

調查報告

壹、案由：據審計部103年度中央政府總決算審核報告，文化部辦理華山文創園區ROT案及BOT案之整建及興建計畫執行進度落後，且未依契約期限完成履約，嚴重影響計畫之達成等情案。

貳、調查意見

原行政院文化建設委員會¹（下稱文化部）自92年度起，接續執行文化創意產業發展計畫，截至103年度止，總計編列預算逾新台幣（下同）15億元，投入華山文化創意產業園區（下稱華山園區）硬體設施整建修繕工作，同時採促進民間參與公共建設方式推動華山文創園區發展，依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規劃辦理ROT²及BOT³等促參案（詳表1），於96年11月6日與台灣文創發展股份有限公司（下稱台文創公司）簽訂「華山創意文化園區文化創意產業引入空間整建營運移轉計畫案（下稱ROT案）整建營運契約」（下稱ROT契約）；又於99年8月9日與華山文創實業股份有限公司（下稱華文創公司）簽訂「華山創意文化園區文化創意產業旗艦中心興建營運移轉計畫案（下稱BOT案）投資契約」（下稱BOT契約）。

表1 ROT案及BOT案摘要表

	ROT案	BOT案
標案全稱	華山創意文化園區文化創意產業引入空間整建營運移轉計畫案	華山創意文化園區文化創意產業旗艦中心興建營運移轉計畫案

¹ 101年5月20日改制為文化部，為敘述方便，以下不論行為時機關名稱，一概統稱文化部。

² ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) 中文譯為「擴(整)建-營運-移轉」，係由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

³ BOT (Build-Operate-Transfer) 中文譯為「興建-營運-移轉」，係由民間機構投資興建並營運；營運期間屆滿後，移轉建設所有權給政府。

投標廠商	1.台灣文創聯盟： 由遠流出版事業股份有限公司、國賓大飯店股份有限公司、仲觀設計顧問有限公司組成。 2.信誼華山文創聯盟： 由財團法人信誼基金會、成餘股份有限公司、中子文化股份有限公司組成。	1.台灣文創旗艦聯盟： 由智慧藏學習科技股份有限公司、成餘股份有限公司、永豐創業投資股份有限公司、永豐餘投資股份有限公司、友信投資開發股份有限公司組成。 2.華山聯盟： 由台灣創新發展股份有限公司、台灣土地開發股份有限公司組成。
最優申請人	台灣文創聯盟	台灣文創旗艦聯盟
依促參法成立民間機構(特許公司)	台灣文創發展股份有限公司(即台文創公司)	華山文創實業股份有限公司(即華文創公司)
簽約日期	96年11月6日	99年8月9日
民間機構構成重大違約日期	103年10月14日	103年10月14日
文化部終止契約日期及處置	104年7月17日處以台文創公司270萬元懲罰性違約金、沒收履約保證金500萬元、終止契約之一部(共構地下停車場範圍)並塗銷該範圍地上權等處分	104年6月3日處以華文創公司懲罰性違約金50萬元。終止本投資契約之全部。

惟據審計部103年度中央政府總決算審核報告，文化部辦理華山園區ROT案及BOT案之整建及興建計畫，執行進度均落後20%以上，致解除BOT案全部契約及ROT案部分契約，雙雙進入仲裁程序。本院調查意見如下：

一、文化部所簽訂華山園區各項促參契約內容有欠周延，致 ROT 及 BOT 兩案民間機構就共構區興建地下停車場之權利義務分配爭議不斷，迄未獲共識，允應檢討相關人員疏失責任

(一)依促參法施行細則第 39 條第 1 項至第 3 項規定略以，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；前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性；先期規劃應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。

- (二)惟查，文化部委託辦理「民間參與投資興建及營運華山文化園區數位媒體、影音或出版大樓之可行性評估與先期規劃」，即 BOT 案之可行性評估與先期規劃並無規劃與華山 ROT 計畫以共構方式興建地下停車場之可行性評估，該部係於招商文件中增列地下停車場共構方式之選項，故未就共構區域土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性，僅於招商公告載明本計畫許可興建及營運範圍，包括設定地上權之本計畫用地、與華山 ROT 計畫共構範圍，及享有使用與華山 ROT 計畫共構範圍內地下停車場及地下商場之權利（選擇採用招商文件第 2.2.2.2 條第 2 項者適用）。
- (三)又依文化部 99 年 3 月 10 日公告「民間自行規劃申請參與投資華山文化創意園區文化創意產業旗艦中心興建營運移轉計畫案」（BOT 案）招標文件公告事項之 2.(3)停車服務設施規定略以，除依相關法令規定設置本計畫法定停車位外，需滿足園區停車位不足之需求；另於第二章計畫說明第 2.2.2.2.條略以，為滿足園區停車需求，本計畫民間機構須與 ROT 計畫民間機構台文創公司協調進行園區內地

下停車場之設置。其設置位置可由申請人依分構方式（民間機構於本計畫用地範圍內規劃法定停車位並享有其專屬之權利及義務）或共構方式（民間機構得視規劃需求，於本計畫用地範圍與華山 ROT 計畫共構範圍內設置所有法定停車位，本計畫民間機構與華山 ROT 計畫民間機構之相關權利義務依投資契約附件四「最低功能及效益需求規範」之規定辦理）。第 2.3.2.條規定本計畫許可興建及營運範圍，包括設定地上權之本計畫用地、與華山 ROT 計畫共構範圍（選擇採用招商文件第 2.2.2.2 條第 2 項，即「共構」者適用）。申請人台灣文創旗艦聯盟採取共構方案，另一家華山聯盟則選擇分構方案。台灣文創旗艦聯盟之領銜廠商「智慧藏學習科技股份有限公司」，與 ROT 案民間廠商台文創公司之主要股東遠流出版事業股份有限公司，均屬遠流集團，並均為台文創公司主要股東，且台灣文創旗艦聯盟授權代表人亦與台文創公司代表人為同一人（王榮文）。台灣文創旗艦聯盟於 BOT 案招標公告前，依促參法第 46 條第 1 項規定提出投資執行計畫書，提出與 ROT 案台文創公司新建容積的共構規劃。98 年 9 月 23 日再審核階段之審核委員會會議上，曾有委員提問 BOT 案與 ROT 案廠商合作停車場的權利義務，惟當時台灣文創旗艦聯盟認為是商業機密，將在取得 BOT 案後協商。該聯盟於取得最優申請人資格後，經與文化部協商及 4 次議約，就地下停車場共構之規劃與設置部分，約定屬乙方承諾事項，並明訂於投資契約第 4.5.9 條：「乙方（即華文創公司）承諾與甲方、華山 ROT 計畫民間機構，共同進行園區內地下停車場規劃設置作業」，且於投資契約附件四「最低功能及效益

需求規範」第 3.2.2.3-3.(2)條明定「乙方所估算之地下停車場之工程經費，應事先取得華山 ROT 計畫民間機構之同意，追加時亦同」。

- (四)惟查，華山園區 BOT 案與 ROT 案之民間機構間，就地下停車場共構興建、營運及管理，未曾簽訂任何契約，僅由 BOT 案與 ROT 案 2 個民間機構與甲方（文化部）之承諾事項予以連結，缺乏直接規範雙方權利義務關係之契約效力，文化部所簽訂契約內容顯有欠周延；且文化部僅於 BOT 契約中承諾，將協調本計畫、華山 ROT 計畫及華山 OT 計畫以回饋方式成立非營利性組織，負責華山文創園區內各投資案之興建、整建及營運之介面協調事宜，並屢次強調，該部僅承諾「協調成立非營利性組織」，並不負責華山文創化園區內各投資案之興建、整建及營運之介面協調事宜。本院詢據文化部代表表示，該部曾於 103 年 10 月 1 日召開「研商華山園區 BOT、ROT、OT 等計畫案成立非營利性組織相關事宜會議」，嘗試依約協調三方成立非營利性組織，惟三家民間機構均要求釐清並質疑該非營利性組織成立之效益，華文創公司更於會議中表達「非營利性組織為公益性質，是否可有效執行華山園區間之協調工作，是否應交由專職之協調委員會執行。」之反對意見；華文創公司更於 103 年 11 月 28 日「華山文創園區 BOT 案與 ROT 案共構地下停車場協調會議」中表示「BOT 投資契約第 4.4.5 條所指涉之非營利性組織，應於營運前才成立運作，有盈餘方可捐贈...」，以致非營利性組織迄未設立等語。顯示文化部不僅無法規範 BOT 案與 ROT 案民間機構間權利義務關係，連主動介入協調的機制都從未建立，面對 102 年 8 月 15 日以來，BOT 案與

ROT 案民間機構就共構區興建地下停車場之建造經費分攤、停車位數及營運收益之分配等長年爭議，只能一再召開毫無實益的協商會議，讓兩案民間機構各自表述，文化部全然束手無策。

(五)綜上，文化部前於辦理「民間參與投資興建及營運華山文化園區數位媒體、影音或出版大樓之可行性評估與先期規劃」時，未依地下停車場採共構方式興建，進行可行性分析；復於研訂 BOT 契約內容時，亦未審慎研擬政府對該計畫之明確承諾與配合事項及政府應配合辦理之項目、完成程度及時程等，致 BOT 與 ROT 案之民間機構雙方協調地下停車場之建造經費分攤、停車位數及營運收益之分配等，遲遲未獲共識，文化部亦無從介入主導規範民間機構間權利義務，顯示該部所簽訂契約內容有欠周延。

二、文化部未有效督促 BOT 廠商於契約規定期限內完成投資執行計畫書之修正作業，延宕 4 年有餘仍未核定，且逾契約興建期間仍無法施工，嚴重影響計畫執行成效，並徒生履約爭議，難謂已善盡履約管理之責

(一)依文化部 99 年 8 月 9 日與華文創公司所簽訂之 BOT 契約書第 1.3.12 條規定，乙方於簽訂契約次日起 60 日內，依投資執行計畫書、審核委員會意見、甲方意見及議約結果修正提出投資執行計畫書草案，並經甲方同意為投資執行計畫書（包括其後之修正版本），作為乙方興建營運本計畫之依據。又 BOT 契約第 1.2.1 條第 7 款、第 7.1.1 條、第 7.4 條及第 7.6.1 條第 2 款規定略以，本契約之範圍，包括投資執行計畫書，乙方負責本計畫之設計及興建，並應符合投資執計畫書所載之開發項目及進度執行；另乙方應於本計畫開工前 60 日，依本契約及投資執行計畫書提出興建執行計畫，送甲方同意後據以辦

理，其後如有修正時亦同；又乙方應以簽約日之翌日起 1 年內完成台北市都市設計審議並取得建築執照為原則。

(二)經查，華文創公司於 99 年 10 月 7 日依 BOT 契約書第 1.3.12 條規定期限內提送投資執行計畫書，嗣後並於 99 年 11 月 26 日依審查委員意見檢送修正投資執行計畫書（第 1 次修正）。復經文化部審查後於 100 年 1 月 4 日⁴函請華文創公司依審查意見修正，並提送都市設計審議及辦理建築執照申請作業；俟建照取得後依據都審意見及建築執照核發之內容與調整事項，完成本案投資執行計畫書之最終修訂。華文創公司於 101 年 2 月 21 日通過台北市都市設計審議，並於 101 年 5 月 11 日取得建築執照，本應儘速進場施作，並依文化部 100 年 1 月 4 日函意旨，依據都審意見與建築執照核發之內容與調整事項，完成本案投資執行計畫書之最終修訂。然經該部於 101 年 7 月 9 日函催華文創公司儘速依法申報開工，並於同年 7 月 24 日函催提送修正後投資執行計畫書及興建執行計畫書，華文創公司既未於法定期限內開工，導致已取得之建築執照因依建築法第 54 條⁵規定失其效力；亦未再提送修正後投資執行計畫書及興建執行計畫書。嗣因華園社區居民抗爭事件及本計畫用地西側茄苳樹暨東側榕樹保存等問題，爰依契約第 19.1.1.1 條及第 19.1.1.2 條規定，華文創公司與文化部達成「基於公共利益考量」及「情事變更」共識，進入修約程序，華文創

⁴ 100 年 1 月 4 日文壹字第 0992032463 號函。

⁵ 建築法第 54 條規定：「起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於 6 個月內開工；…。起造人因故不能於前項期限內開工時，應敘明原因，申請展期一次，期限為三個月。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未開工者，其建造執照或雜項執照自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力。…」

公司爰於 102 年 8 月 15 日始再提送修正後投資執行計畫書（第 2 次修正）。案經文化部再次審查結果，又因華文創公司與 ROT 案民間機構台文創公司共構興建地下停車場及地下商場之合作方式、費用負擔、權益分配等無法達成協議，該部於 102 年 9 月 18 日再函請華文創公司修正投資執行計畫書。華文創公司再於 103 年 3 月 24 日提送投資執行計畫書（第 3 次修正），並請該部儘速同意投資執行計畫書之建築設計方案等修訂內容，俾利辦理都市設計審議、建築執照申請等作業。惟復經該部審查結果，仍未獲同意，另於 103 年 5 月 2 日再函請華文創公司依審查會議結果修正投資執行計畫內容。嗣後雖經多次協商，華文創公司為避免因地下停車場興建費用分攤歧見影響投資執行計畫書之核定時程，曾於 103 年 12 月 29 日協調會議提案轉租共購區之土地，且願負擔地停車場全部興建費用，並將 ROT 案法定停車位之產權登記予台文創公司，及分配 20% 營運收益，惟台文創公司仍不同意出具土地同意書⁶，致華文創公司雖分別於 103 年 5 月 19 日、8 月 29 日、11 月 17 日及 104 年 1 月 30 日提送第 4、5、6 及 7 次修正（詳表 2）後投資執行計畫書，均未獲文化部同意核准。迨至 104 年 6 月 3 日該部以華文創公司明顯構成 BOT 契約第 18.3.1 條⁷ 違約規定，並引用契約第 18.4.2 條規定，正式發函華文創公司終止契約，本案投資執行計畫書迄未完成核定。

⁶ BOT 契約附件參、最低功能及效益需求 3.2.2.3(2)規定略以，乙方所估算之地下停車場之工程經費，應事先取得華山 ROT 計畫民間機構之同意，追加時亦同。

⁷ 18.3.1-2 除有不可抗力、除外情事等不可歸責於乙方之事由，致延緩工程之因素外，未依甲方同意之投資執行計畫書、興建執行計畫或營運執行計畫辦理興建、營運且進度落後 20% (含) 以上，且日數達 10 日 (含) 以上者，構成違約。

表 2 華文創公司歷次修正投資執行計畫書情形

序號	提送日期	文化部回覆時間內容
1	99年10月7日	100年1月4日函復以該版修正後投資執行計畫書，提送都審及申請建照。
2	102年8月15日	102年9月18日函復文化部修正意見。
3	103年3月24日	103年5月2日函送103年4月22日審查會議紀錄，審查意見略以，原版明定各次增資時程及金額，但本次計畫書則無，建議應記載明確。另原版記載「原發起人計畫以其關係企業或其關聯之法人或個人，持有之股份不低於60%，以求股權之穩定，但為能有更多的社會力量加入，將保留25%股權予其他可能的策略合作股東；及15%股權予有意加入本文創產業旗鑑基地之內容合作夥伴」，請華文創公司補充說明修正情形。
4	103年5月19日	103年7月3日函復審查意見略以，「茲因本計畫用地西側之4棵茄苳樹園地保留，本計畫用地...等諸多非可歸責於本公司之事由，致原提之建築設計方案與投資計畫窒礙難行，...」此與事實不符，請修正。
5	103年8月29日	103年10月14日函覆審查意見略以，華文創公司回復針對估算經費，已於8月19日會議達成共識，然依據該次會議紀錄及台文創公司103年8月30日台文創第103083001號函文，皆表示尚未獲得共識，請華文創公司澄清並取得台文創公司書面之同意。
6	103年11月17日	104年1月12日函復審查意見略以，103年5月19日版投資執行計畫書載客梯8座、貨梯1座，共計9座電梯，其中東北角共設置2座，但8月29日調整東北角電梯移至停車場出入口僅1座，請澄清。
7	104年1月30日	104年4月9日函復審查意見略以，(1)華文創公司評估之4500萬景觀費用，其概估項目到底為何?迄今仍未明確說明。(2)另倘地下商場之結構雜項為6000元/m ² ，則地下停車場為相同之鋼筋混凝土結構，費用亦應為6000元/m ² ，但地下停車場之結構雜項僅約1100元/m ² ，請澄清。

(三)次查，文化部 103 年 10 月 14 日⁸函稱，華文創公司因未於該部指定期限（103 年 8 月 31 日），依 BOT 契約第 4.5.9 條規定就規劃設計部分與 ROT 廠商（台文創公司）達成協議並送該部審查；未於該部指

⁸ 103 年 10 月 14 日文創字第 10320344532 號函。

定期限（103年8月31日），依投資契約規定就工程經費部分取得 ROT 廠商之同意並送該部審查；與 ROT 案規劃設計界面仍有重疊，以及興建進度落後達 20% 以上等違約事實。已違反 BOT 契約第 2.2 條「本計畫興建期至遲不得晚於本契約簽訂日之翌日起算 3 年 6 個月」、BOT 契約第 18.3.1 條第 2 款「未依甲方同意之投資執行計畫書辦理興建且進度落後 20%（含）以上，且日數達 10 日（含）以上者」及同條第 12 款「其他嚴重影響本計畫興建營運且情節重大者」等規定。函請華文創公司於 104 年 1 月 31 日前改善完畢，屆期未完成改善或改善無效果，將依投資契約第 18.4.2 條規定終止本案投資契約之全部及 50 萬元懲罰性違約金，及沒收履約保證金 3,600 萬元。惟華文創公司隨即於 103 年 12 月 3 日文化部召開之違約爭議協商會議中，就該部所指違約情事，主張興建進度落後 20% 係因文化部迄未核定投資執行計畫書，該公司需待投資執行計畫書審議通過，方能申請進入都市設計審議程序、建築執照申請及發包施工等作業，故時間上之延遲，非可全部歸責於該公司，文化部之違約主張有失公允。

（四）綜上，鑑於促參法係基於公私協力原則，文化部允應在符合公眾利益及相關法令及契約規定下，協助 BOT 廠商解決本案相關問題，以利本計畫執行，發揮原預期效益。惟該部自 99 年 8 月 9 日與華文創公司簽訂 BOT 契約，迄 104 年 6 月 3 日契約終止日止，已逾 4 年餘，經華文創公司 7 次修正投資執行計畫書，仍因與 ROT 廠商共構停車場等諸多問題無法解決，遲未同意核定，致無法續行興建及營運計畫。另該部援引投資契約第 18.3.1 條規定：「

未依甲方同意之投資執行計畫書辦理興建且進度落後 20%（含）以上，且日數達 10 日（含）以上者」為違約理由，終止 BOT 契約，致華文創公司以該部迄未核定同意投資執行計畫書為由提出抗辯，徒生履約爭議，文化部難謂已善盡履約管理之責。

三、文化部未依約積極發揮協調功能，任由 BOT 案與 ROT 案之民間機構自行協商，且明知協商之商業條件超逾契約規定，影響文化部權益，仍未主動依契約有效解決，終因工程進度嚴重落後，致解除 BOT 案全部契約及 ROT 案部分契約，文化部卸責失能，核有違失

(一)促參法之立法原意乃秉持積極創新之精神，從興利的角度建立政府、民間之夥伴關係；為求周延，政府規劃之民間參與公共建設計畫，皆應辦理可行性評估及先期規劃，以民間參與的角度，審慎評估民間投資之可行性；並就公共建設特性，結合商業誘因，研擬先期計畫書。文化部前於辦理可行性評估時漏未考量共構方式興建地下停車場，又因契約設計欠當，僅承諾協調本計畫、華山 ROT 計畫及華山 OT 計畫以回饋方式成立非營利性組織，負責華山創意文化園區內各投資案之興建、整建及營運之介面協調事宜，且未依促參法施行細則第 39 條規定，審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程，致其所承諾成立非營利性組織迄未設置，文化部又始終以不介入協調事宜之第三者角色自居，造成無人負責園區內各投資案之興建、整建及營運之介面協調事宜之窘境，已如前述。

(二)惟查 BOT 契約第 3.4 條與 ROT 契約第 2.5 條均訂

有工作範圍變更條款，載明甲方（文化部）如因政策變更或公共利益必須變更乙方工作範圍時，乙方應配合辦理。該部於華文創公司選擇共構方式興建地下停車場時，並未變更 ROT 契約工作範圍，解除台文創公司於共構區域地上權之設定（當時台文創與華文創公司董事長均為王榮文），惟嗣因華文創公司資本募集作業（由 10,000,000 股增加至 27,000,000 股）及第 2 屆董事會改選（101 年 7 月 22 日，由張杏如擔任董事長），台文創與華文創公司屢就共構區地下停車場興建經費分擔、停車位數、營運收入等權利義務之分配，進行協商且未獲共識，該部亦未協調華文創公司變更 BOT 契約工作範圍，嚴重阻礙 BOT 案旗艦中心興建計畫之進行。

- (三)另依 BOT 契約第 4.5.9 條規定：「乙方（華文創公司）承諾與甲方、華山 ROT 計畫民間機構（台文創公司），共同進行園區內地下停車場規劃設置作業」；同契約第 7.3.3 條規定：「除依相關法令規定設置本計畫法定停車位外，乙方須額外負擔興建華山 OT 計畫法定停車位之義務。地下停車場之規劃應遵守本契約附件四「最低功能及效益需求規範」之規定，但執行細節可由甲方、乙方與華山 ROT 計畫民間機構另行協議之。」ROT 契約第 3.3.2(9) 條亦規定：「乙方（台文創公司）承諾與甲方及 BOT 案之民間機構（華文創公司），共同進行園區內地下停車場規劃設置，其工程費用由乙方及 BOT 案之民間機構依法定停車位設置數量比例分擔，其停車場設置地點及其他權利義務，將與甲方及 BOT 案之民間機構另行協議之。」惟查台文創與華文創公司歷次就共構區權利義務分配之協商會議中，文化部均未依前開契約內容，發揮積極協調功能，反

倒屢次聲明其不負責介面協調事宜。此外，BOT 契約附件七、「台灣文創發展股份有限公司意願書」⁹中已載明，台文創公司承諾停車場之設置，其土地租金、工程費用分擔、營運管理、興建期間停車場收入補償等權利義務事項，且台文創公司不得向 BOT 案民間機構（華文創公司）主張地下商場收益之權利等承諾；台文創公司卻仍於歷次協商會議或函文中要求華文創公司應提供 5.86 億元、4.1 億元及 3 億元非關地下停車場工程費用之商業條件（回饋金），且文化部明知其於 BOT 契約存續期間向華文創公司可收取權利金總額僅約 1.32 億元¹⁰，台文創公司之要求顯不符比例原則，且損及文化部權益，該部仍未對台文創公司恣意違反意願書承諾事項之作為積極有效處理，坐視兩民間機構因檯面下商業利益犧牲公共建設效益（詳表 3），以私害公，致工程進度嚴重落後，終於解除 BOT 案全部契約及 ROT 案部分契約地步，文化部卸責失能，核有違失。

表 3 BOT 案預期效益及實際收益

單位：元

	項目	預期效益 ¹¹	實際收益
文化部收取 BOT 廠商權利金及租金	開發權利金	30,000,000	30,000,000
	營運權利金	106,000,000	0
	土地租金	203,000,000	13,212,909
	合計	339,000,000	42,212,909
文化部繳交稅收機關（國庫）	地價稅	71,000,000	9,772,184
	房屋稅	288,000,000	0
	合計	359,000,000	9,772,184

⁹ 台文創公司 99 年 1 月 29 日臺文創第 99012901 號函附件。

¹⁰ 依 BOT 契約，包括開發權利金 3,000 萬元、定額營運權利金 2,658 萬 3,000 元、變動營運權利金 7,546 萬 7,000 元，共計 1 億 3,205 萬元。若依 BOT 案可行性評估與先期規劃總結報告書設算，則為開發權利金 3,000 萬元、營運權利金 1 億 600 萬元，共計 1 億 3,600 萬元

¹¹ BOT 案可行性評估與先期規劃總結報告書第 9 章基地開發財務可行性分析第 9-13~9-14 頁。

BOT廠商繳交稅收機關（國庫）	營業稅	296,000,000	0
	營利事業所得稅	590,000,000	0
	合計	886,000,000	0

註：由上表可知，文化部預計可收取 BOT 廠商權利金及租金 3 億 3,900 萬元，因終止契約，實際僅收 4,221 萬餘元；國庫原可因本 BOT 計畫增加稅收 12 億 4,500 萬元（288,000,000 + 886,000,000 = 1,245,000,000），因終止契約，實際僅收 977 萬餘元。

(四) 綜上，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（興建-營運-移轉）、ROT（整建-營運-移轉）或 OT（營運-移轉）等方式，共同規劃、興建、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」而共利共榮的局面。惟文化部執行案內 BOT 計畫，因其自棄立場、不負責介面協調事宜之消極作為，未依契約要求變更 ROT 及 BOT 案之工作範圍，收回共構區土地之地上權，以解決雙方歧見，且在歷次共構區協商會議中均以局外人自居，始終保持不介入之態度，任由 BOT 案與 ROT 案之民間機構自行協商，終因其間商業利益糾葛而協商破局，工程進度嚴重落後，而須終止全部 BOT 契約及解除部分 ROT 契約。文化部徒具打造「台灣文創產業之營運中心暨品牌育成基地」之良政美意，卻簽訂瑕疵合約在前，卸責失能在後，陷政府、促參廠商及民眾於「三輸」局面，核有違失。

四、文化部選擇以設定地上權方式進行 BOT 案，雖有促參法第 15 條為據，惟從華山園區 ROT 案及 BOT 案最終均解除契約而言，債權契約雖可依約解除，但地上權為物權，變動方式惟有塗銷登記一途，如單以增加民間投資人融資誘因之立場考量，卻未評估未來後續塗銷地上權之困難，置而不採出租或信託等其他選

項，思慮尚有欠週

- (一)查促參法第 15 條規定：「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，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。」另行政院公共工程委員會專案研究計畫「促參案件招商文件及投資契約參考範本」第 21 頁第 3.1.14 條建議條文：「計畫用地係以撥用方式取得主管機關原管有者，以出租、設定地上權、信託方式提供民間機構使用」。可知促參案所需用地可以出租、信託或設定地上權等方式辦理，設定地上權予民間機構尚非唯一選項。
- (二)惟詢據文化部代表表示，因該部對促參法規及基地開發財務計畫專業不足，乃委託專業顧問公司辦理先期規劃及可行性評估、招商文件擬定、公告及甄審等各項事宜。該部依華山園區 BOT 案可行性評估與先期規劃總結報告書所載政府承諾辦理事項：「為園區整體使用規劃及利用，建議統一土地、建築物及土地上附屬設施（如景觀設施物、圍牆、變電箱...等）之交付作業，避免日後產生爭議」。在促參法第 15 條多元選項範圍內，採取「設定地上權方式提供民間機構使用」，將許可範圍之土地以設定地上權方式交付予委託開發營運之民間機構，而土地上之建物及其他地上物設施，以同時一次交付為原則，交付予委託開發營運之民間機構。
- (三)據文化部代表表示，本投資案對象屬文化創意產業，在本案規劃當時之時空背景尚屬新興產業，且未具成熟之商業規模，營運風險高，為增加民間投資人之參與意願，如將用地以出租或信託方式提供民

間機構使用，因民間機構無法融資，將影響民間機構之籌資管道；若採設定地上權方式提供土地予民間機構，因地上權為物權之一種，可以地上權向銀行進行融資貸款，對民間投資人誘因較大。此方式為實務執行上較常採用方式，其他促參案例，如松山車站 BOT 案、新北市淡水文化創意產業園區暨停車場用地 BOT 案、高雄市立圖書館總館共構會展文創會館 BOT 案、國立海洋科技博物館興建營運移轉（OT+BOT）案、新北市新莊 Au 捷運商城暨停車場 BOT 案、雙和醫院 BOT 案、土城醫院 BOT 案等，皆係以設定地上權方式進行。

- (四)惟查，本院另案調查台北市政府辦理之廣慈博愛園區 BOT 案，該府亦採設定地上權方式辦理，嗣因民間機構未依契約規定期限取得建造執照，違約情事重大，於 100 年 8 月 23 日終止契約。台北市政府為塗銷地上權，取回遭民間機構占用土地，提付仲裁，至 102 年 2 月 25 日始得民間機構應塗銷地上權設定，並返還土地之仲裁結果，且台北市政府實際於 102 年 6 月 5 日取回本案土地，自終止契約後至民間機構實際返還土地，期間長達 1 年 9 個月餘，可為前車之鑑。文化部選擇以設定地上權方式進行 BOT 案，雖有促參法第 15 條為據，惟從華山園區 ROT 案及 BOT 案最終均解除契約而言，債權契約雖可依約解除，但地上權為物權，變動方式惟有塗銷登記一途，如單以增加民間投資人融資誘因之立場考量，卻未評估未來後續塗銷地上權之困難，置而不採出租或信託等其他選項，思慮尚有欠週。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正文化部。
- 二、調查意見函請文化部議處相關失職人員見復。
- 三、調查意見函復審計部。

調查委員：王美玉、林雅鋒

附表 1 華山園區 BOT、ROT 案大事紀

項次	時間	內容
1	96.11.6	ROT 案簽約
2	98.02.23~ 98.04.08	辦理華山園區 BOT 案政策公告，共計有台灣文創旗艦聯盟及華山聯盟二家民間提案人參與提案。
3	98.05.18	「初步審核階段」綜合評審會議，選出最優提案人台灣文創旗艦聯盟。
4	98.07.24	台灣文創旗艦聯盟依促參法第 46 條第 1 項規定提出投資計畫書。
5	98.09.23	「再審核階段」審核委員會議，最優提案人台灣文創旗艦聯盟所提投資計畫書經審核委員會決議再審核通過。
6	98.12.15	「華山園區 BOT 案與台灣文創發展股份有限公司之權利義務問題協商會議」。
7	99.01.29	台文創公司出具停車場規劃意願書。
8	99.02.05	「徵求民間自行規劃申請參與投資華山創意文化園區文化創意產業旗艦中心興建營運移轉計畫 (BOT) 案」協商會議
9	99.02.12	台文創公司提出停車場意願書之補充說明
10	99.03.10~99.04.23	公告公開徵求其他民間投資人，共計有台灣文創旗艦聯盟及華山聯盟二家民間申請人投標。
11	99.05.18	綜合評審會議，選出最優申請人為台灣文創旗艦聯盟。
12	99.08.09	華文創公司 (台灣文創旗艦聯盟成立之特許公司) 與文建會簽約，興建期 3 年 6 個月 (99.8.9~103.2.9)。
13	99.10.07	華文創公司檢送投資計畫書。
14	99.11.04	華文創公司所提保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫書獲臺北市樹木保護審議委員會通過。
15	100.01.04	文建會函請華文創修正後投資執行計畫書，並說明有關華文創與台灣文創公司合作整體規劃整合本案基地及煙囪廣場之全園區設計方案，應依據修正後計畫書，提送都市設計審議及辦理建築執照申請作業；華文創並應俟建築執照取得後依據都審意見與建築執照核發之內容與調整事項，完成 BOT 案投資執行計畫書之最終修訂。
16	100.03	華園社區居民以圍牆不應拆除及西側 4 棵茄苳樹應予保留等問題進行抗爭。
17	100.04.07	立委林郁方召開協調會，西側 4 棵茄苳樹原地保留。
18	100.06.14 100.08.19 101.03.2	華文創公司數次來函要求展延興建期 (華園社區抗爭事件、依都審會議結論提出報告書)，經文化部 (時為文建會) 審核分別同意展延 212 天及 98 天，共計 310 天。原訂完工工期由 103 年 2 月 9 日，展延至 103 年 12 月 16 日。

項次	時間	內容
19	101.02.21	北市府函送都市設計審議核備函。
20	101.05.11	臺北市建管單位核發 BOT 建築執照，惟因華文創公司遲未依法申報開工，致原領建築執照失其效力。
21	101.08.31	華文創公司提出變更 20 號老樹方案，由園區內移植改採現地保留。
22	102.01.11~102.03.27	經雙方三次協商（102.01.11、102.03.20、102.03.27）後達成共識，保留老樹符合公共利益，雙方同意依此前提進行修約。
23	102.08.15	華文創公司提送投資執行計畫書修訂版。
24	102.10.08	華文創公司以保留老樹需變更設計為由，要求展延興建期程及特許期各 3 年 4 個月。
25	102.12.02	「華山 BOT 案與 ROT 案興建基地範圍重疊議題研商會議」。
26	103.03.24	華文創公司檢送投資執行計畫書修訂版及修約文件相關事宜。
27	103.04.22	召開投資執行計畫書審查會議。
28	103.04.10~103.08.22	文化部與華文創公司歷經 4 次修約會議（103.04.10、103.04.24、103.05.07、103.08.22），仍未達成共識。
29	103.05.19	華文創檢送文化部投資執行計畫書修訂資料。
30	103.07.03	文化部對華文創公司發送缺失改善通知函，要求其就共構地下停車場工程經費及規劃設計方案，應取得台文創公司同意或協議。
31	103.07.22	「華山 BOT 案與 ROT 案介面重疊及共構地下停車場等相關事宜」協調會議。
32	103.08.15	文化部同意展延華文創投資執行計畫書繳交期限至 103 年 8 月 31 日。
33	103.08.19	「華山 BOT 案停車場與 ROT 既有 #2 機房介面衝突相關事宜」協調會議。
34	103.08.22	召開文化部與 BOT 廠商爭議協商會議。
35	103.08.29	華文創公司檢送文化部修正後投資執行計畫書。
36	103.10.01	「研商華山園區 BOT、ROT、OT 等計畫案成立非營利性組織相關事宜會議」。
37	103.10.14	鑑於華文創公司有關 BOT 案投資執行計畫書之規劃設計，與華山 ROT 案計畫民間機構提送之「華山文創園區—『文創方印』都市設計審議報告書」，仍有介面重疊及工程經費爭議，未達成共識，致嚴重影響興建進度，已構成違約情事，文化部對華文創公司發送違約通知函。
38	103.11.17	華文創公司檢送文化部依據 103.10.14 函文內容修正之投資執行計畫書。
39	103.11.28	「華山文創園區 BOT 案與 ROT 案共構地下停車場案協調會議」。

項次	時間	內容
40	103.12.03	華文創公司與文化部召開「華山創意文化園區文化創意產業旗艦中心興建營運移轉計畫案」違約爭議協商會議。
41	103.12.12	「華山 BOT、ROT 案共構工程經費及建築界面等事宜協商會議」。
42	103.12.29	「華山 BOT、ROT 案共構地下停車場工程相關事宜協調會議」。
43	104.01.09 104.01.27	BOT 文創旗艦大樓履約爭議，華文創公司提出展延興建期及許可期 3 年 4 個月等修約訴求，經華文創公司依照契約規定之履約爭議處理程序，申請召開協調委員會處理爭議。經 104.01.09 及 104.01.27 召開 2 次協調委員會，已決議協調不成立。
44	104.01.30	華文創公司檢送修正後之投資執行計畫書到部。
45	104.04.10	「華山 BOT 案與 ROT 案共構爭議處理會議」。
46	104.06.03	文化部通知華文創公司因違反契約內容且未於限期內改善而終止華山園區 BOT 投資契約。
47	104.07.24 104.10.7	就契約終止爭議，召開華山 BOT 案協調委員會。
48	104.12.01	華文創公司依契約爭議處理程序，將爭議提付仲裁。

資料來源：整理自文化部提供資料。

附表 2 文化部與華山 BOT 及 ROT 廠商歷次協商會議大事紀

項次	時間	內容
1	102.12.02	文化部與 BOT 及 ROT 廠商就「興建基地範圍重疊議題」進行協調會議。會議結論略以，考量 BOT 案及 ROT 案興建基地範圍重疊議題主要涉及兩方權益，若在雙方可達共識之前提下，可再作進一步協調；惟若雙方未於 1 個月內（即 103 年 1 月 2 日前）達成具體共識時，則應回歸各該投資契約範圍內依約辦理。
2	103.07.03	經文化部審查投資執行計畫書修訂版，仍就計畫書內容有所歧異，未予同意該計畫書，要求依審查意見再修正；並發送缺失改善通知函，要求華文創公司就共構地下停車場工程經費及規劃設計方案，應取得 ROT 廠商同意或協議。
3	103.07.22	文化部召開「華山 BOT 案與 ROT 案介面重疊及共構停車場等相關事宜」協調會議就本計畫案共構部分進行協調。
4	103.08.19	文化部召開「華山 BOT 停車場與 ROT 既有#2 機房介面衝突相關事宜」協調會議。綜合結論略以，有關 ROT 既有#2 機房拆除及管線遷移等費用，雙方同意共同負擔；另有關華文創公司所估算共構地下停車場之工程費用，雙方仍未獲具體共識。
5	103.10.01	文化部召開「研商華山園區 BOT、ROT、OT 等計畫案成立非營利性組織相關事宜」初步會議。
6	103.10.14	鑑於華文創公司就工程經費及規劃設計遲未與 ROT 廠商達成合意，且興建進度落後達 20% 以上，嚴重影響本計畫興建營運且情節重大，文化部依相關契約規定，對 BOT 廠商華文創公司及 ROT 廠商台灣文創分別發送違約通知函。
7	103.11.28	文化部召開「華山 BOT 與 ROT 地下共構停車場爭議」協調會議。會議結論：未獲具體共識。
8	103.12.12	文化部召開「BROT 共構工程經費及建築界面等事宜」協商會議。會議結論：未獲具體共識。
9	103.12.29	文化部召開「華山 BOT、ROT 案共構地下停車場工程相關事宜」協調會議。結論：未獲具體共識。
10	104.04.10	文化部召開「華山園區 BOT 案與 ROT 案共構爭議處理」會議。會議結論確認華文創公司與台文創公司雙方自 103 年 12 月 29 日至今確實無任何進展，未達成共識。

資料來源：整理自文化部提供資料。

附圖 1 華山園區 BOT、ROT、OT 案配置圖

華山全區配置圖

園區基礎資訊

- 全園區：7.21公頃
- OT面積：0.23公頃
- ROT面積：3.5公頃(含共構約0.3公頃)
- BOT面積：0.2737公頃

圖例

- 創意文化園區專用區範圍
- █ OT範圍
- █ ROT範圍
- █ BOT範圍

