

調查報告

壹、案由：據審計部函報，該部桃園市審計處查核桃園航空城股份有限公司經營管理情形，疑有經營績效不佳，持續虧損長達10年之久，且定位不明等情案。

貳、調查意見：

本案經請審計部及桃園市政府派員於民國(下同)113年1月15日到院簡報，並調閱該府及桃園航空城股份有限公司(下稱航空城公司)等卷證資料，復於同年5月23日赴該公司現場履勘，及於同年7月12日詢問該府、該公司及國家發展委員會(下稱國發會)等機關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

原桃園縣政府¹為建設具全球競爭力之國際航空城，於99年3月29日經經濟部核准設立航空城公司。該公司為該府所屬事業機構²，由該府於99年度投資現金資本新臺幣(下同)5億元，以及100年11月由該府工商發展局(改制後為桃園市政府經濟發展局，下稱經發局)以北區綜合展示館土地及建物作價投資增資1億8,031萬餘元。該府改制後，桃園市政府於108年12月再以中壢區青芝段158、159地號土地作價投資增資69億3,382萬餘元，規劃作為亞洲·矽谷創新研發中心(下稱亞矽創研中心)開發基地，截至113年8月8日止，該公司實收資本額計76億1,413萬9,140元。

一、營業基金應依企業化經營原則提升營運績效，除負有政策任務者外，應以追求最佳盈餘為目標。本院於106

¹ 原桃園縣政府於103年12月25日改制為桃園市政府。

² 現為桃園市政府所屬事業機構。

年糾正桃園市政府未積極考核航空城公司之營運管理與督促其改善營運虧損情形，以及函請該府檢討該公司定位等後，該公司長期營業損失未見改善，112年底累積待填補之虧損達1億5千餘萬元，該府雖對該公司進行考核，惟其考核並非針對公司之整體營運，且難合理反映實際經營情況，亦與中央政府特種基金管理準則之規定不符。又，該公司雖辦理「公司定位與營運模式委託專業服務案」，惟仍持續無償代辦該府委託案件，除無法增加公司獲利以改善虧損外，亦顯該公司與該府之業務有重疊之情，且該公司迄今仍未確定公司之定位，該府亦僅掌握該公司之初步規劃，均核有怠失：

- (一)桃園市桃園航空城股份有限公司組織自治條例第2條規定：「桃園航空城股份有限公司（以下簡稱本公司）以推動桃園航空城永續發展，建構完善產業發展環境，帶動相關創新產業，促進國際商務貿易與地方經濟繁榮為設立目的。」第3條規定：「本公司之主管機關為本府。」及第12條規定：「本公司設下列各處，掌理各有關事項：一、企劃處：辦理桃園航空城計畫相關產業調查、研究、新事業發展及接受本府委託事項等事宜。二、招商行銷處：執行桃園航空城相關招商、投資及訊息服務等事宜。三、管理處：綜理公司資產、人事及行政等事宜。」
- (二)中央政府特種基金管理準則第4條第1項規定：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除負有政策性任務者外，應以追求最佳盈餘為目標。」第14條規定：「各特種基金之主管機關對所管各特

種基金之營運績效、財務狀況，應切實督導考核，並得訂定督導考核相關規定。」第18條規定：「各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，主管機關應報請行政院核准後辦理裁撤事宜；必要時，行政院得逕行要求主管機關辦理裁撤事宜。……。」及第21條規定：「地方政府所管特種基金，準用本準則之規定。」桃園市政府所屬事業機構年度考核要點第1點規定：「桃園市政府……為考核所屬事業機構經營績效，以激勵其業務之發展，特訂定本要點。」

(三) 附屬單位預算執行要點第4點規定：「……營業基金應促進事業永續發展，落實環境保護、社會責任及公司治理，並兼顧企業化經營原則，設法提高產銷營運量，增加收入，抑減成本費用，並積極研究發展及落實責任中心制度，改進產銷及管理技術，提高產品及服務品質，以提升經營績效，除較預算增加之政策性因素及推動永續發展外，應達成年度法定預算盈餘或虧損改善目標。」桃園市政府附屬單位預算執行注意事項第1點規定：「桃園市政府（以下簡稱本府）附屬單位預算之執行，除依附屬單位預算執行要點規定外，悉依本注意事項規定辦理。」

(四) 審計部112年9月26日函³本院指出，行政院為使臺灣成為亞太海空樞紐，規劃「桃園航空城」旗艦計畫，原桃園縣政府於99年3月成立航空城公司，期能以

³ 參見審計部112年9月26日台審部覆字第1120063809號函、112年度桃園市總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告。

「彈性執行投資開發管理」之企業經營模式，推動桃園航空城永續發展，建構完善產業發展環境，帶動相關創新產業，促進國際商務貿易與地方經濟繁榮。嗣因該公司業務職權與桃園市政府各局處重疊，公司定位不明，於104年3月26日制定「桃園市桃園航空城股份有限公司組織自治條例」，列明由該公司專責行銷及招商，惟因該公司規劃籌設作業未臻嚴謹，及航空城所涉都市計畫與區段徵收開發計畫等期程延宕，致該公司成立已逾13年，迄未能落實設立目的。

(五)航空城公司自99年成立後，實際營運項目除出租原桃園縣政府於100年作價增資之北區綜合展示館及亞矽創研中心停車場等租金收入外，無其他實質之營業收入，經營持續虧損，110及111年度雖轉虧為盈，其主要原因係原租金收入來源之北區綜合展示館，因位於桃園航空城機場園區特定區區段徵收範圍內，於110年7月完成土地改良物協議價購，取得拆遷補償費、救濟金及獎勵金，營業外收入增加所致。又，該公司雖自111年起代辦航空城優先產業專用區（下稱優先產專區）土地標售及履約管理作業，期改善公司財務結構，惟各年度營業收入仍不足支應營業支出，縱未列計亞矽創研中心終止/解除契約轉列之營業成本及費用，112年度仍產生營業損失，經營績效長期未獲改善⁴。經查，截至112年底，該公司仍有1億5千餘萬元之累積虧損。

(六)本院前調查⁵「桃園航空城股份有限公司疑未將營

⁴ 參見112年度桃園市總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告之重要審核意見。

⁵ 本院106年1月12日院台調查字第1060800003號函派查。

運資金妥善分配、積極拓展業務，致公司營運績效未能提升等情案」，於106年8月15日依法提案糾正桃園市政府未積極考核該公司之營運管理及督促其改善營運虧損情形，並函請該府檢討該公司定位等。其後，該府檢討改進指出，該公司當時主要辦理航空城計畫之「行銷」及「預招商」業務，該府將督促該公司重新檢視營運計畫，積極規劃拓展營運項目，建立多目標經營方式，合理配置與運用資金，以及在機場周邊產業用地取得前，該公司亦依據其設立之目的與宗旨，積極研析相關投資案件之可能性，以求活化運用資金並增裕營收。該公司亦規劃相關合作案，未來待航空城計畫辦理區段徵收公告相關作業，取得機場周邊產業用地後，該公司即可立即簽約並進行相關開發合作案，以提升實質經營績效，積極創造營收，以達轉虧為盈之目標。

(七)惟航空城公司於113年5月16日函復本院稱，109年時，該公司受限於並無航空城產業專用區（下稱產專區）招商及經營管理獲利之相關法源依據，亦與桃園市政府經發局之招商角色重疊，故針對公司定位與營運模式委託進行探討，檢討公司定位模式，並於109年2月13日向當時市長專案報告，該公司將針對產專區後續招商管理及未來對產業園區管理之營運模式，作為後續公司發展之重要規劃方向。112年4月該公司新任總經理上任後，重新研擬公司定位之規劃與方向，現階段主要營運方向包含辦理航空城產專區招商及管理、亞矽創研中心基地暨A19

⁶全區開發及智慧科技創新應用媒合平台等。本院函詢桃園市政府，該公司重新定位轉型之內容有無報該府知悉，該府卻於該公司新任總經理上任1年後，即113年5月16日函復本院時仍稱，已掌握該公司為永續經營，實現收支平衡，公司總經理已進行公司定位及營業目標之初步規劃，期望採取更積極的作法，能創造不同營業收入來源，將於確認方向後向董事會提出報告，再報市府核定等語。該府既僅掌握該公司之定位及營業目標之初步規劃，實顯該公司之定位迄仍未明。

(八)再者，110至113年間航空城公司接受桃園市政府委託辦理「亞矽創研中心智慧運籌平台營運規劃與示範平台建置委託專業技術服務案」(3,977萬元)、「亞洲·矽谷智慧運籌平台智慧安控規劃專業委託服務案」(149萬元)、「2023世界客家博覽會機場宣傳委託專業服務案」(450萬元)及「2023世界客家博覽會世界館展館」興建作業，該公司均無收入。112年起該公司代辦優先產專區履約管理作業總收入約9,200萬元，係分年入帳，113年辦理「亞洲·矽谷IoT展廳」維護管理委託(委託金額2,027萬元)之管理費收入亦僅120萬元。該公司函復本院表示⁷，為配合該府各項建設政策性業務與該公司「兼顧社會責任與活絡經濟的使命」之設立目的，故該府委託該公司業務均屬「代收代付」性質，無計算營業損益情事等語。惟該公司長期營業收入已不足支應營業支出，該府卻持續將其業務無償委託該公司辦

⁶ A19為桃園機場捷運A19站。

⁷ 參見航空城公司113年5月16日桃航企規字第1130000817號函。

理，除無法改善該公司經營不佳之情形外，亦顯該公司與該府之業務仍有重疊之虞。

(九)另桃園市政府訂有「桃園市政府所屬事業機構年度考核要點」，以辦理所屬事業機構年度考核之依據，由各機構自行訂定評估指標，並由該府組成考核小組協助檢視是否達成所訂目標，包括業務經營、財務管理、企劃管理、人事管理、研究發展及其他重要事項等6大面向，且該府函復本院表示⁸，該考核係檢視機構是否達成預定績效目標，其考核結果提供機構作為人員獎懲之用，非針對航空城公司整體營運等語。查107至112年度間，該公司雖因取得北區綜合展示館補償費、救濟金及獎勵金等非長期穩定來源之收入，而於110年度首次轉虧為盈及於111年度亦有盈餘外，其餘年度均為虧損狀態。該6年，各年度營業收入均仍無法支應營業支出而有營業損失，且迄112年底尚有累積待填補之虧損1億5千餘萬元，顯見該公司經營績效持續欠佳，惟該府各年度進行經營績效之考核結果，該公司年年獲甲等成績，迨至本院調查後，112年度始為乙等，其考核結果並未合理反映出實際經營情況，復以該考核並非針對該公司整體營運，顯見，該府之督導考核，未能發揮其效，亦與地方政府所管特種基金準用之中央政府特種基金管理準則第14條規定，應切實督導考核該公司之營運績效及財務狀況不符。

(十)綜上，營業基金應依企業化經營原則提升營運績效，除負有政策任務者外，應以追求最佳盈餘為目標。

⁸ 參見桃園市政府113年3月18日府經開字第1130072839號函。

本院於106年糾正桃園市政府未積極考核航空城公司之營運管理與督促其改善營運虧損情形，以及函請該府檢討該公司定位等後，該公司長期營業損失未見改善，112年底累積待填補之虧損達1億5千餘萬元，該府雖對該公司進行考核，惟其考核並非針對公司之整體營運，且難合理反映實際經營情況，亦與中央政府特種基金管理準則之規定不符。又，該公司雖辦理「公司定位與營運模式委託專業服務案」，惟仍持續無償代辦該府委託案件，除無法增加公司獲利以改善虧損外，亦顯該公司與該府之業務有重疊之情，且該公司迄今仍未確定公司之定位，該府亦僅掌握該公司之初步規劃，均核有怠失。

二、桃園市政府配合行政院「亞洲·矽谷」計畫落地桃園，決定由航空城公司自籌資金近50億元辦理亞矽創研中心開發案第1期，嗣因先期評估未經該府專業把關，嚴謹度不足；加上工程減項發包，建築配置與車位規劃並不完善，而提出優化方案，惟經整體評估分析結果，工程面規劃不善、財務面規劃不佳及營運面自償性不足。該公司雖稱原計畫難以執行，且依契約繼續執行反而不符公共利益，爰依政府採購法第64條辦理終止/解除契約，惟該公司規劃欠周，且未有財務面之專業審查，致虛耗之直接成本達1億3千餘萬元，且影響亞矽創研中心智慧運籌管理平台之試營運，確有未當。該公司後續雖進行亞矽創研中心暨A19全區開發相關作業，惟當以此為鑑：

(一)政府採購法第64條規定：「採購契約得訂明因政策變更，廠商依契約繼續履行反而不符公共利益者，機關得報經上級機關核准，終止或解除部分或全部

契約，並補償廠商因此所生之損失。」

(二)附屬單位預算執行要點第4點規定：「各基金應依分期實施計畫及收支估計表切實執行。……。」第38條規定：「各基金為加強債務管理，應適時檢討各項借款利率等條件，以減輕債息負擔，提升財務效能，並妥善管理所舉借之債務，確保償債財源足以償付債務本息。償債財源有不足以償還債務本息之虞時，應即檢討改進。」桃園市政府預算執行節約措施第4點規定：「特種基金節約措施如下：……前款各基金之固定資產建設改良擴充(購建固定資產)及長期投資等資本支出項目，應按預定計畫及進度有效執行；計畫效益如較原定目標降低或難以達成者，應即檢討停辦、緩辦或採取必要改進措施；……。」

(三)桃園市政府配合行政院「亞洲·矽谷」計畫落地桃園，擇定以智慧城市示範場域青埔地區，桃園機場捷運A19站旁中壢區青芝段158、159地號，面積共3.81公頃之「第二種產業專用區」，作為亞矽創研中心基地。將聚焦AI、5G、物聯網等前瞻科技，結合「智慧運籌管理平台」的規劃發展，以提高桃園市在產業研發及產業升級的重要性，整合國內高科技創新能量，邀請國際企業進駐，以智慧永續概念，呼應整體區域發展，並將智慧城市的應用服務延伸至航空城計畫區。總基地分3期開發，將視第1期開發區發展情形，再逐步開發。⁹

(四)亞矽創研中心原規劃由航空城公司及○○○○股份

⁹ 參見桃園市議會第3屆第1會期航空城公司工作報告。

有限公司之子公司○○○建設開發股份有限公司合資成立之桃園亞矽創新股份有限公司開發興建，嗣因持股比率導致破局，桃園市政府於108年3月13日決定由航空成公司自行開發興建。該公司原擬採統包模式分期開發，惟自109年8月10日起，「亞洲矽谷創新研發中心統包工程」因廠商資格認定爭議、營建物價持續上漲及缺工缺料情形嚴峻等情，致7度廢標及流標。110年7月29日該市鄭前市長裁示轉為傳統標方式執行，將設計及施工分開招標。嗣「『亞洲·矽谷創新研發中心新建工程』委託規劃設計技術服務」案於110年11月15日決標，設計內容為毛胚屋，「亞洲·矽谷創新研發中心新建工程」則於111年11月25日決標。

(五)桃園市張市長上任後於111年12月28日至航空城公司聽取業務報告，因亞矽創研中心開發案之先期評估未經該府專業把關，嚴謹度不足；加上工程減項發包，建築配置與車位規劃並不完善，要求進行全面檢討。112年1月9日審計部桃園市審計處亦指出，該案原規劃預算46.89億元，收入以出租辦公室為主，需50年才能回本。公司營收遠不足以支應龐鉅工程經費及債務利息，財務風險日增，宜審慎檢討整體財務規劃，覈實辦理成本效益分析，以維持永續經營能力¹⁰。嗣該公司於112年5月31日簽擬優化內容及另研議可行方案，惟該市張市長批示緩議。112年8月1日該府法務局、新建工程處及該公司召開終止/解除契約研商會議後，該公司於112年8月15

¹⁰ 參見桃園市政府113年1月15日至本院簡報之內容。

日簽擬終止或解除相關契約，因該市張市長出國，爰該市蘇副市長俊賓於同年月21日代批如擬。

(六)航空城公司函復本院表示¹¹，有關亞矽創研中心開發案，該公司未由該府或其餘第三方專業單位協助審查相關財務面，財務評估與現況有差異，以致向下深化發展後致相關終止情事發生。又，依據政府採購法第64條辦理，為市府總體財政紀律及節省公帑，俾利達財務停損目的解約，非屬經營虧損。該公司亦表示¹²，亞矽創研中心原大樓工程案，因經費受限減項發包，無法滿足A級商辦基本需求，欠缺國際級商辦競爭力，爰重新檢討大樓配置規格，針對招商營運與財務風險進行評估，擬優化配置設計及研議完善機電、辦公及綠建築應有設備條件，打造桃園市最具前瞻性、國際性、永續經營的商務中心典範。嗣提出增加地下室停車位空間、中央空調系統應具備節能、集中控管、納回辦公空間室內裝修及綠建築標章設備、完善機電設備智慧應用（後續控充工程）之優化方案，惟該方案經分析結果，工程面規劃不善、財務面風險大及營運面自償性不足；又，將原案與優化方案做差異分析，結果使全案預算高達75億餘元，主因係發包工程費及間接追加費用19.275億元及完善整體機電應用設備與智慧化系統後續擴充預估約9億元，概估需增加28.275億元，該案需變更設計追加預算並經議會同意後到113年方可執行。原計畫難以執行，且

¹¹ 參見航空城公司113年3月15日桃航企規字第1130000140號函及該公司同年7月22日電子郵件補充資料。

¹² 參見桃園市議會第3屆第2次定期會航空城公司工作報告及該公司於112年10月13日向審計部桃園市審計處簡報之內容。

依契約繼續執行反而不符公共利益，為該府總體財政紀律及節省公帑終止該案等語。該案終止/解除契後，資產轉列費用之直接成本（包括前期規劃、先期規劃、設計費、專案管理費、工程管理費、評估優化之設計費、已動員作業及人力費、抵押設定費等）計1億3,361萬2,559元，間接費用（地價稅）計4,789萬8,872元，共計1億8,151萬1,431元。

- (七)亞矽創研中心開發案終止/解除契約後，航空城公司、桃園市政府都市發展局、地政局、經發局及觀光旅遊局組成專案小組，於112年8月29日啟動該府專案小組討論會議，針對亞矽創研中心、國際旅館及A19站周邊區域，研擬評估開發需求及可行性分析等作業。嗣「亞矽創研中心暨周邊土地開發定位及招商委託專業服務案(亞矽創研中心暨A19全區開發)」已於113月4日開標，及於同年8月5日決標。
- (八)另國發會委託桃園市政府辦理「亞洲·矽谷5G創新應用計畫」之分項計畫「完善亞洲·矽谷創新研發中心智慧運籌管理平台」，航空城公司則受該府委辦「智慧運籌管理中心（IOC）及智慧資料中心（IDC）之建置示範平台與營運規劃」。該府函復本院表示¹³，原訂112年度規劃於亞矽創研中心內進行「亞矽創研中心智慧運籌管理平台」試營運，惟因改變開發方式，興建工程暫無法於國發會委辦計畫期程內完成，經評估後，該平台由該府經發局續處。亞矽創研中心智慧運籌管理平台縮減智慧運籌管

¹³ 桃園市政府113年5月16日府經開字第1130129000號函。

理中心IOC及IDC整體規模，希望完成開發一智慧治理之示範場域，進行先期資料應用或發展創新服務。

(九)綜上，桃園市政府配合行政院「亞洲·矽谷」計畫落地桃園，決定由航空城公司自籌資金近50億元辦理亞矽創研中心開發案第1期，嗣因先期評估未經該府專業把關，嚴謹度不足；加上工程減項發包，建築配置與車位規劃並不完善，而提出優化方案，惟經整體評估分析結果，工程面規劃不善、財務面規劃不佳及營運面自償性不足。該公司雖稱原計畫難以執行，且依契約繼續執行反而不符公共利益，爰依政府採購法第64條辦理終止/解除契約，惟該公司規劃欠周，且未有財務面之專業審查，致虛耗之直接成本達1億3千餘萬元，且影響亞矽創研中心智慧運籌管理平台之試營運，確有未當。該公司後續雖進行亞矽創研中心暨A19全區開發相關作業，惟當以此為鑑。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正桃園市政府及桃園航空城股份有限公司。
- 二、抄調查意見二，函請桃園市政府督促桃園航空城股份有限公司確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：賴振昌

趙永清