

調 查 報 告

壹、案由：據訴：彰化縣鹿港鎮勞工教育學苑違反組織目標交由私人對外商業經營，變更原定用途，主管機關涉有違失等情。

貳、調查意見：

行政院勞工委員會「勞工教育學苑」位於彰化縣鹿港鎮埔崙里，最初係於民國（下同）83年11月7日，由前台灣省政府第2200次委員會議核定：「台灣省加強勞工福利建設方案第5案—籌設本省勞工育樂中心附設『勞工教育訓練所』」而開始推展各項籌建程序。85年1月25日前台灣省政府核定本案學苑興建計畫，同年12月6日修正為「台灣省勞工育樂中心附設『勞工教育學苑』興建計畫」。

本案基地總面積12,944平方公尺，建築面積6,470平方公尺，總樓地板面積48,938平方公尺，為地上14層、地下3層之複合建築。地上層分為「集會堂」棟（地上3層）、「住宿」棟（地上14層）、「闡場」棟（地上5層）等三個主要建築量體，地下層則全區開挖為相互連通的整體空間。

「勞工教育學苑」係於86年5月1日動工興建，89年2月竣工，興建經費（不含土地）約9.7億元。89年8月間先以任務編組方式自行經營（行政院勞工委員會勞工教育學苑暫行組織規程88年6月29日修正參照），配合部分「勞務外包」，對外開放使用。嗣為配合「促進民間參與公共建設法」（下稱「促參法」）施行（89年2月9日公布），依政府政策，行政院勞工委員會89年6月14日第150次主管會報指示本案學苑營運朝「公辦民營」方式規劃辦理。

爰行政院勞工委員會乃依「促參法」相關規定，自

89年6月起著手規劃辦理。89年8月至12月公開徵選專業顧問廠商，經評選由「財團法人中華顧問工程司」得標，90年1月至4月由財團法人中華顧問工程司提出本案《可行性評估》及《先期規劃》報告，90年5月至7月研議公告徵選民間「經營廠商」招標文件，90年8月辦理招商說明會發布投資資訊，90年9月至12月公告招商，90年11月至12月辦理甄選民間「經營廠商」作業，90年11月27日經甄審會議評選「太平洋立德旅館事業股份有限公司」為最優申請人，91年1月4日完成「委託經營簽約」，91年3月31日完成營運資產「點交」作業，受託經營廠商並自91年4月1日起正式接手本案學苑營運業務。

惟本案陳訴人於97年11月21日至本院陳情受理中心檢附《陳訴書》向值日委員陳情。本件《陳訴書》主旨略謂：「太平洋立德旅館事業股份有限公司違規經營…『勞工教育學苑』及行政院勞工委員會…未善盡監督之責，致使…公然改變用途，諸如以飯店〈HOTEL〉經營，經本人舉發後，又改為飯店經營的另一種型式〈HOUSE〉…顯見勞委會委外經營之決策錯誤，相關同仁又未善盡監督之責，是為怠忽職責…。」

案經本院分別以97年12月11日(97)處台調肆字第0970804785號函詢財政部國有財產局、同年月日(97)處台調肆字第0970804784號函詢內政部營建署、同年月日(97)處台調肆字第0970804783號函詢行政院公共工程委員會、同年月日調肆字第0970804786號函詢行政院勞工委員會，國有財產局嗣以97年12月26日台財產局接字第0970033013號函復，內政部營建署於98年1月15日以營署中城字第0973512613號函復，行政院公共工程委員會則以97年12月23日工程促字第09700519520號函復，行政院勞工委員會於98年1月20

日檢附辦理本案經過詳細卷證，以勞育授字第 0970086383 號函復。經詳查本案相關甄審評選會議紀錄、簽函稿件、契約條款及法令規定，並於 98 年 3 月 17 日現勘後，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如下：

- 一、行政院勞工委員會按促參法第 3 條第 1 項第 5 款規定，將本案「勞工教育學苑」委託民間經營，並無不當；另依據同法第 12 及本案《委託經營契約》〈委託經營權限與期間〉相關條款，雙方約定之「經營範圍」雖未變更本案提供「勞工教育、辦理職業訓練、技能檢定及試務工作、健康休閒娛樂場所」之興建目的，惟歷年勞委會及受其補助勞工團體使用本案學苑僅佔營業額 3% 左右，明顯偏低，勞委會顯有未盡職責輔導承包廠商依興建目的辦理勞工教育活動之咎，應予檢討改進。

- (一)按「促進民間參與公共建設法」（89 年 2 月公布施行、90 年 10 月修正公布）第 1 條：「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。」及第 2 條：「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」，同法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：…五、社會及勞工福利設施。…」與促參法施行細則第 9 條：「本法第 3 條第 1 項第 5 款所稱勞工福利設施，指經中央目的事業主管機關認定之勞工育樂、訓練、教育機構及其設施。」，本案「勞工教育學苑」係屬上揭法條所指「社會及勞工福利設施」之公共建設類別，故得為依「促參法」辦理委託民間經營之標的，爰行政院勞工委員會為配合政府促進民間參與公共之政策，於 89 年 6 月 14 日第 150 次主管會報中指示：本案學苑營

運朝「公辦民營」方式規劃辦理。

- (二)依「促參法」第12條規定：「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。」，因此，本案「勞工教育學苑」雖得按「促參法」辦理委託民間經營，但「主辦機關」與「民間機構」雙方間之權利關係，均需依據簽訂之《投資契約》約定情形而為判斷，合先敘明。
- (三)行政院勞工委員會依據前揭「促參法」相關規定，於90年9月4日以台90勞福2字第0043318號公告「勞工教育學苑民間參與經營招商作業案」，公告民間參與方式為：「由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。」，公告附加說明謂：「勞工教育學苑整體委託經營，由民間自負盈虧。」，因此本案屬「委託經營」性質，受託民間機構於契約期間內享有「營運權」，營運設施相關資產「所有權」仍屬於主辦機關。
- (四)案經公開招標程序後，由行政院勞工委員會（契約甲方）與得標廠商太平洋立德旅館事業股份有限公司（契約乙方）於91年1月4日簽訂本案《勞工教育學苑委託經營契約》，依據本契約〈第二章委託經營權限與期間〉雙方約定條款略以：「〈2.1 委託經營權限〉：甲方依促參法第8條第1項第5款之規定，提供學苑之土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產委託乙方營運，其所有權及其他與乙方使用目的不抵觸之限定物權仍屬甲方，乙方僅享有營運之權利，但仍應負責維護管理。〈2.2 委託經營期間〉：本契約之委託經營期間，自雙方完成點交之日起，至民國100年12月31日

止，但得依第 2.5 條約定展延之。〈2.3 委託經營標的物〉：委託經營標的物為學苑現有土地、建物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產。基地座落於彰化縣鹿港鎮埔崙里…，包含住宿棟地上 14 層，闡場棟地上 5 層（但不含保留供甲方免費使用之印刷室、儲藏室及試題存放室），集會堂棟地上 3 層，地下 3 層，停車場及其附屬設施。週邊空地包含綠地、景觀步道、露天表演場、地湧泉、瀑景設施等。〈2.4 委託經營範圍〉：委託經營範圍如下：2.4.1 利用委託經營標的物辦理或提供服務：乙方得利用委託經營標的物提供教育訓練及會議服務，配合提供住宿、餐飲、休閒等勞工育樂及展覽活動服務。至於闡場則保留原功能，除作為闡場使用之時間外，其餘時間由乙方提出經營構想經甲方書面同意後使用之。2.4.2 其他經甲方同意事項。…〈2.7 設施使用原則〉：2.7.1 學苑之教學、會議、闡場及其住宿設施，以提供甲方自行辦理教育訓練、會議研習、技能檢定及試務工作等使用為優先，由甲方依其年度計畫至遲於於每年 3 月 31 日前將該年度預計使用需求告知乙方…。」

- (五) 依據本案上開契約 2.1、2.4.1 及 2.7.1 等相關條款約定，乙方「『得利用』委託經營標的物提供教育訓練及會議服務，配合提供住宿、餐飲、休閒等勞工育樂及展覽活動服務」，學苑之「教學、會議、闡場及其住宿設施」，以「提供『甲方自行辦理』教育訓練、會議研習、技能檢定及試務工作」等使用為優先。
- (六) 惟查據 91 年至 97 年《勞委會於本案全年消費金額與立德鹿港會館營收比較表》，歷年經由勞委會及其補助相關勞工團體於本案全年消費金額平均僅佔

本學苑全年營業額之 3% 左右，尚不足支應受託經營廠商每年應繳交給勞委會「定額」及「經營」兩項「權利金」約佔全年營業額 8% ~10% 之固定成本支出，與類屬「會館」經營型態之政府「OT」案件比較，例如「立德台大尊賢會館」由台大相關機關或機構提供消費額佔其年營收達 45% 以上，「福華國際文教會館（公務人力發展中心）」亦由行政院人事行政局提供消費額佔其年營收超過 60%，可見勞委會自行於本案學苑辦理勞工教育訓練及會議研習等業務量確實明顯偏低。

(七) 綜上：行政院勞工委員會得按促參法第 3 條第 1 項第 5 款規定，將本案「勞工教育學苑」委託民間經營，而依同法第 12 條規定，雙方間權利義務關係，均需依據簽訂之「契約」而定，惟據本案「契約」相關條款，雙方約定「經營範圍」雖尚未變更本案學苑興建目的，但該會亦未藉此契約明確要求受託經營廠商「應負擔『主動開辦』」勞工教育訓練等業務之「義務」，該會仍應肩負自行於本案學苑辦理勞工教育及技能訓練與會議研習等機關組織任務，但歷年勞委會於本案學苑全年消費金額平均僅佔學苑營業額 3% 左右，明顯偏低。且關於「勞工教育訓練及會議研習」等業務，涉及多樣專業技能，若無勞委會本於政府機關權責積極協助，尚難期待單憑一般民間業者能獨立推廣運作，勞委會實應迅即依其機關組織任務要求及按契約優先使用之條款，積極主動協助本案學苑辦理各類勞工教育訓練及會議研習、技能檢定及試務工作，促使場所空間充分發揮使用效益。

二、本案「勞工教育學苑」基地權屬分別為「彰化縣有」、「國有」及「鹿港鎮有」，為興建本案需要經無償

撥用。依「促參法」第 12 條規定及查據本案《勞工教育學苑委託經營契約》〈第二章委託經營權限與期間〉雙方約定條款，未變更勞工教育學苑「原定用途」，尚無國有財產法第 39 條規定應撤銷撥用之情形。

- (一) 本案「勞工教育學苑」基地坐落於彰化縣鹿港鎮永安段○○-36、○○-37 及○○-14 等 3 筆地號土地，權屬分別為「彰化縣有」、「國有」及「鹿港鎮有」，前台灣省政府勞工處為興建本案需要，經報行政院於 85 年 12 月 17 日核准撥用。
- (二) 按「國有財產法」第 39 條規定略以：「非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之：一、用途廢止時。二、變更原定用途時。三、於原定用途外，擅供收益使用時。四、擅自讓由他人使用時。…」
- (三) 依「促參法」第 12 條之規定，主辦機關與民間機構之權利義務，應依投資契約之約定。查據本案《勞工教育學苑委託經營契約》〈第二章委託經營權限與期間〉雙方約定條款均未變更勞工教育學苑「原定用途」。核與財政部國有財產局 97 年 12 月 26 日台財產局接字第 0970033013 號函復本院，謂：「行政院勞工委員會勞工教育學苑撥用取得之彰化縣鹿港鎮永安段○○-37 地號國有土地，依促進民間參與公共建設法規定，委託民間經營，尚無國有財產法第 39 條規定應撤銷撥用之情形」相符。
- (四) 又按本案《委託經營契約》2.1、2.4.1 及 2.7.1 等相關條款，係約定乙方「『得利用』委託經營標的物提供教育訓練及會議服務，配合提供住宿、餐飲

、休閒等勞工育樂及展覽活動服務」，而甲方於「『自行辦理』教育訓練、會議研習、技能檢定及試務工作」等活動時，享有「優先使用權」。至於甲方未使用期間，亦未有其他勞工團體辦理活動，乙方將本案已形同閒置之場所及空間，接納提供非勞工身分者（例如學術團體）住宿及餐飲，並覈實提列本案學苑營運收入向甲方繳交營運權利金，本案契約既未有明文禁止或列為違約罰則，則按促參法第 12 條規定，尚難率斷乙方即應構成違反「國有財產法」第 39 條，「擅供收益」或「擅自讓由他人使用」等要件。

三、本案「勞工教育學苑」於委託民間經營前、後，均屬「勞工福利設施」，符合該址所在都市計畫土地使用管制「社教用地」之用途。

(一)按「都市計畫法」第 51 條規定，依本法指定之公共設施保留用地，不得為妨礙其指定目的之使用。本案「勞工教育學苑」該址基地之都市計畫編定原為「公二公園用地」，經彰化縣政府於 85 年 5 月 16 日公告發布實施「變更鹿港福興都市計畫（部分公二公園用地變更為社教用地）案」，變更用途為「社教用地」。

(二)行政院公共工程委員會曾以 92 年 4 月 18 日工程技字第 09200160050 號函檢送該會 92 年 4 月 11 日召開之「研商勞工教育學苑及育樂中心『土地使用管制』及『營利事業登記』相關事宜」會議紀錄，依該函附件會議紀錄略以：「六、結論：（一）有關『土地使用管制』相關事宜：1. 都市計畫書件如已指定可供勞工中心使用，無論該用地為機關用地或社教用地，均可興辦勞工教育學苑或育樂中心。2. 凡屬『勞工福利設施』之『附屬設施』，均視為符

合其原使用目的，毋須調整土地使用分區或變更使用項目…。(二)有關『營利事業登記』事宜，可參考勞委會勞工教育學苑之模式，民間機構以『其他工商服務業(受○○機關／縣政府委託經營勞工教育學苑／育樂中心)』辦理營利事業登記。…」

(三)本案係依「促參法」第3條第1項第5款「社會及勞工福利設施」之公共建設項目辦理委託民間經營，並符合同法施行細則第9條規定：「本法第3條第1項第5款所稱勞工福利設施，指經中央目的事業主管機關認定之勞工育樂、訓練、教育機構及其設施」，再按「促參法」第12條規定，主辦機關與民間機構之權利義務，應依投資契約之約定，查據本案《勞工教育學苑委託經營契約》〈第二章委託經營權限與期間〉雙方約定條款均未變更勞工教育學苑「原定用途」。又本案所在依據彰化縣政府97年12月29日府建城字第0970268156號函報：「…經查該址所領有本縣『營利事業登記證』，其『營業項目』係作為IZ99990『其他工商服務業(教育訓練及會議服務)』使用，並非登記為旅館營利使用。」，因此本案所領彰化縣「營利事業登記證」係作為提供「教育訓練及會議服務」使用。

(四)綜上：本案「勞工教育學苑」於委託民間經營前、後，均屬「勞工福利設施」，符合該址所在都市計畫土地使用管制「社教用地」之用途。

四、行政院勞工委員會為辦理本案「勞工教育學苑」委託民間經營，依據專業顧問廠商研提之本案「財務可行性分析」意見，於招商作業「申請須知」及決標後簽訂之「委託經營契約」中，明訂民間經營廠商各年應繳付之權利金包括「定額權利金」與「經營權利金」兩種，該會此項決定尚非無據。

- (一) 行政院勞工委員會為辦理本案「勞工教育學苑」委託民間經營，於 89 年 11 月 22 日公告「公開徵選專業顧問廠商」，嗣依政府採購法相關招標程序辦理後，經評選於 89 年 12 月 28 日由「財團法人中華顧問工程司」得標。
- (二) 爰財團法人中華顧問工程司於 90 年 4 月修訂提出本案《勞工教育學苑民間參與經營招標作業「可行性評估」》及《先期計畫書》。依據本件《可行性評估》之「第 6 章財務可行性」，本章財務計畫主要探討本案勞工教育學苑委由民間投資經營是否可行，內容章節分為：「6.1 財務效益評估…、6.2 基本假設參數(6.2.1 評估基期、6.2.2 評估期間、6.2.3 物價上漲率、6.2.4 折舊方式、6.2.5 稅賦、6.2.6 融資利率、6.2.7 股東要求報酬率、6.2.8 折現率)…、6.3 基本規劃資料…、6.4 營運收支預估(6.4.1 營運收入、6.4.2 營運成本及費用分析、6.4.3 重增置成本、6.4.4 權利金)…、6.5 財務分析(6.5.1 民間投資可行性分析)…、6.6 敏感度分析…、6.7 政府辦理本計畫之財務分析…」，其中於「6.4.4 權利金」乙節，分析略謂：「鑑於勞工教育學苑已由政府興建完成，並已裝置可資生財器具，再委託民間機構經營，民間機構自應就委託營運權之取得支付一定價金與政府。本計畫茲假設委託營運權利金可分成兩種來試算：〈1. 定額權利金〉民間機構自正式營運開始(民國 91 年)，前兩年需繳交定額權利金 3 百萬元予政府，之後每年需繳交定額權利金 6 百萬元，估計共需支付 5 千 4 百萬元(註：假設特許年期為 10 年)。〈2. 經營權利金〉經營權利金收取之原則自民國 91 年度正式營運起至許可期間屆滿止，民間機構每年應按營業收入百分比繳納

。營業收入係指會計年度內，民間機構依健全會計制度採應計基礎下計算所得之全部收入，包含住宿、餐飲、會議、教育訓練等因經營本學苑之業務所得。」

- (三) 依據前開專業顧問廠商提出之《可行性評估》，行政院勞工委員會嗣於90年9月4日公告本案公開徵選民間「經營廠商」招標資料，同年11月製作本案《行政院勞工委員會勞工教育學苑民間參與經營招商作業案「申請須知」》，其中關於「權利金」之規定內容略以：「…〈貳、申請注意事項〉……五、投資計畫書…（五）財務計畫…4. 權利金給付計畫：權利金包含定額權利金與經營權利金，申請人應承諾經營權利金佔營業收入之百分比；權利金收取之相關規定，詳見『委託經營契約』。申請人如未依以下規定規劃權利金給付計畫書者，其投資計畫書以零分計算。（1）定額權利金：為民間機構取得委託經營權所應支付勞委會之對價。自民國91年起至委託經營期間屆滿止，每年繳付定額權利金新台幣7百萬元。但民國91年之定額權利金，應依實際營業日數按比例繳交。（2）經營權利金：為民間機構與勞委會間經營利潤之分享。委託經營期間，按申請人承諾之營業收入百分比計算經營權利金。申請人可依其財務計畫研提該該承諾之營業收入百分比，但不得低於2.2%，並列入甄審會評分之參考。營業收入係指會計年度內，民間機構依健全會計制度採應計基礎下計算所得之全部收入，包含住宿、餐飲、會議、教育訓練等因經營本學苑之業務所得，但不包括處分資產之利得及利息收入。…」，故本案投標廠商須於所送「投資計畫書」之「財務計畫」中，列明將來應給付政府之「定額權利

金」(每年7百萬元)與「經營權利金」(申請人可依其財務計畫研提該該承諾之營業收入百分比,但不得低於2.2%)。

(四)惟本案迄90年10月,已曾召開3次甄審委員會議,經評選後認為2家投標廠商均不符合申請須知規定。行政院勞工委員會乃於90年11月12日「第2次公告」辦理本案公開徵選民間經營廠商招標資料,同年12月26日並辦理第2次公告之《補充公告》,該補充公告內容略以:「一、履約保證金新台幣3千萬元調降為新台幣7百萬元…二、原定額權利金每年新台幣7百萬元修正為每年新台幣5百萬元,並因應定額權利金之調降,原經營權利金百分比不得低於2.2%調為不得低於3.5%。三、另委託經營契約草案配合修正。…」,本案第1次招商失敗後,重新辦理招標公告,調降「定額權利金」(修正為每年5百萬元)及調昇「經營權利金」(原經營權利金百分比不得低於2.2%,調昇為不得低於3.5%)。

(五)本案經延長截止收件日期為90年12月4日仍僅有太平洋立德旅館事業股份有限公司1家廠商依限參與投標。嗣90年12月6日,行政院勞工委員會召開本案勞工教育學苑民間參與經營第2次招標第1次甄審會議(資格預審),經甄審委員會決議本案申請廠商太平洋立德旅館事業股份有限公司所送資格文件,已符合申請須知規定,成為合格申請人。90年12月25日本案召開第2次招標第2次甄審會議(綜合評審),經本次「綜合評選」甄審委員會決議,評選太平洋立德旅館事業股份有限公司為最優申請人。

(六)91年1月4日行政院勞工委員會(甲方)與太平洋

立德旅館事業股份有限公司（乙方）簽訂本案《勞工教育學苑委託經營契約》，本件契約明訂乙方給付甲方「權利金」方式略以：「…〈第五章權利金〉5.1 權利金之種類及金額：乙方各年應繳付甲方之權利金包括定額權利金與經營權利金。5.1.1 定額權利金：自民國 91 年起至委託經營期間屆滿止，乙方每年應繳付定額權利金新台幣 5 百萬元。5.1.2 經營權利金：自民國 91 年起至委託經營期間屆滿止，乙方每年應按乙方於投資計畫書承諾之營業收入百分比即 3.5%，計算經營權利金繳付甲方；營業收入係指會計年度內，乙方依健全會計制度採應計基礎下計算所得之全部收入，包括住宿、餐飲、會議、教育訓練及休閒娛樂等各項設施服務之業務所得。但不包括乙方處分乙方資產之利得及利息收入。…5.2 權利金之調整：如委託經營期間，依我國行政院主計處所發布之消費者物價上漲率連續 3 年大於或等於 2% 者，則下一年度之定額權利金應依〔500 萬×(1+3 年平均之消費者物價上漲率)〕之公式調整之。…」

(七) 綜上：行政院勞工委員會為辦理本案「勞工教育學苑」委託民間經營，依據專業顧問廠商研提之本案「財務可行性分析」意見，於招商作業「申請須知」及決標後簽訂之「委託經營契約」中，明訂民間經營廠商各年應繳付之權利金包括「定額權利金」與「經營權利金」兩種，該會此項決定尚非無據。

五、行政院勞工委員會基於契約甲方委託人及主管勞工事務之機關組織任務，除應按契約條款落實對於乙方之經營監督外，對於本案學苑營運應以落實提供「教育訓練」及「會議服務」為主要方向，並基於訓練及會議需要而配合提供「住宿、餐飲、休閒」等勞工育

樂及展覽活動服務，切莫倒置營運目的。

- (一)依「促參法」第 12 條之規定，主辦機關與民間機構之權利義務，應依「投資契約」之約定。
- (二)依據行政院勞工委員會（甲方）與太平洋立德旅館事業股份有限公司（乙方）91 年 1 月 4 日簽訂本案《勞工教育學苑委託經營契約》，雙方對於「委託經營權限與期間」、「財務監督檢查」、「委託經營要求」、「違約之處理程序」、「資產之返還」等，均有明文規範。
- (三)惟 96 年 1 月期間，受託經營廠商太平洋立德旅館事業股份有限公司曾有違反本案委託經營契約規定於學苑建築物頂樓設置大型招牌標示「LEADER HOTEL」、「立德」等字樣，爰行政院勞工委員會曾以 96 年 2 月 26 日勞福 2 字第 0960135166 號函該公司，要求儘速回復原狀，該函說明略以：「一、依委託經營契約 4.3.2 規定，貴公司如欲於委託營運範圍內之土地、建築物外部、工作物外部、基地上之附屬設施外部張貼、放置或吊掛 3 個月以上固定之各類文宣、廣告物，須先經本會書面同意，始得自行依法令規定完成相關申辦手續。二、本會於 96 年 1 月 26 日訪查會館發現，貴公司於會館門口、頂樓設置大型招牌—『LEADER HOTEL』、『立德』字樣，顯與本會核定貴公司名稱為『立德文教休閒會館』不符，且嚴重違反上揭之契約規定。為落實契約規定，請貴公司於文到 14 日內回復原狀，並以照片呈現方式函送本會核辦，若逾期而未改善及處理，本會將依委託經營契約 11.1.2 規定，處以懲罰性違約金。」，上開受託經營廠商「違約事件」雖已由行政院勞工委員會處理在案，但亦顯示民間廠商本於營運利潤之追求，有朝住宿餐飲等市場獲利導向追

尋之趨勢。

- (四) 本案學苑建築於設立時即有「住宿」及「餐飲」區，縱使經營權尚未移轉委託民間辦理前，此部分設施亦須以「勞務外包」方式辦理，且按本案招標之《申請須知》中關於「申請人資格」之要求亦定為「1. 實際經營中華民國境內交通部觀光局評定為國際或一般觀光旅館、或總房間數達 100 間以上之合法旅館。2. 實際經營國際 3 星級以上之觀光旅館。3. 實際經營會議訓練場地：會議室間數 10 間以上或總座位 150 人以上，且客房總房間數 80 間以上，並具餐廳及休閒設施」，故本案受託營運廠商本即係以經營「旅館事業」為其專業，且自負營運盈虧，需負擔受託營運所衍生之各項規費、維修、行銷、人事、及因違反法令應繳納之罰鍰、稅捐（包括但不限於地價稅、89 年度地價稅約為新台幣 30 萬元，房屋稅、89 年度房屋稅約為新台幣 570 萬元、95 年 7 月起需再增加地下停車場部分之房屋稅 120 萬元）、營業稅等成本費用，及繳付政府「定額權利金」（每年固定 5 百萬元）及「經營權利金」（營業收入之 3.5%），受託營運廠商基於商業市場生存法則，若「勞工教育訓練」缺乏足夠獲利商機，其又有上開諸多成本費用之負擔，其勢必致力於住宿、餐飲等較有營收獲利空間部分加強行銷，此與本案乙方係利用委託經營標的物提供「教育訓練」及「會議服務」為主要營運方向，基於訓練及會議需要而配合提供「住宿、餐飲、休閒」等勞工育樂及展覽活動服務，顯有倒置之虞。
- (五) 因此，本案於 90 年 3 月 23 日《可行性分析》審查會議時，與會委員之「審查意見」即已預先指出：「『申請人資格條件』宜配合經營定位與經營範圍

訂定，是否僅以『經營合法旅館』者為對象，可否考慮放寬其他『教育訓練』單位，值得再評估」、「訓練會議場所之推廣或教育課程由『誰』來負責？政府或民間？宜先釐清」、「依市場評估，勞工教育訓練缺乏足夠商機，未來 OT 業者為追求利潤，將會就本案有誘因之賣點（如餐廳及賣場將為收益主要來源）加強行銷，其容許程度及相關規範應預為規劃」、「本案若採整體委託民間經營，勞委會僅扮演監督者角色，其經營定位究係一單純提供勞工團體或各事業主辦理勞工教育及提供勞工餐旅、育樂休閒服務之勞工教育福利設施，抑或必須兼具規劃或執行勞工教育訓練之功能，應先予釐清」、「勞委會本身究竟有無使用該場地之需求，若有需求，需求量到底是多少？亦須先予釐清，否則本案先期計畫及可行性評估均將失去正確之評估基礎」、「所提可行性評估報告指出，將來勞委會可將勞工教育業務一併委託經營廠商辦理。如此，參與本案之廠商勢必要『兼具』執行『勞工教育訓練』及『經營餐旅服務』之『專業』能力，惟其初步建議廠商資格則係以『飯店業』為主體。且對於勞委會場地使用需求部分亦未詳細評估，宜請顧問公司再作補強」、「如勞委會勞工學苑定位為提供全國勞工團體及勞工朋友學習及育樂休閒之勞工福利設施，無特定須優先滿足服務需求之族群時，建議避免在契約中規定過多之優先保留使用需求，以免造成經營者之營運困擾，影響經營績效，反不利於履約管理」、「本案經營條件及利基不理想，如要委託民間經營成功，行銷要加強，政策面的定位要強調，宜符合原設立教育訓練目的為主」、「本案不宜定位為旅館，宜定位為教育休閒育樂餐飲活動場所

，帶入人潮進入鹿港地區消費，增強鹿港旅遊的競爭力」、「勞教學苑應以教育訓練、會議及休閒育樂餐飲雙主軸經營，建議加入休閒運動育樂市場分析」、「本案應要求投標業者提出教育訓練會議市場之行銷管理計畫，有關投資廠商資格不宜限定旅館業者」、「勞委會對本案希望多少年能回收？或部分回收？或以福利導向為主？此一政策將會直接反映在費率及財務計算上，惟若價格訂得太高，該學苑將會變成有錢勞工的專利」、「本案地點較為偏遠，股東投資報酬率僅 15%，招商是否可順利成功，宜考量」等問題。

- (六) 本案雖係依法辦理委外經營及簽訂契約，目前亦尚在履約期間，「勞工教育學苑」且是國內第 1 件依「促參法」完成簽約之「委外經營」案件，並獲頒第 1 屆「民間參與公共建設金擘獎（政府獎）」，但稽核前揭審查意見與本案陳情爭議事項，即可見諸如：「本案依市場評估，勞工教育訓練缺乏足夠商機，未來 OT 業者為追求利潤，將會就本案有誘因之賣點（如餐廳及賣場將為收益主要來源）加強行銷，其容許程度及相關規範應預為規劃」及「勞委會僅扮演監督者角色，其經營定位究係一單純提供勞工團體或各事業主辦理勞工教育及提供勞工餐旅、育樂休閒服務之勞工教育福利設施，抑或必須兼具規劃或執行勞工教育訓練之功能，應先予釐清」等，於可行性評估階段即存有之委託經營疑慮，於實際運作時確實浮現。
- (七) 行政院勞工委員會與太平洋立德旅館事業股份有限公司於本院 98 年 3 月 17 日現勘時，已初步提列檢討改進辦法，包括：(1) 勞委會除要求所屬各單位及受該會補助機構等多至勞教學苑辦理活動外，亦

將主動發函告知各勞工團體、事業單位等，多加利用本案學苑各類場所空間、(2) 本案委託經營政策係以整體委外方式辦理，原勞委會勞教學苑編制人員悉數撤離該址，此與公務人力發展中心（福華國際文教會館）尚有公務機關人力與民間廠商合署辦公並負責公務人員招訓事宜不同，鑑於本案經營過程產生諸多問題，為加強實地管理履約情形，勞委會已於 97 年 11 月 1 日起指派原勞教學苑人員歸建回本案該址，負責實地監督履約事宜，並已每週定期與經營廠商召開工作會報、(3) 計畫與勞工組織、客運業者等結合，推廣具有鹿港歷史文化地方風土特色之套裝行程等。

(八) 綜上：行政院勞工委員會基於契約甲方委託人及主管勞工事務之機關組織任務，除應按契約條款落實對於乙方經營監督之外，對於本案學苑營運推廣主軸應以提供「教育訓練」及「會議服務」為主要方向，基於訓練及會議需要而配合提供「住宿、餐飲、休閒」等勞工育樂及展覽活動服務，切莫倒置營運目的，該會應確實釐清本案學苑設置目的與營運目標，提出檢討改進方案並落實辦理。

六、本案勞工教育學苑擁有各類型會議室及大型集會堂，及完善之住宿與餐飲和休閒運動設施，對於各類場所空間設施及設備之維護管理方法與要求標準，於本案《委託經營契約》已有明文規定，本案目前尚在履約期間，基於營運業務需求及商業市場變動等所為事務性質調整，行政院勞工委員會（甲方）與太平洋立德旅館事業股份有限公司（乙方）雙方間權利義務關係，均應按本案契約約定條款落實辦理。

(一) 按本案《委託經營契約》4.2.5 及 4.2.6 約定條款，乙方因業務需求，經甲方書面同意後，得將屬「

國有財產」分類中之「房屋建築及設備、機械及設備」投資，變更「原空間設計、機電設施或系統功能」。

(二)因此，本案甲方曾於 96 年 1 月 26 日、同年 3 月 12 日、4 月 16 日、5 月 30 日等多次，為乙方按雙方契約條款提出申請將本案學苑「因保齡球館使用率過低，擬將會館保齡球館變更多功能會議室」、「地下歡唱中心因機器設備老舊及播放版權、稅金問題、以致經營不易，外包困難，且出入份子複雜，常有滋事等情，擬變更改用途」、「為解決住宿人數不足無法承接會議團體之營業損失，故擬更改 6 至 14 樓部分僅能供應單人及雙人住房人數之房型」、「擬變更會館對外名稱為『立德鹿港會館』」、「本案英文名稱擬修正為 LEADER HOUSE」、「本案學苑地下 2、3 樓依面積計算房屋稅，自 95 年 7 月起每年應繳付約 120 萬元，乙方表示，目前會館外圍停車空間多，本案地下室停車場使用率不高，尤以地下 3 樓使用次數更低，此項房屋稅課徵對於營運負擔甚重」等申請變更案件，召開履約相關事宜會議及函復乙方在案。

(三)本案勞工教育學苑擁有各類型會議室及大型集會堂，及完善之住宿與餐飲和休閒運動設施（包括：游泳池、三溫暖、健身房、球場等），對於各類場所空間設施及設備之維護管理方法與要求標準，於本案《委託經營契約》之「委託經營要求」、「須返還財產及物品之更新或擴充」、「將來資產返還」、「違約處理」等，均有明文規定，本案目前尚在履約期間，基於營運業務需求及商業市場變動等所為事務性質調整，行政院勞工委員會（甲方）與太平洋立德旅館事業股份有限公司（乙方）雙方間權

利義務關係，均應按 91 年 1 月 4 日簽訂之本案《勞工教育學苑委託經營契約》約定條款落實辦理。

參、處理辦法：

- (一) 調查意見，函請行政院勞工委員會確實檢討辦理見復。
- (二) 調查意見，函復本案陳訴人。
- (三) 檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。