

調查報告

壹、案由：據106年度中央政府總決算審核報告，文化部辦理「北部流行音樂中心興建計畫」，除計畫展延外，工程經費亦遽增10億餘元已逾原計畫核定額度，另計畫之財務規劃及對於流行音樂展演設施之需求評估是否均過於樂觀等情案。

貳、調查意見：

一、文化部辦理「北部流行音樂中心計畫」，自行政院93年2月18日核定原始計畫「流行音樂中心建設計畫」執行迄今（108年）已歷時15載，除計畫期程數度展延外並大幅請增經費，致計畫預算由原先的45.5億元遽增至60.7955億元，增幅高達33.6%，預算執行失控，期間歷經多位行政院長、政務委員、國發會主任委員、文化部長、臺北市長及文化局長，迄今仍尚未營運，執行效率明顯不彰，而近年國內音樂創作人才陸續出走向外發展，喪失流行音樂產業升級契機，行政院、文化部、臺北市政府均核有違失。

（一）為扶植流行音樂產業發展，籌建南北各1座大型流行音樂表演中心、戶外表演廣場及相關措施，以帶動流行音樂產業及周邊產業，原行政院文化建設委員會（下稱原文建會，101年5月20日改制為文化部）配合行政院「新十大建設」政策目標，於93年2月18日經行政院函復¹同意辦理「流行音樂中心」興建計畫，期程93~97年，總預算90億元，規劃推動北中南3座流行音樂中心。續經多次審議，95年12月25日原行政院經濟建設委員會（下稱原經建會，103

¹ 院臺文字第0930006921號。

年1月22日改制為國發會)審查獲致結論，請原文建會擬定政策後，編列預算委託地方政府辦理，由北、高兩市提供土地、設計規劃、興建與營運；而軟體部分則由原文建會策辦。嗣後原文建會依原經建會「如南、北二中心修正計畫無法同時完成，則請分案陳報」審議意見，分案陳報「新十大建設-國家歷史及文化中心」-流行音樂中心計畫書及綜合規劃報告書(修正草案)-北部流行音樂中心計畫，經行政院97年12月31日函²核定，計畫總經費原則同意匡列45.5億元，計畫期程94年~103年。至本案軟硬體建設部分，原文建會於99年4月21日與臺北市政府簽訂協議書，委託該府代辦。

(二)計畫歷次展延經過：

- 1、計畫期程由103年延至105年：文化部以「囿於規劃設計及監造技術之議約作業，因『席次爭議及噪音控制解決議題』、『中央年度經費遭立法院凍結』、『計畫範圍內用地取得及時程進度疑慮』等問題，實難於103年完成，擬修正期程為94~105年」為由，報請行政院於102年8月13日函復³核可。
- 2、計畫期程由105年延至108年：文化部以「都市設計審議實際作業時程較預定期程長，工程招標數次流標及檢討調整預算，北基地建築量體之特殊性，工期須展延。至需用金額，於總預算45.5億元不變之原則下，調整各年度分年經費，往後調整執行經費至108年等」為由，報請行政院於103年12月18日函復⁴核可，然提醒文化部嚴加控管各項工程預算之執行。

² 院臺文字第0970062062號。

³ 院臺文字第1020048541號。

⁴ 院臺文字第1030071899號。

(三)請增預算經過：

- 1、臺北市政府於103年底發包北基地連續壁工程、北基地表演廳興建工程及南基地流行音樂文化館興建工程後，剩餘預算不足以完成南基地全部工程，經提該府104年4月17日專案會議，柯文哲市長裁示：「南基地後續以現有預算先興建流行音樂文化館，並同步籌措財源興建產業區。另指示由該府編列105年至108年4年連續性預算共10.4405億元。」於104年4月28日函報文化部請增預算10.4405億元。
- 2、文化部於104年9月1日、105年3月28日函報行政院請增經費10.4405億元，行政院秘書長104年11月5日及105年5月18日兩次函復核示應在原核定經費45.5億元內執行，並要求就本案工程內容變更及經費遽增等問題，於規劃周延及行政嚴謹等面向釐清責任歸屬。
- 3、嗣後文化部與臺北市政府召開多次會議審查，臺北市政府續提變更追加購置電動升降舞臺，及南基地流行音樂文化館外牆金屬飾材等，於107年1月25日函報文化部修正請增預算至15.2955億元，該部於同年3月19日函報行政院，該院考量本案係屬文化部委託臺北市政府之重大公共建設計畫，為免影響後續工程及開館營運進度，爰於107年7月31日函復⁵「勉予同意」，核定修正計畫預算為60.7955億元，其中中央負擔58.2428億元，臺北市政府負擔2.5527億元。

(四)本案自93年2月18日行政院函復原文建會同意立案執行迄今之各單位首長：

⁵ 院臺文字第1070026038號。

- 1、行政院長：游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄、劉兆玄、吳敦義、陳冲、江宜樺、毛治國、張善政、林全、賴清德、蘇貞昌，計13人。
- 2、督導政務委員：林盛豐、吳豐山、林錦昌、黃輝珍、曾志朗、黃光男、蔡玉玲、林萬億，計8人。
- 3、國發會主任委員（含原經建會時期）：林信義、胡勝正、何美玥、陳添枝、蔡勳雄、劉憶如、尹啟銘、管中閔、杜紫軍、林祖嘉、陳添枝、陳美伶，計12人。該會除於原經建會時期97年12月29日第1347次委員會議，審查行政院交議「流行音樂中心計畫書及綜合規劃報告書-北部流行音樂中心計畫（修正草案）」表原則同意外，餘無其他任何管考紀錄。
- 4、文化部長（含原文建會時期）：陳郁秀、陳其南、邱坤良、翁金珠、王拓、黃碧端、盛治仁、曾志朗、林金田（代理）、龍應台、洪孟啟、鄭麗君，計12人。
- 5、臺北市長：馬英九、郝龍斌、柯文哲，計3人。
- 6、臺北市政府文化局長：廖咸浩、李永萍、謝小韞、鄭美華、劉維公、倪重華、謝佩霓、鍾永豐、蔡宗雄，計9人。

(五)綜上，「北部流行音樂中心」為政府「新十大建設」中之重大公共工程計畫，由中央文化部委託地方臺北市政府共同辦理，完工後擬交由臺北市政府營運管理並自負盈虧。立案之初，臺灣原居華人世界流行音樂領導地位，然自行政院93年核定原始計畫「流行音樂中心建設計畫」執行迄今（108年）已歷時15載，除計畫期程數度展延外並大幅請增經費，致計畫預算由原先的45.5億元遽增至60.7955億元，增幅高達33.6%，預算執行失控，期間歷經多位行政院

長、督管政務委員、國發會主任委員、文化部長、臺北市長及文化局長，然迄今尚未營運，執行效率明顯不彰，而近年國內音樂創作人才陸續出走向外發展，喪失流行音樂產業升級契機，本院108年3月11日詢問時，臺北市政府代表以澳洲雪梨歌劇院工程為例提及亦延宕甚久，然此一辯詞，相較於近日方完工之珠港澳大橋等世紀工程，似不足為取，行政院、文化部、臺北市政府均核有違失。

二、臺北市政府原規劃3,000座位之表演廳，低於行政院核定修正計畫內容建議之「5千至1萬席」中型表演廳規模，嗣因立法院兩次凍結計畫預算強烈訴求，方檢討修正為5,000座席，而據臺北市政府評估分析，目前國內仍然缺乏流行音樂演唱會之中型場館，文化部未能督導臺北市政府依核定之評估需求規劃設計表演廳座席數，顯有違失。

(一)有關「北部流行音樂中心計畫」表演廳場地座席，依文化部歷次函報行政院修正核定之97年、102年、107年版本內容，皆指「臺北缺乏5千至1萬人的表演場地，臺灣流行音樂產業目前缺乏可容納5千至1萬名觀眾之中型表演廳」，第5章結論與建議略以：「而最具流行音樂市場潛能之5千至1萬席之中型表演場地，則付之闕如」。惟查，文化部委託臺北市政府辦理之「北部流行音樂中心興建工程委託規劃設計及監造技術服務」招標文件，卻規定「主廳館之觀眾座席區，以3,000席為首要安排考量」。

(二)「北部流行音樂中心計畫」自行政院97年12月31日核定分案辦理以來，曾於99年及100年兩度遭立法院決議凍結年度預算，要求主廳館座位不得少於6,000席，嗣經臺北市政府與流行音樂界召開研商會議取

得「主廳館至少5,000席以上」共識後設計，方行解凍。另本案依據臺北市政府107年11月16日函⁶分析得知，流行音樂演唱會集中於臺北市，未來人口成長雖受到少子化及人口老化等因素影響，但懷念金曲、老歌及民歌演唱會等亦有使用流行音樂場館之演出需求。復加流行音樂產業因應數位化及新科技變遷，商業模式亦隨之轉型，中大型製作規模演唱會將持續增加，且經該府評估並徵詢業界意見後表示，國內目前中型（4,000至5,000席次）流行音樂演唱會之場館仍然缺乏，顯示北部流行音樂中心興建計畫仍有推動之必要。

(三)綜上，臺北市政府原規劃3,000座位之表演廳，低於行政院核定修正計畫內容建議之「5千至1萬席」中型表演廳規模，嗣因立法院兩次凍結計畫預算強烈訴求，方檢討修正為5,000座席，而據臺北市政府評估分析，目前國內仍然缺乏流行音樂演唱會之中型場館，文化部未能督導臺北市政府依核定之評估需求規劃設計表演廳座席數，顯有違失。

三、政府在流行音樂中心演藝廳等特殊計畫之預算分配及審核機制明顯失衡；規劃初期往往以較高預算之國際標吸引設計競逐者，嗣後之工程招標預算卻常嚴重偏離市場行情或以最低標方式辦理招標，可謂埋下日後工程流標、預算暴增、計畫期程再三延宕禍因，國內不乏類此案例，於今亂象似仍未解除，行政院允宜正視並積極研謀改善對策。

(一)查行政院93年2月18日核定原文建會提報「國際藝術及流行音樂中心」中之「流行音樂中心建設計畫」，期程93至97年，總預算90億元，規劃推動北中南3

⁶ 府授文化建設字第1072139035號。

座流行音樂中心，其後審議調整修正為北高2座流行音樂中心，行政院秘書長於97年3月12日函復⁷原文建會表示：「本案延宕多年，原則同意動支規劃設計費用，先辦理國際競圖。」代辦機關臺北市政府（文化局）遂於98年7月23日公告辦理限制性招標評選（國際標），採固定服務費用3億8,000萬元（美金約1,150萬元），共計吸引113家廠商投標，審查結果前3名入圍第2階段決選，最後於100年6月2日決標（準用最有利標）予RUR Architecture P.C.（第1成員）及宗邁建築師事務所（第2成員），決標金額3億8,000萬元。

（二）嗣後文化部於101年12月18日函⁸送「北部流行音樂中心興建工程」基本設計（30%規劃設計）報告書及相關資料報請工程會審議，經該會於102年1月11日函復⁹同意所報工程總經費40億元，代辦機關臺北市政府（工務局新建工程處）即續辦理工程招標，於歷經多次流標後，始檢討調高預算，俾順利決標，詳述如下：

1、北部流行音樂中心興建工程（北基地）：

- （1）103年4月22日：第1次公告公開招標，公告預算金額21億3,986萬3,288元。
- （2）103年6月4日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。
- （3）103年6月6日：第2次公告公開招標，公告預算金額21億3,986萬3,288元。
- （4）103年6月16日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。

⁷ 院臺文字第0970008657號。

⁸ 文影字第1011043578號。

⁹ 工程技字第10100471380號。

- (5) 103年8月29日：第3次公告公開招標，公告預算金額25億2,997萬7,492元。
- (6) 103年9月30日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。
- (7) 103年10月1日：第4次公告公開招標，公告預算金額25億2,997萬7,492元。
- (8) 103年10月8日：決標（最低標）予「春原營造股份有限公司」，決標金額24億2,000萬元。

2、北部流行音樂中心興建工程（南基地）：

- (1) 104年8月25日：第1次公告公開招標，公告預算金額7億8,000萬元。
- (2) 104年9月21日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。
- (3) 104年9月29日：第2次公告公開招標，公告預算金額7億8,000萬元。
- (4) 104年10月6日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。
- (5) 104年10月19日：第3次公告公開招標，公告預算金額7億8,000萬元。
- (6) 104年11月3日：流標（無廠商投標或未達法定開標家數）。
- (7) 104年12月31日：第4次公告公開招標，公告預算金額8億700萬元。
- (8) 105年1月28日：決標（最低標）予「瑞助營造股份有限公司」，決標金額7億8,800萬元。

(三)工程流標因素眾多，依工程會108年3月18日新聞稿說明，該會澄清近期檢討工程流標之主要原因不外機關未編列合理預算、設計未周妥、工期不合理、未採行靈活的採購策略等。而「北部流行音樂中心」工程多次流標及經費遽增原因，據文化部檢討說明

如次：

- 1、該部非專業工程單位，「北部流行音樂中心計畫」係該部以代辦契約委託臺北市政府代辦軟硬體相關計畫，相關經費需求，係由代辦機關專業評估實際執行情形，及廣徵業界意見後提出。
- 2、103年臺北市政府依據工程會基本設計審議通過之預算規模，辦理北基地主廳館工程發包時，因兼顧最低預算需求，係以打折調整方式編列預算，在歷經3次流標後，該府考量當初計畫期程以107年底完工為目標，為求工程持續執行，該府遂先行調整部分南基地預算，納入北基地發包金額，將部分工程施工項目單價調整拉回接近市場合理價位，提高主廳館工程預算，方得於103年10月第4次公告招標時始決標開工。

(四)查近年各級政府辦理國際標設計之工程期程延宕及預算追加，已有多起，例如交通部公路總局辦理之「淡江大橋計畫」，設計採國際競圖評選，其後設計成果施工最困難之第3標主橋段工程（最有利標），流標7次，公告預算金額從85億餘元暴增至近125億元，106年12月27日第8次公告招標方順利決標。另，臺北市政府辦理之「臺北藝術中心興建工程」亦係國際競圖設計，工程以最低標決標，然得標廠商「理成營造工程股份有限公司」卻於105年11月10日無預警宣布破產倒閉，暴露國內公共工程病灶。本院針對各機關辦理國際競圖案件欠缺管理與輔導措施，致相關國際競圖案件，涉有競圖結果不符需求、設計超出預算、整體預算編列不足、分項工程協調及配合困難、特殊規格或工法等情，肇致工期延宕、工程款追加、終止契約，甚至涉及爭議、訴訟等缺失，曾於107年7月糾正工程會，促請檢討改進。

(五) 綜上，政府在流行音樂中心演藝廳等特殊計畫之預算分配及審核機制明顯失衡；規劃初期往往以較高預算之國際標吸引設計競逐者，嗣後之工程招標預算卻常嚴重偏離市場行情或以最低標方式辦理招標，可謂埋下日後工程流標、預算暴增、計畫期程再三延宕禍因，國內不乏類此案例，於今亂象似仍未解除，行政院允宜正視並積極研謀改善對策。

四、北部流行音樂中心主廳館座席由原規劃之3,000席調增至5,000席之設計，依約雖無不可，惟基於尊重智慧財產權及著作權之前提，此舉恐已違反國際契約之規範。另變更設計後之觀眾座席區前後排間距過窄，未來營運時之安全堪慮，文化部允宜督同臺北市政府妥謀因應。

(一) 「北部流行音樂中心計畫」依行政院秘書長97年3月12日函¹⁰指示辦理國際競圖，其招標文件「北部流行音樂中心國際競圖」說明主廳館之觀眾座席區，以3,000席為首要安排考量。契約第2條約定工程地點，位於臺北市南港區向陽路與忠孝東路交叉口東北側，介於南港三鐵共構車站與捷運南港線昆陽站之間，面積約76,500平方公尺。

(二) 本案「北部流行音樂中心興建工程委託規劃設計及監造技術服務」經國際招標競圖評選程序，由美國RUR Architecture P.C.（第1成員）及宗邁建築師事務所（第2成員）以3億8,000萬元得標承攬，原本應按前揭之基地面積76,500平方公尺、主廳館3,000座席次進行設計規劃等作業，未料設計規劃期間，為回應立法院凍結預算，要求增加座席次訴求，而將主廳館座席數變更調增為5,000席，打破原先規劃之

¹⁰ 同註28。

功能設計構想，依約雖無不可，惟基於尊重智慧財產權及著作權之前提，此舉恐已違反國際契約之規範。另本案主廳館座席由原3,000席調增為5,000席之設計，在建築基地面積未增加之前提下，似須調整觀眾區座席之前後間距、寬度大小等，嗣經本院於107年12月26日履勘現場空間環境發現座位前後排間距確顯狹小，未來正式營運時在現場觀眾過於熱情情緒感染下，安全堪慮。

- (三) 綜上，北部流行音樂中心主廳館座席由原規劃之3,000席調增至5,000席之設計，依約雖無不可，惟基於尊重智慧財產權及著作權之前提，此舉恐已違反國際契約之規範。另變更設計後之觀眾座席區前後排間距過窄，未來營運時之安全堪慮，文化部允宜督同臺北市政府妥謀因應。

五、北部流行音樂中心北基地主廳館工程已於108年2月15日竣工，南基地流行音樂文化館及產業區工程迄108年2月底實際進度為77.72%，落後4.91%，而後續尚有4項新增工程待趕辦發包施工，究108年底「北部流行音樂中心」全案能否如期如質完成，似仍存變數，行政院允宜積極督導文化部及臺北市政府通力合作，及時完成本項計畫。

- (一) 為扶植流行音樂產業發展，籌建大型流行音樂表演中心、戶外表演廣場及相關措施，原文建會配合行政院「新十大建設」政策目標，首於93年規劃提報「流行音樂中心建設計畫」，經行政院於同年2月18日函復同意，期程93~97年，總預算90億元，規劃推動北中南3座流行音樂中心。嗣後經多次審議，決定分案辦理，最終經行政院97年12月31日函¹¹核定

¹¹ 同註23。

「北部流行音樂中心計畫」，計畫總經費原則同意匡列45.5億元，計畫期程94年~103年。

(二)嗣後文化部因表演廳席次及噪音控制、中央年度經費遭立法院凍結、用地取得、工程招標數次流標等諸多挑戰，於不增加經費原則下，報請行政院於102年8月13日、103年12月18日函復同意展延計畫期程至105年、108年。最後再以主體工程招標多次流標須調高預算，及為使設備與時俱進，檢討「舞臺專業燈光音響設備」、「電動升降舞臺」及「內部裝修及開館設備」相關需求，於107年3月19日函報行政院請增經費15.2955億元，經行政院於107年7月31日函復¹²勉予同意，但要求文化部應確實督導監控各項進度，不得再次展延，俾工程如期如質完成。

(三)有關北部流行音樂中心各項標案最新辦理情形，據文化部108年3月11日本院詢問時查復如下：

- 1、第一標（連續壁工程）：已於105年3月31日竣工。
- 2、第二標（北基地主廳館工程）：104年1月12日開工，108年2月15日竣工，後續將辦理驗收。
- 3、第三標（南基地流行音樂文化館及產業區工程）：105年4月29日開工，108年2月底預定進度82.63%，實際進度77.72%，落後4.91%，預定108年10月竣工。

4、新增工程：

(1) 北基地電動升降舞台：由臺北市政府工務局新建工程處辦理財物統包招標作業中，預定108年4月招標，並進行設計及安裝，108年12月完成。

(2) 北基地舞台燈光音響：由臺北市政府文化局撰

¹² 同註26。

擬需求說明書中，後續以財物採購方式辦理，預定108年4月招標，108年7月安裝，108年12月完成。

(3) 北基地室內裝修工程：臺北市政府文化局預定以統包方式辦理，已完成技術服務招標，預定108年3月起辦理工程招標，108年5月進行細部設計，108年8月施工，108年12月完成。

(4) 南基地室內裝修工程：臺北市政府文化局進行細部設計中，後續將交該府工務局新建工程處辦理，預定108年4月施工，108年10月完成。

(四) 綜上，北部流行音樂中心北基地主廳館工程已於108年2月15日竣工，南基地流行音樂文化館及產業區工程迄108年2月底實際進度為77.72%，落後4.91%，而後續尚有4項新增工程待趕辦發包施工，究108年底「北部流行音樂中心」全案能否如期如質完成，似仍存變數，行政院允宜積極督導文化部及臺北市政府通力合作，及時完成本項計畫。

六、「北部流行音樂中心計畫」自償率為39.2%，突顯本案非完全自償，仍有賴政府提供補助，然行政院已表明不再補助任何經費，請營運單位臺北市政府自負盈虧，鑑於政府許多大型公共建設完成後之營運狀況不佳，最後淪為蚊子館，為避免重蹈覆轍，行政院允宜積極督導文化部及臺北市政府，儘速研議提升收益之可行做法，俾利流行音樂場館之永續經營。

(一) 有關北部流行音樂中心之供給需求評估及財務策略規劃，依臺北市政府之評估分析如下：

1、供給需求評估：

(1) 流行音樂演唱會集中於臺北市，考量觀眾具流動性，因此需求推估將以北部地區（臺北市、

新北市、基隆市、宜蘭縣、桃園市、新竹市、新竹縣)為基礎，初估約907萬人，付費參與演唱會比率方面，臺北市為15.83%，約35.3萬人，以每年平均參與2.1次計算，消費者每年共約74.1萬人次；北部其他地區參與比率12.85%，約88萬人，以每年平均參與2.1次計算，消費者每年共約184.8萬人次。

- (2) 就市場區隔定位，「北部流行音樂中心」表演廳將是流行音樂演出專門使用的中型規模展演場所，預計將成為5,000至6,000人演唱會規模表演者的新舞台，預估每年將有50場以上收費演出，20~25萬的入場人數，帶來上億的經濟效益，每場預計釋出約100~500個工作機會。文化館則將發展社區聚落與教育推廣計畫，達成入館人次每月萬人以上之目標，並建立國際展館間之合作。產業區則提供專業設備場地，用以扶植流行音樂產業，培育流行音樂人才。

2、財務策略規劃：

- (1) 依行政院秘書長97年3月12日函指示，北部流行音樂中心完工後，由臺北市政府營運，並自負盈虧，中央不再編列補助經費。未來臺北市政府將成立行政法人，該府已審議制定「臺北市臺北流行音樂中心設置自治條例」，俟臺北市議會通過後，正式運作。
- (2) 營運管理「北部流行音樂中心」，其中自償的主要收入來源包括場地出租、門票收入、權利金收入、廣告贊助收入、周邊服務收入等。臺北市政府已於108年編列年度預算及營運經費以維持該中心正常營運；另該中心將運用自行營運所得或其他適當管道多方爭取運維經費。

(二)惟查，行政院107年7月31日函復文化部同意所報「北部流行音樂中心計畫」修正草案之自償率為39.2%，突顯本計畫非完全自償，仍需政府提供補助，然行政院早已表明不再補助任何經費，請營運單位臺北市政府自負盈虧，該府雖佔有地利優勢，樂觀強調國內中型流行音樂演唱會之場館缺乏，惟少子化、老齡化、經濟成長動能降低等皆為可能影響營運暨票房收入之重要因素，鑑於政府許多大型公共建設完成後運作不佳，最終淪為蚊子館，為避免重蹈覆轍，行政院允宜積極督導文化部及臺北市政府，儘速研議提升收益之可行做法，俾利流行音樂場館之永續經營。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正行政院、文化部、臺北市政府。
- 二、調查意見二，提案糾正文化部。
- 三、調查意見三、五、六，函請行政院妥處辦理見復。
- 四、調查意見四，函請文化部會同臺北市政府確實檢討改進見復。
- 五、調查意見函復審計部。

調查委員：陳小紅

王美玉

楊芳玲

中 華 民 國 1 0 8 年 0 4 月 1 1 日