

\*\*\*\*\*  
**目 次**  
 \*\*\*\*\*

**彈 劾 案**

- 一、監察委員王美玉、林雅鋒就臺灣雲林地方檢察署檢察官莊珂惠，於任職臺灣彰化地方檢察署期間，偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，行訊問時，多次以涉有歧視性之言詞，且非調查詐欺罪嫌所必要事項指責被告；又偵辦 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下堅持立即勘驗被告身體，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，均嚴重損及被告權利，顯有違失，且情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立…………… 1
- 二、監察委員尹祚芊、章仁香就屏東縣三地門鄉前鄉長歸曉惠及前主計主任蘇美蓮明知前出納孫亞諷侵占公款之違法失職行為，均未本於權責，依法處置，違失事證明確，情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立…………… 9

**糾 正 案**

- 一、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會未能健全稻作產業體質及產銷平衡；收購公糧稻穀缺乏法源依據，近年收購價量之調整更存有

非專業考量；推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付／繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失，爰依法糾正案…………… 16

- 二、本院財政及經濟、內政及族群委員會為勞動部為外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟該部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞工保險，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而該部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，爰依法糾正案…………… 40

**巡 察 報 告**

- 一、本院教育及文化委員會中央機關巡察報告（國立臺北藝術大學、文化部所轄雲門劇場、新北市轄下之十三行博物館）…………… 50
- 二、本院教育及文化委員會中央機關巡察報告（國立雲林科技大學、中興新村及中臺灣影視基地）…………… 50

## 訴願決定書

- 一、院台訴字第 1093250009 號…………… 51
- 二、院台訴字第 1093250011 號…………… 55

\*\*\*\*\*  
**彈 劾 案**  
\*\*\*\*\*

一、監察委員王美玉、林雅鋒就臺灣雲林地方檢察署檢察官莊珂惠，於任職臺灣彰化地方檢察署期間，偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，行訊問時，多次以涉有歧視性之言詞，且非調查詐欺罪嫌所必要事項指責被告；又偵辦 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下堅持立即勘驗被告身體，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，均嚴重損及被告權利，顯有違失，且情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立

**監察院 公告**

發文日期：中華民國 109 年 4 月 8 日  
發文字號：院台業壹字第 1090730512 號

主旨：公告監察委員王美玉、林雅鋒就臺灣雲林地方檢察署檢察官莊珂惠，於任職臺灣彰化地方檢察署期間，偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，行訊問時，多次以涉有歧視性之言詞，且非調查詐欺罪嫌所必要事項指責被告；又偵辦 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下堅持立即勘驗被告身體，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，均嚴重損及被告權利

，顯有違失，且情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立。

依據：監察法第 13 條第 2 項規定。

公告事項：

- 一、監察院 109 年 4 月 7 日彈劾案審查會審查決定：「莊珂惠，彈劾成立」。
- 二、相關附件：
  - (一) 109 年 4 月 7 日劾字第 10 號彈劾案文。
  - (二) 109 年 4 月 7 日劾字第 10 號彈劾案審查決定書及其附件。

**彈劾案文**

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：  
莊珂惠 臺灣彰化地方檢察署 檢察官  
(現職：臺灣雲林地方檢察署 檢察官)

貳、案由：臺灣雲林地方檢察署檢察官莊珂惠，於任職臺灣彰化地方檢察署期間，偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，行訊問時，多次以涉有歧視性之言詞，且非調查詐欺罪嫌所必要事項指責被告；又偵辦 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下堅持立即勘驗被告身體，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，均嚴重損及被告權利，顯有違失，且情節重大，爰依法提案彈劾。

參、違法或失職之事實及證據：

被彈劾人莊珂惠，於民國(下同)104 年 9 月 2 日至 108 年 8 月 25 日擔任臺灣彰化地方檢察署(下稱彰化地檢署)檢察官(附件一，第 1~5 頁)，於任職期間，偵辦該署 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，及 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚

姻案件，有下列之違失，茲將其違法失職之事實與證據臚列如下：

一、被彈劾人辦理 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，於 105 年 10 月 27 日訊問被告時，對被告為斥責及涉有歧視之不當言行，嚴重損及被告權利，有損司法威信，違反法官法及檢察官倫理規範相關規定，顯有重大違失。

(一)按「消除一切形式種族歧視國際公約」於西元 1965 年 12 月 21 日聯合國大會決議通過，我國於西元 1966 年 3 月 31 日簽署；西元 1970 年 11 月 14 日批准且於同年 12 月 10 日向聯合國存放批准書，該公約第 1 條第 1 款規定：「本公約稱：『種族歧視』者，謂基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別，排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使」。第 5 條第 1 款規定：「締約國依本公約第 2 條所規定之基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律平等之權，尤得享受下列權利：在法庭上及其他一切司法裁判機關中平等待遇之權。」

(二)又法官法第 95 條第 2 款規定，被監督之檢察官言行不檢者，職務監督人得加以警告。同法第 89 條第 4 項第 2 款及第 7 款規定，檢察官有第 95 條第 2 款情事情節重大、違反檢察官倫理規範情節重大者，

應付個案評鑑。同法條第 7 項規定：「檢察官有第 4 項各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒」。又檢察官倫理規範第 2 條規定：「檢察官為法治國之守護人及公益代表人，應恪遵憲法、依據法律，本於良知，公正、客觀、超然、獨立、勤慎執行職務」、第 13 條第 2 項規定：「檢察官行訊問時，應出以懇切之態度，不得用強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問或其他不正方法，亦不得有笑謔、怒罵或歧視之情形。」

(三)經查，被彈劾人於 105 年 10 月 27 日辦理彰化地檢署 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件時，有對被告為斥責及涉有歧視之不當言行，遭民眾向媒體投訴略以：被彈劾人偵辦該案，不讓阮姓被告有講話的機會，還嗆「妳們越南女人就是想賺錢」、「妳們都來臺灣騙臺灣男人的錢」，之後開逮捕狀，聲稱要以新臺幣（下同）5 萬元交保，否則聲押，根本涉有種族歧視等情（附件二，第 6~9 頁）。本院查，該次偵查庭訊內容包括：

1. 「你以為我們臺灣啊是隨便你這樣子的喔！」
2. 「你沒有騙人家的錢～你這樣子你告訴我，你自己有多少錢，妳有本事賺到 100 萬，你這樣子，蛤～你 100 萬要賺多久。」
3. 「你賺的 2 萬塊不用吃穿，不用租房子，啊然後還可以付學費？你跟我講怎麼這麼厲害，你是去哪裡買菜，去哪裡租房子，這麼

便宜？不要欺人太甚，齁～」

4. 「你以為每個臺灣人都可以讓你戴綠帽子嗎？」
5. 「你不用（按：疑為「會」的口誤）這樣做！你都已經跟人家同居了，你還在跟我說有沒有這樣做？今天是你老公沒有告你通姦欸～（稍停頓）你以為我們臺灣是隨便你這樣玩，隨便你搞，是不是啊」
6. 「你對我們臺灣這個社會有什麼幫助啊！蛤？」
7. 「你沒有這樣！齁為了 120 萬，（停頓後諭知）5 萬元交保。（停頓）妳要這樣子啊～你就看看啊～（卷大力碰撞桌面聲）你會不會去坐牢！好不好。臺灣是沒有法律是不是啊～」
8. 「反正你很有錢啊」等語，核與上開投訴內容相符。

(四) 被彈劾人上開言行，有彰化地檢署調閱該案卷並由該署雲股檢察事務官檢視上開期日開庭錄影（音）光碟之勘察紀錄所載偵訊內容譯文可稽（附件三，第 10～13 頁），並前經彰化地檢署報請法務部，以承辦該案有訊問用語不當而造成歧視之誤會及開庭態度不佳為由，依法官法第 95 條第 2 款對被彈劾人為警告之處分（附件四，第 14～15 頁）。

(五) 被彈劾人於本院約詢時及補充陳述書稱：「於偵辦該案件時，確實因被告說她跟黃男說結婚的事只是開玩笑，不能認同阮女之行為，感覺她是故意要騙黃男，且以傷害人的

方式騙取金錢是很不可取，致情緒控制是有不當，而有一些說到臺灣如何之言語」（附件五，第 19 頁）、「於偵辦前開案件時，因被告甲女係外國人，唯恐其係因不知臺灣法律所以犯罪，因此才會詢問其何以認為臺灣的法律會容許這樣的行為等問題。又因覺得甲女僅為賺取金錢，卻以破壞數人家庭之方式嚴重危害社會秩序，才會提及她認為她對臺灣社會有什麼貢獻可以將功折罪。職於偵辦該案件時，確實因為不能認同甲女之行為，致有情緒控制失當之情形」等語（附件六，第 28 頁）。惟查，被彈劾人一再重複以「我們臺灣」、「臺灣人」、「妳有本事賺到 100 萬」、「反正你很有錢啊」之涉有歧視之言詞指責阮女，自會使越南籍阮女產生種族區隔之不快感覺，且該等言語又非調查阮女有無詐欺罪嫌所須訊問之事項，其訊問用語及態度，顯有不當。

(六) 綜上，被彈劾人於 105 年 10 月 27 日偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件時，對被告為斥責及涉有歧視之不當言行，嚴重損及被告權利，有損司法威信，違反法官法及檢察官倫理規範相關規定，顯有重大違失。

二、被彈劾人偵辦彰化地檢署 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性下，堅持於 107 年 4 月 24 日開庭當日勘驗被告身體，顯然濫用刑事訴訟法第 213 條第 2 款規定之檢查身體處分程序，又未依法製作

勘驗筆錄，情節重大，核有執行職務上之違失。

- (一)按刑事訴訟法第 212 條規定：「法院或檢察官因調查證據及犯罪情形，得實施勘驗。」、第 213 條第 2 款規定：「勘驗，得為左列處分：二、檢查身體。」、第 214 條規定：「(第 1 項)行勘驗時，得命證人、鑑定人到場。(第 2 項)檢察官實施勘驗，如有必要，得通知當事人、代理人或辯護人到場。(第 3 項)前項勘驗之日、時及處所，應預行通知之。但事先陳明不願到場或有急迫情形者，不在此限。」、第 215 條規定：「(第 1 項)檢查身體，如係對於被告以外之人，以有相當理由可認為於調查犯罪情形有必要者為限，始得為之。(第 2 項)行前項檢查，得傳喚其人到場或指定之其他處所，並準用第 72 條、第 73 條、第 175 條及第 178 條之規定。(第 3 項)檢查婦女身體，應命醫師或婦女行之。」對於檢察官之實施勘驗，定有相關明文。
- (二)又有關勘驗筆錄之製作，同法第 42 條規定：「(第 1 項)搜索、扣押及勘驗，應制作筆錄，記載實施之年、月、日及時間、處所並其他必要之事項。(第 2 項)扣押應於筆錄內詳記扣押物之名目，或制作目錄附後。(第 3 項)勘驗得制作圖畫或照片附於筆錄。(第 4 項)筆錄應令依本法命其在場之人簽名、蓋章或按指印。」、第 43 條規定：「前二條筆錄應由在場之書

記官製作之。其行訊問或搜索、扣押、勘驗之公務員應在筆錄內簽名；如無書記官在場，得由行訊問或搜索、扣押、勘驗之公務員親自或指定其他在場執行公務之人員製作筆錄。」凡此均為包括檢察官在內，實施刑事訴訟程序之公務員所應遵守之法定程序規範。另查衛生福利部 104 年 1 月 30 日修正發布之「醫療機構醫療隱私維護規範」第 2 點第 4 款規定：「醫療機構應依本規範之規定辦理，並督導醫事人員於執行醫療業務時，確實遵守下列事項：(四)進行檢查及處置之場所，應至少有布簾隔開，且視檢查及處置之種類，儘量設置個別房間；檢查台應備有被單、治療巾等，對於身體私密部位之檢查，並應有避免過度暴露之措施。」(附件七，第 31 頁)檢察官依刑事訴訟法實施檢查身體之勘驗處分，除同樣涉及受檢查對象身體隱私之侵擾外，且有環境清潔衛生、是否易引發感染風險之考量，自當本於前揭規範意旨注意維護相關人員之隱私、健康權益。又法官法第 89 條第 7 項規定：「檢察官有第 4 項各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒」同條第 4 項第 5 款及第 7 款分別規定：「違反偵查不公開等辦案程序規定或職務規定，情節重大。」、「違反檢察官倫理規範，情節重大。」另按「檢察官行使職權應遵守法定程序及比例原則，妥適運用強制處分權」則為檢察官倫理規範第 10 條所明定。

(三)經查，被彈劾人辦理彰化地檢署 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，嗣遭該名被告提出違反性騷擾防治法案件之自訴案，自訴意旨略稱，被彈劾人於 107 年 4 月 24 日偵查庭對其訊問後，即要求至檢查室（按：應為該署第六偵查庭）勘驗身體，遂命其全身赤裸、兩腿張開，並指示女法警重複拍攝其私處，被彈劾人並親自由腋下揉捏其左右乳房，致其下體流出分泌物，詎被彈劾人猶拿出衛生紙供擦拭後繼續拍照，宛如三級片等語（附件八，第 32 頁）。本院查：被彈劾人於 107 年 4 月 24 日下午 2 時許，於彰化地檢署第二偵查庭當庭諭知勘驗被告黃女身體，經法警電詢當時署內僅有未婚之男性法醫師，被彈劾人即請女法警帶同被告至該署第六偵查庭進行勘驗程序，當日先勘驗黃女下體，為確認被告黃女有無證人楊男所述之特徵，要求黃女脫除外、內褲並打開雙腿後由女法警對下體特徵予以拍照存證。勘驗下體時黃女下體流出分泌物，經提供衛生紙供黃女擦拭後進行拍照，待黃女穿起下身褲子後，再請其褪去上身衣物，接續進行胸部之勘驗，由被彈劾人先檢視黃女胸部外觀並無異狀，命女法警拍照後，再由被彈劾人以觸碰方式確認其胸部確有楊男所述之硬塊特徵後，即命被告黃女穿衣離開，有被彈劾人製作之勘驗筆錄所載內容（附件九，第 34 頁）足按，核與上開所訴內容大致相符。

(四)被彈劾人於本院約詢時及補充陳述書稱：「實務對於通姦案件，認定較為嚴格，需證明至男女有性器官接合之事實。本件係於開庭當日，告訴代理人始提出調查證據聲請狀聲請勘驗黃女之身體。當時考量偵訊結束後，楊男與黃女討論開庭內容，很有可能湮滅證據，如藉由整型手術加以改變，因此於當日進行勘驗。又實務上常有需勘驗身體之情形」、「當日勘驗之時，因為當時彰化地檢署之女性檢驗員外勤公出，而法醫為男性未婚，所以經當庭告知勘驗被告身體特徵後，由女法警協助拍照確認黃女下體特徵後，再以手部按壓胸部檢查是否有硬塊。又因我配置之書記官為男性，而其他書記官之支援須申請協助非能任意指派，因此由我於事後製作勘驗筆錄，所以未讓被告確認簽名。」（附件五，第 17~18 頁）、「職身為刑事訴訟法第 212 條之勘驗主體，且符合該法第 215 條第 3 項之婦女身分，與被告 A 女係屬同性；並下體特徵、胸部是否有硬塊，均屬於物理性、結構性之特徵，此等事實之有無，不需經過精密之科學儀器檢查，即可經由目視、身體感官探知。且就得心證之證據，亦應親見親聞始能形成確信之心證，不宜由他人代勞。所以職始在女法警協助拍照下，先以目視之方式確認 A 女下體特徵，再確認無法以外觀看出 A 女胸部有何異狀後，始以手部按壓 A 女胸部之方式進行勘驗。凡此均非侵入性檢查

，亦不會造成傷口，並無感染之問題。又因當時全署均無如醫療院所等級之消毒場所，職於進行勘驗當時因此未慮及勘驗處所是否有衛生、觀感不佳等問題，連同未即時透過紀錄科科長指派女性書記官前來協助製作勘驗筆錄乙事，均思慮未周，確實有改進之空間。」（附件六，第 24～25 頁）等語。

（五）惟查，黃女之身體特徵並無滅失之虞，無非立即勘驗無法保全證據之疑慮，被彈劾人勘驗當日，因該署女性檢驗員不在署內，復未及安排女性書記官製作勘驗筆錄，應可改期再行勘驗，並無當日勘驗之急迫性。且該案勘驗當時，彰化地檢署尚有其他女性書記官，被彈劾人未安排女性書記官製作勘驗筆錄，是否符合刑事訴訟法第 43 條「如無書記官在場，得由勘驗之公務員親自製作筆錄」規定，恐非無疑。被彈劾人未安排書記官在場製作勘驗筆錄，而係由被彈劾人於庭後自行製作勘驗筆錄，僅被彈劾人 1 人簽名，未再提示予黃女令其在勘驗筆錄上簽名，已違反刑事訴訟法第 42 條「勘驗應製作筆錄，勘驗筆錄應令依本法命其在場之人簽名、蓋章或按指印」規定。就該案勘驗筆錄及勘驗時拍攝照片，仍有補正提示黃女將其意見記明筆錄之勘驗程序欠缺部分之必要。前亦經彰化地檢署報請法務部以承辦該案件有執行職務上之疏失為由，依法官法第 95 條第 1 款對被彈劾人為嗣後注意之處分（附件四，第 14～15

頁）。又被彈劾人逕命女性被告於平日眾人出入、未經清潔之偵查庭內座椅上，脫去衣褲，並要求打開雙腿以供檢視下體，亦顯然未注意維護當事人之隱私及健康權益，難認妥適。

（六）綜上，被彈劾人辦理該署 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性下，堅持於 107 年 4 月 24 日開庭當日勘驗被告身體，顯然濫用刑事訴訟法第 213 條第 2 款規定之檢查身體處分程序，又未依法製作勘驗筆錄，情節重大，核有執行職務上之違失。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、按「消除一切形式種族歧視國際公約」於西元 1965 年 12 月 21 日聯合國大會決議通過，我國於西元 1966 年 3 月 31 日簽署；西元 1970 年 11 月 14 日批准且於同年 12 月 10 日向聯合國存放批准書，該公約第 1 條第 1 款規定：「本公約稱：『種族歧視』者，謂基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別，排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使」。第 5 條第 1 款規定：「締約國依本公約第 2 條所規定之基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律平等之權，尤得享受下列權利：在法庭上及其他一切司法裁判機關中平等待遇之權。」

二、又法官法第 95 條第 2 款規定，被監



督之檢察官言行不檢者，職務監督人得加以警告。同法第 89 條第 4 項第 2 款、第 5 款及第 7 款規定，檢察官有第 95 條第 2 款情事情節重大、違反辦案程序規定情節重大、違反檢察官倫理規範情節重大者，應付個案評鑑。同法條第 7 項規定：「檢察官有第 4 項各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒」。又檢察官倫理規範第 2 條規定：「檢察官為法治國之守護人及公益代表人，應恪遵憲法、依據法律，本於良知，公正、客觀、超然、獨立、勤慎執行職務」、第 10 條規定：「檢察官行使職權應遵守法定程序及比例原則，妥適運用強制處分權。」、第 13 條第 2 項規定：「檢察官行訊問時，應出以懇切之態度，不得用強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問或其他不正方法，亦不得有笑謔、怒罵或歧視之情形。」

三、另刑事訴訟法第 42 條規定：「（第 1 項）搜索、扣押及勘驗，應制作筆錄，記載實施之年、月、日及時間、處所並其他必要之事項。（第 2 項）扣押應於筆錄內詳記扣押物之名目，或制作目錄附後。（第 3 項）勘驗得制作圖畫或照片附於筆錄。（第 4 項）筆錄應令依本法命其在場之人簽名、蓋章或按指印。」

四、被彈劾人於擔任彰化地檢署檢察官期間，辦理該署 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，於 105 年 10 月 27 日訊問被告時，一再重複以「我們臺灣」、「臺灣人」、「妳有本事賺到 100 萬」、「反正你很有錢啊」之涉有歧視之言詞指責阮女，

自會使越南籍阮女產生種族區隔之不快感覺，且該等言語又非調查阮女有無詐欺罪嫌所須訊問之事項，其訊問用語及態度，顯有不當，有違法官法及檢察官倫理規範相關規定。又被彈劾人辦理該署 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性下，堅持於 107 年 4 月 24 日開庭當日勘驗被告身體，惟本案並非當場發現被告通姦之犯行，而有立即採集體液作為證據之必要，被告黃女之身體特徵並無滅失之虞，無非立即勘驗無法保全證據之疑慮，被彈劾人勘驗當日，該署女性檢驗員既不在署內，應可囑託適當醫療機構鑑定，或改期再行勘驗，並無當日勘驗之急迫性。被彈劾人辯稱，考量偵訊結束後，楊男與黃女討論開庭內容，很有可能湮滅證據，如藉由整型手術加以改變，因此於當日進行勘驗云云，核不足採。且該案勘驗當時，被彈劾人未安排該署內其他女性書記官在場製作勘驗筆錄，而係由被彈劾人於庭後自行製作勘驗筆錄並簽名，並未提示予被告黃女令其在勘驗筆錄上簽名，已違反刑事訴訟法第 42 條「勘驗應製作筆錄，勘驗筆錄應令依本法命其在場之人簽名、蓋章或按指印」之規定，亦與前揭檢察官倫理規範第 10 條之規定有違。

綜上所述，被彈劾人於擔任彰化地檢署檢察官期間，辦理該署 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，於 105 年 10 月 27 日訊問被告時，對被告為斥責及涉有歧視之不當言行，嚴重損及被告權利，有損司法威信，違反法官

法及檢察官倫理規範相關規定。又辦理該署 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下，堅持立即勘驗被告身體，並自行製作筆錄，但未提示予黃姓被告簽名，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，實有違失

，事證明確且情節重大，核有法官法第 89 條第 7 項之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項、監察法第 6 條及法官法第 89 條第 8 項準用第 51 條第 1 項之規定提案彈劾，移請司法院審理。

註：本文所提附件資料均予省略。

監察院彈劾案審查決定書

109 年劾字第 10 號彈劾案

提案委員	王美玉、林雅鋒		
被付彈劾人	莊珂惠：臺灣彰化地方檢察署檢察官（現職：臺灣雲林地方檢察署檢察官）		
案由	臺灣雲林地方檢察署檢察官莊珂惠，於任職臺灣彰化地方檢察署期間，偵辦 105 年度偵字第 8561 號越南籍阮姓被告詐欺案件，行詢問時，多次以涉有歧視性之言詞，且非調查詐欺罪嫌所必要事項指責被告；又偵辦 107 年度他字第 757 號黃姓被告妨害婚姻案件，於並無急迫性之情況下堅持立即勘驗被告身體，所踐行之程序違反刑事訴訟法規定，均嚴重損及被告權利顯有違失，且情節重大，爰依法提案彈劾。		
決定	一、莊珂惠彈劾成立。 二、投票表決結果： 莊珂惠：成立 <b>壹拾貳</b> 票，不成立 <b>零</b> 票。 三、依監察法第 14 條規定急速救濟之處理：無。 四、依監察法第 15 條規定涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理：無。		
投票表決結果委員名單	詳附件		
移送機關	司法院		
審查委員	張武修、陳小紅、楊美鈴、林盛豐、高鳳仙、楊芳婉、田秋堇、江綺雯、蔡培村、高涌誠、江明蒼、方萬富		
主席	張武修	審查會日期	109 年 4 月 7 日

## 監察院 109 年劾字第 10 號彈劾案投票表決結果之委員名單

被付彈劾人	決 定	票 數	委 員 姓 名
莊珂惠	成 立	12	張武修、陳小紅、楊美鈴、林盛豐、高鳳仙、楊芳婉、田秋堇、江綺雯、蔡培村、高涌誠、江明蒼、方萬富
	不成立	0	

二、監察委員尹祚芊、章仁香就屏東縣三地門鄉前鄉長歸曉惠及前主計主任蘇美蓮明知前出納孫亞諱侵占公款之違法失職行為，均未本於權責，依法處置，違失事證明確，情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立

## 監察院 公告

發文日期：中華民國 109 年 4 月 10 日  
發文字號：院台業壹字第 1090730538 號

主旨：公告監察委員尹祚芊、章仁香就屏東縣三地門鄉前鄉長歸曉惠及前主計主任蘇美蓮明知前出納孫亞諱侵占公款之違法失職行為，均未本於權責，依法處置，違失事證明確，情節重大，提案彈劾，經審查決定彈劾成立。

依據：監察法第 13 條第 2 項規定。

公告事項：

- 一、監察院 109 年 4 月 9 日彈劾案審查會審查決定：「歸曉惠、蘇美蓮，彈劾成立」。
- 二、相關附件：
  - (一) 109 年 4 月 9 日劾字第 11 號彈劾

案文。

(二) 109 年 4 月 9 日劾字第 11 號彈劾案審查決定書及其附件。

## 彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

歸曉惠 屏東縣三地門鄉前鄉長（自 105 年 4 月 25 日起至 107 年 10 月 25 日止），比照簡任第 10 職等。

蘇美蓮 屏東縣三地門鄉公所前主計主任（自 102 年 8 月 1 日起至 106 年 8 月 31 日止），薦任第 8 職等。

貳、案由：屏東縣三地門鄉前鄉長歸曉惠及前主計主任蘇美蓮明知前出納孫亞諱侵占公款之違法失職行為，均未本於權責，依法處置，違失事證明確，情節重大，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

被彈劾人歸曉惠自民國（下同）105 年 4 月 25 日起至 107 年 12 月 25 日止，擔任屏東縣三地門鄉鄉長，有屏東縣三地門鄉公所（下稱三地門鄉公所）服務證明書可稽（附件 1，第 1 頁），依地方制度法第 57 條第 1 項前段規定，對

外代表三地門鄉公所，具綜理鄉政、指揮監督三地門鄉公所所屬職員之權責，而被彈劾人蘇美蓮自 102 年 8 月 1 日起至 106 年 8 月 31 日止，為三地門鄉公所之主計主任，有三地門鄉公所離職證明書（稿）可證（附件 2，第 2 頁），具有綜理公所會計、統計業務之權責，故被彈劾人歸曉惠、被彈劾人蘇美蓮皆為依法令服務於地方自治團體所屬機關，具有法定職務權限之公務員。被彈劾人歸曉惠對於所屬職員侵占公款之違法失職行為，依法負有向政風單位及檢警機關提出通報及告發，或依公務員懲戒法規定，移送公務員懲戒委員會審理之責，而被彈劾人蘇美蓮對於執行職務而查知侵占公款之公所人員，亦負有向政風單位及檢警機關提出通報及告發之責。惟渠等於知悉前出納孫亞諱侵占公款之違法失職行為後，均未本於權責，依法處置，反而包庇迴護其犯行，情節重大。茲將其違法情節分述如下：

一、孫亞諱為三地門鄉公所前出納，有三地門鄉公所服務證明書可佐（附件 3，第 3 頁），負有向三地門鄉公所清潔隊收取清潔規費及向三地門鄉公所幼兒園收取幼兒園保育費後，如實向屏東縣內埔地區農會水門辦事處解繳入庫之職務。惟孫亞諱因家境拮据，竟從 104 年 2 月 2 日至 105 年 1 月 12 日間，未將 9 筆清潔規費共計新臺幣（下同）271,350 元繳庫而侵占入己。另於 105 年 4 月間，未將該月收受之幼兒園保育費及代辦費共計 24,764 元繳庫而侵占入己。嗣林○○於 105 年 6 月 30 日接任出納後，察覺有異，遂於 105 年 11 月 18 日簽請

被彈劾人歸曉惠核示，並會辦被彈劾人蘇美蓮（附件 4，第 4-6 頁）。

二、被彈劾人歸曉惠核閱上開 105 年 11 月 18 日簽陳後，於同年 11 月至 12 月間某日，向孫亞諱詢問後得知其侵占公款之情事，竟基於庇護孫亞諱之犯意，先命孫亞諱籌措 30 萬元並交予其保管，再於日後召集時任三地門鄉公所秘書韓○○、清潔隊隊長蘇○○及被彈劾人蘇美蓮至鄉長室研商，由被彈劾人歸曉惠指示被彈劾人蘇美蓮查帳確認孫亞諱侵占之金額，以利孫亞諱補繳。經屏東縣政府政風處接獲他人檢舉孫亞諱上開侵占公款行為，而由屏東縣政府於 105 年 12 月 15 日屏府政查字第 10582240500 號函請三地門鄉公所配合調查，被彈劾人歸曉惠竟仍繼續指揮被彈劾人蘇美蓮查清孫亞諱實際未入庫之款項，以求弭平帳面金額，而未向屏東縣政府政風處或檢警機關通報及告發或依公務員懲戒法規定，移送公務員懲戒委員會審理孫亞諱上開侵占公款行為，有韓○○於法務部廉政署（下稱廉政署）及臺灣屏東地方檢察署（下稱屏東地檢署）偵訊之證述附卷可稽（附件 5，第 7-32 頁）。

三、被彈劾人蘇美蓮接獲被彈劾人歸曉惠上開指示後，於核對會計資料後，查知清潔規費尚短少 21,744 元，幼兒園保育費及代辦費則短少 24,764 元，即已明知孫亞諱侵占公款。被彈劾人蘇美蓮將孫亞諱未入庫之數額向被彈劾人歸曉惠報告後，被彈劾人歸曉惠再從孫亞諱貸款所得之 30 萬元中分別取出 21,744 元、24,764 元交予

被彈劾人蘇美蓮。就清潔規費部分，被彈劾人蘇美蓮將 21,744 元轉交予三地門鄉公所清潔隊技工陳○○，並命陳○○製作 105 年 12 月 28 日清潔規費收入明細表後，再連同 21,744 元交由時任出納之林○○辦理入庫。幼兒園保育費及代辦費部分，被彈劾人蘇美蓮則將 24,764 元交予三地門鄉公所幼兒園護士江○○，並命江○○製作 105 年 12 月份幼兒園繳費明細表後，再連同 24,764 元交由時任出納之林○○辦理入庫，以弭平帳面，有被彈劾人蘇美蓮、蘇○○、林○○、陳○○、江○○於廉政署及屏東地檢署偵訊之證述及相關錄音譯文在卷可稽（附件 6，第 33-125 頁）。而被彈劾人歸曉惠、被彈劾人蘇美蓮仍未向屏東縣政府政風處或檢警機關通報及告發孫亞諶侵占公款之犯行。

四、屏東縣政府政風處因發現三地門鄉公所之清潔規費、幼兒園保育費及代辦費帳目不清，且未見清潔規費從 104 年 2 月 2 日至 105 年 1 月 12 日間共計 9 筆之收入明細表，遂以 106 年 3 月 13 日屏府政查字第 10604081200 號函詢三地門鄉公所，被彈劾人蘇美蓮於三地門鄉公所 106 年 3 月 27 日三鄉行字第 10630314600 號函附之「101 年至 105 年廢棄物清理費及幼兒園保育費等款項疑義答覆」二、（二）及三、（三），竟分別填寫略以，「105 年 4 月份幼兒園代辦費 2 萬 4,764 元，遲至 12 月份繳納入庫，係因前出納林○○於 105 年 6 月接任出納業務，不願配合收款，經多次由鄉長指示，始完成收款事宜。……」及

「經查 104 年清潔規費會計帳決算數為 243 萬 9,440 元與規費收入明細帳經核對無誤，且無發現 9 筆相關資料，顯為明細表有誤而重新製作。……」等不實內容後，函復屏東縣政府政風處（附件 7，第 126-128 頁），而未主動舉發孫亞諶之侵占公款犯行。

五、案經屏東地檢署以被彈劾人歸曉惠涉犯貪污治罪條例第 13 條第 1 項長官庇護屬員貪污罪嫌，被彈劾人蘇美蓮涉犯同條例第 14 條會計人員不為舉發罪嫌，於 107 年 12 月 17 日提起公訴（附件 8，第 129-138 頁），被彈劾人歸曉惠並由屏東縣政府移送本院調查（附件 9，第 139 頁）。而孫亞諶上開侵占公款所涉貪污治罪條例罪嫌，經屏東地檢署檢察官於 107 年 1 月 22 日以 105 年度偵字第 9174 號、106 年度偵字第 9085、9086 號提起公訴（附件 10，第 140-153 頁）後，由臺灣屏東地方法院 107 年度原訴字第 9 號判決有罪確定（附件 11，第 154-166 頁）。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、地方制度法第 84 條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」又公務員服務法第 1 條規定：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」同法第 23 條規定：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情不依法處置者，應受懲處。」公務員懲戒法第 24 條第 1 項本文規定：「各院、部、會首長，省、直轄市、縣

(市)行政首長或其他相當之主管機關首長，認為所屬公務員有第 2 條所定情事者，應由其機關備文敘明事由，連同證據送請監察院審查。」公務員廉政倫理規範第 16 點後段規定：「機關(構)首長及單位主管應加強對屬員之品德操守考核，發現有財務異常、生活違常者，應立即反應及處理。」

二、被彈劾人歸曉惠任屏東縣三地門鄉鄉長期間，明知其所屬職員孫亞諱侵占公款之違法失職行為，卻未本於權責依前揭規定，向屏東縣政府政風處或檢警機關通報及告發，或依公務員懲戒法規定，移送公務員懲戒委員會審理，經屏東地檢署以涉犯貪污治罪條例第 13 條第 1 項長官庇護屬員貪污罪嫌提起公訴，違失事證明確，情節重大，自應依法提案彈劾。被彈劾人歸曉惠於廉政署詢問及屏東地檢署檢察官偵訊時，均坦承明知孫亞諱上開侵占公款行為，未主動向政風單位或檢警機關提出通報及告發(附件 12，第 167-190 頁)。惟於本院詢問時，卻主張因屏東縣政府政風處已著手調查，且三地門鄉公所亦配合調查，如果再主動舉報，似乎多此一舉。其於廉政署詢問時坦承，只是因為太害怕了，其不認為自己有犯罪，調查員訊問方式讓其很害怕，所以就順著回應了，如果冷靜下來可能就會不這麼說云云(附件 13，第 191-196 頁)。

。然查：

(一)孫亞諱於廉政署及偵訊中之證述，其於 105 年 11 月 18 日至 105 年 11 月 30 日間，即向被彈劾人歸曉

惠坦承自己因家境拮据，未將清潔規費、幼兒園保育費及代辦費繳庫而侵占入己，有孫亞諱於 105 年 11 月 30 日及 12 月 20 日與被彈劾人歸曉惠之 LINE 對話紀錄擷取畫面 1 份為證(附件 14，第 197-198 頁)。

(二)於 105 年 12 月 28 日 12 點 25 分至 12 點 33 分，在鄉長辦公室之錄音譯文，被彈劾人蘇美蓮稱，因為我們鄉長現在在當鄉長，如果事情搞得更大的話，我看我們鄉長會做的不穩，會有危機感，……，這件事情全部都是要守口。被彈劾人歸曉惠回稱，謝謝歐。

(三)屏東縣政府於 105 年 12 月 15 日屏府政查字第 10582240500 號函請三地門鄉公所配合調查，而由上開錄音譯文，可知被彈劾人歸曉惠仍未配合政風之調查，反而掩飾及包庇孫亞諱侵占公款之貪污行為。

(四)被彈劾人歸曉惠於 106 年 10 月 26 日在廉政署詢問筆錄，坦稱因不希望事端擴大，所以才沒有第一時間通報政風，又承認沒有主動舉發孫亞諱侵占公款，願意認罪，其知道身為首長，這樣是不對的。

(五)是則，被彈劾人歸曉惠在 105 年 11 月間，已知孫亞諱侵占清潔規費、幼兒園保育費及代辦費，在屏東縣政府政風處函查時，仍未依法舉報，且被彈劾人歸曉惠在廉政署詢問筆錄也簽名認罪，故其於本院詢問時之陳述，顯不可採。

三、被彈劾人蘇美蓮對於執行職務而查知侵占公款之公所人員，亦負有向政風

單位及檢警機關提出通報及告發之責，然其於任三地門鄉公所主計主任期間，明知前出納孫亞諱侵占公款之違法失職行為，竟未本於權責，依法通報、舉發，經屏東地檢署以涉犯貪污治罪條例第 14 條會計人員不為舉發罪嫌提起公訴，違失事證明確，情節重大，亦應依法提案彈劾。至於被彈劾人蘇美蓮於廉政署詢問、屏東地檢署檢察官偵訊及本院詢問時主張，其沒有印象鄉長說孫亞諱因為家境不好，所以才沒有誠實繳庫，但鄉長說孫亞諱有將錢放在她那邊，並請我們查一下帳，看差多少讓孫亞諱來補。我只是想說她應該要補繳多少，她是否涉嫌貪污我沒有細想，我從沒想過遲延繳納是違法的，在我們三地門鄉公所遲繳是常有的，有漏繳就讓孫亞諱補繳，沒有想說是挪用公款，認定孫亞諱違法應該是其他單位的權責，不是由主計來舉發；因為政風要來調查，所以秘書、我、蘇隊長一起討論不要把林○○簽呈所提的這 9 筆 27 萬餘元列帳，決定把這 9 筆明細表抽掉，不要呈現出來，鄉長也同意，所以清潔隊製作的 104、105 年清潔規費明細書面資料才沒有這 9 筆紀錄。並希望政風查帳時，清潔隊繳納金額與會計帳相符云云，又於本院詢問時，被彈劾人蘇美蓮辯稱，因原鄉（應係指原住民的鄉公所）繳費比較慢，有遲繳的問題，沒有想到這是違法失職云云。（附件 15，第 199-205 頁）

。然查：

(一) 上開之錄音譯文，已可證被彈劾人歸曉惠、被彈劾人蘇美蓮有包庇孫

亞諱侵占公款之行為。

(二) 又證人韓○○於廉政署及偵訊中之證述，被彈劾人歸曉惠召集孫亞諱、被彈劾人蘇美蓮、蘇○○及自己等人至鄉長辦公室，由孫亞諱向大家說明自己挪用清潔規費、幼兒園保育費及代辦費之事，被彈劾人歸曉惠並命被彈劾人蘇美蓮繼續清查數額之事實。

(三) 蘇○○於廉政署及偵訊中之證述，被彈劾人蘇美蓮曾於 106 年 1 月間，以清潔隊就清潔規費之入帳金額與主計之帳不符為由，要求蘇○○刪除 104 年 2 月 2 日至 105 年 1 月 12 日間共計 9 張之清潔規費收入明細表，以求帳目金額相符之事實。被彈劾人蘇美蓮因欲使孫亞諱得以補繳清潔規費 21,744 元，遂要求孫亞諱及蘇○○於 105 年 12 月 27 日切結書上簽章，以證明孫亞諱確實已補繳款項。（附件 16，第 206 頁）

(四) 三地門鄉公所 106 年 3 月 27 日三鄉行字第 10630314600 號函附之「101 年至 105 年廢棄物清理費及幼兒園保育費等款項疑義答覆」二、(二) 及三、(三)，分別填寫略以，「保育費係因後手出納林○○拒絕收款導致延遲入庫」及「9 筆清潔規費收入明細表，因無發現該 9 筆相關資料，係明細表有誤，而重新製作」等，上開不實內容均為被彈劾人蘇美蓮草擬後，函復屏東縣政府政風處，而未主動舉發孫亞諱之貪污犯行。

(五) 又有關被彈劾人蘇美蓮於本院詢問

時辯稱，原鄉均有遲繳規費的情形，本案的清潔規費、幼兒園保育費及代辦費等款項是遲繳而不是侵占。惟查韓○○證述，一般正常的繳庫程序，是要附上收入明細表及收據正本，而上開費用只有收入明細表，沒有附上民眾繳費的收據。江○○亦證述，幼兒園保育費及代辦費一般都有明細表及收據，但本次沒附繳費收據。本案的清潔規費、幼兒園保育費及代辦費，只有重新製作之明細表，並沒有民眾繳款之收據，故被彈劾人蘇美蓮之辯，顯係託詞。

(六)是則，被彈劾人蘇美蓮於被彈劾人歸曉惠召集眾人至鄉長辦公室開會時，已知孫亞諷侵占清潔規費、幼兒園保育費及代辦費之事實，被彈劾人蘇美蓮要求蘇○○刪除 9 筆清

潔費用及配合製作切結書，被彈劾人蘇美蓮並草擬函復屏東縣政府政風處之不實事實等，均足以證明其明知前出納孫亞諷侵占公款之違法失職行為，卻未本於權責，主動舉發孫亞諷之貪污犯行。至於其辯稱係遲繳之說，因沒有繳款之收據，已證其說非實，顯不足採信。

綜上，被彈劾人歸曉惠、被彈劾人蘇美蓮所為，除觸犯刑事法律外，並已違反公務員服務法第 1 條、第 23 條、公務員懲戒法第 24 條第 1 項本文、公務員廉政倫理規範第 16 點後段等規定，事證明確，有公務員懲戒法第 2 條第 1 款執行職務之違法行為，並有懲戒之必要，爰依憲法第 97 條第 2 項暨監察法第 6 條之規定提案彈劾，並移請公務員懲戒委員會審理，依法懲戒。

註：本文所提附件資料均予省略。

監察院彈劾案審查決定書

109 年劾字第 11 號彈劾案

提 案 委 員	尹祚芊、章仁香
被 付 彈 劾 人	歸曉惠：屏東縣三地門鄉前鄉長（自 105 年 4 月 25 日起至 107 年 10 月 25 日止），比照簡任第 10 職等。 蘇美蓮：屏東縣三地門鄉公所前主計主任（自 102 年 8 月 1 日起至 106 年 8 月 31 日止），薦任第 8 職等。
案 由	屏東縣三地門鄉前鄉長歸曉惠及前主計主任蘇美蓮明知前出納孫亞諷侵占公款之違法失職行為，均未本於權責，依法處置，違失事證明確，情節重大，爰依法提案彈劾。



決 定	一、歸曉惠、蘇美蓮，彈劾成立。 二、投票表決結果： <b>歸曉惠</b> ：成立 <b>拾</b> 票，不成立 <b>零</b> 票。 <b>蘇美蓮</b> ：成立 <b>拾</b> 票，不成立 <b>零</b> 票。 三、依監察法第 14 條規定急速救濟之處理：無。 四、依監察法第 15 條規定涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理：無。		
投票表決結果委員名單	詳附件		
移 送 機 關	公務員懲戒委員會		
審 查 委 員	林雅鋒、蔡崇義、張武修、王美玉、李月德、陳小紅、瓦歷斯·貝林、楊美鈴、林盛豐、高鳳仙		
主 席	林雅鋒	審查會日期	109 年 4 月 9 日

監察院 109 年劾字第 11 號彈劾案投票表決結果之委員名單

被付彈劾人	決 定	票 數	委 員 姓 名
歸曉惠	成 立	10	林雅鋒、蔡崇義、張武修、王美玉、李月德、陳小紅、瓦歷斯·貝林、楊美鈴、林盛豐、高鳳仙
	不成立	0	
蘇美蓮	成 立	10	林雅鋒、蔡崇義、張武修、王美玉、李月德、陳小紅、瓦歷斯·貝林、楊美鈴、林盛豐、高鳳仙
	不成立	0	

\*\*\*\*\*  
**糾 正 案**  
\*\*\*\*\*

一、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會未能健全稻作產業體質及產銷平衡；收購公糧稻穀缺乏法源依據，近年收購價量之調整更存有非專業考量；推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付／繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失，爰依法糾正案

### 監察院 公告

發文日期：中華民國 109 年 4 月 13 日  
發文字號：院台財字第 1092230229 號

主旨：公告糾正行政院農業委員會未能健全稻作產業體質及產銷平衡；收購公糧稻穀缺乏法源依據，近年收購價量之調整更存有非專業考量；推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付／繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失案。

依據：109 年 4 月 8 日本院財政及經濟委員會第 5 屆第 74 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。  
貳、案由：國內稻作面積占總耕地面積 1/5 以上，農民從事稻作栽培者超過 1/3，農委會 10 餘年來投入超過新臺幣（下同）1,700 億公帑，仍未能健全稻作產業體質及產銷平衡，其中 108 年度相關經費已占農發基金支出達 86%，嚴重影響業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量 3 倍（96.8 萬公噸）、倉管費用逾 3 億等問題，顯有嚴重違失；此外，該會依據「收購公糧稻穀作業要點」所公告之數量及價格，每年涉及百億以上收購金額，更需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心，顯屬公共利益及人民基本權利範疇，卻缺乏法源依據，況近年收購價量之調整更存有非專業考量之情形，該會實有檢討之必要；另該會推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付／繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

本案緣於糧食供需年報顯示，國內稻米產量有供過於求之趨勢，公糧糧倉收購價量亦持續攀升，政府每年耗資約百億元收購公糧，以及農糧署是否確實掌握市售稻米產地標示等情，經調閱行政院農委會（下稱農委會）卷證資料，並於民國（下同）108 年 8 月 2 日、28 日及 29 日分赴中部及東部地區現場履勘公糧倉庫，復於 108 年 8 月 2 日及 12 月 19 日分別邀請國立中興大學森林系柳○○教授、國立臺灣大學農業經濟系陳

○○教授、逢甲大學國際經營與貿易學系楊○○教授、中華民國消費者文教基金會（下稱消基會）雷○○董事長、中華民國米穀商業同業公會全國聯合會李○○理事長、吳○○榮譽理事長及梁○○副理事長等專家學者辦理諮詢會議，嗣於 109 年 2 月 17 日詢問農委會陳駿季副主委及農糧署莊老達副署長等機關人員，已調查完畢，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、我國稻作面積占總耕地面積 1/5 以上，農民從事稻作栽培者超過 1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會 10 餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過 1,700 億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約 20 萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業人力世代交替政策之推動。在財政上，108 年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出達 86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量 3 倍（96.8 萬公噸）、倉管費用逾 3 億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

#### （一）我國稻作產業概況

1. 根據農委會公務統計資料「臺灣地區稻作種植、收穫面積及產量」整理全國情形顯示 103 至 107 年，除 104 年度栽培面積短暫低於 27 萬公頃（兩期作合計）以外，其餘年度從未低 27 萬公頃。
2. 查 107 年農業統計年報「農耕地地面積」所載，水稻以單一作物

之耕作面積（16.98 萬公頃），即占全部可耕地（79.1 萬公頃）之 21.5%。換言之，我國單以稻作面積即占總耕地面積 1/5 以上。

3. 再查最新之 104 年行政院主計總處辦理之農林漁牧普查資料，104 年稻作種植家數約 25.7 萬家，占作物種植家數 36.3%，換言之，農民從事稻作栽培者超過 1/3，爰稻作產業結構之調整屬於農業政策重中之重，當無疑義。
4. 另據農委會查復說明，國內稻米年生產約 130~140 萬公噸糙米，年消費量約 120~130 萬公噸，超產約 10~20 萬公噸糙米量，評估每年稻作種植面積需調減至 24~25 萬公頃才能達成產銷平衡。

#### （二）農委會近 10 年與稻作產業結構相關之政策、計畫及經費。

1. 糧政業務計畫：根據農委會查復，計畫目的如下：「稻米為我國重要糧食作物，為確保農民收益，穩定糧價，實施稻穀保價收購制度，以保證價格收購農民稻穀供作安全存糧，並撥供軍需民食，調節市場供需，並平穩稻米價格」。

（1）摘述農委會出版品「農政與農情」，106 年 7 月「臺灣水稻田轉作政策之思維演變」一文，說明公糧收購政策之形成背景及沿革略以：

- 〈1〉1973 年，世界第一次石油危機導致的國際糧食價格高漲，促使臺灣的農政主管機

關再次意識到糧食供應與價格穩定的重要性，並設置糧食平準基金對稻米以成本增加 20% 的優惠價格進行大規模收購，再度大幅刺激稻農生產意願，然而消費上卻因國內飲食習慣逐漸西化、國民平均稻米消費減少、以及出口不敵其他國家低價優勢導致外銷停滯等需求衰退情形下，最終臺灣水稻生產呈現供過於求的情形，不但使國內糧倉爆滿、更在收購上造成政府重大財政負擔。

〈2〉為解決生產過剩問題，恢復稻米市場供需秩序，政府於 1983 年起迄今，以「稻米生產及稻田轉作計畫」為首，實施一連串稻田轉作相關政策。就成果而言，前後期稻米生產及稻田轉作計畫十餘年間，臺灣稻米種植面積從 1983 年的 64.5 萬公頃，逐步降到 1996 年約 36.4 萬公頃水準，減少約 28.1 萬公頃，減少比率超過 40%，政府收購每年稻穀量亦減少一半以上，在減少稻米生產及降低政府財政支出方面成效頗為明顯。

〈3〉稻米產業因過去透過包括價格支持等諸多補助措施，雖維持豐沛的產能與庫存，但同時也造成生產過剩、倉儲壓力增加，政府財政負擔吃緊與市場無效率等問題。是

以在 2016 年，農委會重新檢視過去實施已久的稻米公糧保證價格收購制度，尋求提升政策效率之精進作法，初步挑選 6 主要產區鄉鎮於當年第 2 期作，符合繳交公糧資格者、2013~2015 年第 2 期申報種稻有案或參加集團契作產區經營主體契作有案者為對象，試行推動稻作直接給付試辦方案，並為減少對（試辦區）農民之衝擊，採與保價收購制度雙軌並行之方式辦理，以逐步引導農民將生產之稻米透過市場機制銷售而非依賴政府收購，合理化產量，並創造農民自發性生產高品質稻米提升獲利之誘因。

〈4〉綜上，倘自 1983 年執行「稻米生產及稻田轉作計畫」起算，農委會致力以各種政策工具（包含休耕或直接給付等）試圖減緩稻米超產問題，至少已歷 30 餘年。

(2)據該會陳主任委員吉仲於 2013 年發表於農業生技產業季刊「臺灣稻米運銷體系分析」一文顯示，86 年稻農所生產之稻米有 27.86% 為政府收購，至 93 年則降至 16.23%。次據農委會查復，我國稻米生產繳交公糧之比率及面積資料如下表 1，顯示自 98 年以來，國內稻作栽培面積逐年擴大，單位面積產量亦逐年提升。至於全國

稻作繳交公糧比率，自 86 年之 27.86% 逐年遞減至 98 年之 11.6%，但迄 107 年又逐年遞

增至 27.5%，接近 86 年時之水準，稻農依賴政府公糧收購制度之程度顯然並未降低。

表 1 98~107 年稻米生產繳交公糧之比率及面積

(農糧署提供)

年度	種植面積 (公頃)	收穫面積 (公頃)	產量 (公噸糙米)	單位面積產量 (公斤糙米)	登記栽培 (申報) 比率 <sup>*2</sup>	繳交公糧： (售予糧商+自產自銷)比率 <sup>*1</sup>
98	255,415	254,590	1,276,534	5,014	59.80%	11.6%：88.4%
99	243,881	243,863	1,167,973	4,789	57.22%	13.2%：86.8%
100	254,292	254,254	1,347,767	5,301	61.24%	23.4%：76.6%
101	260,788	260,763	1,368,215	5,247	64.88%	26.8%：73.2%
102	270,264	270,165	1,275,456	4,721	67.14%	30.8%：69.2%
103	271,077	271,051	1,399,392	5,163	60.95%	24.5%：75.5%
104	251,887	251,861	1,260,362	5,004	57.99%	23.1%：76.9%
105	273,866	273,837	1,264,128	4,616	58.36%	25.1%：74.9%
106	274,705	274,678	1,396,071	5,083	57.67%	26.7%：73.3%
107	271,506	271,505	1,561,642	5,752	63.17%	27.5%：72.5%

1. 因稻米買賣屬自由交易市場，有關銷售管道數量，僅可區分政府收購量及民間收儲量，爰以繳交公糧與繳售市面（售予糧商+自產自銷）數量之比率顯示。

2. 105 年起推行稻作直接給付，表中登記栽培（申報）比率，含申報直接給付面積。

(3)次查，根據農委會查復公糧收購（即「糧政業務計畫」）之財務面預、決算數（淨支出），及其占農業發展基金（下稱農發基金）財務面預、決算數比率如下表 2。顯示農委會 10 年來已投入近 800 億辦理公糧

收購，更有逐年上升之趨勢，107 年度公糧收購經費占農發基金整體決算更達到 7 成，換言之，農發基金每 10 元支出即有 7 元用於公糧收購，對於財政負擔及業務發展或平衡性顯有重大影響。

表 2 98~107 年糧政業務計畫預決算數及占農發基金比率

(農委會提供)

年度	計畫名稱	預算數(億)及所占比率	決算數(億)及所占比率
98	糧政業務 計畫	29.75 (16.96%)	24.31 (13.72%)
99		24.10 (16.13%)	50.46 (30.72%)
100		28.89 (21.14%)	88.77 (46.22%)
101		23.99 (18.99%)	92.15 (49.06%)
102		27.65 (22.26%)	111.44 (57.85%)
103		31.62 (26.84%)	75.40 (55.10%)
104		33.03 (29.86%)	65.92 (52.59%)
105		45.96 (40.05%)	75.47 (62.12%)
106		25.04 (28.10%)	98.97 (67.51%)
107		31.64 (33.19%)	115.49 (70.04%)
合計		301.67 億	798.38 億

註：本表數據與公開之預決算書略有差異（例：107 年審定後決算書所列糧政業務計畫預算約 123 億及決算約為 152 億，農委會提供數據為預算 31.64 億元、決算 115.49 億元），係因當年銷售糧食數量、金額為基礎（非以當年收購糧食為基準）之經費，考量糧政業務計畫尚有銷貨收入，及為配合本院函詢當年度用於收購價款及其他經費支出情形，爰以該年度實際支付金額扣除收入之淨支出，即當年度收購糧食價款加計手續、加工費及業管費用，扣除銷售收入，本表所列經費較能直接反應公糧收購使用經費。

2. 在糧政業務計畫之外，98~107 年間，農委會前後尚有水旱田利用調整後續計畫、稻田多元化利用計畫、調整耕作制度活化農地計畫、對地綠色給付環境計畫（含直接給付／公糧繳交雙軌制）等計畫與稻作產業結構調整直接相關，概述如下：

(1) 水旱田利用調整後續計畫（即

俗稱之休耕轉作，計畫期程為 86~99 年，本案僅擷取 98~99 年部分）：計畫目的略以：「本計畫係為因應加入世界貿易組織（World Trade Organization，下稱 WTO），加速調整稻米、雜糧、契作甘蕉等政府保價作物生產結構，對於調整生產之農田，持續輔

導輪作、休耕，以達維持稻米供需平衡，降低農業境內支持……。」

- (2) 稻田多元化利用計畫（100～102 年），內容接續水旱田利用調整後續計畫，惟 102 年開始銜接「調整耕作制度活化農地計畫」推動休耕農地一期復耕，一期種植綠肥。
- (3) 調整耕作制度活化農地計畫（102～106 年）：為提高糧食自給率及維護生產環境，每年仍得辦理一個期作休耕種植綠肥，另一個期作鼓勵種植進口替代、具外銷潛力、有機與地區特產作物。
- (4) 對地綠色給付環境計畫（106 年試辦，107 年全面推行迄今）：為調整稻作產業結構及提高國產雜糧供應，透過實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制、獎勵種植進口替代、外銷主力、重點發展等具競爭力轉（契）作作物與維持同一田區每年限辦理一次生

產環境維護等措施，輔導農友適地適種及促進農業永續發展。計畫主要辦理措施包括實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制，輔導種稻農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，多一個領取直接給付不交公糧的選擇；獎勵農民契作種植硬質玉米、牧草及青割玉米、大豆等進口替代作物或轉作地區性重點發展作物，並結合「小地主大專業農」推動農地租賃，擴大經營規模；每年僅得辦理種植綠肥或景觀作物、翻耕、蓄水等生產環境維護措施一次，建立一期種植一期生產環境維護之合理耕作模式，以維持農地合理使用、穩定糧食供應，並促進農業轉型升級及確保農業永續發展。

3. 承前，茲將公糧收購及調整稻作產業結構有直接關係之計畫於農發基金之占比簡略分析如下表 3，根據統計顯示重點如下：

表 3 98～107 年公糧收購及稻作產業結構調整經費分析

（本院依據農委會提供資料自行整理）

年度	基金類決算金額（億元）		合計 （億元）	占總決算 比率
	公糧收購／占比	稻作產業結構調整／占比		
98	24.31（13.72%）	106.59（36.46%）	130.9	50.18%
99	50.46（30.72%）	121.66（51.80%）	172.12	82.52%
100	88.77（46.22%）	113.34（41.76%）	202.11	87.98%
101	92.15（49.06%）	110.56（27.67%）	202.71	76.73%

年度	基金類決算金額（億元）		合計 （億元）	占總決算 比率
	公糧收購／占比	稻作產業結構調整／占比		
102	111.44（57.85%）	80.74（18.41%）	192.18	76.26%
103	75.40（55.10%）	76.87（15.22%）	152.27	70.32%
104	65.92（52.59%）	87.21（16.86%）	153.13	69.45%
105	75.47（62.12%）	73.79（14.34%）	149.26	76.46%
106	98.97（67.51%）	78.20（16.38%）	177.17	83.89%
107	115.49（70.04%）	84.57（15.98%）	200.06	86.02%
合計	798.38	933.53	1,731.91	-

- (1)農委會致力於調整稻作產業結構以達成穩定糧價、確保農民收入及削減超產稻米，每年投入 130~200 億元之規模，10 年間已合計投入超過 1,700 億元之經費。
- (2)相關計畫每年占農發基金 50%~88%之比率，最高的兩年分別是 100 年（87.98%）及 107 年（86.02%），造成農發基金之重大財政負擔。
4. 綜觀農委會調整稻作產業結構之政策，民國 99 年以前之「水旱田利用調整後續計畫」係以休耕補貼，從生產鏈之上游抑制稻米超產；民國 102 年後「稻田多元化利用計畫」等計畫，則轉向補貼鼓勵復耕，由生產鏈下游之公糧收購吸收超產稻米，較之過去休耕補貼政策為人詬病之耕地荒廢、產業難以活絡及阻礙青農世代交替問題顯有改善，但仍未實質解決國內稻米生產力超過需求之基本供需結構問題。
- (三)我國公糧庫存爆倉情形
1. 依據「國內稻米安全存量標準」規定，為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於三個月稻米消費量之安全存量。前項稻米月消費量，依前一年國內稻米總消費量除以十二個月計算之，按我國年消費量 120~130 萬公噸計算，所謂安全存量約為 30 萬公噸。
  2. 依據農委會查復，98~108 年公糧逐年之總庫存量、年度收購量（含計畫／輔導／餘糧）及配撥量如下表 4。以總庫存量而言，除 98 年略高於安全存量以外，其餘年度均遠高於安全存量，至 108 年底更已高達 96 萬公噸，遠超過安全存量 3 倍：



表 4 98~108 年公糧逐年之總庫存量、年度收購量（含計畫／輔導／餘糧）及配撥量

（農委會提供）（單位：公噸）

年度／季	總庫存量 〔1〕	年度收購量 〔2〕	計畫 收購	輔導 收購	餘糧 收購	配撥量 〔3〕
98	333,607	182,596	174,173	8,279	145	159,715
99	467,397	191,048	172,883	17,570	594	136,732
100	618,282	385,751	246,244	100,739	38,768	215,276
101	730,068	442,031	263,505	111,933	66,593	341,403
102	871,211	486,776	283,225	122,999	80,553	315,517
103	866,795	425,218	258,364	108,761	58,093	406,904
104	760,489	362,984	208,521	86,165	68,298	482,632
105	704,316	397,839	214,138	97,895	85,807	453,211
106	788,036	467,084	216,699	112,995	137,391	373,856
107	884,229	536,686	195,153	111,272	230,260	386,679
108	968,378	573,914	194,353	110,440	269,121	442,118

〔1〕除 108 年第 1 季外，各年度以第 4 季總庫存量計算。  
 〔2〕不計入進口米及災害米，該年度 1+2 期收購數量。  
 〔3〕配撥量及總庫存量均為糙米量。年度收購量（含計畫、輔導、餘糧收購）為稻穀量。

(1)查上表之年度收購量一欄有逐年成長之趨勢，至 107 及 108 年已分別達到 53 萬及 57 萬公噸，為近 10 年中最多，顯與 107 年起全面推動「對地綠色給付環境計畫」有直接關係，而其成長多半來自餘糧收購部分。

(2)再查配撥量部分，該會 103 年起每年均維持約 40 萬噸之配

撥量，並未隨收購量同步成長，在收入增加、支出不變的情形下，總庫存量自然呈水漲船高之勢。

3. 再查近 10 年公糧庫存之管理維護，相關直接成本項目如下表 5，以 108 年為例，合計各項目之管理維護經費，該年度共支出近 3 億元，且其經費成長明顯是因為庫存量逐年增加所導致。

表 5 98~108 年公糧庫存之管理維護費用

(農委會提供)

年度	棧儲費	一般房屋 修護費	補貼農會修 理公糧倉庫	工作場所 水電費	機械及設備 修護費	倉庫蟲鼠害 防治補助費	管理維護 成本小計
98	6,599 (60.9%)	891 (8.2%)	595 (5.5%)	1,951 (18%)	638 (5.9%)	155 (1.4%)	10,829 (100%)
99	8,784 (56.6%)	1,644 (10.6%)	933 (6%)	3,142 (20.2%)	923 (5.9%)	94 (0.6%)	15,521 (100%)
100	12,549 (64.3%)	1,531 (7.8%)	1,045 (5.4%)	3,437 (17.6%)	793 (4.1%)	172 (0.9%)	19,527 (100%)
101	15,700 (67.8%)	1,331 (5.7%)	1,370 (5.9%)	3,551 (15.3%)	1,021 (4.4%)	196 (0.8%)	23,169 (100%)
102	18,924 (70.1%)	1,986 (7.4%)	998 (3.7%)	3,892 (14.4%)	967 (3.6%)	214 (0.8%)	26,981 (100%)
103	20,362 (70.8%)	1,963 (6.8%)	1,289 (4.5%)	4,019 (14%)	986 (3.4%)	160 (0.6%)	28,778 (100%)
104	19,773 (70.6%)	2,297 (8.2%)	1,350 (4.8%)	3,213 (11.5%)	1,233 (4.4%)	121 (0.4%)	27,988 (100%)
105	17,855 (69.1%)	2,967 (11.5%)	1,354 (5.2%)	2,562 (9.9%)	963 (3.7%)	133 (0.5%)	25,835 (100%)
106	18,225 (73.6%)	2,109 (8.5%)	781 (3.2%)	2,509 (10.1%)	1,044 (4.2%)	111 (0.4%)	24,778 (100%)
107	20,595 (75.1%)	1,234 (4.5%)	625 (2.3%)	2,490 (9.1%)	2,327 (8.5%)	143 (0.5%)	27,414 (100%)
108	22,766 (77.9%)	1,026 (3.5%)	1,117 (3.8%)	2,289 (7.8%)	1,946 (6.7%)	95 (0.3%)	29,239 (100%)
說明	公糧稻米保 管費及燻蒸 費等	國有公糧倉 庫修繕費用	補貼農會修 繕公糧倉庫 費用	國有低溫倉 庫食米儲存 所需水電費 用	國有低溫倉 庫食米儲存 所需機械設 備維護費用	各地公糧業 者倉庫儲存 稻穀病蟲害 防治補助費 用	

## 4. 小結：

- (1) 公糧爆倉只是農委會近 30 年稻作產業政策未能解決基本供需結構問題，所衍生的主要「症狀」之一而已。農委會倘未能解決基本結構問題，即使公糧收購支出削減，仍只是將支出轉移至稻作生產鏈其他環節（例如休耕補貼），無論從產業健全或財政負擔角度，將無異於掩耳盜鈴。
- (2) 按近年執行直接給付造成稻米生產大增情形，農委會倘不調整政策而繼續放任稻米持續流入公糧，亦未有效去化，庫存量及倉管維持費用恐有失控之虞，以現行國家財政狀況，恐亦不容農委會在此無限制增加預算。基上，該會顯有必要儘速擬定對策。
- (四) 農委會及專家學者對於公糧政策利弊或落日之說明及看法綜整如下：
1. 農委會查復說明：
- (1) 相較其他農作產業，生產端因稻作栽培技術門檻較低，代耕體系相對完備，加上銷售端因政府辦公糧稻穀保價收購，稻農收益較有保障，因之農民復耕首選仍優先考量種稻。另農產品屬淺碟市場，稻田轉作易衍生其他作物產銷失衡問題，因之轉作及種稻誘因須綜合審慎考量。
- (2) 由「大糧倉計畫」鼓勵轉作進口替代性雜糧作物，因雜糧生產代耕體系、合宜品種、栽培

技術、農機及產製儲銷設備等尚不足，影響轉作生產意願，且國產雜糧相較進口產品價格偏高，亦影響後端銷售拉力致無法帶動前端生產。至輔導稻田休耕，亦可能衍生農地閒置、未能活化生產即可領取給付及形成地租水準等負面觀感。

- (3) 政策推動初期，基於輔導種稻農友穩健經營，爰專業農承租農地種植水稻可繳交公糧，惟為輔導稻作大專業農提升經營效益與建立商品價值，自 102 年起調整為領取每期作每公頃獎勵金 2 萬元，不得繳交公糧，鼓勵大專業農生產符合市場需求稻米。截至 107 年底止，專業農 2,532 戶，經營面積為 20,535 公頃，其中水稻類專業農 794 戶，經營面積 7,633 公頃。專業農平均年齡 46 歲，相較國內農民平均年齡約 62 歲，顯現農業勞動結構年輕化。

## 2. 農委會於本院辦理詢問時說明：

- (1) 陳副主委駿季：「我們是花了很多力氣去防止大家都去種水稻，沒有這些措施，可能超產更嚴重。」、「我們也認同要有某個程度的落日，……等到供需比較平衡的時候，公糧制度可有可無的時候，或許就是落日的恰當時機」等語。
- (2) 農糧署莊老達副署長：「我們一定要把超產的 20 萬噸減少，到時候公布落日，會比較順利」、「如果以四期休一期下

來，可以少個 2 萬公頃，搭配水源競用，可以再少個 1 萬。這樣比較平衡，等到市價與公糧貼近，會是一個比較好的時機，那時候政府也不會擔心安全存糧的來源。但是短期工作就是必須降低那 20 萬的超產稻米」。

3. 本院諮詢專家學者對於我國公糧政策的看法摘述綜整如下：

(1) 陳○○教授：

〈1〉1970 年開始保價收購是有糧食危機的背景的，目的是掌握糧源和農民生計，以這兩的目的來說是有達成效果，但是 40 年來背景已經改變，是有改變的必要。

〈2〉講到產業結構調整，如果指的是規模結構，我找了三次普查資料，我們的規模是沒有改善的，我們稻農收入短期有增加，但長期沒有獲益。

〈3〉從預算角度，農委會預算一年有 1,000 多億，老農年金就拿走很多，用在施政的只有 300 億，都用在轉作、休耕、公糧又用掉大部分。

(2) 楊○○教授：

〈1〉（公糧收購政策）有利弊得失和歷史背景，對於糧食安全保障等等都有不可抹滅的

貢獻，但也造成政府沉重的財政負擔，也不利產業轉型。他是最具代表性、最悠久的政策，整個農業政策牽一髮動全身，而且還有不少政治考量，變成這個政策很難去改變它。

〈2〉去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(3) 雷○○董事長：要執行雙軌制，（公糧）總要定個期間落日，現在就是留一個縫給大家反悔。

(4) 柳○○教授：

〈1〉收購制度的目的是為了穩定稻價、增加產量，但是因為政策因素，在 2008 和 2010 年都增加了收購價格，以稻價來說是有穩定的效果的，至於有沒有達到保障農民生計的效果，由於雙軌制是有彈性的，由於繳公糧的收入比糧商高，所以確實有收到增進農民生計的效果。

〈2〉次據柳教授就 101 至 106 年繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析如下表 6，可證明公糧收購具有穩定糧價及保障廣大稻農生計之效果。

表 6 農民繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析

(柳○○教授提供)

農民繳交公糧						
年度	期別	平均產量 (公斤/公頃)	繳交公糧平均 價格(元)	繳交公糧收入 (元)	生產費用 (元)	繳交公糧利潤 (元)
2012	一期	6,933	23.18	160,684	120,748	39,936
	二期	6,162	23.34	143,837	113,389	30,448
2013	一期	6,531	22.71	148,352	120,500	27,852
	二期	5,256	23.3	122,454	113,570	8,884
2014	一期	6,828	23.76	162,267	124,321	37,946
	二期	6,188	23.69	146,631	118,135	28,496
2015	一期	7,427	23.12	171,733	126,536	45,197
	二期	5,262	23.16	121,864	117,293	4,571
2016	一期	7,125	23.3	166,008	124,601	41,407
	二期	4,417	24.3	107,293	120,440	-13,147
2017	一期	7,143	23.3	166,443	122,928	43,515
農民售予糧商						
年度	期別	平均產量 (公斤/公頃)	稻穀產地平均 單價(元)	自營糧收入 (元)	生產費用 (元)	自營糧利潤 (元)
2012	一期	6,933	23.12	160,291	120,748	39,543
	二期	6,162	22.92	141,245	113,389	27,856
2013	一期	6,531	21.78	142,274	120,500	21,774
	二期	5,256	22.65	119,056	113,570	5,486
2014	一期	6,828	23.96	163,622	124,321	39,301
	二期	6,188	23.51	145,520	118,135	27,385
2015	一期	7,427	22.77	169,113	126,536	42,577
	二期	5,262	22.98	120,937	117,293	3,644
2016	一期	7,125	23.49	167,366	124,601	42,765
	二期	4,417	24.21	106,950	120,440	-13,490
2017	一期	7,143	23.46	167,575	122,928	44,647

(5)米穀公會吳○○榮譽理事長：

- 〈1〉稻米產業是機械化程度最高的，老農用嘴巴就可以種，他們別無選擇。
- 〈2〉為什麼稻米面積下不來，因為機械化程度很高，我們小大（指小地主大專業農）政策也沒有成功引導到雜糧，國產雜糧事實上在品質和價錢上也很難跟國外競爭。
- 〈3〉現在產銷不平衡，公糧就像大水庫來調節暫存，如果一直過剩，公糧就沒有機會釋出。因為產量受到氣候因素影響，豐歉落差又很大。
- 〈4〉我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會 107、108 年就不用跳下去救了。

(6)針對本院諮詢雷○○董事長及米穀公會幹部有關「農糧署一方面鼓勵轉作，一方面公糧又拼命收購是否矛盾？」時，全數專家學者均同意是有矛盾的。

(五)綜上，我國稻作面積占總耕地面積 1/5 以上，農民從事稻作栽培者超過 1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會 10 餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過 1,700 億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約 20 萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業

人力世代交替政策之推動。在財政上，108 年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出逾 86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量 3 倍（96.8 萬公噸）、倉管費用逾 3 億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

二、農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以 100 及 108 年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，農委會實有檢討並完備相關法源之必要。

(一)農委會辦理公糧收購係依據「收購公糧稻穀作業要點」，茲臚列第 1 點及第 2 點如下：

1. 第 1 點：行政院農業委員會（以下簡稱本會）為辦理收購公糧稻穀業務，特訂定本要點。
2. 第 2 點：公糧稻穀收購分為計畫、輔導及餘糧收購，每一期作辦理一次，一年辦理二次。稻穀品質應符合公糧稻穀驗收標準。每一期作之收購數量、價格及經收期間，由本會每期作公告之。

(二)農委會提供近 10 年各類公糧稻穀收購價格、每公頃數量上限、實際收購數量及收購價款情形如下表 7：

表 7 98~108 年（公告）公糧稻穀收購情形

（農委會提供）

年期	計畫收購		輔導收購		餘糧收購		實際收購數量 (公噸)	收購價款 (仟元)	
	價格	每公頃上限 (kg)	價格	每公頃上限 (kg)	價格	每公頃上限 (kg)			
98	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	137,421	3,134,955
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	45,175	1,033,584
99	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	123,651	2,816,953
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	67,397	1,517,841
100	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	273,782	6,758,231
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	111,969	2,785,001
101	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	317,358	7,748,779
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	124,673	3,105,170
102	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	365,932	8,907,514
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	120,844	3,019,042
103	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	343,007	8,381,825
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	82,211	2,082,169
104	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	297,552	7,204,470
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	65,432	1,668,595
105	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	363,978	8,794,073
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	33,861	872,598
106	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	369,856	8,853,184
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	97,228	2,344,563
107	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	413,520	9,708,626
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	123,166	2,891,881
108	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,200~5,400	501,946	-

註：108 年專案提高餘糧收購數量，係按各縣（市）近 5 年每公頃產量去高低之平均值加計 10% 取整。

(三) 公糧收購價量歷年調整情形與爭議

1. 該會陳主任委員吉仲於 108 年 10 月出席大型農機應用發表會時表示公糧收購價格「每次調漲均與選舉有關」，該會亦函復有「稻米價格理論上應由市場供需決定，依目前稻米生產過剩狀況，理論上應調降公糧收購量價，惟政治上不可行。現階段仍應以產業結構調整為優先」等語。
2. 有關 100 年間調漲收購價格一節，據該會查復本院業務處，自 97 年起國內肥料、油、電價格調漲，稻作生產相關工資及資材成本增加，為因應農民種稻成本增加，100 年第 1 期作起政府調高各項公糧稻穀收購價格每公斤 3 元，並將計畫及餘糧收購數量整數化，以方便農民繳交稻穀及計算價款，為近 10 年唯一一次調高公糧收購價格。另查，農委會自 100 年 2 期開始補助濕穀烘乾及堆疊費用 2 元／公斤。
  - (1) 經查詢中油及台電等歷年各項公開費率或價格資訊，農委會並未針對其他類似程度之油、電及工資成本漲跌幅跟進調整收購價格。
  - (2) 該會農糧署莊老達副署長於本院詢問時針對公糧收購價格可否參照油、水、電價之浮動公式說明：「技術性可行，但後遺症會很大，因為會考慮投入成本，這個趨勢一定會一直往上，但實際上我們不希望往上，變成公式化後，變成每年都

必須檢討，最後可能農糧署變成只能上調，沒辦法下修」。

- (3) 該會陳副主委駿季亦補充：「公式是一定做得出來，但是萬一每年趨勢都朝上，就更不容易縮減超產稻米」、「如果收購價格調漲，糧商跟進，米價高漲，到時候農民不罵換消費者罵，而且可能會導致更多人去種水稻」等語。

3. 108 年第 1 期作生育期間，各地葉稻熱病疫情頻傳，為確保農民收益，總統於 4 月 4 日訪視疫情時指示，該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制。爰按各直轄市、縣（市）近 5 年每公頃產量去高去低後平均加計 10%，扣除計畫、輔導收購量後，剩餘數量以公糧餘糧價格收購，即各直轄市、縣（市）餘糧收購數量由全國統一每公頃 3,000 公斤，調整為 3,200~5,400 公斤不等。

- (1) 惟查，稻熱病係屬臺灣常見之水稻病害，其疫情具有數年一次大流行之週期性，並且涉及病害防治作業之良窳，該會農業試驗所及各區農業改良場亦均常態性針對該病進行監測及預警（田邊好幫手簡訊），因此，以該病嚴重作為調漲餘糧收購數量之事由是否充分，該會說明：

- 〈1〉該會農糧署考量公糧稻穀倉容有限，且公糧餘糧仍應訂定合理之收購數量上限，以避免發生農民繳交公糧數量



明顯高於單位面積產量之不合理情形，爰調整係以各縣市近 5 年每公頃產量之奧林匹克平均值加計 10% 取整為上限，專案調整單一期作之收購數量上限，該做法並非常態實施，未來各類公糧稻穀收購數量上限仍回歸原規定。

〈2〉該會陳副主委駿季於本院詢問時亦說明：「那時候我們觀察到糧價一直掉，所以才採取增加收購，農糧署也一直堅持不能去動價格，不可諱言，農民有時會看時機去找立委跟農委會協商這部分，我們一直希望價格制度化，但量的部分可以採取一些彈性來撐住糧價」等語。

〈3〉農糧署莊老達副署長亦說明，「稻熱病來說，108 年 3 月，農業試驗所和改良場都有監測和發布預警，當時我們監測到可能會爆發，那時總統也關心、主委也關心」、「那時候是農民擔心市面糧價很低，所以長官指示說要放寬餘糧，這個指令我們接到是沒有收購上限，我們後來有調整，並不是無限量收購」等語。

(2) 農委會另於本院辦理約詢後查復補充如下：

〈1〉108 年第 1 期作因葉稻熱病頻傳，加上 107 年稻作豐產（當年第 1 期作單位面積產

量創歷年新高，全年稻穀產量高達 195 萬公噸），108 年 1 期稻作收穫前民間糧商仍多儲有前期庫存約 17.1 萬噸稻穀，進場收購新期稻穀意願低，依據以往經驗，糧商會刻意壓低糧價，為減少該期作市場稻米流通量，穩定糧價，減輕農民損失，總統指示該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制，屬短期因應特殊情況之作法，並非常態實施，且同年第 2 期作之公糧收購數量上限亦未調整。

〈2〉稻作目前超產，提高公糧收購價格或增加收購數量上限均將增加稻農生產誘因，加劇生產過剩狀況，不僅影響市場價格及農民收益，亦將衍生公糧倉容及經收保管之財政負擔，該會刻正積極規劃「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，期改善稻米產業結構問題，並合理妥善運用國家財政資源，無調升收購稻穀價格或數量之規劃。

(3) 小結：該會 108 年因葉稻熱病辦理加碼收購餘糧，在作為上，存有非專業因素之考量，核非正辦。

4. 另查據報載（108 年 7 月 1 日聯合新聞網「去年稻作豐收價格好今年收購量少價低農民欲哭無淚」），108 年 1 期作又傳出收購

量少價低而產生民怨，惟文中農委會幹部說明略以：「今年一期稻因稻熱病影響，收成不如去年……幸好農委會增加公糧的餘糧收購量」，而地方首長亦表示略以：「因產量大增，價格跌……希望農糧署再放寬收購」，已形成減產要增加收購，豐產也要增加收購之現象。

(四) 茲將本院諮詢專家學者對於公糧收購價格之看法臚列如下：

1. 米穀公會李○○理事長：（收購價格數量）是農委會訂的，我們是遵照政策而已，從最早 17 塊到現在 28 塊多。我們也建議過政府不要收購，學日本韓國回歸市場機制，但是這制度 60 幾年就有，農委會也是受到各方壓力，誰敢改變？
2. 雷○○董事長：（收購價格數量）都是農委會自己調的，他高興怎麼調……。
3. 楊○○教授：去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(五) 次查，農委會長期辛苦協調業者及相關部會推動農作物保險，其中富邦產險「水稻區域收穫農作物保險商品」幾經波折終於 108 年 1 月 19 日公告，承保範圍即包含病蟲害減產損失，該會宣傳特色包括：「鄉鎮市區收穫量做判斷，不需要個別農民勘損，理賠簡單快速」，以及「以收穫量短缺計算理賠，當實際收穫量低於保證收穫量時，即

可理賠」等等。換言之，農委會並非沒有應對稻熱病疫情之工具，該會在缺乏「特殊情況」之定義或標準下逕行加碼收購餘糧，將使農委會欲藉農業保險改變農民依賴補助心態之努力大打折扣。再者，農委會迄今也無法提出防止「餘糧加碼收購」被濫用之機制，自非妥適。

(六) 有關「收購公糧稻穀作業要點」之法源或授權為何？是涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項？有無法律明確授權之必要？僅以令公告之是否妥適？相關措施有無違反平等原則及恣意給付之虞？

1. 司法院釋字第 485 號略以：「……惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」

2. 司法院釋字第 614 號略以：「……給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及

公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第 443 號解釋理由書參照）。……主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束（司法院釋字第 542 號解釋參照）。」

### 3. 農委會則查復如下：

(1) 為確保人民糧食安全，糧食管理法規範政府應儲備稻米安存量，且存量標準授權由行政院以命令定之。公糧收購業務係該會基於產業輔導，透過收購農民稻穀取得稻米安全存量方法之一，爰現行公糧儲備已有糧食管理法之授權，至公糧收購數量與價格，係為達成安全存量之政策工具，需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心等眾多因素，爰每期作以令公告。

(2) 公糧收購因兼具確保糧食安全、農民收益、穩定糧價及平衡供需等多面向之功能，收購價量之訂定亦需多方評估。

### 4. 該會農糧署黃昭興組長復於本院詢問時補充如下：

(1) 收購要點是為了達成安全存糧的一個手段。這個法令如果寫死一定要從收購來，到時候真的沒糧食，我們就沒辦法收購了。法源部分，我們其實也可以引用糧食管理法第 5 條之 1

：「主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前一年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量。稻米一定期間安全存量標準，由行政院以命令定之。」

(2) 針對本院詢問「用作業要點比較彈性沒錯但沒有法源阿？因為你這作業涉及重大給付行政，至少要有法源依據」，黃昭興組長則承諾「好的，回去檢討」等語。

(七) 綜上，農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以 100 及 108 年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，難脫恣意給付之疑慮，農委會實有檢討並完備相關法源之必要，俾給付之方式與額度合乎正當衡平，並符司法院第 485 號及 614 號解釋意旨。

三、農委會自 107 年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重利不重質之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予

糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。

(一)「對地綠色環境給付計畫」：106 年起試辦，107 年起全面實施，主要可分為稻作、轉（契）作及生產環境維護措施（即休耕）等，分別有其資格及補助限制，其與公糧收購、稻作直接給付（對地補貼）之雙軌制關係及內容如下。

1. 稻穀保價收購和直接給付雙軌並行：鼓勵農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，多一個領取直接給付不交公糧的選擇，由稻農擇一辦理，收穫時，申報一般稻作直接給付可回復繳公糧，不領直接給付；申報繳公糧則無法改選稻作直接給付。

(1)一般給付金：第 1 期作每公頃 1.35 萬元，第 2 期作每公頃 1 萬元。

(2)優質稻米獎勵金：針對與稻米產銷契作集團產區營運主體契作或取得產銷履歷、有機驗證或友善耕作登錄有案者，另給付每期作每公頃 0.3 萬元，以提高農民種植好米意願。

2. 調整轉（契）作作物獎勵金額，輔導稻農轉作：鼓勵具基期年（83~92 年）資格農地改種植契

作具進口替代及外銷潛力性質之戰略作物或轉作地方特色作物，依作物種類每公頃每期作給予 2.5~6 萬元轉（契）作獎勵。

3. 生產環境維護措施：活化農地，同一田區每年限領取一次生產環境維護給付。種植本計畫規範適種之綠肥或景觀作物品項每公頃 4.5 萬元；翻耕及蓄水每公頃 3.4 萬元。

(二)「對地綠色環境給付計畫」執行後對公糧收購政策之衝擊，茲列舉以下幾個指標可參：

1. 本案調查意見一中業已提出，107 及 108 年公糧年度收購量已分別達到 53 萬及 57 萬公噸，是近 10 年中最高。

2. 107 年稻米產量流入公糧比率達到 27.5%，為 10 年來次高（僅次 102 年 30.8%），換言之，107 年度稻米產量沒有流入公糧，而售予糧商或自產自銷的比率僅達 72.5%，亦為 10 年來次低。

3. 綜上，「對地綠色環境給付計畫」期待農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，但數據顯示，農民銷售自由市場比率變低，而繳公糧的情形無論從絕對數量（收購量）或相對比率（繳公糧率）來看反而拉高，與政策方向剛好相反。

4. 對此，吳○○榮譽理事長說明：「107 年是我所知 40 年來單位面積產量最高的一年，和 108 年相比，1 公頃產量可以差到 4,000 台斤」，柳○○教授亦說明「

107 年豐收，糧商的倉是滿的」等語，另查 107 年單位面積產量達 5,752 公斤／公頃，確係 10 年來最高，是以「對地綠色環境給付計畫」政策目標受到 107 年氣候因素而產量暴增之影響，當非無憑，惟繳公糧之比率升高仍是事實。

(三)有關「對地綠色環境給付計畫」中，原登記直接給付之農民可於收穫時「反悔」改繳公糧之設計可能造成之問題。

1. 據農委會函復，107～108 年稻作直接給付申報「反悔」情形如下表 8，對於採可反悔設計之原因，農委會說明，為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法，申報一般稻作直接給付農民，可於收穫時改回繳公糧，另就農民言，生產農作物倘能質量兼顧獲得最大利潤，應予支持。

表 8 107～108 年稻作直接給付申報反悔情形（農委會提供）

年期別	申報稻作直接給付面積 (A)	轉回交公糧		
		面積 (B)	% (B/A)	
107 年	1 期	64,605	32,863	51%
	2 期	37,038	15,441	42%
108 年	1 期	64,951	35,725	55%
	2 期	36,312	6,802	19%

2. 農委會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時補充：「直接給付是希

望引導農民有市場觀念，否則以前農民只負責生產，但是對農民來說不會一有個政策，馬上就轉變，像是可反悔設計可以說是一種過渡措施，先讓農民習慣這個制度，並且讓農民和糧商建立夥伴關係，我們其實期待 2～3 年後會去檢討反悔這部分。」

(1)農糧署莊老達副署長說明：「現實情形確如委員所說，我們也承認，我們現在是還沒有調整，規劃中程計畫會有比較大的改變，從對地對作物去改變，我們會去從作物的獎勵去做調整，但這都是在規劃中，再來就是直接給付會調整作物獎勵，例如一般水稻品種的給付就會比符合市場需求的稻作低一些，以真正引導農民去契作，落實重質不重量」等語。

(2)農糧署黃昭興組長則補充：「一開始設計確實是不可反悔，但我們座談時發現農民疑慮比較多，如果沒有可反悔機制，那農民對新政策的配合度反而會低，我們的考量是儘量提高農民嘗試的意願」等語。

(四)茲綜整學者專家對於「對地綠色環境給付計畫」及雙軌制可反悔設計之意見：

1. 柳○○教授：

(1)在雙軌制這部分，政策才剛推，以後應有滾動調整的空間。彈性申登長期下來可能會造成公糧庫存增加，所以未來應該會降低申登彈性。

- (2) 農民的偏好會看到時候的市場價格決定。通常會參照上一期的價格。以現在來說，選保價收購的還是會比較多。
2. 陳○○教授：
- (1) 在農政單位來說，雖然說（雙軌制）是讓農民有所彈性，其他國家是沒有雙軌制彈性，都是買斷離手。因為農民可以有彈性，所以很難評估政策成效，我們農民在雙軌制上的反悔率達到 5 成，有的縣市還有 7、8 成。那我們如何解決庫存？
- (2) 本來試辦 6 個鄉鎮設計是買斷離手，不會有重大影響，但要全面推動就不是那麼單純，因此農委會會比較保守。因為現在保價的價格撐著，所以農民毫無懸念，就是繳公糧。
3. 楊○○教授：
- (1) 過去保價收購只看量，不談品質，所以農民都在追求高產，現金給付的用意即在鼓勵農民提高品質。雙軌制就是期待在不影響收入下，從供給面調整。
- (2) 試辦成效最後沒有實現在全面推廣，像是去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。
4. 雷○○董事長：
- (1) 要執行雙軌制，（公糧）總要定個期間落日吧，現在就是留一個縫給大家反悔。
- (2) 直接給付是趨勢，但保價的落日在哪？保價應該是緊急情況可以用，但不是常態性的，我也同意理事長，從種苗、青農等等都要妥善配套。
5. 米穀公會吳○○榮譽理事長：
- (1) 在臺灣目前政經環境，三級保價收購其實不容易退場，因為在產銷失衡的情形下，直接給付的空間很小。
- (2) 直接給付和雙軌制部分，主要目的是提升米質、降低公糧依賴，我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會 107、108 年就不用跳下去救了。
- (五) 承上，本院認為目前雙軌制可反悔繳交公糧之設計難以扭轉農民重量不重質的觀念，農委會雖查復「（雙軌制）為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法……」等語，但農民心態較為保守，雖可能嘗試提高品質以「進可攻」自由市場，卻不會放棄「退可守」的公糧收購。簡言之，為了保留繳公糧的彈性及收入，農民將很難放棄以產量為導向的栽培模式，農委會對此恐有錯誤期待。再者，直接給付的目的之一，即提供農民繳交公糧之外的選擇；倘能反悔，在豐產產季，糧商不能提高收購價格時，將如同陳○○教授所言：「毫無懸念，一定全部繳公糧」（如 107 年 2 期），換言之，如果可反悔設計繼續存在，雙軌制將在最需要發揮調節功能的豐產產季失去作用，顯有違農

委會當初設計直接給付的初衷。

- (六)農民為了保留繳公糧的彈性及收入而未放棄產量導向的栽培模式，則「對地綠色環境給付計畫」之雙軌制是否將導致農民更加偏向高產且肥效良好之臺南 11 號品種，從而使濫用肥料、土壤鹽化之情形更加惡化？則該計畫豈非既不「綠色」也不「環境」？

1. 農委會函復說明如下：

- (1)為輔導農民種植高品質水稻品種，農糧署每年均公告優良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象，但經收時並未依稻穀品種分別烘乾及收儲，爰未有各品種比率資料；另依據公糧乾穀驗收基準，除水分不得超過 13%，餘需符合 CNS 二等規範。
- (2)為輔導農民種植高品質水稻品種，提升國產米品質及市場競爭力，該會農糧署每年均公告優良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象。同時，每年依各縣（市）需求，透過良種繁殖體系繁殖該等品種之稻種，供全國農民種植。
- (3)臺南 11 號因有米粒外觀良好、完整米率高、食味佳、產量高、適應性廣、對稻熱病及飛蝨類病蟲害具抗性、脫粒率較低、抗倒伏性良好等優點，自推廣種植以來即快速受到農民喜愛，種植面積逐年持續增加，並成為近年來國內主要栽培品種，107 年該品種約占全年

稻作面積之 66.9%。臺南 11 號為肥效性及耐肥性均佳之品種，若農民能採行合理之栽培管理技術，則與其他品種一樣均屬對環境友善之品種。

- (4)為因應經貿自由化挑戰，對地綠色給付環境計畫採堆疊式補貼概念呈現多層次政策意涵，朝以直接給付方向，減少對農產品價格支持，達到 WTO 農業承諾之綠色措施（green box），該計畫中基本環境給付及生產環境維護等即可歸屬於 WTO 農業承諾之綠色措施（green box）。
  - (5)農委會將持續檢討稻作直接給付與保價收購雙軌制，並依產業情形適度調整，以引導農民種植符合市場需求之稻米。
  - (6)該會各農業試驗改良場所組成之「合理化施肥輔導小組」，除辦理宣導及教育訓練外，並提供農民土壤肥力檢測及作物需肥診斷服務，輔導農民依診斷結果調整施肥種類及數量等，倘發現土壤過酸（鹼）、有機質不足等問題，則由農糧署補助農民辦理地力改良，以提高農產品品質。另為引導農業生產型態逐步轉向友善環境，該會農糧署亦積極輔導農友有機或友善耕作，並給予生態獎勵給付及收益減損補貼。
2. 2011 年自由時報專訪中興大學應用經濟系陳吉仲特聘教授（現農委會主委）「改正錯誤農業補

貼政策」時即表示：國內農民的肥料使用率原就比日本等國高很多，而政府經費直接補貼給台肥、興農等肥料商，主因為官方作業方便，但反可能使得使用更過度。

3. 該會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時說明：「我們也知道臺南 11 號產量超高，我們也會針對肥效反應太好的品種規劃調整給付，而使得價格真的能反映品質」等語。

4. 本院諮詢專家學者意見如下：

(1) 楊○○教授表示：雙軌制是放在對地綠色環境給付裡面，那如何講種植稻米有效益？但是在追求量產角度，與環境議題相悖。

(2) 米穀公會吳○○榮譽理事長：談到綠色環境給付，但化學肥料價格那麼便宜，農民當然容易濫用，只有量會提升，品質也不會提高，顯然是有矛盾的。

5. 承上，本院認為臺南 11 號在肥效、米質與產量上的表現實屬相當成功的品種，但在以產量為導向的鼓勵政策下，卻容易肇致過量施肥而斲傷農業的永續性，農委會一方面推廣合理化施肥，另一方面補貼政策又「利誘」農民施肥增產，無怪乎合理化施肥成效有限，該會實有深入檢討的必要。

(七) 摘述農委會對於「對地綠色環境給付計畫」之規劃調整內容如下：面對稻作超產情形，該會農糧署刻正

推動水資源競用區耕作制度轉型方案及輔導稻農參加稻米產銷契作集團產區以提升稻米品質，減少稻作單位面積產量，並規劃於「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，研議輔導稻農 4 個期作，至少轉作或休耕 1 個期作等 3 大措施以達稻作減產，各方案之規劃預期減產效益及經費支出分述如下：

1. 推動水資源競用區耕作制度轉型，目標減少 3,000 公頃稻作。

(1) 方案規劃

〈1〉政策目的：鑑於近來氣候異常頻仍，全球缺水風險增加，一期稻作時常面臨供水不穩定風險，同時為配合行政院產業穩定供水行動策略，達成減低農業用水總量、提高農業用水效率之目標，經綜合考量維持糧食安全、糧價穩定與農民收益等，結合經濟部水利署提供節水獎勵誘因於「對地綠色環境給付計畫」項下推動本方案，透過政策引導農民及早因應氣候變遷調整耕作模式。

〈2〉實施區域：針對水資源競用區（石門水庫、寶山水庫上坪堰、明德水庫、鯉魚潭水庫下游及曾文－烏山頭水庫等 5 水庫灌區）建立每年輪值之灌溉系統及順序。

〈3〉方案內容：針對擇定之灌溉系統，推動第 1 期稻作配合改種綠肥作物或其他作物，並依農民個人意願自由選擇



是否參加。輪值灌區內農友不種植水稻，除對地綠色環境給付計畫給予轉（契）作或生產環境維護措施獎勵外，另由經濟部提供節水獎勵金，獎勵標準依種植作物與否衍生節水效益分級，未種植作物者，每公頃給付 4.2 萬元；種植作物（易產銷失衡作物除外）者，每公頃給付 3 萬元。

- (2) 預期減產成效：109 年水資源競用區輪值灌區總面積 11,536 公頃（灌區內 108 年第 1 期稻作面積約 7,515 公頃），目前申報資料初步統計至 2 月 15 日止，申報面積為 3,870 公頃，申報比率為 33.5%，推估本年第 1 期作申報率若達 40%（申報面積 4,600 公頃），稻作面積約可減少 3,000 公頃。
- (3) 經費支出：推動本方案所需經費，由農委會「對地綠色環境給付計畫」經費支應轉作獎勵額度，倘按轉作面積 4,600 公頃，以平均每公頃 4.5 萬元估算約需 2.07 億元；另由經濟部負擔節水獎勵額度部分，以每公頃 4.2 萬元估算約需 1.93 億元。
2. 稻米產銷契作集團產區，目標減少 2,112 公頃稻作。
- (1) 政策目的：為提昇稻米產業競爭力，該會輔導糧食業者成立「稻米產銷契作集團產區」，以集團營運模式結合區域產製

儲銷資源，收穫稻穀不繳交公糧，由營運主體加價收購，並採集團品牌銷售市場，保障農民收入，提高產地品牌形象。

- (2) 推動策略：由營運主體輔導契作農友實施標準化、生態化之田間管理制度，透過契作獎勵、行銷推廣及稻米品質與衛生安全獎勵等方案，並結合鼓勵推動產銷履歷，激勵業者重視稻米品質及集團品牌行銷。參與本計畫之集團產區業者，應契作該會公告之水稻推廣品種、試驗改良場所技轉食用或加工型品種、或近 5 年集團產區具契作實績品種。

- (3) 推動實績及經費：

〈1〉 108 年計輔導建置 71 處集團產區，經費約 1.31 億元，實際契作面積經結算全年兩期作總計 26,500 公頃，營運主體全年契作收購稻穀數量約 16.2 萬公噸。

〈2〉 按 108 年國內稻作單位面積產量平均每公頃 6,630 公斤稻穀，估算集團產區稻穀產量應達 17.6 萬公噸，惟集團產區因標準化田間管理，重視品質而不追求重肥高產，且部分營運主體係契作種植非一般高產稻作品種，估算減產數量約 1.4 萬公噸，折算調減稻作面積效益達 2,112 公頃。

3. 輔導稻農 4 個期作，至少轉作或休耕 1 個期作，目標減少 2.3 萬

- 公頃稻作。
- (1) 政策目的：國內水稻超產情形嚴重，市場糧價疲軟，農民繳售公糧意願大，致政府倉容壓力逐年增加，爰規劃調整措施，以為有效調減稻作面積，維持糧價平穩及恢復農地地力。
- (2) 規劃作法：研議於「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，輔導稻農 4 個期作，至少轉作或休耕 1 個期作，即稻農申報交公糧及稻作直接給付的農地，須於當期作之「前三個期作」至少 1 個期作種植水稻以外作物或辦理生產環境維護措施。
- (3) 預期減產成效及經費支出：
- 〈1〉以近 2 年連續 4 個期作申報種植水稻面積估算，輔導稻農 4 個期作，至少轉作或休耕 1 個期作，平均年稻作面積約可減少 2.3 萬公頃。
- 〈2〉經費支出：因第 1 期作種稻農家收益較第 2 期作高，農民於 2 期作辦理轉作或休耕意願較高，按 2 期稻作面積減少 2.3 萬公頃、每公頃平均稻穀產量 5,400 公斤推估，約可減產 12.4 萬公噸稻穀。另按第 2 期作加權平均公糧收購價格加計 2 元烘乾補助費（每公斤 25.24 元）估算，約可減少公糧稻穀收購資金及烘乾補助費 31.3 億元。稻作轉作或休耕由該會「對地綠色環境給付計畫

」經費支應，倘按休耕每公頃 4.5 萬元估算，約需增加 10.4 億元，合計約可減少 20.9 億元支出。

- (八) 綜上，農委會自 107 年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重產不重質之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。

綜上所述，主管機關行政院農委會在稻米產業結構調整及公糧收購方面核有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送農委會確實檢討改善見復。

提案委員：尹祚芊、楊美鈴

二、本院財政及經濟、內政及族群委員會為勞動部為外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟該部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞工保險，卻僅是五

成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而該部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，爰依法糾正案

## 監察院 公告

發文日期：中華民國 109 年 4 月 10 日  
發文字號：院台財字第 1092230263 號

主旨：公告糾正勞動部，為外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟該部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞工保險，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而該部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失案。

依據：109 年 4 月 8 日本院財政及經濟、內政及族群委員會第 5 屆第 73 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

### 糾正案文

壹、被糾正機關：勞動部。

貳、案由：外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參

加勞工保險，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

外籍漁工為勞工保險（下稱勞保）及全民健康保險（下稱健保）強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至 108 年 12 月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有 1 萬 2,000 餘人（註 1），惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失。

一、勞工保險條例（下稱勞保條例）第 6 條第 1 項第 5 款規定，受僱從事漁業生產之勞動者，應以其雇主或所屬機構為投保單位參加勞保，同條第 3 項規定，前 2 項所稱勞工包括在職外國籍員工。基上，外籍漁工如係漁船船主合法申請聘僱，並受僱從事漁業生產之勞動，應依上開規定辦理參加勞保。有勞保之勞工，若發生事故且符合請領規定，就能享有勞保所定之各項給付保障，包括普通事故保險之生育、傷病、失能、老年、死亡等 5 種

給付，及職業災害保險之傷病、失能、死亡（含失蹤津貼）及醫療等 4 種給付（如下表 1、2）。又健保為強制性的社會保險，依全民健康保險法第 9 條及第 10 條規定，在臺灣地區領有居留證明文件，且一定雇主之受

僱者，亦為應參加健保之對象。基此，凡設籍臺灣的本國人，及持居留證，在臺灣為合法僱用工作的外籍人士，依法皆要加入健保且不得任意退出；在醫療上享有與國人相同的就醫權益。

表 1 近 5 年外籍被保險人請領勞保各項保險一次給付統計

單位：件

給付種類	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年	合計
生育給付	1,753	1,743	1,849	4,240	7,462	17,047
傷病給付	2,930	2,876	2,963	3,300	3,389	15,458
普通	1,493	1,546	1,616	1,891	1,994	8,540
職災	1,437	1,330	1,347	1,409	1,395	6,918
失能給付	387	332	341	392	337	1,789
普通	74	73	74	89	84	394
職災	313	259	267	303	253	1,395
老年給付	130	161	385	501	977	2,154
本人死亡給付	167	167	165	177	168	844
普通	144	137	131	150	147	709
職災	23	30	34	27	21	135
家屬死亡給付	4,796	5,009	5,829	6,847	7,055	29,536
合計	10,163	10,288	11,532	15,457	19,388	66,828

資料來源：勞動部。

表 2 近 5 年外籍被保險人請領勞保各項保險年金給付統計

單位：件

給付種類	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年
失能年金	6	11	16	14	16
普通	3	7	13	9	11
職災	3	4	3	5	5

給付種類	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年
老年年金	110	143	174	196	215
遺屬年金	149	163	216	248	272
普通	125	126	170	195	220
職災	24	37	46	53	52
合計	265	317	406	458	503

註：年金給付之件數為年底數。

資料來源：勞動部。

二、108 年全年各月份之外籍漁工人數皆為 1 萬 2,000 餘人，惟勞動部勞工保險局（下稱勞保局）首次查復所掌握參加勞保之外籍漁工人數僅 4,810 人，並稱其無法區分受僱於漁業公司之外籍勞工是否從事船員工作；不僅未掌握全體外籍漁工投保狀況，勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保催保作業亦僅「只催不罰」，致雇主忽視外籍漁工權益，更無從促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。

(一) 據勞動部函復，截至 108 年 9 月底，掌握之外籍漁工在臺從事船員工作投保勞保人數為 4,810 人（註 2）；並稱前開統計資料僅包含以漁船名稱為投保單位向該部勞保局申報加保之外籍漁工人數，未包含於漁業公司從事船員工作之外籍漁工，表示該部勞保局無法區分所僱外籍勞工是否為從事船員，故無受僱漁業公司之外籍船員統計資料。

(二) 另依勞動部函復，該部勞保局自 98 年 11 月起積極辦理外籍漁工催保作業，外籍漁工加保人數由 100 年 12 月僅 452 名，成長至 108 年

12 月已 5,057 人，已成長 11 倍。並表示該部勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保之催保作業，採「先輔導後查核」為原則，即先經比對該局被保險人資料庫，如尚未加保，發函輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保，經催辦後尚未加保者，再次發函加強輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保。

(三) 惟對照前述勞動部函復內容，勞保局自始即以其無法區分漁業公司所僱外籍勞工是否從事船員工作為由，而未曾掌握全體在臺從事船員工作之外籍漁工投保狀況，又如何確實就應加保而尚未加保外籍漁工之雇主輔導加保？其次，勞保局針對漁船船主之催保作業，僅是「發函輔導」、「再次發函加強輔導」，未見以檢查手段為輔助，致弱化勞保條例對於投保單位未依規定為其所屬勞工辦理投保手續之嚇阻力，致投保率偏低。

1. 勞保條例第 72 條第 1 項規定，投保單位違反本條例規定，未為其所僱勞工辦理投保手續者，按

自僱用之日起，至參加保險之前一日或勞工離職日止應負擔之保險費金額，處四倍罰鍰。勞工因此所受之損失，並應由投保單位依本條例規定之給付標準賠償之。惟據勞動部查復資料，自 105 年至 108 年 9 月底止，漁船船主因違反勞保條例規定，未依規定為所屬外籍漁工辦理投保手續者之歷年處分件數為 27 件，平均 1 年不到 10 件。

2. 對於「外籍漁工未依勞保條例參加勞保，有何查處作為？」勞動部前函復表示「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，針對漁船船主未依規定申報外籍漁工加保案件依法裁處。」；於約詢前就本案再詢及「經催辦仍未依規定加保者，係仍再輔導或進入裁處？」勞動部仍答復以：「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，派員查核漁船船主申報外籍漁工加保情形，針對漁船船主未依規定申報外籍漁工加保案件依法裁處。」至勞動部勞保局於本院接受詢問時，對於詢問「外籍漁工的雇主未依規定替漁工加保，沒有罰則嗎？」該局依舊僅答稱「如果有受理陳情案或移案會依規定查處。」顯示雖勞保條例對未依規定為所僱外籍漁工投保訂有罰則，但勞保局僅被動就縣市政府移案及人民陳情案件進行查處；對於經催保仍不加保之雇主是否依規定裁罰一事，始終未正面答覆。

3. 勞動部於本案詢問後函復表示：  
「依勞保局歷年查處經驗，時有漁民反應海上作業收成不固定，尤其禁漁期無出海捕魚並無收入，罰鍰金額過高，恐使其經濟生活陷入困境。……爰綜合考量行政手段之適當性、對漁民生計之影響性及對外籍漁工職災給付之實益性，且多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險，另有適足之經濟安全保障，故勞保局比對外籍漁工聘僱許可名單後之催保作業，係以行政指導為主。（註 3）」惟勞保條例既對未依規定為所僱員工加保者訂有罰則，即是為督促雇主應依法辦理，勞動部卻逕稱罰鍰影響漁民生計而以行政指導為主，似有濫用行政裁量，並將漁船船主長久的違法行為合法化之疑慮；又外籍漁工參加勞保並不僅能於職災發生時請領給付，對於普通事故之生育、傷病、失能、老年、死亡等給付之請領權利亦與所有被保險人相同，不應僅以對外籍漁工職災給付之實益性為考慮。另所稱多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險部分，勞動部前於立法院答復委員質詢時，立法委員就曾質疑勞動部「無法去稽查商業保險對外籍漁工的收費，無法確認商業保險的真偽」，時任勞動部部長就曾多次回答「從過去到現在，我們勞動部認為應該一體適用勞保的相關規定，這是我們一致的態度」

、「我們的基本態度是最好都能適用勞保條例」等語（註 4）。縱漁船船主確有替外籍漁工辦理商業保險並負擔保險費，但勞保條例迄今並未排除外籍漁工適用，故亦不能以有商業保險作為漁船船主可以不必依勞保條例規定替所僱外籍漁工投保理由。

三、至 109 年 2 月，勞動部始再查復經比對截至 108 年 11 月底參加勞保之外籍漁工計 5,000 人，投保比率僅五成；健保部分則已可藉每月異動資料比對未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，故於異動資料上有案的外籍漁工均能完全納保，享有健保權益。

（一）前據勞動部查復，該部勞保局依勞動力發展署（下稱勞發署）按月提供每月聘僱許可函之移工及雇主資料，發函提請雇主依規定申報外籍漁工參加勞保。惟該部既為依就業服務法第 6 條第 1 項及第 3 項規定為掌理雇主申請聘僱外國人許可及管理事項之中央主管機關，應可掌握每一名在臺移工及其雇主資料，則統籌全國勞保業務之勞保局不應稱無法掌握全體外籍漁工投保狀況，更何況外籍漁工為勞保條例規定強制參加勞保對象。

（二）對此，勞動部查復表示，該部勞保局前為時效計，乃先據勞發署所提供之漁船主資料逕行催保作業；為確實掌握全體經核發聘僱許可之在臺 12,381 名外籍漁工參加勞保資料，將再請勞發署提供所需資料比對後函復本院。至 109 年 2 月，勞

動部始再查復（註 5）表示，經依該部勞發署與內政部移民署提供外籍漁工資料，及該部勞保局資料庫比對，截至 108 年 11 月底止，外籍漁工參加勞保人數計 5,000 名，以漁船名稱為投保單位加保者計 4,943 名，以漁業公司名稱為投保單位加保者計 57 名。依勞動部函復，雖該部公開資料之截至 108 年 11 月底在臺外籍漁工人數有 12,498 人，經扣除「已簽證未辦理聘僱」、「在臺失聯移工」人數後，在臺合法聘僱外籍漁工應為 9,789 人；以該時在臺合法聘僱外籍漁工人數為母數計算出外籍漁工參加勞保比率為 51.07%。

（三）至外籍漁工參加健保部分，衛福部中央健康保險署（下稱健保署）表示係按月依勞發署、漁業署、內政部移民署提供之合法在臺工作之外籍漁工資料比對，對於尚未納保之外籍漁工即時輔導納保，故合法在臺聘僱外籍漁工皆全數納入健保保障體系；自 105 至 108 年 9 月底止，尚無保險對象因未依規定參加健保處分及罰鍰情事（註 6）。

1. 衛福部健保署以 108 年 12 月勞發署傳送外籍漁工異動資料（註 7）說明：該月合法在臺資格之外籍漁工 938 人，經該署比對其中契約已期滿者 167 人、已在保者 540 人、已列入輔導者 111 人，確認該月待輔導之未在保者 120 人；後續再與勞發署動態網及內政部移民署入出境資料比對，再排除行蹤不明、出境及撤銷

聘僱者，109 年 1 月底前寄發輔導函並電話通知漁船船主或仲介為外籍漁工辦理投保，至 109 年 3 月底仍未加保者，一律逕予加保。

2. 衛福部接受本院詢問時表示：「因為健保的法規很單純，只要是受僱者都要加保。因此以健保角度看外籍漁工也是要百分之百加保。……幾年前已總清查過，所以現在我們一個都不會漏。……目前每個月滾動式辦理，只要是勞發署傳送的每一筆資料，我們全部都確認並完成加保。」

四、勞保是國家的社會保險制度，期透過與雇主、勞工共同分擔保費方式，保障勞工工作期間與老年的生活，是勞工最基本的保障；外籍漁工依法應參加勞保。但實情是有半數在我國沿近海工作之外籍漁工，連基本勞保權益都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，僅冀期耗時修法，顯得消極怠慢。

- (一) 聯合國為落實「世界人權宣言」通過「兩公約」，內容闡明人類基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障（註 8）；換言之，兩公約的精神在於「不能歧視」，每個人都應受基本保障。

- (二) 據勞動部提供資料，我國自 78 年陸續引進外籍漁工；依勞動統計資料，外籍漁工在 81 年底即有 70 人（註 9），自 103 年底突破 1 萬人，106 年至 108 年每年皆有超過 1

萬 2 千名外籍漁工在臺工作。而勞保條例更早於 77 年即修正第 6 條規定，將受僱從事漁業生產之勞動者，納為強制保險之被保險人（註 10），且包含外國籍員工。雖勞保條例明定外籍漁工與本國受僱漁工一樣為強制參加勞保對象，但自開放引進外籍漁工迄今逾 30 年，現況卻是僅有半數漁工參加勞保。

1. 勞動部表示，該部勞保局自 98 年起積極辦理外籍漁工催保作業，100 年至 101 年亦依該部勞發署改制前職業訓練局按月提供聘僱資料，催請漁船船主依規定辦理外籍漁工加保手續；並表示自辦理催保作業以來，外籍漁工加保人數由 100 年 12 月僅 452 名，成長至 108 年 12 月已 5,057 人，已成長 11 倍。雖勞動部稱外籍漁工參加勞保人數業因其催保作業而有大幅成長，惟該時依勞動部公開資料之在臺外籍漁工計 12,476 人或勞動部函復合法聘僱外籍漁工人數 9,815 人（註 11），已加保之 5,057 人所占投保比率並不高，況依勞保條例規定並非自願加保，而是強制納保，每名在臺合法聘僱之外籍漁工皆應納保，勞動部實不應以此投保人數為滿。

2. 對於受僱外籍漁工為勞保條例規定之強制投保對象，卻仍有投保人數落差一事，勞動部函復表示勞保加、退保係採申報制度，並無保險人（勞保局）得主動納保之規定；並稱部分漁船船主因「



成立投保單位為外籍漁工加保，勞保費負擔過重」、「海上作業要辦理加、退保作業有困難」、「小規模漁船船主非漁船公司有公司行號或組織」、「已有商業保險」等原因而不願意加保。

- (1) 針對前述漁船船主不願意為外籍漁工加保原因，104 年勞動及職業安全衛生研究所（下稱勞安所）之研究報告中已有初步探討（註 12），惟據復，勞動部僅以「派員拜訪各地區漁會，請各地區漁會協助輔導漁船船主」、「製作宣導文宣及召開座談會，透過引進外籍漁工之仲介機構，協助漁船船主」為因應。
- (2) 而勞動部於接受本院詢問時稱：「外籍漁工勞保投保率偏低問題主要在於目前是以漁船主成立投保單位替漁工投保的情形比較多，因為漁船主本身是甲類漁會會員，用甲類漁會會員身分投保時只要自付保費的兩成，改成雇主身分時保費自付為七成，因此影響漁船主投保意願。這部分在職災保險單獨立法（目前名稱暫定為「勞工職業災害保險及保護法」）中已有放寬的考量，讓漁船主替外籍漁工投保職業保險，不會影響原本甲類漁會會員的身分權益；在職災保險這塊先解決後，也提醒勞保局在普通事故部分研議比照勞工職業災害保險及保護法修法。」

(三) 雖勞動部稱已積極推動職災保險單獨立法（註 13），應能提升漁船船主為外籍漁工加保（職災保險）意願，若外籍漁工不幸遭遇職業災害時，亦能獲得社會保險之保障；至勞保部分則待職災保險單獨立法後再比照辦理修法等語。惟：

1. 依勞動部 108 年 6 月 6 日預告「勞工職業災害保險及保護法」草案及該部新聞稿略以，我國勞保一直以來均以綜合保險方式辦理，包含普通事故保險與職災保險，除各有不同的保障目的外，職災保險受限於普通事故保險之納保對象、加保方式、給付內容及保險財務等，在綜合保險規範內容下難以單獨調整，致無法提供職災勞工適切保障，故將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法，擬具「勞工職業災害保險及保護法」草案（註 14）。但歷來外籍漁工納保率均不高之原因，並不是因為受僱於僱用勞工 5 人以下之雇主或事業單位屬自願加保對象（註 15），但無加保意願所致；外籍漁工本既勞保條例明定強制參加勞保對象，受有普通事故保險與職災保險保障，也有職業災害勞工保護法之適用，投保率也不過五成，則將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法後擬具新法草案之作法，雖可使外籍漁工於到職當日即取得職災保險之保險效力，但對於提升外籍漁工納保率或是

督促漁船船主重視並遵守法令規定部分是否有明顯實益，有待後續追蹤。

2. 另按國內法化之「經濟社會文化權利國際公約」第 2 條第 2 項、第 6 條第 1 項及第 7 條規定，人人有工作之權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等受到歧視，且有權享受公平與良好之工作條件。雖勞動部推動職災保險單獨立法，有意解決目前漁船船主因替所僱漁工參加勞保，而喪失相關權益之困境；但修法作業畢竟較為耗時，且「勞工職業災害保險及保護法」草案通過後，亦只能嘗試解決外籍漁工投保職災事故保險的問題，普通事故保險部分卻只能再待下一次的修法；在修法完成以前，外籍漁工離鄉背井在我國從事國人也不願意從事的工作，仍有半數連受僱勞工應有、基本的勞保權益都沒有，已然違反兩公約精神；主管機關卻僅冀期於修法解決，而未有其他保障勞工權益之積極作法。

五、綜上，外籍漁工為勞保及健保強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至 108 年 12 月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有 1 萬 2,000 餘人，惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工

辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失。

綜上所述，外籍漁工為勞保強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有 5,000 餘名外籍漁工參加勞保，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，核有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送勞動部督同所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲、王美玉

註 1：依勞動部統計資料，108 年 1 月至 12 月各月外籍勞工從事船員工作人數皆為 1 萬 2 千餘人。

註 2：與 108 年 10 月 18 日風傳媒新新聞「斷橋扯出 7,000 外籍漁工未投保，政府知情卻未查處」內容「根據勞動部統計，臺灣外籍漁工人數截至今年 8 月底已經超過 1.2 萬人，投保人數竟然只有 4 千多人，剩下的 7 千多人顯然在勞保體制下人間蒸發。」等語大抵相符。資料來源：<https://www.storm.mg/article/1838741>。

註 3：勞動部 109 年 3 月 4 日勞動發管字第

- 1090503287 號函。
- 註 4：資料來源：立法院公報第 103 卷第 48 期委員會紀錄。
- 註 5：勞動部 109 年 2 月 11 日勞局納字第 10901890031 號函。
- 註 6：依健保署說明截至 108 年 9 月底止，計有 539 家外籍漁工投保單位尚未完成繳納保費情形；惟自 105 年 6 月 7 日實施「健保欠費與就醫權脫鉤（全面解卡）案」，只要符合參加健保資格之保險對象，完成加保後均可以健保身分就醫，即不再有因繳不起健保費而延誤就醫之憾事發生。
- 註 7：異動狀態分為「在臺（合法）」、「在臺（等待轉換雇主）」、「出境（可再入境）」、「離境（備查）」、「出境（不可再入境）」、「在臺（失聯、查獲收容、因案在押或法院審理中）」。
- 註 8：我國立法院於 98 年審議通過兩公約，自 98 年 12 月 10 日施行。
- 註 9：依勞動部統計資料，外籍勞工在臺從事船員工作人數 80 年底無資料、81 年底 70 人、82 年底 426 人。
- 註 10：依立法院法律查詢系統，77 年 1 月 15 日修正（同年 2 月 3 日公布）勞工保險條例第 6 條規定，該條第 1 項第 5 款修正理由略以：……對有雇主者，不論其雇主僱用人數若干，均應負責為其辦理加保；無一定雇主或自營作業而加入漁會為甲類會員者，則仍由漁會加保。
- 註 11：勞動部表示公開資料之漁工人數係「已簽證未辦理聘僱」、「入境已辦理聘僱（目前在臺）合法聘僱」及「在臺失聯」等三類合計數。
- 註 12：104 年 4 月「各國對本、外籍勞工參加勞工保險規定之差異性研究」研究報告即提及：「實務上外籍漁工勞工加保的比率較其他產業外勞為低」、「據勞動部提供資料，截至 101 年 5 月底，境內僱用之外籍漁工僅有 694 人參加勞保，103 年 4 月底參加至 3,219 人參加勞保」、「經訪談得知，漁會和外籍漁工雇主的立場較為一致，認為雇主要幫外籍漁工投保勞保不合理，因為享受不到（老年給付）；相對地，漁會認為，雇主要幫外籍漁工投保健保合理，因為享受得到健保給付。漁會認為，外籍勞工偏好一次給付，故勞保年金不如商業保險，且商業保險保費較勞保便宜，因為前者無老年給付」等。
- 註 13：該法業於 108 年 11 月 28 日經勞動部法規委員會審查通過草案，已送行政院審議中。
- 註 14：勞動部 108 年 6 月 5 日新聞稿「勞動部預告『勞工職業災害保險法』」，資料來源：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39964/>。
- 註 15：勞工保險條例第 6 條為強制保險之被保險人，第 8 條為得自願參加勞工保險人員。第 6 條規定：「年滿 15 歲以上，65 歲以下之左列勞工，應以其雇主或其所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：一、受僱於僱用勞工 5 人以上……。五、受僱從事漁業生產之勞動者。……。」；第 8 條規定：「左列人員得準用本條例之規定，參加勞工保險：一、受僱於第 6

條第 1 項各款規定各業以外之員工。  
。二、受僱於僱用未滿 5 人之第 6  
條第 1 項第 1 款至第 3 款各業之員  
工。三、實際從事勞動之雇主。…  
…。」

\*\*\*\*\*

## 巡 察 報 告

\*\*\*\*\*

### 一、本院教育及文化委員會中央機關 巡察報告（國立臺北藝術大學、 文化部所轄雲門劇場、新北市轄 下之十三行博物館）

#### 監察院中央機關巡察報告

一、巡察機關：國立臺北藝術大學、文化  
部所轄雲門劇場、新北市轄下  
之十三行博物館

二、巡察時間：109 年 2 月 21 日

三、巡察委員：陳小紅（召集人）、張博雅  
院長、尹祚芊、王美玉、王  
幼玲、仇桂美、包宗和、林  
盛豐、蔡培村、方萬富、江  
綺雯、章仁香、陳慶財、劉  
德勳等共計 14 位。

#### 四、巡察重點：

（一）國立臺北藝術大學：校務特色及執行  
教育部重點獎補助計畫執行現況、文  
化創意人才培育成效。

（二）雲門劇場：文化部辦理「台灣品牌團  
隊計畫」補助雲門劇場成效。

（三）十三行博物館：館區維護營運、藏品  
徵集及教育推廣情形。

#### 五、巡察紀要：

本院教育及文化委員會於 2 月 21 日由

召集人陳小紅委員偕同院長張博雅等監  
察委員 14 人，在教育部政務次長范巽  
綠等人陪同下，巡察國立臺北藝術大學  
，瞭解執行教育部重點獎補助計畫成效  
，與文化創意人才培育情形；下午則由  
文化部政務次長蕭宗煌陪同，訪視雲門  
劇場，就文化部辦理「台灣品牌團隊計  
畫」補助成效進行瞭解，隨後再前往新  
北市立十三行博物館參觀館區營運、維  
護狀況。

監察委員實地觀摩了北藝大舞蹈系術科  
教學現況，以及音樂廳、藝術與科技中  
心與關渡美術館等設施建置情形。隨後  
舉行座談，會中巡察委員就校務基金運  
用績效暨法規彈性、無障礙設施與空間  
設置、多元族群學生入學管道、新建工  
程結構安全性、美感教育推廣、特殊專  
業教師彈性薪資考量、藝術學校教育資  
源配置、藝術大學評鑑指標、國內各藝  
術大學定位與區隔等議題表達關切。

隨後監察委員一行前往淡水雲門劇場，  
實地探訪雲門建築與雲門劇場園區環境  
，並聽取簡報瞭解雲門團隊歷史、組織  
、獎助計畫、財務概況、核心價值及歷  
年國內外演出實績。

接續監察委員轉往八里新北市立十三行  
博物館，在新北市政府文化局副局長于  
玟及館長陳春蘭陪同下，實地巡視考古  
公園－文化聚落園區整體規劃與建置情  
形，並對館區營運及管理現況進行瞭解。

### 二、本院教育及文化委員會中央機關 巡察報告（國立雲林科技大學、 中興新村及中臺灣影視基地）

監察院中央機關巡察報告

一、巡察機關：國立雲林科技大學、中興新村及中臺灣影視基地

二、巡察時間：109 年 3 月 23-24 日

三、巡察委員：陳小紅（召集人）、田秋堃、江綺雯、林盛豐、章仁香等共計 5 位。

四、巡察重點：

- (一)國立雲林科技大學辦學特色、發展目標、學校設備及財務情況。
- (二)國立雲林科技大學執行教育部高教深耕計畫現況與成效。
- (三)國立雲林科技大學產學合作辦理情形與成效。
- (四)中興新村北中核心區活化及土地利用情形。
- (五)中臺灣影視基地硬體建置、經營與軟體（人才培育）等執行現狀與績效。

五、巡察紀要：

監察院教育及文化委員會於 109 年 3 月 23 日由召集人陳小紅委員偕同監察委員一行 5 人，於教育部政務次長劉孟奇等人陪同下，實地巡察雲科大各研究中心，且聽取楊能舒校長簡報並進行座談。會中監委們肯定該校在產學合作上的落實及傑出表現，並針對該校配合國家 5+2 產業創新計畫之課程設計、學術研究重點及學生培育、校務基金轉投資與技轉管理、中區創意聯盟帶動雲嘉地區發展成效、PBL 中心之資源整合等議題提出各項詢問。

次（24）日在國發會陳美伶主委及郭碧玉副主委陪同下，聽取簡報後隨即實地巡視中興新村北中核心區活化及土地利用情形，並參訪再生運用之「荷園」及由國發基金補助成立之親愛愛樂實驗學

校。召集人陳小紅委員表示，中興新村發展幾經波折，在國發會陳主委帶領下，短期內即看見初步活化成果，執行力值得肯定，惟後續應及早完成整體規劃（Master Plan），避免進駐單位各行其是；其餘監委們亦針對引進多元產業、人員進駐、宿舍管理及多功能運用、與文創觀光結合等議題，一一提出相關建議。

監委們接著轉往中臺灣影視基地，該基地為臺灣迄今唯一一處具水、浪效果之影視基地，現由臺中市政府委託中影八德公司營運。委員們聽取營運管理及人才培育成果等現況簡報後，在臺中市政府新聞局陳佳君副局長及該公司譚紀良經理等人陪同下，參觀了攝影棚、深水池及造浪池等國際級拍片設施，留下深刻印象，並期許該公司能持續透過產學合作培育更多優秀影視人才，以帶動國內影視產業之長遠發展。

\*\*\*\*\*  
**訴願決定書**  
\*\*\*\*\*

一、院台訴字第 1093250009 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1093250009 號

訴願人：李駿樂

訴願人因檔案應用申請事件，認審計部未提供檔案應用或政府資訊，有應作為而不作為之情事，提起訴願，本院決定如下：

主文

訴願駁回。

## 事實

訴願人於 108 年 11 月 11 日向審計部申請複製歷年作成有關「不法或不忠」、「未盡職責或效能過低」、「制度規章缺失」、「可提升效能或增進公共利益」、「有影響各機關施政或營（事）業效能之潛在風險事項」之釋函、訂頒之解釋性規定及裁量基準、行政指導之文書、業務統計及研究報告、請願之處理結果、陳情事項、訴願之決定、審計會議紀錄及長官指示事項執行之管制考核陳報事項等各檔（文）號各 1 份。嗣審計部於 108 年 12 月 5 日以台審部總字第 1080059533 號書函復知訴願人，該部查無資料，訴願人不服，以審計部未提供相關檔案應用或政府資訊，有應作為而不作為為由，於 109 年 1 月 2 日經審計部向本院提起訴願，案經審計部於 109 年 1 月 20 日答辯並轉陳訴願人之訴願書到院（本院 109 年 1 月 21 日收文）。茲摘敘訴辯意旨於次：

### 一、訴願理由略謂：

（一）即使審計部歷年無作成「審計法」相關條文之「釋義公函」，依法按申請書內容要旨，亦應提供審計部持有或保管的相關檔案應用或其他得以理解之任何紀錄內之訊息，不因依檔案法或政府資訊公開法申請法規之不同，或載明之「內容要旨」文意而「查無資料」。檔案法施行細則第 2 條「本法第二條第二款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之

文書或物品。」是以，申請書所請檔案或政府資訊皆為審計部依職權作成或取得，縱使人民申請之檔案，無法得知確切之檔號或檔名，仍依法填具「內容要旨」等載明事項，且無受理申請機關認其不合規定程式、申請之方式或要件不備之情事，該案件自始合法；又因政府資訊皆由行政機關所掌管，各該行政機關知其所掌管資訊之內容與性質，且申請人依法申請之案件，主管機關應執行其職務行使公權力之事項規定已明確，該管機關公務員依法規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為（或怠為）之裁量餘地，猶因故意（或未力求切實）查無資料或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，即應許其依法請求救濟。況訴願人申請書之檔案或政府資訊，審計部本應依法提供其於職權範圍內作成或取得而存之檔案或政府資訊，或得以理解之任何紀錄內之訊息，已臻明確。綜上所述，審計部未提供「得以理解之任何紀錄內之訊息」，侵害訴願人法定「有知權利」，審計部應明確說明有無依職權作成或取得，與申請書內容要旨（直接或間接）相關之「釋義公函」或「其他得以理解之任何紀錄內之訊息」。

（二）系爭書函僅稱「查無資料」已嚴重涉有隱匿檔案應用、政府資訊或執行職務，未力求切實之嫌，縱使系爭檔案有依法得限制或不得提供之情事，依法亦應載明其法律依據及條文內容，說明未提供檔案應用及政府資訊之理由。審計部僅以「查無資料」函復，

已嚴重涉有隱匿「檔案應用」、「政府資訊」及「其他得以理解之任何紀錄內之訊息」之嫌，致使人民對於公務人員執行職務未力求切實、未努力執行其職務之觀感產生，且侵害訴願人法定「有知權利」。

(三) 訴願人依實體法規定，享有請求作成已遭駁回（拒絕）或怠為〔如應作為而不作為、故意（怠為）查無資料、互相推諉業務〕行政處分之請求權時，則行政機關之駁回（拒絕）處分或怠為處分即屬違法，同時亦損害訴願人之主觀權利。行政機關依裁量權而為行為，亦即駁回處分或怠為處分，如有逾越權限或濫用權力時，亦為違法。故訴願人向主管機關申請作成行政處分（同意提供檔案），比之逕行提起行政訴訟〔按課予義務之訴的過程中，如原告之訴所請求作成之行政處分已被作成，而無續行訴訟必要時，惟初始駁回（拒絕）或怠為處分違法，則原告得聲請轉為確認訴訟〕，更可簡便迅速達成其訴訟目的，即可避免造成行政救濟情事與司法訴訟資源浪費，否則將增加人民對行政機關之不信任感。

(四) 訴願法第 67 條略以「受理訴願機關應依訴願人或參加人之申請，調查證據。」是以，受理訴願機關請務必調查證據及實際勘驗檢視。

二、答辯意旨略謂：

(一) 有關訴願人申請複製序號 1 至 15 項歷年作成「不法或不忠」之釋函、訂頒之解釋性規定及裁量基準、行政指導之文書、業務統計及研究報告、請願之處理結果、陳情事項、訴願之決

定、審計會議紀錄及長官指示事項執行之管制考核陳報事項等各檔（文）號部分，經清查結果，並無上開檔案資料，於 108 年 12 月 5 日以台審部總字第 1080059533 號書函復知訴願人，該書函僅為單純事實敘述，並非對訴願人之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分，訴願人對之提起訴願，自非法之所許。

(二) 綜上所述，訴願人所提訴願為不合法，請依法不受理其訴願，以維法制。

理由

一、按訴願法第 2 條規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。」次按檔案法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定。」檔案法第 2 條第 2 款規定「本法用詞，定義如下：二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」政府資訊公開法第 3 條規定「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」

二、次按最高行政法院 107 年度判字第 468 號行政判決略謂：「政府資訊，固不分政府機關係基於公權力行政或私經濟行政而作成或取得，然須係政府機關職權範圍內已作成或取得，而以政府資訊公開法第 3 條規定之方式存在者，始屬該

法規範之對象。是雖屬政府機關職權範圍內業務，然機關未有以政府資訊公開法第 3 條所規定之形式存在之資訊時，該法並未賦予人民得請求政府機關作成之權利，政府機關亦無應其要求作成政府資訊之義務。」

三、再按「人民依政府資訊公開法固享有向主管之權限機關申請提供政府資料之公法上請求權，但必須該資訊處於該機關所支配或管領之狀態，在客觀上始有提供之可能，否則，人民之請求權即屬不存在。且衡諸行政機關之一切人力、物力等資源係由全體納稅義務人共同負擔，旨在實現該機關存立之公益目的，不能……作無實益耗損，致削弱其行政積極效能。故公法上之權利如可依更合理適當之主要途徑請求保護者，卻選擇次要或較耗費行政資源之方式行使，即有惡意濫用之嫌，違背效率及實益原則，欠缺權利保護之必要，行政機關否准其請求，自具有法理正當性。」臺中高等行政法院 106 年度訴字第 349 號行政判決及同案該法院 108 年度再字第 5 號行政判決意旨併參。

四、卷查本件訴願人係向審計部申請複製歷年作成有關「不法或不忠」之釋函等各檔（文）號，以及該等各檔（文）號中涉及 86 年 1 月 1 日後施行之「陸海空軍軍官士官服役條例」、「陸海空軍軍官士官服役條例施行細則」、「陸海空軍軍官士官士兵退伍除役及退除給與發放作業規定（現為審定作業）」有關於「未領退除給與轉任公職」、「退伍後欲轉任公職者，得依其志願發給結算單，若五年內仍未轉任，其退伍金依退伍當時給與標準核撥」等事項，案經審計

部總務處於 108 年 12 月 2 日簽會該部各業務廳、覆審室、業研會及參事室表示意見，各受會單位均回復無相關之釋函、解釋性規定、裁量基準、行政指導文書等資料，審計部爰於 108 年 12 月 5 日以台審部總字第 1080059533 號書函復知訴願人查無資料，則該部既未有以檔案法第 2 條第 2 款或政府資訊公開法第 3 條所規定之形式存在之資訊，依前揭最高行政法院 107 年度判字第 468 號行政判決見解，審計部即無應訴願人要求作成相關資訊之義務，自亦無「於法定期間內應作為而不作為」之情事。循此，訴願人要求審計部「應提供審計部持有或保管的相關檔案應用或其他得以理解之任何紀錄內之訊息」，以及指摘「嚴重涉有隱匿檔案應用、政府資訊或執行職務，未力求切實」云云即不足採。

五、況查訴願人前於 108 年 10 月 3 日即已針對「審計法」中有關「不法或不忠」、「未盡職責」、「效能過低」、「制度規章缺失」及「潛在風險事項」等函釋，與相關之解釋性規定、認定事實、統計資料、研究報告以及研討會議等資訊及歷年案例，以陳情書方式向審計部申請提供，而該部亦業於 108 年 11 月 8 日以台審部研字第 1080058498 號書函復訴願人，並說明自行政程序法施行後，該部尚無就審計法函頒相關解釋函令，另有關統計資料、研究報告等，亦可至該部全球資訊網查詢在案。是以，有關本件訴願人再度向審計部申請檔案應用之內容，包含該部持有或保管「歷年作成」之有關「不法或不忠」釋函等相關檔案或其他得以理解之任何紀錄內



之訊息，因行政機關之資源旨在實現該機關存立之公益目的，非作無實益耗損，依前揭臺中高等行政法院 106 年度訴字第 349 號行政判決見解，則訴願人向審計部所請核屬權利濫用。準此，關於訴願人申請受理訴願機關調查證據乙節自無必要，併予敘明。

六、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 孫大川  
 委員 吳秦雯  
 委員 林明鏘  
 委員 洪文玲  
 委員 許海泉  
 委員 黃武次  
 委員 楊芳玲  
 委員 楊美鈴  
 委員 趙昌平  
 委員 蔡崇義

中華民國 109 年 3 月 26 日

## 二、院台訴字第 1093250011 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1093250011 號

訴願人：李駿樂

訴願人因檔案應用申請事件，不服審計部 108 年 10 月 21 日台審部總字第 1080058458 號函所為決定，提起訴願，本院決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

緣訴願人於 108 年 5 月 27 日向原處分機關審計部（下稱審計部）申請複製 86 年 1 月

1 日起至 108 年 5 月 27 日止，審計部針對國防部（含所屬機關）、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）及其他各機關有關「退除役軍士官之退除給與，應於退伍除役時發給，而退伍以後欲轉任公職者，依其志願（附切結書）發給結算單，而未支領退除給與（僅得支領退伍金）者，若五年內仍未轉任，其退伍金依退除當時給與標準發給」之情事，所為之查核、審核、考核、抽查、決算審定、編報、會商、核復、擬復事項等政府資訊及公文檔案。審計部於 108 年 6 月 12 日以台審部二字第 1080054809 號函通知訴願人於文到 7 日內補正。訴願人於 108 年 8 月 19 日因認該部逾期末為准駁，有應作為而不作為之情事向本院提起第一次訴願。審計部嗣於 108 年 8 月 28 日以台審部總字第 1086000821 號書函將檔案應用申請之審核決定通知訴願人，就訴願人所申請之審計部台審部二字第 1070001699 號函等 18 件公文及附件中，同意複製 4 件公文（檔案應用申請書序號第 15 項 1062001387、第 16 項 1060058533、第 17 項 1072000089 及第 18 項 1072001123 等文號），餘 14 件公文及附件不予提供。訴願人不服該審核決定，於 108 年 9 月 26 日再向本院提起第二次訴願。嗣經審計部重新審查後，變更原行政處分，以 108 年 10 月 21 日台審部總字第 1080058458 號函同意訴願人複製 7 件公文（除前述檔案應用申請書序號第 15 項至第 18 項已同意提供外，另新增序號第 2 項 2019700510、第 10 項 2018200144 及第 11 項 2018200149 等文號），餘 11 件公文（檔案應用申請書序號第 1 項 1070001699、第 3 項 1062000343、第 4 項 1062000659、第 5 項 1082000590、第 6 項 1070015119、第 7 項 1050006958、第 8 項 1052000781、第 9

項 1050008132、第 12 項 20110201356、第 13 項 1060055330 及第 14 項 1052000661 等文號)則以涉及人事及薪資等資料,依檔案法第 18 條第 5 款及政府資訊公開法(下稱政資法)第 18 條第 1 項第 4 款規定,仍礙難同意提供。訴願人仍有不服,分別於 108 年 10 月 28 日及同年月 29 日以「聲明書及補充證據(二)」及「聲明書及補充證據(三)」為不服原處分之意思表示,第三次向本院提起訴願。嗣於 108 年 11 月 12 日補正訴願書,並於 108 年 11 月 28 日以聲明書(四)補充訴願理由到院。本會前依訴願法第 78 條規定業將第一次訴願及第二次訴願合併審議後,以本院 108 年 12 月 26 日院台訴字第 1083250031 號訴願決定書分別為訴願駁回及訴願不受理之決定在案。本次(第三次)訴願案經審計部檢卷答辯及補充說明,茲摘敘訴辯意旨於次:

一、訴願理由及補充訴願理由略謂:

- (一)受理機關對於訴願人申請之政府資訊、檔案,應依檔案法第 18 條及政資法第 18 條第 2 項,將限制公開或不予提供的內容、文字予以遮蔽、區隔,依「分離原則」施以防免揭露處置作為後,以達保密效果及依法行政之程序,而予以提供。且係基於人民有知的權利「對公益有必要」及「保護當事人權益」兩相利益衡量之原則,實則訴願人無以(意)將侵害個人(公共團體)權益、隱私、資料或利益,故受理機關不應違法將該申請之資訊、檔案全部內容均不提供。
- (二)涉及人事及薪資資料部分須有勞審計部承辦人技巧性、費心、勞力、耗時,採遮蔽分離原則後,訴願人又如何可以交叉比對,進而侵害第三人隱私

、其他正當利益及侵害何種權益?且訴願人無意侵害或不法使用。

- (三)所請資料如已屬暨(既)成事實、或其他機關均已核覆在案、或檔案已經本院引用部分資訊,則是否已屬事實基礎或仍涉及洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊?如屬後者,又如何難以分離?又縱使涉及政資法第 18 條第 1 項第 4 款之規定,有些是陳年老案,都已歸檔,其公開或提供後,訴願人又如何對實施目的造成困難或妨害?
- (四)訴願人檔案應用申請書所列序號 1、7、8、9 及 14 等 5 件公文為有關「給與種類刊載為結算單人員」、「未領退除給與轉任公職者」、「緩發給與者」等情事,訴願人自己就是屬於該函案中所稱人員,難道連申請與自己有關的案件檔案也不行?將名冊內其他人分離遮蔽提供也不行?縱使訴願人資料未列入序號 1、7、8、9 及 14 等 5 件公文上述名冊內,然有關他人個資(姓名、身分證號、地址等)、人事(退伍官階、服役年資)、薪資(緩發退除給與)等,採分離原則,遮蔽該部分予以區隔,以防免揭露處置,已足以達到保密效果,自無違反檔案法、政資法、個資法。且人員名冊內之「順序編號(序號或項次)」、「轉任機關名稱」、「轉任日期」等,均與個資、人事、薪資無關(且已遮蔽),屬事實基礎,依法應予提供。
- (五)訴願人屬本院 106 國調 0005 案及 106 國正 0003 案所稱「未領退除給與轉任公職者」,前述案件均經本院

及審計部調查糾正且結案，此件檔案應用申請案，部分函文與附件資料（如序號 7、8、9 及 14 等及其他尚有未明）又與本院 106 國調 0005 案及 106 國正 0003 案均有直接或間接關聯性，訴願人除有維護政府資訊「有知」的法律權利外，更是有關聯於訴願人退除給與給付利益，且訴願人「未領退除給與轉任公職」已產生法律上利害關係，訴願人自當望獲有關「緩發給與者」、「未領退除給與轉任公職者」、「給與種類刊載為結算單人員」等及其他相關資訊檔案。

(六) 訴願人依法向審計部申請之檔案應用資訊，皆為審計部於職權範圍內作成或取得而存在，審計部自當依政資法第 3 條准駁。訴願人向退輔會所申請之資料，係訴願人與退輔會因檔案申請之公法關係，審計部何可推諉、怠為要訴願人自己去向退輔會索取。就算這些檔案係以電子公文附加加密檔案，審計部難道無法向退輔會取得密碼嗎？

二、答辯意旨及補充說明意旨略謂：

(一) 訴願人檔案應用申請書所列序號 3 及 5 係審計部查核國防部辦理退除給與核算及發放作業情形。序號 4 及 13 係審計部查核退除給與核算及發放作業情形，函請國防部適法妥處。序號 6 係退輔會函請國防部釐清違法核定退除給與案件。序號 12 係國防部函復審計部釐清退除給與項目支給情形，並敘及遺族改支一次金之計算方式。均依檔案法第 18 條第 5 款規定，有關人事及薪資資料者，機關得拒絕其申請。至審計部於查核或調查案件

函請機關提供資料或就疑義事項予以釐清，屬辦理案件之思辯過程，對決策意思之形成可能造成影響，依政資法第 18 條第 1 項第 4 款規定，政府資訊屬於政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害，應限制公開或不予提供。

(二) 訴願人檔案應用申請書所列序號第 1、7 及 9 項，係退輔會依審計部函文提供軍職人員退除給與資料電子檔；序號第 8 及 14 項，係審計部函請退輔會提供軍職人員退除給與資料。均屬政資法第 18 條第 1 項第 4 款，為實施監督目的而取得受查機關資料，資料公開或提供，將對審定及核發機關實施目的造成困難及妨害。案內資料係據以研提意見之審計證據，參照法務部 105 年 10 月 5 日法律字第 10503515120 號函說明三略以，調查案件過程中，製作及取得之調查報告，內部簽辦作業文稿、函請其他機關說明之函稿、……、他機關函復等資料，其中涉及調查案件思辯過程之相關擬稿，似可認為屬政資法第 18 條第 1 項第 3 款所定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」之政府資訊。且序號第 1、7 及 9 項，係以電子公文附加加密檔案，由於審計部並非原始檔案製作或保存機關，建議向權責機關索取。

(三) 嗣審計部補充說明略以，本件序號第 3、4、5、6 及 13 項等 5 項資料均於 108 年 7 月 12 日陳報本院供行使職

權參考，案經本院於 108 年 9 月 26 日函復，已派請委員調查。序號第 1、7、8、9、12 及 14 項等 6 項資料，相關案情已涵括於陳報本院案件中，依本院 108 年 9 月 26 日函彙整，備供本院後續調閱。另序號第 1、7、9 項等 3 項資料，電子檔無法開啟部分，業以審計部電話聯繫退輔會承辦人，據表示因發文已有一段時日，早忘記密碼，故無法提供；另因退輔會所提供之資料，並非審計部查核所需，故亦未轉錄，聯絡過程中並無簽呈或電話紀錄。

#### 理由

一、按檔案法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定」、第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕」及第 18 條第 5 款規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……。五、有關人事及薪資資料者。……。」次按政資法第 18 條第 1 項第 4 款及第 2 項規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供：……。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。……。」、「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」準此，關於政府機關之檔案，亦為政府資訊之一環，固應優先適用檔案法，如為檔案法所未規定者，應併適用政資法。

二、次按對於政府保有之資訊，如透過主動公開或被動申請公開方式，可能造成違反公益或將侵害他人權益等情形時，雖得加以限制公開，惟如該資訊屬可得分割者，仍應將限制公開部分除去後，而將其餘部分予以公開，以落實政府資訊儘可能公開之基本精神，此即「資訊可分原則」（最高行政法院 106 年度判字第 308 號行政判決可資參照）。倘政府資訊中雖含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政資法第 18 條第 2 項規定意旨，應就該其他部分公開或提供之（最高行政法院 107 年度判字第 98 號行政判決可資參照），合先敘明。

三、有關審計部核認訴願人檔案應用申請書所列序號第 1 項、第 3 項、第 4 項、第 5 項、第 6 項、第 7 項、第 8 項、第 9 項、第 12 項、第 13 項及第 14 項等公文及附件，依檔案法第 18 條第 5 款及政資法第 18 條第 1 項第 4 款規定不予提供。訴願人不服，主張所請資料如已屬既成事實、或他機關均已核覆在案、或檔案已經本院引用部分資訊，其公開或提供後，對實施目的亦無造成困難或妨害云云，惟查：

（一）查訴願人檔案應用申請書所列序號第 3、4、5 及 13 項公文係審計部查核國防部辦理退除給與核算及發放作業情形及請該部適法妥處等事宜。序號第 6 項之公文係退輔會函請國防部釐清違法核定退除給與案件。據審計部陳明，該 5 件公文均於 108 年 7 月 12 日陳報本院供行使職權參考，案經本院於 108 年 9 月 26 日函復，已

派請委員調查。次查序號第 1、7、8、9 及 14 項等 5 項資料，係審計部為瞭解退除役官兵再任公職優惠存款而函請退輔會提供辦理情形之資料。序號第 12 項係國防部函復審計部釐清退除給與項目支給情形，並敘及遺族改支一次金之計算方式。據審計部陳明，該 6 件公文相關案情已涵括於陳報本院案件中，依本院 108 年 9 月 26 日函彙整，備供本院後續調閱。是以，審計部既將國防部與退輔會有關退除給與相關案件提供本院進行調查，或因案情已涵括於調查案件中而與行使監察調查權相關聯，則審計部不予提供之 11 件公文及附件即屬行使監察調查權之內部程序之一環，對調查結果之意思形成可能造成影響，若未經審酌即遽予公開或提供，將對調查權之行使、審定及核發機關之實施目的恐造成困難及妨害。審計部核認系爭公文及附件，係屬應限制公開或不予提供之範疇，尚屬有據。

(二)又訴願人主張相關公文既為審計部於職權範圍內作成或取得而存在，縱公文內檔案係電子公文附加加密檔案，審計部亦應向退輔會取得密碼而予以提供云云，按政資法第 3 條規定，政府資訊包含政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。查序號第 1、7 及 9 項公文及附件係退輔會依審計部函文提供軍職人員退除給與資料，其附件列有結算單、人員名冊等，而以加

密檔案之形式傳送。經審計部補充說明略以，因退輔會所提供之資料，當時經開啟審視後並非審計部查核所需，故審計部並未轉錄；嗣經審計部以電話聯繫退輔會承辦人，據表示因發文已有一段時日，早已忘記密碼，故無法開啟加密之附件檔案。是以，審計部確實無法提供該等公文之附加檔案，難謂有違法或不當情事。

四、至訴願人主張涉及人事及薪資資料部分，應依「分離原則」方式遮蔽，已達無法識別該個人資料之程度，即可准許提供所請資料云云，按「僅將個人資料遮蔽並非即屬無從識別該個人資料，仍應依具體個案判斷提供之資料，是否可能涉及個人資料，而對個人隱私造成侵害」（臺北高等行政法院 107 年度訴字第 787 號行政判決可資參照）。查系爭公文及附件多有具整體性而難作切割，亦無從作部分公開提供處理之情形，尚難就個人部分資料予以提供；且涉及個人資料部分縱加以遮蔽，亦不難從其他資訊中推測出相關人員。況查審計部業就無涉人事及薪資資料、得以依分離原則遮蔽且對監督、調查之實施目的不致造成困難或妨害等情形之 7 件公文提供予訴願人，其餘不予提供之公文及附件，經該部再次審視後，確因無法採取適度遮蔽措施或去識別化方式提供。

五、又訴願人主張其屬本院 106 國調 0005 案及 106 國正 0003 案所稱「未領退除給與轉任公職者」，前述案件均經本院及審計部調查糾正且結案，應准予提供云云，據審計部補充說明及審視所檢附之資料，審計部查核國防部辦理退除給與法規、核算及核發執行情形之相關查

核情形及文件，已於 108 年 7 月 12 日陳報本院供行使職權參考或相關案情已涵括於陳報本院案件中，案經本院於 108 年 9 月 26 日函復，已派請委員調查。是可知該調查案係 108 年之調查案件，尚非訴願人所述已結案之 106 國調 0005 案及 106 國正 0003 案。縱訴願人所述之 106 國正 0003 案相關公文及附件係本院調查意見決定後並已為糾正之內容，惟仍屬本院實施監督被調查機關之業務，而取得監督對象之相關資料，該資料之提供恐將對本院行使監察職權造成困難或妨害，即屬限制公開或不予提供之範圍。另查訴願人已於 108 年 9 月 12 日向退輔會申請調閱序號第 1、7、8、9 及 14 項等公文及附件，經退輔會於 108 年 9 月 27 日函復，所請檔案內容涉及第三人個人資料，依政資法第 18 條第 1 項第 6 款及第 2 項規定，將限制公開或不予提供之部分除去後，僅就其他部分提供之。嗣訴願人向退輔會表示尚有部分資料未提供，該會於同年 10 月 22 日函復，因訴願人退伍日期於該會「退除給付發放管理系統」103 年 8 月 1 日完成建置前，故並無訴願人所陳應提供之資料，且所申請事項涉及人事及薪資資料，依檔案法第 18 條規定，得拒絕申請。是以，訴願人主張其本人即為所申請之資料之案內人員，應可申請與自己有關的案件檔案云云，尚難憑採。

六、據上論結，本件訴願為無理由，爰依本法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 孫大川  
委員 吳秦雯  
委員 林明鏘

委員 洪文玲  
委員 許海泉  
委員 黃武次  
委員 楊芳玲  
委員 楊美鈴  
委員 趙昌平  
委員 蔡崇義

中華民國 109 年 3 月 26 日