

調 查 報 告

壹、案由：行政院國家發展基金管理會匡列100億元國發基金，委由文化部(前行政院文化建設委員會)委託12家創投公司共同投資文化創意產業，該得標創投公司半數為新設公司，得標價皆同為6,466萬6,666元，且績效獎金高達20%等情乙案。

貳、調查意見：

本案據民眾依報載事項，陳訴行政院國家發展基金管理會匡列100億元國家發展基金，委由文化部(前行政院文化建設委員會)甄選專業管理之創投公司共同投資文化創意產業，決標價皆同為6千餘萬元，績效獎金高達20%等情。案經本院調閱相關資料，並辦理約詢及諮詢相關專業人員，業經調查竣事，茲將調查意見列述如下：

一、文化部委由12家專業管理公司辦理尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等作業，係依政府採購法規定採限制性招標，準用最有利標辦理公開評選；且採複數決標之招標程序，係參照經濟部之類似作法，尚屬適法。惟政府採購對於無法確認決標金額之決標公告，應增設註記欄位載明該金額係依據平均分配之預估金額，實際管理費用仍應按實支付，以避免僅登載平均分配之相同金額，造成無謂之質疑及爭議。

(一)按政府採購法第22條第1項第9款及第2項、第36條第1項及第2項、第52條第1項第4款及第3項分別規定：「機關辦理公告金額以上委託專業服務之採購，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標。…廠商評選辦法與服務費用計算方式，由主管機關定之。」「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。」「機關採用複數決標之方式辦理採購，應載明於招標文件中，得公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。…機關辦理公告金額以上之專業服務者，得採不訂底價之最有利標。」復按文化創意產業發展法第9條規定：「國家發展基金應提撥一定比例投資文化創意產業。前項投資之審核、撥款機制與績效指標等相關事項之辦法，由中央主管機關會同相關目的事業主管機關定之。」係為保障投資文化創意產業資金來源，及揭示中央主管機關之主導立場，均有明文。又依據文化創意產業運用國家發展基金提撥投資管理辦法第3條規定略以：「申請國發基金投資金額在1億元以下之案件，以該投資計畫總金額之49%為限，由文化部辦理。」文化部為辦理文化創意產業之投資，復依據上揭管理辦法第6條規定，設立文化創意產業投資評估審議會，其任務包括：是否投資及投資後管理事項之審議。

- (二) 本案文化部辦理加強投資文化創意產業委託投資管理計畫，屬文化創意產業投資之前置作業，履約期限自決標次日起算10年，並依文化部委託實際投資累積金額，分期支付專業管理公司2%管理費。文化部為提升採購效率與功能，經公開評選之限制性招標，採複數決標方式規範得標之專業管理公司以15家為上限，並以共用額度方式進行投資，其公開評選、複數決標之限制性招標程序，準用最有利標評選辦法。文化部於100年1月31日公告限制性招標，參照經濟部辦理加強投資中小企業委託投資管理計畫，設定「創業投資事業」、「金融機構」、「中小企業開發公司」及「僅投資文化創意產業之創業投資事業」等四類專業管

理公司資格及投資方式；復於同年4月14日辦理公開評選，評選結果總平均達80分以上計有12家合格廠商，並於同年7月4日刊登決標公告，平均每家廠商預估可獲得管理計畫經費上限7億7,600萬元之12分之1，即均以6,466萬6,666元決標予12家得標廠商。

(三)按本案文化部委託投資總額上限為60億元，專業管理公司不僅需按比例投資，更需擔負投資後之管理責任，設定適當的退場方式與時點，並定期彙報投資績效。亦即採購預算金額雖為7億7,600萬元，而其後續作業仍需由專業管理公司進行案源拓展，若專業管理公司經評估後有投資意願，向文化部提出申請，經審核通過後，該部與專業管理公司以不同投資比例挹注資金，文化部始須分期支付國發基金投資累積金額2%之管理費予專業管理公司；若申請未獲審核通過，則無所謂支付管理費用之問題。是以，文化部委由12家專業管理公司辦理尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等作業，係依政府採購法規定採限制性招標，準用最有利標辦理公開評選；且採複數決標之招標程序，係參照經濟部辦理加強投資中小企業委託投資管理之類似作法。惟實際支付各廠商管理費之金額並不同於平均分配予12家廠商之金額，故政府採購對於無法確認決標金額之決標公告，應增設註記欄位載明該金額係依據平均分配之預估金額，實際管理費用仍應按實支付，以避免僅登載平均分配之相同金額，造成無謂之質疑及爭議。

二、文化部成立本案採購評選委員會辦理評選作業，對於評選結果明顯差異之情形，卻未敘明意見及理由而退回評選委員會處理，洵有未當。另評選委員之評分係依個人學識與經驗所為屬人之智識判斷(100年台北高等行政法院訴字第848號判決)，理應予以尊重，惟對於涉有「

上下由心」評分傾向之委員，理宜避免聘請，以杜爭議。

(一)按政府採購法第52條第1項第3款、第56條第1項前段分別規定：「機關辦理採購之決標，以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。」「決標依第52條第1項第3款規定辦理者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。」係最有利標之決標原則。依據最有利標評選辦法第17條第1項、第2項規定：「評定最有利標涉及序位評比者，招標文件應載明下列事項：一、各評比項目之權重。其子項有權重者，亦應載明。二、序位評比結果或各評選項目之評比結果合格或不合格情形。三、序位評比結果不合格者，不得作為協商對象或最有利標。個別子項不合格即不得作為協商對象或最有利標者，應於招標文件載明。」此係載明各子項配分比例及不合格之規範，以資公開透明，並避免機關寬濫誤用或被質疑黑箱作業。又採購評選委員會審議規則第6條第2項：「不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應提交委員會議決或依委員會決議辦理複評。」以確保各機關依公平、公正原則辦理最有利標之評選作業。

(二)本案前行政院文化建設委員會主任委員盛治仁於99年11月3日核定該會副主任委員李仁芳、參事吳靜如，行政院國家發展基金管理會副執行秘書蘇來守、中華投資股份有限公司董事長謝劍平、臺灣併購與私募股權協會秘書長楊正秋、經濟部工業局副組長張金鐘、經濟部中小企業處科長王秀琴等7人為評選委員，其中外聘委員之人數尚符「採購評選委員會審議規則」出席委員應達總額之二分之一，且外聘專家學者不得少於2人之規定。該會復於100年1月14日召開「加

強投資文化創意產業委託投資管理計畫」勞務採購案招標文件審查會議，評選採「序位法」方式辦理，評選委員就各評選項目分別評分後予以加總，並依加總分數高低轉換為序位，經彙整合計各廠商之序位，以合計值由低而高之順序為優勝序位名次；並依評選委員意見修正招標文件，將原投標須知中不合格廠商，自原訂之總評分平均未滿75分修正為80分，以嚴格篩選得標廠商。同年4月14日辦理公開評選，評選項目包括：營運計畫書之完整性、合理性30%，管理績效及執行能力30%，人力配置30%及簡報與答詢10%之權重，亦符合相關規範。

- (三)據查前行政院文化建設委員會第1處第2科於100年4月27日簽辦同年4月14日之評選會議紀錄，其中會議結論第四項提及：「委員就第19家廠商評分結果有明顯差異，爰依採購評選委員會審議規則第6條第2項規定，提交委員會討論，經全體出席委員同意維持原評選結果。」然依評選結果統計表所示，除第19家廠商序位合計值29外，第20家廠商序位合計值40，均比最後一名得標廠商序位44為少，係因總評分未達招標文件所定之合格80分；尚有第6家廠商之F委員評分83分與A委員最低分40分，存有43分之差距；第9家廠商分別獲C委員、D委員評為最佳(序位第1)及倒數第4(序位第16)；第18家廠商分別獲D委員、F委員評為較差(序位第13)及最佳(序位第1)，亦有不同委員之評選結果有明顯差異情形，惟上揭簽呈至100年5月13日，始由前行政院文化建設委員會副主任委員李仁芳核可，卻未敘明意見及理由而退回評選委員會處理，洵有未當。
- (四)又參據最有利標評選辦法第20條第3項規定：「各出席委員之評分或序位評比表，除法令另有規定外，應保守秘密，不得申請閱覽、抄寫、複印或攝影。」係因

評選性質具有專業屬人之智識判斷，評選委員之評分應受尊重。惟經檢視23家廠商參與本案採購評選之結果統計表，計算各評選委員評分之平均值(標準差¹)發現同一評選委員之評分平均值為70.26分，標準差竟高達13.03分，明顯高於其他評選委員評分標準差(5分至6分不等)，且評分之最低分為40分，最高分85分，4個評選項目分別評分的情況下，竟又高達18個分數為10的倍數，造成23家廠商有過多之相同分數，而僅有1至8之序位。復因平均未達80分即為不合格廠商，若該名評選委員給某廠商低分，則此家廠商就難以跨越合格門檻。是以，評選委員之評分係依個人學識與經驗所為屬人之智識判斷，理應予以尊重，惟對於涉有「上下由心」評分傾向之委員，理宜避免聘請，以杜爭議。

三、為利我國文化創意產業之發展，文化部仍允宜協請行政院公共工程委員會研議，本案專業管理公司通過投資評估審議之關鍵，在於共同投資之額度，是否適用「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第14條獎勵性報酬之規定，亟待儘速予以釐清。

(一)機關委託專業服務廠商評選及計費辦法第4條、第14條分別規定：「機關委託廠商承辦專業服務，除法令另有規定者外，其招標文件得視個案特性及實際需要載明下列事項：一、服務之項目及工作範圍。…三、服務之提供方式。…六、服務之工作範圍及內容明確者，其績效衡量指標、驗收項目及標準。」「機關委託廠商承辦專業服務，得於招標文件規定得標廠商服務費用降低或實際績效提高時，得依其情形給付廠商

¹ 標準差之計算公式為 $\sqrt{\frac{\sum(x-\bar{x})^2}{n}}$ ，其中 \bar{x} 為平均值，而 n 為樣本大小。

獎勵性報酬。前項獎勵性報酬之給付方式如下，由機關於招標文件中訂明：一、屬服務費用降低者，為所減省之契約價金金額之一定比率。二、屬實際績效提高者，依契約所載計算方式給付。前項第1款一定比率，以不逾50%為限；第2款給付金額，以不逾契約價金總額或契約價金上限之10%為限。」

(二)本案契約第2條約定：「甲方遵照本合約規定條款及中華民國有關法令之規定，委託乙方為專業管理公司，自簽約生效之日起於本合約有效期間內提供投資評估及管理服務。」第6條第3款第1目約定：「契約價金：…三、績效獎金：(一)俟乙方管理之全部投資成本回收餘有利潤後，自投資之『淨收益』提撥20%支付乙方作為績效獎金。」本案契約價金依契約第6條約定，該價金係依據乙方受甲方委託實際投資累積金額每年2%分期支付管理費；另因專業管理公司除辦理尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等作業之外，是否通過文化創意產業投資評估審議之關鍵，在於必須以不低於文化部投資額度之30%共同投資，比照業界係按年度稅後盈餘計算績效獎金，但若先前年度獲利，之後年度虧損則會產生績效獎金高估的情形。為避免上述狀況，文化部規劃共同投資機制時，即要求全部回收所投資的資金後，若有盈餘，才能按淨收益20%支付績效獎金，尚稱屬實。

(三)且本案所訂獎勵性報酬訂定為投資淨收益之20%為獎勵性報酬，其中「淨收益」為現金股息、紅利、董監事酬勞及已實現資本利得等淨額，減去累計管理費及投資損失。其規範與目前各家創投事業機構所訂績效獎金比例相同，亦與經濟部中小企業處實施共同投資方案相似。本案績效獎金之來源及計算基礎，並非國發基金所匡列之經費，係投資成本回收後之利潤20

%提列。據此，文化創意共同投資之機制乃待全部投資回收後，才按淨收益的20%給付績效獎金，以利文化創意產業之發展。惟本案文化部不僅委託專業管理公司進行尋找投資案源、投資評估、投資審議及投資後管理等專業服務，甚且須提出共同投資之額度，文化部仍允宜協請行政院公共工程委員會研議，本案是否適用「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第14條獎勵性報酬之規定，亟待儘速予以釐清。

四、文化部辦理「加強投資文化創意產業委託投資管理計畫」之目標，在於引進民間資金挹注文化創意產業，其投資獲利之財務性目標並非唯一考量，惟仍需衡量我國中小企業發展之特性，藉由共同投資增加就業率、帶動產業發展之效益，宜予持續檢討改進。

(一)按文化創意產業發展法第8條規定：「政府應致力於發展文化創意產業，並保障其發展所需之經費。」參據政府採購法第97條規定：「主管機關得參酌相關法令規定採取措施，扶助中小企業承包或分包一定金額比例以上之政府採購。前項扶助辦法，由主管機關定之。」係透過政府採購案件，扶助中小企業之發展，為先進國家廣泛採取之措施。鑒於「中小企業發展條例」第37條規定，各機關應協助中小企業取得業務機會，爰明定主管機關得採取相關配合措施，以利中小企業之生存與發展，並訂有「扶助中小企業參與政府採購辦法」。

(二)本案針對創業投資管理顧問公司、中小企業開發公司、金融機構…等廠商之資格條件訂有不同「限定人數」及「相關年資」之規定。詢據文化部查復，評估廠商資格之基本門檻要件，訂定金融機構實收資本額下限250億元，係依據金融控股公司法對於金融控股公司最低實收資本額之下限規定，另針對「設立登記滿

2年以上」、「限定人數」、「相關年資」等規定，係為避免新成立之創業投資管理顧問公司、中小企業開發公司、金融機構等公司尚未具投資經營之經驗，以確保廠商專業能力。惟對於投資文化創意產業之創業投資事業者雖無設定「設立登記滿2年以上」之門檻要件，係輔導文化創業微型產業發展為精神，鼓勵創業者設立專屬文創之創投基金投資文創產業等語，對於中小企業之發展卻未有相關扶助措施。

- (三)文化創意產業之定義，源自創意或文化積累，透過智慧財產的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，並促進整體生活環境提升的行業。文化部對於我國文化創意產業訂有16大範疇，包括：「視覺藝術產業、音樂及表演藝術產業、文化資產應用及展演設施產業、工藝產業、電影產業、廣播電視產業、出版產業、流行音樂及文化內容產業、廣告產業、產品設計產業、視覺傳達設計產業、設計品牌時尚產業、數位內容產業、創意生活產業、建築設計產業、其他經中央主管機關指定之產業。」然文化部卻未實質考量我國中小企業發展背景，並將地方傳統行業納入文化創意產業之扶助範疇，由政府建立平台集合文化創意業者之力量，結合傳統中小企業之經營故事、文化及理念，可由品牌包裝出發，逐步滲入文化情感及文化創意，以提升品牌附加價值，讓傳統中小企業煥發創新之成長潛力。傳統產業不應僅歸類為中小企業，允應將其納入文化創意產業範疇內，並給予適時之政策扶助，以發展具有地方文化之內涵，即「文化產業化」之同時，亦能關注「產業文化化」之價值。是以，文化部辦理「加強投資文化創意產業委託投資管理計畫」之目標，在於引進民間資金挹注文化創意產業，其投資獲利之財務性目標並非唯一考量，對於文化創意產

業之投資，應以設計應用提升美感便利，以科技應用強化品質效能，以內容應用開發附加價值。文化部仍需衡量我國中小企業發展之特性，藉由共同投資增加就業率、帶動產業發展之效益，宜予持續檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見函請文化部、行政院公共工程委員會確實檢討辦理見復。
- 二、影附調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化、交通及採購委員會處理。

調查委員：洪德旋

中 華 民 國 1 0 2 年 7 月 3 日
附件：本院101年12月5日院台調壹字第1010800474號函暨相關案卷。