

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會委託公糧業者辦理相關業務，未依法律保留原則取得法律授權逕行訂定行政規則管理公糧業者；另委託公糧業者辦理公糧收購業務，受託業者多有未備妥合格之量器、衡器，及有未依規定使用之情事，該會未能確實督管業者備有並使用合格量、衡器，乃有北港鎮農會使用不當之量斗，影響公糧收購制度之公正性，並損及農民權益，均有疏失。

參、事實與理由：

一、農委會委託公糧業者辦理相關業務，未依法律保留原則，取得法律授權，逕以「糧食管理法施行細則」第10條第2項為依據訂定「公糧稻米委託倉庫管理要點」管理公糧業者，有違司法院釋字524號解釋之意旨，迨「糧食管理法」修正施行已逾一年，迄今仍未依法制訂「公糧業者管理辦法」，法制作業顯有延宕，均已背離依法行政原則，核有違失。

(一)按司法院釋字第524號解釋「……法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章……」，次按中央法規標準法第3條「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，再按行政程序法第159條「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直

接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」。

(二)查農委會依據糧食管理法施行細則第 10 條第 2 項訂定「公糧稻米委託倉庫管理要點」以管理公糧業者，前開施行細則係依據糧食管理法第 23 條授權訂定，該會雖經法律授權訂定糧食管理法施行細則，惟法律並未轉委任該會得依據糧食管理法施行細則授權訂定「公糧稻米委託倉庫管理要點」，核與司法院釋字第 524 號解釋「……倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章……」之意旨不符，且中央法規標準法第 3 條「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，前開倉庫管理要點係屬行政規則，其內容主要規範委託倉庫應具備之條件、委託契約應規範之內容及其他管理事項，係涉及該會與公糧業者間之權利與義務等規範，亦未符行政程序法第 159 條「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定……」。

(三)次查農委會為符法律保留原則，於 99 年 11 月 24 日修正公布糧食管理法第 8 條第 2 項「公糧業者與其經管倉庫應具備之條件、公糧之經收、保管、加工、撥付及其他管理事項之辦法，由主管機關定之」增列公糧業者管理法規之授權依據，將行政規則之「公糧稻米委託倉庫管理要點」提高為法規命令

以管理公糧業者。

(四)惟農委會取得「公糧業者管理辦法」授權依據後，蒐集相關資料及各方意見，認為公糧經收、保管、加工及撥付等業務，應可視作為達成公共任務之行政私法行為，始依此見解草擬公糧業者管理辦法，「公糧業者管理辦法」草案於100年7月27日辦理預告程序，並於同年8月8日完成預告程序，再經該會法規委員會審查，嗣因政策決定公糧收購濕穀，爰再增列承辦稻穀經收業務業者，應具備乾燥機或濕穀集運設備等條件。然至100年11月25日止，糧食管理法修正已逾1年「公糧業者管理辦法」法制作業程序尚未完成，公糧業者之管理仍依據屬行政規則之「公糧稻米委託倉庫管理要點」辦理。

(五)綜上，農委會委託公糧業者辦理相關業務，未依法律保留原則，取得法律授權以訂定公糧業者管理辦法，而逕以屬行政規則之「公糧稻米委託倉庫管理要點」管理公糧業者，有違司法院釋字524號解釋：「法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章」之意旨；且該管理要點既係規範該會與公糧業者之權利義務等，則與中央法規標準法第3條、行政程序法第159條等規定均有未合；另該會修訂糧食管理法，取得授權訂定公糧業者管理辦法後，已逾1年尚未完成法制作業程序，不利公糧業者之管理，法制作業，亦有延宕，均已悖離依法行政原則，顯有違失。

二、農委會委託公糧業者辦理公糧收購業務，未能確實督管業者使用合格之量器及衡器，致受委託業者多有未備妥合格之量器及衡器，及未依規定使用之情事，更有北港鎮農會使用不當之量斗，影響公糧收購制度之公正性，並損及農民權益，均有疏失。

- (一)按「公糧稻米委託倉庫管理要點」第 15 點規定「委託倉庫收儲撥付公糧稻米，其重量及容量之計算，應採用公制，其量器、衡器以經度量衡檢定機關檢定合格者為限，並應依度量衡器檢定檢查辦法之規定辦理檢查校正」，且「公糧稻米經收保管加工撥付業務合約」第 5 條亦有相同之規範；次按「收購公糧稻穀作業要點」第 8 點規定：公糧業者經收稻穀作業（一）公糧業者於經收前，應規劃倉容、清潔穀倉、檢定地磅及水份測定器、排定收購日程並辦理公告。前開要點及合約已明訂公糧業者辦理公糧收購等相關業務應使用合格之量器及衡器，且公糧業者經收前應檢定前開器具。
- (二)查農委會與標準檢驗局合辦「100 年農會糧商量斗比對及衡器專案稽查計畫」發現，部分公糧業者承辦公糧經收、保管等業務，未備有量斗、水分測定器或未設置地秤。農委會說明略以：1. 公糧業者都設有地秤或磅秤，未設置地秤之公糧業者主要係以收購乾穀為主。2. 經收數量少者以檢定合格之電子磅秤取代或至鄰近地磅業者處磅重，無量斗及水分測定器向鄰近業者借用。惟公糧業者辦理公糧收購業務，依「公糧稻米委託倉庫管理要點」規定，應具備公糧收購業務所需之量器、衡器等，不符規定即屬違約，....；又公糧業者不備妥必要量衡器，卻輾轉請鄰近地磅業者磅重或向鄰近業者借用度量衡器，費事耗時，本末倒置，徒增公糧收購不必要之流程。農委會未能依約行事，積極督管公糧業者備有應具備之度量衡器，顯有未當。
- (三)依上開稽查計畫，標準檢驗局共計檢（稽）查農會及糧商業者共 268 家，其中有 63 具量斗係以木質材質製作，或有縫隙，以致以水比對容積會有材質膨脹變形或水分滲漏無法精確比對之疑慮，未辦理

比對；另該局查核 221 具量斗，其中 4 具未標示容積，8 具標示容積與實際容積相符，另有 83 具實際容積大於標示容積（有利農民）、126 具實際容積小於標示容積（不利農民），農委會雖稱標準檢驗局迄未訂定量斗器標準公差容許值，且量斗非法定度量衡器，故目前係依該局張貼於量斗器上之實測體積報告單辦理公糧收購業務，惟量斗係測量稻穀容重量之重要器具，容重量檢測結果將影響農民稻穀是否得為公糧業者所收購，影響農民權益甚鉅，且標準檢驗局係於前開稽查計畫時，始於量斗上張貼量斗實測體積報告單，長期以來該會未能確實督導公糧業者使用標示容積與實際容積相符之量斗，損害公糧收購制度之公正性，顯有怠失。

- (四)又依上開稽查計畫，標準檢驗局共檢(稽)查衡器 287 台，合格 149 台，不合格 138 台，未檢定有 120 台，超出檢查公差（法定誤差值）有 18 台，不合格率為 48%。另該局亦檢(稽)查地秤計 258 台，合格 227 台，不合格 31 台，不合格率為 12%，分析其不合格原因，逾期有 9 台、未檢定有 22 台，農委會雖稱該會於每期公糧經收前稽查公糧時均依規定檢視公糧業者水分計、衡器（地磅、磅秤）是否檢驗合格，並於稽查數量報告表中列明有效期限，倘發現逾檢驗期限不合格者，請各公糧業者送檢，未依規定送檢者，違反契約第 5 條規定予以警告或扣發公糧保管費，且不合格 138 台，其中 56 台為附屬於定量包裝機之磅秤或小磅秤（2Kg~10Kg）與公糧經收無關，與公糧經收相關者 82 台，業經督導改善 80 台，目前尚有 2 家（苗栗市農會、公館鄉農會）磅秤購置中，已要求於 100 年二期作經收前完成改善；惟依該會所稱公糧業者辦理公糧經收業務有 82 台衡器不合格，顯見該等公糧業者

有未依「公糧稻米委託倉庫管理要點」第 15 點規定「……其量器、衡器以經度量衡檢定機關檢定合格者為限，並應依度量衡器檢定檢查辦法之規定辦理檢查校正」規定辦理，該會辦理公糧經收前稽查亦未能落實查察，致使公糧業者使用不合格之衡器及地秤，嚴重影響公糧收購業務之公正性。

- (五)末查雲林縣許忠村農友於 100 年 7 月 13 日載運 78 包稻穀至北港鎮農會繳交，該農會以「青米（未熟粒）偏高」予拒收，同年月 15 日許農友第 2 次赴該農會繳交，該農會以容重計量測結果，1 公斗之稻穀未達驗收標準之 5.3 公斤，因「容重量不足」該農會再予拒收。同年月 19 日農糧署派員攜帶檢驗合格之「壹公斗標準量桶」至該農會辦理容重量測量，比對結果為 5.61 公斤，符合 5.3 公斤公糧收購標準，以該農會量斗測定則為 5.05 公斤，未達驗收標準 5.3 公斤，始發現該農會所使用之量斗係木製之「五升斗」（市場慣用之台斗，每一升為 1803.9 立方公分，五升即 9019.5 立方公分，約 0.90195 公斗），所謂「測定結果不符標準」顯為農會疏誤所致。農委會雖稱農民繳交公糧數量是以磅秤重量為準，因此量斗不會影響農民繳交稻穀數量，惟量斗雖不影響農民繳交稻穀數量，但誤判為不合格者將遭拒收，以計畫收購每公斤 26 元與餘糧收購每公斤 21.6 之價差每公斤 4.4 元，若農民未能以計畫收購價格繳售公糧，而以餘糧收購價格售予民營糧商，許姓農友繳售 78 包稻穀，以每包約重 50 公斤，將減少約 1.7 萬元（即減少約 16.9%）之收入，對農民自有重大不利影響。該農會未依「公糧稻米委託倉庫管理要點」第 15 點規定「委託倉庫收儲撥付公糧稻米，其重量及容量之計算，應採用公制……」之規定，以公制之量斗辦理公糧收

購業務，肇致該農會於收購公糧時，疑有拒收合格稻穀之情事，嚴重影響農民權益。

(六)綜上，依「公糧稻米委託倉庫管理要點」第 15 點及「公糧稻米經收保管加工撥付業務合約」第 5 條均有規定「委託倉庫收儲撥付公糧稻米，其重量及容量之計算，應採用公制，其量器、衡器以經度量衡檢定機關檢定合格者為限，並應依度量衡器檢定檢查辦法之規定辦理檢查校正」，農委會委託公糧業者辦理公糧收購業務，受委託業者多有未備妥合格之量器及衡器，及未依規定使用之情事，該會未能確實督管業者使用合格之量衡器，乃有北港鎮農會使用不當之量斗，影響公糧收購制度之公正性，並損及農民權益，顯有違失。

綜上所述，行政院農業委員會委託公糧業者辦理公糧收購相關業務，長期未依法律保留原則取得法律轉委任之授權，逕以訂定行政規則管理該等業者；另公糧業者受託辦理公糧收購業務，多有未備妥合格之量器、衡器，及有未依規定使用之情事，該會未能確實督管業者備妥並使用合格量、衡器，乃有北港鎮農會使用不當之量斗，影響公糧收購制度之公正性，並損及農民權益，均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討，並依法妥處見復。

提案委員：林鉅銀