

# 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：派員調查交通部及所屬高速鐵路工程局督導台灣高速鐵路股份有限公司財務比率改善情形，核有未積極督促該公司依所提之改善措施辦理增資及高鐵站區土地開發等缺失乙案。

貳、調查意見：

本院前調查交通部辦理高速鐵路民間投資興建、營運、移轉(下稱BOT)涉有授權「財團法人中華航空事業發展基金會」(下稱航發會)於民國(下同)94年9月違法決議轉投資台灣高速鐵路股份有限公司(下稱台灣高鐵公司)新臺幣(下同)45億元；財團法人中技社(下稱中技社)、中國鋼鐵股份有限公司(下稱中鋼公司)及財政部所屬各行庫投資台灣高鐵公司；台灣高鐵公司長期積欠臺灣銀行股份有限公司(下稱臺灣銀行)及臺灣土地銀行股份有限公司(下稱土地銀行)鉅額特別股股息等情三案，已分別經本院交通及採購、司法及獄政委員會第4屆第3次聯席會議(98年7月13日)、本院交通及採購、財政及經濟委員會第4屆第12次聯席會議(98年7月13日)及財政及經濟、交通及採購委員會第4屆第77次聯席會議(103年7月2日)決議，糾正及函請相關主管機關檢討改善在案，前開案件之調查重點著重於台灣高鐵公司籌資不順，政府未能督促原始股東履行「政府零出資」承諾，反而以避免高鐵興建失敗，一再挹注該公司鉅額資金，致政府、公營事業機構、公私合營公司及政府捐助之財團法人投資該公司等情。本案係審計部交通建設審計處派員調查交通部及所屬高速鐵路工程局(原交通部高速鐵路工程籌備處，86年1月31日改制，下稱高鐵局)發現台灣高鐵公司財務比率長年均低於合約規定，該等機關除未於協助

該公司辦理融資時做出增資承諾外，亦未積極督促該公司依所提之改善措施辦理增資及開發高鐵站區土地等情事，尚非無據。惟案經本院調查高速鐵路規劃、興建及營運後，發現高速鐵路係屬國家重大建設，為當時世界上最大之BOT案，且以台灣高鐵公司104年前7個月營運資料分析，每天發車數約有140班次，近14萬人次搭乘，高速鐵路已成為國人生活非常重要的一部分，然該公司財務狀況不佳，已影響公司營運，其主因係運量不足，財務負擔沉重，致持續虧損等，惟財務比率未符合約規定並無法構成「嚴重影響高速鐵路興建營運」之違約要件，且財務不佳投資人無意願投資，交通部雖多次要求該公司提出財務改善方案並辦理增資，該公司雖提出改善計畫，然成效不佳，至103年始提出有效財務改善方案；另站區事業發展用地土地位置偏僻，且土地之地上權亦因融資設定抵押權予銀行等複雜因素，致開發情況複雜，難吸引投資人投資，雖該部多次請該公司加速開發，然僅能做為短期租賃使用。嗣後於本院調查期間，該公司提出財務改善方案，經多次修正後，業經立法院通過財務解決方案，該公司將因減資792.69億元、增資300億元、延長特許期間35年、事業發展用地地上權返還交通部等，有效改善該公司財務結構，合先敘明。

案經本院蒐集相關檔卷資料及輿情報導，研析爭議所在，嗣於103年12月23日邀集審計部交通建設審計處簡報後，函交通部檢附卷證資料說明相關疑義，經該部於104年3月2日、及同年月25日以交路(一)字第1048700048、1048700062號函復到院，復於104年5月20日詢問該部相關主管人員。茲參酌該部復函、詢問書面說明、會後補充資料及同年月21日立法院通過之財務解決方案等相關卷證資料，已調查完竣，綜整調查意見如下：

#### 一、台灣高鐵公司為改善財務困境，業經立法院通過財務

解決方案，交通部允應督促該公司確實依該方案進度落實執行，並詳實規劃營運合約後續內容之增訂。

(一)台灣高鐵公司依第8屆高速鐵路協調委員會第2次會議結論「本公司與交通部雙方宜先共同尋求可行之財務改善方案，再就改善方案所涉合約爭議進行協調，以期根本解決高鐵目前面臨之財務困境」，於103年10月23日第6屆第27次董事會決議通過「財務改善方案」，內容摘述如下：

- 1、收回已發行特別股股本：減資392.21億元，消除40.19億特別股，該公司股本由1,053.22億元降為651.32億元。
- 2、減資及增資：
  - (1) 減資390.79億元(約實收資本額60%)，消除股份39.08億股，減資後實收資本額由651.32億元降為260.53億元。
  - (2) 私募普通股：私募130億元，對象擬洽臺灣銀行、土地銀行等該公司董事或政府具有直接或間接控制關係法人。
  - (3) 現金增資發行7億股，總金額70億元。
- 3、變更特許期間為75年(即延長特許期間40年)。
- 4、返還站區開發事業發展用地地上權折減回饋金。
- 5、該公司主張之「政府遲未補貼法定優待票價短收差額除外情事案」、「國內外經濟重大變動致嚴重影響臺灣南北高速鐵路興建營運合約營運事項之履行之不可抗力及除外情事案」及「高鐵興建期發生921大地震」等不可抗力及除外情事案，同意不再向交通部主張。
- 6、費率機制調整：調整「高速鐵路營運費率標準、調整時機與方式」之內容，將法定優待票價差短收納入該公司自定基本費率進行交叉補貼，同時

明訂該公司自定運價結構調整因子需覈實反應各項行銷優惠。

7、建置平穩機制暨其專戶：

- (1) 本機制之主要精神為在符合一定利潤標準下，該公司將提列負債準備作為當期之費用，如利潤低於一定標準，該負債準備將回轉成為當期費用之減項，惟最多仍以負債準備之餘額為限。
- (2) 負債準備之提列方式，係以該公司平均年度稅後淨利超過45億元但未滿50億元之部分，提列50%；超過50億元之部分，提列70%。為計算便利，機制內之稅後金額將依法定稅率折算為稅前金額予以提列。在目前財務改善方案係對追求長期穩定獲利投資人取得合理報酬，平均稅後淨利未逾45億元，故依財務試算預估暫不發生提列之情況。

然上開方案於104年1月7日經立法院審議結果為「暫予擱置」。

(二)104年3月26日台灣高鐵公司董事會決議通過修正上開「財務改善方案」更名為「全民認股方案」，並修正內容：

- 1、普通股減資：以會計師簽證之財務報表為準，減資原則上仍維持減除普通股6成之比例，以彌補累積虧損完畢為基礎，視實際狀況(如104年實際損益金額)調整減資比例。
- 2、普通股增資：以「全民認股、泛公股主導」為原則。發行新股300億元並上市(櫃)，其中依法保留30億元供員工認購，政府特定對象認購78億元，餘192億元由全民公開申購，若員工及全民認購不足之部分，由普通股股東按持股比例共同

認購；如仍認購不足，則洽其他(泛)公股特定人共同認購。

3、變更特許期為70年(即特許期延長35年)。

4、票價：票價調整機制不變，但於整體「全民認股方案」完成後，以臺北至左營間票價為例，初始票價調降為1,490元，未來依票價調整機制調整。

5、該公司擬俟簽署營運合約增修協議相關契約或書面文件生效後，撤回已提出之「運量重大不利變化」、「法定優待票差額補貼」及「921大地震之不可抗力及除外情事損害補償」等仲裁聲請。

(三)交通部會同台灣高鐵公司向立法院溝通後，修正提出財務解決A、B方案，除認股外，其餘財務改善措施，包括贖回特別股、減資、延長特許期、票價調整及站區開發地上權返還、平穩機制、聯貸授信契約條件之調整機制等均與全民認股方案相同。

1、方案A:

(1) 洽政府基金(高鐵相關建設基金)180億元、員工認股12億元、全民認股108億元。

(2) 員工及全民認股不足額，由原股東依持股比例認購；如仍不足，則洽原持有特別股之泛公股認購。

(3) 提高(泛)公股持股比例至42.4%以上，確保政府主導。

2、方案B:

(1) 洽政府基金(高鐵相關建設基金)募資242億元、(泛)公股增資58億元。

(2) (泛)公股持股比例約63.9%，未來俟高鐵財務問題獲得改善，公司體質健全後，視市場條件再辦理全民釋股。

(四)104年5月21日立法院交通委員會初審通過交通部提

出的高鐵財務解決B方案，並於同年6月5日經該院院會通過備查；該部及該公司就上開財務解決方案尚須辦理事項：

- 1、營運合約增修協議書及站區開發合約終止協議書之簽署；並確認銀行團同意動用計畫專戶資金收回特別股及塗銷站區事業發展用地地上權之抵押設定之時程，與銀行團協議聯合授信契約調整及修約事宜，預計於104年下半年完成。
- 2、處理高鐵相關建設基金及泛公股增資相關作業，預計於104年底前完成。
- 3、於104年下半年至105年初完成贖回特別股、召開臨時股東會、辦理減資並完成減資登記作業、撤回三件仲裁案以及增資等作業。

(五)台灣高鐵公司之財務解決方案，既經立法院通過，交通部允應確實控管該方案之時程，依所訂程序落實執行，並詳實規劃營運合約後續內容之增訂，以確實改善台灣高鐵公司之財務結構。

二、交通部與台灣高鐵公司增訂營運合約後，該公司將返還站區開發事業發展用地之地上權以折減回饋金，茲因該等用地面積高達46.49公頃，該部允應確實評估研訂相關開發計畫及時程，避免發生類似台灣高鐵公司僅將該等土地作為短期租賃之情事。

(一)按營運合約第2.2.2等條文規範，「站區用地」係包括「車站用地」及「事業發展用地」，其中「車站用地」主要係供興建高鐵路線及車站設施之用，開發經營期間為簽訂興建營運合約日起算35年；「事業發展用地」開發使用期間則自事業發展用地交付日起算50年，並由台灣高鐵公司負責開發。

(二)交通部以設定地上權方式交付台灣高鐵公司使用站區事業發展用地時間如下表：

站區	設定地上權		
	交付時間	特許期間	面積(公頃)
桃園	96年8月22日	95年7月1日至145年7月1日	10.72
新竹	96年8月22日	96年8月22日至146年8月22日	5.03
臺中	96年8月22日	96年8月22日至146年8月22日	17.45
嘉義	93年2月2日	93年2月2日至143年2月2日	5.42
臺南	96年8月22日	94年6月1日至144年6月1日	7.87
合計			46.49

資料來源：交通部高速鐵路工程局提供

### 各年度事業發展用地開發收益情形如下表：

單位：千元

年度	開發情形	收益
96至99	尚未開發	-
100	短期出租及臨時使用	282
101	短期出租及臨時使用	1,869
102	短期出租及臨時使用	39,305
103	短期出租及臨時使用	66,058

資料來源：交通部提供。

交通部雖於93年2月起陸續交付「事業發展用地」予台灣高鐵公司，然該公司自100年起始以短期出租方式等收取租金，截至103年底累計收入僅1.07億元。

1、環境因素：土地位置偏僻，鄰近土地多未開發，經濟景氣復甦不如預期，難吸引投資人。

2、契約因素：

(1) 該公司已將地上權設定抵押權與債權銀行，依據站區開發合約約定未來興建之建物第一次所有權須登記予地上權人(即台灣高鐵公司)，除導致投資人無法藉由投資興建取得建物產權並申請建築融資外，並因興建之建物須設定抵押予地上權債權銀行，債權銀行不同意建物登記或移轉予該公司以外之第三人，且債權銀行要求如執行地上權抵押權利時，承租土地以及建物之承租人須拋棄租賃權利，而影響承租人權益，造成尋求投資對象及後續開發阻礙。

(2) 台灣高鐵公司於債務清償前，僅有自行投資興

建之開發模式獲債權銀行同意之可行性較高，然該公司累積虧損達521億元，任何投資行為均會增加該公司財務負擔，縱使籌措到資金辦理站區開發，亦因無法於短期內獲利，實難以站區開發之收益挹注財務而解決目前急需處理之財務虧損問題，為免現有債務及虧損下又新增負債，肇致該公司未能有效開發事業用地。

(3) 台灣高鐵公司事業發展用地開發範圍，由該公司視市場狀況彈性調整開發時程，並未明定開發期限。

(三) 台灣高鐵公司於特許期間須繳納1,080億元回饋金，該公司將依據財務解決方案之約定返還站區開發事業發展用地之地上權以折減回饋金，交通部既同意該公司以返還站區開發事業用地之地上權折減回饋金，該部除應確實評估相關地上權之價值外，因該等土地面積高達46.49公頃，為避免發生該等土地台灣高鐵公司僅作為短期租賃，開發效益不佳之情事，該部允應確實評估研訂相關開發計畫及時程，落實執行並加速該等土地之招商開發。



參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請交通部研處見復。
- 二、調查意見一至二，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：陳慶財

李月德

蔡培村

中華民國 104 年 8 月 日  
附件：本院103年10月21日院台調壹字第1030800182號派查函  
暨相關案卷肆宗。