

調查報告

壹、案由：據審計部103年度新竹市總決算審核報告，新竹農產運銷公司本業長期發生虧損，復長期免除承銷人應負擔之管理費，於法未合；另該公司分貨場之管理未盡妥適，均未見研議改善等情案。

貳、調查意見：

新竹農產運銷股份有限公司（下稱新竹農產運銷公司）為新竹市政府市營事業單位，由該府產業發展處管理。該公司源自民國（下同）41年8月間由當時新竹縣農會轉手經營，歷經47年10月、52年3月兩次遷址後，始粗具果菜批發市場之規模，嗣由於果菜供銷量隨當地消費人口增長而劇增，原有交易市場及公共設施已不敷使用，運銷功能無法發揮，遂於80年10月遷至現址新竹市東區經國路1段○○號營運迄今，該公司採議價之交易方式，亦兼有零批及零售交易，地下1樓為魚肉雜貨區，1樓為蔬菜交易區，2樓為青果交易區，係竹竹苗（新竹市、新竹縣、苗栗縣）地區重要之果菜批發中心。

審計部103年度新竹市總決算審核報告指出，新竹農產運銷公司本業長期發生虧損，復長期免除承銷人應負擔之管理費，於法未合；另該公司分貨場之管理未盡妥適，均未見研議改善等情。本案經向審計部暨所屬臺灣省新竹市審計室（下稱新竹市審計室）調閱相關查核報告、機關聲復說明及覆核意見等相關卷證，並就相關事項分別函請新竹市政府、行政院農業委員會（下稱農委會）說明併附佐證資料到院。嗣於105年2月24日派員前往新竹農產運銷公司就其營運及管理情形實地履勘，並於同年3月2日詢問新竹市政府產業發展處處長暨相關主管人員及新竹農產運銷公司業務經理等，業已調查完竣，

綜整相關缺失，列述調查意見如下：

一、新竹農產運銷公司現行僅向供應人收取管理費，長期免除承銷人亦應按貨品成交總值計收管理費之義務，100年至104年間應收未收之承銷人管理費估計約2,563萬元，與農產品市場交易法施行細則第23條由供應人及承銷人平均負擔之規定未合，新竹市政府未能積極督促該公司切實檢討收費方式，以符法制，核有欠當。

(一)依據農產品市場交易法第27條：「農產品批發市場得分向供應人及承銷人收取管理費；其收費標準由中央主管機關核定。」及農產品市場交易法施行細則第23條：「(第1項)本法第27條所定農產品批發市場管理費收費標準，由農產品批發市場在下列費率內擬訂，報請直轄市、縣(市)主管機關核定之：一、蔬菜青果不得超過千分之五十。……」(第2項)前項管理費應按貨品成交總值計算，由供應人及承銷人平均負擔。」(第3項)直轄市、縣(市)主管機關應定期檢查農產品批發市場之收支結餘情形，必要時得在第1項規定範圍內，逕行核定變更管理費收費標準。」等規定，是以，農產品批發市場如收取管理費，費率應符合上限規定並報請直轄市、縣(市)主管機關核定，並依據貨品成交總值乘以前開費率計收，且管理費應由供應人及承銷人平均負擔，自無疑義。另依經濟部71年11月16日71經農6字第30786號函，就「農產品批發市場得分向供應人及承銷人收取管理費」及「由供應人及承銷人平均負擔」是否牴觸之疑義所做之結論亦重申：「市場可收或不收管理費，惟若收取時應由供應人及承銷人各半負擔。」

(二)查新竹農產運銷公司現行管理費之收取係依據該公

司82年10月19日召開83年度第1次董監事會議決議辦理，並經新竹市政府於82年12月3日82府建市字第56376號函准予備查。前開會議之提案二案由為審議該公司市場管理費之收費標準，其說明段之會議紀錄略以：「本公司市場管理費原訂收取標準為按交易額30%收取，並由供應人及承銷人負擔各半。……管理費收取標準如次：集貨場之業者（按：指供應人）到貨均按議價之交易金額收取管理費15%；場內業者（按：指承銷人）按『分貨場管理要點』收取使用管理費，因本公司拍賣場尚處規劃中，不再另行計收承銷人負擔之管理費。」是以，該公司管理費收費標準之費率為30%，符合農產品市場交易法施行細則第23條所定上限，惟該會議紀錄前段雖載明管理費由供應人及承銷人負擔各半，惟後段復又有「承銷人負擔之管理費則不另計收」之文字，爰該公司實際上僅收取供應人15%之管理費，顯與該施行細則第23條「由供應人及承銷人平均負擔」之原則有悖。依據該公司提供100年至104年之集貨場蔬菜及青果之交易金額，估算各年度應收未收之15%承銷人管理費分別為466.1萬餘元、505.8萬餘元、505.4萬餘元、503.6萬餘元及581.9萬餘元，近5年合計約2,563萬元。

(三)又，農產品批發市場收取「管理費」之法令依據為農產品市場交易法第27條及同法施行細則23條，而收取分貨場「使用管理費」之法令依據則為農產品市場交易法第28條；且農委會80年1月9日80農輔字第9161320A號函：「管理費之收取係批發市場提供交易場所及各項服務之費用，其範圍應不包括分貨場之水電費及清潔費。分貨場係屬市場之附屬設備，市場得視實際需要提供特定人及特定用途使

用，其係依農產品市場交易法第28條規定得向使用人收取費用¹。」亦有相關解釋，揆諸前述法令規定及函釋，管理費及使用管理費兩者收費依據及內涵明顯有異，前者係針對市場提供之交易場所及各項服務（如：市場聘請人員組成評價小組、供銷雙方貨款清算作業、提供有關產銷及市場情報等），後者係針對市場附屬設備之使用（如：分貨場之水電費及清潔費等），當不可混為一談。

（四）惟新竹市政府105年1月15日函復本院表示，承銷人所需繳納之管理費已包含在支付之「使用管理費」中，屬收費名稱不同，而非免除承銷人應負擔之管理費，嗣該府103年2月25日提供之詢問會議資料，復又表示因該公司拍賣場規劃中，承銷人繳納之使用管理費包含場地使用費及交易之管理費，且依農委會76年9月9日76農輔字第53000號函，管理費收取之對象應屬供應人及承銷人，惟並未有禁止一方代他方繳納，亦未有不可轉嫁之意旨等語。然農產品市場交易法施行細則第23條明定，管理費之計算係「貨品成交總值」乘以費率，該府所稱承銷人繳納之使用管理費包含交易之管理費，顯屬無據；而承銷人應負擔之15%管理費依該公司83年度第1次董監事會議決議係「不另計收」，與該府函復所引用之農委會76年9月9日函釋所稱轉嫁意旨亦分屬二事；且議價交易之承銷人並非全為分貨場承銷人，該府於詢問時亦坦承買者可能是大消費戶，並未承租攤位，這部分尚待釐清等語，故未承租分貨場之承銷人除無須繳納管理費外，亦無須繳納使用

¹ 農產品市場交易法第28條：「農產品批發市場提供分級、包裝、整理、冷藏、冷凍、製冰、倉儲、搬運、電宰及其他有關設備者，得依直轄市、縣（市）主管機關核定之標準，向使用人收取費用。」

管理費，亦恐有欠公平。是以，本院審計單位多次指正該公司管理費收取與農產品市場交易法施行細則第23條之原則有悖，新竹市政府雖曾函請該公司依規定改善，惟迄今仍無具體結果，復於函復本院之資料中又以承銷人所需繳納之管理費已包含於使用管理費、屬收費名稱不同等理由搪塞，實不足採，該府允應督促該公司切實檢討研謀調整，以資適法。

- (五) 綜上，依農產品市場交易法規定管理費係得收取，新竹市政府既已核定新竹農產運銷公司之管理費按交易額30%計收，自應依規定由供應人及承銷人負擔各半，惟該公司實際上卻僅收取供應人負擔之15%管理費，承銷人負擔之15%管理費則未計收，100年至104年間應收未收之承銷人管理費估計約2,563萬元，顯與農產品市場交易法施行細則及相關函釋之規定不符，而新竹市政府仍以承銷人所需繳納之管理費已包含在支付之使用管理費中，屬收費名稱不同為理由，未能積極督促該公司切實依法改進，核有欠當。

二、新竹市政府於新竹農產運銷公司地下1樓規劃分貨場，係80年間為安置攤販之權宜措施，惟其後因循沿用，致地下1樓使用情況長期與防空避難室之用途未符，該公司雖已擬定短、中、長期解決方案，惟迄未針對該地區防空避難場地妥為評估，並報請當地警察機關備查列管，允應檢討改進；另該府應本於權責督促並協助該公司加強公共安全維護，以保障民眾生命財產安全。

- (一) 新竹市政府組織自治條例第6條第3項規定，產業發展處掌理零售及農產品批發市場之興建管理等事項。新竹農產運銷公司之營業場地係向新竹市政府

租借市有建築物，並與新竹市政府訂立公有建築物借用契約²，每月依營業收入之5%繳交借用使用費予市府；該公司為地上3樓，地下1樓之建築物，用地面積9,140平方公尺，建築面積14,706平方公尺，地下1層為臨時分貨場，規劃164個位置、1樓為蔬菜分(集)貨場，規劃278個位置、2樓為青果分(集)貨場，規劃156個位置、3樓則為辦公場所。該建築物於80年6月10日取得新竹市政府工務局核發之使用執照(80)工使字第402號，其中地下1樓之面積為5,444.95平方公尺，用途為防空避難室。依據「防空避難設備管理維護執行要點」³第3點第1項第1款規定略以，主管建築機關核發使用執照後，應將建築物附建防空避難設備有關資料，於次月15日前列冊移送當地警察局。警察局依公文時效及行政程序轉交查對，由當地分局建檔列管。

- (二)參照新竹農產運銷公司80年9月11日80年第3次董監事會議紀錄決議第2點：「地下室依規定不能營業使用，為了安置中正路、經國路之攤販，解決交通問題，臨時性權宜措施，變更零批交易場所以容納137攤位及新進業者89人之規劃，其餘作為避難場所。」嗣81年12月25日內政部發布「防空避難設備管理維護執行要點」，87年1月17日修正該要點第6點：「公寓大廈以外之建築物申請利用防空地下室，開設臨時對外營業場所規定如下：(一)供防空避難設備使

² 新竹市政府與新竹農產運銷公司最近一次借用契約所訂之借用期間為104年1月1日至107年12月31日止，計4年；該借用契約經104年4月13日新竹市議會議決照案通過。

³ 內政部於74年10月12日函頒之「台灣地區防空避難場所管理維護注意事項」係依據「台灣地區防空疏散避難實施辦法」第27條訂定，惟該辦法業於81年7月30日廢止，爰該注意事項已停止適用；該注意事項第3條第2項：「主管建築機關核發使用執照後，應將建築物附建防空避難設備有關資料，於次月15日前列冊移送當地警察局列管。警察局應於2週內，交分局查對，經查對相符者，交當地分駐(派出)所建卡(列冊)列管，並報警察局備查……」。內政部於81年12月5日以台內營警字第18190095號函訂定「防空避難設備管理維護執行要點」，嗣於87年1月17日台內警字第8770011號函發布修正該要點。

用之樓層，樓地板面積達200平方公尺者，以兼作停車空間為限，未達200平方公尺者，得兼作他種用途使用。但不妨礙防空避難或違反分區使用規定、建築法令及相關法令。……(九)建築物使用執照，不得因申請核准利用防空地下室臨時對外營業，而變更其原定防空避難用途」。本院詢據新竹市政府表示，有關地下1樓分貨場之使用，於80年間係簽請當時市長核准，獲得同意後就延續辦理，基於對地下1樓攤商之信賴保護，故迄今仍維持原況，然新竹市政府雖早於80年間為安置攤販而於新竹農產運銷公司地下1樓規劃攤位，而後81年「防空避難設備管理維護執行要點」始發布實施，該府多年來均未正視相關法令變更與該公司地下室營業情況之扞格，復又於93年1月28日以府建字第0930005217號函，再次核准該公司地下室以臨時分貨場使用，未就前開臨時性權宜措施研提正規解決之道，於93年簽准後因循沿用迄今，致地下1樓現況長期未符使用執照所記載之防空避難用途，顯有未妥。

- (三)新竹市政府表示，為符合前揭防空避難設備管理維護執行要點之精神，該府已督促新竹農產運銷公司擬定短、中、長期方案，俾利分階段執行，降低遽然改變之衝擊，短期方案為新竹市政府於104年度編列預算900萬元辦理該公司建築物耐震補強及修復工程，該公司亦於105年度編列預算250萬元進行火災警報設備工程；另該公司不定時清理地面隨時保持乾淨不積水，遇緊急狀況可隨時防空避難使用；中期方案為以不新增加臨時承銷位為原則，逐步縮減臨時分貨場空間範圍；長期方案為規劃遷移他址，並注意建物使用是否符合現行規範；且該府

於詢問時亦表示將向警察局了解配置之避難人數⁴，再進行內部規劃改善。惟該公司遷移期程尚難預期，至於所提短期、中期方案，似仍以維持地下1樓分貨場之使用為前提，面對地下1樓分貨場確已存有不合乎防空避難使用之事實，新竹市政府允應積極妥處，尋求解決或補正之可行性，並洽請業管單位依防空避難設備管理維護執行要點規定，補辦防空避難設備查對、列管作業，及評估附近地區防空避難場地之分配。

- (四) 依據本院實地履勘新竹農產運銷公司所見，該公司營業時間內人潮絡繹不絕，因該公司為方便廠商運送貨物需故於室內設有車道，惟仍有部分非送貨車輛穿梭其中，車輛廢氣嚴重影響空氣品質，該公司門口雖設有「非送貨機(貨)車請勿進入」之告示牌，惟成效似顯有限。地下1樓除部分作為停車與冷凍庫等設備使用外，其餘規劃為分貨場，販賣家畜、家禽及魚類等生鮮肉品，與1、2樓蔬菜青果區相較，地下1樓較常出現積水情形，且部分出入口或梯間偶有雜物堆積情形；另本院該次履勘時亦發現該公司之部分消防設備已明顯破舊，且部分消防設備亦有遭雜物阻擋之情事。新竹市政府雖於本院詢問會議後，提供上開缺失改進後之照片，並表示該公司業已完成104年消防安全設備檢修申報及104年建築物公共安全檢查簽證申報，惟關於環境衛生之維護及消防安全等節，該府仍應督促該公司持續注意，並依循相關規定落實辦理。

⁴ 防空避難設備管理維護執行要點第4點：「防空避難設備使用分配規定如下：(一)列管之防空避難設備地下室，由列管單位按其容量與人口分布狀況以戶為單位，在三百公尺範圍內作適當之分配。(二)機關、學校、團體、廠場防護團及路、港特種防護團之防空避難設備，由各該單位自行分配員工使用。其多餘之容量得由當地警察機關分配供民眾使用。……」

(五)綜上，新竹市政府於新竹農產運銷公司地下1樓規劃分貨場，係80年間為安置攤販之權宜措施，惟其後因循沿用，致地下1樓使用情況長期與防空避難室之用途未符，該公司雖已擬定短、中、長期解決方案，惟迄未針對附近地區防空避難場地妥為評估，並報請警察機關備查列管，均允應檢討改進；另本院履勘發現，該公司營運環境仍有改進空間，該府應本於權責督促並協助該公司加強環境衛生與公共安全之維護，以保障民眾生命財產安全。

三、新竹市政府百分之百投資之新竹農產運銷公司近5年來之營業收入均不足以支應其營業費用，本業長期發生虧損情形，新竹市政府責無旁貸，除督促該公司切實檢討並落實改進措施外，允應協助輔導該公司持續精進管理作為，以維護該公司財務健全，並提升營運效能。

(一)按「主管機關在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「農產品批發市場經營不善者，直轄市、縣（市）主管機關得命其改善、整頓；必要時，得報請中央主管機關命其改組、依法合併或廢止其經營許可證。」分別為農產品市場交易法第2條及第31條所明定。農產品批發市場管理辦法第56條亦規定：「主管機關應定期及不定期派員輔導、考核、檢查市場之經營管理，分別予以獎勵或督促改進。」

(二)查新竹農產運銷公司100至104年度均出現營業損失，分別為118萬餘元、147萬餘元、667萬餘元、148萬餘元及503萬餘元，亦即該公司近5年來之營業收入均不足以支應其營業費用，本業發生虧損情形；另該公司近5年之稅後純益雖為正數，除102年因早期向承銷人收取之公共設施使用費懸列帳上

轉列營業外收入，以致該年度稅後純益高達2,330萬餘元外，其餘年度之稅後純益約1百餘萬元至3百餘萬元間，惟104年度稅後純益僅剩不到7萬元。是以，該公司財務狀況已大不如前，甚至即將面臨虧損，詢據新竹市政府表示，104年度稅後純益大幅下降主要係受支付廢棄物代處理費予該市環境保護局影響，而發生虧損之主因是該公司使用管理費已20餘年未調整，且建物老舊、人事成本增加、水電費用也增加，以致本業損益都是負數，該府表示未來將針對廢棄物代處理費協調環保單位，並針對收入面檢討，嗣該府於105年3月8日召開會議，請該公司研議調漲承銷人使用管理費。

(三)管理費及使用管理費收入等為新竹農產運銷公司之主要營業收入來源，據新竹農產運銷公司102年至104年間董監事會議紀錄，曾提案討論調整使用管理費，惟後續並無具體結論，如今新竹市政府再次請該公司研議調漲承銷人使用管理費，允宜輔導並協助該公司審慎分析評估各項相關支出及成本對公司財務之影響程度，並適時向承銷人說明，以尋求共識。此外，除前述營業收入外，亦應就增加營業外收入、降低營業費用等面向一併研議，擬定合理可行之開源節流措施，以維持公司財務平衡。

(四)另新竹市審計室103年度審核意見針對新竹農產運銷公司尚列有「分貨場管理要點第13點⁵之規定形同變相鼓勵承銷人私自轉讓位置」、「33處位置係以臨時承銷方式辦理，並未收取保證金，且多數臨時承銷期間皆達2年以上，顯非臨時性質」、「果菜成交

⁵ 分貨場管理要點第13點規定，分貨場位置未經該公司同意，不得擅自調換使用、轉（分）租他人或私自轉讓，違反前項規定者，除終止合約外，並應繳付24個月使用管理費之違約金，受讓人符合該零批類資格者，得依規定申請使用分貨場位置，並以1次為限。

價格之議定過程未臻完善，據以入帳之貨品成交總值，並無原始憑證可稽，計收管理費之果菜交易價量偏低」等審核意見，該公司雖已針對前開缺失有如下之初步改進作為或檢討，惟新竹市政府應督促該公司依據其初步擬具之檢討作為持續落實辦理，並適時修正。

1、有關分貨場私自轉讓情事：

該公司業已於104年7月8日修正「分貨場管理要點」，並更名為「分貨場管理辦法」，該辦法第13條業已刪除「繳付24個月使用管理費之違約金，受讓人得申請使用分貨場位置」之規定，已降低變相鼓勵承銷人私自轉讓位置之疑慮，且分貨場若有私自轉讓情事，除終止合約外，該公司將收回該承銷位置，公告招租，非由私自轉讓之受讓人申請使用。

2、有關臨時承銷位置未妥適管理：

「分貨場管理辦法」第16條之1增訂該公司得視情形辦理臨時承銷位置之公告、承租等程序；另依據該公司104年第1次董監事會議提案二通過，該33個臨時承銷位置，經申請通過考核後，納入分貨場承銷人管理，以利納管。

3、有關成交價格之議定過程未臻完善：

該公司已於104年4月召開集貨場業者座談會，完成議價小組改選以提升議價功能，並參考前日交易行情及當日市況作為評價依據，入帳憑證則為每日開立之議價交易傳票，另該公司函報新竹市政府及農委會之果菜交易價量係全場域交易價量，包含批發、零批、零售及農民區交易等，而計收管理費係以批發交易為主，故交易價量較低。

4、有關管理規章修正：

該公司相關行政管理規章多為80年遷場時參考其他農產運銷公司所訂定，部分已與現況未符，如迄未實施拍賣制度即為一例，爰該公司自103年起著手修正相關行政管理規章，並提報董、監事會議討論，嗣於104年11月8日以竹市運業字1040000691號函將「市場業務管理規章」、「承銷人登記管理辦法」、「分貨場管理辦法」、「供應人登記管理辦法」及「市場交易作業流程表」等修正資料陳送新竹市政府，並於104年11月20日獲該府同意備查。

(五)另據本院深入查究，針對評價作業之參考依據、交易傳票之稽查機制及能否確實掌握交易量價等情，新竹市政府及新竹農產運銷公司之主管人員亦於本院詢問時認為均尚有持續精進之處，惟該公司雖也表示考量現行議價交易模式及現有人力與設備等因素下，相關改進作為仍受侷限，然而，新竹農產運銷公司為竹竹苗地區重要之果菜批發中心，不應故步自封、因陋就簡，除針對缺失切實改進外，新竹市政府應協助輔導該公司持續強化管理作為，以逐步提升營運效能。

1、有關評價作業之參考依據：

該府表示議價小組是參考前日交易狀況及當天市況進行評價作業，但因農產品的品質變化甚大，且當日交易時間從凌晨到早上相當冗長，影響價格的因素很多，該小組所認定的價格是否合理，及認定的價格是否應參酌附近市場的行情，均可以再請公司檢討。

2、有關交易傳票之稽查機制：

因管理費之入帳憑證則為每日開立之議價交

易傳票，本院詢問有無抽查該憑證，該公司僅表示交易時可能為整批或多件數的，但口頭協議之後，實際收取價格可能又會再有變動等語。是以，該公司目前仍無交易傳票之稽查機制。

3、有關能否確實掌握果菜批發交易量價：

新竹市審計室前查核發現該公司有部分貨源未辦理承銷手續，爰本院進一步詢問有無研訂防範機制以確實掌握果菜交易量價，該府僅表示因該公司果菜交易量龐大，目前是以服務市民之立場，提供果菜批發場地，未來希望能強化公司監理能力。

(六)綜上，新竹市政府身為農產品批發市場之主管機關，對於該府百分之百投資之新竹農產運銷公司，自應本於權責督管其經營管理，面對該公司近年本業發生虧損情形，允應切實檢討並落實改進措施，此外，允應協助輔導該公司持續精進管理作為，以維護財務健全，提升營運效能。

調查委員：楊美鈴

江綺雯

中 華 民 國 1 0 5 年 5 月 4 日