

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案由：高雄市政府辦理「高雄市現代化綜合體育館新建工程」案，於先期顧問服務、專案管理及規劃評估等相關勞務採購，核有不當限制廠商資格及未依法公告投標資格；對投資效益分析未善盡審核之職，容忍自償率之計算隱藏所使用之估計數，致嗣後續實際發展背離估計時，市府未能偵知背離之嚴重程度，又未發現政府出資之金額與時間，在廠商所提出之效益分析，與經核定之建設計畫書，竟有不同，均未能積極採行適當對策；實際營運狀況，與原始計畫有重大差異，原設定廠商應支付權利金之條件已大幅變更，惟開發經營契約僅有績效評估，但未納入調整權利金之時機及方式，風險與利益之分攤顯失公平；議約簽訂之契約，卻降低廠商須支付之違約金、增列政府給予之融資利息補助及未更改保單受益人等情，皆違背原公告之內容；本案地上權設定負擔之範圍，超逾契約規定及簽准內容，亦未要求業者訂定償債計畫或設立償債基金辦法，且未督促業者依約要求授信銀行團連帶承擔義務，又業者未取得市府同意，即提高融資額度；業者與授信銀行團訂定之融資契約中缺乏履行之異常情形告知市府之約定，致政府難以掌控廠商繳款情形，背離契約規定；於享減收土地租金優惠之際，仍續申請土地

租金補助，顯違法令規定，皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係案據審計部函報：稽察高雄市政府（下稱市府）辦理「高雄市現代化綜合體育館新建工程」（下稱高雄巨蛋）之先期作業、招商、簽約等階段均迭涉有違失。另於履約（營運）階段未確實依據促進民間參與公共建設法及本案契約相關規定確實督促漢威巨蛋開發股份有限公司（特許公司，下稱漢威公司）辦理，嚴重損及公共利益，涉有重大財務違失等情乙案。經本院多次函詢，市府函復相關卷證到院，本院並於民國（下同）102年5月3日履勘現地及同年9月17日、同年10月6日約詢副市長李永得及相關主管人員。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

- 一、本勞務採購案之辦理，於先期顧問服務、專案管理及規劃評估等作業，核有不當限制廠商資格及未依法公告投標資格；且顯對投資效益分析未善盡審核之職，自償率缺小數點以後數據，背離常情，未加追查，又容忍自償率之計算隱藏所使用之估計數，致嗣後續實際發展背離估計時，市府未能偵知背離之嚴重程度，又未發現政府出資之金額與時間，在廠商所提出之效益分析，竟與經核定之建設計畫書不同，均未能積極採行適當對策，皆核有違失。

- （一）據政府採購法（下稱採購法）第36條規定，機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格…。投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準（下稱認定標準）第5條規定，機關辦理特殊或巨額採購，除依第二條規定訂定基

本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：一、具有相當經驗或實績者。其範圍得包括於截止投標日前五年內，完成與招標標的同性質或相當之工程、財物或勞務契約，其單次契約金額或數量不低於招標標的預算金額或數量之五分之二，或累計金額或數量不低於招標標的預算金額或數量，…。同標準第 7 條規定，財物或勞務採購有下列情形之一，為特殊採購：一、採購標的之規格、製程、供應或使用性質特殊者。二、採購標的需要特殊專業或技術人才始能完成者…。故由上開法令規定可知，相關廠商實績資格及投標資格或特殊採購，皆有明確限制規定，機關不得以其他條件限制廠商投標權益。

- (二)查市府工務局新建工程處(下稱新工處)辦理「高雄市現代化綜合體育館徵求民間參與開發經營委託技術顧問服務徵選案」之勞務採購，於投標廠商訂有實績限制之特定資格，限定廠商近 5 年內曾承接土木建築工程之專案管理技術服務契約，其單一契約需達新台幣(下同)3,800 萬元以上及累計金額達 9,500 萬元以上等實績限制。惟查本案之預算金額僅為 2,100 萬元，依認定標準第 5 條規定，投標廠商特定資格之經驗或實績範圍，單次契約金額不低於 840 萬元，或累計金額不低於 2,100 萬元，故市府於本案訂定之廠商資格逾越認定標準之規定，而有資格限制競爭之情事。嗣又辦理「高雄市現代化綜合體育館民間參與開發施工階段委託專案管理技術案」，亦訂有實績限制之特定資格，限定廠商曾承接土木建築工程之專案管理技術服務契約，其單一契約金額需達 750 萬元以上及累計金額達

1,900 萬元以上之實績證明。惟本採購案並非屬巨額採購，亦不符投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第 7 條各款特殊採購之要件，且於 93 年 8 月 4 日之內部簽呈顯示，亦明確表示無法依據採購法第 36 條規定另訂投標廠商之特定資格，惟市府實際仍不當限制廠商資格。據市府陳稱：本案係該府第 1 次以 BOT 方式辦理之大型運動設施開發案，相關勞務採購因應服務工作之複雜及困難度，需訂定不同之服務廠商資格，俾使業務順利執行。有關不當限制廠商資格乙節，爾後當注意相關資格限制規定。

(三)又查「高雄左營體育館工程規劃暨評估案」依據共同投標辦法第 4 條第 2 項規定：「機關於招標文件中規定允許共同投標時，應並載明廠商得單獨投標。」經查本案於招標公告載明，限定建築師、技術顧問機構為共同擔任技術服務，並檢附各成員之負責人共同具名，且經公證或認證之共同投標協議書。由上開說明，顯見該案限定建築師、技術顧問機構共同投標，然卻未依規定載明廠商得單獨投標。據市府陳稱，本案工作內容考量其技術服務工作之複雜性，單項事務所之能力恐無法承擔，故以共同投標方式辦理，並於招標前簽准上開情事，故未載明廠商得單獨投標。

(四)高雄市政府於 92 年 8 月 15 日將「高雄市籌建現代化綜合體育館徵求民間參與開發作業建設計畫案」送請行政院核定，該建設計畫案之第四章為本案之財務計畫。該財務計畫估計特許公司投資本案之內部報酬率為 7.98%、淨現值為-14,162 仟元（折現率為 8%）、自償率為 95%，小於 100%，故特許公司無須支付地上權權利金予高雄市政府。

- (五)前述建設計畫第五章為政府投資款之說明，本案需政府協助及配合事項(招商說明書第 29 頁)中，投資人資金需由政府補助者，其金額應依促參法施行細則第 33 條規定，不得高於民間之投資金額，且金額最高以 15 億元為限(政府補助之標的，為體育館主體)。在政府核准補助，並報請中央核定通過後，政府補助本案投資人，依招商說明書第 47 頁開發經營契約草案之規定，其付款時程及金額，如表四，顯見對政府出資之金額及時程，已有明確規劃。
- (六)惟查，該建設計畫案之現金流量表(附件一)中所列示之高雄市政府出資金額(即特設廠商之投資性現金流入金額)，於 92 年至 95 年，分別為 0.75 億元、3 億元、3 億元及 8.25 億元，與招商說明書第 47 頁開發經營契約草案有所出入，且地租(屬營業性現金流出)，在現金流量表與該建設計畫亦有明顯差異，地租由 95 年之 4,944 千元暴增至 96 年之 13,734 千元，與公告地價變動之幅度差異甚大；又體育館設備裝潢更新費(亦屬營業性現金流出)，該建設計畫指出，係以年 15,000 千元、年 2% 成長編列，惟 96 年(體育館營運第一年)現金流量表即編列支出 16,236 千元，顯有差異，並僅列示附屬事業之淨收入，未說明其收入與各成本細項。本院於調查過程中指出疑點，但市府卻無法提供計算自償率之資料以供檢核，其自償率採 95%，缺乏小數點以後之資訊，有違常情，計算過程真偽難辨，廠商所提出之效益分析，政府出資之金額、期程、地租、裝潢更新費用等估算，與經核定之建設計畫書不同，市府對投資效益分析之審核未善盡職責，且特許廠商隱藏自償率計算過程中所使用之估計數，嗣

後續實際發展背離估計時，市府未能得知背離之嚴重程度，而未能採取適當對策，核有嚴重違失。

(七)綜上，高雄市政府（謝長廷前市長任內）雖稱係因第1次以BOT方式辦理大型運動設施開發案，考量相關勞務採購因服務工作之複雜及困難度，需訂定不同之服務廠商資格，故於辦理本案相關之先期顧問服務、專案管理及規劃評估等作業之勞務採購，核有不當限制廠商實績資格及未依法公告廠商得單獨投標之資格；且對投資效益分析未善盡審核之職，容忍自償率之表現方式背離常情、計算時又隱藏所使用之估計數，致嗣後續實際發展背離估計時，市府未能偵知背離之嚴重程度，又未發現政府出資之金額與時間，在廠商所提出之效益分析，竟與經核定之建設計畫書不同，均未能積極採行適當對策，皆核有違失。

二、本案實際營運狀況與原始計畫有重大差異，原用以設定廠商應支付權利金之基礎(自償率)，當時估計草率失當，現狀又與當時估計迥異，開發經營契約卻僅要求績效評估，而未納入評估後之因應作為，致調整權利金之時機及方式缺乏，政府付出之資源及擔負之風險顯未能反應其分配之利益，顯失公平。

(一)查本案徵求民間參與開發招商作業，於招商說明內附開發經營權利金報價單，且於開發經營契約草案第12條列有權利金之計付條款，惟據達欣公司所提原始開發投資計畫書之財務計畫說明，經投資效益分析自償率僅95%，無法全部自償，故該公司不須額外支付地上權權利金予高雄市政府。嗣經該公司於投標階段所提之「原始開發投資計畫書」，經甄審委員會審議確認修正後之計畫書，並納入契約文件之財務計畫，其附屬事業原規劃為體育育樂中

心及旅館，惟開發投資計畫書卻將附屬事業變更規劃為百貨公司業之經營型態（使用執照建物用途及樓層附表註明為商場，供綜合零售業使用，百貨公司除外），核與行為時促參法施行細則第 22 條第 1 項規定：「主辦機關與民間機構依本法第 11 條規定簽訂之投資契約，不得違反原公告內容。…」（招商說明書、二計畫說明-2.4 土地使用管制要點-第十組：綜合零售業【百貨公司業除外】之規定）未合外，且有違公平合理之原則，而有影響公平競爭等情。

- (二)另查，比對原始開發投資計畫書（含簡報資料）內容與開發投資計畫書、實際興建營運情形比較，發現其間各項財務計畫規劃內容已有明顯重大變異，如：開發投資計畫書已將附屬事業建物改鄰於主要道路側（與體育館配置位址互換；原始開發投資計畫書原規劃體育館鄰主要道路側），且將附屬事業（原規劃體育育樂中心及旅館）變更規劃為百貨公司經營型態；又開發投資計畫書開發成本預估投入總建設成本低於原始開發投資計畫書，且開發投資計畫書預估淨收入亦低於原始開發投資計畫書，致自償率未能自償，故無法額外支付地上權權利金予高雄市政府。又經核對發現，本案實際營運期間(98~100 年度)附屬事業實際收入較開發投資計畫書預估值高出約 57%，實際淨收入（含體育館；98~100 年度各為 2 億 652 萬餘元、1 億 84 萬餘元、1 億 3,105 萬餘元），較開發投資計畫書預估值（因延後 2 年營運，故與 96~98 年相較為 646 萬餘元、1,835 萬元、3,042 萬元）高出約達 694%，顯與開發投資計畫書預估營收及淨收入有極大差距，顯見漢威公司所提開發投資計畫書財務計畫（預估營

收及權利金)有欠合理，致政府於往後 47 年營運期間，均無法依該公司實際獲利收取合理權利金。

(三)嗣查依漢威公司 99 及 100 年度經會計師查核之財務報表，該公司認列將商場出租予漢來美食公司及崇神開發實業公司(均為漢威公司董事)之租金收入，99 及 100 年度分別為 5.0249 億元及 5.0228 億元，該項租賃約定之期間自 97 年 7 月 10 日至 117 年 7 月 10 日止，未依規定報經該府同意，已違促參法第 51 條第 2 項規定。

(四)據市府陳稱，本案使用執照建物用途及樓層附表註明為商場(供綜合零售業使用，百貨公司除外)，修正後之「開發投資計畫書」將附屬事業建物改鄰於主要道路側及附屬事業變更規劃內容，係因民間機構基於經營需要之規劃調整，並於 93 年 7 月 30 日第七次甄審委員會審議確認。市府另稱，本案為利後續都市計畫變更作業及 BOT 案建設之推展，都市計畫變更內容(分區、開發總量、強度及使用類別)提高雄市都市計畫委員會研議過程中，專案委員考量係屬體育場用地開發案件，全區應朝運動休閒園區方向規劃，體育館附屬事業之土地使用項目應以運動休閒設施為主，且為紓緩其對周圍環境之衝擊，顧及體育場與周邊道路之交通順暢，故建議修正原土地使用管制要點中第十組使用項目為：「第十組：綜合零售業(F3)(百貨公司業除外)」。本案因開發投資計畫書內財務計畫原預估自償率不足，業者亦於投標文件內填列「繳交開發經營權利金」為零元，故無開發權利金之設定，今實際興建營運狀況與原始開發投資計畫固有差異，惟該差異係事後發生，非規劃當時所能預料，現解決之道宜由專業機構詳加評估後再與漢威公司研議，評估



於開發經營契約內增列開發權利金調整之可行性。

(五)綜上，高雄市政府（謝長廷前市長任內）對於開發投資計畫書內容及實際興建營運狀況較原開發投資計畫已有重大變化，其附屬事業位置及經營型態已有變更，除不符公平競爭原則外，亦有違土地使用管制要點，更致原預估營收及權利金設定之合理性有欠妥適，且未於開發經營契約內條列開發權利金調整時機及方式，事後雖稱再行研議開發權利金調整之可行性，已失先機，皆不符公平合理原則及確保政府權益，顯有疏失。

三、本案議約後，實際簽訂之契約違背原公告之內容，降低廠商須支付之違約金、增列政府給予之融資利息補助及未更改保單受益人等，不但損及政府權益，於後續興建履約階段短收罰款、增加額外公帑支出，以及未能確保政府為保單受益人等情，且對參與競爭但未得標之其他公司不公平，誠有疏誤。

依行為時促進民間參與公共建設法(下稱促參法)施行細則第 22 條第 1 項規定：「主辦機關與民間機構依本法第 11 條規定簽訂之投資契約，不得違反原公告之內容。但有下列情形之一者，不在此限：一、原公告內容載明得經協商後變更者。二、於公告後投資契約訂立前發生情事變更者。三、其內容之變更，符合公共利益，且不影響公平競爭者。」；招商說明書-二-2.3 聲明事項-9. 規定：「議約階段時，高雄市政府得視需要根據最優申請案件申請人所提開發投資計畫書，協議修改可變更事項之相關契約內容」。經比對本案公告之招商說明書與開發經營契約及設定地上權契約之內容，發現本案原公告內容並未載明得經協商後之變更事項(原公告內容及申請人所提開發投資

計畫書內容，並未明確載明可變更事項，如減計懲罰性違約金金額、增列融資利息補助或保險受益人之更改），然實際簽訂開發經營契約之部分內容，已違反原公告內容，損及公共利益、違反公平合理之原則，或影響公平競爭等情，分述如下：

(一)減計懲罰性違約金金額

1、據本案公告之招商說明書-開發經營契約草案第26條違約處理規定，一、乙方…若未能遵守或履行本契約或設定地上權契約，或本契約附件之任何一條款，即以違約論。二、乙方違約時，甲方應以書面第一項通知乙方於指定之期限內，由乙方負責以甲方認定適當方式為合理處置，如逾上述指定期限內乙方仍未為合理之處置時，則甲方得為下列之處置：(1)於施工期間…依違約情事發生日數以每日50萬元計付懲罰性違約金…(2)於營運期間…依違約情事發生日數以每日20萬元計付懲罰性違約金…以上之扣除之興建或營運保證金，應於甲方認定已改善時，補足被扣除的部分…。另依開發經營契約草案第11條興建保證金規定為5,000萬元，其中2,000萬元於體育館興建完工後轉移為營運保證金。惟查雙方實際簽訂之開發經營契約第11條履約保證11.1數額：「本契約履約保證之金額為伍仟萬元整，其中參仟萬元為興建保證金，貳仟萬元為營運保證金。」及第20條缺失及違約-20.2.2缺失之處罰規定：「1. 乙方違反本契約第6.2條(興建時程)之規定，經甲方限期改善，乙方無正當理由逾期仍未改善時，甲方得自乙方逾期之次日起，至乙方完成改善之日止，處每日壹拾萬元之懲罰性違約金…2. 營運期間，乙方應於甲方指定期限內改

善缺失，逾期仍未完成改善者，甲方得代為改善或以違約處理，並以書面通知乙方。甲方代為改善費用，由乙方負擔。」由於實際契約規定每日計罰違約金金額較公告招商時之金額為低，且訂有履約保證金上限，致後續履約階段產生罰款差距及未能有效規範廠商善盡應執行事項等不良影響。故於原公告草約懲罰性違約金部分，興建期每日 50 萬，上限 5,000 萬，營運期每日 20 萬，上限 2,000 萬，且扣除之興建或營運保證金，應於甲方認定已改善時，補足被扣除的部分。

- 2、新建工程於施工期間逾期完工天數計列 290 天，若依上開契約規定核算差異金額，違約情事發生日數以每日 50 萬元計付懲罰性違約金，至興建保證金 5,000 萬元扣除完為止，且後續需於甲方認定已改善時，補足被扣除的部分。由於實際契約規定每日計罰違約金金額較公告招商時之金額為低，於實際簽約內容懲罰性違約金部分，卻以興建期每日 10 萬，上限 3,000 萬，營運期每日無具體罰則。經綜算，依草約應罰 0.50 億元，依實際合約僅罰 0.29 億元，造成國家損失 0.21 億元。
- 3、營運期間則依據開發經營契約第 9 條營運-9.2.1 規定：「本契約開發經營期間全部營運費用均由乙方支付，且為落實體育功能，高雄市現代化綜合體育館應維持每年 2 個月的體育活動，並應於每年 11 月 30 日前向甲方提報下一年度活動計畫。」前查高雄巨蛋自 98 年啟用至 99 年底止共計使用 143 天，其中體育活動僅 14 天，有違上揭規定應維持每年 2 個月的體育活動，又該府於 99 年 3 月 31 日函請稱漢威公司依開發經營契約

規定，於文到 2 週內補送 99 年度詳細活動計畫資料，惟該公司遲至 99 年 6 月 28 日始檢送 99 年活動檔期計畫表供該府參考；該府嗣於 99 年 9 月 21 日函請漢威公司積極研擬增加體育活動之具體方案，並於 99 年 11 月 30 日前提報 100 年度經營管理計畫，以符開發經營契約規定並落實高雄巨蛋體育功能，然漢威公司始於 100 年 7 月 5 日始函送活動計畫表。綜觀高雄巨蛋之設置以舉辦大型體育活動及體育藝文交流為目的，為維護公共益利並發揮其使用效能，招商說明書之開發經營契約草案原以每日 20 萬元懲罰性違約金規範廠商於營運期間須依約執行事項，惟經議約後簽訂，卻將該懲罰性違約金金額全數刪除且無實質違約懲處措施，致未能有效規範漢威公司善盡其應執行事項，期間屢有上述違約情況接續發生，損及公共利益及違反公平合理之原則。

- 4、據市府陳稱，本事項依招商說明書 2.3.9「議約階段時，市府得視需要根據最優申請案件申請人所提開發投資計畫書，協議修改可變更事項之相關契約內容。」經召開 15 次正式議約會議，始完成契約之審議。對照原開發經營契約草案及開發經營契約，施工期間之懲罰性違約金，前者係「依違約情事發生日數以每日 50 萬元計付」，但至興建保證金 3,000 萬元扣除完為止。後者，則針對高雄市現代化綜合體育館之興建時程，即第 6.2 條「乙方應於本契約簽約日起三年內完成高雄市現代化綜合體育館之興建工程，並取得使用執照。」，具體規定如有違反，經限期改善而未改善時，即自乙方逾期之次日起，至乙方完成改善之日止，處每日 10 萬元之懲罰性違約金，沒

有上限。逾期多少日，即按日累計懲罰性違約金。簽約後，特許廠商漢威公司因逾期完工被該府罰款 3,140 萬元（其中需退還廠商 240 萬元，實際為 2,900 萬元），已超過契約草案規定施工期逾期違約金 3,000 萬元之上限，顯見修正後之契約條文較有利於本案推動。至於營運期間，原開發經營契約草案規定乙方無法限期改善時，甲方可依違約情事發生日數以每日 20 萬元計付懲罰性違約金至營運保證金 2,000 萬元扣除完為止，但本案營運期間長達 47 年，若依契約草案規定，每日 20 萬元計付懲罰性違約金，亦僅在扣除完 2,000 萬元後，即無懲罰性違約金，規定顯然不足。況且，設置懲罰性違約金之用意在促使民間機構迅速改善缺失。故開發經營契約，直接規定乙方逾期仍未完成改善者，甲方得代為改善或以違約處理，並以書面通知乙方。甲方代為改善費用，由乙方負擔。如此規定，可使缺失迅速獲得改善；且改善費用明定由乙方負擔，市府不考慮求償問題，故開發經營契約應較開發經營契約草案更屬妥當。然綜觀市府陳述，經比對契約草案與實際簽約內容發現，草案於興建期及營運期違約金分別為每日 50 萬及 10 萬元，且於改善完成後需補足保證金上限，而實際簽約內容則變更為興建期及營運期違約金分別為每日 10 萬及無實際罰款，且訂有上限分別為 3,000 萬及 2,000 萬元，已明顯違反公告之條件。

## （二）增列融資利息補助

- 1、據促參法施行細則第 34 條規定：「主辦機關依本法第 29 條第 1 項規定對民間機構補貼利息或投資其建設之一部時，應於先期計畫書中，進行自

償能力初步評估，擬定補貼利息或投資建設之方式及上限，並載明於公告。申請人應於其申請案件之財務計畫內提出自償能力之計算及分析資料，並依據前項主辦機關公告之內容，敘明要求主辦機關補貼利息或投資建設之額度及方式，由甄審委員會評審之。」有關融資利息補助部分，查該府於自償能力評估時，並未擬定補貼利息之方式、上限及載明於公告，且漢威公司於其申請案件之財務計畫內，亦未要求該府補貼利息，又招商說明書之開發經營契約草案亦未列有融資利息補助條款。惟查市府於實際簽訂之開發經營契約卻增列第 13 條融資-13.33 利息補貼規定：「乙方辦理本計畫之融資利息得依『高雄市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條例』申請補貼。」且截至 101 年 4 月 13 日止，已依上開自治條例第 5 條及「高雄市獎勵民間投資實施辦法」第 5 條等規定，計已申請融資利息補貼 540 萬元，核與上開促參法施行細則第 34 條規定未合外，且有違公平合理之原則。

- 2、據市府陳稱，高雄市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條例係為協助產業轉型、促進在地投資及獎勵民間參與重大公共建設，設置獎勵民間投資基金，並制定本自治條例。得申請本自治條例之獎勵者，以符合本自治條例第 4 條規定條件，且最近一年內於本市新增投資金額 3,000 萬元或增加本國勞工就業人數 30 人以上者為限。故上開規定，乃「獎勵」在高雄市之策略性產業/投資於本市之公共建設/於本市更新地區內實施重建、整建或維護之都市更新事業/其他產業辦理升級者。此與促參法施行細則第 29 條規定之「補

貼利息」，係「公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。」兩者顯然不同。

(三)未更改市府為受益人

1、據公告之招商說明書-開發經營契約草案第22條保險-五規定：「於本基地地上權存續期間屆滿前第3年開始起，除法令另有規定外，保單受益人應一律改為甲方。」惟查實際簽訂之開發經營契約第16條保險-16.6保單受益人規定：「除本契約另有規定外，乙方同意本計畫政府投資範圍之資產，其保單受益人應為甲方。如該等保單無法分別出具時，甲乙雙方應按持分比例為共同之保單受益人。」與公告之招商說明書，核有漏列「地上權存續期間屆滿前第3年開始起，保單受益人應改為甲方」之規定，損及政府權益及違反公平合理原則。

2、據市府陳稱，有關開發經營契約第16條保險-16.6原草約，係經92年8月28日第7次正式議約會議及92年10月23日第15次正式議約會議討論及確定。

(四)綜上，高雄市政府（謝長廷前市長任內）未依公告內容辦理議約，嗣於實際簽訂之契約條文，降低違約罰款額度、增列融資利息補助及未更改受益人規定等情，皆違反原公告內容，致後續於興建及履約階段短收罰款及無法有效規範廠商應辦理事項、額外增加融資利息補貼之公帑支出及未能確保市府為保單受益人等情事，皆損及政府權益及公共利益，且有違公平合理原則，顯有違失。

四、本案地上權設定負擔之範圍，超逾契約規定及簽准內

容，業者未取得市府同意，即提高融資額度，市府亦未要求業者訂定償債計畫或設立償債基金辦法，未督促業者依約要求授信銀行團連帶承擔義務，均增加政府風險，損及政府權益。

- (一)據促參法施行細則第 47 條規定，本法第 51 條第 2 項所稱民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，指民間機構於興建營運期間內，因興建營運公共建設所取得及為繼續經營公共建設所必要之資產及設備。前項營運資產、設備，於不影響公共建設之正常運作，並符合下列規定者，主辦機關得同意其轉讓、出租或設定負擔：…。二、依投資契約規定，需於營運期間屆滿後移轉予政府者，得依投資契約規定於移轉期限屆滿前，在不影響期滿移轉下，附條件准予轉讓；其出租或設定負擔之期間，以經營許可期限為限；其設定負擔，應訂有償債計畫或設立償債基金辦法。由上開法令可知，市府若同意地上權設定負擔，應訂有償債計畫或設立償債基金辦法。
- (二)查本案經甄審委員會評選出達欣公司為最優案件申請人，經該府工務局於 92 年 4 月 14 日召集市府內部相關單位，召開「高雄市現代化綜合體育館徵求民間參與開發案」第 1 次議約工作小組會議結論，已明確表示該府不同意達欣公司以基地地上權設定抵押。嗣後該府與達欣公司於 93 年 1 月 30 日簽訂之開發經營契約，該契約第 14 條設定負擔規定，限制廠商基於融資需要之設定負擔範圍，以廠商投資高雄巨蛋之產權為限；以及設定地上權契約第 5 條地上權之設定-5.1 規定：「本契約簽訂後 30 日內，甲乙雙方應會同向本基地所屬地政事務所辦理設定地上權登記；並於設定登記時載明地上權不得



讓與、設定負擔或為其他處分行為。」該府爰於 93 年 2 月 26 日將本案地上權設定於達欣公司為辦理本案所成立之漢威公司，並於其他登記事項註記：「本地上權不得讓與、設定負擔或為其他處分行為」。嗣查漢威公司於 94 年 7 月 29 日與合作金庫商業銀行股份有限公司（下稱合作金庫）等 8 家金融機構，簽訂「高雄市現代化綜合體育館民間參與開發案」之聯合授信合約書，申請總授信額度為 43 億元。該公司並於 97 年 9 月 18 日請該府教育局依據開發經營契約第 14 條之約定，同意本案之地上權及其標的上該公司所有建物辦理抵押權設定予融資機構。案經該府教育局體育處會請相關單位提供意見，其中法制局表示，宜先釐清該設定抵押部分，係該公司依投資契約取得之權利，抑或係投資興建之營運資產，應分別依促參法第 51 條第 1 項及其施行細則第 47 條第 2 項第 2 款規定辦理。經該處彙整相關單位意見後，簽具將本案抵押權設定之範圍，以甲乙雙方出資比例，分別共有方式登記所有權之建築物及其相關設施，擬函復漢威公司就持有產權部分抵押設定，並經該府副市長李永得於 97 年 10 月 31 日批准，體育處並會請高雄市政府秘書處，完成同意書用印後，於同年 11 月 4 日交付漢威公司，高雄市政府並於同年 11 月 6 日函復就該公司持有產權部分抵押設定。惟查該同意書內容，除同意漢威公司於建物之權利範圍辦理設定抵押，亦一併同意將地上權辦理設定抵押，已逾越契約規定及簽准內容，且未依上開促參法施行細則第 47 條規定第 2 項第 2 款之規定，要求該公司於地上權設定負擔，應訂有償債計畫或設立償債基金辦法，即同意漢威公司將地上權辦理設定抵押。

(三)又據設定地上權契約第 9 條權利之讓與及處分之限制-9.1 及 9.2 分別規定：「乙方依本契約所取得之權利，非經甲方同意或依開發經營契約之規定，不得為任何法律上或事實上之處分，且其所為之任何處分均不得將本契約之權利義務與開發經營契約分離或妨礙其履行。」、「乙方依第 9.1 條規定處分權利時，應使該受讓之第三人向甲方書面承諾連帶承擔乙方依本契約已發生或未發生之義務。」經依據本案基地及其建物登記資料，漢威公司已將本案基地之地上權，設定抵押於合作金庫等授信銀行團，擔保債權總金額為 60 億元，惟漢威公司並未依上開規定，使該受讓之第三人（授信銀行團）向甲方（高雄市政府）書面承諾連帶承擔乙方（漢威公司）依本契約已發生或未發生之義務，亦未督促廠商依約辦理；又查合作金庫於 100 年 10 月 5 日發布新聞略以：該銀行等 10 家行庫共同辦理漢威巨蛋開發股份有限公司 50 億元之聯貸案，已於同日簽約，主要用途為償還銀行借款暨整合金融機構債務所需。另依漢威公司出具之 100 年及 99 年度財務報表附註十，100 年度之長期借款餘額係該公司於 100 年 10 月與合作金庫等 10 家銀行簽訂額度 50 億元之聯貸合約，並清償該公司向其他銀行之借款 8.61042 億元。依上開資料顯示，漢威公司於 100 年將貸款額度增加為 50 億元，及將地上權設定抵押於 10 家金融行庫所組成之銀行團，並清償該公司向其他銀行之借款，將風險轉移由政府資產承擔。惟漢威公司並未依契約規定，取得甲方同意，即逕行提高融資額度並重新將地上權設定抵押於 10 家金融行庫，該府亦未督促廠商依約辦理，增加政府資產風險。

(四)據市府陳稱，於 97 年同意漢威公司提出「高雄市現代化綜合體育館民間參與開發案」地上權及其持有產權部分抵押設定乙節，其地上權雖於設定登記時載明地上權不得設定負擔，惟按促參法第 51 條規定：「民間機構依投資契約所取得之權利，除為第五十二條規定之改善計畫或第五十三條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔。…違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行為，無效。」另依行政院公共工程委員會（下稱工程會）92 年 1 月 24 日工程技字第 09200038570 號函示：「民間機構因投資民間參與公共建設案件取得之地上權…爰屬促參法第 51 條第 2 項所稱『營運資產』…。」是以，依上開規定及函釋，漢威公司得於經市府同意後，就其於本開發案所取得之地上權及建物產權部分設定負擔。按規定及工程會之函釋，漢威公司得於經市府同意後，就其於本開發案所取得之地上權及建物產權部分，設定負擔，另查本設定地上權契約雖規定設定登記時應載明地上權不得設定負擔，惟此項限制應僅係為避免漢威公司未經市府同意即與第三人就該地上權設定負擔，並無限制市府行使同意與否權限之意旨；97 年同意漢威公司地上權及其持有之建物產權辦理抵押設定前，曾向漢威公司確認融資計畫已經融資機構核定並簽訂授信合約書，惟漢威公司表示償債計畫（融資計畫）詳列本 BOT 案財務預估而列為商業機密文件，僅於府簽說明五之（一）：「漢威公司提送之融資計畫已經融資機構審查通過」，並未能檢附書

面資料，現已補正經融資機構核定之償債計畫；「未督促開發商依約要求授信銀行團連帶承擔該公司依契約已發生或未發生之義務」及「乙方依第 9.1 條規定處分權利時，應使該受讓之第三人向甲方書面承諾連帶承擔乙方依本契約已發生或未發生之義務」乙節，漢威公司將其持有地上權、產權設定抵押予融資銀行，惟融資銀行係漢威公司債權人，非契約第 9.1 條所稱之受讓第三人，故無需出具書面承諾；市府同意書內容，除同意漢威公司於建物之權利範圍辦理設定抵押，亦一併同意將地上權辦理設定抵押，逾越契約規定以及簽辦內容乙節，經探詢原簽之本意與簽案附件之同意書，核准範圍均包含漢威公司之地上權及其所持產權，原簽意旨及所附附件用印同意書均為一致，擬辦所載僅為文字疏漏；漢威公司未依契約規定，取得甲方同意，即逕行提高融資額度並重新將地上權設定抵押於 10 家金融行庫，亦未督促廠商依約辦理乙節，100 年漢威公司函請市府同意金錢債權轉讓予融資銀行，市府函復因相關法令、契約規定民間機構依投資契約取得之權利不得轉讓因而不同意該案，市府並未就漢威公司之債務負任何擔保或保證責任。

(五) 綜上，高雄市政府（陳菊市長任內）超逾設定地上權契約規定及內部簽准內容，同意廠商將地上權一併設定為負擔範圍，亦未事先要求業者訂定償債計畫或設立償債基金辦法；未督促業者依約要求授信銀行團連帶承擔依契約已發生或未發生之義務，且未取得市府同意即將融資額度金額提高，增加政府資產風險，皆有違失。

五、本案廠商於享減收土地租金優惠之際，仍續申請土地租金補助，顯違法令規定。

- (一)據設定地上權契約第3條土地租金-3.3.1規定：「興建期及營運期之土地租金計算及減收，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條之規定辦理」及「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3條規定：「已依其他法令規定優惠計收租金者，不得依本辦法規定優惠租金。」然實際漢威公司除依上開「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條規定辦理租金優惠外，嗣再依「高雄市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條例」第5條及「高雄市獎勵民間投資實施辦法」第5條等規定，計已獲得房地租金補助計180萬元，已違反依其他法令規定優惠計收租金者，不得依本辦法規定優惠租金之規定。
- (二)據市府陳稱，市府於92年為提振高雄市經濟並增加勞工就業機會，協助產業轉型、促進在地投資，活絡商機，特制定「高雄市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條例」，經高雄市議會審議通過，並經市府公布施行，爰依據地方制度法第26條第2項規定，報請財政部轉陳行政院備查在案；漢威公司於96年向市府申請獎勵民間投資融資利息及租金補貼，係經「96年第2次高雄市獎勵民間投資審議委員會會議」決議，符合「高雄市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條例」第5條第1項第2款「依促進民間參與公共建設法投資於本市之公共建設」規定，審議通過予以補貼利息及租金。
- (三)綜上，高雄市政府（陳菊市長任內）於漢威公司獲土地租金優惠減收，仍續同意其依該府自治條例予以申請土地租金補助，顯有違反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之

規定，核有違失。

六、業者與授信銀行團訂定之融資契約中缺乏將履行異常情形告知市府之約定，致政府難以掌控廠商之繳款情形及風險，且有損政府權益。

- (一)據開發經營契約第 13 條融資-13.5.1 規定：「乙方應於融資契約內規定，融資機構或其委任之管理銀行應將融資契約履行之異常情形告知甲方。」查漢威公司於 94 年 8 月 11 日函送「高雄市現代化綜合體育館民間參與開發案」之融資契約書予市府新工處備查。案經該處於 94 年 11 月 28 日函復該公司略以：該公司所提融資契約未依開發經營契約第 13.5.1 條之約定，規定融資契約或其委任之管理銀行應將融資契約履行之異常情形告知市府，請將前開通知義務納入授信合約後，始予備查。惟嗣後該公司並未將上開條文納入合約，該處亦未再督促依上揭開發經營契約規定辦理，致市府難以掌控廠商還款及繳息情形。
- (二)據市府陳稱，合作金庫新興分行於 94 年 12 月 13 日函市府，略以：基於主辦銀行及管理銀行之責，將依漢威巨蛋開發股份有限公司與市府簽訂之「開發經營契約」第 13.5.1 條之約定，將以公文方式正式通知市府，另漢威公司提送之融資計畫已經融資機構審查通過，補正該案經融資機構核定之償債計畫，可掌控廠商還款及繳息情形。
- (三)綜上，高雄市政府（葉菊蘭代理市長任內）未督促業者依契約規定，將融資契約履行之異常情形告知市府之條文納入融資契約內，雖稱有合作金庫函復表示將依漢威公司與市府簽訂之「開發經營契約」，以公文方式正式通知市府履行異常情形，惟該開發經營契約權利義務僅限於市府與漢威公司之間，

對於聯貸銀行業者並無拘束力，若銀行業者不依函復內容執行，市府並無相關強制作為及罰則，政府恐將難以掌控廠商繳款情形，有損政府權益，顯有違失。

綜上所述，高雄市政府辦理「高雄市現代化綜合體育館新建工程」案，於先期顧問服務、專案管理及規劃評估等採購作業，核有不當限制廠商資格及未依法公告投標資格，有違採購規定；對投資效益分析未善盡審核之職，容忍自償率之計算隱藏所使用之估計數，致嗣後續實際發展背離估計時，市府未能偵知背離之嚴重程度，又未發現政府出資之金額與時間，在廠商所提出之效益分析，與經核定之建設計畫書，竟有不同，均未能積極採行適當對策；本案實際營運狀況，與原始計畫有重大差異，原設定廠商應支付權利金之條件已大幅變更，惟開發經營契約僅有績效評估，但未納入調整權利金之時機及方式，風險與利益之分攤顯失公平，不利政府權益之保護；本案議約後，實際簽訂之契約降低廠商須支付之違約金、增列政府給予之融資利息補助及未更改保單受益人等情，皆違背原公告之內容，致市府後續於興建履約階段短收罰款、額外增加公帑支出及未能確保政府為保單受益人等情事，皆對參與競爭但未得標之其他公司不公平，且損及政府權益；本案地上權設定負擔之範圍，超逾契約規定及簽准內容，亦未要求業者訂定償債計畫或設立償債基金辦法，且未督促業者依約要求授信銀行團連帶承擔義務，業者未取得市府同意，即提高融資額度，均增加政府風險，損及政府權益；業者與授信銀行團訂定之融資契約中缺乏履行之異常情形告知市府之約定，致政府難以掌控廠商繳款情形，背離契約規定，且有損政府權益；本案廠商於享減收土地租金優惠之際，

仍續申請土地租金補助，顯違法令規定，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請高雄市政府確實檢討改善見復。

提案委員：馬秀如  
陳永祥

中 華 民 國 103 年 1 月 28 日  
其他附記事項：無