

調 查 報 告

壹、案由：桃園國際機場第二航廈C、D兩區的免稅店委託經營管理契約將於107年8月底到期，據悉有采盟、昇恆昌、法商DFS結盟的微風廣場、漢神百貨、豐陽貿易、南仁湖，瑞士商Dufry、韓商樂天(Lotte Duty)和新羅(Shilla Duty Free)等9家業者競標。本案之招標廠商中有否中資入股？如全球最大免稅店瑞士商Dufry，其最大股東是否為海南省慈航公益基金會？如是，該公司最大股東為中資，是否確實有參與？桃園國際機場有無確實審查投標業者之資格？兩區的經營權最長可達15年，招標時有否為預防性之措施，以免國家門面讓中資得標或得標後引發違約糾紛？另，媒體報導桃園國際機場之廣告燈箱招標案，亦似有疑義，凡此均有待了解之必要案。

貳、調查意見：

關於桃園國際機場股份有限公司(下稱桃機公司)於107年間辦理桃園國際機場第二航廈管制區內C區、D區之ROT(整建、營運、移轉)招商案(下稱免稅店招商案)，經函請交通部提出說明並提供相關卷證，於詢問交通部及桃機公司相關主管人員後，並邀請專家會同履勘桃園國際機場並舉行座談會後，嗣因媒體報導桃機公司辦理之廣告燈箱招標案，亦似有疑義，經調查委員核示併入本案範圍，爰再請桃機公司提出相關說明及佐證資料後，業已調查竣事，茲臚列意見於下：

- 一、免稅店招商案之經營範圍係位於航空站管制區範圍內，爰中國之人民、基金會或企業所投資之公司，不

得參與本招商案之申請。免稅店招商案桃機公司雖已分別與昇恒昌股份有限公司及采盟股份有限公司完成簽約；然招標過程中，桃機公司僅能憑申請人提供之書面資料初步認定瑞士商杜福睿聯安股份有限公司臺灣分公司符合招商文件規定，經濟部復未能適時函復桃機公司對該公司之查證情形，相關作為之妥適性，均有再檢討以求精進之必要，以避免再次發生類似情形。

(一)查桃園國際機場第二航廈管制區內C區、D區之為期12年之免稅店委託經營管理契約於107年8月31日營運屆滿，桃機公司爰於106年5月16日經交通部同意，後續依據促進民間參與公共建設法(下稱促參法)採ROT(整建、營運、移轉)模式辦理招商，希望藉由民間機構參與營運方式達到撙節政府預算、引進專業經營服務及推廣臺灣多元文化目的，俾持續提供完善的服務環境、滿足旅客採購商品的需求，並提升桃園國際機場的營運效率及服務水準。

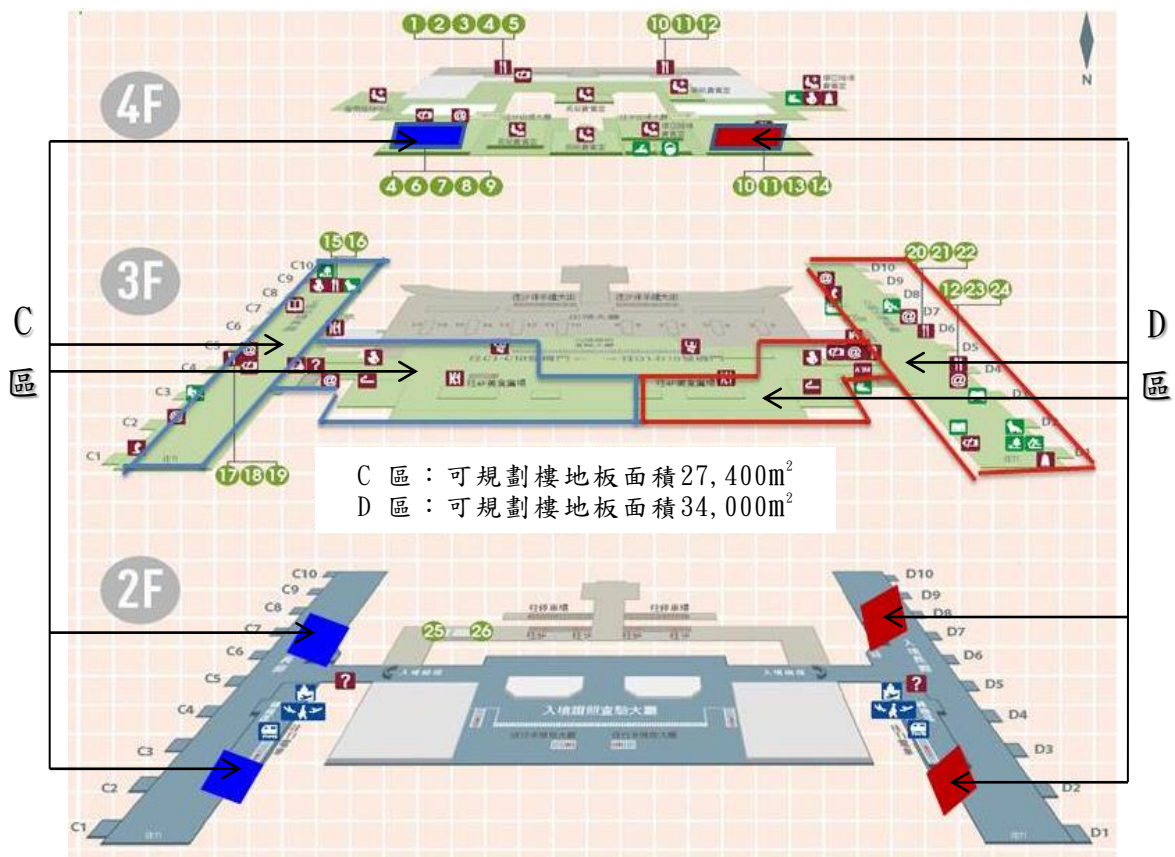
(二)免稅店招商案之區位及面積：

1、C區位於桃園國際機場第二航廈管制區內南側主體航廈、出境走廊及C區登機長廊、入境長廊，可規劃面積約27,400平方公尺(含廁所、公共走道、電氣室、電梯及逃生梯間等)¹。

2、D區位於桃園國際機場第二航廈管制區內北側主體航廈、出境走廊及D區登機長廊、入境長廊，可規劃面積約34,000平方公尺(含廁所、公共走道、電氣室、電梯及逃生梯間等)²。

¹ C區各樓層：2F營業面積：685 m²，3F營業面積：8,050 m²，3F公共服務面積：4,414 m²，4F餐飲營業區：750 m²，其餘為公共區域。

² D區各樓層：2F營業面積：950 m²，3F營業面積：8,405 m²，3F公共服務面積：4,960 m²，4F餐飲營業區：650 m²，其餘為公共區域。



圖A、本案C、D兩區委託民間機構經營管理示意圖

資料來源：桃機公司。

(三)本招商案申請人應具備之基本資格條件如下：

- 1、依我國公司法登記設立之公司，且其實收資本額須在新臺幣（下同）5,000萬元以上；或於外國合法設立之公司，並已依我國公司法辦理認許，其實收資本額須在5,000萬元以上（以外國公司認許表或認許事項變更表所登載之資本總額為準），匯率換算應以本招商文件公告日之臺灣銀行買入即期（收盤）匯率換算之。
- 2、申請人及其公司登記負責人，自本招商案公告日前3年兩者均無退票紀錄。
- 3、申請人及其公司登記負責人無欠稅情事者。

- 4、申請人不得以母公司或子公司之經營實績代替其全部實績。
- 5、申請人應遵循「大陸地區人民來臺投資許可辦法」第8條第1項³所訂「大陸地區人民來臺投資(非承攬)公共建設項目」之規定⁴。

依據上開基本資格條件，申請人除具有一定財力、信用及經營實績外，並應遵循「大陸地區人民來臺投資許可辦法」等相關法令規定。依據「大陸地區人民來臺投資(非承攬)公共建設項目」項次一、民用航空站與其設施限制條件規定：1. 須位於航空站陸側且非涉及管制區者，2. 外資(含陸資)持股比率須低於50%，且不得超過臺灣地區最大股東之持股比率。因本招商案之經營範圍係位於航空站管制區範圍內，爰大陸地區之人民、基金會或企業所投資之公司，不得參與本招商案之申請，合先敘明。

- (四)本招商案之經營範圍係位於航空站管制區範圍內，爰中國人民、基金會或企業所投資之公司，不得參與本招商案之申請。惟本案當時招商過程中，參與本招商案其中一家申請人-瑞士商杜福睿聯安股份有限公司臺灣分公司，媒體報導其最大股東係海南省慈航公益基金會，故引起社會輿論高度關注。桃機公司雖迅即函請經濟部中部辦公室協助進行查證，惟經濟部未函復桃機公司對該公司之查證情形，爰本院函詢經濟部對該公司之查證情形。依經

³ 「大陸地區人民來臺投資許可辦法」第8條第1項規定：「投資人得投資之業別項目、限額及投資比率，由主管機關會商各中央目的事業主管機關及相關機關擬訂，報行政院核定。」

⁴ 依據「大陸地區人民來臺投資(非承攬)公共建設項目」項次一、民用航空站與其設施限制條件規定：1. 須位於航空站陸側且非涉及管制區者，2. 外資(含陸資)持股比率須低於50%，且不得超過臺灣地區最大股東之持股比率。本招商案之經營範圍係位於航空站管制區範圍內，爰大陸地區之人民、基金會或企業所投資之公司，不得參與本招商案之申請。

濟部函復本院內容，瑞士商杜福睿聯安股份有限公司為瑞士證券交易所上市公司，截至107年9月5日止持有瑞士商Dufry AG股份之最大股東為海南省慈航公益基金會，持股20.92%，董事會成員共8名，無中國大陸籍人士；經濟部本案考量瑞士商Dufry AG為國外上市公司，其持股5%以上之大股東僅海南省慈航公益基金會1家為陸資事業，且未擔任董事職務，依經濟部投資審議委員會所掌握之資料仍難認定該公司屬「大陸地區人民來臺投資許可辦法」第3條⁵所稱之投資人；另瑞士商杜福睿聯安股份有限公司於108年1月15日向經濟部中部辦公室申請廢止分公司登記，經濟部業於108年1月22日核准其分公司廢止登記。

- (五)桃機公司表示申請人提送由官方出具之資格證明文件（正本）均勻選無中資，符合招商文件規定，爰進行書面形式審查；如有發現不符合本招商案申請須知規定情形，即取消合格申請人資格，若於簽約前發現者，則不予議約，並沒收申請保證金。免稅店招商案經甄審會議決議後，桃機公司雖已分別與昇恒昌股份有限公司及采盟股份有限公司完成簽約，然招標過程中，桃機公司僅能憑申請人提供之書面資料初步認定瑞士商杜福睿聯安股份有限公司臺灣分公司符合招商文件規定，經濟部復未能適時函復桃機公司對該公司之查證情形，相關作為之妥適性，均有再檢討以求精進之必要，以避免再次發生類似情形。

⁵ 本辦法所稱投資人，指大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，依本辦法規定在臺灣地區從事投資行為者。前項所稱第三地區投資之公司，指大陸地區人民、法人、團體或其他機構投資第三地區之公司，且有下列情形之一者：一、直接或間接持有該第三地區公司股份或出資總額逾百分之30。二、對該第三地區公司具有控制能力。前項第三地區投資之公司在臺灣地區之投資，不適用外國人投資條例之規定。

二、免稅店招商案桃機公司對於申請人原規劃有「技術資格」之要求，揆其內容係要求申請人具備一定之實績及經驗，似可增加桃機公司對申請人日後順利履約之把握，允宜於日後相關案件中，考量再次調整納入或列為甄審加分項目；若申請人曾於其他國際機場有不良紀錄，甚至興訟者等情事，允宜考量於日後招商案件中，從嚴審查其書面資料，以降低委託經營廠商違約風險，而造成國內、外進出旅客之不便並影響國家及桃園國際機場之聲譽。

(一)關於免稅店招商案申請人資格之訂定過程中，桃機公司表示本招商案申請人之資格條件，原規劃除上開基本資格外，另包含技術資格，嗣因桃機公司106年11月13日接獲陳情取消申請人技術資格之意見，經該公司檢討後決定取消是項資格條件。原規劃之技術資格為符合下列其中一項條件者：

- 1、具經營10年以上之國際機場免稅商店實績經驗，及經營免稅商店營業面積達5,000平方公尺。
- 2、具10年以上經營國內外交通站場節點之商業服務設施面積達10,000平方公尺以上，惟面積不可併計。
- 3、具10年以上經營國內外百貨商場面積達10,000平方公尺以上之實績經驗，經營年限可多案併計。

桃機公司原規劃上開技術資格，後因接獲取消申請人技術資格之陳情，經該公司檢討後決定取消是項資格條件，本院予以尊重。

(二)查免稅店招商案綜合評審階段時，配分20分（總分數100分）之「申請人及其協力廠商背景與履約實績」甄審項目，其甄審重點雖已包括「申請人之公司規模、組織結構、營運現況、商譽、信用、財務、

過去曾經參與促參招標案之經驗或過去曾經經營或受委託經營免稅商店之經驗」，惟對照上開具體要求申請人應具備一定之實績及經驗之技術資格內容，原規劃之技術資格似可增加桃機公司對申請人日後順利履約之把握，允宜於日後相關案件中，考量再次調整納入或列為甄審加分項目，以資周全。若申請人曾於其他國際機場有不良紀錄，甚至興訟者，桃機公司允宜考量於日後招商案件中，從嚴審查其書面資料，情節重大者甚至排除其參與之機會，以降低委託經營廠商發生違約之風險。

(三)經核，桃機公司雖於免稅店招商案委託經營管理契約之「缺失及違約責任」章節中已訂定相關處理機制，並依促參法第51條之1第1項規定：「主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理一次營運績效評定。」辦理營運績效評定，以降低經營廠商可能發生違約糾紛或引起爭議風險，然考量委託經營權最長可達15年之久，桃機公司允宜持續檢討並精進相關作為，俾避免發生造成國內、外進出旅客之不便並影響國家及桃園國際機場聲譽之情事。

三、桃機公司辦理廣告燈箱招標案時，審酌往年該公司商業廣告履約情形，以及參考台灣高速鐵路股份有限公司與桃園大眾捷運股份有限公司等近期之廣告招商案後，經評估及簽准程序後，爰決定以評選方式招商俾利擇出最優廠商來經營，並經公告招標程序，相關作為，未發現有違反政府採購法情事。

(一)依桃機公司提供本院資料，該公司辦理廣告燈箱招標案時，考量目前第一、第二航廈商業廣告係採定點、定量之價格標方式分別招商，第一航廈合約期限至107年12月31日、第二航廈合約期限至107年9月30日止，若持續以價格標方式辦理，雖程序簡單

及履約管理方便，但缺點是契約靈活度不夠，廠商為搶得營運權，投標金額幾乎都是超越市場行情，非以理性方式競標，現有廠商權利金常有延滯繳交發生，雖未發生違約情形，得標廠商經營環境的確困難，此一經營模式並非桃機公司所樂見，管理單位不僅需承受廠商無法完整履約之壓力，甚至桃機公司提出新設廣告之空間，因合約條文及廠商投標價格因素而無法以市場行情招商，不但廠商失去商機，桃機公司也間接損失可能之增加的收入，爰於審酌往年機場公司商業廣告履約情形，以及參考台灣高速鐵路股份有限公司（下稱台灣高鐵公司）與桃園大眾捷運股份有限公司（下稱桃園捷運公司）等近期之廣告招商案後，規劃改採最有利標，期望可達成提升桃園機場商業廣告契機，藉由廣告廠商專業能力以第一、第二航廈內外整體規劃為目標，進行多元行銷，包括具有旅遊、文創、醫學、娛樂、藝術及民生等各種商業產品或是結合各公私部門之公益性質宣導及推廣，以充分利用航廈內外可使用之空間，不僅營造國門形象，亦能增進桃機公司非航空收入充裕國庫等目的。

（二）廣告燈箱招標案之辦理經過概況，略以：

- 1、107年5月24日開始規劃第一、第二航廈商業廣告評選規劃書，於107年8月13日向總經理報告規劃方向，建議第二航廈商業廣告合約期限延約3個月至107年12月31日，並與第一航廈商業廣告合約併案參考政府採購法最有利標作業，以評選方式辦理招商。
- 2、107年8月24日函詢第二航廈商業廣告合約廠商合和公司延約事宜。
- 3、依據桃園國際機場股份有限公司收入性招標案

審議作業要點規定，於107年10月4日提報本案招商計畫審查，並依審查會議紀錄修正後，簽辦本案招商文件投標須知、經營契約、評選作業規定，並依會辦單位會計處、政風處、法律事務處相關意見辦理修正後，成立本案招商工作小組及辦理遴聘評選委員事宜。

- 4、107年11月13日上網公告、107年12月3日補充公告加註內容。
- 5、107年12月12日辦理投標廠商資格審查開標，開標結果參與投標廠商計有廣豐國際媒體股份有限公司、快易通有限公司、東森新聞雲股份有限公司、新極現廣告股份有限公司等4家皆符合資格。
- 6、107年12月18日辦理投標廠商簡報評選會議，評選結果：第1序位為廣豐國際媒體股份有限公司；第2序位為新極現廣告股份有限公司；第3序位為東森新聞雲股份有限公司；第4序位為快易通有限公司。

(三)針對媒體質疑廣告燈箱招標案，桃機公司第一時間即發出澄清說明稿，其內容如下：

- 1、本案為收入性招商案，基於現行小區域辦理招商，較無法使機場全區廣告呈現完整系統之意象，桃機公司規劃以大面積、長租期的招商原則，除有助於廣告創意表現，亦可提升機場整體形象。
- 2、有關廠商提及延後招標公告，桃機公司澄清，為將第一、第二航廈招標期限一致，其中第二航廈合約依規定辦理展延3個月，以利整併招商，整併後合約到期日皆為107年12月31日。機場公司於11月份辦理新招商案之公告招標，預計於108

年1月1日起生效。辦理期程之規劃並無違法延後情事。

- 3、桃機公司為求公平、公正、公開，特參考政府採購法最有利標精神，評選最優廠商執行。過往招商案僅限傳統燈箱廣告，爰採價格標競標方式；本次作法可增設更多元化廣告媒介，在保障桃機公司原有之燈箱廣告收入外，另再增加變動權利金計價方式，鼓勵廠商發揮創意及招商能力，以多元廣告型態及空間運用，如空橋廣告、展示活動、100吋以下螢幕、壁貼、電子看板及立體實物等各項方式，均有利於廣告創意表現，營造國門新氣象。

- 4、宗取廣告有限公司對桃機公司之不實指控損及桃機公司名譽，桃機公司不排除採取法律途徑。

(四)經查，桃機公司辦理廣告燈箱招標案時，審酌往年該公司商業廣告履約情形，以及參考台灣高鐵公司與桃園捷運公司等近期之廣告招商案後，經評估及簽准程序後，期待藉由廣告廠商專業能力以第一、第二航廈內外整體規劃為目標，進行多元行銷，包括具有旅遊、文創、醫學、娛樂、藝術及民生等各種商業產品或是結合各公私部門之公益性質宣導及推廣，以充分利用航廈內外可使用之空間，不僅營造國門形象，亦能增進桃機公司非航空收入充裕國庫等目的，爰決定以評選方式招商俾利擇出最優廠商來經營，並經公告招標程序，相關作為，未發現有違反政府採購法情事。爾後招標案如有類似本案媒體負面質疑情況時，允應保持本次迅速向外界詳實說明緣由與積極回應之態度，以避免影響公司形象並對招標案之公正性產生質疑。

四、桃園國際機場為重要的國家門面，攸關國家形象及實

力之展現，應有長遠性及整體性規劃。桃機公司允宜持續精進各相關作為，以提升機場整體美感及國門形象。

桃園國際機場為重要的國家門面，攸關國家形象及實力之展現，對於整體相關設施及服務之規劃，應有其一致性，讓旅客可以感受各區之調和、互映及美感。旅客入境時經過之空橋至海關區域，除免稅商店及其入境提貨櫃檯係免稅店招商案之範圍外，其餘為服務旅客設置之銀行及電信服務櫃檯，雖非免稅店招商案之範圍，基於增進旅客服務考量，一併履勘。此外，為了解以國家門面與提供旅客服務等面向，桃園國際機場現狀有無精進空間，本院履勘時特別邀請中華大學觀光學院榮譽院長蘇成田及桃園市觀光旅遊局局長楊勝評會同履勘並提供意見或建議，綜合調查與履勘所得，提出下列之意見及建議，期待可協助桃機公司進一步提升服務品質：

(一)場地布置及展示看板

- 1、桃園機場是國家門戶，各類宣傳看板、圖片、燈箱設置時，要有國門的概念，做內容合宜性的審查。
- 2、機場航廈內部牆面廣告、告示及其他張貼文宣等，應有長遠性及整體性規劃，並建議建立SOP，以維機場整體美感及國門形象。
- 3、財政部關務署臺北關設置應申報看板英譯文字誤繕部分，請儘速改正。

(二)相關服務設施

- 1、無障礙廁所之標誌應明顯設置。
- 2、建議於行李轉盤區域設置行李暫存區，以提升行李提領效率。安檢區域至證照查驗區域中間，建議可考量設置旅客整理隨身行李及衣物之區域。

- 3、為開發穆斯林觀光市場，建立穆斯林友善環境極為必要，桃園機場也應積極配合。

(三) 旅客服務

- 1、免稅商店營業時間應配合航班起降時間調整，以提供更完善服務。
- 2、為利我國新南向政策及觀光發展推動，針對旅客所需之行李運送、WIFI、事先填寫入境表格等服務，建議參考日本機場於入境大廳安排志工協助外來旅客填寫入境申請單之作法，以加強旅客服務。
- 3、日本近年推出在機場推出Hands-free Travel 的服務，給旅客寄放行李及寄送行李至旅館的便利；韓國今年也提供免費運送到旅館的服務。建議桃機公司再進一步瞭解研議。

(四) 行銷

桃園市政府樂於協助桃機公司安排臺灣在地文化之藝術展覽或表演活動。建議桃機公司研擬具整體性之機場行銷推廣策略。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請交通部檢討見復。
- 二、調查意見三至四，函請桃園國際機場股份有限公司參處。
- 三、調查意見一，函請經濟部檢討見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：張武修

蔡崇義