

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院農業委員會補助前臺南縣政府辦理「農產物流中心蒸熱處理廠」之規劃、興建及經營管理情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事。

貳、調查意見：

本案係審計部於 101 年 7 月 11 日以台審部教字第 1014001557 號函請行政院妥為處理，並督促研謀改善見復有關行政院農業委員會（下稱農委會）補助前臺南縣政府辦理農產物流中心（農委會、前臺南縣政府【現臺南市政府】或稱「農產品標準化規格化處理中心」及「農產品物流中心」，下稱農產物流中心）蒸熱處理場（農委會、前臺南縣政府【現臺南市政府】或稱「蒸熱檢疫處理中心」、「檢疫蒸熱處理場」及「蒸熱處理廠」，下稱蒸熱處理場）規劃、興建及經營管理情形，據報補助機關農委會及執行機關前臺南縣政府，核有未盡職責及效能過低情事，同時並副知本院，經本案委員申請自動調查，並經本院派查在案。案經本院調閱相關卷證及赴臺南市玉井區蒸熱處理場現場履勘，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

為因應臺灣加入 WTO 後，對我國傳統農業產銷方式之衝擊，亟需設立農產品標準化、規格化中心，以提升行銷競爭能加，前臺南縣農產物流中心於 92 年 9 月經農委會審核後列入排序，依「臺南縣農產品物流中心—委託規劃設計」（下稱規劃設計）案結案報告，該農產物流中心分 3 期開發，第 1 期包括蒸熱處理設施及物流中心（開發面積 7.97 公頃），第 2 期包括青果展售場、國際商務中心、包裝及加工研發中心（開發面積 5.80 公頃），第 3 期包括休閒農業及園區景觀之規劃（4.31 公

頃)，合先敘明。

一、前臺南縣政府「設立蒸熱處理場設置計畫」暨其後續擴增計畫及「臺南水果檢測分級計畫」事前成本效益評估未盡妥善，核有未妥：

(一)按「行政院農業委員會農業發展及農業管理計畫研提及管理手冊」（下稱計畫研提及管理手冊）七、計畫說明書填寫應注意事項（七）規定：「計畫預期效益請依計畫性質及工作內容分別撰寫『經濟效益』及『其他政策效益或不可量化效益』…1、衡量計畫之經濟效益係指計畫執行前後有形、可量化等有關成本、收益數量之變動分析，變動分析項目可包括投入成本減少的一部分或產出增加或品質提高之部分。2、政策效益係指可達到的政策目標。3、不可量化效益可包括：（1）社會效益…（2）環境效益…（3）制度效益…」。

(二)查前臺南縣政府為拓展農產品外銷市場，於 92 年 12 月向農委會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）提出「設立蒸熱處理場設置計畫書」申請補助經費 9,110 萬元（實際補助 7,000 萬元），嗣因考量月蒸熱處理量為 500 公噸，及縣政府配合款不足，復於 93 年 1 月向該局提出「設立蒸熱處理場設置後續計畫」，將原預計採購 5 公噸級蒸熱設備擴增為 8 公噸，並獲同意補助 3,300 萬元。94 年 12 月該府為節省廠商營運成本及因應蒸熱設備故障時之預備機組，再向該會提出「外銷農產品蒸熱檢疫處理設施擴增計畫」，增購 2 公噸級蒸熱設備，並獲同意補助 2,000 萬元，縣府配合款 500 萬元。惟查該府提出之「設立蒸熱處理場設置計畫書」暨其後續計畫之計畫說明書，預期效益均僅載述「…有助於提高相關縣市農產品外銷競爭力及拓展市場多

樣化；以增加外銷業者收益」，未見有關成本、收益數量之變動分析，顯與前揭計畫研提及管理手冊之規定不符。又該府 94 年 12 月之「外銷農產品蒸熱檢疫處理設施擴增計畫」說明書，其經濟效益雖載明預期當年度成果為外銷日本、韓國芒果量為 250,000 箱（每箱 5 公斤，即 1,250 公噸）及外銷日本大木瓜量 3,500 箱（每箱 5 公斤，即 17.5 公噸），惟與該說明書之經濟效益備註所稱若增設 1 組 2 公級蒸熱處理設備，預估可增加 60 公噸之處理量，約 12,000 箱芒果及預期可增加木瓜蒸熱檢疫 200 公噸大不相同，嗣該府於 95 年 6 月之「外銷農產品蒸熱檢疫處理設施擴增計畫」細部計畫說明書之經濟效益卻又載「無」，顯見該府設置及擴增蒸熱處理設施之相關計畫未能妥善進行成本效益評估，且計畫說明書亦未臻完善。

- (三)次查前臺南縣政府與南瀛農產國際行銷公司（下稱南瀛公司）於 94 年 3 月 4 日簽訂之「臺南縣農產物流中心蒸熱處理廠委託經營管理勞務採購合約」（下稱委託經營管理合約）檢附經營管理計畫書之蒸熱處理場初期財務管理計畫預估蒸熱處理代工量，其預估檢疫代工量為芒果 380 公噸、木瓜 270 公噸，共計 650 公噸。惟該蒸熱處理場 94 年迄今 8 年之實際蒸熱量為 2,415 公噸，平均年蒸熱量約僅 301.88 公噸，與其設置設備時「預計月處理量 500 公噸」及初期營運財務預估之「年蒸熱代工量 650 公噸」均相距甚遠。
- (四)再查前臺南縣政府為提高芒果在日本之售價與競爭力，96 年 10 月 23 日向農委會農糧署提出「臺南水果檢測分級計畫」說明書，申請補助經費購置水果自動分級檢測設備，以辦理芒果糖度、色澤、重

量之分級選別，獲該會同意補助 1,050 萬元，縣府配合款 500 萬元。嗣該府購置該設備，耗費 1,490 萬元（農糧署補助 1,043 萬元，自籌 447 萬元）於 98 年 6 月驗收。該府是項計畫說明書之經濟效益僅說明當年度分級效率每天 10 公噸，亦未見有關成本、收益數量之分析，亦與前揭計畫研提及管理手冊之規定不符。又該府於 96 年 10 月 25 日與農委會等單位召開「臺南水果檢測分級計畫」補助執行事宜研商會議，會中該會蔡技正曾詢問芒果分級選別後之外銷目標量及其效益，該府僅樂觀預估「日本將有芒果標出糖度之需求，初期可能只有部分貿易商做，但在日本推出後，相信其他貿易商皆會進。」惟 98 年 6 月該分級選別設備於玉井蒸熱處理場設置完成後迄今，僅用於 98 年芒果分級 3,000 公斤、100 年蜜棗 800 公斤、101 年芒果 4,525 公斤，其年分級量甚未達預期單日之分級效率量。

(五) 綜上，前臺南縣政府雖為拓展農產品外銷市場，提高競爭力，分別提出「設立蒸熱處理場設置計畫」暨其後續擴增計畫及「臺南水果檢測分級計畫」，惟事前未能妥善評估成本效益，復未依農委會計畫研提及管理手冊之規定確實辦理，均核有欠妥。

二、蒸熱處理場之蒸熱設備及水果糖度色澤重量分級選別設備，應不斷研究充分使用以發揮最大效能：

(一) 查據審計部於 101 年 8 月 27 日以台審部教字第 1014001882 號函復本院有關玉井蒸熱處理場蒸熱設備產能利用情形，該廠 94 年度至 101 年度蒸熱量共計 2,415 公噸，平均每年 301.88 公噸，尚不及原預估年蒸熱代工量 650 公噸之半數。

(二) 次查審計部臺南市審計處 101 年 7 月 10 日審南市一字第 1010001602 號函表示，日本農林水產省 93

年 12 月 1 日公告：臺灣產臺農二號木瓜經蒸熱殺蟲處理及檢疫合格後可以輸往日本，前臺南縣政府即樂觀預估木瓜蒸熱量將成長 20 倍或年蒸熱量將達 270 公噸，惟臺農二號木瓜體型較大，不符日本人之喜好與需求，銷售情況不佳，致玉井蒸熱處理場 94 至 99 年度木瓜蒸熱量分別僅 0.4 公噸、0 公噸、0 公噸、4.38 公噸、5.26 公噸、3.59 公噸，平均年蒸熱量 2.275 公噸。

(三)再查農委會於 101 年 8 月 17 日以農防字第 1010118490 號函復行政院略以，蒸熱處理機為極特殊之設備，其功能僅針對特定鮮果實進行有效之殺蟲處理，無法作為其他目的使用，而蒸熱設施使用之效能受到下列因素影響：1、鮮果外銷數量：鮮果產量、產地供貨品質及國外訂單因素均直接影響到鮮果外銷量，如鮮果外銷量越大，蒸熱處理設備使用頻率越高。2、水果產期：目前輸出最大量的芒果，其產期短且集中，尤其有一至二週的產量高峰。故整個輸出季內每日處理量落差極大，輸出季初期及結束前之處理量不高，但於芒果輸出高峰期四家蒸熱處理場每日處理之能量皆接近滿載。3、處理廠軟硬體設備：蒸熱處理機為極為複雜與精密之設備，處理溫度、溼度時間均由電腦控制；如果其中軟硬體發生故障或異常，處理過程即無法符合嚴格的檢疫要求，因此，設備軟硬體之保養維護極為重要。4、經營者及操作人員：正確的經營理念與熟練的操作人員均能有效提升設備使用效能；明確的經營方針可招攬更多輸出業者前來使用，而有經驗的員工則能使整體蒸熱作業流程順暢甚至縮短，創造更高的效能。

(四)末查前臺南縣政府購置之水果糖度色澤重量分級

選別設備，自 98 年 6 月完成設置後迄今，僅 98 年及 101 年各用於芒果 3,000 公斤及 4,525 公斤，100 用於蜜棗 800 公斤，99 年度甚且未使用，顯見未能發揮其效能。

- (五) 綜上，前臺南縣政府雖為照顧芒果產地農民之需求，提出建置蒸熱處理設備以及提升處理能量後續增建計畫，惟該蒸熱處理設備因芒果產期及輸出季均不長，導致每年使用期間短，復因遭遇颱風、檢出農藥殘留、日方檢疫官無法配合加班等狀況及臺農二號木瓜不符日本人之喜好與需求，致所設置蒸熱處理場之蒸熱量遠不如預期，又該府購置之水果糖度色澤重量分級選別設備，自購置迄今甚有年度未使用之情形，顯見，該府購置之蒸熱處理設備年間使用期短且蒸熱檢疫之農產品種類有限，復以水果糖度色澤重量分級選別設備之分級成效不彰，爰農委會及臺南市政府應不斷研究並充分使用該設施以發揮最大效能。

三、前臺南縣政府辦理農產物流中心之規劃評估作業程序瑕疵且未獲實益，又租賃土地範圍之考量未盡周延，致生閒置之情，均有欠妥：

- (一) 查前臺南縣政府為辦理農產物流中心於 92 年分別獲工程會及農委會申請補助經費 196 萬餘元、250 萬元（另須自籌 426 萬餘元），辦理「臺南縣政府促進民間參與公共建設－農產物流中心委託辦理可行性評估及先期規劃」（下稱可行性評估及先期規劃）及委託規劃設計。該府於 92 年 11 月 21 日與財團法人工業技術研究院（下稱工研院）完成可行性評估及先期規劃案之簽約後，竟在未完成該案期末報告前即於同年 12 月 31 日復與該院進行委託規劃設計案之簽約，並於 93 年 3 月 30 日同時審核可行性評估及先期規劃

案（第2次）及委託規劃設計案（第1次）之期末報告，其規劃評估作業程序顯有瑕疵。又工研院於92年2月完成可行性評估及先期規劃案之期末報告，其開發模式建議物流中心與蒸熱檢疫處理中心皆採OT（營運-移轉）方式。嗣該院之規劃團隊在93年3月23日進行工作報告時，對於經營主體委辦方式，該縣縣長指示：「因農產物流中心係以幫助農民外銷為主，本案不應以營利為目的，故不建議適用促參法，而以採購委外方式辦理」後，修正期末報告為「物流中心與蒸熱檢疫處理中心皆採用OT（營運-移轉）方式，或於實際招商遇到不適用促參法時，則可考慮替選方案。」另該府農業局農產行銷課並簽辦建議解除該案有關促進民間與公共建設之列管。該府嗣依政府採購法限制性招標方式將蒸熱處理場委託南瀛公司經營管理。該府既以民間參與之角度進行可行性研究及先期規劃，卻在未重新研析比較二方法之優劣下，捨棄專業評估建議，改依政府採購法辦理，顯見，該評估作業未獲實益。

（二）次查前臺南縣政府為辦理農產物流中心第1期開發工程，租用玉井鄉芒子芒段568-13地號等11筆土地，面積共66,025平方公尺。嗣因物流中心第1期後續工程遲未推動執行，復因租地內開挖大量土方以墊高興建基地，須耗資766萬元回填至可耕原狀後，始可變更租用面積，爰未減少土地之租用，致租賃土地面積之83%計54,845平方公尺閒置未用，前經審計部臺南市審計處函請查明處理在案。臺南市政府雖於101年9月18日函復該處表示，為了興建時效且未來開發需求而未作地號分割，加上為了埋設排水管線，才向台灣糖業股份有限公司租地，且該府一直在協調水利河川單位能將河川淤積清淤土方回填於該基

地，以回復該基地之原貌。顯見，該府租賃土地之考量未臻周延，肇致租用面積達 83% 閒置未用，確有未妥。

(三) 綜上，前臺南縣政府辦理農產物流中心之評估作業核有瑕疵且未獲實益，又租賃土地範圍之考量未盡周延，及因回復原狀之成本評估無法減少租用，致有閒置之情，均有欠妥。

四、前臺南縣政府委託南瀛公司經營管理農產物流中心蒸熱處理場，其權利金計算失衡，復未積極檢討改進，又由政府負擔蒸熱處理場之經營管理費用，均有未妥：

(一) 按前臺南縣政府為因應農產物流中心蒸熱處理場完工後經營維護管理之需，分別於 94 年 3 月及 99 年 3 月與南瀛公司簽訂第 1 期及第 2 期委託經營管理勞務合約，每期 5 年。第 1 期合約第 3 條規定略以：「…以年間蒸熱處理代工收入*委託經營期限五年所得，提供廠商作營運費用支出，本府不另支出費用…」及第 16 條第 7 款規定：「…廠商應自負盈虧負責管理、維護機關所交付之所有土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施及相關資產，並應負擔受託營運所衍生之各項稅捐、規費、維修、行銷、人事、因違反法令應繳納之罰鍰及依建築法、消防法或其他法令應申報之相關費用。」合先敘明。

(二) 次查前臺南縣政府委託南瀛公司經營管理權利金計算失衡，前經審計部臺南市審計處函請查明處理在案，臺南市政府嗣於 101 年 9 月 18 日函復該處表示，對權利金設算方式無專業財經學識，又經前次與是次審計所得之誤失經驗將於第 3 次委託經營管理之招標作業修正。另南瀛公司自身外銷之蒸熱

及對外計收場地、設施租賃收入均係使用農產物流中心蒸熱處理場之用地及設施，然該府卻未能將該等收入計入權利金之計算，案經審計部臺南市審計處核發審核通知後，該公司已於 100 年 8 月 24 日以南農銷字第 1000800003 號函臺南市政府檢送該公司使用農產物流中心蒸熱處理場設施之 99 年自身外銷蒸熱量及 94 至 98 年對外計收之場地、設施租賃收入應補繳權利金 9,629 元之繳款書。顯見，前臺南縣政府對於農產物流中心蒸熱處理場委託經營權利金之計算確有失衡，復因未計入廠商使用設施之自身外銷蒸熱量及對外計收之場地、租賃收入未納入權利金計算，致使用資產的代價未能與使用資產之收入相互配合，均核有欠妥。

- (三)再查前臺南縣政府支付補助 95 年度拓展國產水果外銷日本計畫檢疫官車資油料 154,818 元，前經審計部臺南市審計處函請查明處理在案。臺南市政府嗣於 101 年 9 月 18 日函復該處表示，由於臺灣芒果在日本、韓國屬新產品，市場開拓仍很艱難，為減輕出口業者之負擔，提升芒果外銷數量，由政府單位協助支應檢疫官來臺執行檢疫處理作業之相關費用及農產品推廣拓銷業務。另外，前揭補助檢疫官車資油料乃增加果農收益及協助日本檢疫官執行工作，僅係過南瀛公司辦理，實質上並非補助該公司經費。惟農委會於 101 年 11 月 27 日以農糧字第 1011057380 號函復本院表示，日本檢疫官至我國執行檢疫處理相關作業之車資、油料原則上由各蒸熱處理場業者自行負擔。況依據該府與該公司委託經營管理契約之規定，該府既以年間蒸熱處理代工收入之所得，提供廠商作營運費用支出，則該府另行補助日本檢疫官之車資油料，實屬未妥。

(四)綜上，前臺南縣政府委託南瀛公司經營管理農產物流中心蒸熱處理場，其權利金計算失衡，復未積極檢討改進，又未計入廠商使用設施之自身外銷蒸熱量及對外計收之場地、租賃收入，核有欠妥。

調查委員：吳豐山

中 華 民 國 101 年 12 月 22 日