

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察教育部（學產基金）經管之高雄國際青年會館使用管理情形，發現涉有財務上重大違失乙案。

貳、調查意見：

關於審計部稽察教育部（學產基金）經管之高雄國際青年會館使用管理情形，發現涉有財務上重大違失乙案，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、教育部（學產基金）經管之高雄國際青年會館，租金訂定過程未盡妥適；租予國立空中大學後，亦未積極掌握重視該會館營運及財務(產)管理，致會館使用未符原定興辦教育事業目的，教育部核有未盡職責情事

(一)依教育部 90 年 10 月 31 日修正訂定之「學產基金收支保管及運用辦法」第 6 點規定略以：「該基金之收支、保管及運用，應設置學產基金管理委員會（下稱管委會）……。該會每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議，……。」爰此，教育部依前項規定設置管委會，俾以執行學產基金相關審議及考核事項，並依照委員專長，另於管委會下再分不動產經營運用組、法令修訂暨組織定位組及資金運用組，藉由分組後專業討論過程，分析檢討學產基金經營管理各項問題，以提供管委會審議學產基金運用時參考，提升基金運作效率，先予敘明。

(二)據審計部查報，教育部(學產基金)經管之高雄國際青年會館為前臺灣省政府列管改善財政、開源節流之施政計畫之一，於 87 年 6 月開工，89 年 7 月取得使用執照，興建經費共計 1 億 8 千 2 百餘萬元，為地上 11 層鋼骨架及地下 3 層之建築物。該會館運用原則，依管委會 92 年 1 月 15 日第 17 次會議決議，係定位為協

助教育事業發展、推展國際教育、教育實習訓練場所、教育講習、學術會議及有關教育文化活動之場所等功能，且由於本案出租不適用政府採購法相關規定，因此該館可限制僅出租給學校興辦教育事業。嗣經教育部依前述會議原則公開評選後，由空中大學取得議約承租權，隨後並以低於法定年租金相當差距之價格租予該校(241萬元)，雙方於92年12月16日簽訂「教育部經管高雄國際青年會館租賃契約書」(下稱租賃契約書)，租期自93年1月1日至98年12月31日止。

(三)關於本案會館租金訂定過低乙節，參考行政院82年間核定「國有出租基地租金率調整方案」，國有房地年租金計算，係以土地之申報地價10%及房屋課稅現值5%合併計算，惟本案當時租金標準經函據教育部表示，係依據(管委會)專案小組於92年1月23日所召開「高雄國際青年會館標租投標須知及租賃契約書草案複審議會議」之決議。查該會議內容，曾提及建議修正年租金底價為新台幣(下同)475萬餘元(土地申報地價加房屋課稅現值乘以5%為底價計算)，惟最後決議卻僅見於招標文件修正租金不得低於241萬元(按房屋稅加地價稅額計算)之記載。爰此，本案會館雖由空中大學取得議約承租權，惟最後年租金仍以最低價格獲得承租，致使該會館出租收益似僅足支應每年房地固定稅賦，尚無餘裕之經費供學產基金管理運用，租金訂定(過程)有未盡妥適之處。

(四)另教育部未有效掌握會館營運及財務(產)管理，致會館使用未符原定興辦教育事業目的乙節，如前述管委會第17次會議決議，該會館經營定位本係為協助、推展教育事業等功能，且將經營原則落實於教育部與空中大學所訂租賃契約條款。該租賃契約書第30條第5

款規定：「學校應聘請專業經理人經營……或與具績效良好旅館業者共同經營，經本部不定期聘請專家前往租賃標的督導發現學校未依上開規定辦理，得限期改善，學校未於期限內改善者，本部得終止租約」。惟該校高雄學習指導中心及高雄推廣教育分中心自94年7月先行進駐該會館後，僅部分樓層作辦公使用，94年9月間雖另與廠商訂立合作共同經營契約，然實則將多數樓層交由廠商經營商務旅館，並由廠商以自己名義對外經營，空中大學並未實際參與共同經營。以上情事，該校雖多次函報教育部同意核備，惟該部僅函復該校依規定程序處理，並未嚴謹審酌該校與廠商之合作共同經營契約，並及時催告改善，顯未善盡監督管理之責。另關於該會館財產、器材設備之清點管理，該部僅於94年4月(盤)點交空中大學，遲至98年5月始進行後續盤點，並於同年7月委請專業會計師事務所辦理該會館財務及營運之查核，租賃期間未能適時掌握該會館財產管理及財務狀況。

(五)綜上，教育部(學產基金)經管之高雄國際青年會館，雖由管委會議決運用原則為協助教育事業之發展，並限制出租給學校興辦教育事業，然租金訂定(過程)未盡妥適，出租予空中大學後，教育部亦未積極掌握重視該會館營運及財務(產)管理，致會館使用未符原定興辦教育事業目的，教育部核有未盡職責情事。

二、空中大學未考量實際需求及經營能力，貿然擬具營運計畫參與標租，承租後卻因工程延宕延遲1年半始進駐該會館，復未依租賃契約及其營運計畫書原定用途經營、發展教育事業，核其作為確有違失

(一)查該校原為所屬高雄指導中心有長久性校址，以提升成人進修教育之品質，並為成立高雄推廣教育分中心，以兼營住宿管理模式經營國際青年會館，滿足教師

及學員住宿等需求，爰於91學年度第2次校務會議(92年5月間)決議，參加租用高雄國際青年會館之投標案，並提送「教育部高雄國際青年會館營運計畫書」(下稱營運計畫書)參與投標，嗣經教育部於92年6月9日公開評選結果，係由該校取得議約承租權，並於同年9月8日完成議約，雙方於92年12月16日簽訂「教育部經管高雄國際青年會館租賃契約書」(下稱租賃契約書)，租期自93年1月1日至98年12月31日止。

(二)惟該校自93年1月承租後，長達1年半以上未能依所提營運計畫書之順利進駐使用(按營運計畫書該會館裝修工程，預計應在93年5月底完工，該校卻遲至94年7月完工驗收後始進駐使用)，除仍需支付原契約租金外，尚需支應在外租借教室費用84萬元，共計額外支出361萬餘元。空中大學雖表示延宕進駐主因，係在該會館本為年久失修建物，非先裝修無法立即使用，且在該校積極克服各項困難後始得完工進駐，並節省公帑765萬餘元。惟據審計部查核資料說明，該校參加租用高雄國際青年會館之投標案前，已參加教育部所辦公開說明會，且投標前依投標須知所訂時間至現場勘查標的，亦即該校於投標前已充分瞭解該會館之現況及後續裝修工程之施作情形，並以此評估可能之營運期限及履約能力。爰此，空中大學係先參加說明會，並於現場勘查標的後，再據以擬具營運計畫書參與投標，整體過程應係經過審慎考量及評估，顯不宜再以裝修因素為延宕使用及虛耗租金支出之理由。

(三)另按營運計畫書內容，地下3層係作為停車場使用，並與1樓屬於共同使用場所；2、3樓則提供推廣教育分中心辦公及辦理相關活動使用；4、5、6樓作為

高雄中心辦公及社團活動之用(其中 5、6 樓原營運計畫書規劃為教室、圖書館使用，嗣因高度不足，不適合教室使用，須拆除原有隔間，空中大學因此提出朝不變動原空間結構為原則修改營運計畫)；7 至 11 樓則為會館部分，提供房客住宿及休閒活動場所。然承租期間，該校僅高雄學習指導中心及高雄推廣教育分中心進駐，原負責經營住房及建教合作之建教合作部卻未能依營運計畫書所提規劃成立並進駐營運，且僅使用該會館 2 樓 1 間電腦教室及 3、4 樓，其餘未使用樓層則轉租予廠商經營商務旅館，已與原預期規劃用途及目的相違。

- (四)綜上所述，空中大學未考量實際需求及經營能力，貿然擬具營運計畫參與標租，承租後卻因工程延宕延遲 1 年半始進駐該會館，復未依租賃契約及其營運計畫書原定用途經營、發展教育事業，核其作為確有違失。

三、空中大學於租賃期間未依營運計畫充分使用該會館，甚將該會館逾 80%面積交由廠商經營商務旅館，形式上雖係共同經營，實質上卻是租賃關係，如同二房東坐收權利金，後來更導致租期屆滿廠商無權占用之履約紛爭，核其所為難卸管理違失之責

- (一)依管委會第 17 次會議決議，該會館之經營定位為教育文化有關活動，教育部招標須知亦清楚載明該會館經營事業範圍須為「協助教育事業發展、教育實習訓練場所、教育講習、學術會議及有關教育文化活動之場所」等功能。另依教育部與空中大學簽訂之租賃契約書第 1 條規定：「……為充分發揮高雄國際青年會館各項軟硬體設施功能，協助教育事業發展、教育實習訓練場所，教育講習、學術會議及有關教育文化活動之場所，……乙方(空中大學)願遵守一切法令之規

定及本租賃契約約定事項。」；第 10 條第 3 款規定：「乙方(空中大學)應以自己名義對外經營業務……。」；第 30 條第 5 款規定：「學校應聘請專業經理人經營……或與具績效良好旅館業者共同經營……」；及第 30 條第 6 款規定：「學校提送之營運計畫書為租賃契約之一部分，學校應確實依照營運計畫書辦理，……」承上約定，空中大學承租該會館，自應確實依照營運計畫書使用該建築物，據以協助發展教育事業，縱需與業者共同經營，亦應以自己名義對外經營業務。

(二)查教育部 92 年 4 月投標須知，該建物坐落土地使用分區為住宅區，建物使用執照之用途為宿舍及招待所，而其出租經營管理範圍之建物(各樓層)空間面積配置如下表 1 所示：

表 1 建物空間面積配置表

樓層	總面積 m ²	使用空間
地下 1~3 樓	977.04	1. 防空避難室兼停車場 2. 共計 46 個車位
1 樓	457.31	2 間未裝潢空間、廁所
2 樓	550.45	3 間未裝潢空間、廁所
3 樓	583.85	8 間未裝潢空間、廁所
4~10 樓	583.8	14 間小套房、1 間大套房
11 樓	583.8	6 間小套房、5 間大套房
總計	9193.13	

備註：

1. 本表依教育部 92 年 4 月投標須知重製。
2. 以空中大學全部使用 2、3、4 樓面積計算，僅有 18.69 % 使用率，亦即該會館面積逾 80% 以上為商務旅館使用。

該校自承租該會館後，除未依原營運計畫書所規劃，

經營使用該建築物，推展教育文化事業，甚將該會館逾 80%面積(該校僅實際使用該會館 2 樓 1 間電腦教室及 3、4 樓)，亦即將該會館地下室停車場、1 樓、2 樓及 5 至 11 樓交由廠商經營商務旅館，坐以收取權利金(93-95 年度雖因營運攤銷、租金支出未有盈餘，但 96-98 年度權利金扣除各項費用後已有盈餘)，與原規劃為教育實習訓練、講習、學術會議等有關教育文化場所之目標，核有未合。

(三)而空中大學與廠商究係共同經營抑或租賃關係，據審計部查核表示，依雙方簽訂合作共同經營契約第 2 條第 4 款(該校提供土地、建築物、內部固定設備、附屬設施交由廠商經營)、第 3 條第 2 款第 2 目(廠商與受雇人或任何第 3 人因經營所發生之權利義務、債權債務，應由廠商完全負責，與該校無涉)、第 5 條第 3 款第 1 目(定額權利金)、第 12 條第 1 款第 1 目(於經營期間屆滿或終止時，廠商應依當時最新之財產及物品清冊，於 15 日內將該校具有所有權之財產及物品無條件返還該校)及附加條款第 3 條第 3 款約定：「廠商應以自己名義對外經營業務……。」等內容觀之，可認定該校與廠商間應係租賃關係，亦即實質由空中大學交付該會館與廠商使用，並由廠商支付相當於租金之對價契約。以下(圖 1)為教育部、空中大學及廠商三者關係分析圖：

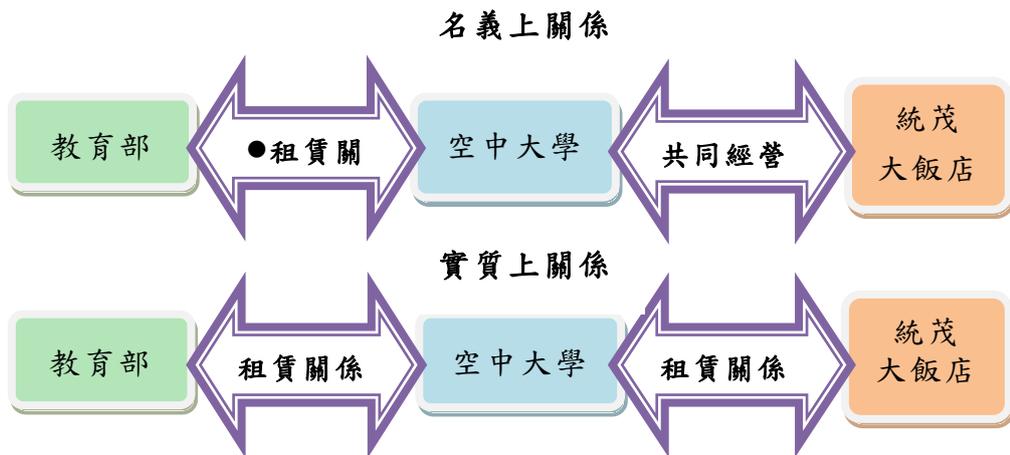


圖 1 教育部、空中大學及統茂大飯店三方關係圖

- (四)另參據臺灣高雄地方法院 99 年度司執字第 86257 號民事裁定理由二後段略以：「查中央或地方行政機關限於法令規定，以委託經營、合作經營契約為名目，辦理採購案，交付房舍予私人管理使用之情形並非罕見，就本件契約內容觀之，第二條第四項經營權利義務約定……第三條廠商之聲明與承諾、本校之協助，第二項第二款；第五條第三項，第十二條第一項等，係以債務人(統茂大飯店)每月支付權利金於系爭標的上取得經營使用權，是本質上即係以債權人(空中大學)交付系爭標的由債務人使用，而債務人支付相當於租金之對價之契約，故為租用行為尚無疑義……。」再者，臺灣高雄地方法院 100 年度執事聲字第 10 號民事裁定亦駁回統茂大飯店再次聲明雙方係合作共同經營契約而非租賃契約之異議(即再次認定本案實為租賃，不應拘泥受限於原契約文字)。由此觀之，該校與廠商實為租賃關係，而非參與實際共同經營業務。
- (五)綜上所述，空中大學於租賃期間未依營運計畫充分使用該會館，甚將該會館逾 80%面積交由廠商經營商務旅館，形式上雖係共同經營，實質上卻是「租賃關係」，如同二房東坐收權利金，後來更導致租期屆滿廠

商無權占用之履約紛爭，核其所為難卸管理違失之責。

四、為排除廠商無權占用，教育部及空中大學雖積極採行司法或行政程序，並將該會館點交返還教育部，惟仍造成學產基金權益之損失，教育部應協同空中大學追究後續廠商應負之違約責任

(一)查教育部與空中大學簽訂之租賃契約書第 19 條租賃標的物返還規定略以：「一、本契約期間屆滿、終止或因其他事由終了時，乙方(空中大學)應於兩週內拆離，並將本契約標的物騰空，交還甲方(教育部)……。二、乙方未依前項規定遷離並將本契約標的物交還甲方時，應…給付…違約金，其因…受損害者，…得按損害額請求加倍賠償。三、乙方如不於租賃期間屆滿或終止交還租賃房屋、或不履約給付租金，或違約時不履行違約金，應逕受強制執行，所需費用由乙方負擔。」另查空中大學與統茂大飯店簽訂之合作經營高雄國際青年會館契約書附加條款第 12 條經營管理標的物返還規定：「一、本契約期間屆滿、終止或因其他事由終了時，廠商應於兩週內拆離，並將本契約標的物騰空，交還該校……。二、廠商未依前項規定遷離並將本契約標的物交還該校時，應按遲延日數每日給付該校按定額權利金百分之一計算之違約金，其因而致該校受損害者，該校並得按損害額請求加倍賠償。」依前述約定，廠商應於契約屆滿後，二週內將該會館騰空交還空中大學，並由該校點交返還教育部，倘未依約點交返還租賃物，除負違約責任外，另需負擔懲罰違約金及損害賠償，甚包含強制執行費用等。

(二)惟自 98 年 12 月 31 日契約屆滿後，除空中大學原辦公樓層順利交還教育部外，餘由廠商直接營業使用部

分，卻一再拖延或藉故拒絕點交返還，為儘速排除占用收回該會館，教育部及空中大學採取積極之司法及行政作為，茲扼要分述如下：

1、司法相關作為

教育部及空中大學分別於 99 年 7、8 月以公證書為執行名義，向高雄地方法院民事執行處聲請強制執行，並於 100 年 4 月間對空中大學及廠商提起所有物返還民事訴訟(或請求給付損害賠償)等。嗣經高雄地方法院判決空中大學及廠商應將租賃標的物遷讓返還教育部，該會館目前已於 101 年 3 月 23 日順利交還空中大學，並由空中大學於 101 年 3 月 29 日點交返還教育部。

2、行政相關作為

廠商占用期間教育部及空中大學於 100 年 5 月 23 日邀集相關單位召開「高雄國際青年會館全棟返還該部案」簡報會議，會議原則決議：1. 請空中大學評估採行以告發人身分告發統茂(即本案廠商)涉刑事竊佔及侵占罪刑責，藉以刑逼民手段，促以縮短本棟房地收回之時程。2. 本棟建物係無權占用，將函請高雄市政府消防局實施安檢，避免日後如發生火災等危及公共安全事件責任歸屬難以釐清。3. 以租約屆滿為由，原出具同意統茂大飯店辦理旅館登記之原因已不存在，該飯店現已無權占用，函請地方主管機關廢止營業登記或行文高雄市旅館業公會請其協助停止營業登記。4. 於現行所有物返還訴訟中，為訴之追加變更，追加空中大學為共同被告，請求空中大學與統茂，就統茂占用期間致該部所受之租金損害，空中大學應負連帶賠償責任。

在前述會議原則下，教育部及空中大學隨即

分別或同時對占用廠商進行刑事竊佔罪告發、違反建築消防法規檢查處置或要求斷水斷電等措施，目的均為儘速取回遭違法占用之租賃物。

(三)該會館雖於 101 年 3 月順利點交返還教育部，惟自契約屆滿至正式點交返還，為維護學產基金權益，教育部及空中大學已耗費長達 2 年餘時間，且浪費許多無謂行政及司法訴訟資源，已嚴重損害學產基金權益。教育部表示，就後續廠商責任追究，縱因該部與廠商間並無契約關係存在，惟因該廠商無權占用旨揭會館係事實，該部已對廠商訴請給付使用補償金，目前尚於高等法院高雄分院審理中。至空中大學如何追究廠商違約責任，該校表示業已於臺灣士林地方法院對廠商提出民事訴訟請求給付加倍損害賠償金及按遲延交還標的物之違約金之請求，金額總計為 2,549 萬 2,836 元（其中加倍損害賠償金 653 萬 2,836 元；遲延交還標的物之違約金為 1,896 萬元），而該件訴訟案已歷經數次準備庭及言詞辯論庭，目前已辯論終結將於近期宣判。

(四)綜上，本案會館自 98 年底租期屆滿後，廠商並未依約返還租賃物，形成無權占用，且一再拖延或藉故拒絕點交返還，損害學產基金租賃權及所有權等權益。為儘速排除占用，維護學產基金權益，教育部及空中大學於占用期間所為司法或行政程序自屬合宜，目前雖已將該會館點交返還教育部，惟仍然造成學產基金權益之損失，教育部允應協同空中大學持續追究廠商應負之違約責任。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請教育部檢討改進。
- 二、調查意見二、三，提案糾正國立空中大學。
- 三、調查意見四，函請教育部、國立空中大學就後續廠商

違約責任辦理情形見復。

四、調查意見一至四，函送審計部。

五、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。
。

調查委員：黃 煌 雄

中 華 民 國 101 年 7 月 27 日