

# 調查報告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：臺中市政府。

參、案由：據審計部函報，臺中市政府執行2018臺中世界花卉博覽會特別預算結果，歲入決算審定數較預算數減少新臺幣（下同）23億726萬餘元，約33.35%，歲出決算審定數較預算數減少2億4,076萬餘元，經舉借債務17億5,635萬餘元支應，尚有收支短絀20億6,650萬餘元。且查核發現，該府交通局辦理門票代售服務採購，涉有未依特別預算附帶決議研提計畫送議會審議，即先行發包；未編列廠商銷售門票服務費及激勵獎金預算，逕自門票銷售金額扣抵，違反預算法第59條規定；又經統計，門票銷售金額4.2億餘元，僅解繳市庫2.8億餘元，銷售服務費高達1.3億餘元，是否合理？另花博卡製作時未依原規劃區分票種製作，卻變更均為一般悠遊卡，徒增額外轉卡費用等情，相關評估過程為何？究本案主要虧損原因為何？主管機關及人員是否涉有怠失？均有深入瞭解之必要案。

肆、調查依據：

伍、調查重點：

陸、調查事實：

柒、調查意見：

臺中市政府為提供產業永續發展及按都市計畫建設，使臺中市成為國際觀光遊憩的新景點，於民國(下同)101年間向國際園藝生產者協會(下稱AIPH)申辦並取得2018年國際園藝博覽會之主辦權，又為提升博覽會之世界能見度，經向AIPH申請更名並於104年9月11日核定名稱為「臺中世界花卉博覽會(Taichung World Flora Exposition)」。

臺中市政府為順利推動「2018臺中世界花卉博覽會」(下稱花博)，依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」爭取中央預算，於103年11月12日提報「臺中市翡翠區域農業增值綱要計畫」(下稱綱要計畫)，經行政院103年11月27日同意列入國家重大建設計畫；嗣依綱要計畫之內容與架構，於104年2月26日函送「國家重大建設計畫-臺中市翡翠區域農業增值推動計畫(含2018臺中國際花卉博覽會推動計畫)」(下稱推動計畫)，經行政院105年4月18日核定，花博展期為107年11月3日至108年4月24日，總經費新臺幣(下同)88.172億元，園區範圍包括后里馬場森林園區、豐原葫蘆墩園區及外埔園區，面積約60.88公頃。

臺中市政府依預算法第83條規定編列花博特別預算，經臺中市議會105年1月5日第2屆第2次定期會第11次會議審議通過，花博特別預算編列歲入預算數69億1,864萬8千元、歲出預算數86億7,500萬元，歲入歲出差短17億5,635萬2千元，全數以賒借收入彌平。惟據審計部函報，臺中市政府執行花博特別預算結果，歲入決算審定數為46億1,138萬餘元，較預算數減少23億726萬餘元，歲出決算審定數為84億3,423萬餘元，較預算數減少2億4,076萬餘元，歲入歲出差短38億2,285萬餘元，經以舉借債務17億5,635萬餘元支應後，尚有收支短絀20億6,650萬餘元

(如下表)；且查核發現，臺中市政府交通局（下稱交通局）辦理「2018臺中世界花卉博覽會門票代售暨入口驗票委託服務案」（下稱門票代售服務案）採購，涉有未依特別預算附帶決議研提計畫送議會審議，即先行發包，另未編列廠商銷售門票服務費及激勵獎金預算，逕以門票收入坐抵，違反預算法第59條規定等情。

#### 臺中花博特別決算審定情形

單位：新臺幣元

項目	預算數(1)	決算審定數(2)	差異(2)-(1)
歲入	6,918,648,000	4,611,380,336	-2,307,267,664
歲出	8,675,000,000	8,434,239,857	-240,760,143
歲入歲出差短	1,756,352,000	3,822,859,521	2,066,507,521

資料來源：審計部

經調閱臺中市政府、行政院農業委員會（下稱農委會）、法務部廉政署、法務部調查局臺中市調查處、臺灣臺中地方檢察署、審計部等機關卷證資料，並詢問農委會農糧署（下稱農糧署）、臺中市政府及該府前交通局局長等，業調查竣事，茲列述調查意見如下：

一、臺中市政府未依推動計畫覈實編列花博歲入預算，復無視預算執行目標，逕以政策決定率爾變更市民入園、停車場收費方式及不辦理廣告招租作業，肇致歲入大幅短收，嚴重影響預算收支之平衡，核有疏失。

(一)按預算法第32條、第84條規定：「各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。」、「特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。」地方制度法第71條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、

編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。」105年度中央及地方政府預算籌編原則第3條規定：「中央及地方政府收入，依下列原則辦理：……（二）政府稅課外各項收入，應由各主管機關編送財政機關，由財政機關會同主計機關及各主管機關，衡酌各種增減因素與前年度決算及上年度已執行期間之收入情形，切實檢討編列。（三）各項規費收入，應依辦理費用或成本變動趨勢、消費者物價指數變動情形及其他影響因素，確實檢討調整編列。……」

- (二)經查，臺中市政府花博特別預算歲入編列69億1,864萬8千元，其中門票收入編列16億8千萬元、美食區權利金收入3億7,999萬9千元、停車場收入3億2,114萬8千元、廣告租金收入2億元，合計25億8,114萬7千元。臺中市政府原表示，該府各機關依行政院核定之推動計畫評估花博相關營運收支，如依預估之參觀人數編列門票與停車場收入，及就場地之規劃編列租金與權利金收入等語；經本院於詢問時指出，歲入編列之門票、美食區權利金、廣告租金收入預算數較推動計畫估列金額分別多出4億8千萬元、3億7,159萬9千元、1億8千萬元，另推動計畫並未估列停車場收入項目，卻編列高達3億2,114萬8千元之預算，均有虛列之虞，嗣臺中市政府函復本院時乃改稱，考量花博展期、相關建設工程及預算編列期程，於104年4月即進行花博預算籌編，各機關係參考行政院103年11月核定之綱要計畫及臺北花博預算編列情形，概估花博各項經費與收入，而推動計畫係行政院105年4月核定，爰花博相關歲入預算之編列，非以推動計畫為評估參考依據云云。惟查，

交通局於106年10月間訂定花博門票收費標準時所附之成本效益分析表，係載明「原推動計畫預估800萬參觀人次，計算門票收入12億元」；另據該局表示，臺中市歷來大型活動接駁停車場，為配合交通疏導，提高接駁系統使用效率，減少私有小客車湧入活動區域造成交通癱瘓，故均未收費，而花博為臺中市大型活動，依往例花博園區相關接駁停車場不予收費等語，足徵花博歲入預算主要係參考推動計畫編列（如下表），況綱要計畫為花博初步規劃，而推動計畫乃在綱要計畫之基礎上，考量各種影響因素後擬訂，更能切合花博之執行，且於花博預算籌編前已函報行政院核定，臺中市政府顯未依推動計畫並衡酌實際情形編列花博歲入預算，確有不當。

綱要計畫、推動計畫估算花博營運收入及歲入預算編列情形

單位：新臺幣元

項目	綱要計畫估列金額	推動計畫估列金額	編列歲入預算數
門票收入	1,680,000,000	1,200,000,000	1,680,000,000
停車場收入	14,400,000	-	321,148,000
廣告收入	10,000,000	20,000,000	200,000,000
權利金收入	24,000,000	8,400,000	379,999,000
攤位租金	6,000,000	-	-
企業贊助收入	300,000,000	300,000,000	-
合計	2,034,400,000	1,528,400,000	2,581,147,000

資料來源：臺中市政府，本院彙整

(三)依各機關單位預算執行要點第3點規定：「各機關應依歲入、歲出分配預算及計畫進度切實嚴格執行……。」第5點第1項規定：「各機關應依法編造歲入、歲出分配預算，經核定後切實執行。」查花博特別決算審核結果，歲入決算審定數為46億1,138萬336元，較預算數短收23億726萬7,664元（如下表），其中門票、美食區權利金、廣告租金等實際

僅收得2億9,091萬5,314元、2,584萬2,668元、2萬1,600元，而停車場收入則為零，4項目短收金額合計高達22億6,436萬7,418元，約占短收總金額之98%，說明如下：

臺中花博特別預算歲入預算執行情形

單位：新臺幣元

科 目	預算數(A)	決算審定數(B)	差異 (B)-(A)
罰款及賠償收入	-	72,188,573	72,188,573
規費收入-場地設施使用費-門票規費收入	1,680,000,000	290,915,314	-1,389,084,686
財產收入-財產孳息-權利金(園區美食區權利金收入)	379,999,000	25,842,668	-354,156,332
規費收入-使用規費收入-場地設施使用費(停車場規費收入)	321,148,000	-	-321,148,000
財產收入-財產孳息-租金收入(園區場地廣告租金收入)	200,000,000	21,600	-199,978,400
補助收入-上級政府補助收入-計畫型補助收入	4,337,500,000	4,213,385,000	-124,115,000
財產收入-廢舊物資售價-廢舊物資售價	-	9,026,117	9,026,117
財產收入-財產孳息-利息收入	-	1,064	1,064
捐獻及贈與收入-捐獻收入-一般捐獻	1,000	-	-1,000
合計	6,918,648,000	4,611,380,336	-2,307,267,664

資料來源：臺中市政府，審計部彙整。

1、門票收入短收13億8,908萬4,686元：

門票收入係預估800萬參觀人次，以全票350元為設定標準，扣除老人票、學生票、團體票優惠等之比例計算(800萬人次×350元×60%)，編列16億8千萬元之預算。然查，800萬參觀人次並未有相關評估資料，係僅參考臺北花博總參觀人次約896萬人次，且以樂觀情境預估，亦未將免費入園人次納入考量；又臺中市政府為廣邀全體市民一同參與花博，竟無視預算執行目標，於107

年3月19日第332次市政會議宣布，市民持花博卡可免費入園1次，及於107年12月25日第367次市政會議宣布，自108年1月1日起，市民（含新住民）、12歲以下兒童持有效身分證明可無限次免費入園，統計市民免費入園人次逾233萬之多；此外，交通局辦理門票代售服務案，係於契約中要求廠商每張門票收入（介於150元至350元）繳回120元，另同意廠商所提之售票激勵獎金機制，門票銷售200萬01張以上，廠商每張門票收入繳回65元至75元，且任由廠商自門票收入扣抵，致門票總收入4.2億餘元，而廠商繳庫僅2.8億餘元，均造成門票收入嚴重短收。

2、廣告租金收入短收1億9,997萬8,400元：

據臺中市政府經濟發展局（下稱經發局）表示，當初係看好花博商機可帶來收入，爰編列廣告租金收入預算，惟因花博後續展場規劃設計致廣告地點分散及露出時間短，廠商參與意願不高，且各項設施佈置需考量園區整體美觀性，又有AIPH分收權利金等難題，加重廣告招商之阻礙，該局遂決定花博園區不設置廣告，僅提供園區外花馬道水泥圓柱（后里馬場園區外鐵路高架橋下）、豐原第五區接駁站鄰民宅鐵圍籬、外埔園區外側鐵圍籬等作為回饋企業贊助的廣告區域，致僅有提款機租金收入2萬1,600元。

3、停車場收入短收3億2,114萬8千元：

據交通局表示，於104年籌編花博特別預算時，該局並未提報停車場規費收入項目，且花博為臺中市大型活動，考量周邊道路環境較不允許參觀車輛駛入，為鼓勵民眾搭乘大眾運輸或轉乘接駁車進入花博園區，倘收費恐影響民眾轉乘意

願而將私人車輛駛入園區周邊停放，從而衍生交通衝擊，爰依往例花博園區相關接駁停車場不予收費。是以雖交通局局長於105年2月17日局務會議中裁示：「為鼓勵民眾搭乘接駁車，停在花博外圍的停車場(須再搭乘接駁車進花博)的停車格不需收費，其餘停在花博周邊的停車場皆須收費，請停管處以此原則研擬收費計畫。」惟經該局評估後仍做成花博免費停車之決策。

4、美食區權利金收入短收3億5,415萬6,332元：

依經發局說明，雖自花博開幕起，針對營收不佳之廠商持續辦理聖誕節、春節行銷活動，或依營業額表現，更換營收不佳之攤商，或辦理各式紀念品促銷優惠方案，或調整、增加紀念品銷售點位等，惟營運狀況仍不如預期。

5、有關臺中市政府對花博營運收入項目之決策變更、採取改善措施及填補歲入缺口之情形，彙整如下表。

臺中花博營運收入項目之執行情形

單位：新臺幣元

收入項目	執行機關	預算金額	實際執行	決策變更		採取改善措施	
				內容	有無簽會財主單位	內容	填補歲入缺口
門票規費收入	交通局	1,680,000,000	289,578,842	1. 107年3月19日第332次市政會議宣布，市民持花博卡可免費入園1次。 2. 107年12月25日第367次市政會議宣布，自108年1月1日起，市民(含新住民)、12歲以下兒童持有效身分證明可無限	無	推動各項跨域合作、加強宣傳行銷措施、提高每百萬入園遊客獎勵等。	-

				次免費入園。			
停車場規費收入	交通局	321,148,000	0	配合交通疏導，提高接駁系統使用效率，減少私有小客車湧入活動區域造成交通癱瘓，花博相關接駁停車場均不收費。	無	-	-
園區場地廣告租金收入	經發局	200,000,000	21,600	考量園區整體美觀、廠商參與意願不高、AIPH分收權利金等因素，花博園區不設置廣告。	無	企業贊助	-
園區美食區權利金收入	經發局	379,999,000	25,842,668	-	無	辦理各項促銷、增加販售點位。	-

註：門票規費收入包括：廠商門票收入解繳市庫2億8,216萬4,018元、門票規費收入娛樂稅退稅241萬1,843元，另大宗切票退票爭議廠商原應解繳售票收入625萬3,726元，經履約爭議調解成立，廠商同意給付500萬2,981元。

資料來源：臺中市政府

(四)綜上，臺中市政府未依推動計畫覈實編列花博歲入預算，復無視預算執行目標，逕以政策決定改為市民免費入園、停車場不收費及園區不設置廣告等，決策過程均未簽會財主單位以評估其妥適性與對歲入之影響，俾利及早因應，肇致歲入大幅短收，有違各機關單位預算執行要點應切實執行核定歲入預算之規定，核有疏失。

二、臺中市政府未確實督考花博歲入預算之執行，在明知歲入極可能發生短收之情形下，不僅未籌妥替代財源，且未依預算法規定辦理追減預算，致特別預算執行結果產生鉅額差短38億餘元，形成財政重大缺口，漠視財政紀律，核有怠失。

(一)按各機關單位預算執行要點第43點規定，為迅速明瞭總預算及特別預算收支執行狀況，各機關應按月

或定期就工作計畫實際執行進度，作切實之內部檢討，並提報於機關首長主持之業務會議或簽報機關首長，以追蹤各機關計畫預算之執行進度。據臺中市政府表示，花博歲入預算之門票、停車場收入由交通局執行，廣告、權利金收入由經發局執行；惟經本院多次向臺中市政府調取該等機關歲入預算執行之檢討會議、內部簽呈紀錄，該府來函均未見相關說明，顯未依上開要點落實預算執行之督考作業。

- (二)又據臺中市政府主計處(下稱主計處)表示，依「臺中市政府主計處組織規程」，該處業務職掌包括特別預算與追加減預算案之審編、監督附屬單位預算、特別預算及追加減預算之執行等事項。然花博展期於107年11月開始，而主計處係迨至108年3月審核彙編108年2月份花博特別預算歲入歲出執行狀況月報表時，發現有鉅額差短12.32億元，始簽請臺中市政府財政局(下稱財政局)依預算法第81條規定研謀籌劃抵補對策，核未善盡監督職責；另臺中市政府雖於108年3月4日召開「2018臺中世界花卉博覽會特別預算執行管控會議」，亦僅針對歲出預算部分要求各機關應擰節支用或停止動支，在在顯示該府及所屬疏於督考花博歲入預算之執行。
- (三)按預算法第81條規定：「法定歲入有特別短收之情勢，不能依第71條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。」據主計處說明，依預算法第81條規定，遇法定歲入有特別短收之情勢，不能依第71條規定辦理時，應由財政局籌劃抵補，並由臺中市政府提出追加、追減預算調整之。
- (四)經查，交通局105年間即已做成停車場不收費之決

策，另該局106年10月間訂定花博門票收費標準時，經簽會財政局指出，分析預定入園人數及各項減免優惠，預估門票收入為8億7,800萬元，與花博特別預算門票規費收入編列16億8千萬元差距頗大，恐有影響花博特別預算平衡之虞等語；嗣經發局又於107年9月間決定花博園區不設置廣告，均使歲入有短收之情勢，已嚴重影響歲入預算之執行。審計部臺中市審計處（下稱臺中市審計處）查核交通局106年度財務收支及決算（2018臺中世界花卉博覽會特別預算執行情形部分）時，發現預估門票收入與特別預算編列之門票規費收入差距懸殊，影響預算收支之平衡，於107年4月24日函請該局妥為規劃資源配置並妥籌替代財源，以利整體計畫順利推動。是以，因停車場、門票收費方式變更及園區不設置廣告，使歲入極可能發生鉅額短收之情形下，財政局卻僅於107年12月4日行文臺中市政府農業局（下稱農業局）表示，歲入執行率嚴重偏低，各機關應依歲入、歲出分配預算切實嚴格執行，如執行進度有落後，應積極檢討改善，以達預算收支平衡等語；或對於農業局編送之107年度11月至108年度3月花博特別預算會計月報及107年度會計報告，函文農業局指出，歲入執行率偏低，除中央補助款收入外，餘各項收入請積極執行，以達預算收支平衡等語，並未積極籌措替代財源，亦未依預算法第81條規定辦理追減預算，且稱：財主單位收到業務機關編製之108年2月份花博特別預算月報表，已是108年3月中旬，基於預算籌編有一定之法定程序，曠日費時，花博展期即將於108年4月24日結束，倘當時再提出辦理追加、減預算，似無實質意義云云，任事怠忽消極，致特別預算執行結果產生鉅額差短38億餘元，

形成財政重大缺口，核有怠失。

(五)綜上，臺中市政府未確實督考花博歲入預算之執行，在明知歲入極可能發生短收之情形下，不僅未籌妥替代財源，且未依預算法規定辦理追減預算，致特別預算執行結果產生鉅額差短38億餘元，形成財政重大缺口，漠視財政紀律，核有怠失。

三、交通局辦理門票代售服務案採購，逕於招標文件之服務需求說明訂定廠商售票收入每張僅需繳回120元，及廠商可提出門票銷售200萬01張以上之激勵獎金機制，並未就該繳回金額120元與基本銷售200萬張評估其合理性，亦未見相關內部簽辦資料，決策草率欠周；另，未編列廠商售票服務費及激勵獎金預算，而逕自門票收入扣抵，除違反預算法第59條收支不得坐抵規定外，並影響歲入預算之執行，核有違失。

(一)依預算法第59條規定：「各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」各機關單位預算執行要點第13點規定：「各機關歲入預算應依法切實收納，……所有預算內之超收及預算外之收入應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」

(二)經查，門票代售服務案招標文件之服務需求說明參、本案預算需求為3億8,200萬元，工作項目包括智慧型電子票卡與二維碼票券製作、售票系統軟硬體建置、園區售票與出入口驗票設備租用、營運期間人員服務、售票服務與行銷宣傳等；陸、九、廠商所售出應解繳至市庫之售票收入，每張繳回120元；十一、除門票應銷售基本200萬張外，廠商可提出200萬01張之後的銷售計畫與服務費收取金額。爰得標廠商三立電視股份有限公司（下稱三立公司）於服

務建議書提出「門票銷售激勵獎金提案」，依交通局說明，該公司依採購契約提交之工作執行計畫書所列「門票銷售激勵獎金提案」與服務建議書之內容相同，基於維持工作執行計畫書與廠商評選時所送服務建議書內容之一致性，及尊重採購評選委員會之評選結果，遂同意該公司於工作執行計畫書所提門票銷售激勵獎金提案；是以三立公司銷售門票200萬01張以上，即給予45元至60元之激勵獎金（如下表）。惟據交通局表示，當時係以維護臺中市政府權益並保障該府收入為出發點，故於契約中要求廠商應銷售基本200萬張，且每售出一張門票應繳交120元予該府，保障該府收入2億4千萬元，基本銷售200萬張及每張門票銷售繳庫120元查無相關決策資料等語，顯未就繳回金額120元與基本銷售200萬張評估其合理性，決策草率欠周延。

#### 三立公司銷售花博門票之激勵獎金機制

單位：新臺幣元

超過200萬張之銷售張數	各階段售票激勵獎金(張/元)
第200萬01張~220萬張	45
第220萬01張~240萬張	47
第240萬01張~260萬張	49
第260萬01張~280萬張	52
第280萬01張~300萬張	55
第300萬01張~330萬張	57
第330萬01張~360萬張	58
第360萬01張~400萬張	59
第400萬01張以上	60

資料來源：臺中市政府

- (三)又依臺中市政府說明，對於三立公司代售花博門票所給予之售票服務費及激勵獎金，並未編列相關預算支應。經統計花博門票共售出264萬餘張，實際門票收入4.2億餘元，三立公司僅繳庫2.8億餘元，

售票服務費計1.3億餘元；另，門票銷售200萬01張以上，給予三立公司激勵獎金3,173萬餘元，二者合計1.7億餘元，該公司係逕自門票收入扣抵，違反預算法第59條收支不得坐抵規定，且影響歲入預算之執行，確有違失。

(四)至有關門票代售服務案是否抵觸預算法一節，臺中市政府於107年5月14日函請行政院主計總處釋示；同年6月4日該總處函復略以，據該府花博特別預算編列情形觀之，歲入部分編有門票規費收入16.8億元，歲出部分編有整體營運管理、館內佈展及營運、觀光宣導及整體形象行銷計畫等12.62億元，復依該府說明採購案係由歲出預算中支應3.82億元，爰其預算編列內容意涵，與各項採購案件之執行方式及標案策略是否妥適，因事涉預算執行之個案事實認定，宜由該府就政府採購法、促進民間參與公共建設法及預算執行相關規定等，本權責自行認定與說明。而揆諸臺中市政府政風處（下稱政風處）108年7月16日提出之交通局辦理門票代售服務案相關疑義事項調查報告（下稱門票代售服務案調查報告），係認「門票代售服務案之售票收入未全數解繳市庫，違反預算法第59條收支不得逕行坐抵之規定」，併此敘明。

(五)綜上，交通局辦理門票代售服務案採購，逕於招標文件之服務需求說明訂定廠商售票收入每張僅需繳回120元，及廠商可提出門票銷售200萬01張以上之激勵獎金機制，並未就該繳回金額120元與基本銷售200萬張評估其合理性，亦未見相關內部簽辦資料，決策草率欠周；另，未編列廠商售票服務費及激勵獎金預算，而逕自門票收入扣抵，除違反預算法第59條收支不得坐抵規定外，並影響歲入預算

之執行，核有違失。

四、交通局辦理花博卡之製作、發行作業事前未妥慎規劃，又因政策變更為市民持身分證可無限次免費入園而未再發行花博卡，致耗資1.2億元製作之300萬張花博卡中，發行152萬餘張之使用率僅35%，成效不彰，另近5成144萬餘張則閒置未用，以每張製作成本40元計算，花費約5,700餘萬元，並衍生後續為活化閒置卡片需額外支出之作業成本，且該決策亦造成廠商部分回饋項目未能執行，決策草率，實有欠當。

(一)依交通局與三立公司106年9月15日簽定之資訊服務採購契約第1條：契約文件包括招標、投標、決標文件及其變更或補充、依契約所提出之履約文件或資料；第2條：交通局辦理事項、廠商應給付之標的及工作事項詳服務需求說明；第5條：決標次日起30日曆天內，廠商提交工作執行計畫書（售票、宣傳、票卡、票券與相關軟硬體建置）予交通局審核。而招標文件之服務需求說明肆、二、智慧型電子票卡需滿足正式營運期間可單次持票入園與多次儲值功能，相關程式之功能與需求須與交通局需求訪談後確認內容。另依三立公司服務建議書之標價清單所列工作項目，需製作花博RFID票卡300萬張，每張40元，總計1.2億元。

(二)經查，交通局為辦理花博卡製作事宜，於106年9月19日召開「2018臺中世界花卉博覽會票務第1次研商會議」，結論略以：交通局向民政局申請戶政資料後，提供廠商製卡，票種包括：敬老愛心卡（由交通局向社會局申請，製卡後未來採每月異動更新）、普通卡（12歲~65歲）、優待卡（12歲以下）；嗣於106年11月2日召開「2018臺中世界花卉博覽會

票務第2次研商會議」，結論略以：花博卡設定為普通卡。其間三立公司依採購契約於106年10月13日提報工作執行計畫書予交通局審核，經該局於107年1月3日審查通過，依該工作執行計畫書第三章專案執行規劃與建議、貳、票務系統整體架構規劃說明，花博卡於花博期間，在全台各地公共運輸運具使用是全票扣款，市區公車配合修改刷卡機程式時間預計於花博過後，花博卡可轉為市民卡，享有身分優惠，時間待市府公告，再依照市府所規定的營運規則，配合修改乙次；第四章預算執行與創意回饋、伍、RFID智慧型電子票卡延伸功能：一、花博卡未來可以有市民卡的功能1. 市民卡未來多元服務應用規劃，以各類族群整合服務觀點推動市民卡整合服務，將員工證、借書卡、健康卡、社會福利卡（愛心卡、敬老卡）、學生證……整併成單一市民卡，方便市民申請及使用，並可作為資訊統計使用，提供決策參考。……。可知花博卡原係規劃依身分別製作普通卡、敬老愛心卡、優待卡等卡種，惟交通局未經任何評估即逕以會議決議改為全部普通卡，致廠商工作執行計畫書所列「預計於花博過後，花博卡可轉為市民卡，享有身分優惠」後續無法執行；又，據交通局表示，規劃發行花博卡300萬張，係以臺中市市民約280萬人及新生兒、遷入臺中市市民為參考依據，查無相關決策資料等語，均顯決策反覆欠周延。

- (三)另據臺中市政府表示，三立公司服務建議書所承諾第2階段修改大眾運輸系統辨認市民卡及卡種、市民點數管理等節，係倘該府將花博卡轉為市民卡後之建議方案，惟因該府相關政策變更，及數位市民卡之趨勢，後續無規劃花博卡轉為市民卡等語，是

三立公司無法就該建議方案予以回饋。又查，因臺中市政府以政策決定變更為市民持身分證明可無限次免費入園而未再發行花博卡，造成300萬張花博卡中，實際發行之152萬餘張在花博展期用以入園僅53萬餘張，使用率約35%；另空白卡144萬餘張部分，因交通局與廠商之履約爭議，卡片財產歸屬狀況未明，嗣履約爭議調解成立進入結案階段，臺中市政府於110年9月13日召開會議研議空白花博卡之活化利用，擬開放讓市民在沒有個資疑慮下領取，並視發放卡片剩餘情形，後續規劃朝臺中捷運相關紀念套票販售、該府各局處重大活動等多元管道發送，惟據該府表示，經評估發放時可能產生人力作業成本等語，均顯決策草率欠當。

(四)綜上，交通局辦理花博卡之製作、發行作業事前未妥慎規劃，又因政策變更為市民持身分證明可無限次免費入園而未再發行花博卡，致耗資1.2億元製作之300萬張花博卡中，發行152萬餘張之使用率僅35%，成效不彰，另近5成144萬餘張則閒置未用，以每張製作成本40元計算，花費約5,700餘萬元，並衍生後續為活化閒置卡片需額外支出之作業成本，且該決策亦造成廠商部分回饋項目未能執行，決策草率，實有欠當。

五、交通局辦理門票代售服務案，未遵臺中市議會所為之附帶決議，於決標後始將年度計畫送議會審議，致使日後預算審查屢遭退回，且造成交通局與廠商間之履約爭議；又，臺中市政府與廠商已就該履約爭議完成調解程序，廠商並依法提出強制執行，惟在議會迄未通過採購案預算之情形下，該府允宜於付款予廠商前妥慎處理與議會之衝突，積極溝通協調，俾使後續款

**項能順利撥付。**

- (一)按花博特別預算經臺中市議會105年1月5日第2屆第2次定期會第11次會議審議通過，惟附帶決議略以：「……三、106、107、108年度詳細計畫（含用人計畫）併該年度總預算案送本會審議通過後，預算始得動支。」經查，臺中市政府為辦理花博票務系統作業，原由該府資訊中心（下稱資訊中心）辦理「2018臺中世界花卉博覽會售驗票統計管控及票務清算系統計畫」，工作項目包括：花博線上售票系統服務設計、售票中央處理系統服務設計、功能測試及系統整合服務等，總經費800萬元，編列於「農業管理與輔導業務-農產運銷加工輔導-業務費-一般事務費-館內佈展及營運」、「農業管理與輔導業務-農產運銷加工輔導-業務費-一般事務費-整體營運管理」預算科目項下；106年3月3日、17日臺中市政府於臺中市議會第2屆第7次臨時會提案，第7號案為花博特別預算106年度詳細計畫，經議會第5次會議決議通過。
- (二)嗣臺中市政府考量交通局辦理敬老愛心卡業務，對電子票證具相關經驗，及為避免票務資訊管理、人力管理、門票代售、宣傳行銷等業務產生介面整合問題，爰於106年7月20日將執行機關改為交通局，並由該局辦理門票代售服務案採購。惟查，交通局係於106年8月4日辦理採購案公告招標，於106年9月15日決標予三立公司，決標金額3億8,200萬元，雙方並簽定資訊服務採購契約，該公司辦理工作包括：智慧型電子票卡與二維碼票券製作（1億2,800萬元）、售票系統軟硬體建置及服務（5,900萬元）、園區售票與出入口驗票設備租用（990萬元）、營運期間人員服務（7,044萬元）、票證通路手續及各項

稅金與服務費（5,500萬元）、行銷宣傳（5,966萬元）等；其後臺中市政府於106年9月26日方將花博特別預算107年度詳細計畫（含用人計畫）函送臺中市議會審議，因違反前述附帶決議，肇致議會106年12月28日函復略以，議會第2屆第6次定期會審議決議：有關交通局之計畫名稱「2018臺中世界花卉博覽會門票代售暨入口驗票委託服務採購案」因計畫與107年預算金額不符，且未經審議先行發包，程序不符，不予審議退回，請重新編列再送議會審議。嗣臺中市政府於107年7月12日函送花博特別預算108年度詳細計畫（含用人計畫），及於108年3月5日再函送門票代售服務案經費分配計畫表與105至108年度詳細計畫，均遭議會不予審議退回，迄未審議通過。

- (三)依地方制度法第41條第3項規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」臺中市政府各機關處理議會審議預算案審議意見作業要點第6點規定：「審議意見為附帶決議者，其預算之動支不受限制，但應依下列規定處理：（一）認執行無困難時，應參照法令辦理。（二）認為執行有困難或不符合本府政策目的時，各機關應依地方制度法第39條第1項規定，於議決案送達本府之日起30日內，敘明理由，簽報市長核定後依規定辦理。」是以，雖臺中市議會就花博特別預算案所為之附帶決議僅具建議性質，如違反亦只有政治拘束力，惟倘臺中市政府認執行無困難，即應參照法令辦理。經本院數次詢問臺中市政府，於採購案招標前，依臺中市議會之附帶決議，先將年度計畫送審是否有困

難？均未見該府提出有執行上困難之相關說明。又據臺中市政府表示，囿於執行機關由資訊中心改為交通局，招標案之辦理時程緊迫，且花博特別預算已於105年1月5日經臺中市議會審議通過，該府依附帶決議並配合於106年9月15日門票代售服務案決標後，將107、108年度詳細計畫送議會審議，惟議會均退回未予審議等語，顯見係因該府內部單位相關規劃欠周，致交通局未能及早辦理該採購案，而於送議會審議前即先行決標及發包，便宜行事，核有欠當。另，政風處108年7月16日提出之門票代售服務案調查報告亦指出，雖交通局認為應係資訊中心106年核定預算之延續性計畫，然查該中心所提計畫純屬資訊系統之建置，與花博票務迥然有異，除原經費由800萬元提升至3億8,200萬元，工作內容亦擴展至智慧型電子票卡與二維碼票券製作、售票系統軟硬體建置及服務、園區售票與出入口驗票設備租用、營運期間人員服務、票證通路手續及各項稅金與服務費、行銷宣傳等面向，況花博辦公室於107年所提送計畫亦勾選「新增」，更證明其屬新增計畫無疑；交通局執行門票代售服務案，未能尊重臺中市議會105年1月5日審查花博特別預算附帶決議第3項會議決議，反逕自辦理採購及發包作業，顯有疏漏等語，亦證臺中市政府未依臺中市議會附帶決議，於交通局辦理門票代售服務採購案決標前將年度計畫送審，確有不當。

- (四)又查，門票代售服務採購案於109年6月29日已完成結算驗收相關事項，交通局並以預付方式撥款予三立公司1億1,460萬元，因臺中市議會仍未通過採購案預算，囿於預算動支程序而未撥付餘款。依政府採購法第85條之1第3項規定，機關與廠商因履約爭

議未能達成協議者，得向採購申訴審議委員會申請調解；爰三立公司於109年11月4日提出履約爭議調解之申請，經臺中市政府召開3次調解會議協商，110年3月15日雙方達成共識調解成立，該府應給付該公司2億4,584萬餘元，惟亦因上開事由暫緩撥付款項。按民事訴訟法第380條第1項、第416條第1項規定，和解成立者，與確定判決有同一之效力；調解成立者，與訴訟上和解有同一之效力。而未依調解成立書清償，廠商得聲請強制執行，以受清償；據臺中市政府表示，三立公司已依強制執行法向該府提起強制執行，該府於110年7月23日、28日收受臺中地方法院執行命令，因預算動支程序未能撥付款項，嗣於110年8月27日收受臺中地方法院民事執行處到院說明通知書，後續該府將配合相關規定審慎辦理以利結案等語。然而目前臺中市議會仍未通過該採購案預算，臺中市政府於付款予三立公司前，允宜與議會進行溝通協調，妥慎處理以化解雙方之衝突。

- (五) 綜上，交通局辦理門票代售服務案，未遵臺中市議會所為之附帶決議，於決標後始將年度計畫送議會審議，致使日後預算審查屢遭退回，且造成交通局與廠商間之履約爭議；又，臺中市政府與廠商已就該履約爭議完成調解程序，廠商並依法提出強制執行，惟在議會迄未通過採購案預算之情形下，該府允宜於付款予廠商前妥慎處理與議會之衝突，積極溝通協調，俾使後續款項能順利撥付。

六、本案臺中市政府未依推動計畫覈實編列花博歲入預算，又逕以政策決定市民免費入園、停車場不收費及園區不設置廣告，造成歲入大幅短收；在明知歲入將發生

短收下，並未籌妥替代財源，亦未依預算法第81條規定辦理追減預算，肇致特別預算執行結果產生鉅額差短，形成財政重大缺口。另交通局辦理門票代售服務案，未編列廠商售票服務費及激勵獎金預算，逕任廠商自門票收入扣抵，違反預算法第59條收支不得坐抵規定；此外，辦理花博卡之製作、發行作業事前未妥慎規劃，致耗資1.2億元製作之花博卡，有近5成144萬餘張仍閒置未用，並衍生後續為活化閒置卡片需額外支出之作業成本，均核有違失，惟目前僅以收支坐抵事由予交通局運輸管理科科長申誡1次及降為非主管職之行政懲處，然前開決策非一科長所能核定與執行，相關機關主要決策者難謂無疏失責任，懲處結果顯失衡平，實欠允當。

- (一)如前所述，本案臺中市政府未依推動計畫覈實編列花博歲入預算，又逕以政策決定市民免費入園、停車場不收費及園區不設置廣告，造成歲入大幅短收；在明知歲入將發生短收下，並未籌妥替代財源，亦未依預算法第81條規定辦理追減預算，肇致特別預算執行結果產生鉅額差短，形成財政重大缺口。另交通局辦理門票代售服務案，未編列廠商售票服務費及激勵獎金預算，逕任廠商自門票收入扣抵，違反預算法第59條收支不得坐抵規定；此外，辦理花博卡之製作、發行作業事前未妥慎規劃，致耗資1.2億元製作之花博卡，有近5成144萬餘張仍閒置未用，並衍生後續為活化閒置卡片需額外支出之作業成本，均核有違失。
- (二)另政風處108年7月16日提出之門票代售服務案調查報告亦指出：交通局執行門票代售服務案，未能尊重臺中市議會105年1月5日審查花博特別預算附帶決議第3項會議決議，反逕自辦理採購及發包作業，

顯有疏漏；交通局忽視議會第2屆第6次定期會決議，未能積極尋求解決之道，反執意於107年3月、8月及9月3度核撥計1億1,460萬元之契約價金予得標廠商，核有違失；門票代售服務案之售票收入未全數解繳市庫，違反預算法第59條收支不得逕行坐抵之規定，核有違失；交通局未經審慎評估即逕行決定廠商應繳回臺中市政府之金額，影響花博預算歲入及預算執行成效，採購過程容有欠當等缺失。

(三)據臺中市政府表示，有關收支坐抵一節，交通局於108年4月9日108年第3次公務人員考績委員會衡酌違失情節輕重、相關辦理始末，決議予以主辦單位運輸管理科科长申誡1次並降為非主管職之行政懲處。惟揆諸本案違失，係涵蓋未覈實編列花博歲入預算，或逕以政策決定變更市民免費入園、停車場不收費、園區內不設置廣告招牌等，致歲入大幅短收，或任由廠商自門票收入扣抵售票服務費與激勵獎金，違反預算法收支不得坐抵規定等情，相關決策非一科長所能核定與執行，各機關主要決策者難謂無疏失責任，懲處結果顯失衡平，實欠允當。

七、農糧署對於臺中花博補助經費之管考，係僅著重支出面諸如督促臺中市政府執行花博各項工程，俾能如期如質開展，至收入面之考核則付諸闕如，肇生花博後整體財務效益嚴重失衡，難謂周妥。農糧署除應以本案為鑑，強化補助經費之財務效益管考機制外，允宜研議訂定補助國際型活動之中央補助標準、計畫變更及管制考核程序，以提升補助計畫之執行效能。

(一)臺中市政府101年11月獲AIPH認證授權，取得2018年舉辦國際園藝博覽會之主辦權後，即依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」爭取中央預算，行

政院於103年11月27日同意該府所提綱要計畫列入國家重大建設計畫，嗣於105年4月18日核定該府所提推動計畫。依行政院105年4月18日核定函略以，推動計畫准予依核定本及照核復事項辦理，而核復事項四係敘明，計畫成本應進行有效控管，就營運收支預估等情形進行評估，避免花卉博覽會後整體財務效益嚴重失衡。又推動計畫10.2.2 收支分析略以，計畫初期營運收入主要為門票販售收入，其他為企業贊助收入、廣告收入及權利金收入等，初步估算約為1,528,400千元（含門票收入1,200,000千元、攤位租金8,400千元、企業贊助收入300,000千元、廣告收入20,000千元），及11.3 花博預期效益指標，包括花博如期於107年11月3日順利開展、邀請至少30個國際團體參與花博展出、總參觀人次達800萬人次、提升國內園藝及花卉產值成長率達12%以上、活絡整體各項經濟直接及間接效益預期達450億元以上等5項。

- (二)據農委會表示，補助花博之經費，係依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」分配分年預算額度，並依「農糧管理計畫研提與管理手冊」研提分年計畫、請臺中市政府依規定編列預算，並由農糧署執行計畫管考及督導。農糧署為督促花博各重要工作項目執行及經費管控，自105年7月起至開展前，共召開14次花博專案進度報告會議，適時解決問題及提供相關建議。然查，依106年5月1日「2018臺中世界花卉博覽會」籌備進度第4次會議紀錄，係決定請臺中市政府於下次會議說明如何達成行政院核定之指標，其中之一即為「總參觀人次達800萬人次」，惟經核農委會提供之14次花博專案進度報告會議紀錄，均未見該府提出達成該項指標之說明，

且農糧署對於該府辦理花博工作項目，係僅就補助經費支出部分進行管考，而未就收入面要求該府落實達成花博營運目標，肇生花博後整體財務效益嚴重失衡，難謂周妥，亟待檢討強化。

(三)另，據農糧署表示，依推動計畫之「敏感度分析」說明，積極達成營運目標、提升營運收入是財務預估的關鍵，門票販售情況、廠商進駐率皆對營運收入有絕對的助益；臺中市政府雖依行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點訂定財務計畫，花博於營運初期收入短缺，係門票、停車費收取等改變，惟由於博覽會門票或交通規劃為容易影響自償性收入因子，依上開要點，於施政目標或策略變更，致原計畫難以執行時，即須報修正計畫等語。然查臺中市政府以政策決定將原應收費之市民改為持花博卡及有效身分證明可免費入園，或免費停車，或園區不設置廣告等，均已嚴重影響歲入預算之執行，卻未函報修正計畫，而農糧署亦未要求該府依規辦理，核有欠妥。

(四)又，依行政院105年4月18日核定函之核復事項六載以，為因應各地方政府後續比照申辦此類國際型活動，農委會未來應明訂中央補助此類活動之標準及程序。經查，農委會僅於105年5月6日函知各直轄市、縣（市）政府，考量國際性之花卉博覽會、農業博覽會等之舉辦，動輒需花費數十億元之經費，且涉及國家重大政策與公共建設，未來各直轄市、縣（市）政府向AIPH等單位申請舉辦花卉博覽會或類此農業國際性活動前，應先取得該會核准，如未獲同意逕行申辦者，應自籌經費辦理；並以近年無縣市政府爭取類案為由，迄未訂定補助國際型活動之相關作業規範，有待改善。

(五)綜上，農糧署對於臺中花博補助經費之管考，係僅著重支出面諸如督促臺中市政府執行花博各項工程，俾能如期如質開展，至收入面之考核則付諸闕如，肇生花博後整體財務效益嚴重失衡，難謂周妥。農糧署除應以本案為鑑，強化補助經費之財務效益管考機制外，允宜研議訂定補助國際型活動之中央補助標準、計畫變更及管制考核程序，以提升補助計畫之執行效能。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正臺中市政府。
- 二、調查意見五，函請臺中市政府檢討並妥處見復。
- 三、調查意見六，函請臺中市政府檢討議處相關違失人員見復。
- 四、調查意見七，函請行政院農業委員會督促所屬農糧署確實檢討改進見復。
- 五、調查意見函復審計部。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：王麗珍

葉宜津

張菊芳

中 華 民 國 1 1 1 年 月 日

案由：臺中市政府辦理花博收支嚴重短絀案

關鍵詞：臺中花博、特別預算、歲入短收、附帶決議、收支坐抵、花博卡。

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院110年1月18日院台調壹字第1100800008號派查函及相關案卷。