

調查報告 (公布版)

壹、案由：據訴，國軍退除役官兵輔導委員會申請撥用位於臺東、花蓮地區之國有土地，原應作為輔導退除役官兵就業之用，惟該會疑不當將部分土地委託民間企業或個人經營，且財政部疑未依法查明並收回該等土地，均涉有未當等情案。

貳、調查意見：

據訴：國軍退除役官兵輔導委員會臺東農場(以下分別簡稱輔導會、臺東農場)撥用位於臺東、花蓮地區之國有土地，原應作為輔導退除役官兵就業使用，惟該會疑不當將部分土地委託經營，出租予民間企業或個人，且財政部疑未依法查明並收回該等土地，均涉有未當等情。案經本院於民國(下同)112年11月21日請輔導會及財政部國有財產署(下稱國產署)到院說明案情，並於113年2月29日、3月1日會同上開機關實地履勘臺東農場委託經營案件土地使用管理情形，嗣於113年5月23日詢問輔導會、臺東農場及國產署等機關主管人員，已完成調查。茲臚列調查意見如下：

- 一、臺東農場係依國軍退除役官兵輔導條例授權訂定之「國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場管理經營辦法」及「國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場辦理委託經營管理作業規定」辦理委託經營，委營項目包含短期作物及苗木培育、水產養殖、畜牧養殖、農產加工及銷售中心、休閒觀光等，委託經營之賸餘款按一定比率繳回安置基金循環運用，提供榮民就學、就業以達照顧宗旨；詢據國產署檢討表示，臺東農場為自負盈虧單位，得辦理委託經營，委託經營案件之土地利用現況，符合輔導會事業目的及公用財產原定計畫

用途，尚難認有違法。

(一)依國有財產法第11條、第32條規定，公用財產以各直接使用機關為管理機關，公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用，同法第28條但書規定，不違背事業目的或原定用途者，管理機關對於國有公用財產得為收益。又，國軍退除役官兵輔導條例第4條明定：「輔導會為執行主管業務，得設置各種附屬事業機構，並依安置需要與事業性質，釐訂管理經營辦法，報請行政院核定實施。」依該條授權訂定之「國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場管理經營辦法」(下稱「農場管理經營辦法」)第3條及第4條分別規定：「農場經營之事項如下：一、農作物、森林、畜禽、水產、種苗等動、植物產銷事項。二、觀光遊憩、住宿、餐飲、零售及休閒農業等相關事項。三、太陽能及生質能相關事項。」、「農場採直接管理與經營方式。但為改良生產、提高土地利用或增加收益，得就經營事項提供部分土地或設施，以委託經營或基於政策需要委託民間團體或個人方式辦理。」輔導會並訂有「國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場辦理委託經營管理作業規定」(下稱「委託經營作業規定」)，明定委託經營案件之契約經營項目、契約期限、招標及決標原則，供所屬遵循。為保障榮民經營的占比，「委託經營作業規定」第10點規定，未達政府採購法公告金額(新臺幣150萬元)之委託經營案，應優先決標予退除役官兵。又因花東地區位於原住民地區，須參照原住民族工作權保障法第11條規定辦理，依「委託經營作業規定」第10點但書規定，如有原住民族廠商投標者，優先進行審標、決標。

(二)據輔導會統計，截至112年10月31日止，臺東農場委

託經營案件共計1,546筆、面積達1,712.84公頃，委託經營總面積占該農場經管土地總面積3,395.72公頃約50.4%；委託經營項目包含：短期作物及苗木培育、水產養殖、畜牧養殖、農產加工及銷售中心、休閒觀光等。

- (三) 針對臺東農場撥用國有土地辦理委託經營，其適法性及必要性之疑義，輔導會於本院113年5月23日詢問時表示：臺東農場原名為「臺東大同合作農場」，43年3月1日成立，原隸屬國防部總政治部第9組（農墾組），43年11月1日撥交輔導會，斯時為開發東部，從政府撥交河州荒地，安置國軍退除役官兵從事農墾工作，其土地於國有財產法(58年01月27日)公布實施前，即已著手開發使用，79年至85年間陸續報經行政院核准撥用，興辦事業性質為執行國家政策，安置榮民從事農墾，相關土地撥用僅係依使用現況予以申請補辦手續；時至今日，農場雖停止安置，仍係持續依國軍退除役官兵輔導條例第4條及相關「農場管理經營辦法」之主管業務，依企業管理方式經營，以改良生產、提高土地利用或增加收益；臺東農場所轄土地幅員遼闊，南北相距230餘公里，分布零散於花蓮、臺東全縣境內，範圍涵蓋縱谷平原地區、中央山脈及海岸山脈地區間平原、丘陵、山坡地及河川地，難以如高山農場（清境農場、福壽山農場）採集中開發成大型觀光場域，僅得進行個別小規模開發經營，臺東農場以現行公務人員編制21員與臨時人員16員之人力，管理約3,395公頃國有土地，勢必無法自行耕作經營，因而引進民間資源進行土地管理活化，土地利用不僅得以因地制宜獲得個別性有效利用，更能兼顧開發農業六級產業，俾能善用國有土地資源強化經營績效；農場

係自負盈虧基金單位，依計畫採自營或委託經營，發展旅遊觀光與農業生產之多角化經營，充實事業內涵，擴大營運範圍，以邁向永續經營；賸餘款按一定比率繳回安置基金循環運用，作為退除役官兵就業輔導安置運用，農場土地利用現況符合輔導會事業目的，並無公用用途廢止之情形等語。

(四) 針對臺東農場撥用國有土地辦理委託經營之適法性疑義，本院請國產署基於國有財產主管機關權責，就臺東農場委託經營案件比重、委託經營對象、國軍退除役官兵輔導條例第7條及國有財產法等有關撥用之相關法令規定，檢討說明臺東農場撥用國有土地後辦理委託經營，是否符合撥用規定或公用財產原定計畫用途？國產署於本院113年5月23日詢問時及約詢會後補充說明表示：農場係自負盈虧單位，並以發展旅遊觀光與農業生產之多角化經營，賸餘款按一定比率繳回國軍退除役官兵安置基金循環運用，作為退除役官兵就業輔導安置運用，農場土地利用現況符合輔導會事業目的及公用財產原定計畫用途等語。

(五) 綜上，臺東農場依國軍退除役官兵輔導條例授權訂定之「農場管理經營辦法」及「委託經營作業規定」辦理委託經營，委營項目主要係為短期作物及苗木培育、水產養殖、畜牧養殖、農產加工及銷售中心、休閒觀光等，委託經營之賸餘款按一定比率繳回安置基金循環運用，提供榮民就學、就業以達照顧宗旨；國產署本於國有財產主管機關權責檢討表示，臺東農場為自負盈虧單位，得委託經營，委託經營案件之土地利用現況，符合輔導會事業目的及公用財產原定計畫用途，尚難認有違法。

二、按國軍退除役官兵輔導條例第7條及「委託經營作業

規定」第10點規定意旨，委託經營案件應優先決標予退除役官兵，惟查實際委託經營情形，臺東農場委託經營案件共計1,546案，面積合計1,712.84公頃，委營人具退除役官兵身分者僅33人、50案、面積32.58公頃，占比分別為2.70%、3.23%、1.90%，明顯偏低，難辭輔導不力之責。雖花東地區位處原住民地區而依原住民族工作權保障法應優先決標予原住民，惟縱將原住民與退除役官兵兩類委營人合計亦僅342人、500案、面積486.27公頃，人數、面積之占比亦均不及3成，輔導會允應督促所屬提出相關配套措施，協助退除役官兵克服從農困境，加強宣導、鼓勵退除役官兵積極參與委託經營，並賡續檢討精進「欣欣向農」等培訓退除役官兵從事農業所需技術之相關計畫。

- (一)按國軍退除役官兵輔導條例第7條規定：「凡為輔導退除役官兵就業所需用之土地、林區、池沼、礦區等，由政府各主管機關就國(公)有而可供利用者，呈經行政院核定，得依法撥供輔導會配合國家經濟建設計劃使用之。」次按「委託經營作業規定」第10點規定：「未達採購法公告金額委營案之決標原則，應優先決標予退除役官兵。但位於原住民地區者，應參照原住民族工作權保障法第11條規定辦理。」基此，未達政府採購法公告金額(新臺幣150萬元)之委託經營案，應優先決標予退除役官兵，以符照顧榮民之意旨。
- (二)經查，截至112年10月31日，臺東農場委託經營案件共計1,546案，委營人數合計1,224人，面積合計1,712.84公頃。委營人分為「原住民」、「退除役官兵」、「其他(青年農民、自然人、法人、團體)」三大類，據輔導會統計，其中，委營人具退除役官兵身分者僅33人、50案、面積32.58公頃，占比分別為

2.7%、3.23%、1.90%，明顯偏低。雖花東地區位處原住民地區而依原住民族工作權保障法應優先決標予原住民，惟縱將原住民與退除役官兵兩類委營人合計亦僅342人、500案、面積486.27公頃，人數、面積之占比亦均不及3成，委營人身分相關統計詳如下表。

臺東農場委營人身分別統計表

身分別	人數 (占比)	案件數 (占比)	面積(公頃) (占比)
原住民	309 (25.24%)	450 (29.11%)	453.69 (26.49%)
退除役官兵	33 (2.70%)	50 (3.23%)	32.58 (1.90%)
其他(青年農民、自然人、法人、團體)	882 (72.06%)	1,046 (67.66%)	1,226.58 (71.61%)
合計	1,224 (100%)	1,546 (100%)	1,712.84 (100%)

註：委營人數與案件數不同，係因同一承作者會有取得2件以上標案的情形。
資料來源：輔導會提供。

(三)臺東農場委託經營案件，委營人具退除役官兵身分者偏低之原因，詢據輔導會檢討表示：農場辦理委託經營案，係以公開招標方式為之；農場農地經營規模多屬於小農經營形態，兼以現今農業生產成本較以往為高；農作物生長，易發生病蟲害，加上自然環境限制、氣候變遷影響。颱風、豪雨加劇及地震頻繁，東部交通不便與產銷失調造成收益減少等，初期經營不如其他職業穩定性高；榮民占比不高因素為從農投資風險高，收穫成果受環境因子影響大，生產供貨穩定性不如其他職業，售價也因季節性或循環性價格波動，無經驗、農業背景之榮民家庭單以農作維生較其他職業來的困難，另榮民投入農業市場容易缺乏銷售通路且收益較薄；價格較

佳的果樹類長期作物及高經濟園藝作物則需要較進階的專業技術、人力及設備成本，造成二度就業榮民卻步；為加強榮民從農專業，已責成臺東農場執行欣欣向農計畫，整合農業之職業訓練資源，建立系統性農事培育課程及實習場域，鼓勵榮民成為具基礎農作能力的農耕士，提供全方面的基礎課程等語。惟依國軍退除役官兵輔導條例第7條及「委託經營作業規定」第10點有關輔導退除役官兵就業之意旨，臺東農場就其經管土地辦理委託經營，本應提出相關配套措施，協助退除役官兵克服從農困境，提升其參與委託經營之誘因，該農場長期以來輔導榮民從農成效不彰，難謂已盡管理機關之責。

(四)綜上，按國軍退除役官兵輔導條例第7條及「委託經營作業規定」第10點規定意旨，委託經營案件應優先決標予退除役官兵，惟查實際委託經營情形，臺東農場委託經營共計1,546案，面積合計1,712.84公頃，委營人具退除役官兵身分者僅33人、50案、面積32.58公頃，占比分別為2.70%、3.23%、1.90%，明顯偏低，難辭輔導不力之責。雖花東地區位處原住民地區而依原住民族工作權保障法應優先決標予原住民，惟縱將原住民與退除役官兵兩類委營人合計亦僅342人、500案、面積486.27公頃，人數、面積之占比亦均不及3成，輔導會允應督促所屬提出相關配套措施，協助退除役官兵克服從農困境，加強宣導、鼓勵退除役官兵積極參與委託經營，並賡續檢討精進「欣欣向農」等培訓退除役官兵從事農業所需技術之相關計畫。

三、臺東農場管轄土地面積廣達3,395公頃，南北相距超過230公里，土地幅員遼闊，而農場僅有編制人員21人、臨時人員16人，在人力有限、管理效能難以提升

下，輔導會允應督促所屬確實清查盤點農場閒置未利用、遭占用及委託經營成效難以改善等土地，務實檢討是否繼續維持公用，將不擬留用土地，儘速依法變更為非公用財產移還國產署接管，或撥交需地機關使用，俾地盡其利，並使國有土地得以由財政部統合運用。

- (一) 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，承財政部之命，直接管理之。」第33條前段規定：「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。」第35條第1項前段規定：「公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。」第38條第1項前段規定：「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。」第39條規定：「非公用財產經撥為公用後，遇有下列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院廢止撥用後為之：一、用途廢止時。二、變更原定用途時。三、於原定用途外，擅供收益使用時。四、擅自讓由他人使用時。五、建地空置逾一年，尚未開始建築時。」¹按此，國有公用財產應確實依照原定計畫用途使用，並由直接使用機關為管理機關，倘經檢討已無公用需要，或各級政府機關公務需要之土地，則依國有財產法第33條及35條規定，辦理變更為非公用財產移交國產署接管，或依同法第38條規定，配合其他需地機關辦理撥用事宜，以利國有土地統合運用。

¹ 依行政院101年12月25日院臺規揆字第1010154558號公告，國有財產法相關條文中列屬財政部「國有財產局」之權責事項，自102年1月1日起改由財政部「國有財產署」管轄。

- (二)經查臺東農場所轄土地面積廣達3,395公頃，南北相距超過230公里，土地幅員遼闊，而農場現行僅有編制人員21人、臨時人員16人，能否有效管理農場經營之土地？農場編制人員是否具備專業而得以妥適規劃農場土地開發經營？管理機關允應正視。
- (三)據輔導會統計，臺東農場閒置待利用之土地共935筆、面積達134公頃，遭占用土地共12筆、面積達9.5公頃。上開數據顯示，臺東農場土地管理成效不佳。而臺東農場委託經營案件之委營成效，亦有待訂定評核指標確實檢討，以促使土地有效利用。
- (四)綜上，臺東農場管轄土地面積廣達3,395公頃，南北相距超過230公里，土地幅員遼闊，而農場僅有編制人員21人、臨時人員16人，在人力有限、管理效能難以提升下，輔導會允應督促所屬確實清查盤點農場閒置未利用、遭占用及委託經營成效難以改善等土地，務實檢討是否繼續維持公用，將不擬留用土地，儘速依法變更為非公用財產移還國產署接管，或撥交需地機關使用，俾地盡其利，並使國有土地得以由財政部統合運用。

調查委員：鴻義章、浦忠成、施錦芳