

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察交通部台灣鐵路管理局執行「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」等5項購車計畫，似有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案據審計部函報，交通部台灣鐵路管理局(下稱台鐵局)為汰換逾齡機車及車輛，確保行車安全、節省維修費用及規劃未來轉型為都會區捷運化增加鐵路運能、提昇鐵路服務品質，自民國(下同)92年起陸續執行「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」、「台鐵汰換機車(客貨兩用)及貨車計畫」、「因應台鐵台北站月台移撥高鐵使用購置區間電聯車112輛計畫」、「台鐵都會區捷運化暨區域鐵路先期60輛及後續176輛建設計畫」及「台鐵內灣支線改善計畫及台鐵沙崙支線計畫(合計代購28輛)」等5項購車計畫，總經費新台幣(下同)358.56億元，其中僅「購置城際電聯車96輛之首批48輛」及「購置區間電聯車160輛」，已全數交車並投入營運外，其餘各計畫項下購車案執行進度落後，目前台鐵局研擬修正「台鐵整體購置及汰換車輛計畫(2001~2014年)」陳報行政院核定中。案經本院函請交通部及台鐵局提供相關卷證資料，業經調查竣事，茲將調查意見綜整如次：

一、台鐵局執行「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」等5項購車計畫，對於車輛採購需求評估未盡覈實，原訂購車計畫亦未建立評估及替代機制，應予確實檢討改進。

(一)本案係審計部函報，台鐵局於92年至96年期間陸續報經行政院核定「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」等5項購車計畫，總經費為358.56億元，

經核台鐵局辦理車輛需求評估等作業，未詳實評估旅客運量，而高估車輛需求數；調降客座利用率，將不利於投資效益之達成；未將更新及改造後所增加車輛之耐用年限，納入減緩車輛淘汰數考量；已購車輛未依原訂計畫路線行駛，致評估車輛需求數未盡覈實等缺失。

- 1、未詳實評估旅客運量，而高估車輛需求數：「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」係以預測 90 年至 98 年之運量、假日尖峰運量、現有車輛數及車輛淘汰計畫等因素，評估尚需增購 180 輛城際客車及 154 輛區間客車。惟 95 年 6 月 16 日國道 5 號雪山隧道通車，確實對東部幹線旅客運量產生影響，此由台灣鐵路統計 96 年報及 97 年 12 月報資料可知，94 年至 97 年之實際旅客運量達成率（實際客運量÷預測客運量）分別為 96.42%、90.05%、81.00%及 75.94%，實際旅客運量呈現逐年下滑趨勢，顯見「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」高估旅客運量。
- 2、調降客座利用率，將不利於投資效益之達成：依 93 年至 97 年台灣鐵路統計年報及月報所載，實際客座利用率平均值為 61.36%，另據台鐵局修正整體購車需求資料，預估 105 年之客座利用率更調降為 46.07%，顯示目前經行政院核定之各購車案，於車輛完成購置後，將面臨客座利用率偏低之情形，不利於投資效益之達成。
- 3、未將更新及改造後所增加車輛之耐用年限，納入減緩車輛淘汰數考量：台鐵局於 90 年至 96 年間，已耗資 36 億 7,077 萬餘元，辦理「復興號客車改造為莒光號客車 59 輛工程」等 27 件採購案，進行車輛相關設備之維修更新及改造，計有

281 輛，惟評估「依法定使用年限預估至 105 年淘汰輛數」時，並未考量設備維修更新及改造案所增加車輛之耐用年限。

- 4、已購車輛未依原訂計畫路線行駛：台鐵局於 94 年 6 月辦理「購置區間電聯車 160 輛」，其中「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」項下 100 輛車，有 28 輛車移至西部縱貫線使用，核與原規劃之營運行駛路線不符。

(二)詢據台鐵局查復略以：

- 1、95、96 年間歷經雪隧通車及開放大客車、高鐵通車、高捷通車，確實對台鐵旅客運量產生影響，惟台鐵局亦極力提升競爭力，採行各項創新作為，以力求提升運量，增益營收，故 97 年客運人數大幅增為 179 百萬人次(96 年為 170 百萬人次)，增幅為 5.29%，而 98 年 1 月至 2 月亦未受大環境景氣不佳之影響，運量仍然增加 1.68 百萬人次，增幅為 6.28%。
- 2、交通運輸業有其季節性及方向性，台鐵局在未採取價格競爭策略與高鐵及國道客運惡性削價競爭之劣勢下，車輛之運用在離峰時段(如平日週一至週四)固然客座利用率較低，惟遇週五至週日台鐵對號列車利用率則偏高，以西線自強號為例，週日尖峰班次甚至高達 120%，假日期間都會區亦出現大批人潮，擁擠程度較平日更為嚴重，故雖全力加開列車，仍無法滿足旅客所需。因運輸業尖離峰差異極大，故 93 年至 97 年實際客座利用率平均值雖為 61.36%，應屬合理。又考量高鐵及國道 5 號通車之影響，預測 105 年城際列車客座利用率將由 63.44%降至 56.75%，而實施都會區捷運化，區間列車客座利用率將由

51.91%增至 54.08%，整體客座利用率預估將可維持 55.12%。

- 3、90 年至 96 年間辦理車輛設備維修更新及改造案，僅為車輛局部更新、改善或改造，其功能性在於配合旅運需求，提升行車安全及提高服務品質，故並未納入減緩車輛淘汰數考量。
- 4、為提高車輛運用效率及列車編組需要，便利將花蓮與台東間旅客轉乘接駁至西部幹線車站，購置區間電聯車中之 28 輛，係為東西線跨線及混合使用，同時作為解決假日東線一票難求，加開花蓮往返台北，及考量雪隧擁擠加開蘇澳(宜蘭)往返台北直達車使用，嗣花東線電氣化工程進度，再逐步調整東線及西線電聯車配置。
- 5、台鐵局迄 97 年 6 月底止，近十幾年內雖新購 860 輛客車，同時亦執行逾齡老舊客車淘汰計畫，故自 80 年以來，已淘汰 568 輛；現有城際客車 1,291 輛，區間客車 827 輛，計 2,118 輛，各級客車法定使用最低年限為 30 年，扣除逾齡老舊車輛 963 輛，屆至 105 年客車實有輛數計 1,155 輛，故較現有輛數約減少 54.5%，故亟須增購新車。

(三)本案「台鐵東線購置城際及區間客車計畫」等 5 項購車計畫，原分屬不同計畫名稱及購車內容，預定購車及交車期程不一，經行政院經濟建設委員會 97 年 1 月 4 日針對項下部分修正計畫，函示「為因應台鐵局轉型為都會區捷運角色之營運需求，請研擬未來購車計畫」之審議結論，本案 5 項購車計畫遂整併修正為「台鐵整體購置及汰換車輛計畫」。參據台灣鐵路統計年報所載資料，台鐵局對於車輛採購需求之評估，確有未盡覈實之失；復查原訂各項購車計畫係以預測 90 年至 98 年之運量為基礎，不

僅未建立旅次評估及車輛運用之替代機制，而且對於整體運輸環境及國際軌道市場需求變化，亦未有因應措施，致修正計畫自 97 年 3 月 4 日起遲未奉核，應予確實檢討改進。

二、台鐵局辦理相關採購招標作業延宕，實應考量特殊巨額採購之規格、製程、供應及使用性質之特性，允宜專責控管類如軌道車輛之採購期程。

(一)本院曾於 89 年間調查台鐵局年年虧損，經營績效過低，亟待檢討改善案，提出交通部暨所屬台鐵局應檢討改進意見略為：「台鐵局未妥適考量採購方式，致車種廠牌繁多，復因車輛日益老化，運用及維修不易，影響行車運轉及維修效率；交通部應督促並協助台鐵購車計畫及經費，以加速老舊車輛汰換及簡化車種。…交通部應加速推動宜蘭及花東地區鐵路相關建設，台鐵局並應配合調整列車排班與旅客轉乘時點，俾益東部地區民眾交通便利及地區之繁榮。」又於 97 年間調查台鐵局辦理「空調客車設備更新工程」，提案糾正略以：「台鐵局相關人員涉嫌勾結廠商進行綁標，於車廂內裝板材規範中指定特定廠牌，不當限制競爭，並於開標前提供廠商規範及開標後收取廠商賄款…合約制定、招標作業及監造履約等過程中，核有諸多違反政府採購法等情，相關人員缺乏採購專業訓練，均有重大違失。」合先敘明。

(二)綜整本案 5 項購車計畫，主要項目為辦理採購傾斜式電聯車 96 輛、傾斜式柴聯車 84 輛、通勤電聯車 502 輛及機車 50 輛，惟截至 98 年 8 月 31 日止，已購車輛僅有傾斜式電聯車 48 輛及通勤電聯車 160 輛；惟尚未完成採購車輛，計有傾斜式電聯車 48 輛、傾斜式柴聯車 84 輛、通勤電聯車 342 輛及機

車 50 輛，顯見台鐵局未嚴格管控購車計畫辦理期程，造成進度落後，而無法確保行車安全、節省維修費用及增加鐵路運能，且難以提昇服務品質等預期效益。

(三) 詢據交通部查復略以：「台鐵局均已依『行政院所屬各機關年度施政計畫管制作業要點』，辦理各計畫案之年度施政計畫作業管制、執行情形填報、作業計畫修正，並配合政府有限資源及經費、政策需要，採取審慎作為，以防範未然，依法定程序陳報計畫修正。」有關採購招標作業延宕事宜，詢據台鐵局查復，「工業合作規範」擬定、立法院預算審議、是否適用國籍船舶運送業承運、廠商投標資格釋疑及廠商無意願投標等不可抗力之因素；且若依原核定預算辦理，將無法達成原購車數量及車輛品質目標云云。

(四) 惟按政府採購法第 6 條第 1 項及第 2 項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。」明定各機關辦理採購，對待廠商之無差別待遇原則，且契約之訂定應以維護公共利益及公平合理為原則。是以，在國際環保意識高漲，永續交通節能治碳已成全球趨勢，台鐵局實應考量特殊巨額採購之規格、製程、供應及使用性質之特性，考量軌道車輛市場行情，妥適訂定投標廠商之基本資格及招標文件，避免不當限制競爭情事，以吸引較多廠商參與競標，增加購車計畫案之決標機會，並允宜專責控管類如軌道車輛之採購期程，以簡化車種、降低採購成本及加速老舊車輛汰換，俾益東部地區

民眾交通便利及地區之繁榮。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見函請行政院轉飭交通部台灣鐵路管理局確實檢討改進見復。
- 二、影附調查報告全文函復審計部。
- 三、調查意見於本院全球資訊網對外公布。
- 四、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：

中 華 民 國 9 8 年 1 0 月 1 4 日