

壹、案由：據審計部函報：稽察基隆市政府辦理「鼓勵投資開發經營百福公園游泳池」計畫，其訂定權利金之收取標準與設定地上權之使用期限似有欠當，復未依契約所定之基地面積覈算權利金及地租，肇致龐大土地之地租不足抵付各項稅捐，且形同無價提供廠商長期使用該土地地上權，嚴重影響政府權益，涉有重大違失等情乙案。

貳、調查意見：

基隆市政府為鼓勵民間投資經營觀光事業，於民國（下同）91年提供百福公園內1萬1,908平方公尺之土地，供民間機構投資興建百福公園游泳池及附屬設施，預計興建完成後，由該府無償取得所有權並交由民間機構經營。該府於93年6月24日與廠商百意聖有限公司（下稱百意聖公司）簽訂鼓勵投資開發經營百福公園游泳池契約（下稱鼓勵投資契約），惟該契約中訂定廠商免權利金營運期限竟長達191年11個月，嚴重影響政府權益，審計部台灣省基隆市審計室乃調查該府辦理鼓勵投資開發經營百福公園游泳池計畫案之相關情形，核有未覈實計算地租及權利金等重大情事，爰報請本院處理。經調閱相關卷證，並約詢基隆市政府相關人員後，業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、鼓勵投資契約訂定草率，規範未盡周延，衍生諸多爭議，核有失當：

（一）未妥適訂定核算地租、權利金及折算營運期限之基礎，誠有欠當：

按鼓勵投資契約第1條、第10條、第11條及第12條分別規定略以：「…本基地：指依於附件1所述之土地。…」、「…每年租金為本基地按當年期申報地價計算之總值之5%（地租如遇各期地價調整時應隨同調整，且不可折抵）計算…。」、「…地上權每年權利金以地租之4倍計算（權利金如遇各期地價調整時應隨地租調整）…。」、「…契約期限由乙方投資開發興建，乙方應負擔之本計畫年權利金予以折抵…按乙方『土地開發計畫書』中預計投資5,700萬元為基礎…。」是以，基隆市政府應以「本基地」面積及「當年期申報地價」為基礎，核算本案地租、權利金及折算營運期限，規定甚

明。惟查，上開契約所稱之「本基地」面積，係指基隆市七堵區五堵段五堵北小段 218 地號等 13 筆土地，合計 1 萬 1,908 平方公尺（詳如表 1），乃該府於 91 年規劃供民間機構投資興建百福公園游泳池及附屬設施之基地，與廠商百意聖公司土地開發計畫書所列游泳池預計使用面積 2,970 平方公尺，差距達 4 倍之多，然該府卻仍以 1 萬 1,908 平方公尺之基地面積作為核算地租、權利金及折算營運期限之基礎，實顯草率，誠有欠當。

表 1：百福公園游泳池基地範圍之地籍資料

單位：平方公尺

| 序號 | 區 | 段 | 小段 | 地號 | 面積 |
|----|----|----|-----|---------|--------|
| 1 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 218 | 224 |
| 2 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 218 之 2 | 290 |
| 3 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 223 之 2 | 242 |
| 4 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 224 之 1 | 572 |
| 5 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 241 之 8 | 1,030 |
| 6 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 224 之 2 | 184 |
| 7 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 243 之 3 | 770 |
| 8 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 243 之 4 | 3,122 |
| 9 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 243 之 5 | 3,746 |
| 10 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 242 之 1 | 143 |
| 11 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 1204 | 87 |
| 12 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 1205 | 335 |
| 13 | 七堵 | 五堵 | 五堵北 | 1206 | 1,163 |
| 合計 | | | | | 11,908 |

(二)未依鼓勵投資契約所定之基地面積覈實計算權利金，肇致訂定廠商免權利金營運期限長達 191 年 11 個月，為游泳池使用年限 30 年之 6.4 倍，洵有未當：

1、上開「本基地」於93年6月24日基隆市政府與廠商簽約時之公告地價為每平方公尺新台幣（下同）500元，爰依上開鼓勵投資契約第1條、第10條、第11條及第12條規定，本案之地租、權利金及權利金可折抵年限計算如下：

(1)地租：基地面積×公告地價×5% = 11,908 平方公尺×500元×5% = 29萬7,700元。

(2)權利金：地租×4 = 29萬7,700元×4 = 119萬800元。

(3)權利金可折抵年限：廠商預計投資金額÷權利金 = 5,700萬元÷119萬800元 = 47年10個月。

2、查基隆市政府並未依鼓勵投資契約第1條所訂本基地面積1萬1,908平方公尺為基礎，而逕以百意聖公司土地開發計畫書所列游泳池使用面積2,970平方公尺計算權利金可折抵年限，造成廠商營運期限由原47年10個月溢增4倍為191年11個月，形同無價提供廠商長期使用該土地地上權，且該期限為行政院主計處財物標準分類規定游泳池使用年限30年之6.4倍，致該府依同契約第9條規定所取得之建物及相關設施等，於營運期滿時，已無價值可言，洵有未當。

(三)未明確規範廠商應負擔之稅捐費用，致生契稅、房屋稅及地價稅之繳納爭議，造成建物所有權遲未能辦理登記，且由基隆市政府支付之稅捐費用高達222萬餘元，亦有未當：

按鼓勵投資契約第8條規定略以：「乙方自行負擔因履行本契約所發生之任何評估、規劃、開發、經營等成本費用及規費（包括規費、印花稅、代書費等，但不以此為限）、稅捐等有關之費用…。」

依上開契約意旨，因履行契約所發生之相關稅捐費用，包括房屋稅、地價稅及契稅等，自屬廠商（乙方）應負擔之範疇。經查：

百福公園游泳池及附屬設施等建物於 95 年 11 月 6 日取得使用執照時，基隆市政府即應依鼓勵投資契約第 9 條：「百福公園游泳池及附屬設施等建物應以甲方名義申請興建，所有權應登記為甲方。」之規定，將所有權登記為該府（甲方），惟查百意聖公司以「契約並未明確規範契稅由誰負擔，且建物所有權屬市政府」等語為由，認為契稅應由該府繳納；而該府則認為依同契約第 8 條規定，契稅應由該公司負擔，是以雙方均未繳納契稅 115 萬 1,046 元。契稅繳納爭議延宕 3 年之久，致遲未能辦理所有權登記，迨至 98 年 12 月間，基隆市稅捐稽徵局信義分局以基稅信二貳字第 0980623852 號函同意該建物免徵契稅，該府始於 99 年 5 月 19 日辦妥建物之所有權登記。

又百福公園游泳池及附屬設施等建物歷年來核課之房屋稅及地價稅（詳如表 2），百意聖公司均以「建物起造人及土地所有權人為基隆市政府」等語為由，拒絕繳納。由於土地所有權屬基隆市政府，且建物因契稅繳納爭議遲未辦理所有權登記，基隆市稅捐稽徵機關乃以土地所有權人及建物起造人為地價稅及房屋稅之納稅義務人，開立稅單予該府，致該府多年來累計繳納之稅捐費用高達 222 萬餘元，實未能確保公帑權益，核有未當。

表 2：93-98 年度百福公園游泳池核課之地價稅及房屋稅金額

單位：元

| 年度 | 地價稅 | 房屋稅 | 合計 |
|----|-----|-----|----|
|----|-----|-----|----|

| | | | |
|----|---------|-----------|-----------|
| 93 | - | - | - |
| 94 | 58,070 | - | 58,070 |
| 95 | 58,070 | - | 58,070 |
| 96 | 232,280 | 287,760 | 520,040 |
| 97 | 232,280 | 567,402 | 799,682 |
| 98 | 232,280 | 559,275 | 791,555 |
| 合計 | 812,980 | 1,414,437 | 2,227,417 |

(四)未建立完備之監管機制，致基隆市政府對於廠商之營運、財務及安全維護管理情形等均一無所悉，殊有未當：

按行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點第4點規定略以：「…各機關得將…現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。」；同要點第6點第5款規定：「監督管理：各機關對於受託辦理業務者，應於契約規定，得對受託者經營情形進行瞭解，並實施定期或不定期之監督考核，以確保受託者能確實履約，並妥適對民眾提供服務，作為日後是否繼續委託之依據。」查百福公園游泳池及附屬設施由百意聖公司投資興建完成後，基隆市政府無償取得所有權，並委託該公司經營，爰按上開要點，該府應於鼓勵投資契約中訂定相關之監督管理規範，俾使該府之監管有所依循。

經核基隆市政府所訂定之鼓勵投資契約，對於財務及安全維護管理等方面之監督考核機制，均未訂明；另該契約第7條規定略以：「…乙方應維持游泳池及其他附屬設備與相關設施均在良好狀況下，並對游泳池及其他附屬設備及相關設施作必須之裝修、置換及改善，其作重大變更者，應經甲方事前書面同意，以維持應有水準。收費標準由乙方

自行訂定。」惟僅能對廠商重大變更游泳池之相關設施進行事前監督，至游泳池平時維護情形與廠商之收費標準，則未能進行管控，在在顯示該府對於廠商之監管機制未臻完備，致該府無從知悉廠商之營運、財務及安全維護管理情形等，殊有未當。

- (五) 綜上，鼓勵投資契約未妥適訂定核算地租、權利金及折算營運期限之基礎，復未明確規範廠商應負擔之稅捐費用，亦未建立完備之監管機制，且訂定廠商免權利金之營運期限長達 191 年 11 個月，足徵基隆市政府訂約失之草率，規範未盡周延，衍生諸多爭議，核有失當。

二、基隆市政府未依鼓勵投資契約所定之基地面積覈實計收地租，肇致每年地租短收 22 萬 3,450 元；96 年百福公園游泳池之公告地價調整後，復未能收足地租，亦未積極處理解決，未能確保公帑權益，洵有未當：

- (一) 依前開鼓勵投資契約第 1 條及第 10 條之規定，基隆市政府每年應收取之地租為 29 萬 7,700 元，惟查該府並未依該契約所定之基地面積 1 萬 1,908 平方公尺為基礎，而係以百意聖公司土地開發計畫書所列之使用面積 2,970 平方公尺計算，致該府實際收取之地租僅為 7 萬 4,250 元(2,970 平方公尺×500 元×5%)，每年短收金額達 22 萬 3,450 元。
- (二) 95 年 12 月 11 日基隆市政府召開基隆市地價及標準地價評議委員會，因百福公園游泳池已開發完成且即將營運，設備新穎、場地寬敞，土地利用現況與原公園用地顯然有別，為確實反映地價動態，遂調整其 96 年公告地價，由原每平方公尺 500 元調高為 2,000 元。百意聖公司依鼓勵投資契約第 10 條：地租應隨同公告地價調整之規定，自 96 年起，每年繳納之地租應調高為 29 萬 7,000 元(2,970 平方公尺

×2,000 元×5%)，惟查該公司以「全市 2,100 多個區段，公告地價只調漲 11.69%，僅百福公園游泳池之公告地價調漲 300%，調漲幅度顯不合理」等語為由，不遵上開鼓勵投資契約之規定，逕行繳付原地租 7 萬 4,250 元，而該府亦未依同契約第 22 條略以：「1. 乙方如發生下列任一事項，即以違約論：…未如期繳納權利金或地租。…2. 乙方違約時，甲方應以書面通知，乙方於指定之期限內，由乙方負責以甲方認為適當之方式合理處置，如逾上述指定期限，乙方仍未為合理處置時，則甲方得為下列之處理：立即終止本契約及其他一切約定…無條件接受本計畫開發經營之權利…。」之規定積極處理解決，致該府迄今仍僅收取原地租 7 萬 4,250 元。

(三)揆諸上情，基隆市政府確未按鼓勵投資契約所定之基地面積覈實計收地租，肇致每年地租短收 22 萬 3,450 元，嗣 96 年百福公園游泳池之公告地價調整後，復未能收足地租，亦未積極處理解決，以確保公帑權益，顯非允當。

三、為維護政府之權益，同時保障業者之投資，本院乃督促基隆市政府與百意聖公司進行協商，並訂定合理之鼓勵投資契約，以澈底解決該契約長久以來存在之爭議：

(一)詢據百意聖公司表示，由於鼓勵投資契約第 12 條規定免權利金期限為 191 年 11 個月，該公司之投資額乃由原 5,700 萬元增加至 1 億餘元，然基隆市政府於 96 年將百福公園游泳池之公告地價大幅調漲 3 倍，致免權利金期限由 191 年 11 個月縮減至 47 年 11 個月，造成該公司投入成本難以回收，權益嚴重受損；惟 191 年 11 個月之免權利金期限，係因基隆

市政府當初未以鼓勵投資契約所定之基地面積核算之結果，且該公司未依鼓勵投資契約之規定繳付地租，亦有損政府權益。

(二)惟欲解決上開爭議，僅有修訂契約一途，是以本院於 99 年 8 月 25 日約詢基隆市政府相關業務主管人員時，亦邀請百意聖公司之相關負責人列席，雙方就原契約內容提出意見，經協商後同意以下列原則為修約之方向：

- 1、以「最大使用投影面積」做為計算地租之面積。
- 2、地租之收取，以 93 年度公告地價為基準，加入物價指數調整係數做為地租之調整機制。
- 3、將免權利金之折抵期限固定為 47 年。
- 4、增訂基隆市政府對於廠商安全維護管理之監督機制。

(三)基隆市政府依上開原則研擬契約修正草案，經會簽該府財政處、主計處、政風處及行政處（法制科）等單位，並與百意聖公司協商後再修正該草案，雙方於 99 年 10 月 4 日簽訂第 2 次契約修正書，修正部分內容如下表列：

| 條次 | 原契約規定 | 新修訂契約之規定 |
|-----------|----------------------|---|
| 第 7 條 | 營運 三、收費標準由乙方自行訂定。 | 營運 三、收費標準由乙方自行訂定，應於開始經營前事先提送甲方備查。其後有調整者，亦同。 四、乙方於開發經營期間內，應每季編製設施維護情形報表，並於每季終了後 1 個月內提送甲方備查。 |
| 第 7 之 1 條 | | 財務監督 一、乙方應依法令及中華民國公認會計原則編製年度財務報表，於每會計年度終了後 4 個月內提送甲方備查。 二、甲方必要時可要求乙方派員做營業報告說明。 |

| 條次 | 原契約規定 | 新修訂契約之規定 |
|-----------|--|---|
| | | <p>三、財務報表至少應包括資產負債表、損益表、股東權益變動表及現金流量表。甲方必要時得要求乙方提供相關資料說明。</p> |
| 第 7 之 2 條 | | <p>安全維護管理</p> <p>一、乙方於游泳池設施應配置合格有證照之救生員執勤，以維護泳客安全，救生員名冊及合格證照須留存備查。</p> <p>二、乙方應依照國家標準做游泳池水質維護管理，定期接受衛生局之檢驗，並將檢驗報告留存備查。</p> <p>三、乙方現場從業人員應依規定定期體檢，以維護顧客之衛生安全，體檢報告書須留存備查。</p> <p>四、乙方應落實顧客滿意，如有任何客訴情形應妥善處置，並建檔備查。</p> <p>五、乙方應遵守行政院體委會對健身中心及體育場館業之相關管理規定辦理。</p> |
| 第 10 條 | <p>地租</p> <p>乙方自契約訂定之日起計付地租，以 1 年為 1 期，每年租金為本基地按當年期申報地價計算之總值之 5%（地租如遇各期地價調整時應隨同調整，且不可折抵）計算，地租採預繳方式，須於應繳當期首日起算 1 個月內繳納（即每年 7 月 23 日前），乙方應主動向甲方領取繳款單，且在規定期限內向指定收款處所繳納，逾期不繳以違約論，應依違約條款處置。</p> | <p>地租</p> <p>一、乙方自契約訂定之日起計付地租，以 1 年為 1 期，採預繳方式，須於應繳當期首日起算 1 個月內繳納（即每年 7 月 23 日前），乙方應主動向甲方領取繳款單，且在規定期限內向指定收款處所繳納，逾期不繳以違約論，應依違約條款處置。</p> <p>二、每年地租為本基地 93 年平均公告地價乘地租面積乘 5% 乘物價指數調整係數。</p> <p>三、地租面積：百福公園游泳池及附屬設施等建物面積為 2,813 平方公尺。</p> <p>四、物價指數調整係數：行政院主計處公告統計資訊之 93 年度消費者物價指數累計平均值為基值，地租收取年度前一年度之消費者物價指數累計平均值與基值相較即為物價指數調整係數。</p> |

| 條次 | 原契約規定 | 新修訂契約之規定 |
|--------|--|--|
| 第 11 條 | <p>權利金</p> <p>甲乙雙方同意地上權每年權利金以地租之 4 倍計算（權利金如遇各期地價調整時應隨地租調整），自工程完成取得使用執照之次日起算，採預繳方式，以 1 年為 1 期，須於應繳當期首日起算 1 個月內繳納（取得使用執照之次日為應繳當期首日），乙方應主動向甲方領取繳款單，且在規定期限內向指定收款處所繳納，逾期不繳以違約論，應依違約條款處置。</p> | <p>權利金</p> <p>甲乙雙方同意地上權每年權利金以地租之 4 倍計算（權利金應隨地租調整），自約定免權利金期限終止後之次日起算，採預繳方式，以 1 年為 1 期，須於應繳當期首日起算 1 個月內繳納（取得使用執照之次日為應繳當期首日），乙方應主動向甲方領取繳款單，且在規定期限內向指定收款處所繳納，逾期不繳以違約論，應依違約條款處置。</p> |
| 第 12 條 | <p>權利金折抵</p> <p>一、自工程完工取得使用執照之次日起算，由乙方免權利金使用 191 年 11 個月（預定自 95 年 6 月 24 日至 287 年 5 月 23 日止，屆時以實際核算日為準，並依第 11 條規定調整），約定免權利金期限終止後，開始計收權利金；若本計畫契約因可歸責乙方之事由終止後不再續約，則尚未折抵完之免權利金期限視為放棄，乙方不得向甲方要求任何補償或賠償。</p> <p>二、契約期限由乙方投資開發興建，乙方應負擔之本計畫年權利金予以折抵，而乙方投資金額係按乙方「土地開發計畫書」中預計投資 5,700 萬元為基礎，如工程完成後，實際投資金額減少 5% 以上，其免權利金期限應按其投資金額予以比例核減，如超過預期投資金</p> | <p>權利金折抵</p> <p>一、自 95 年 11 月 7 日起，由乙方免權利金使用 47 年，至 142 年 11 月 6 日止。約定免權利金期限終止後，開始計收權利金。若本計畫契約因可歸責乙方之事由終止後不再續約，則尚未折抵完之免權利金期限視為放棄，乙方不得向甲方要求任何補償或賠償。</p> <p>二、契約期限由乙方投資開發興建，乙方應負擔之本計畫年權利金予以折抵，而乙方投資金額係按乙方「土地開發計畫書」預計投資 5,700 萬元為基礎，如工程完成後，實際投資金額減少 5% 以上，其免權利金期限應按其投資金額予以比例核減，如超過預期投資金額，其免權利金期限不予延長，實際投資金額之核算應由合格之會計師計算，所需費用由乙方負擔。</p> |

| 條次 | 原契約規定 | 新修訂契約之規定 |
|--------|--|--|
| | 額，其免租期不予延長，實際投資金額之核算應由合格之會計師計算，所需費用由乙方負擔。 | |
| 第 19 條 | <p>保險</p> <p>三、保險契約內容應經甲方事前書面同意，保險種類應包括：</p> <p>(一) 火險。</p> <p>(二) 第三人責任意外險。</p> <p>(三) 營造保險。</p> <p>(四) 運輸保險。</p> <p>(五) 其他任何甲方認為必要之保險，乙方須配合辦理。</p> | <p>保險</p> <p>四、保險契約內容經甲方事前書面同意，保險種類應包括：</p> <p>(一) 火險。</p> <p>(二) 公共意外責任險。</p> <p>(三) 營造保險。</p> <p>(四) 運輸保險。</p> <p>(五) 其他任何甲方認為必要之保險，乙方須配合辦理。</p> <p>五、乙方依本條所載各類保險之保險單及批單之副(影)本，應於簽訂後 30 日內送甲方備查。</p> |

(四)綜上，在維護政府權益、保障廠商投資之前提下，雙方重新簽訂合理之鼓勵投資契約，爭議乃得以解決，惟基隆市政府仍應確實檢討改進，以避免類此事件再度發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請基隆市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見抄復陳訴人。
- 三、調查意見函送審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。