

本期摘要

- 考察日本刑務所作業與技職訓練及矯正展之心得報告(下)
- 論內政部98年6月17日內授中社字第0980732610號令
- 王部長巡視彰化少年輔育院
- 監獄實用英文

# 矯心

呂有文

第213期

## 考察日本刑務所作業與技職訓練 及矯正展之心得報告(下)

法務部矯正司副司長黃昭正 編審高千雲 會計處科長林碧霞

(接續上期)

### 陸、預算的編製與帳務處理

#### 一、日本刑務作業預算的編列情形

- (一) 刑務作業(含職業訓練)收入全部歸屬國庫所有。
- (二) 作業原物料除職業訓練所需的材料由政府預算採購外,其餘生產作業所需之原物料,均由矯正協會事業部提供。
- (三) 作業及訓練所需的設備、消耗用品、水電費等,均由政府預算支應。
- (四) 政府人力精簡,刑務作業無需辦理成本會計事宜。
- (五) 受刑人作業,定義為政府給予恩惠及獎勵,由政府編列預算於受刑人出所時支付予受刑人報獎金(津貼),性質是獎勵不是工資,2008年平均每人每月4,200円。

#### 二、我國監所作業預算的編列情形

- (一) 我國監所作業係以特種基金預算辦理,帳務處理繁雜,不只計算作業收入、作業成本及費用,進而運用作業賸餘改善收容人醫療、生活、技能訓練及相

關政事支出等等。

- (二) 依監獄行刑法第33條規定,保障收容人作業工資及福利,亦即作業收入取之於收容人亦用於收容人,包括:

- 1、收容人勞作金:按作業賸餘\*50%,有收入即有工資。
- 2、收容人作業獎勵金:按作業賸餘\*5%,獎勵作業優異之收容人。
- 3、收容人飲食補助費:按作業賸餘\*30%,獎勵參予作業之收容人。
- 4、收容人生活設施改善提撥金:按年度賸餘\*30%。

- 三、為因應政府組織及人力精簡,日本刑務作業除委由財團法人處理購料及銷售事宜外,政府部門係循公務預算方式編列歲入、歲出作業收入繳庫,作業支出編列歲出預算支應,是以、帳務處理簡單易執行。而我國將來面臨機關組織及人力精簡之情形,亦可能須考量簡化監所作業預算的編列方式與帳務

管理，如政府部門無需投入人力辦理複雜的成本會計事務，收入與支出回歸以編列公務預算方式辦理，若以此為方向，首先須研討修改矯正法令以為依據，然如此大的變革，對政府財政負擔及監所財務管理是否有助益，仍須就現行我國財政及監所文化深入探討。

## 柒、建議事項

我國許多矯正制度大多沿襲自日治時代，從2009年全國矯正聯合展之獄政文物中可以發現，日治時代刑務官所用之配刀、制服及舊式手銬、腳鐐、佛龕、電影放映機器等典章文物，顯見兩國矯正制度有諸多類似之處。

我國此刻正研修羈押法及監獄行刑法，而日本已於2006年5月實施新「刑事收容設施及被收容者處遇法」，內有許多矯正的新措施，適值供我國修法之參考，茲就考察所見所聞臚列如下：

### 一、加強受刑人作業安全

「安全活動之致命處～人為失誤」，刑務作業工場著重受刑人作業安全，開工前由自治幹部帶領誦讀作業安全須知，全員跟隨複誦後，即戴便帽、手套、穿著工作服，低頭安靜專注地開始一天的作業，機器旁貼著安全標語或操作方式，提醒受刑人注意作業安全，每月舉辦零災害工場競賽，每年分析災害發生的時間及災害作業之種類。作業處遇部門則教育受刑人何種情況下容易發生人為失誤，如1.掌握工作現場狀況的優劣2.作業想法的優劣3.作業動作的優劣。

### 二、適時提高視同作業之勞作金

日本刑務所之自營作業係指從事炊事、清潔、修繕等其他經理作業，如同我國視同作業，受刑人從事刑務所炊事等工作，由於工作時間長且辛苦，故所獲得之勞作金較生產作業高，如京都刑務所7月份炊場受刑人平均月勞作金7,644円，營繕作業平均月勞作金4,192円，均高於生產作業之平均月勞作金2至3千円。而我國視同作業平均勞作金偏低(約400元)。建議應適時檢討修正我國收容人勞作金的分配方式，以利監所管理。

### 三、強化矯正機關自營作業產品展售功能

運用網際網路無遠弗屆之力量架設網站、積極對外推廣行銷，為物品重要通路方式。觀諸我國建置「矯正機關自營作業產品展售商城」網站，其功能不亞於刑務所協力事業部之CAPIC網路商店，惟刑務作業協力事業部統籌刑務作業商品行銷與販售，結合網路線上購物，

可提供信用卡刷卡、郵局劃撥、銀行轉帳及便利商店繳費等付款方式，此乃我國亟待突破克服之處。

## 四、運用接見室展售作業產品

刑務所大門附近設置作業產品展售部，其規模大小不一，藉由民眾接見或外界參訪時，推廣行銷作業產品，亦可增加作業收益。矯正機關可運用接見室擺設自營作業產品，如販售限量烘焙麵包、手工皂、鑰匙圈等小飾品，有助於民眾瞭解其親人在監服刑習藝之成效。

## 五、開辦符合社會潮流之技能訓練職類

日本新實施之「刑事設施及被收容者處遇法」，將職業訓練列為矯正處遇重要項目之一，職業訓練應著重受刑人有用謀生技能，儘量勿以低格作業(零碎無技術性)權充，以利日後回歸社會。考察栃木刑務所時，所長特別帶領我們觀看身著粉紅色制服之女性受刑人駕駛堆高機的訓練情形，令吾人驚嘆操作堆高機已超越性別的限制。而川越少年刑務所的居家照護訓練中，戒護人員依規定必須戒護少年至民間安養機構實習，此種注重職業訓練的實務性值得我國參考。

## 六、職業技能訓練接受外界委託業務

刑務所專門職業訓練之職類，養成機關在所設立代辦委託業務，提供收容人實際工作情境的工場，以達考訓用合一。如川越少年刑務所之汽車修護工場，經由關東陸運局指定為民間車檢場，可接受外界車輛入所檢驗；府中刑務所亦設有汽車維修工場，據所長表示每年維修120輛車。栃木刑務所之美容科亦經由厚生勞動省指定可對外營業。而我國少年矯正機關開辦之汽車(機車)修護與美髮(美容)等職類，如能與外界企業建教合作，則有助學員實習並增加未來就業的機會。

## 七、研究刑務作業財團法人化

日本刑務作業委由財團法人矯正協會經營，該協會下設刑務作業協力事業部，並分設總務部、營業部(企畫)、調查役及64所地方事務所，專責行銷與接受企業訂單、承製矯正展或政府企劃之作業產品。刑務作業由政府組織外之財團法人經營自然，較政府部門更具彈性，前提是財團法人之組織及運作須得到政府的理解及更多協助。而近來年政府大力推動業務委外辦理，目前監所作業基金之資金約36億元，可否轉由財團法人以企業化方式經營，統籌規劃矯正機關之生產作業與行銷及財務投資等業務，值得評估研究。

## 八、加強辦理矯正作業技訓成果展

日本每年於5月至6月間，由法務省、「照亮社會運



動」的中央實施委員會及財團法人矯正協會聯合辦理全國矯正展，此外，各地刑務所亦自行擇期2天辦理。而我國全國矯正聯展已邁入第4年，依北部、中部及南部輪序分年辦理，展示作業與技藝之成品與數量，一年比一年進步豐富，贏得社會各界激賞與肯定。而各矯正機關藉由擴大辦理外界民衆參觀，展示收容人教化、作業及技訓成果，活動內容規劃模擬監所生活體驗營，以增加活動趣味性，並吸引人潮另配合部會辦理活動行銷自營作業產品，如98年配合行政院農委會舉辦「臺灣製造·尚讚」，亦配合經濟部舉辦「幸福巴士GO」。今後，矯正機關應多參與各項地方活動，如創意文化園區，以展現收容人的手工藝品，或臺灣工藝研究所舉辦之傳統工藝競賽，以提高矯正機關之能見度，皆為矯正展具體作為。

#### 九、更新建築形式時，配合規劃寬敞運動場所與洗澡堂

為疏解收容人擁擠狀況，改善收容人住居環境，近年來法務部積極進行矯正機構設施及設備的更新，使得總核定容額由1992年之3,4318名擴增到2009年10月底之5,4924名。除可強化管教品質，有助作業訓練的運作並可提升我國犯罪矯正機構的形象，惟目前超額收容問題依然存在，遷、新、擴、改建老舊之矯正機關仍有其必要性。監所機構性質特殊，一旦建設計畫曝光，總會引來當地社區居民的抗爭反對，導致工程舉步維艱、無法順利進行。所謂「鄰避反應（Never in My Back yard）」，一般社會大眾共同的心理是監所蓋在什麼地方都可以，就是不要蓋在我家後院，在土地取得困難的情況下，未來不論是建築型態、空間設計、動線規劃似可重新思考朝空中發展。以日本東京拘置所（看守所）為例，因機關已歷經130年的歲月，不但老舊腐朽嚴重，機能已無法滿足現代化矯正思維的需求。因此該所先後費時約10年，自平成9年（1997）原地改建，至平成18年（2006）竣工啓用，面積約21公頃、收容額約3,000人（為日本最大看守所，樓高12層、地下2層）。舍房全部以特殊強化玻璃取代傳統鐵窗，內部設施亦採用最新科技產品設置，外觀新穎明亮，毫無陰森晦暗之感，最上層更規劃有直昇機停機坪。而名古屋拘置所亦屬都會型高層建築，外觀就像一棟商業大樓，沒有圍牆、崗哨之設計，原地改建時，收容舍房配置有空調設計，惟竣工20餘年來，據說未曾使用過，目前空調配管已老舊不堪使用。

另我國有關收容人運動時間普遍不足（除少年矯正

機關外），且缺乏運動場所，而洗澡場所大都設於工場末端或偏處一隅。反觀日本刑務所普遍均設有運動場或室內體育館辦理運動會或集會，每日安排30分鐘運動時間，運動場旁設有淋浴室，甚至違規收容人亦有戶外扇形運動場（每人使用坪數約5至6坪）。另洗澡堂有蓮蓬頭設備，夏天每週入浴3次，每次15分鐘；冬天每週入浴2次。日後國內新建的矯正機關，宜考量規劃適當運動場與浴室，以符人權潮流。



圖22 東京拘置所



圖23 名古屋拘置所



圖24 京都刑務所運動場



圖25 京都刑務所洗澡堂

#### 十、加強中日兩國學術交流或矯正人員互訪，並積極參與國際性矯正會議

本次考察團能順利完成任務，因本司黃副司長在23年前，曾公費奉派日本法務省矯正人員研修所進修，在考察刑務所時，巧遇多年前一起受訓的同期學員（矯正處遇官），故舊久別重逢，分外感到親切，也使我们得到更多的禮遇。況且日本財團法人矯正協會已成立一百多年，具有相當的經營規模，有許多值得我國犯罪矯正協會參考與學習之處。兩國矯正協會如能建立學術交流或互訪，並共同舉辦矯正研討會或研習會，彼此交換心得經驗，將有助於我國未來矯正制度的革新與發展。

另外每年一次集結亞洲太平洋地區，由擔當矯正行政最高責任者進行各國矯正現況意見交換及相關問題報告之亞太地區矯正局長會議（APCCA）到今年（2009）為止已歷經28屆，參加國除台灣等少數國家以外，均有派員與會，就矯正相關議題廣泛交流協議，並藉由會議之召開，參加由主辦國安排之矯正機構訪視活動，透過該會議可相互了解當前各國所面臨的矯正問

題、處遇措施等等，具有正面的意義和價值。

## 捌、結語

我國與日本在矯正歷史背景有相當的淵源與共通之處，日本刑務所已有120年的歷史。日本在歷經1990年代經濟泡沫化，又遭逢當前全球性金融海嘯，其經濟長期蕭條不振，部分產業紛紛外移設廠，也相對衝擊著刑務所生產作業與矯正展的成效。另刑務所面臨日漸超額收容，高齡化之收容人、外國籍之收容人、占多數比率藥物濫用之收容人以及新處遇法實施減縮作業時間等均影響作業品質產量的課題。因此，如何確保收容人的作業產量並增加國庫收入實為當前一大大挑戰與難題。

惟考察團發現刑務所尚有許多先進矯正措施，諸如進入戒護區以指形辨識身分，夜間值勤人員睡覺會打鼾

者，可單獨住太空艙的房間（類似膠囊旅館）；設有吸煙區與無吸煙區之文康室，中央台設有專人負責監看監視器，自動化設備控管保護室，出所前之收容人安排於舍房外配置之獨立居室與共用集會室，以2週期間學習適應一般居家生活，為出所預作準備；第一類型最高自由度的收容人，舍房配有電視（少年刑務所提供液晶螢幕）與小桌子，夜間房舍不上鎖；另大型刑務所設置營養師，依收容人宗教信仰、身體狀況調配伙食，分A餐、B餐、特餐、宗教餐；廢除累進處遇制度，改採限制區分與優遇措施；女子刑務所舍房門漆成粉紅色，收容人著粉紅色的工作服，象徵溫馨柔和的女性特質；提高舍房飯菜送入口的高度（約離地90公分），以維護收容人尊嚴等等，均值得我國參考借鏡。

# 論內政部98年6月17日內授中社字第0980732610號令

臺南看守所作業科長 洪雲長

## 壹、前言

有限責任國立故宮博物院員工消費合作社在該院第一展覽區、第二展覽區設置禮品部及餐飲部，明顯對外營業販售給參觀遊客，每年營業收入2至3億元，並將盈餘60%分配給社員，使社員每年可分配到6至7萬元紅利。涉嫌違反合作社法第3條之1第2項第3款規定，審計部97年11月18日以台審部教字第0927001236號函請內政部，本於合作社法主管機關之立場查明妥處。內政部於98年1月15日發函各直轄市及縣(市)政府，清查各機關委託員工消費合作社代辦業務之辦理情形。該函延續內政部以往函釋見解，尚未逾越合作社法相關規定。

惟立法院審查98年度中央政府總預算案時朝野黨團協商決議：有鑑於國立故宮博物院員工消費合作社運用國家資源，圖利自家員工。請行政院應全面清查各機關所屬員工消費合作社體制是否健全；未健全體制前，員工消費合作社經營利潤應繳回國庫；虧損之員工消費合作社應停止發放各項紅利。嗣後，內政部於98年6月17日以內授中社字第0980732610號令（以下簡稱內政部令），就合作社法第3條之1第2項有關政府委託合作社代辦業務所作的規定，其中「…四、盈餘處理：（一）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象非屬合作社之社員者，委託代辦業務所得之盈餘，應提列為公積金及

公益金，不得分配予社員。上開提列之公積金額度建議以不超過該委託代辦業務所得盈餘百分之10為原則。

（二）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之社員者，委託代辦業務所得之盈餘，依合作社法第23條及第24條（註2）規定辦理。（三）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之預備社員者，委託代辦業務所得之盈餘，以運用於委託單位之設施及設備改善、提供預備社員獎助學金、清寒學生各項補助等用途為原則。（四）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之社員、預備社員及非社員者，應按社員、預備社員及非社員所占比例核算，依前3項之處理方式分別辦理」。似乎違反合作社法第23條規定，有加以探討之必要。

法務部98年9月10日以法矯字第0980902867號函致內政部「貴部98年6月17日內授中社字第0980732610號令，對於員工消費合作社受政府委託代辦業務盈餘處理及應行注意事項所為之解釋性規定，是否符合合作社法規定及有法制上適用之疑義如說明，請惠予釋示。」本文擬予補充，以為該內政部令之評論。

另該內政部令所規定「…五、認定標準：政府各單位依本規定之委託方式，由合作社辦理本規定委託範圍內之業務，雙方簽訂委託契約，盈餘處理符合本規定



者，認屬之。」，該盈餘處理既已違反合作社法第23條規定，當然認定標準所謂「盈餘處理符合本規定者，認屬之。」自有一併探討之必要。

## 貳、內政部令之性質

該內政部令於形式上為單純命令，「單純的命令，是就個別事件、為抽象或具體的宣告或指示，事件終了，其命令即隨之消滅，同時單純命令的發布，程序簡單，且無特定名稱，通常簡稱為『令』」，其性質為何？試析之如下。

一、各機關依其法定職權或基於法律授權訂定命令（中央法規標準法第7條前段）；從內政部令內文觀之，無法律授權之依據，該內政部令非中央法規標準法第7條前段之授權命令。

二、由行政程序法第174條之1規定可知，行政程序法並未排除行政機關依中央法規標準法第7條訂定之職權命令。然而依司法院大法官釋字第479號解釋「行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度」。查該內政部令，其中「四、盈餘處理」逾越母法之限度；是以，該內政部令非中央法規標準法第7條之職權命令。

三、法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定；法規命令之內容應明列其法律授權之依據（行政程序法第150條第1項、第2項前段）。從內政部令內文觀之，無法律授權之依據，該內政部令非法規命令。

四、行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定（行政程序法第159條第1項）。行政規則依行政程序法第160條第1項規定應下達下級機關或屬官。內政部依該規定於98年6月17日內授中社字第0980732610號令下達下級機關，再依行政程序法第160條第2項「行政機關訂定前條第2項第2款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」規定，由內政部長廖了以簽署，於98年6月17日登載於行政院公報第15卷第114期行政規則項目。由此可知該內政部令為行政程序法第159條第2項第2款「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、

認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」之行政規則。

## 參、政府或公益團體委託代辦之業務的界定

合作社法第3條之1第2項於91年12月11日增訂，其立法理由為「配合行政程序法之施行，並因應實務需要，將本法施行細則第5條移列修正為第2項，規定各種合作社經營業務之限制及其例外情形」。增訂前，合作社依合作社法施行細則第5條「合作社業務之經營，應受左列之限制。但政府委託代辦及為適應非常之緊急措施者，不在此限。…二、經營本法第3條第3款業務之合作社，不得以物品售與非社員，或以設備供非社員使用。」經營政府委託代辦之業務，例外的不受合作社法施行細則第5條之限制，得以物品售與非社員。且合作社法第3條之1第2項增訂前，合作社盈餘之處理並沒有區分合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之社員、預備社員及非社員者而有所差別；今因有限責任國立故宮博物院員工消費合作社的個案，而將合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之社員、預備社員及非社員者異其盈餘之處理，該內政部令法理上實乏依據。

依內政部93年12月24日內授中社字第0930004544號函（內政部98年6月17日內授中社字第0980732610號令規定停止適用）之說明二「查合作社法第3條之1第2項，旨在依據合作社之本質，明定合作社業務經營及交易對象之限制，其中『除政府或公益團體委託代辦之業務外』之除外規定，非關乎合作社之本質，亦非合作社之主要業務，目的在便於『政府』或『公益團體』得以委託合作社辦理其職權範圍內之業務，非為強制規定。故『政府』或『公益團體』職權範圍內之業務是否委託合作社辦理或委託範圍為何，悉由『政府』或『公益團體』自行決定。」，未能對合作社法第3條之1第2項有關政府委託合作社代辦業務加以界定規範，以致於有限責任該院員工消費合作社在國立故宮博物院第一展覽區、第二展覽區設置禮品部，及餐飲部，明顯對外營業，販售給參觀遊客之情事發生。

內政部令就合作社法第3條之1第2項有關政府委託合作社代辦業務作如下的規定：一、「政府」定義：指政府機關（構）、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助超過百分之50之財團法人等。二、委託範圍：政府職權範圍內之業務、接受政府教育、照顧或收容對象之服務需求、加強便民服務措施等，得委託合作

社代辦之。三、委託方式：政府為辦理委託範圍內之業務，完成採購、促參投資程序，得依政府採購法或促進民間參與公共建設法有關規定，委託合作社代辦之；合作社基於政府得委託其代辦業務之立法意旨，得與政府完成採購、促參投資程序，以取得代辦之業務。內政部已將合作社法第3條之1第2項有關政府委託合作社代辦業務予以明確的規定，則有限責任國立故宮博物院員工消費合作社上述明顯對外營業，販售給參觀遊客之情事本即非委託範圍。

消費合作社違反合作社法第3條之1第2項規定者，依合作社法第74條第1項規定「處新台幣4千元以上2萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期未改善者，按次連續處罰。」合作社主管機關對於合作社沒有政府委託代辦業務，明顯對外營業，以物品提供或售與非社員者，應依合作社法第74條第1項規定加以處罰。而不是沒有法令依據，可任由合作社中央主管機關恣意作出逾越合作社法的解釋性規定。

#### 肆、合作社盈餘分配權為社員的自益權，內政部令牴觸合作社法

社員的權利，依權利行使的目標為標準，可區分為共益權與自益權。所謂共益權，係指社員以自己的利益，同時兼以合作社的利益為目的，而行使的權利。也就是遂行合作社的任務，參與合作社活動的權利。例如選舉權與被選舉權（合作社法第32條）、決議權（合作社法第49條）、大會召集請求權（合作社法第47條）、解除理監事職權（合作社法第42條）、決議撤銷請求權（合作社法第49條之1）、書表查閱權（合作社法第37條）。所謂自益權，係指社員以自己的利益為目的，而行使的權利。也就是依合作社構成員的地位，而享有其個人所應享的利益之權利。例如目的事業請求權（合作社法第3條）、盈餘分配權（合作社法第24條）、股金收回權（合作社法第30條）。

盈餘分配權既是社員的權利，依照中央法規標準法第5條「關於人民之權利、義務者」應以法律定之；對照於合作社法第24條第1項「合作社盈餘，除依前條規定提出外，其餘額之分配，以社員交易額之多寡為標準」。內政部令對盈餘處理規定沒有法律依據，損及社員盈餘分配權。在法的位階上，內政部令為一行政規則，牴觸上位規範合作社法；命令不得牴觸法律（中央法規標準法第11條前段），命令與法律牴觸者無效（憲法第172條）。實務上，司法院大法官會議釋字第505號

解釋「以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第23條法律保留原則牴觸，應不予適用。」

#### 伍、內政部令違反合作社法第23條第1項規定，合作社法定有罰則

合作社盈餘分配權是社員的權利，其盈餘的分配標準，依照合作社法的規定，述之如下：

##### 一、公積金

合作社的盈餘，因特定的目的，由合作社保留，而不分配於社員的此項財產數額，謂之公積金。有法定公積金與任意公積金2種，法定公積金的儲備，專在彌補合作社的損失，以樹立合作社的信用基礎，確保債務的履行，為不可分割的財產，社員不得請求分配。其提存比例，在信用合作社或其他經營貸款業務的合作社，應提百分之20以上，在其他合作社，應提百分之10以上（合作社法第23條第1項）。如已超過股金總額2倍時，得自定每年應提之數（合作社法第23條第2項），不受百分之20以上與百分之10以上的限制。在公積金超過股金總額百分之50時，其超過部分，經社員大會的決議，得用以經營合作社的業務（合作社法第25條第2項）。

##### 二、公益金

公益金為供舉辦公益事業之用，如社員教育等是，以發揮其互助服務的精神。其提存比例，為百分之5以上（合作社法第23條第1項）。

##### 三、酬勞金

此為理事、事務員及技術員的酬勞金，比例為百分之10（合作社法第23條第1項）。因條文中無「以上」與「以下」之用語，所以為固定性質。

##### 四、盈餘攤還金

盈餘除以上三項外，餘為攤還金，以社員交易額的多寡為標準（合作社法第24條第1項），攤還於社員。

依上述合作社盈餘的分配標準，內政部令說明四之「盈餘處理：（一）」規定合作社接受政府委託代辦業務之服務對象非屬合作社之社員者，委託代辦業務所得之盈餘，應提列為公積金及公益金，不得分配予社員。然而合作社法第23條第1項除規定提出公積金及公益金之百分比外，尚且規定合作社盈餘，除彌補累積損失及付息外，百分之10為理事、事務員及技術員酬勞金。內政部令盈餘處理規定明顯違反合作社法第23條第1項。按合作社法第23條第1項「合作社盈餘，除彌補累積損失及付息外，在信用合作社或其他經營貸款業務之合作



社，應提百分之20以上，在其他合作社，應提百分之10以上為公積金，百分之5以上為公益金，百分之10為理事、事務員及技術員酬勞金」。且條文中合作社盈餘並未區分合作社之服務對象非屬合作社之社員、屬合作社之預備社員、屬合作社之社員而有所差異。「盈餘處理：（三）」規定合作社接受政府委託代辦業務之服務對象屬合作社之預備社員者，委託代辦業務所得之盈餘，以運用於委託單位之設施及設備改善、提供預備社員獎助學金、清寒學生各項補助等用途為原則。「預備社員」更是合作社法所無。

合作社法就違反法第23條第1項盈餘之處理定有罰則。合作社違反合作社法第23條第1項規定，依該法第74條第1款規定「處新台幣4千元以上2萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期未改善者，按次連續處罰。」，該內政部令有陷合作社違反合作社法第23條第1項規定之嫌，實有廢止之必要。

#### 陸、內政部令規定認定標準之效力

內政部令規定的認定標準：政府各單位依本規定之委託方式，由合作社辦理本規定委託範圍內之業務，雙方簽訂委託契約，盈餘處理符合本規定者，認屬之。綜上所述，該內政部令「盈餘處理」既因逾越合作社法第23條第1項規定，並損及社員盈餘分配權，依司法院大法官會議釋字第505號解釋「應不予適用。」則內政部令規定的認定標準亦應不予適用。行政規則性質上屬於裁量性或政策方針之指示者及屬於對規範之解釋者，並非是否遵守服從義務問題，此類行政規則之違背，可能影響對外行為之效力。換言之，其據以作成之行政處分便有違法或不當之原因。

#### 柒、結論及建議

內政部為合作社的中央主管機關，就有限責任國立故宮博物院員工消費合作社在該院明顯對外營業，販售給參觀遊客的行為，如經查明有審計部函「違反合作社法第3條之1第2項第3款規定」情事，應依合作社法第74條第1款規定「處新台幣4千元以上2萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期未改善者，按次連續處罰。」先就個案依法作適當的處理。其次，內政部令內容應符合合作社法之規範，才不會發生行政規則牴觸上位法律規範之憾事。

法務部上揭函說明二「關於合作社盈餘如何處理合作社法第23條既未明確區分以社員為服務對象及以非社員為服務對象時之盈餘，應有不同之處置，其盈餘之提

撥及分配，自應以合作社法為圭臬，貴部依行政程序法第159條第2項所為受政府或公益團體委託代辦業務盈餘處理之解釋性規定，其法律依據為何？」說明三「合作社法第23條『合作社盈餘，…，在其他合作社，應提百分之10以上為公積金，百分之5以上為公益金，百分之10為理事、事務員及技術員酬勞金。』明示應提之數，惟旨揭解釋令第4點第1款所示『盈餘處理：合作社接受政府委託代辦業務之服務對象非屬合作社之社員者，委託代辦業務所得之盈餘，應提列為公積金及公益金，不得分配予社員。…』盈餘悉數提列為公積金及公益金之規定，似增加法律所無之限制。」本文深表認同，惟理由有強化之必要，爰綴筆者個人意見以為補充。內政部應遵守行政程序法第4條「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」。既然內政部98年6月17日內授中社字第0980732610號令，以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第23條法律保留原則牴觸，應不予適用。建議內政部自得依行政程序法第162條第1項「行政規則得由原發布機關廢止之。」廢止98年6月17日內授中社字第0980732610號令與合作社法牴觸部份。

#### 備註合作社相關法條

第3-1條 信用合作社、保險合作社，分別依信用合作社法、保險法之規定；其未規定者，依本法之規定。

前項以外之合作社，除政府或公益團體委託代辦之業務外，應受下列限制：

- 一、生產合作社社員應限於生產者，並不得經營非社員產品。
- 二、運銷合作社不得經營非社員產品。
- 三、供給合作社、消費合作社不得以物品提供或售與非社員。
- 四、利用合作社、公用合作社不得以設備供非社員使用。
- 五、勞動合作社、運輸合作社不得僱用非社員勞力。
- 六、合作農場應受第1款至第4款規定之限制。

第23條 合作社盈餘，除彌補累積損失及付息外，在信用合作社或其他經營貸款業務之合作社，應提百分之20以上，在其他合作社，應提百分之10以上為公積金，百分之5以上為公益金，百分之10為理事、事務員及技術員酬勞金。

前項公積金已超過股金總額2倍時，合作社得自定每年應提之數。社員對於公積金，不得請求分配。

第24條 合作社盈餘，除依前條規定提出外，其餘額之分配，以社員交易額之多寡為標準。

前項餘額，經提出社員大會決議不予分配時，得移充社員增認股金或撥作公積金。

第25條 公積金應經社員大會之決定，存儲於信用合作社或其他股實銀行。

公積金超過股金總額百分之50時，其超過部分，經社員大會決議，得用以經營合作社業務。

# 王部長巡視彰化少年輔育院

【本刊訊】法務部長王清峰由高檢署檢察長顏大和、保護司司長費玲玲及矯正司副司長黃昭正陪同下，輕輕簡從訪視彰化少年輔育院，聽取該院賴院長業務簡報並舉行員工意見交流座談會，王部長對於彰化少年輔育院在賴院長所率領之行政團隊努力經營下，舉凡對學生之「輔導」及「教育」方面的積極創新作法、改善各項生活設施、營造優質感化教育環境等皆有卓越成效，頗獲

部長的肯定與嘉許。王部長與各長官於座談會中對該院同仁所提修訂「少年輔育院條例」等意見與建議均立即正向予以回應，充分展現劍及履及之行政效率及問題解決能力；會後王部長等一行在賴院長的陪同下巡視院區，對該院太鼓班、國樂班、月琴、橫笛等才藝嘖嘖稱許，並向收容少年表達慰勉之意，期許學生選擇一條正確的回家之路，奉獻國家社會。

## Assessment in Cells 舍房考核

Inmate : Sir, how long will I stay here in this observation cell?

收容人：請問主管，我要在考核舍房待多久。

Sir : You have a 15 year 4 month sentence, you will be here for about 2 months.

主管：你的刑期是15年4月，大概要考核2個月左右。

Inmate : Can I have visits during this observation period?

收容人：考核期間，可以接見嗎？

Sir : Yes, one visit per week.

主管：每週可以接見一次？

Inmate : What about sending letters?

收容人：那發信呢？

Sir : Letters are the same, one letter per week.

主管：發信也是一樣，每週一次。

Inmate : Thank you for telling me this .

收容人：謝謝你告訴我這些事情。

Sir : Don't mention it?

主管：不用客氣。

本文出自本所「監獄實用英文」教材

## 法務部矯正人員訓練所 99年3月份預計辦理班次一覽表

訓練期間	訓練班次
99.01.14-99.09.13	司法特考三等監獄官班第15期
99.01.14-99.05.13	司法特考四等監所管理員班第16期
99.03.02-99.03.03	管理員在職訓練班(四)高雄分班第7期
99.03.04-99.03.04	首長研習班第1期
99.03.05-99.03.05	管理員研習班(三)台中分班第7期
99.03.08-99.03.09	管理員在職訓練班(四)高雄分班第8期
99.03.12-99.03.12	管理員研習班(三)台中分班第8期
99.03.15-99.03.16	管理員在職訓練班(四)高雄分班第9期
99.03.17-99.03.17	管理員研習班(三)台中分班第9期
99.03.18-99.03.19	管理員在職訓練班(四)第3期
99.03.22-99.03.23	管理員在職訓練班(四)高雄分班第10期
99.03.22-99.03.26	替代役管理幹部儲訓班第33期
99.03.24-99.03.24	管理員研習班(三)台中分班第10期
99.03.29-99.04.02	法警訓練班第1期
99.03.29-99.03.30	管理員在職訓練班(四)高雄分班第11期
99.03.31-99.03.31	管理員研習班(三)台中分班第11期

歡迎來稿，並請附真實姓名、身分證字號、通訊地址及聯絡電話。新聞稿每篇請勿超過六百字，文章請勿超過一萬字，請勿一稿數投，違者自行負責，如已刊登則收回稿費。本刊對來稿有刪修權，請自留底稿，原則上不退稿。投稿者請寄(333)桃園縣宏德新村180號本刊編輯部(附電子檔)或傳真(03)3591855；或傳送至:jade303@mail.moj.gov.tw



# 請給他一個機會 也給他的家一個機會

## 98.9.1起，輕罪可以社會勞動代替入監服刑

發行人：黃徵男  
 出版者：法務部矯正人員訓練所  
 地址：桃園縣龜山鄉宏德新村180號  
 電話：03/3206361 轉312發行部  
 03/3206361 轉303編輯部  
 傳真：03/3591855  
 E-mail: jade303@mail.moj.gov.tw

印刷者：金得利彩色印刷股份有限公司  
 電話：03/3611772  
 中華郵政北台字第4293號  
 執照登記為(雜誌)交寄  
 行政院新聞局出版事業登記證  
 局版臺省誌第九三五號