

調查報告

壹、案由：據報載及審計部函報：交通部高速鐵路工程局經管「高速鐵路建設相關基金」，疑因高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫效能不彰，造成短絀逾 300 億元，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案據報載及審計部函報：交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）經管「高速鐵路建設相關基金」，疑因高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫（下稱聯外計畫）效能不彰，造成短絀逾 300 億元，涉有違失等情。案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、高鐵局聯外計畫原財務計畫預估之回饋金、站區開發及電纜槽租金等收入過於樂觀，未能覈實評估自償能力，事前規劃核欠周延，核有疏失

高鐵局聯外計畫原財務計畫之自償收入係包含回饋金、高鐵站區開發及電纜槽租金收入，截至民國（以下同）99 年底止，原預估自償收入共計 77.53 億元，惟實際收現數 2.28 億元（整理如下表 1 所示），達成率僅 2.94%，實際收入與預計差異甚大，事前財務規劃欠周延，茲分述如次：

表 1 民國 88-99 年度自償收入預計數與實際數差異明細

| 收入項目 | 預計數 | 實際數 | 減少金額 |
|-------------|-------|------|-------|
| 1、回饋金 | 36.00 | 0.00 | 36.00 |
| 2、高鐵站區開發淨收入 | 31.29 | 0.95 | 30.34 |
| 3、電纜槽租金收益 | 10.24 | 1.33 | 8.91 |
| 合計 | 77.53 | 2.28 | 75.25 |

（單位：億元）

（一）回饋金收入部分

截至 99 年底止，高鐵局原預估可收取 36 億元之回饋金收入，惟台灣高速鐵路股份有限公司(下稱台高公司)自 96 年開始營運至 99 年底止連年虧損，故迄今尚無利潤可分享予高鐵局，財務狀況明顯欠佳，債務償還能力堪慮。高鐵局雖稱台高公司 100 年上半年度已轉虧為盈，推斷該公司仍有持續執行興建營運合約之能力。惟依該公司營運收入成長及負債情形，該公司未來每 5 年如期如數(101 年 20 億元；106 年 80 億元；111 年 150 億元；116 年 230 億元；121 年 270 億元；123 年 330 億元)繳交回饋金收入之困難度及風險仍高，高鐵局僅稱尚未發生欠繳事實，而未預先研謀善策妥為因應。

(二)站區開發收入部分

截至 99 年底止，高鐵局原預估站區開發收入 31.29 億元，惟實際僅有左營站事業發展專用區等收入僅 0.95 億元，減少 30.34 億元，茲分述如次：

- 1、彰化站：高鐵局雖於 88 年 2 月 5 日與 3 站所在地縣政府研商，惟該局於 87 年第一季已著手研擬原財務計畫，擅將該站收入納列原財務計畫內(原預估 92 至 122 年共 81.12 億元；其中 92 至 99 年度 0.44 億元)，並於 87 年 12 月提出，顯示原財務計畫編列階段，事先未與彰化縣政府獲取合作共識，即逕予估列收入。嗣 92 年間彰化縣政府建議採一般徵收方式辦理該站之土地徵收作業，並於 93 年間獲行政院原則同意後，因該項收入恐無法挹注聯外計畫，該局卻未隨實況修正財務計畫，遲至 99 年 3 月始提出修正草案全數刪除該站收入挹注，事前財務規劃確有草率之情事。
- 2、苗栗站及雲林站：高鐵局初估站區開發收入(至

99 年底，估計 1.44 億元)，因該 2 站之站址均尚未確定，該局逕而比照早先開發之嘉義站預估該 2 站之收入期程，惟該 2 站迄未全面完工(預計於 104 年 6 月底完工)，尚無收入挹注聯外計畫，該局原參採之標的未盡合宜。

- 3、左營站事業發展專用區及附屬事業大樓：左營站 2 項開發收入原預計於 92 年底前一次收取 29.41 億元，惟實際採分年收取，截至 99 年底，實際收入僅 0.95 億元，與預計數差異甚鉅；且高鐵局未能說明原估計基礎或提出數據細項，該局於事前財務規劃階段實欠允當。

(三)電纜槽租金收入部分

高鐵局 87 年初已著手編擬原財務計畫，預估 92 至 122 年未來 30 年之電纜槽租金收入 64.99 億元，計畫並於該年底提出；另該局委託中華顧問工程司於 87 年 12 月 9 日提送之「高鐵高速資訊幹線電纜槽佈纜可行性分析」(下稱可行性分析)，係預估 2001 年至 2015 年(90 年至 104 年)未來 15 年之收益區間 25 億元至 41 億元。高鐵局雖稱電纜槽收入預估 64.99 億元介於可行性分析範圍中，惟查該局所稱之分析範圍係與上開可行性分析之 15 年收益區間(25 億元至 41 億元)之 2 倍(50 億元至 82 億元)做比較，由於 15 年期間之產業發展、市場趨勢及經濟因素等條件存在重大差異，無法類此推估，且依實際收益情形觀之，截至 99 年底，該收入實際收益僅 1.33 億元，較同期預計減少達 8.91 億元，故該局上開評估方式顯過於粗略且未合宜。

綜上所述，高鐵局對回饋金如期如數收取之高度風險，未預先妥擬因應對策；站區開發收入估計草率及參採之標的未合宜，電纜槽收入評估方式過於粗略

等情，未能覈實評估自償能力，事前規劃核欠周延，核有疏失。

二、高鐵路執行聯外計畫過程中，各項收入不如預期，工程支出又較預期增加，且折現率未適時研修，致自償率失真，該局未依規定積極研擬對策並即時修正財務計畫，核有怠失

高鐵路辦理聯外計畫之過程，存有回饋金、站區開發及電纜槽租金收入遠不如預期，工程經費遽增、完工期程延後及折現率未適時研修，致自償率失真等未盡周妥情事，茲分述如次：

(一)未積極監控及因應自償收入之遽減，致影響自償率之達成

執行自償性公共建設計畫，自償財源之多寡關係到建設經費可否全數回收，債務得否清償，及自償率能否達成，故計畫執行階段，須積極控管營運狀況，觀察經營環境及經濟變化情形，預先研擬因應對策，倘收入不如預期，應及時採取改善措施。本案聯外計畫自償收入係包含回饋金、高鐵路站區開發及電纜槽租金收入，惟截至 99 年底止實際收現數僅 2.28 億元(原預估自償收入 77.53 億元)，高鐵路未能積極監控上開自償收入實際狀況對經濟環境變化產生之不利影響，僅就立法院 96 年度決議將高鐵路通車營運後，依高鐵路興建營運合約規定應收取之租金收入及新增新竹站及左營站轉運專用區挹注聯外計畫，餘尚未能即時提出有效因應措施，置任自償收入較原預計數大幅減少，產生資金缺口，影響自償率之達成。

(二)未嚴密控管及因應工程經費擴增及完工期程延宕情形，致債務資金成本續增

依行政院 94 年 12 月 12 日訂定發布「自償性公

共建設預算制度實施方案」伍、十五第 1 項規定原則，聯外計畫執行期間應嚴密控管成本支用情形，並加強進度之管控，以避免因進度延宕增加物價波動、人工及資金成本之財務風險，造成基金額外負擔，影響自償率之達成，倘發現自償率較原訂目標降低或難以達成，應隨時檢討並採取必要措施，並由主管機關擬具解決辦法，報請核定。

經查聯外計畫原財務計畫施作範圍，包含桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等 6 車站，計畫期程自 87 年 7 月至 91 年 12 月止，歷時 4.5 年，預計工程經費合計 358.83 億元；惟計畫變更頻仍，其後因增設苗栗、彰化及雲林 3 車站暨擴增聯外道路改善工程，致計畫延至 104 年 6 月始能完工，工程經費亦擴增至 468.59 億元，大幅增加 109.76 億元。由於聯外計畫須自籌龐大建設資金，所須負擔之資金成本影響財務甚鉅，須及早妥擬對策，以因應財務缺口，惟高鐵局於規劃原財務計畫時，即獲知將新增 3 站，卻未及早妥擬對策因應大幅增加之經費，債務負擔沉重，恐難以達成自償目標。

(三)折現率與現況市場水準差異頗大，未及時因應研修，致自償率失真

公共建設財務計畫中折現率之訂定，為評估財務計畫中最重要考量因素之一，須參酌市場利率水準客觀訂定。查目前核定之財務計畫設算之折現率 8%，惟查仍與目前市場利率水準存有落差，高鐵局未衡酌市場利率水準，即時因應修正財務計畫，致自償率失真，未能掌握真正之自償能力。

綜上，高鐵局置任聯外計畫之自償收入大幅減少，未積極研擬有效因應對策；又工程經費增加，完工期程延長，使聯外計畫暴露於高度財務風險中；加以

折現率未依市場利率水準同步調整，致自償率失真，該局未依規定積極研擬對策並即時修正財務計畫，核有怠失。

三、行政院於 88 年 5 月 21 日核定原高鐵局聯外計畫財務計畫後，迄今聯外計畫業經 3 次修正，財務計畫卻延宕長達 12 年未適時研修，高鐵局允應正視原財務計畫之內容長年偏離實況，即時檢討、修正，俾作為計畫執行參考依據

查行政院於 87 年 9 月 7 日核定聯外計畫後，高鐵局據此編定原財務計畫，行政院亦於 88 年 5 月 21 日核定該財務計畫，以作為未來財務管理之參據。然聯外計畫執行迄今業經 3 次修正(詳表 2)，財務計畫卻未能因應財務收入不如預期等多項變因適時修正，延宕長達 12 年未研修報核，增加該計畫之財務風險。

表 2 聯外計畫及其財務計畫歷年行政院核定情形一覽表

| 項目 | 行政院 核定日期 | 工程經費 (億元) | 原列/修正重點 |
|---------------|--------------------|----------------|---|
| 聯外計畫 | 87.9.7 | 358.83 | 原列桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等 6 站 25 項改善計畫。 |
| 財務計畫 | 88.5.21 | 358.83 | 包括自償經費 259.66 億元及非自償經費 99.17 億元，折現率 8%，自償率 72.36%。 |
| 聯外計畫 第一次修正 | 89.3.30 | 396.04 | 修正增列經費 37.21 億元，並調整新增 3 項改善計畫，計 6 站共 28 項改善計畫。 |
| 聯外計畫 第二次修正 | 92.7.18 | 450.76 | 修正增列經費 54.72 億元，並調整新增苗栗及雲林 2 站及各 5 項改善計畫，計 8 站共 38 項改善計畫。 |
| 財務計畫 修正草案 | 未核定 (99.3.3 提出) | 470.59 (預計) | 行政院於 99 年 7 月 16 日退請照經建會審議意見修正後再提報。 |

| | | | |
|---------------|----------|--------|---|
| 聯外計畫 第三次修正 | 100.1.28 | 468.59 | 修正增列經費 35.66 億元 (由彰化縣政府與高鐵局各半分擔)，並調整新增彰化站 1 站及 2 項改善計畫，計 9 站共 40 項改善計畫。 |
|---------------|----------|--------|---|

審計部前辦理 97 年度決算及財務收支抽查時，業就聯外財務計畫收支項目不完整、回饋金及電纜槽租金收入預估過於樂觀、折現率及工程期程與實況差異頗大等項，於 98 年 6 月 22 日函請交通部督促檢討研修。嗣後雖經交通部督促高鐵局於 99 年 3 月 3 日提出財務計畫修正草案予交通部轉陳行政院，經行政院於 99 年 7 月 16 日函示：照經建會審議意見修正後再提報。惟該財務計畫修正草案迄 100 年 12 月 7 日止，仍未報請行政院完成核定。

高鐵局雖表示其係依經建會審議意見，需於行政院核定新增 3 站站址後，方得依核定結果及最新執行情形修正相關收益成本、重新檢討折現率、自償率，並進行財務規劃，以修正整體財務計畫。惟聯外計畫第三次修正(彰化站)在 100 年 1 月 28 日方由行政院核定，距原聯外計畫已達十餘年之久，財務計畫內容早已失真，該局既為計畫執行單位，除應切實掌控新增 3 站開發期程，權衡各該站之作業進度與經建會之建議意見，並就聯外計畫各項收入不如預期情況採取積極作為外，允應正視原財務計畫之內容長年偏離實況，即時檢討、修正，俾作為聯外計畫執行參考依據。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，請交通部及交通部高速鐵路工程局檢討改進。
- 二、調查意見一至三，函復審計部參辦。
- 三、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：黃煌雄

中 華 民 國 100 年 12 月 28 日
附件：本院100年7月26日院台調壹字第1000800287號函派查
函暨相關案卷 宗。