

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺中市政府文化局。

貳、案由：臺中市政府文化局辦理臺中兒童藝術館委託民間經營效益執行情形，長期未善盡監督管理之責任，致該館營運績效遲未能獲得真正改善，損及公共利益與政府權益，顯有嚴重違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

前臺中縣政府為達成「一局，三中心，多據點，廣結盟」之文化政策，規劃興建「大里市藝文中心廣場-臺中兒童藝術館」(下稱臺中兒藝館)，並編列新臺幣(下同)4億元經費，打造臺中第一座兒童藝術館，以推廣兒童藝術教育、加強文化交流及開發藝文資源。惟據審計部臺中市審計處派員稽查發現，臺中市政府文化局辦理臺中兒藝館委託民間經營效益執行情形，核有未盡職責及效能過低情事，案經本院值日委員核批，推派委員調查。經深入調查發現，臺中市政府文化局辦理臺中兒藝館委託民間經營效益執行情形，長期未善盡監督管理之責任，致該館營運績效遲未能獲得真正改善，損及公共利益與政府權益，顯有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、臺中兒藝館興建緣由及委託營運概況：

(一)前臺中縣政府為達成「一局，三中心，多據點，廣結盟」之文化政策，規劃興建臺中兒藝館，自大里市二期重劃基金編列經費4億元。該館於94年10月17日完工，投資經費約3億9,449萬餘元，占地面積約985坪，總樓地板面積約4,229坪，為臺中第一座專

為兒童打造的藝術館。

- (二)前臺中縣文化局於94年6月10日委託財團法人中華顧問工程司辦理「大里市藝文中心廣場-臺中兒童藝術館」營運管理委託民間辦理計畫可行性評估、先期規劃案，並於94年8月15日完成可行性評估暨先期計畫書（以下簡稱評估報告）。
- (三)前臺中縣文化局於95年依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）與東宇國際藝術股份有限公司（以下簡稱東宇公司，屬東森集團轄下）簽約委託其經營管理，契約期程為95年8月4日至105年5月3日合計9年10個月，委託期間屆滿後營運權歸還政府。
- (四)東宇公司於96年3月1日開始試營運，同年6月1日正式營運。然96年開館即發生東宇公司之母公司東森巨蛋經營管理公司退出經營權，致當年度發生虧損2,112萬餘元，已逾實收資本3000萬元二分之一。資產總額較上年度減少1,343萬餘元，約49.21%；負債總額較上年度增加769萬餘元，約310.22%；股東權益總額較上年度減少2,112萬餘元，約77.38%，財務狀況急劇惡化。
- (五)東宇公司歷年財務狀況詳如下表：

臺中兒藝館損益及財務結構情形表

單位：元

年度	損益情形		財務結構				
	本期損益	累積虧損	資產總額	負債總額	股東權益總額		
					股本	保餘盈餘	合計
95	(5,181,482)	(5,181,482)	27,297,415	2,478,897	30,000,000	(5,181,482)	24,818,518
96	(21,123,679)	(26,305,161)	13,863,787	10,168,948	30,000,000	(26,305,161)	3,694,839
97	(9,061,687)	(35,366,848)	15,207,802	20,574,650	30,000,000	(35,366,848)	(5,366,848)
98	(9,007,895)	(44,374,743)	12,335,076	26,709,819	30,000,000	(44,374,743)	(14,374,743)
99	(4,544,352)	(48,919,095)	10,155,501	29,074,596	30,000,000	(48,919,095)	(18,919,095)
100	(3,617,551)	(52,536,646)	10,923,300	33,459,946	30,000,000	(52,536,646)	(22,536,646)
101	(2,242,829)	(54,954,032)	8,007,337	32,961,369	30,000,000	(54,954,032)	(24,954,032)
102	(695,600)	(55,649,632)	7,362,324	33,011,956	30,000,000	(55,649,632)	(25,649,632)
103年 1至9月	(572,773)	(56,222,405)	5,784,522	32,006,927	30,000,000	(56,222,405)	(26,222,405)

資料來源：審計部臺中市審計處

(六)由於廠商虧損情形持續擴大，未有適當財源及時更新與豐富展館活動內容，致使館內設施逐年老舊，場館未能充分使用，導致97至101年度歷年付費平均人數約為3.5萬人次左右，僅介於3萬餘人次至10萬餘人次間，其中實際參觀人次最低者為99年31,543人次，與評估報告預估人次為324,000人次相較，達成率僅為9.74%，最高者為101年105,248人次，與評估報告預估人次為324,000人次相較，達成率為32.48%。又與東宇公司預估96至103年度參觀人次相較，平均達成率僅為23.1%。另102年實際參觀人次為11萬餘人次，截至103年8月底結束委託經營則有約9萬5千人次，可行性評估參觀人次預計與實際參觀人次比較詳如下表：

臺中兒藝館可行性評估參觀人次預計與實際比較表

單位：人、元

年度	評估報告財務 可行性預計人 次(a)	廠商營運計畫書 估計人次	實際人次 (b)	達成率 (b/a)	實際門票收入
96年6-12月	250,000	301,000	57,935	23.17	5,075,086
97	250,000	302,000	38,208	15.28	2,327,082
98	288,000	301,000	32,479	11.28	2,100,133
99	324,000	300,000	31,543	9.74	1,821,595
100	324,000	299,000	70,512	21.76	3,561,961
101	324,000	298,000	105,248	32.48	5,060,066
102	324,000	297,000	111,776	34.50	6,172,680
103年1-8月	259,200	236,800	94,817	36.58	4,408,174

註：103年8月31日結束委託經營。

資料來源：審計部臺中市審計處

- (七)臺中兒藝館曾於101年起進館人數增加，係因101年年底至102年年初之間，與故宮博物院合作舉辦故宮國寶奇幻之旅，吸引超過兩萬人次入館參觀，入館人數提高則門票收益相對提高，但因廠商長期虧損又不願投資成本，因此支出成本降低，呈現虧損減少之現象。委託期間廠商實際營業收入僅介於306萬餘元至855萬餘元間，為預計營業收入之5.69%至15.97%，且OT（營運-移轉）委外期間並無盈餘。
- (八)因東森集團財務危機，加上東宇公司其後長期經營績效不佳，臺中市政府文化局遂與東宇公司協商，雙方同意於103年8月31日提前終止委託營運，故委託東宇公司經營臺中兒藝館期間自95年8月4日至103年8月31日止，共計約8年1個月。有關臺中兒藝館自96年起營運績效情形詳如下表：

臺中兒藝館營運績效情形表

單位：千人、千元

年度	預估營運情形				實際營運情形					
	參觀人次			營業收入	參觀人次				營業收入	
	一般區	兒童新聞才藝中心	合計		總參觀人次	%	實際付費參觀人次	%	金額	%
96	254	47	301	53,936	57	18.94	57	18.94	6,276	11.64
97	254	48	302	54,147	38	12.58	34	11.26	6,664	12.31
98	251	50	301	53,983	32	10.63	31	10.30	4,533	8.40
99	249	51	300	53,829	31	10.33	30	10.00	3,062	5.69
100	246	53	299	53,685	70	23.41	54	18.06	5,818	10.84
101	244	54	298	53,553	105	35.23	60	20.13	8,553	15.97
102	242	56	298	53,431	111	37.25	73	24.50	6,172	11.55
103年1-8月	239	58	297	53,320	94	31.65	52	17.51	4,408	8.27

資料來源：審計部臺中市審計處

(九)臺中兒藝館經營績效評估情形

臺中市政府文化局(含前臺中縣文化局)就臺中兒藝館營運情況，依據契約規定須每年皆召開一次績效評估委員會，並聘請專家學者針對該館營運情況進行績效評估，於96至103年度間績效評估委員會重要建議事項整理如下表：

年度	開會日期	重要建議事項內容摘要
96	97.07.09	營運狀況及方向與設立宗旨有落差。
97	98.07.10	1. 英語村活動規劃與兒童藝術館設立宗旨、兒童藝術教育未合，且英語情境區於入館後需另收費，影響入館意願。 2. 公部門應盡力協助改善館方的財務虧損狀況。
98		因前臺中縣、市於99年12月25日合併改制為直轄市，前臺中縣政府未辦理該館98年度營運績效評估。
99	100.06.29	1. 建議加入經營績效指標，作為發展標準。 2. 營業費用中薪資費用、水電瓦斯費、折舊等費用占

年度	開會日期	重要建議事項內容摘要
		支出總額之 78%，應請檢討提出節流措施，以降低支出及虧損。 3. 館內設施閒置如何活化再利用，請提出方案。
100	101.06.22	1. 重新研議委外經營合約內容，是否重新評估延續合約營運，值得商榷。 2. 經營執行團隊人力明顯不足、實質營運規劃、執行力、專業性與經驗皆不足。
101	102.7.26	1. 營運執行團隊專業人員編組、組訓、專業企劃均相當欠缺不足，應增加專業活動及互動，強化遊客來館意願。 2. 加強對各級學校(幼兒園)團體行銷，考慮來賓 CP 值，增加散客可遊玩藝文區域及項目。 3. 近 3 年固定資產投資呈現停滯，建議檢討未持續投資原因。 4. 營運目標與設立宗旨有所悖離。 5. 部分設施停用或未安裝，如團體攝影棚。
102	103.6.26	1. 過去建議將臺中兒藝館作為戶外教學之行程，迄今未能落實，建議加強後續推動機制。 2. 經營方向偏重於英語生活體驗與活動，與「兒童藝術」之定位有所歧異，建議思考定位之核心價值。 3. 規劃之特展主題內容與各項藝術表演之內容，未能充分連結藝術資源，以致呈現績效均未能達成臺中兒藝館宗旨。
103 1 至 8 月	103.12.24	1. 未來招商考量藝術活動專長為重點，以活化藝術館營運。 2. 未積極編列經費進行文宣、教育推廣活動。

資料來源：審計部臺中市審計處彙整

二、審計部臺中市審計處就臺中兒藝館經營管理之查核情形

據審計部臺中市審計處(含改制前臺中縣審計室)於99及100年度抽查臺中兒藝館經營管理情形，並於辦理前臺中縣文化局及臺中市政府文化局財務收支抽查時併案辦理查核及追蹤後續改善辦理情形，並於101年度辦理專案調查，查核結果核有下列違失情形：

- (一)未落實審查評估報告目標市場客源，以各級學校人數虛增學齡兒童人數高估市場需求規模，投資效益評估過於樂觀，肇致實際參觀人次難以達成預期目標，營運成效遠偏離預期。
- (二)未依評估報告建議及促參法規定，妥適訂定地租及權利金計收標準，致短收地租302萬餘元，契約訂定未妥適。
- (三)臺中兒藝館經營效益不佳財務狀況顯著惡化，停損退場機制未能有效運作，加以未落實執行財務檢查機制，難以確保公共利益及政府權益；未適時更新設備，折舊比率高達88.49%，設備老舊不符時宜，無法使用，復因承辦人員更迭，未能及時針對缺失予以導正，影響委外辦理履約品質。
- (四)未確實依臺中兒藝館設置目的審查營運計畫書，督促營運廠商檢討改善，廠商未依營運管理執行計畫書之營運計畫辦理，致未能達到營運目標及財務效益，評核委外營運管理缺失事項未追蹤其改善成效，致未善盡監督管理責任，影響其營運績效，未能達成設置目標。例如東宇公司年度營運計畫歷年均延遲半個月至5個月餘不等始送達臺中市政府文化局（含前臺中縣文化局），已逾歷年度執行期間1個月餘至6個月餘，該局始對所送營運計畫同意備查，不利績效評核，對於年度營運計畫未依營運管理執行計畫書之規劃特色辦理均未表示意見。營運計畫送件情形詳如下表：

年度	應送 達日	實際送達情形			
		實際送件		實際備查	
		日期	逾期 月數	日期	逾期月數
96	95.12.1	96.5.21	5個月餘	96.6.20	6個月餘
97	96.12.1	96.12.31	1個月	97.1.22	1個月餘
98	97.12.1	97.12.19	半個月 餘	查無資料	-
99	98.12.1	99.2.27	2個月餘	98.3.17	2個月餘
100	99.12.1	查無資料	-	查無資料	-
101	100.12.1	101.2.22	2個月餘	101.3.1	3個月
102	101.12.1	102.1.25	1個月餘	102.2.5	2個月餘
103	102.12.1	103.2.5	2個月餘	103.3.17	3個月

資料來源：審計部臺中市審計處

三、臺中市政府因應審計部臺中市審計處查核報告所提違失情形，該府已檢討相關人員違失責任如下：

- (一) 依據審計部臺中市審計處查核有關臺中兒藝館未依評估報告建議及促參法規定，妥適訂定地租及權利金計收標準，致短收地租302萬餘元，契約訂定未妥適部分，針對查核時間94至97年3月期間，陳瓊芬科長(101年3月5日自葫蘆墩文化中心主任退休)為委託財團法人中華顧問工程司辦理臺中兒藝館營運管理委託民間辦理計畫可行性評估暨先期規劃案及相關招商工作、與東宇公司訂約及後續辦理事項之業務單位主管，臺中市政府依該府及所屬各機關公務人員平時獎懲標準表第4條第11款規定予以申誡1次。
- (二) 依據審計部臺中市審計處查核有關兒藝館經營效益不佳財務狀況顯著惡化，停損退場機制未能有效運作，加以未落實執行財務檢查機制，難以確保公共利益及政府權益部分，經查臺中縣市合併後，100年1月至103年1月許智順科長時任藝文推廣科科長

(現為表演藝術科科長)，其未確實依兒藝館成立目的審查營運計畫書，督促營運廠商檢討改善，廠商未依營運管理執行計畫書之營運計畫辦理，致未能達到營運目標及財務效益，評核委外營運管理缺失事項未追蹤其改善成效，致未善盡監督管理責任，影響其營運績效，未能達成設置目標，該府依上揭獎懲標準表第4條第11款規定予以申誡1次，獎懲事由為「兒藝館經營效益不佳，財務狀況惡化，退場機制未有效運作，未落實執行財務檢查，難確保政府權益」。

四、經查臺中兒藝館委託營運管理契約書11.1約定，乙方(即東宇公司)於委託期間，如有任何違反契約之義務或應辦理之事項，或甲方(即前臺中縣文化局)認為乙方有經營不善或其他重大情事發生，甲方得選擇①要求限期改善②要求乙方繳納懲罰性違約金或中止營運之一部或全部③中止契約，並以書面通知乙方。又同契約書11.1.2約定，經甲方以書面通知限期改善而不改善，或經改善仍不符甲方要求者，除契約另有約定外，甲方得視情節輕重要求乙方繳納懲罰性違約金每件每日2萬元至5萬元，有持續情形者，得按日連續懲罰至改善為止。另同契約書11.1.3約定，乙方經甲方通知限期改善而不改善或雖改善而未達甲方要求之標準者，甲方得要求乙方中止營運之一部或全部。

五、惟查臺中市政府文化局(含前臺中縣文化局)除未落實審查評估報告關於目標市場客源，以及對臺中兒藝館未依評估報告建議及促參法規定，妥適於契約中訂定地租及權利金計收標準，致短收地租302萬餘元之違失外，更未確實依兒藝館成立目的審查營運計畫書，督促營運廠商檢討改善。此外，廠商未依營運管理執行

計畫書之營運計畫辦理，致未能達到營運目標及財務效益，特別是東宇公司年度營運計畫歷年均延遲半個月至5個月餘不等始送達臺中市政府文化局(含前臺中縣文化局)，該局卻未曾依臺中兒藝館委託營運管理契約書11.1約定，以書面通知東宇公司限期改善，如該公司未於期限內改善，或經改善仍不符合該局之要求，由該局依情節輕重要求東宇公司繳納每日2萬元至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，造成歷年營運計畫均逾年度執行期間1個月餘至6個月餘，該局始對所送營運計畫同意備查，不利績效評核，甚至對於年度營運計畫未依營運管理執行計畫書之規劃特色辦理均未表示意見，以上均突顯該局嚴重未善盡監督管理責任之疏失。

六、再者，臺中市政府文化局(含前臺中縣文化局)就臺中兒藝館營運情況，依據契約規定須每年皆召開一次績效評估委員會，並聘請專家學者針對該館營運情況進行績效評估，然針對績效評估委員會之重要建議事項及評核委外營運管理缺失事項，該局卻未追蹤其改善成效，致影響其營運績效。甚至，本院前分別於99年7月27日辦理98年度、102年5月17日辦理101年度及104年6月17日辦理103年度地方機關巡察赴臺中市巡察，巡察委員已多次針對臺中兒藝館經營不善問題，提出多項問題，促請臺中市政府文化局注意，然該局雖說明持續改善臺中兒藝館營運狀況之辦理情形，但卻未確實針對相關待改善事項，追蹤其改善成效，並審慎檢討分析導致臺中兒藝館經營不佳之真正關鍵問題，甚至借鏡其他兒童美術館或兒藝中心等經營成功之經驗，致臺中兒藝館營運績效遲未能獲得真正之改善，故該局就臺中兒藝館營運績效欠佳之狀況，實難辭未

善盡監督管理之責任。

- 七、又對於東宇公司長期經營不善，財務狀況惡化之情形，臺中市政府文化局除未於適當時機啟動停損退場機制外，更未曾適時依臺中兒藝館委託營運管理契約書11.1約定，以書面通知東宇公司限期改善，如該公司未於期限內改善，或經改善仍不符合該局之要求，由該局依情節輕重要求東宇公司繳納每日2萬元至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，因而致使臺中兒藝館經營困境，每況愈下，未獲改善，顯有怠失。
- 八、另臺中兒藝館自101年起參觀人數增加，主要係臺中市政府於該館辦理兒童藝術相關活動，並協助行銷推廣吸引人潮，及該館將場地租借予民間業者，辦理國際積木展暨文具設計展，及與故宮博物院合作舉辦故宮國寶奇幻之旅(互動式展覽)，均吸引超過2萬餘人次入館參觀所致。又該館因東宇公司為節省經營成本，大多採靜態展覽，未能符合兒童活潑好動習性，且未適時更新設備，設備老舊不符時宜，無法使用，難以吸引人潮。此外，臺中市政府文化局主張少子化現象，為臺中兒藝館經營績效不佳之關鍵問題之一，然臺中市國中小學生數雖較93年有鉅額減少，惟仍高於北、高2市，且近3學年度臺中市幼兒園學齡前兒童，均維持在6萬餘人，未有顯著減少趨勢，北高分設有臺北市立美術館兒童藝術教育中心及高雄兒童藝術館，而臺中兒藝館樓地板面積最大，國中小學生數亦較多，實為國中小學生適當之戶外教學空間，目標市場仍呈現優勢(詳如下表之93至103學年度主要直轄市及臺灣地區國中小學生人數統計表)，是以，由上述可知，臺中兒藝館長期經營不善之主要關鍵問題是

否為所提供之服務內容過於貧乏所致，值得該局深思並進一步加以探究。

93至103學年度主要直轄市及臺灣地區國中小學生人數統計表

年度	93	101	102	103
臺北市	289,895	217,749	208,401	201,701
臺中市	361,197	285,595	275,175	266,163
高雄市	328,504	250,462	239,385	230,568
臺灣省	2,833,384	2,211,554	2,122,360	2,049,313
臺中市占臺灣省國中小學生數比率(%)	12.7	12.91	12.97	12.99

資料來源：審計部臺中市審計處

九、故臺中市政府文化局辦理臺中兒藝館委託民間經營效益執行情形，事前高估市場需求、契約訂定時未妥適於契約中訂定地租及權利金計收標準，亦未確實要求東宇公司依契約約定，按時檢送營運計畫，並依兒藝館成立目的審查營運計畫書，督促營運廠商檢討改善，復未依績效評估委員會之重要建議事項及評核委外營運管理缺失事項，追蹤其改善成效，更未依契約約定，於東宇公司經營臺中兒藝館效益不佳、財務狀況顯著惡化的情況下，以書面通知東宇公司限期改善，如該公司未於期限內改善，或經改善仍不符合該局之要求，由該局依情節輕重課予相當之懲罰性違約金至改善為止，如仍無法改善再適時啟動停損退場機制等，以上均顯示該局有未善盡監督管理責任之嚴重疏失，雖該局已檢討相關人員之違失責任，惟此仍不足以彌補因該局辦理臺中兒藝館委託民間經營未盡職責及效能過低，所

造成公共利益與政府權益之損失，該局未來將臺中兒藝館如何轉型活化，應以此為鑑，確實檢討該館經營不善之關鍵原因，避免重蹈覆轍。

綜上所述，臺中市政府文化局辦理臺中兒藝館委託民間經營效益執行情形，長期未善盡監督管理之責任，致該館營運績效遲未能獲得真正改善，損及公共利益與政府權益，核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：尹委員祚芊

章委員仁香