

## 調查報告（公布版）

**壹、案由：**據審計部112年度中央政府總決算審核報告，國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場經營土地委託經營收益逐年增加，惟疑有部分土地遭長期占耕（建）、委託經營土地未依契約規定經營項目使用，及未依主管機關規定申辦經營登記許可等情案。

**貳、調查意見：**

本案緣於審計部「112年度中央政府總決算審核報告－非營業部分各基金決算審核結果重要審核意見」，國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）所屬農場土地經營管理情形，核有「部分農場土地遭長期占耕、占建或傾倒廢棄物，土地巡查作業未盡確實；購置無人機，惟巡管人員尚未取得專業操作證」、「部分委託經營土地實際經營項目與契約規定未合；委託經營期限逾越作業規定；未依規定提送分公司會計師簽證財務報表」、「部分農場土地委託經營未依規定取得農業用地作農業設施容許使用同意書；委託業者未依規取得經營登記許可；委託經營項目與土地使用分區與用地類別不合」等情事。案經本院於民國（下同）113年11月13日邀請審計部（第二廳）到院進行簡報說明，並向該部及退輔會調閱相關卷證資料，嗣於114年7月2日詢問退輔會副主任委員、相關主管人員及各農場場長後，業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

**一、退輔會要求所屬農場依規定按各場實際狀況訂定土地管理巡查實施計畫，據以執行土地巡查作業。惟111年至113年部分農場對經營土地之巡查筆數及面積均未達100%，巡查實施計畫仍有未盡落實之處；又所屬農場經營土地因幅員廣闊，乃引入無人機等設備辦**

理科技巡查，惟部分農場土地管理人員仍未取得無人機操作證，不利巡查業務執行；此外，所屬農場土地管理人員中，僅有少數具有土地管理方面之專業背景以及受過國有財產管理之專業訓練，相關專業智能，顯有不足。

- (一)國有財產法（下稱國產法）第4條第2項：「左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。」第11條：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」第61條：「國有財產之檢查，除審計機關依審計法令規定隨時稽察外，主管機關對於各管理機關或國外代管機構有關公用財產保管、使用、收益及處分情形，應為定期與不定期之檢查。」
- (二)國軍退除役官兵輔導條例第4條：「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。」國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場管理經營辦法第3條：「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。」第5條：「農場之經營，應將經營標的、經營方式、產品銷售、預期效益、工作進度及經費預算等，納入業務計畫與年度預算，並循預算程序辦理。」
- (三)國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則第1條：「國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱本會）為

輔導退除役官兵從事農業產銷，並推展休閒農業及觀光遊憩事業，特設農場，其名稱冠以所在地地區為原則，為四級機構，並受本會指揮監督。」第2條：「農場掌理下列事項：一、輔導、安置退除役官兵從事農業產銷及休閒農業。二、農業產銷及休閒農業之經營管理。三、觀光遊憩及生態旅遊之規劃推廣。四、農場土地管理及活化利用。五、農場環境生態保育。六、其他有關農場經營管理及政策配合事項。」揆諸上開法令規定，退輔會設置之農場，為具有法定職掌之附屬事業機構，各農場所經管之國有土地，係屬國產法第4條第2項之「公用財產」，依同法第61條規定，退輔會對於各農場經營之土地保管、使用、收益及處分情形，應為定期與不定期之檢查。

(四)詢據退輔會表示，該會所屬農場包括：武陵農場（含宜蘭分場），經營土地1,770筆，面積784.94公頃；清境農場，經營土地500筆，面積353.79公頃；福壽山農場，經營土地1,417筆，面積472.35公頃；彰化農場（含嘉義、屏東分場），經營土地5,139筆，面積1,223.44公頃；臺東農場（含知本、花蓮分場），經營土地13,811筆，面積3,373.94公頃，所有農場合計經營土地22,637筆，面積6,208.46公頃。該會為使所屬各農場經營國有土地之地籍管理，地權登記，土地撥用、租用、徵收、收購及使用，地價申報，賦稅減免與異動報告等事項有所依循，訂定「國軍退除役官兵輔導委員會土地管理作業要點」（下稱土地管理作業要點）。該會要求所屬農場依土地管理作業要點及各場實際狀況，訂定土地管理巡查實施計畫並納入年度考核管制，以執行土地巡查作業，並使經營土地資源得以有效利用。

(五)復據退輔會提供所屬農場 111 年至 113 年所訂土地管理巡查實施計畫，各農場對土地巡查方式，因農場特性、經管土地態樣、人員編制、巡查方式不盡相同（如表 1），惟就農場土地管理而言，對於經營之每筆土地，每年至少巡查 1 次，應為最基本之要求。然依該會提供所屬農場 111 年至 113 年巡查統計表，其中武陵農場 113 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 83.15%、83.37%；清境農場 111 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 92.14%、85%，113 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 93%、85.49%；臺東農場 111 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 84.73%、88%，112 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 92.83%、83%，113 年巡查土地筆數及面積之比率分別為 96.36%、97%，各該農場巡查土地筆數及面積均未達 100%（如表 2），顯示部分農場對所訂之土地管理巡查實施計畫，仍有未盡落實之處。

表1 退輔會所屬農場土地管理巡查實施計畫

農場	巡查方式	備註
武陵	每月巡查 2 次，每年經營土地至少巡查 1 次。	含宜蘭分場
清境	每月例行至少 1 次土地巡查筆數或面積達 10% 以上；另不定期土地巡查，防止新占建、占用情事發生。	
福壽山	每月赴各地段至少巡視 2 次。	
彰化	委託經營土地，每半年至少 1 次；非委託經營土地，每半年至少 1 次。	含嘉義、屏東分場
臺東	營運土地每半年 1 次；非營運土地每 1 年 1 次。	含知本、花蓮分場

資料來源：退輔會，本調查案彙整。

表 2 退輔會所屬農場經營土地巡查統計表（111 年-113 年）

單位：筆、公頃、%

農場	年度	土地 筆數	巡查 筆數	比率	土地 面積	巡查 面積	比率
武陵	111	1,734	1,734	100	779.93	779.93	100
	112	1,772	1,772	100	785.25	785.25	100
	113	1,775	1,476	<b>83.15</b>	785.30	654.42	<b>83.37</b>
清境	111	509	469	<b>92.14</b>	383.81	326.24	<b>85</b>
	112	509	509	100	383.81	383.81	100
	113	500	465	<b>93</b>	383.79	328.12	<b>85.49</b>
福壽山	111	1,427	1,427	100	476.32	476.32	100
	112	1,420	1,420	100	472.70	472.70	100
	113	1,417	1,417	100	472.36	472.36	100
彰化	111	5,129	5129	100	1,222.90	1,222.90	100
	112	5,118	5,118	100	1,222.26	1,222.26	100
	113	5,135	5,135	100	1,223.29	1,223.29	100
臺東	111	13,760	11,659	<b>84.73</b>	3,371.35	2,954.41	<b>88</b>
	112	13,769	12,782	<b>92.83</b>	3,371.35	2,810.78	<b>83</b>
	113	13,783	13,281	<b>96.36</b>	3,371.35	3,273.15	<b>97</b>

資料來源：退輔會。

(六)又遙控無人機管理規則第19條：「下列遙控無人機之操作人應持有民航局發給操作證後，始得操作：一、政府機關（構）、學校或法人所有之遙控無人機。二、自然人所有之最大起飛重量2公斤以上未達15公斤且裝置導航設備之遙控無人機。三、自然人所有之最大起飛重量15公斤以上之遙控無人機。」第20條第1項：「遙控無人機操作證分類、申請者年齡及其他規定如下：一、學習操作證：申請者應年滿14歲，經申請後，由民航局發給。二、普通操作證：申請者應年滿18歲，經學科測驗合格後，由民航局發給。三、專業操作證：申請者應年滿18

歲並符合相關經歷規定後，經體格檢查及學、術科測驗合格後，由民航局發給。」依上開規定，遙控無人機操作證區分為「學習」、「普通」及「專業」等3種，其中「專業」操作證須年滿18歲並符合相關經歷規定，經體格檢查及學、術科測驗合格後，由交通部民用航空局發給。持有「專業」操作證者，始得操作政府機關（構）、學校或法人所有之遙控無人機。

(七)據審計部提供查核資料，清境農場為防範經營之國有土地被違法使用，於112年5月29日購置遙控無人機協助定期巡查並拍照記錄，惟該農場土地巡管人員僅持有普通級無人機操作證，依上開遙控無人機管理規則規定，無法使用農場管有之無人機執行土地巡查公務，不利巡查業務推行。

(八)詢據退輔會表示，各農場除以人工利用交通工具(汽機車)、徒步攀爬等方式，抵達欲巡查之土地勘查並利用GPS圖資比對地籍現況外，另以無人機及內政部「國土利用監測整合作業」變異點通知方式，輔助巡查。各農場於109年前配合該會建置之土地巡查管理資訊系統，陸續購置無人機協助巡查作業，提升巡查效率與作業即時性。惟原使用之無人機設備，為符合行政院秘書長109年12月18日院臺護長字第1090201804A號函資訊安全相關規定，業已辦理封存作業。依現行公務使用無人機之資安規範限制，市面上多數機種無法符合農場實際需求，造成採購困難。為維持巡查作業效能，各農場積極評估並擬購置符合政府資訊安全標準，且能滿足實際巡查作業需求之無人機設備。本(114)年6月行政院公共工程委員會已調查各部會無人機規格需求納入共同供應契約，經聯繫廠商目前產能已滿，需待

年底方能交貨。

(九)此外，該會於111年4月22日配合土地巡查管理資訊系統辦理「遙控無人機操作證訓練輔導班」委託教練授課訓練，後續則由各農場業務相關人員自行前往考照。為提高無人機操作證取得比率，該會針對各農場未取得操作證之巡查人員，已協助接洽考照訓練課程，114年4月份計有清境、福壽山及彰化等農場共計6位參訓，目前5位取得證照，1位預計於7月初辦理術科測驗。其中清境農場計有2位於114年6月19日通過測驗，待交通部民用航空局核發證照。

(十)該會另表示，各農場經營土地幅員廣闊，目前僅有37名土地管理人員辦理土地業務，平均每人約需管理168公頃土地。又農場屬安置基金自負盈虧單位，無法增聘土地管理人員，現行人員亦非專職辦理土地業務，肩負其他農業生產任務。該會雖已建置土地巡查管理資訊系統，並引入內政部「國土利用監測整合作業」變異點通知以及無人機設備等科技方式加以輔助巡查，惟囿於人力仍有未能及時查明被占用或違規使用之情形，且農場因地處偏遠又土地管理作業富有挑戰性等因素，致使管理人員更迭較快。該會將繼續請所屬農場每年依實際狀況制定巡查計畫並納入農場考評項目、改善現有土地巡查管理資訊系統，使巡查紀錄能即時反映於系統進行查詢及追蹤，提高工作效率，並加強所屬農場土地管理人員專業培訓，如土地管理講習、無人機操作訓練等，並考量實務狀況增加應對課程，以增加巡查人員之專業性、全面性及準確性。

(十一)據退輔會提供各農場土地管理人數與取得無人機操作證人數統計資料（如表3），武陵農場土地管理人員計2人，雖有1人取得無人機操作證，惟係取得

「普通操作證」，不符遙控無人機管理規則第20條規定，無法操作政府機關所有之遙控無人機；又福壽山農場土地管理人員計5人，該農場雖有4人已取得無人機操作證，惟有2人非屬土地管理人員；另彰化農場屏東分場、臺東農場池上場部，土地管理人員均未取得無人機操作證，顯示部分農場土地管理人取得無人機操作證人數，仍有不足。此外，據該會提供各農場土地管理人員資料，僅有2位具有土地管理方面（不動產經營系）之專業背景，1位領有不動產經紀人員證照，部分管理人員受過國有財產管理之專業訓練，顯示巡查人員之專業性，仍有待加強。

表3 退輔會所屬農場取得無人機操作證（專業操作證）人數統計表

農場	土地 管理人數	取得無人機 操作證人數	備註
武陵	2	1	普通操作證
武陵 宜蘭分場	3	2	
清境	2	2	
福壽山	5	4	取得操作證者，有2位非 土地管理人員
彰化	1	1	
彰化 嘉義分場	2	2	
彰化 屏東分場	5	0	
臺東	1	1	
臺東 知本分場	5	2	
臺東 花蓮分場	5	3	
臺東 池上場部	4	0	

資料來源：退輔會，本調查案彙整。

(十二)綜上，退輔會要求所屬農場依規定按各場實際狀況訂定土地管理巡查實施計畫，據以執行土地巡查作業。惟111年至113年部分農場對經營土地之巡查筆數及面積均未達100%，巡查實施計畫仍有未盡落實之處；又所屬農場經營土地因幅員廣闊，乃引入無人機等設備辦理科技巡查，惟部分農場土地管理人員仍未取得無人機操作證，不利巡查業務執行；此外，所屬農場土地管理人員中，僅有少數具有土地管理方面之專業背景以及受過國有財產管理之專業訓練，相關專業智能，顯有不足。

二、退輔會所屬部分農場經營之土地遭長期占用，惟農場土地管理人員巡查時或因界址不明而未能及時發現，或雖已發現卻未能積極處理，經審計部查核發現後，經營土地之農場始依規定進行排除占用程序，或辦理撥用、變更非公用財產移交相關機關接管事宜，所屬農場辦理土地巡查作業及對於被占用土地之相關處置，均有未盡妥恰之處。

(一)財政部為利國有公用被占用不動產之處理，於87年11月5日訂定「各機關經營國有公用被占用不動產處理原則」。該原則第2條規定，國有公用不動產被政府機關、公立學校、非公司組織公營事業占用，管理機關經審慎評估有公用需要或為其主管目的事業需用者，應儘速協調占用機關騰空返還或為其他適當處理。占用機關不配合辦理，為中央機關占用者，得陳報主管機關函請財政部協助解決；為地方機關占用者，得協調其主管機關督促辦理，必要時以民事訴訟排除。第3條規定，國有公用不動產被私人占用，管理機關經審慎評估有公用需要或為其主管目的事業需用者，應瞭解占用成因，分類處理，妥為評估收回方式，以利依預定計畫、規定用途或事業目的使用，並避免紛爭。

(二)退輔會訂定之土地管理作業要點第40點規定，各機構經營之土地，應嚴禁他人占建、占墾；同要點第41點規定，各機構經營之土地，因管理不善，或延誤登記，以及發生占建、占墾等情事，不予有效處理，致使所有權或管理機關遭受損失時，有關人員應予議處。另各機構應依上開處理原則第6條規定，依民法第179條不當得利規定，向占用者追溯收取占用期間之使用補償金，除有民法第129條規定之時效中斷事由外，自通知日前一月起往前追收最長5

年及往後收取至騰空返還日。

(三)據審計查核結果，退輔會所屬農場經營土地被占用之情形如下：

- 1、福壽山農場經營臺中市和平區福壽山段42地號等6筆土地，遭民眾占耕種植高麗菜、果樹等，面積約9千餘平方公尺，其中福壽山段109、155-2、278及380號等4筆土地於102年時即遭占耕。經查該農場108年至112年8月之土地巡查紀錄，或無記載土地被占用、或雖有註記遭占耕，惟未積極排占，任其持續占耕、或登載「符合規定」。
- 2、清境農場經營南投縣仁愛鄉幼獅段216-5地號等3筆土地，遭占建2棟倉庫建築及2棟鐵皮建物；松崗段560-45地號等3筆土地，建有1棟房舍及宮廟等；春陽段1032-19地號等2筆土地，建有1棟房舍、2棟鐵皮建物及平面水泥停車場等；又運用Google Earth Pro查詢結果，其中除春陽段1032-19地號土地於106年遭占建外，其餘自102年即遭占建。經查該農場就上述8筆遭占建土地之113年巡查紀錄，僅幼獅段216-5、222-2及松崗段725-2、739-13地號等4筆土地有辦理巡查，惟結果均登載「符合規定」。
- 3、彰化農場辦理彰化縣芳苑鄉北漢寶段285地號土地委託經營案，面積約1萬1千餘平方公尺，遭委託業者鋪設水泥地並設置貨櫃屋、毗鄰占建及委託業者擴建建物；嘉義縣東石鄉洲仔段洲仔小段2筆土地，遭委託業者以營建廢棄物堆置地坪約42平方公尺，惟查該農場112年土地巡查紀錄均登載「符合規定」。
- 4、臺東農場經營之臺東縣池上鄉牧野段、萬福段、萬朝段及鹿野鄉瑞豐段、大原段等5筆土地，面

積約8千餘平方公尺，遭民眾占建倉庫建築、磚造屋瓦、鐵皮建物、花圃等，惟該農場112年土地巡查紀錄均登載「符合規定」。

(四) 詢據退輔會表示，所屬農場為維護土地之完整性，依財政部函頒「各機關經營國有公用被占用不動產處理原則」規定，積極協調占用人返還土地，逾期則以訴訟方式辦理。據該會統計，所屬農場至110年底被占用土地計65筆，面積25.51公頃。經各農場努力排除占用，至114年6月止被占用土地餘21筆，面積4.65公頃，排占率達總面積（25.51公頃）之81.77%（如表4）。另該會就審計部查核所屬農場經營土地遭占用案件，提供占用時間、發現時間、處理方式以及最新情形之資料（彙整如表5）。

(五) 依退輔會所提供之被占用土地統計資料，所屬農場經營土地遭占用之土地及面積，雖有逐年降低之趨勢，惟審視被占用個案之占用時間、發現時間、處理方式以及最新情形之結果，部分農場經營之土地有長期被占用之情況，惟農場土地管理人員巡查時或因界址不明而未能及時發現，或雖已發現卻未能積極處理，嗣經審計部查核發現後，經營土地之農場始依財政部訂定「各機關經營國有公用被占用不動產處理原則」及該會土地管理作業要點等相關規定，釐清權屬與占用範圍後進行排除占用程序，部分被占用土地則協調鄉公所辦理撥用，或變更非公用財產移交財政部國有財產署（下稱國產署）接管，顯示各該農場對於土地巡查作業未盡確實，亦有延宕處理遭占用土地之情事。

(六) 綜上，退輔會所屬部分農場經營之土地遭長期占用，惟農場土地管理人員巡查時或因界址不明而未能及時發現，或雖已發現卻未能積極處理，經審計部查

核發現後，經營土地之農場始依規定進行排除占用程序，或辦理撥用、變更非公用財產移交相關機關接管事宜，所屬農場辦理土地巡查作業及對於被占用土地之相關處置，均有未盡妥恰之處。

表 4 退輔會所屬農場被占用土地統計表  
(110年-114年6月)

單位：筆、公頃

年度	被占用土地	
	筆數	面積
110	65	25.51
111	63	25.47
112	18	9.61
113	11	3.59
114（6月）	21	4.65

資料來源：退輔會。

表5 退輔會所屬農場經營土地遭占用經過與處理情形彙整表

農場	地段號	占用時間	發現時間	處理方式	最新情形
福壽山	和平區 福壽山段 42	112年 下旬	112.9.11	已排占	112年10月排除占用。
	和平區 福壽山段 109	112年 下旬	112.9.11	土地已排占，竊占部分移請司法辦理	112年10月排除占用，114年6月3日與農業部林業及自然保育署臺中分署合作造林。
	和平區 福壽山段 112-4	108年前	108年間	協調未果 移請司法機關辦理	114年6月12日鑑界確認占用，俟地政單位鑑界成果圖繪製完畢後提起訴訟。
	和平區 福壽山段 155-2	114.2月	114.2月	因再度被占用移請司法機關辦理	農場於114年土地巡查發現界線遭拔除占耕，6月12日鑑界，俟地政單位鑑界成果圖繪製完畢後提起訴訟。
	和平區 福壽山段 278	112年 下旬	112.9.11	因再度被占用移請司法機關辦理	114年4月14日臺灣臺中地方檢察署召開偵查庭，被告不願返還，故待司法判決。
	和平區 福壽山段 380	112年 下旬	112.9.11	已排占	農場於112年10月排除占用，114年6月3日與農業部林業及自然保育署臺中分署合作造林。
清境	仁愛鄉 幼獅段 216-5 222-2	95年以前	未知	已收回無 占用	現況為老舊房屋，目前規劃做為農場倉儲使用。
	仁愛鄉 幼獅段 306-15	82.7.21 以前	114.5.12	變更非公用財產	農場於114年5月12日鑑界發現部分遭私人占用且道路經洽公所撥用未果，退輔會以114年6月11日輔行字第1140041113號函送國產署辦理變更非公用財產。
	仁愛鄉 松崗段 560-45	不詳	114.4.21	撥用及協 調占用人 返還	現況為公眾使用之廣場，農場於114年4月21日鑑界發現部分遭私人房舍占用，農場以114年4月29日清農產字第1140001513號函限期占用人於9月底前返還。

農場	地段號	占用時間	發現時間	處理方式	最新情形
農場	仁愛鄉 松崗段 725-2 739-13	不詳	不詳	變更非公用財產	現況為公眾使用之廟宇，農場循變更非公用財產程序移交國產署接管。
	仁愛鄉 春陽段 1032-19	113.10.23	113.10.23	排占作業	農場於114年4月2日前往勘查尚未完全拆除完畢，將再次限期占用人改善。
	仁愛鄉 春陽段 1032-122	113.10.23	113.10.23	協調未果 預計提起訴訟	農場於114年2月6日辦理完成鑑界確認界址，以114年2月7日清農產字第1140000452號函，請占用人自行於114年4月30日前移除並通知農場。
彰化	芳苑鄉 北漢寶段 285	112年7月	113.3.26	限期委託業者改善	農場於113年6月28日排除占用完畢。
	東石鄉 洲仔段 洲仔小段 413 (分割為 413-5)	80年1月	113.3.27	分割為 413-5 地 號並辦理 變更非公用財產	財政部114年5月9日台財產接字第11400151720號函同意接管。
	東石鄉 洲仔段 洲仔小段 529	81年間	110年	限期委託業者改善	農場於113年8月13日與委託業者終止契約，占用部分114年1月15日排除占用完畢。
	東石鄉 洲仔段 洲仔小段 380 381	113.3月	113.3.27	限期委託業者改善	農場於113年6月24日排除占用完畢。
臺東	池上鄉 牧野段 458	108.10.18	108.10.18	109年12 月15日排 除占用	現況為1棟未登記且破損不勘使用之咖啡色倉庫，經再次前往現場比對確實並非坐落於農場土地，另棟白色鐵皮倉庫已排除占用完畢。
	池上鄉 萬福段 1062	早期 農舍	113.3.6	辦理變更 非公用財 產或排占 作業	土地上房屋經訪查為占用人使用，農場後續將釐清權屬後辦理變更非公用或排占事宜。

農場	地段號	占用時間	發現時間	處理方式	最新情形
	鹿野鄉 瑞豐段 954	104年前	113.3.6	協調撥用、辦理變更非公用財產或排占作業	土地上房屋經訪查為占用人使用，農場後續將釐清權屬後辦理變更非公用或排占事宜。至於公共設施部分持續協調臺東縣鹿野鄉公所辦理撥用。
	鹿野鄉 大原段 4591-3	早期農舍	110年間	配合辦理增劃編原住民保留地作業中	占用人於110年7月9日向臺東縣鹿野鄉公所申請增劃編原住民保留地案件並辦理會勘，惟鄉公所迄今未提供會勘意見。另1棟房屋經訪查為占用人使用，農場後續將釐清權屬後辦理變更非公用或排除占用事宜。
	池上鄉 萬朝段 542	早期農舍	109年間	辦理變更非公用財產	農場依國產署會勘意見查處，將於排除第三人占用情形、備妥資料後重新送件。

資料來源：退輔會，本調查案彙整。

三、退輔會所屬部分農場委託經營土地實際經營項目與契約約定未合，農場對於委託經營案之訪查作業，顯有疏漏之處；又對於需取得有機農業認證之委託經營案，允宜究明其契約期限是否妥適；另委託經營休閒觀光相關業務，允應要求廠商提供能反映其實際營業情形之財務報表，以符實情。

(一)國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場管理經營辦法第4條：「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。」退輔會為使所屬農場辦理委託經營案件有所依循，並強化委託經營內部控制機制，訂定「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」(下稱委託經營管理規定)。委託經營管理規定第5點規定，委託經

營契約之經營項目，區分五類，第一類：短期作物及苗木培育；第二類：水產養殖；第三類：畜牧養殖；第四類：農產加工及銷售中心；第五類：休閒、觀光。第一類委託經營契約期限，除作林業經營、辦理有機農業之委託經營契約外，不得超過5年。辦理有機農業之委託經營案，以通過驗證之日起計算契約期限，契約期限為8年，契約期滿，委託業者仍符合驗證資格並持續作有機農業使用，得申請續約1次，續約期限不超過8年。

(二)另委託經營管理規定第13點規定，農場應每半年至少1次訪查委託經營案，必要時，得增加訪查頻率。訪查項目除「土地利用情況」、「經營項目是否與契約相符」、「有無違規之建物及使用情形」、「有無轉租情事」外，第一類至第三類委託經營案，屬有機栽培者，契約應明定查核驗證之管制點，並據以查核。有設置固定基礎設施者，須訪查有無妥善維護管理或運用設施；第四類至第六類委託經營案，財務查核每年最少1次，以及訪查委託業者所繳變動權利金正確與否、委託業者實際投資期程及金額是否與投資計畫相符、有無妥善維護管理或運用設施等項目。

(三)據審計查核結果，臺東及清境農場部分委託經營之土地與契約不符。情形如下：

1、武陵農場經管宜蘭縣三星鄉新大埔段(重測前為大埔段，下同)7筆土地，面積1.19公頃，委託業者經營水產養殖業，惟其中4筆土地業者實際係作水池及營業釣魚場使用，另3筆土地實際係供作養鴨使用（屬畜牧養殖類），核與契約約定經營項目未合。

2、臺東農場經管花蓮縣壽豐鄉榮光段67筆土地，面

積4.32公頃，委託業者經營畜牧養殖業，惟業者實際係提供馬匹體驗騎乘活動、馬術課程及招募會員提供服務等，其經營項目與契約約定不符；另該農場委託經營有機農業土地面積11餘公頃，委託業者實際並未取得有機認證資格仍給予契約期限8年，得續約1次之租期優惠，核與契約約定未合。

3、清境農場分別於106年10月15日及109年4月1日將小瑞士花園（含旅遊服務中心）及遊客休閒中心委託○○股份有限公司（下稱○○公司）經營休閒觀光相關業務，○○公司則分別成立南投縣第86及第106等2家分公司負責經營，依規定分公司屬分支機構，應獨立設帳並於年度結束後5個月內提送經會計師簽證之財務報表供該農場查核<sup>1</sup>，惟○○公司歷年均以其母公司之會計師查核報告替代，核與契約約定未合，農場無法據以評估上揭2家分公司（平均年收入僅新臺幣1千餘萬元）之履約能力，不利農場履行財務監督之職責。

(四)詢據退輔會就審計部查核臺東及清境農場部分委託經營之土地與契約不符之事實經過及處理情形，說明如下：

1、武陵農場經管宜蘭縣三星鄉大埔段7筆土地委託業者經營水產養殖業，惟其中4筆土地實際係作水池及營業釣魚場使用、3筆土地實際係供作養鴨使用（屬畜牧養殖類），與契約未合案

上開宜蘭縣三星鄉大埔段7筆土地，係屬特定農業區農牧用地，因委託業者未依契約規定經營項目辦理，經請業者限期改善未果，故該農場

---

<sup>1</sup> 依退輔會清境農場小瑞士花園（含旅遊服務中心）及遊客休閒中心休閒觀光委託經營契約第9條第1項第2款第2及第3目約定，乙方如係設立分支機構負責前揭業務之經營，則應就業務之收入及成本獨立設帳，並依相關規定編製獨立財務報表，於每年年度結束後5個月內提送經會計師查核簽證之財務報表供農場辦理財務監督業務。

以113年9月19日武宜字第1130003820號函終止契約收回管理。

2、臺東農場經營花蓮縣壽豐鄉榮光段67筆土地委託經營畜牧養殖，惟業者提供馬匹體驗騎乘活動等服務，與契約未合案

- (1) 113年3月8日臺東農場實地勘查業者經營馬匹體驗騎乘活動、馬術課程及會員入會方式係屬短期體驗活動，仍以飼養與訓練馬匹及飼主馬術訓練為主要營運項目。退輔會於113年10月1日修頒委託經營管理規定，其中第5點增訂委託經營案得含兩類以上之經營項目。
- (2) 經委託業者提送經營改善計畫，並由臺東農場審核後，該農場以114年3月31日東農產字第1140001142號函與委託業者簽訂補充協議書，明確約定經營項目包括：農產品展售、花卉栽培、牲畜飼養、草藥植物栽種推廣、農特產品加工體驗、自然環境體驗（如露營區或露營車）、畜牧導覽活動等。
- (3) 其中，自然環境體驗相關活動，應依規定向地方主管機關申請，並取得設施及營運核准後始得營運，不得有違法違章經營情事，否則將依契約之違約終止條款辦理。農場亦將持續加強履約管理，確保契約落實執行。

3、臺東農場經營7件委託經營土地面積11餘公頃，委託業者實際未取得有機認證資格仍給予契約期限8年，得續約1次租期優惠案

- (1) 本案7件委託經營案皆位於農場規劃之有機栽培區域，且周邊土地均為有機栽培農田。農場為促進農業友善耕作及避免既有有機耕作環境遭破壞等因素，招標時即以有機作物生產為

委託經營標的。

- (2) 委託業者得標後應依契約規定辦理有機認證，尚未取得有機認證或認證失效者，依契約第16條第1項第11款規定，無權利金優惠且到期後不予續約。另依委託經營管理規定第5點給予短期作物契約5年期限，在契約屆滿前委託經營期間未積欠權利金，且無其他違約情事得申請續約一期，委託業者實質上有10年契約期限，相較8年屆期未辦理有機驗證，即終止契約，並無較長租期。
- (3) 目前上述7件委託經營案已終止2件，農場後續辦理類此案件將確實依委託經營管理規定第5點規定核予契約期限。

4、清境農場委託○○公司經營小瑞士花園（含旅遊服務中心）及遊客休閒中心休閒觀光相關業務，該超商成立2家分公司負責經營，惟歷年均以其母公司之會計師查核報告替代，與規定未合案

- (1) 清境農場先後於113年12月11日及114年1月21日，兩次召開「休閒觀光委託經營履約管理會議」。委託業者○○公司於會議中表示：「小瑞士花園、旅遊服務中心」、「旅客休閒中心」休閒觀光委託經營兩案，因第1~3季財務報表於契約未有明定，該公司由403報表統合製作之雙月份損益表，業經該公司會計師簽章審核在案，更加貼近商場實際營業情形，且雙月份較三個月的季報表，更加嚴謹，爰報請農場同意在案。
- (2) 另年度財務報表，○○公司現今準備113年度資料，刻正辦理2間分公司113年度會計師簽核每季財務報表，並於今(114)年5月前以分支機

構提出會計師簽證之年度財務報表，報農場審核。考量○○公司為股票上市之公司，且112年度收入規模達相當金額，尚屬合法誠信之績優公司，且近年(109年新冠疫情~113年4月3日花蓮地震)觀光業蕭條，該公司屢屢表達經營困難，農場基於互信互惠、互利共生及客觀形勢戮力維持。此外，○○公司原先分別成立之南投縣第86及第106等2家分公司，因颱風、新冠疫情、地震及內部因素，商場已整併及調整，現今為○○南投縣第86及第51分公司。

(3) 另退輔會所屬農場辦理第五類委託經營案經營項目(休閒農業、觀光遊憩、住宿、餐飲、零售)計有彰化、臺東及清境等3農場，經查彰化及臺東農場現行的委託業者均未有分支機構經營情形，且彰化及臺東農場亦依契約規定請委託業者配合於年度結束後半年內應提出年度財務報表送農場備查，故尚無前述清境農場類似之相同情形。

(五)按委託經營管理規定第13點明定，退輔會所屬農場就委託經營案，應每半年至少訪查1次。武陵農場經管宜蘭縣三星鄉大埔段7筆土地及臺東農場經管花蓮縣壽豐鄉榮光段67筆土地委託業者實際經營項目與契約未合，嗣經審計部查核發現後，該2農場始要求業者進行改善，並採取相關處置措施，該2農場對於委託經營案之訪查作業，顯有疏漏之處；另委託經營管理規定第5點規定，辦理有機農業之委託經營案，以通過驗證之日起計算契約期限，契約期限為8年。臺東農場經管7件委託經營案，周邊土地均為有機栽培農田，農場給予委託業者8年之契約期限以取得有機認證，相較於一般取得有機認

證所需時間是否過長，尤以長達8年之契約期限如仍未能取得有機認證，對於周邊有機栽培農田之耕作環境是否會產生不良影響等情，實有究明之必要；此外，清境農場委託○○公司經營休閒觀光相關業務，該公司成立2家分公司負責經營，惟歷年均以其母公司之會計師查核報告替代，顯未能反映其實際營業情形，允應確實要求該公司提供該2家分公司之財務報表，以符實情。

(六)綜上，退輔會所屬部分農場委託經營土地實際經營項目與契約規定未合，農場對於委託經營案之訪查作業，顯有疏漏之處；又對於需取得有機農業認證之委託經營案，允宜究明其契約期限是否妥適；另委託經營休閒觀光相關業務，允應要求廠商提供能反映其實際營業情形之財務報表，以符實情。

四、退輔會所屬部分農場委託經營土地未依規定取得農業用地作農業設施容許使用同意書、委託業者未依規取得經營登記許可，以及委託經營項目與土地使用分區與用地類別不合，均有未當。

(一)農業發展條例第3條：「本條例用辭定義如下：……

(第12款) 農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。……。」第8條之1：「……(第2項) 農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照……。(第3項) 前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。……。」第69條第1項：「農業用地違反

區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」農業部依上開農業發展條例第8條之1規定訂定「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，依該辦法第4條及第5條規定，申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及相關文件，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出申請，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱設施容許使用同意書）。

(二)區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條：「(第1項)違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。(第2項)前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」

(三)據審計部查核結果，武陵、清境及彰化等3農場部分委託經營之土地未依規定取得設施及經營許可，以及與土地使用管制不合之情形如下：

1、武陵農場經管宜蘭縣五結鄉季新段652地號等5筆土地（面積1.01公頃）及宜蘭縣三星鄉新大埔段20地號等7筆土地（面積1.19公頃）委託經營水產養殖業，惟業者均未取得主管機關發給之養殖登記

證及設施容許使用同意書，核與規定不合。

- 2、清境農場經營國有土地供短期作物委託經營計20筆，其中屬農牧用地者計7筆，委託業者未取得設施容許使用同意書，即興建溫室等農作產銷設施，核與規定未合。
- 3、彰化農場委託經營農牧用地計72筆（面積29.20公頃），委託業者均未取得設施容許使用同意書，彰化縣芳苑鄉北漢寶段44筆土地（面積14.77公頃）、溪州鄉榮光段7筆土地（面積1.00公頃）、嘉義縣東石鄉洲仔段洲仔小段39筆土地（面積3.75公頃）、屏東縣長治鄉榮華段12筆土地（面積8.08公頃）、內埔鄉圳頭段4筆土地（面積4.82公頃）及建興段11筆土地（面積7.47公頃），分別委託經營水產養殖、畜牧養殖業，惟委託業者皆未取得主管機關發給之養殖登記證或畜牧場登記證，且其中有40筆土地（面積5.12公頃），因土地使用地類別為甲種建築用地、丁種建築用地或水利用地，不能作為水產養殖或畜牧養殖使用。

(四)詢據退輔會就審計部查核武陵、清境及彰化等3農場部分委託經營之土地未依規定取得設施及經營許可，以及與土地使用管制不合之事實經過及處理情形，說明如下：

- 1、武陵農場經營之宜蘭縣五結鄉季新段652地號等5筆及三星鄉新大埔段20地號等7筆土地委託經營，經營現況未符規定案，原契約皆已終止並重新辦理招標作業。季新段652地號等5筆土地於114年4月辦理「第二類：水產養殖」委營招標無人投標，將續辦招標作業；新大埔段20、21及37地號等3筆土地於114年4月辦理「第三類：畜牧養殖」委託經營並決標，農場於契約規定1年內需取得養

殖登記證；新大埔段46、70、82及83地號等4筆土地於114年6月12日辦理「第一類：林業、農作物栽培」委託經營公告招標。

- 2、清境農場經營之7筆農業用地委託經營未取得設施容許使用同意書，其中南投縣仁愛鄉春陽段1096、1097、1098地號及松岡段791、792、793-14地號等6筆土地為非固定簡易溫室，依規定免申請；另春陽段1032-207地號土地有少部分水泥面，農場以114年3月26日清農產字第1140001075號函請委託業者依規定向南投縣政府申請容許使用。
- 3、彰化農場委託經營72筆（彰化地區32筆、嘉義地區24筆及屏東地區16筆）土地，委託業者均未取得農業用地作農業設施容許使用證明案：
  - (1) 彰化地區66筆土地，分別辦理1案畜牧養殖委託經營計22筆及分屬於9案水產養殖委託經營案中土地計44筆土地。畜牧場22筆中14筆為農牧用地，8筆已取得畜牧場登記、6筆為隔離帶無畜舍無需申請；其餘8筆分別為交通用地及丁種建築用地，目前辦理土地變更登記為農牧用地後，依規定逐項向彰化縣政府申請。水產養殖委託經營土地屬養殖用地除1筆申請中，其餘皆已取得養殖登記證，惟農牧用地部分尚待申請農業用地作農業設施容許使用中。
  - (2) 嘉義地區1案水產養殖委託經營計39筆土地已終止契約，目前辦理進行鄰近水利用地變更登記為農牧用地及土地合併等作業，俟完成後再行規劃活化運用。
  - (3) 屏東地區5案畜牧養殖委託經營計27筆土地，其中11筆農業設施容許於屏東縣政府審查中，餘16筆已取得農業設施容許使用，尚待取得建

築執照興建畜牧設施、取得使用執照、水權等前置作業後，依規向屏東縣政府提出申請。

- (五)按農業用地（如農牧用地、林業用地、養殖用地等土地）作農業設施使用（如農作產銷設施、水產養殖設施及畜牧設施），應向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關申請設施容許使用同意書，農業發展條例第8條之1第2項及「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第5條均有明文規定。退輔會所屬農場於委託經營時，未要求委託業者依規定向主管機關申請農業用地作農業設施容許使用，嗣經審計部查核發現後，該2農場始要求業者提出申請，即有未恰；另部分土地使用地類別非屬農業用地（甲種建築用地、丁種建築用地或水利用地），依區域計畫法第15條第1項規定，不能作為水產養殖或畜牧養殖使用，農場於委託經營前本應先予查明依法令規定容許使用之項目，惟農場未予查明即先委託經營，嗣經審計部查核發現後，農場始辦理土地使用地類別變更為農牧用地，亦有不當。
- (六)綜上，退輔會所屬部分農場委託經營土地未依規定取得農業用地作農業設施容許使用同意書、委託業者未依規取得經營登記許可，以及委託經營項目與土地使用分區與用地類別不合，均有未當。

調查委員：范巽綠、林文程、鴻義章