

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案 由：高雄市政府經濟發展局於地質惡劣地帶建造「高雄市工商展覽中心」大型工程，未確實督促設計單位施作地盤穩定止水樁，並要求承包公司為安全觀測之追蹤，致無法提前掌握損鄰之徵兆，嗣造成鄰房建物損害；且對於該中心委外經營之鉅螢公司屢有延遲或久欠未繳營運權利金及市政建設經費情事，未及早察覺該公司毫無協商誠意，且未於履約期間積極落實契約限期改善、逕行解除或終止契約及沒收履約保證金規定，並提起訴訟，致不利事後債權回收；又該中心委託經營期間，參展規模及營運未如預期，且展場環境破舊，承商營運每況愈下，部分樓層閒置，公產資源低度使用，影響興建預期效益之達成；再者，該局未積極研謀終止契約後財產維護之因應措施，致經管之設施疏於維護，損壞情形嚴重；復未積極辦理接管後之經營管理，導致營運空轉，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

高雄市政府辦理「高雄市工商展覽中心興建計畫」及委外經營案，經本院調查確有下列違失：

- 一、高雄市政府經濟發展局(前高雄市政府建設局)於高雄地區地質惡劣之愛河附近地帶建造「高雄市工商展覽中心」大型工程，未確實督促設計單位施作地盤穩定

止水樁，並要求承包公司為安全觀測之追蹤，致無法提前掌握損鄰之徵兆，嗣造成鄰房建物損害，顯有疏失，自難辭其咎：

- (一)高雄市政府經濟發展局(前高雄市政府建設局，下稱高市經發局)辦理「高雄市工商展覽中心興建工程」，於民國(下同)83年12月1日採公開招標方式辦理，建築工程部分由允建營造股份有限公司(下稱允建公司)得標，決標金額為新臺幣(下同)5億8,000萬元，計畫興建地下3層地上7層之建築，惟允建公司於86年1月間因開挖地下室致損害民房，經受損戶於86年間向高雄市政府陳情並提起損害賠償之訴，嗣經最高法院於93年7月判決該局上訴駁回確定，連帶賠償受損戶610萬餘元(該賠償款由允建公司未領工程款及保固保證金扣回)，另因尚有10戶未提起訴訟程序，該局為使營運能順利進行，於90年3月6日簽陳市長同意由受委託經營廠商負擔補償費用，其金額計933,429元，並列入委託經營契約第3條第1項第7款乙方(鉅螢公司)應於契約簽訂後30日內以現金或即期支票給付展覽中心於興建期間損害鄰房之費用，由受損害房屋所有權人具領之；且該局業於92年間自允建公司未領工程款以雜項收入繳庫在案，合先敘明。
- (二)查該工程之工地鄰近高雄市仁愛河邊之鹽埕區，該地區之地質據蔡錦松博士「都市深開挖工程之問題與對策」研究報告—高雄地區深開挖工程影響範圍考量標準指出，愛河口三角洲之鹽埕區，為高雄地區最惡劣之特殊地帶，地表面填層以下至12公尺內均為極軟弱之沉泥質黏土，且屬高含水量之沉泥質細沙，地下水位甚高，如於該地區進行深開挖地

地下室等工程，勢必抽取地下水以降低施工區地下水位，而抽水所造成之影響範圍，可能會到達 10 倍開挖深度之範圍。另詢據該局表示，該中心興建之初，為瞭解該基地之土層分佈情形及其工程特性，乃委託專業單位進行基地之地質鑽探技術服務工作，於 83 年 4 月 11 日開始進行基地之現場地質鑽探、取樣等工作，並於現場完工後隨即進行室內試驗及基礎分析工作，經地質探鑽報告知現場主要為沉泥質黏土及粉土，亦確認為惡劣地質，並請規劃設計單位特別重視此問題云云。

(三) 惟據臺灣高等法院高雄分院 93 年 4 月 7 日判決略以，高雄市政府工商展覽中心及音樂館新建工程之連續壁槽溝及地下室開挖工程及地下水位下降等皆為構成房屋傾斜、沈陷、損壞及龜裂之主要原因；且該工程開挖地下室三層使系爭房屋發生沈陷、傾斜甚至龜裂為必然之結果；又依鑑定報告結論第三點足認擋土系統設計圖與系爭房屋隔大勇路相鄰之連續壁外側並無施作地盤穩定止水樁，該連續壁施工中之滲漏可導致週邊地下室水位之下降，前建設局於高雄地區地質最惡劣之愛河附近地帶建造該等大型工程，施工前自應審慎評估該地區之地質是否適宜進行地下三層之深開挖工程，疏未注意，造成系爭建物沈陷、龜裂，已有過失；且前建設局交付共同被告允建營造股份有限公司施工進行地下室開挖時，並未與大勇路相鄰之連續壁施作地盤穩定止水樁，並要求允建公司務必在連續壁開挖至完成期間為安全觀測之追蹤報告，無法提前掌握損鄰之徵兆，導致鄰房損害，亦有過失。

(四) 據上，高市經發局(前高雄市政府建設局)於上開特殊地質區域辦理高雄市工商展覽中心興建工程，未

確實督促設計單位於鄰接民宅之開挖面連續壁外側，考量施作地盤穩定止水樁，及連續壁施工中之滲漏會導致週邊地下室水位下降之可能性，竟於該軟弱之沖積地層施作連續壁施工及連續壁槽溝之開挖，於連續壁開挖至完成期間重要階段，復未確實督促規劃設計單位及承商施作並記錄工地鄰近住戶安全觀測之追蹤報告，進行長期之鄰房變位追蹤觀測，以提前掌握損鄰之徵兆，造成周邊地盤之沈陷變位，且未於鄰房發生有害變形之前督促施作拖底或灌漿等必要之防護措施，造成鄰近建物沈陷、龜裂，損及民宅，其定作確有疏失，自難辭其咎。

二、對於高雄市工商展覽中心委外經營之鉅螢公司屢有延遲或久欠未繳營運權利金及市政建設經費情事，高市經發局未及早察覺該公司毫無協商誠意，且未於履約期間積極落實契約限期改善、逕行解除或終止契約及沒收履約保證金規定，並提起訴訟，致鉅螢公司屢有逾期繳納，甚至久欠未繳金額鉅額累增，復不利事後債權回收，核屬不當：

(一)依高雄市工商展覽中心興建計畫(87年7月10日第五次修正本)，該計畫緣於該市為國內最大的工商港埠都市，長期欠缺提供工商業辦理工商展示場館；期以透過辦理工商展覽活動帶動鹽埕區經濟再繁榮；該中心座落之土地為公有，市府可節省龐大購地經費，減輕市府負擔，並可縮短作業時程；自81年1月18日高雄市四維三路辦公大樓正式啟用後，中正四路舊合署辦公大樓已形同閒置，為增進土地利用價值；未來該中心係委託民間團體經營管理，均不以營利為目的。高雄市工商展覽中心興建完

成後，高市經發局於 89 年 10 月 9 日暨 90 年 1 月 8 日辦理 2 次「高雄市工商展覽中心委託經營案」招標作業，均無廠商投標，經評選委員會討論結果，流標原因應為投資成本過高，導致廠商無意願前來投標；嗣於 90 年 5 月 18 日調降承商資本額條件及營運權利金，修改原招標內容後，再進行招標，因投標廠商僅 2 家，未達 3 家合格廠商致再流標；復於 90 年 6 月 13 日再辦理招標，並縮短等標期至 1/2，及不受 3 家合格廠商之限制後，方由鉅螢公司取得委託經營權，合先敘明。

各次投標須知承商條件及營運權利金調降情形彙整表

招標日期	資本額	營運權利金	參加投標廠商家數
89.10.09	1 億元	150 萬元	無
90.01.08	5,000 萬元	前 3 年按月繳納營運權利金 50 萬元，並自第 4 年起按消費者物價指數調整	無
90.05.18	3,000 萬元	前 2 年 50 萬元，第 3 年起 100 萬元	2 家
90.06.13	3,000 萬元	前 2 年 50 萬元，第 3 年起 100 萬元	1 家

(二)依該中心委託經營契約書第 3 條第 1 項第 4 款規定，乙方(鉅螢公司)應自開始營運次月起按月給付營運權利金；同條項第 5 款規定，乙方應自營運日起滿 3 年之次年起，每年捐贈年度營業收入 5.15%，作為甲方(經發局)市政建設經費，捐贈款項於滿年之次月 15 日前付清；又同契約第 12 條第 1 款規定：「乙方有左列情事之一者，經甲方以書面通知乙方限期改善，逾期未改善時甲方得逕行解除或終止契約，履約保證金不予發還。(一)未履行第 3 條第 1 項規定應辦理項目……。」查高市經發局於 90 年 6 月 13 日與鉅螢公司簽訂上開委託經營契約，其履約期間之營運權利金，係前 2 年按月繳納 50 萬元

，第3年起按月給付100萬元，依上揭所訂標準，核算履約營運期間(91年2月至96年3月)應收之營運權利金4,902萬餘元及市政建設經費239萬餘元，合計5,142萬餘元，惟該公司以94年間豪雨及颱風侵襲，造成1樓展覽中心嚴重漏水，影響「2005高雄世界花式撞球錦標賽」，與95年間發生地震造成該中心建築物3至5樓層天花板及輕鋼架扭曲掉落損害，遲未修復影響營運為由，未按期繳納營運權利金，計欠繳月分有30個月及2個年度之市政建設經費，其中94年7月、95年4、5、7至11月、96年1、3月及94、95年市政建設經費計1,181萬餘元。

- (三)詢據高市經發局表示，考量該館是該市唯一公有合法展館，對發展該市(尤其鹽埕區)經濟具重大公益性，於不違反原委託經營契約與其他法令規定前提下，透過協商化解雙方歧見，使該館繼續有效運用，或可對該府與市民權益最大的保全；若終止契約，勢必重新辦理該中心委託經營發包，鑑於經濟整體環境不佳，能否順利發包，尚難預料，其所造成之風險尚無法評估，該展覽中心如處閒置狀態，將影響該地區之整體經濟發展為由，未及早依上開契約第12條第1款規定終止契約並沒收履約保證金，僅以公函多次催繳，詎鉅螢一再積延，終因協商未果，該局嗣後另採取訴訟手段，並於96年3月13日函鉅螢公司依契約第12條第(一)款之規定終止契約，履約保證金2,500萬元不予發還。然而該公司仍占用該展覽中心繼續營業，該局依民法第179條規定向法院提起不當得利之訴，請求自96年5月14日(96年3月14日至96年5月13日為契約訂定之搬遷期不計權利金)起至遷讓該建物(99年5

月 11 日)止，每月相當於營運權利金之不當得利 100 萬元，案經臺灣高等法院高雄分院判決，鉅螢公司應給付該局共計 3,591 萬餘元。又鉅螢公司於占用期間未繳納水電費，經各該事業機關斷水、斷電，該局於該展覽中心收回後，先行代墊水電費與復電必要費用 110 萬餘元，亦經法院判決，鉅螢公司應予返還。惟查該局對於鉅螢公司債權，於終止契約前雖已取得部分債權憑證，亦向稅捐機關查詢該公司名下財產及銀行帳戶，惟據高雄市國稅局 95 年 12 月間提供該公司之財產資料，名下已無財產可供執行，致該公司欠繳之營運權利金及市政建設經費中，94 年 7 月、95 年 4 月、96 年 1 月份及 3 月之營運權利金 341 萬餘元，及 95 年度市政建設經費 117 萬餘元，經臺灣高等法院高雄分院判決該局勝訴，鉅螢公司提起上訴，由最高法院發回更審中；95 年度 5 月、7 月至 11 月營運權利金及 94 年度市政建設經費 122 萬餘元，合計 722 萬餘元，分別於 96 年 9 月、98 年 12 及 100 年 1 月間強制執行，惟該公司於該期間蓄意隱瞞相關營收及財產資料，執行結果僅受償 35 萬餘元，截至 100 年底止尚有 4,848 萬餘元債權尚未獲償，再執行已難獲實益。

- (四) 基此，對於高雄市工商展覽中心委外經營之鉅螢公司屢有延遲或久欠未繳營運權利金及市政建設經費情事，高市經發局未及早察覺該公司毫無協商誠意，且未於履約期間積極落實契約限期改善、逕行解除或終止契約及沒收履約保證金規定，並提起訴訟，致鉅螢公司屢有逾期繳納，甚至久欠未繳金額鉅額累增，復不利事後債權回收，核屬不當。

### 三、高雄市工商展覽中心委託經營期間，參展規模及營運

未如預期，且展場環境破舊，承商營運每況愈下，部分樓層閒置，公產資源低度使用，影響興建預期效益之達成，高市經發局要難卸監督不周之責：

- (一)據高雄市工商展覽中心興建計畫以，該展覽中心規劃地上 1 至 5 樓為大、中、小型展示場，共規劃 382 個展示攤位；6 樓規劃大、中、小型會議室、行政中心及記者室；7 樓為屋頂花園及機電室。復據鉅螢公司經營計畫書之風險評估所載，該展覽中心原設計採樓層式參觀動線不完整、進出場不便、攤位太少，不合經濟規模，重型機械無法舉辦等，又於委託經營期間，歷經 90 年 711 水災、92 年 SARS 疫情、94 年水災、風災及 95 年地震等天然災害，與投資景氣低迷等社經環境改變，及承商經營管理不善之影響，致營運不如預期。另據該公司 91 至 96 年度財務計畫書列述，各該年度預計辦理工商展覽活動分別為 75、82、92、92、92 及 107 場次，預估營收各為 4,662 萬餘元、5,032 萬餘元、5,425 萬餘元、5,546 萬餘元、5,591 萬餘元及 6,345 萬餘元，惟查各年度實際僅辦理 19 至 30 場次，為預計辦理場次之 20.65% 至 34.67%；另營收為 1,506 萬餘元至 2,595 萬餘元，僅達預計營收之 25.25% 至 43.53%，其實際辦理展覽場次及營收與財務計畫書差距懸殊，營運績效欠佳。再據高雄市經發局就展覽中心營運績效及使用情形說明略以，高雄市工商展覽中心辦理展覽業務時，最大規模之展覽最多也利用到 1、2、3 樓，未全部善用工商展覽中心之全部空間，5 樓似乎閒置未曾使用過。
- (二)依高雄市工商展覽中心委託鉅螢公司經營時之「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要



點」第 6 點第 5 款規定：「監督管理：各機關對於受託辦理業務者，應於契約規定，得對受託者經營情形進行瞭解，並實施定期或不定期之監督考核，以確保受託者能確實履約，並妥適對民眾提供服務，作為日後是否繼續委託之依據。」復依契約書第 5 條規定：「乙方應自營運後接受甲方之業務督導考核。經營每滿 1 年，應於每 1 年屆滿期日後 60 日內提出每年年度經營工作報告及財務報表……」。是以，該局對於受委託業者之營運情形應進行瞭解，並實施業務督導考核，以確保確實履約，及作為日後是否繼續委託之依據。惟查高市經發局對於廠商實際營運情形、營運績效、設施維護及是否達成營運目標，並無相關督導紀錄或考核表可稽，僅於營運期間針對廠商每年所提年度經營計畫及財務報表進行書面審查，如有待改善情事再發函通知，又該局審查鉅螢公司提報之 91 年度經營計畫書，因計畫內容包括供民眾辦理喜宴之使用，與該展覽中心供廠商展示商品之計畫目的未符，且有違建築法第 73 條第 2 項建築物應依核定之使用類組使用之規定，經於 92 年 6 月 26 日以高市建設二字第 0920012179 號函通知略以，如有非屬展示商品業務範疇，宜予避免。惟鉅螢公司嗣後各年度提報之工作內容，仍有提供民眾辦理喜宴使用情事，高市經發局未採取有效行動，任由該公司違約使用，核未善盡監督考核之責。

- (三)按公共設施之委託民間經營，植基於雙方之互信互利，尤須政府之主動參與，積極扶持與協助，爰能共創雙贏，達成該展覽中心興建目的；本案委託經營契約規定鉅螢公司須自負盈虧，該公司於營運期間因面臨天然災害及景氣低迷影響，參展廠商未如

預期，展場未充分利用，導致營運每況愈下，惟該局未秉互信互利之精神，積極協助改善展場環境及招商展覽，以達營運經濟規模，增加營收，擺脫經營困境，坐視營運規模逐漸萎縮，肇致終止契約，未能達成興建計畫提升高雄市工商地位、充裕稅收、活絡商業活動及繁榮地方之預期效益。據上，高市經發局負責高雄市工商展覽中心之興建及營運督導，詎該中心委託經營期間，參展規模及營運未如預期，營運每況愈下，部分樓層閒置，公產資源低度使用，影響興建預期效益之達成，顯見該局未落實監督考核，並採取有效措施改善，要難卸其疏失責。

四、高市經發局未積極研謀終止契約後財產維護之因應措施，致經管之設施疏於維護，損壞情形嚴重；復未積極辦理接管後之經營管理，導致營運空轉，顯有怠失：

- (一)依高雄市工商展覽中心委託鉅螢公司經營時高雄市市有財產管理自治條例第 19 條規定：「管理機關對其經管之市有財產，除依法令報廢者外，應注意管理、保養及整修，不得毀損、棄置。」是以，經管單位應善盡管理職責，隨時注意維護，以確保財產有效使用。查高市經發局經管工商展覽中心，於興建完成後，遭遇多次天然災害，營運期間分別於各該發生年度投入修繕經費 5,580 萬餘元辦理整修，惟因該棟大樓係玻璃帷幕鋼構建築物，外部防水材料因年久老化已失去防水功能，漏水情形嚴重，加以內部壁版材質特殊，遇雨受潮而嚴重發霉，影響觀瞻，屢屢施以局部整修，或牆版局部油漆粉刷美化，缺乏整體修繕計畫，防漏效果不彰。又該

局於 96 年 3 月 13 日與鉅螢公司終止委託經營契約後，該公司未即依契約規定期限辦理遷讓，仍占用該建築物及相關設備繼續營業，該局雖於 96 年 9 月 28 日向高雄地方法院提起建築物遷讓暨不當得利返還之民事訴訟，然鉅螢公司於占用期間，該局未曾就內部設施辦理維修，迄 99 年 5 月 11 日法院強制執行點交收回後，再投入 415 萬餘元之修繕經費辦理局部整修，惟因成效不佳，致 99 年 9 月 19 日凡那比颱風侵襲，內部設施再遭嚴重損壞，經審計部高雄市審計處於 99 年 11 月 3 日派員會同實地勘察該大樓設施現況，發現花崗石外牆被挖鑿高約 2 公尺寬約 1 公尺之大洞，破壞外牆結構，並以鐵門掩飾；內部壁版及樓梯間因受潮嚴重發霉，天花板輕鋼架受潮塌落，落水孔久未清理嚴重阻塞，排水功能盡失，投射燈及其基座多處損壞，頂樓防水層隆起且有裂紋，頂樓機電設備漏水，各樓層門板生鏽嚴重扭曲變形或整片倒塌或玻璃碎裂，失去防風擋雨功能，地下 1 樓停車收費系統無法使用等。顯示該局於終止契約收回接管期間，疏於財產之維護，致部分設施損壞不堪使用，核有未善盡經營之責。

- (二)復查該展覽中心遷讓之訴，經臺灣高雄地方法院 99 年 2 月 26 日判決高市經發局勝訴，同年 3 月 3 日召開「研商高雄市工商展覽中心遷讓訴訟法院判決後之因應措施及執行方案會議」，邀請市府法制局、警察局、陳樹村法官、蔡陸弟律師與接管小組各局處研商聲請假執行事宜，據主席裁示(四)：「為避免接管後至重新委外經營之間空窗期過久，本局將研擬短期經營計畫，簽呈市長後實施，將來若有必要仍請各局處予以協助。」同年 5 月 17 日召

開「市府接管高雄市工商展覽中心後續協助善後處理事宜會議」，主席裁示(二)略以，請該局儘早研擬整修後委外經營管理方案，並排定時程作管制。惟查該局雖已於6月間擬訂暫行營運計畫，惟自法院判決點交後迄99年底止，因接管後之內部修繕遲未完成、缺乏延商展覽及經營管理經驗、招商展覽作業未如預期，實際僅於99年9月舉辦2日之農特產品展，及行政院客家事務委員會於10月間舉辦9日之「2010年客家特色文物展」等2場展覽，展覽天數共11日，而100年度自4月起始再陸續辦理6場展覽，足見該局辦理接管後之經營管理成效欠佳，致生營運之空窗期，亦影響計畫目標之達成。

(三) 基上，高市經發局未積極研謀終止契約後財產維護之因應措施，致經管之設施疏於維護，損壞情形嚴重；復未積極辦理接管後之經營管理，導致營運空轉，顯有怠失。

綜上，高雄市政府經濟發展局於地質惡劣地帶建造「高雄市工商展覽中心」大型工程，未確實督促設計單位施作地盤穩定止水樁，並要求承包公司為安全觀測之追蹤，致無法提前掌握損鄰之徵兆，嗣造成鄰房建物損害；且對於該中心委外經營之鉅螢公司屢有延遲或久欠未繳營運權利金及市政建設經費情事，未及早察覺該公司毫無協商誠意，且未於履約期間積極落實契約限期改善、逕行解除或終止契約及沒收履約保證金規定，並提起訴訟，致不利事後債權回收；又該中心委託經營期間，參展規模及營運未如預期，且展場環境破舊，承商營運每況愈下，部分樓層閒置，公產資源低度使用，影響興建預期效益之達成；再者，該局未積極研謀終止契約

後財產維護之因應措施，致經管之設施疏於維護，損壞情形嚴重；復未積極辦理接管後之經營管理，導致營運空轉，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

**提案委員：趙榮耀**

**錢林慧君**