

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、交通部。

貳、案由：交通部臺灣鐵路管理局鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾；另該局自 94 年起每年均虧損百億元以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，均屬失當。

參、事實與理由：

一、臺鐵局依法應以企業方式經營，力求有盈無虧，惟票價之訂價受政府管制，鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾，且公司化政策及再生計畫迄未定案，核有未當。

(一)組織定位不明，潛藏矛盾現象：

- 1、按交通部組織法第 26 條之 1 規定，臺鐵局為交通部附屬事業機構；次依臺鐵局組織條例第 2 條所列臺鐵局法定職掌，包含鐵路中長程發展、經建計劃、重大投資以及其他有關鐵路之管理事項。其職掌為傳統鐵路之規劃、管理及營運，係政策執行機關並兼具鐵路營運之事業機構。另依「國營事業管理法」第 4 條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」因此，立法機關及政府單位，每年均要求該局達成預算目標。
- 2、惟查臺鐵局肩負大眾運輸之政策責任，滿足民眾基本運輸需求，有高度的公益性質，其營運以服務社會大眾為導向，受到頗多管制，自主性不

高，如：票價自 84 年 9 月 16 日調整後至今逾 16 年未再調整，售價無法反映成本、為服務地區民眾擔負社會責任，部分車站或路線雖不具成本效益，仍須持續營運、政策性負擔法定優待票價差額等，因此該局未能以有盈無虧方式訂定各項營運策略，亦未能符合「國營事業管理法」第 4 條規定力求有盈無虧為目標。該局兼具鐵路之管理、規劃、營運，並具高度公益性，卻又需自負盈虧，組織定位不明，潛藏矛盾，應請通盤檢討臺鐵局之組織定位。

(二)臺鐵局再生方案未能推展，替代方案亦迄未定案，洵有未當。

- 1、查臺鐵局於 67 年開始出現 2.57 億元之虧損，期間行政院經濟建設委員會(下稱經建會)曾聘請德國鐵路顧問公司協助該局改善經營體質及財務狀況，該局及相關單位亦陸續成立「臺灣鐵路整理委員會」、「臺灣鐵路監理委員會」、「臺鐵局業務改進督導考核小組」等組織協助，惟均無有效成果，虧損日趨嚴重；94 年 9 月交通部再邀集專家學者組成「臺鐵總體檢小組」，惟所列目標管理事項，多著重行車安全與事故之處理，未完成事項則併入於 96 年 9 月由行政院秘書長主持之「臺鐵提升效能專案小組」賡續列管，惟至專案小組結束，改善迄乏成效，該局虧損仍持續擴大。
- 2、次查行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會於 91 年 8 月 20 日召開第 18 次會議決議：臺鐵局 93 年 6 月前完成公司化，96 年 6 月前完成民營化。交通部爰於 91 年 9 月成立「臺鐵公司化專案推動小組」研議相關作業，該局於 92 年間提出公司化轉型再生方案，並經交通部同意陳

報行政院。惟行政院以 92 年 12 月 11 日院臺交字第 0920093777 號函原則同意工會所提：(1)臺鐵局債務、員工退撫金等歷史包袱，由政府全部承接、(2)臺鐵局因配合政府政策要求，提供不符企業化經營之運輸服務，所造成之虧損，如老殘優待差額、小站及服務性路線之虧損等，由政府全額補貼、(3)為配合國家發展，有關鐵路基礎設施之建設、維修費用及機車、車輛購置費用，由政府負擔等 3 點等基本要件後，並俟「鐵路法部分條文增修訂草案」、「臺灣鐵路股份有限公司條例草案」等二法與臺鐵局工會協商同意並完成立法，以及行政及立法部門實質完成行政相關配套措施，如債務移轉及預算編列等前題下，始能執行公司化。爰經 96 年 1 月 10 日行政院財經小組第 38 次會議結論：「...臺鐵局公司化計畫因現階段政經環境無法配合，爰以延長公司化期程方向規劃。」

- 3、再查經建會 100 年 5 月 16 日向本院說明略以：「一、由於臺鐵局為行政機關，肩負政府政策性任務及歷史包袱，造成其營運負擔沉重、財務虧損，為徹底改善臺鐵體質、活化資產、提高經營效能，公司化為其解決方案...。四、雖然該局短期內暫不民營化，惟仍應朝公司化方向進行」，行政院核定臺鐵局公司化政策迄今已歷多年，近 3 年來並未訂定相關推動時間表，亦無後續推動情形，所提替代方案「償債計畫」（交通部遲於 100 年 5 月 24 日函報行政院審核中）至今亦迄未定案，致該局營運不佳，財務狀況持續惡化，交通部未能有效推動臺鐵局再生方案，替代方案亦迄未定案，洵有未當。

4、未查，交通部毛部長○○接受本院約詢時表示：

(1)對「民營化可行性及公司化重要性」說明略以：

「臺鐵局民營化是不可行的...公司化固可改善經營體質，但臺鐵經營上之自信心建立更為重要，公司化是長期方向...但不是臺鐵目前最急迫的」、「臺鐵自信心尚不足，無自信心，談公司化沒有意義...公司化必需要條件成熟」。

(2)對於「是否需透過修法以解決臺鐵的財務困境

」表示：「修法不會成為決定點，不修法也是可執行」，惟會後補充說明中，對於在不修法的情形下，如何處理閒置資產處理問題，僅表示「土地開發等情已併入臺鐵償債計畫，送請行政院核定」，另對於臺鐵組織定位問題，則未提出具體說明。

據上，毛部長認為臺鐵局民營化是不可行的，惟行政院有關臺鐵局民營化政策迄今未見改變，交通部之基本立場與行政院相關政策似有扞格。另經建會稱臺鐵局為行政機關，肩負政府政策性任務及歷史的包袱，造成其營運負擔沉重、財務虧損（如退撫、利息及營運虧損等）累積近千億元，為徹底改善該局體質、活化資產、提高經營效能，公司化為其解決方案，毛部長亦稱公司化可改善經營體質，惟非目前最急迫之事，顯示在公司化策略上，行政院部會間有見解與步調不一之情事。

(三)綜上，臺鐵局兼具鐵路之管理、規劃、營運，並具有高度公益性，卻需自負盈虧，潛藏矛盾，組織定位不明，行政院、交通部及該局歷年均未能針對經營體制研擬有效改進措施，規避問題癥結，坐視行政效率低落、經營績效不彰，且該院核定該局公司化政策迄今已歷多年，近3年來亦無後續推動措施

，所提替代方案「償債計畫」遲延提出至今亦未定案，核有未當。

二、臺鐵局自 94 年起每年均虧損百億以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，核有未當。

(一)臺鐵局未能有效提升營業收入，各項支出亦未能確實下降：臺鐵局於 67 年首度出現虧損 2.57 億元，之後除 72 年及 73 年小有盈餘外，其餘年度均呈虧損，迄 99 年底，累計虧損已達 2,074 億元(現金債務 1,116 億元)，雖經動用資本公積填補，累計虧損仍達 819.38 億元；其中 90 年度起至 99 年度止，10 年期間累積虧損高達 1,085.46 億元，平均每年逾百億元，虧損主因：

1、收入未能有效提升：

(1)運輸環境改變：臺鐵為陸上運輸之重要工具，隨著時空環境變遷，交通工具日趨多元化，如國道、高鐵等相繼通車，大幅影響臺鐵局運輸業務。

(2)票價訂定缺乏彈性：臺鐵局因擔負公共運輸責任，票價費率受管制，核定運價基準之報酬率為 0%，且運價自 84 年 9 月 16 日調整迄今，已逾 16 年未調整，導致收入長期無法反映成本。

(3)受限國有財產法及鐵路法之相關規定，無法提高資產開發收益。

2、支出面未能有效降低：

(1)舊制退撫金：臺鐵局自 88 年 1 月 1 日起退撫制度由「恩給制」改為「儲金制」，並適用公務人員退撫制度，與員工相對提撥費用繳至退撫基金管理委員會之基金專戶，退休人員退休金由

退撫基金支應。惟 88 年 1 月 1 日以前臺鐵局舊制退撫，係由臺鐵局自行負擔，該局以往並無提撥員工退撫基金機制，故每年需編列退休金、卹償金預算以支應，95 年至 99 年舊制退撫負擔，每年約為 66 億元至 69 億元，為該局虧損主要原因；以 99 年度虧損 102.39 億元為例，其中舊退撫金即占 67.30 億元。

- (2) 債務利息：自 67 年高速公路通車，臺鐵局首度出現虧損，20 餘年來虧損日趨嚴重，累積鉅額虧損致營運資金嚴重不足，端賴舉債支應，99 年度止現金債務已達 1,116 億元，以 99 年度為例，債務利息為 5.88 億元。
- (3) 老人及身心障礙優待：臺鐵對老人及身心障礙優待均未獲得補助，99 年度客運收入短收 7.82 億元。
- (4) 服務性路線嚴重入不敷出：基於服務大眾及地方政府或民意要求，未能裁撤績效不佳服務性之路線，致增加營運虧損，99 年度約虧損 8.79 億元。

3、實際營運量遠小於損益兩平營運量：

- (1) 99 年全含成本之損益兩平營運量為客運 19,153,859 千延人公里，貨運 2,309,098 千延噸公里；扣除歷史包袱之損益兩平營運為客運 13,782,332 千延人公里，貨運 1,625,872 千延噸公里。惟臺鐵局 99 年實際客運 8,998,411 千延人公里，貨運 872,520 千延噸公里，遠低於損益兩平營運量。
- (2) 99 年臺鐵旅客人數 1.9 億人，貨運噸數 1,500 萬噸，平均每旅客運距 47.4 公里，貨運平均每噸運距 57.8 公里。如欲達成損益兩平，以

99 年為標準計算，約需增加 2.14 億旅客人次，2,485 萬噸貨物，亦即分別需增加 112.6%、165.67%。以扣除歷史包袱之損益兩平計算，約需增加 1 億旅客，1,300 萬噸貨物，分別需增加 52.6%、86.67%。依該局現有營運狀況，短期內藉運量提升以達成損益兩平之可能性極低。

(二)交通部僅以可歸責及不可歸責方式劃分經營者虧損責任，未確實全面處理臺鐵局面臨之現狀，核有未盡職責之情事。

- 1、查臺鐵局虧損主要係由舊制退撫制度、以債養債之利息負擔、因票價僵化及成本控制不佳等所生之營運虧損(下稱營運虧損)等三部分所構成，交通部為切割經營責任，將上述虧損原因區分為「可歸責」(營運虧損)與「不可歸責」(舊制退撫制度及利息負擔)兩部分，並建立績效制度，以合理考評經營責任。
- 2、不可歸責部分:主要項目為前述舊制退撫金、債務利息及老殘優待，及基於服務大眾及地方政府或民意要求，未能裁撤之績效不佳服務性路線等。
- 3、可歸責部分：扣除不可歸責於歷史包袱後，臺鐵局營運所產生之虧損，其中尚包含依據大眾運輸事業補貼辦法第 2 條應予補助而未獲補助之服務性路線等，該局可歸責之營運虧損 98 年及 99 年度各有 32.01 億元及 29.2 億元。
- 4、交通部每年認定不可歸責於臺鐵局經營者應負擔經營責任部分，約 70 至 80 億元，占該局全年虧損之 70%左右。前開部分該部既認定非可歸責於該局，即不要求該局負擔責任；惟該局虧損仍包含該部分虧損，肇致外界多所指責，嚴重影響該

局員工士氣，該部僅以可歸責與不可歸責區分經營者責任，任憑該部分虧損繼續存在，未確實協助該局快速且妥適處理該部分負擔，核有未當。

(三)投資效益不佳，負債持續上升，財務狀況有顯著惡化之情事：

- 1、臺鐵局 95 至 99 年間固定資產由 6,416.4 億元增加至 6,547.6 億元，固定資產占總資產比率(固定資產淨額/資產總額)由 88%增加至 91%，且有逐年上升之趨勢，該局營業收入則由 95 年之 209 億元降至 99 年 195 億元。該局用以取得營業收入之固定資產增加，營業收入卻未增加，該局投資效益未能有效顯現。
- 2、臺鐵局總負債逐年上升，由 90 年之 1,010.8 億元上升至 99 年之 2,984.5 億元，增加 1,973.7 億元(或 197.3%)；負債比率(負債總額/資產總額)及負債總額與業主權益比率(負債總額/業主權益)亦逐年上升，負債比率由 90 年 15.16% 上升至 99 年之 41.48%，負債總額與業主權益比率則由 90 年之 17.86% 上升至 99 年之 70.87%，顯示該局因入不敷出、無力償債，未來面臨之償債責任將更形嚴峻，被迫須採取處分資產或以債養債。該局未能適時提出改善財務狀況及提高營運績效之具體可行方案，核有未當。
- 3、該局 97 年、98 年、99 年營業活動及投資活動所產生之淨現金流出，分別為 94.9 億元、52.5 億元、123.3 億元，由融資活動產生之淨現金流入分別為 98.5 億元、50.1 億元、125.5 億元，前開資料顯示，該局近 3 年營業活動均無現金流入，營業情況欠佳，所產生之資金缺口，除由政府投資(以興建固定資產)填補外，其餘則以舉債維持。

4、該局流動資產由 90 年之 130.4 億元下滑至 99 年 94 億元，流動負債則由 90 年之 774.2 億元上升至 99 年 1,113.8 億元，流動比率（流動資產/流動負債）由 90 年之 16.84% 下降至 99 年之 8.44%，且呈逐年下滑之趨勢，該局短期償債能力欠佳。

(四) 臺鐵局再生方案過度依賴尚於行政院審核中之臺鐵局資產活化償債計畫，且該計畫償債規畫期間長達至 117 年，並需與各部會或地方政府溝通調降公共設施及回饋比率，計畫效益充滿不確定性：

1、臺鐵局 99 年底累計現金債務為 1,116 億元，依交通部分析，若債務問題未改善，該局繼續以債養債，預估至 117 年該局現金債務將達 2,665 億元，不論是否不可歸責，預計每年資金缺口約 70 至 80 億元，將以舉債支應。

2、償債計畫簡述：

(1) 償債規劃優先償還不可歸責之債務：

<1> 利用資產活化開發收益償還不可歸責債務。

<2> 改善營運績效，降低債務。

(2) 建議推動方案：中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助：

<1> 回饋比率及公共設施比率，由「採各縣市都市計劃土地變更回饋原則比率(40%-55%)設定個案變更回饋內容及公共設施用地」，變更為「採都市計劃國營事業土地檢討變更原則比率(15%-25%)設定個案變更回饋內容及公共設施用地」。

<2> 土地開發方式：同意權利變換後不動產可進行專案標售作業，並解除大面積土地資產處分限制。

<3> 文化資產保存及容積移轉：由「最大保存」

之原則更改為「最適保存」原則，進行古蹟及歷史建築之認定作業。

(3)開發之淨效益：

<1>臺鐵局現行可開發方式，截至117年開發計畫淨效益156億元，加計土地處分現金流入5億元，現金淨流入161億元，可償還債務本金161億元，並節省38億元利息支出，償債效果199億元，至117年該局之不可歸責債務餘額為2,038億元。

<2>臺鐵局依上開建議推動方案執行，於計畫完成可產生996億元淨效益，加計土地處分現金流入609億元，現金淨流入1,605億元，可償還1,605億元，並節省486億元利息支出，至117年該局不可歸責債務餘額為146億元，償債效果達2,091億元。

(4)惟查：

<1>交通部毛部長○○於本院約詢時，認為臺鐵局之財務改善方案未涉及修法亦可進行，惟上開計畫之建議推動方式係需中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助，顯見該部對臺鐵局償債計畫未能上下整合，致使部長之意見與該部所提方案意見相左。

<2>建議推動方案需由中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助，惟該協助方案充滿不確定性及執行上困難，如：地方政府首長均為民選，為求施政績效，於各縣市政府財源普遍不佳情況下，為求施政效果，需由各處尋覓資金，建議推動方案要求調降都市計畫土地變更回饋比

率及公共設施用地，施行上顯有困難；另同意權利變換後不動產可進行專案標售作業，並解除大面積土地資產處分限制及文化資產保存及容積移轉，亦有法令上之限制及國家政策因素，實非短期可行。

〈3〉交通部寄望由資產活化達成臺鐵局財務改善方案，顯有執行上之困難，且需遲至 117 年始能處理完成，如若無法依計畫進行該局每年尚有 70 至 80 億元之資金缺口，及持續之經營虧損，該局負債將急遽上升，金融機構對該局借款之授信評估上，將產生嚴重困難，若金融機構停止借款，以臺鐵局每日有 50 餘萬之旅客，承擔極大之大眾運輸責任，並具有不可取代性；該局產生重大危機，恐將嚴重影響國計民生。

(五)綜上，臺鐵局近 6 年每年虧損均達百億元以上，除解決歷史性負債、增加附屬事業及土地開發等收入、老殘票價之補貼、調整票價等情事外，本業達成損益兩平可能性極低，另該局負債金額逐年上升，短期償債能力欠佳，財務狀況顯著惡化，且因每年尚有 70 至 80 億元之資金缺口，尚需舉債以維持經營，該局舉債已遠大於營業收入，於金融機構授信評估上，已無大量借款額度，如若金融機構停止借款，將產生重大危機。臺鐵局每日有 50 餘萬之旅客，承擔極大之大眾運輸責任，具不可取代性，交通部僅以充滿不確定性之臺鐵局資產活化償債計畫為臺鐵局財務改善計畫，並將問題延至 117 年，至為不妥，且行政院亦未能協助該局適時提出具體可行方案，以改善財務狀況及提高營運績效，致營運持續惡化，核有未當。

綜上所述，交通部臺灣鐵路管理局鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾；另該局自 94 年起每年均虧損百億元以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討，並依法妥處見復。