

調 查 報 告

壹、案由：據報載：高雄捷運自前（97）年竣工通車以來，面臨運量不足、營運虧損、資金缺口等困境日益嚴重，可能有隨時停駛之虞；主管機關迄未主動協助解決，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案係本院委員自動調查「高雄捷運自前（97）年竣工通車以來，面臨運量不足、營運虧損、資金缺口等困境日益嚴重，可能有隨時停駛之虞；主管機關迄未主動協助解決，涉有違失等情」乙案，案經本院赴高雄捷運現場履勘，並聽取高雄捷運股份有限公司（下稱高捷公司）簡報、調閱相關卷證及詢問相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見分述如後：

一、高雄市政府遲未將「高雄捷運轉虧為盈永續經營方案」函報行政院核示，且與高雄捷運股份有限公司互信不足，均核有未妥：

（一）推展大眾運輸，符合環境永續發展之趨勢，為政府施政之主軸，高雄捷運總投資金額為 1,813.79 億元，為政府繼高速鐵路建設案後之重大交通建設，完成後高雄捷運為高雄都會區大眾運輸之一，與民眾生活緊密結合，惟社經條件演變不如預期，採民間參與投資之高雄捷運系統，營運初期之虧損已遠超過平準基金及企業經營財務所能承受之範圍，97 年底累計虧損為 32.4 億元；98 年度營運虧損為 24.9 億元，如計入平準基金挹注 9.08 億元，營運虧損為 15.9 億元，99 年 6 月該公司自結累計虧損逾 61 億元，已達實收資本額之 1/2，顯見該公司財務拮据之嚴重性。

（二）行政院經濟建設委員會（下稱經建會）為審議高雄

市政府（下稱高市府）「高雄都會區大眾捷運系統紅橘路網建設計畫」（下稱本計畫）通車營運後之後續工作擬調整計畫期程至 101 年 12 月乙案，於 97 年 12 月 19 日研商結論請高市府先行提出整體營運之檢討計畫及永續經營策略報院，俾供相關政策參考。交通部遂於 98 年 1 月 21 日函請高市府辦理完妥後逕行報行政院並副知該部。另交通部亦於 98 年 1 月 16 日函請高市府會同高捷公司研提轉虧為盈之財務計畫到部。嗣高捷公司於 98 年 4 月 8 日陳報「高雄捷運轉虧為盈永續經營方案」後再於同年 8 月 4 日提送「高雄捷運轉虧為盈永續經營方案補充說明」，案經高市府於 99 年 1 月 6 日函報交通部有關該府目前辦理高雄捷運轉虧為盈永續經營之情形，嗣經該部於 99 年 3 月 29 日函請高市府依據經建會 97 年 12 月 31 日函示原則，提出整體營運之檢討計畫及永續經營策略逕行函報行政院，嗣高市府函請高捷公司補充修正相關應辦事項後，該公司於 99 年 7 月 12 日函送該方案之補充說明（二）至高市府。

- (三)查自高捷公司於 98 年 4 月 8 日提出「高雄捷運轉虧為盈永續經營方案」後迄今已逾 1 年 3 個月，高市府雖曾召開 1 次「研商高雄捷運經營困境因應對策會議」；高市府捷運工程局（下稱捷運局）召開 2 次「永續經營方案研商會議」、4 次「高雄捷運永續經營小組會議」及 9 次「高雄捷運永續經營座談會」；由捷運局及高捷公司組成之「高雄捷運永續經營工作小組」亦召開 7 次工作小組會議，惟仍無法將該方案函報行政院，是以，高市府之效率顯有欠佳。又該府林副市長率領市府相關局處首長於 98 年 8 月 27 日拜訪中鋼張董事長協商「輕軌建設

計畫及高雄捷運永續經營相關議題」，該府與高捷公司所分別製作之會議紀錄，竟對平準基金撥付之記載並不相同（高捷公司稱一次撥付，高市府則僅紀錄撥付），且捷運局及高捷公司共同召開之「高雄捷運永續經營工作小組」會議，甚有第 2、3 次會議紀錄與雙方於會議中所獲共識不符之情形，顯見高市府與高捷公司之互信不足。

(四)經建會前曾函請高市府提出高雄捷運整體營運之檢討計畫及永續經營策略報院，交通部亦函請高市府會同高捷公司研提轉虧為盈之財務計畫到部，是以「高雄捷運轉虧為盈永續經營方案」之完成，除高捷公司外，高市府自不能免責。又該方案除影響高雄之城市發展外，亦攸關人民之福祉，高市府與高捷公司之互信不足，肇致雖然一再召開各項會議，仍無法將該方案報院，顯有國家及社會資源之浪費，而核有未妥。

二、在興建營運合約對於平準基金設有「雙方同意」之機制下，高市府撥付平準基金，要求高捷公司建立後控機制並分期撥付之方式，仍引發爭議，核有欠妥：

(一)按興建營運合約第 9.4.2 條規定：「乙方同意甲方於每次付款中，逕行提撥付款總額 6% 轉存平準基金專戶。」、第 14.2.1 條規定：「為挹注本合約執行時對於發生不可抗力、除外情事、營運虧損等經雙方同意之事由所導致之資金需求，特設置高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設平準基金。」、第 14.2.3 條規定：「有下列情事之一，經雙方同意後，得以平準基金支付：1、發生不可抗力、除外情事所致之損失。2、營運期間，乙方已將開發及經營附屬事業之盈餘挹注後，仍呈現經會計師簽證之年度虧損。3、乙方因平準基金所產生之稅

負。」、第 14.2.4 條規定：「……平準基金之收支由雙方共同管理，其動支應經雙方會銜簽章後或其他經雙方同意之方式為之……」及第 14.2.5 條規定：「平準基金之運用，每次以不逾當時平準基金餘額之 20% 為原則。但經雙方同意者，不在此限。」是以興建營運合約對於平準基金之用途及運用均有明文，惟對於平準基金於年度間係一次或分次撥付及其撥付時間或後控機制之建立等則無明文而須經雙方同意。

- (二)查高捷公司 97 年度財務報表經勤業眾信會計師事務所會計師查核簽證完竣，該年度營運期間(97.4.7~97.12.31)虧損 19.5 億元。該公司爰於 98 年 4 月 17 日函請高市府同意動撥平準基金餘額之 20%，金額約 13.2 億元，嗣經 98 年 4 月 30 日高市府召開會議決議核列 9.08 億元。該公司復於 98 年 5 月 12 日及 7 月 23 日函高市府，建請該府依合約規定之運用額度經雙方同意可不受餘額 20% 限制，請同意該公司將平準基金全數一次領回 67.57 億元，俾避免虧損達實收資本額 1/2，並減輕財務負擔，及降低違反融資契約而需啟動三方契約收買之風險等。案經高市府於 98 年 10 月 23 日「平準基金專案小組」第 2 次會議決議，平準基金應專款專用於營運所需，優先支應於營運之初及短期資金，並不得用於工程款項。就平準基金挹注 97 年度虧損約 9 億元部分，分 3 次撥付，第 1 期 3 億元於 10 月底前撥付，由捷運局儘可能於 1 個月內建立「平準基金後控機制」，並檢查該公司之支用情形，再動支第 2、3 期款項。而挹注高捷公司營運虧損前基金金額為 67.59 億元(98 年 9 月)，經高市府分別於 98 年 10 月 30 日(3 億元)、99 年 1 月 29

日（3 億元）及同年 4 月 21 日（3.08 億元）撥付高捷公司挹注 97 年度虧損之 9.08 億元，99 年 4 月底之餘額為 58.87 億餘元。

（三）次查高捷公司平準基金之會計處理，係於每次收受該府之工程款時，僅認列 94% 之工程收入，6% 平準基金則未認列收益，高市府捷運局之財務顧問建議，若 100% 認列工程收入，98 年度將由虧損 47.88 億元轉為盈餘 9.06 億元，該會計處理經高捷公司與捷運局分別向會計研究發展基金會提出申請解釋，截至目前為止該基金會尚未釋義。而捷運局則將依高雄捷運永續經營工作小組第 7 次會議結論，洽詢法律顧問研提意見後辦理。

（四）綜上，興建營運合約對於平準基金如何撥付及其撥付時間與後控機制之建立既無明文，則在高捷公司及高市府雙方同意下，一次或分次撥付及後控機制之建立尚無違反合約之規定。而平準基金撥付之次數及時間均影響高捷公司資金之周轉，又後控機制尚不論一次或分次撥付均得建立，是以高市府在高捷公司申請動撥平準基金後逾一年始全部撥付完畢，不免引起爭議，而有欠妥。又有關 98 年度平準基金是否撥付高捷公司乙事，雖經該公司與捷運局分別向會計研究發展基金會提出申請解釋，然在無法確定該基金會何時釋義情形下，高市府尚未能積極研謀妥適之處理方案，亦有欠妥。

三、高捷公司與高市府間對於「增減帳」及「物調款」之爭議，當應依興建營運合約之爭議處理機制處理：

（一）按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（下稱興建營運合約）第 4.2 條規定：「甲方如因政策變更或重大原因必須變更乙方工作範圍時，乙方應配合為之。但雙方應就變更後之

權利義務進行協議，如協議不成，則依本合約第二十章提送協調委員會處理。」、第 9.4.3 條規定：「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（按：政府投資興建工程物價指數調整辦法）之規定調整工程款」及第 20 章訂有爭議處理之規定，包括聯繫、協調及仲裁等。是以高捷公司與高市府間對於該建設案「增減帳」及「物調款」等爭議之處理，興建營運合約訂有明文。

(二)查高捷公司自 93 年起，依合約相關規定彙整出總計 42 項增減辦事項，其中 7 項減辦事項均已完成議價作業，並由捷運局於應給付該公司之勘驗款項中予以扣除，而 9 項同意屬增辦事項者（17 餘億元），迄今僅完成 5 項議價作業，其餘 29 項（51 餘億元）之增辦項目迄無重大進展。高市府及高捷公司雙方雖就增減帳進行各項協議，包括召開協調委員會、協商會議、議價會議及工作階層會議，惟仍有 29 項之增辦項目未獲解決。

(三)次查興建期（90.10.30~96.10.29）內之物調款約為 116.12 億元，其中屬該建設案財務計畫原編列物調款預算 100.89 億元，高市府業已全數支付高捷公司，至於超出原編預算部分 15.22 億元部分，則待高雄市議會審議完成 100 年度預算後即可依合約規定辦理支付。至於興建期外（96.10.30. 以後）之物調款，則包括高捷公司認為實際執行興建過程中，因發生諸多不可抗力或除外情事，或不可歸責於該公司之事由，或若干可歸責於甲方之事由及若干不可歸責於雙方之事由，故應展延興建期。高

市府表示，96年10月30日以後之請求金額捷運公司仍持續變動中，而依照高捷公司99年7月23日函提出之資料，該請求金額約為104.84億元。目前該等爭議業經依合約機制提請協調委員會處理。

(四)綜上，興建營運合約第20章既訂有爭議處理之機制，高捷公司與高市府間對於高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案之「增減帳」（逾51億元）及興建期外之「物調款」（104.88億元）之爭議，自當依循合約之規定處理。

四、高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案權利金既於興建營運合約規定甚詳，自當依合約規定辦理；至於各開發用地租金計收之爭議，仍應依相關合約或法令規定辦理：

(一)權利金部分：

1、按興建營運合約第14.1條規定權利金之金額為110億元，第14.1.1條並規定第一期款項1億元應於90年3月交付，第2期款項5億元於開工後第1年交付1億5千萬元，開工後第2年交付1億5千萬元，開工後第3年交付2億元。第14.1.2條規定，乙方因辦理本合約附件C4.1所增加之全部工程經費，全部由乙方負擔，於興建完成時即視為乙方已支付權利金10億元。第14.1.3條規定其餘94億元，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率為權利金至達94億元為止，其提撥方式為111年至115年提撥稅後盈餘1%；116年至120年提撥稅後盈餘3%；121年至125年提撥稅後盈餘5%。若營運期最後一年仍未達94億元，則不足之金額於最後一年提撥。是以該合約對於該建設案之權利金金額、支付方式均有明文。

2、固然高捷公司為避免合約第 14.1.3 條之 94 億元權利金收取機制，事實上達成機率極低，反造成該公司財務狀況嚴重惡化，甚需啟動收買機制需有損於公共利益，參照行政院公共工程委員會函釋及促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整原則之精神，擬請高市府按獎勵民間參與交通建設條例（下稱獎參條例）第 41 條，轉報交通部基於公共利益及公平合理原則調整權利金，並建議修改合約條文，不限定權利金之應付總額，而改以該公司於銀行融資金額全部還本付息後，按稅後盈餘之一定比例繳交權利金；惟尚無稅後盈餘，即屬提撥權利金之條件未成就，無須再為提撥或支付，以協助該公司減輕財務負擔，營造合理經營條件。惟權利金事項，興建營合約內已有明文，是以本項權利金之處理，自當依合約規定辦理。

(二)各開發用地租金部分：

1、按獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法第 2 條規定：「依本條例第 10 條第 1 項、第 11 條、第 12 條第 3 項、第 19 條第 1 項規定，訂定期限出租或設定地上權與民間機構使用、開發、興建、營運之公有土地，於租賃關係存續中或地上權存續期間，依本辦法規定計收租金。」及第 6 條規定：「出租或設定地上權之公有土地，如因不可歸責於承租人或地上權人之事由，致不能依原定土地使用計畫使用者，主辦機關得酌予減免或准予緩繳應繳之租金。」是以依獎參條例第 10、11、12 及 19 條規定取得，以出租或設定地上權方式交付高捷公司使用之土地均應收取租金，至於租金之減免或緩繳，該優惠辦法亦有

明文。

- 2、查興建營運合約第 6.2.1 條規定：「甲方提供乙方之開發用地，應以設定地上權之方式供乙方使用，雙方並同意簽訂『地上權設定契約』規範之。」另第 6.2.2 條規定：「依本合約第 6.2.1 條設定地上權之用地，乙方於地上權存續期間，除高雄市左營區新庄段八小段 169 號、高雄市左營區新庄段十三小段 1431 號及高雄市左營區新庄段十三小段 1535 號等土地依高雄市市有財產自治條例辦理外，均應適用『獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法』第三條或其他相關法令規定，繳交土地租金予甲方；地上權存續期間不足一年者，依存續期間占該年之比例計算。」又第 6.4.2 條規定：「用地交付後，在不影響本計畫之前提下，甲方保留請求乙方提供部分交通用地作為其他公共利益使用之權利，乙方不得拒絕。但乙方得要求依使用之期間及範圍減免土地租金。」
- 3、次查高雄市左營區新庄段八小段 169 號、高雄市左營區新庄段十三小段 1431 號及高雄市左營區新庄段十三小段 1535 號等土地，自 90 年 8 月 31 日開始計數租金，高捷公司於 98 年以前均如期如額繳納，惟 99 年則以尚未辦理開發為由，拒繳 169 地號之土地租金 1,954,758 元。又高捷公司在高雄捷運全線通車營運後，應於 97 年 10 月繳交大寮機廠、北機廠、南機廠及橘線 014-1 基地之第一年租金，卻以營運初期本業運量不如預期、土地開發業務受全球性金融風暴及外在因素影響推展困難，函請捷運局准予緩繳開發用地土地租金。而高捷公司與高市府會商後，該公司同

意繳納 97 年度租金，雖有遲延但第一年租金仍如數繳納 23,041,089 元（含事後核算之減免數 1,297,058 元），而 98 年度僅繳 25,090,218 元，99 年度更僅繳 2,556,180 元，之後再無交任何款項。

- 4、再查捷運局對於不能依原定計畫使用之土地，依據興建營運合約第 6.4.2 條辦理土地租金之減免（每年約減免 460 萬元），另針對南機廠開發區於未實質開發前，辦理簡易綠化後開放大眾休憩使用部分，該府亦專案同意核免其租金（每年約減免 1,412 萬元）。97 至 99 年度原減免租金之金額共計 10,494,102 元，99 年度由 4 月 26 日起算之南機廠開放使用案則減免 9,611,657 元，合計已減免土地租金為 20,105,759 元。
- 5、另查高捷公司於提供本院之資料表示，有關土地租金部分之關鍵性爭議包括不可歸責於地上權人之事由，而不能依原定土地計畫使用者，應予免除應繳土地租金、開發用地尚未有實質成效之前應免除土地租金繳納、免除再計收捷運設施使用範圍之土地租金及捷運設施以外之開發土地在未開發前適用「獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法」興建期間標準計收租金等，惟該等爭議均涉及興建營運合約、開發合約及獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法之規定，是以高捷公司與高市府就合約部分當依合約規定辦理，另屬前揭優惠辦法者，則仍應由高市府就法令構成要件及相關事實加以認定，並行使裁量權。

五、高市府應積極協助提升高捷之運量，以謀高捷之永續經營：

- (一)按公司法第 221 條規定：「公司虧損達實收資本額 1/2 時，董事會應即召集股東會報告。」高捷公司因 99 年 6 月自結累計虧損逾 61 億元，已達實收資本額 100 億元之 1/2，遂依公司法之規定於同年月 30 日股東會報告。該公司由於每月支出大於營收，目前均靠銀行短借支應，如現況無法改善，該公司終將因持續虧損致負債大於資產，面臨啟動政府收買機制，合先敘明。
- (二)查高捷公司認為「運量不足」乃造成該公司經營危機之主因，並認為造成運量不足之原因，係由於高雄地區社經發展、重大建設與開發案進度不如預期，且紅橘兩線路網密度不足，亦未積極推動補助民眾搭乘捷運之政策所致。且因高捷案之財務計畫中對於未來現金流量及還款能力，均奠基於運量推估上，目前因運量遠不如預期，致使財務虧損嚴峻，並因此衍生「資金缺口」、「營運虧損」等其他問題。
- (三)次查高市府表示，為提升高雄捷運運量，業投入約 16 億元進行闢設接駁公車路線、轉乘設施、自行車專用道等，並協助票證整合、推展公共自行車租賃、編列優惠票價預算等相關作為，並稱將透過「永續經營小組」會議持續協助。捷運通車一年，該市大眾運輸使用率已從 4.3% 提升為 11.5%，今（99）年目標期達到大眾運輸使用率 15%。
- (四)再查高雄捷運 R24 車站（岡山站）在高市府與高捷公司多次協商後，已於 99 年 7 月 3 日動土。惟高雄捷運運量不足，財務欠佳，高捷公司參與投資 R24 車站無疑更增添財務負荷，倘高捷公司「運量不足」之問題無法解決，高捷 R24 車站之興建及高捷之永續經營均將存在極大之不確定性。

(五)綜上，「運量不足」既為高捷公司經營危機之主因，而其除涉及該公司之經營及行銷策略外，高市府之交通等相關政策均有密切之關係，是以為高捷之永續經營，該府對於高捷運量之提升，當應更積極推動有效策略，以謀求高捷之永續經營。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請高雄市政府檢討改進見復。
- 二、調查意見函送高雄捷運股份有限公司。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會暨財政及經濟委員會聯席會議處理。