

## 調 查 報 告

壹、案由：行政院農業委員會漁業署為獎勵漁民主動參與休漁，每年耗費新臺幣 1 億餘元發放休漁獎勵金，然因申領條件寬鬆，造成變相補貼，有違政策目的等情乙案。

貳、調查意見：

本案係行政院農業委員會(下稱農委會)漁業署(下稱漁業署)為獎勵漁民主動參與休漁，每年耗費新臺幣(下同)1億餘元發放休漁獎勵金，然因申領條件寬鬆，造成變相補貼，有違政策目的等情乙案。案經本院函詢農委會就有關事項提供相關卷證資料，並於民國(下同)102年12月24日約詢漁業署相關主管人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

農委會為因應我國加入世界貿易組織後，國際間要求取消直接生產性補貼壓力，採分階段調降漁業動力用油補貼措施，並將調降補貼所撙節之部分經費用於辦理獎勵休漁，以減少對漁民之衝擊，並達維護海洋資源永續利用之目的。前開計畫既緣起於調降漁業動力用油補貼措施，該等措施暫緩執行後，該會即應調整原具補貼性質之休漁計畫，回歸「維護海洋資源之永續利用」之目的，該會允應確實檢討獎勵休漁計畫，並策訂嚴謹配套措施，以有效運用公帑，達成計畫目的。

- 一、按 91 年 8 月 15 日修正之「漁業動力用油優惠油價標準」第 4 條規定：「漁業動力用油優惠措施，採下列方式為之：一、甲種漁船油：自 91 年 9 月 1 日起至 92 年 8 月 31 日止，每公秉補貼新臺幣 1,067 元(依 91 年 6 月 19 日中油公司牌價計算補貼 14%，原補貼為 28%)；自 92 年 9 月 1 日起至 94 年 8 月 31 日止，每公秉補貼新臺幣 381 元(農委會補貼 5%)。二、乙種

漁船油：自 91 年 9 月 1 日起至 92 年 8 月 31 日止，每公秉補貼新臺幣 781 元(依 91 年 6 月 19 日中油公司牌價計算補貼 16%，原補貼為 32%)；自 92 年 9 月 1 日起至 94 年 8 月 31 日止，每公秉補貼新臺幣 244 元(農委會補貼 5%)。前項補貼金額，於漁船船主購買漁業動力用油時，由油品公司按油牌價先予扣除後，再由行政院農業委員會編列預算，無息歸付油品公司。」，是以，農委會於 91 年 9 月 1 日起對漁業動力用油減半補貼，並自 92 年 9 月 1 日起補貼調為 5%。

二、查漁業經營相對於陸上其他行業，具有較高之風險性及不穩定性，其競逐之漁業資源又具有公有性及變動性，致漁船出海作業並非每次均能滿載而歸，然油料費用成本約占漁船出海作業變動成本 40%至 60%，除因早期我國油品價格較鄰近國家高外，另考量糧食安全產量、國民就業、經濟發展等因素，於 80 年 2 月 1 日修正「漁業法」第 59 條時，明定漁船用油免徵貨物稅。並增訂漁船動力用油優惠標準，由行政院定之。行政院復依前開規定，於 82 年 11 月 3 日訂定「漁業動力用油優惠油價標準」，漁船用油補貼為：甲、乙種漁船油分別按中油公司所發布甲、乙種漁船油牌價之 72%及 68%計算。

三、次查農委會為因應國內油品自由化、及我國加入世界貿易組織(下稱 WTO)，避免引起國際控訴，採取分階段調降「漁業動力用油優惠油價標準」，並將補貼漁業動力用油所撙節之部分經費用於辦理獎勵休漁計畫，以減少對漁民之衝擊：

(一)「漁業動力用油優惠油價標準」修正情形：

1、91 年 8 月 15 日修正摘述：

(1)91 年 9 月 1 日起至 92 年 8 月 31 日止(第一階段)，先將漁業用油補貼減半。

(2)自 92 年 9 月 1 日起至 94 年 8 月 31 日止(第二階段)，再將漁業用油補貼降為 5%。

(3)施行後較未調降節省 18 億元，除支應休漁獎勵 4.82 億元外，尚可節省 13.18 億元。

2、92 年 8 月 27 日起農委會陸續修正 8 次主要為：

(1)WTO 各會員國間針對「補貼暨平衡措施協定」之補貼規範內容與進程進行談判，尚未獲共識，延緩實施第二階段漁船油補貼調降措施。

(2)96 年 7 月 1 日修訂時，因國內油價不斷上漲，甲、乙種漁業動力用油分別上漲 63%及 60%，依據 96 年 7 月 1 日油品牌告為基礎，以 14% 補貼比率計算，調整補貼金額。

(二)獎勵休漁計畫訂定及修正概述：

1、91 年訂定休漁期獎勵金核發作業要點：

(1)各種合法領有漁業執照之漁船凡符合累計出海作業達 100 日以上。

(2)指定性休漁：配合主管機關指定期間在港內停航 60 日以上。

(3)自願性休漁：累積在國內港口停航 120 日以上。

2、92 年修正情形(自願休漁)：

(1)沿近海漁船：累積出海作業達 100 日以上及在國內港口停航 120 日以上。

(2)以國內港口為基地之遠洋漁船：累積出海作業達 100 日以上及在國內港口停航 100 日以上。

3、94 年及 95 年修正情形：

(1)取消指定性休漁政策(已改採依「漁業法」公告禁漁期之方式辦理)。

(2)自願休漁獎勵納入遠洋漁船業者。

(3)休漁日數改為累積出海作業達 90 日以上及在

國內港口停航休漁 130 日以上。

4、97 年度修正情形：

(1) 油價持續攀升，經營成本提高，造成漁民收入短少，調高休漁獎勵金：

<1> 大型遠洋漁船取消最高 10 萬元之限制。

<2> 未滿 100 噸漁船提高休漁獎勵金 20%。

(2) 因油價高漲漁船不出海作業，調降在港天數為 90 天。

5、101 年自願性休漁實施作業要點修正情形：將每年訂定之休漁實施作業要點修訂為「自願性休漁實施作業要點」。

是以，農委會為減低調降漁業動力用油補貼對漁民所造成之立即衝擊，推動獎勵休漁計畫，其目的係補貼漁民購油成本之增加，該會亦坦承「休漁獎勵金具補貼性質」，然調降漁業用油補貼僅執行第一階段後，既暫緩執行第二階段之調降，獎勵休漁計畫則仍持續辦理，該會雖稱休漁獎勵可養護漁業資源，屬 WTO 規範允許綠色補貼項目之一，國際趨勢將會擴大辦理。該會持續辦理該項計畫，對養護漁業本應有正面之助益，惟依該會修訂「97 年自願性休漁實施作業要點」時，調高休漁獎勵金之原因竟為「油價持續攀升，經營成本提高」，然油價係漁船出海時所需負擔之變動成本，油價上漲將使漁民收益下降，應非休漁主要考量成本，休漁成本主要為船體折舊及未出海之生產損失。另該會為因應油價高漲漁船不出海作業，竟以調降漁船在港天數，以鼓勵漁船出海，顯見，該會暫緩執行第二階段調降補貼措施後，休漁獎勵執行理念尚難脫補助之思維，並未將其政策理念調整為「維護海洋資源之永續利用」，致休漁獎勵計畫名實不符，該會允

應調整政策思考方向，重新檢討及策訂有效之休漁獎勵計畫與嚴謹配套措施，以使該項計畫能配合相關漁業政策執行，有效達成養護漁業資源之目的。

四、末查農委會多次修正自願性休漁實施作業要點，並放寬漁業人申請休漁獎勵金之條件，然依據 100 年度未滿 100 噸(含)漁船平均出海天數統計(詳表 7)，漁船平均出海天數為 81 天，其中出海天數未達 90 天者，共計 12,659 艘，約占總漁船數 55.81%，因此，現有漁船多數時間係停靠在港，屬休漁狀態，該會雖稱漁船主出海作業係考慮魚種之資源密度、人力成本等因素，自行決定是否出海，惟該會規劃獎勵自願休漁計畫時，並未就漁船普遍出海天數偏低情況予以分析。另以 100 年為例，農委會撥付 1.72 億元(近 5 年，每年介於 1.6 億元至 2.5 億元間，詳表 11)獎勵 9,483 艘漁船辦理休漁，然該等漁船占出海達 90 天以上漁船數 10,022 艘之 91%(詳表 6)，是以，休漁獎勵之申請條件，對漁船主是否參與休漁計畫具有極大影響，現行申請條件為在港及出海各 90 天，即表示 1 年中僅需 1/4 天數出海、1/4 天數在港，剩餘 185 天不限制在港或出海，該會於 97 年 8 月 5 日簽呈亦稱出海天數 90 天，僅占全年 1/4，已屬最低要求，該會應確實考量現有漁船出海及在港狀況，檢討現行休漁條件能否達到保護漁業資源之目的，並釐訂妥善配套措施，以使休漁獎勵計畫能有效涵養漁業資源。

五、綜上，農委會為因應我國加入世界貿易組織後，國際間要求取消直接生產性補貼壓力，採分階段調降漁業動力用油補貼措施，並將調降補貼所撙節之部分經費用於辦理獎勵休漁，以減少對漁民之衝擊，並達維護海洋資源永續利用之目的。前開計畫既緣起於調降漁業動力用油補貼措施，該等措施暫緩執行後，該會即

應調整原具補貼性質之休漁計畫，回歸「維護海洋資源之永續利用」之目的，該會允應確實檢討獎勵休漁計畫，並策訂嚴謹配套措施，以有效運用公帑，達成計畫目的。

調查委員：吳豐山