糾正案文

壹、被糾正機關:國立斗六高級家事商業職業學校。

貳、案 由:國立斗六高級家事商業職業學校辦理該校

參、事實與理由:

本案緣於審計部教育農林審計處派員查核國立斗六高級家事商業職業學校(以下簡稱斗六家商)辦理該校實習商店與建營運移轉案(以下簡稱實習商店BOT案)執行情形,發現執行上之違失,報請本院核辦,案經調閱教育部、審計部等機關卷證資料,嗣於民國(下同)108年6月28日、同年9月24日、同年10月25日分別詢問教育部國民及學前教育署(以下簡稱國教署)、斗六家商等案關人員,調查發現斗六家商辦理本案,確有背離「促出民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)有關「提升公共服務水準」之立法宗旨及未妥慎維護學校權益等違失,應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下:

一、斗六家商為有效活化校地,解決校園安全問題,以BO T方式引進民間資金投資辦理實習商店BOT案,原公告 辦理庭園餐廳,希冀規劃提供全校師生一處健康衛生、 平價休閒的用餐場所,然實際執行後改經營婚宴會館,致原規劃目的顯未達成,且原規劃實習商店之場所,僅提供弱勢學生工讀及學習商品進出與販賣之知能,尚未設計及提供多數學生完整實習課程,又該實習習,在也已於107年2月1日後暫停經營,亦不符原規劃建 教合作實習之目的,計畫之規劃及實際執行均欠缺公益性,對於做為教育主體之學校師生並未帶來具體實質效益,背離「促進民間參與公共建設法」有關「提升公共服務水準」之立法宗旨,核有違失。

(一)為健全國內民間參與公共建設環境促參法於89年2 月9日經總統公布施行,後經歷次檢討修正,民間 參與公共建設範圍包括:以公益性為主之交通運 翰、文教、社會勞工福利設施,及商業性強之觀光 遊憩、工商設施等14大類公共建設,放寬土地、籌 資等法令限制,提供融資優惠、租稅減免等諸多誘 因,並合理規範政府與民間機構間投資契約之權利 義務,明定主辦機關甄審與監督程序。促參法立法 與推動,充分展現政府再造創新精神,摒除傳統政 府興辦公共建設可能遭致「與民爭利」質疑,從「為 民興利 | 角度,開放民間共同參與開發國家資源。 民間參與公共建設係充分結合政府公權力、民間資 金、創意及經營效率,透過BOT(新建-營運-移轉)、 BTO (新建-移轉-營運)、ROT(增建、改建及修建-營運-移轉)、B00(新建-擁有-營運)或0T(營運-移轉)等方式,共同規劃、新建、經營公共建設, 在有效發掘民間產業商機的同時,提升公共建設服 務效能,締造政府、企業與民眾「三贏」而共利、 共榮局面1。且促參法第1條開宗明義揭示:「為提升

¹摘錄至財政部促參司-促參簡介(https://ppp.mof.gov.tw/WWW/about.aspx)

公共服務水準,加速社會經濟發展,促進民間參與公共建設,特制定本法。」足見促參法主要目的是提升公共服務品質與效能,至土地設施活化與營運收益為附帶效益,公共利益與商業開發間應取得平衡。且相對於設定地上權開發案,係純粹為活化利用公有土地,並無特定公共建設目的,而以追求土地最大收益為目標,尚屬有間。

(二)經查斗六家商鑑於該校校園東側角落原有屋齡近50 年之員工眷屬宿舍,因木製建材腐朽老舊,不堪居 住,退休教職員紛紛搬離;又該宿舍區距離學校行 政中心較遠,儼然成為校園安全死角,為有效活化 校地,解決校園安全問題,爰於101年8月29日召開 101學年度第1學期校務會議決議參考促參法第3條 第1項第6款、第8條第1項第1款及第7款規定2,規劃 以BOT方式引進民間資金投資辦理實習商店BOT 案,內含校園庭園餐廳、實習商店,並於101年10 月1日函送興建「庭園文藝咖啡館」招商案之可行 性評估先期作業計畫,請示前教育部中部辦公室 (102年改制為教育部國民及學前教育署,以下統 稱國教署)可否依BOT作業程序辦理。嗣經國教署 審查後,於同年10月11日引據國立高級中等學校辦 理促進民間參與公共建設案件作業注意事項第2點 及第6點規定3,囑該校應將「可行性評估報告」及

²促參法第 3 條第 1 項第 6 款:本法所稱公共建設,指下列供公眾使用且促進公共利益之建設: 1、……6、文教設施。同法第 8 條第 1 項:民間機構參與公共建設之方式如下:1、民間機構投資新建並為營運;營運期間屆滿後,移轉該建設之所有權予政府。……7、其他經主管機關核定之方式。

^{3 「}國立高級中等學校辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」第2點:教育部依促參法第5條第2項規定,就體育運動場館或設施、學生餐廳、實習商店、實習旅館、實習幼兒園、校園規劃停車場及其他報經教育部同意之設施等項目,授權各學校逕依促參法相關規定辦理促參案件各項作業。同注意事項第6點規定:為利於督導,學校辦理促參案件,應於招商公告後7個工作日及簽約後7個工作日內函報本部中部辦公室列管;其屬以BOT或BTO方式辦理之促參案件,及促參法第3條第2項重大公共建設範圍者,應將其「可行

「先期規劃書」函報該署審核,經核准後始得進行 後續作業程序。該校復於同年11月30日檢送實習商 店BOT案可行性評估報告書及先期規劃報告書予國 教署審核。嗣國教署於101年12月26日邀請外聘委 員協助進行書面審查,並請該校依審查意見修正 後,於102年5月1日會同2位外聘委員赴斗六家商 進行實地訪視,並於同年月30日同意授權斗六家商 依據促參法及相關法令規定辦理該校實習商店BOT 方式委外經營案4。斗六家商依促參法之甄審程序規 定,於102年6月21日至7月2日辦理第1次招商公 告,因申請人(阿里山精品國際有限公司)營運計 書書過於簡略,不符合申請須知規格,經評審結果 無最優申請人;復於同年8月6日至12日辦理第2次 招商公告,經甄選委員會於同年8月13日辦理資格 審查及綜合評審後,評定阿里山精品國際有限公司 (以下簡稱BOT廠商)為最優申請人。斗六家商與 BOT廠商於102年8月16日完成議約,雙方並於同年 月19日簽訂「國立斗六高級家事職業學校實習商店 興建營運移轉契約」(以下簡稱實習商店BOT契 約),興建及營運期共16年5在案。

(三)查本案公告之實習商店BOT契約草案第3.1.1條興建 範圍規定:1、坐落於斗六家商校園東側,面積約 1,290.97平方公尺的空間為建築基地,供乙方依 「開發投資計畫書」興建實習商店暨其附屬設 施。……4、其他相關工程之設計及興建(含販賣

性評估報告」及「先期規劃書」函報教育部中部辦公室審核,經核准後始得進行後續作業程序。

⁴國教署於102年5月30日函復斗六家商同意授權該校依據促參法及相關法令規定辦理該校實習商店BOT方式委外經營案,並確依該署102年5月1日訪視會議委員之建議修正計畫,並於完成招商後載明招商金額函復。

⁵興建及營運期:自102年8月19日至118年8月18日止,興建1年、營運15年,計16年。 議約修改為:自變更設計建造執照核發日起16年(興建1年營運15年)。

部、藝文餐廳、便利超商、庭園景觀區、藝文展示區等)。又本案招商文件申請須知內,興建營運之最低功能及效益需求中,關於公共建設目的需求,包含庭園餐廳、藝文展覽館及建教合作之功能等,茲摘要如下:

- 1、藝術造景的庭園休閒用餐環境:該校現有學生日夜校人數為1,261人,長期以來並未設置學校餐廳,而附近餐廳之環境清潔衛生及餐食品質等均不甚理想,因此亟需建立一座為全體教職員生及附近居民提供良好之服務餐廳。
- 2、藝文展覽館主題創意構想:藝文展覽館應提供該校師生藝術作品之個展或師生聯展之場所,該校為鼓勵師生創作、激發藝術創意並推廣藝術欣賞與創作技能,……,未來特許公司應提供廣告科學生科展及畢業展之場地,辦理藝術主題作品展示活動,讓人文藝術的種子在此發芽、茁壯。
- 3、建教合作的功能:未來特許公司完成設施開發後, 其零售商場設施應在營業時間內提供該校學生實習 的場地,並提供工讀機會予該校學生,達到建教合 作的功能。
- 4、民生服務:餐飲服務外之日常用品或便利服務應給 予學校的教職員生低於一般價格的優惠。視學校需 求,販賣部須無條件承接學校學生團膳業務、學生 用品(教科書、新生服裝、文具簿本等等)採購業務 (原學校合作社辦理之業務)。
- (四)依據「國立高級中等學校辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」第2點規定:「教育部依促參法第5條第2項規定,就體育運動場館或設施、學生餐廳、實習商店、實習旅館、實習幼兒園、校園規劃停車場及其他報經教育部同意之設施等項

目,授權各學校逕依促參法相關規定辦理促參案件 各項作業。」揆諸本實習商店BOT案之公共建設目 的,BOT廠商原應辦理庭園餐廳、實習商店、藝文 展覽館,然執行後BOT廠商將原規劃之庭園餐廳改 採婚宴會館經營,核與前開注意事項規定之促參項 目不符。另依據實習商店BOT契約第6.4.1條及第 7.1.1條規定略以:「甲方交付本案基地予乙方 後,乙方應依本契約約定、土地使用管制規定及其 他有關法令之規定,以善良管理人之注意,負管 理、維護等事項之責,並應依據『國立斗六高級家 事職業學校實習商店之最低功能需求』,自費規 劃、設計及興建實習商店及其附屬設施。」惟查該 廠商並未提供全校師生一處健康衛生、平價休閒的 用餐場所;另原實習商店之場所僅提供弱勢學生工 讀及學習商品進出與販賣之知能,尚未設計及提供 多數學生完整實習課程,實習商店也已於107年2月 1日後暫停經營,且無設置藝文展覽館,相關公共 建設目的顯未能達成。據國教署說明:「本案BOT案 建築物目前以婚宴會館方式經營,廠商另外有辦理 常態性藝文相關活動,尚符原規劃之意旨……等 語。」惟查:

- 1、斗六家商原擬興建藝文餐廳及實習商店,提供社區的人文藝術及學生實習場所,並供全校師生一處健康衛生、平價休閒的用餐場所。然BOT廠商將原規劃100坪之藝文展覽館改作婚宴餐廳,其建築物1樓除小部分作福利社(約28平方公尺)使用外,其餘均作為婚宴會館之使用空間(包含婚企室及新娘休息室)詳如下圖,整體興建範圍及興建面積暨相關空間之使用亦已作大幅變更。
- 2、且本院就本BOT案建築主體現用於經營婚宴餐

廳,是否符合原公告目的,經詢據斗六家商現任校長等人表示:「依目前之現況,經營婚宴餐廳與原先招商須知公告公共建設目的需求之餐廳及契約規定之藝文庭園主題餐廳(提供學生實習及藝術作品展示場地問題、並供全校師生一處健康衛生、平價休閒的用餐場所)並不符合。」



斗六家商實習商店BOT契約變更後平面配置圖

3、又經本院詢據於102年3月5日審查斗六家商實習商店BOT案先期規劃及可行性評估之審查委員,就其於104年12月7日訪視該校時提出營運內容不可與招商公告相違之意見,據其表示:「本人指的應是指特許公司(即BOT廠商)擬將藝文庭園餐廳變更為婚宴餐廳一事。因招商公告之案名為『國立斗六家商實習商店興建營運移轉案』,且招商公告指明計畫之範圍為藝文庭園餐廳、實

- 4、另據本院詢問斗六家商現任校長等人表示,長期 以來該校學生用餐有兩途徑,分別為參加團膳及 住宿生伙食團,該校教職員則選擇與學生搭伙或 自行外出用餐。該校位處斗六市中心,附近不少 商家提供用餐服務應屬便利。該廠商尚無提供全 校師生一處健康衛生、平價休閒的用餐場所。非 一般性平價餐廳,師生平時不會去餐廳消費。
- 5、加以,本院請斗六家商評估本案效益,據該校稱 「本案經102年8月16日議約變更及104年3月16 日契約變更,已失去原預期效益。具體效益僅為 每年收取『定額營運權利金』新臺幣(下同)6 萬元,負面效益為可供師生使用之校地面積減少 1290.97平方公尺、校園與廠商會館交界之處不 易管理、假日校園淪為廠商免費停車場……」等 語。足見,本案相關公共建設目的並未達成,且 偏離預期效益。
- (五)又,本案必須達到最低功能與效益需求,關於公共 建設目的需求功能之一,為規劃未來特許公司完成 設施開發後,其零售商場設施應在營業時間內提供 該校學生實習的場地,並提供工讀機會予該校學

生,達到建教合作的功能。本院請斗六家商說明當 時學校所有科別有無建教合作(實習)之需求,經 詢據斗六家商現任校長等人指出:「目前及行為時 而言學校的科別並無相對應的科別之學生需要進 行此類的實習。 1、「本校並無申辦建教合作業務, 故當時學校並無需求……。」等語。且本BOT計畫 實際僅提供38位弱勢學生在學時利用午休時間至 實習商店工讀及免費用餐(團膳廠商提供之午餐備 品)。另詢據斗六家商前校長表示:「我很關切弱勢 學生,所以我想要活化土地且協助學生去工讀。」 然以少數學生工讀需求即將校地BOT予廠商經營餐 廳實不敷成本效益,且工讀與實習並不相同,顯見 當初規劃提供該校學生實習的場地,達到建教合作 之功能,顯不符實際,學校用地之處置應有其教育 層面之目的,本案公共建設目的需求之設定,顯存 疑義。

(七)再者,BOT廠商實際營運將庭園餐廳改採婚宴會館經

營,亦非一般性平價餐廳,學校師生平時不會去婚宴會館消費,該會館營運期長達15年,收回後學校尚須進行修繕方能再使用,雖本BOT案已達成將該校原老舊之員工眷屬宿舍土地予以清理改建,然執行偏離原主體事業項目,而以經營應屬附屬事業之婚宴會館為主,欠缺公共利益,公益性與商業利益間顯失衡平,背離促參法有關「提升公共服務水準」之公益性立法宗旨,核有違失。

- (八)綜上,斗六家商為有效活化校地,解決校園安全問 題,配合政府政策,以BOT方式引進民間資金投資 辦理該校實習商店BOT案,原公告辦理庭園餐廳, 以及規劃實習商店提供學生建教合作實習需求等 設施,然該校地處便利,且師生用餐本即有學生餐 廳辦理團膳,又當時並無建教合作實習之需求,復 以,該案實際執行後,原規劃之「庭園餐廳」改「採 婚宴會館」型式經營,偏離原規劃提供全校師生一 處健康衛生、平價休閒的用餐場所之目的,且原規 劃實習商店之場所,亦僅能提供少數弱勢學生工讀 及學習商品進出與販賣之知能,尚未設計及提供多 數學生完整實習課程,不敷成本效益,又該實習商 店也已於107年2月1日後暫停經營,亦不符原規劃 建教合作實習之目的。經核校地之處置應有其教育 層面之目的,然本BOT案整體而言,對於做為教育 主體之學校師生並未帶來具體實質效益,規劃及實 際執行均欠缺公益性,背離促參法有關「提升公共 服務水準」之立法宗旨,核有違失。
- 二、斗六家商辦理該校實習商店興建營運移轉案未妥慎 維護學校權益,於未符促參法令及招商文件既定條件 下,與BOT廠商議約時,竟刪除或修改原招商公告契

約有關違約處理及履約監督條款內容,減輕BOT廠商 履約責任,影響學校監督權利,致實際發生違約事件 時,該校喪失通知廠商應限期改善及予以課責之權利, 均核有違失。

- (一)依據行為時「促參法施行細則」(97年1月21日)第 22條第1項規定:「主辦機關與民間機構依本法第 11條規定簽訂之投資契約,不得違反原公告及招商 文件內容。但有下列情形之一者,不在此限:1、 原公告及招商文件內容載明得經協商後變更。2、 於公告後投資契約訂立前發生情事變更。3、原公 告及招商文件內容不符公共利益或公平合理之原 則。」同細則第41條之1規定:「主辦機關應依下 列原則,辦理議約:1、依據徵求民間參與公告內 容、招商文件、投資計畫書及綜合評審結果。2、 議約內容除符合上揭第22條第1項第2款或第3款之 情形外,不得違反公告內容、招商文件及協商結 果。」又,同細則第61條第1項6規定,略以:「主辦 機關應於營運期間內,每年至少辦理1次營運績效 評定。 | 另依實習商店BOT案申請須知第2.9點第4 款規定略以:「經評定為最優申請人應自接獲執行 機關通知之日起,按評定規定時間籌辦,並繳交履 約保證金,依本申請須知所附之委託興建營運契 約,與執行機關完成簽訂委託興建營運契約之手 續;議約範圍除文字之潤飾外,以契約文件內得由 當事人合意為限。」
- (二)經查斗六家商辦理本BOT案,與BOT廠商於102年8月 16日就實習商店BOT契約內容進行議約,議約結果

^{6 104}年12月15日將促參法施行細則第61條第1項提升至法律位階,新增促參法第51條之 1第1項。

於未符前揭促參法令及招商文件規定⁷條件,即刪除或修改102年8月6日招商公告之BOT契約(草案)所列有關興建、營運之監督、考核及違約處理等相關條文內容,減輕BOT廠商之履約責任並損及學校監督權益,原招商公告之契約修改與實際簽訂契約之差異詳如後附表-實習商店BOT招商公告契約與簽訂契約書增(刪)修對照表,茲摘要如下:

1、依據原招商公告之BOT契約(草案)第3.2條規定 「本契約簽訂後,甲方得因公共利益之考量,要 求乙方變更工作範圍,乙方應配合辦理,但甲方 應彌補乙方因此所生之損害。 \ 第5.1.2.3條規 定「為利本案之興建及營運,甲方得指派各種專 業顧問執行查核工作,並得對乙方營運實習商店 之業務提出建議。」、第16.1.2條及第16.1.3條 規定略以:「乙方如有缺失時,甲方得通知乙方 限期改善,並以書面載明:1、缺失之具體事實; 2、改善缺失之期限;3、改善後應達到之標準; 4、逾期不改善之處理。」、「乙方於期限內未依 改善標準完成改善者,甲方得:1、代為執行改 善,因執行所生之費用由乙方負擔;2、視情節 輕重要求乙方繳納每件每日1萬元至5萬元之懲 罰性違約金,有持續之情形者,得按日連續懲罰 至改善為止。乙方不按時繳納懲罰性違約金者, 甲方有權自乙方繳交之履約保證金中扣抵之。」 惟查斗六家商與BOT廠商於102年8月16日議約結 果,刪除原公告契約第3.2條、第5.1.2.3條、第 16.1.2條及第16.1.3條等有關甲方(斗六家商) 之監督查核及乙方(BOT廠商)違約處罰等條文規

⁷ 行為時促參法施行細則第22條第1項、第41條之1第2款及實習商店BOT案申請須知第 2.9點第4款。

定,致斗六家商對BOT廠商實習商店之興建、營運未能委託指派各種專業顧問執行查核工作。

- 2、又原公告契約(草案)第13.2條規定:「有關乙方營運績效之評估,由甲方設置營運績效評估委員會(其設置辦法由甲方訂定),自營運開始日起,每營運年度屆滿後辦理績效評估乙次,書人工方將該年度營運績效說明,每十六家商亦與BOT廠商議約後將規定修訂之評估。」為問己方營運績效之評估,由甲方設置營運與約到期前兩年開始評估。」刪除斗六家商每年考核BOT廠商營運績效之條款,核與行為時促參法施行細則第61條第1項規定未符。
- 3、另依BOT實習商店契約第7.1.1條及8.1.1條規 定,廠商應於102年11月19日前提報「興建執行 計畫書」予斗六家商審查;另「營運執行計畫書」 應於105年11月25日正式營運執行計畫之經 商局意。然囿於斗六家商刪除上開有關要求限 商局意。然囿於斗六家商豐陰上開有關要求 改善與要求BOT廠商發生以下缺失:1、「與 完成校園與餐廳間之圍牆重建工作、違反契制 定」;2、「遲至105年2月23日及106年5月10日 提送『興建執行計畫書』及『營運執行計畫書」 予審查」;3、「未依契約第7.3.1條規定 , 份簽訂1年內完成實習商店及相關附屬設施(備) 興建」等,而斗六家商喪失通知BOT廠商限期改 善與課責之權利。

⁸ 第 16.1.2 條及第 16.1.3 條規定。

- (三)本院就斗六家商刪除限期改善與要求BOT廠商繳納 懲罰性違約金等相關規定,損及學校權益之違失情 事,函請教育部國教署說明,據該署表示:「契約 刪除16.1.2、16.1.3之部分,依102年8月16日議定 契約會議紀錄,學校將廠商缺失改善及違約之懲罰 性違約金刪除,係廠商如出現經營缺失狀態,直接 以違約論處,此對廠商屬較為嚴苛之履約條件,尚 無違反相關法規。」惟查本案BOT廠商履約過程, 核有:遲未完成校園與餐廳間之圍牆重建工作、違 反契約規定,遲至105年2月23日、106年5月10日始 提送「興建執行計畫書」及「營運執行計畫書」予 甲方審查、依BOT實習商店契約內容變更書規定, 應於變更設計建造執照核發日(104年4月30日)起 1年內完成實習商店及相關附屬設施(備)興建, 但實際完工日為105年7月6日。缺失不只一端,然 該校於實際履約過程並未如上揭該署所稱,廠商如 出現經營缺失狀態,直接以違約論處之處置作為, 表面上該議約修訂較前嚴格,實則不合理取消「限 期改善」之彈性空間,成為無法落實執行之具文而 已,實乃減輕BOT廠商之履約責任並損及學校監督 權益,至為灼然。
- (四)況且,果若如國教署所言,刪除上開規定,係廠商如出現經營缺失狀態,直接以違約論處,此對廠商屬較為嚴苛之履約條件……云云。然斗六家商可據以直接認定廠商違約之契約條款為何?經本院詢問國教署轉據斗六家商108年6月21日斗家總字第1080004690號函回復說明表示:「刪修原招商公告契約有關違約處理及履約監督條款內容後,確實減輕BOT廠商履約責任並損及學校監督權利。另刪除契約16.1.2、16.1.3之部分後,並沒有增列將原屬

缺失部分,改列為違約項目之相關條文,因此在違約認定處理上,並沒有非常明確的定義或正面表列哪些屬違約事項,導致在實際執行認定上會有困難,應再重新審視訂定契約……。」等語。足證該契約條款修訂實欠合理。

- (五)又政府為減輕財政負擔,將民間參與公共建設列為 重要施政方向,以提振景氣,並藉由民間投資興建 公共建設,引進企業經營理念,以改善公共建設之 效率與服務品質,本案斗六家商配合政府政策,以 BOT方式引進民間資金辦理實習商店,其立意良 善,然公共建設能否成就繫在人為,而「依法行政」 實為公職人員應遵從之準則規範,該校辦理本案相 關人員倘能依循此宗旨,確實本於學校權益與BOT 廠商議約並積極督促廠商確實履約,尚不致招致未 維護學校權益之些議。
- (六)綜上,斗六家商辦理該校實習商店興建營運移轉業務,議約時未妥慎維護學校權益,於未符促參法令及招商文件規定條件下,即刪除或修改原招商公告契約有關違約處理及履約監督條款內容,喪失查實習商店之興建、營運工作、通知限期改善缺失及要求BOT廠商繳納懲罰性違約金等權利,除違反申請須知議約範圍規定外,亦不符行為時促參法施行細則第22條第1項及第41條之1第2款,議約內容不得違反公告內容及招商文件之規定,均核有違失。
- 三、斗六家商與BOT廠商議約,將原公告契約內容規定由 廠商支付之房屋稅及地價稅,修改由校方收取之土地 租金抵付,復因該校同意BOT廠商變更經營婚宴會館, 徒增稅捐負擔,致土地租金收入之契約條款毫無實益 以總營運期間15年估算,斗六家商將損失收益384萬

餘元,且該校違反原公告及招商文件內容與BOT廠商簽訂投資契約,除損及學校權益外,對於潛在投資人而言亦不符公平性及間接損及公平競標所能獲致的效益;又增訂無償出借學校停車場之契約條文,顯直接嘉惠BOT廠商經營婚宴會館,與國有公用不動產收益原則規定有所牴觸,亦損及學校權益;另未要求BOT廠商於該婚宴會館與校園東側學生宿舍相接臨處重建學校圍牆,且對外營業時亦無派請專人看守,未能確保校園安全,均核有違失。

(一)按「房屋稅條例」第5條規定略以:非住家用房屋供 營業使用者,房屋稅最低不得少於其房屋現值3 %,最高不得超逾5%;同條例第14條規定略以: 公有房屋供公立學校之校舍、辦公房屋及其員工宿 舍使用者,免徵房屋稅。又依「土地稅法」第14條 及第20條規定略以:已規定地價之土地,除依第22 條規定課徵田賦者外,應課徵地價稅,公有土地按 基本稅率徵收地價稅。但公有土地供公共使用者, 免徵地價稅。復依「土地稅減免規則」第7條第1項 第5款規定略以:公有土地供公立學校直接用地及 其員工宿舍用地,以及學校學生實習所用之直接生 產用地,其地價稅全免。另依「國有公用不動產收 益原則」第6點規定,利用之辦理方式:非以出租 方式,按次或按期收取費用提供使用。又按「國有 公用財產無償提供使用之原則」1及9規定,政府機 關或學校經管之國有公用財產,得無償提供政府機 關或學校以外法人或非法人團體使用之範圍如 次:1、提供法人或非法人團體以認養方式施以綠 美化,在不供特定人使用前提下,所為之花草樹 木,由施作人負責維護,並維持環境衛生;2、短 期提供法人或非法人團體舉辦公益活動。

(二)查斗六家商與BOT廠商102年8月16日議約時,同意將 102年8月6日招商公告之BOT契約(草案)第8.9條: 「本案實習商店之房屋稅、地價稅、水電費及其他 各項稅捐由乙方負責繳納」之條文,修改為:「本 案實習商店之房屋稅、地價稅金額總計若低於土地 租金部分,由甲方負擔,超出部分由乙方負擔,另 水電費及其他各項稅捐由乙方負責繳納。」嗣因本 BOT案興建之「實習商店」逕以「雲悅囍宴會館」 名義對外營業,經雲林縣稅務局清查後通知斗六家 商,自105年12月起改按「營業用」稅率課徵房屋 稅每年325,887元⁹,且自106年起改按「一般用地」 稅率課徵地價稅每年82,280元,合計408,167元, 已逾BOT契約第9.1.1條規定10依促進民間參與公共 建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法第2 條規定,按國有出租基地租金計收標準6折計收及 使用執照登載實際使用面積計算之土地租金每年 256, 265元11, 所收土地租金全數用以繳交房屋稅及 地價稅尚有不足,致土地租金收入條款毫無實益可 言,此大額房地稅,係肇因於廠商以「婚宴會館」 對外營業而來,此實可歸責於乙方,而據此估算該 校自106年度起至120年11月24日止之許可營運期 間,在未考量公告地價調整情形下,將損失土地租 金收益約384萬餘元12,亦使BOT廠商減少同額支 出,另亦違反行為時促參法施行細則(97年1月21 日)第22條第1項,主辦機關與民間機構依本法第

^{9 106} 年度應繳納 105 年 12 月至 106 年 6 月房屋稅為 190, 100 元。

¹⁰ BOT 契約第 9.1.1 條規定: 乙方於訂定基地租賃契約使用土地應給付土地租金予甲方,詳「國立斗六高及家事職業學校實習商店基地租赁契約」。

 $^{^{11}}$ 105 年度公告地價每平方公尺 6,800 元,依契約內容變更書之土地使用面積 380 坪(約 1,256.2平方公尺)及依「國有出租基地租金率調整方案」第 1 點照土地申報地價年息 5%,換算每年土地租金為 256,265元 (1,256.2×6,800×5%×60%=256,265)。

 $^{^{12}}$ 按營運期間 15 年估算,土地租金收益合計約 3,843,975 元 ($256,265 \times 15$)。

- 11條規定簽訂之投資契約,不得違反原公告及招商文件內容之規定。
- (三)經國教署說明表示:「依據財政部促參司『機關辦理 促進民間參與公共建設案件稅負事宜』規定所示, 房屋稅、地價稅係屬地主、屋主負擔,本案建物起 造人登記為甲方(學校),故稅負由甲方負擔。」惟 查,依財政部所訂「機關辦理促進民間參與公共建 設案件稅負事宜參考文件」貳、二、(四)、3及貳、 三、(三)、3分別就地價稅及房屋稅負擔注意事項 載述「促參案個案情形依法須課徵地價稅時,應於 公告招商文件及投資契約載明,以租稅法定納稅義 務人為負擔主體,主辦機關得視個案情形,於公告 招商文件及投資契約載明由民間機構負擔,但不影 響法定納稅義務人之納稅義務。」本案該校既於公 告招商文件及投資契約(草案)載明地價稅及房屋 稅由民間機構負擔,嗣於甄審出投資廠商後之議約 階段,再予修改由校方收取之土地租金抵付,其作 法顯非妥適,且肇致土地租金收入條款毫無實益, 學校損失租金收益約384萬餘元。復以招商之公平 性與效率性角度觀之,上開事後契約變更之作為, 對當初有意願但可能礙於稅負負擔等錯誤資訊打 消競標意願而未參與甄審之其他廠商而言,不僅難 符合公平性, 對學校來說, 亦減損公平競爭所能產 生之招標效益;至對投資廠商而言,則機關恐涉有 對本案BOT廠商為無正當理由之差別待遇情事。
- (四)又查本案斗六家商於實習商店BOT契約議約時同意 增訂第4.3.7條及第4.3.8條規定略以:非正常上課 時間及國定例假日,BOT廠商為辦理活動,可依程 序向甲方申請免費借用校園平面車位,及每年免費 借用體育館1次。惟查,上揭校園車位尚非屬國有

- (五)另依實習商店BOT契約第20.4條規定,乙方對外營運時,一律由實習商店對外營運獨立專用門戶進出商店對外營運獨立專用門戶進出商店對外營運獨立專用門戶進商店對外營運獨方自行負責。實際人工方負責。實際人士任意進入其他校區。又依實習商店BOT案申請須知第1.5.1點第4款規定:乙方於工程興建期間,甲方同意拆除部分既有周邊老舊圍牆、門方同意拆除部分既有周邊老舊圍牆、對外營運前,乙方須將圍牆重建以相接臨處BOT廠商迄無重建學校圍牆,且對外營業時來無派請專人看守,該校顯未督促BOT廠商落實其應辦事項,致有影響校園安全之處。
- (六)綜上,斗六家商與BOT廠商議約,將原公告契約內容 規定由廠商支付之房屋稅及地價稅,修改由校方收 取之土地租金抵付,復因該校同意BOT廠商變更經

營婚宴會館,徒增稅捐負擔,致土地租金收入之契約條款毫無實益,以總營運期間估算,斗六家商將損失收益384萬餘元,且斗六家商違反原公告及招商文件內容與BOT廠商簽訂投資契約,除損及學校權益外,對於潛在投資人而言亦不符公平性以及間接損及公平競標所能獲致的效益;另增訂無償出借學校停車場之契約條文,顯直接嘉惠BOT廠商經營婚宴會館,與國有公用不動產收益原則規定有所抵觸,亦損及學校權益,均核有違失。

- 四、斗六家商於履約過程同意BOT廠商於建築設計階段將該校其他非屬公告範圍內之校地一併納入建蔽率計算範圍,致使BOT廠商於公告之土地範圍得以擴增建築面積,核與原規劃報告書之規劃意旨未合,且該校明知BOT廠商規劃經營餐廳及實習商店,卻於申請建造執照遭地方主管機關退回修正之際,為方便請照作業,竟昧於事實改以「高中教室」申請建造執照及使用執照,致實際使用現況與使用執照登載用途不符,有違建築法規定,均核有違失。
 - (一)按本案公告之實習商店BOT契約草案第3.1.1條興建範圍規定:1、坐落於斗六家商校園東側,面積約1,290.97平方公尺的空間為建築基地,供乙方依「開發投資計畫書」興建實習商店暨其附屬設施。……4、其他相關工程之設計及興建(含販賣部、藝文餐廳、便利超商、庭園景觀區、藝文展廳、便利超商、庭園景觀區、藝文展廳、便利超商、庭園景觀區、藝文展惠等)。同契約草案第6.1.1條規定:為本案興建及營運之需要,甲方應交付本案基地土地予乙方,其用地範圍及面積如下:雲林縣斗六市斗六段42、42-6及42-152地號部分土地3筆,本計畫總基地面積1,290.97㎡,供乙方興建「實習商店」。又依據

以:甲方交付本案基地予乙方後,乙方應依本契約 約定、土地使用管制規定及其他有關法令之規定, 以善良管理人之注意,負管理、維護等事項之責, 並應依據「國立斗六高級家事職業學校實習商店之 最低功能需求」,自費規劃、設計及興建實習商店 及其附屬設施。另依「建築法」第73條第2項規定: 「建築物應依核定之使用類組使用,其有變更使用 類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區 劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與 原核定使用不合之變更者,應申請變更使用執照」。 (二)經查本案BOT廠商於102年6月28日提出「斗六家商實 習商店BOT經營計畫書」, 斗六家商於103年8月8日 協助申請興建店舖、餐廳等建造執照;嗣經雲林縣 政府函復該校因學校用地係屬公共設施供學校使 用,申請使用項目須符合目的事業主管機關相關法 令始得申請設置,故申請為店舖、餐廳使用非屬該 校興建營運移轉契約內容之學校實習商店及附屬 設施;另申請地點之地號與計畫書興建地號未符等 由,退回申請案,俟修正後再送。斗六家商嗣於103 年9月22日改以「新建教室」工程向雲林縣政府申 請建造執照、建築面積:488.23平方公尺、總樓地 板面積474.32平方公尺、建蔽率:22.32%。(工程 地點: 斗六市斗六段42、42-4、42-6、42-8、42-13、 $42-22 \cdot 42-24 \cdot 42-142 \cdot 42-145 \cdot 42-146 \cdot 42-149 \cdot$ 42-151、42-152、42-193、42-199、42-204、42-238 及公正段766地號等18筆土地,基地面積合計 38,502平方公尺),經該府於同年10月9日核發建造 執照,執照內登載建築用途為「D4高中教室」。然

實習商店BOT契約第6.4.1條及第7.1.1條規定略

後續BOT廠商即透過2次建築變更設計申請¹³,最終將實際建築面積由488.23平方公尺,變更為977.04平方公尺(增加488.81平方公尺),約為第1次申辦建造執照時之2倍,且已占本案契約交付土地面積(1,290.97平方公尺)之75.68%,已逾建蔽率40%之規定。本案興建工程於105年7月6日完工後,斗六家商於同年月11日檢送使用執照申請書內雲林縣政府提出申請(105年10月24日另送補正文件),雲林縣政府於同年10月27日核發使用執照公文件),雲林縣政府於同年10月27日核發使用執照公文件),雲林縣政府於同年10月27日核發使用執照公式,執照登載該建築物主要用途係「D4高中教室」,並以副本函送雲林縣稅務局,經該局於105年10月31日據以逕行核定該建築物之現值及使用情形。

(三)惟查,依該校陳報國教署核定之可行性評估及先期規劃報告書原規劃設計構想,係以未逾交付土地面積40%(文教區法定建蔽率)估算建築面積,本案契約交付土地面積1,290.97平方公尺,其建築,上限應為516.39平方公尺(1,290.97×40%),於東商卻同意BOT廠商於建築設計階段另將該配入股42-4地號等15筆土地併同原契約興建範圍內容42-4地號等3筆土地併同原契約興建範圍內容42地號等3筆土地,共計18筆土地(重建內容分使用,致最終實際建築面積擴增為977.04平方公尺,較本案契約交付土地之法定建築面積尺、較本案契約交付土地之法定建築面積尺、較本案契約交付土地之法定建築面積尺、較本案契約交付土地之法定建築面積尺、較本案契約交付土地之法定建築面積(516.39平方公尺),增加460.65平方公尺(約89.21%),核與原規劃報告書之規劃意旨未合,且

¹³ 雲林縣政府 104 年 4 月 10 日核准第 1 次變更,依據【變更說明及理由】所載,建築面積變更:原建築面積為 488.23 ㎡,變更為 1047.74 ㎡。總樓地板面積變更:原新建建物總樓地板面積為 474.32 ㎡,變更為 1047.74 ㎡。105 年 3 月 29 日核准第 2 次變更設計申請書,【變更說明及理由】所載,建築面積變更:原建築面積為 1047.74 ㎡,變更為 977.04 ㎡。總樓地板面積變更:原新建建物總樓地板面積為 1047.74 ㎡,變更為 977.04 ㎡。

變更用地範圍,擴大可用空間,亦欠缺公平性。

- (四)且該校明知本BOT案係規劃經營藝文餐廳及實習商 店,惟於103年8月8日第1次申請店鋪、餐廳建造執 照遭雲林縣政府於同年8月28日退回修正後,卻未 妥為督促BOT廠商研究相關法令規定,重新檢討修 正後提出申請,竟昧於事實改以「高中教室」用途, 分別於103年9月22日及105年7月11日向雲林縣政 府申請建造執照及使用執照,致實際經營婚宴會館 與使用執照登載用途不符。據國教署說明,係建築 師未明BOT契約之相關規定,致未以廠商(乙方)申 請為起造人,而以學校(甲方)為起造人,以致縣府 依學校使用用途,以高中教室之名義核發建照。惟 查本BOT案因土地未設定地上權予BOT廠商,故請領 建造執照時尚無法以BOT廠商為起造人,將之歸責 於建築師未明BOT契約相關規定,恐屬無據。國教 署雖稱已經向學校確認,本案於取得使用執照前, 已依雲林縣政府消防局之規定,將消防設備修正為 餐廳等級,爰現有BOT建築物消防設備雖已符合餐 廳消防規範,然該校目前於該建築物之使用現況與 使用執照仍屬不符。
- (五)綜上,斗六家商於履約過程同意BOT廠商於建築設計階段將該校其他非屬公告範圍內之校地一併納入建蔽率計算範圍,致使BOT廠商於公告之土地範圍得以擴增建築面積,核與原規劃報告書之規劃意旨未合;且該校明知BOT廠商規劃經營餐廳及實習商店,卻於申請建造執照遭地方主管機關退回修正之際,為方便請照作業,竟昧於事實改以「高中教室」申請建造執照及使用執照,致實際使用現況與使用執照登載用途不符,有違建築法規定,核均有違失。

提案委員:陳師孟

中華民國108年月日

附表、實習商店BOT招商公告契約與簽訂契約書增(刪)修對 照表

條號	招商公告契約草案	契約訂定內容	說明
2. 2. 1	本契約之許可年限,自簽訂本契約之翌日起算 16年,包括興建期 1年,如乙方提前完成興建,經甲方同意後得提前營運。	本契約之許可年限,自簽訂本契約 之翌日起算 16年,包括興建期 1 年,如乙方提前完成興建,經甲方 同意後得提前營運。營運期年限 15年。年限自 102年8月19日至 118年8月18日止。	部分新增
3. 3. 1. 1	坐落於斗六家商校園東側,面積約1,290.97平方公尺的空間為建築基地,	坐落於斗六家商校園東側斗六段 42、42-6、42-152 之地號部分土 地等三筆,面積約 1,290.97 平方 公尺的空間為建築基地。	部分新增
3.1.2.4	藝文餐廳、便利超商區、藝文展 示區以服務社區居民,對外營運 為主。	主題餐廳(含藝文展示)、便利超商 區、以服務社區居民,對外營運為 主;主題餐廳藝文展示部分則免費 提供校內師生作品展示。	修改
3. 2	工作範圍變更 本契約簽訂後,甲方得因公共利 益之考量,要求乙方變更工作範 圍,乙方應配合辦理。但甲方應 彌補乙方因此所生之損害。		刪除
4. 2. 5		營運期間,學生事務相關代辦業務 事項,由乙方負責承接辦理。	新增
4.3.6		甲方校園網路的範圍須含蓋營運 基地範圍。	新增
4. 3. 7		非正常上課期間及國定例假日,特 許廠商為辦活動,可依程序向甲方 申請免費借用校園平面車位。	新增
4. 3. 8		甲方同意每年給予乙方一次免費 借用體育館,借用次數超出一次以 上,則依甲方場地借用收費標準, 每次給予費用減半優惠。若屬校方 相關藝文活動,則免費提供場地。	新增
4. 5. 6	乙方承諾依本契約及相關規定繳 納權利金、營運範圍內之房屋稅 及相關稅賦。	乙方承諾依本契約及相關規定繳納權利金。	修改
4. 5. 7		乙方承諾於非假日離峰時段每月 一次提供餐廳空間給予甲方辦理 教職員慶生活動。	新增
5. 1. 1. 1	乙方於本契約有效期間內,每會 計年度開始一個月前應編製營運 實習商店之年度事業計畫向甲方 報備,其內容應至少包括財務預 測及當年度可能之增資計畫。	乙方於本契約有效期間內,於營運 開始一個月前應編製實習商店之 事業計畫向甲方報備,其內容應至 少包括財務預測及可能之增資計 畫。	修改
5.1.1.2	乙方應就營運實習商店之營收, 比照分支機構之方式設帳。	一 乙方應就營運實習商店之營收,設 立專屬帳戶。	修改
5.1.1.2	乙方半年度及年度財務報表應經 會計師事務所及國稅局申報所查 核簽證,並於每半年度終了後二	乙方年度財務報表應經會計師事 務所及國稅局申報查核簽證,並於 每年度終了後五個月內提送甲方	修改

條號	招商公告契約草案	契約訂定內容	說明
	個月內及每年度終了後五個月內	備查。其中包含損益表、資產負債	
	提送甲方備查。其中包含損益	表。	
	表、資產負債表、財產及物品目		
F 1 0 1	錄及附註說明,送甲方查核。		1tr al
5. 1. 2. 1	甲方得每年定期,以書面或實地	甲方得於契約到期前兩年,以書面	修改
5. 1. 2. 3	等方式檢查乙方營運狀況。 為利本案之興建及營運,甲方得	或實地等方式檢查乙方營運狀況。	刪除
0.1.2.0	枸州本系之典廷及宫廷,下力行 指派各種專業顧問執行查核工		刑床
	作,並得對乙方營運實習商店之		
	業務提出建議。		
7. 5	乙方應負責工程之品質管理、環	乙方應負責工程之品質管理、環境	部分删除
	境保護、施工安全衛生工作,並	保護、施工安全衛生工作,並應依	
	應依設計及施工進度,每月提送	設計及施工進度。	
	工作月報予甲方。月報內容應至		
	少包括工作進度、工程中所遭遇		
	之困難及其解決方式。甲方得聘		
	請專業顧問對乙方執行之工作進		
	行監督與查驗, 乙方不得拒絕, 並應提供必要之協助。		
7.6	於本契約存續期間內,乙方應妥	於本契約存續期間內,乙方應妥善	修改
'. '	善保存所有施工紀錄與文件。甲	保存所有施工紀錄與文件,乙方應	19 12
	方或其指定之第三人得隨時請求	備置所有文件副本,於甲方要求時	
	乙方或其承包商提供相關文件、	提供予甲方。	
	資料及圖表,或至現場勘查及詢		
	問有關人員,若發現有任何施工		
	不當或違約情事,甲方得限期要		
	求改善。乙方應備置所有文件副		
8. 4. 3	本,於甲方要求時提供予甲方。	乙方代辦業務項目之費率,以甲方	立 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
0.4.3		計價會議決議為依據,價格不得高	新增
		於計價會議決議之價格,甲方招開	
		計價會議應邀乙方列席。	
8. 5. 2. 4	其他:紀念品、取得授權之楊逵	其他:紀念品、取得授權之師生作	修改
	相關產品等。	品等。	
8. 9	本案實習商店之房屋稅、地價	本案實習商店之房屋稅、地價稅金	修改
	稅、水電費及其他各項稅捐由乙	額總計若低於土地租金部分,由甲	
	方負責繳納。	方負擔,超出部分由乙方負擔,另	
		水電費及其他各項稅捐由乙方負	
10.2.2	於本契約存續期限內,乙方應於	責繳納。	刪除
10.4.4	你本实例仔續期限內, 乙万應於 每年度終了後一個月內將上年底		川川木
	最新財產目錄送交甲方備查。乙		
	方最後一次之財產目錄應於許可		
	年限 届满前六個月提出於甲方,		
	甲方得派員實際清點,辦理資產		
	總檢查,以確認資產移轉之內		
	容。甲方辦理資產總檢查得委任		
	相關專業人員協助,其檢查方		
	式、程序、標準等事項應於本契約足洪前一年內田方研訂之,並		
	約屆滿前一年由甲方研訂之,並		

條號	招商公告契約草案	契約訂定內容	說明
	通知乙方配合辦理。辦理資產總 檢查之有關費用應由甲方負擔。		
11. 4. 1	資產移轉前,應由甲方委託公正 之專業鑑價機構(以以下簡稱「鑑 價機構」)進行資產檢查,並作成	資產移轉前,應由甲方委託公正之專業鑑價機構(以以下簡稱「鑑價機構」)進行資產檢查,並作成資	部分新增
12. 3. 1	資產鑑定報告。 甲方應於實習商店興建工程進度 每完成百分之二十五時,無息退 選興建保證金之四分之一,最後 四分之一於實習商店竣工查驗合	產鑑定報告,費用由乙方支付。 甲方應於實習商店興建完成及領 得使用執照時,無息退還興建保證 金。	修改
13. 2	格領得使用執照時退還。 有關召營運績效之評估,由 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實 實	有關乙方營運績效之評估,由甲方設置營運績效評估委員會(其設置辦法由甲方訂定),在契約到期前兩年開始評估。	修改
13. 4. 4	各委員充分瞭解乙方營運狀況 後,應就各評估項目予以者為及 分數總和平均七十分以上者為及 格。評估委員會於每年完成評分 後,應將評分結果及建議改善事 項以書面通知甲方及乙方,以作 為乙方經營管理改進之參考。	各委員充分瞭解乙方營運狀況後,應就各評估項目予以評分。分數總和平均七十分以上者為及格。	部分删除
13. 4. 5	乙方在營運期間之前十五年未曾 有五年營運績效低於七十分,且 營運之第十四年、十五年均未低 於七十分者,始評定為「營運績 效良好」,作為甲方是否與乙方優 先定約之依據。		刪除
14.4	乙方依第 14.1 條所載之各類保險 之保險單及批單之副(影)本, 應於簽訂後三十日內送甲方備 查。	乙方依第 14.1 條所載之各類保險 之保險單及批單之副(影)本,應 於簽訂後二個月內送甲方備查。	修改
16. 1. 2	乙方如有缺失時,甲方得通知乙方限期改善,並以書面載明下列事項: 1. 缺失之具體事實。 2. 改善缺失之期限。 3. 改善後應達到之標準。 4. 逾期不改善之處理。		刪除
16. 1. 3	乙方於期限內未依改善標準完成 改善者,甲方得為下列措施: 1.代為執行改善,因執行所生之 費用由乙方負擔。 2.視情節輕重要求乙方繳納每件 每日1萬元至5萬元之懲罰性 違約金,有持續之情形者,得		删除

條號	招商公告契約草案	契約訂定內容	說明
	按日連續懲罰至改善為止。乙		
	方不按時繳納懲罰性違約金		
	者,甲方有權自乙方繳交之履		
	約保證金中扣抵之。		
19.7	本契約正本貳份,副本肆份,由	本契約正本貳份,副本陸份,由甲	調整
	甲乙雙方各執正本乙份,副本貳	執正本乙份、副本伍份,乙執正	
	份為憑。	本、副本各乙份為憑。	
20.11	甲方組成之營運績效評估委員會	乙方聘用之員工應依勞動基準法	修改
	將不定期了解實習商店營運維護	及相關法令之規定辦理,甲方應全	
	之情形,若有需改進之處,應於	力協助學生工讀或永續參與之任	
	一個月內立即改善或一個月內提	何方案。	
	出改善說明並改善之。未依改善		
	標準改善者依本契約16.1.3所列		
	措施辦理。		

資料來源:整理自斗六家商提供資料。