

## 糾正案文目次

壹、被糾正機關 .....	1
貳、案由 .....	1
參、事實與理由 .....	1
一、「高捷紅橘線建設」行政院八十四年間原已核定一千九百五十二億元由高雄市政府辦理，詎三年後貿然改弦易轍，兩度函促高雄市政府改採民間參與（BOT）方式辦理，該府藉以將原核定自辦興建之財務計畫，規劃成政府投資金額高逾八成之高捷 BOT 案逕自公告招商，行政院猶束手無策，其決策草率且監督不力，為公共建設 BOT 立下不良示例，洵難辭其咎 .....	3
二、交通部為促成高捷紅橘線建設計畫，不斷上修預估自償率，且任由高雄市政府以高估之運量及自償率繼續推動，甚至囑其納入招標文件，誤導民間機構參與投資建設，肇致高捷紅橘線後續營運虧損之窘境，誠有可議 .....	5
三、高捷 BOT 案民間投資人獨攬政府出資達千億元之工程，恣憑曲解主管機關之函釋，即將政府採購幻化為政府投資，逃避政府採購法監督，恃權弄法，嚴重斲傷政府公權力及形象，確有失當 .....	8
四、高捷 BOT 案政府投資額度之核議過程毫無客觀標準，且評決最優申請人後，竟以收取「權利金」為飾，變相增加公帑支出，確有怠失 .....	14
五、高捷公司對於「權利金」之會計處理錯誤且不一致，而財務報表所表達之資產、業主權益、財務	

狀況、經營結果及揭露亦嚴重失真 .....	19
六、高捷 BOT 案財務計畫未獲行政院核定前，高雄市政府竟擅專提高政府投資額度百億餘元，與最優申請人簽訂興建營運合約，事後亦未見行政院據實追究行政責任，均有違失.....	20
七、高捷 BOT 案興建營運合約議訂過程怠忽草率，致使政府投資委由高捷公司併辦之工程，完工後決算縱有結餘款，亦無以追回繳庫，反需額外支付物價指數調漲費用及莫名之工程追加款，確有怠失.....	24
八、高雄市政府於簽訂興建營運合約前，未先釐清公共藝術之興建機關（構）主體及相關作業流程，衍生後續無謂爭端致延宕時程，確有失當.....	25
九、高雄市政府為免外界質疑高捷 BOT 案後續採購弊端，刻意選取部分政府投資建設以公開招標程序辦理，斷章取義「不適用政府採購法」之函釋，迴避政府採購法規範約束，且完全悖離政府採購追求公平、公開程序之精神，確有可議 .....	27
十、高捷公司之支出缺乏管控機制、異於常情，土建工程之支出金額超過政府投資額度，不利政府權益，高雄市政府疏於監督，未能及時發現並採取有效管控措施，確有怠失 .....	30
十一、勞委會於九十年五月十日公告停止重大工程引進外籍勞工，復於九十二年六月二十六日補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，誠有可議 .....	32
十二、勞委會公告停止重大工程引進外籍勞工，以及補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，均屬法規命	

- 令，卻未依中央法規標準法及立法院職權行使法規定送立法院，且有違背法規命令不得再授權之意旨，顯有重大瑕疵 ..... 39
- 十三、高捷 BOT 案政府出資超過八成，卻任由高捷公司虛增工程用人費用於前、華磐公司剝削泰勞於後，且強迫統包廠商使用外勞再從中牟取暴利，勞委會對此卻置若罔聞，顯有怠失 ..... 41
- 十四、高捷公司違反就業服務法，將引進之部分外籍勞工提供華磐公司非法使用，勞委會及地方主管機關竟毫無所悉，且該會對地方政府查察不實，亦未見督促積極改善作為，誠有可議 ..... 43
- 十五、勞委會明知高捷公司招募之外籍勞工，按規定每人每月應繳納三千元之就業安定費，卻僅實收二千元，任由高捷公司私下扣留一千元，迨發生泰勞暴動事件後始行補收，顯有怠失 ..... 44





## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院暨所屬公共工程委員會、勞工委員會、交通部、高雄市政府。

貳、案由：高雄都會區大眾捷運系統紅橘線建設，行政院八十四年間原核定由高雄市政府自辦，詎三年後遽改弦易轍，兩度函促該府改採民間參與（BOT）方式辦理，決策過程草率且監督不力；交通部為迎合政策推動，高估自償率且督促高雄市政府據以推動，導致後續營運虧損窘況；行政院公共工程委員會對於 BOT 政府投資部分併交民間投資人辦理之適法疑義，未衡酌個案實情並邀集權責機關審慎研商，即草率作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋；高雄市政府恣憑曲解上開函釋，將政府出資千億元之採購幻化為政府投資，由投資人獨攬且不受政府採購法監督，且該府後續核議政府投資額度，以及興建營運合約之議定、簽約及履約監督等過程，亦有諸多缺失；行政院勞工委員會違背法定程序，公告停止重大工程引進外籍勞工於前，嗣為應本案投資人所請，復補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，且未善盡外勞管理查察監督職責，致生剝削牟利、苛刻管理等侵害外勞人權之不法情事，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於八十四年八月間，行政院核定「高雄都會

區大眾捷運系統紅橘線路網建設」(下稱高捷紅橘線建設)財務計畫，總經費新台幣(下同)一千九百五十二億元，自償率百分之十一。嗣鑑於臺北捷運木柵線興建期間發生諸多事故，而高捷紅橘線規劃初期也產生諸多爭議，爰高雄市議會全數刪除高捷工程八十五、八十六年度歲出預算，迨八十七年度恢復高捷工程預算，適逢高速鐵路及桃園機場捷運等正大力推動宣揚 BOT (Build-Operate-Transfer，興建-營運-移轉)，故要求檢討高捷工程改採 BOT 之可行性，且行政院亦於八十七年六月十七日及同年八月二十五日兩度函囑高雄市政府「儘量以 BOT 方式辦理」，該府爰於同年九月十一日函復行政院：遵照指示改採民間參與(BOT)方式推動辦理。

八十八年二月一日，高雄市政府公告「徵求民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」(下稱高捷 BOT 案)，並依獎勵民間參與交通建設條例(下稱獎參條例)第三十七條規定成立甄審委員會負責評審作業，同年五月二十六日召開第二次甄審委員會議評定高雄捷運股份有限公司(下稱高捷公司)籌備處等三家廠商均入圍申請人，八十九年五月十日召開第五次甄審委員會議，評定高捷公司籌備處為最優申請人。惟因高捷公司籌備處所提報價文件要求政府投資額度一千零四十七億七千萬，超出甄審委員會原評定之政府投資額度九百三十六億九千六百萬元，差額約一百一十億元部分，依第三次甄審委員會決議及申請須知規定，納入權利金機制並經議約討論確定後，雙方於九十年一月十二日正式簽訂興建營運合約，同年十月三十日正式動工興建。嗣高捷公司以國內勞工徵才不足為由，於九十二年九月二十四日向行政院勞工委員會(下稱勞委會)申請引進外籍勞工(下稱外勞)，經勞委會於同年十二月三日同意該公司以「雇主」身分辦理申請引進外勞，核准聘任外勞人數上

限為二千六百八十八人。詎九十四年八月二十一日晚間九時許，高捷公司岡山北機廠宿舍約三百名泰國籍勞工，因不堪長期惡劣之勞動條件與苛刻管理，爆發集體抗爭衝突事件，損及我國保障外勞人權之國際形象。

案經本院現場履勘及調閱卷證資料，並約詢交通部、行政院公共工程委員會(下稱工程會)、行政院經濟建設委員會(下稱經建會)、勞委會、高雄市政府等相關機關及高捷公司人員到院，鑑於案情涉及層面既深且廣，為期調查報告深入周詳，爰就「決策評估及監督防弊效能」、「興建營運合約擬議及簽訂過程」、「外勞僱用及暴動處理過程」等要旨，分立三案進行調查，前已陸續調查竣事，並分別提請交通及採購等相關委員會審查決議「併入總案處理」；至人員違失部分，亦經本院於一〇一年一月十一日審議通過，彈劾高雄市政府捷運工程局(下稱高雄市捷運局)前局長周○○並移付懲戒在案。茲就相關調查意見臚列如後：

一、「高捷紅橘線建設」行政院八十四年間原已核定一千九百五十二億元由高雄市政府辦理，詎三年後貿然改弦易轍，兩度函促高雄市政府改採民間參與(BOT)方式辦理，該府藉以將原核定自辦興建之財務計畫，規劃成政府投資金額高逾八成之高捷 BOT 案逕自公告招商，行政院猶束手無策，其決策草率且監督不力，為公共建設 BOT 立下不良示例，洵難辭其咎

(一)按「獎參條例」立法意旨，係為配合六年國建計畫中交通建設與發展之迫切需要，解決所需龐大資金短絀問題，以突破當時困境，行政院八十二年六月三日函送該條例草案予立法院審議時說明綦詳。又依行政院函訂「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定，機關辦理民間參與公共建設前，



應辦理可行性研究、先期規劃及必要之前置作業；可行性研究應以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律等進行評估；在財務方面，除評估該建設之自償性外，應就投資報酬率、融資能力等因素，審慎評估民間投資之可行性。

(二)查高捷紅橘線建設計畫，行政院初於八十年一月二十五日函復交通部同意編列預算自辦興建，而後續財務計畫修訂部分，亦於八十四年五月十五日獲該院函示依經建會之審議結論<sup>1</sup>辦理。惟嗣因高雄市議會要求重新評估興建方式，高雄市政府爰邀請產官學界研討結果，認為就高雄捷運之基本投資條件，BT (Build-Transfer，興建完工後移轉) 之可行性較 BOT 為高，故該府於八十六年六月六日函報交通部，建議高捷紅橘線建設採 BT 方式規劃推動；惟與交通部意見相左，經召開會議研商結果，仍提出多項質疑及可能困難。迨八十七年三月十九日，行政院前院長蕭○○於第二五七〇次院會明確指示：「本案儘量以 BOT 方式辦理為宜」後，該院遽改弦易轍，於八十七年六月十七日及同年八月二十五日，兩度函促高雄市政府依前揭院會指示辦理。

(三)然高雄市政府卻未依循前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定程序，先就高捷紅橘線建設之市場、技術、法律及自償性、投資報酬率、融資能力等財務方面，審慎評估民間投資可行性，於接獲行政院前揭函示後，約莫半個月旋於同(八十七)年九月十一日及同年十月七日，先後函復行

---

<sup>1</sup>經建會審議結論：1.總經費調減為一千九百五十二億元。2.自償比率訂為百分之十一，扣除自償率後中央補助百分之七十五，其餘經費由台灣省及高雄市依比例分擔，並分年編列預算。3.橘線由高雄市政府自行辦理，惟紅線之開工晚四年，宜參照獎參條例積極規劃由競標廠商提供資金興建，於完工後分期償付建設經費方式進行。4.完工後營運均以民營化為原則。

政院及交通部表明遵示改採 BOT 方式辦理。遲至同年十一月十一日，該府函報補陳「民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設先期計畫書」（含可行性研究）予行政院，竟直接引據三年前原擬由政府自行興建之財務計畫，作為民間投資可行性研究之基礎，進而規劃政府投資非自償建設部分占總建設成本之百分之八十六點三二，且未待行政院核復，即逕於八十八年二月一日公告招商，並附申請須知承諾「本計畫路網非自償部分建設所需經費，將由政府投資」。

(四)揆諸本案高捷紅橘線建設辦理過程，由行政院早期核定自籌預算興建，至最後決定改採 BOT 方式獎勵民間參與，其政策之轉變，無非是想引進民間充沛資金、經驗及效率管理，期以達到政府出資最少及民間負責營運之目的。然高雄市捷運局卻未依行政院政策審慎評估 BOT，陽奉陰違，將政府投資非自償部分（一千零四十七億七千萬元）以類同公共工程傳統發包計價並按工程進度里程碑勘驗即付款之方式，交由高捷公司辦理；事後為掩飾其悖離 BOT 政策之偏誤，及避免外界衍生高捷公司以小搏大之疑慮，刻意將前揭政府投資額度減去六百億元後之四百四十七億七千萬元，委由高捷公司循公開招標作業程序辦理發包<sup>2</sup>（即所稱「公辦六標」），期以減少外界訾議。高雄市捷運局蓄意矇混，行政院事先未予詳察，事後又監督乏力，顯難辭其咎。

## 二、交通部為促成高捷紅橘線建設計畫，不斷上修預估自

---

<sup>2</sup>依本案興建營運合約第 8.1.7 條規定：乙方於本計畫第 2 階段所提出之「徵求民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」報價書中要求「政府投資額度」項目金額減去 600 億元之差額，乙方同意以本合約工程經費表中至少與該差額等值之「工程項目」（成本中心）依本合約第 8.1.8 條方式執行。而合約第 8.1.8 條規定：乙方應配合評決小組依本合約附件 C1.2（公開招標之作業程序）規定，自行辦理興建階段公開之招標作業。

償率，且任由高雄市政府以高估之運量及自償率繼續推動，甚至囑其納入招標文件，誤導民間機構參與投資建設，肇致高捷紅橘線後續營運虧損之窘境，誠有可議

- (一)按國內相關領域學者專家咸認，獎勵民間參與交通建設案件是否可行，概以民間投資可獲得之合理報酬率為基礎，其中兩項重要基本評估指標不外：一、公共建設計畫自償率的評估；二、公共建設計畫淨現值、內部報酬率及回收年期之評估。而「自償率」之定義，依「補貼利息或投資部分建設辦法」第二條第一項規定：「本條例（獎參條例）第二十五條第一項所稱自償能力，係指營運評估年期內建設計畫與附屬事業各年現金淨流入現值總額，除以工程興建年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比例。」
- (二)然查，交通部為促成高捷紅橘線建設之政策，不斷上修預估自償率，從八十三年七月六日函報行政院之百分之六點七一，八十四年二月十六日上修為百分之八點九五，而行政院八十四年五月十五日核復交通部之自償率則為百分之十一。詎高捷紅橘線建設採獎勵民間參與方式興建確定後，高雄市政府依行政院頒「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」第二點規定，於八十七年十一月十一日函報「民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設先期計畫書」予行政院交下交通部審核時，該部運輸研究所及路政司會簽意見卻質疑：「政府負擔部分仍高達一、八六七億元，與原案一、九五二億元相差有限，是否已失去原擬以 BOT 方式辦理以達降低政府財政負擔的目的…。現況大眾運具市場佔有率尚不及百分之十，初期可考慮以專用道或地

面軌道系統方式先於路廊上服務…，俟運量需求達到一定程度時，再提供更進一步的高運量捷運服務，如此對民間投資也會有較高的可行性」及「本計畫以營運收入之敏感度最高，即營運收入之變動對財務分析的影響最大，故攸關營運收入之運量預估是否務實，顯然對於本計畫之財務結構頗具影響。依報告書所示，捷運紅橘線於九十六年全線營運通車初年，日運量即達六十七點六萬人次，相較於台北捷運淡水線於八十六年三月營運通車至八十七年十一月，一年餘之實際平均日運量為十一點一萬人次，顯然高估許多」等語。

- (三)復經調閱時任交通部次長之毛○○(現任交通部長)於八十七年十月十九日專簽亦指出：高雄捷運的自償率，是在營運初期每日即可有五十萬人次運量的假設前提之下，估計可達百分之十一，不過，由於高雄都會區目前之公車每日載客量僅有七萬至八萬人次，並且一般慣例捷運市場的載客量僅能以既有公車載客量的某一比例計算，因此上述百分之十一的自償率很顯然是一過於偏高的樂觀估計；換言之，如以更專業化的方式評估，高雄捷運的自償率恐怕無法避免會是負值，也就是說，它的未來營運收入用來償付營運支出都將有所不足，更遑論有任何結餘來償還投資的本息等語。然交通部嗣於八十八年一月二十日邀集行政院經濟建設委員會(下稱經建會)、行政院公共工程委員會(下稱工程會)等單位會商時，竟未就前揭先期計畫書所評估之運量及財務可行性正視研討，任由高雄市政府以未來樂觀等由說明後仍繼續推動，甚至囑其將該等高估之運量及自償率納入招標文件，誤導民間機構參與投資建設，肇致高捷紅橘線通車營運迄今，高捷公

司猶因實際與預估之運量落差過大（約僅達二成），而陷入嚴重虧損之窘境，誠有可議。

### 三、高捷 BOT 案民間投資人獨攬政府出資達千億元之工程，恣憑曲解主管機關之函釋，即將政府採購幻化為政府投資，逃避政府採購法監督，恃權弄法，嚴重斲傷政府公權力及形象，確有失當

按政府採購法第三條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第四條規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」第五條規定：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」第九條規定：「本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委員會，…」第十條規定：「主管機關掌理下列有關政府採購事項：一、政府採購政策與制度之研訂及政令之宣導。二、政府採購法令之研訂、修正及解釋…」。

另依獎參條例第二十五條第一項規定：「本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。」第二項規定：「前項補貼利息或投資建設辦法，由交通部會同財政部擬訂，報請行政院核定之。」亦即適用獎參條例所獎勵之交通建設，其中非自償部分（即政府投資部分），得由政府選擇以「補貼其所需貸款利息」或「投資其建設之一部」之方式獎勵。又依其子法補貼利息或投資部分建設辦法第九

條第一項規定：「政府依本條例第二十五條規定投資民間機構建設交通建設之非自償部分，其方式如下：一、政府興建交通建設之一部後，交由民間機構經營或使用。二、由民間機構興建交通建設之一部，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用。」足見政府就非自償部分選擇以「投資其建設之一部」方式獎勵時，更可選擇由政府自行興建或委由民間機構興建，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，再交由民間機構經營，即採興建-移轉-經營（BTO）模式。

（一）高雄市捷運局藉詢政府投資部分併交民間投資人辦理之法令疑義，促使工程會草率作成「不適用政府採購法」之函釋，為後續採購潛藏弊端之保護傘，以逃避政府採購法監督：

1、高捷 BOT 案政府投資之非自償部分，經高雄市政府於八十七年十二月四日引據前揭法規函報行政院略以：非自償部分由政府投資，併交民間機構承建，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，再交由民間機構經營或使用（即循 BTO 模式），並經行政院八十八年六月四日核定在案。該府未以補貼貸款利息或自行興建之方式辦理，而選擇將之委由高捷公司興建，按前揭政府採購法第五條第二項、獎參條例第二十五條第一項、補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項規定，係屬政府委辦事項，自應受政府採購法監督，與相關本案之最高法院九十九年度台上字第四九二〇號判決，亦提出相同之疑異。

2、詎高雄市捷運局於八十八年六月七日函詢工程會略以：本計畫自償率前經行政院核定為百分之十一，有關計畫非自償部分之辦理方式，經查獎

參條例第二十五條及子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條已予規範，其中對於非自償部分併交由民間機構辦理方式亦規定「…經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用」，先期計畫書中具體建議本計畫非自償部分併交由民間機構辦理，又查政府採購法第四、五條規範法人或團體接受機關補助或委託代辦者，應依該法之規定，然因本計畫案係屬民間投資案件，是否不受該法第四、五條規定之限制，陳請釋疑等語。

- 3、工程會企劃處收辦高雄市捷運局前揭請釋函後，先簽會負責研訂促參法之技術處於八十八年六月十五日簽見：「…其是否適用政府採購法端視政府與民間之契約型態，如設計為委託契約，該受委託之民間機構自應依政府採購法第五條規定辦理；若設計為承攬契約，則似不宜適用政府採購法。…政府投資部分併交民間興建有其需要，惟如民間投資比例偏低，而政府投資比例超過百分之五十以上，則似有藉由民間參與計畫，免除政府採購法適用的現象，勢將產生政府採購法執行漏洞，故建議政府投資部分併交民間興建之投資方式，在政策上，應就政府或民間投資之比例有一定之限制。」然該會企劃處卻無視上開可能疑慮及後遺，刻意迴避高雄市捷運局函詢有無政府採購法第四、五條之適用等核心問題，未經審慎會商交通部、經建會或高雄市政府等相關主管機關，率自引據該會八十八年六月二十四日第七十六次法規委員會議，討論政府採購法第九

十九條關於甄選投資廠商程序之結論<sup>3</sup>，旋於同年七月二日由時任副主任委員之李○○決行判發後，逕復（八十八年七月五日〈八八〉工程企字第 8808140 號函）高雄市捷運局釋以：「有關高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設之非自償部分，既悉依據獎參條例及其相關子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項第二款規定辦理，故不適用政府採購法之規定。」該函稿不僅未上陳首長（主任委員蔡○○）核批，亦未見副知交通部、經建會等相關權管機關。

- 4、高雄市捷運局藉故函詢工程會，如高雄捷運之政府投資非自償部分併交民間投資人辦理之法令疑義，而工程會未秉承行政院高捷 BOT 案之決策函復，竟作成高雄捷運非自償部分如採 BTO 方式，則不適用政府採購法之函釋，高雄市捷運局藉此斷章取義、借題發揮，對外則稱高捷 BOT 案不適用政府採購法，將政府投資非自償部分一千零四十七億七千萬元，於興建營運合約第 9.2.2 條及第 9.4.1 條（付款程序）議定，仍採傳統發包計價並按工程進度里程碑勘驗即付款之方式，因而無法引進民間大量資金，不僅有違行政院 BOT 政策及獎參條例第二十五條第一項及其子法相關規定，更為後續採購潛藏弊端之保護傘，以逃避政府採購法監督，居心可議。
- 5、工程會為政府採購法主管機關，掌理政府採購政策、制度及法令之研訂、修正及解釋等法定職

---

<sup>3</sup> 按工程會法規委員會第七十六次委員會議紀錄：柒、討論事項第 7 案「政府採購法第 99 條關於機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建者，其甄選投資廠商之程序應適用本法之情形，提請討論。」結論：關於民間投資興建、營運公共建設，其甄選廠商程序於其他法律另有規定時，不論其規定之詳簡，依本法第 99 條規定，均無政府採購法之適用。



責，然對於高雄市捷運局請釋高捷紅橘線政府投資非自償部分有無政府採購法第四、五條之適用疑義時，竟未顧及行政院高捷 BOT 政策，復未探究高雄捷運個案真實背景及衡酌法條原意<sup>4</sup>，亦未慎重邀集交通部等相關機關會商於前，事後僅以該會法規委員會討論甄選廠商程序之結論牽強附會，且函稿未上陳首長卻僅由副首長代決，即逕自作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋，核其研處簽核過程，亦難辭草率擅專之咎。

(二)將千餘億元政府採購幻化為政府投資，助長投資人逃避政府採購法監督，毫無防弊機制可言：

- 1、按高雄市政府於八十八年二月一日公告高捷紅橘線建設招商申請須知略以：本計畫路網建設之非自償部分由政府投資，而自償部分則由民間投資，惟其額度不得少於本計畫路網總建設經費之百分之十一。嗣經本案甄審委員會評決高捷公司籌備處為最優申請人，依雙方簽訂興建營運合約，自償部分高捷公司投資三百零四億九千萬九百萬元，非自償部分政府出資一千五百零八億八千九百萬元（含政府應辦事項經費四百六十一億一千九百萬元，及政府投資一千零四十七億七千萬九百萬元），計畫自償率為百分之十六點八一，雖較規定百分之十一為高，然扣除政府應辦事項經費後，高捷公司實際僅出資共一百億元，卻可主導、獨攬政府投資一千零四十七億七千萬之巨額

---

<sup>4</sup> 按工程會公告「政府採購法」之立法說明，第四條：法人或團體接受政府機關補助辦理採購時，若補助金額超過該項採購金額之半數，且補助金額在公告金額以上者，該採購仍應受本法之規範，並受補助機關監督，以杜流弊…。第五條：…受機關委託辦理採購之法人或團體，因其仍係執行政府之預算，故仍應受本法之規範，並受委託機關之監督，以杜流弊…。第九十九條：由民間投資興辦政府所規劃或核准之建設，政府不必償付建設經費，可解決財源不足問題，但其甄選廠商之程序，宜有統一規定…。

工程採購，且因興建營運合約（財務部分事先並未獲行政院核定）業已明訂：政府投資範圍工程經費「不予增減」，故據高雄市政府表示，即使高捷公司完成交辦工程後尚有節餘，亦不必退繳國庫；又藉工程會前揭函釋，亦不受政府採購法規範與監督。

- 2、然經調閱工程會檔卷發現，本案所涉採購法之適用疑義，早於政府採購法八十七年五月二十七日公布後，該會前主任委員歐○○於同年十二月十六日召開第四十一次擴大業務會報，討論促參法研訂草案及高捷紅橘線民間參與有關問題時，即曾明確裁示：「…關於促進民間參與公共建設之推動事宜，如民間參與公共工程投資比例偏低，而政府投資比例在百分之五十以上者，仍須採政府採購法之程序辦理，請技術處就相關作業規定加以研處。」該會技術處受命研議後，於八十八年三月五日簽陳略以：如民間參與公共工程投資比例偏低，而政府投資比例超過百分之五十以上，且政府投資部分併同交由民間興建，易使 BOT 財務評選機制，扭曲為承攬競價機制，並影響營建資源的公平、合理分配，恐引發社會爭議，建議政策上應規範政府投資比例上限，否則勢將產生政府採購法之執行漏洞。該簽同年月十日陳核至前副主任委員李○○時，旁註兩點意見：「一、本案之結論為『高雄捷運應採 BTO 方式較符公平正義及程序之合理性』。二、事實上，高雄捷運編有預算，立即採政府主辦而不用民間參與一定最便宜，也最快。高雄捷運一錯再錯，已難挽回，日後一定會有大問題。」該簽續陳前主任委員蔡○○，經批示召開並主持內部會議研商後，作成

「關於政府投資部分併同交由民間興建乙節，適用獎參條例，並無政府採購法之適用」等結論<sup>5</sup>，惟事後會議紀錄陳核至蔡主任委員時，卻以「係內部交換意見，結論意見並不成熟」為由，批示不發。然經核閱該次會議結論與嗣後（八十八年七月五日）函釋「高捷紅橘線建設非自償部分不適用政府採購法」之內容，不謀而合，其將政府採購幻化為政府投資，逃避政府採購法監督之意圖，不辯自明。

- 3、揆諸本案高捷紅橘線興建完成後之特許營運期限長達三十年，倘若日後因經營不善或其他違約情事而被迫提前解約，政府尚須承擔強制收買等善後責任。然因中央及地方主管機關各行其是之執意孤行，造成政府出資近八成之千億鉅額工程，由民間投資人獨攬卻不受政府採購法監督之荒謬。核其政策執行過程，顯未考量前期興建階段與後期營運管理階段之財務風險分配，對於政府投資比例亦未設限，方予廠商以小搏大可趁之機，高捷 BOT 案毫無防弊機制可言。

#### 四、高捷 BOT 案政府投資額度之核議過程毫無客觀標準，且評決最優申請人後，竟以收取「權利金」為飾，變相增加公帑支出，確有怠失

(一)政府投資額度之核算及評議過程，草率且欠缺客觀準據：

- 1、按獎參條例第二十五條規定：「本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非

---

<sup>5</sup> 八十八年三月三十一日召開內部會議後，紀錄陳核至主任委員蔡兆陽時，以「係內部交換意見，結論意見並不成熟」為由，批示不發。

自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。…補貼利息及投資建設，由主管機關編列預算為之」。另該條例子法—政府對民間機構參與交通建設補貼利息或投資部分建設辦法（下稱補貼利息或投資部分建設辦法）第三條規定：「依本條例規定申請參與交通建設者，應於其申請案件之財務計畫內提出自償能力之計算與分析資料，及載明要求政府給與補貼利息或投資建設之額度及方式。甄審委員會應依前項資料評定民間機構投資交通建設之自償能力。經評定民間機構之建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力時，甄審委員會應就其非自償部分，評定政府預定給與補貼其所需貸款利息或投資建設之額度及方式」。

- 2、經查高捷 BOT 案非自償部分政府投資建設額度，係甄審委員會於八十九年五月十日第五次會議先依市府工作小組報告，經試算二家廠商投資計畫書之財務分析後，建議政府投資額度為九百五十六億四千八百萬元（一千九百五十二億元<sup>6</sup>乘以百分之四十九），委員會決議再減百分之一，為九百三十六億九千六百萬元。究其核算過程、學理及法令依據，詢據高雄市捷運局人員坦言，其計算公式如同前述，係參考行政院八十四年八月十五日原核定自辦總經費一千九百五十二億元乘以百分之四十九而得，其概念是政府出資以不超過百分之五十為宜，嗣依補貼利息或投資部分建設辦法第三條規定提報甄審委員會評定時，決議再減百分之一（即百分之四十八）。

---

<sup>6</sup> 按行政院八十四年八月十五日核定「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫財務計畫」（政府自辦），總經費一千九百五十二億元，自償率百分之十一。

3、然查，行政院八十四年間核定高捷紅橘線建設經費，係依據高雄市政府所提報自行興辦之財務計畫而來，與後續改採獎勵民間參與建設時，在用地取得與開發放寬限制（經營附屬事業）或融資與稅捐優惠等之客觀投資環境顯有不同，高雄市政府竟能未經財務精算評核，僅以「不超過百分之五十」毫無客觀準據之原則，作為建議政府投資額度之計算基礎，無怪提送甄審委員會評定時，猶似菜場就地討價，恣遭決議再減百分之一。揆其政府合理投資額度之核算及評議過程，顯屬草率。

（二）評定最優申請人後，竟以收取權利金為飾，變相增加政府投資額度：

1、按獎參條例第七條規定：「主管機關視交通建設個案特性，得基於公平競爭原則許可民間機構於一定期限內經營交通建設，並得向其收取權利金。前項權利金收取之相關事項應於投資契約中明定。」另高捷 BOT 案甄審委員會第三次會議決議：「同意入圍申請人悉以主管機關不收取權利金之條件研提投資計畫書及報價書。但未來如最優申請案件之投資條件與主管機關可接受之條件底限有重大差距時，主管機關不排除以權利金機制納入作為協議雙方投資條件之方法。」

2、高捷 BOT 案（第五次）甄審委員會如前揭評定政府投資額度後，續就高捷公司籌備處及港都捷運公司籌備處兩家廠商投資計畫書及報價書辦理綜合評審，最後採共識決評定高捷公司籌備處為最優申請人<sup>7</sup>，港都捷運公司籌備處為得遞承次優

---

<sup>7</sup> 高捷公司籌備處報價書總建設經費為一千七百二十二億六千萬，計含：政府應辦事項三百七十億元、政府投資一千零四十七億七千萬、民間投資三百零四億九千萬。

申請人<sup>8</sup>；惟因兩家廠商報價書中要求政府投資額度，均超過前揭甄審委員會評定之九百三十六億九千六百萬元額度，爰依第三次甄審委員會議決議及申請須知與相關補充規定，將「權利金收取機制」納入議約條件討論，其金額、時程及實際作業則由高雄市政府自行辦理。

- 3、前揭政府投資額度差距一百一十億元部分，高雄市政府卻不與最優申請人高捷公司籌備處議約減價，反擬由政府先行補貼權利金一百一十億元之方式處理，相關議約結果經提報第六次甄審委員會確認後，未待高捷 BOT 案財務計畫獲行政院正式核定前，雙方即於九十年一月十二日正式簽訂興建營運合約，載明政府投資工程經費額度仍以一千零四十七億七千萬為限，不予增減，而乙方(高捷公司)則須於開工後分期支付甲方(高雄市政府)一百一十億元之權利金<sup>9</sup>。至權利金支付細節，依興建營運合約第 14.1.1 至 14.1.3 條規定略以：乙方應於開工後三年內支付六億元；乙方辦理本合約附件 C4.1 (02 車站大勇路行人徒步區等七項工程)所增加之工程經費，全部由乙方負擔，於興建完成時即視為乙方已支付權利金十億元；其餘九十四億元，同意乙方於銀行融資金額全部還本付息後，每年提撥稅後盈餘一定比例為權利金至達九十四億元為止；若營運期最後一年仍未達九十四億元，則不足之金額於最後

---

<sup>8</sup> 港都捷運公司籌備處報價書總建設經費為一千八百八十八億元，計含：政府應辦理事項三百七十億元、政府投資一千一百八十九億一千七百八十七萬一千元、民間投資三百二十八億八千二百一十二萬九千元。

<sup>9</sup> 興建營運合約第 14.1 條：「除『乙方投資範圍』由乙方出資外，乙方依本章之規定支付甲方一百一十億元，作為乙方於特許期間內取得興建營運本計畫路網捷運系統，暨依照開發合約進行開發使用權利之對價，該對價已包含乙方就捷運相關建物以及路線、場站及其他不屬開發土地以外基地所應支付予甲方之租金在內」。

一年提撥。

- 4、前揭有關政府投資額度差距一百一十億元部分之議約結果，據高雄市政府九十一年一月二十八日查復交通部函詢表示：係依高捷 BOT 申請須知修訂與補充資料 7.1.3.3（為提高民間投資額度，入圍申請人悉以主管機關不收取權利金之條件研擬投資計畫書及報價書，未來投資條件有重大差距時，不排除以權利金機制納入協議）之精神，且為額外爭取民間機構以權利金方式回饋予政府，乃嘗試訂定一較低之政府投資參考額度，以擴大與民間投資條件之差距，作為收取權利金之議約基礎。然查權利金本應為政府授予特許之價金，理應由投資人負擔，本案先由政府支付，再待未來冒不確定風險再行收回之安排，顯與權利金之本義有別。
- 5、揆諸高捷 BOT 案政府投資額度，既經甄審委員會評定為九百三十六億九千六百萬元，並授權高雄市政府與最優申請人高捷公司籌備處議約減價，然該府卻未本於職責堅持底限，反迎合高捷公司要求，恣將政府投資額度提高至一千零四十七億七千萬元，再就其間一百一十億元差額，以「額外爭取民間機構以權利金回饋政府」等飾詞，獲取甄審委員會追認背書，意圖混淆民智、誤導視聽。如此屈從之議約結果，無異政府無息融資一百一十億元予高捷公司，於三十六年內視盈餘狀況分期攤還，形同政府負擔；且未經詳實核算，竟以興建完成合約附件 C4.1 所增列「02 車站大勇路行人徒步區」等七項工程之經費，充抵權利金十億元，確有怠失。

五、高捷公司對於「權利金」之會計處理錯誤且不一致，而財務報表所表達之資產、業主權益、財務狀況、經營結果及揭露亦嚴重失真

- (一)高捷公司對於權利金之會計處理，原係將權利金認列為資產，其依據為財團法人會計研究發展基金會（以下簡稱會計基金會）八十八年十月二十一日（八八）基秘字第 173 號函所表示之意見：「公司……，權利金應依使用性質列於固定資產、無形資產或其他適當項目項下……」。
- (二)惟經本院於本案調查期間向會計基金會洽詢前揭八十八年十月二十一日函之正確性後，該基金會於一百年一月七日作出更正，表示「……支付權利金所取得之地上權應依使用性質列於固定資產、無形資產或其他適當項目項下……」，表示得認列為資產者，僅「地上權」（因支付權利金而取得者），而非「權利金」，是以高捷公司過去認列「權利金」資產之會計處理為錯誤，而其援引之依據業已更正，過去會計處理之依據已不復存在。
- (三)高捷公司因同一事項於相同時點認列相同金額之二個項目，一為資產（權利金），一為負債（應付權利金），二項目均須攤銷，惟二項目之攤銷方法並不相同（權利金採直線法，應付權利金採利息法），但高捷公司財務報表重要會計政策之彙總說明未見應付權利金攤銷方法之說明，揭露顯未充分。又該公司於九十二及九十七年度分別因估計產生盈餘之年度變動及因抵付十億元應付權利金之增建工程完工時間之延後，而將以前年度之權利金攤銷逕由各該年度負擔（享受），惟該會計處理方式顯與財務會計準則公報第八號「會計變動及前期損益調整之處理準則」第十三點規定「若估計變動影響



當期及以後數期，應於當期及以後各期處理，不調整以前各期損益，亦不計算累計影響數，但應將估計變動對當期純益之影響加以揭露」不符。另該公司九十年權利金資產之攤銷，有納入二個月之成本(\$104,160/12\*2=\$17,360)，但當年應付權利金則未進行相對應項目之成本分攤，顯見其對相對應資產及負債之會計處理欠缺一致性。

(四)綜上，高捷公司之會計處理既錯誤且不一致，會計政策之揭露復欠充分，致其財務報表所表達之資產、業主權益，以及財務狀況、經營結果數據均嚴重失真，致比較不易，揭露又未當，益增使用之困難，傷及以數據幫助管制之功能，高雄市政府允應促其更正，以利後續之監督管理。

**六、高捷 BOT 案財務計畫未獲行政院核定前，高雄市政府竟擅專提高政府投資額度百億餘元，與最優申請人簽訂興建營運合約，事後亦未見行政院據實追究行政責任，均有違失**

(一)查行政院八十七年七月二十二日函頒之民間參與公共建設申請與審核作業注意事項第二點規定：「機關辦理民間參與公共建設前，應依下列規定，辦理可行性研究、先期規劃及必要之前置作業…先期計畫書之內容包括公共建設之興建、營運及財務規劃…機關完成先期計畫書後，應依有關規定報核。」另交通部於同年八月十九日函頒之交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點第十點規定：「各機關依核定之先期計畫書辦理財務計畫時，應以民間成立專案公司觀點進行規劃，除再就財務可行性研究項目詳加分析外，並應包括下列事項：…(三)政府投資部分之評估…」第十

三點規定：「各機關應彙整前置作業成果撰擬綜合規劃報告或建設計畫（均含財務計畫）提報本部核轉行政院核定，並按核定後之內容及時程，依預算程序編列政府應配合辦理事項所需經費。」

(二)高捷 BOT 案高雄市政府在中央政策指導下，於八十七年十月二日報奉行政院同意改採民間參與 (BOT) 方式推動後，即依前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定，於同年十一月十一日函送先期計畫書報請行政院核定，復於八十八年一月十二日函報調整辦理主時程，預定於同年二月一日正式公告招商。惟經行政院交下交通部審核結果略以：1. 本案倘民間投資比例僅百分之十一，政府出資比例為百分之八十九，由於政府出資與民間投資比例差異太大，恐易生爭議，故有關本計畫政府應辦理之事項，請高雄市政府應先詳予研析，並妥善規劃。2. 高雄市政府預定八十八年二月一日公告招商乙節，為期周延，建議應僅限於第一階段招商公告之資格條件。3. 有關政府應辦理事項，應負擔部分或出資經費等攸關重大政策決定事宜，請高雄市政府於第二階段公告前先行釐清確定，並依相關規定程序報核後再行公告。

(三)八十八年三月十二日，高雄市政府針對交通部前揭審核意見函復行政院，經該院交下經建會會商相關單位結果，原則同意該府所報先期計畫書。嗣高雄市政府陸續於同年十二月二十四日及八十九年一月二十六日函報修訂財務計畫<sup>10</sup>及綜合規劃報告

---

<sup>10</sup> 依據行政院於八十六年九月二十五日函示略以：高捷 BOT 建設計畫執行迄今進度嚴重落後，已與原核定計畫（含財務計畫）內容差異頗鉅，應請儘速詳加檢討及規劃工程執行替代方案之具體可行性、實際完成進度及工程經費等關鍵事宜，並儘速研提修正計畫（含財務計畫）報核。

書，請交通部轉陳行政院核定。經交通部會商相關單位意見後，於同年三月二十七日函請高雄市政府據以修正或補充說明，該府於同年四月八日函復補充說明略以：未來最終政府及民間投資額度及方式，仍將由民間投資人於其財務計畫內提出，並經甄審委員會評定，該府將於完成投資人評決後，依規定就其投資計畫書（含財務計畫）完成報核。

(四)交通部路政司收悉高雄市政府前揭函復說明後，隨即簽陳：「……本案修正之綜合規劃及財務計畫中，涉及政府投資上限等重大政策決定及中央預算編列事宜，恐須於該府召開甄審委員會評定最優申請人之前，由中央先行核定或確定原則，據以列為評決標準要件之一。……本案高雄市政府所報規劃報告暨財務計畫案，擬建請 鈞長賜派乙位次長邀集行政院秘書處…開會研商，俾憑彙整審議意見後函送行政院。」經前次長張○○加註「本計畫內容有部分涉重大決策，宜俟新部長到任後再簡報決定」意見後，續陳至前政務次長（代理部務）陳○○批示：「一、如擬。二、該府評審在即，路政司連繫延後辦理。」爰該部旋於八十九年四月二十七日函復該府略以：所送綜合規劃暨財務計畫內容有部分涉重大決策事宜，宜俟本部新任部長到任後再行邀開會議簡報決定；另原訂於八十九年五月十日召開第五次甄審委員會會議辦理綜合評審，若會議內容與中央決策有關，建議暫緩辦理，以避免日後產生爭議。

(五)然高雄市政府仍如期於八十九年五月十日召開甄審委員會第五次會議，並評決高捷公司籌備處為最優申請人後，函報行政院備查，經交下交通部邀集

主計處、經建會<sup>11</sup>、工程會等單位研商結果：「...宜請高雄市政府於議約完成後將雙方合議之財務計畫於與民間機構辦理簽約前，依相關規定報核後，再行辦理簽約，俾資妥適。」並經行政院秘書長於八十九年八月十五日函知高雄市政府「請照交通部意見辦理」。

- (六)八十九年八月二十九日，高雄市政府召開第六次甄審委員會議，確定議約完成後，於同年九月二十二日函送雙方合議之財務計畫書，報請交通部轉陳行政院核定，嗣於同年十一月二十日再函交通部，請轉行政院同意該府於財務計畫核定前先行辦理簽約，惟經交下經建會審議結果，該會對於最優申請人報價與高雄市政府甄審委員會決議政府投資建設額度間之差距一百一十億元如何籌措，以及交通部對於甄審委員會評定之非自償部分政府投資額度究係九百三十六億九千六百萬元或一千零四十七億七千萬元等仍存疑義，爰要求高雄市政府再行檢討及確認說明。然前揭疑義猶待釐清之時，高雄市政府卻一意孤行，擅於九十年一月十二日以政府投資額度一千零四十七億七千萬元，與高捷公司簽訂興建營運合約，迨交通部轉據行政院要求釐清，該府始於九十年三月一日召開甄審委員會第八次會議，追認高捷 BOT 案政府投資額度為一千零四十七億七千萬元無誤，並再函交通部轉陳行政院。嗣於九十一年七月二十五日，交通部依行政院指示函

---

<sup>11</sup> 據經建會與會人員會後填報「出席會外單位會議報告表」略以：高捷 BOT 財務計畫原應於甄審前核定，並訂出政府出資額度，以利高雄市政府辦理甄審作業。惟因政權交替等因素，交通部未能於五月十日（甄選出最優申請人）前陳報行政院核定。雖交通部前曾函請高雄市政府是否暫緩辦理甄審作業，惟高雄市政府認為八十四年核定之財務計畫已明訂總經費為一千九百五十二億元，經費分擔方式為扣除自償率後，中央負擔百分之七十五，高雄市政府負擔百分之二十五。因此甄審建設總經費額度如未超過一千九百五十二億元，即可決標。

飭高雄市政府，責其就高捷 BOT 案財務計畫政府投資額度疑義尚未釐清前，該府即逕行簽約之責任檢討查明妥處，惟高雄市政府猶以僅部分涉政府投資財務分擔之議題尚待釐清，其與民間財務計畫及簽約無涉等由置辯，迄仍未見查究相關失職責任。

- (七)按前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」及「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」等相關規定，各主辦機關辦理民間參與公共建設前應先辦理先期規劃與必要之前置作業，並研擬建設計畫（含整體財務規劃報告書），由中央主管機關交通部陳報行政院核定後，方能辦理招商、甄審評決及議約簽約等工作。高捷 BOT 案財務計畫，因涉及非自償部分政府投資額度差距部分之籌措及適法性疑義，甚至後續權利金之分攤及分回機制等問題，高雄市政府與交通部等中央機關間公文往返迭有爭執；詎該府竟於財務計畫未獲行政院核定前，擅以政府投資額度一千零四十七億七千萬元與高捷公司簽訂興建營運合約，且甄審委員會亦係事後方予提會追認，顯與上開規定有悖；事後亦未見行政院據實追究行政責任，均有違失。

**七、高捷 BOT 案興建營運合約議訂過程怠忽草率，致使政府投資委由高捷公司併辦之工程，完工後決算縱有結餘款，亦無以追回繳庫，反需額外支付物價指數調漲費用及莫名之工程追加款，確有怠失**

- (一)按高捷 BOT 案興建營運合約 9.4.3 物價指數之調整規定：「興建期間，如遇物價波動時，得依行政院主計處公布之台灣地區營造工程物價總指數及相關規定，以簽約月之當月物價指數為基本物價指

數，就漲跌幅超過百分之五部分，依本合約附件 B3 之規定調整工程款。」另依合約附件 B2.1 工程經費表規定：「2. …政府投資範圍工程經費之總金額應以新台幣 104,770,000,000 元，不予增減。」另詢據高雄市捷運局坦承，該府除依合約規定支付政府投資額度一千零四十七億七千萬元外，另依合約第 9.4.3 條規定，已編列預算支付一百億八千九百萬元之物價調整費用予高捷公司。

- (二)高捷 BOT 案於議約過程怠忽草率，訂立政府投資額度不予增減及工程款得隨物價指數調整等矛盾且失公允之條約，導致政府投資委由高捷公司併辦之工程，完工後實際決算縱有結餘款，亦無以追回繳庫，反需額外編列預算支付一百餘億元之物價指數調漲費用補貼高捷公司，以及莫名之工程追加款，核其議約過程顯失公允謹慎，難辭怠忽草率之咎。

#### 八、高雄市政府於簽訂興建營運合約前，未先釐清公共藝術之興建機關（構）主體及相關作業流程，衍生後續無謂爭端致延宕時程，確有失當

- (一)按公共藝術設置辦法第四條規定：「直轄市及縣(市)政府設公共藝術審議委員會，負責該轄區內公共藝術整體規劃及審議設置等事項。」第五條規定：「機關（構）興辦公有建築物或重大公共工程時，應成立執行小組，負責公共藝術設置計畫之擬定、送審及執行等各項行政事宜…。」第八條規定：「執行小組研擬前條第一項之計畫書及第二項、第三項報告書，應經興辦機關，分別報請主管機關審查、核定及備查…。」另依高雄捷運公共藝術審議委員會設置要點第一點規定：「高雄市政府捷運工程局為審議高雄都會區大眾捷運系統車站之公共藝術，特

設置高雄捷運公共藝術審議委員會。」

- (二)查前揭「高雄捷運公共藝術審議委員會設置要點」早於八十五年十二月十九日即已訂頒，然高雄市政府卻遲未據以成立「高雄捷運公共藝術審議委員會」，迨至公共藝術設置辦法（八十七年一月二十六日發布）及高雄市公共藝術審議員會設置要點（八十七年十一月二十七日發布）訂頒後，該府始據於八十八年九月六日成立第一屆「高雄市公共藝術審議委員會」（委員任期二年，主管審議機關為教育局，業務單位為高雄市立美術館），負責全市公共藝術案之審議事宜。按前揭公共藝術設置辦法明訂，機關（構）興辦公有建築物或重大公共工程時，應成立執行小組，負責公共藝術設置計畫之擬定、送審及執行等各項行政事宜之規定；然高雄市政府於九十一年一月十二日簽訂之高捷 BOT 興建營運合約綱要性規範中，卻疊床架屋、畫蛇添足，另行規定將藝術品設置計畫送尚待成立之「高雄捷運公共藝術審議委員會」審議<sup>12</sup>，且因議約階段未先釐清興辦機關（構）之主體及相關作業流程，致簽約後雙方對此爭執擾攘一年三個多月，至九十二年五月八日謝前市長主持「高雄捷運公共藝術構想」簡報會議中，始責由捷運局洽請法律顧問依相關法令研議，加上後續公共藝術審議法定流程冗長費時，導致高雄捷運公共藝術設置計畫書延宕至九十六年十二月十八日（高雄縣範圍）及九十七年一月

---

<sup>12</sup>按九十年一月十二日高雄市政府於與高捷公司簽訂「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」興建營運合約之附件 C2.2 綱要性車站工程設計規範 1.6 公共藝術規定：「特許公司應聘請公共藝術策劃人 1 名，負責各車站所有公共藝術業務，且為藝術家與建築設計者間之協調人。該策劃人之入選於工作開始前提出。特許公司應將藝術品設置計畫送經高雄捷運公共藝術審議委員會審議後執行」。

二十八日（高雄市範圍）通車營運<sup>13</sup>前，始獲審議通過。

（三）高雄市政府於簽訂高捷 BOT 興建營運合約前，未就當時公共藝術審議委員會審議機制及流程周延考量，衍生後續公共藝術興建機關（構）主體及送審程序無謂爭端，延宕整體作業時程，確有失當。

九、高雄市政府為免外界質疑高捷 BOT 案後續採購弊端，刻意選取部分政府投資建設以公開招標程序辦理，斷章取義「不適用政府採購法」之函釋，迴避政府採購法規範約束，且完全悖離政府採購追求公平、公開程序之精神，確有可議

按高捷 BOT 案興建營運合約規定，政府投資範圍工程經費總金額以一千零四十七億七千萬元為限，不予增減，全交由高捷公司負責辦理發包興建，但為免外界有以小博大之疑慮，雙方特於興建營運合約第 8.1.7、8.1.8 條及附件 C1.2 議定，高捷公司於本計畫所提報價書中要求「政府投資額度」（一千零四十七億七千萬元）項目金額減去六百億元之差額（四百四十七億七千萬元），高捷公司同意以本合約工程經費表中至少與該差額等值之「工程項目」（成本中心），配合評決小組（共五至七人由雙方共同組成，其中高雄市政府指定之成員應超過半數）自行辦理興建階段公開之招標作業。

依上開合約規定循公開招標作業程序辦理之工程計有六標，即外界所稱之高捷「公開六標」；至其招標程序是否受政府採購法規範乙節，高雄市捷運局已先函請工程會於八十八年七月五日釋示「不適用政府採購法規定」在案，爰高捷公司後續辦理公開六標

---

<sup>13</sup>高雄捷運紅線於九十七年四月七日通車營運，橘線於九十七年九月二十二日通車營運。



招標作業，即斷章取義工程會前揭函釋，恣縱五人評決小組以「不能流標、簡單的標先開及在地廠商優先」等原則為由，率意調整開標決標順序，且最優廠商定義不明，開標及議減價過程所有廠商並未全部在場與聞，分別於高捷公司一樓及二樓會議室處理，甚至發生評決小組成員收賄及洩漏底價，以圖特定廠商順利得標等諸多弊端，非僅無法降低整體工程建造成本，更已淪為高捷公司股東及少數特定業者利益分贓之巧門途徑，完全悖離政府採購追求公平、公開程序之精神。茲就高捷「公開六標」招標作業與政府採購法規定相悖之處，列舉如下：

(一) 投標廠商不足三家，仍照常開標之不當：

按政府採購法第四十八條規定：「機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標…。第一次開標，因未滿三家而流標者，第二次招標之等標期間得予縮短，並得不受前項三家廠商之限制。」然高捷公開六標之招標公告卻明訂「投標廠商不足三家，亦照常開標」，顯有不當。

(二) 決標減價程序不當，最優廠商定義不明：

按政府採購法第五十三條第一項規定：「合於招標文件規定之投標廠商之最低標價超過底價時，得洽該最低標廠商減價一次；減價結果仍超過底價時，得由所有合於招標文件規定之投標廠商重新比減價格，比減價格不得逾三次。」另依高捷公開六標招標公告之決標減價程序，如所有合格廠商之總標價均高於底價時，由評決之最優廠商優先議減，如進入底價即行決標。若仍未進入底價時，依序由次優廠商經前述原則議減及決標。經查，CR7

標開標時因三家廠商報價均高於底價，評決小組以其事前商定之在地廠商優先原則為由，竟評決報價最高之日商大豐營造股份有限公司暨光盛營造股份有限公司聯合承攬為最優廠商，有優先議減權，雖因不願減價改由其他廠商議減得標，惟核其議減過程，明顯違反前揭規定。

另據臺灣高雄地方法院判決書所載，高捷公開六標於公告後之釋疑期間，曾有廠商提出申請釋疑謂：依公告決標原則，若評決小組亦考量價格及技術因素，請公布價格標及技術標評比權重，及「最優廠商」之定義，是否為通過資格標及技術標且報價書「最低」之合格廠商等疑義，惟五人評決小組竟僅解釋稱：有關價格及技術標等因素之考量原則，將由評決小組決定，至「最優廠商」亦由評決小組決定。突顯高捷公開六標招標公告對於最優廠商之評定，毫無客觀準據。

(三) 限制投標廠商最多僅能得標兩項區段標統包工程之不當：

依政府採購法第六條第一項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」然高捷公開六標卻於招標公告不當限制投標廠商得標數，致榮民工程股份有限公司所投之 CR5 標遭剔除，迨泰勞暴動事件發生後開啟其標封報價，始證實其報價為低於底價之最低標，換言之，倘非招標公告不當限制競爭，自應由最低報價者得標，當可樽節建造成本。

(四) 評決小組成員竟參與投標之不當：

按政府採購法第十五條第二項規定：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親

屬之利益時，應行迴避。」第四項前段規定：「廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。」同法施行細則第十四條第二款規定：「本法第十五條第四項所稱機關首長，其範圍如下：…二、法人或團體接受機關補助依本法第四條辦理採購者，為補助機關之機關首長及受補助之法人或團體之負責人。」查高捷公開六標評決小組成員賴○○，當時身兼高捷公司總經理及聯鋼公司董事長，然聯鋼公司卻毫不迴避參與 CR5 標案之投標，且順利得標承攬，顯失公平。

**十、高捷公司之支出缺乏管控機制、異於常情，土建工程之支出金額超過政府投資額度，不利政府權益，高雄市政府疏於監督，未能及時發現並採取有效管控措施，確有怠失**

- (一)按高捷 BOT 興建營運合約第五章財務事項 5.6 財務檢查權規定：「甲方應派員定期檢查乙方之財務狀況，必要時並得對乙方執行不定期財務檢查，乙方應提出相關文件供作查核」。是以高雄市政府應派員定期檢查高捷公司之財務狀況，必要時並得執行不定期財務檢查。依據高捷公司一百年五月十三日提供本院之書面說明，興建期間自九十年度開始，於九十二年三月由高雄市政府財務顧問安侯建業聯合會計師事務所進行第一次查核，至九十七年六月，共查核六次。
- (二)查高捷公司於興建期間多項支出異於營業常規，諸如：依高捷紅橘線建設公開招標作業評決小組組織章程既有規定，本應依規定而支給審查費、出席費及差旅費，該公司竟於「土建主體統包工程公開招標作業」簽奉總經理同意支付委員之審查費每標為

五萬元，六標共計三十萬元；南主角文化事業有限公司於九十一年五月六日經核准設立登記，同年五月二十日創刊，資本總額僅一百五十萬元，高捷公司卻自九十一年六月起至九十二年七月止即贊助二百四十萬元，為該公司資本額之一點六倍；復自九十六年十月一日至九十七年九月三十日，每月固定支付新高山行銷顧問股份有限公司公關顧問執行費五十萬元，共計六百萬元。甚至於高雄市捷運局局長周○○請辭後，猶致送二十萬元之住院手術慰問金，顯逾越正常社交禮俗標準等。

(三)次查高捷公司工程管理處為控制工程興建預算不致超支，於九十一年一月二十九日簽擬訂定「工程計畫預算管控辦法」，惟當時並未獲總經理核定施行；迨月餘後，總經理卻於九十一年三月十三日之簽辦文件上批示依企劃處意見：俟「會計制度」核定公告後，再將該辦法簽陳總經理核定，惟在此之前各單位可先依該辦法辦理。然因該辦法尚未正式核定，工程單位可不遵循辦理，且九十一年九月三十日該公司董事會通過「會計制度」後，總經理亦未再督促辦理，而當時各主要工程均已發包完成。高捷公司制訂「工程計畫預算管控辦法」之過程，顯然虛應故事。

(四)再查高捷公司九十八年十二月三十一日土建工程預結算數比較表，高捷 BOT 案政府投資工程經費一千零四十七億七千萬元，加計折抵權利金十億元之增辦工程費，並減除攤提備用之平準基金、廠商須支付營業稅及該公司減辦事項後，預計可支用數為九百三十七億一千八百一十萬元，減除實際支用（含折抵權利金之增辦工程費）九百六十一億零八百萬元，總工程經費超支約二十三億八千九百九十

萬元（詳後附表），致土木工程之支出超過政府投資額度，不利政府權益。

(五)又高捷公司與達欣工程股份有限公司、東南水泥股份有限公司及日商清水營造工程股份有限公司，於九十一年十二月九日始簽訂高捷橘線 C01 區段標統包工程契約書，惟高捷公司卻早於九十一年九月十七日即已支付工程款一億六千九百萬元。

(六)另高捷公司前監察人尹○○先生委託「資誠會計師事務所」對該公司辦理專案查核，於九十五年十二月二十五日將專案報告函送該公司，計提出發現事項三十七項，然高雄市政府卻毫無所悉，亦未收到專案查核報告。

(七)綜上，高捷公司興辦高捷 BOT 工程，竟未設置預算管控程序，且有部分支出異於常情，簽約前即支付工程款，甚或土木工程支出金額超過政府投資額度之情事。高雄市政府雖依合約規定對高捷公司進行財務檢查，惟該等檢查卻始於高捷各主要工程均已發包完成後，實難發揮財務監督之效，且對於該公司監察人委託會計師事務所辦理專案查核結果亦無所悉，顯怠忽監督職責。

#### 十一、勞委會於九十年五月十日公告停止重大工程引進外籍勞工，復於九十二年六月二十六日補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，誠有可議

(一)依勞委會九十年五月十日公告，高捷公司並無規劃引進外勞並付諸實施具體表現，不符適用「信賴保護」原則之要件，不得據以申請引進外勞：

- 1、按八十九年一月二十六日修正之就業服務法第六條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會…」、第四十三條第一項規定：「雇

主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：…八、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。」第四十五條規定：「雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款至第九款工作，應檢具有關文件向中央主管機關申請許可；其許可及有關聘僱管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」勞委會掌理雇主申請聘僱外國人之許可，並得依職權指定聘僱外國人之工作及公告，故勞委會所為之公告乃補充法規命令內容，其涉及人民權利者，依司法院大法官釋字第五二五號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障…行政法規之廢止或變更亦有其適用。…其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益損害，應採取合理之補救措施，…純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍」。

- 2、查勞委會於九十年五月十日公告停止重大工程申請引進外勞，雖涉及政府政策或法令之變更，然高捷公司於投標時已明確表示：高雄捷運工程施工期間每年可創造約一萬個技術勞力之就業機會，同時改善高屏地區失業率（見投資計畫書第九章其他必要事項九之二頁），且當時營造業失業者已足供重大建設人力需求（見勞委會九十年五月十日公告），而該公司內簽亦表示：「…本公司於備標階段並未明確估算工程費用之用人成本，…事後勉強區分本勞或外勞之成本比例…反而不利日後外勞之申請。」並無規劃引進外勞並付諸實施之信賴表現，禁止引進外勞亦未造成

該公司重大不利影響，個案上難以援引「信賴保護」為由，排除勞委會九十年五月十日公告。

(二)勞委會未審核高捷工程用人成本，亦未考量勞動供需狀況，即以九十二年六月二十六日公告放寬高捷公司得申請引進外勞，侵害南部地區勞工就業權益，違反該會所宣稱「保護國內勞工」之立場：

- 1、依就業服務法授權訂定之「外國人聘僱許可及管理辦法」(於九十年十一月七日修正公布，九十三年一月十三日廢止)第三條第二項規定：「中央主管機關依就業服務法第四十三條第一項第八款之規定為工作指定時，應考量國內經濟發展及就業市場情勢，評估各種行職業之勞動供需狀況，規劃指定准予聘僱外國人之工作類別、國籍、人數及申請者之資格條件，並公告之。」
- 2、經查，高捷工程為重大公共工程，高捷公司規劃工程時估算之用人成本為「領班 2100、技工 1900、大工 1700、小工 1500」，以平均工資每日一千八百元乘以每月工作日數二十二日計算，每人每月平均薪資為三萬九千六百元，其費用非不能聘僱國內營造業勞工，紓緩當時南部地區嚴重之失業問題。而高捷工程於規劃階段已計畫優先僱用高雄地區勞工，已如上述，且高捷公司與各區段標統包商簽訂之工程契約書中亦載明：「全部技工及普通工除因需要且經工程司同意外，應優先僱用設籍於高雄都會區之本國勞工」(見高捷公司與聯鋼營造工程股份有限公司等區段標統包商簽訂之工程契約書一般條款 15.7)。又高雄捷運於九十年十月三十日開工，工程初期確提供大高雄地區勞工大量就業機會(見高雄市政府行政調查報告報告第十一頁)，足徵高捷公司原

即計畫優先僱用高雄地區勞工。而勞委會於九十二年六月二十六日放寬 BOT 業者引進外勞公告前，對於引進大量外勞所可能造成之國內勞工失業問題，查無有何因應作為。

- 3、又依就業服務法第四十七條（九十一年一月二十一日修正）規定，聘僱外勞應先以合理勞動條件在國內辦理招募而無法滿足其需要時，始得就不足人數提出申請。勞委會明知當時國內勞工失業人數偏高，足供重大公共建設之人力需求，依正常之國內招募程序，高捷工程當不致有難以招募國內勞工而須引進大量外勞之情形；惟高捷公司為求順利引進大量外勞，竟將求才廣告刊登於高雄地區鮮為人知之「皇家時報」三日（人事分類小廣告，約三乘五公分大小），製造國內勞工乏人問津、徵才不足之假象，甚至對公開徵才所遴用之本國勞工給予不合理之待遇（如：外籍勞工每月工作日數逾二十二日，而本國勞工卻以點工方式，每月平均上班日數均未達二十二日。高雄市政府勞工局九十三年九月九日高市府勞局三字第 0930018089 號函在卷可憑）。勞委會任憑高捷公司刊載徵募人才廣告於閱報率極低之「皇家時報」，虛應故事、敷衍塞責，嚴重損害南部地區勞工就業權益，實難辭其咎。

（三）勞委會九十二年六月二十六日公告之決策過程有悖常情，捨專案核准方式，而以法規命令性質之公告為之，誠有可議：

- 1、查高捷公司明知依勞委會九十年五月十日公告已無法引進外勞，卻仍一再洽請高雄捷運局函詢勞委會釋示，並主張高捷工程不受停止引進外勞之限制。其理由略以：①高雄捷運局與高捷公司



議約時間係在公告停止申請引進外勞生效日之前；②請求比照六輕案由該公司為雇主統籌申請引進；③保障本國勞工工作權上已有共識，高雄市勞工局將從嚴發給雇主流求才證明書等。案經勞委會職訓局審查後，分甲案（不許可）及乙案（許可）簽請核示，甲案理由略以：①BOT 工程如需引進外勞應適用該會八十六年九月二十日公告，由工程得標業者為雇主提出申請；②高捷與捷運局議約日期非公告停止引進外勞所認定之基準點，應以高捷工程發包之招標日期認定；③南部地區失業率偏高，高捷所增之工作機會應由當地勞工優先參與。乙案則認為如許可高捷公司引進外勞，得以專案辦理。經陳核勞委會主任秘書賀○○批示：「似可採乙案」。副主委郭○○則批示：「請高市捷運局說明本案工程之用人經費是以本國薪資水準或以外國人水準規劃？」嗣經高雄捷運局檢附高捷公司提出說明稱：該公司在規劃本投資案時，已將外籍勞工「列入考量」等語（見九十年九月六日高市捷設字第 0003927 號函）。然因高捷公司無法提供工程規劃使用外籍勞工之成本預估資料，經內部討論後，暫行擱置。

- 2、嗣互助營造股份有限公司因承建台灣高速鐵路青埔車站 S215 標工程擬申請招募外籍勞工，於九十一年八月二十八日檢送初次招募申請表件，勞委會九十二年六月二十六日公告表面上雖為應高鐵工程可否申請引進外勞請求所為之通案性公告，然台灣高鐵公司早於八十七年七月二十三日即與交通部簽約，並於勞委會九十年五月十六日公告禁止重大公共工程引進外勞前，土建等十二標工程已發包興建，且該時點之後尚有車

站工程等後段工程尚未發包。又據台灣高鐵公司八十六年投資計畫書記載，土建工程人力預估外籍勞工需求為一萬零八百零六人，車站工程外籍勞工需求為一千六百二十五人，而高鐵工程當時已由勞委會核准引進外勞九千五百三十一人（見台灣高鐵公司九十一年十一月十三日覆勞委會函），是該案原非不得以函釋為之。至於高捷工程因無規劃引進外勞之具體表現或實體法上利益損害，如欲放寬高捷公司引進外勞，本應循專案核准程序進行審查，不容混為一談。又該案經勞委會法規會及職訓局簽請於符合信賴保護原則之前提下，政策上同意放寬 BOT 業者引進外勞。經內部多次簽會及討論，該會職訓局於九十二年六月二十日簽請以「BOT 計畫考量人力需求時，已依當時外勞政策『擬訂計畫』」作為核准申請引進外勞之條件。勞委會於本院約詢時坦承：「高鐵確在計畫時已將外勞人數列入…。」足見如採取九十二年六月二十日職訓局所簽擬「依當時外勞政策擬訂計畫」之公告要件，高鐵後段工程仍得申請引進外勞。

- 3、然因高捷公司僅能說明高捷工程已將外勞「列入考量」，而無法提出「已依當時外勞政策擬訂計畫」之任何依據，已如前述。勞委會九十二年六月二十六日以勞職外字第 0920305100 號公告時，竟全盤否定會商及簽擬之結論，更改為：「興建工程計畫係依當時外勞政策『考量』勞動力之使用」為申請引進外勞之條件。而高捷公司終得依其勞工供應之風險規劃載有「含外勞」等字眼，據以申請引進外勞並獲勞委會核准，該會相關承辦人員並因而獲判無罪（見高雄地方法院九

十五年度矚重訴字第一號、高雄高分院九十六年度矚上更一字第四號)，然該會九十二年六月二十六日公告決策過程異於常情，違反「保護國內勞工」之政策立場，誠有可議。

(四)高捷公司若非引據勞委會九十二年六月二十六日公告，本無從引進引進外勞：

- 1、勞委會於九十二年六月二十六日公告：「查依本會九十年五月十日台九十勞職外字第 0221648 號公告，自九十年五月十六日起停止重大工程申請外勞，係採不溯既往原則，又依信賴保護原則，對於已辦理招標及履約之重大工程，不受上開公告規定之影響。故經政府單位核准之 BOT 興建工程，其工程總金額在新台幣二億元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）且興建工程計畫係依當時外勞政策考量勞動力之使用者，如 BOT 之得標業者，其與政府單位簽訂 BOT 合約之時間在九十年五月十六日以前，得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作。」
- 2、依高捷公司提出之投資計畫書第二冊第三章一財務計畫之第三之一百二十八頁、第三之一百四十八頁、第三之一百六十五頁等記載：「勞工供應（含外勞）」，主張已依當時外勞政策「考量」使用外籍勞工，故應認為符合勞委會九十二年六月二十六日公告。實際探究該等記載內容，係將「勞工供應（含外勞）」作為「階段風險管理矩陣表（興建期）」風險管理之妥善與否因素之一。而依計畫書內「施工風險管理矩陣表（表三之六十七之二至四）」，「勞工不足」之處置策略為「準備應變處理費用」及「依需要修正展延工期」，並無「引進外勞」之計畫或措施。另依勞委會前

副主委郭○○於九十四年十月二十七日在檢調偵查中證稱：「信賴保護須公共工程之民間業者依當時可引進外勞之法律計算勞動成本，並與政府訂約，其要件為表現信賴之行為及實體損害之產生。我於九十年六月二十六日批示請高捷公司說明用人經費以本勞或外勞薪資水準規劃，其目的在於瞭解其規劃內容有無引進外勞之信賴表現及禁止引進後因而遭受之實體損害…。高捷工程財務計畫將『勞工供應』列於『階段風險及其可能影響對照表』，係純屬希望及期待，不屬具體的信賴表現」等語。足證若非勞委會九十二年六月二十六日公告，高捷工程本無從以個案適用「信賴保護」為由，引進引進外勞。

(五)綜上，勞委會為放寬外勞引進之政策決定前，依法應就國內經濟發展及就業市場情勢客觀事實進行審慎合理之評估，據以作成公告。本件勞委會於決策過程中，雖宣示依據信賴保護原則並考量國人就業權益，實際所為卻背道而馳。該會九十二年六月二十六日公告之決策過程有違一般常情、政策轉折，經詢據函復稱：「(問：勞委會九十二年六月二十六日公告是否涉及外勞政策之變更，及由何人主導並決策?)…本會經政策評估，奉陳前主任委員○九十二年六月二十四日核示…」，足徵勞委會確係基於政策決定而放寬BOT工程得聘僱外勞。然該項決定未就可能產生之勞工失業問題進行評估，亦未採取因應補救措施，漠視南部地區營造業勞工就業權益，確難辭其咎。

十二、勞委會公告停止重大工程引進外籍勞工，以及補充公告放寬BOT業者引進外勞，均屬法規命令，卻未依

中央法規標準法及立法院職權行使法規定送立法院，且有違背法規命令不得再授權之意旨，顯有重大瑕疵

- (一)按中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」又立法院職權行使法第十章就「行政命令之審查」訂有專章，其中第六十二條第一項規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒機關更正或廢止之。」又司法院大法官釋字第五二四號解釋：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」
- (二)查勞委會九十年五月十日公告係依據就業服務法第四十三條、第四十五條及該法授權訂立之「外國人聘僱許可及管理辦法」（該辦法於九十三年一月十三日廢止）第三條；該會九十二年六月二十六日公告係依據就業服務法第四十六條、第四十八條及同辦法第三條。其法律性質詢據勞委會雖稱：上開公告屬行政程序法第一百五十九條第二項第二款規定，「協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權」之行政規則，因不具法規命令或實質法規命令性質，故無須依行政程序法及中央法規標準法之踐行預告及函送立法院備查之程序等語。然經本院諮詢東吳大學陳○○教授、臺北大學張○○教授及陳○○教授，均表示勞委會上開

公告具有對外發生法律之效力，非僅有對內之行政規則，均屬實質法規命令性質，應依中央法規標準法及立法院職權行使法相關程序，發布後即送立法院。又張○○教授表示：法規命令如未送立法院審查，即屬規避立法院的監督權，有程序上之瑕疵；該瑕疵涉及立法權之規制，非無關重要，如有逾越授權目的、違反法律保留或不得以法規命令規定而以法規命令為之情形，則有違法治國的原則。陳○○教授另表示：依司法院大法官第五二四號解釋，法規命令不得再授權，該公告的內容原應於外國人聘僱許可及管理辦法中加以規定等見解。足見勞委會九十年五月十日及九十二年六月二十六日公告均屬法規命令，發布後未即送立法院審查，違反中央法規標準法及立法院職權行使法之規定；且上開公告係依「就業服務法」授權訂定之「外國人聘僱許可及管理辦法」第三條所發布，亦有違司法院大法官釋字第五二四號解釋，法規命令不得再授權之意旨，均有重大瑕疵。

### 十三、高捷 BOT 案政府出資超過八成，卻任由高捷公司虛增工程用人費用於前、華磐公司剝削泰勞於後，且強迫統包廠商使用外勞再從中牟取暴利，勞委會對此卻置若罔聞，顯有怠失

- (一)依高捷公司規劃工程時估算之用人成本，本足以聘用南部地區勞工，已如前述。惟勞委會核准其以雇主身分招募引進外勞後，該公司為追求引進外勞之經濟利益，即引進大量外勞交各段標統包商使用，如九十三年承包商與高捷公司簽訂切結書需用外勞名額僅六百二十九名，惟九十三年八月三十一日，高捷公司分配予承包商使用之外勞即八百零九

名，顯有強迫統包商使用之情。

- (二)又高捷公司向統包商收取外籍技術工每人每月三萬零五百元、體力工每人每月二萬九千五百元之費用。而該公司除支付泰勞每月一萬五千八百四十元工資（法定基本工資）及繳付就業安全基金每月每人三千元（實則勞委會僅發單收取二千元，詳如後述）外，另以高捷公司管理費每月每人一千五百元及華磐公司管理費七千六百六十九元等名目賺取差額。華磐公司則再向泰勞剝削：①每人每月膳宿費二千五百元外之伙食供料費、②每人每月服務費（或稱翻譯費）一千元，另剋扣所謂違規扣款每人金額達二、三千元。高捷工程所編列之高額用人費用，經層層剝削，離鄉背景實際付出勞力之泰勞，所得無幾。對此，詢據郭○○副主委及職訓局廖○○副局長表示：「（問：華磐公司管理費是否合理？行情多少？）華磐的外勞管理費每人每月七千六百六十九元是不合理的，我認為高捷公司向承包商收取每人每月二萬九千五百元是高的離譜，我聽說以類似本案情形引進外勞的台塑公司是不收管理費的，高捷公司的行政管理費一千五百元可能是重覆收取。而華磐的外勞宿舍環境非常的差。外勞管理本應由雇主承擔，所以無所謂外勞管理的行情。這些錢是從政府的興建經費支出。…」郭○○副主委另表示：「（問：華磐公司管理費是否合理？行情多少？）我實地勘查泰勞宿舍，生活條件非常差，床鋪擁擠，走道狹窄，空氣不流通，濕的衣服就晾在上面，廁所也不夠用。泰勞每人每月的管理費用實際上達到一萬元以上，卻受到極差的待遇…」。
- (三)勞委會為引進及管理外籍勞工之中央主管機關，對高捷公司強迫統包商使用外勞及與華磐公司謀取

暴利情形，卻置若罔聞，顯有怠失。

十四、高捷公司違反就業服務法，將引進之部分外籍勞工提供華磐公司非法使用，勞委會及地方主管機關竟毫無所悉，且該會對地方政府查察不實，亦未見督促積極改善作為，誠有可議

(一)按就業服務法(九十二年五月十六日修正)第六條第一項規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」又依同條第三項規定：「中央主管機關掌理事項如下…：五、雇主申請聘僱外國人之許可及管理。」另依同條第四項規定：「直轄市、縣(市)主管機關掌理事項如下：…二、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。」次按同法第四十四條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」及第五十七條規定：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。…」合先敘明。

(二)查勞委會於九十三年六月十四日及十月二十七日核發予高捷公司之招募許可均載明係許可該公司招募外國人在高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設工程從事營造業-重大工程工作，惟負責高捷外勞管理之華磐公司於九十三年七月至九十四年八月間卻使用高捷公司所聘外勞十四至十八人不等，顯見高捷公司有違就業服務法第五十七條規定以本人名義聘僱外國人為他人工作及指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作之情事，華磐公司亦有違同法第四十四條及第五十七條第一款之規



定而有非法使用外勞之情事。

(三)次查「高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件」政府機關管理制度與行政責任檢討報告指出，地方政府勞工主管機關，根本無負責外勞事務之專責單位，且詢據高雄市政府（勞工局郭科長）表示，目前勞工查察係由勞委會提供經費聘僱臨時人員擔任；勞委會（廖副局長）亦表示，地方主管機關就外勞使用的情形負有查察的責任，但執行人力僅能以臨時人員擔任。

(四)綜上，高捷公司違反就業服務法，將引進之部分外籍勞工提供華磐公司非法使用，勞委會及地方主管機關竟毫無所悉，且該會對地方政府查察不實，亦未見督促積極改善作為，誠有可議。

十五、勞委會明知高捷公司招募之外籍勞工，按規定每人每月應繳納三千元之就業安定費，卻僅實收二千元，任由高捷公司私下扣留一千元，迨發生泰勞暴動事件後始行補收，顯有怠失

(一)按勞委會九十一年一月二十二日勞職外字第0910200339號公告，外籍營造工之就業安定費調整為每人每月三千元；然查該會自九十二年十二月三日核定高捷公司引進大量外籍勞工後，卻僅收取每人每月二千元之就業安定費，迨九十四年八月二十一日發生泰勞暴動事件後，該會外勞作業組始於同年九月十四日以電腦案號代碼錯誤為由，簽請更正為三千元，並去函高捷公司要求補繳短收之就業安定費，共計一千一百九十一萬一千八百六十九元；惟高捷公司質疑短收金額有誤，經該會重新核計至九十四年六月三十日止，應補繳金額為一千一百九十七萬七千二百一十九元，高捷公司嗣於同年十月

二十五日如數完納補繳。

- (二)查勞委會九十一年一月二十二日即公告外籍營造工之就業安定費由原二千元調整為三千元，距該會於九十二年底辦理高捷引進外籍營造工案件，已近二年；且該會復於九十二年六月二十六日公告放寬BOT業者得引進外勞時，公告第五項亦明定外籍勞工之就業安定費一律調整為每人每月三千元。高捷公司據以向使用外勞之各段標統包廠商收取每人每月三千元之就業安定費，與實際繳交勞委會之差額將近一千二百萬元全流向高捷公司。縱該會事後追繳，並辯稱純屬疏失及電腦代碼錯誤，惟猶難卸免怠失之責。

綜上所述，本案高捷紅橘線建設計畫，行政院八十四年間原已核定一千九百五十二億元由高雄市政府辦理，詎三年後貿然改弦易轍，兩度函促高雄市政府改採民間參與(BOT)方式辦理，該府藉以將原核定自辦興建之財務計畫，規劃成政府投資高逾八成之高捷BOT案逕自公告招商，行政院猶束手無策，決策草率且監督不力。交通部為促成高捷紅橘線建設計畫，不斷上修預估自償率，且任由高雄市政府以高估之運量及自償率繼續推動，肇致後續營運虧損之窘境。工程會為政府採購法主管機關，對於高雄市捷運局請釋本案政府投資部分併交民間投資人辦理之法令適用疑義時，未衡酌高捷BOT政策背景及法條原意，亦未慎重邀集交通部等權責機關會商，率由副首長代決作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋。高雄市政府恣憑曲解工程會函釋，將政府出資千億元之採購幻化為政府投資，由投資人獨攬且不受政府採購法監督；另核議政府投資額度毫無客觀標準，評決最優申請人後，再以收取「權利金」為飾，變相增加公帑支出；議約過程亦有怠忽，未先釐清公共藝術之興

建機關（構）主體及作業流程，致生後續履約爭訟，而對於政府出資交由投資人併辦工程，不僅無以追回決算結餘款，反需額外支付物價調漲費用及莫名之工程追加款；且財務計畫未待行政院核定，竟擅自提高政府投資額度百億餘元，率與投資人簽訂興建營運合約。嗣於履約階段，高雄市政府為免外界質疑後續採購弊端，刻意選取部分政府投資項目循公開招標程序辦理，斷章取義工程會函釋，迴避政府採購法之規範約束；對於高捷公司「權利金」之會計處理錯誤且不一致，財務報表所表達之資產、業主權益、財務狀況、經營結果及揭露嚴重失真，且支出缺乏管控機制、異於常情，土建工程之支出金額超過政府投資額度等情，亦疏於監督，未能及時發現並採取有效管控措施。

另高捷公司引進外勞部分，勞委會原於九十年五月十日公告停止重大工程引進外籍勞工，復於九十二年六月二十六日補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，且上開公告均屬法規命令，卻未依中央法規標準法及立法院職權行使法規定送立法院，亦與法規命令不得再授權之意旨相悖；又高捷 BOT 政府出資超過八成，卻任由高捷公司虛增工程用人費用於前、華磐公司剝削泰勞於後，並強迫其下包廠商使用外勞，俾從中牟取暴利，且無視就業服務法規定，擅將引進之部分外勞提供華磐公司使用，勞委會及地方主管機關竟置若罔聞，未見督促改善之積極作為；另勞委會明知高捷公司招募之外勞，依規定每人每月應繳納三千元就業安定費，卻僅實收二千元，任由高捷公司私下扣留一千元，迨發生泰勞暴動事件後始行補收，顯有怠失。

揆諸本案，高雄市捷運局配合行政院指示改採 BOT 方式辦理，過程倉促、決策草率且內容空泛，未依行政院推行 BOT 而縮減公共建設支出之旨趣。所提所謂高捷

BOT 案，蓄意矇混，行政院原核定由政府自辦興建之高捷預算一千九百五十二億元，未因興建營運方式改採 BOT 後而予凍結，卻任由高雄市捷運局將一千九百五十二億元預算，除政府應辦事項（包括用地徵收費用等）外，盡數挪作高捷 BOT 之政府出資，交由民間投資人辦理；行政院自指示高捷改採 BOT 後，未善盡職責疏於監督。高雄市捷運局故意曲解公共工程委員會之函釋，既不依政府採購法，復不依獎參條例及其相關子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項第二款，逃避監督，導致執行偏差，種種弊端發生，營運後虧損嚴重，爭議指責不斷，高捷 BOT 案實為公共建設 BOT 之不良且錯誤示例，損及政府形象及全民利益，政府應引以為戒。

高捷 BOT 案自決策、議約、簽約至履約過程，輿情訾議不斷，經本院調查後確亦發現諸多缺失，行政院、交通部、工程會、勞委會及高雄市政府等，均難辭其咎。爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院確實改善處置見復。

附表 高捷土木工程：可支用數（預算）數與實支數比較

單位：億元

項目	可支用數 (預算)(A)	實支數(B)	差異(A)-(B)	備註
工程經費原規劃 總額	1,047.700	1,082.901-甲	甲-35.201	政府投資範圍，含平準基金及營業稅；未含增減變動數
加：增加工程	10.000 <sup>a</sup>	甲	10-甲	高捷公司因此而得折抵權利金
減：減辦事項	(10.760)	0	(10.760)	高捷公司未能向高雄市捷運局收款
實際執行工程	1,046.94	1,082.901	(35.961)	
減：平準基金	(62.862)	(69.764) <sup>b</sup>	6.902	
營業稅	(46.897)	(52.057) <sup>b</sup>	5.160	
可支用數	937.181			
實支數		961.080		
超支數			(23.899)	
直接費用	824.510	889.806	(65.296)	
間接費用	102.671	71.274	31.397	
折抵權利金而 增加之工程 經費	10.000 <sup>a</sup>			
工程經費淨額 ：扣除減辦事 項後	937.181	961.080 <sup>c</sup>	(23.899)	

資料來源：高捷公司，本院修正

說明：

- 預算數係依據高捷公司 90.10.25 第一屆第二次臨時董事會准予核備之「工程計畫預算表」，工程管理處並編製「工程計畫預算分配表」。實際數係依據高捷公司 98.12.31 土木工程預結算數比較表及土木工程結算表，實際數即結算數，本結算數不含物調，物調款為 116.11 億元（100.89 億元+15.220 億元）
- 工程經費（由政府投資者）計 1047.7 億元，加上抵減權利金之工程經費，減除平準基金、營業稅及減辦事項後，可支用數為 937.181 億元。  
甲：增加工程之支出，本院未知其確切金額，以「甲」代之，高捷公司因增加此等工程而得折抵權利金。  
a：由於興建營運合約 14.1.2 之規定，高捷公司因辦理興建營運合約附件 C4.1 所增加之工程而得抵付權利金 10 億元，本項金額 10 億元僅為該增加工程經費之估計數。是項工程經費無法明確區分為直接或間接費用。  
b：均為高捷公司基於 1047.7 億元預算原提供之數據，尚未調整，本院未能取得依調整後工程經費計算之實際扣減營業稅之數額  
c：含折抵權利金而實際增加之工程支出，其金額無法得知。