等影響都較小，故在執行上會比較可行。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 松山機場之功能不必以越洋的航運為主，應定位為區域之航線，如：台北到上海、台北到香港等。 2. 松山機場可以以客運為主，周邊地區可規劃為快遞、小額的貨運用途。 3. 政府若將松山機場規劃為兩岸直航機場，對於根留台灣，提升台北與台灣的競爭力都有很大的幫助。 4. 不論外商、台商都希望松山機場能成為兩岸直航之機場，尤其是軟體設計商更是認同台北市政府爭取兩岸直航之立場。有許多外商更表示松山機場若成為兩岸直航機場，他們將願意將企業總部設置在台北，所以對於根留台灣與外商吸引力都有正向之幫助。 5. 目前市政府將南港軟體園區、內湖科技園區以及士林北投科技園區規劃成台北科技走廊，也曾舉辦過多次座談會，深入瞭解廠商之意見，是否可以請研究團隊也針對這些廠商做相關之問卷，有助於市府對各廠商之意見掌握。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入後續評估直航方案的因素中。 2. 本計畫囿於經費，並不進行大規模之問卷調查。若經發會有相關之意見調查結果，請提供本研究團隊參考。
<p>台北市政府民政局 張專員麗芬</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未來土地使用之改變，包括內湖、南港園區周邊倉儲或轉運之部分，是否應該及早規劃。 2. 未來對於回饋金之問題是否也應及早做相關之考量。 	<p>將依本計畫之目的，參酌納入考量。</p>

<p>台北市政府 建設局 李專員昌輝</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 希望研究團隊在後續研究中，增加對於兩岸直航後，台北市之經濟、企業之影響，或許也可以對於企業或廠商進行問卷或訪談，提供一些數據資料作為兩案直航規劃之基礎。 2. 目前，建設局正在進行有關於兩岸直航之民調，但是還沒有最後之結論，這部分也可以提供研究團隊做為參考。如果研究團隊也可以在這個議題多予以著墨，可以有相輔相成的效果。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 希望建設局提供相關民調之資料。 2. 希望地政處提供機場周邊土地補償的資料。
<p>台北市政府 交通局 張股長淑娟</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 就市港合一的部分，提出的一些現況問題，其實這些問題，目前真的是有待解決。我們建議在未來研究計畫評選出最佳方案之後，也提出一些具體之辦法來解決這些問題或者提出一些階段性的推動辦法，讓市港合一達到真正的功能。 2. 我們贊同老師所提出的方案中先客後貨的觀點。先前，交通局曾經前往松山機場實地勘查，如果是要提供客運服務，只需增加C.I.Q.設備，而航廈設施部分沒有問題。在貨運部分，在機場東側只有約 1400 平方公尺可供作業的面積，以我們所蒐集的資料，去年貨運量約為 17000 公噸，目前是以隨客離機之方式，處理小額貨運，所以與中正機場相較之下，貨運之規模相當小，場站空間相當不足。有關交通局這部分之報告也可以提供研究團隊做為參考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入後續研究。 2. 請交通局提供相關資料。
<p>台北市政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 首先，在報告書當中關於航高限 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 遵照辦理。

<p>都市發展局 張股長溫德</p>	<p>制、禁限建之部分，這兩個限制非都市計畫所為，請研究團隊可以就文字敘述上斟酌修改。</p> <p>2. 在機場噪音方面，環保局有相關之規定，分為不同範圍內不同等級之噪音管制，這部分對於規劃未來周邊發展時，可做為參考之用。</p> <p>3. 機場之土地使用規劃，不僅只在機場而是包括了機場周邊地區，我們構想的範圍還包括了基隆河、大灣、小灣、內科等範圍都需要整合。也是因為這樣，松山機場發展之腹地有限，周邊土地利用之規劃有賴於政府的支持及鼓勵。政府要如何輔導其轉型，透過一些配套政策，包括補償、引導等。這部分其實是我們在執行上最空白的部分，是否可請研究團隊給我們一些建議。</p> <p>4. 如果未來兩岸直航，市府與機場要加深彼此合作之強度時，市府各相關局處應該有什麼作為？</p> <p>5. 關於機場周邊 air port safety zone 以及貨運倉儲或物流中心的規劃，對我們來說，都是很好的一個方向上的指引。因為我們需要將松山機場做一個明確的定位，而這個定位就中央與地方而言不能有太大的落差，如此一來，在合作上才有共同之目標。</p> <p>6. 松指部之問題，都發局也幾次與軍方協調，他們基本的想法是早期他們將土地使用上餘裕之部分借調給民航使用，如今除非在松指部的土地有較完整之集約使用的規劃，才可再與軍方溝通。</p>	<p>2. 納入後續研究。</p>
------------------------	--	-------------------

<p>淡江大學 張教授勝雄 補充</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市發展與交通皆屬市府之權責，究竟有那些項目是目前執行上無法著力的？建議研究團隊可以就市府與機場或民航局之間無法合作或協調的事務，提出具體之案例。 2. 剛剛要求研究團隊做需求調查實為不必要，因為結果是可以預期的。應該就行政法規、財務、都市計畫方面多予以著墨。因為附近土地受到噪音影響，必須給予補償或徵收。那麼，市府之立場並不應該是想藉由瞭解機場各營運項目之盈收，而以合作之名從中謀利。反而是應該瞭解處理補償或徵收等相關事務時，其財務支出的來源。至於機場哪一項服務事項賺錢是很複雜的，以這麼短的研究期限要求研究團隊來做是比較強人所難。 	<p>遵照辦理。</p>
<p>中華技術學院 航空服務管理系 凌教授鳳儀 補充</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機場北邊土地收購問題可向民航局場站組徵詢。 2. 濱江街的咖啡街之構想可進一步規劃，有助於提升附近生活品質也可增加市府收入。 3. 貨運區之規劃問題，我個人建議交通局再進一步之研究，因為它會對鄰近交通造成衝擊，如果是一般貨運機會並不大，如果是作為 IC 晶片或快遞運送之用，則可再做評估。 	<p>遵照辦理。</p>

附錄四 第二次專家學者座談會會議記錄

台北市政府研究發展考核委員會九十二年度委託研究案

研究案名稱：台北市松山機場(空港)市港合一之研究

專家學者座談會會議記錄

一、時間：中華民國九十二年十一月四日下午六時三十分整

二、地點：國立交通大學台北校區交通運輸研究所

三、主持人：馮教授正民

四、出席人員：

海洋大學海洋法律所

尹教授章華

台北市政府研究發展考核委員會

五、主席致辭：(略)

六、研究主持人報告：(略)

七、討論與建議：

海洋大學海洋法律所 尹教授章華：

1. 針對機場保留地用途部分，我認為在機場保留地的 A、B 區可以作為民航關聯區，C 區可以作為航空產業功能區（例如：廠商展示場地、過境旅館等），D 區可以作為直接提供消費服務的關聯區（例如：旅遊售票、休閒產業等）。政府徵收土地的部分，政府可以利用 BOT 模式經營。或者也不見得一定要用徵收的方式，在機場保留地的問題依都市計畫法解決後，可以用處理地上權開發的方式，並利用特別法（例如：松山機場特定區開發條例）的方式，使機場周邊地區以七十年或其他年期的開發或經營的模式。土地與經營其實是可以分開考量，不見得一定要連在一起運作，政府只要負責土地徵收與業者集中的工作，而細部的經營運作則是引入自由市場機制。此外，不用強調一定要用哪些法律，因為多數法律可能只是綁手綁腳，因此機場要用的部分就由民航局按照其程序徵收，而剩下部分就由市政府照都市計畫變更，劃定為機場特定區，利用機場特定開發條例進行土地開發與利用。該條例不見得一定是中央或地方立法，而是看之後建立的機場管理委員會的組織決定法規的分屬。

軍方土地其實是有遷移的必要，因為目前松山機場這部分不能成為一個空軍聯隊，只是一個緊急戰備之用，但是要他們遷走有其一定的困難，但可能可以用換地的方式，讓他們讓出靠民權東路的松指部土地部分，劃作松山機場特定開發區。

2. 在市港合作模式上，可以利用類似高雄市港委員會組織或是以國外的機場委員會的方式推動，但是必須注意到公法人是英美法的概念，它的定位相當不明確，且行政法也一直未通過，因此公法人有很大的困難存在。只是現在先要確定權責區分，中央就是做regulation(法規管制)的部分，地方則是作行政與管理的部分，但是management(營運)則是可以利用國際招商，讓國外的專業機場經營團隊來經營機場，比政府自己操作絕對來的有效率，且政府收租金即可。

委員會所組成之成員的納入範圍，可以分為三個方案：甲案是最小規模的服務，乙案是以機場為圓心擴大為半小時服務區，丙案是一小時服務區的規劃。國外的Board形式，可以看成一種理事會的形式，像是中央信託局模式。因此，委員會的組織架構可以分為兩種方案討論，甲案：高雄市港務局模式，乙案：捷運公司的模式，這兩個方案不見得非得要二選一才行，可以分為短程方案與長程方案的考量。因此，可以利用這兩個方案模式，交由市政府做選擇，如需立法的部分，則是看機場理事會所屬中央或地方的權限來立法。

3. 在直航的部分，我們可以帶進安全走廊的觀念，中正機場是國際機場也是台灣對外的主要門戶，如果以中正機場直航，可能使台灣面臨更大的安全威脅，因此由松山機場直航的確有其直航的空間與效益。其次在對岸的部分，大陸的飛機可以先飛到福建的永樂機場，經由判定的航道進入台灣領空，避免在A1航道中讓中共飛機魚目混珠。此外，以運籌中心的觀念來說，所有公司的營運總部一定會設在台北，因此松山機場直航的確有其市場存在。

八、主席結論：感謝今天與會的各位學者專家及本府相關單位代表提出的寶貴意見，我們會利用各位的意見來對本研究的方向與後續研究進行改善與增益。

九、散會

附錄五 期末會議記錄暨報告審查意見回應說明表

研究案名稱：台北市與松山機場(空港)市港合一之研究

期末審查會會議記錄

二、時間：中華民國九十二年十二月四日上午九時三十分整

二、地點：台北市政大樓九樓西北區 902 會議室

三、主持人：何主任秘書金山

四、出席人員：

財團法人國家政策研究基金會	陳召集人世圯
交通大學交通運輸研究所	黃教授台生
交通部運輸研究所運輸計畫組	林組長國顯
淡江大學運輸管理學系	張教授勝雄
中華技術學院航空服務管理系	凌教授鳳儀
台北市機師職業工會	金理事長康松
社團法人中華民航飛行員協會	閻理事長駿
研究主持人交通大學交通運輸研究所	馮教授正民
協同主持人萬能技術學院國際貿易系	王教授榮祖
台北市政府建設局	徐科員玉珊
台北市政府交通局	陳科員孝齊
台北市政府財政局	徐股長淑慧
台北市松山區公所	吳主任秘書瑞珍
台北市政府研究發展考核委員會	張組長釗嘉
	張組員金環

五、主席致辭：(略)

六、研究主持人報告：(略)

七、討論與建議：

財團法人國家政策研究基金會陳召集人世圯：

1. 由於基隆港與高雄港皆以港為市，因此，與台北市相較，其市港合一的意義不同。
2. 由於台灣未來港口之發展將以台灣港之方向進行，著重全面整合、相互為用的效能，因此不贊成市府參與其營運，建議可以港市建設合一之方式協同處理相關事項，成立委員會，以市長為主持人並且具有關鍵性之執行力。
3. 以高雄市與基隆市來說，他們其實並非想管理港口，真正目的是想管理人與錢。港口對他們來說具有相當誘人的經濟效益，因此，期望以港口收入解決市府之財務問題。但 WTO 之後，港工捐沒有了，港口反而將造成市府的重

大負擔，所以，態度便較為不積極。

4. 由於目前有許多縣市，如：桃園縣、高雄市、花蓮市等都提出港市合一之議題，但其實空港實為提供交通運輸之工具，若將各縣市火車站也都與其所在之縣市政府合一，鐵路局所有車站都交由各縣市政府管轄，並不見得是較適當之方式。所以，我的看法認為是政府並不見得有意願或財力、人力管轄松山機場。
5. 我一直非常贊成松山機場列入兩岸直航機場，尤以高鐵通車後，空運市場將萎縮。另一方面，貨運之時間價值不及客運，因此，松山機場應以人流為主，且大台北地區為最集中的 traffic center，松山機場因具備良好的轉運可將客運流通至台北縣市，是為兩岸直航機場最佳之選擇。
6. 松山機場鄰近總統府之國防安全迷思，所謂木馬屠城，其實是戰力及軍事火力衰弱的國家反擊強國的方式，以兩岸之情勢實在不會有這樣的疑慮。另外，以空中安全走廊的方式，以第三國交換飛航訊息以及協助掃描航機種類以確保安全。

交通大學交通運輸研究所黃教授台生：

1. 本研究將市港合一與兩岸直航分別探討，我覺得市港合一與兩岸直航是有一定之因果關係的。事實上，高鐵通車後，西部走廊之航空市場間面臨嚴重的考驗，再加上國道客運之高競爭能力，航空市場應會萎縮 50% 以上。因此，如果應將松山機場定位成一個主要的轉運中心，市府便有涉入的正當性與介入開發的理由，例如：爭取開發直航之市場商機。
2. 國內民航航線多以松山機場為起訖點或連接點，因此，松山機場若成為兩岸直航機場，反而可以為國內航空帶入無限商機，並可為松山機場帶來不同之定位。在這方面就需要台北市政府配合，為大台北都會區及松山機場爭取。
3. 為什麼要談市港合一？是否是因為是政府對於松山機場推動直航之政策一點力量都沒有？因為要參與此議題，所以要談市港合一？如果是因為這樣，市港合一之正當性較為強烈。
4. 松山機場現存之問題，多數是因為機場存在所造成的，透過市港合一來解決是否真的能有效執行？
5. 以機場的角度來考量，兩岸直航後海關、防疫等問題都屬於中央層級之問題，市府難以涉入。

台北市政府各局處與民航局之行政協調是否真的會因有協調不良的情形？而成立市府與機場之協調委員會後，是否真的可以解決？在市府團隊當中，恐怕也會有難以協調之事務，因此，可能不見得要在同一協調層級內才得以協調。

交通部運輸研究所林組長國顯：

1. 訪談及座談會等之紀錄，可再統整後，加入結論與建議當中，以增加結論之

強度。結論與建議可精簡之。

2. 港市合一的目的與定位為何？港市合一是否就能主導兩岸直航之問題？松山機場對大台北都會區而言，只是一種交通工具，只是 one of the gate way。未來若成為兩岸直航機場可能要轉型為 gate way to Taiwan area。
3. 應避免去強調機場對地方發展的阻隔，應消除機場所造成負面之問題。
4. 管理機場之機關，不適合以市府之角色涉入，而是以企業化或法人化的組織建立管理機關，目的在於使旅客能夠快速流動為最高之宗旨，可以在結論中釐清。而法人化也非唯一之方式，例如：新加坡成立航空管理局、日本以株式會社方式，基本上，宗旨都是企業化經營，但沒有一定要往哪一個方向走。
5. 機場聯外交通方面，處理的很好，土地未徵收的問題，部分土地民航局往後會徵收，民航局不徵收的土地可以由市政府以變更土地使用等方式，規劃其適當的發展。因此，此兩項問題是否一定要透過市港合一，才能夠解決？
6. 在市港合一之方案評估中，應該保留維持現狀的方案，並針對維持現狀，市府應辦理的事項提出建議。
7. 市府參與所有權之方案，則可予以刪除。僅就其他三個方案逐步討論。
8. 松山機場兩岸直航是真的有必要去經營與爭取的，不論在需求面、技術面都不是問題，其實是政策面的問題。但是台北市政府並不能單獨解決此問題，因此，應該將問題鋪陳出來，向中央表達松山機場有條件也有需要，強烈爭取。
9. 機場保留地之規劃，對於北邊之物流區規劃，似乎難以執行，可以再深入討論。未來作為直航後可以強化人流以及可快速處理之高價值的物流，以南邊設立進入航廈之通道，若從北邊，找不到理想的通道。

淡江大學運輸管理學系張教授勝雄：

1. 市政府應該配合擁有經營權、擁有所有權的主體，例如：火車站或其他場站，因為市府本應扮演服務的角色。
2. 市政府的戰略目標實為直航，而市港合一為其戰術，因此在問題的鋪陳上，才會有捉襟見肘的感覺。機場週邊道路的規劃、保留地的問題，是否能藉由市港合一而畢其功於一役，也有待商榷。即便沒有市港合一之機制，應該也有很多手段，不管是交通的手段或土地規劃的手段，都可以迫使民航局與市政府協商及配合。
3. 就市港合一之方案評估，或許是就維持現狀提出比較好的機制；或許是成立委員會讓市政府有正式之立場參與機場週邊規劃都是可行的，沒有大問題。
4. 在高鐵通車後，松山機場之西部走廊運量將降低 50%以上，機場在 air side & land side 都會空出容量，但國際航線與國內航線對 air side & land side 的需求並不同，若將兩岸航線定義為準國際航線，在航廈內空間需求或是跑道、機坪之需求，與國內航線大有不同。未來在航廈、設施之切割方面，是否可以適當分配規劃，我個人較為質疑。

5. 以目前機場之腹地與規模，可提供之班次應該不多，未來因為直航所需花費之擴建成本、CIQ 設備成本是否值得，應該再做進一步之評估。

中華技術學院航空服務管理系凌教授鳳儀：

1. 未來高鐵通車後，機場的容量及時間帶皆可空出，供兩岸航線使用。但是，航廈內動線或 CIQ 部分是無法切割重新規劃，就松山機場的定位，北邊並不適合規劃為物流中心，松山機場應以人流為主，物流的部分還是應該回歸到中正機場的貨運園區。
2. 既然兩岸直航要進行，物流也是必須兼顧，可以高經濟價值之貨物為主。但重點應放在客運，松山機場可作為東部、離島之樞紐機場。
3. 松山機場雖名為台北國際航空站，但並沒有營運國際航線業務。因此，松山機場應積極爭取，不管是私人包機或直昇機。若達成此目標，也可儘早規劃 CIQ 等設備。
4. 商務及特殊包機之專用通關區域配置在原本物流產業區內，成立 VIP 專用進出通關用地。另外也可作為區間包機(兩岸直航)所專用之通關區域。故機場南邊仍為國內機場業務使用，北邊則規劃設置簡易的包機通關處理區域，將松山機場定位成客運服務的機場。
5. 松山機場另一個重要角色，可定位為中正機場之備用國際機場，具有輔助中正機場之功能，如此也有助於松山機場爭取直航業務。
6. 針對研究報告中，民航局公佈之禁限建辦法與今年七月公佈之資料有些微不一致之處。結論部分建議將專家意見納入並以結構式的方式彙整，才可使計畫之方向更具體明確。
7. 法規的調整方面，民航局正在訂定機場法，未來需要徵收週邊土地，分別由民航局及台北市政府負責徵收，市府也應有其適用之法源，兩者法源上應配合，但機場法完成至少要在兩、三年以後，故是否可以請市府訂定相關法令先行加以規範。

社團法人中華民航飛行員協會閻理事長駿：

1. 不管是市港合一或任何其他議題，如何規劃產業發展的權力要在台北市政府的手上，譬如說將經營高單價貨運業引進台北市中來做。
2. 若以小港機場或中正機場的框架放到松山機場之中，都不恰當。國外之案例如是，市府應全力使松山機場成為帶動就業與產業的要素，成為讓台北市民喜歡的機場。例如機場週邊之修車廠也規劃成餐飲業提供市民休憩及觀賞飛機，這樣的產業規劃是可以向美國或澳洲等國尋找經驗的。
3. 松山機場實有必要成為國際機場，專營特殊航線、私人商務包機、觀光包機等，回復到國際機場的定位，松山機場也才能再在進一步爭取兩岸直航。

台北市機師職業工會金理事長康松：

評估結果說明得相當清楚，週邊事項為市府最適合介入的範圍，週邊事項本為市府應配合之處。

台北市政府交通局陳科員孝齊：

1. 市港合一評估之內容是否可再加以說明。
2. 直航評估部分是否可加強數據方面的說明。
3. 未來松山機場營運高附加價值之物流業務，其細部規劃或條件是否可再進一步說明。
4. 市港合一或市港合作之機制議題，是因為松山機場各協調事項在協商過程上並不是非常順利，因此產生了此項議題，才提出給予各專家學者參考。

台北市政府財政局徐股長淑慧：

機場保留地徵收之預算編列應由需地機關來編列，並非財政局之職權。

台北市政府建設局徐科員玉珊：

直航評估中，並無提供數據上之佐證。本單位近期針對內科、南軟相關產業進行調查取得一份資料，可提供研究單位參考以增加數據上強度。

八、主席結論：

松山機場成為直航機場是市長重要之政見，松山機場與中正機場之間應該有分工之關係，如何達成松桃分工、人貨分流的目標，才是市府關切的重點。對於市府是否介入松山機場之經營或是擁有所有權，這方面市府是尊重各專家學者之意見；各學者專家也針對報告提出了不少建議，請研究團隊予以參酌並修改。

九、散會

臺北市政府研考會委託研究期末報告審查意見回應說明表
 研究案名稱：台北市與松山機場(空港)市港合一之研究

審查委員	審查意見	回應說明
國家政策研究 基金會 陳召集人世圮	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由於基隆港與高雄港皆以港為市，因此，與台北市相較，其市港合一的意義不同。 2. 由於台灣未來港口之發展將以台灣港之方向進行，著重全面整合、相互為用的效能，因此不贊成市府參與其營運，建議可以港市建設合一之方式協同處理相關事項。成立委員會，以市長為主持人並且具有關鍵性之執行力。 3. 以高雄市與基隆市來說，他們其實並非想管理港口，真正目的是想管理人與錢。港口對他們來說具有相當誘人的經濟效益，因此，期望以港口收入解決市府之財務問題。但WTO之後，港工捐沒有了，港口反而將造成市府的重大負擔，所以，態度便較為不積極。 4. 由於目前有許多縣市，如：桃園縣、高雄市、花蓮市等都提出港市合一之議題，但其實空港實為提供交通運輸之工具，若將各縣市火車站也都與其所在之縣市政府合一，鐵路局所有車站都交由各縣市政府管轄，並不見得是較適當之方式。所以，我的看法認為是政府並不見得有意願與財力、人力管轄松山機場。 5. 我一直非常贊成松山機場列入兩岸直航機場，尤以高鐵通車後，空運市場將萎縮。另一方面，貨運之時間價值不及客運，因此，松山機 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在市港合一的部分，本計畫案的研究結論亦以市府「參與週邊事項發展權」為市港合一的方向，涉及機場專業部分的經營與管理，短期進程中並不建議市府參與。 2. 在松山機場直航部分，本計畫採三階段的評估方式 3. 結論顯示，松山機場適合做為兩岸直航機場，高鐵通車前囿於松山機場容量限制，建議以「包機」為服務市場，高鐵通車後，可加入「定期航線」的營運。 4. 本計畫案的結論與陳召集人的意見相同。

<p>交通大學 黃教授台生</p>	<p>場應以人流為主，且大台北地區為最集中的 traffic center，松山機場因具備良好的轉運可將客運流通至台北縣市，是為兩岸直航機場最佳之選擇。</p> <p>6. 松山機場鄰近總統府之國防安全迷思，所謂木馬屠城，其實是戰力及軍事火力衰弱的國家反擊強國的方式，以兩岸之情勢實在不會有這樣的疑慮。另外，以空中安全走廊的方式，以第三國交換飛航訊息以及協助掃描航機種類以確保安全。</p> <p>1. 本研究將市港合一與兩岸直航分別探討，我覺得市港合一與兩岸直航是有一定之因果關係的。事實上，高鐵通車後，西部走廊之航空市場間面臨嚴重的考驗，再加上國道客運之高競爭能力，航空市場應會萎縮 50% 以上。因此，如果應將松山機場定位成一個主要的轉運中心，市府便有涉入的正當性，與介入開發的理由，例如：爭取開發直航之市場商機。</p> <p>2. 國內民航航線多以松山機場為起訖點或連接點，因此，松山機場若成為兩岸直航機場，反而可以為國內航空帶入無限商機，並可為松山機場帶來不同之定位。在這方面就需要台北市政府配合，為大台北都會區及松山機場爭取。</p> <p>3. 為什麼要談市港合一？是否是因為是政府對於松山機場推動直航之政策一點力量都沒有？因為要參與此議題，所以要談市港合一？如果是因為這樣，市港合一之正當性較為強烈。</p>	<p>1. 本計畫當初是兩個獨立的計畫案合併進行，所以探討的兩個課題－「市港合一」與「松山機場直航」原本就不期望是兩個相關的議題。期末報告中將參酌黃教授的意見，適度的將兩個課題予以連結。</p> <p>2. 根據訪談市府、松山機場與民航局第一線人員的紀錄中顯示（見附錄），市港不合一對第一線工作人員造成的影響主要有兩方面：一為議題式溝通欠缺全面性的規劃，不利機場的定位與週邊土地的整體規劃與發展；另一則是各平行單位間的溝通缺乏約束力，公文往返曠日費時，問題解決速度緩不濟急。</p> <p>3. 本計畫認為若能有一個提供各單位意見整合與溝通的平台機制，不僅松山機場未來的定位與規劃能透過此一機制得到充分討論，關於市與港間的問題介面亦能於第一時間得以共商</p>

<p>交通部運輸研究所 林組長國顯</p>	<p>4. 松山機場現存之問題，多數是因為機場存在所造成的，透過市港合一來解決是否真的能有效執行？</p> <p>5. 以機場的角度來考量，兩岸直航後海關、防疫等問題都屬於中央層級之問題，市府難以涉入。</p> <p>台北市政府各局處與民航局之行政協調是否真的會因有協調不良的情形？而成立市府與機場之協調委員會後，是否真的可以解決？在市府團隊當中，恐怕也會有難以協調之事務，因此，可能不見得要在同一協調層級內才得以協調。</p> <p>1. 訪談及座談會等之紀錄，可再統整後，加入結論與建議當中，以增加結論之強度。結論與建議可精簡之。</p> <p>2. 港市合一的目的與定位為何？港市合一是否就能主導兩岸直航之問題？松山機場對大台北都會區而言，只是一種交通工具，只是 one of the gate way。未來若成為兩岸直航機場可能要轉型為 gate way to Taiwan area。</p> <p>3. 應避免去強調機場對地方發展的阻隔，應消除機場所造成負面之問題。</p> <p>4. 管理機場之機關，不適合以市府之角色涉入，而是以企業化或法人化的組織建立管理機關，目的在於使旅客能夠快速流動為最高之宗旨，可以在結論中釐清。而法人化也非唯一之方式，例如：新加坡成立航空管理局、日本以株式會社方式，基本上，宗旨都是企業化經營，但沒有一定要往哪一個方向走。</p>	<p>解決，促進市港的共存共榮。</p> <p>1. 遵照辦理。</p> <p>2. 報告中的維持現況係指不做任何改變，仍維持目前議題式的溝通方式。惟經由訪談與相關文獻的回顧與分析後，本報告的結論係認為短期進程可以是成立一溝通平台的機制，市府並不涉入機場專業經營的部分。</p> <p>3. 機場保留地之規劃與利用建議，將在最後報告中進行修正。</p>
---------------------------	---	--

<p>淡江大學 張教授勝雄</p>	<p>5. 機場聯外交通方面，處理的很好，土地未徵收的問題，部分土地民航局往後會徵收，民航局不徵收的土地可以由市政府以變更土地使用等方式，規劃其適當的發展。因此，此兩項問題是否一定要透過市港合一，才能夠解決？</p> <p>6. 在市港合一之方案評估中，應該保留維持現狀的方案，並針對維持現狀，市府應辦理的事項提出建議。</p> <p>7. 市府參與所有權之方案，則可予以刪除。僅就其他三個方案逐步討論。</p> <p>8. 松山機場兩岸直航是真的有必要去經營與爭取的，不論在需求面、技術面都不是問題，其實是政策面的問題。但是台北市政府並不能單獨解決此問題，因此，應該將問題鋪陳出來，向中央表達松山機場有條件也有需要，強烈爭取。</p> <p>9. 機場保留地之規劃，對於北邊之物流區規劃，似乎難以執行，可以再深入討論。未來作為直航後可以強化人流以及可快速處理之高價值的物流，以南邊設立進入航廈之通道，若從北邊，找不到理想的通道。</p> <p>1. 市政府應該配合擁有經營權、擁有所有權的主體，例如：火車站或其他場站，因為市府本應扮演服務的角色。</p> <p>2. 市政府的戰略目標實為直航，而市港合一為其戰術，因此在問題的鋪陳上，才会有捉襟見肘的感覺。機場週邊道路的規劃、保留地的問題，是否能藉由市港合一而畢其功於一役，也有待商確。即便沒有市</p>	<p>1. 第一線人員的感受與問題的能否解決一直是市港合一與否的核心問題。舉例而言，在目前的溝通機制上，由於欠缺整合的溝通平台，常發生公文往返石沉大海的困境。</p> <p>2. 本報告的結論之一便是成立一類似委員會的組織，讓市府與機場間的溝通成為單一窗口，此點與張教授的看法一致。</p>
-----------------------	--	---

	<p>港合一之機制，應該也有很多手段，不管是交通的手段或土地規劃的手段，都可以迫使民航局與市政府協商及配合。</p> <p>3. 就市港合一之方案評估，或許是就維持現狀提出比較好的機制；或許是成立委員會讓市政府有正式之立場參與機場週邊規劃都是可行的，沒有大問題。</p> <p>4. 在高鐵通車後，松山機場之西部走廊運量將降低 50%以上，機場在 air side & land side 都會空出容量，但國際航線與國內航線對 air side & land side 的需求並不同，若將兩岸航線定義為準國際航線，在航廈內空間需求或是跑道、機坪之需求，與國內航線大有不同。未來在航廈、設施之切割方面，是否可以適當分配規劃，我個人較為質疑。</p> <p>5. 以目前機場之腹地與規模，可提供之班次應該不多，未來因為直航所需花費之擴建成本、CIQ 設備成本是否值得，應該再做進一步之評估。</p>	<p>3. 直航可行性的分析中，正因考量到松山機場的容量與服務能力，才會分為階段性的做法。第一階段係以開放包機為主，待高鐵通車後，利用剩餘量能，方有餘力服務定期航線的市場。</p>
<p>中華技術學院 凌教授鳳儀</p>	<p>1. 未來高鐵通車後，機場的容量及時間帶皆可空出，供兩岸航線使用。但是，航廈內動線或 CIQ 部分是無法切割重新規劃，就松山機場的定位，北邊並不適合規劃為物流中心，松山機場應以人流為主，物流的部分還是應該回歸到中正機場的貨運園區。</p> <p>2. 既然兩岸直航要進行，物流也是必須兼顧，可以高經濟價值之貨物為主。但重點應放在客運，松山機場可作為東部、離島之樞紐機場。</p>	<p>1. 松山機場的人流定位觀點與本報告結論一致，週邊保留地的規劃建議將納入報告中一併考量。</p> <p>2. 將納入最新資料一併修正。</p> <p>3. 結論部分將會進行精簡。</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 3. 松山機場雖名為台北國際航空站，但並沒有營運國際航線業務。因此，松山機場應積極爭取，不管是私人包機或直昇機。若達成此目標，也可儘早規劃 CIQ 等設備。 4. 商務及特殊包機之專用通關區域配置在原本物流產業區內，成立 VIP 專用進出通關用地。另外也可作為區間包機(兩岸直航)所專用之通關區域。故機場南邊仍為國內機場業務使用，北邊則規劃設置簡易的包機通關處理區域，將松山機場定位成客運服務的機場。 5. 松山機場另一個重要角色，可定位為中正機場之備用國際機場，具有輔助中正機場之功能，如此也有助於松山機場爭取直航業務。 6. 針對研究報告中，民航局公佈之禁限建辦法與今年七月公佈之資料有些微不一致之處。結論部分建議將專家意見納入並以結構式的方式彙整，才可使計畫之方向更具體明確。 7. 法規的調整方面，民航局正在訂定機場法，未來需要徵收週邊土地，分別由民航局及台北市政府負責徵收，市府也應有其適用之法源，兩者法源上應配合，但機場法完成至少要在兩、三年以後，故是否可以請市府訂定相關法令先行加以規範。 	
<p>社團法人中華 民航飛行員協會 副理事長駱</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不管是市港合一或任何其他議題，如何規劃產業發展的權力要在台北市政府的手上，譬如說將經營高單價貨運業引進台北市中來做。 2. 若以小港機場或中正機場的框架放到松山機場之中，都不恰當。國 	<p>納入期末報告一併考量。</p>

<p>台北市機師職業工會 金理事長康松</p>	<p>外之案例如是，市府應全力使松山機場成為帶動就業與產業的要素，成為讓台北市民喜歡的機場。例如機場週邊之修車廠也規劃成餐飲業提供市民休憩及觀賞飛機，這樣的產業規劃是可以向美國或澳洲等國尋找經驗的。</p> <p>3. 松山機場實有必要成為國際機場，專營特殊航線、私人商務包機、觀光包機等，回復到國際機場的定位，松山機場也才能再進一步爭取兩岸直航。</p>	<p>本報告結論與金理事長看法一致。</p>
<p>交通局陳科員 孝齊</p>	<p>1. 市港合一評估之內容是否可再加以說明。</p> <p>2. 直航評估部分是否可加強數據方面的說明。</p> <p>3. 未來松山機場營運高附加價值之物流業務，其細部規劃或條件是否可再進一步說明。</p> <p>4. 市港合一或市港合作之機制議題，是因為松山機場各協調事項在協商過程上並不是非常順利，因此產生了此項議題，才提出給予各專家學者參考。</p>	<p>1. 遵照辦理。</p> <p>2. 直航之定性分析係依第二次專家學者座談會中與會學者的建議，故直航之分析方式才改由定性的分析取代量化的指標。</p> <p>3. 本計畫於期初簡報時即得到共識，以提供方向與策略為主，至於細部的規劃仍有待進一步的研究。</p> <p>4. 交通局的意見正是本計畫案進行市港合一研究的重要理由之一。</p>
<p>財政局徐股長 淑慧</p>	<p>機場保留地徵收之預算編列應由需地機關來編列，並非財政局之職權。</p>	<p>納入期末報告修正之。</p>
<p>建設局徐科員 玉珊</p>	<p>直航評估中，並無提供數據上之佐證。本單位近期針對內科、南軟相關產業進行調查取得一份資料，可提供研究單位參考以增加數據上強度。</p>	<p>納入期末報告中加強說明。</p>

附錄六 訪談紀錄

『松山機場與台北市之市港合一研究』-台北國際航空站 訪談紀錄

訪談對象：林信得 主任

訪談議題與答覆：

1. 松山機場現為國內航空運輸的樞紐，面對日益競爭的航空運輸市場與兩岸通航需求，松山機場未來的定位與軟硬體規畫為何？

答：松山機場由於其產權大半屬於國防部所有，民航局所持有控管的僅佔少部分(機場總共 182 公頃，民航局實際上僅擁有 36 公頃)，所以尚無法明確界定其定位，目前松山機場則是扮演著國內航線機場的中心樞紐(Hub Point)。未來松山機場的發展規畫，仍是積極推動航站的各項建設及持續改善航廈內各項軟硬體服務設施，並以管理企業化、作業制度化、服務滿意化及溝通經常化這四項目標，促使航站服務之各項業務能圓滿完成並提昇服務品質。

2. 從松山機場的觀點，目前在運作中與地方政府相關(需配合地方政府或需地方政府配合)的項目為何？其中，有哪些項目是目前配合得不錯的項目？有哪些項目則有待加強？

答：目前松山機場與台北市政府維持著良好的關係，松山機場在週邊管理上需要市府協調的項目，市府也都能積極的配合。例如：禁養飛鴿、在鄰近道路設立機場導引指標等事項都能有效執行。目前，若有需加強的部分應該是在機場附近的違建戶問題，這部分

由於在機場的四周，必須由台北市政府協助處理。未來機場周邊景觀問題，也是需要由市府與機場合作加以改善。

3. 若將中央與地方相關權責劃分如下所述，松山機場的看法如何？

中央：成立航空管理委員會，負責機場安全維護、出入境管理、航線與航權管理、飛航安全管制作業等。

地方：採特殊法人或成立航空管理公司，負責航空經營管理、機場及周邊環境規劃、聯外公共運輸系統等。

中央與地方合作辦理：航空配置與航運管理、機場周邊環境污染防治、機場稅制與稅收之統籌分配等。

答：由於機場事務多為專業度極高的事務，因此這部分地方政府恐怕不易接管，但是在機場周邊事務與聯外交通運輸系統這部分則較容易讓地方政府來規劃管理。我們是執行與營運管理者的單位，對於中央與地方的權責劃分問題，沒有意見。但我們希望在權責劃分上，以及在法規與相關的程序可以更為明確，讓我們在執行上能夠更有依循的法規與執行的權力。

4. 在港市合作的模式類型中，我們可以將機場事務大致分為管轄權、經營權、所有權以及周邊事項配合發展權等以上四類。而從松山機場的觀點，哪些項目適合由台北市政府參與。這四類的細項，如下表所示：

機場事務	具體事項	松山機場觀點
管轄權（監理）	民航業務興利輔導事項	
	規制，節制，強制事項	
	場站營運監理事項	
所有權	土地	
	建物	
	設施與機具	
營運權	場站功能作業	
	運具地勤服務	

機場事務	具體事項	松山機場觀點
	旅行者服務（如：停車，餐飲）	
周邊事項配合發展權	特區開發設置	
	會議/展示/旅館	
	停車場	
	聯外運輸系統	
	都市計畫	
	環境保護	

答：機場的管轄權大多屬於公權力，在地方政府完全沒有相關的經驗之下，並不適合地方政府涉入，而在所有權上，則涉及國家重大政策之層級，也涉及很多的法規，所以恐怕不容易讓地方政府參與運作。而營運管理部分，目前大部分已經外包作業，因此市政府參與作業的空間有限。而在週邊事項配合發展權，短期內較有機會合作發展。因此，市政府可針對一些可以先行合作之項目來研究，以培養雙方合作之默契，對未來的機場整體發展應有助益。

5. 松山機場若做為兩岸直航機場，其優勢為何？有何仍需解決的問題或困難？

答：以優勢的部分，可能就是利於兩岸商人的往返台北市都心，然而兩岸直航屬於國家的政策層面，尤其航權屬於國家主權的一部份，在目前兩岸關係不明的情況之下，仍有相當的困難度。松山機場目前跑道長度不夠容納大型航機起降，跑滑道數目也不足，即使未來 94 年高鐵通車後，國內航空需求量將降低，然而所剩餘之容量恐怕仍不足以應付兩岸通航所需。另外，還有時間帶之安排與航權談判等都是直航所必須碰觸的問題。除此之外，松山機場其他的軟硬體設施都需要擴(增)建，包括 C. I. Q 設施、跑道、滑行道、污水處理設備、貨運站及土地徵收等，這樣的投資恐怕需要幾百億的經費，是否有其效益，恐怕需要更為深入的探討。

因此就目前的狀況而言，松山機場要成為兩岸直航機場仍有很大的努力空間。

『松山機場與台北市之市港合一研究』-台北市交通局規劃室
訪談紀錄

訪談對象：陳榮明 主任

訪談議題與答覆：

1. 目前松山機場在運作中與交通局相關(需交通局配合或協助)之項目為何？其中，有哪些項目是目前配合得不錯的項目？有哪些項目則有待加強？

答：目前機場與台北市交通局的溝通協商機制還有待加強，像是之前在機場前方廣場之聯外道路上設置公車專用道時，就歷經多次協商才完成此項工程，而完工後市民反應相當不錯，之後也才再設置第二條公車專用道。同時，我們也加開很多行經松山機場的公車路線與班次，為的就是希望提供更好的接駁服務來提供機場的旅次。因此未來希望在捷運內湖線施工時，能夠與機場建立更為密切的協商管道，使得機場的聯外交通建設可以更為完善與便民，才能將北市的整體大眾運輸效能提升。

其次，像是機場的停車設施也是我們所希望改善的，我們希望提高機車停車場的收費，以改善機車進入機場的數量。而停車設施也希望未來可以與捷運及接駁公車配合，提供停車轉乘的功能，提高大眾運輸的使用率。

2. 從北市的觀點看松山機場未來發展與功能，松山機場應該有怎樣的發展與規劃方向？

答：從交通局的觀點，我們一直希望活化松山機場的周邊區域與提升機場的運輸效能及商業活動，但由於機場附近的土地有很多屬於軍方用地，未來希望可以與軍方進行溝通加以改善。至於機場的

部分，市政府希望機場的相關建設可以與市府整體對都市的規劃相互配合，提升城市的整體建築形象。

因此，我們會希望積極與松山機場建立合作的機制，才能有效而持續地改善松山機場與台北市之間的問題。我們曾經看過日本成田機場與羽田機場的個案，發現這些機場不論與中央政府或是地方政府的關係都相當密切，尤其與地方政府的關係更是緊密，機場的周邊建設與聯外交通設施都會與當地政府合作進行整體規劃與興建，使得機場給旅客與市民的觀感相當滿意。因此未來我們會希望松山機場往這個方向來努力，期望建立這樣的正式的溝通管道，使得市府的規劃與提出的方案，可以與機場共同來研究，提升整體的效益。

3. 松山機場若是能開放直航，對台北市主要的效益或影響為何？

答：從市政府的立場，我們非常希望未來松山機場可以作為直航機場，因為在前往大陸的旅次中，有百分之三十以上的旅次起訖點是台北市，因此若是能夠直接由松山機場搭機前往大陸各城市，將可以減少台商或旅客旅行時間與運輸成本。其次，因為目前北市在發展南港軟體科學園區、內湖科技園區以及北投科技園區。這些廠商都願意在台北市設置企業總部與研發中心，因此如果能夠開放松山機場為直航機場，將可以提供業者最為快速方便往返兩岸的管道，實現商務旅次當日往返台灣與大陸的夢想，這樣不止讓產業根留台灣，也可以減輕國內航空運輸業在高鐵通車後所受的影響。至於機場容量與相關設施的問題，我們認為是可以有所改善的，並非絕對不可行。

『松山機場與台北市之市港合一研究』-台北市都市發展局
訪談記錄

訪談對象：都市規劃科劉正工程司秀玲
綜合規劃科張股長溫德

訪談議題與答覆：

1. 都市發展局所屬之業務項目部分，哪些業務與松山機場有關？哪些項目在推動上較為困難，或是需要哪些機制更有助於這些項目的推動？

答：都市發展局所管轄的業務主要就是土地利用規劃與管理配套措施，目前松山機場周邊的機場保留地總共約有 2.4 公頃，其都市計畫用途是指定供機場發展使用，因此這部份土地是必須要由民航局徵收後才能加以規劃利用。不過，民航局或許基於經費與目前機場發展定位等相關因素無法進行徵收，因此造成難利用此區域進行後續規劃作業。如今這些未徵收區域正屬於都市發展的邊緣地帶，汽車修護業、資源回收業等業者，搭蓋違章建築使用，不僅有礙機場周邊觀瞻，也對整體都市在航空交通的入口意象產生極為不協調的現象。

此外，這些土地的所有權人由於長期受機場之禁限建規定，無法如一般土地利用，而向市府陳情希望能加以徵收或改變土地利用時，卻因該公共設施保留地徵收不確定，導致造成民怨。

因此，目前急切盼望的就是可以改善機場保留地相關的問題，使這部分的土地可以有最適化之利用。而這部分也的確需要一個有效率的協商管道，使彼此的專業得以有效交流與溝通，才能共同營造一個機場完善的周邊規劃與發展。

2. 都市發展局是否已對松山機場周邊土地的利用有所規劃或是已經有哪些相關計畫正在推動進行當中？

答:目前本局對於機場的周邊土地，係以『松山機場特定專用區』的構想進行規劃，將周邊土地使用模式一併納入檢討，但因中央對松山機場未來發展定位與本府評估仍有很大討論空間未確定，致該案尚無法進行更細部的規劃作業。

3. 松山機場週邊土地目前在規劃上所遭遇之瓶頸為何?市民之要求與機場之需求是否有所衝突?若未來松山機場成為兩岸直航機場，對都市發展有何助益？

答:目前機場週邊土地儘管是位於台北市的行政區域內。不過，真正有權徵收利用的卻是民航局，加上多次溝通均未取得共識。因此，這個問題已經延宕了十幾年以上。目前，都市發展局對於機場未來的需求與定位無權參與其中，在不明瞭其未來發展方向與需求之下，對機場週邊土地的規劃真的是相當無力。

依民航局目前檢討送審之新航高管制規定，飛航管制區將從原有半徑 3 公里範圍擴大至半徑 6 公里範圍，除原有 3 公里範圍限高 60 公尺外，將松山機場以南 3.204 公里至 6 公里新劃入管制區域，再分為 3 個管制區，分別予以為 145 公尺及 600 公尺之高度限制。除了擴大之航高管制範圍無顯著影響都市發展外，原有半徑 3 公里範圍內限高 60 公尺部份，影響本市大部份精華地區，在都市土地寸土寸金情形下，限制建築高度對於土地所有權人之權益及都市景觀均多少有影響。由於世界航空科技突飛猛進，相關導航設備及技術之研發不斷創新，未來因應航空導航技術之精進，於兼顧飛航安全與都市發展需要下，民航局將有機會再檢討飛航高度限制。

台北市現在所發展的內湖科技園區與南港軟體園區，區內的廠商有許多國際型廠商，且由於兩岸分工的緣故，工廠多位於大陸，因此廠商正殷切的希望松山機場能夠開放兩岸直航，他們需要快速的航空運輸來往兩岸，這正是發展知識經濟與企業根留台灣的重要時機。如果松山機場仍無法有所突破與改善，將無法吸引廠商繼續留在台北。

為使臺商根留臺灣並吸引企業總部設計研發部門在臺北市設立，都市發展局已積極進行相關計畫的檢討與法令的鬆綁，擴大進駐產業、並放寬各項支援性產業，將內湖科技園區、大彎科技園區及南港經貿園區、北投士林科技園區營造為具生產生活生態「三生一體」之環境，即「臺北科技走廊」，另同時也將機場門面之敦化南北路規劃為「金融特定專用區」吸引金融關聯產業進駐，強化臺北市的競爭力。

尤其目前大陸因開放投資市場與廉價勞力而逐漸吸引國際企業與我國部分產業前往投資，臺灣於面臨企業出走之情況下，如以大陸政治未能提供廠商足夠安全保障之缺陷，輔以中央「積極開放、有效管理」開放兩岸直航之政策，結合臺北都會區優質生活環境、便利運輸交通及高科技人才素質等優點，吸引國際企業或臺灣產業以臺北市為「鳥巢」設置企業營運總部，運用大陸勞力優勢作為生產基地，並以機場便捷的交通有效聯結人流與物流，確實將臺北市轉型為「亞太經濟中心」與「企業營運總部」，也呼應中央挑戰 2008 國家發展計畫之總體政策目標。

換句話說，如果松山機場可以有明確的定位與發展方向，我們也才能將都市規劃的措施帶入，提供一個整體性的包裝，帶動

機場週邊的繁榮與關聯產業的衍生需求。加上松山機場的區位優異，如果有整體的規劃發展，其服務範圍也可以有效整合。

4. 從都市發展局的立場來看，能否透過市港合一的機制解決現況問題？

答：機場的存在往往為其鄰近環境帶來不小的衝突與問題，不論機場營運所需空間之配置或機場周邊服務機能配合等事項，可藉透過市港合一的互動關係，以港市雙贏之觀點，對機場與週邊土地彈性運用，配合機場發展需要重新調整機場設施配置，並將周邊腹地一併納入整體規劃，初步方向如：

1. 機場關連性產業：飛航保修、飛機檢查設施等航太工業。
2. 物流相關服務業：自由貿易（產品加工、保稅及轉運）、物流倉儲（貨物集散、配銷、轉運與流通）及商品展覽展示（具交易、會議、展示、與資訊交流）。
3. 人流之相關服務業：國際旅館服務（提供國際人士居住為主）、交通轉運設施（交通旅遊服務業、停車場等）及購物休憩區（具有觀光、休閒、娛樂、購物等機能）。

此外，松山機場因屬國內主要機場之一，更為國際觀光人士、離島及本島居民進入臺北市的重要入口之一。為形塑首都機場意象，機場現存航廈週邊規劃、航站空間發展構想及交通運輸疏導策略等配合措施，都必須結合週邊空間特色妥善整體規劃，並將相關資源作最有效的利用。故透過港市合一的運作機制，對於機場長期的空間發展策略，將可結合鄰近的土地使用規劃、經營管理優勢，發揮加乘效果，提升機場發展潛力與整體競爭力。

不論是採何種市港合作或合一的經營形式，我們確實需要跟松山機場建立一個有效率的溝通管道，避免行政組織間的專業立

場不同而產生落差，讓彼此的專業（航空管理與土地規劃）可以有效的相互配合，進而共同擘劃機場與周邊共榮發展的目標。建立這樣的共同願景後，我們便能夠針對機場與的需求與周邊未來發展需要，進行全盤性的規劃與檢討作業，研擬相關的配套策略。

訪談對象：場站組規劃科 林科長炳耀

訪談議題與答覆：

1. 從民航局的觀點，目前松山機場的未來發展與定位，以及在台灣的航空運輸中其角色為何？

答：松山機場由於土地產權大部分屬於軍方所有，民航局所持有與管理者僅佔少部分(機場總共 182 公頃，民航局實際上僅擁有 36 公頃)，因此民航局並無法主導整個機場未來之發展。

松山機場位於台北都會區內，為台北地區對外最重要交通門戶之一，多年來均為居國內航線樞紐之地位，出入旅客人數最盛時期曾高達每年 1600 萬人次，目前雖略有衰退，惟每年仍有將近 900 萬人次之旅客進出松山機場。雖預估高鐵通車後將有部分西部運量旅客轉移至高鐵，惟由於松山機場位於首都地區，航線遍及全台，即使高鐵通車後，部分長程、離島或偏遠地區之旅客，仍有使用航空運具之需求，因此旅客量應仍不致於大幅衰退，松山機場位居國內航線樞紐之地位仍不致改變。而未來高鐵通車後所釋出之機場運能空間的規劃，在機場定位尚不明朗之際與設施限制的考量，目前並無明確擬定擴展機場相關設施之計畫。

2. 目前民航局在處理松山機場週邊土地（機場保留地）與相關建物上，是否有遭遇到困難或是有重新調整機場設施配置等相關規劃發展？這部分若有跟台北市政府相關的事項，其處理方式為何？

答：目前機場周邊管理上需要市府協助事項，市府都能積極配合，惟部分問題如：位於跑道頭之濱江街 180 巷道路狹窄，時有民眾駐足觀賞航機起降，造成飛安隱憂；及機場周邊部分市有土地遭違

建戶佔用，影響觀瞻，亟待市政府協助研究改善。而機場保留地部分，民航局將會徵收的部分與北市府所劃定之機場保留地範圍有所出入，未來民航局將僅徵收足夠機場使用的最低需求用地，以減少徵收費用的支出，目前計劃自民國九十五年起分五年進行徵收事宜，粗估徵收費用約為 70 億元新台幣。這部分所徵收之土地為機場用地不可作為其他用途之開發。而其他未徵收之機場保留地，市府可以利用都市計畫變更之程序，進行變更發展用途或逕行徵收，但這些用地發展仍受禁限建之相關規定限制。

3. 民航局目前檢討送審之新航高管制規定，飛航管制區將從原有半徑 3 公里範圍擴大至半徑 6 公里範圍，這部分將會影響北市的建物發展高度，新的管制規定其考慮因素為何？是否可以用航空導航科技予以克服此一限制？

答：這部分業務主要為航管組負責，已請其先行答覆，內容如下：

依據民國 89 年 9 月 14 日所頒佈之『飛航標準暨航空站飛行場助航設施四周禁止及限制建築辦法』第五條規定，台北航空站現行 3 至 6 公里範圍內，建築物超過 60 公尺時，業主應檢附相關資料函送民航局審查，是否影響飛安。嗣為簡化審查機制及限建高度之明確性經評估研訂『飛航標準暨航空站飛行場助航設施四周禁止及限制建築辦法』為『飛航標準暨航空站飛行場助航設施四周禁止及限制建築及其他障礙物高度管理辦法』，並於民國 92 年 7 月 7 日由交通部、內政部及國防部三部會銜公告，其中台北航空站南面 3 至 6 公里訂定限建高度為 145 公尺與 600 公尺，除考量松山機場之運作外，並兼顧台北都會區之發展，使建築物高度受限影響降低。

目前松山機場已頒佈 10 跑道與 28 跑道之衛星定位系統(GPS)進場程序，仍屬於非精確進場種類，係因松山機場四周特殊地形之原因，需考量航機繞場程序與國際航空管理之規範，因此飛航管制區仍有其必要性，以目前的航空導航科技仍無法克服此一限制。

4. 民航局未來對於松山機場的營運管理與機場的監理事項的分離是否有相關計劃？

答：這部分為民航局航站管理小組所負責業務，已請其先行作答，資料如下：

目前，民航局委託顧問公司進行『機場營運組織調整之研究』乙案中，初步針對『機場組織的經營型態、監理營運體制、機場內各項經營活動的專業化與分工。』進行探討，而研究的之結論初步為『配合政府組織改造政策，進行機場營運組織結構之調整，將機場監理與營運析離，擺脫球員兼裁判之疑慮。』惟此部分是針對全國各民用航空站，而非僅針對某一個航空站。

5. 民航局對於類似高雄港市的『市港合一案』的看法與建議為何？
民航局對於松山機場的營運採取類似公法人組織管理的看法為何？

答：僅提供航站管理小組答覆資料如下：

(1) 民航局委託顧問公司進行『機場營運組織調整之研究』乙案中，顧問公司建議『未來港縣市合作方案之落實，就現實條件狀況而言，應限於營運層次，不涉及管轄權與所有權之範圍。政府對於港縣市合作之政策朝向機場企業化、專業化之經營方向，提升機場經營管理自主權，整合中央、地方政府及機場營運者之資源，在此前提下，政策方向為有條件執行

港縣市合作政策。但是因為機場係飛航事業之重要要素，專業程度較高且建設經費龐大，建設、飛安及管理均屬專業機場經營範疇，宜以企業化方式經營競爭方能提升。

(2)民航局委託顧問公司進行『機場營運組織調整之研究』乙案中，顧問公司亦針對行政法人進行初步研究與探討，經研究顧問分析目前因法律與配套措施尚未十分完整，故研究結論建議機場營運組織朝國營機場公司方向調整。

6. 在港市合作的模式類型中，我們可以將機場事務大致分為管轄權、經營權、所有權以及周邊事項配合發展權等以上四類。而從民航局的觀點，哪些事務可能適合由台北市政府參與？

答：僅提供航站管理小組答覆資料如下：

民航局委託顧問公司進行『機場營運組織調整之研究』乙案中，顧問公司建議『目前各地方政府多初步表示由於機場空側之部分極為專業，就現行地方政府之組織與專業能力，實無法且無力參與此部分工作；地方政府參與項目主要應為機場附屬及周邊事業，如賣店、機場過境旅館、機場周邊土地配置有效利用與產業之再發展、機場及周邊聯外運輸與環境污染防治等事項。而未來松山機場運作配合方向，以增加機場營運彈性與績效為首要考量，並給予地方參與合作之機會，可能包括共同參與松山機場未來發展、共同開發松山機場之相關設施，將松山機場的景觀與台北市街景結合，以及將松山機場與台北市大眾運輸系統聯結，使其成為一聯運中心。