

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、交通部、行政院公共工程委員會、經濟部及財政部(其中有關金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務自九十三年七月一日起移至行政院金融監督管理委員會)。

貳、案 由：

行政院明知高鐵公司籌資不順，財務困難，投資風險極高，不但未能督促原始股東履行「政府零出資」承諾，反而准予所屬公營事業機構、或實質上受其控制之公私合營公司或政府捐助財團法人將資金投入該公司一再挹注該公司鉅額資金，復提供鉅額中長期資金及融資保證，不但危及政府財政，並以公權力牽拖耗喪社會資材，嚴重悖離 BOT 基本精神。另中鋼公司投資高鐵公司特別股，該公司董事長林○○不但同時兼任高鐵公司董事，並三次主導投資高鐵公司特別股，立場偏失，主管機關皆怠忽不察；中技社投資高鐵公司特別股，既不合原捐助目的及章程規定，且程序上亦有重大瑕疵，復影響該社財務資金運用甚鉅，主管機關經濟部皆恣置不理。又財政部甫修正相關法令，各公營及公私合營行庫旋即投資高鐵公司計一百七十三億元，招致非議；公營行庫將上開投資不當認列為短期投資，不僅傷及公營行庫財務表達之正確性，且得以短期投資拖延補辦預算之程序；高鐵公司財務狀況日趨惡化，政府財務擔保風險持續升高，交通部長期視若無睹，粉飾太平，徒增政府財務風險，均有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院為解決臺灣高速鐵路公司(下稱高鐵公司)興

建期籌資困難，藉口為避免高鐵興建失敗，啟動「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」（下稱高鐵興建營運合約）之「強制收買」機制所需龐大政府支出，陸續准予所屬公營事業機構、或實質上受其控制之公私合營公司或政府捐助財團法人將資金投入該公司，目前已高達三百九十四億餘元，總股數計三十九億四千一百八十七萬零一股，占高鐵公司總發行股數約 37.42%。案經本院調查竣事，因認行政院及各該主管機關監督審核所屬投資高鐵公司特別股決策程序粗糙急率，因循寬假，致生重大風險及損失，爰依法提案糾正，茲分述理由如下：

- 一、BOT 原為節制國家支出而設，行政院明知高鐵公司籌資不順，財務困難，投資風險極高，不但未能督促原始股東履行「政府零出資」承諾，反而以避免高鐵興建失敗，啟動「強制收買」機制需支出龐大政府預算為由，一再挹注該公司鉅額資金，致政府、公營事業機構、公私合營公司及政府捐助之財團法人投資高鐵公司投資該公司金額高達新臺幣(下同)三百九十四億餘元，合計持有該公司股權達 37.42%，復提供鉅額中長期資金及融資保證，不但危及政府財政，並以公權力牽拖耗喪社會資材，嚴重悖離 BOT 基本精神，自難辭施政不當之咎：

- (一)按 BOT 最主要之精神在於引進民間之效率、財力，減輕政府財政負擔。依獎勵民間參與交通建設條例(下稱獎參條例)第四條之規定：「本條例所稱民間機構，係指依公司法設立之公司；其有政府或公營事業機構投資者，其直接投資間接投資合計不得高於該公司資本總額百分之二十。」經查截至民國(下同)九十七年底止，政府或公營事業機構直接投資高鐵公司部分，總計投資股數為十四億五千萬零一股，

包括臺糖公司於八十九年五月二日投資普通股五億股、行政院開發基金於九十年九月投資高鐵公司普通股三億零一股、臺灣銀行(含原中央信託局)於九十二年一月投資特別股二億五千萬股、臺灣土地銀行亦於同年月投資特別股二億股及合作金庫銀行(原為公營事業，投資後於九十四年四月民營化，公股 37.59%)亦於同年月投資二億股等，共占高鐵公司總發行股數一百零五億三千二百二十二萬四千三百零七股約 13.77%。另查政府或公營事業機構間接投資部分，然由政府可全般控制者，包括各公私合營事業(公股未達 50%)及政府捐助財團法人投資者，前者如中國鋼鐵股份有限公司(下稱中鋼公司)分別於九十二年九月、九十三年八月及九十四年四月三度投資特別股共六億零五百三十七萬股，暨公私合營銀行同於九十二年一月投資高鐵公司乙種特別股如后：兆豐國際商銀(含原交通銀行及中國國際商業銀行，公股 19.07%)投資四億股，第一銀行(公股 22.84%)投資二億股，華南銀行(公股 31.4%)投資二億股，彰化銀行(公股 19.29%)投資一億三千萬股，及臺灣中小企業銀行(公股 20%)投資一億五千萬股；後者(政府捐助財團法人)如航發會及中技社同於九十四年九月投資高鐵公司丙種特別股分別為四億八千三百九十二萬股及三億二千二百五十八萬股。上揭政府及公營事業機構間接投資部分，總計二十四億九千一百八十七萬股，占高鐵公司總發行股數約 23.66%。爰此，政府、公營事業機構、公私合營公司及政府捐助之財團法人投資高鐵公司，總股數計三十九億四千一百八十七萬零一股，占該公司總發行股數約 37.42%，已超過高鐵公司資本總額百分

之二十，顯然違反獎參條例第四條規定。

(二)經查上述政府間接投資部分，無論是公私合營公司及政府捐助之財團法人，其投資決策程序存有重大瑕疵，侵害社會或投資人權益，嚴重危及各該公司及財團法人之經營與財務，例如中鋼公司原以投資鋼鐵相關產業為主，然在公股代表林○○擔任董事長期間(同時擔任高鐵公司董事)，三度以「臺灣高鐵為國內重大交通建設」考量，通過投資高鐵公司十億、十五億、三十二億元案，對高鐵公司展延通車、更換機電系統負擔鉅額賠償等不利消息及其他董事反對意見置若罔聞，反而一再增加投資金額，對投資風險毫無管控，投資金額僅次於高鐵公司原始發起人大陸工程公司，顯不符合中鋼公司經營利益；復查兆豐國際商銀、第一銀行、華南銀行、彰化銀行、臺灣中小企業銀行等各公私合營銀行單一最大持股皆為政府公股，財政部甫於九十一年十二月十二日通過修正「商業銀行投資有價證券之種類及限額規定」，增訂商業銀行得投資「固定收益特別股」，上開銀行公股代表未經呈報財政部，旋即不約而同召開董事會通過投資高鐵公司特別股案，並火速於九十二年一月撥款，罔顧風險評估，殊屬異常，難謂巧合；甚有以公權力牽拖政府實質管控之財團法人，耗喪社會資材者，如由交通部長兼任董事長之航發會於九十四年九月違反董事會召集程序更改章程，並違法以臨時動議通過投資高鐵公司四十五億元重大議案。同時間亦發生中技社當時董事長黃○○因該社欲投資高鐵公司三十億元而辭職，該社仍重新選任董事長以臨時動議通過該投資案，重大投資案卻以臨時動議通過即屬違法，皆

引起各界爭議，背後不可抗逆之壓力，可見一斑。追根究柢係各為解決當時迫在眉睫之高鐵公司財務危機，藉口為避免高鐵興建失敗，啟動高鐵興建營運合約之「強制收買」機制所需龐大政府支出。詎交通部仍函復本院稱，政府投資高鐵的資金，僅包括行政院開發基金、臺糖公司、臺灣銀行及臺灣土地銀行等，占高鐵公司總資本額之 11.87%，符合獎參條例 20% 之上限等語，仍拘泥過去政府持股比率 50% 之傳統區分方式，而非以政府對該公司或財團法人是否具有指派董事長等人事、經營權之控制能力為界定標準，自我限縮，並意圖規避「政府間接投資」之規定，侵害國家財產，圖利特定第三人，洵有違失。

- (三) 復查交通部雖以依八十九年二月公布施行之促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第五十五條第一項規定：「本法施行前政府依法與民間機構所訂公共建設投資契約之權利義務，不受本法影響。投資契約未規定者，而本法之規定較有利於民間機構時，得適用本法之規定。」為由，認為有關政府、公營事業投資高鐵公司之限制，應適用促參法第四條第二項：「前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。」且交通部及行政院公共工程委員會(下稱工程會)對於促參法第四條所稱「出資」之釋示，皆認定意指政府、公營事業以股東身分持有民間機構股權之行為，惟與一般社會認知有極大差距，如行政院新聞局於九十三年十一月二十二日新聞稿即指出略以：「所謂投資與出資並不相同。出資是政府拿錢出來補貼，拿不到股票；

投資則是公司的股東之一，政府可取得董事席位，參與公司的營運及分享公司盈餘。」復參以促參法第十五、十六條「主管機關……以使用土地之權利金或租金『出資』方式提供民間機構使用」所定，足證「出資」應指「不限形式提出資金」。又卷查促參法第四條係參照獎參條例第四條制定該條規定，是以政府、公營事業「出資」應包括政府、公營事業「直接、間接投資」，交通部及工程會卻限縮「出資」範圍於政府、公營事業以股東身分持有股權行為，以排除上述政府間接投資額，俾便於公私合營公司或政府捐助財團法人力助高鐵公司籌資，實已悖離促參法立法原意，認事用法，殊屬不當，復玩弄濫用「投資」、「出資」等法律文字，置民意之強烈質疑於不顧，尤為可惡。

- (四) 依據臺灣高鐵聯盟投標之投資計畫書，有關政府投資額度及財務籌措計畫，載明該公司要求政府投資額度為一千二百九十五億元，其中政府負責辦理事項為一千零五十七億元，其餘要求政府投資額度為二百三十八億元(不含要求政府利息補貼2%部分)；股本來源預計籌資一千零三十八億元，其中八家核心成員出資五百二十九億元，占資本額51%，且已承諾未來若向外籌資不足時，仍由此八家補足，並額外提出承諾，將於營運期間每年提出稅前營業利益百分之十給予政府，作為返還「政府必須辦理事項(即上述1,057億元)之用，此乃獲得優先議約資格之重要因素。爰高鐵公司董事長殷○女士於得標後公開提出「高鐵在財務上可完全不用政府幫助」、「政府零出資」(八十六年九月二十六、二十七日中國時報及聯合報)之保證。然而實際上，政府為了高

鐵公司專案融資，提供中長期資金(郵政儲金、公務人員退休撫卹基金、勞工退休基金、勞工保險基金等)二千八百億元鉅額資金來源，復積極介入簽訂三方契約書，形同融資保證，等同變相「出資」，致使聯貸銀行團監督機制破壞殆盡；尤有甚者，行政院對高鐵公司於高鐵興建期間，發生籌資困難或財務缺口，非但未要求原始股東履行上開競標時之承諾，反而准予所屬公營事業機構、或實質上受其控制之公私合營公司或政府捐助財團法人不斷將資金投入該公司，目前已高達三百九十四億餘元，總股數計三十九億四千一百八十七萬零一股，占高鐵公司總發行股數約 37.42%，反觀該公司原始發起人各別出資狀況則背離上開競標時之承諾及計畫，其中大陸工程公司、長榮集團各僅出資七十五億餘元、四十二億餘元，竟已承包二百五十五億餘元、二百五十七億餘元之高鐵工程，致社會屢有「政府出資興建，財團坐享其成」之訾議。核行政院所為，顯然悖離 BOT 之精神及社會大眾之期待，嚴重危及國家財政，且以公權力牽拖政府實質管控之公私合營企業或財團法人，耗喪社會資材，自難辭施政不當之咎。

二、林○○以公股代表身分出任中鋼公司董事長，任內不但同時兼任高鐵公司董事，並三次主導投資高鐵公司特別股，總金額高達五十七億元，立場偏失，有虧公股代表之職守，中鋼公司於九十七年度認列投資損失四十七億餘元，嚴重損害公股權益，主管機關事前既未能查明防處，率予核准，事後又無法追蹤督辦，任令損失擴大，核有怠失：

(一)查林○○自九十一年十二月二十七日至九十四年

十一月十四日經政府指派擔任中鋼公司公股代表並選任為董事長，依法應負善良管理人之責。惟林○○復於九十二年五月二十八日被高鐵公司選任為自然人董事，並自九十三年起迄今每年支領高鐵公司董事酬勞約一百餘萬元(九十二年支領四萬元酬勞)，合先指明。

- (二)茲因高鐵公司現金增資發行乙種特別股邀請中鋼公司參與，爰林○○以中鋼公司公股代表兼董事長身分於九十二年三月六日以(92)中鋼 H1 字 138974—920008 號函請經濟部核示，擬投資高鐵公司特別股十億元。惟查中鋼公司於九十二年針對「高鐵公司特別股」投資案可行性研究報告中提到高鐵的劣勢、威脅，介面風險，營運期間技術、營收或利潤不如預期與費率調整機制受限之風險，及財務風險(包括匯率及利率、投資資金回收風險、回饋金對資金調度壓力)，法令或政治風險，及其他風險等，且對高鐵公司估算占有率認為過於樂觀，不確定甚高，詎林○○視若無睹仍向經濟部陳報中鋼公司投資高鐵公司，對於高鐵公司於八十九年二月一日提出「主計畫時程」補充說明，業將合約目標通車營運日期九十二年六月三十日延至九十四年十月三十一日之不利消息置若罔聞，反以「考量高鐵公司為國內重大交通建設」為由，率爾決定投資，顯然不符中鋼公司經營目標，未能善盡公股代表之職責，亦危害中鋼公司公股及其他投資者之利益。詎主管機關經濟部不察林○○以其同時擔任高鐵公司自然人董事身分，立場難謂毫無偏失，竟以九十二年三月十二日以經授密營字第 09220284170 號函復：考量高鐵公司為國內重大交通建設，對國內經濟及

產業發展具相輔相成之效，且經中鋼公司評估投資風險有限，同意辦理等內容附和林○○，顯見經濟部未善盡監督公股代表之職責，因循寬假，放任中鋼公司及董事長林○○輕忽投資風險，以挹注高鐵公司資金，損及政府公股權益，自有怠失。

(三)復查中鋼公司於九十三年針對第二次投資高鐵公司特別股案之評述提到高鐵公司評估其股票價值九十二年為 12.77 元到 26.7 元間，惟查九十二年九月三十日、同年十一月三十日該公司普通股收盤價各僅為 7.51 及 6.53 元，又九十三年六月三十日及同年七月三十日各為 8.18 及 8.05 元，中鋼公司顯然遽信高鐵公司所提出之不確實數據，復未考量決策時市場狀況，即冒然作成投資決策，且中鋼公司於九十三年八月十八日業先認購高鐵公司特別股十五億元，再由公股代表兼董事長林○○以「追認」方式提請經濟部同意及董事會通過(九十三年八月二十七日)，其程序急迫匆促，評估流於形式，實有未盡覈實之處。然經濟部對中鋼公司第二次投資高鐵公司案僅消極函請公股代表宜注意參與投資之適法性，並預為研擬因應措施，惟林○○置之不理，亦未將該公文轉交中鋼公司收文供參，而經濟部亦疏於追蹤處理，因循敷衍，確有怠失。

(四)又查中鋼公司於九十四年第三次投資高鐵公司並未先行謹慎評估，相關投資可行性報告付諸闕如，即遽信高鐵公司提供該次投資股東報酬率為 18.54%，股權價值將隨營運成長而逐漸增加等資訊，實無合理依據，再者，高鐵公司顯然無法於九十四年十月三十一日通車營運，並因更換機電系統負擔鉅額賠償二十一億元，而中鋼公司先前兩度已投資

總額二十五億元，依該公司章程規定投資總額不得超過實收股本總額，其中非鋼鐵關連投資總額不得超過 20%，該公司當時資本額約九百九十三億元，轉投資總金額約為四百三十九億元，已投資非鋼鐵關連部分約為一百五十七億元，而章程規定之上限為一百九十八億元，若再參與投資高鐵公司三十二億元，將壓縮中鋼對其他事業之投資考量，影響公司資金運用靈活度。且提送董事會討論時，董事鄔順財提出該案利息報酬低於該年度公司資金成本率 8.63%，不符成本效益，董事長林○○卻置若罔聞，仍支持投資更高金額達三十二億元。復以單一法人投資額觀之，中鋼公司三次總投資金額高達五十七億元，甚至高於大部分個別原始股東投資額，風險顯然過度集中，已排擠中鋼公司其他投資資金運用，中鋼公司投資高鐵公司總額如此之高，高鐵公司若增資不順，發生資金缺口無法彌補而週轉困難，勢將造成中鋼公司投資損失，則該投資虧損之認列將造成中鋼公司獲利之負面影響，甚且若造成中鋼公司股價下跌，政府所持 23% 股權將無法面對其餘股東的質疑。詎財政部國庫署(已民營化公司公股股權自九十四年三月一日起由經濟部移撥財政部管理)坐視上開不利中鋼公司之影響，僅函請公股代表要求高鐵公司原始股東繼續參與增資以分散風險，但林○○仍恣置不理，未將該公文轉交中鋼公司收文供參，而財政部因循寬假，亦未積極追蹤督辦，洵有不當。

- (五) 依公司法第八條規定，董事為股份有限公司之負責人，同法第二十三條第一項規定：「公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如有違

反致公司受有損害者，負損害賠償責任。」，在忠實義務下，董事須謀取公司、股東及員工之最佳利益，又其執行職務，不得基於不當之動機或個人利益，並禁止為利益衝突之行為。本院為查明相關投資經過，二度約詢林○○，然其經合法通知均拒未到場。而該等投資案除有上開明顯瑕疵，且截至九十七年底止，高鐵公司帳面累積虧損高達六百七十五億餘元，已達實收資本額之64%，爰中鋼公司認定該特別股已發生減損，將該三次投資高鐵公司未收回部分計四十七億餘元，於九十七年度認列損失，此有中鋼公司九十七年財務報告書可參，足見林○○因同時擔任高鐵公司董事，立場偏頗，非以中鋼公司利益為考量，致嚴重損害中鋼公司之經營及財務，而公股管理機關(第一、二次為經濟部國營會、第三次為財政部國庫署)未及時查明防處，自有未洽。林○○因非屬公務員懲戒法之公務員(見司法院大法官釋字第三〇五號解釋)，並非本院職權行使之對象，其就經營政策不當及違反忠實義務之責任，主管機關仍應責由公股代表依法處理。

三、中技社原董事長黃○○因投資高鐵公司特別股三十億元案而辭職，顯示該案既不合原捐助目的及章程規定，且程序上亦有重大瑕疵，復影響該社財務資金運用甚鉅，主管機關經濟部皆恣置不理，因循寬假，並率予備查，審查徒具形式，自有違失：

(一)依「經濟部對經濟事務財團法人管理及監督作業規範」第六點規定：「董事會之決議，應有二分之一以上董事出席及出席董事過半數之同意。但對於下列事項，應有三分之二以上董事之出席及出席董事四分之三以上之同意，並應報經本部核准：一、捐

助章程修訂之建議。……三、購買有價證券或不動產者。四、投資及處分相關聯事業。……第一項但書之規定及其他重要事項之討論，應於會議前十日，將議程通知全體董事，並報本部，本部得派員列席。」

基此，中技社認購高鐵公司特別股三十億元案係屬重要事項之討論，應於會議前十日，將議程通知全體董事，並報經濟部，該部得派員列席，惟查該投資案係於中技社第十七屆第七次董事會以臨時動議提出，程序顯然未符上開規定，又依「財團法人中技社捐助章程」已明訂得投資相關聯事業，且該社捐助章程第二條所列中技社之目的及業務項目，並無投資國家重大交通建設一項。高鐵公司顯然非屬中技社相關聯事業，而該社董事會逕依章程第十二條第四款「投資及處分相關聯事業。」之規定投資高鐵公司，實已違反該社章程規定。詎經濟部僅要求該社爾後確實依該作業規範辦理，而同意備查該次董事會議議事錄，顯示相關審查規範形同具文，而主管機關之監督管理亦流於形式。

(二)復查經濟部會計處認為中技社於該次董事會提出之臨時動議第三案「認購高鐵公司特別股三十億元」相關投資評估資料未盡完備，恐有影響法人未來業務運作及財務結構略以：

- 1、該社投資高鐵公司資金來源係出售中鼎公司股票，惟分析持續持有中鼎公司股票(八十九至九十三年股東權益報酬率分別為 14.91%、10.83%、9.99%、10.7%及 8.27%、九十四年一至八月報酬率 22.27%)較投資高鐵公司(特別股息平均每年 4.75%)有利，捨中鼎轉投資高鐵公司之決策，顯非合理。

2、該社九十三年度及截至九十四年八月底財務資料顯示，其年度賸餘主要來自投資中鼎公司之投資收入，若排除該項收入，其九十三年度及截至九十四年度八月底業務短絀分別為一·五億元及一·一七億元，足見該項收入對中技社之重要性，倘投資高鐵公司後，其前二年度特別股股息能否支應營運活動所需之資金；未配發別股股息年度(經查九十六年度若無高鐵公司特別股股息配發將發生稅前短絀 28,242,770 元)，及轉換為普通股或要求該公司贖回特別股後，該社顯未規劃因應對策，以解決營運活動所需之資金。

就上開經濟部會計處之分析，中技社投資高鐵公司三十億元對該社之資金財務影響甚鉅，且該社當時於九十四及九十五年度營運及資金運用計畫中皆未規劃因應之。查中鼎公司是臺灣最大的工程技術、採購及建造公司，同時是亞洲同業的領先公司之一；在臺灣，中鼎曾在很多大型和複雜的石化、電力和交通運輸項目的設計和建造上，擔任十分重要的角色，詎當時資產總額僅有四十多億元之中技社(九十三、九十四年底資產總額各為四十億餘元、七十一億餘元)為填補投資高鐵公司三十億元之資金缺口，鉅額轉讓所持有中鼎公司股票予外資(摩根士丹利亞洲直接投資部 MSPEA)，致喪失中鼎公司之控制權(持股比例從 35%驟降為 10%)，對國內工程產業之影響十分深遠，經濟部竟漠視該等影響而同意該社出售獲利較高之中鼎公司股票，卻轉而投資風險極高之高鐵公司，完全與財務決策原則背道而馳，而同於九十四年九月投資高鐵公司特別股之航發會及中鋼公司，業因高鐵公司累積虧損已達實

收資本額 64%，無法支付股息，特別股發生減損，爰於九十七年底全數認列投資損失四十一億餘元、四十七億餘元，足可預見中技社認列投資損失三十億元亦在所難免，政府以公權力牽拖耗喪社會資材，昭昭明甚。

- (三)又經本院詢據黃○○表示：「我辭職主要是難以認同投資高鐵這個案子，所以選擇離開。」、「……中技社常務董事劉○○先生(前任董事長)……來找我，說經濟部何○○部長向他說謝院長交待，現在高鐵籌資困難，行政院決定要公家的財團法人投資高鐵，謝院長交待要中技社投資三十億，這是何○○轉述謝院長的指示。劉○○說如果我無法配合，他們要請蕭○○先生來當董事長，蕭先生會同意。……之後經過劉○○先生安排，我與蕭、劉在遠企見面，蕭先生說，高鐵興建是他在行政院長任內的決定，現在高鐵興建面臨困難，高鐵的董事找他幫助，政府有關方面(沒有指名)也請他出面協助。如果要中技社投資高鐵，我又不方便配合，他願意擔任董事長，並以此身分出任高鐵董事，協助高鐵渡過困境。我當時表示，蕭先生德高望重，蕭先生接任董事長，我沒有意見，但我也提醒蕭先生，中技社投資高鐵茲事體大，社會對高鐵籌資議題意見紛紜，在輿論反應上似應加以思考。到了九月二十三日例行董事會之前，劉○○先生告訴我，蕭先生不接董事長了，但誰要接不關我的事。劉先生說蕭先生與他希望由余○○先生來接。」「……自始至終我完全沒有碰過這個案子，中技社內部相關幕僚部門也完全沒有處理這個案子，董事會的開會通知書也沒有這個案子。在我任內中技社不曾出現過這

個案子。」足證中技社投資高鐵公司決策並非以該財團法人本身之利益為考量，未經妥善評估，冒然出售主要財源收入中鼎公司股票，投資風險更高、回收更困難的高鐵公司，顯非合理，亦肇致該社原董事長黃○○辭職，經濟部皆恣置不理，仍率予備查以臨時董事會違法通過之投資案，審查徒具形式，顯有違失。

四、財政部甫於九十一年十二月十二日通過修正「商業銀行投資有價證券之種類及限額規定」，增訂商業銀行得投資「固定收益特別股」，各公營及公私合營行庫旋即投資高鐵公司計一百七十三億元，財政部大開方便之門以挹注高鐵公司，招致非議，實有未當；又公營行庫為拖延立法院監督之時間，將上開投資不當認列為短期投資，不僅傷及公營行庫財務表達之正確性，且得以短期投資拖延補辦預算之程序，財政部因循寬假，確有違失：

(一)查財政部前於九十一年六月十五日方修正公告「商業銀行投資有價證券之種類及限額規定」，相隔不到半年，復於同年十二月十二日通過修正該規定，增訂商業銀行得投資「固定收益特別股」，高鐵公司緊接於同年月十七日發函邀請各公營及公私合營行庫認購其固定收益特別股，下列行庫旋即召開董事會通過投資高鐵乙種特別股(每股十元，年利率5%，六年到期，惟高鐵公司可延至九十九年二月二十六日)，不約而同於九十二年一月間投資高鐵公司，包括臺灣銀行二十五億元(包括原中信局五億元)、臺灣土地銀行二十億元、兆豐國際商銀四十億元(交銀及原中國國際商銀各二十億元)、第一銀行二十億元、華南銀行二十億元、彰化銀行十三億元、臺灣

中小企業銀行十五億元、合作金庫二十億元，合計一百七十三億元，難謂僅巧合而已。依公司法第二三二條規定，公司非彌補虧損及依公司法規定提出法定盈餘公積後，不得分派股息及紅利，準此，上開有關「固定收益特別股」之規定既未限制發行者之條件，亦允許銀行投資信用評等不佳、財務不健全公司發行之特別股，若在發行公司虧損情形下，並無法分派股息及紅利，故實無「固定收益」之可言，且無公開市場可轉售交易，流通性不佳，其清償順序亦次於債權，銀行若投資該等特別股需承受極大風險，顯非妥適；詎財政部卻在相關法令解釋配合調整，無非鼓勵各公營及公私合營行庫投資高鐵公司，為各行庫投資該公司特別股大開方便之門，並招致非議，自難謂無違失。

- (二)復依公股股權管理及處分要點第十三點規定：「已民營化事業，其公股代表對於該事業處理下列重大事項，應在會商或會議決定前，就相關資料加註意見，陳報公股股權管理機關核示：(一)章程之訂定及修改。……(六)重大之轉投資行為。……對已民營化事業於會商或會議時，以合法方式提出之臨時動議，公股代表應就維護公股權益立場，提出適當主張，並將會商或會議結果於事後報請公股股權管理機關備查。」經查上開公營及公私合營行庫召開董事會決議投資高鐵公司前，各公股代表並未依規定事先簽報財政部，亦未依規定詳加評估該投資案之風險效益，顯示各行庫公股董事為配合政府支持高鐵興建政策，促使各行庫購買鉅額高鐵公司特別股，成為該公司股東，惟各行庫本身又幾乎為高鐵聯貸銀行團成員，若高鐵公司發生虧損，各行庫即

產生連帶之「雙重虧損」風險，包括貸款債權之風險，以及投資金額產生之風險，財政部及各行庫、公股代表皆未事先詳加妥為評估，核有違失。

(三) 尤有甚者，台銀、中信局、土銀、合庫等公營行庫無視於立法院九十一年六月十四日通過「政府及國公營事業及其轉投資事業，不得再投資高鐵」等決議，仍逕自投資高鐵特別股，並於帳務上以「短期投資」科目認列為由，未予補辦預算，嗣九十三年經中央銀行及該銀行簽證會計師查核糾正改列「長期股權投資」科目，始於九十六年度按立法院九十五年度決議補行應有程序，詎財政部自始至終皆未指正究責，顯有疏失。依據商業會計準則之規定，所謂短期投資必須同時符合「有公開市場」、「隨時可出售變現」以及「不以控制被投資公司或與其建立密切業務關係為目的」三項條件。反觀高鐵公司所發行之乙種特別股，發行期間長達六年，且其既無公開市場、亦無法隨時出售變現，根本不符合短期投資之規定。而財政部當時身為金融業最高主管單位(有關金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務自九十三年七月一日起移至行政院金融監督管理委員會)，為使公營行庫迴避立法院監督、拖延補辦預算程序，以挹注高鐵公司，竟罔顧預算法及一般公認會計準則之規定，坐視各公營行庫以「短期投資」科目認列，難辭其咎。

(四) 又查，由於高鐵公司所發行之特別股自九十六年營運起年年虧損情況下，依法不得分派股息及紅利，上開行庫投資高鐵公司特別股非但無「固定收益」，且截至九十七年底止，高鐵公司帳面累積虧損高達六百七十五億餘元，已達實收資本額之 64%，而其

他高鐵公司特別股投資者，諸如中鋼公司、航發會認定該特別股已發生減損，爰分將其投資未收回部分四十七億餘元、四十一億餘元全數認列損失，復以高鐵公司普通股市價僅約三元(九十八年六月高鐵公司股票約三至四元)觀之，各金融行庫亦即將面臨無法回贖，或轉換普通股之鉅額損失及重大風險，一次認列鉅額之「已實現跌價損失」勢必超過百億元，且高鐵公司鉅額貸款一再修約展延，還本付息能力實令人質疑。然而財政部非但未能預見各金融行庫投資高鐵公司特別股嚴重危及其財務及經營，且縱容各行庫輕忽風險、違反法定程序，率然投資高鐵公司特別股，嚴重損及其他股東及社會存款人之權益，其違失之咎甚明。

五、高鐵公司股東權益占總資產比率已連續四年不符興建營運合約之財務條款規定，且日趨惡化，政府財務擔保風險持續升高，交通部僅視為缺失，准以舉債取代應辦理增資事宜並將改善期間延至九十七年底，長期視若無睹，粉飾太平，徒增政府財務風險，失職不當，至為灼然：

(一)依交通部與高鐵公司所簽訂之高鐵興建營運合約第五章財務條款第 5.2 條有關財務比率之規定：「乙方(高鐵公司)於特許期間，各會計年度終了時之股東權益佔總資產之比率不得低於百分之二十五。違反前開財務比率之限制時，甲方(交通部)得通知乙方於限期內辦理增資或作其他必要之改善措施以符合上述比例。」惟自九十四年度至九十七年度，高鐵公司股東權益占總資產之財務比率分別為 23.65%、19.28%、12.37% 及 7%，已連續四年不符上開規定，且該項財務比率隨著正式營運通車後日

趨惡化，嚴重偏低，未來若未能如期完成辦理增資事宜，政府財務擔保風險將一觸即發。

- (二)經查早於九十四年六月底時高鐵公司股東權益占總資產比率已降為 24.53%，低於興建營運合約所規定之 25%，不符財務條款之規定。交通部嗣於九十五年六月二十一日針對高鐵公司提出九十四年度會計師查核簽證之財務報表後，始函請高鐵公司提出財務比率之改善措施。而高鐵公司延至九十五年十一月二十八日方函提該公司財務比率改善措施及時程，內容略以：該公司規劃以第二聯貸甲項額度一百九十八億八千三百萬元為自有資金之備援，以取代原增資計畫，該授信期間約三年，未來再於九十七年底前增資以改善財務比率，此等財務規畫業經第一聯貸銀行團認可並同意延後其增資時程及財務比率暫不適用年期，故該公司主張其財務比率雖暫未符合規定，但並未影響該公司繼續履行高鐵興建營運計畫之能力，故請交通部同意該公司所提財務比率改善方案，於九十四年至九十六年得暫不適用高鐵興建營運合約第 5.2 條之規定。交通部爰於九十五年十二月二十九日以交會(一)字第 0950012874 號函答覆高鐵公司：「有關 貴公司財務比率違反興建營運合約 5.2 條規定乙案，茲依所請同意 貴公司於九十七會計年度終了時改善之。請積極進行改善事宜，且若未來發生未能達成所提財務規劃目標之重大事項，應隨時提報本部知悉，請 查照辦理。」交通部同意高鐵公司於九十七年底前改善措施之說明理由為：依據興建營運合約第 16.1.1 條之規定，高鐵公司財務比率未達 25% 係屬該公司之缺失，該部得以書面通知該公司限期改善，

但若缺失未改善或未達改善標準，且其結果足以嚴重影響高速鐵路興建營運者，該部始得以違約處理之(依臺灣南北高速鐵路興建營運合約第 16 章第 16.1.1.2 條規定：「乙方應於限期內改善缺失，但如缺失未改善或未達改善標準，足以嚴重影響高速鐵路興建營運者，甲方得以違約處理。」)，否則僅能再請該公司持續進行改善，合約並無任何強制措施得以為之。

(三)然依「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」第五章第 5.4.1.2.2 條規定：「乙方於特許期間內，應每季編製財務報表，並於每季終了後一個內向甲方報備。」高鐵公司九十四年半年報之財務資料已出現股東權益占總資產比率不符第五章財務條款規定，交通部雖依營運合約規定於會計年度終了時，高鐵公司提出九十四年度會計師查核簽證財務報告後，方函請高鐵公司提出財務改善措施，惟同意該公司以向銀行貸款取得之資金取代原應以辦理股東增資計畫方式取得自有資金，以改善公司財務結構，明顯違反興建營運合約之規定，輕忽政府應負之財務風險。且交通部將高鐵公司違反財務條款僅視為缺失，又無視近四年來高鐵公司持續惡化之財務狀況，長期粉飾太平，視若無睹，徒增政府財務風險，失職不當，至為明灼。

綜上，行政院明知高鐵公司籌資不順，財務困難，投資風險極高，不但未能督促原始股東履行「政府零出資」承諾，反而准予所屬公營事業機構、或實質上受其控制之公私合營公司或政府捐助財團法人將資金投入該公司一再挹注該公司鉅額資金，復提供鉅額中長期資金及融資保證，不但危及政府財政，並以公權力牽拖耗喪

社會資材，嚴重悖離 BOT 基本精神。另中鋼公司投資高鐵公司特別股，該公司董事長林○○不但同時兼任高鐵公司董事，並三次主導投資高鐵公司特別股，立場偏失，主管機關皆怠忽不察；中技社投資高鐵公司特別股，既不合原捐助目的及章程規定，且程序上亦有重大瑕疵，復影響該社財務資金運用甚鉅，主管機關經濟部皆恣置不理。又財政部甫修正相關法令，各公營及公私合營行庫旋即投資高鐵公司計一百七十三億元，招致非議；公營行庫將上開投資不當認列為短期投資，不僅傷及公營行庫財務表達之正確性，且得以短期投資拖延補辦預算之程序；高鐵公司財務狀況日趨惡化，政府財務擔保風險持續升高，交通部長期視若無睹，粉飾太平，徒增政府財務風險，均有重大違失，爰依監察法第廿四條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李委員復甸

余委員騰芳

馬委員秀如

葉委員耀鵬

中 華 民 國 98 年 7 月 8 日