

調查報告

壹、案由：據訴，為前臺灣省政府糧食局高雄管理處稽查高雄市美濃區農會收儲之80、81年第1、2期公糧，未依法確實辦理，復因該農會員工利用職務製作假帳，致公糧虧短，該農會因此須賠償短少之公糧以及高額違約罰穀等情。據悉本案違約罰穀竟高達虧短數量之1.59倍，是否合理？得否依民法規定，於該處亦有稽查不力之違失下，減輕該農會之賠償？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，為行政院農業委員會（下稱農委會）農糧署南區分署高雄辦事處（即前臺灣省政府糧食局高雄管理處，下稱高雄糧管處）稽查高雄市美濃區農會（下稱美濃區農會）收儲之80、81年第1、2期公糧，未依法確實辦理，復因該農會員工利用職務製作假帳，致公糧虧短，該農會除須賠償短少之公糧1,918,567.25公斤外，尚須償付1.59倍之高額違約罰穀，顯有欠合理等情乙案。爰為釐清案件原委始末，經分函農委會、該會農糧署南區分署、審計部、臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）、臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）民事執行處、美濃區農會等機關（構）查復說明案關事項，並請檢附卷證資料供參，全案業經調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

- 一、高雄糧管處稽查美濃區農會收儲之80、81年第1、2期公糧，歷經14次稽查均未依法確實辦理，且發生同一稽查人員連續稽查相同委託倉庫及抄襲前次稽查結果等違反規定情事，致未能及時發現公糧虧短弊端，影響公糧委託農會經營之公信性，核有嚴重違失：

- (一)美濃區農會與高雄糧管處簽訂公糧經收、保管、加工、撥付合約，依臺灣省政府糧食局稽查公糧委託倉庫作業要點第1點規定：「臺灣省政府糧食局為查核各地公糧委託倉庫，辦理公糧收撥登記及倉儲管理情形，並為確保公糧安全，特訂本要點。」是高雄糧管處負有派員查核美濃區農會糧食經管狀況之責任。同要點第5點規定：「稽查程序……(二)管理(分)處派遣稽查人員，同一人不得連續查同一委託倉庫為原則，如確因人員不敷調派時，得連續稽查同一委託倉庫一次。」其旨在避免因同一稽查人員連續稽查同一委託倉庫，致產生稽查不落實甚至發生舞弊情事；關於倉存糧食數量之測計方法，依同要點第7點規定：「……按糧別(公糧、民糧)、類別(稻穀、糙米、白米、屑米、搗碎米)、年期別、種別(蓬萊、在米、私種、糯稻)等級、儲存方式(散裝、袋裝)逐倉測計，……」用以核實倉存糧食數量之正確無誤，以上相關法令規定，先予陳明。
- (二)緣美濃區農會於80、81年第1、2期公糧經收期間，因該農會供銷部前主任劉○清利用人頭虛列帳冊，致連續4期經收之公糧4,865,353公斤、3,771,056公斤、967,530公斤、3,679,692公斤，分別有651,459公斤、466,664公斤、269,947公斤、530,497.25公斤未進倉，合計1,918,567公斤，足以堆滿2棟倉庫(長30公尺、寬12公尺、高7公尺)。經查高雄糧管處曾於80年8月21日起至82年6月16日止，歷經15次派員稽查公糧委託倉庫倉存糧食數量報告表所列實際應存數量，與丈量數量所推估之短少數量。據農委會查復，高雄糧管處前14次所得測計誤差均在3%以內，依臺灣省政府糧食局稽查公糧委託倉庫作業要點第8點第1項第1款規定，視為

測計誤差不作盈虧計算，稽查人員未做進一步處理。迄於82年6月16日高雄糧管處第15次派員稽查之際，適逢美濃區農會新、舊任理監事交接，要求該處應派員覈實稽查，故高雄糧管處指派秘書、政風人員並洽請當地警察機關派員會同封倉，稽查作為自82年6月17日起開始盤磅，至同年7月31日止完成，至此始查獲上述弊案。

(三)關於80年8月至82年6月間高雄糧管處派員稽查美濃區農會倉存公糧情形如下：

附表1 80年8月至82年6月美濃區農會稽查倉存公糧表

次序	日期	稽查人員	各期差額比率(%)			
			80/1	80/2	81/1	81/2
1	80/8/21	張○強、蔡○雄	1.58			
2	80/10/29	張○強、蔡○雄	2.28			
3	80/11/18	張○強、黃○晏	2.29			
4	81/2/27	張○強、蔡○雄	1.70	2.94		
5	81/3/10	黃○發、蔡○雄 賴○賢、陳○同	1.70	2.94		
6	81/4/29	張○強、黃○晏	1.70	2.94		
7	81/6/9	張○強、黃○晏	1.70	2.94		
8	81/7/29	張○強、蔡○雄	1.70	2.94	2.75	
9	81/8/27	張○強、蔡○雄	1.70	2.94	2.49	
10	81/11/30	張○強、蔡○雄	1.70	2.94	2.49	
11	82/1/12	張○強、羅○穎	1.39	2.94	2.38	2.34
12	82/2/26	張○強、顏○利	1.42	2.94	2.38	2.34
13	82/3/16	張○強、蔡○雄 曾○能、賴○賢	1.42	2.94	2.38	2.34
14	82/4/30	張○強、顏德利	1.42	2.94	1.69	2.34
15	82/6/16 發現虧短	張○強、曾○能、顏○利、黃○發	13.9	8.55	12.63	4.62

資料來源：農委會。

(四)本案高雄糧管處委託美濃區農會辦理80、81年第1、2期公糧經收期間，為核實公糧存管數量之正確性，曾14次密集派員稽查倉存公糧經管情形，惟均未能確實辦理，致未能適時發現該農會人員舞弊情事，迄至第15次派員稽查之際，適逢該農會理監事交接，要求該處覆實稽查，始經封倉盤磅清查後，發現各期差額比率竟分別多達13.9%、8.55%、12.63%、4.62%，明顯超過測計誤差3%甚多，且短虧公糧高達1,918,567公斤，足以堆滿2棟倉庫(長30公尺、寬12公尺、高7公尺)，可證高雄糧管處之倉存公糧稽查作業顯有欠覈實，亟應嚴予檢討改進。復依上表，稽查人員張○強連續辦理第1-4次、6-15次稽查工作；蔡○雄更連續辦理第1-2次、4-5次、8-10次稽查工作，明顯違反前揭臺灣省政府糧食局稽查公糧委託倉庫作業要點第5點「同一人不得連續查同一委託倉庫為原則，如確因人員不敷調派時，得連續稽查同一委託倉庫一次。」之規定。尤其，第4至第10次稽查結果，80年第1、2期公糧差額比率均為1.70%、2.94%(第8至10次稽查人員皆係張○強、蔡○雄)，應為抄襲前次稽查數值所致，益徵高雄糧管處稽查人員未依同要點第7點規定，對於倉存糧食數量之測計方法，應按糧別、類別、年期別、種別等級、儲存方式等逐倉測計之規定辦理，是亦導致未能及時發掘本案弊情之重要因素，從而影響公糧委託農會經管之公信性，均核有嚴重疏失¹。

¹本案失職人員業依臺灣省政府糧食局稽查公糧委託倉庫作業要點第12點第3款規定予以懲處：課長湯朝棟申誡1次、課員王聖勤記過2次、技士林耀芳記過2次、技士黃再發申誡2次、課員張鳴強記過2次、課員顏德利申誡2次、技士蔡芳雄記過2次。

(五)據上以論，高雄糧管處稽查美濃區農會收儲之80、81年第1、2期公糧，歷經14次稽查均未依法確實辦理，且發生同一稽查人員連續稽查相同委託倉庫及抄襲前次稽查結果等違反規定情事，致未能及時發現公糧虧短弊端，影響公糧委託農會經營之公信性，核有嚴重違失。爰農委會應以本案為鑑，責成農糧署落實督導各地區辦事處，須切實遵照公糧委託倉庫相關稽查作業規定辦理，以防杜本案類情再次發生。

二、本案美濃區農會發生公糧虧短，實肇因於供銷部前主任利用職務上之機會，與少數人共謀虛列帳冊詐取財物所致，尚查無積極事證可資證明農會與有保管疏失責任，況本案檢調機關偵辦之緣起，有賴新換屆理監事主動要求高雄糧管處派員封倉盤磅，始得浮現弊端，亦足見美濃區農會要無明知屬員涉法而故予庇縱之過失：

(一)劉○清於80、81年間擔任美濃區農會供銷部主任，負責承辦公糧之收購、保管、加工、撥付等業務，係受公務機關委託承辦公務之人。參照臺灣最高法院高雄分院95年度重上更(七)48號判決及最高法院98年度台上5341號確定判決，因臺灣省政府於上開期間為掌握糧源穩定穀價及維護農民利益，於每年期稻穀收成時，以高於市價之「保證價格」向農民收購當期稻穀，所收購稻穀依照農戶耕地面積多寡訂定「計畫收購」及「輔導收購」兩種收購數量及價格，「計畫收購」以每公斤新臺幣(下同)19元、「輔導收購」以每公斤16.5元之價格向農民收購稻穀。然於美濃地區部分農民種植菸草，並未種植稻穀；或所種植稻穀於高雄糧管處收購前即因故轉售私人，致未能依照原申報面積繳交稻穀供收

購。劉員因承辦美濃地區收購稻穀之職務機會，知悉有農民未能依照原申報面積繳交稻穀情形，因認有利可圖，竟與林○妹、李○梅（均為該農會臨時記帳人員）共謀由劉○清先以買空賣空之轉帳方式，將美濃區農會「自營糧」虛偽以每公斤15元之價格售予林○妹、李○梅，再由林、李二人利用其等親友、鄰居等農戶人頭之同意，而製作「倉庫收購稻穀聯單」，並據以製作「美濃鎮農會蓬萊谷收付傳票」，進而交予不知情之農會記帳人員，憑「倉庫收購稻穀聯單」上之金額造冊。又劉○清於上開期間，續以相同手法，與不具公務員身分之張○清共謀將該農會「自營糧」虛偽以每公斤16.5元之價格售予張員，再利用其等親友、鄰居等農戶等人頭之同意，由張○清或劉○清填製不實之「倉庫稻穀收購聯單」，再以上開方式製作收付傳票持以行使，亦使不知情之記帳人員造冊、送交電腦室。

(二)劉○清於上開期間，因未實際將美濃區農會出售自營糧撥入公糧倉庫，致虛列收購稻穀之數量與實際收購公糧入倉數量不符（即公糧倉庫內之公糧數量短缺），劉○清乃以「自營糧」撥充「公糧」為由，連續多次指示不知情之美濃區農會職員於其等職務上所製作之「臺灣省政府糧食局倉庫收撥存倉糧食旬報總表」及「美濃區農會稻谷進出分戶帳」上，登載不實之收購數量，或送交高雄糧管處核備，或以應付高雄糧管處對美濃區農會關於公糧稻穀數量之查核。劉○清並依該登載不實之「倉庫收購稻穀聯單」上所載之收購數量、收購單價，虛偽登載於業務上所製作之「倉庫收購稻穀及付款日報表」、「倉庫收購稻穀及付款月報表」，連同「倉庫稻穀收購聯單」，於80年、81年各期稻穀收購期間，

檢送高雄糧管處審核撥款，連續行使上開業務上登載不實之文書，均足以生損害於美濃區農會及高雄糧管處對「保證價格」稻穀收購之正確性，致高雄糧管處承辦人員陷於錯誤，因而如數撥付收購價金，並使高雄糧管處遭受損失。

(三)劉○清於82年9月17日調查站人員詢問時供稱：「利用人頭戶虛報轉帳，從中賺取差價利潤」等語，嗣於同日經檢察官複訊時供認：「在調查站所供筆錄均實在」，並坦承其有偽造收購稻穀四聯單，作假帳，從自營糧內撥出等情；於82年10月5日偵查中亦向檢察官坦述「我是偽造收購稻穀聯單」等語，可證劉○清確有夥同李○梅、林○妹、張○清等人由劉○清指示李○梅、林○妹、張○清填載虛報，利用無穀可繳或不願繳納的農民人頭戶繳交公糧，從中詐取高雄糧管處稻穀保證價格款項，且劉○清於本案係居於主導地位等事實。核劉○清所為係犯85年10月23日修正前貪污治罪條例第5條第1項第2款之利用職務上之機會詐取財物罪，刑法第216條、第215條之行使業務上登載不實文書罪。案經臺灣高等法院高雄分院95年度重上更(七)48號判決及最高法院98年度台上5341號確定判決，劉○清共同連續受公務機關委託承辦公務之人，利用職務上之機會詐取財物，累犯，處有期徒刑10年，褫奪公權6年。共同詐欺所得財物部分，劉○清、林○妹經判處應共同追繳發還高雄糧管處共7,218,070元；又劉○清、張○清經判處應共同追繳發還高雄糧管處共23,088,511元，均應連帶追繳並發還高雄糧管處，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。

(四)綜前，本案實肇因於美濃區農會供銷部前主任劉○

清利用職務上之機會，與少數人共謀虛列帳冊詐取財物之違法行為所致；且遍查全案卷證，尚查無積極事證可資證明農會與有保管疏失責任；況本案檢調機關偵辦之發端，有賴新換屆農會理監事主動要求封倉盤磅，始得釐清全貌，亦足見美濃區農會要無明知劉員涉及不法而故予庇縱之過失。

三、美濃區農會業於88年10月如數清償虧短稻穀數量完竣，是農糧署之損失已獲賠償；惟如加總違約罰穀數量，相較於刑事確定判決前供銷部主任等人應追繳之金額，顯屬過高而有欠合理；且依該農會財務狀況與歷次償還情形，等同仍需為農糧署做「白工」至少15年以上，方可抵償違約罰穀完畢；農政主管機關有失職責在前，復要求無責之農會承擔較犯罪人被追繳金額與已經如數清償虧短稻穀數量數倍之罰責。爰農委會允宜責成所屬積極協調美濃區農會，本於衡平原則研議調整違規罰穀之妥適配套措施，以符合扶助基層農會健全發展、永續經營之旨：

- (一)按農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。參照農會法第4條規定，農會之任務包含：一、保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛。二、協助有關土地農田水利之改良、水土之保持及森林之培養。三、優良種籽及肥料之推廣。四、農業生產之指導、示範、優良品種之繁殖及促進農業專業區之經營。五、農業推廣、訓練及農業生產之獎助事項。六、農業機械化及增進勞動效率有關事項。七、輔導及推行共同經營、委託經營、家庭農場發展及代耕業務。八、農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營。九、農業生產資材之進出口、加工、製

造、配售及會員生活用品之供銷。十、農業倉庫及會員共同利用事業。十一、會員金融事業。十二、接受委託辦理農業保險事業。十三、接受委託協助農民保險事業及農舍輔建。十四、農村合作及社會服務事業。十五、農村副業及農村工業之倡導。十六、農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業。十七、農地利用之改善。十八、農業災害之防治及救濟。十九、代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項。二十、農業旅遊及農村休閒事業及其他經主管機關特准辦理之事項等，故農會係協助政府改善農民生活、保障農民權益之法人組織，具有高度公益色彩。農委會自應本於中央主管機關立場，大力扶掖各地區農會健全發展，協助基層農會之永續經營。

(二)本案之發生，係因美濃區農會供銷部前主任劉○清與少數人共謀違法行為所致，且高雄糧管處稽查人員未依法確實稽查，致未能及時發現公糧虧短情事；並經判處劉○清分別與林○妹、張○清應共同追繳發還高雄糧管處各7,218,070元、23,088,511元（合計30,306,581元），如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之，已如前述。惟高雄糧管處未據此請求高雄地檢署積極辦理執行追繳、抵償程序。其主張美濃區農會受委託，經辦公糧之經收、保管、加工、撥付等業務，惟違背委託合約第29條約定：「乙方（即美濃區農會）違反本合約規定，應賠償甲方（即高雄糧管處）之實物，應以同等級、種類、數量之合格新期米穀。倘逾期未償還者，自逾期日起按日以千分之一計收違約實物。」並虧短保管之80年第1、2期及81年第1、2期公糧，計1,918,567.25公斤，乃依債務不履行之法律關係，

請求美濃區農會連帶如數給付合格新期蓬萊稻穀，並自82年9月1日起，按日以千分之一計付違約金，如無實物時應按清償日政府核定之當期計畫收購農民稻穀價格折付新臺幣之判決，嗣經最高法院85年台上字第2729號判決高雄糧管處勝訴確定。

(三)經查本案公糧虧短數量1,918,567.25公斤，業經美濃區農會自84年11月30日至88年10月20日止清償完畢；然違約罰穀部分，經核計至系爭公糧清償日止，高達3,044,182公斤糧稻穀，幾為公糧虧短數量之1.59倍（據農委會核計約52,216,618元）。關於103-106年度美濃區農會違約罰穀帳務處理情形如下：

附表2 103-106年度美濃區農會虧短案之違約罰穀帳務處理紀錄

編號	日期	金額 (元)	催收款餘額 (元)	已清償數 量/公斤	待清償數量 /公斤	說明 (每公斤/元)
轉457	103年7月22日	52,216,618	52,216,618	-	2,374,562	高雄市102年平均穀價@21.99
轉458	103年7月22日	2,614,575	49,602,043	118,898	2,255,664	高雄市102年平均穀價@21.99
轉221	104年4月30日	2,876,956	46,725,087	121,493	2,134,171	高雄市103年平均穀價@23.68
轉207	105年4月28日	2,564,913	44,160,174	114,658	2,019,513	高雄市104年平均穀價@22.37
轉547	105年8月30日	1,813,265	42,346,909	79,599	1,939,914	高雄市105年1-6月平均穀價@22.78
轉89	106年2月9日	939,558	41,407,351	40,762	1,899,152	高雄市105年7-12月平均穀價@23.05
合計				475,410		

資料來源：審計部

由上表可知，103年7月截至106年2月間，美濃區農會僅清償475,410公斤稻穀，待清償逾期罰穀1,899,152公斤（換算催收款餘額為41,407,351元）。該農會近4年度每年清償高雄糧管處之違約罰穀數量約40,000至120,000公斤之間，目前仍有違約罰穀1,899,152公斤尚待清償，其數量幾乎等同

公糧短虧數量。案據農委會表示，為縮短美濃區農會償還年限，該會農糧署已協助該農會增辦保管政府進口米業務，補助修繕倉庫及進儲進口米相關設備，以增加其財源收入，協助該農會繼續經營等語。惟如依照上表美濃區近年償還違約罰穀數量與進度，尚需15至47年才能償付完畢。

- (四) 本案農委會一再以美濃區農會主張酌減違約罰穀乙事，應受相關判決既判力(最高法院99年度台上字第802號裁定)之拘束，行政機關難有裁量空間云云。惟本案公糧虧短數量1,918,567.25公斤，該美濃區農會尚無故意延遲或拒絕賠償給付情形，業於88年10月20日清償完畢，是高雄糧管處所受損害已經獲得填補；然違約罰穀部分，高達3,044,182公斤，幾為公糧虧短數量之1.59倍。本案既係美濃區農會前主任劉○清等人虛列帳冊詐取財物所致，基於造成損害之同一原因事實，法院刑事確定判決判處劉員等人應追繳共計30,306,581元，而依上述附表2，截至106年2月9日止，催收款餘額尚有41,407,351元，經比較民、刑事判決結果，陳訴人指訴違約罰穀過高，衡情尚非無據。更何況農委會於98年度以後公糧業務合約，增訂懲罰性違約實物數量以應賠償數量之20%為上限之約定，即係考量類如本案違約罰穀為虧短稻穀數量1.59倍，顯失公允之情形而增訂。再且，農委會所謂違約罰穀部分應受判決既判力之拘束，當係指法院判決確定違約罰穀之數量而已；高雄糧管處仍得本於衡平原則，參酌美濃區農會已經悉數賠償損失，並考量該農會現下財務狀況，以及可得負擔之合理範圍，擬定適度之違約罰穀數量，以協助該農會得以儘速償付完畢，並使地方農會與糧政管理機關之公糧委託經營

關係早日趨於合理正常。

(五)綜上所述，本案之發生，實導因於美濃區農會不肖人員虛列表冊致公糧虧短，而高雄糧管處連續14次派員稽查，皆未能適時發現弊端，迄農會新任理監事換屆，主動要求高雄糧管處派員封倉盤磅徹查，始察覺上情。案經高雄糧管處提起損害賠償訴訟，美濃區農會依判決於88年10月如數清償虧短稻穀數量完竣，是該處之損失已獲賠償；如再與違約罰穀數量（為虧短稻穀數量之1.59倍）加總，較之於法院刑事確定判決判處劉○清等人應追繳之金額，顯有過高失衡情形。此觀諸98年農委會調降懲罰性違約實物數量以應賠償數量之20%為上限，益證本案美濃區農會應償付1.59倍之違約罰穀，有欠合理公允。再參照美濃區農會財務狀況及歷年償還實況，尚需15至47年方能償付違約罰穀完畢，形同該農會仍需為農糧署做「白工」至少15年以上，方可抵償違約罰穀完畢；農政主管機關有失職責在前，復要求無責之農會承擔較犯罪人被追繳金額與已經如數清償虧短稻穀數量數倍之罰責。職故，農委會允宜責成農糧署積極協調美濃區農會，本於衡平原則研議調整違規罰穀之妥適配套措施，以期符合扶助基層農會健全發展及永續經營之旨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院農業委員會轉飭所屬切實檢討辦理見復。
- 二、調查意見一至三，函復陳訴人。
- 三、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：劉德勳

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日