

## 調查報告

壹、案由：據審計部100年度中央政府總決算審核報告，國道高速公路電子收費利用率未達目標值，有待積極研謀善策等情乙案。

### 貳、調查意見

一、交通部臺灣區國道高速公路局接受遠通電收股份有限公司所提整體解決方案，藉由免費申裝車內設備單元(eTag)提高電子收費利用率，對招商階段已提出類似構想之廠商確有不公，且導致外界多所質疑並予非議，顯有未當

(一)查依規費法第8條及第14條規定，公路通行費屬於使用規費，並於使用時徵收，故電子收費採預付方式規劃，即在汽車行經收費站時，利用電子收費系統技術，自動於車上設備單元之預儲卡片或帳戶完成扣款繳費；如同使用人工收費車道，需事先準備回數票或零錢過站繳費；其費用性質與付費模式有別於一般水、電、電信費用等消費行為。若用路人未預先儲值，過站後須透過寄發繳費通知方式告知用路人，但仍可能發生用路人忘記於期限內繳交通行費，甚至因未繳交通行費而導致違規罰鍰等諸多不便問題，故在ETC設計上採取預付方式，可降低用路人困擾。

(二)有關 ETC 之車內設備單元係應由政府提供或用路人購買或由得標廠商提供等，詢據交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）表示，該局於招商階段均有所探討，當時考量全台灣共有六百多萬輛汽車，但並非所有汽車都會使用高速公路，若全部免費提供，一來可能造成資源浪費；二來基於使用者付費，若由政府或廠商提供再納入委辦服務費中，則將形成全體國民負擔使用高速公路用路人方需安裝之 OBU 費用，不符合使用者付費原則，故基於使用者付費之公平原則，

招商文件即規定由使用 ETC 之用路人負擔，此部分尚符合公平原則。

(三)另依 ETC 案招商文件申請須知第 7.11.1 條「申裝方式及作業」第 1 款規定：「車內設備單元採自願申請制，並以隨車登記為原則，建置營運公司須擬定可提高用路人接受度之自願申裝計畫。」第 2 款規定：「車內設備單元的裝機費用及定價策略應於投資計畫書載明，並經由高公局認可後，建置營運公司於契約期間不得任意調高費用與價格」可知，ETC 契約文件相關規定係允許廠商可就車內設備單元收受對價，由使用者付費，並非由政府支應，此部分應屬單純買賣關係。

(四)又查 ETC 議約確定條款第 6 條規定：「遠通電收承諾於契約簽訂日起 64 個月內完成全部計程電子收費系統之建置，並通過經高公局認可之專業機構自主查核驗證及高公局查核驗證。...」可見契約中已訂定有遠通電收股份有限公司（下稱遠通公司或遠通電收）最晚進入計程之時點，因 OBU 係使用者付費裝設，經常使用高速公路或不常使用高速公路但有需要者會申請裝設 OBU，對於不使用高速公路或不常使用高速公路但無需要者，並不會申裝，故其利用率不一定會達到目標，事後證明遠通公司雖已推出多樣化之 OBU 促銷方案，惟其利用率提升仍然緩慢，經高公局給予缺失及違約通知後，遠通公司爰於 100 年 6 月 29 日提出以免費 eTag 為主之 ETC 整體解決方案。

(五)惟查 ETC 第一階段甄審之 7 家申請人中，除遠通公司外，其餘 6 家均推出用路人可於一定期間或一定數量免費取得車內設備單元之優惠方案，高公局既然基於使用者付費之公平原則，甄選出遠通公司為本案最優申請人，事後又迫於計程電子收費系統期程，接受遠

通公司以免費車內設備單元(eTag)為主的整體解決方案，藉以快速提升利用率，對招商階段已提出類似構想之廠商確有不公，且導致外界多所質疑並予非議，顯有未當。

二、交通部臺灣區國道高速公路局接受遠通電收股份有限公司所提整體解決方案，僅係同意此違約改善措施，並未與遠通公司私自合意取消違約或不再請求違約金，惟該局未於遠通電收股份有限公司違約確定伊始即時開罰，是否合情合理，高速公路局允應公開對外澄清，以正視聽

(一)按ETC契約第22.3.2條第2項規定：「乙方如有第22.3.1條之違約情事，於營運測試期間後之正式營運期間，經甲方以書面通知乙方限期改善而逾期不改善或改善無效時，甲方得逕自乙方收受甲方書面改善通知之時起，按日處以新台幣50萬元之懲罰性違約金至乙方改善或至契約終止之日」。

(二)有關遠通公司未達契約規定第5年(100年7月1日~101年6月30日)利用率，高公局卻未依約予以裁罰乙節，詢據高公局局長及相關主管略謂，該局一貫立場係依契約相關規定辦理，並未曲意迴護遠通公司，該公司電子收費利用率未達100年3月底須達50%之檢核目標時，且由於利用率改善幅度極為有限，依該趨勢顯然無法於契約規定之101年12月22日(簽約後64個月)達成年平均65%之利用率並轉換進入計程收費，因此高公局認定遠通公司改善無效，且缺失情節足以影響契約履行，認屬情節重大，乃以100年4月15日業字第1000011197號函將之列為違約，並要求遠通公司進行違約改善，遠通公司乃於100年6月29日提出eTag為主之整體解決方案。

(三)嗣後該公司復未達契約規定第5年(100年7月1日~101

年 6 月 30 日)利用率 65%目標，高公局以 101 年 6 月 29 日業字第 1010021960 號函知遠通公司未達契約規定第 5 年利用率，顯示其改善作為不足，應回溯自 100 年 4 月 15 日起，按日處以新台幣 50 萬元之懲罰性違約金，共計 2.215 億元(計 443 天)，另自 101 年 7 月 1 日起，按日處以新台幣 50 萬元之違約金，直到利用率達 ETC 議約確定條款第 164 條之標準，或至契約終止之日為止；並於同年 7 月 15 日另訂 6 個檢核點，作為整體解決方案執行期間接(違約改善)之具體檢核目標，可知高公局並未作成不罰之決定，只是在整體解決方案成效評估時間暫時不予裁罰。

(四)綜上，遠通公司所提整體解決方案，係因應違約狀態所提之違約改善措施，高公局接受其採用整體解決方案，僅係同意此違約改善措施，並未如外界質疑，與遠通公司私自合意取消違約或不再請求違約金，惟該局未於遠通電收股份有限公司違約確定伊始即時開罰，是否合情合理，高速公路局允應公開對外澄清，以正視聽。

三、交通部臺灣區國道高速公路局採納高速公路電子收費系統協調委員會之決議，作為本案處理依據，雖經該局徵詢專業法律意見，認未改變本案契約規定之實質內容，不致於產生放棄契約權利之效果，相關人員尚無明顯違法失職及自毀立場之處。惟該決議意見係將契約原應有之作為延緩處理，改變作為之期程，即難謂未改變契約之實質，允非正辦，倘 102 年 6 月 30 日檢核確認遠通電收公司無法達成 70%分年利用率之目標時，高速公路局除應主張回溯自 100 年 4 月 15 日起每日處罰懲罰性違約金之權利外，並應注意相關債權之保全

(一)依本案契約第 24.2.3 條約定：「協調委員會對於本契約之各項爭議所為之決議，視為協調成立，除任一方

依本契約規定提出訴訟外，雙方應完全遵守。」

(二)由於遠通公司未達契約規定第5年(100年7月1日~101年6月30日)利用率，高公局於101年7月18日正式發函對遠通公司追溯至100年4月15日起按日處以新台幣50萬元之懲罰性違約金。遠通公司收到前開公文後，主張此部分裁罰尚有爭議，依約向協調委員會提出協調要求，經101年8月14日(第10次)協調委員會結論：「基於考量目前執行中之ETC整體解決方案具有一體性，允於整體解決方案進行完畢後，始宜檢核其整體效果。故決議：建議待整體解決方案執行完畢後，依合約規定於102年6月30日檢核利用率是否達到分年利用率70%之要求。」

(三)針對協調委員會之決議內容，高公局經徵詢長江大方國際法律事務所及環宇法律事務所專業法律意見，基於尊重ETC契約規定之協調機制、政府相關權益不受影響(利用率檢核點訂為102年6月30日，且檢核標準係依據契約規定標準)，高公局依約監督利用率之效果仍存在，且免費eTag符合用路人期待及社會最大公益，故依協調委員會之決議，將電子收費利用率檢核時間修正為102年6月30日應達70%，並陳報交通部同意，惟遠通公司若於102年6月30日電子收費利用率仍未達第6年度契約規範目標，高公局將依契約規定辦理。

(四)經查前揭法律意見摘要如下：

- 1、長江大方國際法律事務所意見略以：「本所認為可接受協調委員會決議…協調委員會專注於整體解決方案係用以改善利用率未達之違約，且整體解決方案應檢核至符合契約約定利用率，但整體解決方案之檢核點係到101年12月30日，故於101年6月30日作為檢核點似欠公允，合理時限則考量契約約

定，而以契約原約定 102 年 6 月 30 日的利用率 70% 目標作為檢核依據。…101 年 7 月 6 日協調委員會決議略以：『依契約相關規定，高公局現得否處遠通以前揭高公局 101 年 6 月 29 日業字第 1010023208 號函所定懲罰性違約金，尚有疑義，且可能對遠通營運造成影響，甚至影響用路人權益，有所不宜』，要求高公局暫緩執行裁罰違約金，該決議內容並未減少或免除高公局之違約金請求權…違約金即便在 102 年 6 月 30 日以後執行亦無困難：查遠通公司主要收入之委辦服務費及本案履約保證金 2.16 億元都在高公局掌控下，且聯貸銀行也同意高公局有權自設質之委辦服務費權利及履約保證金權利中逕行扣抵，高公局沒有扣罰不到之疑慮…整體解決方案僅為違約改善措施，高公局雖接受其採用整體解決方案，惟尚非屬契約第 25.1.1 條規定之修改契約，亦未變更或免除遠通電收公司自 100 年 4 月 15 日函所確立之違約事實及狀態，此亦為協調委員會所肯認，且整體解決方案並未變更契約規定分年利用率之要求，其目的更係在促使遠通電收公司達成利用率之要求…」

- 2、環宇法律事務所意見略以：「三、(一)協調委員會本次(指 101 年 8 月 14 日第十次會議)決議並未改變本案契約規定之實質內容，最多僅建議程序上暫緩檢核第 5 年度分年利用率是否符合而已…且無違背法令問題，高公局自可考量予以接受。(二)…若高公局於 102 年 6 月 30 日檢核確認遠通電收公司無法達成 70% 分年利用率之目標時，高公局仍可主張回溯自 100 年 4 月 15 日起每日處罰懲罰性違約金之權利，不會產生放棄契約權利之效果。是以協調委員會所為程序上延後檢核之決議內容，應難認對高公

局有何明顯之不利益...。(三)如遠通電收公司果於102年6月30日前達到年利用率70%之要求，亦可認為高公局主張懲罰性違約金已發揮督促該公司改善之完全效果。此時就算不再回溯處罰，考量督促履約、行政目的及公益維持等目標均已達成，且遠通電收公司持續贈送 eTag 之安排確已使用路人受益，加之以回溯懲罰之主張本即未能為協調委員會所接受（此觀協調委員會101年7月6日第八次會議決議：『高公局現得否處遠通以101年6月29日業字第1010023208號函所定懲罰性違約金，尚有疑義，且可能對遠通營運造成影響，甚至影響用路人權益，有所不宜。』即明）...(四)高公局對遠通電收公司利用率未達標準之一貫立場，係認定該公司目前仍處於違約狀態，且迄今仍未完成改善，不因高公局同意該公司採 eTag 整體解決方案，即豁免其違約責任(包括改善及懲罰性違約金) ...高公局仍可以該公司處於違約狀態，持續督促遠通電收公司透過整體解決方案或其他方法提升利用率，以達改善目標...。(五) ...協調委員會...建議以102年6月30日為是否完成改善之檢核時點，係參採陳愛娥主任委員意見，係使『遠通電收及高公局均有充分時間執行契約，而在執行後之成果得以符合契約要求，執行上亦不致過苛。』...四、(一)本案契約設立懲罰性違約金之主要目的，係在督促遠通電收公司履行契約、改善違約狀態(依最高法院83年度台上字第2879號判決及86年度台上字第1620號判決要旨) ...就其執行整體解決方案之成效以觀，利用率逐步提升確屬事實，...原設計利用率之規範目的(即有利於轉換為計程電子收費)應可期待達成。...如高公局不接受協調委員會決議，直接對遠通電收公司裁

罰，遠通電收公司恐將面臨融資銀行遭求加速償還所有款項而無法履約之風險，提升利用率以進入計程收費之目標反而更難達成。...協調委員會決議只是暫時不行使裁罰權(並非放棄裁罰權)。...(三)若高公局於現階段逕予沒收履約保證金與扣罰違約金，日後與遠通電收公司之訴訟，恐有一定程度之敗訴風險，而有賠償該公司利息損失及營運損失之可能。」

- (五)經核，促進民間參與公共建設不同於政府採購案，契約雙方係以夥伴關係謀最大公共利益，倘有履約爭議亦有協調機制可資解決。本案交通部臺灣區國道高速公路局採納高速公路電子收費系統協調委員會之決議，並作為本案處理依據，雖經該局徵詢專業法律意見，認未改變本案契約規定之實質內容，不致於產生放棄契約權利之效果，相關人員尚無明顯違法失職及自毀立場之處。惟該決議意見係將契約原應有之作為延緩處理，改變作為之期程，即難謂未改變契約之實質，允非正辦，倘 102 年 6 月 30 日檢核確認遠通電收公司無法達成 70% 分年利用率之目標時，高速公路局除應主張回溯自 100 年 4 月 15 日起每日處罰懲罰性違約金之權利外，並應注意相關債權之保全。



參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見函請交通部臺灣區國道高速公路局確實檢討改進見復。
- 二、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：程仁宏

楊美鈴

劉玉山