

## 調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：派員稽察臺北市政府社會局辦理廣慈博愛園區興建計畫執行情形，據報該局未積極辦理後續開發事宜，園區廣大土地亦閒置迄今，且應向民間機構追繳各期不當得利款項等累計金額達1億4千餘萬元，卻無實際追收行為，核有怠失等情案。

### 貳、調查意見

臺北市政府社會局為促使廣慈博愛院及福德平宅土地之活化利用，辦理「民間參與廣慈博愛園區興建及營運案」，採「都市發展與社會福利兼顧」方式，將該區土地開發打造為多元社會福利園區，以帶動經濟發展外，同時兼顧弱勢族群權益。經審計部臺北市審計處派員調查計畫執行結果，據報核有：廣慈博愛園區BOT招商案解約後，未確實辦理後續開發事宜，以致無法及時提供弱勢族群之照顧安養服務，園區廣大土地亦閒置迄今；以及追繳民間機構不當得利款項之相關作業流於形式，對其應繳之違約金亦未能確實追收並有短計情事，影響政府權益等情。案經臺北市審計處3次通知社會局查明妥處，惟均未就該處查核通知事項，覈實檢討問題癥結及相關人員責任，有未為負責答復情事，審計部爰依審計法第20條規定函報本院處理。案經本院函請審計部提供相關卷證，並於104年7月28日約詢臺北市政府社會局局長許立民（由副局長黃清高代理）等相關人員。謹將調查意見臚陳如次：

- 一、「民間參與廣慈博愛園區興建及營運案」解約後，臺北市政府社會局未即時辦理後續規劃開發事宜，致園區土地閒置迄今，確實易予外界「蚊子土地」印象，使政府照顧弱勢族群美意大打折扣，惟考量仲裁判斷

未確定前，市府若啟動重新規劃，有不利於仲裁結果之虞，尚難驟謂社會局有怠惰失職，致使計畫陷入停滯情事

(一)臺北市政府因身心障礙者人口數及占總人口數比例逐年上升，社會福利機構需求量日增；且在高齡化趨勢下，老人住宅未來需求強烈，爰於民國（下同）97年9月29日依促進民間參與公共建設法辦理「民間參與廣慈博愛園區興建及營運」案之招商作業，並於98年6月15日與柏德開發股份有限公司（下稱民間機構或柏德公司）簽訂興建及營運契約，預估總工程費新台幣（下同）103億7,719萬餘元，預計於103年6月取得使用執照後開始營運。嗣該府因民間機構未依限通過樹木保護審議、環境影響評估及都市計畫審查等程序，無法取得建造執照，影響後續開發期程，遂於100年8月23日終止「民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約」。

(二)「民間參與廣慈博愛園區興建及營運案」解約後，臺北市政府於同年10月14日由陳雄文、丁庭宇兩位前副市長主持開會決議，後續仍以建構弱勢族群生活園區之原計畫目標辦理。由於契約終止後，民間機構拒不返還臺北市政府已交付之廣慈博愛園區土地，該府社會局（下稱社會局）評估需以仲裁方式解決，且仲裁曠日廢時，重行規劃該園區社會福利設施及招標等作業期程至少需1年，為縮短後續開發期程，經研擬園區後續開發最佳方案為：「重新規劃與仲裁期程同時併進」，並簽報郝前市長龍斌於101年1月19日核批在案。

(三)惟據審計部函報，社會局為取回遭民間機構占用之園區土地，於101年1月20日向中華民國仲裁協

會提請仲裁後，並未依核定方案同步進行後續規劃作業，規劃作業因而延宕，後續開發陷入停滯；又前揭仲裁案於 102 年 2 月 25 日判斷結果，民間機構應塗銷地上權設定並返還土地，社會局於民間機構 102 年 3 月完成塗銷地上權設定後，仍未辦理社會福利園區之開發作業，延至 103 年 2 月始委託規劃公司辦理本案後續先期規劃事宜，嚴重遲延該園區社會福利設施開發期程，無法提供弱勢族群之照顧安養服務；園區廣大之社會福利設施用地（面積 2 萬 9,089 平方公尺），亦因而閒置迄今，該局自 102 年 7 月 10 日至 103 年 12 月 31 日間，已另耗費公帑 560 萬餘元委由保全公司代為看管，迭遭媒體譏為「蚊子土地」，嚴重損及政府形象。

(四) 詢據社會局副局長黃清高表示，本案雖經該局簽奉郝前市長核定終止契約，惟柏德公司拒不塗銷地上權及返還土地，仍須藉仲裁程序為之。考量仲裁判斷未確定前，市府若啟動重新規劃，將不利於仲裁結果，故不宜同時進行。社會局於 102 年 3 月 5 日塗銷柏德公司設定地上權登記後，即啟動重新規劃作業，規劃內容如下：

1、廣慈博愛園區開發案-分區開發(102~103 年)：

本案土地於 102 年 6 月 5 日取回，同年 10 月經郝前市長龍斌核定未來園區朝「整體規劃、分區開發」方式辦理，社福用地將由臺北市政府自建繼續提供社會福利之用；商業用地則由該府財政局（下稱財政局）以公開招標方式設定地上權；公園用地則由該府工務局（下稱工務局）公園路燈工程管理處（下稱公園處）自行維管；並於同年 11 月 1 日配合前開規劃辦理管理機關變更登記完竣。

(1) 社福用地：

社福用地配合該府公營住宅政策及捷運東沿線開發，除原有老人、身障者之多層級社福設施規劃，另闢建 1,500 戶公營出租住宅，並強化社區福利設施建置(圖書館、中繼期設施、區民活動中心、活力健康區及鄰里商業設施)，故提高社福用地開發強度至 400%(原容積率為 225%)，103 年 6 月完成通過臺北市都市計畫委員會第 658 次委員會議通過變更都市計畫審查，同年 8 月通過內政部都市計畫委員會第 834 次會議審查，並於同年年底完成廣慈博愛園區社福用地新建工程規劃設計監造案之招標作業，惟適逢該府首長交接，故同年 12 月由郝前市長龍斌裁示暫緩執行，並於 104 年 3 月 4 日配合本案政策變更而廢標。

(2) 商業用地

商業用地設定地上權部分，由財政局於 103 年 6 月、8 月兩度上網招標皆流標，經檢討後，亦奉郝前市長龍斌裁示暫緩執行。

(3) 公園用地

公園用地於 95 年 11 月拆除廣慈博愛院部分圍牆及綠美化後，維持對外開放供民眾使用，並於 103 年 10 月由工務局公園處重新鋪設地磚完成，未來將配合本案開闢時程辦理。

2、廣慈博愛園區整體開發計畫(104~108 年)

(1) 規劃情形：

柯市長就任後，為擴大延伸信義區，104 年度廣慈博愛園區結合永春陂再發展計畫、捷運信義線東延及信義區公所遷移，並配合該府「4 年 2 萬戶，8 年 5 萬戶」之公共住宅興建

目標，刻正由該府都市發展局偕同社會局及其他參建機關組成專案推動小組推動「廣慈博愛園區整體開發計畫」，近期推動都市計畫變更，將一分為三之廣慈園區重新劃定為公共設施特定專用區，使其發展為結合社福設施、公共住宅、警政、辦公、鄰里商業及公共交通轉乘服務等複合式公共服務特定專用區，現已完成本案變更都市計畫公開展覽作業及全區樹木調查，另於104年7月9日通過都市設計準則審查，並於同年月23日交付臺北市都市計畫委員會第673次會議審查通過，預定104年底完成設計標發包作業，倘後續都市計畫審查、環境影響評估、樹木保護審議等開發審查順利，本案預定105年9月開工，108年底完工，總工程費約280億元。

(2) 推動目標：

未來廣慈博愛園區除延續「廣慈博愛院」安老扶弱精神，建構含老人、兒童、婦女、身障者等弱勢族群之多層級照護福利園區，包含長期照顧及養護、失能重建、日間照顧至兼顧社區融合所需之地區型服務與設施，如家庭、婦女、少年服務中心、親子館、社區公共保母等福利設施，總計提供約1萬坪(3萬2,333平方公尺)之社福設施空間，達成照顧弱勢族群與高齡者之社會使命與責任，並結合公共住宅、開放空間綠地、信義區公所及捷運信義線東延段等，提升土地經濟效益與都市服務機能，以達到帶動地方發展促進周邊地區更新再造與發展。

(五) 另有關審計部函稱社會局遲至103年2月始委託規

劃公司辦理本案後續先期規劃作業乙節，詢據社會局代表表示，103年2月委託建築師辦理之規劃作業內容係配合該府102年10月郝前市長龍斌核定之「分區開發」政策，針對信義區、南港區之社福資源需求情形，進行社福用地之空間規劃及設計規範之研議，並非廣慈園區全區之先期規劃；另目前該府推動之廣慈博愛園區整體計畫係由都市發展局自辦規劃。

(六)綜上，「民間參與廣慈博愛園區興建及營運」案解約後，社會局為取回遭民間機構占用之園區土地，於101年1月20日向中華民國仲裁協會提請仲裁後，確有審計部函報未依核定方案同步進行後續規劃作業；園區廣大之社會福利設施用地因而閒置迄今，迭遭媒體譏為「蚊子土地」，嚴重損及政府形象等情事，惟社會局係考量仲裁判斷未確定前，市府若啟動重新規劃，將不利於仲裁結果，故未依核定方案同步進行後續規劃作業。本案土地於102年6月5日取回後，同年10月經郝前市長核定未來園區朝「整體規劃、分區開發」方式辦理，計畫因市長交接暫緩辦理。103年12月25日柯市長就任後，廣慈博愛園區結合永春陂再發展計畫、捷運信義線東延及信義區公所遷移，並配合該府「4年2萬戶，8年5萬戶」之公共住宅興建目標，由該府都市發展局、社會局等機關組成專案推動小組推動「廣慈博愛園區整體開發計畫」，預定105年9月開工，108年底完工，總工程費約280億元，尚難驟謂社會局有怠惰失職，致使計畫陷入停滯情事，惟臺北市政府仍應依後續「廣慈博愛園區整體開發計畫」確實辦理。

二、臺北市政府社會局確有審計部所函報未通知廠商另

應依約繳納「加計違約金」以及短計違約金等情，惟依「民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約」規定，該等應追收之違約金及不當得利等，均得自民間機構之履約保證金中扣抵之，尚難苛責社會局追繳民間機構前開款項相關作業有流於形式及影響政府權益情事

- (一)依臺北市市有房地被無權占用使用補償金計收原則第3點第1款規定，土地無權占用使用補償金依臺北市市有土地出租租金計收基準之規定，按申報地價年息5%計收。臺北市政府於100年8月23日終止「民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約」後，民間機構持續占用廣慈博愛園區土地，並仍依原契約第3.9點「乙方應按期繳付土地租金，其營業稅應外加另行同時計收」規定，片面分期繳交100年下半年至102年上半年間之土地租金及營業稅。爰社會局於民間機構歷次繳納前揭款項時，均代辦府稿函復民間機構，將依臺北市市有房地被無權占用使用補償金計收原則規定收取因占用土地而生之不得當利，並於前揭款項內相互抵銷；其數額不足部分，則另行追收。臺北市政府於102年6月5日取回本案土地，自終止契約後至民間機構占用土地期間共1年9個月餘，依上開規定計算結果，民間機構應繳納之不當得利金額計1億6,901萬餘元，扣抵民間機構於占用期間繳納之土地租金等，仍有1億3,177萬餘元之鉅額款項尚待追繳（詳表1）。

表1 尚待向特許廠商追繳之不當得利情形

單位：元

項目	特許廠商 繳納日期	社會局 函復日期	民間機構繳交 之土地租金及 營業稅額	無權占用土地 之不當得利	不足尚待 追繳金額

項目	特許廠商 繳納日期	社會局 函復日期	民間機構繳交 之土地租金及 營業稅額	無權占用土地 之不當得利	不足尚待 追繳金額
100 年下半年	100.09.23	101.03.30	6,467,932	30,799,680	24,331,748
101 年上半年	101.03.30	101.04.17	9,297,653	44,274,540	34,976,887
101 年下半年	101.09.28	101.10.23	9,297,652	44,274,535	34,976,883
102 年上半年	102.04.19	102.05.02	12,178,926	49,664,128	37,485,202
總 計			37,242,163	169,012,883	131,770,720

資料來源：臺北市政府社會局

(二)惟據審計部函報，社會局於民間機構歷次分期繳納土地租金與營業稅時，未考量各期待追繳金額介於 2,433 萬餘元至 3,748 萬餘元之多，均僅例行性函復將另行追收不當得利款項，未付諸實際作為，追收作業流於形式。另依民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約第 14.2.3.1 點規定：「甲方得視情節輕重要求乙方繳納違約金…有持續之情形者，並得按日連續計收違約金至改善為止。」同契約第 14.2.3.2 點規定：「如乙方未依期限繳納者，該未納違約金應自逾期之日起至繳納之日止，按日加計未納違約金總額 2%，惟加計總額不得超過未納違約金總額 20%。」臺北市政府將廣慈博愛園區土地交付民間機構後，民間機構遲至 100 年 7 月 18 日始補送社會福利事業協力廠商契約書副本。社會局 100 年 7 月 22 日第 3 次通知民間機構應於 100 年 8 月 22 日前繳納之 800 萬元違約金，迄審計部臺北市審計處查核日(103 年 2 月底)止，仍未繳納。社會局於此期間均無催繳作為，且未通知廠商另應依約繳納「加計違約金」計 160 萬元(800 萬元×20%=160 萬元)；又該局計算上開違約金之計罰期限僅至 100 年 7 月 1 日，與契約應計至改善完成日(

100年7月18日)之規定未合，短計違約金額34萬元(2萬元/日×17日=34萬元)。是以，社會局未能確實追收且短計相關違約金共計994萬元(800萬元+160萬元+34萬元=994萬元)。

(三)詢據社會局副局長黃清高表示：

- 1、依「民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約」第15.4.2條及第15.4.2.1條規定：「可歸責於乙方而中止契約之效力…甲方依法得向乙方請求之損害賠償金額、乙方依本契約應給付之違約金及其他基於本契約甲方有權向乙方請求支付之費用，甲方得自乙方履約保證金、移轉價金及其他甲方依約應支付予乙方之款項中扣抵之。…」
- 2、復依本案興建及營運契約第11.6條約定：「如乙方(柏德公司)有違約情事，致甲方(本府)終止本契約時，甲方得不經任何爭訟或仲裁程序而逕予沒收履約保證金，乙方不得異議。」因柏德公司未依契約規定如期取得第1期土地之建造執照，延宕社福設施開發與推動期程，違約情事重大，該府於100年8月23日終止本案契約，並於101年2月1日行使質權，沒收該筆履約保證金1億9,963萬3,184元。
- 3、社會局業以103年7月22日府社綜字第10339261800號及同年8月14日府社綜字第10302133500號函請柏德公司繳付旨揭違約金、加計款項及不當得利共計1億4,171萬720元，並說明違約金、不當得利得依契約自履約保證金扣除，惟該公司迄未清償，社會局並於103年10月1日簽奉市長核可，基於該府最大利益考量，認定沒收之履約保證金為「違約定金性質」，故該府沒收之履約保證金扣抵該府之損害賠償

後，剩餘金額將不予發還柏德公司。

(四)綜上，社會局確有審計部所函報，未通知廠商另應依約繳納「加計違約金」計 160 萬元(800 萬元×20%=160 萬元)；以及違約金計罰期限僅至 100 年 7 月 1 日，短計違約金額 34 萬元(2 萬元/日×17 日=34 萬元)等情事，惟依「民間參與廣慈博愛園區興建及營運契約」第 15.4.2 條及第 15.4.2.1 條規定：「可歸責於乙方而中止契約之效力…甲方依法得向乙方請求之損害賠償金額、乙方依本契約應給付之違約金及其他基於本契約甲方有權向乙方請求支付之費用，甲方得自乙方履約保證金、移轉價金及其他甲方依約應支付予乙方之款項中扣抵之。…」臺北市政府業於 101 年 2 月 1 日行使質權，沒收本案履約保證金 1 億 9,963 萬 3,184 元。社會局亦以 103 年 7 月 22 日府社綜字第 10339261800 號及同年 8 月 14 日府社綜字第 10302133500 號函請柏德公司繳付旨揭違約金、加計款項及不當得利共計 1 億 4,171 萬 720 元，並說明違約金、不當得利得依契約自履約保證金扣除，尚難苛責社會局追繳民間機構不當得利款項相關作業有流於形式及影響政府權益情事。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見函請臺北市政府將後續「廣慈博愛園區整體開發計畫」執行情形，每半年函報本院一次。
- 二、擬抄調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會暨內政及少數民族委員會處理。

調查委員：包宗和

中 華 民 國 104 年 月 日  
附件：本院104年5月18日院台調壹字第1040800085號函暨相關案卷。