

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，行政院文化建設委員會（101 年 5 月 20 日改制為文化部）補助臺北市政府辦理「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」計畫，未善盡審核職責，致完成設施未符原補助計畫目的效益，洵有深入探究之必要。

貳、調查意見：

本案係據審計部民國（下同）100 年度中央政府總決算審核報告，行政院文化建設委員會（101 年 5 月 20 日改制為文化部，下稱文建會）補助臺北市政府（下稱北市府）辦理「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」計畫，未善盡審核職責，致完成設施未符原補助計畫目的效益，認有深入查究之必要乙案。案經文化部及北市府函復在案，本院並於 101 年 11 月 30 日現地履勘及詢問上開機關等相關主管人員。案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、前行政院文化建設委員會核定「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」計畫，未能確實考量觀光劇場之區位及場域設置，致原規劃打造國際觀光藝文劇場，實際卻淪為地方展演場所，顯未達改造工程預期效益，核有疏失。

（一）依北市府文化局於 97 年 8 月 10 日提送文建會之「97 年度擴大內需補助計畫工作計畫書」載明，北市府自 96 年度於公館地區進行整合計畫，以「公館新世界」計畫為名，將自來水園區、河岸休憩廣場、寶藏巖共生藝棧、客家文化園區等與公館商圈結合，97 年度評估將水源市場 10 樓原該府兵役處禮堂以及客家文化園區明日世界館改裝為觀光劇場（

現代戲劇、獨立音樂演出)，期以觀光劇場演出展現臺灣別具創意的文化生命力，讓觀光客在吃喝玩樂之餘，透過劇場演出認識更深層而多元的臺灣文化內涵。故於 97 年提報計畫向文建會申請補助，經文建會同意由 97 年度「加強地方建設擴大內需方案」-「補助地方政府公共建設計畫 583 億元計畫」全額補助新臺幣（下同）1 億 8,000 萬元，其中水源市場為 1 億 4,000 萬元、明日世界館為 4,000 萬元，採統包方式辦理工程採購，98 年 4 月 1 日開工，同年 10 月 30 日完工，同年 12 月 7 日驗收完成。其中水源市場改裝為 400 席觀光劇場，引進國內具本土特色與創意之演出，以定目劇方式營造觀光劇場，將觀光客帶入劇場；客家文化園區明日世界館改裝為 300 席獨立音樂現場表演場地，提供非主流年輕音樂創作者專業演出場地，讓觀光客可以體會臺北市年輕多元的音樂活力。由上開本計畫申請之目標可知，係以現代劇場與獨立音樂藝術進行劇場改造目標，整合公館地區現有觀光資源，為促進公館地區觀光產業發展。

- (二)據北市府文化局 99 年 7 月 28 日進行「臺北市『公館水岸—水源觀光劇場』營運移轉計畫案可行性評估」摘要如下：臺灣目前並無像法國巴黎的紅磨坊、中國上海的上海雜技團、美國紐約和英國倫敦的劇場定期演出音樂劇等表演，提供常態性演出之觀光劇場，然臺灣現代戲劇之發展，已有相當之劇團及足量之代表作品可於全世界巡迴演出，且國內旅遊公司亦頻頻探詢有否常態性演出之定目劇劇場，故實有其需求建立一常態性之現代戲劇觀光劇場；另依市場可行性分析，目前雖無類似常態性場館，然使用者付費觀念早已存在，且經分析已有穩定

使用對象，依文化觀光旅遊、專業培育、藝術創作、藝術教育推廣及教育推廣等不同使用需求目的，此刻投入資源正可創造需求並培養欣賞人口；又經財務可行性分析，其稅前收益 230 萬元，為其投資成本之 12%，本案已達廠商之合理報酬率。然據本院實際現場履勘發現，水源劇場自啟用至今，曾辦理現代戲劇、舞蹈、數位跨界演出、兒童劇、歌劇、街舞活動等，實與觀光劇場之規劃相違。由上開本案規劃目標及實際使用情形相較，原先規劃打造國際觀光藝文劇場，實際使用卻淪為地方展演場所；北市府文化局於 99 年 5 月以考量客家文化主題公園之整體性，將該劇場定位從原為國內獨立音樂創作演出場所，調整為客家音樂、戲曲非商業性之音樂戲曲專業演出場地，並於同年 9 月 27 日將該館歸還原管理機關北市府客委會。由上開各劇場實際使用情形，實與規劃之初以觀光劇場為名相左，顯未達改造工程預期效益。

- (三)據本院實地觀察現地之區位、樓層、交通及消防疏散等條件，其區位座落於公館商圈，有新店線捷運公館站，且市場內販售各項生活用品、百貨及生鮮食材，宛如舊型百貨商場，顯見雖有配合交通運輸便利與人潮充沛的消費力，僅適合自由行之旅客，但針對大量之國際觀光團客之旅遊型態，其周邊欠缺大型車輛停車場，且當地交通繁忙、人潮擁擠，實難以符合國際觀光客之需求；又水源劇場為配合消防公安及全棟消防安全等級，已於 100 年 4 月將水源市場 4 座逃生梯改建為消防逃生特別安全梯，然將大量人群聚集之觀光劇場設置於市場頂樓，遇有災害發生時之人群疏散需求，其樓層位置仍有欠妥適。

(四)綜上，文建會核定「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」計畫，係以現代劇場與獨立音樂藝術進行劇場改造目標，整合公館地區現有觀光資源，為促進公館地區觀光產業發展，卻未能考量觀光劇場之區位及場域設置，致原規劃打造國際觀光藝文劇場，實際使用卻淪為地方展演場所，顯未達改造工程預期效益，核有疏失。

二、前行政院文化建設委員會補助「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」，核銷前未落實補助計畫之經費分配審查，完工後未及時督導後續經營管理情形，核有違失。

(一)據「行政院文化建設委員會對直轄市及縣(市)政府補助處理原則」第 11 點第 4 款、第 8 款「本會審核直轄市及縣(市)政府提報之補助計畫書及經費需求時，應注意事項如下：……(四)計畫目標是否明確、內容是否具體、方法是否確切可行，是否訂定具體量化的預期績效指標及評估基準。……(八)計畫經費之分配是否適當。」、第 15 點「各項計畫補助款經核定後，不得任意變更使用用途。但因實際需要需增(減)列計畫項目，應事先函送本會徵得同意後，始得支用。」暨 97 年度「加強地方建設擴大內需方案」各縣市地方公共建設申請補助作業須知第 7 點「中央主管機關於審議計畫有疑義時，得洽地方政府補充或修正工作計畫書，務必於各機關額度內嚴格確實審查……。」由上開法令規定可知，文建會補助處理原則係以目標明確、計畫經費分配適當及計畫嚴格確實審查等原則為要義。

(二)經查文建會原核定計畫經費 1 億 8,000 萬元，支用細目為水源市場 1 億 4,000 萬元及明日世界館 4,000 萬元，但北市府文化局實際於核定水源市場

經費內減列 24,662,585 元，同額勻支予明日世界館支用，迨至執行完畢後，僅於 98 年 12 月 29 日函送補助案成果報告書內記載調整經費，未於執行前報請同意，惟文建會未依前述規定落實審查及查究調整經費原因暨北市府未事先函送徵得同意之責任，率爾同意北市府結案，顯已違反上開相關規定。

- (三)據文化部陳稱，本案因屬 97 年度擴大內需特別預算，當時因須依照 97 年度「加強地方建設擴大內需方案」管制作業計畫第 5 條第 1 項「各項工作至遲應於 97 年 9 月底前完成招標，10 月開始執行，並以 12 月底前執行完竣為原則。」之規定，案經立法院及行政院同意辦理保留至 98 年度，但仍須於 98 年底前執行完竣並結案。故為掌握計畫執行時效，且在無法增派人力及承辦業務單位人力窘迫之情況下，致使計畫結案審查有未臻完善之處。
- (四)另據 97 年度「加強地方建設擴大內需方案」各縣市地方公共建設申請補助作業須知第 10 點規定：「審定之計畫，由各中央主管機關負責督導推動，……。」。然據查文建會僅要求北市府於 98 年 10 月底完工，北市府於工程竣工(98 年 10 月 30 日)及完成驗收(98 年 12 月 7 日)，98 年 12 月 29 日函送補助案成果報告，文建會於 99 年 1 月 6 日即簽報結案，同年月 8 日函復同意結案。據文化部陳稱，因該計畫屬性為補助辦理所屬建物之工程整修案，營運應屬該府之權責，於配合審計部查核期間，即於 100 年 5 月 17 日辦理消防總體檢訪視二項工程，及同年月 19 日派員出席「水源劇場規劃使用座談會」，已督察其營運進度及使用情形，且本案於 100 年 5 月起即列入「公共建設推動會報」暨「

活化閒置公共設施推動會報」之文化部暨所屬消防安全檢查列管案件，經持續於此管考機制追蹤，本案二項工程業分別於 100 年 10 月、12 月開放營運。然依前述規定，文建會應負責計畫之推動及督導，惟文建會於工程經費結報後即未再瞭解該 2 座劇場後續營運管理情形及計畫是否達到預期效益，未落實辦理追蹤考核補助款執行效益，以及早察覺閒置情事促請檢討改善或提供必要之協助。

- (五) 綜上，文建會補助「公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程」，核銷前未落實補助計畫之經費分配審查，致核定水源市場劇場經費內減列，同額勻支予明日世界館支用，僅於函送補助案成果報告書內記載調整經費，未於執行前報請同意；於工程經費結報後即未再瞭解劇場後續營運管理情形及計畫是否達到預期效益，致原先規劃打造國際觀光藝文劇場，實際使用卻淪為地方展演場所，未落實辦理追蹤考核補助款執行效益，及早察覺閒置情事促請檢討改善或提供必要之協助，顯未達改造工程預期效益，核有違失。

三、臺北市政府執行明日世界館劇場改造計畫，事前工程規劃草率，致統包工程竣工後，另需耗資修繕，未達統包之目的，且未追究統包未竟事項之責任；又辦理水源市場大廈劇場改造計畫，延遲變更樓層使用目的，致驗收後仍未能取得使用執照，另需經費改善，皆延宕本計畫之啟用期程，核有疏失。

- (一) 依「政府採購法」第 24 條第 1 項規定：「機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標」；「統包實施辦法」第 2 條規定：「機關以統包方式辦理，應先評估確認下列事項：一、整合設計及施工或供應、安裝於同一採購契約，較自行或委託其他廠

商設計，可提升採購效率及確保採購品質。二、可縮減工期且無增加經費之虞。」由上開法令可知，辦理統包招標應具備效率及不增加經費之要件。

- (二)復依「統包實施辦法」第6條第1款、第2款規定：「機關以統包辦理招標，除法令另有規定者外，應於招標文件載明下列事項：一、統包工作之範圍。二、統包工程完成後應達到之功能、效益、標準、品質或特性。」及同辦法第8條第1款規定：「機關以統包辦理招標，應於招標文件規定下列事項：一、得標廠商之設計應送機關或指定機構審查後，始得據以施工或供應、安裝。」；另按「公共工程履約權責劃分及管理應注意事項」第3點規定：「機關與各廠商間之履約權責應依相關法規及簽訂之契約確實履行……。」；「機關與各廠商間辦理公共工程之履約權責劃分表（已委託專案管理廠商時）」所載，第三階段設計階段之細部設計圖文資料由專案管理廠商實質審查後，由主辦機關備查；本工程委託專案管理合約第6條第2項第1款第5目規定：「委託項目為統包商設計、規範與圖樣之審查……。」查港洲營造股份有限公司（下稱港洲公司）分別於98年1月22日及同年2月24日函送明日世界館之工程細部設計圖說（第一及二階段）予專案管理廠商審查，案經該專案管理廠商審查符合契約需求後，經北市府文化局分別於98年3月19日及同年5月15日同意備查。惟依本工程合約第7條第2款第1目規定：「得標廠商應辦理整館修漏防水工程」；工程合約「需求計畫書」第2章工作內容、2.2工程需求規定略以，明日世界館修漏及防水工程為得標廠商工作項目之一。查前開第二階段細部設計圖說之設計成果所載，修漏防水

工程係包括新設屋頂以防止屋頂漏水，至內部漏水問題於拆除部分空間後，再行設計其餘防水方式，以確保日後使用無虞。

(三)明日世界館工程於 98 年 10 月 30 日完工，並於同年 12 月 7 日完成驗收，然審計部臺北市審計處於 99 年 11 月現場勘查，發現該館 2 樓劇場入口等候區域及 1 樓至 2 樓之樓梯間等新設之明架礦纖天花板因漏水而浸濕，與港洲公司前開承諾之「確保日後使用無虞」有間，亦未見該局就該公司未竟之承諾事項依約追究其責任。顯見北市府文化局未善盡履約管理責任，督促專案管理廠商依約審查統包商所提之設計圖說，未達統包可提升採購效率，及無增加經費之目標，亦未追究統包商未竟事項之責任，致 98 年 12 月 7 日驗收合格至開場之間置期日逾 1 年 10 個月（98 年 12 月 7 日至 100 年 10 月 15 日），其間並已支付水電、系統保全、機電維護等 75 萬餘元之支付維管費用。

(四)依「建築法」第 73 條第 2 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組……應申請變更使用執照……」；「建築物使用類組及變更使用辦法」第 2 條規定略以，A 類「公共集會類」之 A-1 組別為供集會、表演、社交，且具觀眾席及舞臺之場所，G 類「辦公、服務類」之 G-2 組別為處理一般事務之場所。查水源市場大廈於 69 年 7 月完工使用，原使用執照登記為供「一般事務所」使用（即前開變更使用辦法規定之「辦公、服務類」G-2 組別），惟文化局於提報計畫申請補助前，並未調查該樓層是否符合「建築物使用類組及變更使用辦法」第 2 條可供劇場使用之類組規範，迨本統包工程於 97 年 12 月 26 日決標，據得標之統包

商所提企劃書第參章、3-5「相關法令檢討與查核」1節略述，水源市場大廈10樓改造成劇場後，該樓層之使用類組應為「公共集會類」A-1組別，與原使用執照登記為「辦公、服務類」G-2組別有別。

(五)北市府文化局得知前述使用執照使用類組之差異後，為解決本工程所涉及之新舊建築、消防等法規適用疑義，於98年1月15日簽奉市長同意成立跨局處專案小組，該小組於98年2月13日召開之第1次會議決議請該局先檢討水源市場大廈10樓之使用用途是否符合該大廈於先前取得建築執照時之建築技術規則規定（包括防火避難措施、特定建築物等），俟確認符合規定後，再辦理該樓層用途名稱更正。惟該局遲至98年5月函請主管機關內政部營建署協助，經確認該大廈10樓並無「公共集會類」A-1組別之容許使用項目，致無法辦理該樓層使用用途名稱更正。嗣北市府建管處於98年6月15日召開之「『公館新世界及大稻埕觀光劇場暨景觀營造統包工程』水源市場及明日世界館使用名稱及公共設施多目標使用事宜」會議，決議水源市場大廈原第10樓層應依「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」（該辦法係依都市計畫法第30條第2項規定訂定）之規定，變更使用用途，並於98年7月24日奉市長核定。

(六)復依本工程契約第7條第6款規定：「乙方或乙方設計建築師應依法令規定向政府或主管機關（構）申請及領得本工程所需之證照……，例如：……使用執照……。」本工程契約第8條第1款第5目規定：「乙方為完成本工程範圍之內容，應執行……5.……請領使用執照……等配合簽證。」本工程契

約所附評選須知第 6 點所載，統包企劃書及附件為統包契約文件之一。故水源市場大廈 10 樓改造成劇場後，統包商應依契約所約定取得 A-1 類組之使用執照。然統包商港洲公司於 98 年 7 月 22 日函稱，為因應符合該大廈 10 樓改造後之使用用途要求，經該公司檢討後，擬將既有 4 座直通樓梯之外牆開口後作為戶外安全梯，惟北市府文化局於 98 年 10 月 5 日會議中因建築結構安全因素而未同意港洲公司所提之方案，並於 98 年 10 月 28 日簽奉同意以原使用執照結案，將統包商因應符合使用用途擬辦理之改善工程(即於該大廈樓梯外牆開口改為戶外安全梯)所需經費 140 萬元予以減項扣除。又因該大廈 10 樓尚未完成使用執照使用類組之變更，與建物使用目的不合，致工程已完成驗收結算作業仍未能取得劇場營運所需執照。嗣後該局為取得適用該樓層之使用執照，於 99 年 1 月邀集相關單位討論，擬於既有樓梯間增設排煙室，並於各樓梯間設置排煙立管及排煙進、出口，將直通樓梯變更為特別安全梯，並動支 99 年及 100 年度第二預備金(契約金額 4,600 萬元)辦理消防改善工程，於 100 年 10 月 2 日完工，惟因使用執照之使用類組變更事宜尚未辦理完成，該劇場改造工程自 98 年 12 月 7 日驗收合格已閒置逾 1 年 10 個月(98 年 12 月 7 日至 100 年 10 月 31 日)，其間已支付 267 萬餘元之維管費用。由上開說明，顯見北市府文化局於辦理水源市場大廈 10 樓為觀光劇場之前置作業，怠於調查與確認該樓層原使用類組是否可供劇場使用；又工程履約期間遲延辦理該樓層使用用途之變更作業，因其使用執照使用類組與建物使用目的不合，致工程已完成驗收結算作業，仍未能取得劇場

營運所需執照，須另行投入經費辦理改善工程。

- (七)綜上，臺北市政府執行明日世界館劇場改造計畫，未善盡履約管理責任，督促專案管理廠商依約審查統包商所提之設計圖說，未達統包可提升採購效率，及無增加經費之目標，亦未追究統包未竟事項之責任；又辦理水源市場大廈改造為觀光劇場之前置作業，怠於調查與確認該樓層原使用類組與劇場使用是否相符，又工程履約期間遲延辦理該樓層用途之變更作業，因其使用執照使用類組與建物使用目的的不合，致工程已完成驗收結算作業仍未能取得劇場營運所需執照，須另行投入經費辦理改善工程，皆延宕本計畫之啟用期程，核有疏失。

四、臺北市政府辦理「公館新世界觀光劇場」改造計畫，原規劃完工後移轉營運，然實際卻委外管理，以觀光劇場之設備水準，卻僅有地方藝文展場之使用效益，未能發揮預算之應有功能，核有疏失。

- (一)據北市府文化局 99 年 7 月 28 日進行「臺北市『公館水岸—水源觀光劇場』營運移轉計畫案可行性評估」之財務可行性分析，其稅前收益 230 萬元，為其投資成本之 12%，已達廠商之合理報酬率。然據本院實際現場履勘發現，水源劇場自 100 年 11 月啟用至今，曾辦理現代戲劇、舞蹈、數位跨界演出、兒童劇、歌劇、街舞活動等，100 年長銷式演出時段僅 12 月 4 日至同年月 13 日；101 年長銷式演出時段僅 12 月 7 日至同年月 30 日，顯見與定目劇、長銷式演出之觀光劇場之規劃相違；101 年度收入支出情形，收入共 1,435,800 元，支出卻高達 12,615,905 元。由上開本案規劃目標及實際使用情形相較，原先規劃打造國際觀光藝文劇場，實際使

用卻淪為地方展演場所，致投資設備水準無法發揮，且原規劃改建後營運移轉計畫，可增加收入，目前卻是委託管理狀態，不但無法盈虧自理，尚需增加鉅額支出。

(二)據北市府陳稱，為厚植藝文創作能量及劇場長期營運發展，於100年起規劃執行「臺北市水源劇場試辦計畫」（原臺北市定目劇場試辦計畫），水源劇場主要以提供演藝團體長銷式演出（演出12場以上）使用，短期使用為輔。依試辦計畫規定，長銷式演出場租可減免80%，希以降低藝文團體演出成本，促進表演藝術需求，增加專業演員演出機會，蓄積長銷式演出能量。本試辦計畫預計執行至104年止，屆時若已成功建立產業化機制，完成階段性扶植任務或達預期目標，場地使用費將回歸原訂基準。惟若本劇場營運仍具有公共任務性質（如：以低場租與一定比例檔期提供國內團隊呈現展演創作，以合理票價提供民眾親近與體驗精緻藝術之機會等），營運仍恐難達自負盈虧、損益兩平。由上開劇場實際使用情形，實與規劃之初以觀光劇場為名相左，顯未達改造工程預期效益。

(三)又北市府文化局於99年5月以考量客家文化主題公園之整體性，將明日世界館劇場定位從原為國內獨立音樂創作演出場所，調整為客家音樂、戲曲非商業性之音樂戲曲專業演出場地，並於同年9月27日將該館歸還原管理機關北市府客委會，卻未曾進行過長銷式演出，顯見與定目劇、長銷式演出之觀光劇場之規劃目標相違；101年度收入支出情形，收入共611,049元，支出2,951,717元。由上開本案規劃目標及實際使用情形相較，原先規劃為國內獨立音樂創作演出場所，卻調整為客家音樂、戲曲

非商業性之音樂戲曲演出場地，致投資設備水準無法發揮，且目前是委託管理狀態，徒增支出。

(四)據北市府陳稱，市府客家事務委員會 98 年 12 月 31 日與財團法人臺北市客家基金會簽訂「臺北市客家文化主題公園運用行政契約」，將臺北市客家文化主題公園交由該基金會整體運用管理。依據該行政契約規定，提請補助年度營運管理經費，或依據「臺北市政府客家事務委員會場地收費基準」規定進行收費。故由上開劇場實際使用情形，實與規劃之初以觀光劇場為名相左，顯未達改造工程預期效益。

(五)綜上，臺北市政府辦理「公館新世界觀光劇場」改造計畫，原規劃完工後移轉營運，以增加收入，然實際卻委外管理，而徒增支出，且以觀光劇場之設備水準，卻僅有地方藝文展場之使用效益，未能發揮預算之應有功能，核有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，提案糾正文化部。
- 二、調查意見三及四，提案糾正臺北市政府。
- 三、抄調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：馬委員以工

葛委員永光

中 華 民 國 1 0 2 年 0 5 月 日