

# 台灣高鐵BOT計畫甄審暨議約過程的回顧與省思

關鍵詞：台灣高鐵、BOT模式、甄審評決、財務問題、強制收買、資本適足率、出資與投資、三方契約

台灣世曦工程顧問股份有限公司／軌道與建築事業群／副總經理／崔伯義

## 摘要 ABSTRACT

台灣高鐵正式商業運轉，成為台灣南北交通之大動脈，但因其運量僅為原先預估之半，隨著台灣高鐵公司財務狀況逐年惡化，政府不得已以重組融資銀行團之方式，協助其渡過財務困窘，遂引起社會上的批評聲浪，質疑本案當初以BOT模式推動之妥適性，以及甄審、評決、議約過程之公平性。監察院亦針對有關財務方面之問題，提出調查研究報告。本文謹針對各界有關財務方面較重要質疑事項，以及當年甄審、評決、議約的關鍵事宜，提出概要說明以供參考。



## 壹、前言

西元2007年1月5日台灣高鐵正式開始商業運轉，台北至高雄中間停台中站的直達車僅需96分鐘，使得台灣整個西部精華區，均涵蓋在「一日生活圈」內，對於台灣的經濟發展和社會、環境的衝擊，產生極為深遠的影響。迄至西元2009年底之統計資料，台灣高鐵營運近三年來的總運量已逾7,848萬人次，如以列車誤點不超過5分鐘為準點計算基礎，則三年來的平均準點率高達99.26%，迄今沒有發生重大的安全或死傷事故，工程興建品質歷經颱風、豪雨、地震等天然災害的考驗而安然無恙，成為台灣南來北往最主要而可靠的大眾運輸工具，亦締造世界各國高鐵新線通車營運初期階段的最佳績效之一。

然而於西元2009年12月9日，監察院由監察

委員陳永祥、洪德旋、劉玉山、馬秀如、黃武次、李炳南等成立的六人專案調查小組，經過10個月的長時間調查研究，提出一份長達13萬餘字的「台灣高鐵BOT策略與執行成效」調查研究報告，報告中認為台灣高鐵建設計畫的BOT運作模式，嚴重悖離BOT應有的精神，係台灣自創的、奇特的、山寨版的BOT案例，報告內的用字遣辭頗為負面而犀利，且專案調查小組成員之一的劉玉山委員，當年係任職經建會副主委，亦為高鐵甄審委員會成員之一，故此份調查研究報告，確實值得作為台灣後續推動BOT計畫之借鏡與參考。綜觀此份報告內容，大部份係質疑有關當年甄審、評決及議約過程之相關事宜，然因其中部份內容與當年時空環境下的實際狀況頗有出入，亦對於昔日決策過程的背景不瞭解，故筆者特為本文，針對監察院調查研究報告的質疑要點，提出有關本案之回顧與省思，敬供各界參考。



## 貳、台灣高鐵建設採取BOT模式之緣由

過去十五年台灣在經濟發展方面，大力鼓吹「民營化」(或私有化)，以及「公共事業BOT化」，其中「民營化」以銀行機構之「二次金改」為代表，而「公共事業BOT化」則因台灣高鐵帶動而蓬勃發展。行政院公共工程委員會於西元2009年4月發佈統計數字，台灣自西元2000年2月頒佈「促進民間參與公共建設法」以來，9年內共計簽約675案，金額3,994億元，預估減少政府財政支出6,100億元，創造3萬個就業機會，以BOT模式推動公共建設之成效確實顯著。惟在監察院的調查研究報告中，卻強烈建議「不要為了BOT而BOT」、「為促參而促參」，亦認為促進民間參與公共建設，並非解決政府財務困窘、刺激景氣的萬靈丹。因此，為何台灣高鐵建設計畫採用BOT模式，就成為值得探討的課題，茲將筆者觀察淺見概述如次。

### 一、社會的氛圍

西元1993年台灣公共工程界發生了所謂「高速公路十八標弊案」，導致當時的交通部長去職，以及30餘位工程人員被起訴，纏訟達十餘年之久。其後又陸續發生「四汴頭八里污水廠」弊案、「中正機場二期航廈新建工程」綁標、圍標案等社會矚目案件，造成社會各界對於政府辦理公共工程的清廉程度，產生極大的懷疑與不信任。值此時際，台灣南北高速鐵路建設計畫的推出，就在社會各界質疑是否可能產生更大弊端的懷疑陰影下，其推動方式產生了急遽的轉變，步上了「BOT模式」的途徑。

### 二、環境的促成

西元1993至1998年台灣電子業及建築業蓬勃發展，民間累積的財富多到「台灣錢，淹腳目」，也促使許多大型企業機構對於投資公共

工程產生頗大的興趣。當時台灣民間資金的充沛程度，由下列數事可見其端倪：

#### (一) 電梯、電扶梯安裝數量

迄至西元2007年台灣全國已安裝使用中的電梯及電扶梯數量約為14萬台左右，但其中約40%係在西元1993年至1998年期間竣工。即以西元1995年而言，一年內就有12,531台電梯或電扶梯竣工啟用，約為目前每年啟用台數的3倍之多，由此可見當時房地產業之興盛，以及民間購屋保值，儲蓄財力之充沛。

#### (二) 電子業大規模建廠

電子業在當時步入爆發式的成長階段，即以當時尚在興建中的台南科學園區而言，國內電子大廠已紛紛對外宣佈將大規模投資建廠，例如：台積電公司擬投資新台幣4,000億元興建晶圓廠，聯電公司擬投資新台幣5,000億元興建晶圓廠，日月光公司擬投資新台幣3,400億元興建封裝測試廠等，每家廠商的投資額度均與興建一條高速鐵路相仿，亦足以顯示台灣民間企業資金充沛，急欲需求適當投資管道之熱切。

#### (三) 郵局儲金無處去化

國內郵局吸收民間儲蓄存款後，其最主要的去化之途即為轉存中央銀行，賺取利息差額補貼，當時郵局儲金轉存中央銀行的額度，居然業已接近全國整年預算的總額度，迫使中央銀行不得不思考是否將此股龐大的民間資金潮，導入投資政府公共建設，以紓解資金過多的壓力。

#### (四) 無線手機市場開放

當時政府亦決定鬆綁電信事業，開放大哥大等無線手機市場，由於其相關

的商機龐大，引誘民間廠商垂涎不已，競爭激烈，並企望政府能開放更多的獨占或特許行業以供投資。

綜上所述，台灣高鐵建設計畫就在大時代的社會、環境變遷中，悄然由政府投資興建邁向了民間主導的「BOT模式」，而促使此種轉變成為事實的第一槍，竟然是由目前擔任監察院長的王建煊先生所促成。

### 三、偶然的巧合

西元1993年7月16日立法院第二屆第一會期第50次會議，在休會前夕表決王建煊立法委員的動議案：「刪除興建高速鐵路八十三、八十四年度特別預算944億元，改由民間興建安案」，表決結果第一次表決票數49：48，第二次表決票數53：54，第三次表決票數58：49，終於通過全數刪除，終結由政府投資興建的規劃，而改由民間以「BOT模式」推動後續作業。如今回顧當年的轉變過程，只能說是命中的注定，一票之差使得台灣高鐵後續的興建方式，產生了根本的改變。

### 四、補救的立法及配套措施

立法院的決議雖然確定了台灣高鐵由民間投資興建的大方向，但接踵而來執行層面的問題，卻必須有配套的立法措施才能推動，包括：高鐵由民間投資興建的法源依據？如何甄審評決合適的廠商？民間興建的方式是高鐵全部項目或局部項目？如此龐大投資金額，是否有廠商願意參與？政府應提供何項協助？等等，上述問題在其後的兩年內，終於逐一完成訂定相關的補救立法與配套措施，概述如下：

#### (一) 高鐵法源

西元1994年11月18日立法院第二屆第四會期，於凌晨三讀通過「獎勵民間

參與交通建設條例」，並於該年12月5日頒佈實施，為高鐵以BOT方式推展，彌補其法源不足、無法推動之缺失。

#### (二) 民間投資額度的最低要求

西元1995年5月30日立法院作成附帶決議：

1. 投資額度：高鐵民間投資額度至少40%。
2. 新增車站：高鐵日後應於苗栗、彰化、雲林增設新站。

#### (三) 招商文件中「申請須知」的相關規定

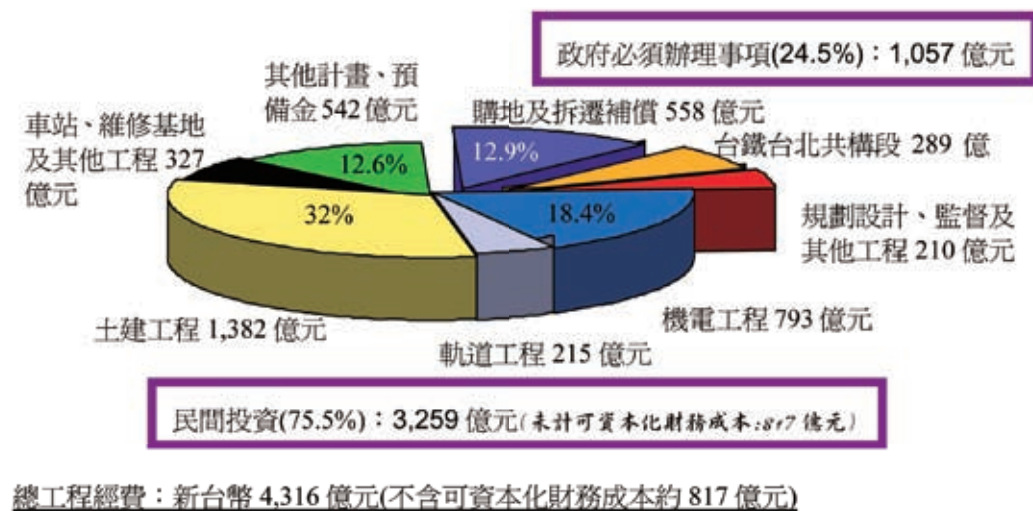
基於遵守上述立法院之決議事項，高鐵招商文件「申請須知」中，特別規定有關民間投資的「最小工作範圍」如下，以確保民間投資額度不少於40%，包括：

1. 機電系統
2. 全線軌道
3. 維修基地
4. 車站工程
5. 六十公里試車線之土木工程

如果民間機構有能力辦理上述5項「最小工作範圍」以外之額外項目，合約上稱之為「實際工作範圍」，則政府樂觀其成並予以鼓勵，而民間無法或無意願承辦之項目，則由政府斥資辦理。

#### (四) 決標後政府與民間投資比例

台灣高鐵BOT案經過長時間的招商、甄審、評決與議約程序，最後決標後之政府與民間投資比例如下圖所示：



## 參、台灣高鐵財務問題之探討

### 一、有關台灣高鐵財務問題之質疑事項

綜觀監察院的調查研究報告，以及坊間對於台灣高鐵的批評與質疑事項，大部分均集中在財務方面的相關問題，茲將較重要的項目列述如下：

- (一) 台灣高鐵公司是否於甄審議約時，涉嫌以低價方式搶標，五大原始股東於興建期賺飽工程款後，將營運期須還本付息的爛攤子撒手不管，丟給政府善後呢？
- (二) 台灣高鐵BOT案之興建營運合約，明定特許公司違約時，政府應照價買回，形同極為優渥、國際罕見的主動收拾善後條約，使得執行風險均落在政府頭上而由全民埋單，究竟當初為何會訂定此項似乎不合理、不平等的合約條款呢？
- (三) 台灣高鐵公司於甄審時宣稱「政府零出資」，但最後卻是由銀行團、

公營機構等，於興建階段持續出資且持續認賠，台灣高鐵公司似有違反「政府零出資」承諾之嫌？

- (四) 台灣高鐵公司經過甄審獲評為最優申請人，但於籌備階段卻遲遲未能取得銀行融資，政府非但沒有即時沒收履約保證金，還同意簽訂「三方契約備忘錄」，由政府作融資保證，使政府整體財務風險倍增，成為國際BOT罕例，究竟當初為何要簽訂「三方契約備忘錄」呢？
- (五) 台灣高鐵公司競標時提出的投資計畫書，允諾籌資新台幣1,038億元，其中核心成員出資529億元，占資本額51%，但直到西元2009年6月，台灣高鐵公司之實際原始發起人僅投資294.627億元，遠低於政府泛公股的投資額度394億元，台灣高鐵公司原始發起人投資額度不足，是否違反競標承諾或構成違反合約之情事呢？
- (六) 參考英法海底隧道BOT計畫，英法

兩國政府對於特許公司採取「不出資、不保證、不收拾善後」的三不政策，對比台灣高鐵BOT案，政府「持續出資、持續挹注、持續認賠」，似有悖離BOT精神之嫌？

上述6項有關台灣高鐵BOT計畫在財務方面之質疑議題，茲就筆者所悉之相關資訊，逐一說明如次以供參考。

### 二、台灣高鐵甄審評決方式概述

#### (一) 甄審委員會組成

1. 交通部依據「獎勵民間參與交通建設條例」第三十七條，及「交通部民間投資交通建設案件甄審委員會組織及評審辦法」之規定成立「甄審委員會」。

#### 2. 甄審委員會之成員如下：

- (1) 召集人：交通部長蔡兆陽先生
- (2) 委員：
  - ◎ 王永慶(台塑集團董事長，甄審期間由王永在總經理代表)
  - ◎ 辜振甫(台泥集團董事長)
  - ◎ 高清愿(統一集團董事長)
  - ◎ 許勝發(太子集團董事長)
  - ◎ 何壽川(永豐餘集團董事長)
  - ◎ 許介圭(交通部政務次長，甄審期間改由陳世圻政務次長續任)
  - ◎ 劉玉山(經建會副主委)
  - ◎ 吳容明(台灣省副省長)
  - ◎ 陳師孟(台北市副市長，甄審期間改由林嘉誠副市長續任)
  - ◎ 黃俊英(高雄市副市長)

3. 上述甄審委員中有五位係由民間聲譽

卓著的企業家擔任，其考慮因素：

- (1) 他們均具有民間企業鉅額投資的經驗，可以務實的評估特許公司所研提財務規劃之可行性，並且不易受外界的人情壓力和誘惑。
- (2) 可由民間機構的角度，合理的考量公部門及私部門彼此權益均衡的問題。

4. 「甄審委員會」外另設置「技術評審委員會」，成員包括：董萍、吳壽山、馮正民、李文儀、李孔謀、賴清祺、葉宏安、黃德治、吳清在、廖慶隆、張有恆(後由林大煜接替)等，涵蓋政府相關部門官員及各專業領域之專家、學者，協助辦理技術評審事宜。

#### (二) 評審辦法及評決標準

##### 1. 形式審查

審查項目及應提送之文件，包括：

- (1) 投資額度報價書
- (2) 自償能力分析結果及要求政府投資額度
- (3) 申請保證金或申請保證金保證書
- (4) 專業廠商承諾書
- (5) 投資計畫書
- (6) 切結書
- (7) 土木工程結構配置詳細表
- (8) 銀行融資意願書

##### 2. 初步審查

依據合格申請人所提送投資計畫書之內容，審查下列項目：

- (1) 興建能力
- (2) 營運能力
- (3) 公司組織健全性
- (4) 財務計畫可行性



- (5) 附屬事業之收入
- (6) 權利金支付額度
- (7) 要求政府投資額度
- (8) 其他

### 3. 評決標準

通過上述形式審查及初步審查之合格申請人，須另行提出下列兩要項作最終評決：

- (1) 最有利於政府之條件
- (2) 需要政府投資額度最少

### (三) 評決方式之合宜性探討

1. 一般而言，招標評決方式有採用總評分法、序位法或評分單價法等，由於台灣高鐵BOT計畫涉及之範圍及影響層面廣大，如採評分法或序位法，易因分數相近難以抉擇，或評比項目權重分配之觀點不同而起爭議。因此台灣高鐵之評決方式揚棄傳統的「多數決」，而改為採用獨創的「共識決」方式評審，亦即每位甄審委員均擁有否決權，必須全部委員一致同意始得決標，如有任何質疑事項，必須反覆推敲或討論至全部委員釋疑與認同為止，如此獲得的甄審結果才能符合社會大眾之期望。

2. 評決標準不以數據化的項目分數或評比序位定輸贏，而由兩家合格申請人於通過基本門檻之形式審查和初步審查後，再自行依據「最有利於政府之條件」及「需要政府投資額度最少」，開列其所能提供的優惠方案，再由甄審委員會評估其創意性、合理性及可行性。

3. 本公司擔任高鐵局之總顧問任務，先後數次針對本案之施工規模、工期等

因素對於工程造價之影響，以及檢討相關之利潤、管理費、稅金及預備金等項目之合理性，於甄審評比前提出高鐵建設總成本估算報告，作為日後審查兩家合格申請人報價合理性之重要參考。

### (四) 甄審委員會綜合評決

1. 西元1997年9月25日召開甄審委員會會議，甄審委員先聽取幕僚單位有關投資計畫書摘要說明、形式審查及初步審查報告、以及技術評審綜合意見後，經充分討論決定不預先訂定「政府可接受之底限」；然後開啟兩家合格申請人之報價書，聽取其投資計畫簡報並提出詢答，復經甄審委員充分研商及溝通意見，最後達成一致之共識而作成評決結果，由台灣高速鐵路企業聯盟所提出之申請案為最優申請案件，並要求以三個月完成議約為原則，否則中華開發信託公司得遞承進行平行議約。

### 2. 兩家合格申請人投資條件之差異性

評決項目	台灣高速鐵路企業聯盟	中華開發信託公司
要求政府出資額度(不含政府必須辦理事項)	0	新台幣1,943億元
最有利於政府之條件提案	將於營運期間每年提出稅前營業利益百分之十給予政府，作為返還「政府必須辦理事項」(約1,057億元)之用，且縱使上述費用完全返還後，仍繼續提交至營運期屆滿為止。	無

(五) 綜上所述，台灣高鐵BOT案之甄審評決程序十分嚴謹，動員上百位國內外資深之專業人員集中評審，幕僚



人員歷經形式審查、初步審查等步驟而完成之審標報告書，長達30萬字合計共七大冊，最後陳報甄審委員會並經綜合評決後決標，並非如外界傳聞僅係依據價格之高低而決標。

### 三、台灣高鐵興建營運合約中有關強制收買之爭議

#### (一) 法源條文

獎參條例第四十四條規定：「本條例所獎勵之民間機構，經撤銷興建或營運許可者，其因本條例規定取得之土地上權及租約應予終止；其必要且堪用

之營運資產及興建中之工程，主管機關得強制收買之。……」

依據上述規定，民間特許公司經撤銷興建或營運許可時，「土地上權」及「租約」“應”予終止，但是其必要且堪用之「營運資產」及「興建中之工程」，主管機關“得”強制收買。

#### (二) 合約條文

台灣高鐵興建營運合約第十六章「缺失及違約責任」第16.1.2節第3點“終止合約”之規定：『主管機關撤銷乙方(即台灣高鐵公司)之興建或營運許可時，本合約當然終止，其因本合約所取



得之「地上權設定契約」、「用地租賃契約」、「用地使用權契約」亦一併終止。其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，甲方(即交通部)應報請主管機關強制收買之。」

亦即在高鐵興建營運合約中，明定特許公司違約時，政府“應”強制收買之。此項合約規定明顯與上述獎參條例第四十四條之規定有所出入，“應”與“得”一字之差的規定，使得監察委員痛批此項約定係政府主動收拾善後條款，亦使台灣高鐵之執行風險均落在政府頭上而由全民埋單。

### (三) 決策之形成

1. 獎參條例中有關「強制收買」之立法用意，主要是提供政府機構於特許期滿前，若有撤銷特許合約之情事，為顧及公眾之利益而得視該BOT案件之特性，優先擁有承購營運資產或興建中工程之權利。但因獎參條例中包括之交通建設範圍有：鐵路、公路、大眾捷運、航空站、港埠及其設施、停車場、觀光遊憩重大設施、橋梁及隧道等項目，其重要性並不相同，故不能一律適用「強制收買」之機制。

2. 高鐵建設為行政院核定之國家重大建設，若民間機構無法履約完成興建或營運不善時，政府別無選擇必須接辦，以維護社會大眾之權益。否則如依獎參條例而游疑於「得」或「不得」強制收買，將產生下列問題：

#### (1) 法律方面

① 土地依法應由政府收回，但地上物及營運資產卻屬特許公司擁有，則特許公司依法可拒絕政府使用，甚至以法律訴訟程

序而癱瘓高鐵之興建營運以要脅政府。

② 特許公司若遭撤銷許可，依法應辦理公司之解散和清算，則特許公司必須出售其資產，否則無法完成解散清算程序。此時政府依約並無強制收買之權利，僅能任由債權人處分或出售特許公司資產，眼看高鐵四分五裂而束手無策。若有人刻意僅購買高鐵某一關鍵項目，而拒絕政府買回或要脅政府以高價購回，則將引起重大之政治和社會問題。

#### (2) 融資方面

高鐵建設之營運資產性質特殊，無法適用一般房地產之質押或拍賣法則。若無政府強制收買之機制，則金融機構將可能承受債權無法回收之巨大風險，而拒絕承辦台灣高鐵專案授信融資，高鐵勢必無法由民間興建。

#### (3) 風險方面

① 撤銷許可時，特許公司即使同意政府強制收買，依獎參條例施行細則之規定，其價格必然較高，兩者之比較如下：

— 『得』強制收買：工程實際成本＋使用價值 $\geq$ 3,259億元(合約中收買價金上限)

— 『應』強制收買：工程實際發包價與合約報價取上述兩者較低者 $\leq$ 3,259億元(合約中收買價金上限)

② 合約如規定「得」強制收買，則屆時政府決定收買時，其價格必高；如決定不收買，高鐵營運資產皆屬特許公司所有，而特許公司又面臨難以解散清算之窘境，則法律與事實層面之問題複雜難解，高鐵必然形同癱瘓，無法維持正常之運作。

3. 上述合約中有關「強制收買」之規定疑義，於西元1997年11月25日甄審委員會經充分討論及交換意見後，認為高鐵建設計畫之性質特殊，一旦無法完成興建或順利營運，將對社會大眾及國家經濟產生重大之影響。另依獎參條例第二十六條規定，主管機關得洽請金融機構給與融資協助，故撤銷特許權許可時之強制收買規定，提供融資機構某種程度之債權確保，可鼓勵其積極參與高鐵建設之授信融資。因此，甄審委員一致同意，本案在合約中確有必要列入政府「應」強制收買之相關規定。

4. 筆者認為台灣高鐵於甄審、議約過程中，最關鍵之決策即為確認若台灣高鐵公司無法完成興建或營運不順利時，政府「應」予以強制收買，「應」與「得」一字之差別，產生畫龍點睛之效果。此項決定不但促成台灣高鐵之籌資、融資得以順利推展，而且控制政府所須承擔之最大風險在一定範圍之內。

### 四、有關「政府零出資」之誤解

#### (一) 投資計畫書承諾事項

1. 台灣高鐵BOT案有關評決標準中，列

明兩家合格申請人須提出「最有利於政府之條件」，中華開發信託公司未提出任何有利於政府之條件，而台灣高鐵公司於其投資計畫書內額外提出承諾事項：「將於營運期間每年提出稅前營業利益百分之十給予政府，作為返還“政府必須辦理事項”(約新台幣1,057億元)之用，且縱使上述費用完全返還後，仍繼續提交至營運期屆滿為止。」

2. 上述承諾事項，經甄審期間與台灣高鐵公司確認係不附帶任何先決條件之承諾，由於其性質近似於「回饋金」，故於興建營運合約中特以專章「第九章回饋金」方式列述其要點如下：

(1) 乙方承諾以利益分享(Profit Sharing)的方式，於高速鐵路營運期間，每年提出稅前營業利益百分之十之效益回饋甲方，作為發展高速鐵路相關建設之用，但其所累積之回饋金總額若低於下表時，乙方承諾以下表為準：

全線營運第五年年底止	NT\$20億元
全線營運第十年年底止	NT\$100億元
全線營運第十五年年底止	NT\$250億元
全線營運第二十年年底止	NT\$480億元
全線營運第二十五年年底止	NT\$750億元
高速鐵路營運特許期屆滿之日止	NT\$1,080億元

前述「稅前營業利益」之定義，雙方同意以乙方就其高速鐵路營運及高速鐵路營運附屬事業等之營業收入，扣除其因經營上述事業所需之一切成本及費用後所餘之利益。但其項目內容及計算方式，協調委員會得逐年檢討之。

(2) 回饋金應每年會同甲方結算一次，於次年六月三十日以前支付。

3. 台灣高鐵公司於上述承諾事項及興建營運合約條文之規定中，均明確述明係於營運期間以利益分享方式回饋政府，且其用途亦限定作為發展高速鐵路相關建設之用。可惜坊間一般媒體及監察院調查報告，均將其簡化為「政府零出資」，並認為其後在高鐵興建期間之銀行團及公營機構等，持續投資於台灣高鐵建設計畫，即為政府放任坐視台灣高鐵公司違反「政府零出資」之承諾，顯然將「出資」、「投資」及「回饋金」三者之意義弄混淆，茲將其差別列述如下：

(1) 出資：獎勵民間參與交通建設條例及相關法規中，係指政府政策性的貼補作為，民間不需要分擔或回饋。例如：高鐵建設中的沿線土地徵收、各縣市之都市變更作業、車站聯外交通規劃、環境影響評估之核可等事宜，均由政府以編列預算方式，「出資」辦理完成。

(2) 投資：獎勵民間參與交通建設條例第四條規定：「本條例所稱民間機構，係指依公司法設立之公司；其有政府或公營事業機構投資者，其直接投資間接投資合計不得高於該公司資本總額百分之二十。」在上述條文中特別指出「依公司法設立」之關鍵字眼，其目的即在指出「投資」係為取得公司的股份或股權，並據以享有選任董監事、股利分配及出售

股票獲利等有關股東權益之行為。

(3) 回饋金：其意義實際上類似於「權利金」，依據獎勵民間參與交通建設條例第七條規定：「主管機關視交通建設個案特性，得基於公平競爭原則許可民間機構於一定期限內經營交通建設，並得向其收取權利金。前項權利金收取之相關事項應於投資契約中明定。」

至於在台灣高鐵BOT案中改以「回饋金」之方式列明於興建營運合約中，係因台灣高鐵BOT案之民間自償率概估只有43%，為期增加本案之誘因及反映於政府投資額度之減少，故於西元1997年8月15日高鐵民間投資案件甄審委員會第二階段第二次會議結論，台灣高鐵BOT案以政府不收權利金之條件下，由申請人研提投資計畫書及報價書。

4. 綜上所述，外界批評台灣高鐵公司以「政府零出資」的承諾取得標案，卻在日後違反承諾，由銀行團、公營機構於興建階段持續出資且持續認賠一節，顯然與事實明顯不符。而且台灣高鐵公司所承諾之「回饋金」亦於營運期間才會發生，故與興建期間銀行及公營機構的投資行為，兩者時空背景亦明顯不同。

## 五、簽訂三方契約備忘錄之必要性

### (一) 法源依據

獎勵民間參與交通建設條例第二十六條規定：「主管機關視交通建設

資金融通之必要，得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款，其貸款期限及授信額度不受銀行法第三十三條之三，第三十八條及第八十四條之限制。前項長期優惠貸款利息之差額，由主管機關編列預算補貼之。第一項長期優惠貸款辦法由交通部會同財政部定之。」其後交通部亦會銜財政部發布「民間機構參與交通建設長期優惠貸款辦法」以資遵循。

### (二) 實務上之困擾

上述法令規章看似完備，但於實際運作時，卻發現以台灣高鐵BOT案約需新台幣2,800億元之巨額融資，將遭遇下列之問題：

#### 1. 資本適足率(BIS ratio)之限制

由於國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)規定自西元1998年起，商業銀行資本適足率(銀行自有資本/風險性資產)必須不低於百分之八，否則銀行之信用評等恐遭降低等級，且須限制其盈餘分配及罰鍰。故銀行為符合上述標準，勢將透過辦理增資以提高自有資本，或減少風險係數高之貸款。以台灣高鐵BOT案貸款金額高達新台幣約2,800億元，且貸款期間超過一年以上，在無政府提供保證之下，其授信風險之權數應按授信額度之全額，即100%計算。因此，國內貸款銀行於既有之自有資本下，在受限於資本適足率(BIS ratio)之規定，且為兼顧其他授信業務之拓展，以及避免對其他風險性資產之融資業務造成排擠效果，恐難大額參加台灣高鐵所需之貸款。

#### 2. 保險業資金投資額度之限制

台灣高鐵公司原擬考量由保險業

及銀行體系，雙重管道提供融資。亦有保險業者表達有意願提供資金，惟經評估現行之保險法，對於保險業資金運用之途具有層層之限制，如欲鬆綁則涉及現行法令之修法事宜而緩不濟急。

### 3. 國外金融市場尋求融資之問題

(1) 鑑於國外交通建設之融資個案，因其回收資本期長而屢有諸多失敗案例，以致國外銀行對於大型交通建設之融資，均持較為保守之心態。

(2) 本案如幸能獲得國外出口信貸機構(ECA)支持而提供融資，惟如ECA融資條件要求本國銀行出具保證函擔保ECA債權，則授信風險仍將回到國內銀行團。據悉台灣高鐵公司於決定採用日本系統後，亦曾尋求日本ECA之融資協助，惟最後卻因考慮匯率風險負擔太大，及國內授信保證事宜頗為複雜而作罷。

(3) 因國內法令之限制及外國機構投資者，對於類似台灣高鐵BOT案高風險之交通建設，其融資接受程度較低，將影響台灣高鐵公司赴海外發行海外公司債籌募資金之能力。

### (三) 三方契約備忘錄的效果

#### 1. 提供融資機構債權之確保與信心

依據民法之相關規定，若附著於土地而性質上固定成為土地之一部份者，如：道路、橋梁、路堤、下水道、隧道、地下道等，均視為土地之一部份而非土地之定著物，其所有權



均屬政府所有。故在法理上，台灣高鐵公司似難僅以設定抵押、其他擔保或負擔予融資機構或其指定之第三人的方式，使融資機構同意提供授信貸款。因此，由政府提供強制收買之機制以確保融資機構之債權，在實務運作上即有其必要性，且政府事先約定於台灣高鐵經營不善時即行介入並強制收買之承諾，亦可視為對高鐵計畫支持之決心。

## 2. 控制政府強制收買價金之風險

藉由三方契約備忘錄之簽訂，政府預先設定強制收買時之承擔金額上限(即工程經費報價之新台幣3,259億元加計可資本化財務成本817億元)，且此一承擔金額應足以優先償還融資機構之授信餘額，三方(交通部、台灣高鐵公司及融資機構)並同意藉由適當之機制，控管承擔金額及授信餘額之風險。

## 3. 解決融資機構資本適足率(BIS ratio)之問題

由於政府承諾於台灣高鐵經營不善時，即行介入強制收買，且同意收買價金優先清償融資機構之授信餘額，使得參貸融資機構之授信風險係數大幅下降，解決資本適足率(BIS ratio)不足之問題，台灣高鐵BOT案之融資、籌資問題始得以順利進行，如果不採取藉由「強制收買」之手段而達到間接確保融資機構債權之目的，則台灣高鐵BOT案必然因民間機構無法獲得授信融資而宣告失敗。

## 六、台灣高鐵公司原始股東投資額度問題

### (一) 投資計畫書之定位

台灣高鐵BOT案之投資計畫書並非興建營運合約之一部分，而係供甄審委員會參考評估民間合格申請人，是否具有籌組特許公司之完整企劃，並有能力負責高鐵之興建與營運。另外，投資計畫書中有關要求政府承諾或協助事項，以及特別之創意構想或財務規劃參數等，並不全然為甄審委員會所接受，故須有三個月的議約時間，釐清政府與民間投資人各項權利與義務關係。幕僚人員初步議定完成之興建營運合約內容，尚須陳報甄審委員會於西元1997年11月20日、11月25日及11月28日共計召開三次會議，逐章審議合約內容後始無異議通過，亦即議約之內容仍屬甄審程序之一部分，顯見其過程十分嚴謹，亦有別於一般公共工程之招標採購程序。

### (二) 特許公司於投資計畫書研擬之資本額架構

#### 1. 台灣高鐵聯盟於其投資計畫書研擬資本額之構想如下：

##### (1) 總資本額

原規劃為新台幣1,038億元，但因於甄審時同意取消要求政府出資額238億元，故調整為新台幣1,219-1,276億元。

##### (2) 資本來源

- ① 核心團隊成員約佔51%，除由國內11家公司共同投資外，尚包含德國SIEMENS公司5.1%，及法國GEC公司5.1%。
- ② 一般機構投資人：29-34%。
- ③ 社會大眾：15-20%。

2. 由上述資本來源可知其架構係屬初步概估，而且具有浮動及調整性質，尤其當台灣高鐵公司決定採用日本新幹



線系統後，德、法兩家公司即撤銷其原先承諾之投資額度，故外界批評台灣高鐵公司之核心成員，其投資額度不符投資計畫書之承諾一節，似與事實不符，因為在興建營運合約中僅規定台灣高鐵公司之發起人，於高鐵興建期間持有之股份總數，合計不得低於該公司已發行股份總數之百分之二十五，而營運期間因預期業已公開上市或上櫃，自有公司法之相關規定予以規範，興建營運合約中僅載明台灣高鐵公司於BOT特許期間，各會計年度終了時之股東權益佔總資產之比率不得低於百分之二十五。

## 七、英法海底隧道BOT計畫之參考案例

(一) 監察院調查報告特別列舉英法海底隧道BOT計畫，英、法兩國政府對於特許公司採取「不出資、不保證、不收拾善後」之三不政策一節，則顯然係引用早期舊的文獻資料，與目前的事實明顯不符，因為英、法兩國政府為挽救本案於

興建中發生之財務困難，特別協調將跨國銀行之融資貸款，改為以債作股之股本投資，並協助特許公司於西元1987年股票上市向社會大眾募資，以獲取足夠資金完成全部興建工程。此外，本案於營運期仍然無法收支平衡，英、法兩國政府又同意將特許期由55年延長為99年(西元1987至2086年)，且以保證運量方式降低營運風險，並於西元1998年協助特許公司辦理投資融資及營運結構重組。

(二) 綜上所述，各國政府對於重大公共工程基礎建設之BOT案，因其涉及國計民生及大眾權益頗巨，均採取積極協助之態度，盡力促成建設計畫之順利推動，並無所謂放任其自行倒閉或自行善後之情形。

## 肆、機電核心系統更換事宜

### 一、無線手機開放申請前車之鑑



高鐵，不作白老鼠」、「警鈴聲響不停，高鐵一日五驚」、「高鐵「倒退嚕」、「專家學者表示，希望天佑高鐵」等等。然而通車三年多，台灣高鐵的舒適、快捷、準時，令人讚聲連連，台灣南北一日生活圈型態儼然成形，亦提昇台灣軌道技術在國際上的聲譽。回顧往昔，台灣高鐵最大的成功關鍵，確實在於政府決策官員「走對方向、勇於承擔」的魄力，以及公、私部門相關參與人員盡心竭力、甘願付出的辛勞，再次締造台灣鐵路史的新頁。筆者謹以本文，懷念故交通部長蔡兆陽先生對於台灣高鐵計畫的卓越領導，以及感謝高鐵局長官在外界持續不斷的撻伐聲中，仍然全力以赴、完成使命的胸襟。



交通部有鑑於無線手機開放申請甄審時，要求國內廠商必須覓妥國外合作廠商共同投標，且於得標後不得任意更換原合作團隊之陣容，以免有違甄審競標之公平性。此舉使得國內廠商於得標後，遭到原有國外廠商索取高額之權利金、技術移轉等費用，使國內廠商苦不堪言而又無法另擇其他合作夥伴，故紛紛向主管機關反映實情及困境。

## 二、開放高鐵機電系統可以更換

為使甄審評定之最優申請人，日後在與其合作之國外核心機電供應廠商進行商業談判時，擁有較多的談判籌碼，甄審委員會決定准許最優申請人得於日後談判不順時，可以有權更換機電核心參考系統，亦即於第一階段審查合格之參考系統，包括：日本新幹線系統、法國TGV系統及德國ICE系統，任擇一家作為國外技術合作之對象。

## 三、採用日本新幹線系統

據悉，台灣高鐵公司後來與德、法等歐鐵聯盟果然談判不順，無法達成價格及技術上之協議。故決定開放日本系統亦得以參與競標，使得高鐵機電核心系統之造價因而大幅下降，為國家節省不少外匯支出。至於坊間傳言，台灣高鐵改用日本新幹線系統係為前總統李登輝先生得以順利訪問日本之交換條件云云，則係屬毫無事實根據之臆測而已。

## 伍、結語

台灣高鐵BOT計畫於興建前就有很多反對的雜音，興建期中更為人所唱衰、杯葛，批評高鐵是「廢鐵」、「半調子BOT」、「小孩子玩大車」等等。營運開始時沒有鞭炮慶賀聲，反而是社會各界的口水批評聲，諸如；「拒搭