

## 調 查 報 告

壹、案 由：據訴，交通部及所屬高速鐵路工程局辦理「獎勵民間投資中正國際機場至臺北捷運系統建設計畫」籌備合約仲裁案件，疑有公務員或公務機關涉及明顯行政違失，有續行追究之必要乙案。

貳、調查意見：

我國政府為配合發展中正國際機場（現桃園國際機場）成為亞太空運轉運中心之政策，提供機場便利之聯外交通系統，於民國（下同）85年6月27日行政院核准「中正機場至臺北捷運系統建設計畫」（下稱機場捷運BOT計畫）依獎勵民間參與交通建設條例（下稱獎參條例）第6條第1款規定，以民間投資興建辦理。85年10月間臺灣省政府住宅及都市發展局公告辦理機場捷運BOT計畫，徵求民間機構投資興建。86年1月有長生國際開發股份有限公司（下稱長生公司）等5家廠商提出申請。嗣因大眾捷運法修正，該計畫於86年8月15日移由交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）接辦，甄審委員會於87年6月19日公告評定長生公司為最優申請人，交通部於87年7月2日與長生公司簽訂「中正國際機場至臺北捷運系統建設計畫籌備合約」（下稱籌備合約）。依合約約定，長生公司需於簽約後16個月內提出規劃報告書，報請行政院核定，並協調土地取得、簽訂融資協議、籌設特許公司，於行政院核定規劃報告書後6個月內簽訂興建營運合約等事項。嗣行政院雖於91年1月9日核定規劃報告書，然迄甄審委員會所定之91年12月31日期限內，長生公司無法提出可行的區段徵收開發計畫，亦未取得融資協議及辦理增資至新臺幣（下

同) 50 億元，致無法與交通部簽訂興建營運合約。交通部遂於 91 年 12 月 31 日及 92 年 1 月 2 日以書面通知長生公司喪失最優申請人資格。長生公司不服，除向行政院提起訴願外，並與交通部進行爭議事項之協商，然未達成共識，訴願亦被行政院駁回，交通部於 92 年 6 月 10 日函通知長生公司終止籌備合約並沒收籌備履約保證金 10 億元，長生公司即於 92 年 6 月 24 日向中華民國仲裁協會（下稱仲裁協會）就返還履約保證金之爭議，聲請仲裁。仲裁協會於 94 年 1 月 7 日作出仲裁判斷（92 年度仲聲孝字第 78 號），判定交通部應返還長生公司已沒收之履約保證金 9 億元及加計利息 7,817 萬 1,451 元，交通部未提撤銷仲裁判斷之訴，並於 94 年 3 月 25 日依仲裁決定退還長生公司上開金額。

有關長生公司未能與交通部簽訂機場捷運興建營運合約，交通部並無可歸責之處，卻必須返還所沒收之籌備履約保證金 9 億元並加計利息 7,817 萬 1,451 元，且其中 2 億餘元佣金流向不明，相關公務人員疑涉有違失等情，迭經媒體質疑及人民陳訴到院。本院雖曾就相關案件進行調查，然有關交通部及所屬高鐵局對該不公正之仲裁判斷是否怠於救濟，有無積極維護國家權益作為等，迄未經實質調查。爰經 103 年 11 月 11 日本院交通及採購、司法及獄政委員會第 5 屆第 1 次聯席會議，決議推派委員組成專案小組另立新案調查。調查作為包括調閱相關卷證資料、赴高鐵局、法務部廉政署調卷及約詢交通部前部長林陵三（現任臺中市副市長）、部長辦公室前參事陳建宇（現任交通部長）、法規會前執行秘書徐耀祖（已退休）、編審林秀美、辦事員陳文福、高鐵局前局長何煖軒（現任桃園大眾捷運公司董事長）、前局長廖慶隆（已退休）、前副局長龐家驊（已退休）、前總工程司許俊逸（現任行政院政務委員兼行政院公共工程委員

會主任委員)、前副總工程司盧湘華(已退休)、前組長胡湘麟(現任高鐵局局長)、前組長鍾維力(現任高鐵局總工程司)、承辦人林佳宜工程司、黃心怡工程司、林宇平專員等人,並諮詢機場捷運 BOT 計畫甄審第二階段綜合顧問李宗德律師、王慧綾律師、王祥騮先生及曾任本案仲裁人之陳峰富律師(未進行仲裁程序即辭任),以聽取專業意見,茲調查竣事,分述調查意見如後:

- 一、交通部鑑於徵求民間投資機場捷運 BOT 計畫時,並未先作工程規劃,係交由申請人自行規劃,為確保最優申請人能落實履約,設有籌備階段及履約保證金機制,嗣長生公司獲選為最優申請人後,籌備合約中已納入該公司承諾及保證事項,復針對風險設計相關之防範機制。然因長生公司將捷運建設視為土地開發之聯外道路,相關規劃超出既有法律架構,導致執行困難,且長生公司後續財務狀況不佳,致無法於約定期限內,與交通部簽訂興建營運合約,因而喪失最優申請人資格,交通部除得依約沒收履約保證金外,並得依法向長生公司請求債務不履行之損害賠償。

交通部返還本案籌備履約保證金是否合理,為本案首需釐清之事項。部分被約詢人員在本院約詢及在檢調偵辦時,表示交通部應返還長生公司大部分之履約保證金,其理由略以:一、長生公司之投資計畫既獲甄審委員會評決為最優申請人,政府自應分擔該計畫之相關風險。二、交通部於籌備期間拖延區段徵收開發計畫及未盡協力義務,應有可歸責之事由。三、該仲裁判斷雖判定返還履約保證金,但同時認定交通部無可歸責事由,如不接受該仲裁判斷,交通部將有受長生公司追訴其在籌備期間支出費用之可能。四、交通部於籌備期間並無損害,或至多僅有數十萬元之損害,故 10 億元之履約保證金明顯過高,應予酌減

云云。惟就本案招標過程、籌備合約內容、雙方履約情形等全部經過情形觀之，以上各種說法均不能成立，茲分述如下：

(一)機場捷運 BOT 計畫申請須知補充規定中，已規定籌備階段及履約保證金機制，該履約保證金 10 億元之計算方式雖無資料可稽，但其目的為確保興建營運合約之簽訂，並擔保債務不履行之損害賠償。

1、按「履約保證金」之概念，於我國民事法規並無明文規定，參照政府採購法第 30 條規定：「機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金；得標廠商須繳納保證金或提供或併提供其他擔保。(第一項) …押標金、保證金及其他擔保之種類、額度及繳納、退還、終止方式，由主管機關定之。(第三項)」及同條授權訂定之「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」第三章，針對履約保證金之額度、期限、發還及沒收等定有規定，其中第 15 條規定：「履約保證金之額度，得為一定金額或契約金額之一定比率，由機關於招標文件中擇定之。」第 19 條規定：「…履約保證金，除契約另有規定或有得不予發還之情形者外，於符合發還條件且無待解決事項後發還。其因不可歸責於廠商之事由，致終止或解除契約或暫停履約者，得提前發還之。…」第 20 條規定：「履約保證金及其孳息得不予發還之情形，由機關視案件性質及實際需要，於招標文件中訂明。…」又依「公共工程專案管理契約範本」第 17 條第 1 項第 6 款規定：「乙方履約有下列情形之一者，甲方得以書面通知乙方終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償乙方因此所生之損失：(六)因可歸責於乙方之事由，致延誤履約期

限，情節重大者。(履約進度落後 10%以上)」同條第 3 項規定：「契約……因可歸責於乙方之事由致終止或解除者，甲方得依法自行或洽其他廠商完成被終止或解除之契約；其所增加之費用及損失，由乙方負擔。無洽其他廠商完成之必要者，得扣減或追償契約價金，不發還保證金。甲方有損失者亦同。」可知履約保證金之功能，在於「擔保」及「促使」承包商履行契約，原則上係於承包商工程驗收或契約目的達成後，雙方當事人間已無任何爭執情形下始得予發還。又法院實務上認為交付履約保證金之目的，係為確保契約之履行，並作為擔保債務不履行之損害賠償，履約保證金之返還請求權，附有於約定返還期限屆至時，無應由承攬人負擔保責任之事由發生，或扣除承攬人應負擔保責任之賠償金額後猶有餘額之停止條件。(參見最高法院 82 年台上字第 674 號民事判決、91 年台上字第 901 號、94 年台上字第 1209 號、103 年台上字第 2429 號等民事判決)。

- 2、經查，籌備合約 6.4 節有關「籌備履約保證金之沒收」明定：「6.4.1 如乙方(即長生公司)違約，致甲方(即交通部)終止本合約…，甲方得逕予沒收乙方所提供籌備履約保證金之一部或全部」、「6.4.3 因可歸責於乙方之事由，致無法於所訂時程內簽訂興建營運合約時，甲方得沒收履約保證金之一部或全部。但經本計畫甄審委員會同意展期或同意返還籌備履約保證金者，不在此限等。」「6.5.2 籌備履約保證責任之解除…本合約因 9.1 條第(1)項或第(3)項終止時…。」「9.1(3) 非可歸責於甲、乙雙方致未能於第 5.4 條所定期

限內，完成簽約手續…。」由上揭合約規定可知，交通部僅於不可歸責於長生公司或雙方，致無法於所訂時程內簽訂興建營運合約時，始得退還履約保證金。

有關本案履約保證金 10 億元係如何協商取得及其計算方式，詢據相關人員均表示該履約保證金數額非依工程總經費之一定金額或一定比率確定，於議約階段中，保證金數額未成為協商之議題，卷內亦查無任何資料足稽其計算之標準。又該機制設計之緣由，據高鐵局前局長廖慶隆、政務委員兼工程會主委許俊逸、高鐵局長胡湘麟一致表示：省住都局於 85 年 10 月 29 日公告之機場捷運 BOT 計畫徵求民間投資，未事先作工程規劃而係交由申請人自行規劃<sup>1</sup>。而交通部於 86 年 10 月 15 日從省住都處接辦本計畫時，第一階段已完成，為確保最優申請人能落實履約，經與五家合格申請人協商，設計籌備階段及履約保證金機制，於「申請須知補充文件(三)」明訂履約保證金。另有申請須知補充公告，補充公告的宗旨是廠商可以有創意，但必須在一定期限內完成路線規劃，才能簽訂正式的興建營運合約，87 年 5 月 26 日甄審委員會第八次會議決定履約保證金之數額為 10 億元等語。並有 86 年 10 月 9 日交通部、甄審委員會第八次會議紀錄、及籌備合約 6.4 節「籌備履約保證金之沒收」等在卷足稽。且由申請須知補充文件(三)「4.8 籌備、興

---

<sup>1</sup> 該公告「申請須知」之招標基本技術略以：①由得標商負責路線、場站設施及相關屬設施之設計與興建。②營運範圍：經營捷運路線之旅客運送業務、路線、場站設施及相關附屬設施之維護管理。③經營期間為自政府核定後營運 30 年，屆滿時依獎參條例辦理資產移轉。對於路線、場站位置、工程形式(包括可能的系統規格標準)、用地範圍及土地取得方式，均未確定

建暨營運之履約保證」乙節明訂「籌備履約保證額度不得少於 10 億元」，可見本履約保證金係為確保興建營運合約之簽訂，用以擔保契約終止後因債務不履行所生損害之賠償。參照「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」「公共工程專案管理契約範本」之相關規定，長生公司既有可歸責之理由，交通部不但沒有退還已沒收履約保證金之理由，且應將之扣抵所受損害。

- 3、綜上，該履約保證金 10 億元之計算方式雖無資料可稽，但其性質屬擔保未來興建營運合約之簽定及債務不履行時之損害賠償，當無爭議。交通部終止合約時，除得沒收履約保證金以扣抵所受損害外，並得另外向長生公司訴請債務不履行之損害賠償。

(二)長生公司之投資計畫將捷運建設視為區段徵收地區之聯外道路，規劃採公辦民營區段徵收方式進行土地開發，不但於法無據，且土地開發面積逾一千公頃，自始欠缺可行性。

- 1、86 年 11 月 10 日甄審委員會公告「獎勵民間投資中正機場至臺北捷運系統建設計畫最優申請案件評決方法及評審時程」，依該公告內容規定，全案按「形式審查」、「技術審查」及「綜合評審」之程序進行。評決時由甄審委員會參考「形式審查」及「技術審查」之結果，針對合格申請人之「興建能力」、「營運能力」、「公司組織健全性」、「財務計畫可行性」、「附屬事業收入」、「權利金支付額度」、「要求政府投資事項」等，予以綜合評審。其中技術審查係由技術評審委員審查合格申請人之投資計畫書、聽取綜合顧問之文件審查報告、臺北捷運公司之財務評估報告、並參考各

相關單位之審查意見作成<sup>2</sup>。而長生公司之計畫係將捷運路線視為區段徵收地區之聯外道路，規劃採公辦民營區段徵收方式進行土地開發，以挹注交通建設經費。然該項「創意」計畫於法無據，且該捷運建設所需之交通建設用地僅 50 公頃，而長生公司之土地開發面積卻逾一千公頃（含四處社區土地），扭曲其交通建設之基本目標。該報告對長生公司之計畫有下列質疑：

- (1) 興建能力：以沿線土地開發為主，交通建設之目的似變為次要。且以區段徵收方式取得與當前區段徵收之規定不符，財務計畫亦需作詳盡分析。
- (2) 營運能力：系統技術在國外之營運實績能否滿足未來本路線之需要，值得審慎考量；營運速率太慢，且設站過多，似難符合本路線之營運需求。
- (3) 附屬事業之收入：以土地開發為主，交通事業為輔。開發用地擬以該公司「公辦民營區段徵收」構想辦理，現階段於法無據，後續開發效益無法確認，且區段徵收面積甚大，地方政府需配合較多人力。
- (4) 權利金支付額度：700 億元回饋金最高，惟其中仍有賴區段徵收取得可建地 > 20%，是否確實可行誠值商榷。
- (5) 財務計畫可行性：投資之重點移至土地開發而非交通本業，如欲供本業達自償，開發規模亦過大，勢必多將經營心力放在土地開發上，與政府獎勵民間參與交通建設之精神相悖。不

---

<sup>2</sup> 該技術審查意見於 87 年 4 月 21 日及 87 年 5 月 26 日甄審委員會第七次及第八次會議提出供甄審委員參考



含土地開發之自償率（34%）有低估之疑，而土地開發面積龐大，似有反客為主之情形，且回饋金額與其高自償率（151%）並不相稱。

- 2、經諮詢機場捷運甄審第二階段綜合顧問李宗德律師表示略以：長生的計畫，基本上是土地開發計畫，在機場捷運沿線劃出許多土地開發的區塊，一般的大眾捷運要達到財務自償有其困難，長生基本構想是以土地開發收益挹注工程，讓財務能自償。其他四家雖也有土地開發計畫以挹注財務，但長生幾乎是以土地聯合開發為主，計畫中包括非常多的土地開發，且許多開發標的尚需徵收、區劃等相當多需要克服的地方。評選應是在平等的基礎上進行，其他四家基本上都符合當時法律框架的規定，無須提案修法或政府特別進行子法的修改，就可以作到，但長生的計畫超出當時的法律範疇，而必須政府配合進行法令的修改，才能夠進行。

另詢據時任高鐵局局長廖慶隆表示略以：上開技術審查的意見，主要質疑機場捷運是土地開發案還是交通建設案，甄審委員會要求長生土地開發不能超過交通建設的規模，引用獎參才有依據。後來籌備合約有訂入。第12次甄審委員會針對長生投資計畫書開發的土地規模，決定土地開發的經費不得超過建設金額的一半為原則等語。另部長辦公室前參事陳建宇於本院約詢時表示略以：從現在政府收回自辦的經驗，長生案絕對做不出來，當時案件過程過於草率等語。依據上開證詞，足可認定長生公司之投資計畫將捷運建設視為區段徵收地區之聯外道路，規劃採公辦民營區段徵收方式進行土地開發，不但於法無

據，且土地開發面積逾一千公頃，自始即欠缺可行性。

(三) 籌備合約為確保最優申請人能落實履約，已納入長生公司承諾及保證事項，復針對風險設計相關之防範機制，長生公司無從將之轉嫁政府及全民承擔。

1、長生公司於 86 年 11 月 21 日提送之投資計畫書，其規劃目標係以不要求政府投資、補貼或運量保證，運用跨區之區段徵收方式，利用捷運建設、創造土地附加價值，挹注捷運建設資金，並藉由社區開發，創造捷運運量。為確保其規劃構想之可行性，87 年 5 月 26 日甄審委員會第八次會議評決長生公司為最優申請人，同時要求「籌備合約」中應設計足夠且適當之機制，以確定選出之申請人能落實履約。交通部與長生公司議訂「籌備合約」時，即設計相關風險防範機制。87 年 7 月 2 日交通部與長生公司與簽訂之籌備合約，該合約中納入長生公司 86 年 11 月 21 日所提投資計畫內容、保證事項及各階段發布之申請須知暨補充文件、甄審委員會及技術審查之意見，並包含長生公司承諾事項(土地開發等)及提送規劃報告書、取得融資協議等事項。

2、經查，籌備合約就風險設計之相關規定如下：

(1) 合約第 2.1 條規範：該計畫以交通建設為主。

(2) 合約第 2.2 條規範：長生公司承諾所提投資計畫書內容，如有涉及要求政府承擔申請須知及其補充文件內政府未同意承擔之義務，或涉及要求政府突破現行法令之限制者，概屬建議事項。長生公司承諾不因政府無法達成，而向政府主張或要求任何權利或賠償。

(3) 合約第 2.3 條規範：長生公司承諾如因所提投

資計畫書及/或規劃報告書中之規劃設計內容，造成執行本合約發生困難，因而延誤合約之履行，長生公司不得向甲方主張或要求任何權利或賠償。

- (4) 合約第 2.6 至 2.8 條明定區段徵收長生公司承諾事項，包含交通用地以外之土地開發及相關程序作業，由其自行負責；交通用地以外土地開發效益挹注本計畫者，由其自行負責徵得相關主管機關同意；土地開發計畫無法如期如數產生預計效益挹注該計畫時，應自行補足資金。
  - (5) 合約於第 2.13 條規範；乙方承諾本計畫之興建與營運，不要求政府投資、利息補貼或運量保證。
  - (6) 第 3.6.2 條、第 3.6.4 條及第 5.3 條規範：其土地開發計畫無法如期（即籌備期間十六個月）取得相關主管機關同意，而無法如期提送合法且具實施可行之規劃報告書時，將構成違約事項。
  - (7) 合約第 3.8 條規定：乙方取得融資協議、增資至五十億元等事項，為簽訂興建營運合約之前提要件。
  - (8) 其他尚有第 3.4 條規定乙方應完成環境影響評估審查程序、第 3.5 條取得費率標準與其調整時機及方式之許可，及第 3.10 條規定乙方辦理本合約所定之籌備事項，如需獲得相關單位同意或配合始得辦理者，乙方應自行負責取得相關單位之同意書、意見書或協議文件。
- 3、據綜合顧問李宗德律師表示略以：因長生需政府配合的事項比其他四家多非常多，故伊在兩造議

約時，堅持在籌備合約第 3.10「相關單位同意書」乙節規定中，要求乙方（即長生公司）辦理合約所訂之籌備事項，如需獲得相關單位同意或配合始得辦理時，乙方應自行負責取得各單位的同意書、意見書等。這部分在兩造協商時，長生要求應由高鐵局負責，伊堅持不同意，因長生會需要政府其他單位的同意或協議，乃係長生超出現有的法律框架之外的計畫，而長生本來就是在不平等的基礎上投標，不能額外要求政府還要承諾這些，如果政府再承諾，這個投標就完全不公平，因為其他投標廠商也能想出其他一大套，再要求政府修法、要相關單位配合達成協議等語。

又據議約主席許俊逸（現任政務委員兼工程會主委）、高鐵局長胡湘麟表示略以：長生將捷運土建結構建設視為道路建設成本，把區段徵收擴大。長生的創意是在甄審時提出來，但涉及法令及將交通建設擴大至土地開發，後續必須有法規、財務配合。故不能同意相關風險由政府負擔，有劃定風險不能由政府承擔的紅線，有要求長生融資協議要完成，應成立特許公司及繳納履約保證金。經建會雖要求交通部來提報區段徵收計畫書，然該計畫依約應由長生公司完成。其等於議約時要求長生公司必須履行甄審中的承諾事項，堅持在籌備合約中規定政府不出資，且本案是交通建設，土地開發不能要政府配合等語。而時任高鐵局長廖慶隆（已退休）亦表示：伊堅持交通用地以外之土地長生應自行負責。亦即乙方要求甲方（政府）之協助事項，乙方不得向甲方求償。依據上揭證詞，可資認定籌備合約已納入長生公司承諾及保證事項，復針對風險設計相

關之防範機制，長生公司無從將之轉嫁予政府及全民承擔。

(四)長生公司無法於期限內與交通部簽訂興建營運合約，主要原因在於區段徵收計畫違反相關法令及申請須知，加以財務計畫不具可行性，且長生公司未完成融資協議，致全案難以為繼，該等因素均可歸責於長生公司。

1、經查，長生公司於88年10月提出該建設規劃報告書初稿，並於91年1月9日奉行政院核定。依籌備合約約定「應自規劃報告書經行政院核定之日起六個月內完成興建營運合約之簽訂」，故長生公司須於91年7月9日前完成興建營運合約之簽訂。

91年7月6日長生公司主張依據籌備合約「若因不可歸責於雙方之事由，甲方與特許公司無法於前述期間簽署興建營運合約者，經本計畫甄審委員會同意後，得展延本條所訂簽署期限」之約定、區段徵收計畫需經內政部核定及都市計畫新訂及變更程序需經內政部都委會審定均尚未完成為由，向甄審委員會申請展延，惟迄第13次甄審委員會所訂期限91年12月31日前，長生公司尚未完成取得融資協議、增資至50億元、備妥興建履約保證金，並簽訂興建營運合約及關連合約等工作，致喪失最優申請案件申請人之資格。綜據高鐵局及相關人在本院所述，該計畫失敗有下列三項主要原因：

(1)區段徵收計畫違反相關法令及申請須知等規定

長生公司於91年所提出之區段徵收開發計畫草案，歷經5次修改，一再變更其內容，

並涉及諸多違反申請須知、甄審委員會結論及土地徵收條例之處，包括請求政府出資設置「區段徵收基金」（違反申請須知資金籌措規定）、捷運建設成本納入區段徵收開發總成本之項目及金額（違反第 12 次甄審委員會決議）、將自有資金報酬納入區段徵收財務計畫（違反土地徵收條例施行細則）中等。然交通建設之性質及所需經費規模，牽涉地政、都市計畫、區域發展、專案融資等相關法令，十分複雜，且因時程有限，亦不容許計畫內容一再變更及牴觸現行法令規定，導致增加推動之困難性。

### (2) 財務計畫不具可行性

依據申請須知，該計畫之資金籌措係由投資人自行負責規劃辦理，主管機關不直接參與融資，且不予融資保證。然依長生公司規劃，區段徵收所需資金共約 1,208 億元，若因其違約而終止合約時，政府仍需編列預算接續辦理區段徵收。加以長生公司所提之區段徵收計畫草案，其土地價值評估係以 85 年、87 年之市場調查資料為基礎，與 91 年時之狀況不同，其土地價值預估及去化過於樂觀，致該計畫之財務風險過高。

### (3) 未達成申請須知及籌備合約所訂簽訂興建營運合約之必要工作

長生公司於第 13 次甄審委員會所訂期限 91 年 12 月 31 日前尚未完成取得融資協議、增資至 50 億元及完成特許公司之設立等工作；且長生公司於議訂興建營運合約過程中，所提涉及區段徵收、融資等相關合約條款與申請須

知規定、土地徵收條例等既有法令規定不符，迄期限前仍存有重大歧見，致無法完成興建營運合約之簽訂。

**(五)長生公司違約造成國家所蒙受之損失鉅大，難以 10 億元履約保證金彌補。**

- 1、按民法第 216 條規定：「損害賠償除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。依通常情形或依已定之計劃、投備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」機場捷運甄審第二階段法律顧問李宗德律師在本院諮詢時表示：「沒收履約保證金只是代替損害賠償，交通部本身受有債務不履行的損害，應去蒐集因長生公司不履約所受的具體損害，去依法向長生公司請求賠償，請求的範圍包括所受損害及所失利益，時效是 15 年。很明顯的，交通部沒有不求償的理由，亦即交通部不應接受無損害或僅有 1 億元損害的見解，即使不能提起撤仲之訴，也可以依法另行起訴請求損害賠償，並假扣押要返還長生的保證金。我如果是交通部的法律顧問，我會從這個角度來思考及處理。」等語。
- 2、詢據高鐵前局長廖慶隆、龐家驊均表示：機場捷運因而延宕了 5 年多，時間上的損失難以估計，10 億履約保證金難以彌補政府的損失等語。而據當時高鐵局實際參與仲裁案開庭人員表示略以：長生的損害無論其所宣稱的 17 億或 27 億元，都沒有經過政府的驗證，確是漫天喊價，信口開河。當時高鐵局處理長生案需面對各種壓力，必須突破法令，還有民意代表的介入，甚至承辦同仁因而犧牲健康。長生自行籌資所做的功

夫，可能還沒有當時政府在本案所花的心力多等語。

- 3、依 91 年 1 月 9 日行政院核定之機場捷運 BOT 規劃報告書指出：該計畫之直接效益及間接效益，「就總體經濟效益分析結果，自 89 年至 95 年興建期平均可增加之 GDP 分別為 311 億元及 269 億元，總量分別為 2,178 億元及 1,883 億元；可提供就業機會總計分別為 11 萬 8,352 個及 10 萬 3,263 個。另本計畫在興建期及營運期間可增加營業稅、所得稅及其他稅損共計 901.68 億元，平均每年約為 25.4 億元……」。而機場捷運於政府收回自辦後，行政院於 93 年 3 月 9 日核定桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫編列之工程建設總經費 937 億 7 千餘萬元，而預定辦理期程自 93 年 9 月至 97 年 12 月，然因工期延宕，目前仍未完工，工程總經費已達 1,138 億 4,980 餘萬元。由上開事證，可以認定桃園機場捷運建設因長生公司違約，造成國家所蒙受之損失鉅大，造成國家所蒙受鉅大之損失，顯難以 10 億元履約保證金彌補。

(六)綜觀機場捷運 BOT 案之全部評決過程，其評決過程有欠嚴謹，所評選出之最優申請廠商長生公司，不但土地開發計畫於法無據，整體財務計畫竟完全不可行，且規劃以公辦民營方式辦理區段徵收，開發面積高達一千餘公頃之土地，明顯違背獎參條例規定應以交通建設為適用前提，相關決策者確涉有重大違失<sup>3</sup>。據本院約詢高鐵局相關官員表示，交通部

---

<sup>3</sup> 機場捷運 BOT 計畫甄審作業及執行過程所涉行政違失，本院先後於 87 年 12 月 15 日交通及採購委員會第 2 屆第 13 次會議決議糾正交通部及高鐵局，89 年 11 月 17 日交通及採購委員會第 3 屆第 21 次會議決議糾正行政院公共工程委員會在案。



幕僚及技術同仁為執行長生公司超脫法律架構的「不可能任務」，兢兢業業，勞心勞力，並承受外界極大的壓力，甚有承辦同仁因而病倒等語。本案長生公司為圖該捷運系統沿線土地開發之鉅額商業利益，本應由該公司所承受之風險，絕不應亦不能轉嫁政府乃至於全民分擔。該公司違約致使工程整體進度延宕逾5年，連帶耗損整體國家競爭力，對社會發展、旅客便捷所造成之損失實難以估算，嚴重影響國家推動重大公共建設之寶貴黃金時間及整體經濟發展契機。交通部依約終止籌備合約，除得沒收履約保證金外，更應從維護國家權益之立場，依法依約向長生公司請求債務不履行之損害賠償，當無爭議。

二、長生公司為取回履約保證金，經周密之策劃布局，由臺灣大學教授蔡茂寅居中運作仲裁庭之組成；交通部透過高鐵局法律顧問梁開天律師，違反論理及經驗法則，於仲裁期間，同意退還長生公司高額履約保證金，同時交換交通部公務人員無可歸責之仲裁結果。蔡茂寅等人依約於事成後由長生公司獲取2億餘元高額佣金，部分金錢迄今流向不明，全案人謀不臧。檢察機關雖以相關公務人員欠缺圖利犯意為由，行政簽結相關刑事案件，然所憑之事證尚有疑義。

長生公司無法在甄審委員會所定之91年12月31日期限內，與交通部完成興建營運合約之簽約行為。交通部先後於91年12月31日及92年1月2日，以書面通知長生公司終止籌備合約，嗣交通部於92年6月10日通知長生公司依籌備履約第9.2條第2項第1款及6.4.3條，沒收長生公司繳交之籌備履約保證金10億元。長生公司旋於92年6月24日向中華民國仲裁協會（下稱仲裁協會）聲請仲裁。嗣交通部在無可

歸責事由之情況下，卻依仲裁判斷返還長生公司履約保證金 9 億元加計法定遲延利息。經調查發現，全案人謀不臧，茲分述如下：

**(一)依臺大教授蔡茂寅及相關人在特偵組之供述，全案係經周密之策劃布局。**

交通部前部長林陵三在本院約詢時表示：其於 94 年 3 月 1 日批示授權高鐵局尊重法律顧問，碰巧完成了某些人的策畫。高鐵局前局長何煖軒稱：事後來看，有人用仲裁合謀來坑高鐵局等語。其經過情形，與最高法院檢察署特別偵查組（以下簡稱特偵組）偵訊在由本案中穿梭布局之臺灣大學法律系教授蔡茂寅（當時兼任公法研究中心主任及行政院訴願委員會委員）所設計情節，即「……要取回保證金難度甚高，且除了運作仲裁庭要作出對長生有利之判斷外，還要交通部不撤銷仲及最後迅速的付款，需打通的關節甚多……。」完全相符。據蔡茂寅在最高法院檢察署特別偵查組（下稱特偵組）供稱，全案實由蔡茂寅本人、長生公司總經理郭政權、高鐵局委任之訴訟代理人梁開天等人，經周密之策劃布局所為。其策劃之步驟概分為：一、交通部同意仲裁；二、運作仲裁庭之組成；三、做成有利長生之仲裁判斷；四、仲裁判斷不能被撤銷；五、交通部迅速付款。蔡茂寅因在本案中之犯行，即虛設「忠榮興業有限公司」收取長生公司佣金違反公司法部分，經臺灣臺北地方法院（下稱台北地院）判處有期徒刑三月，緩刑二年，並向公庫支付一百萬元，茲綜據及法務部調查局偵辦本案之訊問筆錄及相關卷證，比對供詞與事實經過表列如下：

日期	相關事實經過	相關人供述內容
92.6.10	交通部通知長生公司將依籌備合	

	約第 9.2 條第 2 項第 1 款及 6.4.3 條，沒收長生公司繳交之籌備履約保證金 10 億元。	
92.6.24	長生公司向仲裁協會提出仲裁聲請，請求確認籌備履約保證金債務不存在。	
92.8.6	機場捷運 BOT 計畫之履約保證金係長生公司以泛亞商業銀行臺北分行出具之保證書擔保，該分行依交通部通知，將保證金 10 億元匯入交通部指定帳戶。	
交通部沒收長生公司籌備履約保證金後某日		蔡茂寅供稱：長億集團楊文欣找立委幫忙取回履約保證金，該立委請伊幫忙，郭政權也請伊幫忙。伊一開始覺得太難，沒有答應，該立委說他們有為長生公司的案件去拜會交通部、總統等，總統表示該是長生公司的錢，就走法律程序，總統也同意還長生公司等語。其向馬永成查證，馬回答說可以，是應該幫長生。其向林文淵查證，林也說楊文欣與該立委很好，是應該幫楊文欣的忙。
蔡茂寅向馬永成、林文淵查證後某日		蔡茂寅供稱：伊查證確認政府高層有意幫長生後，主動找交通部之代理人梁開天律師，經多次見面取得彼此信任後，梁答應在法律層

		面提供協助。
92.6、7月間	長生公司郭政權與蔡茂寅為運作仲裁案，開始密切聯繫。	蔡茂寅供稱：郭政權要求伊協助該仲裁案，伊與郭政權約定各自處理，由郭處理長生公司應付之酬勞；伊與梁開天負責處理法律部分，包括對仲裁人進行遊說及找人頭設立忠榮公司。
92.7.23	交通部選定鄒○○為仲裁人，長生公司選定羅○○律師為仲裁人，92.10.30第一次仲裁庭共推主任仲裁人林○○。	
92年底	郭政權發現林○○等仲裁庭之認定方向可能不利於長生公司，找蔡茂寅研究因應。	蔡茂寅供稱：伊向郭政權提出2項解決方法：1.找出仲裁人迴避事由，聲請仲裁人迴避，重組仲裁庭。2.變更攻擊防禦策略，勿攻擊交通部有錯，而應主張長生公司無可歸責事由。
93.2.10	交通部長辦公室參事陳建宇交給何煖軒有關交通部應解除仲裁人鄒○○之檢舉函。	
93.2.11	長生公司以仲裁人鄒○○之女婿楊○○律師為梁開天律師事務所之律師，主任仲裁人林○○曾任交通部所屬機關高公局代理人為由，提出迴避之聲請。	蔡茂寅供稱：梁向伊表示，鄒雖係高鐵局選出之仲裁人，但很難溝通，恐無法做出利於長生公司的仲裁，要設法聲請迴避更換仲裁人。郭政權當時對林○○亦有意見。

93.2.12	第一次仲裁庭之主任仲裁人林○○、仲裁人鄒○○及羅○○3人全部辭任，重新選任仲裁人。第二次仲裁庭由交通部選任戴森雄，長生公司選任鄭冠宇，並共推洪貴參擔任主任仲裁人。	蔡茂寅供稱：伊得知林○○等仲裁人傾向主張籌備合約係公法契約，交通部沒收履約保證金係依法有據，且因缺乏管道與林○○等人接觸，故指導郭政權技術性提迴避案以達撤換仲裁人之目的。
93.3.4	長生公司重新選定陳峰富律師為仲裁人。	93.3.19 交通部函請陳峰富律師迴避。陳峰富隨即於 93.3.23 請辭仲裁人。
93.3.17	交通部重新選定戴森雄律師為仲裁人。	蔡茂寅供稱：梁開天推薦高鐵局由伊擔任仲裁人，然因伊於仲裁人願任同意書上主動揭露曾擔任相關訴願案之訴願委員，而未獲選為仲裁人，嗣高鐵局選任戴森雄為仲裁人。
93.4.26	長生公司再選定鄭冠宇為仲裁人。	
93.5	蔡茂寅以人頭成立「忠榮興業有限公司」，用以收取長生之顧問費並便於作帳及避免遭查緝。（該公司於 93.6.10 始核准設立登記）	蔡茂寅供稱：忠榮公司係委請柯文榮全權負責設立。其與柯某約定委託款 250 萬元。
93.6.1	蔡茂寅以「忠榮公司」與長生公司（郭政權代表）簽訂第 1 次諮詢顧問合約，約定長生公司支付 150 萬元服務費。	蔡茂寅供稱：伊與長生定約後，立即找梁開天討論，經多次商談後，梁答應提供伊後續有關寰宇法律事務所代表交通部之法律意見。
93.7.22	主任仲裁人由雙方共推洪貴參律師擔任。	

93.11.1	行政院為追討國民黨黨產，向板橋地方法院提起「所有權登記撤銷訴訟」，同日由交通部次長蔡堆與洪貴參律師等人在行政院新聞局舉行記者會說明。	<u>交通部官員在本日已知悉洪貴參代理行政院之訴訟事件，高鐵路官員自應同時知悉。</u>
93.11.2	仲裁庭第 5 次詢問會後，宣布辯論終結。	
93.11.12	忠榮公司與長生公司簽訂第 2 次諮詢顧問合約，約定長生公司先給付 250 萬元予忠榮公司，返還金額在 7 億 5250 萬以下時無後謝，在 7 億 5250 萬以上時，超過之金額全數做為給付忠榮公司之後謝金。	<p>蔡茂寅供稱：因梁開天告知伊底限可能是 8 億，事後才知道原來戴森雄的主張是 8 億。伊認為梁開天知悉底限 8 億元係私下與戴森雄接觸所獲，然戴森雄之底線主要是看交通部的態度。</p> <p>特偵組卷證分析報告指出：蔡茂寅向郭政權表示，要取回保證金難度甚高，且除了運作仲裁庭要作出對長生有利之判斷外，還要交通部不撤銷仲裁及最後迅速的付款，需打通之關節甚多，要求長生公司支付高額賄款才能拿回保證金，經多次協商，最後折衷以長生公司拿回 7 億 5,250 萬元為底線，超出部分作為打通關節的活動費。</p>
93.11.17	仲裁庭第 6 次詢問會中，高鐵路以主任仲裁人洪貴參受交通部委任向中廣提出訴訟為由，向仲裁協會	1. <u>高鐵路若真要聲請洪貴參迴避，於 93.11.1 即可聲請，</u>

	提出洪主任仲裁人應迴避之聲請。嗣仲裁庭召開聲請迴避庭，但無法做成決定。	<u>卻遲至本日本才聲請。</u> 2.蔡茂寅供稱：伊請郭政權要求委任律師找出洪貴參不必迴避之事由。
93.11.19	高鐵局局長何煖軒簽報有關聲請洪貴參主任仲裁人迴避一案之原因分析報告，經交通部長林陵三及部長室參事陳建宇退回。	部長辦公室參事陳建宇於 93.12.2 將該簽退還高鐵局，並以便條紙註記「事過境遷。還請處理。謝謝！弟陳建宇上 11.30」
93.11.22	洪貴參向台北地院遞狀解除追討黨產之委任關係。	
93.11.30	仲裁協會函復決定：「本件聲請主任仲裁人迴避事件，二位仲裁人意見不同，無法作成決定。」	
93.12.13	長生公司向台北地院聲請廢棄仲裁庭 93.11.30 之決定。	
93.12.23	台北地院 93 年度仲聲字第 26 號裁定：「中華民國仲裁協會九十二年仲聲字第七八號關於『本件聲請主任仲裁人迴避事件，二件仲裁人意見不同，無法作成決定』之仲裁決定廢棄。相對人（註：交通部）於民國九十三年十一月十七日請求主任仲裁人洪貴參迴避之聲請駁回。」	
94.1.3	高鐵局局長何煖軒簽報交通部，就台北地院 93 年 12 月 23 日裁定，擬聲請再審及聲請撤銷或變更原裁定。	該簽經交通部次長蔡堆於 94.1.6 批示「如擬，先用印後補陳」。部長林陵三於 94.1.9 署名。
94.1.7	第 7 次詢問會後進行評議。	蔡茂寅、鄭冠宇供稱：評議時洪貴參主張應

		退還 9 億元及加計利息，獲得鄭冠宇附和，戴森雄以不同意見書主張應返還 8 億元及加計利息。
94.1.7	仲裁庭做成仲裁判斷，主文為：相對人（註：交通部）應給付聲請人（註：長生公司）新台幣 9 億元及自 92 年 8 月 7 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。仲裁費用由聲請人負擔十分之一，相對人負擔十分之九。	蔡茂寅供稱： <u>仲裁判斷認定交通部無歸責事由，解約責任在長生公司，但交通部應退還 9 億元，該結論讓交通部贏得面子，長生贏得裡子，雙方皆大歡喜。</u>
94.1.28	交通部收受仲裁判斷書。	
94.2.1	長生公司給付 250 萬元予忠榮公司。	
94.2.5	高鐵局檢附仲裁判斷書及法律顧問意見陳報交通部。略以：如提起 <u>撤銷仲裁判斷之訴</u> ，將產生 1.敗訴之風險 2.利息增加之風險 3.寒蟬效應之風險。「擬辦」為「…本案如經鈞部核奪不提起撤銷仲裁判斷之訴，擬併請裁示本案後續是否授權本局代表鈞部辦理返還相關事宜」（局長何煖軒簽）	蔡茂寅供稱： <u>交通部高鐵局本可提出撤銷仲裁判斷之救濟，但梁開天出具法律意見書，建議不必撤仲，使該仲裁判斷因此確定。</u>
94.2.5	高鐵局局長何煖軒簽報交通部擬撤回前向台北地院聲請撤銷該院 93 年度仲聲孝字第 26 號裁定及聲請再審等 2 件民事事件。 94.2.15 台北地院裁定駁回交通部所提請求撤銷裁定之聲請。 94.3.30 交通部具狀撤回再審之聲請。	經交通部次長張家祝於 94.2.17 批示「如擬」。
94.2.14	交通部路政司就高鐵局不擬提起	94.2.18 次長周禮良批



	撤銷仲裁之訴公文，會簽表示「本件高鐵局簽，僅敘明綜合顧問之意見（不建議提撤銷仲裁判斷之訴），未見該局之具體建議，宜請該局本於計畫主辦機關權責再予補充（應包括利弊得失分析及是否兼顧政府權益等）。」	示「依路政司意見辦理，請注意時效」。
94.2.22	高鐵局提送補充說明，略以：前簽所引述綜合顧問之意見即為該局所認同之意見，除重申三種風險（敗訴、利息、寒蟬效應）外，並主張仲裁判斷理由已認定交通部無任何可歸責之原因，對交通部之權益業已兼顧。（副局長吳福祥簽）	
94.2.23	交通部法規會建請高鐵局與該局法律顧問再行研議考量評估，於法定不變期間內（94.1.28起算30日之前）是否提起撤銷仲裁判斷之訴之可行性及必要性。	
94.2.25	高鐵局局長何煖軒就交通部法規會意見，提出補充說明略以：該案提出撤銷仲裁判斷之訴，難獲法院支持，並應提供9億餘元擔保金，日後若敗訴確定，尚需再繳交自92.8.7起至清償日止，每年4500萬元之利息。	該簽經法規會會簽後，次長游芳來、周禮良分別簽名。
94.3.1	交通部長林陵三批示：「授權高鐵局，尊重法律顧問意見，依法處理。」	
94.3.18	長生公司函請交通部依仲裁判斷書主文給付籌備履約保證金及利息、仲裁費。函內表示：「…鑑於上揭仲裁判斷書就…責任歸屬已有明確認定，本公司尊重並完全同	依蔡茂寅筆錄，高鐵局透過法律顧問梁開天向郭政權轉答，略以「由長生公司提出承諾書，承諾該案到此為

	意上揭仲裁判斷書之認定。於本公司如期收到上開款項後，雙方之利義務關係完全消滅，本公司與貴部及交通部高速鐵路工程局相互不再採取任何法律爭訟救濟程序。…」。	止不再興訟，由長生公司針對本案認錯，目的在使交通部高鐵局之公務人員不再受到追究責任。」
94.3.31	高鐵局長何煖軒簽請交通部「(三)…長生公司來函要求鈞部給付新台幣九億元整及自九十二年八月七日起至清償日止按年息百分之五計之利息為依法有據。…建議鈞部付款不宜晚於『文到七日』之期限(註：鈞部收文日期為94.3.21，七日期限為94.3.27，因遇假日，順延至94.3.28)。…(五)鈞部如拒不給付，依法…可依民事訴訟法第四八二條規定，以仲裁法第三十八條為據，提出抗告，請求廢棄原裁定；且因抗告不停止強制執行程序，故尚須依民事訴訟法第四九一條第二項規定向法院聲請裁定准許停止強制執行…。三、本案業經鈞長授權本局尊重法律顧問意見，依法辦理後續事宜，為掌握時效，依法律顧問意見，本局於94年3月24日通知長生公司儘速提送收據過局，…本局於94年3月25日將全部款項9億7817萬1451元整撥付該公司。…」	1. 該簽經法規會執行秘書徐耀祖表示「 <u>本案既經部長指示『授權高鐵路，尊重法律顧問意見，依法處理』在案，本會無意見。</u> 」 2. <u>徐耀祖於103.12.8本院約詢時稱：「…我在3月31日的會簽意見中只列了部長在2月25日所批示內容，而未蓋章，因為已是昨日黃花。」</u>
94.3.25	交通部依仲裁判斷，退還長生公司9億7817萬1451元。	
94.3.30	長生公司匯款2億2000萬元至忠榮公司帳戶。	
94.3.31	蔡茂寅、柯文榮、林炳棟等人由陽信銀行中興分行提領1億8400萬	蔡茂寅供稱：領取該筆現金後，由蔡茂舜(蔡

	元現金。	茂寅之胞弟)將現金 1 億 1140 萬載至蔡茂寅家中藏放,剩餘 7 千萬元現金載至台大法學院停車場交付給郭政權。
94.4.19	交通部長林陵三就高鐵局長何煖軒簽請還款之公文批示:「依規定辦理」。	蔡茂寅供證: <u>整個仲裁案結束後,梁開天有告訴伊部長林陵三及高鐵局長何煖軒幫忙很大。</u>
98.12.31	蔡茂寅開設人頭公司所涉違反公司法等刑事案件,經台北地院 98 年度簡字第 4792 號判決確定。	
99.9.2	特偵組行政簽結本件交通部高階官員涉嫌圖利、背信等瀆職罪案,另有關蔡茂寅、郭政權等人所涉背信等案,移由臺灣臺中地方法院檢察署(下稱台中地檢署)偵辦。	
100.11.1	台中地檢署認為蔡茂寅以忠榮公司名義,依據服務契約書,向長生公司取得服務費,並無不法,而為蔡茂寅、郭政權等人不起訴處分(99 年度偵字第 21760 號)。	該案經職權再議,經台中高分檢發回續查,台中地檢署檢察長復令偵查。
101.9.6	台中地檢署續行偵查後,認為欠缺具體事證可證明蔡茂寅曾給予郭政權 7000 萬元,而將蔡茂寅、郭政權部分簽結。	
101.9.6	台中地檢署續行偵查後,認為仲裁人鄭冠宇無違背職務收賄罪嫌而予不起訴處分。	該不起訴處分於 101.9.24 確定

資料來源：特偵組 96 年度特偵字第 3 號、第 8 號及 98 年度特偵字第 4 號長生公司機場捷運 BOT 案卷證資料；本院整理。

(二)以下就相關過程分述如下：

## 1、有關如何將本案導入仲裁乙節

據蔡茂寅在特偵組供稱：長生公司遭取消最優申請人資格後某日，長億集團總裁楊文欣尋求某立法委員協助取回履約保證金，該立法委員請伊幫忙，長生公司總經理郭政權也請伊幫忙。伊一開始覺得太難而未答應。但該立委說：有為長生公司的案件去拜會交通部、總統等，總統表示該是長生公司的錢，就走法律程序，總統也同意還長生公司等語。伊向馬永成查證，馬永成回答說可以，是應該幫長生。伊向林文淵查證，林文淵也說楊文欣與某立委很好，是應該幫楊文欣的忙。經查證確認政府高層有意幫長生後，伊主動找交通部之代理人梁開天律師（已歿），經多次見面取得彼此信任後，梁開天答應在法律層面提供協助。伊與郭政權則約定各自處理，由郭處理長生公司應付之酬勞；伊與梁開天負責處理法律部分，包括對仲裁人進行遊說及找人頭設立公司以便長生公司出帳等語。

經查，長生公司因未能於 91 年 12 月 31 日前完成融資協議、增資至 50 億元及備妥履約保證金等事項，致未能簽訂興建營運合約及相關合約。交通部於同日做成行政處分<sup>4</sup>並於 92 年 1 月 2 日函告長生公司撤銷最優申請人通知。而長生公司所提訴願，經行政院認為前開交通部函非行政處分而不受理駁回，有行政處分書、行政院決定書在卷足稽，核與高鐵局總工程司鍾維力在本院證稱：該案走入仲裁非高鐵局之本意，依籌備合約履約保證金甄審委員會可以一部退還，當初

---

<sup>4</sup> 交通部 91 年 12 月 31 日交授鐵機字第 09100265330 號函

高鐵路希望不要走私法爭議，但因行政院訴願不受理，且因合約明定仲裁，故只能以仲裁解決等語；高鐵路前局長何煖軒在本院證稱：當時行政院訴願會向高鐵路指明調一些敏感資料，事後才知道訴願委員蔡茂寅涉案，蔡某索取資料的目的是為了之後的仲裁案及可能的訴訟等語，互核相符。

## 2、第一次仲裁庭仲裁人全體辭任乙節

該案提起仲裁後，交通部選定鄒○○為仲裁人，長生公司選定羅○○律師為仲裁人，92年10月30日第一次仲裁庭共推主任仲裁人林○○。據蔡茂寅供稱：嗣梁開天律師向伊表示，鄒○○雖係高鐵路選出之仲裁人，但很難溝通，恐無法做出利於長生公司的判斷。郭政權亦發現該仲裁庭之認定方向可能不利於長生公司，故找伊研究因應，因伊等缺乏管道與林○○等仲裁人接觸，故指導郭政權技術性提迴避案，以達撤換仲裁人之目的等語。

卷查，93年2月11日長生公司以仲裁人鄒○○與交通部代理人楊○○律師為一親等直系姻親，主任仲裁人林○○為交通部所屬機關國道高速公路局代理人為由，提出迴避之聲請。又93年2月10日部長辦公室參事陳建宇交給局長何煖軒一封經立法委員轉交有關交通部應解除仲裁人鄒○○之檢舉函。同年2月12日第一次仲裁庭之主任仲裁人林○○、仲裁人鄒○○及羅○○三人聯合提出「仲裁人辭任書」全部辭任。然據本院事後查證，上開所提聲請迴避之事由均非法定之迴避事由，該仲裁人庭三位仲裁人本無迴避之義務。

### 3、重新選任仲裁人及如何運作組成仲裁庭乙節

據蔡茂寅供稱：梁開天原推薦高鐵局由其擔任仲裁人，然因其於仲裁人願任同意書上主動揭露曾擔任相關訴願案之訴願委員，而未獲選為仲裁人。後高鐵局選任戴森雄為仲裁人，長生公司選任鄭冠宇，並共推洪貴參擔任主任仲裁人，組成第二次仲裁庭。該仲裁庭較有利於長生公司，但交通部於 93 年 11 月 17 日聲請主任仲裁人洪貴參迴避，因洪貴參為伊多年好友，伊即出面勸洪某勿意氣用事，伊建議洪某對於擔任仲裁人或追討黨產成員，須 2 擇 1。伊並請郭政權要求委任律師找出洪某不必迴避之事由等語。

卷查，仲裁庭於 93 年 11 月 17 日第 6 次詢問會中，高鐵局以主任仲裁人洪貴參受交通部委任向中廣提出訴訟為由，向仲裁協會提出主任仲裁人應迴避之聲請。洪貴參在會中表示「我不會自取其辱」「我主觀上不再走下去最好」，有該次詢問會紀錄及高鐵局相關簽呈、聲請狀在卷足稽。嗣仲裁庭召開聲請迴避庭，但無法做成決定。後洪貴參於 93 年 11 月 22 日向台北地院遞狀解除追討黨產之委任關係，93 年 11 月 30 日仲裁協會函復交通部「二位仲裁人意見不同，無法作成決定」之決議。<sup>5</sup>

### 4、交通部違反平等原則、比例原則、誠實信用原則、論理及經驗法則，同意退還長生公司高額履約保證金，同時交換取得該部公務人員無可歸責之結果乙節

94 年 1 月 7 日仲裁庭做成交通部應給付長生

---

<sup>5</sup> 93 年 12 月 13 日長生公司向臺北地方法院聲請廢棄上開決議，經法院於 93 年 12 月 23 日以交通部之聲請已逾仲裁法所定期限，裁定駁回交通部請求主任仲裁人迴避之聲請駁回。

公司 9 億元及自 92 年 8 月 7 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息之仲裁判斷。仲裁人戴森雄在特偵組證稱：梁開天在評議前與一位不認識的小姐主動至其事務所，有提到交通部一些高官的意思，希望退還金額能朝有利長生公司的方向判斷。伊當時拒絕梁開天。梁開天所指的高官是誰伊不清楚。又於評議時，主仲洪貴參稱長生公司無法與交通部簽訂興建營運合約係因環境變遷所致，希望朝交通部本件籌備合約期間及後續會議的人事費支出做考量，鄭冠宇附和洪貴參的意見。伊認為非常不公平、不合理，而主張三人都退出仲裁，由其他人來辦。嗣洪貴參提議退還長生九億及利息，鄭冠宇也附和，但伊還是不同意，故評議簿上表示退還長生 8 億及利息等語。仲裁人鄭冠宇供稱：伊等是為了體諒公務人員的行政責任，才特別明示交通部沒有過失等語。蔡茂寅供稱：梁開天告知伊，交通部底限可能是 8 億，事後才知道原來戴森雄的主張是 8 億。伊認為梁開天的消息是私下與戴森雄接觸所獲，然戴之底線主要還是看交通部的態度。交通部高鐵局本可提出撤銷仲裁判斷之救濟，但梁開天出具法律意見書，建議不必撤仲，使該仲裁判斷因此確定。實際上該仲裁判斷認定交通部無歸責事由，解約責任在長生公司，但交通部應退還 9 億元，該結論讓交通部贏得面子，長生贏得裡子，雙方皆大歡喜等語。

經本院查證，高鐵局於收受仲裁判斷後，於 94 年 2 月 5 日檢附法律顧問意見，陳報交通部主張不擬撤銷仲裁判斷之訴。因交通部法規會持不同意見，該局復於 94 年 2 月 22 日、2 月 23 日再

提補充意見，再次主張不擬撤銷仲裁判斷之訴。交通部前部長林陵三於 94 年 3 月 1 日（得起訴之最後一日）批示「授權高鐵路局，尊重法律顧問意見，依法處理。」高鐵路局隨即於當日下午 3 時 30 分簽報局長不提起撤銷仲裁之訴，自此該仲裁判斷確定。以上過程，核均與各開涉案關係人的供述相符，足可認定交通部於仲裁期間，同意退還高額履約保證金予長生公司，同時交換取得交通部公務人員無可歸責之仲裁結果。

#### 5、交通部迅速付款乙節：

高鐵路局於 94 年 3 月 1 日前部長林陵三批示前，即指示寰宇法律事務所法務室主任范雪梅於同年 2 月 15 日辦理「仲裁判斷後還款協商事宜之處理」，此有機場捷運 BOT 計畫第三期綜合顧問中華顧問工程司 94 年 2 月份工作日誌在卷足稽，嗣林陵三於 94 年 3 月 1 日批示授權高鐵路局尊重法律顧問意見，依法處理後，高鐵路局隨即於 94 年 3 月 25 日如數付款。有關高鐵路局何以迅速付款乙節，蔡茂寅供稱：「…事實上梁開天當時透過我向長生公司郭政權傳達交通部高鐵路局的意願，由長生公司提出承諾書，承諾該案到此為止不再興訟，由長生公司針對本案認錯，目的在使得交通部高鐵路局之公務人員不再受到追究責任，所以就順利取得返還履約保證金及七千萬元利息。」核與長生公司 94 年 3 月 18 日要求高鐵路局付款之函中記載：「…鑑於上揭仲裁判斷書就…責任歸屬已有明確認定，本公司尊重並完全同意上揭仲裁判斷書之認定。於本公司如期收到上開款項後，雙方之利義務關係完全消滅，本公司與貴部及交通部高速鐵路工程局相互不再採



取任何法律爭訟救濟程序。…」，情節一致。

(三)2 億餘元高額佣金部分流向迄今不明。

特偵組偵辦發現，93 年 5 月間蔡茂寅為便於收取長生之顧問費並便於作帳及避免遭查緝，以人頭成立「忠榮興業有限公司」(下稱忠榮公司)，93 年 6 月 1 日蔡茂寅以「忠榮公司」與長生公司(郭政權代表)簽訂第 1 次諮詢顧問合約，約定長生公司支付 150 萬元服務費。又 93 年 11 月 12 日仲裁庭宣布辯論終結，忠榮公司與長生公司簽訂第 2 次諮詢顧問合約，約定長生公司先給付 250 萬元予忠榮公司，返還金額在 7 億 5250 萬以下時無後謝，在 7 億 5250 萬以上時，超過之金額全數做為給付忠榮公司之後謝金。94 年 3 月 30 日長生公司匯款 2 億 2000 萬元至忠榮公司帳戶，隔日(31 日)蔡茂寅等人由陽信銀行中興分行提領 1 億 8400 萬元現金。蔡茂寅供稱：領取該筆現金後，由其胞弟蔡茂舜將現金 1 億 1140 萬載至蔡茂寅家中藏放，剩餘 7 千萬元現金載至台大法學院停車場交付給郭政權。

特偵組依據蔡茂寅所供，認定其虛設忠榮公司取得長生服務費計 2 億 2567 萬 1451 元之佣金流向為：1. 交付郭政權 7000 萬元。2. 繳納營業稅 1000 餘萬元。3. 扣案 2730 萬元。4. 購買忠孝東路辦公室及裝潢等費用約 4000 萬元。5. 投資古董超過 4000 萬元。6. 柯文榮、林文忠及忠榮公司相關費用約 1000 萬元。7. 忠榮公司營所稅及蔡茂寅綜合所稅約 2000 萬元。8. 保險 900 萬元。9. 投資股票 219 萬 5000 元。惟其中有關給予郭政權 7 千萬元部分，經台中地檢署偵查後認為並無具體事證可資證明；而投資古董超過 4 千萬元部分，經本院另案調查發現，特偵組僅由檢察事務官訊問被告供稱為出賣人

之人為證，並未送請鑑定，其真實性非無疑問。而依檢調監聽譯文，蔡茂寅除本案外，疑運用其行政院訴願委員職務及其學生擔任相關案件之訴訟代理人，為其他不法行為。則上開資金是否全係長生公司 2 億 2 千餘萬元佣金流出，亦有疑問。

(四)特偵組認為相關公務人員欠缺圖利犯意，採證過於草率，逕為行政簽結，不合常理。

1、本案經特偵組偵辦後，認為並無具體事證足證明有公務員涉嫌貪瀆不法<sup>6</sup>，其憑認之理由，依特偵組 99 年 9 月 2 日發布之新聞稿所載略以：

(1)理由一：長生公司未於甄審委員會所定之期限內，與交通部完成興建營運合約之簽訂，交通部依約沒入保證金 10 億元，可佐證交通部之公務員主觀上無違背法令圖私人不法利益之主觀犯意甚明。

(2)理由二：高鐵局於仲裁期間曾聲請主任仲裁人洪貴參迴避，嗣遭法院駁回，足證高鐵局於發覺仲裁人有應迴避之事由時，確已依法律規定尋求救濟，足證未曲意配合或維護長生公司。

(3)理由三、法規會與交通部委任法律顧問意見不一致時，應屬首長行政裁量空間之範疇，高鐵局及交通部前部長林陵三參酌法律顧問專業意見後，未提起撤銷仲裁判斷之訴，而返還上開履約保證金，尚無違法裁量之情事。

---

<sup>6</sup> 蔡茂寅支付郭政權 7,000 萬元現金回扣共犯背信等罪部分，經特偵組函請臺中地檢署續行偵辦，該署於 100 年 11 月 1 日以蔡茂寅以忠榮公司名義，依據服務契約書，向長生公司取得服務費，並無不法，而為蔡茂寅、郭政權等人不起訴處分（該署 99 年度偵字第 21760 號）。該案職權再議後，經臺中高分檢發回續查，臺中地檢署檢察長復令偵查，101 年 9 月 6 日臺中地檢署續行偵查後，認為欠缺具體事證可證明蔡茂寅曾給予郭政權 7000 萬元，且而將蔡茂寅、郭政權部分簽結。101 年 9 月 6 日臺中地檢署認為鄭冠宇無違背職務收賄罪嫌而予不起訴處分。另蔡茂寅開設人頭公司所涉違反公司法等案，經檢察官聲請簡易判決處刑，台北地院於 98 年 12 月 31 日判決蔡茂寅有期徒刑三月，得易科罰金（98 年度簡字第 4792 號判決）。

- (4)理由四：高鐵局雖簽請交通部同意「不建議提起本案撤銷仲裁判斷之訴」，但主動會簽法規會、政風處等持不同意見之單位。
- (5)理由五：清查蔡茂寅所取得鉅額佣金之流向，並未發現有流向公務員或仲裁人之具體事證。
- 2、惟本院經調查後，發現下列未曾發現之事證：
- (1)長生公司於93年3月4日選任陳峰富律師為仲裁人，交通部於半個月後（93年3月19日）迅速以陳律師曾與長生公司代理人林○○律師合署辦公為由，聲請其迴避，陳峰富律師隨即辭任仲裁人，交通部有配合蔡茂寅等人挑選易於掌握的仲裁人，以迴護長生公司利益之嫌。
- (2)據交通部政風處及高鐵局政風室於96年8月6日、97年10月11日陳報法務部政風司之調查專報、高鐵局政風室於97年11月11日函特偵組相關蒐證資料，及約詢高鐵局政風人員指出：
- <1>政風單位當時研判交通部雖曾提出再審，惟於接獲仲裁判斷書後，卻又撤回。
- <2>部長林陵三於94年3月1日批示前，何煖軒即指示法律顧問處理「仲裁判斷後還款協商事宜」。
- <3>特偵組96年7月12日前往高鐵局調卷的當日，何煖軒立即提出聲請洪貴參迴避的資料給政風室，表示渠為清白；另對媒體也作如是之表示。但該動作實係交通部含何煖軒在內的相關官員，故意虛晃一招，證己清白的手段。
- (3)高鐵局94年2月4日簽報交通部撤回前向台

北地院聲請撤銷該院 93 年度仲聲字第 26 號裁定（即駁回交通部請求洪貴參迴避之裁定）及對同裁定聲請再審等救濟途徑，該簽內明白表示：「前開聲請撤銷裁定及聲請再審二件民事事件，係為避免長生公司阻撓仲裁程序之策略運用」。

- (4) 時任高鐵局副局長龐家驊在本院約詢時證稱：採取聲請洪貴參迴避，目的不是真的要洪貴參迴避，是策略的運用等語。
  - (5) 時任高鐵局第七組組長鍾維力及副工程司黃心怡在本院約詢時均證稱高鐵局聲請洪貴參迴避，係為了防範長生對日後的仲裁判斷有意見或推翻仲裁判斷，屬策略運用等語。
  - (6) 在林陵三 94 年 3 月 1 日批示前，依機場捷運 BOT 計畫第三期綜合顧問中華顧問工程司 94 年 2 月份工作日誌，即已記載高鐵局委任之寰宇法律事務所法務室主任范雪梅於 94 年 2 月 15 日即辦理「仲裁判斷後還款協商事宜之處理」。
  - (7) 李宗德律師在本院諮詢時提出專業法律意見，指出高鐵局與長生解約並沒收保證金，主要是長生無法做到合約要求的里程碑。而沒收履約保證金僅代替損害賠償，交通部對其所受的鉅大損害，沒有不求償的理由等語，
- 3、綜據上開過去未發現之事證及相關人在特偵組之證述，足證高鐵局聲請洪貴參迴避及後續提出之撤銷裁定及再審之訴，目的係為維護該仲裁判斷之「策略運用」，且該局接獲仲裁判斷後，旋即簽報交通部撤回訴訟並著手處理還款事宜，以迅速返還履約保證金，甚而迅速還款不思保全債

權，此後亦不追訴長生公司債務不履行之損害賠償責任，相關人確涉有重大違失。特偵組前揭行政簽結之理由，除(1)交通部依約沒入長生公司履約保證金係發生於相關不法行為之前、(5)佣金流向迄今不明，尚難以做為有利相關人之事證，不待說明外，其餘各項理由均有疑義，逕予行政簽結，使外界無法檢視偵查結果，亦有不當。茲分述如下：

(1)有關理由二部分

高鐵局固曾於93年11月17日以主任仲裁人洪貴參受行政院委任，為交通部向中國廣播公司提出訴訟，提出洪貴參主任仲裁人應迴避之聲請。前局長何煖軒亦曾於93年11月19日簽報聲請迴避案之原因分析報告，上陳交通部長。又該迴避之聲請遭台北地院駁回後，高鐵局復於94年1月6日向法院聲請撤銷裁定及聲請再審。惟查：

<1>仲裁協會於94年1月28日作成仲裁判斷後，高鐵局長旋於94年2月4日簽報交通部擬撤回上開二件民事事件，並奉交通部於94年2月17日核示如擬。該簽呈內表示：「鑒於長生公司前有以聲請仲裁人迴避阻撓仲裁程序進行之惡例，…為避免長生公司故計重施，經本仲裁案鈞部委任律師研議策略，先行於本仲裁案更新審理後第六次詢問會提出洪主任仲裁人應迴避之聲請，同時避免本仲裁案判斷若不利於長生公司時，長生公司提起撤銷仲裁判斷之訴…。綜上所述，前開聲請撤銷裁定及聲請再審二件民事事件係為避免長生公司阻撓仲裁程序之策略運

用，該仲裁案現已完成仲裁判斷，因此擬撤回前開二件民事事件。」

<2> 詢據時任高鐵局副局長龐家驊表示：「……我們希望仲裁庭能順順當當的進行，能及早做出仲裁判斷，就採取聲請洪貴參迴避，目的不是真的要洪貴參迴避，是策略的運用。……聲請洪貴參迴避是假動作。……要做如此的處理，也不是我們幕僚人員之建議，……。我的看法是，如何打仲裁，相關人員在綜合考量後，請律師想的辦法，讓仲裁程序及可能的仲裁判斷不要因而中斷。我認為是策略運用。……是程序中的插曲，並非洪貴參與高鐵局有相關問題，而係站在交通部的立場，要打預防針，如果洪貴參代理交通部的案子，而長生認為洪貴參可以擔任主仲人，仲裁判斷就可以維持，也無須擔心仲裁判斷後，長生利用洪貴參曾擔任仲裁人為由不服，故事先做檢驗，打預防針」等語。所述與當時實際參與仲裁庭之高鐵局第七組組長鍾維力在本院約詢時表示：「第一次仲裁庭係長生以迴避為手段讓仲裁庭破局，後來我們就注意到第二次仲裁庭交通部應受到保障，當時我們發現洪貴參代理交通部討黨產，為了防範長生對日後的仲裁判斷有意見或推翻仲裁判斷，就強烈主張洪貴參應迴避……」、承辦人黃心怡副工程司在本院約詢時證述：「當時聲請洪貴參迴避是為了避免長生阻礙仲裁庭，在這中間因仲裁判斷已出來，長生也沒有阻礙仲裁判斷，也未主張仲裁庭應迴避，法律顧問認為聲請洪貴參迴避

本是策略運用，所以就沒有再繼續走下去的必要。」內容互核相符。。

<3>再者，卷查仲裁庭第6次詢問會時，交通部代理人表示聲請迴避之事由係報上得知，然查閱各大報均於93年11月2日登載交通部次長蔡堆、洪貴參律師等人於93年11月1日在行政院新聞局舉行追討黨產記者會，而交通部卻遲至93年11月17日已逾14日之法定期間後始提出，致該迴避之聲請經法院駁回。有台北地院93年仲聲字第26號裁定書可為佐證。適足證明交通部及高鐵局刻意以逾期提出迴避之聲請，維護該仲裁庭不致遭長生公司阻撓，以順利做成仲裁判斷；而該仲裁判斷作成後，復立即簽請撤回撤銷裁定及再審等救濟途徑，維護該仲裁判斷。

(2)有關理由三部分

特偵組所持見解，無非認為交通部長對本案有裁量權限，且其於94年3月1日批示「授權高鐵局，尊重法律顧問意見，依法處理」時，尚在本仲裁案之法定不變期間內。惟查：

<1>按行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」交通部長依其綜理部務及指揮監督所屬之權責，於職行公務時，本諸法律賦予之裁量權限，雖得審酌其重大公共建設及政策推動之需要，並參酌法律專業意見而為適當之裁量。然其裁量權之行使，仍應受適合性、必要性與比例原則之限制，並非得由個人主觀意思恣意為之，且所謂裁量之濫用，係指裁量之行使，牲觸授權之

目的，或裁量時為追求不當目的或攙雜與事件無關之動機或因素，應構成違法。且公務員於法令授權範圍內為裁量，縱未具刑事圖利犯罪之違法性，但其裁量不當，仍須依其情節論究其行政責任（參見最高法院 102 年台上字第 3893 號刑事判決、101 年台上字第 879 號刑事判決）。

〈2〉交通部前部長林陵三在本院約詢時表示：高鐵局退還履約保證金，部內法規會與高鐵局法律顧問意見不同，何煖軒局長曾口頭問其該案應如何處理，其指示長生案已經拖那麼久了，要求儘速解除合約。其認為律師的意見較法規會成熟，主要係因法規會的成員並無考上證照，且公務員為避免責任，想法較為保守。又依其過去擔任臺北市捷運局長，處理與馬特拉公司訴訟之經驗，不樂見機場捷運建設因訴訟受延宕，其誤以為訴訟期間案子不能繼續進行，因此向何局長表示原則上尊重律師的意見。並在簽呈明確指示高鐵局依法律顧問的意見不提撤銷仲裁之訴等語。經查：

- 交通部法規會之意見已指出該仲裁判斷明顯偏頗、矛盾，且長生案延宕 5、6 年，影響社會成本及政府威信甚鉅，質疑如不提起救濟，無法表明政府維護權益的決心，對政府形象有不利影響。然被彈劾人林陵三未審酌法規會之意見內容是否可採，卻僅以法規會幕僚無律師證照，且公務員想法較為保守，全盤否定其意見，其裁量權之行使顯係攙雜與事件無關，且輕忽幕僚專業意見之因素



，應構成違法。

- 至於其所稱機場捷運建設將因提起撤銷仲裁訴訟受延宕，則完全基於個人臆測。因交通部於 91 年 12 月 31 日通知長生公司喪失最優申請案件申請人資格後，隨即於 92 年 1 月 12 日召開第 15 次甄審委員會，決定由次優申請案件申請人中華工程公司遞承（另一次優申請案件申請人上慶捷運公司已解散），並於 92 年 3 月 27 日與中華工程公司召開籌備合約議約起始會議，亦即交通部若提起撤銷仲裁訴訟，對機場捷運建設之進度並無任何影響。該項裁量權考量之理由顯係個人主觀意思恣意為之，亦構成裁量權濫用之違法。

〈3〉況林陵三於本院約詢時已坦承錯誤，表示：「我當時未想到向長生求償的問題，…當時確實欠缺如此周詳考量，…我當時應該再去問公正第三者的意見。…我的想法單純就是讓機場捷運案繼續走，並尊重法律顧問的意見。…我如果知道打訴訟不會影響機場捷運整體的案子，就不會這樣批示，我如果碰到法規會的同仁，會向他們致歉」等語。

詢據時任交通部法規會執行秘書徐耀祖表示：「法規會雖然只是部長的幕僚，我們的意見部長有採取與否的權利，但依法行政的部長通常都會尊重法規會的意見。……本案很遺憾，我們雖然強烈要求提出撤銷仲裁之訴，因本仲裁案會有這個結果無法令人接受，匪夷所思。……第二次 2 月 21 日高鐵局呈送是第 2 次簽，該簽評估的意見，法

規會很不以為然，簽中寫明三種風險，包括敗訴之風險、利息增加之風險、寒蟬效應之風險。我認為撤仲之訴還有機會，且寒蟬效應更是臆測憑空之詞。所以我們針對高鐵局 2 月 25 日簽之意見強烈質疑。當時我們交通部的法規會委員陣容堅強，後來有多位出任大法官。法規會的意見先將仲裁判斷理由書送請法規會委員蔡墩銘先生提供法律意見。……蔡教授認為不應返還九億元如此多金額。而且我們提起撤仲之訴，也可據以保全債權，同時另提起民事訴訟，請求沒收履約保證金及損害賠償，以維護交通部權益及政府形象」等語。又徐耀祖在特偵組 96 年 8 月 30 日訊問時被問以：「交通部法規會提出之意見，通常部長都不採用嗎？」答以：「根據我們意見裁示的大概有 9 成以上，不然就不用設法規會了，事後我知道沒有採用法規會意見，我覺得很納悶」等語。足見法規會之意見亦係多方徵詢法律學者之後所提出之專業法律判斷，並非純為內部法制人員保守之意見而已。交通部前部長林陵三未有正當理由逕不採納其意見，亦未尋求公正第三者之意見，核有重大之瑕疵。

### (3) 理由四部分

有關交通部送請法規會表示意見是否足以證明相關人立場公正乙節，據高鐵局書面答覆表示：該局如有工程爭議案件報交通部，均由交通部內收辦單位視個案需要會部內相關單位，原則上均會交通部法規會，該局並均遵照部內批示辦理。除本案外，該局查無不採納

法規會意見之案例等語。足見交通部將該簽稿會簽法規會、政風處等單位，係正常流程之會辦作為，殊難持以排除相關人之違失責任。

**(五)綜據本院查出之事證及相關人在特偵組證詞，本案特偵組予以行政簽結，並非妥適，有再調查釐清之必要：**

綜據本院所查出過去未發現之事證及相關人在特偵組證詞，蔡茂寅確認高層的態度後，進行仲裁案的穿梭布局。而交通部於仲裁期間違反論理及經驗法則，同意退還長生公司高額履約保證金，同時交換該部公務人員無可歸責之結果。交通部及高鐵局於第一次仲裁庭仲裁全體辭任後，配合運作仲裁人之組成；於收受仲裁判斷後，利用法律顧問備忘錄，不提出撤銷仲裁訴訟；且於取得長生公司承諾書後迅速付款。另觀諸楊天生於特偵組偵訊時證稱：「…當時股東會及董事會大家的心態是認為，沒收的 10 億元保證金可能拿不回來了，……能拿回多少算多少……」等語。特偵組之分析報告亦指出：「蔡茂寅向郭政權表示，要取回保證金難度甚高，且除了運作仲裁庭要作出對長生有利之判斷外，還要交通部不撤銷仲裁及最後迅速的付款，需打通的關節甚多」等語。然事後證明，蔡茂寅等人實際上已一一打通關節，且部分佣金迄今流向不明。特偵組率爾認定相關人員未涉不法，蔡茂寅自長生公司所取得之鉅額佣金，係其受長生公司委託提供法律諮詢服務之對價等結論，明顯違背相關人之供述，亦有悖一般人之認知。特偵組予以行政簽結，並非妥適，有再行調查釐清之必要。

**三、本案仲裁判斷雖認定機場捷運 BOT 案無法於期限內完成議約，係可歸責於長生公司，交通部無任何可歸責**

之事由，卻判定交通部應將已沒收之履約保證金 9 億元及加計利息 7 千餘萬元，返還長生公司。交通部法規會、政風室等幕僚雖極力主張為維護政府權益，應提起撤銷仲裁判斷之訴，然交通部卻濫用裁量權，怠於提起救濟，致國家蒙受之鉅大損失，求償無門，核有重大違失。

#### (一) 本案仲裁判斷情形

94 年 1 月 25 日仲裁協會由仲裁人洪貴參、戴森雄、鄭冠宇做成 92 年度仲聲孝字第 078 號仲裁判斷書，其判斷主文命交通部應給付長生公司 9 億元及自 92 年 8 月 7 日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。但就兩造間之責任歸屬則認定為「可歸責於聲請人長生公司」，交通部無任何可歸責之原因存在。其仲裁理由摘錄如下：

##### 1、仲裁判斷書所載對交通部有利理由，摘錄如下：

(1) 「本件兩造未能於 91 年 12 月 31 日完成興建營運合約之簽訂，為可歸責於聲請人（即長生公司）之事由，相對人（即交通部）以 92 年 1 月 2 日以交授鐵機事 09200000010 函表示乙方（即長生公司）已喪失本計畫最優申請案件申請人之資格，及於 92 年 6 月 10 日交路(一)字第 0920005936 號函終止契約，依法有據。」（理由欄貳、實體部分第九項，見仲裁判斷書第 269 頁）

(2) 「……嗣於 91 年 9 月 2 日之開發計畫，聲請人將區段徵收計畫由一次開發修正為分期開發，但因有資金缺口之疑慮，……聲請人 91 年 10 月 30 日所提開發計畫將捷運建設成本納入區段徵收開發總成本之項目，違反第 12 次甄審委員會審議結論；91 年 12 月 1 日所提開

發計畫仍有將自有資金報酬設算於區段徵收開發成本，……相對人本於主辦機關之權責，於 91 年 6 月 26 日聲請人提出開發計畫後之程序，以聲請人之名義檢附高鐵局之審查意見後併呈行政院，須俟聲請人依約依法提送後始得據以辦理，就此難認相對人有延宕之情事。」

（理由欄貳、實體部分第四項，見仲裁判斷書第 264 頁倒數第 5 行以下）。

(3) 「……兩造仍應依法、依約議定興建營運合約，於議約階段聲請人未符合上開規定，以致延宕時程，實屬可歸責於聲請人之原因。」（理由欄貳、實體部分第五項最後 2 行，見仲裁判斷書第 266 頁）。

(4) 「……查聲請人如何籌措自有資金或融資補足，並未提出具體可行之內容及財務資料，相對人基於主辦機關之立場，既有疑慮，聲請人未提出確切可行之財務規劃，相對人不予認同難謂無因，從而亦難謂有任何可歸責於相對人之事由，關於地價評估部分，……聲請人未能提出確切財務資料，詳實說明如何取得一千零八億餘元之區段徵收資金及資金如何能百分之百全部到位之具體內容，空言承諾辦理，難杜相對人之疑慮。」（理由欄貳、實體部分第五項最後 3 行，見仲裁判斷書第 267 頁）

(5) 「……至於分期開發雖經第 14 次甄審委員會會議結論『若財務計畫經評估可行，同意長生公司所提區段徵收分期開發方式辦理』，仍以『若財務計畫經評估可行』為前提，惟聲請人所提財務計畫經評估後非具體可行，分期開發即屬免議；聲請人稱分期開發業獲第 14 次甄

審委員會之同意，實有誤會。」（理由欄貳、實體部分第七項最後 5 行，見仲裁判斷書第 268 頁）。

(6) 「聲請人喪失最優案件申請人之資格，相對人並據以終止合約，核屬有據。……聲請人一意指摘本件破局之原因，為可歸責於相對人云云，固不可取。……」（理由欄貳、實體部分第八項前四行，見仲裁判斷書第 268 頁）

(7) 「本件兩造未能……完成興建營運合約之簽訂，為可歸責於聲請人之事由，相對人……終止契約，依法有據，……」（理由欄貳、實體部分第九項前 5 行，見仲裁判斷書第 269 頁）

## 2、仲裁判斷書所載交通部應返還部分履約保證金之理由，摘錄如下：

(1) 「……惟查政府以 BOT 方式興辦公共工程之目的，在於政府能運用民間豐沛之資金及創意，為公共建設注入活力，……若將其風險，全歸一方承擔，實難期公平，若過分嚴苛，亦將產生民間裹足不前，致生公共建設難以推展之『寒蟬效應』……對於政府推動公共建設未必有利」（理由欄貳、實體部分第八項倒數第 15 行起，見仲裁判斷書第 268 頁）。

(2) 「相對人因本計畫專為聲請人所籌開之會議及學者出席會議支出不過十數萬元。」（理由欄貳、實體部分第八項倒數第 3 行起，見仲裁判斷書第 268 頁）

## 3、仲裁判斷書所下結論：

「經衡酌兩造法律關係之精神、聲請人議約之努力與誠意，相對人受損害之程度及民法第二百五十二條規定之意旨，聲請人所繳交籌建履約

保證金應予扣除壹億元以為違約賠償後，由相對人返還聲請人。」判斷交通部應給付長生公司 9 億元及自 92 年 8 月 7 日起計算之法定遲延利息（見仲裁判斷書第 268 頁、第 2 頁）。

**(二)交通部法規會於 94 年 2 月 23 日及 94 年 2 月 25 日會簽主張似應提起撤銷仲裁判斷訴訟之意見略以：**

- 1、本案仲裁判斷於判斷理由認定契約之終止，係不可歸責於本部，其係因長生公司之財務問題，可歸責於長生公司，判斷書主文卻要求本部返還該公司履約保證金新臺幣 9 億元及自 92 年 8 月 7 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息，其理由、事實與主文顯有矛盾與偏頗；如以仲裁判斷理由來判斷，本部實應只返還履約保證金之一小部分金額，而不應返還 9 億元如此多之金額，該仲裁判斷結果顯有偏頗、矛盾之虞。
- 2、本案長生公司因財務問題而無法議約，前後延宕 5、6 年而破局，影響社會成本及政府威信甚鉅，為不良示範，為維護政府權益及避免外界質疑，本部似應提起訴訟加以救濟，以維政府形象及疏解外界質疑。
- 3、本案仲裁判斷之理由與主文顯有矛盾，且該判斷結果顯有偏頗之虞，為表明本部維護政府權益之決心，並疏解外界質疑之慮，建請高鐵局與該局法律顧問再行研議考量評估，於法定不變期間內（94 年 1 月 28 日起算 30 日之前）是否提起撤銷仲裁判斷之訴之可行性及必要性，以維政府之形象。

**(三)第一次仲裁庭仲裁人經蔡茂寅、梁開天運作全部辭任後，交通部原欲選任蔡茂寅擔任仲裁人。**

據蔡茂寅供稱：「梁律師打電話給我，稱我對

此案很嫻熟，邀我擔任交通部之仲裁人，並給我願任同意書填寫，我當時向他表示本案曾經向行政院訴願，我是行政院訴願會委員，曾經參與該訴願案，有迴避事由，可能不適合，但梁律師表示適合與否由交通部判斷，我有把迴避事由揭露於願任同意書上，後來就沒有接到通知。」（96年9月6日訊問筆錄第2頁倒數第11行至倒數第7行），交通部法律顧問馬惠美律師亦證稱：「一開始梁開天律師找我說有人啣（註：應為銜）交通部之命說要推舉蔡茂寅教授擔任交通部的仲裁人，……蔡教授後來到事務所辦理選任仲裁人事宜的用印，……」（96年9月3日訊問筆錄第3頁倒數第10行至倒數第6行）。可見交通部在第一次仲裁庭仲裁人全體辭任後，原本有意選任蔡茂寅任仲裁人。

**（四）交通部疑有配合不法捐客蔡茂寅、法律顧問梁開天，運作仲裁庭之組成，促成退還長生公司高額履約保證金之結果**

長生公司於93年3月4日選任陳峰富律師為仲裁人，交通部於93年3月19日以陳律師曾於88、89年間與長生公司代理人林○○律師合署辦公為由，聲請其迴避，陳峰富律師遂於93年3月23日辭任仲裁人。詢據陳峰富律師表示：「……被選任的原因可能是因累積了仲裁經驗而被選任。……我的個性是只要有一方聲請迴避，無論理由為何，我都會辭任。我不知道交通部聲請的理由……我無後顧之憂，不必為不正利益而為不當的行為。……」等語。

經查，然無論陳峰富或第一次仲裁庭自行辭任之林○○、鄒○○、羅○○三位仲裁人，均無法定迴避之事由。交通部在陳峰富在毫不知情的狀況下



聲請其迴避，動機可疑，此與長生公司在不法搶客蔡茂寅指導下，運用聲請仲裁人迴避之手段，使第一次仲裁庭之組合破局之手法如出一轍。據此可證，交通部有配合蔡茂寅等人，挑選易於掌握的仲裁人，運作仲裁庭組成，以迴護長生公司利益之嫌。

#### (五)交通部辦理高鐵局簽請不撤銷仲裁之經過

- 1、94年1月28日本案仲裁判斷書送達交通部及其訴訟代理人後，94年2月5日高鐵局長何煖軒隨即檢附仲裁判斷書及法律顧問意見簽報交通部，建議不提起撤銷仲裁判斷之訴。表示如提起撤銷仲裁判斷之訴訟，將產生三種風險，即敗訴之風險、利息增加之風險及寒蟬效應之風險，建請部長林陵三授權高鐵局辦理還款事宜。94年2月14日交通部路政司就該簽稿會簽表示：「本件高鐵局簽，僅敘明綜合顧問之意見（不建議提撤銷仲裁判斷之訴），未見該局之具體建議，宜請該局本於計畫主辦機關權責再予補充（應包括利弊得失分析及是否兼顧政府權益等）」。94年2月18日交通部次長周禮良批示「依路政司意見辦理，請注意時效」。
- 2、94年2月21日高鐵局副局長吳福祥簽提補充說明，略以：前簽所引述之法律顧問意見即為該局所認同之意見，重申該仲裁判斷對交通部之權益業已兼顧云云。該簽稿會辦交通部法規會，法規會提出不同意見，極力主張應提撤銷仲裁判斷訴訟。政風處會簽亦表示「本處贊同法規會意見」，經交通部次長周禮良批示「法規會意見請高鐵局說明」，再次退回高鐵局。
- 3、嗣高鐵局於94年2月25日再提補充說明，表示提起撤銷仲裁判斷之訴，勝訴率甚低，倘經訴訟

結果為敗訴，則交通部需負擔後續期間所有利息費用云云，案會該部法規會，仍同前簽意見，交通部長林陵三不顧前述各單位多次主張應護政府權益之意見，於得提起撤銷仲裁之訴最後一日之94年3月1日僅核示：「授權高鐵局，尊重法律顧問意見，依法處理。」（該仲裁判斷之訴之法定不變期間之末日原為94年2月27日，惟該日係星期日，翌日為國定假日，故順延後末日為94年3月1日）。高鐵局於收受上開批示後，隨即於94年3月1日下午3時30分依上揭批示簽報不提起撤銷判斷仲裁之訴，至此，該仲裁判斷確定。

**(六)交通部授權高鐵局不提起撤銷仲裁判斷訴訟之行為，違反平等原則、比例原則、誠實信用原則，且不符論理法則及經驗法則，屬裁量權之濫用：**

按平等原則、比例原則、誠實信用原則等原則，拘束國家所有機關之行為，屬憲法位階之法律原則。又行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。……」第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之……。」第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」及行政訴訟法第4條第2項明定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」等法律，均為行政機關為行政行為之準繩。又行政機關裁量權之行使，如未依現存確定之事實，反而以未來不確定之事實為衡量，屬濫用裁量權之違法（參照最高行政法院96年度判字第2098

號判決意旨)。

本案高鐵局於 94 年 2 月 5 日簽報不擬提起撤銷仲裁判斷之訴後，經交通部路政司於 94 年 2 月 14 日會簽請高鐵局補充利弊得失之分析及考量是否兼顧政府權益；94 年 2 月 18 日交通部次長周禮良批示「依路政司意見辦理，請注意時效」；交通部法規會於 94 年 2 月 21 日提出宜提起撤銷仲裁判斷訴訟之會簽意見後，政風處會簽亦表示「本處贊同法規會意見」，再經交通部次長周禮良批示「法規會意見請高鐵局說明」退回高鐵局，而高鐵局於 94 年 2 月 21 日及 2 月 25 日簽提補充意見後，法規會仍持不同意見，相關過程有如前述。足見交通部內部對於高鐵局所擬不提出撤銷仲裁判斷訴訟，前後至少 6 次表示不同意見，表達極度顧慮。且交通部法規會之意見已指出該仲裁判斷明顯偏頗，交通部無任何可歸責事由卻要返還大部分的履約保證金，主文與理由矛盾，長生案延宕 5、6 年，影響社會成本及政府威信甚鉅，質疑如不提起救濟，無法表明政府維護權益的決心，對政府形象有不利影響等語。然交通部前部長林陵三對於部內各單位的不同意見置若罔聞，亦未審酌法規會之意見內容是否可採，且未再徵詢公正第三人意見，卻僅以法規會幕僚無律師證照，公務員想法較為保守等偏見，全盤否定內部幕僚意見，林陵三為交通部之法定代理人，在本案中代表交通部所行使之裁量權，顯係攙雜與事件無關之偏見因素，其裁量權之行使，違反平等原則、比例原則、誠實信用原則，且不符論理法則及經驗法則，顯已符合行政訴訟法第 4 條第 2 項，構成濫用裁量權之違法。

(七)長生公司業已進入清算及解散階段，交通部並無不採取保全債權或提起救濟不作為之裁量餘地：

長生公司主要股東除長億集團出資 45% 外，另有中央投資股份有限公司、新光人壽股份有限公司、國泰世華銀行、明台產物保險股份有限公司、彰化銀行、東元電機股份有限公司、宏盛建設股份有限公司等股東。而交通部於 91 年 12 月 31 日通知長生公司自 92 年 1 月 1 日起喪失優申請人資格後，公司所營事業已不能成就，僅存後續清算及解散業務，迄 96 年 5 月 28 日清算完結解散。交通部怠於救濟，並迅速返還長生公司履約保證金，致國家蒙受債務不履行之鉅大損失，可謂求償無門。縱認為交通部在本案有行政裁量權限，然鑑於履約保證金係用以保障政府機關優先債權，並確保公共工程順利進行，而長生公司業已進入清算及解散階段，顯可預見工程延誤對於國家社會所造成的重大損害，及政府權益將因長生公司解散而無法受償之迫切情況，參照司法院大法官釋字第 469 號解釋意旨，本案交通部行政裁量權顯已收縮至零，而無不採取保全債權或提起救濟不作為之裁量餘地。

(八)交通部認同高鐵局所持之三項風險，即敗訴的風險、利息增加的風險、寒蟬效應的風險，並不可採：

1、有關敗訴風險及利息增加風險部分：

經本院調閱 90 年 1 月 1 日至 99 年 12 月 31 日交通部及所屬機關提起撤銷仲裁判斷訴訟之件數計 37 件（高鐵局於上開期間未提起任何撤銷仲裁訴訟），其中法院判決撤銷仲裁判斷，勝訴定讞者計有 10 件（另審理中 1 件，判決駁回 24 件，和解 1 件，他案和解而撤回訴訟 1 件），顯示交通部非無提起撤銷仲裁判斷訴訟之經

驗，提起後勝訴或據以和解之比率亦不低（如扣除審理中 1 件，加計和解 1 件及他案和解 1 件，勝訴比例達 3 分之 1），並非無勝訴之望。

## 2、有關寒蟬效應部分：

政府以 BOT 方式興辦公共工程，固然應積極建立與民間之夥伴關係，然行政機關對於個別案件，仍應視雙方具體之權利義務關係，依法依約忠實執行，在誠實信用原則下，實踐公益，保障私益。至於寒蟬效應<sup>7</sup>之說，迄今並無實證可印證此效應出現，在政府的 BOT 案仍陸續展開之際，寒蟬效應之推論已不攻自破。況交通部及其他所屬機關於 90 年至 99 年底計提起 37 件撤銷仲裁判斷訴訟，如按寒蟬效應之邏輯，怎有民間企業敢再承攬政府相關工程？但事實並非如此，我國政府與民間合作的 BOT 案迄今屢見不鮮。足見高鐵局以臆測且未具任何實證之「寒蟬效應」，做為其怠於提出救濟之依據，其結果造成平等原則及比例原則的傾斜，財團因之受益，全民因之受損，自屬濫用裁量權之違法。

**（九）仲裁制度固屬訴訟外息止紛爭之另一途徑，然重大公共工程爭議是否採仲裁方式解決，交通部仍宜以本仲裁案為殷鑑，妥慎評估，以維護政府權益。**

仲裁制度固屬訴訟外息止紛爭之另一途徑，依仲裁法第 1 條規定：「有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁協議，約定由仲裁人一人或單數之數人成立仲裁庭仲裁之。…仲裁協議，應以書面為

---

<sup>7</sup> 寒蟬效應指：某人先發聲或遭到否定後，其他有同樣想法和意見或想支持的人就不敢再出聲。另有指出「寒蟬效應」(chilling effect)是新聞學領域的名詞，源自於美國，指新聞傳播媒體受到政府或是上層階級控制，無法有效監督政府施政、以及守望社會善盡社會責任的功能。現在泛指下層階級被上層權力階級控制，造成無法有效發表意見的情況。

之。」亦即提付仲裁程序之前提，須雙方間針對該紛爭有書面之仲裁協議始得為之。然政府採購法第85條之1第2項於96年7月4日增定「前項調解屬廠商申請者，機關不得拒絕；工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕。」對工程採購，採取「先調後仲」之強制仲裁機制，對於採購申訴審議委員會已提出調解建議或調解方案，因機關不同意該調解建議或調解方案，致調解不成立者，賦予廠商直接提付仲裁之權利。

徵諸本案蔡茂寅、梁開天及相關涉案人員疑有利用仲裁制度弱點及擔任行政院訴願委員、高鐵局法律顧問等職務之便，介入仲裁庭組成，進而以仲裁判斷獲取不當利益。上揭交通部法規會意見第四點即鑑於諸多公共工程仲裁結果造成國家權益受損，建議工程單位不宜列入仲裁條款。對此，法規會前執行秘書徐耀祖表示：高速公路局曾提出工程契約的仲裁案之評估報告，交通部敗訴率高達七成以上，且不再提出撤銷仲裁之訴，該點建議係針對重大公共建設訂定仲裁契約之不良示範等語。另本院諮詢資深且具豐富仲裁經驗之李宗德律師表示：仲裁機制有易被濫用之處，在於仲裁人是雙方推選的，與法官是抽籤分案不同，人選有可能被操控運作，被選當仲裁之人可能被疏通或是沒有意識到而遭利用、不能堅持。且即使仲裁判斷的結果很荒謬、不合理、社會大眾都不能接受，嚴格來說法院也不能撤銷。並指出仲裁不能上訴，只能起訴請求撤銷仲裁判斷，但提出撤銷仲之訴並不容易等語。此觀之本件仲裁案第一次仲裁庭，因認定方向可能不利於長生公司，相關人得藉由訴訟技巧，使

林○○、鄒○○、羅○○等三位仲裁人於 93 年 2 月 12 日聯合請辭；嗣長生公司重新選定陳峰富律師為仲裁人，亦因交通部聲請迴避而請辭仲裁人，但上開仲裁人均無法定迴避事由，足見仲裁人之選任，極易受人為不當操作。

本案機場捷運在政府收回自辦後，後續又爆發機電系統承包商日商丸紅株式會社（下稱丸紅公司）違約轉包、交通部沒收押標金與履約保證金及丸紅公司向交通部求償鉅額損害賠償等情。詢據高鐵局表示，交通部與丸紅公司之機電標契約中雖無仲裁條款，但該部確實考慮將丸紅案移付仲裁。而該案之法律顧問有二種見解，其中李宗德律師極為反對移付仲裁，寰宇法律事務所則主張循仲裁程序以快速解決問題。該局工程人員認為爭議如停留在訴訟中，工程無法往前走等語。鑑於仲裁程序雖能速解決爭議，但一經作成仲裁判斷，與確定判決具有同一效力，而聲請撤銷仲裁判斷之訴之法定要件嚴格，仲裁人之選任又易受不當操作等情，交通部允宜評估公共工程採行仲裁之優缺點，深入瞭解有無敗訴率偏高及有無適時提出撤銷仲裁訴訟之情形，並以本仲裁案為殷鑑，尋求重大公共工程爭議妥適的解決方式，以維護國家權益。

(十) 綜上，本案仲裁判斷既認定機場捷運 BOT 案無法於期限內完成議約，係可歸責於長生公司，交通部無任何可歸責之事由，卻判定交通部應返還長生公司已沒收之履約保證金 9 億元及加計利息 7 千餘萬元。交通部竟不顧法規會、政風室等幕僚 6 度提醒提起撤銷仲裁判斷之訴之必要性，濫用裁量權力，致國家蒙受之鉅大損失求償無門，核有重大違失。

四、高鐵局明知該仲裁判斷偏頗且矛盾，損害國家利益至

鉅，卻於 94 年 2 月 4 日、2 月 21 日、2 月 25 日逕持法律顧問意見，三度簽請交通部不擬提起撤銷仲裁判斷訴訟，但相關理由均難以成立；又該局雖於第 2 次仲裁庭期間，主動聲請主任仲裁人洪貴參迴避，然提出時已逾法定不變期間，而後續針對台北地院裁定所提出之撤銷裁定及再審之訴，均屬為維護該仲裁判斷之「策略運用」；且該局接獲仲裁判斷後，旋即簽報交通部撤回訴訟並著手處理還款事宜，以迅速取得長生公司承諾書及返還履約保證金，顯見該局自始即不願提起撤銷仲裁判斷之訴，核有重大違失。

(一)高鐵局前局長何煖軒在本院約詢及在特偵組偵訊時所述略以：

- 1、「……第二次仲裁庭我們感覺主仲洪貴參不對勁，我們的律師要求迴避，但長生的律師要求洪主仲不能迴避。所以我們就告到法院去。我們也採取很強烈的動作。但法院沒有開庭，依據剪報就駁回，認為逾 14 日法定期間，之後提出再審，高鐵局也敗訴。……聲請迴避沒有成功，我就簽一個文到部裡，當時陳建宇把公文退回……我在聲請洪貴參迴避的簽中說得很難聽。」辯稱高鐵局已盡全力聲請主任仲裁人洪貴參迴避。
- 2、「我不能接受要返還，尤其過程不合理。……我從來沒有先入為主要把錢還給長生的意見，要求法律顧問配合。……法律顧問認為我們沒有勝訴的機會。……我們撤仲之訴勝算不大，如果輸了還要編預算還他，一定被立法院質疑。……高鐵局沒有法規會，涉及法律問題一定請教法律顧問，會尊重法律顧問的意見。……我們相當依賴法律顧問的意見，從來沒有變更法律顧問的意見，仲裁案通案都是由法律顧問來辦，本件並非



特例，我的立場只要贏，會與法律顧問討論。」辯稱高鐵局雖不能接受仲裁結果，但尊重法律顧問意見。

- 3、「他們退回來的簽，我們交給承辦單位人員及法律顧問來處理，局長並不會看到部內法規會的意見。……」辯稱其未看過交通部法規會意見。
- 4、「我沒有決定權，我只有建議權，……不是局長要如何辦就如何辦。……高鐵局沒有權利決定要不要提出撤仲之訴，只能將本局的意見，及部內內簽相關意見，提出給部長，由部長來裁示。」辯稱高鐵局無提起撤銷仲裁訴訟之決策權。
- 5、「……我們就是否提出撤銷仲裁之訴的簽，送到路政司會其他單位的意見。」辯稱高鐵局已主動送請部內相關單位表示意見。
- 6、何煖軒於特偵組檢察官偵訊時尚表示：「交通部面臨的不只是 10 億元保證金的返還問題，還有後續 17 億元長生公司在履約過程的損失，也會一併要求交通部賠償，……我們擔心這 10 億元的保證金處理完後，還有 17 億元損害賠償的問題，……這個案子……政府並沒有出錢，反而是長生公司為了這個 BOT 已經損失了 17 億元。BOT 案與跟一般由政府出錢的公共工程違約應該要受處罰的情形，我認為應該是要有所不同的。」等語，辯稱該案政府沒有出錢，長生已損失了 17 億元，日後將遭長生索賠 17 億元損害賠償。

(二)惟查，高鐵局 94 年 2 月 4 日、2 月 21 日、2 月 25 日簽請交通部不擬撤銷仲裁判斷之理由，及前局長何煖軒所辯各節，均難以成立，茲分述如下：

- 1、有關高鐵局主動聲請主任仲裁人洪貴參迴避及針對臺灣臺北地方法院裁定提出之撤銷裁定及

再審之訴等節，均屬為維護該仲裁庭及仲裁判斷之「策略運用」，已如前述，上開第 1 項辯解顯不能成立。

## 2、所辯不能接受仲裁結果，但尊重法律顧問意見乙節

針對此節，時任高鐵局副局長龐家驊表示：「相關的仲裁情形，每次回來都會往上報，仲裁的經過第二天就會向何煖軒局長報告……。」高鐵局總工程司鍾維力表示：「……當時法律顧問是寰宇法律事務所，梁開天律師是主持人，主要是該事務所的馬惠美負責，馬律師整理答辯後會與我們討論，律師負責程序部分，涉及工程技術實質部分則由我們來檢視。」仲裁代理人馬惠美律師、黃○○律師（交通部法律顧問寰宇法律事務所律師）在特偵組亦分別證稱：「……（問：寰宇法律事務所提供評估意見是否對於高鐵局有拘束力？）沒有，只是提供高鐵局參考，高鐵局內部也有意見形成。」、「（問：你等交通部人員認為洪貴參所作仲裁案甚不合理，有何處置？）依我記憶所及，我與馬惠美律師有再與交通部高鐵局鍾維力研商是否要提出撤銷該仲裁判斷之訴……。」。足見高鐵局不但不須受法律顧問意見之拘束，且得主導法律顧問意見之形成。況依高鐵局對於重大工程履約爭議，本應掌握仲裁案件之審議經過、理由及判斷結果，分析原則性做法供部長裁示。高鐵局明知仲裁過程有諸多瑕疵，仲裁人之公正性備受質疑，竟以尊重法律顧問為由，全盤接受該明顯矛盾且偏頗之仲裁判斷，所辯自不足採。

### 3、所辯未看過交通部法規會意見乙節

按交通部法規會主張提起撤銷仲裁訴訟之意見，係附於局長何煖軒 94 年 2 月 25 日簽稿，該簽稿說明二即表明：「本案法規會所提意見……經本局與法律顧問研議考量評估，謹補充說明主要研議結果於后……」。所辯顯與事實不符。

### 4、辯稱無提起撤銷仲裁訴訟之決策權乙節

依法務部 103 年 10 月 17 日法廉字第 10305037860 號函釋：「……所謂具有『裁量餘地』或『裁量空間』，依指相關行政流程參與者，對於該流程之全部或部分環節有權加以准否而言，並不以具有最後決定權為必要；易言之，如公職人員於其職務權限內，有權對特定個案為退回、同意、修正或判斷後同意向上陳核等行為，均屬對該個案具有裁量權……。」高鐵路前局長何煖軒簽請交通部長不擬提起撤銷仲裁訴訟，自應負濫用裁量之行政責任。

### 5、辯稱已主動送請部內相關單位表示意見乙節

據高鐵路書面答覆表示：該局如有工程爭議案件報交通部，均由交通部內收辦單位視個案需要會部內相關單位，原則上均會交通部法規會，該局並均遵照部內批示辦理。除本案外，該局查無不採納法規會意見之案例等語。足見高鐵路將該簽稿會簽法規會、政風處等單位，係正常流程之會辦作為，殊難持以排除高鐵路之違失責任。

### 6、辯稱該案政府沒有出錢，長生已損失了 17 億元，日後將遭長生索賠 17 億元損害賠償乙節

詢據高鐵路前局長廖慶隆、龐家驊均表示：機場捷運因而延宕了 5 年多，時間上的損失難以估

計，10 億履約保證金難以彌補政府的損失。而據當時高鐵局實際參與仲裁案開庭之龐家驊及鍾維力表示：長生的損害無論是其所宣稱的 17 億或 27 億元，都沒有經過政府的驗證，確是漫天喊價，信口開河。當時高鐵局處理長生案需面對各種壓力，必須突破法令，甚至有民意代表的介入。長生自行籌資所做的功夫，可能還沒有當時政府在本案所花的心力多等語。參諸上述證言，加以本案交通部解除契約並無任何可歸責事由，本院認為何煖軒所辯擔心日後將遭長生公司索賠，故不敢提起撤銷仲裁判斷之訴云云，均屬卸責之詞，不能採信。

- (三)有關高鐵局明知該仲裁判斷偏頗且矛盾，損害國家利益至鉅，卻未進行審慎評估以求維護政府權益，於 94 年 2 月 4 日、2 月 21 日、2 月 25 日逕持法律顧問意見，三度簽請交通部不擬提起撤銷仲裁判斷訴訟等情，有如前述。且該局於仲裁過程中已知悉第二次仲裁庭之心證走向不利於交通部，仍運用「策略」極力維護該仲裁庭；且於接獲仲裁判斷後，旋即簽報交通部撤回訴訟並著手處理還款事宜，並迅速返還長生公司履約保證金，有違平等原則、比例原則、誠實信用原則，屬行政訴訟法第 4 條第 2 項規定濫用裁量之違法，核有重大違失。

#### 五、交通部與高鐵局處理本案之關鍵公文欠缺文號及收發文紀錄，公文流程管制鬆散，核有重大違失。

- (一)本案爆發後，96 年 7 月 12 日特偵組前往交通部、高鐵局調閱資料，並指揮臺中市調查站約談高鐵局相關人員。當日交通部務次長何煖軒對媒體證實高鐵局曾聲請主任仲裁人洪貴參迴避，何煖軒並指稱：交通部和長生公司對於重新選任的仲裁人選，一

直無法取得共識，後來勉強選出，不過，交通部卻發現，仲裁過程中，「仲裁者有些蹊蹺，相關發展對交通部不利」。故交通部希望更換解散仲裁小組，但長生公司不同意，交通部只好到地方法院申請，但遭法院駁回等語，有媒體報導可稽（參見 96 年 7 月 13 日中國時報 A6 版報導）。

(二)因高鐵局前局長何煖軒上開自清動作，特偵組遂認為相關人員欠缺圖利等犯罪意圖，有如前述。然其所憑據之重要事證，亦即前局長何煖軒於 93 年 11 月 19 日親簽有關聲請主任仲裁人洪貴參迴避案之原因分析報告，該報告內附有撰擬交通部上陳行政院簽稿，有諸多瑕疵：

- 1、依 90 年 2 月 13 日修正之「行政院文書處理手冊」規定：各機關之文書作業，均應按同一程序集中於文書單位處理，任何文書均須記載年、月、日、時。處理過程中之有關人員，亦均應於文面適當位置蓋章或簽名並註明時間。來文完成分文手續後應即在來文正面適當位置加蓋收文日期編號戳，依序編號並將來文機關、文號、附件及案由摘要登錄於總收文登記表，分送承辦單位。亦即任何公文均應有文號及收發文紀錄，並應循行政流程管制以明權責。然該公文查無任何文號，實地履勘高鐵局並查對該局公文管理系統，亦無收發文及流程紀錄。而下級機關首長簽報上級機關首長有所陳述、請求、請示、建議者，屬「其他公文」，亦應循上揭流程辦理。
- 2、該簽於 93 年 11 月 19 日由承辦人林宇平工程司持送，是日下午 5 時許交予部長室前主任陳建宇。惟陳建宇於 93 年 12 月 2 日（仲裁庭於 93 年 11 月 30 日為「無法作成決定」之決議）將原

簽退還高鐵局，陳建宇並以便條紙註記：「事過境遷。還請處理。謝謝！弟陳建宇上 11.30」浮貼於該簽之上，詢據相關人員表示：

- (1)交通部前部長林陵三稱：何煖軒的公文很奇怪，沒有意見，且未經過相關流程，沒有經過路政司及次長，就來要部長的意見，其對於空白簽呈無法批示，我就退回去。至於「事過境遷，還請處理」非我交代的，但應該是我指示陳建宇退公文給何煖軒等語。
- (2)部長辦公室前主任陳建宇表示：公文按程序須依主秘、次長等流程上陳，但該公文未循相關流程，林陵三部長沒有批，他指示本件既然已處理過了，就退還給何局長，之後認為林部長與何局長已經說好了，已經有默契了等語。
- (3)另陳建宇雖於本院約詢時稱「事過境遷，還請處理」的字條係貼在密件公文的外封套上等語。惟相關人於檢調偵辦時及何煖軒於本院約詢時均指稱該字條係貼於公文上。然不論該字條係貼於何處，由辦公室幕僚人員以浮貼字條之方式，不循公文流程逕將公文退回，有違公文處理之原則。而字條內容非公文一般用語，易予人有形成某種共識或默契之聯想，殊有未當。

(三)綜上，公文文號及收發文紀錄及公文處理紀錄，係公文檢查、催辦、銷號、製表及統計分析之基礎，亦屬事後釐清責任歸屬之重要憑據。本案之關鍵公文欠缺文號及收發文紀錄，不但違反公文處理之正常流程，並已影響公務處理之正確性。交通部部長辦公室前主任陳建宇在本院約詢時，坦承本件在公文處理流程上跨越了正當的程序，並指稱諸多公文

部長不批示而逕退回業務首長再行處理等語。顯見交通部與高鐵局處理公文之流程管制鬆散，核有重大違失。

參、處理辦法：

- 一、交通部前部長林陵三、高速鐵路工程局前局長何煖軒所涉違失責任，另案處理。
- 二、調查意見，函請法務部、最高法院檢察署妥處。
- 三、調查意見三至五，提案糾正交通部及高速鐵路工程局。
- 四、本案交通部高鐵路政風人員於96年至97年間深入蒐報相關政風資料，函請法務部廉政署從優敘獎。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：林雅鋒

仇桂美

劉德勳

中 華 民 國 104 年 2 月 日  
附件：本院103年11月14日(103)院台調壹字第1030800220  
號派查函暨相關案卷。