

南投縣政府 114 年「農業補助業務廉政防貪指引」座談會

會議紀錄

壹、時間：114 年 6 月 19 日(星期四)下午 3 時

貳、地點：本府 A 棟 5 樓會議室

參、主席：洪秘書長瑞智（林處長振和代理）

紀錄：陳文治

肆、出席人員：臺灣南投地方檢察署廖檢察官蘊瑋、臺中市議會行政室陳前主任有政、政風處林處長振和、農業處曾副處長銀位、政風處鍾副處長典村、政風處政風預防科張科長勝育、張專員哲源、劉科員品誼及張科員雁婷、主計處謝科長長宏及林科員義哲、農業處農務發展科王專員麗敏、農民輔導科黃科長志騰、林科員韓成、張技士益誠、國姓鄉公所政風室陳主任文治、農經課郭課長俊龍、陳課員秀鳳、主計室張主任淑芬、財政課廖課長美娟。

伍、主席致詞

今天邀請到臺灣南投地方檢察署廖檢察官蘊瑋、臺中市議會行政室陳前主任有政(也是本府採購稽核委員)、農業處的曾副座、政風處鍾副處長、政風預防科張科長及農業處的王麗敏專員、黃志騰科長及主計處謝科長、林科員、國姓鄉公所農經課郭課長、陳科員、主計室張主任、財政課廖課長，大家午安、大家好，首先代表許淑華縣長歡迎及感謝大家來參加本府 114 年「農業補助業務廉政防貪指引」座談會，今天因為秘書長另外有事請假，所以由我來代理。

會前與檢座討論今天彙整的實務案例，我們覺得本次指引中每個案例其實選得非常的好，包括了各種廉政業務上常見的風險類型，如道德風險、作業風險，還有代理人風險，稍等探討的時候再補充介紹，那我們今天以一個座談諮詢的輕鬆的方式來進行，今天邀請的是地檢署郭檢察長特別推薦的廖檢座，承辦過我們很多公所的個案，有相當豐富的實務經驗，另外陳有政委員，也是老朋友，不僅是政府採購法的專家，也有行政實務經驗，因為他

分別曾任政風人員及臺中市議會行政室的主任，經歷監督職務，也有採購的專長，相信都可以提供給我們很寶貴的意見，希望防貪指引相關的案例參考，可以促進業務執行上更加週延及完善，接下來請依照程序進行討論，謝謝大家。

陸、防貪指引簡報與說明：

報告人：國姓鄉公所陳主任文治

報告內容：略，詳會議資料。

柒、綜合討論：違法案例分析與探討

類型一、不實詐領農業天然災害救助金

一、案例 1-1：共謀勾串公務員，偽造不實申請資料

(一)陳委員有政

公務人員在判斷災損是否達到 20%的標準時，確實面臨挑戰。建議善用科技設備，如無人機或資訊系統來取得或保全證據，不僅有助於確認是否達到標準，也能保護自身權益。

公共工程委員會針對高風險案件，也建議公務人員可使用帶時間戳的照片，確保佐證資料的真實性，防止偽造或有時因疏忽而使用他人錯誤照片，而佐證資料的真實性直接影響法律責任的輕重，因此公務人員應熟悉相關法令規定，避免無意中違法。

另外農地通常缺乏明確地址，隨著科技進步，公務人員在執行任務已時常利用 GPS 定位來精確標記地點，善用相關設備，既能保護自己，也能確保工作品質與事實相符。如今，AI 與資訊設備日益先進，也可利用這些技術工具，來提升工作效率與準確性，例如使用無人機或衛星空拍圖來監測淹水地區或進行測量，都可以取得較公正客觀的佐證資料，協助判斷。

(二)農業處曾副處長銀位

稍微看了一下這個案例，特別是第 1 案與第 2 案。就我們農業單位的經驗來看，這兩案的出事機率高達 7、8 成。以南投縣的農業規模來說，若能領到如第 1 案所示的 84 萬 8 千元或第 2 案的 30 萬元，這在我們縣來講是極為不尋常的。一般而言，多數農戶每人補助金額大多在 1 萬上下，3 萬以上就算很高了。所以這三位能領到如此高額補助，實在過於大膽，若不出事反而奇怪。

但這也反映出制度面的問題。通常公所完成資料後，縣府應該會進行抽查，對這類明顯異常的申請金額應能及早發現、介入。因此我認為，縣府應更積極在事前查核協助基層人員，避免後續產生司法責任。若真有錯，也應在早期就揭露，協助他們補正或停辦，而非放任出錯。基層人員倘主動違規，當然必須負責，但若是制度或流程未完善造成疏失，上級單位也應適時介入協助。

剛才陳委員提到關於「災損達 20%」的認定問題。這點在第一線實務上確實非常難以判斷，常與農友有所爭執。以南投地形來說，1 塊田地面積可能只有 1 至 2 分地，與嘉南平原那種大片農地不同。即便整塊田是 1 甲（1 公頃），實際損害可能僅集中在較低窪地區的一小塊。例如 1 分地受損達 8 成，而其他部分輕微損害，但整體計算未達 20%。此時是否能認定為災損達標，就需要釐清。實務上，若農民在申請時明確指出只針對其中某分地、面積 0.2 公頃申請補助，且該部分損害確實達 20%，我們應該予以核發。即便整體未達標，但就所申請部分而言，標準是符合的。因此，我們也希望與檢察官或審查單位進一步溝通，釐清這類認定爭議。

我們經常面對的另一個問題，是中央官員視察時經常口頭指示「從寬認定」、「重點補助」，這與實際法規有

時矛盾，造成基層執行困難。民眾會質疑：「你說要從寬，為什麼又來查核？」這樣的溝通落差也造成了現場查核人員的困擾。而目前中央也有修正機制，例如若某區域雨量或風速達一定標準後，便可啟動簡化程序，免實地勘查。只要農民有生產登記、有繳交必要文件，就可直接申請補助。但即便如此，我仍建議公所人員應親自查看，避免誤判。例如作物種類填錯，或補助面積與實際不符。

(三) 廖檢察官蘊瑋

剛才大家提到「損失率達 20%」的判斷標準，但對於現場查核如何實際判定這個比例，其實並不清楚。由於現場多為專業人員，因此想請教是否已有明確的內部評估標準？例如，是否有固定的計算公式？是依據耕作面積（如 1 甲）計算，還是以其他方式判定？如果是現場勘查人員進行目視判斷，那標準是否一致？

舉例而言，以本地檢署在處理酒駕案件時的作法來看，我們有一套內部的裁量標準。例如：依據違規者是騎機車還是開車，及其酒測值（如 0.25 或 0.83），對應到不同的緩起訴金額，如 0.25 可能對應 3 萬元、0.83 可能對應 8 萬元，這些都有明確的參考表格。因此，若在災損判定方面也能建立類似的審核機制與標準化作業流程，不僅能協助同仁在現場判斷時有所依據，也能在日後若有爭議時，作為保護現場人員決策依據的一項依憑。

(四) 農業處曾副處長銀位

關於損失率 20% 的標準，其實歷年來並沒有明確的認定依據。農糧署曾編印一本參考手冊，其中有針對 20% 損失情形提供照片作為輔助說明。然而，由於農作物的生長周期差異大，加上受損程度難以以單一標準判定，

因此實務上確實存在很大困難。以水稻為例，從插秧至收割期間，若要認定其是否達到 20%損失，判斷標準相當複雜，有時甚至需要仰賴專業人員的判斷。

以我過去在公所任職的經驗來說，若災損面積不大，通常是由農業課的同仁自行研判；若災損範圍較大、人力不足時，則會請村幹事協助。為避免各單位判定標準不一，導致農民有「甲看得嚴、乙看得鬆」的觀感，容易引起反彈，因此我們會事先統一標準。舉例來說，當年度如以茶葉、水稻為主要受災作物，我們會先研擬統一的判斷依據，並針對村幹事進行說明與模擬演練。雖然並非所有村幹事都具農業專業，但透過明確說明與實地示範，通常在看過 2、3 筆田區後便能掌握要領。

此外，農作物損害判定有時也需依賴農民經驗。例如鳳梨，當其仍為小苗階段時，果實尚未露出，僅在植株底部形成花球，外觀上難以判斷是否已受損。我們實務上會請有經驗的農民協助，在田區中採樣部分鳳梨苗，將其剖開觀察。若小花球已出現膠化、變黑情形，則可視為明確受損，這也作為研判標準之一。總結來說，過去鄉鎮公所多以主要作物的受損情形建立共通的參考標準，並輔以照片、採樣剖視等方法佐證，以提高判定的客觀性與一致性，避免日後因標準不一造成爭議。

(五)陳委員有政

目前對損失率 20%的判定缺乏明確制度依據。實務上，應釐清是以「面積損失」為準，還是「產量損失」為準，例如作物雖未枯死，但產量減半，是否仍構成損失？此標準有待釐清。

由於規則由政府訂定，基層負責執行，應有明確標準以保障執行人員，避免日後法律爭議。此外，若補助金額有限，卻動用大量資源調查，反而造成行政負擔過

重。與其追求損失率的精準判定，更應避免將補助核發給不符資格者。對此，建議比照建築審查，引入第三方專業單位協助勘查，以分攤公務人員法律責任，提升制度公信力和可執行性。

(六)國姓鄉公所農經課郭課長俊龍

我任職地方機關 3、40 年來，深感現行災害補助制度變化很大。過去補助需達全縣災損 1.8 億元才啟動，現在則頻繁核發，且補助條件趨於寬鬆。以往須有明顯落果或倒伏才給予補助，現今即使未結果也可能核發，造成基層在判定 20%損失率時困難重重。

此外，公務員依法行政為原則，但基層常受民代壓力，甚至有人引用總統談話要求「從寬認定」。但既然制度設有 20%的門檻，若再放寬，實難執行。再者，損失率判定本就主觀，同一地點不同人判定結果可能落差大，這也是長期困擾基層的原因。雖然曾建議委外由專業人員協助勘查，但受限於經費遲未實施。尤其申請門檻僅 0.01 公頃（100 平方公尺），許多山坡地果園混種香蕉、柿子、梨子等作物，損害分散、難以量化，進一步增加判定困難。我們要求同仁務必依法辦理，並建立複審機制，若農民對勘災結果不服，可由主管與政風人員共同複查，仍有爭議者則報請縣政府與農糧署會勘。但現場認定壓力仍大，尤其當立委親自帶農改場人員到場卻表示「已有達損失 20%」，民眾便質疑中央與地方基層為何看法不同，造成執行上的壓力與民怨。

(七)政風處政風預防科張科長勝育

本件案例既然高院已有刑事判決，建議補充地方法院的刑事判決內容，以增強資料完整性。另外有關防貪指引，廉政署對於防貪指引標題用語已有規範，「預防策

略」建議調整為「防治措施」、「相關法令」改為「參考法令」符合廉政署重點摘要表用語。

(八):政風處林處長振和

各位實務上的經驗分享實在很寶貴，令人深有所感，其實我們編撰防貪指引的目的，也是希望藉此提醒，讓案件不要再發生。

另外補充文字修正，我會建議風險評估三的第二行建議把它改「易因不法利益之誘因或便宜行事」、預防策略一最後「長期積弊」改為「藉第三方公正監督機制消弭作業風險」、預防策略二的第二行就是提升查核「準確率」改為「正確率」，「人工」改為「人為」可能會比較精確一點。另外，建議納入近期推動的AI應用與資訊比對技術，如審計室導入的照片比對系統，可作為作業風險控管的輔助工具。

(九)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

二、案例 1-2: 利用職務上機會，詐領風災救助金:

(一)陳委員有政

關於這個案件，由臨時人員擔任重要業務，事實上是不妥適的。臨時人員應該是擔任協辦角色，而非主辦，採購法解釋令也有明確規定，臨時人員主要負責簡單、事務性工作，包含約僱人員僱用辦法也指出，約僱人員主要處理的是技術性、簡易性的事務。因此，涉及專業責任的工作，應由正式人員主辦，臨時人員依規僅能協助處理。

(二)政風處林處長振和:

本案判決書相當特別，法官有提出「犯罪確屬情輕法重」的觀念，顯示法官對被告抱持一定程度的體諒，但法律規定仍須依法適用，違規行為亦不例外，建議可請檢察官針對此案提供相關法律意見，供大家參考。

另外風險評估一「難以有效防範弊端」這句，建議改為「難以有效防範作業風險發生」，較為妥適。

(三)廖檢察官蘊璋

貪污治罪條例刑罰本身相當嚴重，即使涉案所得可能只有數千元，只要與其職務權力有關，原則上司法機關只能依自首情節或審酌被告犯後態度予以減輕刑罰，並提供緩刑的可能。這點提醒同仁，雖然涉案利益微小，法律仍有嚴格規定，實務判決中，雖得依情況來衡量是否減輕，但仍不可忽視其刑責的嚴重性，切勿因為貪圖一點小利，導致面臨嚴重的法律後果。

(四)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

三、案例 1-3: 出租魚塢未實際從事農產，卻申請救助

(一)陳委員有政

針對預防措施的第三點，建議除了提醒申請人需承擔相關法律責任外，應增加「加強政策宣導」的內容。因為實務上常見當事人並不知道自己具備申請資格，若能提前了解政策內容並主動提出申請，便能有效防止遭人冒用身份進行不法行為。一旦有權申請人先行申請，若涉案對象另行申請，即可迅速比對發現異常，達到預警效果。相反地，若申請人事前毫無所悉，便容易造成類似本案的情況發生。因此，為強化預防機制，建議明確列入加強政策宣導作為具體措施之一。

(二)農業處曾副處長銀位

針對本案，我感到相當訝異，竟會因為這類情形而遭判刑。依農業部現行天然災害救助規定，補助對象應為實際耕作或養殖人。然而在實務上，許多農地是由地主出租，且多為口頭租約，並無正式書面契約，導致實際耕作人無法提出證明文件申請補助，只能由土地所有權人代為申請。

像這類糾紛，過往多數會透過地方調解委員會處理，不至於進入刑事訴訟程序。因此，本案也反映出台灣農業租賃實務與現行法令之間仍有落差，建議未來政策應更加重視現實狀況，研議相關法制配套以保障實際耕作權益。

(三)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

四、案例 2-1:詐貸輔導農糧業經營貸款

(一)陳委員有政

關於本案是以「共同詐欺罪」論處，但我查閱相關法條，現行規定中為刑法第 339 條的普通詐欺罪。若屬共同詐欺行為，理應是第 339 條加上共犯規定，或是依照共同犯加重處罰的情形。想確認一下，此案適用的法律條文究竟是單純的詐欺罪，還是加重共同詐欺的構成要件？這部分希望能釐清一下。

(二)廖檢察官蘊璋

本針對剛剛提到的刑法第 339 條詐欺罪部分，我補充說明一下。因為第 339 條之 4 關於三人以上共同詐欺屬於加重處罰，實務上如果要認定為加重詐欺，應適用 339 條之 4 而非單純的共犯規定。這點在後續的案例中會更清楚，尤其另案中，檢察總長提起非常上訴，針對的正是三人以上詐欺構成要件與科刑標準的問題，建議可作為參考。

本案主要問題在於行為人為農會職員，雖與他人共同申請貸款且獲核准，但其行為並非利用職務上權限所為，也未經手或核章相關文件。因此，本案法院認定其並非藉職務詐取財物，而是屬於與他人共謀的單純詐欺行為，並未構成刑法第 131 條的職務上詐欺取財罪。

(三)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

五、案例 2-2:漁船超貸案

(一)政風處林處長振和:

本案正是剛剛陳委員提到的加重詐欺罪相關案例。該案在起訴及第一審階段，皆依刑法第 339 條之 4（加重詐欺罪）論處。但於上訴後，最終採用的是上訴審的見解，即為最高法院 114 年度台非字第 48 號判決，該案由檢察總長提起非常上訴，主張應適用加重詐欺。但最高法院認為，其中所謂「第三人」僅出借姓名，對整體詐欺行為不知情，因此不構成三人以上的共同犯，不符加重詐欺的要件，最終駁回非常上訴。因此我們在彙整時，以上訴審判決作為參考依據。

(二)政風處政風預防科張科長勝育

本案案例應為 2-2，誤繕的部分再請修正，另外建議案例的字體顏色統一較為清楚，便於讀者閱讀。

(三)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

六、案例 3-1:利用職務上機會詐領休耕補助

(一)政風處林處長振和:

這個案例較為特殊，因為法官在審理時認為，農田輪作休耕補助性質上屬於國家私經濟行為，並非屬於公務，因此未以貪污治罪條例中「利用職務詐取財物」論罪，而改以刑法第 339 條的詐欺罪處理。

另外文字修正，預防措施的四的「定期」改為「落實」教育訓練與廉政風險宣導。

(二)廖檢察官蘊瑋

如同剛剛處長所提，本案確實具有特殊性。依照現行法規，若行為人係利用職務上之機會詐取補助，原則上應構成貪污治罪條例所定之利用職務上機會詐欺罪，而非單純刑法第 339 條的詐欺取財罪。

本案法院最後認定為一般詐欺罪，推測可能是基於職務利用程度的認定，或有其他量刑上的考量，尤其考慮到貪污治罪條例的刑度較重，法官可能在裁量上有所斟酌。

此案結果可能造成實務上誤解，尤其對第一線同仁而言，會產生在職務利用與一般詐欺間的界線模糊。因此建議可於資料中加註補充說明，避免誤導適用標準

(三)政風處政風預防科張科長勝育

補充文字修正，有關預防措施三最後的「長期積弊」調整為其他用詞，如作業風險。

(四)主席裁示：請依與會人員意見修正後通過。

七、案例 3-2：不法撿油，詐領漁業動力用油補助

(一)陳委員有政

其實過去在漁業補助實務上，也曾出現類似狀況。本案所涉案例與加油站配合，主要牽涉到漁船加油補助的制度。漁民在實際出海後，因油料不足返回加油，屬正常作業補助範圍。然而，隨著政府補助金額優渥，有部分漁船轉而利用制度漏洞，在加完油後未實際從事捕撈作業，而是將油品轉售，並將漁船停留在公海「靜止不動」（意即出海睡覺不作業），過段時間後再回港申請補助，謊稱已執行捕撈行為。

此類行為導致制度被濫用，因此農委會於 96 年起要求漁船加裝行程記錄器，用以佐證實際出海作業行為，防範虛報加油補助的問題。本案中，若公務人員並未參與共謀，僅為民間業者私下操作，即不構成與公務員共犯的條件。這類情形也可作為日後審查相關案件時的參考依據。

(二) 政風處林處長振和：

本案較為特殊之處在於涉案人甲、乙兩人之身分認定。歷經刑法第 10 條修法，已將國營事業單位人員排除於第 1 項所定「公務員」身分之外，主要理由是其執行職務內容不屬「公共事務」範疇，與民間從業人員無異。但本案中，檢察官仍依刑法第 10 條第 2 項第 2 款，認定甲、乙係屬「受委託行使公權力」之公務員，依法追訴。

另值得注意的是，案件另涉其他船主，部分人並非知情，卻遭以間接正犯論處，雖本次案例資料呈現已作精簡，但仍建議關鍵部分應補充說明，特別是關於甲、乙兩人是否屬於行使多數公權力、是否具備委託公務性質，對適用法條與罪責認定皆具有重要影響。

(三) 主席裁示：請依與會人員意見修正後通過。

八、案例 3-3：偽變造文書，大型農機補助詐領案

(一) 農業處曾副處長銀位

本案補助核定與執行期間的安排上相當特殊。該計畫竟於 11 月 1 日核定，但年度至 12 月 31 日即結束，僅留兩個月的執行時間，確實不合常理。

現今農業部所推動的多數計畫，因考量預算編列時間延後，雖實際核定可能落在 3、4 月，但多已明訂執行期間可追溯至當年度 1 月 1 日發生權責，是可以補助的。因此提醒各單位、公所及縣府同仁留意，核定函中所載可申請之起始日，應以核定文件內容為準，用以確認補助申請期限。

(二) 政風處林處長振和：

有關預防措施三最後的「長期積弊」調整為「防範業務上的代理人風險」，另外參考法令補充刑法第 339 條之 4 的加重詐欺罪。

(三)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

九、案例 3-4:偽變造文書，大型農機補助詐領案

(一)陳委員有政

依規定，營業額每月在 20 萬元以下者，才可使用收據取代統一發票；然而農產品交易若金額達 300 多萬元，顯然超過該門檻，理應使用統一發票。因此，本案在審查機制上顯見疏漏，申請人是否具備農民身分或其公司性質，是否符合補助對象資格，均有檢討空間。若審查標準不嚴，將可能讓不具資格者申領補助，造成制度漏洞。

建議未來應強化審查機制，特別是在「申請人身分認定」及「補助金額與票據形式對應」等面向，設計更嚴謹的制度，以防杜不當申請情形發生。

(二)農業處曾副處長銀位

本案所涉及的大蒜問題，實際上更複雜的是進口大蒜混充本地蒜的情形，部分業者自國外低價進口大蒜後，混入本地產銷通路，以本地蒜名義銷售，藉由價差牟取暴利。然而在實務查核上，由於大蒜本身無法辨識來源，除非有明確進口紀錄或溯源標示，否則查緝人員難以分辨。

該案在當年相當轟動，甚至傳出有多位時任立委涉入或協助關說，顯示此類進口混充行為不僅涉及經濟利益，更牽連層面廣泛。

(一)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

案例 3-5:農會虛偽採購，詐得上級補助款

(一)陳委員有政

採購法中有關機關補助採購之規定，若補助金額達公告金額以上，且占該項目總經費一半以上，原則上應適用政府採購法，並由補助機關負責監辦。本案中，農會雖有

依其內規辦理公開招標，但其所稱「公開」僅係透過內部網頁公告，並未於工程會政府採購資訊網站進行公告。

若採購案屬於政府採購，則可能構成政府採購法第 87 條第 3 項所指的「以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者」之詐術圍標罪情形，這個部分也提供給大家做參考。

(二)政風處政風預防科張科長勝育：

建議附錄的部分可以增加公務人員廉政倫理規範給讀者參考利用。

(三)廖檢察官蘊瑋

關於預防策略第一點中提及的「建立內部吹哨者保護機制」，本案因涉及農會，屬非政府機關，目前在吹哨者保護的法制上，仍缺乏明確適用規範。不過值得注意的是，「公益揭弊者保護法」將於今年 7 月 2 日正式施行，該法針對公部門內部人員揭弊行為，提供更明確的法律保障，將有助於強化機關內部的誠信機制與揭弊文化的建立。

(四) 政風處林處長振和：

針對預防策略第一點有一點建議。因為本案主要是針對農會，並非公務機關，所以原文寫「提升職員的廉政意識」我覺得可以再斟酌一下，建議改為「提升職員的廉潔誠信意識」會比較適切，另外，預防策略第三點改為「辦理廉潔誠信教育訓練」，因為農會屬於非政府組織，涉及屬企業誠信的問題，修正用語以更符合案例對象。

(五)主席裁示:請依與會人員意見修正後通過。

捌、 臨時動議：

玖、 主席結語：

再次感謝廖檢察官、陳委員，以及由曾副處長帶領的農業處同仁蒞臨指導，並感謝農業處的全力支持，此外，也謝謝主計處科長、同仁，以及各位公所夥伴的熱情參與。希望透過今天的座

談與案例研討，大家都能有所收穫。此次討論內容將彙整後建置於網站，並印製成冊提供各機關同仁參考，期盼能藉由廉政指引的推動，加強公務同仁對相關風險的認識與防範。我們常說「一人在監，十人在途」，違法行為雖是個人行為，但往往影響整個家庭。也因此，希望大家能從這些實際案例中汲取經驗與警惕，避免誤觸法網，確保行政作業合法、合規，會議到此結束，謝謝大家。

壹拾、散會(下午 5 時)

