

編號：(93)039.310

國道高速公路民營化-
營運權標租配合公司化執行計畫

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 6 月

編號：(93)039.310

GPN：1009301969

國道高速公路民營化-
營運權標租配合公司化執行計畫

計畫主持人：黃玉霖

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立交通大學

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 6 月

國道高速公路民營化- 營運權標租配合公司化執行計畫

計劃主持人：黃玉霖副教授 交通大學土木系
協同主持人：劉紹樑律師 理律法律事務所
鄭瑪莉會計師 普華財務顧問公司
研究人員：蘇鴻霞
王寶玲
盧仲昱
黃于珊
江鳳儒
周蒔霈
李健銘

行政院經濟建設委員會

中華民國 93 年 6 月

摘要

本計畫為行政院經濟建設委員會委託理律法律事務所執行「國道高速公路民營化相關議題研究案」之延伸，該案針對高速公路民營化可能採行之各項方案或方案組合進行研究，並分別試擬修法建議，規劃具體執行步驟及實施期程。本計畫之目的，在於提供國道高速公路局公司化工作之推動參考依據，透從法律、財務及執行面進行可行性研究，期將國道組織公司化可能引發的問題發生率降至最低，進而規劃具體執行步驟、實施期程與公司組織架構，俾供後續國道公路民營化之政策參考。

目錄

第一章 計畫目標.....	1
第一節 計畫目的.....	1
第二節 計畫範圍.....	1
第二章 高速公路局組織架構及現況.....	3
第一節 高速公路局組織架構簡介.....	3
第二節 高速公路局業管國道路網簡介.....	7
第三章 高速公路局公司化法源分析.....	10
第一節 法源分析.....	10
第二節 法律途徑之適用與建議.....	11
第四章 高速公路局公司化執行方案推動之考量點.....	17
第一節 公司化推動工作討論.....	17
第二節 財務面分析.....	23
第五章 執行面分析與執行規劃.....	26
第一節 執行面分析.....	26
第二節 先期規劃工作注意事項.....	32
第六章 執行時程規劃.....	36

圖目錄

圖 2-1	國道高速公路之組織架構.....	3
圖 2-2	國道高速公路局組織架構.....	4
圖 2-3	國道高速公路路網圖	9
圖 6-1	規劃作業時程甘特圖	40

表目錄

表 2-1 高速公路局現有員工配置表.....	5
表 2-2 國道現況相關資訊.....	8
表 4-1 高速公路業務分類與切割彙整表.....	20
表 6-1 高速公路公司組織法規架構規劃表.....	38

第一章 計畫目標

第一節 計畫目的

近年來，鑑於公營機構經營營利事業項目，必須面對市場的競爭，自負盈虧。然而在官署體制的架構下，一切運作皆須受到法令規章及行政程序的約束，以致於組織員額制度僵化，復以欠缺經營事業應有的機動性及彈性，因此，國內各具有營利性質之公營單位，如電信局、郵局等，紛紛改制為公營公司，藉由公司化的組織調整，活化經營效率，以面對現今多變的環境。

在行政院經濟建設委員會委託理律法律事務所執行之「國道高速公路民營化相關議題研究案」中，曾針對高速公路民營化可能採行之各項方案或方案組合進行研究，並分別試擬修法建議，規劃具體執行步驟及實施期程。本研究計畫為該案內容之延伸，擬將高速公路局規劃轉型為國營高速公路管理公司，以負責高速公路全線之營運維護工作。希透過公司化的過程，引入現代企業的經營觀念，並藉由公司利潤極大化的理念來提升經營效率，待時機成熟，即可經由釋股方式達成民營化之遠期目標。

本計畫之目的，在於提供高速公路局公司化工作之推動參考依據，從法律、財務及執行面進行可行性研究，並將國道組織公司化可能引發問題的發生率降至最低。進而規劃具體執行步驟及實施期程，供民營化決策之參考。

第二節 計畫範圍

本研究進行之範圍，將先說明我國國道高速公路營運管理現況及

高速公路局組織架構，並參考國內其他交通設施委託公營公司管理之經驗與作法，分析其優缺點；其次就「高速公路局公司化」之方向，由法律面、財務面、執行面，分析相關可行性及研擬具體之推動方式及實施期程，達成增進國道組織運作順暢，以及提升國道基金管理效益之目標。

第二章 高速公路局組織架構及現況

第一節 高速公路局組織架構簡介

國道高速公路之組織架構以交通部為最高權責主管機關，下轄台灣區國道高速公路局及國道新建工程局，其中高速公路局負責辦理國道高速公路之養護、拓建及管理等業務，國道新建工程局負責辦理國道新建工程計畫之研究、規劃設計及工程施工等有關事宜。

另外，為有效推展與管理自償性及具特定財源之交通建設計畫，並統籌辦理其興建、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜，以提升交通服務水準，特設置交通作業基金。下設民航事業作業基金、國道公路建設管理基金、高速鐵路相關建設基金及觀光發展基金四個基金。其中，國道公路建設管理基金之管理機關為高速公路局。

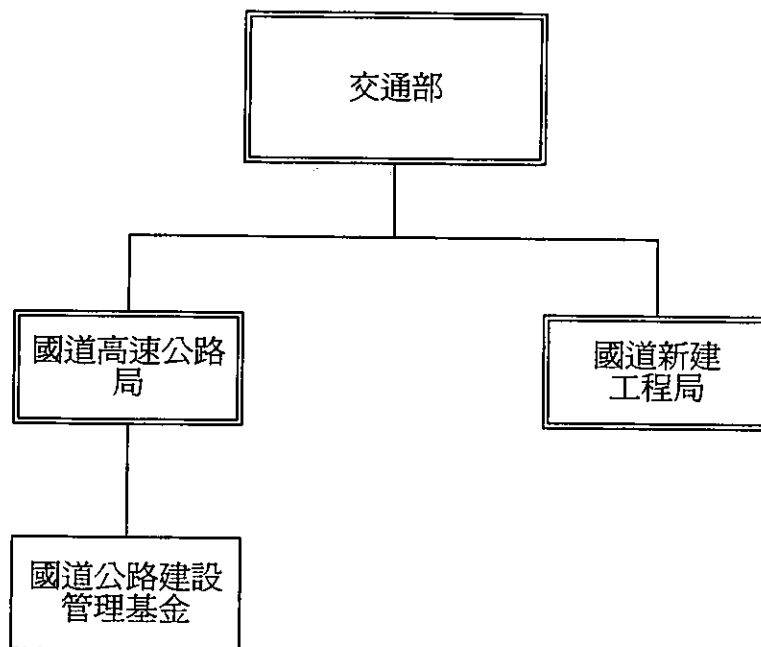


圖 2-1 國道高速公路之組織架構

資料來源：高公局委託研究案「國道公路建設管理基金財務管理與營運管理委託研究案」

一、高速公路局業務執掌範圍

台灣區國道高速公路局前身為高速公路工程局，於民國 59 年

6月8日成立，主要任務為高速公路之興建，民國67年國道一號高速公路通車後改制為國道高速公路局，組織架構如圖2-2所示；主要職掌如下：

1. 國道高速公路之養護及拓建工程事項
2. 國道高速公路之交通管理及行車安全維護事項
3. 國道高速公路通行車輛工程受益費之徵收事項
4. 國道高速公路路邊設施之營運管理事項
5. 國道高速公路沿線環境之整理與維護事項
6. 國道高速公路用地、房屋與其他財物之備置、保管、運用及財物處理事項
7. 國道高速公路之研究發展及其他有關事項

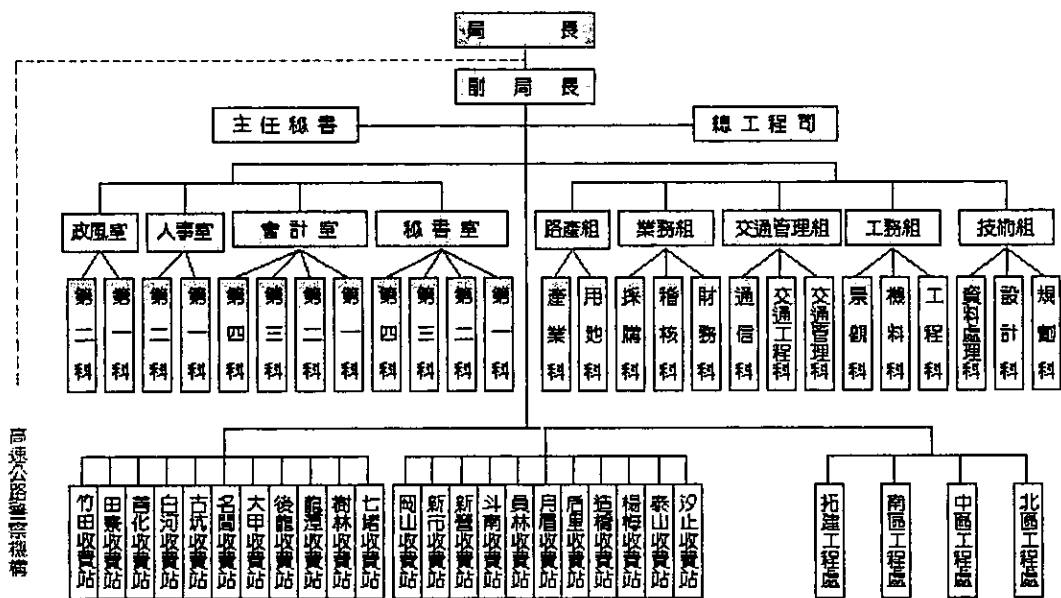


圖 2-2 國道高速公路局組織架構

整理自國道高速公路局網站

二、單位人力配置

截至民國九十一年底，高速公路局及所屬各分支單位員工數共計

2,696 人，其中編制內職員（工）數為合計約 1,365 人，約僱人員為 1,331 人，比例約各半。詳細人數分配如表 2-1。

表 2-1 高速公路局現有員工配置表

項目	類別	局本部	北區工程處	中區工程處	南區工程處	拓建工程處	收費站	總計	
編制	職員	技術人員	1251	173	163	163	68	65	757
		業務人員	119	51	47	54	30	209	510
	職工	(技工、工友)	12	10	10	8	28	30	98
臨時人員	約聘職員		3	11	1	1	0	0	16
	約僱職員		0	51	28	29	0	913	1021
	約僱職工		0	129	91	74	0	0	294
小計		259	425	340	329	126	1,217	2,696	

整理自國道高速公路局網站，資料日期：91 年 12 月底

三、資產負債情形

依高公局九十一年度年報資產負債表所示，高速公路局資產總計約新台幣 6,371 億元，其中固定資產（包括土地、土地改良物、房屋建築、機具設備等）約為新台幣 6,140 億元，占全體資產的 96%。負債部分為新台幣 2,010 億元，其中 1,708 億元屬長期負債部分。

四、高速公路局業務範圍

高速公路局目前的營運內容及範圍，主要包括公路主體的營運及附屬設施開發經營權等，主要包括：

1. 公路養護

範圍包括結構物、路工、交通安全、路容景觀、機電材料、交控通訊、路權維護、服務區及公共安全設施等，蓋可分類為九大類六十三項維護業務。

2. 公路拓（增）建

高速公路之拓寬工程，其業務包括路權用地取得、交流道興建與改善工程、收費站與服務區站改建工程、因應全國震區調整辦理橋樑耐震評估檢核及補強設計施工，以及後續相關必須之拓建業務等。

3. 交通管理

因國道高速公路承擔相當龐大的交通負荷，未來的高速公路公司必須承接高速公路局之業務，透過各項的交通管理措施來確保高速公路全線行車安全與車流順暢（包括交通違規取締及連續假期交通疏導措施）。

4. 收費業務

目前高速公路通行費之徵收乃依據工程受益費徵收條例第二條，以及工程受益費徵收條例施行細則，本著使用者（受益者）付費原則辦理收費，此亦為未來高速公路公司之主要營運收入來源。現配合高速公路電子收費業務委外經營政策，相關之收費業務將會移轉至承攬之民間業者，未來需視後續電子化服務建制及營運契約之內容，來調整收費業務之相關作業。

5. 行旅服務

有關國道高速公路行旅服務部分，主要包括三大項目：故障拖救服務、服務區餐廳與零售店，以及加油服務等，目前沿線服務區除硬體設備維護部分外之相關業務均已委外經營。因此在行旅服務經營規劃部分，則需考量現有各類委外服務契約之相關權利義務及契約年限之規定。

6. 附屬設施之營運管理

附屬事業之開發為重大商業利益所在，對於附屬事業開發之規模及容許範圍，如太嚴格限制則可能使公營之高速公路公司發

展受限，如太過寬鬆則使附屬事業之開發凌駕於主體建設之上。目前高速公路已進行之附屬事業開發項目，包括交流道區個案開發、沿線管線鋪設出租、高架路段下方空地利用等。

第二節 高速公路局業管國道路網簡介

目前國內高速公路的營運型態，為國工局負責新國道路線的規劃設計與新建工作，待相關道路設施興築完成後，方移交與高速公路局辦理營運工作。因此目前台灣地區現有已通車之高速公路網，包括國道一號（中山高速公路）、國道二號（機場支線及桃園內環線）、國道三號（第二高速公路）、國道三甲、國道四號（台中環線）、國道五號（南港石碇段）、國道八號（台南支線）、國道十號（高雄支線）等路段均為高公局辦理營運之國道路段，其相關內容如表 2-2。

依據國道路網整體之規劃除國道一號全線拓寬外，台灣本島地區依規劃共有八條國道公路，其中國道一、三、五號道為南北走向，分別聯繫台灣北、中、南、東部各都會區；國道二、四、六、八、十號道則屬於東西向，主要功能為聯絡各南北縱向國道公路，形成完整之國道高速路網，並為東西部地區間之聯絡道路。未來國道系統將與十二條東西向快速公路及西濱快速道路銜接，形成台灣地區整體高快速公路網，擔負起全島區域運輸功能，其國道路網整體規劃如圖 2-3。其中已完成部分分別為國道一號、國道二號、國道三號（基金至林邊）、國道四號、國道五號（南港至石碇）、國道八號與國道十號的興建工程。另有國道一號拓寬工程及國道五號石碇至頭城段仍在施工當中。

然為配合行政院 92 年度施政重點「融入全球經濟體系，加速推動公共建設，確保國家經濟穩定成長」，國道規劃之重要相關工程計有

九項：楊梅新竹段拓寬計畫、新竹系統交流道至員林交流道拓寬計畫、員林高雄段拓寬計畫、中山高大業隧道基隆端北上出口及基隆交流道改善工程、國道第二高速公路後續建設計畫、國道北宜高速公路建設計畫、北宜高速公路建設頭城蘇澳段建設計畫、國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫、國道三號公路南投支線建設計畫。表 2-2 顯示出新建工程之興建時程及進度，其中北宜高速公路南港頭城段及頭城蘇澳段已進入施工階段、國道南橫部分完成施工規劃、中橫國道則尚處於施工規劃階段、而東部公路蘇澳花蓮段則在初步設計階段。

表 2-2 國道現況相關資訊

路線	起迄點	長度	備註
國道一號	基隆—高雄	372.7 km	全線通車 (不含汐止—五股高架路段)
國道二號	機場—鶯歌系統交流道	20.4 km	全線通車
國道三號	基隆—屏東	372.3 km	基金交流道—林邊交流道已完工通車
國道三甲	辛亥路端—新光路段	5.6 km	全線通車
國道四號	清水端—豐原端	18.5 km	全線通車
國道五號	南港系統交流道—宜蘭頭城鎮	31 km	南港系統交流道—石碇交流道已通車 餘預計 94 年底完工
國道八號	台南—新化	15.5 km	已完工通車
國道十號	左營—旗山	33.8 km	已完工通車

整理自國道高速公路局網站

國道之九項重要投資計畫預計於 92 年度花費 209.664 億元，其中自有基金計為 168.744 億元佔全部投資資金之 80.5%，國庫則撥款 19.5% 約 40.92 億元（資料來源：台綜院—國道公路建設管理基金財務管理與營運管理委託研究案研究報告）。而後續已規劃設計中之其他工程（至 94 年）則包括國道二號拓寬工程、國道一號台中都會區路段高架道路銜接生活圈二號新建工程、國道二號南桃園交流道至大

滿交流道高架橋下平面道路工程、國道一號五股交流道改善工程及高速公路整體路網交通控制系統工程。

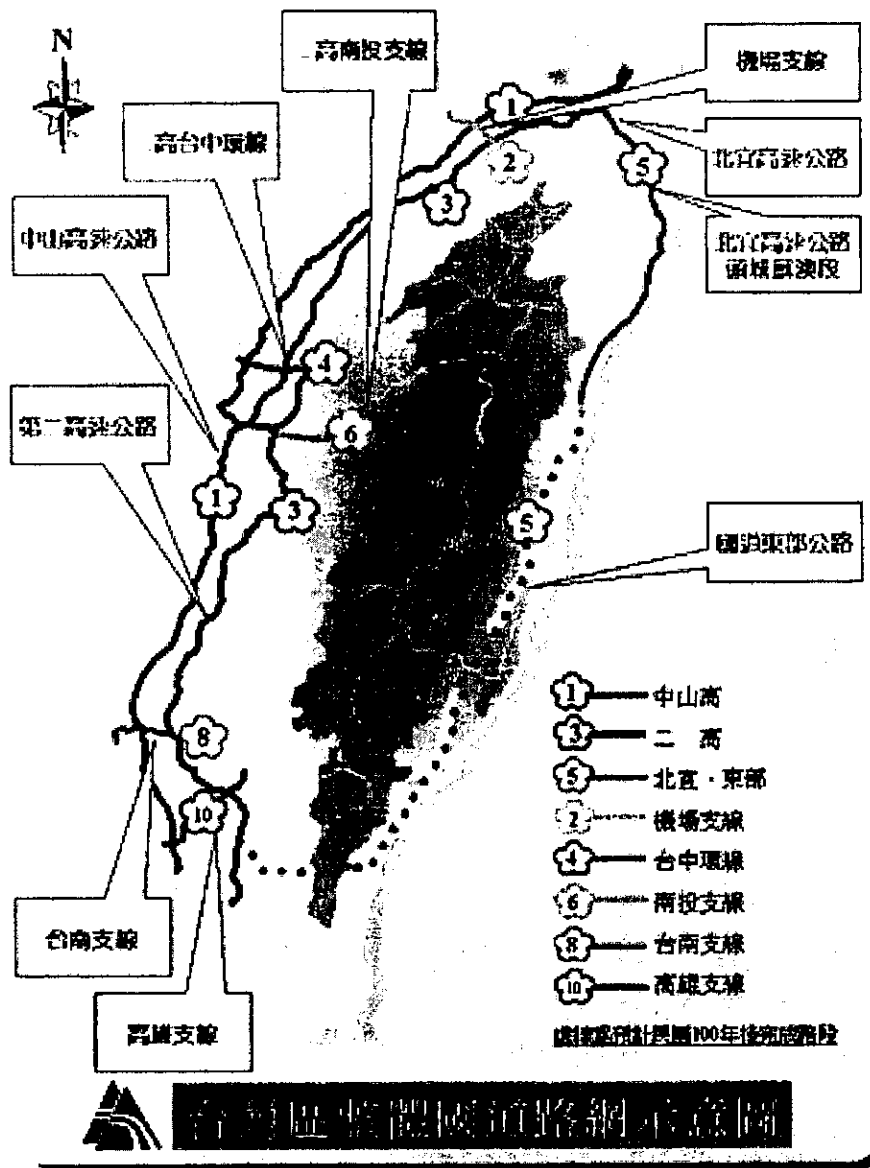


圖 2-3 國道高速公路路網圖

資料來源：國道新建工程局網站

第三章 高速公路局公司化法源分析

第一節 法源分析

所謂國道高速公路公司化，係指將國道高速公路之經營管理，由性質為行政機關之交通部國道高速公路局，改為由依公司法規定組織設立之公營公司營運管理。而依目前現行相關法令規定，國道高速公路之經營管理權限，係專屬於交通部國道高速公路局，因此，如欲達成高公局公司化之目的，首應探討者，即係如何使新設立之公司得以依法經營管理高速公路，茲謹討論如后。

按依民國六十年二月一日公布之公路法第十條第一項前段規定：「國道由中央公路主管機關管理¹，……」另依當時同法第七條前段規定，交通部則係國道高速公路之中央主管機關²。可知，交通部依法係國道高速公路之管理機關。又依嗣後於六十七年七月二十一日公布之「交通部臺灣區國道高速公路局組織條例」第一條規定：「交通部為辦理臺灣區國道高速公路之養護、拓建及管理業務，設臺灣區國道高速公路局。」該條例就國道高速公路局之掌理事項，主要包括：國道高速公路之養護及拓建工程事項、交通管理及行車安全維護事項、通行車輛工程受益費之徵收事項、路邊設施之營運管理事項、沿線環境之整理與維護事項，以及高速公路用地、房屋與其他財物之備置、保管、運用及財務處理等事項。且該條例就高公局之組織架構，亦有詳細之規範。是知，交通部為依前開公路法之規定管理國道高速公路，另依專法特設國道高速公路局。基此，國道高速公路之管理營

¹ 目前之公路法係規定於第六條第一項前段：「國道、省道由中央公路主管機關管理，……」

² 關於國道高速公路之中央主管機關，現行公路法則係規定於第三條前段：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；……」

運權，依法係專屬於交通部高公局之權限。因此，所謂將高公局公司化，除如前述，係指國道高速公路局本身之組織由行政機關改制變為依公司法設立之公營公司外，就法律而言，同時亦指將國道高速公路之經營管理權，由原由行政機關行使，改為由依公司法設立之公營公司行使。惟此已與前揭公路法以及高公局組織條例所為國道高速公路由交通部所設置之高公局經營管理之原規定有所不同，因此，如擬將國道高速公路局公司化，自有修改上述公路法以及另立關於設置公營公司之專法之必要，以將國道高速公路之經營權限，由高公局依法移轉予新設之公營公司，俾使公營公司依法有經營管理國道高速公路之權限。至於高公局組織條例是否須據以配合修正或廢止，則應視將來高公局於高速公司成立後是否存續而定。

第二節 法律途徑之適用與建議

一、公營公司營運管理模式

如前所述，高速公路公司化係指將國道高速公路之經營管理，由性質為行政機關之高公局，改為由依公司法規定組織設立之公營公司營運管理。此外，如擬將國道高速公路局公司化，亦有修改公路法以及高公局組織條例相關規定之必要，以將國道高速公路之經營權限，由高公局依法移轉予新設之公營公司，俾使公營公司依法有經營管理國道高速公路之權限。而所謂將行政機關公司化，其設立模式參考國內目前一般民營化實務案例，其可能作法有以下三種：

- (一)、由政府以原機構之資產作價，投資設立公營公司。例如榮民工程股份有限公司與中華郵政股份有限公司，係分別以原行政院退輔會榮工處及交通部郵政總局原有之部份資產作價，投資設

立。

(二)、經由法律直接許可由公營公司經營，並另立專法，由政府設立該公營公司。例如臺北大眾捷運股份有限公司，即係由臺北市政府、臺北縣政府等地方主管機關，依「大眾捷運法」及「公營大眾捷運股份有限公司設置條管理條例」規定，地方主管機關應設公營營運機構，以經營大眾捷運系統，且該公營營運機構，應為依公司法設立之股份有限公司為限等規定，所為設立經營者。

(三)、由原機構之員工集資，籌設新民營公司經營。此模式於我國目前民營化案例中，尚屬首創³。例如國光汽車客運股份有限公司，係由原台汽公司員工中之 1090 名員工，各出資 30 萬元，共 3 億 2700 萬元，投資設立國光公司，繼續經營原台汽公司之部分車輛路線⁴。

就上述第一種模式以原機構之資產作價，投資設立公營公司而言，按依高公局 91 年平衡表⁵所示，高公局之現有資產包括高速公路所附之土地、土地改良物、房屋及建築、機械及設備、交通及運輸設備、雜項設備等。因此，如擬比照上述第一種模式，由高公局以其現有之資產作價投資於新設立之公營公司，因土地法第十四條第一項第五款規定：「左列土地不得為私有：……五、公共通道道路。……」，則高公局一旦公司化後，依法恐不得持有高速公路所附土地之所有權。準此，高公局似無由完全依第一種模式，以其現有全部資產作價

³ 經濟日報社論，90 年 7 月 1 日，二版。

⁴ 按國光汽車客運股份有限公司於公司成立之初，民間之持股比例即已超過百分之五十，而為一民營公司。

⁵ 參見高公局 91 年度平衡表，登載於高公局網站，高速公路年報（91 年），貳、行政，四、91 年度基金預算平衡暨作業收支及資本支出計畫執行狀況表。

投資於新設立之公營公司。至於第三種模式，係由原機構之員工集資，籌設新民營公司經營。此模式於我國目前民營化案例中，尚屬首創，已如前述。因國道高速公路之性質特殊，其經營管理涉及全國高速公路之興建、修建、維護及管理、數千億之國道基金之收支、保管與運作、汽燃費與違規罰款之分配，以及政府公債之償還，影響公共利益甚鉅，且其經營規模甚大，於短期內似不宜，亦較難以此模式由高公局員工直接集資籌設新民營公司經營之。

至於第二種之台北捷運公司模式，因其係經由法律直接賦予經營權由公營公司經營，並另立專法，由政府設立該公營公司，除可排除前述因土地法第十四條第一項第五款規定「公共交通道路不得私有」，致高公局無法以高速公路所附土地作價投資於新設公營公司之限制外，亦可藉由法律之直接授予特許營運權，以解決目前高速公路之經營權係專屬高公局權限之法律規定，應屬於評估高公局公司化時，可予考慮採行之規劃方向之一。以下即以此模式討論說明之。

按民國 77 年 7 月 1 日公布施行之大眾捷運法第二十五條第一項規定：「大眾捷運系統地方主管機關，應設公營營運機構，經營旅客運送，路線、場、站設施之維護及其他營運事項。但得許可中華民國國民或團體投資籌設民營營運機構經營之。」同法第二十六條規定：「前條大眾捷運系統營運機構，以依公司法設立之股份有限公司為限。」前開二法條為台北捷運公司之設立奠定其法源基礎。台北捷運公司籌備處之預算，於 79 年 7 月 2 日獲政府核定通過，確定於台北市政府捷運工程局之外，另設立台北捷運公司籌備處，並於同年 12 月 18 日正式成立該籌備處，負責籌設未來台北都會區捷運營運機構，以及籌劃各項營運之先期工作。81 年 6 月 8 日，台北市議會決議通過，確立台北捷運公司以公營型態成立，並於捷運系統成立之

初，以公營型態營運。台北捷運公司嗣於 83 年 7 月 29 日正式設立，開始負責捷運系統之經營工作，其登記資本額為 100 億元，分為 10 億股，每股面額 10 元，採分次發行，公司發起人為七人，計有台北市政府、台灣省政府、台北縣政府、唐榮鐵工廠、交通銀行、台北銀行，以及農民銀行等七位股東⁶。其實收資本額則由設立初期之 29 億 3730 萬元，經過四次增資，成為目前之 93 億 5410 萬元⁷。

如前所述，台北捷運系統初期路網建設經費，係由政府全數負擔。依民國 86 年 5 月 28 日公布施行之「公營大眾捷運股份有限公司設置條管理條例」第二條規定：「大眾捷運系統地方主管機關所設立之公營大眾捷運股份有限公司，其設置管理依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律之規定。」又同條例第十四條則規定：「大眾捷運系統路網所在土地、建築物及各項附屬設施等大眾捷運系統財產，由政府投資取得或興建者，其產權屬政府所有。但捷運公司自行購置或受捐贈之財產為捷運公司所有。」依此，原由政府投資興建之台北捷運系統之土地、建築物及各項附屬設施等大眾捷運系統，其產權仍為政府所有，而非為法律性質屬私法人之台北捷運公司所有，此或係為避免違反土地法第十四條第一項第五款：「左列土地不得為私有：……五、公共交通道路……」之規定。惟為解決台北捷運公司使用屬於政府所有之大眾捷運系統土地、建築物及各項附屬設施，以利其經營，同條例第十五條規定：「產權屬於政府所有之大眾捷運系統財產，由政府以出租方式提供捷運公司使用。但在捷運公司開始營運五年內，階段性路網尚未完成者，得以無償借用方式供其使用」、「捷運公司負責捷運系統與設備之維護、及系統設備之重置。」據此，台

⁶林裕彬，台北捷運公司民營化可行性之研究，銘傳大學公共事務研究所碩士論文，91 年 1 月，頁七十九至八十。

北捷運系統係以每年象徵性之一元租金，租予台北捷運公司，租期九年⁸，其意與前揭條例第十五條所定之「得無償借用」之精神相同，以利捷運公司於營運初期之經營，並鼓勵捷運公司於路網尚未完成時期，雖無連年虧損，但仍應本於服務精神，為市民提供運輸服務⁹。

二、 國道資產作價設立公營公司之問題

(一) 可作價之資產

如前所述，依高公局 91 年平衡表所示，高公局之現有資產包括高速公路所附之土地、土地改良物、房屋及建築、機械及設備、交通及運輸設備、雜項設備等。如高公局公司化擬採台北捷運公司設立模式時（亦即，由政府投資取得或興建之財產，其產權屬政府所有，但新設之公營公司自行購置或受捐贈所得之財產屬公營公司所有），可考慮於設立公營公司時，僅以其他資產，如房屋及建築、機械及設備、交通及運輸設備等資產，作價投資公營公司。其次，於公路法中明定，交通部為經營高速公路，設立國營高速公路公司，直接將高速公路之經營權以法律授予該國營公司，並另以特別法立法規範該國營高速公路公司之設置與管理。

(二) 無法作價之資產及相關問題

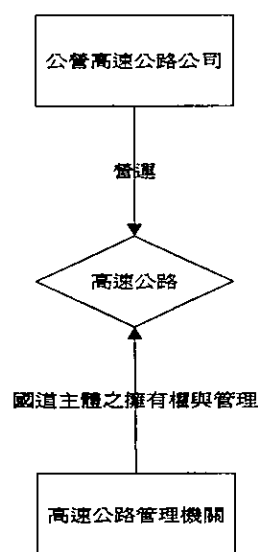
按土地法第十四條第一項第五款規定：「左列土地不得為私有：……五、公共交通道路。……」，準此，高公局依法並不得將高速公路土地作價投資於新設立之高速公路公營公司，該新設之公營公司亦因此無法取得現有已興建或將來擬興建之高速公

⁷經濟部商業司網站，台北大眾捷運股份有限公司公司基本資料查詢結果。

⁸ 陳雅慧，台北捷運公司民營化之展望，載都市交通，86年9月，九十五期，頁三十一。

⁹ 同前註。

路所附土地之所有權，已如前所述。惟高速公路公司為經營管理高速公路，現實上必須占有使用高速公路，始得為之。為解決此一問題，可考慮仿照前開「公營大眾捷運股份有限公司設置條管理條例」第十五條之規定，於另立之專法中規定，高速公路土地以及其他高公局依法無法作價投資或政策上不擬作價投資之建築物及各項附屬設施，其產權仍屬政府所有，惟由政府以出租方式提供高速公路公司使用。但在高速公路公司開始營運某一期間內，得由高速公路公司以無償借用或優惠租賃方式供高速公路公司使用。亦即，原由政府投資取得或興建之高速公路所在土地、建築物及各項附屬設施等高速公路財產，其產權仍屬政府所有，而由政府以出租方式提供公營高速公路公司使用、收益，或者於該公營高速公路公司開始營運某期間內（例如三年或五年），由該公司無償借用，而為使用、收益¹⁰。



¹⁰ 參照「公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例」第十四條規定：「大眾捷運系統路網所在土地、建築物及各項附屬設施等大眾捷運系統財產，由政府投資取得或興建者，其產權屬政府所有。但捷運公司自行購置或受捐贈之財產為捷運公司所有。」以及同法第十五條規定：「（第一項）產權屬政府所有之大眾捷運系統財產，由政府以出租方式提供捷運公司使用。但在捷運公司開始營運五年內，階段性路網尚未完成者，得以無償借用方式供其使用。（第二項）捷運公司負責捷運系統與設備之維護，及系統設備之重置。」

第四章 高速公路局公司化執行方案推動之考量點

第一節 公司化推動工作討論

一、 國道資產分類

依國有財產法第五十八條第一項規定：「國有財產計價方式，經國有財產估價委員會議訂，由財政部報請行政院核定之。」高速公路相關資產之範圍不僅將涵蓋高速公路之使用、收益、維護、拓建，亦將包括於高速公路用地上架設光纖電纜、電子化收費設備、設置停車場、休息站等權利，涵蓋範圍甚廣，鑑價結果是否可反應高速公路未來所有價值，不無疑義。

若欲採用公營公司營運模式，另立專法直接由政府設立該公營公司經營高速公路，必須占有及使用高速公路及其所附之土地，方得為之。因此，高速公路及其附屬設施之土地為高公局的主要資產，應屬未來高速公路公司將來營運所需之資產。若依其他民營化案例之模式，則需由原來行政機關就公營公司營運所需之資產，以其原來資產作價投資於新公司。然而，因受限土地法中有關「公共通道道路不得私有」之規定，且公營公司就本質上而言仍屬私法人之範疇¹¹，因此，即便將高公局改組為公營之高速公路公司，其仍無法持有高速公路及其附屬設施之土地產權，故無法依據其土地資產進行鑑價。

依據上述之問題，本計畫建議可採用台北捷運公司模式，採土地產權與營運權分離之方式，將高速公路局改組為公營高速公路公司，而高速公路之土地資產及其他由政府投資取得或興建之財產，其產權屬政府所有，但新設之公營公司自行購置或受捐贈所得之財產屬公營

¹¹ 依司法院大法官會議第三〇五號解釋及最高法院七十年臺上字第三九五三號、八十三年臺上字第六八九號等判決所述。

公司所有。因此，於設立公營公司時，僅以其他資產，如房屋及建築、機械及設備、交通及運輸設備等資產進行鑑價，作價投資公營公司。

在排除土地資產之因素後，可歸納出高速公路資產分類之基礎，主要可區分為（一）現金、銀行存款等流動資產；（二）長期墊款及退休離職準備金；（三）土地改良物、地上物及附屬設備等固定資產；及（四）電腦軟體等無形資產等四大類，其中第（一）、（二）、（四）項因標的清楚，無須贅述，其餘固定資產部分概述如下：

1.房屋及建築：如服務區、加油站等

高公局所管理之房屋建築，主要係指收費站及休息站、加油站等服務區之建築。此外，由於高速公路沿線之服務區及加油站多已依政府採購法之規定委外經營，因此，在進行國道資產重估時，需考量與服務區場站相關委託廠商之間的契約關係。

2.機械及設備：如養護機具、電腦、交控中心設備、特種車輛等

高公局所掌管之固定資產尚包括如養護機具、電腦、交控設備、特種車輛等機械及設備，此類資產係屬國有公用財產中之動產，可參酌各類機具之購入價格及堪用年限進行估算。

二、高速公路局業務分類與切割

高速公路局在公司化後，由於已屬私法人身份，應無法獲得高速公路土地的所有權，唯有透過營運權與產權分離的精神，原由政府投資取得或興建之高速公路所在土地、建築物及各項附屬設施等高速公路財產，其產權仍屬政府所有，並由政府指定某特定單位擔負管理之責，另外政府以專法設立公營高速公路公司來負責高速公路的營運維護工作。然而，依循電信局及郵局民營化的經驗，原屬官署組織的管理單位在辦理公司化之前，需先針對該機關的業務作適當之切割，將性質屬政府公權力執行之業務範圍予以保留，並由政府單位接手辦

理；屬企業營運範圍之業務則予以切出，交付公營高速公路公司辦理。

目前隸屬國道高速公路局之主要執掌如第二章所述可區分為七大項，於高速公路局進行公司化前首應確認各該項業務是否隨同移轉至高速公路公司，即定義高速公路公司之營運權內容與範圍，以下茲分別說明之：

1. 國道高速公路之養護及拓建工程事項

以國道高速公路之拓建工程業務目前尚包含路權用地取得，由於高速公路公司係負責營運之機構並非公務機關，得否於公路拓建時負責取得路權用地不無疑義，因此應考量將該用地取得業務切割，不併同移轉。

2. 國道高速公路之交通管理及行車安全維護事項

交通管理業務包含交通安全、連續假期交通疏導等，其中交通違規取締目前係由國道警察負責執行，未來此一業務是否維持目前之模式於公司化前亦應先行考慮，另關於連續假期交通疏導亦應進一步評估是否合適併同移轉。

3. 國道高速公路通行車輛工程受益費之徵收事項

國道通行費之收取為國道基金之主要資金來源，未來公司化後，通行費之收取應歸屬營運權之一部，因此併同移轉似乎毫無疑問，惟連續假期時常須配合政策暫停收費，未來公司化後如何就此部分短收費用進行分攤或補貼，恐尚未直接面臨問題，但後續公司化釋股時此將成為重要事項，宜事先進行規劃。

4. 國道高速公路路邊設施之營運管理事項

有關國道高速公路行旅服務部分，主要包括三大項目：故障拖救服務、服務區餐廳與零售店，以及加油服務等，目前沿

線服務區除硬體設備維護部分外之相關業務均已委外經營，因此需考量現有各類特許服務契約之相關權利義務及契約年限之規定。

5. 國道高速公路沿線環境之整理與維護事項

國道高速公路之營運包含國道之維護將有助於減少營運管理與維護之介面，因此於公司化過程中之業務切割宜納入公司之業務範圍。

6. 國道高速公路用地、房屋與其他財物之備置、保管、運用及財物處理事項

此一部份之切割除考量業務屬性外，另一關鍵因素為相關法令之規範，依現有法令規定觀之，則高速公路公司未來恐將不得持有用地之所有權，至於地上物究係以作價方式納入公司資產抑或以設定權利方式處理亦須考量法令、政策等因素。

7. 國道高速公路之研究發展及其他有關事項

表 4-1 高速公路業務分類與切割彙整表

屬公權力執行之業務範圍	屬企業經營之業務範圍
<ul style="list-style-type: none"> ● 拓（擴）建所需之用地徵收事宜 ● 交通違規取締 ● 連續假期交通疏導評估 ● 現有高速公路用地、房屋與其他財產之備置、保管、運用及財務處理事項 ● 其他有關國道發展之研究事項 	<ul style="list-style-type: none"> ● 高速公路之養護及拓建業務 ● 高速公路之交通管理及行車安全維護事項 ● 通行費收取業務 ● 相關附屬設施之營運管理 ● 公路沿線環境之整理與維護

三、新成立公營公司的特色

1. 債務架空

新成立的公營公司為未來民營化的第一步，先前因興建國道所產生的負債，則由國道基金擔負之，但公司化後必須有所區別。換言之，此公營公司要與國道基金必須償還之債務獨立，也就

是要獨立於乙類公債之償還責任。因此，新成立之公營公司為獨立之經濟個體，該公司之財務槓桿操作與國道基金無關。

2. 主要資產為國道高速公路之營運權

而新成立的公營公司，其主要資產在於政府立法授予經營國道高速公路的營運權，而非高速公路本身的土地、路體等相關固定資產。假如沒有政府的立法特許，即便擁有龐大的高速公路等固定資產，就無法對用路人收取通行費，便無法具有未來的經濟效益，一旦擁有法律所賦予的特許權，才能向用路人收取通行費或是服務區加油站的租金收入等，因此公營公司主要的價值來自於國道高速公路的營運權，為此公司的主要資產。

四、 監督管理機制規劃

因高速公路係屬國家重大之公共交通建設，與全民之福利息息相關，是於營運時需考量設施服務之公眾性，宜訂立相關配套措施，以監督新高速公路公司之營運，確保公共利益之維護。

國道高速公路公司化的過程中，除了土地、路權等財產仍屬政府所有的固定資產外，其餘的資產，仍需作價予新成立的公營公司，此類即可參考中華電信公司化案例執行，當年中華電信及中華郵政公司化過程中，有訂定一套分離會計的原則，只要是非營業用的機器設備即歸屬電信總局，而營業用的機器設備則作價移轉到新成立的中華電信。對照到國道高速公路，未來得成立負責監督的新國道高速公路局及負責營運的國道高速公路公司，將原有資產需依照一套原則做適當的移轉。

目前國道高速公路的新建工作為國工局所職掌，而國道高速公路的維修、收取通行費等相關營運項目則為高公局之業務。因此，未來高速公路局改制為國道高速公路公司時，由於採營運權與產權分離原

則，在新國道路線的建設方面，仍由國工局負責；或可將新路線之規劃新建部分完全轉由民間參與方式辦理。另有關原屬高速公路局所負責之相關監督業務，主要包括新（拓、擴）建路線之審核、通行費停復徵與費率調整機制、既有設施之維護查核，以及後續民間參與國道建設之規劃與監督工作等，應由交通路另行成立專責機關或指派特定機關負責。有關監督管理機制之規劃內容分別概述如下：

1. 新（拓、擴）建路線之審核：

由於高速公路公司為公營公司型態，已非屬公務機關，因此，其原有之新（拓、擴）建路線審核工作將移轉之新高速公路局掌理，以免球員兼裁判之議。

2. 通行費停復徵與費率調整機制：

通行費收入係屬高速公路營運之重要業務收入來源，目前行之有年的連續假日免收通行費規定，係由交通部以行政命令發佈之，惟以公司追求利潤最大化的導向，若無建立一套明確的評估機制，將易使接手營運的高速公路公司無所適從，更不利後續民營化釋股等作業之施行，因此交通部需另行訂定相關費率調整辦法或建立免收通行費機制，以避免因利益導向之營運影響高速公路之公共任務。

3. 既有設施之維護查核：

由於高速公路組織公司化後，已非屬公務機關角色，若忽略後續之相關維護工作，將可能影響高速公路之行車安全及使用年限，因此，於高速公路公司成立後，應就高速公路之相關安全及養護標準予以明訂，並由主管機關定時檢驗，以確保高速公路之行車安全。

4. 後續民間參與國道建設之規劃與監督：

若政府針對國道後續建設部分，有意採取民間參與方式辦理時，新高速公路局亦需肩負相關促參案件之初步規劃與後續監督工作，以確保促參案件之施行順遂無誤。

五、 後續民營化作業

(一) 國道高速公路公司化後釋股

國道高速公路公司化後釋股，係指將國道高速公路之營運管理，由目前行政機關手中轉為公司組織之公營事業後，再於適當時機，由政府將其持有該公司之股權釋出，由民間投資認購該等股份，以達成高速公路民營化之目的。

若日後政府擬就其所持有之公營高速公路公司股份釋股時，可依公營事業移轉民營條例第五條：「公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，移轉民營」之規定辦理。而該公營高速公路公司釋股之方式，則得依同條例第六條第一項第一款、同條例施行細則第四條以及相關證券法令規定，以出售政府持有該公營高速公路公司之股份方式為之，或依同條項第五款規定，以辦理現金增資方式，釋出股份由人民認購該增資部份，使民間於該高速公路公司之持股超過百分之五十，以移轉民營。

(二) 促進民間參與國道新建業務

若政府於推動後續新建國道建設，計畫採用民間參與方式辦理時，應由負責高速公路監督工作之高速公路監理單位來負責相關業務之推動，同時擔任促參案件之監督角色。

第二節 財務面分析

一、 稅賦情況及對國道基金的影響

依我國交通作業基金收支保管及運用辦法第十條，國道基金之收入包括：

1. 政府循預算程序之撥款；
2. 於國道公路向車輛徵收之通行費收入；
3. 經分配於國道公路建設用之汽車燃料使用費收入；
4. 服務性設施有關之收入；
5. 辦理區段徵收取得可建土地處分或有償撥用價款收入；
6. 基金之孳息收入；
7. 受贈收入；及
8. 其他有關收入。

二、 財務規劃要項

1. 「政府循預算程序之撥款」、「辦理區段徵收取得可建土地處分或有償撥用價款收入」、「基金之孳息收入」、「受贈收入」等項目因非屬前述劃歸公營公司之內容，仍應屬國道基金之收入項目。
2. 就「服務性設施有關之收入」，目前高公局係將服務區餐飲零售、加油站等經營業務辦理委外經營，由經營廠商依所定營業額一定比率並透過保證銀行匯入高公局國道基金帳戶內。若將服務區之營運納入高速公路營運範圍內，則宜將服務區委託經營之權利金逕行轉讓予負責高速公路營運之公營公司。
3. 國道組織辦理公司化之後，由於僅負責高速公路及其相關附屬設施之營運維護，以及既定路線之拓（擴）建業務，並不

負責國道新建之任務，因此，就國道新建之資本支出部分仍應由國道基金支應，但新成立之高速公路公司仍須負擔拓（擴）建之相關費用。

4. 汽車燃料費與之違規罰款收入部分，因相關法規之規定仍保留予國道基金；另由財政部委託中央銀行發行之乙類公債，因其利息還本義務不屬公營高速公路公司之責任，亦仍由國道基金負責償付。
5. 由於減少之通行費收入為國道基金收入之主體，再加上營業稅及營所稅之影響，將會使國道基金之收益減少，僅能依賴定期之權利金收入挹注，除非能於短期內完成民營化釋股，否則公司化對於國道基金負擔的減緩並無助益，但政府可依當時資本市場狀況與市場反應調整釋股政策。若市場走向趨於樂觀時，釋股將可增加國道基金的挹注；反之，若為市場為空頭趨勢時，則可維持原公營公司的經營方式，以維持穩定的營運收益以期挹注國道基金。
6. 高公局轉型為公營高速公路公司之時，應以全區國道經營權方式進行營運權之規劃，以維持高速公路經營之整體性。倘若政府在後續新國道路線之建設方面有意採用民間參與之方式辦理時，則可視該項民間參與之規劃內容，將既有之營運路線切割與民間特許公司進行營運。

第五章 執行面分析與執行規劃

第一節 執行面分析

一、 電子收費系統特許合約之影響與整合

按國道高速公路電子收費系統 BOOT 案，已於民國九十二年八月公開徵求民間廠商，該案擬由民間參與電子收費系統之建置及營運，將通行費之電子收費以 BOOT 方式交由民間廠商收取，並由高公局支付委辦服務費用予民間業者，以達成電子收費之目標。該案並已於九十三年二月二十六日選出最優申請人，目前高公局已與該最優申請人完成議約程序，並於同年四月二十七日完成簽約之程序。依高公局公告之招商文件中之「申請須知」以及「高速公路電子收費系統建置及營運契約」草案規定，該電子收費系統 BOOT 案亦涵括未來興建之國道高速公路路段，故該電子收費系統 BOOT 案之得標業者就國道五號之電子收費系統亦有建置及營運權。惟因依該建置及營運契約草案第 25.7.2 條規定：「任一方因組織改制，原依本契約之權利義務由改制後之組織概括承受」，準此，將來高公局完成公司化後，原由高公局與該電子收費系統 BOOT 案所簽訂之建置及營運契約關係將由公營公司概括承受。而因高速公路之經營亦由該公營公司為之，僅高公局之組織由行政機關改制為公營公司，雙方契約當事人實質上並未變更。

二、 國道基金既有資產與負債之處理

國道基金係指國道公路建設管理基金，其成立係依交通部所訂「交通作業基金收支保管及運用辦法」第五條規定：「本基金之主管機關為本部，下設各基金之管理機關如下：……二、國道公路建設管

理基金：本部臺灣區國道高速公路局。」

按道路交通管理處罰條例第九條第三項規定訂定之「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」第三條第一項第四目規定：「違反本條例第二章之罰鍰，經處罰機關收繳後，分配比例如下：……三、內政部警政署國道公路警察局舉發案件：……（四）百分之十七分配予國道公路建設管理基金。」同辦法第七條規定：「國道公路建設管理基金分配之罰鍰收入，應依其隸屬基金之收支保管及運用辦法規定運用。」可知，有關高速公路警察局舉發案件之違規罰款中百分之十七之金額，應屬交通建設基金收支保管及運用辦法第十條第二項第八款規定該基金之「其他有關收入」。準此，該等違規罰款既經法令明文規定，係歸屬於國道基金，依法自不得將之歸屬性質為私法人組織之公營公司所有。

其次，依交通建設基金收入保管及運用辦法第十條第二項第三款之規定，汽車燃料使用費收入，係屬國道基金經費來源之一。又依公路法第二十七條第二項規定訂定之「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第八條前段規定，汽車燃料使用費由交通部統籌分配。而目前國道基金汽燃費收入比率為百分之二十二點五，依前述徵收及分配辦法規定，統籌分配汽燃費係屬交通部之權限，則交通部是否得將原本歸屬於國道基金之汽燃費，改以分配予為私法人組織之公營公司，猶待交通部解釋。

綜上所述，高公局於公司化後，依法似無由概括承受國道基金之相關權利義務，而併予承受國道基金之現有資產與負債。

（一）概括承受相關權利義務之配套機制

公營公司依法無由逕行概括承受國道基金之權利及義務，已如前述。按是否使公營公司概括承受國道基金之所有權利及義務，

應屬政府之政策考量。因此，政策上如擬由公營公司概括承受國道基金之權利及義務，似宜先行修改相關法令，例如交通建設基金收支保管及運用辦法、道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法、汽車燃料使用費徵收及分配辦法、中央政府特種基金管理準則等相關配套措施，俾使公營公司依法得概括承受國道基金之權利義務而為收支、保管及運用。

(二) 不概括承受相關權利義務之影響

依預算法第四條、交通建設基金收支保管及運用辦法第三條與條五條之規定，國道基金係屬特種基金之非營利型作業基金。而依中央政府特種基金管理準則第十七條規定：「各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。」第十八條：「特種基金之裁撤，由主管機關報經行政院核准後為之；必要時，由行政院逕行裁撤之。」第十九條：「特種基金裁撤後，其餘存權益應歸屬中央政府。」此外，國道基金中之部分基金來源，係由相關法令個別規定分配予國道基金，如汽燃費與違規罰款。準此，公營公司似亦無由逕行概括承受國道基金相關權利義務。

三、 員工權益保障問題

於高公局公司化時，高公局現行員工工作權之保障及工作條件之維持、員工將來去處之安排、是否仍保有原來公務員身分、如何考量員工意願，避免員工反彈及影響員工情緒，以及如何兼顧政府關於員工辦理優退、年資結算金、補償金等之財務負擔等問題，觀諸國內其他公司化之經驗，例如臺北捷運公司、中華電信公司及中華郵政公司，均於公司化時，另以專法「公營大眾捷運股份有限公司設置管理

條例」、「中華電信股份有限公司條例」及「中華郵政股份有限公司設置條例」規範上述問題。以高公局目前二千餘人之人員規模，將來於公司化時，為保障員工權益，並減少公司化時員工反彈及影響員工情緒之負面因素，似亦應考量是否比照前述案例，另以專法規範之。

四、公權力行使問題

參酌交通部臺灣區國道高速公路局辦事細則，高公局負責之國道高速公路之交通管理及行車安全維護事項主要包括高速公路警察巡邏勤務協調及聯繫、交通管制、路側救援及服務、交通控制系統、地磅設施維護、交通事故之處理、通信器材設備維護等事項，其中涉及交通法規等公權力執行者，均係交由國道公路警察處理，歸屬內政部警政署公路警察局負責¹²，因該等事項涉及取締及處罰等課予人民負擔之公權力行使，宜由公路警察機關處理，且如考慮前揭公權力行使之事項委由為私法人之公營公司辦理，依行政程序法第十六條之規定，應另立法源依據，再依法將其權限之一部分，委託該公營公司辦理，執行時程上較難控制。

綜上，建議本計畫可參考台北及高雄捷運之經驗¹³，仍維持由公

¹² 參照內政部警政署國道公路警察局組織條例第二條規定，內政部警政署公路警察局掌理事項如下：

- 一、交通秩序及道路設施(含橋樑、隧道)之安全維護事項；
- 二、違反公路交通管理事件之稽查取締事項；
- 三、行車事故之處理事項；
- 四、行車旅客貨運之安全維護事項；
- 五、國道公路範圍內，違法案件之偵防與處理及國道公路路權範圍內違章事件之協助處理事項；
- 六、收費站、地磅、服務區及休息站等之交通秩序維護稽查取締事項；
- 七、跨縣市重要快速道路行車安全秩序之維護；
- 八、其他有關協助國道公路法令推行及警察業務之規劃、督導等事項。

¹³ 依我國台北捷運及高雄捷運之經驗，主管機關僅就行車安全及保安措施等事項交由捷運公司負責，相關違規之取締等涉及公權力執行之事項，仍依大眾捷運法第四十條規定，由台北市政府組

路警察處理，並依內政部警政署國道公路警察局組織條例規定，受將來尚仍存續之高公局或承受原高公局業務之機關之指揮監督。而就非屬公路警察職務之安全維護等事項，或可參考台北捷運及高雄捷運之案例，將之納入營運權之範圍，於訂立相關監督機制後，交由公營公司辦理¹⁴。

五、 公共利益維護問題

高速公路公營公司關於高速公路公共利益維護，如於通行費之免徵或停徵等，依新修正公路法第二十四條規定，係由交通部另以辦法定之，而目前交通部就此尚未發布相關規定。惟公司化後之高速公路公司所收取之通行費，係屬該公司之重要業務收入來源。又該公司之法律性質係屬私法人，因此，將來交通部如以行政命令以限制或禁止高速公路公司於某特定期間或路段收取通行費（例如春節連續假期免收通行費，以避免塞車），於高速公路公司為公營公司時，或尚可行，惟如將來擬將該公營公司民營化時，則可能影響民間投資之意願。

因高速公路係屬國家重大之公共交通建設，與全民之福利息息相關，是於營運時尚有公益之考量，因此亦宜訂立相關配套措施，以監督公營公司之營運，確保公共利益之維護。

縱上所述，因高速公路肩負國家重要之公共任務，雖得將營運權授與公營公司以引進企業化之經營管理效率，惟於公司化時，宜審慎考量公共利益之維護，參考大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法之規定，於相關法規中詳細規範公營公司之營運方式及限制，並妥善規劃監督及制衡機制，以確保高速公路交通運輸之公共服務目的。

成捷運警察隊，負責違反大眾捷運法取締告發、取締捷運系統周邊違規停車及各類糾紛處理等事項，而由主管機關負責監督其經營、維護及安全等事宜。

¹⁴參照大眾捷運法第三十四條規定及大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法。

六、高公局存續問題

如以高公局公司化方式，成立公營公司作為高速公路之營運主體，則政策上即應考量原高公局於高速公司成立後是否仍有存續之必要。例如原高公局於高速公路公司設立後仍繼續存續，但其業務僅為高速公路經營業務之監督機關，而不及於關於營運之事項，例如電信總局與中華電信公司；或比照交通部郵政總局公司化作法（即郵政總局於中華郵政股份有限公司成立時裁撤，其原來關於郵政之監督業務移至交通部郵電司¹⁵），於公營高速公路公司成立後，高公局不再存續，公路經營之監督業務則移至交通部或其所屬單位（例如路政司）或機構（例如公路總局）。

七、高速公路局公司化之利弊分析

1. 公司化的優點

- 以公營公司型態經營，可減少民意機關的牽制。
- 藉由利潤極大化的企業目標，可提升高速公路之營運收益。
- 以企業型態經營，簡化公務程序，減少行政束縛，業務執行較具效率。
- 若公司化後收益穩定，可透過釋股來募集資金，充裕國庫收入。

2. 公司化的缺點

- 尚須另立法源依據，法制作業複雜。
- 藉由釋股達成民營化，時程不易掌控。

¹⁵ 交通部郵政總局於中華郵政股份有限公司設立後，即予以裁撤，關於郵政之監督業務，則移由交通部郵電司掌理。參見 91 年 7 月 10 日公布增訂之交通部組織法第六條第十款規定：「郵電司掌理左列事項：……一〇、關於郵政事業之監理事項。……」

- 國道基金營收減少，且釋股時程不定，短期內無法提供國道基金大量的資金挹注。
- 需另行訂定相關公權力與公共利益維護之規定。
- 需考量既有員工權益的維持與移轉問題。

第二節 先期規劃工作注意事項

一、營運範圍之界定

高速公路營運內容及範圍涵蓋營運權、附屬設施開發經營權以及其他優惠措施，由於公營之高速公路公司創造營收的來源，為政府授予經營國道高速公路的營運權，而非憑藉高速公路本身的土地、路體等相關固定資產的開發來獲得，因此，其收入來源完全依賴其營運範圍而定。因此，為維持高速公路經營之整體性，且加強公營公司之服務能力，應就目前高速公路局之既有組織進行調整，其中原先負責資產管理之部門可逕自移轉至未來之高速公路監理單位，而政府可視該公營高速公路公司之營運狀況，適度開放該公司可經營之附屬事業範圍，如於高速公路服務區設置轉運站等，以增加該公營公司之可能營收。

二、通行費徵收與調整機制

由於車輛通行費之徵收為高速公路營運上的重要收入項目，因此，倘若政府因政策因素（如連續假期停徵以減輕壅塞）或業務需要（如公務車輛或緊急事故），必須要求高速公路公司於特定時間或特定路段暫停徵收通行費用，如此將會影響及高速公路公司之營收，當高速公路公司仍為公營公司時，或許仍能配合相關措施，惟如將來擬將該公營公司民營化時，將可能影響民間投資之意願；此外，隨著經

濟發展與通貨膨脹程度，車輛通行費之費率亦需適當反映物價成本，由於高速公路局公司化之後，其已非屬公務機關，並不能自行決定相關費率之調整，必須另行訂定相關之費率調整機制，交由其管理監督單位查核。針對上述問題，交通部需另行訂定相關費率調整及暫停收取通行費之相關辦法，若有必要，需適度加入政府補貼機制，並明訂於契約中，以避免因利益導向之營運影響高速公路之公共任務。

三、電子收費系統業者之介面整合

有關國道高速公路電子收費系統 BOOT 案，已於九十三年二月二十六日評選出最優申請人，並由高公局與該最優申請人於同年四月二十七日完成議約與簽約程序。因此，在規劃國道組織公司化之執行事項，需同時考量電子收費系統委外服務之實際影響。然而，依據高公局公告招商文件中之「申請須知」以及「高速公路電子收費系統建置及營運契約」草案規定，「任一方因組織改制，原依本契約之權利義務由改制後之組織概括承受」，且其本質僅為通行費之代收單位，因此，在後續公司化之財務規劃方面，則需考慮電子收費系統業者之相關委辦費用，且於後續辦理分段營運時，則需與電子收費系統業者進行協調與配合，以利相關公司化作為之推動。

四、現有服務區委外經營契約之介面問題

目前國道高速公路沿線服務區設施，除硬體設備維護部分因涉及工程技術及經費而由高速公路局自行辦理外，其餘行旅服務之提供（包括餐飲、零售及加油業務等）均已委外經營。在服務區零售、餐飲服務委外經營部分，現行計有中壢、湖口、關西、泰安、西螺、新營、仁德、關廟、東山等服務區，其效益除年繳交之特許費約 2.5 億元與節省國家經費支出外，在用路人對服務區行旅服務之滿意度方面

也較以往提升。此外，在服務區加油站特許經營部分，每年約可增加6億餘元的特許費收入，而西螺、仁德服務區因場地狹隘，規劃之初未設加油站，其後計畫由民間業者以提供土地之方式採 BOT 方式交由民間規劃、興建、經營。由於現行之委託經營方式已能達成提升經營效率與精簡人事支出之目的，且多以複數年限契約方式明訂雙方之權益義務，因此，當國道高速公路局轉型為高速公路公司之後，需繼續承接雙方既定之契約關係，若經營績效良好者，可繼續維持委託經營型態，反之則可待契約期滿後檢討現行制度或收回自行營運。

五、高公局與國工局組織調整

在目前現行之國道組織中，高速公路局除負責國道基金之管理工作外，另同時負責高速公路的維修、收取通行費等相關營運項目之執行，至於國道高速公路的規劃與新建工作則由國道新建工程局所負責。因此，未來成立新的國道高速公路公司時，由於採營運權與產權分離原則，該高速公路公司僅擔負高速公路之營運、維護與拓建之責，若無其他配套方案，國道之規劃與新建工作則應由未來的國道基金管理機關來執行較為合理。因此，可考慮將未移撥至高速公路公司之高公局人員移編至新高速公路監理機關，此時該新機關即可同時擔負國道基金之管理工作與高速公路經營管理監督工作，以及負責執行後續之促進民間參與國道建設案等，另新國道路線之規劃與新建工作仍交由國工局辦理。

六、後續民營化釋股問題

若依本計畫之規劃架構，先行設立公營公司以經營高速公路，待其營運穩定後，再藉由釋出政府所持有該公營公司之公股予民間企業，使政府之持股比例低於百分之五十，應可達成高速公路企業化經

營、提升國道經營效率之民營化目的。若採用將各路段分段公司化後分階段釋股之方式，間以搭配促進民間參與之方式執行，則能形成公、私營路段之競爭，將有利於國道經營效率之提升。

第六章 執行時程規劃

在完成相關財務、法律及執行面之分析後，綜合前述之相關工作與注意事項，並綜合參考台北捷運公司、中華電信以及中華郵政等公司化之實際案例，整理出如下規劃執行時程：

一、高速公路局既有業務分類切割

針對高速公路局既有之業務性質做切割，具公權力之執行者移交與交通部辦理，具國道實體營運性質者則劃歸公營高速公路公司執行。

二、高速公路局資產分類估算

由於高速公路局公司化後，已非屬公務機關，因此不得持有公路土地等相關固定資產，僅能就流動資產、長期墊款與準備金，及相關電腦軟體等進行重估作價，做為公營高速公路公司之資本額。另有關公路之土地、土地改良物、地上物及附屬設施等固定資產，則劃撥至交通部相關單位業管。

三、分析高速公路局公司化之衝擊程度

針對高速公路局公司化後，對現行制度所可能產生之影響（如員工權益、公權力執行、公共利益維護等部分）進行分析，已明確瞭解可能產生之衝擊，彙整多方意見後送交行政院審查。

四、相關改制計畫報行政院審查與核定

待相關改制計畫擬定完畢後，即呈報行政院邀集各方專家學者進行審查，以確保本計畫施行無誤。

五、擬定高速公路公司組織法與辦理修法相關事宜

待行政院完成相關改制計畫之核定工作後，即可著手辦理組織法之研擬工作，並依辦理需求，就相關法律條文進行修法之工作。相關組織法規架構之預擬如表 6-1 所示。

六、辦理高速公路公司營業登記與改制事宜

待完成組織法及相關法律修正程序後，即可依組織法之規定將高速公路局組織調整為高速公路公司型態，並依規定辦理營利事業登記，即完成公司化程序。

表 6-1 高速公路公司組織法規架構規劃表

條 號	主 要 內 容 事 項	重 點 說 明
第一條	(法源依據)	明定法源依據。
第二條	(法規適用順序)	明定有關高速公路公營公司(下稱「公營公司」)組織及相關事項之法規適用順序。
第三條	(主管機關)	明定主管機關。
第四條	(營運目標)	明定公營公司之定位及其營運目標。
第五條	(業務內容)	依據前條所定公營公司之定位及其營運目標，明定公營公司之主要業務內容。
第六條	(資本及股權結構)	如政策上亦擬比照台北大眾捷運公司模式，由各機關或各級政府參與投資公營公司，似可考慮明定公營公司資本、股東以及股權結構等原則性規範。
第七條	(董事會)	明定董事會董事之人數，以及其中是否應由專家任之。
第八條	(監察人)	明定監察人之人數，以及其中是否應由專家任之。
第九條	(經理人)	明定總經理之人數，以及其專業背景之原則性規範，俾公營公司得為專業經營，提昇營運效績與服務品質。
第十條	(人事制度及人事規章訂定原則)	或可考慮比照台北大眾捷運公司模式，明定人事制度以及人事規章之制定原則，以訂明各不同層級與職務之人員是否具公務員身分而適用公務人員相關法規，或非屬公務員而不適用公務人員相關法規。
第十一條	(主管機關事前監督事項)	因高速公路之營運涉及公共利益，宜明定公營公司之部分必要事項，應事先報請主管機關核定。

第十二條	(主管機關事後監督事項)	明定公營公司之部分事項，僅需於事後報請主管機關備查即可，以保持公營公司之經營效率及彈性。
第十三條	(現有員工權益事項)	明定關於高公局現有員工之各項權益事項，例如工作權、年資、勞動條件與福利等之保障，或依個人意願辦理優惠退休或資遣等事項。
第十四條	(高速公路財產歸屬)	明定高速公路及其各項設施由政府投資興建者，其產權屬於政府所有，俾符合土地法第十四條關於公共交通用地不得為私有之規定。但由將來公營公司自行購置之財產則為公營公司所有。
第十五條	(租借優惠)	為使公營公司改制初期，得順利營運，或可考慮比照台北大眾捷運公司模式，明定公營公司於開始營運後之某一期間內，得優惠租借由政府興建之高速公路土地及其各項設施。
第十六條	(財務事項)	明定財務事項，例如分派盈餘等事項。
第十七條	(施行細則)	明定施行細則之訂定。
第十八條	(施行日期)	明定本條例施行日期。

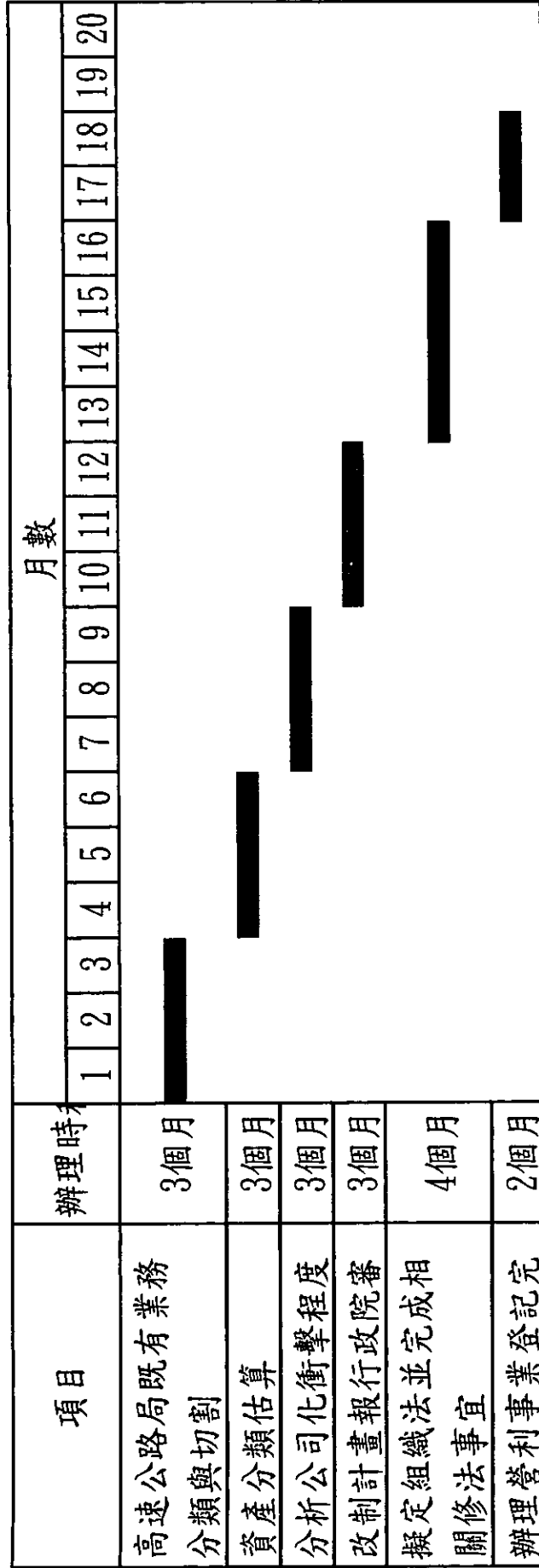


圖 6-1 規劃作業時程甘特圖

高公局公司化意見回覆：

項次	頁數	意見	辦理情形
孫董事長以濬			
		民營化建議方向已說明高鐵、捷運已有相關規劃之經驗，建議先朝公司化推動，視公司化發展再考慮民營化。	遵照專家意見補充本文。
交通部高公局			
		財團法人化可能優於公司化，較不易受民意代表監督。	日本現行的財團法人制度（道路公團）因脫離財務監督機制的管控，形成運用效率降低的問題，因此若欲採用財團法人化，將需要更多的配套措施輔助實施，方能克功。
經建會都市住宅處			
1	P3	圖 2-1 遺漏，請修正。	遵照經建會都市住宅處意見辦理
2	P8	國道三號目前已通車至林邊交流道，請修正。	遵照經建會都市住宅處意見辦理
3	P39	有關公司化方案並無時程表，建議規劃之作業時程僅列各項工作辦理所需預估時間，而不標示開始及完成時間，以避免造成誤解。	遵照經建會都市住宅處意見辦理
4		建議應增加國外高速公路民營化之相關案例資料，並就所遭遇問題進行分析及探討，以提供本研究之參考。	本研究計畫係經建會另案委託理法律事務所執行「國道高速公路民營化相關議題研究案」內容之延伸，而關於國外高速公路民營化之相關案例，已詳述於該研究計畫中。就此，請參卓該研究計畫。
5	P19	建議將業務分類與切割之探討結果彙集成表，俾利了解。	遵照經建會都市住宅處意見辦理（參見 P.20 表 4-1）
6	P20	文中“廚”字請修正為“除”。	遵照經建會都市住宅處意見辦理
7	P20	文中說明公司化應將債務架空，而未來通行費又係由公營公司收取，故勢必對國道基金之財務狀況造成明顯影響，建議應加強公司	■相關分析已於理法律事務所執行之「國道高速公路民營化相關議題研究案」中第 6.2 節已進行

	化可能對國道基金之影響分析。	<p>分析。本階段因並未就整體路網進行財務評估，並無法就權利金抑或盈餘挹注之金額提出可供參考之數據。</p> <p>■ 僅就國道基金之還本付息而言，國道基金未來之收入來源除維持原有之罰款、汽燃費收入外，每年上繳法定盈餘之淨現金流入將低於原收費站營運收益之淨現金流入。</p> <p>■ 另關於服務區、加油站等所繳納之權利金部分，需視服務區、加油站之委託營運關係是否改變而定，如仍維持現階段之模式，而未將該部分納入公司化範圍，則可能將無重大差異。</p>
8	本報告公營公司營運管理模式乙節中分析建議高公局公司化之模式應參考台北捷運公司之模式，惟於執行時程規劃時，又說有關執行時程規劃係參考中華電信及中華郵政民營化之案例，前後是否矛盾，請說明澄清。	<p>研究報告關於執行時程規劃部份，說明「……並參考中華電信、中華郵政民營化之實際案例……」，係指參考包含台北捷運公司、中華電信以及中華郵政等公司在內之案例而為規劃，實質上並無前後矛盾之處。惟為避免語意上造成誤解，爰依貴會卓見修正為「……並綜合參考台北捷運公司、中華電信以及中華郵政等公司化之實際案例……」，請卓參。</p>
9	本報告僅就執行過程可能遭遇之問題進行彙整及探討，建議應補充具體之處理對策與配套措施。	<p>本報告已於各項問題部分提供建議之處理對策與配套措施，詳見報告本文第五章第一節之敘述</p>
10	請補充公司化之利弊分析資料，俾提供未來執行參考。	<p>遵照經建會都住處意見辦理(增補於報告本文第五章</p>

		請參照國內外案例建立公司化之分階段執行流程及須滿足之條件。	章第一節第七項，P.31)
11			有關國內各案例執行公司化之過程、條件及相關事宜，業經理法律事務所於經建會另案委託執行「國道高速公路民營化相關議題研究案」研究報告中說明。關於國外高速公路民營化之相關案例，亦已詳述於該研究報告中，請卓參。至於國外案例公司化實際執行資料之搜集，因有其事實上之困難，故未將之作為撰擬本研究計畫時之參考資料。

國道高速公路民營化：營運權標租配合公司化執行
計畫/黃玉霖計畫主持. 一初版. 一台北市：行政
院經濟建設委員會，民 93

面：表，公分

GPN 1009301969

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立交通大學

1. 公路—國道

557.371

題名：國道高速公路民營化：營運權標租配合公司化執行計畫
計畫主持人：黃玉霖

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：國立交通大學

電話：02-23165300 地址：臺北市寶慶路3號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 93 年 6 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

GPN：1009301969

工本費：50 元

平裝