

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：派員抽查原行政院國軍退除役官兵輔導委員會花蓮農場（現改制為臺東農場花蓮分場）民國 99 年度 1 至 8 月財務收支，發現該農場辦理經管國有土地移撥事宜，疑涉不法，肇致公帑損失等情乙案。

貳、調查意見：

改制前行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）花蓮農場（現為臺東農場花蓮分場）西寶分場原係用以配供早年開築中部東西橫貫公路之退除役官兵（即農場場員）開墾使用，由於場員早年開山闢地備極辛苦且生活條件甚差，復因當時測量方式粗略而未能精確劃定配耕（墾）範圍，致長期有場員超耕（墾）種植果樹情事，惟花蓮農場未審酌上開既存果樹之事實，乃於民國（下同）91 至 93 年間與超耕（墾）場員及其眷屬等關係人簽訂為期 4 年之短期作物經營契約，致土地實際使用情形與契約約定明顯不符，且經營契約約定契約期滿或終止契約時，地上物不給予任何補償費，似亦未顧及前揭時空背景。迨花蓮農場於 96 年間依國土復育及棄耕還林政策將經營契約已到期之本案土地收回撥交太魯閣國家公園管理處（下稱太管處）辦理復育，依契約無須發給經營戶地上物補償費，惟花蓮農場因基於體恤原農場場員開山闢地之辛勞及原簽訂之經營契約並未盡公平等情、理考量，仍將地上物全額補償費發放予經營戶〔計新臺幣（下同）1,877 萬 9,301 元〕，案經審計部派員抽查花蓮農場財務收支，認該農場有疑似涉及不法並肇致公帑損失等情，爰報請本院處理。案經本院於 103 年 12 月 16 日約詢退輔會及太管處相關人員，爰經調查完竣，茲將調查意見列敘於下：

- 一、改制前退輔會花蓮農場早年將中部東西橫貫公路附近之西寶分場土地配供參與開築橫貫公路之退除役官兵（即農場場員）開墾時，因測量方式粗略而未能精確劃定配耕（墾）範圍，致長期有場員超耕（墾）種植果樹情事，惟該農場竟昧於此一事實，未積極收回土地，即於 91 至 93 年間草率與超耕（墾）場員及其眷屬等關係人簽訂為期 4 年之短期作物經營契約，致契約約定與實情明顯不符，衍生後續地上物補償費等問題；又退輔會於 90 年底開放所屬農場辦理合作經營或委託經營，以達成自給自足目標，然卻未善盡上級機關指揮監督職責，均應檢討，舉其犖犖大者如：
- （一）退輔會花蓮農場（102 年 11 月 1 日改制為臺東農場花蓮分場，以下仍稱花蓮農場）西寶分場原係退輔會於 46 年 9 月間為供應「中部東西橫貫公路」（45 年 7 月 7 日開工，下稱中橫公路）築路員工新鮮蔬菜而於花蓮縣秀林鄉天祥地區所成立（當時稱西寶榮民農場），嗣中橫公路於 49 年 5 月 9 日開通後，退輔會乃以該農場及武陵、福壽山、霧社等農場安置退除役官兵（下稱場員），並將土地配供其從事農墾¹。據退輔會及所屬單位相關人員指稱，西寶分場位屬崎嶇山區，場員早年開山闢地備極艱辛，且配耕（墾）當時多係粗略測量，致原配耕（墾）範圍未臻精確（按當地土地多係迄 72 年始辦理地籍測量及登記），故常有場員墾植範圍超過原配耕（墾）土地情事，而本案西寶分場範圍內之坐落花蓮縣秀林鄉天祥段 426 地號等 18 筆土地即屬超耕（墾）土地；又因當地路況險惡，赴現場查核需經 5 處木

¹另參照太管處「中橫五十」系列活動網站（http://ccih50.taroko.gov.tw/p2_history_02.php?main=2&sub=2）。

造吊橋並搭乘農用搬運車或徒步前往，單程即需耗 3 至 4 小時，如遇豪雨而路坍橋毀，修復需時動輒數月，始能恢復通行，致平時查核監控即頗不易，乃至 79 年間退輔會依「行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法」（已於 92 年 1 月 10 日廢止）辦理場員配耕（墾）土地放領時，雖該等土地經列屬不放領之農場保留地，惟亦因上情致未辦理收回而仍持續允該等場員超耕（墾）使用。

(二)91 年間，花蓮農場考量本案土地業經上開場員辛苦墾植果樹多年，且土地因散落農場周遭並不利收回有效利用，乃計畫依退輔會甫於 90 年 12 月 31 日修正發布之「行政院國軍退除役官兵輔導委員會農場管理經營辦法」規定²，與本案前揭超耕（墾）場員及其眷屬等關係人簽訂委託經營或合作經營契約，然查花蓮農場執行過程竟昧於本案土地已長期遭該農場場員超耕（墾）並種植果樹之事實，未積極收回土地，即草率引用退輔會所訂頒之農場短期經營契約參考範本，逕與本案超耕（墾）場員及其眷屬等關係人簽訂為期 4 年之合作經營短期作物契約（計娜○○○、高○○、李○○、周○○、徐○○及高○等 6 戶，陸續於 91 年 5 月 10 日起訂約）及為期 4 年之委託經營契約（計鄒○○1 戶，於 93 年 12 月 23 日訂約。以上 7 戶合稱本案經營戶），並約定：「契約期滿或終止契約時，農作物之利益歸屬於甲方（即花蓮農場），乙方（即經營戶）不得向甲方要求任何補償或異議。但甲方如係依本契約第 14

²按該辦法第 2 條規定：「農場應依企業管理方式，以達成自給自足目標。」第 4 條規定：「農場採直接管理與經營方式，但為改良生產、提高土地利用、發展觀光休閒遊憩事業或增加收益，得專案陳報本會核定，與民間以合作經營或委託經營方式辦理。」

條及第 15 條約定期前終止契約者，則應按農作物之價值補償乙方。」（合作經營契約第 17 條第 1 款參照）、「契約期滿或終止契約時，乙方若未予採收或留有存留之農作物之利益歸屬於甲方，乙方不得向甲方要求任何補償或異議。」（委託經營契約第 18 條第 1 款參照），致契約約定與實情明顯不符，衍生後續地上物補償費等問題，顯有不當。又退輔會修正前揭農場管理經營辦法，要求所屬農場自給自足，並開放農場辦理合作經營或委託經營時，未能善盡上級機關指揮監督職責，亦有檢討必要。

二、改制前退輔會花蓮農場於 96 年間依國土復育及棄耕還林政策將合作及委託經營契約已到期之西寶分場土地收回撥交太魯閣國家公園管理處辦理復育，原依契約無須發給經營戶地上物補償費，惟花蓮農場因體恤該等土地上之果樹等地上物乃經營戶及其眷屬等關係人即原農場場員胼手胝足開山闢地長期種植成果，且原簽訂之經營契約有味於事實及未盡公平情事，復加民意代表之出面協調，乃逕將太魯閣國家公園管理處撥付之地上物全額補償費轉發予經營戶（計新臺幣 1,877 萬 9,301 元），雖符情、理考量，然該農場未先審慎研酌適法性並報請上級機關核示即貿然行事，究非無疏失之咎；又退輔會及太魯閣國家公園管理處於上開補償費撥交及發放過程或未善盡上級機關指揮監督職責，或有行政作業瑕疵，亦均待檢討匡正：

（一）花蓮農場草率要求太管處編列地上物補償費，上級機關退輔會卻未即時制止並釐清；又太管處撥款作業未知會國軍退除役官兵安置基金權責機關即退輔會，亦有行政作業瑕疵：

1、緣行政院 92 年 5 月 2 日由前政務委員林盛豐召開

會議研商內政部營建署所屬太魯閣國家公園管理處(下稱太管處)擬撥用園區內西寶分場經營 245 公頃土地以供中橫公路沿線景觀改善及景觀維護整體規劃,經退輔會依會議決議於 93 年間將西寶分場部分土地列入擬定中之「國家農場國土復育計畫」,規劃撥交太管處接管,嗣西寶分場內之本案經營戶以山區產業道路養護不易且交通經常中斷,致無法運銷農產品,又因政府計畫發布國土復育政策,亦於 93 年 12 月陳請太管處接管土地。迨行政院於 94 年 1 月 28 日函頒「國土復育策略方案暨行動計畫」,明定退輔會所屬武陵、福壽山、清境等三高農場及西寶分場,應率先辦理廢耕復育及推動生態旅遊,3 年內逐步終止蔬菜、茶葉、果樹生產,退輔會乃賡續依上開方案及計畫執行「棄耕還林」政策,除先於 94 年 3 月 23 日函令花蓮農場於同年 3 月 25 日轉知本案經營戶以西寶分場菜地及果樹地合約屆滿後不再辦理續約,嗣於報經行政院 94 年 7 月 19 日核定之「國家農場國土復育計畫」(下稱農場復育計畫)第 4 點「計畫目標」及第 5 點「實施內容」亦規定西寶分場之果樹及茶樹「均依合作經營合約期限,分年收回」、「果樹及茶園全部於 96 年底前收回」,並將土地撥交太管處現況接管³。惟本案部

³農場復育計畫第 4 點「計畫目標」之具體工作目標略以：福壽山、武陵、清境農場及花蓮農場西寶分場現有菜地、果樹及茶樹,均依合作經營合約期限,分年收回；菜地於 95 年底全面收回,果樹及茶樹於 96 年底全面收回；花蓮農場西寶分場農用土地,擬採自然復育,並俟計畫核定後,土地撥交太管處現況接管。第 5 點「實施內容」略以：因農場菜地及大部分果園及茶園現況均以合作經營方式辦理,為期計畫順利執行,依合作經營合約年期,分年收回菜地,超過 95 年底者,提前至 95 年底前一併收回,果樹及茶園全部於 96 年底前收回；為配合政策,前述農地合約,如有得續約條款者,得由農場酌予核發地上物補償,不再辦理續約；合營戶不願依合約規定交回者,將由農場循法律途徑,訴

分經營戶再因 94 年海棠與龍王颱風侵襲致當地道路中斷而無法運銷農產品，經於 95 年間向立法委員林○○陳情，請求太管處接管土地並核發地上物補償費，案經該立法委員於 95 年 11 月 24 日邀集退輔會（該會柯○○處長及花蓮農場黃○○組長出席）、太管處及本案經營戶等召開「退輔會經管花蓮縣秀林鄉天祥段 426 地號國有土地地上物補償」協調會，決議：「請退輔會花蓮農場與太魯閣國家公園管理處共同協商，並將本案之原住民承租地優先處理列入補償。」

- 2、由於本案除委託經營契約部分（即鄒○○1 戶，契約期間自 93 年 12 月 23 日至 97 年 12 月 22 日）及少部分合作經營經營契約外，其餘合作經營契約多係於 91 年 5 月 10 日至 92 年 10 月 30 日簽訂（契約期間均 4 年），如依農場復育計畫於 96 年底全面收回，則屆 96 年底收回時因原契約期間均已屆滿，自無須發給經營戶農作物補償費（合作經營契約第 17 條第 1 款參照），顯見前揭立法委員依本案部分經營戶之陳請而於 95 年 11 月 24 日協調會所作「將本案之原住民承租地優先處理列入補償」之決議，並不符合行政院 94 年 7 月 19 日所核定農場復育計畫有關西寶分場之果樹及茶樹「均依合作經營合約期限，分年收回」、「果樹及茶園全部於 96 年底前收回」之意旨，惟查退輔會除於前揭 95 年 11 月 24 日協調會會中或會後，未即時向該立法委員詳告上情，嗣花蓮農場不當引據前揭 95 年 11 月 24 日協調會之決議而以同年 11 月 28 日花農產字第 0950002122 號函請太管處

請返還土地。

「優先寬列經費，依程序辦理撥用」時（檢附 31 筆土地清冊，太管處嗣後續申請撥用其中 23 筆土地），該會雖接獲副本，亦未即時制止，足見退輔會及花蓮農場均有不當。

- 3、96 年 5 月 2 日，太管處再邀集退輔會（未派員）及花蓮農場召開「配合『國土復育策略暨行動方案』撥用花蓮農場公有土地事宜會議」，經決議「……（二）因花蓮農場屬於安置基金預算為特種基金，退輔會原則同意三類土地部分皆無需改良費，惟土地改良物仍依規定以有償撥用方式辦理。（三）有償撥用部分所需之費用，請花蓮農場概估金額后送太管處，俾憑辦理預算編列。」（議題一）、「……（三）第三類已開墾有租約者（按指本案訂有經營契約等土地）：此類為 96 年底合約到期之果樹地，待合約關係終止後，（依）第二類土地處理方式辦理（按第二類指已開墾無租約者）。」⁴嗣該處依決議於同年 9 月至 10 月間辦理本案 18 筆土地及其餘 5 筆土地（共計 23 筆）之地上物查估及層報土地撥用計畫書後，再於同年 11 月 29 日將上開 23 筆土地有償撥用地上物價款清冊（總計 1,932 萬 4,288 元，其中本案 18 筆土地地上物價款為 1,890 萬 8,871）函送花蓮農場檢據憑辦。據太管處相關人員指稱，因花蓮農場乃

⁴議題二之決議全文如下：「（一）第一類未開墾無租約者（按指本案訂有經營契約等土地）：請花蓮農場列冊，送太管處辦理撥用，列入第一順位辦理。（二）第二類已開墾無租約者：1、未有地上物者：辦理方式同第一類，且一併列入第一順位辦理。2、有地上物者：（1）地上物所有權，屬退輔會所有者：依「有償撥用」方式，列入第二順位辦理。（2）地上物所有權，有待釐清者：待退輔會依管理權責釐清地上權後再行辦理，列入第三順位辦理。（三）第三類已開墾有租約者：此類為 96 年底合約到期之果樹地，待合約關係終止後，第二類土地處理方式辦理。」

依國軍退除役官兵安置基金所設立，故該處依「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償無償劃分原則」規定，以有償撥用方式辦理本案地上物撥用，故撥款對象為花蓮農場，並非本案經營戶，惟查該處明知本案經營戶於 95 年間即透過立法委員召開協調會要求補償，復經花蓮農場引據該協調會決議函請太管處「優先寬列經費，依程序辦理撥用」（如前述），顯見該處當已知花蓮農場計畫將補償費轉發予本案經營戶，然該處辦理撥款過程，均未函知或副知花蓮農場上級機關退輔會即時釐清核處，顯有行政作業上之瑕疵。

(二) 花蓮農場基於情、理之考量而發放本案地上物補償費，卻忽略先行研酌其適法性，究其非無疏失之咎，至少包括：

- 1、按本案經營契約，除花蓮農場提前收回土地者外，經營戶於經營契約期滿或終止契約時不得要求地上農作物之補償，此於前揭合作經營契約第 17 條第 1 款及委託經營契約第 18 條第 1 款已明文約定；次按行政院 94 年 7 月 19 日核定之「國家農場國土復育計畫」第 5 點「實施內容」規定：「為配合政策，前述農地（按指契約到期收回之土地）合約，如有得續約條款者，得由農場酌予核發地上物補償，不再辦理續約。」（據退輔會相關人員指稱，上開計畫所稱「酌予核發地上物補償」，係指該計畫針對經營戶所投入之設施等，編列每公頃 20 萬元補償費之謂）。查本案經營戶除鄒○○於 95 年 1 月死亡而於 96 年 12 月 22 日提前收回其土地外（原契約到期日為 97 年 12 月 22 日），其餘 6 戶之契約，已先於 95 年 8 月、11 月及 96 年 10 月屆期，或於 96 年 5 月因經營戶違約

而告終止，尚不符經營契約有關提前收回土地時應發給地上物補償費之要件，又縱符合上開「國家農場國土復育計畫」所定「酌予核發地上物補償」之要件，其補償費亦以每公頃 20 萬元為限(按本案高○○27 案第 2 標、娜○○○27 案第 3 標，均未繳交 96 年度當期合作權利金，已屬違約，尚不符上開「酌予補償」之要件，先予敘明)，惟花蓮農場副技師陳○○於接獲前揭太管處 96 年 11 月 29 日要求檢據辦理撥款之函文後，竟於同年 12 月 3 日以「本案地上物係原場員所種，依土地或土地改良物徵收補償費核計核發對象及領取辦法，將依現況由本場轉發原種植者」之意見，簽陳經兼場長張○○(時任臺東農場場長兼花蓮農場場長)於同日批示：「請依規定辦理。」案經太管處於 96 年 12 月 14 日將地上物全額補償費 1,932 萬 4,288 元撥交花蓮農場所指定專戶(臺灣銀行花蓮分行「花蓮農場 401 專戶」)，花蓮農場乃經內部簽辦後，於同年 12 月 24 日發放全額補償費 1,877 萬 9,301 元予本案合作經營之 6 戶經營戶(按經營戶鄒○○1 戶之原契約到期日為 97 年 12 月 22 日，惟因鄒君已於 95 年 1 月死亡，乃於 96 年 12 月 22 日提前收回土地，而其擬發放之補償費 12 萬 9,570 元並未發出)。嗣後上開撥用土地經於 97 年 3 月 3 日完成管理機關變更登記為太管處，再於同年 5 月 19、20 日辦理移撥接管點交作業。

- 2、據退輔會及所屬相關單位人員指稱，本案果樹等地上物乃原農場場員胼手胝足開山闢地後長期種植，且該農場於 91 至 93 年間將已種植上開果樹等作物多年之土地簽訂短期作物經營契約，既昧

於事實，且約定契約期滿或終止契約時均不給予補償，亦極不合理，故基於憐憫而有參照既有土地徵收及公有土地撥用之地上物補償模式發給補償費之舉，雖合於情、理，然該農場未先審慎研酌適法性並報請上級機關核示即貿然行事，實難辭行政作業疏失之咎。

3、至退輔會及所屬相關單位主張本案地上物補償費發放予經營戶仍有相關法令之依據云云，當屬適用法令之錯誤，併予摘述如下：

- (1)按行為時「國有不動產撥用要點」第6點規定：「申請撥用機關應確實調查所需之國有不動產使用狀況及地上物權屬、使用人之姓名、住所，且改良物必須拆遷補償時，除法有規定者外，申請撥用機關應負責協議處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。」核係規範申請撥用機關應負責地上物拆遷補償之協議等作業程序，惟並非作為補償與否之依據，至應否給予地上物補償費，仍應依相關法令或契約約定處理。是以退輔會引據上開「國有不動產撥用要點」第6點規定為本案補償費發放之依據，顯不可採。
- (2)本案並非土地徵收案件，退輔會引土地徵收條例第5條及第6條為本案補償費發放之依據，當屬法令適用之錯誤。
- (3)按平均地權條例第11條雖訂有公有出租「耕地」依法撥用時，應補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物，惟查本案土地係區域計畫劃設為「國家公園區」之土地，非屬「耕地」之範圍⁵，且本案係合作經營

⁵按農業發展條例第3條第11款規定：「耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業

及委託經營之關係，亦非「出租」關係，故不符上開條例規定之要件，故退輔會引平均地權條例第 11 條規定為本案補償費發放之依據，亦非可採。

- (三)另本案部分經營契約(11 案第 5 標經營戶李○○部分、27 案第 3 標經營戶娜○○○部分)於製作契約書等相關文件時，因疏忽致生地號、金額等錯誤，惟承辦人未循簽辦程序即逕行塗改修正；又本案土地前經列入行政院 94 年 7 月 19 日核定之「國家農場國土復育計畫」範圍有案，原應於契約到期即予收回，然花蓮農場竟將案內多數於 95 年 8 月 29 日、95 年 9 月 5 日即已到期之經營契約，逕予展延 3 個月；及花蓮農場原核定之經營戶(李○○、娜○○○部分)補償費有誤，而承辦人僅以口頭向首長請示後即予更正辦理等情，均經退輔會及所屬花蓮農場相關人員到院受詢時坦承作業疏失，併予載明。
- (四)綜上，本案土地經營契約多係先於 96 年 10 月前已到期或因違約而提前終止，嗣再於 97 年間收回並由太管處辦理撥用，尚不符經營契約有關提前收回土地應發給地上物補償費之要件；又本案縱另符合「國家農場國土復育計畫」所定「如有得續約條款者，得由農場酌予核發地上物補償，不再辦理續約」之規定，其補償費亦以該計畫所編列每公頃 20 萬元之額度為限，惟花蓮農場因體恤該等土地上之果樹等地上物乃經營戶及其眷屬等關係人即原農場場員胼手胝足開山闢地後長期種植，且原簽訂之經營契約有味於事實及未盡公平情事，復有民意代表出面協調等由，乃逕將太管處撥付之地上物全額補償費

轉發予經營戶（計 1,877 萬 9,301 元），雖尚符情、理，然該農場未先審慎研酌適法性並報請上級機關核示即貿然行事，實難辭行政作業疏失之責；又，退輔會及太管處於上開補償費撥交及發放過程或未善盡上級機關指揮監督職責，或有行政作業瑕疵，亦均有待檢討改進。

調查委員：章仁香、陳小紅

