

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬高速鐵路工程局。

貳、案由：交通部於87年間與臺灣高速鐵路公司簽訂「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」及「臺灣南北高速鐵路站區開發合約」，疏未預先審度該公司展延高鐵通車營運時程及遲延受領站區用地所生損失之責任歸屬，並綑綁約定相關處罰條款，嗣對政府權益保障恣置不察，一再同意該公司展延通車營運時程及受領站區用地，致政府蒙受回饋金與租金收入減少及顧問費用增加等鉅額損失，均有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正。

參、事實與理由：

審計部交通建設審計處派員稽察交通部高速鐵路工程局(下稱高鐵局)辦理「建設南北高速鐵路計畫」(下稱高鐵計畫)，有關展延通車時程、簽訂租用房地契約、站區用地交付及委託顧問機構招標方式等，發現有未盡職責及效能過低情事，除通知其上級機關交通部查明妥適處理，並依審計法第69條於民國(下同)96年5月7日以臺審部交字第0964000493號函報請本院核處乙案，確有下列違失：

- 一、交通部於87年間與臺灣高速鐵路公司簽訂「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」，疏未預先審度高鐵展延通車營運時程所生損失之責任歸屬，並綑綁約定相關處罰條款，嗣對政府權益保障恣置不察，一再同意該公司展延通車營運時程，致政府蒙受回饋金與租金收入減少及顧問費用增加等鉅額損失，顯有怠忽職責及效能過低等違失：

交通部為辦理高鐵計畫，前依獎勵民間參與交通建設條例(下稱獎參條例)規定採徵求民間投資興建—營運—移轉之 BOT 方式，於 85 年 10 月公告徵求民間機構參與興建暨營運，嗣於 86 年 9 月 25 日綜合甄選出臺灣高速鐵路企業聯盟(嗣經登記為臺灣高速鐵路股份有限公司，下稱臺灣高鐵公司)之申請案為最優申請案件，雙方於 87 年 7 月 23 日簽訂「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」(下稱高鐵興建營運合約)、「臺灣南北高速鐵路站區開發合約」(下稱站區開發合約)。按上開公告徵求民間機構參與興建暨營運申請須知第 2 章計畫說明第 2.2.9 節定有：「高鐵建設計畫預定通車營運時間為民國 92 年 7 月」；且臺灣高速鐵路企業聯盟於申請參與本案高鐵 BOT 計畫時，亦提出以 92 年 6 月為通車營運為目標(按另一申請人中華開發股份有限公司原提出以 92 年 6 月 30 日、93 年 12 月 31 日及 94 年 12 月 31 等不同營運目標申請參與，嗣經切結改以 92 年 6 月 30 日為營運目標繼續參與甄選)；復以高鐵興建營運合約第 7.2.2.1 條亦約定：「乙方(即臺灣高鐵公司)應依循主計畫時程中重要里程碑所載之日期進行施工，並以 92 年 6 月 30 日全線通車營運為目標。如果可歸責於乙方之事由致完工遲延時，不得延長特許期間。」惟查高鐵興建營運合約簽訂未幾，臺灣高鐵公司旋於 89 年 2 月 1 日申請調整通車營運目標日為 94 年 10 月 31 日；復於 94 年 9 月 8 日再申請調整通車營運目標日為 95 年 10 月 31 日，案經交通部先後於 89 年 4 月 20 日、94 年 11 月 30 日函復以在不涉及特許期展延前提下，原則同意備查，而高鐵全線實際於 96 年 3 月 2 日正式通車營運，合先敘明。

查高鐵為政府籌劃已久之國家重大交通建設，倘展延通車營運時程，將導致政府蒙受回饋金與租金收

入減少及顧問費用增加等鉅額損失，遑論對國家社會之無形影響，惟高鐵興建營運合約竟無損失責任歸屬及相關處罰條款之約定，俾督促訂約雙方善盡義務據以保障彼此權益；次查本案高鐵全線通車營運日展延之原因，經詢據交通部及所屬高鐵局相關人員指稱，均屬臺灣高鐵公司考量計畫執行(包括融資協議、各標工程發包作業、各標契約執行狀況、測試與試運轉進度等)、實際現況及後續需求所提出，核其性質，應屬該公司自身考量之原因所致等語，則其展延責任歸屬於經公開甄選之臺灣高鐵公司至屬明確，惟交通部竟僅以不涉及特許期展延為前提即一再同意展延，全然無視於通車營運展延所肇致政府無謂之鉅額損失，置政府權益於不顧。而本案高鐵通車展延既非可歸責於政府，惟該部查復函及相關人員到院受詢時，屢以高鐵興建營運合約第 2.2.1 條中已明定高鐵特許期間自簽約日起算，包括「特許興建期」及「特許營運期」合計 35 年，則臺灣高鐵公司因通車營運展延亦將受高鐵營運期縮短致營收減少等不利益之懲罰為置辯，顯認政府同應分擔展延通車營運之損失，實不足採。核該部訂約不周於先，復在政府權益未獲充分保障之下率爾一再同意展延高鐵通車營運時程，顯有怠忽職責及效能過低等違失。茲將政府於高鐵展延通車時程所受損失析述如下：

(一) 回饋金收入減少部分：

依高鐵興建營運合約第九章規定，臺灣高鐵公司於高鐵營運期間，每年應提出稅前營業利益 10% 效益回饋交通部，且其所累積之回饋金總額於全線營運起每 5 年年底止訂有最低繳納標準金額(詳附表 1)；另應繳交之回饋金應於每 5 年屆滿前補足之，營運期間累計不得低於新臺幣(下同)1,080 億元。

上述回饋金之繳交，經交通部同意延緩支付或依合約約定得緩繳者，以緩繳金額按法定利率計息。基此，高鐵若依該合約第 8.1.2 條所訂目標，於 92 年 6 月 30 日營運通車，則於 96 年(營運第 5 年)底止，政府即可收取回饋金至少 20 億元，復可於每屆滿 5 年年底收取最低應繳回饋金入庫(詳附表 1)，累計至少 1,080 億元回饋金及鉅額孳息收入(以年利率 2.5% 計算，於 122 年底約可孳息 260 億元)。惟交通部及所屬高鐵局就高鐵展延通車一再准予備查，遲至 96 年 3 月 2 日始全線通車營運，因營運第 1 年 96 年度實際營運虧損約 294 億元，政府並無回饋金收入，其後每屆滿 5 年年底收取之最低應繳回饋金亦遞延 4 年收取，縱使至 122 年底累計最低應繳回饋金雖仍維持 1,080 億元，惟孳息收入卻因回饋金遲延給付隨之減少(詳附表 1，以年利率 2.5% 計算，於 122 年底孳息僅約 165 億元)。姑且不論營運期從 31 年縮短為 27 年，政府因此短收 4 年該公司稅前營業利益 10% 之回饋金收入，然由於回饋金遲延給付，至少已造成鉅額孳息收入損失(以年利率 2.5% 計算，回饋金遲延給付之孳息損失約 95 億元，亦即貨幣時間價值所計算之年金終值之差異)，詎交通部及所屬高鐵局自 89 年起數度審查臺灣高鐵公司所提「高鐵主計畫時程」展延通車時程，造成回饋金孳息收入鉅額減少竟恣置不察，迨本院於約詢時質疑並提出是項損失，該部始察覺並承認，惟仍一味以該合約並無因展延通車時程臺灣高鐵公司須負擔遲延利息之規定理由搪塞諉過，顯然有虧職守，對政府權益之維護亦有不力，自有怠失。

附表 1：目標與實際通車之最低應繳回饋金及孳息比較表

單位：新臺幣億元

年度	92.6.30 如期通車後依合約議定 最低應繳回饋金收入	實際 96.3.2 通車後依合約議定 最低應繳回饋金
92	-	-
93	全線營運第 5 年	-
94	底止：累積回饋	-
95	金 20 億元	-
96	20	-
97	-	全線營運第 5 年
98	全線營運第 10	底止：累積回饋
99	年底止：累積回	金 20 億元
100	饋金 100 億元	20
101	80	-
102	-	全線營運第 10
103	全線營運第 15	年底止：累積回
104	年底止：累積回	饋金 100 億元
105	饋金 250 億元	80
106	150	-
107	-	全線營運第 15
108	全線營運第 20	年底止：累積回
109	年底止：累積回	饋金 250 億元
110	饋金 480 億元	150
111	230	-
112	-	全線營運第 20
113	全線營運第 25	年底止：累積回
114	年底止：累積回	饋金 480 億元
115	饋金 750 億元	230
116	270	-
117	-	全線營運第 25
118	特許期屆滿之	年底止：累積回
119	日止：累積回饋	饋金 750 億元
120	金 1,080 億元	270
121	-	-
122	330	特許期屆滿之日止：累 積回饋金 1,080 億元
加總	1,080	1,080
終值	(折現率：年利率 2.5%) 1,340	(折現率：年利率 2.5%) 1,245

(二)場站用地等租金收入損失部分：

按獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法(依獎參條例第 10 條第 2 項規定所訂定之法規命令)第 3 條第 1 項規定：「公有土地之租金依左列規定計算之：一、興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅或其他費用計收租金。二、營運期間：自開始營運之日起，按國有出租基地租金計收標準六折計收。……」案經交通部估算本案高鐵自原定通車營運日 92 年 6 月 30 日至實際通車營運日 96 年 1 月 5 日(板橋至左營段)、96 年 3 月 2 日(臺北至板橋段)之「營運期」政府原可收取之場站用地等(不含站區事業發展用地)租金合計 9 億 7,115 萬 5,974 元，分述如下：

- 1、高鐵板橋車站至左營車站路線用地及維修基地租金：計 381,847,676 元。
- 2、臺北車站至板橋車站路線用地租金：計 287,032,005 元。
- 3、臺北車站基地租金：計 129,499,151 元。
- 4、臺北車站建物租金：計 69,940,661 元。
- 5、北門至臺北車站隧道結構物租金：計 39,208,377 元。
- 6、桃園、新竹、臺中、嘉義及臺南車站坐落土地租金：計 63,628,104 元。

(三)總顧問費用支出增加部分：

查高鐵局於高鐵興建期及營運期間，皆委託中華顧問工程司擔任興建階段及營運階段總顧問，其中興建階段第 4 期總顧問服務合約(93.9.10~95.9.9)總金額原為 4 億 1,980 萬元，茲因高鐵通車時程展延，從而調整各工作項目人時數量，變更總金額為 5 億 8,739 萬餘元，計追加 1 億 6,759 萬餘元總顧問

服務費用。又該局自 89 年起數度審查臺灣高鐵公司所提「高鐵主計畫時程」，皆曾為該公司一再展延全線通車時程，逐次徵求總顧問中華顧問工程司提供因應之法律意見，並依實作人時數量計算總顧問服務費用，亦增加額外之顧問服務費用。雖據高鐵局說明略以：「高鐵通車時程延後，使得總顧問於高鐵興建期之服務時間增長，增加該部分支出，亦相對會減少營運期聘請總顧問之支出。」惟經本院依據興建階段及營運階段之平均月顧問費分別估算，通車展延期間(92.6.30~96.3.2 約共 44 個月)造成興建階段總顧問費用增加 10 億 3,541 萬餘元，營運階段總顧問費用減少 7 億 2,287 萬餘元，預估淨增加總顧問費用 3 億 1,254 萬餘元。職是之故，高鐵展延通車因而變更合約及額外要求總顧問評估服務，增加總顧問服務費用，至臻明確，況交通部及所屬高鐵局曾坦承稱：「就臺灣高鐵公司通車時程延後乙事，要求總顧問進行相關計畫影響之分析及加強對高鐵公司之監督作業，致使增加總顧問支出」，此有該部函復審計部資料在卷可稽。嗣經本院要求交通部說明列示上開總顧問支出增加金額，該部非但未能針對問題覈實查復核算，猶執言謂總顧問支出增加與高鐵通車時程延後無必然關係，該部前後辯詞相左，顯係避重就輕，核其所為尚難謂無疏失之責。

- 二、交通部就本案高鐵興建營運合約及站區開發合約疏於約定站區事業展用地遲延受領損失歸屬及相關處罰條款，肇致政府因臺灣高鐵公司遲延受領上開用地而蒙受地租損失，洵有不當：

按交通部與臺灣高鐵公司於 87 年 7 月 23 日所簽訂高鐵興建營運合約第 2.1.2 條「站區之開發使用權

」約定：「乙方(即臺灣高鐵公司)於第 2.2.2 條所載之期限內，得辦理桃園(青埔)、新竹(六家)、臺中(烏日)、嘉義(太保)、臺南(沙崙)等五個車站之站區用地開發(興建)及經營其附屬事業。甲(即交通部)乙雙方就站區開發之權利與義務，另依『臺灣南北高速鐵路站區開發合約』(與高鐵興建營運合約同日簽訂)約定之。」又該合約第 2.2.2 條及站區開發合約第 2.2 條約定：站區之開發經營分為「車站用地」與「事業發展用地」。前者之開發經營期間與高速鐵路興建營運特許期間相同(即自簽約日起算，包括「特許興建期」及「特許營運期」合計 35 年)；後者之開發經營期間為自事業發展用地交付乙方之日起 50 年(按雙方就進入營運期之時程並無約定)。至其租金標準，依站區開發合約第 4.3.1 條約定：「……乙方於站區用地交付後開發使用期間，應依『獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法』第 3 條之規定繳交事業發展用地租金予甲方……。」依上開約定，臺灣高鐵公司如於站區事業發展用地已達可交付要件卻遲延受領，將推遲政府於 50 年期滿收回土地之時程，連帶造成政府收回後使用該等土地之地租損失，先予指明。

次按有關本案高鐵站區事業發展用地之交付時程，依站區開發合約第 4.4.1.1 及 4.4.1.2 條約定：「甲方(即交通部)依本合約所提供乙方(即臺灣高鐵公司)使用之事業發展用地，為配合乙方各站區開發之時程，雙方應共同擬具『高速鐵路各站區事業發展用地提供時程』，由甲方依據該時程交付乙方使用。如有變更時，應通知對方並經雙方同意後為之。」、「各站區事業發展用地之交付標準，以乙方願意受領該用地為準，但符合下列各項標準時，乙方不得拒絕受領，並開始計算開發使用期間：(1)該用地可供乙方設定地

上權；且(2)該用地足供建築主管機關確定建築線供乙方申辦建造執照；且(3)站區毗鄰街廓已完成計畫道路鋪面及整地工程；且(4)有連接站區之聯外道路。」另查高鐵局於92年4月23日召開「協商高速鐵路各站區事業發展用地提供時程暨履約保證金配合提供事宜」會議決議本案事業發展用地提供時程如下：1.桃園站：93年2月1日，2.新竹站：93年3月1日，3.臺中站：94年10月30日，4.嘉義站：92年12月1日，5.臺南站93年4月1日。

依附表2所示，本案高鐵桃園、新竹、臺中及臺南4車站事業用地自可交付臺灣高鐵公司至該公司實際受領土地之時程，約落後9個月至3年4個月。詢據交通部及內政部相關人員指稱，除新竹站及臺中站係因相關工程配合臺鐵、高鐵共構及地上物拆遷等工程上不可抗力因素所致外，其餘桃園及臺南站主要係肇因於臺灣高鐵公司未備妥履約保證金等語。揆諸本案高鐵站區事業發展用地之交付時程關乎政府權益至鉅，惟本案高鐵興建營運合約及站區開發合約竟無用地遲延受領損失歸屬及相關處罰條款之約定，肇致政府因臺灣高鐵公司一再遲延受領上開用地而蒙受地租損失，洵有不當。

附表2 高鐵五車站事業用地交付臺灣高鐵公司相關期程表

		桃園站	新竹站	臺中站	嘉義站	臺南站	備註
原定交付臺灣高鐵公司時程		93.02.01	93.03.01	94.10.30	92.12.01	93.04.01	交通部提供。
達成站區開發合約 4.4.1.2	可供設定 地上權時 程	90.07	90.11	90.06	90.06	90.06	1.內政部提供。 2.以交付高鐵局之日期為準。

		桃園站	新竹站	臺中站	嘉義站	臺南站	備註
條約定之時程	確定建築線時程	89.01	88.12	89.02	88.10	92.07	1.內政部提供。 2.以都市計畫中心樁公告日期為準。
	完成道路鋪面及整地時程	93.09	93.05	95.09	92.12	93.01	1.內政部提供。 2.以土木標完成之日為準。
	聯外道路完成時程	93.08.02	93.05.07	95.11.24	92.06.25	93.03.30	交通部提供。
交付臺灣高鐵公司實際完成時程		96.08.22	96.08.22	96.08.22	93.02.02	96.08.22	交通部提供。

資料來源：內政部、交通部

註：原定交付臺灣高鐵公司時程係依據高鐵局於92年4月23日召開「協商高速鐵路各站區事業發展用地提供時程暨履約保證金配合提供事宜」會議決議所列時程。

綜上所述，交通部於 87 年間與臺灣高速鐵路公司簽訂「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」及「臺灣南北高速鐵路站區開發合約」，疏未預先審度該公司展延高鐵通車營運時程及遲延受領站區用地所生損失之責任歸屬，並綢繆約定相關處罰條款，嗣對政府權益保障翹置不察，一再同意該公司展延通車營運時程及受領站區用地，致政府蒙受回饋金與租金收入減少及顧問費用增加等鉅額損失，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭交通部暨所屬高速鐵路工程局確實檢討改善見復。

提案委員：洪 德 旋

中 華 民 國 9 7 年 1 2 月 1 5 日