

調查報告 (公布版)

壹、案由：審計部函報：中華民國軍人之友社使用臺北、臺中及高雄國軍英雄館國有房地，核有未適法使用之情事，屢經函請國防部妥適處理，惟迄未妥處等情案。

貳、調查意見：

為釐清事實，經詢據審計部、行政院公共工程委員會(下稱工程會)及財政部釐清相關疑義，並於民國(下同)106年9月13日詢問國防部、財政部國有財產署(下稱國產署)、工程會、交通部觀光局(下稱觀光局)等相關部會人員後，茲臚列調查意見如下：

一、本案中華民國軍人之友社(下稱軍友社)依據「國防部與社團法人中華民國軍人之友社協同辦理服務業務實施計畫」(下稱國防部與軍友社協辦業務實施計畫)，經營管理臺北、臺中、高雄等3處國軍英雄館，國防部並以配合業務使用需要為由，將3處國有房地逕予出租軍友社經營管理，惟目前契約訂立標的除土地外，尚未簽訂建物租賃契約，為維護國有財產應有權益，國防部允宜儘速協調軍友社依規定辦理

(一)按「國有財產法」第11條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」第28條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」第32條規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用……」其施行細則第25條規定：「……所稱收益，係指出租或利用。……」而「國有公用不動產收益原則」第3點規定：「出租之方式：(一)公開標租……(二)逕予出租：管理機關配合業務需要、公用事業需要

或公共工程需要，得出租予特定對象。」是以，機關經管國有公用不動產原則上係不得為任何處分或收益，換言之，國有公用不動產之使用需符合國有財產法第11條、28條及第32條等規定；惟若在不違背原定用途條件及業務需要等情況下，方得以出租方式與特定對象使用，並依「國有公用不動產收益原則」等規定辦理。

(二)國防部說明40年9月間，社會各界為能號召民間為軍人服務，推行敬軍、勞軍、助軍運動，乃發起成立軍友社，嗣該社再依據人民團體法及民法等規定，向內政部及臺灣臺北地方法院完成人民團體立案及法人登記，為非營利公益社團法人，主管機關為內政部，目的事業主管機關為國防部。依該社成立宗旨，係為推行敬軍、勞軍運動及社會公益活動，而該社為擴大照顧差假官兵及保障住宿安全立場，乃研提運用國防部所有臺北、臺中、高雄3處國軍英雄館舊址，提供重建方案，重建經費則由該社籌措支付。然興建時為取得國軍列管土地使用權同意書，先以國防部為起造人申請建築執照，然工程竣工後，為符列管營產管用合一之規定，則提供國防部將該等建物登記為國有。國防部為使出資興建之軍友社，對登記為營產之英雄館使用權獲得保障，除土地係依規定完成承租契約之簽訂外，3處館舍之建物係研擬與軍友社訂立無償使用契約，故迄今該3處館舍之建物尚未訂立租賃契約（詳表1臺北、臺中、高雄3處國軍英雄館房、地登記情形）。

表1 3處國軍英雄館房、地登記情形

金額：新臺幣(下同)元

館別	土地地號	建物建號	權屬/管理機關
臺北	臺北市中正區城中段3小段00地號。	1. 臺北市中正區城中段3小段00建號 2. 98年登記國有，第1次登記	1. 國有/國防部軍備局 2. 土地已訂立租賃契約
臺中	臺中市東區練武段00地號等3筆	1. 臺中市東區練武段00建號 2. 85年間登記國有，第1次登記	1. 國有/國防部軍備局 2. 土地已訂立租賃契約
高雄	高雄市苓雅區成功段00地號等10筆	1. 高雄市苓雅區成功段00建號 2. 81年間登記國有，第1次登記	1. 國有/國防部軍備局 2. 土地已訂立租賃契約

資料來源：國防部。本院彙整。

(三)本案臺北、臺中、高雄3處國軍英雄館依登記簿謄本記載均屬國有，取得原因為第一次登記，並非捐贈或買賣取得，依土地法第43條：「依該法所為之登記，有絕對效力」之原則，該等建物自始為國有，然國防部除一再說明系爭建物興建及登記為國有之歷史背景原因，且提出早年總政治作戰部80年簽呈、89年函文及軍友社與承包廠商訂立之工程契約書、銀行匯款明細影本等資料佐證。審計部依國防部所提出證明資料及行政院秘書長106年6月8日院臺防字第1060017559號函復該部之說明內容審慎評估後，表示應可審認本案臺北、臺中及高雄3處國軍英雄館係由軍友社出資（募款）新（重）建，惟上開3處國軍英雄館後續建物登記為國有時，是否屬捐贈而當時有無附帶負擔，及倘屬捐贈國防部有無依國有財產法相關規定踐行相關行政程序等情，並無足資證明之資料可供參考，均有待國防部後續釐清。

(四)另外，因本案國有房、地目前均登記為國有，管理

機關為國防部軍備局，本案國有公用財產（不動產）使用，原則上主管機關或管理機關係應直接就所經營之公有財產直接管理使用之，且須在不違背原定用途條件及業務需要等情況下，方得出租與特定對象經營使用。國防部基於其為國有房地管理機關及軍友社之主管機關立場，訂頒「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」作為軍友社經營及管理國軍英雄館之依據，國防部既表示目前本案3處國軍英雄館之國有房地，係依「國有公用不動產收益原則」第3點第2款因配合業務需要，逕予出租軍友社經營管理，雙方並已完成土地租賃契約之訂立，契約訂立標的除土地外，當應及於地上建築物。

(五)綜上所述，本案軍友社依據「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」，經營管理臺北、臺中、高雄等3處國軍英雄館，國防部並以配合業務使用需要為由，將3處國有房地逕予出租軍友社經營管理，惟目前契約訂立標的除土地外，尚未簽訂建物租賃契約，為維護國有財產應有權益，國防部允宜儘速協調軍友社依規定辦理。

二、配合「發展觀光條例」第24條刪除第3項之修正，軍友社所提供官兵、軍眷、榮民（眷）及國防事務有關人員住宿使用之相關服務，既屬非營利為目的，且有協同辦理服務國軍之不可或缺之重要業務角色，國防部應本於主管機關權責積極輔導並督促該社在法令規定之過渡期限內，完成一般旅館業登記作業，俾符合規定並保障所有住宿旅客之安全及權益

(一)查「發展觀光條例」104年2月4日修正前第24條第3項係規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」國防部表示，因臺北、臺

中、高雄3處國軍英雄館，係國防部提供土地，軍友社出資興建，產權仍維持國有，並由軍友社提供官兵、軍眷、榮民（眷）及國防事務有關人員住宿使用，屬非營利為目的且供特定對象住宿之場所，故當時依發展觀光條例第24條第3項之授權規定，基於目的事業主管機關立場，於91年8月7日國防部（91）鐸錮字第001224號令訂定發布「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」，作為軍友社經營及管理國軍英雄館之依據。

- (二)嗣「發展觀光條例」於104年間第24條第3項修正刪除原因，據觀光局說明係因對於非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，其係得不受旅館業營業程序及限制，但現行包括國軍英雄館、教師會館、公教會館、警光會館、林務局招待所、育樂中心、青年活動中心、學舍，甚至廟宇、醫院，均有提供不特定對象住宿、休息，甚至許多經營方式皆採委外辦理，其實際均與旅館業無異。縱使其僅限於特定對象，但其特定對象為多數人，而非特定少數人，故為保障所有旅客之安全及權益，原條文第3項之例外規定，已無存在之必要，即前述以服務特定對象之住宿場所，仍須依旅館業營業程序及相關限制始得營業。但為兼顧實質經營旅館業者，該條例同時增訂第70條之2之規定：「於本條例中華民國104年1月22日修正施行前，非以營利為目的且供特定對象住宿之場所而有營利之事實者，應自本條例修正施行之日起10年內，向地方主管機關申請旅館業登記、領取登記證及專用標識，始得繼續營業。」亦即要求實質經營旅館業者，必須在10年過渡期限內取得旅館業登記、領取登記證及專用標識，「始得」繼續營業，未取得資格者，即不能營業。因此，

國防部為因應「發展觀光條例」第24條第3項之修正刪除，國防部除辦理「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」廢止相關法制作業外，另於101年10月3日令頒「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」，俾確立該部與軍友社協同合作之關係。

(三)然軍友社因屬公益社團法人，有其特殊性，是否仍適用「發展觀光條例」第24條第1項旅館業登記之規定，經詢據交通部觀光局表示，商業登記法及公司法係經濟部主管法令，經洽相關商業機關初步得知，商業登記與公司登記均以營利為目的，公益性社團是否適合從事營利行為，應視該社團原成立之目的及其主管機關規定而定，另登記部分，商業登記須以自然人身分登記，公司登記則為成立另一法人團體，而該登記事業體經營旅館業與原社團之關係或經營模式，則視該兩者間之委任或契約行為而定。依觀光局臺灣旅宿網資料，已有相關類似公益團體經營旅館業之案例，可供軍友社後續經營國軍英雄館參考，相關經營模式及業者案例如下：第一種由單位負責人辦理商業登記並申請經營旅館業，如日月潭教師會館、清境農場國民賓館、溪頭鳳凰賓館等；第二種是委託其他公司經營之方式，如MATA家屋臺東縣原住民文化會館，建物所有權人為臺東縣政府，經營者為東○開發股份有限公司；第三種則是自行設立公司方式申請經營旅館業，如景聖樓大飯店，其建築物所有權人為財團法人台灣省日月潭文武廟，而經營者為景○○有限公司。是以，軍友社就3處國軍英雄館後續經營，要能符合「發展觀光條例」旅館業登記相關登記，應已有參考之方向。

(四)綜上，軍友社所提供官兵、軍眷、榮民（眷）及國

防事務有關人員住宿使用之相關服務，既屬非營利為目的，且有協同辦理服務國軍之不可或缺之重要業務角色，國防部應本於主管機關權責積極輔導並督促該社在法令規定之過渡期限內，完成一般旅館業登記作業，俾符合規定並保障所有住宿旅客之安全及權益。

三、軍友社於部分國軍英雄館內納入餐廳、洗衣或電信等不同商店之多元經營型態，此延伸性服務設施之經營，於其所依據之「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」中，並無經營相關服務之規定條文，容有未洽，國防部允宜修正並完備相關法令，俾取得經營延伸性服務之適法性

(一)查軍友社於部分國軍英雄館內納入其他不同商店之多元經營型態，據國防部復稱，其經營係依據「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」辦理，目前設立理髮、洗衣、通訊、便利購物等服務，因應實際需求而延伸之服務，均合於上揭實施計畫範疇，且未違土地租賃契約書約定事項，國防部亦於105年依權責核復在案，並提醒確按土地租賃契約書規範，執行監督管制事項，而目前軍友社收取管理維護費，係依照使用空間、水電、空調供應等實際運用情形收繳，且因各服務部門均於建物內設立，採對內經營型態，優惠住館人員，回饋軍榮譽屬方式，相關收入均納列軍友社預算辦理歲入、歲出規劃執行，亦回饋於協同服務業務項目，嘉惠官兵並實質增加服務照顧事項。

(二)按「國有財產法」第28條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」其施行細則第25條第1項規定：「……所稱收益，係

指出租或利用。」同條文第2項規定：「本法第28條但書所稱不違背其事業目的，係指主管機關或管理機關之組織法規或其主管法律規定，得將經管之財產提供他人使用；所稱不違背其原定用途，係指管理機關依計畫及規定用途使用中，兼由他人使用者。」而「國有公用不動產收益原則」第11點亦規定：「國有公用不動產出租或利用，除因業務性質或機關需求，有提供多元服務之必要，且經主管機關同意者外，應於契約或申請書中明定，承租人或使用人不得再轉租或委託經營或與他人合作經營或再提供第三人使用。」該點於99年10月11日修正時，其修正對照表說明：「……實務執行上，為應業務性質或機關需求，有提供多元服務之必要，需由承租廠商統一規劃及引進其他店家進駐使用，並由承租廠商自負盈虧，若由管理機關就多元需求分開招商，所增加管理人力及履約管理等人事及行政成本，恐已超過承租廠商轉租其他店家可能衍生之差價利益。為解決前開問題，期各機關可以積極活化運用國有公用財產，發揮財產效能，創造資產價值，爰參酌實務作法，就經主管機關同意者，放寬不得再轉租或委託經營或與他人合作經營或再提供第三人使用之限制。」

- (三)復查據國防部所稱前揭相關延伸性服務經營係依據「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」辦理，然觀諸上述計畫，有關「膳宿接待」項下並無經營相關多元或延伸性服務規定之條文。國軍英雄館內之延伸性服務，屬遂行官兵膳宿接待之服務，既未違背其原定用途，應即依「國有公用不動產收益原則」第11點之規定，須經主管機關同意，並於契約或相關計畫中明定，以完備相法令依據，俾達實質增加

服務照顧官兵之目標。

- (四)據上以論，軍友社於部分國軍英雄館內納入餐廳、洗衣、通訊、便利購物等不同商店之多元經營型態，雖軍友社依照實際使用運用情形收取管理維護費，其收入亦視為軍友社歲入來源之一，且嘉惠官兵並增加服務照顧事項，惟此延伸性服務設施之經營，於其所依據之「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」中，並無經營相關服務之規定條文，容有未洽。國防部允宜修正「國防部與軍友社協辦業務實施計畫」，納入相關條文，完備相關法令，俾取得經營延伸性服務之適法性。

調查委員：李月德、包宗和、江綺雯

