
目 錄

彈 劾 案

一、監察委員林鉅銀、沈美真為行政院海岸巡防署海岸巡防總局總局長賀湘臺中將、情報組組長蔣新光及北部地區巡防局副局長熊孝煒少將，未善盡指揮、督導職責，命令執勤人員依法令及作業程序進行諮詢判定、查緝、扣押及移送，將走私魚貨放行而流入市面，且未適時移送檢方偵辦及關稅、漁政主管機關依法處分，以致事後難以追訴、處罰，違失情節嚴重，爰依法提案彈劾…… 1

糾 正 案

一、本院內政及少數民族委員會為宜蘭縣三星鄉公所辦理納骨堂興建計畫過程，未恪遵作業要點規定；宜蘭縣政府計畫審核過程，未適時指正，亦乏積極督導協助公所解決困難；內政部未依作業要點規定，辦理實地查訪計畫延宕及建物設施閒置情形，均有違失，爰依法糾正案…… 18

二、本院內政及少數民族委員會為內政部警政署雖訂有端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀考評流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在

，敗壞警譽，均有重大違失，爰依法糾正案…… 23

三、本院內政及少數民族委員會為臺南縣政府未落實查核及積極輔導評鑑不佳之老人福利機構，致該縣私立長春生活、佳里及公園老人養護之家，涉有超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違失，爰依法糾正案…… 31

四、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺中縣后里鄉公所於該鄉垃圾衛生掩埋場辦理過程，未審慎衡酌原興建目的已失，仍執意繼續興建，復未積極辦理用地變更編定，置任掩埋場長期閒置，徒耗公帑；另臺中縣環境保護局未善盡主管機關督導考核權責，均有疏失，爰依法糾正案…… 35

五、本院內政及少數民族、司法及獄政委員會為高雄市政府警察局辦理魏○○涉嫌全聯超商殺人強盜案件，未依相關規定辦理，復未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當，爰依法糾正案…… 39

六、本院財政及經濟委員會為行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，迄未綢繆有效改善方案；中央健康保險局雖致力於剖腹產率管控措施，惟其高屏分區仍然長期偏高

- 等情，均有疏失，爰依法糾正案…… 42
- 七、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會疏未依法要求有機農產品及其加工品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅等違失，爰依法糾正案…… 48
- 八、本院財政及經濟委員會為財政部對台灣金聯資產管理股份有限公司，長期疏於管理，亦未嚴予督促股權代表改善缺失；台灣土地銀行股份有限公司疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，復未建立完備之監督機制，均有失當，爰依法糾正案…… 53
- 九、本院財政及經濟委員會為臺灣菸酒股份有限公司對華鑫國際企業股份有限公司相關案件之審核及監督未能善盡其責，獎懲機制及對象欠周；該公司台北營業處及艋舺營業所對擔保品之質權設定案件，未確實辦理，肇致鉅額損失等情，均核有違失，爰依法糾正案…… 60
- 十、本院財政及經濟、內政及少數民族委員會為經濟部未依規定補助（貼）山地鄉及離島地區桶裝瓦斯之運輸費用及差價；內政部消防署迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數、任令液化石油氣業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存等違失，爰依法糾正案…… 75
- 十一、本院財政及經濟、內政及少數民族委員會為行政院及經濟部能源局、內政部暨其所屬營建署及消防署，就管理燃氣瓦斯之成效不彰、監督權責不明；未具體防範陽台違建且無建置舊型熱水器檢查機制，影響人民生命財產安全，均有疏失，爰依法糾正案…… 82
- 十二、本院財政及經濟、教育及文化委員會為行政院勞工委員會就勞動派遣定義未善盡宣導責任，且遲至 98 年始首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，放任業者長期違反勞動相關法令，核有違失，爰依法糾正案…… 88
- 十三、本院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化、交通及採購、司法及獄政委員會為國內偽、劣、禁藥嚴重充斥，影響國人健康，行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會未盡監督、管理之責，均有違失，爰依法糾正案…… 92

彈 劾 案

一、監察委員林鉅銀、沈美真為行政院海岸巡防署海岸巡防總局總局長賀湘臺中將、情報組組長蔣新光及北部地區巡防局副局長熊孝煒少將，未善盡指揮、督導職責，命令執勤人員依法令及作業程序進行諮詢判定、查緝、扣押及移送，將走私魚貨放行而流入市面，且未適時移送檢方偵辦及關稅、漁政主管機關依法處分，以致事後難以追訴、處罰，違失情節嚴重，爰依法提案彈劾

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 13 日
發文字號：(99)院台業參字第 0990709218 號

主旨：為行政院海岸巡防署海岸巡防總局總局長賀湘臺中將，因所屬疑似遭漁船走私業者報復，指示成立「0403 專案」，以嚴格執檢造成壓力之方式，偵辦所屬被毆傷案，其手段與目的之達成顯未具正當合理之關聯，而有濫用裁量權情事，核與行政程序法第 10 條規定有違；該專案架空原有漁船安檢查緝機制，復未將該專案下達所屬或為必要說明，顯未依法行政；又逕行指派該總局北部地區巡防局副局長熊孝煒少將進駐該局所屬第二大隊指揮、督導執檢查緝，負責該專案全般指揮、督導之該總局情報組組長蔣

新光竟於會議中指示違背法令之執檢方式及查扣標準，賀湘臺明知此事卻未予糾正，熊孝煒與會在場亦未對該指示之合法性表示意見，造成第二一大隊暨所屬安檢所、共同執勤單位人員執檢時，措置失據；嗣於安檢查察涉嫌走私魚貨漁船過程，該三人未善盡指揮、督導職責，命令執勤人員依法令及作業程序進行諮詢判定、查緝、扣押及移送，而將走私魚貨放行而流入市面，且未適時移送檢方偵辦及關稅、漁政主管機關依法處分，以致事後難以追訴、處罰，上開三人違失情節嚴重，爰依法提案彈劾。

依據：本案經監察委員林鉅銀、沈美真提案，依監察法第 8 條之規定，經監察委員黃煌雄等 13 人審查決定成立並公布；並依監察法第 13 條第 2 項之規定，於移送公務員懲戒委員會時公布之。

公告事項：彈劾案文 1 份。

院長 王建煊

彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

賀湘臺 行政院海岸巡防署海岸巡防總局中將總局長（任期自 93 年 11 月 19 日迄今）。

蔣新光 行政院海岸巡防署海岸巡防總局情報組組長（簡任十一職等，任期自 96 年 9 月 1 日至 98 年 6 月 22 日，98 年 6 月 23 日調任該總局巡防組組長至 98 年 9 月 30 日，98 年 10 月 1 日起調任該總局秘書迄今）。

熊孝煒 行政院海岸巡防署海岸巡防總

局北部地區巡防局少將副局長
(任期自 96 年 9 月 1 日迄今
)。

貳、案由：行政院海岸巡防署海岸巡防總局總局長賀湘臺中將，因所屬疑似遭漁船走私業者報復，指示成立「0403 專案」，以嚴格執檢造成壓力之方式，偵辦所屬被毆傷案，其手段與目的之達成顯未具正當合理之關聯，而有濫用裁量權情事，核與行政程序法第 10 條規定有違；該專案架空原有漁船安檢查緝機制，復未將該專案下達所屬或為必要說明，顯未依法行政；又逕行指派該總局北部地區巡防局副局長熊孝煒少將進駐該局所屬第二一大隊指揮、督導執檢查緝，負責該專案全般指揮、督導之該總局情報組組長蔣新光竟於會議中指示違背法令之執檢方式及查扣標準，賀湘臺明知此事卻未予糾正，熊孝煒與會在場亦未對該指示之合法性表示意見，造成第二一大隊暨所屬安檢所、共同執勤單位人員執檢時，措置失據；嗣於安檢查察涉嫌走私魚貨漁船過程，該三人未善盡指揮、督導職責，命令執勤人員依法令及作業程序進行諮詢判定、查緝、扣押及移送，而將走私魚貨放行而流入市面，且未適時移送檢方偵辦及關稅、漁政主管機關依法處分，以致事後難以追訴、處罰，上開三人違失情節嚴重，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

97 年 4 月 3 日時任行政院海岸巡防署(下稱海巡署)海岸巡防總局(下稱岸巡總局)北部地區巡防局(下稱北巡局)第二一岸巡大隊(下稱二一大隊)大隊長江志欽中校休假離營遭圍毆傷害，

幸趁隙逃脫，疑係同年 1 月間渠查緝漁船走私扣押魚貨遭受報復，岸巡總局迅速於 97 年 4 月 14 日成立「海岸巡防總局執行『0403 專案』偵辦計畫」(下稱「0403 專案」)，旨在針對特定業者之返港漁船嚴格執行安檢查察，以形成壓力，俾短期內將嫌犯繩之以法。惟「0403 專案」人員於同年 4 月 19 日、21 日及 5 月 22 日安檢查察「金漁春 86 號」、「合春 168 號」及「鴻海 2 號」3 艘漁船載運魚貨返港，卻因未下達該專案或為必要說明，該專案業管單位即該總局情報組組長蔣新光指示之執檢方式及查扣標準竟然違背法令，與作業規範衝突，執勤人員陷於長官命令與法規矛盾之窘境，加以指揮決策混亂不明，致發生縱放走私魚貨及未依程序處理、移送之重大違失。本院於 98 年 7 月 8 日進行調查本案，海巡署於 98 年 9 月 28 日以署人考字第 0980015940 號公務員懲戒案件移送書，將蔣員及熊孝煒等同案 11 員一併移送本院審查(附件 1，頁 4)，茲將本案違法失職之事實與證據臚列於後：

一、賀湘臺部分

(一)岸巡總局總局長賀湘臺濫權指示成立「0403」專案，以嚴格執檢方式對特定業者施加壓力為手段，務求在短期達到偵破所屬被毆傷案之目的，其手段與目的之達成顯未具正當合理之關聯，而有濫用裁量權情事，核與行政程序法第 10 條規定有違。

97 年 4 月 3 日時任二一大隊大隊長江志欽休假離營途中被毆打傷，岸巡總局研判該案疑與江員 97 年

1 月 25 日查扣走私魚貨，造成業者約新台幣 1800 萬元損失，以及江員內部管理過嚴有關。賀湘臺便指示岸巡總局情報組召集北巡局基隆、台北機動查緝隊（下稱基隆查緝隊、台北查緝隊）、二一大隊及特勤隊相關人員，於 97 年 4 月 11 日在基隆查緝隊開會研議成立專案，並於 97 年 4 月 14 日由情報組專員劉國良撰擬、蔣新光陳核並經賀湘臺核定「0403 專案」，其內容載有「……由基隆、台北機動查緝隊全力配合岸巡二一大隊，務必於短期偵破，將嫌犯繩之以法……」、「四、分工及執行構想：本專案工作納編本總局情報組、基隆、台北機動查緝隊、岸巡二一大隊、特勤隊等單位，進駐萬里及龜吼漁港對林姓家族旗下漁船全面嚴格執行安檢查察工作……」，賀湘臺並指示派出特勤隊攜帶槍械隨同執勤，以嚴格執檢為手段對業者施加壓力。

上開「0403 專案」成立目的已明載於『海岸巡防總局執行「0403 專案」偵辦計畫』（附件 2，頁 7、10）並經賀湘臺於本院約詢時自承：「……0403 專案則不是重點放在查緝魚貨，而是在給走私的人壓力……」、「就是要找出打江大隊長的人。……」在卷可稽（附件 3，頁 16、19）。執行漁船安檢係海巡署之份內權責，然江員遭毆打傷害乙案已向警方報案，依法應由檢警機關偵辦，渠濫權指示成立「0403 專案」，以強力安檢查察對特定業者漁船施壓為手段，欲達成找出兇嫌

之目的，其手段與目的之達成，顯未具正當合理之關聯，核已違反「禁止不當結合」原則，而有濫用裁量權情事，有違行政程序法第 10 條規定。

(二)賀湘臺指示規劃並核定之「0403 專案」內容與岸巡總局現有安檢查緝作業規定形成扞格，未下達「0403 專案」於相關人員或為必要說明，致安檢人員無從知悉該專案，未能依法行政，核有違失。

1.岸巡總局於本案當時有關安檢查緝作業規定

(1)岸巡總局依據漁業法、海關緝私條例、懲治走私條例等相關規定，以 96 年 4 月 17 日岸檢漁字第 0960004702 號函頒「查獲疑似非自行捕獲漁產品案件之處置」，請各地區局指導所屬總、大隊對偵辦漁船違規載運魚貨案件，確依處置流程圖辦理移（函）送作業。

該函附件載明作業流程說明及流程圖，其相關作業流程如下（附件 4，頁 46、47）：

<1>第三點：「如漁船從事非漁業行為依『海關緝私條例』、『懲治走私條例』（需私運管制物品價格超過 10 萬元或重量超過 1000 公斤）函（移）送檢察機關、關稅機關……」。又 97 年 2 月 27 日行政院院臺財字第 0970004567 號公告修正「管制物品項目及其數額」丙項管制進口物品，針對違反懲治走私

條例，除上述 10 萬元及 1000 公斤外，增訂「原產地為大陸地區」之要件。

<2>第四點：「查獲非自行捕獲之漁產品時，應通報總、大隊及查緝隊協助處理，依規定留樣、拍照(錄影)蒐證、送驗，並繕具筆錄缺一不可，案件移送檢察、關稅機關依『海關緝私條例』或『懲治走私條例』裁處……」。

<3>第六點處置要領第五款：「發現疑似自行捕獲之漁產品時，應同時請示當地地檢署檢察官指揮偵辦及將船體週邊、魚貨包裝、漁撈設備作業跡象、包裝設施使用情形及冷凍空間等現場照片，填具『漁船載運漁產品是否自行捕獲諮詢表』（下稱漁業諮詢表）一併寄(傳)送漁業署協助鑑定，接獲漁業署回傳漁產品判定諮詢電話傳真後，依據該電話傳真實施魚貨查扣，依『海關緝私條例』或『懲治走私條例』移送各地區檢察、關稅機關，將貨品種類及其重量電傳通知基隆、雲林、高雄或澎湖區漁會及該管縣(市)政府漁業課，辦理提領及押運事宜……」。

<4>第六點處置要領第六款：「如地檢署檢察官未即時至現場指揮(電話指導)，且未立即取得漁業署諮詢認證，

致無依據現場查扣魚貨，將檢察官指示事項註明於函送公文上，並將相關事證(移送關稅機關裁處，在關稅機關不予處分或駁回時，再將檢察官指示事項及關稅機關回覆內容註明於函送公文上，並將相關違規事證(漁產品判定諮詢電話傳真、關稅機關回覆函、魚貨照片)函送漁業署裁處。」

(2)岸巡總局以 96 年 8 月 30 日岸檢漁字第 0960010764 號訂頒「海岸巡防總局所屬各單位對非自行捕獲魚貨處置指導」，律定 2 小時內完成製作諮詢表，送漁業署鑑定。

依據「海岸巡防總局所屬各單位對非自行捕獲魚貨處置指導」(下稱非自行捕獲魚貨處置指導)，漁船安檢、狀況應處通報及漁業諮詢表製作之相關規定如下(附件 5，頁 50-54)：

<1>岸巡總局所屬各地區局下轄總(大)隊，總(大)隊於漁港設安檢所，安檢所為注檢漁船第一線，若發現疑似非自行捕獲魚貨，留守主官視案件狀況需要通報總(大)隊，俟總(大)隊留守主官趕抵現場後，以留守總(大)隊長或其代理人負責全般指揮，其上級之地區局幹部得親赴現場處理及指導或由總局業管單位全程掌握查

緝過程予以指導。

<2>安檢所每日排定緊急應變編組，狀況發生由單位留守主官實施任務提示及帶隊前往現場進行查緝工作，狀況初期以蒐證、警戒、管制、封鎖為主，避免現場遭人破壞，俟總大隊支援兵力投入後，納入總大隊編組執行各項工作，並由帶隊幕僚指揮各組工作。其中，文書處理組：負責圖資、漁業諮詢表製作等相關文書作業，工作項目則有負責將魚貨種類、數量、照片及各項違規事證及船長陳述之漁撈作業情形，納入漁業諮詢表內，漁業諮詢表於魚貨完成清點後 2 小時內完成製作，由船長簽名後（若拒簽請說明理由），經權責長官核示送漁業署諮詢小組鑑定，主動電詢漁業署承辦人有無接收諮詢表，並將通聯情形納入海巡（執勤）工作日誌內備查。

<3>總大隊指揮組由總大隊留守主官擔任，負責全般查緝工作指揮；文書處理組由司法小組成員擔任，負責各項圖資、表報及筆錄製作。

2. 「0403 專案」之規範內容以總局情報組組長蔣新光主導指揮全般執行，並納編台北、基隆查緝隊、二一大隊及特勤隊嚴格執檢。「0403 專案」則明載該總局情報組係該專案之業管單位，並負責

全般指揮，該組業管之機動查緝隊嚴格執行安檢任務，二一大隊則負責蒐報事證，特勤隊則負責安檢安全維護並協助執行，與原有安檢查察程序並不相同，此有「0403 專案」偵辦計畫在卷足憑（附件 2，頁 10、11）。

3. 賀湘臺對「0403 專案」未下達或說明，除「0403 專案」擬稿或承辦人外，其他北巡局與二一大隊主官暨所屬人員均不知有「0403 專案」或不瞭解其內容。

「0403 專案」內容已和原有漁船安檢查察之作業程序有所不同，然賀湘臺於本院約詢時表示，基於「愈少人知道（按：指該專案）愈好」之考量，並未下達（附件 3，頁 17），蔣新光亦向本院陳稱：「……又 0403 專案只有總局長及我們承辦人知道，而 0403 專案是不下發的。不發的原因是安康專案和 0403 專案的查緝方式是相同的，所以我們說明是要台北、基隆查緝隊的主官宣達照安康專案方式查緝，只差沒有講明 0403 專案……」（附件 6，頁 57）。然北巡局局長黃世惟稱：「總局長及蔣組長並沒有對該專案給我任何訊息，……而熊副局長並沒有給我太多相關報告，我是基隆地檢署於 97 年 7 月 2 日對熊副局長搜查之後才知道。」（附件 7，頁 95）北巡局副局長熊孝煒稱：「我是在四月一日（按：應為 97 年 4 月 17 日）當晚五點鐘在跑步，接到黃局

長的一通電話，要我去代江大隊長。於是我就去了，我不知道什麼事，……。」、「我並不了解 0403 的專案。」（附件 8，頁 113、120）二一大隊副大隊長林煌基稱：「我不了解，是後來才知道。」（附件 9，頁 139）二一大隊野柳安檢所所長黃宏任稱：「所以我在接受訊問後我才知道 0403 專案」（附件 10，頁 159）二一大隊龜吼安檢所副所長葉俊良稱：「（問：成立 0403 專案知否？）不知。」（附件 11，頁 178）基隆查緝隊分隊長薛治中稱：「（問：那 0403 專案你了解否？）這不甚了解，……」（附件 12，頁 204），因賀湘臺未依法行政，下達該專案或為必要之說明，致北巡局、二一大隊、基隆、台北查緝隊及龜吼漁港安檢所等相關人員當時均不知有該專案或不瞭解其內容。

(三)賀湘臺指派熊孝煒進駐所屬二一大隊指揮、督導執檢查緝，並迅將原二一大隊大隊長調職，又明知蔣新光負責「0403」專案全般指揮而於會議上為違法之指示竟未即時糾正，形成指揮系統紊亂，造成安檢人員執行安檢查緝工作措置失據，核有違失。

1.賀湘臺為免遭立委質疑專案具有針對性，下令由北巡局副局長熊孝煒前往二一大隊駐點，並批示原二一大隊大隊長職務調整案。97 年 4 月 17 日中午因江志欽曾私下與業者見面要求交出行兇之

人，該業者向選區立法委員郭素春陳情，賀湘臺獲悉後，為避免遭受立委質疑「0403 專案」有針對特定業者之作法，即指示蔣新光以電話聯絡江員之直屬長官北巡局局長黃世惟，由黃世惟指派北巡局副局長熊孝煒於當日 21 時進駐二一大隊並入住大隊長寢室，而江員搬出寢室並適逢排休一週，此有時任岸巡總局公關科科長柳毓倫約詢筆錄（附件 13，頁 227）及黃世惟筆錄（附件 7，頁 94）在卷足憑。嗣賀湘臺於 97 年 4 月 22 日批示二一大隊大隊長職務連帶調整案，江員於同年 5 月 1 日調任東巡局八一大隊大隊長，原二一大隊大隊長改由王校維接任（附件 14，頁 242-244）。

2.賀湘臺命熊孝煒駐點，又經熊員入住大隊長寢室及將江志欽調職之安排，實際上形成熊孝煒以北巡局副局長兼代二一大隊大隊長之身分指揮該大隊等執行任務。

(1)對指派熊孝煒之駐點乙事，賀湘臺於本院約詢時雖辯稱：「（問：那指揮權是否移轉了？）沒有，移送與否，還是總大隊的權責。（問：熊副局長去駐點的用意？）就是去管特勤隊。」（附件 3，頁 18），然黃世惟則稱：「……我的感覺是總局要江志欽休假了，熊副局長住了他的宿舍，所以我認為是指揮權的移轉了，就從江大隊長轉給熊副局長。」（附

件 7，頁 94) 可知熊孝煒本職即為二一大隊直屬長官，再經上述駐點、搬入江大隊長寢室及賀湘臺將江員調職之情事，縱以熊孝煒之直屬長官並實際傳達賀湘臺指示之北巡局局長黃世惟所認知，亦認為賀湘臺之安排，係熊孝煒以北巡局副局長兼代二一大隊大隊長之身分指揮該大隊執行任務。故漁船安檢之實際運作，形成以「0403 專案」指揮官岸巡總局情報組蔣新光組長（業管體系）及北巡局熊孝煒副局長（執行組織體系）二人作為指揮決策核心。

- (2) 97 年 4 月 20 日 22 時許，蔣新光命情報組專員陳忠生製作簽呈，請准特勤隊人員於 97 年 4 月 22 日上午歸建，該公文於同日 23 時 30 分許經蔣新光核稿後，翌日（21 日）10 時 50 分經賀湘臺批示核准（附件 15，頁 245-246）。4 月 22 日 9 時，陳忠生便以電話通知特勤隊人員於同日 12 時歸建撤離二一大隊轄區（附件 16，頁 247），然熊孝煒仍繼續於二一大隊駐點，且於 97 年 5 月 22 至 23 日鴻海 2 號漁船之安檢監卸在場聯繫決策並下令放行（詳後述），可知前述賀湘臺所稱熊員駐點僅指揮特勤隊負責安檢安全維護乙事，並非實情，更足資證明賀湘臺安排熊孝煒駐點督導，形同兼代二一大隊

大隊長之情形。

3. 賀湘臺明知蔣新光於會議中違法指示，竟未即時加以糾正。

97 年 4 月 16 日（星期三）下午，賀湘臺召集蔣新光、江志欽、柳毓倫、陳忠生、薛治中等人前往二一大隊大隊長室（萬里安檢所）召開會議，宣達執檢時要避免遭立委質疑有針對性，並授權蔣新光補充說明，惟蔣新光竟接續為「還一個人情」等違法指示（詳後述）。賀湘臺於本院表示：「……但蔣新光有個毛病，聽到長官講話會誇大，所以四月十六日那天柳科長回來就說為何蔣新光講那些話，就是委員看到的『還一個人情』、『不下船就不扣』等……」、「我認為是他說他的，我們執行還是要執行，但我沒有馬上糾正蔣新光，這點我承認，或許會造成嗣後他多次宣達命令的誤解。」（附件 3，頁 20、25）蔣新光負責「0403 專案」之全般指揮，賀湘臺已明知渠於會議中有為違法指示，竟未即時糾正。

4. 本案相關人員對安檢現場指揮體系及分工認知紊亂。

- (1) 據賀湘臺 99 年 3 月 4 日核定岸巡總局查覆本院約詢補充資料：「駐點期間岸巡二一大隊係由副大隊長林煌基代理大隊長職務指揮全般。」、「蔣組長與熊副局長二人係承總局長之命前往督導專案執行。蔣組長係幕僚主管，督導本專案執

- 行情報蒐集單位所反映情資；熊副局長係督導特勤隊支援勤務作為，維護同仁安全。」（附件 17，頁 251）
- (2) 蔣新光稱：「（問：熊副局長的駐點是什麼意思？）是督導，如果副大隊長認為不能處理向熊孝煒報告，熊就是指揮官。」、「（問：…現場指揮官是誰？）應該是副大隊長……」（附件 6，頁 59、60）。
- (3) 熊孝煒稱：「以 0403 專案，蔣新光的階級更高。我會向他請示，三艘船的情況都是。」、「（問：是蔣新光主導一切？）是。」、「…我當場以為副大隊長在，應該是他來負責。」（附件 8，頁 114、115、119）
- (4) 黃世惟表示：「……我的感覺是說總局要江志欽休假了，熊副局長住了他的宿舍，所以我認為是指揮權的移轉了，就從江大隊長轉給熊副局長。」、「按照 0403 專案，我看該專案的文字內容，應該是蔣新光負最高指揮的責任。」（附件 7，頁 94、98）
- (5) 林煌基表示：「我是第一線的指揮官，但我都是向代理大隊長的副局長熊孝煒請示。」、「……九十七年五月二日蔣新光開會時就很生氣的說當天現場指揮官是他，而且是他發現簡體字包裝漁獲的，因此我一直認為他是當天現場的指揮官。」（附件 9，頁 142；附件 18，頁 269）
- (6) 二一大隊司法小組組長李東陽表示，有無違法及誰來移送，司法小組先對大隊長作報告，再由大隊長來決定，「不過本案在四月十九日、二十一日最高指揮官，應該是蔣新光。本案例中因為有台北查緝隊，所以我們由最高指揮官指示來配合。」（附件 19，頁 279）
- (7) 由以上情形可見，賀湘臺、蔣新光及熊孝煒三人對於作業程序及指揮體系之看法，即呈分歧，其他不知或不瞭解「0403 專案」內容之成員，對指揮體系之認知理解則更加紊亂。
- (四) 賀湘臺於本院表示：「……我沒有馬上糾正蔣新光，這點我承認，或許會造成嗣後他多次宣達命令的誤解。」、「……如果我將整個專案講清楚或許就不會發生。」、「…為了保密造成二個專案權責不明，我沒宣導，我負責。」、「（問：……違法命令不應遵守，所以 0403 專案讓情報組全權而超過了安康專案，所以造成今天的情況？）是，這應該是認知問題。」、「（問：所以也造成大家認為指揮官是熊副局長或是蔣新光，也就造成副大隊長不敢作指示。）這部分我計劃不周延，所以這部分的責任我來負責。」（附件 3，頁 25、26、27、28）賀湘臺規劃核定「0403 專案」，手段及目的顯未具正當合理關聯，該專案架空原有安檢查察機

制，卻未下達該專案又未盡必要說明，明知蔣新光違法指示卻不予糾正，復指派熊孝煒前往二一大隊駐點，形同兼代大隊長，致有上開安檢人員對現場指揮權體系認知混亂、安檢工作執行困難等情事，核有重大違失。

二、蔣新光及熊孝煒部分

97 年 4 月 19 日、21 日金漁春 86 號、合春 168 號漁船及同年 5 月 22 日鴻海 2 號漁船向二一大隊龜吼安檢所報關入港，三船載運魚貨均有非自行捕獲事證，蔣新光及熊孝煒作為在場指揮決策核心，未依程序處理，任令魚貨放行流入市面之違失行為如次：

(一)蔣新光於主持專案會議與勤前會議中，所作「賀湘臺要還立委人情」、「若發現高價值魚貨，要報告他們再作指示」、「不准作筆記」、「不卸貨就不查緝，讓它原船載出去」、「出了這個門，說的不算」等指示，破壞既定之查緝作法與分工，又圖規避責任，核已嚴重違法失職；而熊孝煒駐點督導且兼代二一大隊大隊長，對上開蔣新光違法命令，亦未適時表達、反映，亦有違失。

1.97 年 4 月 16 日（星期三）下午，賀湘臺召集蔣新光、江志欽、柳毓倫、陳忠生、薛治中等人前往二一大隊大隊長室（萬里安檢所）召開會議，賀湘臺於會中向與會人員表示：「……立法委員很關切這個事情，不要因為我們進駐而造成大家質疑我們是針對個案……」（附件 20，頁 295）

，之後賀湘臺要蔣新光帶其他專案成員到野柳、龜吼安檢所說明，蔣新光即接續指示稱，因立法委員在 96 年海岸巡防總局組織法上幫了很多忙，賀湘臺要還立法委員一個人情等語，可參臺灣基隆地方法院檢察署（下稱基隆地檢署）江志欽訊問筆錄「……考慮到總局長欠郭素春委員人情的事，所以他說比較不好認定的就放行。」、「……蔣新光說高經濟價值的漁獲一定要查扣，如果是一般漁獲就放行。」（附件 21，頁 304、306）

2.97 年 4 月 18 日（星期五）上午 9 時許，蔣新光於二一大隊主持專案會議，與會人員有江志欽、柳毓倫、黃世惟、熊孝煒、基隆查緝隊隊長張長風、薛治中等，蔣新光於會中除告誡江志欽不可私下與業者見面外，再次重申賀湘臺有與立法委員見面，為了還立法委員人情，若發現疑似非自行捕獲之魚貨，如果是敏感或有爭議的魚貨就不准他卸貨，只要不卸貨就不查緝，如果卸貨就查扣，若僅像一般常見的魚貨就放行等語，並表示該次會議不准與會人員作筆記。上開違法指示之事實，可參基隆地檢署張長風訊問筆錄「……蔣新光召開會議，說賀湘臺表示有鑑於郭素春之前在國會很支持海巡署的事，……我們單位要還這個人情……」（附件 22，頁 309）、薛治中訊問筆錄「……當天開會蔣新光叫我

們不要做筆記，……開會內容是蔣新光說長官（應該是指總局長賀湘臺）有跟龜吼區的立法委員郭素春見面，為了還她一個人情，……如果是一般漁獲就放行，如果是敏感有爭議的漁獲就不准它下船，如果下船的話就查、就扣……」（附件 23，頁 317）。

3.97 年 4 月 19 日（星期六）晚上約 8 時許金漁春 86 號進港前，蔣新光在龜吼安檢所召開勤前會議，向熊孝煒、葉俊良、黃宏任、萬里安檢所所長陳奕軒及林煌基等人表示若為高經濟價值、不可能大量捕獲的魚貨，只要魚貨不卸貨就不進行查緝，讓它原船載出去，其他的魚貨則沒有關係，蔣新光並指示若發現如龍蝦之類的高經濟價值魚貨要報告他們再作指示，且表示出了這個門，之前說的不算等語，此有基隆地檢署陳奕軒訊問筆錄「……他是說不要讓有問題的漁獲上岸，如果上岸就抓，我聽他講這個根本是屁話，船都已經載過來進港了，怎麼可能不讓他上岸……」（附件 24，頁 323）、林煌基訊問筆錄「由蔣新光主持，他要求我們在執檢時發現有問題的漁貨時，就叫他們不要卸貨，不卸不扣，卸了就要扣，但是他指定何人去轉達這個命令給船長，我們聽了這個命令覺得很奇怪，……蔣新光還講他說的這段話，出了這個門就不算……」（附件 18，頁 266）、葉俊良訊問筆錄「…

…他的意思是像這種高經濟價值的漁獲不要讓他們下船，他如果下船的話就扣，如果放在船上就原船載出去不扣，他是轉達總局長的說法，……總局長答應郭立委或業者高經濟價值的漁獲只要不下船就不扣，……」（附件 25，頁 326）在卷可稽。

4.前開蔣新光所為違法指示，亦有本院約詢相關與會人員之江志欽筆錄（附件 26，頁 341）、黃宏任筆錄（附件 10，頁 160、161）、葉俊良筆錄（附件 11，頁 179）、柳毓倫筆錄（附件 13，頁 226、227）、薛治中筆錄（附件 12，頁 206、206）及陳忠生筆錄（附件 27，頁 363）在卷足憑。

5.蔣新光於本院約詢時稱上開三次會議所言之意係受與會人員誤解，並指出 4 月 16 日所言係指查緝不要有針對性，高經濟的魚貨要搭配有無漁具及漁法嚴格審查，一般的魚貨則按照規定；4 月 18 日則係指「我所謂的不卸不是簡單的一句話……如果人家不卸貨，你不要亂搞，下一個漁港還可以安檢，不要人家不卸就硬要人家卸貨。」4 月 19 日所稱「出了這個門，之前說的不算」係認為第一線人員與業者有聯絡，為查明是否有人把話傳出去給業者云云（附件 6，頁 63、64）。熊孝煒則對此補充說明「……並未仔細聆聽內容。」（附件 28，頁 381）並於約詢時表示「沒有紀錄（按：指 4 月 18 日之

會議)。」及 4 月 19 日蔣新光所指示之意係對高經濟非自行捕獲者要嚴格查緝，並未說「出了門說了就不算」，而是指本次查緝後，下次即回歸正常(附件 8，頁 120、122)

6. 惟據薛治中約詢補充說明：「…當時聽聞直覺怪怪的，不過在場多位具決策權之直屬長官《北巡局局長、副局長、查緝隊隊長等》都未表示意見……」(附件 29，頁 393)、黃宏任約詢補充說明：「當時對蔣組長等所說出門不算還感到納悶認為所云為卸責之詞……」(附件 30，頁 399)、林煌基約詢補充說明：「雖與安檢所同仁及野柳所長私下質疑『有問題的漁獲為何不卸就不扣?』誰去叫船不要卸?……」(附件 31，頁 405)、賀湘臺亦稱：「……但蔣新光有個毛病，聽到長官講話會誇大，所以四月十六日那天柳科長回來就說為何蔣新光講那些話，就是委員看到的『還一個人情』、『不下船就不扣』等……」(附件 3，頁 20)可證蔣新光身為「0403 專案」召集人及最高指揮官就安檢事項所為之指示，破壞既定之查緝作法與分工，確實造成與會人員多所猜疑，安檢監卸時處置失措，渠又表示「不准作筆記」、「出了這個門，之前說的不算」等語以圖規避責任，核有重大違失。又熊孝煒既於 18、19 日在場開會，係駐點督導二一大隊兼

代該大隊大隊長，且蔣新光所指示均屬與安檢工作相關，上開蔣新光之指示亦經與會人員證述綦詳，所稱未仔細聆聽、與在場人員理解不同云云，純係飾卸之詞，對於上開顯然違法之指示竟未即時表達、反映而置若罔聞，違失之處甚明。

- (二) 岸巡總局情報組組長蔣新光指揮「0403 專案」嚴格安檢，又主持專案會議與勤前會議指示如何查緝，而駐點督導及兼代二一大隊大隊長之北巡局副局長熊孝煒，係該期間二一大隊安檢查緝特定漁船之決策核心，然於安檢上開金漁春 86 號等三艘漁船顯涉違法走私，二人竟未善盡指揮、督導、決策之責，妥適辦理蒐證、傳送諮詢表、扣押、移送，致魚貨均由業者載運流入市面；嗣檢調展開偵辦後，該總局才著手移送該等涉嫌違法之漁船業者與從業人員。

1. 安檢金漁春 86 號走私魚貨時，蔣新光竟擅離職守於安檢開始時即自行離去，熊孝煒則自認非執行安檢勤務，僅指揮特勤隊作安全戒護，任由魚貨放行，均未善盡指揮、督導、決策之責。

97 年 4 月 19 日 19 時 50 分許，金漁春 86 號漁船裝載肉魚、蝦蛄、花枝、白帶等 10 種共約 130,000 公斤魚貨，向二一大隊龜吼漁港安檢所報關入港。該船漁網及漁具顯無作業使用痕跡、所載運之白帶魚去頭去尾加工成段、並有 20 噸稀少難以大量捕

獲之底棲性蝦蛄、船上所有魚貨亦均以紙箱包裝完整等疑似非自行捕獲之跡象，上開事證有二一大隊刑事案件移送書在卷足憑（附件 32，頁 412-414）。當日傍晚蔣新光與熊孝煒得知該船準備進港，於安檢所召開前述之勤前會議指示安檢注意事項，於監卸過程中，蔣新光於 23 時許逕行離去（附件 33，頁 416），而熊孝煒見安檢工作無阻礙，亦於 20 日凌晨 3 時回寢室休息（附件 28，頁 382），均未善盡職責在場指揮、督導、決策，致監卸人員雖發現有上開疑似非自行捕獲之跡象後並拍照蒐證，然因蔣新光及熊孝煒均未在場指示二一大隊人員需依「非自行捕獲魚貨處置指導」規定，製作漁業諮詢表並於 2 小時內傳真行政院農業委員會漁業署（下稱漁業署）進行諮詢作業，或指示依海關緝私條例對魚貨進行扣押及製作船長、船員筆錄，任由上開走私魚貨逕由貨車載走無從追查，二人均有未善盡指揮、督導及決策之違失。

2. 安檢合春 168 號漁船時，蔣新光、熊孝煒明知該船所載魚貨涉有違反海關緝私條例及懲治走私條例情事，然僅指示拍照、蒐證卻根本未進行諮詢程序，即由熊孝煒下令將魚貨放行而流入市面。97 年 4 月 21 日 22 時許，合春 168 號漁船裝載肉魚、青藍魚及扁魚共約 45875 公斤，向二一大隊龜吼漁港安檢所報關入港。該

船所載運之青藍魚之包裝紙箱上有印刷中國大陸簡體字之情形，該船載運之扁魚以真空包裝方式，顯非一般正常作業漁船所會實施之包裝方式，且船長拿出供比對之塑膠封套較該真空包裝扁魚所用之塑膠封套小、真空包裝封口亦與該船之封口機壓模不符，顯有相當證據可認該船載運之魚貨為非自行捕獲之走私物品，涉有違反海關緝私條例、且有載運原產地為大陸地區之走私魚貨而違反懲治走私條例等嫌疑，此有二一大隊刑事案件移送書在卷足憑（附件 34，頁 423-425）。當日蔣新光登船安檢雖發現上開情形，乃徵詢熊孝煒意見，熊孝煒認為無直接證據可證明走私，應將整船魚貨全部列為疑似非自行捕獲（附件 28，頁 382、383），蔣新光僅命蒐證以製作漁業諮詢表（附件 6，頁 58、66；附件 33，頁 417），二人均未下令應將魚貨予以扣押，雖經安檢人員拍照、蒐證，然蔣新光未督導二一大隊人員立即製作漁業諮詢表於 2 小時內傳真漁業署進行諮詢程序，反於 22 日凌晨 3 時 30 分即行離去（附件 6，頁 62），最後熊孝煒未下令查扣上開魚貨（附件 8，頁 119），二人均有未善盡指揮、督導及決策之違失。

3. 5 月 22 日 21 時 50 分，鴻海 2 號漁船載運白口魚、白帶魚等 12 種，共計約 254420 公斤之魚貨向龜吼安檢所報關入港，經查該船

作業天數過少而魚獲量過多，所載魚貨均以紙箱包裝且白帶魚去頭去尾切塊處理等涉非自行捕獲之情事，有北巡局二一大隊龜吼安檢所製作之鴻海二號漁業諮詢表（附件 35，頁 426、427）、當日船長訪談筆錄（附件 36，頁 431）在卷可稽。22 日 16 時許，蔣新光得知鴻海 2 號即將進港，因特勤隊歸建，遂請總局檢管組等人支援安檢，蔣新光並於 23 日凌晨零時許離去現場返回總局（附件 17，頁 261）。熊孝煒於監卸過程，發現並認定該船載運之魚貨有可疑走私情事，乃指示林煌基聯絡相關單位協助辦理查扣（附件 28，頁 384）。熊孝煒又為決定是否扣押魚貨，乃將現場狀況電話報告專案負責人蔣新光請示，蔣新光堅決表示其不在現場無法明確指導，要熊孝煒親自撥打電話請示總局長，熊孝煒乃以電話向賀湘臺報告，賀湘臺指示依現場人員討論方案執行，但須完成相關程序（附件 28，頁 385）。期間蔣新光、陳忠生等人則聯繫財政部基隆關稅總局（下稱基隆關稅局）尋求協助，23 日 8 時許經基隆關稅局政風室魯志偉告知該局機動隊值日人員皆在抽驗貨櫃執勤中，待勤務結束即赴現場以「市面查緝」之方式執行，然至 11 時許，基隆關稅局仍未能派人前往（附件 17，頁 261、262），熊孝煒僅要求林煌基採樣、拍照填寫漁業諮詢表後

，即下令放行上開魚貨（附件 28，頁 385、386），因未下令查扣該船魚貨，蒐證不全，該船船長及船員嗣後均獲不起訴處分。

4.按非自行捕獲漁獲處置指導規定，漁業諮詢表需於 2 小時內傳真漁業署進行諮詢作業，然二一大隊所製作合春 168 號、金漁春 86 號及鴻海 2 號之漁業諮詢表及相關證據，遲至 97 年 5 月 5 日、6 日及 6 月 9 日始完成送件程序，均經漁業署認定為非自行捕獲（附件 37，頁 435）。又遲至 97 年 7 月 2 日基隆地方法院檢察署（下稱基隆地檢署）指揮法務部調查局人員對二一大隊為搜索、扣押後（附件 38，頁 436），賀湘臺方於 97 年 8 月 4 日指示成立「海岸巡防總局辦理『走私漁產品後續移送作業』專案」，由檢管組主導，納編地區局、查緝隊及二一大隊司法組人員，以完成前開三船之蒐證、移送作業（附件 39，頁 439-445）。

5.蔣新光於本院約詢時辯稱「三船都沒有指示，第一船（按：指金漁春 86 號）不在場……」、「第一船以我認為，是熊副局長放行的。第二船（按：指合春 168 號）我叫他們蒐證送諮詢表，其他的魚貨我沒有看，所以我不曉得是誰放行的……而五月二十二日應該是熊副局長及總局長討論過，由現場熊副局長下達放行的。」（附件 6，頁 62、69）。然卷查由其核稿並陳總局長賀湘臺

批核之「0403 專案」偵辦計畫，顯由總局情報組指揮查緝隊執行安檢查察工作，並負責全般指揮、督導及管制等工作，所辯純屬飾卸之詞，不足採信；又縱依渠所辯，專案之原意在由總局情報組執行專案查緝兇手，然渠亦屬承總局長之命在安檢監卸現場督導工作之總局最高階長官，仍應負擅離職守、處置怠惰之責，其違失行為殆無疑義。

6.熊孝煒於本院約詢時雖辯稱：「……我是管特勤隊的。」、「（問：就走私物品與船隻的查扣是否會管？）答：不管。這不是我上級指示我的工作。」（附件 8，頁 113、114）而認為渠僅負責安檢工作之維安，然無從解釋特勤隊於 97 年 4 月 22 日中午歸建後，渠何以仍於二一大隊駐點，且於鴻海 2 號之安檢監卸在場聯繫決策並下令放行魚貨，對渠係以北巡局副局長身分駐點，形同兼代二一大隊大隊長之情形，前已論證甚明；除此，在場安檢監卸者多屬軍職人員，因有高層主管並屬將級長官在場，衡諸常理與軍職倫理自會向渠請示安檢查察作為，渠所辯純係飾卸之詞，無足採信。

三、本案所涉相關人等為司法機關偵審情形及結果

基隆地檢署檢察官以 97 年度偵字第 4306 號起訴蔣新光涉嫌違反貪污治罪條例案件，現由法院審理中；其餘涉嫌違反貪污治罪條例之軍官熊孝煒

等 10 人，則由岸巡總局移交國防部軍事高等法院檢察署，均獲該署檢察官以 97 年度偵字第 23 號不起訴處分確定。又金漁春 86 號漁船船長等 5 人違反懲治走私條例乙案，經二一大隊於 97 年 8 月 12 日函送基隆地檢署偵辦，業經該署檢察官提起公訴，並由臺灣基隆地方法院（下稱基隆地院）98 年度訴字第 596 號分別判處有期徒刑或緩刑在案；合春 168 號船長等 4 人違反懲治走私條例案件，經二一大隊於 97 年 8 月 12 日函送基隆地檢署偵辦，業經該署檢察官提起公訴，並由基隆地院 98 年度訴字第 688 號分別判處有期徒刑在案；鴻海 2 號船長等 4 人涉犯懲治走私條例案件，經二一大隊函送基隆地檢署偵辦，檢察官雖認定被告 4 人辯稱自行捕獲等語不足採信，而有私運非自行捕獲魚貨之情事，然因查無證據顯示該船魚貨係來自大陸地區而涉犯懲治走私條例第 2 條第 1 項，業經該署檢察官以 97 年度偵字第 3496、3614 及 4306 號不起訴處分確定在案。

四、財政部關稅總局緝私處理情形

依財政部關稅總局 99 年 1 月 18 日、4 月 28 日台總局緝字第 0991001374 及 0991008772 號函之說明，至 99 年 4 月 28 日止，財政部關稅總局尚未接獲岸巡單位移送上開「金漁春 86 號」、「合春 168 號」及「鴻海 2 號」3 艘漁船載運走私魚貨案件（附件 40，頁 446-451）。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、賀湘臺部分

（一）賀湘臺指示所屬規劃並核定「0403

」專案強力執勤，以達找出傷害海巡人員之兇手或為海巡人員立威目的，手段與目的之達成顯未具正當合理之關聯，而有濫用裁量權情事，違法事證明確。

按公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」次按行政程序法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」及行政訴訟法第 4 條第 2 項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」

」即公務員所為行政行為需合法，且為裁量時應基於「授權裁量之目的」，充分衡量各種應予斟酌之事項，如應予斟酌而未斟酌，或不應斟酌而予以斟酌，均可構成濫用裁量權。所謂不應斟酌之事項，係指與所應執行之法律精神與目的、其他法規及一般原則不相干之觀點。尤其是，於裁量時違反「禁止不當結合」原則，執行非屬其職務上權限或依法規授權規定所包含之職務，即屬濫用裁量權，有違行政程序法第 10 條規定，並有構成行政訴訟法第 4 條第 2 項規定之違法情事。又自海岸巡防法第 1 條及第 4 條規定觀之，巡防機關主要職務，係以維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益為主要目的。且海岸巡防法第 4 條第 1 項第 3 款明定：「海域、海岸、河口與非通商口

岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項」、第 8 條：「巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，遇有急迫情形時，得於管轄區域外，逕行調查犯罪嫌疑人之犯罪情形及蒐集證據，並應立即知會有關機關。」、第 9 條：「巡防機關人員執行第四條所定查緝走私，應將查緝結果，連同緝獲私貨，移送海關處理。巡防機關人員執行第四條所定查緝走私及防止非法入出國，因而發現犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理。」由上可知巡防機關所得進行之犯罪調查事項，僅限於與查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查相關之事項，並不肩負一般刑事犯罪案件之調查。賀湘臺身為岸巡總局最高首長，卻未思循正途以保障海巡人員正常執行查緝勤務，濫用安檢漁船查緝走私之公權力以達追緝兇手或立威目的，越俎代庖而侵越他機關之權限，造成民眾恐慌，其手段與目的之達成，二者間欠缺正當合理關聯而有濫用裁量權之情事，違反行政程序法第 10 條規定，事證明確。

(二)賀湘臺指示所屬規劃並核定「0403」專案，其程序與原有安檢監卸之機制多所衝突，復未將「0403」專案下達所屬，致安檢人員無從知悉該專案，未依法行政，核有違失。

1.依「非自行捕獲魚貨處置指導」規定，本應由屬各大隊之安檢所作為漁船注檢之第一線，若有發

現疑似非自行捕獲魚貨，留守主官視案件狀況需要，請求總（大）隊支援，待總（大）隊適階幹部抵達現場後，由安檢所留守主官報告當下查緝情形及完成指揮權轉移；指揮組由總（大）隊留守主官擔任現場指揮官，負責全般查緝工作指揮；而地區局則係機動指揮調動鄰近大隊或查緝隊協助支援，概屬協助性質。然岸巡總局情報組所規劃之「0403 專案」偵辦計畫中顯然形成由總局情報組指揮查緝隊執行安檢查察工作，架空原有機制，賀湘臺身為岸巡總局首長，對安檢查緝工作之相關法令程序知之甚詳，竟指示並核定所屬規劃「0403」專案造成規範衝突，該專案既係由賀湘臺所指示並核定，自應負計畫不周，有失謹慎之責任。

2. 按行政程序法第 160 條第 1 項規定「行政規則應下達下級機關或屬官。」「0403 專案」係上級機關對下級機關或屬官規範內部運作之非直接對外發生法規範效力且為事務分配、業務處理之一般性規定，而屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款所稱之行政規則，應下達下級機關或屬官知悉。賀湘臺身為岸巡總局總局長，就指示下屬業務分配運作之行政規則本當依法下達，專案執行俾收成效，惟渠訂定相關行政規則卻未依法下達或為必要之說明，僅總局情報組等少數人員知情，顯未依法行政，造成紊亂，違失至

明。

- (三) 賀湘臺明知情報組組長蔣新光為違法之指示卻未糾正，復指派熊孝煒前往二一大隊駐點，兼代大隊長之安排甚明，破壞既有安檢查察權責，安檢人員因而措置失據，肇致後續魚貨未依程序查扣而流入市面之情事，核有重大違失。

賀湘臺既指派總局情報組組長蔣新光負責「0403」專案全般指揮、督導，且明知蔣新光之指示違反「非自行捕獲魚貨處置指導」等規定，竟未適時予以糾正，又指派北巡局副局長熊孝煒前往二一大隊駐點，形同兼代大隊長，並迅速將原大隊長調職，第一線查緝人員因不知有該專案，復因總局及地區局高層在場指示及駐點，使安檢人員措置失據，指揮系統失靈，肇致後續魚貨未依程序查扣而流入市面之情事。賀湘臺身為總局長，指示下屬執行職務殊欠適切，違失甚明。

- (四) 綜上，賀湘臺指示所屬規劃並核定「0403 專案」，其手段與目的之達成，未具正當合理之關聯，而有濫用裁量權情事，事證明確；指示規劃並核定該專案，顯與原有查緝機制形成扞格，復未將該專案下達所屬或必要說明，未能依法行政；明知蔣新光違法指示卻未予糾正，又逕行指派熊孝煒前往二一大隊駐點，由其兼代大隊長之安排甚明，導致安檢人員執檢時，措置失據；造成魚貨放行流入市面，而使特定走私業者受有魚貨免被查扣損失等情事，均難辭其咎。核其所為，違

反行政程序法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」及第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」、第 160 條第 1 項：「行政規則應下達下級機關或屬官。」、公務員服務法第 1 條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所訂執行其職務。」、第 5 條：「公務員應……謹慎勤勉……」第 6 條：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」及第 7 條「公務員執行職務，應力求切實，……」等規定。

二、蔣新光部分：

(一)蔣新光身為岸巡總局情報組組長，負責「0403 專案」全般指揮及督導安檢工作執行，竟多次於專案或勤前會議中，指示「還立委人情」、「不卸貨不扣」、「一般魚貨讓它過」、「高經濟價值的貨物不卸貨不扣，卸了才扣」及「出了這個門，說過的話就不算數」等語，違法濫權，相關人員執勤時多所顧忌；事後又在其指揮、督導「0403 專案」執行時發生縱放魚貨情事，核有重大違失。

(二)於指揮、督導查緝隊及二一大隊安檢、監卸金漁春 86 號、合春 168 號及鴻海 2 號 3 艘漁船時，渠於金漁春 86 號及鴻海 2 號安檢監卸期間未盡職責即逕行離去現場，又於合春 168 號及鴻海 2 號之安檢監卸過程中發現或受通報有疑似違反海關

緝私條例或懲治走私條例之魚貨，未指正督飭現場安檢人員按程序規定立即填具漁業諮詢表並蒐證移送相關單位，遲至為檢調偵辦時方行由總局長成立專案補作相關程序，該 3 船走私案件亦遲未移送海關。渠擅離職守、遇事推諉並未善盡職責，縱事後補作資料程序仍無從追查，致令上開三船之魚貨流入市面，違失行為至明。

(三)核蔣新光所為，未能依法守分，敬慎自持，任意發表違法指示，顯欠謹慎，又於指揮、督導「0403 專案」執行安檢監卸金漁春 86 號、合春 168 號及鴻海 2 號漁船時，擅離職守，未依法令規定切實執行職務，且畏難規避處置失當，違反公務員服務法第 1 條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所訂執行其職務。」、第 5 條「公務員應……謹慎勤勉……」、第 6 條「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」、第 7 條「公務員執行職務，應力求切實，……」及第 10 條：「公務員未奉長官核准，不得擅離職守……」等規定。

三、熊孝煒部分：

(一)於指揮、督導二一大隊安檢、監卸金漁春 86 號、合春 168 號及鴻海 2 號 3 艘漁船時，渠於金漁春 86 號安檢監卸期間未善盡指揮督導職責，又於合春 168 號及鴻海 2 號之安檢監卸過程中發現有疑似違反海關緝私條例或懲治走私條例之魚貨

，未指正督飭現場安檢人員按程序規定立即填具漁業諮詢表並蒐證移送相關單位，亦未當場下令扣押魚貨致令流入市面，遲至為檢調偵辦時方行由總局長成立專案補作移送程序，該 3 船走私案件亦遲未移送財政部關稅總局，顯有重大違失。

(二)熊孝煒聽聞岸巡總局長官蔣新光違法指示，未於會議時適時表達、反映，又於安檢監卸金漁春 86 號、合春 168 號及鴻海 2 號漁船時，未依法令規定切實執行職務，畏難規避處置失當而與蔣新光相互推諉塞責，核其所為，違反公務人員保障法第 17 條第 1 項：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務……」、公務員服務法第 1 條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所訂執行其職務。」、第 5 條「公務員應……謹慎勤勉……」、第 6 條「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」及第 7 條「公務員執行職務，應力求切實，……」等規定。

綜上，被彈劾人賀湘臺身為岸巡總局中將總局長、蔣新光為該總局情報組組長並承賀湘臺之命負責「0403」專案計畫全般指揮、督導，熊孝煒身為二一大隊直屬長官北巡局副局長並兼代二一大隊大隊長，均屬指揮、執行查緝走私職務之司法警察官，未依法令規定切實執行職務，又於狀況應處時廢弛職務處置失當，分別違反行政程序法、公務員服務法及公務人員保障法等規定，事證明確

具體，違失情節重大，核有公務員懲戒法第 2 條之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請公務員懲戒委員會審議。

糾 正 案

- 一、本院內政及少數民族委員會為宜蘭縣三星鄉公所辦理納骨堂興建計畫過程，未恪遵作業要點規定；宜蘭縣政府計畫審核過程，未適時指正，亦乏積極督導協助公所解決困難；內政部未依作業要點規定，辦理實地查訪計畫延宕及建物設施閒置情形，均有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日
發文字號：(99)院台內字第 0991900578 號

主旨：公告糾正宜蘭縣三星鄉公所辦理納骨堂興建計畫過程，未恪遵作業要點規定；宜蘭縣政府計畫審核過程，未適時指正，亦乏積極督導協助公所解決困難；內政部未依作業要點規定，辦理實地查訪計畫延宕及建物設施閒置情形，均有違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 37 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、宜蘭縣政府、宜蘭縣三星鄉公所。

貳、案由：宜蘭縣三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，未恪遵「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，邀集納骨堂所在地居民辦理溝通、協調及宣導，並廣納民意，致抗爭不斷，另第 1 期工程尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定；宜蘭縣政府於本案納骨堂興建計畫審核過程，未適時指正要求三星鄉公所確依作業要點規定辦理溝通、協調及宣導事宜，復就居民抗爭反對興建問題，亦乏積極督導協助公所解決困難；內政部未依作業要點規定，辦理實地查訪，以查究計畫延宕及建物設施閒置情形，均有違失。

參、事實與理由：

宜蘭縣三星鄉公所為提倡公墓公園化，解決該鄉墓地日趨難覓，提供鄉民完善喪葬服務及充裕地方財源，前於民國（下同）86 年 6 月 24 日函宜蘭縣政府檢陳該鄉「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫 87 年度實施計畫書，該計畫擬於該鄉第 2 公墓用地範圍內，興建地上 3 層納骨堂，總經費新台幣（下同）6,000 萬元，預期完工後，可提供 5,400 個納骨位，預估收入 1 億 2,240 萬元。案經宜蘭縣政府、臺灣省政府審核，內政部於 86 年 9 月 1 日審議同意補助本案納骨堂工程 800 萬元，嗣後再獲臺灣省政府補助 400 萬元，合計獲上級補助 1,200 萬元。該公所於 87 年 3 月 25 日招標辦理委託設計監造案，由陳純男建築師事務所得標；復

於 87 年 9 月 22 日招標辦理「三星鄉第 2 公墓納骨堂主體第 1 期工程」（下稱第 1 期工程），由登亞營造公司得標，契約金額 1,067 萬元，負責施作整地及 1 樓主體工程。該工程因請領建造執照延誤，迄 90 年 6 月 13 日始開工，然從 91 年 5 月 16 日起即遭納骨堂所在地拱照村居民抗爭不斷並阻撓施工，該公所於 93 年 2 月 12 日與承商登亞營造公司辦理契約終止，結算金額 740 萬 9,642 元。該公所於 93 年 12 月 31 日復針對第 1 期工程未竟部分，接續招標辦理「三星鄉第 2 公墓納骨堂 1 樓工程」（下稱 1 樓工程），由偉唐營造公司得標，契約金額 447 萬元，95 年 1 月 5 日完工，同年 2 月 22 日完成驗收，結算金額 564 萬 950 元。本案納骨堂工程迄今仍存「居民抗爭反對興建」及「後續工程經費無著」兩大問題，無法解決，99 年 4 月 30 日「行政院活化閒置公共設施專案小組」第 23 次會議決議將本案納骨堂納入完全閒置公共設施列管案件。茲據調查，就行政監督缺失部分，彙陳意見如后：

- 一、宜蘭縣三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，未恪遵「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，廣邀納骨堂所在地居民辦理溝通、協調及宣導，並廣納民意，致抗爭不斷；另第 1 期工程於尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定，顯有違失：
 - (一)依內政部訂頒「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 3 點規定：「本計畫

各分項計畫就左列事項應事先訂定相關配合措施，積極規劃辦理：…(四)計畫之溝通、協調及宣導事項。」第 4 點規定：「各分項計畫之擬訂，應依循左列原則逐年推動：…(二)公墓之規劃應視地形，廣納民意，妥善設計，務達整齊幽美、莊嚴、完整之配置。」故三星鄉公所辦理本案納骨堂興建，自應積極規劃辦理相關溝通、協調及宣導事項，以廣納民意，妥善設計。

(二)查三星鄉公所係於 86 年 6 月 24 日以鄉民字第 7585 號函宜蘭縣政府，檢送該鄉「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫 87 年度實施計畫，案經宜蘭縣政府層轉前臺灣省政府社會處審核，嗣內政部於 86 年 9 月 1 日召開「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫 87 年度分項計畫第 1 次審查會議，決議同意補助本案納骨堂主體工程 800 萬元，內政部並於同年 11 日以台內民字第 8688000 號函復前臺灣省政府社會處略以：「…上開計畫本(87)年度各分項計畫業經本部審查完竣（臺灣省部分係會同臺灣省政府社會處審核），核定列入本(87)年度辦理之分項計畫計 39 項（其中臺灣省 37 項、金門縣 1 項、連江縣 1 項），請貴處分別切實督導，務必於 87 年 3 月底前完成發包作業，並依既定進度執行。各季執行情形，應依照本部訂頒之『端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫』第 2 期計畫作業要點規定，於每季結束

後之次月（7、10、1、4）月 10 日前填送執行進度表，本部將定期派員進行瞭解。」前臺灣省政府社會處於 86 年 9 月 19 日以社三字第 51003 號函知宜蘭縣政府本案業經內政部審查完竣，核定列入本(87)年度辦理之分項計畫。宜蘭縣政府嗣於 86 年 10 月 6 日以府社合字第 112491 號函三星鄉公所略以：「…各季執行情形，應依照內政部訂頒『端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫』第 2 期計畫作業要點規定，於每季結束之次月 10 日前填送執行進度表，內政部、省社會處及本府將定期或不定期派員進行瞭解。」針對「作業要點規定應廣納民意，縣府及公所是否了解」部分，內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「作業要點均層轉發給縣府及公所，縣府及公所均應已知悉。」

(三)惟查三星鄉公所從本案計畫獲內政部核定補助，迄第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包、90 年 6 月 13 日開工，期間均未依前揭作業要點規定，邀集納骨堂所在地之拱照村居民作相關之說明及協調，致村民從 91 年 5 月 16 日起即抗爭不斷，並堅決反對興建本案納骨堂。針對「本案興建計畫迄今，歷來召開與村民溝通之說明會、協調會及公聽會」部分，三星鄉公所說明略以：「本公墓內於 60 年代已完成小型納骨堂乙座，提供民眾申請使用，附近村民未表示反對意見且正常營運，為考量原納骨堂已呈飽和不符合使用需求，故於原舊墓內區域空地選定

本案興建地點並辦理週邊綠美化工程，原墓地土葬村民並配合工程進度辦理遷移完竣。」顯見該公所樂觀認為本案納骨堂係興建於原舊墓範圍內空地，村民理當無反對意見。

(四)另查，建築法第 25 條規定：「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。…」惟本案納骨堂第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包，90 年 6 月 13 日開工，91 年 1 月 15 日停工申請建造執照，迄 93 年 12 月 21 日始獲宜蘭縣政府核發「建管建字第 1348 號」建造執照。三星鄉公所由於未獲建築主管機關審查許可並發給執照，即擅自動工興建，遭縣府罰鍰 4 萬 5,300 元。針對「第 1 期工程於尚未取得建造執照即先行發包施工之緣由」部分，三星鄉公所說明略以：「本案納骨堂第 1 期工程經費係由上級核定補助 1 千 2 百萬元在案，為爭取時效及使其權責發生，即辦理本工程招標發包作業，據以辦理年度經費保留事宜，避免該補助款遭補助機關收回。」

(五)據上，三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，以「本案納骨堂係興建於原舊墓範圍內空地」為由，未恪遵「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，廣邀納骨堂所在地居民辦理溝通、協調及宣導，並廣納民意，致該鄉拱照村居民抗爭不斷並阻撓施工；另該公所於本案納骨堂第 1 期工程辦理過程，復以「為

爭取時效及避免補助款遭收回」為由，於尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定，顯有違失。

二、宜蘭縣政府於本案納骨堂興建計畫審核過程，未適時指正要求三星鄉公所確依作業要點規定辦理溝通、協調及宣導事宜；復就居民抗爭反對興建問題，亦乏積極督導協助公所解決困難，亦有違失：

(一)依墳墓設置管理條例（91 年 7 月 17 日廢止）及殯葬管理條例（91 年 7 月 17 日發布）第 3 條規定，宜蘭縣政府為該等條例之地方主管機關，對轄內鄉（鎮、市）公立殯葬設施，負有審核及監督權責。另行政院為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，於 88 年 6 月 30 日以台 88 內字第 25355 號函示：前臺灣省政府對於公墓、殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施之設置核准、管理辦法及考評基準之訂定等業務，精省後均由各縣（市）政府承接。復按內政部訂頒「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 8 點規定：「秉承分層管制，逐級考核原則，辦理管考作業：…（二）季報表：各主管機關應於每季結束後於次月十日前，就截至該季止各分項計畫執行情形彙整及分析，依照規定格式填列後，送本部備查。各季執行情形經主管機關彙整分析，發現進度落後者，應依其情節，促請有關業務單位檢討改進並主動協助解決困難。…」故宜蘭縣

政府對本案納骨堂興建計畫，除應善盡督導考核權責，於計畫進度發生落後時，促請三星鄉公所檢討改進外，並應主動協助解決困難。

(二)惟查，宜蘭縣政府針對三星鄉公所於 86 年 6 月 24 日所送審本案納骨堂實施計畫書，並未適時指正要求該公所應廣邀納骨堂所在地拱照村居民辦理溝通、協調、宣導並廣納民意，以利計畫後續順遂進行，即率爾於同年 27 日將該計畫書層轉前臺灣省政府社會處審核。針對「縣府於三星鄉公所送審本案納骨堂興建計畫時，曾否針對公所未廣納民意部分，予以適時導正」部分，宜蘭縣政府說明略以：「依墳墓設置管理條例第 9 條第 7 款及其施行細則第 14 條第 1 款規定，靈（納）骨堂（塔）屬公墓之必要設施，因本案納骨堂工程位於三星鄉第 2 公墓原範圍內，係符上開規定依法申設無誤；上開條例及其施行細則、臺灣省喪葬設施設置管理辦法等相關殯葬管理法令並無申請設置喪葬設施須廣納民意之規定。另本案當時縣府亦皆陪同臺灣省政府社會處及內政部人員實地查證後，臺灣省政府及內政部才同意核列補助在案。」顯見宜蘭縣政府於審查本案納骨堂興建計畫時，並未覈實檢視三星鄉公所是否確依前揭作業要點規定，邀集納骨堂所在地村民加強溝通、協調及宣導，並廣納民意。

(三)另查，三星鄉拱照村居民從 91 年 5 月 16 日起，即向三星鄉公所陳情，本案納骨堂工程嚴重影響居民平

安及地方安寧，堅決反對興建，並請求召開公聽會。三星鄉公所乃於 91 年 7 月 10 日、12 月 26 日、92 年 4 月 3 日、12 月 23 日、93 年 7 月 9 日、94 年 1 月 14 日、95 年 8 月 24 日、11 月 2 日陸續召開 8 次說明（協調）會議，然均未獲當地居民認同，仍堅決反對興建本案納骨堂。上開會議開會通知，三星鄉公所均副知宜蘭縣政府派員與會列席，惟查宜蘭縣政府僅於 92 年 4 月 3 日、93 年 7 月 9 日兩次會議，分別指派建設局建築管理課李兆峰課長、民政局宗教禮俗課楊松樹課員參加，其餘六次會議該府則均未派員與會，顯與前揭作業要點規定「地方主管機關應主動協助解決困難」未合。有關該鄉拱照村居民持續抗爭反對興建本案納骨堂問題，迄本院調查期間，宜蘭縣政府及三星鄉公所仍無法妥擬對策，有效化解村民疑慮。

(四)據上，宜蘭縣政府於本案納骨堂興建計畫審核過程，以「相關殯葬管理法令並無申請設置喪葬設施須廣納民意之規定」為由，未適時指正要求三星鄉公所應邀集居民辦理溝通、協調及宣導事宜，並廣納民意；該府復就居民抗爭反對興建問題，於三星鄉公所歷次說明（協調）會議期間，多未派員與會，未善盡地方主管機關督導及協助權責，亦有違失。

三、內政部未依所訂頒「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，辦理實地查訪，以

查究計畫延宕及建物設施閒置情形，顯有未洽：

- (一)依內政部訂頒「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 8 點規定：「秉承分層管制，逐級考核原則，辦理管考作業：…(四)實地查訪：本計畫各分項計畫執行過程中，本部為瞭解其執行情形，得派員實地查訪。…」故該部為瞭解本案納骨堂興建計畫之實際執行情形，依上開規定，自得派員實地查訪。
- (二)本案納骨堂興建計畫，內政部前於 86 年 9 月 1 日核定補助工程費 800 萬元，第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包，該工程從 91 年 5 月 16 日起即遭遇納骨堂所在地居民抗爭並阻撓施工，計畫期程嚴重延宕，迄 95 年 2 月僅施作完成 1 樓主體結構，迄仍閒置荒蕪，無法營運啟用。惟查，內政部於前述期間，均未派員實地查訪，以查究計畫延宕及建物設施閒置緣由。針對「計畫期間為何未曾現地訪查」部分，內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「民政司主要係行政指導，期間並未獲知其閒置情形。」內政部民政司鄭英弘視察說明略以：「90 年起未再編列補助款，且宜蘭縣政府均未提報計畫尚未執行經費或剩餘經費情形，可能地方政府怕被繳庫，故未函報。」內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「中央對縣市、縣市對公所係本案督導模式（即本案納骨堂興建計畫，內政部係督導宜蘭縣政府，宜蘭縣政府則督導三星鄉公

所），本案係計畫型補助，本部仍須持續監督。主要係期間未獲縣府回報辦理情形，故未辦理實地查訪。」內政部迄本（99）年 5 月 25 日於辦理另項「殯葬設施示範計畫第 2 期計畫」100 年度需求計畫之實地訪查時，始將本案納骨堂計畫一併納入該需求計畫之實地訪查行程，並前往本案納骨堂實地訪查。

- (三)據上，內政部從 87 年 9 月 22 日第 1 期工程發包迄 99 年 5 月間，以「計畫期間未獲縣府回報辦理情形」為由，未確依「端正社會風俗－改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，辦理實地查訪，以查究本案納骨堂計畫延宕及建物設施閒置情形，顯有未洽。

綜上所述，宜蘭縣三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，未恪遵前揭作業要點規定，邀集納骨堂所在地居民溝通、協調及宣導，並廣納民意，致抗爭不斷，另於第 1 期工程尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定；宜蘭縣政府於計畫審核過程，未適時指正要求三星鄉公所確依作業要點規定辦理溝通、協調及宣導事宜，復就居民抗爭反對興建問題，亦乏積極督導協助公所解決困難；內政部未依作業要點規定，辦理實地查訪，以查究計畫延宕及建物設施閒置情形，均有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

二、本院內政及少數民族委員會為內政部警政署雖訂有端正警察風紀

規定，卻未能有效督促所屬落實執行；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀考評流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 12 日
發文字號：(99)院台內字第 0991900621 號

主旨：公告糾正內政部警政署雖訂有端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行，督察系統功能不彰，主管連帶責任之規定粗糙，復怠於追究違失人員行政責任；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀考評流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 37 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部警政署、台北縣政府警察局。

貳、案由：警政署雖訂有綿密之端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行，督察系統功能不彰，主管連帶責任之規定粗糙，復怠於追究違失人員行政責任；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀評估流於形式，致員警集體包庇豆

干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失。

參、事實與理由：

台北縣三重市「豆干厝」地區，因巷弄狹小，違建林立，及早年歷史人文背景，於民國（下同）四、五十年代即形成私娼寮聚落，多年來豔幟高張，色情業者當街拉客，肆無忌憚，全盛時期私娼寮據稱多達八十餘間，近年因該地區大舉拆除違建，加以警方強力取締，而有減少情形。其分布地區在三重市同安東街、正義南路、環河南路一帶，及忠孝橋下三重市重安街、泉州街、環河南路附近。該地區私娼業者為避免遭查緝，由皮條客（即俗稱「顧口仔」、「三七仔」）把風拉客後，以步行或機車載運的方式，將客人引導至巷弄內之隱室隔間房間進行性交易。因色情行業利潤豐厚，多年來不斷有轄內員警勾結包庇色情業者之傳聞，然警方督察單位均查無實據。96 年間法務部調查局台北縣調查站接獲民眾檢舉，展開調查，經長期監聽蒐證，檢調憲單位於 97 年 9 月 16 日進行大規模搜索，發現三重分局員警確有涉案情事。案經調查發現，警政署及台北縣政府警察局有下列失當之處：

一、警政署雖訂有綿密之端正警察風紀相關規定，卻未能有效督促所屬落實風紀狀況評估，確實執行防制措施，督察系統功能不彰；台北縣警察局三重分局人事考核失實，內部風紀管理鬆懈，未掌握違紀傾向人員及風紀誘因場所，而台北縣警察局對風紀評估之審核，流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失。

本件相關個案據警政署查覆，計有：

①台北縣政府警察局林○○局長探訪得知私娼沿街拉客嚴重，要求三重分局強力取締，不肖員警要求「豆干厝」私娼業者停業 3 個月，嗣後該所部分員警竟要求私娼業者補送賄款，警員朱○○得知該消息後，亦於電話中要求私娼業者補送賄款；②三重分局偵查隊偵查佐涂○○於 97 年 5 至 9 月間以插乾股名義，收取私娼業者交付之賄款 5 萬元；③三重分局偵查隊偵查佐蔡○○分別於 97 年 8 月 6 日 20 時 30 分及 20 日 21 時 10 分以電話及簡訊通報私娼業者警方查緝消息。又，本院調閱偵查卷宗，依卷內通訊監察譯文及業者筆錄記載，涉嫌收賄之員警包括大同派出所所長、副所長、管區佐警、三重分局偵查隊等。其中通訊監察係長期監聽所得，業者於不知情狀況下，於電話中商議繳交賄款之方式、傳述警方查緝時間、連絡提供人頭女子供警方查緝，甚而有員警通報業者休息至某一時段或要求暫時閃避，以逃避查緝，或要求業者交付賄款之通話。三重分局警員涂○○亦自白大同派出所收賄模式，係業者經白手套，轉交該所總務，再由主管、副主管及勤區佐警等朋分。另據私娼寮負責人供稱，渠等經營色情業均須按月向轄區派出所繳交「公關費」，否則無法生存。此外，檢察官彙整業者帳冊、通訊監察譯文及相關人員供述，於起訴書中認定 95 年 1 月至 97 年 9 月 16 日豆干厝私娼業者經由白手套轉手行賄三重地區不詳警方人員之款項至少在 2,310 萬元以上。

綜據上開事實分析，本件屬結構性之警察風紀案件，警政單位任由該重大風紀案件長久存在，涉有下列違失：

(一)警政署訂有各種端正警察風紀之計畫及執行方案，十分綿密，然卻未能有效督促所屬落實執行，不能掌握地區風紀狀況，亦未能機先防處三重市「豆干厝」轄區員警長期勾結色情業者並集體收賄，端正警察風紀方案何以無法落實，應深入檢討改進

按警政署負有監督全國警察機關執行警察任務之職權，該署為貫徹警察品操風紀之要求，頒訂有「端正警察風紀實施計畫」，要求「警察人員必須依法公正執法，並與流氓、幫派、色情、賭場、私梟、販（吸）毒分子及其他不法者劃清界線，做到不勾結、不索賄、不包庇」，另依據該計畫，策訂「端正警察風紀作業規定」、「端正警察風紀實施要點」、「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」等方案，執行各地區風紀狀況之評估、查處、考核及獎懲。規定凡重大或歷時久遠無法根除之風紀誘因，均應以聯合取締方式進行查察，並以「風紀探訪小組」、「維新小組」對誘因場所實施探查。此外，該署復於 95 年 11 月頒布「靖紀專案考核計畫」，宣示對重大風紀案件採取偵辦重大刑案之方式進行查處，相關內控及風紀查處規定堪稱綿密重覆。

依據「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」，單位

權責劃分係以分局為評估之基本單位，負責該單位及所轄地區風紀狀況評估，策訂防制措施，並督導執行；警察局為評估之綜合單位，負責審核、綜合提報、督導及協調支援事項；警政署為評估之督考單位，負責核定、策劃、督導、考核及資料運用等事項。又具體作法規定，分局長應找出有違紀傾向人員及風紀誘因場所，提報局級機關審核，又警政署、局、分局風紀探訪小組，應對各地區有風紀誘因之場所，不時實施探查。

惟據警政署函覆資料，近十年來三重分局涉有包庇色情業者傾向之列管人員，僅有未涉本案之該分局前大同派出所警員一名。而據該署函報資料，督察系統及「維新小組」多年來雖對「豆干厝」地區雖一再實施探訪、查察、取締，然均查無員警包庇色情業者，警政署亦未確實掌握該地區風紀狀況，實施重點督考。對此，警政署王署長亦坦承：「本案考核是有不落實的狀況，多年以來只考核到一個員警，此外強化風紀的作為是否有不足之處，我們也逐案在檢討。…警察是地區責任制，豆干厝是三重分局的轄區，三重分局即必須以專案來處理，警政署則是通案處理，要求各縣市警察局落實執行…。」足見警政署未能督促所屬落實執行各種端正警察風紀之規定，亦未能掌握地區風紀之實際狀況，致無法機先防處三重市「豆干厝」轄區員警長期勾結色情業者並集體收賄之重大風紀狀

況。端正警察風紀之相關規定十分綿密，何以無法落實，應深入檢討改進。

(二)台北縣政府警察局三重分局人事考核失實，內部管理鬆散，應檢討改進

依「各級警察機關所屬人員考核實施要點」、「現行平時考核措施強化作法」等規定，對員警有不良風紀傳聞、違紀傾向或風紀顧慮者，應隨時辦理專案考核並實施規勸，並提列風紀狀況評估或教育輔導。經調取 90 年迄 97 年 8 月三重分局忠孝橋兩側「豆干厝」私娼寮聚集地區勤區佐警及刑責區偵查佐、大同所承辦總務人員、大同所主管及副主管，及分局正俗業務承辦人之年度考績及長官評語，該等人員之品操及風紀評語普遍為「正直」、「廉潔」、「尚佳」、「價值觀尚可」、「無不良品操」、「風評尚可」。其中被起訴之警員涂○○92 年至 95 每年考績均列甲等，評語分別為「價值觀正確」、「能恪遵各項風紀要求」；警員朱○○93 至 96 每年考績均列甲等，相關評語分別為「廉潔自持，品操良好」、「能恪遵各項風紀要求」。

大同派出所所長、副所長未善盡監督管理所屬警員之責，部分亦涉嫌收賄，然卷查 90 年至 97 年之人事資料，渠等全部考績列甲等，相關評語則為「領導統御佳」、「對於轄內私娼能主動規劃勤務加強取締」、「潔身自愛，風評良好」、「廉潔自持，能恪遵各項風紀要求」等，與

事實差距極大。顯見台北縣政府警察局三重分局人事考核流於形式，內部管理鬆散，致生重大警紀案件。

(三)督察體系掌理警察風紀之維護、督導、考核及查處權責，然長期以來「豆干厝」地區相關探訪及檢舉案件之查處毫無成效，加以疏於掌握違紀傾向人員及誘因場所，風紀評估失實，致不肖員警日久生玩，允應探究根本原因，並追究失職人員責任，澈底檢討改進

依「內政部警政署辦事細則」第 15 條規定，警政署督察室掌理維護警察風紀之規劃、督導、考核及重要警紀案件之查處，及員警考核評鑑之規劃督導、執行事項；「台北縣政府警察局組織規程」第 3 條規定，該局督察室掌理員警違法犯紀之查處及內部管理業務；「台北縣政府警察局各分局組織規程」第 4 條規定，各分局督察組掌理員警風紀之維護事項。警政署為強化督察功能，規定警察人事應先由督察單位查核品操資料，簽注意見。且警政署於各縣市警察局派駐有駐區督察，各縣市警察局又於各分局派駐有駐區督察員，足見各級主管幹部雖負有風紀之成敗責任，然內部管理範圍廣泛，有賴督察系統善盡職責，運用各項查察探訪手段，主動發掘風紀問題，實施督導檢核及複查，襄助有決心之主管人員共同整頓風紀，始能發揮整體之監督職能，澈底改善警察人員風紀問題。

惟據本院調取三重分局 95 年至 98 年風紀狀況評估「違紀傾向人員」

提報名冊，95 年至 98 年無任何員警因「辦理主管業務藉機圖利」，亦無主管人員因「內部管理鬆懈」被評估為「有違紀傾向」，而該分局近十年來僅有一名員警因與色情業者過從甚密而被列為違紀傾向人員，已如上述；另調閱三重分局列管「風紀誘因場所」名冊，97 年 7-9 月前查無涉案業者經營之私娼寮資料，97 年 9 月 16 日檢調憲單位大舉搜索「豆干厝」私娼寮後，該局始將涉案業者王○○、林○○、滿○○、易○○、陳○○、王○○等人經營之私娼寮新增列管。依據「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」規定，三重分局為風紀評估後，尚需送給台北縣警察局審核，由上述情形可知，三重分局未能確實掌握違紀傾向人員及風紀誘因場所，而台北縣警察局之審核則流於形式，致風紀評估失實。

又，維新小組自 96 年 12 月 11 日起負責「豆干厝」轄內誘因場所實施任務編組探訪、查察、取締工作，期間雖曾查獲妨害風化及妨害風俗案件，惟未查悉任何色情業者與員警往來過密或勾結縱容情事。更有甚者，警政署及台北縣警察局多次接獲民眾檢舉員警涉嫌勾結「豆干厝」色情業者，然經調取 90 年迄 97 年 8 月相關檢舉案件計 12 件，該等案件經台北縣政府警察局駐區督察員及三重分局督察組調查，部分確有查獲妨害風化案件，亦有提列風紀誘因場所，然均查無員警

包庇或勾結色情業者，對於被指涉之員警亦無持續追縱或提列違紀傾向之作為。而就整體風紀狀況言之，台北縣政府警察局近年來屢屢發生集體貪瀆案件，如所轄永和分局於 93 年 10 月至 95 年 7 月員警集體收賄包庇轄內大型百家樂職業賭場 7 處，分局長蔡○○本身且涉嫌收賄；三峽分局於 97 年 3 月間爆發 14 件員警集體貪瀆，包庇盜採砂石及色情業者，高達 2、30 名員警涉案。該等案件均屬長期形成之集體風紀案件，然事先均無有效之查處或防制作為。

對此，詢據台北縣政府警察局前任督察長江○○（93 年 8 月 23 日至 95 年 6 月 15 日）、溫○○（95 年 6 月 16 日至 96 年 11 月 14 日）、陳○○（96 年 11 月 15 日至 97 年 12 月 1 日）均辯稱：督察體系負有風紀、特勤、勤務督導、教育訓練等業務，屬主官之幕僚單位，有關風紀狀況評估及誘因場所之列管均由分局清查彙整後再交由駐區督察員審查並提報每月的評估會議，風紀案件涉案員警事前未被列管，主要係主管人員未用心，或長期以來警察績效導向，主管對於部分專案人員寬縱所致；又駐區督察員係局長的重要耳目，然人手不足云云。惟警察大學侯○○校長則指出：督察工作雖有四大面向，但其中最重要及最困難的工作，即是維護風紀，因為風紀是警察的命脈，督察體系必須用心管考，從結構面加以改革，以補政風室之不足。目前督

察辦案用心的程度有待加強，必須抽調精明幹練的人員專責辦理風紀案件，改變心態，專人投入長期跟蹤、監聽、埋伏，好好辦一、二件風紀案件，就可發揮嚇阻作用。督察可能人力不足，但非理由。列管場所及風紀評估的用意良善，實際面仍需務實追蹤，落實執行，若督察人員未用心辦理，只看表面，就會形成書面文化。督察室可以調員警臨檢、探訪，也可以利用擴大臨檢跨轄清查，有各項方法可資運用，因此必須革除書面文章，投注行動力進行複查。分局督察系統在風紀評估或列管時，對於眾所皆知的誘因場應主動出擊，落實追蹤等語。顯見警政署及台北縣警察局之督察體系功能長期不彰，無力發掘問題，對於風紀案件之查處敷衍應付，似有不敢管、不肯管、不願管之嫌，允應探究根本原因，並追究相關失職人員責任。

二、警政署以相關員警所涉案件尚在偵審中為由，怠於追究違失人員行政責任，有違公務員懲戒法及警察人員人事條例之規定；又警政署對於主管連帶責任之規定粗糙，輕重失衡，難以獎優汰劣

（一）警政署以相關員警所涉案件尚在法院審理中為由，怠於追究違失人員行政責任，有違公務員懲戒法及警察人員人事條例之相關規定
依公務員懲戒法第 19 條規定：主管長官認為所屬公務員有違法、廢弛職務或失職行為時，九職等以下人員應逕移送公懲會審議。同法第

31 條亦規定：同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。即刑懲並行。警察人員人事條例第 29 條第 2 項規定：「警察人員其他違法情節重大，有具體事實者，得予以停職」，該條例第 31 條第 1 項第 10 款規定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：…十、假借職務上之權勢庇護…娼妓…，有具體事實，嚴重影響警譽。」同條例第 32 條規定：「警察人員之考績，除依本條規定者外，適用公務人員考績法之規定。」依公務人員考績法，分別有記過、申誡等規定。又「警察人員獎懲標準表」第 6 點第 4 款規定：「有左列情形之一者，記一大過：涉嫌假借職權，為本身或他人牟利，經法院不起訴或判決無罪，而行政責任重大者。」而「端正警察風紀實施要點」亦規定：員警違法違紀案件，應即澈查並立即追究相關人員行政責任。本件相關人員之行政責任，涉及收賄包庇色情業者及考核監督不周二部分，其究責情形，據警政署查覆表示：①警員朱○○、偵查佐涂○○經檢察官以涉嫌貪污治罪條例等罪嫌提起公訴，依法核予停職，並續洽查法院判決情形，再行擬議行政責任。②偵查佐蔡○○洩漏警方查緝行動，因非屬法定停職情形，亦將續洽查法院判決情形，適時擬議行政責任。③前大同所所長王○○、李○○、警員王○○、朱○○、吳○○等人因犯罪嫌疑不足，經

檢察官為不起訴處分，復依職權送請再議中，行政責任續洽查檢察官偵結情形，適時擬議行政責任。④前大同所巡佐吳○○、警員潘○○涉嫌洩密罪嫌，經不起訴處分確定，因無明顯具體缺失，渠等相關考監不周人員行政責任均免究云云。亦即，本件違失人員行政究責，將依刑事案件審理結果而定。惟查：

1. 本件涉案員警行政究責部分，詢據警政署王署長表示：「起訴後我們不能進行調查，如我們行政調查結果與法院審查結果有出入，則會造成誤解。所有檢調偵查的案件，我們皆不再調查」。與公務員懲戒法、警察人員人事條例及風紀查處之相關規定，已有不符。何況刑事責任與行政責任之要件不同，縱不構成犯罪，亦可能有行政違失，而應負擔行政責任。本件部分員警庇護娼妓有具體事實，其中偵查佐蔡○○於 97 年 8 月 6 日及 20 日分別以電話及簡訊通知私娼業者警方臨檢行動，其聯繫過程有通訊監察錄音可稽，警員朱○○索賄等情，有通訊監察錄音可稽；警員涂○○則已自白犯行，渠等違失責任至為灼然，但警政署表示須待刑事責任確定後再行追究行政責任，不僅無從達到即獎即懲目的，對行為偏差之員警亦無從產生警惕作用，況涉案人員如遭判決有罪確定，行政懲處對渠等毫無意義可言，警政署上開做法，顯有未妥。

2.主官（管）及查察人員應受之考核監督責任部分，本件警政署雖擬議三重分局長、副分局長、偵查隊長、駐區督察員、二組組長、大同派出所主管等人，記過二次至申誡不等考核監督不周之懲處，然依「警察機關辦理獎懲案件規定事項」第 31 點規定，一般違紀案件之考核監督不周責任係併案陳報，但涉及刑案而當事人未依規定免職者，考核監督不周責任則俟其刑事責任確定後再行追究。因此，本件所有懲處均須待刑事判決確定後再行核處，復因「警察人員獎懲標準表」第七點定有考監責任三年減輕懲處，五年免予追究之規定，司法偵審程序曠日費時，可預見對相關失職之主管人員擬議之懲處，均將不了了之，內控機制自然難以落實，警政署亦有重新檢討相關規定之必要。

3.又依「警察機關辦理獎懲案件規定事項」伍、涉嫌刑事案件處理及陸、員警涉及違法犯紀案件考核監督不周人員責任處分作業規定，多屬俟刑事責任確定後，再追究行政責任。警政署上開規定，違反公務員懲戒法規定，依中央法規標準法第 11 條規定：「命令不得牴觸憲法或法律…。」及行政程序法第 158 條規定：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一 牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。…」應屬無效。此外，警政署雖稱無涉案員警相

關不法事證云云。然詢據警政署政風室張○○主任表示：「行政責任部分，檢方不起訴處分後，行政肅貪部分會移請所屬警察機關作行政懲處」。因此，相關案件檢察官業已偵結，應可循檢警聯繫或行政協助管道，取得相關事證，作為行政懲處之參考。為貫徹相關法令規定及達成風紀案件「重獎重懲」「即獎即懲」之目的，兼顧慎重處理懲處案件之要求，法院審理中員警職務犯罪案件之行政懲處之相關規定，警政署有重新檢討之必要。

(二)警政署對於主官（管）連帶責任規定粗糙，輕重失衡，難以獎優汰劣依據「警察人員獎懲標準表」第 7 點附註（六）規定：屬員違法犯紀，事證明確，情節重大者，主官（管）及查察人員應受考核監督責任處分。部屬免職者，第一層主官至少記過兩次，第二層主官至少記過一次，業務副主官、督察主管及駐區督察人員均比照主官次一等之處分。除行政懲處外，依「端正警察風紀實施要點」及「靖紀專案第七期」考核計畫規定，各警察機關員警涉嫌集體貪瀆案件，經提起公訴者，除自檢、主動查處案件外，應從嚴查究考核監督不周行政責任，並得調整職務。該項調整職務之處分，對警察人員未來發展影響尤為深遠。警政署王署長表示：「以大安分局黃局長為例，任內被查出有三位員警被收押，即調離分局長職務，採迅速處理的原則。考監責任

如果被調離職務，對其從警生涯即同劃下休止符，對其影響甚大。…除了涉案人以外，其他考核監督人員都會進行懲處。…」。由上開規定觀之，主官（管）所負之連帶責任，不可謂不重。

三、惟查，連帶責任之追究對象限於案發時之主官（管）人員，該項責任並未深入探究員警違法犯紀之成因，未檢視實際考核及督導情形，未衡酌相關人員之業務、權責內容，或考量弊案性質為結構性犯罪抑僅肇因於個人、突發因素，同時未考量事先防處可能性、情節輕重及所採具體措施做為懲處、調職之依據，而一律以所屬員警涉犯罪名及是否達三人以上作認定標準，已顯粗糙，且易造成有考核監督責任之人為免自己受波及而不願或不敢、不肯積極發掘問題，遇事則能掩蓋就掩蓋，以免被波及，前途受影響。又本件雖涉及三重地區員警長期集體包庇色情業者，然因涉及貪瀆遭起訴之員警僅有二人，因此無任何主官（管）人員受行政懲處或調職處分，對照近期其他個案，局長、督察長、分局長等主官主管人員動輒受調職處分之情形，亦明顯失衡，未盡公平。警察大學侯○○校長於本院諮詢時亦表示：連帶責任及嚴懲是警察的苛責文化，未必是一個維護風紀的好方法，實務運作上不公平所生的反結果甚大，許多優秀的分局長因連帶處分而下台等語。足見目前連帶責任之規定難達獎優汰劣之目的，為有效端正風紀及維護公平起見，警政署實有深入檢討修正之必要。

綜上所述，警政署雖訂有綿密之端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行，督察系統功能不彰，主管連帶責任之規定粗糙，復怠於追究違失人員行政責任；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀評估流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，允應澈底檢討，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

三、本院內政及少數民族委員會為臺南縣政府未落實查核及積極輔導評鑑不佳之老人福利機構，致該縣私立長春生活、佳里及公園老人養護之家，涉有超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 13 日
發文字號：(99)院台內字第 0991900629 號

主旨：公告糾正臺南縣政府未落實查核及積極輔導評鑑不佳之老人福利機構，致該縣私立長春生活、佳里及公園老人養護之家，涉有超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 37 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺南縣政府。

貳、案由：臺南縣政府未落實查核及積極輔導評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府查察臺南縣私立長春生活養護之家、佳里及公園老人養護之家發現，超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違規情事；復臺南縣審計室查核審認，該府 98 年度辦理未立案老人福利機構監督檢查及輔導業務實際支用數僅 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑業務實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003682%，及對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，均有不當。

參、事實與理由：

據自由時報民國（下同）98 年 11 月 28 日報載：臺南檢警調查發現，長春安養院尚在申請立案中的護理之家，6 樓搭蓋違建，近百坪空間竟違法收容 62 名臥床院民，至合法申請之安養院部分也超收老人，臺灣臺南地方法院檢察署（下稱臺南地檢署）偵辦案件發現，該安養院疑似有逼外勞從事勞動與報酬顯不相當的工作等情。為釐清全案事實，本院向臺南縣政府、內政部、行政院勞工委員會、審計部臺灣省臺南縣審計室（下稱臺南縣審計室）等機關調卷到院。復約詢臺南縣政府秘書長孫○○、臺南縣政府社會處、勞工處、工務處，臺南縣衛生局、臺南縣警察局，行政院勞工委員會職業訓練局副局長廖○○、內政

部入出國及移民署，內政部、臺南縣審計室等主管及相關人員，並提供相關資料到院，業經調查竣事，茲將糾正事實與理由臚述如次：

一、臺南縣政府未落實查核及積極輔導本案評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府查察本案老人福利機構時發現，超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違規情事，並引發媒體關注，顯見該府行事消極，監督不周，核有違失：

（一）依據老人福利法第 37 條規定：「主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。老人福利機構對前項檢查不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之協助。第 2 項評鑑對象、項目、方式及獎勵方式等事項之辦法，由主管機關定之。」同法 47 條第 2 款規定：「主管機關依第 37 條第 2 項規定對老人福利機構為輔導、監督、檢查及評鑑，發現有下列情形之一時，應限期令其改善；屆期未改善者，處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並再限期令其改善。」老人福利機構設立標準第 2 條規定：「…一、長期照顧機構：分為下列 3 種類型：（二）養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。」同標準第 8 條第 4 項規定：「長期照顧機構及安養機構配置照顧服務員，其中外籍看護工除該法另有規定者外，不得逾 2 分之 1。」又護理人員法第 17 條

規定：「護理機構之開業，應依左列規定，向所在地直轄市或縣（市）主管機關申請核准登記，發給開業執照。」另人口販運防制法第 11 條規定：「檢察官偵查中，發現疑似人口販運案件時，應即進行被害人之鑑別。」

(二)經查臺南縣政府於 98 年 9 月 7 日、10 月 19 日及 11 月 27 日接獲通知配合臺南地檢署分別查察本案臺南縣私立長春生活養護之家（下稱長春養護之家）、臺南縣私立佳里老人養護之家（下稱佳里養護之家）及臺南縣私立公園老人養護之家（下稱公園養護之家）及臺南縣私立長春生活社會福利慈善事業基金會附設長欣護理之家（下稱長欣護理之家）。復臺南縣政府辦理 97 年第 1 季（1 月至 3 月）及 98 年第 4 季（9 月至 12 月）老人福利機構輔導查核及 93 年度至 98 年度該縣老人福利機構評鑑業務。茲將相關查察結果及違規事項分述如下：

1.98 年 9 月 7 日臺南縣政府（社會處、勞工處及衛生局）配合臺南地檢署聯合稽查發現：長春、佳里及公園養護之家等 3 家私立老人福利機構，有違規超設床位、違規超收老人及超額僱用外籍看護工等違規情事，該府依老人福利法第 47 條第 2 款規定限期於 1 個月內完成改善；臺南縣衛生局亦發現長欣護理之家未獲核准開業，卻於 1 至 3 樓收有住民 58 位，違反護理人員法第 17 條、第 32 條規定，核處新臺幣（

下同）1 萬 5 千元罰鍰，並限期於 30 天內改善。

2.98 年 10 月 19 日臺南縣警察局新營分局人員通知臺南縣政府勞工處越南語諮詢人員，至長春、佳里及公園養護之家協助臺南地檢署檢察官辦理人口販運案件翻譯發現：3 名外籍看護工表示，每日工作 14 小時未支領加班費，假日不能休息，掃把、水龍頭損壞費用由薪資扣除，並限制其行動自由，不能有行動電話對外通訊，護照及外僑居留證亦遭扣留等勞力遭剝削情形，依「人口販運防制法」鑑別為被害人，交由臺南縣政府勞工處安置並辦理後續轉換雇主事宜。

3.98 年 11 月 26 日臺南縣政府社會處會同勞工處及臺南縣衛生局相關人員至上揭養護機構查核發現：公園養護之家違規超收 17 人。

4.98 年 11 月 27 日臺南縣政府會同臺南地檢署查察發現：長春、佳里及公園養護之家，有違規超設床位、違規超收老人、違規收容插管照護個案、超額僱用外籍看護工等情事，依老人福利法第 47 條第 2 項規定限期於 2 週內改善；另查獲長欣護理之家 6 樓（未申請使用執照－違規使用）藏匿 62 位行動不便老人（其中 7 名為氣切病患）。

5.97 年 1 月 23 日及 98 年 12 月 15 日臺南縣政府社會處分別於 97 年第 1 季及 98 年第 4 季辦理老人

福利機構輔導查核發現：長春、佳里及公園養護之家違規收容需鼻胃管、導尿管護理服務需求老人及違規收容 3 名、2 名、2 名之未滿 60 歲院民，均已由家屬帶回，完成改善。

6.93 年至 98 年度臺南縣老人福利機構評鑑成績結果顯示：93 年度長春養護之家評鑑等第為乙等，惟至 96 年度評鑑及 97 年度第 1 次複評等第均降為丙等；95 及 96 年度佳里及公園養護之家評鑑等第為丙等。

(三)綜上，臺南縣政府未落實查核及積極輔導本案評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府，於 98 年 9 月 7 日、10 月 19 日及 11 月 27 日分別查察本案 4 家老人福利機構時，發現超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案，且有剝削外籍看護工勞力並經檢察官鑑別為「人口販運被害人」等諸多違規情事，影響老人照護權益，並引發媒體關注，顯見該府行事消極，監督不周，核有違失。

二、臺南縣審計室查核審認，臺南縣政府 98 年度辦理未立案老人福利機構監督檢查及輔導業務實際支用數僅 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑業務實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003682%，且該府對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，核有

未當：

- (一)按老人福利機構係宏揚老人福利服務之重要核心，亦為福利服務輸送之重要據點，因此，如何促進機構福利服務功能，輔導發展照護業務，以提升專業照護品質，俾使民眾安心託顧，維護老人尊嚴與健康，確保老人就養安全權益，係重要課題。經查臺南縣政府 94 至 98 年度執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑獎勵等經費係由該府單位預算「工商業與度量衡管理－經濟發展行政－業務費」及「社政業務－社會福利－業務費」科目支應，上開年度社會福利支出預算分別為：42 億 9,660 萬餘元、39 億 8,777 萬餘元、34 億 3,922 萬餘元、35 億 1,775 萬餘元、38 億 9,401 萬餘元。該府 94 至 98 年度執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑之實際執行數占社會福利支出預算數比率各為：0.000745%、0.00639%、0.012527%、0.003659%、0.003682%。復查該府對未立案老人福利機構監督、檢查及輔導立案作業，並未單獨編列執行經費，不定期稽查之經費係由該府單位預算「社政業務－社會福利－業務費」科目支應，94 至 98 年度實際支用數各為 3,000 元、720 元、480 元、1,000 元、1,500 元。
- (二)次查臺南縣政府對於轄區內老人福利機構之清查及輔導查核機制，係行文轄內各鄉鎮市公所請其協助清查，並由社會、工務、消防及勞工

等局處組成「社會福利機構聯合稽查小組」不定期稽查。該府雖請轄內各鄉鎮市公所協助清查或不定期稽查，惟臺南縣政府 94 至 98 年度清查未立案老人福利機構，即違法從事收容老人案件計 9 件；且本案「公園養護之家」違規超收、剝削外籍看護工，及尚未申請開業之「長欣護理之家」違法收容等情事，係因負責人黃秋柑、黃明正涉嫌縱火案，經臺南地檢署檢察官會同臺南縣政府及衛生局人員查察始發現，該府雖已依老人福利法及護理人員法規定限期改善或處以罰鍰，暨聯繫家屬領回院（住）民，或協助轉介至其他合法機構，惟顯示該府對護理（養護）機構之管理與上開清查及不定期稽查機制，均有檢討加強之必要。此有審計部 99 年 3 月 16 日台審部覆字第 0990000197 號函檢附臺南縣審計室查核復函可參。

- (三) 綜上，臺南縣審計室查核說明，臺南縣政府辦理立案及未立案老人福利機構清查或不定期稽查業務，係行文請轄內各鄉鎮市公所請其協助，該府 97 至 98 年度辦理未立案老人福利機構監督、檢查及輔導立案作業實際支用數僅 1,000 元及 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑之實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003659%、0.003682%；復經該室查核發現，臺南縣近年不乏未申請立案即違法收容老人及本案亦有公園養護之家違規超收、剝削外籍

看護工及長欣護理之家違法收容等情事，該府對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，核有未當

據上所述，臺南縣政府未落實查核及積極輔導本案評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府查察長春、佳里及公園養護之家發現，超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違規情事，並引發媒體關注，顯示該府行事消極，監督不周；復臺南縣審計室查核審認，臺南縣政府 98 年度辦理未立案老人福利機構監督檢查及輔導業務實際支用數僅 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑業務實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003682%，且該府對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

- 四、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺中縣后里鄉公所於該鄉垃圾衛生掩埋場辦理過程，未審慎衡酌原興建目的已失，仍執意繼續興建，復未積極辦理用地變更編定，置任掩埋場長期間置，徒耗公帑；另臺中縣環境保

護局未善盡主管機關督導考核權責，均有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日

發文字號：(99)院台內字第 0991900568 號

主旨：公告糾正臺中縣后里鄉公所於該鄉垃圾衛生掩埋場辦理過程，未審慎衡酌后里焚化廠已完工營運，原興建目的已失，仍執意繼續興建，復未積極辦理用地變更編定，置任掩埋場長期間置，徒耗公帑；另臺中縣環境保護局未善盡主管機關督導考核權責，容任掩埋場長期間置，均有疏失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 35 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中縣政府、臺中縣后里鄉公所。

貳、案由：臺中縣后里鄉公所於該鄉垃圾衛生掩埋場辦理過程，未審慎衡酌后里焚化廠已完工營運，原興建目的已失，仍執意繼續興建，復未積極辦理用地變更編定，置任掩埋場長期間置，徒耗公帑；另臺中縣政府所屬臺中縣環境保護局就后里鄉垃圾衛生掩埋場興建管理，未善盡主管機關督導考核權責，容任掩埋場長期間置，均有疏失。

參、事實與理由：

臺中縣后里鄉公所為因應設立於該鄉之「三鄉市聯合垃圾衛生掩埋場」將於民國（下同）83 年 6 月間封閉停用，前與臺中縣政府、外埔鄉公所於 83 年間共同租用臺灣糖業股份有限公司（下稱臺糖公司）位處后里鄉牛稠坑段七星小段旱 59-4 等 4 筆土地，分期開發「應急垃圾衛生掩埋場」及本案「臺中縣后里鄉垃圾衛生掩埋場」，作為后里鄉及外埔鄉在「后里垃圾資源回收（焚化）廠」（下稱后里焚化廠）完工前垃圾掩埋處理之用。該公所於 83 年 6 月 10 日委託中琦顧問公司辦理本掩埋場之工程計畫書、設計預算書編製及監造工作。計畫書嗣經報請臺中縣環境保護局（下稱臺中縣環保局）審查，核轉前臺灣省政府環境保護處（下稱前省府環保處）於 87 年 10 月 6 日核定補助 4,600 萬元在案，繼由該公所自行發包興建，臺中縣環保局則負責工程監督管理及補助款核撥之查核督導事宜。后里鄉公所於 88 年 6 月 30 日招標辦理「臺中縣后里鄉垃圾衛生掩埋場工程」，由永聯營造公司得標，工程結算金額 3,470 萬 3,885 元。該工程 91 年 12 月 12 日完工，同年 12 月 25 日完成驗收，后里鄉公所未適時辦理本掩埋場用地變更編定事宜，迨至 98 年 6 月 9 日始辦竣用地變更編定，嚴重影響營運使用期程。該公所自 91 年 12 月（本掩埋場完工）至 98 年 12 月本掩埋場閒置期間，共列支土地租金 1,223 萬餘元、所在地回饋金 1,169 萬餘元。本掩埋場 99 年 1 月 4 日起開始處理焚化底渣，迄同年 3 月 30 日止已進場處理量約 1,988 噸，然 99 年 4 月之後焚化底渣改以再利用委託其他公

司處理，本掩埋場仍有閒置之虞。茲據調查就行政監督缺失部分彙陳意見如后：

一、臺中縣后里鄉公所於該鄉垃圾衛生掩埋場辦理過程，未審慎衡酌后里焚化廠已完工營運，原興建目的已失，仍執意繼續興建；復未積極辦理用地變更編定，置任掩埋場長期間置，徒耗公帑，顯有疏失：

(一)本掩埋場興建目的係為因應坐落后里鄉之「三鄉市聯合垃圾衛生掩埋場」83年6月即將封閉停用，及該鄉后里焚化廠工程完工營運前，作為處理后里鄉及外埔鄉垃圾之用。惟查后里鄉焚化廠於85年12月26日開工，89年4月13日完工，89年8月14日正式營運；而本掩埋場係於88年7月28日開工，迄91年12月25日完成驗收，期間后里鄉公所均未就后里焚化廠已正式營運啟用，該鄉生垃圾從89年8月14日起，均至后里焚化廠處理，本掩埋場原興建目的已失，該公所卻未重新評估續建效益。針對「后里焚化廠於本掩埋場施作期間即已完工並正式營運，本掩埋場工程仍執意繼續施作緣由」部分，后里鄉公所說明略以：「該公所係依臺中縣環保局88年3月8日函示，請加速進行設置垃圾衛生掩埋場及辦理擴建計畫後續施工等相關作業，且斯時垃圾處理環保政策採掩埋、焚化分行。」該公所顯未慎究本掩埋場興建目的已失，仍執意繼續興建本掩埋場，致工程91年12月25日完成驗收後旋即閒置未用。

(二)另前省府環保處82年6月10日函

頒修訂：「臺灣省廢棄物處理用地使用臺灣糖業股份有限公司土地注意事項」第10項規定：「使用臺糖公司土地，其申請變更編定為『特定目的事業用地』，由縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所依『臺灣省非都市土地變更編定執行要點』及其它有關規定辦理。」及「臺灣省非都市土地變更編定執行要點」第4點規定：「申請人依管制規則第12條第1項規定擬具之興辦事業計畫，應報經變更後目的事業主管機關核准。…變更後目的事業主管機關核准前，應徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意。」查本掩埋場基地位處后里鄉牛稠坑段七星小段早59-4地號，原屬臺糖公司之「特定專用區農牧用地」，依上揭規定，應擬定興辦事業計畫書，徵得目的事業主管機關核准，並申請變更編定為「特定目的事業用地」，始得開發使用。后里鄉公所於92年3月5日函報本掩埋場興辦事業計畫，臺中縣環保局於同年月12日函復原則同意，並請公所確依規定徵得變更前目的事業主管機關同意後，始得續辦用地變更程序。然后里鄉公所卻以「承辦人員不諳法令規定，且未有相關單位提供資訊告知，非故意不辦理或消極拖延等」為由，迄96年4月17日始委託峻超工程公司辦理用地變更編定事宜，至98年6月9日始變更完竣，嚴重影響本掩埋場完工後營運使用期程，閒置期間（91年12月～98年12月）該公所並列支

土地租金 1,223 萬餘元、所在地回饋金 1,169 萬餘元。

- (三)據上，臺中縣后里鄉公所於本掩埋場辦理過程，未審慎衡酌后里焚化廠已完工營運，原興建目的已失，仍執意繼續興建，造成完工後無垃圾可供掩埋窘境；復未積極辦理用地變更編定，任令本掩埋場長期閒置，並連年列支土地租金、所在地回饋金等不經濟支出，徒耗公帑，顯有疏失。

二、臺中縣政府所屬臺中縣環境保護局就后里鄉垃圾衛生掩埋場興建管理，未善盡主管機關督導考核權責，容任掩埋場長期間置，顯有疏失：

- (一)依「廢棄物清理法」第 5 條第 4 項：「一般廢棄物之回收、清除、處理，在縣由鄉（鎮、市）公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作。」，另據行政院環境保護署（下稱環保署）83 年 1 月 6 日環署廢字第 56528 號函釋：「…縣（市）轄內數鄉（鎮、市）共同設置區域性垃圾處理場時，縣（市）政府可依垃圾處理方案之規定，由縣（市）環境保護局為規劃、興建之主辦機關，或權衡實情由縣（市）主管機關授權該鄉（鎮、市）聯合清理單位…辦理該區域性垃圾處理場之設置及管理業務，惟區域性垃圾處理場之設置，仍應由縣（市）主管機關負主要責任，並執行監督管理。」復觀環保署歷次核撥本掩埋場工程補助款均函示，請臺中縣政府依規定負責

查核及督導工作在案。次按后里焚化廠興設由環保署進行規劃設計與興建，完工後產權移交臺中縣政府營運管理。準此，臺中縣環保局應負責本掩埋場設置之查核、監督管理，與縣轄垃圾處理調度及焚化廠營運管理。

- (二)惟查，臺中縣環保局就「本掩埋場於施作期間后里焚化廠已完工正式營運，本掩埋場原興建目的已失」部分，以「臺中縣焚化處理所產生之底渣，除委託進行再利用外，部分底渣仍須至掩埋場最終處置，另本掩埋場亦可作為因應天然災害所產生廢棄物之處理場所」為由，並未督促后里鄉公所重新評估本掩埋場續建效益。另臺中縣環保局針對「本掩埋場歷時 6 年餘始完成用地變更編定之督導情形」部分，說明略以：「該局前於 89 年 4 月 10 日函后里鄉公所，本掩埋場用地請儘速辦理變更編定為目的事業用地；完工後該局復於 92 年 12 月 5 日函請后里鄉公所查明是否已完成掩埋場用地變更編定；93 年 4 月 5 日臺中縣清潔隊長聯繫會及業務檢討會臨時動議，請各公所本權責儘速依規定辦理掩埋場用地變更編定，嗣 94 年 3 月 15 日、95 年 10 月 2 日、11 月 24 日、96 年 6 月 21 日、97 年 8 月 18 日、10 月 22 日先後函促后里鄉公所積極辦理用地變更編定，俾利該場啟用運作；97 年 11 月 4 日、98 年 1 月 16 日函請臺中縣政府建設處、地政處及工務處，儘速召開相關會勘與審查作業，

協助完成變更編定。」由上顯見，臺中縣環保局於后里焚化廠 89 年 8 月 14 日正式營運啟用時，未切實要求后里鄉公所重新評估本掩埋場之續建效益，且對本掩埋場用地變更編定延宕情形，亦無法督促公所儘速改善，致本掩埋場甫完工即長期閒置。

(三)另查，本掩埋場 91 年 12 月 25 日即已完成驗收，然迄本（99）年 1 月 4 日始有焚化底渣進場處理，至同年 3 月 30 日止，總計處理量約 1,988 噸（1,104 立方公尺），使用率僅達千分之五點四（註：本掩埋場可掩埋容積 20 萬 1,230 立方公尺），又自 99 年 4 月起，臺中縣焚化底渣改以再利用委託其他公司處理，遂從該月起暫無底渣入本掩埋場處理，本掩埋場猶有閒置之虞。雖臺中縣環保局表示：「環保署年度核定底渣再利用補助量不足，預期 99 年底將有萬餘噸未能再利用處理之焚化底渣，屆時將清運至本掩埋場，且未來將以本掩埋場作為天然災害緊急危難處理及後續底渣再利用採購過渡期間掩埋之用。」惟該局此等短期應急之調度處理，尚不確定性，且屬低度利用，對本掩埋場之長期營運，仍乏有效利用。

(四)據上，臺中縣環保局就本掩埋場興建管理，未善盡主管機關督導考核權責，容任掩埋場長期間置，營運成效欠彰，顯有疏失，且後續使用仍有閒置之虞，允應積極妥為運用，有效發揮其效能。

綜上所述，臺中縣后里鄉公所於本掩埋場興建過程，除未審慎衡酌后里焚化廠已完工營運，原興建目的已失，且未積極辦理用地變更編定；臺中縣環境保護局未善盡主管機關督導考核權責，均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

五、本院內政及少數民族、司法及獄政委員會為高雄市政府警察局辦理魏○○涉嫌全聯超商殺人強盜案件，未依相關規定辦理，復未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 12 日
發文字號：(99)院台內字第 0991900606 號

主旨：公告糾正高雄市政府警察局辦理魏○○涉嫌全聯超商殺人強盜案件，未依相關規定辦理，復未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 4 屆第 25 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府警察局。

貳、案由：高雄市政府警察局辦理有關魏○○涉嫌全聯超商殺人強盜案件，未依證人保護法及「警察機關獎勵民眾提供犯

罪線索協助破案實施要點」相關規定程序辦理，未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當。

參、事實與理由：

- 一、按證人保護法第 4 條規定：「證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依證人、被害人或其代理人、被告或其辯護人、被移送人或其選任律師、輔佐人、司法警察官、案件移送機關、自訴案件之自訴人之聲請，核發證人保護書。但時間急迫，不及核發證人保護書者，得先採取必要之保護措施（第 1 項）。司法警察機關關於調查刑事或流氓案件時，如認證人有前項受保護必要之情形者，得先採取必要之保護措施，並於七日內將所採保護措施陳報檢察官或法院。檢察官或法院如認該保護措施不適當者，得命變更或停止之（第 2 項）。……」第 11 條規定：「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之（第 1 項）。載有保密證人真實身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示應保密證人之身分者，亦同（第 2 項）。前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定者外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或

個人（第 3 項）。……」第 15 條第 1 項規定：「檢舉人、告發人、告訴人或被害人有保護必要時，準用保護證人之規定。」；另內政部警政署為獎勵民眾主動提供犯罪線索，協助警察機關破案，訂有「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」，其第 4 點、第 6 點分別規定：「民眾提供犯罪線索，不論以書面、口頭或其他方式，均應嚴予保密。如其不願出示真實姓名者，可同意其使用化名、代號或暗語為連絡記號。」、「民眾提供犯罪線索，無論係書面或口頭紀錄資料，均不得附錄於案卷。如須辦理移送者，應另行蒐集證據為之，並不得將其列為刑案移送（報告）書之關係人，以資保密。……」合先敘明。

- 二、據內政部警政署及法務部查復資料所示，有關檢舉人秘密檢舉全聯超商強盜殺人案件，惟檢舉筆錄遭洩漏乙節，係 97 年 11 月 9 日高雄市發生全聯超商殺人強盜案件，檢舉人於同年月 19 日向高雄縣政府警察局提出檢舉，高雄縣政府警察局製作檢舉筆錄後，即於當日將該檢舉筆錄轉交高雄市政府警察局三民第二分局（下稱三民第二分局），案經該局進行蒐證等相關偵查作為，並於 97 年 12 月 2 日在高雄市三民區查獲涉嫌人後，於 98 年 1 月 5 日移送台灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）偵辦，期間檢舉人於 97 年 12 月 5 日病逝。經高雄地檢署檢察官偵辦後，於 98 年 1 月 19 日起訴移送法院審理，嗣經被告委任律師依刑事訴訟法相關規定，向法

院聲請閱覽卷宗，而影印取得上開檢舉人筆錄影本。內政部警政署並表示，檢舉人至高雄縣政府警察局刑警大隊報案時，為領取該案所提供之新台幣（下同）100 萬元破案獎金，係以具名檢舉之方式提出檢舉，三民第二分局在本案偵查期間為保護檢舉人，已全面保密檢舉人身分及情資來源，避免檢舉人遭受生命、身體、自由或財產之危害。然因檢舉人於本案偵辦期間因病死亡，由於證人保護法第 3 條規定，證人以願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪事證，並依法接受對質及詰問之人為限，因此，無法依證人保護法第 4 條、第 11 條規定向管轄檢察署提出聲請；又本案檢舉事由仍於待查階段，且其筆錄並未陳述願到場作證陳述意見，因此未合於證人保護法之適用。另本案筆錄於警方偵辦過程中，有由專人保管保密，且其並未請求使用化名、代號方式處理云云。

三、惟查，本案依檢舉人檢舉筆錄所載，檢舉人於筆錄製作時即要求警方對其身分確實保密，而依證人保護法第 15 條第 1 項規定，檢舉人有保護必要時，準用保護證人之規定，同法第 4 條第 1 項、第 2 項規定，警察機關於調查刑事案件時，於證人有受保護之必要時，無待證人之聲請，得自行向檢察官或法院聲請核發證人保護書，並依同法第 11 條規定對於檢舉人予身分保密。本案檢舉人 97 年 11 月 19 日提出檢舉，嗣後雖於 97 年 12 月 5 日偵辦期間因病死亡，然證人保護法保護之對象除證人外，尚包括「與其

有密切利害關係之人」，且檢舉人性質與證人並不相同，有無證人保護法第 3 條所謂「到場作證，並依法接受對質及詰問之人為限」規定之準用，非無疑義，警察機關即未依證人保護法相關規定聲請核發證人保護書，而將其筆錄附卷逕移高雄地檢署，難謂周妥。

四、況內政部警政署為獎勵民眾主動提供犯罪線索，協助警察機關破案，訂有「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」，其第 4 點、第 6 點分別規定：「民眾提供犯罪線索，不論以書面、口頭或其他方式，均應嚴予保密。如其不願出示真實姓名者，可同意其使用化名、代號或暗語為連絡記號。」、「民眾提供犯罪線索，無論係書面或口頭紀錄資料，均不得附錄於案卷。如須辦理移送者，應另行蒐集證據為之，並不得將其列為刑案移送（報告）書之關係人，以資保密。……」。而一般民眾對於證人保護法及警察機關內部對於檢舉人之各種保護措施本難有充分認知，故警方受理民眾檢舉或證人指證時，本應主動充分告知證人保護之相關規定，豈能謂因檢舉人於其筆錄並未陳述願到場作證陳述意見，且亦未請求使用化名、代號方式處理，即未依證人保護法及上開要點處理，其作法顯有不當。

五、綜上所述，本案高雄市政府警察局未依證人保護法及「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」相關規定程序辦理，未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當。爰依監察法第

24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

六、本院財政及經濟委員會為行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，迄未綢繆有效改善方案；中央健康保險局雖致力於剖腹產率管控措施，惟其高屏分區仍然長期偏高等情，均有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日
發文字號：(99)院台財字第 0992200497 號

主旨：公告糾正「行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案；又中央健康保險局雖致力於剖腹產率管控措施，惟其高屏分區仍然長期偏高，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當等情均有疏失」案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，

而迄未綢繆有效改善方案；又中央健康保險局針對剖腹產率之管控措施方面，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當等情均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載：國內歷年來之剖腹產率均高達 30% 以上，孕婦死亡率也逐年攀升；惟行政院衛生署（下稱衛生署）中央健康保險局（下稱健保局）自 94 年起調高自然生產健保支付點值，非但未能降低剖腹產率與孕婦死亡率，甚至導致健保 4 年多來浪費百億元以上。主管機關有無行政違失？有無圖利醫療院所濫用醫療資源？產婦權益是否受損？均有深入瞭解之必要乙案。經向健保局調閱相關卷證，諮詢專家學者意見，並約詢該局主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將衛生署涉有疏失部分臚述如次：

一、衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案，顯有疏失：

(一)比較 OECD 會員國剖腹產率（如附表 1），90-95 年美國剖腹產率由 24.4% 增至 31.1%、英國由 22.6% 增至 25.6%、德國 22% 增至 27.8%，我國剖腹產率則約在 32% 至 34% 左右，亦即 90 年至 96 年除了比義大利略低之外，恆較澳洲、加拿大、德國、英國、美國、丹麥等世界先進國家為高，凸顯衛生署未能有效執行降低剖腹產率之相關管控監測措施。

(二)又據健保局 99 年 4 月 16 日函復本

院詢及我國剖腹產率偏高問題略以：「我國剖腹產率無法下降主要係因國人結婚年齡逐漸後延，產婦年齡亦隨之提高，年齡 35 歲以上之產婦比率在十年間從 85 年 6.6% 明顯增至 97 年 13.4%，而產婦年齡愈高，剖腹產率亦高。」然揆諸該局所臚列之 20 項醫學上的剖腹產適應症，卻未包括『年齡 35 歲以上之產婦』。

(三)另健保局於 96 年 6 月 26 日所發布「研究顯示台灣女醫師的剖腹產率較其他婦女少三分之一，醫師夫人的剖腹產率較其他婦女少六分之一」之新聞稿亦指出：「台灣剖腹產率居高不下的原因可能因為產婦的專業認知不足以及醫師考量不同生產方式所可能承擔的醫療風險有關。……女醫師、醫師的配偶或女性家屬之剖腹產率較低，可能因為她們比較容易獲得較多的醫療資訊或得到較優質的醫療服務。然而即使是這群婦女，平均剖腹產率還是高於其他國家。因此未來必須進一步分析其他因素如臨床醫療模式、文化背景等對於剖腹產率的影響」，足見影響剖腹產率偏高之原因眾多，尚不能將其單獨歸責於產婦高齡化單一因素。

(四)綜上，衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅（僅次於義大利），卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案來降低不符醫學適應症之剖腹產，顯有疏失。

二、健保局針對剖腹產率之管控措施方面

，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當，亟需導正：

(一)由 90 至 98 年全民健保地區別剖腹產分布情形（如附表 2）顯示：高屏分區之剖腹產率除了 93 年略低於台北分區之外，其他年度皆高居國內各分區之冠，其中 90、91、96 及 98 年之剖腹產率竟分別高達 39.07%、39.52%、38.88% 及 38.63%，核其長期超過其他分區與各分區平均值之現象，異乎尋常，箇中緣由耐人尋味，健保局的確有必要深入加以探究。

(二)另由 90 至 98 年全民健保醫療院所層級別剖腹產分布情形（如附表 3）顯示：基層診所 90 至 95 年之剖腹產率介於 32% 至 34% 間，惟邇來剖腹產率卻逐漸升高，98 年竟高達 37.15% 《特別是新竹市陳○○婦產科診所 80.7%、基隆市朱○○婦幼診所 67.3%、台北市李○○婦產科診所 59.6%》，甚至較醫學中心之剖腹產率 35.34% 為高，且 99 年第一季西醫基層診所之剖腹產率更已高達 38%，足見婦產科診所層級確實呈現異常竄升之現象。按醫療院所層級之屬性而言，醫學中心理當診療較多疑難雜症（剖腹產醫療處置須麻醉開刀較自然生產為複雜、具生命威脅性）之轉診案例，然而我國基層婦產科診所之剖腹產率卻反倒高於具有完善醫療設施與專科醫師團隊之醫學中心，顯然不合常理。

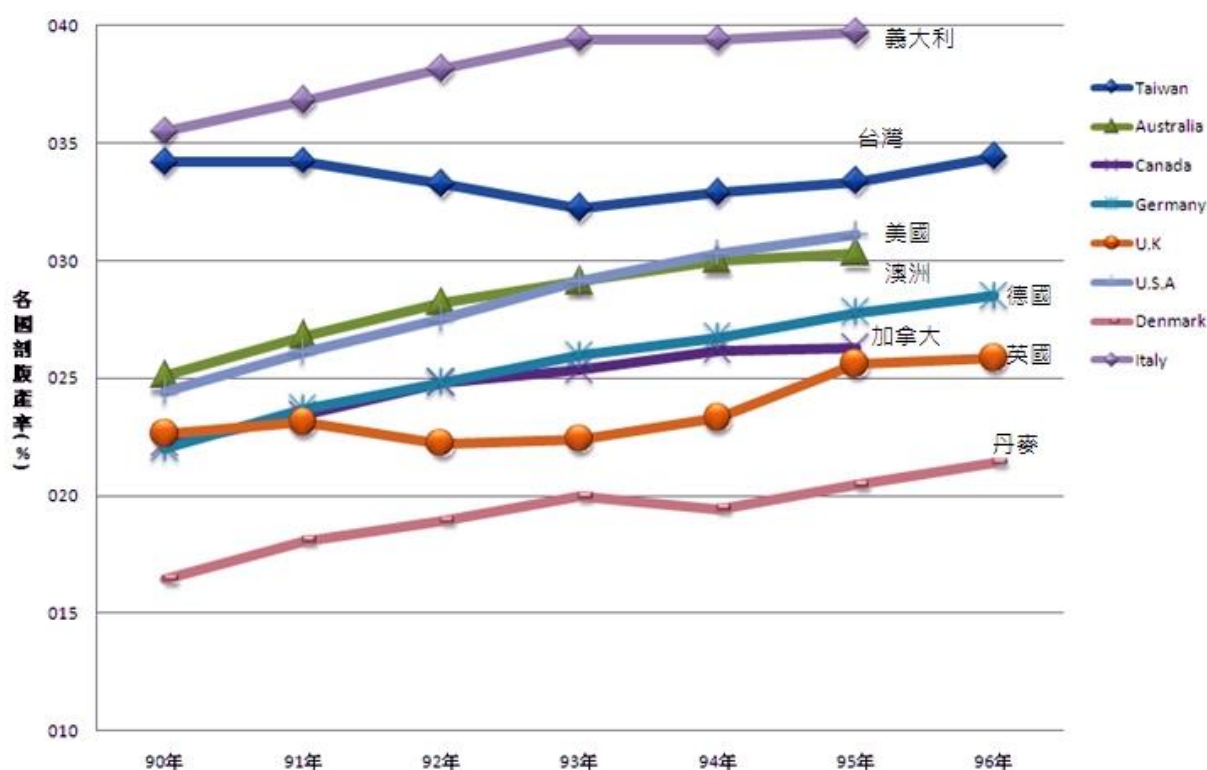
(三)綜上，我國剖腹產率 90 年至 98 年

約在 32%至 35%左右，已如前述，足見健保局雖致力於剖腹產率管控措施，但是成效不彰，況且其高屏分區仍然長期高於其他分區，原因理應予以究明，尤以邇來基層診所層級反倒高於醫學中心之異常竄升現象，在在顯示其失諸偏頗，洵有欠當，亟需導正。

綜上所述，行政院衛生署長期縱任我國

剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案；又中央健康保險局針對剖腹產率之管控措施方面，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當等情均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表 1 OECD 會員國與台灣剖腹產率趨勢圖（單位%）



OECD 會員國與台灣剖腹產率趨勢表（單位%）

年度	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年
台灣	34.18	34.21	33.26	32.22	32.89	33.36	34.41
澳洲	25.1	26.8	28.2	29.1	30	30.3	
加拿大	22.2	23.44	24.78	25.33	26.18	26.27	
德國	22	23.67	24.81	25.95	26.73	27.78	28.48

年度	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年
英國	22.6	23.1	22.2	22.4	23.3	25.6	25.83
美國	24.4	26.1	27.5	29.1	30.3	31.1	
丹麥	16.44	10.08	18.92	19.95	19.44	20.44	21.41
義大利	35.49	36.80	38.14	39.40	39.41	39.72	

資料來源：OECD 網站

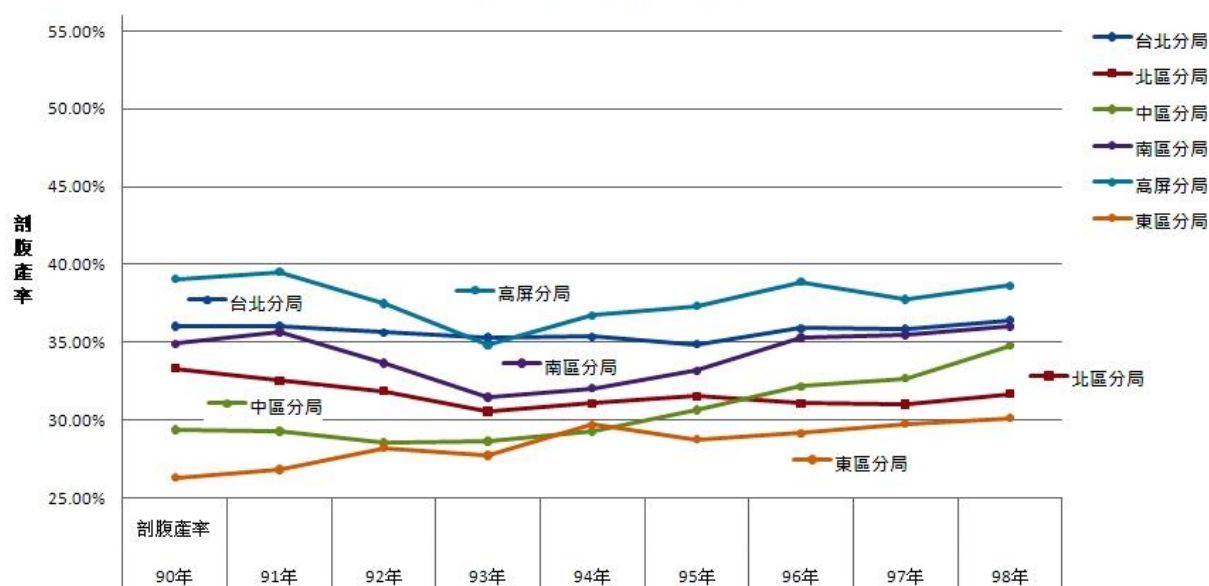
http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34631_12968734_1_1_1_37407,00.html

附表 2 全民健保地區別剖腹產之分布情形

層級/項目	90 年			91 年			92 年		
	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率
台北分區	24,973	69,284	36.04%	24,156	67,042	36.03%	22,405	62,877	35.63%
北區分區	14,169	42,517	33.33%	13,371	41,112	32.52%	12,589	39,495	31.87%
中區分區	15,438	52,572	29.37%	14,743	50,338	29.29%	13,358	46,798	28.54%
南區分區	11,991	34,343	34.92%	11,702	32,819	35.66%	10,500	31,180	33.68%
高屏分區	14,361	36,753	39.07%	14,020	35,475	39.52%	12,493	33,336	37.48%
東區分區	1,521	5,781	26.31%	1,509	5,624	26.83%	1,477	5,235	28.21%
層級/項目	93 年			94 年			95 年		
	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率
台北分區	21,541	60,999	35.31%	20,491	57,940	35.37%	20,441	58,595	34.89%
北區分區	11,826	38,713	30.55%	11,516	37,052	31.08%	11,686	37,066	31.53%
中區分區	13,030	45,493	28.64%	12,499	42,698	29.27%	12,858	41,962	30.64%
南區分區	9,231	29,325	31.48%	9,047	28,241	32.03%	9,093	27,409	33.18%
高屏分區	10,955	31,461	34.82%	11,149	30,364	36.72%	11,137	29,838	37.32%
東區分區	1,381	4,977	27.75%	1,353	4,553	29.72%	1,303	4,528	28.78%
層級/項目	96 年			97 年			98 年		
	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率

層級/項目	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
台北分區	21,100	58,745	35.92%	20,422	56,987	35.84%	20,697	56,809	36.43%
北區分區	11,513	37,060	31.07%	11,229	36,206	31.01%	11,133	35,121	31.70%
中區分區	13,451	41,813	32.17%	13,059	39,937	32.70%	13,475	38,752	34.77%
南區分區	9,483	26,870	35.29%	9,315	26,242	35.50%	9,082	25,210	36.03%
高屏分區	11,146	28,666	38.88%	10,404	27,545	37.77%	10,318	26,709	38.63%
東區分區	1,232	4,223	29.17%	1,183	3,975	29.76%	1,180	3,914	30.15%

90~98年各業務組剖腹產率

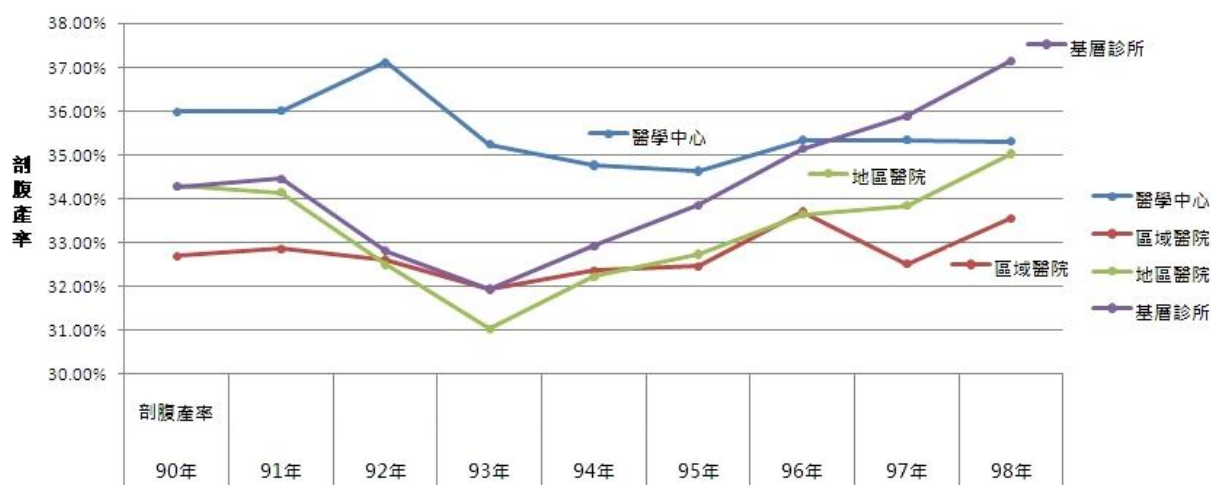


附表 3 全民健保醫療院層級別剖腹產之分布情形

層級/項目	90 年			91 年			92 年		
	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
醫學中心	13,806	38,361	35.99%	13,191	36,631	36.01%	11,406	30,728	37.12%
區域醫院	17,929	54,844	32.69%	19,286	58,682	32.87%	17,198	52,751	32.60%
地區醫院	22,620	65,967	34.29%	20,315	59,488	34.15%	19,238	59,198	32.50%
基層診所	28,098	81,959	34.28%	26,709	77,516	34.46%	24,980	76,128	32.81%

助產所(8)	0	119	0.00%	0	93	0.00%	0	116	0.00%
	93 年			94 年			95 年		
層級/項目	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率
醫學中心	11,789	33,453	35.24%	11,269	32,410	34.77%	11,797	34,063	34.63%
區域醫院	16,602	51,995	31.93%	15,852	48,974	32.37%	14,808	45,610	32.47%
地區醫院	17,426	56,142	31.04%	17,348	53,828	32.23%	17,794	54,346	32.74%
基層診所	22,147	69,298	31.96%	21,586	65,563	32.92%	22,119	65,331	33.86%
助產所(8)	0	80	0.00%	0	73	0.00%	0	48	0.00%
	96 年			97 年			98 年		
層級/項目	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率	剖腹產 件數	生產合 計件數	剖腹 產率
醫學中心	12,215	34,563	35.34%	11,996	33,943	35.34%	11,946	33,826	35.32%
區域醫院	16,600	49,255	33.70%	16,233	49,925	32.51%	16,634	49,565	33.56%
地區醫院	17,647	52,450	33.65%	16,734	49,440	33.85%	16,494	47,076	35.04%
基層診所	21,463	61,064	35.15%	20,649	57,540	35.89%	20,811	56,020	37.15%
助產所(8)	0	45	0.00%	0	44	0.00%	0	28	0.00%

90-98年各層級剖腹率



七、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會疏未依法要求有機農產品及其加工品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅等違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日
發文字號：(99)院台財字第 0992200506 號

主旨：公告糾正「行政院農業委員會疏未依法要求有機農產品及其加工品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅。該會復監督不力，肇生宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭業者有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，均有違失」案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會疏未依法要求有機農產品及其加工品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅。該會復監督不力，肇生宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭業者有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據民國（下同）99 年 2 月間報載：永○餘生技股份有限公司（下稱系爭業者）產銷有機農產品，以外地供應之農糧品混充，逕率標示產地為臺灣宜蘭，涉有標示不實，損及消費者權益等情。經本院於同年 4 月 7 日財政及經濟委員會第 4 屆第 44 次會議決議推派程仁宏委員、錢林慧君委員、楊美鈴委員組成專案小組調查。案經本院向行政院農業委員會（下稱農委會）調閱相關卷證，並約詢該會暨該會農糧署、法規會相關業務主管人員之深入調查發現，農委會針對有機農產品及其加工品（下統稱有機農產品）標示之管理、查處及其監督作為核有疏漏、不足、未臻切實及消極怠慢等違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、農委會疏未依法要求有機農產品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅，洵有欠當：

（一）按農產品生產及驗證管理法（下稱農產品管理法）第 3 條規定：「本法用詞，定義如下：……。三、農產品經營業者：指以生產、加工、分裝、進口、流通或販賣農產品、農產加工品為業者……。」、有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法（下稱有機驗證管理辦法）第 24 條規定：「有容器或包裝之有機農產品及有機農產加工品於販賣時，應標示下列事項：……。三、農產品經營業者名稱、聯絡電話號碼及地址。四、原產地（國）。但已標示製造廠地址，且足以表徵原產

地（國）者，不在此限……。」次按公平交易法第 21 條第 1 項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格……原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」及消費者保護法第 5 條規定：「政府、企業經營者……均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為……。」準此，有機農產品容器或包裝既應標示農產品經營業者相關資料，依前開農產品管理法第 3 條第 1 項第 3 款文義解釋，該等經營業者自可涵括生產、加工、分裝……等業者無虞，農委會基於有機農產品之中央主管機關職責，本應殫精竭力以提升其標示內容品質，尤以標示內容乃屬民眾採取正確合理消費行為之重要參據，攸關消費權益甚鉅，該會尤應致力充實消費資訊，加強標示內容之周延及妥適性，並督促相關經營業者不得於有機農產品僅虛偽標示分裝業、加工業及其地址，引民眾誤以其為原料生產地（業）、製造地（業），而枉擲金錢購買與實需不符之高價產品，合先敘明。

(二)據農委會查復，99 年 2 月 1 日，宜蘭縣政府（下稱縣府）消費者保護官獲悉報載系爭業者販賣之「有機百寶箱」疑涉產地標示不實等情後，旋會同縣府農業處及農委會農糧署東區分署人員分別稽查轄內該公司蘇澳鎮豐園有機農場（下稱豐

園農場）及三星鄉有機轉型期農場發現，豐園農場兼設分裝場刻分裝來自高雄縣田園有機農場（下稱高雄田園農場）供應之有機地瓜（下稱系爭有機農產品），產地卻標示「臺灣宜蘭」，與事實未合（下稱本案），經縣府於同年月 5 日以違反有機驗證管理辦法第 24 條，依農產品管理法第 24 條第 1 項第 1 款規定，處該公司新臺幣（下同）3 萬元罰鍰，並要求立即改善標示後，函報縣府派員查核在案，此有縣府同日府農務字第 0990019420 號行政處分書附卷足稽。縣府嗣於同年月 12 日派員複查系爭有機農產品結果，產地已由「臺灣宜蘭」改標示「臺灣」，爰認定符合相關標示規定。

(三)經查，關於「系爭有機農產品僅標示原產國及分裝場業者資料，該會及縣府認已符合規定」及「目前有機農產品標示內容未能區隔生產製造者、加工業者、分裝業者」等疑義，詢據農委會分別表示：「……食品、商品及有機農產品就原產地（國）之標示規定尚具一致性……。」、「……有機農產品及其加工品之標示管理，首重『真、假有機』之查核確認。至產地標示一節，按食品、商品、有機農產品標示原產地（國）已為消費者普遍之認知……如針對國產有機農產品加強其產地標示之規範強度，強制其產地應標示至縣市別，除增加業者標示之困難外，似亦有違比例原則……允宜由農產品經營業者考量其執行

條件辦理。」、「依現行規定，有機農產品及其加工品原產地（國）標示至國家，即符合標示規定並可達區隔進口品及國產品之規範目的。」、「查現行食品衛生管理法、商品標示法及農產品管理法等涉關產品標示之相關法規，均未規定應就產品所涉加工、分裝及流通等不同場所，分別進行標示。」云云。

(四)惟綜析商品、食品、農產品及國人民生消費相關用品關於「原產地」、「廠商」、「業者」等標示內容規定略以，食品衛生管理法第 17 條：「有容器或包裝之食品、食品添加物，應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器或包裝之上：……四、廠商名稱、電話號碼及地址。輸入者，應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。……六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項……。」暨行政院衛生署依前開第 6 款授權，以 96 年 6 月 13 日衛署食字第 0960404142 號公告略以：「有容器或包裝之食品應於個別產品之外包裝標示『原產地或原產國』；但其中文標示之廠商身分表明為製造廠且其地址足以表徵為原產地（國）者，不在此限……。」、商品標示法第 9 條：「商品於流通進入市場時，生產、製造或進口商應標示下列事項：……。二、生產、製造商名稱……地址及商品原產地。屬進口商品者，並應標示進口商名稱、電話及地址……。」、酒類標示管理辦法第 2 條、第 8 條：「酒經包裝出售者，製造

業者或進口業者應依……規定標示下列事項：……。四、進口酒之原產地。五、製造業者名稱及地址……辦理分裝銷售者，並應加註分裝之製造業者名稱及地址。」、「酒業者名稱及地址之標示，應包括足供消費者辨識及聯絡之內容。」、糧食標示辦法第 2 條：「本辦法用辭定義如下：……。三、應標示項目定義：……。(三)產地：指製造糧食之原料生產地。……。(七)廠商名稱、電話、地址：指製造或輸入糧食之廠商申請糧商登記所列資料。」、農藥標示管理辦法第 5 條規定：「成品農藥標示，應記載下列事項：……。八、輸入產品者，應註明國外生產工廠名稱及地址。九、委託分裝者，應註明分裝工廠名稱、地址及分裝日期。十、委託加工者，應註明加工工廠名稱及地址……。」、玩具商品標示基準：「……。三、玩具商品應標示下列事項：……。(二)製造廠商之名稱、地址、電話……其為進口者，應標示……原始製造廠商之名稱、地址及原始製造國……。」、基因轉殖植物之標示及包裝準則第 3 條：「基因轉殖植物……應標示下列事項：……。五、生產地……。九、其有分裝情形者，應標示分裝業者名稱及其地址……。」、CAS 優良農產品證明標章（水產品類）品質規格及標示：「……。3.水產品類之標示規定：……標示項目：製造工廠的名稱、地址……與販賣公司名稱、住址及電話、消費者服務

電話……。」足見相關法規縱有部分規定其原產地標示至國家即可，尚未強制標示至縣市或地區別，然關於「業者資料」悉以「製造（生產）者及其地址」為首要強制標示者，且前開相關法規依其產品對健康、公共利益影響及顧客年齡層需求，為使消費者足以辨識而有不同強度之標示內容規範，其中不乏要求同時註明「製造（生產）」、「分裝」、「加工」及「販賣」等業者資料之規定。又，農委會稱僅標示「國別」、「分裝業者資料」即可，則系爭業者既標示「臺灣」宜蘭及該公司資料，容已符合該會所稱規定，然縣府卻仍予裁罰，顯見該會陳詞之矛盾及邏輯失序，綜此凸顯農委會上揭陳詞顯屬無據，洵有欠當。

(五)復觀國內保健養生風氣日盛，有機農產品藉標榜有機之名漸受民眾青睞，除促使其販售價格顯著高於一般農產品之外，消費量亦呈遽增趨勢，此可由坊間有機商品專賣店漸趨普及等情窺見端倪。基於「權利與義務對等」及「付出與收益平衡」原則，有機農產品標示規定理應較一般農產品、食品及商品嚴謹，且農委會既深悉「比例原則」之重要性，允宜針對農產品品質、價格等級訂定標示內容之逐級配套規範，足使民眾清楚辨識，從而選購符合實際需求之產品。惟該會不此之圖，疏未審酌社會實際消費情況及民眾觀感，致漏未援引上開主管法令規定，因而未能增加有機農產品

標示內容之規範強度，無以督促業者據實標示相關經營業者資料，核有欠當。此觀司法院大法官釋字第 577 號解釋、最高行政法院 98 年度判字第 160 號判決：「……各類食品、菸品、酒類……等商品對於人體健康之影響層面有異……立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，相關法律或有不同規定……。」等精神足資參照。該會囿於「增加業者標示困難」之舉，顯厥以經營業者便利性及權益為考量依據，容有漠視民眾消費權益之嫌，尤有違背農產品管理法揭櫫「維護消費者權益」之立法意旨。況據行政院環境保護署、農委會針對國內農地遭重金屬污染檢測結果，臺灣西部縣市農地污染情形顯著較東部地區嚴重，以及國內工業、都市發展與建設長期重西部輕東部等情，國內民眾依其經驗法則，理當較偏愛源自宜蘭、花蓮、臺東等較無工業污染地區之農產品。然農委會暨縣府竟未要求產自高雄田園有機農場之系爭有機農產品，據實標示源頭生產業者名稱及地址等相關資料，僅於其上標示系爭業者資料，肇致民眾依其普遍性認知，誤認宜蘭為系爭產品產地，核有引人錯誤而涉有違反公平交易法之虞，農委會不無有默認業者未能據實標示之不當。

二、農委會疏於監督，致宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，洵有欠當：

- (一)按對於人民違反行政法義務之行為，處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其違法構成要件事實之認定過程自應力求周延與審慎，司法院大法官及各級行政法院迭有解釋及判例。次按農產品管理法第 5 條第 2 項、第 14 條第 3 項規定：「……各類有機農產品、農產加工品之……標示方式……由中央主管機關定之。」、「……經檢查或檢驗之結果不符本法規定之農產品及其加工品，主管機關除依本法規定處罰外，得禁止其運出第 1 項所定場所，並得命其限期改善、回收、銷毀或為其他適當之處置。」是農委會自應依該會組織條例第 2 條、第 3 條賦予該會職權切實督促所屬及各級農政主管機關，針對有機農產品經營業者違反農產品管理法行為之查處過程力求周延與嚴謹，除避免徒增訴願及行政訴訟資源，並確保民眾消費權益。
- (二)經查，關於縣府及農糧署東區分署人員於本案發生是日，有無即時確實清點系爭有機農產品數量並追查其流向，以資研判是否援引農產品管理法第 14 條第 3 項規定，命其限期改善及回收乙節，據農委會於本院約詢前查復：「……因主管機關所告發產品尚未上市……爰縣府依同法第 14 條第 3 項規定，命其改善……。」至本院約詢時表示：「稽查是日業者尚為分裝作業未流出……。」、「本案因個別消費事件處理，因稽查是日僅訪談紀錄，無查驗紀錄……。」云云，迨本院

約詢後補充查復資料改稱略以：「……據縣府於 99 年 2 月 3 日複查紀錄顯示，對於外縣市來源農產品均放置於冷藏庫內未再出貨，爰推斷當時該等違規產品尚未上市……。」、「同年 1 月 1 日查驗重點為產地標示是否屬實，未針對系爭有機地瓜產品之進、出貨數量紀錄進行查核。」足見縣府及該會農糧署東區分署人員斯時赴系爭農場稽查時，除疏未清點、查核系爭農產品數量及追查其流向，有欠嚴謹與周延之外，斯時僅作成訪談紀錄，亦違反農產品檢查及抽樣檢驗辦法第 5 條規定：「主管機關執行農產品及其加工品之檢查或抽樣檢驗作業時，應作成檢查或抽樣紀錄。」且該會既稱本案報載是日，該分署及縣府亦同赴系爭業者轉型期農場及分裝場檢查，然復未見前開相關檢查、抽樣紀錄外，亦欠缺該會所稱「訪談紀錄」，均有欠當。再者，縣府於裁處公文既載明：「立即改善標示後，『函』報該府派員查核。」惟迄未見農委會提出系爭業者「函」報縣府之公文，縣府即准其於同年 2 月 15 日恢復銷售。又，農糧署東區分署甫於本案發生前 2 日，於同年 1 月 29 日會同縣府赴系爭業者轉型期農場查驗，竟未併赴系爭豐園農場察覺產品標示不符情事，猶稱：「符合規定」，益證農政主管機關檢查作為之不切實及標示查核流於形式，此觀農委會自承：「實務上主管機關進行相關產品標示檢查時，因無法迅即查核其原

產地，故未針對市售產品產地標示之真偽進行查核。」等語自明，不無疏失。

(三)尤有甚者，農糧署東區分署及縣府斯時既未查核系爭有機農產品進、出貨數量紀錄，且經本院分別卷查縣府訪談紀錄：「豐園農場對於目前生產及契作數量稱：『不知道』。」、系爭農場出貨單：「自 99 年 2 月 1 日至 9 日，系爭農場員工自購及宅配合計已出貨 413.26 公斤……。」及農委會於本院約詢後補充查復：「自 98 年 10 月起至 99 年 2 月 1 日本案報載日以前，系爭農場分裝之自產及外購有機農產品，皆以分裝場地『臺灣宜蘭』為標示……。」等語，皆足以顯示系爭有機農產品早已流出市面及案發後猶未受管制等事實，惟該會竟分別向本院諉稱：「未流出」、「尚未上市……」、「未合規定產品已管制未再出貨……。」云云，凡此益證農政機關查處及行政作業之未臻切實，農委會自難辭監督不周之責。

據上論結，行政院農業委員會核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

八、本院財政及經濟委員會為財政部對台灣金聯資產管理股份有限公司，長期疏於管理，亦未嚴予督促股權代表改善缺失；台灣土地銀行股份有限公司疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，復未建

立完備之監督機制，均有失當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 12 日

發文字號：(99)院台財字第 0992200523 號

主旨：公告糾正財政部對台灣金聯資產管理股份有限公司，長期疏於管理，亦未嚴予督促股權代表改善缺失；台灣土地銀行股份有限公司疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，復未建立完備之監督機制，均有失當案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部、台灣土地銀行股份有限公司。

貳、案由：財政部對其持股公民營事業機構轉投資之台灣金聯，長期疏於管理，派任股權代表後，復未能確實掌握公司之營運狀況，亦未嚴予督促股權代表改善缺失；台灣土地銀行股份有限公司疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，肇致公司營運失序且未能確保公股權益；復未建立完備之監督機制，對公司重大事項之處理渾然不知；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、財政部對其持股公民營事業機構轉投資之台灣金聯，長期疏於管理，派任

股權代表後，復未能確實掌握公司之營運狀況，亦未嚴予督促股權代表改善缺失，顯未盡監督職責：

- (一)按財政部派任公民營事業機構負責人經理人董監事管理要點（下稱管理要點）第 2 點規定略以：「本要點適用範圍如下：1.本部持股或投資之國營事業機構。2.本部持股之民營事業機構。3.前 2 款事業機構之轉投資民營事業，其持股超過 20%且投資總額 1 億元以上者。」查台灣金聯成立於 90 年 5 月 22 日，係由 30 家公民營銀行及 3 家票券公司共同集資設立，實收資本額 176.2 億元，其中由財政部持股之公、民營行庫轉投資之比率合計達 81.46%（公股行庫占 11.64%，包括土銀 5.68%、臺灣銀行 5.68%及中國輸出入銀行 0.28%；泛公股行庫占 69.82%，包括合作金庫銀行 17.03%、第一金控 17.03%、華南銀行 11.35%、彰化銀行 11.35%、兆豐銀行 7.38%及臺灣中小企業銀行 5.68%），且投資總額有 143.5 億元之鉅，爰按上開要點，台灣金聯係屬第 3 款規定之民營事業，應受主管機關財政部監督甚明。惟查台灣金聯第 1 任至第 3 任董事長均係民股股東國泰世華商業銀行股份有限公司所派任之股權代表，依上開要點規定應受財政部監督，殆無疑義，惟詢據財政部表示，由於非屬公股代表，故該部無法對其進行監督管理云云；該部遲至 97 年 7 月份始以土銀派兼台灣金聯董事參與公司治理之方式，將該公司納入

管理，顯見財政部長時期以來未善盡監督之責。

- (二)台灣金聯之成立目的係為協助金融機構處理不良債權，主要營業項目為金融機構金錢債權收買、評價、拍賣管理服務，及應收帳款收買、逾期應收帳款管理服務等，並不包括有價證券投資，然該公司卻以財政部 97 年 10 月 23 日公股銀行業務研討會結論「請各公股銀行掌控投入股市之程度，並儘量維持公司股價，使股市回穩」等語為由，經該公司 97 年 11 月 25 日第 3 屆第 7 次董事會審議通過「有價證券投資暨房地產投資執行要點」，並於 98 年 1 月 13 日頒布「有價證券投資決策委員會設置要點」，據此進行有價證券投資業務，98 年度投入股市之金額平均高達 27 億 5,500 萬元。惟據財政部國庫署 98 年 6 月 11 日關於「台灣金聯員工檢舉陳松柱」之簽呈顯示，有關台灣金聯進場買股票乙事，董事長陳松柱表示，事先有向財政部報備，該公司董事會也通過了，惟該署並未接獲該公司來函報備；另查該公司於前揭研討會所提供之簡報資料，亦未提及上開買股事項。顯見財政部事前對於台灣金聯投入大量人力、資金進行有價證券投資乙事一無所悉，未能即時掌握該公司重大投資決策之進行，殊有未當。
- (三)98 年 5 月 13 日行政院金融監督管理委員會主任委員陳冲將台灣金聯員工檢舉陳松柱函件移請財政部處理，該部於同年 6 月 15 日函請台

灣金聯公股代表監察人蔡富吉、蔡慶年查核陳報；該監察人依公司法第 218 條規定，於同年 6 月 30 日代表該公司委任安侯國際財務顧問股份有限公司（下稱安侯財顧）會計師賴麗真進行專案查核，並於同年 8 月 21 日將查核報告併同會計師在同年 7 月 22 日出具之「協議程序專案評估報告」報財政部；該部復於同年 9 月 14 日函請台灣金聯董事長陳松柱就前揭評估報告所提建議意見予以改善並提報董事會說明，同時副知該公司監察人蔡富吉、羅澤成。惟查財政部嗣後並未持續追蹤台灣金聯之改善情形，亦未督促監察人妥處具報，迨至該公司 99 年 1 月間發生在未經股東會及董事會審議通過之情形下，逕自將投資股市獲利之 1 成約 7,744 萬餘元，分配予包含前董事長陳松柱在內之 59 名員工等非常規行為事項後，財政部始於同年 2 月 25 日函請監察人查核具報，足徵財政部之監管作為怠忽消極，嚴重造成公股權益受損，洵有失當。

(四)綜上，財政部對所持股公民營事業機構轉投資之台灣金聯，非但長期疏於管理，且於派任公股代表後，未能確實掌握該公司之營運狀況，復未嚴予督促其改善缺失，監管作為怠忽消極，顯未盡監督職責。

二、土銀疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，肇致公司營運失序且未能確保公帑權益；復未建立完備之監督機制，對公司重大事項之處理渾然不知，核有失當：

(一)按前開管理要點第 3 點及第 4 點分別規定略以：「…1.負責人：指代表本部、本部所投資事業機構或其轉投資之股權，且可決定事業機構經營政策之最高首長，對外並代表事業機構，其職稱包括董事長…。」、「第 2 點第 1 款及第 2 款所訂事業機構本部股權代表董、監事之核派，以及第 2 點第 3 款所訂事業機構董、監事之薦派…。」查陳松柱係財政部 97 年 7 月 23 日以台財庫字第 09703512630 號函建議土銀派任為台灣金聯董事（於同年月 29 日上任），並於同年月 31 日經該公司董事會選任為董事長，自屬財政部薦派之民營事業負責人，有上開管理要點之適用且受土銀及主管機關財政部之監督，規定甚明。

(二)復依上開管理要點第 9 點及第 10 點分別規定略以：「本部核派或薦派之董、監事員工分紅依下列規定辦理：1.董、監事包括擔任負責人、經理人或其他職務，均禁止領取員工分紅。…2.董、監事如依公司章程規定得支領員工分紅，所支領之分紅應一律繳庫或繳作原指派事業機構之收益。…」、「本部核派或薦派之專任董、監事支領之報酬，其與員工一致項目之薪給、獎金及福利金等依各該事業機構規定之報酬支給。但當年度其所支領之非固定收入（如績效獎金及其他各項獎金等）總額如超過固定收入總額（含本俸、主管加給），超過部分一律繳庫或繳作原投資事業之收益…。」查陳松柱於台灣金聯董事長

任內，97 年領取之員工紅利為 722 萬 8,132 元，另 97、98 年支領超過本薪（固定收入）之業績獎金（非固定收入）計 600 萬 9,033 元，共計 1,323 萬 7,165 元（如下表）

，均未辦理繳作原投資事業（土銀）之收益，顯見土銀對公股代表領取之薪酬，未依規定妥為控管，致公帑權益無法確保，顯非允當。

年度	獎金 (A)	本薪 (B)	非固定收入超逾 固定收入之金額 (C=A-B)	員工紅利 (D)	應繳庫金額 (E=C+D)
97 年 7 至 12 月	4,435,166	2,133,333	2,301,833	7,228,132	9,529,965
98 年 1 至 12 月	8,507,200	4,800,000	3,707,200	0	3,707,200
99 年 1 至 3 月	0	920,000	0	0	0
合計應繳庫金額					13,237,165

(三)又依上開管理要點第 11 點規定：

「本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構派兼之各事業董、監事係代表本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構行使職權，董、監事對於擔負之職務應負責盡職，並遵守相關法令及本要點之規定，維護公股權益、積極出席會議，參與公司決策。」經查陳松柱於任職台灣金聯董事長期間，確有下列違失情事：

1.不遵財政部之指令及公司章程等相關規定，逕行發放股票投資獲利 10%之績效獎金，實屬未當：

- (1)台灣金聯公司章程第 16 條及第 22 條分別規定略以：「股東會議決事項如下：…5.盈餘分派及虧損撥補之決議。…」、「董事會之職權如下：…9.盈餘分派或虧損撥補之擬定。…」另該公司 94 年 3 月 30 日第 2

屆第 4 次董事會決議，員工獎金採固定提撥比率，於當年度稅前淨利提撥 2%。

(2)98 年 5 月間發生台灣金聯員工檢舉事件，經該公司監察人委請安侯財顧會計師進行專案評估後，提出之「協議程序專案評估報告」中所列建議事項摘要如下：

<1>關於「退休辦法」：建議就「相當之資遣費者」之定義應予明確。

<2>關於「業務公關費」：建議仍應加強內部稽核與會計應有之稽核功能，不定期執行稽核與抽查作業，並於董事會報告內部稽核結果，以加強公司治理。

<3>關於「負債遽增」：建議董事長授權額度，重新考量是否需適當調整，並提報董事

會審議之。

<4>關於「員工旅遊」：建議應於職工福利委員會明訂相關要點予以規範。

<5>關於「有價證券投資」：建議「投資績效獎金計算辦法」應提董事會審議後再實施；另針對參與有價證券投資之相關人員訂定利益衝突迴避規定。

<6>關於「功能性委員會」：建議設置獨立董事以外專家之角度提出建言，並定期將功能委員會執行情況定期陳報董事會。

(3)查 98 年 3 月 29 日有價證券投資決策委員會決議提撥有價證券投資績效獎金，該會並於同年 4 月 13 日提出「有價證券投資績效獎金提撥須知」及擬定有價證券投資績效獎金之提撥與分配原則。惟財政部在 98 年 9 月 14 日函請台灣金聯董事長陳松柱就前揭評估報告所提建議事項予以改善並提報董事會說明，詎陳松柱完全不理會財政部之指示，未將「投資績效獎金計算辦法」提報董事會審議，於同年 12 月 30 日逕由投資部專案簽報，同年月 31 日經董事長陳松柱核可，提撥有價證券投資獲利之 10% 約 7,744 萬餘元作為有價證券投資績效獎金，並在 99 年 1 月 19 日經前總經理廖錫勳核可後即發放予 59 名員工。然績效獎金

之提撥係屬盈餘分配，應先提報股東會及董事會審議通過，惟上開績效獎金不僅未經股東會及董事會決議，且其提撥額度有違 94 年 3 月 30 日第 2 屆第 4 次董事會決議：員工獎金採固定提撥比率，於當年度稅前淨利提撥 2% 之規定。核其作為，不僅逾越公司章程及董事會決議，更有違財政部之指令，實屬未當。

2.恣意提高員工福利，訂定種類繁多之獎金及津貼，發放機制浮濫，均有自肥之嫌：

(1)98 年 8 月 25 日訂定台灣金聯職工福利委員會福利業務執行要點，就年節慰問金、婚喪喜慶福利補助金、國內外旅遊經費補助、各項文康活動補助金及子女教育獎學金等訂有發放標準，並授權職工福利委員會得視當年度經費預算及費用動支比例規定，專案提報增(減)發放金額。惟查財政部於 98 年 9 月 14 日以台財庫字第 09803522090 號函示台灣金聯應依會計師評估報告所提建議：應於職工福利委員會就員工旅遊支出之提撥方式及限額之預算明訂相關要點予以規範。然陳松柱卻置之不理，執意辦理 99 年度員工歐洲旅遊，預計花費 1,815 萬餘元；另查職工福利委員會於 98 年 11 月 25 日第 1 屆第 5 次會議決議將生日禮金由 2,000 元提高至 10 萬元、

結婚津貼由 5,000 元提高為 1 萬元、生育津貼由 3,000 元/胎提高為 1 萬元/人等，並在第 1 屆第 6 次會議決議發放 99 年度春節節金 2 萬元（原訂 1 萬元）。按職工福利金提撥來源之一為創立時公司資本總額 1%，金額為 1.762 億元，係由全體銀行股東出資，然提高員工福利卻是由職工福利委員會決定，不需經過全體銀行股東同意，且上開執行要點並未訂有調整額度上限；又該委員會之重要成員均為公司員工，提高員工福利乃全體員工均受益，自無反對之理由，如此則形同未受任何規範，對於銀行股東權益之確保，付諸闕如。

- (2) 記功獎勵金：關於員工嘉獎、記功以獎金獎勵部分，均視業務實際執行情形，逐案陳報「績效考核與人事評議委員會」審議獎度。經查台灣金聯之記功獎度，記大功 1 次即有 12 萬元之獎金，嘉獎 1 次也有 5,000 至 2 萬元之獎金；另 98 年度領取獎勵金之人次有 285 人，金額高達 388 萬 9,200 元，顯示記功獎勵金之發放相當浮濫。
- (3) 專案業務津貼：為辦理債、物資產公開標售，並限期完成全面清查評估債物資產價值暨整潔、整修及籌編 99 年度工作計畫等專案，債一部於 98 年 9 月 29 日簽擬「98 年度公開標售債物資產、全面清查評估債

物資產價值暨整潔、整修，活化、招租及籌編 99 年度工作計畫專案業務津貼發放原則」，經前董事長陳松柱核定後實施。該專案實施期間共 3 個月（98 年 10 月 1 日至同年 12 月 31 日），係以平日夜間加班 3 小時、週末例假日及國定假日全天加班 8 小時計算，每人每月平日夜間加班時數為 68 小時，假日加班時數約 138.6 小時，共計 206.6 小時，為節省公司費用，酌予依本薪 60% 按月核發專案業務津貼；全體員工於該專案期間共支領 1.8 個月本薪之專案業務津貼，總計 1,501 萬 7,700 元。惟查台灣金聯 98 年 10 至 12 月之員工出勤紀錄表，多數員工於平日或假日並無加班之事實，甚有請產假者，顯見該業務津貼發放不實。

- (4) 尾牙摸彩獎勵金：辦理 98 年度尾牙感恩餐會活動所提供之摸彩獎勵金，係按營業毛利之 0.5% 估計；另依尾牙感恩餐會抽獎作業原則，抽獎對象包括公司員工（依 98 年度年終考核成績分為自在組及快樂組）及員工眷屬。經查自在組第一特獎為 88 萬元、普獎亦有 10 萬 6,000 元；快樂組第一特獎為 48 萬元、普獎有 5 萬 5,000 元等，共支出 1,617 萬 800 元，顯示員工福利之給予有失常情。

3. 未能確保會計制度和財務報告之

適正性及內部控制之有效性，顯未負責盡職：

- (1) 依財政部 93 年 9 月 23 日台財稅字第 0930454947 號文規定，資產管理公司處理金融機構之不良債權應採成本回收法，於個別不良債權轉售、催收或處分之收入大於其取得成本之年度，認列收益。經查台灣金聯於 98 年第 7 次、第 13 次主管會報會議及同年第 1 次業務會報會議中決議，將認列收益時點提前於債讓簽約收取部分價金時，及法院拍定時預估可受償之分配款，即可認列為收入；惟此會計制度改變，不僅造成原應屬於 98 年度以後之獲利，提前於 98 年度認列，致 98 年度財務報表之稅後淨利虛增 9.32 億元，且與前開財政部之規定相悖，並有以人為方式操縱損益期能獲取高額獎金及紅利之嫌，實有未當。
- (2) 依公司章程第 35 條規定：「本公司組織規程、分層負責明細表及重要章則均授權董事會另定之。」按委員會之設置，係屬公司組織規程變更，應先經董事會審議通過，且委員會之決議事項，亦應提報董事會。經查台灣金聯 97 年 11 月 25 日第 3 屆第 7 次董事會決議修改公司組織規程，將組織擴編為 6 部 3 處 28 科及刪除稽核處，並設置有價證券投資決策委員會、不動產開發利用委員

會、外部功能性策略伙伴遴選委員會、資產運用管理委員會及績效考核與人事評議委員會，其中僅「資產運用管理委員會設置要點」及「績效考核與人事評議委員會設置辦法」分別提報 98 年 3 月 31 日第 3 屆第 8 次、同年 7 月 28 日第 3 屆第 9 次董事會審議通過，其餘各委員會設置要點均係董事長核定，且各委員會之決議均未提報董事會，核與上開章程之規定未合。另查除「外部功能性策略伙伴遴選委員會」之實施要點訂有管理與考核之相關規定外，其餘各委員會並未訂定內控或內稽之相關規定，又各部處至今皆未完成各項作業合理化，致原有內控內稽之控制點及查核依據均無法適用，造成該公司之稽核作業截至 99 年 3 月 30 日第 3 屆第 14 次臨時董事會決議恢復稽核處為止，幾乎完全停擺，核有未當。

- (四) 土銀係透過派兼台灣金聯股權代表參與董事會運作，以瞭解公司營運政策之擬訂，股權代表並依上開管理要點第 13 點規定，於公司處理重大事項，應在會商或會議決定前填報「會議前報告表」並就相關資料加註意見，陳報土銀報請財政部核示，或經財政部授權由土銀核定，藉此對公司重大決策進行事前監督。惟查土銀對於台灣金聯發生之非常規行為事項，如修改退休辦法

、違反財政部規定變更會計制度導致盈餘虛增、發放有價證券投資績效獎金約 7,744 萬餘元、發放生日禮金 10 萬元等，均渾然不知。究其原因，乃股權代表未依規定將應由董事會決議事項提報董事會，或重大事項於董事會議前未陳報土銀，顯見土銀對於公股代表之監管機制未臻周延，亟應謀求改進之道。

(五)綜上，土銀對於公股代表未善盡監督之責，致台灣金聯營運失序、弊端叢生，且使公帑權益受有損害；復未建立完備之監管機制，對公司之重大決策渾然不知，均有不當。據上論結，財政部對其持股公民營事業機構轉投資之台灣金聯，長期疏於管理，派任股權代表後，復未能確實掌握公司之營運狀況，亦未嚴予督促股權代表改善缺失；台灣土地銀行股份有限公司疏於管理公股代表之職責及薪酬支領，肇致公司營運失序且未能確保公帑權益；復未建立完備之監督機制，對公司重大事項之處理渾然不知；經核均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

九、本院財政及經濟委員會為臺灣菸酒股份有限公司對華鑫國際企業股份有限公司相關案件之審核及監督未能善盡其責，獎懲機制及對象欠周；該公司台北營業處及艋舺營業所對擔保品之質權設定案件，未確實辦理，肇致鉅額損失等情，均核有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 13 日

發文字號：(99)院台財字第 0992200537 號

主旨：公告糾正臺灣菸酒股份有限公司對華鑫國際企業股份有限公司相關案件之審核及監督未能善盡其責，獎懲機制及對象欠周；該公司台北營業處及艋舺營業所對擔保品之質權設定案件，未確實辦理，肇致鉅額損失等情，均核有違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣菸酒股份有限公司。
貳、案由：臺灣菸酒股份有限公司訂價政策容許價格差異，惟對低價取得商品客戶之放盤或其他擾亂市場秩序行為未嚴加控管；資訊系統之建置未臻完善，人員之操作亦有缺失；對華鑫國際企業股份有限公司相關案件之審核及監督未能善盡其責，獎懲機制及對象欠周；公司規章之訂定，保證權益難落實、營業單位球員兼裁判、增列擔保及函證之規定未慮及評估控制之成本、客戶卡之規定有欠明確；公司財務管理未統一，且將理財活動隱身於營運活動中，復未能揭露當時之營運行為與過去之常規有違；台北營業處艋舺營業所對擔保品之質權設定未確實辦理，復對擔保品之真實性未妥為確認，肇致鉅額損失；台北營業處

各級相關人員對質權設定案件之審核及覆核未覈實辦理，均核有違失。

參、事實與理由：

臺灣菸酒股份有限公司（下稱臺酒）遭華鑫國際企業股份有限公司（下稱華鑫）出具不實擔保品，詐取菸酒產品，肇致鉅額損失，涉有違失乙案，業經本院調查竣事，調查結果發現臺酒確有違失，茲將事實及理由臚列如後：

一、臺酒訂價政策既容許價格差異，然對低價取得商品客戶之放盤或其他擾亂市場秩序行為未嚴加控管，後續追蹤不力，徒然損傷公司本身行銷單位之競爭能力，核有未當：

(一)臺酒於 99 年 5 月 18 日及 6 月 7 日說明其產品批發價之訂定，係考量產品之成本、欲追求之利潤，並分析市場之情況；另針對節慶、新品上市、客戶推廣合約，推出促銷活動，提供折扣。臺酒之客戶，一般無集中採購，惟部分有。未採集中採購之一般客戶，如盤商、鋪貨商、傳統雜貨店，以及單店之超商（市）或量販店，其規模不同，傳統雜貨店較小。有集中採購之客戶則如部分連鎖超商（市）及量販店。對於集中採購客戶，臺酒係按合作協議之內容，依該通路，配合辦理個別品項（限量）之促銷活動，以消費者促銷為主，提供折扣；至於非集中採購之客戶，該公司近年之促銷活動，係按批發價提供折扣，至於對象則主要為中小型之傳統店家，該等店家所取得之銷售條件明顯較盤商與鋪貨商等大型客戶寬鬆，惟限量。因此集中採購客戶對其

顧客推出促銷活動時，盤商即面臨銷售壓力，一旦盤商面臨銷售困境，銷售商品予盤商之營業所亦經營困難。臺酒還表示，在集中採購客戶促銷個別品項時，臺酒會依店數分配價格優惠之數量，並至市面查核該等客戶之銷售情形，惟並未對該項查核做成紀錄。

(二)詢據臺酒人員表示，公司政策導致營業所經營困難，如「給量販店的優惠，有優於營業所」、「價格衝突存在」，但又表示「不嚴重」。又該公司 99 年 6 月 7 日之書面資料表示，前據市場訊息，該公司之菸類及啤酒類暢銷產品，量販通路屢有大量刷卡外流、削價轉賣盤商（放盤），擾亂市場秩序之情事發生，其中以○○公司為最。該公司自 95 年 5 月起（99 年 5 月 18 日臺酒之答覆謂自 94 年起，有誤），針對全國量販通路實施菸類（全品項）及啤酒類（3 項）產品之控管措施，其後，除○○公司持續有放盤之情形外，其餘量販通路之放盤情形已大幅減少。曾有部分員工在內部會議之公開場合反映：給量販店的優惠優於營業所，惟該項說明並未載入該會議之紀錄，而該公司則表示已多次於內部會議按前揭控管措施說明。

(三)查臺酒之訂價政策確實有造成「給量販店的優惠優於營業所」之情形，且該價格差異之問題已遭員工認為可能致營業所經營困難，員工於公開場合反映，但未載入會議紀錄。該公司固實施控管措施，惟客戶

仍有放盤之情形，顯示臺酒控管成效欠佳；又該公司雖至市面查核集中採購客戶銷售該公司貨品之情形，惟並未對查核及其發現做成紀錄，顯見該公司訂價政策之制定未充分重視價格衝突之問題，考量欠完備；後續追蹤不足，控管成效不彰。

(四)綜上，臺酒訂價政策既容許價格差異，然對低價取得商品客戶之放盤或其他擾亂市場秩序行為未嚴加控管，後續追蹤不力，徒然損傷公司本身行銷單位之競爭能力，核有未當。

二、臺酒資訊系統之建置未臻完善，人員之操作亦有缺失，管理階層缺乏可靠、及時資訊，功能發揮受限，核有欠當：

(一)臺酒資訊系統之建置未臻完善：

1.查臺酒於 94 年 7 月 14 日以 94 臺菸酒通字第 14718 號函台北營業處，同意將遠百企業愛買吉安股份有限公司之賒購額度 3,325 萬元，分配予各送貨營業所，由各該所在分配額度內自行接單與開單，同函亦請各送貨營業所仍於每期付款結算日（25、10 日）將該期應收帳款明細表傳真永吉營業所，由該所編製結付金額表分別電傳愛買吉安公司與該公司財務處，供愛買吉安公司辦理匯款，及該公司財務處核對匯入金額。又臺酒有一證多卡客戶，營業處掌握該等客戶在一定期間購貨額之方式，竟係由各營業所分別傳真至營業處，再由營業處加總而得，顯見臺酒資訊系統無

法即時掌握全公司各客戶帳款之資訊。

2.次查臺酒為控管客戶延期付款購貨之風險，於其營業所資訊系統（簡稱 S90 系統）內建置有延期付款購貨到期日期、延期付款額度等檢核機制，惟臺酒流通事業部於 98 年 4 月 29 日表示，其預設權限人為營業所主任，惟如主任認有開放權限予承辦人員之需時，經向該公司資訊處申請，權限亦予開放。額度之核准，須事先填寫申請書，並經權責人員核准後辦理；客戶延期付款額度之鍵入，係由營業所主任授權承辦人員辦理。當時，資訊系統並無複核額度之設計。又該公司資訊處於 98 年 5 月 4 日表示，該公司營業所 S90 資訊系統於使用者異動客戶之各項購貨資格、其餘購額度及累計購貨金額時，均記錄其軌跡，惟原控管機制所記載之異動紀錄，僅以購貨資格、購貨額度及餘額為限。鑑於弊端多源於營業單位之操作人員未按作業規範確實鍵入資料，自 98 年 3 月 7 日起，S90 系統各項購貨資格之有效日期之異動軌跡，亦列入控管功能，以防範弊端及便於日後查核，顯見該公司資訊系統原確實未臻完善。

3.再查華鑫於臺酒板橋營業處安樂營業所（下稱安樂所）之信用額度，由系統計算於 98 年 2 月 16 日及 12 月 24 日之金額均為 100,000 元，然其於 12 月 24 日

- 之正確金額，應為 1,587 元，100,000 元為錯誤。臺酒表示，依據安樂所於 98 年 6 月 23 日備份資料顯示，華鑫延期付款之額度尚餘 1,587 元（ $100,000 - 98,413 = 1,587$ ），當時尚正確。經查 98 年 2 月 16 日應收帳款檔之銷售資料，因該筆資料曾於 98 年 8 月 25 日異動，而系統僅記錄應收帳款異動後之結果，而未記錄異動之過程，故無法正確得知異動之過程及發生錯誤之原因，惟該公司於模擬測試時發現，一筆應收帳款收現資料於重複按「存檔」鍵時，出現購貨金額重複加回之問題，該問題已由系統於 99 年 6 月 14 日修正。顯見該公司資訊系統原確實未臻完善。
4. 又查華鑫於 97 年 5 月 29 日以單筆國內信用狀為擔保向臺酒板橋營業處蘆洲營業所（下稱蘆洲所）購貨 1,999,872 元。當時，系統已修改，為「單筆信用狀（Credit）」額度另設欄位，爰先將華鑫原「遠期票據（Note）」資格異動為「無」，再以人工將信用額度（3,988,040）設定為 0。信用額度異動時，系統程式之原設定，係以客戶是否具有應收票據資格來判斷是否須重新計算餘額，如不具應收票據資格，即使信用額度異動，剩餘額度亦不重新計算。該資訊系統之執行，顯然產生不正確之資訊。臺酒表示，資訊系統已於 99 年 6 月 7 日改善，凡額度有異動，不論有無資格，餘額一律重新計算。
5. 另查蘆洲所於 98 年 1 月及 2 月均未獲配華鑫延期付款購貨額度，惟板橋營業處未通知該所，該所誤以為在菸品總量管制期間，過去分配給該所之額度仍然有效。華鑫於 98 年 1 月 14 日購貨 99,900 元額度只剩 100 元時，欲再於 2 月 2 日購貨 98,304 元，蘆洲所遂於 2 月 2 日利用系統當餘額為負數時會自動歸 0 之設計缺漏，先由系統將額度餘額歸 0 後，再異動額度，使餘額變更為 100,000 元，此時，自得再開單 98,304 元出貨。惟此舉致自 98 年 1 月 14 日華鑫支付貨款後，餘額高估 99,900 元。固臺酒已於 99 年 6 月 7 日更正系統，當餘額為負數時不再歸 0，惟過去系統長期缺漏已使資訊系統應有之管控功能盡失，被禁止之交易無法節制。該所人員在客戶尚餘餘購額度不足時，仍予開單賒銷出貨，亦有違失。
6. 未查臺酒公司台北營業處約於 92 年 4 月開始容許客戶以單筆國內信用狀購貨；板橋營業處亦約於 92 年 7 月 16 日開始，有客戶申請使用單筆國內不可撤銷信用狀。當時程式尚未更新，並無「單筆信用狀」之設計，客戶如以「單筆信用狀」購貨，各營業所皆於資訊系統「付款方式」，選擇「延期付款」，並鍵入信用額度後開立發票。該公司因於客戶使用「單筆國內不可撤銷信用狀」

購貨，延期付款除購額度歸 0，與一般客戶申辦「延期付款」核予之除購額度，係於設質或保證銀行擔保期間內，如客戶於每期應付貨款日前解繳累計除購應付貨款後，除購額度恢復為原核准額度之方式不同，為避免營業單位混淆錯帳及便於日後業務查核，於 96 年 8 月請資訊處修改程式，分列「單筆信用狀」與「延期付款」功能，惟該程式待 97 年 4 月 10 日始更新。是以該公司資訊系統先未能配合新增業務主動修改，經使用單位提出需求後，又逾 7 個月始完成更新。

(二)臺酒部分營業所人員實際異動華鑫資料，未能及時、正確，資訊系統未能主動發現，隱匿違規交易，核有違失：

1.查臺酒 98 年 9 月 8 日之書面資料表示，96 年 10 月 26 日華鑫以單筆國內信用狀向安樂所購貨 3,500,000 元，97 年 3 月 31 日華鑫以單筆國內信用狀向蘆洲所購貨 3,988,040 元，因當時系統尚未針對「單筆信用狀」另設額度設定欄位，安樂所爰於華鑫「延期付款 (Remit)」資格欄位內設定額度 5,000,000 元，蘆洲所爰於華鑫「遠期票據 (Note)」資格欄位內設定額度 3,988,040 元。臺酒於 97 年 4 月 10 日更新程式，分列「單筆信用狀」與「延期付款」功能時，安樂所及蘆洲所均未及時異動相關資格欄位之額度，顯有未洽。

2.次查 97 年 11 月 12 日及 11 月 28 日臺酒同意華鑫以設質台北營業處艋舺營業所（下稱艋舺所）之定存單分配擔保額度於板橋營業處安樂所（100,000 元）、蘆洲所（100,000 元）、中正營業所（下稱中正所，1,600,000 元）、中和營業所（下稱中和所，3,300,000 元）所（97 年 11 月 12 日至 11 月 30 日及 97 年 12 月 1 日至 12 月 31 日），安樂所於 97 年 11 月 12 日接獲營業處傳真通知時，原應將華鑫「延期付款 (Remit)」信用額度由 5,000,000 元異動為 100,000 元，竟誤將信用資格逕予取消，核有疏失。嗣安樂所於 98 年 1 月 14 日及 98 年 2 月 2 日分別接受華鑫延期付款購貨 99,900 元及 71,136 元時，卻因「延期付款 (Remit)」資格已被取消，爰分別改使用「定期匯款」及「單筆信用狀」為付款方式，以完成交易。另該所於 98 年 2 月 16 日再接受華鑫延期付款購貨 98,413 元時，復將前已取消之華鑫「延期付款 (Remit)」資格恢復，並將額度由 5,000,000 元異動為 100,000 元。是以安樂所對於未具信用資格之交易，除未能追查其原因外，竟逕以他項付款方式為之，而有前揭 3 筆違規交易，核有違失。至於蘆洲所、中正所及中和所在板橋營業處 97 年 11 月 12 日傳真通知後至 97 年 11 月 17 日始設定華鑫額度及中和所在板橋營

業處 98 年 1 月 12 日通知分配華鑫之額度為 200 萬元時，因 98 年 1 月份適逢該公司春節全員行銷期間，業務繁忙，爰未及時更改華鑫公司賒購額度為 200 萬元，98 年 2 月 2 日通知分配華鑫之額為 250 萬元，亦至該公司稽核處於 98 年 2 月 11 日上午至該所實施例行稽核前始異動賒購額度，顯見部分營業所異動華鑫相關資料未能及時正確。

- 3.再查臺酒於 98 年 9 月 8 日之書面資料表示，98 年 1 月 1 日以後因適逢該公司全員行銷期間，業務繁重，安樂所及蘆洲所 2 所一時失察，誤以為在菸品總量管制期間內，分配給各該所之華鑫信用額度仍然持續有效，安樂所誤將延期付款資格到期日鍵為 99 年 12 月 31 日，而蘆洲所因每次華鑫使用延期付款購貨時，皆至客戶資料檔內同步異動延期付款資格之到期日，嗣華鑫雖分別於 98 年 1 月 14 日及 98 年 2 月 2 日仍分別購貨 99,900 元及 98,304 元，惟華鑫延期付款資格到期日設定為其於該所最後 1 筆延期付款交易日，即 98 年 2 月 16 日（購貨 49,060 元）。是以安樂所及蘆洲所，未能確實進行客戶資料維護，核有欠當。又蘆洲所 98 年 1 月 14 日、2 月 2 日及 2 月 16 日之交易亦違規，核有違失。
- 4.又查臺酒 98 年 9 月 8 日書面資料表示，97 年 11 月 12 日臺酒同意華鑫以設質艋舺所之定存單

分配擔保額度於其指定之各營業所，其中板橋營業處中正所各月獲分配額度分別為 97 年 11 月及 12 月各 160 萬、98 年 1 月 100 萬、98 年 2 月 130 萬，該所於 97 年 11 月及 12 月均依規定設定華鑫信用額度為 160 萬元，惟 98 年 1 月臺酒調整該所分配額度為 100 萬元時，該所主辦業務雷武安因其父心臟病住院（98 年 2 月過世），加上該期間適逢臺酒全員行銷，業務繁重，致一時疏忽，未將系統內之額度設定做變更，直到 98 年 2 月間整理資料時發現華鑫延付金額已超過該月份分配額度（130 萬元），方於 98 年 2 月 19 日將系統內之額度變為 130 萬元，並自當日起，每天致電華鑫催收超開之額度，華鑫乃於當日提前付款 104,182 元（原應付日期為 98 年 2 月 27 日）及 98 年 2 月 24 日提前付款 277,586 元（原應付日期為 98 年 2 月 28 日），雷員雖有額度設定疏誤，惟超開額度已即時催繳收回。固然中正所超開額度已即時催繳收回，惟該所確有違規交易。

- 5.未查臺酒於 98 年 9 月 8 日之書面資料表示，該公司稽核處於 98 年 2 月 11 日赴板橋營業處中和所稽核時，華鑫於該所共有 4 筆日期未屆之帳款，合計 2,494,484 元，該所 98 年 2 月份獲分配華鑫信用額度為 2,500,000 元，餘額理應為 5,516 元，惟 98

年 2 月 11 日稽核當日發現華鑫客戶基礎資料檔內所載「延期付款」餘額，竟為 847,898 元，高估 842,382 元，臺酒推斷其原因，可能為 98 年 1 月 14 日與 98 年 2 月 2 日 2 筆延期付款交易所致，其金額分別為 167,118 元與 675,264 元，合計 842,382 元。系統於計算餘額時未自動扣減，造成餘額虛增，或 98 年 2 月 11 日該所人員於前進行應收帳款維護時，可能錯將前揭 2 筆延期付款交易之付款日期先鍵入，造成餘額還原。至於何者為真，現已無法確定，惟該所已請資訊處將餘額更正。固然該所於 98 年 2 月份接受華鑫延期付款交易之累積應收帳款，未超過 2,500,000 元，未有超額售貨，然其原因若非系統誤失，即為人員操作失當，臺酒無法確定錯誤發生之原因，顯見其管理缺失嚴重。

(三)綜上，臺酒資訊系統之建置未臻完善，且在華鑫案後，未能立即全面檢討資訊系統之自動檢核管控機制，迨至本院調查，始一再修正；臺酒部分營業所人員未能及時及正確異動華鑫相關資格欄位之資料，甚在華鑫未符合展延購貨延期付款日之資格情況下，逕採其他方式完成交易，肇致資訊系統設定之自動檢核管控機制無法有效發揮，而產生違規交易，復無法確定資訊為何發生異常之原因，均有違失。

三、對華鑫之審核及監督未能善盡其責，臺酒未將板橋營業處、總公司行銷部

門及資訊部門納入懲處之評估對象，且對無心與有意之錯誤並未區分，獎懲機制及對象欠周全，有欠妥當：

(一)按「臺灣菸酒股份有限公司營業單位作業規範」及 97 年 12 月 3 日修訂之「接受客戶票據注意事項」第 7 點對於臺酒客戶「一證多卡」與「跨處設卡」及申請延期付款購貨展延付款日均訂有相關規定。

(二)查華鑫及理誼有限公司（下稱理誼）分別於 97 年 12 月 4 日及 5 日向臺酒板橋營業處申請購貨延期付款日展延 30 日。板橋營業處遂於同年 5 日分別函請總公司同意華鑫及理誼展延付款，並表示華鑫於轄屬新店營業所（下稱新店所）設卡購貨，辦理延期付款方式購貨，每月付款 2 次，自 97 年 6 月起至 97 年 11 月止，最近半年購貨金額為 2,426,286 元，無逾期扣款記錄，而該處對於理誼最近半年之購貨金額及扣款記錄則均未載明。

(三)詢據臺酒表示，板橋營業處函報理誼之申請案時，因該處該項業務承辦人請假，代理人對業務不甚熟悉，基於服務客戶考量，即先電洽新店所調查該客戶最近半年之購貨額為 40,921,724 元且無逾期扣款記錄，並自該公司 95 年 6 月 5 日申辦客戶卡計算，至 97 年 12 月 5 日已滿 6 個月，爰函報總公司請准同意展延 30 日付款，因申請條件符合，故未於去函內敘明該公司之申請條件，惟據臺酒於 99 年 4 月 19 日書面資料表示，單一客戶卡購貨 6 個月以上，係指自單一客戶卡經營業

處核准設卡日起計，且總公司係於 97 年 6 月 24 日同意理誼設卡後，板橋營業處於次日函復新店所同意理誼設卡。是以自臺酒同意理誼申請設卡至理誼申請展延延期付款日之日止尚不足 6 個月，臺酒所謂基於服務客戶考量，顯為卸責之詞，板橋營業處顯未善盡前揭作業注意事項規定之審核之責。

(四)次查臺酒於 98 年 9 月 8 日提供之資料表示，華鑫 97 年 6 月起至 97 年 11 月止購貨金額為 2,426,286 元，未達 500 萬元，因板橋營業處另於同日函請同意理誼展延付款，臺酒爰以 97 年 12 月 8 日一併函復：「如該等客戶為設卡購貨 6 個月以上且最近半年購貨額達 500 萬元，並無逾期扣款紀錄，同意依規定辦理」。以有條件方式同意，係為讓營業處再確認華鑫與理誼之購貨是否符合資格，如符合資格，即同意展延。惟依前揭作業注意事項之規定，臺酒係應負核准之責，此有條件方式同意，顯係卸責之詞。

(五)再查臺酒板橋營業處於 97 年 12 月 9 日函新店所表示，華鑫及理誼申辦延期付款應付貨款日展延 30 日付款，如該等客戶為設卡購貨 6 個月以上且最近半年購貨額達 500 萬元，並無逾期扣款紀錄，總公司同意依「接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」之相關規定辦理。惟本院詢問臺酒有關一證多卡客戶，營業處如何統計該客戶在一定期間內於各營業所之購貨額時，該公司表示係由營業所傳真至營業處加總合

計，既然營業處尚須由營業所傳真資料統計購貨額，則板橋營業處函新店所時，新店所應如何確保該 2 公司是否符合展延資格，無不令人質疑。顯見，板橋營業處未能善盡審核之責。

(六)末查臺酒板橋營業處於 97 年 12 月 10 日再函請總公司同意華鑫於所屬新莊、中和、三重、中正等營業所展延付款，並詢問可否同意追溯展延三重所及中正所各尚有一筆未兌現之貨款，惟臺酒比照前揭 97 年 12 月 8 日函復內容，以 97 年 12 月 15 日函復該處。復據板橋營業處表示，因該處已先就所屬新莊、中和、三重、中正等 4 個營業所函報華鑫申請展延付款，及就新店所函報理誼展延付款案，經總公司函復同意依規定辦理在案。該處承辦人爰以「一證多卡」原則，未再另行就其他營業所函報華鑫展延付款，而主動通知華鑫有賒購之蘆洲、板橋、安樂等 3 個營業所比照辦理。惟臺酒於 99 年 4 月 19 日書面資料表示，客戶如在同一營業處設有多張客戶卡者，各張客戶卡如需延長延期付款天數，原則上皆需依前揭作業注意事項規定分別向營業處申請，經營業處審核後，再報總公司核准。是以板橋營業處未經申請即主動通知營業所同意華鑫延長延期付款天數，核有未當。

(七)綜上，臺酒及所屬板橋營業處對於華鑫申請延期付款購貨展延付款日分別未能善盡核准及審核之責，令該作業注意事項之規定形同具文，

殊有欠當。

(八)另 97 年 12 月 3 日臺酒方第 9 度修改接受客戶票據注意事項，放寬特定客戶之付款期限得於原訂到期日後再度展延，次(4)日，華鑫即向板橋營業處申請，再一日(5 日)，理誼也申請，時間接續；板橋營業處於 12 月 5 日分別發出 097004638 及 097004670 二函，一函描述華鑫於新店所設卡之日期(95 年 5 月 11 日)及最近半年(97 年 6-11 月止)購貨金額(2,426,286 元)；另函則未提供理誼設卡之期間、近半年購貨金額等資訊，而逕稱理誼「合乎條件」，二函之處理方式並不一致。查理誼係於 6 月 5 日申請設卡，至 12 月 5 日，恰滿半年，惟自核准日起算，則尚未滿半年，不符規定；理誼與華鑫實質上非獨立個體，卻未同於 12 月 4 日與華鑫送件申請，經特殊安排之可能性不低，此外，96 年 11 月 9 日華鑫向板橋營業所(下稱板橋所)申請設卡，板橋所未送營業處核准，即逕行出貨，未送營業處之理由為「業務繁忙」，卻未見板橋營業處對其監督、指導。還有，98 年 1 月 12 日及 2 月 2 日轄下之蘆洲及安樂二所均未分配到賒銷額度，但板橋處迨於通知，二所即延續前月行為，而犯賒銷超出額度之錯誤。上述板橋營業處漏未通知等缺失，未見臺酒於懲處時納入考量，該等缺失究係疏忽或故意，亦未見臺酒探究真相，總公司流通事業部督導臺北營業處及板橋營業處之行銷活動，資

訊部門負責臺酒資訊系統之運作，未見其因督導不良或功效不彰而被檢討，綜上，臺酒獎懲機制及對象之考量層面欠完備，核有未當。

四、臺酒同意客戶得以欠缺財務實力之業務往來公司為其付款擔保人，致公司保證權益難落實；另規定由營業單位負責確認付款履約擔保品或保證憑證之真實性，令營業單位兼球員與裁判判斷難落實，嗣後復雖增列擔保及函證之規定，惟未慮及評估控制之成本；營業單位作業規範有關客戶卡之規定有欠明確，95 年 12 月 15 日之後，98 年 1 月 6 日之前，6 次修正接受票據注意事項，方向均屬放寬，均核有欠當。

(一)公司保證權益難落實

1. 「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」(97 年 12 月 3 日修訂)第 5 條第 1 項第 2 款規定：「客戶得就選定之額度依下列方式之一提供有效期間為一年期以上之擔保或繳納保證金：……5、選擇以業務往來公司出具付款履約連帶保證書為擔保……」，第 3 款規定：「客戶就提供擔保之方式，依下列原則，辦理有效期間為 1 年期以上擔保：1、以金融機構定期存單設定質權為擔保時……2、如以金融機構出具之付款履約保證書為擔保時……3、如以銀行開發或保兌之不可撤銷擔保信用狀繳納者……4、如取具保險公司之連帶保證保險單作為擔保者……5、選擇以金融機構本

行本票為之者……6、選擇以金融機構支票為之者……7、選擇保付支票為之者……8、選擇以無記名政府公債（實體公債）為之者……9、選擇以信託投資公司之債券型基金設定質權為擔保者……10、選擇以業務往來公司（含未上市、上櫃母公司或子公司）為擔保時，提供擔保公司應主動提供最新一期會計師簽證或查核之財務資料（含季報）……依本公司提供之『付款履約連帶保證書』格式送提供擔保公司簽署及開立被擔保公司本票以提供擔保公司背書保證後，送交指定購貨營業單位……」。有關客戶申請使用遠期票據或延期匯款，其擔保之方式，臺酒訂有相關規定。

2. 查臺酒板橋營業處暨所屬新店所辦理誼延期付款購貨案，係依上開規定以華鑫作為擔保連帶保證人，新店所經就華鑫提供之經會計師簽證之 96 年度財務報表，與理誼所出具之 498 萬元本票及華鑫簽署之付款履約連帶保證書，送經板橋營業處核定理誼可使用延期付款購貨額度為 473 萬元，惟自華鑫弊案遭揭發後，理誼向新店所賒購之貨款 472 萬 5,283 元，亦無法收訖。據審計部及臺酒政風處簽案查悉，理誼負責人洪詩雯實為華鑫會計人員，其出資額占理誼資本總額 90 %。
3. 依據審計部查核結果指出，臺酒

前揭注意事項，如就擔保之保證效力而言，前 9 種之擔保具保證效力，至第 10 種擔保則因業務往來公司本身需經金融機構或提供金融產品擔保，方能取得延期付款購貨資格，對該公司而言擔保效力薄弱。另查該公司對於以業務往來公司為擔保所辦理之延期付款購貨申辦業務，未訂定相關審核作業要點，進行實質有效之審核，以及早發現弊端，發揮預防功能。又臺酒因華鑫案後，業於 98 年 4 月 20 日修正前揭注意事項將原「選擇以業務往來公司（含未上市、上櫃母公司或子公司）為擔保時」，修訂為「選擇以業務往來公司（以上市、上櫃且資本額 5 億元以上為限）為擔保時」，益證其原規定之不當，肇致增加臺酒財務損失 4 百餘萬元。

(二)營業單位球員兼裁判

按原「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」第 5 條第 2 項：「營業單位為確保前述 1~10 項付款履約擔保品或保證憑證之真實性並服務客戶，應指派專人陪同辦理或作確認……」之規定，該公司係將確保付款履約擔保品或保證憑證真實性之責任，交由營業單位負責。然營業單位既要服務客戶以爭取業績，對客戶則可能採取信賴之態度，而易疏於各項程序之完備，是以對營業單位而言，顯有球員兼裁判之情，核有未當。

(三)增列擔保及函證之規定，惟未慮及評估控制之成本

華鑫案發生後，臺酒於 98 年 4 月 20 日修訂之「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」第 5 條第 2 項規定為「前述 1-10 項付款履約擔保品或保證憑證真實性之確認作業，營業單位應依本公司接受客戶使用遠期票據或延期付款方式購貨作業程序第 2 條辦理」。又該作業程序第 2 條於同日增列擔保及函證，雙重確定手續，先行派員會同擔保事項之對保後，再須經函證確認擔保品之真偽。而依擔保品之不同，「未達 100 萬元」者，係由營業處審核用印，營業所派員對保，營業處函證；「100 萬元以上未達 1,000 萬元」者，則由營業處核定並指派行銷課會同營業所人員對保，營業處函證；至於「1,000 萬元以上」者則由總公司流通事業部核定並指派人員會同營業處、營業所人員對保，總公司流通事業部會財務處辦理函證。然該作業程序固然加強擔保品真實性之控制程序，惟既有函證之程序，然其對保程序之人員甚有達 3 人之情形，顯未考量控制之成本，核有未當。

(四)規範有欠明確

1.按「臺灣菸酒股份有限公司營業單位作業規範」第 2 點第 4 項規定：「……2、客戶僅得申辦 1 張客戶卡，並由營業處指定其登記營址所在地之所轄營業單位為購貨單位，但不增加運費原則下

，得指定轄區內其他營業單位，或經提報營業處核准一證多卡，或提報公司核准跨營業處轄區設卡。……4、……未辦有客戶卡者，視為一般消費者，以『含稅建議售價』為單價開單銷貨」。97 年 12 月 3 日修訂之「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」第 7 條規定：「……單一客戶卡購貨 6 個月以上且最近半年購貨額達 500 萬元，無逾期扣款紀錄經營業處審核報經本公司核准者，第 1 項各款之應付貨款日得展延 30 日內付款，但應依展延日數加收月息 0.58%手續費。」合先敘明。

2.查臺酒客戶設卡之方式包括於同一營業處之各營業所設卡之「一證多卡」，及跨營業處之營業所設卡之「跨處設卡」等，惟「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」第 7 條對於計算客戶是否符合展延延期付款之資格，僅規範「單一客戶卡購貨 6 個月以上且最近半年購貨額達 500 萬元，無逾期扣款紀錄經營業處審核報經本公司核准者」，且詢據該公司人員表示，該條規定之「單一客戶卡」應為「單一客戶」，是客戶所有卡合計，是以該「單一客戶卡」，並非客戶於單一營業所設之卡，惟「單一客戶」，其設卡包括「一證多卡」或「跨處設卡」，其與「單一客戶卡」顯不相同，是以該規定核有欠明確。

(五) 客戶卡之管理有欠當

查臺酒於 99 年 4 月 19 日書面資料表示，未經核准設卡之客戶，營業所不得以客戶批發價售予產品。惟據板橋營業處稱，華鑫前於 96 年 11 月 9 日至板橋營業處板橋所申辦客戶卡，因當時該公司遺漏部分申請文件，經板橋所通知補件及考量該公司為一證多卡客戶，於其他營業所業已申辦客戶卡在案，為本服務客戶原則，是以於當日先行銷售，惟事後因業務繁忙，未予跟催補件並補提報板橋營業處，故板橋所核有違失。顯見，臺酒客戶卡之管理核有欠當。

(六) 綜上，臺酒同意客戶得以欠缺財務實力之業務往來公司為其付款擔保人，致公司保證權益難落實；另規定由營業單位負責確認付款履約擔保品或保證憑證之真實性，令營業單位兼球員與裁判判斷難落實，嗣後復雖增列擔保及函證之規定，惟未慮及評估控制之成本；營業單位作業規範有關客戶卡之規定有欠明確，95 年 12 月 15 日之後，98 年 1 月 6 日之前，6 次修正接受票據注意事項，方向均屬放寬，均核有欠當。

五、臺酒將客戶展延應付貨款日所加收之手續費記為銷貨收入，不但將理財活動隱身於營運活動之中，且未能揭露當時之營運行為與過去之常規有違，且臺酒各營業處將應收帳款轉列催收款之時間並不一致，均核有未當。

(一) 按「國營事業會計科目名稱及編號」 「4101 銷貨收入」之定義為「

凡銷售各種產品（或商品）之收入總額屬之。」；「4901 利息收入」之定義為「凡非以投資為營業項目者，其各種存款、貸出款項及投資金融資產所產生之利息收入屬之。」；「4929 什項收入」之定義為「凡不屬以上各項之其他營業外收入屬之。」合先敘明。

(二) 查臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項（97 年 12 月 3 日修訂）第 7 條規定：「……單一客戶卡購貨 6 個月以上且最近半年購貨額達 500 萬元，無逾期扣款紀錄經營業處審核報經本公司核准者，第 1 項各款之應付貨款日得展延 30 日內付款，但應依展延日數加收月息 0.58% 手續費……」而 98 年 1 月 6 日修訂之前揭注意事項第 7 條對於加收費用之規定為：「……第 1 項各款之應付貨款日得展延 30 日內付款，但應加收手續費，其中購買菸品一律加收 0.77% 手續費，其他產品加收 0.58% 手續費，並自本公司核准後辦理。……」是以臺酒將客戶展延應付貨款所加收之費用認定為手續費。

(三) 次查臺酒於 99 年 4 月 19 日書面資料表示，華鑫購貨後付款天數由 15 天展為 45 天，並依月利率 0.58% 計算利息，即以固定折扣率 100.58% 做為產品售價，開立銷貨發票並帳列銷貨收入。有關加計利息部分併入銷貨收入計算之原因係：該公司目前營業處所銷貨交易，係由營業所銷售資訊系統（S90）處理與客戶間例行交易，並將交易結果由系

統自動拋轉開立銷貨收入傳票，經考量該案延期付款之補償收入並非經常性交易且金額甚小，對財務資訊之允當表達尚無影響，若重新修改程式所耗甚鉅，基於成本效益之衡量，復以客戶延期付款之補償費係該公司針對不同客戶交易狀況給予不同銷售價格，此為商品價格之訂價策略，與一般商業實務運作尚無不符，故將相關之收入帳列銷貨收入。又該公司之經營項目並無資金貸款之業務，亦非銀行業者，針對客戶延期付款補償之收入，核與主計處所分頒定「國營事業會計科目名稱及編號」4901 利息收入之科目定義不符，爰不宜逕以利息收入列帳。該公司客戶延期付款利息收入帳列銷貨收入之帳務處理，尚屬允當表達交易狀況。

(四)惟前揭作業注意事項規定客戶展延應付貨款日所加收之手續費，係臺酒同意客戶展延因銷售貨物產生應收款項之到期日所產生之收入，應為財務收入之一，而其性質與因銷售貨物而產生之銷貨收入並不相同，該公司稱係針對不同客戶交易狀況給予不同銷售價格，此為商品價格之訂價策略，顯不合理。又臺酒認為針對客戶延期付款補償之收入，核與主計處所頒定「國營事業會計科目名稱及編號」4901 利息收入之科目定義不符，爰不宜逕以利息收入列帳，然縱與利息收入之科目定義不符，仍有 4929 什項收入之科目可用，況該公司於該規定訂定之初，亦於 97 年 12 月 4 日及 97 年

12 月 8 日分別函台北營業處及板橋營業處表示，由營業處開立發票以「其他雜項收入」列帳。另臺酒表示經考量該案延期付款之補償收入並非經常性交易且金額甚小，對財務資訊之允當表達尚無影響，若重新修改程式所耗甚鉅，基於成本效益之衡量，及此為商品價格之訂價策略，故將相關之收入帳列銷貨收入，惟將非銷貨收入之科目，認定為銷貨收入，是為錯誤之分類，將影響報表及相關比率之正確性，且本項業務既已列為公司之常態業務，則當不能以重新修改程式所耗甚鉅為由，而為錯誤之表達，顯見該公司並未比較相關「效益」。綜上，臺酒將客戶展延應付貨款日所加收之手續費作為銷貨收入，核有未當。

(五)此外，臺酒將應收帳款轉列催收款部分，臺北營業處將債權轉列催收款之時，係為 98 年 2 月 28 日，當時雖在 98 年 2 月 10 日稽核室質疑定存單設質之效力，98 年 2 月 25 日晚上臺北營業處經理向市調處報案，與 2 月 26 日國泰世華銀行中山分行確定設質之定存單係經變造之後，但在政風處訪談其行銷課課員、艦艸所代理主任（98 年 3 月 2 日）之前，華鑫表示自己已被李強掏空致銀行要抽銀根（3 月 2 日）之前，且較板橋營業處早 20 天，各營業處針對同一家客戶帳款之處理時間並未一致，可見公司財務管理未統一，負責部門未發揮功能，亦核有未當。

六、臺酒台北營業處艋舺營業所對擔保品之質權設定未確實辦理，復對擔保品之真實性未妥為確認，肇致鉅額損失，核有違失：

(一)按原「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」第 2 條規定：「客戶除申請使用轉帳購貨委託金融機構代扣款及現金購貨外，得依本注意事項使用票據或匯款方式購貨。(一)客戶填具申請書完成使用遠期票據或延期付款方式購貨申准手續，且依本注意事項第 5 條提供擔保者，得使用遠期票據或延期匯款方式購貨付款。……」第 5 條規定：「申請使用遠期票據或延期付款資格之客戶，應填具『使用遠期票據或延期付款方式購貨申請書』向指定購貨營業單位申請。並依左列規定辦理：……(二)客戶得就選定之額度依下列方式之一提供有效期間為一年期以上之擔保或繳納保證金：1、設定質權之金融機構定期存款單……(三)客戶就提供擔保之方式依下列原則，辦理有效期間為 1 年期以上之擔保：1、以金融機構之定期存單設定質權為擔保時，應依本公司提供之『定期存款單質權設定申請書』、『定期存款單質權設定覆函』格式負責辦理質權設定手續，並將完成質權設定之『定期存款單質權設定覆函』暨存單送交指定購貨營業單位。……營業單位為確保前述 1-10 項付款履約擔保品或保證憑證之真實性並服務客戶，應指派專人陪同辦理或作確認……。」是以

有關客戶以金融機構之定期存單設定質權為擔保申請使用遠期票據或延期匯款方式購貨付款者，臺酒訂有相關規定。

(二)查臺酒稽核處於 98 年 2 月 12 日稽核板橋營業處中和所業務時，發現華鑫以設質於艋舺所之 6,000 萬元定期存單為擔保，分配部分賒購額度於中和所購貨，質疑擔保效力是否及於艋舺所以外之其他營業所，遂於 98 年 2 月 23 日交付流通事業部確認，該部承辦人向台北營業處索取該定存單影本，發現定存單記載之設質權利人為「台灣菸酒」而非「台灣菸酒股份有限公司」，恐有效力疑慮，乃於 2 月 25 日向國泰世華銀行查詢，始發現定存單係偽造。爰即由該公司政風處展開調查，及向法務部調查局台北市調查處報案，台北市調查處偵查結果，於 98 年 9 月 18 日移由臺灣台北地方法院檢察署偵辦，其結果，李喬伊（李萬浩之配偶）、廖欽望（華鑫登記之負責人）、張隆欽（艋舺所前主任）、張春蘭（艋舺所前代理主任）於 99 年 5 月 13 日獲臺灣台北地方法院檢察署檢察官不起訴處分，至李強及廖欽材（廖欽望胞弟）則另行通緝中。

(三)次查華鑫人員李強（李萬浩之自稱）分別於 97 年 4 月 29 日及 10 月 30 日持偽造之國泰世華銀行中山分行 3,000 萬元定期存款存單（VX3011468 及 VX3012248）到艋舺所申辦延期付款購貨。依據 99 年 5 月 13 日臺灣台北地方法院檢察署檢

察官 98 年度偵字第 22311 號不起訴處分書所載，艦舦所前主任張隆欽辯稱沒有陪同李萬浩到銀行辦定存質押手續；因以前沒有辦過這種事，以前都是張春蘭在辦，因為李萬浩這個客戶太大了，得罪不起，所以陪他辦理除了到銀行之外的所有手續；案發後，有人問有沒有陪同李萬浩到銀行辦質押手續，才知道要陪同，一緊張就編造有陪同李萬浩去銀行的報告給政風處等語。顯見，張隆欽並未陪同華鑫李萬浩辦理定存質押手續。而該所前代理主任張春蘭則稱有陪李萬浩去銀行，但一上李萬浩的車，他就打話給銀行的經理，銀行經理說他已經跟朋友在用餐，請他跟伊一起去用餐，用完餐再去辦理質押手續，伊因個性木訥、不善交際，又考慮利益迴避，就說不去，李萬浩就說用完餐在台北營業處會合再一起辦理，但李萬浩一過來就說他已經在銀行辦完手續，因他過去有 4 億 6,652 元左右的交易往來，信用良好，沒有遲延付款紀錄，就相信他了（按：張春蘭之說法除李強告知渠已辦完質權設定的地點略有不同外，大致與臺酒政風處調查之結果相符）。顯見，張春蘭並未全程陪同李萬浩至銀行辦理定存質押手續。而臺酒職員考核委員會已於 98 年 7 月 21 日決議張隆欽及張春蘭各記過貳次。

(四)綜上，臺酒台北營業處艦舦所前主任張隆欽、時代理主任張春蘭辦理華鑫延期付款擔保品至銀行辦理質

權設定時，均未確實陪同李強到銀行辦理質權手續，致李強得以偽造之銀行定存單、質權設定覆函詐騙貨款 56,549,308 元，有違「臺灣菸酒股份有限公司接受客戶使用票據或匯款作業注意事項」之規定，核有嚴重違失。

七、臺酒台北營業處各級相關人員對質權設定案件之審核及覆核未覈實辦理，核有不當：

(一)按「臺灣菸酒股份有限公司流通事業群各營業處分層負責明細表」一、(八)規定，有關「客戶擔保延期付款案件及額度之核准、登帳及送公庫保管」作業，行銷課課長及副理應負審核之責，經理應負核定之責。

(二)依據審計部查核及財政部之查察結果，97 年 4 月 29 日華鑫第 1 筆為造定期存款存單質權設定案，係當日下午台北營業處行銷課課員王善如依作業程序，於收到行政室文書所送張隆欽及華鑫人員交付之艦舦所函件及偽造之國泰世華銀行中山分行 3,000 萬元定期存款存單，即將該偽造之定期存款存單影印後交出納收執保管，影本則隨同函件辦理審核作業，承辦人王善如於公文中簽擬「經核符合規定」，陳送行銷課課長黃鴻呈核章，嗣送會行政室、會計室後，由前副理陳依荃決行（時任經理黃主成，因公出差，由副理代理）。97 年 10 月 30 日第 2 筆偽造定期存款存單質權設定案，同前項審核程序，承辦人王善如亦於公文簽擬「經核符合規定」

逐級陳核，並送會行政室及會計室後由副理陳秀珍決行（時任經理張淑員是日公出，由副理代理）。前 2 筆偽造定期存款存單，其質權設定之權利人均為「台灣菸酒」，不僅與該公司向經濟部登記之公司法人名稱「臺灣菸酒股份有限公司」未合，且與定期存款存單質權設定申請書所載之質權人「臺灣菸酒股份有限公司台北營業處」亦有未符，另 97 年 10 月 30 日之定期存款存單質權設定覆函第 1 點亦未填寫其質權設定日期等異常情事，陪同前往辦理之營業所主任卻均未能於第 1 時間及時察覺，違失在先；該處行銷課承辦人、課長、副理審（覆）核時及送會行政室、會計室等過程中，復未對此重大質權設定案所存明顯瑕疵，詳為審（覆）核予以揭發，單位主管對承辦人所簽擬「經核符合規定之意見」，亦率爾逕予同意，涉有重大違失。次依該公司政風處查簽，案發時，時任經理雖均因公外出，各由副理代為決行，惟就該公司經理人業務權責綜理處務，負經營成敗之責，縱使該 2 次申請期間，兩位經理均公出不在，亦難辭行政督導不周之違失。

(三) 臺酒於 98 年 7 月 21 日召開考核會議，決議行銷課長黃鴻呈於審核過程中，未善盡審核責任及行政督辦不周，核有疏失記過 1 次，行銷課課員王善如，未善盡審核責任，申誡 2 次；前後任經理黃主成及張淑員及前後任副理陳依荃及陳秀珍督導不周，各予書面警告。是以，台

北營業處各級相關人員未能覈實辦理質權設定案件之審核及覆核，涉有不當。

綜上所述，臺酒訂價政策容許價格差異，惟對低價取得商品客戶之放盤或其他擾亂市場秩序行為未嚴加控管；資訊系統之建置未臻完善，人員之操作亦有缺失；對華鑫相關案件之審核及監督未能善盡其責，獎懲機制及對象欠周；公司規章之訂定，保證權益難落實、營業單位球員兼裁判、增列擔保及函證之規定未慮及評估控制之成本、客戶卡之規定有欠明確；公司財務管理未統一，且將理財活動隱身於營運活動中，復未能揭露當時之營運行為與過去之常規有違；台北營業處艙艸所對擔保品之質權設定未確實辦理，復對擔保品之真實性未妥為確認，肇致鉅額損失；台北營業處各級相關人員對質權設定案件之審核及覆核未覈實辦理，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送財政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

十、本院財政及經濟、內政及少數民族委員會為經濟部未依規定補助（貼）山地鄉及離島地區桶裝瓦斯之運輸費用及差價；內政部消防署迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數、任令液化石油氣業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存等違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日
發文字號：(99)院台財字第 0992200485 號

主旨：公告糾正「經濟部未依規定補助（貼）山地鄉及離島地區桶裝瓦斯之運輸費用及差價；及內政部消防署迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數、任令液化石油氣業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存，或以流動瓦斯鋼瓶車規避檢查等情，確有諸多違失」案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 38 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部、內政部消防署。
貳、案由：經濟部未依規定補助（貼）山地鄉及離島地區桶裝瓦斯之運輸費用及差價；及內政部消防署迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數、任令液化石油氣業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存，或以流動瓦斯鋼瓶車規避檢查等情，確有諸多違失，爰依法提案糾正。
參、事實與理由：

一、山地鄉及離島地區桶裝瓦斯平均零售價格，較本島一般地區高，經濟部未依規定補助（貼）山地鄉液化石油氣運輸費用及差價，或縮小離島地區之差價，顯有違失。

（一）查現行國內液化石油氣市場價格為由台灣中油公司每月月初依進口成本，包含沙烏地阿拉伯國營石油公司公告之當月契約離岸價(Contract Price)、海運費、營運成本等及國際現貨市場行情，檢討調整國內經

銷牌價。由於液化石油氣市場已自由化，經銷業者係參考上游供應業者（中油、台塑石化、其他民營輸入業者）公告之批發牌價供銷分裝業者，而分裝業者計算其營運成本及合理利潤後供銷零售業者。因此，液化石油氣供銷業者（10 家經銷業、120 家分裝場、3,600 家瓦斯行）依照其個別之進貨成本（台灣中油、台塑石化或其他貨源批售之散裝液化石油氣價格）、營運成本（店面、人事、分裝、運輸等）、當地競爭情形、相關環境條件及行銷策略等訂定零售價格，故瓦斯行供應消費者之桶裝瓦斯零售價格實受其個別之經營成本與區域性之競爭情況影響。加上桶裝瓦斯零售業設置初期無需像電力、自來水、天然氣等公用事業需鋪設管線及投入大量固定成本、具區域市場獨占性，故其零售價格不需呈報中央主管機關核准，因此桶裝瓦斯屬一自由競爭市場。

（二）次查各地區桶裝瓦斯價差情形，根據經濟部能源局「油價資訊管理與分析系統」網站所公布 99 年 4 月份（上半月）之國內「家用液化石油氣縣（市）平均價格月報表（零售價）」，調查結果指出，台灣本島地區（不含山地及離島地區）總平均零售價格為 780 元，以台北市的平均零售價格 872 元最高，而嘉義市的 683 元最低。各縣（市）最高價格之平均為 822 元，最低價格之平均為 728 元。另推算同時期國內各地區（包含北部、宜蘭花蓮、

中部、南部及台東地區)加權平均零售價，顯示平均價格以北部地區最高，為 818 元；南部地區最低，為 759 元。至於本島山地鄉液化石油氣零售價格方面，山地地區以屏東縣最高與最低價相差最大，為 150 元，其次為台中縣的 130 元。在平均零售價格方面，本島山地鄉地區總平均零售價格為 809 元，其中以台北縣的平均零售價格 870 元最高，而台中縣的 855 元次之。而離島地區液化石油氣零售價格方面，離島以台東縣最高與最低價相差最大，為 250 元，其次為澎湖縣 155 元。離島地區總平均零售價格為 873 元，其中以屏東縣的平均零售價格 880 元最高，而金門縣的 879 元次之。析言之，比較各地區桶裝瓦斯總平均零售價格，本島山地鄉地區為 809 元，離島地區為 873 元，均較台灣本島地區(不含山地及離島地區)780 元為高。

(三)惟查石油管理法第 34 條規定：「中央主管機關得就下列行為收取一定比率之金額，成立石油基金：一、探採或輸入石油。…二、製造石化原料工業副產之石油製品依第 12 條第二項規定售與石油煉製業。…。前項比率，依石油輸入平均價格從量收取；其收取金額，由中央主管機關公告之」。其用途，得用於「山地鄉與離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼」，同法第 36 條第 1 項第 2 款定有明文。經濟部於 91 年 2 月發布之「石油基金補助山地鄉及離島地區石油

設施與運輸費用及差價補貼申請作業要點」，明訂其補助(貼)範圍。惟縱依 99 年 3 月 4 日最新修正之作業要點，山地鄉地區，仍僅限於：「1.新設及擴增(含汰舊換新)加油站、液化石油氣加氣站之設置費用(不含土地費)。2.既存前項設施之維護費用。3.汽油、柴油及車用液化石油氣所需之陸上運輸費用。4.既存加油站、液化石油氣加氣站營運必要用人成本。」家用桶裝液化石油氣仍未納入石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款所稱運輸費用之補助及差價之補貼之對象。至離島地區液化石油氣與鋼瓶檢驗所需之海運運輸費用及其他因辦理海運而發生之必要相關費用，「石油基金補助山地鄉及離島地區石油設施與運輸費用及差價補貼申請作業要點」則明列為補助(貼)範圍，是以，過去離島地區液化石油氣之運費及港口裝卸費業均獲得石油基金補助。未來經濟部亦擬定「山地鄉及離島地區液化石油氣縮小價差計畫」，故有關離島地區液化石油氣與本島價差，經濟部目前仍持續辦理中。據此，山地鄉及離島地區桶裝瓦斯平均零售價格，均較台灣本島地區(不含山地)高，經濟部未依規定補助(貼)山地鄉液化石油氣運輸費用及差價，或縮小離島地區之差價，顯有違失。

二、按經濟部、行政院消保會抽查各地區瓦斯行桶裝瓦斯重量之統計，96~98 年重量不足 1%之比例達 65.3%、35.9%及 23.3%(初次抽查，平均值)，

比例明顯偏高（分裝場亦同），顯示業者損害消費者權益情形極為普遍，主管機關迄未能導正，顯有怠失。

- (一)按依行政院消費者保護委員會 95 年 11 月 2 日第 140 次委員會議決議，及行政院 95 年 11 月 14 日院授消督字第 0950010503 號函，經濟部為鋼瓶裝液化石油氣之一般性經濟交易行為（例如重量）之中央目的事業主管機關。為因應市場上販售之桶裝液化石油氣迭有偷斤減兩之情事發生，經濟部於 96 年 3 月 6 日邀集行政院消保會、行政院公平會、內政部消防署及經濟部標準檢驗局、能源局、直轄市及縣（市）政府等，召開「桶裝液化石油氣重量不足之查核分工等事宜」會議，結論略以：在「石油管理法」（修正草案）增訂條文授權訂定管理規則，並完成修法程序前，為保障消費者權益，有關桶裝液化石油氣之重量誤差值，建議應在法定度量衡標準容許誤差範圍內，以不超過 1% 為限。依「消費者保護法」第 33 條規定「…有損害消費者生命、身體健康或財產之虞者…」，其所謂財產，尚非不可包括「財產上之利益」。易言之，企業經營者提供之商品，如足以損害消費者財產上利益之虞者，主管機關自得依該法第 33 條至第 38 條規定，為相關之行政監督，亦可為本案執行之主要法源依據。
- (二)次查為持續確保消費者使用桶裝液化石油氣之權益，行政院消保會 97 年 3 月 18 日第 154 次委員會議針

- 對桶裝液化石油氣查核事項，經濟部應速擬訂定計畫定期全面查核分裝場及瓦斯行販售之桶裝瓦斯重量，使液化石油氣符合應填裝量在 1% 公差範圍內。96~98 年查核紀錄，96 起連續 3 年均要求各縣（市）政府應依 CNS14530 之標準進行查核，即淨重量不足誤差應以不超過 1% 為限。經濟部於 97 年 4 月 3 日「研商桶裝液化石油氣之灌裝量誤差值容許誤差範圍相關事宜」會議結論，仍應以不超過應灌裝瓦斯淨重 1% 為限（不含空桶重量），並請各直轄市、縣（市）政府相關單位應續以淨重誤差 1% 之原決定為查核依據，並於同年 23 日以經商字第 09700546731 號函送「經濟部桶裝液化石油氣之灌裝量查核計畫」，再度請各直轄市、縣（市）政府之相關單位及消保官，持續派員加強查核分裝場及瓦斯行之桶裝瓦斯重量。前揭計畫自 97 年 7 月 1 日起實施，每半年實施 1 次，由經濟部標檢局各分局、各直轄市、縣（市）政府消保官及商業單位等，針對轄內分裝場及瓦斯行之桶裝瓦斯重量，依「消費者保護法」第 33 條至 37 條規定進行查核及複查。經濟部 99 年 5 月 4 日應本院委員詢問時證稱：「96~98 年分裝場之不合格率依序為 30.45%、20.49%、10.75%；瓦斯行部分 96~98 年瓦斯行不合格率 51.67%、31.14%、23.31%，已逐年降低。」
- (三)惟查經濟部抽查各直轄市、縣（市）政府轄內分裝場、瓦斯行液化石

油氣重量統計，抽查分裝場遭判定重量不足之比例，按 96~97 年度分列，初次抽查不合格比例（括弧內數字為複查不合格之比例）為 39.9%（15.9%）、25.5%（12.1%）及 10.8%（98 年度由行政院消保會抽查，無複查問題）；同期間，瓦斯行初（複）查不合格比例更高達 65.3%（34.9%）、35.9%（23%）及 23.3%，經濟部於本院約詢所稱：「96~98 年分裝場之不合格率依序為 30.45%、20.49%、10.75%；瓦斯行部分 96~98 年瓦斯行不合格率 51.67%、31.14%、23.31%，已逐年降低。」係初查、複查併計後之平均值，以此宣稱桶裝瓦斯重量不足問題，已逐年改善，似有誤導之嫌。據此，分裝場、瓦斯行灌裝液化石油氣重量不足現象仍非常普遍，主管機關迄未能有效抑止，損害消費者權益，顯有怠失。

三、內政部消防署迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數，所屬每年查獲違規逾期鋼瓶僅數百件次，與登記有案之老舊鋼瓶高達數百萬支相較，不成比例，尚難謂切近實際，核有疏失。

（一）按「公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法」第 75 條規定：「液化石油氣製造及販賣場所之經營者應於容器檢驗期限屆滿前，將容器送往中央主管機關認可之液化石油氣容器檢驗場（以下簡稱檢驗場），依定期檢驗基準實施檢驗；經檢驗合格並附加合格標示後，始得繼續使用。」爰供家庭

或營業場所使用之液化石油氣容器，其容量為 2 公斤、4 公斤、10 公斤、16 公斤、18 公斤、20 公斤及 50 公斤者，使用溫度在 40°C 以下，以電弧或自動熔接液化石油氣容器之瓶身、護圈、鋼裙及容器閥，其檢驗期限、項目及方法，應依「液化石油氣容器定期檢驗基準」第 2 條規定辦理。例如 16 公斤、18 公斤、20 公斤裝容器之檢驗期限：（1）自個別認可檢驗合格日起，未滿 10 年者，每 5 年檢驗 1 次。（2）自個別認可檢驗合格日起，10 年以上未滿 19 年者，每 3 年檢驗一次。（3）自個別認可檢驗合格日起，19 年以上者，每年檢驗 1 次。倘經營者違反規定，依消防法第 42 條規定，處其管理權人或行為人新台幣 2 萬元以上 10 萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以 30 日以下停業或停止其使用之處分，合先敘明。

（二）查國內容器檢驗及製造原均屬經濟部標準檢驗局之權管業務，其後分別於 89 年及 94 年將容器定期檢驗及製造認可業務移交內政部消防署辦理，原經濟部時代製造之容器，鋼瓶號碼係由各容器製造廠自行編列流水號，並無唯一性（鋼瓶號碼重複出現），導致鋼瓶號碼重複之情形，故自消防署 94 年 3 月 1 日承接容器製造業務起，鋼瓶號碼即採 12 碼方式編碼，確保容器號碼之唯一性（不會有重複號出現），流通之容器數量皆有電腦資料可稽。

（三）次查為調查國內老舊鋼瓶逾期未檢

流竄情形，本院於 99 年 5 月 4 日詢問經濟部及消防署，前者（經濟部）書面資料證稱：「依據容器安全協會資料庫統計資料，目前流通鋼瓶計 14,550,880 支，40 年以上佔 0.21%（約 3 萬支），30-39 年佔 23.60%，20-29 年佔 34.53%，10-19 年佔 27.94%，0-9 年佔 13.71%。其中近六成，約 850 萬支鋼瓶使用年限超過 20 年。有關 98 年檢驗鋼瓶 4,428,933 支，40 年以上佔 0.20%，30-39 年佔 26.77%，20-29 年 44.29%…」後者（消防署）則於約詢時另稱：「97 年起委託民間基金會，經清查後，目前約 1,133 萬支，其中 20 年以上約 541 萬支（47.79%），20 年以下者 590 萬支左右（52.21%）。98 年檢驗 459 萬支，之所以有落差，係因目前要求的是只有裝 LPG 的鋼瓶才需要檢驗，因為 LPG 使用者有淡旺季之分，在冬天才會使用備用量，並送驗。」、「40 年以上之鋼瓶約占 0.17%」（約 1.9 萬支）。顯見不論國內 20 年以上之老舊鋼瓶數量龐大（登記有案者約 541~850 萬支），甚至 40 年以上之老舊鋼瓶亦有之（登記有案者約 1.9 萬~3 萬支），有造成潛在之公共危險之虞。

(四)惟查逾期末驗鋼瓶之取締情形，依消防署應本院約詢之重點說明資料，96~98 年度各直轄市、縣（市）消防局查獲違規件數依序為 716、374 及 271 件次（98 年罰鍰收入僅 400 餘萬元），對照前揭登記有

案之 20 年以上老舊鋼瓶動輒 541~850 萬支，實不成比例，況各直轄市、縣（市）消防局縱每月至分裝場、瓦斯行及容器儲存室定期檢查，或消防署「危險物品管理專案查核小組」不定期會同地方消防機關抽查，所檢查或抽查之鋼瓶數，亦僅流通在外（客戶使用中）鋼瓶數之少數而已。按消防署近 3 年違規查獲逾期容器件數僅區區數百件及 98 年度罰鍰金額僅 400 多萬元觀之，消防署查獲之違規鋼瓶數恐僅占國內老舊鋼瓶數且未送驗之冰山一角，尚難按查獲件數少而遽認大部分老舊鋼瓶均已依規定送驗，仍有加強查察取締之必要，以免老舊鋼瓶在外流通，無退場機制，致生公共危險。

四、內政部消防署專案小組抽查液化石油氣分裝場、瓦斯行、儲存場所及檢驗場違規情形（如超量儲存、逾期容器、消防設備或非法儲存等），其不合格比率，明顯高於各直轄市、縣（市）消防局所抽查者，顯見消防署督導地方消防機關執行檢查業務不力，核屬不當。

(一)查有關液化石油氣分裝場、瓦斯行、儲存場所及檢驗場，均屬各直轄市、縣（市）消防局列管場所，其安全管理及查核取締工作，亦均由各該管消防局執行，消防署係法令制訂及業務督導工作。

(二)次查為落實各直轄市、縣（市）消防局液化瓦斯石油氣相關場所查核工作，內政部於 96 年 12 月 4 日以內授消字第 0960826143 號函頒「

加強液化石油氣相關場所安全管理督導計畫」，並於 99 年 1 月 13 日將前述安全管理督導計畫併入「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」中，該注意事項要求各直轄市、縣（市）消防局每月至少應至液化石油氣分裝場、瓦斯行、儲存場所及檢驗場實施定期檢查一次。

- (三) 惟查 96~98 年消防機關至液化石油氣分裝場、瓦斯行及檢驗場抽查情形，抽查結果，不合格（違規）情形包括超量儲存、逾期容器、消防設備或非法儲存，除 96 年台北縣不合格率 7.32% 稍高外，餘各直轄市、縣（市）消防局抽查之不合格率，絕大部分均在 5% 以下，惟相較之下，由內政部消防署專案小組抽查結果，96~98 年依序為 36.3%、18.22% 及 15.36%，較前揭各直轄市、縣（市）消防局抽查結果高出數倍，顯見各直轄市、縣（市）消防局每月定期檢查查獲之不合格比率偏低，遠遠落後消防署專案小組抽查查獲之不合格比率，顯見消防署督導地方消防機關執行檢查業務不力，核屬不當。

五、公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定液化石油氣販賣場所儲放之液化石油氣總量不得超過 128 公斤，缺乏配套，致違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存液化石油氣者眾，或以流動瓦斯鋼瓶車規避檢查，惟消防署 99 年始洽警政署攔查取締，形成潛在公共危險，核有偏失。

- (一) 查公共危險物品及可燃性高壓氣體

設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定：「液化石油氣販賣場所儲放之液化石油氣，總儲氣量不得超過 128 公斤。液化石油氣備用量，供營業使用者，不得超過 80 公斤；供家庭使用者，不得超過 40 公斤。」如經查獲儲存量超過 128 公斤者，即依違反公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定，以消防法第 42 條處分 2 至 10 萬元罰鍰。

- (二) 次查目前液化石油氣處理場所（瓦斯行）共計列管 3,342 家，瓦斯行如以小貨車或倉庫、工寮等方式違規儲存，仍依違反上開辦法儲存之規定，以消防法處分。有關瓦斯行（含小貨車）超量儲存違規情形，96 年度查獲違規 516 件次、97 年度查獲違規 342 件次、98 年查獲違規 285 件次；另違規使用倉庫、工寮等場所非法儲存液化石油氣違規情形，96 年度查獲違規 65 件次、97 年度查獲違規 36 件次、98 年度查獲違規 27 件次。

- (三) 惟查上開 128 公斤之規定，中華民國、台灣省、台北市、高雄市液化氣體燃料商業同業公會理事長於 99 年 4 月 19 日迭向本院反應：「事實上不敷所需，只好化暗為明，加上營建署地目不開放供業者使用，致貯存場所難以設置，或設置在偏遠地區。以台北市為例，貯存場所只能設在林口，實在太遠」、「消防法規規定 128 公斤，貯存場所難以設立，業者只能把瓦斯鋼瓶擺在車上，否則無法承受消防機關每次

2 萬元之裁罰。…」足徵業者將鋼瓶放置車上，規避檢查之情形甚為普遍。為此，行政院消保會第 175 次委員會議並建議消防署接洽警政署排班攔查，99 年 3 月起攔查車輛 241 輛次、容器 6,573 支，並查獲違規逾期容器 53 支。另消防署於本院約詢時亦證稱：「另為解決瓦斯行超量儲存之情形，行政院消費者保護委員會業於 175 次會議作成決議，請經濟部研議『氣積計價』或『重量計價』方式，倘以實際使用量計價，而非以桶計價，瓦斯行則不需堆置大量容器，可由合法儲存場所出貨進行區域配送，以解決現行液化石油氣因需隨叫隨送而衍生之違規儲存情事。」亦間接證明瓦斯行超量儲存情形始終存在。據此，公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定液化石油氣販賣場所儲放之液化石油氣，總儲氣量不得超過 128 公斤，缺乏配套，致業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存，或以流動瓦斯鋼瓶車規避檢查，惟消防署遲至 99 年始洽警政署攔查取締，形成潛在公共危險，核有偏失。

綜上所述，經濟部：(一)主管液化石油氣交易行為，對於山地鄉及離島地區桶裝瓦斯平均零售價格，較本島地區（不含山地及離島地區）高，卻未依規定補助（貼）山地鄉液化石油氣運輸費用及差價，或縮小離島地區之差價；(二)96～98 年各地區瓦斯行桶裝瓦斯重量不足 1% 之比例高達 65.3%、35.9% 及

23.3%（初次抽查，平均值，分裝場亦同），卻未能有效導正。內政部消防署：(一)迄未能有效掌握老舊鋼瓶在外流通數，所屬每年查獲違規逾期鋼瓶僅數百件次，與登記有案之老舊鋼瓶高達數百萬支相較，不成比例，尚難謂切近實際；(二)消防署專案小組抽查液化石油氣分裝場、瓦斯行、儲存場所及檢驗場違規情形（如超量儲存、逾期容器、消防設備或非法儲存等），其不合格比率，明顯高於各直轄市、縣（市）消防局所抽查者，督導地方消防機關執行檢查業務不力；(三)公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定液化石油氣販賣場所儲放之液化石油氣總量不得超過 128 公斤，缺乏配套，致業者違規使用倉庫、工寮等場所非法超量儲存，或以流動瓦斯鋼瓶車規避檢查，惟消防署 99 年始洽警政署攔查取締，形成潛在公共危險等情，確有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

十一、本院財政及經濟、內政及少數民族委員會為行政院及經濟部能源局、內政部暨其所屬營建署及消防署，就管理燃氣瓦斯之成效不彰、監督權責不明；未具體防範陽台違建且無建置舊型熱水器檢查機制，影響人民生命財產安全，均有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 12 日
發文字號：(99)院台財字第 0992200518 號

主旨：公告糾正行政院及經濟部能源局、內政部暨其所屬營建署及消防署，就管理燃氣瓦斯之成效不彰、監督權責不明；未具體防範陽台違建且無建置舊型熱水器檢查機制，影響人民生命財產安全，均有疏失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 38 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部能源局、內政部暨所屬營建署及消防署。

貳、案由：行政院未健全管理燃氣瓦斯（含天然氣及液化石油氣）之法令，且行政院災害防救委員會推動「防範一氧化碳中毒策進方案」之成效有限；經濟部能源局辦理降低民眾使用天然氣不當之監督權責不明且消極因應；內政部營建署未具體防範陽台違建致通風不良案例，又消防署對於舊型熱水器並無強制遷移或加裝排氣管之規範且無檢查機制，影響人民生命財產之安全，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案於民國（下同）99 年 3 月 10 日、22 日分別調閱本院相關案卷及函請行政機關提供卷證資料及說明；復於同年 5 月 31 日約詢相關主管人員，業經調查竣事，茲臚列本案相關疏失事項如下：

一、行政院未健全管理燃氣瓦斯（含天然氣及液化石油氣）之法令，且行政院災害防救委員會推動「防範一氧化碳

中毒策進方案」之成效有限，致每逢冬天住戶即因熱水器瓦斯燃燒不完全，而一氧化碳中毒之死亡災例時有所聞，亟待檢討改進。

(一)詢據內政部查復一氧化碳中毒死亡之案例分析，95 年 2 月 1 日起至 99 年 4 月 30 日為止，一氧化碳中毒死亡災例共計發生 38 件，造成 68 人死亡，災例發生時間多以每年 12 月 1 日至 3 月 30 日為主，其間造成死亡人數為 59 人，占災例死亡人數比率為 86.76%。且國內居家一氧化碳中毒死亡事故發生原因，係因燃氣熱水器裝設不當，或因陽台等建築違建，造成通風不良所致。又北部縣市冬季因天氣寒冷、多雨，民眾易緊閉門窗形成通風不良環境，另因人口密集房價高，時有民眾違建陽台，天然氣又普及於北部都會密集區。是以，北部縣市瓦斯天然氣之用戶，相較全國其他縣市區域易發生一氧化碳中毒死亡事故。

(二)國內每年冬天民眾因家中熱水器瓦斯燃燒不完全，導致一氧化碳中毒死亡之事件時有所聞，燃氣瓦斯（含天然氣及液化石油氣）燃燒所需的空氣量約為其體積的 25 至 31 倍，在氧氣充足的環境會完全燃燒變成無危害的二氧化碳（CO₂）。但是在氧氣不足時，燃燒不完全便會產生一氧化碳（CO）。由於一氧化碳與體內血紅蛋白的親和力比氧與血紅蛋白的親和力大 200 至 250 倍，且碳氧血紅蛋白較氧合血紅蛋白的解離速度慢 3,600 倍，一氧化

碳取代氧氣搶先與血紅素結合，而形成一氧化碳血紅素（COHb），降低血紅素帶氧能力。又一氧化碳是一種無色無味的氣體，中毒後的症狀不易被察覺，一般人在吸入過多一氧化碳後，經常只有疲倦、昏眩等輕微不適症狀，往往在不自覺的狀況下而昏睡死亡，一氧化碳中毒死亡者之皮膚會呈現與碳氧血紅蛋白相同之櫻桃紅色，肇致危害國人生命健康之「隱形殺手」藏於居家環境。

(三)查燃氣瓦斯即 Gas 之音譯，係指我國民生氣體燃料市場區分為天然氣或液化石油氣之氣體燃料。天然氣（Natural Gas，簡稱 NG，又名天然瓦斯、自來瓦斯、導管瓦斯）是一種主要由甲烷組成之氣態化石燃料，主要存在於油田和天然氣田。液化石油氣（Liquefied Petroleum Gas，簡稱 LPG，又名桶裝瓦斯、鋼瓶瓦斯）係由提煉原油時所生產可燃性高壓氣體，主要為丙烷及丁烷之烴類混合物氣體，亦伴有少量之丙烯和丁烯。事實上國內液化石油氣及天然氣均依法令添加甲硫醇或二乙基硫作為警示劑，使得瓦斯外洩即有顯著臭味，民眾易於察覺及時採行應變措施。基此，一氧化碳中毒與瓦斯外洩之發生原因及災例迥異，防範一氧化碳中毒攸關人民生命財產與健康，然部分媒體仍會將「一氧化碳中毒」錯誤報導為「瓦斯中毒」。

(四)目前天然氣雖已納入公用事業之體系，並朝向競爭體系之發展，然而

供應家庭及營業場所使用之液化石油氣，經濟部（能源局）雖依「石油管理法」規範液化石油氣上游之煉製、輸入、加氣站，內政部（消防署）亦依「消防法」管理液化石油氣中下游之分裝、零售作為，但針對防範燃氣瓦斯造成一氧化碳中毒之安全管理，行政院卻未健全管理燃氣瓦斯之法令，造成燃氣瓦斯之營運管理及安全管理時所衍生之問題。再查行政院災害防救委員會於 97 年 10 月 30 日函頒「防範一氧化碳中毒策進方案」，雖明定各權責機關之實施項目，惟據統計資料顯示，98 年 12 月 17 日至 99 年 3 月 15 日間因熱水器瓦斯燃燒不完全，共發生 20 人一氧化碳中毒之死亡災例，顯見防範一氧化碳中毒之宣導成效有限，亟待檢討改進，另行政院對於攸關人民生命財產安全之保護，允應儘速推動強制性之規範，以落實法制規範。

二、經濟部能源局辦理降低民眾使用天然氣不當之監督權責不明，且消極防範一氧化碳中毒發生之因應措施，核有未當。

(一)按石油管理法第 2 條第 1 項第 4 款、第 36 條第 1 項第 5 款分別規定：「石油製品：指石油經蒸餾、精煉或摻配所得，或經中央主管機關指定之碳氫化合物為原料所生產，以能源為主要用途之製品，包括汽油、柴油、煤油、輕油、液化石油氣、航空燃油及燃料油。」「石油基金之用途包括：油氣（含液化石油氣）安全與合理有效利用、節約

油氣技術與方法之發展及推廣。」石油管理法係為維護石油市場之產銷秩序，並規範液化石油氣之安全與合理有效利用，且主管機關在中央為經濟部，在地方為各直轄市政府或縣（市）政府。

(二)依據行政院災害防救委員會 97 年 10 月 30 日函頒「防範一氧化碳中毒策進方案」，係為降低一氧化碳中毒事故發生機率基於各機關應本著政府一體之原則，分工合作之精神，全面推動防範一氧化碳中毒各項措施，督促各相關機關之策進防範作為，其中「使用天然氣之一氧化碳中毒防範措施」之實施項目「主辦機關經濟部（能源局），執行機關為直轄市、縣（市）政府、各瓦斯公司。」包括：透過媒體宣導民眾注意天然氣熱水器及爐具使用安全、協調與督導天然氣公司執行防範一氧化碳中毒宣導與輔導協助用戶執行改善作業。該會復以 98 年 2 月 13 日災防整字第 0989970012 號函請經濟部（能源局）比照內政部訂定「防範一氧化碳中毒執行計畫」專案，補助用戶改善居家燃氣熱水器安裝不當，或另以修法等更為積極有效的方式，杜絕民眾居家一氧化碳中毒之環境。經濟部能源局雖於 98 年 4 月 14 日提報中央災害防救會報第 11 次會議報告，「降低民眾使用天然氣不當致產生一氧化碳中毒事件因應對策案」，經主席行政院院長兼召集人劉兆玄裁示：「本案內政部 98 年度已編列預算 2,000 萬元，預估可協助 6,666 戶

一氧化碳中毒潛勢居所辦理改善，其餘仍需補助改善之潛勢居所，請邱副院長邀集相關單位研議經費分攤相關事宜。」惟至今仍無下文。

(三)又據行政院災害防救委員會統計資料顯示，95 年至 98 年使用天然氣之發生一氧化碳中毒案例有 52 人次死亡，占災例死亡人數之八成，又天然氣用戶多數位於都會密集區，尤其普及率較高之北部，住戶使用空間有限，往往將安裝熱水器之陽台加裝窗戶，致使用天然氣造成一氧化碳中毒之案例較多。詢據經濟部能源局查復：「一氧化碳中毒係起因於通風不良，雖與燃料（天然氣、液化石油氣）本身性質並無直接相關。各天然氣瓦斯公司防範一氧化碳中毒作為，目前用戶檢查並無法源依據，針對執行上尚有改善必要之公司，要求其改善；成效良好者則予以口頭嘉勉。為加強執行成效，業於天然氣事業法草案第 48 條明訂，公用天然氣事業應定期檢查家庭、商業及服務業用戶之管線，並記載其結果…用戶拒絕接受前項檢查，公用天然氣事業於認定有供氣安全之虞時，得報經直轄市、縣（市）主管機關同意，會同相關機關人員進行強制檢查。…協調與督導天然氣事業進行用戶設備安全檢查，97 年 11 月至 98 年 1 月共檢查 276,191 戶，檢查不合格用戶共計 7,293 戶輔導協助改善。」惟查經濟部能源局督導 25 家公用天然氣公司於執行用戶管線設備檢查，主要係避免管線漏損、減少

工安風險，在考量用戶服務下，僅要求瓦斯公司針對熱水器通風狀況一併檢查，然目前各天然氣公司執行抄表業務，係將表單貼於大樓或住戶樓下，大部分由民眾自行填寫，並無實際執行抄表、收費或檢查其瓦斯裝置，造成爐具安裝位置之檢查及通風情形改善之成效並不明確，亦無法查證設備安全檢查之實際戶數；另該局雖於 97 年 12 月印製天然氣宣導刊物 5 千份予天然氣用戶，及天然氣宣導漫畫 8 千份予中小學生，其宣導數量與實際天然氣用戶及學生數不成比例，顯見宣導效果有限，且有照本宣科、虛應故事之缺失。

(四)綜上，經濟部能源局辦理降低民眾使用天然氣不當之監督權責不明，且消極防範一氧化碳中毒發生之因應措施，核有未當；該局允應比照內政部消防署編列預算，以辦理補助遷移或更換燃氣熱水器，且應儘速推動天然氣事業法草案第 48 條之立法程序，以澈底減少使用天然氣造成一氧化碳中毒之案例發生。

三、內政部營建署辦理防範一氧化碳中毒策進作為，不僅函轉內政部或內政部消防署之公文流於形式，而且無法具體減少陽台違建造成通風不良之案例，洵有失當。

(一)依據「建築技術規則建築設計施工編」第 1 條第 1 項第 20 款規定：「露台及陽台：直上方無任何頂遮蓋物之平台稱為露台，直上方有遮蓋物者稱為陽台。」本案綜整發生居家一氧化碳中毒事故之主要原因

，係燃氣熱水器裝設不當，或因陽台違建造成通風不良所致。有關陽台違建之防範機制，詢據內政部營建署查復略以：「按社會發展及環境因素，為減少噪音、隔絕砂塵，防止陽台晾曬衣服遭風吹落，大風雨之侵滲或冬季寒風等，國人習慣於其住家陽台加窗，是否為違建或有其他違規行為，涉及其是否當居室使用、有無將原有牆壁外推或其他妨礙防火避難功能等事實之認定。…對於陽台加窗者，應輔導其使用屋內式熱水器。」

(二)內政部營建署為防範熱水器瓦斯燃燒不完全導致中毒，依據「防範一氧化碳中毒策進作為」分別辦理項目包括：「1、函送防範一氧化碳中毒居家防災安全診斷表，供各地方政府分送公寓大廈管理委員會，辦理住戶自主診斷，以維護居家安全。函請各直轄市、縣市政府協調轄區建築師事務所、工程顧問公司、營造業、室內設計公司等機構相關公會轉知所屬會員，特別注意建築物供居室使用場所之通風設計及施工過程。請內政部中部辦公室督導各直轄市、縣（市）市政府對轄區搭蓋陽台違建情事之查察取締工作。」

(三)惟查內政部營建署於 95 年 3 月 24 日函送居家安全診斷宣傳表 980 份予地方政府，再分送已報備之公寓大廈管理委員會辦理住戶自主診斷；於 97 年 3 月 24 日函請地方政府加強防範一氧化碳中毒安全宣導；於 97 年 11 月 6 日檢送「防範一氧

化碳中毒策進方案」函請地方政府依上揭方案辦理建築物通風安全管理，及請內政部中部辦公室督導地方政府確實依法查處轄區搭蓋陽台違建；於 98 年 1 月 23 日檢送宣導海報予地方政府都市發展局或工務局，供宣傳並分送已報備之公寓大廈管理委員會；復於 99 年 1 月 7 日函請地方政府持續加強辦理建築物通風安全管理之相關事項。

(四)綜上，內政部營建署並未積極研擬避免封閉陽台設置舊型熱水器之可行方案，亦未規範燃氣熱水器裝置於通風良好之處，該署辦理防範一氧化碳中毒策進作為，不僅函轉內政部或內政部消防署之公文流於形式，而且無法具體減少陽台違建造成通風不良之案例，洵有未當。

四、內政部暨所屬消防署執行防範一氧化碳中毒策進方案，辦理安全宣導、問卷及後續訪視與改善之作為，尚屬明確允當，惟未建立一氧化碳警報器設置之相關規定及國家標準，且對於舊型熱水器並無強制遷移或加裝排氣管之規範，亦未建立瓦斯使用安全之檢查機制，亟待檢討改進。

(一)按消防法第 15-1 條第 1 項及第 4 項規定略以：「使用燃氣之熱水器及配管之承裝業，應向直轄市、縣（市）政府申請營業登記後，始得營業。並自 95 年 2 月 1 日起使用燃氣熱水器之安裝，非經僱用領有合格證照者，不得為之。…熱水器應裝設於建築物外牆，或裝設於有開口且與戶外空氣流通之位置；其無法符合者，應裝設熱水器排氣管

將廢氣排至戶外。」同法第 42-1 條規定略以：「未僱用領有合格證照者從事熱水器及配管之安裝，或違反熱水器及配管安裝標準從事安裝工作者，處負責人及行為人新台幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰，並得命其限期改善，屆期未改善者，得連續處罰或逕予停業處分。」係明文規定燃氣熱水器應由合格承裝業者安裝，並定有罰則加以約束。

(二)內政部於 97 年 10 月 29 日、98 年 12 月 21 日分別訂定「防範一氧化碳中毒執行計畫」，針對居家燃氣熱水器安裝不當者，補助其遷移或更換燃氣熱水器改善，最高補助金額為 3,000 元，每戶不得補助超過 1 次，並以居家有行動不便者、中低收入戶優先補助，以防止一氧化碳中毒事故發生，內政部消防署至 99 年 4 月 30 日為止，共計補助 9,326 戶改善，尚屬允當。內政部消防署 98 年 5 月 11 日訂頒「國中生居家一氧化碳防範調查後續為民服務訪視及改善計畫」，係為辦理國中生居家使用燃氣熱水器一氧化碳防範宣導暨調查問卷之後續作業，經各縣市消防局共計回收 687,530 張，填具家中有一氧化碳中毒潛勢共計 34,668 張，其中一氧化碳中毒潛勢無需補助自行改善者計 20,240 張，一氧化碳中毒潛勢需補助改善者，計 14,428 張。14,428 戶問卷填具一氧化碳中毒潛勢需補助改善者，3,626 戶願意接受消防局立即派員前往訪視，業列為第 1 階段訪視目標者，並經各縣市消防局派員前往

訪視確認，需補助改善者計有 1,186 戶，自行改善而無中毒之虞者計有 1,024 戶，拒絕或無需接受訪視、無需補助計有 1,416 戶。內政部消防署為求審慎，亦針對問卷其餘填具家中具一氧化碳中毒潛勢 31,042 戶，列為各縣市消防局第 2 階段訪視目標，訪視結果 4,569 戶已自行改善，680 戶需要補助改善，25,793 戶拒絕、無需接受訪視或補助，尚稱明確。內政部復於 99 年 1 月 13 日函頒「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」，其中要求各直轄市、縣市政府消防局於轄區發生一氧化碳中毒災情時，將災例報告單及現場平面圖等資料傳送內政部消防署彙整。又消防法第 15-1 條修正公布後，燃氣熱水器應由合格承裝業安裝，本院 99 年 5 月 31 日詢據內政部消防署查復：「消防法第 15-1 條文規定，自 95 年 2 月 1 日起強制燃氣熱水器及管線須由領有合格證照者裝設後，新設熱水器者沒有發生一氧化碳中毒之案例。」經核，內政部暨所屬消防署執行防範一氧化碳中毒策進方案，辦理安全宣導、問卷及後續訪視與改善之作為，亦屬明確允當。

(三)行政院災害防救委員會於 97 年 10 月 23 日召開「防範一氧化碳中毒策進作為」研商會議，決議請內政部儘速研訂一氧化碳警報器認可基準，內政部雖於 97 年 12 月 26 日函頒發布「一氧化碳警報器及瓦斯漏氣警報器認可基準」，惟仍需俟完成委託專業機構及受委託專業機

構試驗空間、儀器及設備與人員訓練等配套措施後，方能順利推動而另定生效日期，又對於裝設瓦斯遮斷器是否足以防範一氧化碳中毒，仍持保留態度，造成國內目前並無一氧化碳警報器設置之相關規定及國家標準。且內政部消防署防範居家一氧化碳中毒之主要對策，係辦理「一氧化碳中毒潛勢場所」遷移或更換燃氣熱水器，惟其近年編列經費，亦不符合國中生居家回收一氧化碳中毒潛勢需補助改善戶數之需求；另 95 年 2 月 1 日之前已安裝且不符安全規範之舊型熱水器，並無強制遷移或加裝排氣管之規範，亦未建立瓦斯使用安全之檢查機制，亟待檢討改進。

綜上論結，行政院未健全管理燃氣瓦斯（含天然氣及液化石油氣）之法令，且行政院災害防救委員會推動「防範一氧化碳中毒策進方案」之成效有限；經濟部能源局辦理降低民眾使用天然氣不當之監督權責不明且消極因應；內政部營建署未具體防範陽台違建致通風不良案例，又消防署對於舊型熱水器並無強制遷移或加裝排氣管之規範且無檢查機制，影響人民生命財產之安全，均有疏失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

十二、本院財政及經濟、教育及文化委員會為行政院勞工委員會就勞動派遣定義未善盡宣導責任，且遲至 98 年始首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，放任業者長

期違反勞動相關法令，核有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日
發文字號：(99)院台財字第 0992200466 號

主旨：公告糾正行政院勞工委員會就勞動派遣定義未善盡宣導責任，且遲至 98 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，放任業者長期違反勞動相關法令，核有違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 26 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院勞工委員會。

貳、案由：行政院勞工委員會就勞動派遣定義未善盡宣導責任，且遲至 98 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，放

任業者長期違反勞動相關法令，核有違失，爰依法提案糾正。

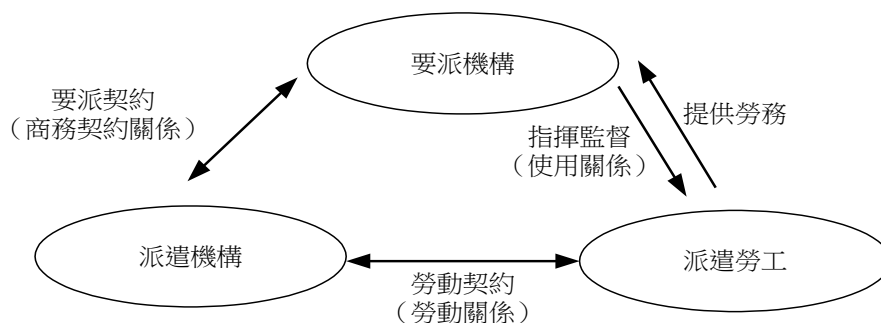
參、事實與理由：

一、勞動派遣定義不明，勞委會未善盡宣導責任，洵有疏失：

(一)有關勞動派遣之定義，勞委會「派遣勞工權益參考手冊」敘明：提供派遣勞工者與使用派遣勞工者簽訂提供與使用派遣勞工之商務契約，而派遣勞工在與派遣機構維持勞動契約前提下，被派遣至要派機構之工作場所，並在要派機構之指揮監督下提供勞務。所以勞動派遣具有以下特色：

1. 是一種涉及三方當事人的勞動關係。
2. 派遣勞工與派遣機構間為勞動契約關係。
3. 派遣機構與要派機構間為商務契約關係。
4. 要派機構與派遣勞工間雖無勞動契約關係，但派遣勞工係在要派機構之指揮監督下提供勞務。

茲將派遣機構、要派機構與派遣勞工間之關係圖示如下：



另該會以 98 年 10 月 2 日勞資二字第 0980126335 號函發布「勞動派遣權益指導原則」，並將勞動派遣定義為：指派自己僱用之勞工，接受他人指揮監督管理，為該他人提供勞務。

(二)人事行政局為調查行政院所屬各主管機關運用派遣勞工人數，以 99 年 2 月 8 日局力字第 0990060844 號書函請各行政機關人事單位依表填復，並於表格備註：

「名詞定義：（自行政院勞工委員會所擬勞動基準法部分條文修正草案摘錄）

- 1.勞動派遣：謂派遣事業單位指派所僱用之勞工，接受要派單位指揮監督管理，為該要派單位提供勞務。
- 2.派遣事業單位：謂從事勞動派遣之事業單位。
- 3.要派單位：謂依據要派契約，實際指揮監督管理派遣勞工從事工作者。
- 4.派遣勞工：謂受派遣事業單位僱用，並向要派單位提供勞務者。
- 5.要派契約：謂派遣事業單位與要派單位就勞動派遣事項所訂立之契約。」

然依該局彙整之「行政院所屬各主管機關運用派遣勞工人數統計表」觀之，41 個行政機關所屬之事業機構中，有 37 個欄位之派遣勞工人數為 0 或未填列，導致統計人數合計僅為 15,514 人，顯與事實有所差距。

(三)有關勞動派遣之定義，除載於勞委

會「派遣勞工權益參考手冊」及「勞動派遣權益指導原則」外，因目前勞動基準法增列勞動派遣專章尚在修正階段，故尚無法令依據。行政院所屬各主管機關運用派遣勞工之人數統計結果與事實存有落差，各受調查之人事單位是否確實知悉派遣勞工之定義而提供正確之數據？若行政機關未能清楚了解何謂派遣，則媒體、私人機構及社會大眾等是否亦有相同情形？且媒體負有宣導之功能，若媒體不明瞭派遣之定義，是否易將政府機關所有外包之情形（含承攬）均歸類為派遣，使民眾誤認政府機關大量使用派遣員工，進而不當影響社會觀感？勞委會未善盡宣導責任，洵有疏失。

二、我國勞動派遣之工作型態存在多年，屢經民眾陳情勞動條件不符規定，大眾傳播媒體復廣為報導有違反勞動法令情事，勞委會卻遲至 98 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，核有怠失：

(一)按勞動檢查法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會……。」第 6 條第 1 項復規定：「中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前 6 個月公告並宣導勞動檢查方針，其內容為：一、優先受檢查事業單位之選擇原則。二、監督檢查重點。三、檢查及處理原則。四、其他必要事項。」查勞委會所發布之各年度勞動檢查方針皆訂有經陳情、申訴、檢舉安全衛生

、勞動條件、就業服務及其他不符勞動法令規定或經大眾傳播媒體廣為報導之事業單位為優先受檢事業單位之選擇原則。近年來，派遣事業單位屢經民眾陳情勞動條件不符規定，大眾傳播媒體復廣為報導有違反勞動法令情事，惟勞委會遲至 98 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，未依其所發布之各年度勞動檢查方針確實進行勞動檢查，核有怠失。

(二)依據行政院主計處 95 年工商及服務業普查總報告，礦業及土石採取業共有 497 家，其中有使用派遣人力之業者僅有 4 家，但該 4 家平均每月使用派遣勞工人數達 248 人，以平均每月使用派遣人力占僱用員工之比率觀之，該行業為 5.11%，比率最高。該業者有無遵守勞動相關法令規定？是否有剝削派遣員工之情事？勞委會宜予追蹤，併予敘明。

三、勞委會未落實執行其所發布公告及函釋，放任業者長期違反勞動相關法令，未善盡主管機關之責：

(一)查勞委會 86 年 10 月 30 日(86)台勞動一字第 047494 號公告：指定左列各業及工作者自中華民國 87 年 4 月 1 日起適用勞動基準法。(一)……(八)其他工商服務業。又中華民國行業標準分類(民國 85 年 12 月 31 日第 6 次修訂版)規定，其他工商服務業項下人力供應業係指凡從事職業介紹或人力仲介、派遣、接受委託招募員工之行業均屬之。該會另以 98 年 4 月 14 日勞資 2

字第 0980125424 號函釋重申：派遣勞工為人力派遣公司所僱用之勞工，其權益應符合勞動基準法等相關規範；凡以人力派遣為主要經濟活動者係屬人力供應業，自 87 年 4 月 1 日起適用勞動基準法。

(二)98 年間，勞委會首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，就全國經營派遣業務之企業共計 1,411 家中，抽查 88 家。經檢查結果，違反勞動基準法、勞工保險條例或就業保險法之家數共 76 家，佔抽查家數之比例高達 86.4%，換言之，合法業者僅 12 家，佔抽查家數之比例僅 13.6%。違法事項較多者包括濫用定期契約(勞動基準法第 9 條第 1 項)、未依法核給加班費(勞動基準法第 24 條)、未訂定工作規則(勞動基準法第 70 條)、未舉辦勞資會議(勞動基準法第 83 條)、未於到職日參加勞工保險或就業保險(勞工保險條例第 11 條、同條例第 6 條第 3 項)、勞保投保薪資低報(勞工保險條例第 14 條第 1 項)等，罰鍰金額共計 964,666 元。

(三)依行政院主計處統計，98 年 5 月臨時性或人力派遣工作者人數 51 萬 7 千人，佔全體就業者比率為 5.04%；從事臨時性或人力派遣工作者以 15 至 24 歲、國中以下程度、生產操作人員佔多數，屬於較弱勢之就業者。勞動派遣之工作型態存在我國至少 10 餘年，由本次勞動派遣勞工權益專案檢查之結果觀之，絕大部分之派遣業者皆未確實依勞動法令辦理，使弱勢之就業者遭受剝

削，更加弱勢。勞委會未落實執行其所發布公告及函釋，放任業者長期違反勞動相關法令，未善盡主管機關之責。

經核，行政院勞工委員會就勞動派遣定義未善盡宣導責任，且遲至 98 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，放任業者長期違反勞動相關法令，核有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭行政院勞工委員會確實檢討改善見復。

十三、本院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化、交通及採購、司法及獄政委員會為國內偽、劣、禁藥嚴重充斥，影響國人健康，行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會未盡監督、管理之責，均有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 99 年 7 月 9 日

發文字號：(99)院台財字第 0992200470 號

主旨：公告糾正國內偽、劣、禁藥嚴重充斥，影響國人健康，行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會未盡監督、管理之責；對媒體廣告、地下電臺等流通管道、來源查緝卻長期怠未依法令切實執行，致生諸多缺失，核有違失案。

依據：依 99 年 7 月 7 日本院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化、交通及採購、司法及獄政委員會第 4 屆第

1 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會。

貳、案由：國內偽、劣、禁藥嚴重猖獗，戕害國人身心及斲傷國家形象至鉅，與已開發國家水準相較，洵有顯著落差，行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會分別負有監督、管理、查處及其媒體廣告、地下電臺等流通管道、來源查緝之責，卻長期怠未依法令切實執行，致生諸多疏漏、不足及缺失，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣自吳豐山委員、尹祚芊委員、錢林慧君委員深感國內偽、劣、禁藥（下稱不法藥物）猖獗，除對國民健康造成極大傷害及肇生社會成本龐大支出之外，尤斲傷政府形象及國家藥政管理品質甚鉅，決定基於國家賦予之神聖使命與職責，對此攸關國民健康及國家形象並與國人切身有關之議題詳加探究，除究明相關主管機關是否善盡管理及查處職責外，並據此督促其興利除弊，切實研謀改善之道，乃共組專案小組調查，於 98 年 7 月 31 日立案陳經本院王建煊院長批註：「重要案」，並經本專案小組將案件性質勾選為「特殊重大案件」。案經本院函詢行政院衛生署（下稱衛生署）、地方衛生主管機關、法務部及行政院國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）等相關主管機關，並分別履勘、訪查

社團法人臺灣打擊不法藥物行動聯盟（下稱臺灣打擊不法藥物行動聯盟）、衛生署中醫藥委員會、財團法人藥害救濟基金會及財團法人醫藥品查驗中心等相關單位。嗣相繼邀請專家、學者及家屬疑遭偽藥戕害致死之社會人士到院諮詢，並分別責請衛生署、法務部、司法院刑事廳、通傳會等相關業務主管人員到院簡報說明及接受委員詢問。本院復以電話突擊測試衛生主管機關不法藥物檢舉專線之運作及相關業務主管人員就該署委外計畫成立不法藥物通報中心之熟悉情形。本院再針對前揭調查發現疑點迭次函詢、電話洽詢衛生署補充說明，並蒐集研析主管機關出國報告、研究報告、統計資料、相關文獻研究成果之深入調查發現，國內不法藥物相關查處、管理制度及其媒體廣告、地下電臺等流通管道、來源之查緝機制及組織、人力均有闕漏、不足及缺失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

甲、國內不法藥物嚴重氾濫，戕害國人身心甚鉅，行政院暨所屬衛生署等相關部會皆難辭其咎：

按世界人權宣言（The Universal Declaration of Human Rights）、世界衛生組織（World Health Organization，下稱 WHO）憲章（Constitution of the WHO）及經濟、社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）皆宣示：健康乃人權之必要元素，人人有權享受維持他本人及家屬健康與福利所需之生活水準，任何締約國均不應阻礙他方健康權利。該公約第 12 條並明定：「本公約締約國確認人人有權享受

可能達到最高標準之身體與精神健康。」次按 WHO 對健康的闡釋，係身體、精神與社會的全部美滿狀態，不僅是免於疾病或殘弱而已。復按國家為增進國民健康，應重視健康人權及社會福利工作，憲法第 157 條及憲法增修條文第 10 條規定足資參照。是我國政府機關允應竭盡所能確保國人免於遭受不法藥物戕害之恐懼，從而享有最高標準之身體與精神健康。惟查國內不法藥物猖獗情形嚴重，戕害國人身心至鉅，除與已開發國家水準顯有落差，相關調查統計機制亦亟待完備。茲分述如下：

一、國內不法藥物猖獗情形嚴重，其市占率經衛生署委外調查發現保守估計約達 6~42%，與已開發國家低於 1% 之水準相較，顯有嚴重落差：

依據 WHO 推估，已開發國家之不法藥物流通率（或稱市占率）低於 1%，惟經本院卷查衛生署委外研究報告、統計資料及相關文獻分別載明略以：98 年「市售不法藥物品質與安全性之分析調查」研究報告第 70 頁：「曾遇過來路不明業者推銷藥品的藥師比率占 42%……。」、第 74 頁：「……參訪 40 家社區藥局後，有 7 家社區藥局曾經在不知情的情況下，購進藥品屬偽藥之比率占 17.5%。」、同年「偽禁藥市場占有率研究計畫」研究報告第 23 至 25 頁：「目前輝瑞藥廠及亞培藥廠……進行該等藥物之偽藥市占率調查……98 年第 1 季抽驗發現市場偽藥市占率約 12%」、「任何種類的藥品都可能曾經被偽造，從昂貴藥品，例如減肥、勃起障礙……等改善生活品質相關藥品及抗癌藥、抗

生素、高血壓或降血脂藥、荷爾蒙、類固醇，甚至藥價相對便宜的學名藥……。」、56 頁：「國內針對民眾送驗藥品檢測屬偽藥比率為 12.5%」、第 63 頁：「……超過 7 成之藥局透過物流商或盤商進貨，若藥師不明瞭供應商之藥品真正來源，便可能購進偽藥而不自知」、第 73 頁：「藥師疑似購入偽藥之經驗為 5.5%」、附件一：「同年偽禁藥市場占有率研究計畫座談會議紀錄：大統貿易有限公司：臺灣代理商初估偽藥流通率約 12.5%……輝瑞藥廠：估算其偽藥市占率約 20%……。」、97 年「市售不法藥物品質與安全性之分析調查」研究報告第 2 頁：「……初估國內偽、禁藥流通率亦約 10~30%……。」、第 48 頁：「藥師購入偽藥之經驗約近 10%。」、第 55 頁：「約有 6% 之民眾有購入偽藥之經驗，以南區之比率較高，約達 10%……。」、96 年「市售不法藥物品質與安全性之分析調查」研究報告之摘要、第 2 頁載明：「臺灣每年偽藥市值約占所有藥品市場之 10%，嚴重影響國人健康……。」足證國內不法藥物市占率保守估計約平均分布於 6~42%，與已開發國家應有之低於 1% 水準，顯有嚴重落差，不啻為自詡邁入已開發國家之林的我國政府當頭棒喝。復觀諸衛生署委外研究報告自承：「地下電臺所販售之不明成分中草藥，以及使用網路購買國外藥品之民眾，占總藥品銷售市場比率不易取得，研究亦發現國內民眾如自該等管道購得未取得藥證許可……不屬於衛生署公布

之常見偽藥，近紅外線光譜儀亦無法建立原始圖譜進而檢驗其真偽……這些藥品皆不屬於本次研究範圍……。」等語，以及就國內電視、電臺、網路及平面媒體之不法藥物或誇稱療效等產品廣告早已屢見（聞）不鮮，每日皆觸目（耳）可及，廣告節目化甚有愈趨頻繁之趨勢，如再加計坊間攤商、夜市、黑心藥鏢客、流動藥局、直銷及日益普及之網際網路等銷售管道，以充斥市面形容不法藥物猖獗情形殊有未足，益見該署委外研究對國內偽、劣、禁藥之市占率容有低估之虞，此證諸 WHO 成立國際打擊不法藥物行動聯盟之書面資料登載：「各國估算偽藥普及率之能力有待提升」等語甚明，行政院暨所屬衛生署等相關主管機關洵難辭其咎。

二、不法藥物暴利驚人，戕害國人健康及財產甚鉅，已成 21 世紀新興犯罪，為全球關注之棘手問題，政府卻遲未重視，迄未見改善良方：據臺灣打擊不法藥物行動聯盟於本院履勘簡報標題直言：「偽藥比 Heroin（海洛因）更好賺」及衛生署相關報告、文件分別載明略以，市售不法藥物品質與安全性之分析調查計畫公開徵求企劃案說明書：「……偽藥在市面上的流通已是全球性問題，販售偽藥的利潤更比銷售真藥高出 2 至 3 倍以上……。」、98 年偽禁藥市場占有率研究計畫研究報告：「目前為止發現的偽藥大多沒有預期藥效，且產生非預期的副作用，對民眾健康造成危害，增加患者的痛苦及醫療服務的負擔……。」、「偽藥是一項非常嚴

重的公共衛生挑戰，不論是世界任何角落的任何人，都可能會拿到包裝看起來是對的、錠劑或膠囊看起來是對的，但是卻沒有含有正確活性成分的藥品，在更嚴重的情況下，藥品內可能還含有毒性物質……。」、衛生署 96 年市售不法藥物品質與安全性之分析調查研究報告第 2 頁：「依據 WHO 推估……以全球每年 3,000 億美元之藥品市場估計，每年偽藥市值高達 300 億美元……。」、「……WHO 亦預測，偽藥的銷售金額將從 94 年的 390 億美元成長至 2010 年的 750 億美元，成長幅度高達 92%……。」、「……目前為止發現的偽藥幾乎都沒有藥效，且大多具有危險性，對公共衛生造成危害，增加患者的痛苦和醫療服務的負擔……。」、「偽藥數量的成長已是全球性問題，而偽藥氾濫的程度也嚴重威脅國民健康……。」、衛生署 95 年派員赴巴西出席第 66 屆世界藥學會之出國報告：「……偽藥問題已被視為 21 世紀的新興犯罪，據估計目前全球販賣偽藥 1 年的市值達 500 億美元……。」、「偽藥為國際上重視的問題……。」、衛生署 94 年派員赴埃及開羅出席第 65 屆世界藥學會之出國報告：「偽藥危害民眾健康甚深，亦對藥品市場有重大破壞……。」、「國際間偽藥氾濫，已嚴重影響各國人民的健康……偽藥氾濫問題業已引起歐美先進國家的極大重視。因偽藥已成為國際間的重大衛生問題，故世界藥學會及 WHO 亦致力改善這類問題……。」顯見不法藥物除缺乏療效，大部分甚

具危險性，戕害民眾健康及財產甚鉅，不肖業者覬覦其每年全球市值高達 500 億美元之龐大暴利，紛紛鋌而走險，已成全球關注之棘手問題，亟待國內各界正視。尤以偽藥問題已高居國內民眾票選臺灣十大優先環境議題之第 2 位以觀，相關主管機關尤應感同深受，急民之所需，然卻遲未見立竿見影之改善良方，核有欠當。

三、衛生署主政國內藥物管理業務多年，卻消極怠慢，明知國內不法藥物嚴重氾濫，竟遲至 96 年起始委外調查統計不法藥物流通情形：

按 72 年 2 月 8 日發布之衛生署辦事細則第 9 條即已明定：「……藥政處（註 1）分設五科，各科掌理事項如下：第一科：……（八）關於不法藥物資料之蒐集、整理、統計、分析及詢問事項……。」是衛生署自應對國內不法藥物相關資料善盡蒐集、整理、統計、分析之責，尤以前開細則自 72 年發布迄今已長達近 28 年時間，該署對於不法藥物市占率，早應有不定期或定期之統計、分析數據，而能瞭然於胸，合先敘明。惟查，衛生署遲至前開細則發布近 24 年，迨 96 年間始委託臺灣打擊不法藥物行動聯盟調查統計國內不法藥物流通情形，此觀該聯盟研究報告載明：「之前有關臺灣偽藥市占率的數據，多是以 WHO 推估開發中國家之偽藥市占率大約為 10~30% 為依據，估算臺灣藥品市場……。」、「國外進行偽藥市占率調查時，會先就某類常見偽藥之品項長期抽樣分析，但國內進行此調查僅從今年開始……。」、「雖然今年檢測之

結果……這僅是國內的第 1 次，希望未來可由衛生主管機關主導……。」甚明，核有消極怠慢之疏失。

乙、衛生署成立並召開查緝不法藥物之跨部會任務編組暨專案會報流於形式，協助成立之「臺灣打擊不法藥物行動聯盟」行事牛步，相關查緝法令復未能妥為修正或廢止，洵有怠失：

按藥事法第 71 條、第 72 條、第 73 條、第 77 條、第 78 條、第 79 條、第 80 條規定：「衛生主管機關得派員檢查藥物製造業者，販賣業者之處所設施及有關業務，並得出具單據抽驗其藥物，業者不得無故拒絕……。」、「衛生主管機關得派員檢查醫療機構或藥局之有關業務，並得出具單據抽驗其藥物……。」、「直轄市、縣（市）衛生主管機關應每年定期辦理藥商及藥局普查……。」、「直轄市或縣（市）衛生主管機關對於涉嫌之偽藥、劣藥、禁藥或不良醫療器材，就偽藥、禁藥部分，應先行就地封存，並抽取樣品予以檢驗……。」、「經稽查或檢驗為偽藥、劣藥、禁藥及不良醫療器材，除依本法有關規定處理外，並應為左列處分：……二、販賣或意圖販賣而陳列偽藥、禁藥者，由直轄市或縣（市）衛生主管機關，登報公告其商號、地址、負責人姓名……再次違反者，得停止其營業。三、製造、輸入、販賣或意圖販賣而陳列劣藥、不良醫療器材者，由直轄市或縣（市）衛生主管機關，登報公告其商號……其情節重大或再次違反者，得廢止其各該許可證及停止其營業……。」、「查獲之偽藥或禁藥，沒入銷燬之……。」次按行政院於 91 年 2 月 6 日以(91)院授人考

字第 0910200106 號函發布之行政團隊公約載明：「……。一、主動發掘問題，誠實面對問題、積極解決問題。二、以民眾為尊，從人民的角度出發……。五、……將寶貴的資源用在刀口上，用最少的錢、最少的人，做最多的事。六、積極提升施政品質，凡事務必有計畫，有步驟，並講究落實方法和技巧，戒除敷衍馬虎的施政心態……。」是衛生署既深悉國內不法藥物氾濫問題嚴重，自應面對問題，尋求解決之道，況藥事法早已賦予各級衛生主管機關前開各項職權，該署尤應積極督促該等機關落實前開檢查、抽驗、普查、登報、公告及廢止等各項查緝及處分方法、技巧，並整合各種查緝資源，以最少的經費及人力積極解決不法藥物氾濫問題，合先述明。惟查，國內不法藥物查緝能力明顯不足，此觀該署委外研究報告載明：「……藥師及民眾認為發生偽藥事件的原因依序為：……衛生主管機關監管不力、應加強查緝……」等語甚明，相關部會任務編組並流於形式，協助成立之「臺灣打擊不法藥物行動聯盟」作為亦洵有不足，均未能發揮應有功能，相關查緝法令復未能妥為修正或廢止，洵有怠失。茲分述如下：

一、衛生署成立並召開查緝不法藥物之跨部會任務編組及專案會報，除未將媒體主管機關納入成員，亦未見追蹤管考機制，主席及機關出席人員復更替頻繁，顯有虛應故事及虎頭蛇尾：

(一)據衛生署查復，由於不法藥物之管理及查緝業務涉及諸多機關權責，有賴各機關加強通力合作，該署爰自 92 年 10 月 1 日起邀集法務部（

檢察司、高檢署、調查局)、內政部警政署、財政部關稅總局、臺灣區製藥工業同業公會暨相關公會團體等相關部會及單位召開打擊不法藥物專案會報，共同建立不法藥物之查緝流程與各機關合作模式。該會報結論略以：「本會報至少每半年召開 1 次，並得視需要召開臨時會，檢討分工執行成效及提出改進建議……。」至 97 年 10 月 14 日止計召開 10 次專案會報，此有該署檢附之會議紀錄附卷足憑。

(二)經查，關於該會報追蹤管制機制及其負責管考人員為何等節，經本院函詢後，衛生署迄未具體回應，嗣本院卷查該署檢附之佐證資料，10 次會報僅見 1 次會報後之追蹤辦理情形。次查，該會報歷次主席及相關機關出席人員如下：前藥政處(下同)余○能副處長、王○珀處長、王○紅副署長、廖○州處長、祁○鳳科長……。法務部：葉○鑫、吳○標、吳○聰、黃○媛、陳○黎。除可見該會報主席及與會機關出席人員迭有異動，凸顯相關部會對不法藥物查緝業務重視度不足，致未指派專人負責之外，欠缺追蹤管考機制之前揭專案會報，尤有虛應故事，流於形式之虞。又，該會報自 98 年起未見召開，且 97 年之會議主席淪為科長層級主持，益見相關政府機關對不法藥物查緝工作之 3 分鐘熱度，不無虎頭蛇尾之嫌。再者，媒體廣告不無為助長不法藥物猖獗之主要原因，亟待衛生主管機關與媒體主管機關建制橫向聯繫

管制機制，惟該署 10 次專案會報竟疏未邀請行政院新聞局及 95 年 2 月 22 日成立之通傳會出席，並將其加入連絡窗口，凸顯該專案會報規劃欠周並有聊備一格之虞，亟應積極檢討改進，此觀法務部查復：「衛生署於 92 年 10 月 1 日成立打擊不法藥物專案會報，應加強並落實不法藥物查緝流程，及與各查緝機關之合作關係」、「建請衛生署會同相關主關機關落實打擊不法藥物專案會報功能。」等語益資印證。

(三)案經本院立案調查後，行政院爰於 99 年 3 月間成立跨部會之「偽劣假藥聯合取締小組」，由衛生署、法務部、內政部警政署、財政部關稅總局、國家通訊傳播委員會、行政院新聞局及行政院海岸巡防署等單位共同組成，期能切實改進前開缺失，積極持續查緝不法藥物，以符合該小組成立之宗旨，併此指明。

二、衛生署協助成立之「臺灣打擊不法藥物行動聯盟」作為洵有不足，相關研究報告亦有疏誤並隨意充數，顯難以名符其實：

(一)據衛生署查復，為使全球各國共同打擊偽藥，保護全世界社會公眾健康及用藥安全，WHO 根據各成員國及相關國際組織的要求，於 2006 年 2 月間成立「國際打擊不法藥物行動聯盟 (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce, 下稱 IMPACT)」，旨在共享經驗、發現問題、尋找解決對策，以國際合作方式防杜偽藥流竄；其下設有法規與監管架構、法規執行、稽

查、防偽科技等 5 個工作小組。該署爰協助民間於 96 年 7 月間正式成立臺灣打擊不法藥物行動聯盟，期與 IMPACT 結合，以汲取國際經驗技術，並建立跨國合作管道，共同打擊不法藥物；該聯盟任務如下：「一、協助政府訂定防制不法藥物之相關策略。二、協助政府研議與推動打擊不法藥物之法規與制度……。」此有該聯盟於本院履勘簡報第 14 頁內容在卷足稽。

(二)經查，臺灣打擊不法藥物行動聯盟自 96 至 98 年連續 3 年獲衛生署補助辦理「市售不法藥物品質與安全性之分析調查計畫」之經費分別為新臺幣（下同）520 萬、400 萬及 350 萬，計 1,270 萬。其中人事費、設備費及旅運費合計 938 萬 6 千 49 元，即占 3 年總經費之 73.91%，餘 26.09% 經費倘再扣除講師鐘點費、出席費、訪視費及影印費，是否尚有餘裕得以用於研訂打擊不法策略、法規及制度，顯啟人疑竇。復卷查該聯盟歷年研究報告內容，其中紅外線光譜分析儀器操作手冊、簡介、使用說明及相關會議簡報、活動照片、問卷訪視結果，合計即占 4 分之 3 以上篇幅，且 96 年期末研究報告第 77 至 81 頁內容重複未見修正，縱覽屬該聯盟自行研究發現之創見成果幾希，除有濫予充數之嫌，亦與該聯盟成立之首要任務：「一、協助政府訂定防制不法藥物之相關策略。二、協助政府研議與推動打擊不法藥物之法規與制度……。」洵有落差，顯難與

該聯盟之名相符。次查，該聯盟既於 98 年獲衛生署補助辦理「市售不法藥物品質與安全性之分析調查計畫」，並編列 26 萬餘專家訪視費及調查訪問費辦理國內不法藥物市占率之問卷推估調查，惟該署卻於同年度補助 160 萬元予該聯盟辦理與前開計畫具同樣性質、目的之「偽禁藥市場占有率研究計畫」，核該署此舉不無招致「專為該聯盟量身打造，重覆浪擲公帑」等詬病與訾議。

(三)再查，衛生署前揭 3 年委外計畫計近 30% 總經費採購宣稱得以在「數秒至數分鐘內」快速分析之近紅外光譜分析儀及其設備零件，惟該聯盟於本院履勘實際操作時，自開機至圖譜出現卻耗時 15 分鐘以上，顯難謂快速。且該聯盟採購該儀器已 2 年餘，相關工作人員理應已熟悉相關設備及介面之操作，然該聯盟於本院履勘現場示範操作人員卻因不熟或緊張致無法立即展現成果，遑論一般藥政稽查人員，因而讓與會人員枯等數分鐘，洵與該儀器所稱「具操作簡易性優點」不符，凸顯該儀器造價之昂貴及前述未達成之優點，是否足堪該署投注 3 年計畫經費研究及推廣作為篩檢辨別不法藥物之利器，顯有疑慮。凡此前開計畫之相關缺失、疏誤、重覆編列經費等缺失及疑義，益證衛生署協助成立之臺灣打擊不法藥物行動聯盟作為洵有不足，行事牛步，除難與 WHO 相關單位接軌，此觀衛生署出國報告自承：「加強國

際合作以打擊偽藥的口號已喊很多次，但是問題仍然無法解決。」等語自明，尤無以名符其實，亟待該署積極檢討改進。

三、衛生署自藥事法公布施行迄今已逾 17 年餘，未曾檢討不法藥物查處要點等舊有法規：

按中央法規標準法第 1、21、22 條規定：「中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定。」、「法規有左列情形之一者，廢止之：……四、同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者。」、「……命令之廢止，由原發布機關為之……。」及 73 年 4 月 2 日修正發布之中央行政機關法制作業應注意事項明定：「第 1 章、法規之草擬之一、準備作業：……(四)檢討現行法規：……制(訂)定、修正或廢止一法規時，必須同時檢討其有關法規，並作必要之配合修正或廢止，以消除法規間之分歧抵觸、重複矛盾。」、「第 8 章、法規及其解釋函(令)暨要點、注意事項之整理：……(三)要點及注意事項：1、要點、注意事項有左列情事之一者，停止適用：(1)規定事項已執行完畢者。(2)法規已有規定無保留必要者……。」次據衛生署查復：「不法藥物查處要點係 71 年 4 月 29 日訂定，斯時係由前臺灣省政府衛生處統籌規劃辦理，於精省及 90 年 1 月 1 日行政程序法施行後，有關各地方衛生主管機關不法藥物稽查及取締業務悉依 82 年 2 月 5 日公布施行之藥事法、藥物製造業者檢查辦法等相關法規及該署訂定之年度

藥物食品稽查計畫重點及該署交辦之稽查事項辦理。其中不法藥物之稽查及取締，於藥事法第 8 章及第 9 章定有明文。」是衛生署制定藥事法時，自應同時檢討相關舊有法規。惟查，該署自藥事法公布施行至本院立案調查迄今已逾 17 年餘，竟未曾依上開規定檢討修正或廢止該要點，此有該署自承：「本署將依現行法規併函請各縣市衛生局表示意見後，廢止或增刪不法藥物查處要點。」等語在卷足稽，洵有怠失。

丙、國內不法藥物管理制度、通報機制及教育宣導措施均有疏漏及不足，衛生署顯有怠失：

按行政院於 96 年 1 月 17 日第 3024 次院會核定之中華民國科學技術白皮書載明：「衛生署施政總目標在於構築完備的生活安全網，落實『健康臺灣』的施政理念，並以『許給全民健康安全的人生』為共同的願景，成功地扮演著全民健康的提升者、健康人生的教育者……。」準此，衛生署理應窮盡不法藥物管理機制，戮力構築健康無虞之生活安全網，許國人健康安全永續的人生。惟查國內不法藥物管理、通報機制及教育宣導措施均顯有疏漏及不足，衛生署洵有怠失。茲分述如下：

一、衛生署迄未健全藥品履歷暨流向追蹤管制制度，不異助長不法藥物猖獗：

據衛生署出國報告及委外研究報告分別載明：「偽藥危害民眾健康甚深，亦對藥品市場有重大破壞。我國應嚴格管控藥品的流向，從藥品製造者至最終使用者間之通路，皆應該被嚴格管控」、「……若藥品運銷的過程有

充分的管控，由藥師或專責人員監督辦理，即可有效阻隔偽藥滲入醫療機構或藥局。藥師更需有積極作為，管控進藥過程，方能避免藥局成為偽藥銷售的據點……。」、「……因偽藥已成為國際間的重大衛生問題……世界藥學會（International Pharmaceutical Federation）建議，各國應嚴格管控藥品的流向……。」足見完備之藥品履歷制度係維護民眾用藥安全首要之途，乃杜絕不法藥物滲入醫療機構、藥局之有效措施，其重要精髓及制度之成敗在於藥品自製造至最終使用者之完整生命週期，皆能掌控其流向，阻絕藥品生產鏈、供應鏈及消費鏈之任何漏洞，亟待衛生署加強健全，合先陳明。惟查，國內藥品履歷制度目前僅止於無線射頻自動辨識技術（Radio Frequency Identification, 下稱 RFID）等即時辨識儀器之投資效益及普及可行性評估階段，相關配套制度及法令尚付之闕如，就美國早於 1987 年通過 Prescription Drug Marketing Act（PDMA），並於 1988 年 4 月 22 日正式生效，據以要求每個處方藥必須檢附藥品履歷，以及美國佛羅里達州自 2006 年 7 月後規定轄內進、出銷售、批發之處方藥皆必須檢附藥品履歷等情以觀，國內相關進度明顯落後，此有衛生署於 98 年 6 月間赴美考察「食品與藥物管理局」出國報告自承：「美國對打擊不法藥物機制包括建立……藥品履歷制度的建立……等……我國未來所要加強的項目包括……藥品履歷制度的建立……。」等語附卷足憑，亟待衛生署積極檢討

改善，以迎頭趕上。

二、衛生署迄未健全藥師責任通報制度及暢通民眾舉發管道，致難以即時舉發不法：

按不法藥物之查處效率，首在即時通報制度之完善，俾讓主管機關執法人員能於第一時間接獲情資後，迅即查處，此觀 WHO 成立之國際打擊不法藥物行動聯盟指出：「……患者、藥師與醫師有責任通報並協助調查可疑案例……。」等語及衛生署委外調查國內藥師認為有效防制偽藥之具體作法，加強通報系統高居第 2 位足資印證。次按藥師在社區扮演民眾健康守護者角色，乃不法藥物之防火牆，衛生主管機關自應借重渠等角色，發揮其專業功能，據此完善不法藥物通報制度。惟據衛生署 96 至 98 年研究報告指出：「……藥師在發現偽藥後……向衛生機關通報及報警者較少。」、「民眾接觸疑似偽藥後的反應依序為：把藥品丟棄占 31.3%……報警 6.3%、不予理會占 6.3%……。」足證衛生署除迄未善用藥師在民眾社區扮演的角色，亦未健全民眾向藥師諮詢暨舉發管道，肇生大部分藥師及民眾接觸不法藥物後，未能立即通報相關主管機關，致難以即時查處不法，顯難謂妥適，此觀該署出國報告自承：「……我國藥物安全監視體系，較先進國家仍屬落後……。」等語尤資佐證。復檢視藥事法第 84 條：「藥物有左列情形之一者，其製造或輸入之業者，應即通知醫療機構、藥局及藥商，並依規定期限收回市售品……：……二、經依法認定為偽藥、劣藥或禁

藥者。……製造、輸入業者收回前項各款藥物時，醫療機構及藥商應予配合。」雖已由上而下科以製造、輸入業者通報及回收之責，惟欠缺國內第一線藥師、醫療機構由下而上之通報機制，不無為前揭藥師及民眾未能即時通報之主因，亟待衛生署正視檢討，以完備雙向責任通報機制。

三、衛生署疏未督促相關業者購買來源清楚之藥物，亦未加強防偽、防弊設計及其宣導措施，致國內專業藥師辨識不法藥物尚且力有未逮，遑論一般民眾及高風險消費族群：

按藥事法第 14 條、第 15 條、第 33 條、第 49 條規定：「本法所稱藥商，係指左列各款規定之業者：一、藥品或醫療器材販賣業者。二、藥品或醫療器材製造業者。」、「本法所稱藥品販賣業者，係指左列各款規定之業者：一、經營西藥批發、零售、輸入及輸出之業者。二、經營中藥批發、零售……。」、「藥商僱用之推銷員，應由該業者向當地之直轄市、縣（市）衛生主管機關登記後，方准執行推銷工作……。」、「藥商不得買賣來源不明或無藥商許可執照者之藥品或醫療器材。」是各級衛生主管機關允應督促藥商及藥品販賣業者購買及販賣來源清楚之藥物，合先敘明。據內政部警政署刑事雙月刊指出：「臺灣地區偽藥氾濫程度連專業人士都被嚇到，曾有藥廠業務員以威而鋼、犀利士、樂威壯、諾美婷、羅氏纖、柔沛等 6 種藥品，請知名藥局藥師分辨真偽，結果一大票藥師被考倒……。」及衛生署委外研究調查結果：「社區

藥局購進之藥品係屬偽藥之比率占 17.5%。」、「藥師疑似購入偽藥之經驗約 5.5 至 10%。」、「社區藥局的購藥管道原本就較醫院多元化，包括大盤、中盤甚至小盤商……盤商部分並未取得藥廠授權或藥商許可證，因此社區藥局藥品之來源較難控管……。若衛生主管機關能及早注意或管控，或能減少此問題的發生……。」、「一向被民眾信賴的醫院，竟輕易的被偽藥集團所騙，提供可能導致患者病情控制不佳甚或導致性命危險的偽藥……。」顯見國內藥局購買藥物之來源不明占有相當比率，除與前開藥事法第 49 條規定有違之外，國內專業藥師、醫護人員辨別藥品真偽之能力尚且力有未逮，遑論一般民眾及高風險消費族群（註 2），益證衛生署疏未善盡管理及輔導之責。尤以不法藥物之偽造技術日益精進，倘國內藥廠防偽、防弊設計能力無法更勝一籌，以及相關衛生主管機關查緝能力難以與時俱進，無異肇使不法業者有機可趁。況據該署委外研究調查結果，民眾曾注意防偽標籤之比率甚低，凸顯該署及藥界防偽設計未受民眾重視，在在足證該署疏於監督，亟應積極研謀因應改善之道。

四、衛生署疏未依法充實藥物消費資訊，亦缺乏有效宣導措施，致民眾難以辨識不法藥物：

按消費者保護法第 5 條、第 6 條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」、「本法所稱

主管機關：在中央為目的事業主管機關……。」是衛生署基於藥物之消費者保護暨衛生安全管理業務等中央主管機關雙重職責，允應加強宣導與教育，致力充實藥物消費資訊，提供民眾運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。尤以國內不法藥物猖獗，該署尤應積極充實不法藥物相關辨識資訊，足讓民眾選購合法藥物，此觀「衛生署委外調查藥師認為最有效防止偽藥事件發生的措施依序為：40%認為加強藥師與民眾的教育……。」自明，先予敘明。惟據衛生署委外調查研究成果分別載明：「……約有 50% 藥師知道可利用衛生署網站查看不法藥物專區……。」、「知道可利用衛生署網站查看該署許可證字號者僅約 25%；知道偽禁藥辨識圖檔者僅占 19%……。」足見國內藥師及民眾知悉衛生署網站闢設不法藥物專區之比率甚低，凸顯該署教育宣導措施容有不足，亟應積極檢討改善。次查，衛生署雖於 97 年委外計畫分別於臺北林口長庚醫院、中國醫藥大學附設醫院藥劑部、高雄長庚紀念醫院藥劑科成立打擊不法藥物通報中心，惟經本院隨機以電話測試 6 個地方衛生主管機關相關業務主管人員結果，竟皆不知悉該等醫院設有通報中心，益見該署教育宣導不力，委外研究成效令人質疑，核有欠當。

丁、衛生署迄未與通傳會等相關主管機關針對媒體廣告、節目等助長不法藥物氾濫之惡因及其源頭，研謀有效管制及查處措施，顯有失當：

經綜析相關文獻、衛生署研究報告、統

計及新聞資料之研究發現如下：「……國內偽藥來源大部分為原料，係由中國大陸買進……。」、「經彙整海關與軍警機關處理走私藥品案件資料，95 年全年度共緝獲 114 件，其中 24 件可明確判定為中國大陸（不含港澳）生產，所占比率為 21.1%；另地方衛生單位提報之不法藥物移送統計資料，可明確判定為中國大陸生產所占比率為 29.8%……。」、「媒體賣藥廣告、節目之氾濫為助長不法藥物猖獗之最主要因素」、「偽藥來源以盤商及同行轉貨較多……。」、「關於國內偽、禁藥流通地點之問題，檢調所查獲之販售地點多以無照藥商、密醫、青草店、流動攤販、國術館、情趣商店、電臺、網路占多數……。」、「超過 50% 的偽藥事件來自網路販售……。」、「社區藥局的購藥管道原本就較醫院更多元化，包括大盤、中盤甚至小盤商……盤商部分並未取得藥廠授權或藥商許可證，因此社區藥局藥品之來源較難控管。」、「……依據學者研究，散裝藥品因無完整包裝，自然減少藥師藥品判斷藥品真偽的依據，可能因此增加購買偽藥之風險性……。」、「……有超過 7 成之藥局透過物流商或盤商進貨，若藥師不明瞭供應商之藥品真正來源，便可能購進偽藥而不自知……。」、「根據問卷統計資料分析，藥師們認為最容易買到偽藥的地點依序為：夜市、電臺及網路、遊覽車、夜店、親友推銷……。」、「不法藥物的銷售地點不僅侷限在地攤、夜市，目前已擴展至百貨公司專櫃，民眾被騙的可能性相當高……。」足見中國大陸為國內不法藥物之重要源頭，媒體廣告、網路

、電臺、夜市、親友推銷、轉讓、直銷、情趣商店、夜店、傳統藥草店、國術館，甚至合法藥局之散裝藥品及百貨專櫃皆已成為不法藥物頻以流通之管道及通路，值此兩岸民眾往來愈趨頻繁密切、媒體事業益形蓬勃發達、網路宅男、宅女漸趨流行與網購人潮日增之際，衛生署本應即早會同相關主管機關研訂管制及查處措施，以澈底防杜不法藥物之流通管道。惟查，衛生主管機關針對未經核准誇稱療效等廣告、節目刊播行為，除未依法定罰鍰最高之藥事法規定裁處外，前述大部分流通管道、地點未見該署積極會同相關主管機關研定有效防杜策略，迄尚非藥政管理機關檢查、抽驗、普查重點，肇生其等衍然成為不法藥物賴以滋生之溫床，迨本院立案調查本案後，衛生署始會同通傳會等相關主管機關自本（99）年起有所積極作為，行事不無消極怠慢，洵有欠當。茲分述如下：

一、衛生主管機關針對未經核准誇稱療效等廣告、節目刊播行為，疏未依法定罰鍰最高之藥事法規定裁處：

（一）按藥事法第 65 條、第 66 條、第 68 條、第 69 條、第 70 條規定：

「非藥商不得為藥物廣告。」、「藥商刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業者送驗核准文件……。」、「藥物廣告不得以左列方式為之：一、假借他人名義為宣傳者。二、利用書刊資料保證其效能或性能。三、藉採訪或報導為宣傳。四、以其他不正當方式為宣傳。」、「

非本法所稱之藥物，不得為醫療效能之標示或宣傳。」、「採訪、報導或宣傳，其內容暗示或影射醫療效能者，視為藥物廣告。」準此，舉凡內容暗示或影射醫療效能者，而不論究其本質為食品、化妝品或藥物，皆應視為藥物廣告，倘其刊登者非屬藥商且內容未經中央或直轄市衛生主管機關核准，自應依不法藥物廣告罪責論處，合先陳明。

（二）惟據衛生署於本院函詢及履勘時表示，疑似宣稱療效等產品廣告，經衛生主管機關細究其實體為藥品、食品及化妝品後，再依各該法令（食品衛生管理法、健康食品管理法、化粧品衛生管理條例……）查處。顯見針對內容暗示或影射醫療效能等未經核准廣告行為，該署未能督促各級地方衛生主管機關以罰則顯然較重之藥事法規定（20 至 500 萬元罰鍰）查處，而有部分擇以罰則較輕之食品衛生管理法（4 至 100 萬元罰鍰）等相關法令裁罰，除與上開藥事法規定有悖外，尤違反行政罰法第 24 條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處……。」、「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」此觀諸專家學者於本院諮詢會議之意見：「……依據美國等先進國家之藥政管理及司法實務經驗，產品只要誇、謊稱療效，無須細究其實體是否為藥品或食品，即以偽藥罪論處……。」益資佐證，核衛生主管機關此舉，無異讓國

內不肖業者鑽此漏洞，大肆藉食品之名誇稱療效而獲取暴利，核有認事用法之不當。

二、衛生署怠未與通傳會等媒體主管機關建立橫向聯繫及複核機制，致業者是否依據衛生主管機關查驗核准之藥物廣告內容、時段刊播，缺乏有效複核機制，肇生後續尚須投注大量人力及時間成本監控，行政資源嚴重倒置：

(一)按藥物廣告係利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的，乃為獲得財產而從事之經濟活動，並具商業上意見表達之性質，其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀。藥物廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範，司法院大法官釋字第 414 號解釋足資參照。次按藥事法第 66 條、第 66-1 條規定：「藥商刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業者送驗核准文件……。藥物廣告在核准登載、刊播期間不得變更原核准事項。傳播業者不得刊播未經中央或直轄市衛生主管機關核准、與核准事項不符……。」、「藥物廣告，經中央或直轄市衛生主管機關核准者，其有效期間為 1 年……。」是衛生署基於公共利益之維護，自應與通傳會等媒體主管機關建立橫向聯繫及複核機制，以確保業者依據衛生主管機關查驗核准之藥物廣告內容及時段與時間據實

刊播，先予敘明。

(二)據衛生署表示：「事實上廠商常常送一個已審過的廣告，但是播的時候是不一樣的，合格的是 30 秒，撥的時候卻是 4 分鐘……。」、「審查核准文件，皆屬書面文字，媒體在刊播時，看不太出來……。」顯見藥商經衛生主管機關查驗核准之藥物廣告，送請媒體（含電子媒體、平面媒體及網路媒體）播送或刊登時，尚乏有效複核機制，即媒體主管機關及傳播業者僅檢視其核准之書面文件，無須核對其實際刊播內容及時段與時間，洵有欠當。

(三)復據專家學者、衛生署及通傳會於本院諮詢會議之意見略以：「因食品廣告內容尚無須送審（與先進國家相同），業者則利用此漏洞，藉食品名義或批上食品之包裝外觀，大肆於媒體節目、廣告誇稱療效而獲取暴利……。」惟按藥事法規定，舉凡內容暗示或影射醫療效能者，而不論究其本質為食品、化妝品或藥品，皆應視為藥物廣告，倘其刊登者非屬藥商且內容未經中央或直轄市衛生主管機關核准，自屬不法藥物廣告無虞。易言之，內容暗示或影射醫療效能者之廣告、節目，倘非藥商所為且未經衛生主管機關核准者，傳播業者自應不准其刊播；違者，衛生主管機關尤應依法查處。凡此益證衛生署怠未與通傳會等媒體主管機關建立橫向聯繫及複核機制，迄未依大法官上開解釋精神落實公共利益之維護措施，因而未依藥事法規定切實把關藥物廣

告內容，肇生後續兩機關尚須投注大量人力及時間成本監控廣告，核有行政資源嚴重倒置之不當，亟應積極檢討改善。

(四)再查，衛生署有否與通傳會健全橫向聯繫機制乙節，據該署及該會分別於本院函詢時表示：「因媒體之主管機關係通傳會，本署查獲違規廣告，於交查地方衛生局辦理時，均副知該會，地方衛生局如作成行政處分，亦同時副知該會……。」、「查本會自 97 年 1 月至 98 年 8 月底，共移送 370 件於合法廣電事業播送之節目及廣告涉嫌違反醫藥法規案件。惟衛生主管機關未必將認定查處結果副知本會，致本會無法掌握前揭移送案件之後續查處結果。」云云，至本院履勘前，該署卻改稱：「有關通傳會移送本署之合法廣電事業播送之節目廣告，經該會表示本署逕依衛生相關法令處理即可，毋須副知該會，故本署僅交查地方衛生局辦理。」、「行政處分係地方衛生局之權責，其接獲本署交查案件，則查明是否違反衛生法令，並依違規事實處分，並副知媒體主管機關依廣電相關規定處分媒體。」足見該署針對違規廣告之查處結果有無副知通傳會乙節，於本院調查過程之意見顯欠一致，除益證尚乏標準作業程序外，益證衛生署疏未與通傳會健全橫向聯繫機制，洵有欠當。

三、行政院疏未督促國家通訊傳播委員會落實「取締非法」、「保障合法」及「輔導合法化」之電臺管理政策：

(一)據文獻指出，國內電臺賣藥類型之節目、廣告遭部分學者稱為空中藥房，其超過 50 年餘時間歷久不衰，除肇因於部分地區民眾基於對節目理念認同、醫藥、法令常識不足、有諱疾忌投醫之陋習……等因素之外，醫療資源是否平均分布，是否具可親性及可近性，不無為主要肇因。固然其已成國內部分地區收聽文化特色，並融入庶民生活，進而何種生活脈絡促使民眾向電臺買藥，如此醫療消費模式之實踐扮演何種意義，除深值各界研究關注之外，對於國內部分民眾生活重心賴以維繫之貢獻亦尚值探究。惟其節目、廣告內容如未依藥事法第 66 條經中央或直轄市衛生主管機關核准即擅自刊播，自無合法電臺及地下電臺（或稱非法電臺）之分別，皆屬違法行為，主管機關基於依法行政原則，自應一視同仁依法取締。經查，合法電臺播送節目、廣告之內容理應有相當自律及節制之道，始足以面對換照壓力及相關主管機關之監控措施，反觀地下電臺既無須繳稅，甚有設施屬違建及違反山坡地保育條例、水土保持法等違法行為，其廣告、節目內容尤不受監督管理，經營成本顯較合法電臺低廉甚多，卻足以賺取可觀利潤，顯已造成社會公平正義之嚴重衝擊，並斷傷民主社會法秩序之規範與安定性。倘主管機關針對合法電臺之申請資格、審查條件已顯然公平而無差別待遇，且亦已善盡輔導之責，則國內目前現存之地下電臺，

主管機關基於情、理、法各層面，自應加強查處，此觀司法院大法官甫於 99 年 7 月 2 日 1361 會議作成釋字第 678 號解釋之理由書載明：「無線電波頻率屬於全體國民之公共資源，為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府自應妥慎管理。……保障合法使用者之權益，防範發生妨害性干擾，並維護無線電波使用秩序及無線電通信安全……立法者衡酌未經核准擅自使用無線電頻率之行為，違反證照制度，為維護無線電波使用秩序，俾澈底有效取締非法使用電波行為，認為採取行政罰之手段，不足以達成立法目的，乃規定以刑罰為管制手段……」尤資參照，特此指明。

(二)針對地下電臺相關管理及查處問題，本院分別曾於 90 年就「目前非法廣播電臺尚有 152 家，該類業者都從事違法醫藥食品、商品、命理、婚友介紹等各類節目廣播、違法變更使用或搭蓋非法建築物、逃漏稅捐等不法行為以獲取暴利，有關主管機關對此取締有無確實依法執行或具體規劃導正措施。」、93 年就「我國影音媒體政策及其執行績效總體檢」等情立案調查後，分別提案糾正及促請相關機關改善在案。然而數年期間，地下電臺數量始終維持 100 至 200 家之間，未見顯著減少，查處績效容有不彰，主管機關不無涉有「明知其違法，卻坐

令其存在」等默認、縱容違法之嫌。案經本院自 97 年第四屆監察委員就任動用質問權及立案調查本案後，地下電臺數量始明顯減少，驟減至 99 年 4 月間之 20 餘臺，顯見通傳會非不能也，係不為也，此有通傳會於本院諮詢會議自承：「在地下電臺部分，97 年本會主委赴監察院說明，同年年底即大力查緝，斯時尚 100 餘臺，98 年則剩 50 餘臺……。」等語及其錄音檔附卷足稽。顯見行政院疏未督促通傳會依據 83 年 12 月 22 日該院第 2412 次院會提示：「取締非法廣播電臺要『不竟全功、絕不中止』」之精神及落實「取締非法」、「保障合法」、「輔導合法化」等電臺管理政策，致未能持續嚴防非法電臺四處流竄伺機復播，核有欠當。

四、衛生署針對媒體廣告監控作業委辦事項之監督不力，就不法藥物廣告之裁罰暨停播時程復緩不濟急，作業人力亦有不足，顯難以遏阻不法業者之暴利行為：

(一)按機關或團體承主管機關之命辦理委辦事項，主管機關除得就適法性監督之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督，司法院大法官及各級行政法院迭有明文解釋。次據衛生署查復，隨媒體多元化及普及率增加，廣告行銷手法推陳出新，其廣告數量變化之大，已非現有人力足以負荷，該署爰整合相關資源與經費，乃於 92 年起以有限經費，採委辦、分工之方式，委由財團法人藥害救濟基金會（下稱藥

害救濟基金會)辦理「監控醫療、藥物、化粧品及食品違規廣告計畫」及由該署中醫藥委員會辦理「平面媒體監視計畫」,以進行全面與長期性之監控作業。是該署自應對前揭廣告監控等委辦事項,除得就適法性監督之外,亦得就其行政作業之合目的性等實施全面監督,先予述明。

(二)經本院實地履勘藥害救濟基金會及中醫藥委員會廣告監控實際運作情形發現,經該等單位初步判定後,尚須陳經該署再轉交轄區地方主管機關及副知媒體主管機關各依法令裁罰,致不法藥物廣告停播(刊)所耗時間短則 1 週,長則數週至數月不等,此時該等廣告已於各大媒體播送或刊登甚久,受害民眾已不計其數,所獲取之暴利與罰鍰相較之,尤顯失衡。衛生署經本院立案調查本案後,雖已於 99 年 2 月間邀集媒體、廣告業者公(協)會及通傳會召開會議之決議略以:「...一旦確定違規廣告,除函知通傳會及業主外,同時副知媒體相關之公協會,相關公協會於接獲處分書後,將儘速通知該業者停止刊播各該違規廣告,有助於讓違規廣告早日停播...」惟確定違規之廣告尚須待公協會接獲處分書後,再輾轉通知業者停播,惟業者是否立即停播,仍無從掌握,猶緩不濟急,難謂妥適,是否肇因法令配套不足,致欠缺立即強制作為,自有再妥為研處之必要。次查,上揭受衛生署委辦監控單位之作業人力僅 3 人,

是否足以即時及 24 小時監控龐大之媒體廣告數量,亦有疑慮。且針對該等單位監控媒體之抽樣數量、監控時段是否具代表性及其時數是否足量疑義,該署隨同本院履勘人員復未能充分釋疑,尚須待該等受委辦單位人員說明,凡此均顯示該署監督作業及積極性不足,致問題之關鍵迄猶懸而未決,核有欠當。

五、衛生署針對不法藥物廣告行為之累犯及其投機行為暨邇來藉「健康講座」之名,行不法藥物宣傳、販賣之實等媒體節目、廣告,迄乏遏阻治本之道:

(一)按本院曾監控相關電視節目、廣告產品、資訊後,就有無涉及不法等情函請衛生署於 99 年 5 月 20 日以署授食字第 0990021699 號函復本院。卷查該署檢附之臺北市政府衛生局北市衛藥食字第 09932941000 號裁處書暨相關附件發現,美○康生物科技有限公司自 98 年 5 月至 12 月間恣意相繼於電視、報紙及網路大肆刊播「高濃縮穿心蓮、嗜脂益生菌、花蓮山苦瓜、活巢素、薑黃蠟錠、代謝超酵素、好力 SO、英引苦瓜 & 巴拿巴葉、七日綠血草、口服豐胸營養源、王不留行、高效排毒素」等 220 件違規廣告,據民眾分別向通傳會檢舉,並經衛生署及地方衛生主管機關先後查獲屬實,累計處以罰鍰 256 萬元整。案經本院詢據地方衛生主管機關表示:「目前違規廣告業者疑共同以類似人頭登記設立之生技公司向各媒體申請刊播(登),俟達相當罰鍰次數及金額後,再成立新公司另起爐

灶……。」等語，足見不肖業者疑均循此模式，將罰鍰金額及成立人頭公司費用逕納入成本預算，俟遭罰鍰次數及金額達相當程度後，即改名換姓將對民眾健康無益甚至有害產品不斷推陳出新，肇致不法藥物、食品廣告、節目氾濫。

(二)次檢視民眾針對不法藥物廣告、節目之檢舉內容及本院前揭監控結果，邇來媒體以「健康講座」、「健康新視界」、「消費資訊專輯」、「認識疾病」、「名人經驗談」、「醫藥常識諮詢」、「癌友心路歷程」……為名節目遽增，其中部分節目公然宣稱產品療效，甚至有自稱專業藥師、醫師或教授等人士除於現場替業者背書，尤有替其誇稱療效者；部分節目雖未於節目宣傳產品，但卻於節目部分時段刊出「諮詢電話專線」、「成長專線」、「客服專線」……等聯絡方式，待民眾撥打後再行推銷，等同間接行不法藥物廣告之實，凡此胥未見衛生署會同通傳會研議防杜治本之道。又，前揭自稱專業人員，倘渠領有合法醫事人員專業證照或大專院校教師證，明知其為不法藥物，並深悉其恐對人體無益，卻昧於前揭事實，藉民眾對其專業之信賴，大肆替業者宣傳，容與預謀殺（傷）人者無異，亦未見該署會同教育部等相關主管機關研擬有效配套裁罰機制，此觀法務部查復：「藥事法前於 95 年 5 月 30 日修正，加重製造、輸入或販賣偽藥之刑責，但對具有藥師身分而犯前開罪嫌者，尚未

有除名或撤銷藥師證書機制，應就醫師、藥師評鑑設有淘汰機制……」等語益資佐證，均有欠當。

六、衛生署設置之不法藥物、食品檢舉專線名稱顯有疑義，值勤時間及專業訓練亦有不足：

(一)據衛生署查復，不法藥物檢舉專線，該署前藥政處原已設立有案，該署前食品衛生處亦設立違規食品檢舉專線，嗣整併為反黑心食品檢舉專線（0800625748），提供民眾檢舉不法藥物及黑心食品。其係取自閩南語諧音：「抓你黑心食品」，並依據「食品衛生管理之消費者保護行動方案研商會議」決議設置，全國均為同一號碼，分區受理轉接至民眾所在地之衛生局主辦科、課指定電話，於上班時段均派有專人服務。惟查，該專線名稱係為「反黑心食品專線」並未涵括不法藥物，是否造成民眾誤解而止步未撥，不無疑慮，且該專線僅於上班時段派員值勤，亦與打擊不法藥物專案會報 96 年度第 2 次會議決議：「……查獲各種不法藥物，常在非上班之時間，故建立各聯繫單位之非上班時間聯絡方式，實有其必要性……。」之精神有違，自有欠妥。

(二)次查，經本院瀏覽該署網站結果，舉凡民眾檢舉、查詢不法藥物、誇稱療效等食品、進口牛肉、黑心食品或相關資訊，皆可撥打該專線。關於該專線值勤人員有否接受充分教育訓練，足以接聽多樣之檢舉及專業諮詢項目，據該署表示：「本署於 94 年轉送食品檢舉專線接聽

參考程序應用範例，函請各縣市衛生局配合辦理……。」云云，然檢視該署所稱「參考程序應用範例」內容，僅見「……應儘速接聽（3響之內）……標準答話：衛生署食品檢舉專線您好，敝姓○，很高興為您服務……。」等禮貌性用語，並未見「如何轉接至妥適業務單位」、「遇重大案件之緊急應變方式」……等相關注意事項，是否足適，洵有疑慮。況本院曾電話測試該專線結果，經接聽人員告知：「檢舉電視不法藥物廣告、節目，必須提供監錄畫面或產品……。」此有本院 99 年 3 月 31 日電話紀錄附卷足憑。惟一般民眾恐非皆有即時側錄設備，該等要求是否洽當，不無疑慮，凡此悉未見該署於足適公開管道向民眾宣導前開相關注意事項，均有欠妥。

戊、國內不法藥物管理暨稽查業務繁重並具危險性，各級地方政府管理暨查緝人力迄未依法補強，衛生警察亦未積極設置，均有欠當：

據衛生署專訪高雄市政府衛生局陳○興前局長之紀錄略以：「95 年 6 月 17 日，陳局長下班後外出散步，遭不明人士暴力攻擊，致頭部受傷……嫌犯宣稱係因衛生局工作同仁嚴格執行取締違規藥物、食品廣告，而引取不法業者的報復行動……在他遭受暴力攻擊前的 1 個月，該局第七科科長亦曾遭受攻擊，當時陳局長就覺得很可能是不法藥物、食品業者所為……。」及衛生署分別查復：「稽查人員常遭業者惡言相向、民代關說……各地方衛生局稽查人力尚需同時

兼辦醫政、藥政、食品、菸害等衛生相關稽查業務。辦理偽禁藥稽查業務因業務繁重、風險亦相對較高，故人員調動、離職情形較其他業務為高……。」、「95 年有地方衛生機關之 30 餘歲女性員工因監控廣告而過勞死……。」等語，足見不法藥物查緝業務繁重，尤具危險性，人力並呈現吃緊狀態，衛生署雖已於本（99）年 1 月 1 日成立食品藥物管理局，宣稱已增補若干人力，然卻未能澈底解決前揭諸多問題，究其原因不無為該署規劃不周、未善盡監督職責、未積極爭取及各地方政府首長重視度不足所致，均有欠當。茲分述如下：

一、衛生署甫於本年 1 月 1 日成立食品藥物管理局之人力規劃竟乏依據，且規劃不周即草率倉促成立：

（一）經查，衛生署於（99）年 1 月 1 日整併該署食品衛生處、藥政處、藥物食品檢驗局、管制藥品管理局等 4 個單位成立食品藥物管理局。是該署理應對於不法藥物管理暨查緝業務等人力需求瞭然於胸，以資作為食品藥物管理局人力規劃之依據。惟經本院針對「先進國家偽、劣、禁藥管理暨查處人力、預算與該署比較情形，以及該署食品藥物管理局相關人力、預算斯時規劃之依據」等情，多次函詢該署後，除未見該署提出人力規劃依據之佐證資料，猶表示：「……各國國情、地域、組織型態之不同及多數國家屬非邦交國，故數據資料之取得實有其困難處……本署將持續蒐集各先進國家之相關資料，作為該署未來施政之參考……。」云云，顯見該

署平時疏未對先進國家相關管理制度廣為蒐集齊備，因而欠缺他山之石作為精進施政之參考，致該署食品藥物管理局之人力規劃竟乏依據，不無草率倉促成立，此觀諸專家學者於本院諮詢會議發言內容：「食品藥物管理局的倉促成立……是一個潛在的災難，許多高位階簡任職缺皆大幅刪除……囿於中國大陸毒奶粉事件，該局被迫急於本(99)年初整併成立……何以不待行政院組織改造時併同辦理……該局以現有的架構及人力，很難符合社會期待……。」足資參照。況該署於食品藥物管理局成立前未久，既曾為該局籌備之需，於 98 年 6 月 20 至 27 日由康○洲教授（現任局長）、林○蓉處長、劉○玲副處長、馮○蘭簡任技正、蔡○貞主任等藥政管理業務重要主管人員親赴美國食品藥物管理局訪察，自應針對該局成立後之人力規劃需求妥為蒐集參考資料，然未見該署蒐集是項資料，此有該署出國報告附卷足憑，該署自難辭規劃欠周及籌備不足之疏失。

(二)復查，美國食品藥物管理局約有 1 至 2 萬人，平均該局每位員工約需服務 16,000 人，反觀我國食品藥物管理局人力約 467 人，卻平均約需服務 49,541 人，約達美國之 3.1 倍，以我國不法藥物猖獗尤遠勝美國，以及邇來國內重大食品安全衛生事件頻傳等情觀之，我國食品藥物管理局人力是否足以確保國人健康，顯有疑慮。且衛生署係因食品衛生、藥物管理、查緝人力不足及

近來中國大陸三聚氰氨毒奶粉事件，食品藥物管理局始能於本(99)年如願成立，惟據該署函復資料，該署前揭 4 個單位整併前預算總員額合計為 392 人，整併為該局後增加 75 人至預算總員額為 467 人，是否足以解決該署所稱人力不足之窘境，該署亦未置可否。凡此人力規劃失當及不足疑慮，均有待行政院督同衛生署切實研議檢討。

二、衛生署疏於監督及各級地方政府首長重視度不足，肇生各級地方衛生主管機關多未依藥事法規定審酌設置藥物管理機關及查緝組織，致不法藥物查緝人力明顯不足；復未依法編列檢舉獎金預算，致乏誘因鼓勵民眾檢舉不法：

(一)按藥事法第 3 條規定：「中央衛生主管機關得專設藥物管理機關，直轄市及縣（市）衛生主管機關於必要時亦得報准設置。」、同法施行細則第 38 條規定：「取締偽、劣、禁藥、不良醫療器材及未經許可製造或輸入之醫療器材，直轄市衛生主管機關得設置查緝中心；縣（市）衛生主管機關得設置查緝小組。」次按地方制度法第 19 條、第 23 條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：一、關於組織及行政管理事項如下：……(二)縣（市）組織之設立及管理。……九、關於衛生及環境保護事項如下：(一)縣（市）衛生管理……。」、「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。」是地方衛生主管機關倘認

轄內不法藥物管理暨查緝人力不足暨管理所需，必要時，自得依前開規定設置藥物管理專責機關及查緝組織。尤以藥物管理機關之設立、管理及其衛生管理業務悉屬地方自治事項，除衛生署依該署組織法第 2 條：「衛生署對於直轄市及縣（市）衛生機關執行該署主管事務有指示、監督之責」規定，負有指示、監督之責外，各級地方政府尤應對該等組織設立及衛生事項全力執行，並負其成敗之責，容先敘明。

(二)經查，衛生署於 99 年 1 月 1 日成立食品藥物管理局後，不法藥物查緝暨管理相關業務之主辦、協辦及兼辦人力雖自 2 人增至 101 人，惟位處第一線之各級地方衛生主管機關查緝暨管理人力卻未見增加，仍呈現不足之窘境，此觀該署查復：「地方政府實際辦理偽藥、劣藥、禁藥業務部分稽查人力同時兼辦醫政、藥政、食品、菸害等衛生相關稽查業務……。」、地方衛生主管機關分別表示：「……受限於稽查人力……在查緝不法藥物……確實有心有餘而力不足情形……。」、「……衛生稽查人員承辦業務繁多，包含藥政、食品、菸害、防疫、醫政等業務，人力方面顯不足……。」等語甚明。各級地方衛生主管機關既深悉不法藥物查緝及管理人力明顯不足，自得依據藥事法前開授權，竭力向地方立法機關爭取設置藥物專責管理機關及相關查緝組織，以補強相關人力。然除臺北市政府外，各級地方衛生主管機關多

未設置藥物管理機關及查緝組織，不無為衛生署疏於監督及地方首長重視度不足所致，殊有欠當。

(三)復按藥事法第 81 條規定：「舉發或緝獲偽藥、劣藥、禁藥及不良醫療器材，應予獎勵。」及同法施行細則第 39 條規定：「舉發偽、劣、禁藥、不良醫療器材或未經核准製造或輸入之醫療器材經緝獲者，應由直轄市或縣（市）衛生主管機關依左列標準計點核發獎金：……每點獎金之數額，由直轄市或縣（市）衛生主管機關視情況訂定，並編列預算支應之。」是各級地方衛生主管機關明知不法藥物猖獗，自應積極編列檢舉獎金相關預算，始有誘因鼓勵民眾檢舉不法。惟據衛生署查復，目前已編列檢舉獎金預算之地方衛生主管機關，僅有臺北市、高雄市、臺北縣、臺中縣等 4 個地方衛生主管機關。可見前開細則自 83 年 9 月 21 日發布迄今已逾 15 年半餘，計高達 21 個，占全國 8 成 4 之地方衛生主管機關迄未編列檢舉獎金預算，致乏誘因鼓勵民眾檢舉不法，此觀法務部查復：「設立檢舉獎金機制，以鼓勵民眾舉發誇大不實之藥物、醫療器材（技術）廣告……。」等語足資參照，除凸顯衛生署監督不足外，益證各級地方政府對藥政管理業務之輕忽，均有欠當。

三、行政院疏未督同衛生署、內政部警政署及人事主管機關積極設置衛生警察，致不法藥物暨食品查緝業務陷於人力不足及危險窘境之虞：

(一)詢據地方衛生主管機關分別表示略以：「衛生機關因屬行政機關，如需完整保存現場或進一步搜索可疑處所時，常遭業者拒絕……係窒礙難行之處……。」、「依藥事法規定，衛生機關至藥事機構或醫療機構執行稽查時，僅侷限其營業處所……。」、「建議衛生警察實質人力投入偽、劣、禁藥查緝工作……因衛生機關以女性居多……。」及衛生署分別查復：「美國關於不法藥物查緝業務，在其食品藥物管理局下，設有犯罪偵查單位專職負責，其下並置有 185 位特別幹員，多半來自執法單位……具有所謂衛生警察權，權限遠大於我國的行政稽查權……。」、「英國關於不法藥物查緝組織成員有權對商業或私人場所及物品進行搜索，亦即擁有警察權……。」、「本署認為仍有設置衛生警察的必要，如有警政單位的參與，將有助於該等業務的推展……。」足證不法藥物猖獗情形不若我國嚴重之美、英等先進國家，皆已設置衛生警察，地方衛生主管機關均深悉國內設置衛生警察之迫切性，衛生署尤對此知之甚詳，況且 93 年 6 月 23 日修正公布之該署組織法第 17-2 條：「本署得商請警政主管機關，置專業警察，協助執行衛生醫療法令。」早已賦予該署法源依據，自應積極商請內政部儘速設置衛生警察，合先敘明。

(二)經查，衛生署為爭取設置衛生警察雖曾函經內政部以 96 年 5 月 11 日內授警字第 0960073461 號函復該

署略以：「……警力資源有限，為能達成警察維護治安及交通之主要任務，已無法再抽調人力成立衛生警察……。」嗣經該署於同日邀集內政部、警政署等相關機關召開「研商成立衛生警察相關事宜會議」之決議略以：「近程以加強警政、衛生單位業務聯繫作為主軸，遠程仍以建置專業衛生警察作為目標……。」在案。惟查，自斯時迄本院立案調查本案後之 3 年餘期間，未見衛生署爭取及商請內政部設置衛生警察相關作為，顯難謂積極。復查，內政部雖表示：「警力資源有限，係以維護治安及交通為主要任務……。」云云。惟查，國內迄今非以維護治安及交通為主要任務（如：鐵路警察局、國道公路警察局、港務警察局、航空警察局、保安警察大隊、刑事警察局……），而以專業任務考量於內政部（警政署）下以任務編組或正式組織設置專業警察者，計有環境保護警察隊、森林暨自然保育警察隊、電信警察隊、國家公園警察大隊等，顯非胥如內政部所稱「維護治安及交通」為主要任務，足見該部前揭所執理由尚難採信，此不無間接印證地方衛生主管機關指稱：「辦理不法藥物非屬重大刑案，無重大積點，難提升辦案企圖心……不願介入或主動查緝不法藥物」等語屬實，難謂妥適。況警察人力有限，內政部本應統籌規劃，依國人生命財產安全攸關程度等輕重緩急順序，合理調配及運用警力，以衛生警察職司國

人健康權守護者觀之，其設置之重要性及急迫性自不下於前揭已設置有案之專業警察。再者，據衛生署於本院履勘時表示，行政機關因業務所需欲增加人力，卻遭人事主管機關一律以「各機關應精簡人力於多少百分比」等由拒絕，此不論究機關業務實際屬性及人力實質需求，斷以縮減同樣百分比等齊頭式平等舉措，不無招致便宜行事及施政欠缺靈活思考而毫無彈性之訾議，凡此益證行政院疏於督促，致衛生署、內政部及人事主管機關未能審慎積極因應，致不法藥物暨食品查緝業務陷於人力不足及危險窘境之虞，容有欠當。

據上論結，行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

註 1：99 年 1 月 1 日已改歸併為衛生署食品藥物管理局。

註 2：高風險消費族群，係指據內政部統計易遭詐騙族群，如獨居老人、榮民…等。