

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會補助彰化縣政府執行彰化國家花卉園區計畫，疑因規劃執行及營運管理等缺失，肇致設施閒置及長期低度使用等情乙案。

貳、調查意見：

關於「據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會補助彰化縣政府執行彰化國家花卉園區計畫，疑因規劃執行及營運管理等缺失，肇致設施閒置及長期低度使用等情」乙案，經函請彰化縣政府、行政院農業委員會就重要事項提出說明，並於民國（下同）102 年 1 月 23 日約詢彰化縣政府、行政院農業委員會相關主管人員。茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

一、彰化縣政府執行「彰化國家花卉園區計畫」，相關規劃作業未臻周延，致已完成之設施呈現營運入不敷出或低度利用情形；復未依行政院經濟建設委員會審議結論整合花卉產業相關資源，肇致多項重點建設停辦，無法達到預期效益目標，怠失之咎甚明：

（一）按行為時預算法第 34 條：「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，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查」及中華民國 92 年度各縣（市）地方總預算編製要點第 12 點（三）2.：「重大新興施政計畫及重大公共工程建設計畫，應先進行成本效益分析，並確實評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性」等規定甚明。

(二)經查，彰化縣政府辦理「國家花卉園區計畫」，依該府 91 年 8 月 28 日完成「國家級花卉園區初步規劃及可行性評估」報告所列，規劃設立「花卉生產專業區」、「花卉研發中心」、「花卉展售貿易中心」、辦理「2008 國際花卉博覽會」及利用博覽會場地設立「國家植物園」等五大重點建設。惟該府未依上開規定進行選擇方案及替代方案之成本效益分析，於該評估報告第六章第三節對本計畫經費需求與財源籌措，亦僅說明以能爭取中央補助為原則，及鼓勵民間參與投資及建設方式暨其建設計畫自償性之類別，對於未來營運及維修成本等財源籌措方式之可行性暨其建設計畫自償潛力，並未詳予量化分析。且上開評估報告經該府層報行政院交由該院經濟建設委員會（下稱經建會）於 92 年 1 月審議結果，其結論(一)雖然原則同意辦理，惟亦要求 93 年度以後實體建設部分所需經費，應先經民間參與程序之評估，確定民間不能做的，再循預算程序辦理。惟該府未先落實上開經建會審議結論，即於 92 及 93 年度編列預算執行，截至 96 年度編列預算計新臺幣（下同）9 億 7,777 萬餘元（其中含行政院農業委員會（下稱農委會）補助款納入該府預算數 7 億 2,776 萬元）辦理，迄 98 年 6 月止陸續完成「溪州（花博）公園」（即舉辦花卉博覽會場地）、「花卉生產專業區」、「景觀苗木生產專區」等設施之興建，累計實支數 8 億 4,631 萬餘元（其中含農委會補助款 6 億 7,156 萬餘元），因其未確實評估營運及維修成本支出等財源籌措之可行性，肇致因相關設施設置地點偏僻，且提供及協助業者出口花卉功能不足、招商困難等因素，於完工後呈現營運入不敷出（以「溪州（花博）公園

」園區及 2 場館等設施為例，由彰化縣政府自行營運結果，自 93 至 100 年之總收支情形累計短絀達 6,113 萬餘元) 或設施低度利用之情形。

(三)復查，經建會對前述評估報告之審議結論(四)：「有關『彰化縣國家花卉園區』計畫，必須在花卉基礎上，打造兼具產業發展、優質生活及花卉主題觀光的國際級『花田城市』。因此，本計畫應整合現有之地區花卉產業，包括花農、花卉批發中心及相關研發資源等，以外銷市場為目標，明確界定具國際競爭潛力的花卉種類；另花卉貿易展售中心可參考荷蘭阿斯米爾花卉拍賣中心的模式，具備拍賣、推廣、展示、物流、教育及觀光等多元功能；至於週邊的生活空間、觀光服務及景觀風貌等亦應整體配合考量。以上事項請農委會協助彰化縣政府及早籌劃，並請相關部會配合辦理。」惟該府原規劃於 94 及 95 年度設立「花卉研發中心」及「花卉展售貿易中心」，其於經建會審議後，並未依上開審議結論落實辦理花卉研發、展售貿易、觀光服務及景觀風貌等事項之整合規劃，肇致經建會 94 年 1 月 12 日函送 93 年度公共建設計畫「農業次類別及所屬個別計畫檢討評估報告」，於其結論與建議提出略以：「臺中改良場、農試所花卉中心及大學學術機構均可參與核心示範區所產生的問題，無須籌建貿易中心及研發中心，把經費全力投入核心示範區的建設」之意見，嗣經該府考量「花卉研發中心」後續研發人才培育、資源投入及營運經費非該府預算足以支應，以及鄰近大專院校可提供研發技術，暨「花卉貿易展售中心」在產業尚未達到一定規模等因素，爰停辦原規劃該 2 項重點建設，另於 94 年 3 月間報經農委會核定調整增辦「景觀苗木生產

專區」計畫，足證該府未將彰化縣附近已有之農業研究及學術研究機構與其研發能力等因素納入綜合考量，計畫作業未臻周延，復未落實依照經建會審議意見辦理，肇致重點建設中途停辦。

- (四)再查，彰化縣政府原規劃於 96 年度辦理「2008 國際花卉博覽會」及利用博覽會場地設立「國家植物園」，因該府未積極籌備及向國際花卉生產者協會（下稱 AIPH）申請認證，於 95 年間以未及完成 AIPH 認證而停辦「2008 國際花卉博覽會計畫」。該府因整體計畫建設項目已變更，於 95 年 8 月 3 日提出本家中長程修正計畫，擬將「國家植物園」計畫延長執行至 97 年度，經農委會核轉行政院審議，惟經建會以 95 年 12 月 5 日函檢附其同年 11 月 24 日會議結論五（三）：「……各園區皆應進行經濟效益暨財務效益之評估，已完成相關評估之園區亦應依修正後工作內容重新檢視並做必要調整」、五（六）2.（1）、（2）：「本園區停辦花卉研發中心……將使園區功能轉型為生產專區，而非為原規劃……之永續經營生技園區……以苗木生產專區取代花卉生產專區成為本園區經營主體，彰化縣政府應補提進一步之國際市場產銷及競爭力分析。」、五（六）2.（3）：「至於設置國家植物園部分，與本園區設立宗旨不符……請農委會協助彰化縣政府將上述國家植物園與本園區分割，並考量能否永續經營，詳加規劃。」嗣於 96 年 2 月 8 日函復該府：「本計畫修正後工作項目，因已悖離園區原規劃方向，不宜再予展延。請農委會協助彰化縣政府，考量地方發展需求，評估是否另提新興計畫報院。」該府因農委會未核定補助「國家植物園」計畫經費，而予停辦。另查，該府至 96 年度計畫期程結束

，亦未再另提新興計畫，整體計畫執行結果，並未如預期達到（1）整合花卉產業價值鏈—建設南彰化成為整合具生產、研發與行銷的生產基地；（2）建設以優質家鄉為本的生產、生活、生態共存環境；（3）建設成為 21 世紀的國際級花卉主題觀光度假基地，以建立臺灣成為「東方的荷蘭」、兼具產業發展、優質生活與花卉觀光的國際級「花田城市」等目標。

- （五）按審計部 102 年 3 月 12 日台審部教字第 1024000533 號函查復本院略以：「據彰化縣政府函復表示，該府辦理本計畫，因計畫急需、涉及層面甚廣及細節繁複，加上實際需要所限、整合規劃不易及經費員額限制，未成立專案小組規劃辦理 AIPH 認證事宜，且承辦相關人員歷經調任更迭等因素，致未依相關規定進行選擇方案及替代方案之成本效益分析；停辦籌建花卉研發中心及展售貿易中心暨未及完成 AIPH 認證，致停辦 2008 年國際花卉博覽會，已對計畫辦理相關人員疏漏部分提出口頭告誡。又該府嗣後辦理相關計畫，將納入評估項目予以量化分析，加強計畫研提之審議，並妥善規劃資源分配，以避免類此情事再度發生。……溪州（花博）公園曾辦理 3 次委外經營公開招標均流標，經檢討後認係大環境因素所致，除對相關人員進行口頭告誡外，已擬定溪州（花博）公園短、中、長期計畫，產業陳列館及解說中心，規劃為展覽空間，平時亦提供辦理各種活動之用，且刻正辦理溪州（花博）公園委外經營可行性之初步評估；溪州（花博）公園 100、101 年入園遊客人數分別為 652,726 人次及 643,584 人次；陳列館 100、101 年度使用場次、天數及進館人數分別為；12 次、35 天、44 萬餘人次

；26次、69天及47萬餘人次；解說中心100、101年度使用場次、天數及進館人數分別為9次、19天、41萬餘人；8次、21天及45萬餘人；上開園區及2場館等設施99、100年度收支淨額分別為短絀1,366萬餘元及732萬餘元；又景觀苗木生產專區已於100年4月份達成100%之招租率，100、101年度估計盈餘分別為短絀345萬餘元及110萬餘元，該專區至103年底仍以該府為園區經營主體，俟發展更臻成熟時，再規劃委外經營；另服務中心內閒置空間業已出租予相關廠商，餐廳部分暫供園區廠商寄放貴重物品，俟入園人數足以支持餐廳營運，將鼓勵廠商承租營運。另擬訂該專區短、中、長期計畫及訂定彰化縣景觀苗木生產專區設置管理辦法等，以強化專區管理，提升經營效能。」

(六)綜上，彰化縣政府辦理「國家花卉園區計畫」，因相關規劃作業未臻周延，耗資8億餘元完成之「溪州(花博)公園」、「花卉生產專區」等2項重點建設及增辦「景觀苗木生產專區」1項建設，於完工後呈現營運入不敷出或設施低度利用情形；復未依經建會審議結論整合花卉產業相關資源，肇致花卉研發中心、花卉展售貿易中心及國家植物園等3項重點建設停辦；加上未能積極完成AIPH認證，致中止辦理2008年國際花卉博覽會，整體計畫執行結果無法達預期效益目標，怠失之咎甚明。

二、彰化縣政府辦理「彰化縣花卉生產專業區實施計畫」，完成核心服務區設施，卻未依原計畫提供及協助業者各項花卉輸出相關資訊暨辦理報關、運輸等功能，致未能達成原預計效益；另該府補助設置衛星型示範區生產設施，亦未善盡追蹤考核有無達成強化銷售管

道成效之職責，經核亦有怠失：

- (一)依行為時彰化縣政府對民間團體之補（捐）助經費辦理要點三（七）規定略以，各補（捐）助機關單位應考核其成效，並對補（捐）助經費之運用負責審核，如發現成效不佳，嗣後不再補（捐）助，其有未依補助項目用途支用，或虛報浮報等情事者，應予追繳；再依彰化縣政府委託明道管理學院辦理之「彰化縣花卉生產專業區可行性評估及規劃」報告（93年6月提出報告）參、執行計畫四、效益與風險評估分析略以，核心服務區經營團隊每年可產生0.4億元的可運作盈餘，衛星生產區每公頃農民契作與傳統冬菊生產效益比較，粗收益增加249萬餘元，淨收益增加107萬餘元，先予敘明。
- (二)依據彰化縣政府提出並經農委會93年9月29日核定之「彰化縣花卉生產專業區實施計畫」所列，實施內容略以，初期輔導設置具有一定規模生產區，再輔以核心服務區的生產技術及行銷通路支援，後期再推動集中式大面積之生產專區。預計設置「核心服務區」作為該花卉生產專區之窗口，提供產銷班及貿易商國際花卉市場產銷資訊、進口國家檢疫條件、外銷包裝規格等各項花卉輸出相關資訊，及協助業者辦理報關、運輸等工作；另設置「衛星型示範區」，鼓勵產銷班以契作方式強化銷售管道，並由本案計畫補助所需設施之新建或改善。
- (三)經查，彰化縣政府於93年12月31日起租用私人土地1.4公頃，辦理「核心服務區」之興建花卉生產專業區示範溫室設施，於94年10月完工驗收（位於北斗鎮，工程經費2,668萬餘元），同年12月7日簽訂委託契約自95年1月1日起將該核心

設施委託彰化縣永靖鄉農會辦理經營管理業務，惟按委託契約書第3條規定，委託範圍僅含花卉採後處理、分級包裝、栽培技術等講習、觀摩活動及農民教育訓練，並未包括原計畫作為提供產銷班、貿易商等花卉輸出相關資訊及協助業者辦理報關及運輸等事項，核與原計畫用途不符，該府亦無自辦或委託其他機關辦理相關措施與機制，肇致原計畫預期協助產銷班、貿易商及相關業者辦理各項花卉輸出之報關、運輸等工作之效益未能實現。依彰化縣永靖鄉農會報送彰化縣政府95至99年度花卉生產專業區核心專區損益表，除98、99年度分別產生淨利23萬餘元、21萬餘元外，其餘年度皆為淨損，未達成每年產生0.4億元可運作盈餘之預期效益。

(四)又查，彰化縣政府雖依上開計畫，於93及95年度分別補助「衛星型示範區」8個產銷班5,250萬餘元及14個產銷班2,999萬餘元，合計8,249萬餘元，辦理花卉生產所需設施之新建或改善工作，惟該府未依上開「彰化縣政府對民間團體之補(捐)助經費辦理要點」規定負責審核補(捐)助經費之運用情形，致無法提供衛星型示範區受補助產銷班與一般花農生產效益之比較資料，補助經費之運用效益未能彰顯。

(五)按審計部102年3月12日台審部教字第1024000533號函查復本院略以：「據彰化縣政府函復表示，本項規劃之初未審慎考慮人力資源規劃及實際需求，經檢討後已對相關人員提出口頭告誡；另為提升花卉生產專區花卉之產量及品質，積極爭取農委會及相關學術單位針對本專區重點花卉-洋桔梗提出種苗栽培管理技術計畫，藉由本專區之示範溫室為

試驗場所，謀求洋桔梗栽培技術之改善，積極尋求降低成本及提升外銷量之管理對策。另委託彰化縣永靖鄉農會經營管理之契約，未包括作為提供及協助產銷班及貿易商辦理花卉出口報關、運輸等用途使用計畫事項，將於 103 年訂約時，酌予調整；又衛星生產區部分，每年年底函文各接受補助之鄉、鎮農會提報衛星溫室相關產銷資料，以做為日後補助之參考依據；另核心服務區 99、100 年度產銷值分別為 394 萬餘元及 114 萬餘元；衛星生產區 101 年度每公頃契作菊花粗收益為 112 萬元至 160 萬元，淨收益為 62 萬元至 97 萬元，傳統冬菊粗收益為 90 萬元，淨收益為 30 萬元。」惟查，該府研提之因應改善措施，其中「核心服務區」部分，僅提供 97 至 100 年度產銷值及租金等收入，未能提供各該年度支出面資料，以供評核核心服務區運作盈虧改善情形；「衛星生產區」部分，該府雖稱將於每年年底函文各接受補助之鄉、鎮農會提報衛星溫室相關產銷資料，惟據該府提供之資料係為各年度評鑑成績，且 101 年度亦僅有 2 個受補助產銷班評鑑資料，與其研提之改善措施未盡切合；另亦未能提供以前年度（93 至 100 年）衛星生產區每公頃農民契作與傳統冬菊生產效益資料，以供評核其改善措施是否具有成效。

(六)綜上，彰化縣政府辦理「彰化縣花卉生產專業區實施計畫」，完成設置核心服務區設施，僅作為花卉生產之一般教育訓練使用，並未能依原計畫作為提供及協助產銷班及貿易商辦理花卉出口報關、運輸等用途使用，未達成原計畫預期效益；另設置衛星示範區，補助花農所需之生產設施，亦未能追蹤考核有無達成原預期強化銷售管道之效益，經核亦有

怠失。

三、行政院農業委員會補助彰化縣政府辦理「國家花卉園區計畫」，未能確實進行督導、考核暨協助該府研提相關規範，以致設施使用、營運效益欠佳，計畫目標未能達成；又該會未能落實補助款查核工作，肇致鉅額補助款滯存地方未用，以及部分款項支用與計畫用途不符等情，經核確有怠失：

(一)按農業生物技術園區規劃構想拾壹(督導及管考機制)：「農委會於『農業生物技術園區規劃小組』階段任務小組完成，予以解散，重新成立『農業生物技術園區指導小組』負責督導各園區規劃、開發及營運等相關事宜」、行為時 93 年農委會農業發展及農業管理計畫研提與管理手冊(下稱計畫研提與管理手冊)十二：「……計畫主管單位(機關)對計畫之執行進度、績效、經費撥款、運用情形等，應隨時派員負責查核、評估管考、督導，並協助或督促執行單位(機關)立即解決可能遭遇之問題……」、行為時 93 年農委會主管計畫經費處理作業規定(下稱經費處理作業規定)第 5 點：「計畫核定後，各執行機關(單位)應依工作或預算執行進度或合約規定，分次申請撥付經費；……請撥次期經費，應俟前期已撥經費實際執行達 60% 以上為原則，申請時需檢附請款收據及會計報告」、同規定第 10 點：「計畫經費預算經本會核定後，各執行機關(單位)應在核定範圍內支用……」、同規定第 12 點：「本會主管計畫之經費，不得用作下列各項開支：(1)不合計畫預算之支出；(2)購買計畫執行機關(單位)本身庫存之物資；(3)交際應酬費用、贈款、捐款及各種私人用款」等規定甚明。

- (二)經查，農委會補助彰化縣政府設置「溪州（花博）公園」園區及2場館等設施，由該府自行營運結果，自93至100年之總收支情形累計短絀達6,113萬餘元，惟該會均無派員督導、協助解決上開營運、使用效益欠佳之問題；又農委會補助彰化縣政府設置「花卉生產專區計畫」，亦未追蹤督促該府考核補助效能及將考核結果送該會評核；此外，農委會將停辦之計畫經費，以94年3月24日函核定補助彰化縣政府增辦「景觀苗木生產專區計畫」，該函說明三略以，本年度計畫重點工作項目為設置「景觀苗木生產專區」，經營主體的確定為專區營運成敗之關鍵，請該府應儘速訂定相關規範，以利經營主體之甄選。惟彰化縣政府遲未依該會上開函示提出該生產專區之相關規範，該會亦未積極督促訂定，反再於95年5月30日及96年6月7日分別核定補助「景觀苗木生產專區」經費9,700萬元、9,403萬元；另農委會以96年1月16日函將彰化縣政府重新修正之中長程計畫陳報行政院，經該院交付經建會審核後，以96年2月8日函核復該會略以：「本計畫修正後工作項目，因已悖離園區原規劃方向，不宜再予展延。請農委會協助彰化縣政府，考量地方發展需求，評估是否另提新興計畫報院。」惟農委會並未督促彰化縣政府評估是否另提新興計畫，任令上開設施使用、營運效益欠佳情形存在，肇致原計畫預期建立臺灣成為「東方的荷蘭」、兼具產業發展、優質生活與花卉觀光的國際級「花田城市」之目標未能達成。
- (三)次查，農委會92至96年度核定補助彰化縣政府本計畫經費計7億2,676萬元，惟核定補助計畫時，除95年度計畫規定：「除第1期款外，其餘各期

均俟前期經費執行率達 60% 以上，始得核撥補助款」、96 年度計畫規定略以：「資本門經費分 3 期撥款，第 1 期款 3,000 萬元申請撥款時請檢附工程已發包紀錄資料；第 2 期款……第 3 期款 20,000 千元（視工程發包總額而定）。」其餘年度均函示分 3 次撥付，第 3 期款於檢討各項工程實際需求結果辦理。惟農委會對於彰化縣政府申請各期計畫補助款，僅依彰化縣政府所檢送之收據及納入預算證明函文等資料，並未依上開主管計畫經費處理作業規定及各年度核定計畫函文所規定之撥款條件等，詳實審查前期已撥付款項之支用是否已達 60% 及工程實際進度資料，核與經費處理作業規定第 5 點規定未合，即逕依彰化縣政府請撥款數如數撥付，肇致鉅額撥付款項未用滯存彰化縣政府，造成國庫財政負擔增加，除 92 年度計畫剩餘款於次年度結算繳還外，其餘年度計畫經費執行 2 至 3 年後始辦理結算繳還。

- (四)再查，依經費處理作業規定第 16 點規定：「因執行計畫而產生之利息收入、銷售收入及其他收入等，必須存入計畫專戶內，不得坐抵墊支，並應於計畫結束前繳還本會。」惟本案彰化縣政府獲農委會補助辦理 2004、2005 台灣花卉博覽會等活動計畫，彰化縣政府委託廠商辦理台灣花卉博覽會等各項大型活動，計有門票、場地租金等收入 706 萬餘元，惟農委會未能即時依上開規定督促彰化縣政府辦理各年度收支結算結果並查核相關收入是否應按補助款比例繳交農委會，經費考核未盡落實；另農委會自 92 至 96 年度合計撥付補助款 7 億 1,076 萬餘元，截至 98 年底，彰化縣政府實際支用 6 億 7,156 萬餘元，惟該會對於補助經費之運用情形，僅依彰

化縣政府按年編送會計報告及函文所陳情由，即撥款及辦理經費保留，並未依該會經費處理作業規定派員查核、考核經費使用情形及效益，肇致有補助款 42 萬 7,390 元支用核與計畫用途不符。

(五) 依據行政院秘書長 101 年 2 月 21 日院臺農字第 1010004399 號函答復審計部略以，農委會已加強本園區之督導考核相關工作，並請該會臺中區農業改良場予以協助，陸續不定期派員督導國家花卉園區，瞭解設施使用改善情形；「景觀苗木生產專區」於 100 年 4 月份已達成 100% 之進駐率，該府已訂定「彰化縣景觀苗木生產專區設置管理辦法」草案，並擬訂溪州（花博）公園短、中、長期計畫；又農委會 93 及 94 年度於前期補助款支用未達規定比率，即撥付下期款項予彰化縣政府部分，自 95 年起業已改正辦理；至同時期園區收繳活動收入，已函請該府查明依補助比率繳回。另經費支用與計畫用途不符部分，該會已准該府回復之更正資料並函復審計部等語。

(六) 綜上，農委會補助彰化縣政府辦理「國家花卉園區計畫」，未能確實進行督導、考核暨協助該府研提相關規範，以致設施使用、營運效益欠佳，未能達成將臺灣變為「東方荷蘭」、將彰化建成國際級「花田城市」之計畫目標；又該會未能落實補助款查核工作，肇致鉅額補助款滯存地方未用，以及部分款項支用與計畫用途不符等情，經核確有怠失。