

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國家發展委員會、文化部。

貳、案由：行政院國家發展基金同意文化部比照經濟部「加強投資中小企業實施方案」，匡列100億元辦理「加強投資文化創意產業實施方案」，逕沿用對中小企業之投資模式，未配合文創產業之特性而予修正，規劃顯見草率。又將匡列之資金交由文化部代為執行，並容忍該部將過半資金再交由專業管理公司辦理投資評估、審議核決及投資後管理，投資評估審議之嚴謹度又遜於文化部自行辦理，且該部迄未自行辦理，國發基金亦未善盡監督之責，核均有怠失。另所投資之對象多屬已發展成熟不乏資金來源之企業，且過於集中娛樂影音事業，實需資金挹注扶植之新創、微型文創企業，反無法獲得專業管理公司之投資，而文化部未採取改善對策，國發基金亦未確實把關，投資審議會徒具形式、聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當。以上核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院國家發展基金管理會（下稱國發基金）辦理投資文化創意產業之投資策略與績效，以及文化部辦理「加強投資文化創意產業實施方案」之管理及監督情形，經本院調查確有下列違失：

- 一、國發基金同意文化部比照經濟部「加強投資中小企業實施方案」，匡列100億元辦理「加強投資文化創意產業實施方案」，投資國內文創產業，惟尚未確定經

濟部實施方案之辦理方式是否妥適，即貿然採用，且國內中小企業與文化創意產業之家數相距懸殊，後者僅5萬餘家，兩者竟匡列相同數額之資金，並逕沿用對中小企業之投資模式，未配合文創產業之特性而予修正，規劃顯見草率。又國發基金先將匡列之資金交由文化部代為執行，並容忍該部將過半資金再交由專業管理公司辦理投資評估、審議核決及投資後管理，投資評估審議之嚴謹度又遜於文化部自行辦理，且該部迄未自行辦理，而國發基金亦未善盡監督之責，核均有怠失。

- (一)按文化創意發展法第9條規定，國發基金應提撥一定比例之資金投資文化創意產業。至於投資之審核、撥款機制與績效指標等相關事項之辦法，由中央主管機關文化部會同相關目的事業主管定之。時任行政院文化建設委員會原行政院文化建設委員會副主任委員李仁芳依據該條規定，於99年3月23日拜會國發基金，建議參照經濟部「加強投資中小企業實施方案」方式，於該基金年度預算額度內，在不影響該基金資金調度前提下，匡列100億元，協助文化部辦理「加強投資文化創意產業實施方案」（以下簡稱該方案）。同年5月17日，國發基金第20次管理會照案通過該方案，提列100億元辦理文創產業投資，交由文化部代為執行。惟查99年當時國內中小企業家數高達124萬餘家，就業人數819萬餘人，該方案之投資標的文創產業僅5萬餘家¹，規模與全體中小企業不可相比，竟與「加強投資中小企業實施方案」匡列相同之投資額度，且尚未確定經濟部實施方案之辦理方式是否妥適，即

¹資料來源：文化部每年根據財政部財政資訊中心資料與行政院勞委會發布之「職業類別薪資調查報告」資料，編印出版「臺灣文化創意產業發展年報」2010年報，2011年7。

貿然採用，顯非妥適；又未就文創產業特性規劃適性之投資模式，逕沿用中小企業模式辦理，相關規劃作業草率且未盡周延。

- (二)且該方案投資金額 1 億元以下案件之投資評估、審議核決、合資協議及投資後之管理，國發基金悉委由文化部辦理，且該基金竟容許文化部得視需要委託專業管理公司協助辦理，肇致文化部於 99 年 11 月以妥善運用國發基金提撥之資金，確保投資文化創意產業之效益及專業性，以促進國內文化創意產業之健全發展之目的為由，規劃「加強投資文化創意產業委託投資管理計畫」，採限制性招標、複數決標多家廠商辦理議約，並準用最有利標之方式辦理勞務採購，將匡列之 100 億元國發基金資金中之 60 億元為投資金額上限，委由得標之金融機構、創投事業等專業管理公司，辦理尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等事項。共 24 家事業參與投標，於 100 年 6 月 21 日以總金額 7 億 7,600 萬元決標委託 12 家得標廠商，平均每家廠商預估可獲得管理計畫經費 6,466 萬 6,666 元，實施期程 10 年。依據文化部組織法第 2 條規定，該部掌理文化創意產業之規劃、輔導、獎勵及推動，竟將原應自行辦理之核心業務，以上開勞務採購方式，將高達 60 億元之過半資金，均委託專業管理公司辦理文化創意產業之投資，甚至投資對象均委由專業管理公司尋找，且執行該案迄今，該部從未自行辦理，文化創意產業投資評估審議會空有設置作業要點，然迄今尚未成立，顯與該部組織職掌背離，誠屬失當。而依據文化創意發展法第 9 條規定，國發基金應擔負投資文創產業之責任，然該基金除將資金委由文化部辦理，另竟容許該部建立委外辦理之機

制，從投資評估、審議核決、合資協議，甚至投資後之管理，均交給專業管理公司，顯未善盡監督經管基金之責，洵有怠失。

(三)又文化部於99年12月3日發布文化創意產業運用國發基金提撥投資管理辦法，該辦法規範文化部為辦理文化創意產業投資相關事項，其程序得設立投資評估審議會。並於同年8日發布文化創意產業投資評估審議會設置作業要點，於要點規範審議會之審議任務、審議會委員之組成資格，分一般審議委員及技術委員，各具應備資格。且規範投資審議基準、表決方式及條列審議會委員應予迴避之情狀。另文化部為辦理「加強投資文化創意產業實施方案」，於99年12月8日發布辦理加強投資文化創意產業實施方案作業要點，於要點第3點規定，該部得視需要委託專業管理公司辦理相關投資案之投資評估、審議核決及投資後管理，並規範受委託之專業管理公司應備之資格；於第6點規範投資文化創意產業之方式及程序，投資前，專業管理公司應先評估被投資事業之營運計畫，做成投資評估報告，並建檔保存；又規範該部受理之投資申請案，如委託專業管理公司辦理審議核決者，其投資評估審議會由專業管理公司總經理（在金融機構為協理級）以上人員召集，委員應包含文化部、國發基金及專業管理公司代表；必要時，得視投資個案聘請相關產業之專家學者擔任委員。

(四)依據上開規定可見，專業管理公司辦理投資案件，所召集之投資評估審議會，與文建會自行辦理文化創意產業之投資，應由文化創意產業投資評估審議會進行投資審議，兩者規模及運作規範，顯不相當。比較兩者之投資案審議規範，在委託專業管理公

司辦理時，嚴謹度遜於文化部自行辦理，文化部設立之文化創意產業投資評估審議會之成員由專業人士、國發基金、文化部及其他相關目的事業主管機關代表 15 至 21 人共同組成，其中政府機關代表不得超過三分之一。且分一般審議委員 7 至 11 人，由具財務、市場、管理或產業政策等專業人士擔任。技術審議委員 7 至 11 人由文化創意產業領域之專家、學者或業界人士擔任。又對於審議委員訂定迴避及不得參與審議之情事，如親等規範及訂有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，應行迴避。反觀，專業管理公司由該公司總經理（金融機構為協理級）以上人員召集之投資評估審議會，審議會委員僅包含文化部、國發基金及專業管理公司代表，僅必要時，得視投資個案聘請相關產業之專家學者擔任委員，然目前所有案件審議會均未聘請；又缺乏迴避之規定。亦證該方案之規劃未臻周延妥適，而文化部執行本案迄今，均未自行辦理文化創意產業之投資，而國發基金將文創產業之投資交由文化部代為執行，對專業管理公司審議機制嚴謹度不足問題，亦未善盡監督之責，均有失當。

(五) 綜上，國發基金同意文化部比照經濟部匡列 100 億元辦理「加強投資文化創意產業實施方案」，投資國內文創產業，惟尚未確定經濟部實施方案之辦理方式是否妥適，即貿然採用，且國內中小企業與文化創意產業之家數相距懸殊，後者僅 5 萬餘家，兩者竟匡列相同數額之資金，並逕沿用對中小企業之投資模式，未配合文創產業之特性而予修正，規劃顯見草率。又國發基金先將匡列之資金交由文化部代為執行，並容忍該部將過半資金再交由專業管理公司辦理投資評估、審議核決及投資後管理，投資

評估審議之嚴謹度又遜於文化部自行辦理，且該部迄未自行辦理，而國發基金亦未善盡監督之責，核均有怠失。

二、文化部接受國發基金之委託，辦理加強投資文化創意產業實施方案，該部再委託專業管理公司辦理尋找適合投資之案源、投資案件之投資評估、審議核決及投資後管理，同時又要求專業管理公司應出資共同參與投資，此有利益衝突，無法客觀。又所投資之對象多屬已發展成熟不乏資金來源之企業，且過於集中娛樂影音事業，實需資金挹注扶植之新創、微型文創企業，反無法獲得專業管理公司之投資，而文化部未採取改善對策，國發基金亦未確實把關，投資審議會徒具形式、聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當。

(一)國發基金依據文化創意產業發展法第9條及國發基金加強投資文化創意產業實施方案，匡列100億元，由文化部執行文化創意產業投資。該部依據文化創意產業運用國發基金提撥投資管理辦法及行政院文化建設委員會辦理加強投資文化創意產業實施方案作業要點（以下簡稱該要點）之文化創意產業投資機制，申請國發基金投資金額在1億元以下者，由該部辦理投資業務。又該部為期妥善運用國發基金提撥之資金，確保投資文化創意產業之效益及專業性，以促進國內文化創意產業之健全發展之目的，規劃「加強投資文化創意產業委託投資管理計畫」，委由具備投資專業之金融機構、創投事業等專業管理公司，辦理尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等事項。

(二)按國發基金加強投資文化創意產業實施方案第5點投資評估與管理中規定，該方案相關投資案件之投資評估、審議核決、合資協議及投資後管理，悉委

由執行單位（文化部）辦理。執行單位得視需要委託專業管理公司協助辦理，其由委託專業管理公司辦理審議核決者，專業管理公司應出資共同參與投資。次按文化部辦理加強投資文化創意產業實施方案作業要點第 6 點規定，文化部委託專業管理公司辦理審議核決者，專業管理公司應與國家發展基金加強投資文化創意產業信託專戶共同投資。由上開規定，專業管理公司受文化部委託辦理尋找投資案源、辦理投資案件評估、同時共同出資參與投資，且參加投資審議會議，擔任審議會委員及辦理投資後管理等事項。在此機制下，專業管理公司將面臨利益衝突，此作法恐將產生道德危機，且專業管理公司除擔負尋找投資案源，同時亦參與審議核決，其立場將無法客觀。

- (三) 又依據該要點第 3 點規定，受委託之專業管理公司應具備之資格分為四類，第一類為創業投資事業、第二類為金融機構、第三類為中小企業開發公司、第四類僅投資文化創意產業之創業投資事業。然揆諸該要點規範資格，僅包括已設立之年限、資本額、專職投資人員之人數，未包括須具備評估文化與產業價值之能力。僅第四類公司規範至少需有 2 名專職投資人員，各具備 3 年以上文化創意產業之經營或投資經驗。嗣招標後由 12 家得標專業管理公司基本資料發現，諸多公司之大股東均為集團或大企業，如中信金控、富蘭克林基金集團等。而該等機構屬營利事業，係以創造股東最大利潤為目的，以此前提下，文化部藉由管理公司所評估投資之產業恐難避免以利潤為導向，僅偏重企業之獲利。而文化部說明，要求共同投資之機制，是以促進產業發展，協助文創業者制度化、機構化與產業化，並

建立上下游的產業分工為主。如產業興利，自然吸引更多的人加入與發揮更大影響力，為該部以多元資金挹注，來扶植文創產業發展的政策工具之一。其中「投資」為最接近市場經濟手段，其目的在於促進文創事業的產業化發展，從而引進更多資金活水，並拓展更大市場機會；因此，確保投資報酬率的商業目標是投資考量重點之一……。且因投資與補助、贊助、捐助之性質不同，故投資通常係適用於較為穩定成熟之產業，而較不適用於風險性較高的微型文創業者、初創期及早期階段產業云云。另國發基金亦表示，該方案之執行方式係以搭配專業管理公司投資方式，投資於具發展性之文化創意事業，以此模式加強事業取得發展所需資金，提高民間企業投入文化創意產業誘因，以帶動整體文化創意產業發展。是否能獲利為產業發展之重要成功因素，透過委託市場具經營企業、完整財務經驗之專業管理公司之投資，可提供被投資事業相關資源及建立良好企業模式等協助。而投資事業惟有獲利，始能持續經營並穩定發展，此對整體產業發展始有正面效益，故投資於具獲利可能性之投資事業，亦是達成扶植文化創意產業效果的重要因素之一等語。然而，我國文創事業多偏微小型、早期經營，資金不足，更需政府扶持，能夠被專業投資事業實際投資的機率較低，如依文化部所言，該方案投資較不適用於風險性較高的微型文創業者、初創期及早期階段產業，則該等文創事業，無法獲得專業管理公司投資青睞。另若依國發基金所稱，則微型、早期企業是否能獲利，尚非短期預見，如此益發不可能獲得專業公司投資，而就上開問題，該部未採改善對策，除與該方案執行之目的有所背離，且有

悖於該部辦理促進國內文化創意產業健全發展之宗旨，誠屬失當。另國發基金參與各投資案之投資評估審議會，並行使投資案備查之權，亦未確實把關，確保國發基金提撥之資金投資文化創意產業之效益及專業性，以促進國內文化創意產業之健全發展之目的，亦有未當。

- (四)再者，12家已得標廠商，扣除2家退出之公司（實聯學學投資顧問股份有限公司及和利財務顧問股份有限公司）後，10家公司中僅5家屬於第四類（僅投資文化創意產業之創業投資事業），其餘5公司所聘專職投資人員之人數雖符合要求，然該等人員對文化與創意產業價值評估能力是否充分，不無疑義。且全部員工皆為專職投資人員之公司，於10家公司中占7家，該等公司未另聘1人擔任經理人，或負責出納、人事、行政總務、會計工作，殊違一般公司運作之常規。輔以，文化創意所涵蓋之範圍廣泛，專業管理公司實難確實認定，其將以短期獲利為是否投資之首要考量。雖文化創意事業能否獲利，屬一般營利事業決定投資與否之重要考量，然僅投資於短期能獲利之事業，實非為政府基於扶植產業之動機而應採取之行為。且該方案自100年6月執行，迄103年1月20日止，共受理10家專業管理公司申請之共同投資案，計35件，其中23件（含通過後撤件2案）通過審查，文化部代國發基金投資5.46億元，專業管理公司搭配投資6.58億元。17件投資案已撥款，其所屬業別，包含電影產業5件、廣播電視產業4件、數位內容產業3件、產品設計產業1件、流行音樂及文化內容產業2件、出版產業1件，另有1件同時橫跨電影產業及工藝產業。經統計，屬電影、廣播、電視流行音樂

產業者，計 12 件，占 17 件之 70.59%，顯偏重娛樂影音事業之程度甚高，且目前已通過投資案之投資標的，或為已發展成熟且資金管道暢通之公司，或為生產複製性節目之公司，該等投資標的或具獲利可能性，然是否屬需扶植之文化創意事業，則顯存疑義。非惟文化部認為該方案投資適用於較為穩定成熟之產業，而較不適用於風險性較高的微型文創業者、初創期及早期階段產業。國發基金亦認為投資於具獲利可能之事業，是一個達成扶植文化創意產業效果的重要因素，該等考量將扼殺排擠新興且屬微型之文創產業取得資金之機會，殊屬未當。又文化部掌理文化創意產業之規劃、輔導、獎勵及推動，為該部組織法所明定，該方案採外包專業管理公司之方式辦理，由其尋找案源，該等公司能否達成推動文化產業發展之目的，究應以尋求可獲利產業為主，或是協助文化創意者成長茁壯，予以產業化，實為國發基金及文化部亟應審慎思考切實檢討之處。

- (五)另據文化部表示，各案辦理投資時，委由投資及融資服務辦公室邀請外部專家委員(產業、經濟專家各一位)與該部代表召開專家諮詢會，彙整專業意見後做成修改建議與投資案可行性分析報告，以為該部作成投資決議之參考；該部則依據相關分析資料及申請案是否符合政策方向、法令規定，以及是否有助於產業發展等不同面向考量，做出是否同意投資的初步決定。惟查 100 年文化部執行投資方案初期，僅採用溝通會模式了解各投資案內容，並未辦理專家諮詢會，且本案自執行迄 103 年 1 月 20 日已申請之 35 件案件，僅 17 案有進行專家諮詢會議，顯有未當。又依據國發基金加強投資文化創意

產業實施方案，文化部應邀請國發基金參與投資可行性評估等相關審議會議。國發基金亦表示，該方案搭配投資均需經過投資評估審議會決定，該會議採共識決方式進行，委員包含文化部代表、國發基金管理會代表及專業管理公司代表，其中搭配投資與產業發展目的是否相符亦為評估標準，尚無偏離扶植產業發展之虞云云。惟查該方案執行迄今，所召開之投資案審議，均僅由前開敘及之代表參與審議，並無聘請外界產業專家學者擔任委員，且已申請投資 35 件案件之審議，除申請人自行撤案外，餘均全數審議通過，顯見該審議會徒具形式、聊備一格，審議功能不彰，皆有未當。

(六)綜上，文化部接受國發基金之委託，辦理加強投資文化創意產業實施方案，該部再委由專業管理公司辦理尋找適合投資之案源、投資案件之投資評估、審議核決及投資後管理，同時又要求專業管理公司應出資共同參與投資，此有利益衝突，無法客觀。又所投資之對象多屬已發展成熟不乏資金來源之企業，且過於集中娛樂影音事業，實需資金挹注扶植之新創、微型文創企業，反無法獲得專業管理公司之投資，而文化部未採取改善對策，國發基金亦未確實把關，投資審議會徒具形式、聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當。

綜上論結，國發基金同意文化部比照經濟部辦理「加強投資中小企業實施方案」，匡列 100 億元辦理「加強投資文化創意產業實施方案」，逕沿用對中小企業之投資模式，未配合文創產業之特性而予修正，規劃顯見草率。又將匡列之資金交由文化部代為執行，並容忍該部將過半資金再交由專業管理公司辦理投資評估、審議核決及投資後管理，投資評估審議之嚴謹度又遜於文化

部自行辦理，且該部迄未自行辦理，國發基金亦未善盡監督之責，核均有怠失。另所投資之對象多屬已發展成熟不乏資金來源之企業，且過於集中娛樂影音事業，實需資金挹注扶植之新創、微型文創企業，反無法獲得專業管理公司之投資，而文化部未採取改善對策，國發基金亦未確實把關，投資審議會徒具形式、聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當。以上核均有違失，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。

提案委員：馬以工

馬秀如

中 華 民 國 103 年 4 月 21 日