審計部專案審計報告

高雄市花卉批發市場經營管理執行情形



民國 105 年 1 月

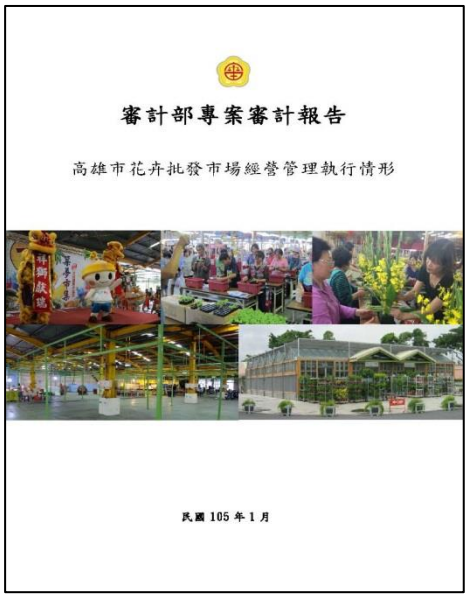
審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國 105 年度審計人力計有 731 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 103 年審計結果可量化財務效益約 240 億 2 千 5 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 18.55 元。

本專案審計報告揭露高雄市政府辦理高雄市花卉批發市場經營管理，未研訂兼營業務使用場地收費標準，任由高○花卉公司無償使用於營利事業等情事，業經促請高雄市政府檢討改善，已督促高○花卉公司修正相關場地管理要點，據以收取相關費用；並持續籌劃長期農特產展售會及徵求農特產經營者進駐經營，以提升經營效能。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



目　　錄

壹、總述 …… 1
一、調查原委 …… 1
二、調查範圍 …… 2
三、調查方法及限制 …… 2
四、主要調查發現 …… 3
五、調查意見處理情形 …… 4
貳、專案調查辦理情形 …… 4
一、前言 …… 4
二、調查重點及發現 …… 6
三、調查意見及建議 …… 9
參、行政機關回應情形 …… 16
肆、後續改善及整體效益情形 …… 18
伍、結語 …… 20

圖　目　錄

圖 1　高雄市花卉批發市場之地理位置 · 1
圖 2　高雄市花卉批發市場之花卉分貨處理場、花卉冷藏庫、盆花展示區 …… 6
圖 3　高○花卉公司 97 至 101 年度管理費及外銷收入簡明圖 …… 11
圖 4　花卉分貨處理場歷年使用席位變化情形簡明圖 …… 14
圖 5　高○花卉公司將花卉分貨處理場部分席位轉租予業者舉辦「南北極地風光博覽會」情形 …… 15
圖 6　高雄市政府與高○花卉公司於花卉分貨處理場辦理農特產品及國產花卉行銷推廣活動情形 …… 19
圖 7　高○花卉公司提供高雄花卉批發市場場地予農特產經營者進駐經營之優惠廣告 …… 19

表　目　錄

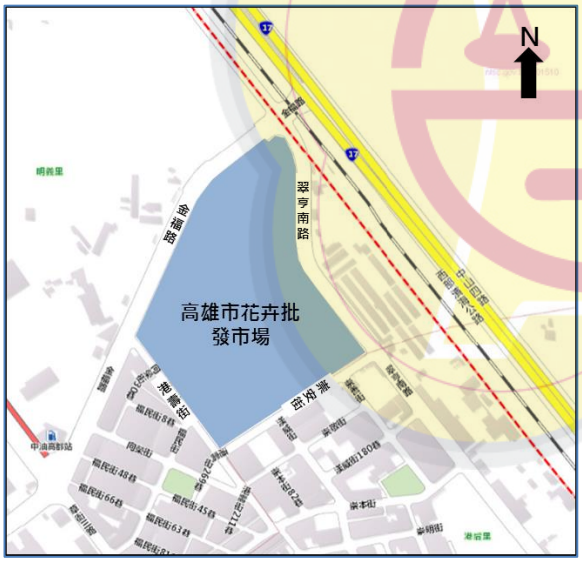
表 1　高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫內容簡明表 …… 5
表 2　高雄市政府核定高○花卉公司所提營運計畫、經營管理成效、使用標的物維護保養等工作報告，及指導監督情形簡明表 · 7
表 3　高○花卉公司 97 至 101 年度使用費繳交情形表 …… 10

高雄市花卉批發市場經營管理執行情形

壹、總述

一、調查原委

高雄市花卉批發市場位於高雄市前鎮區金福路、翠亨南路、港壽街及崇安街所圍區域，占地 8.188 公頃[1](詳圖 1)，高雄市政府於民國(下同)90 年 2 月間採公辦民營方式委由台○花卉產銷股份有限公司(下稱台○花卉公司)經營。該府於同年 8 月 6 日與台○花卉公司簽訂經營管理契約，至 91 年 5 月 16 日再由該公司轉投資之高○國際花卉股份有限公司(下稱高○花卉公司)概括承受該契約之權利與義務。嗣經該府於 92 年間完成該花卉批發市場基本建築設施後，於 93 至 95 年間另辦理高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫(下稱本計畫)，所需經費由行政院農業委員會農糧署(下稱農糧署)補助 6,017 萬餘元，連同該府自籌 6,628 萬元及高○花卉公司出資 1,111 萬餘元，經費合計 1 億 3,757 萬餘元，具體內容為於該花卉批發市場場地內興建花卉分貨處理場、花卉冷藏庫、盆花展示區等建物及設施。該府辦理該園區經營管理情形，經地方民意代表於高雄市議會 102 年 5 月 10 日第 1 屆第 5 次定期大會質詢時指出，高雄市花卉批發市場於 102 年初由高雄市政府農業局(下稱農業局)重新甄選經營主體，仍由高○花卉公司取得經營權，惟該公司過去未妥適



資料來源：擷取自內政部建置之地理資訊圖資雲服務平台(TGOS 平台)。

圖 1　高雄市花卉批發市場之地理位置

[1] 高雄市前鎮區金福路、翠亨南路、港壽街及崇安街所圍之前鎮區朝陽段 44-1、45-1、60-1 及 72-1 等地號土地，面積 8.188 公頃(即 81,880 平方公尺)，都市計畫為批發市場用地，高雄市花卉批發市場使用面積約 4 公頃，其餘 4 公頃土地原預留供高雄果菜暨肉品批發市場使用，因當地居民反對，未能完成遷建，該部分區域於舉辦 2002 海洋首都國際花卉展後闢建為綠地，無償開放民眾入內活動。

經營管理，致園區水池乾枯，雜草叢生，環境凌亂，附近里民欲進入休閒運動都為之卻步，顯示高雄市政府對該園區之興建及經營管理涉有欠當情事。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。高雄市審計處為瞭解高雄市政府辦理本計畫情形，於 102 年派員辦理專案調查，期能就其經營管理情形全盤瞭解並發掘問題，俾提出適切建議意見，發揮審計積極功能。

二、調查範圍

本調查涵括高雄市政府辦理高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫成效及高雄市花卉批發市場經營管理情形。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

1. 參據最高審計機關審計準則(ISSAI)第 3000 號「績效審計準則」(草案[2])中說明審計人員應在整個查核過程中樂於創新；又第 3100 號「績效審計核心觀念指引」(草案[2])亦指出，在創新作為上，資料分析與資料探勘是各國審計機關一致認為成功之優良實務。爰本案調查過程中，參據上開準則，運用根本原因分析(Root Cause Analysis, 簡稱 RCA)之程序，辨識相關問題為何發生。其分析過程所需質化資料之文件蒐集及分析方式，則係導入英國國家審計署(National Audit Office of the United Kingdom, 簡稱 NAO)之績效審計質化證據手冊(Getting beneath the surface: A Handbook in Using

[2]ISSAI 約每 5 年修訂 1 次，其第 3000 號「績效審計準則」及第 3100 號「績效審計核心觀念指引」之下一版本預計於 2016 年施行，目前草案已先行公告徵求提供修改意見，詳 ISSAI 網站 http://www.issai.org/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines/。

Qualitative Evidence in Value for Money Examinations, 1999）建議採用之網際網路及時序分析（Chronological Analysis）等創新思維之工具方法。

2. 本案調查程序係先運用網際網路、高雄市議會議事查詢系統等廣泛搜尋與本計畫相關資訊，並請承辦單位農業局提供相關計畫之執行目標、範圍、預算來源、成效等資料，輔以訪談承辦單位人員，以取得充分、攸關、適切與合理之證據，再運用上述根本原因分析程序，依取得之文件及資訊以時序分析方法，深入研析高雄市政府辦理本計畫之潛存問題，據以提出客觀審核意見。

(二)調查限制

高雄市政府自 93 年起辦理本計畫，迄高雄市審計處 102 年調查本案時已歷經 9 年，承辦單位歷經該府前建設局市場管理處、經濟發展局(下稱經發局)、農業局等，且因年代已久及承辦人員更迭，增加資料蒐集之困難度。囿於審計人力與外勤時間等因素，本次調查係依據所列調查重點進行資料蒐集，並研提審核意見。

四、主要調查發現

經高雄市審計處調查結果，發現高雄市政府辦理高雄市花卉批發市場經營管理執行情形，核有下列缺失：

(一)未研訂兼營業務使用場地及設施收費標準據以向高○花卉公司收取使用費或租金，任其無償使用於營利且非公用事業業務，有損該府權益。

(二)辦理花卉分貨處理場新建計畫過程，未能徵詢承銷商進駐意願，及未依預算法規定切實辦理成本效益分析，確認分貨場地需求規模，致完成後場地低度使用情形日益嚴重，未能發揮花卉分貨銷售之預期功能，又對於花卉公司將花卉分貨處

理場轉租予業者舉辦營利活動，未予督促改正或另訂收費標準，顯未善盡督導考核及維護政府權益。

五、調查意見處理情形

本案調查所見缺失，經高雄市審計處依審計法第 69 條規定，於 103 年 4 月 11 日通知高雄市市長查明妥適處理，並報告監察院。嗣經高雄市政府於 103 年 6 月 9 日、8 月 15 日、10 月 27 日、104 年 3 月 4 日及 5 月 27 日研提具體改善措施並予以失職人員適當處分，經高雄市審計處追蹤結果，高雄市政府已督促高○花卉公司於 103 年 9 月 25 日修正「高雄國際花卉批發市場分貨處理場管理要點」，就兼營業務使用場地及設施部分增訂管理費收費標準，據以收取管理費，該公司再依契約規定繳交使用費予該府；該府並與高○花卉公司開辦「高雄花市農特產品展售暨國產花卉行銷推廣計畫」，於 103 年度辦理 14 場展售活動、3 場大型表演活動、4 場農產花卉主題展覽、6 場種苗推廣活動、22 場花卉與農閒 DIY 活動、30 場次農產品促銷推廣活動、16 場次農特產品品嘗活動等，農產品消費金額逾 700 萬元，並持續籌劃長期農特產展售會及徵求農特產經營者進駐經營以提升經營效能。另高○花卉公司將花卉分貨處理場轉租予業者舉辦營利活動部分，函知該公司說明分貨處理場不得為花卉批發交易、理貨及其他核准經營業務以外之使用，並向業者收取場地使用費。高雄市審計處嗣將其改善情形於 104 年 7 月 10 日函報審計部核轉監察院。該院已於同年 8 月 18 日函復准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起

高雄市政府於87年間，鑒於高屏地區及鄰近縣市尚無可提供花卉產銷雙方進行交易之適當場所，及考量市民對花卉消費之需求日益增加，依農產品市場交易法第12條第2項規定報請行政院農業委員會(下稱農委會)准予籌設高雄市花卉批發市場。案經農委會88年1月25日函復同意，並請該府儘速籌設。高雄市政府於92年間完成該花卉批發市場基本建築設施後，賡續自93年起辦理高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫，計畫於花卉批發市場內建構一處集合花卉展示、展售、倉儲、外銷之全功能花卉行銷推廣園區(詳表1)。

(二)計畫內容及執行進度

該府自93年起至95年止，由農糧署補助6,017萬餘元，連同該府配合款6,628萬元及高○花卉公司投資1,111萬餘元，合計經費1億3,757萬餘元，分年辦理本計畫，93年先行新建面積約2,000坪並規劃為220席位之花卉分貨處理場及污水處理設備，相關工程於93年11月完工，94年4月30日啟用；94年賡續建置面積約350坪之花卉冷藏庫建築、100坪之花卉冷藏庫及盆

表1　高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫內容簡明表

單位：新臺幣千元

項次	計畫名稱	經費來源				相關說明及計畫內容
		農糧署	高雄市政府	高○花卉公司	小計	
合計		60,175	66,280	11,118	137,573	-
1	高雄市花卉產業行銷推廣園區花卉分貨處理場新建	38,700	38,700	8,600	86,000	1.農糧署93年5月5日核定補助。 2.新建花卉分貨處理場及污水處理設備。
2	94年建構農民團體花卉共同運銷與市場間供銷關係計畫	5,455	8,000	2,518	15,973	1.農糧署94年4月28日核定補助。 2.盆花交易軟體及設備之建置；花卉冷藏庫及建築興建；盆花展示區增建。
3	高雄市花卉產業行銷推廣園區新建計畫(Ⅲ)	16,020	19,580	-	35,600	1.農委會95年10月23日核定補助。 2.花卉冷藏庫興建；園區設施改善。

資料來源：整理自高雄市政府農業局提供資料。

花展示區，相關工程於 95 年 3 月完工啟用；95 年再增建 200 坪之花卉冷藏庫，及辦理園區之道路與排水設施改善，相關工程於 96 年完成(詳圖 2)。



資料來源：102 年 7 月 19 日實地拍攝。

(1)花卉分貨處理場



資料來源：擷取自高雄市花卉批發市場網站。

(2)花卉冷藏庫



資料來源：擷取自高雄市花卉批發市場網站。

(3)盆花展示區

圖 2　高雄花卉批發市場之花卉分貨處理場、花卉冷藏庫、盆花展示區

二、調查重點及發現

高雄市審計處經就高雄花卉批發市場之經營主體甄選、委託經營管理成效等情形深入查核，茲將本計畫查核結果，摘述如次：

(一)經營主體甄選情形

1. 該府前建設局[3]於 88 年 9 月 4 日簽經市長核准以公辦民營方式興辦該花卉批發市場，案經該府 90 年 2 月 26 日甄選後，由台○花卉公司取得經營權。該府於同年 8 月 6 日與台○花卉公司簽訂經營管理契約，至 91 年 5 月 16 日再由該公司轉投資之高○花卉公司概括承受該契約之權利與義務。

2. 高○花卉公司於 98 年 6 月與高雄市政府續約 4 年(經營期間追溯自 97 年 10 月開始)，至該府 102 年 7 月重新甄選經營主體，再次由該公司取得該花卉批發市場之經營權，委託經營期限至 107 年 1 月 10 日。

(二)委託經營管理成效

1. 據高雄市政府 88 年間陳報農委會核准之「高雄市花卉批發市

[3] 高雄市政府於 98 年 1 月 1 日將建設局組織修編為經濟發展局，復於 99 年 12 月 25 日因應高雄縣、市合併，成立農業局，並將經濟發展局職掌之農林牧業移撥農業局掌理。

場設立規劃書」，設立該花卉批發市場之長期目標，係為使其成為一國際化行銷拍賣市場。該府自 90 年 8 月起與台○花卉公司簽訂經營管理契約，91 年 5 月高○花卉公司概括承受契約經營該花卉批發市場迄今已逾 10 年，為國內唯一經營外銷之花卉批發市場。該府為因應市場環境變化將原成為國際化行銷拍賣市場目標，自 97 年起調整為由高○花卉公司自行開拓海外國際行銷據點，自辦外銷國產花卉。

2. 高雄市政府核定高○花卉公司所提營運計畫、經營管理成效、使用標的物維護保養等工作報告，及該府指導監督情形詳表 2。

3. 據高○花卉公司之年度營運報告書，其主要營業收入來源為向花卉供應人與承銷人收取之花卉交易管理費及自辦外銷之收入。該府雖依農產品市場交

表 2　高雄市政府核定高○花卉公司所提營運計畫、經營管理成效、使用標的物維護保養等工作報告，及指導監督情形簡明表

項次	契約名稱	實際執行起迄日期	高○花卉公司營運計畫提報情形	高○花卉公司經營管理成效、使用標的物維護保養等工作報告提報情形	高雄市政府指導監督情形
1	高雄市花卉批發市場經營管理使用契約	92 年 10 月 12 日起至 97 年 10 月 11 日止	該府於 94 年 4 月 9 日核准高○花卉公司籌設高雄市花卉批發市場，案內核准之「高雄市花卉批發市場籌設計畫書」已包含營運計畫。	高○花卉公司於 97 年 5 月 21 日向該府提出相關報告。該府於 97 年 9 月 23 日召開審查會議並決議高○花卉公司取得續約資格。	高○花卉公司將其財務報表暨會計師查核報告檢送該府參考，該府僅作書面審查。
2	高雄市花卉批發市場土地及其附屬設施租賃契約	97 年 10 月 12 日起至 101 年 10 月 11 日止	屬續約性質，依前次契約之營運計畫繼續經營高雄花卉批發市場，高○花卉公司未另提營運計畫。	契約屆滿由該府收回使用標的物，重新辦理招商；契約內未約定高○花卉公司應提報經營管理成效及對使用標的物維護保養之工作報告予該府。	
3	高雄市花卉批發市場土地及其附屬設施租賃契約	102 年 1 月 11 日起至 107 年 1 月 10 日止	高○花卉公司於參加甄選時提報之營運計畫書已納入契約。	契約尚未屆滿。	

資料來源：整理自高雄市政府農業局提供資料。

易法第 16 條及農產品市場交易法施行細則第 17 條規定向該公司收取花卉交易管理費收入 4.3%至 12.8%間不等之使用費，惟該公司使用該花卉批發市場土地及其附屬設施於自辦外銷、搬運及展覽業務部分，該府未向其收費。

4. 該府於 93 年 5 月間獲農糧署補助 3,870 萬元，連同該府配合款 3,870 萬元及高○花卉公司配合款 860 萬元，合計經費 8,600 萬元，於該花卉批發市場內新建面積約 2,000 坪之花卉分貨處理場，相關工程於 93 年 11 月完工，94 年 4 月 30 日啟用。因該府於申辦新建計畫過程未向花卉承銷商徵詢進駐意願，致該花卉分貨處理場完成後有使用率欠佳情事。嗣後高○花卉公司雖依經發局核准之改進措施計畫招商，惟 99 年 12 月改進前之使用席位之平均使用率為 57.5%，改進後卻降至 27.8%，顯示該花卉分貨處理場長期處於低度使用情形，仍未獲改善。

5. 高雄市審計處於 102 年 7 月間派員會同該府人員實地查核該花卉批發市場使用情形發現，未經該府核准，高○花卉公司逕將花卉分貨處理場部分席位出租予業者舉辦與農產品展售無關之「南北極地風光博覽會」，並有向參觀民眾收費情事。

(三)資產轉移及管理情形

本計畫之經費來源，係高○花卉公司自籌十分之一，餘由高雄市政府與農糧署出資各半。農糧署出資 45%之產權於 99 年 1 月間轉移予該府；至高○花卉公司出資 10%之產權亦於 102 年初轉移予該府。該府

另與高○花卉公司簽訂租賃契約，將該花卉批發市場土地及其附屬設施提供高○花卉公司使用。

三、調查意見及建議

前項調查發現之缺失，高雄市審計處依審計法第 69 條規定於 103 年 4 月 11 日通知高雄市市長查明妥處，並報告監察院。茲分述如次：

(一)未研訂兼營業務使用場地及設施收費標準據以向高○花卉公司收取使用費或租金，任其無償使用於營利且非公用事業業務，有損該府權益

1. 按農產品市場交易法第 3 條第 2 款規定之用辭定義，農產品批發市場係指每日或定期集中進行農產品交易之機構；同法第 12 條第 1 項規定，農產品批發市場為公用事業；同法第 13 條第 2 項規定，農產品批發市場之經營主體均不得以營利為目的。另據農委會 75 年 4 月 19 日公告，指定「花卉」為農產品市場交易所稱之農產品。

2. 依上開農產品市場交易法規定所設立之花卉批發市場，係屬不以營利為目的之公用事業。經查該府於 87 年間，鑒於高屏地區及鄰近縣市尚無可提供花卉產銷雙方進行交易之適當場所，及考量市民對花卉消費之需求日益增加，依農產品市場交易法第 12 條第 2 項規定報請農委會准予籌設高雄市花卉批發市場。案經農委會 88 年 1 月 25 日函復同意，並請該府儘速籌設。嗣經該府於 90 年 2 月 26 日甄選結果，由台○花卉公司取得高雄市花卉批發市場經營權，該公司於同年 8 月 6 日與該府簽訂經營管理契約，至 91 年 5 月 16 日再由該公司轉投資之高○花卉公司概括承受該契約之權利與義務。高○花卉公司於 97 年 10 月與該府續約 4

年，至 102 年 7 月該府重新甄選經營主體，再次由該公司取得該花卉批發市場之經營權。

另據該府提供之高○花卉公司年度營運報告書，該公司主要營業收入來源係依農產品市場交易法第 27 條規定向花卉供應人與承銷人收取之花卉交易管理費，以及自 97 年起自辦花卉外銷、搬運、展覽業務等之收入。經分析該公司近 97 至 101 年間自辦外銷收入占全年總營收之比率，除98年度下降外，其餘年度呈現提升情形，至101年已逾全年總營收三成，達到 35.35%(詳表3、圖3)。

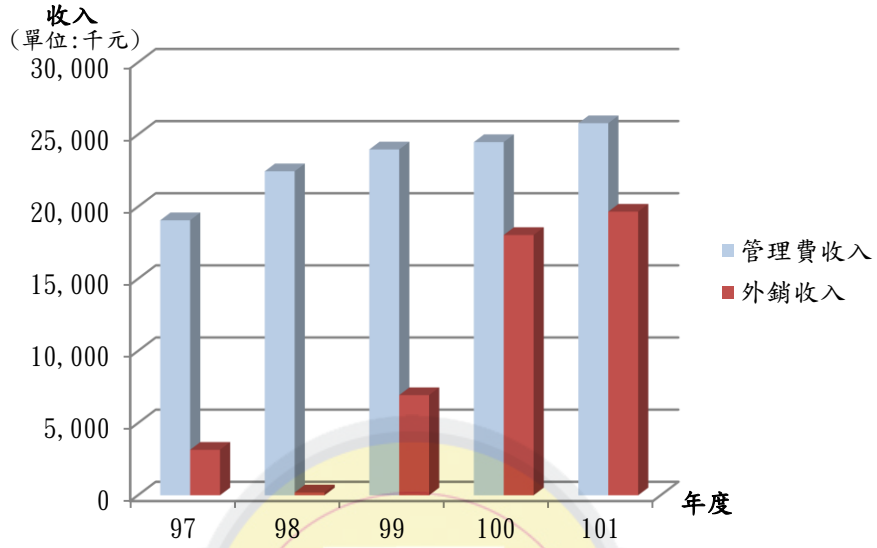
3. 另據前揭該府陳報農委會核准之「高雄市花卉批發市場設立規劃書」七、市場經營、管理及資金運用一節載述，該府設立高雄市花卉批發市場之長期目標，係為使其成為一國際化行銷拍賣市場。查該府自 90 年 8 月起與台○花卉公司簽訂經營管理契約，91 年 5 月高○花卉公司概括承受契約經營該花

表 3　高○花卉公司 97 至 101 年度使用費繳交情形表

單位:新臺幣千元、%

年度 / 項目	97年度	98年度	99年度	100年度	101年度
總營業收入(A)	30,386	31,418	41,754	52,029	55,626
管理費收入					
管理費收入	19,063	22,459	23,973	24,481	25,791
繳交使用費	730	1,057	1,406	2,141	3,575
核定使用費率	4.3	4.3	5.3	11	12.8
外銷收入					
外銷收入(B)	3,152	196	6,943	18,043	19,662
繳交使用費	-	-	-	-	-
外銷收入占總營業收入百分比(B/A)	10.37	0.62	16.63	34.68	35.35

註：1.總營業收入：包含管理費收入、搬運費收入、展覽收入、外銷收入等。
2.資料來源:高○花卉公司提供之年度營運報告書，惟截至高雄市審計處查核日(103年2月底)止，102年度營業收入情形尚未經該公司董事會確認，故未列入。



資料來源：整理自高雄市政府農業局提供資料。

圖 3　高○花卉公司 97 至 101 年度管理費及外銷收入簡明圖

卉批發市場迄今已逾 10 年，亦為國內[4]唯一經營外銷之花卉批發市場。該府為因應市場環境變化將原成為國際化行銷拍賣市場目標，自 97 年起調整為由高○花卉公司自行開拓海外國際行銷據點，自辦外銷國產花卉。該府於 97 至 101 年間雖依農產品市場交易法第 16 條:「農產品批發市場使用之土地、建築物及設施由政府或農民團體所提供者，其應付之使用費，由該管直轄市、縣(市)主管機關依中央主管機關訂定之額度內核定之。」及農產品市場交易法施行細則第 17 條：「本法第 16 條所定使用費之額度，不得超過市場管理費收入百分之 15。」[5]等規定，向該公司收取花卉交易管理費收入 4.3%至 12.8%間不等之使用費。惟對於高○花卉公司使用該花卉批發市場土地及其附屬設施，自辦外銷國產花卉之營利行為，該府權責機關農業局卻未本於「使用者付費」原則，研訂收

[4]指臺北、臺中、彰化、臺南、高雄等 5 個花卉批發市場。

[5]依農產品市場交易法第 27 條規定，農產品批發市場得分向供應人及承銷人收取管理費。

費標準據以向該公司收取使用費或租金[6]，任其無償使用營利長達6年，有損該府權益。

4. 綜上，農業局未研訂兼營業務使用場地及設施收費標準據以向該公司收取使用費或租金，任其無償使用於營利且非公用事業業務長達6年，有損該府權益，允宜儘速研訂相關收費標準，據以收取使用費或租金，保障該府權益。

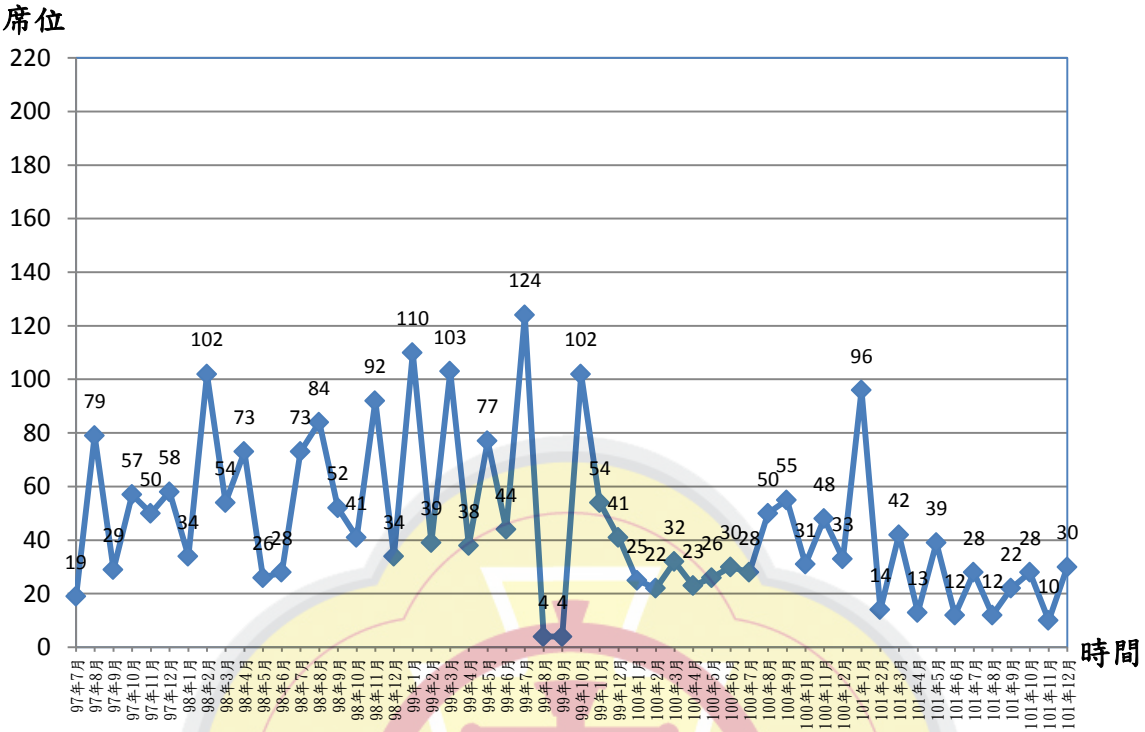
(二)辦理花卉分貨處理場新建計畫過程，未能徵詢承銷商進駐意願，及未依預算法規定切實辦理成本效益分析，確認分貨場地需求規模，致完成後場地低度使用情形日益嚴重，未能發揮花卉分貨銷售之預期功能；又對於花卉公司將花卉分貨處理場轉租予業者舉辦營利活動，未予督促改正或另訂收費標準，顯未善盡督導考核及維護政府權益之責

1. 依預算法第34條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告……。」查該府為使南部地區之花卉承銷商及花店業者在採購作業上，能藉由多元化之消費環境添購商品，及有效提供花卉承銷人分貨轉運花卉至各地之場地，該府於93年間向農糧署申請辦理「高雄花卉產業行銷推廣園區花卉分貨處理場新建」計畫。案經農糧署於93年5月5日函核定補助該府前建設局3,870萬元，連同該府自籌配合款3,870萬元及高○花卉公司配合款860萬元，合計經費8,600萬元辦理該計畫，計畫具體內容為興建面積

[6] 參據農委會78年9月26日78農輔字第8143827A號函釋：「……市場使用……提供之設施，依同法第29條規定兼營其他業務，應否收取使用費及其標準如何……請依……有關規定逕行核定。」

約 2,000 坪之花卉分貨處理場，該花卉分貨處理場於 93 年 11 月完工，94 年 4 月 30 日啟用，設置席位 220 席，預期可提供南部地區約 150 位花卉承銷人所需之分貨場地。惟查該府未依預算法第 34 條規定，於擬定上開計畫過程向上述花卉承銷人徵詢於該花卉分貨處理場興建完成後進駐之意願，以作為成本效益分析及確認分貨場地興建規模之依據，即貿然以南部地區全數花卉承銷人進駐所需面積興建大面積之分貨處理場，惟該花卉分貨處理場興建完成後，最多僅使用約半數席位，場地使用率欠佳。

2. 次查據高○花卉公司於 99 年底就該花卉分貨處理場使用率欠佳情形所提改進措施計畫之分析，該花卉分貨處理場周末人潮流量僅 50 至 100 人，相較同樣位於高雄市之台糖國泰花市之 2,000 至 2,500 人及勞工公園假日花市之 1,000 至 1,500 人，明顯偏低。該公司嗣後雖依經發局核准之改進措施計畫辦理創意市集檔期招商、結合觀光產業發展之農特產品檔期招商、花市招商、主題表演活動邀請等，惟依該府統計 97 年 7 月至 102 年 12 月間使用花卉分貨處理場席位分析，改進措施計畫 99 年 12 月實施前之平均使用率為 57.5%；實施後卻降至 27.8%(詳圖 4)，顯示該花卉分貨處理場低度使用情形，猶未獲改善。另經該府權責機關農業局分析認為係整體產業發展未如預期，及台南地區相繼成立花卉中心所致。惟查該局對於該場地之活化策略僅消極地再以補助經費方式於例假日辦理活動，卻未積極督促委託經營之高○花卉公司研擬長期使用方案，致該場地未能發揮花卉分貨銷售之預期功



資料來源：整理自高雄市政府農業局提供資料。

圖 4　花卉分貨處理場歷年使用席位變化情形簡明圖

能，且低度使用情形持續存在。

3. 另按該府與高○花卉公司 98 年 6 月 10 日簽訂之「高雄市花卉批發市場土地及其附屬設施租賃契約書」第 15 條規定：「乙方未經甲方同意不得將標的物轉租、轉借、轉讓或以其他方式交付他人使用。」經高雄市審計處實地查核發現高○花卉公司將花卉分貨處理場部分席位轉租予業者舉辦「南北極地風光博覽會」，並向參觀民眾收費(成人票 250 元、優待票 200 元、兒童票 180 元)，活動期間自 102 年 6 月起至 9 月底止，展出內容為與農產品展售無關聯之極地生態(詳圖 5)。惟高○花卉公司將花卉分貨處理場轉租予業者舉辦以營利為目的之活動前，未依上開契約規定經該府同意，且嗣後權責機關農業局知悉後卻仍未依契約妥為處理，核與上開契約規定未經該府同意不得將標的物轉租他



資料來源：102 年 7 月 19 日實地拍攝。

圖 5　高○花卉公司將花卉分貨處理場部分席位轉租予業者舉辦「南北極地風光博覽會」情形

人使用，及農產品市場交易法第 13 條第 2 項規定不得以營利為目的不符，且與原計畫辦理花卉分貨銷售作業之目的未合。

4. 又依農產品市場交易法第 29 條規定：「經營農產品批發市場者，如兼營其他業務，須經主管機關核准，其業務及會計應各自獨立，主管機關得隨時派員稽查。」惟查農業局對於高○花卉公司實際營運情形、營運績效、設施維護及是否達成營運目標等，於 100 及 101 年度僅於營運期間針對該公司所提年度經營計畫及財務報表進行書面審查，對於實際經營管理情形未另派員稽查。又高雄市審計處實地查核發現該公司將花卉分貨處理場地出租予業者舉辦之南北極地風光博覽會，未列於該公司年度經營計畫；且農業局在提報農糧署「102 年高雄花市農特產品展售暨國產花卉行銷推廣」補助計畫時即已知悉上揭情事，卻未督促改正或據另訂收費標準，任由該公司違規使用，顯

有未善盡督導考核及維護政府權益之責。

5. 綜上，該府辦理花卉分貨處理場新建計畫過程，未能徵詢承銷商進駐意願，且未依預算法第 34 條規定切實辦理成本效益分析，確認分貨場地需求規模，致完成後場地低度使用情形日益嚴重，未能發揮花卉分貨銷售之預期功能，又對於花卉公司將花卉分貨處理場轉租予業者舉辦違反農產品市場交易法規範不以營利為目的規定之非農產品展銷營利活動，未予督促改正或另訂收費標準，顯未善盡督導考核及維護政府權益之責，允宜就場地低度使用情形研謀改善措施，落實辦理委外經營事業之監督考核作業。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經高雄市政府於 103 年 6 月 9 日、8 月 15 日、10 月 27 日、104 年 3 月 4 日及 5 月 27 日研提具體改善措施並予以失職人員適當處分，高雄市審計處並將其改善情形於 104 年 7 月 10 日函報審計部核轉監察院。該院已於同年 8 月 18 日函復准予備查。茲將其研擬之改進措施摘述如次：

一、高雄市政府已督促高○花卉公司於「高雄國際花卉批發市場分貨處理場管理要點」增訂非承銷商承租分貨場作為非花卉批發經營使用及外銷業務使用場地之管理費收費標準，並依農產品市場交易法收取使用費，以保障該府權益

(一)高雄市政府於辦理高雄市花卉批發市場經營權招標時，即將外銷業務納入考量，高○花卉公司外銷業務之投標企畫書係經高雄市政府核准，契約並已載明該公司應繳納之使用費為花卉批發市場交易管理費收入總金額之 15%，該費率已是農產品市場交易法施行細則規定

之上限。

(二)高雄市政府認同有關高○花卉公司自辦外銷業務係屬營利且非屬公用事業目的之業務，不應以農產品市場交易法所訂公用事業之收費標準收費，已督促該公司依農產品批發市場管理辦法第8條第1項規定於103年9月25日修正「高雄國際花卉批發市場分貨處理場管理要點」，增訂非承銷商承租分貨場之其他區作為非花卉批發經營使用之管理費收費標準，並依「高雄市花卉批發市場土地及其附屬設施租賃契約書」繳納使用費(管理費之15%)予該府，另該公司使用盆花展示區自辦外銷業務，亦依該管理要點規定收費，以保障該府權益。

二、開辦農特產展售會，以長期性活動形式吸引更多花卉攤商進駐，提升經營效益

(一)有關93年間，向農糧署申請補助計畫時，未詳實調查市場實際需求情形，即興建大面積之分貨處理場之缺失部分，經檢討相關局處已積極任事，持續督促高○花卉公司提出相關活化方案，及籌劃辦理多次大型活動，以期提高花卉產業進駐意願，彌補該計畫之疏失。在研提計畫之檢討改善部分，未來將徵集產業業者、專家學者等相關人員針對市場預測、營運管理方式等風險與不定性分析之意見，納入計畫預算編列與研提之先期措施，以臻計畫之完備。

(二)關於花卉分貨處理場低度使用改善情形部分，高雄市政府委託高○花卉公司營運高雄市花卉批發市場迄今已10餘年，歷經市場成立、供貨人與承銷人招商……等，並督導該公司辦理花卉批發拍賣、拓展花卉產業展銷通路及花卉市場多元化

經營使用等作業，為拉抬高雄花卉批發市場之能見度及相關場地使用率，多次爭取大型展市集表演活動，例如國際花卉展、種子年會及各種商展……等，及督促高○花卉公司積極招商；因整體花卉產業及全國花卉市場布局之調整，已達產業之瓶頸，且該場地重新整理、規劃與招商尚需時間醞釀發展，正常及長期性使用成果非一蹴可幾，已督促高○花卉公司積極經營與活化花卉分貨處理場，並持續規劃辦理長期之農特產展售會、花藝 DIY 活動、大型綠(花)雕展，並廣邀各界團體企業一同響應，期望以長期性活動形式吸引更多花卉攤商進駐。

(三)有關高○花卉公司將花卉分貨處理場部分席位轉租予業者舉辦與農產品展售無關聯之活動部分，高雄市政府係認定該活動為該公司搭配該府活動而舉辦，屬整體活化場地使用之共同目的，該府已向高○花卉公司收取違規使用費 8 萬餘元，並要求高○花卉公司辦理活動場地租借等業務皆應報府核備，依前述修正之管理要點辦理。

肆、後續改善及整體效益情形

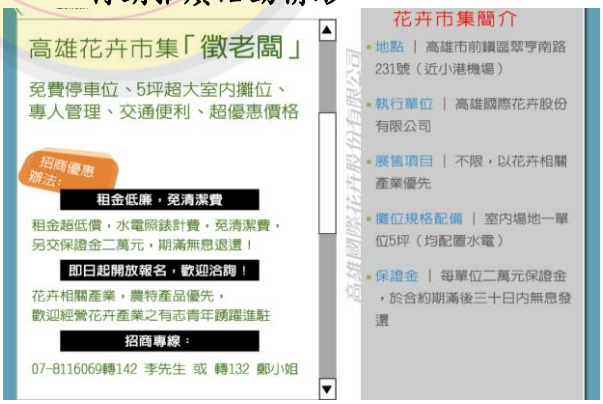
本案經高雄市審計處持續追蹤該府改善本計畫效益情形，高雄市政府已與高○花卉公司開辦「高雄花市農特產品展售暨國產花卉行銷推廣計畫」，該計畫係藉由於高雄市花卉批發市場之分貨處理場定期舉辦農特產品行銷展售，提供高品質農產品及優惠價格，型塑精緻農業形象，使民眾瞭解農業多樣性，同時創建一優質農產品展售據點，提高該花卉批發市場之知名度，進而推動該花卉批發市場觀光與分貨處

理場之多角化經營理念；同時結合鄰近社區里鄰推動住家庭園造景，型塑具花卉特色之鄰里社區生活圈。上開計畫於 103 年度已完成 14 場展售活動、3 場大型表演活動、4 場農產花卉主題展覽、6 場種苗推廣活動、22 場花卉與農閒 DIY 活動、30 場次農產品促銷推廣活動、16 場次農特產品品嘗活動等(詳圖 6)，農產品消費金額逾 700 萬元，後續並將持續推動類此計畫與活動，以活絡該花卉批發市場，高○花卉公司繳交予高雄市政府之使用費，相較往年已有增加，於 103 年增加為 438 萬餘元，104 年(統計至 10 月)則為 365 萬餘元。此外，使用花卉分貨處理場席位雖無明顯增加，然高○花卉公司已於其網站宣傳提供高雄花卉批發市場場地予農特產經營者進駐經營之優惠廣告(詳圖 7)，以期達資源應用效益最大化。



資料來源：高雄市政府農業局提供。

圖 6　高雄市政府與高○花卉公司於花卉分貨處理場辦理農特產品及國產花卉行銷推廣活動情形



資料來源：擷取自高雄市花卉批發市場網站。

圖 7　高○花卉公司提供高雄花卉批發市場場地予農特產經營者進駐經營之優惠廣告

伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 INTOSAI)於西元 1977 年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案高雄市政府為提供高屏地區花卉產銷雙方進行交易之適當場所，及考量市民對花卉消費之需求日益增加，開辦高雄市花卉批發市場，又為使南部地區之花卉承銷商及花店業者在採購作業上，能藉由多元化之消費環境添購商品，及有效提供花卉承銷人分貨轉運花卉至各地之場地，辦理「高雄花卉產業行銷推廣園區花卉分貨處理場新建」計畫，惟因未研訂兼營業務使用場地及設施收費標準據以向高○花卉公司收取使用費或租金，任其無償使用於營利且非公用事業業務，有損該府權益等缺失，肇致未盡職責及效能過低情事。經高雄市審計處查核揭露，並依審計法第 69 條規定報告監察院，該府已具體回應並研議改善。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效能(果)性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對人民生活改善產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

高雄市花卉批發市場經營管理執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：高雄市審計處林源豐、蔣文興、江銘鴻、林姵君
出版者：審計部
地　址：臺北市杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http：//www.audit.gov.tw
印刷者：禾泰印刷設計有限公司
地　址：臺北市懷寧街 76 號 3F
電　話：(02)2314-0386
經銷處：五南文化廣場
地　址：臺中市中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：臺北市松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 105 年 1 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010500085　　ISBN：978-986-04-7854-9

著作權管理訊息：
著作權人：審計部
＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-105-1 高雄市花卉批發市場經營管理執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

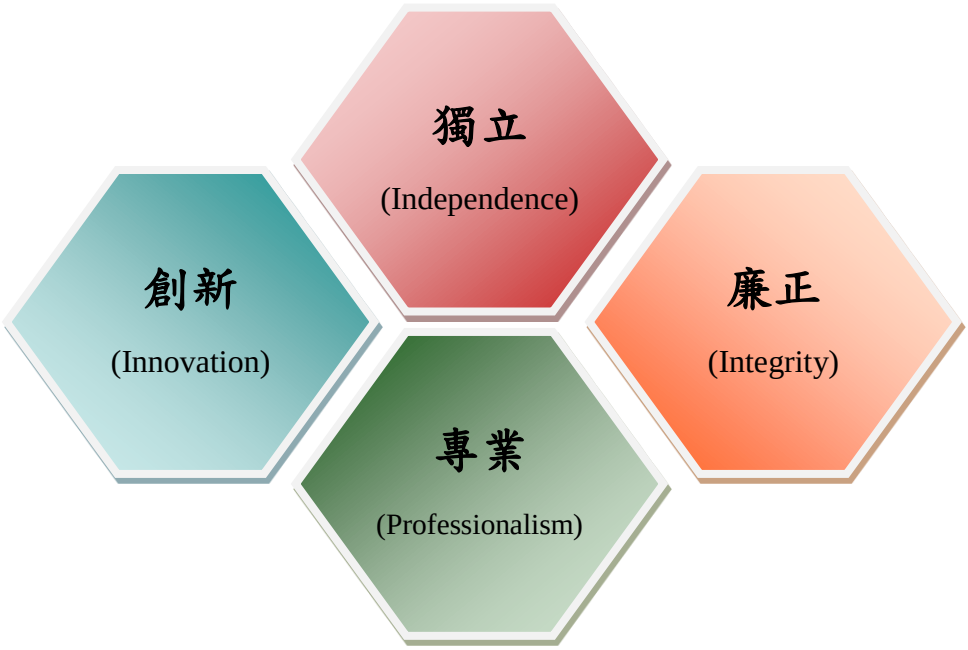
善盡審計職責　發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務　創造最大審計價值

提升政府施政績效　促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立．廉正．專業．創新

ISBN 978-9-86047-854-9
9 789860 478549

GPN：1010500085
定價：新臺幣100元
NAO-105-1