

## 調 查 報 告

壹、案由：臺北市政府函報：該府辦理民間參與投資松山菸廠文化園區興建營運移轉計畫案，有關權利金及土地租金低估、文創回饋金提撥合約適法及適格性、主體事業比例變更未經議決與追認等情，是否涉及行政違失？報請調查究責案。

貳、調查意見：

一、松菸BOT案申請須知允許申請人得邀請協力廠商從事本計畫案之興建、營運等相關工作，且富邦建設股份有限公司投標之投資計畫書經本BOT案甄審委員會評定為最優申請人，其於議約階段報請臺北市政府核定之投資執行計畫書亦敘明營運階段由協力廠商誠品股份有限公司負責文創產業空間營運及承租，雙方租賃契約事後亦報請該府同意備查，有關外界質疑本BOT案違反促進民間參與公共建設法第51條規定一節，於法令適用面經多方研議，固無不合，惟本BOT案團隊應本於企業之社會責任，落實BOT精神，以保障本BOT案之永續經營。

（一）促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第51條第1、2項規定：「民間機構依投資契約所取得之權利，除為第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的」、「民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租、設定負擔。」同法施行細則第47條第1項規定：「本法第51條第2項所稱民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，指民間機構於興建營運期間內，因興建營運公共建設所取得及為

繼續經營公共建設所必要之資產及設備。」

- (二)臺北市政府為推動松山菸廠文化園區修復及再利用事宜，依建築物性質分為A、B區，A區屬古蹟與歷史建築區域，由該府文化局完成修復工程後委託財團法人台北市文化基金會營運管理，B區(6-15號倉庫區，非屬古蹟與歷史建築區)採政府規劃方式(設置「文化創意產業資源基地」)辦理松菸BOT案，經公告招標評審，97年9月25日第4次甄審委員會(下稱甄審會)會議評定富邦建設股份有限公司(下稱富邦公司)為最優申請人，該公司乃依申請須知規定，於98年1月6日設立興建營運公司臺北文創公司，同年1月15日簽約，契約主要內容略以：1.興建營運臺北文創大樓作為文化創意產業資源基地，自簽約翌日開始起算50年；2.臺北文創公司營運本計畫案應經營主體事業(指依據經濟部「中央文化創意產業定義與範疇」之文化創意產業區【文化創意產業、數位內容產業】，及周邊資源區【工商服務顧問公司】)，其空間量體應至少占總容積樓地板面積65%；附屬事業(指於本基地上開發經營主體事業以外之事業，如餐飲美食業、銀行業等)之空間量體至多不得超過總容積樓地板面積35%；3.臺北文創公司承諾依本契約取得之興建營運權利，以及於本契約期間內因興建、營運所取得之資產或設備等，非經甲方書面同意，不得轉讓或設定負擔予他人。
- (三)102年臺北文創大樓完工後，臺北文創公司規劃為展演、商場、旅館及辦公室四大空間，除辦公室空間由臺北文創公司自營招商外，其餘3空間出租予本BOT案協力廠商誠品集團旗下之誠品股份有限公司、誠品生活股份有限公司(下稱誠品生活公司)及誠品旅館事業股份有限公司(下稱誠品旅館公司)經

營，其中外界質疑由誠品生活公司承租之臺北文創大樓商場空間6,047.8坪（主樓之B2樓部分、1樓部分、2樓全部、3樓全部），該公司再高價轉分租予132家攤商謀取暴利，有違促參法第51條規定。

（四）針對本BOT案是否違反促參法第51條規定一節，臺北市政府遴聘之法律顧問中桂法律事務所曾就本BOT案可否由臺北文創公司出租予第三人方式營運疑義，於101年10月15日提出法律意見書略以：「1. 本所建議，本案市府若確有同意民間機構得以出租方式經營主體事業及附屬事業之本意，宜先於市府內部以明確之方式確認後，再對外與民間機構確認之，並據以執行後續事宜。2. 縱使臺北市政府同意民間機構得以出租方式經營主體事業及附屬事業，亦宜要求臺北文創公司與第三人之租約中，應列入臺北文創公司如何監督第三人經營之相關條文。3. 為能符合促參法由民間機構負經營之責之基本精神，臺北市政府於確認同意臺北文創公司得以出租第三人方式經營時，宜要求臺北文創公司於租約中限制該第三人不得再行轉租。」另財政部102年2月22日函復臺北市政府文化局說明略以：「有關民間機構與其協力廠商間權利義務疑義，請貴局依原招商文件及投資契約（如興建計畫、營運計畫及財務計畫等）及申請須知相關規定本權責釐清，且均不得違反促參法規定。」

（五）臺北市政府文化局依據財政部前揭函釋於102年3月5日邀集法務局、財政局研商後，於同年4月25日簽辦臺北文創公司函報松菸BOT案商場空間、展演空間及旅館空間租賃契約書及各該租約之增補協議書乙案，經張金鶚副市長於同年5月15日決行同意商場租約（含增補協議書）及展演租約（含增補協議書）

備查（註：旅館租約及其增補協議書為附屬事業，因其經營執行計畫書尚未審核通過，檢退不予備查），其分析說明理由略以：「政府應尊重民間機構的經營主導，經營方式並不排除出租，亦無出租比例之限制……；中桂法律事務所102年4月15日提出法律專業意見表示，由臺北文創公司與誠品生活公司、誠品股份有限公司及誠品旅館公司簽訂之商場租約增補協議書第3條、展演租約增補協議書第2條及旅館租約增補協議書第2條約定觀之，均有約定乙方（誠品生活公司、誠品股份有限公司及誠品旅館公司）應於試營運（如有）前3個月、正式營運前3個月將開始營運當年度之各空間規劃事項，包括營運方針、空間配置、營運內容、活動時間、名稱、內容、招商規劃及定位櫃位廠商資訊等，以書面送交臺北文創公司審核，並於商場租約增補協議書第4條、展演租約增補協議書第3條及旅館租約增補協議書第3條約定，乙方應於每年10月底前向臺北文創公司提交營運規劃書，內容包括營運現況、次年度空間及活動規劃，以及與前一年度營運規劃差別之說明等，上開約定事項，應已相當程度反映出臺北文創公司並非單純以出租空間之方式營運，而係可實質介入誠品3家公司有關各空間之營運規劃，並藉審核該3家公司營運規劃書之過程，監督各空間之利用符合本計畫案扶植文創產業之行政目的，故依該等增補協議書內容，應可排除臺北文創公司是否符合本契約第8.2.2條第1句<sup>1</sup>以及促參法第51條規定之疑慮。」

（六）另查本BOT案申請須知第2.3條規定：「申請人得邀請協力廠商從事本計畫案之興建、營運等相關工作，

<sup>1</sup> 松菸BOT契約第8.2.2條規定：「乙方營運本計畫案應經營主體事業，且主體事業空間量體應至少占總容積樓地板面積65%。」

並於獲選為最優申請人及簽訂興建營運移轉契約後，由該協力廠商履行興建營運移轉契約之相關工作。申請人於本計畫案投標時提出之協力廠商，於簽訂興建營運移轉契約前不得變更。於簽訂興建營運移轉契約後，如有更換之需要，應以書面向主辦機關提出申請，經主辦機關書面同意後始得更換。」嗣富邦公司投標之投資計畫書經本BOT案甄審會評定為最優申請人，其於議約階段報請臺北市政府核定之投資執行計畫書第2-2-2章節說明，營運階段由誠品股份有限公司負責文創產業空間營運。第5-4-1章節說明，本計畫營運規劃係以出租方式辦理，本計畫營運收入均為租金收入，本團隊初步已就未來各類別區域洽定承租之營運團隊以長期租約為目標，以保障本計畫可靠之營運收入及永續經營。嗣詢據臺北市政府查復表示：「本BOT案甄選，本即有意評選最具履約實力之『團隊』執行，藉由團隊各成員擅長專精領域分工執行契約各部興建營運事務，以達到最佳執行成果，為借重誠品股份有限公司於文化界所累積之實力及多年來通路累積之經營經驗，於實際執行時乃由投標團隊之一誠品股份有限公司百分百持股之誠品生活公司進行該部分之營運。因此，有關臺北文創公司將臺北文創大樓商場及展演空間出租予誠品生活公司及誠品股份有限公司經營一事，該府於102年5月17日同意展演空間及商場空間租賃契約書備查。」綜觀前述办理流程及臺北市政府說明，尚無違法疑慮。

(七) 綜上，松菸BOT案申請須知允許申請人得邀請協力廠商從事本計畫案之興建、營運等相關工作，且富邦公司投標之投資計畫書經本BOT案甄審會評定為最優申請人，其於議約階段報請臺北市政府核定之

投資執行計畫書亦敘明營運階段由協力廠商誠品股份有限公司負責文創產業空間營運及承租，雙方租賃契約事後亦報請該府同意備查，有關外界質疑本BOT案違反促參法第51條規定一節，於法令適用面經多方研議，固無不合，惟本BOT案團隊應本於企業之社會責任，落實BOT精神，以保障本BOT案之永續經營。

二、政府機關辦理促參業務，其核心價值為提升公共服務水準，並非以收取權利金為唯一之目的，倘財務計畫評估不具自償性，得予免收，行政院公共工程委員會96年4月12日訂定發布之「促參案件權利金設定及調整原則」之相關規定可資參照。查松菸BOT案可行性評估之開發權利金及經營權利金設定標準，係依行政院公共工程委員會函訂之前開原則計算設定，經臺北市政府辦理可行性分析評估自償率大於1認為可行，嗣後再隨當時的經濟景氣不振下修招商，於法並無違背。

(一)促參法第11條規定：「主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性，記載下列事項：……二、土地租金、權利金及費用之負擔。三、費率及費率變更……。」依95年7月27、28日召開之臺灣經濟永續發展會議財金組共同意見之一：「為避免權利金設計不當及鼓勵民間發揮創意及經營效率，應檢討建立符合國際慣例之權利金設定方式，除可讓民間機構享受努力所得，避免收受過高之開發權利金，不利民間廠商財務調度，並進一步吸引外資。」因此，當時促參法主管機關行政院公共工程委員會（下稱工程會，配合行政院組織再造，該會促參法業務已於102年1月1日移由財政部推動促參司辦理）於95年10月8日及同年12月20日邀集業界人士、學者專家

及各機關代表共同研商聽取建言後，於96年4月12日函訂定發布「促參案件權利金設定及調整原則」<sup>2</sup>，其壹、設定原則第2、4點規定：「權利金之計收，應基於主辦機關推動該案件之政策目標衡酌，並視個案財務可行性決定」、「權利金一般分為開發權利金及營運權利金……主辦機關可視個案參採下列方式設定：（一）開發權利金：1.市價法：依該筆土地市價或土地公告現值的固定百分比。……（二）經營權利金：1.固定百分比：經營權利金依每年（或月或季）總營業收入或特定指標百分比收取……。」

（二）有關臺北市政府104年6月16日函送該府廉政透明委員會松菸BOT案調查報告<sup>3</sup>，認為本BOT案開發權利金及營運權利金低估，無非基於下列理由：

- 1、臺北市政府96年7月編製之可行性評估中財務可行性評估，係以建築樓板面積55,000m<sup>2</sup>及可租用樓板面積42,000m<sup>2</sup>及達成計畫內部報酬率（IRR）9%及權益內部報酬率12%之目標，以財務模型的現金流量折現法，「估計」開發權利金新臺幣（下同）15億元及營運權利金0.5%。
- 2、經分析本BOT案可行性評估、兩家投標廠商富邦公司及漢洋建設股份有限公司之本案「建築總面積」及「可租用面積」數據，臺北市政府96年7月編製之可行性評估中財務可行性評估之建築總面積及可租用面積嚴重低估，是導致規劃設定權利金及招商文件中權利金下限低估之主要因素，進而造成實際招標及執行時之權利金也嚴重低估。
- 3、採用臺北文創公司及臺北市政府雙方投入資源

<sup>2</sup> 工程會96年4月12日工程技字第09600144180號函。

<sup>3</sup> 臺北市政府104年6月16日府政廉字第10430801700號函。

之貢獻度比例24%<sup>4</sup>（38.45億元）：76%<sup>5</sup>（120億元），作為評估政府權利金收入及相關收入是否合理。依原可行性評估模型重新計算，顯示開發權利金嚴重低估約18億元。若依富邦公司財務模型模擬設算不同權利金之分配分析推論，開發權利金低估金額約在13億元至26億元之間。

（三）查前揭臺北市政府廉政透明委員會設算推論松菸BOT案開發權利金及營運權利金低估理由尚非全然可採。依據臺北市政府96年7月編製本BOT案可行性評估「伍、財務可行性分析」，開發權利金設定15億元，經營權利金設定按營運期總營運收入之0.5%計收設定標準，經詢據臺北市政府105年5月6日函復略以：「依照96年土地公告現值126,624元/平方公尺，乘以土地面積12,000平方公尺，得到土地價值為1,519,488,000元，因此估算開發權利金約為15億元。及本案於96年3月29日召開研商會議決議，其中『有關變動權利金原則採總營業收入計算，其百分比下限以不得低於營業收入的0.5%作為財務試算原則』。該會議討論，考量到該土地為袋地，開發尚需有主要交通設施興建，針對開闢聯外道路尚有顧慮；再參酌鄰近之大巨蛋BOT合約，因而酌以將百分比由原先預估之1%降低至0.5%。」<sup>6</sup>等說明，本

∞

<sup>4</sup> 經查閱本BOT案最優申請人富邦公司投標文件「投資執行計畫書」第5章財務計畫第4頁載述，開發總成本合計73.21億元，加計計畫工程週轉及初期營運資金需求，本計畫興建期間資金需求合計需73.45億元，自有資金38.45億元（52.35%），銀行借款35億元（47.65%）。惟查，臺北市政府廉政透明委員會本BOT案調查報告於計算雙方投入資源之貢獻度比例時，未將富邦公司向銀行借款之35億元納入計算，其合理公平性？不無疑問。

<sup>5</sup> 臺北市政府投入本BOT案資源120億元，據臺北市政府廉政透明委員會訪談某民間建設公司負責人估計，97年松菸BOT案土地市價保守估計應在120億元以上。對此計算方式，臺北市政府文化局前局長李永萍於本院詢問時表示，廉政透明委員會之試算標準，其根據來源是民間建設公司建議，市府BOT案並非是合建分售，或租地建屋之概念，該等比喻並不相當，政府並非租地，亦非賣地。

<sup>6</sup> 臺北市政府105年5月6日府授文化主創字第10531180100號函。



件BOT案之開發權利金設定為15億元及營運權利金為0.5%，核屬有據，是以臺北市政府廉政透明委員會移送指訴為「嚴重低估」云云，並無憑據。此外臺北市政府文化局於辦理本BOT案過程亦曾邀請○○技術學院財務金融系廖○仁教授協助審議，經核尚符前揭工程會函訂之「促參案件權利金設定及調整原則」規定。

- (四) 至於本BOT案招標文件開發權利金15億元調整下修過程，係96年間考量當時原物料價格波動幅度飆漲因素，調整為「不得少於12億元」，經提97年3月17日本BOT案甄審會第3次會議決議通過，同年4月10日上網刊登第1次變更公告，然在臺北市政府文化局同年4月21日、5月7日辦理之兩場招商說明會中，廠商對於公告下修之權利金額度仍然再次提出「建築成本就不只12億元；財務試算過於樂觀，靠『文創產業』生存很難，恐無法靠13類文創產業獲利」等質疑。況且本BOT案決標原則係採最有利標精神評審，是以，最終調整下修開發權利金，亦係基於客觀經濟因素考量，有其依據，其甄審及評決作業程序規定，於資格審查後，就合格申請人所提出之「投資計畫書」進行綜合評審，在7個甄審項目中，「財務計畫」所占權重20%（審查重點：1.財務效益評估……2.資金籌措計畫……3.權利金給付計畫……），由甄審會評定選出最優申請人或增選次優申請人，進行議約及簽約。經由以上歷程觀之，開發權利金及營運權利金多寡並非評選松菸BOT案投資人之單一考量因素，尚須考量當時經濟環境景氣及其他評審項目影響，過高之權利金設定，恐無法吸引投資人經營，亦有違本BOT案扶植文創產業等計畫目標之本意。

(五)另本院曾就高雄市政府辦理「高雄市現代化綜合體育館新建工程(BOT)」為零權利金，且由主辦機關補助廠商興建經費15億元乙情，函請財政部釋疑說明略以：「1.本案係依104年12月30日修正公布前之促參法第29條第1項規定辦理，即經甄審會評定其投資依同法其他獎勵仍未具完全自償能力者，就其非自償部分，由主辦機關投資其建設之一部。該條立法意旨為，當政府基於施政需要所核定之公共建設，於無法完全自償時，得由其外部效益所得，補助該項公共建設投資所須貸款利息或投資其建設資金之一部，以提高投資誘因，達到獎勵投資目的。2.促參個案是否收取權利金及是否由主辦機關投資其建設之一部，仍應由主辦機關本於權責，依個案財務計畫評估結果辦理。」

(六)綜上，促參案之推動，係政府與民間基於公共利益及公平合理原則，以公私協力夥伴關係，合作完成公共建設與公共服務之提供。其核心價值為提升公共服務水準，並非以收取權利金為目的，倘財務計畫評估不具自償性，尚得予以免收，而本件松菸BOT案於96年提出之財務可行性評估內容，經查許多計算數據多為假設值，如工程建設經費、未來營運收入等等，不同單位計算的假設條件數據如有不同，即會影響權利金數值，故權利金數額高低，乃見仁見智，難有一致的評斷標準。況查本BOT案可行性評估之開發權利金及經營權利金設定標準，係依工程會函訂之「促參案件權利金設定及調整原則」之「市價法」及「固定百分比」計算設定，經臺北市政府辦理可行性分析評估自償率大於1認為可行，嗣後再隨當時的經濟景氣不振下修招商，於法並無違背。

三、促參法及促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法規定之公有土地租金標準，依工程會函釋係以主辦機關依投資契約提供民間機構使用之土地面積計收。而松菸BOT案招商文件及契約對於移轉調派增加之容積能否折合土地面積計算土地租金，並未明文規定，故本BOT案申請須知及契約規定：「興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。營運期間：依當年公告地價5%計算，並以60%計收租金。」並無不妥。

(一)促參法第15條第1、2項規定：「公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，……其出租及設定地上權之租金，得予優惠。前項租金優惠辦法，由內政部會同主管機關定之。」促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法（下稱促參租金優惠辦法）第2條第1項規定：「公有土地之租金依下列規定計算之：一、興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。二、營運期間：按國有出租基地租金計收標準六折計收……。」查松菸BOT案土地租金計收標準，依本BOT案申請須知第3.2.1.7.2條、契約第6.3條及附件2「地上權設定契約」第3條規定：「興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。營運期間：依當年公告地價5%計算，並以60%計收租金。」合先敘明。

(二)有關臺北市府(廉政透明委員會)移送本院調查，認本BOT案額外使用古蹟歷史建築區移轉容積達3萬1,200平方公尺，但市府對該案廠商並未要求支付其換算之1萬3,000平方公尺土地租金，明顯不合理

一節：

- 1、查松菸BOT案基地面積約1.2公頃，法定容積率240%，法定容積上限僅2萬8,800平方公尺，臺北市政府文化局於96年5月17日召開本BOT案府內研商暨專案小組第2次會議，討論本BOT案建物興建結論：「文化園區(計入古蹟歷史建築區6公頃，合計約7.2公頃)扣除古蹟、歷史建築之既有容積，剩餘容積約8萬5,000平方公尺，於適度保留部分容積以支援古蹟歷史建築區活化再利用後，可供本BOT案基地(約1.2公頃)就整體剩餘容積一併檢討使用。」基此，臺北市政府嗣後於本BOT案申請須知第1.4.5.3條規定：「本案容許之總容積樓地板面積不得超過6萬平方公尺」，其所增加之3萬1,200平方公尺容積(60,000-12,000×240%)，即係依前揭會議結論從6公頃古蹟歷史建築區的剩餘容積移轉而來，若依240%容積率換算，該移轉容積等於1萬3,000平方公尺土地，市府廉政透明委員會因而認為應追討此部分之土地租金。惟查，本BOT案招商文件申請須知及契約對於「容積移轉調派增加之容積，能否折合土地面積計算土地租金」，並未明文規定，臺北市政府如欲追討，允應依本BOT案契約第19章「聯繫、協調及爭議解決」處理。
- 2、此外依工程會97年3月17日函釋說明三略以：「有關土地租金及設定部分可否以可開發建築面積計算一節，促參法第15條第1項規定『公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，……其出租及設定地上權之租金，得予優惠。』

其公有土地之租金，係以主辦機關依投資契約提供民間機構使用之土地面積計收。」<sup>7</sup>

- (三)綜上，促參法及促參租金優惠辦法規定之公有土地租金標準，依工程會函釋係以主辦機關依投資契約提供民間機構使用之土地面積計收。而松菸BOT案招商文件及契約對於移轉調派增加之容積能否折合土地面積計算土地租金，並未明文規定，故本BOT案申請須知第3.2.1.7.2條、契約第6.3條及附件2「地上權設定契約」第3條規定：「興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。營運期間：依當年公告地價5%計算，並以60%計收租金。」並無不妥。

- 四、臺北市政府文化局以經營廠商須經判定為「臺灣原生品牌之文創業」作為同意調降商場空間租金之要件，卻自失監督立場，未依契約賦予之財務檢查權對第一線廠商經營項目進行相關實質審查判定，以致協力廠商誠品生活公司以獲經濟部工業局頒發「創意生活事業證書」為由，獨享租金調降優惠，衍生該公司高價轉分租牟取暴利爭議，阻斷其他小資文創於公共場域成就發展之機會，面對外界質疑，臺北市政府允應依本BOT案契約持續進行相關財務檢查，以確保公共利益及政府權益。

- (一)松菸BOT案興建營運移轉契約第5.5.2條財務檢查權規定：「1.甲方（臺北市政府）得每年定期檢查乙方（臺北文創公司）之財務狀況。必要時，甲方並得隨時派員對乙方執行財務檢查，乙方不得拒絕。2.甲方為執行檢查，得通知乙方定期提出帳簿、表冊、傳票、財務報表及其他相關文件供甲方查核。甲方

<sup>7</sup> 工程會97年3月17日工程技字第09700070260號函。

對於財務報表內容及相關財務問題之查詢，乙方應予配合不得拒絕。」臺北文創公司與協力廠商誠品生活公司簽訂之「松菸BOT文化園區（商場空間）租賃契約書」（下稱商場分包契約）第17條特約事項第4款規定：「為使甲方（臺北文創公司）履行松菸BOT契約第5章5.5財務監督約定，乙方（誠品生活公司）願配合臺北市政府依前述約定所執行之財務檢查權，絕無異議。一經甲方通知，乙方願配合提供與本租約相關之資料報表。」

- (二)查臺北市政府核定臺北文創公司松菸BOT案投資執行計畫書第5章財務計畫5-4-1節營運收入分析說明，本計畫營運收入均為租金收入，主要營運類別可區分為「文創展演及零售」、「文創旅館」、「文創辦公」3大類，其中「文創展演及零售」類別營運內容為大型多功能展演中心、視聽表演廳、會議中心、文創會所、誠品文創主題書店、設計創意館、時尚設計館、工藝館、茶文化生活館、當代藝術館、食尚館（註：臺北文創公司嗣後規劃再區分為「文創商場」及「文創展演」空間經營），營運收入以出租租金1,800元/月/坪為預估基準。臺北文創公司再依本BOT案契約第9.1.1.2條規定，營運期間每年依營業總收入0.5%計算繳交營運權利金予臺北市政府。
- (三)98年適逢全球金融海嘯，經濟力衰退，民眾消費力減弱，臺北文創公司自同年11月30日起，以原投資執行計畫書所載租金標準過高等為由，屢向臺北市政府文化局申請調降租金水準，並於101年4月9日向協調委員會申請協調，經該委員會同年7月25日作成協調建議書，內容略以：「『實際租金收入』亦得基於『扶植文創產業之目的給予彈性之調整』，且甲方原則上亦支持乙方『基於扶植文創產業主張調降租

金之論述』，爰建議甲方，同意依乙方所請，就『商場』空間，如係經臺北市政府文化局判定為『臺灣原生品牌之文創業』，該進駐廠商使用商場空間之租金，得調整為1,050元/月/坪以上……。惟慮及租金調降將影響甲方依前揭系爭契約第9.1.1.2條計收營運權利金之權益，爰建議乙方就商場空間雖得依前揭建議調降租金水準，惟仍應依系爭促參案投資執行計畫書第5章第5頁預估租金水準計算，據以繳交營運權利金。」經臺北市政府文化局簽陳市長同意在案。

(四)嗣臺北文創公司於102年4月2日函送其與協力廠商誠品生活公司簽訂之商場分包契約，該契約書約定誠品生活公司承租臺北文創大樓商場6,047.8坪、租期20年，簽約租金6,000坪以下1,050元/月/坪、其餘47.8坪1,200元/月/坪；另允許將商場及相關設備之一部，以場地或時段方式轉（分）租予其他公司、團體或個人，案經臺北市政府文化局審查後，於同年5月17日同意備查。

(五)查誠品生活公司依據前揭商場分包契約獨享臺北文創大樓商場租金調降優惠，其再為轉（分）租之132家專櫃廠商實際營運內容高度商業化，是否符合「臺灣原生品牌之文創業」不無疑義，且飽受外界批評；又誠品生活公司有無以調降後之優惠租金轉（分）租予符合優惠條件業者，以達成市府扶植本土文創產業之目的，亦有疑義，茲說明如下：

1、臺北文創大樓商場空間部分營運內容與「臺灣原生品牌」之意涵有別：

查臺北市政府文化局審查臺北文創公司與誠品生活公司簽訂之商場分包契約時，未依本BOT案協調委員會協調結果要求商場實際營運內容必

須符合「臺灣原生品牌之文創業」，即同意備查。商場營運後，仍未針對誠品生活公司轉（分）租之相關經營內容進行實質判定，而係任由臺北文創公司自行闡釋「臺灣原生品牌之文創業」定義，導致臺北文創大樓商場內，外國品牌商品混雜其中（舉如vanessabruno、EDN、GAYA等），且間有外商公司進駐經營之情形（如香港商生股份有限公司、薩摩亞商向日國際股份有限公司臺灣分公司等），該等專櫃分租廠商之經營項目與「臺灣原生品牌」之意涵顯然有別。

2、誠品生活公司取得長期租金調降優惠，而其他符合優惠條件之小資文創業者，無法直接承租進駐；又該公司違反商場分包契約規定，拒絕提供轉（分）租相關租金詳情，市府藉由優惠租金方式扶植本土文創產業之目的，恐將大打折扣。

(1) 依本BOT案協調委員會101年7月25日協調建議，經臺北市政府文化局與臺北文創公司雙方均同意之方案略以：「基於『扶植文創產業』目的，經臺北市政府文化局判定為『臺灣原生品牌之文創業』者，商場租金得由1,800元/月/坪，調降為1,050元/月/坪。」惟查該局於審查商場分包契約過程，既未督促臺北文創公司對商場之再轉（分）租事宜妥為規範，亦未促其將1,050元/月/坪低價租金之適用條件（即：須經該局判定為「臺灣原生品牌之文創業」）納入該契約，即同意備查，導致誠品生活公司再轉（分）租其自行認定之「臺灣原生品牌」業者進駐，收取高額租金，已然不符租金優惠條件，惟誠品生活公司仍可在為期20年之契約期間以優惠租金承租，顯屬未當。



(2) 查臺北市政府文化局同意備查臺北文創公司與誠品生活公司間之商場分包契約，除使誠品生活公司享有長期租金調降優惠外，亦導致其他符合優惠條件之小資文創業者無法直接承租進駐，須與誠品生活公司議定租賃條件後，始得設櫃經營。為瞭解誠品生活公司有無將市府扶植本土文創產業之美意落實至各專櫃分租廠商，臺北市審計處曾洽請臺北市政府文化局要求誠品生活公司提供相關租金詳情，惟遭該公司以商業機密為由婉拒，除已違反商場分包契約第17條第4款「……乙方（誠品生活公司）願配合臺北市政府依前述約定所執行之財務檢查權，絕無異議……」規定，該局亦無從檢視誠品生活公司有無將商場專櫃空間以調降後之優惠租金轉(分)租予符合優惠條件之文創業者，邇來招致媒體批評本案標榜扶植弱勢，但實際取得優惠者僅止於誠品生活公司，無法落實市府扶植其他眾多文創產業之意旨。

(六) 對於前揭爭議，臺北市政府查復表示，誠品生活公司經營商場空間之定位為跨領域平台，精選具代表性之文化創意商品並展現聚焦文化的場域，獲經濟部頒發「創意生活事業證書」。商場分包契約依松菸BOT案興建營運移轉契約第4.5.4條約定，臺北文創公司與第三人所簽訂之相關契約為備查制，提送該府文化局備查時無須含契約價格及詳細價目資料。至於「臺灣原生品牌之文創業」，因屬臺北文創公司提出之概念性集合名詞，而臺北文創公司未曾提請該府文化局認定，故暫無認定疑慮；即便誠品生活公司以每坪每月1,050元承租商場空間，臺北文創公司仍以投資執行計畫書承諾之1,800元計算營運權

利金，無損該府權益。依照臺北文創公司與誠品生活公司後續簽訂之商場分包契約增補協議第2條及第6條內容，雙方約定期間之契約及營運規劃書等文件，均須送該府備查，「如臺北市政府對前述文件有所要求或指示時，甲乙雙方同意配合」，否則將以誠品生活公司違約論。是透過臺北文創公司與誠品生活公司間之前開契約條款，該府仍得對誠品生活公司經營本BOT案有監督機制。

(七)惟查，依工程會96年5月22日函訂之「促參案件之財務查核機制」第2點第2款規定略以：財務查核目的包括「確保公共利益及政府權益」。另依松菸BOT案興建營運移轉契約第5.5.2條及商場分包契約第17條第4款規定，均將臺北市政府之財務檢查權納入規範。本BOT案由於該府未確實監督商場轉（分）租作業缺失，衍生誠品生活公司高價轉（分）租、專櫃經營廠商未能享有租金優惠等疑義，正亟待改善之際，該府卻自失監督立場，復以誠品生活公司依投資契約規定無須提供租約價格、該公司經營商場空間獲經濟部頒發文創證書（註：102年11月）、臺北文創公司仍以投資執行計畫書承諾之1,800元/月/坪計算繳交權利金，無損該府權益。及該府仍得對誠品生活公司經營本BOT案有監督機制等由置辯，然從誠品生活公司拒絕提供轉(分)租金價格乙情，及本院105年5月24日詢問臺北文創公司人員坦承「目前確實無法約束（監督）誠品」觀之，顯示臺北市政府怠忽執行契約賦予之財務檢查權等監督權力，顯欠妥適。

(八)綜上，臺北市政府文化局以經營廠商須經該局判定為「臺灣原生品牌之文創業」作為同意調降臺北文創大樓商場空間租金之要件，依松菸BOT案興建營

運移轉契約第5.5.2條及商場分包契約第17條第4款規定，臺北市政府對誠品生活公司有間接財務檢查權，然該局卻自失監督立場，未依契約賦予之財務檢查權對第一線廠商經營項目進行相關實質審查判定，以致協力廠商誠品生活公司以獲經濟部工業局頒發「創意生活事業證書」為由，獨享租金調降優惠，衍生該公司高價轉分租牟取暴利爭議，阻斷其他小資文創於公共場域成就發展之機會，面對外界質疑，臺北市政府允應依本BOT案契約持續進行相關財務檢查，以確保公共利益及政府權益。

五、臺北市政府文化局辦理松菸BOT案第2次變更公告之主體事業/附屬事業比例調整及刪除回饋空間過程雖與第1次變更公告之處理態度有異，惟事後有於本BOT案甄審會第4次會議中列為報告事項中說明追認，其補正程序已生合法效力，尚難謂有違失。

- (一)促參法第44條第1項規定：「主辦機關為審核申請案件，應設甄審會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。」民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法第3條第1項、第4條第1項規定：「甄審會之任務如下：一、訂定或審定申請案件之甄審項目、甄審標準及評定方式。二、辦理申請案件之綜合評審。三、辦理依本法第29條第1項規定應由甄審會評定之事項。四、協助主辦機關解釋與甄審項目、甄審標準及評定結果有關之事項。」、「甄審會置委員7人至17人，由主辦機關就具有與申請案件相關專業知識或經驗之人員派（聘）兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於二分之一。」
- (二)查松菸BOT案96年12月31日原招標文件公告內容，係依本BOT案第1次（96年11月1日）及第2次（96

年12月13日)甄審會議討論事項之決議通過後，由臺北市政府文化局簽請郝龍斌市長核可辦理。嗣於等標期間辦理2次變更招標文件公告，分述如下：

1、第1次變更公告：

96年12月31日原招標文件公告開發權利金規定略以：「開發權利金總額不得少於15億元。分兩階段繳交，第1階段於簽約翌日起30日內，繳交總額之20%；第2階段於簽約第4年起，分16期(每期1年)，平均繳交總額之80%。」嗣臺北市政府文化局於97年3月6、7日召開本BOT案法律顧問專業服務委託案第20、21次工作會議結論：「考量近來原物料漲幅大，物價波動幅度高，預估國際原物料1年之內，仍有可能持續飆漲；為促進廠商投資意願及徵求好的建築設計，故擬修訂開發權利金總額……『不得少於12億元』應屬合理。」經提報同年月17日本BOT案甄審會第3次會議討論後決議：「同意修訂開發權利金總額為不得少於12億元，及兩階段繳交額度修訂為第1階段10%、第2階段90%」，臺北市政府文化局即於同年月20日簽辦本BOT案第1次變更公告，由林崇一副市長於同年4月3日決行核可，10日刊登第1次變更公告。

2、第2次變更公告：

96年12月31日原招標文件公告主體事業/附屬事業規定略以：「主體事業：文化創意產業區及周邊資源區之空間量體應至少占總容積樓地板面積80%；附屬事業：空間量體至多不超過總容積樓地板面積20%。」以及「得標廠商應設置回饋空間總容積樓地板面積達200平方公尺以上」。嗣臺北市政府於97年4月21日、5月7日辦理

2次招商說明會，會中廠商提出關切議題：「財務試算過於樂觀，恐無法靠13類文創產業獲利（主體事業與附屬事業的比例能否考慮調整）」、「回饋空間是否須辦理所有權移轉？回饋空間對廠商在經營管理與運作上產生許多介面問題，是否可能從古蹟歷史建築區空間中挪出？」因此，臺北市政府文化局於97年5月13、16日召開本BOT案法律顧問專業服務委託案第23、24次工作會議，經討論後同意刪除回饋空間規定，及調整主體事業/附屬事業比率為70%、30%。惟查，臺北市政府文化局漏未提報前揭變更內容請甄審會討論決議，即於同年月29日簽辦本BOT案第2次變更公告，由林崇一副市長於同年6月5日決行核可，並裁示將本BOT案主體事業/附屬事業比率修正為65%、35%，同年月16日刊登第2次變更公告。對此，臺北市政府廉政透明委員會認為本次變更過程，事前既未經本BOT案甄審會議列為討論事項議決，復於裁示後亦未補送甄審會議討論追認，簽呈僅略以廠商關切議題或疑義，並無相關分析資訊以支撐為何要變更及變更之可能影響分析，即逕行公告第2次變更，前臺北市副市長林崇一、文化局前局長李永萍即有行政責任。

(三)針對前揭臺北市政府廉政透明委員會指控疏失，經本院105年7月26日詢問臺北市林崇一副市長、文化局李永萍前局長表示：「參加第2次廠商說明會後，考量參與投標廠商需要有堅強的信心才有可能成功，65%或70%比率對市府是沒有差別，改成65%是希望有更多廠商參與投標。從第2次變更公告同意備查，可看出甄審委員會是同意的。」、「整個BOT案有收固定權利金及營運權利金，若主體事業占比越高，

所收到的營運權利金越少，因此當時財政局不希望文創比例這麼高。當時也因多次流標擔心招商不順利（主體文創比例太高），經討論及甄審委員會同意後，才改以70%及30%比率，並非文化局單方面主導改變，因此，當時林副市長才会有此決定。這樣比例決定絕對是符合政府利益。另外200平方公尺回饋，是馬英九市長時期都發局長許志堅所訂的內規，但許多案子造成執行上困擾，故後來府內有開會決定取消，決定刪除有經過甄審委員會追認。」針對林崇一前副市長、文化局李永萍前局長前述第2次變更公告有經過甄審會追認乙情，經查閱97年9月25日臺北市政府文化局召開松菸BOT案甄審會第4次會議紀錄「八、報告事項：案由一：本案公告期間執行情形報告。說明：……『97.6.16變更公告2』，決定：同意備查。」及本院摘錄臺北市政府105年9月5日函<sup>8</sup>提供該次會議錄音檔內容：「（主席李永萍致詞）……接下來我們請鄧科長來做一個業務報告：謝謝主席致詞，相關報告事項，接下來跟各位委員報告，這是我們的議程，……首先就報告事項部分，這案件公告半年的執行情形報請公鑑，這案子在96年12月31日將相關招商文件上網公告，那期間經歷了2次說明會，依潛在投資者的反應意見，來進行一個微調，來變更公告，97年9月1日截止收件，然後在9月2日的時候，我們馬上進行資格審查，有2家潛在投資者投遞了投資計畫書，資格都是符合的，今天我們召開第4次甄審委員會來進行綜合評審……」，經核尚屬有據。

（四）綜上，松菸BOT案第1次變更公告之權利金下修及分

---

<sup>8</sup> 臺北市政府105年9月5日府政二字第10530945200號函。

階段繳交額度，與第2次變更公告之主體事業/附屬事業比例調整及刪除回饋空間，均為本BOT案甄審會「訂定或審定申請案件之甄審項目、甄審標準及評定方式」主要任務之一。臺北市政府文化局辦理第2次變更公告招標文件處理過程雖與第1次變更公告之處理態度有異，未依民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法規定經甄審會議列為討論事項議決，惟事後有於本BOT案甄審會第4次會議中列為報告事項中說明追認，其補正程序已生合法效力，故本BOT案第2次變更內容漏未提報甄審會討論決議乙情，尚難謂有違失。

六、臺北市政府文化局辦理松菸BOT案未建立文創產業之審核機制，遇「文化創意產業」認定疑義，雖曾函請文化部釋疑，惟該部函復之處理態度消極，最後以文化部文化創意產業發展年報引用之稅籍代碼作為認定原則，惟與社會關注焦點仍有一定程度之落差，期間又發生臺北文創公司與協力廠商誠品集團相互攻訐等情事，損及政府施政形象，究「文創產業」應如何認定，臺北市政府允應依「文化創意產業內容及範圍」附註三規定，申請各中央目的事業主管機關為產業認定，中央主管機關應本於職掌妥適處理。

(一)臺北市政府辦理松菸BOT案計畫目標，依本案申請須知第1.4.3條規定，係提供文化創意產業進駐，創造多元平台讓創作者、平台經營者和消費者間緊密互動，以利文化創意產業創作/研發、發行/生產、行銷3個階段管道暢通；並期健全文化創意產業上、中、下游之經營體質，營造優質發展環境，促進文化創意產業永續發展。至文創產業定義，依本BOT案興建營運移轉契約第1.3.1條第9款規定，「主體事業」指依據經濟部「中央文化創意產業定義與範疇」

之文化創意產業區(文化創意產業、數位內容產業)，及周邊資源區(工商服務顧問公司)。本BOT案於98年1月15日簽約後，文化創意產業發展法(下稱文創法)始於99年2月3日公布施行，該法第3條第1項規定：「本法所稱文化創意產業，指源自創意或文化積累，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業機會之潛力，並促進全民美學素養，使國民生活環境提升之下列產業：一、視覺藝術產業。二、音樂及表演藝術產業。三、文化資產應用及展演設施產業。四、工藝產業。五、電影產業。六、廣播電視產業。七、出版產業。八、廣告產業。九、產品設計產業。十、視覺傳達設計產業。十一、設計品牌時尚產業。十二、建築設計產業。十三、數位內容產業。十四、創意生活產業。十五、流行音樂及文化內容產業。十六、其他經中央主管機關指定之產業。」至各產業類別之中央目的事業主管機關、內容及範圍，文化部依同條第2項規定另訂定「文化創意產業內容及範圍」表，各執行機關倘對該表之產業內容與範圍有疑義者，依該表附註三規定，得申請各中央目的事業主管機關為產業認定。另同法第5條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院文化建設委員會(101年5月20日改制為文化部)；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」

(二)本BOT案興建完成之臺北文創大樓於102年5月15日開始營運，臺北市政府文化局審查臺北文創公司經營主體事業之實際認定標準，係對廠商凡有部分營運項目與「中央文化創意產業定義與範疇」所列產業相關者，即將該商之全數經營項目均計入主體事業，與契約規定廠商經營主體事業須符合「中央文化創意產業定義與範疇」認定標準顯有未符，相關



審查作業機制顯有未洽。嗣臺北市政府文化局遇「主體事業」適用文創法認定疑義，於103年5月22日檢送廠商名冊函請文化部協助認定，該部承辦人未經思索旋即於翌(23)日擬稿函請該局自行依法認定，態度顯欠負責積極。茲以臺北文創大樓辦公室空間進駐廠商承租樓地板面積最大之台灣大哥大股份有限公司（下稱台灣大哥大公司）為例，該公司營業項目包括「第三方支付服務業」、「電信管制射頻器材輸入業」及「……法令非禁止或限制之業務」等，臺北市政府文化局曾3次函請經濟部工業局協助認定復以，「台灣大哥大公司符合『數位內容產業』範圍」、「惟目前跨事業經營已屬現行公司活動常態，各公司常不僅只從事文化創意產業1種經濟活動，故各公司於不同場所單位所從事之經濟活動是否屬文化創意產業，仍應依據文化部公告之文化創意產業內容及範圍，視個案情況予以判定」、「依據補充說明資料，有關台灣大哥大公司所提其從事之文創創作素材內容數位化平台、文創銷售/業務支援平台、文創行銷推廣平台等業務，應可歸屬數位內容產業定義之事業活動範圍，惟本案台灣大哥大公司是否符合進駐臺北文創大樓資格，仍由貴局依權責認定。」而臺北文創公司卻以「97年公告辦理松菸BOT案招商文件，已將台灣大哥大公司列為數位內容產業代表廠商；另經濟部工業局亦將台灣大哥大公司編定為數位內容廠商，並列入『2012~2013臺灣數位內容產業廠商名錄』中」理由，向臺北市政府文化局申復。對此爭議，該局函復臺北市審計處略以：「有關本案文創產業之審核機制，係參照103年文化部文化創意產業發展年報所引用之稅籍代碼原則予以認定。」然履約期間，復引發台灣大哥大公司將公司

所在地登記至臺北文創大樓，其內部單位事業體包括行動商務處、客戶開發聯繫處等將進駐作為總部辦公室使用；及富邦集團、台灣大哥大集團相關企業過度集中使用臺北文創大樓；展演空間舉辦婚宴、跨年派對、汽車發表會等活動；前調查意見四所述「臺灣原生品牌之文創業」認定等爭議；104年5月媒體報導臺北文創公司與協力廠商誠品集團間雙方相互攻訐，使整體松菸BOT案形象飽受爭議，引發社會各界輿論強烈抨擊。對於前揭部分爭議，雖經協調台灣大哥大公司及其相關企業於104年9月15日前遷出臺北文創大樓8樓及9樓西側辦公空間暫告平息，但文創產業究應如何認定之根源性問題，始終並未解決。

(三)綜上，政府興辦公共建設的原則，是要創造公共利益的極大化，若涉及限縮私人權益，則雖必要但應極小化，此為多年來社會共同累積下來的經驗。臺北市政府文化局辦理松菸BOT案未建立文創產業之審核機制，遇「文化創意產業」認定疑義，雖曾函請文化部釋疑，惟該部函復之處理態度消極，最後以文化部文化創意產業發展年報引用之稅籍代碼作為認定原則，惟與社會關注焦點仍有一定程度之落差，期間又發生臺北文創公司與協力廠商誠品集團相互攻訐等情事，損及政府施政形象，究「文創產業」應如何認定，臺北市政府允應依「文化創意產業內容及範圍」附註三規定，申請各中央目的事業主管機關為產業認定，中央主管機關應本於職掌妥適處理。

七、松菸BOT案興建營運移轉契約第1.3.1條第9款「主體事業」認定及第4.5.4條「分包契約備查」不含契約價格及詳細價目等部分條文規定未盡完備，衍生履約窒

礙，導致混淆無從監督，部分爭議雖經臺北市政府於104年9月10日簽訂第2次增補協議書檢討補正，惟仍有待臺北市政府持續監督改善，以維護保障市民最大之公共利益。

(一)臺北文創大樓「主體事業」進駐前之審查機制闕如。

促參案之推動，政府與民間廠商角色係公私協力夥伴關係，共同合作完成公共建設與公共服務之提供。查松菸BOT案履約過程，為扶植文創產業定義之「主體事業」，除前調查意見四、六所述之認定爭議外，幾由臺北文創公司及誠品集團做主，臺北市政府毫無置喙餘地，事後僅能依契約第4.5.4條規定同意備查。嗣因外界媒體報導，方才積極介入處理，有關臺北文創大樓進駐廠商過度集中於富邦、台灣大哥大集團爭議，如同臺北文創公司申復理由「契約並無任何限制相關企業不得進駐臺北文創大樓之約定，亦無相關企業承租比例不得超過若干之限制。」突顯本案契約未盡完備之處。

(二)契約規定之「主體事業」尚包含「工商服務顧問公司」，其商業氣息濃厚，且未限定一定比率，易與本案欲扶植文創產業之目標價值混淆。

1、松菸BOT案申請須知第1.3.12條及契約第1.3.1條第9款規定「主體事業」定義，指依據經濟部「中央文化創意產業定義與範疇」之文化創意產業區（文化創意產業、數位內容產業），及周邊資源區（工商服務顧問公司）。

(1)文化創意產業：視覺藝術產業、音樂與表演藝術產業、文化展演設施產業、工藝產業、電影產業、廣播電視產業、出版產業、廣告產業、設計產業、設計品牌時尚產業、建築設計產業、創意生活產業、數位休閒娛樂產業。

(2) 數位內容產業：數位遊戲產業、電腦動畫產業、數位學習產業、數位影音應用產業、行動應用服務產業、網路服務產業、內容軟體產業、數位出版與數位典藏。

(3) 工商服務顧問公司：如行銷顧問業、法律事務所、智財業等。

2、依本BOT案契約第8.2.2條規定，臺北文創公司營運本計畫案應經營主體事業，且主體事業空間量體應至少占總容積樓地板面積65%。查本BOT案契約規定之「主體事業」，除依據經濟部「中央文化創意產業定義與範疇」之「文化創意產業區」外，尚包含「周邊資源區」，故進駐臺北文創大樓之主體事業，並不以「文化創意產業」及「數位內容產業」廠商為限。而周邊資源區（工商服務顧問公司）該類產業廠商商業性濃厚，何以仍納入主體事業？經臺北市政府復以：「因該等產業屬文創產業之支援性質產業，故納入主體事業範圍。」惟查契約未限定一定比率，倘主體事業進駐廠商全為「周邊資源區（工商服務顧問公司）」定義之業者，亦不違約，恐失本BOT案欲提供文化創意產業進駐，創造多元平台之公益計畫目標。

(三) 契約原營運權利金規定之計算方式不合理，臺北市政府已發現補正。

有關本BOT案臺北文創公司應繳交予臺北市政府每年營業總收入0.5%之營運權利金計算方式，依本BOT案契約第8.2.5、9.1.1.2條規定，及廠商投資執行計畫書第5章財務計畫所允諾之對外出租租金標準（展演及商場空間1,800元/月/坪、旅館空間2,500元/月/坪、辦公室空間2,200元/月/坪）計收。

由於臺北文創公司係將展演、商場及旅館空間出租予協力廠商誠品集團經營，若營運狀況良好，誠品集團所賺取之超額利潤，無法反應回饋在臺北文創公司繳交予臺北市政府之營運權利金上，臺北市政府嗣後已發現該漏洞，已於104年9月10日與臺北文創公司簽訂「第2次增補協議書」，就展演、商場及旅館空間可開立第三方發票時，以該第三方銷售額與稅額申報書申報之銷售額0.5%計算營運權利金，付予臺北市政府補正。

- (四) 本BOT案分包契約報臺北市政府備查，卻不含契約價格及詳細價目，市府無從監督。

有關本BOT案未確實監督臺北文創大樓商場轉(分)租及進行「臺灣原生品牌之文創業」判定，臺北市審計處曾函請臺北市政府文化局檢討疏失責任乙情，據復：本BOT案契約相對人為臺北文創公司，其與誠品生活公司所簽之商場租約為備查制，依據本BOT案契約第4.5.4條「乙方承諾為完成本計畫案而與第三人所簽訂之土木建築工程、興建工程契約、主要機器設備採購契約、設備供應契約、營運維護契約、結合關係或控制與從屬關係契約及其他契約等，不得與本契約牴觸，並應將該契約之副本（不含契約價格及詳細價目）交予甲方備查；該契約嗣後如有變更者，亦同。」故分包契約價格並未揭露，該局依約執行，在行政程序上並無疏失，雖屬實情，但亦突顯本BOT案契約未盡完備之處。

- (五) 綜上，根據文化部2015年臺灣文化創意產業發展年報統計，資本規模500萬元以下之文創廠商家數占比84.85%，顯示文創產業以微型企業為主，亟需政府大力扶持。臺北市政府辦理松菸BOT案期許共同打造松山文創園區成為臺北市文化創意產業基地，其

契約期限長達50年，不應由少數廠商長期壟斷寡占，查本BOT案興建營運移轉契約第1.3.1條第9款「主體事業」認定及第4.5.4條「分包契約備查」不含契約價格及詳細價目等部分條文規定未盡妥適，衍生履約窒礙，導致混淆無從監督，部分爭議雖經臺北市政府於104年9月10日簽訂第2次增補協議書檢討補正，惟仍有待臺北市政府持續監督改善，以維護保障市民最大之公共利益。

八、法務部105年10月17日法廉字第10507013290號函認為臺北市政府廉政透明委員會所得調查範圍，限於該政府相關案件之內部調查，該會做成報告後移由權責機關追究行政責任或移送司法機關偵辦，非以其委員會之名義對外為行政行為；又該委員會既係依臺北市政府組織自治條例第9條規定設置之任務編組，其辦理任務所行使之調查權限，自屬臺北市政府職權；惟該會相關調查作為仍應遵守行政程序法規定，不得逾越行政調查權之範疇等情。惟縱使法務部認為該委員會調查權並不具強制力，僅屬內部調查性質，其調查本身及調查結果並非限制或剝奪人民之自由或權利，從而於此階段尚無須給予當事人陳述意見之機會，然有關臺北市政府函報前副市長林崇一及文化局前局長李永萍涉犯行政責任一節，基於保障維護人權立場，該委員會於調查處理過程中，似仍應給予相關當事人陳述意見之機會，以求周妥。另臺北市政府廉政透明委員會與政風單位在角色與功能上不無重疊或競合之處，殊值商榷。

(一)聯合國公民與政治權利國際公約第17條規定：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

我國於98年3月31日經立法院第7屆第3會期第6次會議審議通過「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」兩公約，並制定施行法，自同年12月10日總統令公布施行。有關臺北市政府廉政透明委員會之法律效力及該委員會是否具調查權，依法務部105年10月17日法廉字第10507013290號函釋意旨略以：臺北市政府廉政透明委員會所得調查範圍限於該政府相關案件之內部調查，並據以做成報告後移由權責機關追究行政責任或移送司法機關偵辦，非以其委員會之名義對外為行政行為。又該委員會既係依臺北市政府組織自治條例第9條規定設置之任務編組，其辦理任務所行使之調查權限，自屬臺北市政府職權。惟相關調查作為仍應遵守行政程序法規定，不得逾越行政調查權之範疇。另「臺北市政府廉政透明委員會設置要點」第4點規定：「本會任務如下：(一)民眾檢舉貪瀆不法、重大違失案件之受理、調查及檢討。……(四)肅貪、防貪、公務倫理及行政效能之檢討策進事項。」與政風機構人員設置管理條例第4條規定：「政風機構掌理事項如下：……五、機關有關之貪瀆與不法事項之處理。六、對於具有貪瀆風險業務之清查。」該部認為臺北市政府廉政透明委員會與政風單位在角色與功能上不無重疊或競合之處<sup>9</sup>。另行政程序法第36、39條第1項規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。」等語。

(二)有關臺北市政府104年6月16日函送該府廉政透明委

<sup>9</sup> 法務部105年10月17日法廉字第10507013290號函。

員會松菸BOT案調查報告，報請究責案，來函說明三謂：「本案主體事業比率由原80%降為65%及刪除200m<sup>2</sup>以上回饋空間決策，前臺北市副市長林崇一及前文化局局長李永萍應有涉犯行政責任之嫌。」關於函內所指兩人有無違失一節，本院前調查意見五已陳述甚詳，惟李永萍前局長於本院詢問時指摘略以：臺北市府廉政透明委員會所指責之缺失是否存在，及調查過程中忽視當事人為自己申辯的人權問題，均有可質疑之空間等語。對此，經本院函詢臺北市府復以：「本案在做成決策過程前，文化局前局長李永萍104年5月7日委任華泓法律事務所就本府顧問洪智坤於臉書公開質疑松菸文創開發權利金調降一事，即向本府陳述意見，相關當事人意見即送專案小組委員酌參，專案小組委員並將該陳述意見併入調查報告作成決策參考，請詳參本案調查報告第28頁。」惟查文化局前局長李永萍之陳述意見，係針對時任市府廉政委員洪智坤臉書公布之公文資訊內容<sup>10</sup>，被動向該府廉政透明委員會澄清，而非正式直接回應臺北市府廉政透明委員會之調查說明，應認文化局前局長李永萍指摘該會未給予正式辯解說明機會，尚屬可採。

(三)綜上，法務部105年10月17日法廉字第10507013290號函認為臺北市府廉政透明委員會所得調查範圍，限於該政府相關案件之內部調查，該會做成報告後移由權責機關追究行政責任或移送司法機關偵辦，

<sup>10</sup> 臺北市府文化局承辦人於97年3月17日簽辦松菸BOT案甄審會第3次會議擬加邀工程會派員與會，該次會議係當日下午2時召開，該次會議結論決議，將開發權利金總額不得少於「15億元」修正為「12億元」，市府廉政委員洪智坤於個人臉書上質疑，依臺北市府文化局96年6月15日松菸BOT案財務評估諮詢及專案小組第5次會議結論，本案固定權利金以每年不得低於3,000萬元(總額以15億元為下限)，何以在97年3月17日是日會議決議驟降，質疑發文速度快得令人訝異。



非以其委員會之名義對外為行政行為；又該委員會既係依臺北市政府組織自治條例第9條規定設置之任務編組，其辦理任務所行使之調查權限，自屬臺北市政府職權；惟該會相關調查作為仍應遵守行政程序法規定，不得逾越行政調查權之範疇等情。惟縱使法務部認為該委員會調查權並不具強制力，僅屬內部調查性質，其調查本身及調查結果並非限制或剝奪人民之自由或權利，從而於此階段尚無須給予當事人陳述意見之機會，然有關臺北市政府函報前副市長林崇一及文化局前局長李永萍涉犯行政責任一節，基於保障維護人權立場，該委員會於調查處理過程中，似仍應給予相關當事人陳述意見之機會，以求周妥。另臺北市政府廉政透明委員會與政風單位在角色與功能上不無重疊或競合之處，殊值商榷。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至八，函請臺北市政府通盤檢討改進見復。
- 二、調查意見六，函請文化部檢討改進見復。

**調查委員：林雅鋒**

**王美玉**

**包宗和**