

調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據審計部函報，國軍退除役官兵輔導委員會及所屬彰化農場辦理嘉義分場遊憩設施興擴整建營運移轉案，據報核有未盡職責及效能過低情事，經函請該會查明妥適處理，惟部分事項迄未對審計部所提意見為負責之答復及答復不當，爰依審計法第20條規定，報請本院核辦案。

貳、調查意見：

國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）彰化農場（下稱彰化農場）嘉義分場（下稱嘉義分場）位於嘉義縣與臺南市交界，省道台3線347.5k旁，緊鄰曾文水庫，面積約40公頃，自民國（下同）76年開始經營觀光休閒業務，自營期間服務成本大於收入，農場需自負盈虧。因嘉義分場年年虧損，至92年1月14日退輔會農林機構92年度年終工作檢討會議，決定配合政府委託民間經營政策，依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規定，將部分遊憩區委託民間經營，於92年1月委託財團法人○○○研究發展基金會辦理「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場遊憩設施委託民間經營評估規劃案」，研究報告顯示嘉義分場遊憩設施委託民間經營具有相當之可行性，故自92年起迄今共辦理過5次促參案招商，第1、2、3次招商簽約分別委託○○○世界股份有限公司（下稱○○○公司）、○○○旅行社股份有限公司（下稱○○○旅行社）及○○○股份有限公司（下稱○○○公司）辦理，但均因故終止契約，第4次招商評定之最優申請人○○○休閒開發股份有限公司（下稱○○○公司），亦因未完成簽約手續遭撤銷資格，退輔會及彰化農場現正辦理第5次招商作業中。據審計部110年10月28日台審部二字第11000

65400號函退輔會（副知本院），該會及所屬彰化農場辦理嘉義分場遊憩設施興擴整建營運移轉案，核有未盡職責及效能過低情事，經調閱退輔會、審計部等機關卷證資料，並於112年8月7日現場履勘，同年月17日詢問退輔會及所屬機關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、退輔會及彰化農場辦理嘉義分場第3次促參與○○公司簽約，因該公司未做好整體規劃評估，致終止契約；第4次促參招商評定之最優申請人○○○公司因未完成簽約手續遭撤銷資格。本院認為招商失敗主要係受交通、環保、疫情及未與附近景點串聯等影響，實乃非戰之罪，尚難苛責令機關負閒置延宕責任，退輔會及彰化農場允應記取歷次經驗教訓持續檢討改進。

（一）嘉義分場位於嘉義縣與臺南市交界，曾文水庫省道台3線旁，湖光山色，景緻優美，面積約40公頃，原直屬退輔會，成立於41年（102年11月1日配合中央組織改造併入彰化農場），從事農業墾殖及安置工作。後因曾文水庫興建，轉型發展觀光，場內設有遊客行政服務中心、旅館區、小木屋、露營場、烤肉區等各項休閒遊憩設施，63年蔣中正總統在此設立行館，為全國唯一在水庫旁的總統行館，為當時全台熱門農場之一，風光一時，曾是五、六年級生年輕時的共同回憶。

（二）嘉義分場配合政府政策自92年起迄今共辦理過5次促參案招商，第1、2、3次招商分別委託○○○公司、○○旅行社及○○公司辦理，除第1次○○○公司曾經投資興建並經營過一段期間外，第2次○○旅行社及第3次○○公司履約過程，在尚未進入實質興建營運階段，均因故提前終止契約。而第4次促參招商評定之最優申請人○○○公司，亦因未完成簽約手續遭撤銷資格，退輔會及彰化農場現正辦理第5次促參

招商作業中。前4次促參招商執行結果，詳下表：

第1次委外		93-98年○○○公司（○○農場股份有限公司）
招商條件	興擴整建投資額	3年至少投入新臺幣（下同）2億元。
	固定權利金	每年平均1,200萬元。
	營運權利金	營業額4.8%。
執行結果成效	擲節預算經費	該公司投資興整建額度2億元，農場毋須編列興整建預算與維管經費。
	權利金收入	至98年共8,206萬484元。
	提升旅遊人數	遊客人數由93年7萬餘人提升至每年約為13-15萬人次。
	提前終止契約	88風災後造成園區嚴重損壞，該公司無力修繕；農場沒收履約保證金1千萬元。

第2次委外		100年○○旅行社
招商條件	興擴整建投資額	3年至少投入2億元。
	固定權利金	每年平均1,000萬元。
	營運權利金	營業額4.5%。
執行結果成效	擲節預算經費	承商僅投入1-2百萬餘元整修設施。
	權利金收入	該公司未依契約規定繳足第1年定額權利金1千萬元，僅繳交680萬元。
	提前終止契約	因旅行社為特許行業，不得經營特許以外之事業，即終止契約；農場沒收履約保證金1千萬元。

第3次委外		106-109年○○公司
招商條件	興擴整建投資額	3年至少投入2億元。
	固定權利金	每年平均400萬元。
	營運權利金	營業總額1億元以內2%，1億元以上部分4%。
執行結果成效	擲節預算經費	承商投入約2千萬元整修設施。
	權利金收入	該公司依契約規定繳106年10月29日至109年3月31日止之定額權利金、土地租金，計約1千萬餘元。
	提前終止契約	該公司投標前對於市場評估過於樂觀，且未能順利改善廢污水處理設備，與施設水土保持相關設施，遂萌生退意，雙方合意終止契約，有關違失、違約罰款計80萬元，由履約保證金扣除（退還履約保證金920萬元）。

第4次委外		110-111年○○○公司
招商	興擴整建投資額	3年至少投入2億元。
	固定權利金	每年平均400萬元。

條件	營運權利金	營業總額未達1億元(含)，以2%計收；超過1億元以上部分，以4%計，並累計前一級距。
最優申請人因受疫情影響，致未完成簽約前應辦事項(成立專案公司及繳交1千萬元履約保證金)，故撤銷其資格，其申請保證金500萬元，扣除行政支出20萬元後，剩餘全數核退。		

(三)有關審計部函報嘉義分場第3、4次促參招商缺失，本院為瞭解基地現況，於112年8月7日赴現場履勘，同年月17日詢問退輔會及所屬機關人員，認為本案促參招商失敗原因如下：1.路途遙遠、交通不便，主要動線僅台3線。2.位於曾文水庫旁，環保條件要求嚴格。3.受新冠肺炎疫情及整體大環境不利因素影響。4.未與當地風景區各景點串聯。縱使退輔會及彰化農場於招商過程曾延長特許年限、調降權利金並放寬投標廠商資格，促參招商結果仍終告失敗收場。

(四)綜上，退輔會及彰化農場辦理嘉義分場第3次促參與○○公司簽約，因該公司未做好整體規劃評估，致終止契約；第4次促參招商評定之最優申請人○○○公司因未完成簽約手續遭撤銷資格。本院認為招商失敗主要係受交通、環保、疫情及未與附近景點串聯等影響，實乃非戰之罪，尚難苛責令機關負閒置延宕責任，退輔會及彰化農場允應記取歷次經驗教訓持續檢討改進。

二、嘉義分場經本院實地履勘、約詢並審視其促參招商條件範圍實有其侷限，依彰化農場委託○○公司辦理提出之BOT+ROT案前置作業計畫可行性評估報告，就市場、工程技術、法律、土地取得、環境影響及財務等六大層面初步評估，除市場及財務為條件可行，其餘皆為可行。然鑑於本案以往失敗經驗教訓，嘉義分場第5次促參招商仍落入「觀光遊憩」傳統思考窠臼，毫無任何創新發展思維，不確定性風險仍高。

- (一)藉由民間投資興建公共建設，引進企業經營理念，改善公共服務品質，已成為國際趨勢。廠商參與之公共建設項目，依促參法第3條第1項規定有：觀光遊憩設施、綠能設施、農業及資源循環再利用設施等。查退輔會及彰化農場歷次辦理嘉義分場促參招商方式，無論是「政府規劃公共建設」抑或「民間自行規劃申請」，政策公告內容均以「觀光遊憩設施」為公共建設標的，並依曾文水庫特定區計畫土地使用分區管制要點規定之「旅館區」：以建築旅館及其附屬使用之建築為主。「觀光農場區」：得設置辦公室、出租休閒小木屋及別墅、自用農舍、農場、果園、露營、非機械式遊樂、停車等設施，尚缺乏開創性之思維布局。
- (二)由於近年全球疫情衝擊，國人旅遊型態已大幅度改變，廠商投資仍較為保守，衡諸以往招商失敗案例，仍是以旅館、觀光飯店、遊憩設施等傳統典型為主要思考，招商條件興擴整建投資額，從早期的「3年至少投入2億元」，至目前彰化農場為辦理第5次促參招商前置作業，委託○○公司提出之可行性評估報告（尚待退輔會審查核定）總結，就市場、工程技術、法律、土地取得、環境影響及財務等六大層面，初步評估除「市場」及「財務」為條件可行（註：有附帶條件），其餘皆為可行。其中財務可行性分析，興建期預計3年6個月，期初投資成本至少約需3.25億元，特許年限延長至50年。倘若未來辦理之公共建設標的仍定位為「觀光遊憩」設施，未跳脫以往傳統窠臼，嘉義分場第5次促參招商仍將有極高之不確定性風險。
- (三)綜上，嘉義分場經本院實地履勘、約詢並審視其促參招商條件範圍實有其侷限，依彰化農場委託○○

公司辦理提出之BOT+ROT案前置作業計畫可行性評估報告，就市場、工程技術、法律、土地取得、環境影響及財務等六大層面初步評估，除市場及財務為條件可行，其餘皆為可行。然鑑於本案以往失敗經驗教訓，嘉義分場第5次促參招商仍落入「觀光遊憩」傳統思考窠臼，毫無任何創新發展思維，不確定性風險仍高。

三、嘉義分場自98年○○○公司終止契約撤場，迄今逾14年仍未能順利委外，原因複雜；該場址位於嘉義縣與臺南市交界及曾文水庫旁，遠離都市塵囂，衡諸本案基地環境良好，自然生態資源豐富零污染，晚近國家之有機農業、國產林業及淨零排放之相關政策方興未艾，退輔會允宜邀集國家發展委員會、財政部、交通部、農業部、環境部、經濟部等有關部會，召開策略論壇會議，集思廣益，共同研議具體可行策略。

(一)嘉義分場位於嘉義縣與臺南市交界及曾文水庫旁，遠離都市塵囂零污染，山明水秀、風景秀麗，場內自然生態資源豐富且極具特色。原有蝴蝶、蛙類、植物、鳥類、魚等五大珍貴生態，在少了人為干擾下顯得更加的豐富，其中的大冠鷲、澳洲胡桃林、馬拉加西巨竹、五色鳥、百年黃玉蘭、星蘋果、巴氏小雨蛙……等，其中不乏許多國內罕見稀有的珍貴物種，更有早年榮民種下已超過60年的芒果、荔枝、棗子、錫蘭橄欖及巴西咖啡等多種經濟果樹。

(二)查嘉義分場前4次促參招商，除第1次得標廠商○○○公司於93年1月28日至98年10月31日投資興建營運一段時間外，第2、3、4次促參招商均失敗收場，目前基地遺留下來的建物（部分未取得使用執照）、遊憩設施殘破老舊，迄今已逾14年，每年耗費公帑維護，終非長久之計。依彰化農場委託○○公司提

出之可行性評估報告(尚待退輔會審查核定),就「市場」層面,建議政府設定合理權利金投資誘因,基礎設施及交通指標系統改善。「財務」層面,建議政府合理招商條件誘因(合理固定權利金+累進級距式變動權利金)。顯見基礎設施改善(廠商認為園區水電管線地下化應由政府處理)及權利金額度,仍為廠商關切重點。

- (三)然由於現今之旅遊大環境已變,退輔會及彰化農場辦理嘉義分場促參招商之權利金、特許年限等雖已適度放寬,但過程仍不順利,據退輔會人員於112年8月17日本院詢問時表示:「嘉義分場地處偏遠、交通不便、開發規範嚴謹,沿途旅遊線未有完善配套,有廠商曾表達意願投資,但權利金是很大的負擔,不收權利金可能有困難,目前允許廠商分期、分區、分段開發,廠商可以不要1次投入太多的經費,增加廠商意願,才有可能成功」。
- (四)為維護水土資源、生態環境、生物多樣性、動物福祉與消費者權益,促進農業友善環境及資源永續利用,政府於107年5月30日制定公布有機農業促進法,以發展有機國家為目標。另為達成我國2050淨零排放目標,依據112年2月15日修正公布之氣候變遷因應法,由臺灣證券交易所與行政院國家發展基金管理會共同投資成立之臺灣碳權交易所,運用交易平台,落實減碳目標,預計淨零轉型自2023年至2030年可帶動4兆元以上的民間投資,創造5.9兆元的產值。有關嘉義分場促參招商經營項目,除「觀光遊憩設施」外,有機農業、淨零轉型等國家政策,亦不失為可供思考利用之轉型方向。
- (五)綜上,嘉義分場自98年○○○公司終止契約撤場,迄今逾14年仍未能順利委外,原因複雜;該場址位

於嘉義縣與臺南市交界及曾文水庫旁，遠離都市塵囂，衡諸本案基地環境良好，自然生態資源豐富零污染，晚近國家之有機農業、國產林業及淨零排放之相關政策方興未艾，退輔會允宜邀集國家發展委員會、財政部、交通部、農業部、環境部、經濟部等有關部會，召開策略論壇會議，集思廣益，共同研議具體可行策略。

調查委員：林盛豐 林文程 范巽綠