

調 查 意 見

壹、案由：蘇澳區漁會漁民依規定辦理漁民保險之投保薪資調整及申領老年給付，均經勞工保險局核定在案，詎該局嗣以魚貨交易證明單不實為由，追繳溢領之給付，違反信賴保護原則；又台灣宜蘭地方法院檢察署以不當方法，要求漁民簽具切結書，嗣以詐欺、偽造文書等罪嫌偵辦；相關機關是否涉有違失乙案。

貳、調查意見：

蘇澳區漁會漁民依規定辦理漁民保險之投保薪資調整及申領老年給付，均經行政院勞工委員會勞工保險局（下稱勞保局）核定在案，詎該局嗣以魚貨交易證明單不實為由，追繳溢領之給付，違反信賴保護原則；又法務部台灣宜蘭地方法院檢察署（下稱宜蘭地檢署）以不當方法，要求漁民簽具切結書，嗣以詐欺、偽造文書等罪嫌偵辦。相關機關是否涉有違失乙案。

另據基隆區漁保給付自救會陳訴略以：勞保局於發放勞保退休給付金後，卻以申請人詐得溢領退休給付為由，不當撤銷受害漁民退休老年給付金額，陳請本院調查，以免無辜漁民受害云云。因與前列案件被調查機關相同，基本事實亦同，乃併予調查。

案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、勞保局對於漁民被保險人薪資調整之申報，雖有事前審查及事後抽查機制，並要求檢附相關所得證明，惟審核作業流於書面形式，未能發揮作用，容有疏失。又對於相關證明文件真實性之確保，未積極洽請相關投保單位檢討因應，亦有違失

(一)按勞工保險條例第5條規定：「中央主管機關統籌全國勞工保險業務，設勞保局為保險人，辦理勞工

保險業務。」是勞保局對於所承辦之保險業務自應審慎覈實查證。

(二)經查，勞保局自 92 年迄今，針對薪調幅度逾 15% 之漁民被保險人，要求檢具相關所得證明文件如下：

1、92 年 1 月至 9 月

- (1)魚市場所出具之漁船或魚塭養殖場魚貨交易證明資料（各個月份之魚貨供銷加總表）。
- (2)魚市場所出具之魚貨主個人魚貨交易證明資料（各個月份之魚貨供銷加總表）。
- (3)魚市場所出具之漁船或魚塭養殖場魚貨每日交易計價單（各個交易日之魚貨供銷表）。
- (4)魚市場所出具之魚貨主個人魚貨交易計價單（各個交易日之魚貨供銷表）。
- (5)魚市場所出具之漁船或魚塭養殖場魚貨主個人魚貨交易電腦清單。

2、92 年 10 月至 96 年 10 月

- (1)除原有傳統魚市場交易之魚貨供銷證明外，另開放魚市場（漁產運銷）股份有限公司出具之拍賣計價單、供應人計價單或魚貨交易證明單。
- (2)國外漁業基地出售魚貨而取得代理商出具之供銷證明。
- (3)漁會甲類會員實際所得或收入證明計算表。

3、96 年 11 月迄今

漁民被保險人除按漁撈作業類別檢附實際從業證明及上開魚貨交易證明外，尚需檢附魚貨交易明細資料，若為近海或遠洋漁民被保險人，則另需檢送海巡署提供之入出港紀錄作為審核依據。

(三)鑑於漁業生產勞動類別之特性，漁民收入難以穩定，波動明顯，勞保局乃針對漁民被保險人於申報薪資調整時要求檢具相關證明文件業如前所述。惟卷查，宜蘭地檢署 97 年度偵字第 4626 號等緩起訴處分書認定，宜蘭漁民被保險人陳○○等 169 名分別於 90 年至 94 年期間，於取得相關養殖池或出港漁船之不實漁貨交易證明單後，填具調薪申請書，向勞保局申請將月投保薪資一次調高至新台幣（下同）42,000 元，嗣再分別於 90 年至 96 年間（依個案情形不一）申請勞保老年退休一次給付近 100 萬至 200 多萬元不等之金額等情。台灣基隆地方法院檢察署（下稱基隆地檢署）亦以漁民林○○等 77 人均明知魚獲實際並非其等出海所捕獲，經由不知情之漁會人員製作成委託銷售魚貨清單等文件後，在基隆區漁會，提出前揭不實文件，而將渠勞工保險月投保薪資調高，致勞保局陷於錯誤而予核准，影響勞保局支付老年給付核算之正確性。均予以緩起訴處分在案。

(四)前情據勞保局函復稱：「92 年前審查漁民被保險人調整投保薪資之機制，係僅就漁會申報高齡漁民被保險人大幅調整投保薪資者，於薪調時須檢附相關所得證明文件供核」、「92 年起針對投保薪資調幅異常之漁民被保險人採事前審查，即漁會申報渠等漁民被保險人投保薪資調整時需隨投保薪資調整表檢具具體所得收入證明供審查」等語。另詢據勞保局總經理陳○○等略稱：「我們是社會保險，審查有投保單位的審查，勞保局也保留審查，我們有抽查制度進行審查」、「主要是因為勞保是社會保險，而且量太大，例如國家考試的應考資格也是先作事前的書面審查」、「行政機關是所謂的書面的審

查，文件有無完備、有無蓋章，並沒有實質審查，只是形式作審查，但若事後有詐領情形，則會再作審查」、「一次調整最高級的情形依加保人數看並不多」等語。足徵，勞保局對於勞保薪資調整之申報，業已要求檢據相關證明文件並訂有事前審查及事後抽查機制在案，又一次投保薪資調整至最高級並非普遍，此次各地漁民經代辦人利誘趨使，或口耳相傳，借勞保薪資調整機制溢領老年給付款項等情，不僅手法相同，時間及地域亦呈集中化趨勢，惟勞保局因審查機制流於書面形式作業，未能警覺，致生前揭弊端。

(五)再者，本次漁民被保險人溢領老年一次給付之案件，均係持用經地區漁會開具證明之不實漁貨交易證明單，藉以申報月投保薪資之調整。對此，勞保局函復稱：「勞工保險投保薪資調整係採申報方式辦理，並課予投保單位覈實審查責任，漁會應依漁民被保險人之實際所得依勞工保險投保薪資分級表所適用之等級填具投保薪資調整表及檢附具體所得收入證明送局，經該局書面審查達到所申報之投保薪資等級者，即先行受理」等語，另於本院約詢時略稱：「（對制度有無檢討空間？）我們是希望審查制度化、標準化，採取二分法，若不是大幅度的申請，無須檢據。若是超過百分之15，則須檢附我們96年所列的相關書面資料。經漁會討論結果，大家都能接受」、「（與漁會的審查權責分工要和漁會溝通？）我們事後會加強防範」等語。是對於漁民被保險人所檢具之相關證明文件，如何確保其正確真實並防範類似案件（包含其他職業類別）再次發生，勞保局允應及早檢討因應。

(六)綜上，勞保局對於漁民被保險人薪資調整之申報，

雖有相關事前審查及事後抽查機制，並要求檢附相關具體所得收入證明，惟審核作業流於書面形式，未能發揮作用，容有疏失。又對於相關證明文件真實性之確保，未積極洽請相關投保單位檢討因應，亦有違失。

二、漁業署對於漁會所屬部分員工違法填製相關魚貨交易證明文件，俾利部分漁民被保險人持以申報月投保薪資之調整，並溢領老年一次給付，未能有效進行輔導、督導，應確實檢討改進

(一)按漁會法第 1 條規定：「漁會以保障漁民權益，提高漁民知識、技能，增加漁民生產收益，改善漁民生活，促進漁業現代化，並謀其發展為宗旨」。又行政院農業委員會漁業署掌理漁民團體與漁業團體之輔導及督導，行政院農業委員會漁業署組織條例第 2 條第 5 款定有明文。

(二)經查，本案漁民因申請溢領老年給付經勞保局撤銷並經漁民同意返還給付款項，行政院農業委員會（下稱農委會）、漁業署及各區漁會等相關機關業已積極協助漁民與勞保局進行協商，並由農委會建請勞保局參採對於溢領案件重新核算退休給付時，同意自漁民自動調高投保薪資，予以逐年調高百分之 15，俾照護漁民權益。此業經農委會副主任委員胡○○暨漁業署副署長陳○○等於本院約詢時表示：「農產品市場交易法第 21 條第 2 款規定：「農產品第一次批發交易，應在交易當地農產品批發市場為之。但有左列情形之一者，不在此限：…二、農民以其農產品直接零售者。」故部分漁民以其自行捕獲漁產品直接販售予消費者係屬適法，…漁民直接販售卻無法取得交易證明文件係為不爭之事實」、「目前台灣地區漁港計有 225 處，分布全省

各處，…倘漁民係直接販售予消費者，因未經過魚市場，…，從而要求漁民取得魚市場拍賣交易證明，作為其所得或收入證明，實務上有其難度」、「勞保局自 92 年起在百分之 15 調薪內，不須檢附證明。若超過則必須檢附證明。若此措施漁民早點知悉，應該不會有此類的事情發生，後來是由我們建議勞保局同意將此原則適用在漁民被起訴之個案中」、「後續再次發生的情形應該是會比較少，但我們現在還是要去處理已發生的案件，對於緩起訴的部分，我們是儘量去協助拉長溢領款的還款年限，還款金額則無法介入協助」等語並檢具相關協商會議決議及農委會 97 年 10 月 9 日農授漁字第 0971295285 號函在卷可稽。

- (三) 惟查，基隆區漁會所屬基隆魚市場檢量員湯○○及鄭○○，負責製作基隆區漁會市場議價正單，為從事業務之人，然卻與有共同意圖為自己不法所有犯意聯絡之劉○○等 28 人，由湯○○或鄭○○在檢量員業務上所製作之基隆區漁會市場議價正單上，填載不實之魚貨交易後，再經由不知情之漁會人員，製作成委託銷售魚貨清單等文件附表「魚貨交易證明內容欄」所示之魚貨交易證明書，向基隆區漁會，提出前揭不實文件，由劉○○等人申報勞保月投保薪資調高，致勞保局陷於錯誤，而予核准調高，並於退保後溢領老年一次給付，足生勞保局核發老年給付之正確性。案經基隆地檢署起訴，基隆地方法院於 98 年 8 月 31 日以 98 年度基簡字第 1050 號簡易判決有罪確定在案。又蘇澳區漁會漁民被保險人陳○○等 169 名溢領老年一次給付案件，亦由曾任漁會會務課課長之邱○○等人收取代辦費並開具不實魚貨交易證明，供漁民被保險人申報調整

月投保薪資之用，業經宜蘭地檢署於 98 年 1 月 15 日以 97 年度偵字第 4899 等號起訴書，提起公訴在案。漁會所屬部分員工違法填製相關魚貨交易證明等文件，俾利部分漁民被保險人持以申報月投保薪資之調整，以領取較高額之老年一次給付款項，至為明顯。漁業署職司漁民團體與漁業團體之輔導及督導，對此疏失，允應加強檢討改進。

(四)綜上，漁業署對於協助漁民返還溢領老年退休給付等情，雖已善盡照護漁民之責。惟漁會所屬部分員工違法填製相關魚貨交易證明之文件，俾利部分漁民被保險人持以申報月投保薪資之調整，以領取較高額之老年一次給付款項等情，漁業署未能有效輔導、督導，允應確實檢討改進。

三、宜蘭、基隆地檢署為鼓勵自新，依法偵辦並為緩起訴處分，於法尚無違誤。惟檢察官為求得被告供詞俾突破案情，而以諭知聲請羈押為手段，則與刑事訴訟法第 98 條規定有違

(一)按刑事訴訟法第 253 條之 1 第 1 項、第 253 條之 2 第 1 項第 8 款分別規定：「被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之罪，檢察官參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當者，得定 1 年以上 3 年以下之緩起訴期間為緩起訴處分，其期間自緩起訴處分確定之日起算」、「檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行左列各項事項：…八、預防再犯所為之必要命令。」

(二)本件漁民被保險人溢領退休老年給付等案件，經台灣高等法院檢察署於 97 年 4 月 28 日召開「研商如何統一偵辦詐領漁民老年給付案件作法及原則」決議略以：「自首或自白，並返還已領取之老年給付

者：依職權不起訴處分。自首或自白，但未返還已領取之老年給付者：附條件之緩起訴處分，至所附條件則依具體個案情節決定之。否認犯罪者：如確實有犯罪之情事者，則依法提起公訴。」；另經行政院政務委員蔡勳雄於 97 年 8 月 29 日協商「漁民溢領勞保老年給付有關事宜」會議結論略以：「依據台灣高等法院檢察署本（97）年 4 月 28 日研商會議擬定之相關作法及原則，被保險人如在寬減期限內自首或自白，且返還溢領部分，依法可獲得職權不起訴或緩起訴處分；倘未返還溢領部分，將予以附條件之緩起訴處分。請農委會漁業署及勞委會勞保局即向涉案漁民妥為說明、宣導」、「本案業經各相關地方法院檢察署分案，不得撤案，惟考量漁民之智識及經濟能力，仍請法務部籲請從寬處理」、「請勞保局重新檢討投保案件審查程序，漁業署亦應督導各區漁會等投保單位依權責覈實審查相關文件，務必杜絕類似案件再度發生」等情。相關案件嗣經宜蘭地檢署依職權偵辦審認：「被告陳○○等 169 人本即均有以漁民身分投保，僅因將屆退休年資而臨萌貪念，一時失慮誤罹刑章，惟犯後均能坦承犯行，態度良好，並同意與勞保局協商返還溢領金額，…，且本件於公共利益之維護尚無大礙，爰參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當」、「被告等緩起訴期間均為 2 年。除被告李○○、王○○2 人外，其餘被告均應緩起訴處分確定後，經本署通知之日起 4 個月內，接受法治教育 4 小時」等情而予緩起訴處分確定在案。另基隆地檢署亦以：「被告林○○等 77 人之犯行，均堪予認定，惟因將屆退休年資而臨萌貪念，一時失慮誤罹刑章，惟犯後均能坦承犯行，

態度良好，並同意與勞保局協商返還溢領金額，…，且本件於公共利益之維護尚無大礙，爰參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當」、「又被告等緩起訴期間均為 1 年。除被告楊○○外，其餘被告均應緩起訴處分確定後，經該署通知之日起 3 個月內，接受法治教育 4 小時」等情而予緩起訴處分確定在案，經核於法尚無違誤。

(三)惟卷查，本件宜蘭地檢署偵辦陳○○乙案，被告陳○○於宜蘭縣調查站詢問(97年7月22日14時5分迄17時)時，表示：「我確實有在新興1號及新興2號漁船上工作」、「不可能，我都有出海捕魚，應該安檢站沒有登記」；其於檢察官邱○○複訊(同日18時10分迄18時15分)時表示：「(有無在新興1號船上工作)有。(新興1號船長姓名?)姓名我忘了。(對於調查站向海巡機關查詢結果，你在91年至93年間並無任何出港紀錄有何意見?)我有出港過。(在91年至93年間是否有出海捕魚過?)有」等語，於訊後隨即諭知被告犯罪嫌疑重大，且有勾串證人林○○及其他共犯之虞，應向法院聲請羈押，並記明筆錄；陳○○於檢察官邱○○再次偵訊(18時25分迄18時27分)時雖表示：「(到底有無在新興1號工作，為何剛剛在簽筆錄時，你又表示你沒有在新興1號工作過?)忘了，時隔久遠。(有無其他補充?)沒有」，惟仍再經檢察官諭知被告犯罪嫌疑重大，且有勾串證人林○○及其他共犯之虞，應向法院聲請羈押，並記明筆錄。嗣檢察官邱○○再次偵訊(同年月23日上午1時7分迄1時19分)時，被告陳○○始坦承渠未曾在新興1號船上工作，並以3萬或4萬

元代價委託邱○○代辦調薪等情，檢察官乃以無串證之虞，改諭知飭回，並記明筆錄，此均有前開相關訊問筆錄在卷可稽。對此，宜蘭地檢署雖於 98 年 10 月 15 日以宜檢欽繩 97 偵 4626 字第 15057 號函復略稱：「所有訊問內容依法均有錄音、錄影，無任何脅迫之情事」等情。按檢察官雖得依法聲請法院羈押被告，惟檢察官為此諭知後，並未提出聲請，僅一再訊問相同問題，直到陳○○承認未曾在新興 1 號漁船上工作，則改諭知飭回，足證被告係因檢察官此舉，始對關鍵案情有所轉折說明。再者，被告經檢調 4 次偵訊，檢察官 2 次諭知聲押，自 7 月 22 日 14 時許迄翌日凌晨 1 時許，歷時約達 11 小時之久，難謂被告供述未受影響。檢察官前開偵訊核與刑事訴訟法第 98 條：「訊問被告應出以懇切之態度，不得用強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問或其他不正之方法。」之規定有違。

(四) 綜上，台灣宜蘭、基隆地方法院檢察署依法偵辦，為鼓勵自新，並為緩起訴處分，於法尚無違誤。惟檢察官為求得被告供詞俾突破案情，而以諭知聲請羈押為手段，則與刑事訴訟法第 98 條規定意旨有違，法務部應確實查處並議處相關失職人員見復。

四、陳訴人訴稱，勞保局撤銷漁民被保險人申報薪資調整之處分並要求繳還溢領之老年給付金額，違反信賴保護原則乙節，因現正提請訴願程序中，自應循行政救濟程序救濟

(一) 本件據訴，蘇澳區漁會及基隆區漁會漁民依規定辦理漁民保險之投保薪資調整及申領老年給付，均經勞工保險局核定在案，詎該局嗣以魚貨交易證明單不實為由，追繳溢領之給付，違反信賴保護原則等情部分。

- (二)經查，本件漁民被保險人以不實魚貨交易證明，據以調高投保薪資，並溢領老年一次給付等情，經勞保局以魚貨交易證明單不實為由，追繳溢領之給付，漁會漁民被保險人不服勞保局之處分，提請審議，經勞工保險監理委員會以：「覈實申報投保薪資，乃投保單位及被保險人應遵守之義務，如為求領取高額老年給付，而於接近退休（職）前，以不實之投保薪資以少報多，不僅違反勞工保險條例之規定，更將因此侵蝕勞工保險基金而致全體被保險人遭受損害，故該行為有害公益，至為明顯」、「另據…緩起訴書載，陳○○等 169 名為領取較高之老年給付，而與代辦人邱○○等共同意圖為自己不法之所有，基於詐欺及行使偽造文書之犯意聯絡，而觸犯刑法第 216 條、第 215 條…及第 339 條第 1 項…，依行政程序法第 119 條第 1 款及第 2 款規定，其信賴不值得保護」等由，駁回審議申請在案。惟後續提起訴願之進度，據勞工委員會 98 年 12 月 16 日勞保 2 字第 0980091685 號函復略稱：部分漁民不服勞保局核定，經提起爭議審議經駁回後，已有 134 件續向該會提起訴願，目前已有 1 件作成訴願駁回決定等情。
- (三)另查，農委會、漁業署於本院約詢提供書面資料略稱：「漁民如以不實交易資料，向勞保局調高投保薪資，致勞保局依該不實交易資料，作成薪資調整及老年給付之處分，則該漁民信賴不值得保護，勞保局自得依行政程序法第 117 條及第 127 條規定，撤銷該漁民之投保薪資及老年給付，並追繳溢領之老年給付」等語。
- (四)綜上，陳訴人訴稱，勞工保險局撤銷漁民被保險人申報薪資調整之處分並要求繳還溢領之老年給付金

額違反信賴保護原則乙節，因部分漁民被保險人對於經勞工保險監理委員會審議駁回之決定，已有134件續向勞工委員會提起訴願，迄至目前僅1件作成訴願駁回決定。是陳訴人所陳，因現正提請訴願程序中，本案自應循行政救濟程序救濟。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見一，函請行政院勞工委員會轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、擬抄調查意見二，函請行政院農業委員會轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、擬抄調查意見三，函請法務部確實查處並議處相關失職人員見復。
- 四、擬抄調查意見一至四，函復陳訴人。