

調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據訴：十祥企業股份有限公司於90年間依促進民間參與公共建設法向臺北榮民總醫院申辦「緩和安護暨系列服務計畫」，歷經審查、修約、仲裁等約15年餘時間，惟該院迄未依約定於簽約同時辦理地上權設定，亦未能於簽約後1個月內交付計畫用地，致該公司陷入違約狀態並耗費資金與時間。該案迄今懸而未決，過程涉有刁難延宕，影響醫療資源投入及民眾就醫權益甚鉅，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

有關據訴：十祥企業股份有限公司(本案陳訴人，下稱十祥公司)於民國(下同)90年間依促進民間參與公共建設法向臺北榮民總醫院申辦「緩和安護暨系列服務計畫」，歷經審查、修約、仲裁等約15年餘時間，惟該院迄未依約定於簽約同時辦理地上權設定，亦未能於簽約後1個月內交付計畫用地，致該公司陷入違約狀態並耗費資金與時間。該案迄今懸而未決，過程涉有刁難延宕，影響醫療資源投入及民眾就醫權益甚鉅，均有深入瞭解之必要等情案，經函請審計部、財政部推動促參司、國軍退除役官兵輔導委員會(下稱輔導會)及所屬臺北榮民總醫院(下稱臺北榮總)提供相關卷證資料，並於105年11月21日赴臺北榮總履勘本案用地及聽取簡報，嗣於同年12月5日詢問輔導會副主任委員李文忠、臺北榮總院長張德明及各相關主管和承辦人員，並兩度函請臺北榮總說明本案辦理情形後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、本案陳訴人依促進民間參與公共建設法向臺北榮總申辦「緩和安護暨系列服務計畫」，雙方歷經冗長程

序，始於104年6月1日依同年3月3日之仲裁判斷書，簽訂契約修訂書，嗣復因雙方就本計畫之投資執行計畫書內容存有歧見，致該計畫書迄未獲核定，本案計畫用地亦遲未依約辦理地上權設定登記及交付陳訴人興建開發，惟陳訴人於簽訂契約修訂書後，除依約提供新臺幣(下同)1,500萬元之履約保證金外，復已陸續按期向臺北榮總繳納開發權利金計7,742萬9,000元，臺北榮總自應秉誠信原則積極履行契約義務，若遇有歧見則當儘速協調處理，倘確已無法經由協調獲得共識，亦應速循仲裁等相關履約爭議處理機制謀求解決，避免予陳訴人「藉故刁難、不守誠信」之誤解，損及政府機關整體形象。

(一)行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」民法第148條第2項規定：「行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」由此可知，誠實信用原則為公、私法所共通適用之法理原則，促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第12條亦特別明文規定：「(第1項)主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。(第2項)投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠實及信用之方法。」其立法理由提及「投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則，其履行應依誠信方法，以反映主辦機關與民間機構平等合作之夥伴理念，並營造雙贏投資條件。」強調投資契約之履行，應依誠實及信用之方法為之，唯有秉持公平合理及誠信之精神，始能締造政府與民間雙贏之合作成果。

(二)查本案陳訴人依促參法向臺北榮總申辦「緩和安護

暨系列服務計畫」，雙方於99年4月27日簽訂本計畫案之投資契約書，嗣因殯葬業管理條例於100年間修正通過，禁止醫院附設經營殮、殯、奠、祭設施業務，臺北榮總欲以終止契約之方式停止本計畫案，惟經陳訴人就兩造間之修約爭議向中華民國仲裁協會提付仲裁，且經中華民國仲裁協會於104年3月3日作成103仲聲孝字第20號仲裁判斷書，認為本案原契約尚難認為已符合終止要件，如兩造依系爭原契約內容履行，對於兩造均已至顯失公平之程度，系爭原契約內容應得依民法第227條之2情事變更原則規定加以調整，爰將系爭原契約內容變更為該仲裁判斷書附件所示。嗣臺北榮總與陳訴人亦依上開仲裁判斷書，於同年6月1日簽訂契約修訂書，惟因雙方就本計畫之投資執行計畫書內容存有歧見，致屬於該契約修訂書文件之一部的投資執行計畫書迄未獲核定，本案計畫用地亦遲未依約辦理地上權設定登記及交付陳訴人興建開發。

- (三) 陳訴人到院陳訴略稱，其於104年6月29日送交投資執行計畫書後，臺北榮總僅願承認回饋方案中要求陳訴人支付回饋部分，卻不同意其餘增加醫療用途空間部分，竟延宕5個月方告知不予核定該投資執行計畫書，甚且以此為由拒絕履行前述簽訂地上權契約及交付用地之義務。臺北榮總一方面收受陳訴人鉅額之權利金及履約保證金9,492萬9,000元(含250萬元稅金)，一方面卻百般刁難，顯已構成無故延宕、有違誠信之違法失職等語。
- (四) 針對雙方於104年6月1日簽訂契約修訂書後已歷有時日，卻始終未就本案計畫用地辦理地上權設定登記及交付用地一節，臺北榮總於本院詢問時表示，該院確於簽約後即開始準備辦理地上權登記及交

地事宜；並同時等候十祥公司提出符合契約約定之投資執行計畫書。詎料十祥公司於104年6月29日提出之投資執行計畫書，擅自變更樓層用途，不符仲裁判斷之意旨以及契約之約定。經要求更正，十祥公司卻悍然拒絕。自104年8月至10月間，該院多次召集會議與十祥公司協商，惟十祥公司均拒不同意。由於投資執行計畫書非但是契約文件之一部，更是十祥公司執行本計畫之興建營運，以及該院進行履約管理之重要依據，該院爰經內部會議決議，有關「使用土地範圍測量」及「設定本計畫用地地上權並交付予十祥公司」事項，須經審查確認，且不影響審查修正及用地範圍，方能辦理後續地上權設定及土地交付事宜在案。其後復經該院於104年12月及105年6月間兩度委託永然聯合法律事務所出具法律意見略以，本件在十祥公司依照本件修訂書提出經委託人（即臺北榮總）核定之投資執行計畫書之前，委託人得主張同時履行抗辯權，拒絕交付本計畫用地予十祥公司使用。又因十祥公司迄未提出與仲裁判斷意旨及本件修訂書內容相符之投資執行計畫書，委託人自得否准該投資執行計畫書之核定，且屬可歸責於十祥公司之事由，故本計畫用地交付時程延宕實係因十祥公司行為所致，而不可歸責於委託人等詞。而倘臺北榮總在十祥公司提出符合本件修訂書及仲裁判斷意旨之投資執行計畫書前，即貿然將本計畫用地交付予十祥公司使用，該院將不具有任何足以確保、監督本計畫執行之手段。此觀諸實務上有許多BOT案件，於設定地上權交付土地後，因民間機構違約而終止契約時，民間機構不願配合塗銷地上權登記，致主辦機關尚須透過訴訟或仲裁程序，訴請塗銷地上權登記以取

回土地，曠日廢時且需額外支出相關訴訟或仲裁費用及律師費用等情，爰於核定投資執行計畫書前，暫緩辦理地上權設定登記及交付土地，係該院為維護機關權益，避免將來損害擴大，因而被迫採取之因應措施等語，並舉出臺灣嘉義地方法院99年重訴字第20號、臺灣桃園地方法院103年度重訴字第581號2則民事判決作為佐參案例(該2案例分別為國立中正大學及桃園市政府依促參法與民間廠商簽訂投資契約，並依約將各該計畫用地設定地上權予合約廠商後，因履約過程發生合約廠商違約情事，爰經訴請塗銷地上權登記，並返還土地，均經法院判決勝訴在案)。

- (五)按民法第264條第1項規定：「因契約互負債務者，於他方當事人未為對待給付前，得拒絕自己之給付。但自己有先為給付之義務者，不在此限。」是為雙務契約同時履行抗辯權之規範。一般認為，同時履行抗辯權之成立要件，除須因同一雙務契約而互負債務外，尚須雙方基於該契約所互負之債務間具有牽連性，亦即彼此之給付義務具備互為對待給付之關係者，始足當之，有最高法院59年台上字第850號判例：「所謂同時履行之抗辯，乃係基於雙務契約而發生，倘雙方之債務，非本於同一之雙務契約而發生，縱令雙方債務在事實上有密切之關係，或雙方之債務雖因同一之雙務契約而發生，然其一方之給付，與他方之給付，並非立於互為對待給付之關係者，均不能發生同時履行之抗辯。」可資參照。本件臺北榮總與陳訴人間所簽訂之契約修訂書第陸章第二條第一項約定：「甲方同意於本修訂書訂定後一個月內，開始辦理將本計畫用地(含資源回收場原建物)以現況交付予乙方使用。」臺北榮總

嗣則以陳訴人迄未依約提出合於債之本旨之投資執行計畫書為由，拒絕履行設定地上權及交付計畫用地之義務。然而，陳訴人依約所負擔提交合於債之本旨之投資執行計畫書義務，與臺北榮總依約所負之會同辦理地上權設定登記及依現況交付用地之義務，二者間僅可謂係履行期限相同（均應於該契約修訂書簽訂後一個月內履行），至於是否即具有互為對待給付關係之性質，仍非無推究之餘地，此部分因已涉及民事法律關係中契約條款之解釋，尚非屬本院得逕予認定之範疇。惟臺北榮總於約無明文之情形下，逕將投資執行計畫書獲核定作為其交付計畫用地之停止條件，而是否核定投資執行計畫書卻又掌控於臺北榮總手中，此部分確易招致「恣意刁難」之誤解，允宜格外審慎思量。再審酌本案自提出申請以來，已延宕多年，復歷經仲裁程序確認本案原契約雖因情事變更而有予以調整以維公平合理之必要，然尚未達終止契約之要件。換言之，本件促參案仍有續辦之可能及效益，倘計畫順利興建完工，亦可解決該院既有長青樓及部分護士宿舍因建築結構耐震強度不足而亟須拆除重建之轉圜搬遷問題，且陳訴人於104年6月1日雙方簽訂本計畫契約修訂書後，已先後於104年6月29日、同年12月22日及105年12月21日提送3版本之投資執行計畫書，對本案之續辦態度積極，臺北榮總作為契約當事人之一方，依前揭促參法第12條第2項規定，自應秉持誠信原則，積極依約履行。況本案雖因雙方就投資執行計畫書部分內容遲未能達成共識，致興建期多所延宕，然陳訴人於契約修訂書簽立後，除依約提供1,500萬元之履約保證金外，復已陸續按期向臺北榮總繳納開發權利金計

7,742萬9,000元，於此情形下，臺北榮總尤應避免拒不交付計畫用地之行為招致外界物議。又倘雙方對於投資執行計畫書是否合乎仲裁判斷意旨之歧見確已無法經由協調機制尋得解決方案，亦應速循仲裁等相關履約爭議處理機制謀求解決，方為正辦。

(六)復查本案契約修訂書關於緩和安護部分之興建期間約定略以：「除本修訂書另有約定者外，本計畫興建期間為三年；乙方同意自甲方交付緩和安護用地完成日起三個月內申請建造執照，自領照日起三個月內開始興建，自簽訂本修訂書起三年內完成興建」。臺北榮總於該契約修訂書簽訂後，援引同時履行抗辯權之規定，拒絕於投資執行計畫書獲核定之前，就本案計畫用地設定地上權及交付土地予陳訴人，此作法固可避免發生類如前述，於設定地上權交付土地後，倘因陳訴人違約而終止契約時，尚須透過訴訟或仲裁程序，訴請塗銷地上權登記以取回土地之情事；惟由於此項計畫用地之延遲交付，勢將影響陳訴人之興建期程，屆時倘發生陳訴人無法依約如期完成興建之狀況，就該遲延完工事實與有原因力之臺北榮總得否再向陳訴人主張遲延責任一節，恐非無疑義。就此層面而言，臺北榮總亦應妥為預慮，俾資維護契約雙方當事人之最大利益。

(七)綜上，針對臺北榮總「緩和安護暨系列服務計畫」，陳訴人業於104年6月1日與臺北榮總簽訂契約修訂書，復於104年6月29日、同年12月22日及105年12月21日3度向臺北榮總提送該案之投資執行計畫書，惟經該院審查其內容，均認與仲裁判斷意旨、契約修訂書尚有未符而未予核定，臺北榮總亦據此

迄未依約將本案計畫用地辦理地上權設定及交付陳訴人。由於投資執行計畫書為契約修訂書文件之一部，且係作為陳訴人日後興建營運執行之依據，臺北榮總主張同時履行抗辯權，於投資執行計畫書獲核定前，暫緩設定地上權及交付計畫用地，縱或非全然無據，然除同時履行抗辯之要件是否具備尚有推究餘地外，因該項主張可能影響日後契約遲延責任中「可歸責性」之判斷，是否確實符合該院及契約雙方當事人之最大利益，亦非無疑義。考量本案既經提付仲裁確認契約應繼續履行，復已延宕多時而徒耗勞費，對主辦機關與陳訴人而言均屬有損無益，臺北榮總允應儘速積極處理，若遇有歧見則當儘速協調處理，倘確已無法經由協調獲得共識，亦應速循仲裁等相關履約爭議處理機制謀求解決，避免予陳訴人「藉故刁難、不守誠信」之誤解，損及政府機關整體形象。

二、針對陳訴人於105年12月21日所提出之投資執行計畫書，臺北榮總於106年2月20日完成審查，並於同月21日將審查意見函復陳訴人，再於翌(22)日送達，雖未明顯違反雙方於105年11月9日協調會之決議情形，惟拖延至期限之末日始完成審查，確易引起故意延宕之猜疑，而上開函復之審查意見復存有相關瑕疵，未能以簡要明確之方式呈現，臺北榮總允宜力求精進，並於爾後程序中注意避免。

(一)陳訴人另訴稱其依105年11月9日協調會決議於同年12月21日遞交投資執行計畫書後，臺北榮總不僅遲於106年2月22日方送達其審查結論，已逾前述協調會決議之2個月內期限；而其函文更表示就財務管理計畫部分「另訂時間協調完整機制」云云，顯然就此部分尚未審查完成；臺北榮總審查意見，除有

諸多超出仲裁判斷之內容，且多處重複冗雜，顯然並未先行整合內部各處室之意見，任由各不明究理之單位僅憑己見隨意提出，更見臺北榮總未依協議履行，仍藉故稽延刁難等語。

- (二)查依臺北榮總106年5月19日函復本院說明，陳訴人確於105年12月21日以(105)十祥第1051221號函提送投資執行計畫書予該院，而該院係於同日即收受該105年12月版之投資執行計畫書。再參諸陳訴人及臺北榮總雙方前於105年11月9日協調會議中所達成之決議：「1. 雙方同意依仲裁判斷書辦理。2. 十祥公司同意於2個月內提出投資執行計畫書。3. 臺北榮總於收到十祥公司提送投資執行計畫書後2個月內完成審查並同意後，簽訂地上權設定契約並交付土地。」則本案臺北榮總對於該份投資執行計畫書至遲應於106年2月20日完成審查。而陳訴人雖係於106年2月22日始收受臺北榮總之審查結論，然據臺北榮總於上開106年5月19日函復說明中陳稱，由於該計畫涉及該院未來整體發展，十祥公司提送之105年12月版投資執行計畫書需經各部室充分討論及表達意見。因此，該院除發交各部室表示意見外，並於106年1月20日及106年2月6日召開院內本計畫督導小組會議綜合檢討，再就最終檢討結果辦理各部室之陳核。該投資執行計畫書之審查意見於106年2月20日由院長室簽核完成審查(註：臺北榮總於該函復公文中將此日期誤植為「106年2月21日」)，並未逾越前述會議紀錄所要求之完成審查期限等語，此有該院工務室106年2月15日簽呈影本附卷可稽，足認該院確係於106年2月20日完成審查，並於翌(21)日發文，而於同月22日送達陳訴人。臺北榮總未能加速內部審查作業期程，以致於

期限之末日始完成審查，延宕2日始將審查結論送達陳訴人，縱或有所欠當，惟衡諸上開決議並未要求臺北榮總須於2個月內將審查結果「送達」陳訴人，尚難逕認為該院已違反105年11月9日協調會之決議情形。

- (三) 針對臺北榮總106年2月21日以北總工字第1061000112號將審查意見函送陳訴人之函文說明二提及：「此外，第三章財務管理計畫第四節營運量預估及收費標準均與104年3月3日中華民國仲裁協會仲裁判斷未臻相符，為達有效經營及管理，在不影響既有合作及雙方應有權益下，該部分將另訂時間協調完整機制……」，遭陳訴人質疑係臺北榮總就該部分尚未審查完成一節，亦據臺北榮總於上開106年5月19日函復本院公文中澄明略以，該部分並非尚未完成審查，而係該院於審查過程，發現其中第三章財務管理計畫第四節營運量預估及收費標準均與雙方依仲裁判斷所簽訂之投資契約修訂書及仲裁判斷之意旨諸多不符，而有另行詳為澄清及討論之必要。詳言之，仲裁判斷之意旨，係將十祥公司自99年起，每年因系列服務往生室之營運，實際向下包商收取之金額，作為本計畫權利金計算重要基礎之一。而陳訴人所提送之105年12月版投資執行計畫書中，未依仲裁判斷意旨，列計該公司自99年起每年因系列服務往生室之營運所生之實際收入，造成本計畫之財務管理計畫失真，嚴重損及該院權益；再者，陳訴人105年12月版投資執行計畫書之財務管理計畫與103年仲裁期間所提出之財務分析報告書相較，不僅財務數據有諸多歧異，且建築物（包括商場、餐飲區等）之面積及興建經費，亦不相同，陳訴人復未說明其變更之具體依

據、造成影響之分析及因應措施等，致該院無從審查其合理性。

(四)然而，查閱臺北榮總函復之審查意見，除部分項次未能依投資執行計畫書之章節順序依次排列(如項次15至18、項次28)外，部分項次未具體敘明其認定投資執行計畫書相關內容不符合仲裁判斷意旨、101年版計畫書及契約修訂書之依據(如項次1、項次17)；部分內容似僅為該院內部單位間之意見表述，而非屬該投資執行計畫書不符相關規定而應予改正之事項(如項次2列載「本案使用土地範圍包含……，建請工務室將相關辦公及作業場所一併納入規劃，如未來位置離病房過近，請將垃圾處理所產生之噪音及臭味之防治一併處理，並於本體建物拆除前先行完成新作業場所所需軟硬體設施」、項次26列載「p.56表3-5-1人員薪資規劃，人數已由101年3月版之125人調整為35人，初步檢視人力配置相對其營運模式已較前次估算合理」)，卻仍列入於待改正之38項中，凡此瑕疵，均使本件耗時整整2個月始完成之投資執行計畫書審查意見仍顯粗糙，而尚有諸多精進之空間。

(五)綜上，針對陳訴人於105年12月21日所提出之投資執行計畫書，臺北榮總於106年2月20日完成審查，並於同月21日將審查意見函復陳訴人，再於翌(22)日送達，雖未明顯違反雙方於105年11月9日協調會之決議情形，惟拖延至期限之末日始完成審查，確易引起故意延宕之猜疑，而上開函復之審查意見復存有相關瑕疵，未能以簡要明確之方式呈現，臺北榮總允宜力求精進，並於爾後程序中注意避免。

調查委員：江明蒼