

台灣高鐵財務問題與 BOT 關聯性之探討

陳敦基

台灣高鐵由官派董事長歐晉德接掌之後，交通部毛治國部長曾同時宣示「政府將不收購、不增資、特別股不轉換，並維持高鐵公司的民營定位，未來轉虧為盈亦會公開上市，由全民共享高鐵利益」。毛部長的公開聲明，即是對高鐵未來的發展做出基本定調，並試圖挽回大眾對高鐵的信心，好讓台灣高鐵能為繼續維持正常的營運。雖然如此，但官派董事長實質上意味著高鐵的經營權將由政府全盤主導；換言之，臺灣高鐵的成敗亦需由政府來承擔。因此，民營的台灣高鐵公司所累積的龐大虧損及其所背負的巨額債務，在政府接手之後（交通部強調不會接管）未來是否考可能由全民來埋單（理論上，高鐵係屬全民共用之基礎建設，由政府支應建設經費並無不可），實在值得我們關切的重要議題。

台灣高鐵營運至今財務狀況呈現持續性的巨額虧損，其實並不出人意表！簡言之，「先天不足，後天失調」大概就足以說明台灣高鐵陷入當前困境的前因後果。所謂「先天不足」的成因主要有兩點：其一是高估民間企業承擔鉅額財務融資與風險管控的能力。高鐵建設基本上算是國內歷年來規模最大、投資金額最龐大的單項交通建設，總建設經費高達四千多億，對於如此重大的公共工程採取民間參與的 BOT 方式，在先天條件上本來就有其不利或不適之處；當初在朝野都普遍認為 BOT 能為政府減輕財政負擔的高度期待下，民間企業對鉅額融資與風險承擔的能力評估全都一廂情願地給忽略掉了。其二則是高鐵當初選線與設站的錯誤決策。高鐵在運輸功能上本屬於高密度、高運量形式的大眾運具，因而在路線及車站的選擇時，理應採取「需求導向」的選線策略；無奈當時政府卻以期待高鐵能帶動新市鎮開發的「供給引導」思維，將高鐵路線規與車站規劃於土地較易取得（土地成本亦較低）的偏遠地區。惟依據日本新幹線的發展經驗大約必須花上二、三十年時間，此類新市鎮方能發展成型，只是高鐵的龐大財務虧損是否等待得到如此漫長的需求成長，在未來所帶來收益之挹注？其實，此一政策思維已注定高鐵必須背負著長期虧損及負債的命運。另外，復加高鐵接駁大眾運輸系統的建設不足或無法支應，造成旅客轉乘的極度不便及使用成本過高，而使其無法吸納原被期待主要轉移過來的小汽車客源。因此，在得以支撐高鐵基本運量的客源無法被有效導入下，本已先天不足的運量則更形惡化。

在所謂「後天失調」方面，其一是總體經濟環境不佳造成高鐵運量偏低。規劃初期所處的八零年代正是台灣經濟高度繁榮之際，因而對於高鐵未來運量預測自然產生相對樂觀的預測結果（當時交通部對每日運量之保守估計亦高達 18 萬人次）。熟知，近十數年來大陸的磁吸效應造成台灣產業外移、就業人口外流，再加上總體經濟情勢的惡化及衰退，對於必須以載運城際商務旅客為主的高鐵經營，自是雪上加霜，而至今每日實際運量僅達八萬多人次。在乘載率與營收如此偏低的情況下，高鐵虧損連連即屬必然。其二是 BOT 制度性結構衍生營運成本偏高的問題，其中高鐵人事成本結構的不合理、濫設高階主管坐領高薪，更是眾所皆知的事實，在公司經營如此慘淡之際，經營者竟然仍可如此浮濫開支，恐怕是 BOT 制度下縱容民間企業獵取私利所自開的一扇後門。此外，利息負擔與折舊成本偏高，則是 BOT 合約訂定後民間企業必須自我承擔的營運風險，台灣高鐵財務狀況惡化至此，折舊攤提與融資利息若無法有效降低，持續下去將會是壓垮駱駝的最後一堆稻草！

為今之計解決台灣高鐵財務困境的不二法門，仍然是要設法開源節流，開源之道即在如何提高乘載率，短期透過降價促銷將運量塞滿，不失為提升營收的有效手段，而長期則應積極完成能便利轉乘的大眾運輸接駁設施或系統。當然，若能有效吸引小汽車旅次的轉移或增

加觀光客（尤其是陸客）的使用率，並期待台灣經濟回春、台商回流、兩岸增溫、外資青睞等總體經濟情勢的好轉，能同時帶來大量的商務旅次，對高鐵的營收將會更具提振效果。在節流方面，即是如何立即大幅降低營運成本。除人事成本之外，在折舊攤提方面，政府若能接受運量不足的事實，並適度延長高鐵的特許年期，則其折舊攤提將可望大幅調降；而有關融資利息的負擔，在政府的強力擔保下，其利息成本應可透過與銀行團協商而獲得更低利率的優惠。由此可知，此時政府適當地支援並引導高鐵的經營，對高鐵的開源節流應能發揮立竿見影的作用。

總之，經由台灣高鐵財務危機所帶來無論是教訓或是啟示，至少此一事實已讓大家認清 BOT 不再是推動重大交通建設的萬靈丹，亦不會是解決政府財政赤字的特效藥；反而 BOT 所帶來的副作用及後遺症正給我們嚴峻的考驗，實在是需要政府用更多的智慧、更大的魄力，去調整、導正 BOT 制度在台灣重大交通建設上的發展，將高鐵的危機轉為生機，相信這是社會大眾所引領企盼的。（作者為淡江大學運輸管理學系教授）