

# 調查報告

壹、案由：據審計部函報：稽察交通部暨所屬高速鐵路工程局辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

關於「據審計部函報：稽察交通部暨所屬高速鐵路工程局辦理『臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫』三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案，發現涉有未盡職責及效能過低情事」乙案，經函請交通部、交通部高速鐵路工程局、審計部及亞朔開發股份有限公司就重要事項提出說明，並請行政院本於上級督導機關立場，查明相關爭議事項、明確表示意見。茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

一、交通部高速鐵路工程局辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與財團法人長庚紀念醫院及亞朔開發股份有限公司辦理聯合開發，不僅明顯違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背交通部要求其依法行事之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失：

(一)93 年 5 月 12 日修正前之大眾捷運法第 7 條第 1 項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」93 年修法時，將該項「自行或與私人、團體聯合」

等文字刪除，修正後之文字為：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」修正理由為：「為簡化開發流程及縮短時程，修正大眾捷運系統土地開發由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得，並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜。」因此，自93年該項修正後，主管機關辦理大眾捷運系統之土地開發時，應自行辦理，不能與私人或團體聯合辦理。

- (二)查交通部高速鐵路工程局(下稱高鐵局)為辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段A8車站專用區土地開發案(下稱本開發案)，竟無視於93年修正大眾捷運法之上開不能與私人或團體聯合辦理規定，於94年9月12日函報交通部稱：將與財團法人長庚紀念醫院(下稱長庚醫院)進行聯合開發，所需土地分別由該院提供及向桃園縣政府有償撥用，並由該院擔任開發計畫之投資人等語。同年11月1日，交通部路政司(下稱路政司)邀集相關單位進行討論，會中高鐵局雖認為現行大眾捷運法第7條條文似尚可涵括「與地主協議聯合開發」模式，惟交通部總務司、法規委員會(下稱總務司、法規會)及路政司則均認為：大眾捷運法修法後已刪除聯合開發之方式，只能由政府取得全部土地後再主導辦理後續開發事宜。交通部遂以94年12月9日交路字第0940014551號函復高鐵局稱：請本於執行機構權責依現行大眾捷運法及法規會上開結論辦理等語。並再分別於95年1月25日、96年2月27日，去函高鐵局重申：請按該部94年12月9日交路字第0940014551號函說明事

項，確依大眾捷運法等規定覈實辦理相關事宜等語。

- (三)惟查，高鐵局竟違背大眾捷運法第7條規定及交通部前開函文，逕自於96年3月15日與長庚醫院簽訂「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統A8車站專用區土地開發契約書」（下稱土地開發契約書），進行土地聯合開發事宜。97年2月13日，交通部去函高鐵局稱：本開發案仍請依大眾捷運法等相關法令規定，由政府全部取得土地，以主導開發事宜等語。高鐵局不僅未依前開函文辦理，甚且於97年5月12日與地主長庚醫院及其合作人亞朔開發股份有限公司（下稱亞朔開發公司）簽訂「A8車站專用區土地開發投資契約書」（下稱投資契約書），約定由該院及其合作人投資興建本開發案，議定相關開發費用、權益分配等事項，並於同年6月16日將前開契約副本函送交通部。
- (四)另高鐵局於本開發案辦理期間向交通部提出修法建議，將「自行或與私人、團體聯合」等文字再予回復，該部於97年4月8日邀集相關單位共同研商，與會單位臺北市政府捷運工程局表示：大眾捷運法修正後土地開發效率已顯著提昇，依該府訂定之協議價購優惠辦法辦理，並無窒礙難行之處等語。路政司亦說明93年修法前業就「是否刪除聯合開發機制」進行分析，並經交通部部長批示刪除等意見。大眾捷運法迄今仍維持原條文規定，未予修正。
- (五)查高鐵局雖稱：本開發案前經行政院於91年1月9日核定長生國際開發股份有限公司（下稱長生公司）以民間投資方式辦理「獎勵民間投資中正國際機場至臺北捷運系統建設計畫」，且其規劃報告書已載明機場捷運於林口長庚醫院設站採聯合開發方式

辦理土地取得為由，基於「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」之立場，其得依 93 年 5 月 12 日修法前之大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法規定，簽訂上開投資契約書，與地主辦理聯合開發等語。惟查所謂「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」等，均不能逾越及違背上開大眾捷運法關於「不能與私人或團體聯合辦理」之明文規定。再者，長生公司、長庚醫院、亞朔開發公司係屬三個不同之法人，更何況長生公司辦理之上開建設計畫業於 92 年 1 月 1 日起喪失最優申請案件申請人資格，長庚醫院及亞朔開發公司均不能主張「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」。高鐵局竟以行政院於 91 年 1 月 9 日核定長生公司得辦理建設計畫為由，主張其基於「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」之立場，得與長庚醫院及亞朔開發公司辦理聯合開發，顯係張冠李戴，於法不合。

(六) 審計部 101 年 9 月 27 日台審部交字第 1013001440 號函查復本院略以：原最優申請人長生公司長生案未完成簽約，有關長生公司原規劃內容自始不發生法律效力，亦無信賴原則之適用，本開發案高鐵局採聯合開發方式辦理，並優先函詢土地所有人長庚醫院之投資意願，未依 93 年 5 月 12 日修法後之大眾捷運法第 7 條規定，由政府取得全部土地，公告徵求投資人，並透過市場競爭機制，甄審及評定最優申請人，除程序未合外，有關投資人之徵選，亦喪失選擇其他更有利於政府開發權益之機會等語。

(七) 綜上所述，高鐵局辦理本開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與長庚醫院及亞朔開發公司辦理聯合開發，不僅明顯

違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背上級機關交通部要求其依法行政之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失。

**二、交通部身為大眾捷運法之中央主管機關及高鐵局之上級督導機關，既知該局未依法令規定辦理本開發案，卻未善盡監督管理職責，即時採取有效措施制止，亦有違失：**

- (一)按大眾捷運法第 4 條規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之。」交通部高速鐵路工程局暫行組織規程第 1 條規定：「交通部為辦理高速鐵路及捷運系統建設事宜，特設高鐵局，其組織依本規程之規定。」顯示交通部為大眾捷運法之法令主管機關，並為高鐵局之上級督導機關。
- (二)查交通部雖於高鐵局與長庚醫院簽署土地開發契約書前，即已多次函知該局本開發案應依現行大眾捷運法、大眾捷運系統土地開發辦法及法規會 94 年第 11 次會議結論辦理（即由政府取得全部土地後，再主導辦理開發事宜），惟卻未能即時採取有效措施制止，任由該局與私地主簽署土地開發契約書。嗣高鐵局於 96 年 3 月 19 日將土地開發契約書副本函送交通部，該部竟以機場捷運開發作業已委任該局辦理，本開發案管轄權已移轉該局，且因該局已與長庚醫院簽訂土地開發契約書，該部無須再就其內容為實質審查為由，於同年 4 月 2 日函復該局「已

予存查」。另高鐵局擬與長庚醫院簽署投資契約書前，交通部亦多次函知該局仍應依大眾捷運法等相關法令規定，由政府全部取得土地，以主導開發事宜，惟該局仍持不同看法。嗣高鐵局於 97 年 6 月 16 日將投資契約書副本報送交通部，該部竟再次以考量機場捷運計畫（中壢至三重路段）土地開發所涉該部權責，已正式公告委任高鐵局辦理，相關土地開發事宜業屬該局權責，該局自應依法辦理相關事宜為由，於同年 7 月 2 日函復該局相關契約書等資料文件免再報部備查，並檢還該副本。

- (三)再查，交通部於 97 年 9 月間，由路政司、總務司、法規會等單位及運輸研究所組成「機場捷運計畫專案督導小組」赴高鐵局瞭解「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」執行情形，該督導小組於同年 9 月 23 日對高鐵局辦理本開發案，提出未依現行大眾捷運法第 7 條修法意旨辦理、未訂定協議價購優惠辦法（草案）報請交通部審查發布、明知法規有適用疑義逕採有爭議見解辦理，致生適法問題等缺失。案經高鐵局提出現行作法若無適法性問題，可繼續依原合作架構進行，並建議同意桃園縣政府參與開發，另如現行作法有適法性問題，則本開發案土地開發程序須重新運作之意見。
- (四)嗣交通部於 98 年 3 月 18 日函復高鐵局，重申依 93 年 5 月 12 日修正之大眾捷運法第 7 條修法說明，已無聯合開發方式，相關土地應變更為公有土地後，由政府主導開發，至私有地主之權益，可於協議價購優惠辦法中兼顧，請高鐵局進行適法性處理，並儘速將「交通部辦理大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法（草案）」補充修正後報部審查。惟高鐵局續於 98 年 4 月 21 日再函請交通部同意本

開發案得接續採聯合開發方式辦理，該部竟於同年5月19日說明：有關機場捷運計畫A8站土地開發是否適用93年5月12日大眾捷運法修法前之延續性案件或屬修法後之新興個案，因涉事實認定，考量本開發案已依法正式公告委託高鐵局辦理，仍請該局依法自主自行核處等語。

(五)綜上，交通部身為大眾捷運法之法令主管機關暨高鐵局之上級督導機關，既知該局未依法辦理本開發案，自應本諸法令解釋及指揮監督機關之權責，要求執行機構高鐵局確實依法妥處。惟交通部於高鐵局辦理本開發案之過程中，不思採取即時有效措施制止，反以相關土地開發事宜已公告委任高鐵局辦理，自應由該局依法妥處為由，放任高鐵局以聯合開發方式，與民間團體簽訂土地開發契約書及投資契約書，繼續執行本開發案，未能善盡中央主管機關及上級督導機關職責，亦有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部高速鐵路工程局。
- 二、調查意見二，提案糾正交通部。
- 三、影附調查意見，函請交通部查明議處相關失職人員見復。
- 四、影附調查意見，函復審計部。
- 五、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：高鳳仙