

調 查 報 告

壹、案由：據訴，行政院農業委員會於106年8月11日以農牧字第1060043313號函，指定台灣冷凍肉品工業同業公會自106年8月11日至同年月20日止，辦理其所屬會員於臺灣地區家畜(肉品)市場採購豬隻總頭數每日2千頭上限之調節措施等不利處分，指稱：1. 該會於作成系爭處分前並未給予陳述意見之機會；2. 依據畜牧法第23條第1項第5款規定，其規制對象應不包括採購家畜業者，系爭處分違反法律保留原則等。究其實情為何？主管機關有無涉及違失？確有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，行政院農業委員會(下稱農委會)於民國(下同)106年8月11日以農牧字第1060043313號函，指定台灣冷凍肉品工業同業公會(下稱冷凍肉品公會)自106年8月11日至同年月20日止，辦理其所屬會員於臺灣地區家畜(肉品)市場採購豬隻總頭數每日2千頭上限之調節措施等不利處分，指稱：1. 農委會於作成系爭處分前並未給予陳述意見之機會；2. 依據畜牧法第23條第1項第5款規定，其規制對象應不包括採購家畜業者，系爭處分違反法律保留原則等。究其實情為何？案經函請農委會說明¹，並請財團法人中央畜產會(下稱中央畜產會)及冷凍肉品公會於本院詢問前表示意見²，另於106年11月15日詢問農委會、中央畜產會及冷凍肉品公會相關人員，復請就待釐清事項查復³到院，已調查竣事，茲臚列調查意

¹ 農委會106年10月19日農牧字第1060237847號函復。

² 農委會106年11月9日電子郵件查復資料、畜產會106年11月15日電子郵件查復資料、冷凍肉品公會106年11月13日查復資料。

³ 農委會106年11月29日及畜產會106年11月28日電子郵件查復資料。

見如下：

一、農委會106年8月11日農牧字第1060043313號函，以冷凍肉品公會為處分相對人，指定其自106年8月11日至同年月20日止，辦理所屬會員於臺灣地區家畜(肉品)市場採購豬隻總頭數每日2千頭上限之調節措施，並敘明違反該調節措施者，依畜牧法第39條第1項第5款規定，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，殊有不當。

(一)按畜牧法第23條第1項及第2項規定：「(第1項)為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，辦理下列事項之調節措施：一、畜牧場家畜、家禽飼養頭數。二、農產品批發市場受理供應人供應家畜、家禽之頭數。三、大規模畜牧場所生產家畜、家禽之內、外銷比例。四、暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。五、其他必要事項。(第2項)中央主管機關辦理前項各款所定調節措施，應公告之。」同法第25條規定：「為有效實施畜牧產銷制度，促進畜牧事業之發展，中央主管機關應捐助設立財團法人中央畜產會；其設置辦法由中央主管機關定之。」同法第27條及「財團法人中央畜產會設置辦法」第4條均規定：「中央畜產會之業務如下：一、畜產品產銷不平衡時，協調畜牧團體或畜牧場擬訂各項因應措施，報請中央主管機關核定實施。……五、協助畜牧團體執行中央主管機關所定之畜牧政策。六、其他中央主管機關委託辦理之事項……。」

(二)據農委會「106年5月底養豬頭數調查報告」資料顯示，自106年7月起豬源短缺情形逐漸浮現，農委會為防範後續豬源短缺效應擴大，以及因應中元節(9月5日)前生鮮豬肉需求，又為穩定豬隻產銷，調節

毛豬市場交易量，保障消費者權利，爰依畜牧法第23條第1項第5款及第2項規定，以106年8月11日農牧字第1060043311號公告，指定冷凍肉品公會自同年8月11日至年8月20日止，辦理其所屬會員於臺灣地區家畜(肉品)市場採購豬隻總頭數每日2千頭上限之調節措施，另以同年8月11日農牧字第1060043313號函知冷凍肉品公會及各肉品市場，並敘明違反該調節措施者，依畜牧法第39條第1項第5款規定，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。

- (三)冷凍肉品公會依據農委會傳真，以106年8月10日(106)凍肉業字第08043號函轉農委會前揭公告予相關會員廠。另以106年8月15日(106)凍肉業字第08044號函農委會略以：該公會對於所屬會員廠並無強制要求其於肉品市場採購毛豬數量之權力，亦無任何罰則；所述調節措施，依據畜牧法第25條及第27條，應屬中央畜產會之職責範圍等語。然農委會106年9月6日農牧字第1060043480號函復該公會略以：依據畜牧法第27條規定，該措施非屬中央畜產會業務。另表示：「中央畜產會為本會捐助設立之財團法人，其任務為當畜產品產銷失衡，其協調畜牧團體或畜牧場擬定各項因應措施，報請中央主管機關核定實施，其乃屬民間之產銷調節機構，本會與中央畜產會分屬公、私部門之職司產銷調節單位。行使畜牧法之公告係屬公權力行為，惟查私部門之中央畜產會並無此職權，僅有本會得指定毛豬與辦理相關調節措施，並行使公權力進行公告事宜⁴」、「冷凍肉品公會所屬會員廠與中央畜產會無直接權利義務關係，縱使由中央畜產會辦理毛豬

⁴ 農委會106年10月19日農牧字第1060237847號函。

產銷調節業務，亦須協調冷凍肉品公會再請其會員廠配合辦理；且中央畜產會並無公權力，難以達到強制會員廠配合限購之目標」、「如冷凍肉品公會所屬會員廠不依照中央畜產會之措施辦理時，現行畜牧法亦無規定可加以處罰，無法達到產銷調節目的，難以在情況急迫時發揮作用」。中央畜產會亦表示：該會為農委會依畜牧法捐助成立之財團法人，無行使行政處分之公權力。

(四)然查，冷凍肉品公會係依工業團體法及其施行細則成立之職業團體法人，其章程第9條規定，該公會之任務略為：(第2款)關於原料來源之調查及協助調配事項。(第3款)關於會員生產、運銷之調查統計及推廣事項。(第14款)關於政府經濟政策與工業法令之協助推行及研究建議事項。其任務為「協助」、「推廣」等事項，亦無強制所屬會員須配合辦理之公權力。農委會既認為中央畜產會並無公權力執行調節措施之適格，同理，冷凍肉品公會既非公法人或行政法人，亦無依法令可受託執行公權力，與中央畜產會同為無公權力可資行使之法人，自亦無強制會員執行調節措施之適格。農委會106年8月11日農牧字第1060043313號函以冷凍肉品公會為處分相對人，形同認為該公會有公權力，得強制會員廠配合限購，其論述顯有矛盾。

(五)農委會歷年曾有2次依據畜牧法第23條第1項第5款及第2項規定，辦理採購豬隻總頭數之調節措施(如下)，皆是以承銷人為處分相對人：

- 1、第1次係以103年3月24日農牧字第1030042491號公告及同日農牧字第1030042493號函，限制29家承銷人自103年3月25日至4月4日止於肉品市場之採購量，其中有6家承銷人並非冷凍肉品公會

之會員。

2、第2次係以106年5月19日農牧字第1060042784號公告及同日農牧字第1060042786號函，辦理18家承銷人（均為冷凍肉品公會會員）自106年5月22日至106年5月29日止，每日採購頭數上限之調節措施。

詢據農委會表示：「本件處分，是基於實務考量。因為2千頭的量已經很低了，再依承銷人各廠分配下去更難分，頭數更低。因此我們認為應由公會來做，加上公會章程也有協調原料的任務」、「畜牧法第23條規定並無限制對象」云云。農委會為具有公權力之行政機關，因對於各廠分配限購豬隻頭數困難，乃將分配工作責成冷凍肉品公會辦理，然該公會並無公權力，欲期待該公會強制其會員執行該調節措施，實無期待可能性。若所屬會員不配合該調節措施，該公會更須遭到罰鍰處分，難謂妥適。

(六)綜上，農委會106年8月11日農牧字第1060043313號函，以冷凍肉品公會為處分相對人，指定其自106年8月11日至同年月20日止，辦理所屬會員於臺灣地區家畜(肉品)市場採購豬隻總頭數每日2千頭上限之調節措施，並敘明違反該調節措施者，依畜牧法第39條第1項第5款規定，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，殊有不當。

二、農委會106年8月11日系爭處分僅限制冷凍肉品公會會員採購豬隻上限，而未將大型肉商及未加入冷凍肉品公會之冷凍廠納入，該二者將不會受到採購豬隻每日頭數之限制，涉有違反平等原則之疑慮，未來辦理調節措施時，究應否將大型肉商及其他冷凍廠納入限購名單，允由農委會審慎評估研議。

(一)陳訴人冷凍肉品公會主張，部分大型肉商並非冷凍

肉品公會會員廠，但銷售對象與公會會員廠相同，卻未被納入限購名單；系爭處分欲規制之對象既係「冷凍廠」，卻僅以冷凍肉品公會為處分相對人，則其他未加入冷凍肉品公會之冷凍廠〔例如加入中華民國家畜肉類商業同業公會(下稱肉商公會)全國聯合會之冷凍廠〕，將不會受到採購豬隻每日頭數之限制。系爭處分僅對冷凍肉品公會及所屬會員發生效力，對其他經營相同業務之冷凍廠則不生影響，就相同事件並未為相同之處理，明顯違反行政程序法第6條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」之平等原則等語。

- (二)農委會歷年曾有2次以承銷人為處分相對人，辦理採購豬隻總頭數之調節措施。第1次限制29家承銷人之採購量，其中有6家承銷人並非冷凍肉品公會之會員；第2次辦理18家承銷人(均為冷凍肉品公會會員)每日採購頭數上限之調節措施，已如前述。農委會表示，第3次即系爭處分，係廠商私下告知，能否直接給個總量讓他們彼此可以彈性協調、調豬，本次只考量到總量的彈性，未來會再檢討等語。
- (三)農委會雖稱：「肉商公會會員僅能於肉品市場採購之豬隻，主要供應傳統市場之溫體豬肉攤，且採購頭數均屬小額。而冷凍公會會員除可從肉品市場採購毛豬外，亦可從契約養豬場調度毛豬，每日屬大額採購總量以百頭計。」然肉商公會會員亦有採購數百頭之情形，詢據農委會表示：「我們大略知道哪些是大型肉商，但他們不是1個人直接抓400頭豬，大型肉商會請承銷人化整為零採購」、「將來也會將大型肉商列入限購對象」等語，但又於本院詢問後以書面說明：「冷凍廠市場占比約15%，肉商市場占比約85%。因肉商係以銷售溫體豬肉為主，無論肉

商大型與否，如能滿足市場占比約85%之供需平衡足夠，對豬肉市場必定具有穩定價格的效果，故本會評估尚無需將肉商納入限購名單。」經查農委會之說明尚非一致，另未加入冷凍肉品公會之冷凍廠，將不會受到採購豬隻每日頭數之限制，涉有違反平等原則之疑慮，未來辦理調節措施時，究應否將大型肉商及其他冷凍廠納入限購名單，允由農委會審慎評估研議。

(四) 綜上，農委會106年8月11日系爭處分僅限制冷凍肉品公會會員採購豬隻上限，而未將大型肉商及未加入冷凍肉品公會之冷凍廠納入，該二者將不會受到採購豬隻每日頭數之限制，涉有違反平等原則之疑慮，未來辦理調節措施時，究應否將大型肉商及其他冷凍廠納入限購名單，允由農委會審慎評估研議。

三、農委會106年8月11日作成系爭處分之3日前，以電話告知冷凍肉品公會高總幹事，難認事先給予冷凍肉品公會陳述意見之機會，與行政程序法第102條之規定不符，雖其瑕疵已因事後給予陳述意見之機會而補正，惟終非正辦。

(一) 農委會106年8月11日作成系爭處分之3日前，以電話告知冷凍肉品公會高總幹事，難認事先給予冷凍肉品公會陳述意見之機會，與行政程序法第102條之規定不符

1、按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」同法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意

見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第104條規定：「(第1項)行政機關依第102條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：一、相對人及其住居所、事務所或營業所。二、將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。三、得依第105條提出陳述書之意旨。四、提出陳述書之期限及不提出之效果。五、其他必要事項。(第2項)前項情形，行政機關得以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。」

- 2、農委會106年8月11日農牧字第1060043313號函，限制冷凍肉品公會會員於肉品市場採購豬隻之權利，屬行政程序法第92條第1項所稱限制人民自由或權利之行政處分，依法除有得不給予陳述意見機會之情形者外，應給予陳述意見之機會。惟農委會106年8月11日發函並公告自當日實施，並未事先給予冷凍肉品公會陳述意見之機會。農委會雖表示，106年8月8日先以電話告知冷凍肉品公會高總幹事，因豬源短缺效應擴大，為因應中元節前生鮮豬肉需求，將進行公告事宜，請該公會先行作業。然此並不符合前揭行政程序法第104條第2項規定「以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章」之要件。且冷凍肉品公會理事長對外代表公會，總幹事僅承理事長之命辦理會務(該公會章程第35條、第36條參照)。農委會僅以電話告知冷凍肉品公會高總幹事，難認事先給予冷凍肉品

公會陳述意見之機會，與行政程序法第102條之規定不符。

(二)農委會事先未給予該公會陳述意見之瑕疵，已因事後給予陳述意見之機會而補正

1、行政程序法第114條規定：「(第1項)違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……(第2項)前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

2、冷凍肉品公會收受系爭處分後，以106年8月15日(106)凍肉業字第08044號函復農委會略以，該公會對於所屬會員廠並無強制要求其於肉品市場採購毛豬數量之權利，亦無任何罰則；所述調節措施，依據畜牧法第25條及第27條，應屬中央畜產會之職責範圍等語。農委會106年9月6日農牧字第1060043480號函復冷凍肉品公會略以，依據畜牧法第27條規定，該措施非屬中央畜產會業務；公會針對本案除106年8月15日(106)凍肉業字第08044號函所陳述意見外，倘有未盡之處，請逕函復農委會等語。農委會於作成系爭處分前，未給予該公會陳述意見之機會，縱認有違行政程序法第102條之規定，惟於事後已函請該公會陳述意見，是依上開規定，未給予陳述意見之瑕疵，已因事後給予而補正(最高行政法院102年度判字第774號判決參照)。

(三)綜上，農委會106年8月11日作成系爭處分之3日前，以電話告知冷凍肉品公會高總幹事，難認事先給予冷凍肉品公會陳述意見之機會，與行政程序法第

102條之規定不符，雖其瑕疵已因事後給予陳述意見之機會而補正，惟終非正辦。

四、所訴「農委會於系爭處分生效日當日才正式公告，陳訴人實係措手不及，無從應對；以『106年5月底養豬頭數調查報告』為依據，認定7月底豬源短缺，作為系爭處分之依據及事實，卻對外說明可充分供應民生消費需求；可採取增加休市日等其他較小侵害之手段，系爭處分已違反行政程序法之必要性原則」等情，經本院調查，農委會自106年5月得知豬源短缺、6月及7月各召開會議決議次月各增加2個休市日，惟7月底至8月初肉品市場實際供應頭數仍呈現短缺、豬價上升等情，爰難以遽論該會有違失情事。

(一)依據農委會106年7月編印「106年5月底養豬頭數調查報告」之「陸、調查結果摘要分析」指出，本次調查(106年5月25日至6月8日)毛豬在養總頭數538.7萬頭，較105年11月調查減少5.5萬頭(-1.0%)，較105年5月底減少11.1萬頭(-2.0%)；肉豬在養頭數477.4萬頭，較105年5月底減少11.2萬頭(-2.3%)，減幅集中於60公斤以上大豬，減少6.6萬頭(-5.0%)。同報告「柒、未來半年毛豬供給預測」指出，預估106年7月至12月毛豬總供給量為404萬頭，其中7月及8月預供量為131萬頭，9月及10月為135萬頭，11月及12月為138萬頭。次按農委會106年6月28日「研商106年7月份毛豬供銷業務及調配會議紀錄」及7月26日「研商106年8月份毛豬供銷業務及調配會議紀錄」決議事項顯示，106年7月每日平均預供頭數為21,638頭，106年8月每日平均預供頭數為22,796頭；為調節7月及8月毛豬

日平均供應量，決議每月增加2個休市日⁵(6月28日會議決議)，交易天數由原定7月26天、8月27天，調節為7月24天、8月25天。另參照「畜產行情資訊網」之「全台毛豬行情統計」記載，106年7月第4週(7月24日至7月29日)日平均交易量(即實際供應頭數)僅21,089頭，106年8月第1週(8月1日至8月5日)日平均交易量僅22,152頭。顯見該等時段之日平均交易量，均低於每日平均預供頭數。

(二)所訴「農委會於系爭處分生效日當日才正式公告，陳訴人實係措手不及，無從應對」部分：

有關前揭豬隻調查報告分析及畜牧行情，詢據農委會表示，該等數據顯示市場有缺供現象，8月第1週平均每日缺供644頭(預供數22,796頭-交易量22,152頭=缺供644頭)，以此缺供量推算8月第1至2週應回補予一般肉商缺口為每日1,288頭(644頭*2週之缺供頭數)以上，且參酌豬價之平均價格居高不下，故確定市場供應數量不足市場需求，應立即進行調節措施。而冷凍廠8月1至4日每日平均採購3,383頭，以冷凍廠每日讓出至少1,288頭以上估算，爰定案請冷凍肉品公會於8月11至20日(排除休市，實際限制冷凍廠採購為8月11、15、16、17、18日計5天)每日限購上限為2千頭，並於106年8月8日先行電洽冷凍肉品公會，通知將於8月11日辦理調節措施公告。其辦理調節措施之時程雖較為急迫，然尚難歸責於農委會。

(三)所訴「以『106年5月底養豬頭數調查報告』為依據，認定7月底豬源短缺，作為系爭處分所依據之事實及理由，卻於同年8月10日新聞稿說明應可充分供

⁵ 農委會依據106年6月28日會議決議，分別於106年6月29日、7月7日及7月21日函請有關機關於106年7月10日及31日與8月7日及14日肉品市場休市。

應民生消費需求。說法前後矛盾不一」部分：

參據農委會106年8月10日新聞稿(摘錄):「農曆7月將近，祭祀用豬隻屠體市場需求增加，豬農出豬意願也明顯增強，預估中元節前1週平均每日毛豬供應頭數達25,000頭，另今年1月至7月豬肉進口量已達47,843公噸，較去年同期增加10,401公噸，應可充分供應民生消費需求」，係說明中元節(106年9月5日)生鮮豬肉需求強勁，豬農亦有意願出豬，中元節前1週毛豬供應頭數可達25,000頭，輔以106年1月至7月已增加進口豬肉量，將毛豬頭數優先供應予生鮮豬肉，應可充分供應民生消費需求，意在呼籲豬農及相關業者配合。冷凍肉品公會所訴，容有誤解。

(四)至有關「可採取增加休市日等其他較小侵害之手段，系爭處分已違反行政程序法之必要性原則」部分：

農委會為調節7月及8月毛豬日平均供應量，業於106年6月28日會議決議7月及8月各增加2個休市日，並同時記載於系爭處分等情已如前述。經增加4個休市日後，交易天數由原定7月26天、8月27天，已調節為7月24天、8月25天，所訴「可採取增加休市日等手段」一節，農委會業已採行。

(五)另所訴「系爭處分造成會員廠需臨時、短期地調配毛豬，成本增加且承擔風險」部分：

農委會衡酌系爭處分已於7月及8月各增加2個休市日仍未能平穩豬價，基於為穩定調配豬源充裕供應7月及8月與中元節溫體豬肉消費需求等背景因素，而須短期限制冷凍肉商之採購頭數。所訴系爭處分導致會員廠需承擔風險之不利益，尚難歸責於農委會。

再徵諸農委會說明該公會會員於肉品市場採購平均價格自限購前1週80.51元/公斤降至77.08元/公斤，所訴會員廠成本增加尚非屬實。

(六)綜上，所訴「農委會於系爭處分生效日當日才正式公告，陳訴人實係措手不及，無從應對；以『106年5月底養豬頭數調查報告』為依據，認定7月底豬源短缺，作為系爭處分之依據及事實，卻對外說明可充分供應民生消費需求；可採取增加休市日等其他較小侵害之手段，系爭處分已違反行政程序法第7條第2款之必要性原則」等情，經本院調查，農委會自106年5月得知豬源短缺、6月及7月各召開會議決議次月各增加2個休市日，惟7月底至8月初肉品市場實際供應頭數仍呈現短缺、豬價上升等情，爰難以遽論該會有違失情事。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請行政院農業委員會研議見復。
- 三、調查意見三及四，函請行政院農業委員會參考。
- 四、調查意見函復陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：方萬富

楊美鈴

江明蒼

中 華 民 國 1 0 7 年 1 月 3 日