

調 查 意 見

壹、案 由：行政院衛生署台南醫院前庭健康廣場（南方公園）委外從事營業行為之適法性疑義乙案。

貳、調查意見：

本院地方機關巡察委員錢林委員慧君、劉委員玉山於民國（下同）98年2月12日巡察時發現，行政院衛生署（下稱衛生署）台南醫院（下稱署立台南醫院）前庭健康廣場（南方公園）以BOT方式委外從事營業行為，認有適法性疑義，案經本院調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、署立台南醫院前庭廣場委外BOT案除適用促進民間參與公共建設法外，又因事涉醫院之擴充，亦應依醫療法第14條及其施行細則規定報請主管機關許可；該院事前未報經台南市衛生局同意，逕依衛生署授權函釋辦理，顯有違失。

（一）按醫療法第14條第1項規定：「醫院之設立或擴充，應經主管機關許可後，始得依建築法有關規定申請建築執照；其設立分院者，亦同。」同法施行細則第3條至第5條規定，本法第14條所稱醫院之擴充，指醫院總樓地板面積之擴增或病床之增設；醫院申請設立或擴充許可，應檢附設立或擴充計畫書及計畫摘要表，報經主管機關同意。另衛生署於96年12月7日函復署立台南醫院申請擴充前庭健康廣場案之備查函說明略以：未來 貴院如有擴充之需求，務請依醫療法第14條及同法施行細則第4條規定，擬具計畫書報經地方衛生局同意後層轉本署核辦許可，始得為之。

（二）93年間署立台南醫院考量該院中山路前廣場光線陰暗，且有圍牆阻隔，乃規畫為多功能健康廣場，提

供部分用地興建店舖招商，希藉由本案改善環境，提供醫院員工、病患休息處所，故依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）辦理院區前庭社區健康廣場委託經營。因本案民間投資金額為新台幣（下同）4,000萬元未達1億元，依衛生署同年5月7日署授中字第0933100148號函釋，授權各醫院自行核定辦理，該院乃於同年11月10日函陳本案相關資料，報請衛生署核備，衛生署於同年月29日函復謂：「籌設前庭健康廣場擬採促參法由民間參與設置經營案，如其服務範圍為病患及員工到（在）院期間所需，得視為醫院使用目的之一部分。」該院視為衛生署已同意核備，故續辦理招商，94年5月24日由汎勝國際實業有限公司（下稱汎勝公司）經評選程序得標。

（三）嗣因汎勝公司興建店舖已核發建照之合法性於市議會遭議員質詢，故台南市政府（下稱市府）於96年6月26日函請建設局於受理商業登記時，會同衛生局就申請營業項目予以詳加審核，衛生局始知悉本案，由於涉及醫院擴充，該局認為應依據醫療法第14條及其施行細則第5條至第7條規定，擬具擴充計畫摘要及計畫表，循行政程序報經許可，該局在此之前並未收到任何署立台南醫院提報之相關資料，故無法認定是否為衛生醫療設施，但因署立台南醫院已獲市府核准建物許可執照在先，該局遂請署立台南醫院於同年11月16日補送擴建計畫表，同年月21日再函轉請衛生署核示，經該署於同年12月7日函復署立台南醫院略以：有關申請擴充前庭健康廣場乙案，准予備查（副知台南市衛生局）。

（四）綜上，署立台南醫院93年辦理該院前庭廣場委外經營BOT案，除適用促參法規定辦理外，亦有醫療法

第14條醫院擴充須先報經地方主管機關同意規定之適用，該院事前僅依促參法規定辦理，卻遺漏醫療法規定，迨94年5月24日決標後，市府核發廠商興建店舖之建照引發爭議，該院始於96年11月16日補辦有關醫療法報核之程序，顯有違失。

二、本案經營現況已悖離原立案辦理目的，過度商業化行為已造成醫院環境品質惡化及管理上之失控，不僅與合約規定有明顯落差，亦核與該院依促參法第3條為供就醫病患家屬及員工購物消費之建設目的有違。

(一)公立醫院之設立並非以營利為目的，需兼具平衡醫療資源，提高醫療品質，保障病人權益，增進國民健康之社會照顧責任。即使因應時代變遷，醫院功能不再侷限為醫療服務，亦須注重績效管理，但亦不得有悖離醫院核心價值太遠的行業。

(二)本案辦理目的據署立台南醫院表示：係為融入社區與民眾建立良好關係，提高院區安全，拆除醫院籬籬，將前庭規畫為多功能健康廣場，提供病患、家屬、員工到在院之所需，藉由民間資源、技術及規劃經驗，設計出更實用及美觀的院區，故依促參法辦理，惟本案履約過程，經查有下列缺失：

- 1、依合約第3.3規定，汰勝公司必須營運項目為社區健康藥局、居家醫療護理用品、圖書，而目前僅有1家藥局經營。衛生署97年4月15日督導查核及98年3月13日專案輔導要求改善「圖書」項目部分，據本院98年6月1日現場履勘時仍未見改善，翌日詢據署立台南醫院人員表示，有於咖啡店內兼營圖書項目，惟與合約規定仍有明顯落差。
- 2、衛生署98年3月13日專案輔導查核發現廣場內擺設過多攤販，造成環境雜亂，影響醫院整體形象及格調。然查「攤販」並非合約規定之營運項目，

經詢據署立台南醫院人員表示，廠商當初所提營運計畫書是寫花車，未料卻變成攤販，現認知與廠商有爭議，且協調過程中廠商態度強硬，有力有未逮之感。上揭爭議，署立台南醫院並未依法令及合約規定之爭議程序處理，反自失立場退讓，顯有未洽。

- 3、本案據台南市衛生局及本院98年6月1日夜間現場履勘觀察，營運販售區域緊臨中山路，並無外牆區隔，消費族群以年輕人居多，並非如計畫書所稱僅提供就醫病患家屬及員工到在院所購物消費。
- 4、據市府環境保護局稽查資料顯示，經常有民眾電話投訴署立台南醫院前庭社區廣場活動噪音擾人。
- 5、醫院環境主要以清靜安寧訴求為主，署立台南醫院位處於台南市中心精華地段，其前庭廣場屬於開放性公共空間，來往人群較不易區隔管制，本不適合以營利為目的之商業性活動，其與台北榮民總醫院及台大醫院提供大樓內部獨立空間招商之營業行為有別，惟該院以服務病患、家屬及員工到（在）院期間所需為由招商，結果卻因緊臨新光三越百貨公司而成為一新興的平價商區，吸引其他市民前來消費，造成喧賓奪主之現象，該院坦承是始料未及，嗣雖立告示牌公告服務範圍改善，然僅係徒具型式，成效有限。且經本院於夜間實地履勘瞭解，醫院大門前庭廣場原停車空間及車道進出口變更為店鋪營業，僅於B棟店鋪旁留有一汽機車通道，地點十分偏僻，致使民眾大多從成功路後門進入院區，而少從正門前出入，使得該院宮殿式建築正門益顯相形失

色，呈現一幅蕭條景象。

(三)綜上，署立台南醫院辦理該院前庭多功能廣場促參案，原希望提供病患、家屬及員工到在院之所需，惟實際經營現況已成為台南市年輕消費族群聚集之地，成為新興商區，顯與市府核發攤商營利事業登記證註記之前揭規定不符，悖離原立案辦理目的，且廠商以營利為目的之過度商業化行為，已造成醫院環境品質惡化及管理上之失控，核與該院依促參法第3條為供就醫病患家屬及員工購物消費之建設目的有違，極待檢討改進。

三、本案決標後輕易允准廠商大幅度擴大建築面積，超越原合約目標甚多，明顯偏離原案委託營運之精神與理念，核有違失。

促參案件依促參法規定由主辦機關公告徵求民間參與，設甄審委員會經由評審程序擇優評定之。本促參案招標時僅1家廠商投標，雖亦得參與甄審，惟缺乏競爭性。據汎勝公司於本案之投資計畫申請書內容顯示，該公司主要營業項目偏重於電腦資訊產品與軟體，其合作之建築師群歷年作品亦均屬建築工程標案，尚乏商場經營管理方面之任何實績，且亦未納入甄審項目中考量。嗣94年6月22日署立台南醫院與汎勝公司簽約後，依合約第4.5營運開始及營業日規定，汎勝公司應於簽約後1年內取得相關執照並開始營運(營運期間為94年6月22日至102年6月21日止計8年)，否則院方得終止契約。但汎勝公司遲未依合約設計圖辦理建照申請開工，反以原合約設計圖須經都市設計審議，建造執照申請時間較長等為由，要求變更設計，將原合約設計集中於中山路及西華南街轉角處之商場，變更為沿中山路及西華南街全區開放型商場，署立台南醫院原以「與原合約興建內容差異甚大，已偏

離原案委託營運之精神及理念」為由拒絕，要求仍依原合約規定辦理，狀勝公司乃要求進行協商，協商期間，署立台南醫院並未針對該公司前揭所提爭議向市府相關單位查證是否屬實，亦未對變更設計後之增加興建面積進行討論，即草率同意未標明尺寸之商店配置圖及延長完工期限，嗣該院審查狀勝公司所提之2種修正方案後，同意以方案2修正圖與原案設計差異小，依該方案配合辦理。惟核此次變更可興建建物面積，由原招商公告之660平方公尺，大幅擴充為1,100平方公尺，增幅仍高達66%，異動不可謂不大。鑑於本案並無任何急迫性，署立台南醫院未審慎考量該變更對於醫院整體環境品質可能造成之負面影響及原案委託營運之精神與理念，置合約與原建設目的於不顧，妥協遷就廠商之建議，實顯有未洽。

四、衛生署對於適用促參法同時兼具醫療法規定辦理之案件，以訂定授權標準由各醫院自行辦理，未就案件屬性善盡上級機關把關審核之責，迨履約階段經地方衛生主管機關發現未依醫療法規定辦理始補辦程序，核有未當。

(一)93年間署立台南醫院辦理院區前庭社區健康廣場委託經營案，除適用促參法規定辦理外，又因事涉醫院之擴充，亦應依醫療法規定辦理，惟該院事先並未報經地方衛生主管機關台南市衛生局審核層轉衛生署同意，已詳如前述，致錯失第一線地方衛生主管機關審核本案妥適性之契機，迨於廠商簽約後之履約階段，該院始依醫療法第14條規定補辦報核程序，但為時已晚。衛生署於96年12月7日函復署立台南醫院准予備查之同時，亦訓示該院「未來 貴院如有擴充之需求，務請依醫療法第14條及同法施行細則第4條規定，擬具計畫書報經地方衛生局同意後層

轉本署核辦許可，始得為之。」97年9月24日台南市醫事審議委員會臨時提案討論本案履約缺失改善時，與會委員亦認為本案已成定局，審議已無實益而予駁回。

(二)綜上，衛生署對於適用促參法同時兼具醫療法規定辦理之案件，以民間投資金額大小訂定授權標準由各醫院自行辦理，未就案件屬性善盡上級機關把關審核之責，迨廠商履約階段經地方衛生主管機關發現未依醫療法規定辦理始補辦程序，核有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院衛生署台南醫院，併檢討議處相關失職人員見復。
- 二、調查意見四提案糾正行政院衛生署。
- 三、至於本案辦理過程及目前經營現況有無違反都市計畫法及建築法等相關法令規定，擬抄調查意見函請台南市政府查處見復。