

# 國軍退除役官兵安置基金 102 年度預算評估報告目錄

頁次

一、榮工公司核心業務雖已移轉民營，惟以前年度協助該公司辦理資金調度 之借款迄未清償，潛藏之債務危機依然存在 -----	1
二、業務收入逐年降低，然管理及總務費用科目卻逐年增加，宜請該基金本 樽節原則覈實減列 -----	3
三、部分農場依自訂之行政規則額外收取服務費，並作為發放獎金及加班費 之財源，有違法之虞 -----	5
四、各農場所需汰購業務用車輛，宜檢討由台北榮民技術勞務中心結束營業 賸餘車輛撥用，俾樽節車輛購置支出 -----	8
五、宜持續積極清理被占用土地，以盡經管之責 -----	10

# 國軍退除役官兵安置基金 102 年度預算評估報告

## 一、榮工公司核心業務雖已移轉民營，惟以前年度協助該公司辦理資金調度之借款迄未清償，潛藏之債務危機依然存在

行政院 95 年 1 月間核准榮工公司「民營化修正執行計畫書」，榮工公司辦理業務切割，營造業務部分繼續推動民營化，非營造業務部分則以營業讓與模式，將資產與負債按財務會計準則第 35 號公報評估帳面價值後讓與安置基金；96 年度預算安置基金編列承接榮工公司資產及負債 650 億元，97 年度及 98 年度預算亦編列承接非營造業務之收入及相關支出，肇致安置基金預計發生嚴重虧損。

前述榮工公司民營化方式，僅將品質欠佳之資產及金額龐大之負債移轉予安置基金，並未減輕政府實質負擔，故 97 年 10 月再提出第 3 次修正計畫，民營化範圍改為無形資產、施工材料機具、技術人力及未完工程；98 年 11 月榮工公司與亞翔公司合資成立榮工工程公司，完成核心業務移轉民營，未隨同移轉民營部分仍由榮工公司賡續處理。惟安置基金仍肩負協助榮工公司辦理資金調度工作，之前該公司因瀕臨破產邊緣、債信評等不佳，故 97 年 7 月及 10 月由安置基金出面借款 73 億餘元，償債財源將由榮工公司處分及開發資產所得清償。經查：

### (一)安置基金代榮工公司借款，形同人頭戶，與基金成立宗旨不符

- 1.安置基金收支保管及運用辦法第 1 條規定：「行政院國軍退除役官兵輔導委員會為籌措退除役官兵安置計畫長期所需資金，特設置國軍退除役官兵安置基金…。」
- 2.榮工公司經營不善，非營造業務部分原計畫以營業讓與模式讓與安置基金，該公司核心業務移轉民營後，未移轉民營業務雖由該公司賡續辦理，安置基金仍需協助榮工公司辦理資

金調度工作，97年間由安置基金出面借款73億餘元，償債財源再由榮工公司處分及開發資產所得清償。此舉並非為籌措退除役官兵安置計畫長期所需資金，安置基金甚至成為榮工公司借款人頭戶，與前述基金成立宗旨不符。

**(二)償債財源雖稱係來自榮工公司處分及開發資產之所得，惟屆時處分狀況未如預期，仍需由國庫負擔**

- 1.榮工公司民營化方案修正為以該公司商標、工程實績、證照等無形資產、施工材料機具、技術人力及未完工程為民營化範圍，其中無形資產及施工材料機具以資產作價方式與民間合組公司，未完工程則委由民營化後新公司負責施工，其餘包括非營造業務等其他業務留存榮工公司自行清理；98年11月榮工公司與亞翔公司合資成立榮工工程公司，已完成核心業務移轉。
- 2.安置基金雖已不再承接榮工公司非營造業務，惟97年度協助榮工公司資金調度出面借款73億餘元，償債財源係由榮工公司處分及開發資產所得清償。因榮工公司資產處分結果深受市場因素影響，無法預估損益及掌握時效性，淨變現價值倘大幅降低，將危及資產品質；另開發工業區借款利息，係資本化計入成本，未能租售之工業區開發成本逐年上升，資產處分困難度亦逐年提升，屆時若榮工公司資產處分狀況未如預期，甚至低於借款金額，國庫將成為該筆負債最終承擔者。

**(三)以退輔會名義簽訂債務契約，惟僅於安置基金揭露短期借款數額，潛藏政府債務**

- 1.預算法第9條規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」

2.安置基金管委會因未具法人資格，係以行政院國軍退除役官兵輔導委員會(簡稱：退輔會)名義簽訂借款契約，該基金102年度預算案編列協助榮工公司辦理資金調度利息費用7,700萬元，退輔會亦編列公務預算支應，故倘資產處分狀況未如預期，國庫將成為該項負債最終承擔者。而由安置基金出面借款之負債，僅於該基金預算書列示短期債務73億餘元及相關利息支出，至中央政府總預算及退輔會單位預算則未將相關未來可能支出及負債全貌明確表達，有隱匿政府潛藏負債之嫌。

綜上，安置基金協助榮工公司辦理資金調度工作並出面借款，不符收支保管及運用辦法所訂之「籌措退除役官兵安置計畫長期所需資金」基金成立宗旨；償債財源雖由榮工公司處分及開發資產所得清償，倘屆時處分狀況未如預期，低於借款金額時，恐成為政府財政負擔。另該項負債僅列示於安置基金預算，中央政府總預算及退輔會單位預算對債務資訊之揭露卻付之闕如，恐有隱匿政府潛藏債務之嫌。

## **二、業務收入逐年降低，管理及總務費用科目卻逐年增加，宜本摶節原則酌予減列**

安置基金102年度管理及總務費用(以下簡稱管總費用)編列1億9,511萬3千元，較上年度預算1億9,025萬7千元，增加485萬6千元。經查：

### **(一)管總費用預算編列逐年增加，允非妥當**

中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範第貳、甲、三、(一)點規定：「…；業務成本與費用增加幅度，以不超過業務相關收入成長幅度為原則。」查安置基金近年業務收

入逐年降低，101 年度及 102 年度業務收入均僅為 100 年度決算數之 6 成，然其管總費用卻逐年遞增，101 年度與 102 年度該費用分別成長 3.76% 及 2.55%，已不符前揭作業規範之規定。

**(二)管總費用較 101 年度實際增列 2,375 萬 1 千元，增幅 13.86%**

安置基金 102 年度管總費用雖較上年度僅微增 485 萬 6 千元，然因所轄編列分預算中之台北榮民技術勞務中心已於 101 年 6 月 30 日結束營業，扣除該中心 101 年度管總費用 1,889 萬 5 千元，該基金其他附屬單位分預算 102 年度管總費用較 101 年度實際增加 2,375 萬 1 千元，增幅達 13.86%。

其中清境農場、該基金管理委員會、武陵農場及台東農場等單位，102 年度管總費用增幅均超過 10%，且遠超出當年度業務收入成長比率，尤顯不合理，該基金允應重新檢討各分預算單位管總費用增列之必要性及合理性，俾撙節支出。

綜上，安置基金近年業務收入逐年降低，然其管總費用卻逐年遞增，102 年度管總費用較上(101)年度增加 2,375 萬 1 千元，增幅達 13.86%，顯該基金在業務量大幅縮減情況下，未能本撙節原則，有效控管各項管總費用支出，允非妥當，建議酌予減列，以資撙節。

**附表 1：安置基金 100 年度至 102 年度業務收入明細概況表**

單位：新台幣千元

單位	100 年度 決算數	101 年度 預算數	102 年度 預算數	102 年度 成長比率
森林保育事業管理處	73,035	74,736	70,885	-5.15%
龍崎工廠	100,190	84,420	91,540	8.43%
台北榮民技術勞務中心	1,349,994	110,862	-	-
清境農場	255,957	238,853	262,908	10.07%
福壽山農場	189,212	165,571	181,970	9.9%
武陵農場	255,174	225,305	218,300	-3.11%
彰化農場	28,796	28,870	28,474	-1.37%

嘉義農場	6,696	14,100	13,650	-3.19%
屏東農場	22,656	17,597	28,062	59.47%
花蓮農場	15,035	14,800	16,032	8.32%
台東農場	45,956	44,349	44,878	1.19%
安置基金管理委員會	907,832	913,412	958,544	4.94%
內部往來	-75,245	-65,087	-73,509	
合計數	3,175,288	1,867,788	1,841,734	

※註：1. 資料來源為安置基金 102 年度預算書，本研究整理。

**附表 2：安置基金 100 年度至 102 年度管總費用明細概況表**

單位：新台幣千元

單位	100 年度 決算數	101 年度 預算數	102 年度 預算數	102 年度 成長比率
森林保育事業管理處	9,764	10,248	8,071	-21.24%
龍崎工廠	5,719	5,959	6,215	4.3%
台北榮民技術勞務中心	17,481	18,895	-	-
清境農場	25,863	29,721	43,481	46.3%
福壽山農場	30,052	28,663	31,218	8.91%
武陵農場	30,926	32,782	36,542	11.47%
彰化農場	16,353	16,832	16,680	-0.9%
嘉義農場	4,322	3,793	3,966	4.56%
屏東農場	8,836	9,836	11,559	17.52%
花蓮農場	11,713	11,015	11,542	4.78%
台東農場	20,462	19,912	22,206	11.52%
安置基金管理委員會	1,863	2,601	3,633	39.68%
合計數	183,354	190,257	195,113	

※註：1. 資料來源為安置基金 102 年度預算書，本研究整理。

### 三、部分農場依自訂之行政規則額外收取服務費，並作為發放獎金及加班費之財源，顯有未合

依退輔會各遊憩區經營管理原則所訂，各遊憩區可視情況於旅客住宿、餐飲及遊憩活動等消費總額中收取 10% 服務費，服務費中提撥 50%，按職務配點標準發放予非編制內員工，其餘 50% 則作為該等人員之年節慰問金、福利金、加班費及推廣費；上述

服務費係以「應付代收款」科目列帳，列入繳納營業稅之計算基準，但未計入業務收入科目項下。經查：

**(一)服務費收入未納入業務收入，有悖相關法規及一般公認會計原則**

- 1.商業會計法第 1 條規定：「…公營事業會計事務之處理，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。」同法第 59 條規定：「營業收入應於交易完成時認列。…前項所稱交易完成時，在採用現金收付制之商業，指現金收付之時而言；採用權責發生制之商業，指交付貨品或提供勞務完畢之時而言。」
- 2.預算法第 89 條則規定：「附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金…其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。」
- 3.據安置基金表示，所屬分預算中計有武陵農場、福壽山農場、清境農場、台東農場及屏東農場等依退輔會自訂之各遊憩區經營管理原則計收 10%服務費，服務費雖列入繳納營業稅之計算基準，惟其於會計帳上係以「應付代收款」列帳，故未納入業務收入收繳國庫，所收服務費之運用方式，亦依前開原則所訂，50%按職務配點標準發放予非編制內員工，其餘 50%作為該等人員加班費、年終獎金、績效獎金及推廣費等用途；以 100 年度為例，武陵農場收取 1,304 萬餘元，清境農場收取 1,108 萬餘元，福壽山農場收取 592 萬餘元，台東農場及屏東農場較少，分別收取 14 萬元及 53 萬餘元。
- 4.依會計收益原則及商業會計法規定，收入認列係於交付貨品或提供勞務完畢時為之，服務費收入既於交易完成時隨同收取，且列為繳納營業稅之計算基準，理應計入基金之業務收入；該基金以「應付代收款」列帳，未納入業務收入，恐已

違反一般公認會計原則。另以服務費收入為財源之員工加班費、年終獎金、績效獎金及推廣費等費用，由於服務費收入未納入基金之業務收入，故上述各項費用亦未編列預算，形同各農場「私帳」。

## (二)以行政規則作為支給獎金及加班費之依據，恐違法制

- 1.參酌司法院釋字第 282 號解釋理由書：「至國民大會代表在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬、以及其他中央民意代表所得受領之待遇，均涉及人民之納稅負擔，自應分別以法律明定其適當之項目及標準，始得據以編列預算支付之。」另釋字第 524 號解釋文：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」
- 2.中央法規標準法第 11 條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」
- 3.公務人員俸給法第 18 條規定：「本法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。…。」同法第 19 條規定：「各機關不得另行自定俸給項目及數額支給，未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。…。」
- 4.該基金額外收取服務費雖係作為發放非編制內員工獎金及加班費之財源，惟該等人員之薪資、獎金等待遇事項，於僱用契約內即應載明，並列為農場經營成本以計算收費標準。故

該基金逕自訂立行政規則，另行收取 10% 服務費作為支給獎金及加班費之財源，恐有違反司法院釋字第 282 號及第 524 號解釋文意旨之虞。

綜上，服務費收入係於交易完成時隨同收取，且列為繳納營業稅之計算基準，依一般公認會計原則及商業會計法規定，應列為基金之業務收入，不應以「應付代收款」列帳；另該基金以自訂之行政規則作為支給非編制內員工獎金及加班費之依據，恐有違反司法院釋字第 282 號解釋文意旨之虞，亦應一併改進。

#### 四、各農場所需汰購業務用車輛，宜檢討由台北榮民技術勞務中心結束營業賸餘車輛撥用，俾撙節車輛購置支出

安置基金 102 年度固定資產建設改良擴充預算編列 1 億 6,053 萬元，其中用於汰購各農場業務用車輛所需經費 326 萬 9 千元（詳附表 1），據該基金說明，渠等車輛係依實際需要辦理增購或汰換，業報經主管機關退輔會審核同意辦理。經查：

- (一) 102 年度中央及地方政府預算籌編原則第四、(十)點規定：「…除依法律增設機關始得新增車輛，及依規定辦理增購或汰換外，均暫緩編列。…」同原則第四、(十一)點規定：「…於公務車輛報廢後，應以集中調派方式運用現有公務車輛，支援各項公務所需。」
- (二) 中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範第壹、乙、十三、(一)點規定：「…1. 業務用車輛：(1) 各型客貨兩用車、各型貨車、各型工程車、機車及其他特殊用途車輛，得依實際需要辦理增購或汰換。」而依共同性費用編列標準表規範，機車汰換年限為滿 6 年。
- (三) 安置基金 102 年度擬增購或汰換業務用車輛包括小貨車 5 輛、

機車 12 輛及搬運車 2 輛，其雖經主管機關退輔會審核同意辦理，然因台北榮民技術勞務中心已於 101 年 6 月 30 日結束營業，該中心原有車輛包括機車 15 輛、小型客貨車 5 輛及傾卸車 1 輛，目前均由該基金管理委員會概括承受，該基金管理委員會允應重新檢視車輛狀況，並將堪用且閒置車輛移撥各農場使用，俾樽節 102 年度業務用車輛購置支出。

綜上，台北榮民技術勞務中心已於 101 年 6 月 30 日結束營業，安置基金管理委員會宜審酌將該勞務中心所留堪用且閒置車輛移撥各農場使用，俾樽節車輛購置支出。

**附表 1**：安置基金 102 年汰購業務用車輛明細表

單位：輛；新台幣千元

單位	車輛種類	數量	金額
清境農場	小貨車	2	943
	機車	3	147
	搬運車	1	200
福壽山農場	小貨車	1	425
武陵農場	機車	7	391
彰化農場	機車	1	50
屏東農場	搬運車	1	200
花蓮農場	機車	1	63
	小貨車	1	425
台東農場	小貨車	1	425
合計		19	3,269

※註：1. 資料來源：安置基金提供，本研究整理。

**附表 2**：台北榮民技術勞務中心車輛情形

單位：輛

種類	購置年月	數量
機車	87 年 9 月	2
	96 年 3 月	7
	97 年 5 月	6
小型客貨車	85 年 9 月至 87 年 8 月間	5
傾卸車	88 年 8 月	1

※註：1. 資料來源：安置基金提供，本研究整理。

## 五、宜持續積極清理被占用土地，以善盡經管之責

安置基金各農場截至 101 年 10 月底被占用土地 163 筆，面積約 37 萬平方公尺，相較 99 年底及 101 年度被占用土地筆數及面積均呈現大幅增加，顯未善盡經管之責。經查：

### (一)相關規定

1. 財政部於 98 年 2 月 19 日行政院第 3132 次院會中提出「強化國有財產管理及運用效益方案」報告，對於改善國有財產被占用問題，要求各機關全面盤點財產，加速產籍管理電子化，並訂定每年處理被占用財產 10% 之目標。
2. 財政部 101 年 4 月 11 日修訂發布之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 1 項規定：「各機關經管被非政府機關占用之國有不動產，管理機關有公用需要或為其主管目的事業需用者，應依下列方式收回後，依預定計畫、規定用途或事業目的使用：(一) 協調占用者騰空遷讓。(二) 協調地方政府以違建拆除。(三) 訴訟排除。(四) 其他適當處理。」

### (二) 101 年度處理進度顯已嚴重落後，允應加強處理速度

查安置基金 99 年度及 100 年度處理被占用國有公用土地之筆數及面積均達 10% 以上，尚符合財政部所訂年度處理目標。然 101 年度截至 10 月底處理面積 1 萬 1 千平方公尺，約僅 3.79 % (詳附表 1)，且因該處理面積僅為被占用地號土地之部分面積，爰完成處理筆數仍為 0 筆，處理進度有落後情事，該基金允應加強處理速度，俾符合財政部所訂年度處理目標。

### (三) 新增被占用土地面積呈現逐年增加，安置基金允研議妥善防範措施

該基金各農場每年度新增被占用土地筆數及面積均遠大於

當年度處理完成者，造成各年度期末被占用土地筆數及面積呈現逐年增加，截至 101 年 10 月底被占用土地筆數已達 163 筆，面積約 37 萬平方公尺，遠超過 99 年底被占用之 48 筆，面積約 5 萬 1 千平方公尺，安置基金除應加強被占用土地清理速度外，允應研議妥善防範措施，俾免土地被占用情事持續發生。

**附表 1：安置基金各農場土地被占用情形** 單位：筆；平方公尺

年 度	期初占用情形		年度處理情形		年度新增情形		期末占用情形	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
99	80	67,276	32	15,463	0	0	48	51,813
100	48	51,813	11	12,084	63	272,189	100	311,918
101	100	311,918	0	11,813	63	70,073	163	370,178

※註：1. 本表係安置基金提供，本研究整理。

2. 101 年度係截至 10 月底資料。

綜上，安置基金各農場處理所經管被占用土地之進度嚴重落後，截至 101 年 10 月底，仍有 163 筆，面積約 37 萬平方公尺尚待處理，該基金除應儘速依「強化國有財產管理及運用效益方案」及「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」等規定積極清理外，並應研議妥善防範措施，俾免土地被占用情事持續發生。

(分機：1924 曾文煌)