

調 查 報 告

壹、案由：據報載，台灣省農會附設各級農會農化廠僅擁有農藥製字之許可證，卻私自將其他廠商購買進口之成品農藥，標示為國內製造，涉嫌販售偽農藥，疑違反農藥管理法相關規定。究主管機關之把關及管理機制為何？有無怠忽職守致影響民眾安全與權益？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，台灣省農會附設各級農會農化廠（下稱省農會農化廠）僅擁有農藥製字之許可證，卻私自將其他廠商購買進口之成品農藥，標示為國內製造，涉嫌販售偽農藥，疑違反農藥管理法相關規定。究主管機關之把關及管理機制為何？有無怠忽職守致影響民眾安全與權益？均有深入瞭解之必要乙案。經本院向行政院農業委員會（下稱農委會）、動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）調取相關卷證審閱，並約詢農委會及防檢局相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰臚述調查意見如下：

一、防檢局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾准許展延效期，縱任多數業者長期違規抽換分裝國內外產品，洵有重大行政怠失：

（一）按本案係法務部調查局嘉義縣調查站接受台灣嘉義地方法院檢察署之指揮，於民國（下同）100年4月19日在雲林縣莿桐鄉查獲省農會農化廠偽造台灣製造標示的「農會牌鋅錳乃浦」偽農藥22,700公斤，市價逾新台幣（下同）550萬元，利潤約300萬元。由於該農化廠係經主管機關防檢局核准登記，獲發農藥製字許可證在案，但該廠只將含鋅錳乃浦農藥成分的成品農藥加以分裝，就標示為台灣製

造，從中牟取高額利潤，顯已違反農藥管理法，刻由檢調機關積極偵辦中，先予敘明。

(二)查防檢局針對農藥許可證之展延申請案件，依現行農藥許可證申請及核發辦法第6條所定應檢附文件（包括：所屬公會會員資格證明影本、工廠登記文件影本、公司或商業登記證明文件影本、農藥販賣業執照影本、生產國家許可生產證明文件、農藥工廠授權申請人辦理許可登記文件、農藥標示樣張2份、農藥工廠基本資料及其他經中央主管機關指定之文件等）進行書面審查作業，欠缺實地赴工廠查核其製造實況作為，是以倘以本案該廠違法抽換之行為而言，根本無從於歷次辦理展延申請案件（該廠係72年1月16日取得鋅錳乃浦農藥製字第02763號許可證，嗣後每隔4年應定期辦理效期展延）作業之書面審查中予以察覺。

(三)卷查防檢局查復本院100年5月12日便促請其清查國內持有「鋅錳乃浦」農藥製字許可證之情形，略以：

1、我國現有農藥工廠計46家，其中持有鋅錳乃浦農藥製字許可證者25家（80%鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證18家、33%鋅錳乃浦水懸劑農藥製字許可證7家）。

2、經清查持有80%鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證者18家，其中：

(1)確定有抽換國內外產品之業者3家：除本次省農會農化廠因抽換產品遭查獲偵辦外，尚有99年間經防檢局配合嘉義縣調查站查獲中國農化股份有限公司（已於100年5月11日變更公司名稱為龍燈生物科技股份有限公司）及東和化學企業股份有限公司等相同違法案件。

- (2) 已訪談確認有抽換國內外產品之嫌者 3 家：日農企業股份有限公司、世大農化工廠股份有限公司、洽益化學股份有限公司等 3 家業者之產銷資料有疑義，業經防檢局於 100 年 6 月 27 日訪談各該公司負責人坦承違規情節在卷可稽，刻由該局函送檢察機關依法偵辦中。
- (3) 初步排除有抽換國內外產品之嫌者 7 家：由於其近 3 年並無產銷是項產品，亦未於市面抽檢發現前揭產品。
- (4) 亦即僅有 5 家業者提供之生產資料顯示，其農藥原體來源、數量及加工後之成品農藥數量經勾稽比對後，尚無不合理之情形，且市售抽檢亦可購得前揭產品，可真正排除其有抽換國內外產品之嫌（占持有 80% 鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證者 18 家之 27.78%）。

3、至於防檢局針對持有 33% 鋅錳乃浦水懸劑農藥製字許可證之 7 家業者是否亦有類似之違規情事？則迨 100 年 6 月 24 日始著手展開清查，足見該局行政效率低落，殊有可議。

- (四) 再者，所有農藥之品項總數高達數百種，本案僅單就持有「鋅錳乃浦」農藥製字許可證之廠家加以調查，即發現上開重大弊端，倘再彙計其他農藥品項之違失事項，或將呈現更多疏漏；從而彰顯防檢局對於各項農藥生產之源頭把關不力外，亦缺乏建立進口農藥原體產品之流向管制作業機制，無法有效防堵不法情事之發生。
- (五) 綜上，防檢局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾准許展延效期，無從實地查核並掌握工廠生產製造實況；又縱任多數「鋅錳乃浦」農藥製造業者長期違規抽換分裝國內外產品，

猶未予澈底清查導正，淪為農藥業者辯稱「歷史共業」之藉口，迨本院介入調查後，該局始展開全面清查工作，核其行事流於消極被動、執行農藥管理業務不力，相關人員洵有重大行政怠失。

二、防檢局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查，規劃年度定期查核計畫竟然缺漏工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠商，稽查下游販售業者違規比率偏高卻未予回溯追查，凸顯農藥管理措施有欠周延，相關人員難辭其咎：

(一)按防檢局訂頒之「農藥檢查辦法」，略以：

- 1、第 1 條：本辦法依農藥管理法（下稱本法）第 40 條第 2 項規定訂定之。
- 2、第 2 條：主管機關應訂定農藥檢查年度計畫，執行農藥檢查。農藥檢查，除依前項計畫辦理外，並得依實際需要或檢舉資訊辦理之。
- 3、第 3 條：直轄市、縣（市）主管機關辦理農藥檢查時，得會同其他直轄市、縣（市）主管機關聯合辦理之；必要時，得請中央主管機關聯合辦理之。
- 4、第 4 條：農藥檢查事項如下：
 - (1)本法第 6 條至第 8 條所稱禁用農藥、偽農藥或劣農藥之認定。
 - (2)本法第 14 條第 1 項所定農藥標示之使用或變更。
 - (3)本法第 20 條第 1 項所定農藥工廠之設廠及登記。
 - (4)本法第 22 條第 1 項所定成品農藥委託或接受委託加工之核准。
 - (5)本法第 23 條所定成品農藥分裝之核准。
 - (6)本法第 24 條所定特定用途農藥之核准、販賣

及使用之限制。

(7)本法第 25 條第 2 項及第 28 條所定輸入農藥原體之使用限制及農藥原體之販賣限制。

(8)本法第 26 條第 1 項、第 29 條、第 30 條所定農藥販賣業者之經營管理、歇業或登記事項變更之報備、停業或歇業之農藥販賣業執照註銷。

(9)本法第 31 條及第 32 條所定劇毒性成品農藥販賣之限制。

(10)本法第 35 條所定農藥資料之記載及保存。

(11)本法第 36 條所定農藥推銷、宣傳或廣告內容之限制、核准及核准證明文件之繳驗。

(12)本法第 38 條所定非屬農藥之農藥藥效標示、宣傳或廣告之禁止。

(13)本法第 39 條所定農藥之運輸、倉儲。

(14)其他依法令應檢查事項。

(二)承上，防檢局為落實執行農藥檢查工作，亦就有關檢查事項之執行細節，訂定「農藥檢查取締作業規範」，略以：

1、檢查小組成員及任務分工：

(1)防檢局

<1>督導農藥檢查工作。

<2>協助提供有關農藥違規案件之處理意見及法令依據。

(2)行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所

<1>提供有關農藥專業技術資訊。

<2>農藥違規案件之採樣工作。

<3>辦理農藥之檢驗或鑑定。

(3)各直轄市或縣(市)政府(下稱各縣市政府)

<1>執行農藥檢查工作。

<2>查獲涉嫌之禁用農藥、偽劣農藥封存、送驗及違規案件之後續處理。

<3>執行農藥檢查之相關協調聯繫工作。

2、檢查方式：

(1)定期農藥檢查：依防檢局所訂之年度計畫辦理。

(2)不定期農藥檢查：依實際需要或檢舉資訊辦理。

3、檢查對象：農藥生產業者及農藥販賣業者。

4、檢查事項：依農藥檢查辦法第4條規定辦理（農藥生產業者之檢查表格式如附表1）。

(三)次查防檢局 97~99 年度執行農藥檢查結果（如附表 2）可知，各縣市政府在農藥販賣業者所抽檢市售成品農藥檢出偽劣農藥之不合格率分別為 15.7%、15.4%、14.5%，足見地方農政機關稽查下游販售業者違規比率相當高，該局理當回溯追查其上游違規源頭之所在，方可有效嚇阻其賡續違規。

(四)惟查防檢局 100 年度「農藥管理及品質管制」計畫，其內容雖包括市售農藥品質管制（全年預計抽檢市售成品農藥 1,000 件，其中雲林縣預計抽檢 80 件）、加強農藥販賣業者管理、辦理農藥管理人員訓練、農藥製造業者講座等。然而竟未見該計畫將國內 46 家上游生產源頭之農藥製造工廠納入定期檢查對象，令人匪夷所思！

(五)揆諸省農會農化廠之成立日期為 62 年 9 月 27 日，產業類別為「化學製品製造業」，其工廠產製農藥項目計有 133 項。惟 96 年迄今，農政機關查核該廠之相關書面紀錄僅有防檢局 97 年度工廠普查及 98 年度該廠增加生產劑型品項時分別派員查核，至於管轄該廠之雲林縣政府農業處則根本從未登門查核

；況且本院審閱前揭查核紀錄，發現其格式不一、記載內容甚為簡略，並未確依上開「農藥檢查辦法」第4條所列應予農藥檢查事項計14款項或附表1農藥生產業者之檢查表格式逐一查核。詎料該局竟辯稱「由於近年來對於該工廠之農藥產品抽驗均符合規定，故並未查覺其有任何異狀或違法抽換鋅錳乃浦之行徑」。足見該農化廠產製農藥項目高達133項，忝為國內46家農藥生產製造業者之大廠，而相關農政機關近年來對其臨場查核頻度不足與作業草率，可見一斑。

(六)綜上，防檢局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查（省農會農化廠之違規事件無法及早查覺即為顯例），規劃年度定期查核計畫竟然缺漏此項工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠商，稽查下游販售業者違規比率亦偏高，卻未回溯追查其上游違規源頭，凸顯整體農藥管理措施有欠周延，相關人員難辭其咎。

三、現行農藥管理法就「農藥標示不實」之事實竟無法據以論處，顯見相關罰則規定未臻完備，亟待防檢局研議檢討改進：

(一)按省農會農化廠遭查獲「農會牌鋅錳乃浦」抽換事件，係「分裝國外進口之鋅錳乃浦，卻標示為台灣製造」之客觀存在「標示不實」事實，此可由該廠目前業已改正過去作法，配合販賣標示「分裝工廠為省農會農化廠」之進口產品，足見其先前標示之違規事證至為明確。

(二)惟案經農委會防檢局與法務部等機關初步研議結果，由於本案抽換國內外產品（屬偽農藥）之違法行為屬行政刑罰，並已有明確之罰則規定【農藥管理法第47條、第49條參照】，又因本案產品屬本法

所定之偽農藥，既屬偽農藥，自無期待其合法標示之可能，其標示部分無法與一般合法產品之標示等同看待，尚無法以「標示不實」予以論處。

- (三)質言之，由本案「農會牌鋅錳乃浦」抽換事件，可知現行農藥管理法就「農藥標示不實」之事實竟無法據以論處，顯見相關罰則規定未臻完備，亟待防檢局研議檢討改進。

四、農委會允宜儘速確認台灣省農會附設農化廠之管理權責歸屬，並釐清政府所應承擔之法定監督義務：

- (一)按「台灣省農會之輔導及監督事項」係農委會輔導處農民組織科之掌理事項，而省農會農化廠又為台灣省農會之附設機構，理當受省農會之指揮、管理，從而間接受農委會輔導處之監督，合先敘明。
- (二)惟目前省農會農化廠之內部管理，係由出資農會自行籌組管理、業務及監察等委員會，依所訂之農化廠經營管理辦法等相關規定，逕行指揮、管理。查該辦法第 32 條規定：「本廠盈虧及一切權利、義務由各出資農會按出資比例分享分擔之。」準此，該廠業務、財務、人事等經營管理，皆以上開委員會為最高指導單位，依其所訂之規範逕予以監督。故農委會輔導處於該廠涉嫌本案事件發生後，僅能立即責成台灣省農會張總幹事永成，依農化廠內部管理規定妥善處理而已。
- (三)又省農會農化廠為擴展業務並取得公司法人地位，該廠前於 97 年度第 1 次管理委員會決議通過轉投資公司，復經台灣省農會以 98 年 3 月 17 日台農化總字第 0980000522 號函送農化廠變更為公司組織規劃資料，案經農委會於同年 5 月 5 日召開研商會議並決議，請台灣省農會研究各種成立方式，並比較各種方式之優劣及可行性。省農會復於 100 年 3 月

31 日台農化總字第 1000000628 號函送農化廠變更組織為「台灣農作物科學股份有限公司」之設立等相關文件，查上開變更組織案，經審核尚有相關法規適用疑義及財務、人事之處理、分配等事宜未詳予規劃之缺失，業以農委會 100 年 5 月 10 日農輔字第 1000120246 號函請台灣省農會補充說明在案。今後為保障各投資人權益，農委會將持續輔導台灣省農會附設農化廠轉型公司化，以使管理權責與監督義務趨於明確。

- (四) 質言之，當前台灣省農會附設農化廠之管理權責歸屬妾身未明，故農委會允宜儘速予以確認，俾避免乏人管理之窘境，並釐清政府機關所應承擔之法定監督義務。

附表 1

農藥檢查表（生產業者）

基本資料

檢查單位	縣（市）政府	檢查日期	年 月 日	檢查編號
業者名稱			地址	
負責人姓名			身分證統一編號	
管理人姓名			身分證統一編號	
陪同人員姓名			身分證統一編號	
工廠登記證編號			公司/商業登記證號碼	

檢查事項及結果

檢查項目（法規條款）	合規定	不合規定	備註
1. 是否無正當理由規避、拒絕或妨礙檢查 （農檢查辦法第五條）			
禁用農藥、偽農藥、劣農藥			
2. 是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌 之禁用農藥（農藥管理法第六條）			
3. 是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌 之偽農藥（農藥管理法第七條）			
4. 是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌 之劣農藥（農藥管理法第八條）			
違反上述 2. 3. 4. 項者應執行封存、拍照、清點數量並製作清冊（農藥檢查辦法第九條）			
工廠製造規定			
5. 工廠接受委託加工是否符合委託加工相關規定 （農藥管理法第二十二條）			
6. 帳冊是否詳載 3 年內之進銷貨資料 （農藥管理法第三十五條）			
7. 分裝工廠是否具備相關劑型設備 （農藥管理法第二十三條）			
8. 環境是否符合設廠標準（圍牆屏障、作業場所隔離） （農藥工廠設廠標準第二條）			
9. 廠房與倉庫建築是否符合設廠標準規定 （農藥工廠設廠標準第三條）			
10. 是否具備製造產品之相關劑型設備 （農藥工廠設廠標準第四條）			
11. 工廠是否有檢驗室及檢驗設備 （農藥工廠設廠標準第五條）			
12. 專任技術人員資格是否符合規定 （農藥工廠設廠標準第七條）			

倉儲規定			
13. 倉儲場所是否建築堅固、通風良好、排水順暢（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
14. 倉儲場所出入口是否設消防設備與警告標誌（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
15. 農藥倉儲於室外是否設警告標誌（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
16. 農藥是否與食品、飼料或人畜藥品分開儲藏（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
宣傳及廣告			
17. 是否從事虛偽誇張或不正當之宣傳或廣告（農藥管理法第三十六條）			
18. 非農藥是否有農藥藥效之宣傳或廣告（農藥管理法第三十八條）			

檢查人員：

會同檢查人員：

受檢場所陪同人員：

附表 2

農委會防檢局97-99年度執行農藥檢查結果

更新時間：100年7月19日

年度	合格率	不合格率		抽驗件數
		偽農藥件數	劣農藥件數	
97	84.3%	15.7%		1,050
		29	130	
98	84.6%	15.4%		700
		5	96	
99	85.5%	14.5%		1,050 (已檢驗完成 667件)
		18	79	

備註：更新99年度資料。