

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察農業委員會農糧署辦理民國97及98年度檳榔廢園及廢園轉作執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事。

貳、調查意見：

本案係審計部派員稽察行政院農業委員會農糧署(下稱農糧署)辦理民國(下同)97年及98年度檳榔廢園及廢園轉作計畫執行情形，該署未能達成縮減檳榔栽植面積之目標，計畫執行成效欠佳，核有未盡職責及效能過低之情事，案經本院函請行政院秘書長及行政院農業委員會(下稱農委會)說明有關事項並提供相關卷證資料，及於99年12月27日詢問農糧署陳署長○○暨相關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、「檳榔產業專案輔導措施」規劃不周，洵有未當：

(一)輔導措施之目標存有潛在矛盾現象：

農委會基於維護國民健康、國土復育及照顧農民權益於96年9月26日第757次主管會報通過「檳榔產業專案輔導措施」，其輔導措施包括調整檳榔進口期間、加強進口檢疫措施、辦理專案種植登記、輔導檳榔廢園、轉作、輔導檳榔廢園造林及加強管理山坡地違規種植檳榔及辦理農民宣導會等措施。查農委會98年9月21日檢送予各單位之「輔導檳榔廢園相關措施評估分析報告」即指出，檳榔產業政策輔導工具中，輔導廢園係以加速縮減面積為目標，但另一方面，調整檳榔關稅配額進口時間、加強檢疫措施及專案登記納入天然災害救助等三項輔導工具，皆誘發新種植面積，其中又以調整檳榔關稅配額進口時間、加強檢疫措施，將造成檳

榔供給之減少，致使檳榔價格上漲，提升新種植檳榔之誘因，抵銷獎勵廢園之效益，輔導工具目標存有潛在矛盾現象，且造成檳榔產業政策定位不明，施政效果不佳。

(二)農委會未能確切評估檳榔廢園目標及所需經費，肇致經費來源遲遲無法確定，甚因經費不足而停止計畫之情事：

- 1、查「檳榔產業專案輔導措施」之「輔導檳榔園廢園、轉作」措施，原預訂自 97 年至 101 年輔導轉作面積 600 公頃，嗣為符合實際需要，不限制廢園面積，依據農委會 97 年 11 月 6 日函報行政院 97-101 年「檳榔廢園及廢園轉作」中程計畫之現況「輔導檳榔廢園 1,828 公頃，廢園轉作 750 公頃」觀之，即遠超過原訂之 5 年目標，顯見，農委會未能確切評估檳榔廢園之目標。
- 2、次查「輔導檳榔園廢園、轉作」措施原預訂自受進口損害救助基金—「水果產業結構調整計畫」項下支應所需經費，嗣竟為符合實際需要，不限制廢園面積，肇致經費需求大幅增加，農糧署遂於 97 年 8 月 25 日提「97 年及 98 年度水果產業結構調整-檳榔廢園及廢園轉作計畫經費需求案」送農業特別收入基金管理會於審議，復因審議委員認為檳榔廢園與檳榔進口並無直接因果關係，與受進口損害救助基金用途不盡相符，決議由「農業特別收入基金—農業發展基金」(下稱農發基金)支應，農委會乃於 97 年 11 月 6 日提 5 年之「97-101 年檳榔廢園及廢園轉作」中程計畫報行政院核定，惟經該院函復再行研議，該會遂將其調整為(97-98 年)2 年計畫，於 97 年 12 月 31 日再次函報奉核。嗣因經費短缺，農委

會遂於 98 年 1 月 23 日函知各縣市政府，98 年度僅就前經該會查報已受理申請未完成勘驗部分繼續辦理，不再受理增辦檳榔廢園及轉作。另該會亦因無法預估農民廢園後轉作意願與面積，甚未於 97 年及 98 年各該年度「檳榔廢園及廢園轉作計畫」之目標分列廢園與轉作面積，顯見該會未能確切評估檳榔廢園目標及所需經費，肇致經費來源遲遲無法確定，甚因經費不足而停止「檳榔廢園及廢園轉作計畫」，核有欠妥。

(三)農委會未妥適規劃山坡地檳榔廢園後之造林措施：

按「檳榔產業專案輔導措施」之「輔導檳榔園廢園造林」措施，係依據 90 年及 91 年「平地景觀造林及綠美化方案」及「平地景觀造林及綠美化計畫」辦理平地造林。查 97 年及 98 年山坡地檳榔廢園面積為 1,024 公頃，約為平地檳榔廢園 366 公頃之 2.8 倍，又農委會 94 年至 97 年 12 月間並無山坡地造林相關措施，而種植於平地、山坡地之農牧用地檳榔廢園，所適用之林務局綠色造林計畫亦於 97 年 12 月 8 日始獲行政院通過，且該會林務局復於 98 年 7 月 27 日召開第 3 次造林工作會報會議時，始針對農糧署輔導檳榔廢園之山坡地農牧用地清冊，責成所轄林區管理處，逐戶說明造林政策，是以「檳榔產業專案輔導措施」規劃初始，山坡地造林措施即付之闕如，惟農委會卻僅就面積較小之平地檳榔廢園規劃輔導造林，而未就面積較大且有水土保持隱憂之山坡地檳榔廢園規劃，顯與其國土復育之目的不盡相符，而有欠妥。

綜上，農委會推動「檳榔產業專案輔導措施」，除輔導工具之目標存有潛在矛盾現象外，該會未能確切評估檳榔廢園目標及所需經費，肇致經費來源遲遲

無法確定，甚因經費不足而停止「檳榔廢園及廢園轉作計畫」之情事，另「輔導檳榔廢園造林」措施亦僅規劃平地而無山坡地造林，均再再顯示「檳榔產業專案輔導措施」之規劃不周，洵有未當。

二、「檳榔廢園及廢園轉作計畫」於經費來源未確定及計畫未經行政院核定前，即先行撥付款項執行，且各年度計畫之核定，亦未依行政程序辦理，均核有不當：

(一)按「行政院農委會暨所屬機關年度施政計畫管制及評核作業應注意事項」第三點(二)規定：「本會年度施政計畫分級管制項目經行政院核定後，由本會秘書室函送各計畫主辦機關(單位)擬定作業計畫，作為執行及管制依據。」次按中央政府附屬單位預算執要點第 25 點第 3 款規定：「年度進行中，如確因正常業務之需要，必須辦理尚未奉核定之業務計畫，應專案報由主管機關核轉行政院核定。」再按農業發展基金收支保管及運用辦法第 6 條規定：「本基金之收支、保管及運用，由農業特別收入基金管理會辦理之。」是以相關計畫之行政流程，業有明文。

(二)查農委會農糧署辦理「檳榔廢園及廢園轉作計畫」，未經農業特別收入基金管理會 97 年 9 月 24 日審議確定經費來源，及奉行政院 98 年 1 月 14 日同意前，即於 97 年 1 月至 7 月展開檳榔廢園申請及廢園審查工作，且迄 97 年底止核撥補助款 1 億 4,820 萬元，顯見該計畫未經核定即先行撥付款項執行。

(三)次查行政院於 98 年 1 月 14 日始原則同意二年期之「檳榔廢園及廢園轉作計畫」，惟農委會卻於 97 年 12 月 31 日即核定「97 年度檳榔廢園及轉作計畫」，並於同日以農授糧字第 0971059252 號函送予各縣政府；復於 98 年 1 月 23 日以農授糧字第

0981043156 號函各縣政府停止辦理「檳榔廢園及廢園轉作計畫」後，方於同年 5 月 2 日核定「98 年度檳榔廢園及轉作計畫」，並於同年 11 日以農授糧字第 0981044132 號函各縣政府。顯見，農委會對於 97 及 98 年度檳榔廢園及轉作計畫之核定，未依行政流程作業，確屬不當。

(四)再查行政院第 5 組於 98 年 1 月 12 日內簽研處意見即表示，「檳榔廢園及廢園轉作計畫」之研擬未經審慎評估即提出，且未能掌握行政流程（未經該院核定即執行，及 98 年度未編列該計畫之概算），實欠妥當，允宜責成該會檢討究責，避免類似情形再發生。

(五)綜上，農委會農糧署「檳榔廢園及廢園轉作計畫」，主要係配合「檳榔產業專案輔導措施」辦理，其推動執行固然尚非無據，惟該計畫未經行政院核定，即先行撥付款項執行，且各年度計畫之核定復未依行政程序辦理，均核有不當。

三、「檳榔廢園及廢園轉作計畫」執行成效不佳，政府資源未能有效利用：

(一)按「檳榔廢園及廢園轉作計畫」係源自農委會 96 年 9 月 26 日第 757 次主管會報通過「檳榔產業專案輔導措施」之「輔導檳榔園廢園、轉作」措施，該廢園及轉作措施之目的在於適度縮減檳榔園之面積。

(二)查農委會於 98 年 1 月 8 日第 881 次主管會報報告事項五「檳榔產業專案輔導措施」檢討報告指出，有關廢園、轉作補助措施，97 年申請面積高達 1 千多公頃，完成勘驗者 743 公頃，惟經查近 10 年國內檳榔種面積平均每年縮減 566 公頃，97 年度，完成補助面積僅較未輔導時增加 177 公頃，績效並

不顯著。

- (三)次查農委會 98 年 9 月 21 日函送農糧署等機關單位之「輔導檳榔廢園相關措施評估分析報告」指出，輔導檳榔廢園、轉作自 97 年 1 月開始辦理，97 年底經檢討申請面積 1,605 公頃，檳榔廢園措施投入經費龐大，另一方面，新種植面積亦告增加，但因政策評估，未能達到加速縮減種植面積之預期目標，乃於 98 年 1 月 23 日緊急停辦。又 97 年推動檳榔廢園補助，投入龐大經費，執行補助受惠地區多屬平地或坡度平緩之合法農牧用地種植檳榔之農民，但整體積效不彰。
- (四)再查農委會聲復審計機關審核意見時表示，經實地勘查廢園、廢園轉作，發現部分檳榔樹齡確已超過經濟栽培年限，為期政府資源有效利用，經檢討，自 99 年起停止辦理檳榔廢園及轉作工作。
- (五)綜上，農委會農糧署辦理「檳榔廢園及廢園轉作計畫」多僅吸收自然淘汰面積，且新植面積亦有增加之情，未能達成加速縮減栽植面積目標，且經該會實地勘查廢園、廢園轉作，亦發現有部分檳榔樹齡確已有超過經濟栽培年限等情事，顯見，是項計畫執行成效不佳，政府資源未能有效利用。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正行政院農業委員會。
- 二、調查意見，函送審計部參辦。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會會議處理。