

調 查 報 告

壹、案由：有關審計部107年11月22日函報：該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辦理實習商店興建營運移轉案，據報該校相關人員涉有財務上不忠於職務之違失行為，爰依審計法第17條前段及同法施行細則第16條後段之規定，報請本院核辦等情案。

貳、調查意見：

一、斗六家商為有效活化校地，解決校園安全問題，以BOT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，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，「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)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輸、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）、BOO（新建-擁有-營運）或OT（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

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

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

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「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）營運計畫書過於簡略，不符合申請須知規格，經評審結果

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個工作日內函報教育部中部辦公室列管；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。

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8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

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）。

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工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）詳如圖4，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。」

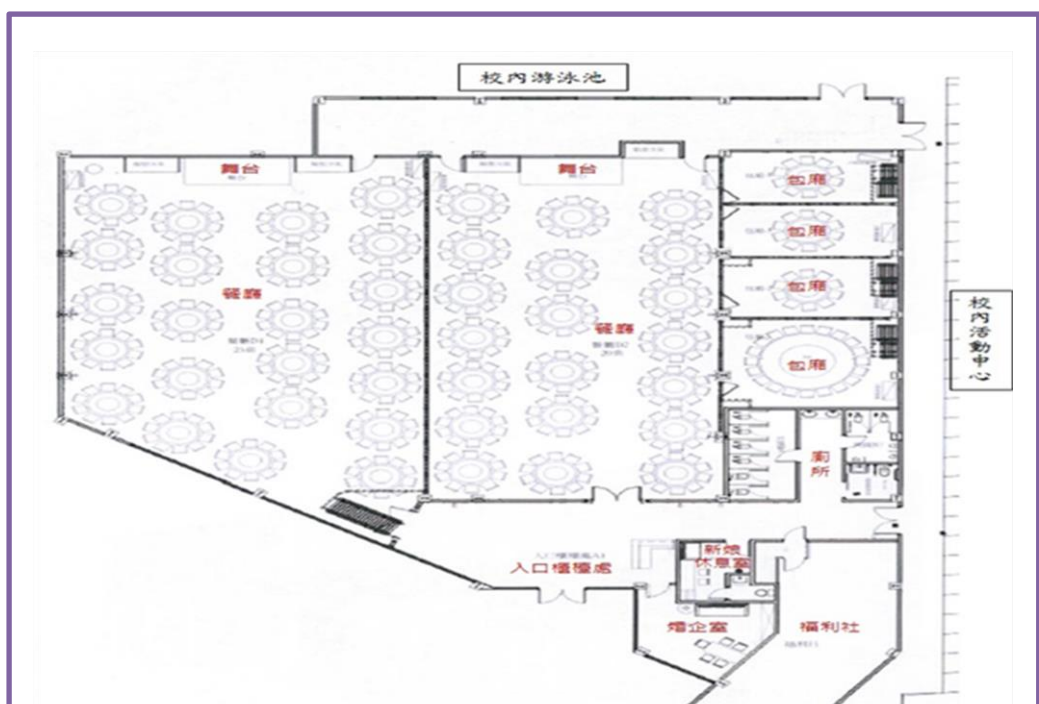


圖4 斗六家商實習商店BOT契約變更後平面配置圖

- 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、實習商店、以及藝術作品展示場所，故本案興建營運之內容應是以學生得以參與、使用或實習之設施或場地為主。因婚宴餐廳並非一般每日皆營運之餐廳，且僅在特定日期舉行婚宴，並非如藝文庭園餐廳學生可以隨時參與、使用或實習。故藝文庭園餐廳若改為婚宴餐廳，則與招商公告相違背。另外，藝文庭園餐廳或容許偶而於週末包場辦理婚宴，故BOT廠商若擬辦理婚宴，應變更契約容許於藝文庭園餐廳內辦理婚宴，而非反客為主將藝文庭園餐廳變更為婚宴餐廳。」
- 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。」、「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。

- (六)另本院就該校當初為何以實習商店名義申請本案，不以學生餐廳名義提出申請之緣由，經詢據該校前實習主任表示：「101年12月12日學校主管會議，主辦單位總務處提及本案因有實習商店及餐廳性質，但若以餐廳名義，但又必須受到『學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法』嚴格規範，因此最後考量以『本校實習商店BOT案先期規劃報告書』送件。」且本院詢問斗六家商前任校長自承：「因為學校當時有學生餐廳了，所以我們用實習商店包含餐廳來申請……。」等語，更凸顯該校前校長及承辦人便宜行事，為符合促參法規定方改採「實習商店」名義辦理，而非考量師生實際需求規劃公共建設之目的。
- (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二實習商店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

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。

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。

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，每次評估作業應於乙方將該年度營運績效說明書及財務報表提送甲方後，3個月內辦理完成。」斗六家商亦與BOT廠商議約後將該條規定修訂為：「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。」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日正式營運前提送並經斗六家商同意。然囿於斗六家商刪除上開有關要求限期改善與要求BOT廠商繳納懲罰性違約金等相關規定⁸，衍生後續BOT廠商發生以下缺失：1、「遲未完成校園與餐廳間之圍牆重建工作、違反契約規定」；2、「遲至105年2月23日及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」；3、「未依契約第7.3.1條規定於契約簽訂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。

（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

⁸ 第16.1.2條及第16.1.3條規定。

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訾議。

(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，喪失查核實習商店之興建、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抵觸，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，政府機關或學校經營之國有公用財產，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

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賃契約」。

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

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 (256,265×15)。

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公用財產無償提供使用之原則所列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任一類規定範疇，亦非國有不動產收益原則第6點規定按次或按期收費方式利用者，該校將非屬本BOT案之用地範圍之校園平面車位無償出借予BOT廠商，核與國有公用不動產收益原則規定有間，且BOT廠商並無依程序申請辦理活動免費借用校園車位，該校逕行開放校園平面車位供參加婚宴或用餐賓客免費停車，亦與上述契約規定未合，該校相關人員顯未善盡維護學校應有權益之責；又BOT廠商實際經營婚宴會館，其僅於餐廳前劃設6個停車位，顯不敷用餐賓客停車之使用需求，故需常態借用該校校園平面車位，又該校出借之平面停車位尚包含女生宿舍前之停車位，致有影響學生安全之虞，殊屬

未當。

(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，並須有專人看守，費用由乙方自行負責。實習商店與校園東側相接臨的地方須增設相關安全圍籬，防止校外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，實習商店開始對外營運前，乙方須將圍牆重建以做為校園與餐廳之區隔。惟該婚宴會館與校園東側相接臨處BOT廠商迄無重建學校圍牆，且對外營業時亦無派請專人看守，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虞。

(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、藝文展示區等)。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1,290.97m²，供乙方興建「實習商店」。又依據實習商店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。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、42-24、42-142、42-145、42-146、42-149、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向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，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

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 m²，變更為 1047.74 m²。總樓地板面積變更：原新建建物總樓地板面積為 474.32 m²，變更為 1047.74 m²。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 m²，變更為 977.04 m²。總樓地板面積變更：原新建建物總樓地板面積為 1047.74 m²，變更為 977.04 m²。

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，其建築面積上限應為516.39平方公尺（ $1,290.97 \times 40\%$ ），然斗六家商卻同意BOT廠商於建築設計階段另將該校斗六段42-4地號等15筆土地併同原契約興建範圍之斗六段42地號等3筆土地，共計18筆土地（面積合計38,502平方公尺）納入基地面積作為計算建蔽率範圍，另變更契約內容同意其於公告土地範圍內充分使用，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上限（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，且變更改地範圍，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。

五、教育部國教署對於轄屬斗六家商辦理實習商店BOT案，雖經審查後授權該校依照相關法規處理，然嗣後對該校函報事項未辨明陳報事項之內容，再行妥處，逕持原已授權該校辦理及請該校說明函報之依據等理由推諉，態度消極，且對於斗六家商與BOT廠商議約變更條件及申辦建照與使用執照時便宜行事等情，國教署自始不僅未能督促該校循正當途徑解決，反而幫忙文過飾非，實有虧主管機關職守；又本案規劃與執行均偏離BOT目的，對於學校承辦促參案件，該署除應積極協助辦理外，更應強化學校人員於該領域之專業能力，避免類此案件再生；另本案目前執行上諸多待協議改善處理事項，均有賴該署本主管機關立場積極協助解決。

- (一) 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個工作日內函報國教署列管；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『可行性評估報告』及『先期規劃書』函報國教署審核，經核准後始得進行後續作業程序。」是以國教署對於本案負督導之責。

- (二)經查斗六家商於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，囑該校應將「可行性評估報告」及「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。
- (三)復因雲林縣政府嚴格要求2層樓餐廳建築需有無障礙設施，因此增加工程成本甚鉅，不利招商，斗六家商經與建築師討論後，決定將原規劃書中之主體建築結構由2層樓改為1層樓，並重新試算及調整財務預算表。於102年7月25日檢陳修訂版「實習商店BOT案前置作業計畫先期規劃報告書」函國教署備查。詎國教署於102年8月1日函復略以：「該署已於102年5月30日臺教國署高字第1020050647號函同

意授權斗六家商依促參法及相關法令規定辦理在案。爰函復斗六家商就函報之『實習商店BOT案前置作業計畫先期規劃報告書』請依相關法令規定本權責自行核處。」惟查該主體建築結構已由2層樓變更為1層樓，變更幅度甚大，且該主體事業以經營餐廳為主，已不同於前經該署審查之報告書之規劃主體，且將陷入原實習商店空間淪為經營餐廳之附屬事業的主從性矛盾，該署竟請斗六家商本於權責自行處理，未辨明陳報事項之內容，再行妥處，顯有未當。

- (四) 本案BOT廠商於104年3月5日以雲林縣政府核發建造執照行政作業遲緩，致延誤整個BOT案之興建及營運作業為由，函請斗六家商召開契約內容協商會議，要求協商修訂興建及營運內容略以：「興建範圍樓層不變，在學校公告範圍內將充分使用，約為380坪(約1,256平方公尺)；『藝文餐廳』營運內容不變，但名稱擬變更為『婚宴喜慶餐廳』。」嗣斗六家商於104年3月16日與BOT廠商召開BOT契約內容協商會議後簽訂實習商店BOT契約內容變更書，將興建範圍變更為面積約380坪(1,256平方公尺)，同意BOT廠商於公告土地範圍內充分使用，並變更設施設置。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上限(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。該校並於104年4月17日檢具實習商店BOT契約內容變更書報請國教署備查。然國教署竟於104年4月27日函請斗六家商釐清該校實習商店BOT契約內容變更須報備查之法令依據或契約規範。倘該署積極審核或能發現上開議約將「藝文餐廳」名稱變更為「婚

宴喜慶餐廳」及同意BOT廠商學校於公告範圍內於土地範圍予以充分使用之不當作為，或能及早協助導正，詎該署仍未辨明陳報事項之內容，復再請斗六家商說明函報之依據為由推諉，顯有未當。且該署代表於本院約詢時，竟表示學校承辦BOT案能力尚有不足，足見該署自始即知學校欠缺專業人力，對於學校辦理BOT案件更應積極協助輔導，詎竟對於學校函報事項，推諉以對，未能提供相關協助指導，顯未盡主管機關督導之責，洵有未當。

- (五)又，本院就斗六家商刪除本案契約限期改善與要求BOT廠商繳納懲罰性違約金等相關規定，損及學校權益及等違失情事，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……。」等語，且本院對於斗六家商於申請建照執照遭地方主管機關退回修正之際，為方便請照作業，竟改以「高中教室」申請建造執照及使用執照，致完工後之實際使用現況與使用執照登載用途不符，有違建築法規定，請該署查明原委一節，該署竟查復說明以：「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。」又對於目前實際使用現況與使用執照登載用途不符之處理情形，國教署稱：「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。足見該署自始不僅未能究明事實真相，尚認為斗六家商與BOT廠商修改契約並無違反相關法規，且對該校以「高中教室」申請建造執照及使用執照一節，竟將之歸責於建築師未明BOT契約相關規定；另竟接受斗六家商BOT建築物實際使用現況與使用執照登載用途不符之情狀，未能督促該校循正當途徑解決，反而幫忙文過飾非，實有虧主管機關職守。

(六)另本院約詢斗六家商代表表示：「提供餐廳服務並非學校之目的事業，學校人員也無此專業去督管廠商之經營，又如何去執行BOT契約內諸如財務監督、工程監督管理、營運監督管理等事項。」足見對於學校承辦促參案件之專業能力不足，教育部配合政府政策推動促參案件，除應積極協助督導學校辦理外，更應強化承辦人員於該領域之專業能力；加上，本案目前關於使用執照與實際使用情形不符、稅賦問題及地上權設定等爭議事項，該署實應本主管機關立場，積極協助解決。

(七)綜上，教育部國教署對於轄屬斗六家商辦理實習商店BOT案，雖經審查後授權該校依照相關法規處理，然嗣後對該校函報事項未辨明陳報事項之內容，再行妥處，逕持原已授權該校辦理及請該校說明函報之依據等理由推諉，態度消極，且對於斗六家商與BOT廠商議約變更條件及申辦建照與使用執照時便宜行事等情，國教署自始不僅未能督促該校循正當途徑解決，反而幫忙文過飾非，實有虧主管機關職守；又本案規劃與執行均偏離BOT目的，對於學校承辦促參案件，該署除應積極協助辦理外，更應強化學校人員於該領域之專業能力，避免類此案件再生；另本案目前執行上諸多待協議改善處理

事項，均有賴該署本主管機關立場積極協助解決。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四提案糾正國立斗六高級家事商業職業學校，並函請教育部議處相關失職人員見復。
- 二、調查意見五，函請教育部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復審計部。

調查委員：陳師孟

中 華 民 國 1 0 8 年 月 日