
目 次

糾 正 案

- 一、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為行政院開辦國民年金保險制度設計未盡周延，潛藏債務日益擴大，復陸續修法增加國保給付支出，不利該年金制度之長期財務穩定；另行政院農業委員會未就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃；以及勞動部勞動基金運用局受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，無論制度之設計及盈虧皆待檢討等，均核有疏失，爰依法糾正案……………1
- 二、本院交通及採購委員會為交通部督導高速鐵路工程局辦理機場捷運計畫，過度壓縮預算及工程底價；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力事證；未周詳考量技術規範及營運需求；採取先機電後土建發包策略，造成軌床及機房交付延遲；漠視違法轉包行為；昧於工程管理混亂，錯估通車期程，均核有重大違失，爰依法糾正案……………19
- 三、本院交通及採購、內政及少數民族

- 委員會為臺北市政府捷運工程局經管之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，遠高於房地產指數；部分不動產甚有完工後從未出租，產生鉅額損失；又部分不動產規劃設計未符市場需求，致空置率多年居高不下，核有不當，爰依法糾正案……………63
- 四、本院交通及採購、內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺北市政府依促參法規定辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，該府財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，以促參法興建停車場無法發揮最大效益為由，建議改採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；雖經批示回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失，爰依法糾正案……………71

會 議 紀 錄

- 一、本院教育及文化委員會第 5 屆第 24 次會議紀錄……………74
- 二、本院教育及文化、內政及少數民族委員會第 5 屆第 23 次聯席會議紀錄……………75
- 三、本院教育及文化、財政及經濟委員會第 5 屆第 18 次聯席會議紀錄……………76

四、本院教育及文化、交通及採購委員會第 5 屆第 20 次聯席會議紀錄……76	聯席會議紀錄……77
五、本院教育及文化、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 8 次	六、本院教育及文化、國防及情報、財政及經濟委員會第 5 屆第 7 次聯席會議紀錄 ……77

糾 正 案

一、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為行政院開辦國民年金保險制度設計未盡周延，潛藏債務日益擴大，復陸續修法增加國保給付支出，不利該年金制度之長期財務穩定；另行政院農業委員會未就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積積極研處規劃；以及勞動部勞動基金運用局受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，無論制度之設計及盈虧皆待檢討等，均核有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 105 年 8 月 8 日
發文字號：院台內字第 1051930603 號

主旨：公告糾正行政院開辦國民年金保險制度設計未盡周延，潛藏債務日益擴大，復陸續修法增加國保給付支出，不利該年金制度之長期財務穩定；另行政院農業委員會未就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積積極研處規劃；以及勞動部勞動基金運用局受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，無論制度之設計及盈虧皆待檢討等，均核有疏失案。

依據：105 年 8 月 4 日本院內政及少數民族

、財政及經濟委員會第 5 屆第 25 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，規劃設計被保險人得補繳 10 年內之保險費，然 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延；另，國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿布福利思維。依保險制度精神，須支付保費始能享有權利，而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及遭受急難或災受害者，二者本質有異。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足而國人平均餘命不斷延長且人口急速老化趨勢下，潛藏債務日益擴大，復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等考量，陸續修法增加國保給付支出，顯不利該年金制度之長期財務穩定；又，97 年 8 月 13 日修正之「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管

機關，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃，然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他因應作為，態度消極；此外，勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且國民年金保險基金來自弱勢民眾，其運作風險安全維護應更甚於其他保險基金，無論制度之設計及盈虧之妥適處理，皆待檢討等，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

近年來臺灣人口出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得人口老化速度加劇。預估 65 歲以上老年人口占總人口比率將由民國（下同）103 年之 12.0%，增加至 150 年之 41.0%。其中，80 歲以上人口占老年人口之比率，亦將由 103 年之 25.1%，大幅躍升至 150 年之 43.2%，呈現人口老化現象日趨嚴重態勢（註 1）。隨國人平均餘命的延長，國民對老年生活需求，以經濟安全為首要，復以家庭扶持照顧老人功能之式微，老人經濟安全問題，亟須政府預為綢繆。

政府為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民，於年老發生事故時之基本經濟安全，乃制定「國民年金法」，並自 97 年 10 月 1 日起開辦國民年金保險，冀有助於維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全

。惟據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，國民年金保險固對維持民眾之基本經濟安全已有助益，然財務狀況及業務執行等，仍有未盡周妥之處，允宜研謀善策，以維制度之永續經營等情。經本院以 104 年 12 月 8 日、9 日處臺調壹字第 1040831963、1040831965、1040831966 號函，分別函請國家發展委員會（下稱國發會）、衛生福利部（下稱衛福部）、勞動部就本案相關事項提出說明，復於 105 年 5 月 9 日詢問衛福部社會保險司、勞動部勞動保險司、勞工保險局（下稱勞保局）、勞動基金運用局（下稱勞基局）、行政院農業委員會（下稱農委會）輔導處等相關機關主管及承辦人員，並邀請全國公務人員協會、財團法人保險安定基金等代表出席提供意見，業已調查竣事。認有下列事項應予糾正：

- 一、行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，且考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，規劃設計被保險人得補繳 10 年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。然 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，且對於多年甚或 10 年來均未繳保險費者，不過是遞延繳費時間，累積時日愈久，恐將造成渠等更加無力負擔。而開辦迄今之 10 年緩衝補繳保費期即將於 107 年屆臨，迄今竟尚有近五成被保險人未繳費，凸顯國民年金保險制度緩繳保費 10 年期間之制度設計，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國

民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延，核有疏失。

(一)按「國民年金法」第 1 條規定：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」同法第 17 條規定：「被保險人應繳納之保險費及利息，未依第 13 條（註 2）及第 14 條（註 3）規定期限繳納者，不予計入保險年資；其逾 10 年之部分，被保險人亦不得請求補繳。但因不可歸責於被保險人之事由致未繳納者，仍得請求補繳及計入保險年資。」由上可知，國民年金保險之規劃設計，係為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全。而國民

年金保險之保費延遲繳付（10 年緩衝期）的設計理由，據衛福部查復本院表示：「國民年金保險採『柔性強制納保』，係考量國民年金保險被保險人多屬經濟弱勢者，逾期未繳保費者多屬無力繳納者，為維護被保險人權益，爰明定被保險人得補繳 10 年內之保險費，以利累計保險年資，俾使弱勢民眾能獲得老年生活之基本保障」等語。

(二)惟查國民年金保險費之收繳率，截至 104 年 12 月 8 日止，為 57.14%，意即尚有近五成之民眾逾期未繳納保險費。

1.自 97 年 10 月至 104 年 8 月累計納保人數 856 萬 4,495 人，截至 104 年 12 月 8 日止，已繳清保險費之被保險人計 489 萬 3,711 人，收繳率為 57.14%。（詳如下表 1）。

表 1 國民年金保險被保險人保險費之收繳情形（按性別分）

單位：人、元、%

性別	應繳人數	已繳人數	未繳人數	收繳率
男	4,234,207	2,290,923	1,943,284	54.11%
女	4,330,288	2,602,788	1,727,500	60.11%
合計	8,564,495	4,893,711	3,670,784	57.14%

資料來源：衛福部。

2.被保險人保險費之收繳人數及其比率，按年齡別統計如表 2。由該表可知，25~54 歲之被保險人，收繳率差異不大且均低於全體

被保險人收繳率。而收繳率最高之前 3 組年齡層，依序為 65 歲以上、60~64 歲、55~59 歲。

表 2 國民年金保險被保險人保險費之收繳情形（按年齡別分）

單位：人、元、%

年齡層	應繳人數	已繳人數	未繳人數	收繳率
25~29	978,332	488,864	489,468	49.97%
30~34	1,450,553	743,829	706,724	51.28%
35~39	1,249,714	631,607	618,107	50.54%
40~44	947,116	482,630	464,486	50.96%
45~49	872,343	446,899	425,444	51.23%
50~54	800,613	419,010	381,603	52.34%
55~59	730,390	420,633	309,757	57.59%
60~64	738,108	513,530	224,578	69.57%
65 以上	797,326	746,709	50,617	93.65%
合計	8,564,495	4,893,711	3,670,784	57.14%

資料來源：衛福部。

(三)倘民眾未如期繳納保費，衛福部表示：「由於國民年金保險被保險人多屬未就業之經濟弱勢者，國民年金保險對於未繳保險費之被保險人不會動用強制執行手段，倘被保險人未能於 10 年期間內補繳保費，則該未繳納之保險年資不予計算，將影響其領取保險給付金額之多寡」等語。該部並就「國民年金保險」繳款方式、延遲繳費之利息計算及 10 年補繳期限所造成之影響分析略以：

1.勞保、農保或健保等其他社會保險保險費的收繳，主要係由投保單位扣收再彙繳至保險人，並訂有逾期繳納保險費加計滯納金及移送行政執行之規定，該等制度設計及手段均有助於收繳率。惟國民年金保險未設有投保單位，且被保險人多為經濟弱勢者，繳

費能力相對薄弱，制度設計如亦含具處罰性質的滯納金或強制執行規定，恐引發爭議，故僅明文規定逾期繳納保險費按郵局利率加計利息，且 30 元以下免徵，及被保險人得於 10 年內補繳欠費，逾 10 年即喪失補繳權益。

2.因國民年金保險設有 10 年補繳期限，導致國民年金保險各期保險費通知單寄發後，當期收繳率約為五成，惟經過宣導及補繳後，被保險人保險費之收繳率雖有提升，惟目前被保險人保險費收繳率僅 57.14%，一旦 10 年補繳期限屆滿，每年勢將有部分被保險人喪失被保險資格。

3.過長的補繳期限，確實易造成國民年金保險基金財務之不確定性，並扭曲被保險人之繳費行為，且多年未繳所累積之欠繳保險費

金額將相當龐大，對原已無力繳納者，恐將更加無力負擔，致繳費意願更低。

(四)綜上，行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，且考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，制度設計上允許被保險人得補繳 10 年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。惟 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，且對多年來一直未繳而累積之欠繳保險費之無力繳納者，恐將更加無力負擔。而 10 年緩衝補繳保費期即將於 107 年屆臨，迄今竟尚有近五成被保險人未繳費，凸顯國民年金保險制度緩繳保費 10 年期間之制度設計，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延，核有疏失。

二、行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，遂開辦國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿布福利思維。依保險制度精神，須支付保費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及遭受急難或災患者，二者本質有異。以 104 年度為例，低收入、中低收入老人生活津貼支出計 96.3 億元，受益人數達 124,490 人，即為世界銀行提出之「多層式老年經濟保障架構」第零層之「非繳費式社會救助」，應與第一層之「強制性社會安

全制度」有所區隔。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足而國人平均餘命不斷延長且人口急速老化趨勢下，潛藏債務日益擴大；復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等考量，陸續修法增加國保給付支出，顯不利該年金制度之長期財務穩定。行政院責無旁貸，應督飭相關主管機關重行檢討並釐清整體社會保險與社會安全體系（救助）之定位，和國民年金保險費率之合理性，俾利國民年金保險之永續。

(一)按「國民年金法」第 1 條規定，國民年金保險之規劃設計，係為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，詳如前述。另按中華民國 100 年頒布之「社會福利政策綱領」略以：「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。……社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機。」據此，我國國民年金制度為社會保險制度之一環，為國民經濟安全之基本保障，社會救助則為社會安全制度之最後一道防線。衛福部坦言：「國民年金保險」與「社會救助」雖不同，惟該兩者均以維持基本生活為要旨。

(二)次按「國民年金法」第 10 條規定，國民年金保險之保險費率採定期自動調整機制，原則上依據財務精算結果每 2 年檢討調整 1 次。同法施行細則第 10 條並明定保險人（勞保局）應至少每 2 年精算 1 次，每次精算 40 年；並由衛福部組成審查小組審查勞保局所提精算報告。有關「國民年金保險」保險費率之訂定與調整，經行政院 95 年 11 月 14 日研商「重新檢討『國民年金法』草案」會議決議，開辦第 1 年保險費率估算之應繳保費費率（註 4）為 5.45%。復經行政院多次召開會議討論，並配合基本工資之調整，將所得替代率調高為 1.1%、月投保金額調整為 17,280 元，重新估算後應繳保險費率為 6%，且費率調整機制參照勞保年金制度，於第 3 年調高 0.5%，以後每 2 年調

高 0.5%，至上限 10%。嗣立法院審議「國民年金法」草案時，將所得替代率再度調高為 1.3%、費率調整為 6.5%，且費率上限調整為 12%，並三讀通過。

(三)另為順利整併原敬老福利生活津貼與原住民敬老津貼制度，並減輕當代被保險人保險費負擔，同時避免保險基金累積金額過於龐大而造成投資運用等問題，國民年金保險財務制度係採「部分提存準備（Partially funded）」方式辦理，並以法明定「費率自動調整機制」，由開辦時之費率 6.5%，每 2 年依精算結果，檢討調高費率 0.5%（但基金餘額足以支應未來 20 年保險給付時，不予調高），以確保基金財務之長期穩健。歷年保險費率調整情形及其理由，如表 3。

表 3 國民年金保險之保險費率調整情形

調整時間	調整情形	理由說明
97 年 10 月至 100 年 3 月	6.5%	
100 年 4 月 1 日至 101 年 12 月	由 6.5% 調漲至 7%	依 99 年 8 月完成之第 1 次精算報告，評價日 98 年 10 月 1 日之國民年金保險最適保險費率為 18.97%，基金餘額 375 億餘元，僅可支應未來給付至 106 年（約 8 年），保險基金餘額不足以支付未來 20 年保險給付，爰於 100 年 2 月 1 日依法公告自 100 年 4 月 1 日起調整國民年金保險費率為 7%。
102 年 1 月至 103 年 12 月	7.5%	依 101 年 7 月完成之第 2 次精算報告，評價日 100 年 10 月 1 日之國民年金保險最適費率為 21.16%，基金餘額 936 億元，僅可支應未來給付至 109 年（約 9 年），保險基金餘額不足以支付未來 20 年給付，爰於 101 年 12 月 27 日依法公告自 102 年 1 月 1 日起調整費率為 7.5%。

調整時間	調整情形	理由說明
104 年 1 月 1 日	由 7.5%調整為 8%	依 103 年 8 月完成第 3 次精算報告，評價日 102 年 10 月 1 日之國民年金保險最適費率為 22.02%，基金餘額 1,518 億元，僅可支應未來給付至 112 年（約 10 年），保險基金餘額不足以支付未來 20 年給付，爰於 103 年 12 月 29 日公告自 104 年 1 月 1 日起調整費率為 8%。

註：本院整理。

(四)有關未來人口老化情形之推估，依據國發會「中華民國 95 年至 140 年人口推計」指出，截至 95 年 9 月底，我國老年人口為 226 萬 3 千餘人，占總人口 9.91%；與多數工業國家相比，我國老年人口比率仍低，惟由於近年來臺灣出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得我國人口老化速度加快，推估 65

歲以上人口比率至 115 年將超過 20%，至 140 年更高達 37%。另人口老化將使青壯人口的老人扶養負擔日趨加重，115 年將降為 3.3 比 1，至 140 年更降為 1.5 比 1。且以國民年金保險為經濟來源之老年人口數將有逐年增加之趨勢。（詳見下表）

表 4 以國民年金保險給付為主要經濟來源之老年人口數及占比

時間(年)	領取國民年金保險老年年金給付人數 (A)	領取老年基本保證年金給付人數 (B)	合計領取人數 (C=A+B)	全國 65 歲以上老人人口數 (D)	占全國 65 歲以上老人人口比率 (E=C/D)	被保險人數
98	108,241	863,953	972,194	2,457,648	39.56%	4,014,678
99	188,853	832,118	1,020,971	2,487,893	41.04%	3,872,241
100	271,698	836,706	1,108,404	2,528,249	43.84%	3,783,731
101	365,483	793,052	1,158,535	2,600,152	44.56%	3,725,626
102	466,600	764,476	1,231,076	2,694,406	45.69%	3,677,601
103	571,334	728,187	1,299,521	2,808,690	46.27%	3,584,020
104	675,649	692,129	1,367,778	2,938,579	46.55%	3,509,970
105	696,369	685,008	1,381,377	2,969,778	46.52%	3,528,855

註：除 105 年度統計至 2 月底外，其餘年度均統計至當年 12 月底。

資料來源：勞保局。

(五)查「國民年金保險」自應本於保險制度精神，須支付保險費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算以照顧經濟弱勢及救助遭受急難或災受害者，二者本質不同，已如前述。惟該兩者均以維持民眾基本生活為要旨，允宜重新檢討並釐清整體社會保險與社會安全體系（救助）之制度設計，俾加定位以回歸各自體系。

1.按世界銀行於 2005 年提出新的「多層式老年經濟保障架構」，於原三層架構外再加上第零層非繳費式社會救助，以及第四層倫理性的家庭互助。而我國國民年金保險以社會保險方式辦理，屬前開「多層式老年經濟保障架構」第一層之「強制性社會安全制

度」，我國現行社會救助則屬第零層之「非繳費式社會救助」。

2.惟衛生福利部被保險人保險費之收繳情形資料透露，被保險人除一般身分外，低收及中低收入戶之被保險人保險費收繳比率介於 57%至 97%之間，顯見國民年金保險所面臨問題之一乃接受社會救助之被保險人需仰賴政府補貼保費，反有收繳率不高之情事。且 107 年國民年金保險即將屆滿 10 年，恐因此喪失其應有之被保險資格（被保險人保險費之收繳情形、104 年度社會救助老人生活津貼與國民年金保險老年年金給付之受益人數及經費，詳如下表 5、表 6）

表 5 被保險人保險費之收繳情形（按身分別分）

單位：人、新臺幣元、%

補助別	應繳人數	已繳人數	收繳率
一般身分	7,765,818	4,351,755	56.04%
低收入戶	104,690	55,858	53.36%
重度以上身障	163,609	149,562	91.41%
中度身障	132,863	85,846	64.61%
輕度身障	138,186	82,526	59.72%
所得未達 1.5 倍	178,824	112,807	63.08%
所得未達 2 倍	80,505	55,357	68.76%
合計	8,564,495	4,893,711	57.14%

註：

- 1.身分別按被保險人目前補助別統計。
- 2.低收入戶及重度以上身障者欠費，為取得補助身分別前之欠費。
- 3.被保險人為所得未達一定標準者：

(1)以被保險人之家庭總收入平均分配全家人口，如每人每月未達當年度最低生活費 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1 倍，則被保險人自付 30%，政府負擔 70%。

- (2)以被保險人之家庭總收入平均分配全家人口，如每人每月未達當年度最低生活費 2 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍，則被保險人自付 45%，政府負擔 55%。

資料來源：衛福部。

表 6 社會救助老人生活津貼與國民年金保險老年年金給付

單位：人、元

年度	項目	低收、中低收入老人生活津貼		國民年金老年年金給付	
		受益人數	經費	受益人數	核付金額
104		124,490	9,630,905,002	675,649	27,342,429,367

資料來源：衛生福利部統計處。

3.基此，國民年金制度為社會保險制度之一環，為國民經濟安全之基本保障，而社會救助則為社會安全制度之最後一道防線，分別屬「多層式老年經濟保障架構」第一層之「強制性社會安全制度」及第零層之「非繳費式社會救助」，惟該兩者均以維持民眾之基本生活為要旨，相關機關允應重新檢討及釐清整體社會保險與社會安全體系（救助）之分野，各自回歸體系，俾利國民年金保險之永續。

(六)國民年金保險自 97 年 10 月 1 日起

開辦迄今，保險人勞保局已委外辦理 3 次「國民年金保險費率及財務評估」，說明如下：

- 1.衛福部遴聘精算師（3 人）、保險財務專家（3 人）、經濟學者（3 人）、社會學者（3 人）及國發會、行政院主計總處、財政部及衛福部等機關代表共 17 人，組成國民年金保險精算審查小組，由審查小組委員協助精算團隊擬定適切之精算假設。
- 2.茲摘錄第 1-3 次「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」之內容如表 7。

表 7 第 1-3 次「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」摘錄

項目名稱		98 年度精算假設	100 年度精算假設	102 年度精算假設
評價日		98 年 10 月 1 日	100 年 10 月 1 日	102 年 10 月 1 日
評價日之人口數		427 萬人	473 萬人	588 萬人
經濟 面 假 設	投資報酬率	3.00%	3.00%	3.14%
	消費者物價指數年增率	1.08%	1.18%	1.35%
	評價日之月投保金額	17,280 元	17,280 元	17,280 元

項目名稱		98 年度精算假設	100 年度精算假設	102 年度精算假設
人 口 面 假 設	死亡率	依 Lee-Carter 模型推估	依 Lee-Carter 模型推估	依 Lee-Carter 模型推估
	身心障礙被保險人死亡率	假設為一般被保險 人死亡率的 4 倍	假設為一般被保險 人死亡率的 4 倍	假設為一般被保險人 死亡率的 4 倍
	身心障礙發生率	25-50 歲：0.002% 51-59 歲：0.019% 60-64 歲：0.050%	25-50 歲：0.003% 51-59 歲：0.020% 60-64 歲：0.050%	25 歲：0.007% 50 歲：0.034% 60 歲：0.074%
	領取遺屬年金之平均年限	10 年	12 年	19 年 (國民年金保險經驗 資料)
	領取遺屬年金機率	30%	36.5%	51% (國民年金保險經驗 資料)
	生育給付發生率	無	假設育齡婦女之生 育率	依國民年金保險經驗 資料
	補繳率	1-10 年(假設)	1-10 年(假設)	分 3 階段：1-2 年、 3-4 年、4 年以上(國 民年金保險經驗資 料)
最適提撥率		18.97%	21.16%	22.02%
潛藏負債		814 億元	2,570 億元	5,416 億元
已提存基金金額 (評價日時基金餘額)		376 億元	936 億元	1,518 億元
未提存負債		438 億元	1,634 億元	3,898 億元
基金餘額 將不足以 支付當年 度給付之 年度	不計入未來保費收入	107 年	110 年	112 年
	計入未來保費收入	137 年 (費率 6.5%)	135 年 (費率 7%)	135 年 (費率 7.5%)
	每 2 年調增費率 0.5% 至上限 12%	未來 40 年不會有不足支付給付之情況發生		

資料來源：衛福部。

3.102 年度經精算之潛藏負債，與 98 年度及 100 年度潛藏負債之差

異，詳如下表 8 所示。

表 8 102 年度國民年金保障第 3 次精算之潛藏負債與前 2 次精算之差異 單位：億元

98 年度及 100 年度精算之潛藏負債		98 年度	100 年度	
		814	2,570	
差異數	隨被保險人年資增加應調增金額	3,292	1,609	
	假設變動	消費者物價指數年增率	254	242
		基金投資報酬率	-197	-197
		領取遺屬年金機率	139	134
		領取遺屬年金平均年限	66	56
		生育給付增設	54	-
		預估死亡率	52	38
	資料變動	補繳保費	197	197
		資料變動：其他假設變動	745	767
	總差異數		4,602	2,846
102 年度第 3 次精算之潛藏負債		5,416		

資料來源：整理自 102 年「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」。

國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，仍離 102 年度精算之最適費率 22.02% 有相當差距。且 102 年度第 3 次精算之潛藏負債 5,416 億元，相較於 98 年度第 1 次精算之潛藏負債 814 億元，增加達 4,602 億元；其中以「隨被保險人年資增加應調增金額」之 3,292 億元最高，即潛藏負債每年平均約增加 800 億元。

又自 102 年度第 3 次精算後，「國民年金法」104 年 12 月 16 日

修正公布第 32 條-1 條文，生育給付由 1 個月提高為 2 個月月投保金額，雖同時增訂申請分期或延期繳納保費者，其保費已繳納金額不得低於給付總額半數之規定，惟參考勞保局 103 年 1 至 12 月國保生育給付件數約 1 萬 8,676 件之統計數據，生育給付由 1 個月提高為 2 個月月投保金額時，國民年金保險基金每年將增加保險給付支出約 3.41 億元。此外，同年 30 日再次修正公布該法第 18 條-1，增訂第 2 項：「自中華民國 105 年 3 月 1

日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前五年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。」依勞保局統計國保未於死亡當月申領遺屬年金給付比率約 65.19%，平均延遲 2.5 個月，以未來每月新增請領人數 1,000 件估計，每年將再增加 0.68 億元支出。

(七)綜上，行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，遂開辦國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿布福利思維。依保險制度，須支付保費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及救助遭受急難或災受害者，二者本質不同。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足，復加國人平均餘命延長及人口急速老化趨勢下，潛藏債務勢趨增大；復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等，陸續修法增加國保給付支出，顯不利年金之長期財務穩定。行政院實責無旁貸，應督飭相關主管機關重新檢討釐清整體社會保險與社會安全體系之定位，及保費之合理性，俾利國民年金保險財務之永續。

三、97 年 8 月 13 日修正之「國民年金法

」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃，然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他因應作為，態度消極，核有違失。

(一)按行政院農業委員會組織條例第 1 條規定：「行政院為配合國家建設，設農業委員會，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」同條例第 2 條規定：「本會對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。」第 3 條規定：「本會就主管事務，對於省（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。」是以，農委會負責掌理下列事項：1.主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。2.對於省（市）政府執行該會主管事務，有指示、監督之責。3.就主管事務，對於省（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。

(二)次按「老年農民福利津貼暫行條例」第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」有鑒於軍、公教及勞工，參加軍、公教或勞保均享有老年給付之保障，而農民

參加農保卻無老年給付項目，為照顧農民晚年生活，自 84 年 6 月起開始發放老年農民福利津貼。

(三)由國民年金保險研擬至制定公布之規劃及決策歷程（詳如表 9）觀之，開辦國民年金保險制度目的之一，係為整併既有之敬老津貼及老年農民福利津貼，以解決政府財政負擔隨人口快速老化而日益加重的問題。惟「國民年金法」公布後，囿於農民及農民團體屢次表達反對農

民強制退出農民健康保險、改納國民年金保險，認為自身權益受損等意見，爰於 97 年 8 月 13 日修正「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」之範疇。上開修正使農民健康保險、老農津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日，亦使國民年金原欲整合各項老人福利津貼之立法目的，無從落實。

表 9 國民年金法研擬至制定公布之規劃及決策過程

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
第一階段規劃 (82 年 4 月至 84 年 5 月)	82 年起，內政部、勞動部（原行政院勞工委員會，103 年 2 月 17 日改制為勞動部，下同）及行政院農業委員會（下稱農委會）分別成立專案小組，進行勞動者年金及農民年金之初步規劃。行政院為避免各類年金保險制度內容差異過大，日後難以整合，指示經建會邀請財政、經濟、保險、社會及法律等專家、學者與有關機關代表，進行年金制度政策指導與研究規劃工作。	本階段之規劃採雙層保障制，國民年金保險係涵蓋全民的基礎年金。規劃構想為整合公教、勞保（軍保除外），訂定國民年金基礎保險。亦即將公、教、勞保養老（老年）給付，以相當國民年金規劃給付金額之全部或部分金額，與農民及其他國民共同組成國民基礎年金保險，並以公教人員之退休金及公保養老給付超出部分，勞工之勞基法退休金及勞保老年給付超出部分，另成立附加年金的兩層保障年金規劃。	因全民健保於 84 年 3 月開辦，國民年金如同時實施，將使各界負擔遽增，且部分內容尚未獲得朝野共識，因此，奉行政院指示暫緩國民年金之推動。
第二階段規劃 (85 年 11 月 至 88 年 9 月)	85 年經建會召集相關機關組成工作小組，負責國民年金制度政策審議工作及細部規劃工作。內政部負責相關法規之研擬，邀集該會等相關部會及專家學者研擬國民年金制度規劃方向及內涵後，隨即展開與各	本階段初期規劃成立國民年金保險，保障公教、軍、勞保以外之農民及其他國民，現行公教、軍、勞保各自進行年金化，以「業務分立、內涵整合」方向規劃。規劃期間，經公教、軍、勞保保險主管機關審慎	因 88 年 921 地震，政府為籌措災後重建經費，財政需求龐大，為避免增加政府財政負擔，經國民年金制度規劃

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
	界溝通宣導工作。	評估後，建議將相當於基礎年金部分併入國民年金社會保險予以整合。	工作小組委員會議決議，建議 1 年後或於災後重建所需財務確定後再予評估國民年金制度開辦時機。
第三階段規劃 (89 年 5 月至 94 年 1 月)	89 年 5 月政黨輪替後，重新檢討國民年金實施方式，經多次邀集專家學者及立法委員等共同研商，並依行政院指示，對外廣徵社會各界意見。爰經 91 年全國社會福利會議決議，國民年金制度以社會保險模式為宜。內政部即據以研擬「國民年金法」草案，經行政院院會通過後送請立法院審議，並列為優先審議法案。	採社會保險制設計，並以單層保障制規劃，國民年金保險與原社會保險之業務與內涵完全分立，針對年滿 25 歲，未滿 65 歲且未參加相關社會保險之國民開辦國民年金保險。現行公教、軍、勞、農保制度暫不與國民年金保險整合，但各保險將朝年金化方向進行改革。	本案經立法院聯席會議完成法案報告及詢答，並決議逕付二讀，交由朝野黨團協商，惟因朝野政黨對於國民年金制度方向各有主張及看法，無法形成共識，且因立法院屆期不續審法案，未完成立法。
第四階段規劃 (94 年 2 月至 95 年 7 月)	鑒於朝野對國民年金制度尚未建立共識以時空環境因素變化，原草案須重新審慎評估檢討，故由行政院傳前政務委員立葉邀集相關部會參與研討，並由該會負責國民年金制度重新規劃及評估；內政部則依據規劃結果，重新研擬國民年金法草案，並經行政院院會討論通過。	採社會保險制度設計，並以銜接勞保年金化制度為目標，故國民年金制度之規劃，採以勞保內涵單獨辦理，亦即費率及給付內涵大致與勞保相同，但財務獨立，單獨立法。另將敬老福利生活津貼逐年整併於老年年金給付中，最後完全落日，老年農民福利津貼與農民健康保險亦因新進農民強制加保，而逐漸落日。	本階段版本民間社福團體仍有不同意見，經行政院蘇前院長貞昌指示加強與民間團體之溝通協商與意見周延整合後，再送立法院審議，全案乃暫予擱置。
第五階段規劃 (95 年 7 月至 96 年 8 月)	由於民間團體對國民年金仍有意見亟待整合，為積極溝通尋求共識，95 年召開之「臺灣	本階段係依經續會共識意見，考量國家財政可負擔性，彌補部分國民因未能加入任何社會	本規劃草案歷經行政院審議，「國民年金法」於

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
	經濟永續發展會議」(以下稱經續會)即針對國民年金之議題進行討論與整合意見。為落實經續會達成之國民年金共識意見,內政部即以行政院院會通過之「國民年金法」草案版本為基礎,將經續會共識意見納入,重新檢討研擬草案,且與勞工保險老年給付年金化同步推動。	保險享有老年經濟安全保障之漏洞,達成公平、適足保障國民老年經濟生活安全的目的。	96年7月20日立法院三讀通過,96年8月8日經總統公布,於97年10月1日施行。

註：本表係本院依據國發會、衛福部查復資料彙整所製。

(四)鑒於「國民年金法」修正,使農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤,造成老農津貼始終未落日,而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關,無須待升格為「農業部」,自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處以維護農民基本權益。然就農民健康保險之後續規劃,該會查復本院表示:「依『農民健康保險條例』第3條及第4條規定,農保之中央主管機關為內政部,並委託勞工保險局辦理。該會依該條例第5條第6項規定,會同內政部訂定從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法,以作為從事農業工作農民之認定標準及資格審查之依據。復依『國民年金法』第3條規定,國保之中央主管機關為中央社政機關,現為衛生福利部。由於該會非農保及國保之主管機關,對於農保併入國保,並未分析評估其對國保財

務狀況之影響」云云。顯見該會未就農民健康保險之後續進行研擬規劃,核其作為,顯然消極。

(五)又查,農委會104年度編列老年農民福利津貼預算488.43億元,占農委會歲出預算986.17億元之49.53%,比例極高;該會105年度編列歲出預算總金額為949.34億元,較104年度之986.17億元減少36.83億元,然105年度編列之老年農民福利津貼預算495.69億元,較104年度增加7.26億元,占農委會歲出預算比例增加為52.21%。農委會於接受本院約詢時坦言:「現行農民福利津貼占財政很高的比例,倘制度能規劃調整,會對財務問題之解決很有幫助」等語。基此,究老年農民福利津貼有無落日之規劃?詢據農委會表示略以:「105年1月5日行政院審查該會報送『老年農民福利津貼暫行條例』修正草案,該草案之修正重點為在現行社會保險制度既有基礎下,建構農民經濟

安全保障制度，以老農津貼為基礎，輔之以農民得自由選擇參加國保，農民於 65 歲除領取老農津貼外，並得依其參加國保年資領取國保老年年金。審查結論，請國家發展委員會會同農委會參考各機關（單位）意見，再行研酌獲取共識，以為農民建構老年經濟保障制度」等語，益見該會對於老農津貼落日未積極因應。且該會於約詢時亦表示：「農保每月保費 78 元，國保保費每月 878 元，兩者整併會有困難。且現行農保納保人口約 127 萬人，其中有 69 萬人年齡高於 65 歲，倘與國民年金保險整併，65 歲人口族群應如何解決處理，將發生問題……基金獨立操作有其難度，給付年金亦有困難。新政府尚未提有關農保之改革議題，惟建議應有整體規劃考量」等語，於此可見，農委會似有將農民權益保障置身事外，未克盡職責之虞。

(六)綜上，「國民年金法」於 97 年 8 月 13 日修正，將農民排除於強制納入「國民年金保險」之範疇，使農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應對農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處；然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他具體之因應規劃或作為，態度消極，似有將農民權益保障置身事外，未克盡其應有職責之虞，核有違失。

四、勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，該局於 104 年將各類保險基金合併招標，據以提高操作基金規模。惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且國民年金保險基金來自弱勢民眾，其運作風險安全維護應更甚於其他保險基金，無論制度之設計及盈虧之妥適處理，均待檢討。

(一)按「國民年金法」第 4 條規定：「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」同法第 48 條規定：「本基金除本法所定用途外，僅得投資運用，不得移作他用或處分；其管理、運用及監督等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之（第 1 項）。本基金之運用，經中央主管機關通過，保險人得委託金融機構辦理。委託運用方式、範圍、經費及其他應遵行事項之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布（第 2 項）。本基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之（第 3 項）。」配合行政院組織改造，103 年 2 月 17 日行政院勞工委員會改制為勞動部，並設置「勞動基金運用局」，辦理勞動基金投資管理運用相關事宜，行政院復於 103 年 2 月 14 日以院臺規字第 1030124618 號公告，「國民年金法」第 4

條、第 46 條、第 48 條第 2 項、第 3 項所列屬「勞工保險局」之權責事項，自 103 年 2 月 17 日起，國民年金保險基金投資及運用業務，改由「勞動部勞動基金運用局」管轄；其他業務改由「勞動部勞工保險局」管轄。

(二)次按勞動部為辦理各類勞動基金投資運用業務，特設勞動基金運用局掌理勞動部主管之特種基金（以下簡稱各基金），包含勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、積欠工資墊償基金及職業災害勞工保護專款之投資運用業務。掌理事項如下：

- 1.各基金之投資政策、資產配置與年度運用計畫之研擬及執行。
- 2.各基金風險預算之編製及風險管理之執行。
- 3.各基金投資委託經營計畫之研擬、委託國內外資產管理機構之規劃、遴選、執行及監督考核。
- 4.各基金投資運用法令之研擬及執行。
- 5.各基金投資運用之帳務處理及保管。
- 6.各基金運用年度稽核計畫之研擬、執行及考核。
- 7.各基金綜合業務之研擬、執行及考核。
- 8.其他與基金業務相關事項。

勞基局另受衛福部委託運用國民年金保險基金，辦理基金投資業務。勞基局查復本院表示：「該局掌理國民年金保險基金之投資管理運用事宜，需考量國民年金保險基金之

屬性、適用法規、投資政策以及監理委員要求，並以長期投資觀點，考量報酬率與風險之衡平性，運用多元化投資及分散風險等策略，以增加基金長期價值，達成維持基金健全與永續經營之目的」等語。

(三)查有關國民年金保險基金之投資標的，勞動部於接受本院詢問時表示：「『國保基金』自 97 年開辦以來，基金自 393 億元累積至 2,271 億元，一開始因相關法規尚未完備，故 97 年基金全數存款。98 年起投資股票及債券，99 年開始委託國內公司經營，103 年投資國外權益證券、共同基金、ETF 等，104 年基金運用局成立，委託國外公司經營。委外一律採公開招標，考量倘規模小，外國公司較無意願投標，故去（104）年勞退、國保等基金合併招標（約 20 多億美金），俾吸引優良廠商投標，且費率可以低一點。委外經營之招標文件，簽約時會敘明各項基金（勞退、勞保、國保）之各別金額，分開簽約但一起操作，避免差別待遇。」等語。該部勞基局並表示：「國民年金保險業務，開辦初期提供勞保局 2 名基金運作人力，103 年起由 2 人增至 16 人，勞保局總計勞保、勞退、國保等基金，約計 3 兆多規模。投資政策書內均有訂運作的指標，年度也有年度資產配置及年度計畫，並參考前期表現及經濟預期，設定投資報酬率。每月、每季都會檢討，將檢討報告送監理會審議。國內委託 5 家投信公司，國外委託

2 家不動產、3 家股票、3 家債券，共計 12.5 億元，今年已招標，目前辦理簽約中。」

(四)惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，同時委託勞基局運作是否妥適，基金局坦言有以下困難：

- 1.基金局受託辦理國民年金保險基金之運用，其主管機關為衛福部，並定期召開國民年金監理委員會議審議相關議題，與勞動基金間不同之主管機關及監理委員，對基金運用思維方向或有不同等語。
- 2.為配合不同主管機關監理需要，基金局雖已盡力統整相關投資作業，惟在實際規劃、投資及作業面，如資產配置規劃、保管銀行選任、投資簽呈、績效報表、風險控管等，仍需重複程序分別作業。
- 3.不同主管機關要求報表格式不一，倍增作業繁雜程度，雖國民年金保險基金較勞動基金規模小，但基金局辦理國民年金保險基金所增加業務量遠高於其所增加規模比例。
- 4.此外，基金局組改後規劃整合各基金系統，國民年金保險基金則因應衛福部要求需為獨立的資訊系統，形成同一機關二套投資資訊系統，似有礙基金統籌運用之效益。

(五)勞動部指出，「國民年金成立後展開投資運用之初，原係委由勞保局

辦理，當時考量節省作業經費與系統操作一致性，爰將國民年金保險基金帳務處理依附於勞保基金系統架構運作，惟國民年金監理會要求國保基金應建立獨立之資訊系統，以利未來成立專責管理運用單位時，系統可以順利切割回歸該部，故勞保局就國保基金相關資訊系統均獨立開發，形成同一機關使用二套系統，業務及經費並無法精簡，爰造成目前投資管理上確實有部分重複辦理的情形。」然就未來國民年金局之成立可能，衛福部於本院詢問時表示：「當初衛生福利部組織改造時，曾有納入考量，惟因考量規模、勞保局意見，故未成立，該局目前對組織而言是虛線的架構，未來成立的機率也不大，倘整合為大國民年金保險，成立該局將有其價值，將視國家年金改革政策方向而定」等語。

(六)綜上，勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，該局於 104 年將各類保險基金合併招標，據以提高基金操作規模。惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且對國民年金保險基金均來自弱勢民眾，其運作風險安全維護更甚於其他保險基金，制度設計及盈虧之妥適處理等，均待檢討。

綜上所述，爰依監察法第 24 條提案糾

正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

註 1：資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」資料。

註 2：國民年金法第 13 條：「保險費之計算，自被保險人保險效力開始之當日起至保險效力停止或終止之當日止。保險效力開始、停止或終止之當月未全月加保者，依實際加保日數按每月三十日比率計算保險費（第 1 項）。被保險人應負擔之保險費，由保險人按雙月計算，於次月底前以書面命被保險人於再次月底前，以金融機構轉帳或其他保險人指定之方式，向保險人繳納（第 2 項）。被保險人應負擔保險費未達全月份保險費金額時，保險人得於累積達全月份保險費金額後，於下次計算保險費時一併結算。但一年至少應寄發一次繳款單（第 3 項）。被保險人得預繳一定期間之保險費，其預繳保險費期間以一年為限（第 3 項）。被保險人應負擔之保險費於繳納後，不予退還。但非可歸責於被保險人之事由所溢繳或誤繳者，不在此限（第 4 項）。各級政府依本法規定應負擔之保險費，由保險人於每年五月底及十一月底，除依前六個月已繳納保險費之被保險人及政府全額負擔保險費之被保險人計算外，並加計前條各級政府應負擔未繳費之被保險人保險費之百分之十五；各級政府應於六月底及十二月底前繳納，並溯自中華民國九十七年十月一日施行。本法一百年六月十三日修正之條文施行前，各級政府已繳納之保險費，與依被保險人繳費情形計算之差額，視

為各級政府預繳之保險費（第 5 項）。各級政府未依本法規定繳納應負擔之保險費時，保險人得報請中央主管機關轉請行政院，自各該機關之補助款中扣減抵充（第 6 項）。」

註 3：國民年金法第 14 條規定：「被保險人及各級政府未依前二條規定期限繳納保險費者，自繳納期限屆滿翌日起至完納前一日止，每逾 1 日，以每年 1 月 1 日之郵政儲金一年期定期存款利率為準按日計算利息，一併計收（第 1 項）。依前項規定計算之利息，在一定金額以下者得予免徵；其數額，由中央主管機關定之（第 2 項）。」

註 4：開辦第 1 年保險費率之訂定，以投保 40 年、所得替代率每年 1%、實質利率 3.8% 及月投保金額 15,840 元，計算其給付金額（6,336 元），且在不考慮物價指數及薪資變動下，以年滿 65 歲平均餘命 17 年。

二、本院交通及採購委員會為交通部督導高速鐵路工程局辦理機場捷運計畫，過度壓縮預算及工程底價；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力事證；未周詳考量技術規範及營運需求；採取先機電後土建發包策略，造成軌床及機房交付延遲；漠視違法轉包行為；昧於工程管理混亂，錯估通車期程，均核有重大違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 105 年 8 月 11 日

發文字號：院台交字第 1052530219 號

主旨：公告糾正交通部督導高速鐵路工程局辦理機場捷運計畫，過度壓縮預算及工程底價；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力事證；未周詳考量技術規範及營運需求；採取先機電後土建發包策略，造成軌床及機房交付延遲；漠視違法轉包行為；昧於工程管理混亂，錯估通車期程，均核有重大違失案。

依據：105 年 8 月 9 日本院交通及採購委員會第 5 屆第 25 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部、交通部高速鐵路工程局。

貳、案由：交通部督導所屬高速鐵路工程局（下稱高鐵局）辦理機場捷運計畫，明知本身欠缺捷運興建經驗，未及時引進國內捷運工程人才及制度規章；為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，規劃過短之興建時程；辦理機電系統招標作業時，過度壓縮預算及工程底價；拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在符合資格之廠商中辦理資格預審；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」

實績；對於限制機電系統型式等重大事項，未依公文流程簽報交通部核定；審標過程中，復刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力之具體事證，致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；簽約時，僅訂定商業運轉或竣工之主里程碑，致難以控管工程進度；復未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；且誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，嗣土建標因發包不順，造成軌床及機房交付延遲；履約期間，漠視丸紅公司違法轉包之行為，未積極解決工程進度持續落後及工程品質不佳等問題；整合測試階段，則昧於工程管理混亂及丸紅公司無法掌握技術之實況，僅依賴丸紅公司之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程，一再失信於民，嚴重損害政府形象及全民利益，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

臺灣桃園國際機場（下稱桃園機場）為國家門戶，為提供機場聯外交通及沿線新市鎮之捷運運輸，前臺灣省政府住宅及都市發展局（下稱省住都局）早於民國（下同）84 年 7 月，即著手規劃桃園機場至臺北之捷運路線，經行政院於 85 年 6 月 27 日核准採 BOT 模式辦理，省住都局[精省後由交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）接辦]則於 85 年 10 月 30 日公告「獎勵民間投資中正國際機場至台北捷運系統建設計畫」，並經 87 年 5 月 26 日甄選委員會選定長生國際開發股份有限公司（下稱長生公司）籌備處為最優申請人。嗣因長生公司將捷運建設視為土地開發之聯外道路，相關規劃超出既有法律架構，執行困難，復因財務

狀況不佳，未依「籌備合約」規定期限內簽訂興建營運合約，經交通部於 92 年 1 月 2 日通知該公司喪失最優申請人資格，而次優申請人中華工程股份有限公司因時空環境變化，亦放棄參與興建。92 年 5 月 24 日政府宣布自行興建，列入「新十大建設」項目之一，行政院遂於 93 年 3 月 9 日（註 1）核定交通部所提之「中正國際機場聯外捷運系統建設計畫」（行政院於 96 年 1 月 8 日修改計畫名稱為「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」，下稱機場捷運計畫），原訂於 98 年 1 月全線完工通車，惟經 6 次跳票，迄今仍未能通車。機場捷運計畫包括機電系統、土木建築（土建）、其他機電設備工程及相關設計、監造服務。工程部分共包括 10 件土建工程及 5 件機電工程〔分別為：ME01 標（機電統包工程）、ME02 標（自動收費系統）、ME03 標（行包處理設施）、ME04 標（電梯／電扶梯工程，分 A、B 兩標案）、ME05 標（航班資訊顯示系統）〕採購案，而機電統包工程（ME01 標）為機場捷運計畫項下之主要機電工程，先於 94 年 6 月辦理招標（同年 12 月決標）；惟嗣後土建工程招標期間，因受預算審議延遲、營建物價持續上漲、配合政策變更工程內容、用地費用增加及預算審議遲延等因素，至 97 年底始全部完成發包作業，致 A2 至 A7 站高架路段交付軌床遲延，從而該計畫之要徑由地下段工程變動為 ME01 標。然 ME01 標統包商日商丸紅株式會社（下稱丸紅公司）因不具施作號誌及捷運系統整合之經驗，欠缺相關技術能力，將號誌設計、安裝、測

試等主要部分，轉包予英商英維思鐵路有限公司[原名英商西屋鐵路系統有限公司（下稱西屋公司），99 年 4 月更名，嗣為德商西門子股份有限公司（下稱西門子公司）併購後，更名為英商西門子鐵路自動化有限公司，下統稱英維思公司]履行，導致設計延遲，又與多家分包商發生契約糾紛，致延誤工程進度。該 ME01 標雖於 103 年 12 月 31 日實質完工，然因號誌系統的穩定度不足，包括緊急煞車、軌道電路誤占據、列車滑軌等異常狀況頻傳，致整合測試進度遲緩；其營運前運轉測試及模擬演練作業，復因桃園市政府（下稱桃市府）、桃園大眾捷運股份有限公司（下稱桃園捷運公司）與交通部、高鐵局對於車速、班距、系統穩定性及安全標準之認知差距，對相關期程產生爭議而影響通車期日。案經本院向交通部調閱相關卷證資料；向行政院公共工程委員會（下稱工程會）調閱本案工程招標及履約爭議相關文件（含申訴、調解案件之審議判斷書）、該會督導機場捷運計畫之相關會議紀錄及督導報告；向法務部廉政署及最高法院檢察署調閱相關查處及偵查案卷；函請臺北市政府捷運工程局（下稱北市府捷運局）提供有關臺北捷運系統標案之工程實務慣例。並於 104 年 8 月 27 日訪談機場捷運計畫法律顧問李○○律師；同年 9 月 10 日邀集交通部及高鐵局主管人員就通車日期多次延宕之原因經過及後續爭議處理情形提出簡報；同年 11 月 27 日實地履勘機場捷運計畫系統整合測試。再於 105 年 1 月 11 日詢問交通部及高鐵局、同年 1 月 21 日詢問工程會及高鐵局前局長朱○○、同

年 2 月 1 日詢問桃市府及桃園捷運公司、同年 3 月 14 日再次詢問交通部（高鐵路）及中興工程顧問股份有限公司（下稱中興工程）、同年 5 月 19 日詢問高鐵路前局長龐○○及中興工程軌道系統工程部前經理藍○○、同年 6 月 1 日詢問北市府捷運局前局長周○○、高鐵路前科長施○○等人。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、高鐵路受交通部指定主辦機場捷運計畫，明知其本身欠缺捷運施工經驗，而該計畫之營運需求複雜，路線兼具長陡坡及小轉彎半徑，營運速度要求高，核心機電系統之穩定性、安全性標準較一般捷運系統為高，卻未汲取國內興建捷運系統之經驗，及時引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章，誤認由總顧問聘用國外專家即可解決營運及技術問題，顯失謹慎，核有重大疏失。

(一)按大眾捷運法（下稱大捷法）第 13 條規定：「中央或地方主管機關為建設大眾捷運系統，得設立工程建設機構，依前條核定之大眾捷運系統路網計畫負責設計、施工。前項大眾捷運系統之建設，中央或地方主管機關得委任或委託其他機關或民間機構辦理。」立法目的在要求建設捷運系統之主管機關，應指定具有足夠經驗及能力之機構承辦工程興建，如原有機構無力承辦，並應設置工程建設機構負責。68 年交通部主辦臺鐵地下化工程時，因考量臺鐵工程經驗及能力不足，另成立「臺北市區地下鐵路工程處」

專責辦理；而 76 年臺北都會區捷運系統，亦由交通部規劃路網後，報由行政院核定臺北市政府（下稱北市府）設置「捷運工程局」（下稱捷運局），辦理興建工作，均屬適例。

(二)機場捷運系統路線長度約 51.03 公里，其中地下段約 10.92 公里，高架段約 40.11 公里。沿途共設 22 座車站，包括 15 座高架車站、7 座地下車站，並設置青埔與蘆竹兩座維修機廠，工程浩大。該計畫包括機電系統、土木建築（土建）、其他機電設備工程及相關設計、監造服務。工程部分共包括 10 件土建工程及 5 件機電工程〔分別為：ME01 標（機電統包工程）、ME02 標（自動收費系統）、ME03 標（行包處理設施）、ME04 標（電梯／電扶梯工程，分 A、B 兩標案）、ME05 標（航班資訊顯示系統）〕採購案，而機電統包工程（ME01 標）為機場捷運計畫項下之主要機電工程，包括：電聯車、供電、號誌及行車控制、通訊（無線電）、中央監控、月台門、機廠維修設備，以及軌道工程等 8 大子系統，工程界面錯綜複雜。且具有以下特性：

1.提供直達車及普通車之營業服務：直達車自臺北車站（A1）出發，停靠新北產業園區站（A3）、長庚醫院站（A8）、桃園機場第一航廈站（A12）、第二航廈站（A13），及未來第三航廈站（A14）；普通車與直達車共用路軌營運，每站停靠。直達車自臺

- 北車站至桃園機場之行車時間合約訂為 35 分鐘。
2. 提供旅客預辦登機及行李託運服務：系統初期於臺北車站提供旅客辦理預辦登機及行李託運，並在新北產業園區站預留預辦登機及行李託運服務空間及銜接界面。
 3. 機場捷運路線具長陡坡：坡度 3 % 以上的路段累計長度達 12.11 公里，並有 2 處長陡坡，其中位於泰山貴和站（A6）至體育大學站（A7）間之青山路上，其最大坡度達 4.92%，長度約 3.9 公里（較臺鐵舊山線最大坡度之三義－勝興路段更為陡峭）。
 4. 路線具有小轉彎半徑：有 5 處之轉彎半徑小於 200 公尺，最低設計速限每小時 20 公里，其中青埔機廠進廠線之轉彎半徑僅 90 公尺。

表 1 機場捷運與一般都會捷運之比較

項目	機場捷運系統	都會區捷運系統
營運車種	直達車／普通車	普通車
預辦登機及行李託運服務	提供	未提供
車廂內行李架	提供	通常未提供
車廂內航班資訊顯示系統	提供	未提供
最高營運速度	100 km/hr	70-80 km/hr

資料來源：中興工程。

(三)由上可知，機場捷運工程之施工標眾多、界面數量達數百項且關係複雜，整合難度高，且營運需求複雜，營運速度及安全性標準，較一般都會捷運更高。高鐵局因承接省住都局機場捷運 BOT 案之業務，於 92 年 5 月政府宣布收回自行興建機場捷運時，該局並無任何興辦捷運建設之工程經驗，而當時臺北都會區捷運系統第一至三期工程已陸續完工，累積多條中運量及高運量捷運系統建設之經驗，高鐵局自應妥慎進行規劃，汲取臺北捷運之施工技術及經驗，及時引進相關人才及

制度規章。惟詢據北市府捷運局前局長周○○（時任交通部次長）表示：「就專業角度來看，捷運包括軌道、機電、車輛、訊號等數百項複雜的系統及介面，工程有其複雜性。國內 20 年前蓋臺北捷運時，中央成立北市捷運局，同時也擔心國內的工程水準，花了 60 幾億來聘用總顧問帶著優秀的同仁，建立了很多制度，訓練人員，擬定規劃、設計準則，訂定施工、管理等制度，直到現在臺北捷運已是全球首屈一指，足以技術輸出，這是耗費了很多補習費的結果。但執行機場

捷運的人員是從國工局來的，因當時國工局沒有業務就移轉過來，沒有注意到經驗的累積及傳承，沒有由專業的人來做，因而種下失敗的命運。……後來高鐵局找了一些北市捷運局的人去幫忙，但晚了。最早訂規範可能就訂得不好，很多東西沒有考慮後續營運，就會失敗。檢討起來，當時機電的招標文件，可能沒有經過仔細的審查。發包我沒有參與，但發包非常重要。最主要捷運建設必須要經驗，是一個團隊經過相互的整體的考量，機場捷運發包時是否找有經驗的人來看，我不知道。現在機場捷運據報導，在號誌、軌道、爬坡、電纜進水等皆出現嚴重的問題」等語。另詢據高鐵局內部人員坦言，機場捷運最大的問題是當時高鐵局以為只要開規格，即可解決後續營運問題。然機場捷運不同於高鐵（註 2），丸紅公司完全欠缺技術顧問的支援，加以國內公務員對技術能力較為不足，高鐵局雖委由總顧問進行機場捷運招標作業，而中興工程獲得總顧問標，聘請了很多國外的顧問，如協力商栢誠公司以國外專家為主力，但該等國外專家的技術能力並不實在，諸多技術規範抄自泰國曼谷捷運的招標文件，且相關文件均僅有英文版本，致承辦公務員難以深入審查。而丸紅公司得標後，因該公司屬仲介商，自始即未思考如何將建設做好，各子系統按招標文件規範各自為政，導致介面整合發生問題，丸紅公司無整合能力，雖

聘用國外技師進行整合，然技術能力及專業性不足，總顧問及監造中興工程亦缺乏整合人才，而業主高鐵局僅重視執行績效，公務員於文件審查時所提出意見無法一再堅持等語。

(四)綜上，機場捷運工程重大，負責興建之機構及人員良窳，不但影響工程品質及安全，更涉及鉅額公帑及國家發展，事必慎於始而無悔。然高鐵局於交通部指定為機場捷運之工程建設機構時，不但相關人員無捷運建設經驗，主事者局長何○○（91 年 7 月 25 日至 94 年 8 月 28 日任高鐵局局長；94 年 8 月 29 日至 97 年 6 月 16 日任交通部常務次長並督管機場捷運計畫）亦完全欠缺捷運興建經驗。該局復未及時引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章，誤認發包由總顧問聘用國外專家即可解決營運及技術問題，不但備標作業粗糙，選商失敗，且相關系統技術規範亦欠周延，核有重大違失。

二、高鐵局未經專業考量，亦未參考國內其他捷運工程之興建經驗均高於 5 年，為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，逕規劃 5 年的興建時程，過度壓縮招標作業及興建期程，顯有重大違失。

(一)按大捷法第 15 條第 1 項規定：「政府建設之大眾系統工程，其開工及竣工期限，應由大眾捷運系統工程建設機構擬訂，報請中央主管機關核定；其不能依限開工或竣工時，應敘明理由，報請中央主管機關

核准展期。」高鐵路於 92 年 9 月 29 日陳報交通部報請行政院核定之機場捷運規劃報告，將完工通車期程訂為 98 年 1 月；嗣該局於 94 年 10 月 19 日備齊相關文書函報開工時，雖調整三重至中壢段完工期程至 99 年 12 月，但仍以機電系統統包工程開工後 60 個月（預計於 99 年 12 月）為機場捷運計畫三重至中壢路段完工之目標。

(二)詢據高鐵路前局長朱○表示：「任何計畫，合約的工期要周延考量，該工程一開始訂 5 年，顯然是主事者求快心切，壓縮了工期。但本工程 51 公里，坡度大，曲度大，極為複雜，且有直達車、普通車兩種車種，非一般捷運，應考量工程技術不可行？一再延長，損害政府形象。有人來投標，就要依約執行」等語，指出機場捷運工期規劃不合理是一再延宕的主要原因之一。而有關機場捷運計畫規劃報告書何以僅規劃 5 年施工期間，據交通部函復表示：「本計畫原採民間投資方式辦理，後因長生公司未能依約完成籌備作業，致喪失最優申請人資格。後改由高鐵路自行辦理，該局依交通部 92 年 6 月 25 日召開之『研商中正機場聯外捷運系統建設計畫相關事宜第二次會議』中，部長林陵三會中指示為期使機場捷運計畫在改由政府自辦之後，能加速達成完工通車之目標，期將完工期

程提前至 97 年底（該指示未納入該次會議結論中），爰高鐵路訂定 97 年 12 月完工，98 年 1 月通車期程，係配合交通部之提早通車政策，致將工期過度壓縮」等語。而機場捷運計畫期程，自 85 年 10 月 30 日省住都局公告 BOT 案申請須知；87 年 7 月 2 日交通部與長生公司簽訂籌備合約，至 92 年 5 月 24 日宣布由政府收回自建，已牽延近 7 年之久，足見交通部彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，求快心切，逕設定 97 年底完工之期程，而忽略工程專業評估。

(三)高鐵路對於交通部長上揭未列入會議結論之政策宣示，未依大捷法第 15 條第 1 項規定，經專業判斷及參考國內其他捷運工程之工程期間，擬訂合理之開工及竣工期限報請交通部核定，卻迎合政策指示，逕規劃 5 年之興建時程。對照分段分期辦理興建之臺北都會區捷運系統，其第 1 期工程之木柵線及淡水線工程期間即達 7 年 9 個月及 9 年 5 個月；後續各延伸路線之工程期間亦達 6 至 11 年（詳如下表）。而機場捷運之難度較臺北捷運為高，其後因無法依限竣工，二次提送修正計畫報請行政院核定展期，並一再宣布延後通車日期，迄今仍無法報請交通部履勘。顯見高鐵路漠視專業考量，卻又執行不力，嚴重損害政府形象，顯有重大違失。

表 2 臺北捷運路線時程一覽表

捷運路線名稱	開工日期	通車日期	工程期間
木柵線	77.7.14	85.3.28	7.6 年
淡水線	77.7.22	86.12.25	9.4 年
新店線中正紀念堂站（不含）至新店站及小碧潭站	新店線 80.3.1 小碧潭線 90.4.2	新店線 88.11.11 小碧潭線 93.9.29	8.7 年
中和線	81.6.15	87.12.24	6.5 年
南港線西門站至昆陽站及小南門線	南港線 79.12.20 小南門線 80.3.27	南港線 89.12.30 小南門線 89.8.31	10 年
板線西門站（不含）至新埔站	81.5.20	89.8.31	8.3 年
板橋線第 2 階段與土城線	88.5.15	95.5.31	7 年
內湖線	91.5.23	98.6.30	7.1 年
新莊蘆洲線	1.90.12.4	1.99.12.31：蘆洲站至忠孝新生站	9 年
	2.92.7.1	2.100.6.30：忠孝新生至東門	8 年
	3.90.8.17	3.102.2.28：迴龍至大橋國小	11.5 年
信義線	94.4.1	101.12.31	7.7 年
松山線	95.8.15	102.12.31	7.3 年

資料來源：交通部。

三、交通部及高鐵局主辦機場捷運計畫建設總經費達新臺幣（下同）1,138.5 億元，原訂 98 年 1 月通車營運，至今已延宕逾 7 年，通車日期一延再延，6 度跳票，自 99 年 12 月、102 年 6 月、102 年 10 月、104 年底、至 105 年 3 月，甚而不再訂定通車日期，嚴重損害政府形象及全民利益，顯有重大違失。

(一)機場捷運計畫政府收回自辦後，交通部沿用省住都局規劃之路線為基礎，重新辦理檢討修正，並與另案桃園捷運先期路網中之中正機場至

中壢 B8 車站路段規劃成果整合規劃辦理，路線起自桃園機場第二航廈，往東經第一航廈，沿線經過桃園縣蘆竹鄉、新北市林口區、桃園縣龜山鄉、新北市新莊區、泰山區、三重區後進入臺北市臺北車站特定專用區；往南經高鐵桃園站至中壢市。臺北車站（A1）至中壢市環北站（A21），總長度約 51.03 公里。

(二)交通部於 92 年 9 月 29 日陳報行政院機場捷運規劃報告書，經行政院於 93 年 3 月 9 日核定（註 3），

總經費為 935 億 7,000 萬餘元，預定 98 年 1 月通車。高鐵局接續展開土建基本設計、機電系統廠商遴選、都市計畫變更及土地取得等相關工作，並依據沿線都市發展計畫、工程限制條件、地方民意要求、臺北至三重路段改採地下方案，及桃園機場主計畫調整等因素，配合辦理規劃報告建議、路線線形及站址調整等研議。94 年 10 月 19 日規劃報告書經高鐵局依大捷法第 14 條備齊相關文書函報開工，考量當時實際執行狀況，調整三重至中壢段完工工期至 99 年 12 月，經行政院

於 95 年 4 月 7 日函原則同意；另臺北車站至三重段原規劃以高架型式進入臺北車站，經交通部與北市府協商後，改採地下方案辦理，並由交通部以行政契約委由北市府辦理，預定於 101 年 12 月 31 日完工，並於 102 年 2 月 28 日達成商業運轉目標，經行政院於 96 年 1 月 8 日函核定。惟其通車日期多次延宕迄未能通車，建設總經費亦調高至 1,138.5 億元（如加計桃園機場至中壢車站之延伸線 138.5 億元，總經費為 1,277 億元），茲將歷次通車延宕情形表列如下：

表 3 歷次通車延宕、計畫修正情形

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
	規劃報告書	93.3.9 院臺交字第 0930011092 號	98.1 完工通車		-
1	交通部依大捷法研擬文書報院	95.4.7 院臺交字第 0950014219 號	99.12完工通車	101.12 完工、 102.2 商業運轉	依實際執行狀況調整
2	第 1 次修正計畫 修正總期程至 104.1 月底	97.11.24 院臺交字第 0970052014 號	調整至 102.2 完工（增加約 26 個月） 試運轉、營運 模擬測試及履 勘等，估計 4 個月 102.6 商業運轉	土建 102.11 完 工（延後 11 個 月）；機電系 統 102.9 完工（延 後 11 個月） 試運轉、營運 模擬測試及履 勘等，估計 4	1.95 年度預算審議延遲至 95.6 月底通過，影響非都市土地取得時程。 2.地方民意要求增設 A5a 車站、變更林口特定區計畫，涉及土地開發及回饋金等較複雜審議細節，影響 CE01 標及 CE02 標招標及開工時程。 3.A2 至 A7 站高架路段配合民意及

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
				個月 103.1 商業運轉	<p>臺北縣政府要求預留增設 A5a 車站工程界面，影響基本設計及細部設計。</p> <p>4.蘆竹機廠非都市土地變更案因當地民眾針對徵收範圍抗爭及對維持原機廠東側保持當地溜池生態等訴求，重新規劃機廠配置，致調整基地範圍而延遲土地交付時程。</p> <p>5.立法院 95、96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案審查報告決議，桃園國際機場至 A15 站路段改為地下化案，為相關因應與配合作業，及協調確認高架或地下案費時，影響土建招標時程。</p> <p>6.營建物價持續上漲，造成高架段土建 CE01、CE02、CE03 施工標及臺北車站段 CA450 標無法順利決標。</p>
3	101.8.30 宣布第 1 階段延後 4 個月通車	-	- 三重至中壢段延至 102.10 完成	-	<p>1.環評要求將沿線土建工程開挖多餘土方運至蘆竹機廠回填，致蘆竹機廠延後建廠，衝擊後續主線測試作業與通車時程。</p> <p>2.機電系統統包商施工進度落後</p>
4	第 2 次修正計畫調整通車時程至 104 年年底	102.8.19 院臺交字第 1020050058 號	預定 103.11 完工；其後辦理營運單位點移交作業、模擬演練（含系統穩定確認）、初履勘及缺失改善，通車期程展延至 104.12.31	預估 104.6.30 前完工，並由高鐵路協調營運單位於 104.12.31 通車	<p>非可歸責於廠商因素：</p> <p>1.配合環評要求，因應土建工程出土時程，影響蘆竹機廠建廠工程。</p> <p>2.考量臺北車站周邊交通順暢，長途客運轉運站延後搬遷，影響第 2 階段臺北車站（A1 站）交付機電系統廠商進場施工。</p> <p>3.實質完工後，預估新成立之營運公司須合理增加營運前準備時間。</p> <p>可歸責於機電系統廠商因素：</p>

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
					1.設計延遲。 2.與分包商之契約糾紛導致施工延宕。 3.號誌纜線重大品質瑕疵。
5	104.8.28 交通部記者會，調整通車目標期程至 105.3	-	修訂通車目標期程為 105.3		1.機場捷運系統整合測試辦理期間，因穩定性未達標準，致營運前運轉測試及模擬演練等作業未能展開，影響原訂 104 年底通車期程。 2.機場捷運系統整合測試作業，仍有 1 項全線班表運轉測試，因測試過程中偶有號誌問題，造成系統穩定性不足，故未完成。 3.統包商系統整合能力及其與下包商間長期存在之合約爭議，導致測試問題及進度未有效解決或改善。
6	105.3.5 交通部記者會宣布通車時程延後		未說明通車時間，表示高鐵局負責技術問題改善，通車時程由桃園捷運公司決定。		1.列車平均速率、行車班距未達合約標準，且運轉測試未完成。 2.預估列車速度改善作業可於 105.6 完成，尚須 1 個月進行定性測試，桃園捷運公司再啟動 3 個月模擬演練，交通部履勘 2 個月。 3.交通部次長及高鐵局局長向社會大眾鞠躬道歉。

資料來源：本院彙整。

(三)據交通部表示，高鐵局及總顧問對於 ME01 標之施工、品質、安衛、進度之控管作業及異常工程議題均掌握現況持續管控，謀求改善對策，並定期、不定期辦理工程缺失改善、會勘、會議，惟統包商丸紅公司及其下包商之合約爭議不斷，致

延誤工程進度，縱經遠赴廠商及下包商母公司施加壓力，效果亦屬有限；另施工與營運單位之整合部分，高鐵局基於儘早通車之公共利益考量，曾洽廠商（丸紅公司）及營運單位（桃園捷運公司）研議，在列車速度改善未完成前，依測試結

果辦理模擬演練及通車營運，並在通車後持續改善至合約要求標準才予驗收，但迄未達共識等語。

- (四)惟查，交通部於 97 年 9 月 16 日函報第 1 次修正計畫，將二階段通車日期分別延後至 102 年 6 月及 103 年 1 月；102 年 6 月再函報第 2 次修正計畫，將通車日延後至 104 年 12 月 31 日。行政院於 97 年 11 月 24 日核定第 1 次修正計畫時，即指出機電標延誤恐造成未來合約執行之爭議點，指示交通部預為因應，以避免影響計畫整體時程；行政院於 102 年 8 月 19 日核定第 2 次修正計畫時，基於部分展延理由係因統包商丸紅公司履約時程延誤與施工品質未符契約規定所致，屬可歸責於廠商而勉於同意，但指示交通部應釐清責任歸屬，並提出下列處理原則：1. 考量統包工程承攬廠商履約紀錄不佳，交通部應持續加強管控相關工程之進度與品質；2. 妥善規劃施工與營運單位間之介面整合作業，包含營運單位進場時程、營運測試意見提出與改善時程管控；3. 相關逾期違約金及造成業主之損害賠償，應確實依契約規定求償。然交通部均未落實執行。且本案調查發現，機場捷運計畫延宕迄今未能通車，部分原因固然可歸責於丸紅公司本身履約及管理能力不足及施工單位與營運單位分屬中央及地方等因素，但高鐵局於主辦機場捷運計畫之始，未妥慎引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章；發包策略錯誤；迨進行機電系統招

標作業時，不當壓縮預算及工程底價，降低實績要求，導致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；且未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；在履約過程中，復漠視丸紅公司違法轉包行為，就工程進度持續嚴重落後及工程品質不佳等問題，除密集開會研商外，欠缺有效解決之策略；整合測試階段，則味於丸紅公司與分包商間爭執不斷，工程管理混亂及其無法掌握號誌軟體更新技術之實況，錯誤預估通車期程（均詳如後述）；迨機電工程完成後，後續系統整合測試及營運前轉測試不順，迄無法達成合約要求。高鐵局雖協調丸紅公司及營運單位桃園捷運公司研議，在列車速度改善未完成前，依測試結果辦理模擬演練及通車營運，並在通車後持續改善至合約要求標準才予驗收，惟終未達成共識。105 年 2 月 4 日行政院面臨通車期日第六度跳票之壓力，行政院院長張○○決定不再訂定通車日期，由桃園捷運公司決定通車期程。會後記者會，行政院發言人表示，機場捷運由準備標案、發包皆為何○○在高鐵局局長及交通部次長任內決定，發言人並意有所指表示：「要記住何○○這個名字」。本計畫自工程建設機構之指定、招標準備及發包作業、履約管理乃至施工與營運單位介面整合等，均有重大瑕疵。高鐵局二度陳報修正計畫，卻對於行政院指示事項，均未落實辦理，導致通車日期一延再延，6 度跳票，

迄未能通車營運，嚴重損害政府形象及全民利益，顯有重大違失。

四、高鐵局為求本案財務評估能順利獲行政院核定及預算審查獲立法院通過，漠視總顧問中興工程建議 ME01 標至少需 290 餘億元經費之意見，逕訂定預算金額為 262 億，過度壓縮工程建設經費，降低其他有捷運建設經驗廠商如西門子公司或法商亞斯通公司得標機會，致毫無捷運建設經驗之丸紅公司得標，核有違失。

(一)94 年 5 月 31 日立法院通過機場捷運計畫特別預算，高鐵局於 94 年 6 月 9 日以公開招標最低價標方式辦理公告招標，公告預算金額為 262 億 1,187 萬 4,442 元。94 年 9 月 7 日該案工程第 1 次開標，因公告預算過低，僅有一家廠商（丸紅公司代表之共同投標廠商）投標而流標。94 年 9 月 15 日高鐵局辦理第 2 次公告招標，雖有丸紅公司／川崎重工業株式會社／株式會社日立製作所共同投標廠商、西門子公司、法商亞斯通公司／中鼎工程股份有限公司共同投標廠商等 3 家團隊投標，但西門子公司提出 275 億 980 萬元、法商亞斯通團隊提出 369 億 2,902 萬元，均遠高於公告預算金額；丸紅公司提出 261.5 億元，取得優先降價權，隨即在第 1 次降價以 254.9 億元進入底價 259 億元得標。

(二)高鐵局於 92 年間擬定機場捷運計畫規劃報告書時，為求財務評估獲得行政院核定，僅估算機電系統工程經費約 196 億 9,900 萬元。據中

興工程軌道系統工程部前經理藍○○在本院證稱：該標案預算一開始總顧問與美商栢誠公司進行評估，建議編列 320 億元預算，之後配合高鐵局強烈要求，減至 290 餘億元即無法再降，但高鐵局預算審查小組決議逕將之降為 262 億元。其認為機場捷運延宕迄今之因素，主要在於當時預算因政策因素編列過低，及高鐵局未進行資格預審所致等語。依該標競標情形及開標作業規定，應可排除參與投標廠商涉有圍標之可能性（註 4）。對照西門子公司之投標金額超過公告預算 13 億餘元；法商亞斯通團隊之投標金額超過 100 億元以上，及丸紅公司得標後之執行情形（註 5），足見中興工程軌道系統工程部前經理藍○○所述，應屬實情。且當時媒體即指出，西門子公司經精算工程成本高達 290 多億元；法商亞斯通公司和國內的中鼎工程聯手，希望能壓低成本，但都遠超過政府預算金額上限（註 6），亦即合理之預算金額約為 290 億元上下，顯見高鐵局之預算及底價評估不實。

(三)按採購法第 46 條規定：「底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。預算之訂定應比照底價訂定之方式為之。」預算如欠合理，縱可檢討訂定合理底價，但仍需於預算金額內為之。高鐵局過度壓縮 ME01 標工程建設經費，漠視總顧問之專業建議，降低其他有捷運建設經驗

廠商如西門子公司或法商亞斯通公司得標之機會，導致毫無捷運建設能力及經驗之丸紅公司得標，核有重大違失。

五、高鐵路辦理機場捷運招標及履約作業時，對於限制機電系統型式等涉及政策之重大事項，均未簽報交通部核定；高鐵路局長何○○對於政務次長周禮良開放機電系統之建議，竟指示政風單位將之列入請託關說紀錄；且不採北市府捷運局應開放機電系統型式之建議，執意將 ME01 標限於鋼軌鋼輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑，均核有違失。

(一)高鐵路辦理機場捷運招標及履約作業時，對於重大事項均未簽報交通部核定，有違行政流程，規避監督，核有重大違失：

1.按交通部組織法第 1 條規定「交通部主管全國交通行政及交通事業」；同法第 5 條第 1 款規定：「路政司掌理左列事項：一、關於鐵路、公路建設籌劃之監督事項。」又大眾捷運系統之建設，由交通部辦理。交通部為建設大眾捷運系統，得設立或指定工程建設機構負責設計、施工，大捷法第 4 條、第 13 條定有明文。有關交通部、路政司對高鐵路之監督關係及公文流程，詢據 94 年 2 月至 11 月間擔任交通部政務次長之周禮良表示：「涉及政策上的東西一定要報部，但執行面的東西就無須報部。……到部內的文，應該先經過路政司。……

(問：招標須知決定採鋼軌鋼輪系統，高鐵路是否要上陳到交通部？)招標算政策，決定限制鋼軌鋼輪系統必須由交通部核定，但我沒有看過相關公文。……(問：招標文件對投標廠商的實績以勘誤表更改是否合理？)高鐵路以勘誤表，表示『寫錯』了，可以看更改前後有沒有某個廠商原來不能進來但變成可以進來，有沒有簽呈？誰核定的？可能公文都沒有經過交通部。這是影響很大的一句話，必須經過交通部。公開閱覽雖然只是徵求意見的程序，但如果改了以後影響到廠商可否進來投標，不改就進不來，那就非常重要。」亦即捷運建設之工程管理等執行事項固得由高鐵路自行決行，但交通部依法為主管機關，所屬之路政司負有監督相關建設之權責，因此涉及限制機電系統型式等政策性事項，高鐵路須循行政流程，會簽路政司意見後報請交通部決行。

2.鑑於機場捷運 ME01 標之招標作業及履約管理涉有諸多違失，經本院函調高鐵路簽辦機場捷運計畫報部決行層級及相關簽呈，惟據交通部函復表示：ME01 標招標作業及履約管理，無須報部，故無報部決行之簽稿等語，並檢附高鐵路 94 年 6 月 1 日報請局長有關 ME01 標案由自行核定辦理之內簽，該簽呈經局長何○○核示「依交通部規定程序辦理」。

3.詢據交通部前次長周○○表示：

「（問：機場捷運相關公文有無報部？）我當時任政務次長，但機捷的公文都沒有經過我，依流程陳送部長的公文必須先經過政次，但從倫理上來看我不能要求所有的公文必須經過我，至於何以機捷的文未經過我，我不知道。我也沒有參加過高鐵局的會議，可能大部分文由高鐵局直接執行。……」而機電系統招標限於鋼軌鋼輪系統之核定，依高鐵局內部紀錄文件記載「林部長於 6 月 8 日電話指示，請本局依原定計畫辦理公告招標。」該紀錄簽報局長何○○核閱後，高鐵局於 94 年 6 月 9 日據以辦理 ME01 標公告招標。顯示機場捷運機電型式及降低投標廠商實績要求等招標決策，高鐵局均未以公文報部，明顯違反行政流程。

4. 綜上，高鐵局將機場捷運機電系統統包工程招標及履約事項，均以局長何○○核定之簽呈為依據，自行辦理而未報部。然該簽呈所援引交通部 92 年 7 月 22 日訂頒之「交通部所屬機關辦理採購案件權責劃分表」，僅規定「達查核金額以上採購案件之開標、比價、議價、決標、驗收之監辦」等程序事項授權由高鐵局自行辦理，並未授權涉及政策決定等重要事項。參酌交通部前次長周○○前揭證述，高鐵局逕將機場捷運招標及履約涉及政策決定之重要事項均自行決行，顯然規避監督，違反首揭法律規定及公文

正當流程，核有重大違失。

- (二) 時任高鐵局局長何○○對於上級政務次長周○○開放機電系統之建議，竟指示政風單位將之列入請託關說紀錄：

1. 卷查 94 年 6 月 7 日高鐵局請託關說事件紀錄表記載：「請託關說人（日本伊藤忠公司取締役及交通工程部部长代理久保田幸司）於交通部 102 會議室，對於周政務次長○○表示希望在辦理『中正國際機場聯外捷運系統設計畫』機電系統統包工程標公告招標時，將沒有營運實績之磁浮系統（HSST）列為可採用之系統。」該紀錄簽報局長何○○核閱。

2. 詢據周○○表示：「（問：招標文件中限制排除磁浮及線性馬達，當時您似乎引薦磁浮系統？）……日本正好名古屋有磁浮，可以克服長陡坡，我是基於安全性的技術考量，要求機捷的系統選擇，不要限於鋼輪系統，並沒有要求限於磁浮系統，而是要經過嚴格的評估，而且廠商必須保證安全性。……我只有在一個非公眾場合中說過磁浮系統，線性馬達則屬低速磁浮，比較適合長陡坡等語，至於紀錄中說我曾經請託關說，但我僅表達意見而已，我沒有任何動作……」等語；詢據政風單位人員證稱：「該請託關說紀錄係局長何○○要求政風室製作」等語。經查，磁浮列車系統有德、日廠商生產，線性馬

達列車系統為加拿大龐巴迪公司之專利，卷內既無次長周○○推薦特定公司或指示、陪同廠商拜會之相關事證，尚難據以認為其有何關說請託行為。而周○○身為交通部政務次長，本負有督導機場捷運建設之權責，且其曾擔任北市府捷運局總工程司及高雄市政府捷運工程局局長，對捷運工程非無經驗，相關意見與北市府捷運局建議高鐵局應開放機電系統之主張相符，所述尚非無據。足見高鐵局前局長何○○以日商伊藤忠公司人員拜會高鐵局乙事，指示政風單位將交通部次長列入請託關說名單，顯過於牽強。

(三) 高鐵局不採北市府捷運局及其上級建議應開放機電系統型式，執意將 ME01 標限於鋼軌鋼輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑，核有違失。

1. 按採購法第 26 條規定：「(第 1 項) 機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件……。(第 2 項) 機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，……在目的及效果上均不得限制競爭。(第 3 項) 招標文件不得要求或提及特定之商標或商名、專利、設計或型式……。」同法第 35 條規定：「機關得於招標文件中規定，允許廠商在不降低原有功能條件下，得就技術、工法、材料或設備，提出可縮減

工期、減省經費或提高效率之替代方案。……」

2. 機場捷運路線包含長陡坡 (A6 至 A7 站坡度達 4.92%，長度 3.92 公里) 及大轉彎等特性，核心機電系統之穩定性、安全性及營運需求標準，較一般捷運系統更為嚴格。本院收受諸多民眾陳情，指陳機場機電系統型式之安全性不足、國際上捷運系統長陡坡採取鋼軌鋼輪之案例極少、整合測試期間發生多次列車緊急剎車打滑等安全問題云云。而本案招標作業期間，媒體指出國際機電系統大廠角力不斷，嗣後採「線性感應馬達系統」之龐巴迪公司因投標須知限制而未參與投標，向工程會提出申訴，質疑現行系統在長陡坡之行車安全等情。

3. 高鐵局對此表示：機場捷運採用鋼軌鋼輪系統，係由總顧問中興工程針對機場捷運計畫路線諸多限制條件，就供應商之多寡、壽期成本、技術、安全性等項目評估最適機電系統，經各種模擬結果顯示直達車由臺北至桃園機場可符合 35 分鐘行車時間且無安全疑慮等語。高鐵局前局長龐○○則表示磁浮系統須建造 4 條軌道，成本增加，無法滿足機場捷運普通車及直達車之功能要求；而線性馬達部分經加拿大商龐巴迪公司向工程會提出申訴被駁回等語。

4. 惟查，94 年 4 月 28 日北市府捷運局建議高鐵局開放機電系統型

式（註 7），理由略以本計畫絕大部分為高架路段且有長距離爬坡，未來營運時噪音振動將對沿線環境衝擊甚大，參與競標之系統應有較佳且安全無虞之上下坡度能力，只要符合運輸需求、可靠度、可維修度規定之更先進、更優越系統技術（如磁懸浮系統、線性馬達推動技術等），建議皆不應排除參與公開競標的資格，均給予公開競爭機會，以獲得最適宜之系統，僅考量傳統鋼軌鋼輪系統，有遺珠之憾等語。另詢據時任交通部政務次長周○○表示：機場捷運路線包括長陡坡，可能潛在安全性問題，加以世界上少有類似的經驗，其當時任交通部政務次長，基於安全性之技術考量，曾建議機場捷運勿限於鋼軌鋼輪系統，應經過嚴格的評估，廠商必須保證其安全性，磁浮系統及線性馬達（技術上屬低速磁浮）較適合長陡坡，現在證明當時應多考慮其他系統等語。高鐵局前科長施○○表示，機場捷運係沿用長生公司規劃之路線，其缺點在於部分路段係長陡坡，膠輪較鋼輪系統速度上雖較慢，但可符合機場第一航廈至臺北車站 35 分鐘的營運需求，且膠輪系統之爬坡表現及噪音控制較鋼輪系統為佳，鋼軌鋼輪系統經分析後，須每一節車均應有馬達驅動等語。足見高鐵局不採北市府捷運局等應開放機電系統型式之建議，執意將之限於鋼軌鋼

輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，有違採購法相關規定，且衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑。至於高鐵局人員表示膠輪（線性馬達系統）後續維護成本較高等問題，亦可採用 FIDIC（國際諮詢工程師聯合會）訂頒之設計－施工－營運契約範本（DBO），將設計規劃、施工安裝與長期營運與維護整合於單一統包契約進行招標，課以廠商長期正常及維護保養與更新義務之責任，足見高鐵局所為顯有重大違失。

六、高鐵局違反投標須知第 48 條規定，於專業分包廠商核定完成前即於 95 年 1 月 12 日與丸紅公司簽約，並急於撥付預付款 25 億餘元，嗣因工程會函釋「該簽約恐屬無效」，要求高鐵局「勿於確定簽約有效前，支付預付款及行使其他履約事項」，該局始暫緩執行預付款撥付作業，嗣該局又越過交通部路政司逕簽報次長決行撥付丸紅公司預付款，有違常理，核有重大違失。

（一）依 ME01 標投標須知第 48 條第 3 項規定：「得標廠商如不具備附件『專業分包廠商特定資格』所述專業能力，應辦理專業分包。得標廠商應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件提送核定。」第 36 條規定：「預付款：契約總價之 10 %……得標廠商於簽約後，須繳納同額之預付款還款保證，方可請領預付款。」投標文件「專業分包廠商特定資格」規定：「得標廠商如

不具備下述專業能力，應辦理專業分包，並應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件，儘速提送核定。」是以機場捷運工程於簽約前，得標廠商丸紅公司須將專業分包廠商之相關證明文件提送高鐵局完成核定，高鐵局始得與丸紅公司簽訂合約，完成簽約後，方得依投標須知第 36 條規定，經得標廠商申請後撥付工程預付款。

(二) 高鐵局於 95 年 1 月 12 日與丸紅公司簽約，經調閱高鐵局於本工程之招標作業文件，事實經過如下：

1. 依高鐵局 94 年 12 月 21 日召開之「簽約相關事宜討論會議」，會議結論(一)略以：「該工程業於 94 年 12 月 9 日決標，……簽約前得標廠商丸紅株式會社……有專業分包廠商者，應將其資格文件送本局核定。」
2. 94 年 12 月 26 日該局召開「簽約期程討論會議」曲解投標須知並變更前次會議結論。會議結論(四)「有關專業分包廠商(E/M 及 C/T)履歷資料，依本案投標須知第 48 條規定，應於簽約前提送予本局，故請丸紅株式會社儘速於 95 年元月 10 日前提送過局，俾利本局相關組室辦理後續核定事宜。」將專業分包廠商相關證明文件應於「簽約前提送核定」之程序，變更為「簽約前提送，簽約後核定」。
3. 嗣後，丸紅公司於 94 年 12 月 28 日提送所有「備選專業分包廠商」資料，高鐵局隨即於 95 年 1

月 12 日與丸紅公司完成簽約。

4. 高鐵局於簽約後開始進行專業分包廠商之審查作業，分別於 95 年 3 月 23 日核定機廠設備(丸紅公司)、通訊(新加坡科技電子)、營造業(林記營造)等專業分包廠商，惟「數位無線電通訊」及「軌道工程」之專業分包廠商遲遲未能核定。
5. 95 年 6 月 14 日立法委員劉○○召集「機場捷運專業分包廠商適用政府採購法協調會」，質疑高鐵局未核定專業分包廠商即擅自提前簽約並擬發放得標廠商首期款涉有不法，建議高鐵局應確實依招標須知辦理並暫緩發放預付款。
6. 高鐵局隨即於 95 年 6 月 27 日及同年 7 月 26 日兩次召開預付款相關事宜討論會議，會議結論為：「丸紅公司同意自本工程預付款 25 億 4,900 萬元中由高鐵局暫時保留 5,000 萬元，丸紅公司於軌道工程專業分包廠商核定後先行辦理 24 億 9,900 萬元預付款請領作業；俟各專業分包廠商均核定後，再行辦理 5,000 萬元預付款之請領。」並於 95 年 8 月 1 日函復(註 8)立法委員劉○○稱：「本案投標須知明定，得標廠商應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件提送核定，至廠商辦理專業分包，依併同投標須知公告之契約一般條款規定，廠商應將擬僱用之分包廠商資料，及時提報工程司核定。…

…工程司於簽約後執行包括核定前揭專業分包資料等職務，應屬妥適」等語，並副知工程會。

7.工程會於 95 年 8 月 14 日函復（註 9）高鐵局略以：「……貴局應確實依招標文件……。如貴局與得標廠商簽約時，並未核定專業分包廠商，有違前開規定，該簽約恐屬無效，建請貴局依招標文件規定檢討簽約程序，並請勿於確定簽約有效前，支付預付款及行使其他履約事項。」

8.高鐵局雖暫緩執行該局 95 年 7 月 26 日商定之預付款撥付作業，惟隨即於 95 年 8 月 14 日核定軌道工程專業分包廠商 Heikamp-Deilmann-Haniel GmbH（德商輝鎧公司）、95 年 8 月 30 日核定數位無線電通訊專業分包廠商（摩托羅拉公司），並於 95 年 8 月 30 日函復工程會略以：「本局依法、依約辦理契約履行（包括預付款）事宜，並無任何損及政府權益情事。」並於 95 年 9 月 12 日撥付丸紅公司工程預付款。

（三）高鐵局辯稱招標文件有關「得標廠商應於簽約前將專業分包廠商之相關證明文件提送核定」之規定，係指應於簽約前提送，依招標公告一般條款第 3.3 條規定，該文件應由高鐵局指派之工程司核定，而工程司係於簽約後指派，故「核定」係為簽約後之作業，而非指簽約前應完成核定云云。惟依投標須知第 48 條第 3 項及「專業分包廠商特定資

格」相關規定，專業分包廠商特定資格亦可循一般行政流程進行審查並簽奉有決行權人員核定，而非必須由「工程司」核定不可。而工程司之指派亦非限於簽約後始得為之，且依「一般條款」第 3.3 條規定，須由工程司核定之事項係指「分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料」，與核定專業分包廠商「特定資格」之證明文件，係屬二事，高鐵局所辯顯不足採。足可認定高鐵局於丸紅公司得標後，違反投標須知規定，急於簽約並欲撥付預付款 25 億餘元。又 95 年 9 月 1 日高鐵局局長吳○○就相關辦理情形，跳過路政司逕簽報交通部次長何○○，經何○○於 95 年 9 月 4 日批示：「請高鐵局依權責處理」後，該局隨即於 95 年 9 月 8 日由吳○○局長決行辦理預付款撥付事宜，有高鐵局 95 年 9 月 1 日簽在卷可稽。交通部函復本院稱「高鐵局無報部決行之簽稿」，與事實不符。該簽呈未經交通部幕僚單位路政司之會簽意見，逕由次長批示，違背行政流程，規避交通部組織法第 5 條第 1 款所定之路政司監督權責，核有重大違失。

七、高鐵局於招標準備作業時，明知投標廠商應限於具有捷運機電系統整合測試實績之系統供應商，且由總顧問中興工程進行商情調查，掌握具有該特定資格之廠商名單及相關工程實績，卻拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在上開符合資格之廠商

中辦理資格預審，顯有重大違失。

- (一)總顧問中興工程為進行機電系統招標準備工作，於 94 年 3 月 31 日向高鐵局前局長何○○提出簡報，建議投標廠商之特定資格，應限於具有捷運機電系統整合測試實績之捷運電聯車或號誌系統供應商，並分別就捷運電聯車、號誌、捷運供電及捷運機電系統整合測試等四項特定資格，提出具有實績之廠商名單，其中並無丸紅公司，此有簡報資料在卷可稽。又總顧問中興工程於 94 年 7 月提出「分標模式與招標策略報告書」，指出為因應本計畫之系統複雜、必須壓縮工期致衍生風險等情，強調招標策略之主要重點在於「如何獲得最富專業能力之廠商分別辦理各項工作」。且為因應機電統包工程 NTP（註：通知開工日）後 60 個月達成商業運轉之目標，故招標主要考量為「委由信譽良好同時擁有足夠經驗與財務條件的廠商承辦」，強調捷運機電系統的特質，其詳細設計、製造等技術與知識係掌握於系統供應商，為了達到整體功能及品質目標，應由單一具有足夠經驗之供應商整合所有相關系統及設備供應商之設計、製造、安裝及測試。依總顧問之規劃，符合捷運系統之機電系統工程，其設計、製造、安裝及測試等廠商能力需求之名單為：Siemens、Alstom、Bombardier、Ansaldo、KHI（Kawasaki Heavy Industry）、CAF、MHI（Mitsubishi Heavy Industry）、Kinky 等廠商，亦無

丸紅公司。

- (二)總顧問基於上揭因素，建議高鐵局依採購法第 21 條第 1 項前段：「機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單。」採「選擇性招標」，並提醒高鐵局：「掌握工程品質、成本及進度最根本的方法之一，在於委託有足夠能力及經驗的優良廠商，承辦其所專精的工作，不同的招標方式及規定，將造成不同的結果」，惟相關建議高鐵局均拒絕採納。詢據中興工程軌道系統工程部前經理藍○○證稱，當時總顧問中興工程及美商栢誠公司向高鐵局建議應先辦理資格預審，但高鐵局討論認為，如先行限制投標廠商資格，可能造成投標意願低而無法如期開標等語。惟資格審查與廠商投標意願係屬兩事，該理由顯難以成立。又據前局長朱○檢討機場捷運延宕之因素表示：「由本案檢討，需要有更嚴謹投標廠商資格與工作有關的工程實績。該廠商必須是有經驗，有整合能力的廠商。」交通部事後檢討亦表示（註 10）：「捷運工程核心機電系統之特質，包含複雜而完整之功能需求，其詳細設計製造等技術係掌握於系統供應商，應具有足夠經驗之統包廠商整合相關系統及設備之設計、製造、安裝及測試」等語。丸紅公司在行政訴訟（臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號）中，坦承其非號誌設備製造商，依招標文件業主需求（I）3.2.13 安全完整度（SIL）最低要求之規

定，機場捷運號誌系統須為經 SIL 認證之成熟系統，擁有此等經 SIL 認證系統者，世界上僅有號誌設備製造商英維思公司（註：惟英維思公司無捷運系統整合實績）、西門子公司、加拿大 Bombardier 公司，故其履約方式必然須與號誌設備製造商合作云云（詳該案判決書第 3 頁倒數第 1 行以下）。綜上所述，高鐵路既已掌握有能力承攬核心機電系統之合格廠商名單及相關工程實績，明知丸紅公司非具有捷連機電系統整合測試實績之系統供應商，卻拒不採納總顧問進行資格預審等鑑別廠商特定資格之建議，該局辦理機場捷連招標作業，對工程實績之設定及審查顯有重大違失。

八、高鐵路違反評估結果，將業已公告閱覽中最重要之投標廠商實績要求，逕以「勘誤表」將「捷連」實績降為定

義模糊之「軌道」實績，致使毫無捷連系統整合經驗之丸紅公司，得提出技術層次低之長途鐵路及輕軌實績得標。上開修改不符「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」應簽報首長核定之規定，過程實屬可疑，況該「勘誤表」無人承認製作，高鐵路之招標作業實有重大異常。

(一)高鐵路於 94 年 4 月 11 至 15 日辦理公開閱覽，原投標須知「投標廠商特定資格」規定實績之要求為捷連電聯車、號誌、捷連供電，及捷連機電系統整合測試，然該局於 94 年 4 月 14 日以「勘誤表」，將廠商特定資格要求由捷連實績放寬為軌道實績，此有 94 年 3 月 25 日討論初版、公開閱覽版、投標須知勘誤表、招標文件等在卷可稽。詳如下表：

表 4 投標廠商實績規定修正對照

版本	公開閱覽版「投標須知」	勘誤表修改之「投標須知」
電聯車	(1)截止投標日前 5 年內，電聯車廠商完成之捷連系統電聯車工程實績	(1)截止投標日前 5 年內，電聯車廠商完成之軌道系統電聯車工程實績
號誌	(2)截止投標日前 5 年內，號誌廠商完成之號誌工程實績	(2)截止投標日前 5 年內，號誌廠商完成之軌道系統號誌工程實績
供電	(3)截止投標日前 5 年內，供電廠商完成捷連……之工程實績	(3)截止投標日前 5 年內，供電廠商完成軌道系統……之工程實績
系統整合	(4)具備前開(1)、(2)及(3)之全部工程實績且其完成履約範圍包含捷連機電系統整合測試者，得單獨投標。投標廠商特定資格之工程實績如有不足者，具備前開(1)或(2)工程實績且其完成履約範圍包含捷連機電系統整合測試者，得為代表廠商……	(4)具備前開(1)、(2)及(3)之全部工程實績且其完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得單獨投標。投標廠商特定資格之工程實績如有不足者，具備前開(1)或(2)工程實績且其完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得為代表廠商……

資料來源：本院彙整。

招標須知之實績要求變更後，丸紅公司在資格標階段，出具菲律賓輕軌捷運局（Metro Manila Light Rail Transit, LRT）所開具馬尼拉 2 號線（Manila LRT Line 2）11 個車站之系統設計、設備供應、安裝、整體機電系統整合測試及試俾運轉實績證明（註 11），以及巴基斯坦鐵路局所開具 Hyderabad Peshawar 計畫之 87 座車站之號誌設計、設備供應、安裝及測試實績證明，通過資格審查。

(二)經查，丸紅公司所提實績，雖符合「單次契約數量不低於 9 個車站之號誌設計、設備供應、安裝及測試」之號誌資格規定，及符合「完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得為代表廠商」之規定，然巴基斯坦鐵路局開具之「Hyderabad Peshawar 區間 87 站軌道電路號誌設計、設備供應、安裝調整測試及維修」實績證明，其工程性質依實質分包施作該工程之西門子公司表示，係類似臺鐵之長程運輸幹線（Mainline Railway），非屬都會型運輸系統。詢據高鐵局人員表示：軌道系統包含捷運、城際鐵路及高速鐵路。機場捷運兼具機場快線（直達車）與都會捷運（普通車）在同一路線上混合營運，有列車追越的運轉行為，且具有最高營運時速 100 公里／小時、連續 3.92 公里長之 4.92% 主線坡度等需求，為避免投標廠商引用其他非同本案性質之交通號誌工程實績，使投標者充分瞭解本案電聯車及供電系統，需具

體高於一般捷運電聯車與供電系統之整體性能需求，故補充修訂投標廠商特定資格為「軌道系統」；及 92 年 9 月間臺北捷運新蘆線機電統包標招標文件，亦有要求「軌道系統」之實績規定，故本案投標廠商特定資格可補充修訂為「軌道系統」之實績，爰 94 年 4 月 14 日綜整有勘誤表，將電聯車、號誌、供電及系統整合之實績要求規定，修訂為「軌道系統」云云。惟查：

1.按「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」第 10 點規定，公共工程招標文件公開閱覽之作業流程，應由技術顧問機構完成設計初稿，經主辦工程單位準備公開閱覽文件資料，簽報機關首長核定。當時承辦該案之中興工程軌道系統工程部前經理藍○○於本院詢問時表示，招標文件公開閱覽版係簽報高鐵局核定，後續內容變動應循作業流程簽報首長為之，其無權限進行更改，以「勘誤表」變更招標文件內容不符程序，係「犯大忌的行為」，否認曾製作該「勘誤表」等語。而其他高鐵局官員則均表示不知悉變更經過。然據時任交通部政務次長之周○○表示：「高鐵局擬訂招標文件階段，如以勘誤表變更實績要求，表示原來『寫錯』了。需調查不同招標條件下得參與競標的廠商有無變更？如改變招標條件致影響得參與之廠商名單，即屬政策變更，高鐵局應簽報請交通部核定」等語。惟高

鐵局變更招標文件之過程無任何公文可稽，亦未陳報交通部核定，顯有重大異常。

- 2.另高鐵局辯稱機場捷運工程需求高於都會捷運及軌道系統包含捷運、城際鐵路及高速鐵路等節，固非無據，但依當時大捷法（註 12）及鐵路法（註 13）對於「大眾捷運系統」、「鐵路」、「通勤鐵路」已有明確定義，交通工程實務對於輕軌運輸系統（LRT）、自動導軌運輸系統（AGT）之中運量捷運系統（路線容量單方向載運 5,000 至 20,000 人／小時）、高運量捷運系統（或稱 MRT，路線容量單方向載運 20,000 人以上／小時），及高速鐵路（列車營運速度達每小時 200 公里以上之鐵路）亦均有明確之定義，如欲使投標廠商充分瞭解本標案需具有高於一般捷運之整體性能需求，即應於投標廠商特定資格中詳訂所需大眾運輸系統之實績，何以使用定義模糊且範圍過大之「軌道」一詞？又何以允許丸紅公司以較低技術之長途鐵路或輕軌實績代替？且參與機場捷運機電系統工程投標廠商西門子公司、法商亞斯通公司及原有意參與投標，後因本工程堅持採傳統鋼軌鋼輪而未參與投標之加拿大龐巴迪公司，皆有捷運中運量及高運量之相關工程紀錄，僅丸紅公司並無捷運工程實績，高鐵局所辯顯難以成立。

(三)特偵組依工程會函釋（註 14）於 98

年 4 月 7 日簽結本案，認為高鐵局放寬招標文件廠商特定資格限制之行為並無不法。惟查，高鐵局逕以「勘誤表」將「捷運實績」改為「軌道實績」，放寬投標廠商特定資格，違反「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」，作業流程異常，既非由總顧問中興工程提出，未經首長核定，亦未簽報交通部審核或備查，而臺北捷運新蘆線機電統包標招標文件，雖亦要求「軌道系統」之實績規定，然詢據北市府捷運局表示，該局就投標廠商捷運工程技術能力，係於規格標內進行審查，不允許廠商僅以長途鐵路或輕軌之實績參與投標等語。綜上以論，總顧問中興工程於 94 年 4 月 10 日簽報核定之「公開閱覽版」招標文件，係與高鐵局依工程需求及詳細之商情調查後商訂，然高鐵局未經評估，於公開閱覽期間逕以「勘誤表」變更投標廠商實績要求，又規避正常公文作業流程，不但難以排除人為因素刻意為丸紅公司量身訂作之嫌，更有違採購法第 6 條維護公共利益及公平合理原則之規定，顯有重大違失。

- 九、高鐵局違反捷運工程發包慣例，執意簡化資格標審查流程，未經評審委員實質審查即當日開標，草率認定投標廠商資格；嗣參與共同競標之西門子公司在規格標審查階段提出具體事證，指稱丸紅公司所提出之軌道實績，係分包予其他廠商履行而非自行承作，丸紅公司不具號誌設計及系統整合經驗等情，然該局未予查證即率予駁

回，徵諸丸紅公司於行政訴訟中供稱高鐵局實早已知情分包情事並積極認可云云，益證上開駁回有重大違失。

(一)高鐵局人員雖表示 ME01 標之招標作業，係依採購法第 42 條規定，參照臺北捷運新蘆線實務而研訂，依序分資格標、規格標及價格標三階段審查。又依 ME01 標「開標審標作業程序」規定，高鐵局於投標截止當日，即辦理資格標開標會議，通過第 1 階段資格標審查之合格廠商，方能參與第 2 階段規格標之開標。依開標紀錄，該標案係 94 年 9 月 30 日進行第 1 階段資格標審查，當日判定 3 家投標廠商均合格。惟據北市府捷運局函復（註 15）表示，新蘆線機電系統工程採購案開標審標作業程序，係就資格標、規格標及價格標採取一次投標分段開標之方式進行審標；其中資格標、規格標審標作業，以分別成立資格標及規格標審標委員會之架構同步進行，經審查合格之廠商，方進入下一階段價格標作業等語。又新蘆線係 92 年 9 月 10 日開啟標封，經審標委員會 3 次審查會議，於同年 10 月 2 日判定資格標合格廠商名單，同年 10 月 8 日判定規格標合格廠商名單，此有該標案「工程採購投標文件截止收件開啟標封紀錄表」及「資格標審查總結報告」足稽。然機場捷運資格標之開標過程，詢據高鐵局表示，依據投標須知，資格標審查係審查業主所開具之實績證明文件，資格標審查期間，無法律基礎要求投標廠商須提出該實

績內與所有分包商間之契約文件，無從知悉丸紅公司與其他分包商間之分工履約模式云云。高鐵局內部人員亦坦言，該資格標僅從廠商所提之實績證明進行形式上認定，丸紅公司明顯是仲介商，其等縱知悉該實績非丸紅公司實際承攬，亦無法質疑等語。兩相比較，臺北捷運新蘆線資格標係經由審標委員經過逾 20 日之實質審查；然機場捷運資格標係開標當日進行文件之形式審查。又機場捷運資格標之審查作業，依開標紀錄記載僅有高鐵局及總顧問中興工程人員在場，並未組成審標委員會進行審查，顯有違捷運工程發包慣例。

(二)又查，參與競標之西門子公司在規格標審查期間之 94 年 10 月 7 日向高鐵局提出異議，指稱丸紅公司所提送之工程實績資格均係分包商業績，而非丸紅公司本身承作，然高鐵局於 94 年 10 月 28 日以西門子公司未經合法代理不予受理。西門子公司不服，向工程會採購申訴審議委員會申訴，該會於 94 年 12 月 2 日判斷略以，招標機關應定期命補正代理權欠缺事項。高鐵局於 94 年 12 月 6 日發函請西門子公司補正，該公司於同月 8 日補正完成，高鐵局於 94 年 12 月 22 日又稱西門子公司仍未具合法代理，並堅稱該案審標過程及決定皆未違法，故無須變更原審標決定等語。西門子公司再於 95 年 1 月 10 日向工程會採購申訴審議委員會申訴，95 年 5 月 17 日西門子公司以「為免採購

程序因申訴及其他可能後續程序而有延宕至影響此一臺灣重要交通建設之如期完成」為由，向工程會撤回申訴。

(三)西門子公司於異議及申訴程序，檢具相關事證指稱丸紅公司所提之「菲律賓馬尼拉第 2 線第 4 標系統、車輛及軌道案」及「巴基斯坦號誌設備更新案」係分別分包予西班牙商及西門子巴基斯坦公司施作，且與本案性質不相同，略以：

1. 巴基斯坦 Hyderabad Peshawar 號誌設備更新案係西元 1993 年發包丸紅公司執行主線（dc track circuits）94 個車站號誌設備之更新，丸紅公司係將號誌之工程、設計、測試、試俾及維護之監督，分包予西門子巴基斯坦工程股份有限公司（Siemens Pakistan Co.Ltd）施作，丸紅公司僅負責執行其安裝工作，並檢附西門子公司於該案之工作範圍文件。
2. 依菲律賓馬尼拉輕軌運輸管理局於西元 2005 年 10 月 19 日出具之馬尼拉第 2 線（Manila Line 2）之合約工作範圍文件，該局係將「大馬尼拉區重要大眾運輸發展計畫，第二線，第四標－系統、車輛及軌道（Package4）」發包予丸紅公司代表之 AMC（Asis-Europe MRT Consortium）聯合承攬商執行，合約範圍包括：號誌、軌道、車輛、供電、電力懸掛、電訊管理系統、自動收費及電信。惟其中號誌系統之號誌設計、設備供應、自動列車控

制（ATC）及安裝工作，係由 AMC 聯合承攬商再分包予西班牙商 Dimetronics 施作。

(四)丸紅公司於行政訴訟中（臺北高等行政法院 102 年訴字第 1882 號判決）主張略以：94 年 10 月 7 日西門子公司曾以其提出的工程實績不符合招標文件中之實績規定，提出異議，高鐵局認為異議無理由。對於丸紅公司成為號誌系統廠商後應自行履行部分之能力未提出質疑，並表示依西門子公司檢具之巴基斯坦完工證明及 Marubeni-Siemens 之合作契約書分工內容，高鐵局明知丸紅公司非號誌設備製造廠商，機場捷運機電統包工程 ME01 標得標後，丸紅公司將可能比照巴基斯坦案例，與號誌設備製造廠商採專業分工之履約模式，將號誌系統設計委由英維思公司履行云云（詳該判決書第 4 頁倒數第 5 行以下），顯見高鐵局駁回西門子之異議，而未積極查證，顯有重大違失。

(五)綜上，捷運機電系統採取統包方式招標之主要理由在於系統複雜，如各子系統單獨發包，除將增加業主發包作業外，另各子系統間因立場不同，界面管理協調工作常有延誤計畫時程之虞。將相關子系統合併整合成為一標，主承商須負責子系統間之界面協調，較能確保計畫時程進度。但其前提在於資格標審查時，確認投標廠商具有統合協調各子系統之經驗及能力。高鐵局雖表示 ME01 標招規範係參考臺北捷運新蘆線等國內捷運工程實務而研訂

，但資格之審查明顯違反捷運工程之發包慣例，不但簡化其審查流程，草率認定投標廠商資格。且參與競標之西門子公司在規格標審查階段提出具體事證，指稱丸紅公司所提出之軌道實績，係分包予其他廠商履行而非自行承作，不具號誌設計及系統整合經驗，然該局未予查證，即以西門子公司未經合法代理，率予駁回，徵諸丸紅公司於行政訴訟中供稱高鐵局實早已知情分包情事並積極認可云云，益證上開駁回有重大違失。

十、交通部明知丸紅公司採用之 CBTC-EP 無線通訊式列車控制系統，於規格審查階段尚無使用實績，尚非成熟穩定之系統，卻未於履約階段設計審查時，要求丸紅公司改用技術成熟穩定之號誌設備，導致所採用之無線通訊式列車控制系統，於測試期間異常狀況頻仍，顯有重大疏失。

(一)經查機場捷運機電統包工程 (ME01 標) 於規格標審查階段，由丸紅公司提供高鐵局之「規格標技術建議書」第三章「號誌及行車控制系統」，係使用「CBTC-EP (運<傳>輸式行車控制) 及「FS3000 型無接頭軌道電路」，其供貨紀錄及運行經驗第 2.1 款及 2.9 款記載「本方案之主要號誌系統建議 WRSL (西屋公司) 『運輸式行車控制』提升效能產品範圍為基礎，這個系統目前被安全做為…… (倫敦地鐵的基礎設備) ……」及「MRC (丸紅公司) 所提議的 FS3000 型無接頭軌道電路是 FS2550 系列的數位發

展。新加坡捷運、香港 MRT、馬德里地鐵、倫敦地鐵和其他公司已使用無接頭軌道電路超過 10 年以上。……」規格標初步審查時，總顧問 (中興工程) 基於系統穩定性之考量，對丸紅公司所提號誌及行車控制系統之使用驗證實績提出質疑，表示：「廠商提送內容未說明 CBTC-EP 及 FS3000 型使用驗證實績」，經丸紅公司提出相關製造廠商 10 年以上實績驗證紀錄說明澄清，並稱：「該列車控制系統業經維多利亞線率先使用，效果極為先進且號誌設備已安裝完成，並作用良好」云云，其答復內容經總顧問審查及高鐵局同意，取得價格標之比價資格。惟其後丸紅公司之投標資格屢遭質疑，經高鐵局要求丸紅公司再提出說明後，該公司始於 98 年 4 月 15 日及 99 年 3 月 23 日坦承維多利亞線更新工程係由西屋公司分別於 92 年、96 年及 98 年辦理開工、驗收及通車 (首列車於 98 年 7 月 21 日正式通車營運)，亦即本案招標期間，該號誌系統仍尚在施工中。由上開說明可知，CBTC-EP 通訊式行車控制系統—功能加強版，並非行之多年的系統設備，在履約階段設計審查時，高鐵局卻未要求丸紅公司改採成熟穩定之設計規格及系統設備，僅辯稱：依契約規定，材料設備需具有使用驗證實績即已足，無使用期間或年限之限制；CBTC-EP 系統符合 ATP、ATO 等功能需求云云。

(二)嗣查，依 ME01 標工程業主需求 (

II) 機電系統功能規範—號誌及行車控制系統第 2 節「製造商資格」第 2.1.1 條固規定「號誌系統所使用的材料及設備必須具備捷運或鐵路號誌系統使用驗證實績，其製造廠商必須具備 10 年以上捷運或鐵路號誌設備或器材製造生產實績。」惟詢據北市府捷運局前局長周○○表示，機場捷運機電規格標審查階段，就廠商於投標時提出之技術建議書，係為保障業主權益，除承諾將依招標文件及契約文字辦理所有送審作業並經核可，更應避免被當做實驗白老鼠，使用最先進卻無良好使用實績之系統，故相關設備與材料於完成設計採購前，廠商皆必須提出使用實績證明。由上開說明可知，CBTC 系統是一種利用無線電傳輸與控制之移動式閉塞區間系統，比傳統固定式閉塞區間軌道電路偵測系統更加靈活且準確，因此可縮短列車班距及行車調度，又機場捷運線 CBTC 號誌系統係採用 CBTC-EP（功能加強型）系統，此系統為 CBTC 升級版，可增強列車位置之偵測及避免列車失聯問題，惟此一先進系統，於完成設計採購前，廠商皆必須提出使用實績證明，應使用業界有口碑之系統，而非追求先進技術，卻缺乏實績之系統，徒增系統穩定風險性。

(三)另由本計畫機電系統監造顧問中興工程軌道系統工程部前經理藍○○於中興工程季刊（註 16）發表之「無線通訊式列車控制（RF-CBTC）系統在臺灣之發展」專文指出，

這嶄新的系統，由國外各捷運系統陸續採用及我國捷運系統，如桃園機場聯外捷運，本系統將成為未來鐵路號誌及行車控制系統發展的趨勢。然文中亦指出，此系統本質上需要無線通訊的媒介來進行資訊傳遞，也就是說需要一特定的頻率來執行通訊傳輸，對於非使用公用頻率之廠商，如桃園機場聯外捷運系統之西屋公司（即英維思公司）就面臨專用頻率不易申請的窘境，蓋廠商於該國使用之頻率在本國未必可提供使用，故若頻率使用及無線干擾問題可順利獲得解決，相信此系統後續將為世界及臺灣廣泛採用，成為下一代行車控制主流。故由上開機電系統監造顧問中興工程軌道系統工程部前經理藍○○發表之專文可知，無線通訊式列車控制系統係一嶄新之行車控制系統，故相關使用實績難稱技術成熟穩定，且在機場捷運之使用上，仍有頻率使用及無線干擾問題等質疑，亦導致機場捷運目前測試期間異常狀況頻傳之問題。

(四)綜上，交通部明知丸紅公司採用之 CBTC-EP 無線通訊式列車控制系統，於機場捷運機電統包工程（ME01 標）進行規格審查階段尚無使用實績，尚非成熟穩定之系統，卻未於履約階段設計審查時，要求丸紅公司改用技術成熟穩定之號誌設備，導致所採用之無線通訊式列車控制系統，於測試期間異常狀況頻仍，顯有重大疏失。

十一、ME01 標合約內僅訂定達成商業運

轉或竣工之主里程碑，欠缺其他重大里程碑的管考時程，對丸紅公司之罰則不充分具體，不但難以管控丸紅公司工程進度，亦導致政府須承受難以預期之各項成本及無法正確預估通車完工之風險，核有重大違失。

- (一)依 ME01 標一般條款第 9.11 條逾期違約金之計算規定：「若廠商未能於第 9.6 條〔竣工日期〕規定之全部竣工日期、分段竣工日期或其他主里程碑日期前，或未能在所核定之展延或縮短期限內，完成相關工程，應就該部分工程逾期完成日數按日計算逾期違約金。每日逾期違約金，分別按全部竣工、分段竣工或其他主里程碑逾期工程部分契約金額之萬分之五計算，並以契約總價之 10% 為上限。」而僅以「商業運轉」及「竣工」日作為逾期罰款之契約主里程碑。如廠商能達成商業運轉或竣工之主里程碑要求，並無罰款。履約期間，高鐵局雖依契約核定「工作計畫」（包含時程網圖），控管設計施工及整體進度控管，其中設計階段進度於 96 年 3 月核定後未予變動，施工進度則因有關聯土建標工地交付延後之因素，於辦理展延工期後，亦修訂施工時程進度重新核定。然因欠缺罰則，導致業主及監造難以管控工程進度。例如 99 年 12 月丸紅公司與軌道工程分包廠商輝鎧公司因施工及軌道材料產生爭議，當時軌道設計已嚴重遲延，丸紅公司仍向高鐵局提出變更及新增軌道工程專業分包廠商（清水營造／展群營造共同承

攬），高鐵局為確保時程不受影響，於核定時要求丸紅於 100 年 6 月 22 日另為逾期罰款之承諾。嗣因丸紅公司未於承諾時程完成軌道設計及施工作業，被扣罰 1,800 萬元。然因合約僅訂定商業運轉之主里程碑，丸紅公司竟於 101 年 3 月 13 日向高鐵局提出該 1,800 萬元之求償通知。甚至交通部於 100 年 4 月間鑑於丸紅公司工程進度嚴重落後，建議高鐵局訂定目標值及時間點進行管控，研議解決方案，如丸紅公司仍未積極處理本標案，要求高鐵局依採購法第 101 條第 10 款延誤履約期限之規定（履約進度落後 10% 以上），將丸紅公司列為不良廠商，以有效要求丸紅公司積極辦理。足見合約設計因欠缺重大里程碑管考時程，難以管控承包商，顯有失當。

- (二)高鐵局辯稱：依國際上工程法律原則由統包商負較高風險，且設計能力由統包商自行掌握，統包商可自行調整設計、採購、製造、施工時程或工序進行贖趕，因此工程契約將系統達到通車（商業運轉開始）的條件訂為主里程碑，未特別訂定設計落後之罰則，符合統包契約精神及法律實務原則。廠商未依約達成主里程碑需按逾期天數計扣違約金，此外，契約規定廠商施工進度落後達 20% 得終止一部或全部契約，如延誤履約期限情節重大，亦得依採購法公告為不良廠商，並非僅以契約主里程碑決定或處罰遲延責任云云。惟查：

1. 依工程會 95 年 5 月 19 日訂頒之「統包作業須知」第 9 條規定：「機關訂定統包契約條款時，應包括下列事項：……(3)各細項工作之里程碑及工期計算方式……逾期之處理及違約金計算方式。」明定統包契約內應訂明各細項工作之里程碑及逾期罰則。足見高鐵局所稱「統包契約僅訂定通車之主里程碑屬國際工程法律原則」云云，毫無依據。
2. 詢據高鐵局前局長朱○表示：「捷運工程不能只訂一個商轉里程碑，可以參考臺北捷運的做法，否則不能給廠商足夠的履約壓力。……這個合約從頭到尾只有逾期罰款的里程碑，中間沒有任何里程碑，我們沒有辦法在履約時給廠商足夠的壓力，今天如果設計及重大工項有里程碑，我們在過程中有罰款的依據，在履約過程中就會順利多」等語。亦即 ME01 標因合約設計失當，導致業主及監造難依核定之「工作計畫」及時程網圖，控管設計施工及整體進度。
3. 另對照 92 年 9 月間招標之臺北捷運「新莊線、蘆洲支線、南港線東延段機電系統、臺北捷運公司車載設備、捷運數位無線電系統、捷運自動收費系統工程」標案，共訂定 31 項主里程碑（包括 MS1 蘆洲機場 6 項里程碑；MS2 新莊線縣轄段迴龍站至忠孝新生及蘆洲支線 4 項里程碑；MS3 新莊機場 4 項里程碑；MS4

新莊線市區段忠孝新生（不含）站至古亭站 4 項里程碑；MS5 昆陽站東側分岔點經南港站至三鐵共構段西側 4 項里程碑；MS6 三鐵共構段西側至經貿南站 4 項里程碑）。亦足見僅以商業運轉作為主里程碑，並非工程實務慣例。

- (三)ME01 標合約因欠缺重大里程碑管考，致高鐵局一再展延預估之通車期日，營運機構及相關建設亦連帶蒙受重大損失。據桃園捷運公司表示：機場捷運展延至 104 年底通車，該公司增加 2.5 年之營運準備支出，包含用人費用、辦公室租金及水電費、專業服務費，及原預期可獲取之營業淨利益共計 28 億元，延後至 105 年 3 月底通車所損失之金額達 32.3 億元等語。亦即在機場捷運遲遲無法通車之情形下，桃捷公司所受損失已逾其資本額 30 億元。另桃市府亦要求中央補助航空城發展因工程延宕所衍生的財務支出。顯見因合約瑕疵，導致高鐵局欠缺工程進度之控管能力，預估之通車日期一再展延後，不但傷害民眾對政府之信心，並徒增營運機構及相關建設龐大的成本支出及財務損失，均須由全民承擔。

- (四)綜上，機場捷運全線主體工程內容涵蓋土建、軌道、電聯車、機電及各項子系統、水電、環控等；現場工程團隊包括細部設計廠商、施工廠商、設備製造商及工程顧問、工程監造等。相關之施工時程或工序，均需依據合約里程碑，協調各關

連廠商相互銜接施作，始能使整體工程進度順利推動，並非機電系統工程統包商可自行調整趨趕，亦非僅由工程司核定承包商之「工作計畫」及時程網圖即可順利推動。然高鐵局合約內僅訂定商業運轉之主里程碑，欠缺重大里程碑管考時程，對統包商之罰則不充分具體，業主及監造不但難以管控統包商工程進度，亦導致政府須承受難以預期之各項成本及無法正確預估通車完工之風險，高鐵局未汲取臺北捷運之興建經驗，訂定細項工作之里程碑及逾期罰則，合約設計顯有重大疏失。

十二、高鐵局因無興建捷運之經驗，辦理機場捷運發包作業過於粗略，未能預見土建工程具有營建原物料波動、環評及用地取得等風險因素，致未將上述因素列入考量，誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，94 年 12 月機電系統工程決標後，因 95 年預算審議延遲、96 至 97 年原物料大漲等因素，土建標至 98 年 2 月始全部發包完成開工，導致土建標之軌床及機房交付重大延遲，使機電統包商丸紅公司反以此為藉口，在本身機電設計亦有遲延之情形下，進行鉅額求償，高鐵局核有重大疏失。

(一)按捷運土建工程里程碑，需配合機電系統預定之進場日期交付軌床及機房。然土建施工涉及土地取得、都市計畫變更、環境影響評估、民眾抗爭、地方民意要求、營建費用波動、管線遷移、交通改道……等諸多不確定因素，因此主辦機關除

應詳細評估土建、水環、軌道與機電系統之工程進度，進行工程界面整合，並應充分評估各項風險因素，避免土建工程因發包不順或需變更設計，影響機電系統進場日期而延宕整體工程進度，甚至衍生後續廠商求償。依臺北捷運建設經驗，為降低土建風險，均採取先土建後機電的發包策略，並隨時依據土建標決標狀況，調整機電包發包時程，以完成與機電系統介面整合作業。

(二)高鐵局辦理機場捷運計畫招標作業失敗，除資格審查獨厚欠缺工程實績之丸紅公司外，主要係未考量風險因素，錯估形勢，採取先機電後土建之發包策略。94 年 12 月機電系統統包工程由丸紅公司得標後，95 年度因預算審議延遲影響非都市土地取得時程、96 至 97 年營建原物料大漲，導致土建標招標一再流標，迄 98 年 2 月土建 10 標始全部發包完成開工，然已逾原訂應交付機房與軌床予機電標進場鋪設軌道之日期。100 年 2 月 24 日高鐵局鑑於契約第 1 階段里程碑將於 100 年 2 月 26 日到期，依約應對統包商開始計罰，將衍生重大爭議，遂核定工期展延，將第 1 階段商業運轉（通車期程）展延至 102 年 1 月 10 日。迨 101 年間，復因重新調整機廠用地範圍，及依環評承諾將沿線土建工程開挖多餘土方運至機廠回填，機廠廠房結構始得動工，導致蘆竹機廠延後建廠，高鐵局再於 101 年 8 月 27 日核定第 2 次工期展延，將第 1 階段商業運轉展延至

102 年 10 月 9 日、第 2 階段商業運轉展延至 102 年 11 月 27 日。然因合約內對統包商欠缺細項里程碑設計，丸紅公司遂以此為藉口，在其本身亦有設計延遲等可歸責因素之情形下，藉機要求就「26 個月展延工期」適用契約一般條款第 6.1 條契約變更規定，請求 129 億元之鉅額賠償。設若丸紅公司非因設計嚴重遲延而應負共同遲延責任，交通部勢將因機電廠商進場時程差異，導致遭求償之可能。

(三)高鐵局人員雖辯稱：機電統包工程先於土建發包，係考量土建施工須待機電系統細部設計確認等工程介面整合之考量云云。惟依北市府捷運局經驗，規設單位於土建標細部設計時，即可將機電標基本設計作為機電系統工程招標規範，成為設計之介面束制條件。且依其履約經驗，機電與土建區段標施工介面所需系統參數係於土建結構體施作後進行協調，已無機電廠商於決標後，配合於一定期間內提送系統設計參數供土建標辦理細部設計之需求。且以 87 年間完工之臺北捷運淡水線為例，該工程雖係國內第一件高運量捷運系統工程，但事前已充分考量各項施工關聯性，且先由總顧問依原規劃功能將各項機電需求納入考量，進行初步設計預留界面需求，並透過分工組織、施作時程、工程圖說、合約規定等界面管理，進行密切的工作協調。施工期間，經業主與廠商進行百餘次工程整合會議，逐項列管工作項目並每日

追蹤，從而解決土建與機電系統工程界面整合不易問題。況參考臺北捷運建設經驗，各關聯標均依施作先後及時間，詳細規劃各標合約里程碑，然機場捷運機電系統統包工程標竟僅有通車里程碑，其招標作業粗糙，可見一斑。高鐵局所辯土建施工須待機電系統細部設計確認云云，顯與工程實務不符。

(四)本案機場捷運招標作業失敗後，交通部仍未記取教訓，審慎規劃並督導國內後續捷運工程建設，目前環狀線第 1 階段、臺中烏日文心北屯線……等國家重大捷運建設，均因發包策略錯誤，未依土建標決標狀況調整機電標發包時程，發生土建與機電契約時程差異過大，而面臨工期延宕及機電廠商可能之求償，交通部允應落實檢討改進。

十三、高鐵局於履約期間，未依法查處丸紅公司涉嫌違法轉包之檢舉案件，亦未積極查證英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行；迨英維思公司向總顧問中興工程自證轉包時，該局已解除丸紅公司第 1 期 6 億 3,725 萬元之履約保證責任而無法追索；嗣該局又允諾丸紅公司解除第 2、3 期履約保證責任，並主張僅號誌設計涉有轉包；且該局明知號誌系統因違法轉包，衍生無法掌握技術、工程品質及進度之重大問題，同時可預見後續整合測試將發生困難，卻未採取積極有效之作為，依法督促英維思公司負連帶履行責任，僅能依賴丸紅公司所提之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程為 104 年底，

一再失信於民，坐困愁城，迄今仍無法達成，均有重大違失。

(一)高鐵路放寬投標廠商特定資格方式，允許非系統供應商且無捷運工程實績之丸紅公司參加競標，採信丸紅公司所稱英維思公司人員係「外部技術顧問」進行號誌設計，且未釐清英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行，使丸紅公司得將核心之號誌、行車控制系統及相關測試工作，違法轉包英維思公司代為履行，核有重大違失。

1.依 ME01 標採購案投標須知第 50 點規定，應自行履行契約主要部分，為號誌系統之設計及聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器等 3 項設備之安裝、測試（惟工業合作規範不受此限），丸紅公司應自行履行不得轉包。又捷運號誌及行車控制係採自動列車控制（ATC）系統，包含三項主要功能，即自動列車保護（ATP）、自動列車操作（ATO）及自動列車監督（ATS）。其中自動列車保護系統（ATP）提供列車間隔控制、速度監督及聯鎖裝置；自動列車操作系統（ATO）自動控制車速、停車月臺；自動列車監視系統（ATS）監督全線行車狀況。號誌系統中之轉轍器與自動列車保護系統聯鎖控制，以遙控方式安排列車路徑及完成聯鎖，經由 ATP 子系統中之列車偵測利用軌道號誌系統偵測列車位置，由安全煞車距離決定速限，

並檢查各列車路徑上所有轉轍器是否鎖定於正確位置，是故 ME01 標所定義之主要部分，均屬攸關列車行車安全之重要系統。

2.招標時英維思公司（當時為西屋公司，且尚未被西門子公司併購）業務主要為號誌系統設備。丸紅公司於技術建議書所提出之號誌工程系統，說明採用 WRSL（西屋公司）提供之 CBTC-EP 及 FS3000 型號誌及行車控制系統，因統包商丸紅公司非上開系統之製造商，導致外界對其轉包之檢舉及陳情不斷。對此，高鐵局人員表示：依合約業主需求（II）第 2.2.2 款固規定「製造廠商應指派經驗豐富的號誌測試經理，在其領導之下，所有號誌系統的測試工作都應經由原廠良好訓練及核可的合格工程師執行。」其認知英維思公司係合法之號誌設備製造／供應商，故丸紅公司於號誌安裝、測試及系統整合測試三項工作，主張由材料設備供應商英維思公司人員進行「技術協助」，並無違反合約規定。又丸紅公司雖將上開號誌設計、安裝、測試轉包予英維思公司代為履行，然因合約未規定專業分包契約送審，而統包商丸紅公司即以英維思公司為設備製造供應商為由，僅依業主需求（II）2.1.1 之規定進行製造商資格審查，而未進行專業分包廠商資格審查等語。

3.惟查，設備製造商指派之「設備測試經理」，非代替號誌系統經

理履行號誌系統之採購、安裝及測試工作，故定義為契約主要部分之工作，僅能由丸紅公司之「號誌系統經理」履行，英維思公司或其他設備供應商人員僅能針對特定設備進行協助。高鐵局及中興工程自不能以設備供應商依約得進行「技術協助」為由，怠於依客觀事實及證據，釐清現場係由丸紅公司或英維思公司人員主導執行號誌系統之安裝測試工作，並依法採取適當措施。但詢據中興工程蘇福來經理表示：長期以來，丸紅公司無法自行測試，找英維思公司執行測試，丸紅公司雖負系統整合的責任，但與該公司如何履約說不清楚等語。顯示高鐵局並未釐清英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行。且丸紅公司應自行履行號誌設計工作，依業主需求(II)第 2.2.1 款規定「所有號誌系統的設計工作都應由勝任稱職的號誌工程師執行」，依丸紅公司於 98 年 8 月 16 日提送高鐵局之號誌系統設計人員名冊（註 17），其中編號 6 至 9 係英維思公司人員，高鐵局未查明相關人員履歷及聘僱情形，竟採信丸紅公司所稱該等人員係「外部支援顧問」（extending consultancy support），致未發現轉包情事，均有違失。

4.94 年 4 月 28 日北市府捷運局提醒高鐵局，投標廠商之實績及採購標的主要部分，皆包括電聯車

系統、號誌系統、供電系統等三項，且一經指定為「主要部分」，即不可再辦理分包，建請進行商情調查以確定投標廠商或共同投標廠商組合數目（註 18），高鐵局雖由總顧問中興工程進行商情調查，掌握合格廠商名單及其實績，卻臨時以「勘誤表」放寬投標廠商特定資格，允許非系統供應商且無捷運工程實績之丸紅公司參加競標；而號誌系統設計工作依約應完全由丸紅公司履行，排除設備供應商得派員協助，高鐵局及總顧問中興工程多次對於設計階段的人力（包括人員組織、薪資表等等）進行查核，卻未掌握相關人員組織及受僱關係，輕易採信丸紅公司所稱該等英維思公司人員係「外部技術顧問」。且縱然依約英維思公司得指派人員在場，但高鐵局及總顧問中興工程多次進行品質稽查及現場查核，亦未釐清丸紅公司與英維思公司人員在整體計畫所負責之工作內容，使丸紅公司得將核心之號誌、行車控制系統等攸關行車安全之設備，違法轉包英維思公司代為履行，核有重大違失。

(二)丸紅公司屢經檢舉涉嫌違法轉包，本院於 100 年間亦要求交通部詳查，詎高鐵局僅發函丸紅公司澄清而無任何作為，迨英維思公司於 102 年 1 月自證轉包，該局始被動依採購法相關規定處理，核有重大違失。

1.按採購法第 65 條規定：「（第 1 項）得標廠商應自行履行工程、

勞務契約，不得轉包。（第 2 項）前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其大部分，由其他廠商代為履行。……」第 66 條規定：「（第 1 項）得標廠商違反前條規定轉包其他廠商時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。（第 2 項）前項轉包廠商與得標廠商對機關負連帶履行及賠償責任。再轉包者，亦同。」又依 ME01 標契約一般條款第 3.3 條提報分包資料規定：「（第 1 項）廠商按本契約及招標文件規定辦理專業分包工程分包，除應依政府採購法及相關法令辦理外，並應將分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料，及時提報工程司核定。廠商於收到核定時，應即簽訂分包契約，並提供工程司所需之該項契約，包含工作內容及服務範圍條款在內之副本……。（第 2 項）除專業分包工程外，如廠商欲將本工程之任何其他部分分包，亦應按前述規定，及時將分包廠商資料提報工程司備查。」

2. 丸紅公司涉有違法轉包之查證處理經過如下：

(1) 審計部於 99 年間派員調查 ME01 標之號誌及行車控制系統進度嚴重落後等情乙案，發現丸紅公司確涉有轉包情事，於 100 年 6 月 8 日密函（註 19）交通部查處，惟交通部並

未進行查處。

(2) 100 年 9 月 28 日立法委員鍾○○書面質詢，指稱高鐵局明知丸紅公司將號誌設計違法轉包卻拒不處理等語，交通部於 100 年 12 月 23 日函復鍾立法委員（註 20），表示無實據證明丸紅公司未自行負責整體號誌設計。

(3) 100 年 12 月間，有曾任職於丸紅公司之民眾提供該公司內部郵電文件，檢舉丸紅公司與英維思公司簽訂「Subcontract Agreement for Design Supply Test Commissioning of signaling and Train Control system」之轉包契約，高鐵局於 101 年 2 月 9 日函丸紅公司澄清（註 21）。

(4) 本院於 101 年 2 月 16 日檢附丸紅公司涉有違約轉包之相關事證及疑點，要求交通部應予詳查。交通部函復稱：「高鐵局查證發現，丸紅公司均有本身人員執行號誌系統設計等工作；號誌系統非專業分包，無須提送契約或審核；高鐵局無法逾越業主身分，對丸紅公司實質契約管理作業進行過當之調查與要求」等語（註 22）。

(5) 102 年 1 月 17 日英維思公司總裁拜會高鐵局前局長朱○○，102 年 1 月 24 日總顧問中興工程接獲英維思公司來函，說明其工作範圍包括：〈1〉設計階段之號誌系統設計、〈2〉材料供應包含：軌道旁、道旁（不

含某些「道旁」材料）、行控中心和車頭及列車上所載設備、<3>監督（但無權限及責任）號誌安裝廠商肇源公司在 A21 車站之道旁、A21 車站之號誌設備室及青埔機廠與行控中心之工作（所有安裝範圍和安裝方法皆由肇源公司提供）、<4>監督及支援車載設備安裝及測試、<5>號誌系統測試、<6>號誌系統訓練／備份件／保固等項。

- (6) 102 年 2 月 7 日總顧問中興工程致函高鐵局並檢附英維思公司上揭函文，表示依此函內容顯示 ME01 標之號誌設計工作為英維思公司之契約工作範疇，等同指證丸紅公司違法轉包。
- (7) 102 年 2 月 7 日高鐵局再次函請丸紅公司提出說明及出示相關證明文件，否則將依約依法處置。惟丸紅公司並未依限回覆，高鐵局認定「號誌系統設計」部分有違反採購法第 65 條轉包之情事，依同法第 101 條第 1 項第 11 款規定，以 102 年 2 月 22 日高鐵三字第 1020003547 號函通知丸紅公司刊登政府採購公報，刊登期間為生效日 102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日計 1 年。
- (8) 丸紅公司不服，主張高鐵局上開處分違法，請求撤銷原處分，提出異議及申訴，經高鐵局維持原處分決定，及工程會申訴審議判斷決定駁回。丸紅復

提起行政訴訟（嗣因原處分已執行完畢，丸紅公司於行政訴訟中變更訴之聲明為確認原處分違法），亦經臺北高等行政法院於 104 年 12 月 24 日以 102 年度訴字第 1882 號判決駁回，目前上訴最高行政法院審理中。

3. 有關高鐵局自 100 年 6 月起接獲審計部、立法委員、民眾及本院檢舉丸紅公司涉有違法轉包，何以迄 102 年 2 月因英維思公司自證轉包始被動查處乙節，據交通部函復表示：依 ME01 標合約一般條款第 3.3 條規定，廠商除專業分包商分包契約送高鐵局核定、一般分包商資料送高鐵局備查外，並未規定須提供設備供應商之契約。高鐵局除於 101 年定期稽核時曾要求查察丸紅公司與號誌系統設備供應商（英維思公司）之契約外，曾於 101 年 2 月 9 日、101 年 2 月 10 日、101 年 4 月 25 日、101 年 8 月 7 日、102 年 2 月 7 日、102 年 3 月 6 日等至少 6 次發函促請丸紅公司提供號誌系統相關契約資料、澄清違法轉包疑義，該公司均以無義務提供為由拒絕等語置辯。另詢據總顧問中興工程則表示，該公司當時一直高度懷疑丸紅公司違法轉包，但無具體事證，該公司審查相關設計時，皆為丸紅公司簽署云云。惟查：

- (1) 丸紅公司運用轉包而獲利之模式，係將其標得工程之絕大部

分，交由各關聯廠商執行或施作，且其轉包內容涵蓋界面協調及測試、試運轉等系統整合工作，即可花費極低成本，獲得標價一定比例之金額（即「轉包價差」）。然因丸紅公司得標價格偏低，各關聯廠商在有限的利潤中，極可能再以減省工料或不堪損失而以怠工等方式因應，足見丸紅公司違法轉包之情節重大，嚴重影響工程進度、品質及行車安全。

- (2) 依行政程序法第 36 條至第 43 條規定，高鐵局為調查相關事證，得通知當事人陳述意見、要求關係人提供文書資料、送請鑑定及進行勘驗外，尚得詢問證人。詢據工程會表示：機關為查證統包商有無違法轉包情事，除可發函要求統包商澄清外，得召開會議請得標廠商及相關廠商人員提出說明，以釐清事實；亦得洽總顧問及監造廠商評估得標廠商是否有履約之能力及人力，藉以查察有無違法轉包情事。然高鐵局僅發函丸紅公司澄清，顯屬卸責手法，核有重大違失。
- (3) 又依「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定，各機關處理人民陳情案卷，應以「案」為單元建立檔案，並得視案情需要，約請陳情人面談、舉行聽證或派員實地調查處理；有保密之必要者，受理機關應予保密。本院調查期間

雖函請交通部提供相關檢舉及陳情案件之查處全卷（註 23），然高鐵局提供之資料獨漏關鍵檢舉檔案，經本院指明要求補充 100 年 9 月 28 日立法委員鍾○○書面質詢，及 100 年 12 月民眾檢舉等二案全案卷證後，該部始提供交通部 100 年 12 月 23 日復立法委員鍾紹和之公文，及高鐵局 101 年 2 月 9 日函丸紅公司之公文，但仍未提供全案卷證。又依高鐵局內部資料，該局於 100 年 12 月受理民眾檢舉後，丸紅公司隨即於同年 12 月 29 日致函高鐵局陳報李○○（即檢舉人）在外一切行為與公司無涉等情，雖無從查證高鐵局是否洩漏檢舉人資料，然該局未以「案」為單位建立檔案，又拒不提供本院相關卷證資料，顯然違反監察法及機關處理人民陳情之相關規定。

- (4) ME01 標契約一般條款第 3.3 條明定「（第 1 項）廠商……應將分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料，及時提報工程司核定。（第 2 項）除專業分包工程外，如廠商欲將本工程之任何其他部分分包，亦應按前述規定，及時將分包廠商資料提報工程司備查。」亦即重要設備供應商之分包工作內容，依法應提報採購機關。交通部所辯依合約設備供應商分包契約無

須提送高鐵局核定云云，屬丸紅公司拒絕提供相關文件之理由（註 24），業經高鐵局 101 年 8 月 7 日函丸紅公司表示：「本局重申依據一般條款第 3.3 條、業主需求 (I) 4.1(6) B. 等規定，廠商有向業主揭露設備供應商、分包商之契約文件等詳細資料之義務，且貴公司應自行履行之號誌等系統屢遭陳訴有違法轉包情形，故請貴公司……，提供含有契約範圍、工作項目及雙方權利義務等資料之號誌系統設備供應商及安裝分包商契約或相關之澄清及證明文件過局。」交通部將丸紅公司拒絕提供文件所持之理由，用以答復本院作為卸責之詞，委無可採。

- (5) 另查，丸紅公司與號誌系統安裝分包商肇源公司簽署之分包契約，亦載明丸紅公司係以統包 (turn-key) 方式將號誌系統工程 (施工除外) 轉包給英維思公司，該合約依採購法第 67 條第 2 項應報備於採購機關。高鐵局雖要求丸紅公司提出該分包契約，但丸紅公司拒絕提供後，即無任何作為，亦未要求肇源公司等關聯廠商說明，顯然失諸消極。
4. 有關丸紅公司違約轉包所導致之不良後果，據高鐵局 102 年 3 月 27 日函 (註 25) 丸紅公司指出：「……貴公司不以自主技術設計號誌系統，而需另簽署技術授

權契約，使貴公司處處受制於號誌設備商，由目前工地現況，確實顯現貴公司無力解決號誌系統工程技術之相關問題，導致號誌系統造成整體工進與時程之嚴重阻礙，……無法完全掌握關鍵技術及解決技術困難，處處受制於 Invensys Rail，導致號誌工程造成整體進度及時程之重大遲延，工程品質更無法確保……。」又因違法轉包導致號誌系統之穩定度不佳，不但危及工程品質及系統安全，更係 104 年底之通車目標無法達成之主要原因，衍生包括軌道電路誤占據 (RSF)、號誌無線電斷訊引發緊急剎車 (EB) 及轉轍器故障等異常事故。高鐵局怠於依法查處丸紅公司違法轉包，核有重大違失。

- (三) 高鐵局已於 101 年 12 月 10 日解除丸紅公司第 1 期履約保證責任而無法追索；高鐵局嗣又允諾解除第 2、3 期履約保證責任，並主張丸紅公司僅有號誌設計涉有轉包，自失立場。

1. 依採購法第 65 條、第 66 條規定，得標廠商將原契約中應自行履行之全部或其大部分，由其他廠商代為履行時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。押標金保證金暨其他擔保作業辦法 (下稱押標辦法) 第 20 條第 2 項第 2 款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商所繳納之履約保證金 (含其孳息)，得部分或全部不發還

之情形如下：……二、違反本法第六十五條規定轉包者，全部保證金。」經查，ME01 標工程之履約保證金，係以丸紅公司為代表廠商，由日商瑞穗銀行股份有限公司台北分公司出具金額計 25 億 4,900 萬元之履約保證金連帶保證書，擔保丸紅公司依約施作本工程。丸紅公司於 101 年 11 月 8 日申請解除第 1 期 25% 履約保證金保證責任，業經高鐵局於同年 12 月 10 日同意解除。丸紅公司另於 102 年 2 月 27 日申請解除第 2 期履約保證金保證責任，但高鐵局已於 102 年 2 月 22 日宣告丸紅公司違法轉包，經工程會於同年 6 月 26 日函釋（註 26）略以：「依採購法第 66 條規定，機關對於是否解除契約、終止契約部分，機關應本於權責核處；至於沒收保證金及要求損害賠償，機關如持有保證金，請予沒收，如有損害，請向廠商要求賠償。」高鐵局復於 102 年 7 月 23 日函工程會，表示丸紅公司僅「號誌設計」違法轉包（工作經費約 8 千餘萬元），主張依號誌系統金額與總工程費用之比例（12.71%），計算應沒收之履約保證金（註 27）。經工程會於同年 7 月 26 日函復高鐵局依採購法及押保辦法第 20 條第 2 項第 2 款規定及個案契約約定辦理（註 28）。

2. 有關高鐵局何以將丸紅公司轉包範圍限於號誌設計，及何以主張

沒收履約保證金之範圍限定在子系統或依比例沒收等節，據交通部表示，高鐵局 102 年 2 月 22 日高鐵三字第 1020003547 號函通知丸紅公司，認定「號誌系統設計」部分有採購法違法轉包情事；至於「聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器三項設備之測試」，英維思公司指派人員參與符合合約規定。依約履約保證金得於估驗計價進度依序達 25%、50% 及 75% 時，分別減除 25% 保證責任，高鐵局於 101 年 12 月 10 日因未發現丸紅公司有違法轉包之具體事證，故同意解除第 1 期履約保證金之保證責任，之後因丸紅公司違約轉包，將不予發還丸紅公司後 3 階段之履約保證金（履約保證金為契約金額之 10%，分 4 階段發還）。未來向丸紅公司求償之範圍包括：工程逾期部分求償契約總額 10% 之逾期違約金加計法定延期利息，及因逾期造成甲方之損害賠償等語。

3. 惟查：

(1) ME01 標合約雖規定設備製造商得指派人員參與測試，但不能代替丸紅公司履行契約主要部分之工作，有如前述。依工程會「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫機電系統統包工程」採購申訴審議判斷書（訴 1020158 號）記載，丸紅公司與川崎重工業株式會社（電聯車系統）、株式會社日立製作所（供電系統）、英維思

公司（號誌系統）、林記公司（機廠土建）、偉盟公司（機廠土建）、新鈞電子（中央監控、通訊、月臺門等系統）、漢翔航空（模擬器）等 7 家廠商共同簽訂轉包契約文件 Interface Agreement（界面協議書），由該界面協議書第 1、2 條約定內容，丸紅公司將英維思公司與其他土建、供電、電聯車、月臺門等子系統之專業分包商等同看待，要求英維思公司直接依據招標機關訂定之 ME01 標功能規範，與招標機關另外發包之關聯廠商為界面協調，以執行設計、製造、供應、測試與試運轉等工作，共同達成 ME01 標功能需求。（詳判斷書第 160 頁倒數第 6 行以下；另臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號判決第 18 頁以下亦同此意旨）……從概念設計（conceptual design）、細部設計（detail design）至最終設計（final design），所有設計階段均係由英維思公司負責（詳判斷書第 161 頁倒數第 10 行以下）……依轉包契約文件 Subcontractors Scope of Works 中之 SCOPE OF WORKS-SIGNALLING SUBSYSTEM 文件第 1.1 節顯示，應係由英維思公司主導整體號誌系統之設計及後續之供應、測試及試運轉等工作（詳判斷書第 162 頁倒數第 10 行

以下；另臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號判決第 21 頁倒數第 4 行以下亦同此意旨）。由上可知，英維思公司係直接依據高鐵局訂定之 ME01 標功能規範與關聯廠商為界面協調，並據以執行號誌設計、製造、供應、測試與試運轉等工作。丸紅公司違法轉包之範圍，顯然不僅止於「號誌設計」，而包括合約主要部分之「聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器等 3 項設備之安裝及測試」。高鐵局主張丸紅公司僅有號誌設計涉有轉包，顯於事實不符。

(2)丸紅公司於 104 年 6 月 9 日函高鐵局請同意提交交通部協處。因高鐵局認定丸紅公司僅號誌設計違法轉包，且高鐵局局長胡○○於 102 年 6 月 7 日工程履約情形檢討會議中，向丸紅公司當場允諾：「解除第 2 期履約保證金擔保乙案，因丸紅公司有配合趨趕，在不計息之前提下，高鐵局同意朝解除該履約保證金擔保之方式處理。」導致 2 位外聘委員在認定丸紅公司違法轉包之前提下，以第 2、3 期之履約保證金合計達 12 億 7,450 萬元，超過號誌系統設計工作之契約金額 15 倍；及本件工程總價款為 254 億 9,000 萬元，違法轉包之號誌設計部分工程款約 8,500 萬元，占總價款之 0.33%，並非

全部轉包等理由，均建議發還第 2、3 期履約保證金。後因本院介入調查，交通部於 104 年 10 月 19 日函送協處建議為：「建議全部不予返還為原則」予高鐵局，丸紅公司於同年 11 月 23 日復函高鐵局無法同意協處建議。目前高鐵局雖暫不解除丸紅公司第 2、3、4 期履約保證責任，但該局未依法依約主張權利，復對丸紅公司所提出求償金額高達 23 億 8 千餘萬元之 4 項爭議案件，簽署合意仲裁協議（詳如前述），對政府權益之保障，顯有未周。

- (3) 高鐵局於 101 年 12 月 10 日同意解除第 1 期 25% 履約保證金保證責任前，丸紅公司即有違法轉包之事實，機關得否主張依採購法第 66 條規定及契約規定，追索該第 1 期履約保證金乙節，詢據工程會表示，依押保辦法第 20 條第 3 項規定：「前項不予發還之履約保證金，於依契約規定分次發還之情形，得為尚未發還者；不予發還之孳息，為不予發還之履約保證金於繳納後所生者。」尚無明定須追償履約保證金等語。亦即丸紅公司第 1 期 6 億 3,725 萬元保證責任，因高鐵局未依法查處其違法轉包事實而無從追索，該局自應負重大違失之責。

(四) 高鐵局明知號誌系統因違法轉包，

造成工程管理混亂，衍生無法掌握技術、工程品質及進度等重大問題，同時可預見後續號誌系統因穩定性不足，整合測試將發生困難，卻未採取積極有效之作為，並依法督促英維思公司負連帶履行責任，誤信且樂觀以待丸紅公司所提之「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，錯誤預估通車期程為 104 年底，導致一再跳票，迄今仍無法達成，失信於民。

1. 機場捷運第 1 次修正計畫設定三重至中壢路段應於 102 年 6 月完工通車，交通部於 102 年 6 月 28 日函報行政院第 2 次修正計畫，將全線完工通車期程延後至 104 年底。該通車期程預估基礎及合理性乙節，據交通部函復表示：

「ME01 標各項機電次系統和軌道系統設計工作，於 100 至 101 年底陸續完成，且丸紅公司與英維思公司於 102 年 3 月 28 日就關鍵之號誌系統工作達成協議，提出執行計畫；按照臺北捷運信義線、松山線等案例經驗，從機電系統廠商進場安裝施工，到系統測試通過達成實質完工，大約需 500 至 600 天之時間，故於 104 年底通車屬於合理期待」等語。

2. 經查，英維思公司於 102 年 1 月 24 日致函總顧問中興工程自證轉包時，表示該工程「處於難以進行且幾乎確定會導致遲延加劇和阻礙工程的完成移交」之狀態，指出主要問題包括：「計畫之不

確定性（沒有完工時程之工作計畫）；管理混亂（無簡明的介面管理、指示和核准機制）；成本和交付品項已經失控，沒有產出事項的明確估計；高鐵局副總工程司管理本計畫但與英維思公司沒有契約關係，加重商業關係的複雜化；規劃和配置資源有困難。」建議由高鐵局促使其脫離分包商身分，就英維思公司未完成之分包契約剩餘工作（號誌安裝測試所剩餘工作）與高鐵局另訂契約，並提升界面管理層級云云。

詢據高鐵局前局長朱○表示：「（問：高鐵局的考量？）英維思公司 102 年 2 月 7 日的文主要是證明違法轉包，後面提了 2 個方案，一個是直接與高鐵局簽約，來取代丸紅公司，就把丸紅公司統包的責任卸責；第二是仍由丸紅公司做，希望高鐵局保證丸紅公司對其付款，高鐵局的立場，不可能為其背書。我們與律師研究，認為涉及丸紅公司統包的責任，且高鐵局不能背書。（問：丸紅公司與英維思公司於 102 年 3 月 28 日提出「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，何以仍未有效解決後續工程及測試進度延宕？）這個計畫是丸紅公司與所有子系統談出來的計畫，丸紅公司願意提出計畫書交給我們，我們依據該計畫來監督，依該計畫是有可能達成的，但後來無法達成，主要還是丸紅公司履約態度問題，丸紅公司顯然沒有完

全解決與下包商的爭議」等語。

3.有關丸紅公司與英維思公司協議計畫之執行情形，據中興工程表示，英維思公司於號誌動態測試僅協助辦理首列普通車及直達車測試工作，其餘 26 列電聯車之號誌動態測試及車隊測試均由丸紅公司辦理，而丸紅公司並非號誌專業廠商，較欠缺技術整合及故障排除能力，車隊測試期間，屢發生號誌系統異常情形（包括軌道電路誤占據、號誌無線電斷訊、轉轍器故障等）。然因丸紅公司與英維思公司間契約爭議不斷，軟體資料建置緩慢，未配合各區段測試時程需求，造成後續測試工作難以順利展開。為達成合約行車時間及班距之要求（註 29），經高鐵局及監造中興工程不斷函文要求及持續召開會議列管追蹤，預計 105 年 6 月底完成號誌軟體提速修改作業等語。計畫主持人蘇○○經理亦表示：機捷系統穩定度與測試時間有關，有賴不斷進行測試發現問題並解決，但長期以來，丸紅公司無法自行測試，找英維思公司執行測試，丸紅公司又負系統整合的責任，但丸紅公司與英維思公司如何履約說不清楚，把計畫時程一直延宕等語。

4.按採購法第 66 條第 2 項規定，轉包廠商與得標廠商對機關應負連帶履行及賠償責任。高鐵局拒絕英維思公司所提方案，以避免丸紅公司藉機推卸統包責任，所

慮固屬有據。然丸紅公司與英維思公司間之內部契約關係，並不影響其等依法對高鐵局應負連帶履行及賠償之責任，且高鐵局既已發現丸紅公司號誌技術係掌握在英維思公司手中，無力獨自執行後續動態測試等工作，非不能參照採購法第 67 條規定，協調就相關工作之價金請求權，設定權利質權予英維思公司，並應就號誌測試等工作，取得監督丸紅公司及英維思公司人員之權，以解決管理混亂之問題。然該局明知機場捷運號誌軟體穩定度係「號誌動態測試」及「系統整合測試」能否順利完成及能否通車之關鍵因素，而丸紅公司欠缺技術整合及故障排除能力，卻未有效督促英維思公司負連帶履行責任，而僅以丸紅公司所提欠缺實質內容之「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，樂觀預估通車期程，顯有違失。

綜上所述，交通部督導所屬高鐵局辦理機場捷運計畫，明知本身欠缺捷運興建經驗，未及時引進國內捷運工程人才及制度規章；為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，規劃過短之興建時程；辦理機電系統招標作業時，過度壓縮預算及工程底價；拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在符合資格之廠商中辦理資格預審；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；對於限制機電系統型式等重大事項，未依公文流程簽報交通部核定；審標過程中，復刻意簡

化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力之具體事證，致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；簽約時，僅訂定商業運轉或竣工之主里程碑，致難以控管工程進度；復未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；且誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，土建標因發包不順，造成軌床及機房交付延遲；履約期間，漠視丸紅公司違法轉包之行為，未積極解決工程進度持續落後及工程品質不佳等問題；整合測試階段，則昧於工程管理混亂及丸紅公司無法掌握技術之實況，僅依賴丸紅公司之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程，綜觀本計畫，自工程建設機構之指定、招標準備及發包作業、履約管理，乃至施工與營運單位之協調整合等，均有重大瑕疵，一再失信於民，嚴重損害政府形象及全民利益，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註 1：行政院 93 年 3 月 9 日院臺交字第 0930011092 號函核定。

註 2：據高鐵局人員表示，高鐵係由三井結合三菱、丸紅、川崎等 7 家公司得標，三井公司與丸紅公司同為貿易商，也是由貿易商帶領製造廠商。然而高鐵案例日商可以成功的要件，是日本政府基於政策考量，聘請了 JARTS 幾十個人的技術顧問團，該技術顧問團是介於官民間的組織，由鐵路專業人員及官員組成，支援日本在全球的高鐵建設，他們在設計過程即解決了後續整合、營運、維修等問題。此外，日本鐵道支援部、JR 東海、西日本公

司也依國土交通省的命令，來執行技術整合，這是成功的關鍵。高鐵局以為只要開規格就可以解決後續營運，是最大的問題。但機捷案丸紅進來時，完全沒有技術顧問團支援。並指出高鐵因當時未採取顧問團建議而導致道岔介面整合問題。93 年下半年交通部、日本國土交通省、高灣高鐵、日本新幹線、JR 東海舉行五方會議來解決技術問題，當時提出了 26 項問題，剩下的 4 項，至 94 年 4 月始完全解決。

註 3：行政院以 93 年 3 月 9 日院臺交字第 0930011092 號函核示：「本計畫原則同意，其中經費 470 億元編列於『新十大建設』特別預算內支應，請交通部積極辦理」。

註 4：依採購法第 48 條第 2 項規定，第 1 次開標，因未滿 3 家而流標者，第 2 次招標不受 3 家廠商之限制。ME01 標「機電系統統包工程開標審標作業程序」第壹節亦規定：「……辦理第二次及以後之公開招標，合格廠商家數不受三家之限制，有一家以上之合格廠商，即得開標審標。……」亦即本標案第 2 次招標本得由 1 家廠商投標決標，丸紅公司團隊無須聯合西門子公司及亞斯通團隊參與競標，因此尚難認為有圍標之具體事證。

註 5：媒體報導丸紅公司承攬機場捷運機電標案已虧損 150 億臺幣，損失慘重。彭杏珠（2016 年 4 月），「政治角力下的犧牲品-51 公里耗 20 年，機場捷運通不了車」，遠見雜誌第 358 期，頁 210-214。

註 6：94 年 10 月 1 日聯合報 A4 版報導「

機捷第一標，日法德三廠過關」指出，西門子公司原本精算成本高達 290 多億元，遠超過政府預算金額上限，導致西門子公司一度對參與標案十分猶豫。

註 7：北市府捷運局 94 年 4 月 28 日北市捷電字第 09431013500 號函。

註 8：高鐵局 95 年 8 月 1 日高鐵三字第 0950017607 號函。

註 9：工程會 95 年 8 月 14 日工程企字第 09500289770 號函。

註 10：交通部 105 年 4 月 14 日交路(一)字第 1058700100 號函。

註 11：94 年 10 月 31 日中國時報報導，本工程曾遭業者向查黑中心告發丸紅公司號誌系統不符投標資格、高鐵局疑似放水過關等情，經查丸紅公司提送之菲律賓馬尼拉輕軌運輸局核發「MRT（捷運）二號線」第四標相關文件，高鐵局認係「軌道系統」號誌工程與整合測試實績證明，尚合於投標須知，未發現放水過關情事。

註 12：大捷法第 3 條規定：「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」（92 年 5 月 21 日修正條文）。

註 13：鐵路法第 2 條第 1、6 款規定：「一、鐵路：指以軌道導引動力車輛行駛之運輸系統及其有關設施。……

- 六、捷運系統鐵路：指供都市及其鄰近衛星市、鎮使用之有軌迅捷公共運輸系統。」（67 年 7 月 26 日修正條文）。
- 註 14：工程會 97 年 8 月 21 日函釋略以：
一、公開閱覽階段無人提出修改意見下，機關如自行發現招標文件有違法或不當之處（如資格限制放寬），仍得本於職權更改放寬招標文件內容。二、如係「放寬」原招標文件內容者，採購法尚無規定更改原招標文件內容後，即必須重新公開閱覽。
- 註 15：北市府捷運局 105 年 6 月 22 日北市捷授機字第 10531571800 號函。
- 註 16：江國銘、藍敏鈿（2009 年 7 月），「無線通訊式列車控制（RF-CBTC）系統在臺灣之發展」，中興工程季刊（財團法人中興工程顧問社）第 104 期，頁 45-49。
- 註 17：丸紅公司 98 年 8 月 16 日 GCO-902-01-0009 號函。
- 註 18：北市府捷運局 94 年 4 月 28 日北市捷電字第 09431013500 號函。
- 註 19：審計部 100 年 6 月 8 日台審部交字第 1004000399 號函，該函所附查核報告第 3 頁第 18 行以下明確指出號誌系統之設計、安裝及試運轉等工作由英商西屋公司代為履行。
- 註 20：交通部 100 年 12 月 23 日交路一字第 1000012391 號函。
- 註 21：高鐵局 101 年 2 月 9 日高鐵三字第 1010002341 號函，主旨為：有關民眾檢舉「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫機電系統統包工程」貴公司自行履約部分是否有違法事宜，請查照見復」。說明略以：
「依據民眾檢舉，請貴公司澄清與英商英維思鐵路有限公司（IRL）是否訂有「Subcontract for Design Supply Test Commissioning of Signaling and Train Control system」內容或事件。
- 註 22：交通部 101 年 4 月 13 日交路(一)事 1018700055 號函。
- 註 23：本院監察調查處 105 年 2 月 22 日處台調肆字第 1050830269 號函。
- 註 24：丸紅公司 101 年 3 月 15 日 LBO-902-18-0003 號函：「基於契約規定及本廠商之商業機密考量，恕無法配合提供與 IRL 及肇源之契約或證明文件。」及 101 年 7 月 6 日 LBO-902-18-0005 號函：「本廠商業已依契約規定完整執行相關作業，並無提供額外分包契約文件予貴局選擇查核之義務」。
- 註 25：高鐵局 102 年 3 月 27 日高鐵三事 1020005731 號函。
- 註 26：工程會 102 年 6 月 26 日工程企字第 10200215670 號函。
- 註 27：高鐵局 102 年 7 月 23 日高鐵四字第 1020014623 號函工程會略以：捷運機電工程屬複雜之工程，其內容含括電聯車、號誌、供電、通訊、自動收費、軌道……等子系統，其發包策略常見子系統個別獨立成立標案發包，該案為求減少界面因素，將各子系統整併成統包標案發包，其中丸紅公司承攬之契約金額為 140.7 億元（占總經費 254.9 億元約 55.22%），工作內容包括號誌 32.4 億元（占總經費 12.71%）及其他子

系統（含軌道、中央監控、通訊、無線電通訊、月臺門、機廠土建及整合測試等）108.4 億元（占總經費 42.51%）。主張：1. 僅其中一子系統部分轉包，其他子系統依約正常履行，主張可依涉及轉包之號誌系統比例（即 12.71%）計算應沒收之履約保證金。2. 若否，因該標案為共同投標契約，主張可依共同投標廠商金額比例（即 55.22%）計算應沒收之履約保證金。

註 28：工程會 102 年 7 月 26 日工程企字第 10200263240 號函略以：所詢屬履約管理事項，應由高鐵局依採購法第 66 條、押保辦法第 20 條第 2 項第 2 款規定及個案契約約定，本權責妥處；如因爭議無法達成協議，得依契約爭議處理之約定辦理。

註 29：依 ME01 標契約規定，直達車行車時間 A1 站至 A12 站不超過 35 分鐘、直達車／普通車平均速率不小於 60/45 公里／小時、系統（混合）營運班距不超過 3 分鐘。

三、本院交通及採購、內政及少數民族委員會為臺北市政府捷運工程局經營之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，遠高於房地產指數；部分不動產甚有完工後從未出租，產生鉅額損失；又部分不動產規劃設計未符市場需求，致空置率多年居高不下，核有不當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 105 年 8 月 11 日
發文字號：院台交字第 1052530203 號

主旨：公告糾正臺北市政府捷運工程局經營之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，遠高於房地產指數；部分不動產甚有完工後從未出租，產生鉅額損失；又部分不動產規劃設計未符市場需求，致空置率多年居高不下，核有不當案。

依據：105 年 8 月 9 日本院交通及採購、內政及少數民族委員會第 5 屆第 25 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府捷運工程局。
貳、案由：臺北市政府捷運工程局經營之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於審計部函報：派員稽察臺北市政府捷運工程局（下稱捷運局）辦理臺北捷運系統土地聯合開發公有商用不動

產（下稱捷運商用不動產）經營管理情形，據報其執行過程，核有未盡職責及效能過低情事，經函請該局查明相關人員疏失責任，惟遲未為負責之答復等情案。案經調閱臺北市政府相關卷證資料，並於民國（下同）105 年 6 月 6 日至臺北都會區大眾捷運系統新店線新店區公所站（捷 22）進行履勘及徵詢住戶意見，同年 6 月 21 日詢問該府副秘書長林○○暨該府所屬相關局處、新北市政府交通局與捷運工程局相關主管人員，全案經本院調查完畢，發現臺北市政府捷運局確有違失，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

一、臺北市政府捷運局經營之捷運商用不動產，102 年總值為新臺幣（下同）150 億餘元（註 1），實際建物出租毛利僅 2 億餘元，租金收益報酬率僅 1.39%；且 102 年至 104 年整體空置率分別為 36.06%、34.38%及 28.13%，3 年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，自 102 年起至 104 年止空置期間之損失，本院估算達 4 億 2,000 餘萬元，捷運局估算（扣除 6 個月作業期間、6 個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為 2 億 7,000 萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

（一）大眾捷運法第 4 條第 1 項規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第

7 條第 7 項規定：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。」大眾捷運系統土地開發辦法第 4 條規定：「大眾捷運系統土地開發之主管機關，為各該大眾捷運系統主管機關或交通部指定之地方主管機關；其執行機構為各該大眾捷運系統主管機關所屬或許可之工程建設機構、營運機構或其他土地開發機構（第一項）。前項主管機關辦理本法所規定之土地開發事宜，得委任或委託執行機構為之（第二項）。前項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告，並刊登政府公報（第三項）。」第 23 條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」

（二）依大眾捷運法第 4 條第 1 項規定，臺北市政府為臺北都會區大眾捷運系統之主管機關。該府為順利取得捷運設施用地，及促進商業發展，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，制定「臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例」（註 2）、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」（註 3）、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」、「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金管理委員會設置要點」等，

並由該府及原臺北縣政府（99 年 12 月 25 日改制為新北市政府）各投入現金 5 億元及 1 億元，合資 6 億元，於 82 年 10 月 30 日共同設置「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金」（下稱土地開發基金），以臺北市政府為主管機關，該府捷運局為管理機關。另該府於 100 年 10 月 4 日依行政程序法第 15 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」及大眾捷運系統土地開發辦法第 4 條第 2 項、第 3 項規定辦理公告（註 4），將捷運土地開發事項，委任該府捷運局為執行機構。故有關臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之聯合開發不動產規劃、投資與經營管理，以及土地開發基金之管理，係由臺北市政府捷運局負責執行。

(三)大眾捷運系統土地開發辦法第 14 條第 1 項規定：「開發用地由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。」第 23 條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」故大眾捷運系統土地開發可由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。開發後所取得之公有不動產，依原先規劃設計做商業或住宅使用。本院所屬審計部臺北市審計處（下稱臺北市審計處）前於抽查土地開發基金 100 及 101 年度財務收支時，曾屢就捷運局經管

之捷運商用不動產整體建物空置率偏高，嚴重影響該基金當期及未來收益績效情事，通知研謀改善。經該局查復：將檢討縮短公開招租前置作業時程，妥為研擬招租條件及策略，適時召開招商說明會，並建置捷運宅租網，以擴大招商管道；另就長期未出租者，進行個案評估簽辦租售策略等，以有效降低空置率。

(四)惟臺北市審計處於 102 年 9 月再追蹤查核結果，截至同年 12 月底止捷運局管有之捷運商用不動產，已完工交屋且達可供出租或委託經營狀態者，計有捷運港墘站（交 9）等 27 處（註 5），不動產總值為 150 億 8,956 萬餘元，投資標的係以坐落於臺北市及新北市與捷運共構或緊臨捷運出入口之商場、店鋪及辦公大樓等 3 類型產品為主。經統計 102 年度整體空置率為 35.93%，其中臺北市及新北市整體建物空置率分別為 23.40%及 62.19%，遠較 102 年度第 4 季臺北市 B 級及新北市辦公室市場行情空置率（國泰房地產指數）7.55%及 13.46%，高出 15.85 及 48.73 個百分點，且較該基金上年度同期整體建物空置率 27.61%升高 8.32 個百分點，造成該基金租金收益不穩定，實際建物出租毛利僅 2 億 719 萬餘元，租金收益報酬率為 1.39%，與該基金上（101）年度同期租金收益報酬率 1.66%相較，獲利能力降低 0.27 個百分點，衰退幅度達 16.27%（0.27/1.66）。換言之，該基金 102 年度

投資前開出租建物報酬，較其上年度同期營運績效水準減損收益 4,030 萬餘元，顯示捷運局經管捷運商用不動產空間去化量不增反減，資產閒置未利用情形日益加劇，已嚴重侵蝕該基金當期及未來獲利能力。

(五)臺北市府於提供本院詢問之書面資料表示：臺北市審計處於 102 年抽查土地開發基金時，該府捷運局管有之捷運商用不動產計 162 戶，其中 113 戶完成標租，出租率 69.75%。嗣該局調整內部業務分工暨積極辦理招租，迄 105 年 5 月止，所管捷運商用不動產中，位於臺北市者計 133 戶，出租 130 戶，

出租率 97.24%（戶數比）；位於新北市計 53 戶，出租 34 戶，出租率 64.15%，全部共計 186 戶，出租 164 戶，平均出租率 88.17%等語。惟據該府所提供之相關數據顯示，上開捷運商用不動產 102 年至 104 年間之整體空置率（註 6）分別為 36.06%、34.38%、28.13%，3 年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。單獨計算新北市部分，其空置率更連續 3 年超過 6 成（如表 1）。就類別進行分析，商場、店鋪及辦公室之空置率均有偏高的情形（如表 2）。

表 1 臺北市府捷運局管有之捷運商用不動產空置率與國泰房地產指數之「市場行情空置率」比較表 單位：%

區域	102 年		103 年		104 年		102-104	
	A	B	A	B	A	B	A	B
臺北市	8.27	23.33	6.37	20.8	5.54	12.6	6.73	18.91
新北市	13.17	62.76	18.9	63.18	13.18	62.85	15.08	62.93
整體	-	36.06	-	34.38	-	28.13	-	32.86

A：國泰房地產指數。

B：臺北市府捷運局管有商用不動產空置率，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

資料來源：本院參據臺北市府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料及 105 年 6 月 28 日府授捷財字第 10530991700 號函修正。

表 2 臺北市政府捷運局管有之捷運商用不動產之空置率－不動產類型

單位：%

類別	102 年	103 年	104 年
商場	59.06	52.69	43.62
臺北市	51.48	37.04	13.78
新北市	65.03	65.03	67.14
店舖	19.78	25.75	16.33
臺北市	19.78	25.75	16.33
辦公室	18.40	20.15	17.24
臺北市	11.51	13.37	11.78
新北市	55.99	57.65	50.00

註：本表未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

資料來源：本院參據臺北市政府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料修正。

(六)此外，臺北市政府捷運局經管之捷運商用不動產中，屬於商場得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，且於 102 年至 104 年度有空置情形者，計有七張站（捷 10、11）、公館站（交 11）、頂溪站（捷 3）及港墘站（交 9）等 4 站，粗估該等商場 102 至 104 年空置期間，除未能收取租金收入 2 億 5,509 萬 6,685 元外，尚須負擔水、電及管理費 3,831 萬 800 元，共計減少土地開發基金利益 2 億 9,340 萬 7,485 元。其中港墘站（交 9）地上 1 樓及 3 樓，完工後迄 105 年 5 月 31 日止從未出租。另一般事務所（註 7）及店舖得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，且於 102 年至 104 年度有空置情形者，計有大安站（交 6）、後山埤站（交 25）、古亭站（交 14）、古亭站（交 15）、新店區公所站（捷 22）、景美站（

交 3）、公館站（交 11）、行天宮站（捷 5）、臺電大樓站（交 13）、行天宮站（捷 7）、忠孝新生站（捷 14）、頂溪站（捷 2）、大安站（捷 3）及景安站（捷 5）等 14 站，粗估該等一般事務所及店舖（註 8），於 102 年至 104 年空置期間，除未能收取租金收入 1 億 1,323 萬 1,549 元，另需負擔之水、電及管理費為 1,358 萬 3,413 元，共計減少土開基金利益 1 億 2,681 萬 4,962 元。其中新店區公所（捷 22）地上 3 樓 3、頂溪站（捷 2）地上 5 樓，完工後迄 105 年 5 月 31 日止從未出租。惟該府表示，空置損失期計算，除新交屋基地，因需辦理不動產總值及年租率鑑價及審議、年租率及租金報府等，作業期需多 6 個月外，餘提前解約或租約到期重新招租之租賃標的物，除扣除 6 個月重新招租期、使用準備期後

，再依市場機制扣除空置率，重新計算商場、一般事務所及店舖 102 年至 104 年度合理空置期間損失分別估算結果，合理減少土地開發基

金利益金額分別為 1 億 9,080 萬 3,883 元、8,284 萬 2,990 元（如表 3）。

表 3 本院與臺北市政府估算商場、一般事務所及店舖「空置期間損失」比較表（102 年-104 年）單位：元

目前使用執照登載使用用途	空置期間損失	
	監察院估算數	捷運局估計數
商場	293,407,485	190,803,883
一般事務所及店舖	126,814,962	82,842,990
小計	420,222,447	273,646,873

資料來源：本院參據臺北市政府 105 年 6 月 28 日府授捷財字第 10530991700 號函修正。

(七)綜上，臺北市政府捷運局經管之捷運商用不動產，102 年總值為 150 億餘元（註 9），實際建物出租毛利僅 2 億餘元，租金收益報酬率僅 1.39%；且 102 年至 104 年整體空置率分別為 36.06%、34.38% 及 28.13%，三年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，自 102 年起至 104 年止空置期間之損失，本院估算達 4 億 2,000 餘萬元，捷運局估算（扣除 6 個月作業期間、6 個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為 2 億 7,000 萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

二、部分臺北市政府捷運局經管之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無

附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於 3、4 樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

(一)「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」第 1 條規定：「為有效推動臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及毗鄰地區土地開發（以下簡稱捷運土地開發）業務，以配合大眾捷運系統之興建，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，特設置臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金……。」第 2 條第 1 項規定：「本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 1 目所定之營業基金，以臺北市政府（以下簡稱市政府）為主管機關，市政府

捷運工程局為管理機關。」中央政府特種基金管理準則第 3 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，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標。」故依上開自治條例設立之土地開發基金，係作為推動捷運土地開發業務之用，以達到有效利用土地資源、促進地區發展、順利取得捷運工程用地以及挹注政府財政之目的，該基金係屬預算法第 4 條所規定之營業基金，依照上開特種基金管理準則規定，營業基金應採企業化經營，並以追求最高盈餘為目標。

(二)我國現行大眾捷運系統土地開發，主要係採自行開發或公告徵求投資人合作開發，已如上述。而除了合作開發，需有適當的權益分配及價值轉換的計算方式外，整體而言，開發能否成功，取決於開發前是否進行詳細之基礎分析與市場研究，以瞭解市場總體概況、分佈及發展性，針對其規模、等級，配合站體開發區之特性，就潛在不動產發展進行需求分析，以設計符合該區域實際需求之產品，吸引投資者參與或需求者承租。開發完成後則應重視不動產之經營管理，維持良好的環境及便利性，加上其他諸如承租條件、空間利用、大樓設施、事務設備、多元服務等誘因，以確保永續經營，獲取穩定利潤，達成基金設立之目的。

(三)一般而言，商用不動產包括辦公大樓、百貨公司、商場、購物中心等

，其開發配置、經營及進駐型態，依基本需要之面積與空間要求特性而異。臺北市政府針對空置率高之捷運商用不動產檢討分析結果指出：新店區公所站（捷 22）位處新店區邊陲地帶，該區域之行業多屬中小企業，公司規模人數較少，大坪數辦公室相對市場需求較低，潛在客源評估，仍以具地緣性客戶為主；頂溪站（捷 2）位於新北市頂溪商圈，店面需求高，對辦公室僅零星需求，無附屬車位、管理費偏高，且該府擁有 11 戶，以致未能完全出租；公館站（交 11）可能為當地對小型事務所需求不高且同類型不動產過多（同棟即有 254 戶事務所），以致增加出租困難度；頂溪站（捷 3）使用執照為餐廳，因位於地上 3、4 樓，可及性差，極少人看屋；七張站（捷 10,11）原將地上 2 至 5 樓商場限定招標對象為文創產業，嗣經辦理 4 次開標作業均無人投標，乃解除文創業限制，以原核定使用用途「商場」辦理招租；淡水站 2 戶商場總面積約 1,186 坪，因面積過大不易招租；港墘站（交 9）公設比過高（約 32%）及承租面積過大，除非大型企業且長時間入駐，否則難負擔高額租金及押標金等語。顯見多數空置率高之捷運商用不動產，其規劃設計並未能確實符合市場之需求。

(四)本案於履勘捷運新店區公所站（捷 22）商用不動產時，有承租戶表示公共區域之設備（例如：飲水機）不足，臺北市政府表示：該府取得

此商用不動產時，各樓層公共設施即設有飲水機，理應由大樓成立管理委員會負責維護保養，惟管理委員會認為該公共設施屬捷運局管有範圍，且樓上住戶亦無以管理費支付公共飲水機案例，爰不同意維護，為維持該不動產之出租品質及回應承租戶之要求，捷運局於 98 年度曾編列「飲水機設備保養維護及其他雜項設備維護」費用 9 萬 3,000 元，惟因市議會於審查該項預算時，認為更換飲水機濾心屬耗材應由承租戶負責更換，不應由公務機關編列預算支應，故將該項預算刪除，其後雖經該局積極協調管理委員會及各承租戶飲水機之保養方式，惜遲遲無法達成共識等語。另有承租戶反應：不動產四周未劃設卸貨區，致無法卸貨等語。該府表示：大樓管理委員會曾向新北市政府申請增設「臨時卸貨區」停車格，經新北市政府現勘，考量周邊人車流量及民眾搭乘大眾交通工具需求，建議維持現狀。在無法取得卸貨停車位情況下，權宜措施為由承租人取得管理中心同意，貨物可暫置於大樓公共區域等語。嗣新北市政府交通局於本院 105 年 6 月 21 日詢問時表示：現在改善方式，是在附近尋求卸貨停車格，供公眾使用，以解決此捷運聯開大樓無卸貨停車格的問題等語。另新北市政府提供本院詢問之書面資料亦稱：經臺北市政府捷運局檢視新北市境內各聯合開發案，表示頂溪站（捷 2）開發大樓亦有類同卸貨需求，後續新

北市政府交通局將邀臺北市政府捷運局、交通執法單位（新北市政府警察局永和分局）、區公所、當地里辦公處與聯開案大樓管理委員會共同研商處理等語。

(五)綜上，部分臺北市政府捷運局經管之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於 3、4 樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

綜合上述，臺北市政府捷運局經管之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當。爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註 1：依審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）。另臺北市政府 105 年 3 月 30 日府授捷財字第 10510927400 號函附資料，後續新增南京復興站（捷 4）及經鑑估調整

之忠孝復興站（BR4）後，104 年不動產總值為 191 億 4,904 萬餘元。

註 2：原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發公有不動產租售辦法」經臺北市政府 94 年 8 月 4 日府法三字第 09415554800 號令修正公布。

註 3：原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發基金收支運用及保管辦法」經臺北市政府 100 年 1 月 3 日府法三字第 09934193200 號令公布廢止。

註 4：臺北市政府 100 年 10 月 4 日府捷聯字第 10033859600 號。

註 5：審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函表示：未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）聯開大樓公有不動產；及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）聯開大樓公有不動產。

註 6：經臺北市政府於提供本院詢問之書面資料再度確認其正確性。

註 7：臺北市政府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料稱：「使用執照登載使用用途為『一般事務所』，依規定可供作為『辦公室』使用。」

註 8：未包含配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

註 9：依審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）。另臺北市政府 105 年 3 月 30 日府授捷財字第 10510927400 號函附資料，後續新增南京復興站（捷 4）及經鑑估調整

之忠孝復興站（BR4）後，104 年不動產總值為 191 億 4,904 萬餘元。

四、本院交通及採購、內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺北市政府依促參法規定辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，該府財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，以促參法興建停車場無法發揮最大效益為由，建議改採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；雖經批示回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 105 年 8 月 11 日
發文字號：院台交字第 1052530228 號

主旨：公告糾正臺北市政府依促參法規定辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，該府財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，以促參法興建停車場無法發揮最大效益為由，建議改採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；雖經批示回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失案。

依據：105 年 8 月 9 日本院交通及採購、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 11 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府。

貳、案由：臺北市政府依促進民間參與公共建設法第 15 條規定申撥取得辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」所需之國有土地，自應按該等法規辦理後續開發事宜，詎該府財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以依促進民間參與公共建設法興建停車場無法發揮最大效益為由，建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；又雖當時該府秘書長李○○代決批示仍以促進民間參與公共建設法之 BOT 辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、按國有財產法（下稱國產法）第 1 條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律」；同法第 28 條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」；及同法施行細則第 25 條規定：「本法第 28 條所稱處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；所稱收益，係指出租或利用」。準此，撥用後之國有公用土地不得設定地上權。另據財政部國有財產署〔下稱國產署，於民國（

下同）102 年 1 月 1 日組織調整前為財政部國有財產局〕表示，各機關如規劃以其經管之國有公用土地設定地上權，必須依其他特別法，如促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 15 條之規定，始得據以辦理。

二、復依國產法第 39 條規定：「非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之……二、變更原定用途時。……」；另法務部 81 年 7 月 2 日（81）法律字第 09774 號及財政部 81 年 8 月 31 日台財產二字第 81018602 號函釋略以，國有非公用土地，如於撥用後，即不按撥用目的使用者，不論其為有償或無償撥用，均應依國產法第 39 條規定撤銷撥用。

三、經查臺北市政府為加速中正區都市建設，並延續及活化八德路電子商店街，擬結合臺北資訊產業大樓與國有財產局管有之土地整體開發，該府財政局（下稱財政局）爰於 94 年 11 月 30 日簽陳擬申請有償撥用國有財產局經管之該市中正區成功段一小段 14、14-1、15、62、62-1、62-5、62-9、62-10、62-11、62-12、63、63-13、63-27 及 63-41 地號等 14 筆國有土地（下稱本案基地）共 8,966.94 平方公尺，以興建停車場方式，引進民間資金參與開發成為「臺北秋葉原資訊園區」，俟奉准撥用後再進行規劃以 BOT 方式開發作業相關事宜，經市長馬○○於 95 年 1 月 10 日批示「如擬」決行。臺北市政府旋於 95 年 1 月 19 日

檢具撥用不動產計畫書及相關圖冊函請國有財產局層轉行政院准予有償撥用該 14 筆國有土地，經行政院於 95 年 3 月 15 日核准有償撥用。依撥用不動產計畫書所載，興辦事業性質為公用事業，興辦事業依據係促參法第 15 條、土地法第 26 條、國產法第 38 條等，而撥用不動產之使用方式則為以興建停車場方式，結合臺北資訊產業大樓開發成為「臺北秋葉原資訊園區」。據上，臺北市政府依促參法第 15 條規定申撥取得之 14 筆國有土地，須以興建公用事業停車場之方式，並依促參相關法規進行後續開發甚明；如不按該撥用目的使用，該等土地將被撤銷撥用。

四、詎財政局嗣於 96 年 4 月 9 日簽陳本案之開發方向時，卻逕以本案基地位處精華區，如依促參法興建停車場方式辦理，無法對本案整體開發方向發揮最大效益等為由，建議本案之開發方向改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，顯無視前揭已核定本案以促參法 BOT 興建停車場方式開發之政策，亦違反本案基地之原撥用目的及用途。又該簽呈經會財政局相關承辦人員乃至局長林○○、副秘書長陳○○均未表示任何意見，足徵其等未深究國有土地撥用法令之適用與限制，即予草率簽核公文，確有怠失。

五、雖當時秘書長李○○認財政局所簽建議不符 95 年 1 月報行政院之計畫及土地原撥用目的，且本案以促參法 BOT 方式開發之政策前業經市長核定

，該簽呈內容僅為既定政策之執行事宜，爰代為決行批示本案仍宜以促參法 BOT 辦理，導正回歸原報院計畫並符合申撥相關法令規範。惟該簽呈已引發外界誤解，並以富邦人壽 A25 及日勝生子公司日耀建設之招標設定地上權包裹公共利益之開發方式為例，指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損。然經查上開 2 案件之用地係臺北市市有非公用土地，自得以對臺北市政府財務效益較佳之設定地上權辦理；惟依促參法辦理之 BOT 案與招標設定地上權之開發案，其政策目的、適用法規、核心價值、招商條件等均不同，並無法於同一基礎做比較。

綜上所述，本案基地係臺北市政府依促參法第 15 條規定申撥取得之國有公用土地，自應按促參相關法規及撥用不動產計畫書所載土地撥用目的辦理後續開發事宜，詎財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以本案基地位處精華區，依促參法興建停車場之方式對本案無法發揮最大效益為由，而建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，認事用法顯有違誤；又雖當時該府秘書長李○○代決批示本案仍宜以促參法 BOT 辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解並指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損，造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

會議紀錄

一、本院教育及文化委員會第 5 屆第 24 次會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 11 時 23 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 王美玉 包宗和
高鳳仙 陳小紅 陳慶財
章仁香 楊美鈴 蔡培村

列席委員：方萬富 仇桂美 江明蒼
江綺雯 李月德 林雅鋒

主席：包宗和

主任秘書：余貴華

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

二、文化部函，有關本院 105 年度教育及文化、司法及獄政委員會聯合巡察國立臺灣史前文化博物館委員提示事項辦理情形彙復表及其附件各 1 份。報請鑒察。

決定：准予備查。

三、孫副院長大川、尹委員祚芊、林委員雅鋒、章委員仁香、劉委員德勳提：本會 105 年專案調查研究「有關媒體報導『學生吸毒，20 倍速成長』，究校園反毒工作是否落實，如何從源頭阻絕毒品入侵校園，營造健康安全友善之校園環境，似有待持續深入追蹤瞭解」案之期中報告。報請鑒察。

決定：准予備查。

四、陳委員小紅、尹委員祚芊、包委員宗和

、江委員綺雯提：本會 105 年專案調查研究「我國人力／人才『高出低進』現象暨周邊國家人才延攬相關對策之研析」案之期中報告。報請鑒察。

決定：准予備查。

乙、討論事項

一、仇委員桂美、王委員美玉調查：據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，科技部辦理第 1 期能源國家型科技計畫，耗費逾 229 億餘元，疑有未達成能源政策目標，執行成效不彰等情案之報告。提請討論案。

決議：一、調查意見一、二，提案糾正行政院。

二、調查意見三，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

三、調查意見四，函請科技部確實檢討改進見復。

四、調查意見函復審計部。

五、調查報告案由、調查意見及處理辦法，上網公布。

二、仇委員桂美、王委員美玉提：行政院決策能源國家型科技計畫之量化成效未能與各分項計畫之達成目標相互對應，致無法提供各主管機關之管考，亦未能提供往後類似計畫執行之檢討資訊；我國溫室氣體排放量未減反增，顯示我國對於管控排放量之努力明顯不足，核有違失，爰依法提案糾正。提請討論案。

決議：糾正案通過並公布。

三、仇委員桂美、劉委員德勳自動調查：據訴，新北市私立及人高級中學未經該校教師評審委員會審議通過及報請新北市政府教育局核准，逕自解聘黃員，損及權益。究新北市政府有無依法妥處？是否涉有違失情事？相關法令之適用有無

疑義？均有查明之必要案。提請討論案。

決議：一、調查意見一、三，函請新北市教育局會同及人中學參辦見復。

二、調查意見二，函請新北市教育局確實檢討改進見復。

三、調查意見四、函請教育部參考。

四、調查意見函及人中學與本案陳訴人（不含附件）。

五、案由、調查意見上網公布，附件不公布。

四、教育部函，有關目前各地家庭教育中心之人力配置及服務模式，無法增進國人家人關係與家庭功能，該中心知名度不足，造成服務成效不彰等情案之後續辦理情形。提請討論案。

決議：教育部 105 年度推展家庭教育預算減少為 1 億 8,964 萬 3 千元，不升反降；為督促教育部依法持續積極寬籌家庭教育經費及推展家庭教育，檢附簽注意見三，函請教育部確實辦理見復。

五、國立故宮博物院函暨人民書狀各 1 件，有關「故宮網路商城委託經營服務採購案」招標作業延遲、逕委託該院消合社經營與該院職員兼任消合社理事赴大陸地區未依規定提出相關申請表及表格檔案管理不當等情案之檢討改進情形。提請討論案。

決議：本案調查意見二部分，故宮改進措施已與本院調查意旨相符，該項結案存查；調查意見一部分，抄核簽意見三（一），函請故宮說明並檢附相關資料見復。

散會：上午 11 時 38 分

二、本院教育及文化、內政及少數民族委員會第 5 屆第 23 次聯席會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 11 時 20 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 王美玉 仇桂美
包宗和 江綺雯 高鳳仙
陳小紅 陳慶財 章仁香
楊美鈴 蔡培村

列席委員：方萬富 江明蒼 李月德
林雅鋒

請假委員：劉德勳

主席：包宗和

主任秘書：余貴華 周萬順

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

乙、討論事項

一、臺北市府函，有關臺北市中山國民中學對教師教學爭議過程未依聘約處置等情案之辦理情形。提請討論案。

決議：一、臺北市府廉政透明委員會於 105 年 5 月 25 日舉辦「蕭○玲老師主張違法解聘請求回復教師資格案」聽證會，該聽證會後續之審議結果及決定情形如何？檢附簽注意見三（一）至（三）函請該府辦理見復。

二、本案推請王委員美玉督導後續辦理情形。

二、國立臺南啟智學校函計 2 件，有關該校對蔡生「賴地不起」等問題行為，未先

由專業團隊設計完整行為功能介入方案以提供教師實施，不當採取叫異性同學跑給蔡生追等處理方式之相關失職人員懲處資料。提請討論案。

決議：有關調查意見二之糾正處置情形，國立臺南啟智學校業懲處相關人員，尚符本院調查意旨，該項結案併卷存查。

散會：上午 11 時 21 分

三、本院教育及文化、財政及經濟委員會第 5 屆第 18 次聯席會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 11 時 21 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 王美玉 仇桂美
包宗和 李月德 高鳳仙
陳小紅 陳慶財 章仁香
楊美鈴 蔡培村

列席委員：方萬富 江明蒼 江綺雯
林雅鋒

主席：包宗和

主任秘書：余貴華 魏嘉生

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

乙、討論事項

一、教育部函，有關花蓮縣政府未依撥用計畫使用國有土地，且有違反國有財產法規定，並對審計部通知處分事項有不為負責答復等情案之後續辦理情形。提請討論案。

決議：花蓮縣政府將收取之國有土地使用補償金解繳國庫部分，尚未定

案，仍函請教育部於 6 個月內將後續辦理情形續復。

二、教育部函，有關教師工會會務假之協商是否適用行政程序法相關規定說明一案。提請討論案。

決議：教育部參照勞動部及法務部意見，即使教師工會與雇主約定會務假為行政契約，惟依行政程序法第 3 條第 1 項規定，仍應依工會法相關規定，是無行政程序法相關規定之適用。檢附核簽意見三，函復陳訴人張○輝、李○佳及吳○濱。

散會：上午 11 時 22 分

四、本院教育及文化、交通及採購委員會第 5 屆第 20 次聯席會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 11 時 23 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 方萬富 王美玉
仇桂美 包宗和 李月德
林雅鋒 高鳳仙 陳小紅
陳慶財 章仁香 楊美鈴
蔡培村

列席委員：江明蒼 江綺雯

主席：包宗和

主任秘書：余貴華 張麗雅

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

乙、討論事項

一、行政院函，有關臺南市政府辦理「古代戎克船復原重現計畫」，未經詳實評估

即增設船隻出海航行設施，致生主桅桿斷損事故，迄未修復與釐清責任等情案之檢討改善情形。提請討論案。

決議：有關本案後續之訴訟求償及船舶修復等辦理情形，檢附核簽意見，函請行政院於106年1月底前查復。

散會：上午 11 時 23 分

五、本院教育及文化、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 8 次聯席會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 10 時 45 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 王美玉 仇桂美
包宗和 江綺雯 李月德
高鳳仙 陳小紅 陳慶財
章仁香 楊美鈴 蔡培村

列席委員：方萬富 江明蒼 林雅鋒

請假委員：劉德勳

主席：包宗和

主任秘書：余貴華 周萬順 魏嘉生

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

乙、討論事項

一、陳委員小紅、包委員宗和、章委員仁香調查：據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，我國潛藏科技人才流失與高等研發人力分布失衡，不利厚植國內產業研發能量等情案之報告。提請討論案。

決議：一、修正後通過。

二、調查意見一、二，函請行政院研議見復。

三、調查意見三至八，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。

四、調查意見函審計部參考。

五、調查報告案由、調查意見及處理辦法上網公告，附件不上網。

散會：上午 11 時 19 分

六、本院教育及文化、國防及情報、財政及經濟委員會第 5 屆第 7 次聯席會議紀錄

時間：中華民國 105 年 7 月 14 日（星期四）上午 9 時 33 分

地點：第 1 會議室

出席委員：尹祚芊 方萬富 王美玉
仇桂美 包宗和 李月德
林雅鋒 高鳳仙 陳小紅
陳慶財 章仁香 楊美鈴
蔡培村

列席委員：江明蒼 江綺雯

請假委員：劉德勳

主席：包宗和

主任秘書：余貴華 王銑 魏嘉生

記錄：林玲伊

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

乙、討論事項

一、李委員月德、包委員宗和、王委員美玉自動調查：據訴，日前財政部部長張盛和表示其妻子自教職退休後，每月退休所得高於任職薪資，引發關注；另銓敘

部表示，軍公教退撫基金已瀕臨破產，將改革年金制度。究退撫基金歷年操作績效及虧損原因為何？是否有退休金之所得替代率超過 100% 之情事？退撫基金虧損之違失責任，均有深入瞭解之必要案之報告。提請討論案。

決議：一、授權調查委員參酌與會委員之意見修正。

二、調查意見一、二、七，函請考試院及行政院檢討改進見復。

三、調查意見三（一），函請行政院督促教育部及國防部檢討改進見復。

四、調查意見五及六，函請行政院督促國防部檢討改進見復。

五、調查意見，函復本案陳訴人。

六、調查報告案由、調查意見及處理辦法，上網公布。

散會：上午 10 時 45 分