

調 查 報 告

壹、案由：國內賽鴿行為雖屬地下經濟，但存在已久，活動頻繁，涉及之金額龐大，且賽鴿又可能成為禽類病毒傳播之管道；惟該地下經濟活動未能地上化，未能輔導、監管，造成有稅收減少、恐危及民眾健康等問題，相關主管機關法令、監管措施是否失當等情乙案。

貳、調查意見：

按國內賽鴿行為雖過去長期屬地下經濟活動，查緝成本甚高，惟活動方式漸因陸翔之賽鴿方式可能遭擄鴿勒贖之損失，鴿主為避免該等損失，漸由陸翔改為須藉船舶出海之海翔。因船舶出海留有管制紀錄，該地下經濟活動乃出現地上化之契機，合先敘明。有關「國內賽鴿行為雖屬地下經濟，但存在已久，活動頻繁，涉及之金額龐大，且賽鴿又可能成為禽類病毒傳播之管道；惟該地下經濟活動未能地上化，未能輔導、監管，造成有稅收減少、恐危及民眾健康等問題，相關主管機關法令、監管措施是否失當等情」乙案，經分別向財政部、內政部、行政院農業委員會（下稱農委會）、交通部及行政院衛生署（下稱衛生署）調得相關案卷資料後，復於民國（下同）101年10月24日約詢財政部、內政部、法務部、農委會及衛生署業務主管人員，業經調查竣事，茲臚列調查意見如次：

- 一、內政部雖可得知以鴿子為犯罪標的之刑案為數不少，但未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依法申請設立或依法裁罰處分；該部警政署亦未督促警察單位善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責任，致國內賽鴿活動所衍生之涉賭行為橫行、逃漏活動獎（彩）金所得行為頻仍，縱其他目的事業主管機關欲就其活

動加以輔導管理、查處，亦難著力，核有違失。

(一)人民團體設立、督導相關法令：

- 1、人民團體法（下稱人團法）第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」、同法第 58 條規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。……」。
- 2、人團法第 5 條規定：「人民團體之組織區域以行政區域為原則，並得分級組織。前項分級組織之設立，應依本法規定向當地主管機關辦理。」及內政部 80 年 6 月 29 日台內社字第 8080001 號函釋，分級組織有三要件：(一)名稱及性質須具有獨立性(二)以行政區域為組織區域(三)下級團體必須成為上級組織之團體會員。故人民團體之分級組織，係指向各縣市政府申請立案之地方性社會團體，並加入上級社會團體為團體會員。
- 3、人團法第 60 條及第 61 條規定：「未經依法申請許可或備案而成立人民團體，經主管機關通知限期解散而屆期不解散者」、「未經依法申請許可或備案而成立人民團體，經該管主管機關通知限期解散而屆期不解散，仍以該團體名義從事活動經該管主管機關制止而不遵從者」
- 4、督導各級人民團體實施辦法第 14 條規定：「人民團體辦理之業務或活動，涉有收費……者，應依

有關法令規定，報請各該目的事業主管機關立案或核准後辦理。……」。

(二)人民團體辦理賽鴿比賽活動之監管及輔導措施

有關我國賽鴿活動現況，經內政部查復本院內容如下：

- 1、內政部稱，該部為人團法第 3 條規定所稱之中央主管機關，內政部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導，
- 2、內政部針對團體倘辦理賽鴿比賽活動部分，依人團法第 3 條及督導各級人民團體實施辦法第 14 條規定，業經會商法務部、財政部、交通部、農委會、行政院體育委員會、該部警政署等相關目的事業主管機關，各單位回覆意見，如表一。
- 3、內政部所轄中華民國賽鴿總會、台灣省信鴿協會、台灣海上競翔總會等賽鴿相關團體（均表示未辦理賽鴿競賽活動）及各縣市政府所轄賽鴿相關地方性社會團體暨其分級組織會員人數資料，詳如表二-2。
- 4、該部所轄全國性社會團體中，中華民國賽鴿總會、台灣省信鴿協會均表示近年未曾舉辦賽鴿比賽。另，台灣海上競翔總會表示僅協助舉辦海上競翔活動，承租船隻、人員、鴿車進出港口事宜，該競翔總會近三年來協助舉辦海上競活動資料，如表四-1。
- 5、96 至 100 年，各年度各賽鴿機構舉辦之比賽場次計 77 場次及比賽獎（彩）金達 1,498,158,000 元，如表三-1。前揭比賽場次中，該部所轄全國性社會團體台灣海上競翔總會表示僅協助舉辦

海上競翔活動，承租船隻、人員、鴿車進出港口事宜。地方政府所轄地方性社會團體部分，依據各縣市政府前報查復資料表示，僅彰化縣和平鴿競翔協會自 96 至 100 年間，每年舉辦 2 次賽鴿比賽，屏東縣青田信鴿協會自 98 年成立起至 100 年間，每年舉辦 3 次賽鴿比賽，經統計顯示，前揭年度中賽鴿活動由社會團體舉辦之比例由 9.1% 至 38%、私人組織舉辦所占比例則為 62% 至 90.1%，如表三-2。

(三) 惟查：

- 1、案經本院要求農委會提供鴿會資料顯示，全台共有 108 個賽鴿協會，分佈概況如下：基隆 1 個、臺北 21 個、桃園 10 個、新竹 5 個、宜蘭 2 個、苗栗 6 個、臺中 6 個、彰化 6 個、雲林 7 個、南投 5 個、臺南 12 個、嘉義 7 個、高雄 8 個、屏東 10 個、臺東 1 個、花蓮 1 個，各縣市詳細協會名稱詳如表二-1。前揭資料經本院再請內政部清查結果，僅屏東縣青田信鴿協會為已辦理設立登記之人民團體，餘均為未依法設立登記之私人組織，顯見地方鴿會依法辦理設立登記比例甚低，已成監管漏洞。詢據內政部稱，依人團法第 1 條：「人民團體之組織與活動，依本法之規定；其他法律有特別規定者，適用其規定。」，人團法所稱之「人民團體」，按其規範須以行政區域為組織區域，有會員（會員代表）定期經民主程序投票選舉產生之理事、監事等選任職員，及經理事投票產生之理事長，會員（會員代表）入會須經理事會審查通過，且其出會及除名亦須提經會員（會員代表）大會通過，會費、財務收支（或擬變更）亦須公開經會員（會員代表）審查通過方可執行，並須訂定明確之人

民團體組織章程載明其宗旨及任務等，方得稱之為「人民團體」。又人團法第 4 條規定，人民團體可分為職業團體、社會團體及政治團體等三種，並分別於同法第 35 條、第 39 條及第 44 條條文定義之。是以，其認定標準非以「一群不特定人士基於共同的政治、經濟或社會等理念而結合」即謂之人民團體。準此，民間一般性之私人組織尚未具上該組織架構，非前開所示之職業團體、社會團體及政治團體，基於憲法保障人民之結社自由，自無須向主管機關申請立案等。

- 2、然依該部提供之我國主辦賽鴿活動組織資料顯示，台灣海上競翔總會為該部所轄全國性社會團體，該總會所屬組織之會員人數資料如下，汐止成強分會（新北市）約 368 人、石門分會（新北市）約 156 人、五洲支會（新北市）約 276 人、信義分會（苗栗縣）約 298 人、北海營騰（新竹縣）約 358 人、北海中正（桃園縣）約 255 人、桃德分會約 332 人、宜蘭蘭陽（宜蘭縣）約 295 人、台中大發（臺中市）約 461 人、雲林中山（雲林縣）約 563 人，經查均未依法辦理設立登記，如表二-2。再查該總會 99 至 101 年間協助辦理賽鴿海翔比賽活動次數，99 年 11 次、100 年 13 次、101 年迄 9 月為 13 次，放飛鴿數有高達 73,699 隻者（99 年 12 月 11 日，如表四-1），顯見其活動之頻繁，參與會員人數之眾。惟該部卻未輔導、要求該總會依法督促其分級組織依法辦理設立登記，僅消極輔導該總會之會議召集、人事管理及財務管理，暨每年按人團法及相關規定召開會議，再將會議紀錄報該部核復為已足，對其運作之業務活動核心、下屬分級組織之組成及運作是

否依法辦理，均未有相關作為，亦未督促地方政府依法要求前揭下級組織辦理設立登記，違失情節明確。

- (四)再查，自解嚴後，政府雖開放人民團體申請設立，惟因未申請人民團體設立登記之賽鴿活動私人組織陸續成立，因免收會費及海翔比賽活動之崛起，致前已辦理設立登記之賽鴿社會團體會員逐漸流失¹。案經本院向交通部調取 95 至 101 年 10 月間，曾辦理賽鴿海翔比賽活動之團體（組織）之出港紀錄，除前揭台灣海上競翔總會外，另有中華民國和平鴿競翔總會等 8 人民團體或私人組織，其中尚有南海賽鴿協會等 3 地下鴿會，如表四-2，顯見賽鴿海翔活動之盛行。惟行政機關長期漠視且疏於管理，導致依法設立登記團體逐漸式微，地下鴿會林立之流弊。另，國內各賽鴿協會或私人組織各訂有其比賽制度及規則，縱私人組織舉辦之賽鴿活動亦然；且賽鴿活動私人組織為封閉性團體，賽鴿活動參與者因需對鴿子品種、耐航力、天氣狀況等有相當鑽研，方能提高贏得獎（彩）金之機會，彼此間交流互動當屬熱絡；又，參賽鴿子為證明其參與比賽，比賽時其腳環上需束以一定標誌（上編有號碼與相關資料），除如同比賽者之背號以證明其參賽外，亦作為識別鴿主身分及獲勝者分配彩金之用，組織成員有其安定性，其運作亦有一定程序以供遵循。是賽鴿活動私人組織斷非如內政部所言：「一群不特定人士基於共同的政治、經濟或社會等理念而結合」惟該部長期漠視，除未依法要求、亦未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依人團法申請設立社會團體

¹ 台灣省信鴿協會 101 年 8 月 1 日（101）信鴿公旺字第 006 號函。

或依法裁罰處分，形成監管漏洞，顯有違失。

(五)末查，96迄100年間賽鴿比賽涉賭經檢警查得案件，96年計有中○北海聯誼會等5組織共6件，涉賭金額約計27,574,045元、97年計有臺中縣中○海上聯合會等5組織共6件，涉賭金額約計14,050,709元²，詳表三-3，惟其中警察機關查獲案件僅有96年大○賽鴿協會及97年臺中縣中○海上聯合會等二賽鴿涉賭案。再查桃園縣政府警察局98年12月30日接獲財政部台灣省北區國稅局(下稱北區國稅局)於98年12月25日以北區國稅審三字第0980027269號函指稱中華海上競翔總會桃園縣聯○分會(負責人盧○)及桃園縣賽鴿協會桃○分會(負責人吳○)舉辦93年、94年春季賽鴿比賽疑涉賭博等案。桃園縣政府警察局刑事警察大隊於99年1月4日函交轄區八德分局查處。該分局經查前曾於98年5月19日接獲臺灣桃園地方法院檢察署指示調查有關「桃園縣八德市海上競翔聯○會及八○賽鴿協會是否涉有賭博情事」，案經該分局查處結果，案涉協會係以訓練、養殖及運輸賽鴿為主，尚未發現涉有不法賭博之情事。八德分局嗣於98年6月22日將前開調查結果函復臺灣桃園地方法院檢察署在案。爰八德分局經查發現北區國稅局函送檢舉桃園縣賽鴿協會桃○分會涉及賽鴿賭博與前揭臺灣桃園地方法院檢察署所交查案件屬同一案件，該分局遂於99年3月12日將前案調查結果函復桃園縣政府警察局知悉，惟桃園縣政府

²另，經本院查詢網部消息如下：嘉義縣中埔鄉中埔信鴿聯○會會長廖○山，涉嫌夥合廖○龍、黃○中招攬鴿友進行海上賽鴿聚賭，總賭資高達3000萬元，由廖○山等人抽頭牟利，案經嘉義市刑警大隊破獲，依賭博罪嫌將廖○山等人與賭客函送法辦。2009/04/30聯合報嘉義地方新聞<http://blog.udn.com/chiayinews/2902103#ixzz2Cv77rjzy>

警察局並未將查察結果函復北區國稅局作為接續處理之依據，顯有違失。

綜上所述，內政部雖可得知以鴿子為犯罪標的之刑案為數不少，但未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依法申請設立或依法裁罰處分，該部警政署未督促警察單位善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責任，致國內賽鴿活動所衍生之涉賭行為橫行、逃漏活動獎（彩）金所得行為頻仍，縱其他目的事業主管機關欲就其活動加以輔導管理、查處，亦難著力，核均有違失。

二、農委會未確實掌握賽鴿飼養情形，影響該活動所涉動物保護及防疫工作推動；該會應知悉、能知悉賽鴿活動涉賭行為之存在，惟未曾督促地方主管機關確依據動物保護法規定，對行為人裁罰；另，該會對利用賽鴿活動涉賭行為所涉行政裁罰與刑事處罰之法律競合問題，迄未完全釐清，核均有怠失。

(一)農委會未確實掌握國內賽鴿飼養情形，影響動物保護及防疫工作之推動部分：

本院為了解國內賽鴿飼養現況，經詢據農委會函復略以：經搜尋結果顯示，全臺各縣市共有 108 個賽鴿協會，會員合計約 1.4 萬人。該會以前述協會會員 1.4 萬人為基礎，推估平均每人飼養 200 隻鴿子，而飼養之鴿子中，1/5 之鴿子出賽，據此推算，目前臺灣飼養之賽鴿約 56 萬隻等情。經核，前揭該會提供之數據均以推估而得，並非由實際調查而得，其可信度恐有不足。惟以國內賽鴿涉賭行為仍未禁絕，且與賽鴿飼養密切相關之新型隱球菌性感染疾病有上昇趨勢，如表六-1、六-2，該會未確實掌握國內賽鴿飼養資訊，自難以禁絕涉賭行為及推動防疫工作，核有明顯怠

失。

(二)農委會對賽鴿活動涉賭行為，未曾督促地方主管機關確依據動物保護法規定，對行為人裁罰部分：

- 1、「動物保護法」(下稱「動保法」)係由中央主管機關負責法規制定及政策規劃，違法行為查處及裁罰係為各直轄市、縣(市)主管機關權責。「動保法」第10條第2款及第27條第3款規定略以，不得以直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為，違反者處5萬元以上25萬元以下罰鍰，合先敘明。
- 2、有關「直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為，屬應裁罰之行為」之查核情形乙節，經詢農委會稱，「動保法」之查處及裁罰係地方主管機關權責，治安單位如擬提供相關資料，可能逕與地方主管機關聯繫，該會未曾接獲治安單位或地方動物保護主管機關提供相關資訊等。另該會業以101年10月15日農牧字第1010042125號函請地方政府，就是否曾接獲治安單位提供相關案例及依「動保法」進行裁罰等。嗣本院101年10月24日約詢會後，該會補充資料稱，全國各直轄市、縣(市)動物保護主管機關回復，就賽鴿活動均無依「動保法」裁罰之相關案例；另各直轄市、縣(市)動物保護主管機關於96年至100年間，均未接獲治安單位提供賽鴿涉賭之相關資料，亦無進行裁罰作為。
- 3、惟查96迄100年間賽鴿比賽涉賭經檢警查得案件，96年計有中○北海聯誼會等5組織共6件，涉賭金額約計27,574,045元、97年計有臺中縣中○海上聯合會等5組織共6件，涉賭金額約計

14,050,709 元³，詳表三-3。顯見民間賽鴿涉賭行為仍未禁絕，惟除地方主管機關未有查緝裁罰作為外，中央主管機關亦未盡督導之責，核有怠失。

(三)賽鴿活動涉賭行為所涉行政裁罰與刑事處罰之法律競合問題部分：

- 1、本院就「以直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為，屬應裁罰之行為」等規定，詢問農委會執法績效，該會原稱：「『動保法』第 10 條第 2 款及第 27 條第 3 款規定略以，不得以直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為，違反者處 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰。惟賽鴿如涉及賭博，依法律之刑罰優先原則，其違法查處應優先適用『刑法』第 21 章（第 266 條至第 270 條）相關規範，另依『行政罰法』第 26 條規定略以，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之，倘賽鴿賭博違法案件經刑事法律處分後，即無再處行政罰之必要，以符一事不二罰之法律原則。」
- 2、惟是類案件倘經檢察機關查獲，但為不起訴處分時，依「行政罰法」第 26 條第 2 項規定，得依違反行政法上義務之規定裁處。案件如經檢察機關查獲但為緩起訴處分者，於 100 年 11 月 23 日「行政罰法」修正施行前，行政機關得否依該法第 26 條第 2 項規定裁處罰鍰等，該會認仍有疑義。

³另，經本院查詢網部消息如下：嘉義縣中埔鄉中○信鴿聯○會會長廖○，涉嫌夥合廖 X、黃○招攬鴿友進行海上賽鴿聚賭，總賭資高達 3000 萬元，由廖○等人抽頭牟利，案經嘉義市刑警大隊破獲，依賭博罪嫌將廖○等人與賭客函送法辦。2009/04/30 聯合報嘉義地方新聞 <http://blog.udn.com/chiayinews/2902103#ixzz2Cv77rjzy>

3、另，「行政罰法」100年11月23日修正第26條及第45條規定前，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，經緩刑之裁判確定者，行政機關尚無從依「行政罰法」第26條第2項規定裁處罰鍰；即違規行為於修正施行前受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之規定；修正施行前之行為，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者亦不適用修正後之規定。換言之，修正條文第26條第2項至第5項、第27條第3項及第32條第2項有關免刑、緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處之相關規定，限於違規行為發生於「行政罰法」修正施行後，始有適用等。惟該會於本院約詢後資料稱，前情尚需洽詢法務部，以求周延等，顯見該會迄今亦未釐清前揭見解是否正確。

綜上，農委會未確實掌握賽鴿飼養情形，影響該活動所涉動物保護及防疫工作之推動；該會應知悉、能知悉賽鴿活動涉賭行為之存在，惟未曾督促地方主管機關確依動物保護法規定，對行為人裁罰；另，該會對利用賽鴿活動涉賭行為所涉行政裁罰與刑事處罰之法律競合問題，迄未完全釐清，核均有怠失。

三、北區國稅局對經檢舉之賽鴿活動獎（彩）金所得逃漏稅案，雖報經財政部核示所涉稅款課徵作法，惟仍稽延時日，未積極進行應追繳稅款之核定課徵作為，造成國家稅損，核有怠失。另，同局三重稽徵所審慎查核遺產稅申報案件，經查得賽鴿活動獎金資料，並依法通報核定課稅等作為，應予肯認。

（一）賽鴿活動所涉稅目及法令依據：

1、營業稅

依加值型及非加值型營業稅法第 1 條、第 2 條第 1 款、第 6 條第 2 款、財政部 76 年 2 月 10 日台財稅第 7519771 號函及 96 年 7 月 23 日台財稅字第 09604530700 號函規定，倘賽鴿活動之主辦機構在中華民國境內有銷售貨物或勞務之行為，應依法課徵營業稅。

2、所得稅

- (1) 國內賽鴿活動多係各地區賽鴿協會辦理，其比賽獎金之給付，依據所得稅法第 89 條第 1 項第 2 款規定，應由團體之責應扣繳單位主管辦理扣繳。
- (2) 依所得稅法第 3 條規定，凡在中華民國境內經營之營利事業，應依本法規定，課徵營利事業所得稅。同法第 4 條第 1 項第 13 款復規定，符合行政院訂頒「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其本身之所得及其附屬作業組織之所得，除銷售貨物或勞務之所得外，免納所得稅。
- (3) 次依所得稅法第 11 條第 2 項及第 4 項規定，所稱營利事業，係指公營、私營或公私合營，以營利為目的，具備營業牌號或場所之獨資、合夥、公司及其他組織方式……營利事業；所稱教育、文化、公益、慈善機關或團體，係以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立者為限。
- (4) 有關賽鴿活動對賭金額之課稅問題，依財政部 81 年 2 月 20 日台財稅第 810759763 號函規定，賭金未經沒入部分，核屬所得稅法第 14 條第 1

項第9類(現行法為第10類)規定之其他所得，應以其收入額減除成本及必要費用後之餘額為所得額，合併課徵綜合所得稅。

(二)查財政部各地區國稅局近7年來查獲賽鴿活動涉及相關稅目應核定課稅案件計94件，補徵稅額(含罰鍰)共228,728,472元，如表三-4。前揭核課案係由北區國稅局及財政部台灣省南區國稅局(下稱南區國稅局)受理之檢舉案二件，暨北區國稅局自行查得案件一件所核定開徵，前揭二檢舉案辦理經過如下：

1、檢舉人(密940366及密940416)分別於94年5月2、16日向北區國稅局檢舉盧○、吳○舉辦賽鴿比賽涉及逃漏稅案(下稱「北區國稅局受理檢舉案」)，暨檢舉人(密95983)於95年11月24日向南區國稅局檢舉黃○及廖○舉辦賽鴿比賽涉及逃漏稅案(下稱「南區國稅局受理檢舉案」)。前揭「南區國稅局受理檢舉案」，業經司法機關判處賭博罪有期徒刑確定，案關賭金未經宣告沒入，爰由南區國稅局核定黃○及廖○二人各有94年度之其他所得109,955元，黃○因所得未達起徵點，經核定應納稅額為0元；廖○部分經核定應補稅額6,597元，於97年3月1日發單開徵、11月20日徵起。

2、「北區國稅局受理檢舉案」部分，檢舉人(密940366及密940416)分別於94年5月2、16日向北區國稅局檢舉中華海上競翔總會桃園縣聯○分會(以下簡稱聯○分會)負責人盧○及桃○分會負責人吳○提供場所辦理賽鴿比賽供鴿友賭博，93、94年度涉及金額高達3億元以上，案關賭金於新竹商銀龍岡分行、八德農會宵裡辦事處出入，前揭二人抽取其中5%佣金，惟未曾納稅，北區國

稅局可由前揭帳戶資金往來中查得等情。

- 3、該局爰於 94 年 5 月 10 日函請檢舉人提供所稱金融機構之相關帳號，嗣檢舉人於 5 月 19 日郵寄檢舉函，說明聯○分會及桃○分會均係開立新竹企銀送款單予鴿友繳納，繳款人只有代號，名冊在鴿會，繳款皆為現金和支票，倘得獎再由該帳號匯款至鴿友戶頭，94 年春季比賽已結束，聯○分會總賭金 2 億 6 千餘萬元、桃○分會 1 億 7 千餘萬元，桃○分會所使用之八德農會宵裡辦事處帳戶已停用，改用新竹商銀龍岡分行帳戶，並檢附 93 年 3 月 31 日桃○分會新竹商銀龍岡分行送款單存根乙份為證。
- 4、該局 94 年 7 月 5 日及同年 11 月 4 日函請財政部核准查核資金，經核准後函請金融機構提供資金往來明細並進行資料分析後，再函請被檢舉人 10 月 20 日到該局製作談話筆錄說明賽鴿分會之運作及賽鴿活動方式等。
- 5、該局再於 94 年 10 月 31 日函檢舉人說明案情並提供具體事證，嗣檢舉人委託他人於 11 月 9 日至該局製作談話筆錄表示：聯○分會 94 年春季及桃○分會 93 年春季舉辦賽鴿比賽收取腳環及友誼賽申報費(單、三、四、五關)合計數 5%作為佣金，該 2 分會於放鴿之後 3 日，自新竹商銀龍岡分行匯款至得獎人帳戶等。
- 6、該局向銀行調閱該二分會帳戶往來資料，查得賽鴿比賽結束後匯出對象，聯○分會有 124 人，桃○分會有 98 人，經於 95 年 2 月 9 日、24 日函請收受獎金大於 500 萬元者(聯○分會部分 12 人，桃○分會部分：4 人，合計共 16 人，如表 E-1、E-2) 到局說明，相關人等或主張係親屬寄放或

金錢借貸；亦有主張為賽鴿獎金，惟彩金非自己一人獨得，係他人借用其帳戶，由多數人集資參賽再予分配，而受分配者又有眾多下線，經層層分配結果非全有獲益，相關成本費用難以計算；部分說明人更自述僅為人頭，而非實際參與者，實際出資者因恐得獎後遭勒索，爰覓人頭充替云云。

- 7、嗣該局再函請被檢舉人於 95 年 5 月 9 日、12 日、23 日到局製作談話筆錄說明賽鴿活動收費情形及相關資金流向等。惟因案情複雜，該局陸續蒐集資料分析案情，並就未立案之賽鴿分會舉辦賽鴿比賽收取費用及發放獎金所衍生之相關課稅問題，於 95 年 7 月 7 日函請財政部各地區國稅局表示意見，經彙整意見後以 96 年 2 月 13 日北區國稅審三字第 0960001083 號函報請財政部核示，經該部 96 年 7 月 23 日台財稅字第 09604530700 號函示相關稅目課稅作法在案。嗣 98 年 8 月 13 日及 9 月 4 日再函請被檢舉人到該局製作談話筆錄說明資金內容及主張成本費用等。
- 8、98 年 11 月中旬該局審查三科洽函審查一科就該二分會無法提供相關帳簿憑證供核，有關營利事業所得稅之成本費用計算，究應適用何種行業代號之同業利潤標準及擴大書面審查純益率標準計算所得⁴。同年 12 月 4 日該局彙整案關資料後簽報查核完竣，再於 12 月 18 日通報該局桃園縣分局就吳○93 年度涉及違反扣繳義務，暨盧○94

⁴ 審查一科回復，參酌其性質可援用「文化、運動及休閒服務業」未分類其他休閒服務(行業代號 900999)課稅方式等。

年涉及違反扣繳義務及營利事業所得稅辦理相關開徵事宜，該局審三科並就前揭二人所涉應納營業稅部分辦理開徵，合計作成五筆開徵稅款及罰鍰行政處分（相關開徵、徵起、行政救濟及送行政執行情形，詳表三-4 序號 1 至 4 及 6 資料）。

(三)惟核，本案究應如何處理課稅，經北區國稅局徵詢、彙總各區國稅局意見後報請財政部核示，業經該部 96 年 7 月 23 日台財稅字第 09604530700 號函復北區國稅局，就未立案鴿會所涉營所稅、營業稅及發放獎金之扣繳義務等，暨賽鴿比賽得獎者獲配彩金之課稅作法予以闡明。惟該局遲至 98 年 12 月 4 日始彙整案關資料簽報查核完竣，再於 18 日通報該局桃園縣分局辦理開徵，時效已遲延 2 年有餘。嗣該局審三科至 100 年 5 月 1 日及 10 月 1 日始開徵該吳、盧二人之營業稅、該局桃園縣分局至 99 年 7 月 21 日及 100 年 2 月 11 日始就吳○違反扣繳義務分別開徵本稅 17,615,741 元、裁處罰鍰 52,847,223 元，暨於 99 年 7 月 21 日及 11 月 21 日始就盧○違反扣繳義務分別開徵本稅 35,879,158 元、裁處罰鍰 107,637,474 元、及 99 年 6 月 6 日就盧○之聯○分會所涉營所稅開徵 501,550 元，距財政部 96 年 7 月函已分別逾（近）3 年，致以上五筆本稅及罰鍰案件中，僅盧○之聯○分會所涉營所稅開徵 501,550 元於 99 年 6 月 8 日徵起外，餘四筆目前均處送行政執行中，該局就本案之處置顯有稽延，核有怠失。

(四)再核，北區國稅局辦理本檢舉案，就本案獎（彩）金之受分配者個人綜合所得稅全未辦理開徵。詢據該局稱，該局業就獎金給付之扣繳義務人進行補稅處罰（如表三-4 序號 2 及 4 資料），惟無法證明獎

金匯款帳戶即為賽鴿比賽實際得獎者，及無法舉證其必要成本費用，本案有關得獎者獲配獎金因無法查明其資金流向及性質致無從核課所得稅；又，得獎獎金係屬聚賭彩金，該局亦就本案之賽鴿分會會長及參加鴿友是否涉及意圖營利聚眾賭博等情節，於 98 年 12 月 25 日函送桃園縣政府警察局刑警大隊參辦等。惟本案檢舉人已提供鴿會獎（彩）之出入金融機構帳號，且該局經報財政部函准查核獎（彩）金之流出及入戶資料後，對獎（彩）金之所得人及所分配金額流向已有明確掌握，倘受配獎（彩）金者對所得淨額有爭議，自應負稅捐核課協力義務，由渠就成本費用項目負舉證責任，該局未盡持續查明核課應納稅額之責，核有明顯怠失；另就本案獎金是否屬聚賭彩金乙節，該局雖移送警察機關查辦，惟桃園縣政府警察局刑事警察大隊獲報後，旋於 99 年 1 月 4 日以桃警刑字第 0980105860 號函交由轄區八德分局查處，案經該分局查核尚未發現涉有不法賭博情事，並函臺灣桃園地方法院檢察署在案。是本案依警察機關查察結果既無賭博情事，即無經司法機關宣告賭博罪並予沒入之可能，依財政部 81 年 2 月 20 日台財稅第 810759763 號函規定，相關獎（彩）金所得人自應依法併入個人綜合所得內核定課稅，該局以本案似有涉賭行為，逕移治安機關查處了事，且未有後續追蹤管制、核定補稅等作為，亦有怠失。未查本案獎（彩）金所得超過 500 萬元者計有 17 人，部分所得人獲得金額更高達 22,732,391 元，該 17 人之獎（彩）金合計數更高達 176,405,148 元（141,220,523+35,184,625，詳表 E-1、E-2），縱賽鴿活動屬民間地下經濟，查核不易且稽徵成本偏高，惟北區國稅局無視前揭 17

人之高額所得，其徵課效益遠高於一般案件，無端坐令稅源流失，未依法併入納稅義務人年度綜合所得內核定課稅，造成國家稅損，洵屬不當。

(五)末查，惟同局三重稽徵所查核被繼承人林○君（IDN：Q1○）97年遺產稅申報案件時，經由審慎分析被繼承人之分離課稅利息所得時，查得被繼承人林○生前係蘆洲五○支會會長，每年有3次之賽鴿比賽，經向銀行查調所有轉入之『1個月期無記名可轉讓定期存單』及轉出之傳票紀錄等，發現渠於每次比賽前，由參賽會員繳納參賽會費後，再向世華銀行購買『1個月期無記名可轉讓定期存單』，於1個月到期日時存入，並於同日匯款轉出至各會員之存款帳戶內。本案經辦人員再查核發現被繼承人生前（96~97年間）匯款轉出給他人之資金合計338,201,766元，經認定屬他人之賽鴿賭博收入，爰依財政部81年2月20日台財稅第810759763號函釋，賭博收入其未經沒入部分，核屬所得稅法第14條第1項第9類（現行法第10類）之其他所得。因所得受款人（受款銀行計有花蓮企銀蘆洲分行、永豐銀行五股分行、北投農會關渡分會、北市一信民生分行等）非全屬北區國稅局轄區範圍內之縣（市），經該局三重稽徵所影印相關資金流程及傳票資料，依所得人戶籍地址通報所轄稽徵機關查收運用，相關核課情形如表三-4序號7至94，該等人員辦理本案之作為，相較前揭「北區國稅局受理檢舉案」更為周延，堪為稅務人員表率。

綜上所述，北區國稅局對檢舉賽鴿活動獎（彩）金所得逃漏稅案，雖報經財政部核示是類案件所涉稅款課徵作法，惟仍稽延時日，未積極進行核定追徵作為，

僅徵起案涉小額應納稅款，卻坐令高額稅源流失，造成國家稅損，洵有不當。惟同局三重稽徵所稅務人員查核被繼承人林○君 97 年遺產稅申報案件時，發現涉及賽鴿活動獎（彩）金所得逃漏稅案件，再經深入查得獎（彩）金所得人資料並通報相關稽徵機關辦理核定開徵等作為，相關人員應予獎勵表揚，併此敘明。

四、近 10 年來我國民眾新型隱球菌感染病例數顯著上升，農委會及衛生署允宜究明前揭變化與飼養賽鴿行為之關聯性，以作為防治工作之依據；另內政部營建署對於國內管理鴿舍違建態度輕忽，不僅無統計數據，亦未督促地方政府辦理查核取締，亦應檢討改善。

（一）按新型隱球菌（*Cryptococcus neoformans*）為一種廣泛存在之伺機性感染病原，常侵犯中樞神經系統，造成腦膜炎，其次發生於肺、皮膚黏膜、骨、前列腺、泌尿道、眼睛或其他器官。新型隱球菌所造成人類腦膜炎病變即稱為「新型隱球菌人類腦膜炎」。且吸入被隱球菌污染之塵埃，為本病最主要感染途徑。新型隱球菌可以在鴿糞等鳥類糞便中繁殖，尤其陳年鳥糞含有較多菌體，且鴿糞乾燥後易形成粉塵而隨風飄揚，導致人類吸入感染。養鴿者倘未勤於清理鴿舍，造成鳥糞堆積，形成適合新型隱球菌大量增殖之環境，則會提高鴿舍周遭民眾感染新型隱球菌人類腦膜炎之風險。

（二）查近 10 年來我國民眾感染新型隱球菌病例，逐步由 91 年之 469 例，成長至 100 年之 774 例。且病例集中於都會型地區，100 年之 774 病例中，台北市為 178 例占 22.99%、桃園縣 64 例占 8.26%、台中市 199 例占 25.72%、台南市 43 例占 5.55% 及高雄市 86 例占 11.11%，以上五都共 570 例占總

病例數之 73.64% ，如表六-1。其中引發併發症⁵者，由 91 年 77 例，成長至 100 年之 133 例，如表六-2。復經詢據衛生署稱，新型隱球菌病例有併發症者經治療後之死亡率仍達 12%~30% 左右，且該病症即使經治療仍易造成神經系統永久損傷之後遺症，例如意識不清、智力缺陷、言語障礙及視力障礙等，其對國民健康之威脅程度不言可喻。次查感染新型隱球菌病例耗費醫療資源情形，由 96 年之 8,058 萬元成長至 100 年之 11,235 萬元（平均每人醫療費用約為 13.70 萬元至 15.60 萬元間），如表六-3。其中有併發症者之醫療費用由 96 年之 3,566 萬元成長至 100 年之 5,347 萬元（平均每人醫療費用約為 39.35 萬元至 47.8 萬元間），如表六-3。

(三)惟以我國都會地區違建林立，且主管機關對違建拆除績效不彰，業經本院多次查核要求主管機關改善在案。再由前揭病例數據顯示，我國新型隱球菌病例集中於都會地區，且都會鴿舍林立，爰對於違建鴿舍之查核管理更形重要。經詢據內政部營建署稱：

- 1、按建築法第 4 條、第 25 條、第 86 條第 1 項第 1、2 款及違章建築處理辦法第 2 條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」、「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」、「違反第二十五條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者……必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，

⁵ 包括：診斷碼為 321.0(囊球菌性腦膜炎)、323.4(傳染性腦炎)、323.9(其他腦炎)、331.4(阻塞性水腦)或 331(大腦退化)等

處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。」、「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」故鴿舍之規模、構造如經地方主管建築機關認定屬建築物應按上開規定辦理，未按上開規定辦理者即屬違章建築。惟有關架設於公寓或住宅區頂樓之鴿舍其合法性，仍應按上開規定由地方主管建築機關認定之。

- 2、再按違章建築處理辦法第3、4條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公所指定人員辦理違章建築之查報工作。」、「違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。」故違章建築查報應按上開規定辦理。惟違章建築查報及拆除係屬地方政府權責，各地方政府皆有訂定相關拆除計畫執行之。

（四）惟查：

- 1、設置於公寓、大廈頂樓之鴿舍其規模及構造具有頂蓋、樑柱或牆壁，屬建築法第4條規定之建築物，且未按建築法規定備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書，向當地主管建築機關申請審查許可並發給執照而擅自建築者，即屬違章建築。
- 2、再依違章建築處理辦法第3、4條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築

查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉(鎮、市、區)公所指定人員辦理違章建築之查報工作。」惟內政部營建署檢送本院，截至100年底各縣市政府違章建築查報及拆除辦理情形表中，並無針對違建鴿舍拆除進行管考之數據，該署亦無鴿舍密度統計及鴿舍違建拆除資料，實欠妥適。另有關鴿舍違建查報及拆除統計資料，該部明(102)年度始將列入考核計畫專案執行情形之考核項目，以督促地方政府辦理專案列管，顯見該署歷年來對鴿舍違建查報並不重視。爰為因應前揭近10年來我國民眾新型隱球菌感染病例之成長趨勢，該署允應就鴿舍數字之管考及違建鴿舍之拆除採取更積極之作為，以協助衛生主管機關推動防疫工作。

綜上所述，我國民眾新型隱球菌感染病例數有明顯上升之趨勢，農委會及衛生署允應究明前揭病例上升趨勢與飼養賽鴿行為之關聯性，以作為防治工作之依據；另，我國人口密集之都會地區存在大量違建鴿舍，除造成都市景觀破壞及環境污染問題，鴿糞中之新型隱球菌病原飄散更有導致周遭民眾無辜感染受害之虞；且新型隱球菌感染個案治療費用係由全民健康保險支出，少數民眾不當飼鴿行為，造成污染與健康危害等成本卻由全體國人繳交健保費用負擔，自不符公平正義原則。惟內政部營建署對國內違建鴿舍之存在現狀，不僅無相關統計數據以資管理，亦未督促地方政府辦理取締，均不利防疫工作之作行，亦應予以檢討改善。

五、賽鴿活動之方式改變，相關機關本應建立橫向連繫平台，進行管理，惟飼養賽鴿及鴿舍之具體數據無法掌握，連繫平台仍未建立，管理機制付諸闕如，致賽鴿

活動之涉賭行為人未加處罰、獎(彩)金所得逃漏行為未能核課及裁罰，該活動所衍生不利國民健康等問題仍存在，行政院允應重視儘速妥處改善前揭問題，並督促有關機關建立連繫合作機制。

(一)有關我國賽鴿活動之管理機制，經本院詢據內政部稱，該部為人團法第3條規定所稱之中央主管機關，該部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導。另該部針對團體倘辦理賽鴿比賽活動部分，依人團法第3條及督導各級人民團體實施辦法第14條規定，會商法務部、財政部、交通部、農委會、行政院體育委員會(下稱體委會)、該部警政署等相關目的事業主管機關，各單位回覆意見如表一，茲摘敘如下：

1、法務部：

- (1)提供各地檢署對轄區內不法賽鴿比賽制度等事項之說明資料供參。
- (2)曾查獲不法賽鴿案件之地檢署，計有臺灣嘉義、臺南、高雄、屏東、宜蘭、板橋及臺中等地方法院檢察署。

2、財政部：

- (1)該部尚非國內賽鴿活動之主管機關。
- (2)該等活動多屬地下經濟活動，尚無法掌握相關資料。
- (3)目前在掌握有限所得來源之情形下，對於他機關通報查核或檢舉之案件，均本於職權善盡課稅之責。
- (4)現行與相關機關尚無建立通報機制。

3、交通部：

- (1) 為求航空器之飛航安全，該部依據民用航空法第 34 條相關規定，自 87 年起陸續公告桃園等 18 個機場四周一定距離範圍內禁止飼養飛鴿，且已辦理完成公告前已存在鴿舍申請拆遷之補償。
 - (2) 目前國內賽鴿海上放飛活動，係向該部航港局申請，以船舶載運至外海放飛。此項放飛活動訊息經通知民用航空局後，該局為飛航安全，即通報桃園國際機場股份有限公司、所屬航空站及飛航服務總臺知悉。
- 4、農委會：
- (1) 「動保法」第 10 條第 2 款及第 27 條禁止利用動物進行以賭博為目的(直接、間接)之競技行為，違反者，處罰鍰 5 至 25 萬元。
 - (2) 倘賽鴿無涉賭博性質，不觸及本法，惟飼養過程仍須符合本法相關規定，不得對動物造成虐待或傷害；惟如賽鴿涉及賭博，其賭博部分之查處，應優先適用刑法之規範。
- 5、體委會：該會職責範圍：推展全民運動、培訓運動人才等。國內賽鴿競賽事項，非屬該會職責權屬範圍。
- 6、內政部警政署：
- (1) 民間合法社團所舉辦賽鴿活動，非屬警察權責範圍，該署職司治安維護、犯罪偵防工作。
 - (2) 提供刑事警察局與臺中市府警局豐原分局查的個案具體資料供參⁶。
 - (3) 其餘各警察機關於 96-100 年期間均未曾查獲是類案件。

⁶ 表三-3，97 年刑事警察局與臺中市府警局豐原分局共同查獲「臺中縣中○海上聯合會」朱○等人賽鴿涉賭案。

(4)就賽鴿活動所涉獎(彩)金部分(96-100年)，各警察機關並未接獲其他單位通報或有派員監管、輔導等情。

(二)惟核，依本院調查結果，行政機關就賽鴿活動相關應辦理改進事項如下：

- 1、我國現行賽鴿活動絕大比例係由未依人團法規定辦理設立登記之私人組織所舉辦，如表三-2。96迄100年賽鴿活動經所涉獎金經查得之場次為77次、金額高達1,498,158,000元，如表三-1；惟自94年迄今(101年10月)稅捐稽徵機關曾就賽鴿活動經所涉獎金辦理相關稅捐核課及逃漏稅裁罰案件僅二件檢舉案及一件自行查得案件，其中實際辦理納稅義務人應納稅捐核定(本稅共62,520,353元)或裁罰(罰鍰共166,208,119元)⁷者僅為94案，如表三-4，績效難稱彰顯。
- 2、本案經農委會查得鴿會組織計有108個，其中僅屏東縣青田信鴿協會曾依人團法辦理設立登記，詳表二-1。且前揭資料與內政部請各縣市政府查報之內容(如表二-2)有極大差異，顯示相關機關連繫不足，各為其政。且農委會為動保法之主管機關，對賽鴿活動涉賭行為人究應如何進行行政裁罰乙節，尚未完全釐清，亦難稱妥適。
- 3、法務部所頒檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第98點規定：檢察官偵查犯罪應依本法或其他法律之規定行使職權，如發現偵查中之案件有違反行政規定之情節，本於檢察官為國家公益代表人之身分，宜函知行政主管機關本於權責依法處理，其函知之目的係促請該行政主管機關

⁷ 其中本稅53,494,899元及罰鍰160,484,697元，為違反扣繳義務所開徵及裁罰。

查知並依法處理。惟現行檢察官職司偵查犯罪及依其他法律之規定行使職權，惟對於賽鴿涉賭案件有關所得稅等稅目課徵問題或違反動保法之裁罰問題等行政事項，尚未依前揭規定通報相關機關依法處理，亦應一併改進。

- 4、另，我國賽鴿活動涉賭行為普遍，惟警察機關自95迄100年僅查得一件，其執行績效亦待檢討；北區國稅局98年12月25日北區國稅審三字第0980027269號函通報桃園縣政府警察局，有關中華海上競翔總會桃園縣聯○分會（負責人盧○）及桃園縣賽鴿協會桃○分會（負責人吳○）所舉辦93年、94年春季賽鴿比賽疑涉賭博乙案，雖經查察尚未發現涉有不法涉賭情事，惟未回復北區國稅局應行續辦稅務稽徵工作。
- 5、且據內政部所轄全國性賽鴿團體函稱，國內賽鴿活動已由陸翔方式轉為海翔。再以內政部所轄全國性社會團體台灣海上競翔總會為例，該會自99迄101年9月間，協助辦理海翔活動次數高達38次，如表四-1；另經本院向交通部查復結果，目前辦理海翔活動之團體除台灣海上競翔總會外，尚有台北縣信鴿協會等8團體，如表四-2。按載運賽鴿之船隻出海，依法需先向交通部航港局所屬機關申辦登記始得為之，爰藉由前揭登載資料，相關機關自得就賽鴿活動所涉團體逐步釐清，再進行有效管理，惟未見各相關目的事業主管機關有具體作為。
- 6、近10年來我國民眾新型隱球菌感染病例有明顯上升之趨勢，如表六-1，且該病之發生與飼鴿活動所衍生之鴿舍違建密切，惟內政部營建署對於國內飼養賽鴿鴿舍是否屬違章建築態度輕忽，不

僅無相關統計數據以資管理，亦未督促地方政府辦理取締，不利防疫工作之進行，亦應予以檢討改善。

綜上所述，賽鴿活動方式改變後，各相關機關仍未建立橫向連繫平台，管理機制付諸闕如，肇致未處罰賽鴿活動之涉賭行為人、未能妥善核課及裁罰獎（彩）金所得逃漏行為，暨無法掌握飼養賽鴿及鴿舍之具體數據，致難以根絕該活動所衍生之國民健康疑慮等問題，行政院允應重視儘速妥處改善前揭問題，並督促有關機關建立連繫合作機制。

調查委員：尹祚芊、馬秀如