

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、交通部。

貳、案 由：行政院為協助解決臺灣高速鐵路公司(下稱高鐵公司)資金需求，指示中華航空事業發展基金會(下稱航發會)限期購買該公司丙種特別股新臺幣(下同)四十五億元，惟該項投資決策未經正式會議及評估作業，亦未留存任何紀錄可供稽查，過程粗糙急率；又該院明知航發會屬財團法人，投資高速鐵路有違該會協助發展航空事業之章程目的，亦可知悉因時間急迫，相關董事會召集程序勢難符合法令規定，仍為上開違反章程及法令之指示，顯有失當；而交通部長擔任航發會董事長，管理及監督財團法人之角色混同，董事會以遵守政策指示及考量國家利益為由通過相關議案，交通部復怠於監督，率予許可，致生航發會重大損害，財團法人設置之公益目的盪然無存，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)興建期籌資困難及協助該公司於民國(下同)九十四年九月三十日前募集增資新臺幣(下同)七十五億元，於同年月二十三日由該院秘書長卓○○電話聯繫當時陪同總統在中南美訪問之交通部長林○○，告知行政院開會決定要求航發會購買高鐵公司特別股四十五億元，林○○隨

即聯繫代理部務及參與會議之政務次長周○○商討，指示由兼任航發會董事之交通部常務次長游○○召集董事會配合執行。航發會於同年月二十六日下午六時及七時分別召開第六屆董事第五次、第六次臨時會議，決議修正捐助章程(即增列「協助國家重大交通建設」等規定)，及購買高鐵公司發行之丙種特別股計四十五億元，會中雖有魏○○、陳○等人表達不同意見，惟未記錄發言內容而以全體無異議通過。同年月二十八日該會將董事會決議陳報交通部，交通部明知該項決議違反章程且董事會召集程序違法，且決議內容違反章程，仍立即予以許可。航發會於隔日(二十九日)收受主管機關許可函文，旋經投標比價程序，以借期兩年，年利率 2.5% 為條件，將現值六折之五億股華航股票設定質權，向建華銀行及臺北國際商銀貸得四十五億元，並於九月三十日將貸得款項匯入高鐵公司專戶。案經本院調查竣事，因認行政院投資決策程序粗糙急率、所為指示違反法令；又航發會董監事之組成違反公設財團法人之公益性，致生該會之重大損失，爰依法提案糾正，茲分述理由如下：

- 一、行政院明知高鐵公司因增資募集困難，於九十四年九月三十日有鉅額資金缺口，竟於同年月二十三日以支持完成高鐵之政策指示，要求航發會購買該公司丙種特別股計四十五億元。惟高鐵公司為依法成立之民營企業，要求另一財團法人挹注資金，似無法源依據。且行政院及交通部事前未能因應妥處，依法督促高鐵公司改善。又該項投資決策既未經正式會議討論，亦未評估其效益，復無留存任何紀錄，且違反航發會章程目的「協助發展航空事業」，及其董事會應於十日

前召集之規定，不論程序面或實質面均屬違法失當。

(一)按行政院及其所屬機關之政策事項，乃專屬立法院之監督範圍，不論其實質決定之妥當與否，本院不宜介入，並應尊重其依法享有之判斷餘地及行政裁量權限。然為達成特定之政策目的，對所屬公務員為具體指示，因該項指示本身已非政策事項，依憲法第九十六條、第九十七條第一項、監察法第二十四條，屬本院職權，應無疑義。就本案而言，支持興建高速鐵路與否，固屬政策決定事項，然行政院具體指示航發會於一定期限內購買高鐵公司特別股四十五億元，則係為達成上開目的之行政行為，已非政策事項，合先敘明。

(二)關於航發會購買高鐵公司特別股之決策過程，詢據當時於行政院參與會議之交通部次長周○○表示：高鐵公司於九十四年九月底如資金未能到位，將導致與日方的合約中止，工程停工，不利於高鐵後續的興建及經營等語，並稱：行政院就高鐵公司七十五億元資金缺口乙事召開多次會議，與會者有伊、卓○○秘書長、張○○等人，其中一次殷○有到場。當時擬向中華電信、中鋼等事業進行籌資，因中華電信工會反對力量太大而作罷，後來才想到要航發會籌資四十五億。復稱：該項政策係經過多次會議討論及分析始形成，行政院及交通部嘗試由各個管道處理均失敗，始作成上開的政策決定云云。又卓○○雖拒絕接受本院約詢，但其與殷○、張○○、周○○等人於檢察官訊問時亦為相同之證述。周○○復表示相關會議均非正式會議，地點是在院長室

旁的小會議室，並無主席，只是在辦公室交換意見，無會議紀錄或任何書面評估。足認該投資案因時間急迫，逕由行政院幕僚非正式討論相關可行方案及募集對象，既未擬具效益評估，亦未以正式會議討論，復未留存任何紀錄，即指示交通部長兼航發會董事長之林○○辦理，過程顯然粗糙急率。

(三)復查該案由何人決策及指示內容為何乙節，詢據周○○表示不願正面答覆，惟稱：政策決定後，執行面由航發會執行。伊當時向部長報告高鐵九月底資金必須到位，政策決定由航發會購買特別股。另據華航董事長魏○○表示：「就我所知，當時幕後主導應是周○○次長，是他指示的，他一定要我們開會通過。主席是游○○，他也很無奈，他說上面指示來開這個會，現場其實沒有人願意贊成，只是不方便說話而已。……」游○○則稱：「部長的確指示我聽周○○次長的」。另詢據林○○則否認事前知情，表示伊於九十四年九月二十日陪同陳前總統出訪中南美，同年月二十五日在國外接獲行政院秘書長卓○○告知，稱行政院開會決定要求航發會購買高鐵公司四十五億元特別股等語。而行政院長謝○○於九十四年九月三十日立法院答詢時亦稱：「他們報告時，我只是政策性表示支持高鐵，讓它能夠運作，只要有人要投資，我們都很歡迎，……我只能說決策部分由我負責，因為重大的決策是我要負責的，支持高鐵是我決定的，我有同意，所以沒有問題，但是技術上我就知道了。……如果高鐵這件事是不對的，臺灣民眾也不支援，我就要負

責任。如果決策違法，決策者必須負責；若決策沒有違法，但是證明決策有錯誤，而造成傷害與損失，當然我就要負責……」。足認周○○等行政院幕僚以支持完成高鐵之政策決定，指示交通部長林○○配合執行，林○○再交由常務次長游○○執行，且依其指示之內容，即由航發會購買高鐵特別股及資金須於九月底前到位觀之，董事會並無自由判斷或形成不同意見的空間。至於周○○辯稱伊僅負責通知林部長及游次長，相關作業由航發會自行處理，該案非由交通部主導，交通部僅針對其結論進行審核，伊無法過問董事會的決議云云，顯與事實不符，尚難採認。

- (四)查航發會係七十七年間，由實質上替政府持有中華航空公司(下稱華航公司)股份之二十七位股東，為確保華航永續經營及提升我國民航事業發展，經考量各種制度及方案，由全體華航公司股東共同將持有之華航股份全數捐出，所成立中立超然之財團法人，此有航發會首屆董事陳○○九十四年十月三日之媒體(聯合報/A15版/民意論壇)投書可稽。其捐助章程第二條規定，該會以「協助中華民國航空事業發展、研究及有關活動之推展」為唯一目的。而高速鐵路為國內西部航空之競爭對象，交通部次長游○○坦承交通部數年前已預知高鐵通車對西部空運將造成衝擊，中鋼董事長(曾任職該部運輸研究所所長)張○○更表示，運輸研究所當時即已評估，西部航線除北高航線外均無法生存，足證投資高鐵顯然與協助航空事業發展之目的背道而馳。

(五)依當時有效之「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」第二十一條、第二十四條規定：交通事業財團法人變更章程、變更法人目的或投資相關聯事業，應經董事會特別決議及交通部許可，且應於會議十日前，將議程通知全體董事及交通部，不得以臨時動議提出；又財團法人財產之運用，以投資相關聯事業為限。惟查航發會投資高鐵乙案程序確有重大瑕疵，該會第六屆第五、六次董事會未及於前十日通知全體董事，且非由當時董事長林○○親自召集，又以臨時動議提出修改章程及通過投資高鐵公司特別股案，致使該會該次章程修改案遭法院駁回。顯示行政院所為指示，明顯違反章程及法令規定。

綜上，航發會投資高鐵公司特別股四十五億元係屬行政院之決策，該項決策事前既未擬具效益評估，亦未依正式會議討論，復未留存任何紀錄，逕由幕僚單位討論可行方案及募集對象，即指示兼任航發會董事長之交通部長配合辦理，且依指示內容，董事會無自由判斷或形成不同意見之空間；惟航發會屬財團法人，投資高速鐵路有違該會協助發展航空事業之章程目的，且因時間急迫，董事會召集程序勢難符合法令規定，行政院之指示違反章程及法令，顯有失當。

二、航發會董監事由行政機關首長兼任，上開董事會中雖有董事提出反對意見，認為違反章程目的，且財務資料不全。但董事會仍以政策指示為由通過，全未考量該項投資對航發會可能造成之重大損害，顯失維護航發會權益之立場；又該會董事長由主管機關交通部長

擔任，使管理及監督角色混同；交通部對董事會不符捐助目的及影響存續之決議，怠忽其監督職責，率予許可，肇致航發會重大損害，核有重大違失。

(一)航發會章程以「協助中華民國航空事業發展、研究及有關活動之推展」為唯一目的，已如前述。章程明定其董事九人、監事一人，應由對捐助目的富有研究之專家學者、社會公正人士及華航董事長及總經理共同組成。惟於九十一年五月二十五日發生中華航空公司 CI-611 班機澎湖空難，行政院為解散航發會，推動華航釋股之目的，指示航發會董事會改組，此有院長游錫堃於同年三月三十一日親筆指示可佐。嗣航發會董事會依指示於九十一年六月七日完成改組，並於九十一年十月三日第五屆第十一次董事會決議，章程除保留華航董事長及總經理擔任董事二席外，餘董事七席及監事一席修改為政府推薦交通部長、次長及相關部會首長或副首長擔任，並於九十二年四月四日完成章程修正案之法院登記程序。惟航發會客觀上並無因情事變更而有目的不能達到之情形，捐助人亦無解散航發會之意思，該次章程修正目的即與民法相關規定不符。

(二)又，航發會投資高鐵乙案，明顯違反該會協助中華民國航空事業發展、研究及有關活動之推展目的，但董事會逕以配合國家政策為由予以同意，違背其受任人應盡之善良管理人注意義務。據主持會議之交通部次長游○○表示：「(問：是林○○的決策?) 是否林部長決策我不知道，但知這是政策，如果不行的話，政府要拿出三千多億，是既定的政策，又

有固定收益，當時只依長官之命行事，我的長官是部長。印象中謝○○在媒體說明是其決策。……」參與董事會之華航董事長魏○○則表示：「我們對於違反章程一事很清楚……，我一開始就表示投資高鐵不符合章程有關航空事業的規定，當場的董事還有陳樹表示不贊成，他甚至要離開會場，但他離開，會就開不成了。席中有人說：今天如不通過，明天高鐵就要破產，政府要拿出二、三千億元，航發會是在幫政府的忙。…」游芳來則表示：「會中有人提到高鐵公司特別股的用意、財務資料不全，應請補全，這是陳○提出的，並不是反對意見。……」當時擔任航發會監事之行政院主計長許○○甚至表示伊從主計長的立場，認為高鐵若無法繼續推動，國家必須強制收購，從國家整體利益的立場，伊無反對的理由云云。惟與會董事既知悉該議案違反章程協助航空事業之目的，亦明知欠缺可作決策之足夠財務資料，無法現場作出決策，更可預見相關投資對航發會權益造成重大損害，竟未考量可能發生之投資及融資風險，一味以政策指示為由通過，足見航發會之董、監事因受行政壓力，混淆政策指示及航發會章程目的，有失維護航發會權益之立場。

(三)按交通事業財團法人變更章程或投資相關聯事業，應於會議十日前，將議程通知全體董事及交通部，不得以臨時動議提出；又財團法人財產之運用，以投資相關聯事業為限，且須經交通部專案許可，修正前「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」第二十一條、第二十四條定有明文。航發會第六屆

董事會第五次、第六次臨時會議未依規定於十日前通知董事及交通部、決議內容違反章程所定設立目的、以捐助之財產質押貸款投資非相關聯產業等，在在明顯違反相關規定。惟交通部竟率予核准，辯稱：航發會依董事會職權，對基金作充分之運用，購買高鐵公司特別股之利息差額收益，將有利該會資金之運用，故原則尊重該會之決定等語。周○○則表示：交通部只針對航發會的結論來審核，交通部考量董事對於未於十天前送達開會通知乙事並無不同意見，交通部尊重他們的意見云云。顯見因主管機關首長、副首長擔任該會董事，球員兼裁判，交通部完全配合該會決議，喪失監督立場，違背財團法人他律之基本原則。

- (四)又詢據林○○、游○○等人表示：航發會所購特別股前兩年股利 9.5%，後兩年 0，平均每年 4.75%，扣除銀行貸款利息成本約 2%，尚有約 2.5% 以上股利收入。林○○及許○○並稱：該項投資不但財務面有收益，風險及償債能力也因有國家簽訂之三方特許合約及政府強制收買而有保障云云。惟查，該特別股九十六年度股息因高鐵公司營運期虧損而未支付三億一千八百六十萬七千六百二十四(318,607,624)元，航發會尚應每年負擔借款利息支出約一億元，顯見林○○等航發會董、監事評估失實；又該特別股(每股原購價 9.3 元)轉換普通股(以九十八年五月高鐵公司股價約 4.0~4.5 元)，其損失已近二十三億元，縱不計入，該特別股四年到期後，能否順利以原購價回贖，亦大有疑問。再者，卷查

「臺灣南北高速鐵路計畫三方契約」，係政府、高鐵公司及聯貸銀行於八十九年二月二日簽訂，該次總授信額度為三、二二三億元，三方契約之效力及於除一百五十億元履約保證金外之三、〇八三億元。航發會於九十四年所購買之特別股，顯非三方契約效力所及。又國家因上開聯貸負擔保證債務，依預算法第八條在預算書上揭露約三、二五九億元，特別股不但與三方契約無涉，即使國家強制收買，其收回資金之可能性也微乎其微。更有甚者，航發會於九十七年底經評估上述高鐵公司特別股已發生減損，因此將該投資帳面金額四十一億三千四百二十一萬三千三百五十(4,134,213,350)元(總成本4,500,456,000元扣除特別股投資折價之366,242,650元)全額提列減損損失，此有航發會九十七年財務報告書可參，益見航發會官派董、監事未切實評估投資風險，並善盡審核把關之責，罔顧法律規範，摒棄專業考量，卻順承上意聽命行事，急率核准航發會投資高鐵公司特別股四十五億元，肇致航發會重大損害，顯然有虧職守，違失情節灼然。

綜上，行政院為因應高鐵公司增資需求，於同年月二十三日以支持完成高鐵之政策指示，要求航發會購買該公司丙種特別股計四十五億元。惟該項投資決策未經正式會議討論，亦未評估其效益，復無留存任何紀錄，且違反航發會章程目的，顯有失當；而交通部長擔任航發會董事長，管理及監督財團法人之角色衝突混淆，董事會以遵守政策指示為由通過相關議案，交通部復怠於

監督，率予許可，致生航發會重大損害，爰依監察法第二十四條提案糾正，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