

調 查 報 告

壹、案由：據悉，臺北農產運銷股份有限公司為公用事業，105年間該公司董事改選致生人事爭議問題，相關主管機關有無善盡法定監督職責？又行政院農業委員會係支持所屬以自然人身分擔任該公司監察人，是否恰當？且其竟任意辭職，究對公股權益有無影響？均有深入探討之必要案。

貳、調查意見：

按司法院釋字第137號解釋稱：「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。」同院釋字第216號解釋稱：「法官依據法律獨立審判，憲法第80條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束。」法官依據法律，獨立審判，依憲法第80條規定，為其應有之職責。在其職責範圍內，關於認事用法，如就系爭之點有為正確闡釋之必要時，自得本於公正誠實之篤信，表示合法適當之見解。監察院本於最高監察機關更不受其他憲政機關指示(明示或默示)的拘束，對於法律是否、如何及能否賦予行政裁量及行政之判斷，監察院自較司法機關就合法性與合目的性監督，具有更廣泛之審查權¹²³，合先敘明。

¹從法治國原則的角度出發，行政同時必須服膺於(具憲法位階)「依法行政原則」。因此，在法律的框架下，行政裁量或判斷餘地的運作，某種程度而言，也可以說是「依法行政」的體現。若套用「授權規範理論」的旨趣，行政裁量或行政判斷的司法審查，可能並不是行政權與司法權之間的權力界分，反倒應該涉及立法權與司法權之間的關係。如果立法者賦予行政裁量權或判斷權，是「有意地」將某種事項的決定權「交給」行政權，則司法權在進行審查

本案經調閱臺北市府、行政院農業委員會（下稱農委會）、銓敘部、行政院人事行政總處、法務部廉政署、經濟部等機關卷證資料，並詢問農糧署前會計室主任劉光華、臺北市市場處處長許玄謀、農糧署主任秘書翁震炘及相關業務人員，業調查完竣，茲列述調查意見如下：

一、臺北農產運銷股份有限公司係依據民國63年2月14日

時，除了要將焦點放在行政決定之上外，恐怕更應該同時顧及到立法者就特定事務所預作的利益衡量、功能分配與事務調控（立法裁量與立法判斷）。在現代法治國家中，司法機關固然擔負「依法行政之維護者」的重任，但不容忽略的是，司法機關自身亦受到「依法（律）審判」原則的制約。因此，行政裁量或行政判斷的司法審查界限，比較精確的說法，應該是司法機關對立法決定的尊重，也算是一種「反多數的難題」。以上立論如果可以成立，則執之反觀行政裁量或行政判斷的監察審查問題，或許可以有另番的體悟。……修憲後，儘管監察院喪失了「國會」的屬性，卻未質變而成為司法機關。相對於各級法院（不包括大法官），監察院具有「憲法機關」的地位，監察院除了透過彈劾權的行使扮演「公訴人」（向公懲會「起訴」公務員）的角色外，其對人的糾舉權及對事的糾正權，乃源自於憲法，相對於其他四院，完整而獨立的憲法權限，並無所謂的「依法監察」原則。由此行政裁量或行政判斷的監察審查，至少可作二項的衍生性思維：一、行政裁量或行政判斷經司法審查者，仍可再作監察審查。換言之，監察院不受法院裁判的拘束。二、監察院不受立法者指示（明示或默示）的拘束，對於法律是否、如何及能否賦予行政裁量及行政判斷，監察院享有比諸法院較廣的審查權。誠然，監察院的糾舉權與糾正權對於行政裁量或行政判斷（不管是具體或是抽象）僅具有「促其改善」的作用，而非如司法裁判具有法的拘束效力。不過，也正因為監察決定不必面對作出（有法拘束力）決定的緊迫性，監察院對於行政裁量或行政判斷的法之控制，反而具有開放性與延展性，不致為了作出決斷而過於快速的阻斷各種論辯。在此意義下，監察院的運作，甚至可以蔚為一種公共論壇，成為思辯民主的場域。在一黨獨大、權力混同的今天，監察院若能扮演制衡的角色，發揮牽掣權力的功能，則台灣民主憲政的賡續成長，或許還有一絲絲的希望，而監察院的存在也才能取得一點點的正當性！見李建良，監察院對行政裁量的審查及其界限，監察調查理論與實務策進之研究（監察院97年度監察法制學術研討會），監察院出版，頁118-120。

² 李建良教授係哥廷根（Göttingen）大學法學博士，現任中央研究院法律學研究所研究員與臺灣大學法律學院合聘教授。主要研究領域為憲法、行政法與基本權理論研究。

³ 前李建良教授所稱「監察院若能扮演制衡的角色，發揮牽掣權力的功能，則台灣民主憲政的賡續成長，或許還有一絲絲的希望，而監察院的存在也才能取得一點點的正當性。」等語之實踐，正如法國哲學家米歇爾·傅柯（Michel Foucault）西元1984年在法蘭西公學院（Collège de France）於其生命終結前之最後課程「對自己與他人的治理：說真話的勇氣」之分析，從古希臘時期蘇格拉底之死亡，探討民主與倫理的不同，當時以貝殼法放逐法（ὄστρακισμός；Ostracism）-透過公民投票過程流放異議或不受歡迎人士，造成民主自滅，換言之，民主固然建立在平等原則下，但社會之倫理價值卻有高低之區分。德國哲學家康德進而認為一個國家的成文憲法之所以具有「至高無上性」，其前提必須建立於「法律存在的目的不是為管理國家，而是為人民長久的福祉」，故其稱「沒有民主的法治是虛空，無法治的民主是盲目」（Law Without Democracy is empty, Democracy Without Law is blind.）。對於康德而言，憲政的主要問題即為「一個國家的憲法最終建立在其公民的道德上，而公民的道德則反過來又取決於這個憲法的好壞」。理性必須作為國家存立之標準，所以法治國原則是「理性思維」所架構國家思想，目的在於排除任何恣意與專斷侵害基本權利之國家行為。國家必須按照憲法與法律之規定運作，亦即國家必須受到「『理性』法律制度」所控制，是則，監察院作為憲法最高監察機關，若無時時刻刻念茲在茲，以「維護人性尊嚴，保障憲法核心價值」為使命，任意屈從其他憲政機關之違法濫權，必將喪失其存立基礎。

行政院院長蔣經國指示以「維護農產品運銷秩序，調節供需，促進公平交易」之公益目的，函頒「籌設全臺性農產運銷公司方案」，而由臺北市政府為主辦單位、臺灣省政府為協辦單位而成立，其事物本質與法律規範均係公用事業之性質，然中央與地方主管機關僅將其視為一般民營公司，未善盡監督責任，顯有違失，亟待改進。

- (一) 憲法就公用事業及其他有獨佔性之企業，原則應由政府經營，例外許可私人經營，以防止資本家濫用資本優勢妨害國計民生之平衡發展，故政府就民營公用事業之監督密度，應不同於一般民營公司。

憲法第142條規定，國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足；第144條規定，公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營。民營公用事業監督條例先於憲法於民國（下同）18年制定沿襲迄今，其間有修正，但整體制度不變，依據民營公用事業監督條例第2條規定：「左列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外得許民營：一、電燈、電力及其他電氣事業。二、電車。三、市內電話。四、自來水。五、煤氣。六、公共汽車及長途汽車。七、船舶運輸。八、航空運輸。九、其他依法得由民營之公用事業。」第7條規定：「民營公用事業，訂立或修正有關公眾用戶之收費，及各項規章，應呈由地方監督機關，簽具意見，轉呈中央主管機關核准。」是則，憲法就公用事業及其他有獨佔性之企業，原則應由政府經營，例外許可私人經營，以防止資本家濫用資本優勢妨害國計民生之平衡發展，故政府就民營公用事業之監督密度，應不同於一般民營公司，以維繫小

康社會。

(二)臺北農產運銷股份有限公司（下稱臺北農產公司）
之政策規劃與制度沿革：

- 1、行政院為改善臺灣農產品運銷剝削與哄抬物價之亂象，61年於臺北市東園路底規劃興建批發市場，並由經濟部邀集李登輝、楊基銓、陳新友、許文富及汪彞中等學者專家研訂籌設全臺性農產運銷公司方案。依據63年2月14日行政院院長蔣經國指示，於同年2月25日以台經字第1349號函頒「籌設全臺性農產運銷公司方案」，計畫將臺灣主要消費地批發市場-「臺北市果菜批發市場」作為整頓對象，使其未來能成為全臺各地批發市場的範本，而由臺北市政府為主辦單位、台灣省政府為協辦單位，負責規劃籌設，同年10月10日於臺北市萬大路成立臺灣區果菜運銷股份有限公司，並要求原該府所輔導之中央卸賣場、太平市場、華江市場、洛陽、西寧南路等各行口⁴立即進場，於同年12月1日正式開業營運，臺北市政府同時委託該公司經營臺北市第一果菜批發市場，64年4月1日成立果菜供銷服務中心。臺北農產公司實收資本額為新臺幣（下同）1億8,979萬2,000元，其中臺北市政府及農委會（原為臺灣省政府持股，89年臺灣省政府功能業務與組織調整，將股權移轉農委會）持股各占22.76%、全國各級農會占24.79%、果菜生產及運銷業者占29.69%，合計公股占45.52%，民股占54.48%。
- 2、臺灣區果菜運銷股份有限公司最初成立構想為將臺灣各縣市的果菜批發市場全部納入該公司

⁴農產品的仲介、委託商，係接受生產者或販運商的委託，在批發市場內批售青果、蔬菜給零售者，並從中收取佣金。

統一指揮，初期先辦理臺北地區果菜運銷業務，但實際營運後，發現把全省果菜運銷業務全部納入該公司營運系統，不容易且不切實際，為求名符其實，經73年5月19日該公司股東大會通過改組為「臺北農產運銷股份有限公司」。

3、其後為疏解第一果菜批發市場進貨集散壓力，臺北市政府興建第二果菜批發市場（濱江果菜批發市場），竣工後於74年6月27日委託臺北農產公司經營管理於同年9月2日開業。

(三)農產品市場交易法於70年8月5日制定公布，71年8月6日行政院（71）經字第13389號令自71年9月1日施行，該法第12條、第13條係明定農產品批發市場為公用事業，且其經營主體不得以營利為目的，有關立法理由及沿革說明如下：

1、70年5月30日立法院第67會期經濟、財政委員會第4次聯席會議審查「農產品市場交易法草案」案：

(1) 農產品市場交易法草案第9條及第10條：「農產品批發市場為公用事業，其設置及業務項目，由當地省（市）主管機關規劃，並得編列預算予以補助。前項農產品批發市場設置之規劃，應報請中央主管機關核定。」、「農產品批發市場之經營主體，以合於左列規定之一者為限：一、農民團體。二、農民團體共同出資組織之法人。三、政府及農民團體共同出資組織之法人。四、政府機關出資組織之法人。五、政府、農民團體及農產品運銷業者共同出資組織之法人（第1項）。生產地批發市場之經營以合於前項第1款及第2款規定者為優先（第2項）。」

(2) 時任經濟部次長張訓舜表示：「關於批發市場

是否應開放民營之問題，依本法草案第10條之規定，農產品批發市場之經營主體並未把商人包括於其中，此乃因商人必追求利潤，而既然今日大家均抱怨，農產品生產者收入少，消費者支出又高，如讓商人經營批發市場，必得還要讓商人賺一筆，增加消費者支出減少生產者收入，因此我們只讓農民或政府來經營。」

2、70年6月4日立法院第67會期經濟、財政委員會第8次聯席會議審查「農產品市場交易法草案」案，併案審查程序委員會函送臺南市青果商業同業公會等請願書，經濟部農業司司長陳秋江表示：

(1) 全省10個青果商業同業公會聯名之請願書，係關心農產品市場交易法草案完成立法程序公布實施後，現經營農產品批發業務之青果公會業者無法繼續經營，現有員工全將失業，請求允許民間投資經營果菜批發市場，以增加農產品運銷管道，促進公平競爭，達到迅速交易之目的，建議第10條修正為：「生產地批發市場之經營主體以合於左列規定之一者為限，但都市消費地區不在此限……。」並增訂第3項：「都市消費地區之批發市場之經營，得由民間青果商業團體集資興建果菜市場組織法人經營之。」

(2) 經研析結果略以：

〈1〉草案第10條第1項第5款規定農產品運銷業者可與政府、農民團體共同出資組織法人，經營批發市場，並未排除業者之投資參與；但批發市場因具公用事業性質，不宜由營利業者單獨經營。日本批發市場法第8條規定：「中央批發市場得經農林大臣許可，由地方公共團體開設之。」理由亦同。

〈2〉草案第10條之規定，既不排除業者參與投資經營，而業者團體欲單獨投資經營，則不符合立法原旨，故其建議該條文修正及增訂，請不予採用。

3、70年6月24日立法院第67會期經濟、財政委員會第11次聯席會議審查「農產品市場交易法草案」案：

(1) 呂學儀等立法委員提出將第9條第1項之「當地省(市)主管機關」修正為「各級主管機關」、第1項及第2項之「設置」修正為「設立」、第2項修正為「前項地方主管機關之規劃」，經主席徵得在場委員同意後宣告修正通過，第9條文字為「農產品批發市場為公用事業，其設立及業務項目，由各級主管機關規劃，並得編列預算予以補助。前項地方主管機關之規劃，應報請中央主管機關核定。」

(2) 蘇火燈立法委員表示：「運銷團體以營利為目的，而第10條第1項原列各款除第5款外，皆以照顧生產者與消費者為目的設立的團體，所以本席主張刪除第5款。請問行政院原草案各款是基於什麼原則提出？」經濟部農業司司長陳秋江說明：「第1項所列5款都是目前現存的現象，批發市場的成立是為了照顧生產者與消費者，雖然不排除營業性，但不能以營利為目的，運銷業者是以營利為目的與本法精神不合。」

4、70年6月25日立法院第67會期經濟、財政委員會第12次聯席會議審查「農產品市場交易法草案」案：

(1) 呂學儀等8位立法委員提出第10條修正案如下：「農產品批發市場之經營主體，以合於左列

規定之一者為限：一、農民團體。二、農民團體共同出資組織之法人。三、農民及農產品運銷業者或其團體出資組織之法人。四、政府及農民團體共同出資組織之法人。五、政府機關出資組織之法人。六、政府、農民團體及農產品運銷業者共同出資組織之法人（第1項）。前項法人依公司法股份有限公司規定組織之（第2項）。生產地批發市場之經營以合於第1項第1款及第2款規定者為優先（第3項）。」

- (2) 經濟部農業司司長陳秋江表示：「第10條為限制條文，自由經濟下，本不宜多加限制，但是批發市場非完全以營利為目的，不能放任。……修正案第1項第3款之農民恐無時間參與批發市場，結果可能為運銷業者所利用，而變為純粹由運銷業經營，其一方面為承銷人，一方面為供應人，甚至進而經營批發市場，恐滋流弊。」等語。

5、70年7月13日立法院第67會期經濟、財政委員會第18次聯席會議審查「農產品市場交易法草案」案：

- (1) 駱啟蓮等4位立法委員提出第10條修正案為增加第2項「前項第1款外之經營主體，法人準用公司法股份有限公司規定組織之。」原第2項改為第3項。經主席宣告表決結果，駱啟蓮委員等之修正案通過。
- (2) 惟洪玉欽委員提修正文字「前項批發市場之經營主體除第1款外，其組織準用公司法股份有限公司之規定。」經主席宣告，第10條已經通過，洪委員可以保留在院會的發言權。

6、70年7月16日立法院經濟、財政委員會將審查完

竣之農產品市場交易法草案函請立法院秘書處提報院會討論，審查修正案係將原草案第9條修正改列第12條、第10條修正改列第13條。

- 7、70年7月24日立法院第67會期第47次會議三讀通過農產品市場交易法草案，其中第13條經吳延環委員開協商會並研究後，係提出動議修正文字「農產品批發市場之經營主體，以合於左列規定之一者為限：一、農民團體。二、農民團體共同出資組織之法人。三、政府機關及農民團體共同出資組織之法人。四、農民及農產品販運商共同出資組織之法人。五、政府機關出資組織之法人。六、政府機關、農民團體及農產品販運商共同出資組織之法人（第1項）。批發市場經營主體之組織，除前項第1款外，準用公司法股份有限公司之規定。但批發市場經營主體均不得以營利為目的（第2項）。農產品批發市場之經營以合於第1項第1款及第2款規定者為優先，其合於第4款規定者，不得享有本法第12條、第15條、第17條所定稅捐之免除、政府之補助及土地之取得優待（第3項）。」主席於徵得無異議後宣告，依吳延環委員所提修正意見修正通過。

- (四)從上開條文演進過程可知，原草案規範農產品批發市場認係公用事業，並為防止「農產品運銷業者」獨占或壟斷市場，業者僅能依據原草案第10條第1項第5款，與政府、農民團體共同出資參與經營，因臺灣區果菜運銷股份有限公司已依據公司法成立在前，亦在該草案規範範圍內，均無「經營主體均不得以營利為目的」之文字，該草案引發青果商業同業公會向立法院請願。主管機關經濟部強調草案第10條為限制條文，自由經濟下，不宜多加限

制，但批發市場非完全以營利為目的，不能放任，如讓運銷業者單獨經營，其一方面為承銷人，一方面為供應人，會產生利益衝突，將喪失公用事業之目的，爰該部不同意立法委員所提修正案。然究竟是否讓農產品運銷業者主導修正案，迄至委員會二讀會後均未定案，於院會時召開協商會議討論，由立委吳延環擬定協商草案，將立委原修正案「農民及農產品販運商共同出資組織之法人」納入，惟為強調「批發市場因具公用事業性質，不宜由營利業者單獨經營」之意旨，增列「經營主體均不得以營利為目的」之法文，然論其實際，與一般公用事業如台灣電力股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣自來水公司、中華電信股份有限公司等公用目的事業，並無二致。

(五)農委會與臺北市政府將臺北農產公司視為一般民營公司，其經營管理農產品批發市場無關高權行政或給付行政，僅為單純私法行為。

1、據農委會表示：

(1)公營事業移轉民營條例第3條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過50%者。三、政府與前2款公營事業或前2款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本50%者。」審計法第47條規定：「應經審計機關審核之公有營業及事業機關如左：一、政府獨資經營者。二、政府與人民合資經營，政府資本超過50%者。三、由前2款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本50%者。」按農產品市場交易法第12條第1項規定，

農產品批發市場為公用事業，臺北農產公司既係依該法成立，當屬公用事業，而其中公股持股比例為45.52%，爰參照上開規定意旨，該公司尚非屬公有營業或事業。

- (2) 參照學者見解，公權力行政又稱高權行政，指國家居於統治主體適用公法規定所為之各種行政行為，一般使用之行政作用方式為命令、行政處分或行政契約（公法契約）。給付行政則指有關生活必需品之供給、給與經濟補助、社會救助、社會保險等措施，給付行政之性質，有屬公權力行使而為公法事件者，其行為方式主要為授益行政處分及行政契約，亦有屬私經濟活動而歸於私法範圍者。依農產品市場交易法第13條第1項規定，農產品批發市場之經營主體除第1款所定由農民團體設立者外，均係以成立法人之方式為經營主體，且同條第2項前段復規定，農產品批發市場經營主體均不得以營利為目的，其組織除以農民團體為經營主體之情形外，準用公司法股份有限公司之規定，尚無涉高權行政或給付行政。

2、依臺北市政府說明：

- (1) 臺北農產公司為依農產品市場交易法第13條第1項第6款所定之農產品批發市場經營主體，而依同法第12條第1項規定，農產品批發市場為法定之公用事業，故該公司在性質上為公用事業。
- (2) 依臺北農產公司章程第5條規定公、民股之股份分配，該公司之股權結構公股所占比例並未超過50%，故該公司性質上為民營公司。
- (3) 臺北農產公司係依公司法規定成立之公司組

織，故為私法人而不具有行政主體（即非國家或自治團體）地位，除有受託行使公權力之情事外，性質上並無為高權或給付行為之可能。

(4) 臺北農產公司雖與臺北市政府訂有「臺北市第二果菜批發市場委託經營管理行政契約」，惟該契約各條款均未有授予該公司行使公權力之內容，故該公司於經營農產品批發市場所為經營行為，與行政主體之高權或給付行為無涉，而僅為私法行為。

(六) 本院初步研究認為臺北農產公司具有公用事業性質，依據憲法與農產品市場交易法之規定，負有保障國計民生，確立農產品運銷秩序，調節供需，促進公平交易之規範目的，並非單純私法行為。故有關農產品批發市場人事、財務及業務之管理，農產品市場交易法係授權由中央主管機關農委會以行政命令方式訂定農產品批發市場管理辦法，規範主管機關應考核、檢查臺北農產公司之經營管理，如未依規定辦理，得廢止其經營許可。中央與地方主管機關對臺北農產公司之經營，顯未依法善盡監督責任，致使該公司違背農產品批發市場管理辦法，亂象叢生，引致社會批評，實有不當。

1、按臺北農產公司具有公用事業性質，從事物本質與農產品市場交易法規定，不論其為公營或民營，均須貫徹憲法第142條與第144條規定，達成保障國計民生之基本國策，並按農產品市場交易法第1條規定，實踐「確立農產品運銷秩序，調節供需，促進公平交易」之規範目的，故就農產品批發市場人事、財務及業務之管理，依據農產

品市場交易法第14條規定⁵，授權由中央主管機關農委會以行政命令方式訂定農產品批發市場管理辦法，由行政體系主動監督臺北農產公司之經營管理有無合乎法規範目的，依據該管理辦法第56條規定⁶，主管機關應考核、檢查市場之經營管理，分別予以獎勵或督促改進，若經營不善，依據農產品市場交易法第31條規定⁷，直轄市、縣(市)主管機關得命其改善、整頓，必要時，得報請中央主管機關命其改組、依法合併或廢止其經營許可證。是以，顯非農委會與臺北市政府所稱，僅為單純私法行為，合先敘明。

2、中央與地方主管機關，就臺北農產公司經營亂象，未依法善盡監督責任。

(1) 按農委會105年11月29日發布新聞稿批評臺北農產公司稱「先前颱風天菜價上漲時，臺北農產公司失去衡平菜價的機能，多家媒體報導董事利用職權，在市場內佔地為王、二次交易。近來又頻遭議員指出，總經理韓國瑜濫發獎金，不僅危害公司股東權利，更有違反公司法和公司章程的疑慮。代理董事長的兒子、媳婦、姪女和姪兒，均在臺北農產公司任職，違反農產品批發市場管理辦法第28條⁸禁止『配偶及三

⁵農產品市場交易法第14條規定：「農產品批發市場之籌設，應擬具計畫書報經直轄市、縣(市)主管機關核准後，始得為之。籌設完竣，經營主體須經直轄市、縣(市)主管機關登記並發給許可證後，始得營業。經許可營業後，除報經直轄市、縣(市)主管機關核准者外，非因不可抗力，不得停業、歇業(第1項)。籌設農產品批發市場不依核定計畫辦理者，除有正當理由申經核准者外，由該管直轄市、縣(市)主管機關廢止其核准(第2項)。農產品批發市場人事、財務與業務之管理、市場結餘之用途與其處理、停止承銷人交易期間、廢止承銷人許可證及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之(第3項)。」

⁶農產品批發市場管理辦法第56條規定：「主管機關應定期及不定期派員輔導、考核、檢查市場之經營管理，分別予以獎勵或督促改進。」

⁷農產品市場交易法第31條規定：「農產品批發市場經營不善者，直轄市、縣(市)主管機關得命其改善、整頓；必要時，得報請中央主管機關命其改組、依法合併或廢止其經營許可證。」

⁸農產品批發市場管理辦法第28條規定：「市場不得進用經營主體負責人、經理人及市場主任

親等內血親或姻親為職員』的規定，造成社會大眾對身為公用事業的臺北農產公司多有批評。」云云。

(2) 依據農產品批發市場管理辦法第28條規定，市場不得進用經營主體負責人、經理人及市場主任之配偶及三親等內血親或姻親為職員。臺北農產公司於101至104年所進用職員中，陳○陽、陳○松、陳○伊、張○儒、張○純等5人確實分別為該公司董事陳益宗、塗秀英三等親關係人，其中陳○陽於105年12月8日辭職，其餘4人遭該公司於106年1月1日解僱，嗣因張○純係任職後由於婚姻關係始生直系姻親一親等之身分，於106年4月12日回聘。查農委會同時身兼農產品市場交易法之中央主管機關與臺北農產公司之大股東，竟不循正途在體制內整頓風紀，反而將臺北農產公司的違紀狀況訴諸媒體，凸顯該會內部之矛盾衝突，已經導致該會不能依法行政之地步，實應檢討。

(七) 綜上，臺北農產公司係依據63年2月14日行政院院長蔣經國指示以「維護農產品運銷秩序，調節供需，促進公平交易」之公益目的，函頒「籌設全臺性農產運銷公司方案」，而由臺北市政府為主辦單位、臺灣省政府為協辦單位而成立，其事物本質與法律規範均係公用事業之性質，然中央與地方主管機關僅將其視為一般民營公司，未善盡監督責任，顯有違失，亟待改進。

二、農委會為規避公司法第27條規定，同意該會農糧署會計室主任劉光華以自然人身分兼任臺北農產公司監

之配偶及三親等內血親或姻親為職員。前項市場經營主體負責人：在農會、漁會為理事、監事、總幹事；在合作社為理事、監事；在股份有限公司為董事、監察人。」

察人，除逸脫公司法規範意旨外，與公務員服務法禁止經營商業之規範或未盡相符，相關法令解釋與執行，自應分別由行政院與考試院督促所屬儘速檢討改進，俾符依法行政原則。

- (一)按公司法第27條規定：「政府或法人為股東時，得當選為董事或監察人。但須指定自然人代表行使職務（第1項）。政府或法人為股東時，亦得由其代表人當選為董事或監察人。代表人有數人時，得分別當選，但不得同時當選或擔任董事及監察人（第2項）。第1項及第2項之代表人，得依其職務關係，隨時改派補足原任期（第3項）。對於第1項、第2項代表權所加之限制，不得對抗善意第三人（第4項）。」其立法理由略以，公司法第27條針對「法人及政府股東當選公司董事或監察人」之職務行使者，因未規定「不得由其代表人同時當選或擔任公司之董事及監察人」導致諸多公司經營陷入「董監狼狽為奸」謬誤，公開發行股票公司若有上述情狀者，對於市場經濟之秩序侵害頗甚。遂據此修訂公司法第27條，同時修訂證券交易法第26條之3等語，是則，公司法並無區分法人與政府之不同，其意在避免董監事之來源代表「共同利益」妨害公司治理，侵害股東權益，合先敘明。
- (二)本案引致外界質疑之主要爭議在於農委會農糧署會計室主任劉光華以自然人身分擔任監察人，是否符合公務員服務法之規定，有無規避公司法第27條規定一節。雖農委會與銓敘部認為臺北農產公司係屬農產品市場交易法之公用事業，其經營主體均不得以營利為目的，故並無違反公務員服務法第13條所定「禁止公務員經營商業」之義務，其等各自說法分別詳述如下：

- 1、據農委會表示，臺北農產公司為民營型態，但依農產品市場交易法第12條及第13條規定屬公用事業，且不得以營利為目的。劉光華擔任臺北農產公司監察人，係以自然人身分兼職，並由其簽名提出「公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務申請書」，爰其兼職為公務員服務法第14條之2及公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法規範範疇，且該項兼職業經機關首長許可，符合相關規定等語。
- 2、據銓敘部106年8月11日部法一字第1064251271號函復本院說明略以，公務員服務法第13條第2項、第14條之2第1項及第14條之3規定，公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人；兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，無論是否受有報酬，均應經服務機關許可（機關首長應經上級主管機關許可）。銓敘部93年1月19日部法一字第0932320155號令略以，農產品市場交易法第12條第1項及第13條第2項規定，農產品批發市場為公用事業，且其經營主體均不得以營利為目的，準此公務員兼任農產品批發市場（含經營主體準用公司法股份有限公司規定）相關職務，應依公務員服務法第14條之2及第14條之3規定辦理。臺北農產公司係依農產品市場交易法第13條第1項規定成立，故公務員得否擔任該公司監察人，應視其是否受有報酬，分別依公務員服務法第14條之2或第14條之3規定辦理，亦即均須經服務機關審酌實際情形及相關規定許可之（機關首長應經上級主管機關許可）。
- 3、綜上，上開兩機關見解係以「農產品市場交易法

第12條第1項及第13條第2項規定，農產品批發市場為公用事業，且其經營主體均不得以營利為目的，故公務員以自然人名義兼任農產品批發市場（含經營主體準用公司法股份有限公司規定）相關職務非屬經營商業，應依服務法第14條之2及第14條之3規定辦理。」固非無見，然是否確與相關法令函釋合致，本院自應詳加檢視。

(三)法務部認為臺北農產公司係公職人員利益衝突迴避法第3條規定「營利事業」適用範圍，其認為臺北農產公司因屬所得稅法第11條所稱之「營利事業」，而與農產品市場交易法第13條第2項不得以營利為目的相牴觸，且非屬農民團體，僅能參照農產品市場交易法相關規定辦理。

1、106年4月5日法廉字第10600318480號：「公職人員利益衝突迴避法第3條規定，係考量公職人員本人、其配偶、共同生活家屬或二親等以內親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人營利事業與公職人員本人具有相當密切財產上利害關係，故亦有將之列為關係人之必要，與該營利事業負責人、董事、監察人或經理人實際業務負責內容或是否於該營利事業處理買賣採購業務無涉。」

2、法務部法政決字第0970183648號函⁹稱：「農產品市場交易法規定，農民團體之定義，係指依法組

⁹法務部97年11月27日法政決字第0970183648號函復臺北市市場處，就公職人員利益衝突迴避法第3條第4款規定公職人員及其配偶、親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之「營利事業」，屬於公職人員之關係人範圍，該法所謂「營利事業」是否包括臺北農產公司，其稱：1.按公職人員、其配偶、家屬及二親等以內親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業，為公職人員之關係人，公職人員利益衝突迴避法第3條第4款定有明文。次按依農產品市場交易法規定，農民團體之定義，係指依法組織之農會、漁會及農產品生產運銷合作社，並不包括公司在內；農產品批發市場經營主體改組為公司後，既非農民團體範圍，即與一般營利法人無異，財政部74年1月7日台財稅字第10167號函釋可稽。是以臺北農產公司按其設立登記之組織、營業項目等，應屬所得稅法第11條所稱之營利事業，且其歷年亦均已辦理營利事業所得稅結算申報在案。至臺北漁產運銷股份有限公司及臺北畜產運銷股份有限公司其性質

織之農會、漁會及農產品生產運銷合作社，並不包括公司在內；農產品批發市場經營主體改組為公司後，既非農民團體範圍，即與一般營利法人無異，財政部 74 年 1 月 7 日台財稅字第 10167 號函釋可稽。是以臺北農產公司按其設立登記之組織、營業項目等，應屬所得稅法第 11 條所稱之營利事業，且其歷年亦均已辦理營利事業所得稅結算申報在案。至臺北漁產運銷股份有限公司及臺北畜產運銷股份有限公司其性質與臺北農產公司類似，參酌前揭規定，亦為營利事業。」

- 3、法務部（76）法參字第 6542 號函：「查農產品市場交易法第 13 條第 2 項後段規定農產品批發市場之組織，除農民團體外，準用公司法股份有限公司之規定，實務上其設立登記均由公司主管機關依公司法規定程序辦理，參照農產品市場交易法第 14 條第 1 項規定意旨，其申請設立登記，似仍應先經目的事業主管機關許可。」
- 4、綜上，法務部就公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 4 款¹⁰有關「營利事業」認為臺北農產公司係屬所得稅法第 11 條所稱之營利事業，而非「農民團體」，因農產品市場交易法第 13 條第 2 項明文規

與臺北農產公司類似，參酌前揭規定，亦為營利事業。2. 另加值型及非加值型營業稅法第 8 條第 1 項第 11 款規定，農會、漁會、商業會、工業會依法經營銷售與會員之貨物或勞務及政府委託其代辦之業務，或依農產品市場交易法設立且農會、漁會、合作社、政府之投資比例合計占百分之七十以上之農產品批發市場，依同法第 27 條規定收取之管理費，免徵營業稅，然該規定僅限於符合該款規定之貨物或勞務免徵營業稅，並非銷售全部之貨物或勞務均適用之，亦不能以之作為判斷是否為營利事業之標準，財政部臺北市國稅局 97 年 11 月 20 日財北國稅審一字第 0970238395 號函足參。3. 法務部係針對臺北市市場處指派公職人員擔任臺北農產公司之負責人、董事、監察人或經理人，是否為公職人員利益衝突迴避法所稱關係人所為解釋。

¹⁰公職人員利益衝突迴避法第 3 條規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。四、公職人員、第 1 款及第 2 款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」

定，農產品批發市場之經營主體不得以營利為目的，故非該法適用範圍，「參照」同法第14條規定，須經地方主管機關核准後，始得為之。

(四)本院初步研析認為臺北農產公司係屬公務員服務法第13條第1項規定：「公務員不得經營商業或投機事業。」之禁止規範範疇，例外該當於同條第2項時，得以官股代表之身分擔任該公司董事或監察人。

按法律的解釋是適用法律時的基本前提，除參考機關解釋¹¹外，亦應從立法歷程出發，以法律文義為限制，探求法律事實之本質並就法律邏輯結構、系統及整體法規範的意義之關聯性進行推理，以促使各規範體系之衝突能夠調和，以闡明法律條文的真正涵義¹²，有關臺北農產公司是否為農產品市場交易法適用對象，公務員以自然人擔任監察人有無違反公務員服務法禁止經營商業之義務，本院從：1. 公務員服務法第13條規範定性與內涵。2. 營利與非營利組織之法律體系架構。與3. 農產品市場交易法第13條第2項不得以營利為目的之規範目的等加以檢討，分別研析如下：

1、依據公務員服務法第13條之規範理論與實務，應禁止以「自然人」身分擔任公司負責人。

(1)按公務員服務法第13條前段規定：「公務員不得經營商業或投機事業。」所謂經營商業，係指作為商業之負責人、發起人、監察人、經理人、董事、顧問等，從學理上禁止經營商業義務之規範目的係為1. 職務專注義務¹³ 2. 公正確

¹¹係指由國家機關依據法律所賦予的權限，解釋法律條文的涵義。國家機關就法律所表示的見解，具有一定的拘束力，機關或人民違反解釋的行為，將構成違法的效果，通常有立法、司法與行政解釋等。

¹²黃茂榮，法學方法與現代民法，臺大法學叢書32，1987年9月增訂再版，頁261-306。

¹³見田中館 照橘，セミナー公務員法—学説・判例を中心に，昭和60年3版，ぎょうせい，頁

保義務與3. 公務品質維持義務。至於何謂「商業」則必須從該法規範目的與實務演進加以探討。

(2) 司法與行政實務解釋：

〈1〉司法院看法

《1》31年1月28日院字第2291號函：「公務員服務法第13條所稱私營商業及經理疑義。一、官商投資合辦之銀行或其他公司，係屬私法人，其所營之商業自為公務員服務法第13條所稱之私營商業。」

《2》司法院32年3月21日院字第2493號函：「公務員服務法第13條第1項所稱之商業，係包括農工礦事業在內，公務員兼任此項實業公司之董監事，不得謂非違反該條項之規定，惟兼任公營事業機關或特種股份有限公司代表官股之董事、監察人，依同項但書規定，則不在禁止之列。至受有生活費之黨務工作人員，非本法所稱之公務員，不適用該條項之規定。現任官吏不得充任民營實業公司董監事。現任官吏當選民營實業公司董監事雖非無效，但如充任此項董監事，以經營商業或投機事業，即

193-201。上記規定の趣旨としては、1 職務専念義務との関係、2 職務の公正の確保、3 職員の品質の維持があります。職務専念義務との関係について、「職員は、職務の遂行に当たっては全力をあげてこれに専念しなければならないものであり（地公法第30条）、また、その勤務時間および職務上の注意力のすべてをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないものである（地公法第35条）。」（『地方公務員月報 平成元年12月号』自治省公務員課編 15頁）とされています。職務の公正の確保について、「職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務するものであり（地公法第30条）、職務の遂行に当たっては特定の利益に偏することなく、常に中立かつ公正でなければならない。」（『地方公務員月報 平成元年12月号』自治省公務員課編 15から16頁）とされています。職員の品質の維持について、「職員は、職の信用を保持し、職全体の名誉を維持しなければならない（地公法第33条）。」（『地方公務員月報 平成元年12月号』自治省公務員課編 16頁）とされています。

屬違反公務員服務法第13條第1項之規定。」

《3》是則，司法院將「商業」解釋為包括農工礦事業在內，以及官商投資合辦之銀行或其他公司等私法人。

〈2〉銓敘部看法

《1》銓敘部51年8月23日51銓參字第12350號函：「公務員得否兼任公民營營利事業（公司）職務。公務員不得經營商業或除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務，公務員服務法第13、14兩條已有明定。案內臺灣證券交易所股份有限公司既屬一民營之商業機構，倘以現任公務人員身分受聘為該公司之評議委員，而該評議委員雖非直接執行業務，唯揆其立法原意，似非所宜。」

《2》銓敘部86年4月23日86台法二字第1426377號書函：「1. 公務人員得依法兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人，餘其他職務，皆不得兼任。一、公務員服務法第13條第2項規定：「公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。」2. 屏東縣琉球鄉公所擬籌設之公營事業「琉興有限公司」，其組織規程並非上開公務員服務法第13條第2項規定之「法律」，且公務員除僅得依法兼公營事業機關或公司代表官股之「董事」或「監察人」，餘其他職務，公務員皆不得兼任。」

《3》是則，公民營之營利事業即為公務員服務

法第13條之「商業」。

(3) 我國禁止經營商業義務，從比較法以觀，為禁止擔任「法規範形式」之「營利事業」負責人。

〈1〉日本國家公務員法第103條規定¹⁴：「職員不得兼任以經營商業工業金融業或其他私人營利事業（以下稱為營利事業）為目的之公司或其他團體之幹部、顧問或評議員職務，或自為營利事業……」地方公務員法第38條規定¹⁵亦同。國家公務員法第104條規定¹⁶：「職員接受報酬，兼任營利事業以外之事業團體之幹部、顧問或評議員職務或從事事業或執行事務者，須經內閣總理大臣及該職員所屬機關首長之許可。」

〈2〉日本實務上將禁止經營商業界定為，經營以

¹⁴國家公務員法第103條（私企業からの隔離）：「職員は、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下営利企業という。）を営むことを目的とする会社その他の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、又は自ら営利企業を営んではならない（第1項）。前項の規定は、人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合には、これを適用しない（第2項）。営利企業について、株式所有の関係その他の関係により、当該企業の経営に参加し得る地位にある職員に対し、人事院は、人事院規則の定めるところにより、株式所有の関係その他の関係について報告を徴することができる（第3項）。人事院は、人事院規則の定めるところにより、前項の報告に基づき、企業に対する関係の全部又は一部の存続が、その職員の職務遂行上適当でないと認めるときは、その旨を当該職員に通知することができる（第4項）。前項の通知を受けた職員は、その通知の内容について不服があるときは、その通知を受領した日の翌日から起算して三月以内に、人事院に審査請求をすることができる（第5項）。第九十条第三項並びに第九十一条第二項及び第三項の規定は前項の審査請求のあつた場合について、第九十二条の二の規定は第四項の通知の取消しの訴えについて、それぞれ準用する（第6項）。第五項の審査請求をしなかつた職員及び人事院が同項の審査請求について調査した結果、通知の内容が正当であると裁決された職員は、人事院規則の定めるところにより、人事院規則の定める期間内に、その企業に対する関係の全部若しくは一部を絶つか、又はその官職を退かなければならない（第7項）。」

¹⁵地方公務員法第38條：「職員は、任命権者の許可を受けなければ、営利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の規則）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。」

¹⁶國家公務員法第104條（他の事業又は事務の関与制限）：「職員が報酬を得て、営利企業以外の事業の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、その他いかなる事業に従事し、若しくは事務を行うにも、内閣總理大臣及びその職員の所轄庁の長の許可を要する。」

營利為目的之私企業之公司或其他團體，包括基於商法成立之無限公司、兩合公司與股分有限公司；基於有限公司法成立之有限公司及其他營利行為之社團。但農會、漁會、林業協會、合作社等。雖有實質類似營利企業之行為，因其規制組織之法律，非以營利為目的，而其社員未受有報酬，不該當於「其他營利行為之社團」，至於所謂經營係指擔任負責人，包括董事與監察人或其他具有相當支配力之地位之人員。¹⁷

〈3〉法國國家公務員法第25條規定¹⁸：「公務員應奉獻其職業活動之全部於其受任之工作，公務員不得以其職銜從事營利性之私人活動，上開禁止之例外應由諮政院以命令定之（第1項）。公務員不得以自己之名義或利用他人之名義，於其所屬機關監督之企業或於與該企業往來關係中，獲取利益以喪失獨立自主性（第2項）。」是則，界定為營利性的私人活動。

〈4〉韓國國家公務員法第64條規定¹⁹：「公務員不得從事公務外以營利為目的之營務，且未經

¹⁷見田中館 照橋，セミナー公務員法—学説・判例を中心に，昭和60年3版，ぎょうせい，頁196-197，「營利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他団体」には、商法に基づいて設立される合名会社、合資会社及び株式会社をはじめ、有限会社法に基づく有限会社、その他営利行為を業とする社団も含まれる。しかし、農業協同組合、水産業協同組合、森林組合、消費生活協同組合等は、実質的には営利企業類似の行為も行っているが、それぞれを規制する法律で営利を目的とはしないとされているため、ここでいう「その他団体」には該当しないと解されている（行政事例昭和26年5月14日地自公発第203号）ので、報酬を受けないで、役員になることは差支えない。（『地方公務員月報平成元年12月号』自治省公務員課編，16頁）とされています。「役員」とは、株式会社での取締役、監査役のような業務の執行または業務の監査について責任を有する地位にある者及び、これらの者と同等の権限または支配力を有する地位にあるものをいう。（『地方公務員月報平成元年12月号』自治省公務員課編，17頁）とされています。

¹⁸吳庚等，公務員基準法之研究，行政院研究發展考核委員會，79年4月版，頁559。

¹⁹吳庚等，公務員基準法之研究，行政院研究發展考核委員會，79年4月版，頁625。

所屬機關許可不得兼職(第1項)。第1項所稱營利目的之業務範圍，由國會規則、大法院規則或大統領令規定之(第2項)。」

2、從營利與非營利組織之法律體系規範架構而論，臺北農產公司確屬「營利法人」。

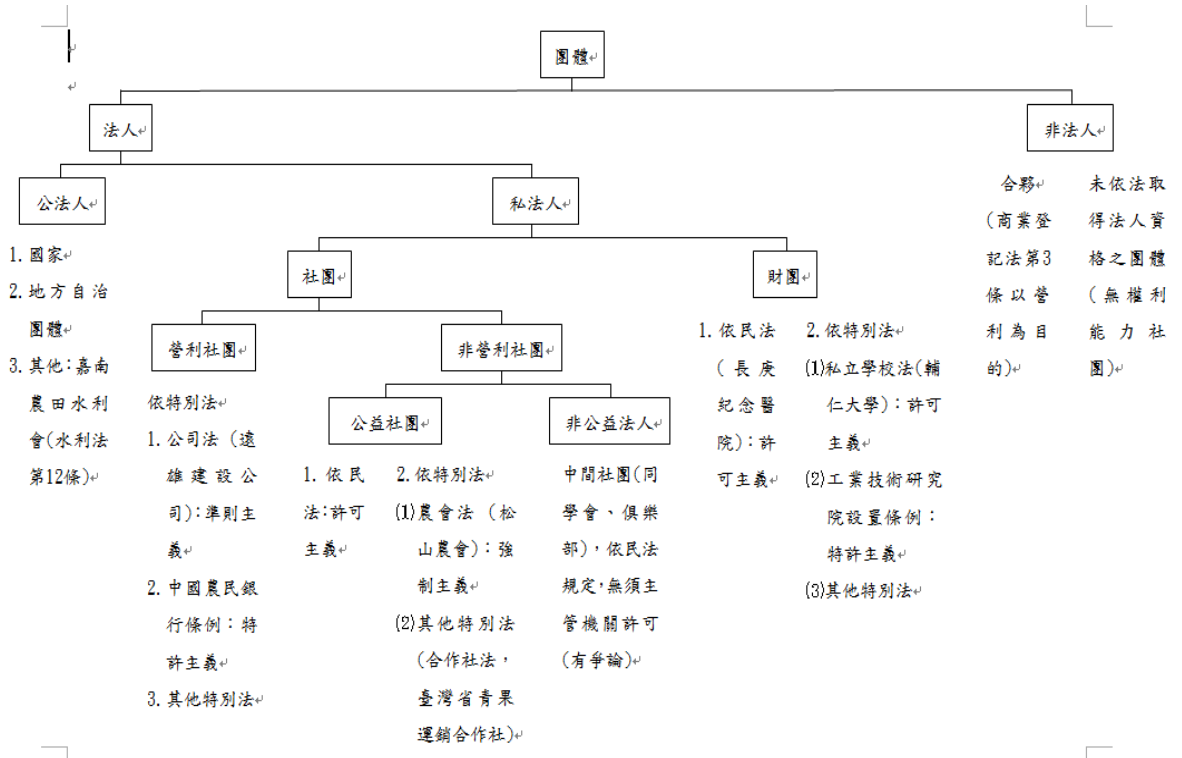
(1) 民法上的法人以其設立的基礎為標準，可區分為社團法人與財團法人，社團法人以人為基礎，結合社員的組織，組織本身與社員分離，除應負擔出資外，不負清償責任。主要有農會、公會、商會；至於營利社團以獲取財產為目的，其設立應依公司法規定，而財團法人係集合財產之組織，為達成一定公益目的而加以管理運用，財團並無組成分子的個人，不能有自主的意思，必須設立管理人，依據捐助目的忠實管理財產²⁰，以維護公益。另從法人目的事業為標準，可區分為公益法人及營利法人，與學理上既非公益，也非營利性質的中間社團。公益法人即以社會全體利益為目的之法人，其與營利法人區分判斷標準即「是否將利益分配給社員」²¹，而營利法人即以社員利益為目的之法人，主要為公司、銀行等，所謂營利係將社團所獲取的經濟利益分配於社員，縱將部分收益給予社員，其餘大部分為公益而支出，仍是營利法人²²。至於學理上中間社團係指既非公益又非營利為目的者，例如同鄉會、同學會等，然按民法第46條規定，必須以公益為目的之社團，始能登記為社團法人，在觀念上有無中間

²⁰法規範目的與實際往往差距很大。

²¹施啟揚，民法總則，90年增訂10版，頁118。

²²施啟揚，民法總則，90年增訂10版，頁118。

社團，在實定法上確實有所疑問。



參照王澤鑑民法實例研習叢書(二): 民法總則頁116體系表 增補

10

(2) 按公司法第1條規定：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。」若依據上開法規體系，不因其是否為公用事業有所不同，亦即以公司法規定縱將部分盈餘分配股東，其餘大部分為公益而支出，仍是營利事業，從而首揭公用事業，大多以公司型態組織，均為營利法人，準此，臺北農產公司係依公司法規定成立，按法人之法規範體系，自應劃歸為營利法人較為妥當，此亦為法務部主張臺北農產公司係公職人員利益衝突迴避法第3條規定「營利事業」適用範圍之法律理由，但該主張因與農產品市場交易法第13條第2項所定農產品批發市場之經營主體均不得以營利為目的有衝突，爰以反對解釋之方式

認為不能「適用」農產品市場交易法之規定，有關「申請設立登記」僅能「參照」農產品市場交易法第14條第1項規定，由地方主管機關核准，然與上開臺北農產公司之設立沿革與農產品市場交易法之立法規範意旨，恐有未盡相符之虞，似仍有研求之餘地。

3、農產品市場交易法第13條第2項不得以營利為目的之文義，應依據立法解釋，就其文意為「目的性限縮」而與公司法第1條所定以營利為目的相互合致，方合乎法律解釋正確方法。

(1) 公務員服務法主管機關銓敘部，適用農產品市場交易法「同一法源」，僅因所為經營行為之階段不同，就公務員服務法第13條第1項「禁止商業義務」為不同認定，違反體系解釋之法律解釋方法。

〈1〉銓敘部90年12月12日90法一字第2091802號書函：「公務員不得擔任臺灣省青果運銷合作社社員代表。依臺灣省青果運銷合作社章程規定之社員及社員代表資格條件觀之，社員及社員代表應負共同運銷之義務，為公務員服務法第13條第1項所稱經營商業，公務員應不得為之。」此解釋認為臺灣省青果運銷合作社社員與社員代表有共同運銷行為，公務員擔任為「經營商業」。

〈2〉銓敘部93年1月19日部法一字第0932320155號函：「依公務員服務法(以下簡稱服務法)第14條之2及第14條之3規定，公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，無論是否受有報酬，應經服務機關許可(機關首長應經上級主管機關許可)。復依農產品市場交易

法第12條第1項及第13條第2項規定，農產品批發市場為公用事業，且其經營主體均不得以營利為目的。準此，公務員兼任農產品批發市場(含經營主體準用公司法股份有限公司規定)相關職務，應依服務法第14條之2及第14條之3規定辦理。本部74年6月10日74臺銓華參字第25886號函、85年6月29日臺中法二字第1319431號書函、85年11月6日臺法二字第1377713號書函、85年11月20日臺法二字第1379880號書函、86年7月14日86臺法二字第1476172號書函、90年4月19日法一字第2017800號函及本部歷次函釋與上開解釋未合部分，均自即日起停止適用。」此解釋則以農產品市場交易法第12條第1項及第13條第2項規定，農產品批發市場為公用事業，且其經營主體均不得以營利為目的，直接認為公務員兼任相關職務，非經營商業。

〈3〉惟查，從法律體系²³與實務通說，向來界定合作社組織為非營利社團與公司以營利為目的有別，故如前揭日本實務上就農會、漁會、林業協會、合作社等，雖有實質類似營利企業之行為，因其規制組織之法律，非以營利為目的，而其社員未受有報酬，不該當於「其他營利行為之社團」。然按上開銓敘部解釋，將臺灣省青果運銷合作社因農產品市場交易法第2章規定農民團體為共同運輸行為，即無

²³合作社法第1條規定：「為健全合作制度，扶助推展合作事業，以發展國民經濟，增進社會福祉，特制定本法（第1項）。本法所稱合作社，指依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體（第2項）。」

視合作社法與法人規範體系為「非營利組織」，而將公務員擔任社員或社員代表視為經營商業；反之就法人經營農產品批發市場，亦僅因農產品市場交易法第12條第1項及第13條第2項規定，農產品批發市場為公用事業，且其經營主體均不得以營利為目的，即將同一法源之第3章批發交易當作非營利行為，無視原法人營利之組織型態，將公務員擔任負責人認為係非經營商業。如此見解倘若可採，將如何解釋在「同一法源」下，因所為經營行為之階段不同，而就公務員是否違反「禁止商業義務」為不同認定？如此勢將造成規範體系矛盾，使法律喪失安定性與可預測性，並且易成為權力之扈從，自難以贊同。

(2) 農產品市場交易法第13條第2項規定不得以營利為目的，並無使臺北農產公司不得依據公司法分配股東盈餘與紅利，該公司從成立迄今均發放股息，而與其他公用事業如中國鋼鐵股份有限公司、中華電信股份有限公司等公司性质並無二致，自為營利事業。

〈1〉揆諸農產品市場交易法之立法過程，所謂農產品市場交易法第13條第2項不得以營利為目的，僅為強調「批發市場因具公用事業性質，不宜由營利業者單獨經營」之意旨，與一般公用事業並無二致，除參考其立法解釋外，就其文意應為「目的性限縮」始不與公司法第1條營利為目的相互衝突。故臺北農產公司若不以營利為目的，何以事實上仍得依據公司法規定為分配紅利與股東股利，故依

據上開法規範體系，不因其是否為公用事業有所不同，亦即以公司法規定縱大部分為公益而支出，而將部分盈餘分配股東，仍應認定為營利事業，準此，臺北農產公司係依公司法規定成立，按法人之法規範體系，自應認定為營利法人。

〈2〉再查，臺北農產公司章程第37條規定：「本公司年度如有淨利，應提撥7%為員工酬勞，並提撥不超過前開獲利數額之3%為董事及監察人酬勞金。但公司尚有累積虧損時，應預先保留彌補數額。」第37條之1規定：「本公司年度總結算如有盈餘，應先提繳稅款、彌補累積虧損，次提10%為法定盈餘公積及其他法令規定之特別公積金，其餘除派付股息外，剩餘部分得加計以前年度未分配盈餘為累積未分配盈餘，依據有關法令擬具盈餘分配案經董事會送股東會核定之。」其事實上亦派付股息如下表，而與其他公用事業如中國鋼鐵股份有限公司、中華電信股份有限公司等公司性質並無二致。

臺北農產公司101至105年股息發放情形

單位：新臺幣元

年度	股息	按股本加發5%股息	合計
101	18,979,200	0	18,979,200
102	18,979,200	0	18,979,200
103	18,979,200	0	18,979,200
104	18,979,200	9,489,600	28,468,800
105	18,979,200	9,489,600	28,468,800

資料來源：臺北市政府

4、綜上，臺北農產公司係屬公務員服務法第13條第

1項規定：「公務員不得經營商業或投機事業。」之禁止規範範疇，例外該當於同條第2項時，得以官股代表之身分擔任該公司董事或監察人。

(五)據上論結，農委會確為規避公司法第27條規定，同意該會農糧署會計室主任劉光華以自然人身分兼任臺北農產公司監察人，除逸脫公司法規範意旨外，並與公務員服務法禁止經營商業之規範未盡相符，相關法令解釋與執行自應分由行政院與考試院督促所屬儘速檢討改進，以符依法行政原則。

三、農委會推薦農糧署會計室主任劉光華以自然人身分兼任臺北農產公司監察人，就其監察人之職務執行固有公務員服務法之適用，然農委會就命令適法性未予書面下達，劉光華就有疑義之命令未予配合，尚無悖離公務員服從義務；另臺北農產公司現行官股代表與總經理派任是否適當，並確能配合主管機關政策之執行，猶有疑義，其相關制度似仍有檢討空間。又有關農委會命劉光華召集股東會一節，該會相關決策有異於一般文官體系之行政流程，遭劉光華認係違法命令，引致爭議，確有失當之處。

(一)農糧署會計室主任劉光華以自然人身分兼任臺北農產公司監察人辭職始末：

1、劉光華經農委會推薦以自然人身分當選臺北農產公司第11屆（常務）監察人，任期自103年7月1日起至106年6月30日止，此有農委會103年6月24日農人字第1030717462號函、農糧署同年9月9日簽，及該署人事室同年7月8日簡簽等影本附卷可稽。臺北農產公司第10屆董事23席、常務董事7席，董事長係由常務董事推選，總經理則為董事長提名經董事會同意任命。其後因政黨輪替官派2席常務董事請辭，臺北市長柯文哲再於梅姬

颱風襲臺時，撤換臺北農產公司前董事長許長仁，遂於補選3席常務董事，105年10月26日選出臺北市政府推派的林秋慧、農委會推派劉聖鴻，及張派的雲林縣農會總幹事簡明欽擔任。農委會對此認為因董事會與常務董事會，結構不符合官股既有股權比例，導致官股的制衡機制喪失，業長期遭到特定勢力掌控。則於105年11月29日新聞稿²⁴以臺北農產公司徇私舞弊情形嚴重，有迫切改革之必要，為澈底解決臺北農產公司目前亂象，將由監察人發動股東大會重新改選董監事、常務董事及董事長。

2、105年11月29日下午5時30分劉光華接獲農委會劉聖鴻（主委室秘書，兼任臺北農產公司常務董事）電話才知悉當日農委會發布新聞稿欲由監察人發動股東大會一事，且劉聖鴻告知農委會加臺北市政府加支持官股之陳振輝董事，已逾半數董事席次，其於6時56分Line劉聖鴻，建議應避免

²⁴農委會新聞稿「解決臺北農產公司亂象，應由監察人發動股東大會重新改選董監事」內容為：「有鑑於臺北農產公司近來先後被立委與議員踢爆未經董事會同意濫發獎金與任用私人等情事，顯見臺北農產公司內徇私舞弊情形嚴重，有迫切改革的必要。為澈底解決臺北農產公司目前的亂象，農委會認為，應由監察人發動股東大會重新改選董監事、常務董事及董事長。農委會指出，先前颱風天菜價上漲時，臺北農產公司失去衡平菜價的機能，多家媒體報導董事利用職權，在市場內佔地為王、二次交易。近來又頻遭議員指出，總經理韓國瑜濫發獎金，不僅危害公司股東權利，更有違反公司法和公司章程的疑慮。代理董事長的兒子、媳婦、姪女和姪兒，均在臺北農產公司任職，違反農產品批發市場管理辦法第28條禁止『配偶及三親等內血親或姻親為職員』的規定，造成社會大眾對身為公用事業的臺北農產公司多有批評。其次，臺北農產公司雖為民營型態，但屬公用事業，官股占45.52%（農委會與臺北市政府各占22.76%），公司董事會總計23席，農委會5席，臺北市政府6席，各級農會6席，青果運銷合作社2席，其他民股4席。另外若從常務董事的結構來看，各級農會持股僅占24.79%，卻在7席常董中占了3席。在現有的董事會與常務董事會，結構不符合官股既有股權比例的情況下，導致官股的制衡機制喪失。臺北農產公司的經營權理應合理反映公用事業的特性以及持股的比例，而非長期遭到特定勢力掌控。農委會指出，後續臺北農產公司與政府之續約及市場改建，涉及廣大農民與消費者權益至鉅，需要中央及地方政府大力支持，倘若董事長及總經理非由官股選任，未來在各方面業務的推進，恐難以順利進行。為解決諸多紛擾，應由監察人發動股東大會重新改選董監事、常務董事及董事長。上述意見均為與臺北市政府之共識，並且在臨時股東大會將召開改選之際，農委會與臺北市政府的官股董事將不出席11月30日之董事會及常董會。」

公司法第23條情事及減緩外界對該會的負面爭議。

3、105年12月1日劉光華接獲農糧署蘇副署長簡訊通知當日下午6時至陳副主委室，其準時與會。參加人員包括農委會陳副主委、翁副主委、劉聖鴻、農糧署翁主秘、經濟部商業司李司長及律師等人；其依公務員服務法第2條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」規定，就由其以自然人擔任監察人身分發動股東大會陳述意見如下：

- (1) 監察人應超然獨立行使職權，秉持行政中立依法行政。
- (2) 公司法第220條規定必須符合董事會不為召集或不能召集股東會、為公司利益、必要時等3要件。
- (3) 新聞稿內容並無公司法第220條適用之理由：
 - 〈1〉公股董事全體不出席董事會，係依指示不出席，並非公司不召開董事會。
 - 〈2〉補選常務董事致官股常務董事未過半，依公司105年10月26日第11屆第11次董事會會議紀錄，癥結係官股董事未據理力爭訴諸票選產生。
- (4) 劉聖鴻稱掌握農委會加臺北市政府加支持官股之陳振輝董事已逾半數董事席次，自可循公司法第172條之1規定，由官股董事於105年11月30日之董事會提案要求召開股東臨時會，或依公司法第173條規定，由官股董事記明提議事項及理由，請求董事會召開股東臨時會。
- (5) 監察人在執行職務之範圍內，亦為公司負責

人，此為公司法第8條第2項所明定，故如因此造成公司損害，公司得依公司法第23條要求損害賠償，本事件如不符合公司法第220條之規定要件，而由監察人逕行召開股東會，不僅違法且須承擔法律責任。

惟在場人員未明確答覆，陳副主委亦未做任何結論及裁示，且無會議紀錄或出具書面指示，故其請求回去思考如何處理較為妥適，當時長官並無意見。

- 4、105年12月1日晚上10時42分劉光華接獲農糧署蘇副署長簡訊：「主委剛來電，請您勿將辭職書寄出，避免引起紛爭，至於要求妳以監察人身分召開臨時股東大會一事，主委並不知情，可再商議。」
- 5、105年12月7日下午6時30分農糧署蘇副署長轉達與曾銘宗立法委員會談內容，劉光華報告倘由監察人召開股東會，依公務人員保障法及公務人員訴訟輔助辦法規定，請長官以書面指示。晚上10時12分劉光華接獲農糧署蘇副署長簡訊：「署長來電轉達陳副主委指示，由監察人發動股東大會一事決定取消，請您安心上班，無需再掛慮。」
- 6、105年12月8日下午6時30分，農糧署蘇副署長轉達陳副主委來電指示，該署翁主秘亦在場，請劉光華速就以自然人擔任監察人身分召開股東會或辭去該公司監察人職務兩者，做一選擇，其再次請求由該管長官書面指示，做為召開股東會依據，嗣後如有訴訟之情事，才屬執行公務，其之權益才能獲得保障。劉光華因未接獲長官書面指示，故選擇辭去監察人職務，並由農糧署蘇副署長向陳副主委報告其之選擇，105年12月8日晚上

其將辭職書寄至臺北農產公司，9時21分以簡訊報告陳副主委：「職已傳真監察人辭職書至臺北農產公司總經理辦公室，並以快捷寄出辭職書紙本，再次銘謝長官諒解及成全。」9時46分獲陳副主委回覆：「光華主任，辛苦您了，我們明天會有新聞稿主動說明，不會再發動任何動作了。」

- 7、農委會於105年12月13日發布新聞稿「劉光華未善盡北農監察人職責，已請主計總處調為非主管職，有關劉稱受到施壓部分，移送政風調查」指出，近來臺北農產公司運作紛擾頻仍，無法正常發揮公用事業功能，原希望由該會支持之監察人劉光華發動股東大會進行董事會改選，然其對外表示受到很大壓力，堅辭監察人職務；對於官股支持之監察人未能發揮功能、善盡監督公司治理職責，該會已請主計總處先將其調整為非主管職務，並就其所稱受到外界壓力是否牽涉不法，送請政風單位介入瞭解等語。

(二)農委會政風室報告結論與銓敘部就公務員以自然人身分擔任臺北農產公司監察人是否適用公務員服務法，其意見似不一致。

- 1、按農委會政風室提出之「行政院農業委員會農糧署前會計室主任劉光華以自然人身分擔任臺北農產運銷股份有限公司監察人拒絕依公司法第220條召集股東會相關法律責任研析報告」所載，係認劉光華依公司法規定獨立行使監察人職責，並無公務員服務法適用。

(1) 劉光華受農委會支持以自然人身分擔任臺北農產公司監察人，因未具官派代表身分，其依公司法規定獨立行使監察人職責，該會尚難以「不依指示未善盡臺北農產公司監察人職責」

追究其行政或刑事（瀆職、背信）責任。

(2) 劉光華為公職人員利益衝突迴避法所指公職人員，其出任監察人之營利事業（臺北農產公司）屬公職人員利益衝突迴避法第3條所稱「公職人員之關係人」，依據同法第9條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」經清查劉光華擔任臺北農產公司監察人期間，農委會農糧署暨各分署與臺北農產公司並無買賣、租賃、承攬等交易行為，而無違反該條規定之情形。

2、依公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）106年3月28日106公審決字第0059號復審決定書所載略以：「……次查農委會105年11月29日新聞稿略以，北農公司徇私舞弊情形嚴重，有迫切改革之必要。為澈底解決北農公司目前亂象，應由監察人發動股東大會重新改選董監事、常務董事及董事長等語。復查復審人（按：即劉光華）於同年月30日以健康不佳及業務繁忙為由，簽請辭去北農公司監察人兼任職務，陳經農糧署主任秘書翁○○簽擬：『在公司董事會紛擾之際，建議暫緩，留下協助公司恢復常態。』再經署長陳○○批示。此有農委會全球資訊網105年11月29日新聞稿，及復審人同年月30日簽等影本附卷可稽。……再查復審人於105年12月13日就其擔任北農公司監察人兼任職務一案簽：『……八、本署蘇副署長復於本年12月8日下午6點30分，轉達陳副主任委員來電指示，由職以自然人監察人召開股東會或職辭去該公司監察人職務，職再次請求，由該管長官以書面指示，做為召開股東會依

據，嗣後如有訴訟之情事，才屬執行公務，職之權益才能獲得保障，倘未能獲得該管長官書面指示，將辭去監察人職務，職奉示於當日晚上將辭職書寄送該公司……。九、綜上，職被告風險極高，訴訟涉及法律攻防及法官自由心證，未來訴訟程序期日恐為冗長，若無長官書面指示，實無法承擔訴訟風險，故職均遵照長官指示辦理……。』經農委會會計室主任楊○○簽擬：『經與劉主任洽談結果，為減少其業務上之壓力，爰建議調整其職務。』陳經主計總處主計長朱○○批示：『如擬，請楊主任協調辦理劉主任調遷事宜。』此亦有復審人105年12月13日簽影本附卷可稽。……主計總處翌日簽辦復審人系爭調任案略以：『……查目前各級主計機構薦任第九職等至簡任第十職等非主管職缺，僅有國立臺灣師範大學主計室薦任第九職等至簡任第十職等專門委員職缺，……又劉員未能服從農委會長官命令執行職務，爰調任非主管職務靜候調查一節，既經農委會對外發布新聞稿在案，已違反公務員服務法第2條規定，且經農委會對外發布劉員未能善盡職務，續任現職確已不宜，本於政府一體，避免爭議擴大，進一步影響主計人員聲譽，事屬緊急突發，爰……將劉員遷調該職缺……。』陳經朱主計長批可，並發布系爭派令在案，此有農委會全球資訊網105年12月13日新聞稿及主計總處人事處同年月14日簽等影本附卷可稽。據上，主計長經綜合考量上開情事，審認其已不適任農糧署主管職務，以系爭105年12月14日令調派代其任現職。經核此一調任決定，係屬長官基於機關內部管理及業務需要，於合理及必要之範圍

內，本於人事任用權限，所為之職務調動；復審人雖由農糧署會計室薦任第九職等至簡任第十職等主任，調任國立臺灣師範大學主計室薦任第九職等至簡任第十職等專門委員，惟仍以原官等職等任用，並敘原俸級（簡任第十職等年功俸五級，780俸點），並未損及其官等、職等及俸級之權利。是系爭職務調動，於法尚無不合，應予尊重。」等語，係認劉光華已違反公務員服務法第2條規定。

(三)劉光華擔任臺北農產公司監察人所為行為，固仍受公務員服務法拘束，然基於公司監察人之獨立性²⁵與公務人員保障法之規定，農委會未就劉光華所認違法命令給予書面下達，自應視為撤回，從而，劉光華並無違反公務員服務法之規定。

1、按劉光華不得以自然人身分擔任臺北農產公司監察人之理由業如前述，然縱依銓敘部與農委會認為得依公務員服務法第14條規定，依據「法令所規定」得受有報酬兼任非以營利為目的之事業或團體之職務。經查，劉光華兼職期間從103年7月1日至105年6月30日其兼職費按月由機關轉發8,000元、105年7月1日至同年11月擔任常務監察人之兼職費亦由機關按月轉發1萬2,000元，超額兼職費匯撥農糧署繳入國庫，酬勞金、股息等匯撥農委會繳入國庫。其報酬均依公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法與軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定²⁶辦理，其作

²⁵監察人之功能為負責公司業務執行之監督及公司會計之審計，與董事不同依據公司法獨立性。

²⁶其支給對象以依組織法規或有關法令規定經權責主管機關核准兼任其他機關（構）學校職務（含由主管院、省（市）政府或縣（市）政府依權責核定之其他機關學校任務編組職務）之人員為限。一、（四）規定略以，基於「法令規定」有數個兼職者，以支領二個兼職費為限，

法顯與公務員兼任教學或研究工作之情形有別，仍屬代表機關參與臺北農產公司之經營，否則何以超額費用仍應繳入國庫，受特別權力關係之法令規範，自難謂擔任臺北農產公司監察人之行為，全然不受公務員服務法之適用。

- 2、復按農委會報告雖稱劉光華係以自然人身分擔任臺北農產公司監察人因未具官派代表身分，依據公司法規定獨立行使監察人職責，尚難不依指示未善盡臺北農產公司監察人職責，追究行政或刑事責任云云。然公務員與國家之間係屬特別法律關係，公務員對國家負有忠誠義務、服從義務與禁止兼職義務（職務專念義務），其兼職必須有特別法令規定與權責長官核准始得兼職，若得因未具官派代表身分即可不依指示行使臺北農產公司監察人而不負任何行政責任，則何以保訓會與主計總處認定其未能服從農委會長官命令執行職務，違反公務員服務法第2條規定而調職。質言之，若單純真以自然人身分擔任臺北農產公司監察人，則全係與本職會計室主任無關，則並無違反公務員服務法規定，主計總處不應以此理由調職。反之，若真未服從長官合法命令造成主管機關重大損害，其違失情節則屬情節重大，不當單以調職而論。從而，劉光華就以監察人召開臺北農產公司股東會，仍屬公務員服務法第2條長官監督範圍所發之命令之法律文義範疇。

- 3、劉光華業依公務人員保障法第17條規定就命令

支領一個兼職費每月不得超過八千元，支領二個兼職費每月合計不得超過一萬五千元，超過上開標準部分，應悉數繳庫或繳作原事業機構收益。一、(五)規定略以，兼職費一律由本職機關（構）學校轉發，不得由被兼任職務之機關（構）學校直接支給。

適法性請求該管長官書面下達，而農委會並未給予書面下達，應視為撤回，劉光華並無違反公務員服務法之規定。

按公務人員保障法第17條規定：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認為其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務（第1項）。前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務人員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令（第2項）。」如按前揭過程劉光華於11月29日下午5時30分始接到農委會劉聖鴻（兼該公司常董）電話始悉新聞稿事，並提出法律疑慮，12月7日下午6時30分劉光華向直屬長官農糧署副署長蘇茂祥報告倘以自然人監察人召開股東臨時會，依公務人員保障法及公務人員訴訟輔助辦法規定，應由該管長官以書面指示，作為未來申請訴訟補助之依據。當天晚上10時劉光華接獲蘇茂祥簡訊「署長來電轉達陳副主委指示，由監察人發動股東大會一事決定取消」是則，劉光華因業依公務人員保障法第17條規定盡其報告義務，其直屬長官並未就「命令適法性」提出書面擔保，其命令視為撤回自始無效，劉光華自毋庸服從。

- 4、劉光華主張依據公司法第220條規定由監察人召集股東會，必須符合董事會不為召集或不能召集股東會、為公司利益、必要時之要件²⁷，而認由

²⁷依90年11月12日修正公布之公司法第220條規定：「監察人除董事會不為召集或不能召集股東

其召集股東會有所疑義，從監察人獨立性以觀，所辯於法並非全然無理由。

劉光華稱前揭農委會新聞稿內容因(1)公股董事全體不出席董事會，係依機關指示不出席，並非公司不召開董事會。(2)補選常務董事致官股常務董事未過半，依該公司105年10月26日第11屆第11次董事會會議紀錄，係因官股董事未據理力爭訴諸票選產生，故認無公司法第220條之適用，建議農委會依據公司法第172條之1規定，由官股董事於105年11月30日之董事會提案要求召開股東臨時會，或按公司法第173條規定，由官股董事記明「提議事項及理由」，請求董事會召開股東臨時會，並認為若依據公司法第8條第2項規定，公司得依公司法第23條要求監察人負擔損害賠償責任，從而認為由監察人逕行召開股東會，不僅違法且須承擔法律責任等語。劉光華之上開見解，若從公司監察人具有相當獨立性，依據公司法必須負責公司業務執行之監督及公司會計之審計責任以觀，當其認為長官命令有疑義時，自得審酌「為公司利益認為必要時，召開臨時股東會」之適法性，故其所辯，自非全然無理由。

(四)臺北農產公司現行官股代表與總經理之選任，是否適當並能確保政府政策之執行，其相關制度仍有檢討空間。

1、查臺北農產公司於106年6月5日召開股東常會改

會外，得為公司利益，於必要時，召集股東會。」準此，監察人得行使股東會召集權之情形有二：其一，董事會不為召集或不能召集股東會時；其二，監察人為公司利益認為必要時。換言之，修法後，為強化監察人權限，使其得即時合法召集股東會，監察人不再限於「董事會不為召集或不能召集股東會時」始得行使其股東會召集權。至於「必要時」如何認定，允屬具體個案，如有爭議，請循司法途徑解決。(經濟部93年4月1日商字第09302055200號)

選董監事，董事席次分配為臺北市政府5席（陳景峻、李友親、劉寶緞、張郁慧、陳譽馨）、農委會5席（翁震炘、邱進福、劉聖鴻、李慶生、蘇光正）、全國農會5席（張永成、邱慶河、吳明信、王宋民、葉文男）、青果運銷合作社2席（陳益宗、塗秀英）、民股6席（陳振輝、張文賢、程建盛、楊耀福、王慶中、陳武榮）；監察人席次分配為臺北市政府1席（沈榮銘，以自然人身分擔任）、農委會1席（陳倉富）、全國農會1席（蕭忠郁）；其中農委會代表劉聖鴻²⁸為第一高票董事，其於同年月20日召開董事會，由臺北市政府代表陳景峻擔任董事長、農委會代表農糧署主任秘書翁震炘、中華民國農會代表中華民國農會總幹事張永成、臺北市政府代表李友親²⁹、民股代表蔬菜業者王慶中、民股代表農產運銷發展協會常務理事陳振輝、農委會代表中華民國青果公會聯合會理事長邱進福³⁰等擔任常務董事。

2、從上開結構可知，部分公股代表董事與常務董事係選任非公務員擔任，同時具有業者身分，甚指派曾於104年1月16日遭臺北農產公司記大過並降薪1級之前經理擔任公股董事³¹。則前揭農委會

²⁸ 經歷為民進黨中央黨部組織推廣部副主任、彰化縣政府機要秘書、農委會主委辦公室秘書。

²⁹ 經歷為臺北縣議會第16屆議員、臺北縣議會第15屆議員、蘇貞昌競選縣長蘆洲後援會會長、立法委員李應元競選總部主任、蘆洲市民代表民進黨蘆洲黨部評委召集人、蘆洲市湧蓮寺常務委員、湧蓮基金會董事。

³⁰ 福和生鮮農產有限公司董事長。

³¹ 臺北農產公司人事爭奪戰今（26）日下午開打，此役關係到民進黨與傾藍雲林張榮味一派在未來的政治勢力消長，按照議程，今日下午2點將補選3席常董，隨後有機會直接推選新任董事長，在此役開始前，民進黨掌握的農委會先面臨工會的挑戰！代表農產公司600名員工的企業工會成員，今日聚集在會議室外，抗議農委會推派的官股董事李慶生人品操守不佳，曾遭記大過處分，工會要求董事會撤換他，否則往後的每一次會議，工會都將聚集抗議。……農委會擁有的5位董事席次已指派人員，但農委會卻「盲選」，找來阿貓阿狗當董事，董事李慶生就是這樣一號人物，張寶智說，李於2015年1月16日被農產公司記大過並降薪1級，理由為「身為公司高階幹部，對外找人關說自身升遷，破壞公司制度，對內造謠分化人事，破壞公司團結，嚴重戕害公司企業文化」。臺北農產公司董事改選爭議，工會成員抗議張寶智也表示，

新聞稿所批評之亂象，該會本身有無責任？是以，其官股人選是否適當，即有疑義；又劉光華固具公務員身分，但以其階級及職務並非必然能執行主管機關政策；而官股董事卻有兼具業者身分者，於董監事會議中倘公益與業者利益產生衝突時，農委會及廣大民眾或消費者如何能期待雙重身分之董事願意配合政府政策？凡此，均有疑問。復查臺北農產公司第12屆總經理之遴選結果，據臺北市政府106年8月29日函復說明，除農委會推薦人選吳音寧外，其餘人選投票結果之總分均為負分，且未記載相關理由，足見，該府相關遴選之人員組成與程序設計，是否真正符合公平原則，不無疑慮，行政院應重視此問題。

- 3、另本院106年11月2日發文向農委會調閱現任臺北農產公司董事李慶生於103至105年任職期間考核獎懲資料，據悉似因臺北農產公司高層之故，肇致農委會迄於調查竣事（106年12月29日）前，未檢送該員相關獎懲公文影本到院，並就該員104年1月16日記一大過併予降薪一級事，詳予說明一節以觀，於本案農委會無法基於中央主管機關之立場，依法循行政體系執行政策，而僅能於105年11月29日透過新聞稿指摘臺北農產公司

李的作為遭人詬病，比方說，李擔任國貿部副理代理經理時，便將公司的營運績效稱為自己替公司所賺，忽視員工共同的努力，此外，喜好吹噓，稱說不屑公司薪水的每月10萬元，下班幫酒店收帳可以賺更多。張代表工會表示，農委會竟毫無把關，就讓這樣踐踏公司員工尊嚴的人擔任董事，若農委會不換掉李慶生，則工會會在每一次的董事會開會時，都到場抗議，表達「堅決換掉李慶生」的訴求。經查，今日董事會議程中，包括依照農委會董事派任的函文，「即日起改派翁震忻、王鑫健、李慶生、劉聖鴻、邱進福君（兼）公司公股代表董事」作出處理，也即今日將就農委會派任人事做出通過與否的決定，不過，依照農委會22.76%的持股比例，按理應不至於不通過，但經工會抗議後是否會影響農委會收回對李慶生的派任，尤其對民進黨來說，若無法搞定工會員工，未來也難順利透過此系統鞏固全台的政治版圖，人事派認是否有變數，仍有待今日的董事會4點結束，方能揭曉。對此，李慶生在董事會前，面對媒體詢問關於工會的抗議與不滿指控，李並不願有所表示，詳見風傳媒105年10月26日王彥喬報導。

施政上下顛倒荒謬之情事，徒增紛擾，亦不足為奇，併予指明。

(五)綜上，農委會指派農糧署會計室主任劉光華以自然人身分兼任臺北農產公司監察人，就其監察人之職務執行固有公務員服務法之適用，然農委會就命令適法性未予書面下達，劉光華就有疑義之命令未予配合，尚無悖離公務員服從義務；另臺北農產公司現行官股代表與總經理派任是否適當，並確能配合主管機關政策之執行，猶有疑義，其相關制度似仍有檢討空間，行政院應正視此問題並加以整頓。

(六)另本次臺北農產公司官股雖占45.52%（農委會與臺北市政府各占22.76%）卻無法順利召集董事會，而需由農委會命監察人劉光華召集股東會之緣由一節，該會相關決策有異於一般文官體系行政流程，遭劉光華質疑為違法命令，其之質疑尚與一般常理相符，該會自應切實檢討改進：

1、經查臺北農產公司董事總計23席，農委會5席，臺北市政府6席，各級農會6席，青果運銷合作社2席，其他民股4席。105年10月26日第11屆第11次董事會因官股代表改派，而補選3席常務董事（總計7席常務董事），依董事會會議紀錄所載，臺北市政府推派林秋慧擔任常務董事，農委會希望保有2名常務董事，然農會系統推派雲林縣農會總幹事簡明欽為常務董事，主席採用推舉方式鼓掌通過，農委會劉聖鴻表示「為董事會和諧，還是配合市府……我們尊重會議決議，農委會推派本人擔任常務董事等。復據105年12月25日農委會政風室劉聖鴻訪談紀錄，其就上開決定辯稱略以：「該次會議中，臺北市政府亦推派林秋慧擔任常務董事，事前與臺北市政府沙盤推演之結

果，倘農委會當選2席，加上市府1席及民股代表陳振輝，可以預期日後召開常董會選舉董事長，對方3席常務董事不出席，就無法選出董事長，臺北市政府希望議事和諧，以便協調由林秋慧出任董事長，希望我方不要因為堅持選舉方式，造成本次董事會破局推不出常董，後續無法推選出他們屬意董事長，所以我才依與市府既有共識表示願意配合」云云。

- 2、按公司法第208條第1項規定：「董事會未設常務董事者，應由三分之二以上董事之出席，及出席董事過半數之同意，互選1人為董事長，並得依章程規定，以同一方式互選1人為副董事長。」同條第2項規定：「董事會設有常務董事者，其常務董事依前項選舉方式互選之，名額至少3人，最多不得超過董事人數三分之一。董事長或副董事長由常務董事依前項選舉方式互選之。」故劉聖鴻所稱從常務董事出席人數考量，推選林秋慧擔任董事長固有風險，惟按農產品市場交易法第2條規定，臺北農產公司之中央與地方主管機關分別為農委會與臺北市政府，自得先依行政程序法第165條規定³²，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定之行為，倘不依主管機關行政指導而生違法情事時，復得依據農產品市場交易法與農產品批發市場管理辦法之相關法令予以裁處；退萬步言，臺北農產公司之官股持股比例高達45.52%，縱當時官股董事人數不符股權結構，但官股董事仍有

³²行政程序法第165條規定：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」

11席之多，若在農委會與臺北市政府相互合作下，加上支持官股之民股代表陳振輝等，亦得循公司法第206條規定³³由過半數董事之出席，經出席董事過半數之同意，仍得依同法第172條規定召開股東會改選董事³⁴。然農委會不此之圖，於該會主任委員未悉下，以農糧署名義於該會網站「逕行」以發布新聞稿方式，痛批臺北農產公司未經董事會同意濫發獎金與任用私人並長期遭到特定勢力掌控，應由監察人發動股東大會重新改選董監事云云，顯有異於一般文官體系行政流程，該會未於事前將相關政策告知擔任監察人之劉光華，反於發布新聞後，要求本應依法遵守行政中立與獨立性之事務官³⁵—劉光華召開股東會，意圖解決臺北農產公司董事長與總經理之人選紛爭與亂象，遭劉光華質疑該命令為違法命令，其之質疑該命令尚與一般常理相符。主管機關之前開舉措，確有失當之處，自應切實檢討改進。

³³公司法第206條規定：「董事會之決議，除本法另有規定外，應有過半數董事之出席，出席事過半數之同意行之。」

³⁴公司法第172條規定：「股東常會之召集，應於20日前通知各股東，對於持有無記名股票者，應於30日前公告之。股東臨時會之召集，應於10日前通知各股東，對於持有無記名股票者，應於15日前公告之。(第1項)公開發行股票之公司股東常會之召集，應於30日前通知各股東，對於持有無記名股票者，應於45日前公告之；公開發行股票之公司股東臨時會之召集，應於15日前通知各股東，對於持有無記名股票者，應於30日前公告之。(第2項)通知及公告應載明召集事由；其通知經相對人同意者，得以電子方式為之。(第3項)選任或解任董事、監察人、變更章程、公司解散、合併、分割或第185條第1項各款之事項，應在召集事由中列舉，不得以臨時動議提出。(第4項)代表公司之董事，違反第1項、第2項或第3項通知期限之規定者，處1萬元以上5萬元以下罰鍰。(第5項)」

³⁵林員具常任文官身分，除應保持行政中立外，其依據公司法監察人就公司治理應保持獨立性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三函請行政院與臺北市政府切實檢討改進見復。
- 二、調查意見二函請行政院與考試院督促所屬檢討改進見復。
- 三、調查報告送本院人權保障委員會。

調查委員：林 雅 鋒
 蔡 崇 義

中 華 民 國 107 年 1 月 11 日