

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，臺北市政府衛生局推動「北投觀光醫療暨健康保健中心」OT案，工程涉嫌違法動用市立聯合醫院醫療基金近9億元，且以超低權利金及租金，承租予得標廠商。究相關主管機關是否涉有違法圖利情事？認有深入調查之必要乙案。

貳、調查意見：

臺北市政府郝龍斌市長於民國(下同)96年6月12日第1427次市政會議，針對該市97年產業發展政策，指示該府建設局(現改名為產業發展局)統籌規劃該市產業發展方案，並請各局處協助研擬相關配套與執行措施，以推展觀光、環保、運動、文化創意及安養醫療等產業發展契機，希透過全府力量，統合民間資源，活絡該市產業商機。臺北市政府衛生局配合上開指示規劃興建「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」(下稱本中心)，於96年9月17日「臺北市市立各醫療院所醫療基金監督管理委員會第3次會議」，提出「陽明院區北投院外門診部暨觀光醫療大樓新建工程案」之臨時動議，案經該委員會決議：「同意備查，本案由衛生局主責，聯合醫院規劃辦理，經費由聯醫醫療基金補辦預算及逐年編列預算支應。」，本中心興建計畫並經該府納為97年產業發展政策「樂活增值的新興產業-醫療照顧產業」項下重點工作之一。97年2月4日該府郝龍斌市長核定本中心興建規劃案，交由衛生局暨所屬機關，依本案之主要構想、內容與後續措施，循行政程序逕行規劃、執行，所需經費由聯合醫院醫療基金支應。本案係據報載，臺北市政府衛生局推動「北投觀光醫療暨健康保健中心」OT案，工程涉嫌違法動用市立聯合醫院醫療基金近

新台幣(下同)9 億元，且以超低權利金及租金，承租予得標廠商情事。案經本院向臺北市政府衛生局、審計部(臺北市審計處)、臺北市士林地政事務所調閱相關卷證，另於 101 年 12 月 24 日赴現地履勘，爰經調查竣事。茲將調查意見列述如后：

- 一、臺北市政府衛生局於籌建「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」過程，未依「預算法」規定於預算籌編前先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析；又辦理民間參與政府規劃之公共建設前，未依「促進民間參與公共建設法施行細則」規定先行辦理可行性評估及先期規劃。經查衛生局係嗣後補辦成本效益分析、可行性評估及先期規劃，顯有未當：

- (一)依預算法第 34 條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案……。」惟查本中心新建工程，臺北市政府衛生局所管臺北市立聯合醫院醫療基金編列 98 至 100 年連續預算支應，所需總經費達 8 億餘元，屬重大施政計畫，然該局於預算籌編前，並未依上開規定先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析(註：本案經費編列於臺北市聯合醫院醫療基金 98 至 100 年連續性預算，依 98 年度臺北市地方總預算案編製日程表所訂時程，應由臺北市立聯合醫院醫療基金主管機關臺北市政府衛生局於 97 年 5 月 15 日前提送臺北市政府主計處，並由臺北市立聯合醫院於 97 年 8 月 15 日編製 98 年度附屬單位預算案送臺北市政府主計處及主管機關衛生局)。經查，臺北市政府衛生局嗣後於 97 年 11 月 6 日招標辦理「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建工程-先期規劃委託技術服務」案，由明德建築師事務所得標，決標金額 81 萬元，該委託技術服務內容包含：本中

心建物興建規劃之評估與方案建議、工程經費預估、未來委託營運之財務評估及分析檢討等成本效益分析工作，衛生局可據以考量本中心興建及營運成本效益，以作為各項方案評選參考指標。衛生局嗣於 98 年 3 月核定本中心新建工程先期規劃委託技術服務報告書。

- (二) 依促進民間參與公共建設法施行細則第 39 條規定：「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。第一項先期規劃，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……」。惟查，臺北市政府衛生局於 97 年 5 月 2 日召開「臺北市觀光醫療暨健康保健中心籌備工作推動小組第 1 次會議」，決議本中心興建完成後將以 OT 方式委託民間經營，然其於決議前並未依上開規定就民間參與公共建設之各項方式（含 BOT、BTO、ROT、OT、BOO 等方式）先行評估，亦未就本中心之市場需求及民間參與意願妥為調查，僅因期程緊迫即決議以 OT 方式興建。經查，衛生局係嗣後將本中心委託營運管理之可行性評估及先期規劃工作併入該局於 98 年 9 月 8 日招標辦理之「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建工程—委託專案管理及監造技術服務」案，由啟達聯合建築師事務所得標，決標金額 2,800 萬元。衛生局嗣於 99 年 2 月核定本中心新建工程委託營運管理之可行性評估及先期計畫書。

(三)據上，臺北市政府衛生局於籌建「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」過程，未依「預算法」規定於預算籌編前先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析；又辦理民間參與政府規劃之公共建設前，未依「促進民間參與公共建設法施行細則」規定先行辦理可行性評估及先期規劃。經查衛生局係嗣後補辦成本效益分析、可行性評估及先期規劃，顯有未當。

二、臺北市政府衛生局推動「北投觀光醫療暨健康保健中心」過程，於98年2月16日率爾與臺北市立聯合醫院簽訂內容不甚明確之「工程委託代辦協議書」，嗣於100年5月31日經審計部臺北市審計處抽查發現，本工程所需經費由聯合醫院醫療基金支應，且至與OT廠商簽約階段，均由衛生局主政，後續營運移轉之權限及監督、權利金及租金之收取、營運績效之評核，亦由衛生局負責執行，然雙方權利義務關係並未明訂。衛生局遲至101年3月12日始與聯合醫院修正「工程委託代辦協議書」內容，並於同日另訂「委託經營管理協議書」，以釐清雙方權利義務關係，顯有未洽：

(一)臺北市政府郝龍斌市長於97年8月22日核定由衛生局所屬市立聯合醫院於98年度編列本中心新建工程總經費計8億9,335萬8,868元。衛生局於98年2月16日與臺北市立聯合醫院簽訂「工程委託代辦協議書」，惟該協議書僅敘明雙方協議依「臺北市政府所屬各機關學校工程委託代辦作業要點」規定辦理，然並未明訂雙方權利義務關係。衛生局嗣於98年9月8日招標辦理「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建工程—委託專案管理及監造技術服務」案，由啟達聯合建築師事務所得標，決標金

額 2,800 萬元；該局復於 99 年 2 月 9 日招標辦理「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建統包工程」案，由坤福營造公司得標，決標金額 7 億 4,400 萬元；該局另於 99 年 9 月 1 日公告徵求民間參與「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉 OT」案，99 年 11 月 3 日評定中榮康國際診所為最優申請人，99 年 12 月 1 日完成議約，該診所依招商須知規定成立北榮康健康管理顧問股份有限公司，並於 100 年 1 月 20 日簽約，該公司投資金額 7 億 6,109 萬元，履約期限自委託營運標的物點交完成之日起算 15 年。

- (二) 據審計部臺北市審計處 100 年 5 月 31 日審北市四字第 1000000617 號函抽查發現缺失略以，本中心營運移轉案(OT)係以提供觀光醫療暨健康保健為主，非屬聯合醫院辦理民眾門急診及住院醫療為主之傳統醫療型態，又於初期規劃即朝委託民間經營方式辦理，且至與 OT 廠商簽約階段，均由衛生局全權主政，後續營運移轉之權限及監督、權利金及租金之收取、營運績效之評核，亦由衛生局負責執行，聯合醫院並未獲配任何相對收入，亦無任何管理權限，顯見未來營運已與聯合醫院之醫療業務毫無關聯。
- (三) 嗣後，衛生局針對前項審計部臺北市審計處所指缺失，卻遲至 101 年 3 月 12 日始與聯合醫院共同修正「工程委託代辦協議書」內容，明訂有關工程施工、驗收、接管、保固作業、委託代辦經費移撥及核銷等雙方權利義務關係；衛生局與臺北市立聯合醫院另於同日簽訂「委託經營管理協議書」，明訂雙方之權利義務如下：1. 招商相關事項、履約管理、績效評核事宜由衛生局辦理。2. 衛生局於代收權利金及房地租金後依規定撥予臺北市立聯合醫院。至

此，衛生局與聯合醫院有關本中心工程委託代辦及委託經營管理之權利義務關係始予釐清。

- (四)據上，臺北市政府衛生局推動「北投觀光醫療暨健康保健中心」過程，於98年2月16日率爾與臺北市立聯合醫院簽訂內容不甚明確之「工程委託代辦協議書」，嗣於100年5月31日經審計部臺北市審計處抽查發現，本工程所需經費由聯合醫院醫療基金支應，且至與OT廠商簽約階段，均由衛生局主政，後續營運移轉之權限及監督、權利金及租金之收取、營運績效之評核，亦由衛生局負責執行，然雙方權利義務關係並未明訂。衛生局遲至101年3月12日始與聯合醫院修正「工程委託代辦協議書」內容，並於同日另訂「委託經營管理協議書」，以釐清雙方權利義務關係，顯有未洽。

**三、依臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉投資契約規定，本中心未來將提供醫療美容及旅宿等服務，主管稅捐稽徵機關財政部臺北國稅局允應覈實認定，核課相關稅賦：**

- (一)依「加值型及非加值型營業稅法」第1條規定：「在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口貨物，均應依本法規定課徵加值型或非加值型之營業稅。」、同法第6條規定：「有左列情形之一者，為營業人：一、以營利為目的之公營、私營或公私合營之事業。二、非以營利為目的之事業、機關、團體、組織，有銷售貨物或勞務者。……」、同法第8條第1項第3款規定：「下列貨物或勞務免徵營業稅：……三、醫院、診所、療養院提供之醫療勞務、藥品、病房之住宿及膳食。……」、同法第10條規定：「營業稅稅率，除本法另有規定外，最低不得少於百分之五，最高不得超過百分之十；其徵收率

，由行政院定之。」。另依行政院衛生署（102年7月23日結合內政部社政業務成立衛生福利部）99年3月22日衛署醫字第0990065284號函釋「西醫醫療機構內醫美業務應如何區分管理範疇疑義案」略以：醫療行為係指「凡已治療、矯正或預防人體疾病、傷害、殘缺或健保為直接目的，所為之診察、診斷及治療；或基於診察或診斷結果，以治療為目的，所為之處方或用藥等行為的全部或一部。」有關所稱之醫美業務，並非法定名稱，建請依醫療行為及瘦身美容之定義，認定實質行為之性質，若非屬醫療業務之延續，僅為單純美容部門，則屬一般商業行為，應依「瘦身美容業管理規範」第3條「辦理公司登記、營利事業登記，並載明相關營業項目。營業項目中未記載之事項，業者不得違法營業」規定辦理，該部門如與醫療機構同址設置，其營業場所應各自設有獨立進出門戶，且使用空間應明確區隔。

- (二)查「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案投資契約(甲方：臺北市政府衛生局；乙方：北榮康健康管理顧問股份有限公司)」第6.5.1條有關本中心「營運需求—觀光醫療大樓樓層配置」規定：「1. 乙方得於觀光醫療大樓內，提供醫療門診服務。2. 乙方應於觀光醫療大樓提供健康檢查、醫療美容服務及其他符合本計畫目的醫療服務之樓地板面積至少應佔觀光醫療大樓3個樓層以上。3. 乙方應於第6.5.1.2條規定之單元樓層以外，提供旅宿服務。4. 觀光醫療大樓地下樓層應提供停車服務。」。本中心未來於營運期間將提供醫療美容及住宿等服務，倘其非屬醫療業務之延續，則屬一般商業行為，應覈實依照上開法令及函釋規定，

課徵相關營業稅。

(三)據上，依臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉投資契約規定，本中心未來將提供醫療美容及旅宿等服務，主管稅捐稽徵機關財政部臺北國稅局允應覈實認定，核課相關稅賦。

四、本中心工程經費係依據「臺北市市立醫療院所醫療基金收支保管及運用自治條例」第4條第2款規定編列，委託營運 OT 案得標廠商投資金額係經行政院公共工程委員會認定，權利金收取比率係經專業廠商進行投資風險評估，房地租金計收等雖符合相關法令規定，惟權利金及房地租金之計收方式，均確有協商條件與改善空間。報載所稱工程涉嫌違法動用市立聯合醫院醫療基金，且以超低權利金及租金，承租予得標廠商，臺北市政府衛生局允應檢討改善：

(一)針對報載所指陳，臺北市政府衛生局推動本中心過程，工程涉嫌違法動用市立聯合醫院醫療基金近 9 億元；委託營運 OT 案得標廠商投資金額 7.6 億元，低於市場行情；衛生局以超低權利金及房地租金，租給得標廠商等情，究其是否屬實，茲分述如下：

- 1、查「臺北市市立醫療院所醫療基金收支保管及運用自治條例」第4條第2款規定：「基金之資金用途如下：……二、固定資產投資支出。……」，本中心為臺北市立聯合醫院之固定資產投資，其新建工程所需經費，係由臺北市立聯合醫院醫療基金編列預算支應，符合上開規定。
- 2、次查，委託營運 OT 案廠商投資金額 7 億 6,109 萬元(含內部裝修及設備費用等)，係經行政院公共工程委員會認定，並無偏低情事。
- 3、復查，臺北市政府衛生局委託啟達聯合建築師事務所於 99 年 2 月提具本中心新建工程「委託營運

管理技術服務工作－可行性評估及先期計畫書」內容，經評估首次營運年期 15 年，依營運總收入收取 1% 權利金，自償率為 135%，尚可接受；如收取 2% 權利金，自償率為 110%，但淨現值(NPV)為負值(表示計畫不可行)，缺乏投資誘因；如權利金超過 3%，自償率不足 100%，則不具財務可行性。另招商文件第 3.3.2 條規定：「為鼓勵民間機構參與本計畫之營運工作，於營運開始日起至次年週年日，營運權利金之繳納比例不受上開 1% 之限制。」，本中心營運移轉 OT 案得標廠商於投資計畫書所提報權利金之比率：第 1 年 0.5%、第 2~6 年 1%、第 7~11 年 1.5%、第 12~15 年 2%，尚無偏低情事。

4、另查，本中心營運移轉 OT 案投資契約第 8.1 條規定，觀光醫療大樓每年房屋租金自營運委託標的物點交完成日起，依「臺北市市有公用房地提供使用辦法」計收(另加計營業稅)。本計畫基地土地租金依「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」第 2 條第 1 項第 2 款規定，按國有出租基地租金計收標準六折計收(另加計營業稅)，尚無偏低情事。

5、雖據臺北市政府衛生局陳稱本中心權利金收取比率係經專業廠商評估，而房屋及土地租金計收亦符合相關法令規定，惟部分媒體仍質疑權利金、房屋及土地租金過於偏低，均確有協商條件與改善空間。

(二)據臺北市政府衛生局說明，未來本中心委託營運後，預估民間機構北榮健康管理顧問股份有限公司於 15 年營運期間繳交之權利金、土地及房屋租金，列表如下：

名稱	每月繳交金額	合計
權利金	653,877 元/月	117,697,886 元
土地租金	483 元/坪/月	41,276,466 元
房屋租金	196 元/坪/月	147,000,000 元
總計		305,974,352 元

註：本中心基地面積 1,568.38 平方公尺(474.43 坪)、總樓地板面積約 1 萬 3,800 平方公尺(4,174.5 坪)。

(三)據上，本中心工程經費係依據「臺北市市立醫療院所醫療基金收支保管及運用自治條例」第 4 條第 2 款規定編列，委託營運 OT 案得標廠商投資金額係經行政院公共工程委員會認定，權利金收取比率係經專業廠商進行投資風險評估，房地租金計收等雖符合相關法令規定，惟權利金及房地租金之計收方式，均確有協商條件與改善空間。報載所稱工程涉嫌違法動用市立聯合醫院醫療基金，且以超低權利金及租金，承租予得標廠商，臺北市政府衛生局允應檢討改善。

調查委員：尹祚芊

陳永祥