

# 調查報告

壹、案由：據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會漁業署辦理各地魚貨直銷中心相關工程或設施有無閒置或低度利用等情乙案。

貳、調查意見：

臺灣四面環海，具備豐沛之海洋資源與海岸景觀，相關主管機關理應配合國際漁業環境變遷，順應時勢及產業發展，規劃調整具體有效之漁業政策及作為，以提升漁業經營效益，改善漁民生計。惟行政院農業委員會（下稱農委會）及所屬漁業署（下稱漁業署）卻未能適切體認整體漁業環境之轉變，正視臺灣漁業面臨之困境，一再耗費鉅額公帑補助各地興建漁港及其周邊相關設施，又未能審慎評估興設之效益與可行性，致多處漁港及相關設施完工後，紛告閒置或低度利用，前經本院多次調查、糾正在案（詳見本院 100 財正 0043、100 財調 0035、098 財調 0118、098 內正 0032 及 098 財正 0026 等案號），先予敘明。

本案係緣自審計部 102 年度中央政府總決算審核報告中，有關漁業署辦理「梧棲漁港魚貨直銷中心銷售區整建工程」，工程開工逾年餘，主體建築仍未動工興築，延宕計畫進度，亟待積極研謀改善等情，經本院財政及經濟委員會第 5 屆第 4 次會議審議決議，推派調查該署辦理各地魚貨直銷中心相關工程或設施有無閒置或低度利用等情事。案經綜析相關背景資料後，函請農委會及審計部，就案情爭點查復說明並提供佐證資料到院，並於民國（下同）104 年 1 月 28 日及同年 4 月 2 日先後赴桃園市永安、臺中市梧棲、高雄市前鎮、臺南市將軍等漁港魚貨直銷中心現地履勘，嗣於同年 5 月 13、14 日高雄市政府及臺南市政府分別就履勘詢問問題查復到院，經詳予審閱相關卷證資料，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

一、漁業署耗費鉅額公帑補助各地興建魚貨直銷中心，惟未審慎評估經營之可行性，又未積極督促各該經營管理者善加營運管理，致多處魚貨直銷中心興建後閒置或低度利用，洵有未當。

（一）隨著政府 76 年解除戒嚴，開放漁港管制，以及國人遊憩需

求日益增加，漁港逐漸成為國人休憩觀光之場所。由於漁港內之遊客往往直接向漁民購買現撈魚貨，漁民自行零售之攤販陸續出現，形成市集，為改善漁港區內市集亂象，魚貨直銷中心於 80 年正式推展。83 年 11 月原臺中縣（現臺中市）梧棲漁港魚貨直銷中心正式營運，成為國內第一座魚貨直銷中心，漁民可於魚貨直銷中心將漁產直接出售給消費者，配合漁港區內周邊設施如熱食區、休閒區、停車場等，吸引遊客至此休憩、購魚，增加漁民收入，改善漁民生活。其經營模式，引起漁業界高度興趣，各區漁會爭相仿效，相繼爭取興建。

(二)自 81 年起，各地漸次興建魚貨直銷中心或綜合性觀光魚市，據漁業署統計，目前全國魚貨直銷中心共計 24 處，其中，除高雄市前鎮漁港及新北市富基漁港魚貨直銷中心等 2 處係由當地地方政府經營，臺南市將軍漁港魚貨直銷中心及屏東縣海口港觀光魚市場等 2 處係由民間公司經營外，其餘 20 處均由當地區漁會經營管理。依農委會函復資料顯示，全國 24 處魚貨直銷中心總興建經費高達新臺幣（下同）17 億 295 萬元，其中漁業署補助費用合計高達 11 億 1,513.3 萬元，平均補助比例約為 65.48%。農委會雖復稱，上開魚貨直銷中心主要位於第二類漁港港區範圍，主管機關為直轄市、縣（市）政府，該等魚貨直銷中心係由當地區漁會向直轄市、縣（市）政府提出申請興建計畫，經地方主管機關審查同意後，函轉漁業署協助經費補助。惟漁業署既為支付補助機關，允應本於專業權責，審慎評估相關興建計畫之效益及可行性，不宜恣意補助，浪擲國家資源，所復為推拖之詞，要非可採。

(三)按魚貨直銷中心設置之目的，乃為推動漁業轉型休閒漁業，強化漁港服務機能，吸引觀光人潮，帶動漁港漁村繁榮，滿足國人休閒遊憩需求；將漁港周邊零散攤商集中安置，改善漁港環境；縮短運銷層級，維持魚貨新鮮品質，提高漁民所得；協助漁會發展經濟事業，俾以服務漁民。惟查上開 24 處魚貨直銷中心部分已因無法持續經營轉型作其他使用，如臺南市安平（轉作餐廳、辦公室使用）、高雄市前鎮（轉作

餐廳、倉儲使用)、澎湖縣馬公(轉作農漁特產店及餐廳)及雲林縣麥寮北堤(轉作漁具倉庫)等漁港魚貨直銷中心;部分則低度利用,如臺南市將軍漁港魚貨直銷中心及屏東縣海口港觀光魚市場等,亟待檢討活化或進行轉型利用。究其原因,除周邊觀光資源未能配合,無法產生攤商群聚效應,難以吸引消費人潮,以及經營者能力或有不足外,漁業署未審慎評估魚貨直銷中心之市場需求及經營可行性,即耗費鉅額公帑補助興建(上開6處魚貨直銷中心,漁業署合計補助經費高達2億9,637.41萬元,詳表1),又未督促各該經營管理者善加營運管理,致多處魚貨直銷中心興建後閒置或低度利用,均難辭其咎,有違興建魚貨直銷中心以增加漁民收入,改善漁民生活之目的。

表 1、已轉型或低度利用之魚貨直銷中心一覽表

魚貨直銷中心地點	縣市別	興建金額(萬元)	中央補助比例(%)	中央補助經費(萬元)
安平漁港	臺南市	6,500.0	100	6500
前鎮漁港	高雄市	15,000.0	46	6900
馬公漁港	澎湖縣	9,272.4	100	9,272.4
麥寮北堤	雲林縣	1,073.0	93	997.89
將軍漁港	臺南市	8,648.0	69	5,967.12
海口港	屏東縣	2,064.6	0	0 <sup>註</sup>
合計		42,558.0	-	29,637.41

註：屏東縣海口港觀光魚市場係由屏東縣政府自籌經費興建。

資料來源：農委會，本院整理

(四)綜上所述，漁業署耗費鉅額公帑補助各地興建魚貨直銷中心，惟未審慎評估經營之可行性，又未督促各該經營管理者善加營運管理，致多處魚貨直銷中心興建後閒置或低度利用，洵有未當。

二、相關主管機關對於閒置或低度利用之魚貨直銷中心，允應儘速檢討活化或促其轉型利用，以有效發揮預期功能，俾免浪費公帑。

(一)經查曾經停業或閒置之魚貨直銷中心，目前尚在活化中者，計有臺南市將軍漁港魚貨直銷中心及屏東縣海口港觀光魚市場等 2 處。其中，將軍漁港魚貨直銷中心於 94 年設置完成後，因位處偏遠，導致遊客遊港意願較低，營運不易（本院前於 98 年間業已提案糾正漁業署及原臺南縣政府，詳見案號：098 內正 0032），臺南市政府業於 101 年 9 月間與「老船長有限公司」簽約營運，嗣後雙方對於建物修繕經費分攤有歧見，歷經 3 次協商後，該廠商始進場整修，並於 104 年 6 月 6 日開幕，重新啟用。據漁業署統計，重新啟用後，其來客數，平日約 300~500 人、假日約 500~1,000 人，每月平均遊客數約 1 萬人，每月平均消費金額約 100 萬元。惟後續是否產生商家群聚效應，持續吸引人潮，振興漁港設施機

能，仍待觀察，臺南市政府允宜積極輔導並督促經營管理者妥善營運。

- (二) 至於屏東縣海口港觀光魚市場係 92 年為配合藍色公路而興建，惟完工後，藍色公路已式微而閒置。屏東縣政府業於 102 年間辦理海口港觀光魚市場營運移轉招商，於 103 年 9 月 26 日與「歐多賣公司」完成訂約，嗣辦理擴建施工約需 1 年，預計 105 年 3 月開始營運。據農委會表示，上述閒置設施之活化工作，每個月均提送農委會及漁業署公共建設推動會報，逐月檢討，以期早日達到活化目標。
- (三) 另查審計部相關處、室於 103 年度抽查各地魚貨直銷中心營運情形，亦發現若干缺失，包括：高雄市興達漁港情人碼頭海鮮市集原設計之 18 個攤位尚未對外營運；臺南市安平漁港魚貨直銷中心尚有部分區域出租後未充分利用；屏東縣枋寮漁港魚貨直銷中心與自然人簽訂共同經營合約，與原興建計畫目標不符、攤販區仍有閒置未使用情形、魚貨包裝處理廠仍閒置未使用；澎湖縣馬公漁港魚貨直銷中心 3 樓仍閒置未使用。
- (四) 綜上所述，相關主管機關對於閒置或低度利用之魚貨直銷中心，允應儘速檢討並務實評估，若有活化之可能，始檢討活化，以有效發揮預期功能，若否，則應儘速促其轉型利用，俾免虛耗資源、浪費公帑。

### 三、魚貨直銷中心之經營須配合聯外交通，與周遭觀光景點及特色產業串聯，藉以推動漁港休閒觀光，提升經營效率。漁業署允應督促各該地方政府積極正視，儘速整合相關交通、遊憩、觀光等資源，以有效帶動魚貨直銷中心周邊經濟活動。

- (一) 據農委會分析，魚貨直銷中心經營成功者，其原因包括：市場臨近都會地區或村落、或交通便利，具備商家群聚效應，且區漁會經營管理者能力佳，積極投入並將原先漁港周邊之攤販予以整合，有效發揮直銷中心功能。而營運欠佳者，其原因包括：部分地區相對偏遠，加上短期內無足夠觀光資源，無法產生攤商群聚效應，未能吸引消費人潮；部分區漁會經營管理者能力不足，導致低度利用或閒置。
- (二) 為使魚貨直銷中心具有觀光競爭力，吸引更多國內外遊客前

往，農委會建議未來經營管理方向，可朝下列方式辦理：

- 1、整合漁港特色、漁村景觀、魚貨直銷中心及漁業文化，建構符合國人之休閒漁港，俾遊客可以享受海鮮美食、欣賞海岸景色，增加國人假日休閒去處，進而使國人豐富海洋文化，促使漁業永續發展。
  - 2、魚貨直銷中心多位於漁港旁，距離市區較遠，故經營業者（漁會）可與地方政府共同辦理漁村文化或相關節慶活動，吸引遊客前往，達到行銷漁產品目的。
  - 3、請地方政府整合轄區之觀光、文化、農漁產業等，將鄰近不同之觀光地點，結合成觀光區域，並開闢觀光旅遊交通巴士，於重要道路幹線設立觀光指示標誌，便利遊客前往，使魚貨直銷中心與周邊觀光資源有效結合。
- (三)農委會進一步表示，配合娛樂漁業及海洋休閒遊憩活動之日漸蓬勃，漁港利用與發展方向，將積極朝向漁港功能多元化使用。漁業署、各直轄市、縣（市）政府除將積極改善漁港多元化及塑造漁港魅力，帶動周邊觀光人潮外，並輔導經營業者（漁會）配合新型態消費模式，善用漁港特色，使魚貨直銷中心之漁產品朝客製化、多樣性、小家庭包裝等方向行銷，使漁港觀光與魚貨直銷中心結合，帶來人潮並帶動漁港周邊經濟建設。
- (四)按漁產品具有地域性、時間性、易腐性及粗重性等特性，設置魚貨直銷中心可讓漁民將捕獲之新鮮漁產品直接銷售予遊港民眾，藉以改善魚貨交易環境，提升漁產品品質及衛生，惟倘無法吸引消費民眾，魚貨直銷中心極易成為低度利用或閒置設施。本院履勘臺南市將軍漁港魚貨直銷中心時，該委外經營廠商即表示，該魚貨直銷中心地處偏遠，單一餐飲經營，勢難達到營利規模，爰研提將軍漁港觀光魚市發展計畫書，希地方政府注重偏遠漁村生活及生計之改變。
- (五)綜上所述，魚貨直銷中心縱然具有豐富漁港服務機能，提供體驗漁業文化場域等多元化之功能，惟其經營仍須配合聯外交通，並與周遭觀光景點及特色產業串聯，藉以推動漁港休閒觀光，提升經營效率。漁業署允應督促各該地方政府積極正視，妥善整合相關交通、遊憩、觀光等資源，以有效帶動

魚貨直銷中心周邊經濟活動。

四、魚貨直銷中心經營管理之良莠，影響其施設效益，漁業署雖已建立相關評鑑考核機制，惟為督促相關主管機關加強輔導並落實評鑑考核機制，允規劃委託專業機構辦理各項評鑑事務，以協助魚貨直銷中心健全經營。

- (一)據農委會表示，魚貨直銷中心設置於各地漁港，漁業署考量既要照顧漁民，又能配合政府漁業建設者，區漁會為最適合之管理人，因此大多由區漁會經營管理，由區漁會訂定管理規章，以公開方式徵求具漁會會員資格或其家眷經營攤位，屬漁會經濟事業。復按漁會法第3條、第6條分別規定：「漁會之主管機關：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」、「漁會分區漁會及全國漁會二級」，是以區漁會之主管機關為當地直轄市或縣（市）政府，由直轄市或縣（市）政府主管輔導權責。
- (二)由於各區漁會對魚貨直銷中心營運管理強度不一，部分亦缺乏專業經營能力，致過往屢有民眾反映環境不潔及斤兩不足等消費糾紛，更甚者或因經營不善而導致停業、閒置，進而影響政府施設魚貨直銷中心之政策效益及努力。據農委會復稱，過往魚貨直銷中心攤商經營若有誠信問題、民眾反映事項，以及春節期間各項安全維護及環境清潔工作，多由漁業署以公文函請地方主管機關輔導所轄區漁會妥處，嗣為督導區漁會管理，始將「直銷中心管理」列入區漁會年度考核。
- (三)漁業署為提升各魚貨直銷中心經營管理，以及加強衛生安全，於102年1月22日邀集各直轄市、縣（市）政府及區漁會召開「魚貨直銷中心管理協商會議」，共同訂定「魚貨直銷中心考核紀錄表」，針對「環境整潔衛生」、「服務態度及品質」、「公共及便利設施」、「營運管理」等，要求各直轄市、縣（市）政府對所轄魚貨直銷中心進行全面性的考核評鑑工作，以提升直銷中心服務品質。漁業署再於102年10月28、29日，邀集直轄市、縣（市）政府及區漁會直銷中心業務承辦人員，假臺北魚市辦理「提升各區漁會直銷中心暨經濟事業營運管理效能研習」，透過辦理教育訓練、座談及績優同業參訪，以提升各區漁會商場管理能力。

(四)按魚貨直銷中心經營管理之良莠，有賴管理者健全經營管理，其既作為民眾直接購買生鮮產品之場所，即應保障交易公平及消費者之食用安全，若環境衛生堪慮，所販售之魚貨品質低落，或有攤商不實哄抬物價等情事，將造成民眾觀感不佳，不僅影響民眾購魚及食魚之安心與信心，政府投入大量經費興建之魚貨直銷中心，亦將無法充分利用，而成為閒置設施，嚴重影響政策效益。因此，為提升服務品質，除主管機關平時之監督管理及輔導查核外，評鑑更是重要之外控機制。漁業署雖已建立相關評鑑考核機制，進行定期與不定期考評，惟為督促相關主管機關加強輔導並落實評鑑考核機制，允規劃委託專業機構辦理各項評鑑事務，以協助魚貨直銷中心健全經營。

五、漁業署興辦之「梧棲漁港魚貨直銷中心銷售區整建工程」前經審計部查核認有發包進度延誤、計畫進度嚴重延宕等諸多違失事項，該署雖已研提若干改善措施，並議處相關失職人員，惟部分聲復內容尚有不周之處，允應切實檢討。

(一)臺中市梧棲漁港魚貨中心於83年11月起開始營運，嗣因銷售區設施年久失修，臺中區漁會爰於97年11月間提出梧棲漁港魚貨直銷中心投資暨整建發展規劃報告，嗣經漁業署97年12月原則同意，爰進行拆除重建，由漁業署興辦「梧棲漁港魚貨直銷中心銷售區整建工程」。

(二)該工程於100年9月28日及100年10月14日分獲核發都市設計審定書及建造執照，漁業署於100年11月間辦理工程發包，惟歷經4次流、廢標及重新檢討預算書圖後，於101年4月始完成發包，嗣於101年6月19日開工。該工程分為長亭安置區及直銷中心區等兩大部分，依該工程契約約定，長亭安置區工程原應於開工之日起180日內竣工；直銷中心區工程則應於開工之日起360日內竣工。其中長亭安置區於102年3月21日完工，102年12月15日進駐營業；至於直銷中心區則因配合長亭安置區使用執照取得及攤商搬遷等因素，於102年3月22日起停工，復因廠商提出施工問題（對於綠建築、營建事業廢棄物、契約數量與現況差異、舊有建物及雜項工作物補照、及現場攤商未搬遷完成等

問題有所爭議)，嗣於 103 年 4 月 26 日復工，預計 104 年 12 月 31 日前完工。

(三)上開工程因發包進度延誤、計畫進度嚴重延宕、未詳實審查專案管理廠商投標文件、地質鑽探結果與現況存有差異、未覈實審查開工報告書、未覈實辦理竣工查驗等，業據審計部調查並先後提出審核意見<sup>1</sup>。農委會及漁業署雖已先後函復<sup>2</sup>議處相關人員疏失責任，並研擬若干具體改善措施，惟經審計部覆核認為，部分聲復內容仍有不妥之處，諸如：未就辦理建築基地建蔽率調查作業所涉缺失，研擬具體改善措施；廠商計畫主持人及專案經理由未符契約所定資格者擔任，迄未進行妥處；廠商偽造鑽探報告已移送偵辦中，仍待賡續追蹤後續處理情形；專案管理、設計監造等廠商所涉缺失有無政府採購法第 101 條刊登不良廠商規定之適用，迄未妥處竣事等，漁業署允依審計部審（覆）核意見儘速檢討改進。茲將審計部相關意見摘述如下：

- 1、漁業署於委外設計監造勞務採購招標文件所訂建蔽率錯誤，復未參採規劃報告書審查委員之審查意見，妥為查明需否辦理都市設計審查，肇致已耗時 1 年 2 個月完成之規劃設計成果，因建蔽率錯誤需再耗費 6 個月重新修正設計圖說，並補辦都市設計審查作業及重新申請建造執照，延誤工程發包進度。
- 2、漁業署未善盡督促設計監造廠商儘速完成變更設計作業之責，肇致長亭安置區竣工後遲遲無法辦理驗收，進而影響原有攤商搬遷至安置區之時程，衍生需就地重建之主體建築自工程開工已逾 1 年 6 個月仍無法動工興築，嚴重延宕計畫進度。
- 3、未依政府採購法及招標文件規定詳實審查專案管理廠商投標文件，肇致由未符招標文件規定資格之廠商得標承攬；復於履約過程未依契約規定詳實審查計畫主持人及

<sup>1</sup> 審計部 103 年 7 月 4 日台審部教字第 1038502381 號函(依審計法第 69 條規定函請農委會查明妥適處理惠復)、審計部 103 年 7 月 4 日台審部教字第 10385023811 號函(依審計法第 22、23 條及該法施行細則第 14 條規定函請漁業署查照辦理見復)。

<sup>2</sup> 農委會 103 年 9 月 18 日農漁字第 1031314772 號函、漁業署 103 年 9 月 19 日漁一字第 1031314776 號函、103 年 11 月 27 日漁一字第 1031265246 號函、103 年 12 月 15 日漁一字第 1031265904 號函、104 年 2 月 5 日漁一字第 1041313245 號函。

- 專案經理資格，致由未具資格人員參與履約。
- 4、未確實掌握設計監造廠商地質鑽探分包情形，亦未善盡審查及監督責任，致未能及時發現鑽探報告涉有偽造情事，衍生地質鑽探結果與現況存有差異，影響工程設計品質。
  - 5、未覈實審查施工廠商提送之開工報告書，率將未依限開工之報告表存查；嗣經該部通知檢討，惟仍忽略歷往要求依契約規定申報開工之會議紀錄，仍採信施工、監造及專案管理等廠商陳述及開工日期已由專案管理廠商自行召開會議協議並予核定之不合理觀點，且未監守主辦機關通知開工之契約規定權責，妥為釐正開工日期，肇致延後工期計算始點，影響機關權益。
  - 6、未確實審查申報竣工日之施工日誌及監造報表，且未覈實辦理竣工查驗作業，致未能發現監造及專案管理等廠商明知長亭安置區工程尚有部分工項未完成施作，仍同意施工廠商申報竣工，亦有未當。
- (四)綜上所述，漁業署興辦之「梧棲漁港魚貨直銷中心銷售區整建工程」前經審計部查核認有發包進度延誤、計畫進度嚴重延宕等諸多違失事項，該署雖已研提若干改善措施，並議處相關失職人員，惟部分聲復內容尚有不周之處，允應切實檢討。

調查委員：陳慶財

尹祚芊

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 4 年 1 0 月 7 日