

臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案調查報告

壹、調查緣由

民國(下同)105年台北市政府廉政透明委員會(下稱廉委會)第九次會議,決議將臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案(本案或北觀中心OT案)列為調查案件,由鄧家基副市長分派委員組成調查小組進行調查。

貳、調查目標及重點

一、調查重點

- (一). 北觀中心 OT 案使用聯合醫院醫療基金預算之合法性及合理性
- (二). 北觀中心 OT 案政策目標之合理性及預期達成效益評估
- (三). 北觀中心 OT 案租金及運權利金之合理性
- (四). 北觀中心 OT 案、社會住宅及其他契約租金合理性綜合分析

二、調查目標

- (一). 期以市民觀點、公正態度及專業的處理方式,完整、公開及公平的還原本案真實事像。
- (二). 本調查報告期能提供市民完整資訊,作為市民合理評價的基礎。
- (三). 本調查報告期能做為從事公務之人員應嚴謹依法行政之借鏡,未來政府重大決策將被公開、檢視及評價。

參、背景說明

一、臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案簡介

本案係位於捷運新北投站對面(中和街及泉源路口)，基地包括臺北市北投區新民段 2 小段 490、490-1、491、492-1、開民段 2 小段 5-5 共五筆地號全部土地，面積約 474.43 坪，建築物樓地板面積 13,264.02 平方米(4012.36 坪)，其中 OT 廠商 12,404.41 平方米，公部門 859.61 平方米。

(一). 計畫構想

為順應觀光醫療產業發展潮流，結合臺北市北投區優質溫泉資源，規劃設計建造結合觀光、醫療、保健三合一的新建物「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」大樓。

委託營運標的物：觀光醫療大樓地下三樓至地上 12 樓（2 樓除外）及相關設施。許可開發年限：自委託營運標的物點交完成之日起算 15 年。

(二). 政策目標

推動休閒養生保健醫院產業之發展政策。

(三). 預期政策效益

1. 引進民間效率經營、創意及投資，整合北投地區醫療保健及觀光溫泉產業。
- 2 提供國內外觀光客到北投地區觀光旅遊及泡湯，帶動北投地區繁榮。

二、北觀中心 OT 案執行依據之法令及重要條文摘要

(一)、「促進民間參與公共建設法」(下稱促參法)相關條文

1. 促參法第 3 條第 1 項第 6 款：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：、、、六、文教設施、、、。」
2. 促參法第 8 條第 1 項第 1 款：「民間機構參與公共建設之方式如下：一、-----。五、民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。」
3. 促參法第 42 條第 1 項：「經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。」
4. 促參法第 44 條：主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。

(二)、臺北市市立醫療院所醫療基金收支保管及運用自治條例(下稱醫療基金條例)

第 1 條「臺北市為提升市立醫療院所之醫療水準，並達財務獨立及經營自主之目的，特設置臺北市市立醫療院所醫療基金（以下簡稱基金），並依預算法第九十六條第二項準用第二十一條規定，制定本自治條例。」

第 4 條「基金之資金用途如下：一 業務支出。二 固定資產投資支出。三 代理業務支出。四 償還對外舉借款項之本息。五 餘絀撥補支出。六 從事本國各級政府公債、國庫券、銀行可轉讓定期存單等投資」

(三)、臺北市市有公用房地提供使用辦法

第 5 條「公用房地提供使用，應計收使用費，其使用費計收標準如附表，並得參考市場行情、物價指數及使用目的等因素，酌予提高。但有規費法第十二條或第十三條規定情事之一，經管理機關加會財政局專案簽報本府核准者，得免徵、減徵或停徵」。

第 6 條「公用房地提供使用，採公開招標方式辦理時，其使用費底價不得低於依前條規定計算之金額。依前項規定計算之底價辦理招標，無法決標時，得審酌當地租金行情，逕按原招標底價減價計算。但所定底價低於前項規定計算底價百分之六十時，應簽會本府財政局，並陳請市長核准。」

(四)、臺北市市有公用房地使用費收費基準表(臺北市市有公用房地提供使用辦法附表)

一般使用-土地

比照臺北市市有土地出租租金計收基準(依 102 年 7 月 8 日臺北市市有土地出租租金計收基準地 1 條『臺北市市有出租基地，自八十二年七月一日起，一律依照土地申報地價年息百分之五計收租金』)之規定計收。土地面積以實際使用範圍計算；倘連同市有區分所有建物使用，使用範圍為區分所有建物全部者，土地面積按土地登記資料所載對應基地持分計算；使用範圍為部分者，比例計之。倘連同市有非區分所有建物使用者，則按建物投影面積核算對應之土地面積。如係使用市有建物屋頂者，其土地使用費比照同棟單一樓層建物計收，不另計收建物使用費。

一般使用-房屋

依使用面積占總樓地板面積之比例，按訂約當期房屋評定現值年息百分之十計收。

(五)、促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法

第 2 條「公有土地之租金依下列規定計算之：一、興建期間：按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。二、營運期間：按國有出租基地租金計收標準六折計收。」

(六)、臺北市社會住宅出租辦法

第 4 條 「申請承租社會住宅者，應具備下列資格條件：一、年滿二十歲之國民。二、在臺北市（以下簡稱本市）設有戶籍，或在本市就學、就業有居住需求者。三、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，均無自有住宅者。四、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，無承租本市國民住宅、公營住宅或社會住宅。五、家庭年收入低於公告受理申請當年度本市百分之四十分位點家庭之平均所得，且所得總額平均分配全家人口，平均每人每月不超過本市最低生活費標準之三點五倍者。

第 12 條 「社會住宅收取之租金及管理維護費應依據承租人合理負擔能力酌予訂定，且二者合計不得逾市場租金水準。」

(七)、臺北市 104 年度起公共住宅出租政策

公共住宅出租條件係依「臺北市社會住宅出租辦法」第四條之規定訂定辦理。另有關公共住宅之租金訂價標準 1 節，查本府公共住宅租金政策依 104 年 8 月 26 日市長室會議裁示係以市價 85 折訂定，特殊情形或身分者之租金補助則由目的事業主管機關編列預算方式補貼，以協助本市弱勢市民安居本市。

三、北榮康健康管理顧問股份有限公司(以下簡稱北榮康公司)簡介

(一)、依衛生局說明北榮康公司『依本案「申請須知」第 8.2.2.1 條規定，成立實收資本額新臺幣 1 億元以上之北榮康健康管理股份有限公司，中榮康國際診所（負責人張烈賓）出資金額為 6,000 萬，對「北榮康健康管理顧問股份有限公司」之持股比率為 60%，另由「中榮康國際股份有限公司」持股 40%，股東組成為：法人股東【中榮康國際(股)公司、互助營造(股)公司、老爺大酒店(股)公司、悅興(股)公司、富邦金控創投(股)公司等】及個人股東。』

(二)、中榮康國際診所¹為中榮康國際股份有限公司委派公司負責人張烈賓醫師於 99 年成立，中榮康國際股份成立於民國 93 年並於 94 年開業，95 年至 98 年間每年檢驗人次在 1,871 人次至 2,062 人次間²。北榮康健康管理股份有限公司於投標階段主要協力廠商與夥伴原為寒舍餐旅管理顧問股份有限公司，但於 100 年 1 月 20 日與台北市政府簽約後，於 100 年 5 月 18 日申請變更為老爺管理顧問股份有限公司。

(三)、北榮康公司目前額定資本總額 400,000,000 元，實收資本額 390,000,000 元。

¹ 依據醫療機構開業執照登記顯示，該診所病床數說明為「診療室一間」。

² 台北市北投觀光醫療暨健康保健中心投資計劃書第二章申請人簡介。

肆、北觀中心 OT 案執行過程記要

一、北觀中心 OT 案執行過程記要如下：

(一). 規劃階段

1. 96 年 6 月 12 日第 1427 次市政會議，由郝市長龍斌指示建設局（現改名為產業發展局）統籌規劃本市產業發展方案，並請各局處協助研擬相關配套與執行措施，以推展觀光、環保、運動、文化創意及安養醫療等產業發展契機，希透過全府力量，統合民間資源，活絡本市產業商機。
2. 96 年 9 月 17 日 96 年度臺北市市立各醫療院所醫療基金監督管理委員會第 3 次會議提出「陽明院區北投院外門診部暨觀光醫療大樓新建工程案」之臨時動議，並經該委員會決議：「經費由聯合醫院醫療基金補辦預算及逐年編列預算支應」，但經詢衛生局當時提出臨時動議時並未有任何附件或文件說明該議案之原因、目的或效益。
3. 97 年 2 月 4 日本中心興建案簽奉本府核定，由本局暨所屬機關，循行政程序逕行規劃、執行，所需經費由聯合醫院醫療基金支應。
4. 97 年 5 月 3 日召開「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心」籌備工作推動小組第 1 次會議決議採 OT 方式辦理。
5. 97 年 7 月 29 日聯合醫院函報本案新建工程經費為 8 億 9,335 萬 8,868 元，經本府工務局新建工程處審定，並依本府 98 年度計畫及預算審查委員會決議編列為 98-100 年度連續性工程預算，並於 97 年 8 月 22 日經市府核定總工程經費 8 億 9,335 萬 8,868 元，編列為 98-100 年度連續性工程預算。
6. 97 年 11 月 17 日「先期規劃委託技術服務」勞務採購決標公告，由明德建築師事務所得標。
7. 98 年 6 月 30 日「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建工程-委託專案管理及監造技術服務」簽奉核定辦理第 1 次招標，並於 98 年 7 月 1 日上網公告招標。
8. 98 年 11 月 11 日「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心推動小組」第 2 次會議，於本次會議中決議「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建工程」採統包方式辦理，先期規劃報告於修正後通過。

9. 98年12月30日「臺北市政府觀光醫療暨健康保健中心新建統包工程」簽奉核定辦理招標，並於98年12月31日上網公告招標，並於99年2月6日評定「坤福營造股份有限公司」為本案最有利標廠商。
10. 「可行性評估」及「先期計畫書」中之財務可行性分析之重要假設及結論彙述如下：

1. 業者初期投資成本(單位:新台幣元)			
開辦費	10,000,000		
內裝費	34,310,000		
設備費用	115,400,000		
合計	159,710,000		
2. 營運期間(15年)損益估計(單位:新台幣億)			
營業收入	88.97		
營業毛利	75.18		
營業淨利	3.319		
稅前淨利	3.496		
稅後淨利	2.746		
營運權利金 (含租金)	2.894		
3. 租金及權利金假設			
	土地租金	房屋租金	經營權利金
金額, 比例	公告地價 3%	評定現值 10%	營業收入 1%
4. 計畫投資效益			
	內部報酬率 (IRR)	淨現值 ³ (NPV)	
計畫	13.13%	約 0.36 億	
權益	13.13%	約 0.36 億	

(二). 本案建物工程時程說明如下：

- 1、開工日期：99年2月10日。
- 2、上樑日期：101年11月30日。
- 3、取得建照日期：100年1月19日。

³ WACC 估計為 9.89%

4、取得使用執照日期：102 年 12 月 26 日。

5、竣工日期：103 年 2 月 10 日。

(三). 招商階段

1、招商說明會

衛生局分別於 99 年 7 月 1 日及 99 年 9 月 14 日(在 99 年 2 月 10 日建物開工之後)舉辦兩次招商說明會，參加廠商有統茂旅館集團、台安醫院、羅東聖母醫院、堰新醫院·健康吉美健診中心、臺北市溫泉發展協會、國臺綜合醫院、中榮康國際股份有限公司、國軍北投醫院、臺灣促參顧問有限公司、強生健康管理公司、新光醫院、恆豐地產、龍邦國際、振興醫院、耕莘醫院、佳境工程顧問公司、安泰銀行、臺灣私立醫療院所協會、遠東鐵櫃股份有限公司、台北醫學大學附屬醫院、諾貝爾醫療集團、水美醫美診所等約 30 位廠商參加。

2、投標

正式招標於 99 年 9 月 1 日公告，於 99 年 10 月 15 日截止投標收件時，僅有中榮康國際診所(以下簡稱中榮康)及中英醫療社團法人中英醫院(下稱中英醫院)等兩家參與投標，但參與投標之中英醫院並未參加招商說明會。

(四). 甄審階段

99 年 11 月 3 日第 2 次甄審委員會議評選決議選出最優申請人為中榮康，並增列中英醫院為次優申請人。

(五). 議約及簽約階段

歷經三次議約會談(99年11月18日、11月24日及11月26日)通過中榮康投資執行計畫書，嗣於100年1月20日與北榮康健康管理顧問股份有限公司(由中榮康國際診所成立)簽訂臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案投資契約(以下簡稱OT合約)。投資執行計畫書中之財務計畫摘述如下：

1. 業者初期投資成本(單位:新台幣元)			
開辦費	15,000,000		
內裝費	111,333,613		
設備費用	213,451,577		
履約保證金	5,000,000		
營運週轉金	105,214,810		
合計	450,000,000		
2. 營運期間(15年)損益估計總額(單位:新台幣億)			
營業收入	80.39		
營業毛利	63.65		
營業淨利	8.789		
稅前淨利	8.386		
稅後淨利	6.938		
營運權利金 (含租金)	3.060		
3. 租金及權利金假設			
	土地租金	房屋租金	經營權利金
金額, 比例	公告地價 3%	評定現值 10%	營業收入 1%
4. 計畫投資效益			
	內部報酬率 (IRR)	淨現值 ⁴ (NPV)	
計畫	16.37%	約 1.35 億	
權益	18.73%	約 0.08 億	

⁴ WACC 估計為 9.67%

(六). 點交及營運階段

- 1、100年1月20日臺北市衛生局與北榮康健康管理顧問有限公司簽定「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心營運移轉(OT)案」投資契約，契約期間15年，自103年6月3日至118年6月2日。
- 2、本計畫於103年6月3日完成營運物點交，103年12月20日開始營運。
- 3、委託營運範圍及內容(提供『醫+旅』之服務)彙示如下
 - 1) 醫療業務之經營管理
 - 2) 得於觀光醫療大樓內，提供醫療門診服務
 - 3) 應於觀光醫療大樓提供健康檢查、醫療美容服務及其他符合本計畫目的醫療服務之樓地板面積至少應佔觀光醫療大樓3個樓層以上
 - 4) 應於第6.5.1.2條規定之單元樓層以外，提供旅宿服務
- 4、營運商之義務
 - 1) 廠商投資與建物不可分離之設備及內裝，契約屆期時無償移轉給臺北市政府
 - 2) 每年1月31日前，繳納當年度房屋及土地租金(含相關稅負及保險)
 - 3) 每年6月30日前，繳付上年度之營運權利金(經會計師簽證財務報表之總收入，按投資執行計畫書所載比例第1年0.5%，第2~6年1%，第7~11年1.5%，第12~15年2%繳納，另加計營業稅)
 - 4) 營運時捐贈300萬成立「北投健康保健基金」(暫命名)，每年再提撥稅後盈餘5%捐贈入基金中。(投資計畫書_第六章回饋與睦鄰計畫)
- 5、目前樓層使用情形
 - 1) 1-5樓為北投健康管理醫院
 - 2) 2、3樓部分空間公部門使用
 - 3) 6-12樓為北投老爺酒店
- 4、監督及管理機制
 - 1) 依契約例行進行財務監督
 - A. 每月15日前提報前1個月營運報表，每季結束後1個月內提報季報表
 - B. 每年6月30日前提送前1年年度工作報告及財務報表
 - C. 每3個月編列附屬事業財務報表
 - 2) 成立績效評估委員會
 - A. 邀請專家學者成立績效評估委員會
 - B. 廠商於每年6月底前提出上年度營運績效報告，本局依契約規定每年6-9月間辦理年度評鑑
 - C. 第一年度(營運開始至當年12月底)營運未滿6個月者，併入次一年度辦理評鑑

(七). 相關機關缺失意見

依據監察院 102 年度尹祚芊及陳永祥委員之調查報告指出“臺北市政府衛生局於籌建「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」過程，未依「預算法」規定於預算籌編前先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析；又辦理民間參與政府規劃之公共建設前，未依「促進民間參與公共建設法施行細則」規定先行辦理可行性評估及先期規劃。經查衛生局係嗣後補辦成本效益分析、可行性評估及先期規劃，顯有未當”。⁵

⁵ 監察院、102000418 北投觀光醫療調查報告-上網版.pdf

伍、調查發現

一、北觀中心 OT 案使用聯合醫院醫療基金預算明顯違背醫療基金收支保管及運用自治條例設立初衷

依醫療基金條例第 1 條明定「臺北市為提升市立醫療院所之醫療水準，並達財務獨立及經營自主之目的，特設置臺北市市立醫療院所醫療基金（以下簡稱基金），並依預算法第九十六條第二項準用第二十一條規定⁶，制定本自治條例。」，其已明確規範醫療基金之目的係為『提升市立醫療院所之醫療水準』，第 4 條雖註明基金之資金用途可用於『固定資產投資支出』但其『固定資產之支出』仍應以第 1 條『提升市立醫療院所之醫療水準』為限，但本案係以醫療基金之資源(土地及現金)投入相關建設，並委由民間企業經營(非市立醫院)之醫美院所及觀光旅館營運，明顯違反醫療基金條例第 1 條『提升市立醫療院所之醫療水準』的初衷，及預算法。

在合理性方面，北關中心 OT 案在民國 99 年規劃時之構想『為順應觀光醫療產業發展潮流，結合臺北市北投區優質溫泉資源，規劃設計建造結合觀光、醫療、保健三合一的新建物「臺北市北投觀光醫療暨健康保健中心」大樓』，但參考廖苑利醫師(利欣醫學美容診所院長)於民國 99 年的報告⁷，台灣醫美產業已經過剩且競爭加劇，而北投地區溫泉產業也已蓬勃發展，相關泡湯與旅館等設施充足且完整⁸，因此，臺北市政府捨與中央政府整合台北市醫美與溫泉業者相關資源，建構醫美與溫泉休閒產業結合的產業鏈，卻使用台北市醫療基金及北投黃金地段建設所謂的觀光醫療暨健康保健中心大樓，在將此資源以 OT 方式交由民間公司經營，此做法不但無益於醫美與溫泉休閒產業結合的產業鏈之建構，且因以遠低於市場之租金行情(104 年每坪每月租金為 237.45 元，105 年為 250.18 元(不含營運權利金⁹)交由特定民間公司經營，造成產業不公平之競爭，將嚴重影響產業之競爭生態，且不無有圖利特定人或不特定人之虞。

衛生局於 105 年 7 月 5 日委員會會議說明原文照登如下：

審計部臺北市審計處 100 年 5 月 31 日及監察院於 102 年間調查本案，說明摘述如下：

本案預算之編列係依據臺北市市立醫療院所醫療基金收支保管及運用自治條例第 4 條第 2 款(固定資產投資支出)規定編列，且經議會通過。興建觀醫中心為聯合醫院之固定資產投資，觀光醫療亦為聯合醫

⁶ 預算法第二十一條、政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。

⁷ 廖苑利 (99)，台灣醫學美容診所發展趨勢與市場概況，IEK 產業情報網

⁸ 依據台北市紗帽山溫泉發展協會與台北市溫泉發展協會網站相關資料。

⁹ 依據衛生局提供「北投觀光醫療暨健康保健中心 OT 案提供廉政委員之補充資料」。

院業務之延伸，營運移轉(OT)案民間機構繳納之房地租金及營運權利金，均由本局代收後歸繳聯合醫院醫療基金，作為本市聯合醫院改善硬體設備、醫事人員挹注等之用，將可創造兼顧公共利益、市民基層醫療權益及發展觀光醫療三贏局面；此做法符合法令規定¹⁰，且經本局向審計部及監察院說明在案。

¹⁰ 依衛生局意見，顯其對法令有所誤解，第4條雖註明基金之資金用途可用於『固定資產投資支出』但其『固定資產之支出』仍應以第1條『提升市立醫療院所之醫療水準』為限。

二、北觀中心 OT 案政策目標及預期政策效益明顯流於空泛且無法考核

(一). 本案政策目標「推動休閒養生保健醫院產業之發展政策」，其預期政策效益「1. 引進民間效率經營、創意及投資，整合北投地區醫療保健及觀光溫泉產業。2 提供國內外觀光客到北投地區觀光旅遊及泡湯，帶動北投地區繁榮。」，因無任何可於投資完成後進行績效考核之具體指標，因此明顯流於形式及空泛。

(二). 主管機關衛生局對於本案政策目標及預期政策效益達成情形說明如下：

- 1、本案係為發展觀光醫療產業，繁榮地方，為配合經建會「產業有家，家有產業」計畫、衛生福利部（前行政院衛生署）推動之醫療服務國際化旗艦計畫及本府97年產業發展政策-「樂活加值的新興產業－醫療照顧產業」，興建主要目的為帶動臺北市觀光醫療產業發展，並以健康議題加值當地觀光產業。透過結合北投在地優質溫泉與醫療健檢服務，並擔任觀光醫療產業火車頭角色，為全臺首創的「醫」+「旅」一條龍服務。
- 2、結合健康管理、美容醫學、觀光休閒的全台首座醫療觀光大樓，能帶動台灣觀光醫療產業，增加就業機會、刺激當地商機。營運商聘任員工（飯店與醫院）超過200人，北投區民約占三分之一；另飯店與北投區自耕農合作有機蔬果，使用在地食材、以在地農產品為主，不僅創造就業機會，亦可發展地方經濟，創造商業利益。自104年1月截至105年4月醫院服務7,463人、飯店服務18,141人。
- 3、本局亦積極結合大樓相關設施與北投當地基層醫療、區域醫院及醫學中心資源，共同推動社區防癌篩檢及健康管理服務，建物2樓北側由北投健康服務中心推動當地癌症篩檢及個案管理業務，3樓南側提供北市長期照顧管理中心設立駐點辦公室，提供相關輔具展示等服務，以造福社區民眾，另回饋在地居民，醫院另提供社區防癌篩檢（配合衛生福利部國民健康署推動，包含乳癌篩檢、子宮頸癌篩檢、口腔癌篩檢及大腸癌篩檢等四癌篩檢服務項目）及健康管理門診（健檢諮詢、慢性病篩檢及照護、健康生活型態指導等）等服務
- 4、本案服務定位為推展國際觀光醫療，主要提供高階健檢與部份醫美服務，目前尚無固定客源且初期開發不易，亟需積極擴展行銷及建立口碑。又因營運尚未滿1年，依醫療相關規定尚未能接受評鑑，以致尚未取得觀光醫療簽證，目前初期營運情形仍處於虧損狀態，廠商將持續開發市場及增加行銷廣告，以提升營業額，每月服務人數亦有上升趨勢。然，現行醫療法規環境下，推動需要很多面向共同配合，本局積極協助營運廠商連結衛生福利部、國家發展委員會等中央資源，開發國內外通路，推廣醫旅運作及產品，以期推動觀光醫療產業。

(三). 依前項衛生局說明，甚難謂本案有益於北投地區醫療保健及觀光溫泉產業之整合，且似有籍害北投地區醫療保健及觀光溫泉產業之正常發展之虞。

衛生局於 105 年 7 月 5 日委員會會議說明原文照登如下：

本案為全國首例，因尚無前例可循，故本局委託專業廠商協助擬訂營運績效評估項目及標準，邀請專家學者每年核實進行營運績效評估及財務監督，確保本案朝政策目標發展，並持續擔任國內觀光醫療產業發展領頭羊角色，目前高雄市政府及衛福部等均有意推動觀光醫療案，並於 105 年 5 月至北觀參訪觀摩。

三、市府權利金及相關收入嚴重低估

(一)、庶民觀點評估市府收入合理性之基準

1、計畫本質分析：

本計畫案之法律名稱為營運移轉案，其本質乃是政府基於特定的政策性目標，由政府出地及出資興建，委託民間機構營運，營運期間屆滿後(契約期間 15 年)，營運權歸還給政府之合作案，因此可以兩種模式評估之

1)合資經營型態(Joint Venture):

本案可視為政府出地、出錢，而民間出設備共同經營一項事業，但由民間擁有經營權。

2)保險公司買後回租模式：

一般企業因資金不足因此常將其原持有之辦公大樓等不動產出售給保險公司再向保險公司租回繼續使用，保險公司收取租金作為報酬，本案政府之角色如同保險公司，以其土地資源及資金興建特殊目的之大樓(買入)，出租於民間團體經營特定之事業(回租)。

3)租金市場行情比較法：

當地租金市場行情是最公平及簡易之檢驗法則。

2、投入之資源分析：

本案雙方投資之資源彙示如下(單位萬元)：

	北榮康公司 ¹¹	台北市政府	合計
履約保證金	500		
開辦費	12,415		
內裝費用	33,023		
設備費用	42,332		
營運週轉金	3,000		
土地		55,000 ¹²	
建物		75,985	
投入資源合計	91,271	130,985	222,256
投入資源比例	41%	59%	100%

由上表分析，市府總收入金額佔本案營運期間之雙方總獲利之 59% 是一項明顯且合理之比較基準，當然此比例將可能會因公共利益之大小及當時之投資意願而酌量調整。

¹¹ 依衛生局 105 年 3 月 1 日簡報資料

¹² 依 98 年公告現值估算當時現值總額為 222,913,278 元，依公告現值約為市值之 40%，估算市值為 557,283,195 元，取整數為 5.5 億，折算每坪為 116 萬。

(二)、從北榮康公司之投資執行計劃中之預估損益及現金流量評估權利金之合理性

1、依北榮康公司之投資執行計劃中之預估損益表(未考慮貨幣時間價值影響)，統計北榮康公司營運期間(15年)之損益及繳付台北市政府之收入統計如下表(單位:千元):

	北榮康公司	台北市政府	合計
營業收入	8,038,930		
經營權利金		117,698	
土地房屋租金		188,276	
合計		305,974	
稅前淨利	838,644	305,974	1,144,618
稅前淨利分配比率	73%	27%	
投入資源比例	41%	59%	100%

如依上表統計分析可知在本計畫案市府投入資源之比例約為59%，但從整體利益分配之比例卻僅占整體利益之27%，明顯失衡且不合理。但前表之統計因未考慮貨幣時間價值之影響，可能會造成失真，因此擬進一步加入貨幣時間價值調整後評估看市府總收入之合理性。

2、考量貨幣時間價值後評估市府總收入之合理性

依北榮康公司之投資執行計畫書中之預估現金流量表之各期現金流入(未考慮現金之時間價值影響)，以10%(註)之折現率折算現值後之現值統計如下表(單位:千元):

	北榮康公司	台北市政府	合計
現金流入(折現前)	691,319	305,974	
折現率	10%	10%	
現金流入現值 ¹³	315,730	158,850	474,580
現金流入現值比率	67%	33%	100%
投入資源比率	41%	59%	100%
投入資源比率設算之現金流入現值金額	194,578	280,002	474,580
現金流入現值高估(低估)	121,152	(121,152)	

由上表分析可知，臺北市政府可收取之現金現值僅占整體現金現值之33%，與投入資源比率59%比較明顯偏低，因此可推論市府總收入明顯低估。

¹³ 因考量不同期間之貨幣時間價值不同，因此將各期現金流入以折現率折算為計畫開始點之貨幣價值，依投資計畫書折現率計算為9.67%，因此以10%作為折現率。

(三)、保險公司買後回租模式評估合理性

依目前保險公司對其不動產買後回租之案件，其要求之最低報酬率通常在2%以上，且因回租期間較長，因此會訂定租金調整條款，本案擬以2%作為投資報酬率之評估標準，並依北榮康公司之投資執行計劃中之預估損益及現金流量評估如下(單位:千元):

	投資計畫	買後回租	差異
不動產市值(私部門) ¹⁴		1,214,841	
報酬率		2%	
營運期間總收入(獲利,未折現)	305,974	364,452	58,478
營運期間總收入(獲利,折現後)	158,850	203,284	44,434

由上表分析可知，臺北市政府收入也有低估之情形，且此項評估尚未加計可能之租金調整因素，如加計可能之租金調整因素其低估情形將更明顯，因此也可推論市府總收入明顯低估。

(四)、租金市場行情比較法

	當地店面租金行情 ¹⁵	北觀中心 OT 案
每坪月租金	2,000	299

由上表分析可知，臺北市政府每坪租金收入明顯低於市行情，因此也可推論市府收入明顯低估。

衛生局於 105 年 7 月 5 日委員會會議說明原文照登如下：

- (一) 本案係依「促進民間參與公共建設法」辦理之營運移轉(OT)案，係為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，計畫之性質核屬第三條第一項第四款「衛生醫療設施」之建設，其經營型態尚與調查發現三所提「合資經營型態」、「保險公司買後回租模式」及「租金市場行情比較法」不盡相同，比較基準差異甚大。
- (二) 綜觀甲乙雙方投入之資源分析(摘自調查報告第 13 頁)，臺北市政府所投入之土地及建物佔投入之資源比例 59%(土地 5 億 5,000 萬元，折算每坪土地

¹⁴ 尚未估計利潤率

¹⁵ 依衛生局簡報(p22)註 2 說明:北投中和街 25 坪店面租金約 5-15 萬，每坪約 2,000-5,000 元/月，取其最低值。

116 萬元，建物 7 億 5,985 萬元，合計投入資源 13 億 985 萬元)，於契約期間屆滿後，土地建物所有權仍歸屬市政府，因此市府投入金額 13 億餘元，有待商榷¹⁶。且民間機構投入資源包含開辦費、內裝及設備費用等，佔投入資源比例 41%，合計投入資源 9 億 1,271 元為期初的投資金額，並未將民間機構期末投資金額納入，亦未將其投資經營風險納入，投入資源比例估算似有失公允。

(三) 依促參法精神，本局與民間機構為合作夥伴，本局向民間機構收取房屋及土地租金、依營業總收入收取經營權利金、房屋及土地等相關稅賦，與市場一般租屋房東未分享房客經營利潤之權利金，亦未收取房屋稅及土地稅之模式不同。

(四) 權利金之計收說明：

1. 依促參法及契約規定辦理：

(1) 本局於 99 年初委託專業技術服務廠商(具醫療管理、旅館經營管理、法務專業、促參及財經專業背景等人員組成)規劃分析(包含投資成本及效率、財務風險、營運期程等)，依本案需求及「促進民間參與公共建設法」規定，完成評估報告，並協助擬定營運移轉(OT)案之招商文件草案(包含契約草案及申請須知)；評估報告經本府衛生局聘請醫療、觀光飯店專業領域專家審查、本府衛生局會議討論等程序，並由本府秘書長主持審查會，相關機關(財政局、工務局、都市發展局、產業發展局、觀光傳播局、研考會)代表與會提見完成修正。

(2) 依前開評估報告，首次營運年期 15 年，每年收取 1% 權利金，具財務可行性，故本案於申請須知中訂定，由申請人於投資計畫書中自提權利金繳納比例(依總收入比例繳納權利金，不得低於 1%，但為鼓勵營運廠商參與，於營運開始日起至次年週年日，不受 1% 之限制)，由甄審委員就「權利金及其合理性」等 7 項之甄審項目，進行綜合評審，評定最優申請人。

(3) 本案於 103 年 12 月 20 日開始營運，營運 15 年期間，營運廠商依其投標時自提權利金繳納比例每年為總收入 0.5-2.0%，平均每年為 1.4%(第

¹⁶: 衛生局意見認『於契約期間屆滿後，土地建物所有權仍歸屬市政府，因此市府投入金額 13 億餘元，有待商榷』，以此否定市府並未投入資源，似有未當，因市府 15 年後以土地建物歸屬收回投資，民間業者則是透過折舊、攤提等費用方式收回投資，兩者相似，因此調查小組認為以初期投入之資源作為評估權利金合理性之方法，應屬合理。

1年：0.5%、第2~6年：每年1%、第7~11年：每年1.5%、第12~15年：每年2%)，依投資契約規定營運廠商每年6月30日前繳付上年度之營運權利金予甲方，上年度(103年12月20日至103年12月31日)之營運權利金已於104年6月30日前繳交3萬44元；今年度(104年1月1日至104年12月31日)之營運權利金已於105年6月30日繳交258萬4,158元。

2. 考量社會觀感，本局積極與廠商協調調整租金與權利金，已分別於105年2月26日及5月5日召開2次協調委員會，簡述如下：

(1)105年2月26日召開105年第1次協調委員會，會議結論：建請北榮康(股)公司考量社會觀感，以風險分攤、利潤共享精神，詳細評估財務狀況，提出租金及權利金調整時間點及調整內容之可行方案，將於下次會議中討論。

(2)105年5月5日召開105年第2次協調會議，會議結論：請北榮康(股)公司在損益兩平後(預估106年第4季)，就營運權利金進行協調調升，並於105年8月底前提出具體方案。

(五) 土地租金之計收說明：

1. 法源依據：

(1)「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」第2條：公有土地之租金依下列規定計算之：二、營運期間：按國有出租基地租金計收標準六折計收。

(2)「臺北市市有土地出租租金計收基準」第1條：臺北市市有出租基地，自八十二年七月一日起，一律依照土地申報地價年息百分之五計收租金。

2. 詳細算式：土地租金=公告地價*5%*六折*民間機構使用面積比例(另加計營業稅)

(六) 房屋租金之計收說明：

1. 法源依據：「臺北市市有公用房地提供使用辦法」之「臺北市市有公用房地使用費收費基準表」：一般房屋依使用面積占總樓地板面積之比例，按訂約當期房屋評定現值年息百分之十計收。

2. 詳細算式：房屋租金=臺北市稅捐稽徵處發給103年房屋稅繳款書核定之房屋課稅現值*10%(另加計營業稅)

- (七) 查廉政委員會為調查北觀案，收集彙整本府各場館租金【以年總收入(含租金及權利金等)/坪數面積】，綜觀本府 500 坪以上場館委託案(促參法)租金案共計 26 案，整體來看北觀租金無最低價廉租情況。
- (八) 前開促參委託經營共 26 案分析如下：100 元/坪/月以下 16 案 (62%)，101-200 元/坪/月 6 案(23%)，201-300 元/坪/月 2 案(8%)，301 元/坪/月以上 2 案(8%)，因此僅 2 案之租金高於北觀。
- (九) 綜上，本案政策以開拓本市觀光醫療市場、趕上國際產業發展趨勢為目的，並非僅為收取租金及權利金之營利目的，且促參精神係將民間之創意、彈性及投資，結合政府資源，共同分攤風險並共享利潤、創造民間及政府雙贏，同時檢視本府促參委託經營共 26 案，本案計收租金並未偏低，且均符合法令。

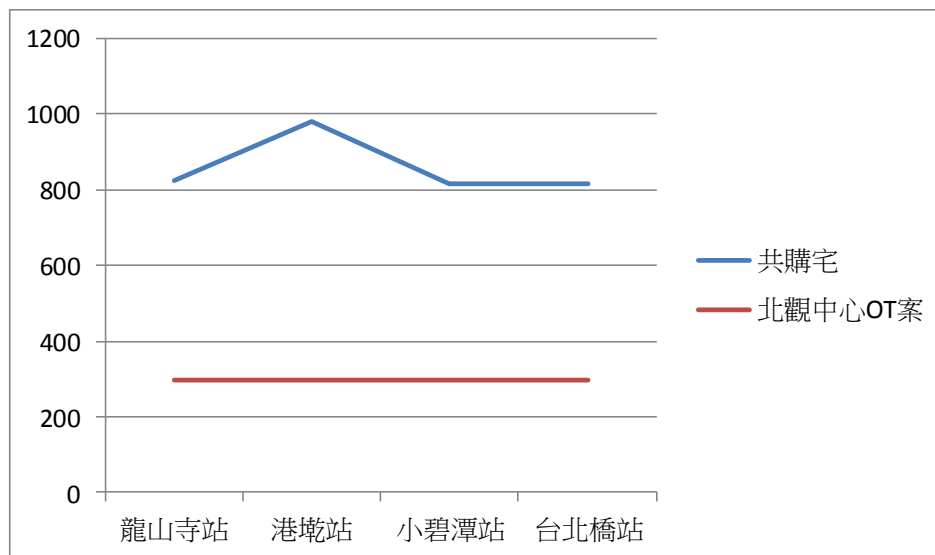
四. 本案市府權利金及相關收入明顯違反社會正義之期待

(一)、社會住宅租金分析

依「捷運龍山寺、港墘站、臺北橋站、小碧潭站聯合開發公共住宅戶」105年度第2次公告出租之租金彙總如下表¹⁷及下圖：

個案名稱	面積(坪)	每月租金	每坪月租金	月租均值
龍山寺站	19-24	15,800-19,700	832-821	827
港墘站	14-19	13,500-19,000	964-1000	982
小碧潭站	18-21	17,100	814	814
台北橋站	17-21	17,100	814	814
北觀中心OT案	3,730.65	13,370,052(年) ¹⁸	299	299

由上表以其平均值彙示如下圖：



由上表分析可知，臺北市政府社會住宅租金每月每坪在 814 至 1,000 元之間遠高於北觀中心 OT 案，幾乎達北觀中心 OT 案之 2.71 倍至 3.33 倍，明顯違反社會正義之期待。

¹⁷資訊來源：「捷運龍山寺、港墘站、臺北橋站、小碧潭站聯合開發公共住宅戶」105 年度第 2 次公告出租 <http://www.housing.taipei.gov.tw/ph/home/notice> 套房型

¹⁸ 104 年預估租金及營運金總額

(二)、其他契約租金分析

個案名稱	面積(坪)
運動中心類別	21-565
老人住宅安養護 中心類別	17-207
市場	35-739
醫院	56-91
北觀中心 OT 案	299

由上表分析可知，臺北市政府其他類型之租金差異顯然過大，即使在同一類型中都很難有比較，其可能須待市府團隊進一步之分析。

(三)、北觀中心 OT 案、社會住宅及其他契約租金條件綜合分析

由前二表之分析可知，捷運社會住宅租金每月每坪在 814 至 1,000 元之間是一個比較有邏輯之參考指標，因此擬採用捷運社會住宅租金作為比較之指標，北觀中心 OT 案不論其政策目標為何，其承租方(或投資方)都是屬一項營利性之事業，而從社會住宅之承租資格條件期都是屬於社會中之弱勢族群，但觀察這兩類之租金價格，社會住宅之租金卻達本案之 2.71-3.33 倍，此明顯不符社會正義，也不符合公部門對於資源配置之合理性。

陸、綜合結論及建議

- 一、建議市府應與北榮康公司重開談判提高營運權利金以爭取市府合理之權益，及『符合社會正義之期待』。
- 二、原市府團隊違法動用聯合醫院醫療基金資源投入北觀中心 OT 案，違法動用之資源應予以追回，相關人員之行政責任，應予以移送監察院調查懲處。
- 三、建議市府資源之移轉或提供使用應以市場行情作為訂價之依據，如因政策考量須以低於市場行情移轉或提供使用，仍應以市場行情作為訂價依據，相關差額應由市府以編列預算以補貼的方式補助業者，如此方能收透明與監督之效。此項做法可參酌 104 年 8 月 26 日市長室會議之裁示『以市價 85 折訂定，特殊情形或身分者之租金補助則由目的事業主管機關編列預算方式補貼，以協助本市弱勢市民安居本市』，社會住宅都可以市價作為訂價依據，沒有理由其他目的之移轉或提供使用不能以市場行情作為訂價之依據。
- 四、建議市府應全面檢討目前市府資源移轉或提供使用相關個案之合理性，如有不合前項市場行情原則者，應要求各相關單位在一定期間改善之。
- 五、目前市府特種基金過多且缺乏有效管理，容易淪為相關人員之私房錢或小金庫，實不利於市府財政透明度與有效監督，建議應全面檢討各項基金之必要性，並全面修正各項基金條例，增列違法使用之處罰規定，以免違法使用等情事一再發生。
- 六、本調查發現第四項所述，『本案市府權利金及相關收入明顯違反社會正義之期待』，市府資源應歸全體市民公平共享，此應是市府團隊管理市府資源之最基本原則，任何違反此項原則者都應為市民所唾棄，如有政策需要而需為例外處理者，應依本報告結論之第三項建議，以編列預算補貼方式為之。

報告人：

馬以工、陳韜、端木正、許順雄