

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：該部審核行政院國軍退除役官兵輔導委員會嘉義農場民國98年度9月份會計報告，發現該場經該會授權依「促進民間參與公共建設法」，辦理遊憩設施委託經營，涉有違失情事，又該會未為負責之答復乙案。

貳、調查意見：

有關「據審計部函報：該部審核行政院國軍退除役官兵輔導委員會嘉義農場（下稱嘉義農場）民國（下同）98年度9月份會計報告，發現該場經該會授權依『促進民間參與公共建設法』（下稱促參法），辦理遊憩設施委託經營，涉有違失情事，又該會未為負責之答復」乙案，經向行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）、審計部調得相關案卷資料後，於100年12月12日、26日約詢退輔會相關主管人員，101年1月19日約詢案關公司簽證會計師，另於101年1月11日赴嘉義農場履勘，業經調查竣事，茲臚列調查意見如次：

- 一、嘉義農場委外之廠商提供受託經營之農場資產供其母公司使用，違反委託經營契約，且於契約未屆期前提前解約，該農場雖得藉監督行為包括審閱廠商所提供經會計師簽證之財務報表，能知悉且應知悉廠商之違約行為及不再繼續經營之意圖，但嘉義農場既未察覺、亦未妥善處理，且成為仲裁決定不利益之理由，造成公帑損失，核有違失。
  - (一)緣嘉義農場遊憩設施地區，面積約40公頃，屬曾文水庫特定區計畫之「觀光農場區」、「旅館區」，依使用可分為住宿區、遊憩區、農作種植區與保護區等。惟該農場因地處偏遠，對外交通管道為台三

線，因道路狹窄、曲折，且受 90 年桃芝、納莉颱風侵襲影響，營運績效不彰。嗣行政院 92 年 3 月 17 日院授財產改字第 0920007288 號函送「國家資產經營管理委員會」第十次委員會議決議，作成行政院國軍退除役官兵安置基金所屬農場及森保處遊憩業務委託民間經營之結論，請退輔會配合政府業務委外政策，按規劃期程積極推動等，合先敘明。

- (二)退輔會嗣依據促參法第 8 條第 1 項第 4 款規定，期導入民間經營活力與彈性，將嘉義農場設施委託民間經營管理，以提高該農場賓館之行銷及營運效率。經公開甄審程序委託財團法人○○研究發展基金會辦理嘉義農場遊憩設施委託民間經營相關「可行性評估」，再於 92 年 9 月間完成「先期規劃作業」評估作業。同年 11 月 29 日辦理上網公開招商公告作業；93 年 1 月 5 日召開綜合甄審會議，由甄審委員評選出○○○○○股份有限公司（下稱○○○公司）為最優申請人。再於 93 年 1 月 28 日由嘉義農場與○○○公司簽訂 10 年（93 年 2 月 1 日至 103 年 1 月 31 日）之委託經營契約。
- (三)○○○公司以 93 年 1 月 28 日（九三）○總管法字第 012801 號函嘉義農場，請農場准許該公司就「嘉義農場遊憩設施委託民間參與經營案」所成立之新設民間機構「○○○○○股份有限公司」（下稱「○○○公司」），於領得營利事業登記證正本之翌日起算三個工作天，由「○○○公司」與嘉義農場辦理「委託經營契約」之換約工作。嗣「○○○公司」93 年 5 月 25 日（九三）嘉農營字第 931030 號函通知嘉義農場，並副知退輔會，該公司於當日已取得營利事業登記證，請該農場擇期辦理換約相關事宜。
- (四)爰退輔會 93 年 6 月 23 日輔肆字第 0930000769 號函

嘉義農場及「○○○公司」：「換約作業以備忘錄或換文方式敘明：○○○公司與嘉義農場原簽委託經營契約權利義務應由『○○○公司』繼受。」。嗣「○○○公司」再以 93 年 7 月 16 日（九三）嘉農管字第 931047 號函退輔會及嘉義農場，確認自 93 年 6 月 1 日起繼受嘉義農場與○○○公司簽訂之委託經營契約權利及義務。

- (五) 惟查 93 年 4 月 17 日「○○○公司」與○○○公司已簽訂合作契約，約定自 93 年 2 月 1 日迄 103 年 1 月 31 日止，合作經營期為 10 年，將嘉義農場生態渡假玩國提供○○○公司作為營業之用，且○○○公司抽取營業額之 85% 等；前揭○○○公司營業額抽取比例再於 95 年 1 月 1 日修定為 90%；嗣於 97 年 8 月 31 日復以備忘錄取代前揭合作合約，約定嘉義農場之經營管理由「○○○公司」自行經營管理，○○○公司僅派遣需求之人力，再由「○○○公司」支付派遣人力之薪資等費用等。
- (六) 惟依委託經營契約規定 3.2.4，「○○○公司」未取得嘉義農場書面同意前，不得為任何可能嚴重影響該契約履行之行為。復依招商須知 3.5.6 及促參法第 51 條第 1 項規定略以，民間機構依投資契約所取得之權利，除為促參法第 52 條規定之改善計畫或第 53 條規定之適當措施所需，且經執行機關同意者，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。是「○○○公司」與○○○公司間訂定合作契約，提供「○○○公司」受託經營資產供○○○公司營業之用，已違反前揭委託經營契約及促參法規定。
- (七) 詢據退輔會稱，該會及嘉義農場未曾接獲「○○○公司」函報合作契約之內容，故無法得知其以合作契約方式，提供受託經營資產供其母公司作為營業之

用；嘉義農場係於 97 年 9 月 19 日對「○○公司」實施財務檢查，始發現 95 年及 96 年財務報表提及每月之營業淨額 90% 支付○○○公司情事，並於 10 月 3 日函請「○○公司」說明等。惟依委託經營契約之規定，「○○公司」經會計師查核簽證之年度財務報表，應於每會計年度終了後 4 個月內送嘉義農場，「○○公司」係於 94 年 4 月 29 日函送該公司經會計師查核之 93 年財務報表，該財務報表附註已載有前揭「○○公司」與○○○公司合作契約情事。次查嘉義農場依約，在 97 年 9 月 19 日前，另曾分別於 93 年 9 月 30 日、94 年 11 月、95 年 9 月 29 日對「○○公司」實施不定期財務檢查，該會稱不知「○○公司」前揭違約行為，顯難採信。

(八)另查 98 年 3 月會計師出具「○○公司」97 年度財務報表附註中已敘明該公司一次認列「資產減損損失」達 79.80 百萬元，致其累積虧損超過實收資本額二分之一<sup>1</sup>。按折舊費用係以繼續經營為前提假設，「○○公司」將其固定資產帳面價值 98.51 百萬元<sup>2</sup>中，於 97 年度一次沖銷認列「資產減損損失」79.80 百萬元，顯示「○○公司」於 97 年底已無繼續經營之計畫，該 97 年財務報表於 98 年 6 月 12 日送達後，嘉義農場仍未詳閱，致未能妥為因應廠商不繼續經營意圖之情勢。

(九)末查嘉義農場與「○○公司」間之委託經營契約，因 97 年金融海嘯及 98 年莫拉克風災分別導致農場業績不振、設備損壞及聯外道路毀損，雙方於 98 年 10 月 5 日進行協議，經決議於同年 10 月 31 日前完成財產點交終止合約，惟因 97 年第 2、3 期營運

<sup>1</sup> ○○公司 97 年 12 月 31 日資本額為 130 百萬元，累積虧損為 122.64 百萬元。

<sup>2</sup> 取得成本 125.32 百萬元－至 97.12.31 止累積折舊 26.82 百萬元＝98.50 百萬元。

權利金等爭議事項共計 141.56 百萬元之支付問題，因協商不成提起仲裁。雖經中華民國仲裁協會於 101 年 1 月 17 日作成仲裁決定，認定「○○公司」應給付嘉義農場 121.10 百萬元。惟因嘉義農未依法規規定及委託經營契約，處理前揭「○○公司」與○○○公司間之合作契約，爰認定該農場自始未能善盡監督「○○公司」，並要求改善之疏失責任；且因嘉義農場此項疏失責任，與「○○公司」袒護○○○公司而訂立不利於嘉義農場之系爭合作經營契約之故意或過失，均為構成終止契約後該農場向「○○公司」索賠困難之共同原因，應認嘉義農場對於發生索賠困難之損害或擴大與有過失。爰仲裁庭斟酌兩造可歸責事由之輕重，認嘉義農場應負百分之二十五之過失責任，作成嘉義農場僅得請求損害賠償之總金額為 90.82 百萬元(121.10 百萬元 X 75%) 之決定。

(十) 綜上，嘉義農場委外之廠商提供受託經營之農場資產供其母公司使用，違反委託經營契約，且於契約未屆期前提前解約，該農場雖得藉監督行為包括審閱廠商所提供經會計師簽證之財務報表，能知悉且應知悉廠商之違約行為及不再繼續經營之意圖，但嘉義農場既未察覺、亦未妥善處理，且成為仲裁決定不利益之理由，造成公帑損失，核有違失。

二、退輔會及嘉義農場依職責及契約約定，應執行委外經營案之履約查核，惟查核作業徒具形式、效果不彰，核有違失。

(一) 依委託經營契約規定 5.1.1.1 及 2，本委外經營案之定額權利金應於每年 2 月 15 日前繳交，營運權利金應於每年 12 月 31 日前繳交及次年 1 月 15 日補差額。

(二)查本案 96 年營運權利金應繳日期為 96 年 12 月 31 日，實際繳付日期為 97 年 3 月 13 日，97 年定額權利金應繳日期為 97 年 2 月 15 日，實際繳付日期亦為 97 年 3 月 13 日，顯見「○○公司」財務狀況於 97 年已明顯惡化。惟嘉義農場依據契約「第八章營運績效評估」規定，分別於 94 年 6 月 20 日、95 年 8 月 28 日、96 年 8 月 27 日及 97 年 8 月 25 日對「○○公司」實施營運績效評估乙次，雖「○○公司」93、94、95 及 96 年之營運狀況均呈現赤字，且 96、97 年繳交權利金已有遲延情況，仍均經作成「營運績效極佳」之結論；另依委託經營契約規定 3.1.2，嘉義農場於「○○公司」檢送年度財務報表後，分別於 94 年 11 月<sup>3</sup>、95 年 9 月 29 日、97 年 9 月 19 日對該公司實施不定期財務檢查，雖相關財報已揭露該公司將受託經營資產提供母公司為營業之用，惟遲至 97 年 9 月 19 日至○○公司實施不定期財務檢查時，始發現前揭違約情事。詢據退輔會稱：「依據本案委託經營契約第八章營運績效評估規定，營運績效評估項目為營業內容及項目、顧客滿意度或投訴率、設施維護情形、對於甲方政策之配合度及下年度營運計畫等五大項目，並未包含財務報表資料」。惟依委託經營契約規定 3.1.2：「甲方必要時並得對乙方執行不定期之財務檢查，乙方應提出相關文件供查核……」，且「○○公司」歷年財務報表及會計師查核報告書函送該農場後，均經農場承辦員簽註意見：「列為年度營運績效評估」，惟該農場嗣亦未依簽辦理，顯見該農場之財務監督查核作為徒具形式。

---

<sup>3</sup> 公文上僅註記年月。

(三)次查退輔會「促參案件訪視作業小組」依行政院公共工程委員會(下稱工程會)於95年7月27日訂定「促進民間參與公共建設案件前置作業訪視輔導及履約作業督導查核機制—95年度試辦計畫」，於95年12月1日辦理嘉義農場促參案件之履約作業督導查核，其中有關「是否依約落實相關查核作業，並列管追蹤缺失事項(如查核提送報表相關數據真偽及合理性)」，及「相關財務統計報表是否符合經營管理績效資料」等查核項目，僅就履約雙方無履約爭議及須列管追蹤缺失事項、營收增加及該促參案曾獲獎等，即認定查核結果原則相符或正常。詢據退輔會稱：「查核當時雙方並無重大異常情事及履約爭議……本促參案提送之財報，係經會計師簽證，查核財報之真偽性及合理性係屬專業且需長時間」惟本案「○○公司」財報之簽證會計師，已在財務報表附註中明顯揭露該公司違約情事，然退輔會查核人員仍未確依前揭試辦計畫，執行「查核提送報表相關數據真偽及合理性」及「相關財務統計報表是否符合經營管理績效資料」等項目，顯見該會亦未落實履約作業督導查核。

(四)綜上，退輔會及嘉義農場依職責及契約約定，應落實執行本委外經營案之履約查核，然本案委外廠商除未告知退輔會及嘉義農場進行違約行為外，且財務狀況已明顯惡化，惟相關查核人員均未加重視即時予以制止要求改進，顯見退輔會及嘉義農場就本件委外經營案之履約查核徒具形式、效果不彰，核有違失。

三、退輔會未妥適評估嘉義農場之人員之專業能力，未善盡協助之責，即授權嘉義農場進行本委外經營案，致該農場未能發現亦未能糾正廠商之違約行為，而確保

機關權益，核有違失。

經查本委外經營案係經主辦機關退輔會授權嘉義農場辦理，該農場自 93 年 2 月委外經營後，即精減該場人員，僅餘 2 人辦理促參案之履約管理，並兼辦嘉義農場全場場務(除會計、場長由屏東農場兼辦)，經審計部查核發現承辦人員之專業背景並無工程、財務等相關促參專長，致發生以下錯誤而不自知：

- (一)「○○公司」提出之「申請人 93 年至 97 年營運概況整理表」之營業成本、營業費用等科目金額及比率，與會計師簽證之財務報表數據有不一致等情形。詢據該會稱，係會計科目重分類所致，「○○公司」係將支付予嘉義農場與○○○公司之權利金，分別帳列營業費用與營業成本，惟「○○公司」93-97 年檢送之財務報表係將該等金額全數認列於營業成本項下，因此協調申請書所載之營業成本、營業費用金額與所呈現之比率，與會計師查核簽證財務報表有所不同，但其稅前損益則未有差異等。惟按營業成本係能與所產生之收入直接配合之支出；營業費用則缺乏與收入直接可認定的因果關係，雖二者均具未來效益，但仍有差異，表達之方式各異，自不能因最終之稅前損益則未有差異即不予追究。
- (二)次查「○○公司」應繳交之 96 年營運權利金及 97 年定額權利金遲延至 97 年 3 月 13 日始繳納，經依契約規定繳納遲延利息後，相關承辦人即認「○○公司」已依約辦理，即未作異常事件處理，加強財務查核，致本案後續損失擴大。
- (三)97 年間嘉義農場已知有關委外廠商異常關係人交易之資訊，惟嘉義農場與「○○公司」分別於 98 年 3 月 26 日及 98 年 4 月 22 日召開第一、二次爭議協調委員會時，僅論究契約有關情事變更調整權利

金事項，並未論及契約規定事項外，「○○公司」所涉關係人交易事項。98年10月5日協商終止營運會議時，亦未提出前揭異常關係人交易之資訊，致其後於仲裁決定，經認定自始未能善盡監督相對人公司，要求改善之疏失責任，致經認定嘉義農場對於發生向相對人公司索賠困難之損害擴大，應負百分之二十五之責任。

(四)綜上，退輔會未妥適評估嘉義農場之人員之專業能力，未善盡協助之責，即授權嘉義農場進行本委外經營案，致該農場未能發現亦未能糾正廠商之違約行為，而確保機關權益，核有違失。

四、退輔會未確實瞭解本案履約廠商之經營狀況及能力，及注意是否確為實際營運個體，核有怠失。

(一)查本案於93年1月5日召開綜合甄審會議，由甄審委員評選出○○○公司為最優申請人，並於93年1月28日由嘉義農場與○○○公司簽訂10年(93年2月1日至103年1月31日)之委託經營契約。再由○○○公司規劃投資設立百分之百持股之子公司「○○公司」繼受本案契約。嗣93年7月9日嘉義農場與「○○公司」以加註頁更改名稱換約方式，於原契約末頁雙方簽署用印後，將履約廠商由○○○公司變更為「○○公司」，爰本案名義上之履約廠商係「○○公司」，合先敘明。

(二)詢據退輔會稱，本案由○○○公司之子公司「○○公司」承接履約，原先考量之目的係為釐清權利義務關係，且子公司之財務能力充分獨立，以利委外經營作業能順利執行等。惟查本案契約規定，委託經營前三年(93至95年)預訂投資金額為200百萬元。復依招商作業申請須知8.2.5規定，民間機構(「○○公司」)需概括承受最優申請人(○○○公司)

在該計畫甄審、議約等作業階段所同意之各項約定及與執行機關達成之各項協議。惟查「○○公司」主張93至95年度已投資203.48百萬元中，由母公司-○○○公司出資之金額計有76.99百萬元，其中屬雜項購置、修繕費、廣告費及雜費有38.50百萬元。

(三)再查有關本案於仲裁中，「○○公司」代理人向仲裁庭表示：「……『○○公司』除了維護核心業務之外……其實○○○○○必須負責所有關的成本費用……包含員工的費用……營運一個這樣的農場……不可能是十個人以內的人力，所以……核心管理的人是由嘉農聘用之外……都委由○○○○○公司來辦理，我們沒有直接聘用這麼多的員工，所以我們支付營業額85%是去cover所有的費用。」等，復表示本案履約期間○○○公司為「○○公司」支付之費用，共支出高達383.45百萬元。

(四)復依「○○公司」93至98年財務報表暨會計師查核報告書資料，該公司除固定資產淨額、正職用人、折舊、折耗及攤銷等費用外，並無農場修繕、保全、水電瓦斯等費用。且嘉義農場有83間客房，惟「○○公司」財務報所列進用人數約3到7人（全年用人費用1-2百萬餘元），以一般民間經營旅館住宿經驗，實不可能僅由3到7人負責全場住宿接待、整理、餐飲服務遊憩區設施設備整建維護、場區清潔等工作，顯見「○○公司」在仲裁庭表示由母公司（○○○公司）支付上開相關費用等，容屬實情。再經本院詢據「○○公司」簽證會計師稱，本案履約期間○○○公司之「○○公司」部門之損益為-126.22百萬元，經調整換算後，○○○公司實際代「○○公司」支付之費用為493.38百萬元（

383.45+93.87+16.06)。

(五)綜上，依嘉義農場委外經營資產之規模及○○○公司代為「○○公司」支付費用情形，均顯示本案實際履約廠商仍為○○○公司，惟退輔會未確實瞭解本案履約廠商之經營狀況及能力，及注意是否確為實際營運個體，核有怠失。

五、退輔會允應本於法定職能，考量角色混淆，並避免公帑浪費，檢討嘉義農場繼續維持營運之必要性。

(一)依退輔會組織條例第2條規定，該會之法定職掌理事項包含退除役官兵之就業、保健、醫療、職業訓練及就學輔導、法定權益及優待、調查、檢定、調配、養老、救助、生活指導與管理等事項，合先敘明。

(二)查嘉義農場成立於40年代，早期為安置榮民從事農業生產而設立，曾文水庫的興建後，轉型發展觀光，經營住宿、旅遊等業務。惟查該農場因地處偏遠，對外交通管道為台三線，道路狹窄、曲折，往來不易，且受90年桃芝、納莉颱風侵襲，損失連年，故營運績效不彰，91及92年分別虧損達22.30百萬元及13.08百萬元。

(三)嗣該會配合行政院「委外」政策，以導入民間活力方式，期能提昇遊憩區經營績效，目標為共創政府、業者、消費者三贏目標。經查93年委外經營第一年仍虧損4.47百萬元，94迄97年分別盈餘2.07百萬元、2.96百萬元、6.24百萬元及10.46百萬元；98年因八八風災與廠商協議終止合約，當年金額即虧損達11.58百萬元。再查本案委外廠商在93迄98年之履約期間，依會計師查核簽證財務報表內容，營運成果均呈現，其虧損金額分別為10.68百萬元、10.06百萬元、7.86百萬元、2.12百萬元、

91.92 百萬元及 28.64 百萬元，顯見退輔會之委外經營作業，已無法達成引進廠商共創三贏之原定目標。

(四) 綜上，依前揭經營績效顯示，嘉義農場因所處位置偏遠，交通不便，加以在民間業者經營類似業務之競爭下，即便引進外界經營團隊，仍難脫虧損之結果。復以該農場地處曾文水庫水源區，是否適合大規模經營旅遊業務應值商榷。再依前揭規定，退輔會之法定職責為退除役官兵之就業、保健、醫療等，該農場自 93 年委外後，僅餘 2 人辦理促參案之履約管理，對於輔導退除役官兵之就業功能已微不足道。又該會主任委員於本院約詢時亦稱，該農場之地理位置不佳、交通不便，致經營不易，擬於履約爭議仲裁案結束後，考慮將農場移交財政部國有財產局等，是退輔會允應本於法定職能，考量角色混淆，並避免公帑浪費，檢討嘉義農場繼續維持營運之必要性。

調查委員：周委員陽山、馬委員秀如