

# 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民森林保育事業管理處辦理宜蘭市東村段32、41地號土地與民營企業合作經營之招商情形，發現其辦理過程，相關人員涉有財務上重大違失乙案。

貳、調查意見：

行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民森林保育事業管理處（下稱：森保處）91年間考量有效運用閒置土地，將該處位於宜蘭縣宜蘭市校舍路171號（原木材加工廠）內建物及部分基地，面積計4,750.4平方公尺，依「榮民森林保育事業管理處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」研擬合作經營展示場契約及投標須知，於91年12月24日簽報依「政府採購法」辦理公開招商。案經該處處長核可後，於91年12月26日上網公告，92年1月14日辦理開標作業。截止投標日止計有「立○廣告企業社」、「藝○○廣告有限公司」、「潤○實業有限公司」及「唐○廣告企業有限公司」（下稱唐○公司）等4家廠商分別以每月合作權利金3萬8,000元、4萬5,000元、4萬2,000元、5萬1,500元參標，開標結果唐○公司以每月合作權利金5萬1,500元整高於核定底價5萬1,000元得標。同(1)月24日由所屬林業工作隊與之簽訂合作經營契約，契約期間自92年2月16日起至98年1月31日止。

94年11月9日宜蘭縣都市計畫委員會（下稱都委會）第132次會議，建議將森保處位於校舍路以北之貯木場及木工廠二分廠（基地坐落：宜蘭市東村段32、41地號）規劃為宜蘭地區交通轉運中心，並於95年3月28日經宜蘭縣

都委會第134次會議審議通過。唐○公司對於該地段嗣後設置轉運站將帶來商機，遂於95年11月8日以宜蘭市校舍路171號合作經營標的，因地勢低窪、逢雨淹水及國立陽明醫學院獲准於該合作經營標的範圍籌建教學醫院及醫學中心等為由，建議將現有合作經營基地之營運，移轉至該處另位於林森路100號之閒置木材加工廠二分廠地點（基地坐落：宜蘭市東村段32、41地號）重新規劃整建，以提升經營管理效益及土地使用效能。95年12月4日森保處函復唐○公司：有關原合作經營場地遷移至木材加工廠二分廠一案，原則同意；惟需經宜蘭縣政府同意發給「臨時使用」、「建築使用執照」及其他行政程序核准，始可遷移及拆建等事宜，本案經縣府同意後，再行研討原租用合約相關細節。惟唐○公司因預定遷移之土地尚未獲得地方主管機關核發使用執照，故未簽約。

唐○公司於96年7月13日及97年7月18日分別函請森保處林業工作隊，要求先行簽約並將租賃期間訂為10年，以利該公司辦理招商及整體規劃事宜，並獲同意。97年7月30日該處林業工作隊(承辦人陳○○)以本案為前合作經營展示場之接續案，而簽辦欲與該公司議價，並擬於同年8月4日召開研討會商議續約事宜。該簽辦文件於會簽相關單位時，該處行政室(承辦人趙○○)於同年7月31日上午10時35分提出「原租約標的與本租約草案標的為不同地點，契約屆滿應即終止，不得引用原契約條文辦理續約。」之不同意見。惟該處原訂8月4日召開之研討會，已提前於同年7月31日上午10時30分召開並決議與唐○公司續約。該處王○○處長對於行政室所表示之不同意見未予採納，於同年7月31日下午2時批示：「已於7月31日上午10時30分研討完畢，請依結果辦理」。同年8月4日該處林業工作隊依研討會會議紀錄簽請處長同意

上網辦理議價事宜，其內容略以：「主旨：檢陳……合作經營草約乙份，擬請同意上網辦理議價事宜，……說明一：依據本處……修訂『本處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點』辦理。……說明四：檢附出租公告乙份，擬移請採購室辦理上網公告事宜。擬辦：奉核定擬移由採購室辦理議價事宜，……」，案經該處處長核可。該處於8月6日將本案刊登政府採購公報，其標的名稱為「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」，以公告底價每月租金8萬2,000元(契約期間6年，合作總金額為590萬4,000元，為公告金額以上案件)方式辦理公開招標。8月8日截標，且於招標公告說明第1次公開招標不受法定3家限制，將直接辦理開標。本案於同(8)日下午14時30分開標，等標期僅3天，開標結果由唯一參標之廠商唐○公司以每月租金8萬2,800元高於底價8萬2,000元得標。

本案因涉有圖利唐○公司之嫌，行政院國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)政風處曾於98年8月26日以輔政處字第0980002601號函送法務部調查局臺北市調查處偵辦，經臺灣高等法院檢察署於同年12月14日以檢紀珠字第0980001274號函轉臺灣宜蘭地方法院檢察署偵查，因查無犯罪事實，已予結案。99年9月27日法務部調查局臺北市調查處函復退輔會政風處略以：該處處長王○○及承辦人陳○○2人行為尚難構成刑責，惟出租森保處土地未依「森保處附(所)屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」第3點應先陳報輔導會核定及依該要點比照應適用「政府採購法」，卻違反等標期等相關規定部分，顯有違失，請退輔會依權責卓處。

案經審計部函報本院，並調閱有關卷證，復於101年12月20日約詢退輔會主任委員曾○○暨有關人員、森保處處長王○○暨有關人員、工程會企劃處處長蘇○○

暨有關人員，本案業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、森保處92年辦理「宜蘭市校舍路171號」之合作經營案及後續竟擅自擴充逾原合約2倍以上的土地，均未依規定報經上級主管機關退輔會核定，規避主管機關監督，至為明顯核有違失，另退輔會為森保處上級單位亦未查知所屬違反規定情事，監督管理顯有失當。
  - (一)按「榮民森林保育事業管理處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」第3點規定：「本處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營，除法令另有規定及涉有國有土地及財產者，須陳報輔導會核定，餘悉依本要點規定辦理」訂有明文。
  - (二)查91年間民間業者有意以合作經營宜蘭世貿會展中心為由，承租森保處位於宜蘭縣宜蘭市校舍路171號（原木材加工廠）內建物及部分土地，面積4750.4平方公尺，該處考量有效運用閒置土地，後依「森保處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」研擬合作經營展示場契約及投標須知，於91年12月16日簽報辦理公開招商，案經該處處長王○○核可後，於92年1月2日上網公告，同月14日辦理開標作業，至截止投標日止，計有「立○廣告企業社」、「藝○○廣告有限公司」、「潤○實業有限公司」及「唐○廣告企業有限公司」等4家廠商參標，開標結果唐○公司以每月合作權利金新台幣5萬1500元整得標。惟查，依「榮民森林保育事業管理處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」第3點規定應先將全案報經退輔會核定，依前揭規定森保處應先將全案報會核定，惟該處未報會核定即自行辦理與民間企業合作經營，顯係規避上級監督，森保處辦理過程核有違失。

(三)次查，本案合作經營期間，唐○公司為求展覽方便及有效利用週邊閒置場地，雖契約未敘明廠商需使用周邊空地時可另案申請承租之擴充規定，然森保處仍依廠商來函，而同意增租下列標的：

- 1、自92年6月起在展示場內增設辦公場所，面積約165.28平方公尺，每月權利金4500元。
- 2、自93年7月起租用第二辦公室，面積239.7平方公尺及氣乾棚，面積1174.18平方公尺，每年權利金12萬5000元，繳交方式及租期均列入原契約第25條規定。
- 3、自95年1月1日至98年1月31日，再分別承租該處宜蘭市壯東村段139地號木材加工廠疊材倉庫及週遭空地，面積3856平方公尺，每月租金1萬3460元。
- 4、自95年8月1日至96年7月31日，承租宜蘭市東村段179號大剖廠閒置廠房，面積5472平方公尺，每月租金3萬100元。
- 5、綜上，唐○公司以展覽各種因素向森保處追加承租共計1萬907.16平方公尺，每月合作權利金共計4萬8060元。本案在原合約無擴充條款情形下，該處逕依唐○公司申請，自92年起陸續另行承租該公司1萬907.16平方公尺建物及土地，每月合作權利金依「國有出租基地租金率調整方案」最低標準計算，共計4萬8060元，前揭租賃倘採公開競標，將可獲得較高租金報酬，經審本案唐○公司追加增租之標的，其承租面積較原契約範圍大，惟租金卻較原契約少，森保處僅依廠商要求，未經公開招標即同意承租，依該處97年8月另行出租「林森路100號」土地時，刻意於契約第2條第5點增列後續擴充條款，顯係明知前揭

增租土地不符契約規定，疑似有配合廠商以小綁大之嫌，該處辦理過程顯有違失。

- (四)再查，按「森保處附(所)屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」第九點規定：本處附(所)屬事業單位與民營企業合作經營案執行要領，依政府採購法及本處工程、財物、勞務採購作業程序辦理。
- (一)價格標：依政府採購法第19條採公開招標，並依政府採購法第52條第1項第1款規定採訂有底價之採購，且在底價內之最低標得標。睽諸前揭招標規定精神，森保處與民營企業合作經營案，招標程序應參照政府採購法相關規定辦理。再依「招標期限標準」第2條第1項規定：機關辦理公開招標，其公告自刊登政府採購公報日起至截止投標日止之等標期，應視案件性質與廠商準備及遞送投標文件所需時間合理訂定之。依第2項規定，公告金額以上未達查核金額之採購，等標期不得少於14日。該合作經營案，招標金額360萬元，承辦單位92年1月2日簽核上網公告，1月14日截止投標，等標期為13日，有違上揭規定，辦理過程核有違失，另退輔會，為森保處上級單位，對該處前述違反規定諸多情形均未查知，顯未盡監督之責。

二、森保處95年間辦理「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」（宜蘭市林森路100號）委外合作經營案，未依法辦理公開招標於前，後因未獲地方主管機關同意核發執照而未能簽約，又於97年公告招標，惟公告日期僅3天且僅一家投標即據以決標，顯有獨厚特定廠商之嫌，均有違政府採購法之規定，辦理過程核有違失，另退輔會疏於督導本案之進行，亦有怠失。

- (一)按行政院公共工程委員會88年8月6日(88)工程企字

第8810945號函說明二：「有關『收入性招標』，機關依政府採購法第99條規定甄選投資、興建、營運之廠商，得依本法施行細則第109條規定辦理」，以及工程會93年6月16日工程技字第09300234640號函說明二、(四)：「機關公有財產開放廠商投資興建、營運而無適用促參法及依其他法律開放廠商投資興建、營運交通、能源、環保、旅遊等建設之情形者，其甄選投資廠商之程序，依政府採購法第99條規定，適用政府採購法」。次按榮民森林保育事業管理處附(所)屬事業單位與民營企業合作經營作業要點第9點規定：「本處附(所)屬事業單位與民營企業合作經營案執行要領，依政府採購法及本處工程、財物、勞務採購作業程序辦理」。再按政府採購法第6條第1項：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」，同法第18條第4項：「本法所稱限制性招標，指不經公告程序，僅邀請1家廠商議價」。以及同法第48條第1項：「機關依本法規定辦理招標，有3家以上合格廠商投標，應依招標文件所定時間開標決標」。另按招標期限標準第2條第2項第2款：「公告金額以上未達查核金額之採購等標期14日」，合先敘明。

- (二)查94年11月9日宜蘭縣都市計畫委員會第132次會議，建議將森保處位於校舍路以北之貯木場及木工廠二分廠(基地坐落：宜蘭市東村段32、41地號)規劃為宜蘭地區交通轉運中心，並於95年3月28日經宜蘭縣都委會第134次會議審議通過。唐○公司對於該地段嗣後設置轉運站將帶來商機，遂於95年11月8日以宜蘭市校舍路171號合作經營標的，因地勢低窪、逢雨淹水及國立陽明醫學院獲准於該合作經營標的範

圍籌建教學醫院及醫學中心等為由，建議將現有合作經營基地之營運，移轉至該處另位於林森路100號之閒置木材加工廠二分廠地點（基地坐落：宜蘭市東村段32、41地號）重新規劃整建，以提升經營管理效益及土地使用效能。95年12月4日森保處函復唐○公司：有關原合作經營場地遷移至木材加工廠二分廠一案，原則同意；惟需經宜蘭縣政府同意發給「臨時使用」、「建築使用執照」及其他行政程序核准，始可遷移及拆建等事宜，本案經縣府同意後，再行研討原租用合約相關細節。惟唐○公司因預定遷移之土地尚未獲得地方主管機關核發使用執照，故未簽約。惟查，森保處辦理本案竟未考量地點不同且未依採購法辦理公開招標，逕行同意唐○公司所請，辦理過程顯有違失，退輔會疏於督導，亦有疏失。

- (三)次查，唐○公司於96年7月13日及97年7月18日分別函請森保處林業工作隊，要求先行簽約並將租賃期間訂為10年，以利該公司辦理招商及整體規劃事宜，並獲同意。97年7月30日該處林業工作隊(承辦人陳○○)以本案為前合作經營展示場之接續案，而簽辦欲與該公司議價，並擬於同年8月4日召開研討會商議續約事宜。該簽辦文件於會簽相關單位時，該處行政室(承辦人趙○○)於同年7月31日上午10時35分提出「原租約標的與本租約草案標的為不同地點，契約屆滿應即終止，不得引用原契約條文辦理續約。」之不同意見。惟該處原訂8月4日召開之研討會，已提前於同年7月31日上午10時30分召開並決議與唐○公司續約。該處王○○處長對於行政室所表示之不同意見未予採納，於同年7月31日下午2時批示：「已於7月31日上午10時30分研討完畢，請依



結果辦理」。同年8月4日該處林業工作隊依研討會會議紀錄簽請處長同意上網辦理議價事宜，其內容略以：「主旨：檢陳……合作經營草約乙份，擬請同意上網辦理議價事宜，……說明一：依據本處……修訂『本處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點』辦理。……說明四：檢附出租公告乙份，擬移請採購室辦理上網公告事宜。擬辦：奉核定擬移由採購室辦理議價事宜，……」，案經該處處長核可。該處於8月6日將本案刊登政府採購公報，其標的名稱為「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」，以公告底價每月租金8萬2,000元(契約期間6年，合作總金額為590萬4,000元，為公告金額以上案件)方式辦理公開招標。8月8日截標，且於招標公告說明第1次公開招標不受法定3家限制，將直接辦理開標。本案於同(8)日下午14時30分開標，等標期僅3天，開標結果由唯一參標之廠商唐○公司以每月租金8萬2,800元高於底價8萬2,000元得標。

- (四)復查森保處於92年辦理合作經營案件，係依「政府採購法」規定辦理，97年所辦理之「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」，其標的與民國92年之合作經營案不同，非92年之延續性案件，又本案並非單純之「土地出租」，其擬與廠商合作經營之面積為8,176平方公尺，於契約草稿內容亦訂有合作經營之地點、項目<sup>1</sup>、權責<sup>2</sup>、乙方投資項目<sup>3</sup>、權利金等條款區分雙方辦理合作經營

---

<sup>1</sup>辦理檜木奇本藝品、園藝花卉、家具、珠寶、農漁產品、電腦資訊、機械、汽車、美食、玩具、文具圖書、藝文等各項展覽，以促銷商品；供慶典喜宴之場所；成立特產中心等。

<sup>2</sup>雙方就所定營業項目與位置，由乙方負責管理並自負盈虧。

<sup>3</sup>為使宜蘭世貿會展中心利於營運，乙方應將木工廠二分廠廠房，重新整建，並加蓋屋頂遮雨，兩邊並得加蓋公共廁所、辦公室等，所需申請合法使用證明及費用，均

之相關權利義務。惟該處處長仍批示同意與唐○公司議價，核與「榮民森林保育事業管理處附（所）屬事業單位與民營企業合作經營作業要點」第9點規定及工程會於88年8月6日(88)工程企字第8810945號函及93年6月16日工程技字第09300234640號函說明二、(四)之釋示未合。

(五)再查森保處於民國97年辦理「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」（宜蘭市林森路100號）經該處處長批示同意與唐○公司議價。該處承辦單位林業工作隊於民國97年8月4日簽呈說明檢附出租公告乙份，移請採購室辦理上網公告。但卻於擬辦意見敘明，奉核定移由採購室辦理議價，並經該處處長批可。查依「政府採購法」第18條第4項規定略以：僅邀請1家廠商議價並無公告程序之適用，該簽呈之語意前後矛盾，究係公告或議價語意不清。該處採購室未再釐清本案係公告或議價，逕於民國97年8月6日上網公告招標時，將等標期縮短為3天，並於公告註明第1次公開招標不受法定3家限制，將直接辦理開標，意圖使特定公司得標。肇致第1次開標時，僅唐○公司投標，並以該公司報價每月權利金8萬2,800元高於底價每月8萬2,000元決標(契約期間6年，合作總金額為590萬4,000元，為公告金額以上之案件)，核與「招標期限標準」第2條第2項第2款及「政府採購法」第48條第1項等規定未合。其辦理過程顯有以公告之名，而行議價之實，獨厚特定廠商之不公平情事，核與「政府採購法」第6條第1項之規定未合。

(六)綜上，本案95年12月4日森保處函復唐○公司有關原

---

由乙方負擔，並應於98年2月1日前完成改善開始營業，否則終止契約並沒收履約保證金。

合作經營場地遷移至木材加工廠二分廠一案，原則同意，雖於後因故未簽約，但森保處辦理本案未考量地點不同竟未依採購法辦理公開招標，逕行同意唐○公司所請，辦理過程顯有違失，退輔會疏於督導，亦有疏失。另森保處於民國97年辦理「宜蘭市東村段32、41地號部分土地合作經營宜蘭世貿會展中心」（宜蘭市林森路100號）案，該處採購室於刊登招標公告時，縮短等標期，且敘明不受法定3家廠商限制，直接辦理開標。開標結果僅唐○公司1家投標，並據以決標，顯有獨厚特定廠商之嫌，違反政府採購應公平、合理之情事，其辦理過程，核有違失，退輔會疏於督導，亦有疏失。

**三、森保處辦理本案廠商招租項目與其事業目的不符，有違國有財產法第28條規定，另退輔會未能掌握違法轉租之有關資料，亦未積極查處，核有怠失。**

- (一)按國有財產法第28條：「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」。再按森保處組織規程第2條暨該處作業要點第7點規定，其事業目的為：森林遊樂、造林景觀綠化施工與保育、水土保持工程、土石工程、植生綠化、苗木展售、林農產品加工展售等業務。
- (二)經查森保處於97年與唐○公司之合作經營案，契約載明合作經營項目為「成立世貿會展中心」暨「供慶典喜宴會議場所」使用。惟其後轉租經營(停車場、洗車場、宜大租車、新竹貨運收貨處、正捷機車托運代收處、博士鴨賣店、萊爾富便利商店、野宴碳烤、海鮮餐廳)均與森保處組織規程第2條暨該處作業要點第7點規定之事業目的無涉，有違國產法第28條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之規定。另森保處與唐○公司以「合作經營」為名訂約，惟該契約之內容並無合作經營獲利分益之實，僅規範森保處向唐○公司收取權利金，並無其他雙方應負之權利與義務之規範，亦未依經營實際獲利收取分益金。

(三)綜上，本案森保處於99年間未經報退輔會，逕行同意唐○公司辦理轉租經營停車場、洗車場、宜大租車、新竹貨運收貨處、正捷機車托運代收處、博士鴨賣店、萊爾富便利商店、野宴碳烤、海鮮餐廳等賣店，有違國有財產法第28條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之規定。另退輔會疏於督導，至101年12月10日方才函請該處釐清唐○公司轉租廠商經營面積及所收租金等相關資料，會計等單位亦未積極查處帳目是否屬實，違失之咎殊非尋常。退輔會事前既未管理妥當，事後又無法監督改善，有關人員違失自91年間迄今之責任未能釐清與追究，亦無具體改善作為，殊有不當，核有怠失。

**調查委員：趙榮耀**