

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院文化建設委員會。

貳、案由：行政院文化建設委員會對本案大台北新劇院興建計畫之規劃自 93 年迄今近 7 年，仍處先期規劃之前置作業階段，其執行策略規劃、興建開發模式一再反覆，搖擺不定，延宕計畫時程；又該會未於本案先期委託規劃案之契約內限制顧問廠商之修正次數以及明訂審查修正之期程，亦無相關契約罰則予以規範，肇致計畫審查一再修正，延宕綜合規劃報告報行政院期程等均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據審計部函報，該部稽察行政院文化建設委員會執行中央政府擴大公共建設投資計畫—大台北新劇院興建計畫，似涉有未盡職責及效能過低情事。迄今本案行政院原核定計畫期程民國(以下同)94-98 年業已結束(行政院 97 年 3 月 28 日同意再展延至 101 年)，本案執行進度仍處先期規劃之前置作業階段(詳附表一、二、三)，計畫基地(詳附圖一、二、三)迄未能發揮計畫預定效益，社會對國際級專業劇院之迫切需求仍未能獲得滿足，嚴重影響政府施政效能。惟其詳細情形究竟如何，實有詳予調查之必要，遂申請自動調查。案經本院分別於 99 年 11 月 15 日、同年 12 月 24 日詢問行政院文化建設委員會(以下簡稱文建會)、行政院經濟建設委員會(以下簡稱經建會)相關業務主管人員等，並參酌所檢送之相關資料查核竣事。經深入調查結果，文建會對本案大台北新劇院興建計畫之規劃顯有下列未善盡職責之違失：

一、文建會對本案之規劃自 93 年迄今近 7 年，仍處先期

規劃之前置作業階段，其執行策略規劃、興建開發模式一再反覆，搖擺不定，延宕計畫時程，肇致未能決定營運主體，俾便辦理後續相關作業，影響施政效能及基地發展效益，確有違失：

- (一)依 98 年 12 月 31 日廢止之擴大公共建設投資特別條例第 3 條規定：「…中央執行機關負責各項具體執行計畫之研擬、預算編列及推動；…。」同條例第 6 條第 1 項規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，…分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。」復依促進民間參與公共建設法施行細則第 39 條第 1 項規定：「主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。…」行政院於 93 年 2 月 18 日原則同意本案採 BOT 方式辦理，爰文建會自應依前揭規定，於辦理民間參與政府規劃之公共建設前，完成本案可行性評估及先期規劃。
- (二)查本案大台北新劇院興建計畫用地於 93 年 3 月即撥用完成，該用地面積 33,625.49 平方公尺，99 年 1 月公告現值為新台幣(下同)112 億餘元。惟查文建會對本案先期規劃之執行策略規劃、興建開發模式，由 93 年「BOT 方式」、94 年「民間自提 BOT」、96 年「政府自建」、97 年「政府規劃 BOT」，歷經多次變更：
 - 1、93 年 2 月 18 日行政院同意採「BOT 方式」，計畫期程為 93 年至 97 年，推動經費 5 億元。
 - 2、94 年 11 月 24 日行政院原則同意，採「民間自提 BOT」，計畫期程為 93 年至 98 年，計畫經費為 5

億元；95年8月15日行政院同意再減為1億元。

3、96年2月16日文建會報行院，改爭取採「政府自建」。

4、97年3月28日報行政院同意，再改採「政府規劃BOT」，計畫期程為93年至101年，政府編列1.57億元，民間投資99億元。

5、目前規劃情形：仍處先期規劃之前置作業階段。

(三)復查文建會於92年10月間既以98萬元委託安侯企業管理股份公司進行「大台北劇院開發計畫初步可行性評估」，其結論略以：大台北新劇院興建計畫財務初步可行性分析結果，本計畫如在未收取權利金及土地租金之BOT民間參與模式推動下，其計畫具自償性(126.24%)，且民間參與者之計畫在折現率5.87%之基本假設下，計畫淨現值462,372千元，內部投資報酬率6.14%，高於折現率5.87%，具有投資之財務可行性，以及預估股東權益報酬率10.66%，皆顯示本計畫之初步可行性，因此，本計畫可以BOT之方式持續推動。

(四)再查，經建會向本院說明略以：「本案自93年2月18日行政院核定後，歸納造成延宕因素，主要以最初規劃BOT方式推動模式之預期招標商機，與日後實際辦理情形產生嚴重落差問題困境，係造成審核進度延宕主要原因。」、「本會同意本案延宕原因源自招商經驗與廠商回饋意見顯示BOT可行性低，致影響期程。」、「政府相關部會與民間均欠缺有關大型劇院BOT興建之專業推動人員與經驗，導致需花費時間摸索或受錯誤訊息導引。」、「當前顧問公司對大型劇院自償性低於一般文化設施之認知不足，對大型劇院視同一般文化設施，抱持大型劇院辦理BOT之可行性過度樂觀，以致給與政府錯

誤訊息導引。…國內委託評估廠商目前就此類領域欠缺評估專業，…顯示劇院自償性較一般文化設施為低，惟委託廠商評估時，確未予以正視與研究。」。爰上，顯示文建會與顧問公司對大型劇院自償性低於一般文化設施之認知不足，對大型劇院視同一般文化設施，抱持大型劇院辦理 BOT 之可行性過度樂觀，以致給與政府錯誤訊息導引。

- (五)經核：文建會對本案之規劃自 93 年迄今近 7 年，仍處先期規劃之前置作業階段，由於政府相關部會與民間均欠缺有關大型劇院 BOT 興建之專業推動人員與經驗，導致需花費時間摸索或受錯誤訊息導引；再加上文建會與顧問公司對大型劇院自償性低於一般文化設施之認知不足，對大型劇院視同一般文化設施，抱持大型劇院辦理 BOT 之可行性過度樂觀。故文建會對本案執行策略規劃、興建開發模式，由 93 年「BOT 方式」、94 年「民間自提 BOT」、96 年「政府自建」至 97 年「政府規劃 BOT」，一再反覆，搖擺不定，延宕計畫時程(由 97 年延至 98 年、再展延至 101 年)，肇致未能決定營運主體，俾便辦理後續相關作業，影響施政效能及基地發展效益，未能滿足專業表演藝術團隊對國際級劇院之迫切需求、擴大民眾觀賞優質表演節目之機會等，確有違失。

二、文建會未於本案先期委託規劃案之契約內限制顧問廠商之修正次數以及明訂審查修正之期程，亦無相關契約罰則予以規範，肇致計畫審查一再修正，延宕綜合規劃報告報行政院期程，核有違失：

- (一)依前揭擴大公共建設投資特別條例第 6 條第 1 項及促進民間參與公共建設法施行細則第 39 條第 1 項規定，文建會自應於辦理民間參與政府規劃之公共建

設前，完成本案可行性評估及先期規劃。

(二)查文建會於 93 年 11 月以 635 萬元委託統籌環境工程規劃股份有限公司（以下簡稱統籌公司）辦理「大台北新劇院興建之前置作業委託案」，詳附表二，依該契約規定應於 94 年 2 月 28 日前提出期中報告，94 年 4 月 30 日前提出期末報告，並報行政院核定。次查統籌公司於 94 年 2 月 26 日將期中報告送交文建會審查，經該會先後於 94 年 3 月 10 日、4 月 12 日、5 月 6 日及 6 月 13 日歷經 4 次審查後，始獲通過，惟據 94 年 6 月 13 日第 4 次期中報告審查會議紀錄，仍有部分內容尚待修正（劇院功能規範、營運模式分析、促參誘因分析、興建成本、替代方案…等），且已逾預計報院期程（94 年 4 月）；復查統籌公司於期中報告審查通過後 22 日即提出期末報告（94 年 7 月 4 日），因該期末報告未針對歷次會議中委員審查建議意見予以改善，存有重大疏漏，致再歷經 94 年 7 月 12 日、8 月 19 日及 11 月 10 日 3 次審查會議，仍以規劃報告書瑕疵過多（內容未符審查委員所提要求、空有架構內容貧乏、分析結果不正確…等）、歷次審查建議仍未見改善等因素，未予通過，並於 95 年 1 月 10 日與該公司終止契約，另委託台灣經濟研究院辦理先期規劃及民間自提招商等作業，迄至 95 年 7 月 4 日始將規劃報告陳報行政院核定，較原預計期程已延宕 1 年 3 個月。

(三)再查依該契約規定，本案顧問廠商統籌公司應於 94 年 4 月 30 日前提交期末報告，廠商至 94 年 7 月 4 日方提送，逾期 64 日。雖按契約規定，逾期違約金以分期付款金額計算每日千分之一，尾款為 190 萬 5,000 元，文建會抵扣逾期違約金 12 萬 1,920 元，

並針對期末報告減價收受，尾款實際撥付顧問廠商 60 萬 7,036 元。然已肇致計畫一再修正，嚴重影響整體施政計畫之推展，縱已依約抵扣逾期違約金，並嗣後將增列契約相關規定之檢討改善措施，亦難資為該會免責之依據。

(四) 未查該會與統籌公司簽訂「大台北新劇院興建前置作業委託案契約書」及本案委託案需求說明，均僅規範統籌公司應於 94 年 2 月底前提出期中報告及 94 年 4 月 30 日前提出期末報告，然因該會未於本案契約內限制廠商修正次數以及審查修正之期程，已肇致規劃作業延宕，以及廠商提出之期中及期末報告存有重大疏漏，經一再修正，卻無相關契約罰則予以規範，除機關權益未獲保障外，亦致規劃報告未通過，並中止契約。該會遂另再委託其他機構辦理，延宕 1 年餘，至 95 年 7 月 4 日始報行政院，嚴重影響後續計畫推動，核有未盡職責情事。

(五) 經核：文建會對本案先期委託規劃案之契約，僅規定顧問廠商應於 94 年 2 月 28 日前提出期中報告，94 年 4 月 30 日前提出期末報告，並報行政院核定。然卻未於該契約內限制顧問廠商之修正次數以及明訂審查修正之期程，亦無相關契約罰則予以規範，肇致計畫審查一再修正，終致規劃報告未通過，並與廠商中止契約，且造成規劃作業延宕，亦延宕綜合規劃報告報行政院期程，核有違失。

三、文建會為辦理本案大台北新劇院之興建計畫，自 94 年度起迄今於特別預算、公共建設預算經費項下編列預算，歷年之預算平均執行率為 7.14%，核屬偏低，致使預算無效運用及浪費預算編列審核之行政資源，顯有違失：

(一) 查文建會為辦理本案大台北新劇院，依該會提供到

院之資料顯示，自 94 至 99 年度於「特別預算」與「公共建設」經費項下共計編列 12,253.5 萬元；自 94 至 99 年 10 月執行金額共計 874.7 萬元(已扣除 94 年度流用辦理衛武營全國藝術博覽會相關活動 3,673.6 萬元)，其中 94 年度流用 3,673.6 萬元辦理衛武營全國藝術博覽會相關活動，業經本院於 97 年 11 月間糾正在案。復查有關大台北新劇院興建計畫自 94 年至 99 年 10 月歷年之預算執行金額分別為 2.8 萬元、158.4 萬元、237.1 萬元、0 元、430.2 萬元、46.2 萬元，詳附表四。爰上，自 94 年迄今歷年之預算執行率為 0.07%、7.92%、4.74%、0.00%、71.70%、9.18%，又 6 年來之平均預算執行率為 7.14%，核屬偏低。

(二)經核：該會自 93 年度起開始規劃大台北新劇院興建計畫案，迄今仍停滯於先期規劃之前置作業階段，尚無具體成果。且該會自 94 年迄今於特別預算、公共建設預算經費項下歷年之預算執行率為 0.07%、7.92%、4.74%、0.00%、71.70%、9.18%，又 6 年來之平均預執行率為 7.14%，核屬偏低，該會對上述預算未能有效執行，除計畫一再修正外，並有鉅額預算繳回國庫情事，致使國家財源無效率運用，浪費相關預算編列審核等行政資源，顯有違失。

綜上所述，文建會對本案大台北新劇院興建計畫之規劃自 93 年迄今近 7 年，仍處先期規劃之前置作業階段，其執行策略規劃、興建開發模式一再反覆，搖擺不定，延宕計畫時程；又該會未於本案先期委託規劃案之契約內限制顧問廠商之修正次數以及明訂審查修正之期程，亦無相關契約罰則予以規範，肇致計畫審查一再修正，延宕綜合規劃報告報行政院期程等均有違失，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。

附表一、行政院文建會辦理「大台北新劇院」案重要紀事一覽表

附表二、行政院文建會辦理本案大台北新劇院歷年先期規劃之採購標案及依促參法招商一覽表

附表三、行政院文建會委託臺灣經濟研究院依促參法第 46 條協助辦理大台北新劇院興建案民間自提 BOT 政策公告招商作業一覽表

附表四、行政院文化建設委員會辦理本案大台北新劇院「特別預算與公共建設預算」之編列、執行、繳庫情形一覽表

附圖一、行政院文化建設委員會辦理「大台北新劇院」之基地位置圖(一)

附圖二、行政院文化建設委員會辦理「大台北新劇院」之基地位置圖(二)

附圖三、行政院文化建設委員會辦理「大台北新劇院」之基地位置圖(三)