

中華民國 102 年

監察院

糾正案彙編(四)



監察院 編印

編輯例言

- 一、本彙編係將監察院民國102年經審查決定成立，移送行政機關處理改善之糾正案，予以彙編成冊，以供各界人士參考。
- 二、本彙編內容包括糾正案文及被糾正機關改善情形等資料，按審查委員會審查通過之先後順序編輯成冊，俾利查考。
- 三、本彙編編刊之資料，如有錯誤，尚希賜告監察院綜合規劃室，俾便勘正。

中華民國 102 年監察院糾正案彙編

目次（第四冊）

160、國防部辦理 DVD 錄放影機採購，未要求承商檢附商品驗證登錄證書等文件，採購過程確有違失案	1831
161、國防部所屬單位自民國 40 年間起於金門地區長期違法占用人民私有土地，戰地政務終止後，仍延宕未積極處理案	1847
162、國防部所訂國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法，抵觸或逾越國軍老舊眷村改建條例規定，不符公平正義原則等情，核有違失案	1850
163、外交部對駐外館處預算經費之編列、審核及管控未盡周延，致駐外館處預算編列錯誤頻生，外交部提出之說明又難以成立，均有怠失案	1863
164、外交部北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，相關單位又未依規定完成經費審核程序，且未積極追回已核發款項，致當事人不法取得公款案	1869
165、外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件處理不當，又均未依規定辦理館長到任交際費核銷作業，亦未落實內部控管機制，均有疏失案	1885
166、行政院暨所屬經建會對國家發展基金管理會未經專案核准即投資宇昌公司，未能善盡監督及管理之責，均有未當案	1895
167、食藥署對於食品安全之外控稽核機制不足；且對食品大廠之相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，均有疏失案	1915
168、健保署延宕「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」之公告實施期日；又實施該方案之整體性目標不明確，均有疏失案	1922
169、臺中市政府家暴防治中心暨該府所屬相關單位對高風險家庭個案之通報、聯繫與處置嚴重不足，均核有疏失案 ..	1928
170、行政院長期未落實兩人權公約及國家應支持家庭之責任政策綱領，又遲未整合建立家庭支持中心等情，核有疏失案	1946

2 監察院糾正案彙編

- 171、內政部營建署辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫—永和市轄段工程」，所屬人員屢接受包商招待飲宴等情，核有違失案 1984
- 172、臺北市政府交通局辦理「敦化南北路自行車專用道計畫」，未審慎考量使用需求率，致建置後不久即廢置等情，均核有疏失案 1991
- 173、新北市石碇區公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案，滋生履約爭議；新北市政府亦未善盡指導監督之責，均有違失案 2000
- 174、內政部警政署未能落實職期調任、監督考核及勤務督察疏漏，致員警與盜林集團勾結竊取國有林木等情，核有違失案 2016
- 175、國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，擅自延長法院認證截止日、改變原眷戶總數之計算基準等情，實難辭違失之咎案 2020
- 176、衛福部未能有效查核食品業者違規添加非表列物質順丁烯二酸酐；經濟部未協助處理或管制前端工業化學品流向，均有違失案 2026
- 177、衛福部於補充保險費立法階段及扣繳辦法研訂期間，未利用實證數據分析扣費作業成本，提供政策制定及立法參考，顯有違失案 2035
- 178、台電公司核三廠於執行二號機起動變壓器大修及一次側氣體絕緣匯流排改接工作期間，竟忽視控制室警報而未予以復歸，顯有違失案 2041
- 179、經濟部暨所屬台電公司未積極與民營發電業者調降購售電費率，且對轉投資發電業者之監督管理不當，均有違失案 2055
- 180、蘭嶼鄉公所以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例，有違規定；台電公司迄未建立相關回饋金督考機制等，核有失當案 2089
- 181、南投縣 6 歲女童遭凌虐致死案，該府社工員未啟動兒少保護救援機制；又所轄炎峰國小附設幼兒園，未依法通報，均核有疏失案 2098
- 182、南投縣政府辦理災害緊急修復工程，未建立優良廠商名單，私下邀商比價，並濫用限制性招標方式辦理採購，致生集體舞弊，核有違失案 2109
- 183、南投縣政府辦理全民運動會相關採購案，不符相關規定；又該府辦理勞務採購案，核有經費核定、支用與核

銷未具嚴謹，均有違失案	2128
184、行政院、法務部及教育部執行毒品防制工作未盡落實， 均核有違失案	2134
185、臺北市政府都市發展局核發 97 建字第 0888 號建造執照 違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，致建物安全 堪慮，核有違失案	2170
186、雲林縣政府怠於督導受託單位對轄內虎尾鎮曾姓一家提 供適當協助，導致案家不堪經濟壓力負荷而集體自殺之 悲劇，核有疏失案	2191
187、臺北市政府辦理捷運內湖站用地聯合開發案，土地徵收 踰越所需，另將徵收公有土地轉為私有，有違徵收目的， 過程顯有違失案	2200
188、臺中市警局及臺中地檢署查獲「OL 公關公司性交易少女」 及「治平專案販毒集團」，對涉販賣、施用 K 他命之少 年未依法通報案	2210
189、教育部編製國中小學性別平等教育教材，編製過程未聽 取各方意見即草率結案，致教材內出現不當內容文字等 情，洵有違失案	2217
190、教育部未落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以改善 學習低成就問題；與衛福部及原民會未積極整合，服務 成效不彰案.....	2225
191、國科會以個別研究計畫型態，補助前主委擴增基礎設施 及經常性運維經費 5 億元，排擠研究資源，影響國內科 技研發案.....	2278
192、陸軍司令部建案籌購「○○快艇」，不當放寬風浪基準 及船速（重載）測試之負重，草率驗結，確有諸多違失 案.....	2295
193、林務局經管國有林地未善盡管理職責，對私人占用高雄 市旗山區國有林地建築廟宇，迄今仍未拆除正殿建築 物，均有怠失案	2296
194、內政部及屏東縣政府容任墾丁悠活麗緻渡假村未經環評 違法營運 14 年；又該渡假村投資之「牡丹灣 villa」亦 涉違規營業，所為裁罰與違法利益不符比例原則，均有 違失案.....	2301
195、農委會及所屬農業金融局放任農漁會違反相關法令進用 信用部人員；另未能確實查核東勢區農會自動櫃員機款 項遭員工侵占等疏失案	2315
196、新北市家防中心未依規調查處理彭姓男童遭養母施虐致	

4 監察院糾正案彙編

傷案，且未善盡查核督導；另衛生福利部難辭監督不周之咎，均核有疏失案	2324
197、內政部多年來對行蹤不明外勞查緝未依法落實，成效不彰，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失案.....	2349
198、墾丁國家公園管理處辦理「98年度南灣遊憩區A區」等委託民間機構經營管理標租案，未責令改正廠商不當收益，洵有違失案	2353
199、改制前臺南縣政府於民國 98 年間與臺灣蘭業公司簽定「臺灣蘭花生物科技園區」營運管理之投資契約，辦理過程涉有延誤，顯有疏失案	2364
200、臺東縣政府辦理「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫」，擅將國有原民地提供非政府機關使用，核與規定不合等情，洵有疏失案	2369
201、臺北車站特定專用區 C1/D1 土地聯合開發(臺北雙子星)案，未善盡信用查證與財務徵信能事，評選有失公正等違失案.....	2376
202、國立臺灣藝術大學校園景觀規劃小組辦理藝術品採購並逕與作者議價，核與該小組之任務及職掌未合，認事用法顯有違誤案	2390
203、行政院長期未就捐贈助、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，建立健全、透明遴聘機制，政府機關高階主管再轉任比例偏高案	2397
204、教育部未依法對幼兒提供優質教保服務，未督促地方政府分析供需情形，致公立幼兒園實際收托比率懸殊，使少子女化問題更形嚴重案	2410
205、陸軍司令部未經修訂投網程序，逕自變更「○○○○車」購案主要規格，有性能測試不實等情案	2434
206、國防部海軍司令部辦理「○○專案」，該部與中科院簽訂之「委製協議書」與「國軍軍事投資計畫建案作業規定」不符，核有失當案	2435
207、新北地檢署對陳姓檢察官偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考，致渠得利用後案併前案規定遂行貪瀆情事；歷任首長竟予考績甲等，核有違失案	2436

索引表

1、依被糾正機關名稱索引.....	1
2、依糾正案類別索引.....	6

3、依相關法規索引.....	8
----------------	---

目次(第一冊)

1、行政院未善用已建立之檳榔防制架構，提升防治工作層級；農委會對國內檳榔栽種及產銷未及早管理，亦未有栽種源頭之管制等，均有疏失案.....	1
2、金門縣政府對所屬養護工程所內控執行之考核未臻確實，該所長長期將印鑑章交會計人員保管使用，致涉及貪瀆情事，均有失當案.....	9
3、改制前臺南縣警察局麻豆分局匿報民眾性侵害告訴案件；臺南市警察局第三分局偵辦無名屍案件，未依法蒐証調查等，均核有嚴重怠忽案.....	13
4、新竹縣政府辦理地方產業交流中心推動計畫，事前規劃作業草率，事後又疏於監督管理等違失案.....	21
5、新竹縣尖石鄉公所對林產物伐採申請案件，現地複查審核作業不實，相關公務人員涉與犯罪集團勾結；新竹縣政府及該府警察局亦有督導考核監督不周案.....	32
6、改制前臺北縣政府與泰山鄉公所，辦理協議價購所轄同榮段土地，未依規定及時辦理產權移轉登記，核有未盡職責案.....	33
7、交通部暨航港局對船舶安全管理專業不足；海岸巡防署訓練與查核機制未落實；內政部警政署基隆港務警察局怠惰職責違失案.....	45
8、臺灣港務公司高雄港務分公司未審慎評估布袋港航道迴淤問題，遽與亞泥簽訂興建水泥圓庫，致完成後無法啟用營運等情，均有違失案.....	54
9、交通部觀光局辦理國家級風景特定區擴大轄區，未進行評分作業，僅經現勘及評鑑會議後，逕列入特定區轄區內違失案.....	65
10、移民署調查受收容人自首假結婚來台工作案，核有嚴重怠失；法務部函示涉案外籍受收容人須得檢察官同意始遣送出國，有違憲法人身自由受保障意旨案.....	70
11、原能會原能所耗資 2 億元興建電漿焚化熔融爐，故障頻仍、使用率低落，核與原預期效益未符，該會未善盡監督之責，均有違失案.....	79
12、花蓮縣政府違反國有財產法規規定，擅自民國 71 年起與花蓮高爾夫俱樂部訂定委託經營管理協議書；對審計部通	

6 監察院糾正案彙編

知處分不為答復或延壓案.....	92
13、改制前體委會長期疏於無動力飛行傘運動之管理督導，所訂「飛行運動安全注意事項」法規範位階不足，難符該運動之高風險要求案.....	97
14、部分地方政府為彌平預算收支，規避公共債務法債限規定，多年來虛列歲入歲出項目，涉有違失案.....	104
15、臺塑六輕工業區發生工安事故及異味空污事件頻繁，雲林縣政府未切實運用空污防制費於工安改善及污染防制等，核有違失案.....	125
16、部分鄉鎮市公所申請國營金融機構聯貸，未事先提出展延計畫，核有重大違失案.....	147
17、台電公司核能四廠辦理電氣導線管路採購，未符合採購規範，相關作業顯有諸多缺失，亦未落實檢驗作業及品保要求，核有違失案.....	154
18、台電公司因施工不慎造成核二廠建廠時，反應爐下方錨定螺栓損傷，又未能適時澄清裂損之原因及影響等違失案..	183
19、行政院對於各縣市農田灌溉圳溝堤岸之「道路」，怠於督促地方政府納入管理並改善安全設施，致未能保障民眾通行之安全等情案.....	192
20、國防部於「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」申請補償期限將屆前，准以除明示拒絕者外，均視同已提出申請，於法未合案.....	196
21、國防部未依「戰士授田憑據處理條例」核發補償金，恣意擴張適用。行政院主計總處仍編列預算，未盡監督公務預算之責案.....	200
22、經濟部怠於督導中鋼公司及其轉投資中聯公司之爐渣等副產品銷售作業，致衍生環保糾紛及不法牟利弊端等情案.....	214
23、高雄市政府環保局未依規定製發地勇公司斷料公文，並違反聯合會勘結論；該府裁罰徒具形式，致違規堆置情事逐年擴張，均核有失當案.....	228
24、改制前臺北縣政府辦理「新店溪左岸中正橋周邊高灘地整治案」用地徵收作業，明知部分用地已淹沒於河中，仍耗費鉅額經費辦理徵收，涉有違失案.....	235
25、臺北市政府長期未依法對輔導之「庇護工場」辦理性騷擾及性侵害防治教育訓練及宣導，亦未督導訂定防治措施並設立申訴管道等違失案.....	247
26、行政院於民國 89 年間設立災害防救委員會，然有關業務	

分層負責或授權規定等卻付之闕如，未善盡監督職責，難辭怠失之咎案.....	260
27、民眾汽車失竊案件頻傳，歷年破獲率並無顯著改善，人民財產遭受重大損失卻無對策，內政部及所屬警政署核有違失案.....	276
28、內政部暨所屬營建署補助地方政府供民眾設置防水閘門（板）業務，預算執行率偏低，且補助對象及條件未臻明確，核有失當案.....	286
29、行政院核定「臺鐵高雄-屏東潮州捷運化建設計畫」草率，致原設計廢棄；鐵路改建工程局未及時重新辦理環評，延宕進度，均有違失案.....	300
30、政府採購法施行後，國防部漠視相關法令規定，未就舊制眷村改建工程辦理稽核，委託規劃設計監造未公開評選等重大違失案.....	310
31、桃園監獄教誨師郭君等 4 人，多次接受幫派飲宴、饋贈、請託及關說，顯有違失案.....	337
32、法務部所屬各地檢署對死刑以外刑之受刑人於執行前，多有授權書記官訊問，再由檢察官於筆錄上簽名情事；雲林地檢署訊問筆錄有錯載等，未察見補正案.....	361
33、故宮委託員工消費合作社辦理文物複製品銷售及餐飲服務，該社將代辦業務盈餘分配予社員；內政部相關規定前後扞格，均有違失案.....	367
34、公股事業轉投資具經營主導權事業嚴重虧損，行政院未能有效督促各主管機關改善，且未建立課責機制，顯有違失案.....	377
35、健保局縱任就醫及用藥浮濫問題惡化；又罔顧審計部稽察其推動健保 IC 卡實施計畫所指各項缺失，核有疏失案...	381
36、食藥局執行藥廠檢查，未能發現其委託代包裝之違規情事；且對多次違反 GMP 藥廠之廠商未依法處分，均核有疏失案.....	389
37、農委會對於產量占率較大之民間稻穀農藥殘留管理機制付之闕如；與衛福部橫向聯繫及協調不足，核均有違失案.....	396
38、苗栗縣通霄鎮公所辦理「通霄海水浴場」委託經營招標，未依規定訂定廠商資格，亦未簽訂委託契約，致事後得標廠商違約等情案.....	404
39、交通部主管之道路交通事故鑑定機關及其鑑定作業之組織及法制面迄未健全，又警察機關事故處理屢有測繪、	

蒐證不實等，均有違失案.....	413
40、臺北監獄違反監獄內分界監禁之規定，致邱姓受刑人遭性 侵；另雲林監獄違法對渠施用戒具，嚴重侵害人權案.....	437
41、臺北市中山國中對教師教學爭議過程未依聘約處置，臺北 市政府就校長與教師之解聘無一致性，皆有違失案.....	447
42、教育部未監督控管各校護理系(科)招生標準、教學品質 及畢業門檻；放任部分評鑑為「不通過」等級學校繼續 招生，均有怠失案.....	476
43、衛生署未能督促國家衛生研究院釐清定位、達成任務並提 昇績效；亦未強化對該院董事會之監督管理機制，均有 違失案.....	479
44、國發會長期置任經管之國發基金所屬坐落臺北市區菁華 房地低度利用，甚至呈現荒蕪閒置狀況，影響基金收益 及運用，難卸管理違失之責案.....	486
45、台電公司於民國 93 年至 94 年間斥資兩億元，向科德瑞公 司採購變壓器，涉及交貨驗收不實，浪費公帑等情案.....	491
46、退輔會森保處辦理合作經營案，未依規定報經上級主管機 關退輔會核定，規避監督，招標過程獨厚特定廠商違反 採購法規定等違失案.....	500
47、聯合後勤司令部汽車基地勤務廠內部領導統御無方、管教 不當，未落實心輔三級防處工作，致發生少尉軍官自傷 身亡事件，核有違失案.....	509
48、中油公司探採事業部辦理塑膠套管採購案件，未嚴加防杜 廠商圍標；又屈從工會壓力，將會計主管人員調職，皆 核有違失案.....	515
49、台電公司處理性騷擾案，未善盡維護性騷擾被害人權益之 責，消極處理之過程，有損政府威信，核有違失案.....	527
50、臺中市政府衛生局漏未正視民眾檢舉之食品摻西藥案 件；復未有效掌握「早安喜樂美」食品之數量流向資訊， 均有違失案.....	535
51、經濟部辦理「深層海水低溫利用及多目標技術研發模廠」 新建工程，發生二次斷管事故，無法釐清原因並追究契 約責任，均有疏失案.....	541
52、交通部暨公路總局現行遊覽車駕駛人之認證未盡妥當，復 未正視上坡熄火應變訓練，長期靠行衍生業者不易管理 駕駛動態等盲點，核有違失案.....	553
53、國道新建工程局辦理「金門大橋建設計畫第 CJ02 標金門 大橋工程」，工期嚴重延宕，且面臨履約爭議處理，均	

有違失案	560
54、內政部營建署未確實督導地方政府落實結構計算書及施工勘驗等抽查；工程會未督促地方政府落實技師簽章之抽查等；建研所推廣耐震標章績效不彰，顯有怠失案.....	575
55、近年我國兒童及少年非自然死亡中，事故傷害比例居高，行政院未落實法令所揭櫫之兒少福利與權益保益，顯有怠忽職責案	590
56、行政院所屬機關辦理南投縣廬山溫泉地區遷建涉有嚴重延宕，且相關重建措施決議亦未考量地方政府是否窒礙難行案	601
57、原住民族委員會辦理改善「原住民族部落供水計畫」，未審慎評估用戶付費接管意願，即率予同意補助，致有浪費公帑等違失案	608
58、花蓮縣政府核處福園股份有限公司申請「福壽陵園納骨塔」啟用過程，一再遲誤且不依訴願決定意旨另為適法處分，損害人民權益案	616

目次 (第二冊)

59、內政部對於市地重劃區內未列為共同負擔公共設施用地之指配，未修正或增訂相關法令規定，逕以函釋復知臺中市政府，涉有牴觸、逾越現行法令等情案.....	621
60、法務部及矯正機關疏未依法審查性侵害犯罪受刑人是否符合假釋要件，即准予假釋；屏東縣政府等未依法辦理假釋後之社區治療等，核有違失案.....	631
61、青輔會辦理一百年青年政策大聯盟公共參與網站暨網路經營計畫，未據實揭露投標廠商前涉違法，致其取得標案，損害採購效益等情，核有違失案.....	646
62、臺南市政府辦理「古代戎克船復原重現計畫」未經評估即增設船隻出海航行設施，致主桅桿斷損，迄未修復與釐清責任，核有違失案.....	657
63、農委會及所屬農業金融局、彰化縣政府辦理農業金融機構之監理及檢查業務，未落實內部控制及稽核制度，核有疏失案	674
64、行政院及財政部於民國 101 年修法復徵證交稅期間，嚴重影響國家財政收入，其決策時機，顯未思慮周延，核有重大怠失案	682
65、衛生署推動電子病歷總體藍圖規劃遲未定案；病歷互通進	

- 度遲緩，醫療影像交換數量未見顯著增長；欠缺橫向協調整合，均有疏失案..... 689
- 66、行政院未落實家禽屠宰管理之政策目標，致主管機關檢查制度一再反覆，斲喪政府公信力，更衍生防疫檢疫隱憂，洵有怠失案..... 699
- 67、國防部自眷改條例公布施行迄今，明知有承購人取得配售資格後，採與他人預定買賣以規避 5 年不得處分規定，未研定防弊措施，核有怠失案..... 705
- 68、海軍陸戰隊戰車營實施戰車砲射擊及 M85 機槍射擊測驗，雖訂有相關規定，卻未能據以遵行，致肇生諸多違失案..... 708
- 69、國防部督導前聯勤司令部辦理火燄彈採購作業，誤用限制性招標、未翔實審定廠商履約能力，影響國軍戰備整備能力，核有違失案..... 715
- 70、行政院公營事業民營化基金負債虧損問題嚴重，未及時籌謀退場機制；總預算編列有隱藏真實債務情事，均有未當案..... 723
- 71、桃園縣政府執行「桃園縣農地污染控制場址之污染整治計畫」執行成效不彰，實有怠失案..... 729
- 72、彰化縣政府執行「彰化國家花卉園區計畫」，相關規劃作業未臻周延；又農委會未能落實補助款查核工作，均有怠失案..... 734
- 73、中油公司管控睦鄰經費不力且流於浮濫；台電公司補(捐)助管考規範付諸闕如；又違法接受勸募，均核有違失案.. 747
- 74、金管會長期對於經營不善之壽險公司，未能採取積極有效之監理措施；復未落實問題壽險公司之定期查核機制，均有失當案..... 766
- 75、內政部承受原臺灣省政府「圍墾海埔新生地」開發登記業務，因循敷衍，無具體作為，核有怠失案..... 772
- 76、內政部、法務部、國家通訊傳播委員會對國內網路應召站或色情網站充斥，嚴重戕害青少年之情形，未能有效管理，均核有違失案..... 779
- 77、改制前臺南市政府未正視該市整體不動產市場景氣及都市更新市場需求，亦未落實運河星鑽都市更新事業之財務評估，核有違失案..... 814
- 78、新竹縣新埔鎮發生住宅火警，該府消防局救災救護指揮中心未善盡調度、聯繫，貽誤緊急救護；內政部消防署未落實消防監督管理等情，均有違失案..... 829

79、各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達 3、40 年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權，內政部及各級地方政府實有嚴重怠失案 ..	841
80、新竹縣政府環境保護局前局長巫健次，違法濫權圖利他人，案經法院判處有期徒刑 7 年褫奪公權 5 年確定，惟該府竟拖延至三審判決定讞，方移送本院審查，核有怠失案	844
81、中央及地方政府任令已徵收土地 137 萬餘平方公尺閒置迄今，內政部身為中央主管機關，未落實要求各需地單位依法辦理等情案	850
82、交通部未督飭規劃國道基金債務之舉新還舊，又迄未將未具自償性之地區性道路興建支出撥還，均有違失案	858
83、臺東地檢署黃姓觀護人怠於執行觀護案件；該署對於歷任主任觀護人及執行檢察官，長期疏於督導考核，斲傷司法威信案	864
84、桃園地檢署辦理葉姓婦女受詐欺案，罔顧被害人陳述及被告無具體逃匿事證，率將案件由他案改分偵案，並發布通緝，均有違失案	887
85、文化部辦理綠島文化園區籌設計畫，行政規劃與效率欠佳，致計畫執行效益不彰，核有未盡職責及效能過低案 ..	893
86、桃源國中對外聘教練加重強制猥褻男學生情事未依法通報，臺北市政府怠未懲處；教育部未正視兼任教師人數倍增，皆有違失案	905
87、行政院辦理公視基金會第 5 屆董、監事候選人提名作業，無故延宕；文化部辦理提名幕僚作業亦多所稽延，均有怠失案	915
88、國科會中科局未督促所屬遵守利益迴避原則，「創新技術研究發展產學合作獎助計畫」審查會議流於形式，審核制度未落實，核有怠失案	922
89、水利署疏未督促所屬完備「促進民間參與公共建設法施行細則」第 39 條規定，影響南投名間水力電廠營運時程及發電效益等違失案	930
90、原臺灣省北區國稅局金門服務處之零用金作業及處理欠繳營業稅案諸多缺失；該局亦未善盡督導之責，核有未當案	937
91、衛生署長期漠視國內米粉部分或全部以玉米澱粉混充在來米製造，卻統稱為「米粉」之情事，迄未提出解決對策，核有違失案	957

- 92、台電公司未依「台電公司促進電力開發協助金執行要點」覈實撥付協助金，復核撥無法源依據之特別協助金，均有失當案..... 961
- 93、澳洲雪梨華僑文教服務中心帳務作業長期雜亂無章，且該中心主任交接作業規範不周，中心舊址搬遷作業失當，浪費公帑，均有違失案..... 991
- 94、外交部及駐韓代表處對於我國在韓國不動產未即時、積極清查及處理，政府未積極護產、保產並依法採取有效作為，核有重大違失案..... 998
- 95、國防部未確實監督福西營區整建工程執行期程及品質，工程執行過程發生鑽探資料未符實際等諸多違失，肇致完工進駐期程延宕案..... 1006
- 96、陸軍軍官學校就吳姓學生刺傷同袍案之預防與處理，核有出入營區安全檢查不確實、欠缺危機意識及緊急應變能力等重大違失案..... 1023
- 97、經建會設置之人才培訓及引進會報徒具形式；教育部長期未妥善規劃國家整體人力之教育政策與設施，皆核有違失案..... 1027
- 98、澎湖縣望安鄉公所配合土地炒作者，訂定土地管理自治條例，明知違背上位法規範，仍逕發布實施並憑以標售鄉有土地等情，顯有違失案..... 1040
- 99、桃園縣政府及中壢市公所辦理老街溪加蓋工程，對於承商違反核示用途未即時制止，致民眾承購使用權而遭財物損失；又對該工程之違章建築，未積極依法處理等情案..... 1056
- 100、行政院及組織改造前內政部對兒童及少年保護個案之家庭處遇未善盡督導及規劃之責，另對各地方政府執行兒童保護及社工人力之合理配置與教育訓練等業務，存有諸多違失情事案..... 1069
- 101、行政院原住民族委員會文化園區管理局辦理原住民樂舞系列等採購核銷不實，及邵族樂舞製作勞務契約採購涉有違失等情案..... 1118
- 102、內政部入出國及移民署未能覈實查驗英籍林○○君所持護照，致其於受限制出境處分期間潛逃出境，復怠於建置生物特徵識別系統，危及國境安全，均有違失案..... 1125
- 103、截至民國 100 年底，我國都市計畫區現況人口與計畫人口數相差約 640 萬人，顯示地方政府規劃都市發展用地供給過量，致都市計畫區域規模不當擴張，內政部未能嚴予審核與控管等情案..... 1132

104、客家委員會未與當地民眾、專家等社群及學術團體形成互動網絡，致南北園區「生活博物館」等之軟體內容嚴重不足等情，核有違失案.....	1153
105、原住民族委員會辦理邵族文化傳承及發展，未能落實經濟效益評估並訂定切合實際之實施計畫，核有違失案....	1157
106、新竹市政府就經管中央商場等供公眾使用建築物，遲未申請核發使用執照、辦理財產登記與列管等情，核有違失案.....	1161
107、交通部辦理改良式號牌計畫，規劃未臻完善，致發生嚴重重號等問題，屢生民怨，均有違失案.....	1169
108、國科會中科局未落實保密機制，恣置所屬營建組長於工程採購開標前，恣將評審委員名單外洩，該局竟枉法包庇犯行，確有違失案.....	1180
109、行政院於民國 92 年間推動公文書橫式書寫，執行與配套未盡周妥，致公文書中大量出現以數碼取代數字等情案 .	1186
110、文建會公館新世界觀光劇場暨景觀改造工程未考量劇場區位及場域設置；臺北市政府執行明日世界館劇場改造計畫規劃草率，皆有違失案.....	1190
111、金管會對於保險業出售不良債權之相關售後規範，未建立有效之控管機制，影響民眾權益，核有疏失案.....	1201
112、財政部未善盡查核公益彩券發行相關業務，未督促檢討高額作廢彩券緊急通報處理程序，均有違失案.....	1206
113、勞委會未督導確實掌握雇主是否依法提撥勞工退休準備金，肇生關廠歇業失業勞工促進就業貸款性質爭議，核有疏失案.....	1215
114、國防部所屬後勤單位庫儲軍品清點未盡確實，帳籍調整異動紊亂及庫儲零附件欠撥項量龐大，處理速度怠惰消極，核有違失案.....	1221
115、國防部所屬單位將軍購案餘款調整增購其他品項或零附件等，肇致案件執行期程延長及案管壓力增加，核有欠當案.....	1234

目次 (第三冊)

116、陸軍特種作戰指揮部洪姓士官跳樓自戕身亡，肇事連隊幹部藉勢凌虐軍人，對危安徵兆警覺性不足，未適時轉介心輔，核有違失案.....	1241
117、水利署中區水資源局自辦監造湖山水庫截水牆工程，該	

- 署未善盡監督職責；又截水牆工程發生缺失仍予計價等違失案..... 1264
- 118、農委會公告禁用於產食動物之氯黴素，仍遭少數農民非法流用，動植物防疫檢疫局管控無方、查緝不力，核有違失案..... 1269
- 119、政府基金委外操作績效甚差；另各政府基金投資報酬率之計算方式，未能允當表達實際之投資績效，均有不當案..... 1283
- 120、基隆市政府辦理違反石油管理法案案件，長年未將應收未收罰鍰辦理應收款保留；亦未依獎懲要點辦理獎懲等情，核有失當案..... 1289
- 121、國道新建工程局未確實掌握國道 1 號五股至楊梅段計畫進度，交通部提前公布通車時間，且一延再延，斲傷政府誠信，核有違失案..... 1295
- 122、金門縣金湖鎮公所辦理溪邊海水浴場設施興建及委外經營過程核有違失，致設施閒置迄今；觀光局補助款撥付及縣府未積極改善等，均有失當案..... 1301
- 123、國科會補助纖維素生質酒精計畫案，辦理程序草率、因人設事，投入巨額經費及研究人力，卻效益不彰，核有違失案..... 1311
- 124、新北市莊敬高職發生高一情侶當眾於教室性行為事件，該校未依規定通報復做無性侵害之調查結果，新北市政府、教育部督管不周，均有違失案..... 1337
- 125、改制前文建會主辦建國百年活動，未評估國慶晚會演出型態由大型晚會改變為音樂劇對場地及經費之影響，延誤標案，均有疏失案..... 1349
- 126、林務局辦理離島造林業務，內控管理鬆散；經辦人員與廠商過從甚密，該局主管長官疏於監督，致生重大弊案，核有違失案..... 1379
- 127、衛生署漠視國內部分市售生鮮蛋品其外包裝標示牧場相關資訊不實等怠失案..... 1385
- 128、經濟部於民國 101 年度以石油基金辦理「補助民眾購(換)置節能家電」措施，未確實編列預算，且未妥善訂定補助規範等，均有怠忽案..... 1389
- 129、國防部辦理「○○專案」計畫執行期程較原規劃延宕 7 年，嚴重影響國家整體戰備，致增加鉅額經費支出案.... 1396
- 130、衛生主管機關未盡核定醫療費用標準之責，致稅捐機關核課醫師非健保給付範圍之醫療勞務收入失所準據，均

有違失案	1412
131、漢翔公司承攬軍機維修業務，暗以渦電流檢查代替 X 光檢驗矇騙；而國防部對於前揭履約重大違規事件未積極處理等違失案	1416
132、農委會就政務人員退職轉任其高度捐助之國際組織，應否停止領受月退職酬勞金疑義，逕自認定無須停止，核有違失案	1422
133、水利署所屬河川局辦理溪流堤防護岸災修工程規劃設計，恣將「鋼柵石籠」廠商提供之專利圖說規範，抄錄於招標文件內，核有失當案	1426
134、經濟部修正「電器承裝業管理規則」，增訂甲專級承裝業過程，未審慎評估即貿然實施；台電公司對相關採購案未善盡審查責任，核有違失案	1434
135、台電公司核一廠用過核子燃料池出現滲漏警報 3 年餘，迄未查明原因；復未能落實執行用過核子燃料最終處置計畫，皆有違失案	1444
136、台電公司東部發電廠發生重大工安事件，該廠未落實管制作業規定，該公司事後責任追究檢討，亦有未盡周延及從寬認定等情案	1467
137、原住民族委員會辦理「蘭嶼社區總體營造計畫」，執行率偏低；另臺東縣政府對蘭嶼鄉公所提報之計畫未盡督促檢討改善之責，均核有違失案	1473
138、墾丁國家公園管理處未確實准駁水上活動之申請並積極管制；又改制前行政院體育委員會未確實研議審查基準及安全規範等情，均核有違失案	1482
139、新竹縣五峰鄉公所辦理勞務及工程採購案之招標及履約，涉有洩漏採購資訊，逾期收受特定廠商投標文件，核有違失案	1490
140、臺北市政府不當核定中興婦孺教養院不動產捐贈案，致該院不動產捐贈後，即遭轉售予私人，嚴重損及公益，核有疏失案	1495
141、花蓮縣警察局吉安分局刑事小隊長向刑案被告及家屬詐取財物瀆職；又該分局偵辦涉嫌案件程序未臻完備等情，均核有違失案	1501
142、臺灣鐵路管理局「南迴線南太麻里溪橋改建工程」，未確實辦理結構計算及技師簽證，衍生變更設計，對轉包延遲確認，均有違失案	1509
143、法務部放任各矯正機關恣意使用戒具，對受刑人之人權	

- 洵有戕害；該部矯正署彰化監獄對林姓受刑人戒護管理失當，均核有違失案..... 1519
- 144、法務部任令矯正機關於執行數罪併罰定應執行刑案件，於假釋付保護管束期滿後，無法律依據竟得註銷假釋等情形，損及受刑人權益案..... 1550
- 145、教育部及各地方政府未落實推展家庭教育活動，致各地家庭教育中心服務成效不彰，與家庭有關之社會問題日趨嚴重，均有疏失案..... 1557
- 146、國防部對眷村重建基金營運及管制失衡，造成政府財政債務嚴重負擔，對本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查有違比例原則違失案..... 1613
- 147、國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程股份有限公司受託經營觀音工業區污水下水道系統及污水處理廠，破壞周遭生態及污染環境違失案..... 1624
- 148、國軍退除役官兵輔導委員會預估榮電公司部分重大在建工程發生嚴重虧損，報請行政院同意辦理撤資在案，惟嗣後並未辦理撤資等情案..... 1630
- 149、海軍司令部所屬新兵訓練中心執行「OBS量表」檢核，未確依實情形勾選，其上級海軍教準部顯未善盡督導考核之責，洵有疏失案..... 1650
- 150、行政院怠於規劃建立以專業農民為主之老年農民年金保險制度；又農委會及內政部就農保資格寬鬆、審查浮濫，均有怠失案..... 1660
- 151、勞委會及衛福部對於住院醫師納入勞動基準法，未積極處理；勞動部與教育部對實習醫學生權益未適當保障，均有違失案..... 1699
- 152、衛福部新營醫院北門分院發生嚴重之火災慘劇，該部及所屬新營醫院、臺南市政府消防局、衛生局，未善盡職責，顯有重大違失案..... 1706
- 153、農委會辦理公糧業務，未策訂有效去化新增公糧措施，未將公糧倉庫之優劣條件及時建檔，未確實策訂公糧倉庫管理政策等，核有疏失案..... 1736
- 154、新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，將軍事限建土地納入範圍，肇致地主權益受損；又國防部與內政部未配合修正禁限建範圍圖等情，均有疏失案..... 1747
- 155、新竹市、新竹縣、基隆市、南投縣、臺東縣、澎湖縣、雲林縣政府執行毒品防制工作未盡落實，核有違失案.... 1753
- 156、體委會未及早規劃自行車道推廣活動，實際活動與計畫

宗旨未符；另支出涉有疑義，審計部多次查詢，未為負責答復，均有違失案.....	1795
157、國防部推動委外業務，未依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」規定，違失情節重大案....	1808
158、國防部督導所屬辦理營區污水處理成效有限，營區污水已接入公共污水下水道或自設完善污水設施之比例偏低，核有失當案.....	1817
159、陳訴人依戰士授田憑據處理條例申請補償金，國防部相關人事制度未臻健全，人事資料建立尚欠完備，核有違失案.....	1826

160、國防部辦理 DVD 錄放影機採購，未要求承商檢附商品驗證登錄證書等文件，採購過程確有違失案

審查委員會：經 102 年 9 月 17 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 64 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

國防部辦理國軍 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之採購時，僅規定採數量清點及外觀檢查之目視檢查，且未要求承商檢附商品驗證登錄證書等文件，致承商得以未經檢驗之瑕疵產品交貨，造成配發國軍各使用單位後，即過半出現瑕疵而難以使用，顯未達原預期之採購目的，採購過程確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國防部總政治作戰局於民國（下同）96 年間為更新國軍舊有之各類視聽器材，以利推展政治教育工作及提昇官兵休閒生活品質，而提出 97 至 101 年各項政治教育視聽器材之採購需求，其中國防部採購中心於 100 年 12 月 9 日完成 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機（數位影音光碟錄放影機，DVD 即 Digital Video Disk）採購案（採購案號：CB00017L260，下稱本採購案）之決標作業，並於 101 年 3 月 8 日辦理目視檢查等驗收作業後，同年月 30 日判定驗收合格（國防部於 102 年 1 月 1 日組織調整，國防部總政治作戰局更銜為國防部政治作戰局【以下皆稱政戰局】，本採購案之該局承辦單位文宣政教處亦更銜為文宣心戰處。又國防部軍備局採購中心【下稱採購中心】與該局採購管理處，亦於當時整合編成國防部國防採購室【下稱國防採購室】）。

然本採購案之 DVD 錄放影機配發國防部各單位使用後，101 年 6 月 25 日蘋果日報即報導略以：「本採購案之 DVD 錄放影機單價高達新臺幣（下同）6,400 元，但基層官兵使用後抱怨無法開機或開機後無法使用，至少有近百台回廠維修，懷疑國防部將廠商的不良品送到部隊使用。」又 102 年 6 月 21 日自由時報再報導略以：「國防部花費 860 多萬元採購 1,328 部 DVD 錄放影機，卻是中國大陸製造、未經我國商品檢驗合格的瑕疵產品，竟能驗收過關，恐有人謀不臧等情。」由於 DVD 錄放影機承商交貨迄今已近 1 年半，不良率極高，承商似未依約履行保固責任或完成退換貨；爰經本院立案調查，經調閱國防部相關卷證資料，以及函請審計部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、經濟部標準檢驗局（下稱標檢局）提出相關查核及檢驗資料，調查委員並約詢政戰局及國防採購室等人員，嗣請有關機關補充說明資料後，業已調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、國防部政戰局辦理國軍 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之採購時，承辦人僅以電話洽詢共同供應契約之供貨商並無足夠貨源可供貨後，竟無任何書面資料可稽，即以共同供應契約之供貨商供貨不足及採公開招標可獲品質高且價格低之效益為由，簽准改採公開招標方式辦理採購，惟採購結果卻為價格更高及時效較慢與品質不佳之產品，政戰局當時之相關評估及簽辦作業，顯有疏漏。

(一)按國防部 92 年 11 月 17 日訂定發布「軍事機關採購作業規定」第五篇（特種採購）之肆（共同供應契約）第 1 點規定：「各單位預算編列之財物或勞務採購，不論採購金額大小如屬中央機關辦理之共同供應契約品項且符合需求者，除有特殊情形者，應依該契約以後續請購方式辦理採購。」又 96 年 3 月 2 日國防部核定政戰局所提之「國防部 97 至 101 年政教視聽器材採購作戰需求」，該作戰需求文件之壹（任務與需求）第 2 點「需求目的」及陸「全案需求數量」分別敘明：「採購案係為汰換國軍已達壽限之各類老舊視聽器材，以利國軍政治教育工作推展，並提昇官兵休閒生活品質。」及「全案需求數量包含：28 型電視機 4,713 部、29 型電視機 11,115 部、DVD 錄放影機 5,592 部，納入 97 至 101 年度之 5 個年度編列預算。」其中 97 至 101 年間各年度 DVD 錄放影機

之採購數量分別為 1,979 部、605 部、758 部、849 部及 1,401 部，而 97、98、101 年度政戰局皆向臺灣銀行之共同供應契約立約商下訂請購（單價各為 4,400 元、3,750 元、9,995 元，而 101 年度實際採購 1,617 部硬碟式錄放影機）。

(二)查政戰局於辦理 99 年度 758 部 DVD 錄放影機之採購時，該局文宣政教處承辦人於 99 年 10 月 21 日至政府採購網，向共同供應契約單價較便宜（單價均為 3,046 元）之得標廠商明聳企業有限公司等 3 家廠商（型號分別為 D-BOX DVR-721、BOK DVR、GINKGO DVD-9500）下訂請購 758 部 DVD 錄放影機，惟 3 家廠商以貨源不足、零件缺貨中而無法於履約期限交貨、原廠品質瑕疵正全面下架等由，而不接受訂單。同年 10 月 30 日政戰局核定該局文宣政教處之簽呈略以：「因共同供應契約立約商『明聳』（明聳企業有限公司）等 3 家，均表示無法提供 99 年度所需數量，經瞭解所採購之 DVD 錄放影機規格，市面上已無其他製造廠商，若採公開招標，預期仍無法順利供貨。...建議修訂籌購期程及數量：99 年原計畫採購 758 部，分別於 100 至 101 年採購，100 年調整採購 1,393 部，101 年調整採購 1,615 部【實際採購 1,617 部】。」100 年 8 月 11 日該局再核定該處之簽呈略以：「100 年 DVD 錄放影機調整採購 1,328 部（含憲兵司令部刪減 63 部）。」至此，100 年度之本採購案確定為 1,328 部。

(三)次查 100 年 8 月 21 日政戰局核定該局文宣政教處之簽呈略以：「100 年度 DVD 錄放影機採購案，因臺灣銀行共同供應契約僅『明聳』乙家得標，經詢問無足夠貨源供貨，本案改採招標方式獲得。本案援例完成：內購物資申請書、採購計畫清單、商情資料等文件，擬先請採購中心審查無誤後，送採購中心購辦。」經查 100 年共同供應契約標案案號 LP5-100009 之 DVD 影音光碟機，僅明聳企業有限公司製造供貨（型號為 D-BOX DVR-721，立約商則有 63 家），而該公司因無足夠貨源致無法供應 1,328 部 DVD 錄放影機乙節，當時政戰局承辦人僅以電話向該廠商洽詢，並未留有相關書面資料可稽。同年 10 月 30 日該局即檢附相關文件，向採購中心提出 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機公開招標之委購案。100 年 11

月 1 日採購中心核定政戰局 100 年度 DVD 錄放影機採購計畫，採公開招標方式辦理採購，其中政戰局所提「內購物資申請書」及「採購計畫清單」略以：「備考：…(4)全案預算為 1,328 萬元…。(7)…經本局評估，案內品項採購數量多，如採公開招標，預期將可獲得品質高且價格低之效益，故本案不利用供同供應契約，改採公開招標方式籌補…。」及「決標原則：訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。」然因本採購案之 DVD 錄放影機配發至國軍各單位後，即發生諸多瑕疵，爰經本院立案調查後，政戰局查復本院之說明卻稱：「本案以共同供應契約採購優於公開招標，分析原因如下：1.價格較低：依當時共同供應契約單價僅 3,046 元，低於當時商情分析市價價格 9,450 元。2.時效較快：共同供應契約廠商同意接單後 30 日內即可供貨，若採公開招標依採購程序需經審查、公告、驗收，相關時程至少需時 2 個月。」該局於本院約詢時，亦坦承採共同供應契約採購 DVD 錄放影機之價格較低及時效較快，優於公開招標。

(四)綜上，依據國防部所訂「軍事機關採購作業規定」之規定，財物採購如屬共同供應契約品項且符合需求者，除有特殊情形者，應採該契約辦理採購。然政戰局於辦理 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之採購時，以詢據共同供應契約供貨商並無足夠貨源供貨，以及預期將可獲得品質高且價格低之效益為由，捨臺灣銀行共同供應契約而改採公開招標方式辦理採購，惟實際採購結果，卻為價格更高及時效較慢與品質不佳之產品，政戰局事後亦坦承採共同供應契約採購之價格較低及時效較快，優於公開招標，又政戰局僅以電話洽詢共同供應契約之供貨商並無足夠貨源可供貨後，竟無任何書面資料可稽，即可簽准改採公開招標方式辦理採購，該局當時之相關評估及簽辦作業，顯有疏漏。

二國防部政戰局制定 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之採購規格時，除所訂規格老舊且經廠商反映後亦未妥處，致難以採購之外，又因契約僅規定採數量清點及外觀檢查之目視檢查，且未要求承商檢附商品驗證登錄證書等文件，即可完成驗收，驗收標準過於寬鬆，致

承商得以契約否准之疑似中國大陸製造及非經驗證合格之臨時組裝產品交貨，造成配發國軍各使用單位後，即過半出現瑕疵而難以使用，顯未達有利國軍政治教育工作推展及提昇官兵休閒生活品質之原規劃需求目的，採購過程確有違失。

(一)按國防部 92 年 11 月 17 日訂定發布「軍事機關採購作業規定」第二篇（計畫申購）之肆（財物、勞務採購計畫編定要項）第 9 點規定：「內購案檢驗方法：1.目視檢查；2.儀器化驗；3.性能測試；4.品質保證。計畫申購單位於編訂計畫清單時，應就前項範圍，指定其中一種或數種。」第 10 點規定：「1.目視檢查，係由參與驗收人員，以目視檢查採購標的外觀並清點其數量，或以簡單工具丈量其尺碼及重量，以鑑定是否合格。2.使用時機：(1)作為購案交貨驗收時之初步鑑定。(2)如採購標的之規格簡單，不須其他檢驗即可判定其是否合格時，可僅使用目視檢查…。」第 12 點規定：「1.性能測試，係以試驗之方式，測試採購標的之性能是否符合規格要求標準。2.使用時機：(1)採購儀器、機器或系統性裝備設施，不能以目視檢查或儀器化驗判定是否合格者。(2)採購上述物品，雖作目視檢查與儀器化驗，但仍有測驗其性能必要者…。」第 13 點規定：「1.品質保證，係由承商出具證明，保證其所交貨品之品質，絕對符合規格要求，亦即以保證代替檢驗。2.使用時機：(1)規格簡單，無儀器化驗之必要者。(2)國內無檢驗設備而又無送國外檢驗之必要者…。」

(二)又 96 年 7 月 11 日修正公布之「商品檢驗法」第 2 條第 2 項規定：「商品檢驗由經濟部設標準檢驗局辦理。」第 6 條第 1 項規定：「應施檢驗之商品，未符合檢驗規定者，不得運出廠場或輸出入…。」第 39 條第 1 項規定：「驗證登錄之申請案，經審查結果符合者，准予登錄，並發給商品驗證登錄證書。」第 40 條第 1 項規定：「取得驗證登錄者，應依商品驗證登錄證書所載之範圍、型式或功能使用，且不得將其商品驗證登錄內容使用於登錄範圍外之商品…。」第 60 條第 1 項第 1 款規定，違反第 6 條第 1 項規定，將未符合檢驗規定之商品運出廠場、輸出入或進入市場，處應施檢驗商品之報驗義務人 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰。另依

據經濟部 93 年 7 月 16 日經標字第 09304605820 號函之公告事項第 3 點：「凡產製主旨所列商品（含雷射光碟系統碟式放影機）之國內廠場，應自 94 年 1 月 1 日起於商品運出廠場前取得驗證登錄證書或報經本部標準檢驗局檢驗合格領有出廠檢驗合格證書，始得出廠陳列銷售。」該公告函並檢附「經濟部實施高畫質電視機等五項商品進口及國內市場商品檢驗明細表」，該表「雷射光碟系統碟式放影機（僅使用直流電源者除外）」之電器安規及電磁相容性檢驗標準為 CNS14408 及 CNS13439 等標準，又該表之備註第 1 點略以：「表列商品自 94 年 1 月 1 日起實施檢驗，檢驗方式採『型式認可逐批檢驗』或『驗證登錄』雙軌並行…。」

- (三)查政戰局於 100 年 8 月 30 日檢附本採購案之內購物資申請書、採購計畫清單等文件，向採購中心提出 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之委購案；11 月 1 日採購中心核定該採購計畫，並採公開招標方式辦理採購，其中政戰局所提「內購物資申請書」及「採購計畫清單」略以：「備考：…（8）1.本案禁用大陸地區產品…。」及「品名及規格：DVD 錄放影機 1,328 部，單價 1 萬元，總價 1,328 萬元（含稅）。可播放：DVD/DVD+R/DVD+RW/VCD/SVCD/CD/CD-R/MP3 音樂；錄影：DVD+R/DVD+RW；基本功能：變速/重複放影、跳躍選取放影、多國語言字幕選擇、多重螢幕比切換、靜止/格放。檢驗方法：目視檢查，由甲方會同驗收人員依契約實施數量清點及外觀檢查；乙方需檢附下列文件供審查：產品品質保證書、產品製造之出廠證明書。保固條款：驗收合格之次日起保固 1 年。其他：1.本案禁用大陸地區產品…。」11 月 16 日採購中心辦理本採購案之第 1 次開標，因僅有 1 家廠商投標而流標。11 月 28 日第 2 次開標時，亦僅有 1 家廠商投標，經該廠商減價 1 次後不再減價，因未進入底價而廢標。12 月 5 日另家廠商函採購中心表示：「本採購案之 DVD 錄放影機招標規格為 5 年前市面上之規格，若要以基本規格預算無法購買現在市場上之高規格錄放影機，…現市面上錄放影機日新月異，皆為支援高畫質 HDMI（高解析多媒體影音介面）輸出及可錄硬碟、USB 之最新主機板，已無廠商願意生產基本規格機種。」經政戰局及採購中心認為案內

招標規格及採購價位，係參考商情分析及訪商結果合理訂定，而未修改本採購案之規格。12月9日採購中心仍續辦理第3次開標，計有2家廠商投標，經報價較低者優先同意減價為8,618,720元，進入底價9,422,160元之內，主持人宣布決標予飛智科技有限公司（下稱承商）。12月16日採購中心與承商完成簽約（甲方為採購中心，甲方代理人為政戰局，乙方為承商），相關規格需求及驗收方法，係按採購清單等契約規定辦理，然採購中心要求承商所簽之「投標廠商聲明書」中，並無是否採用中國大陸地區產品之聲明事項。後續承商履約及驗收過程摘要如下：

1. 101年2月24日承商申請驗收（契約交貨期限為101年1月30日，承商逾期25日，計罰215,468元）。
2. 101年3月8日採購中心及政戰局等會驗小組於承商倉庫辦理驗收；依承商出具之「出廠證明」所示，承商所交產品機型為普曜公司101年2月份生產之數位影音光碟機，型號為DV-K260R；各機張貼之產品標籤除印有：「普曜公司」、型式「DV-K260R」及「生產地區：臺灣」之外，並印有「商品驗證登錄證書」之識別號碼「R36223-ETC」等字樣。依據當日本採購案之「會同驗收紀錄」略以：
 - (1) 品名數量：承商所交貨品由會同驗收人員依契約實施大數清點及外觀檢查，品名及數量均與契約規定相符，並依軍事機關採購作業規定抽樣5%（計67部）進行細部核對。
 - (2) 抽驗情形：承商所交貨品經抽樣5%依契約清單核對其品名及清點數量，均與契約規定相符，並經由申購單位政戰局技術代表確認為本案標的無誤。承商依據契約清單...檢附產品品質保證書及產品製造之出廠證明，文件內容經政戰局代表現場審認無誤，惟使用說明書為「DVD（RW+HDD+VSB）」錄放影機（說明書有HDD【硬碟】之操作說明，惟實機並無裝設硬碟），請承商向政戰局說明後，將審查結果函復採購中心，俾由採購中心對目視結果綜判。
3. 101年3月8日承商函政戰局澄清所提供之產品為具備DVD及HDD雙錄影功能，因採購項目不需HDD錄影功能，為避免未來使用單位

有增設硬碟之需求，故提供所有功能之操作說明。

4. 101 年 3 月 12 日政戰局函採購中心表示使用說明書符合契約規範。

5. 101 年 3 月 16 日採購中心函承商並副知政戰局表示：本採購案於 101 年 3 月 8 日實施目視檢查，檢查結果判定合格。

6. 101 年 3 月 30 日政戰局轉交承商完成配送交貨之簽收單，全案驗收合格，承商開始履行 1 年之保固義務（保固期間 101 年 4 月 1 日至 102 年 3 月 31 日，保固保證金 25 萬 8,526 元）。

(四)再查承商於 101 年 3 月 8 日驗收時所檢附之「出廠證明」、「保證（固）書」及各機所貼標籤顯示，承商所交 DVD 錄放影機為普曜公司所生產，其型式為「DV-K260R」，「商品驗證登錄證書」之識別號碼為「R36223-ETC」，承商並保證品質效用與契約之約定完全相符。然查普曜公司向財團法人臺灣電子檢驗中心（標檢局委託之代檢單位）於 99 年 5 月 21 日申請取得之數位影音光碟機「商品驗證登錄證書」所示：「普曜公司申請驗證登錄，經審查結果符合規定，准予登錄並使用檢驗標識及識別號碼 R36223-ETC。生產廠場：嬋利電機廠有限公司（廠址：臺北縣淡水鎮），型式：DV-K260R。」該機之產品標籤則印有：「SAMPO 數位影音光碟機 DV-K260R」等字樣（該機分別於 98 年 11 月 5 日及 99 年 5 月 13 日通過「商品安全型式試驗」及「電磁相容性檢驗」）。然承商實際交貨之 DVD 錄放影機，卻非普曜公司出產之 DV-K260R 型 SAMPO 數位影音光碟機，係疑似以臨時由中國大陸組裝之 DVD 錄放影機交貨，此由 102 年 2 月 8 日標檢局新竹分局派員訪談承商負責人可證，其訪談內容略以：「100 年間因搜尋政府採購工程網站，搜尋到國防部採購 DVD 錄放影機之採購案，便開始尋求合適之廠商，卻發現該類型之 DVD 錄放影機早就沒有人繼續在市場上販售，且零件很多都已買不到了…。在第 1、第 2 次招標時，本公司尚無法確定廠商，故未投標，但標案流標。在第 3 次招標前，經一位長年在香港及大陸從事買賣的友人表示，有廠商可承作，且很快將樣品完成，在測試過功能後，就參與第 3 次招標案，且成功得標。…沒有要求將產品送交標檢局辦

理相關檢驗，待國防部驗收產品之相關功能及數量後，就出貨結案。」另財團法人臺灣電子檢驗中心亦派員於 101 年 10 月 19 日及 11 月 13 日訪談普曜公司業務經理之內容略以：「數位影音光碟機（廠牌：SAMPO，型式：DV-K260R，驗證登錄號碼：R36223-ETC）是委託○○公司由大陸進口零件，臺灣工廠組裝，本公司再依規定辦理驗證登錄，登證日期 99 年 5 月 21 日。…政戰局之商品並不是由本公司進口，僅是商品名稱、型號、公司名稱完全一樣而已…。經調查出貨之對象，並無銷貨給政戰局的銷貨紀錄。」顯見本採購案承商所交之 DVD 錄放影機，並非由普曜公司生產或供貨，且並未依「商品檢驗法」等規定送檢並取得驗證登錄證書。嗣經政戰局於 101 年 8 月 3 日請各使用單位回報瑕疵數量計有 720 部，占採購數量之 54.21%，瑕疵情形包含：電源未能正常開啟、未能播放「DVD/DVD + R/DVD + RW/VCD/SVCD/CD/CD-R/MP3 音樂/JPEG 圖檔」之任何 1 種格式、未能錄影、「變速/重複放影、跳躍選取放影、多國語言字幕選擇、多重螢幕比切換、靜止/格放」之 1 種或多種功能未能正常、無中文螢幕顯示操作、影音輸出/入不正常、VHF/UHF 輸出/入不正常、無法退片、遙控器失效等情，瑕疵狀況極為嚴重。

- (五)又國防部查復本院有關本採購案之檢討作為部分敘明：「經檢討衍生本案瑕疵率過高因素，為承商違反『商品檢驗法』提供非驗證合格之產品，復以設定驗收條件僅規範目視驗收，而未採用性能測試驗收方式，無法先期發現不合格商品，承商提供非檢驗合格產品為肇生主因。政戰局對本案查察缺失結果：1.規格設定延用共同供應契約現有商品之規格（延用共同供應契約 LP5-100009 第 5 組第 5 項 DVD 錄放影機之規格），又此規格非市面主流規格，導致市面上幾無廠商供應，經查證該年度共同供應契約廠商僅 1 家供貨，且貨源不足支應採購數量，為當年度改採公開招標主因。2.採購清單要求驗收方式為目視驗收，未將性能測試驗收方式納入。3.採購計畫清單僅將產品品質保證書及出廠證明書納為驗收必備資料，未將商品檢驗證明文件列入，此證明文件係政府為保障消費者安全，允准產品流通前之法定審查程序，應以要求檢附

為宜。」政戰局於本院約詢時表示：「因應資安規定，部隊無法使用硬碟式錄放影機，故將採購需求設定為光碟式錄放影機；惟因當時經市場競爭結果，硬碟式錄放影機為市場主流，製造商均不願生產光碟式錄放影機，故幾無廠商銷售。本案承辦人於計畫階段時，內心研判坊間 DVD 錄放影機並非特殊或客制化軍品，且市面上之生產製造技術已成熟，無特殊規格需測試之情形下，故於設定招標清單時，僅要求實施目視檢查，並輔以品質保證，由承商出具證明，保證其所交貨之品質符合規格要求。本案承商投標報價單原產地為臺灣，經查驗確證紙箱、機件及證明文件均係標示臺灣製造；但承商投標時所檢附之文件，亦可能是偽造的。本採購案已全盤檢討，政戰局負責國軍視聽器材之更新採購作業，承辦人對視聽器材最新之規格，應該要有所瞭解；招標文件僅規定目視檢查，計畫階段已有缺失，若能以性能測試，也許可查知瑕疵情形，制度要健全，才能防範不良廠商。97、98 及 101 年由共同供應契約採購之錄放影機，各部隊使用狀況正常。」國防採購室則稱：「97 及 98 年當時，DVD 錄放影機尚屬市場普遍之商品；100 年 11 月本採購案第 1 及第 2 次開標時，皆僅有 1 家廠商投標，100 年 12 月第 3 次開標時，亦僅有 2 家廠商投標，投標廠商不多，貨源確實較少，當時市面上已多採用硬碟式錄放影機。本採購案承商依據契約清單之規定檢附產品品質保證書（每部 1 份）及產品製造之出廠證明（4 份），文件內容經政戰局技術代表現場審查符合契約規範。承商所交 DVD 錄放影機背後標籤印有檢驗合格證號（R36223-ETC），即認為有經過商品檢驗合格。後來因為不良率太高，才請標檢局確認是否有商品檢驗合格。以往很少廠商會偽造商品驗證登錄證書，未來要檢討改進，要求廠商要檢附商品驗證登錄證書，並進行性能測試。」

(六)綜上，依據國防部訂定發布之「軍事機關採購作業規定」規定，國軍各單位之財物採購，除可要求承商出具證明，以保證其所交貨品之品質符合規格要求之外，若無法以目視檢查或儀器化驗判定是否合格者，應實施性能測試，以測試採購標的之性能是否符合規格要求標準；然政戰局於制定本案 1,328 部 DVD 錄放影機之

採購規格時，除規格延用以往共同供應契約之非主流規格，導致市面上幾無廠商供應，且於開標前業經廠商反映在案，亦未妥適處置，致難以採購之外；又契約明訂該錄放影機應可藉由 DVD 進行播放及錄影，且應具備變速/重複/跳躍選取放影、多國語言字幕選擇、多重螢幕比切換、靜止/格放等功能，惟驗收時之檢驗方法，竟僅約定執行數量清點及外觀檢查之目視檢查，並無要求進行性能測試，實無法判定其功能是否符合契約規範。另依據「商品檢驗法」及經濟部相關公告事項之規定，DVD 錄放影機應先取得商品驗證登錄證書或經標檢局檢驗合格領有出廠檢驗合格證書者，始可出廠銷售，其檢驗項目包含「商品安全型式試驗」及「電磁相容性檢驗」等，以使商品符合安全及其他技術法規或標準，而能保護消費者權益；惟本採購案驗收時，卻僅要求承商提供產品之「品質保證書」及「出廠證明書」，並未要求提供「商品驗證登錄證書」等文件，且要求承商所簽之「投標廠商聲明書」中，亦無是否採用中國大陸地區產品之聲明事項。「政府採購法」立法宗旨之一，係為確保採購品質，政戰局於辦理本採購案時，除所訂規格老舊且經廠商反映亦未妥適處置，致難以採購之外，驗收標準又過於寬鬆，致承商得以契約否准之疑似中國大陸製造及非經驗證合格之產品交貨，並經政戰局技術代表確認無誤，並配發各使用單位後，即過半出現瑕疵而難以使用，政戰局調查統計不良率高達 54.21%，顯未達俾利國軍政治教育工作推展及提昇官兵休閒生活品質之原規劃需求目的，採購辦理過程確有違失。

三、本案 DVD 錄放影機決標後，負責招標作業之採購中心即接獲檢舉，指稱承商之產品未經商品檢驗合格，採購中心認為宜由政戰局澄清，惟並未通知政戰局澄清，即與承商完成簽約，致驗收後始發現承商所送產品並未經商品檢驗合格；又政戰局對於本採購案不良率之調查結果未能確實，不良率竟於 3 個月內由 2.8% 增至 54.21%，前後差異約達 20 倍；另未依約立即要求承商退換全數貨品或請求全部不履行之損害賠償，又因承商未依約履行保固責任等情，致需循法律程序求償，且仍未移送司法機關偵辦，皆有損機關權益，洵有疏失。

- (一)按本採購案契約之「國防部軍備局採購中心內購財物、勞務採購契約通用條款」第 15.6 條規定：「乙方所提出之契約標的，於保固期間內發現瑕疵之數量達百分之二十（含）以上時，甲方得要求退換全數貨品或請求全部不履行之損害賠償。」查本採購案於 100 年 12 月 9 日決標後，12 月 14 日檢舉人即向採購中心反映略以：「目前市面上的 DVD 錄放影機成本都在 7,700 元以上，市價約 9,000 元不等，廠商如何以 6,490 元得標，況且招標預算也在 10,000 元左右，還是有規格未詳細公開讓廠商知道？目前 DVD 錄放影機，政府規定電器產品需通過經濟部商品檢驗合格才可販售，但此產品通過經濟部商品檢驗合格共有 6 家，其中並沒有一家為得標廠商代理之產品。還是廠商可以交沒有檢驗通過的電器商品？」案經採購中心於 12 月 23 日簽呈略以：「說明：…三、…是否具經濟部商品檢驗合格及是否為案內承商代理之產品，宜由委方（政戰局）澄清，本案將依規定辦理驗收。擬辦：一、依現況向廠商說明…。」惟採購中心並未通知政戰局澄清，即與承商於 12 月 16 日完成簽約，嗣於 12 月 23 日函復檢舉人表示，將依程序及契約規定辦理驗收。致本採購案驗收後，始發現承商所送之 DVD 錄放影機，係未經商品檢驗合格之產品。
- (二)次查本採購案國防部於 101 年 3 月 8 日辦理驗收，經政戰局派員目視檢查及檢視承商所提供之產品「保證(固)書(品質保證書)」及「出廠證明書」並判定合格後，政戰局於 3 月 30 日轉交承商完成配送交貨之簽收單，全案驗收合格，承商自 4 月 1 日開始履行 1 年（至 102 年 3 月 31 日）之保固義務。又因立法委員高○○接獲本案產品驗收方式有疑義之陳情，而於 5 月 3 日要求採購中心及政戰局派員說明本採購案之辦理情形，並請政戰局調查各獲撥單位之使用情形；當日政戰局文宣政教處即通知有關單位進行 DVD 錄放影機使用狀況之調查，經各單位回報使用狀況有「遙控功能反應不良、進退匣操作動作慢、無法立即搜尋視訊訊號、影片讀取延遲」等情形者，僅有 38 部，占採購數量 1,328 部之 2.8%。6 月 25 日再經媒體披露 DVD 錄放影機瑕疵情形極為嚴重，工程會及審計部即分別於 6 月 27 日及 6 月 29 日函請國防部提出說明後，

政戰局始於7月6日函請承商提供所交DVD錄放影機之標檢局驗證登錄證書及相關測試報告，並於7月12日函請標檢局協助釐清所採購之DVD錄放影機是否依法完備相關檢驗程序。8月3日政戰局再次通知有關單位實機操作DVD錄放影機，並於8月10日前回復檢測結果；經各單位回報瑕疵數量計有720部，占採購數量1,328部之54.21%。8月24日政戰局再將1部DVD錄放影機送請標檢局協助確認是否依法完備相關檢驗程序。9月12日政戰局通知採購中心瑕疵情形，並請其提供應處建議；採購中心則請該局檢附瑕疵原因，並檢討依契約要求承商退換全數貨品或請求全部不履行之損害賠償。9月26日標檢局函復政戰局表示，承商所交機型與普曜公司申請登錄之機型，無論從產品外觀至內部結構均不相符，涉嫌違反「商品檢驗法」之規定。10月15日政戰局函請採購中心協助要求承商退換全數貨品，10月19日採購中心函請承商依約辦理退換貨並繳交與契約總價款等值之保證金計861萬8,720元；10月29日承商函復表示因已支付廠商貨款，無法提出同價金之保證金，但同意提供一批產品更換，惟需90日之時程；11月1日採購中心函請承商於90日內完成全案之退換貨，並展延保固期限。

- (三)又承商並未積極依約履行保固責任或辦理退換貨，102年1月11日及2月1日政戰局分別函請承商辦理退換貨事宜及依約履行保固責任。因承商仍未完成退換貨，政戰局再於2月22日函請國防採購室向承商提起「請求全部不履行之損害賠償」；3月26日國防採購室函知承商將沒入保固金25萬8,526元，並請承商於4月18日前洽政戰局繳還契約價款餘額836萬158元後取回貨品；4月8日承商函復國防採購室表示同意更換貨品，惟市面上已無廠商有能力生產符合規範之產品，另無法同意瑕疵率過高之問題，依日前整年之維修經驗，約70%以上之退修品並無故障，僅為人員操作不熟悉或挑片等，並同意派員至各單位進行測試，惟相關測試費用須經雙方協調後方可執行。4月30日及5月28日政戰局分別函請國防採購室循法律途徑辦理追償及聲請執行假扣押。5月7日標檢局以承商「未符合檢驗規定，即逕行運出廠場銷售DVD

錄放影機」之違規事由，予以裁罰 20 萬元（承商已申請分 10 期繳納罰鍰）。6 月 5 日國防採購室以部函通知承商將依「政府採購法」第 101 條第 1 項第 9 款（驗收後不履行保固責任者）刊登政府採購公報辦理停權事宜；同日並函復承商不同意 4 月 8 日來函所提之替代方案。6 月 11 日國防採購室委請律師辦理聲請假扣押及向承商求償事宜；同日標檢局認為承商將未申報檢驗之 DVD 錄放影機，貼附商品檢驗標示 R36223-ETC，涉嫌違反刑法第 255 條（虛偽標記與販賣該商品罪），爰移請臺灣桃園地方法院檢察署偵辦（承商公司登記地址為桃園市）。6 月 25 日及 7 月 9 日國防採購室委任律師向臺灣臺北地方法院遞狀聲請假扣押及一審民事訴訟。國防部陳稱：「承商自始未履行保固責任，將循法律途徑求償。」政戰局於本院約詢時表示：「101 年 5 月 3 日調查時，各獲撥單位甫領取或尚未拆裝使用，部分單位直覺認知新品為無瑕疵，故初次統計未能反應實況。」該局對於本案 DVD 錄放影機不良率之調查，顯未確實。國防部政風室則稱：「承商疑偽造普曜公司之出廠證明，實有偽造文書及詐欺之嫌，建議移送檢方偵辦。」

(四)綜上，本案 DVD 錄放影機於 100 年 12 月 9 日決標後，12 月 14 日檢舉人即向採購中心檢舉承商之產品未經商品檢驗合格，經採購中心認為宜由政戰局澄清承商之產品是否具商品檢驗合格；惟採購中心並未通知政戰局澄清，即與承商於 12 月 16 日完成簽約，致驗收後始發現承商所送產品並未經商品檢驗合格。101 年 3 月 30 日本採購案驗收合格，並將 DVD 錄放影機配發國軍各單位使用後，因立法委員質疑品質恐有疑義，政戰局遂於 5 月 3 日通知各單位進行調查，調查結果不良率僅 2.8%；然 6 月 25 日再經媒體披露瑕疵情形嚴重，工程會及審計部亦於 6 月 27 日及 6 月 29 日函請國防部提出說明後，政戰局始於 7 月 12 日函請標檢局協助釐清所採購之 DVD 錄放影機是否完備檢驗程序，距接獲檢舉時點已達 7 個月；政戰局復於 8 月 3 日通知各使用單位進行實機操作測試，不良率竟達 54.21%，與 3 個月前之調查結果，竟可差異約達 20 倍；由於 DVD 錄放影機實際使用情形已未達預期目標，瑕疵情形

嚴重，依約應即要求承商退換全數貨品或請求損害賠償，惟至 10 月 15 日經政戰局函請採購中心協助要求承商退換全數貨品，採購中心於 10 月 19 日始函請承商辦理全數退換貨。國防部對於 DVD 錄放影機之不良率調查結果未能確實，不良率調查結果於短短 3 個月內，竟可由 2.8% 增至 54.21%，且未主動依契約規定妥處，即時要求承商退換全數貨品或請求全部不履行之損害賠償，又因承商未依約履行保固責任及辦理退換貨或繳回貨款，致需循法律程序求償，且仍未移送司法機關偵辦，皆有損國防部權益，洵有疏失。

據上所述，本案政戰局於辦理 100 年度 1,328 部 DVD 錄放影機之採購時，以詢據共同供應契約供貨商並無足夠貨源供貨，以及預期將可獲得品質高且價格低之效益為由，捨臺灣銀行共同供應契約而改採公開招標方式辦理採購，惟實際採購結果，卻為價格更高及時效較慢與品質不佳之產品，又政戰局僅以電話洽詢共同供應契約之供貨商並無足夠貨源可供貨後，竟無任何書面資料可稽，即可簽准改採公開招標方式辦理採購，該局當時之相關評估及簽辦作業，顯有疏漏；又政戰局於辦理本採購案時，除所訂規格老舊且經廠商反映亦未妥適處置，致難以採購之外，驗收標準又過於寬鬆，僅約定執行數量清點及外觀檢查之目視檢查，並無要求進行性能測試，實無法判定其功能是否符合契約規範，且僅要求承商提供產品之「品質保證書」及「出廠證明書」，並未要求提供「商品驗證登錄證書」等文件，致承商得以契約否准之疑似中國大陸製造及非經驗證合格之產品交貨，並經政戰局技術代表確認無誤，並配發各使用單位後，即過半出現瑕疵而難以使用，政戰局調查統計不良率高達 54.21%，顯未達俾利國軍政治教育工作推展及提昇官兵休閒生活品質之原規劃需求目的；另本採購案決標後，採購中心即接獲檢舉承商之產品未經商品檢驗合格，經採購中心認為宜由政戰局澄清承商之產品是否具商品檢驗合格；惟採購中心並未通知政戰局澄清，即與承商完成簽約，致驗收後始發現承商所送產品並未經商品檢驗合格；又 101 年 3 月 30 日本採購案驗收合格配發國軍各單位使用後，因品質不佳政戰局遂於 5 月 3 日通知各單位進行調查，調查結果不良率僅 2.8%，然再經媒體披露瑕疵情形嚴重，工程會及審計部亦函請國防部提出說明後，政戰局始於 7 月 12 日函請標檢局

協助釐清所採購之產品是否完備檢驗程序，距接獲檢舉時點已達 7 個月，並於 8 月 3 日通知各使用單位進行實機操作測試，不良率竟達 54.21%，與 3 個月前之調查結果，竟可差異約達 20 倍，且至 10 月 15 日經政戰局函請採購中心協助要求承商退換全數貨品，採購中心於 10 月 19 日始函請承商辦理全數退換貨，並未主動依契約規定妥處，即時要求承商退換全數貨品或請求全部不履行之損害賠償，又因承商未依約履行保固責任及辦理退換貨或繳回貨款，致需循法律程序求償，且仍未移送司法機關偵辦，皆有損國防部權益。國防部辦理本採購案之採購過程，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。

註：尚未結案

161、國防部所屬單位自民國 40 年間起於金門地區長期違法占用人民私有土地，戰地政務終止後，仍延宕未積極處理案

審查委員會：經 102 年 9 月 17 日監察院國防及情報、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 11 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

國防部所屬單位自民國 40 年間起於金門地區長期違法占用人民私有土地，民怨既深且久，惟該等占用單位於 81 年戰地政務終止後 20 餘年來，卻仍延宕而未積極處理，致迄 102 年 4 月底所遺之占用民地仍高達 66.63 公頃；又該等占用單位擅於 94 年至 100 年間將所占用之「湖井頭八營區」等 8 處營區內 126 筆，面積約 2.6 公頃私有土地，私相授受移交金城鎮公所等單位接管使用，顯視人民財產權如無物，違法情節更屬灼然。核國防部放任所屬單位長期占用民地而未積極督導處理，罔顧人民財產權，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國防部所屬單位自民國 40 年間起於金門地區長期違法占用人民私有土地，民怨既深且久矣，惟該部自金門地區於 81 年戰地政務終止後 20 餘年來，仍放任所屬單位持續占用民地而未積極督導處理，甚至漠視該等單位將所占用之民地私相授受移交其他機關接管使用，確有違失，茲列敘於下：

一、放任所屬單位長期占用民地而未積極督導處理：

(一)按「任何人的財產不得任意剝奪。」乃世界人權宣言第 17 條第 2 項所揭櫫。而我國憲法第 15 條及第 143 條第 1 項亦明定人民之財產權應予保障；人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。又「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。……」司法院釋字第 400 號解釋著有明文。基此，財產權之保障乃一普世價值，國家機關對私有財產除應積極保障外，更不得任意剝奪或限制（存續保障），如因公用或其他公益目的之必要，自應予以價購，或依法徵收並應給予合理之補償（價值保障）。

(二)查金門地區位屬戰地前線，國軍對營區及作戰工事等之數量需求龐大，鑑於早期為強化戰備即時需求等時空因素，致長期來無權占用數量龐大之已登記為私有土地，而其有紀錄可稽之占用起始時間，最早可回溯自 40 年間，迄今已近一甲子（按歷來占用之總面積已難查考）。對此一國家機關剝奪私人財產權之行為，人民積怨既深且久，無不企盼政府尊重財產權之存續保障，早日還地於民，或退而求其次，以價值保障方式依法徵購補償之。惟查金門地區已於 81 年 11 月 7 日終止戰地政務，乃經統計至 88 年間，國軍營區於該地區占用已登記之私有土地仍高達 3,010 筆，面積 161.29 餘公頃，占當時金門地區國軍營區土地總面積 2,072.81 公頃之 7.78%；而推移至 102 年 4 月 30 日為止，亦仍遺有 1,315 筆，面積 66.63 公頃之占用土地未依法處理（大多已占用 50 餘年），足見國防部及所屬單位對上開違法占用已登記為私有土地之處置，態度消極敷衍，置人民財產權於不顧，實不足取，此從該部自 95 年至 101 年合計僅編列 371 萬餘元辦理徵購土地，亦可獲印證。

二、漠視所屬單位將所占用之民地私相授受移交其他機關接管使用：

國防部及所屬單位對前述所占用之民地，不思如何戮力辦理返還或徵購，已難令人苟同，尤有甚者，該等單位自 94 年至 100 年間，竟將湖井頭八營區、漁村營區、西衛營區、古戰場營區、古坵營區、南塘五營區、陽山營區及峰上四營區等 8 處營區內共 126 筆，面積約 2.6 公頃之占用民地，私自移交金城鎮公所等單位接管使用，核其私相授受之行為，顯視人民財產權如無物，違法事實至屬灼然。

綜上所述，國防部所屬單位自民國 40 年間起於金門地區長期違法占用人民私有土地，民怨既深且久，惟該等占用單位於 81 年戰地政務終止後 20 餘年來，卻仍延宕而未積極處理，致迄 102 年 4 月底所遺之占用民地仍高達 66.63 公頃；又該等占用單位擅於 94 年至 100 年間將所占用之「湖井頭八營區」等 8 處營區內 126 筆，面積約 2.6 公頃私有土地，私相授受移交金城鎮公所等單位接管使用，顯視人民財產權如無物，違法情節更屬灼然。核國防部放任所屬單位長期占用民地而未積極督導處理，罔顧人民財產權，確有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭該部確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

行政院於 102 年 11 月 20、29 日、103 年 4 月 22 日函復國防部等機關處理成果及統計分析資料到院，本院並已函請該院本諸權責自行列管，並持續督促有關機關積極處理在案。

註：經 103 年 7 月 24 日監察院國防及情報、內政及少數民族、財政及經濟 3 委員會第 4 屆第 15 次聯席會議決議：結案存查

162、國防部所訂國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法，牴觸或逾越國軍老舊眷村改建條例規定，不符公平正義原則等情，核有違失案

審查委員會：經 102 年 9 月 17 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 64 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

國防部所訂國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法，將應適用原規定之眷村住宅及參與都市更新並經權利變換後、聯合開發或合建經分回之住宅及基地，納入零星餘戶範圍，又該部將核定保留輔導購宅權益之已退伍軍（士）官納入承購主體，牴觸或逾越國軍老舊眷村改建條例規定，另該辦法並未排除已獲補助購宅貸款者之承購資格及精華地區之零星餘戶，不符公平正義原則及不利改善國軍老舊眷村改建基金財務困境，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國防部為加速眷村改建住宅零星餘戶處理及國軍老舊眷村改建基金（下稱眷改基金）資金回收，依據民國（下同）100 年 12 月 30 日修正「國軍老舊眷村改建條例」（下稱眷改條例），於 101 年 6 月 22 日發布「國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法」（下稱零星餘戶處理辦法），並於同日以國制研審字第 1010000516 號函送立法院備查，嗣經該部於 102 年 4 月 29 日修正第 4、6、9、14 條文，並於同日以國規委會字第 1020000405 號函送立法院備查。然據報載，零星餘戶處理辦法

規定適用對象擴及退役 5 年內之官兵，且承購者資格認定要件及零星餘屋以成本價配售方式等情，有逾越母法眷改條例授權範圍與目的之嫌，致引發輿論質疑國防部顯有自肥之情事。爰本院立案調查，經調閱國防部相關卷證資料，以及函請審計部及法務部協助澄復，並於 102 年 8 月 22 日約詢國防部政治作戰局（下稱政戰局）相關主管人員，嗣請有關機關補充說明資料後，業已調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、國防部所訂零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項規定，經該部核定保留輔導購宅權益之退伍軍（士）官，於零星餘戶處理之日前 5 年內，亦得承購眷改條例施行後之零星餘戶，牴觸眷改條例第 1 條及第 28 條第 1 項規定，逾越眷改條例授權範圍，核有違誤。

(一)按眷改條例第 1 條：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」、第 16 條第 3 項：「第一項住宅社區配售坪型辦法及零星餘戶處理辦法，由主管機關定之。」、第 28 條第 1 項前段：「本條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理。」又零星餘戶處理辦法第 2 條第 1 項：「於國防部與所屬機關（構）、部隊及學校服役滿四年之志願役現役軍（士）官、兵，得依本辦法規定承購零星餘戶。」、第 2 項：「前項規定於國防部依本辦法公告各零星餘戶處理之日前五年內，經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官，亦適用之。」

(二)查眷改條例第 1 條揭明承購眷村住宅者有三，一、原眷戶；二、中低收入戶；三、志願役現役軍（士）官、兵。已退伍之軍（士）官、兵顯未列於眷改條例第 1 條所定內容。惟國防部所訂定之零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項，卻規定各零星餘戶處理之日前五年內，經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官，亦適用之。使部分已退伍之軍（士）官、兵亦得參與承購眷村住宅，自有逾越眷改條例第 1 條文義範疇而與法律保留原則不符之疑義。經國防部調查，自 85 年起，經該部保留輔導購宅權益之軍（士）官申請人

數，合計 390 員，目前保留輔導購宅權益仍屬有效人數，合計 95 員；而自 85 年起，因保留購宅權益而核配購宅之軍（士）官人數，合計 10 員。

(三)次查，法務部對上開疑義先前查復雖稱：「主管機關以行政規則將志願役現役屆退官士納入承購對象，可謂係將前此行政實務上之處理方式予以提昇法律位階，同時符合 100 年 12 月 30 日修正眷改條例第 1 條之立法目的，故縱該等經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官於實際買受住宅時已退伍，惟倘彼等於申請時及核定時仍均具現役之身分，自眷改條例之整體法律解釋之，零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項規定並無逾越母法之虞。」然經本院檢附「國軍志願役現役屆退官士申請保留價購餘額國（眷）宅配售作業規定」（下稱保留價購作業規定）相關立法經過與說明，該部嗣後又改稱：「查保留價購作業規定係國防部 78 年 12 月 13 日訂頒，並在眷改條例制定公布（85 年 2 月 5 日）後，復於 85 年 8 月 15 日修訂；嗣眷改條例於 100 年 12 月 30 日修正第 1 條，增訂『志願役現役軍（士）官、兵』為眷改條例受照顧之對象，該作業規定始於 101 年 5 月 28 日以令停止適用，並自 101 年 6 月 1 日生效；是以，有關上開作業規定於 85 年修訂後，是否僅適用於眷改條例制定前之眷村，而不及於眷改條例施行後之眷村住宅，宜請法規主管機關國防部依上開法規之修法理由及立法目的審斷之。」

(四)經核，國防部對上開疑義固稱，零星餘戶處理辦法乃係依眷改條例第 16 條第 3 項授權訂定，如有零星餘戶由國防部處理之，基於「信賴保護原則」及為零星餘戶處理之權責機關，訂定核定保留 5 年輔導購宅權益之退伍軍（士）官，得價購零星餘戶規定，並無逾越母法規範。然查，保留價購作業規定係訂於 78 年 12 月 13 日，故屆退軍（士）官、兵縱依該作業規定獲國防部核定保留購宅權益，所得價購者，自不及於 85 年 2 月 5 日制定眷改條例後之眷村住宅。且依眷改條例第 28 條第 1 項規定，眷改條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理，故保留價購作業規定嗣後雖經陸續修正，亦應依國防部

原規定辦理。零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項規定，使經核定保留購宅權益者亦得承購眷改條例施行後之眷村住宅，顯然超出眷改條例第 28 條規定，造成法律溯及既往而為適用，更逾越眷改條例授權範圍，顯有違誤。

(五)綜上，保留價購作業規定訂於 78 年 12 月 13 日，係於眷改條例訂定前，故屆退軍（士）官、兵縱獲國防部核定保留購宅權益，渠等所得價購者，自限於眷改條例施行前之眷村住宅，不及於該條例施行後之眷村住宅。國防部所訂零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項規定，使經核定保留購宅權益者亦得承購眷改條例施行後之眷村住宅，不但逾越眷改條例第 1 條所定承購主體範圍，使零星餘戶處理辦法溯及既往而適用，更逾越眷改條例第 16 條第 3 項之授權範圍，核屬違失。

二零星餘戶處理辦法第 3 條第 2 款規定，將眷改條例施行前應適用原國防部規定之眷村住宅亦納入零星餘戶範圍，顯然牴觸眷改條例第 28 條規定，使零星餘戶處理辦法溯及既往適用，核屬違失。

(一)按眷改條例第 28 條第 1 項前段：「本條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理。」又零星餘戶處理辦法第 3 條第 2 款：「本辦法所稱零星餘戶，指下列情形之一：…二、本條例第二十八條第一項規定，於本條例施行日前，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，於配售原眷戶後，所剩餘之住宅及基地。」

(二)查眷改條例第 4 條第 1 項及第 2 項規定略以，國防部為推動國軍老舊眷村改建，將國軍老舊眷村土地及不適用營地之名稱、位置，編造國軍老舊眷村改建總冊（下稱眷改總冊）報經行政院核定，並運用總冊內國有土地，興建住宅社區、處分或為現況保存，不受國有財產法有關規定之限制。又眷改條例第 28 條第 1 項明定，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理。惟零星餘戶處理辦法第 3 條第 2 款卻規定，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，於配售原眷戶後，所剩餘之住宅及基地亦屬零星餘戶，顯將應適用原規定辦理之住宅，亦適用眷改條例施行後相關規定。對此，國防部固稱：因國軍志願

役現役屆退官士申請保留價購之住宅，為各軍種所列管之眷村重建或管制分配重建餘額之餘宅，性質屬「舊制」（眷改條例施行前經行政院核定改建之眷村）住宅，故零星餘戶處理辦法第3條第2款規定，前開舊制住宅亦屬零星餘戶範圍。爰此，依「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」委由國軍軍眷住宅合作社興建之住宅社區，於配售原眷戶後，所剩餘之住宅，仍應屬依眷改條例興建住宅之零星餘戶範疇云云。

(三)然查，對上開疑義法務部查復本院略以：眷改條例第28條第1項係採不溯既往原則，而同條第2項規定：「本條例施行前，經行政院核定遷建騰空之眷村土地，依本條例規定辦理。」始採溯及既往之處理方式。依「明示其一，排除其他」之法理觀之，縱國防部於原規定中就類似眷改條例零星餘戶之情形未作規範，惟上開眷改條例第28條對於國防部原規定中未規定之情形，並未明定納入眷改條例適用，則就所餘住宅之處理，零星餘戶處理辦法第3條逕將之併同納入施行後興建住宅之零星餘戶，與眷改條例第28條規定不符。

(四)綜上，國防部既自承保留價購作業規定並無相關法源依據，則縱保留價購之住宅及於舊制住宅，亦與零星餘戶之範疇無涉。尤其舊制住宅與眷改條例訂定後之新制住宅之興建財源歸屬不同，前者為國軍官兵購置住宅貸款基金墊款，後者為國軍老舊眷村改建基金。國防部作為眷改條例之主管機關，所訂零星餘戶處理辦法第3條第2款，將已完成改建及已報行政院核定改建之眷村，於配售原眷戶後，所剩餘之住宅及基地亦納入零星餘戶範疇，以法規命令創設眷改條例所未規定亦未授權之溯及既往，使應歸屬不同之眷改作業財源相混淆，更與眷改條例第28條第1項前段意旨相牴觸，核屬違失。

三國防部將眷改總冊內土地，經參與都市更新並經權利變換後，及與政府機關聯合開發或合建經分回之住宅及基地，納為零星餘戶處理辦法之零星餘戶，逾越眷改條例第16條第1項零星餘戶之範圍，且該等分回之住宅及基地係屬國防部主管之公務用財產，國防部竟視為眷改基金之資產，核有未當。

- (一)按零星餘戶處理辦法第 3 條第 3 款及第 4 款：「本辦法所稱零星餘戶，指下列情形之一：…三、國軍老舊眷村改建總冊內土地，依都市更新條例參與都市更新，權利變換後而經分配之住宅及基地。四、國軍老舊眷村改建總冊內土地，由國防部與政府機關聯合開發或合建經分回之住宅及基地。」同辦法第 4 條第 1 項第 1 款：「零星餘戶處理方式，除依第十七條專案處理外，依下列順序為之：一、以成本價格價售第二條所定之人員。」及同辦法第 6 條第 3 款及第 4 款：「本辦法所稱成本價格，指下列情形之一：…三、國軍老舊眷村改建總冊內土地，依都市更新條例以權利變換方式分回之住宅及基地，依更新後計算之房地總價。四、國軍老舊眷村改建總冊內土地，由國防部與政府機關聯合開發或合建分回之住宅及基地，以開發契約計算之房地總價。」
- (二)查眷改條例第 11 條第 1 項：「第四條第二項之土地，除主管機關自行改建外，得按下列方式處理：一、獎勵民間參與投資興建住宅社區。二、委託民間機構興建住宅社區。三、與直轄市、縣(市)政府合作興建國民住宅。四、以信託方式與公、民營開發公司合作經營、處分及管理。五、辦理標售或處分。六、未達全體原眷戶三分之二同意改建，經主管機關核定不辦理改建之眷村，得依都市更新條例之規定辦理都市更新。」然有關眷村興建住宅之座落地之擇定，係依同條例第 6 條第 1 項：「主管機關辦理國軍老舊眷村改建，應按眷村分布位置，依條件相近者採整體分區規劃，並運用既有眷村土地、不適用營地或價購土地，依規定變為適當使用分區或用地，集中興建住宅社區。」而興建完成之住宅，則依第 16 條第 1 項及第 3 項：「興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。每戶配售之坪型以原眷戶現任或退伍時之職缺編階為準；並得價售與第二十三條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶由主管機關處理之。」及「第一項住宅社區配售坪型辦法及零星餘戶處理辦法，由主管機關定之。」鑑此，國防部興建住宅社區係依據眷改條例第 6 條第 1 項之原則擇定眷改總冊土地興建住宅，興建方式除該部自行改建外，尚得依眷改條例第 11 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定辦理。又依國防部約詢後補充資料說明，目前該

- 部僅採自行興建住宅社區之方式辦理。另該部興建住宅工程完工後，由眷改基金購置該部主管公務用財產—眷改總冊土地為建築基地，連同興建工程款，列入基金存貨，因此，興建之住宅為眷改基金財產。復依眷改條例第 16 條第 1 項規定，興建住宅於配售原眷戶、價售與違占建戶及中低收入後之零星餘戶，由國防部處理，因此，零星餘戶係屬眷改基金資產。國防部即按所訂零星餘戶處理辦法第 2 條第 1 項，將之價售志願役現役軍（士）官、兵。
- (三)惟查，國防部陳稱：「按眷改條例第 16 條第 1 項規定，興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。所謂『興建住宅社區』，並非僅限於國防部自行辦理改建之住宅，例如依眷改條例第 11 條各款（第 5 款除外）規定，所興建住宅社區均屬之，其中包含與直轄市、縣（市）政府合作興建國民住宅及不辦理改建之眷村，依都市更新條例之規定辦理都市更新等。故依前開規定，國防部列管之眷改總冊內土地按都市更新條例第 27 條規定，參加都市更新，經權利變換後獲分配之住宅及基地，亦應屬前開『興建住宅社區』之範疇，如有零星餘戶，自得納入零星餘戶處理辦法規範。」然上述所稱按都市更新條例第 27 條規定，參加都市更新經權利變換後獲分配之住宅及基地，核非依眷改條例興建之住宅社區，故獲分配之住宅及基地，與眷改條例第 16 條第 1 項之零星餘戶並不相同，且法務部亦稱：「按眷改條例第 4 條第 2 項規定，主管機關對國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地之利用方式有 3 種，即興建住宅社區、處分或現況保存（作為眷村文化保存之用）。而主管機關如採興建住宅之利用方式，其所建住宅之配售，即應依同條例第 16 條第 1 項規定辦理。」顯見目前僅國防部依眷改條例自行興建之住宅，始會產生零星餘戶。
- (四)再查，依眷改條例第 11 條第 1 項第 5 款規定，第 4 條第 2 項之眷改總冊土地，除主管機關自行改建外，得按辦理標售或處分方式處理。另依行政院於 101 年 8 月 20 日同意修正（第 3 次）之國軍老舊眷村改建計畫，有關土地處分業務，須於 124 年完成所有眷村改建土地活化處分作業。國防部為因應國有土地限制標售政策，依行政院「國有土地清理活化督導小組」第 6 次、第 9 次、

第 10 次等會議決議，將眷改總冊內之國有土地，依都市更新條例參與都市更新，或與政府機關聯合開發或合建，以加速土地處分；上述土地處分作為所衍生分配（回）之住宅及基地，並非源自依眷改條例興建住宅社區所產生，與第 16 條第 1 項興建社區住宅於配售原眷戶、價售與違占建戶及中低收入戶後之零星餘戶不同。對此，國防部固稱：「零星餘戶處理辦法於國防部 101 年 6 月 22 日發布施行後，茲因審計部 101 年 11 月 2 日台審部二字第 1010002575 號函送審核意見，及依立法院國防及外交委員會 101 年 12 月 5 日審議國防部 102 年眷改基金預算決議，考量部分零星餘戶較具高收益價值，於兼顧眷改基金財務效益及公平正義原則下，參照司法院釋字第 485 號解釋揭示立法者基於社會政策考量，將福利資源為限定性之分配，應盱衡國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源斟酌受益人之財力等必要性與基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度照顧之意旨，除依零星餘戶處理辦法第 17 條規定優先利用外，應逕行公開標售。」因此，國防部不再依更新後或開發契約計算之房地總價，價售志願役現役軍（士）官、兵。

- (五)綜上，國防部為因應國有土地限制標售政策，依眷改條例第 11 條第 1 項第 5 款規定辦理處分，並據行政院「國有土地清理活化督導小組」會議決議，將眷改總冊內國有土地，依都市更新條例參與都市更新，或與政府機關聯合開發或合建，以加速處分土地，該等處分土地作為所衍生分配（回）之住宅及基地，屬國防部主管公務用財產，並非源自依眷改條例興建住宅社區所產生之眷改基金資產，核與眷改條例第 16 條第 1 項興建社區住宅於配售原眷戶、價售與違占建戶及中低收入戶後之零星餘戶不同。惟國防部將眷改總冊內土地，依都市更新條例參與都市更新，權利變換後而經分配之住宅及基地，及與政府機關聯合開發或合建經分回之住宅及基地，視為眷改條例第 16 條第 1 項興建社區住宅之零星餘戶，納入零星餘戶處理辦法第 3 條零星餘戶之規範，實有逾越眷改條例第 16 條第 1 項零星餘戶之範圍，核有未當。

四國防部所訂零星餘戶處理辦法使志願役現役官兵得以成本價承購零星餘戶，然卻未限制已獲輔助購宅貸款（含華夏貸款）者，不得承購零星餘戶，其雙重輔助措施，顯有失公允；又該辦法並未排除精華地區之零星餘戶，除不符公平正義原則外，更不利改善眷改基金之財務困境，均有違失。

- (一)按零星餘戶處理辦法第 2 條第 1 項：「於國防部與所屬機關(構)、部隊及學校服役滿四年之志願役現役軍(士)官、兵，得依本辦法規定承購零星餘戶。」、第 4 條第 1 項第 1 款：「零星餘戶處理方式，除依第十七條專案處理外，依下列順序為之：一、以成本價格價售第二條所定之人員。二、委託財政部國有財產署專案提估後，進行公開標售。……」、第 5 條：「抽籤作業得依申請人之個人兵籍表（服役年資 30%、近四年考績 25%、勳獎 15%）及眷口數 30%所列績分等評比分項，由分數較高者依序造列，按將級、校級、尉(士)官級與志願役士兵之階級，依價售餘宅戶數之 5 倍數，分別建立各階坪型抽籤人員名冊。」、第 8 條第 1 項：「依第二條所定之人員如有下列情形之一，不得提出申請承購零星餘戶：一、經核定辦理改建之眷村原眷戶、權益承受人及存證有案之違占建戶。二、已獲國防部或所屬機關(構)輔導核配或承購改建眷宅者。但原以專案提估或促銷價承購者，不在此限。三、已依本辦法承購零星餘戶並已中籤而未放棄，或已完成遞補者。」目前國防部尚未開放國軍志願役現役官士兵申請承購零星餘戶，政戰局正研訂「國軍老舊眷村改建零星餘戶價售作業要點(草案)」，以規範零星餘戶價售作業，俟簽奉該部部長核定施行後，經公告宣導周知後，始辦理相關零星餘戶價售作業。
- (二)查零星餘戶處理辦法第 8 條第 1 項第 2 款規定，已獲國防部或所屬機關(構)輔導核配或承購改建眷宅者，不得申請承購零星餘戶，然卻未將亦為輔導購宅措施之國軍官兵購置住宅貸款基金貸款（含輔導國軍官兵購宅之華夏貸款）列為限制範圍，國防部陳稱：「已享有輔助購宅者，自不宜再許其以成本價格承購零星餘戶；另購宅基金貸款（含華夏貸款）等輔導購宅措施，其貸款利率與現今利率相較，非絕對有利於貸款官兵；為落實募兵制及照

顧志願役軍（士）官、兵之立法目的，及考量比例原則，不以明文限制前開情形為適當；惟若兼顧官兵權益照顧及實質公平性，後續將審慎考量前開情形，納入零星餘戶價售作業要點予以規範，使價售程序更臻公允。」法務部則稱：「倘前已受有華夏貸款之人亦屬零星餘戶處理辦法所定之適用範圍，且承購之條件與他人亦相同者，勢將形成受華夏貸款及眷改條例之雙重優惠，與司法院釋字第 485 號解釋所揭『依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配』之意旨似有不符，而有違『給付禁止過多原則』之虞。」又國軍官兵購置住宅貸款基金辦理官兵購置住宅貸款業務，係運用基金自有資金提供較優惠之利率，以輔助官兵購置住宅（無貼補差息），自 75 年開辦，總計辦理 20 期，於 95 年起停辦（於 97 年 1 月 1 日起，併入內政部營建署住宅基金體系）；另華夏貸款部分共分 6 期辦理，期間自 59 年至 89 年止，係運用民間行庫資金提供官兵購置住宅，爰以補貼差息之方式輔助官兵購宅，其貸款利率情形如下：

1. 國軍官兵購置住宅貸款基金軍（士）官各階貸款金額：將級 220 萬元、上校級 200 萬元、中校（含）以下軍官 180 萬元、士官級 150 萬元，其近 5 期利率如下：

期別	利率	調整機制
第 16 期 (90 年)	3.5%	如利率調整時，另依規定機動計息。
第 17 期 (91 年)	3.5%	每年視市場利率行情檢討升降。
第 18 期 (92 年)	2.31%	參考實際貸款本息以代辦銀行核算為準。
第 19 期 (93 年)	2.125%	比照中央公教人員輔助購置住宅貸款年限及利率調整。
第 20 期 (94 年)	2.32%	

2. 華夏貸款之金額為 20 萬元至 40 萬元（未分階級），其各期利率如下：

期別	貸款起訖期間 (年)	貸放利率 (機動)	央行利率	補貼差息
一期	59-79	3%	10.26%	7.26%
二期	60-80	3%	9.68%	6.68%
三期	62-82	3%	13.68%	10.68%
四期	65-85	4.8%	12.18%	8.18%
五期	67-87	4.8%	9%	4.2%
六期	69-89	4.8%	12.68%	8.68%

(三)次查截至 102 年 7 月底止，眷改條例施行後（新制）之零星餘戶計有 1,630 戶，其中位於臺北市者，計有 217 戶（包含：干城一村 9 戶、平安新村 9 戶、崇仁新村 30 戶、崇德隆盛 57 戶、通航聯隊舊址 14 戶、復華新村 34 戶、萬隆營區 64 戶），而位於新北市者，計有 79 戶（包含：四知八村 13 戶、安邦新村 17 戶、健華營區 10 戶、莒光一村 36 戶、陸光一村 3 戶）。另眷改條例施行前（舊制）經行政院核定改建之眷村，僅餘臺北市「木柵營區」基地 1 處施工中，規劃興建 112 戶，預計安置新制原眷戶 20 戶及違占建戶 8 戶，合計 28 戶，剩餘 84 戶之餘戶，可配售現（退）役有眷無舍軍（士）官兵。然精華區零星餘戶未能售出，係受精華區國有土地暫緩標售政策之影響，並非銷售不佳；惟零星餘戶處理辦法並未排除精華區零星餘戶，依現行零星餘戶處理辦法，現役官兵得以住宅成本價承購精華區零星餘戶，然零星餘戶出售涉及公資源分配，國防部歷年標售新北市眷村改建住宅之零星餘戶（臺北市尚無零星餘戶標售），每戶銷售價均達成本價 2 倍以上，如：「健華營區」零星餘戶銷售價為成本價之 2.46 至 2.76 倍，其銷售收益最高者之成本價 5,683,096 元、銷售價 15,716,171 元，而「公崙新村」零星餘戶銷售價為成本價 2.12 至 2.37 倍，其銷售收益最高者之成本價 4,450,035 元、銷售價 10,577,648 元。又據報載：「精華地區的眷村改建餘戶，市價超過成本價兩倍以上，買到就大賺，不應拿來以成本價配售圖利高階將校，而應以公開標售方式，以填補眷改基金舉債的虧損，減輕國庫負擔。」對此，國防部表示：「若依法訂定之零星餘戶處理辦法，並未逾越母法

授權範圍時，自應依該辦法規定辦理零星餘戶相關價售作業，並不得因其涉及精華區之住宅，而有不同之處理方式。」經本院請其再行檢討後，該部復稱：「涉及精華區且高價位之住宅，將通盤檢討修正，並管制辦理相關條文研修。」政戰局於本院約詢時則稱：「精華區餘屋應直接標售，而不是拿來配售，以免造成利差與社會觀感不良，其他的部分則配售官兵。依『中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定』需限制核貸條件之案件，應排除政府打房區所屬之臺北市及新北市 13 個行政區範圍（新店、淡水、中和、永和、新莊、土城、三重、板橋、蘆洲、樹林、汐止、三峽、林口）；故有關臺北市、新北市等改建基地將配合中央銀行政策，另行檢討納入梯次辦理（註：中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定，對金融機構承作自然人購買座落於特定地區建物權狀含有『住』字樣住宅【含基地】之抵押貸款，訂有貸款條件之限制，其特定地區係指上開之 13 個行政區）。」

(四)綜上，零星餘戶之處理涉及有限國家資源之分配，現行零星餘戶處理辦法既規定將獲國防部輔導核配或承購改建眷宅者，不得申請承購零星餘戶，然卻未將已獲輔助購宅貸款（含華夏貸款）之志願役現役官兵列為限制承購零星餘戶之範圍，因志願役現役官兵係以公告地價及營建成本之成本價格承購零星餘戶，涉及有限國家資源之分配，雙重輔助措施，顯有失公允，核與司法院釋字第 485 號解釋所揭意旨不符；又目前新制眷村改建住宅之臺北市及新北市零星餘戶，計有 296 戶，零星餘戶處理並未排除精華地區之零星餘戶，除不符公平正義原則外，更不利改善眷改基金之財務困境，均有違失，暨舊制眷村改建住宅之臺北市「木柵營區」餘戶，亦位於精華地區，應併同考量。

據上論結，國防部為眷改條例之主管機關，所訂零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項規定，將核定保留購宅權益者亦得承購眷改條例施行後之眷村住宅，不但逾越眷改條例第 1 條所定承購主體範圍，使零星餘戶處理辦法溯及既往而適用，更逾越眷改條例第 16 條第 3 項之授權範圍；又零星餘戶處理辦法第 3 條第 2 款將已完成改建及已報行政院

核定改建之眷村，於配售原眷戶後所剩餘之住宅及基地，亦納入零星餘戶範疇，以法規命令創設眷改條例所未規定亦未授權之溯及既往，使應歸屬不同之眷改作業財源相混淆，更與眷改條例第 28 條第 1 項前段意旨相牴觸；且國防部將眷改總冊內土地，依都市更新條例參與都市更新，權利變換後而經分配之住宅及基地，及與政府機關聯合開發或合建經分回之住宅及基地，視為眷改條例第 16 條第 1 項興建社區住宅之零星餘戶，納入零星餘戶處理辦法第 3 條零星餘戶之規範，實有逾越眷改條例第 16 條第 1 項零星餘戶之範圍；另國防部未將已獲輔助購宅貸款（含華夏貸款）之志願役現役官兵，限制渠等承購零星餘戶，造成其雙重輔助措施，核與司法院釋字第 485 號解釋所揭意旨不符，以及零星餘戶處理並未排除精華地區之零星餘戶，除不符公平正義原則外，更不利改善眷改基金之財務困境。本案國防部所訂零星餘戶處理辦法及零星餘戶處理過程，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。

註：尚未結案

163、外交部對駐外館處預算經費之編列、審核及管控未盡周延，致駐外館處預算編列錯誤頻生，外交部提出之說明又難以成立，均有怠失案

審查委員會：經 102 年 9 月 18 日監察院外交及僑政、財政及經濟委員會第 4 屆第 28 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：外交部

貳、案由：

外交部對駐外館處預算經費之編列，僅彙整金額，未利用可用之績效指標就支出發生之原因確實審核，致駐外館處預算編列錯誤頻生，且相同錯誤出現二次，預算管控功能大失；外交部提出之說明又難以成立，對於預算編列、審核及相關管控作為，核均有怠忽之失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院研考會協助各部會推動風險管理並修正「風險管理及危機處理作業手冊」，風險管理之精神，在先衡量風險，然後再憑以作出回應，風險高之單位，監控之密度即應提高。外交部掌握駐外單位資訊之困難度，較國內單位高，監控不易，風險本較高。現又發生駐科威特代表處連續二年錯編預算不自覺，及駐貝里斯大使館等駐處錯用度量衡單位，致資訊不實，預算內容失真，喪失預算控制功能之情事，本院係藉外館油料費錯編事件，以小窺大，見微知著，瞭解外交部對駐外館處之整體管理情形，爰立案進行調查。調查後發現，外交部對

駐外館處預算經費之編列，僅彙整金額，未利用可用之績效指標就支出發生之原因確實審核，致駐外館處預算編列錯誤頻生，且相同錯誤出現二次，預算管控功能大失；外交部提出之說明又難以成立，對於預算編列、審核及相關管控作為，顯有怠失。茲分述如下：

一、按預算法第 1 條規定：預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。又按行政院訂頒之各機關駐外機構預算及會計事務處理要點第 3 點規定：各機關駐外機構所需一般經常性或具共同性之經費，統由外交部駐外機構擬訂年度工作計畫估算所需經費，報外交部彙核編製後，報請行政院核辦。另會計法第 96 條規定，內部審核之財務審核係就計畫、預算之執行與控制之審核。揆諸上開法令規定，政府預算編列，本為控管機關一定期間完成作業所需之經費，且預算經立法院審查通過成為法定預算後，主管單位需負責審核控管預算之執行。

二、查外交部所屬駐外館處於 100 年至 102 年度公務車輛油料預算編列發生錯誤者，計有駐貝里斯大使館、駐科威特代表處、駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處 4 個單位，為外交部 119 處駐外單位（含大使館 23、總領事館 2、代表處 56、辦事處 37、代表團 1）之 3.36%，不可謂不高。其中駐科威特代表處之錯誤，係將油料之單價自每公升「0.23 美元」誤植為「2.3 美元」，致總預算金額高估 10 倍，而駐貝里斯大使館、駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處則均於編列油料預算時，將單位由「公升」誤為「加侖」，因單價亦為每加侖之單價，故預算總金額未生錯誤；駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處發生錯誤的年度，為 102 年一年，駐貝里斯大使館及駐科威特代表處則有連續 2 年（101 年及 102 年）。據外交部說明，駐外館處編列油料費預算，原則係由外館相關業務同仁提編資料，再由負責會計業務同仁彙整並參考前一年度預算執行情形及前一年度預算數，核實估列。外館提編之公務車相關經費需求，先由外交部秘書處初步審核，並於獲配之預算額度內調整納編，後送該部主計處。而該部主計處審核重點係整體外館油料預算不超過上一年度預算數及油量。然因連續二年發生錯誤，故第三年以前一年度為基礎編列預算，不易發現錯誤。

三、再查駐科威特代表處 98 年度至 102 年度預算編列及執行情形（詳附表），除上開油料單價錯誤所造成之總金額錯誤外，預算編列與執行尚有諸多不合理之處，且外交部所提出之解釋恐難成立，茲分述如下：

（一）外交部函駐科威特代表處請其說明預算與決算差異大之原因，該處表示係誤植油價一項錯誤之影響，然若僅犯油價誤植，則預算應為決算之 10 倍，然實際預算僅為決算之 2 倍，還有油料耗用量錯誤，該錯誤對預算總金額之影響方向相反，致預決算差額僅餘 2 倍，則未被提及。

（二）油料耗用量之編列不合理，預算與決算差異大：該處之油料費耗用量多年來劇烈變動，如 100 年度實際耗用量高達 9,280.54 公升，然 101 年度預算編列之預計耗用量竟僅 2,000 公升，與 100 年度預計耗用量（6,750 公升）相較，降幅高達 7 成，顯與前開外交部說明之編列原則（「預算編列係參考前一年度預算執行情形及上一年度預算數，核實估列」）有間。又該處於 101 年度實際耗用量（10,137.39 公升）逾預計耗用量（2,000 公升）5 倍之際，編列 102 年度預算時竟還將用量減半僅估 1,000 公升，預算編列顯與實際脫節。另該館實際耗用量逐年增加（98 年度為 4,360.69 公升，至 101 年度已高達 10,137.39 公升），實際行駛里程，亦呈現逐年增加之趨勢，在 98 年為 26,892 公里，至 101 年，已達 63,377 公里，然估計之耗用量竟卻減少（98 年為 3,500 公升，101 年為 2,000 公升，102 年更降至 1,000 公升），中間雖有 100 年升至 6,750 公升，但未改估計耗用量減少之趨勢。截至 102 年 5 月底止，實際耗用量已達 3,475 公升，但全年預計耗用量僅 1,000 公升，相較差異已達 348%，如與全年度相較，則差異將更大。再查駐科威特代表處 98 年度至 101 年度每年實際耗用量，均逾預計耗用量二成以上，且有逐年增加之趨勢，從 98 年 24.59%、99 年 29.31%，至 100 年實際耗用量 9,280.54 公升，更超過預計耗用量 6,750 公升達 37.49% 之多。以上，足證駐科威特代表處未覈實編列預算，外交部亦怠於審核。

（三）本院請外交部說明該代表處預計耗用量於 100 年激增，前二年

(98、99年)皆為3,500公升，當年為6,750公升之原因，該部稱係該處原任代表99年10月奉調回國，新代表100年1月到任，人事異動，任事勤疏有別，對外接觸增加。惟按我中央政府總預算編列日程，100年度之預算，行政院主計總處應於99年8月底前完成總預算案再予整理後，由行政院函送立法院審議並同時呈報總統及分行有關機關之時程推估，則100年度之預算，外交部應於99年7月間即已編列完成，該部所稱變動原因亦不足採。

(四)本院再請外交部說明油料預計耗用量於100年之後鉅降(在100年度為6,750公升，101年降為2,000公升、102年再降為1,000公升)之原因，該部說明係參酌100年館長座車實際行駛里程(23,473公里)，以平均每公升油料行駛10公里估列，預估101年耗用油料2,000公升。參酌101年館長座車實際行駛里程(11,483公里)，預估102年耗用1,000公升，尚屬合理。惟查101年度預算係於100年度年中編列，當時僅有100年之預算數、99年度之決算數及至100年中止之實支數可供參考，尚無法得知100年全年之實際行駛里程。故該部所言，顯與事實不符。又該部以平均每公升油料可行駛里程10公里估列預計耗用量，然於本院約詢會議時，就每年度實際耗用油料量換算成可行駛里程之依據標準，詎該部竟稱科威特當地每公升行駛里程僅為6.5公里，對可行駛里程所採用之標準前後不一，顯為因應不同情況而採取不同之說詞，亦有未當。

(五)本院還請外交部說明該外館實際耗用量逾預計耗用量之其他原因，該部稱，實際耗用量逾預計耗用量之另一原因，係因預算僅編列一部公務車之油料，實際耗用油料則尚包含2位秘書及1位司機，該館以三輛私人用車做為公務使用報銷之油料費亦納入實支數，而造成該駐外館處之預算與實際支出之重大差異。經查，該處實有館長公務車(1輛)，用於一般拜會、接送國內訪賓及主要對外聯繫等事務，館員(秘書)及司機均需經常使用自己車輛外出洽公，爰每月酌予補助上述員工之汽油費支出，接受補助之車輛數，不含公務車，在98-101年，為2車(1秘書、1司機)，在101年則為3車(2秘書、1司機)。惟該駐處預算之編列僅有

一部車之油料費，與實際支用狀況不符，編列預算之目的顯失。

四另據該代表處於提供本院 98 年度至 102 年度公務車油料預算支用情形表之備註欄說明，101 年度預計耗用量為駐處提編經外交部調增後之數量，亦證該部有主動調增用量之舉，且在主動調增時未確實審核及時發覺油料單價之錯誤，復以外交部未本主管機關職責，利用關鍵績效指標（KPI）確實審核及時導正，僅就預算金額予以彙整，致駐外館處預算編列錯誤頻生，預算無法發揮管控功能。

五綜上所述，外交部諸多駐外館處發生誤植油料單位及單價之情事，駐科威特代表處甚至連續 2 年誤植單價，總金額錯誤，重複、連續出現相同錯誤，預算之編列又與執行不一，顯無法達成控管之功能，以上各節，顯見該處及外交部對於預算之編列、執行及審核，行事敷衍，洵有怠失。

綜上所述，外交部對駐外館處預算經費之編列，僅彙整金額，未利用可用之績效指標就支出發生之原因確實審核，致駐外館處預算編列錯誤頻生，且相同錯誤出現二次，預算管控功能大失；外交部提出之說明又難以成立，對於預算編列、審核及相關管控作為，核均有怠忽之失，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改善見復。

附表：駐科威特代表處預算支用情形-公務車油料：98-101 年度

數量單位：公升；金額單位：美元

年度	耗用量			行駛 里程 ^b	支出金額		
	預計 (A)	實際 (B)	比例% (B/A)		預算 (C)	實際 (D)	比例 % (D/C)
98	3,500	4,360.69	125	26,892	840	988.21	118
99	3,500	4,526.00	129	27,683	840	1,024.38	122
100	6,750 _a	9,280.54	137	56,021	1,620	2,190.46	135
101	2,000	10,137.39	507	63,377	4,600	2,363.56	51.4
102	1,000	*	348	*			

說明：該處有館長公務車(1 輛)，用於一般拜會、接送國內訪賓及主要對外聯繫等事務，館員(秘書)及司機需經常使用自有車輛外出洽公，爰每月酌予補助上述員工之汽油費支出。接受補助之車輛，除公務車外，在 98-101 年，有 2 車(1 秘書、1 司機)，在 101 年則有 3 車(2 秘書、1 司機)。

a.100.1 人事異動，新代表到任，100 年度預算耗用量較 99 年度增加，外交部表示，當係對外業務較頻繁之故

b.詳表三公務用途行駛里程

*：到 102.5 止，行駛里程已達 28,500 公里，換成 3,475 公升

被糾正機關改善情形

一、駐外機構預算編列及審核部分：

外交部將依據各駐外館處提編新年度經費概算、參考前一年度經費實際支用及當年度預算編列情形，於所獲配預算額度內調整納編各駐外單位預算；另請館長督導同仁審慎填報概算需求，建立各館處歷年經費支用情形資料庫供參照，並定期回報公務車輛行駛里程數及油料管控情形；自 103 年起規定駐外館處職員及雇員按月申請里程數補助，填報「館處同仁以自有車執行公務申報油料表」檢據覈實報支。

二、加強駐外會計人員專業職能部分：

外交部已辦理外派人員行前會計專業知識及法規之講習課程，以加強駐外機構會計人員職能；另採用關鍵績效指標（KPI），以利確實審核，並及時導正問題。

註：經 103 年 5 月 21 日監察院外交及僑政、財政及經濟委員會第 4 屆第 31 次聯席會議決議：結案存查

164、外交部北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，相關單位又未依規定完成經費審核程序，且未積極追回已核發款項，致當事人不法取得公款案

審查委員會：經 102 年 9 月 18 日監察院外交及僑政委員會第 4 屆第 63 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：外交部

貳、案由：

外交部會計處¹明知 94 年 12 月間北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，不僅未依法積極告發，反將虛偽不實之憑證資料退回北美司，企圖掩蓋不法，又未督促所屬單位確實注意預算執行期程，致生北美司為加速提高預算執行率，以購買酒類方式不實報銷預算之情事；另該部北美司未依規定落實職務代理人之制度，逕由收發人員以主管人員之私章於支出憑證代為蓋章，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院前於調查「據報載，於民國（下同）100 年 4、5 月間，我國駐斐濟代表處劉姓一等秘書，疑似上班時在辦公室看色情影片，更對當地女雇員有摸胸及熊抱等肢體猥褻行為，惟該處卻僅建議兩支申誠處分；另該處代表秦日新涉嫌不當挪用公款及公物，且詐領眷屬補助費和教育補助費等。前述駐外人員行徑，非但有辱國家形象，且有涉及刑責之虞，相關權責單位疑有包庇、違失等情」乙案時，另發現秦

¹ 外交部會計處為配合「主計機構人員設置管理條例」修正，自 102 年 1 月 1 日已更名為主計處，惟為避免混淆，本案仍以案發當時之名稱陳述。

日新於擔任外交部北美司司長期間，為消化公務預算，指示其部屬楊前科長偽造公務餐敘之支出單據辦理核銷，並將該筆公款挪用購買酒類，此舉已涉有刑責，相關權責單位及人員有無涉有違失？爰另立本案調查。

案經函請外交部、臺灣臺北地方法院檢察署（以下簡稱臺北地檢署）提供書面說明、起訴書、歷審法院判決之書類暨相關卷證資料，並函請秦日新就其所涉偽造文書罪案，提出書面說明及佐證資料。嗣於 102 年 4 月 12 日分別約詢相關主管人員。約詢後，另函請審計部針對 94 年 12 月間外交部北美司以購酒發票不實報支公務餐敘之情事，協助查明釐清相關事項，業經調查竣事，茲將外交部所涉違失，臚列如次：

一、外交部會計處明知北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，該處科長並已簽請由該部政風處續辦，惟該處會計長、副會計長及專門委員竟不予依法告發，批示本案退回北美司說明，企圖掩蓋不法；又未督促所屬單位確實注意預算執行期程，致生北美司為加速提高預算執行率，以購買酒類方式不實報銷預算之情事，疏於監督，均有疏失。

(一)秦日新及楊前科長違法失職之事實：

1. 秦日新擔任外交部北美司司長時（任期為 91 年 5 月 23 日至 95 年 1 月 16 日，現職為外交部回部辦事代表【現停職中】），負責綜理該司之業務，對於北美司編列預算之執行負有督導、審核及向該部會計處報銷之職務。楊○○擔任外交部北美司第三科科長時（任期為 92 年 8 月 26 日至 95 年 1 月 19 日，現職為外交部北美司一等秘書回部辦事），負責綜理該科之業務，對於○○駐華機構人員溝通聯繫預算關於跨科部分之報銷，為其職務上所掌管。
2. 94 年 11 月間外交部北美司事務主管會議時，楊前科長提出該司「外交業務管理費－與○○駐華機構人員溝通聯繫」之預算執行偏低問題（全年預算為新臺幣【下同】33 萬元），秦日新即指示應加強司內各科室預算執行。楊前科長為瞭解上開預算尚未執行數，經指示該司第三科黃科員（亦擔任秦日新之秘書）

向外交部會計處查詢後，得知尚有 21 萬餘元。楊前科長乃於 94 年 12 月某日向該司謝副司長請示應如何辦理，經謝副司長提醒司長於 12 月有一段時間要出國，指示楊前科長須於司長出國前，儘速請示司長如何處理。楊前科長遂向秦日新報告此情並與之商議如何處理，2 人經商議結果，礙於時間急迫，遂決定將上開經費購買酒類，供秦日新派赴紐西蘭（95 年 1 月 17 日派任駐紐西蘭代表處代表）使用，並以不實之餐宴名義報帳。兩人計議既定，旋即付之實行。

(1)楊前科長向 A 飯店及 B 飯店訂購酒後，經該等飯店送至外交部，飯店並依楊前科長要求分開多張發票：

<1> 楊前科長於 94 年 12 月間，分別向 A 飯店、B 飯店以電話洽詢有關訂購酒品事宜，經 A 飯店資深業務經理顏○○、B 飯店業務專案經理何○○提供酒品目錄後，楊前科長轉呈秦日新過目。

<2> 秦日新決定購買之酒品種類及數量後，楊前科長即於 94 年 12 月某日以電話向 A 飯店訂購白酒 1 箱（12 瓶），共 21,000 元。楊前科長復於 94 年 12 月 27 日以電話向 B 飯店訂購紅酒 2 箱（24 瓶），共 165,600 元，楊前科長向 B 飯店訂購時，囑咐何經理務必以「分開日期，以較小面額多張方式」開立發票，何經理乃應楊前科長要求，分 3 天開立發票共 8 張（發票日期為 94 年 12 月 28 日、29 日、30 日），於 94 年 12 月 28 或 29 日親送至外交部由楊前科長本人收執。

<3> A 飯店、B 飯店分別於 94 年 12 月 29 日、12 月 30 日將楊前科長上開所訂購之酒品，經由快遞公司送至該部北美司，並分別由楊前科長及不知情之黃科員簽收，並暫放於北美司之檔案掃描室內。而黃科員尚未收到酒之前，楊前科長曾向黃科員交代有關秦日新即將外派紐西蘭擔任代表，近期將有包裝公司至該部替秦日新打包，屆時務必請該公司將前揭 3 箱酒一併包裝，送至紐西蘭。

<4> 嗣 A 飯店顏經理以電話向楊前科長確認酒品已送達外交

部，並詢問如何開立發票，楊前科長要求顏經理將白酒 21,000 元連同 94 年 12 月間另代秦日新向 A 飯店訂購之小點心 36,000 元，一併開立成 3 張發票，且將消費日期開立於 12 月初。顏經理應楊前科長要求，開立 3 張發票（兩聯式之手開發票，發票日期為 12 月 2 日、12 月 5 日、12 月 7 日），並以快遞送至外交部由楊前科長收執。

<5> 上開情事，業經何經理、顏經理、楊前科長、黃科員於法務部調查局臺北市調查處（以下簡稱臺北市調處）調查、臺北地檢署偵查及臺北地院審理時，供證在卷，並有 A 飯店之發票存根及簽收單、B 飯店之過往單據、發票存根及簽收單附卷可稽。

(2)楊前科長所購買之 3 箱酒，經包裝公司打包連同秦日新之行李，以貨櫃運送至紐西蘭，由秦日新於 95 年 2 月 16 日簽收領取：

<1> 95 年 1 月 13 日包裝公司人員於外交部北美司辦公室打包裝箱，黃科員請工友自北美司檔案掃描室將楊前科長所購買之 3 箱酒，推至司長辦公室，交由該公司人員一併打包，再併同秦日新住處之行李以貨櫃方式運送至紐西蘭，由秦日新於 95 年 2 月 16 日在紐西蘭簽收領取。

<2> 上開情事，業經黃科員、包裝公司楊姓負責人、錡姓員工、羅姓會計於臺北市調處調查及臺北地檢署偵查時，證述甚明；並有該包裝公司之中文裝箱紀錄表裝運紀錄表、英文包裝清單、出口報單、紐西蘭海關申報單等附卷可稽。

(3)楊前科長取得發票後，製作不實之宴客名單及支出單據粘存單送該部會計處辦理核銷，經會計處查知北美司並未舉行與○○駐華機構人員之餐敘，而係向該等飯店購買酒類：

<1> 楊前科長取得 A 飯店及 B 飯店之發票後，先於便條紙上草擬內容不實之宴客名單共 11 份，連同上開發票並加上楊前科長所取得無關本案之 2 張發票以替代其中 B 飯店所開立之 2 張發票，總共 11 張，交由不知情之黃科員繕

打製作外交部支出單據粘存單及宴客名單。黃科員於支出單據粘存單上登載預算科目為 94 年度「外交業務管理費（與○○駐華機構人員溝通聯繫）」，用途為「北美司與駐台使節聯繫餐敘費用」、「公務」、「公務餐敘」，報銷金額為前述各張發票所載金額，並於宴客名單上分別記載宴客日期、主人、主賓及陪賓名單。

- <2> 黃科員製作完成後，將載有宴客名單及支出單據粘存單之公文書交由楊前科長呈核。秦日新明知上開所載之宴客及支出事項均為不實，仍簽名，並於 95 年 1 月 6 日送該部會計處審核。惟經會計處第三科陳科員及洪科長初步審核後，發現上開單據消費金額除以所載宴客人數，每人消費金額已逾外交部所定之宴客標準（部、次長宴客每人 1,400 元，司處長宴客每人 1,200 元之限額），乃要求北美司提供用餐明細。
- <3> 楊前科長囑黃科員至會計處取回單據後，於原宴客名單上另增列虛擬之陪賓人員，以降低每人之消費金額，再交予黃科員繕打製作完成正式宴客名單，連同原填製不實之支出單據黏存單，於 95 年 1 月 10 日或 11 日再送該部會計處審核。
- <4> 惟經該部會計處陳科員及洪科長核對結果，發覺北美司仍未附上用餐明細，且發票有連號情形，以及賓客名單又一再重覆，經直接聯繫要求 A 飯店及 B 飯店提供各該等發票所列之消費明細後，始查知北美司並未舉行與○○駐華機構人員之餐敘，而係向該等飯店購買酒類。且經洪科長私下向宴客名單上列為陪賓之部分人員瞭解是否參加餐敘，渠等均表示並未參加，遂未核銷該項支出，洪科長並於 95 年 1 月 16 日向該部政風處舉報此事，該部會計處復於同年 1 月 18 日將全案憑證退回北美司。
- <5> 秦日新赴紐西蘭就任新職後，獲知上開單據未獲會計處審核通過，經與會計處溝通未果，乃於 95 年 2 月 16 日委其友人向 A 飯店、B 飯店分別結清 57,000 元及 165,600

元。

3. 本案經外交部政風室調查後，於 95 年 2 月 15 日將秦日新及楊前科長列涉案人員，移送臺北市調處。復經臺北市調處移送臺北地檢署偵查後，楊前科長犯刑法第 213 條、第 216 條之行使公務員登載不實文書罪嫌，惟檢察官審酌楊前科長並無前科，而犯後亦承坦犯行，爰以 95 年 5 月 1 日 95 年度偵字第 9304 號緩起訴處分在案（緩起訴期間 2 年，並向國庫支付 8 萬元）。秦日新則經臺北地檢署於 95 年 5 月 8 日依刑法第 213 條、第 216 條之行使公務員登載不實文書罪嫌提起公訴。嗣經臺灣高等法院以 101 年 10 月 18 日 101 年度重上更（二）字第 57 號判決，判處有期徒刑壹年，減為有期徒刑陸月，緩刑參年，緩刑期間付保護管束，並應於本判決確定之日起貳年內向公庫支付拾萬元，並向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，提供肆拾捌小時之義務勞務；並經最高法院以 101 年 12 月 27 日 101 年度台字第 6598 號上訴駁回確定在案。
4. 另外交部業於 95 年 5 月 30 日以台人字第 950447 號令核定秦日新記過二次，其事由：前於擔任該部北美司司長任內，主導以不實餐宴及單據，申報 94 年 12 月間該司與友邦駐臺機構等官員聯繫費用，違反經費報銷規定；同日以台人字第 950449 號令核定楊前科長記過一次，其事由：前於擔任該部北美司科長任內，以不實宴客名單及單據，申報 94 年 12 月間該司與友邦駐臺機構等官員聯繫費用，違反經費報銷規定。

(二)外交部之處理違失：

1. 本案外交部會計處明知北美司以購酒發票不實報支餐宴經費之違法情事，該處科長並已簽請由該部政風處續辦，惟該處會計長、副會計長及專門委員竟不予依法告發，批示本案退回北美司說明，企圖掩蓋不法，核有疏失。
 - (1)按會計法第 98 條第 1 項、第 99 條第 1 項及第 102 條第 1 項暨內部審核處理準則相關規定（89 年 12 月 20 日修正之第 6 條、第 15 條及第 17 條亦有相同規範），會計人員審核原始

憑證遇有疑問或發現與規定不符情事，應使之更正或拒絕簽署；不更正者，應拒絕之，並報告該機關主管長官。復按刑事訴訟法第 241 條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」再按貪污治罪條例第 14 條明定，辦理會計人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑。由上可見，會計人員負有防止貪瀆、浪費、禁止虛偽不實之重要職責，俾發揮政府財務監督管理之功能。

(2)查外交部北美司將上開不實之 11 份餐宴支出憑證於 95 年 1 月 6 日送該部會計處審核，經該處第三科陳科員及洪科長初步審核後，發現每人消費金額已超過外交部所定之宴客標準，乃要求北美司提供用餐明細。楊前科長即取回單據另增列虛構之陪賓人員，再送該部會計處審核。嗣經該部會計處陳科員及洪科長核對結果，發覺北美司仍未附上用餐明細，且發票有連號及賓客名單又一再重覆等情形，遂直接聯繫要求 B 飯店提供消費明細後，查知北美司根本未舉行與○○駐華機構人員之餐敘，而係向飯店購買酒類。且經洪科長私下向宴客名單上列為陪賓之部分人員瞭解是否參加餐敘，渠等均表示並未參與。足見當時該部會計處確已知悉北美司係以購買紅酒發票不實報支餐宴之違法情事，惟查：

<1> 95 年 1 月 16 日洪科長就本案北美司虛偽不實報帳之過程，擬具書面報告：

- 北美司前於本（95）年 1 月初報送該司去（94）年 12 月份與○○駐臺機構人員聯繫費用，單據連同宴客名單各 11 份，總計 21 萬 600 元，經核算每筆消費金額對照宴客人數似高於部次長宴客每客餐點 1,200 至 1,400 元之標準甚多，原洽請補送消費明細，惟北美司承辦科推稱飯店並未交付明細資料，要本處逕向飯店洽取，然隨即派人取回抽換宴客名單，再送本處之名單顯然暴增一倍，並來電央求本處高抬貴手給予方便核銷等語。

• 本處承辦人於 1 月 12 日提供 12/28-30 計 8 筆消費之發票號碼及金額予 B 飯店財務處洽取消費明細，經該處林○○來電指稱該 8 張發票全係一筆買酒款項，應客人要求分別開立發票，並於當日晚間 7 點 18 分電傳酒類明細，計 24 瓶總計 16 萬 5,600 元，本科震驚之餘，為求慎重於 13 日再洽該財務處謝小姐，由本處將該 8 張發票傳真過去，請渠逐筆確認並註明消費明細內容回傳。當日 11 點 4 分傳回資料每筆均註明買酒，謝小姐續面交當時北美司承辦科楊前科長去（94）年 12 月 27 日該筆款項之簽單。……另經聯繫 12/28 及 12/30 同被列為晚宴陪賓之北協某組長查告並未與宴，……且 12/28-30 三天計 8 張發票中有 6 張發票連號，對照飯店之查告，其虛報假帳，違背法令之行徑應已確立。……本處基於職責倘不舉發，將觸犯貪污治罪條例第 14 條，爰擬簽請鈞長由本部政風處辦理後續。

<2> 惟該部會計處李專門委員於上開洪科長之書面報告中，擬具意見略以：「本案確有不合理之處，亟待查明，倘有涉及私人餽贈部分，應自行負擔，謹擬建議全案退請北美司說明後再議。」並經該處王副處長代為決行「如擬」，最後該處於 95 年 1 月 18 日將本案所有單據憑證退回北美司在案。

<3> 又據 95 年 2 月 21 日該部會計處陳科員於臺北地檢署偵查時證稱：我審核北美司○○駐華機構人員溝通聯繫費用 11 份報銷單據，發現沒有附上用餐明細，且超過 1,200 元的用餐標準，退還給北美司補上用餐明細，洪科長要我直接向發票所列之餐廳要用餐明細，後來北美司再次送來的單據還是沒有附用餐明細，但宴客名單有增加；有向 B 飯店職員查詢發票是買酒，就將發票傳真請她在發票上寫下買酒，之後將本案交給洪科長處理，後來會計處長官要我於 1 月 18 日將單據退給北美司等語。

<4> 95 年 2 月 21 日該部會計處洪科長於臺北地檢署偵查時

亦證稱：「報帳內容與發票完全不符，我看到很惶恐，不知道有無涉及不法，我還請教一位檢察官，他說此事很嚴重，要主動偵辦，所以我就主動將此案報告上級，他們說要由政風處來辦，會計長及專門委員是要我們將單據退回北美司，請他們補正資料，要他們不要再報帳，我們就配合辦理，95年1月17日楊前科長就已經與會計長、副會計長、專委面談過。」「我在本案承受很大壓力，我的長官一直在打壓我，希望我撤回本案，我私下有向一些人查證有無參與餐敘，我長官說我洩漏此事。」「我的長官原來在我簽報請政風處調查時，跟我說要我把單據退回給北美司，指示我不得對外透露本案」等語。

<5> 再據95年2月24日洪科長向臺北地檢署檢察官就本案提出書面補充報告：我在1月15日（星期五）晚上以電話向外交部楊會計長與王副會計長報告此事，我想用擬好的報告使得長官無法隱瞞此案，於是將報告併同分析表趕於假日完成，1月16日簽由會計長呈請部次長裁定交政風處處理後續，為求慎重，1月16日晚上致電外交部政風處陳處長舉發此案，結果會計長1月17日真的指示將所有單據與宴客名單退回北美司，相關退回之文字係由專委草擬，交由我科陳科員繕寫簽辦，楊前科長於1月18日下午約2點來取回全案。我的長官兩次強調他當面告訴楊前科長這很嚴重太離譜不能再報，並電告北美司謝副司長慎重處理等語。

<6> 102年4月12日洪科長於本院約詢時提供書面說明：秦前代表日新於95年1月北美司司長任內以「加強與○、○駐台機構人員聯繫」的名義，報支21萬餘元，惟經查證係向飯店購買酒類，會計處決定退請楊前科長解釋，如為私人開支應請自理，副會計長一再告誡我此事為極機密，不得對任何人透露等語。

<7> 上開證據顯示，該部會計處於初步審核上開單據有未附

用餐明細且平均每人餐費超過該部之用餐標準等情事後，曾請北美司補送消費明細，經該司取回憑證另增列虛擬之陪賓人員，再送該部會計處審核。嗣該部會計處經向 B 飯店查詢後，實已知悉北美司確以購酒發票不實報支餐宴經費之違法情事，且該處承辦洪科長亦就本案北美司虛偽不實之報帳情節，詳實擬具書面報告，並簽請由該部政風處續辦。惟該處會計長、副會計長及專門委員竟未積極依法告發，仍執意將全案憑證資料退回北美司，該部於 102 年 4 月 12 日本院約詢時猶以「惟恐因對該案有所誤解，即依會計法第 98 條、第 99 條、第 102 條及內部審核處理準則等規定」置辯，核有疏失。況且本案楊前科長及秦日新嗣經司法機關偵審後，確犯刑法第 216 條、第 213 條之行使公務員登載不實文書罪，益證當時 2 人以購酒發票不實報支餐宴公款之情事，確屬違法。

(3)據上所述，本案外交部會計處明知北美司確以購酒發票不實報支餐敘公款之違法情事，該處科長並已簽請由該部政風處續辦，惟該處會計長、副會計長及專門委員竟不予依法告發，批示本案退回北美司說明，核有疏失。

2. 外交部未能督促所屬單位確實注意預算執行期程，肇致北美司於年底時為加速提高預算執行率，以購買酒類方式不實報銷預算，亦有疏失。

(1)依預算法第 61 條規定：「各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之。」

(2)有關 94 年 11 月間外交部北美司事務主管會議時，第三科楊前科長提出「外交業務管理費－與○○駐華機構人員溝通聯繫」（全年預算為 33 萬元）之預算執行偏低問題，秦日新即指示應加強司內各科室預算執行。嗣於 94 年 12 月初，楊前科長經查得尚有餘額 21 萬餘元後，乃向北美司謝副司長報告並請示應如何辦理，經謝副司長提醒司長於 12 月有一段時間要

出國，指示楊前科長須於司長出國前，儘速向司長請示如何處理。楊前科長遂向秦日新報告此情並與之商議如何處理，2人經商議結果，礙於時間急迫，遂決定將上開經費購買酒類，供秦日新派赴紐西蘭使用，並以不實之餐宴名義報帳，已如前述。

- (3)查「外交業務管理費－與○○駐華機構人員溝通聯繫」係供該部人員與○○等國駐臺人員聯繫酬酢之用，惟秦日新於94年間公務行程繁忙，出國次數頻繁，未能與駐臺使節進行餐敘聯繫，致使該年度該部北美司「外交業務管理費（與○○駐華機構人員溝通聯繫）」之預算執行成效不彰，迄至該年12月初，尚有21萬餘元（全年預算經費為33萬元），約有64%之預算尚未執行完畢。北美司於年底時發現預算執行偏低之問題，為能加速提高執行率，竟購買酒類並取得發票後，虛構宴客名單，企圖以不實之餐宴名義報銷預算。顯見外交部平時即未能督促所屬單位確實按進度執行預算，致北美司於年底預算執行不力時，竟圖以不法手段報銷經費，確有疏失。

- (三)綜上所述，外交部北美司前司長秦日新及楊前科長為提高94年度該部北美司「外交業務管理費－與○○駐華機構人員溝通聯繫」之預算執行率，向A飯店及B飯店購買酒類並取得發票後，於支出單據粘存單上登載不實之用途、預算科目、金額，並於附件宴客名單虛構不實之宴客日期、主人、主賓、陪賓，企圖以不實之餐敘名義報銷上開預算。而外交部會計處明知北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，該處科長並已簽請由該部政風處續辦，惟該處會計長、副會計長及專門委員竟不予依法告發，批示本案退回北美司說明，企圖掩蓋不法；又該部未督促所屬單位確實注意預算執行期程，致生北美司為加速提高預算執行率，以購買酒類方式不實報銷預算之情事，疏於監督，均有疏失。

二外交部北美司楊前科長利用向B飯店購酒所取得之2張發票，以不實之餐宴名義另核銷94年度「外交業務管理－業務費」之預算，惟外交部於審核北美司報銷前揭經費案時，先疏未發現餐費逾該部所

定之宴客標準等異常情事，復未依規定經該部會計長及機關長官（或授權代簽人）之核簽（章），即完成審核程序，嗣後又未積極追回核發款項，致楊前科長因而不法取得公款 4 萬元，核有怠失。

(一)有關楊前科長不法取得公款 4 萬元之事實：（密不錄由）。

(二)外交部對於上開經費核銷案之處理違失

1. 外交部疏於審核楊前科長上開以購酒發票不實報銷公務預算之情事，嗣後又未積極追繳上開不實結報之款項，致楊前科長因而不法取得 4 萬元公款，核有疏失：

(1)查外交部於審核楊前科長以購酒之 2 張發票（金額計 40,000 元）不實報支 94 年度該部「外交業務管理－業務費」時，竟疏未發現該等發票有連號情形，且平均每人餐費均逾該部所定之宴客標準等異常情事（94 年 12 月 27 日之午宴餐敘計有 9 人，平均每人餐費 2 千餘元，超過司長層級宴客之標準；94 年 12 月 27 日之晚宴餐敘計有 11 人，平均每人餐費 1,800 餘元，亦超過司長層級宴客之標準），致無法進而察覺楊前科長係以購酒發票不實報支餐宴公款之違法情事，仍予審核通過在案，致楊前科長因而不法取得公款 4 萬元之情事，已如前述。

(2)復據 95 年 1 月 26 日外交部政風處訪談該部會計處承辦科洪科長及陳科員略以：北美司於本（95）年 1 月初報送該司於上（94）年 12 月間與三國駐台機構人員聯繫費用之單據連同宴客名單共計 11 份，總計 21 萬 600 元。經初審發現，北美司所報單據不符規定，復洽宴客地點之一 B 飯店獲告，其所開予北美司之 8 筆連號發票，全係購買紅酒款項，飯店亦電傳北美司人員於該筆款項簽收單，以為佐證。顯見當時該部會計處經直接聯繫要求 B 飯店提供 8 張發票之消費明細後，應已知悉楊前科長向 B 飯店購買酒類並取得該飯店所開立之 8 張發票。

(3)該部會計處雖已知悉 B 飯店開立 8 張發票之事，惟楊前科長報銷 94 年度該部北美司「外交業務管理費－與○○駐華機構人員溝通聯繫」預算之 11 張發票當中，僅有 B 飯店所開立

之 13356461 至 13356466 等 6 張發票，未有 13356459、13356460 之 2 張發票，然該部卻未詳查此情，進而追究北美司有無以 13356459、13356460 之 2 張購酒發票另報銷其他公務預算之不法情事，致楊前科長因而不法取得公款 4 萬元。

(4)嗣本案於臺北地院審理時，外交部曾以 96 年 12 月 4 日外會三字第 09601221430 號函復該院略以：該部北美司 94 年第 4 季公務交際費計 15 萬 4,845 元，當時係由該部出納科領回轉發歸墊北美司蘇小姐，並函附北美司 94 年度第 4 季公務交際費報銷資料在案。當時該部提供法院之附件資料當中，即有 B 飯店所開立之 13356459 及 13356460 等 2 張發票，自應知悉上開 4 萬元經費有不實結報之情事，惟該部仍未積極查明並辦理追繳。外交部於 102 年 4 月 12 日本院約詢時坦承：13356459、13356460 之發票，當時已完成核銷，該 2 張發票送該部會計處辦理核銷，惟當時並未發現異常，所以審核通過，該部事後可追回上開款項等語。

(5)另據審計部以 102 年 7 月 16 日台審部一字第 1020003244 號函查復略以：上開不實結報未符法令情事，申請人當負相關責任，外交部倘於經費核銷後發現有不實結報，應逕行追繳，並依國庫收入退還支出收回處理辦法第 8 條第 2 項規定，辦理支出收回，外交部鑑於該筆經費報支確不符有關法規，正辦理收繳中。

(6)據上，外交部疏於審核楊前科長上開以購酒發票不實報銷 94 年度該部「外交業務管理－業務費」之情事，嗣後又未積極追回上開不實報結之款項，致楊前科長因而不法取得公款 4 萬元，且該部迄至本院調查本案並請審計部釐清相關事項時，始著手辦理追繳作業，核有疏失。

2.該部於辦理上開支出憑證之核銷作業時，未經該部會計長及機關長官（或授權代簽人）之核簽（章），即完成審核程序在案，違反「支出憑證處理要點」之規定，亦有疏失：

(1)依據「支出憑證處理要點」第 9 點第 1 項規定：「各機關審核支出憑證時，應由下列人員簽名：(一)事項之主管人及經手

人。(二)主辦會計人員或其授權代簽人。(三)機關長官或其授權代簽人。」

(2)查上開 13356459、13356460 發票之支出憑證，未經該部會計長及機關長官（或授權代簽人）之核簽（章），即完成審核程序在案，顯違反首揭規定。外交部於 102 年 4 月 12 日本院約詢時坦承：會計長應於開立付款憑證單後於支出憑證上蓋章（授權由該處帳務科科長核章），如未蓋印，可能係漏蓋等語。另據審計部以 102 年 7 月 16 日台審部一字第 1020003244 號函查復略以：外交部送審之 94 年 12 月第 450 號憑證，列支國組司、歐洲司、政風處、北美司 94 年第 4 季公務交際費，附有 13 份支出單據粘存單，惟「會計長」及「機關長官或授權代簽人」等 2 個欄位，僅第 1 份（國組司）有核章外，其餘均無；外交部為改善上述缺失，該部主計處日前已責成傳票整理工作同仁加強注意，如有遺漏予以補蓋等語。顯見該部辦理上開支出憑證之核銷作業，確未依規定經該部會計長及機關長官（或授權代簽人）之核簽（章），實有疏失。

(三)綜上所述，外交部北美司楊前科長利用向 B 飯店購酒所取得之 2 張發票，以不實之餐宴名義核銷 94 年度該部「外交業務管理－業務費」（用途為「94 年度第 4 季北美司公務交際費」），惟外交部於審核北美司報銷前揭經費案時，先疏未發現餐費逾該部所定之宴客標準等異常情事，復未依規定經該部會計長及機關長官（或授權代簽人）之核簽（章），即完成審核程序，嗣後又未積極追回核發款項，致楊前科長因而不法取得公款 4 萬元，核有怠失。

三、外交部北美司未依規定落實職務代理人之制度，逕由收發人員以主管人員之私章於支出憑證代為蓋章，核有違失。

(一)按普通公務單位會計制度之一致規定第 30 條略以：「各機關財務之收支事項，……支出部分，應經機關長官核定，其因支出而取得之原始憑證，經經手人、驗收、監驗、保管等事項之人員及其主管次第核章送會計單位核符後，屬本機關預算內者，應即編製付款憑單（傳票），經主辦會計人員核章後，連同原始憑證遞陳機關長官或其授權代簽人於付款憑單（傳票）上簽名或蓋章後，

將付款憑單第一、二聯送支付機關簽發國庫支票，付於受款人……。」復按 94 年 2 月 18 日考試院（94）考臺組貳二字第 0940001338 號函核定修正發布之「各機關職務代理應行注意事項」第 1 點、第 2 點及第 3 點等規定，各職務應設職務代理人，若有關人員公差等因素，應由職務代理人處理。

(二)依據外交部查復表示，94 年至 95 年外交部北美司經費核銷程序，係依照該部會計處核銷經費流程規定，由承辦人將消費單據粘貼於支出單據粘存單並簽名或蓋章後，上呈各級主管（科長－專門委員－副司長－司長）簽名或蓋章完成後，送該部會計處辦理核銷（或歸墊）。惟查：

1. 依據本案歷審法院判決內容，楊前科長取得 A 飯店及 B 飯店開立之 11 張購酒發票後，製作不實之餐宴名單及支出單據粘存單，連同上開發票並加上楊前科長擅自取得無關本案之 2 張發票以替代其中 B 飯店所開立之 2 張發票（13356459、13356460）總共 11 張，依序陳核該司主管人員核章。惟 11 份支出單據粘存單上之副司長欄位，竟由收發人員依楊前科長指示借用謝副司長存放於收發人員處之私章，代為蓋章；另部分支出單據粘存單上之司長欄位，亦由收發人員依楊前科長指示持秦日新之便章代為蓋章。
2. 又據 95 年 3 月 11 日我國駐多倫多辦事處電報謝前副司長向臺北地檢署答覆有關「北美司疑涉不實申報交際費案」之書面報告：「本案單據呈核過程中，副司長核章之印章係於本人公出時，由他人代蓋乙節，茲明確申明，本人核稿，不論函、電、簽、單據或任何文件，必定親簽，故本案用章乙節，顯示本人未曾經手及知悉本案。至於該印章係何人所蓋或何人授意，以及用印過程等，本人不敢妄言，前稱可能係收發人員乙節，純屬推斷；該印章似係上（94）年 9、10 月間（確期不詳），由收發人員建議代本人刻章由收發保管備用，本人從未親自使用。」再據 96 年 11 月 1 日外交部北美司收發人員於臺北地院審理時證述：支出憑證粘存單上面謝副司長及秦日新蓋印的兩顆印章都是伊保管的，司裡頭都有幫歷任來的司長及副司長刻

便章，這是他們的便章；支出單據粘存單上蓋司長及副司長的便章，是因為年底的時候，會計處要結帳，楊前科長說就幫他們把單據蓋一蓋，蓋章的部分是請示過楊前科長之後才蓋等語。

3. 外交部於 102 年 4 月 12 日本院約詢時表示：原本便章係為協助代蓋領取相關費用，本案後經檢討覺得不妥，已全部收回，並由本人親自簽名等語。另據審計部以 102 年 7 月 16 日台審部一字第 1020003244 號函查復略以：依外交部本案行為時各機關職務代理應行注意事項第 1 點、第 2 點及第 3 點規定，各職務應設職務代理人，若有關人員公差等因素，應由職務代理人處理。
4. 上開證據顯示，外交部北美司未依規定落實職務代理人制度，竟可由收發人員逕自代為用印於公文書；甚至在主管人員毫不知情之下，收發人員僅憑楊前科長之指示，即持司長及副司長之便章擅自代為蓋印，核有疏失。

(三)據上，95 年時外交部北美司經費核銷流程係由承辦人將支出單據黏貼於支出單據粘存單並簽名或蓋章後，依序由各級主管人員(依序為科長－專門委員－副司長－司長)完成核章(簽)後，送該部會計處辦理核銷。惟當該司主管人員不在且時效緊迫時，竟可由收發人員持該主管人員之便章完成上述之核章程序，致使各層級主管人員對支出憑證所應負之審核權責流於形式，並造成事後無法釐清相關責任之漏洞及爭議，足見外交部未依規定落實職務代理人之制度，核有疏失。

綜上所述，外交部會計處明知 94 年 12 月間北美司以購酒發票不實報支餐宴經費，不僅未依法積極告發，反將虛偽不實之憑證資料退回北美司，企圖掩蓋不法，又未督促所屬單位確實注意預算執行期程，致生北美司為加速提高預算執行率，以購買酒類方式不實報銷預算之情事，疏於監督；另該部北美司未依規定落實職務代理人之制度，逕由收發人員以主管人員之私章於支出憑證代為蓋章，均核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

165、外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件處理不當，又均未依規定辦理館長到任交際費核銷作業，亦未落實內部控管機制，均有疏失案

審查委員會：經 102 年 9 月 18 日監察院外交及僑政委員會第 4 屆第 63 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：外交部、駐斐濟代表處

貳、案由：

外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件，未能設立適當之申訴管道或機制，致該駐處女性雇員於遭性騷擾後，未能提出申訴，嗣後再次遭第 2 次性騷擾之傷害；復該部及該駐處均未依規定確實辦理館長到任交際費核銷作業，亦未落實內部控管機制，致駐處以公款購買之備用禮品，逕由時任代表秦日新私自存放，因而爆發後續諸多風波及爭議；又該部對於駐外人員使用公務手機之情形，未能另訂適切之限額或標準，致秦日新以公務手機與他國女性駐外人員通聯異常頻繁，而該部卻渾然未知；另該部疏於督核駐斐濟代表處經費核銷作業及處務日誌填載情形，致未能發現該駐處數筆經費核銷憑證有不合理及疏誤之處，亦無法充分掌握該駐處實際運作狀況，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，100 年 4、5 月間，我國駐斐濟代表處劉姓一等秘書，疑似上班時在辦公室看色情影片，更對當地女雇員有摸胸及熊抱等肢體猥褻行為，惟該處卻僅建議兩支申誡處分；另該處代表秦日新涉嫌不

當挪用公款及公物，且詐領眷屬補助費和教育補助費等。由於前述駐外人員行徑，非但有辱國家形象，且有涉及違失，相關權責單位亦涉有違失，本院故立案進行調查。

案經函請外交部、審計部、臺灣臺北地方法院檢察署（以下簡稱臺北地檢署）、最高法院、○○電信股份有限公司、○○電信股份有限公司、○○電信股份有限公司、○○航空公司、交通部民用航空局等提供書面說明及相關卷證資料。復於 100 年 9 月 21 日分別約詢外交部前駐斐濟代表處楊秘書、前駐斐濟代表處秘書劉壽軒、前駐斐濟代表處代表秦日新（現為該部代表回部辦事【停職中】）；再分別於 100 年 12 月 30 日約詢前駐斐濟代表處黃秘書，101 年 1 月 17 日約詢前駐斐濟代表處王秘書，101 年 3 月 8 日約詢前駐斐濟代表張代表、前外交部沈常務次長、前亞東太平洋司田司長、行政院主計總處會計決算處陳處長、審計部第一廳王廳長暨相關主管人員，再參酌外交部陸續查復補充之書面說明及卷證資料，業經調查竣事，茲將外交部及駐斐濟代表處所涉違失，臚列如次：

一、外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件，未能設立適當之申訴管道或機制，致 S 雇員於 100 年 3 月間遭性騷擾後，未能提出申訴，嗣後再次於同年 4 月 29 日遭第 2 次性騷擾之傷害，均核有疏失。

(一)按性別工作平等法第 13 條第 1 項規定：「雇主應防治性騷擾行為之發生。其僱用受僱者 30 人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。」第 2 項規定：「雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」97 年修正之「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」第 5 條規定：「雇主應設置處理性騷擾申訴之專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱，並將相關資訊於工作場所顯著之處公開揭示。」

(二)有關外交部對於員工間性騷擾事件所定之調查處理機制如下：

1. 「外交部性騷擾防治申訴及調查處理要點」第 3 點第 1 項規定：「本要點適用本部及所屬各機關所屬員工相互間或員工與非員工間所發生之性騷擾事件。」第 4 點規定：「本要點所稱性騷擾，其範圍包含性騷擾防治法第 2 條及性別工作平等法第 12

條所定各款情形。」第 5 點規定：「本部及所屬機關應採行適當措施，防治性騷擾行為，提供友善之工作及服務環境，並設置專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱等申訴及建言管道。如有性騷擾或疑似情事發生時，應即時採取有效之糾正及補救措施。」及第 6 點規定：「本部及所屬機關人員人數達 30 人以上者，應設置性騷擾申訴評議委員會（以下簡稱申評會），負責處理性騷擾申訴案件。」

2. 外交部表示：該部依據性別工作平等法及性騷擾防治法（為國內法）所訂之「性騷擾防治申訴及調查處理要點」，原則上適用在國內該部所屬員工相互間或員工與非員工間發生之性騷擾事件；另基於指揮監督權，如服務於駐外機構之該部依法（國內法）任用之有給專任人員間發生之性騷擾事件，亦有其通用。惟倘事發地於國外且當事人之一造為當地雇員，有關當地雇員之權益事項及保護措施涉及當地國之勞工法令及其他相關規定，前揭相關規定，對我駐外館發生該等事件僅能儘量適用；惟就該事件及事件中之該部人員仍得本於行政指揮監督權進行調查，並依相關行政懲處程序予以懲處等語。

(三) 查外交部所屬駐外館處計有 118 個，範圍遍及北美、南美洲暨加勒比海、非洲、歐洲、亞西及亞太等六大地區，依「外交部性騷擾防治申訴及調查處理要點」第 5 點規定，為防治性騷擾行為，外交部及其所屬機關，皆應設立專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱等申訴管道協調處理。該部雖表示：我駐外當地雇員遭該駐外人員性騷擾時，當地雇員宜向館長提出申訴或循當地勞工及相關法令處理，該部「性騷擾防治申訴及調查處理要點」適用該部及所屬各機關所屬員工相互間或員工與非員工間所發生之性騷擾事件，並設置專線電話、傳真、專用信箱及電子信箱等申訴管道，駐外人員可利用上述管道進行申訴等語。惟該部僅於部內設置相關申訴之管道，供該部及其所屬機關進行申訴，是當各地駐外館處發生性騷擾事件時，該等管道能否立即發揮功能，不無疑義。

(四) 又，該部雖已設置「性別主流化」專區及修訂「性騷擾防治申訴

及調查處理要點」，通函該部各單位轉知所屬人員外，亦將性騷擾防治措施及申訴相關資訊登載於「性別主流化」專區，並適時對駐外人員及新進人員實施兩性平權訓練課程。惟以上種種皆係針對我國派駐外館人員所為之防治措施、教育訓練及相關宣導，並無對外館駐處所僱用之當地雇員，提供相關宣導措施及適當之申訴管道，俾使當地雇員於遭該部駐外人員性騷擾後可提出申訴，該部亦可就該人員施予懲處。因此，該部自 98 至 100 年僅受理 3 件申訴案，均為國內案件。再者，S 雇員於 100 年 3 月間遭劉壽軒碰觸胸部後，因畏於案發當時並無任何證人，且劉壽軒又為上級主管，故不敢向該代表處舉報。顯然駐外館處所僱用之當地雇員於辦公室遭受駐外人員之性騷擾時，並不知其權益及申訴管道，甚至有恐懼因舉報而導致失業之情事，致外交部及駐外館處均無法及時介入處理並採取有效之糾正及補救措施，使得被害人 S 雇員再次於 4 月 29 日遭受劉壽軒第 2 次性騷擾行為之傷害。前駐斐濟代表處秦日新代表於 S 雇員遭受性騷擾後，始責成該駐處黃秘書擔任性別平等官，並周知同仁倘遇不當行為應立即申報。

(五)綜上，外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件，未能設立適當之申訴管道或機制，致 S 雇員遭受第 1 次性騷擾事件時未為申訴，該部及斐濟代表處因而未能採取立即有效之糾正及補救措施，嗣後 S 雇員又遭受第 2 次性騷擾，均核有疏失。

二外交部及駐斐濟代表處均未依規定確實辦理館長到任交際費核銷作業，亦未落實內部控管機制，導致該駐處以公款所購買之珍珠項鍊及萬寶龍 Mont Blanc 筆等備用禮品，逕由秦日新私自存放，因而爆發後續諸多風波及爭議，外交部及駐斐濟代表處亦無從掌握實際贈送情形，核有疏失。

(一)依外交部所訂之「駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項」第五點規定稱：「交際費支用注意事項：……（八）因公餽贈禮品，應書明送禮名單、註明受贈人姓名、職銜、送禮事由、日期、禮物名稱及金額等。（九）因處理案件屬機密性質未便提供宴客或送禮名單時，應加註來往之電（函）文號。（十）備用酒或禮品，應集中由總務人員列冊控管，並依宴客或送禮耗

用情形詳實登載。」

- (二)查秦日新於 99 年 9 月 24 日升任斐濟代表，外交部故於 100 年 1 月 24 日核撥到任交際費 6 千美元，秦日新即以該筆經費分別於同年 3 月 29 日及 4 月 1 日就地採購 4 條珍珠項鍊及 4 支萬寶龍 Mont Blanc 筆等禮品。嗣後駐斐濟代表處以 100 年 4 月 6 日斐濟字第 100041 號函報部辦理經費核銷時，雖已檢附購買禮品之支出單據，併附 8 件禮品之贈禮名單，惟贈禮名單上均未書明實際贈送日期，未符「駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項」第五點所規定列報交際費時應書明送禮日期之要件。惟該部及駐斐濟代表處均疏於審核該支出憑證，致未能掌握前揭禮品實際贈送情形。
- (三)復查秦日新以到任交際費所購買之 4 條珍珠項鍊及 4 支萬寶龍筆，供與斐濟政要酬酢之用，惟於贈出前，應依首揭規定集中由總務人員列冊控管，並依宴客或送禮耗用情形，詳實登載。惟駐斐濟代表處未將前揭備用禮品交由總務人員保管並列冊控管，逕由秦日新個人私自存放在其代表處辦公室櫃子中及職務宿舍主臥室衣櫃內。又，外交部雖已明定駐外館處以交際費所購買之備用禮品（含酒類），須集中由總務人員列冊控管，惟於審核憑證時，卻未要求駐斐濟代表處將秦日新所購置之珍珠項鍊及萬寶龍 Mont Blanc 筆等禮品，交由專人保管並納入備用禮品控存表進行管控，後續亦未追蹤該等禮品贈送情形，以即時督促該駐處檢討改進，導致嗣後發生多出 1 盒珍珠項鍊之風波及爭議，嚴重傷害政府及外交人員之形象。
- (四)綜上，秦日新以到任交際費購買 4 條珍珠項鍊及 4 支萬寶龍筆等禮品，供其與斐濟政要酬酢之用，惟駐斐濟代表處辦理該筆經費結報作業時，未依規定書明前揭禮品之贈送日期，嗣外交部於審核憑證時，卻未能發現上開疏漏，致無法掌握實際贈禮情形並要求該駐處查明補正。又，駐斐濟代表處對於前揭備用禮品，未依規定交由總務人員集中保管並列入控存表進行控管，外交部亦疏於督導及追蹤該駐處落實執行相關管控機制，導致該駐處以公款所購買之備用禮品逕由秦日新私自存放，因而爆發後續諸多風波

及爭議，外交部及駐斐濟代表處亦無從掌握實際贈送情形，核有疏失。

三、外交部未依「行政院及所屬各機關補助員工住宅家用及行動電話費處理原則」，對於駐外人員使用公務手機之情形，另訂適切之限額或標準，以避免相關人員浮濫使用，致秦日新以公務手機與日本駐斐濟大使館秘書通聯異常頻繁，而該部卻渾然未知，顯有疏失：

(一)行政院為使所屬機關補助員工住宅家用及行動電話通話費有所依循，並建立一致性規範，特訂定「行政院及所屬各機關補助員工住宅家用及行動電話通話費處理原則」，其中第 4 點、第 5 點規定：「各機關負擔行動電話通話費之對象，以機關首長、副首長、幕僚長及一級主管為限，若有業務特殊需要者，應報由主管機關從嚴核定。」「各機關負擔行動電話通話費之限額，除機關首長、副首長及幕僚長不設上限外，一級、二級機關人員每月以 1,000 元為上限，其餘各級機關人員每月以 500 元為上限。以上所有人員均應檢據覈實報支，惟如因業務特殊致前列限額確有不敷者，得由主管機關衡酌業務或特殊期間等需要訂定不同限額。」第 6 點復規定：「以上原則如有未盡事宜者，得由各機關視業務需要，另訂補充規定。」

(二)查外交部對於駐外人員公務手機之使用，係考量駐外人員為賡續推動各項外交業務，鞏固我國與邦交國關係，積極爭取參與有利我國發展及人民利益之國際組織與活動，或為辦理急難救助等，常須赴轄區或外埠處理公務，由於該等業務具有無國界與全天候之特殊性，公務手機成為業務聯繫不可或缺工具，故未管控其使用額度。外交部基於駐外人員業務之特殊性，而未依前揭行政院所定之補助標準，控管駐外人員之行動電話通話費用，雖有其理由，惟依首揭處理原則第 5 點及第 6 點之規定，各機關負擔行動電話通話費之限額，仍可由主管機關衡酌業務或特殊期間等需要，訂定不同限額，或另訂補充規定，以避免所屬駐外人員浮濫使用之情事發生。

(三)再查，秦日新以公務手機自 99 年 7 月至 100 年 3 月平均每月與日本駐斐濟大使館黑川秘書通聯比率約占近 50%，其中 100 年 2 月

撥打 112 通中，撥給黑川秘書即占 52 通；3 月撥打 86 通中，撥給黑川秘書占 41 通。又，秦日新於 100 年 3 月間返臺休假日時，曾以公務手機國際漫遊 7 次與黑川秘書通聯，計通話費 434.35 斐濟幣，折合新臺幣 7 千餘元，顯然秦日新以公務電話與黑川秘書通聯異於尋常，已逾越一般正常外交工作聯繫之關係。惟因外交部對於駐外人員之公務手機，未衡酌駐外人員實際業務狀況及需求，另訂適切合理之使用規範或補助限額，致該部辦理核銷時，未能即時察覺該 2 人通聯頻繁及費用異常之情事，仍核予費用。

(四)前揭情事，審計部及行政院主計總處均建議外交部應依「行政院及所屬各機關補助員工住宅家用及行動電話費處理原則」，訂定駐外人員公務手機電話費限額或相關使用規範，以利控管。

(五)綜上，外交部基於駐外人員因業務特殊，其行動電話通話費或有超過「行政院及所屬各機關補助員工住宅家用及行動電話費處理原則」所定標準之情事，故未管控其使用額度，雖有其理由。惟該部未依前開規定，就駐外人員實際業務狀況及需求，另訂適切合理之公務手機使用規範或補助限額，以避免相關人員浮濫使用，致當秦日新以公務手機與黑川秘書通聯頻率及費用出現異常之情事時，該部卻渾然未知，顯有疏失。

四外交部疏於督核駐斐濟代表處經費核銷憑證，致未能發現該駐處數筆經費核銷憑證有不合理及疏誤之處，以促其查明補正；該部未能督促該駐處確實填載處務日誌，致 99 年全年該駐處之處務日誌漏載秦日新交際應酬活動之比例達 5 分之 1，甚至秦日新與郭姓台商餐敘及贈禮有爭議的部分，亦多未填載於處務日誌，此造成該部無法充分掌握駐外館處實際運作狀況，均有疏失：

(一)有關外交部所屬駐外機構交際費報銷作業流程：

- 1.駐外館處經手人先將墊支款項所取得之單據，併同支出之使用事由、名單交予出納人員，同時領回墊支款項；嗣經出納人員整理定期交由會計人員依規定製作報表及支出黏存單，再分由經手人、會計、出納核章及首長（代表）核決後，以電文報送外交部辦理審核及撥款事宜。

- 2.該部主計處收到駐外館處報送之單據及支出憑證後，先送會地

域司，倘有疑義或不當支出，該部主計處依「駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項」規定，洽經駐館（處）說明、更正、補正後，逕予減列或同意列轉。

(二)有關外交部疏於督核駐斐濟代表處經費核銷憑證：

1. 查 99 年間駐斐濟代表處辦理館長交際費報銷作業，核有多項不合理及疏誤之情事，包括：

(1) 駐斐濟代表處報支兩筆秦日新於同一時間（99 年 7 月 28 日中午），分別在兩家不同餐廳與他國政要、我國臺商洽公聯誼之不合理情事。

(2) 99 年 11 月 20 日駐斐濟代表處報銷發票號碼 QR11453564 之 MONT BLANC，其支出憑證記載用途為「秦日新贈禮－皮帶」，支出金額斐幣 135.54 元（新臺幣 2,300 元），以及 99 年 11 月 25 日報銷發票號碼 QR11453587 之 MONT BLANC，其支出憑證記載用途為「秦日新贈禮－小皮件」，支出金額斐幣 178.08 元（新臺幣 3,000 元）。惟經○○○○百貨查證，發票號碼 11453564 之 MONT BLANC，係購買「萬寶龍錶帶」；發票號碼 11453587 之 MONT BLANC，係購買「萬寶龍牛皮皮帶帶身」，顯然駐斐濟代表處報銷憑證有記載錯誤之情形。

(3) 秦日新報支 2010 年 4 月 10 日晚宴請○○○○公司負責人○○○○（即台商郭○○夫婦）之費用斐幣 82.00 元，其支出憑證記載用途為「秦代表日新晚宴」；所附之宴客名單記載地點為「○○○餐廳」，此與該餐廳單據上所載外帶（takeaway）不符。經詢據前駐斐濟代表處楊秘書陳稱，郭姓台商要宴請秦日新，秦日新要帶伴手禮參加郭姓台商之晚宴，故至○○○餐廳拿生魚片做為伴手禮等語。足認駐斐濟代表處支出憑證之記載內容，與事實明顯不符。

2. 上開情事，凸顯駐斐濟代表處未能落實辦理館長交際費報銷作業，致數筆支出憑證有不合理及疏誤之處；惟外交部嗣後卻疏於審核，致未能督促該駐處查明補正，仍予審核通過在案。

(三)有關外交部未能督促駐斐濟代表處確實填載處務日誌，致該駐處之處務日誌有諸多漏載之情形：

1. 查外交部為能及時掌握各館工作方向與活動內涵，前於 98 年 4 月 23 日以第（密不錄由）號電報要求駐外各館處應於館（處）務日誌填寫館長和館員交際應酬活動，並自 98 年 5 月 1 日起每週一將上一週之館務日誌以電報方式報部。有關外交部對於所屬駐外館處實際使用交際費之控管機制，據該部於 101 年 3 月 8 日本院約詢時陳稱：該部有電報回覆之程序及館務日誌，故該部地域司可掌握駐處宴客之情形等語；嗣該部於 101 年 12 月 10 日再次函覆說明：自 98 年 5 月 1 日起，該部請駐外館處將館（處）務日誌由每月改為每週報部，以及時掌握各館處工作情形及活動，另於審核各館處經費核銷時，亦可掌握或佐證各館處運作情形；駐外機構以交際費用與駐外國政商僑學界聯繫酬酢、餽贈時，依規定均須記載於館務日誌，其內容包括時間及會晤、酬酢之對象等語。
 2. 惟查，99 年全年駐斐濟代表處以館長交際費報支餐敘計有 116 筆，其中 26 筆卻未記載於處務日誌陳報外交部，漏載比例達 5 分之 1，部分不乏與駐在國及他國政要之重要餐敘。甚至秦日新與郭姓台商餐敘及贈禮有爭議的部分，亦多漏載於處務日誌中（如 2010 年 3 月 10 日贈送電動牙刷、2010 年 7 月 7 日於○○餐廳之餐敘；2010 年 7 月 28 日於○○○餐廳之餐敘；2010 年 10 月 8 日於○○餐廳之餐敘；2010 年 11 月 25 日贈送小皮件等），此均造成該部無從掌握該駐處運作情形及核對每筆支出之真實性。
 3. 由上可見，該部雖已改進館（處）務日誌之填報方式，以加強掌握駐在國情資及駐外人員動態，惟卻未能督促各駐外館處落實執行，致前開控管機制流於形式，無法發揮督管之功能。
- (四)據上，外交部疏於督核駐斐濟代表處經費核銷憑證，致未能發現該駐處數筆經費核銷憑證有不合理及疏誤之處，以促其查明補正；該部未能督促該駐處確實填載處務日誌，致 99 年全年該駐處之處務日誌漏載秦日新交際應酬活動之比例達 5 分之 1，甚至秦日新與郭姓台商餐敘及贈禮有爭議的部分，亦多未填載於處務日誌，此造成該部無法充分掌握駐外館處實際運作狀況，均有疏失。

綜上所述，外交部及駐斐濟代表處對於性騷擾事件，未能設立適當之申訴管道或機制，致 S 雇員於 100 年 3 月間遭性騷擾後，未能提出申訴，嗣後再次於同年 4 月 29 日遭第 2 次性騷擾之傷害；復該部及該駐處均未依規定確實辦理館長到任交際費核銷作業，亦未落實內部控管機制，致該駐處以公款所購買之珍珠項鍊及萬寶龍 Mont Blanc 筆等備用禮品，逕由秦日新私自存放，因而爆發後續諸多風波及爭議，該部及該駐處亦無從掌握實際贈送情形；又，外交部對於駐外人員使用公務手機之情形，未能另訂適切之限額或標準，以避免相關人員浮濫使用，致秦日新以公務手機與黑川秘書通聯異常頻繁，而該部卻渾然未知；另外交部疏於督核駐斐濟代表處經費核銷作業及處務日誌填載情形，致未能發現該駐處數筆經費核銷憑證有不合理及疏誤之處，亦無法充分掌握駐外館處實際運作狀況，均核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

166、行政院暨所屬經建會對國家發展基金管理會未經專案核准即投資宇昌公司，未能善盡監督及管理之責，均有未當案

審查委員會：經 102 年 10 月 2 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 77 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、行政院經濟建設委員會

貳、案由：

國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，及國發基金管理會對於投資案之相關作業與檔卷管理，核有諸多缺失，行政院暨所屬經濟建設委員會未能善盡監督及管理之責；行政院對公文及檔案之管理核有疏失；行政院經濟建設委員會提供立法院之案關文件錯植日期，復對錯誤資訊、標註及增刪人員名單竟無所悉，均有未當。

參、事實與理由：

「宇昌案」係指 96 年 2 月 9 日由行政院何前政務委員美玥密簽，經蔡前副院長英文於同年 2 月 11 日簽字，復經蘇前院長貞昌於同年 2 月 15 日署名，派時任中央研究院（下稱中研院）院長翁啟惠代表行政院赴美與美國 Genentech 公司談判合組新公司進行「anti-CD4 之第三期臨床實驗 Phase III…新公司投資約需 5000 萬美元…」，簽呈中建議由前

開發基金¹（下稱開發基金）在 2 千萬美元範圍內投資新公司，及未來大量生產之工廠設在臺灣等。此一公司即宇昌生技股份有限公司（英文名稱 TaiMed，下稱宇昌公司），該公司係於 96 年 9 月 3 日召開發起人會議，並由時已卸任行政院副院長之蔡英文召開董事會，且獲選為第一任董事長，行政院國家發展基金（下稱國發基金）管理會並於同日匯入第一期投資款新臺幣（下同）4,000 萬元。次年 6 月蔡英文辭宇昌公司董事長，嗣其家族企業潔生投資股份有限公司（下稱潔生公司）將其持有之台懋生技股份有限公司（下稱台懋生技公司，宇昌公司之股東）全數股份於 98 年 2 月 12 日賣給潤泰集團²，98 年 4 月宇昌公司改名為中裕新藥股份有限公司（下稱中裕新藥公司），國發基金迄今共投入 4.01 億元，合先敘明。

宇昌案自本院派查後，經函詢、諮詢、現場履勘、及約詢，業已調查竣事，茲將相關缺失之事實與理由說明如後：

一、國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，行政院及行政院經濟建設委員會未能善盡監督及管理之責，均有未當：

(一)按 95 年 1 月 1 日施行之行政院國家發展基金收支保管及運用辦法第 1 條規定：「為促進國家發展、經濟轉型及國際合作，特設置行政院國家發展基金…」、第 2 條規定：「本基金…下設中美經濟社會發展基金及開發基金二個基金，編製附屬單位預算之分預算。」及第 3 條規定：「本基金之主管機關為行政院，下設二基金之管理機關為本院經濟建設委員會。」爰國發基金之主管機關為行政院，管理機關為行政院經濟建設委員會（下稱經建會）。復按行政院開發基金投資作業規範（96 年 4 月 17 日修正為行政院國家發展基金投資作業規範）肆、投資申請規定：「符合投資範圍之投資案件來源：(一)由民間公司直接提出申請案件。(二)經行政院專案核准之案件。」爰符合國發基金投資案件之來源包括民

¹ 行政院開發基金自 62 年成立，行政院中美經濟社會發展基金自 54 年成立，兩基金於 95 年依「中央政府特種基金管理準則」第 16 條規定合併成立國發基金，先以下設兩分基金方式運作，迄 101 年起實質整併。

² 最高法院檢察署 100 年度查字第 153 號、第 154 號「宇昌案」結案報告第 51 頁。

間公司直接提出申請及經行政院專案核准之案件。

- (二)查行政院何前政務委員美玥於 96 年 2 月 9 日以極機密方式，簽陳蘇前院長貞昌鑒核（下稱 96.2.9 簽）同意由中研院翁院長啟惠代表行政院與 Genentech（本簽均誤繕為 Genenteck）生技公司洽談合作事宜，於說明二敘及「據翁院長進一步了解，楊執行長擬找合作對象合組公司進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗（Phase III Clinic Trial）…」，及於說明三敘及「擬給予翁啟惠院長下列授權以利爭取：若 Genenteck 同意：1、新公司設在臺灣。2、臨床實驗在臺灣及美國同步進行。3、未來大量生產之工廠在臺灣。則我方同意：1、開發基金在 2,000 萬美元範圍內參與投資新公司。2、Genenteck 可以得到技術股（10%範圍內由翁院長談判）3、未來之生產工廠開發基金在 30%範圍內參與投資。」並由行政院蔡前副院長英文及蘇前院長貞昌分別於 2 月 11 日及 2 月 15 日署名。
- (三)嗣行政院何前政務委員美玥再於 96 年 3 月 21 日，簽陳該院蔡前副院長英文鑒察（下稱 96.3.21 簽），有關翁院長等人爭取與 Genentech 公司合作開發治療 AIDS 藥物 anti-CD4 一案後續辦理情形，以極機密方式，說明我方代表與 Genentech 公司進行初步協商情形，並於說明四敘及「…有關 TNX-355 臨床試驗部分，經何院士深入詢問了解，對其目前測試結果表示樂觀，預計今（2007 年）第三季以後可以開始進行 phase II b，2010 年以前可完成 phase III 試驗…」，說明五敘及「本案合作條件超出預期太多，非原翁院長估算第一階段 50M 美元足以支應，翁院長正與何院士、陳院士及 Pat Yang 研商如何提出我方之對案（counter offer），本案將俟翁院長提出對案，確定對方之底線後，再簽報最後之結果…」，並由行政院蔡前副院長英文於同年 3 月 22 日署名，未再上呈該院院長。
- (四)又國發基金於 96 年 9 月 3 日撥款後，行政院何前政務委員美玥復於 96 年 9 月 12 日簽報院長（下稱 96.9.12 簽），查該簽文之說明一、二係報告全案原由，說明三係報告「臨床實驗用藥已洽定由 Genentech 生產供應…」，其餘說明敘及：「…翁院長建議在 TNX-355 第三期臨床實驗成功後，先將量產業務委外…」及「本案未來

TNX-355 採委外量產方式，似與前簽蘇前院長核可之授權事項及國發基金投資條件不盡相符，惟考量市場競爭有利因素，本案似可同意將 TNX-355 量產業務委外辦理。」並於擬辦事項敘及：「本案如奉鈞長核可，擬依翁院長建議意見，同意初期將 TNX-355 量產業務委外辦理並保留未來若 TNX-355 大賣，則宇昌公司應將工廠設在臺灣之要求，另由國發基金配合翁院長與 Genentech 公司談判需要，在不超過實收資本額 40% 額度內參與投資宇昌公司。」案經行政院邱前副院長義仁次日簽核表示「應開始評估在台量產之可行性」，並經張前院長俊雄於同年 9 月 14 日批示「如擬。經建會應依副院長及翁啟惠院長建議；同時著手評估日後在台量產之可行性及準備事宜。」

(五)次查行政院蘇前院長貞昌於 101 年 7 月 24 日最高法院檢察署特別偵查組（下稱特偵組）證稱「…這個簽（按指：96.2.9 簽）以當時行政院來說，這個簽是說要派一個代表出國跟國外的公司談判，是要在什麼條件下、談判的範圍為何等都已經寫的很清楚，所以我就批同意翁啟惠院長代表行政院去談判…」及「…我核示的內容是如果 Genentech 同意…則行政院同意…這就是我同意翁院長去談判的內容。但是談判不是簡單的事情，至於談判的結果如何，應該還有下一步。」又行政院蔡前副院長英文 101 年 7 月 26 日於特偵組則證稱：「我在看這個公文時（按指：96.2.9 簽），我知道他的公文是要授權談判，所以要給談判人有一定的籌碼…就我來看，這個簽就是要行政院授權一個專業的人去談判及他的授權談判內容是如何…」、「…我認為國發基金有他核准的條件及程序，是否專案投資應由國發基金依照他的職掌去認定。」爰即使何美玥於本院約詢稱 96.2.9 簽經蘇前院長於 96 年 2 月 15 日簽署後即為專案核准，然行政院蘇前院長貞昌及蔡前副院長英文均應認該 96.2.9 簽僅係授權談判的簽。另自 96.3.21 簽觀之，該階段僅係「爭取」與 Genentech 公司合作開發，且行政院秘書長 101 年 10 月 9 日院臺經字第 1010143853 號函復本院表示：96.2.9 簽「內容係授權翁院長與 Genentech 公司洽談合作之條件，行政院尚未專案核准。」至為明確。惟 96 年 9 月 3 日，國發基金竟據此一蘇

前院長 96 年 2 月 15 日核批簽呈為「專案核定」之依據，且同日即撥付第一期投資款 4,000 萬元，嚴重違法失職。

(六)再查 96.2.9 簽及 96.3.21 簽之間差異甚多，至少有下列 4 點重大改變：1.由 anti-CD4 泛稱變為有具體名稱的新藥 TNX-355；2.由進行「phase III」變為先進行「phase II b」；3.總經費由 5,000 萬美元至少增加 milestone fee 3,200 萬美元及還有若干為數龐大的權利金（包含原須由 Tanox 支付給 Biogen 之款項）；4. Genentech 公司的技術股由 10%以內，變為 15%。且行政院蘇前院長貞昌於 101 年 7 月 24 日特偵組亦證稱「以前我沒有看過這個公文（按指：96.3.21 簽）。同意派一個代表去談判，談判後當然要給派的人知道結果，但是這個公文就是沒有送到我這邊。」惟行政院蔡前副院長英文卻於 101 年 7 月 26 日在特偵組證稱：「…如果只是單純報告進度的話，就不用轉給院長。這個文（按指：96.3.21 簽）只是報告進度…」，即視該 96.3.21 簽為進度報度而未將此等訊息上報院長及呈請准予修訂投資條件，核有重大違失。

(七)末查何美玥及何大一具名邀請創投公司、人壽公司在 96 年 3 月 31 日假臺北遠東大飯店辦理「推動設立 TaiMed 生技公司」說明會及國發基金管理會 96 年 4 月 17 日第 2 次會議，均表示預計進行 TNX-355 phase II b、phase III 臨床試驗。中研院翁院長啟惠亦於 96 年 9 月 6 日致函何美玥提及「TaiMed 與 Genentech 達成協議後，TNX-355 即將進入 phase II b 及 phase III」，惟於何美玥 96 年 9 月 12 日簽陳張前院長俊雄之簽文，竟未見 TNX-355 即將進入 phase II b 事宜。另詢據中裕新藥公司執行長 101 年 12 月 11 日表示，TMB-355（按：即 TNX-355）迄今尚未進入 phase III。顯見，何美玥及蔡前副院長英文均知悉 TNX-355 將進入 phase II b 而非 phase III，卻未將此與原簽核範圍不同部分，再簽陳該院院長核定。又上述行政院秘書長 101 年 10 月 9 日院臺經字第 1010143853 號函，竟認為何美玥此一簽呈（96.9.12 簽）「應可認為本（行政）院就該案已為專案核准」。惟本院認為擬辦所謂「本案如奉鈞長核可」係「核可」同意新藥未來「初期量產業務委外」，係屬「條件放寬」，與「專案核准」相去甚遠，兩簽均不符行政院專案核准要

件。

(八)另查行政院前院長係有條件同意國發基金投資「進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗 (Phase III Clinic Trial) …」，又根據宇昌公司之財報資料，該公司曾委託 Genentech 公司代為生產 phase III 用藥，然宇昌公司卻於 97 年 1 月 18 日之董事會中決定取消此一委託生產 phase III 用藥合約，即表示正式停止進入 phase III，此時距公司成立不過 4 個月，就做出如此重大的改變，且完全違反行政院蘇前院長同意談判之條件，且本院 101 年 12 月 11 日詢據已更名為中裕新藥公司 (英文名稱仍為 TaiMed) 執行長表示 TMB-355 (按：即 TNX-355) 迄今仍係進行 phase II b ，尚未進入 phase III 。顯見國發基金指派的三董一監，及承辦人員均明確知道所謂 2010 年前完成 phase III 的承諾亦要跳票，均未呈報院長，其監督機制如同虛設。

(九)綜上，宇昌案雖聲稱係以行政院專案核准，迴避冗長審查程序，直接由國發基金管理會撥款投資，惟事實並未經專案核准，即予撥款。又行政院前院長僅係同意投資 2,000 萬美元與 Genentech 公司合組新公司「進行 anti-CD4 之第三期臨床試驗…」然該院政務委員簽辦 96 年 3 月 21 日簽文時，已知中研院翁院長啟惠奉派赴美談判後，與 Genentech 洽商結果與行政院前院長 96 年 2 月 15 日核定之授權談判條件相差甚鉅及投資範疇改變，卻仍僅陳行政院前副院長；該副院長明知該簽文內容條件、資金投入金額均超出原簽核之內容甚大，仍逕予核准，且不再簽文續呈院長，又國發基金三董一監，對於宇昌公司停止進入 phase III 等情，均未陳報，顯見行政院及經建會未能善盡監督及管理之責，均有未當。

二、開發基金管理委員會未能選派設廠專家實地訪查南華案，且所派專家復未能全程參與，嗣簽辦實地訪查辦理情形亦未詳實，均有未當：

(一)南華案始於 94 年 6 月 13 日，由經濟部駐休士頓商務辦事處發動，邀請美國 Tanox 創辦人唐博士南珊到臺灣籌設「生技藥品量產工廠」，95 年 4 月經濟部商請國內歐華創業投資股份有限公司 (下稱歐華創投公司) 高董事長育仁擔任臺灣生技藥品製造公司 (Taiwan Biotechnology Corporation) 案之 Project Leader

(Champion)。嗣高育仁遂以南華生物科技股份有限公司(Taiwan Biopharmaceuticals Company, TBC, 下稱南華公司) 籌備處負責人之名義於 95 年 5 月 16 日向國發基金送件, 募資總額 58.75 億元, 申請國發基金投資 30%。南華案申請時, 言明 Tanox 將以無形技術資產取得 TBC 約 15% 技術股, 兩者未來關係除技術轉移外, 尚有 TNX-355 的委託生產合約。南華案是申請「生技藥品之製造」, 並以第二個台積電自許, 而 TNX-355 只是其接受委託代工生產的藥品之一。惟不論當時與現在主管官署及開發基金, 均將南華案定義為生產 TNX-355 相關案件, 而非蛋白質製藥代工, 不但當時委託愛滋病專家何博士大一為赴美會勘專家, 亦採納渠以該藥品未來市場有限之審查意見。

- (二) 行政院開發基金、交通銀行、歐華創投公司等一行 13 人於 95 年 8 月 14 日至 18 日出國實地考察 Tanox 在加州聖地牙哥製藥廠與德州休士頓總部, 並與 Tanox 公司唐董事長南珊、Danong Chen 總裁兼執行長等人進一步討論南華案相關問題。南華案國發基金委託的唯一實地訪查專家何大一並未全程參與, 張博士子文指出何博士只出席在休士頓聽新藥 TNX-355 的部分, 國發基金相關代表並未再邀請其他專家隨行, 卻任由何大一脫隊、明知何大一只勘查局部卻全盤接受其履勘報告, 確有違失。
- (三) 何大一之報告書係以英文書寫 A4 紙 3 頁, 於 95 年 8 月 21 日提出, 略以: 1. TNX-355 已完成 phase II 將進行 phase III, 其 timeline 預估在 2009 年送 FDA, 預期 2010 年核可生產, 約 5 年後市場趨穩。2. 對市場不樂觀, 因病人對注射劑接受度無口服劑高, 醫生加上 18,000 美元/年的藥劑費, 使費用偏高。3. 支持國內設世界級蛋白質工廠, 但個人非設廠專家, 且同行無此方面專家 quite uncomfortable。僅提出泛論, 包括南華公司未來僅 monoclonal antibody 生產範疇太窄, 及合作技轉的 Tanox 公司規模太小等。顯見, 何大一亦有渠非設廠專家之認知。又 95 年 8 月 24 日國發基金管理會承辦人員林倩如簽辦簽呈, 有關赴美實地訪查 Tanox 之辦理情形, 提及何大一部分略以: 「何大一院士於 8 月 17 日蒞臨休士頓 Tanox 總部, 參與全日訪查及討論…」, 林倩如並歸納

何大一意見之重點表示：「TNX-355 是否能夠通過認證尚難評斷…」，按何大一原文係「…file with the FDA sometime in 2009, with an anticipated approval in 2010.」林倩如若非英文程度不夠，即刻意曲解原文，至其他部分之文字，則大致符合原意。

(四)綜上，南華案係申請「生技藥品之製造」，惟開發基金管理委員會竟未能選派設廠專家實地審查，且所派專家復未能全程參與實地訪查，嗣簽辦赴美實地訪查 Tanox 之辦理情形，亦未詳實，均有未當。

三、國發基金管理會對於投資案之相關作業，核有諸多缺失，經建會顯未善盡管理之責，洵有未當：

(一)有關南華案於投資評估審議委員會（下稱投評會）之審議結果，國發基金管理會遲未通知申請人，行政作業顯欠效率：

96年3月23日國發基金管理會第31次投評會，經19位委員出席並參與表決，表決通過票數8票，不通過票數10票，棄權1票，不同意南華案。嗣該會竟迄至96年5月18日始函復南華公司該次投評會之結果。國發基金管理會雖於101年7月16日以國發字第1010002741號函復本院表示南華案循慣例已於投評會後先口頭通知申請人，並依行政作業程序簽陳後函知申請人審議結果，惟自召開會議決議不同意投資案迄函復南華公司之日止逾50餘日，其行政作業顯欠效率。

(二)國發基金管理會於宇昌公司籌備處之籌資未告完全確定時，即行撥款，作業顯有瑕疵：

1.按行政院國家發展基金投資作業規範伍「投資計畫之審核」、一「審核作業」、(二)「審查階段」、4「第四階段—執行審議結論」、(2)「專案核准之案件」規定：「由行政院專案核准案件得視需要於簽報召集人或提交管理會核可後，配合辦理撥款作業，並將執行情形提報管理會。」同規範陸「合資協議書之訂定與簽署」、五「撰擬合資協議書應行注意事項」、(一)規定：「本基金參與投資之股款應依管理會之決議，配合其他股東資金到位後，再行繳納。」

2.查由蔡英文署名之「台懋蛋白科技股份有限公司籌備公司」於

96年8月31日致國發基金管理會表示，為辦理「台懋蛋白科技股份有限公司」之發起設立，協助於公司登記設立文件簽署用印，並撥付初期金額4,000萬元至指定帳戶，該案承諾投資股東，計有台懋科技股份有限公司（後函改為台懋生技股份有限公司）、統一國際開發股份有限公司、上智創業投資股份有限公司各出資20%，該會出資40%。由於該案涉及與技術移轉對象美國 Genentech 公司協商，並於對方設定之期限內提出合作條件，亟須先辦理發起設立，初期擬先設立資本額1億元之公司，由前述股東依比例出資。同日，蔡英文復以「宇昌生技股份有限公司籌備處」之名義再致國發基金管理會要求撥付初期金額，並說明該案前以「台懋蛋白科技股份有限公司籌備處」致函該會，後因故更名為「宇昌生技股份有限公司籌備處」。

3. 次查國發基金管理會收到「台懋蛋白科技股份有限公司」96年8月31日去函要求撥款後，該會承辦人員林倩如即於同日依行政院「專案核准」及96年4月17日第2次管理會備查內容，循程序簽陳何前召集人美玥，陳明該案為於技術移轉對象設定期限內提出合作條件，亟須辦理發起設立公司，經該會前執行秘書於同日表示「擬同意，並以其他股東同意投資為條件」及何前召集人美玥同日核示「同意在不超過實到資金總額40%額度內撥款」，再會該會會計處於同年9月3日表示「仍請業務組儘速議訂合資之權利義務，以保障本基金權益」。嗣該會收到「宇昌生技股份有限公司籌備處」96年8月31日去函更名後，該會承辦人員林倩如復於同年9月3日簽辦撥款戶名一併更改事宜，經該會執行秘書於同日批可。
4. 再查宇昌公司籌備處於華南銀行復興分行帳戶資料，其96年9月3日存入資料分別為第1筆「轉帳存」6,000萬元、第2筆「跨電匯統一國際」2,000萬元、第3筆「跨電匯開發基金」4,000萬元、第4筆「跨電匯中國國際」及第5筆為「轉帳支」4,000萬元。顯見，國發基金管理會匯款予宇昌公司籌備處尚非待其他投資人繳款後始辦理撥款。
5. 末查國發基金管理會101年8月3日以國發字第1010003020號

函復本院表示，前揭作業規範中雖未明文規定須待其他投資人繳款後始辦理撥款作業，惟實務上大都待其他投資人繳款後始辦理撥款作業。該會與其他股東之資金係同日到位，該基金並於其他股東資金到位後始撥款。至本院所詢宇昌公司帳戶 6,000 萬元由誰匯入、4,000 萬元匯予何人相關事宜，依該會卷存資料無從查詢。另依卷存資料無法推估該筆淨匯入款 2,000 萬元是否為台懋生技公司投資宇昌公司之第一筆款項。又該會當時承辦人員林倩如於 101 年 8 月 27 日本院詢問時表示，當時有確認該公司傳真之存摺影本已有 6,000 萬元「餘額」，惟查卷存資料，該存摺影本中僅列出一筆 6,000 萬，與其他股東各應依股份各匯入 2,000 萬元之常理明顯不合。顯見國發基金管理會匯款予宇昌公司籌備處，對於其他股東匯款情形，未能確實掌握，且對於款項匯入情形有異未能及時覺察即匆促撥款。

6. 綜上，國發基金管理會未能查明其他股東匯款情形，即直接匯入宇昌公司籌備處所提供之帳戶，有別於該會實務上之處理，及與有簽訂合資協議書之撥款程序不同，且迄今仍無法掌握當初各股東匯款情形，顯見其撥款作業核有瑕疵。

(三) 宇昌公司成立初始，國發基金未依原規劃取得董事人數以確保權利，核有欠當：

1. 查國發基金參與籌設之 TaiMed 公司，96 年 8 月 21 日及 31 日由時已卸任行政院副院長之蔡英文召集會議規劃係 7 董 1 監，並由該基金取得 3 董 1 監之席次。嗣依國發基金管理會何前召集人美玥於 96 年 10 月 19 日同意用印之宇昌公司合資協議書第 10.1 條規定：「宇昌生技設董事 7 人，其中國發基金指派者 3 人，台懋生技指派者 1 人，統一國際指派者 1 人，上智生技指派者 1 人。」第 10.2 條規定：「宇昌生技設監察人 1 人，被指派之監察人應經國發基金同意。」亦證國發基金應取得 3 董之席次。

2. 次查宇昌公司於 96 年 9 月 3 日發起人會議所選任之 4 席董事及 1 席監察人中，國發基金管理會之股權代表僅翁啟惠 1 人與何美玥分別當選該公司之董事與監察人，與原規劃取得 3 位董事

1 位監察人並不相同。

- 3.再查最高法院檢察署 100 年度查字第 153 號偵查卷宗所附宇昌案外界質疑問題說明對照表略以，「訊之蔡英文陳稱：（問：宇昌公司設董事 3 人、監察人 1 人，為何在宇昌公司辦理設立登記之初，國發基金僅有 1 董 1 監席次？）何大一、陳良博是外國人，登記手續比較麻煩，且他們在國外，要送去外國簽字，加上當時法律事務所也有犯一些錯誤，所以時間上來不及等語。」
- 4.綜上，國發基金管理會於宇昌公司成立之初，雖因何大一、陳良博之外籍人士登記作業問題，僅指派翁啟惠 1 人為董事，惟其未於設立登記之初依規劃完成 3 董 1 監指派以確保國發基金之權利，核有未當。

(四)國發基金管理會未能取得派任宇昌公司之股權代表人之委任契約，核有疏失：

- 1.按行政院國家發展基金投資作業規範柒「股權代表之任免及權責」一、「作業依據」包括國發基金收支保管及運用辦法、中央政府特種基金參與民營事業投資管理要點、行政院國家發展基金參與投資事業股權代表遴選管理及考核要點及委任契約。依中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點第 6 點規定：「…公股代表除應依據有關法令章程合約等文件資料行使職權外，並應嚴格遵守主管機關之指示…」又依行政院國家發展基金參與投資事業股權代表遴選管理及考核要點第 4 點規定：「本基金投資事業之股權代表，應依有關法規及合約行使職權，並嚴守本基金及主管機關之指示，適時向投資事業提出主張…」，再依委任契約第 3 條「受任人之職責」規定：「乙方（按：受任人）同意受甲方（按：國發基金管理會）委任於事業擔任職務，依法令規定及甲方指示，為甲方並監督事業之營運。乙方執行職務應盡善良管理人之注意義務，保障甲方之權益，致力於事業之良好治理，不得為任何損害事業之行為，並同意依甲方股權代表規定進行管理、考核。」
- 2.查本院於 102 年 3 月 19 日詢問經建會及國發基金管理會「何以

所附資料中無『何大一』、『翁啟惠』及『陳良博』等 3 位董事之委任契約？係從未簽署或文件遺失？」時，該會蘇副執行秘書來守答以「我當時在業務組，人事業務由總務組負責，依總務處的說法是，我們都有寄出委任契約，可能是因為何大一、陳良博在國外所以沒寄回，翁啟惠院長可能是因為太忙了所以沒寄回。」爰何大一、陳良博及翁啟惠擔任國發基金投資宇昌公司之股權代表迄未完成委任契約之簽訂，該會之管理核有疏失。

(五)國發基金管理會簽辦宇昌公司臨時董事會之相關行政作業，核有疏失：

1. 查宇昌公司 97 年 1 月 18 日之臨時董事會，國發基金管理會承辦人員林倩如於會前議程核閱過程，就案由二「宇昌生技與 Genentech 欲簽署 Initial Drug substance (DS) Manufacturing Activities 相關合約」簽擬該會之意見，表示「相關合約與預算文件將於會場當場提供，擬請股權代表審酌並充分表達意見，以維護本基金之投資權益。」嗣經當時該會業務組蘇組長來守於 97 年 1 月 16 日用印，何副執行秘書俊輝於同日表示「擬同意本會意見」，再經葉執行秘書明峰於同日批示「如擬」。
2. 次查國發基金管理會承辦人員林倩如於 97 年 1 月 21 日簽擬是次董事會決議情形，其中案由二之決議為「通過 2007 年已發生之費用 1,673,000 美元。另鑑於本案臨床試驗策略與時程已有延宕，故暫緩支付 2008 年費用（參見補充資料）」。同日當時該會業務組蘇組長來守用印，何副執行秘書俊輝簽名，並加註「轉呈召集人閱」（並有「已閱」1/22）等字，葉執行秘書明峰簽字。
3. 惟查宇昌公司 97 年 1 月 18 日臨時董事會議紀錄，案由二之決議為「因 FDA 針對 HIV 治療用藥臨床試驗 end point 有重大修正，可能嚴重影響 TNX-355 臨床三期試驗設計進度，故經全體出席董事同意，即日起中止此合約案，惟至 2007 年 12 月 31 日前 Genentech 因 DS 已發生之費用，可由宇昌生技支付且授權何博士大一與 Genentech 告知宇昌生技之結論並討論後續事宜」。

紀錄送達國發基金管理會後，林倩如在 97 年 1 月 29 日竟於該會議紀錄簽以「與前簽記錄無不合，擬呈閱後存」，並經該會當時業務組蘇組長來守於同日用印及代批「閱」。

4. 詢據林倩如 102 年 3 月 19 日表示，渠有列席是次董事會，會後會先寫初步紀錄，之後再對照公司提供之董事會決議紀錄。渠於本院委員詢問所撰寫的會議紀錄與宇昌公司提供者不符時，何以收到後卻簽稱「與前簽紀錄無不合，擬陳閱後存」時，表示係「沒有表達完整，但意思並無分歧」。而詢據當時國發基金管理會業務組蘇組長來守亦表示「我當時也疏忽沒有逐條對照。」而同日本院委員詢問「院長核定是做 Phase III，如果 Phase III 合約被中止你認為嚴重嗎？」蘇來守答：「理論上我們會去研析。」
5. 綜上，國發基金管理會承辦人員於宇昌公司 97 年 1 月 18 日臨時董事會後記錄會議決議未能詳實記載案由二之決議，前副執行秘書雖出席該會議卻未表示意見，待宇昌公司提供會議紀錄後，承辦人員復未能詳閱，逕簽擬「與前簽記錄無不合，擬呈閱後存」，該會時任業務組組長亦未發現逕代批示「閱」。顯見，國發基金管理會簽辦宇昌公司臨時董事會之相關行政作業顯有疏失。

四、台懋生技創業投資股份有限公司³申請國發基金投資，國發基金管理會及兆豐國際商業銀行之办理流程，迅速程度異於常情，且不符行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點之規定，又書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，竟核定巨額投資，均有不當：

台懋生技創業投資股份有限公司（下稱台懋創投公司）於 96 年 12 月 6 日申請國發基金參與投資，97 年 3 月 18 日國發基金管理會第 8 次會議同意參與投資 8.75 億元或台懋創投公司發起設立時實收資本額之 25%孰低為準。然該公司於 97 年 9 月 15 日口頭向該會表示無成立計畫，亦不申請展延，故該基金未參與投資，合先敘明。

³ 國發基金管理會 97.9.15 簽指出，台懋創投公司已口頭表示無成立計畫，不向該基金申請展延。

茲將該會辦理該案之相關缺失說明如下：

(一)台懋創投公司申請國發基金投資案之流程，速度異於常情，又办理流程不符行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點之規定，均有未洽：

- 1.按行政院國家發展基金加強投資創業投資事業計畫第 5 點規定：「本計畫申請案受理窗口：兆豐國際商業銀行（信託部）」、96 年 7 月 3 日修正之行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點（下稱審管要點）第 2 點規定：「創業投資事業申請本基金投資之事業流程(一)準備申請書 2 份（創業投資事業如委託管理顧問公司經營管理時，應在計畫書納入受託管理顧問公司相關資料）及營業計畫書 12 份送至受託人。(二)受託人應就申請案召開投資說明會。(三)受託人完成可行性分析報告。(四)本基金創業投資審議會審查。(五)本基金管理委員會通過後參加投資。」
- 2.查台懋創投公司於 96 年 12 月 6 日申請國發基金參與投資，同日並檢送投資計畫書⁴予國發基金管理會，嗣因其所擬內容與審管要點不盡相符，經該會多次與該公司協商後，該公司陸續製作 96 年 12 月 7 日、97 年 1 月 24 日、97 年 2 月 21 日及 97 年 3 月 11 日各版本之投資計畫書。
- 3.次查台懋創投公司申請國發基金投資案，國發基金管理會簽擬由兆豐國際商業銀行（下稱兆豐商銀）受理該案，依該會承辦人員張芷瑜於 101 年 12 月 27 日以 e-mail 提供之說明表示，「另與兆豐商銀確認，該行係以 97 年 2 月 21 日版本之投資計畫書作為查核及評估分析依據。」又依據渠所附兆豐商銀於 97 年 2 月 25 日製表（查核日期為 97 年 2 月 24 日）之「台懋生技創業投資公司（按：管顧公司為台懋生技公司）審查及管理要點查核表」，台懋創投公司之申請、說明會、報告完成日、審議會日期分別為 97 年 2 月 21 日、97 年 3 月 5 日、97 年 2 月 28 日

⁴ 國發基金管理會於本院 102.3.19 詢問所提供之書面說明表示，台懋創投公司檢送之「投資計畫書」內容與其他案相關文件相當，經兆豐商銀及該基金創投審議會認定屬審管要點中所規定之「營業計畫書」。

及 97 年 3 月 11 日。是以，兆豐商銀在報告完成後（即提出可行性分析報告）始召開投資說明會，顯與審管要點對於申請流程規定應於召開投資說明會後始提出可行性分析報告不符。

4. 再查國發基金管理會承辦人員張芷瑜於 97 年 2 月 5 日簽辦內容略以，「本案經洽兆豐商銀表示，該行過去受理創投事業之投資作業流程約須 3 個月，若該行全力壓縮相關作業流程，仍需 2 個月之作業時間」，是以該行自受理台懋創投公司申請國發基金投資起至完成審議的時間僅約 20 日，實與該行原作業時程有明顯之落差。
5. 綜上，有關台懋創投案，國發基金管理會雖於 96 年 12 月 6 日即收到台懋創投公司所提之投資計畫書，惟該投資計畫書與審管要點之規定不盡相符，嗣雖多次提出修正，惟兆豐商銀至 97 年 2 月 21 日始正式受理該公司之申請，該行受理申請後，依常理須費時 2 至 3 個月始能完成審議作業，惟該案卻於 20 日內且於總統選舉前三日，草率迅速審查台懋創投公司簽名文件不完備之 8.7 億元鉅額投資，該會亦在未詳查是否已補件齊全，通過該案速度之快速，顯與常情不符，又兆豐商銀辦理該案之流程亦不符審管要點之規定，均有未洽。

(二)國發基金管理會辦理台懋創投公司申請該基金投資案，書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，均有不當：

1. 按審管要點第 2 點即規定有創業投資事業申請該基金投資之事業流程，其中包括應檢附之相關文件，已如上述。又同要點第 6 點規定：「創業投資事業委託之管理顧問公司若尚未成立，本基金暫不參與投資，並俟其取得公司執照後再審查評估。」
2. 查台懋創投公司於 96 年 12 月 7 日投資計畫書就管理團隊載以「將由生技產業專家及資深經理人共同組成，以負責台懋生技之營運管理。」嗣於 97 年 1 月 25 日投資計畫書修改為「委由台懋生技管理顧問股份有限公司經營管理該基金，資本額新臺幣 1 億 3 千萬元。」復於 97 年 2 月 21 日及 3 月 11 日之投資計畫書修改為「委由台懋生技股份有限公司經營管理本基金，資本額新臺幣 1 億 3 千萬元」。

3. 次查國發基金管理會承辦人員張芷瑜於 97 年 2 月 5 日簽辦台懋創投公司擬申請該基金投資乙案辦理進度表示，該公司另於 97 年 1 月 25 日檢送更新後投資計畫書到會，經與兆豐商銀討論後發現，該計畫書內容仍有部分疑慮，包含：是否新設立管顧公司…等。嗣張芷瑜於同年 3 月 3 日簽辦 97 年 3 月 11 日召開創業投資審議會第 27 次會議之開會通知單所檢附之議程載以「本案經兆豐國際商業銀行審核『台懋創投』投資計畫書後，發現其中尚有與該基金創業投資審查及管理要點不符或仍待澄清部分，謹摘述於下：1. 經查詢經濟部公司登記資料查詢系統顯示，『台懋生技』成立於 96 年 9 月，所營事業代碼仍為生物技術服務業、國際貿易業、清潔用品製造業等，若該公司經查非屬一般管理顧問公司，似宜依本基金創投審查管理要點第 6 條規定，暫不參與投資，並俟其取得管理顧問公司執照後再考量參與投資。」
4. 再查張芷瑜於本院詢問提供之書面資料表示，台懋創投之管顧公司—台懋生技公司於臺北市政府營利事業登記證之核准設立登記日期為 96 年 9 月 26 日；依照經濟部商業司商工登記資料公示查詢系統所登錄之台懋生技公司（現更名為合一創新投資股份有限公司）之核准設立日期為 96 年 9 月 3 日。台懋創投案與該基金接洽時管顧公司台懋生技公司已成立，與審管要點第 6 點後段「取得公司執照後再審查評估」之規定尚無不符。該基金受託人（即兆豐商銀）為求慎重另要求台懋生技公司儘速變更營利事業登記、增加管理顧問業務乙項，台懋生技公司並於 97 年 2 月 29 日完成營利事業變更登記。惟渠既稱台懋生技公司於台懋創投與該基金接洽時已成立，與審管要點第 6 點後段之規定尚無不符，然卻又於 97 年 3 月 3 日簽辦創業投資審議會第 27 次會議之開會通知單所檢附之議程卻記載「…若該公司經查非屬一般管理顧問公司，似宜依本基金創投審查管理要點第 6 條規定，暫不參與投資，並俟其取得管理顧問公司執照後再考量參與投資。」顯見，該會提供創業投資審議會之資料與實際情形不符，核有欠當。

5. 又查國發基金管理會創投審議會 97 年 3 月 11 日共審議 3 件創投投資案，其中○晟創業投資股份有限公司及○華創業投資股份有限公司等二案檢附之營業計畫書中，有關受委託管理公司之主要經理人履歷表資料均經當事人之署名，惟台懋創投公司提供之 97 年 2 月 21 日及 3 月 11 日之投資計畫書，其受委託管理公司之主要經理人履歷表卻無相關人之署名。顯見，該會辦理台懋創投案與一般慣例不同。
6. 另查國發基金管理會有關台懋創投案之檔卷資料，並未見該會承辦人員張芷瑜於本院詢問後提供之台懋創投公司 97 年 2 月 21 日之投資計畫書，亦未見兆豐商銀 97 年 2 月 25 日所製作之台懋生技創業投資公司審查及管理要點查核表。張芷瑜雖於 97 年 3 月 3 日簽辦開會通知單檢附台懋創投公司投資計畫書，惟該 97 年 3 月 11 日之版本，究竟何時送達該會或兆豐商銀，則均未有相關之紀錄。顯見，國發基金管理會之檔卷管理實欠完善。
7. 綜上，國發基金管理會辦理台懋創投公司申請該基金投資案，書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，均有不當。

五、行政院公文及檔案之管理核有嚴重疏失：

- (一) 按行政院頒布之文書處理手冊第 84 條規定：「各機關對所收之公文，應接收文號予以登錄管制，並依據公文處理紀錄，作為公文檢查、催辦、銷號、製表及統計分析之基礎…」。次按檔案法第 13 條規定：「公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。」再按行政院於本院 101 年 9 月 13 日詢問提供之書面說明表示，該院公文檔案管理係依院頒文書處理手冊及檔案法相關規定辦理，公文經取（創）文號納入該院公文及檔案管理系統後，相關流程即納入網路系統管理，承辦人員辦結後即須送檔案管理單位辦理歸檔作業，如逾期未歸檔者，檔案管理單位即定期追蹤催辦，提醒承辦人員儘速依規定辦理。
- (二) 查行政院於前揭 101 年 9 月 13 日書面資料表示，經查該院公文管理系統，該院前政務委員何美玥 96 年 2 月 9 日、3 月 21 日列為

極機密之簽並無取號、傳遞及歸檔紀錄；又該院相關處室均未經手該案之簽核過程，且該院檔案管理單位查認後，並無何前政務委員歸檔之紀錄，亦無所保管之國家機密清冊。

(三)次查行政院經濟能源農業處於本院 101 年 7 月 11 日詢問前提供之說明資料表示，該處自始未經手宇昌案，院內亦未存有相關文件，且以往簽院案件，院本部未必存檔，簽陳後多逕退回原簽陳機關（單位）首長，有關何前政務委員美玥針對該案之 96 年 2 月 9 日、3 月 21 日及 9 月 12 日簽呈均係由國發基金管理會提供，除此之外是否尚有其他相關簽呈，無從得知。又當時「行政院專案核准」投資案，多由提案單位（人）簽陳該院首長核定後，由各該權管機關與國發基金管理會辦理後續事宜；且簽陳文件多逕退回原簽陳機關（單位）首長，再由國發基金管理會依通知錄案配合辦理。

(四)綜上，行政院政務委員簽擬之宇昌案公文，簽辦當時，即未依文書管理手冊之規定予以登錄管制，離職時，復未依檔案法第 13 條之規定辦理移交，肇致所謂「行政院專案核准」之案件，該院竟無留存任何公文及檔案，致相關公文尚須由國發基金管理會提供影本及辦理「極機密」公文之解密，亦需以影本辦理，核有嚴重疏失。

六國發基金管理會檔卷整理有欠完整，經建會提供立法院之案關文件錯植日期，均有欠當；又錯植日期案件發生後，復對錯誤資訊、標註及增刪人員名單均無所悉，亦有欠當：

(一)查經建會劉前主委憶如 100 年 12 月 8 日應立法院經濟委員會之要求，將國發基金投資宇昌公司 2 份極機密文件解密，並於 100 年 12 月 12 日送交立法院經濟委員會，嗣並引發文件造假之爭議。劉前主委憶如遂於 100 年 12 月 13 日召開記者會說明，並於聯合晚報頭版澄清「日期誤置」，及另於 100 年 12 月 14 日國發基金網站發表新聞稿，說明為何在宇昌公司 96 年 8 月的開會文件上，會「錯置」為同年 3 月的投資說明文件表示，「之所以會有時間誤差，是因為國發基金同仁整理資料時看到何美玥在（96 年）8 月 31 日公文回應 8 月 31 日蔡英文要求撥款的公文卷宗中總計有

6 個附件，其中附件二裡面還有附件，但是當時（96 年）的國發基金承辦人員並沒有把這份附件中的附件放進去，以致於現在國發基金同仁處理時造成疏漏。」劉前主委雖已澄清係日期誤置所致，惟此一錯植，對全案之解讀有關鍵性影響，又當敏感選舉期間，應份外嚴謹。

(二)次查台懋蛋白科技股份有限公司籌備公司於 96 年 8 月 31 日致函國發基金管理會撥付初期金額 4,000 萬元至指定帳戶，嗣該會承辦人員林倩如於 96 年 8 月 31 日簽辦，並經何前召集人美玥於同日批示同意。依該會卷存檔案，計有 6 件附件，其附件 2 內另一未併卷之附件，係 TaiMed 團隊 96 年 3 月 31 日於臺北市辦理投資說明會時，該投資案之初步規劃。又附件 3 則為林倩如說明該案經 96 年 8 月 21 日及 31 日由行政院前副院長蔡英文召集會議等相關事宜時，並檢附之初步審閱新版投資說明書，依卷附資料首頁並未載日期，其下半頁有關公司組成部分，則包括「Ing-wen Tsai」。

(三)再查經建會於 102 年 8 月 8 日以國發字第 1020003524 號函復本院表示，有關宇昌案之錯誤資訊未留存於該會卷存資料中，當時國發基金相關檔卷均已送交該會劉前主委辦公室查閱，標註及增刪者為當時辦公室協助整理人員，又卷存檔案中亦無從得知當時協助整理人員名單。

(四)綜上，國發基金檔卷整理有欠完整，經建會提供立法院之案關文件錯植日期，均有欠當；又錯植日期案件發生後，經建會對於相關錯誤資訊、標註及增刪人員名單均無所悉，亦有欠當。

綜上所述，國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，及國發基金管理會對於投資案之相關作業與檔卷管理，核有諸多缺失，行政院暨所屬經建會未能善盡監督及管理之責，核有未當；另行政院對於公文及檔案之管理亦有疏失，經建會提供立法院之案關文件錯植日期，復對錯誤資訊、標註及增刪人員名單竟無所悉，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬經建會確實檢討改善見復。

1914 監察院糾正案彙編

註：尚未結案

167、食藥署對於食品安全之外控稽核機制不足；且對食品大廠之相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，均有疏失案

審查委員會：經 102 年 10 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 115 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部

貳、案由：

衛生福利部食品藥物管理署對於食品安全之外控稽核機制不足，將把關責任寄託於廠商之自主管理，卻未執行其後續相關督導查核作為；且對食品大廠之相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，肇致例行稽查作為流於形式與主動抽驗頻率偏低，予業者於出事後無辜喊冤之口實，經核均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，邇來國內相繼爆發多起重大食品安全事件，甚至知名食品大廠之老牌食品亦摻用過期原料或工業級添加物，令人食不安心，嚴重打擊臺灣「美食王國」良好形象。究主管機關對食品大廠之抽查及把關機制為何？是否怠惰失職？均有深入瞭解之必要。案經向原行政院衛生署（下稱原衛生署）食品藥物管理局（下稱原食藥局）【現已改制為衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）】調閱相關卷證資料、詢問部分大型連鎖超商之經理人員有關食品上架前品保把關機制，並約詢食藥署相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰臚述衛福部涉有疏失部分如下：

一、衛福部食藥署對於食品安全之外控稽核機制不足，將把關責任寄託於廠商之自主管理，卻未執行其後續相關督導查核作為，引發知名食品大廠亦衍生重大安全管控闕漏事件，殊有欠當：

(一)查原衛生署為提升國內食品業者之製程管理品質，爰於民國（下同）89年2月9日修正公布之食品衛生管理法第20條第1項規定：「食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度，應符合食品良好衛生規範¹，經中央主管機關公告指定之食品業別，並應符合食品安全管制系統²之規定。」嗣自92年起陸續公告水產食品、肉類加工食品、餐盒食品工廠及乳品加工食品等4類食品業者應符合HACCP相關規定。然對照行政院主計總處所編印之「中華民國行業標準分類」，食品業別分24個類別，原食藥局指定實施之業別僅及現狀六分之一，顯見目前衛福部食藥署對於食品安全之具強制性外控機制雖有GHP及HACCP二種，但HACCP所涵蓋之食品產業類別不足，而GHP查核項目合格標準乃維持其衛生、安全及品質之最低配備條件，合先敘明。

(二)次查知名食品大廠雖依食品衛生管理法第8條第1項規定，進行從業人員衛生管理、教育訓練、作業場所建築設施衛生管理、原料驗收、製程管理、成品檢驗等多項內部管理措施，但多數大廠基於品牌形象提升、增加消費者信賴等因素，亦取得如食品GMP³、CAS⁴、ISO-22000⁵等多項自主性驗證，作為其外控機制。

¹ 食品良好衛生規範（Good Hygiene Practice, 簡稱 GHP）係食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度之最基本管理規定，以確保食品之衛生、安全及品質。

² 係指危害分析重要管制點（Hazard Analysis and Critical Control Point，下稱 HACCP）為一鑑別、評估及控制食品安全危害之系統，援引危害分析重要管制點原理，管理原料驗收、加工、製造及貯運等全程之食品安全危害，屬降低食品安全危害而設計之安全品質保證系統，強調事前監控作業勝於事後檢驗，非為零缺點系統。

³ 食品 GMP 認證：經濟部工業局為促進食品工業實施「食品良好作業規範（Good Manufacturing Practice）」（簡稱食品 GMP），以強化業者自主管理體制，確保加工食品品質與衛生，保障消費者及製造業者之共同權益，進而促進食品工業整體之健全發展。

惟生產廠商於取得此類自主性驗證後，係由原驗證機構持續進行定期追蹤查核，以確保該驗證標章之品質。另通路廠商亦針對進貨廠商進行外部稽核，亦屬於大廠外控機制之一。而上述之各種控管機制皆屬廠商自主性管理範疇，因此雖無須送交衛生主管機關審核，但並不代表衛生單位毋庸執行其後續相關督導查核作為。

(三)又查邇來國內相繼爆發多起知名食品大廠之重大管控闕漏事件，凸顯衛生主管機關相關食品安全把關外控機制已然失靈：

1. 102年5月15日爆發「毒澱粉事件」，使用並未核准在案之工業級順丁烯二酸製造化製澱粉，流入眾多澱粉類食品，本院業已另案調查。另《今周刊》亦於同日報導「雙鶴醬油」之單氯丙二醇含量超出衛生標準，新北市政府亦已依法裁處罰鍰在案。
2. 102年5月21日義美食品公司爆發龍潭廠使用過期的大豆植物性蛋白生產義美小泡芙。
3. 102年5月30日司法及衛生機關調查發現立光農工股份有限公司產品成分有添加工業原料（乙二胺四乙酸）之嫌，且該公司是多家知名食品大廠之原料供應商：
 - (1) 統一企業公司宣布先行下架回收統一布丁、瑞穗蛋捲冰淇淋等多項點心及冰品。
 - (2) 光代冷藏食品公司生產團購界熱銷品牌「依蕾特布丁」的乳酪也採用立光農工原料。
 - (3) 愛之味食品公司的寒天系列產品（冬瓜凍、仙草凍）證明添加工業用乙二胺四乙酸二鈉配成食品原料複方愛玉粉、洋菜粉等。
 - (4) 德記洋行之開喜嚴選甜點系列7種產品亦使用立光農工原料，因而主動將該產品下架回收封存59,830個並暫停銷售，嗣於102年6月21日由臺南市衛生局監督進行銷燬。

⁴ CAS 認證：由行政院農業委員會主辦，為臺灣優良農產品證明標章係依農產品及其加工品符合優良農產品驗證管理辦法，並經驗證合格者，方得使用。本標章證明國產農產品及其加工品之安全性及優良性，為最高品質代表標章。

⁵ ISO-22000 係指國際標準組織（ISO）針對「食品安全管理」（Food safety management）方面之國際認證標章。

4.102 年 6 月 7 日桂冠食品公司委託禹昌公司代工粽子，被查出有過期一年前製作的粽混雜在內。

5.102 年 8 月 14 日《蘋果日報》報導臺中市皇冠特殊印刷公司所生產的食品容器，使用有毒溶劑甲苯擦拭，年產紙餐盒、紙杯逾 3 億 6 千萬個，供應臺灣上百家知名餐飲業。嗣經臺中市衛生局抽驗後，於 8 月 20 日確定紙餐盒無甲苯殘留，但仍銷毀回收的 1,185 萬個紙餐盒。

(四)綜上，衛福部食藥署對於食品安全衛生負有監督管考之責，惟其現行 GHP 及 HACCP 二種外控稽核機制明顯不足，徒然將把關責任寄託於廠商之自主管理，卻未執行其後續相關督導查核作為，引發諸多知名食品大廠，甚至於食品容器工廠亦衍生重大食品安全管控闕漏事件，殊有欠當。

二衛福部食藥署對食品大廠之相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，肇致例行稽查作為流於形式與主動抽驗頻率偏低，予業者於出事後無辜喊冤之口實，難以提升國內食品業之產製品質，且無法減低國人食品安全危害，顯有疏失：

(一)查本院綜整食藥署提供近 2 年來轄區衛生局查核涉及本案食品廠之次數統計資料（如附表）顯示：

1.統一企業公司：產品包括速食麵、麵包、蛋糕、茶、果汁、乳品、咖啡、水、甜點、肉品、調味品、冷凍食品、冰品……等類別。由 100 年 4 月至 102 年 7 月 31 日止，臺南市衛生局查核統一公司包括 HACCP、GHP 查廠及抽驗、標示共計 38 次《其中年節例行稽查 6 次、主動抽驗 7 次》，GHP 查廠結果合格 8 次；抽驗符合規定 10 次，輔導改善 3 次；標示輔導改善 17 次；另 HACCP 查廠結果合格 2 次。

2.義美食品公司：主要生產糖果、餅乾、甜點、禮盒、喜餅、冰品、冷凍調理食品、冷藏新鮮品、飲料、乳品、米食、糕點、食用油……等。由 100 年 1 月至今，桃園縣衛生局查核義美公司龍潭廠、南坎廠包括 GHP 查廠及抽驗、標示共計 20 次《其中年節例行稽查 5 次、主動抽驗 2 次》，GHP 查廠結果合格 11 次，輔導改善 3 次，限期改善複查合格 1 次，抽驗相關產品 5

次均合格；另針對該公司產製之乳品加工食品查核 HACCP 合格 3 次。

3. 愛之味食品公司：該公司係產製醬菜類、甜品、茶飲類等罐頭食品，相關生產線亦取得 CAS、食品 GMP、ISO-22000 等認證，由 100 年 2 月至 102 年 7 月 31 日止，嘉義縣衛生局查核愛之味公司包括 GHP 查廠及抽驗共計 15 次《其中 12 次係執行年度食品添加物稽查、食品工廠 GHP 及標示稽查輔導》，GHP 查廠結果合格 6 次，複查合格 1 次，輔導改善 7 次，抽驗相關產品 1 次合格；另針對該公司產製之乳品加工食品查核 HACCP 合格 2 次。

4. 光代冷藏食品公司：由 100 年 4 月至 102 年 7 月 31 日止，臺南市衛生局查核該公司包括 GHP 查廠計 6 次，結果合格共 6 次。

5. 德記洋行：由 100 年 5 月至 102 年 7 月 31 日止，臺南市衛生局查核德記洋行包括 GHP 查廠共計 5 次，GHP 查廠結果合格 3 次，複查合格 1 次，另涉及本案產品之監督銷毀 1 次。

(二)次查目前食藥署對於食品安全之具強制性外控機制雖有 GHP 及 HACCP 二種，但 HACCP 所涵蓋之食品產業類別不足（僅水產食品、肉類加工食品、餐盒食品工廠及乳品加工食品等 4 類），而 GHP 查核項目合格標準乃維持其衛生、安全及品質之最低配備條件，故稽核作為大多數僅表象檢視書面文件，流於形式主義，除非查處民眾檢舉或陳情案件，否則很少觸及「業者進貨原料檢驗報告之抽驗再確認」等食品安全潛藏關鍵風險問題；惟揆諸前項轄區衛生局查核涉及本案食品廠之次數統計資料可知，5 大食品大廠所產製之不同系列產品動輒數十、數百種、累計品項數甚至高達數千種，產量與產值更是數以億計，但衛生主管機關對其日常例行衛生安全稽查次數卻與小廠一視同仁而未見比率性增加，從而凸顯對其相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，肇致例行稽查與主動抽驗頻率均偏低。尤其食品衛生管理法攸關食品安全之重要管理規範 HACCP，業已訂頒多年，然而衛福部迄今公告實施 HACCP 所涵蓋之食品產業依舊維持 4 類別，絲毫無任何進展，難怪重大食品安全管控闕漏事件層出不窮，消費者臨食

而懼，食不安心！

(三)又查邇來國內相繼爆發多起知名食品大廠之重大安全管控闕漏事件，事後總以「該公司也是無辜受害者」身分出面喊冤，孰不知「不待衛生單位之外控把關機制，落實自主管理乃身為知名食品大廠責無旁貸之企業內控義務」，因此除應嚴格要求上游原料供應商提具完整檢驗報告外，更應自行不定期就該食品原料予以抽驗之複核方式（Double Check）重複驗證，俾確保其品質完全符合衛生標準。

(四)綜上所述，衛福部食藥署未能通盤考量影響食品衛生安全風險因素，對食品大廠之相關危害品保系統（HACCP）及良好衛生規範（GHP）之要求均有不足，此乃制度面使然，尤其 HACCP 之查核部分，堪稱聊備一格；肇致例行稽查作為流於形式與主動抽驗頻率偏低，予業者於出事後無辜喊冤之口實，難以提升國內食品業之產製品質，減低國人食品安全危害，顯有疏失。

綜上所述，衛生福利部食品藥物管理署對於食品安全之外控稽核機制不足，將把關責任寄託於廠商之自主管理，卻未執行其後續相關督導查核作為，引發知名食品大廠亦衍生重大安全管控闕漏事件，殊有欠當；而且該署對食品大廠之相關危害品保系統及良好衛生規範之要求不足，肇致例行稽查作為流於形式與主動抽驗頻率偏低，予業者於出事後無辜喊冤之口實，難以提升國內食品業之產製品質，且無法減低國人食品安全危害，顯有疏失等情；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 近 2 年來轄區衛生局查核涉及本案食品廠之次數統計表

項目 公司名稱	GHP 查核				產品 抽驗	HACCP 查核
	查廠 合格	複查 合格	輔導 改善	監督 銷毀		
統一企業公司	8	0	20	0	10	2
義美食品公司	11	1	3	0	5	3
愛之味食品公司	6	1	7	0	1	2
光代冷藏食品公司	6	0	0	0	0	0
德記洋行	3	0	1	1	0	0

附註：1.輔導改善部分大多數為食品之標示問題。

2.HACCP 查核僅針對水產食品、肉類加工食品、餐盒食品工廠及乳品加工食品等 4 類。

被糾正機關改善情形

- 一、有關擴充「化學雲」資訊分享機制：食藥署已於 103 年 1 月 22 日上傳核可在案之食品添加物查驗登記產品資訊於化學雲平台。
- 二、有關落實 HACCP 及 GHP 之查核：食藥署於 103 年度補助數額計 47,924 仟元，另規劃爭取動支中央第二預備金，預計追加補助數額約 31,000 仟元，以增加地方臨時人力、稽查相關設備及交通費、委辦檢驗費方式，期加強地方之稽查能量。
- 三、有關修正 HACCP 及 GHP 等法令：衛福部業依食安法第 8 條第 4 項規定於 103 年 3 月 11 日發布「食品安全管制系統準則」；並於 102 年 11 月 25 日公告預告「食品之良好衛生規範準則」草案，該草案新增食品添加物業良好衛生規範、塑膠類食品器具容器或包裝製造業良好衛生規範專章。
- 四、有關建置登錄平台：衛福部 102 年 12 月 3 日發布「食品業者登錄辦法」，並於 103 年 4 月 24 日發布「食品添加物業者應辦理登錄」，103 年 5 月 1 日起，食品添加物製造、加工及輸入業者應完成登錄，始得營業，10 月 1 日起食品添加物販售業者應完成登錄，始得營業。

註：經 103 年 7 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 126 次會議決議：結案存查

168、健保署延宕「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」之公告實施期日；又實施該方案之整體性目標不明確，均有疏失案

審查委員會：經 102 年 10 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 115 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部

貳、案由：

衛生福利部中央健康保險署多年來均延宕「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」之公告實施期日，致遞延撥款時程長達 9 個月；又實施本方案之整體性目標不明確，欠缺經濟誘因導引功能，致無法有效改善護理人力不足現況，經核均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

原行政院衛生署（下稱原衛生署）中央健康保險局（下稱原健保局）【現已改制為衛生福利部（下稱衛福部）中央健康保險署（下稱健保署）】於民國（下同）98 年度起辦理「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」迄今，補助金額累計高達新臺幣（下同）數十億元，惟其是否達成原先設定目標？執行過程有無偏差？能否有效改善護理人員勞動條件及實際增加護理人力等情？均有深入調查之必要。案經向原健保局調閱相關卷證資料，約詢原衛生署及原健保局相關主管人員，並諮詢護理界之專家學者寶貴意見，茲已釐清案情竣事，爰將衛福部涉有疏失部分臚述如下：

一、衛福部健保署多年來均延宕「全民健康保險提升住院護理照護品質

方案」之公告實施期日，致遞延撥款時程長達 9 個月，核其行政效率低落，恐將落人為德不卒口實，殊有欠當：

(一)查原衛生署為鼓勵醫院重視護理照護，提高住院病人醫療照護品質，自 98 年度起實施提升住院護理照護品質方案(下稱本方案)，並核定於 98~102 年度全民健康保險醫院醫療給付費用總額內各匡列 8 億 3,250 萬元、8 億 3,250 萬元、10 億元、20 億元、25 億元，責由原健保局分別訂定各年度具體實施方案，合先敘明。

(二)次查 98~102 年度本方案係先由原衛生署核定，嗣由原健保局正式公告實施日期如下：

- 1.98 年度：原衛生署於 98 年 9 月 29 日核定，而由原健保局於 98 年 10 月 13 日公告實施。
- 2.99 年度：原衛生署於 99 年 8 月 11 日核定，而由原健保局於 99 年 8 月 19 日公告實施。
- 3.100 年度：原衛生署於 100 年 1 月 27 日核定，而由原健保局於 100 年 1 月 25 日公告實施。
- 4.101 年度：原衛生署於 101 年 4 月 12 日核定，而由原健保局於 101 年 4 月 23 日公告實施。
- 5.102 年度：衛福部迄 102 年 8 月中旬尚未核定，故健保署仍未公告實施。

(三)又查馬總統於 102 年 5 月 9 日護理師護士節聯合慶祝大會致詞時曾表示：「……全民健保過去已經挹注將近 47 億元來關心護理人員，從 8.325 億、8.325 億、10 億及去年的 20 億，而今年預備是 25 億來提升護理品質……」，此乃政府對護理界最莊重而實惠之政策承諾，不容失信於民。

(四)然查原衛生署於 102 年 1 月 28 日便公告「102 年度全民健康保險醫療給付費用總額及其分配」，有關提升住院護理照護品質，專款編列全年經費 25 億元；而原健保局為辦理 102 年本方案，旋分別於 102 年 3 月 5 日、4 月 11 日及 5 月 7 日與中華民國護理師護士公會全國聯合會及臺灣醫院協會開會協商，均無法達成修訂共識，爰將三單位之建議草案，併陳提報原衛生署核定，本案經該署研議後，仍請原健保局儘力與相關團體協調方案內容。健保署

乃再次研擬折衷方案，甫提報 102 年 8 月 2 日召開之「全民健康保險醫療服務項目及支付標準共同擬定會議」討論，足見此種曠日費時超過半年以上之繁複溝通運作模式，拖延整體行政效率甚鉅！

(五)綜上，衛福部健保署多年來均延宕本方案之公告實施期日，已如前述，致遞延撥款給醫院之時程長達 9 個月，而本方案執行經費及年度具體實施方案之核定權責在於衛福部，且馬總統與該部邱文達部長亦均以本方案作為改善護理人力不足問題之重要措施與政策承諾，然而該部對於 102 年度具體實施方案迄 102 年 8 月中旬尚未核定，故健保署仍未公告實施，可見渠等之行政效率低落，肇致基層護理人員難以及時感受到此項德政之恩惠，恐將落人為德不卒口實，殊有欠當。

二衛福部健保署實施本方案之整體性目標不明確，欠缺經濟誘因導引功能，致無法有效改善護理人力不足現況，又未貫徹「專款專用」之運用規範，事後亦未積極主動追扣應行繳還之獎勵款項，顯有怠失：

(一)卷查原健保局設定本方案之預期達成目標有欠明確，致無法產生具體經濟誘因（屬額外提供醫院增聘護理人力之支付誘因）導引功能。

1.98~100 年度本方案之預期達成目標均未訂定。

2.101 年度本方案之預期達成目標：應著重在增加護理人力，並以 101 年年底較 100 年年底淨增加 3,000 人為目標值。

3.102 年度本方案之預期達成目標：方案仍研議中。

(二)又揆諸原健保局查復本院之下列年度護理人力淨增數量相當有限，難以紓解燃眉之急，根本無法有效改善護理人力不足現況¹：

1.各層級醫院 99 年護理人力較 98 年整體增加 2,035 人，其中因本方案而淨增 1,184 人。

¹ 行政院衛生署「護理改革—近中程計畫」第 18 頁：依據中華民國護理師護士公會全國聯合會於 101 年 3 月 5-7 日之調查，……根據回報醫院的缺額數推估，全國醫院護理人員缺額總數高達 7,000 多人，若不設法因應，將危及住院病人安全照護。

2. 100 年護理人力因本方案而淨增 1,709 人。
3. 101 年護理人力因本方案而淨增 1,069 人。【但當年之目標值為 3,000 人，亦即目標達成率僅 35.63%】
4. 茲以長庚醫療財團法人林口長庚紀念醫院為例，該院連續 2 年度受領本方案獎勵款項 1 億 485 萬餘元，而 99 年 12 月向原健保局登錄之護理人數，較 98 年 1 月登錄之護理人數減少 275 人，100 年共領取獎勵金 32,864,244 元，101 年共領取獎勵金 71,869,505 元，100 年月平均執業登錄護理人員數為 3,820 人，101 年月平均執業登錄護理人員數為 3,828 人，亦即僅較 100 年淨增 8 人而已。

(三)審計部專案查核各公立醫院 98 及 99 年度參與本方案，發現原健保局未貫徹「專款專用」之運用規範，事後亦未積極主動追扣應行繳還之獎勵款項：

1. 各公立醫院受領之獎勵款中，未支用及非用於提升護理人力配置及護理人員獎勵占受領獎勵款之比率高達 22.11%、17.41%。惟查原健保局未於 98 及 99 年度公告之本方案明訂獎勵款項運用規範，迨 100 年度始明訂各醫院受領獎勵款項之運用規範，續於 101 年度修訂相關使用規定，致 98 及 99 年度未用於提升護理人力之配置或護理人員之獎勵款項（依審計部調查比率估算約 3 億 1,032 萬餘元）無法追扣。
2. 原衛生署臺北醫院等 22 家醫院或將獎勵款項用於藥款、資訊設備、醫療設備、辦公用品等與護理人員無關之項目，或將獎勵款項用於護理人員職業團體會費、訓練費、講課鐘點費、護理人員服裝費等與護理人員相關，卻屬醫院應負擔之經常性事務費，非用於提升護理人力之配置或護理人員獎勵項目。
3. 98 及 99 年度本方案不僅對護理人力較為欠缺之醫院未能予以獎勵，且 494 家受獎勵公私立醫院中有高雄市立聯合醫院等 163 家（約 33%）醫院，99 年 12 月登錄之護理人員人數，較 98 年 1 月或減少或相同或增加人數顯不相當，64 家受獎勵公立醫院中有原衛生署臺中醫院等 28 家（約 43.75%）醫院 99 年度護理人員之離職率較 97 年度增加等執行成效欠佳情事。

(四)另查中華民國護理師護士公會全國聯合會（下稱護理師護士公會全聯會）於 99 年 5 月至 7 月間向 308 家醫院發放問卷調查結果，未將該筆款項用於護理部門比率高達 50%。以原健保局撥付公私立醫院 98 及 99 年度獎勵款項 7 億 4,857 萬餘元、8 億 3,179 萬餘元，如依審計部調查公立醫院比率 22.11%、17.41%換算，約有 3 億 1,032 萬餘元，或依護理師護士公會全聯會調查比率 50%換算，則高達約 7 億 9,018 萬餘元，未用於提升護理人力之配置或護理人員之獎勵，無法依 100 及 101 年度全民健康保險提升住院護理照護品質方案公告之款項運用規定追扣，肇致公帑鉅額損失。況且原健保局亦於 100 年度本方案之評估報告中指出：依據款項應用登錄統計，醫院用於加發獎勵金部分最多，占 41.6%，其次為提高護理人員薪資，占 22.7%，增聘護理人力，占 21.8%位居第三，其挹注費用（18.55 億元）已高於本方案專款核付金額。另未用於提升護理人力配置及提高薪資獎勵金之其他用途最多為聚餐、辦活動、添購護士服、進修補助及辦理教育訓練等。

(五)末查原健保局辦理 100 年度本方案捌、款項之運用規定：「領有獎勵款之醫院應將該款項應用於提升護理人力之配置及護理人員獎勵措施，……醫院如未落實前述規定，……保險人將予以追扣是項款項。」及 101 年度本方案柒、款項之運用規定：「領有獎勵款之醫院應將該款項應用於提升護理人力之配置及優先提高護理人員大、小夜班費、超時加班費等獎勵措施，……醫院如未落實前述規定，保險人將予以追扣是項款項。」

(六)綜上，衛福部健保署事前未妥為擬訂實施本方案之整體性目標，欠缺藉由財務獎勵誘因而來導引醫院增聘必要人員，致無法有效改善護理人力不足 7,000 多人之現況，又未貫徹前揭「專款專用」之運用規範，事後亦未積極主動追扣未支用或未用於提升護理人力配置及獎勵措施款項應行繳還之獎勵款項，顯有怠失。

綜上所述，衛生福利部中央健康保險署多年來均延宕「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」之公告實施期日，致遞延撥款時程長達 9 個月，核其行政效率低落，恐將落人為德不卒口實，殊有欠當；又該署實施本方案之整體性目標不明確，欠缺經濟誘因導引功能，致

無法有效改善護理人力不足現況，又未貫徹「專款專用」之運用規範，事後亦未積極主動追扣應行繳還之獎勵款項，顯有怠失等情；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。

被糾正機關改善情形

- 一、衛福部健保署已於 103 年 4 月 3 日提出「103 年全民健康保險提升住院護理照護品質方案」具體方案（草案）報請該部核示中，健保署後續將依核示內容修正方案，提報健保會報告，再依行政程序辦理報部核定、公告。
- 二、護理人員獎勵款項應用於提升護理人力配置、提高護理人員薪資、優先提高護理人員夜班費、超時加班費、核發獎勵金；健保署目前正針對 100 年及 101 年未符上述獎勵款項應用之醫院進行輔導，醫院如未落實前述規定，該署將追扣是項款項。
- 三、102 年扣除新增醫院及床位增加所需之護理人力，總計淨增加 2,222 人；102 年 C1~C9 的護理人員平均數為 58,348 人，較 101 年（54,281 人）增加 4,067 人，優於 102 年人力監測指標值。
- 四、醫院執業登錄護理人員數不代表該院從事臨床照護實際護理人員數，依據 102 年醫院登錄「通過醫院評鑑人力標準」C1-C9 護理人員數統計，月平均護理人員數約占全部執業登錄護理人員數之 61.07%，已較 101 年（58.8%）增加 2.27%。

註：經 103 年 6 月 4 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 125 次會議決議：結案存查

169、臺中市政府家暴防治中心暨該府所屬 相關單位對高風險家庭個案之通報、 聯繫與處置嚴重不足，均核有疏失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數
民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 74
次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府、衛生福利部臺中
醫院

貳、案由：

102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，詎前行政院衛生署臺中醫院精神科醫師草率認定蔡父「不符合強制住院狀況」及「精神狀況正常」，急診醫師亦於當日晚間同意其離院，肇致蔡父於出院後翌日晚間即因精神不穩而毆打蔡嬰致死之悲劇；臺中市政府家庭暴力防治中心安全評估失當，將蔡嬰交予未具保護意願及能力之外祖母照顧，亦未採行對於蔡嬰之相關安全保護措施，事後亦未追蹤蔡父後續就醫及住院情形；臺中市政府警察局於接獲蔡父報案蔡嬰失蹤，未依規定程序辦理，蔡父因而知悉蔡嬰下落；臺中市政府衛生局未善盡督導精神醫療機構服務之責，均核有嚴重疏失。

參、事實與理由：

聯合國兒童權利公約及世界先進國家均將未滿 18 歲兒童少年予以特別之福利照顧及保護，我國「兒童及少年福利與權益保障法」（以下簡稱：兒少權法）第 5 條亦揭示：政府及公私立機構、團體處理兒

童及少年相關事務時，有關其保護及救助，應優先處理，兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。據此，政府提供兒童少年保護及救助責無旁貸。惟據報載，臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，民國（下同）102年4月5日晚間被緊急安置至領有身心障礙手冊且獨居之外婆家，蔡父被警方強制送醫，惟前行政院衛生署臺中醫院竟任其出院，隔日男嬰疑遭蔡父虐死。本案凸顯社政、警方及醫療院所對高風險家庭之個案於通報、聯繫與處置上警覺性嚴重不足，致釀憾事。究權責單位是否善盡監管之責？認有深入瞭解之必要」乙案，爰申請自動調查。

為釐清案情，本案協查人員奉調查委員指示於102年4月19日赴臺中市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（以下簡稱：臺中市家防中心）、前行政院衛生署臺中醫院（102年7月23日改制為衛生福利部臺中醫院，以下簡稱：臺中醫院）、佛教慈濟綜合醫院臺中分院（以下簡稱：慈濟醫院臺中分院）、臺中市政府警察局豐原分局潭子派出所及第一分局西區派出所等機關調閱卷證資料；調查委員復於102年6月21日召開諮詢會議，同年6月13日約詢相關證人，並於7月16日約詢前內政部兒童局（102年7月23日業務併入衛生福利部，下同）張局長秀鴛、內政部警政署刑事警察局楊副局長源明、前行政院衛生署醫事處（102年7月23日業務併入衛生福利部，下同）王副處長宗曦、臺中醫院李院長孟智、臺中市政府徐副市長中雄、社會局王局長秀燕、衛生局黃局長美娜等主管及相關人員，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、本案基本資料：

（一）相關人員資料：

1. 本案男嬰蔡○○（姓名年籍詳卷，以下簡稱：蔡嬰），事件發生甫滿1歲。
2. 蔡嬰父親蔡○○（姓名年籍詳卷，以下簡稱：蔡父），大陸籍，持依親居留證入境，曾任雜工，無穩定工作。
3. 蔡嬰母親張○○（姓名年籍詳卷，以下簡稱：蔡母），本國籍，在臺中市潭子區開設家庭美髮店，曾有過一段婚姻，於87年間離婚，復於92年間與蔡父結婚，96年完成登記。

4. 蔡嬰同母異父手足：古○○（22歲），古○○，（19歲）。
5. 蔡嬰外祖母張劉○○（姓名年籍詳卷，以下簡稱：蔡嬰外祖母），約65歲，持有輕度肢障身心障礙手冊，據嘉義縣政府提供資料指出，渠自述雙膝蓋及腰椎都曾受傷開刀，另有睡眠障礙需靠藥物輔佐入睡，平日一人獨居於嘉義縣水上鄉。

(二)案情概述：

1. 102年4月4日蔡母帶著與前夫所生的兩名女兒到韓國旅遊，留下蔡父與甫滿周歲之蔡嬰在家，同年月5日中午蔡父因精神不穩，三度抱子又持刀向鄰居揮舞，經通報警方處理。
2. 5日下午2時蔡父被送至慈濟醫院臺中分院強制就醫，在醫院等候醫師診療時，蔡父因不耐久候，遂抱著蔡嬰，於問診結束後突然情緒不穩抱蔡嬰往外衝，由員警、守衛、醫護人員、社工等8人追了20公尺奪下蔡嬰，將他制伏帶回急診室綁上約束帶、注射鎮定劑，因慈濟醫院臺中分院無精神疾患強制住院之病床，遂於同日下午5時45分由慈濟醫院臺中分院救護車及保全護送蔡父至臺中醫院，蔡嬰則交由臺中市家防中心處理。
3. 蔡嬰於5日晚間8時30分經臺中市家防中心社工連繫及評估，由警方與社工將蔡嬰帶至嘉義外祖母家照顧。
4. 5日當日蔡父經臺中醫院精神科診斷非嚴重病人，可離院，於晚間10時清醒後，自行向臺中市政府第一分局西區派出所報案蔡嬰失蹤。警方趕抵醫院處理，聯繫蔡嬰舅舅，經確認蔡嬰平安無事，勤務結束後離開。蔡父得知蔡嬰在嘉義外祖母家，隨即南下探訪，並與其同住一房。7日上午外婆突然發現蔡嬰躺在床上沒有呼吸心跳，向嘉義縣水上警分局報案，指蔡嬰身體僵硬，已無生命跡象，警消趕抵時，蔡父反對將蔡嬰送醫，經警方強調「這是臺灣法令規定」，蔡父才抱兒上救護車，急救仍不治。經查蔡嬰頭有瘀傷、左臉紅腫、下巴和脖子發現指甲印，警方懷疑其生前受虐，全案進入司法調查程序。
5. 案經臺灣嘉義地方法院刑事102年訴字第379號判決，蔡父成立成年人故意傷害兒童之身體因而致人於死罪。因被告所為係成年人故意對兒童犯罪，應依兒少權法第112條第1項前段規

定，加重其刑。天主教聖馬爾定醫院鑑定報告認為「案發時被告符合因精神障礙或其他心智缺陷致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低」，應具高度可信性，故依刑法第 19 條第 2 項規定，減輕其刑。又被告因精神障礙而殺子，感到痛苦萬分，甚感自責，犯罪情狀顯可憫恕，依刑法第 59 條規定，減輕其刑。因此，判處被告有期徒刑 2 年，並應於刑之執行前，令入相當處所，施以監護 2 年。

(三)蔡母曾遭受婚姻暴力之通報及處理情形

據臺中市家防中心查復資料指出，蔡母曾遭受蔡父施予婚姻暴力 2 次，情形如下：

1. 99 年 2 月 23 日：

(1) 受暴情形：通報單未敘明。

(2) 家防中心處理內容摘述：

<1> 經聯繫蔡母表示受暴後已報警並完成製作筆錄，亦請長輩出面協調，蔡父行為已改善很多，暫時原諒蔡父，無需社工協處。

<2> 社工表達關心及提供相關諮詢，個案拒絕服務，因此結案。

2. 100 年 8 月 19 日：

(1) 受暴情形：蔡母表示蔡父去賭博，回家用手拉扯右手腕及背部，右手腕紅痛、背部酸痛入醫院急診室。

(2) 家防中心處理情形：經社工員與蔡母討論後，蔡母直接拒絕社工員提供相關處遇及服務，故暫時不開案。

(四)蔡父精神疾病就醫及診斷情形：

1. 據前行政院衛生署中央健康保險局（現為衛生福利部中央健康保險署，下同）保險對象門診就醫紀錄明細表顯示，蔡父門、住診就醫紀錄明細表中得知，僅就醫日期 102 年 4 月 5 日（本案事發當日）之主診斷疾病碼，與精神疾患相關。

2. 據慈濟醫院臺中分院填具「緊急傷病患轉診單」，內容略以：「主訴：…(2)防衛，無法配合會談，但有傷人危險之疑慮。(3)疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩；臆斷：需住院評估是否有精神疾病。」，

復據慈濟醫院臺中分院的病歷資料，醫師診斷蔡父為「suspect acute psychosis, r/o delusion」。

3. 臺中醫院指出：個案之診斷，其意識清楚，無幻聽、幻覺、妄想症狀，排除急性精神病狀態，無器質性原因，非為嚴重精神病患者。據其病歷資料，醫師診斷蔡父為：「急性心理壓力反應，以情緒障礙？」、「其他環境適用障礙併其他情緒障礙」。
4. 財團法人天主教聖馬爾定醫院 102 年 6 月 27 日精神司法鑑定報告：（根據蔡父、蔡母、慈濟醫院臺中分院病歷影本、衛生福利部臺中醫院病歷影本、臺灣嘉義地方法院卷宗與調查筆錄及鑑定當時之發現所做之綜合報告）：

(1) 身體檢查及腦波檢查：蔡父於 102 年 6 月 27 日之身體檢查與神經學檢查並無明顯異常發現，清醒期的腦波檢查結果顯示大致正常。

(2) 心理衡鑑：綜合個案史、行為觀察及測驗結果，評估蔡父可能長期對外界較多疑防衛的態度，在社交上較為疏離，可能在自我控制上，表面上還可以，卻位於統整的邊緣，遇到緊張創傷時，就容易退化，無法排除蔡父罹患精神疾患之可能。

(3) 結論：

<1> 蔡父原本個性符合妄想症人格違常傾向，此人格違常特徵為過於敏感、不易變通、多疑、妒忌、羨慕，過分看重自己而且傾向譴責別人，認為他人有不懷好意之動機。自兩年前其母過世之後，蔡父發展出有系統與有組織的被害妄想，相信他大陸的鄰居是仇人，因土地糾紛迫害其母死亡，又企圖想監視他，連臺中的鄰居也是仇人派來的。其於 102 年 4 月 5 日被通報因認為騎樓上行經之路人要對其不利，之後手持菜刀出門揮舞要攻擊路人，此行為也是與此妄想有關。

<2> 妄想症的患者社會功能常較精神分裂症為佳，除了受到妄想影響以外，社會功能、職業功能、人際關係受到的影響都不大，發病年齡也較精神分裂症為晚，發病時間約在 40 歲左右。在過度壓力與特殊情況下，妄想症會

短暫惡化並呈現精神病狀態，出現思考、情感反應、記憶、溝通、瞭解現實及產生適當行為的能力受損而無法面對的生活正常要求，其特徵為退化之行為、不相稱的情緒與薄弱的衝動控制。

<3> 蔡父平時並無幻聽或其他異常行為等症狀，約 40 歲發生妄想症狀，但平常可維持社會功能，被告雖在其母兩年前過世曾有過短暫精神恍惚，注意力不佳，之後又恢復可照顧小孩的狀態，故符合妄想症診斷。發生此案件前被告與其妻為了金錢意見不合產生壓力，之後在其妻出國時之 102 年 4 月 5 日出現懷疑路人要害他而拿刀揮舞，4 月 6 日岳母發現其跟在自助餐店鄰居之後與食用晚餐於無故大哭，4 月 7 日發現其子過世當天早上其身著岳母衣物，行為怪異，對於那幾日行為之記憶顯得片段，推估蔡父於案發前後其妄想症惡化出現急性精神狀態，導致其思考、情感反應、記憶、溝通、瞭解現實及產生適當行為的能力受損，進而導致其子死亡。

<4> 推斷案發時被告的確符合因精神障礙或是其他心智缺陷，致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低。蔡父於那兩日記憶雖呈片段，然仍可自己搭車自臺中到嘉義，且 4 月 6 日仍可照顧小孩，於署立臺中醫院時仍知道用與小孩玩刀來否認其為被害妄想，未到達完全脫離現實的狀況，故推斷其案發時未能到達因精神障礙或是其他心智缺陷，致不能辨別其行為違法或缺依其辨識而行為之能力。

二、102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，詎前臺中醫院精神科醫師罔顧慈濟醫院臺中分院之轉診單載明蔡父曾數次對人揮刀、疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩、抱小孩出去淋雨等事實，僅憑 50 分鐘會談即草率認定蔡父「不符合強制住院狀況」及「精神狀況正常」，急診醫師亦於當日晚間同意其離院。上開診斷不僅與慈濟醫院臺中分院「需住院評估是否有精神疾病」之診斷不符，亦與天主教聖馬爾定醫院司法鑑定報告「蔡父約 40 歲發生妄

想症狀，其於案發前後其妄想症惡化出現急性精神狀態」及「推斷案發時被告的確符合因精神障礙或是其他心智缺陷，致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低」之認定不合，肇致蔡父出院後翌日晚間即因精神不穩而毆打蔡嬰致其死亡之悲劇，核有重大疏失

(一)有關精神衛生法對於疑似精神病患就醫及強制住院之相關規定：

1. 第 3 條第 1 項第 4 款之規定，所謂嚴重病人：指病人呈現出與現實脫節之怪異思想及奇特行為，致不能處理自己事務，經專科醫師診斷認定者。
2. 第 32 條第 1 項規定，警察機關或消防機關於執行職務時，發現病人或有第 3 條第 1 款所定狀態之人有傷害他人或自己或有傷害之虞者，應通知當地主管機關，並視需要要求協助處理或共同處理；除法律另有規定外，應即護送前往就近適當醫療機構就醫。
3. 第 41 條第 1 項至第 3 項規定：嚴重病人傷害他人或自己或有傷害之虞，經專科醫師診斷有全日住院治療之必要者，其保護人應協助嚴重病人，前往精神醫療機構辦理住院；前項嚴重病人拒絕接受全日住院治療者，直轄市、縣（市）主管機關得指定精神醫療機構予以緊急安置，並交由 2 位以上直轄市、縣（市）主管機關指定之專科醫師進行強制鑑定；前項強制鑑定結果，仍有全日住院治療必要，經詢問嚴重病人意見，仍拒絕接受或無法表達時，應即填具強制住院基本資料表及通報表，並檢附嚴重病人及其保護人之意見及相關診斷證明文件，向審查會申請許可強制住院。
4. 第 42 條第 1 項規定，緊急安置期間，不得逾五日，並應注意嚴重病人權益之保護及進行必要之治療；強制鑑定，應自緊急安置之日起二日內完成。經鑑定無強制住院必要或未於前開五日期間內取得強制住院許可時，應即停止緊急安置。
5. 據上，警察機關於執行職務時，發現病人有傷害他人或自己或有傷害之虞者，應即護送前往就近指定精神醫療機構就醫，如嚴重病人有傷害他人或自己或有傷害之虞，但其拒絕接受全日

住院治療時，衛生局得指定精神醫療機構予以緊急安置，並由 2 位專科醫師進行強制鑑定。

(二)次據精神衛生法第 35 條第 1 項規定：「病人之精神醫療照護，應視其病情輕重、有無傷害危險等情事，採取之方式如下：一、門診。二、急診。三、全日住院。四、日間留院。五、社區精神復健。六、居家治療。七、其他照護方式。」因此，醫師應依病人之病情輕重、有無傷害危險等，予以適當之處置。前行政院衛生署 102 年 6 月 21 日查復資料並指出，精神科醫師診斷如同法官審理案件，任何有助於澄清事實（病症）之紀錄資料¹都應列入評估判斷之參考，綜合所有之直接和間接的資訊後，再做整體性的判斷及診斷。又，該署並有「未達強制住院個案之離院準備機制」，對於經警察機關護送就醫個案，經精神專科醫師診斷非屬精神衛生法所定之精神病人，或不符合強制住院要件者，醫師會告知個案及其家屬，建議一般住院治療，並告知其不接受治療的風險、或建議以其他方式（如門診、社區復健、居家治療……等）治療，及衛教個案家屬，離院後若發生緊急事件之處置或求助方式後，始讓個案離院。

(三)查本案臺中市蔡父有拿刀對街上行人揮舞或做勢要砍人之行為，經警方護送至慈濟醫院臺中分院就醫，該院主治醫師李○○及精神科醫師鄭○○加以診斷，並於轉診單敘明，蔡父揮刀行為並非第一次，且載明蔡父有：「防衛，無法配合會談，但有傷人危險之疑慮」、「疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩」及「抱小孩出去淋雨」等行為，並診斷其「需住院評估是否有精神疾病」。雖慈濟醫院臺中分院因不熟稔強制住院程序，以尚未建立強制住院流程為由，將蔡父轉診至臺中醫院，該院於轉診前，由急診醫師李○○分別於 4 月 5 日下午 4 時、4 時 30 分及 4 時 40 分 3 度電話聯繫臺中醫院急診值班醫師，告知蔡父病情，建議臺中醫院做後續診斷之參考。詎臺中醫院精神科醫師劉○○於 102 年 4 月 5 日下午 8

¹ 前行政院衛生署說明，紀錄資料係可分為直接及間接的資訊。前者如醫師親自診視觀察、檢查及與個案會談所得之病情資料，後者如家屬、警察或消防人員等第三者所提供與個案相關之資料。

時 30 分蔡父甦醒後，與蔡父作簡單會談，詢問家屬有無相關病史後，即草率於病歷上記載「其不符合強制住院狀況，精神狀況正常（He was not fit the involuntary admission status by the MHA, his mental status was normal）」之結論「無明顯精神症狀，不是嚴重病人」之評估，急診醫師翁○○且於病歷上記載被告之病況為「急性心理壓力反應，情緒障礙，經精神科會診後，無混亂型精神分裂症，應檢查後門診追蹤」，認蔡父情緒穩定可離院。

(四)如前所述，依前行政院衛生署說明，精神科醫師診斷病情時，任何有助於澄清病症之紀錄均應列入評估判斷之參考，綜合所有直接和間接資訊後，再做整體性的判斷及診斷，不能草率為之。詢據本院諮詢中心診所醫院身心科自費門診特約醫師李院長○○表示：有關精神疾患之觀察期間，一般是 5 天，緊急安置法源為 2 天，精神疾病需長期性的評估，非橫斷面的評估。前行政院衛生署 102 年 6 月 21 日查復資料亦指出：精神科診斷性會談需至少需 40 至 50 分鐘，若遇有復診病人或精神科醫師所熟悉的病人時可以縮短至 10 至 20 分鐘不等；但遇有一些阻抗或不合作的病人時，可能時間則會超過 50 分鐘，甚至長達數小時或數天，如果在沒有旁證，例如家屬或鄰人提供一些佐證，有時很難做出診斷，更遑論其暴力行為之評估等語。惟查蔡父於慈濟醫院臺中分院就醫時，因有反抗意圖，該院已給予施打鎮靜針劑轉送臺中醫院，臺中醫院精神科醫師劉○○於 102 年 4 月 5 日當天晚間 20 時 30 分叫醒蔡父，並與其會談，至 21 時 20 分會談結束，亦未聯絡承辦警員仔細問明蔡父病情，僅會談 50 分鐘就對蔡父做出「其不符合強制住院狀況，精神狀況正常」之結論。此認定不僅罔顧慈濟醫院臺中分院之轉診單載明：蔡父曾數次對鄰居小孩及行人揮刀、蔡父有傷人危險之疑慮、疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩、抱小孩出去淋雨等事實，亦推翻慈濟醫院臺中分院轉診單上明載「需住院評估是否有精神疾病」之診斷。再者，該結論亦與嘉義地院囑託天主教聖馬爾定醫院鑑定報告之認定不符，該鑑定報告認為：蔡父約 40 歲發生妄想症狀，其於案發前後其妄想症惡化出現急性精神狀態，導致其思考、情感反應、記憶、溝通、瞭解現實及產生適

當行為的能力受損，進而導致其子死亡，故推斷案發時被告的確符合因精神障礙或是其他心智缺陷，致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低等語。

- (五)再查如病人不符合強制住院要件者，前行政院衛生署訂有「未達強制住院個案之離院準備機制」，對於經警察機關護送就醫個案，通常醫師會告知個案及其家屬其不接受治療的風險、或建議以其他治療方式及衛教，並提供離院後發生緊急事件之處置方式後，始讓個案離院。惟本案蔡父係經警察機關護送就醫個案，臺中醫院精神科醫師劉○○認為其不符合強制住院狀況，精神狀況正常，急診醫師翁聖富於 102 年 4 月 5 日晚間 22 時 30 分觀察蔡父情緒穩定，不符合強制住院要件者，同意其離院，期間未提供家屬衛教，亦未告知其不接受治療之風險及離院後若發生緊急事件之處置或求助方式，顯未落實執行「未達強制住院個案之離院準備機制」。
- (六)前內政部檢討本案蔡嬰受虐致死主因，係因蔡父疑罹患精神疾病影響情緒認知及行為，出現攻擊路人及蔡嬰情形，惟未依精神衛生法相關規定強制住院治療，致此憾事發生。
- (七)綜上，102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，詎臺中醫院精神科醫師罔顧慈濟醫院臺中分院之轉診單載明：蔡父曾數次對鄰居小孩及行人揮刀、蔡父有傷人危險之疑慮、疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩、抱小孩出去淋雨等事實，未聯絡承辦警員仔細問明蔡父病情，僅憑 50 分鐘會談即草率對蔡父做出「其不符合強制住院狀況，精神狀況正常」之結論，急診醫師翁○○亦認為蔡父情緒穩定不符合強制住院要件而同意其離院。臺中醫院之診斷不僅與慈濟醫院臺中分院「需住院評估是否有精神疾病」之診斷不符，亦與天主教聖馬爾定醫院司法鑑定報告「蔡父約 40 歲發生妄想症狀，其於案發前後其妄想症惡化出現急性精神狀態，導致其思考、情感反應、記憶、溝通、瞭解現實及產生適當行為的能力受損，進而導致其子死亡，故推斷案發時被告的確符合因精神障礙或是其他心智缺陷，致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低」之認定不合，肇致蔡父於 102

年 4 月 5 日晚間 22 時 30 分出院後，翌日晚間即因精神不穩而毆打蔡嬰致其死亡之悲劇，核有重大疏失。

三、102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，蔡嬰交由臺中市政府家庭暴力防治中心保護，詎臺中市政府家庭暴力防治中心安全評估失當，將蔡嬰交予未具保護意願及能力之外祖母照顧，亦未採行對於蔡嬰之相關安全保護措施，事後亦未追蹤蔡父後續就醫及住院情形，以確保蔡嬰安全；臺中市政府警察局於接獲蔡父報案蔡嬰失蹤，未依「受理失蹤人口查尋作業要點」規定程序辦理，到場處理並聯繫蔡嬰舅舅查證，蔡父因而知悉蔡嬰下落，肇致蔡嬰遭虐致死，核有重大缺失

(一)臺中市政府家防中心違失部分：

1. 按兒少權法第 56 條第 1、2 項規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。……。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護（第 1 項）。疑有前項各款情事之一，直轄市、縣（市）主管機關應基於兒童及少年最佳利益，經多元評估後加強必要之緊急保護、安置或為其他必要之處置（第 2 項）。」前內政部兒童局並指出有關「其他必要之處置」，係指地方主管機關對兒童及少年有生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者所為之處置，除緊急保護及安置之外，地方政府主管機關應依實際案情需要，衡酌兒童及少年之情形後，周延思考研擬是否尚有其他可維護兒童及少年安全之必要處置之方法措施，如聯繫具保護兒少認知、意願及能力之親屬擔負保護兒少之責或聲請保護令禁止相對人接近兒少等語。
2. 如屬跨縣市兒童少年保護個案之處理，前內政部兒童局並訂有「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」（101 年 1 月 20 日童保字第 1010053026 號函頒），第（五）

點緊急案件之回應，針對跨轄區個案，兒少所在地主管機關於危機處理階段，如知悉兒童及少年住居所地或戶籍地時，管轄主管機關得通知各該主管機關進行家訪及提供相關資料，住居所地或戶籍地主管機關應於接獲通知 24 小時內處理並將查訪結果回報管轄主管機關。是以，兒童及少年如遭受身心虐待，未受適當之養育或照顧，兒童少年案件之主管機關應予以必要之緊急保護安置或為研擬其他可維護兒童及少年安全之必要處置，如聯繫親屬擔負保護兒少，需具保護兒少認知、意願及能力，倘因緊急案件需跨縣市協助，則可通知該主管機關進行家訪及提供相關資料，以供主管機關綜整評估處置，以確保兒童少年之安全，避免再度遭虐。

3. 本案經臺中市家防中心及前內政部兒童局均評估符合兒少權法第 56 條第 1 項第 1 款「有關兒少未受適當之養育或照顧」之規定，臺中市家防中心並指出：若該市家防中心值勤社工督導及社工未尋找適當照顧者，或照顧者能力不足照顧蔡嬰時，將依法進行緊急保護安置蔡嬰等語，顯示蔡嬰實有緊急保護安置之必要。惟該市家防中心值班督導於事發當日（102 年 4 月 5 日）處理時，因安置床位難找²，遂轉而協調與蔡嬰有互動經驗之外祖母提供照顧，蔡嬰外祖母雖多次向社工人員及員警表達其患有高血壓及關節等慢性疾病，並多次表達無力照顧，欠缺保護兒少意願及能力，卻未獲正視。
4. 緊急案件如需跨縣市協助，則可通知該主管機關進行家訪及提供相關資料，以供評估處置。惟該市家防中心既未調取其相關病歷資料，亦未透過嘉義縣當地社政單位協助訪視，僅透過與其外祖母電話聯繫 1 次即認為蔡嬰外祖母具照顧能力及照顧意願，逕行決定將蔡嬰交予外祖母照顧。事發後家防中心雖稱：為再次確認蔡嬰外祖母照顧能力及意願，請值勤社工偕同警方

² 臺中市家防中心值班督導於 102 年 4 月 5 日下午 17 時 38 分至 48 分，曾向員警表示「安置床位難找，因為他才 1 歲多而已」、「我剛剛試圖找安置床位也找不到事實上他還需要嬰幼兒的照顧」等語，遂於 17 時 20 分致電蔡嬰外祖母協調安置照顧事宜。

共同南下嘉義縣進行現場觀察及面訪再次確認等語。惟詢據蔡嬰外祖母表示：我本身身心障礙，有殘障手冊，無法照顧小孩，我一直跟社會局說我沒辦法照顧，她後來就把小孩帶來。是社會局他們硬要帶來。我不是不要他，而是沒辦法帶。社會局沒有告訴我要把小孩送來給我，最後，我有打給他們（意指社會局），他們說，人已在斗南等語。因此，蔡嬰外祖母因身體狀況不佳，欠缺照顧能力及照顧意願，迫於蔡嬰已送達該處而勉強接受，臺中市家防中心之評估處置顯有失當。

- 5.再查臺中市家防中心將蔡嬰安置於其外祖母處，卻未採取相關安全保護措施，亦有疏失。據前內政部兒童局查復指出：本案不應以案父已遭警方護送就醫，即評估認定案父近期不會接近蔡童，倘仍認外祖母有保護蔡嬰之能力意願，亦應與外祖母共同擬定安全計畫，諸如「案父有接近蔡童行為，外祖母應聯繫社工人員或警察處理」、「確認有其他親屬或鄰居定期關懷蔡嬰照顧情形」、「協調嘉義縣社工人員或警察確認安全計畫之執行」…等，皆是得訂立之安全計畫項目及工作方法等語。
- 6.又查，安全性評估應包含蔡父再度接近蔡嬰之可能性，據以確認蔡嬰安置於外祖母家是否安全。惟本案蔡父經護送至慈濟醫院臺中分院，並轉診臺中醫院就醫，以確定其精神病情，事發當日慈濟醫院臺中分院電話聯繫臺中市家防中心，告知值勤社工督導蔡父因會談邏輯怪異及情緒較為激動等，確定將會啟動強制住院機制，然未告知蔡父需住院多久時日，蔡父極有可能因短期或未住院而返家與蔡嬰接觸，仍有遭虐之虞，而臺中市政府家防中心於處理過程中未追蹤蔡父後續就醫狀況，即確信蔡父已進入強制住院程序，且蔡嬰經評估屬緊急保護安置案件，臺中市家防中心將蔡嬰協調由其外祖母照顧後，卻未進一步通知嘉義縣社政或警政單位就近訪視，被動等待上班日（102年4月8日）再行轉介嘉義縣社會處進行後續追蹤，詎於4月7日肇生蔡嬰遭虐致死之憾事，實有疏漏。

(二)臺中市政府警察局違失部分：

- 1.按內政部警政署 94 年 11 月 30 日警署戶字第 0940155737 號函

頒修正「失蹤人口查尋作業要點」：

(1)第四點略以：「警察機關應依失蹤人之家長（法定代理人）、家屬或親屬之報案實施查尋，但下列情形不在此限：…(三)社政機關或其委託公、私立社福收容機構所容留之保護個案(含法院裁定管束收容)，依該管機關（構）之報案並依據個案性質由權責單位依相關規定處理。…」

(2)第五點：「警察機關受理失蹤人口案件之作業如下：(一)受理報案，應即核對報案人及失蹤人之身分證明文件，並將失蹤人的基本資料、發生經過及其他有關線索，確實載明訪談筆錄及受（處）理失蹤人口案件登記表…。(二)受理案件時，應主動徵詢報案人提供失蹤人照片及同意公開查尋等意願，並於筆錄內載明。(三)立即輸入內政部警政署「失蹤人口暨身分不明者電腦網路系統」。…(四)受理報案完成後，應視需要通報查尋並立即與本署身分不明檔實施比對，再將比對結果列印，併案陳送分局備查。(五)失蹤人口查尋案件，如涉及刑事，並應立即陳（通）報刑事單位處理」

(3)第七點：「警察機關受理失蹤人口緊急查尋案件，應注意如下：(一)受理人員接受報案後，應詳細調查失蹤人之身分背景、交往對象及可能去向，積極展開查尋作為。必要時得依相關規定報請調閱失蹤人及特定對象之通聯紀錄或健保就醫等資料，以利查尋。(二)視個案情形，應立即報請勤務指揮中心通報（或由勤務指揮中心逕行通報）轄內或他轄有關單位、線上警力查尋或洽請大眾媒體報導協尋。(三)其他必要之適當查尋處置作為。」

2.查為落實兒童保護案件，警察機關於受理失蹤兒童報案時，應依「失蹤人口查尋作業要點」之規定，於接受報案後，應詳細調查失蹤人之身分背景、交往對象及可能去向，必要時報請調閱失蹤人及特定對象之通聯紀錄或健保就醫等資料，完成相關程序。內政部警政署亦指出：員警受理失蹤兒少案件報案，應調查失蹤兒少之基本資料及發生經過，將相關資料及照片輸入警政單一簽入系統受理報案 e 化平台「失蹤人口」資料庫，通

報協尋，本案並適用失蹤人口查尋作業要點第 4 點規定等語。惟臺中市政府警察局第一分局西區派出所於 102 年 4 月 5 日赴臺中醫院處理蔡父通報蔡嬰失蹤案件，並已瞭解詳情並查詢蔡嬰舅舅，實已接受報案協助查尋蔡嬰下落，卻未依規定調查失蹤兒少之基本資料及發生經過，將相關資料輸入警政單一簽入系統，亦未詳細調查失蹤人之身分背景、交往對象及可能去向等資料，錯失蒐集相關資訊之整合聯繫，於當日到場處理並聯繫蔡嬰舅舅查證，蔡父因而知悉蔡嬰下落，增加蔡嬰遭虐風險。

3. 綜上，102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，蔡嬰交由臺中市政府家庭暴力防治中心保護，詎臺中市政府家庭暴力防治中心安全評估失當，將蔡嬰交予未具保護意願及能力之外祖母照顧，亦未採行對於蔡嬰之相關安全保護措施，事後亦未追蹤蔡父後續就醫及住院情形，以確保蔡嬰安全；臺中市政府警察局於接獲蔡父報案蔡嬰失蹤，未依「受理失蹤人口查尋作業要點」規定程序辦理，到場處理並聯繫蔡嬰舅舅查證，蔡父因而知悉蔡嬰下落，肇致蔡嬰遭虐致死，核有重大缺失。

四、臺中市政府衛生局已於 102 年 1 月 17 日指定慈濟醫院臺中分院為「指定精神醫療機構」，本案蔡父於 102 年 4 月 5 日經護送至慈濟醫院臺中分院就醫時，詎該院竟以該院尚未建立強制住院流程為由，而將蔡父轉診至臺中醫院；且處理本案之相關醫事人員之兒少保護案件敏感度不足，核臺中市政府衛生局有未善盡督導之責，洵有疏失

- (一) 按精神衛生法第 6 條第 1 項第 7 款明定，直轄市、縣（市）主管機關掌理轄區各類精神照護機構之督導及考核。醫療法第 28 條後段規定，直轄市、縣（市）衛生主管機關對轄區內醫療機構業務，應定期實施督導考核；次按家庭暴力防治法第 59 條第 4 項規定：「衛生主管機關應辦理或督促相關醫療團體辦理醫護人員防治家庭暴力之在職教育。」因此，臺中市政府衛生局透過精神照護機構評鑑及督導考核，負監督轄內精神醫療機構之服務品質之責，且醫療單位為兒童保護網絡之一環，醫事人員必須具有處理兒童

保護及家庭暴力案件之敏感度，臺中市政府亦負督促辦理在職教育之責。

- (二)查臺中市政府衛生局表示：有關指定機構於指定後依法定流程落實辦理精神疾病嚴重病人強制住院申請、嚴重病人通報及協助精神病人、其保護人訂定出院準備計畫等項之查核方式有：年度醫院督導考核、於前行政院衛生署規定之「精神照護資訊管理系統」中查核之、於人民陳情時，亦可加以查核等語。惟本案經查慈濟醫院臺中分院精神科病床開放於 101 年 12 月 24 日，該院並於 102 年 1 月 17 日經臺中市政府指定為指定精神醫療機構，而該院卻於 102 年 4 月 5 日以尚未建立強制住院流程為由，復稱因「應用系統帳號」申請未通過，恐延誤上傳病患資料云云，將蔡父轉診至臺中醫院。臺中市政府衛生局雖稱該院顯然甫指定為精神醫療機構，不諳作業程序所致，惟該院於 102 年 1 月 17 日經指定為精神醫療機構至事發當日（4 月 5 日）已逾 3 個多月，未曾接受過查核。且經事發後該府衛生局之檢討指出：將針對新指定精神醫療機構，於指定後 3 個月內即前往督考，督考項目包括系統使用、流程建立、人員訓練等各方面，以確保醫院落實強制住院流程並訂定 SOP 工作指引等語，益見該府衛生局未善盡查核及督導之責。
- (三)次查本案蔡父因臺中醫院醫師認定不是嚴重病人後同意離開，對本案恐有家庭暴力再犯之可能卻無任何處置，且當晚蔡父報案蔡嬰失蹤，請求警方協助，員警赴臺中醫院處理時，該院護理師實已知悉蔡父病情狀況及蔡嬰已被社會局安置，卻無任何溝通聯繫及預防處理，讓員警逕行聯繫蔡嬰舅舅處理蔡父報案蔡嬰失蹤問題，並目視蔡父與 2 名員警搭上警車後離開，顯見醫師及護理人員欠缺兒童保護安全維護之知能，對處理本案之敏感度不足。
- (四)再查，醫療單位為兒童保護網絡之一環，醫事人員必須具有處理兒童保護及家庭暴力案件之敏感度，臺中市政府亦負督促辦理在職教育之責。有關醫事人員之家庭暴力教育訓練部分，前行政院衛生署雖指出：已責成精神醫療網核心醫院辦理家庭暴力加害人處遇人員之教育訓練等語，惟臺中市政府衛生局查復表示：家庭暴力加害人處遇計畫，慈濟醫院臺中分院、臺中醫院皆非該市家

庭暴力加害人處遇計畫執行機構，沒有執行該項業務，並表示以後將積極鼓勵轄內精神科醫師參加該等訓練等語，處理本案之相關醫事人員未納入且未接受臺中市政府衛生局所辦理之家庭暴力相關訓練課程，益見處理本案之相關醫事人員之兒少保護案件之在職訓練不足，臺中市政府衛生局實有缺失。

(五)綜上，臺中市政府衛生局已於 102 年 1 月 17 日指定慈濟醫院臺中分院為「指定精神醫療機構」，本案蔡父於 102 年 4 月 5 日經護送至慈濟醫院臺中分院就醫時，詎該院竟以該院尚未建立強制住院流程為由，而將蔡父轉診至臺中醫院；且處理本案之相關醫事人員之兒少保護案件敏感度不足，核臺中市政府衛生局有未善盡督導之責，洵有疏失。

據上論結，聯合國兒童權利公約及世界先進國家均將未滿 18 歲兒童少年予以特別之福利照顧及保護，我國「兒童及少年福利與權益保障法」第 5 條亦揭示：政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，有關其保護及救助，應優先處理，兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。據此，政府提供兒童少年保護救助責無旁貸。然 102 年 4 月 5 日發生臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，詎前行政院衛生署臺中醫院精神科醫師草率認定蔡父「不符合強制住院狀況」及「精神狀況正常」，急診醫師亦於當日晚間同意其離院，肇致蔡父於出院後翌日晚間即因精神不穩而毆打蔡嬰致死之悲劇；臺中市政府家庭暴力防治中心安全評估失當，將蔡嬰交予未具保護意願及能力之外祖母照顧，亦未採行對於蔡嬰之相關安全保護措施，事後亦未追蹤蔡父後續就醫及住院情形；臺中市政府警察局於接獲蔡父報案蔡嬰失蹤，未依規定程序辦理，蔡父因而知悉蔡嬰下落；臺中市政府衛生局未善盡督導精神醫療機構服務之責，均核有嚴重疏失。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。

被糾正機關改善情形

衛生福利部臺中醫院辦理精神醫療人員訓練、臺中市政府辦理兒

童及少年重大緊急個案聯合評估機制、臺中市政府警察局將本案列為宣導教育案例，以及衛生局已將家庭暴力及性侵害防治之在職教育訓練，納入 103 年度醫院督導考核中納入為指標等。

註：經 103 年 12 月 4 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 5 次聯席會議決議：結案存查

170、行政院長期未落實兩人權公約及國家應支持家庭之責任政策綱領，又遲未整合建立家庭支持中心等情，核有疏失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數民族、教育及文化委員會第 4 屆第 62 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、教育部、衛生福利部、內政部

貳、案由：

行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能落實兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭之責任，且對民國 93 年間通過之家庭政策，欠缺管考機制，又遲未督促所屬整合建立家庭支持中心，致該政策有名無實，服務資源分散；復單親及隔代教養家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，惟教育部及原主管社政業務之內政部卻對是類家庭之協助不足；另內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

溫暖穩定的家是每個人的「避風港」，一個安全的庇護所，其可滿足人的生理、心理需要，並建立基本價值觀與社會規範。由於家庭具有生育子女、經濟（提供家庭成員所需食衣住行的經濟資源，免於因

經濟困窘而影響家庭成員潛能發展，並維持合乎尊嚴之基本生活)、保護及照顧(使兒童少年、老人及病人獲得所需之照護，並協助其發展潛能)、教育子女(一個人人格的成長過程深受幼時家庭成員之影響【如祖父母、父母、兄弟姊妹等】，其語言發展、文化模式、價值觀念等之初步訓練及形塑皆始自於家庭)、關懷支持(家庭提供情感慰藉及支持，使家庭成員能享受正向的關係並獲得安全感、歸屬感；而在一個充滿愛與安全的環境下成長及生活，無論在外受到多少的委曲及挫折，家中的父母、子女、親戚、夫妻皆是重要感情的支持來源)等功能，這些功能係為讓家庭成員能夠健康成長及生活，是當家庭功能無法正常運作發揮時，相關社會問題將因應而生，如少年犯罪、家庭性侵害、家庭暴力、未婚生子、自殺等；因此，和樂美滿的家庭，乃是社會安定發展的重要基石，促進家庭功能不只是個人之事，更是政府及社會之責任。西元 1989 年 12 月 9 日聯合國宣布 1994 年為「國際家庭年」(International Year of the Family, 簡稱 IYF)，以「家庭：變遷世界中的資源與責任」(Family: resources and responsibilities in a changing world)為 1994 年國際家庭年之主題，並從 1994 年起每年 5 月 15 日為「國際家庭日」，揭示人們以生命及愛心建立溫暖之家庭，嗣後每年 5 月 15 日國際家庭日，聯合國皆訂有特別關注之家庭議題為主題，用以倡導世界各國對該議題之重視。顯見世界各國皆已認知家庭是國家穩定發展之基礎，家庭功能健全與否，將具體反映出國家社會之競爭力。

再以我國之法律及政策來看，從兩人權公約、我國大法官會議相關解釋、社會福利政策綱領、人口政策綱領、家庭政策等，均已明確揭示家庭為社會之自然基本團體單位，應受到社會及國家之保護，政府除應支持家庭發揮生教養衛功能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質，促進家庭功能，並以福利服務提升家庭生活品質。足見家庭功能是否維持及運作良好，牽動整個社會安定，倘家庭遭逢變故導致功能弱化，即易衍生許多與家庭有關的社會問題；因此，國家應盡力支持家庭，積極提供適當之保護及協助，使家庭能夠發揮應有之各項功能。

然而，近年來我國隨著社會改變，家庭型態已轉變為核心家庭或小家庭，同時頂客族家庭、單親家庭、隔代教養家庭與新移民家庭逐

漸增加，致家庭型態日趨多元化。在家庭型態的變遷及多元化之下，家庭功能日趨弱化，例如我國家庭型態漸轉為核心家庭或小家庭，家庭人口組成規模縮小，保護及照顧幼兒及老人之功能降低。再以兒童虐待問題為例，我國在少子女化變遷趨勢之下，兒童少年人數逐年降低，但受虐人數卻不減反增，父母「缺乏親職教育」及「婚姻失調」為最主要施虐原因，亦可見家庭在情感與支持功能之弱化。又，我國貧富分配不均逐漸擴大，加上家庭成員減少，使得失業與低所得階層家庭在經濟功能上更加不足及弱勢。凡此俱見家庭結構的改變，使得家庭在經濟、教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求之能量，確實逐漸下降，導致與家庭有關的社會問題層出不窮，如少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、精神疾病、學童中輟等，此凸顯政府已到不得不嚴正面對及檢討目前家庭相關政策及預防作為之關鍵時刻。

本院前調查案件時發現，政府為解決民國（下同）70~80年間臺灣地區垃圾產量日益增加而原有垃圾掩埋方式已無法有效解決垃圾處理之問題，自80年起開始推動「一縣市一焚化爐」之興建政策，以妥善處理垃圾危機，避免造成環境衛生問題，進而影響民眾之生活及健康；惟因嗣後政府推動垃圾減量及資源回收之成效顯著，致原預計興建焚化廠36座，修正為24座，可見透過源頭的垃圾減量，即可毋須大肆興建焚化廠，而少蓋一座焚化廠，即可減少約數十億之興建費用¹，以及後續營運維管等成本之耗費；況且即使在焚化廠興建數量減少之下，各地焚化廠可處理之垃圾量仍大於垃圾產出量。由此可見，前端預防工作得宜，即可降低後端補救所須付出之高額成本，此謂預防重於治療之最佳寫照。換言之，倘政府在兒童保護體系上從前端加強預防工作，支持及強化家庭妥善照顧孩童之能力，即可避免兒童虐待事件之發生，否則再如何增加第三級保護社工人力，也無法因應與日遽增的兒虐案件，甚至必須耗費更多的人力、資源及時間，進行兒童

¹ 以基隆市天外天垃圾資源回收（焚化）廠（興建面積約3.4公頃，焚化爐數為2爐，設計處理量為600【公噸/日】）為例，興建主體之經費即達22億9,980萬元；再以臺北市北投垃圾焚化廠（興建面積10.64公頃，焚化爐數為4爐，設計處理量為1,800【公噸/日】）為例，興建主體之經費為63億1,852萬餘元（資料來源：行政院環境保護署網站，網址：

<http://www.epa.gov.tw/ch/artshow.aspx?busin=332&art=2010120117110874&path=14346>）。

安置、輔導及家庭重組等工作。故為深入瞭解政府有無從預防層面，針對家庭投入適當之資源及人力且提供必要支持與協助，以強化並健全家庭應有之功能，進而減少或降低與家庭有關之社會問題發生，落實兩人權公約及相關政策賦予國家應支持家庭、促進家庭功能之責任？本院爰立本案進行調查。

本案先於 101 年 3 月 7 日請臺北市政府、新北市政府、桃園縣政府、臺中市政府；3 月 19 日請行政院、內政部²；10 月 1 日請行政院研究發展考核委員會、內政部、教育部、財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會（以下簡稱兒童福利聯盟）、財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會、臺灣世界展望會，就本案到院進行簡報。復於 101 年 4 月 3 日、9 日及 12 日辦理三場諮詢會議，邀請立法院王委員育敏、社團法人臺灣社會福利總盟白理事長秀雄、臺灣大學社會工作學系沈教授瓊桃、國立臺灣大學社會工作學系林教授萬億、嘉義大學輔導與諮商學系林教授淑玲、嘉義大學輔導與諮商學系高教授淑清、暨南大學社會政策與社會工作學系許教授雅惠、臺北大學社會學系張教授清富、師範大學彭教授淑華、東海大學社會學研究所彭教授懷真、臺灣大學社會工作學系鄭教授麗珍³等專家學者，提供專業諮詢意見。

完成諮詢後，本案函請行政院、行政院主計總處、行政院原住民族委員會、行政院勞工委員會、內政部、教育部、前行政院衛生署（已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部）提供統計數據、書面說明及卷證資料；再分別於 101 年 7 月 31 日、8 月 10 日、8 月 13 日、8 月 17 日、8 月 20 日、8 月 24 日、8 月 27 日、9 月 3 日、10 月 12 日、10 月 17 日、10 月 24 日、10 月 31 日、12 月 27 日、102 年 4 月 8 日實地訪查屏東縣、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、金門縣、新竹市、基隆市、臺中市、苗栗縣、高雄市、南投縣、花蓮縣、澎湖縣、臺南市等地方政府辦理家庭相關政策之實際情形。

² 內政部原主管社政業務單位及前行政院衛生署已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部，惟本案調查期間，內政部社政業務單位尚未完成改制，皆以內政部函覆相關資料，且本案相關問題及行政作為均發生於內政部主管時期，故本案仍以改制前之內政部原主管社政業務單位、前內政部兒童局表述。

³ 專家學者之順序係按姓氏筆畫排列。

在完成一系列之調卷工作及實地訪查後，本案於 102 年 5 月 8 日詢問行政院、內政部及教育部，出席人員包括：行政院陳前政務委員士魁（現任行政院僑務委員會委員長）、行政院蘇參事兼處長永富、劉參事兼處長奕權；內政部蕭政務次長家淇率該部內政部移民署張副署長琪、前社會司陳副司長素春（現任衛生福利部社會及家庭署副署長）、前兒童局陳主任秘書坤皇（現任衛生福利部社會及家庭署主任秘書）等人；教育部黃政務次長碧端率終身教育司羅前司長清水（現任教育部青年發展署署長）等人。案經調查竣事，茲將行政院、教育部、衛生福利部、內政部所涉違失，臚列如次：

一、隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，惟行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任，致使與家庭相關的社會問題日趨嚴重，實有怠忽。

(一)依憲法第 53 條之規定，行政院為國家最高行政機關，指揮監督所屬機關，是以，行政院對其所屬政府機關之施政作為，負有督導管考之責。

(二)國際兩人權公約、我國大法官會議解釋及相關政策綱領皆明確揭示，家庭為社會組成的基本單元及重要基礎，政府應盡力支持家庭，積極提供適當之保護及協助，以使家庭能夠發揮應有之各項功能：

1. 按「經濟社會文化權利國際公約」第 10 條規定，家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視；兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。復按「公民與政治權利國際公約」第 23 條第 1 款亦揭示：家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。我國於 98 年 4 月 22 日公布並自 98 年 12 月 10 日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

故前揭公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約之相關規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。

2. 我國大法官會議相關解釋，婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（參照大法官釋字第 362 號、第 552 號、554 號等解釋）。
3. 93 年 2 月 13 日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，揭示政府除應支持家庭發揮生教養衛功能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質，並以福利服務提升家庭生活品質。100 年 1 月 9 日行政院再次修正之「社會福利政策綱領」，更進一步強調政府應為不同性傾向、群族、婚姻關係所構成的家庭型態營造友善包容的社會環境，以各項福利服務提升家庭生活品質。
4. 93 年 10 月 18 日行政院通過家庭政策，該政策所揭示之目標即：國家與社會應認知家庭在變遷中，已無法退回到傳統農業社會的家庭規模、組成與功能展現；同時，也深信家庭的穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實的基礎；而家庭所面對的問題與需求，亟需國家與社會給予協助。
5. 95 年 6 月 14 日行政院修正核定我國人口政策綱領，其基本理念之一即政府應實施人口教育，培養尊重生命情操，促進家庭功能，營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。100 年 12 月 7 日行政院再次修正核定我國人口政策綱領，同樣也強調政府應維繫家庭功能之基本理念，其政策內涵也指出政府應「協助打造幸福婚姻，促進家庭與社區功能，降低離婚率與家庭危機」。

(三)根據相關統計資料顯示，近年我國社會、經濟、人口結構變遷，家庭受到之影響至為深遠，家庭型態逐漸多元，家庭各項功能日趨弱化，使家庭面臨更為嚴峻之挑戰，茲例舉說明如下：

1. 少子女化

我國婦女總生育數一路下滑，從 40 年 7.04 人、50 年 5.59 人、60 年 3.71 人、70 年 2.46 人、80 年 1.72 人、90 年 1.40 人，到 99 年已下降至 0.9 人；嗣後雖略微提升，惟 101 年（龍年）

僅達 1.27 人⁴。少子女化導致人口老化加速、扶養老人負擔過重等社會經濟問題。

2. 人口老化快速

我國老年人口比率因國民平均壽命延長及出生率降低而顯著上升，65 歲以上人口比率估計在 105 年時為 13.3%，屆時將超過 0 至 14 歲人口數，老化指數大於 100%；且 114 年時老年人口比率將達 20.0%⁵，進入超高齡社會，凸顯家庭對老年人口之照顧及扶養負擔，將更為沉重。

3. 家庭平均每戶人口數逐年減少

根據內政部統計資料顯示，我國家庭戶數於 80 年有 5,227,185 戶，92 年已逾 700 萬戶 (7,047,168 戶)，101 年 6 月底已逾 800 萬戶 (8,114,073 戶)。在平均每戶人數方面，80 年平均每戶人口數有 3.94 人，92 年平均每戶人口數為 3.21 人，至 101 年 6 月底僅有 2.87，顯示家庭成員的人數正逐漸減少，將不易承擔老年人及幼兒的扶養及照顧，倘社會支持網絡力量不足時，當家庭面臨危機時，將無人可以協助。

4. 女性勞動參與率上升

我國女性勞動參與率從 60 年之 35.37%、70 年之 38.76%、80 年之 44.39%、90 年之 46.1%，逐年上升至 100 年之 50.19%，此將影響家內照顧、家庭關係及家事分工。

5. 跨國婚姻增加

我國跨國婚配率從 87 年之 15.7%，到 92 年達到最高峰約 31.9%，不僅比率高，且增加速度亦十分快速；另截至 102 年 5 月底止，外籍與大陸配偶人數已達 478,903 人，新移民家庭將面臨子女教養及經濟安全議題。

6. 失業率升高

我國失業率從 85 年 2.6%、86 年 2.7%、87 年 2.7%、88 年

⁴ 資料來源為內政統計「內政統計年報」-育齡婦女生育率，網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

⁵ 資料來源為行政院經濟建設委員會網站公布之「人口統計—民國 50 至 149 年」，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012631>。

2.9%、89年3.0%、90年4.6%、91年5.2%，到98年5.9%，嗣後略微下降至101年4.2%，失業率影響家庭之經濟維持與家內關係之變化。

7. 愈來愈多工作者落入貧窮

從內政部歷次低收入戶生活狀況調查結果顯示，早期低收入戶係以無工作能力為主要對象，現卻已逐漸轉變為愈來愈多有工作者落入貧窮之現象，凸顯家庭經濟功能逐漸弱化。

8. 我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，每年約有11萬餘人離婚，近15年離婚人數累計已達172萬餘人；且「離婚」已是造成單親家庭之主要原因，占82.5%

我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，59年僅為0.4‰，70年為0.8‰，80年升為1.4‰，89年大幅增加為2.4‰，92年已達2.9‰，為近10年最高；嗣後雖有逐漸下降之趨勢，惟仍維持在2.5‰左右，且每年約有11萬餘人（5萬餘對）離婚，近15年來（87至101年）我國離婚累計有861,260對、172萬2,520人，此數據已接近基隆市、新竹市、嘉義市、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣等6個縣市人口數之總合（173萬3,729人）。

再與其他國家相較，99年時我國在國際主要24個國家當中，離婚率僅次於美國及瑞士之後，為排名第三高。根據內政部之99年單親家庭狀況調查結果⁶，「離婚」已為造成單親家庭之主要原因，占82.5%。

9. 單親及隔代教養家庭逐年增加

根據行政院主計總處公布之99年及100年家庭收支調查報告，單親家庭及隔代教養家庭之數量與過去相較，有逐年增加之現象，我國單親家庭⁷占全國總戶數之比率分別為9.8%及9.3%，隔代教養家庭占全國總戶數之比率分別為1.1%及1.2%。

⁶ 資料來源，內政部網站，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/單親/99年單親綜合分析.pdf>。

⁷ 此調查所稱之「單親家庭」，係指該戶成員為父或母親其中一人，以及至少1位未婚子女所組成，但可能含有同住之已婚子女，或其他非直系親屬，如兄弟姊妹。

另以 80 年與 100 年資料比較分析，單人與夫婦家庭比率各成長 3.72%與 8.47%，單親家庭與祖孫家庭各成長 2.84%與 0.42%，核心家庭與三代家庭則各減少 17.14%及 1.9%。復根據內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，推計單親家庭總戶數為 32 萬 4,846 戶⁸，占全國家庭總戶數之 4.1%，但占全國家中有未滿 18 歲子女家庭戶數之比率則為 11.8%⁹，較 90 年之 24 萬 8,299 戶，10 年間增加 7 萬 6,547 戶（增加 30.8%）。由於單親僅有 1 位家長同時承擔家庭經濟重擔及子女照顧問題，容易落入貧窮，亦衍生親子教養、照顧不足。

10. 自 90 年起最底層 20%之家庭處於人不敷出之困境

根據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告顯示，整體而言，臺灣地區平均每戶家庭之所得逐年成長，80 年各類家庭可支配所得及所得總額分別為 587,242 元、711,349 元，增加至 100 年之 907,988 元及 1,157,895 元（詳見下表 2）；又，近 20 年來整體平均每戶可支配所得均多於消費支出，80 年兩者差額為 175,482 元（可支配所得 587,242 元-消費支出 411,760 元），100 年兩者差額為 178,978 元（可支配所得 907,988 元-消費支出 729,010 元）。

對照第 1 分位組家庭之經濟狀況，89 年之前，第 1 分位組

⁸ 此項調查所稱之「單親家庭」（即調查對象），係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有 1 位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭。

⁹ 資料來源，內政部網站，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/單親/99年單親綜合分析.pdf>。該調查採抽樣調查方式進行，調查對象為居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有一位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭（但不得另有同住之已婚子女），並以其單親父或母為訪問對象。根據 98 年 11 月底內政部戶籍登記資料，及依據該調查單親家庭之定義「由單一父或母及至少有一位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭，但不得另有同住之已婚子女」，共篩出 35 萬 195 戶為調查母體底冊，占全國家中有未滿 18 歲兒童家庭總戶數之 12.71%。抽樣方法為「分層二段系統抽樣法」，第一段抽樣單位定為「鄉（鎮、市、區）」，以臺灣省北、中、南、東部地區、臺北市、高雄市及金馬地區為副母體，第二段抽樣單位定為「戶」，每個副母體之每一個樣本鄉（鎮、市、區）內單親家庭按單親父（母）之「性別」（男、女）及「婚姻狀況」（未婚、離婚、喪偶）分成六層，再以簡單隨機抽樣抽取樣本戶；並採實地判定及訪問調查，實際完成有效樣本 3,513 戶，調查信心水準為 95%以上，抽樣誤差不超過 2%，調查結果經推計單親家庭總戶數為 32 萬 4,846 戶，占全國家中有未滿 18 歲子女家庭戶數之 11.79%。

家庭平均每戶可支配所得扣除最終消費支出後，尚約有 1 至 2 萬元結餘。惟自 90 年起，第 1 分位組家庭平均每戶可支配所得扣除最終消費支出，卻呈現負額（詳見下表 3），亦即我國有 20% 之家庭係處於入不敷出之困境。顯見 20 年來我國整體家庭之所得雖呈現逐年增加之趨勢，惟最底層 20% 家庭之所得未有明顯之成長，消費支出卻是逐年增加，而處於入不敷出之窘境，益見我國貧富差距呈現 M 型化之問題。又因貧富差距擴大，新貧家庭增加，家庭的經濟功能弱化，導致經濟弱勢家庭必須忙於生計，因而情緒壓力過大，並疏於與家人經營良好關係，連帶對於孩子也缺乏適當之照顧與保護功能。

且據臺灣世界展望會提出的實務觀察：由於經濟與照顧負荷的雙重負擔，使得弱勢家庭在子女的照顧上相對一般家庭較差，兒童被家人不當對待的比例較高，焦點團體發現弱勢家庭父母在親職方面亦面臨許多問題，且不知如何求助；調查顯示，更多來自弱勢家庭兒少在經濟安全上的挑戰，雖然經濟問題未威脅他們的生命，但卻限制其發展的潛能。

11. 再據本案諮詢專家學者之意見，我國家庭功能面臨之問題如下：
- (1) 在家庭成員人數減少之下，家庭結構縮小、孤立，導致支持網絡不足、監控力道不足；多元家庭組成變多、變複雜，過去單親之原因為喪偶，現則為離婚或家暴，導致家庭各項功能委縮，如情感功能、支持功能、子女照顧功能。
 - (2) 現今父母背負沈重之工作壓力，雙薪家庭雖滿足到家庭經濟需求，卻無法照顧到家庭情感需求。
 - (3) 過去是大家庭，但現在社會互動（社區鄰里之間的互動）卻未能彌補大家庭所減少之功能，當家庭處於社會孤立之狀態，容易自殺，甚至攜子自殺。
- (四) 從以上相關統計資料顯示，家庭型態日漸多元，家庭功能日趨弱化，使得家庭的維繫及成員的生存面臨諸多之挑戰及困難。又，根據行政院主計總處之 100 年家庭收支調查結果及內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，全國約有 1 成之單親及隔代教養家庭。兩人權公約、我國大法官會議解釋及相關政策綱領，雖已明確揭

示政府除應支持家庭充分發揮生教養衛功能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質。惟長期以來行政院卻未能積極督促並整合各相關部會從預防層面針對家庭投入適當之資源，提供完整之保護及協助措施，導致現有施政多為補救之作為，僅能讓家庭成員維持在最低限度的生存水準，遑論能夠促進或提升其生活品質及健全家庭功能，此已衍生諸多與家庭相關之社會問題，尤其中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭比率甚高：

- 1.我國兒童及少年受虐人數逐年顯著增加，父母「缺乏親職教育」及「婚姻失調」為最主要施虐原因

近年來我國雖然面臨嚴重之少子女化問題，兒童少年人數逐年減少，94年為534萬5,047人（占總人口數之23.6%），101年減少為438萬203人（占總人口數之18.8%），但受虐兒童少年人數卻不減，反而暴增。依據前內政部兒童局公布之統計資料顯示，兒童及少年保護通報案件數從93年之8,494件，增加至101年之35,823件，8年間增加3.2倍。調查後列為兒童及少年保護個案亦有逐年成長之趨勢，由93年之7,837人，增加至101年之19,174人，8年間增加1.45倍。又，75%以上施虐者為父母親，施虐原因以「缺乏親職教育」之比率為最高，且有逐年增加之趨勢，101年已達44%；其次為「婚姻失調」，占2成；「貧窮、失業」則占1成5。

- 2.高風險家庭之問題類型為「婚姻關係不穩定」、「家庭衝突」及「照顧者養育疏忽或管教失當」之比率，將近三成

高風險家庭自94年之1,848個家庭，增加到101年之27,193個家庭；納入關懷輔導之兒童少年人數從94年2,843人到101年增加為44,772人；主要問題類型雖以經濟困難及就業問題之比率為最高（達三分之一）。惟婚姻關係不穩定、家庭衝突及照顧者養育疏忽或管教失當者，近三成。

- 3.國中小弱勢學生比率偏高，達37.08%，其中來自失親單親及隔代教養家庭之學生人數達24萬餘人，占11.03%；且接受午餐補助之人數及比率逐漸增加，100學年度第2學期已達31萬餘

人，占 13.03%

(1)根據教育部提供之「101 年全國參加『攜手計畫課後扶助方案』弱勢學生人數及占各該縣市國中小學生人數之比率」顯示，101 年度全國國中小學生共 221 萬 1,563 人，其中弱勢學生人數高達 820,036 人，占國中小學生總人數之 37.08%。其中原住民學生為 72,140 人；身障人士子女為 44,255 人；身障學生為 41,699 人；外籍大陸港澳配偶子女為 175,550 人；低收入及中低收入戶為 124,075 人；失親單親或隔代教養家庭子女為 244,043 人，占國中小學生總人數之 11.03%。

(2)再據教育部提供之資料顯示，國中小學生接受午餐補助之人數與比率皆有上升，從 99 年第 1 學期之 256,811 人、11.12%，增加至 100 年第 2 學期之 316,994 人、13.03%，增加 6 萬人、1.91%；又學生接受補助之比率前三高者為臺東縣、花蓮縣與澎湖縣，皆超過 20%，其中臺東縣連續 4 個學期之比率均超過 30%。

4. 近六成之中輟生¹⁰來自單親家庭，遠高於全國單親及隔代教養家庭之比率 11.03%；且家庭因素中輟生當中，中輟原因前三名為父（母）或監護人管教失當、受父（母）監護人職業或不良生活習性影響、父（母）或監護人離婚或分居。

(1)依據教育部訓委會全國中輟統計分析顯示，100 學年度 5,379 名中輟生當中，近六成者（3,124 人）為單親家庭（比率為 58.08%）。

(2)教育部分析 100 學年度中輟原因中，依序為個人因素為 2,511 人（46.68%）、家庭因素為 1,264 人（23.50%），學校因素為 630 人（11.71%）、社會因素為 932 人（17.33%）。

(3)在 1,264 名家庭因素中輟生中，其中輟原因前三名：父（母）或監護人管教失當為 30.14%、受父（母）監護人職業或不良生活習性影響為 17.33%、父（母）或監護人離婚或分居為

¹⁰ 中輟生係指依強迫入學條例及「國民中小學中途輟學學生通報及復學輔導辦法」規定，中輟生係指國民中小學發現學生有未經請假、不明原因未到校上課達 3 日以上者，或轉學生未向轉入學校報到者。

15.35%。

5. 犯罪及偏差少年家庭型態及原因，以「單親家庭」及「不當管教」之比率最高，例舉如下。

(1) 101 年 1 至 6 月高雄市偏差少年之家庭型態，以單親家庭之比率為最高。

(2) 98 至 100 年花蓮縣少年犯罪之家庭因素，以不當管教及單親家庭之比率為最高。

(3) 99 及 100 年臺中市犯罪及虞犯少年之家庭型態及原因，亦以單親家庭及不當管教之比率最高。

6. 兒童少年性交易個案來自單親及隔代教養家庭之比率達五成，遠高於全國單親及隔代教養家庭之比率。

(1) 依內政部兒童局編印之「100 年度兒童及少年性交易防制工作成果報告書」，100 年中途學校安置之 539 名兒童及少年性交易個案，其家庭背景：雙親家庭占 6%，大家庭占 6%，單親家庭占 41%，隔代教養家庭占 15%，重組（繼親）家庭占 6%，同居家庭占 4%。單親及隔代教養家庭合計高達 57%，如再加上重組（繼親）及同居家庭，其比率更高達 66%。

(2) 本院實地訪查時，依據基隆市政府提供之統計資料顯示，該市兒童少年性交易個案之家庭型態以單親家庭比率為最高，高達 57%，其次為隔代教養家庭（21%），則有將近八成兒少性交易個案係來自單親、隔代教養家庭。復以高雄市及臺中市兒童少年性交易個案為例，亦以單親家庭及隔代教養家庭居多，比率分別高達 56%（35%【單親家庭】+21%【隔代教養家庭】）及 66%（53%【單親家庭】+13%【隔代教養家庭】）。

7. 單親及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性高，遠遠大於雙親家庭

以臺南市為例¹¹，單親及隔代教養家庭之兒童及少年成為保護個案之風險，分別為雙親家庭兒童少年之 16 倍、18 倍；

¹¹ 由於 99 年臺南市政府曾針對家戶狀況進行普查，故此處採用該府所提供之統計資料論述之。

高風險家庭則高達 52 倍、151 倍；如加上性交易個案，是類家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之 30.7 倍及 71.2 倍。

8. 家庭失功能對於犯罪確有影響；且法務部矯正署所屬矯正機關收容少年來自單親家庭之比率偏高，占 45.4%，高於全國兒童少年單親家庭之比率 11.8%；又其家庭經濟狀況屬低收入戶及中低收入戶之比率亦偏高，占 30%，遠遠超過整體低收入戶 1.5% 及中低收入戶 1.2% 之比率

(1) 據臺南市政府表示，101 年該市針對接受替代治療個案進行問卷調查結果顯示，毒品施用者有 55% 係單親家庭，且經濟狀況入不敷出者占 54.1%，可見家庭失功能與吸毒者確有關係。

(2) 復據本案諮詢之專家學者表示，家庭功能對於犯罪，確實有影響，年齡愈小者，影響愈高，尤其在少年犯是最為顯著；又，美國社會行為科學界認為，青少年犯罪、暴力行為、毒品濫用、虐待婦女兒童、性濫交等等，都源於家庭功能出了問題，家庭功能不良（family dysfunction）在青少年性犯罪模式的發展上，常被視為重要的因素。

(3) 又，依據法務部提供之統計資料顯示，截至 102 年 4 月 22 日止該部矯正署所屬 24 間少年矯正機關收容之少年來自單親家庭者占 45.4%，雙親家庭者占 30.4%、隔代教養家庭者占 6.9%，重複具有單親、隔代教養、未婚生育或父母分居家庭者占 11.4%。尤其非行最為嚴重之少年刑事犯係收容於明陽中學，該矯正機關所收容之少年來自單親家庭之比率更高達 66.7%。

(4) 再據衛生福利部網站公布之統計資料顯示，我國社會救助法於 99 年 12 月 29 日再次修法並於 100 年 7 月 1 日施行前，我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於 1%，100 年 7 月 1 日新修正之社會救助法施行後，低收入戶之人數及所占比率已有成長，達 1.5% 左右，且 101 年中低收入戶之人數占總人口數之比率為 1.2%。惟據法務部提供之資料顯示，截

至 102 年 4 月 22 日止該部矯正署所屬 24 間少年矯正機關收容之少年來自低收入戶家庭者占 23%，中低收入戶者占 7%，兩者合計 30%，遠遠超過整體低收入戶 1.5%及中低收入戶 1.2%之比率。

(5)另據法務部 98 年發表之「青少年犯罪之家庭支持系統建構之研究」，係針對近年來家庭因素對於少年犯罪之影響，所採取量化與質化兼具之實證研究，研究結論指出：

<1> 犯罪少年部分：犯罪青少年對於家庭功能的需求十分強烈，健全的家庭功能可幫助青少年在發展歷程中減少接觸犯罪的機會。

<2> 犯罪少年家庭成員部分：普遍認為經濟、子女管教、就業及親子溝通等問題，是家長最需要幫助之事項。

<3> 少年專家學者、刑事司法人員部分：非行青少年家庭中，存在許多病理現象，需要家庭重整（包括內部與外部支持系統），惟國家所提供的資源與投入程度均不足。

<4> 非行少年家庭支持系統之建構，需要跨部門與機制之相互整合，並以家庭需求及問題解決為核心。

<5> 少年刑事司法、社工輔導、家庭教育等單位，應視少年犯罪行為等於少年求救的訊號，並視為運用國家權利介入改善之契機。

9.兒童少年因「家庭因素」而犯罪者，以「管教不當」為最主要原因，其比率高達 65.12%

依據法務部統計資料¹²顯示，100 年各少年法院（庭）審理終結而裁判確定觸法之少年與兒童人數（以下簡稱「少年兒童犯罪總人數」或分別簡稱「犯罪少年」或「犯罪兒童」）合計為 11,394 人，其中刑事案件有 384 人（占全體少年兒童犯罪人數的 3.37%，下同），保護事件有 11,010 人（占 96.63%），至

¹² 法務部網站發布之 100 年少年兒童犯罪概況及其分析，網址：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=294588&ctNode=30969&mp=001>。

於虞犯少年兒童則有 1,979 人¹³。根據各少年法院（庭）少年事件個案調查報告之資料統計顯示，100 年因「家庭因素」而犯罪者，以「管教不當」為主要原因，比率高達 65.12%。

10. 家庭因素導致學生學習低成就之比率高達六成

本院前於 100 年間完成之「針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學，俾維護學生受教權益等情乙案」調查報告指出，經各地方政府調查結果，全國國中小學學生為學習低成就者計有 271,230 人（占 99 學年度全國人數 2,439,258 人中之 11.12%），其中智力正常，但家庭功能失調致學生無心或無法學習者，計 83,400 人，占 30.75%；智力正常，但家庭資源不足（如無力指導作業、沒錢補習）計 82,050 人，占 30.25%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達 61%，家庭因素對於學生學習影響高於生理因素（智力障礙 5.61%，情緒或學習障礙 9.75%）、教學因素（1.44%）或其他外在因素（22.2%）。

- (五)再查，有關政府為健全、提升及恢復家庭功能，以減少社會問題之發生，現有之規劃、評估及對策，行政院雖答覆表示：教育部除研定除研訂「推展家庭教育中程計畫」及「教育部推展高級中等以下學校家庭教育整合計畫」外，102 年以「珍愛家庭價值」、「親子良善互動」、「世代文化傳承」、「重視婚姻經營」為焦點，依序分季辦理家庭教育活動；又，原主管社政業務之內政部為建構兒童及少年保護網絡並減少家庭暴力、性侵害事件之發生，已結合各單位及民間團體辦理相關預防保護措施云云。惟查：
1. 強化或健全家庭功能之相關政策並非僅涉及教育及社政單位之權責，亦涉及勞政、衛政、警政、戶政等等單位，惟行政院僅從教育部及原主管社政業務之內政部現有施政措施，提出家庭服務之規劃、評估及對策，亦欠缺家庭政策之明確主管機關，

¹³ 依據少年事件處理法第 3 條規定，左列事件，由少年法院依本法處理之：一、少年有觸犯刑罰法律之行為者；二、少年有左列情情之一者，依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞者：(一)經常與有犯罪習性之人交往者。(二)經常出入少年不當進入之場所者。(三)經常逃學或逃家者。(四)參加不良組織者。(五)無正當理由經常攜帶刀械者。(六)吸食或施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品者。(六)有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為者。

足見行政院未能督促並整合各相關部會提出整合性之預防措施，益見該院猶未察覺家庭功能之重要性：

- (1)與家庭相關之社會問題層出不窮，例如：少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、老人虐待、自殺、學童中輟等，在在顯示家庭各項功能逐漸弱化，已如前述；又強化及健全家庭功能之相關政策並非僅涉及教育及社政單位之權責，亦需整合勞政、衛政、警政、戶政、司法等單位之資源。
- (2)91年行政院召開第三屆全國社會福利會議時，將「如何健全家庭功能提昇生活品質」納入該次會議之議題六進行討論，並獲致25項結論，其中即指出「勞政、教育、社政、衛生、警政各部門應針對家庭政策，提出整合性服務方案或計畫。」且據內政部提供之資料顯示，前揭25項結論係分由內政部、教育部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、勞工委員會、人事行政總處、前青年輔導委員會、前新聞局、前衛生署、法務部及各地方政府等共同推動執行。嗣後行政院於93年所通過之家庭政策，各項政策措施亦分由內政部、行政院經濟建設委員會、勞工委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、人事行政總處、前衛生署、前青年輔導委員會、前文化建設委員會、前新聞局，以及教育部、銓敘部、國防部、財政部、經濟部、法務部及各地方政府執行。
- (3)從上述家庭型態之變遷、與家庭相關的社會問題，以及相關政策之推動執行等可見，各類家庭所遭遇之問題既複雜又異質，絕非政府單一部門即能協助解決。惟本案行政院卻僅從教育部及內政部之施政措施，提出現有之規劃、評估及對策，顯未基於國家最高行政機關之權責，主導並整合家庭相關政策、計畫及方案之規劃。加以衛生福利部社會及家庭署尚未改制成立前，中央長久以來欠缺家庭福祉（或政策）之專責主管機關，亦無專責之預算及人力，進行整體家庭政策之評估、規劃及推動，而針對兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、低收入戶等不同對象所給予之福利支持，又散落於內

政部原主管社政業務單位（如兒童局、社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會），其他如教育、就業、健康照護等則分散於各部會。

(4)行政院雖於 93 年間通過家庭政策，惟後續僅由各部會自行研擬實施方案及列管，且通過迄今，亦未能因應社會變遷進行滾動修正調整，致無從務實檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，足見行政院怠於督促及整合各部會對於家庭提供足夠之資源及協助。

(5)由上可徵，行政院未能重視家庭失功能之影響及衝擊，積極督促所屬各部會從預防層面針對家庭投入適當之資源及人力，以提供完整之保護及協助措施。

2.教育部及各地方政府未能依法落實推展各項家庭教育活動，各地家庭教育中心服務成效不彰，無法充分發揮家庭教育應有之積極功能，致與家庭有關之社會問題日趨嚴重：

(1)在家庭型態逐漸多元，家庭功能日趨弱化之下，國人欠缺親職教育及婚姻教育已衍生諸多與家庭相關之社會問題，惟長久以來各地家庭教育中心推展家庭教育之策略及模式未能符合弱勢家庭之實際需求，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，加以該中心知名度不足，此均造成服務成效不彰，與家庭有關之社會問題日趨嚴重；惟教育部卻迄未深切檢討改進並採取有效督導之作為。

(2)再據本院實地訪查 14 個縣市家庭教育中心發現，各中心普遍存在之問題，係參與家庭教育中心所辦理家庭教育之家長多為自願者或家庭功能尚稱良好者，或是多為平時即重視子女教養問題之家庭及家長；而亟需家庭教育之民眾卻多未參與，且各中心亦均缺乏各項服務及活動之相關成效評估（如：參加人員之特質與背景之分析，以及參與後之具體成效）。又，各地家庭教育中心欠缺與其他部門之橫向聯繫機制（例如透過戶政單位之結婚、離婚、出生、死亡等登記之機制，掌握服務對象）；亦未與單親家庭中心、新移民服務中心進

行跨域合作，以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務（例如：對新婚夫妻之婚姻教育、對新手父母之親職教育、對失去父母者之失親教育），僅被動等待需求家庭自行尋求協助，加以該中心知名度不足，此均造成服務成效不彰，與家庭有關之社會問題日趨嚴重。然而，教育部遲至 102 年始辦理「推展家庭教育中程計畫」及「102 家庭教育年」以為因應改善。

3.現有社會福利服務之提供模式，以現金給付形式為主，服務又以補救為主，欠缺預防措施，並以各類人口群為服務對象，未能以家庭為中心進行整體之規劃、思考並提供服務，導致各項措施片斷化、零碎化，資源及人力亦無法有效整合：

(1)根據本院實地訪查結果及檢視原主管社政業務之內政部所提目前家庭政策相關施政作為，現有社會福利服務之提供模式，主要以各類人口群為對象進行規劃，如針對兒童少年、婦女、老人、身心障礙者、單親家庭、新移民等提供相關服務，並未以「家庭」為中心進行整體之規劃、評估及輸送服務，導致各項服務措施片斷化、零碎化，資源及人力亦無法有效整合。

(2)本案諮詢專家亦表示，我國社會福利服務多以特定福利人口群提供服務，如老人、身心障礙者、兒童少年、婦女，且政府對於預防性措施之投資不足，欠缺事前預防，僅著重事後補救、治療，多集中殘補方案，處理急迫性問題（如兒童虐待、家庭暴力等案件）；惟以國外為例，政府即提出諸多支持家庭之政策，例如從新婚父母即開始進行親職教育，並整合其社區支持系統協助教導新婚父母如何轉換、扮演新的角色；另針對新移民家庭，提供支持性團體，試圖接觸到此類家庭，而非強制其等接受適應班；又衛教系統相當強，到宅提供服務；如家中有 18 歲以下兒童時，夫妻離婚前必須經過強制家事調解（由地方政府社會局提供該項服務），離婚後調解社工人員應持續追蹤。

(3)本案 1 位諮詢專家更進一步提出某實際案例：某市民眾之妻

子係輕度智障，兩人生育智障之兒子，家中尚有年老長輩，家庭經濟狀況為列冊之低收入戶，惟在政府缺乏家庭整合服務之下，該市政府社政單位各承辦科（如社會救助科、老人福利科、身心障礙福利科）雖皆與該家庭進行聯繫，但卻都未能提供適切的服務，僅能以轉介方式處理此個案，使得該民眾求助無門，迄未獲得協助。此案例即充分凸顯現有社會福利服務之提供，確實缺乏以家庭為中心之規劃及考量，造成服務片斷化、零碎化，難以有效解決家庭成員所遭遇之困難及危機。

(4)又，前內政部兒童局雖自 98 年起至 100 年推動「建構家庭福利服務系統實驗計畫」，復自 101 至 103 年賡續推動「兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫」，補助地方政府設置家庭服務中心，以「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」之服務方向，立基於當地兒童少年及相關家庭之需求評估，提供近便、友善、接納及開放之服務空間及服務輸送，並強調結合社區資源與網絡，提供在地之預防與支持措施，及早介入與支持家庭。惟該局僅補助 9 個地方政府設立 14 處家庭服務中心，據點數量不足，人力亦有所不足，難以就近提供近便性、普及性之福利服務，遑論能夠預防或協助解決家庭問題及危機。又，該計畫係以兒童及少年為對象所發展的預防措施，目的在於透過增強家庭支持系統，以使家中兒童少年獲得良好照顧；惟倘家庭成員中並無兒童或少年，皆為成年人，卻面臨多重需求時，如老人及身心障礙者之照顧及醫療、家庭經濟困難等問題，該中心在有限資源及人力之下，往往力有未逮。

(5)內政部亦坦言：該部現有社會福利措施主要以現金給付形式為主，提供生活扶助或各類補助協助家庭脫離貧窮或弱勢情境，提升家庭功能。解決問題的方式偏向以補救性、治療性為主，著重於問題的協助與處理，故較缺乏具統一規劃、整體性的預防性與支持性福利服務輸送體系與制度。又，現有社會福利服務的提供，較少以整體家庭為中心所規劃的普及

性服務措施，致當家庭內各類成員需要有不同服務系統協助，倘各體系間如未充分的資源轉介與合作，可能多個不同系統同時進入家庭工作，造成資源重疊浪費、服務提供切割之情形等語。

(五)綜上所述，家庭為社會組成之基本單元及重要基礎，攸關社會及國家能否穩定發展，惟隨著經濟、人口結構、社會之變遷，家庭型態日趨多元，家庭功能漸趨弱化，產生諸多兒童少年教養照顧、高齡人口照顧、家庭經濟安全、家庭暴力事件等議題，在在顯示家庭在教育、扶養、照顧等功能確實逐漸萎縮，國家更應盡力支持及保護家庭。行政院為國家最高行政機關，惟長期以來卻未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任，致使與家庭相關的社會問題層出不窮，實有怠忽。

二、行政院根據 91 年第三屆全國社會福利會議之決議，於 93 年 10 月 18 日通過我國家庭政策，惟因該院對於該政策之後續執行，欠缺相關管考及評核機制，係由各部會自行研擬實施方案及列管，致無從檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，亦未能因應社會變遷進行滾動修正，致家庭政策有名無實，實有未當。

(一)由於我國經濟、社會及人口結構之變遷，對於我國家庭產生重大之衝擊及影響，使得家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的功能漸趨弱化，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。91 年行政院召開第三屆全國社會福利會議，議程中即納入「如何健全家庭功能，提升生活品質」之議題，經討論後，提出結論之一：「行政院應整合中央各部會相關資源，本著尊重多元家庭價值精神，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」。

(二)再查家庭政策制訂之背景，當時我國經濟持續成長，伴隨著所得分配不均的擴大，失業與低所得階層家庭的經濟弱勢更加明顯；資訊科技的發展，改變了人際溝通關係與互動模式；跨國人口流

動規模加大，外籍家庭看護人力的引進，以及跨國婚姻的比率升高，改變了傳統家庭的文化認知；新型住宅聚落的大量興建，傳統社區關係解組，新的社區關係形成；育齡婦女生育率下降，家庭人口組成規模縮小，人口快速老化，家庭照顧的對象由兒童轉變為老人；離婚率升高，單親家庭比率隨之提高，家庭結構日趨多元；婦女勞動參與率升高，兩性平等觀念逐漸取代男主外女主內的父權體制；家庭暴力事件頻傳，婚姻與親子家庭關係不穩。單靠呼籲維護傳統家庭倫理似乎無法因應上述社會、經濟變遷對我國家庭的衝擊。有鑑於此，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。

(三)案經行政院交由原主管社政業務之內政部主責進行研議，並自 91 年 12 月 12 日至 93 年 7 月 20 日邀請專家學者、民間團體、相關部會及各地方政府代表召開多次研商會議後，研擬完成家庭政策，並提經 93 年 10 月 18 日行政院社會福利推動委員會第 8 次會議討論通過，當時行政院游院長錫堃指示：「本項政策的研擬係根據 91 年全國社會福利會議的共同意見，內政部經多次邀集專家學者、相關部會及地方政府代表研商，已獲致共識，以『支持家庭』作為政策的主軸價值，內容涵括家庭內及家庭外的多元支持措施，原則可行，請內政部參酌委員意見再予審慎檢視修正完竣後，分行各有關機關積極推動。」嗣內政部於 93 年 11 月 8 日以台內社字第 0930068306 號函將家庭政策及具體措施分工表送相關機關配合辦理，至此，我國的家庭政策可謂確定。此外，內政部為強化宣導，並印製「家庭政策」宣導折頁 1 萬張，於 94 年 3 月 29 日函送相關部會、各地方政府供民眾索取使用。

(四)按我國家庭政策之核心思想，係基於支持家庭之理念，深信家庭之穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實之基礎，故家庭所面對之問題與需求，亟需國家與社會提供協助，該政策明確指出：「與家庭相關的社會問題層出不窮：例如，少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、老人虐待、精神疾病、遊民、自殺、學童中輟等，在在顯示家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的能量在下降中，需要被支持，才能減少社會問題的發生，降低社會成本的支出」。爰該政策從：①保障家庭經濟安全；②增進性別平等；

③支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任；④預防並協助家庭解決家庭成員的問題及⑤促進社會包容等五大方面，提出計 28 項具體政策內容。顯見我國的家庭政策確有強化及健全家庭功能之目的，並從預防層面協助及支持家庭。

(五)惟查，原主管社政業務之內政部於研商家庭政策時，考量施政效率並在避免管考作業重覆之原則下，決議不另訂實施方案，係由各相關機關納入法規、方案、年度施政計畫或中長程計畫等辦理並自行列管。顯見行政院雖已通過家庭政策，以因應當前社會、經濟及人口結構變遷對我國家庭之衝擊，並責成內政部函送相關機關配合辦理，惟該院卻欠缺相關管考及評核之機制，致未能定期檢討及評估各部會依照家庭政策所擬定之實施方案、實際執行成果及對家庭功能提升之助益，並據以督促相關部會加強改善及資源整合，致我國家庭政策之制訂流於形式，空有政策之名，本院進行調查時，甚有地方政府竟不知行政院早已訂有家庭政策之事。

(六)又因行政院未就家庭政策之後續執行，建立相關管考及評核之機制，致無從掌握各項家庭政策之中央主（協）辦機關是否按照該政策內容提出適當之實施方案或計畫並落實執行，此以家庭政策中所列「建立以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，預防與協助處理家庭危機」之執行情形為例，前項政策內容之中央主（協）辦機關為原主管社政業務之內政部、教育部及前行政院衛生署，94 年 1 月及 101 年 3 月間各機關填復之實施方案或計畫內容，係分別為家庭教育中心之設置情形、加強教育及教保人員之通報工作，以及落實兒童及少年保護家庭暴力與性侵害事件通報及防治工作，內容中完全隻字未提有關設置家庭支持（服務）中心之辦理情形，且其實施方案及辦理情形皆無涉有關建立家庭支持（服務）中心之事，益證家庭政策欠缺管考及評核之機制，致各項政策之後續執行未能落實。

(七)綜上，由於我國經濟、社會及人口結構之變遷，對於我國家庭產生重大之衝擊及影響，使得家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的功能漸趨弱化，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。行政

院根據 91 年第三屆全國社會福利會議之決議，業於 93 年 10 月 18 日通過我國家庭政策，並由內政部於 93 年 11 月 8 日將家庭政策及具體措施分工表函送相關機關配合辦理。惟因行政院對於該政策之後續執行及成效，欠缺相關管考及評核機制，係由各部會自行研擬實施方案及列管，致無從檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，致家庭政策有名無實，實有疏失。

三中輟生、兒童少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾五成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展；惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題，核有疏失。

(一)按公民與政治權利國際公約第 23 條第 4 款規定略以，婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。復按特殊境遇家庭扶助條例第 1 條及規定：「為扶助特殊境遇家庭解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，特制定本條例。」
「本條例所稱特殊境遇家庭，指申請人其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費 2.5 及臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額，並具有下列情形之一者：一、……。五、因離婚、喪偶、未婚生子獨自扶養 18 歲以下子女或祖父母扶養 18 歲以下父母無力扶養之孫子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧 6 歲以下子女或孫子女致不能工作。」再按家庭教育法第 13 條規定：「中央主管機關得視需要研訂優先接受家庭教育服務之對象及措施並推動之；必要時，得委託直轄市、縣（市）主管機關或推展家庭教育機構、團體辦理。前項優先對象及推動措施之方式，由中央主管機關定之。」

(二)從行政院主計總處之 99 年及 100 年家庭收支調查結果顯示，我國

單親家庭¹⁴占全國總戶數之比率分別為 9.8%及 9.3%，隔代教養家庭占全國總戶數之比率分別為 1.1%及 1.2%。復據內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，單親家庭¹⁵占全國家中有未滿 18 歲子女家庭戶數之 11.8%。換言之，全國約有 1 成之單親及隔代教養家庭。再據行政院主計總處 100 年家庭收支調查報告顯示，我國家庭結構逐漸以核心家庭為主，從 65 年之 5.24、減少至 100 年之 3.29 人；且比較 80 年及 100 年之資料，20 年來家庭型態之變遷趨勢為單人與夫婦家庭比率各成長 3.72%與 8.47%，單親家庭與祖孫家庭各成長 2.84%與 0.42%；至於核心家庭與三代家庭，則各減少 17.14%及 1.9%。單親及隔代教養家庭多半為個人不得已的選擇，亦非必然發生問題，來自單親或隔代教養家庭之社會傑出人士所在多有。惟查：

1. 據相關統計資料顯示，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭比率甚高，兩者合計逾五成；又，單親家庭及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性高，遠遠大於雙親家庭，以臺南市為例，單親及隔代教養家庭之兒童及少年成為保護個案之風險為雙親家庭兒童少年之 16 倍、18 倍，高風險家庭則高達 52 倍、150 倍；如加上性交易個案，是類家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之 30.7 倍及 71.2 倍。
2. 復據內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，單親子女以學齡兒童與少年(6~11 歲及 15~17 歲)居多，致單親父(母)有 99.25% 者需負扶養子女之責任，約三成者同時也需負扶養及照顧父母之責任，顯示單親父(母)需兼負家庭經濟與子女教養、父母照顧之肩頭重任。其次，無工作之女性單親有近 1/4 者因為照顧子女而無法工作；即使單親父(母)多數有工作，惟收入偏

¹⁴ 此調查所稱之「單親家庭」，係指該戶成員為父或母親其中一人，以及至少 1 位未婚子女所組成，但可能含有同住之已婚子女，或其他非直系親屬，如兄弟姊妹。

¹⁵ 此項調查所稱之「單親家庭」(即調查對象)，係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有 1 位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭。

低，高達 72%的單親家庭每月平均收入在 3 萬元以內，超過七成的家庭入不敷出，而能得到政府福利津貼或補助者僅近四成；約五成的單親家庭有貸款或債務，平均貸款或債務的金額為 148 萬元，其中以房屋貸款、卡債較多，經濟狀況普遍不佳。單親家庭對社會福利之需求以「經濟扶助」為最優先，優先需求前三項依序為「子女教育補助」、「子女生活津貼」及「健保費減免」。

3. 再據本案諮詢學者高淑青教授提供之書面資料顯示，多位學者的研究與探討發現，當家庭轉變為單親家庭的過程中，包括經歷喪偶、離婚、分居、隔代教養、遺棄，通常遭遇一些共通性之變化，包括：①情緒上的失落感；②經濟所得減少；③單親家長在工作與子女教養上角色負擔重，難以兼顧週全；④面臨家庭成員必須協調以填補角色功能缺位的狀況¹⁶。
4. 又據兒童福利聯盟於 101 年 10 月 1 日本院簡報時，針對隔代教養及離婚家庭所遭遇之困難，提供之書面意見如下：
 - (1) 2009 年該基金會進行全國性的隨機抽樣調查，針對其中 4.22% 只與祖父母或外祖父母同住的孩子，將之定義為隔代教養兒童，據此與一般家庭結構的孩子相比較，發現隔代教養兒童面臨的五大弱勢：①經濟弱勢：每 2 個隔代教養兒童就有 1 個擔心家裡沒有錢。②學習弱勢：每 2 個隔代教養兒童就有 1 個功課跟不上同學，3 成沒錢上才藝班。③照顧弱勢：2 成 3 的隔代教養兒童要負責照顧生病的大人，被迫提早長大。④親職弱勢：近 4 成的隔代教養兒童曾被家人獨留在家，7 成很少和家人討論事情。⑤人際弱勢：超過 4 成的隔代教

¹⁶ 參考文獻：1、郭佳欣（2008），花蓮縣單親家庭居住需求與其影響因素之初探。慈濟大學社會工作學研究思我碩士論文。2、彭淑華（2006），臺灣女性單親家庭生活處境之研究。《東吳社會工作學報》，14，26-62。3、鄭凱芸（2006），談與成年子女關係對隔代教養者壓力調適之影響。《民生論壇》，3，35-61。4、鄭凱芸（2011），從生命歷程觀點看危機家庭隔代教養者之困境。《家庭教育雙月刊》，34，6-27。5、蔡麗鴻（2009），父母離婚兒童生活適應之行動研究。靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。6、謝秀芬（2011），家庭社會工作：理論與實務（二版）。臺北：雙葉書廊。

養兒童覺得很孤單，每 2 個就有 1 個曾經被同學欺負。該基金會另從實務工作發現，隔代教養家庭更不易取得經濟補助資源，且是類家庭可發揮基礎照顧功能，但受限於年紀之差距，較難具備教育功能。

- (2)該基金會從實務工作發現離婚家庭所面臨之問題，包括：①離婚成人之心理衛生需求排行第三，但獲得的資源卻不多。②親職問題也是單親家庭經常面對的挑戰。③單親家長就業時，常因為配合照顧子女的作息，影響就業機會；④離婚家庭中的子女面臨許多艱難的處境，然而父母親卻未警覺到離婚歷程對於子女造成的傷害。⑤雖然父母親認為離婚相關的親職課程很有幫助，但大部分的離婚父母並無機會接觸此類課程。

5.另據臺灣世界展望會於 101 年 10 月 1 日本院簡報時，就其所服務之家庭樣貌，提供之書面資料如下：

- (1)受助兒童人數為 48,830 名，受助家庭共 29,330 戶。
- (2)57%的受助兒童來自單親家庭（42%）或隔代家庭（15%）。
- (3)67%的主要照顧者並未負擔家計，更有 7%的主要照顧者目前失蹤中。
- (4)98 年度東部地區兒少生活狀況及需求調查研究結果（臺灣世界展望會，2010 年）：
- <1> 從花蓮的數據發現，弱勢家庭的子女數平均比一般家庭多 1 位，受助童來自單親及隔代家庭之比率亦偏高。
 - <2> 單親的父或母通常帶著 2~3 個子女一起生活。
 - <3> 單親家庭經常兼有隔代教養的雙重弱勢情況。
 - <4> 來自單親家庭的兒童，自覺家中沒有錢的比率高達 34.0%。
 - <5> 過半的弱勢兒童要照顧年紀大的家人，其中以照顧（外）祖母的比率最高，其次是照顧兄弟姊妹。這類兒童多半來自隔代或大家庭，且居住在平地鄉；這些弱勢兒童更常因照顧家人而「覺得累」、「心情常不好」。
 - <6> 44.1%的兒童過去半年曾經歷特殊經驗，其中較多兒童遭

遇的特殊經驗是身體被人不當碰觸，因此感到害怕或不舒服（24.9%）；其次為別人跟兒童要東西，不給就打（20.2%）；被家人疏忽、虐待（9.7%）；偷別人的東西（5.8%）。

6. 由上可見，單親及隔代教養家庭確實多半缺乏足夠之資源及支持系統，並面臨到經濟、照顧及教養等問題，亟需政府採取積極性之作為，提供足夠之協助。加以各地方政府普遍多設置 1 至 2 處單親家庭服務中心，針對單親家庭提供相關福利服務措施，足見政府也意識到是類家庭確實需要政府之支持及協助。

(三)查教育部依據前揭之授權規定，訂定「教育部補助辦理家庭教育活動實施要點」¹⁷，補助各地方政府對於優先實施家庭教育之對象辦理家庭教育支持計畫，其中包括單親家庭及隔代教養家庭¹⁸；該部並實施相關推動措施，包括：建構最需要關懷家庭輔導網絡計畫、邁向展新家庭教育支持計畫、補助辦理外籍配偶家庭教育活動、補助辦理身心障礙者親職教育活動、夜光天使點燈專案實施計畫等。又，教育部針對優先實施家庭教育之對象，為輔導各地家庭教育中心推動之策略及方式，爰結合大專校院相關系所中心針對各類家庭研發推動策略、研發工作手冊、教案教材及培訓種子人員等，協助提供各地家庭教育中心運用。

(四)再查，內政部認為隔代、單親等弱勢家庭中之兒童少年在成長過程中需要面對較多的成長、教育及貧窮風險，親職教育功能受限於外在因素難以發揮，故發生兒少保護及高風險風險性大於雙親家庭，需要政府透過補充家庭經濟功能及提升親職照顧能力兩方面，強化家庭功能措施：

¹⁷ 教育部於 101 年 12 月 7 日修正該要點名稱，修正前名稱為「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」。

¹⁸ 依據上開要點第四點「補助計畫項目」規定，直轄市政府教育局、縣（市）政府年度推展家庭教育計畫；其執行事項如下：「(1)……。 (3)優先實施家庭教育對象，包括新移民家庭、身心障礙者家庭、單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、受刑人家庭及未成年懷孕者或育有子女者等多元家庭教育支持計畫。(4)提供適婚男女婚前家庭教育。(5)提供重大違規或行為偏差學生家長家庭教育諮商或輔導課程及家庭訪視。(6)家庭教育專線質量提升計畫。……。」

1. 在補充家庭經濟功能部分，辦理弱勢兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、兒童及少年醫療補助及育兒津貼等措施，減緩弱勢家庭的經濟壓力。
2. 在提升親職照顧能力部分，補助地方政府以自辦或委託民間團體辦理親職教育，加強照顧者之照護能力與責任，101年9月至12月計舉辦593場次，21,768人次參與。另於101年9月建置「育兒親職網」，教材內容包含兒童發展、親子互動，生活安全及生活照顧等教材，以提升民眾親職知能，強化家庭照顧功能，維護兒童成長品質，101年9月啟用迄102年4月，瀏覽達5萬餘人次

(五)由於單親及隔代教養家庭在經濟、教育、文化或身心發展等方面多處於較為不利之地位，是當遭遇困難或危機而未獲適當之支持與協助時，較易惡化衍生為社會問題，故實需要提升解決個人及其家庭問題及適應社會之能力，以減緩或預防社會問題之發生。然而，兒童少年無法選擇自己的父母，倘政府未能提供足夠之協助，這些兒童少年恐無法受到家庭妥善的保護及照顧，而有被疏忽、受虐或產生偏差行為等情。由於兒童少年是國家未來的主人翁，深深影響國家社會之未來，而家庭是兒少生長發展的初級單位，也是兒少未來與社會連線的重要單位；因此，對於照顧兒少的家庭提供支持、協助，也是對未來的一種投資，透過國家公權力介入以增強家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展。惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題：

1. 教育部未能依法積極推動相關服務措施，並督促各地家庭教育中心主動掌握是類家庭以有效落實執行家庭教育，致家庭教育成效不彰。

教育部所訂優先實施家庭教育之對象（新移民家庭、身心障礙者家庭、單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、受刑人家庭及未成年懷孕者或育有子女者）實際接受家庭教育之情形及成效，該部均乏具體評核機制，致無法進行成效評估及檢討，以為相關

推動策略修訂之參據。又，前揭對象多屬於弱勢家庭，家庭問題多元，或多忙於家庭生計或其他因素，往往參與意願及能力不足，尤以單親及隔代教養家庭因缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，惟各地家庭教育中心所辦理之課程及活動，未能符合弱勢家庭之實際需求，致參與家庭教育中心所辦理家庭教育之家長多為自願者或家庭功能尚稱良好者，或是多為平時即重視子女教養問題之家庭及家長；而最需要接受輔導或潛藏危機之家庭，卻因受限於某些因素（如忙於工作、教育程度不足、獲取相關資訊能力不足）而不願或不易接受家庭教育。

2. 原主管社政業務之內政部所提供之經濟補助措施，僅能協助是類家庭維持最低限度的生存水準，仍無法有效紓解是類家庭所面臨之經濟、照顧及教養問題。

原主管社政業務之內政部為補充單親及隔代教養家庭之家庭經濟功能，雖已辦理辦理弱勢兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、兒童及少年醫療補助及育兒津貼等措施，惟前揭協助措施僅能協助是類家庭維持最低限度的生存水準，致單親母親或父親面臨之經濟壓力依舊沈重，因而無力或疏於照顧及教養子女。又，內政部為提升單親及隔代教養家庭之親職照顧能力，雖已補助地方政府辦理親職教育，並建置「育兒親職網」，惟前揭措施仍無法吸引最需要接受輔導或潛藏危機之家庭，亦無法觸及到不關心孩子教養問題或受限某些因素而不願或不易接近家庭教育之家長，況且是類家長苦於生計之重任，實無暇顧及子女之照顧及教養，亦難以調適其生活壓力與情緒。足見內政部提供之服務無法滿足單親家庭所面臨之經濟、照顧、教養及情緒需求。

3. 各地單親家庭服務中心之服務成效不彰

各地方政府雖多設有單親家庭服務中心（除金門縣及連江縣未設置外，其餘地方政府皆設有單親家庭服務中心），惟其有標籤化之負面效應，本案實地訪查時，即有民間團體明確反映此項問題，致單親家庭礙於面子，而怯於求助。再加上該中

心知名度不足，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求是類家庭自行尋求協助，此均造成服務成效不彰。

(六)綜上所述，單親家庭及隔代教養家庭多是個人不得已之選擇，況且來自單親或隔代教養家庭之社會傑出人士所在多有。惟因單親及隔代教養家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率計逾五成，明顯高於全國單親及隔代教養家庭之比率（約一成左右），足見單親及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性甚高，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展。惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題，核有疏失。

四、內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及具體衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之實際需求，亦未能因應各地家庭需求之不同而有因地制宜之作法，更無法有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，核有怠失。

(一)依據內政部組織法第 11 條規定：「戶政司掌理下列事項：一、……。三、關於戶口普查之規劃事項。四、關於戶口調查及僑民調查事項。五、關於人口統計資料之整理、分析事項。六、關於戶籍登記事項。……。九、關於人口政策事項。十、關於其他戶政事項。」

(二)有關我國隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，導致與家庭有關的社會問題層出不窮等情，已如前述，此凸顯政府已到不得不嚴正面對及檢討目前家庭相關政策及預防作為之關鍵時刻。惟據本案調卷資料及實地訪查結果，內政部未能並怠於督促地方政府建置我國家庭之相關基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制，致無法監測及掌握家庭型態及功能變遷之全貌，

以及家庭因素對於社會所造成之問題，遑論夠針對各類家庭之實際需求，對症下藥改善問題，或是評估未來發展趨勢進而採取因應作為，茲例舉如下：

1. 有關內政部部分

(1)依據內政部網站公布之統計資料顯示，我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，且近 15 年來，我國離婚計有 861,260 對、172 萬 2,520 人。復據內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，推計單親家庭總戶數為 32 萬 4,846 戶¹⁹，占全國家中有未滿 18 歲子女家庭戶數之 11.8%，較 90 年之 24 萬 8,299 戶，10 年間增加 7 萬 6,547 戶（增加 30.8%）；而「離婚」為造成單親家庭之主要原因，占 82.5%，較 90 年之 65.8%提高 16.7 個百分點。由於單親家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親家庭之比率偏高，足見單親家長確實面臨無法同時兼顧職場與親職角色之困境，亟需政府積極從預防層面提供足夠之支持、協助及保護。

(2)惟內政部（戶政司）係掌理戶口調查之規劃、實施、戶籍人口統計及其統計資料之供應事項等業務，卻對於歷年家中有未滿 18 歲兒童少年之家庭戶數、家中育有未滿 18 歲兒童少年之單親家庭與隔代教養家庭之實際戶數及比率，以及單親家庭、隔代教養家庭及繼親家庭之兒童少年人數及其占兒童少年人數之比率等，均乏相關資料，甚至答覆：「前揭資料請行政院主計總處提供之」。

(3)又，我國跨國婚配率從 87 年之 15.7%，到 92 年達到最高峰約 31.9%，不僅比率高，且增加速度亦十分快速；截至 102 年 5 月底止外籍與大陸配偶人數已達 478,903 人。跨國婚姻組成之家庭所面臨之社會、文化適應問題，亟待協助。復據教育部提供之統計資料，100 學年度來自新移民家庭之國中及國小學生分別有 3 萬 3,881 人、15 萬 9,181 人，其中國中學

¹⁹ 此項調查所稱之單親家庭（調查對象）係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有 1 位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭。

生來自單親家庭占 16.49%（5,586 人），臺東縣比率高達 22.19%，南投縣與高雄市也超過 20%；國小學生部分，來自單親家庭者有 12.23%（19,472 人），又以嘉義市之比率為最高，達 16.98%，繼親家庭則以花蓮縣（1.04%）為最高，其次南投縣與宜蘭縣均超過 0.8%。此外，101 年度全國國中小弱勢學生人數高達 820,036 人，占國中小學生總人數之 37.08%，其中外籍大陸港澳配偶子女即有 175,550 人，占弱勢學生人數之 21.41%。此凸顯政府亟需掌握新移民家庭狀況並據以提供適當之服務措施。惟有關新移民家庭之戶數及其占家庭總戶數之比率等基礎統計數據資料，主管戶口調查、人口統計及人口政策事項之內政部竟復以該部無統計資料。

- (4)再查，內政部原主管社政業務單位係分別針對各類福利人口群（兒童、少年、婦女、老人、原住民、低收入戶、身心障礙者等）提供福利服務，故相關統計多為單一福利人口群所建置。前揭各人口群雖有其個別的福利身分別，惟其等均生活及成長於家庭之中，其能否獲得妥善之教育、照顧、保護、情緒支持、經濟資源等，均與家庭型態及功能變遷有著密切的關係，彼此之間的關係變化亦與家庭結構及功能變遷有關；然原主管社政業務之內政部卻欠缺以「家庭」為基礎之數據資料，亦與該部戶政單位缺乏橫向聯繫機制以掌握有關家庭基礎資料，致無法掌握家庭結構變遷之全貌，更難以分析及監測家庭因素對於社會所造成之問題及評估未來發展趨勢，而無法作為相關社會福利政策擬定及調整之重要依據。

2. 地方政府部分

- (1)依據本院實地訪查發現，除臺南市政府曾於 99 年間辦理全面性家戶普查外，未見其他地方政府進行相關之普查工作，且對於轄內家庭型態及家庭功能變遷情形，均欠缺相關基礎統計資料，如單親家庭戶數，部分地方政府係參採行政院主計總處推估之「4%」、部分則係參採前內政部兒童局推估之「8%」進行推估，導致地方政府就其所提供之家庭服務措施，未能分析並針對轄內家庭型態及家庭需求，回應所採取之服務策

略及具體措施。

(2)又，本院實地訪查時，各縣市轄內相關重要基礎資料係由不同機關單位就各自主管業務分別提供及說明，欠缺整合之機制或系統，以進行分析、評估及規劃；亦未進行全面性普查工作，僅能以推估數據予以呈現，致地方政府無法掌握轄內家庭變遷狀況之全貌，使得相關服務措施難以回應各類家庭之實際需求。

(3)復據內政部提出之實地訪查所見，均可見地方政府因未充分掌握轄內人口群之相關數據及特性，致無法因地制宜發展出各種家庭服務方案，有效預防及協助家庭因應危機。

(三)綜上，內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及具體衝擊，致無法評核各項預防性服務能否滿足弱勢家庭之實際需求，亦未能因應各地家庭需求之不同而有因地制宜之作法，更無法有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，核有怠失。

五各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對單一人口群提供特定服務，致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體與連續之服務，亦有標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依據家庭政策整合並建立以社區為範圍之家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有未當。

(一)按 91 年第三屆全國社會福利會議第六項議題「如何健全家庭功能提昇生活品質」之其中 1 項結論：「各地方政府應增加社會工作人力編制，建置家庭服務窗口，以強化家庭服務輸送機能。」復按 93 年 10 月 18 日行政院通過之家庭政策，其政策內容於「（四）預防並協助解決家庭內的問題」中明確揭示，政府應建立以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，預防與協助處理家庭危機。

(二)惟據內政部查復資料顯示，各地方政府建置之家庭服務窗口模式不一，人力配置亦有所不同，甚有部分地方政府未建置家庭服務

窗口，包括：新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、新竹市。復本院至地方政府實地訪查各縣市實際從事預防並協助家庭解決家庭成員問題之服務單位時，由於部分縣市政府反映該府轄內並未建立是類單位，爰僅能訪視其他單一功能型之服務中心，如兒童少年社區照顧中心、婦幼館、兒童福利中心、兒少托育資源中心、外籍配偶家庭服務中心、單親家庭服務中心等。

(三)再查，目前各地方政府共設有 300 個各類單一功能性之服務中心，包括：29 個兒童及少年福利服務中心、41 個婦女福利服務中心、32 個原住民家庭服務中心、40 個老人福利服務中心、21 個身心障礙者福利服務中心、26 個社會福利服務中心、20 個新移民家庭服務中心、38 個單親家庭服務中心、35 個家庭福利（支持）服務中心及 17 個其他類型中心。各類中心總數雖多，卻有以下缺失之處：

1. 上述各類中心總數（300 個中心）雖多，惟多位於都會區或集中於某些地區，地處偏遠之鄉鎮仍缺乏福利資源、據點可近性亦有不足；且各中心僅對特定需求之個別家庭成員提供單一類型之服務，缺乏對家庭整體之規劃與服務：

(1) 上述各類中心總數（300 個中心）雖多，惟半數以上屬於綜合設置，稱為婦幼館、社福館等，且多位於都會區或集中於某些地區（如縣府辦公所在或人口較多之區域），地處偏遠之鄉鎮仍缺乏福利資源、據點可近性亦有不足。

(2) 各類服務中心林立卻分散，除可近性不足之外，其僅對有需求之個別成員提供單一類型之服務（如老人福利服務中心針對家中老人，提供老人相關福利服務措施），缺乏以「家庭」為整體之規劃與服務，針對具有多重需求之家庭及其成員即無法提供完整服務，亦無法建立資源整合及連續服務之機制；且以福利人口群成立各類服務中心，亦有標籤化之負面問題（如「單親」家庭服務中心、「外籍配偶」家庭服務中心），造成有需求之家庭或個案往往礙於面子，而怯於求助。

(3) 加以地方政府囿於財政困難，故各類型中心之數量有限，多僅設置 1 處，以婦女福利服務中心為例，除臺北市、臺中市、

高雄市、彰化縣、屏東縣外，其餘 17 個縣市政府僅設置 1 處婦女福利服務中心，且每個中心社工人力之配置亦有所不足，卻必須服務整個縣、市轄內之民眾，致服務成效不彰。

2. 本案諮詢之專家學者舉出實際案例，凸顯實務上各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求的家庭所遭遇之困難及危機：

依據本案諮詢之專家學者所舉之實際案例指出：某市 1 位民眾之妻子係輕度智障，兩人生育智障之兒子，家中尚有年老長輩，家庭經濟狀況為列冊之低收入戶，惟在政府缺乏家庭整合服務之下，該市政府社政單位各承辦科（如社會救助科、老人福利科、身心障礙福利科）雖皆與該家庭進行聯繫，但卻都未能提供適切的服務，僅能以轉介方式處理此個案，使得該民眾求助無門，迄未獲得協助。此案例即充分凸顯各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求的家庭所遭遇之困難及危機。

3. 單一功能性之服務中心確實存在資源分散、服務效能不彰等問題，惟各地方政府係為因應中央社會福利績效考核而設置各類中心，而中央卻未能積極進行整合：

- (1) 根據本院實地訪查結果，各地方政府為因應中央社會福利考核，因而設置諸多單一功能性之服務服務中心，此確實導致資源分散、服務效能不彰之問題。地方政府並反映倘須加以整合各類中心時，應由中央（內政部）先進行整合，地方政府方能配合執行之。另部分民間團體於本院實地訪查時反映：實務上許多資源重複在同一名案主身上，期待政府加以整合。

- (2) 查內政部原主管社政業務單位為處理整合各類功能性服務中心之事，雖於 101 年 11 月 1 日邀集中央相關部會及地方政府進行研商，會議中檢討現有社會福利服務的提供，主要以各類人口群的需求進行規劃，較少以整體家庭為中心所規劃的

普及性服務措施，是否導致家庭內各類成員有不同服務系統協助，造成資源重疊浪費等情。惟該次會議僅初步決議倘推動建置家庭支持服務中心，其服務宗旨朝「零拒絕」之目標。

- (3)又，該部考量中央經費不足，地方政府自籌經費配合度及地方首長關注程度，雖擬規劃分階段進行整合各類中心並推動建置區域型家庭服務中心。惟家庭功能日漸弱勢，與家庭有關之社會問題與日遽增，有賴政府儘速從預防層面積極採取改善作為以促進、強化家庭功能，及早預先防範問題之發生，否則再多資源及人力都無法因應事後補救。以兒童少年保護案件為例，我國雖面臨少子女化，但每年兒童少年保護通報案件數及受虐人數卻仍然逐年增加，通報數從 93 年之 8,494 件，增加至 101 年之 35,823 件，受虐人數由 93 年之 7,837 人，增加至 101 年之 19,174 人，倘政府未能積極落實初級預防工作，再如何增加保護性社工人力，都無法遏止或紓解兒童少年受虐事件。然而，內政部卻規劃自 104 至 110 年起始擴大推動，與中央相關單位、地方政府及民間團體研商建立共識，並研擬中長程計畫，結合政府及民間各項資源與經費全面推動建置家庭服務中心或家庭整合式服務體系，其推展進度緩慢，難以因應家庭變遷所造成之衝擊。

- (四)綜上，各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立諸多各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對特定單一人口群提供服務（如老人福利服務中心針對老人提供老人相關福利措施），致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體性與連續性之服務，甚有標籤化的負面問題（如單親家庭服務中心），造成資源分散及服務重疊等問題，家庭服務成效不彰。倘能將各類中心加以整合，設置家庭服務窗口，作為資訊流通、轉介、緊急處理與資源共享之中心，更能達到就近提供服務、預防於先之以家庭為中心的服務模式，否則在各中心人力單薄、資源不足之情況下，實難發揮預防與解決家庭問題之服務效果。然而，行政院卻遲未督促所屬依據我國家庭政策內容整合並建立以社區為範圍之家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有怠失。

綜上所述，隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，惟行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任；復行政院於 93 年 10 月 18 日通過我國家庭政策，惟因欠缺管考機制，致無從檢討及評估辦理成效，並據以督促所屬加強改善，使得家庭政策有名無實；又，中輟生、兒少性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾五成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源，亟需政府提供足夠之支持、協助及保護，惟教育部及原主管社政業務之內政部對於是類家庭之協助不足，致無法有效協助解決其所遭遇之困難；再者，內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫機制以掌握家庭變遷之脈動及衝擊，致無法評核各項服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，僅被動等待需求家庭自行求助；另各地方政府為因應中央社會福利績效考核，設立各類功能型之服務中心，惟存在標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依家庭政策整合並建立家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，均核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

171、內政部營建署辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫—永和市轄段工程」，所屬人員屢接受包商招待飲宴等情，核有違失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 65 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部營建署

貳、案由：

內政部營建署辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫—永和市轄段工程第 7 標及第 8 標等二項合併」案過程，該署北區工程處督導工務所主任及主辦屢屢接受承包廠商招待飲宴、喝花酒及性招待，惟營建署北區工程處及政風室對於上開工務所人員不當接受廠商招待次數高達三十餘次、違法期程近 2 年，竟從未發覺，紀律蕩然；另該署北區工程處督導工務所於辦理新北環快永和段第 8 標工程之完工現場確認會勘作業時，基於便宜行事理由，未恪遵該署「工程專業代辦採購手冊」（竣工報告）標準作業程序規定，邀集監造廠商及施工廠商會同辦理勘驗，均有違失。

參、事實與理由：

內政部營建署（下稱營建署）為辦理臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫永和市轄段工程（下稱新北環快永和段工程），前於民國（下同）95 年 1 月 17 日招標辦理「臺北都會區臺北縣側環快永和市轄段工程設計委託服務作業」案，由林同棧工程顧問公司得標，決

標金額依建造百分比採固定費率 2.3%計價；97 年 12 月 23 日招標辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫－永和市轄段工程第 7 標及第 8 標等二項合併（包含臺北市自來水事業處及臺灣自來水公司委託兩項自來水幹管代辦工程）」案，由中華工程公司得標，決標金額 28 億 3,500 萬元；98 年 3 月 11 日招標辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫-永和市轄段工程（第 7、8 標）委託監造服務」案，由中興工程顧問公司得標，決標金額依建造百分比採固定費率 2.0%計價。臺灣新北地方法院檢察署（下稱新北地檢署）於 102 年 5 月 27 日起訴營建署北區工程處（下稱北工處）北區工程組（下稱北工組）前臺北工務所主任游志成副工程司（薦任 8 職等，101 年 12 月 3 日退休）、前三重工務所主任郭見忠副工程司（薦任 8 職等）、第 7 標主辦李文程助理工務員（委任 4 職等）、第 8 標主辦陳鼎元幫工程司（薦任 7 職等）等 4 人，另起訴監造廠商中興工程顧問公司 3 人、承包廠商中華工程公司 7 人。案經向有關機關調閱相關卷證，並約詢營建署童健飛副署長、新北市政府水利局宋德仁副局長及相關人員，業經調查竣事，營建署確有下列違失之處，茲將事實與理由臚列如后：

一、內政部營建署辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫－永和市轄段工程第 7 標及第 8 標等二項合併」案過程，該署北區工程處督導工務所主任及主辦等 4 人，屢屢接受承包廠商招待飲宴、喝花酒及性招待，違反公務員服務法、採購人員倫理準則及公務員廉政倫理規範之規定，事證明確，且均坦承不諱。惟營建署北區工程處及政風室對於上開工務所人員不當接受廠商招待次數高達三十餘次、違法期程近 2 年，竟從未發覺，紀律蕩然，顯有違失：

(一)依公務員服務法第 5 條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。」、同法第 6 條規定：「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。」、同法第 21 條第 1 款規定：「公務員對於左列各款，與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。…」；採購人員倫理準則第 6 條規定：「採購人員應廉潔自持，重視榮譽，言詞謹慎，行為端

莊。」、同準則第 7 條第 2 款規定：「採購人員不得有下列行為：…二、接受與職務有關廠商之食、宿、交通、娛樂、旅遊、冶遊或其他類似情形之免費或優惠招待。…」；公務員廉政倫理規範第 3 條規定：「公務員應依法公正執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益。」、同規範第 7 條規定：「公務員不得參加與其職務有利害關係者之飲宴應酬。…」。營建署北工處北工組前臺北工務所主任游志成、前三重工務所主任郭見忠、第 7 標主辦李文程、第 8 標主辦陳鼎元等 4 人，均係具有法定職務之公務員，對於本案工程負有履約管理、工期展延、變更設計、估驗計價、竣工會勘、查驗、驗收等業務之監督職權，依上開法令規定，渠等應誠實清廉、謹慎勤勉，不得參加與其職務有利害關係者之飲宴應酬，亦不得接受與職務有關廠商之冶遊招待，殆無疑義。

(二)惟據新北地檢署起訴書（102 年度偵字第 4320、7414、12780 號）暨相關卷證資料顯示，營建署北工處北工組前臺北工務所主任游志成、前三重工務所主任郭見忠、第 7 標主辦李文程、第 8 標主辦陳鼎元等 4 人於承辦及監督新北環快永和段第 7、8 標工程過程，卻無視前揭法令規定，均涉有接受承包廠商中華工程公司人員招待飲宴、喝花酒及性招待情事；另監造廠商中興工程顧問公司督導經理及主辦工程師等 3 人亦經新北地檢署偵查發現涉有接受承包廠商中華工程公司人員招待飲宴及喝花酒情事。復為確認營建署北工處北工組前臺北工務所主任游志成等 4 人是否接受承包廠商中華工程公司人員招待飲宴、喝花酒及性招待等情，本院詢據營建署北工處北工組前臺北工務所主任游志成說明略以：「檢方起訴書針對我的 9 件接受廠商不當招待（飲宴、喝花酒）部分，都是事實。我承認我的行為確實有違公務人員倫理規範，但我並未因此違背職務對廠商放水。」、前三重工務所主任郭見忠說明略以：「檢方起訴書針對我的 9 件接受廠商不當招待部分，包括飲宴、喝花酒、性招待部分，都是事實；事後我深切檢討，我承認我的行為是不對的，希望機關及委員給我一個改過自新的機會。且我之前不曾有類此行為，是因本案中華工程公司曾○○是

學長，而曾○○是我同學，致我失去戒心，逾越公私之分際。部分飲宴是我出錢。」、第 7 標主辦李文程助理工務員說明略以：「檢方起訴書針對我的 8 件喝花酒事實中，101 年 9 月 8 日那次我應該是另有行程而沒有去，101 年 11 月 14 日那次的金胡同應該只是唱歌的地方，沒有女陪侍。」、第 8 標主辦陳鼎元幫工程司說明略以：「（我）去的唯一那次是通車那天，那次是我們處長黃敏捷自費請我們吃飯，飯後大家邀約唱歌，當時我不知道是那種場合，所以我也跟著去了；去了之後才發現那裏跟一般唱歌的地方不一樣，所以我大約 1 個小時後就離開了。我們處長沒有續攤去唱歌。」由上顯見，營建署北工處北工組前臺北工務所主任游志成、前三重工務所主任郭見忠、第 7 標主辦李文程等 3 人於承辦及監督新北環快永和段第 7、8 標工程過程，從 100 年 3 月迄 102 年 1 月 28 日期間曾分別多次接受承包廠商中華工程公司人員招待飲宴、喝花酒及性招待情事，總計其次數高達三十餘次（註：游志成喝花酒約 11 次；郭見忠喝花酒 9 次、接受性招待 6 次；李文程喝花酒 8 次、接受性招待 2 次），違法期程近 2 年，事證明確，並均坦承不諱，違失情節重大；另第 8 標主辦陳鼎元亦於事前不知情之情況下，出席喝花酒之場合 1 次。

- (三)依採購人員倫理準則第 11 條規定：「機關首長或其指定人員或政風人員應隨時注意採購人員之操守，對於有違反本準則之虞者，應即採取必要之導正或防範措施。」經查，營建署北工處前於 99 年 12 月、100 年 1 月、4 月、5 月、7 月、11 月、12 月、101 年 1 月、6 月、7 月、12 月處務會議，均由該署駐區政風人員宣導「公務人員應秉持廉政倫理，不接受邀宴及饋贈」事項；北工處另於 99 年 1 月 13 日、7 月 30 日、100 年 2 月 16 日、4 月 18 日辦理廉政倫理講習會及工程倫理研討會。又營建署政風室前於 100 年 9 月 5 日、101 年 8 月 6 日該署廉政會報中曾以臨時動議提案，由該署各單位及所屬機關每半年自行檢討提列易滋弊端業務、風紀顧慮人員及研提改善預防對策，以自我檢視機關風紀狀況，再由政風室彙整簽陳營建署署長，並據以辦理各項政風預防及查處作為；另政風室從 100 年起，於歷次春節、端午節、中秋節前，規

劃執行加強「公務員廉政倫理規範、行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業」宣導實施計畫；政風室復於 101 年間辦理「工程業務與廉政觀感調查」案，委由民意調查公司電話訪查。惟查，上開宣導、講習會、研討會及委外電話訪查作為，並無法有效防範督導工務所人員參加承包廠商之飲宴邀請及冶遊招待。營建署北工處及政風室對於督導工務所游志成、郭見忠、李文程、陳鼎元等 4 人屢屢接受承包廠商招待飲宴、喝花酒及性招待等違法亂紀情事，竟從未發覺，顯見其監督不周，難辭其咎。

(四)據上，營建署辦理新北環快永和段第 7 及 8 標工程過程，該署北區工程處督導工務所主任及主辦等 4 人，屢屢接受承包廠商招待飲宴、喝花酒及性招待，違反公務員服務法、採購人員倫理準則及公務員廉政倫理規範之規定，事證明確。惟營建署北區工程處及政風室對於上開工務所人員不當接受廠商招待次數高達三十餘次、違法期程近 2 年，竟從未發覺，紀律蕩然，顯有違失。

二內政部營建署北區工程處督導工務所於辦理新北環快永和段第 8 標工程之完工現場確認會勘作業時，基於便宜行事理由，未恪遵該署「工程專業代辦採購手冊」（竣工報告）標準作業程序規定，邀集監造廠商及施工廠商會同辦理勘驗，顯有違失：

(一)依營建署「工程專業代辦採購手冊」（竣工報告）標準作業程序第 3.1 節規定：「契約工程全部完成後，施工廠商應對施工期間毀損或遷移之公共設施予以修復或回復，並將現場堆置的施工機具、器材、廢棄物及非本工程所應有之設施全部運離或清除，並填具竣工報告，於經監造廠商及本署督導工務所勘驗認可，始得認定為工程竣工。」爰營建署督導工務所人員於辦理完工現場確認會勘作業時，依上開標準作業程序規定，應邀集監造廠商及施工廠商代表共同赴工地現場辦理勘驗，嗣經會驗認可，始得認定為竣工。

(二)惟查，中華工程公司於 102 年 1 月 21 日申報「新北環快永和段第 8 標工程」竣工，然營建署北工處北工組陳鼎元幫工程司於辦理該標案之完工現場確認會勘作業時，並未切實依照上開標準作業程序規定，邀集監造廠商中興工程顧問公司及施工廠商中華工程

公司代表會同辦理勘驗，即率爾於 102 年 1 月 22 日做成「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫永和段（第 8 標）工程完工現場確認會勘紀錄」，會勘結論略以：「（一）施工廠商於 102 年 1 月 21 日報請完工，業經監造廠商現場確認施作完竣，並於本日（102 年 1 月 22 日）辦理會勘確認。（二）經查工程項目雖已施作完成，惟仍有：1、環河東路沿線人行道旁暫置物料未清除。2、中正橋 RT 側人行道鋪面髒亂。3、部分路燈基座及隔音牆基座空隙未填補。4、中正橋下 P15 至 P16 橋墩間仍有材料堆置未運離。請監造廠商督飭施工廠商儘速改善完成並依限提送竣工書、圖，以免影響驗收作業。」另針對「辦理第 8 標完工現場確認會勘時，未邀集監造廠商及承包廠商人員一同辦理會勘之緣由？及該會勘之效力為何？」部分，本院詢據營建署北工處北工組陳鼎元幫工程司說明略以：「程序確有瑕疵，當時係基於便宜行事；惟就完工會勘的本質並無差異，因監造及廠商於 22 日當天先前均有至現場進行查驗，而我本人是稍晚再進行查驗。」由上顯見，營建署北工處北工組陳鼎元幫工程司於執行新北環快永和段第 8 標工程之完工現場確認會勘作業時，並未切實依照該署標準作業程序規定辦理，其係逕自一人前往工地辦理勘驗並做成會勘紀錄，究該標工程於斯時是否確已竣工及該會勘紀錄之真實性及其效力，著實令人質疑。

(三)據上，營建署北區工程處督導工務所於辦理新北環快永和段第 8 標工程之完工現場確認會勘作業時，基於便宜行事理由，未恪遵該署「工程專業代辦採購手冊」（竣工報告）標準作業程序規定，邀集監造廠商及施工廠商會同辦理勘驗，顯有違失。

綜上所述，內政部營建署辦理「臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫－永和市轄段工程第 7 標及第 8 標等二項合併」案過程，該署北區工程處督導工務所主任及主辦屢屢接受承包廠商招待飲宴、喝花酒及性招待，惟營建署北區工程處及政風室對於上開工務所人員不當接受廠商招待次數高達三十餘次、違法期程近 2 年，竟從未發覺，紀律蕩然；另該署北區工程處督導工務所於辦理新北環快永和段第 8 標工程之完工現場確認會勘作業時，基於便宜行事理由，未恪遵該署

「工程專業代辦採購手冊」(竣工報告)標準作業程序規定，邀集監造廠商及施工廠商會同辦理勘驗，均有違失。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改善見復。

被糾正機關改善情形

內政部營建署依據「行政院與所屬中央及地方各機關建議參與及建議制度實施要點」、「國家廉政建設行動方案」及「內政部及所屬機關推動廉政品管圈作業要點」第 4 點規定成立營建署廉政品管圈工作小組，由營建署廉政會報委員兼任，營建署主任秘書擔任召集人，並由北區工程處成立營建署廉政品管圈試辦小組，特訂定營建署北區工程處人員操守風險管控計畫。避免類似情形再度發生。

註：經 103 年 1 月 9 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 68 次聯席會議決議：結案存查

172、臺北市政府交通局辦理「敦化南北路自行車專用道計畫」，未審慎考量使用需求率，致建置後不久即廢置等情，均核有疏失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 65 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府暨所屬交通局

貳、案由：

臺北市政府交通局辦理敦化南北路自行車專用道計畫，僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤、通學之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道建置完成後，不久即回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬元，已違自行車生活化之政策目標；另臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責；又該車道分隔緣石之佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁等因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成道路壅塞問題，確有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部轉據所屬臺灣省臺北市審計處(下稱臺北市審計處)函報，臺北市政府交通局(下稱交通局)辦理「敦化南北路自行車專用道工程計畫」情形，涉有未盡職責及效能過低情事，臺北市審計室雖已函知臺北市政府查明妥適處理，但因該府仍有答復不當之情事，爰依審計法第 20 條第 2 項規定函報本院核辦。案經調閱臺北市政府、交通部、內政部營建署等機關卷證資料，並於民國(下同)102 年 8 月 15 日約詢臺北市政府研究發展考核委員會(下稱研考會)、交通局暨所屬交通管制工程處(下稱交工處)相關主管人員，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、臺北市政府交通局僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤通學之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道建置完成後，不久即回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬元，已違自行車生活化之政策目標，難辭其咎；臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責，亦有疏失

(一)臺北市早期的自行車政策係以休閒遊憩為主，86 年開始淡水河-新店溪河濱自行車專用道之規劃，為全臺第一條以遊憩功能為主的自行車專用道，然為推動人本永續交通政策，交通局於 89 年提出「臺北市自行車道路網整體規劃」，著手規劃市區自行車道路網，復於 92 年提出「臺北市轄休閒自行車細部規劃設計」，係以建構完整的臺北市河濱自行車道路網為優先，藉由自行車道系統串連相關遊憩景點，著手規劃周邊相關附屬設施，提出相關設施設計原則及規範，並以達 100 公里為施政主軸目標。該局另於 93 年 12 月提出「臺北市腳踏車政策 132」，將自行車角色定位為以「休閒遊憩」使用為主，「捷運短程接駁」使用為輔，並以提供安全與舒適的環境，讓腳踏車成為都會休閒工具，並能替代機車成為短程接駁與社區生活運輸工具為其主要政策目標。嗣因郝市長於 96 年 3 月 9 日第三次臺北市交通會報裁示推動「自行車生活化」交通政策，並請交通局建構安心、安全之腳踏車騎乘環境，

以中長期規劃方式將腳踏車作為學童、市民之交通工具，推廣使用環保、健康之腳踏車。交通局爰將自行車的角色定位由「休閒遊憩」轉為「生活通勤」之生活化交通工具，並擬定短期、中長期市區自行車道路網建構計畫，針對推動作法，分為幹道型及區域型兩部分，其中敦化南北路自行車專用道即納入 97 年短期計畫幹道型方案實施。

(二)查截至 96 年底，河濱自行車道建置長度達 106 公里，臺北市區自行車道建置長度約計 57.1 公里，其中行人與自行車共用人行道 38.5 公里，人車分離自行車道 18.6 公里，而市區自行車專用道係設置於捷運淡水線高架下之線型公園內、大安森林公園周邊新生南路及建國南路人行道、信義計畫區內及內湖五期重劃區內，設置位置多位於公園綠帶範圍內，故不影響道路服務水準及路邊停車需求，而人車共道係允許自行車行駛於人行道上，亦不影響道路服務水準及路邊停車需求。惟因自行車道建置長度尚低且位置較零散，故自行車道路網可及性仍不高，另統計交通局 92 年至 96 年「市民通勤工具調查」之結果，市民將自行車當通勤運具之平均比率約 1.76%，其比例仍為所有通勤工具之最低，顯示其使用需求仍有待引發與培養，尚難以取代機車成為短程接駁與社區生活之運輸工具。

(三)此外，敦化南北路自行車人車共道甫於 97 年 5 月完成，北起民權敦化路口，南迄基隆敦化路口，沿線人車共道標誌係以主要街廓起迄兩端各一面為原則，若街廓長度較長，則於路段中增設標誌，敦化南北路沿線兩側計 64 面人車共道標誌。惟據交工處 97 年 6 月間針對敦化南北路沿線及附近上班之民眾進行設置自行車專用道之問卷調查結果顯示，不知道敦化南北路已實施人車共道者達 64.56%，未於該人車共道騎乘自行車經驗者則高達 78.38%。經詢交通局亦表示，該路段實施人車共道期間僅約 1 個月，故仍有較多民眾並不清楚該路段已實施人車共道。顯見敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，大多數民眾尚處於熟悉與適應階段。

(四)另查交通局 97 年 4 月 20 日及交工處同年 6 月間進行之民意調查

結果顯示，贊成設置自行車專用道者約有 7 成，但若再提示設置自行車道後道路交通及停車會有影響下，其贊成度即下降至 4~5 成，另對於自行車道型式選擇，均顯示在目前的人行道可讓自行車騎乘的「人車共道」型為最優先選擇，其次為利用慢車道設置。再者，據 97 年 7 月 9 日敦化南北路自行車道規劃設計第一次專家學者座談會會議內容，交通部運輸研究所表示略以：「若設置於慢車道內側須實體區隔，而實體區隔後，若使用率不高則恐再遭致質疑。自行車政策建議應以循序漸進方式來引發使用輛，推動時應有漸進式及階段性之作法，如先做人車共道，逐步推動緣石型，目前之自行車道路網規劃並非提供長程之通勤使用者，主要界定係一般使用者，旅次長度約 3~5 公里。自行車路網必須由端點旅次出發，先小區域範圍先施友善措施，由生活使用逐步衍發，再去串聯主次要幹道。」及多位專家學者之建議綜整略以：「可先針對需求高條件允許地方優先施作，不一定要全線，其應與生活化結合。不一定要用實體分隔，因於初期可能由於使用率不高時，馬上形成空間分配對立，不認為一定要用專用空間來訴求正當性。本條自行車道具有示範性，但所謂示範性並不一定要做到最好，而是應做到可接受，自行車推動政策，應優先執行社區生活化之區塊，等社區及短距離生活逐漸成熟後，自然就會串接成長距離。就推動策略來看，敦化南北路做不做都無所謂，應優先做的反而是社區型。另自行車生活化推動政策之處理層級應往上提昇。」是以，依據現況宜採漸進式作為，以吸引及培養自行車使用族群，生活型自行車道優於幹道型自行車道等建議至為明確。

(五)又，臺北市政府研考會為檢視交通局歷年自行車政策研究執行成果，釐清自行車於臺北市之角色定位，依據臺北市的環境特殊性，探討自行車運輸系統與相關公共政策、城市經營等可能遭遇的困難，並研擬因應對策以供政策參考，於 97 年委外辦理自行車政策之研究亦建議綜以：「發展都市自行車運輸涵蓋許多重要議題，如政策法規、自行車路網、友善街路環境、停車、轉乘、教育宣導、行銷推廣與道安執法等，而在自行車路網的構建方面，建議優先採取由下而上、需求導向的推動策略，藉由社區友善街路的

規劃，滿足社區日常生活需求，逐步培養自行車的使用人口，待使用人口成長至相當數量後，順勢推展更大的路網架構自然水到渠成；臺北市過去的市政發展仍將自行車視為是一種休閒運動的工具，並未充分發揮自行車運輸在都市生活中可能擔負的更多元功能，市政當局的態度與支持行動是推展自行車運輸的主要動能。」惟交通局已將敦化自行車專用道列入 97 年短期計畫幹道型方案，並經提報核定；研考會雖將前開研究報告於同年 12 月 25 日送交交通局參考在案，在臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制下，旨揭工程仍定於 98 年 2 月 2 日敦化自行車道北段工程開工、98 年 5 月 11 日南段工程開工，上開工程分別於 98 年 7 月 31 日及 8 月 31 日完工，並於 98 年 9 月 1 日全線通車。

(六)再者，交通局於 99 年 3 月 12 日提報「本市敦化自行車道未來定案發展」時稱，後續改善方案評估，如採「假日實施自行車道」方案，與「生活化自行車」政策推動目標相違背，惟市長仍於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，平常上班日開放自行車道併供汽機車共用通行，週末及國定例假日仍維持自行車專用，復於 101 年 6 月 6 日核准回復為慢車道路型。究本計畫問題癥結為何？經詢臺北市政府亦表示：「...自行車道設置後用路人守法觀念較薄弱，用路習慣不易改變，及周邊民眾對自行車道設置型式仍未具共識，導致自行車道設置後造成部分民怨...。」益徵用路人之守法觀念及民眾以自行車作為生活、通勤之習慣改變尤為「自行車生活化」政策推動最重要之因素。

(七)綜上可知，都市自行車運輸政策不僅涉及交通、休閒、教育、執法、公共建設與城市經營等面向，落實自行車生活化政策並非一蹴可幾。交通局僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤通學之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意於 97 年推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道於 98 年 9 月 1 日通車後，即於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，再於 101 年 6 月 6 日回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬

元，已違自行車生活化之政策目標，難辭其咎；臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責，亦有疏失。

二、臺北市政府交通局辦理敦化南北路自行車道分隔緣石之佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁等因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成道路壅塞問題，確有疏失

(一)按郝市長於 97 年 3 月 27 日第 3 次交通會報指示：選作為第一條示範性幹道型自行車專用道，應以造成之交通衝擊較低且交通安全無虞為原則，且因初期使用率不高，請交工處審慎評估，只許成功不許失敗，不然後續自行車道計畫就很難推出。復按 97 年 10 月 31 日核定版「敦化南北路自行車道可行性分析與規劃報告」交通現況分析綜整略以：「敦化南北路沿線共有 19 處號誌化路口，與其橫交之主要幹道者有 12 條，另橫交巷道有 55 處，敦化南北路沿線劃分島外側車道轉向交通量，在外側車道上以機車數量為最大宗。沿線計程車招呼站設有 7 處，主要分佈在辦公大樓及飯店地帶。尖峰小時公車班次數達 100 輛次以上。全線計有復興小學及敦化國小二處家長接送區。」另按交通局 97 年 8 月 4 日敦化南北路自行車專用道推動進度會議決議，擇定於劃分島最外車道以緣石分隔設置 2 公尺寬之自行車道。又按林前副市長於 97 年 11 月 12 日召開研商會議裁示本案規劃應從安全性、肇事責任歸屬、路權明確、使用效率、方便性及行車品質等方面依序檢討，設計規劃時，應確認保障對象優先順序為行人、自行車、公車、機車及其他運具。合先敘明。

(二)查敦化南北路自行車專用道北段工程（民權東路至忠孝東路）於 98 年 5 月施作緣石期間，因迭遭民眾質疑不便及造成交通壅塞，且有要求取消自行車道等情事，爰交工處於 98 年 6 月 24 日研商會議，決議先行拆除敦化國小於敦化北路 4 巷口、八德路口二處路段車道之分隔緣石。另原本基於分流及行車安全之考量，而於黃線臨停區前後兩端設置緣石，嗣因松山區多位里長強力反對，

該處亦於 98 年 7 月 16 日敦化南北路自行車道工程第 5 次工作會勘，決議拆除多處黃線臨停區緣石。此外，南段工程（忠孝東路至基隆路）原設計分隔緣石，則因郝市長於 98 年 7 月 28 日試騎北段自行車道後裁示，敦化自行車道南段工程全部不設分隔緣石，交工處隨即取消尚未施作之分隔緣石改繪槽化線，增加斜坡道及環氧樹脂砂漿地坪等作業。至於北段工程其他路段之緣石，亦於 99 年 1 月 30 日、31 日陸續拆除完成。復查，臺北市政府警察局前於 97 年 11 月 18 日敦化南北路自行車道設計內容修正會議表示，彩色鋪面會有打滑問題，請予以檢視等語；惟據交工處 99 年 3 月電話訪問結果，仍有少數民眾表示敦化南北路的自行車道路面不平，下雨或地上有積水時會造成路面過滑，而有跌倒的危險性，建議參考其他國家在設計與建置自行車道路面之材質，改善自行車道路面材質，提升自行車專用道的安全性。顯見該等問題仍待檢討改善。

(三)再者，如「敦化南北路自行車道可行性分析與規劃報告」中，「道路車流服務水準」降級路口類型之預估，外側車道各類車輛若轉移量為 30%，則下降至延滯不可容忍或交通阻塞者將減少 8 處，下降 1~3 個等級者則計 34 處。究敦化南北路自行車專用道實施後造成之交通衝擊為何？詢據交工處表示：本計畫預估轉移量為 30%，因此實施自行車道後整體交通衝擊，需考量機車騎士及小型車用路人，改騎自行車通勤等因素後再行計算為宜云云。惟查該處迄未調查汽機車使用者移轉為自行車使用者之比例，且由交通局尚未整合自行車與大眾運輸轉乘接駁，建立安全和諧的自行車使用觀念（教育與宣導），並解決設置後的交通問題等多項因應配套措施以觀，交通局雖表示，經檢視敦化南北路自行車道實施前後各路段交通量統計資料，相較於 97 年度敦化南北路沿線交通量，99 年交通量約減少 16%，另該車道於 98 年 9 月啟用後至彈性管制實施前後之使用量變化，自行車使用量有成長之趨勢，至多增加至一倍，大致上實施敦化自行車道後道路服務水準品質並無惡化之趨勢等語。然該專用道實施後，於「市長信箱」民意反映主要意見多為：使用率低，建議廢除自行車道；設置後造成

道路壅塞；建議拆除緣石等 3 大項。且據交工處 99 年 3 月進行之電話民意訪查結果略以：鄰近行政區表示交通尖峰時刻，自行車道的設置會造成交通更加擁擠而不便利。臺北市政府乃於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，平常上班日開放自行車道併供汽機車共用通行，週末及國定例假日仍維持自行車專用，惟經交工處於 101 年 3 月 21 日至 30 日拜訪敦化南北路沿線里長及選區議員後，該府復於 101 年 6 月 6 日將其回復慢車道路型。

(四)綜上，交通局辦理敦化南北路自行車道之分隔緣石佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區，於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁、教育與宣導等相關因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成交通壅塞問題，確有疏失。

綜上所述，臺北市政府交通局辦理敦化南北路自行車專用道計畫，僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道建置完成後，不久即回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬元，已違自行車生活化之政策目標；另臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責；又該車道分隔緣石之佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁等因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成道路壅塞問題，確有疏失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭所屬確實改善處置見復。

被糾正機關改善情形

臺北市政府業已辦理跨局處檢討及整合敦化南北路自行車道規劃經驗，並列入該府後續自行車路網及通行空間規劃之參據，另預計於103年底配合松山線通車於沿線新設置自行車道等，亦將優先依循該模式辦理。

註：經103年6月5日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第4屆第73次聯席會議決議：結案存查

173、新北市石碇區公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案，滋生履約爭議；新北市政府亦未善盡指導監督之責，均有違失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 77 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府暨所屬石碇區公所 貳、案由：

新北市石碇區公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，明知部分土地使用同意書尚未取得，仍續辦理本案，決標後更延誤土地取得之辦理時效，又契約誤用爭議解決途徑之法源，且於簽約後 2 年 8 個月始取得啟用營運許可，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議，整體啟用營運之辦理時程更長達 10 年，計畫期程嚴重延宕，而新北市政府亦未善盡指導監督之責，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

新北市政府暨所屬石碇區公所（民國【下同】99 年 12 月 25 日臺北縣升格為新北市，臺北縣石碇鄉公所改制為新北市石碇區公所，以下皆稱新北市政府及新北市石碇區公所或公所）辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，廠商得標動工後始發現有土地取得、延宕核准啟用營運、公共工程土石方不足及未能依約申請調解等情。爰經本院立案調查，經向新北市政府調閱本案相關卷證

文件，調查委員並於 102 年 9 月 9 日約詢新北市政府暨所屬石碇區公所及行政院公共工程委員會（下稱工程會）相關人員，嗣請有關機關補充說明資料後，業已調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、新北市石碇區公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得，仍續辦理該委託投資興建營運案，徒增履約爭議之可能性，且土地處分之法規認知及適用不當，決標後更延誤土地取得之辦理時效，新北市政府亦未善盡指導與監督之責，皆有疏失。

(一)按臺北縣政府組織自治條例第 2 條：「臺北縣政府辦理本縣自治事項並執行中央機關委辦事項及指導監督所轄鄉(鎮、市)自治。」顯見縣府對公所辦理系爭採購案時，負有監督考核之責，合先敘明。又按土地法第 34 條之 1 第 1 項規定：「共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、永佃權、地役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」共有土地之處分應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之，其執行方式應依內政部發布之土地法第 34 條之 1 執行要點辦理。另民法第 820 條第 1 項規定：「共有物，除契約另有訂定外，由共有人共同管理之。」同條項於 98 年 1 月 23 日修訂後規定：「共有物之管理，除契約另有約定外，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」

(二)80 年初，臺北縣各鄉鎮市因各項經濟活動發展快速，一般民間建築工程及公共工程日益增加，所產生之剩餘土石方量龐大，然臺北縣、市境內合法之土石方資源堆置場甚少，致營建廢土常遭任意傾倒。因此，臺北縣急需設立土石方資源堆置場，以解決當時棄土問題，且 83 至 84 年間各地棄土問題嚴重，當時臺灣省政府建設廳於 84 年 6 月 16 日函請各地方政府鼓勵廣設棄土場。臺北縣政府爰於 84 年 7 月 7 日函請各鄉鎮市公所就所轄公有土地可資設置棄土地點予以規劃報府研議。又當時石碇鄉境內多山谷且地理位置偏遠，常遭不法營建業者濫倒廢土，造成環境嚴重污染，

公所乃積極擇定適宜地點作為土資場，期能解決鄉內廢土問題；公所於 84 年即開始尋求適合設置棄土場之地點，85 年 3 月 14 日並向臺北縣政府申請補助辦理規劃公有營建棄土場之經費，同年 6 月 12 日獲縣府同意先予補助 50 萬元用以委託辦理初步調查，88 年 6 月 1 日公所再獲當時臺灣省政府建設廳補助 1,300 萬辦理土石方資源堆置場之規劃設計工作（其後公所委託財團法人中華顧問工程司辦理本土資場場區之規劃設計工作）。

(三)查公所於 91 年 2 月 19 日辦理本案小格頭土石方資源堆置場（下稱本土資場）委託投資興建營運案之招標作業，由玉○開發實業股份有限公司（下稱玉○公司）以設場權利金 1 億元及每年營運權利金為營業收入總額之 5%得標，原預訂履約期限為 98 年 12 月 31 日。本土資場之用地範圍，包括國有地 18 筆、鄉有地 10 筆及私有土地 29 筆，共計 57 筆，私有土地部分須取得地主之土地使用同意書，始可作為土資場使用；92 年間公所取得私有地之使用同意書，並於 93 年 6 月 17 日完成土地點交作業，惟不包括其中土地所有權人「高金塗」之小格頭段火燒樟小段 42、46、50 地號等 3 筆土地（高員持有土地面積占該 3 筆土地面積之 1/4），由於地籍謄本僅登記其姓名，並無其他如身分證字號等資料，公所後由其他地主口訴得知，高員應為日據時代人士，應於民國初年即已死亡且無後代子孫云云。公所因已取得該 3 筆土地其他 3/4 土地所有權人之使用同意書，遂依土地法 34 條之 1 規定，於申請啟用營運時擬將高員之土地租金以提存方式辦理，然該府工務局並不同意公所之建議方式。然公所所持理由係出租行為可適用土地法第 34 條之 1 第 1 項，惟該共有土地之出租乃共有物之管理行為，與該條文所指情形不同，尚無該條規定之適用，應適用當時民法第 820 條第 1 項之規定，最高法院 79 年第 2 次民事庭會議決議可參（惟民法第 820 條嗣於 98 年 1 月 23 日修訂，以促使共有物之有效利用）。

(四)次查公所與玉○公司訂約後，玉○公司未如期繳交設場權利金，其理由之一為公所無法取得全部進場土地之使用同意書，致無法如期開工、施工及營運，雙方因而產生履約爭議，嗣經公所於 94

年 10 月 12 日去函終止契約，並於 95 年 12 月辦理系爭委託投資興建營運案之重新招標，惟因公告招標內容登載錯誤，於 96 年 1 月又重新公告招標，復因投標廠商家數不足而流標，隨即再次公告辦理招標作業，並於 96 年 1 月 26 日以設場權利金 1 億 2 仟萬元及營運權利金為營業收入總額之 5.6% 決標予宏○工程股份有限公司（下稱宏○公司），2 月 12 日雙方完成簽約。是以，當時臺北縣政府及公所辦理本土資場之第二次委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得，而此為本土資場第一次委託投資興建營運案產生履約爭議之主要原因之一，卻仍繼續辦理本案之招商事宜，對此，公所雖於本院約詢時表示：「係為免本案投資興建與營運時間延宕過久，且重新招標訂約後，高員之土地仍未取得，因此同意承商延期繳納設場權利金。」然相關土地使用同意書尚未全部取得，本土資場並無法開工興建，更遑論啟用營運，僅徒增履約爭議之可能性，且公所前次與玉○公司之履約爭議殷鑑不遠，又公所並未依土地法第 34 條之 1 及 95 年 3 月 29 日內政部修正發布之土地法第 34 條之 1 執行要點積極辦理土地處分等事宜，迄 97 年 9 月 26 日商請其他持分之地主同意後，高員土地買賣過戶予宏○公司，公所始取得該 3 筆土地之使用同意書，惟已逾簽約日 1 年半。

(五) 綜上，96 年 1 月公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得之下，本土資場並無法開工興建及啟用營運，而未記取前次履約爭議之殷鑑，仍續辦理該委託投資興建營運案，徒增履約爭議之可能性，且土地處分之法規認知及適用不當，決標後更延誤土地取得之辦理時效，並未依土地法第 34 條之 1 及 95 年 3 月 29 日內政部修正發布之土地法第 34 條之 1 執行要點積極辦理土地處分等事宜，致決標簽約後逾 1 年半始取得本土資場之所有土地使用同意書，新北市政府（前臺北縣政府）亦未善盡指導與監督之責，皆有疏失。

二 新北市石碇區公所辦理「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案之第二次招標作業時，未確實檢視相關投標文件及契約書內

容，致契約誤用法源，使廠商誤以為可依契約約定循政府採購法規定向新北市政府採購申訴審議委員會申請調解，造成承商迄今未能尋求申請調解之適當途徑，市府亦無視公所對於投資興建營運案之專業不足，而未協助檢視相關投標文件及契約內容是否正確或妥適，均有違失。

(一)按政府採購法第 99 條(投資政府規劃建設之廠商甄選程序適用本法)規定：「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。」查 90 年 7 月 5 日臺北縣政府採購中心(現為新北市政府採購處)曾以九十北採二字第 3735 號函詢工程會略以：「有關公所執行本土資場之委託營運，是否得視為促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 3 條第 1 項所稱之公共建設¹？公所是否可為主辦機關？臺北縣政府是否可授權公所辦理本案？本案之目的事業主管機關應為臺北縣政府或為公所？」8 月 3 日工程會以工程技字第 90029417 號函復：「…二、按促參法第 5 條明定，促參法之主辦機關…在縣(市)為縣(市)政府。公所非促參法所指主辦機關，故該所執行『營建剩餘土石方資源回收廠委託營運』，無促參法相關規定之適用。三、公所執行『營建剩餘土石方資源回收廠委託營運』，應依據政府採購法第 99 條辦理；有關本案之目的事業主管機關…應為臺北縣政府。」該府採購中心並於 8 月 10 日以九十北採二字第 4343 號函知公所及該府工務局。又 94 年 11 月 11 日該府採購中心再以北採二字第 940007238 號函向工程會函詢有關經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運之交通、能源、環保、旅遊等公共建設，並依政府採購法第 99 條規定甄選投資廠商之案件，其履約管理、驗收及爭議處理是否適用政

¹ 「促參法」第 3 條規定，本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：一、交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩重大設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。一〇、公園綠地設施。一一、重大工業、商業及科技設施。一二、新市鎮開發。一三、農業設施。

- 府採購法之規定。經工程會於同年月 17 日以工程企字第 09400416790 號函復表示其履約管理及驗收不適用政府採購法，爭議處理部分是否適用該法，應視該爭議是否屬旨揭條文所定甄選投資廠商程序之事項而定（僅甄選投資廠商階段之爭議處理適用政府採購法）。是以，新北市政府（前臺北縣政府）及公所於 95 年 7 月起開始辦理本土資場之第二次招商案時，應已明確得知本案除甄選投資廠商之程序外，其履約爭議並無政府採購法之適用。
- (二)查公所建設課於 95 年 7 月 4 日簽請鄉長同意以最有利標辦理重新辦理本土資場委託投資興建營運案之發包作業，並報請臺北縣政府核定；同年 8 月 17 日經縣府以北府採二字第 0950003903 號函同意以最有利標辦理重新發包作業，並請公所注意價格合理性及採購品質。同年 11 月 15 日公所即公告刊登招標資訊，11 月 30 日縣府函公所表示本案招標內容、形態有誤，如採購依據應為政府採購法第 56 條（最有利標），卻登載採用第 22 條第 1 項第 9 款辦理（委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標），又應為公開招標而非限制性招標，請公所修正後再報府憑辦；12 月 1 日公所刊登無法決標公告；經公所修正後再於 12 月 13 日公告刊登招標資訊，後因投標廠商家數不足流標；嗣公所於 96 年 1 月 23 日再次辦理開標，同年月 26 日決標予宏義公司。然本土資場委託投資興建營運案相關契約有關履約爭議之規定如下：
1. 「投標須知」：「壹、重要條款：…六、本採購案採購標的為勞務採購。…貳、一般條款：…十四、疑義、異議、申訴之其他規定：…(三)依政府採購法第 85 條之 1，受理廠商履約爭議（無金額限制）或申訴（未達公告金額之採購不適用申訴制度）之採購申訴審議委員會名稱：臺北縣政府採購申訴審議委員會，地址：臺北縣板橋市中山路○段○號○樓，電話：(02)29603456 轉 6319。」
 2. 「邀標書」：「…二、法源依據：政府採購法及相關子法（依政府採購法第 99 條，開放廠商投資、興建、營運）…。…六、本採購為勞務採購。」

3. 「契約書」第 27 條：「爭議調處、仲裁及訴訟」約定：「一、甲方及乙方因履約而生爭議者，應依法令及本契約規定，考量公共利益及公平合理，本誠信和諧，盡力協調解決之。其未能達成協議者，得以下列方式處理之：1.依政府採購法第 69 條規定向採購申訴審議委員會申請調解。2.依政府採購法第六章或第 102 條規定提出異議、申訴。3.於徵得他方同意後，提付仲裁…。4.提起民事訴訟。5.依其他法律申（聲）請調解。6.依本契約或雙方合意之其他方式處理。」甚者，前揭 90 年 1 月 10 日修正公布之政府採購法第 69 條已於 91 年 2 月 6 日修正該法時，將該條刪除，並增訂第 85 之 1 條規定：「機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得以下列方式之一處理：一、向採購申訴審議委員會申請調解。二、向仲裁機構提付仲裁。前項調解屬廠商申請者，機關不得拒絕。採購申訴審議委員會辦理調解之程序及其效力，除本法有特別規定者外，準用民事訴訟法有關調解之規定。」

(三)再查承商因得標後，與公所發生土地取得及公共工程土石方不足等爭議，而於 102 年 5 月 20 日向新北市政府工務局函詢本案得否依政府採購法之規定，向市府採購申訴審議委員會申請調解，該局爰於同年 27 日向新北市政府採購處詢問，該處於同年 31 日基於前述工程會 94 年 11 月 17 日工程企字第 09400416790 號函示，復以：「所詢案件所涉爭議，非屬甄選投資廠商程序之事項，尚不得依政府採購法第 85 之 1 條第 1 項第 1 款之規定，向採購申訴審議委員會申請調解；即令契約載明其履約爭議得向採購申訴審議委員會申請調解，因非屬採購事件，依採購履約爭議調解規則第 10 條第 11 款之規定，該申請調解事件應提採購申訴審議委員會為不受理之決議。」新北市政府工務局乃於同年 6 月 5 日將該處之意見回復承商，並建請承商可依民法及其相關規定聲請調解或向法院提出民事訴訟解決旨案所涉爭議。承商因而無法依契約第 27 條之約定，因履約而生爭議者，得向採購申訴審議委員會申請調解。工程會人員於本院約詢時表示：「本案以公所名義主辦，無法適用促參法。契約第 27 條規定，履約爭議可向採購申訴

審議委員會申請調解，是錯誤的記載。但契約又有規定可合意仲裁、民事訴訟，仲裁協會及法院都有調解機制，也可依其他法律聲請鄉調解，如鄉鎮市調解條例，其調解結果仍須送法院核定。」新北市副市長則稱：「契約第 27 條有錯誤記載，當時公所對政府採購法不熟。承商如果要提仲裁，我們是會同意的；依工程會之建議，採區公所調解委員會應該是可行的，是可以研究、考量的。」

(四)綜上，本案係屬委託廠商投資興建營運性質，與政府採購法第 2 條所稱採購有別，又公所非促參法所指主辦機關，故公所執行本土資場委託投資興建營運案，並無促參法相關規定之適用，僅甄選投資廠商之程序，應依政府採購法第 99 條辦理，至於其後之履約管理及履約爭議，不適用政府採購法規定，機關與廠商間之履約爭議，得依訴訟或仲裁程序辦理。新北市政府（前臺北縣政府）就旨案所涉爭議得否依政府採購法規定向該府採購申訴審議委員會申請調解乙節，早已於 90 年及 94 年間函詢工程會，該府及公所並已明確得知本案除甄選投資廠商之程序外，其履約爭議並無政府採購法之適用，然卻於本案相關合約文件錯誤記載本採購為勞務採購，且該府採購申訴審議委員會應依政府採購法第 69 條之規定，受理本案廠商之履約爭議，更無視該法第 69 條業於 91 年 2 月 6 日修正該法時已刪除。公所辦理本土資場第二次委託投資興建營運案之招標作業時，未確實檢視相關投標文件及契約書內容，致契約錯用法源，使廠商誤以為可依契約約定循政府採購法規定向該府採購申訴審議委員會申請調解，突顯公所採購人員專業性不足，該府亦無視公所對於投資興建營運案之專業不足，而未協助檢視相關契約文件是否正確或妥適，顯未善盡其指導監督公所之責，復對於前述工程會 94 年 11 月 17 日函示內容，未能及早副知有關機關，兩機關措施失當及專業不足，顯有違失。此外，承商迄今未能尋求申請調解之適當途徑，工程會於本院約詢時，建議公所與承商間之履約爭議，亦可依鄉鎮市調解條例相關規定聲請調解，新北市政府及公所允宜參採，俾以適當途徑謀求解決雙方相關之履約爭議。

三新北市石碇區公所延宕辦理本土資場之土地取得、用地變更、水污

染防治許可證取得、與原承商履約爭議處理、聯外道路水土保持變更設計及環境影響差異分析等事項，使第二次招商於簽約後 2 年 8 個月始取得「啟用營運」許可，其後亦因其他位於新北市更具競爭力之填土場地啟用，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議，系爭土資場自新北市政府原則同意設置起，迄取得啟用營運許可之時程長達 10 年，計畫期程嚴重延宕，預期收益延遲或難以實現，並額外增加土地租金支出，市府顯未善盡監督之責，皆難辭其咎。

- (一)查本土資場公所規劃之可收容公共工程土石方為 600 萬立方公尺，此由本土資場委託投資興建營運「投標須知」：「壹、重要條款：一、採購目的：…(二)『小格頭土石方資源堆置場』計畫填土規模 600 萬立方公尺…。」、「邀標書」：「…四、採購目的：…2.『小格頭土石方資源堆置場』計畫填土規模 600 萬立方公尺…。」及「契約書」第 3 條：「完成本土資場（核定收容公共工程之土石方 600 萬立方公尺）填埋及相關設施興建…。」可稽。又「契約書」第 4 條約定之回饋金，分為設場回饋金及營運回饋金，設場回饋金定為 1 億 2 千萬元，乙方（承商）於簽約後 30 日先繳付 3 千 6 百萬元，簽約後屆滿第 1 至第 5 年分 5 期各繳設場回饋金之 14%；而乙方應自開始營運之日起，逐年繳付營業收入總額之 5.6%作為營運回饋金，並於每年會計年度結算後 90 日內繳付上年度之營運回饋金；合約期間如發生天災或不可抗力所生事故，且不可歸責於承商者，致使工程營運無法正常進行時，乙方得向甲方（公所）申請延繳回饋金期限。另依公所建設課 96 年 1 月 23 日簽呈鄉長核可之「本土資場回饋金給付價格及付款辦法組成內容建議表」所示，設場權利金為「預定填土數量 600 萬立方公尺×每立方公尺 20 元= 1 億 2 仟萬元」，而營運權利金為「預定填土數量 600 萬立方公尺×每立方公尺 150 元×6%= 5,400 萬」，因此，本土資場原預定之填土數量確為 600 萬立方公尺。
- (二)次查本土資場之設置程序主要區分為原則可行、設置許可、啟用營運及封場等 4 個階段，本土資場經臺北縣政府審查小組辦理可行性會勘後，於 88 年 7 月 23 日同意「原則可行」，其後公所委外辦理之環境影響評估經召開 2 次現場會勘及 3 次審查會，水保

計畫書經 3 次審查作業及舉行 2 次土資場設置複審審查會後，環境影響評估及水土保持計畫分別於 90 年 5 月 1 日及 7 月 26 日經該府環境保護局及農業局審查通過，該府於 92 年 1 月 6 日核發「設置許可」函。嗣因用地變更及水污染防治許可證無法於規定期限內取得，公所於 93 年 7 月 19 日向該府申請第 1 次啟用營運展延；以及公所於先期水土保持設施工程施工期間，遭民眾檢舉未取得啟用營運許可即收受土方情事及先期水保工區用地同意書無法於期限內取得，故公所再於 94 年 7 月申請設置許可變更暨第 2 次展延啟用營運期限，該府並核准同意展延 6 個月至 95 年 1 月 5 日止；又因公所與承商發生履約爭議及先期水土保持設施未按計畫施作，故公所於 95 年 1 月 5 日申請第 3 次啟用營運展延，該府即同年 1 月 19 日召開審查會，並決議請公所妥處與承商之履約爭議，另依各審查單位意見補正資料後再送審，惟公所迄 96 年 3 月 12 日始向該府提出第 3 次啟用營運展延之補正資料，然依據「臺北縣營建工程剩餘土石方處理及營建混合物資源處理場設置管理要點」第 29 條：「土資場申請人取得設置許可後，應於 18 月內申請勘驗，經專案小組勘驗…。逾期未提出申請者，受理機關得予撤銷其申請案。」該府考量公所於 95 年 1 月 5 日已提送水土保持計畫第 1 次變更設計申請，屬有持續辦理之條件，故同意可辦理展延方向；惟因公所多次提送修正資料，均未符合該府審查小組之補正要求，致第 3 次啟用營運展延案遲至 97 年 1 月 5 日始獲核准。

- (三)再查公所於 96 年 1 月 26 日將本土資場第二次委託投資興建營運案決標後，除於 97 年 9 月 26 日始取得所有土地之使用同意書外，其經多次啟用營運展延經核准後，於 97 年 3 月 12 日始辦理「啟用營運」申請，新北市政府（前臺北縣政府）於 3 月 12 日至 10 月 27 日計召開 4 次審查會；另因聯外道路 B 於申請啟用營運前，公所已自行開闢該道路，故該府農業局及環境保護局對於該道路之水土保持變更設計及環境影響差異分析均提出意見，經該府召開 4 次水土保持變更設計及環境影響差異分析會議後，迄 98 年 2 月 4 日始作出相關問題解決方案之決議，公所於同年 7 月 10 日向

該府提送啟用營運申請書，並於同年 10 月 2 日始獲該府准予本土資場「啟用營運」，惟距承商與公所 96 年 2 月 12 日之簽約日，已達 2 年 8 個月，核准項如下：申請用地面積 47.1797 公頃、計畫使用面積 31.57259 公頃，每日運土量為 3,336 立方公尺，年最大處理量為 75 萬立方公尺，第一、二期填方量分別為 159.4、440.7 萬立方公尺（合計 600.1 萬立方公尺），營運期限為核准啟用營運起後 5 年，車輛每日進出場時間為週一至週五上午 9 時至下午 4 時，應繳營運保證金合計 3 千萬 5 千元（預定填土數量 600.1 萬立方公尺×每立方公尺 5 元）。本土資場目前收容土方量為 71 萬 6,023 立方公尺，僅約為原規劃填土規模 600 萬立方公尺之 1/8，因而造成本案履約爭議原因之一。又新北市政府雖表示，承商每年應繳納之 300 萬元土地租金，因未能及時取得「啟用營運」許可，該土地租金係由公所繳納，惟延宕取得「啟用營運」許可之期間，已產生承商主張市場先機盡失之疑義，承商亦自 99 年起，即向公所多次表達大臺北地區公共工程餘土量不足，且因臺北商港物流倉儲區填海造地工程之啟用，原預定收土之新店捷運環狀線工程土石方，皆優先送至臺北商港處理，近年新北市政府發包之工程案土石方幾全數傾倒至臺北商港，並要求開放收受民間棄土或協商合意解約賠償等云云；其後新北市政府於 100 年 4 月 27 日至 102 年 1 月 18 日間，計召開 5 次本土資場契約爭議、變更或終止事宜之相關會議，惟仍無共識，市府採購處、法制局及政風處曾於會中分別表示略以：「如變更為可收受民間餘土，恐涉及原招標條件變更，而有公平性疑慮」、「建議雙方可經由合意終止之過程終止契約」及「可考量此土資場因申設及營運時，公共工程棄土量之時空環境變更，評估此差異是否違反當初訂定此契約之主要目的」。

(四)然查行政院經濟建設委員會於 100 年 5 月 30 日同意交通部基隆港務局（101 年 3 月 1 日改制為臺灣港務股份有限公司基隆港務分公司）所提臺北商港物流倉儲區填海造地工程之第一期造地工程及第二期圍堤工程建設計畫，其總面積約達 171 公頃，可收容大臺北地區營建工程餘土約 2,485 萬立方米（第一期造地工程約為

860 萬立方米，其圍堤工程已於 99 年 12 月完工），該局為辦理規劃以港區浚填平衡原則，兼考量收容北部地區之公共工程產生之剩餘土石方，於 100 年 12 月 9 日發布「臺北商港物流倉儲區填海造地工程收容公共工程營建剩餘土石方作業規定」略以，土方進場時間為每日上午 7 時 30 分至下午 7 時 30 分，包含星期例假日，但不包括國定假日及民俗節日，公共工程營建剩餘土石方進場每立方公尺收取管理費 33 元（內含百分之五營業稅）。公所坦承：「本土資場因地處高山山坡地，動線不良、交通不便，收費亦較臺北商港貴，本土資場 1 立方公尺收取 185 元，臺北商港僅收取 33 元，故大臺北地區公共工程大多以動線較為優良、交通方便的臺北商港為優先考量。」新北市副市長於本院約詢時陳稱：「臺北市、新北市的民間棄土很多，如果本土資場可以收民間棄土，承商就可以經營下去了，但契約規定只能收受公共工程之土石，未免招標之不公，承辦單位也怕圖利廠商，而不能任意變更契約。本案招標當時，不知有臺北商港計畫。」新北市政府工務局人員表示：「本土資場時事確已變更（因臺北商港啟用之後）。」公所區長及有關人員則稱：「本土資場因地理位置偏遠，競爭不利，承商於 101 年 6 月 5 日函文要求收受民間私人土石方，但依環境影響評估及契約之規定，函復承商表示不得收容民間土石方。政府政策變更才可以變更契約²。」另承商目前已繳納 4 期設場權利金共計 1 億 0,320 萬元，並已繳交 4 期（98 至 101 年間每年營業收入總額之 5.6%）營運權利金共計 741 萬 9,863 元，惟因營運欠佳，承商自 101 年 9 月 1 日起停止進土作業迄今。另依據臺北商港物流倉儲區填海造地計畫第一期造地工程收土資訊所

² 本土資場委託投資興建營運契約書第 8 條「履約期限」：「...十二、履約期限延期：1.本契約履約期間，有下列情形之一，確非可歸責於乙方，而需展延履約期限者，乙方應於事故發生或消失後，儘速以書面向甲方申請展延履約期限，不計算逾期懲罰性違約金。...(6)因大臺北地區公共工程產生之餘土數量不足，經甲方認可者。」第 18 條「工程變更」：「...四、本契約因有下列事實之需要，甲方有隨時以書面通知乙方辦理變更設計之權，乙方同意無條件配合辦理。並不得以之作為調減回饋金或要求甲方給付負擔該項變更設計費用：1.非變更原設計施工，會有影響及危害工地及鄰近地區安全之虞。2.為配合政府法令政策必須變更設計者。」

示：「101年4月6日開始收受公共工程餘土(第一期造地工程)，102、103年度開放土方交換量為320.09、226.2萬立方公尺，截至102年8月31日共計收受366萬餘立方公尺，進場數量包含：交通部(鐵路管理局、國道新建工程局、高速鐵路工程局捷運工程處等)277,307立方公尺、經濟部(臺灣電力股份有限公司、經濟部水利署等)667,240立方公尺、內政部(營建署等)250,226立方公尺、文化部(國立傳統藝術中心)68,561立方公尺、教育部(國立陽明大學)13,440立方公尺、中央研究院18,862立方公尺、新北市政府(工務局、水利局等)641,040立方公尺、臺北市政府(捷運工程局、環境保護局等)1,664,058立方公尺、基隆市政府3,174立方公尺、臺北商港相關工程65,008立方公尺。」顯見新北市政府相關單位之公共工程剩餘土石方，亦運往該填海造地計畫第一期造地工程填放。

- (五)綜上，新北市石碇區公所延宕辦理本土資場之土地取得、用地變更、水污染防治許可證取得、與原承商履約爭議處理、聯外道路之水土保持變更設計及環境影響差異分析等事項，迄簽約後2年8個月始取得「啟用營運」許可，其後亦因其他位於新北市更具競爭力之填土場地啟用後，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議，承商並自101年9月1日起停止進土作業迄今；又系爭土資場自88年7月新北市政府(前臺北縣政府)原則同意設置後，迄98年10月取得啟用營運許可之時程長達10年，計畫期程嚴重延宕，預期收益延遲或難以實現，並額外增加土地租金支出，各層級督導考核機制有欠積極，期間公所處理該府之審查意見補正多時，且公所因發生土地同意書未取得及水土保持變更設計與環境影響差異分析等問題，導致申請及審查時程延宕，而新北市政府雖對公所系爭土資場之設置及營運啟用等辦理過程嚴謹審查，卻未於公所處理時程延宕時，主動協助並指導公所解決窒礙難行之處，以加速案件之執行處理期程，該府顯未善盡指導監督公所之責，皆難辭其咎。

四、新北市石碇區公所疏未查明本土資場之用地範圍內，仍有部分土地尚未登錄，又對於該未登錄地土地辦理登錄前，對於承商所詢是否

應停止進土作業之指示反覆，致使承商無所遵循，顯有失當。

(一)查本土資場承商於 98 年 10 月 3 日開工經營將近 3 年後，因公共工程土源減少及競爭不利，承商為提升土方來源而提議本案可收容民間私人建築案之剩餘土石方及延長每日營運時間（由原下午 5 點止延長至 7 點止），而於 101 年 6 月 4 日提出本土資場設置許可變更申請書後，在套繪當時地籍圖時發現本土資場用地範圍內有未登錄地，然承商填土範圍已包含上開未登錄地。該等土地新北市政府表示，均為山溝地且面積狹小，而不易查出，又該未登錄地均於原水土保持計畫核准範圍內，並不影響承商後續履約經營及安全。復以，上開未登錄地經由公所於 102 年 4 月 25 日申請登記後，已於 102 年 7 月 19 日公告完成並將 9 筆地號土地（小格頭段二格小段 216 至 219 及小格頭段火燒樟小段 111 至 115 地號，約 0.2755 公頃）登錄為國有地，管理機關為新北市政府。公所於本院約詢時坦承：「公所要負責取得土地並完成登錄。」然本土資場相關用地範圍，公所本有審慎查明之責，卻疏未查明仍有部分土地尚未登錄，其作業顯有未盡周延之處。

(二)次查本案公所委託之管理及監造技術服務工作，於 96 年 12 月 20 日決標予長榮環境工程聯合技師事務所，並於 96 年 12 月 31 日完成簽約。長榮環境工程聯合技師事務所於 101 年 8 月 1 日針對承商所詢是否繼續進行填土作業，函復公所並副知承商建議本土資場未登錄地土地完成登錄前，先停止進土作業，爾後再視本土資場設置計畫變更送審進度，協商恢復進土作業時程。公所即於同年 8 月 8 日及 24 日分別函請承商「...依監造單位意見憑辦」、「...今監造單位再次建議先行停止進土作業，請 貴公司再依監造單位意見辦理」；然公所於 101 年 9 月 6 日、9 月 27 日、12 月 10 日、12 月 20 日及 102 年 3 月 29 日、4 月 2 日、4 月 10 日又多次發函承商表示，先行停止進土作業並非公所指示，公所並於 102 年 7 月 26 日、8 月 12 日、8 月 23 日及 8 月 30 日數次發函承商說明契約仍在履約期間，請承商儘速恢復營運。其立場反覆，令承商無所適從，實有未洽，然承商已於 101 年 9 月 1 日開始停止進土作業迄今。

(三)綜上，新北市石碇區公所應負責本土資場之用地取得，並查明用地範圍內是否有未登錄地，然公所卻疏未查明，致本土資場之用地範圍內，仍有部分土地尚未登錄，而遲至本土資場啟用營運後3年9個月始完成所有未登錄地之登錄作業，又對於該未登錄地土地辦理登錄前，對於承商所詢是否應停止進土作業之指示，先以依監造單位建議先行停止進土作業之意見憑辦，嗣又改稱先行停止進土作業並非公所指示，其指示反覆，致使承商無所遵循，顯有失當。

據上所述，公所辦理本土資場委託投資興建營運案之第二次招商作業時，明知部分土地使用同意書於尚未取得之下，本土資場並無法開工興建及啟用營運，而未記取第一次招商履約爭議之殷鑑，仍續辦理該委託投資興建營運案，徒增履約爭議之可能性，且土地處分之法規認知及適用不當，決標後更延誤土地取得之辦理時效，致決標簽約後逾1年半始取得本土資場之所有土地使用同意書。此外，新北市政府（前臺北縣政府）及公所辦理本案時，已明確得知本案除甄選投資廠商之程序外，其履約爭議並無政府採購法之適用，然卻未確實檢視相關投標文件及契約書內容，致契約誤用法源，使廠商誤以為可依契約約定向市府採購申訴審議委員會申請調解，造成承商迄今未能尋求申請調解之適當途徑。復以，公所延宕辦理本土資場之用地變更、水污染防治許可證取得、與原承商履約爭議處理、聯外道路之水土保持變更設計及環境影響差異分析等事項，使本案簽約後2年8個月始取得「啟用營運」許可，其後亦因其他位於新北市更具競爭力之填土場地啟用後，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議。再者，公所應負責本土資場之用地取得，並查明用地範圍內是否有未登錄地，然公所卻疏未查明，致本土資場之用地範圍內，仍有部分土地尚未登錄，而遲至啟用營運後3年9個月始完成所有未登錄地之登錄作業，又對於該未登錄地土地辦理登錄前，對於承商所詢是否應停止進土作業之指示，先以依監造單位建議先行停止進土作業之意見憑辦，嗣又改稱先行停止進土作業並非公所指示，其指示反覆，致使承商無所遵循。以上，公所確有違失，而新北市政府卻未能主動協助並指導公所解決窒礙難行之處，以加速案件之執行處理期程，無視公所對於投資興建

營運案之專業不足，顯未善盡指導監督公所之責，皆難辭其咎，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。

註：尚未結案

174、內政部警政署未能落實職期調任、監督考核及勤務督察疏漏，致員警與盜林集團勾結竊取國有林木等情，核有違失案

審查委員會：經 102 年 10 月 3 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 77 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部警政署

貳、案由：

內政部警政署未能落實職期調任制度、法紀教育不足、監督考核不周、勤務督察系統疏漏，以及部分員警受金錢誘惑、公私不分等原因，導致第一線執法員警竟與盜林集團勾結竊取國有林木，嚴重損及警界形象，內政部警政署實難辭其咎，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，臺灣宜蘭地方法院檢察署（下稱宜蘭地檢署）查緝盜伐林木案件，竟發現不肖執法員警涉案，本院爰立案申請自動調查。經查本案緣於 101 年 8 月蘇拉颱風後，行政院農業委員會林務局羅東林區管理處（下稱羅東林管處）轄管之田古爾溪、石門溪等國有林班地區，因颱風豪雨沖刷產生大量漂流木，其中不乏扁柏、紅檜等一級珍貴林木，惟該處同年 9 月間執行查緝竊取漂流木集團時，發現部分員警有態度消極不配合之現象，致成效不彰，經依「檢察機關查緝森林盜伐執行方案」，通報宜蘭地檢署，由檢察官指揮調查監控蒐證。歷經長期監控蒐證，宜蘭地檢署先後於 102 年 1 月 29 日及 4 月 22 日發

動 2 波查緝行動，嗣於 102 年 5 月 23 日偵結起訴，共計起訴 27 名被告（另有 1 名另行通緝），其中涉案員警 8 人，包括內政部警政署森林暨自然保育警察隊（下稱森警隊）羅東分隊隊員 3 人，以及宜蘭縣政府警察局（下稱宜蘭縣警察局）三星、礁溪、蘇澳、羅東分局所屬員警 5 人。上開 8 名員警瀆職收賄、違法圖利、洩密包庇、竊取國有林木，警紀蕩然。全案除函請行政院農業委員會林務局（下稱林務局）及內政部警政署（下稱警政署）查復說明，嗣請宜蘭地檢署提供起訴書、偵查筆錄等相關資料並與該署檢察長及承辦檢察官等人座談，嗣後約詢林務局、警政署及宜蘭縣政府警察局（下稱宜蘭縣警察局）等相關業務主管，復分別約詢主要涉案人，以及原森警隊羅東分隊代理分隊長，再會同法務部、宜蘭地檢署、林務局、財團法人工業技術研究院、國家通訊傳播委員會及中華電信股份有限公司至羅東林管處太平山工作站實地履勘，以瞭解運用科技系統防範盜伐情形，業已調查竣事，茲臚述糾正事實與理由如下：

警政署未能落實職期調任制度、法紀教育不足、監督考核不周、勤務督察系統疏漏，以及部分員警受金錢誘惑、公私不分等原因，導致第一線執法員警竟與盜林集團勾結竊取國有林木，嚴重損及警界形象，警政署實難辭其咎。

一、據警政署檢討表示，類此本件員警與盜林集團勾結案件，自 92 年森警隊成立以來，僅本案 1 件，宜蘭縣警察局部分亦僅本案 1 件，該署訂有各種端正警察風紀之規定及執行方案，十分綿密，惟有少數枉顧紀律要求之惡劣員警，規避主管及督察人員監督，私下從事違法違紀活動，甚至勾結不法集團，謀取不法利益。究其原因如次：

- (一)地域因素：森警隊專責配合林務人員協助執行違反森林法等之查察取締、承辦國土保護、盜（濫）採林木工作，故與相關盜伐集團有接觸之機會，如有金錢之誘惑而無法把持，極易陷入無法自拔之泥沼與非法業者易有熟稔公私不分，故易衍生風紀貪瀆問題。
- (二)人員因素：森警隊進用人員，難免因久任而受有地域及傳統人情包袱之壓力，另亦為圖私利而以身試法；該署將加強進用人員之遴選與內部考核，落實職期調任制度，以杜絕違法情事發生。
- (三)刑度過低因素：依據森林法第 52 條規定「竊取森林主、副產物，

處 6 月以上 5 年以下有期徒刑」。因刑責無法有效嚇阻不法，盜伐集團為貪圖利益，便肆無忌憚盜伐林木，加以近年來媒體報導，使得珍貴林木價值不菲，而其取得之成本低廉且獲利甚豐，員警遂成為不法集團籠絡之目標。

(四)法紀教育不足：本案當地宜蘭縣警察局員警，均未曾於三星分局服務，卻仍以身試法；經檢討我國森林法案件業管單位眾多，條文適用複雜，如未有親自偵辦之經驗，自難理解相關法條之構成要件，且渠等撿拾漂流木之時，河川局尚未公告得以撿拾，是以研判該局涉案員警應係因對公告之法令不熟悉及遭利誘所惑致不慎觸法；惟仍為該局掌握報請宜蘭地檢署檢察官主動破獲，是以有必要持續加強員警之法紀與實務案例教育。

二、警政署進一步表示，本次發生員警涉嫌勾結盜林集團，相關涉案人員近 3 年，大部分未列違紀傾向人員、關懷輔導對象或教育輔導對象，顯然相關主管在監督與考核上仍涉有違失，日後將持續從嚴追究相關主官（管）及督察人員考監不周責任，並將就上述檢討之根本原因，秉持「不掩飾」、「不庇縱」之態度，賡續強力要求各單位主官（管）以身作則，落實考核，積極辦理靖紀工作，自檢自查與落實員警法紀教育與素養，並就地域及人員因素全面檢討與策進防制，對部屬不當言行，不敢管、不肯管、不願管、領導無方或人地不宜之幹部，立即檢討，適時調整職務，並依警察人員獎懲標準適時追究考核監督不周責任。復據本院調查部分涉案員警近 3 年考核紀錄發現，渠等之品德操守、一般風評、家庭狀況生活交往、綜合考評等考核項目，均無不良或負面考評紀錄，突顯考核工作無法落實之現況，各級考核人對員警操守、生活、交往等情形未能掌握，無法有效機先防處。

三、又據本院約詢警政署時，該署表示，森警隊係專責支援警力，並以任務編組方式設置，該隊設隊長 1 名，另配合林務局之編制，在全國 8 個林管處各設 1 個分隊，惟僅配置分隊長 3 名，然案發時隊長及分隊長均懸缺代補，隊長由副隊長代理，8 個分隊長皆由小隊長代理，導致幹部人數不足，主官領導考核功能難以發揮。又過去警政署駐區督察僅將建制單位列為必要督考對象，任務編組單位則未

明文律定，實務上係由主官、副主官自行督考，並無專任督察系統人員擔任督考工作，勤務督察系統容有漏洞。

四、另查警察機關勤務督察實施規定第 5、10、13、16 點規定，森警隊應依該規定實施督導，並將督導報告，陳報主官親自核閱後，將督導報告所見優、缺點於每旬彙編督導通報，發給各單位知照，有關缺點部分並限期辦理回報，另應依機關特性及實際需要訂定該單位實施要點或細部實施規定，據以實施督導。惟經警政署查復坦承，森警隊誤解法令規定，致該隊係以每月製發督導通報改進等方式，核與規定未符，又誤認其毋須擬定勤務督察實施要點及其工作績效評核要點陳報警政署核備，該署業已請森警隊確實檢討改進。

五、綜上所述，警政署未能落實職期調任制度、法紀教育不足、監督考核不周、勤務督察系統疏漏，以及部分員警受金錢誘惑、公私不分等原因，導致第一線執法員警竟與盜林集團勾結竊取國有林木，嚴重損及警界形象，警政署實難辭其咎，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改善見復。

被糾正機關改善情形

森警隊業於 102 年 9 月 9 日陳報勤務督察實施要點及勤務督察工作績效評核要點，警政署並於同年 13 日同意備查在案；警政署將持續督促該總隊落實辦理職期調任、加強法紀教育與宣導、廣拓風紀情報來源、持續清查、列管、消弭風紀誘因場所、全面清查考核，找出問題員警、強化考監責任等措施。

註：經 103 年 7 月 24 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 87 次會議決議：結案存查

175、國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，擅自延長法院認證截止日、改變原眷戶總數之計算基準等情，實難辭違失之咎案

審查委員會：經 102 年 10 月 17 日監察院國防及情報、內政及少數民族、教育及文化委員會第 4 屆第 2 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，原公告訂於 92 年 12 月 29 日至 93 年 3 月 28 日之三個月內，進行依國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條所定之認證程序，在無任何法律依據之下，擅自延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日，且擅自公告改變原眷戶總數之計算基準，誤導原眷戶總數為 152 戶已有 122 戶同意改建已達法定改建人數等情，實難辭違失之咎，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，國防部涉嫌詐欺損害屏東縣東港共和新村眷戶之權益，究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案，經本院調查竣事，發現國防部確有違失。茲說明如下：

一、依據國防部 89 年 12 月 20 日（八九）祥祉字第 15726 號令頒該部辦理「國軍老舊眷村改（遷）建說明會作業規定」辦理。國軍老舊眷村改（遷）建說明會分成三個階段。第一階段（認證）說明會之目的在確認改建基地規劃圈內各眷村，是否達四分之三以上完成法定

程序表示同意改建，且以改建基地眷村完成法定同意改建為前提。其效力為：

- (一)各眷村法定人數完成法院認證表示同意改建者，對不同意改建之原眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。
- (二)原眷戶完成法院認證者，應於國防部公告期限內搬遷，未於期限內搬遷者，視為不同意改建。

二、92年12月17日，國防部總政治作戰局（嗣改名為國防部政治作戰局，下稱前國防部總政治作戰局）為執行該部之國軍老舊眷村改建計畫，發布勁勢字第0920015923號公告，訂於92年12月29日至93年3月28日之三個月內，對於屏東縣東港「共和新村」內之原眷戶進行依國軍老舊眷村改建條例施行細則第20條所定之認證程序。該公告之公告事項二載明「原眷戶同意改建者，應於93年3月28日以前，填具改建申請書，並經法院（民間公證人）認證後，將申請書、認證書、居住憑證影本（公文書、權益承受公文等相關資料影本）及階級證明影本繳交列管軍種（單位），逾期或限期補證仍未繳交者，視為不同意改建戶」。嗣前國防部總政治作戰局旋於92年12月29日上午10時假屏東縣東港水產養殖學校大禮堂舉行屏東縣「共和新村改建基地」改（遷）建第一階段（認證）說明會，原眷戶計175戶，出席人員計136戶，該階段係確認改建基地規劃圈內各眷村，是否達四分之三以上完成法定程序表示同意改建，且以改建基地眷村完成法定同意改建為前提。詢據國防部表示：東港「共和新村」原眷戶自92年12月29日至93年3月28日止之三個月內完成同意改建法院認證數，並於期限內完成認證作業計113戶，不同意改建眷戶計62戶。

三、因未達法定四分之三同意改建數，嗣三軍防空砲兵部隊訓練中心（後改名為空軍防空砲兵訓練中心）於93年3月19日發布倫真表字第351號公告，延長法院認證截止日至93年4月19日。93年4月9日，該訓練中心另發布倫真表字第352號公告，載明東港「共和新村」已達法定改建人數，並載明：「依據：國軍老舊眷村改建條例第22條規定辦理。公告事項：一、適用對象：住屏東縣『共和新村』

眷戶之原眷戶尚未辦理改建認證者。二、現住『共和新村』之原眷戶計有 152 戶，至 93 年 4 月 5 日完成改建認證者計 122 戶，已達法定改建人數，亦即國防部將按改建計畫及相關程序辦理改建，請尚未辦理改建認證之原眷戶於 93 年 4 月 19 日前完成，以維改建權益。三、…。四、…。」

四、按前國防部總政治作戰局已公告 93 年 3 月 28 日為繳交同意改建認證證書之截止日，逾期或限期補證仍未繳交者，視為不同意改建戶。詎三軍防空砲兵部隊訓練中心竟將截止日延長至 93 年 4 月 19 日。詢據國防部表示略以：

(一)東港「共和新村」自 92 年 12 月 29 日辦理說明會後，迭有眷戶尚存疑義，前國防部總政治作戰局局長遂於 93 年 2 月 15 日主持屏東縣「共和新村改建基地」眷戶座談會，並向該村眷戶說明相關疑義，國防部於 93 年 2 月 20 日勁勢字第 0950003788 號函送屏東縣「共和新村改建基地」認證申請書補充說明資料，並於 93 年 3 月 19 日勁勢字第 0950003788 號書函送座談會意見彙整表，復由空軍總司令部暨列管單位妥慎向眷戶再溝通說明，依規定於認證期限（93 年 3 月 28 日）內完成同意改建之認證作業。

(二)國防部鑒於眷改基金週轉困難，於 92 年 11 月 12 日勁勢字第 0920013913 號令授權各單位全面辦理說明會時，並製發提供使用之說明資料，均以「俟眷改基金寬裕後檢討發給」或「94（95）年後檢討發給」等為眷戶認證選項之內容，復因該基金狀況回穩及加速改建進度等因素考量，嗣於 93 年 3 月 5 日勁勢字第 0930029150 號令示，應以公告方式通知開放原眷戶領取發包決算及完工後輔助購宅款，空軍總司令部遂於 93 年 3 月 15 日突眷字第 0930001344 號令轉各單位限於 93 年 3 月 20 日前需完成相關公告程序，後三軍防空砲兵部隊訓練中心於 93 年 3 月 19 日發布倫真表字第 351 號公告，據此延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日，以維眷戶權益云云。

五、查國防部辦理屏東縣東港「共和新村」改（遷）建說明會時，國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註

銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」、國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條規定：「原眷戶依本條例第二十二條規定同意改建者，應於主管機關書面通知之日起三個月以書面為之，並經法院或民間公證人認證。原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國有財產法有關規定辦理。」本案國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，前國防部總政治作戰局已公告 93 年 3 月 28 日為繳交同意改建認證書之截止日，逾期或限期補證仍未繳交者，視為不同意改建戶。嗣據國防部查明，東港「共和新村」原眷戶自 92 年 12 月 29 日至 93 年 3 月 28 日止之三個月內完成同意改建法院認證數，並於期限內完成認證作業計 113 戶，不同意改建眷戶計 62 戶。顯示原眷戶 175 戶僅 113 戶同意改建，雖已占 64.57%，但並未達四分之三。依上開國軍老舊眷村改建條例施行細則規定，原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建。

六不料，國防部所屬三軍防空砲兵部隊訓練中心竟無視上開國軍老舊眷村改建條例及其施行細則之明文規定，在無任何法律依據之下，於 93 年 3 月 19 日發布公告，擅自延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日；復於 93 年 4 月 9 日公告，載明現住東港「共和新村」之原眷戶計有 152 戶，至 93 年 4 月 5 日完成改建認證者計 122 戶，已達法定改建人數，亦即國防部將按改建計畫及相關程序辦理改建云云。三軍防空砲兵部隊訓練中心擅自延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日，與上開國軍老舊眷村改建條例施行細則規定即有不合，且其公告竟擅自改變原眷戶總數之計算基準，誤導原眷戶總數為 152 戶已有 122 戶同意改建已達法定改建人數，亦有違失。國防部雖以「該訓練中心公告內容內計算認證基準係針對眷村內已違反『國軍眷舍業務處理辦法』規定之眷戶進行瞭解與掌握，實際依規定住用眷舍之原眷戶為 152 戶；東港共和新村原眷戶至 93 年 4 月 5 日前完成同意改建法院認證，前經空軍總司令部統計後計原眷戶 121 戶完成改建認證，惟該訓練中心於是項公告誤植 122 戶，故以實際依規定住用眷舍之原眷戶計 152 戶為基準計算，該村則符合法定改建規定戶數」云云辯護，惟事實上東港「共和新村」原眷戶總數為 175

戶，此從國防部 94 年 1 月 26 日勁勢字第 094001247 號函核定東港「共和新村」原眷戶計 175 戶，同意改建者計 134 戶，達全村眷戶四分之三以上之法定門檻，同意改建，並依程序辦理後續改建等語，得以證實。是以本案國防部及其所屬以實際依規定住用眷舍之原眷戶計 152 戶為基準計算置辯，與上開國軍老舊眷村改建條例及其施行細則規定不合，顯無可採；退一步言，縱使如該訓練中心所稱，至 93 年 4 月 5 日完成改建認證者已有 122 戶（實際上，至 93 年 3 月 28 日止之三個月內完成同意改建法院認證數，並於期限內完成認證作業計 113 戶），若依法以原眷戶總數計 175 戶為基準計算，仍未達上開國軍老舊眷村改建條例及其施行細則所定四分之三同意改建之法定改建人數。

綜上，國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，原公告訂於 92 年 12 月 29 日至 93 年 3 月 28 日之三個月內，進行依國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條所定之認證程序，詎所屬三軍防空砲兵部隊訓練中心竟在無任何法律依據之下，擅自延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日，經核與上開國軍老舊眷村改建條例施行細則規定未合；且該訓練中心擅自公告改變原眷戶總數之計算基準，誤導原眷戶總數為 152 戶已有 122 戶同意改建已達法定改建人數等情，亦有違失，故國防部實難辭違失之咎，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改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、國防部辦理國軍老舊眷村改建主要係為改善大多數眷戶之生活及加速改建作業推動，保障同意改建戶之合法權益，落實與眷戶加強溝通，使眷戶不致誤解眷改之美意與初衷。
- 二、爾後辦理國軍老舊眷村改建工作將引以為鑑，確實周延公告程序與內容，明確律定法院認證期限，避免遭致怨懟情事；並將虛心檢討，落實與眷戶加強溝通，使眷戶不致誤解眷改之美意與初衷。

註：經 103 年 5 月 22 日監察院國防及情報、內政及少數民族、教育及文化委員會第 4 屆第 7 次聯席會議決議：結案存查

176、衛福部未能有效查核食品業者違規添加非表列物質順丁烯二酸酐；經濟部未協助處理或管制前端工業化學品流向，均有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 117 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部、經濟部

貳、案由：

衛生福利部未能有效查核食品業者違規添加非表列物質順丁烯二酸酐已逾 30 年之情事，未善盡把關職責；對於化工原料順丁烯二酸酐被違規流用於食品製造或加工之重大違規事件之處理，未能妥善處理重要資訊揭露之時程；且過度引申部分科學文獻資料指出「順丁烯二酸酐化製澱粉對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性之結論」，又未以民眾能理解之方法，釐清其對於人體健康之疑慮，致事件爆發後，民眾對於粉類及澱粉類食品存有嚴重之信心危機，連帶造成食品及餐飲業者經濟損失；又經濟部未建立機制，積極協助處理或管制前端工業化學品流用於食品製造或加工之問題，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院經調取相關卷證審閱，並詢問衛生福利部（下稱衛福部）許次長銘能、食品藥物管理署（下稱食藥署）蔡組長淑貞、潘主任志寬、經濟部工業局呂副局長正華及原食品藥物管理局（下稱原食藥局）時任局長康前局長照洲，以及諮詢國立清華大學凌○○教授、臺灣大學

姜○○教授、長庚醫療財團法人林口長庚醫院顏○○醫師後，發現衛福部、經濟部確有下列之違失：

一、衛福部未能有效查核食品業者違規添加非表列物質順丁烯二酸酐已逾 30 年之情事，未善盡把關職責；經濟部未建立機制，積極協助處理或管制前端工業化學品流用於食品製造或加工之問題，亦有不當：

(一)順丁烯二酸酐化製澱粉事件爆發前之食品衛生管理法（下以食管法（舊法）稱之）第 11 條規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，作為贈品或公開陳列：...九、從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康。」同法第 12 條規定：「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機關定之」、第 24 條規定：「直轄市及縣（市）政府衛生局應抽查食品業者之作業衛生及紀錄，必要時，則應抽樣檢驗及查扣紀錄」。爰原衛生署依據食管法第 12 條授權訂定「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」，採正面表列方式管制食品添加物之使用食品範圍及限量，食品業者不得以非表列且未經證明為無害人體健康之物質使用於食品製造及加工，又衛生主管機關對於食品業者有無於食品中添加未經核准物質，應抽查作業衛生及紀錄，必要時抽樣檢驗及查扣紀錄，以善盡把關職責。

(二)按工廠管理輔導法第 18 條第 1 項規定，主管機關基於健全工廠管理或維護公共利益之需要，得通知工廠申報或提供有關資料；必要時，並得派員進入工廠調查，工廠不得規避、妨礙或拒絕。據經濟部函復說明資料表示，基於國民健康之公共利益維護，該部自得適用該條文規定，要求工廠申報或提供製造、加工物質有無流向食品業者之相關資料。

(三)查 97 年間發生中國大陸三聚氰胺奶粉事件，非食用物質流為食品或食品添加物原料使用問題，深獲國人重視。本院於 98 年及 99 年連續兩年針對「食品用添加物安全管制與規範」及「我國食品安全衛生把關總體檢」等 2 項專題進行調查研究，並提出「衛生署與經濟部工業局應共同防止違法添加物流入食品廠而使用於食品中」之建議，所持之論據為「部分縣市衛生局提報之資料指出，

部分之物質本係作為工業級化學品之用，故未辦理食品添加物之查驗登記，然前述物質之流向，恐部分已作為食品添加物使用」、「對於進口或生產化工原料之業者所輸入或生產之數量及販售之對象，未予建檔列管，因而平時未能提供地方衛生機關作為管制之參考，遇有違法添加禁用之食品添加物時，亦難以從源頭追溯以釐清販售之流向」等。

(四)查衛福部及各縣市衛生局追查產製順丁烯二酸酐化製澱粉之製造廠共計 9 家，包括：郭信豐粉廠、丸新嘉義澱粉工廠、協奇澱粉行、寶森澱粉行（大同粉廠）、茂利澱粉有限公司、嘉南澱粉工廠（宏昇粉行）、裕樺澱粉工廠有限公司、三進粉業股份有限公司、東億企業社。又截至 102 年 6 月 30 日止，檢驗完成 3,094 件食品或原料，檢出順丁烯二酸 249 件，涉案產品種類主要有 11 類，包括：板條、肉圓、黑輪、粉圓、豆花、粉粿粉條、芋圓地瓜圓、年糕、湯圓、火鍋料（魚漿製品、肉羹等）、以及其他（例如：米粉、蚵仔煎），但本起事件爆發前，原衛生署及相關縣市衛生局雖曾對前述食品業者進行稽查，但業者使用順丁烯二酸酐已逾 30 年，長期以來卻未能發現業者於製程中添加未經核准之物質，顯見衛福部對於非表列之物質流供食品製造或加工之把關，未善盡職責，核有違失。

(五)另按衛生機關追查結果，國內順丁烯二酸酐之大盤商為聯成化學工業股份有限公司，下游之經銷商，包括：台榮工業原料有限公司、和美工業原料行及冠響企業有限公司。前述工廠或經銷商製造或販售之化學物質非食品添加物，因此非衛生機關可接觸，行政院消保處代表亦於 102 年 5 月 23 日召開之「食品安全事件跨部會協調會」表示由衛福部進行相關處置應屬不當，而由經濟部進行化工產業輔導或行政管理措施時，較易瞭解相關廠商。然而，經濟部答復本院說明以「將未經核准之化學品非法使用於食品製造或加工之情形乃少數不法廠商之行為，實屬特例，爰非本部工業局輔導之重點方向」、「化工原料係經輾轉流入化製澱粉工廠，生產工廠卻難以掌握其產品全程流向」，可知該部未正視化工廠或經銷商將未經核准作為食品添加物使用之化學品流向食品業者

之問題，並積極協助處理。

(六)綜上，部分食品業者使用順丁烯二酸酐已逾 30 年，但衛福部未能有效查核業者違規添加非表列物質情事，顯見未善盡把關職責。又我國各行政機關均有其職司業務，並於權限範圍內互相協助，經濟部於進行化工產業輔導或行政管理措施時，較易瞭解相關廠商，且按工廠管理輔導法第 18 條第 1 項規定，基於國民健康之公共利益維護，得要求工廠申報或提供製造、加工物質有無流向食品業者之相關資料，但國內時有發生工業級化學品流供作為食品使用，造成消費者恐慌，該部卻未本於權限範圍內建立機制，積極協助處理或管制，容任前端工業化學品流用於食品製造或加工之問題發生，遇有違法添加禁用之食品添加物時，亦難以從源頭追溯以釐清販售之流向，顯有不當。

二衛福部對於化工原料順丁烯二酸酐被違規流用於食品製造或加工之重大違規事件之處理，未能妥善處理重要資訊揭露之時程，顯有疏失：

(一)按衛福部答復說明表示，如懷疑或發現國內化工原料被違規流用於食品製造或加工情形，即主動蒐集相關資料，建立檢驗方法及進行產品調查與溯源，查證確認即對外公布。若公布消息將對追查產品流向、溯源調查有阻礙，亦衡量民眾健康風險及對外公布後果，選擇適當時機公布，但衡量基準仍以民眾健康風險為優先考量。

(二)據衛福部書面說明，本起順丁烯二酸酐化製澱粉事件開始調查非係接獲舉發，而係該部食藥署食品組蔡組長淑貞聽聞食品業者談論有關順丁烯己二酸（可能提供者不熟涉案化學物之名）物質被違規使用在具 Q 性食品上，遂主動於 102 年 2 月 4 日時請同仁蒐集該物質理化特性及國際上准用情形等資料，並請實驗室確認檢驗方法，同月 7 日召開會議研判違規物質可能為順丁烯二酸酐或製造之化製澱粉，3 月 15 日完成檢驗方法確效並草擬檢驗方法，18 日自行購置市售粉類及澱粉製品 74 件，4 月 3 日完成第一批產品檢驗初步發現 3 件澱粉製品疑似檢出，至 22 日止檢出 5 件，迄 5 月 13 日以發布新聞稿方式正式對外說明。

(三)次按衛福部書面說明，自 2 月 4 日開始蒐集資料至 5 月 13 日發布新聞前，原食藥局未針對順丁烯二酸酐化製澱粉事件邀請特定廠商開會，也未將訊息通知特定廠商。然期間原食藥局曾於 3 月 6 日會同新北市政府衛生局及財團法人食品工業發展研究所專家前往安立司食品有限公司及承恩食品企業有限公司進行稽查，並無所獲；嗣於自行價購食品檢出順丁烯二酸後，雖無法證明係違法添加，但仍於 4 月 10 日起，按被檢出食品之販賣商、製造商、原料供應商、原料製造廠，啟動基隆市、新北市、臺北市、桃園縣、新竹市、嘉義縣及高雄市衛生局進行稽查，並與臺灣臺南地方法院檢察署合作，針對產品之經銷商、委託製造商、受委託製造商、原料粉供應商、進口商及製造商等產銷鏈，進行稽查並抽樣檢驗確認後，始發布新聞。

(四)惟查相關報導指出，原衛生署刻意隱瞞食品檢出順丁烯二酸酐事件之訊息，卻洩露予特定業者知悉，後因嘉義縣調查站掌握訊息與今周刊即將出刊報導相關內容，始急於在關鍵時刻召開記者會，讓事情曝光。其事實如下：

- 1.法務部嘉義縣調查站調查官於 102 年 4 月 24 日上午去電食藥署詢問是否可協助檢測澱粉中有無工業用之順丁烯二酸。
- 2.基隆市衛生局 102 年食品衛生現場稽查紀錄表，記載天祐食品股份有限公司許總經理表示黑輪產品在 4/27 接獲全家超商通知已經停止出貨；另全國公證檢驗股份有限公司於 4 月 29 日即以網路廣告方式提供順丁烯二酸之檢驗業務。
- 3.今周刊報導在 102 年 4 月 29、30 日隨機採買人氣美食，送往臺灣檢驗科技公司檢驗出所購之涼圓含有順丁烯二酸，且計畫在 5 月 15 日出刊當日召開記者會。

(五)原食藥局從食品中檢出順丁烯二酸，卻未立即公布食品安全警訊，據該局書面資料及康前局長照洲之說明如次：

- 1.檢出之產品係自市場購得，由於順丁烯二酸酐可能微量存在於蘋果酸或反丁烯二酸等合法食品添加物中，又缺乏食品中該類化合物之背景值，因此為謹慎求證，再請衛生局依行政程序至工廠稽查抽驗確認，故 4 月 3 日初步發現 3 件澱粉製品疑似檢

出時，並未直接公布。

2. 為確認檢出順丁烯二酸之可能來源，及追溯工業用順丁烯二酸供應商、違規製造順丁烯二酸酐化製澱粉廠、使用違規化製澱粉之食品製造廠等之完整供應鏈，全面阻斷源頭，經評估順丁烯二酸之健康危害風險，採取系統性源頭追溯、產品流向追蹤之管理，嗣與檢調合作於 5 月 10 日確認初步源頭後，才於 5 月 13 日向原衛生署通報，並於當日發布「呼籲食品業者應使用經核准之化製澱粉」新聞稿。

3. 康前局長康照洲於本院約詢時表示：

(1) 102 年 4 月間，原食藥局已啟動順丁烯二酸酐化製澱粉之調查行動，各縣市衛生局亦已展開稽查抽樣，故推測檢驗機構或食品業者可能耳聞衛生單位之稽查對象，因此主動提供檢驗或送驗相關產品。

(2) 嘉義調查站知悉原食藥局已進行調查，才與該局聯繫。

(3) 一直到這個時間點（5 月中旬），大部分檢驗報告已匯集，已到最後階段，原食藥局本應將所有資訊公開，沒有今周刊報導，也會在當時公布，時間相近純係巧合，且所有訊息已傳送至相關衛生局、地檢署、調查局，食藥署未刻意隱瞞。

(六) 原食藥局於 102 年 4 月 3 日首次從食品中檢出順丁烯二酸，卻未立即要求相關產品下架，並對外公布訊息，使不知情之業者，繼續供應添加順丁烯二酸之食品，更使消費者可能多食用 1 個月餘由順丁烯二酸酐化製澱粉製作之違規食品。按原食藥局康前局長照洲之書面說明表示，業者使用順丁烯二酸可能有 30 年以上之歷史，首次發現「超量」存在於食品中，因可能係「背景」或「天然」存在之物質，又因原食藥局未對於食品界常用「秘方」有所掌握，以及建立非預期物質之背景調查，此非法添加物質又非食品檢測所列之一般檢測項目，因此須重建檢驗方法，確認該化學物質之存在是否真實、是否違法，在無法得到業者充分配合下，確造成產品及原料追蹤的困難。然而，原食藥局於 5 月 13 日發布新聞稿後，彰化縣衛生局仍能於同月 21 日確認涉案化製澱粉廠，查獲違法廠商，可見消息雖曝光，但問題食品仍在市場銷售供應，

對於相關產品流向追查、溯源調查，並未因原食藥局發布新聞後，即受阻礙。

(七)原食藥局於 4 月 3 日完成第一批產品檢驗初步發現 3 件澱粉製品疑似檢出，4 月 22 日確認 5 件產品檢出，卻未立即將相關食品下架，將訊息公告予民眾知悉，該局雖有相關產品流向追查、溯源調查之考量，然在 5 月 13 日發布新聞稿前，國內部分機構或業者確已事先知悉原食藥局針對順丁烯二酸酐進行調查，得以將商品下架，或對檢驗業務進行廣告，相對未曾聽聞此訊息之業者而言，可能繼續進貨問題食品，又不知情之消費者繼續購買或食用由順丁烯二酸酐化製澱粉製作之違規食品，在資訊未充分揭露情形下，使相關業者未能公平競爭，消費者對於食品之選擇或不選擇，亦無法由資訊做出最有利於己之決定。綜上，衛福部對於化工原料順丁烯二酸酐被違規流用於食品製造或加工之重大違規事件之處理，未能妥善處理重要資訊揭露之時程，顯有疏失。

三、衛福部過度引申部分科學文獻資料指出「順丁烯二酸酐化製澱粉對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性之結論」，又未以民眾能理解之方法，釐清其對於人體健康之疑慮，致事件爆發後，民眾對於粉類及澱粉類食品存有嚴重之信心危機，連帶造成食品及餐飲業者經濟損失，核有違失：

(一)所謂食用化製澱粉，係取自作物穀粒或根部之天然澱粉經少量化學藥品處理，並經核准使用在食品。經處理之澱粉，其黏度、質地及穩定性提升，以應用在食品加工，增加食品彈性口感。原衛生署核准可使用之食用化製澱粉計 21 項，但未包含經順丁烯二酸酐修飾之澱粉，因此該物質尚未獲核准使用於食用化製澱粉。

(二)國內爆發順丁烯二酸酐化製澱粉事件後，引起國人恐慌。有學者指出，其對於健康之危害，迄今只有動物實驗資料，依動物種類不同，毒害性差異甚大。有實驗結果指出，餵食公狗以每公斤體重 9mg 之量，即足以造成腎小管壞死，若多次或大量餵食，更導致急性腎衰竭；若每天餵食老鼠以每公斤體重 150mg，將造成嚴重腎病變及死亡；若每天餵食以每公斤體重 20mg，會導致近端腎小管病變。因此順丁烯二酸加入食品中，長期大量攝取可能會危

害人體健康，特別是對腎臟之傷害，至於其他可能傷害尚有生殖發育毒性、致癌性等，但迄今仍未被詳細討論。

- (三)查原衛生署於網頁上提供「順丁烯二酸酐化製澱粉之 Q&A」，其內容以¹：「根據科學文獻資料顯示，順丁烯二酸的急毒性低，對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性。」另針對順丁烯二酸對人體健康之影響評估，食藥署蔡組長淑貞、潘主任志寬均表示，按目前掌握之證據，從學理、使用作用及人體消化機制評估，順丁烯二酸為未經核准查驗登記作為食品添加物之項目，但化製澱粉對造成人體健康危害之風險低，因此，本起事件為「違規事件」，而非「安全事件」。
- (四)另詢據時任食管局局長之康熙洲教授表示：「從我們蒐集的資料來看，它（順丁烯二酸）是一個屬於比較低毒性的物質，在我們測出來的範圍之下，依照歐盟的規範，事實上是不會造成人體的危害」、「並不是說它對人體沒有危害，而是測到的劑量及暴露量以下，是不會有這樣的傷害，但是過量一定會傷害，所有物質都一樣」、「或許大家認為我們太謹慎些，日後發布訊息時候可能也不能講得太保守或太安民心，但民心確實是不安的，確實是有需改善之處」。
- (五)截至 102 年 6 月 30 日止，衛生機關總計檢驗完成 3,094 件食品或原料，檢出順丁烯二酸 249 件，涉案產品種類主要有 11 類，包括：板條、肉圓、黑輪、粉圓、豆花、粉粿粉條、芋圓地瓜圓、年糕、湯圓、火鍋料（魚漿製品、肉羹等）、以及其他（例如：米粉、蚵仔煎），相關產品皆需進行下架回收，受牽連之餐飲業者甚多，且不乏百年老店及知名業者，非但造成食品業者經濟上之損失，更使多年累積之商譽受損，亦重創臺灣美食國際形象。另依據經濟部統計處 6 月 24 日公布之 5 月商業營業額統計資料，餐館業受爆發食品安全問題，致營收減少 1.8%，據此推測許多國人認為順丁烯二酸酐化製澱粉作成之食品，恐對人體健康造成危害，方使

¹ 食藥署於本院約詢時陳稱，係參考美國環保署發布之主題為 Reassessment of the One Exemption from the Requirement of a Tolerance for Maleic Anhydride (CAS#108-31-6) and Maleic Acid (CAS#110-16-7) 之資料。

得食品業及餐飲業之營收受衝擊。

(六)順丁烯二酸酐化製澱粉事件爆發後，原衛生署雖在網頁說明「急毒性低，對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性」，然而，上述以專業化名詞所作之結論，對於不具醫學知識且又焦慮不安之民眾而言，實難理解，更難釐清該物質對於人體健康之疑慮；況順丁烯二酸對於健康之危害，迄今只有動物實驗資料，囿於醫學倫理，亦殊難想像有進行人體試驗之可能，若因此遽下「不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性」之結論，顯已過度引申；又衛生機關及檢調單位雷厲風行進行食品檢測及追溯源頭，並將問題食品下架之際，多數國人認為恐對人體健康有影響之虞，然食藥署卻將此事件定性為「違規事件」，而非「安全事件」，卻未能強化與民眾溝通互動，使民眾對於粉類及澱粉類食品存有信心危機，連帶造成食品及餐飲業者經濟損失，核有違失。

綜上所述，衛生福利部未能有效查核食品業者違規添加非表列物質順丁烯二酸酐已逾 30 年之情事，未善盡把關職責；對於化工原料順丁烯二酸酐被違規流用於食品製造或加工之重大違規事件之處理，未能妥善處理重要資訊揭露之時程；且過度引申部分科學文獻資料指出「順丁烯二酸酐化製澱粉對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性之結論」，又未以民眾能理解之方法，釐清其對於人體健康之疑慮，致事件爆發後，民眾對於粉類及澱粉類食品存有嚴重之信心危機，連帶造成食品及餐飲業者經濟損失；又經濟部未建立機制，積極協助處理或管制前端工業化學品流用於食品製造或加工之問題，均有違失，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改進見復。

註：尚未結案

177、衛福部於補充保險費立法階段及扣繳辦法研訂期間，未利用實證數據分析扣費作業成本，提供政策制定及立法參考，顯有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 117 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部

貳、案由：

補充保險費是否結算、「單次給付下限」金額之決定，影響課徵保費之行政作業，原衛生署於補充保險費立法階段及扣繳辦法研訂期間，未能利用實證數據分析扣費作業之成本，提供政策制定及立法參考，原健保局又與原衛生署未於前置作業、座談會及討論會議將「免除結算」乙項納入議程討論，造成決定採行之扣費作業複雜，雖聲稱藉不於年底辦理結算而節省行政成本，但利息所得有結算與不結算二種方式併行，且民間企業於每次支付所得予他人時，次次均須以扣費義務人之身分進行扣繳行政作業，次次負擔行政成本，致每家民間企業要負擔之承辦人加班費即已超過其支付給健保署金額之 4%，再加計民間企業及健保署負擔之其他成本，次次扣費繳交而全年不結算之成本，與其效益相比，嚴重失衡，原衛生署漏未估計提供本項重大攸關資訊，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經約詢原行政院衛生署（下稱原衛生署，102 年 7 月 23 日已改制成立衛生福利部，下以衛福部稱之）時任副署長戴桂英、原中央

健康保險局（下稱原健保局，已配合改組，更名為「衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）」）時任局長黃三桂等相關主管人員，並審閱原衛生署提供之相關案情資料，業調查竣事，發現衛福部確有違失，茲說明如下：

- (一)按全民健康保險扣取及繳納補充保險費辦法第 4 條第 1 項及第 2 項分別規定：「扣費義務人給付本法第三十一條第一項各類所得時，其單次給付金額達新臺幣五千元者，應按規定之補充保險費率扣取補充保險費，並於給付日之次月底前填具繳款書，向保險人繳納。...」、「前項應扣取補充保險費之利息所得，其單次給付未達新臺幣二萬元者，扣費義務人併得於次年一月三十一日之前，依照規定格式造冊，彙送給保險人，由保險人逕向保險對象收取」。爰除部分利息所得（超過 5 千元未達 2 萬元者）由扣費義務人造冊彙送給保險人外，其他所得或收入係採就源扣繳方式，由扣費義務人於給付時扣取，再繳納予健保署。
- (二)按原衛生署之書面答復說明，補充保險費於立法時，考量事後結算將使扣繳程序繁複、結算時點延宕，不確定因素高，且將增加龐大行政成本，爰規定所有補充保險費皆採於給付時直接扣取，無須進行結算，以簡化保費收取流程。惟本院函請該署分別就「使扣繳程序『繁複』」、「『龐大』行政成本」提供「結算」如何增加作業之複雜度及行政成本金額如何之量化資料時，該署則答復因無實務經驗，故無相關之成本估算資料。另調查委員於約詢時詢問若對補充保險費採行「須結算」、「免除結算」兩種處理方法，對於健保財務之影響，該署亦未能提供相關設算數據進行說明；另卷查補充保險費扣繳辦法訂定過程中，無論在原健保局 2 次前置作業、原衛生署草擬條文前召開 4 次座談會，與提出草案後召開之 3 次討論會議之議程，均未將「免除結算」乙項納入，顯見該署對於補充保險費免除結算之論據，似嫌率斷，且未將因免除結算而可能對公平性、效率之損傷，提出如何避免之具體構想。
- (三)原衛生署時任副署長戴桂英於本院約詢時表示：「目前補充保費比較耗行政成本，法源在全民健保法 31 條，扣費義務人在給付時扣取，當時精神是就源扣繳，不需事後追繳，當時黨團立委認為這樣

最務實。第二個在行政上的搭配，因為是給付時扣取，就有單次給付如果未達某一金額不扣、某一個金額以上就扣的附帶法律規定，在行政執行上，我們同仁或社會是有比較高的行政成本的。例如，當時吵得最厲害的就是利息，每一筆需先檢視是否達 5 千元下限。最早擬定的下限是 2 千元，但造成很多存戶拆單的情形，…，所以後來由 2 千元變為 5 千元，使拆單的狀況減緩。後來與金管會、銀行公會協調，他們希望可以比照財稅代扣所得稅方式，希望 2 萬元以上代扣，2 萬以下採年度結束時列清單，所以銀行提出這樣的權宜措施，所以後來我們在扣繳辦法時規定，銀行年度結束後需要列出每一存戶的利息給健保局，健保局再開單扣取，這樣的權宜措施與當初就源扣繳的規定作了調整。…未來有機會簡化補充保費的收取，健保法 31 條是有需要檢討改變的。…」

- (四)另利息所得之補充保險費，單次給付利息所得，在 2 萬元以上，採就源扣繳；未達 2 萬元者，扣費義務人（金融機構）得併於次年 1 月 31 日之前，依照規定格式造冊，彙送給保險人（健保署），由保險人逕向保險對象收取，因此，健保署於收受年度清冊資料後，需逐筆審查是否需課費，計算應課之金額，再寄發通知保險對象繳納，勢將造成健保署行政成本大幅增加。大額利息收入採就源扣繳，小額則採年度結算，此項規定若係為簡化作業流程、減少扣繳行政成本而設，則在 6 項補充保險費之費基中，利息所得既得併行「就源扣繳」（不結算）及「結算」兩種作業方式，則其他所得或收入以相同方式計收，應無困難。
- (五)行政院送立法院審查之二代健保法草案係以家戶總所得為保費計算基礎，年中以就源扣繳方式扣繳，並訂有年終「結算」之設計，因各項所得均併入家戶總所得，無須作成「單次給付下限」低於下限則不須繳費之規定；但按補充保險費扣繳辦法之規定，僅單筆金額 2 萬元以下之利息所得需辦理年終結算，至於其他所得及收入因無需年終結算，為考量扣繳及行政成本，而出現「單次給付下限」之設計。當所訂單次給付下限低時，則扣繳筆數多，對扣費義務人而言，無效率之扣繳行政成本將增加；若下限提高，扣繳筆數減少，健保補充保險費之收入亦減少。

- (六)補充保險費計費下限之高低，影響扣費之行政作業。原衛生署規劃之計費下限，原訂為 2 千元，之後提高至 5 千元，按該署之說明，補充保險費之扣費下限，在與外界溝通之過程中，有甚高比例的人提及希望調高下限，其中以建議 5 千元者為最多；立法院社會福利及衛生環境委員會於 101 年 9 月 27 日亦通過提高下限為 5 千元之提案。該署考量收入 2 千至 5 千元的族群中，許多是屬於弱勢族群，因此在基於「順應民意及照顧弱勢」前提下，決定將下限提高至 5 千元。
- (七)原衛生署於補充保險費立法階段，對於原二代健保法草案「結算」如何增加作業複雜度及所耗行政成本之多寡，並未以量化數據估算，且迄今對於採行「須結算」、「免予結算」方式如何影響健保財源及作業複雜度，亦未進行相關設算或分析；嗣於補充保險費扣繳辦法研訂階段，對於單次給付下限原訂 2 千元，在各界反彈後再提高至 5 千元，且僅對利息所得規定併行「就源扣繳」及「結算」兩種作業方式，其他所得或收入則不需結算之規劃，亦未能以實證分析資料說明政策之依據，而選擇性採納部分團體之訴求；又設定單次給付下限、訂定免除補充保險費扣繳對象及免予結算之作業方式，使補充保險費扣繳作業複雜化，更增加健保署及扣費義務人之行政作業成本。
- (八)補充保險費之扣繳，係由扣費義務人及投保單位主動辦理。扣費義務人於扣繳補充保險費前，需先決定是否代為扣繳，因此需先判斷所得者之身分及該筆所得或收入是否屬免予扣繳範圍，再辦理後續作業。依據健保署提供之資料，扣費義務人辦理之行政作業，包括：於給付日，扣取補充保險費，填發扣費證明；於給付日之次月底前，繳納補充保險費；給付後，如發現錯誤，則溢扣退費、短扣補足；年度通知保險對象扣取補充保險費；次年 1 月 31 日前，完成扣費明細彙報等。對於扣費義務人而言，有其複雜性；且每筆扣繳作業，均有行政成本。健保署比對 100 年財稅扣繳憑單資料及同年度健保加保資料，排除低收入戶及未在保之保險對象，在不同補充保險費扣費下限之假設下，設算符合條件之扣費單位家數。若下限為 2 千元，需進行扣費作業之民間企業，計有 396,942 家；5 千元為 307,737

家；1萬元為263,254家；2萬元為221,025家。健保署於本院約詢後，估計民間企業逐次扣繳及報繳作業之行政成本，該估計經簡化，僅納入承辦員工之超時工作酬勞而已，不計年度才發放一次之年終獎金、因而增加之退休金等，且假設該等承辦員工之月薪為3萬元，在民間企業最多可能有獎金（逾當月投保金額4倍部分）、兼職薪資所得、利息所得、租金收入、股利所得，以及執行業務收入6項費基之情況下，再假設若一民間企業僅有1項費基，承辦人員須加班1小時；費基增為3項時，加班時數增為4小時，費基增為最多之6項時，須加班10小時。以此等假設估計扣費義務人在不同單次給付下限每年增加之加班費，分別為12億（單次給付下限2千元）、9億（單次給付下限5千元）、8億（單次給付下限1萬元）及6億元（單次給付下限2萬元），亦即，在現行單次給付下限5千元時，30.8萬家民間扣費義務人全年共增加員工加班費支出9億元，平均每年每家須增2.9千元，惟政府每年可收取補充保險費僅增加206億元（206億元為健保署原估計數，該署截至102年10月初之最新資料為已收取220億元），亦即政府自每家民間企業收取之補充保險費平均每年僅7萬餘元，但民間企業要負擔之平均加班費成本，竟超過其支付給健保署款項之4%，已不可謂不高，而且此項行政成本之估計並不完整，僅有員工加班費一項而已，還未納入一旦出現錯誤之疑慮時之檢查及更正之成本、支援該員之年終獎金與退休金、企業負擔之勞健保費、該承辦人員層層上級複核之監督成本、文具紙張、印刷、郵費、交通費、水電費、建物與設備之折舊等其他法令遵循成本，且未考量健保署端之行政處理成本，計入這些被遺漏之成本，行政成本更高。

(九)綜上，原衛生署於補充保險費立法階段及扣繳辦法研訂期間，未能以實證分析資料，有效評估「免予結算」及「單次給付下限」對於保費課徵公平性及行政作業成本之影響，俾作為立法及政策制定依據。原衛生署未經周妥估算即倉促施行補充保險費制度，造成扣繳作業複雜化，增加健保署及扣費義務人之鉅額行政作業成本，每家民間企業要負擔之加班費已超過其支付給健保署金額之4%，並滋生諸多爭議及不公平之亂象，致民眾怨聲載道，非但浪費甚多社會資

源，更未能落實全民健保制度「公平」及「效率」之核心價值，顯有違失。

綜上所述，補充保險費是否結算、「單次給付下限」金額之決定，影響課徵保費之行政作業，原衛生署於補充保險費立法階段及扣繳辦法研訂期間，未能利用實證數據分析扣費作業之成本，提供政策制定及立法參考，原健保局又與原衛生署未於前置作業、座談會及討論會議將「免除結算」乙項納入議程討論，造成決定採行之扣費作業複雜，雖聲稱藉不於年底辦理結算而節省行政成本，但利息所得有結算與不結算二種方式併行，且民間企業於每次支付所得予他人時，次次均須以扣費義務人之身分進行扣繳行政作業，次次負擔行政成本，致每家具間企業要負擔之承辦人加班費即已超過其支付給健保署金額之4%，再加計民間企業及健保署負擔之其他成本，次次扣費繳交而全年不結算之成本，與其效益相比，嚴重失衡，原衛生署漏未估計提供本項重大攸關資訊，顯有違失，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改進見復。

註：尚未結案

178、台電公司核三廠於執行二號機起動變壓器大修及一次側氣體絕緣匯流排改接工作期間，竟忽視控制室警報而未予以復歸，顯有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 88 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣電力股份有限公司

貳、案由：

臺灣電力股份有限公司第三核能發電廠於執行二號機起動變壓器大修及其一次側氣體絕緣匯流排改接工作期間，竟忽視控制室警報而未予以復歸，致二號機 84 餘天喪失備用之 161kV 外電，影響電廠運轉安全，致遭行政院原子能委員會開立四級違規，又該廠相關程序書之訂定顯未嚴謹，且值輪班人員並未瞭解相關警示之意義及未再詳查檢討警示存在之原因，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案臺灣電力股份有限公司(下稱台電公司)第三核能發電廠(下稱核三廠)二號機於民國(下同)102年4月8日起，開始進行起動變壓器 MC-X03 大修及其一次側氣體絕緣匯流排(Gas Insulated Bus, GIB)拆離與改接作業，然因核三廠人員對於控制室之警報出示，並未依程序書之規定予以復歸，致二號機喪失備用之 161kV (kV：千伏特，電壓單位)外電 84 餘天，至同年 7 月 1 日上開大修及改接工作完成後，始發現異狀而復歸警報，恢復 161kV 外電可用，致遭行政院原

子能委員會（下稱原能會）開立四級違規。爰經本院立案調查，調查委員於 102 年 10 月 14 日約詢台電公司及原能會相關人員，嗣請有關機關補充說明資料後，業已調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：一、台電公司核三廠執行二號機起動變壓器大修及其一次側氣體絕緣匯流排改接工作期間，竟忽視控制室警報出示而未復歸，致二號機 84.2 天喪失備用之 161kV 外電，造成爐心熔毀機率提升為正常運作之 2.7 倍（由每年百萬分之 6.3 升高至 17.1），影響核能電廠營運安全，而屬一級核能事件（異常警示事件），並遭原能會開立四級違規，核有違失。

(一)查核三廠計有兩部機組，其一、二號機各有 4 組 4.16kV 匯流排及 3 組 13.8kV 匯流排，以將電力供應至相關電氣設備，其中各機組各有 2 組 4.16kV 緊要匯流排（編號為 A-PB-S01、B-PB-S01）係供電至與安全有關之電氣設備。為增加電源系統之可靠度，設計上採多重保護電源，即核三廠除兩部機組之主發電機發出之 25kV 電力，可經由輔助變壓器供電至 4.16kV 及 13.8kV 匯流排外，其外電系統尚包括 4 路 345kV（來自大鵬超高壓變電所之大鵬一路、大鵬二路、大鵬三路及瀾力超高壓變電所之瀾力線）及 2 路 161kV（來自楓港一次變電所之楓港線及墾丁一次變電所之墾丁線）電源，345kV、161kV 外電可經由 MC-X01 或 MC-X04、MC-X02 或 MC-X03 起動變壓器供電至 4.16kV 及 13.8kV 匯流排，而 161kV 匯流排另接有 2 台氣渦輪發電機（容量各為 69.6MVA），亦可經 MC-X02 或 MC-X03 起動變壓器供電；又與安全有關之 4.16kV 緊要匯流排，則各設有 1 台緊急柴油發電機（容量 8,750kVA），以及另設有第 5 台緊急柴油發電機（容量 8,949kVA）可選擇供電至任一組緊要匯流排。因此，核三廠電氣設備之電力來源計有：4 路 345kV 外電、2 路 161kV 外電、兩機組之主發電機、2 台氣渦輪發電機，而與安全有關之 4.16kV 緊要匯流排，則另設有緊急柴油發電機，相關電氣設備（匯流排）可由其中一個電力來源供電，並預選另一電力來源作為備用電源，當供電中之電源故障跳脫時，匯流排可自動切換至預選之備用電源繼續供電，以多重保護方式避免電源因故喪失，造成爐心熔毀之災害。

(二)按核三廠異常操作程序書中之警報程序書 595.8.2「JP012B 警報窗警報分析及處理」窗號 17 之「161kV 斷路器 1660 故障/跳脫」載明，該警報可能之動作元件包括「SWYDX12（二號機）輔助電驛賦能」等，可能原因有「161kV 開關場斷路器 1660 手動跳脫」等，立即措施則包含「當警報出現時須至 JP088C/D（二號機）查看保護電驛是否動作，若動作通知電氣組處理；此時警報無法 Reset（復歸），且 161kV 供電到 A-PB-S01/B-PB-S01 等之斷路器將無法投入，須宣布 161kV 起動變壓器不可用。當警報出現時確認是開關場手動跳脫斷路器，則將 JP012 盤 MC-HS127 Reset 使警報消失（若警報沒有復歸，則 161kV 仍不可用）。」本案核三廠於 102 年 4 月 8 日起，同時執行二號機 161kV 起動變壓器 MC-X03 大修，以及拆離該變壓器一次側之 161kV 氣體絕緣匯流排，並改接至新建之 161kV 氣體絕緣匯流排等工作，當日相關作業情形如下：

- 1.05：56 二號機反應器附屬設備運轉員將 161kV 起動變壓器 MC-X03 下游之 4.16kV 匯流排（B-PB-S01），改由 345kV 起動變壓器 MC-X04 供電，並選由緊急柴油發電機作為後備電源。
- 2.09：02 開關場值班主任將 161kV 起動變壓器 MC-X03 一次側編號 1660 之 161kV 氣體絕緣斷路器（GCB）開啟後，除將起動變壓器 MC-X03 斷電外，並使輔助電驛 SWYDX12 賦能（接點接通）並自我保持，而使控制室警報盤第 12 盤之窗號 JP012B-W17「161kV SWYD BRKR 1660 TROU/TRIP」亮白燈（161kV 斷路器 1660 故障或跳脫之訊息），以及輔助電驛 74A-2（監測電源之電驛）賦能而使復歸按鈕 MC-HS127 亮白燈（平常時皆未亮燈），值班主任宣布二號機 161kV 外電不可用，控制程序之固態邏輯保護系統（SSILS）已禁止（閉鎖）二號機 161kV 外電下游之 4 個 4.16kV 斷路器及 3 個 13.8kV 斷路器投入。
- 3.09：57 一號機 161kV 起動變壓器 MC-X02 供電加壓至二號機 4.16kV 匯流排及 13.8kV 匯流排（作為備援電力），警報窗 JP012B-W17 及復歸按鈕 MC-HS127 仍持續亮白燈，值班主任未察覺 161kV 下游相關斷路器之投入信號仍遭閉鎖，竟即宣布二號機 161kV 外電恢復可用（SWYDX12 仍賦能中，應按下

MC-HS127 復歸按鈕，以使相關斷路器可投入），反應器附屬設備運轉員並將二號機 4.16kV 緊要（A-PB-S01 及 B-PB-S01）等匯流排之後備電源選擇開關改為 161kV 供電（161kV 起動變壓器 MC-X02）。

4. 14：30 電氣值班主任為使相關保護跳脫功能旁通，以避免 SWYDX12 賦能再閉鎖 161kV 下游之供電斷路器（實際仍賦能中），而將輔助電驛 SWYDX12 之第 6、第 7 點接線掛卡拆離（以防止檢修中之變壓器再產生保護信號，而使 161kV 供電斷路器意外跳脫），復歸按鈕 MC-HS127 白燈因而熄滅，惟 SWYDX12 仍賦能中，警報窗 JP012B-W17 仍持續亮白燈，固態邏輯保護系統仍閉鎖二號機 161kV 下游相關斷路器之投入信號，其 161kV 外電實際為不可用。

(三)次查 102 年 7 月 1 日二號機起動變壓器 MC-X03 大修及氣體絕緣匯流排改接作業完成後，相關人員執行起動變壓器 MC-X03 之復電工作，其相關作業情形如下：

1. 10：15 為恢復保護電驛之功能，機動支援班（F 班）電氣值班主任於 161kV 起動變壓器 MC-X03 之保護電驛盤 JP088C/D，進行輔助電驛 SWYDX12 第 6、7 點之消卡接線回裝作業時，聽聞電驛盤內有電驛賦能所發出之「咔」聲響（係 74A-2 賦能之聲響，MC-HS127 白燈因而再點亮），其懷疑有電驛動作，立即檢查該電驛盤，但並無發現電驛動作，經詢問電氣組維修人員亦無相關工作，一、二機控制室更無新增警報出示；再檢查該電驛盤後，始發現 74A-2 電驛賦能中。

2. 11：30 氣體絕緣匯流排及起動變壓器 MC-X03 遞升加壓完成後，約 11：45 機動支援班電氣值班主任與值 C 班電氣值班主任查閱控制接線圖（CWD 圖），追查 74A-2 電驛賦能之原因；約 12：05~12：25 午餐，12：25 繼續查圖，至 13：08 得知輔助電驛 SWYDX12 之第 6、7 點消卡閉合賦能後，會使 74A-2 電驛賦能（發出「咔」聲響），並使 MC-HS127 亮白燈，即電話詢問二號機控制室是否有起動變壓器 MC-X03 相關警報，獲知 JP012B-W17 警報窗及復歸開關 MC-HS127 皆亮白燈。13：09 再

查閱警報程序書 595.8.2，得知當 JP012B-W17 警報出示時，若未按下 MC-HS127 復歸開關，161kV 起動變壓器 MC-X02 供電至二號機各 4.16kV 及 13.8kV 匯流排之斷路器將無法投入，即通報控制室，值班主任於 13:10 宣布二號機 161kV 外電不可用。

3. 13:19 值班經理與電氣組人員確認後，反應器附屬設備運轉員按下 MC-HS127 復歸開關後，輔助電驛 SWYDX12 失能，JP012B-W17 及 MC-HS127 之白燈皆熄滅，警報消失，固態邏輯保護系統恢復 161kV 下游供電斷路器允許投入，值班主任宣布二號機 161kV 外恢復可用。

(四)再查 102 年 7 月 1 日當日約 15:00 核三廠主動向原能會駐廠視察員告知本案 161kV 多日不可用之事件，原能會即陸續召開討論會，並在台電公司提報異常事件書面通報後，認為核三廠未依警報程序書 595.8.2 之要求，當警報 JP012B-W17 出現且無法復歸消除時，應宣布 161kV 不可用，以及未依運轉技術規範 3.8.1 ACTION A 之要求，於 72 小時恢復二號機 161kV 外電，爰依「核子設施違規事項處理作業要點」之附件「違規事項之類級區分」一、(四).1 項所指「逾越運轉規範的運轉限制條件，且未依規定時限採取行動」，於同年 8 月 13 日對台電公司開立四級違規；目前台電公司正辦理缺失改善中，尚未提出結案申請，並將核三廠廠長、運轉副廠長、運轉經理、值 E 班值班經理、值 F 班值班經理各予申誡 1 次之處分，值 E 班二號機值班主任則予申誡 2 次之處分。依據台電公司向原能會提送之本案異常事件書面報告第四點「原因分析、事件處理及/或檢修經過」略以：「警報出示後之反應原先並無訂定標準，運轉人員對預期警報一般不會查閱警報窗程序書。...因值班人員並未完整瞭解起動變壓器之保護線路，以為 JP012B-W17 出示及 MC-HS127 白燈亮，僅影響已停用之 MC-X03，未想到 161kV 供電斷路器投入信號被閉鎖。...4 月 8 日下午因應 MC-X03 大修工作將電驛 SWYDX12 第 6、7 點隔離之後，MC-HS127 白燈熄滅，減少一項提醒起變保護線路閉鎖之指示。...值班人員對 JP012B-W17 警報與 MC-HS127 復歸按鈕白燈之間的關係瞭解不夠深入。」同書面報告第五及第六點指出並無放射性物質外洩及

人員遭受輻射曝露傷害情形。又同書面報告第七點「可能影響(對實際或潛在之安全影響評估)」及「核三廠異常事件報告評估表」略以：「考量此種電源配置狀況下，最嚴重的挑戰即為完全喪失 345kV 外電且機組急停，A-PB 及 B-PB 匯流排(緊要匯流排)同時喪失正常供電電源，而須切換至備用電源時，又因 161kV 供電到二號機緊要匯流排的斷路器無法投入，使緊要匯流排亦同時喪失備用電源，而造成匯流排低電壓，因而引動 A/B 台緊急柴油發電機及緊要匯流排之 Load Shedding 及 Load Sequence 信號(緊要匯流排上之負載將先卸載後，再依序自動投入)。」及「本事件之事故原因歸類屬：人員作業疏失，包含操作缺失及行政管理缺失。本事件之事故分析歸屬：運轉人員。」

- (五)又台電公司表示：「本事件為核三廠值班人員主動發現，並據實陳報原能會，該廠以往並無類似事件。因為程序書沒有額外提示預期出現的警報及其因應措施，且運轉員認為 JP012B-W17 警報出示是 1660 斷路器開啟後之預期警報，而沒有查對異常操作程序書 595.8.2，致沒有復歸 161kV 供電斷路器之閉鎖信號，此時若按下 MC-HS127 復歸按鈕，即可將 161kV 供電斷路器投入。依核三廠之訓練要求，對於預期或經常出示之警報處理方式為：運轉員面向值班主任舉手示意，並依往常方式處理，事後可不必看程序書，因此當時運轉員沒有查對警報程序書；警報出示後之反應，過去僅由訓練及崗位見習中學習，沒有正式訂定要求標準。核三廠已進行修改程序書，要求影響運轉規範設備可用性之重要工作，其工作規劃應就對應作業適用程序書及必要的工作指引，予以明確提列。此段期間二號機之用電主要來源，係靠本身發出的電力及 4 線 345kV 外電供應，只要有一線 345kV 線路可用，即可維持二號機所需的廠內用電，再加上原有的 2 台緊急柴油發電機及 1 台兩部機共用之氣冷式緊急柴油發電機，後備電源充足。依安全度評估模式之定量分析結果，核三廠二號機發生核子事故(爐心熔毀事故)之機率基礎值為每年百萬分之 6.3，本案二號機 161kV 外電不可用期間發生核子事故的機率，略微上升約百萬分之 2.49，依原能會核安管制視察指標，判定為低微安全顧慮。」

台電公司於本院約詢時陳稱：「權責之副廠長每日均會到控制室查看，廠長也會經常去巡視，值班主任對於 JP012B-W17 警報的出示，都說是起動變壓器 MC-X03 大修及氣體絕緣匯流排改接工作所致。由於 MC-HS127 未復歸，造成之後的本事件，102 年 7 月 1 日才知道 161kV 外電不可用，是標準作業程序不夠完備，在設計上也不夠周全。控制室會顯示匯流排有無電壓，斷路器被閉鎖是沒有警示的，核三廠正在研究是否可以做到斷路器被閉鎖之警示。」原能會則稱：「依據 PRiSE（核電廠安全作業績效缺失之風險評估工具）程式，喪失 161kV 外電將使機組爐心熔毀機率由每年百萬分之 6.3 提升到每年百萬分之 17.1，但本事件 161kV 外電不可用期間為 84.2 天，發生爐心熔毀機率是略微上升（風險分析增量）約百萬分之 2.49。」

(六)綜上，台電公司核三廠二號機 161kV 起動變壓器一次側斷路器開啟斷電時，會產生一信號禁止投入 161kV 外電，此信號具自我維持功能，須以手動復歸方能清除該信號。本案核三廠於 102 年 4 月 8 日起，同時執行二號機 161kV 起動變壓器 MC-X03 大修，以及該變壓器一次側 161kV 氣體絕緣匯流排之改接工作，其先將該變壓器下游電氣設備改由 345kV 起動變壓器 MC-X04 供電後，再將起動變壓器 MC-X03 一次側之 161kV 斷路器開啟，控制室警報窗號 JP012B-W17 及復歸按鈕 MC-HS127 即亮白燈示警；在此狀況之下，核三廠警報程序書 595.8.2 規定甚明，161kV 供電至緊要匯流排等斷路器無法投入，將 MC-HS127 復歸可使警報消失，若未復歸則 161kV 外電仍不可用。惟該廠人員竟未將 MC-HS127 復歸，即於當日宣布二號機 161kV 外電恢復可用，實際卻仍為不可用，且為防止檢修中之變壓器產生保護信號，使 161kV 供電斷路器意外跳脫，而將相關輔助電驛接點隔離，致復歸按鈕 MC-HS127 白燈熄滅，因而減少一項提醒保護線路閉鎖之指示。至 102 年 7 月 1 日大修及改接工作完成後，值班人員於進行同年 4 月 8 日輔助電驛已隔離接點之回裝作業時，始發覺二號機備用之 161kV 外電不可用，經按下 MC-HS127 復歸開關後，恢復 161kV 外電可用。核三廠二號機 JP012B-W17 於 102 年 4 月 8 日 09:02 出示，至同

年 7 月 1 日 13:19 MC-HS127 復歸期間，161kV 供電至相關匯流排之斷路器將無法投入，二號機計有 84.2 天（84 天 4 小時 17 分鐘）實質喪失備用之 161kV 外電，因違反外電不可用時應於 72 小時內降載停機之運轉規範要求，致遭原能會開立四級違規，本事件雖無放射性物質外洩及人員遭受輻射曝露傷害情事，然因該廠人員未事先確認預期反應及對應處置措施，且未完整瞭解起動變壓器之保護線路，亦未查對相關警報程序書，其主管人員亦未善盡監督之責，確使二號機爐心熔毀機率提高為正常運作之 2.7 倍（由每年百萬分之 6.3 升至 17.1），而屬一級核能事件（異常警示事件），影響核能電廠之營運安全，核有違失。

二台電公司核三廠異常操作程序書 502.2 並無預期警報及處置指引，又系統操作程序書 312.4 對於隔離保護電驛接點亦無警報消失及處置指引，且 161kV 斷路器故障或跳脫等訊息之警報僅屬「一般之警報」，未能適切提醒值班人員應有之作為，另偵測試驗程序書 600-O-051 對於電力系統週測試之查核項目並未完整，致核三廠人員未查本案備援之 161kV 外電不可用，相關程序書之訂定顯未嚴謹，影響電廠之運轉安全，確有疏失。

(一)查核三廠異常操作程序書 502.2「起動變壓器故障分析及處理」1.1「警報」包含 JP012B-W03 等 14 個警示窗之警報意義，惟並無 JP012B-W12 之警示窗說明。102 年 4 月 8 日核三廠為執行二號機 161kV 起動變壓器 MC-X03 大修及其一次側氣體絕緣匯流排改接作業，於 05:56 依上開程序書附件八「二號機之 161kV 外電不可用期間，二部機組電源配置調整」之規定，將 161kV 起動變壓器 MC-X03 下游之 4.16kV 緊要匯流排（B-PB-S01），改由 345kV 起動變壓器 MC-X04 供電，並選由緊急柴油發電機作為後備電源。09:57 核三廠人員再依同程序書附件九「兩部機之電源經由可用之 161kV 起動變壓器二次側電源 TIE（連結）後之配置」（二）「二號機 161kV 起動變壓器故障之電源配置及操作」之規定，將一號機 161kV 起動變壓器 MC-X02 供電加壓至二號機 4.16kV 匯流排及 13.8kV 匯流排，以作為備援電力。然 161kV 起動變壓器 MC-X03 一次側之 161kV 斷路器開啟後，將於控制室警報盤產生

JP012B-W12 之警示，並閉鎖相關 4.16kV 及 13.8kV 斷路器而使之無法投入，惟上開程序書並無預期警報及處置指引，致一號機 161kV 起動變壓器 MC-X02 雖供電加壓至二號機 4.16kV 匯流排及 13.8kV 匯流排（作為備援電力），然相關 4.16kV 及 13.8kV 斷路器卻無法投入，161kV 備援電力實際為不可用。

- (二)次查核三廠系統操作程序書 312.4「161kV 起動變壓器操作程序書」第 7.1 節「若 161kV 起動變壓器維修停用，視需要使用 TIE BKR（聯絡斷路器）時之操作」規定，4.16kV 及 13.8kV TIE BKR 使用時，需隔離檢修中 161kV 起動變壓器之保護電驛接點，避免供電至匯流排之斷路器跳脫，並訂有相關 TIE BKR 之操作程序。然該程序書對於隔離檢修中 161kV 起動變壓器之保護電驛接點狀態，並無警報消失及處置指引。致 102 年 4 月 8 日 14:30 核三廠電氣值班主任為使相關保護跳脫功能旁通，以避免輔助電驛 SWYDX12 賦能，再閉鎖 161kV 下游之供電斷路器（實際仍賦能中），而將 SWYDX12 第 6、第 7 點接線掛卡折離，復歸按鈕 MC-HS127 白燈因而熄滅（減少一項提醒保護線路閉鎖之指示），惟 SWYDX12 實際仍賦能中，警報窗 JP012B-W17 仍持續亮白燈，固態邏輯保護系統仍閉鎖二號機 161kV 下游供電斷路器之投入信號，其 161kV 外電實際為不可用，核三廠有關人員竟一無所知。且依該廠行政管理程序書 104.1「運轉管理實務」6.11「主控制室警報管制」之規範，控制室之警報分為：第 1 類「須待適當時機（例如停機）才能檢修之警報」、第 2 類「待 DCR（Design Change Request, 設計變更申請）修改或 DCR 施工之警報」、第 3 類「因設備測試、正常停用或再循環等之正常警報」、第 4 類「設備異常之警報」，其中第 1、第 4 類警報須追蹤與管制；又警報顏色之識別則有：紅色「反應器安全保護系統之動作訊號或導致汽機/發電機跳脫之訊號」、橘色「反應器安全保護系統單一控道之動作訊號或對機組安全運轉構成威脅之訊號」、白色「一般之警報」、綠色「設備/系統狀態告知性之警報」；然本案核三廠二號機控制室警報盤第 12 盤 JP012B-W17 警報，係指 161kV 斷路器故障或跳脫等訊息之警報，且系統已禁止（閉鎖）二號機 161kV 外電下游相關 4.16kV

及 13.8kV 斷路器投入，包含 2 組 4.16kV 緊要匯流排，惟其警報顏色為白色，僅屬「一般之警報」；依據台電公司所提之本案異常事件書面報告第四點「原因分析、事件處理及/或檢修經過」略以：「...JP012B-W17 警報窗為白色警報，運轉人員警覺性較低...，JP012B-W17 出示表示 161kV 外電不可用，應列為橘色警報。」

(三)再查核三廠偵測試驗程序書 600-O-051「電力系統週測試」規定，該廠每週至少測試 1 次證明電力系統之可用性，並符合相關運轉規範之規定，以確定廠外電源傳送網及廠內安全相關配電系統之迴路可用，確保 4.16kV 緊要匯流排（編號為 A-PB-S01、B-PB-S01），可由 345kV 起動變壓器、161kV 起動變壓器、輔助變壓器、緊急柴油發電機中之任一電源供電。然本案二號機值班運轉員自 102 年 4 月 8 日至同年 7 月 1 日期間，雖每 7 天執行一次 600-O-051 程序書之「電力系統週測試」，因該程序書之電力系統可用性查核，僅涵蓋 161kV 電源之電壓及相關斷路器故障/跳脫等物理性質之查證，包括：確認 161kV 起動變壓器 MC-X02 上游斷路器投入、確認 161kV 起動變壓器 MC-X02 之 4.16kV 側三相電壓正常、確認 4.16kV 緊要匯流排供電斷路器列置正確。然除本案遭閉鎖之斷路器並無警報外，該程序書對於電力系統週測試之內容，並未要求驗證斷路器是否已遭邏輯信號閉鎖，致二號機 84.2 天實質喪失備用 161kV 外電期間之 17 次「電力系統週測試」，皆未能發現 161kV 外電不可用。依據台電公司提送之本案異常事件書面報告第四點「原因分析、事件處理及/或檢修經過」略以：「運轉員每 7 天執行一次 600-O-051 程序書『電力系統週測試』，...但是該程序書並未完整查核外電『availability』（可用），沒有發現 161kV 供電斷路器無法投入。」

(四)綜上，102 年 4 月 8 日核三廠為執行二號機 161kV 起動變壓器 MC-X03 大修及其一次側氣體絕緣匯流排改接作業，依異常操作程序書 502.2 之規定，先將起動變壓器 MC-X03 下游之相關匯流排改由 345kV 起動變壓器 MC-X04 供電，並使一號機 161kV 起動變壓器 MC-X02 作為備援電力，惟該程序書並無預期警報及處置指引，致值班人員未查備援之 161kV 外電為不可用。又核三廠依

系統操作程序書 312.4 之規定，隔離檢修中 161kV 起動變壓器之保護電驛接點，以避免 161kV 供電至匯流排之斷路器跳脫，惟亦使復歸按鈕 MC-HS127 白燈因而熄滅，然該程序書對於隔離保護電驛接點之作業，並無警報消失及處置指引，致值班人員誤認該復歸按鈕白燈熄滅，即代表 161kV 外電為可用；且 161kV 斷路器故障或跳脫等訊息之 JP012B-W17 警報顏色為白色，僅屬「一般之警報」，易遭值班人員忽視。另核三廠偵測試驗程序書 600-O-051 雖規定每週至少測試 1 次電力系統之可用性驗證，包含後備電力，惟僅檢視斷路器狀態及電壓是否正常，除遭閉鎖之斷路器並無警報外，程序書亦未要求驗證斷路器是否已遭閉鎖，查核作業顯未完整，致二號機喪失備用之 161kV 外電期間之 17 次電力系統週測試，皆未能發現 161kV 外電不可用。台電公司核三廠相關程序書之訂定顯未嚴謹，致 84 天未查二號機備用之 161kV 外電不可用，影響電廠之運轉安全，確有疏失。

三、台電公司核三廠二號機備用之 161kV 外電 84 天不可用期間，控制室各值輪班人員除未瞭解相關警示之意義外，亦未查閱相關程序書，即於「控制室警示系統測試核對表」將本案 JP012B-W17 之警示原因，登錄為設備定檢及改接工作之正常警報，未再詳查檢討該警示存在之原因，即依循前值人員之紀錄，顯示該公司技術人員對電力系統之基本訓練不足及驗證系統警示之態度亦欠積極，實有未當。

(一)查目前核三廠值班人員計有 5 班(B 班至 F 班)，分三值輪班(第三值 3 天休 1 天、第二值 3 天休 1 天、第一值 3 天休 2 天、第三值 3 天休 1 天...)，第一、二、三值之值勤時段分別為 0 時至 8 時、8 時至 16 時、16 時至 24 時，而機動班(F 班)為周一至周五 8 時至 12 時及 12 時 30 分至 16 時 30 分值勤；其中各機組控制室各值主要之值勤人員包含：值班經理、值班主任、反應器運轉員、反應器附屬設備運轉員，除值班經理為 1 人外，其他各機組皆各有 1 人，並須具有反應器運轉執照(前二者應具有「高級反應器運轉員執照」、後二者應具有「反應器運轉員執照」)，可於控制室操作反應器相關盤面，另各反應器機組之各值並有：機電助理員、輔機領班及值班員與見習員、汽機值班員及見習員等，

其他設備之各值尚有：電氣值班主任、廢料控制室運轉員及值班員、海水泵室運轉員及值班員、開關場/氣渦輪機值班主任及值班員等人員。

(二)次查本案 102 年 4 月 8 日核三廠二號機第二值（8 時至 16 時）係由 E 班人員當班，當 09:02 起動變壓器 MC-X03 一次側編號 1660 之 161kV 氣體絕緣斷路器（GCB）開啟後，控制室警報盤第 12 盤之窗號 JP012B-W17 即亮白燈，其後值班人員未依程序書規定按下復歸按鈕 MC-HS127，以使 161kV 外電恢復可用，值班主任即宣布二號機 161kV 外電恢復可用，二號機 E 班之反應器附屬設備運轉員並於「二號機控制室警示系統測試核對表」中，將警報窗 JP012B-W17 之出示原因登錄為：「MC-X03 起變定檢及 GIB 改接工作，GCB 1660 OPEN」，並列為分類 3 之正常警報（因設備測試、正常停用或再循環等之正常警報）。至 102 年 7 月 1 日二號機起動變壓器 MC-X03 大修及氣體絕緣匯流排（GIB）改接工作完成後，第二值 C 班人員於進行同年 4 月 8 日輔助電驛已隔離接點之回裝作業時，始發覺二號機 161kV 外電不可用，經按下 MC-HS127 復歸按鈕後，恢復 161kV 外電可用。然於 102 年 4 月 8 日至同年 7 月 1 日二號機 84 天實質喪失備用之 161kV 外電期間，各值輪班人員皆於「二號機控制室警示系統測試核對表」中，將警報窗 JP012B-W17 之出示原因登錄為：「MC-X03 起變定檢及 GIB 改接工作，GCB 1660 OPEN」，並列為分類 3 之正常警報，該核對表並陳核至值班主任及值班經理。

(三)又依據台電公司向原能會提送之本案異常事件書面報告第四點「原因分析、事件處理及/或檢修經過」略以：「…因 MC-X03 大修 GCB 1660 開啟掛卡，控制室成員認為 JP012B-W17 警報存在是合理的。…此後值班各班接班時，依據前值交代 JP012B-W17 警報是 MC-X03 變壓器大修工作時出現，因此以為是預期出現的警報，且 MC-HS127 復歸按鈕白燈沒亮，未再重新查閱異常操作程序書 595.8.2，沒有再質疑追查 JP012B-W17 警報窗出示是否正常？161kV 供電斷路器投入邏輯是否被閉鎖？值班各班對於既存警報且原因明確者，沒有進一步追究再查詢相關程序書的習慣。…電

廠僅檢討分類 4『設備異常』之警報，因此沒有檢討 JP012B-W17 存在狀況。」台電公司人員於本院約詢時陳稱：「本事件主要原因為技術盲點，電廠人員並未瞭解『161kV 變壓器開關斷路器開啟』的警報會閉鎖匯流排上相關之 161kV 電源供應開關，認為是與 MC-X03 起動變壓器大修有關，未再查閱相關程序書，且沒有人提出質疑。」

(四)綜上，台電公司核三廠目前值班人員計有 5 班，分三值 24 小時輪班，然於 102 年 4 月 8 日至同年 7 月 1 日二號機 84 天喪失備用之 161kV 外電期間，控制室各值輪班人員雖有查覺 JP012B-W17「161 kV 斷路器 1660 故障/跳脫」之警報出示，惟各值班人員除未瞭解相關警示之意義外，亦未查閱相關程序書，皆認為 JP012B-W17 警示係維修作業所造成之正常警報，即依循前值人員之紀錄，而均於「二號機控制室警示系統測試核對表」中，將警報窗 JP012B-W17 之出示原因登錄為：「MC-X03 起變定檢及 GIB 改接工作，GCB 1660 OPEN」，並列為分類 3 之正常警報，未再詳查檢討 JP012B-W17 警示存在之原因，顯示該公司技術人員對電力系統之基本訓練不足及驗證系統警示之態度亦欠積極，實有未當。

據上所述，台電公司核三廠於 102 年 4 月 8 日起，執行二號機 161kV 起動變壓器大修及其一次側 161kV 氣體絕緣匯流排改接工作，然值班人員將起動變壓器一次側之 161kV 斷路器開啟後，竟忽視控制室警報盤 JP012B-W17 及復歸按鈕 MC-HS127 之白燈警示，而未依警報程序書之規定，將復歸按鈕 MC-HS127 復歸，致當時二號機備用之 161kV 外電下游之 4.16kV 及 13.8kV 斷路器遭閉鎖而無法投入，至同年 7 月 1 日大修及改接工作完成後，值班人員始發覺二號機備用之 161kV 外電不可用，經按下 MC-HS127 復歸按鈕後，恢復 161kV 外電可用；又因核三廠異常操作程序書 502.2 並無預期警報及處置指引，系統操作程序書 312.4 對於隔離保護電驛接點亦無警報消失及處置指引，且 161kV 斷路器故障或跳脫等訊息之警報僅屬「一般之警報」，未能適切提醒值班人員應有之作為，而偵測試驗程序書 600-O-051 對於電力系統週測試查核項目並未完整，致值班人員未查備援之 161kV 外電不可用，相關程序書之訂定顯未嚴謹；另 161kV 外電不可用期間，控制室各值輪

班人員除未瞭解相關警示之意義外，亦未查閱相關程序書，即於「控制室警示系統測試核對表」將本案 JP012B-W17 之警示原因，登錄為「MC-X03 起變定檢及 GIB 改接工作，GCB 1660 OPEN」，認為係屬設備定檢及改接工作之正常警報，未再詳查檢討該警示存在之原因，顯示該公司技術人員對電力系統之基本訓練不足及驗證系統警示之態度亦欠積極。本案核三廠上開違失情事，致二號機計有 84.2 天（84 天 4 小時 17 分鐘）實質喪失備用之 161kV 外電，確使爐心熔毀機率上升百萬分之 2.49，影響核能電廠運轉安全，而屬一級核能事件（異常警示事件），並遭原能會開立四級違規，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、本案核三廠已修頒相關程序書，該廠已於 103 年 2 月 14 日對廠內所有運轉員完成新增程序書之相關訓練課程，以防止類案情事再次發生，並針對違規案件採取改善與防範措施。
- 二、人員議處情形：薦任人員 5 名、委任人員 1 名，總計 6 人各申誡 1 次。

註：經 103 年 5 月 7 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 95 次聯席會議決議：結案存查

179、經濟部暨所屬台電公司未積極與民營發電業者調降購售電費率，且對轉投資發電業者之監督管理不當，均有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 78 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部暨所屬臺灣電力股份有限公司

貳、案由：

經濟部暨所屬臺灣電力股份有限公司未積極與民營發電業者調降購售電費率，並任由業者以聯合行為抗拒修訂費率，且對轉投資發電業者之監督管理不當，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經濟部所屬臺灣電力股份有限公司（下稱台電公司）受國際燃料價格大幅上漲等影響，自民國（下同）95 年度起連年發生虧損，然卻仍以較其自發成本為高之價格，收購汽電共生及民營發電業者（Independent power producers ,IPP，相關民營電力公司皆為股份有限公司）之電力，致引起外界質疑；又因政府對於電力負載預測不當，而使台電公司電力系統之備用容量率過高，97 年至 101 年均達 20% 以上，致台電公司部分電力設施閒置；另台電公司與各民營發電業者簽訂之費率結構均為「購電費率＝容量費率＋能量費率」，其中容量費率係指反應電廠投資之固定成本（主要為資本費），能量費率則反應變動

成本（主要為燃料成本），而反應資本支出之利率卻逐年下滑，然台電公司、經濟部與各民營發電業者協商（處）購電費率應隨利率浮動調整時，各民營發電業者疑於所籌組之「臺灣民營發電業協進會」（下稱協進會）中，協議共同拒絕調降容量費率，致台電公司長期承擔過高之不合理購電費率。

本院為查明經濟部暨所屬台電公司是否怠忽職守，而疏於與各民營發電業者積極協商調降購電費率，爰立案調查，經調閱行政院、經濟部及台電公司相關卷證資料，及於 101 年 11 月 14 日履勘和平電廠、102 年 1 月 11 日履勘新桃及國光電廠、102 年 6 月 5 日履勘星元及森霸與星能電力公司並請臺灣汽電共生股份有限公司（下稱台汽電公司）列席簡報、102 年 6 月 28 日履勘星元及星能（彰濱）電廠，並於 101 年 10 月 23 日及 10 月 30 日與 12 月 18 日分別約詢經濟部前部長黃營杉及陳瑞隆與尹啟銘，102 年 2 月 22 日約詢經濟部政務次長梁國新暨所屬能源局及國營事業委員會（下稱能源局、國營會）與台電公司、102 年 4 月 15 日約詢公平交易委員會（下稱公平會）、102 年 8 月 27 日約詢經濟部暨所屬能源局與台電公司相關人員，並訪談相關民營發電業者等人員後，業已調查竣事。茲臚列糾正事實與理由如下：

一、台電公司及經濟部任由 9 家民營發電業者以聯合行為協議，拒絕調降購電費率，遭公平會鉅額罰鍰，並因含台電公司 4 家間接轉投資發電業者，致影響台電投資獲利，且由於協商及協處作業執行不力，竟於先行同意發電業者縮短反映燃料成本之時間後，歷經 5 年 10 個月始與所有業者完成調降購電費率之修約事宜，徒增台電公司之購電支出及虧損，確有違失。

（一）查台電公司為國內唯一涵蓋發電、輸電、配電之綜合電業，負有供電義務，早期自發電量均可滿足用電量，57 年起配合政府開發水資源而陸續躉購公營水庫電廠發電量，並於 77 年配合政府推廣汽電共生系統政策，躉購汽電共生業者餘電，至 80 年後因電源開發不易，頻遭民眾抗爭，造成自有供電能力未達政府訂定之備用容量率（當時備用容量率目標值為 20%），台電公司於 80 至 85 年間，供電系統之備用容量率僅約 4.2% 至 6.7%，而時有限電之情形。經濟部為穩定供電及預為規劃國內電業自由化環境，於 84

年辦理第一、第二階段之兩次開放民間設立發電廠，及於 88 年辦理第三階段（當時稱為「現階段」）開放民間設立發電廠，並皆以 20% 之備用容量率目標值作為規劃依據，以計算所開放之購電容量；94 年 10 月 5 日行政院指示將備用容量率目標值調降為 16 % 後，95 年經濟部復辦理第四階段開放民間設立發電廠，因業者之電價競比結果，均未能進入底價，故無獲選業者及容量。又依台電公司與第一、二階段開放設立之各民營發電業者所簽訂之購售電合約第 54 條約定：「本合約自生效日起每滿 5 年或有必要時，由雙方會商檢討修正之。」而該公司與第三階段各發電業者簽訂之購售電合約第 49 條約定：「本合約得經雙方會商檢討同意後以書面修正之。」因此，購售電合約得經雙方會商檢討修正之。經濟部歷年開放民營電力公司並商轉之情形如表一所示：

表一、台電公司開放民營電廠之結果：歷年

容量單位：萬瓩

階段	IPP 名稱	燃料	機組數	裝置容量		簽約日期	商轉日期
				預計	實際		
第一階段	麥寮汽電	煤	3 部	132	180	85.12.06	88.06.01
						87.10.27	88.09.09
						88.12.21	89.09.23
	和平電力	煤	2 部	129.71	132	87.08.04	91.06.01 91.09.06
第一階段	長生電力	氣*	2 部	90	96	86.07.10	89.07.24 90.10.30
	嘉惠電力	氣*	2 部	45	67	88.11.24	92.12.15
第二階段	新桃電力	氣*	3 部	60	60	87.06.29	91.03.22
現階段 (第三階段)	國光電力	氣*	1 部	48	48	89.08.25	92.11.03
	星能電力	氣*	1 部	49	49	89.09.01	93.03.29
	森霸電力	氣*	2 部	98	98	89.09.01	93.03.29
	星元電力	氣*	1 部	49	49	95.09.15	98.06.30

說明：本表 IPP 以有商轉者為限

氣*：指天然氣

(二)次查近年來國際燃料價格高漲，造成台電公司於 100 年底止，帳上之累計虧損竟高達 1,177 億元，經濟部於 101 年 4 月 12 日宣布

「電價合理化」之調漲方案，並於次（13）日核定該公司自 5 月 15 日起調漲電價 29.5%，惟該公司於 4 月 14 日公告調漲方案後¹，引發諸多民怨，工商團體、民意代表迭有意見，除認為該公司於 97 年至 101 年間之電力系統實際備用容量率均超過 20%（分別為 21.1%、28.1%、23.4%、20.6%、22.7%），致該公司部分電力設施閒置，並質疑該公司以較其自發電力成本為高之價格，收購民營發電廠之電力。查台電公司與各民營發電業者簽訂之費率結構均為「購電費率＝容量費率＋能量費率」，其中容量費率係指反應電廠投資之固定成本（主要為資本費），能量費率則反應變動成本（主要為燃料成本），而反應資本支出之利率卻逐漸下滑；92 年起市場利率水準已大幅降低，台電公司之長期平均資金借款利率，已由 84 年度之 7.54% 降至 96 年度之 2.37%，100 及 101 年度更降至 1.52% 及 1.57%（102 年 1 至 8 月則為 1.55%），五大銀行（臺灣、合作金庫、土地、華南及第一銀行）之新承作資本支出放款平均利率亦由 84 年度之 8.37%，降至 96 年度之 3.04%，100 年度更降至 2.06%，102 年（1 至 8 月）則回升至 2.23%，市場之利率水準確已較簽約當時明顯降低。然台電公司、經濟部與各民營發電業者多次協商（處）購電費率應隨利率浮動調整時，各發電業者卻協議共同拒絕調降容量費率，致台電公司長期承擔過高之不合理購電費率，其情如下：

1. 93 年 7 月 9 日國光電力公司（以下「電力公司」皆省略）邀請各民營發電業者至該公司聯誼聚會（星元除外），聯誼聚會邀請函略以：「目前主要的發電業者計 8 家，我們相信藉著這樣的組織，在購售電合約的兩傘下，彼此並無利益衝突，反而能夠：1. 促使台電更公正執行購售電合約...。我們可以隨意挑選或增加題目作為定期或非定期聚會討論的主題，如燃料價格延遲 1 年反應於電價。」
2. 93 年 12 月 30 日 8 家發電業者代表於森霸討論燃料價格變動與

¹ 「電價合理化」之調漲方案，其後改採三階段調整，總調幅並降為 26.4%，第 1 階段 101 年 6 月 10 日起調漲 10.41%，第 2 階段 102 年 10 月 1 日起調漲 8.49%，第 3 階段將視台電公司改革成效後再決定是否實施。

電價結構等事宜，並獲結論：「各業者均同意應透過集體的數量與訴求，共同向能源局及台電反應，並爭取業者之權益。發函方式建議由各業者共同具名方式…。」94年7月1日8家業者代表於麥寮聚會，並決議：「各發電業者聯誼會名稱經表決後定為『臺灣民營發電業協進會』，...會議輪值決議依商轉日期先後排序。」

3. 95年3月17日輪值之協進會發電業者長生召開協進會95年度第1次會議，除通過「臺灣民營發電業協進會章程」外，並決議：「待『經濟部組成專案小組，重新評估台電向業者購電合約之合理性』有更進一步之動作時，再行研商因應。」6月16日長生再召開協進會95年度第2次會議，並決議：「由長生儘快擬稿要求與台電商討即時反應天然氣價格於能量費率。」
4. 95年6月21日審計部函請經濟部督促台電公司，就該公司與民營發電業者所訂資金成本率問題，研議重新議約，以維公司權益。10月3日台電公司函復審計部略以，考量目前部分業者因燃料價格飆漲，亦以情勢變更為由，要求修訂燃料成本調整方式，故擬通盤評估後再伺機提出協商。
5. 95年9月22日和平召開協進會95年度第3次會議討論「政府機關研議檢討台電與各業者購售電合約合理性之因應」之議題時，決議：「合約之變更影響合約兩造甚鉅，宜密切觀察動向，必要時再洽相關單位協調。」
6. 95年12月5日燃氣發電業者於國光電廠召開「燃料成本費率調整機制」研討會議，有關「燃料成本費率調整機制應不包括台電大潭用氣」之議題，決議：「1.所有發電業者同意採取一致行動；2.請台汽電蔡主任連絡律師，完成向經濟部要求協調解決之函稿；3.懇請台汽電林董事長出面安排與經濟部長召開高層協調會議。」另有關「燃料成本費率調整機制」之議題，則決議：「請台汽電蔡主任連絡律師提供法律諮詢或意見。」
7. 96年3月23日新桃召開協進會96年度第1次臨時會議，星能提出「有關購售電合約燃料成本費率即時反應之爭議，律師所提情事變更、誠信原則及違反公平交易等項，台電並無明顯違

- 反之情形，加上經本公司高層與台電高層交換意見，台電面臨虧損狀態，如同意恐有圖利廠商之嫌，建議不妨朝訂定落日條款的方向思考。」之臨時動議，並經決議：「本案暫緩推動。」
8. 96年4月20日新桃召開協進會96年度第1次臨時會議時（星元參加本次會議，9家發電業者與會），討論議題一略以：「96年5月3日能源局將召開購售電合約涉及天然氣價格調整機制等問題協調會，推派森霸董事長代表各業者簡報說明，並委請律師出席，費用由7家燃氣業者分攤。」5月3日能源局即召開會議，並決議於96年底前完成研究並與業者協商。6月29日台電公司委託財團法人臺灣經濟研究院（下稱台經院）進行建立「民營發電業者購電價格隨利率浮動調整機制之研究」。
 9. 96年8月17日國光召開協進會96年度第3次臨時會議，其議題一「購電費率調整機制建議方案」決議：「國光負責製作計算公式文字說明後，作為與台電協商之依據；8月20日會中台電若提出不同意見時，各業者於會中不作任何回應，或將台電意見帶回討論，或日後轉向經濟部繼續爭取。」8月20日及8月23日台電公司召開「燃氣業者燃料成本費率調整方式」協商會議，並決議就業者所提方案進行檢討試算及繼續協商等事項。9月11日台電公司再召開協商會議，並決議請經濟部進行協處。
 10. 96年10月29日經濟部召開「購售電合約燃料成本費率調整機制協處會議」，協處結果：「有關購售電合約燃料成本費率調整機制，合約雙方已合意改按中油公司公告之發電用天然氣平均熱值成本即時調整，並合意自96年10月9日起實施，且不溯及既往。」
 11. 96年12月底台經院提出研究報告之結論建議略以：「...縮短燃料成本反映時間對既設民營發電業者較有利；納入利率調整機制對台電較有利，...建議針對既設民營發電業者，合約可將此二項修正一併討論配套執行，不宜單獨納入其中任一項。」
 12. 97年3月14日及4月29日台電公司召開「燃煤發電業者燃料成本費率調整機制溝通協商會議」，並決議未來應就影響購電

費率之各項因素繼續協商，並同意燃煤民營電廠之燃料成本調整自 97 年 5 月 12 日起實施，落差 1 年半調整為落差 1 年。期間 3 月 24 日嘉惠召開協進會 97 年度第 1 次會議，麥寮提出臨時動議表示：「燃煤成本及時反應問題正與台電協商中，台電要求將利率及備用容量率列入協商範圍，請燃氣廠提供經驗及看法。」新桃則回應：「如台電要求協商，則可要求全面檢討購售電合約不合理之內容。」

13. 97 年 8 月 21 日森霸召開協進會 97 年度第 1 次臨時會議，其會議主題：「針對台電通知 9 月 4 日召開『購電費率隨利率浮動調整機制』協商會議之會前會」之討論內容包括：「若台電欲以所訂之單一公式套用在各業者作為長期之計費方式，顯有不公及不合理」、「影響資本費率之因素很多，只挑利率並不公平」、「如調整容量費率，也須一併調整能量費率」、「礙難同意調整，不排除進行法律訴訟」、「建議有外資投資之公司，由外資人員參與台電會議，表達外資之疑慮與意見」、「建議台電公布其定價計算資料」、「對於台電要求先行提供書面意見，建議各業者各自回函，並提供其他業者參考」等事項。
14. 97 年 9 月 4 日台電公司召開第 1 次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議，其會議結論：「請業者進一步瞭解研究單位所擬之購電費率隨利率浮動調整機制，並提供意見。」9 月 30 日森霸召開協進會 97 年度第 3 次會議，並獲「暫不回應台電 9 月 4 日初次召開協商會議紀錄之函文」、「各業者皆不同意台電調整資本費率之前提下，宜繼續朝調整資本費率不符合約精神之方向努力，避免進入實質性公式合理與否之討論」、「提供整理相關議題題庫，以利各業者分工合作，將議題複雜化予以拖延甚或取消該議題」、「若將來發展至必須談公式之階段，則各業者宜朝目前實際運作方面有哪些不符合約或合約不合理之處，予以提列，一併討論為宜」、「據側面瞭解，能源局目前之態度為希望繼續商談該議題」等結論。
15. 97 年 10 月 9 日及 12 月 3 日台電公司召開第 2、第 3 次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議，其會議結論略以：「請

各業者於會後 2 個月內共同提出資本費率調整機制建議方案，俾便後續協商。」12 月 30 日森霸召開協進會 97 年度第 4 次會議，針對台電公司召開之第 3 次協商會議進行討論，並獲「於無法接受不合理之議題下，擬不提任何新的計算公式方案」、「宜秉熱誠回應來函，拉長時間，持續溝通為宜」、「若有必要，可考量共同協請律師探討因應擬稿」等結論。98 年 3 月 31 日星能召開協進會 98 年度第 1 次會議，再針對台電公司召開之第 3 次協商會議進行後續討論，亦獲上開結論。

16. 98 年 4 月 13 日及 4 月 17 日星能召開協進會 98 年度第 2、第 3 次會議，以因應能源局即將召開之協處會議，並決議：「採較寬廣方式提出意見，希望能源局能退回再行協商。」
17. 98 年 4 月 29 日能源局召開「購售電合約建立購電費率隨利率浮動調整機制」第 1 次協處會議，並決議：「請業者自行委託研究機構進行研究，並於半年內提出建議方案等事項。」
18. 98 年 5 月 21 日、5 月 25 日、6 月 12 日、6 月 24 日星能召開協進會 98 年度第 4、5、6、7 次會議，邀請財團法人臺灣綜合研究院（下稱台綜院）及麥肯錫（McKinsey）諮詢公司進行簡報，並決議委託研究機構所需費用由各業者平均分攤（6 月 18 日星能另召開委外研究單位計畫書期初審查會）。
19. 98 年 7 月 16 日、7 月 30 日、8 月 11 日麥寮召開協進會 98 年度第 8、9、10 次會議，達成委託研究費用之分攤方式，並預計 99 年 2 月方能提出建議方案（8 月 26 日及 9 月 22 日麥寮另召開委託台綜院進行購售電合約研究計畫案之討論會議）。10 月 7 日麥寮即函文能源局表示，預計於 99 年 2 月提出建議方案。12 月 29 日麥寮召開協進會 98 年度第 12 次會議，並決議委託台綜院及麥肯錫諮詢公司辦理購電費率研究案，又星元獲准加入協進會。
20. 99 年 2 月 10 日長生召開協進會 99 年度第 1 次會議，9 家發電業者代表除聽取台綜院及麥肯錫諮詢公司簡報外，又提出臨時動議並決議：「1. 由長生作東宴請各業者高階主管，對購電費率案相關事宜做討論與策略協商，並斟酌是否推派代表先行與

台電或能源局進行溝通。2.有關是否應於 2 月底前知會能源局目前進度部分，同意目前階段採被動式，不主動與能源局聯繫有關事宜，以爭取較多時間籌辦相關事宜。」

- 21.99 年 3 月 11 日長生召開協進會 99 年度第 2 次會議，經 9 家發電業者討論後達成：「國光蒐集審計部相關資訊，以協助業者與審計部溝通事宜」、「麥寮聯繫台電主辦副總經理，會面日期時間確認後，派代表同往台電對副總解釋，對台綜院及麥肯錫研究結果，業者擬對台電進行簡報說明」、「至台電進行簡報說明前、後，長生對能源局作禮貌性告知，並詢問能源局擬進行正式簡報時間」等決議。
- 22.99 年 4 月 27 日長生召開協進會 99 年度第 3 次會議，除聽取台綜院及麥肯錫諮詢公司簡報外，星能董事長於會中提出「審計部認為台電得依情事變更原則提出修約要求，惟利率變化並非不可預期，不足以構成情事變更」、「目前態勢看來似可維持現狀，惟台電仍有其壓力存在」、「9 家業者的狀況各自不同，能否有一致做法仍未知」等觀點與業者分享。另森霸董事長則提出「台綜院與麥肯錫公司之報告，均已得出台經院公式不可行之結論，針對台經院公式的缺點，應加以反駁」、「能量費率即時反映應與本案（容量費率隨利率調降）脫鉤，可試算若未實施能量費率即時反映之差異」等意見。
- 23.99 年 12 月 3 日和平於能源局附近之咖啡廳召開「購電費率隨利率浮動調整機制」會議，有關業者委託研究機構之兩份研究報告轉送台電公司後，台電已函請經濟部要求調處，其會議結論：「俟收到能源局函後見招拆招，目前不作任何接洽。」12 月 23 日和平再次召開會議，各業者均同意：「以拖延策略回應，各業者可於台電所提供之意見單內回應：意見已在所送之研究報告內，台電若有意見可提出來。」
- 24.100 年 1 月 4 日台電公司召開第 4 次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議（距前次第 3 次協商會議已 2 年 1 個月），因業者仍堅持其所委託研究機構之研究結論，台電會後將彙整業者意見，並報請經濟部調處。1 月 7 日 9 家發電業者於能源

局附近之咖啡廳召開臨時會，並達成「向能源局爭取業者委託研究機構與台電及其委辦研究機構台經院共同檢討、溝通、說明的機會」及「每家業者提供 5 題 Q&A，以作為題庫，俾供內、外部參考及回應」等結論。

- 25.100 年 3 月 24 日新桃召開協進會 100 年度第 1 次會議，針對台電公司於 1 月 4 日決議函請經濟部進行調處之議題決議：「由各業者分別推派代表組成工作團隊，另擇日討論條理化、層次化、邏輯化，...至於法理部分，則請各業者自行諮詢法務。」
- 26.100 年 4 月 11 日能源局召開第 2 次「購售電合約建立購電費率隨利率浮動調整機制」協處會議，其結論略以：「對於購售電合約中增訂利率浮動調整之機制，係屬合約雙方於私法上權利義務之事項，如台電與業者就此爭議，仍未能協調解決，建議雙方可依購售電合約中所訂爭議解決方式，交付仲裁或訴請司法機關判定。」6 月 12 日新桃召開協進會 100 年度第 2 次會議，針對能源局協處未果，請各業者密切注意台電動向，如有新訊息，應儘速分享其他業者，謀求因應對策。
- 27.101 年 4 月 12 日經濟部宣布「電價合理化」之調漲方案，4 月 13 日核定台電公司自 5 月 15 日起調漲電價 29.5%，因而引發諸多民怨及工商團體、民意代表迭有意見。
- 28.101 年 5 月 8 日台電公司召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議（第 5 次協商會議），各業者均反對調降購電費率，國光表示該公司有內、外資股東，修約須先徵得董事會的同意；星能表示台汽電董事及經理人需面對股東之質疑，台汽電投資之 4 家業者董事及經理人需面對國內、外國股東之壓力，如無正當理由，意圖為特定股東之利益，而同意修約致損害公司本身之利益，恐遭股東質疑違反公司法第 23 條規定，須對公司所受損害負民事賠償責任，另亦涉及刑法第 342 條背信罪之刑責；森霸表示修改購電費率應提報公司董事會決議通過始得為之，並說明違反上開法令之規定，且依證券交易法第 171 條規定，尚有加重背信罪之適用；星元表示原則上與星能之意見類似，並說明違反上開法令之規定；台電則表示若未達

成共識，經濟部將會介入調處，並擬提議交付仲裁。

29. 101 年 5 月 17 日台電公司再召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議（第 6 次協商會議），各業者對於台電所提「業者超過合理利潤部分應回饋全民」之方案，將攜回研究。5 月 22 日台電公司又召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議（第 7 次協商會議），台電表示為避免齊頭式平等及缺乏激勵誘因，前次會議所提之「發電業者超過合理利潤（如資產報酬率 ROA 超過 3%²）部分應回饋全民」之方案，修正為「超過合理利潤（如 ROA 超過 3%）部分，60%回饋全民，其餘 40%歸業者所有」；業者表示將陳報高階主管或董監事會議進行討論後再回應等意見。
30. 101 年 5 月 28 日台電公司新事業開發室內部簽陳副總經理略以：台汽電公司將於 5 月 29 日召開「轉投資民營電力公司與台電之購售電合約事宜」董監座談會，陳請指示公股代表應表達之意見略以：業務處意見，修約乃一家公司之正常商業行為，並無公司法第 23 條（未盡善良管理人之注意義務）及刑法第 342 條（背信罪）之適用；法律事務室意見，本公司派兼台汽電之董事，就程序面詳予表達意見即可，且無迴避之必要。經副總經理指示：建議公股代表可依相關部門意見，參與討論。
31. 101 年 5 月 30 日嘉惠召開協進會 101 年度第 2 次會議，討論「台電要求業者修約增訂 ROA 大於 3%之盈餘 60%回饋政府」等議題，並達成：「請各有外資之業者，以外資身份去函政府部門關切」、「由嘉惠與麥寮就近先行與能源局電力組瞭解其意向，再通知各業者採取一致動作，並分別去函表達立場」、「森霸邀請各業者決策高層主管至該公司研商媒體溝通與因應等相關事宜」等結論。
32. 101 年 5 月 31 日台電公司召開「第三階段民營電廠購電費率協

² 台電公司引據行政院 92 年 9 月 10 日訂頒之「國營事業最適資產規模考核原則」附表一「國營事業最適資產規模參考指標與區間」所列台電公司 ROA \geq 3%之參考指標，研提 ROA 利潤分享方案與 IPP 進行協商。

商事宜」會議（第 8 次協商會議），各業者仍未能與台電達成修約共識，國光並於會中表示：「台汽電公司除反對之外，亦正式發函國光，就購電費率調降協商乙事，嚴正表達關切，要求在董事會有結論前應謹慎應對。台汽電為台電轉投資公司，如何說服台汽電，請台電努力。」

33.101 年 6 月 5 日嘉惠邀請各業者召開「媒體公關與因應座談會」，其綜合討論意見略以：「透過媒體公關的運作報導，反制扭轉社會大眾的觀念印象…。請媒體公關蒐集各種扭曲事實、不當偏激的言論報導及蒐集台電等相關資料，研擬必要回應說辭；推選 2-3 人準備參加來賓談話性節目。」

34.101 年 6 月 12 日本院通過彈劾台電公司前董事長及前總經理等，認為其於任職期間，迄未與民營發電業者完成調降利率之協商作業，增加台電購電支出，未善盡維護政府權益之責，怠忽職守。並於 6 月 22 日糾正台電公司及經濟部未視國內近年實際備用容量率均逾目標值及市場利率大幅降低之實，卻仍以高價收購汽電共生及民營電廠之電力，且漠視行政院已調降備用容量率，竟核准民營電力業者申設電廠，徒增購電支出等情。

35.101 年 6 月 19 日台電公司與麥寮、和平、長生、嘉惠、新桃分別召開「第一、二階段民營電廠購電費率協商事宜」會議（第 9、10、11、12、13 次協商會議），亦未達成修約共識。

36.101 年 6 月 25 日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第 3 次協處會議），其結論略以：「請民營業者儘速參酌台電建議之處理方式，將部分超過合理利潤經由台電回饋於全民，另如有修正建議亦請儘速提出與台電協商。」能源局復於 6 月 28 日召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第 4 次協處會議），其結論略以：「業者於會中表示，有關研提建議方案，須先向各該公司之董事會報告。業者如不同意台電所提方案，原則上請於 1 星期內提出建議方案。」

37.101 年 6 月 29 日森霸、星能、星元由各該公司董事長於台汽

電公司會議室，分別召開第五屆第一次董事會、第五屆第一次董事會、第三屆第一次董事會，經出席董事投票結果，皆反對台電公司所提之修約方案（分別為 7 票反對及 2 票贊成、6 票反對及 2 票贊成、8 票反對及 0 票贊成），惟贊成與台電公司繼續協商。

- 38.101 年 7 月 18 日嘉惠召開協進會 101 年度第 4 次會議，有關「經濟部要求各業者協商購電費率後續因應方案」之議題，其結論：「1.目前台電與台汽電公司不定時舉行會議（非正式）進行討論，過程中如有所進展，台汽電會告知各業者。2.目前尚未接獲通知協商之業者，亦進行各項協商之準備，有任何訊息也告知各業者。」
- 39.101 年 7 月 20 日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第 5 次協處會議），其結論：「要求各業者於 2 週內召開董事會討論協處方案。」7 月 25 日及 8 月 7 日台電公司再分別與長生及新桃召開「購售電合約修約協商事宜」會議（第 14、15 次協商會議），皆未能有共識。
- 40.101 年 8 月 9 日台汽電公司委託之法律事務所提出法律意見略以：「台電法人代表董事於本議案有具體、直接利害關係，故於台汽電召開董事會決議本修約案時，應依公司法第 206 及第 178 條規定，迴避參與表決；若未迴避參與台汽電董事會之表決，則該董事會決議之效力，應係自始、當然、確定無效；且業者與台電簽署修約而損及台汽電利益時，民事部分，台汽電得依公司法第 23 條第 1 項及第 193 條規定，向台電法人代表董事請求損害賠償；刑事部分，如致台汽電損害達 500 萬元以上者，台電法人代表董事恐觸犯證券交易法第 171 條第 1 項第 2、第 3 款犯罪之虞。」
- 41.101 年 8 月 23 日台汽電公司召開第八屆第六次董事會議（董事會紀錄皆須陳核台電公司），各董事發言內容包括：「建議以不損及股東利益下，以多發電及時間換空間延長年限方式行之」、「於合乎法令之情形下，配合政府同意與台電之合約調整，但如違法之下進行，本席即以退席抗議表達反對立場」、

「公司有其社會責任，如何找出主管機關及雙方之平衡點，儘速落幕為方向」、「協處之態度應以公平合理角度行之，而非一方先設定某一數字之立場」、「希在雙方遵從合約之精神下來議約，如不成再由經濟部協調，再不成則交付仲裁或交司法解決」等意見。

- 42.101 年 9 月 26 日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第 6 次協處會議），其結論：「經多次協調，僅台電同意接受協處方案，爰停止購電費率爭議之協處，並請雙方依據購售電合約對於爭議解決之約定條款，儘速處理爭議事項。」至此，經濟部停止購電費率爭議之協處作業。
- 43.101 年 10 月 2 日公平會立案調查 9 家發電業者是否涉及「公平交易法」第 14 條規定之聯合行為禁制等情。
- 44.101 年 10 月 3 日森霸召開協進會 101 年度第 3 次聯繫會議，其結論：「能源局要求提供各業者之貸款利率（敏感數據），各業者大部分為公開發行公司，建議依各公司公開資料及自行決定提報利率回函能源局。」
- 45.101 年 10 月 11 日立法院經濟委員會作成刪減台電公司 101 年度購入電力預算之決議，包含：國光、星能、森霸、星元等 4 家業者之購電預算（346 億餘萬元）刪除 70 億元，新桃（91 億餘萬元）及嘉惠（88 億餘萬元）則各刪 10%。同（11）日台電公司向臺灣臺北地方法院對國光、星能及森霸提起訴訟；另經濟部亦陳報行政院核定同意改派第三階段 4 家電力公司之董事長。
- 46.101 年 10 月 19 日台汽電公司召開 101 年第二次臨時董事會，有關與台電公司協商調整售電電費率之報告案，經理部門補充報告表示近期各業者所發生之不正常現象包括：「1.政府相關部門對各轉投資電廠進行密集的電業查核。2.台電對電廠實施不規則電力調度，致使能源浪費損失增加 10%，發電效率由 51%下降至 40 餘%。3.立法院對本公司投資之 4 家電力公司購電預算中，指定刪減 70 億元，預算經刪減後，如台電向 4 家業者購電預算不足時，從今日起至年底可能不再調度發電，

將對 4 家業者造成極大損失。4.台電函請各業者，將支付電費方式由現金匯款改為支票付款，據口頭告知，該支票可能為 3 個月期票，果為如此，將造成業者營運資金缺口。5.台電已來函表示針對本項修約爭議，擬對星能、森霸、國光等電力公司提起訴訟。」董事會並決議：「請各電力公司繼續與台電協商，並彙整各電力公司作整體影響評估及董監事責任風險分析報告提報董事會。」

- 47.101 年 10 月 24 日台電公司分別與長生、新桃、嘉惠召開「購售電合約修約協商事宜」（第 16、17、18 次協商會議）會議，台電請業者就所提之 ROA 及資本費隨利率浮動調整（利息減省）方案，向決策層級報告，並儘速將結果回復台電。
- 48.101 年 11 月 8 日、11 月 9 日、11 月 12 日、11 月 13 日台電公司與國光、星能、森霸、星元、長生、新桃、嘉惠召開 6 次「購售電合約修約協商事宜」會議（第 19-24 次協商會議），台電請業者儘速研議能源局之協處方案及台電所提資本費隨利率浮動調整（利息減省）方案等內容，其中 11 月 13 日台電所提方案為：(1)資本費隨利率浮動調整：以各業者 100 年貸款餘額、依合約剩餘年限進行攤提；至於利差部分，考慮業者實際貸款水準，起始值採台電 88 年平均利率（星元採 94 年五大銀行新承做「資本支出貸款」放款利率），浮動調整指標採五大銀行新承做「資本支出貸款」放款利率；(2)增加容量因數：超過容量因數 40%以上之計費方式僅支付燃料費用（星元為能量費率扣減「變動運維費及協助金」）。
- 49.101 年 11 月 19 日星能委請之法律事務所提出法律意見略以：「星能應台電要求評估修改合約，於合理範圍內調降電價，應有極大之合理空間不構成刑法、公司法及證交法之違反。」11 月 20 日森霸及星元與台汽電委請之法律事務所提出法律意見略以：「如森霸董事認為贊成協處方案雖可能影響公司獲利，惟可免除公司立即陷入經營困境之危險，未必不符合公司之最大利益，似可援引『經營判斷法則』作為主張董事應免負證券交易法特別背信罪及刑事背信罪責之依據。」及「星元董事應

不至於僅因決議與台電合意修正購電合約，即可能涉有刑事上背信罪責。如事業被命停止聯合行為卻仍不停止，事業與行為人（董事）更可能涉有公平交易法上之刑事責任。」與「台電法人代表董事似無須於台汽電董事會議決時，迴避參與討論與表決。」又森霸委請之法學教授提出法律意見略以：「購售電合屬於長期性合約，利率的調降，非締約當初所得預料者，顯然已構成情事變更，並不違反誠信原則。調降電價短期似乎會影響股東權益，但其實是善盡權利主體對於權利社會化之責任，也符合公司長期發展之利益。調降電價，符合情事變更與誠信原則，正是忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務之表現，應不違反公司法之規定而須負損害賠償責任。」11月22日台汽電委請之法律事務所（101年8月9日曾提出「台電法人代表董事於台汽電召開董事會決議本修約案時，應迴避參與表決」之意見）提出法律意見略以：「台汽電董事參與董事會決議，並作成決議要求台汽電法人代表董事於電力公司董事會投票贊成協處方案者，若公司負責人為經營行為當時若具備『經營判斷法則』，則可推定其具善良管理人之注意義務，尚無庸對公司及股東負損害賠償責任。」至此，各方之法律意見皆認為發電業者配合台電調降購電費率，並無違反公司法或有民、刑事等責任。

50.101年11月19日上午台汽電公司召開101年第三次臨時董事會，出席董事共12席，對於台電公司要求協商修改購售電合約降低其購電費率乙事，9席贊成、3席反對，授權由台汽電派任至轉投資事業之董監事於董事會討論時，支持同意修約。當日下午星元、森霸、星能亦分別召開臨時董事會，對於與台電協商降低購電費率方案之表決結果各為：5席贊成及4席反對、6席贊成及3席反對、6席贊成及3席反對，皆准予通過同意依協商方案辦理修約；國光則於11月28日召開臨時董事會，9席董事全數贊成，亦通過同意辦理修約。至此，第三階段之4家民營發電業者皆同意辦理修約。

(三)次查台電公司於101年11月28日至102年8月14日間，計召開

38 次購電費率協商會議（第 25 至第 62 次協商會議），期間公平會於 102 年 3 月 15 日完成公處字第 102035 號處分書，認為 9 家民營發電業者違反「公平交易法」第 14 條之規定，以聯合行為約束各業者與台電公司調整購售電價格，而對 9 家業者共裁罰 63.2 億元。至 102 年 8 月 28 日各階段之 9 家民營發電業者，皆已與台電公司完成調整購售電價格之修約作業，台電公司預估每年平均可減少購電支出約 15.4 億元，合約存續期間共可減少購電支出約 249 億元，詳如表二所示：

表二、台電公司可減少之購電資本費與容量因素支出：與 IPP 修約

單位：億元

IPP	完成修約日期 ^a	減少購電支出					
		每年（平均）			合約存續期間		
		容量因數	資本費	合計	容量因數	資本費	合計
國光	102.1.28	1.8	1.0	2.8	30.9	16.9	47.8
星能	102.1.28	1.2	1.0	2.2	20.2	17.0	37.2
森霸	102.1.28	1.9	1.7	3.6	32.0	29.0	61.0
星元	102.3.6	0.3	0.2	0.5	5.9	3.4	9.3
長生	102.3.13	—	1.1	1.1	—	16.0	16.0
新桃	102.6.21	—	0.9	0.9	—	13.2	13.2
嘉惠	102.7.30	—	0.8	0.8	—	13.9	13.9
麥寮	102.8.23	—	1.7	1.7	—	21.9	21.9
和平	102.8.28	—	1.8	1.8	—	28.8	28.8
合計	—	5.2	10.2	15.4	89.0	160.1	249

a.修約生效日回溯自 101.12.1

註：

1. 容量因數部分，僅適用第三階段之 4 家業者。台電公司調度超過容量因數（40%）時，增購電力之計價以業者實際支付之燃料費用原則。本表數據（可減省之購電支出）將隨燃料成本變動及系統需要而調整。
2. 資本費部分，適用所有 9 家業者，係指資本費隨利率浮動調整，台電所能減省之購電支出。本表數據係按 100 年五大銀行新承做（資本支出）放款利率（2.069%）預估，未來如有變動，表列數據將隨變動。

（四）再查，台電公司與經濟部能源局計召開 62 次協商會議及 6 次協處會議，然於 97 年 9 月（台電公司第 1 次協處會議）至 101 年 12 月（第 38 次協處會議）期間，台電公司與部能源局計召開 38 次協商會議及 6 次協處會議，而各民營發電業者出席協商或協處會

議之代表，亦多曾出席協進會聚會之代表，且自 97 年下半年以來，協進會依序由森霸、星能、麥寮、長生、和平、新桃、國光、嘉惠、森霸電力公司每半年更換輪值擔任召集人。101 年 9 月 27 日立法院經濟委員會針對台電公司與各民營發電業者協議換約破局乙事，質詢經濟部及台電公司，並要求公平會調查 9 家業者有無聯合壟斷行為，經公平會立案調查並彙整 97 年 8 月至 101 年 10 月 3 日止所掌握協進會召集 27 次聚會之討論議題、聚會地點、會議時間及出席名單後，發現其中 21 次聚會之討論主題與購電費率有關，此即公平會認定各民營發電業者意思聯絡之聯合行為起迄日及相關事證。公平會認為 9 家發電業者以各參與協進會之代表，出席參加歷次台電公司或能源局召開之協商或協處會議等方式，彼此交換意見及分工，以達成拒絕調降購電費率之目的，顯以意思聯絡方式，約束各業者與台電公司自由調整價格，且足以影響發電市場之市場功能，為「公平交易法」稱之聯合行為。公平會爰依「公平交易法」第 41 條第 2 項，得對違法事業處上一會計年度銷售金額百分之十以下罰鍰，經該會考量各業者之市場地位、危害市場程度、已為損害之補救措施、營業額等因素斟酌罰鍰額度外，同時對於配合提供較完整資料或陳述內容有利於案情突破者，依配合程度減輕罰鍰，於 102 年 3 月 15 日完成公處字第 102035 號處分書，9 家業者之總罰鍰金額高達 63.2 億元（麥寮、和平、長生、新桃、森霸、星能、國光、嘉惠、星元各遭罰 18.5、13.5、6.4、5.8、5.3、4.3、4.1、4、1.3 億元），創下公平會對於單一聯合行為案件罰鍰總額之最高紀錄。9 家業者除向公平會申請分期繳納罰鍰（5 年分 60 期）外，並向行政院提起訴願；102 年 9 月 16 日行政院訴願審議委員會決定：「原處分關於訴願人罰鍰部分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。」該訴願審議委員會主要認為公平會未說明基本數額何以依 99 年至 101 年銷售金額 30% 計算、所稱未調降容量費率致台電公司損失金額並無具體數據可稽、僅計算受處分業者之法定最高裁罰上限即逕依固定百分比裁處鉅額罰鍰、未論明相同可責性行為卻差別論罰之具體理由等，本件訴願為部分有理由，部分無理由，而撤銷公

平會關於 9 家業者之罰鍰，並由公平會於 2 個月內另為適法之處分。經公平會於 102 年 11 月 5 日重為適法處分，總計併處 60 億 5,000 萬元罰鍰（所有民營電廠各酌減 3,000 萬罰鍰）。

- (五)又本院計掌握民營發電業者成立協進會後之 43 次聚會會議資料（95 年 3 月 17 日通過協進會章程，並召開協進會第 1 次會議），前開各民營發電業者代表於協進會所召開之歷次會議中，其出席代表包含：「台電副總經理轉任之星能董事長、台汽電副總經理兼任之星能總經理、台汽電總經理兼任之森霸董事長、台電電源開發處副處長轉任之森霸總經理、曾任台電總經理及董事長與台汽電公司獨立董事轉任之星元董事長，以及由台汽電人員兼任其轉投資發電業者之經理及主任」等人員與會。而經濟部、台電公司所召開之協處或協商會議，其主持人為能源局局長或台電公司總經理、副總經理與業務處處長等，而與會人員又多有上開協進會人員。台電公司表示：「協進會自 97 年起，約召開 70 多次會議，期間確實並未知悉民營業者之聯合行為或掌握相關事證。102 年 3 月發函針對於 97 年 8 月至 101 年 10 月間派（兼）任台汽電公司之各董事進行調查，依各董事回復結果，對於前項公平會所述之聯合行為並未知悉。又依台汽電公司回復之初步調查結果，台汽電公司雖知悉該協進會之存在，惟各相關人員參加協進會活動或會議之內容，若未影響公司權益，尚無需向台汽電公司報告。」又台電公司請台汽電公司公股代表蔡董事長委請獨立董事及監察人與法律事務所調查結果摘要如次：「台汽電公司部分人員雖因兼任森霸、星能、星元及國光等民營電廠之董事、監察人或經理人等 7 人曾參與協進會，並與民營發電業者就資本費率調整案交換意見，惟該等人員並未正式向台汽電公司或董事會報告協進會決議等事。協進會於 102 年間並未再行集會，且經公平會認定民營電廠間之聯合行為並為裁罰後，森霸等 4 家民營發電業者已停止參與協進會之會議。」台電公司負責協商修約之承辦主管於本院約詢時陳稱：「從 101 年 8 月媒體報導後，才知道協進會有在開會之聯合行為；以前是略有聽聞各業者有固定在聚會。」又該公司法務單位之主管則稱：「台電同仁可能私下有聽到業者有在

聚會。台汽電公司請律師事務所提出法律意見，曾提出有背信罪之嫌，讓台汽電董事有所顧忌，但台電認為這是私契約，不認為有背信等民、刑事責任，所以台電又請其他律師事務所提出另外的法律意見。」台汽電公司董事長表示：「本人是第一個以留資停薪方式到台汽電服務的台電人員；101年5月起台電談到要調資本費率，本人才知道在98年之前曾協商要調整購售電費率。合約如果雙方合議是可以修的，因經理人顧及圖利單方面而有責任，所以修約協商僵在那裡。」顯見台電公司確知各民營發電業者已有固定聚會之情事，而台汽電公司董事長竟表示到任時並不知台電公司與民營發電業者正協商調整購售電合約之資本費率。

(六)綜上，經濟部為因應80年起，台電公司電力系統備用容量率偏低且電源開發不易之窘境，而於84年及88年分別辦理三階段之開放民間設立發電廠，並有9家發電業者完成興設779萬瓩裝置容量之發電機組，並與台電公司約定購售電合約得經雙方會商檢討修正。然92年起市場利率水準已大幅降低，96年度之借款利率僅約為84年度之1/3，惟經濟部與台電公司除未積極與民營發電業者完成利率浮動調整之協商（處），且順應業者之要求及漠視96年12月研究單位建議應併同討論配套執行之建議，即先行同意業者縮短燃料成本反映時間（燃氣業者於96年10月29日同意、燃煤業者於97年4月29日同意），錯失併同協商之良機外，並放任各發電業者於94年7月即已規劃籌組協進會，至101年12月底計約召開70次聚會，並於聚會中達成：「採一致作為向台電公司及經濟部爭取縮短燃料成本反映時間、拒絕調降購電費率」等共識，對於拒絕調降購電費率更採：「由外資表達疑慮與意見、避免進入實質性之公式討論、將議題複雜化予以拖延甚或取消該議題、拉長時間持續溝通、共同協請律師因應擬稿、暫不回應函文或不主動聯繫有關事宜之拖延策略、各業者分別推派代表組成工作團隊、訊息儘速分享其他業者、各業者採取一致動作」等協議並分工執行，各發電業者因而遭公平會鉅額裁罰，惟於上開協進會聚會期間，台電公司與經濟部能源局計召開38次協商會議及6次協處會議，而各發電業者之出席代表，亦多為出席協進

會之代表；又於 101 年 4 月政府決定調漲電價，而引發諸多民怨及工商團體、民意代表之反對意見，6 月本院對台電公司前董事長、前總經理迄未與發電業者完成調降利率之協商作業及該公司提出彈劾與糾正案，立法院更於 10 月 11 日刪除台電公司部分購電預算後，該公司始與業者較積極召開協商會議（101 年 10 月 24 日至 102 年 8 月 14 日間，計召開 46 次協商會議），兼採非規律調度及改以支票付款等手段，經濟部並核定改派第三階段 4 家電力公司之董事長，且經濟部所屬國營事業直接或間接轉投資之國光、星能、星元、森霸等 4 家電力公司及台汽電公司所委託之法律事務所於 11 月 19 日至 11 月 22 日間提出「修約調降購電費率應不構成刑法及公司法與證券交易法之違法、可援引經營判斷法則作為主張董事應免負背信罪及損害賠償之責、台電法人代表董事似無須於台汽電董事會議決時迴避參與討論與表決」等法律意見，反駁台汽電公司委託之法律事務所於 8 月 9 日提出之「台電法人代表董事於台汽電召開董事會決議本修約案時，應迴避參與表決」等法律意見，經台汽電公司於 101 年 11 月 19 日臨時董事會通過同意協商方案辦理修約後，迄 102 年 3 月 6 日國光、星能、星元與森霸等電力公司始完成修約，又至 8 月 28 日其他發電業者亦皆完成修約，台電公司預估每年平均可減少購電支出約 15.4 億元。台電公司及經濟部對於辦理調降購電費率修約事宜之協商及協處作業，執行不力，且任由各民營發電業者聯合抵制，顯未能善盡管理責任，爭取台電公司最大利益，以維護政府權益，徒增台電公司之虧損與購電支出，確有違失。

二、經濟部及台電公司對其轉投資之台汽電公司、再轉投資之民營電力公司，具有實質控制權，且應知台電公司與各該發電業者協商調降購電費率，因事涉合約修改，並對公司營運將產生重大影響，須報經各該董事會同意後始能辦理，卻未積極督促公股代表將調降購電費率等事宜列入董事會討論，並請各公股代表支持，致台電再轉投資之民營電力公司歷經 4 年 6 個月之協商及協處，始完成調降購電費率之修約作業，顯難辭管理失當之責。

(一)依「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」第 2 點規定，

經濟部為管理公股股權，由國營會負責辦理…提供公股管理及公股代表職責之相關法令規定，並適時轉達經濟部意見等。同法第 11 點規定，經濟部投資其他民營事業之公股股權管理準用本要點之規定。又據「中央政府營業及非營業基金參加民營事業管理要點」第 7 點規定，公股代表對於投資民營事業處理締結、變更或終止關於出租全部營業，委託經營或與他人經常共同經營之契約等，應在民營事業會商或會議有所決定前，備具有關資料，加註意見，由參加投資之基金先期報請主管機關核示。前項重大事項，應依主管機關或參加投資之基金之指示，於會商或會議時向投資之民營事業提出主張，並於事後將會商或會議結果由參加投資之基金報請主管機關備查。另依「台汽電公司轉投資事業管理辦法」第 6.2.2 條規定：「…轉投資事業之董事會…提案事項…，經董事長核示後，由派任之各該轉投資事業股權代表人…據以執行。」

(二)按公司法第 369-1、第 369-2 及第 369-3 條規定，公司獨立存在而相互間具有控制與從屬關係之公司為關係企業，又公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，而該他公司為從屬公司；公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，而該他公司為從屬公司；公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者推定為有控制與從屬關係。與本案有關之台汽電公司及其轉投資民營電力公司之股權等情摘述如下：

1. 台汽電公司：於 81 年由經濟部主導，結合台電等公司集資共同成立台汽電公司，其董事會由 13 位董事組成（包括 3 席獨立董事），由台電公司持有其轉投資事業台汽電公司之 27.66% 股份，為最大股東，並指派 6 名法人代表擔任董事，且由其中 1 位擔任董事長。又台電公司派任台汽電公司之董事均為一般董事，惟於 100 年 4 月台汽電公司第 8 屆董事會改選時，由台電公司所提名之 2 席獨立董事候選人，皆獲當選，嗣於 101 年 1 月其中 1 席獨立董事辭任，同年 4 月補選時，台電公司提名之獨立董事候選人亦獲當選（曾任台電公司總經理、董事長及星能、星元電力公司董事長）。而台汽電公司主要轉投資事業為

國光、星能、森霸、星元等民營電力公司，其盈餘大部分來自該 4 家民營電廠之轉投資收益。近 10 年台電公司對於台汽電公司持股比例及股權代表席次之情形如表三。

表三、台電公司對台汽電公司之持股比例及股權代表席次：近 10 年

期間	台電持股比例 (%) a	股權代表席次占比 (台電席次/台汽電總席次)				
		一般董事	董事長	獨立董事	小計	監察人
91.6.29~92.6.19	30.55	5/14	1/1	0/0	6/15	1/3
92.6.19~94.6.29	33.95	5/14	1/1	0/2	6/17	1/4
94.6.30~97.6.29	28.58	4/10	1/1	0/2	5/13	1/3
97.6.30~100.6.29	26.84	4/9	1/1	0/3	5/13	0/3
100.6.30~102.10	27.58	5/9	1/1	0/3	6/13	0/3

a.本表台電持股比例，係指台汽電董事會改選時台電所持有之股份比例

註：台汽電公司第 8 屆董事會改選時（100.4），台電公司提名 2 席獨立董事，均獲當選

2. 經濟部所屬國營事業轉投資之民營電力公司：

- (1) 台電公司轉投資之台汽電公司再轉投資國光、星能、森霸、星元等電力公司，其持股比例分別為 35%、35%、32.5%、33.67%，其董事會分別由 9 位董事組成，台汽電公司除於星元電力公司指派 4 名代表擔任董事外，其他 3 家電力公司皆各指派 3 名代表擔任董事，其中森霸、星能、星元等 3 家電力公司董事長，均由台汽電公司法人代表擔任。
- (2) 臺灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）各持有星能、森霸電力公司 20% 股份，並各指派 2 名代表擔任該 2 家電力公司董事。
- (3) 臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）持有國光電力公司 45% 股份，並指派 4 名代表擔任董事，並由其中 1 人擔任董事長。
- (4) 台汽電公司董事長係由台電公司法人代表擔任，且台汽電公司及國光、星能、星元與森霸等 4 家電力公司之董事長人選，須報經濟部核定。基此，經濟部所屬台電公司、中油公司及

台糖公司等國營事業，以直接投資或間接投資方式，合計持有國光、星能、森霸與星元等電力公司之 80%、55%、52.5%、33.67%之持股比例，並掌控該等公司 7/9、5/9、5/9、4/9 之董事席次，且森霸、星能、星元電力公司董事長均由台汽電公司法人代表擔任，國光電力公司董事長則由中油公司法人代表擔任。爰經濟部所屬國營事業轉投資前揭電力公司之持股比例及股權代表席次情形如表四。

表四、經濟部所屬國營事業轉投資電力公司之持股比例及股權代表席次
更新日期：102.10.9

電力公司名稱	國營事業名稱	轉投資方式	期間	持股比例 (%)	股權代表席次占比	
					董事	監察人
國光	台電	間接投資 ^a	100.1 迄今	35	3/9	1/3 ^b
	中油	直接投資	90 年迄今	45	4/9	1/3 ^b
	小計			80	7/9	2/3
	關西電力公司			20		
	合計			100		
星能	台電	間接投資 ^a	94.1 迄今	35	1/9 (94.1~95.6) 4/9 (95.6~97.10) 3/9 (97.10 迄今)	0/2
	台糖	直接投資	90.6 迄今	20	2/9	1/2 (90.6~98.6) 0/2 (98.6 迄今) ^b
	小計			55	3/9 (94.1~95.6) 6/9 (95.6~97.10) 5/9 (97.10 迄今)	1/2 (90.6~98.6) 0/2 (98.6 迄今)
	東京電力公司 (19.5%)、中華開發工銀 (10%)、兆豐商銀 (10%)、住友商事株式會社 (5.5%)			45		
	合計			100		
森霸	台電	間接投資 ^a	95.6 迄今	32.50	4/9 (95.6~99.12) 3/9 (99.12 迄今)	0/3
	台糖	直接投資	90.6 迄今	20	2/9	1/3 (90.6~98.6) 0/3 (98.6 迄今) ^b
	小計			52.5	6/9 (95.6~99.12) 5/9 (99.12 迄今)	1/3 (90.6~98.6) 0/3 (98.6 迄今)
	東京電力公司 (19.5%)、中華開發工銀 (10%)、兆豐商銀			47.5		

電力公司名稱	國營事業名稱	轉投資方式	期間	持股比例 (%)	股權代表席次占比	
					董事	監察人
		(10%)、住友商事株式會社(5.5%)、大亞電線電纜公司(2.5%)				
	合計			100		
星元	台電	間接投資 ^a	95.8 迄今	33.67	3/9 (95.8-98.6) 4/9 (98.6-迄今)	0/2
	東京電力公司(22.73%)、中華開發工銀(20%)、兆豐商銀(10%)、國泰人壽(9%)、住友商事株式會社(4.6%)			66.33		
	合計			100		

a. 本表台電之間接投資，均由台汽電投資

b. 台糖 98.6 依證券交易法「董監分流」之規定選擇保有 2 席董事，國光電力公司非屬公開發行公司，無須依該法辦理「董監分流」

3. 又台汽電公司於 89 年 3 月 2 日召開之「第四屆第四次董事暨監察人聯席會」提出「擬轉投資星能及森霸公司天然氣發電廠」之提案，會中說明：「...初步規劃董事 11 席及監察人 3 席，本公司於星能及森霸將可望獲得董事 3 席及監察人 1 席之席位，當可有效掌控經營權。」該公司再於 94 年 12 月 20 日召開之「第六屆第三次董事會」提出「擬轉投資星元電力公司」之提案，會中說明：「...星元董監席次初步規劃董事 9 席、監察人 2 席，台汽電於星元將可望獲得董事 3 席及監察人 1 席之席位，並爰星能/森霸之例，將要求各股東同意第一屆董事會由台汽電指派擔任董事長，以有效掌握經營權。」

4. 另星能、星元、森霸等 3 家電力公司與台汽電公司簽有「人力服務合約書」，其第 2 條約定，調派單位（台汽電公司）得在其人力條件許可下，調派人員至用人單位（該 3 家電力公司）服務；又第 4 條約定，員工經正式指派兼任用人單位之職務，其服務費給付數額得由調派/用人單位雙方協商議定之。然該 3 家電力公司之董事長及總經理，係由台汽電公司調派代表兼任，財務經理及行政、法務、人事等營運主要職位，亦由台汽電公司人員以人力服務合約方式兼任，該 3 家電力公司除電廠

內之運轉維護人員外，幾無自有之管理人員，且該 3 家電力公司與台汽電公司共用臺北市內湖區瑞光路之同一樓層辦公。該 3 家電力公司與台電公司協商調降購電費率時，主要係由台汽電公司兼任之總經理、財務部經理及企業部經理等代表與台電公司協商，又據訴：協商結論並向台汽電公司董事長會報，事後副知台汽電公司派於該 3 家電力公司之法人董事代表及董事長。

- (三)查經濟部及台電公司於民營發電業者同意未來繼續協商調降購電費率（利率）之前提下，於 96 年 10 月 29 日及 97 年 4 月 29 日先行同意燃氣及燃煤燃料成本調整機制之變更，嗣於 97 年 9 月起陸續與各民營發電業者協商購電費率之調降，其中第三階段國光、星能、星元及森霸等 4 家電力公司，係由經濟部所屬中油公司或台電公司透過台汽電公司再轉投資，依前述（二）說明，經濟部及台電公司對第三階段 4 家民營發電業者及台汽電公司具有實質控制權，應知購電費率之調降，事涉合約之修改並對各該公司營運情形將產生重大影響，須報經各該民營電力公司董事會同意後始能修約，且依前述（二）說明，各該民營電力公司法人代表比例，台電公司轉投資之台汽公司同意與否，為最重要關鍵因素。惟經濟部及台電公司卻均未積極要求台汽電公司公股代表促請各該電力公司，將修約調降購電費率納入董事會討論表決，亦未積極要求其支持調降購電費率事宜，迨至政府於 101 年 4 月間決定調漲電價，各界針對政府轉投資之第三階段 4 家民營電力公司，亦不同意調降購電費率，提出諸多批評，及本院亦對台電公司遲未完成購電費率之調降，於 101 年 6 月 12 日及 22 日提出彈劾及糾正後，經濟部遲至 101 年 6 月 29 日始函請前述 4 家電力公司公股代表支持購電費率調降事宜，肇致國光電力公司於 101 年 6 月 7 日召開第 4 屆第 10 次董事會議，星能、森霸等電力公司於 101 年 6 月 29 日分別召開「第五屆第一次董事會」，中油、台糖公司法人代表均同意台電公司所提方案，而台電公司轉投資之台汽電公司法人卻不同意，僅同意繼續與台電公司協商之現象。又台汽電公司嗣因第三階段 4 家電力公司之購售電合約修約事宜，將對

台汽電公司獲利造成重大影響，且於董事會報告中，各董事意見分歧，台汽電公司爰依公司法第 202 條規定（公司業務之執行，除本法或章程規定應按股東會決議事項外，均應由董事會決議行之），以提案方式送請董事會審議決議後，始交由其派任前述 4 家電力公司董事執行，惟台汽電公司法人代表仍遲未將調降購電費率之議題列入董事會討論，亦導致國光電力公司於 101 年 7 月 11 日召開之「第四屆第一次臨時董事會」時，中油公司代表同意修約調降購電費率，而台汽電公司代表卻表示：「在台汽電公司股東會董事會未授權前，台汽電代表無法同意此案，但同意國光電力公司與台電公司繼續協商。」之窘境。

(四)次查經濟部（能源局）於 101 年 7 月 20 日召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率第 3 次協處事宜」會議，有關協處方案之後續作為，台電公司及民營電力業者同意經濟部要求業者於 2 週內召開董事會討論協處方案，業者對此期程亦未反對，並承諾將協處方案交付董事會討論。經濟部雖於 101 年 7 月 23 日函請公股代表必須將該協處方案提送董事會並予以支持，惟台汽電公司法人代表不僅仍持續未依經濟部（能源局）召開協處會議之決議，於期限 2 週內列入董事會討論，卻延遲至 101 年 8 月 22 日始將協處方案列入「第八屆第六次董事會」討論，且討論形式僅為報告案，並無是否接受協處方案之具體決議，致各該民營電力公司仍無法達成調降購電費率之共識；又前述協處會議中，經濟部法規委員會已表示：「公司法所稱『利益迴避』，應依案情進行個案分析後，始可判定適用與否，並非如民營電力業者所言只要涉及台電公司之利益，台電公司所派之董事代表就全盤適用『利益迴避』，而不能參與董事會之表決。」惟台汽電公司於前揭董事會會議中，仍有其他董事提出「台電法人董事代表人於表決時應行利益迴避，而以維護公司之利益而言，要獲通過調降電價之提議，恐無法經台電以外董事同意」，台電公司法人代表與列席人員，亦均未表明「無利益迴避」之看法。又台汽電公司董事長於本院約詢時表示：「台電及經濟部於 101 年時，有正式公文要求公股代表要支持政府政策修約，但之前政府有無要求，本人不知情。」

台電公司負責協商修約之承辦主管則稱：「97年間召開協商會議時，民營電力業者是不同意修約的，台電當時是委由台經院提出購電費率之建議公式，之後再請業者也提出公式，當時是由能源局負責協處，但並未函請各公股代表要支持調降購電費率。」顯見台電公司及經濟部至101年6月後，始正式要求公股代表須支持政府政策推動修約。以上，顯示經濟部及台電公司並未積極辦理調降購電費率之相關作業，亦未善盡監督管理轉投資事業之責。

(五)綜上，第三階段開放民間投資興建發電廠所獲選之4家民營發電業者，主要均為台電公司透過台汽電公司轉投資或中油公司轉投資，其中星能、星元、森霸等3家電力公司之董事長及總經理，均由台汽電公司派任代表擔（兼）任，且該3家電力公司與台汽電公司共用同一樓層辦公，台汽電公司直接掌控該3家電力公司之控制經營權及日常營運管理，而台電公司為台汽電公司之最大股東，其董事長係由台電公司派任，另國光電力公司最大股東為中油公司，董事長則由中油公司派任，因此，經濟部及台電公司對台汽電公司及第三階段4家民營發電業者，具有實質控制權。然台電公司先於96年10月29日及97年4月29日先行同意燃氣及燃煤燃料成本調整機制之變更後，於97年9月起開始與民營發電業者協商調降購電費率事宜，經濟部及台電公司應知購電費率之調降，事涉合約修改，並將對各該民營發電業者之營運產生重大影響，須報經各該民營發電業者董事會同意後始能辦理，卻未積極督促公股代表列入董事會討論及支持調降購電費率事宜，延宕3年10個月，迨至政府於101年4月間決定調漲電價，及本院提出彈劾、糾正後，始於101年6月起正式要求公股代表須支持政府政策推動修約，並遲至102年3月6日始與第三階段4家民營電力公司完成修約，經濟部及台電公司顯難辭管理失當之責。

三台電公司向民營發電業者購電，彼此利害衝突，民營發電業者獲利超出外界預期越多，台電所支付之購電費用即更多，而台電之轉投資事業台汽電公司與其再轉投資之森霸、星能、星元及國光等民營電力公司，分別與台電公司簽訂購售電合約，然台電竟以該公司主管財務、轉投資事業之副總經理，採留資停薪方式擔任具實質影響

調降購電費率修約作業之台汽電公司董事長，顯有未當。

(一)按「公務人員服務法」第 14 條之 1 規定：「公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」又依銓敘部 85 年 7 月 20 日（85）臺中法二字第 1332483 號函示，針對「公務人員服務法」第 14 之 1 條規定之認定標準如下：「1.離職：包括退休（職）、辭職、資遣、免職、停職及休職等離開原職者。2.職務直接相關：(1)離職前服務機關為各該營利事業之目的事業主管機關，且其職務對各該營利事業具有監督或管理之權責人員，亦即各該營利事業之目的事業主管機關內各級直接承辦相關業務單位之承辦人員、副主管及主管，暨該機關之幕僚長、副首長及首長；各級地方政府亦同。(2)離職前服務機關與營利事業有營建（承辦本機關或所屬機關之工程）或採購業務關係（包括研訂規格、提出用料申請及實際採買）之承辦人員及其各級主管人員（所稱各級主管人員係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長及首長）。」另據「經濟部及所屬機關事業機構遴派公民營事業與財團法人董監事及其他重要職務管理要點」第 3 點（辦理遴派管理及考核之作業單位）規定：「1.所屬事業董事長、總經理、副總經理、董監事及直接投資事業董監事之遴派，由本部國營會簽報部次長核定後，送本部人事處辦理後續事宜；其管理及考核，由本部國營會辦理…。」

(二)查台電公司持有台汽電公司 27.66% 股份，為最大股東，並依「公司法」第 27 條第 2 項規定，指派 6 名法人代表擔任董事，且由其中 1 位擔任台汽電公司董事長；又台汽電公司轉投資森霸、星能、星元、國光等民營電力公司，其持股比例分別為 32.5%、35%、33.67%、35%，除國光電力公司董事長係由中油公司代表擔任外，其餘森霸、星能、星元等 3 家電力公司董事長，均由台汽電公司法人代表擔任。前揭台汽電公司及國光、星能、星元與森霸等電力公司之董事長人選，皆須報經經濟部核定；而台汽電公司（汽電共生之購售電合約）與其轉投資森霸、星能、星元及國光等民營電力公司，則分別與台電公司簽訂有購售電合約關係。又

台電公司竟以該公司主管財務處、會計處、新事業開發室（99年8月由新事業開發處更銜為新事業開發室）等單位之副總經理，於99年12月20日以留資停薪之方式，轉任台汽電公司董事長，並於100年7月1日至101年3月15日兼任星能電力公司董事長。因台電公司係屬公營事業，於該公司服務之派用人員均有「公務員服務法」之適用，該公司雖曾於99年8月24日函請銓敘部釋示，該副總經理以留資停薪方式出任台汽電公司董事並擔任董事長，有無違反該法第14條之1規定；同年9月9日銓敘部於函復表示，因涉及各專業法規及該高階主管留資停薪前5年內，曾服務機關之任職情形，實際業務職掌及內部分工等具體事實認定，宜洽詢該高階主管留資停薪前5年內曾服務機關之意見。台電公司卻以該公司購電業務係由業務處及監督業務處之另位副總經理負責為由，即認定無「公務員服務法」第14條之1所規定「職務直接相關」之情事。惟依「台電公司總管理處辦事細則」第21及第24條規定，新事業開發室負責辦理轉投資事業之管理等事項，並設策劃組辦理該項職掌。台電公司主管人員於102年8月27日本院約詢時，亦表示新事業開發室負責督導台汽電公司之業務，新事業開發室則由財務副總經理負責督導。

(三)再查101年3、4月間政府決定調漲電價後，即引發民怨，各界紛紛要求檢討台電公司對民營發電業者之購電費率，並質疑台電公司透過台汽電公司再轉投資之前述4家民營電力公司，何以拒不配合同意調降購電費率，加以本院曾於101年6月間針對台電公司迄未與民營發電業者完成調降利率之協商作業，致增加台電公司購電支出等情，而提案彈劾台電公司前董事長及前總經理，並糾正經濟部及台電公司。嗣能源局、台電公司即陸續再與第三階段之4家民營電力公司協商購電費率調降，其中台電公司於101年5月31日與國光電力公司召開之「第三階段民營電廠（國光）購電費率協商事宜」會議中，國光電力公司於會中表示略以：「台汽電公司除反對之外，亦正式發函國光，就購電費率調降協商乙事，嚴正表達關切，要求在董事會有結論前應謹慎應對。台汽電為台電轉投資公司，如何說服台汽電，請台電公司努力。」又國

光電力公司於同年 6 月 25 日能源局召開之「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處事宜」會議內，亦稱：「請台電公司積極說服台汽電董事及股東。」另能源局再於同年 6 月 28 日召開之「台電公司與第三階段民營電廠購電費率第 2 次協處事宜」會議中，星元電力公司則稱：「星能、森霸及星元公司主要股東台汽電公司係本次協處之關鍵，若台電公司能說服台汽電公司支持方案內容，則 3 家公司皆可達成共識。」又國光、森霸、星能及星元等 4 家電力公司若需修改購售電合約，依「台汽電公司轉投資事業管理辦法」第 6.2.2 條之規定（轉投資事業之董事會提案事項，應由轉投資管理單位簽報董事長核示後，交由股權代表人據以執行），應由台汽電公司董事長核可後，派任於前述 4 家電力公司之法人代表，即可於各該電力公司董事會據以執行；惟因購售電合約之修改，對台汽電公司獲利將有重大影響，該公司依規定向其董事會報告時，各董事意見分歧（提出背信及台電公司公股代表應利益迴避等質疑），爰依「公司法」第 202 條規定（公司業務之執行，除本法或章程規定應由股東會決議事項外，均應由董事會決議行之），以提案方式送請董事會審議決議後，再交由其派任於該 4 家電力公司董事執行。以上可知台汽電公司對其所轉投資之民營電力公司，是否配合修改購售電合約，確具有實質之影響力，而台汽電公司之最大股東為台電公司，其董事長係由台電公司所派任，卻未能維護台電公司之權益，積極促成該 4 家電力公司配合調降購電費率之修約作業。

(四)末查本院前就「台電公司高階主管離職後，轉任民營電力或汽電共生公司擔任董事長或總經理等職，渠等在任時雖非擔任與該等業者直接相關之業務主管，然收購業者電力所涉業務繁多，難謂與其在職期間之業務無關，且離職後對台電公司亦具一定之影響力，經濟部及台電公司放任上開轉任作為，核欠允當」等情事，函請經濟部轉飭所屬台電公司確實檢討改進，嗣經濟部函復略以，為避免社會觀感不佳之情形，該部以 101 年 6 月 26 日經人字第 10103665930 號函規範台電公司人員於屆齡退休前 5 年內及退休後 5 年內，不得遴薦擔任台汽電公司及其轉投資民營電力公司

之董監事或總經理等重要職務，且於任期中年滿 65 歲者應即解任。顯示經濟部於本院函請檢討後，亦認定台電公司員工擔任台汽電公司及其轉投資民營電力公司之董監事或總經理等重要職務，並非妥適。又據 9 家民營電力公司提供之資料顯示，於 99 至 101 年度獲利各為 182 億餘元、112 億餘元及 149 億餘元，總計獲利達 445 億餘元，另依公開資訊觀測站資料，公開發行之麥寮、和平、長生、新桃、星能、森霸等 6 家民營電力公司，於 99 至 101 年度共獲利達 375 億餘元(長生、新桃電力公司於 101 年度起，已非公開發行公司，爰無法統計 101 年度資料)，惟台電公司卻虧損高達 1,538 億餘元，其盈虧情形如表五所示(各年度之盈虧於百萬元以下之金額，係無條件捨去)。

表五、獲利盈虧情形：6 家公開發行民營發電業者與台電公司-99~101 年
單位：百萬元

電力公司	99 年度	100 年度	101 年度	總計
麥寮	7,208	1,109	5,948	14,265
和平	5,015	2,278	3,040	10,333
長生	2,082	2,356	-	4,438
新桃	976	761	-	1,738
星能	819	857	602	2,278
森霸	1,516	1,786	1,168	4,470
以上民營 電力公司 盈餘合計	17,616	9,147	10,758	37,522
台電公司	-35,237	-43,283	-75,322	-153,842

(五)綜上，經濟部於 84 年起開放民營發電廠之建置，將台電公司未能及時興建之發電容量開放由民間設立，台電公司與民營發電業者彼此間存有利害關係，民營發電業者獲利超出外界預期越多，就代表台電公司所支付之購電費用更多；而台電公司間接、台汽電公司直接轉投資之國光、森霸、星元及星能等 4 家民營電力公司，對於修改與台電公司購售電合約，因係屬公司之重大事項，須先經台汽電公司董事會通過後，其法人代表始能於該 4 家電力公司，表決同意修改購售電合約，且該民營電力公司亦於台電公司

及能源局所召開之協商及協處會議中，表達台電公司應先能說服台汽電公司支持修約，顯示台汽電公司對其轉投資之電力公司，是否配合修改購售電合約，確具有實質影響力；然台電公司明知主管財務、轉投資事業之副總經理，對台汽電公司負有監督與管理之責任，而台汽電公司除與台電公司存有汽電共生之購售電合約關係外，其轉投資之森霸、星能、星元、國光等 4 家民營電力公司，尚與台電公司進行調降購電費率之協商事宜，卻未依銓敘部函示，審慎衡酌該副總經理之實際業務職掌等具體事實，竟以購電業務係由監督業務處之另位副總經理負責為由，即認定無違反「公務員服務法」第 14 條之 1 規定，仍任其以留資停薪方式，派任其擔任具實質影響購售電合約修約作業之台汽電公司董事長，且竟未能維護台電公司之權益，積極促成所轉投資之 4 家民營電力公司，配合調降購電費率之修約協商或協處等作業，顯有未當。

據上所述，台電公司與民營發電業者簽訂購售電合約，因 96 年度借款利率僅約簽約當時 1/3，經濟部及台電公司除未積極與民營發電業者完成利率浮動調整之協商（處），先行同意業者縮短燃料成本反映時間，錯失併同協商之良機外，並放任 9 家民營發電業者透過籌組「協進會」召開 70 餘次聚會，達成以「拖延」方式，聯合拒絕調降購電費率，遭公平會認定有聯合行為，及處以鉅額罰鍰後，始於 102 年 8 月 28 日與所有業者完成調降購電費率，徒增台電公司之購電支出與虧損；又第三階段 4 家民營發電業者，均為台電公司透過台汽電公司轉投資或中油公司轉投資，經濟部及台電公司對各該公司具有實質控制權，卻未積極督促公股代表列入董事會討論及支持調降費率事宜；且台電公司與民營發電業者彼此間存有利害關係，民營發電業者獲利超出外界預期越多，台電公司所支付之購電費用即更多，而台電公司之轉投資事業台汽電公司，依台電公司或能源局與民營發電業者召開協商（處）會議，台汽電公司確實對購電費率調降，具有實質影響力，台電公司卻以該公司主管轉投資事業之副總經理，採留資停薪方式擔任台汽電公司董事長。經濟部暨所屬台電公司辦理上開事項，顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬確實檢討改

善見復。

被糾正機關改善情形

一、經濟部於 101 年推行電價合理化政策期間，台電公司經營績效廣受社會大眾所關注，該公司遂依據 101 年 5 月「台電及中油公司經營改善小組第 2 次委員會議」決議事項，再與 4 家公股比例較高之第三階段燃氣 IPP 協商修約，並於 102 年 8 月與 9 家 IPP 完成修約事宜。

二、台汽電公司係屬上市公司，依該公司章程規定，重大契約變更案須經召開董事會半數決議通過，該董事會計有 13 席董事，其中台電公司派（兼）任董事占 6 席未過半，其董事長雖由台電公司派任，議題決議仍須其他非公股董事支持方可順利通過。經濟部除督促台電公司積極運作，並與該公司高層多次拜會其他非公股董事，以尋求支持同意修約案；另就涉有背信罪疑慮部分，委請專業律師事務所出具「無利益迴避」及「董監事無涉及背信罪」之法律意見書，以化解疑慮，促使支持修約案；並配合檢討轉投資 4 家 IPP 董事長之適任性，重新推薦適當人選；待掌握多數董事同意支持修約案之情勢，再促成台汽電公司於 101 年 11 月 22 日召開臨時董事會，通過授權該公司派任各 IPP 董事支持修約案，並促使轉投資 4 家 IPP 董事會順利通過修約案。

註：經 103 年 4 月 6 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 86 次聯席會議決議：結案存查

180、蘭嶼鄉公所以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例，有違規定；台電公司迄未建立相關回饋金督考機制等，核有失當案

審查委員會：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 101 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺東縣蘭嶼鄉公所、經濟部、臺灣電力股份有限公司

貳、案由：

臺東縣蘭嶼鄉公所近 10 年來以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例僅約 1%，且無節能減碳措施補助，幾全數用於消費性、福利性之經常支出，有違核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點第 6 點規定；又執行蘭嶼貯存場土地租用配套回饋金，係以按人頭方式發放現金補助或津貼，悖離臺灣電力股份有限公司回饋之原意旨；另核能發電後端營運基金管理會未確實督促該公所改善缺失，復未導正其對低放射性廢棄物回饋金之運用方式，益見考核流於形式；而臺灣電力股份有限公司迄未建立土地租用配套回饋金之督考機制，無法落實考核該公所之執行成效，且查核草率了事；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、臺東縣蘭嶼鄉公所近 10 年來以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例僅約 1%，且無節能減碳措施補助，幾全數用於消費

性、福利性之經常支出，有違核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點第 6 點規定，核有不當：

- (一)按核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點（以下簡稱回饋要點）第 4 點規定略以：「低放射性廢棄物之回饋金：設施所在鄉（鎮、區）公所年度回饋金為設施上一年底實際貯存之低放射性廢棄物每桶新臺幣（下同）200 元…。」準此，核能發電後端營運基金管理會（以下簡稱核後端基金管理會）每年撥付臺東縣蘭嶼鄉公所（以下簡稱蘭嶼鄉公所）低放射性廢棄物回饋金 1,950 餘萬元，民國（下同）91 至 100 年 10 期合計撥付 1 億 9,569 萬 6,600 元，該公所係分別於 91 至 101 年度編列預算據以執行（詳附表 1）。
- (二)復依回饋要點第 6 點規定：「接受回饋之直轄市、縣政府及鄉（鎮、區）公所，其回饋金之收支應透過各該政府之預、決算辦理，其運用範圍如下：(一)地方公共建設之規劃、興建、維修與營運。(二)各該直轄市、縣及鄉（鎮、區）居民配合節能減碳措施補助事項。(三)其他經預算程序核可辦理有利於興建放射性廢棄物貯存設施之事項。」據蘭嶼鄉公所說明，回饋金年度執行計畫由該公所擬訂，提蘭嶼鄉核後端回饋金管理委員會審查，並經該鄉代表會審議通過後執行，主要用於社區發展、地方公共建設、社會福利、教育補助及節能減碳措施補助等。惟查蘭嶼鄉代表會審議通過之 91 至 101 年度回饋金計畫用途，執行項目除行政業務費外，係以補助該鄉 6 個社區發展協會辦理各該部落居民福利業務為主，計 1 億 1,700 萬元，占 59.24%；另用於辦理體育文康活動、急難救助及人才培育等，或補助學校、醫療單位及民間團體等，合計 7,601 萬 4,259 元，占 38.49%；至於用於辦理地方公共建設部分，僅「蘭嶼鄉基層零星工程建設」1 項，經費 200 萬元，占 1.01%，而補助居民配合節能減碳措施部分則無（詳附表 2），顯示回饋金之運用幾全為消費性、福利性之經常支出，核與回饋要點第 6 點第 3 款所定「有利於興建放射性廢棄物貯存設施之事項」相關性偏低，且與蘭嶼鄉公所稱回饋金主要用於地方公共建設及節能減碳措施補助等之說法相悖，實有未當。

(三)綜上，蘭嶼鄉公所近 10 年來以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例極低，僅約 1%，且無節能減碳措施補助，幾全數用於 6 個社區之居民福利事項，或辦理體育文康活動、急難救助及人才培育等，或補助學校、醫療單位及民間團體等屬消費性、福利性之經常支出，未符回饋要點第 6 點規定之運用範疇，核有不當。

二蘭嶼鄉公所執行蘭嶼貯存場土地租用配套回饋金，係以按人頭方式發放現金補助或津貼，悖離臺灣電力股份有限公司回饋之原意旨，難謂允當：

(一)按 89 年 3 月 15 日蘭嶼鄉第 7 次土地權利審查委員會決議略以：「…配套措施專案補助本鄉特別協助金建設經費 2 億 2,000 萬元，應一次核撥外並跨年度應用。…請台電公司以善意回饋達成落實地方建設。」另臺灣電力股份有限公司（以下簡稱台電公司）於 92 年 12 月 22 日以電核端字第 09212066981 號函蘭嶼鄉公所略以：「…本公司為配合蘭嶼貯存場土地租用案之執行，依原住民保留地開發管理辦法等規定，於 87 年 12 月 1 日向貴公所申請租用貯存場土地時，並提出蘭嶼鄉就業、教育、醫療及環境改善等配套輔導計畫。嗣後經行政院同意，在土地完成租賃契約手續後，於 90 年 6 月 4 日撥付 2.2 億元之配套回饋金，供貴公所執行前述就業、教育、醫療及環境改善等配套輔導計畫使用。…」爰此，蘭嶼鄉公所對於台電公司租用蘭嶼貯存場土地所給予之配套回饋金，應用於執行蘭嶼鄉就業、教育、醫療及環境改善等工作事宜，俾落實地方建設。有關台電公司提出之「蘭嶼鄉就業、教育、衛生、醫療、環境改善輔導計畫」，內容略述如下：

1. 就業計畫：蘭嶼貯存場例行運貯維護作業及廢料桶全面檢整重裝計畫所需人力，將採取用人當地化原則；對於維護或營運工程之發包，亦將要求得標廠商應盡量雇用當地原住民，加上各項物料或材料之購置及工作人員民生消費需求等，可直接或間接提供就業機會。
2. 教育活動：如補助蘭嶼鄉各級學校教學研討會、教學設備、職業技能訓練、畢業典禮、運動會、社團活動、宗教活動、雅美

藝術與舞蹈活動、雅美文物展示、文康學術活動等，由蘭嶼鄉公所視地方實際需求研訂施行要點後據以執行。

3. 衛生活動：辦理或補助蘭嶼鄉各村環境清潔、消毒、美化、綠化社區環境、認養公園等，由蘭嶼鄉公所視地方實際需求研訂施行要點後據以執行。
4. 醫療活動：如補助蘭嶼鄉醫療單位辦理居家護理愛心活動、配合地區性醫院辦理巡迴醫療義診、補充醫療設備、贈送殘障人士復健器材等，由蘭嶼鄉公所視地方實際需求研訂施行要點後據以執行。
5. 環境改善：如補助社區公共建設之規劃、興建、維修與營運、用電補助、電力照明設施改善、殘障公益活動、環保宣導活動、動植物生態保育活動、振興產業發展活動等，由蘭嶼鄉公所視地方實際需求研訂施行要點後據以執行。

(二)查蘭嶼鄉公所對於第 1 至第 3 租期土地租用配套回饋金計 8.8 億元，係擬訂「92 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫」、「95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫」、「98 年度蘭嶼居民生活綜合輔導實施計畫」及「95-100 年度土地出租輔導就業轉業金運用計畫」等，提蘭嶼鄉台電回饋金管理委員會決議通過，並經該鄉代表會審議通過後執行。然查上開計畫均係以按人頭方式發放現金補助或津貼予該鄉雅美族人及其眷屬或居民，截至 101 年底止，合計達 7 億 9,183 萬 3,400 元，占實際支用經費 7 億 9,590 萬 5,195 元之 99.49%（詳附表 4），且執行項目主要為嬰幼兒營養補助、學生獎助學金、居民生活津貼及敬老慰問金等 4 類，並未有公共建設、輔導就業轉業及美化、綠化社區環境等支出，顯與前揭「蘭嶼鄉就業、教育、衛生、醫療、環境改善輔導計畫」內容有甚大落差，悖離台電公司回饋之原意旨，難謂允當。

三核能發電後端營運基金管理會未確實督促蘭嶼鄉公所改善缺失，復未導正其對低放射性廢棄物回饋金之運用方式，益見考核流於形式，因循敷衍，誠有欠當：

(一)按回饋要點第 7 點規定略以：「接受回饋金之各級地方政府，應確實依回饋金運用規定辦理，必要時本會得派員予以查核…。」

卷查核後端基金管理會分別於 93、98 及 101 年至蘭嶼鄉公所進行查核，說明如下：

1. 於 93 年 11 月 2 日查核 91 至 93 年度回饋金，內容包括回饋金是否納入預決算程序辦理、是否按原編列預算執行及賸餘款之處理等；查核發現蘭嶼鄉公所未於決算書上單獨列明回饋金之各項目決算數，致無法逐一核對，核後端基金管理會係當場要求其改進。
2. 於 98 年 3 月 30 日查核 96 至 97 年度回饋金，內容包括回饋金是否納入預決算程序辦理及其支用是否符合回饋要點第 6 點所定之運用範圍；查核結果略以：(1)蘭嶼鄉公所編列之歲出計畫用途皆符合回饋要點第 6 點規定之動支範圍。(2)蘭嶼鄉公所對編列計畫之預算執行率明顯偏低。(3)蘭嶼鄉公所之年度決算書對回饋金之支用明細未單獨列明，不易查核等，核後端基金管理會係於 98 年 6 月 2 日函請蘭嶼鄉公所改正。
3. 於 101 年 5 月 28 日查核 99 至 100 年度回饋金，內容包括回饋金是否納入預決算程序辦理及其支用是否符合回饋要點第 6 點所定之運用範圍；查核結果略以：蘭嶼鄉公所編列之歲出計畫用途符合回饋要點第 6 點規定之運用範圍。

(二)揆諸上述，蘭嶼鄉公所執行低放射性廢棄物回饋金，於 93 年時存有未在年度決算書上單獨列明各項支用明細之缺失，惟迄 98 年該項缺失仍未改正，足見核後端基金管理會未落實追蹤該公所之後續改善情形。另蘭嶼鄉公所 10 餘年來以該回饋金支應公共建設之比例僅約 1%，且未有節能減碳措施補助，幾全數用於與「有利於興建放射性廢棄物貯存設施之事項」相關性偏低之消費性、福利性之經常支出，顯與回饋要點第 6 點規定未合，然核後端基金管理會竟認該公所對回饋金之支用符合該要點規定，而遲未導正其運用方式；迨審計部查核指出「蘭嶼鄉公所對低放射性廢棄物回饋金之運用，幾乎全為消費性之經常支出，未依回饋要點第 6 點所定運用範圍，積極投入地方基礎建設，或補助轄內民眾採取節能減碳措施，核有欠當」，並於 102 年 1 月 21 日函請核後端基金管理會檢討改進，該會始於 102 年 4 月 26 日函請蘭嶼鄉公所於運

用低放射性廢棄物回饋金時，適度提高地方基礎建設與節能減碳措施等之比例，在在顯示考核徒具形式，因循敷衍，誠有欠當。四台電公司迄未建立土地租用配套回饋金之督考機制，無法落實考核蘭嶼鄉公所之執行成效，且對該公所之查核草率了事，洵有不當：

- (一)查台電公司分別於 90 年 6 月 4 日、95 年 8 月 15 日及 100 年 8 月 23 日撥付蘭嶼鄉公所第 1 至第 3 租期土地租用配套回饋金，而核後端基金管理會係於 91 年 12 月 9 日以核端基字第 9111-0043 號函請台電公司，就蘭嶼鄉台電回饋金管理委員會擬以土地租用配套回饋金 2.2 億元支應之「臺東縣蘭嶼鄉 92 年度提高雅美族原住民生活素質輔導實施計畫」與該公司回饋金發放目的符合情形進行管考追蹤。是以台電公司自應建立相關管考機制以資遵循，惟據台電公司查復本院資料，該公司迄未建立土地租用配套回饋金之督考機制，致無法落實考核蘭嶼鄉公所之執行成效，殊有不當。
- (二)另查蘭嶼鄉公所對於第 1、第 2 租期土地租用配套回饋金，已分別於 91 至 97 年、97 至 99 年執行完竣，然台電公司係遲至 101 年 10 月 16 日始派員查核該公所對上開回饋金之運用情形；又其查核內容為回饋金是否依規定納入預決算程序辦理及其支用是否符合該公所自訂之 92 及 95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫用途，而非該等計畫執行結果是否符合台電公司回饋金發放目的，益見查核草率了事，核有不當。
- (三)綜上，台電公司迄未建立土地租用配套回饋金之督考機制，無法落實考核蘭嶼鄉公所之執行成效，且該公司亦未查核該公所計畫執行結果是否符合回饋金發放目的，顯見查核草率了事，洵有不當。

綜上所述，蘭嶼鄉公所近 10 年來以低放射性廢棄物回饋金支應該鄉公共建設之比例僅約 1%，且無節能減碳措施補助，幾全數用於消費性、福利性之經常支出，有違回饋要點第 6 點規定；又執行蘭嶼貯存場土地租用配套回饋金，係以按人頭方式發放現金補助或津貼，悖離台電公司回饋之原意旨；另核後端基金管理會未確實督促蘭嶼鄉公所改善缺失，復未導正其對低放射性廢棄物回饋金之運用方式，益見考核流於形式；而台電公司迄未建立土地租用配套回饋金之督考機制，

無法落實考核蘭嶼鄉公所之執行成效，且查核草率了事，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改善見復。

附表 1 蘭嶼鄉公所 91-101 年度低放射性廢棄物回饋金之預算編列及執行情形

單位：新臺幣元

回饋金所屬年度	核後端基金管理會撥付		預算編列		執行情形				
	日期	金額	年度	金額	當年度執行	保留款		賸餘數 (含保留款註銷數)	
						實現數	執行年度	金額	繳庫年度
91	91.07.31	19,534,400	91	19,534,400	566,710	16,661,347	92-98	2,306,343	98
92	92.02.21	19,534,400	92	19,534,400	200,000	16,628,676	93-98	2,705,724	98
93	93.07.09	19,534,400	93	19,534,400	1,887,003	15,996,443	94-99	1,650,954	99
94	94.07.08	19,542,200	94	19,542,200	1,359,109	17,919,973	95-99	263,118	99
95	95.07.11	19,591,200	96	19,591,200	8,649,483	8,471,652	97-100	2,470,065	100
96	96.09.06	19,592,000	97	19,592,000	13,890,449	17,617,333	98-101	7,676,218	101
97	97.09.23	19,592,000	97	19,592,000					
98	98.09.09	19,592,000	98	19,592,000	3,006,113	9,297,763	99-101	7,288,124	101
99	99.09.16	19,592,000	99	3,037,000	2,780,961	83,498	100	172,541	101
			100	16,555,000	11,104,929	2,574,593	101	2,875,478	101
100	100.09.30	19,592,000	101	19,592,000	13,502,579	4,872,125	-	1,217,296	-
合計		195,696,600		195,696,600	56,947,336	110,123,403		28,625,861	
占預算數百分比					29.10%	56.27%		14.63%	

資料來源：蘭嶼鄉公所，本院彙整

附表 2 蘭嶼鄉公所 91-101 年度低放射性廢棄物回饋金之執行項目彙整表

單位：新臺幣元

年度 項目	91	92	93	94	95	96	97	98	99	101	合計	占比
行政業務費	250,000	334,400	250,000	250,000	250,000	300,000	250,000	150,000	200,000	250,000	2,484,400	1.26%
補助 6 社區發展協會	12,000,000	12,000,000	12,000,000	12,000,000	12,000,000	9,000,000	12,000,000	12,000,000	12,000,000	12,000,000	117,000,000	59.24%
辦理體育文康活動、急難救助、人才培育等	5,400,000	5,200,000	4,900,000	4,607,800	5,856,800	6,100,000	6,142,000	7,700,000	5,687,000	6,257,000	57,850,600	29.29%
補助學校、醫療單位、民間團體等	1,884,400	2,000,000	2,384,400	2,684,400	1,484,400	2,192,000	1,200,000	1,544,059	1,705,000	1,085,000	18,163,659	9.20%
地方公共建設(蘭嶼鄉基層)	0	0	0	0	0	2,000,000	0	0	0	0	2,000,000	1.01%

2096 監察院糾正案彙編

年度 項目	91	92	93	94	95	96	97	98	99	101	合計	占比
零星工程 建設)												
補助節能 減碳措施	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
合計	19,534,400	19,534,400	19,534,400	19,542,200	19,591,200	19,592,000	19,592,000	21,394,059	19,592,000	19,592,000	197,498,659	100.00%

資料來源：蘭嶼鄉公所，本院彙整

註：98 年度經費來源除該年度低放射性廢棄物回饋金 1,959 萬 2,000 元外，尚有以前年度回饋金賸餘款計 16 萬 3,784 元，及第 2 租期蘭嶼貯存場土地租用配套回饋金 95 至 97 年度利息計 163 萬 8,275 元。

附表 3 蘭嶼鄉公所第 1-3 租期土地租用配套回饋金之預算編列及執行情形

單位：新臺幣元

回饋經費 所屬期別	台電公司撥付		預算編列		執行情形				備註
	日期	金額	年度	金額	年度	實支數	賸餘數(含保留款註銷數)		
							金額	繳庫年度	
第 1 期 (89-91 年)	90.06.04	220,000,000	91	6,927,500	-	-			蘭嶼鄉環島公路拓寬工程配合款，未執行，係轉入 96 年度預算，執行「95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫」
			92	213,072,500	92	182,490,688			92 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫
					93	1,910,688			92 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫
					96	29,309,885			95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫
					97	5,981,191			95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫
小計			220,000,000		219,692,452	307,548	97		
第 2 期 (92-94 年)	95.08.15	220,000,000	97	13,104,000	97	10,899,000			95 年度提高居民生活素質綜合輔導實施計畫
			98	206,896,000	98	467,500			98 年度蘭嶼居民生活綜合輔導實施計畫
					99	197,169,633			98 年度蘭嶼居民生活綜合輔導實施計畫
小計			220,000,000		208,536,133	11,463,867	99		
第 3 期 (95-100 年)	100.08.23	440,000,000	101	428,000,000	101	367,676,610	4,556,000	101	1.95-100 年度土地出租輔導就業轉業金運用計畫 2.保留款 55,767,390 元
合計		880,000,000		868,000,000		795,905,195	16,327,415		

資料來源：蘭嶼鄉公所，本院彙整

註：實支數包括生活輔導金、業務費、準備金等項目。

附表 4 蘭嶼鄉公所第 1-3 租期土地租用配套回饋金之實際運用情形

單位：新臺幣元

回饋經費 所屬期別	計畫名稱	執行 年度	項目						合計	
			生活輔導金			業務費 (準備金)	行政 (管理)費	急難救 助經費		文化傳 承獎補 助費
			每人分 配金額	人數	發放金額					
第 1 期 (89-91 年)	92 年度提高居民生活 素質綜合輔導實施計 畫	92	63,000	2,895	182,385,000	105,688	-	-	-	182,490,688
		93	63,000	29	1,827,000	83,688	-	-	-	1,910,688
	95 年度提高居民生活 素質綜合輔導實施計 畫	96	63,000	455	28,665,000	44,140	600,745	-	-	29,309,885
		97	63,000	91	5,733,000	-	248,191	-	-	5,981,191
小計				218,610,000	233,516	848,936	-	-	219,692,452	
第 2 期 (92-94 年)	95 年度提高居民生活 素質綜合輔導實施計 畫	97	63,000	173	10,899,000	-	-	-	-	10,899,000
		98	-	-	-	467,500	-	-	-	467,500
	98 年度蘭嶼居民生活 綜合輔導實施計畫	99	51,600	3,801	196,131,600	453,233	-	-	-	197,169,633
			4,300/月	16	584,800					
小計				207,615,400	920,733	-	-	-	208,536,133	
第 3 期 (95-100 年)	95-100 年度土地出租 輔導就業轉業金運用 計畫	101	92,000	3,974	365,608,000	-	988,859	879,751	200,000	367,676,610
合計					791,833,400	1,154,249	1,837,795	879,751	200,000	795,905,195

資料來源：蘭嶼鄉公所，本院彙整

註：

1. 據蘭嶼鄉公所表示，每人實際分配之生活輔導金係由該鄉代表會決定。
2. 99 年度：死亡者係按比例發放，每月以 4,300 元計。
3. 生活輔導金發放項目包括嬰幼兒營養補助、學生獎助學金、居民生活津貼及敬老慰問金等。

註：尚未結案

181、南投縣 6 歲女童遭凌虐致死案，該府 社工員未啟動兒少保護救援機制；又 所轄炎峰國小附設幼兒園，未依法通 報，均核有疏失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數
民族、教育及文化委員會第 4 屆第 63
次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：南投縣政府、南投縣立炎峰國
民小學

貳、案由：

南投縣政府社工員於 101 年 10 月 19 日評估吳童之受虐危機程度為「中度」，卻未依規定辦理評估報告及家庭訪視；於 101 年 11 月 12 日訪視時，發現女童有傷卻未依法啟動兒少保護救援機制；於 102 年 2 月 8 日上午 10 時明知吳童全身是傷且未就醫，卻未立即通報及給予緊急保護安置，吳童因而遭虐致死；事發迄今南投縣政府猶未對於吳童父母施予強制性親職教育；又，南投縣轄內炎峰國民小學附設幼兒園之教師，於 101 年 10 月或 11 月間，知悉吳童遭受身體傷害情形，未依法向地方主管機關通報並為校安通報；南投縣政府將吳童家庭委由民間團體辦理高風險家庭關懷輔導處遇服務，受委託單位均未訪視吳父及吳童，致未能查覺女童受虐情況，南投縣政府有監督不周，均核有嚴重疏失。

參、事實與理由：

近年來家庭結構轉變，兒少受虐通報人數遽增，重大兒虐致死案

例亦層出不窮，前內政部兒童局（102年7月23日業務併入衛生福利部，下同）遂推動辦理「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，透過教育、衛生、民政、勞政、警政、社政等相關單位擴大篩檢及通報轉介，俾利及早發現具有高風險家庭之虞的個案，主動和提前介入該等家庭及個案，評估其潛在的問題與需求，並提供預防及支持性服務，以避免兒童少年虐待、家庭暴力及性侵害事件發生。惟據報載，南投縣6歲吳姓女童，因父母分居遂隨父親居住公司宿舍，竟慘遭父親同事毆打凌虐致死。本案社工單位雖於民國（下同）101年將其列為高風險家庭，惟何以仍造成女童被虐枉死？究權責單位是否善盡監管之責？認有深入瞭解之必要乙案，爰申請自動調查。

為釐清案情，本院於102年4月2日赴南投縣政府社會處調取相關資料，於102年9月25日約詢接受南投縣政府委託辦理「高風險家庭關懷輔導處遇服務方案」之民間單位：社團法人南投縣基督教青年會（以下簡稱：南投縣基督教青年會）、社團法人南投縣青年返鄉服務協會（以下簡稱：南投縣青年返鄉服務協會）、南投縣社會福利工作協會等，復於102年10月16日約詢衛生福利部保護服務司張司長秀鴛、社會及家庭署陳主任秘書坤皇、疾病管制署陳簡任技正淑芳、南投縣政府陳秘書長朝旺、社會處林處長榮森、教育處李副處長玉蘭等主管及相關承辦人員，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、本案案情概述

- (一)102年3月19日報載略以：南投縣6歲吳姓女童（以下簡稱：吳童），於農曆年期間，因顱內出血昏迷被其父親（以下簡稱：吳父）送醫急救，因傷勢嚴重經搶救女童6天仍不治死亡，醫院察覺女童身上有多處瘀傷，懷疑女童受虐報案。
- (二)吳童父母101年底協議分居，吳童跟著父親，吳父因工作關係帶著女童從彰化搬到南投縣草屯鎮任職的派遣公司宿舍暫住，並住在人力派遣公司宿舍，宿舍除了負責人莊立建及其同居人戴瑩、吳父外，還另有邱建斌等數名派遣工同住，當吳父被派遣在外工作時，吳童就委託派遣公司老闆或同事代為照顧。
- (三)經瞭解，南投縣政府社工人員曾於101年9月間進行訪視，吳童曾向社工人員透露宿舍很多人會打她，但當時因傷勢不明，缺乏

證據，未確定女童是否受虐。女童母親（以下簡稱：吳母）曾於 102 年 2 月 5 日至公司宿舍探望女童，並未發現女童有異，但 3 天後吳父接獲公司通知，指吳童疑似半夜起床摔落樓梯昏迷，吳父趕回公司才將女童送醫。

(四)吳童於 102 年 2 月 8 日（時逢農曆年小年夜）因顱內出血昏迷，被父親送醫急救，但因傷勢嚴重，經搶救 6 天仍未能挽回女童性命（102 年 2 月 14 日死亡）。醫院診斷女童是急性顱內出血致死，有明顯受虐情形，經警方追查，吳父公司員工才由原先的摔傷說詞，指證是已離職的員工邱建斌管教過當，對女童拳打腳踢及以藤條抽打造成，邱嫌則依殺人罪送辦。

(五)案經臺灣南投地方法院檢察署檢察官以 102 年偵字第 1231、2489 號提起公訴，起訴書內容指出吳父老闆莊立建、老闆同居人戴瑩及邱建斌等三人，分別對吳童接續體罰及施虐，致吳童臚內受傷併意識喪失而陷入嚴重昏迷，送醫急救後不治，全案並移臺灣南投地方法院審理中。

二南投縣政府社工員於 101 年 10 月 19 日評估吳童之受虐危機程度為「中度」，卻未依規定辦理評估報告及家庭訪視；於 101 年 11 月 12 日訪視時，無視於吳童遭受當眾罰跪、牙籤戳傷等身心虐待或傷害行為，不僅未評估為兒少保護案件並依法通報及啟動兒少保護救援機制，反將案件轉介南投縣基督教青年會；於 102 年 2 月 8 日上午 10 時明知吳童母親告知吳童全身是傷且未就醫，卻未立即訪視吳童，視為兒少保護案件通報及給予緊急保護安置，遲至 18 時始送醫，吳童因而遭虐致死，核有重大違失

經查南投縣政府於處理該縣 6 歲吳姓女童於 102 年農曆年期間遭父親同事虐待致死案件，核有以下嚴重違失，分述如下：

(一)縣府社工員於 101 年 10 月 19 日評估吳童之受虐危機程度為「中度」，卻未依規定辦理評估報告及家庭訪視，實有違失：

1. 按「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」（下稱高風險通報辦法）第 2 條、第 3 條第 1 項、第 4 項規定：所謂兒童及少年高風險家庭，指因遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，致兒童及少年有未獲適當照顧之虞之家庭而言；社會工作人員於

執行業務時知悉有兒童及少年高風險家庭時，應填具通報表通報地方主管機關；主管機關於知悉或接獲通報時，經初步評估符合兒童及少年高風險家庭者，應於知悉或接獲通報時起 10 日內進行訪視評估，並於一個月內提出評估報告。惟查本案南投縣政府於 101 年 9 月 20 日即接獲女童家庭為高風險家庭案件之通報，並經社工員於同年 9 月 22 日進行訪視，卻遲至 11 月 15 日提出評估報告，與上開應於一個月內提出評估報告之規定不符。

2. 前內政部兒童局以 98 年 11 月 24 日內授童字第 0980840142 號函頒修訂「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，其「個案分級分類處遇指標表」明載：中危機個案每兩週至少家訪 1 次和每週電訪 1 次。惟查南投縣政府社工員於 101 年 10 月 19 日使用「兒童少年受虐待暨被疏忽危機診斷表」評估本案女童之受虐危機程度為「中度」，依該府提具之報告，社工員自 101 年 9 月 20 日接獲通報後，於 9 月雖進行 2 次家庭訪視，但 10 月及 11 月僅家訪 1 次，未符合中度危機個案訪視頻率每兩週至少家訪 1 次之規定。衛生福利部亦指出：本案接案後僅第 1 個月符合訪視頻率規定等語。

(二) 南投縣政府社工人員簡品嫻於 101 年 11 月 12 日訪視時，未詳細檢視吳童身上傷痕，亦未拍照存證，無視於吳童遭受當眾罰跪、牙籤戳傷等身心虐待或傷害行為，不僅未評估為兒少保護案件並依法通報及處理，甚至於將案件轉介南投縣基督教青年會，致未能啟動兒少保護救援機制，吳童嗣遭虐致死，違失情節重大。

1. 按兒童及少年福利與權益保障法（下稱：兒少權法）第 49 條及第 53 條規定：社會工作人員於執行業務時知悉兒童及少年受身心虐待或其他傷害情形者，應立即向地方主管機關通報，至遲不得超過 24 小時；主管機關於知悉或接獲通報時，應立即處理，至遲不得超過 24 小時。前內政部兒童局 101 年 1 月 20 日函頒之「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」規定：「兒少受虐（傷）之嚴重程度，受虐經過」為調查評估重點，訪視評估時得請父母或照顧者協助仔細檢視傷

痕，並拍照以記錄受害之面積、形狀、部位、顏色等觀察之證據，對兒少傷勢如有疑慮，則應諮詢專業醫師意見，必要時送醫進行驗傷程序。前內政部兒童局並指出：兒少已有實際受到身心虐待或其他傷害，則應視為兒少保護案件，依兒少權法第 53 條通報兒少保護服務單位處理。

2. 查縣府社工員簡品嫻明知吳童之受虐危機程度為「中度」，其於 102 年 11 月 12 日晚間 19 時因接獲吳童母親來電表示吳童身上有傷而前往訪視時，雖看到吳童當眾被罰跪在該處走廊且不斷啜泣，且檢視吳童手部發現手指頭上有些微結痂小紅點，吳童表示係被叔叔以牙籤戳傷，吳父老闆等指責吳童說詞反覆及有自殘情形，社工員竟未進一步檢視吳童身上其他部位有無傷痕，亦未拍照以記錄受害之面積、形狀、部位、顏色等觀察之證據，甚至無視於吳童遭受當眾罰跪、牙籤戳傷等身心虐待或傷害行為，不僅未評估為兒少保護案件並依法通報及處理，甚至於將案件自 101 年 11 月 5 日起轉介受託辦理高風險處遇服務方案之南投縣基督教青年會，自 102 年 1 月 4 日起改委託南投縣青年返鄉服務協會辦理高風險家庭後續追蹤，致縣府未依兒童保護案件處理本案，未能啟動兒童保護救援機制，嚴重貽誤救援時機，吳童因而遭虐致死，違失情節重大。衛生福利部亦稱：南投縣政府提具之相關資料，案父對其照顧責任確有認識不清的情形，而吳姓女童雖傷勢並無立即危險，然受傷原因不明，眾人疑有掩護施虐者之行為，該次事件宜評估為兒少保護案件，啟動兒少保護調查處理機制等語。

(三)南投縣政府社工員簡品嫻及南投縣青年返鄉服務協會社工員吳秀鳳，於 102 年 2 月 8 日上午 10 時明知吳童母親告知吳童全身是傷且未就醫，卻未立即訪視吳童，亦未視為兒少保護案件通報及給予緊急保護安置，遲至 18 時始送醫，吳童終告不治，核有重大違失：

1. 按兒少權法第 56 條規定，兒少有立即接受診治之必要而未就醫者，地方政府主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置

2. 查南投縣青年返鄉服務協會社工員吳秀鳳於 102 年 2 月 8 日上午 10 時接獲吳童母親致電表示吳童全身是傷，即致電南投縣政府社工員簡品嫻，簡品嫻知悉不僅未請吳秀鳳依法訪視吳童，亦未視為兒少保護案件進行通報、給予緊急保護、安置或為其他必要之處置，竟向協會社工吳秀鳳表示：這種情形要請案母先帶案主去醫院驗傷，並報警，社工員只是給予協助，並且夫妻關係必須要自己商量解決等語。吳秀鳳明知吳童全身是傷並未就醫，竟遲至當日下午 4 時始訪視吳童，其雖然看到吳童昏睡，臉上有一大塊瘀青，吳母欲先處理其離婚問題或是等案父回來後才要將吳童送醫，吳秀鳳打電話給縣府社工員簡品嫻，卻未依法通報，亦未立即將吳童強制送醫，遲至 18 時始送醫，終告不治。縣府家防中心值班社工員許淑惠遲至當日晚間 18 時 20 分接獲警方通知於草屯佑民醫院疑似有兒虐案件，於晚間 20 時 16 分抵達新光派出所，始啟動相關緊急救援處置作為，核有重大違失。

三、南投縣政府於 99 年接獲本案通報，即知女童母親不擅親職技巧，卻未見提供協助；本案事發後，該府之案件檢討會議雖決議應特別加強吳童父母之強制性親職教育，以提升父母親職教養能力，惟該府迄今猶未對於吳童父母施予強制性親職教育，核有違失

(一) 按兒少權法第 23 條規定，直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制；同法第 64 條規定略以：「兒童及少年有第 49 條¹或第

¹ 兒少權法第 49 條規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：一、遺棄。二、身心虐待。三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。四、利用身心障礙或特殊形體兒童及少年供人參觀。五、利用兒童及少年行乞。六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。七、強迫兒童及少年婚嫁。八、拐騙、綁架、買賣、質押兒童及少年。九、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。十、供應兒童及少年刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品。十二、對兒童及少年散布或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、電子訊號、遊戲軟體或其他物品。十三、應列為限制級物品，違反依第四十四條第二項所定辦法中有關陳列方式之規定而使兒童及少年得以觀看或取得。十四、於網際網路散布或播送有害兒童及少年身心健康之內容，未採取明確可行之防護措施，或

56 條第 1 項²各款情事，或屬目睹家庭暴力之兒童及少年，經直轄市、縣（市）主管機關列為保護個案者，該主管機關應於三個月內提出兒童及少年家庭處遇計畫（第 1 項）。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒童及少年安全與安置評估、親職教育、心理輔導、……或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案（第 2 項）。」同法第 101 條規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人使兒童及少年有第 56 條第 1 項各款情形之一，其情節嚴重者，得命其接受 8 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導。」為督促地方政府辦理親職教育，前內政部兒童局並於 94 年所研訂之「兒童及少年保護工作指南」，提供強制性親職教育服務資訊供地方政府參酌並訂定相關規定，包括辦理強制性親職教育輔導流程、強制性親職教育輔導決策原則及時數評估表，皆有相關範例供參。

(二)本案曾於 99 年 7 月經 113 保護專線通報，經南投縣政府社工員簡品嫻前往案家評估吳童母親照顧能力，訪視時雖吳童及吳童之兄（下稱：吳兄）無受虐情事發生，然據社工員簡品嫻調查報告指出：「因吳母不懂教導技巧，且案兄又愛哭鬧，故會有責罵狀況產生」。社工員簡品嫻雖知悉因吳母欠缺親職功能影響兒童受照顧情形，有親職教育之需求，卻僅給予案母口頭上照顧提醒，未提供親職教育之協助，並評估不開案。本案事發後，該府 102 年 2 月 27 日召開本案之重大兒虐案件檢討會議，吳副教授書昀指出：案家 99 年曾因案母管教問題被通報，到現在案家發生這件

未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童或少年得以接取或瀏覽。十五、帶領或誘使兒童及少年進入有礙其身心健康之場所。十六、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為自殺行為。十七、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

² 兒少權法第 56 條第 1 項規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護。」

事，感覺起來案母的親職功能並未有效提升，就像案母為什麼會因為個人感情因素高於孩子的健康與生命，一直要先處理她離婚的問題或是等案父回來後才要將孩子送醫，可見案母對於孩子健康與生命的危機處理與危機判斷的能力不足，案母的親職功能應該持續評估，也需要接受強制性親職教育等語。益見該府於 99 年即知吳童母親欠缺親職能力，已影響兒童受照顧情形，有親職教育之需求，卻未見該府提供協助。

(三)次查前開本案重大兒虐案件檢討會議中，檢討與建議記載：案家後續處遇服務：1.請案父母接受強制性親職教育等語。該次會議決議第 2 點並敘明：「本案父母的親職教育，尤其是強制性親職教育應該特別加強，提升父母親職教養能力。」惟本院請該府分別說明該兩人之最新執行親職教育情形，該府查復竟稱：本案事發後，案父已搬離該縣，且較難配合處遇方向云云。

(四)又，違反兒少權法所規定親職教育對象為兒童父母、監護人或其他實際照顧者，應依其親職教養能力評估需接受多少時數以上之親職教育課程。惟本案事發後，南投縣草屯分局於 102 年 9 月 16 日函送吳童父母涉嫌違反兒少權法裁處案至該府，社會處業管人員竟以：「女童隨父居住於公司宿舍，宿舍尚有股東、員工等人同住，女童或有未受妥善之照顧，但非遭受遺棄即被身心虐待，亦非獨處狀態，而公司股東及員工亦非屬施行細則所訂不適當之人範疇」為由，不予裁處並退回該案。該府兒保主責社工於 102 年 6 月 22 日評估本案父母屬嚴重疏忽，再度照會業管人員希冀其接受強制性親職教育，並分別評估吳童父母各需接受強制性親職教育 8 小時，該府始正視吳童父母親職教育之重要性。截至 102 年 10 月底止，女童母親僅參加相關親職課程 2 場次，吳父部分，該府仍辯稱：吳父實際住所不明，待該府確認吳父住處後，將請其管轄縣政府代為執行等語。本案事發迄今猶未見提供吳童父母施予強制性親職教育，核有違失。

四南投縣轄內炎峰國民小學附設幼兒園之教師陳冠合，於 101 年 10 月或 11 月間，知悉吳童遭受身體傷害情形，僅告知縣府社工簡品嫻，教師陳冠合及社工員簡品嫻均未依法向地方主管機關通報，教師陳

冠合亦未依法告知學校並為校安通報，均有違失

(一)兒少權法第 49 條及第 53 條規定：教育人員於執行業務時知悉兒童及少年受身心虐待或其他傷害情形者，應立即向地方主管機關通報，至遲不得超過 24 小時；主管機關於知悉或接獲通報時，應立即處理，至遲不得超過 24 小時。

(二)依教育部 92 年 12 月 1 日頒訂、100 年 2 月 17 日修正之「校園安全及災害事件通報作業要點」第 2 點、第 4 點及第 5 點規定，各級學校及幼稚園所屬教職員工生發生兒童及少年保護事件時，應依事件之屬性及其輕重程度通報教育部。依教育部公告之「校安事件通報主類別、次類別及等級一覽表」，依兒少權法應通報地方主管機關之兒童及少年保護事件，屬於乙級事件，應於知悉校安事件 24 小時內通報。

(三)查吳童係就讀於南投縣轄內炎峰國民小學附設幼兒園，該校提供吳童之個案事件處理流程報告記載：「11 月育蓁來校時手臂上有一些紅色小點，未連繫上父親，電話聯繫母親說是過敏，聯絡簡社工告知狀況，社工說會再過去了解。」當時導師陳冠合僅告知吳童母親及縣府社工此事，導師陳冠合及縣府社工員簡品嫻均未依法進行通報。該校陳冠合老師於警察局偵查筆錄中表示：另有 1 次臉部額頭有瘀青，上嘴唇有紅腫，腳背有流血之傷口，我問他爸爸，但他爸爸說昨天沒有發現這些傷口，然後我有跟社工簡品嫻聯絡，告知上述情形，發現時間約 101 年 10 月或 11 月間等語。陳冠合老師及社工簡品嫻均未依法進行通報，核有違失。

五、南投縣政府將吳童家庭委由民間團體辦理高風險家庭關懷輔導處遇服務，致使吳童家庭自接獲通報起至事發止短短 4 個多月，經歷縣府、南投縣基督教青年會及南投縣青年返鄉服務協會 3 個處理單位，受委託單位均訪視未遇次數偏高，均未訪視吳父及吳童，南投縣青年返鄉服務協會且未依規定進行初訪及向該府回覆評估結果，致未能查覺女童受虐情況，南投縣政府有監督不周之缺失

(一)內政部於 98 年 11 月 24 日修訂之「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」第 9 點第 2 項第 4 款規定，地方政府應督導承辦單位落實執行本計畫，包括以下事項：案量是否足夠、服務間隔及次

數是否合適、個案紀錄是否詳實、服務重點是否符合個案需要。第 9 點第 3 項規定：承辦單位接案後，應於 10 個上班日內進行初訪並於 1 個月內向社會局（處）回覆評估結果。

- (二)查南投縣政府將吳童家庭自 101 年 11 月 5 日起至 12 月 31 日止委由南投縣基督教青年會辦理高風險家庭關懷輔導處遇服務，自 102 年起則改委託南投縣青年返鄉服務協會辦理，致使吳童家庭自 101 年 9 月縣府社工接獲通報後，截至 102 年 2 月 8 日事發吳童送醫，經歷縣府、南投縣基督教青年會及南投縣青年返鄉服務協會 3 個處理單位。南投縣青年返鄉服務協會未依上開規定於接案後 10 個上班日內進行初訪並於 1 個月內向該府社會處回覆評估結果，該 2 單位不僅訪視未遇次數偏高，且均未能訪視到吳父及吳童，發生無人關心吳童之空窗期間（詳見附表）。南投縣重大兒虐案件檢討會議亦明確指出：「高風險委辦單位接案時間已接近年度結束，原高風險委辦單位社工接觸案家較短，因案父工作的關係，雖然多次家訪，但是始終接觸不到案父。」顯見委外單位未依法訪視致未能查覺女童受虐情況，南投縣政府有監督不周之缺失。

據上論結，南投縣政府社工員於 101 年 10 月 19 日評估吳童之受虐危機程度為「中度」，卻未依規定辦理評估報告及家庭訪視；於 101 年 11 月 12 日訪視時，未依法通報及啟動兒少保護救援機制；於 102 年 2 月 8 日上午 10 時明知吳童母親告知吳童全身是傷且未就醫，卻未立即通報及給予緊急保護安置，遲至 18 時始送醫，吳童因而遭虐致死；事發迄今南投縣政府猶未對於吳童父母施予強制性親職教育；又，南投縣轄內炎峰國民小學附設幼兒園之教師，於 101 年 10 月或 11 月間，知悉吳童遭受身體傷害情形，教師及社工員均未依法向地方主管機關通報並為校安通報，南投縣政府將吳童家庭委由民間團體辦理高風險家庭關懷輔導處遇服務，受委託單位均未訪視吳父及吳童，南投縣青年返鄉服務協會且未依規定進行初訪及向該府回覆評估結果，致未能查覺女童受虐情況，南投縣政府有監督不周，均核有嚴重疏失。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。

2108 監察院糾正案彙編

註：尚未結案

182、南投縣政府辦理災害緊急修復工程，未建立優良廠商名單，私下邀商比價，並濫用限制性招標方式辦理採購，致生集體舞弊，核有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 66 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：南投縣政府

貳、案由：

南投縣政府辦理限制性招標，未參考行政院公共工程委員會優良廠商資料庫，亦未建立優良廠商名單，採私下邀商比價；辦理災修復建工程採購之前置作業期程冗長，濫用限制性招標方式辦理採購；又該府採購稽核小組未依法監督機關辦理之採購作業，致南投縣歷年限制性招標災修工程比率居高不下居全國之冠，並衍生集體舞弊、收取回扣新臺幣（下同）3,093 萬 5 千元；該府主（會）計、政風等單位辦理之災修工程緊急採購案件，未派員監辦之件數及比率偏高；「100—7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」及「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」等工程品質，確有偷工減料與契約圖說不符之情事等，均有嚴重違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，南投縣政府近年來辦理該縣信義鄉神木村大石爺產業道路、神木國小聯外道路、仁愛鄉投 89 線力行產業道路等多項災修工

程，縣長李朝卿、工務處長黃榮德等，涉嫌利用限制性招標方式，圖利特定廠商及收受工程回扣，已遭臺灣南投地方法院裁定羈押，且廠商偷工減料，致工程品質不良，嚴重危害民眾生命財產安全等情乙案。案經本院函請審計部南投縣審計室、臺灣南投地方法院、臺灣南投地方法院檢察署（下稱南投地檢署）等提供書面資料，並於 102 年 1 月 16 日約詢行政院公共工程委員會主任秘書顏久榮及相關主管人員，於 102 年 5 月 27 日約詢廠商吳仲琪（佶璟公司實際負責人）、許朝呈（景泰工程顧問有限公司實際負責人）、洪宗賢（李朝卿妻舅簡瑞祺之友人）、曾仁隆（南投縣政府前工務處處長 97 年 4 月～99 年 7 月 31 日，現為建設處處長）、黃榮德（南投縣政府工務處處長 99 年 8 月 1 日～102 年 1 月 27 日，現已辭職）、張志誼（南投縣政府縣長室前簡任秘書 99 年 12 月 7 日～101 年 11 月 8 日，現為秘書室簡任秘書）、李中誠（南投縣政府工務處土木工程科代理科長 100 年 6 月 28 日～101 年 4 月 16 日，現為該科技士）；同年 2 月 29 日約詢南投縣縣長李朝卿（第 15 屆縣長 94 年 12 月 20 日～98 年 12 月 20 日；第 16 屆縣長 98 年 12 月 20 日～101 年 11 月 30 日，現在停職中）；同年 6 月 13 日約詢南投縣副（代理）縣長陳志清及相關局處首長，同年 6 月 14 日並赴南投縣審計室與臺灣南投地方法院檢察署公訴及蒞庭檢察官、調查局南投縣調查站主任等人員座談，依調查所得，南投縣政府近年來辦理該縣多項災修工程及採購案，均發生諸多弊端，茲將調查事實與糾正理由分述如下：

一、南投縣政府辦理限制性招標，未參考行政院公共工程委員會優良廠商資料庫，亦未建立優良廠商名單，採私下邀商比價，相關缺失經行政院公共工程委員會及審計部南投縣審計室多次通知，惟均未積極辦理改善，仍依循先前作業模式辦理，縣長、相關主管及承辦人員甚至長年於經辦公共工程時收取回扣、貪瀆成風，核有嚴重違失。

（一）按依政府採購法第 22 條第 1 項規定：「機關辦理公告金額（即新臺幣 100 萬元）以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：…三、遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者。…」。另依中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項規定：「未達公告金額採購之招

標，其金額逾公告金額十分之一者，得以下列方式之一辦理：一、符合本法第 22 條第 1 項第 1 款至第 15 款所定情形之一者，得採限制性招標。二、符合本法第 22 條第 1 項第 16 款（按：指其他經主管機關認定者。）所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。…」南投縣各機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條亦有類似規定。

- (二)依行政院公共工程委員會（下稱工程會）中央採購稽核小組於 90 年 1 月 5 日稽核監督南投縣政府辦理 921 震災相關工程採購案，其稽核報告之建議改進事項第三項：「選商程序透明化：該府如為因應大量災後重建工程採購之需，確有必要採限制性招標邀商比價者，宜建立優良廠商名單供選商之用，且選商程序應公開透明，並由承辦單位簽報，不宜由核定人直接指定，避免遭人予黑箱作業之議。」南投縣政府職名章使用管理要點第 7 點規定：「各機關首長及一級單位主管，因業務需要，得依下列規定，增刻職名章：(一)機關首長職名章得增刻一至三顆，並以『甲』、『乙』、『丙』字樣區別之…前項增刻之職名章，均應指定專人保管使用，如有違法情事發生，該職名章本人與保管人應同負法律責任。」及公務員廉政倫理規範第 16 點後段規定：「首長及單位主管應加強對屬員之品德操守考核，發現有財務異常、生活違常者，應立即反應及處理。」
- (三)審計部及所屬南投縣室於 99 年 1 月抽查南投縣政府於 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理災害緊急工程之 85 件工程、同年 8 至 11 月抽查南投縣政府 97 辛樂克及蕃蜜 C2-447 國姓鄉長流村一鄰道路災修復建工程等 2 件及 98 莫拉克 C2-148 信義鄉神木村 9 鄰道路災修復建工程等 6 件工程採購情形、101 年 2 月抽查南投縣莫拉克颱風災後公共設施搶修（搶險）及復建工程之 10 件工程及同年 4 月抽查 100 年 7 月豪雨之 3 件災害復建工程辦理情形，均發現於採購發包簽呈簽擬邀請過去在該府履約表現良好之廠商參加議價或比價，事由大多以案件確有緊急處理之迫切需

要，故擬依政府採購法第 22 條第 1 項第 3 款或第 105 條第 1 項第 2 款採限制性招標方式辦理，並指定過去在該府履約表現良好之廠商到府參加議價或比價。並於上開空格內填寫「名單另送」，俟發包簽經由縣長或其授權人員核定後，再另由縣長授權人員（蓋縣長丙章）、秘書或工務處長擇期指定廠商名單，並將比（議）價名單送達該府採購中心；或由承辦單位逕行於上開空格內填載擬邀請之廠商，或承辦單位建議名單再由工務處長勾選，併簽請縣長或其授權人員核定後，採購中心始據以發文通知廠商於指定日期前來比（議）價（詳附表 1）。其中，曾仁隆於 97 年 4 月至 99 年 7 月 31 日間擔任南投縣政府工務處處長，99 年 8 月起則由當時之土木科科長黃榮德陞任工務處長，曾仁隆轉任建設處長，該二人做法稍有差異，分述如次：

1. 經查曾仁隆於擔任工務處長期間指定廠商之方式，大部分案件係由其於工程發包簽呈上載明「名單另送」，並俟簽文經縣長或其授權人員核定後，再由其指定廠商名單並交予該府採購中心通知廠商前來比價；另少數案件係由其直接於發包簽呈上指定廠商名單，或於發包簽呈上載明「請鈞長指定」（實際係由秘書李日興指定，李縣長曾於 99 年 5 月 31 日核定「99 莫拉克 C1-030 竹山鎮投 54 線 3K+000 道路災修復建工程」之發包簽呈時，批示「爾後類似工程案件授權李日興秘書指定優良廠商辦理」，惟李秘書當時並非縣長丙章保管使用人員），並於簽文經縣長或其授權人員核定後，再交由採購中心辦理後續採購作業。
2. 至於黃榮德於擔任工務處長期間指定廠商之方式，則係於工程發包簽呈上載明「請鈞長指定」，並俟簽文經縣長或其授權人員核定後，由縣長授權人員（即蓋縣長丙章人員，99 年 8 月 1 日至 99 年 12 月 8 日為秘書李日興，99 年 12 月 9 日至 101 年 11 月 7 日為秘書張志誼）將其指定之廠商名單交予該府採購中心通知廠商前來比價。

(四)另 99 年 1 月抽查南投縣政府於 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理災害緊急工程之 85 件工程，發現間有緊急工程經簽

- 准採限制性招標後，因名單未及時提出，致該府採購中心無法於簽辦核定後即通知廠商前來比（議）價，各工程採購等待指定廠商名單天數，最長達 75 天，平均耗費 11.68 天後，始將廠商名單送達該府採購中心，嚴重影響緊急採購之發包作業（詳附表 2）。
- (五)又依據臺灣南投地方法院檢察署 102 年 3 月 26 日將南投縣長李朝卿貪污案起訴之起訴書犯罪事實二、(一)指出，南投縣政府於 98 年 1 月間辦理「97 年卡玫基及鳳凰災後復建-信義鄉羅娜村投 59 線 12K 至 20K 道路災修復建工程」、「97 年卡玫基及鳳凰災後復建-水里鄉興隆村投 61 線 10.7K 道路災修復建工程」、「97 年卡玫基及鳳凰 C2-277 水里鄉上安村頂安路道路災修復建工程」等 3 件工程時，由當時之工務處長曾仁隆依佶璟營造有限公司實際負責人吳仲琪事前提供之廠商名單，指示不知情之承辦人於發包簽呈中指定佶璟營造有限公司、聖方營造有限公司；千昌營造有限公司、力儒土木包工業；千昌營造有限公司、慶宏營造有限公司為比價廠商，再由不知情之秘書魏○○（持縣長丙章人員）決行後，由不知情之招標中心寄發投標通知給相關廠商；及犯罪事實三、(四)亦指出，南投縣政府工務處於 100 年 11 月間辦理「100-7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神林國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」採購時，同由吳仲琪提供廠商名單給工務處長黃榮德，黃榮德即與縣長李朝卿、秘書張志誼共同基於經辦公用工程舞弊及收取回扣之犯意聯絡，由黃榮德將廠商名單轉交給李朝卿，李朝卿再指示張志誼以縣長授權之丙章核定採購案採限制性招標，並同時核定佶璟營造有限公司及豪鑫營造有限公司為比價廠商等，均違反公共利益及公平合理原則，事先指定特定廠商比價而於經辦公用工程時舞弊，且分別向廠商收取一成回扣款 54 萬 2,400 元、30 萬 4,000 元、24 萬 2,000 元及 71 萬 5,000 元之不法情事。其餘收取回扣情形及金額詳如附表 8 及 9。
- (六)綜上，該府採限制性招標邀請比價對象均非自工程會建置之優良廠商資料庫予以遴選，且該府亦未建立優良廠商名單供採購選商之用，而由機關首長授權人員－蓋縣長丙章之秘書、工務處長或承辦單位逕行指定，選商程序透明度不足，易遭黑箱作業之議，

未符合政府採購公平公開之精神；另部分案件指定廠商比價作業時程過於冗長，未能因應緊急採購之急迫需求。又選商程序透明度不足之缺失，南投縣審計室前於 99 年 4 月 7 日以審投縣三字第 0990000262 號函通知該府妥處辦理，並獲回應將擬逐年建立優良廠商名單及參考工程會建置之優良廠商資料庫等，以供廠商遴選之用，惟後續抽查仍發現該府並未確實改善，仍依循先前作業模式繼續辦理，張志誼、曾仁隆、黃榮德、李中誠長期依縣長指示採並指定特定廠商比價而於經辦公共工程時索取回扣、貪瀆成風，南投縣政府儼然成為一常業犯罪集團，前述相關人員業遭臺灣南投地方法院檢察署提起公訴在案，核有嚴重違失。

二南投縣政府辦理災修復建工程採購之前置作業期程冗長，卻仍以人民生命財產遭遇緊急危難，有緊急處置之必要等理由，採限制性招標方式辦理採購，欠缺正當性與合理性，甚至招標時間充裕之採購案，亦大量採限制性招標方式辦理採購，顯有濫用限制性招標，核有重大違失。

(一)依據各級政府災害救助、緊急搶救及復建經費處理作業要點（已於 98 年 04 月 28 日停止適用）第 6 點及中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法（自 98 年 1 月 22 日發布實施）第 19 條第 2 項規定，各級地方政府對於搶險及搶修工作，應事先與廠商簽訂相關開口契約；及各級地方政府訂定災害搶險搶修開口契約應行注意事項第 7 點規定，直轄市及縣（市）政府應於每年 5 月底前完成所有開口契約之簽訂等，以利於災害發生時，可及時進行搶險、搶修等緊急搶救措施，以維持公共設施基本通行需求與保全功能。嗣完成搶險、搶修後，再以年度編列之災害防救經費及調整年度相關預算，或向上級機關申請經費補助，辦理公共設施復建工程。又依工程會 99 年 1 月 28 日工程企字第 09900041120 號函頒「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」第 3 款序號（五）態樣：「緊急事故發生後至簽辦採購、核准採購、決標、簽約，時間相隔甚久…」及 99 年 6 月 18 日以工程企字第 09900200370 號函將審計部調查各級政府 97 年至 98 年度以限制性招標方式辦理緊急工程等採購核有執行欠妥或未依法令規定辦理

等缺失，請各縣市政府查照並轉知所屬（轄）機關（構），並請各機關勿犯該等錯誤。

(二)按各級地方政府於天然災害發生後，為辦理災害緊急處理及復建工程，依據各級政府災害救助、緊急搶救及復建經費處理作業要點、中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法及公共設施災後復建工程經費審議及執行作業要點（自 98 年 8 月 17 日發布實施）規定，以動支災害準備金，或本移緩濟急原則調整年度預算，辦理各項災害救助、緊急搶救及復建等所需經費後，尚不足支應重大天然災害所需經費時，得就不足經費部分，向行政院請求補助災後復建工程經費。行政院工程會並於天然災害發生後，旋即函文各地方政府儘速展開搶險、搶通及災後復建之規劃設計等作業，受災之縣市則分別由各鄉鎮市公所初步查估後，提報縣市政府進行複查，縣市政府再依複查結果按規定表格格式彙後，就復建不足經費專函向行政院申請補助，行政院即交議工程會展開後續審議作業，並經各中央目的事業主管機關及工程會完成現場勘查，提經由工程會召集相關部會等機關組成「專案審議小組」完成審議工作後，縣市政府即可展開實質規劃設計工作，工程會並將建議核列案件數及經費等審議成果函報行政院核定後，縣市政府即持續辦理復建工程設計及後續工程發包、施工與驗收等作業。

(三)南投縣政府辦理災害復建等工程，除選商程序透明度不足外，尚有招標前置作業時間費時冗長，並不符緊急採購之急迫需求；招標時間充裕之採購案，亦採限制性招標方式辦理採購等缺失，顯有濫用限制性招標，以便於採購案中上下其手、圖謀不法利益之實。詳述如次：

1. 招標前置作業時間費時冗長，並不符緊急採購之急迫需求

(1)南投縣審計室於 95 年 12 月調查南投縣政府辦理河川疏濬及土石標售情形，抽查該府 5 件河川疏濬及土石標售執行情形，發現其招標前置作業時間（自計畫核定至各單位簽辦發包日）最短 27 天，最長 323 天，平均需達 91.4 天（詳附表 3）；該室另於 97 年 11 月以書面調查表方式調查南投縣政府 95 至

96 年度以限制性招標辦理行政院專案核定補助復建工程之件數總計 270 件（解約、資料填報不全案件剔除不計），決標金額總計 13 億 4,435 萬餘元，經分析其招標前置作業時間（自行政院核定補助至各機關簽辦發包日）最短 54 天，最長 98 天，平均需達 78.44 天（詳附表 4）。另再於 99 年 1 月同以書面調查表方式調查該府於 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理災害緊急工程採購案件計 1,023 件，決標金額總計 42 億 8,649 萬 2,700 元，經分析其招標前置作業時間（自緊急事故發生日起至機關簽辦發包日）最短 11 天，最長 289 天，平均需達 181.89 天；又於 101 年 2 月調查南投縣莫拉克颱風災後公共設施搶修（搶險）及復建工程辦理情形，抽查該府 10 件工程其招標前置作業時間，最短 142 天，最長 391 天，平均達 343.1 天；並於 101 年 4 月抽查該府辦理 100 年 7 月豪雨之 3 件災害復建工程辦理情形，其招標前置作業時間，最短 110 天，最長 152 天，平均達 130.3 天（詳附表 5），招標前置作業時間費時冗長，並不符緊急採購之急迫需求。惟其發包簽陳大致均以因屬天然災害緊急處理工程，人民之生命財產遭遇緊急危難，確有緊急處置之必要，或道路每逢豪雨道路即中斷，若不立即搶修已嚴重危及道路安全，為避免道路路基持續沖刷及邊坡持續崩塌，影響復建效率，且案屬風災後復建工程等理由，依據政府採購法第 22 條第 1 項第 3 款、第 16 款，及同法第 105 條第 1 項第 2 款規定採限制性招標方式辦理，簽辦理由欠缺正當性與合理性。

- (2)有關招標前置作業時間計算標準，據南投縣審計室查復，該室於 98 年度以前查核南投縣政府及所屬（轄）限制性招標災修工程案件，核算工程前置作業時程係以「行政院核定」至「工程簽辦發包日」為計算標準；嗣工程會於 99 年 1 月 28 日工程企字第 09900041120 號函頒「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」第 3 款序號（五）態樣：「緊急事故發生後至簽辦採購、核准採購、決標、簽約，時間相隔甚久……」之規定後，南投縣審計室於核算工程前置作業時程，

則改以「緊急事故發生後」至「工程簽辦發包日」為計算標準（包含 99 年 1 月以書面調查表方式調查南投縣政府於 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理之 1,023 件災害緊急工程採購、101 年 2 月調查南投縣政府 10 件莫拉克颱風災後公共設施搶修（搶險）及復建工程、101 年 4 月抽查南投縣政府 3 件 100 年 7 月豪雨災害復建工程），以符合解釋函規定內容，並未扣除計畫核定前時間。復查災害發生當時，該府已動員開口契約廠商立即進行搶通搶險作業，且依上開工程會函頒錯誤態樣之內涵，係指機關以限制性招標方式辦理緊急採購，惟其自災害發生後至工程簽辦發生時已相隔甚久，有違以緊急處理為由，而以限制性招標方式辦理之目的（即災害發生已久，已無緊急需求），爰不論計算工程前置作業時程有無扣除計畫核定前時間，只要時間已相隔甚久，惟卻再以具緊急事故為由採限制性招標方式辦理採購，即不具理由正當性，而與規定有悖。

- (3)南投縣政府採限制性招標方式辦理前揭災害緊急工程採購，惟自緊急事故發生後至簽辦採購之時間已相隔甚久，並不符緊急採購之急迫需求。類此缺失，南投縣審計室前於 98 年 1 月 8 日以審投縣三字第 0980000018 號函及 99 年 4 月 7 日以審投縣三字第 0990000262 號函通知該府妥處辦理，並獲回應將注意檢討改進，及檢討計畫核定後即積極趕辦並縮短執行期程以迅速解決問題，及加強公文簽辦作業進度，以減短招標前置作業時間；另工程會並於 99 年 1 月 28 日工程企字第 09900041120 號函頒「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」，並再於 99 年 6 月 18 日以工程企字第 09900200370 號函將審計部調查各級政府 97 年至 98 年度以限制性招標方式辦理緊急工程等採購發現之缺失、相關函釋及範例，轉請各縣市政府轉知所屬（轄）機關查照辦理，並請各機關勿犯該等錯誤。惟經南投縣審計室於 101 年 2 月抽查該府辦理莫拉克颱風災後公共設施復建工程之 10 件工程，仍發現其限制性招標邀商比價均未參考優良廠商資料庫並建立優良廠商名

單，選商程序透明度不足；及其中 1 件工程之履約期限採計標準過於寬鬆（履約期限之日曆天，星期六、日、國定假日或其他休息日均不計入工期），未能因應緊急採購之急迫需求。同年 4 月抽查該府辦理 100 年 7 月豪雨災修復建工程之 3 件工程，亦發現限制性招標邀商比價選商程序透明度不足等缺失，該府均未檢討改進，且未有正當理由卻再以限制性招標辦理災後公共設施復建工程。

2. 招標時間充裕之採購案，亦採限制性招標方式辦理採購

(1) 依政府採購法「招標期限標準」第 2 條規定：「機關辦理公開招標，其公告自刊登政府採購公報日起至截止投標日止之等標期，應視案件性質與廠商準備及遞送投標文件所需時間合理訂定之。前項等標期，除本標準或我國締結之條約或協定另有規定者外，不得少於下列期限：…二、公告金額以上未達查核金額之採購：14 日…」第 9 條第 1 項第 2 款規定：「依本法第 93 條之一規定辦理電子領標並於招標公告敘明者，等標期得縮短 3 日…」以上，辦理公告金額以上未達查核金額之公開招標採購案等標期至少為 11 日。

(2) 惟查南投縣審計室於 99 年 1 月調查南投縣政府於 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理災害緊急工程之 85 件工程採購，查核金額以上採購計有 7 件，公告金額以上未達查核金額之採購計有 78 件。前揭 85 件案件其採購發包簽呈均敘明因颱風影響人民生命財產安全而有緊急辦理之必要，須依政府採購法第 22 條第 1 項第 3 款規定限制性招標辦理採購，惟經統計研析結果，核有上開公告金額以上未達查核金額之 78 件採購，其自簽辦核定採限制性招標至辦理比價期間之採購作業期程，計有 44 件採購其作業期程較採公告金額以上未達查核金額公開招標（有電子領標）之等標期時程（11 天）為久，最長達 119 日（詳附表 6），占抽查總件數比例為 51.76%，顯見過半以上之案件招標時間充裕，足敷該府以公開招標方式辦理前揭所稱緊急工程之採購發包作業期程需求。該府以限制性招標辦理災害緊急處理及復建工程，惟部分案件招標時間充裕，未

有因符合緊急搶修構成要件，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理之情形，卻以遇緊急事由致無法以公開程序適時辦理為由，採限制性招標方式辦理採購，核與上開規定不符。

(四)綜上，南投縣政府辦理災修復建工程採購之前置作業期程冗長，卻仍以人民生命財產遭遇緊急危難，有緊急處置之必要等理由，採限制性招標方式辦理採購，欠缺正當性與合理性，甚至招標時間充裕之採購案，亦採限制性招標方式辦理採購，顯有濫用限制性招標，以便於採購案中上下其手、圖謀不法利益之實，核有重大違失。

三、南投縣政府採購稽核小組未依法監督機關辦理之採購作業，並加強稽核以限制性招標方式辦理之緊急工程，亦未針對該府濫用限制性招標辦理災修工程之錯誤態樣及時提出預警性意見，致南投縣歷年限制性招標災修工程比率居高不下居全國之冠，並衍生集體舞弊、收取回扣情事，完全未發揮採購稽核及防弊功能，核有違失。

(一)依政府採購法第 108 條第 1 項規定：「中央及直轄市、縣（市）政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜。」另依採購稽核小組組織準則第 4 條規定：「採購稽核小組之任務為稽核監督機關辦理採購有無違反政府採購法令。」南投縣政府採購稽核小組設置暨作業要點第 5 點亦有相同之規定。採購稽核小組組織準則第 3 條第 1 項第 3 款規定：「採購稽核小組稽核監督之範圍如下：一、中央採購稽核小組：…（三）地方機關所辦理之採購，有重大異常者。」可知各縣市政府採購稽核小組之任務為稽核監督機關辦理採購有無違反政府採購法令，而中央採購稽核小組對於有重大異常情形之地方機關採購，亦負有監督之責。

(二)復依採購稽核小組作業規則第 2 條第 1 項規定：「採購稽核小組（以下簡稱稽核小組）得就機關辦理採購之書面、資訊網路或其他有關之資訊、資料，辦理稽核監督。」同條第 2 項規定：「稽核小組為辦理前項事宜，得向相關機關調閱有關資料；被請求機關不得拒絕。但法律另有規定者，不在此限。」同規則第 3 條第 1 項規定：「稽核小組發現機關辦理採購有重大異常情形者，得經召集人指定稽核委員組成專案小組，對機關進行稽核監督。」另南投縣

政府採購稽核小組設置暨作業要點」第 7 點，亦有類似之規定。工程會 99 年 6 月 18 日工程企字第 09900200370 號函說明四事項：「本會及各…採購稽核小組將加強稽核及查核依本法 22 條第 1 項第 3 款、第 16 款及第 105 條第 1 項第 2 款規定辦理之緊急工程採購。」及 99 年 7 月 29 日工程稽字第 09900306440 號函文各級採購稽核小組說明二、(二)規定：「建議加強稽核工程對象如下：1、依政府採購法第 22 條第 1 項第 3 款、第 16 款及第 105 條第 1 項第 2 款規定辦理之緊急工程採購…」

(三)經查南投縣政府及所屬(轄)機關 90 至 97 年間辦理預算金額達 10 萬元以上之限制性招標採購件數占總採購件數比率約 32.65%，決標金額總占總採購金額約 26.18%，於當時之全國 25 個市縣均高居排名第一，其中件數比率較排名第二之臺南縣 17.88% 高出 14.77 個百分點，金額比率較排名第二之基隆市 7.39% 高出 18.79 個百分點(附表 10)。南投縣審計室再就上述限制性招標案件之屬性作進一步分析發現，案件來源主要為災害緊急搶險搶修作業及公共工程復建工程之相關採購，各年度其所占限制性招標總件數比率由 17.02% 至 83.32%，總平均比率約為 51.31%；決標總金額比率由 43.81% 至 91.98%，總平均比率約為 77.11%(附表 11)。其中 91、93、95 至 97 年之金額比率均高達八成以上，而 95 及 97 年更高達九成，顯示南投縣限制性招標案件及金額比率過高之主因，係因災害緊急處理及公共設施復建工程多以限制性招標方式辦理所造成。

(四)又查，南投縣政府 98 年度以自有預算及接受上級機關補助辦理之災害復建及緊急工程件數與金額仍舊龐大 98 年度件數比率為 79.1%，金額比率 89.8%；99 年度件數比率 19.6%，金額比率 53.9%；100 年度件數比率 9.9%，金額比率 27.3%。且南投縣審計室近年來稽察該府及所屬暨所轄鄉鎮市公所以限制性招標辦理之災害復建及緊急工程，發現多數案件自緊急事故發生後至簽辦採購作業延宕欠積極，不符合緊急採購之急迫性，或非屬緊急事故，卻以須緊急處理為由而採限制性招標方式辦理發包，簽辦理由欠缺正當性與合理性；機關未參考優良廠商資料庫或建立優良廠商名

單，私下指定廠商方式未具客觀公正，致遭黑箱作業之議，不符採購公平合理原則等缺失頻仍，顯示該等採購案件作業品質亟待澈底檢討改進。

(五)惟南投縣審計室於 99 年 1 月調查南投縣政府 97 年 1 月至 98 年 10 月以限制性招標方式辦理災害緊急工程採購辦理情形，發現該府於 97 年 1 月至 98 年 10 月間以限制性招標辦理緊急工程採購案件計 1,023 件，經書面調查資料顯示，截至 98 年 12 月底止，已辦理採購稽核案件僅 10 件，稽核比率 0.98%；另於 101 年 6 月調查該府採購稽核小組 100 年運作情形，亦發現稽核小組 100 年度稽核 383 件採購，其中屬上開工程會規定建議加強稽核工程對象之限制性招標緊急工程採購及災後復建工程案件計有 16 件，僅占抽查總件數 4.18%，稽核比率均有偏低情形。另南投縣審計室經蒐集該府採購稽核小組於 100 年度稽核南投縣政府及仁愛鄉公所等 11 件以限制性招標方式辦理災害緊急採購案件（詳附表 7）之稽核監督報告，審視該府稽核小組針對招標、開標及決標等階段辦理情形，均未提出濫用緊急採購、選商原則不明確、邀商程序有瑕疵、決標標比偏高、底價訂定欠嚴謹等相關稽核意見。

(六)綜上，該府採購稽核小組未加強稽核以限制性招標方式辦理之緊急工程，且大部分案件之稽核內容未針對機關有無非屬緊急事故，卻以須緊急處理為由而採限制性招標方式辦理發包等濫用緊急採購之情事提出相關稽核意見，無法及時導正各機關辦理採購作業之疏漏與不當，並有效發揮採購稽核功能；又採購稽核小組未針對該府濫用限制性招標辦理災修工程之錯誤態樣及時提出預警，致南投縣歷年限制性招標災修工程比率居高不下，並衍生集體舞弊、收取回扣情事，完全未發揮採購稽核及防弊功能，核有違失。

四南投縣政府辦理之災修工程緊急採購案件，主（會）計、政風及有關單位未派員監辦之件數及比率偏高，面對審計部南投縣審計室多次函請改善，仍依然故我、因循苟且，從本案上自縣長、下至承辦技士人謀不臧、涉及貪瀆而被提起公訴觀之，該府內部監督機制顯然失靈，核有違失。

- (一)依政府採購法第 13 條規定：「機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦（第 1 項）。未達公告金額採購之監辦，依其屬中央或地方，由主管機關、直轄市或縣（市）政府另定之。未另定者，比照前項規定辦理（第 2 項）。…第一項會同監辦採購辦法，由主管機關會同行政院主計處定之（第 4 項）。」依「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 5 條已明訂得不派員監辦之特殊情形。
- (二)復依中央機關未達公告金額採購監辦辦法第 2 條第 1 項規定：「機關辦理未達公告金額而逾公告金額十分之一之採購，承辦採購單位於開標、比價、議價、決標及驗收時，應通知機關首長或其授權人員指定之主（會）計或有關單位派員監辦。」同條第 2 項規定：「前項有關單位，指機關內之政風、監查（察）、督察、檢核或稽核單位。」另南投縣政府 101 年 2 月 17 日訂定「南投縣未達公告金額採購監辦辦法」第 2 條規定：「南投縣政府暨所屬機關學校（以下簡稱機關）辦理未達公告金額而逾公告金額十分之一之採購，承辦採購單位於開標、比價、議價、決標及驗收時，應通知機關首長或授權人員指定之主（會）計或有關單位派員監辦（第 1 項）。前項有關單位，指機關內之政風、監查（察）、督察、檢核或稽核單位（第 2 項）。」
- (三)據南投縣審計室查復，南投縣政府辦理採購招標作業，係由該府採購中心於確定開標日期後，再以簽呈會請主計處與政風處派員監辦；辦理採購驗收則由業務單位於確定驗收日期後，再以簽呈會請主計處與政風處派員辦理。若監辦單位不派員監辦開標或驗收，則於簽呈中載明不派員會同之原因後，分別送請由採購中心主任及業務單位主管（處長）核准。開標及驗收作業完成後，未派員監辦單位並須依據「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 7 條第 1 項後段規定：「無監辦者，紀錄應載明其符合本辦法第五條規定之特殊情形。」於開標紀錄及驗收紀錄詳實記載符合不派員之特殊情形，若僅於開標或驗收紀錄之監驗人員欄位記載「不派員」，則屬不符規定之情形。

(四)又查南投縣審計室於 97 至 101 年間辦理限制性招標之緊急採購稽察時，將監辦人員實地監視件數及比例偏低之意見通知受查機關請其檢討改進，前後達 8 次。另審計部為加強考核採購監督機制，特於 98 年 8 月間規劃辦理各級政府辦理採購其主（會）計及有關單位暨上級機關權責實施情形專案調查，審計部並彙整全國各審計處室之查核意見，研提建議改善意見，於 99 年 1 月 5 日以台審部五字第 0990000031 號函請行政院公共工程委員會檢討改善，包括：督促機關改善派員監辦案件之作業缺失、督促地方政府改善有關單位未派員監辦比例偏高之問題、督促上級機關針對採購監辦事宜妥適訂定授權條件、研議改善上級機關監辦作業機制、重視上級機關監辦成果並研議建立監辦情形回報機制、督促落實上級機關於未達公告金額加強查核之規定等。

(五)經查工程會 99~101 年間稽核南投縣政府 16 標案(包括 37 件工程)中，發現機關主會計、政風及有關單位未派員監辦之缺失，摘述如下：

1. 南投縣仁愛鄉公所「萬豐 7 號水圳災修復建工程等 5 件工程」（案號：0980005215）：南投縣仁愛鄉公所分別於 98 年 3 月 24 日及 6 月 29 日簽請機關首長或其授權人員指派人員主持開標及驗收，主計室及政風室均簽擬不派員監辦，惟查開標紀錄之主計室及政風室監辦人員簽名欄位均為空白，驗收紀錄之監驗人員簽名欄位僅載明主計室不派員，政風室未註記，以上紀錄之記載均不符「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 7 條第 1 項規定。
2. 南投縣仁愛鄉公所「精英村精英溫泉聯絡道路 0K+900 處災修復建工程等 2 件工程」（案號：0980005212）：南投縣仁愛鄉公所就案 B 分別於 98 年 3 月 25 日及 7 月 1 日簽請機關首長或其授權人員指派人員主持開標及驗收，主計室及政風室均簽擬不派員監辦開標，惟查開標紀錄之主計室及政風室監辦人員簽名欄位均為空白；監辦驗收部分，主計室簽註擬派員驗收，政風室未簽註意見，驗收紀錄之監驗人員簽名欄位僅有一員簽章，另載明主計室不派員，以上紀錄之記載均不符前開會同監

辦辦法規定。

3. 南投縣政府「埔里鎮麒麟里武界路 51 之 3 號旁道路災修工程等兩件測設監造工作」（案號：980505H018B）及南投縣政府「99MRS3017-025 埔里鎮蜈蚣里石坑路往凌霄殿農路災修復建工程測設監造工作」（案號：980505H019B）：查南投縣政府當時未另訂未達公告金額採購監辦辦法（101 年 2 月 17 日始訂定），依政府採購法第 13 條第 2 項規定，應比照同條第 1 項，由其主（會）計及有關單位會同監辦。主計處及政風處雖於開標前已簽准依「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 5 條第 5 項規定不派員監辦，惟該 2 案「資格標審查紀錄」及「決標紀錄」均僅載明「不派員」，未依本監辦辦法第 7 條第 1 項規定載明不派員監辦之特殊情形。
4. 南投縣政府「莫拉克颱風災後復建工程-東埔村聯絡道路復建工程委託測設監造服務」（案號：992301002B）：主計處及政風處雖於開標前已簽准依「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 5 條第 5 款規定不派員監辦，惟「資格標審查紀錄」及「決標紀錄」均僅載明「不派員」，未依本監辦辦法第 7 條第 1 項規定載明不派員監辦之特殊情形。
5. 南投縣政府「99 年度南投市災後復建工程設計、監造技術服務開口契約」（案號：99-35A）：查南投縣政府當時未另訂未達公告金額採購監辦辦法（101 年 2 月 17 日始訂定），其所轄屬機關辦理未達公告金額之採購，依政府採購法第 13 條第 2 項規定，應比照同條第 1 項，由其主（會）計及有關單位會同監辦。查「開標紀錄」監辦人員欄位僅有 1 員採書面審核監辦，且檢附資料中未見有經機關首長或其授權人員核准得不派員監辦之特殊情形（「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第 5 條各款規定）；核與政府採購法第 13 條第 1 項「…開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。」及第 2 項規定有間。
6. 南投縣草屯鎮公所「雙冬里 2k+800 災修工程（C2-242）－委託規劃設計監造-標案全名詳契約書」（案號：992003）：查南投

縣政府當時未另訂未達公告金額採購監辦辦法（101年2月17日始訂定），其所轄屬機關辦理未達公告金額之採購，依政府採購法第13條第2項規定，應比照同條第1項，由其主（會）計及有關單位會同監辦。查「開標紀錄」監辦人員欄位僅有1員採書面審核監辦，且檢附資料中未見有經機關首長或其授權人員核准得不派員監辦之特殊情形（「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第5條各款規定）；核與政府採購法第13條第1項「…開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。」及第2項規定有間。

(六)綜上，我國主（會）計、政風採「一條鞭式」人事運作體制，其目的即在就近監督地方政府施政，防堵弊失，為中央之耳目，惟南投縣政府辦理之災修工程緊急採購中，主（會）計、政風及有關單位未派員監辦之件數及比率偏高，面對審計部南投縣審計室多次函請改善，仍依然故我，因循苟且；接受本院約詢時，猶以政府採購法施行細則第11條：「監辦不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項之審查。」以及南投縣幅員遼闊、災害地點僻遠、政風主（會）計人員不足等語置辯，致未能防範機關首長及主管、承辦人員等，涉及貪瀆而被提起公訴，顯見該府內部監督機制失靈，人謀不臧，核有違失。

五、「100-7月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」及「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」等工程品質，確有偷工減料與契約圖說不符之情事。

(一)有關「100-7月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」有柏油路面與混凝土厚度不足、未設置點焊鋼線網等嚴重瑕疵偷工減料情事：

1. 依南投地檢署 101 年度偵字第 4223 等號起訴書（以下簡稱起訴書）所載略以，「100-7月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」佶環營造有限公司（下稱佶環公司）於 100 年 12 月 2 日標得「100-7月豪雨 C2-015 信義鄉

神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」後，該工程 A 段（2K+300 至 2K+625，長 325M）中之 2K+300 至 2K+440 處之 140 公尺道路未依契約圖說（圖號 2/19）鋪設 8 cm 厚瀝青混凝土，吳仲琪（佶璟公司負責人）竟指示工地負責人許志輝於上開道路僅鋪設 5 cm 厚之瀝青混凝土並劃設道路標線後申報竣工。行政院公共工程委員會函覆工程抽驗結果：「100-7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」瀝青混凝土厚度確有不足之事實，合先敘明。

2. 復查工程會 101 年 12 月 3 日抽驗南投縣政府「100-7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」，發現災修路面未依契約規定施作，有柏油路面與混凝土厚度不足、未設置點焊鋼線網等嚴重瑕疵偷工減料情事，已於 101 年 12 月 13 日函南投縣政府依政府採購法第 32 條、第 63 條、第 70 條、第 72 條、第 101 條、採購人員倫理準則第 7 條、第 12 條及第 13 條及契約相關規定，檢討機關人員及廠商責任。

(二)「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」有紐澤西護欄混凝土依圖說應用 3000 磅卻使用 2500 磅：

1. 依起訴書所載，佶璟公司於 100 年 9 月間承包南投縣政府工務處道路養護科所發包之「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」時，因員工未注意紐澤西護欄單價分析表內係設計使用 3000 磅（即 $210\text{Kg}/\text{c m}^3$ ）混凝土規格，致施作該工程 A、B、C 等 3 處工區紐澤西護欄時，全數以 2500 磅混凝土澆注，而與契約書單價分析表設計之規格不符。被告吳仲琪之供述：坦承「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」之紐澤西護欄混凝土使用 2500 磅，合先敘明。

2. 本院約詢佶璟公司負責人吳仲琪稱，渠在地檢署坦承「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」之紐澤西護欄混凝土應用 3,000 磅卻使用 2,500 磅，惟抽驗都過關，渠是用 2,500 磅很好的料去做，至於相關的資料，渠都陳報 9 米、2,500 磅的料。

(三)綜上，有關「100-7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」A 段（2K+300 至 2K+625，長 325M）

中之 2K+300 至 2K+440 處之 140 公尺道路未依契約圖說（圖號 2/19）鋪設 8 cm 厚瀝青混凝土，而僅鋪設 5 cm 厚之瀝青混凝土，有柏油路面與混凝土厚度不足、未設置點焊鋼線網等嚴重瑕疵偷工減料情事。又「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」之紐澤西護欄係設計使用 3,000 磅混凝土規格，而施作該工程 A、B、C 等 3 處工區紐澤西護欄，全數以 2,500 磅混凝土規格，上開二項工程品質確有偷工減料及契約圖說不符情事。

綜上所述，南投縣政府濫用限制性招標，辦理災修復建工程採購之前置作業期程冗長，又該府採購稽核小組未依法監督機關辦理之採購作業，致衍生集體舞弊、收取回扣 3,093 萬 5 千元，該府主（會）計、政風等單位辦理之災修工程緊急採購案件，未派員監辦之件數及比率偏高，「100—7 月豪雨 C2-015 信義鄉神木村神木國小至 11 鄰聯絡道路災修復建工程」及「集集鎮富山里富山產業道路改善工程」等工程品質，確有偷工減料與契約圖說不符之情事，均有嚴重違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭南投縣政府改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、南投縣政府為避免類似情事發生，101 年起，所有工程採購，均改公開招標方式（含搶通、搶險工程）辦理。並檢附該府修正「公共工程材料試（檢）驗作業要點」到院。
- 二、內政部營建署將配合行政院公共工程委員會（下稱工程會）訂頒「公共設施災後復建工程經費審議要點」相關規定，辦理災害現勘抽查結果提報專案審議小組，另工程採購及品質控管則回歸採購法相關規定辦理。工程會業已研訂「行政院公共工程委員會控管各稽核小組就緊急工程案查案件數之控管作業」。

註：經 103 年 4 月 3 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 71 次聯席會議決議：結案存查

183、南投縣政府辦理全民運動會相關採購案，不符相關規定；又該府辦理勞務採購案，核有經費核定、支用與核銷未具嚴謹，均有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 66 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：南投縣政府

貳、案由：

南投縣政府辦理 101 年全民運動會相關採購案，未於招標前確認採購標的性質是否不宜以最低標決標，逕採準用最有利標方式辦理，屬「最有利標作業手冊」所列最有利標錯誤行為態樣之一，核與政府採購法、政府採購法施行細則、最有利標作業手冊、政府採購決標方式認定原則等規定不符；又該府辦理「101 年全民運動會典禮及各項表演相關採購」等 4 件勞務採購案，核有經費核定、支用與核銷均未具嚴謹且作業遲延等情事；投入總經費 9 千萬餘元，惟相關設施、財產或物品，於活動結束後，或囤放倉庫保管或逕行拆除，未能妥善規劃運用，促進再利用等，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

有關南投縣政府辦理 101 年度全民運動會，李朝卿及其妻舅簡瑞祺等人涉嫌貪瀆乙案，經本院函請審計部臺灣省南投縣審計室（下稱南投審計室）、臺灣南投地方法院、臺灣南投地方法院檢察署（下稱南投地檢署）提供相關案卷資料，並於 102 年 5 月 27 日約詢洪宗賢（李

朝卿妻舅簡瑞祺之友人)、張志誼(99年12月7日~101年11月8日任縣長室簡任秘書,現任秘書室簡任秘書)、同年月29日約詢李朝卿。茲將調查事實與糾正理由分述如下:

一、南投縣政府辦理101年全民運動會相關採購案,未於招標前確認採購標的性質是否不宜以最低標決標,逕採準用最有利標方式辦理,屬「最有利標作業手冊」所列最有利標錯誤行為態樣之一,核與政府採購法、政府採購法施行細則、最有利標作業手冊、政府採購決標方式認定原則等規定不符,洵有違失。

(一)依據行政院公共工程委員會(下稱工程會)訂頒之「最有利標作業手冊」貳、二、準用最有利標規定:「…依採購法第22條第1項第9款或第10款及其廠商評選及計費辦法辦理者,其作業程序概述如下:(一)於招標前確認採購標的屬專業服務、技術服務、資訊服務或設計競賽,並簽經機關首長或其授權人員核准…」及最有利標錯誤行為態樣第一、(二)項態樣:「採最有利標決標者,未於招標前確認其標的屬異質之工程、財物或勞務,不宜以採購法第52條第1項第1款或第2款之最低標決標方式辦理。」

(二)前揭所稱「異質之工程、財物或勞務」依政府採購法施行細則第66條規定係「指不同廠商所供應之工程、財物或勞務,於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等,有差異者。」又行政院公共工程委員會95年6月20日工程企字第09500227540號函頒「政府採購決標方式認定原則」規定,有關「異質之判定原則」應從最有利標評選辦法第5條所訂之「技術」、「品質」、「功能」、「管理」、「商業條款」、「過去履約績效」、「價格」、「財務計畫」等與採購之功能或效益相關事項逐一進行評估比較。

(三)惟南投審計室抽查南投縣政府辦理「101年全民運動會典禮及各項表演相關採購」、「101年全民運動會場地佈置及獎品紀念品」、「101年全民運動會工作團隊及裁判人員服裝」及「101年全民運動會農特產伴手禮」等4件勞務採購案(按:農特產伴手禮案招標文件規定廠商履約內容,除提供農特產伴手禮供與會隊職員及裁判兌換外,廠商並須自行安排展售設備及展售人員,尚須辦理設計、印製及發放兌換券等作業),均屬公告金額以上未達查核

金額之採購，於 101 年 9 月 7 日簽准依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款或第 10 款規定，採準用最有利標（即限制性招標公開評選）方式辦理，同於 101 年 10 月 1 日決標，決標金額分別為 981 萬 1,000 元、733 萬 6,200 元、325 萬元及 454 萬 5,000 元；其中「101 年全民運動會典禮及各項表演相關採購」、「101 年全民運動會場地佈置及獎品紀念品」、「101 年全民運動會農特產伴手禮」等 3 案為固定價格給付。經查該府辦理上開採購案件，未於招標前確認採購標的是否合於專業、技術、資訊服務或設計競賽等之異質性採購要件（如「技術」、「品質」、「功能」、「管理」、「商業條款」、「過去履約績效」、「價格」、「財務計畫」等），而有不宜以政府採購法第 52 條第 1 項第 1 款或第 2 款之最低標決標方式辦理之理由；秘書張志誼逕以「本案前經縣長裁示以公開評選方式統籌辦理，及屬公告金額以上未達查核金額之勞務採購」為由，逕行簽呈李朝卿擬採準用最有利標方式辦理招標作業，屬工程會「最有利標作業手冊」所列最有利標錯誤行為態樣之一，核與前揭政府採購法、政府採購法施行細則、最有利標作業手冊、政府採購決標方式認定原則等規定不符，洵有違失。

二南投縣政府辦理「101 年全民運動會典禮及各項表演相關採購」等 4 件勞務採購案，核有經費核定、支用與核銷均未具嚴謹且作業遲延等情事；投入總經費 9 千萬餘元，惟相關設施、財產或物品，於活動結束後，或囤放倉庫保管或逕行拆除，未能妥善規劃運用，促進再利用，亦有未恰。

(一)查依全民運動會舉辦準則第 9 條第 1 項規定，全民運動會經費之籌措，應由舉辦單位編列預算、上級政府補助及其他方式籌募。該府於 100 年 9 月 29 日即奉行政院體育委員會核定辦理全民運動會，全民運動會預定 101 年 11 月 3 日至 7 日舉行，南投縣政府遲至 101 年 2 月 20 日始召開第 1 次籌備委員會會議，並成立地方執行委員及設立聖火組等 6 部 32 組，由府內相關單位及學校負責執行，所需經費概算由各組籌編彙報後，由該府主辦單位教育處於 101 年 5 月 30 日至 11 月 1 日期間，分次核定各工作小組所需經費 9,289 萬 1,185 元，距同年 11 月 3 日開幕約僅 2 日至 5 個月前置作

業時間，經費核定作業延遲，以致相關採購事務因時間緊迫，迄開幕日期在即，始倉促申報完工或辦理驗收，甚至有運動會結束後始辦理驗收情事。例如：全民運體育場場地佈置於 101 年 10 月 15 日開工，同年 11 月 2 日即申報竣工，同年月 7 日驗收；溜冰曲棍球整建工程採購案 101 年 10 月 2 日始辦理簽約，同年 11 月 1 日申報竣工，同年 12 月 25 日驗收；合球場地整建工程於 101 年 10 月 23 日申報竣工，同年 101 年 12 月 20 日驗收；裁判及工作人員服裝於 101 年 10 月 26 日履約完成，同年月 29 日驗收等。另於活動結束後，101 年 11 月 14 日復再核定埔里國小等 10 個單位辦理場地器材採購及場地整修等經費 236 萬 9,000 元，其中埔里國小並非賽事比賽場地，亦納入全民運動會經費支用範圍內，補助該校辦理集合場地整修經費 82 萬 5,000 元，且迄至 102 年 4 月 2 日抽查時均尚未執行，顯示經費核定與支用均未具嚴謹。

(二)該府未於活動經費籌編提報前，就預算編列訂定共同性項目編列標準，且未就各組提報計畫概算詳予審核，致間有舞蹈編排、編曲費等經費編列標準不一、外聘鐘點費列支金額與規定標準未合等情形，如下：

1. 草屯國中等 6 個學校編列編曲費、編舞費等費用，核有按每式 6,000 元、每式 10,000 元或每式 25,000 元計算，另有每分段單價 3,000 元、4,000 元、5,000 元或 8,000 元不等情形，預算編列標準不一。
2. 依據軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定第二點規定：「講座鐘點費部分：(一)各機關學校辦理研習會、座談會或訓練機構辦理訓練進修，其實際擔任授課人員，按下列標準支給：(詳附件) …」及附件規定略以：「…國內聘請專家學者，每節鐘點費標準為 1,600 元，國內聘請與主辦或訓練機關(構)學校有隸屬關係之機關(構)學校人員，每節鐘點費標準為 1,200 元。…講座助理：協助教學並實際授課人員按同一課程講座鐘點費 1/2 支給。」經查南投縣政府為 101 年全民運動會主辦機關，委託埔里國中負責執行 101 年全民運動會比演組開幕典禮(活力青春樂南投)序幕表演，經南投縣政府核定列支外聘教

師指導鐘點費 188,800 元及助理教師指導鐘點費 103,680 元，埔里國中所聘之指導教師均為隸屬縣府之信義鄉公所人員，卻比照外聘國內專家學者標準，依每節 1,600 元鐘點費支給；又內聘該府所屬人和國小教師為助理教師，亦比照外聘國內專家學者標準，依每節 1,600 元折半支給每小時 800 元鐘點費，核與上揭軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定第二點及附件之規定未合。

- (三)查全民運動會執行單位 32 組，負責辦理單位計 27 個，不僅經費龐大且辦理單位眾多，該府未研擬整體計畫及相關支用要點，針對經費支用及核銷期程等妥適規範，迄南投縣審計室 102 年 4 月 2 日抽查時，距全南投縣政府民運動會 101 年 11 月 7 日活動結束已 4 個月餘，已核銷總金額僅 5,535 萬 1,946 元，占決算數 9,019 萬 1,670 元之 61.37%，經費核銷作業遲延，致未能於活動終了 3 個月內將成果報告書提報行政院體育委員會，復因經費尚未全部辦理核結，已完成印製之結算成果報告書內容中，未包括活動經費籌措、支出及其結算情形等，核與行政院體育委員會與該府簽訂之 101 年全民運動會舉辦協議書第 12 條規定：「…應於本賽會終了 3 個月內撰妥報告書，其內容如下：…四、第 4 條規定之本賽會經費籌措支出及其結算等相關事項…八、籌委會各次會議紀錄…」未合，又該府主辦單位教育處針對各單位經費核銷情形未予控管，未能切實掌握尚未辦理核銷之項目明細，亦未積極督促各單位儘速辦理經費核銷，嚴重影響預算執行及核銷進度與時程。
- (四)又查南投縣縣有財產管理自治條例第 25 條規定：「縣屬各機關、學校因公共或公務需要使用其他機關管理之財產或需相互交換使用者，應由雙方同意會簽移交清冊，並報請本府核准後始得移轉使用。」，惟埔里國中、草屯國中等學校為辦理全民運動會相關表演活動，採購舞龍、戰鼓、活力棒、人形吉祥物等表演道具、電動充氣機等財物，於活動結束後，因已無使用需要而囤放於倉庫內，任其荒廢；埔里國中採購之射箭靶架等設備，帳列價值 349,990 元，亦存放於暨南國際大學，無人聞問；竹山國小滾球場地整建金額 450,000 元，於比賽期間使用 5 天後，因不符合學校

現況使用，於活動結束即拆除回復原狀。南投縣政府不思全民運動會經費來之不易，未妥善規劃活動完畢後的財物資源再利用，竟恣意將其拆除或閒置於倉庫中，核與南投縣縣有財產管理自治條例第 25 條規定，洵有違失。

綜上所述，南投縣政府辦理 101 年全民運動會相關採購案，逕採準用最有利標方式辦理，不符政府採購法、政府採購法施行細則、最有利標作業手冊、政府採購決標方式認定原則等規定；又該府辦理「101 年全民運動會典禮及各項表演相關採購」等 4 件勞務採購案，核有經費核定、支用與核銷均未具嚴謹且作業遲延等情事；投入總經費 9 千萬餘元，惟相關設施、財產或物品，於活動結束後，或囤放倉庫保管或逕行拆除，未能妥善規劃運用，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭南投縣政府改善見復。

註：尚未結案

184、行政院、法務部及教育部執行毒品防制工作未盡落實，均核有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、教育及文化、司法及獄政委員會第 4 屆第 12 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、法務部、教育部

貳、案由：

行政院、法務部、教育部執行毒品防制工作未盡落實，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依據 2009 年國民健康訪問暨藥物濫用調查結果報告指出，我國 12-64 歲人口藥物濫用終生盛行率約 1.43%，推估人數約 22-28 萬人之間；另據內政部警政署刑事警察局提供 101 年查獲各縣市施用一、二級毒品人數計 31,818 人，施用三、四級毒品人數計 17,420 人，共計 49,238 人。又依法務部網站資料，102 年 9 月底，矯正機關在監受刑人 5 萬 9,092 人，其中以毒品犯 2 萬 6,892 人占 45.5%居首。在監女性受刑人 4,998 人，以毒品罪 3,343 人占 66.9%居首。

按臺灣毒品問題日趨嚴重，吸毒人口增加，不僅嚴重戕害吸毒者之身心健康，也危害吸毒者家庭，如因吸毒而傾家蕩產、妻離子散或以暴力對待家人，吸毒者腦部結構或功能受損，通常無法工作，經常有人為購買毒品而犯搶案、竊盜、詐騙、賣淫，更有歹徒利用餵毒而誘迫他人賣淫、盜伐珍貴木材或其他犯罪，嚴重影響社會治安，增加社會成本，降低國家競爭力。依衛生署對「吸食者之身心健康狀況、

毒品對吸食者身心影響」表示：「毒品對吸食者身心影響：(一)心理依賴性：會有渴藥現象。(二)耐藥性：對毒品使用量逐漸增加。(三)戒斷症候群：突然不使用時，產生不適生理反應。(四)社會危害性：增加社會成本支出，如生產力、醫療、監所管理、家庭、社福。(五)其他：不潔針頭引起細菌感染、病毒性肝炎、靜脈炎、心內膜炎、愛滋病等併發症。」法務部表示，由於施用毒品有成癮性、濫用性和進階性，每天施用毒品的量和購買毒品的金錢與日俱增，在家財耗盡後，就會去偷去搶，致衍生出許許多多的犯罪有如前述，在全面掃蕩毒品犯罪之後，全般刑案也跟隨下降，治安逐漸良好。

依毒品危害防制條例第 2 條規定：「本條例所稱毒品，指具有成癮性、濫用性及對社會危害性之麻醉藥品與其製品及影響精神物質與其製品。毒品依其成癮性、濫用性及對社會危害性分為四級，其品項如下：一、第一級海洛因、嗎啡、鴉片、古柯鹼及其相類製品。二、第二級罌粟、古柯、大麻、安非他命、配西汀、潘他啞新及其相類製品。三、第三級西可巴比妥、異戊巴比妥、納洛芬及其相類製品。四、第四級二丙烯基巴比妥、阿普啞他及其相類製品。…」目前盛行於青少年之 K 他命，屬於第三級毒品。

政府相關部門為防制毒品氾濫，多年來已投入龐大社會資源，惟仍難有效降低其危害。隨著國際毒品犯罪情勢不斷變遷，以及國內社會日益開放，新興毒品不斷出現，危害層面擴及各階層，毒品犯罪防制工作益發艱鉅，然為確保全民健康及國家福祉，遏止毒品危害，政府責無旁貸。

惟查，政府相關機關辦理毒品防制工作仍有未盡周延之處，謹將調查發現之違失臚述如下：

一、毒品防制涉及眾多部會業務，行政院為統合各機關及發揮政府及民間整體力量，特設行政院毒品防制會報，然行政院毒品防制會報及執行長工作會議均未依規定期間召開會議，且執行長未親自召開工作會議，核有違失：

(一)按毒品防制涉及眾多部會業務，為免各自為政，無法發展整體力量，有統合必要，依毒品危害防制條例施行細則第 2 條規定：「防制毒品危害，由行政院統合各相關機關，辦理緝毒、拒毒及戒毒

工作」，行政院乃於 89 年設置中央反毒會報，嗣中央反毒會報於 90 年併入行政院強化社會治安專案會議，然前揭作法仍無法有效遏阻毒品氾濫，行政院乃提升中央防毒機制，自 95 年起設置「行政院毒品防制會報」。

(二)依行政院於 94 年 11 月 14 日訂定生效之「行政院毒品防制會報設置要點」第 1 點規定：「行政院為發揮政府及民間力量，貫徹毒品防制政策之執行，特設毒品防制會報。」；第 2 點規定：「本會報之任務如下：(一)研擬毒品防制之基本方針。(二)議訂統合各機關毒品防制政策。(三)督考各機關毒品防制業務之執行。(四)協調公私部門毒品防制之分工。」；第 3 點規定：「本會報係由行政院院長兼任召集人，副院長兼任副召集人，委員 19 至 21 人，包括相關部會首長，如法務部長、教育部長、經濟部長、衛生署長、內政部長、財政部長……及參與毒品防制工作之民間團體代表、毒品防制相關領域之專家、學者。」；第 4 點規定：「本會報置執行長 1 人，由法務部長擔任，承召集人、副召集人之命，綜理本會報事務。」；第 6 點規定：「本會報每 3 個月召開 1 次，必要時得臨時召開，均由召集人召集之。」；第 8 點規定：「本會報由執行長每二個月定期召開工作會議一次，……。」；第 10 點規定：「本會報幕僚作業由法務部擔任，所需經費由該部支應，如設工作分組，各該分組部分，由其負責機關處理之。」期望藉由行政院長擔任主席，每三個月定期召開行政院層級之毒防會報以統合各相關部會，加強彼此間之聯繫，且執行長（法務部長）應每二個月定期召開工作會議，以落實防毒、拒毒、緝毒、戒毒工作，有效降低毒品危害。

(三)然檢視至 102 年 6 月止行政院歷次毒品防制會報及執行長最近 15 次工作會議召開情形如下：

1. 行政院歷次毒品防制會報召開情形：

行政院毒品防制會報召開情形一覽表

項次	時間	主席	備註
第 1 次	95.6.2	蘇貞昌院長	
第 2 次	97.3.17	張俊雄院長	隔 1 年 9 月

項次	時間	主席	備註
第 3 次	98.4.3	劉兆玄院長	隔 1 年 1 月
第 4 次	99.2.2	吳敦義院長	隔 10 月
第 5 次	99.12.14	吳敦義院長	隔 10 月
第 6 次	100.11.2	吳敦義院長	隔 11 月
第 7 次	101.5.8	陳冲院長	隔 6 月
第 8 次	101.6.8	陳冲院長	隔 1 月
第 9 次	101.9.14	陳冲院長	隔 3 月 6 日
第 10 次	101.12.13	陳冲院長	隔 3 月
第 11 次	102.4.3	江宜樺院長	隔 3 月 21 日

監察院彙整

2. 行政院毒品防制會報執行長召開工作會議情形（102 年 6 月以前最近 15 次，執行長為當時法務部長曾勇夫）

編號	召集日期	主要工作內容	備註
1	100.1.26	研商 99 年度視導報告及 100 年度中央部會辦理地方毒防中心業務工作計畫等相關事宜會議	基於分層負責業務分工該次會議由費司長玲玲擔任主席
2	100.2.22	100 年度全國毒品危害防制中心業務視導籌備會	基於分層負責業務分工該次會議由費司長玲玲擔任主席
3	100.3.4	研商中央部會補助毒品危害防制中心推動法制化會議	基於分層負責業務分工該次會議由江次長惠民擔任主席
4	100.8.24	第六次行政院毒品防制會報幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由宋司長國業擔任主席
5	100.9.13	第六次行政院毒品防制會報第一次籌備	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳鏗擔任主席
6	100.9.30	第六次行政院毒品防制會報第二次籌備	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳鏗擔任主席
7	101.4.18	第七次行政院毒品防制	基於分層負責業務分工該

編號	召集日期	主要工作內容	備註
		會報第一次籌備	次會議由朱司長坤茂擔任主席
8	101.4.30	第七次行政院毒品防制會報第二次籌備	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳環擔任主席
9	101.5.31	第八次行政院毒品防制會報籌備	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳環擔任主席
10	101.8.6	第九次行政院毒品防制會報第一次幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由朱司長坤茂擔任主席
11	101.8.15	第九次行政院毒品防制會報第二次幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由朱司長坤茂擔任主席
12	101.10.18	第十次行政院毒品防制會報第一次幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由朱司長坤茂擔任主席
13	101.11.2	第十次行政院毒品防制會報第二次幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳環擔任主席
14	102.1.14	第十一次行政院毒品防制會報幕僚籌備	基於分層負責業務分工該次會議由朱司長坤茂擔任主席
15	102.2.20	第十一次行政院毒品防制會報跨部會籌備暨「防毒拒毒緝毒戒毒聯線行動方案」研商	基於分層負責業務分工該次會議由吳次長陳環擔任主席

法務部 102.6.24 提供

(四)按毒品防制業務涉及眾多部會業務，有密切溝通協調之必要，然各部會業務繁忙，如不密切溝通聯繫，通常各自為政，難以發揮整體力量，故設置要點規定須定期開會。但由前述開會時間可知，行政院並未依規定每三個月定期召開行政院毒品防制會報，甚至

長達一年九個月、一年一個月未召開會議。又行政院毒品防制會報執行長為法務部部長，依規定執行長應每二個月定期召開工作會議一次，但法務部並未每二個月定期召開會議，且自 100 年 8 月至 102 年 6 月，均係為因應行政院將召開毒品防制會議，才開籌備會議，亦即行政院開會報時才跟著開會，且有二次會議分別間隔逾 5 月、6 月才召開，又執行長未親自召開會議，而由次長或檢察司長主持會議，不符規定。詢據行政院表示，雖然該院毒品防制會報先前曾有未定期召開會議之情形，但反毒工作之執行，並未因此懈怠。然自馬總統上任後，政府即十分重視中央各部會在反毒工作上之溝通與協調合作，故自陳前院長任內起，即依該會報設置要點規定，按時召開毒品防制會報。因此，行政院亦將檢討近年來該會報長短不同之開會時程所發現的利弊得失，以強化毒品防制會報之功能。

(五)據上，行政院毒品防制會報由行政院長擔任召集人，是否如期開會，視行政院長重視與否而言，在院長重視時，依規定期間每三個月定期召開一次，反之則否。該會報除第 8 至第 11 次有依首揭設置要點規定時程辦理召開外，餘各次會報召開時間與前揭規定有悖，甚至兩度曾長達一年多未召開行政院毒品防制會報；縱行政院長無暇召開會議，反毒工作亦不能因此懈怠，此有賴執行長切實執行反毒工作及加強各部會間之溝通協調，然執行長工作會議亦未每二個月定期召開一次，從上開會議記錄上審視，法務部並未召開定期之工作會議，且近二年來均係為因應行政院召開會議才開籌備會議，太過消極，且曾間隔六個半月才開會。又行政院會報係院長親自主持，但執行長卻未親自主持工作會議，亦與首揭規定未合，均核有違失。

二行政院為防制毒品危害及統合各相關機關自 95 年起設置行政院毒品防制會報，然因非常設之建制單位，亦無專責之幕僚單位，負責幕僚作業之法務部業務繁重，人力有限，無法專心全力投入。又各部會權責分散，缺乏密切交流合作，認知不同，各自為政，加以預算有限，故毒品防制會報之統合、督考、協調力道嚴重不足，致反

毒成效不彰，毒品問題日趨嚴重，行政院未建構完整有效之毒品防制體系，核有怠失：

(一)由我國反毒組織架構之沿革及召集人位階提升，反映國內毒品問題日趨惡化及複雜化：

1.有關我國反毒組織架構之沿革：

從民國 82 年 5 月由行政院核定由內政部邀集相關部會組成「中央肅清煙毒協調督導會報」起，即明定各部會的分工，以統合政府與民間力量，共同打擊毒品犯罪。此後鑒於毒品問題日趨嚴重，82 年底乃將該會報提高至行政院層級，83 年 2 月更進一步改為「中央反毒會報」。88 年 4 月 21 日修正之毒品危害防制條例施行細則第 2 條規定：「防制毒品危害，由行政院統合各相關機關，辦理緝毒、拒毒及戒毒工作。」第 3 條規定：「前條各相關機關應將防制毒品危害列為年度重要工作，就業務職掌研訂相關因應措施，積極辦理。所需經費，由各機關於年度預算內編列。」至民國 90 年 1 月，行政院將「中央反毒會報」提昇至「行政院強化社會治安專案會議」運作。其後，為有效遏止毒品氾濫，行政院於 95 年 6 月再成立「行政院毒品防制會報」。

2.召集人位階提升：

中央反毒會報時期召集人由政務委員擔任，嗣後行政院成立毒品防制會報，召集人提升為行政院長。從上述歷史沿革來看，顯是為了發揮政府及民間整體力量，貫徹毒品防制政策之執行而成立，……，且參與會報之委員包括行政院一級主管、相關部會首長、參與毒品防制工作之民間團體代表及毒品防制相關領域之專家、學者等，更可看出政府為因應近年來新興毒品問題與反毒工作日趨複雜化之情勢，所展現政府高層重視毒品防制任務，向毒品宣戰之決心。況且，反毒工作涉及政府跨部會權責及彼此合作，所以提升位階由行政院院長兼任本會報召集人，更可以行政院之高度整合跨部會之相關防制毒品任務，強化政府總體反毒效能。

(二)行政院毒品防制會報自 95 年成立迄今，毒品危害情形日趨嚴重：

1. 毒品氾濫情形未能有效改善，毒品犯占在監受刑人犯比率逾四成五，女性受刑人逾六成六：

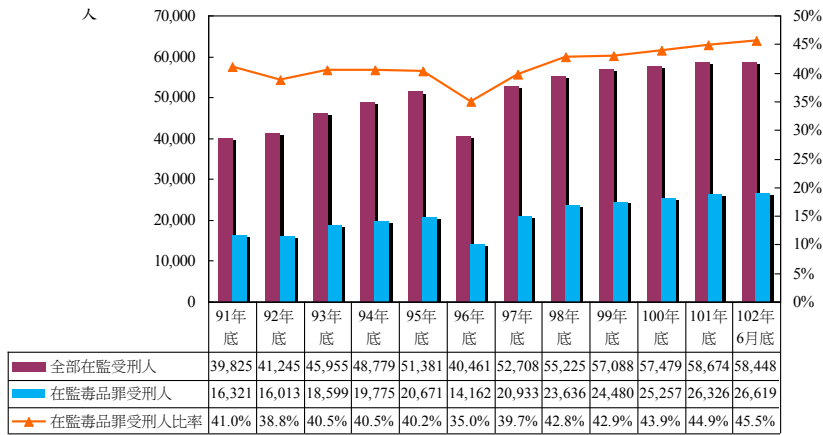
依據法務部統計資料顯示，至民國 102 年 3 月底止，在監受刑人有 58,138 人，其中毒品犯有 26,419 人，即占 45.4%；其中女性毒品受刑人占全體女性受刑人比例更高達 66.6%。而地方法院檢察署新收偵查案件數排名，毒品犯罪居各類型犯罪之第 1 或第 2 名，然上開人數尚不包括吸食 K 他命人數，因 K 他命屬第三級毒品，吸食者不受刑事制裁；至於 101 年 1-6 月臺灣地區醫療院所通報各年齡層藥物種類排行，19 歲以下使用藥物排名第 1 位為愷他命（俗稱 K 他命），20-29 歲使用藥物排名第 1 位為安非他命，30-39 歲、40-49 歲以及 50 歲以上使用藥物排名第 1 位均為海洛因；而毒品危害情形，於性別方面，依地方法院檢察署執行毒品危害防制條例裁判確定有罪者 98 年至 101 年 8 月之性別及年齡統計表，顯示男多於女，30 至 40 歲是濫用毒品最多之年齡層；另據教育部於 101 年 9 月 14 日行政院毒品防制會報就我國學生藥物濫用現況分析，指出：「100 年度教育部校安通報查獲藥物濫用學生 1,810 人及警政署查獲 12 歲以上未滿 18 歲違反毒品危害防制條例人數 1,349 人，與藥物濫用盛行率學術研究相較，目前我國高、國中學生約 168 萬人，以 1% 藥物濫用盛行率推估應有近 16,800 人藥物濫用之潛在人數，查獲人數乃僅為冰山之一角。…」顯見青年學子亦未能脫離毒害之威脅。

2. 91 年底至 102 年 6 月底各監獄在監毒品受刑人人數及占受刑人比例穩定成長：

依據法務部提供之 91 年底至 102 年 6 月底各監獄在監毒品受刑人人數（如下）顯示，除 96 年外，其他各年度之毒品受刑人人數穩定成長，96 年至 102 年 6 月人數為 14,162→20,933→23,636→24,480→25,257→26,326→26,619，且毒品受刑人占全部受刑人比例亦不斷成長，如 35%→39.7%→42.8%→42.9%→43.9%→44.9%→45.5%。

各監獄在監毒品罪受刑人人數

91 年度至 102 年 6 月底



法務部提供

3. 執行毒品案件裁判確定有罪初犯人數增加：

依據法務部於 101 年 10 月 11 日於本院簡報時提供之「執行毒品案件裁判確定有罪人數及再累犯（前科）情形一覽表」（如下）顯示，最近 5 年，毒品案件初犯人數增加。

執行毒品案件裁判確定有罪人數及再累犯（前科）情形

項目別	毒品犯					純施用毒品犯				
	總計 (1)	初犯	再累犯 (前科) (2)	同罪名 ¹		計 (3)	初犯	再累犯 (前科) (4)	同罪名 ¹	
				(2)	(2)/(1)×100				(4)	(4)/(3)×100
				人	%				人	%
97 年	41,120	2,587	38,533	35,732	86.9	36,563	1,528	35,035	32,571	89.1
98 年	36,758	2,618	34,140	31,437	85.5	32,046	1,428	30,618	28,333	88.4
99 年	35,460	3,203	32,257	29,271	82.5	29,428	1,695	27,733	25,245	85.8
100 年	36,440	3,442	32,998	29,856	81.9	29,351	1,702	27,649	25,137	85.6
100 年 1-8 月	24,712	2,263	22,449	20,336	82.3	20,040	1,144	18,896	17,178	85.7
101 年 1-8 月	24,347	2,538	21,809	19,723	81.0	18,960	1,130	17,830	16,223	85.6
較上年 同期增 減%	-1.5	12.2	-2.9	-3.0	{-1.3}	-5.4	-1.2	-5.6	-5.6	{-0.1}

說明：
1. 本表之「同罪名」係指本次犯罪經與其前科罪名比對為相同罪名者。
2. 再累犯係指裁判確定有罪者於本次犯罪前有犯罪前科者，亦即有任一筆犯罪前科（裁判確定有罪）者，即列入再累犯統計。

法務部提供

4. 毒品犯再犯率高達 8 成以上。

由上表顯示，97 年至 100 年間毒品犯每年有 3 萬 5 千人到 4 萬 1 千人左右，再犯率為 81.9% 至 86.9%。如屬純施用之毒品犯，再犯率為 85.6 至 89.1%，再犯人數每年為 2 萬 7 千人到 3 萬 5 千人間。另根據戒毒成效卓著之晨曦會代表，於接受本院諮詢時表示：戒治成功率只有兩成。由此可見毒品犯再犯率偏高，耗費政府龐大資源，吸食毒品的後果洵屬嚴重，殊值政府重視。

5. K 他命陽性檢出率居高不下：

依據衛生署於前開簡報時提供之「檢驗機構濫用藥物尿液檢驗結果一覽表」（如下）顯示，愷他命陽性檢出率居高不下，99~101 年將近 3 成，102 年 1-3 月逾 4 成。

序號	1	2	3	4	5
藥物	嗎啡	(甲基) 安非他命	愷他命	MDMA	大麻
99 年	21,505 (11.1%)	38,040 (17.6%)	9,338 (27.0%)	1,125 (0.5%)	194 (1.4%)
100 年	18,501 (9.3%)	30,656 (13.4%)	13,754 (29.2%)	1,421 (0.6%)	142 (1.1%)
101 年	18,668 (7.8%)	34,825 (12.8%)	16,006 (28.1%)	1,620 (0.6%)	167 (0.8%)
102 年 1-3 月	3,661 (6.7%)	7,171 (11.3%)	7,151 (40.3%)	563 (0.9%)	64 (1.1%)

衛生福利部提供

6. 法務部「地方法院檢察署偵辦毒品偵查案件終結情形」統計資料顯示，毒品案件有增加趨勢：

依法務部「地方法院檢察署偵辦毒品偵查案件終結情形」統計資料（如下）顯示，毒品案件有增加趨勢。吸食第一級毒品海洛因，目前因有美沙冬代替療法，吸食人數自 97 年高峰之 31,248 人，下降至 101 年之 15,774 人，但吸食第二級毒品犯自 95 年 6,192 人上升至 101 年 16,761 人，第三級毒品犯自 95 年之 333 人上升至 101 年之 2,603 人，增幅最大。但上開統計尚未包括吸食第三、四級毒品者（因尚無刑事責任）。詢據行政院表

示，統計資料顯示，從供給面來看，94年至101年查獲第一、二、三級毒品製造、運輸、販賣等罪偵查新收人數呈逐年上升趨勢，……。在第三級毒品施用方面，99年查獲9,383人，101年更達20,915人，第四級毒品查獲人數較少，每年皆40人以下。至於第三級毒品絕大多數是指愷他命，因刑度低、價格便宜及成癮性低，且藥頭亦透過傳播妹在轟趴、KTV、PUB等青少年歡聚場所趁機販賣，造成第三級毒品問題日趨惡化。

毒品偵查案件終結情形

單位：人

項目別	總計	起訴									緩起訴處分	不起訴處分	移送戒治	其他
		計	純施用	第一級毒品	純施用	第二級毒品	純施用	第三級毒品	第四級毒品	其他				
92年	57,081	14,974	12,109	9,871	8,403	4,925	3,706	159	-	19	51	20,734	4,080	17,242
93年	69,120	23,207	19,959	15,630	13,959	7,272	6,000	256	4	45	34	19,092	3,340	23,447
94年	88,216	29,503	25,159	19,293	17,140	9,875	8,019	246	61	28	54	23,321	4,183	31,155
95年	77,609	28,842	24,001	20,396	17,809	8,050	6,192	333	48	15	151	20,788	4,075	23,753
96年	86,425	40,175	34,331	27,715	24,917	11,798	9,414	595	51	16	1,010	19,615	4,918	20,707
97年	87,499	47,469	41,215	34,017	31,248	12,588	9,967	821	28	15	1,755	19,220	5,542	13,513
98年	73,321	40,443	32,947	25,437	22,249	13,639	10,698	1,303	52	12	2,153	17,502	3,189	10,034
99年	77,936	43,694	34,280	21,338	18,150	20,429	16,130	1,823	88	16	2,825	17,656	2,274	11,487
100年	77,934	42,960	32,356	19,337	15,986	21,202	16,370	2,313	96	12	4,457	17,485	1,675	11,357
101年	74,128	43,025	32,535	18,783	15,774	21,520	16,761	2,603	89	30	3,925	15,473	1,220	10,485
101年1-6月	35,812	20,523	15,761	9,142	7,699	10,284	8,062	1,043	50	4	2,052	7,625	585	5,027
102年1-6月	34,411	19,727	14,231	7,948	6,584	10,009	7,647	1,748	22	-	1,668	7,507	500	5,009

資料提供：法務部統計處

7. 依衛生署估計，藥物濫用盛行率 1.43%（推估約 25 萬人）；因藥物濫用與非因藥物濫用致死案之平均死亡年齡，大約少 8 歲餘：

依據衛生署於前開簡報時提供之「非法藥物濫用人口學分析一覽表」及「壽命影響一覽表」（如下）顯示，藥物濫用盛行率 1.43%（推估約 25 萬人）；因藥物濫用與非因藥物濫用致死案之平均死亡年齡，大約少 8 歲餘。

變項		終生盛行率	推估人數 (萬人)
總和		1.43%	22.2-28.2
性別	男	2.04%	15.6-20.6
	女	0.82%	5.5-8.7

變項		終生盛行率	推估人數 (萬人)
年齡層	12-14 歲	0.14%	0-0.3
	15-17 歲	1.02%	0.4-1.6
	18-24 歲	2.12%	3.4-6.0
	25-34 歲	2.57%	8.1-11.9
	35-44 歲	1.83%	5.2-8.2
	45-54 歲	0.64%	1.4-3.2
	55-64 歲	0.11%	0-0.5

1.本表資料摘錄自 2009 年國民健康訪問暨藥物濫用調查。

2.下一次全國藥物濫用調查預定於 2014 年展開。

年度	非因藥物濫用致死案		因藥物濫用致死案	
	件數	平均死亡年齡	件數	平均死亡年齡
97	1,615	45.4±0.6	251	37.2±0.7
98	1,552	46.0±0.5	244	37.1±0.8
99	1,684	46.5±0.5	296	38.3±0.7
100	1,537	47.5±0.5	289	38.7±0.8

衛生署提供

8. 詢據教育部表示，學生吸食的盛行率約為百分之 1 到 1.7，大部分是三級毒品，占 9 成，幾乎是 K 他命，因為取得容易又價格低；確實是有每年增加的趨勢，每年查獲兩千多人。惟據本院諮詢學者專家表示，學生藥物濫用檢出率上昇，近 4 年介於 0.5-2% 之間，高職進修部則超過 5%；發現學生在校時容易控制，一旦中輟就很容易拉高吸毒的比例。爰若以百分之二來算，人數非常多，潛在的人口就更為可觀。

9. 據法務部調查局表示：

(1) 愷他命氾濫日益嚴重，成為青少年最流行毒品：愷他命自 95 年起即躍居國內毒品查獲量之首，比重亦逐年增加，並以中國大陸為最大來源地，占 100 年查獲量 90% 以上，雖然 98 年 11 月 20 日「毒品危害防制條例」修正施行後，持有或施用第三、四級毒品已有行政處罰規定，但效果有限，「吸食

無罪」成為藥頭慫恿年輕學子施用愷他命的理由，由每年查獲大量之愷他命觀之，國內市場需求量極高，氾濫情形嚴重。

(2)隨著國際毒品犯罪情勢的變遷，以及國內多元社會的開放，新興化學合成毒品種類不斷推陳出新，危害層面擴及各階層，毒品犯罪防制工作益發艱鉅。調查局於本院訪視中表示，受刑人中雖有4成多為毒品犯，但若加計為購買毒品而犯其他罪者，如竊盜、搶奪……等，則應有六成受刑人與毒品有關。

10.政府一年花費於毒品收容人之經費可觀，且造成監獄超收。

(1)查據行政院表示，截至102年4月30日止，法務部矯正署矯正機關各類違反毒品危害防制條例收容人計有28,122人（收容人中如屬有罪判決確定者，又稱受刑人）。有關毒品收容人之一年花費（不含場地、水電、戒護人事費），以101年為例，每位毒品收容人每年粗估約花費新臺幣（下同）61,065元，包含：健保、服制、給養及傳染病篩檢費、醫療、教化、作業、技訓、毒品收容人另編列之戒治醫療處遇補助、戒治教材費用等，一年共計17~18億元。

(2)另據「102年度中央部會辦理地方毒品危害防制中心業務工作計畫」壹拾、「預期效應」三、「改善地方治安，降低社會成本的付出」載以：「另依法務部統計資料，各矯正機關101年7月底所收容人數為6萬5,804人，其中與第一級、第二級毒品有關之收容人約分別各佔4成，推估每年全部收容人所耗費之監所監禁成本將逾36億元以上。」

(3)造成監獄超收

依法務部統計，全台各地矯正機關共核定收容人數為54,593人，但實際收容人數，98年至今，每年均達6萬多人，102年9月共收容65,677人，超額收容11,084人。超額收容比率達20.3%，而光毒品收容人即高達29,559人，佔全體收容人之45%。因此，毒品犯人數眾多，應為超額收容之主因。

(三)行政院毒品防制會報並無專屬辦公室或獨立預算，各部會之反毒措施推動係由各部會之人力兼辦，散在各處，反毒經費由原有部

會預算挪支。在人力、財政資源限制下，仍多依循原先部會業務各自運作，彼此缺乏密切合作與交流，產生認知差異，反毒措施未整體規劃，流於各自行動，均有失當：

1. 「行政院毒品防制會報設置要點」第 4 條規定，該會報置執行長 1 人，由法務部長擔任，承召集人、副召集人之命，綜理該會報事務；同要點第 10 條規定，該會報幕僚作業由法務部擔任，所需經費由該部支應，如設工作分組，各該分組部分，由其負責機關處理之。
2. 各相關機關反毒人力之編列情形：

101 年執行反毒各相關機關組織、人力及反毒預算「宣導費用」之編列情形一覽表

項次	機關、單位名稱	組織	人力	毒品防制 相關預算 (千元)	備註
1	教育部	青年發展署	—	—	
2	教育部	軍訓處	3	47644	
3	內政部(警政署)	該署刑事警察局	5	5000	
4	內政部(警政署)	縣市政府警察局	580	21967.568	
5	內政部	役政署	1	169.6	
6	內政部	社會司	—	—	
7	內政部	兒童局	2	800	
8	財政部關務署	緝毒犬培訓中心	6	400	
9	勞委會		320	—	
10	國軍退除役官兵輔導委員會				
11	行政院海岸巡防署		—	2757	
12	行政院海岸巡防署	海岸總局及所屬		919	
13	法務部	保護司法治宣導科	1	3030	
14	法務部	檢察司	3	400	
15	法務部	矯正司及部所屬戒治機關	404	114664	
16	法務部	調查局	130	14700	
17	國防部		57	108.03	
18	文化部				
19	行政院	衛生署	13.5	209.333	
20	行政院衛生署	醫事處精神醫療心理衛生科	1.5	176702	
合計			1512	212559.198	

資料來源：法務部

(1)行政院接受本院約詢所提供之書面說明資料載以：「依 102

年 3 月各部會查復資料，101 年度各部會辦理反毒業務（含兼辦）之人力共計 1,363 人，由於各部會辦理反毒業務人員通常同時承辦多項業務，業務相互間並無區分專職、兼辦，故難以數據量化進而精算其比例。

- (2)約詢時，相關機關代表表示，各部會亦有小部分人力專辦毒品防制業務，如法務部檢察司有 1 位檢察官，主要以毒品為主，兼辦刑事補償，還有 1 位檢察事務官、1 位調查官協助；保護司 1 位科員專辦；矯正署 3 個人；教育部 5 位兼辦（核算為 3 人）；刑事局偵三隊有 2 個人專門偵辦毒品；內政部兒童局 0.2 個（還要兼辦其他業務）；內政部社會司半個（1 個人辦 2 項）；衛生署大概 13.5 人；行政院承辦人只有科長一位兼辦。
- 3.目前毒品防制會報並無獨立辦公室，且無專責之幕僚辦公室，亦無獨立之預算。所有承辦人員散在各部會上班。又因各自業務繁忙，欠缺隨時交換資訊及密切溝通之機會。
- 4.教育部對 K 他命成癮性之認知與衛生署有嚴重落差。

教育部主要負責教育宣導，而有效宣導之前提為對毒品有正確認識。本院約詢時，教育部代表主張，吸 K 不會成癮，學生吸食大部分是三級毒品，占 9 成，幾乎是 K 他命，因為取得容易又價格低。機構介入治療的效果不大，因為是心理性成癮。然詢據衛生署草屯療養院表示，吸毒對腦部的傷害、成癮性可以分兩方面，納入管制條例的一定有成癮性，而一般人認為戒治後會不舒服的，已經是第二階段了。K 他命會讓初期使用的青少年誤以為不會成癮，一旦戒除後，渴求的程度不比一、二級毒品輕。對腦部的破壞是個「癮」，安非他命、酒精會破壞腦部結構，K 他命則是功能性的破壞，醫學上的定義是已經有破壞了，才會造成行為上的改變。幾乎每一種成癮物質都會破壞腦部，只是程度輕重之分而已。由此可知，衛生署和教育部對於 K 他命成癮性的認知有落差，足見平時缺乏資訊交流，雙方未密切合作，教育部對毒品認識有誤，甚至荒腔走板，對毒品認識錯誤下，如何有效執行教育宣導。

5. 青少年吸食K他命情形日趨嚴重，但教育部、內政部作法認知歧異，且未與司法院協商處理方式：

(1) 教育部函覆表示：考量藥物濫用學生多屬未成年且濫用藥物原因係以好奇誤用居多，爰針對是項學生該部依「教育部防制學生藥物濫用三級預防實施計畫及輔導作業流程」，要求學校組成「春暉小組（小組成員包括家長、導師、輔導老師、教官、生輔（教）組長、其他（如社工、春暉認輔志工等）」進行個案輔導。另針對藥物濫用嚴重個案，該部係依三級預防流程轉介個案至藥癮戒治機構或戒治處所，接受藥療戒治，必要時報請少年隊移請司法機關協助處理，以降低危害，預防再用。查之前學校將好奇誤用學生送請警察機關協助輔導，而相關單位卻逕將學生移送少年法庭，又查學校曾多次提供警察機關非好奇誤用學生資料，案經曝光後造成學校教職人員身家性命安全遭受幕後毒販威脅，有鑑於此，該部與法務部、內政部警政署建置「教育單位協助檢、警緝毒單一通報模式」對於非好奇誤用學生請學校以「密件」通報單一窗口，俾有效協助檢、警強化查緝上源毒品來源，合力掃蕩校園毒品提供者，以通阻毒品侵入校園。另基於教育立場，針對非好奇誤用學生該部仍持續積極結合相關醫療、心理諮商進行個案輔導，並請春暉認輔志工對個案關懷與陪伴。

(2) 函據行政院表示，為促進少年身心健全發展，我國貫徹少年與成年分流處遇方式，針對少年刑事及其虞犯行為，由少年法庭依少年事件處理法對渠等施以輔導或保護。因此，為建構整體性、全面性之少年毒品施用者防制網絡，可協調司法院、教育部及內政部，共同檢視現行少年毒品施用者處遇流程，訂定機關間之銜接步驟及機制，俾利評估各地毒防中心提供服務之階段、模式，及衍生之人力經費。另可鼓勵地方毒防中心主動聯結縣市內學校、校外會、少年隊及少年法庭，建立個案交流平台，提供更完整適切的服務。詢據法務部表示：「教育部有反應說，某些學生的情況很嚴重，希望有部分的司法強制力進來，這其實可以用少年事件處理法的。跟

少年法庭這部分我們希望可以納入，跟教育部來共同幫助這些吸毒學生。」另詢據行政院對「反毒會報沒有司法院的代表，而少年犯後續會送到法院，請問行政院說要協調各部會，包括司法院，那沒有代表要怎麼協調？」問題時表示：「目前希望增加司法院。已經溝通過要修正會報的設置要點」。

(3)按青少年吸K嚴重，不是今年才發現，早應進行各部會間(含司法院)跨單位合作，何以至本院詢問，才稱將來可以如何處理？顯見目前行政院無法有效統合法務部、教育部及內政部，並協調司法院，共同檢視現行少年毒品施用者處遇流程，核有失當。

6. 部會間不知其他部會有關毒品之重要統計數據：

約詢時，某些部會不清楚吸毒者身分背景(高危險族群)及主要吸毒場所。按很多單位都有資料，但不同單位就互不知道。由於部會間未密切溝通聯絡，在資訊不明情況下，自然無法對症下藥，甚至採取錯誤作為，虛擲有限人力及預算。

7. 行政院各部會辦理反毒業務之人力未適加整合，而依循原先部會業務各自運作，彼此缺乏合作與交流，流於各自為政：

如前所述，行政院於95年將反毒策略調整為「拒毒」、「緝毒」、「戒毒」、「防毒」四大區域，並跨單位結合為「緝毒合作、防毒監控、拒毒預防、毒品戒治、國際參與」5組。惟查，除緝毒部分由法務部主政，成員包括行政院海巡署、內政部警政署、國防部憲兵司令部、財政部關稅局及法務部調查局等單位，由於各機關屬性不同，因此執行毒品查緝工作方向亦有所差異，為此，法務部在高等法院檢察署成立「緝毒督導小組」，另在各地檢署成立「緝毒執行小組」，藉以督導、協調、整合各機關的緝毒案件。至於其他各組，則無類此作法，以致各部會間反毒措施推動仍多依循原先部會業務各自運作，缺乏密切合作與交流，亦即各部會在上級行政院院長要求下，進行本身工作執掌內之政策規劃與措施推動，整體來看，「部門化」分工特質與「應急」式任務導向為主要互動模式，由於各部會人力兼辦、財政資源限制下，多流於各自行動。

- 8.按行政院各部會投入辦理反毒業務之人力非寡，惟從本案調查發現，行政院各部會辦理反毒業務之人力未適加整合，無法發揮統合戰力，致會報的功能不彰。

就各部會投入兼辦反毒業務之人力現況、預算不足及成效以觀，目前是一盤散沙，各做各的，欠缺整合。詢據行政院相關主管亦坦承部會之間連結不是很好。爰此，行政院允應研議是否有其他方式可以做得更完善？既然每個單位都有專職及兼辦反毒業務人員，在不增加員額下，如何整合現有人力形成平台，方便彼此隨時交換資訊，溝通討論，腦力激盪，密切合作，以發揮整體戰力，進而提升反毒成效，以有效改善毒品危害問題。

(四)行政院毒品防制會報並非常設性之建制單位，屬無專責幕僚之單位，擔任幕僚作業之法務部，業務繁重，人力有限，無法全心只專注於毒品防制工作：

- 1.行政院處務規程第 27 條規定：「本院為應業務需要，設下列任務編組：一、性別平等會：幕僚作業由性別平等處辦理。二、科技會報：幕僚作業由科技會報辦公室辦理。三、消費者保護會：幕僚作業由消費者保護處辦理。」；同規程第 28 條規定：「本院為應業務需要得設下列常設性任務編組……：一、科技會報辦公室：……。二、資通安全辦公室：……。」
- 2.行政院毒品防制會報負責整合及溝通，然該會報不見於行政院處務規程，並非常設性之建制單位。依規定該會報開會時間係每 3 個月 1 次，國內毒品犯罪從未減緩，且日益惡化，惟行政院毒品防制會報卻未依該會報設置要點之規定，每季召開 1 次，事實上召開時間不固定，經常間隔甚久，顯示首長重視程度不一，影響反毒工作成效，亦突顯會報非常設性之建制單位，僅賴人治顯有不足，而有設立常設性建制單位之必要。
- 3.另負責行政院毒品防制會報之幕僚作業，依該會報設置要點第 10 點規定，係由法務部擔任。然法務部業務負擔十分繁重，人力本來就不足，而毒品防制只是多項重大任務其中之一。在人力有限下，也僅由檢察司一名檢察官兼辦全國反毒工作，雖檢

察司內尚有一名檢察事務官及一名調查官配合，加上保護司一人，矯正署三人，共計七人不到，卻要負責全國毒品防制幕僚作業。而毒品防制並非只有犯罪查緝工作，尚包含宣導及戒治及毒品原料管制……等，主要負責部會為教育部、衛生福利部、經濟部等。各部會間必須跨領域密切溝通合作，跨領域人員須持續密切合作，全心致力於毒品防制。而非首長想到時，才應緊急地開會。法務部既是幕僚單位，就不能只關心緝毒問題，五大組工作均需處理，但法務部內並無獨立之反毒辦公室，且人力不足 7 人，亦無其他領域之專門人員，在毒品防制此巨大任務上，幕僚人力顯有不足，難以全心投入。

(五)學者研究發現，權責單位分散，部會合作困難，認知分歧。

依據 97 年 12 月行政院研究發展考核委員會委託國立中正大學「毒品防制政策整體規劃報告」之總結摘以：「權責單位分散，部會彼此間協調合作較為困難，……；由於欠缺組織設置法源基礎，資源配置極度缺乏，致成效亦難以彰顯，因此，各級政府、部會、機關彼此間之協調合作，或對毒品問題防制之認知與重視程度觀點不同、資源投注差異，且法制分歧，因而影響『降低毒品需求』策略之落實與成效，拒毒預防與毒品戒治工作環節仍須有效整合精進，大幅度調整資源的投入與配置，方得以改善毒品問題，突破當前瓶頸。」所以從學者來看，會報的效果不彰，沒辦法發揮整體作戰的效果。

(六)美國、新加坡及泰國等設有專責單位辦理毒品危害防制，殊值參考：

詢據學者專家表示，建議政府要有一個專責的機構從事反毒工作，美國是在白宮，設在總統那一邊，白宮有毒品政策辦公室，位階頗高；泰國叫 ONCB，新加坡叫 CNB，他們都有一個專責的機構從事反毒工作。

(七)行政院消費者保護會及處之設計機制：

依行政院處務規程第 27 條規定：「本院為應業務需要，設下列任務編組：……。三、消費者保護會：幕僚作業由消費者保護處辦理。」函據行政院表示：101 年 1 月 1 日行政院組織改造，

本著「功能不變、預算不少、層級提高」之精神，將原行政院消費者保護委員會併入行政院院本部成為「消費者保護處」，原委員會會議則改制成立「消費者保護會」（下稱保護會）。保護會係依行政院處務規程第 27 條設立，屬任務編組之消費者保護事務跨部門協調組織。透過產官學及消保團體多元參與機制，以溝通協調、諮詢審議及整合各方意見之方式，策定各項消費者保護政策、措施及管理機制等事務。又消費者保護會之委員，包含相關部會首長、民間團體、學者專家等，與毒品防制會報委員組成相似。但消保會每月召開會議，幕僚單位行政院消保處，亦每月召開處務會議。

(八) 地方政府認為中央應有專責組織辦理毒防業務：

依「102 年度中央部會辦理地方毒品危害防制中心業務工作計畫」參、計畫目標載明：「各縣市政府應成立正式編制單位，設置專責人員及編列相關經費預算、業務費等辦理毒品防制業務，以落實並深化法制化工作。」，中央認為縣市政府要有專責組織負責毒防業務，地方政府則認為，為何中央沒有專責單位從事反毒工作？地方也反映中央沒有專責單位，導致他們必須同時對應中央的很多部門、很辛苦。另從地方來看，中央沒有專責單位從事反毒工作，亦無法發揮整體作戰的效果。

(九) 行政院見解：

1. 函據行政院復稱：「反毒工作如比照行政院公平交易委員會、行政院消費者保護處單一機關模式辦理，固有統一事權之優點，然現行行政院已設置有『行政院毒品防制會報』之任務編組……。」；「……由於反毒工作橫跨行政院各部會，甚至廣義而言，反毒工作亦可涵蓋職司審判之司法院及各級法院，是實際上有無成立專責單位、組織之可行性，尚值研究。」
2. 詢據行政院針對本院約詢時建議中央成立毒品危害防制專責機構表示：「我們會再要求有專責的單位，……。我們會再繼續研究、努力。」；「陳冲前院長非常關心毒品問題，以前是半年才開一次，那時才增加開會頻率。我們也坦承部會之間連結不是很好，地方首長也不重視，我們只能給予經費去專責做業

務。」；「新的社會問題很多，也有人要求個資法要成立專責單位，要成立專責單位的話，立法院對於人事方面是卡的很緊，我們也只能繼續努力。」；「現在是每個部會都努力不夠，這是行政院應努力督導整合的問題。」；「資通安全辦公室也有相同的問題，借調的人心不在此，無法全力以赴，我們會思考設立專責組織的建議。」

(H)由於目前中央反毒政策網絡互動中，大部分係屬平行單位間互動模式，單位之間權力相等，對於反毒事務較難統合；此外，單位之間基於各自專業見解與本位考量，對於毒品政策易有歧見與紛爭，是以，行政院毒品防制會報之形式允宜加改變，允應於中央設立毒品防制之幕僚專責組織，專司毒品防制業務規劃與政策執行，除能宣示國家對於反毒業務之重視，由單一專責組織負責亦能推動我國反毒政策之前進與整合。至於專責單位的設立，或可參考行政院消費者保護會的模式，屬於行政院之常設單位，並有常設之幕僚單位消費者保護處，甚至參考行政院處務規程有關規定，在行政院下設毒品防制辦公室，直接由行政院指揮監督，建議由相關部會抽調優秀人才專責辦理毒品防制工作，以進一步深化各部會間及與各縣市毒品危害防制中心之網絡關係及毒品防制措施之研擬、推動與考核，使毒防措施推動能更加落實有效。又以常設任務編組方式成立行政院毒品防制會，召集人仍由院長兼任，委員亦包括各相關部會首長、參與毒品防制工作之民間團體代表以及毒品防制相關領域之專家。

(I)在組織架構上，行政院的處務規程上並沒有毒防會報組織，故毒品防制會報根本不是常設性任務編組。目前行政院裡面沒有一個單位來負責這個重要工作。單純任務編組其實也不夠，像消費者保護會有一個消費者保護處來對應。所以允應該有專責、常設的人員來負責，行政院組織改造後有縮編，如果短期內無法成立專責機構，至少行政院內允應有一個反毒的辦公室專責去做，可從他機關調人員來專責負責，而非兼辦。如果有專責人力負責，效果會有差別。借調時，可以直接指定要調優秀人才，執行細節可以再多觀察。

(三)綜上，行政院為防制毒品危害及統合各相關機關，自 95 年起設置行政院毒品防制會報，然因非常設單位，無獨立預算，亦無專責之幕僚單位，負責幕僚作業之法務部業務繁重，人力有限，無法專心全力投入幕僚作業，又各部會權責分散，認知不同，預算有限，行政院各部會辦理反毒業務之人力未適加整合，而依循原先部會業務各自運作，彼此缺乏合作與交流，流於各自為政。毒品防制會報之統合、督考、協調力道不足，致反毒成效不彰，毒品問題日趨嚴重，行政院未建構完整有效之毒品防制體系，核有怠失，洵有澈底檢討改進必要。

三、行政院於反毒宣導方面，未能發揮整合功能，教育部亦未統合協調相關機關進行宣導，流於機關各自宣導，散彈打鳥，致民眾對毒品認識不足，難收宣導成效；且未加強觸及用藥危險群及特定場所，宣導內容多僅著重於宣導毒品之危害及意識形態，其他方面宣導不足；又目前並未針對反毒宣導成效進行研究評估，致不知宣導成效而難以改進，均核有未當：

(一)反毒宣導相關規定：

毒品危害防制條例施行細則第 2 條規定：「防制毒品危害，由行政院統合各相關機關，辦理緝毒、拒毒及戒毒工作。」第 3 條規定：「前條各相關機關應將防制毒品危害列為年度重要工作，就業務職掌研訂相關因應措施，積極辦理。所需經費，由各機關於年度預算內編列。」第 10 條規定：「教育部應統合下列機關，並協調社會團體，運用各種管道，持續進行反毒宣導：一、內政部。二、外交部。三、國防部。四、財政部。五、法務部。六、經濟部。七、交通部。八、行政院人事行政局。九、行政院新聞局。一〇、行政院衛生署。一一、行政院青年輔導委員會。一二、行政院國軍退除役官兵輔導委員會。一三、行政院勞工委員會。一四、省（市）政府、縣（市）政府。一五、其他相關機關。」

(二)目前反毒宣導作為：

1. 函據行政院對於本院函詢有關「反毒教育宣導辦理情形、成效評鑑方法、評鑑實施方式等」之說明：

(1)教育部：教育部、法務部、衛生署及內政部等機關已結合民

間團體，辦理藥物濫用防制宣導活動，對象包括社區民眾、青少年及曾藥物濫用者等高關懷族群，利用反毒影片、表演、舞蹈、討論會及舉辦大型宣導活動等方式，以寓教於樂的措施，將藥物濫用之危害與防制方法，提供予民眾。

(2)衛生署：該署食品藥物管理局已結合民間團體，辦理藥物濫用防制宣導活動，對象包括社區民眾、青少年及曾藥物濫用者等高關懷族群，利用相聲、舞蹈、討論會及舉辦大型宣導活動，以寓教於樂之方式，將藥物濫用之危害與防制方法，提供予民眾。

2.依教育部提供最近3年執行反毒各相關機關（各部、會、局、署、直轄市及縣市政府等）組織、人力及反毒預算「宣導費用」之編列情形一覽表見附表三。民國99、100、101年各投入8千多名人力，宣導費用高達9千7百多萬元至1億元之間。

3.詢據行政院表示：

(1)教育部結合法務部、衛生署、內政部等中央機關及民間團體、各縣市毒品中心、教育局、校外會等單位共同加強反毒宣教工作，將反毒宣導工作從中央到地方縱向與橫向全面推動。另教育部作為地方毒品危害防制中心預防宣導組的督導機關，每年均針對該組訂定反毒宣教工作計畫及視導指標，要求針對各類對象反毒宣導，並且質、量並重，99年各項宣導達19,716,776人次、100年17,582,634人次、101年15,607,995人次。另運用廣播、電視、捷運、網路等管道託播提升普及性。

(2)另為評估反毒宣導的「普及性」及「有效性」，教育部、法務部、內政部、衛生署、勞委會等中央部會每年修訂頒布工作計畫及視導指標，並辦理聯合視導及座談會，期能使各毒防中心透過跨局處的努力，逐年精進各項反毒宣導工作。未來將持續就「普及性」及「有效性」設立地方毒防中心視導指標，引導各縣市針對轄內防制毒品犯罪議題，結合資源發展相關調查、研究，並提出具體改進反毒宣教之措施，使各地反毒宣教能因地制宜，作到分眾（不同對象）、分齡（認

知程度差異)、分類(針對常見毒品類別宣教)的全面性宣導。

(3)未來各部會的文宣內容要整合，配合年齡層、場所做不同內容，也要求各個分組定期開會並向中央報告。

(三)吸毒者現況分析：

- 1.鑒於毒品政策貴在於落實執行，我國自 82 年起向毒品宣戰迄目前，第一、二級毒品已獲致相當程度控制，惟近年來，第三級毒品愷他命在青少年間盛行，查獲愷他命數量亦多，然而市價並無明顯上漲，依市場供需法則，可推知市場愷他命供應量仍然充裕；而毒品本具有進階性和濫用性，青少年雖在轟趴或其他歡樂場所，以成癮性較低之愷他命助興，將來非無可能進階吸食第二級毒品海洛英，甚至吸食第一級毒品，故此類毒品及可能吸食人口—青少年，厥為反毒宣導之重點所在。
- 2.又，根據調查結果顯示約有 37.1%的吸毒者與毒品「第一次接觸」係在網咖、PUB、MTV、KTV、舞廳、撞球場與電影院等場所，因之，該些場所理應為反毒宣導之重點。
- 3.另經調查，近 3 年毒品犯罪者之職業類別依序為無職業、非技術工或體力工、服務(不含保安)工作人員，則此 3 類人員亦應是重點宣導對象。
- 4.使用毒品(含 K 他命)造成腦部傷害：
 - (1)詢據行政院表示：依據研究顯示，所有成癮物質，包含酒精對腦部都有傷害。另據衛生署草屯療養院成癮治療科主任林滄耀接受本院約詢時表示，安非他命、酒精會破壞腦部結構，K 他命則是功能性的破壞，醫學上的定義是已經有破壞了，才會造成行為上的改變。幾乎每一種成癮物質都會破壞腦部，只是程度輕重之分而已。
 - (2)經本院進一步函詢各縣市毒防中心，22 縣市幾乎都贊同吸毒會造成腦部病變，還有縣市說拉 K 也會造成腦傷害。函據臺北市毒防中心表示，根據醫學實證研究證實，毒品會造成腦神經病變，依腦照影技術(MRI、PET)已經證實，毒品會直接造成人體大腦神經系統功能受損，見附表一。

(3)另據本院諮詢學者專家表示，K 他命雖然其成癮性不是那麼大，可是對於腦神經作用一定有，它是一種「脫序」，拉 K 後，機能會大大減少，成癮性不像安非他命高，但對大腦損害確是一定有的；專家亦表示，拉 K 不只會傷害膀胱功能，還會傷害大腦功能，甚至造成組織病變！近年來臨床上發現 K 他命會造成大腦萎縮，導致記憶力、智力減退，甚至部分會造成腦部永遠的傷害¹。

5. 吸毒者與家庭有關之關係：

(1)詢據行政院表示：家庭結構之完整性以及家庭支持，與毒品成癮者有顯著性的關連性，且成癮者本身可能同時為家庭失功能的締造者與受害者，二者互為因果。惟無論吸毒者來自失功能或功能健全之家庭，當家中有成員吸毒時，即對其家庭造成衝擊或危機，故如何在吸毒者漫長的戒癮之路上，提供其及家屬適時的追蹤輔導、心理支持、相關資源轉介，將是政府今後毒品防制工作之重點。

(2)至於吸毒者是否多來自失功能家庭，多數縣市意見是肯定的。臺南市毒防中心表示，根據該市 101 年針對接受替代治療個案問卷調查，顯示毒品施用者有 55.4%係屬單親家庭，且經濟狀況入不敷出者佔 54.1%。

6. 函據內政部兒童局對「吸毒者有一半來自失功能之家庭」議題之看法復稱：

(1)兒童及少年非行行為發生原因涉及家庭、社會結構、個人發展障礙等多層次因素，學者研究報告指出，健全家庭情感支持、保護與陪伴等功能，是降低兒童少年非行行為產生的有效因子，另依據法務部少年兒童犯罪概況及其分析報告指出，少年兒童犯罪原因除心理因素外，家庭因素是主要原因之一，管教不當及破碎家庭為主要因素。爰此，家庭照顧（含教養）、情感與支持等失功能，將影響兒童少年非行行為的發生。

¹ 「拉 K 爽一時 大腦萎縮毀一世」，中國時報 A14 版，102 年 8 月 10 日。

(2)雖然家庭結構與青少年偏差行為相關（家庭結構不健全者，出現偏差行為者較多），但是家庭關係裡，親子關係中的家庭溫馨關係、親子衝突程度、親子間得溝通與互動、親子間的親近程度、親子間的信賴與了解等，與青少年偏差行為更有直接的關係（參考「青少年問題與對策」）。

7.函據教育部對前揭議題之看法復稱：

(1)經學者研究發現：

- <1> 吸毒青少年約五成來自單親家庭（Huang et al. 2013）。
- <2> 父母教養能力高低直接影響青少年成癮物質行為（Griffin, Botvin, Scheier, Diaz, & Miller, 2000）。
- <3> 研究發現減少家庭衝突會降低青少年吸毒行為（Knight & Simpson, 1996）。
- <4> 偏差行為與家庭教養功能較差（家庭功能失衡或甚至家人即有吸毒者）、所居住社區（是否有較多特種營業場所、較多社區藥頭、毒販出沒……）有關（Huang, Lin, Lee, & Guo, 2013）。

(2)綜上所述，家庭功能與青少年藥物濫用行為極其相關，爰對於家庭失功能造成青少年缺乏關愛及適當教養部分，應引入相關資源補強家庭功能，以避免渠等藥物濫用。

8.詢據學者專家表示，小學五年級以上，至國中、高中跟大學，研究發現這五年之盛行率都沒有變，都在一到一點七二%；……，學生在學校唸書可以輔導他，或是讓其改過遷善，因為我們的研究證實，其在學校他變壞速度會比較慢，一到社會街頭如果說譬如去西門町你街頭一發現，這些遊盪的學生就到十一%，就是他只要不讀書他一跑到社會，他就從這個大概不到二%的吸毒率，社會上遊盪那一些青少年是十一%，那如果又到少年感化院，就是這些在遊盪他不一定犯罪，可是他一旦又犯罪又被警察抓到送到感化院，他的吸毒率就跳到二十二%。此外，外面的藥頭他會去註冊交學費，他要唸高職，可是他為什麼要唸高職，因為高職進修部是最高的，歷年做出來的數據都他盛行率是全部學生最高，大概都在五%到十%之間變

動。

(四)經查，政府主管機關執行反毒宣導仍有未盡周延之處，茲分述缺失如后：

1.反毒宣導工作仍侷限於意識形態的宣導；各機關彼此間之協調合作不足、作法分歧：

(1)依據 97 年 12 月行政院研究發展考核委員會委託國立中正大學「毒品防制政策整體規劃報告」有關宣導的問題載明：「整體而言，我國對於青少年藥物濫用的防制工作仍侷限於意識形態的反毒宣導，視藥物濫用行為為偏差違法行為，較忽略了藥物濫用問題背後所隱含的青少年人格成長、心理發展、家庭問題、校園與社會適應問題，深根學校、家庭、社區、社會教育及教養技能的充權（empowerment）與連結網絡，加強高危險族群的特別預防教育及輔導追蹤，……。」；「……且權責單位分散，部會彼此間協調合作較為困難，例如拒毒預防工作以教育部為主管機關，但教育部權責範圍僅及各級學校與國中小中輟生；其他非在學青少年則屬內政部（包括兒童局、社會司、警政署）、行政院青年輔導委員會權責；……因此，各級政府、部會、機關彼此間之協調合作，或對毒品問題防制之認知與重視程度觀點不同、資源投注差異，且法制分歧，因而影響『降低毒品需求』策略之落實與成效，拒毒預防與毒品戒治工作環節仍須有效整合精進，大幅度調整資源的投入與配置，方得以改善毒品問題，突破當前瓶頸。」

(2)依據法務部 101 年 10 月 11 日於本院簡報時提供之簡報資料「研考會委託中正大學研究結論」中載明：「『拒毒預防』並未見聯結『學校、家庭、社區、社會』網絡的執行成果，對毒品防制政策所規劃的核心工作並未能落實。」；「『拒毒宣導』97 年以前，每年不及 2 次，每場次高達 900 人的反毒宣導活動，實質上可以獲得的成效勢必有限。宣導場次固然有增加之必要，宣導之素材更有研究改進之必要，而從點到線到面的宣導，更是全面反毒的必要措施。」

(3)至於拒毒 4 大議題：(1)如何知道毒品的可怕？(2)如何拒絕被

慫恿吸毒？(3)如何抗拒毒品的直銷系統？(4)如何脫離吸毒的現場？經查，政府對於「如何抗拒吸毒勸誘、逼迫？及如何處理親友吸毒……等？」之「教戰守策」宣導教材或文宣品之實際研議、製作情形洵有不足，目前亦多僅著重於宣導毒品之危害，而如何拒絕被慫恿吸毒、如何抗拒毒品的直銷系統以及如何脫離吸毒的現場，此方面宣導不足，仍須加強。

(4)詢據行政院相關主管於接受本院約詢時表示有關反毒文宣工作要整合，很贊同委員的提示。以後可以有統籌文宣的平台，做了整體規劃之後才去做宣導。如果可以善用這個定期的工作平台會比較好。我們也坦承部會之間連結不是很好。未來各部會的文宣內容要整合。

(5)經核，目前反毒宣導工作仍侷限於意識形態的宣導，忽略了背後家庭、學校、社會隱藏性的問題。各年齡層對宣導品的反應容屬不一，允應有所區隔；又地方政府反映媒體宣導允由中央統籌；另各機關彼此間之協調合作不足，致反毒宣導作法分歧，均有待改善。

2.衛生署和教育部對於K他命成癮性的認知有落差，影響宣導成效：

詢據衛生署和教育部對於成癮性說法不一，彰顯反毒會報成員間對於成癮性的認知有落差（詳如前揭調查意見所示），在在影響反毒宣導成效。

3.未針對高危險族群及易取得非法藥物之場所進行整合性宣導：

(1)近三年毒品犯罪涉案人身分（職業）分析：

	99年	100年	101年	102年 1-6月	小計
總計	51,078	48,875	47,043	22,823	169,819
民意代表、行政主管、 企業主管及經理人員	218	178	206	105	707
專業人員	92	130	139	88	449
技術員及助理	275	250	338	167	1,030

	99 年	100 年	101 年	102 年 1-6 月	小計
專業人員					
事務工作人員	41	31	25	27	124
服務（不含保安） 工作人員	5,455	6,012	6,373	3,385	21,225
售貨員	704	643	677	275	2,299
農林漁牧工作人員	1,071	1,159	1,194	567	3,991
保安工作人員	129	185	194	132	640
技術工及 有關工作人員	4,567	4,617	4,608	2,358	16,150
運輸工作人員 （駕駛、船員等）	563	592	636	341	2,132
運輸除外之機械設備 操作工及組裝工	1,237	844	906	427	3,414
非技術及體力工	11,217	11,575	11,743	6,125	40,660
學 生	742	870	1,217	678	3,507
無 職	22,778	20,359	17,430	7,677	68,244
其他（含不詳）	1,989	1,430	1,357	471	5,247
近三年毒品犯罪者之職業類別依序為無職業、非技術工或體力工、服務（不含保安）工作人員。					

資料來源：刑事局

(2)易取得非法藥物之場所：

變項	12-17 歲 （百分比）	18-64 歲 （百分比）	備註
娛樂場所	0.0%	36.8%	依據 2009 年國民健康 訪問暨藥物濫用調查 結果報告指出：
雜貨店	0.0%	4.0%	
學校	35.7%	4.0%	

飯店、賓館 或汽車旅館	7.1%	3.7%	※12-17 歲取得非法藥物場以學校占 35.7% 為最多 ※18-64 歲取得非法藥物場所以娛樂場所（KTV、MTV、網咖、舞廳、PUB 等）占 36.8% 為最多 ※藥房（局）取得占 0-1.5% 下一次全國藥物濫用調查預定於 2014 年展開。
賭場	0.0%	1.7%	
藥房、藥局	0.0%	1.5%	
其他地點	57.1%	48.5%	

資料來源：衛生署

(3)行政院所屬各單位做了很多宣導，惟宣導策略是否有效果？這些廣告訴求是否有必要加強，還有宣導對象是誰？涉及到宣導效果、策略的問題。行政院研考會委託中正大學的研究提到宣導的問題，他說目前侷限於意識形態宣導，忽略了背後家庭、學校、社會隱藏性的問題，應該加強高危險族群的輔導追蹤。所以對年輕人來講，他們對宣導品的反應和我們是不一樣的，是否有必要加強宣導？這些問題彰顯宣導的策略上應該有所不同，是否打中目標？另行政院相關官員於約詢時表示：「從一百年開始我們和教育部合作，之後加入衛生署和國防部，這些文宣都發送到各地毒防中心去運用。」又官方網站有相關文宣資料，惟吸毒者會上官方的網站去看嗎？另會到毒防中心之民眾絕大部分屬已吸毒者，反毒文宣放到毒防中心是否已太晚？本院去年十月曾請衛生署、刑事局作簡報，簡報內容指出，取得藥物的場所以娛樂場所最高，其次在學校。刑事局針對身分職業的分析，無業的最多。地點方面，公路上最多。其實很多單位都有資料，但不同單位就互不知悉。

(4)法務部、衛生署、內政部、教育部、國防部及行政院勞工委

員會等中央部會，雖長年均致力於個別管轄對象加強反毒宣導，然資源重疊、力量分散，未能發揮整合功能。加以，目前反毒宣導資源及注意力仍多侷限在學校一般學生及在營軍人等相對較易管理掌控之人口，並未多予觸及用藥危險群，如職場勞工、失學及失業者等，宣導亦較少深入上述特定場所，此易造成拒毒宣導出現缺口，影響整體反毒成效。是以，反毒宣導主政機關應透過跨部會整合反毒宣導之資源，尤應整合拒毒組各編組部會之目標與分工，加強協調及解決困難，避免宣導對象有所疏漏及不足。

- (5)為強化職場反毒宣導成效，在職場宣導上，理應同時向「雇主」與「受雇者」進行宣導，並考量不同工作性質對象，進行分眾宣導，尤其是其中勞動人口及特定場所從業人員，因身處複雜營業環境，更需要中央政府及縣市政府合作，加強反毒知能，從而提高警覺，避免毒品犯罪。然查，目前職場宣導，仍偏重於向「受雇者」宣導，較少藉由對「雇主」宣導，以提升「雇主」反毒意識，進而約束「受雇者」遠離毒品；而對於職場形形色色多元性之「受雇者」，經查，宣導亦未能發揮分眾效果，徒使宣導流於形式，難以發揮效果。
- (6)目前詢未針對高危險族群及易取得非法藥物之場所進行整合性宣導，核有未當。

4.分齡分眾等宣導不足，主管機關允應思考文宣如何可以更具效果，另如何讓相關族群易於觸及，進而形成常識及誠惕：

- (1)詢據學者專家對「提升反毒宣導成效之看法」表示：「關於預防宣導這一塊，美國有一個國家藥物濫用研究所，叫 National Institute on Drug Abuse，特別提到宣導要有幾個原則，總共提出了十六項原則，重點略以，一是要針對不同的年齡層去宣導，那不能用成人的世界，我有一次去教育部審查反毒宣導品，經本人詢問我小孩，並讓他上網去玩，可是他說這個不好玩，一下子就跳出來了！我的意思是說這個宣導，第一個，就要針對那個不同的年齡層，個別化，那這個很重要！要針對不同年齡層有不同的 game 跟遊戲！要在

網路上加強宣導，我認為是一個重點，那些青少年大概每天都在打電腦，國高中還有大學生也一樣，所以那一塊我倒是覺得可以多關注，這一個是要針對不同的年齡層，還要不同的種族，當然我們臺灣都一樣的，但是譬如說有原住民，有其他的不同的族群這一塊要用不同的語言；另一個很重要就是要社區動員，就是你這個宣導的力道要夠，要涵蓋到整個社區，不是只有在校園裡面，宣導要社區動員，要整個地區人通通走出來，整個社會的動員，那力道絕對是夠！宣導要了解青少年的需求，在網路上，他們都是透過影音互動的，最近我們學校成立了防制藥物濫用教育中心，就是影音互動，面板的遊戲，從遊戲中來學習基本上是境界最高！在無形中發揮宣導效果。」

- (2)經查目前各單位之反毒文宣洵屬各自為政、散彈打鳥，致成效不彰。為發揮宣導效果，主管機關允應考慮文宣的有效性，及將文宣品置於分齡、分眾便於取得之適當場域，以收實效。
- (3)接受刑人甚少會去政府這些網站點閱反毒教材，也不易去政府這些地方索取反毒教材審閱。通常是吸毒的才會去毒防中心，在那裏放置文宣品容屬消極、被動，且時效性倒置，何況沒幾個人知道毒防中心之功能及所在地。年輕人認為短的文宣比較有效，長篇的就欠缺耐心翻閱。更重要的是，有人找我吸毒該如何處置？萬一吸毒了要向誰求助？知道他人吸毒該如何處置？求助資源及辦法為何？另我們有沒有詢問並研究過宣導的對象是誰？另文宣品發放對象、發放內容、如何發、在何處發及何時發？均有賴深入研議，以求實效。又以處理燙傷之文宣：「沖、脫、泡、蓋、送」，簡明扼要，民眾朗朗上口，效果至明，主管機關允應思考如何讓文宣更有效性（簡單、重點、吸引閱讀、集中力量、深入人心），如何使相關族群易於觸及形成常識。
- (4)詢據行政院相關主管表示，從現有資料可看出我們的宣導品究竟是放在哪裡、針對那些人口，確實是有需要加強，應重新設計文宣、放在適當的地方、用適當方法呈現。未來各部

會的文宣內容要整合，配合年齡層、場所做不同內容，也要求各個分組定期開會並向中央報告。在策進作為方面，今（102）年起已進一步加強要求提高特定場所及工作人員參與毒品危害防制宣教的場次，以兼顧反毒宣導的普及性及有效性。行政院另表示，未來各部會的文宣內容要整合，配合年齡層、場所做不同內容，也要求各個分組定期開會並向中央報告。

5.新聞、電視等大眾媒體宣導不足：

在使用媒體反毒宣導方面，利用平面媒體和電子媒體，可使拒毒宣導涵蓋面廣及全國，惟查，最普及之電子媒體－電視之宣導，仍顯偏少。有地方政府建議，應由中央部會統一反毒全國媒體宣導。以燙傷處理原則「沖、脫、泡、蓋、送」人人朗朗上口為例，係經由電視等大眾媒體強力宣導，且口號簡單易記而深植人心。反觀遭毒品危害之人數眾多，且多年來日益嚴重，然一般民眾對毒品危害卻所知有限，也不知應如何面對處理。大眾媒體宣導實屬嚴重不足。

6.戒毒成功專線電話之宣導與效能有待加強：

本院訪視地方毒防中心發現，戒毒成功專線電話宣導效果不彰，甚少人知悉該專線，爰有加強宣導並提昇效能之必要。按戒毒成功專線電話對毒品防制洵屬重要，行政院允應落實前揭績效評估指標之考核，促使相關單位強化戒毒成功專線電話之宣導與效能。

7.對於甫宣導推廣之「紫錐花運動」，經查，該活動自 101 年 6 月 2 日邀請總統宣示，號召全民反毒總動員，由校園推向社會，由國內推向國際，全球一起來；惟查，社會普遍認知仍有不足，且多尚不知紫錐花為何物及所代表意義。

8.反毒宣導成效欠缺研究評估：

(1)按反毒宣導成功之先決條件，必要有一定考核機制，如透過問卷、成果調查研究來檢視，方能掌握宣導有無普及、分眾、有無公私協力、有無重複對部分單位宣導、所花宣導費用及有否成效以及須否改弦更張；以目前國人對吸食毒品會造成

腦部受損，及吸毒為疾病問題等多不瞭解，以及國內青少年吸食愷他命問題嚴重，校園反毒宣導工作，大多教師對毒品並不了解，且較少對中輟生與少年監獄受刑人進行反毒宣導，可見反毒仍有不足亟待加強改進；是以，目前反毒成效，多僅流於各部會報告宣導人數，無法顯示成本效益，亦難以明確獎懲，允應積極檢討改進；甚至各機關反毒宣導人力有否足夠？是否具有專業素養？亦應檢討分析，以求精進。

- (2)教育部身為反毒宣導之統合、協調主管機關，對各相關機關之宣導內容及宣導效果（包含對各級學生、中輟生、學生家長、社會青年、社會人士之宣導方式、內容、場次、人數(次)、接受宣導比例、具體成效、成效評鑑方法、評鑑實施方式、優缺點檢討及策進作為……等）並未進行研究、評估及督導考核，亦未整合各相關機關進行宣導，致各機關對於宣導工作各自為政，散彈打鳥，花錢又沒效，無法通盤瞭解宣導之「普及性」及「有效性」，並作為策進之參考，殊有未當。
- (3)為提升毒品危害防制工作成效，行政院允應由專責單位具體考核評估各相關單位執行反毒宣導成效，並予以明確獎懲規範，重賞重罰，以收宏效。

9.各地方政府對中央反毒宣導建議：

- (1)建議中央部會的教育宣導應因地制宜，針對不同年齡層、不同對象制定合宜的宣導內容。
- (2)針對青少年執行各項春暉專案：於八大營業娛樂場所進行稽查工作、結合旅賓業者將反毒宣導納入營業衛生業務中及針對高關懷學生進行反毒宣導。
- (3)為強化教育宣導之效能（深度及廣度），應由中央各部會以全國性視野來整合教育宣導資源。建議中央整合產、官、學資源，集中力量，以有效的教育及宣導，深入人心，而非各自為政。著重推動青少年拒毒技巧，強化高危險環境之稽查與緝毒。
- (4)反毒教育應從小扎根，列入國小、國中、高中職教育課程及大學之必選修課程，重視高危險族群反毒宣導之品質，集中

經費及人力於重要族群，宣導之效度較高；中央以有限的經費集中辦理效益較高之媒體宣導，可以最低的成本達到最大效益之作為；初用毒品原因以好奇心為最多，其次為紓解壓力及無聊，反毒宣導之重點除反毒認知、正當休閒活動的提倡外，最重要的是學生正確價值觀之建立、好奇心的善用及面對壓力時，正確的調適策略，增強學生及抗壓性及自我效能。

- (5)在反毒宣導資源的整合及統籌協調方面，仍未能建立一套常態性與制度化的運作模式，執行上也有其困難度。所以加強師資培育，並建立全國統合宣導師資資料庫及資源的整合，仍有其重要性及必需性。
 - (6)對於時下青少年重視的電腦資訊網路，尚未能全面發展多樣性反毒宣導模式，所以對於新興媒體、電腦資訊網路的結合運用等多樣性反毒宣導模式建立至為重要：如各入口網站、或是微電影、反毒影片、各在 YouTube 放送等。
 - (7)建議能夠結合菸害，同時進入校園宣導，吸菸是毒癮者的初階版，多半的青少年吸毒都是由吸菸開始，因此在校園宣導拒菸的觀念便顯得格外的重要。
 - (8)建議可融入更多元的媒介，全面發展多樣性反毒宣導模式，舉例：手機 APP 程式、新興媒體、電腦資訊網路的結合運用等。
 - (9)安排反毒教育宣導時建議可配合（時事）案例宣導，例如：演藝人員大炳……等，因吸毒斷送大好演藝事業；更生人或藥癮家屬現身說法。
 - (10)請媒體多報導戒毒成功案例新聞。
 - (11)吸毒者不是單純的教育問題、家庭功能、社會治安、幫派組織、毒品走私等因素都有影響，中央單位應跨部會研議毒品防制策略，從各方面確實落實防制。
- (五)綜上，行政院於反毒宣導方面，未能發揮整合功能，教育部亦未統合協調相關機關進行宣導，流於機關各自宣導，散彈打鳥，致民眾對毒品認識不足，難收宣導成效；且未加強觸及用藥危險群

及特定場所，宣導內容多僅著重於宣導毒品之危害及意識形態，其他方面宣導不足；又目前並未針對反毒宣導成效進行研究評估，致不知宣導成效而難以改進，均核有未當。

綜上所述，行政院毒品防制會報及執行長工作會議均未依規定期間召開會議，且執行長未親自召開工作會議，核有違失；另行政院為防制毒品危害及統合各相關機關自 95 年起設置行政院毒品防制會報，然因非常設之建制單位，亦無專責之幕僚單位，負責幕僚作業之法務部業務繁重，人力有限，無法專心全力投入。又各部會權責分散，缺乏密切交流合作，認知不同，各自為政，加以預算有限，故毒品防制會報之統合、督考、協調力道嚴重不足，致反毒成效不彰，毒品問題日趨嚴重，行政院未建構完整有效之毒品防制體系，核有怠失；另行政院於反毒宣導方面，未能發揮整合功能，教育部亦未統合協調相關機關進行宣導，流於機關各自宣導，散彈打鳥，致民眾對毒品認識不足，難收宣導成效；且未加強觸及用藥危險群及特定場所，宣導內容多僅著重於宣導毒品之危害及意識形態，其他方面宣導不足；又目前並未針對反毒宣導成效進行研究評估，致不知宣導成效而難以改進，均核有未當，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善見復。

註：尚未結案

185、臺北市政府都市發展局核發 97 建字第 0888 號建造執照違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，致建物安全堪慮，核有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府

貳、案由：

臺北市政府都市發展局核發之 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建造執照不僅違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，且原應限建 3 層樓之建築基地，竟建造成高達 8 層樓之建築物，顯見臺北市政府辦理建造執照審查流於形式，復未落實施工勘驗，並輕忽民眾檢舉；該府復以本案建築物全部配置於非山坡地範圍，同意免提都市設計審議，且不適用建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章相關規定，卻又曲解認可適用臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，致建築物安全性堪慮，核有重大違失。

參、事實與理由：

本案原係起造人旭興建設有限公司（嗣經變更設計同時變更起造人為旭記建設股份有限公司（下稱旭記建設）；後再信託予陽信商業銀行股份有限公司（下稱陽信銀行））於 95 年 12 月 29 日掛號申請建造執照，擬於臺北市文山區興安段一小段 437、374 等 2 筆地號（原為 9 筆地號，建造執照審查時，經起造人逕予合併為 2 筆地號）、土地使用

分區為「住 2」及「住 3」之建築基地，申請建造 1 幢、2 棟，地上 3 層、地下 4 層，共 7 層、93 戶（嗣經變更設計為 114 戶）之建築物；起造人並於 96 年 8 月 15 日函臺北市府產業發展局（下稱市府產發局）申請免擬具水土保持計畫，經產發局以 96 年 11 月 29 日北市產業坡字第 09634126200 號函臺北市建築管理工程處（下稱建管處），以本案建築物未配置於山坡地範圍內，且山坡地範圍保持原地形地貌，故尚無水土保持法第 12 條規定之適用，同意免擬具水土保持計畫送審；起造人再於 96 年 12 月 31 日以本案「所有建物地面層量體及地下層配置於住 3 平坦範圍內，住 2 部分則不予配置建築物」等情，向市府都市發展局（下稱都發局）申請免送都市設計審議。經都發局於 97 年 1 月 14 日簽以：「本案業經產發局 96 年 11 月 29 日北市產業坡字第 09634126200 號函同意免擬具水土保持計畫，且新建建物配置於『住 3』範圍，後續請於建造執照列管『住 2』土地不得涉及開挖整地事宜，得免提送都市設計審議，以簡化行政審查程序。」並經該局都市設計科科長於同年月 16 日決行在案。嗣經建管處於 97 年 4 月 1 日辦理適用山坡地保育利用條例地區現勘，及 97 年 7 月 7 日簽擬適用「臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」及擬依「臺北市山坡地地形申請建築之整地原則」申請地下一層為住宅使用（同年月 21 日經都發局局長核批如擬）；發展局則核發予 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建造執照，並註記「供公眾使用建築物」及「住二土地不得涉及開挖整地事宜，得免提都審」等。迄 101 年 4 月 19 日媒體報導，位於臺北市文山區興隆路三段，由旭記建設推出的「氧樂多」建案，因基地位處中山煤礦主坑道上方，依法限建 3 樓，但現場卻蓋成 7 樓的大違建；該基地原來規劃要蓋 2 棟地上 3 層、地下 4 層的建物，但建商卻把二棟建物合併蓋成一棟樓，連原先規劃的地下一樓也被蓋到地面上來當一樓銷售。案經本院監察業務處函查發現，本案建物係坐落於新益煤礦之廢棄坑道上方，依該地區都市計畫細部計畫，僅得興建地上 3 層，惟依現場照片，該建物外觀卻為 8 層樓（含地下一層及夾層），且迨臺北市文山區戶政事務所於 100 年 7 月受理編定門牌，始發現興建樓層數等疑慮。全案業經本院調查竣事，綜整市府所涉疏失如下：

一、臺北市府都市發展局核發之 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建

造執照，違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，核有違失。

(一)按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 35 條並規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，對於申請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，……一次通知起造人，令其改正。」另，都市計畫法第 6 條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」同法第 7 條並規定：「本法用語定義如左：……二、細部計畫：係指依第 22 條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。……」又，臺北市建築管理自治條例第 8 條規定，申請建造執照應具備申請書，並檢附下列文件：「(一)土地權利證明文件：……。 (二)建築線指示（定）圖。 (三)圖樣：面積計算表、位置圖、現況圖、配置圖、平面圖、立面圖、剖立面圖、總剖面圖、結構平面圖、結構計算書、必要設備圖說、騎樓設計高程與鄰房騎樓及道路現況高程示意圖，及其他市政府規定之圖說……。」同條例第 4 條第 2 項並規定：「主管建築機關指示（定）建築線應註明下列事項：一、都市主要計畫及細部都市計畫發布實施文號。二、土地使用分區。三、道路寬度、樁位、標高、建築線樁位或參考點。四、退縮線、牆面線。五、禁限建規定或都市計畫特殊管制事項。」爰是，主管建築機關須依建築法或基於建築法所發布之命令或當地都市計畫（含細部計畫書、圖）有關規定實施建築管理，臺北市建築管理自治條例並明定申請建造執照應檢附之書圖文件，及建築線指示（定）圖說應註明「禁限建規定或都市計畫特殊管制事項」。

(二)次按建築技術規則建築設計施工編第 1 章「用語定義」第 1 條規定：「本編建築技術用語，其他各編得適用，其定義如下」，第 8 款：「基地地面：基地整地完竣後，建築物外牆與地面接觸最低一側之水平面；基地地面高低相差超過三公尺，以每相差三公尺之水平面為該部分基地地面。」附圖 1-8-(1) 並說明：「基地

面前道路之高度與基地地面高度不同時，仍以設計之基地地面高度為準計算其層數及高度。」及附圖 1-8-(2)說明：「建築物高度以基地地面 (G.L.) 為準。」「基地原為平坦地形，經人工整地局部開挖後，其 G.L. 不因局部地形變更而改變。」第 15 款：「建築物層數：基地地面以上樓層數之和。……建築物內層數不同者，以最多之層數作為該建築物層數。」第 18 款：「夾層：夾於樓地板與天花板間之樓層；同一樓層內夾層面積之和，超過該層樓地板面積三分之一或一百平方公尺者，視為另一樓層。」附圖 1-18-(3) 並說明：「建築物以無開口之防火牆及防火樓板區劃分隔為他棟建築物者，其夾層面積仍按各棟各樓層分別檢討。」第 34 款：「避難層：具有出入口通達基地地面或道路之樓層。」第 42 款：「幢：建築物地面層以上結構獨立不與其他建築物相連，地面層以上其使用機能可獨立分開者。」第 43 款：「棟：以具有單獨或共同之出入口並以無開口之防火牆及防火樓板區劃分開者。」以上建築技術「用語定義」乃實施建築管理之基礎規範，合先敘明。

- (三)另依市府 75 年 12 月 11 日府工二字第 134917 號公告實施之「修訂景美區興福段（興隆路二段以南、三段以西、景興路以東）附近區細部計畫（第二次通盤檢討）案」細部計畫圖（比例尺 1：1000），可見本案基地之使用分區包括「住 2」（437 地號，謄本面積 453.06 m²）及「住 3」（374 地號，謄本面積 2004.94 m²），且幾乎全部位於「建築前應經鑽探而無安全顧慮始准建築地區」之方形範圍及「建築前應經鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」之半圓形範圍，其中「住 2」部分並位於「坡度超過 15% 地區（適用山坡地開發建築要點）」之範圍內。另依市府都發局核發 95 年 8 月 28 日 1418 號建築線指示（定）申請書圖之「備考」欄註記有：「申請建照時應參照都市計畫說明書辦理」、「住 2 實施山坡地開發建築要點地區」及「（半圓圖形範圍內）建築前應經鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」；其現況計畫圖（圖幅第 4336 號）則可見，本案基地為東西向狹長之長方形，南側（正面）臨接 10M 計畫道路（興隆路三段 304 巷，臨接長度

約 62M) 及鄰地 (臨接長度約 29M)、東 (右) 側臨接 4M 人行步道 (臨接長度約 28M)、北 (後) 側毗鄰學校用地 (臨接長度約 89M)、西 (左) 側與鄰地之臨接長度約 28M；且幾乎全部位於「建築前應經鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」之半圓形範圍內，西北側「住 2」部分則為實施山坡地開發建築要點地區。爰是，本案建築基地為「建築前應經鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」，「住 2」部分並為「實施山坡地開發建築要點地區」，殆無疑義。

(四)經查，市府都發局核發本案 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建造執照，核有以下疏誤：

1. 建造執照之「幢層戶數」為「2 棟，地上 3 層、地下 4 層，共 93 戶」、建築物各層用途主要供「集合住宅」使用；惟建造執照注意事項 10 及 12 卻為「六樓以上或供公眾使用建築物」相關事項，建造執照上並註記「供公眾使用建築物」字樣。不符建築法第 5 條 (供公眾使用建築物定義) 及內政部相關函釋 (6 層以上之集合住宅方屬「供公眾使用建築物之範圍」) 等規定。
2. 本案建築物外牆與地面接觸最低一側之水平面應為基地南側臨接 10M 計畫道路部分 (N=0，坡度 0%)，惟本案並未以此為基地地面 (GL)，反而以西北側 3M 高程處 (約為「住 3」N=2、坡度 7.85% 及「住 2」N=6、坡度 23.55% 之交界點) 為 GL1 棟之基地地面及北側 12M 高程處 (約為「住 3」N=2、坡度 7.85% 及「住 2」N=6、坡度 23.55% 之交界點) 為 GL2 棟之基地地面。其基地地面高程認定明顯違反建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 8 款規定，致生建築物樓層數認定疑慮。
3. 依建造執照申請書所載，本案 2 棟建築物中，GL1 棟為地上 3 層，各層樓地板面積為 967.72 m²、高度 3M；GL2 棟為地上 3 層及三樓夾層，每層高度亦為 3M，一至三層樓地板面積為 1018.79 m²，夾層面積則為 267.77 m²。明顯與建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 18 款，各棟各樓層夾層面積之和不得超過該層樓地板面積 1/3 或 100 m² 之規定不符，該夾層部分應視為另一樓層，即 GL2 棟應為 4 層樓之建築物；復依同條文第 15

款規定，本案應為 4 層樓之建築物，亦與都市計畫細部計畫限建 3 層樓之規定不符。

4. 由各層平面圖及各向立面圖等圖說均可見，本案一層以上計分 A、B、C、D 四個梯廳，其中 A、B 梯廳與 C、D 梯廳間並未相連，依建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 42 款及第 43 款「幢」、「棟」之定義，本應為 2 幢、4 棟（A、B 及 C、D 各為連棟）建築物；然因本案 GL1 棟與 GL2 棟之地面層均無獨立之出入口，而係以地下一層為共同出入口，故各棟建築物間並未以無開口之防火牆及防火樓板區劃分開，依前揭定義，則本案應係「1 幢、1 棟」之建築物，而非建造執照所載之「2 棟」建築物。
5. 本案雖申請建造「1 幢、2 棟」地上 3 層、地下 4 層之建築物。惟因前開 GL1 棟及 GL2 棟之基地地面高程未符規定，GL1 棟之基地地面較面前道路（10M 計畫道路）高出 3M、GL2 棟之基地地面則較面前道路高出 12M，且均無獨立出入口。由道路側觀看，等同將地下一層置於地面上，GL1 棟係 2 至 4 樓部分（共 3 層樓），GL2 棟則重疊於 GL1 棟上，為 5 至 8 樓部分（共 4 層樓）；故本案建築物外觀實際為 8 層樓，明顯不符都市計畫之限建規定。亦肇致「建商把二棟建物合併蓋成一棟樓」及「地下一層被蓋到地面上來」之情事。

(五)綜上，市府（都發局及建管處）為直轄市主管建築機關，竟不諳建築管理法令及相關用語定義，致所核發之 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建造執照，違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，核有違失。

二、臺北市政府辦理建造執照審查流於形式，對於本案申請建造地上 3 層，實為地上 6 層（書圖）之建築物視而不見，率爾核發建造執照，核有重大違失。

(一)按建築法第 34 條（73 年 11 月 7 日總統令修正公布）第 1 項前段規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。」其立法理由係：

「明定執照之審查，主管建築機關就規定項目為之，其餘項目由建築師就其專業技能方面負完全責任，主管建築機關則處於監督管理地位，以明確劃分權責。」內政部並依前開規定，以 87 年 7 月 24 日台內營字第 8772345 號函訂定發布建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點，該要點第 3 點訂有「建造執照及雜項執照規定項目審查表」明列應由主管建築機關審查之「規定項目」；嗣內政部以 88 年 7 月 1 日台內營字第 8873613 號函（修正前開要點）說明略以：「……為釐清審查與查核責任，並修正『建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點』第 3 點之附表一『建造執照及雜項執照查核審查表』，第 1 項至第 13 項為查核項目，主管建築機關僅就申請書件有無檢附予以查核，第 14 項至第 20 項為行政審查項目，主管建築機關應依有關法令規定審查；技術部分則由建築師或技師設計簽證負責……。」現行「建造執照及雜項執照規定項目審查表」（內政部 98 年 12 月 28 日台內營字第 0980811615 號函修正），仍區分為「查核項目」與「審查項目」，該審查表歷次修正除項目次序略有更動外，尚無太大變革。另，該要點第 4 點並規定：「主管建築機關於審查建造執照或雜項執照申請案件時，應就規定項目逐一核對，必要時通知起造人及設計人到場說明……。」依本案行為時之「建造執照及雜項執照規定項目審查表」（內政部 93 年 12 月 29 日台內營字第 0930088333 號令修正發布，94 年 1 月 1 日實施），有關行政審查之「審查項目」摘錄如下：

	審查項目	審查結果		
		符合	不符	備註
土地 使用 管制	15.農業區內申請建築時其申請人身分符合規定			
	16.非都市土地申請建築時其申請人身分、土地編定及地目符合規定			
	17.套繪圖查核結果基地無違反規定重複建築使用			
	18.基地符合畸零地使用規則之規定			
	19.基地符合禁限建規定			
	20.區域計畫及都市計畫之指導或特別規定			
	21.建築物用途			

(二)次依前開都市計畫法第 7 條規定，細部計畫乃實施都市計畫之依據，同法第 39 條並規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」而建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點則要求主管建築機關就「建造執照及雜項執照規定項目審查表」之審查項目（即土地使用管制事項）逐一核對審查。建築師及專業技師固須依相關法令規定檢討設計圖說，並簽證負責；主管建築機關亦須（或會同土地使用主管機關）審查建築師及專業技師之檢討結果是否符合土地使用管制相關規定（包括禁限建、區域計畫及都市計畫之指導或特別規定等）。爰是，內政部前以 101 年 8 月 17 日內授營建管字第 10102671081 號函復本院有關建築法第 34 條規定應由主管建築機關審查之項目及內容乙案，說明略以：依建築法第 35 條及都市計畫法第 39 條規定，現行「建造執照及雜項執照規定項目審查表」審查項目第 19 點「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」，主管建築機關應就土地使用分區、建蔽率、容積率、禁限建規定及區域計畫或都市計畫特殊管制事項等，予以審查。以上合先敘明。

(三)經查，本案建造執照申請書（95 年 12 月 29 日掛號）及建造執照第 1 次變更設計申請書（97 年 10 月 29 日掛號）之建築概要雖明載「設計建築物高度」為 12M、「層棟戶數」為 1 幢、2 棟、地上 3 層、地下 4 層，惟其建造執照注意事項附表之「一般列管註記項目」，卻勾選「3800 六樓以上或供公眾使用建築物，建築設備……」及「3907 六層以上或供公眾使用建築物，於興建時如規劃設置有中央系統空氣調節工程者……」（註：「建造執照注意事項附表」本係電腦繕打，惟此二項目卻為人工塗記，似為後續補正勾選）；且本案結構計算書（莊國榮結構工程技師）載明：「本建物為地上六層、地下四層之 RC 梁柱韌性構架結構體」；文山仙岩集合住宅停獎報告書（97 年 8 月 29 日）之相關立面圖、

剖面圖等，均可見本案為地上 6 層（含夾層）、地下 4 層之建築物；建管處 97 年 4 月 1 日「為本市文山區興安段 1 小段 374 地號等 9 筆申請建造執照適用本市山坡地保育利用條例地區辦理現勘」會議紀錄中，市府環境保護局（下稱環保局）之發言內容亦稱：「依來函資料，本案擬於前開基地申請地上 6 層住宅建築……」（依環保局提供之開會通知單附件會審報告書第 A1-01 頁面積計算表，確明載本案係「申請地上 6 層住宅建築」）；中華民國建築技術學會以 97 年 12 月 21 日（97）審字第 1262 號函建管處，檢送本案「特殊結構委託初審意見書」之建築概述亦為「地上 6 層、地下 4 層」，其各樓層高度則為：「右棟一層～六樓夾層、樓層高度 $3 \times 7 = 21\text{M}$ ；左棟一層～六樓夾層 $3 \times 7 = 21\text{M}$ 。地下 4 層含地樑，樓層高度小計 15.05M 。」對於結構系統，並載明：「本工程為地下 4 層整體開挖、地上 6 層分為左右兩棟之鋼筋混凝土構造結構體，地上樓層高 21M （未含突出物），其地下開挖深 15.05M ……」；另由市府都發局核准之建造執照圖說（蓋有市府都發局建造執照發照章），亦可見「貳～伍層結構平面圖（S1-04）」、「陸、陸層夾層結構平面圖（S1-05）」等圖名。由上，除建造執照（及變更設計）申請書外，在在均可見本案實為地上 6 層（含夾層）、地下 4 層之建築物。

（四）次查，市府都發局函復說明略以：依建築法第 34 條規定，結構計算書圖係屬結構專業技師簽證負責事項，建管處不予審查。都市計畫說明書內所規範事項，係屬設計建築師簽證負責事項，故該都市計畫說明書內有關限建 3 層樓之規定，並非建管處審查項目。針對停車獎勵案件，都發局對於設計建築師所檢送之停獎報告書，僅審查停車位設置所在平面圖，是否業經建築師簽證檢討符合臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點規定，故僅需檢視地下層圖說之配置，其他法令上之檢討仍由建築師簽證負責。至於「涉及山坡地整地原則法令檢討部分」，因設計圖說之法令檢討，依建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點規定，係屬建築師簽證範疇，並非行政審查項目，故建管處無需再行審查。復依該府工務局報請內政部核備，並於 90

年 2 月 27 日函訂「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」之審查項目為：「(1)查核須經本市都市設計審議案件是否已審議完成、(2)位於臺北市山坡地開發建築要點地區須辦理會勘、會審案件是否已辦理完成、(3)綜合設計放寬規定之審查以及簽報、(4)都市計畫說明書及臺北市土地使用分區管制規則規定須本府核准者之審查及簽報，此外尚有須會各轄區承辦人查核之項目：(1)是否位於山坡地保育利用條例適用範圍、(2)是否位於捷運線第一街廓範圍、(3)原有房屋是否屬列管之輻射屋或海砂屋、(4)是否屬列管之糾紛案。」除上述事項，其餘都市計畫說明書內所規範事項，均係屬設計建築師簽證負責事項，非建管處審查項目。故本案建造執照圖說由主管機關審查之內容包括：1.現況實測圖：建築線、地籍線、地號及建物樓層數是否標示，鄰地是否有建築完成情形及基地內是否標示有現有巷等事項。2.地下三層平面圖、地下二層平面圖及地下一層平面圖：停獎車位配置是否符合規定。3.GL1 地上一層平面圖：停獎車位配置是否符合規定、建築線及地籍線是否標示。4.GL2 地上一層平面圖則無需審查。另於本院約詢時，該局亦稱：「本局執行都市計畫特殊管制事項之查核，係依本府工務局 90 年 2 月 27 日報請內政部核備『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』之審查項目等核定事項審查。各細部計畫管制事項屬一般管制事項，並不包括在內……。」等語云云。

(五)惟查，95 年 8 月 28 日 1418 號建築線指示（定）申請書圖之「備考」欄業註明本案為「建築前應經鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」，依臺北市建築管理自治條例第 4 條第 2 項規定，主管建築機關指示（定）建築線應註明「禁限建規定或都市計畫特殊管制事項」，且建管處「建造執照及雜項執照規定項目審查表」亦可見管區「限建三層以下」之註記，爰此，實難認「限建三層以下」之規定僅為都市計畫一般管制事項。又，市府（主管建築機關）依建築法第 34 條規定，雖僅就規定項目審查，惟本案相關圖說其樓層數與建造執照申請書所載多有不符。按建築法第 34 條第 2 項規定：「……規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關

類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。」內政部並以 87 年 1 月 7 日（87）台內營字第 8771037 號函釋說明略以：「建築法第 34 條第 2 項建造執照規定項目之審查或鑑定人員，應包括辦理建造執照審查之承辦、核稿、決行及鑑定人員。」是故，建造執照審查人員必須具備一定之能力資格，對於申請建造執照之相關圖說應有相當之敏銳度，不應僅審視其「是否標示」，尚應審查其標示之正確性；且由前開「建造執照注意事項附表」、「結構計算書」、「停獎報告書」、「97 年 4 月 1 日現勘資料」及「特殊結構委託初審意見書」等，均可發現本案可能係「地上 6 層」之建築物，市府卻未依建築法第 35 條規定，查閱建築物立面圖說並要求建築師說明確認。遑論「禁限建規定」及「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」均係主管建築機關之行政審查項目，本案都市計畫細部計畫圖既有「限建」規定，市府卻未要求檢附相關「禁限建檢討」圖說，復將都市計畫書圖之規範事項（都市計畫之指導），推諉為設計建築師簽證負責項目，不僅未依建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點第 4 點規定「就規定項目逐一核對」；甚至於 97 年 4 月 1 日辦理現勘之開會通知單，竟提供與會單位載明「申請地上 6 層住宅建築」之附件資料。在在可見市府（建管處）辦理建造執照審查漫不經心，且流於形式，對於本案申請建造地上 3 層，實為地上 6 層（書圖）之建築物竟視而不見，率爾核發建造執照，核有重大違失。

三、臺北市建築管理工程處辦理施工勘驗不確實，不僅未能主動察查並及時發現本案興建樓層數之疑義與違失；甚至在接獲民眾檢舉後，仍未依法積極查處，勒令停工或修改，核有怠失。

（一）按建築法第 56 條第 1 項規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。」同法第 58 條規定：「建築物在施工中，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或

修改；必要時，得強制拆除：一、妨礙都市計畫者……。三、危害公共安全者……。」另依臺北市建築管理自治條例第 19 條第 1 項規定：「建造執照或雜項執照於有效期間內之施工，其必須申報勘驗之部分、時限及內容規定如下：……三、主要構造施工勘驗：在建築物主要構造各部分鋼筋、鋼骨或屋架裝置完畢，澆置混凝土或敷設屋面設施之前申報……。」及第 4 項規定：「主管建築機關得指定必須申報勘驗部分，應經主管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工。其勘驗方式及勘驗項目由市政府另定之。」又，本案「GL1 一樓版」及「GL2 一樓版」均屬「必勘」項目，須由主管建築機關派員會同承造人、承造人專任工程人員及監造人等辦理現場勘驗，合先敘明。

(二)經查，本案於 98 年 11 月 27 日辦理「GL1 一樓版」勘驗，經建管處派員會同現場勘驗，發現建物後方部分擋土牆高出樓版，惟高程並未標示於圖說中；都發局遂於 99 年 1 月 20 日函請承造人澄清後再向建管處申請複查，合格後始得繼續施工；該局嗣於同年 2 月 12 日同意備查「現況實測圖及地下一層平面圖標示原有擋土牆範圍報備變更案」。迄 99 年 3 月 17 日，本案辦理「GL2 一樓版」勘驗，則經承造人及監造人出具切結書略以：「本公司承造（建築師監造）之 97 建字第 888 號建照工程（建址：臺北市文山區興安段一小段 0437 等 1 筆地號），經檢測基地四周、道路與建物之相對高程與鄰房騎樓以及面臨（道路）紅磚人行道銜接順平無誤，經現場檢測結果均按核准設計圖說相符，將來如有錯誤或糾紛，願負一切法律責任，絕無異議。特此切結說明之。」

(三)次查，建管處於 97 年 4 月 1 日辦理「為本市文山區興安段 1 小段 374 地號等 9 筆申請建造執照適用本市山坡地保育利用條例地區辦理現勘」時，都發局都市測量及資訊服務科提具書面意見略以：「本基地所臨接之 10 公尺計畫道路，其柏油路面及兩側邊溝均已興修完成，請依該道路之既成標高為準，本局將不另規劃……。」惟本案 GL1 棟基地地面高程卻高出面前道路 3M，致地下一層樓板高程與面臨之 10M 計畫道路（及 4M 人行步道）相當，設計建築師遂依臺北市山坡地地形申請建築之整地原則第 3 點及第 4 點

規定，於建築物四周構築高達 3M 之擋土牆（本案基地周長約 237M，擋土牆長度竟達 364.36M），擋土牆與建築物外牆間則以回填土充填，臨建築線（10M 計畫道路）部分則為 1.5M 寬之回填土，全部僅留設一處寬約 6.35M 之車道出入口。爰是，建管處辦理「GL1 一樓版」現場勘驗時，應可發現本案銜接道路面之樓層，除車道出入口外並無其他任何門窗開口，顯與實施建築管理以增進市容觀瞻（建築法第 1 條）之目的未合；且 GL1 一樓板竟高出面前道路（已興修完成之 10 公尺計畫道路）3M，亦與建管處 97 年 4 月 1 日辦理現勘時，都發局所提之書面意見「請依該道路之既成標高為準」不符。另，地下一層留設 6.35M 之車道出入口，亦與臺北市山坡地地形申請建築之整地原則第 5 點「地下室外牆部份留設車道開口寬度以三．五公尺為限」之規定不合。

(四)另查，民眾於 98 年 12 月 9 日向建管處檢舉本案位處礦區僅能興建 3 樓建物，卻興建成地上 6 層等情；經建管處於 99 年 1 月 22 日函請旭記公司（起造人）及周泰良建築師說明澄清後，該處建照科即於同年 3 月 10 日以：「……依建照卷附之山坡地檢核表所示，本案業經設計建築師及專業技師簽證『並無不得開發之情事，並依山坡地專章檢討，符合規定』在案，並經設計人及大地技師簽證說明無安全顧慮……」等語簽結，而未確實查核本案違規情事，並依建築法第 58 條「隨時加以勘驗」、及時「勒令停工或修改」。99 年 3 月 17 日，本案辦理「GL2 一樓板」勘驗時，GL2 棟一樓板實際上已位於約 5 層樓高度，且建築物四周皆無臨接地面（亦無出入口），對此，建管處勘驗人員竟無任何疑問，仍認承造人係依建照核准圖說施工，僅係因「山坡地基地建案設計較為複雜」而已；迄 99 年 4 月 28 日 GL2 三樓板及 GL2 三樓夾層申報勘驗後，同年 5 月 19 日民眾再次檢舉：「……該處以前是煤礦區，並劃為限建區，但不知何因，竟可蓋至 7 層……」，建管處始於同年 6 月 2 日再函請陽信銀行及周泰良建築師事務所就有關涉及山坡地地形整地原則、基地高程認定及是否按圖施工疑義部分，會同設計監造人、承造人及專任工程人員於文到 7 日內儘速釐清。惟陽信銀行及周泰良建築師事務所遲未回復，建管處亦未

積極處理，僅一再以 99 年 7 月 12 日、10 月 19 日、100 年 7 月 5 日等函，催請陽信銀行及周泰良建築師事務所釐清。迨臺北市文山區戶政事務所 100 年 7 月受理編定門牌，至現場勘查，發現興建樓層數等疑慮函請建管處澄清；建管處始於 100 年 11 月 8 日函（催請陽信銀行及周泰良建築師事務所釐清）附加說明略以：「本案建築設計方式在未釐清是否符合相關建築法規前，將不准申掛使用執照，並追究設計人責任。」

(五)綜上，建管處辦理施工勘驗不確實，不僅未能主動察查並及時發現本案興建樓層數之疑義與違失；甚至在接獲民眾檢舉後，仍未依法積極查處，勒令停工或修改，核有怠失。

四、臺北市府都市發展局以本案建築物全部配置於非山坡地之（住 3）平坦範圍，僅列管山坡地（住 2）不得涉及開挖整地事宜，同意免提都市設計審議，且不適用建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章相關規定，卻又曲解認可適用臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，致本案地下一層等同提高至地面層，徒惹爭議；復因本案「住 3」範圍未經劃定並公告為山坡地，未能依建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章規範礦坑基地之「坑道頂覆蓋層」，以確保基地地盤承载力，實有重大違失。

(一)按 73 年 11 月 7 日修正之建築法第 97 條之 1 規定：「山坡地建築管理之辦法，由內政部定之。」內政部遂以 79 年 2 月 14 日（79）台內營字第 777152 號令修正發布山坡地開發建築管理辦法，依該辦法第 2 點第 2 項規定：「前項所稱山坡地，指依山坡地保育利用條例第三條之規定劃定，報請行政院核定公告之公、私有土地而言。」市府工務局「為維護山坡地環境品質及市容觀瞻，並使對山坡地形之整地有所規範及依循」，並以 80 年 8 月 3 日北市工建字第 69160 號函訂臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，該整地原則第 1 點至第 5 點分別規定：「整地後之擋土牆高度超過一．二公尺之基地應依本處理原則辦理。」、「基地地面整地後之高程不得高於四週現況（含計畫道路）之最高點為原則。」、「臨建築線部份之擋土牆高度不得大於三公尺。」、「擋土牆臨建築線部份或後面基地線部份，擋土牆與外牆之填土淨寬不得少

於一．五公尺。」、「地下室外牆部份留設車道開口寬度以三．五公尺為限，並以留設乙處為原則……。」及第 7 點規定：「地下層如為居室使用除依都市計畫法臺北市施行細則及臺北市土地使用分區管制規則辦理外，均需經本局核准。」爰是，山坡地建築管理所稱之「山坡地」，依山坡地保育利用條例第 3 條規定：「……係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：一、標高在一百公尺以上者。二、標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。」除須依山坡地開發建築管理辦法（業於 92 年 3 月 26 日修正並更名為山坡地建築管理辦法）之規定辦理外，整地後擋土牆高度超過 1.2 公尺之建築基地，並須符合臺北市山坡地地形申請建築之整地原則相關規定。

(二)次按建築技術規則建築設計施工編第 13 章「山坡地建築」（86 年 12 月 26 日內政部台內營字第 8690165 號令增訂）第 1 節「山坡地基地不得開發建築認定基準」第 260 條規定：「本章所稱山坡地，指依山坡地保育利用條例第三條之規定劃定，報請行政院核定公告之公、私有土地。」與前開山坡地建築管理辦法之「山坡地」定義範圍並無二致。同編第 261 條並規定：「本章建築技術用語定義如左：……七、坑道：指各種礦坑、涵洞及其他未經工程處理之地下空洞。八、坑道覆蓋層：指地下坑道頂及地面或基礎底面間之覆蓋部分。」第 262 條則規定：「山坡地有左列各款情形之一者，不得開發建築。……四、有危害安全之礦場或坑道：……(二)建築基礎（含樁基）面下之坑道頂覆蓋層在左表範圍者：（如下表）……。」

岩盤健全度	坑道頂至建築基礎面坑之厚度
$RQD \leq 75\%$	$< 10 \times$ 坑道最大內徑 (M)
$50\% \leq RQD < 75\%$	$< 20 \times$ 坑道最大內徑 (M)
$RQD < 50\%$	$< 30 \times$ 坑道最大內徑 (M)

(三)經查，市府 62 年 10 月 24 日府工二字第 47593 號「景美區興福里細部計畫暨配合修訂主要計畫圖」可見本案基地右半部有一「主

坑道」斜穿通過，且約有 2/3 基地屬「禁止建築地區（主坑道兩旁各廿公尺範圍）」，且基地幾乎全位於「建築前應經鑽探而無安全顧慮並限興建三樓以下建築地區」；迄 70 年 7 月 3 日府工二字第 25198 號「修訂景美區興福段（興隆路二段以南，三段以西，景興路以東）附近地區細部計畫（通盤檢討）案」，始解除禁建，惟仍維持「建築前應鑽探而無安全顧慮並限建三樓以下建築地區」迄今。另，經濟部礦務局於 101 年 6 月 29 日派員至現地以 GPS 定位量測，並套繪於該局現有舊煤礦坑道圖查核結果，亦確認本案基地係坐落於原新益煤礦之廢棄煤礦坑道上方，該煤礦則於 72 年 2 月 2 日撤銷其礦業權；依據圖資顯示，該礦坑走向約向西南 135°，主坑道深度距坑口約 313 公尺，以內差法計算在該基地中心處坑道高程約-2.7 公尺，坑頂高程約-0.7 公尺（主坑道高 7 公尺，約等於 2 公尺）。依 1/5000 地形圖顯示，本案地表平均高程約 20 公尺，復依建管處提供之資料，其地下 4 層加基礎深度約有 14 公尺，推估其「坑道頂覆蓋層」厚度約 6.7 公尺。依前開建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章規定，坐落於礦場或坑道上方之建築基地，其開發興建所需之「坑道頂覆蓋層」厚度端視基地岩盤之岩石品質指標值（RQD, Rock Quality Designation）而定，RQD 值愈大（愈接近 100%），代表地盤平均強度愈強，則「坑道頂覆蓋層」厚度可以酌減；若以 RQD 值為最佳之狀態估算，本案「坑道頂覆蓋層」至少需逾 21 公尺（10 倍坑道最大內徑），然本案地表平均高程約 20 公尺，基地中心處坑道頂高程約-0.7 公尺，合計僅 20.7 公尺，恐有「不得開發建築」疑慮。惟據市府都發局函復說明略以：「本案基地僅 437 地號位屬山坡地範圍，並未涉及開挖整地行為，且建築物全部配置於 374 地號（非山坡地範圍），故本案尚無涉建築技術規則建築設計施工編第 13 章『山坡地建築』之法令適用。」

（四）次查，本案住 2 部分位於市府公告之山坡地範圍內，屬實施「山坡地開發建築要點」地區，依規定應辦理都市設計審議，惟起造人於 96 年 12 月 31 日以本案「所有建物地面層量體及地下層配置於住 3 平坦範圍內，住 2 部分則不予配置建築物」等情，向市府

都發局申請免送都市設計審議。經建管處建照科 97 年 8 月 15 日便箋，並簽會都發局，認為本案業經產發局於 96 年 11 月 29 日同意免擬具水土保持計畫送審，且新建建築物配置於住 3，經列管「住 2 土地不得涉及開挖整地事宜」，得免提都審。另建管處於 97 年 7 月 7 日簽擬依臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，申請地下一層為住宅使用，其說明略以：「本案地下 1 層部分規劃為集合住宅，經設計建築師說明，因基地前後高差達 12 公尺，受基地地形限制，該居室部分已計容積，且符合採光之要求。考量本案基地前後高低差甚大，擬准本案地下 1 層部分規劃為集合住宅使用。」並經都發局局長於同年月 21 日核批「如擬」。

- (五)再查，市府都發局以本案僅 374 地號（非山坡地範圍）涉及開挖整地行為，而 437 地號（山坡地範圍）保持原地形地貌，無需適用建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章相關法令，卻又認「建築基地不論是否位於山坡地範圍，若其整地後之擋土牆高度超過 1.2 公尺者，均屬山坡地地形之建築基地……，本案建築物雖全部配置於非山坡地範圍，惟整地後擋土牆高度超過 1.2 公尺，故適用臺北市山坡地地形申請建築之整地原則。」另依建造執照核准圖說編號 A1-04 之「坡度分析表」，本案建築物所配置之「住 3」基地範圍（374 地號），其中 N=0（0.00%）僅約 1 坵塊、N=1（3.93%）約有 2 坵塊，其餘約 17 坵塊之坡度均在 5% 以上[N=2（7.85%）~N=7（27.48%）]，故平均坡度應在百分之五以上，又其地表平均高程約 20 公尺，本應依山坡地保育利用條例第 3 條規定劃定並公告為「山坡地」，並以山坡地建築相關法令管制。惟如前所述，臺北市山坡地地形申請建築之整地原則實係對「山坡地形之整地」所做之補充規範，自應僅適用於依山坡地保育利用條例第 3 條規定劃定並公告之山坡地，該住 3（374 地號）範圍既未經劃定並公告為山坡地，不適用建築技術規則建築設計施工編『山坡地建築』專章之規定，自亦無臺北市山坡地地形申請建築之整地原則之適用。退步言，本案 374 地號之平均坡度已逾百分之五，若前後高低差真達 12 公尺，自應依山坡地保育利用條例，列入山坡地範圍管制，方是正辦。再退步言，即令本案可

依臺北市山坡地地形申請建築之整地原則簽報地下一層部分規劃為集合住宅使用，主管建築機關亦應審度本案全部配置於非山坡地範圍、地面層高度應以 10 公尺計畫道路之既成標高為準，應無法符合採光要求等情，而否准該申請。

(六)綜上，市府都發局以本案建築物全部配置於 374 地號（非山坡地）「住 3 平坦範圍」，僅列管「住 2 土地不得涉及開挖整地事宜」，同意免提都市設計審議，且不適用建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章相關規定，卻又曲解認可適用臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，致本案需於臨接道路面（臨建築線部份）建造高度 3 公尺、填土淨寬 1.5 公尺之擋土牆，等同將地下一層提高至地面層，徒惹爭議；復因本案「住 3」範圍未經劃定並公告為山坡地，未能依建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章規範礦坑基地之「坑道頂覆蓋層」，以確保基地地盤承載力，實有重大違失。

五、本案因設計建築師檢送之建造執照申請書及相關圖說多有齟齬，臺北市政府審查建造執照漫不經心且流於形式，復未落實施工勘驗，並輕忽民眾檢舉，致原應限建 3 層樓之建築基地，竟建造成高達 8 層樓之建築物。相關建築行為人及主管建築機關顯有重大違失，亦恐有知法玩法、包庇圖利之嫌；該府除應嚴究相關人員違失責任外，對於超建部分之後續處理，尤應特重地盤承載強度，以確保建築物安全，避免發生危害。

(一)本案位於廢棄礦坑上方，惟因建築物未配置於山坡地範圍，而得免都市設計審議、山坡地開發建築管理及建築技術規則設計施工編山坡地基地不得開發建築認定基準等規範，復因本案建造執照係申請地上 3 層之建築物，市府於建造執照核准後，按比例抽查，並未抽中，致生弊端。對於後續之處理方式，據市府都發局說明略以：

1. 都發局於 101 年 10 月 2 日函起造人，現場已興建完成建築物為 7 層樓，不符都市計畫規定，應依規定修改並辦理變更設計；惟起造人不服，提起訴願，經市府 102 年 1 月 11 日府訴二字第 10209002700 號訴願決定撤銷原處分。都發局再於 102 年 3 月

19日函陽信銀行及旭記建設（起造人及申請人）並副知周泰良建築師事務所（設計人），應依規定修改並辦理變更設計，未辦理完成前不得申掛使用執照；起造人（陽信銀行）再提起訴願，並經市府102年6月25日府訴二字第10209096200號訴願決定撤銷原處分。都發局遂再於102年7月26日函陽信銀行（起造人）並副知周泰良建築師事務所（設計人），應依規定修改並辦理變更設計，未辦理完成前不得申掛使用執照。

2. 建管處於101年10月30日及101年11月15日召開2次後續處理會議，其初步共識為對於建築物位於礦區之安全問題，要求申請人再擇一家都發局認可之結構外審機構辦理結構安全鑑定；在專業機構確定結構安全之前提下，以繳交行政代金方式；或由申請人選擇局部拆除及部分繳交行政代金方式，由申請人提出申請，建管處再以行政簽報處理（本項處理原則尚未奉核定）。
3. 對於建築基地位屬礦區或舊坑道範圍，都發局於101年11月7日頒訂「建造執照申請基地位於礦區或重複舊煤礦坑道」處理原則，建造執照之申請案，凡位屬礦區或舊坑道範圍，皆要求依該原則辦理。
4. 建管處於102年3月14日再函請起造人及申請人就行政程序法第117條有關信賴保護原則部分再予釐清，後續將俟回復後，續予處理。
5. 為避免類似案件再度發生，建管處已於102年7月1日發布，針對臺北市山坡地建築案件，全面進行技術抽查。
6. 市府已編列103年概算，擬委託檢討臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，期修訂更完備之規定，供業界遵循。
7. 本案因涉及預售承購戶之權益，市府擬同意起造人於確定基地建築安全之前提下，以繳納回饋金方式處理超建利益，全案刻正研辦相關作業。

(二)有關本案違失人員之懲處情形，據市府都發局說明略以：

1. 本局核發本案之建造執照係對申請建造之許可，謹依建築法第26條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關依本法規

定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。」「建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」及內政部 65 年 7 月 28 日台內營字第 690363 號函釋：「……依事件之性質定其對象與範圍，……包括民、刑法與行政法（即建築法等有關法令）之責任，民刑法上之責任，依司法機關之裁判，行政法上之責任，由各該主管建築機關依權責認定之。」辦理。

2. 本案係因設計建築師對於臺北市山坡地地形申請建築之整地原則規定認知有誤，致建築物於每高差 3 公尺之地盤面未逐層退縮 1.5 公尺所致，市府業將建築師移付建築師懲戒委員會。經 102 年 8 月 1 日「臺北市建築師懲戒委員會第 10203 次（總 91 次）會議」決議，廢止建築師執業證書。

3. 市府並無失職人員懲處。

(三)經查，本案原係「限建三樓以下建築地區」，竟建造完成高達 8 層樓之建築物，將導致建築物載重大幅增加。另，本案基地係坐落於新益煤礦之廢棄坑道上方，若依建築技術規則設計施工編第 13 章第 1 節山坡地基地不得開發建築認定基準（第 262 條），其「坑道頂覆蓋層」至少需逾 21 公尺始得開發建築，惟本案基地中心處之地表至坑道頂高程僅 20.7 公尺，尚不足 21 公尺，遑論本案實際開挖地下 3 層（因地下一層相當於地面層，故實際上地下應係開挖 3 層），「坑道頂覆蓋層」不足 10 公尺，其地盤承载力相對不足。爰是，以此相對薄弱之地盤承載地上 8 層、地下 3 層，共 11 層建築物之各式載重（包括靜載重、活載重、衝擊載重等等），其安全性確實堪慮。

(四)綜上，本案因設計建築師檢送之建造執照申請書及相關圖說多有齟齬，市府都發局審查建造執照漫不經心且流於形式，復未落實施工勘驗，並輕忽民眾檢舉，致原應限建 3 層樓之建築基地，竟建造成高達 8 層樓之建築物。相關建築行為人及主管建築機關顯有重大違失，亦恐有知法玩法、包庇圖利之嫌；市府除應嚴究相關人員違失責任外，對於超建部分之後續處理，尤應特重地盤承

載強度，以確保建築物安全，避免發生危害。

綜上所述，臺北市政府都市發展局核發之 97 年 8 月 29 日 97 建字第 0888 號建造執照不僅違反都市計畫細部計畫及建築法相關規定，且原應限建 3 層樓之建築基地，竟建造成高達 8 層樓之建築物，顯見臺北市政府辦理建造執照審查流於形式，復未落實施工勘驗，並輕忽民眾檢舉；該府復以本案建築物全部配置於非山坡地範圍，同意免提都市設計審議，且不適用建築技術規則建築設計施工編「山坡地建築」專章相關規定，卻又曲解認可適用臺北市山坡地地形申請建築之整地原則，致建築物安全性堪慮，核有重大違失。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進見復。

註：尚未結案

186、雲林縣政府怠於督導受託單位對轄內虎尾鎮曾姓一家提供適當協助，導致案家不堪經濟壓力負荷而集體自殺之悲劇，核有疏失案

審查委員會：經 102 年 11 月 7 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：雲林縣政府

貳、案由：

雲林縣政府怠於督導受委託單位對轄內虎尾鎮曾姓一家 4 口提供適當之協助，任由受委託單位於案家經濟困境未獲解決之下，仍輕率結案，導致最後案家不堪負荷沈重之經濟壓力而於民國 102 年 1 月 26 日走向集體自殺絕路之悲劇事件，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）102 年 1 月 26 日雲林縣虎尾鎮發生曾姓一家 4 口因長期貧病交迫，不堪負荷，遂集體自殺乙案，此凸顯政府雖已建置社會安全網，照顧弱勢民眾，惟社會救助及醫療補助如何界定及具體落實？政府能否主動掌握經濟弱勢家庭所面臨之困境與需求，並適時提供協助及關懷？類此社會邊緣戶常為高風險族群，卻易遭社福單位疏忽，究相關權責單位是否涉有違失？本院爰立案進行調查。案經向內政部（該部原主管社政業務單位已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利

部)¹及雲林縣政府調閱相關卷證資料，並分別於 102 年 8 月 29 日及 9 月 12 日約詢衛生福利部及雲林縣政府相關人員，再參酌衛生福利部及雲林縣政府所補充之書面說明及卷證資料，業經調查竣事。茲將雲林縣政府所涉違失，臚列如次：

一、雲林縣政府明知本案曾姓一家 4 口確有經濟需求，卻怠於督導受委託單位提供適當之協助，任由受委託單位於案家經濟困境未獲解決之下，仍輕率結案，導致最後案家不堪負荷沉重之經濟壓力而走向集體自殺絕路之悲劇事件，核有違失。

(一)按身心障礙者權益保障法第 48 條規定，為使身心障礙者不同之生涯福利需求得以銜接，直轄市、縣（市）主管機關相關部門，應積極溝通、協調，制定生涯轉銜計畫，以提供身心障礙者整體性及持續性服務。

(二)本案曾姓一家 4 口之概述如下：

1. 案主曾○○因腦血管阻塞，致有言語及下肢之障礙，於 99 年 1 月 25 日經鑑定為中度多重身心障礙者，並於 99 年 2 月 5 日獲發身心障礙證明，並自 99 年 3 月起每月領有身心障礙者生活補助新臺幣（下同）4 千元（註：嗣政府於 101 年 1 月調高八大社福津貼，爰自 101 年 1 月起，案主領有身心障礙生活補助費 4,700 元）。
2. 案妻蔡○○屬有工作能力者，惟因須照顧案主外出就醫或至醫院復健，故未就業。
3. 案長子曾○○原有穩定工作，每月投保薪資為 4 萬 3,900 元左右，嗣因身體不適（頭痛），於 100 年 7 月間辭職（其勞保退保自 100 年 7 月 31 日生效），未再就業。
4. 案次子曾○○於 84 年間因車禍截肢，經鑑定後領有身心障礙手冊（重度肢體障礙），並自 92 年 1 月起每月領有身心障礙者生活補助 4 千元（自 101 年 1 月起，案次子領有身心障礙生活補助費 4,700 元）。
5. 案家長期以來僅仰賴案長子之工作收入維持生計，經濟本屬困

¹ 內政部原主管社政業務單位及前行政院衛生署已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部，惟本案調查函詢時，內政部社政業務單位尚未完成改制。

難。嗣案長子因身體不適，於 100 年 7 月間辭職後，未再就業，此時案家經濟收入僅有案主與案次子之身心障礙生活補助費合計 8 千元（自 101 年 1 月起為 9,400 元），惟僅每月房屋租金，案家即必須支出 8 千元，遑論一家 4 口之基本生活開銷及醫療支出。最後，102 年 1 月 26 日案家因不堪經濟負荷，案長子（曾○○）先安排父母、弟弟燒炭自殺後，再自行上吊身亡。

(三)雲林縣政府為依法辦理身心障礙者生涯轉銜服務，於 99 至 102 年均委託社團法人雲林縣○○○○協進會承接雲林縣身心障礙者生涯轉銜暨個案管理中心（以下簡稱身障個管中心）並訂有勞務採購契約。按該契約所載，受委託單位須結合各類專業人員，共同為身心障礙者做完整的醫療、復健、教育、經濟、就業、福利等需求診斷與評估後，擬定身心障礙者之個別（家庭）服務計畫，並依計畫連結社會相關資源、進行追蹤及評估服務成效。查本案從雲林縣政府之通報表、身障個管中心之接案表及相關單位之服務紀錄顯示，案家確有經濟之困境及需求：

1. 99 年間案主曾○○經鑑定為身心障礙者並獲發身心障礙證明，雲林縣政府經評估其有多項福利需求，爰於同年 5 月 11 日將本案通報該縣身障個管中心提供相關服務。當時該府於通報表中勾選案家有復健、就醫、生活及復健輔具協助、經濟協助等 4 項需求，並明載：案家主述需求為經濟需求，表示家中有多位行動不便人口²，經濟壓力沈重等語。
2. 身障個管中心受理前揭通報並進行評估後，認為案家符合收案標準，遂於 99 年 5 月 11 日開案服務，並於接案表中明載：案家主述需求為經濟需求，先前有申請低收入戶，因案妻（蔡○○）有工作能力而未通過審核標準，目前正申請中低收入戶，後續需持續追蹤其審核狀況，並持續評估案家之經濟狀況，協助提供物資或連結資源等語。該中心並於同日服務紀錄表中載明：評估個案有醫療、輔具、經濟、家庭等多重需求，故開案列管，持續追蹤並提供服務云云。

² 當時案家行動不便人口包括：案主、案次子及案岳母。

3. 嗣後身障個管中心基於案妻（蔡○○）照顧壓力沈重，想法悲觀，爰於 99 年 6 月 24 日轉介社團法人雲林縣○○協會協助提供家庭支持服務。根據 99 年 7 月 15 日、11 月 27 日○○協會之電訪及工作紀錄表記載，案妻（蔡○○）表示案家皆靠案長子 1 人負擔家計，經濟壓力沈重；案家生計僅靠案長子每月薪資 3～4 萬元左右維持，不敷使用等語。

4. 又，身障個管中心於提供服務過程中，曾於 100 年 1 月 3 日及 3 月 8 日 2 次對於案家之需求及資源連結情形，進行評估，並於需求及資源連結狀態表中勾選案家有「低收入戶生活補助」之需求項目（社工員及案家本身均認為需要此項之協助）。

(四)雲林縣政府雖認案家有復健、就醫、輔具協助、經濟協助等多重需求，因而通報身障個管中心提供相關服務；且身障個管中心及○○協會於服務過程中，亦曾評估及記載案家有經濟之需求及壓力，惟查：

1. 雲林縣政府未能監督身障個管中心提供適當之經濟協助，任由該中心於案家經濟困境未獲改善解決之下，仍輕率結案：

(1)身障個管中心於 99 年 6 月 10 日及 10 月 1 日 2 度為案家所擬定之個別化家庭服務計畫，僅就「醫療復健」、「輔具」及「家庭支持」等 3 項需求，進行評估並擬定服務目標、策略及連接資源單位，未有經濟需求之評估及服務策略，足見該中心自始即輕忽案家所遭遇之經濟困難及壓力，亦未提供經濟方面之協助。

(2)其次，99 年 5 月 11 日開案時，身障個管中心評估案家每月收入面為案長子每月工作收入 3 萬多元左右、案主身心障礙生活補助 4 千元，以及案妻弟妹提供之案岳母生活費³；支出面則為一般生活支出、個案與岳母之醫藥費、房租 8 千元。嗣後該中心於 99 年 12 月 14 日及 100 年 1 月 20 日以電話聯繫案家，並於服務紀錄表中記載：案家經濟來源為案主與案次子之身障生活補助、案長子之工作收入云云。惟此時案家

³ 案岳母與案家同住，其身體狀況不佳，身體機能不斷退化，已無法行走，惟未申辦身心障礙證明。

經濟收入與 99 年 5 月開案時，並無差異，甚至少了案妻弟妹所提供之生活費，且服務紀錄表中亦無案家相關支出狀況之掌握及評估，該中心卻認定案家經濟尚能勉強持平，足見該中心之追蹤、評估確屬草率。

(3)再者，身障個管中心曾於 100 年 1 月 3 日及 3 月 8 日 2 次評估案家有「低收入戶生活補助」之需求，並據案妻主述案家未通過「低收入戶生活補助」審核標準之情形，於需求及資源連結狀態表中註記：「案家不符合低收標準」。惟事後經雲林縣政府查證，案家未曾提出低收入戶之申請。顯見身障個管中心雖評估案家有經濟補助之需求，卻未能掌握案家申請補助之實際情形，俾協助排除案家在申請過程中所遭遇之困難，或者進一步依法通報地方主管機關提供協助，以致案家最為迫切之經濟需求始終未獲協助改善，益見該中心輕忽案家所遭遇之經濟困難。嗣後身障個管中心於 100 年 3 月 18 日以「服務使用者問題或需求得到解決或滿足，並經追蹤半年以上」為由，予以結案。

(4)前揭身障個管中心之疏失，雲林縣政府亦坦承：該中心在結案評估上，未能多方考量，且在經濟評估之廣度方面不足，未能適切針對案家收入及支出，予以考量，尚有改善之空間等語。且衛生福利部經檢討後指陳：綜觀該縣身障個管中心處遇之過程，雲林縣政府有 2 個面向可再加強；一是社工與案家之訪談、接觸，多以案妻之表述為主，宜多觀察案家居家擺設以瞭解案家生活型態；二是有關經濟狀況之紀錄多著重在收入面，對於支出面並未多作瞭解，故難以衡量案家當時面臨經濟壓力之強度等語。

2.身障個管中心與相關服務單位之橫向聯繫不足，導致對於案家經濟需求之評估及處遇均有闕漏，足見雲林縣政府未能善盡監督之職責：

(1)查○○協會自 99 年 6 月 29 日開案至 100 年 2 月 18 日結案期間，○○協會曾多次提供物資協助（如麵包），且案妻曾於 99 年 7 月 15 日、99 年 11 月 27 日 2 次向該協會明確表示案

家僅靠案長子 1 人負擔家計，經濟壓力沈重；案家生計僅靠案長子每月薪資 3~4 萬元左右維持，不敷使用等語。顯然當時案家每月雖領取身心障礙生活補助費，生活卻仍然拮据。又，該協會曾評估案家之經濟狀況應符合身心障礙者房屋租金補貼之資格，並將相關資訊提供案家申辦，亦可見案家在經濟上之壓力及處境。

(2)惟身障個管中心於 99 年 12 月 14 日及 100 年 1 月 20 日 2 次評估案家之經濟需求時，皆未能察覺案家確有顯著經濟困難之問題，且經檢視該中心前揭 2 次服務紀錄表內容，既無案家在支出面之實情及評估，亦乏○○協會服務案家之情形。顯見身障個管中心雖將案家轉介○○協會協助提供服務，惟未能與該單位積極聯繫與合作，致無法充分掌握案家經濟之實際情況，因而輕忽案家最為迫切之經濟需求，造成相關評估未盡周延，處遇方向僅著重在身心障礙者醫療及輔具需求之協助。

(3)雲林縣政府亦於書面資料中及本院約詢時坦言：「經檢視 2 單位個管服務之連續性，除文書回覆及 1 次電話聯繫外，倘能增加雙方間個案處遇討論，以利服務提供之完整性，應較為完備。」「後續檢視發現，個管中心在轉介個案後，在與相關單位橫向聯繫，有不足及需要加強的地方，檢視相關紀錄發現有各做各的，但個管中心的功能，應該對於個案的掌控與橫向連結有清楚的規劃，目前個管中心在此兩項功能應該要再加強。」

(五)據上所述，雲林縣政府明知本案曾姓一家 4 口確有經濟困難，並通報身障個管中心提供相關服務。惟該中心於服務過程中，卻輕忽案家最為迫切之經濟需求，既未擬定服務策略，亦與相關服務單位之聯繫不足，僅憑電話聯繫之結果，即輕率評估「案家經濟尚能勉強持平」，並以「服務使用者問題或需求得到解決或滿足，並經追蹤半年以上」為由，予以結案。顯見雲林縣政府未能善盡監督之責，任由該中心於案家經濟困境未獲得改善解決之下，仍輕率結案，導致最後案家不堪負荷沈重之經濟壓力而走向集體自

殺絕路之悲劇事件，核有違失。

二、雲林縣政府對身障個管中心未能落實監督查核之責，致使委託契約所定之相關督考機制流於形式，亦使案家未能獲得經濟之協助，衍生悲劇，實有疏失。

- (一)按身心障礙者權益保障法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部（已於 102 年 7 月 23 日改由衛生福利部管轄）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 4 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌理下列事項：一、中央身心障礙福利服務權益保障政策、法規及方案之執行事項。二、直轄市、縣（市）身心障礙福利服務權益保障政策、自治法規與方案之規劃、訂定、宣導及執行事項。……。」
- (二)有關雲林縣政府為辦理身心障礙者權益保障法第 48 條所規定之身心障礙者生涯轉銜服務，於 99 至 102 年度均委託社團法人雲林縣○○○○協進會承接該縣身障個管中心並訂有勞務採購契約，已如前述。查各年度之契約所載，受委託單位依服務計畫執行所需經費，應由受委託單位於每季結束後，將相關應附資料及報告送該府社會處完成審核及核銷後，辦理撥款；且該處應不定期派員瞭解受委託單位人力運用狀況、工作執行狀況，並進行監督、查核及評鑑。
- (三)惟據雲林縣政府提供之卷證資料顯示，每年度該府社會處對身障個管中心除僅辦理 1 次之期末績效評鑑考核外，未曾派員不定期瞭解受委託單位工作執行狀況，亦未辦理監督及查核工作。又，受委託單位辦理每季核銷撥款時，該府對於受委託單位所送之相關資料及報告，僅以書面審核後，即完成核銷程序並撥付經費。由上可見，雲林縣政府雖委託民間福利團體辦理法定社會福利事項，卻未落實執行相關監督查核工作。
- (四)再從本案執行情形以觀，雲林縣政府雖認案家有復健、就醫、輔具協助、經濟協助等多重需求，因而通報身障個管中心提供相關服務。惟該中心於服務過程中卻多著重於案主（曾○○）個人之復健、就醫及輔具等需求，對於案家之經濟問題，既未擬定服務策略，亦與相關服務單位之聯繫不足，僅憑電話聯繫之結果，即

輕率評估案家經濟尚能勉強持平，甚至在案家經濟困境未獲改善解決之下，仍輕率結案，該府難辭監督不周之咎。衛生福利部於本院約詢時亦表示：該部重視此案，因此召開檢討會議，並請地方政府進行報告，該府也承認在委辦單位的稽核及監督，需要再加強等語。

(五)據上，隨著社會快速變遷，民眾福利需求日益增加與複雜，政府之效率及人力已無法滿足，爰逐漸將法定社會福利事項委託民間團體或機構辦理。雲林縣政府雖委託民間團體承接該縣身障個管中心，依法辦理身心障礙生涯轉銜服務，惟該府仍為社會福利事項之地方主管機關，且對受委託單位按委託契約所提供之服務狀況，亦負有監督查核之責。綜觀本案執行情形，該府既未派員不定期瞭解受委託單位工作執行狀況並進行監督及查核，且於受委託單位辦理經費核銷時又未落實審核工作，致使委託契約內所定之相關督考機制流於形式，亦使本案案家未能獲得其所需之經濟協助，衍生悲劇，實有疏失。

綜上所述，雲林縣政府明知本案曾姓一家 4 口確有經濟需求，卻怠於督導受委託單位提供適當之協助，任由受委託單位於案家經濟困境未獲解決之下，仍輕率結案，導致最後案家不堪負荷沈重之經濟壓力，而於 102 年 1 月 26 日走向集體自殺絕路之悲劇事件；又，該府對受委託單位未能落實監督查核之責，致使委託契約內所定之相關督考機制流於形式，亦使案家未能獲得經濟之協助，衍生悲劇，均核有疏失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送衛生福利部督促雲林縣政府確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一、雲林縣政府已於 103 年 4 月 24 日及 5 月 22 日辦理外聘督導，並修正結案評估依據，針對部分指標增加「結案前評估」，須確認服務對象需求已獲得解決或滿足始可結案；並已規範相關單位工作人員需針對轉介個案進行多次聯繫，同時亦排定 103 年度相關課程，加強個管中心人員專業訓練，並落實辦理每月 2 次不定期監督查核及

每季 1 次之定期監督查核。

二、雲林縣政府透過「送需到府，持續關懷」、「雲林縣請領社福津貼與弱勢族群脫貧關懷訪視協助計畫」，針對有經濟需求之個案追蹤列管，定期訪視持續提供物資或救助金等協助。

**註：經 103 年 9 月 4 日監察院內政及少數民族委員會
第 5 屆第 2 次會議決議：結案存查**

187、臺北市政府辦理捷運內湖站用地聯合開發案，土地徵收踰越所需，另將徵收公有土地轉為私有，有違徵收目的，過程顯有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 12 日監察院交通及採購、內政及少數民族委員會第 4 屆第 60 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府

貳、案由：

臺北市政府辦理捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站用地（交十一）聯合開發案（下稱本案），強制徵收全區高達 84.65% 之土地，實際作為公用事業之捷運設施使用僅佔基地面積 12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的。本案 91 年間強制徵收取得土地後，竟於 93 年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積，由「不得超過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之 1082 部車位變更為僅需配置 863 部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、本案（交十一）之基地共 8166 平方公尺，政府最初以興辦交通事業為由，強制徵收全區高達 84.65% 之土地，餘採有償撥用、接管或協議價購，僅佔全區之 15.35%；然經聯合開發後，實際作為公用事業

之捷運設施使用僅佔基地面積 12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的及相關法令。

(一)關於強制徵收私有土地，透過聯合開發程序將公有土地轉為私有問題，以本院前糾正臺北市政府興辦「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適乙案」為例，市府捷運局將高達 99.24%之基地強制徵收（85.41%）或公有撥用（13.94%），反而參與聯合開發者反僅佔 0.65%（合併登記亦僅佔 0.76%），嗣再透過聯合開發之權配竟導致 69.25%公有土地轉為私有，政府機關透過徵收手段併同聯合開發程序「強制徵收」民眾土地再辦理聯合開發即轉為「私有」，既不符合公平正義，亦不合比例原則，亦有違政府徵收目的。次按土地所有權之得喪變更，應以法律定之，查大眾捷運法第 7 條僅規定大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地得聯合開發，並未明定土地得轉為私有，惟交通部 83 年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號函復略以：「本案經轉據內政部 83 年 5 月 23 日台（83）內地字第 8306536 號函釋：同意依本部 83 年 5 月 12 日交路（83）字第 015992 號函說明三辦理，其意旨為：按大眾捷運系統係指行使於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道……等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共交通道路於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明『須另擬定細部計畫』，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制」云云，顯有違法律保留原則，前經本院於 101 年 12 月 13 日以院台交字第 1012530431 號函對臺北市政府糾正有案，合先敘明。

(二)復按大眾捷運法第 6 條¹規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」、第 7 條²規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。……大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。……主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制」。本案內湖站（交十一）基地開發範圍涵括臺北市內湖區康寧段 3 小段 199 地號等 26 筆土地，總面積為 8,166 平方公尺，其中除 2 筆為國有地、1 筆市有地外，餘 23 筆土地為私有地。依臺北市政府 81 年 1 月 28 日第六次審查會議（交十一交通用地）主席所裁示：「(一)原則同意以全部停車場用地劃定為聯合開發範圍。(二)本案仍以全部停車場用地變更為交通用地辦理聯合開發為原則，…」嗣該府為辦理內湖站用地開發及取得範圍內土地，分別於 91 年 5 月 2 日及 7 月 2 日，召開 2 次「捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站（交十一）用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會」，據該府表示，當時會議已清楚說明開發方式係採聯合開發，

¹ 卷查大眾捷運法第 6 條之立法目的：大眾捷運系統係屬公用事業，於其事業範圍內所需之公、私有土地，得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律徵收或撥用。（來源：立法院公報第 77 卷 46 期 2157 號 43 頁）

² 卷查大眾捷運法第 7 條之立法目的：一、為有效利用土地資源，促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，爰明定地方主關機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場站、路線之土地。二、毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，則需依有關法律或商請該土地所有權人聯合開發。三、第二項明定開發辦法授權由交通部會同內政部定之（來源：立法院公報第 77 卷 46 期 2157 號 44-45 頁）。

另，大眾捷運法第 7 條之修法說明：基於簡化開發流程及縮短時程等之考量，並由主管機關主導開發，開發用地由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜，而未來地主仍可依協議價購優惠辦法優先承購，爰將現行條文第一項所稱「主管機關得自行或與私人、團體聯合辦理…土地之開發」等文字修正為「主管機關得辦理…土地之開發」（依立法院議案關係文書院總第 1429 號之修法說明）。

然因土地所有權人無人選擇參與聯合開發方式，故未能達成協議。其後遂由該府於 91 年 9 月間依土地徵收條例規定，報請內政部核准辦理私有土地徵收，內政部並於 91 年 10 月 1 日核准徵收。經清查，本案聯合開發範圍內土地，因強制徵收取得比例，達開發基地總面積之 84.65%³，其餘採有償撥用、接管或協議價購取得之土地比例僅佔 15.35%，本案實際所需捷運設施投影面積僅占整體開發面積之 12.62%⁴，顯可由公有土地有償撥用、接管或協議價購取得土地之 15.35%即可滿足，不須徵求民地，顯已逾越必要程度，欠缺強制徵收之正當性，有違土地徵收條例。

- (三)本案臺北市政府當時徵收土地計畫書所載明徵收土地原因，係為興辦臺北都會區大眾捷運系統木柵延伸（內湖）線工程必需，而使用本案土地；興辦事業之法令，是以土地徵收條例第 3 條第 2 款、都市計畫法第 48 條暨大眾捷運法第 6 條、第 7 條規定為依據。為釐清前述政府辦理捷運聯合開發案過程中，如以公共利益為由先辦理徵收私有土地後，卻於聯合開發模式權益分配方式下，合理化該等徵收取得公有地再轉為私有之行為，引發是否抵觸相關規定及人民財產權益之保障，前經本院諮詢學者略以，依大眾捷運法第 6 條規定，徵收土地即須符合「大眾捷運系統需用」之目的；若依大眾捷運法第 7 條規定辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發，則必須符合該條第 4 項規定依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之，依協議價購方式辦理者，應訂定優惠辦法，經協議不成者，始得報請徵收，不應回溯第 6 條之適用。換言之，以大眾捷運法第 6 條辦理公用事業所必須徵收之土地，其「基地範圍」應以最小其事業所必須者為限，其餘方依大眾捷運法第 7 條規定以「毗鄰土地」之方式參與聯合開發。本案經查，臺北市捷運內湖線係採地面上行車系統，捷運路線並非位於交十一基地正下方，聯通方式係由成功路 4 段道路上之捷運內湖站（約地上 3 樓處）設置通廊，藉由通廊聯接到交十一用地，並於交十一用地留設捷運出入口（捷運 1 號

³ 強制徵收面積 6913 平方公尺/聯合開發總面積 8166 平方公尺 = 84.65%

⁴ 本案實際所需捷運設施投影面積 1031 平方公尺/整體開發面積 8166 平方公尺 = 12.62%

出口)之關係，據圖顯示當層最大捷運設施面積(3樓)僅為1,031平方公尺，實際所需捷運設施(投影)面積僅占整體開發面積之12.62%，不須以開發為藉口取得8,166平方公尺之基地面積，即可維持該公用事業之必須，對此，應留設捷運設施面積多寡，顯應覈實規劃評量，或僅需留設捷運出入口部分之土地辦理徵收。本案彰顯出此種「徵收」民眾土地後再轉為「私有」之開發方式，不僅不符公平正義，且有侵害憲法財產權保障之虞，對此本案徵收範圍顯已逾越「公共事業」、「公益需要」或「實施經濟政策」之必要，以及「非此不可」、「遂行公益所必要」之「最後手段」，亦不合比例原則。

(四)綜上，本案(交十一)用地高達84.65%比例係透過徵收之強制取得，採有償撥用、接管或協議價購者佔15.35%，惟實際作為公用事業捷運設施使用之投影面積僅佔12.62%，顯可由公有土地有償撥用、接管或協議價購取得土地之15.35%即可滿足，不須徵求民地，市府作為已逾越必要程度，明顯倒果為因，欠缺強制徵收之正當性，亦不合比例原則，復未落實依法行政原則，更與政府徵收目的有違。

二、本案(交十一)於91年間召開2次「聯合開發協議會徵收前價購及地上物拆遷補償協議會」，然並未獲土地所有權人同意參與聯合開發，待地價協議未成而強制徵收取得土地後，竟於93年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積由「不得超過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之1082部車位變更為僅需配置863部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失。

(一)按行政程序法第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。本案臺北市政府辦理大眾捷運系統聯合開發之流程略以：(一)捷運場站規劃及聯合開發基地評選。(二)辦理變更都市計畫程序(變更土地使用分區為捷運用地並核定聯合開發基地)。(三)用地取得：先行協議價購，未達成協議者，私地辦理徵收，公地申請有償撥用(依93年5月12日修正後之大眾捷運法第7條修法理由，為簡化開發流程及縮短時程，

故修正大眾捷運系統土地開發由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得，並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜)。(四)與公私地主協議簽約並辦理預告登記。(五)聯合開發計畫審議、核定及公告實施。(六)公開徵求投資人辦理聯合開發。

(二)經查，本案(交十一)於聯合開發基地評選階段時，臺北市政府捷運局於80年12月6日召開「捷運系統內湖線工程用地逕為變更都市計畫事宜研商會議」時，市府交通局停管處表示：「1.請於說明書中註明，若進行任何開發最少須保留1,082個停車位。」之意見，並於會議結論：「1.本案原則上以全基地變更為交通用地。2.本基地將來開發時，除滿足交通局停管處最少須保留1,082個停車位之需求，…」後於81年1月29日「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發審查委員會(第2組)第6次審查會」會議決議通過：「(一)原則同意以全部停車場用地劃定為聯合開發範圍。(二)本案仍以全部停車場用地變更為交通用地辦理聯合開發為原則，…」等開發條件規定。

(三)本案後於辦理變更都市計畫程序(變更土地使用分區為捷運用地並核定聯合開發基地)階段時，經臺北市政府都市計畫委員會83年6月3日審議通過及公告實施該土地之都市計畫案變更「停車場用地區」為「交通用地」，供捷運車站(含轉乘設施及其相關設施)使用，並供作聯合開發基地(B6車站)，另註明捷運車站相關設施與停車場整體規劃興建，維持原停車場功能。另，依83年6月3日臺北市「內湖線B1站~B9站捷運設施用地變更都市計畫案」之都市計畫說明書中第肆點有關土地使用分區管制二(三)規定：「交十一(B6車站)：容積率560%，建蔽率80%，使用類別：1.作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之1/3，其使用類別比照商三。2.至少設置1,082個停車位，以維持原停車場功能」等訂定都市計畫位階之開發條件規定。

(四)另，本案(交十一)於用地取得階段時(與私地主簡報說明參與聯合開發，未達成協議者，私地辦理徵收，公地申請有償撥用)，依據91年5月2日捷運局與該土地所有權人協議之簡報資料，亦

載明都市計畫土地使用分區管制內容：「本交通用地辦理聯合開發建蔽率 80%，容積率 560%，使用類別比照商三，作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之 1/3，且需設置原停車場用地需求 1082 個停車位」公示於原徵收土地之地主，後於 91 年 1 月 23 日起辦理徵收作業，並於 91 年 5 月 2 日、7 月 2 日召開 2 次用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會，惟土地所有權人考量當時都市計畫規定及開發條件限制，並未選擇參與聯合開發，待地價協議未成而確定需以徵收方式取得土地後，於 91 年 10 月 1 日經內政部函准徵收，於 92 年 1 月 6 日完成徵收作業，將該等土地管理機關登記為捷運局所有。

(五)惟，市府捷運局於完成（交十一）用地徵收作業後，竟於 92 年 5 月 12 日就本案都市計畫所規定之公共停車位數量辦理變更設計，並簽會該府交通局及都市發展局後專簽報府，於 92 年 6 月 3 日簽奉市長（時任臺北市市長馬英九甲章；時任臺北市副市長歐晉德）核定：「可，停車位問題，請對民眾充分說明」，後於 92 年 12 月 23 日起公開展覽 30 天（刊登於 92 年 12 月 23 日聯合報、92 年 12 月 24 日中國時報），並於 92 年 12 月 25 日（假中山區成功區民活動中心）、93 年 1 月 8 日（假內湖區行政中心五樓會議室）辦理都市計畫變更說明會，變更內容於 93 年 3 月 10 日經臺北市都市計畫委員會第 525 次委員會審議決議修正通過，該府 93 年 11 月 15 日府都規字第 09321532300 號函公告實施「配合臺北市捷運系統內湖線工程修訂西湖市場用地、交通用地（交十一）土地使用管制計畫案」，並修正該細部計畫為「法定容積（百分之 560）之 2/3 應限制作為停車使用，以維持原停車場功能；其餘法定容積及捷運獎勵之樓地板面積可做商業使用，其使用項目比照商三，惟應另依『臺北市土地使用分區管制規則』規定檢討停車位數」。據此，修正該都市計畫細部計畫後造成問題如下：1、該都市計畫細部計畫規定由 83 年商業使用面積採「不得超過…」之「上限」規定，後於 93 年間放寬為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定。2、停車位數量由 83 年之 1082 部，下修為 93 年之「法定容積（百分之 560）之 2/3 應限制作為停車使用」，本案

依據建造執照所載，僅配置汽車停車位 863 部。3、目前規劃整棟大樓超過 1/3 作為商業用途，汽車停車格僅 863 個，與當初 86 年黃大洲市長、93 年馬英九市長時期「商業用途不能超過總樓地板面積三分之一，至少設置 1082 個停車位」規劃不同，且原計畫僅規劃地上 9 樓，97 年量體改為地上 15 層。對此，捷運局彙整其差異如下表所示：

	項目	83 年原規劃設計內容(A)			建造執照內容(B)			差異(B-A)		
原可開發規模	1.基地面積	8,157m ²			8,166m ²			9m ²		
	2.土地使用分區	停車場用地			/			/		
	3.建蔽率	不予規定								
	4.容積率	不予規定								
	5.允建樓地板面積	不予規定								
	6.停車位規定	汽車	機車	裝卸						
		1082	0	0						
本計畫允許開發規模	7.土地使用分區	交通用地(交11)			交通用地(交11)			無差異		
	8.建蔽率	80%			80%			無差異		
	9.容積率	560%			560%			無差異		
	10.建築面積	6,526.00m ²			6,532.80m ²			6.80m ²		
	11.允建樓地板面積	45,679.00m ²			45,729.60m ²			50.60m ²		
	12.都市計畫規定	83 年都市計畫規定：1.作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之 1/3，其使用類別比照商三。2.至少設置 1,082 個停車位，以維持原停車場功能。			93 年都市計畫規定：法定容積(百分之560)之2/3應限制作為停車使用，以維持原停車場功能；其餘法定容積及捷運獎勵之樓地板面積可做商業使用，其使用項目比照商三，惟應另依「臺北市土地使用分區管制規則」規定檢討停車位數。					
概念設計結果	13.建蔽率	71.66%			79.85%			8.19%		
	14.容積率	613.84%			681.44%			67.60%		
	15.建築面積	5,845.00m ²			6,520.26m ²			675.26m ²		
	16.捷運最大投影面積	1,124.00m ²			2,834.05m ² (含捷運轉乘投影面積)			1,710.05m ²		
	17.捷運設施獎勵樓地板面積	4,392.00m ²			9,938.26m ²			5,546.26m ²		
	18.計入容積之樓地板面積(11+17)	50,071.00m ²			55,667.86m ²			5,596.86m ²		
	19.不計入容積之樓地板面積	16,597.00m ²			18,752.07m ²			2,155.07m ²		
	20.總樓地板面積(18+19)	66,669.00m ²			74,419.93m ²			7,750.93m ²		
	21.設計停車位(個)	汽車(機械式雙層停車位)	機車	裝卸	汽車(平面式停車位)	機車	裝卸	汽車	機車	裝卸
		1249 (相當765部平面停車位)	477	5	863	486	6	98 (=863-765)	9	1
自行車		轉乘機車	轉乘自行車	自行車	轉乘機車	轉乘自行車	自行車	轉乘機車	轉乘自行車	
	0	0	0	320	318	200 (雙層)	320	318	200 (雙層)	
	22.建物規模	9F/B3			15F/B3					
	資料來源及依據	92 年期間，本局捷運細部設計顧問完成之捷運設施暨聯合開發大樓設計成果(詳附件 3)。			本案都市設計審議第 2 次變更設計內容(本府 101 年 9 月 17 日核備)(詳附件 4)。					

(六)詢據市府說明：「本開發案後續公開徵求之投資人潤泰創新國際股份有限公司，依據 93 年修正後之都市計畫規定，設計配置 863 個平面式汽車位。兩者之差別在於停車位設計方式及實用性之不同。另若將本案目前設計之機車及自行車位（ $=1,064=804+260$ ）換算汽車當量約 213 個車位（依建築物交通影響評估準則之規定，5 個機車位相當於 1 個汽車位），並加計 6 個裝卸車位，則本案相當於設置 1,082 個汽車位（ $=1,082=863+213+6$ ）……」等語，該府仍稱符合變更都市計畫前設置 1,082 個汽車位規定，係辯駁背理之詞，況徵收土地後方辦理都市計畫變更，開發條件變更如上表，失信於被徵收土地之所有權人，核其所為，顯有違誠實信用原則。

(七)綜上，本計畫用地既於 83 年由「停車場用地」變更為「交通用地（交十一）」以供捷運相關設施使用並辦理聯合開發，市府雖於 91 年 5 月 2 日、7 月 2 日召開 2 次用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會，惟土地所有權人考量當時都市計畫規定及開發條件，並未選擇參與聯合開發，然待徵收取得土地後，市府卻於 93 年間以前述理由辦理變更都市計畫，商業使用面積由 83 年採「不得超過…」之「上限」規定，放寬為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定。該府雖一再表示 91 年協議價購及拆遷補償協議會當時，針對地主權益試算部分，已明確向地主說明係採機械雙層汽車位方式進行評估，然 92 年完成徵收後，卻旋即於 93 年變更都市計畫細部計畫之內容，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失。

據上論結，臺北市政府辦理捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站用地聯合開發案，強制徵收全區高達 84.65% 之土地，實際作為公用事業之捷運設施使用僅佔基地面積 12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的。本案 91 年間強制徵收取得土地後，竟於 93 年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積，由「不得超過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之 1082 部車位變更為僅需配

置 863 部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失，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。

註：尚未結案

188、臺中市警局及臺中地檢署查獲「OL 公關公司性交易少女」及「治平專案販毒集團」，對涉販賣、施用 K 他命之少年未依法通報案

審查委員會：經 102 年 11 月 13 日監察院司法及獄政、內政及少數民族、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府

貳、案由：

臺灣臺中地方法院檢察署及臺中市政府警察局於 101 年 5 月 16 日查獲「OL 公關公司性交易少女」案及「治平專案呂○○販毒集團」案，惟臺中市政府警察局對於涉及販賣、施用 K 他命（Ketamine，下稱 K 他命）之 18 名少年未依兒童及少年福利與權益保障法通報；又依毒品危害防制條例第 2-1 條第 1 項規定，臺中市政府應成立專責單位，惟該府毒品危害防制中心目前仍係任務編組，且囿於人力、經費均有不足，影響防制工作，核有違失。

參、事實與理由：

臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）及臺中市政府警察局於 101 年 5 月 16 日掃蕩入侵校園之販毒集團，查獲「OL 公關公司性交易少女」案及「治平專案呂○○販毒集團」案，有數十名青少年被誘染上毒癮，遭脅迫販毒或陪酒賣春等情，甚有販毒集團專門吸收中輟生滲入校園販毒，嚴重戕害青少年身心健康，並造成行為觀念偏

差，危害社會秩序甚大。案經向行政院、法務部、教育部、內政部、行政院衛生署（現為衛生福利部）、臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）、臺中地檢署及臺中市政府等權責機關調卷，以釐清案情，並瞭解近年販毒集團入侵校園之情形及問題癥結，以及各權責機關推動校園反毒、拒毒之作為與成效。期間並舉行 3 場次諮詢會議，邀請臺灣大學公共衛生學院院長陳為堅教授等 15 名專家學者，研討建言。嗣後再約詢行政院、法務部、教育部、內政部、行政院衛生署等相關部會及臺中市政府之業務主管人員，以進一步釐清案情。經查臺中市政府警察局基層員警未黯法令，對於涉毒 18 名少年未依兒童及少年福利與權益保障法規定之通報，又臺中市政府應依毒品危害防制條例第 2-1 條第 1 項規定，成立專責單位，惟該府毒品危害防制中心目前仍係任務編組，且囿於人力、經費均有不足，影響防制工作，核有違失。茲將調查事實與糾正理由分述如下：

一、依兒童及少年福利與權益保障法第 53 條第 1 項第 1 款、第 5 款及同法第 56 條第 1 項第 3 款規定，醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員、村（里）幹事及其他執行兒童及少年福利業務人員於執行業務時，知悉兒童及少年有施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質，或被強迫或引誘從事販毒等不正當之行為或工作者，均應於 24 小時內向直轄市、縣（市）主管機關通報；無正當理由違反此規定者，依同法第 100 條規定，處 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰。另同法第 43 條第 2 項規定，父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質，違反此規定情節嚴重者，依同法第 91 條第 1 項規定，處 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰，並得命其接受 8 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導。復依衛生福利部 102 年 10 月 21 日衛部護字第 1020168135 號函：「兒童及少年福利與權益保障法係對未滿 18 歲之兒童及少年提供各項福利與權益保障措施，兒童及少年福利與權益保障法第 53 條第 1 項規定略以：執行業務時知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報。爰倘知悉 19 歲之人有被性侵、媒介性交或施用毒品者，非屬兒童及少年福利與權益保障法規定通報對

象。」復依毒品危害防制條例第 2-1 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）政府為執行毒品防制工作，應由專責組織辦理下列事項：一、毒品防制教育宣導。二、提供施用毒品者家庭重整及心理輔導等關懷訪視輔導。三、提供或轉介施用毒品者各項社會救助、法律服務、就學服務、保護安置、危機處理服務、職業訓練及就業服務。四、提供或轉介施用毒品者接受戒癮治療及追蹤輔導。五、依法採驗尿液及訪查施用毒品者。六、追蹤及管理轉介服務案件。七、其他毒品防制有關之事項。」同條第 2 項規定：「直轄市、縣（市）政府應編列預算辦理前項事宜；必要時，得由各中央目的事業主管機關視實際情形酌予補助。」

二查「OL 公關公司性交易少女」案部分：主嫌孫○○經臺中地院刑事判決（101 年度訴字第 1656 號、102 年度侵訴字第 13 號）應執行有期徒刑 15 年 6 月，併科罰金 20 萬元；蕭○○判決應執行有期徒刑 16 年，併科罰金 16 萬元，二人於 100 年 11 月至 101 年 2 月，無償轉讓少許或販賣 K 他命、搖頭丸給未滿 18 歲之少女小柯（即柯○○）、依比（即劉○○）、巧咩（即楊○○）、比妃（即王○○）、圈圈（即周○○）、不點（即林○○）等人，並引誘、媒介渠等與男客從事性交行為。又涉案少女圈圈施用 K 他命，現於彰化少年輔育院執行感化教育。少女巧咩施用 K 他命，目前安置於內政部少年之家，法院裁定保護管束，並定期向保護官報到及驗尿。少女比妃施用 K 他命，經法院裁定安置中途學校，惟逃離安置機構，目前臺中地院發布毒品通緝，現協尋中。少女小柯施用 K 他命，於 102 年 1 月 31 日結束少年福利機構安置。少女依比販賣 K 他命，於安置期間接受藥癮戒治療程，於 101 年 12 月 29 日結束安置返家，目前由毒品危害防制中心人員家訪（電訪）追蹤輔導。少女不點施用 K 他命，法院裁定感化教育及保護管束，惟逃離安置機構後，目前定期與案家及警察局聯繫，瞭解協尋情況。以上有 5 名少女施用 K 他命，1 名少女販賣 K 他命。

三查「治平專案呂○○販毒集團」案部分（臺中地院 101 年度訴字第 1492 號等判決）：

（一）呂○○應執行有期徒刑 7 年 6 月，呂○○基於販賣 K 他命之犯意，

以回帳之方式，分別將其所有之 K 他命販賣予曾○○、林○○，嗣經檢警於 101 年 5 月 16 日查獲。

- (二)曾○○應執行有期徒刑 3 年 10 月，因曾崇捷與呂○○交好，曾○○遂起意由其出面向呂○○購買 K 他命，再悉數販賣予林○○及徐○○，渠等再各自對外販售牟利。
- (三)林○○應執行有期徒刑 7 年 6 月，林○○於 100 年 12 月間販賣 K 他命 1 包（500 元）給陳○○；林○○於 100 年 4 月間轉讓 K 他命 1 包給陳○○；林○○與少年黃○○共同販賣 K 他命給少年林○○；於 101 年 2 月間販賣 K 他命 1 小包（300 元）給候○○；於 101 年 3 月間販賣 K 他命 1 小包（500 元）給唐○○；於 101 年 4 月間販賣 K 他命 1 小包（500 元）給曾○○；於 101 年 4 月間販賣 K 他命 1 包 10 公克（3,000 元）給少年黃○○。
- (四)魏○○應執行有期徒刑 8 年，渠與少年黃○○、王○○、高○○、吳○○、林○○共同販賣 K 他命給黃○○、劉○○、鄭○○、陳○○、黃○○、楊○○、陳○○等人。
- (五)廖○○應執行有期徒刑 1 年 6 月，緩刑 4 年，緩刑期間付保護管束，廖○○販賣 K 他命給少年范○○、劉○○、林○○等人。
- (六)徐○○應執行有期徒刑 2 年，緩刑 4 年，緩刑期間付保護管束，販賣 K 他命給少年王○○、黃○○、高○○、林○○等人。
- (七)黃○○販賣 K 他命，業經臺中地院少年法庭判決有期徒刑 4 年 6 月；林○○販賣 K 他命，業經臺中地院少年法庭判決有期徒刑 3 年 6 月；王○○販賣 K 他命，業經臺中地院少年法庭判決有期徒刑 2 年 8 月緩刑 4 年；高○○販賣 K 他命，法院裁定保護管束三年；吳○○販賣 K 他命，業經臺中地院少年法庭判決有期徒刑 1 年 8 月緩刑 3 年，緩刑期內付保護管束，以上販賣 K 他命有 5 名，施用 K 他命有 16 名，分別裁定保護管束、訓誡、感化教育、不付審理等。

四、臺中市政府警察局對於涉案 18 名少年未依法於 24 小時內通報：依兒童及少年福利與權益保障法第 53 條第 1 項第 1 款、第 5 款、同法第 56 條第 1 項第 3 款及衛生福利部 102 年 10 月 21 日衛部護字第 1020168135 號函等規定，警察等於執行業務時知悉兒童及少年有施

用毒品或被強迫或引誘從事販毒等行為，均應於 24 小時內向直轄市、縣（市）主管機關通報；無正當理由違反此規定者，依同法第 100 條規定，處 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰。惟臺中市政府警察局於執行職務時知悉有 18 名少年（即黃○○、林○○、王○○、高○○、吳○○、陳○○、陳○○、侯○○、唐○○、曾○○、黃○○、劉○○（已改名為劉○○）、鄭○○、黃○○、陳○○、范○○、劉○○、林○○等）未依法於 24 小時內向臺中市政府通報，已延遲通報，該府於本院 101 年 12 月 25 日約詢後，始於 102 年 4 月 15 日依兒童及少年福利與權益保障法第 100 條規定，對承辦員警吳旻蔚偵查佐處裁處 6,000 元行政罰鍰。顯示基層員警未黯兒童及少年福利與權益保障法之通報規定，應予加強相關法令之在職訓練。另楊○○、陳○○等知悉時已滿 18 歲，依衛生福利部 102 年 10 月 21 日衛部護字第 1020168135 號函釋，非兒童及少年福利與權益保障法保護對象，不用通報。周○○、楊○○、王○○、柯○○、劉○○、林○○等 6 名依法通報，林○○被警方列為關係人。

五、校安通報：

(一)臺中市政府教育局校安中心於 101 年 5 月 16 日接獲臺中地檢署通知涉案學生時，有周○○、楊○○、柯○○、劉○○、陳○○、侯○○、唐○○、鄭○○等 8 名學生未在通報名單內，嗣本院於 101 年 8 月 10 日（處台調壹字 1010832195 號）、9 月 17 日（處台調壹字 1010832576 號）二次函請臺中市政府說明涉案學生的輔導情況，該府始於 101 年 9 月 24 日以中市教軍字第 1010069003 號函涉案學校，惟其中 7 名學生已自國中畢業未升學，故無校安通報紀錄，而侯○○就讀明○女中於知悉後進行校安通報。

(二)又臺中市政府教育局校安中心於 101 年 5 月 16 日接獲臺中地檢署通知涉案學生，經向所屬學校查證學生身分後，於 101 年 5 月 16 日當日該 13 名（即王○○、林○○、黃○○、林○○、王○○、高○○、吳○○、陳○○、曾○○、陳○○、范○○、劉○○、林○○）學生之所屬學校已於 24 小時內進行校安通報。另黃○○、劉○○、黃○○等查無學籍資料，林○○被警方列為關係人。

六、涉案少年之父母或監護人均不知案主有吸毒情形：臺中市政府認為

未違反兒童及少年福利與權益保障法第 43 條，未依同法第 91 條規定進行裁處或命其接受 8 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導，顯示少年之父母均不知案主有吸毒情形，涉案少年之家庭支持薄弱。又楊○○、陳○○等知悉時已滿 18 歲，不適用兒童及少年福利與權益保障法之規定，林○○被警方列為關係人。

七、本案後續追蹤輔導：本案目前有 4 名在校的學生，陳○○（就讀私立玉○高中附設進修學校）、侯○○（就讀私立明○女中附設進修學校）、范○○（就讀臺中市立四○○國中）、林○○（就讀臺中市立四○○國中），由春暉小組輔導，其餘中輟或休學者，在彰化少年輔育院、中途機構、臺中少年觀護所或保護管束定期向保護官報到。臺中市政府社會局、毒品危害防制中心無法確保個案都會到案接受輔導，且對於失聯者，請少年隊協尋後，只能以電訪或家訪等方式輔導，矯治的成效有限，目前仍有比妃、不點等 2 名少女失聯，逃離安置機構，由臺中地院發布毒品通緝協尋中。

八、依毒品危害防制條例第 2 條之 1 第 1 項規定，直轄市、縣（市）政府為執行毒品防制工作，應由專責組織辦理反毒相關事項，惟臺中市政府毒品危害防制中心目前仍為任務編組，並未成立專責單位，且人力編制僅承辦人員 1 人，督導人員為科長及技正 2 人，市府專案計畫 2 人，法務部補助計畫人力 20 人，共計 25 人。又法務部補助人力薪資比率逐年縮減，以及續聘未能依工作年資給予合理薪資，以致人員流動率高，不利專業人員長期投入個案輔導。

綜上所述，臺中市政府未依兒童及少年福利與權益保障法規定之通報作業，落實執行，又該府毒品危害防制中心未依毒品危害防制條例第 2-1 條第 1 項規定，成立專責單位，以執行毒品防制工作，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。

被糾正機關改善情形

1. 臺中市政府警察局業函發各單位加強基層員警對兒童及少年保護課程。內政部警政署業於 102 年三次函文重申兒少保護案件通報規定，亦於 102 年第 2 次全國少年業務主管會報列為重點工作提示。

2. 落實校安通報，另對於查無學籍涉案人員請警察機關及毒品危害防制中心實施協尋，以落實個案追蹤輔導機制。有關社安通報方面，要求學校於知悉事件 24 小時內向社會局通報處遇。另透過「教育單位協助檢、警緝毒通報」管道，積極將個案藥物來源資料以密件提供檢、警機關查緝。該府教育局於 102 年 8 月 22 日函訂定「臺中市國民中、小學防制學生藥物濫用管制原則」。
3. 後續追蹤輔導：
 - (1) 有關 2 名少女失聯，目前已尋獲，其中 1 人因開刀暫請假在家休養，預計 12 月至衛生福利部雲林教養院進行中長期安置；另 1 人目前為保護管束中，預計送往少年輔育院接受矯治教育。
 - (2) 臺中市政府衛生局：103 年特別與臺灣臺中地方法院檢察署合作辦理「青少年戒癮治療計畫」，免費提供 18 歲以下青少年 K 他命戒癮治療費用。另除電訪及家訪輔導外，戒治仍應有法令介入，尤其是對於累犯者，建議修法施以強制戒治並接受毒品檢測；18 歲以下施用毒品者，建議連家長都必須強制接受毒品防制教育，以收戒治之效。
4. 臺中市政府衛生局於 103 年組織修編，設立專責組織「毒品防制股」。法務部於 102 年 10 月 11 日函頒「103 年度中央部會辦理地方毒品危害防制中心業務工作計畫」及「103 年度毒品危害防制中心各組視導考評表」，直轄市應成立股以上、非直轄市應成立科以上編制單位，將自 103 年度起依此標準進行業務視導考評，部仍將督促臺中市政府成立毒品危害防制股。

註：經 103 年 2 月 12 日監察院司法及獄政、內政及少數民族、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 3 次聯席會議決議：結案存查

189、教育部編製國中小學性別平等教育教材，編製過程未聽取各方意見即草率結案，致教材內出現不當內容文字等情，洵有違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 14 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 4 屆第 53 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部 96 及 97 年度編製國中小學之性別平等教育三本教材時，其編製過程未聽取各方意見即草率結案，且對於兒童或少年合意為性交或猥褻行為者，仍須擔負刑事或行政處罰責任，教材內卻出現「墮胎是一項合法、合理的選擇」、「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」、請教師積極教導學生如何「製作口交膜」等文字，致引發民間團體抗議並立法院附帶決議暫緩出版，其嗣後於 101 年修訂之教材，招標程序於法不合，教材內容對於兒童及少年之合意性行為可能觸法問題仍隻字未提，並記載孩子有為特定人「開放身體某些部位的碰觸權」等不當內容，洵有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

教育部 96 及 97 年度編印之「我們可以這樣教性別」、「性別好好教」、「認識同志」三本教材之部分內容引發爭議，經臺灣真愛聯盟發起連署，呼籲教育部重新檢視該教材及課綱，民國（下同）100 年間該教材編者對臺灣真愛聯盟成員提出妨害名譽之告訴，臺灣臺北地方

法院檢察署 101 年度偵續字第 375 號案件經檢察官於 102 年 1 月 17 日為不起訴處分後，因認上開教材內容疑與刑法第 227 條及優生保健法規定相違背，故移請本院調查相關單位有無行政失當，經本院併案調查。

為釐清案情，本案除辦理向相關機關調卷及函詢外，調查委員並於 102 年 7 月 25 日召開諮詢會議，復於同年 10 月 4 日約詢教育部陳常務次長德華、學生事務及特殊教育司李副司長泊言、國民及學前教育署劉專門委員明超、師資培育及藝術教育司鄭專門委員文瑤、衛生福利部保護服務司潘科長英美等主管及相關人員，業已調查竣事，認有下列違失應予糾正：

一、教育部 96 及 97 年度編製國中小學之性別平等教育三本教材時，其編製過程未聽取各方意見即草率結案，且對於兒童或少年合意為性交或猥褻行為者，仍須擔負刑事或行政處罰責任，教材內卻出現「墮胎是一項合法、合理的選擇」、「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」、請教師積極教導學生如何「製作口交膜」等文字，致引發民間團體抗議並立法院附帶決議暫緩出版，其嗣後於 101 年修訂之教材，招標程序於法不合，教材內容對於兒童及少年之合意性行為可能觸法問題仍隻字未提，並記載孩子有為特定人「開放身體某些部位的碰觸權」等不當內容，洵有違失

(一)三本教材編製程序有缺失：

教育部 96 及 97 年度編製性別平等教育相關之課程與教材專書「我們可以這樣教性別」、「性別好好教」及「認識同志教育資源手冊」，預定分送國中小教師實施性別平等教育融入教學時教導學生時參考使用，其編製程序有下列缺失：

- 1.「我們可以這樣教性別」：此教材係 97 年度編製之國小版教材，由國立東華大學於 97 年 7 月 23 日得標，契約金額新臺幣（下同）73 萬 8,000 元，於 98 年 11 月 2 日函請 3 位成果審查委員進行成果教案審查，教育部於 99 年 2 月 22 日辦理結案。此教材之編著、投標及成果審查人員均為教育相關領域人員，投標及成果審查之評審委員均相同，並無法律、衛政、社政、兒童發展等相關領域之人員參與（詳見附表），且未聽取教師、家

長、校長等相關團體之意見，教育部亦未由其內部單位進行實質審查，辦理程序過於草率。

2. 「性別好好教」教材：「性別好好教」係 97 年度編製之國中版教材，由國立高雄師範大學於 97 年 7 月 23 日得標，契約金額 73 萬 9,000 元，此教材於 98 年 7 月 31 日經 3 名審查委員審查後，於 98 年 9 月 24 日辦理結案。此教材之編著、投標及成果審查人員為教育、族群文化、諮商輔導等相關領域人員，投標及成果審查之 3 名評審委員中有 2 位相同，並無法律、社政、兒童發展等相關領域之人員參與（詳見附表），且未聽取教師、家長、校長等相關團體之意見，教育部亦未由其內部單位進行實質審查，辦理程序亦有缺失。
3. 「認識同志教育資源手冊」：係教育部 96 年度委辦認識同志教育資源手冊編製計畫，由國立彰化師範大學於 95 年 8 月 8 日得標，契約金額 29 萬元，此教材於 97 年 3 月 10 日經 2 名審查委員審查，並經教育部行政審查後，於 97 年辦理結案並出版。此教材之編著、投標及成果審查人員為教育、建築與城鄉、諮商輔導等相關領域人員，並無法律、社政、兒童發展等相關領域之人員參與（詳見附表），且未聽取教師、家長、校長等相關團體之意見，辦理程序亦欠周延。
4. 據上，教育部辦理上開三本教材之編製時，其招標、投標及成果審查評審委員多所重覆，並無法律、社政、兒童發展等相關領域之人員參與，且未聽取教師、家長、校長等相關團體之意見，有些未由其內部單位進行實質審查，即草率結案，未盡詳細審查確實把關之責。

(二)教材部分內容違背法律禁止規定：

1. 刑法第 227 條規定：「對於未滿 14 歲之男女為性交者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑（第 1 項）。對於未滿 14 歲之男女為猥褻之行為者，處 6 月以上 5 年以下有期徒刑（第 2 項）。對於 14 歲以上未滿 16 歲之男女為性交者，處 7 年以下有期徒刑（第 3 項）。對於 14 歲以上未滿 16 歲之男女為猥褻之行為者，處 3 年以下有期徒刑（第 4 項）。第一項、第三項之未遂犯罰

之（第 5 項）。」性侵害犯罪防治法第 2 條第 1 項規定，觸犯刑法第 227 條，為該法所稱性侵害犯罪。因此，對於未滿 16 歲之男女為性交或猥褻行為者，均構成妨害性自主罪，且為性侵害犯罪。再者，兒童及少年福利與權益保障法（以下簡稱：兒少權法）第 49 條第 1 項第 9 款明定，任何人對於兒童及少年不得有強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交等行為；違者依該法第 97 條規定，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。此外，優生保健法第 9 條¹明定人工流產之情形，未包含未成年少女墮胎。前開規定之立法意旨在保護身體發育未全或思慮未周之兒童及少年，避免其受到不當侵害，教育單位應將之納入性別平等教育之教材，以免兒童及少年不慎觸法，或身心受創。

2. 上開三本教材之部分內容，與上開刑法、兒少權法及優生保健法明文禁止之規定有違。例如：在「我們可以這樣教性別」中記載：「讓孩子了解到當答應接受對方的感情告白時，就表示你們許下了一份愛的承諾或約定，而彼此承諾或約定的方式是可以經由兩人協商協調的，例如：分享心情、興趣、時間、分享身體（牽手、肢體的撫摸或擁抱、親吻、親密的性關係）……」（17-18 頁）；「墮胎是一項合法、合理的選擇」（20 頁）；「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」等（108、109 頁）。在「性別好好教」之「多元情慾與性別人權」單元中，介紹多元情慾。在「認識同志教育資源手冊」中記載「…例如有些同

¹ 優生保健法第 9 條規定：「懷孕婦女經診斷或證明有下列情事之一，得依其自願，施行人工流產：一、本人或其配偶患有礙優生之遺傳性、傳染性疾病或精神疾病者。二、本人或其配偶之四親等以內之血親患有礙優生之遺傳性疾病者。三、有醫學上理由，足以認定懷孕或分娩有招致生命危險或危害身體或精神健康者。四、有醫學上理由，足以認定胎兒有畸型發育之虞者。五、因被強制性交、誘姦或與依法不得結婚者相姦而受孕者。六、因懷孕或生產，將影響其心理健康或家庭生活者（第 1 項）。未婚之未成年人或受監護或輔助宣告之人，依前項規定施行人工流產，應得法定代理人或輔助人之同意。有配偶者，依前項第六款規定施行人工流產，應得配偶之同意。但配偶生死不明或無意識或精神錯亂者，不在此限（第 2 項）。第一項所定人工流產情事之認定，中央主管機關於必要時，得提經優生保健諮詢委員會研擬後，訂定標準公告之（第 3 項）。」

志伴侶間會協議在伴侶關係之外容許跟他人發生性關係…」(35頁)；請教師積極教導學生如何正確使用保險套、指套、製作口交膜，及使用水性潤滑劑；所有性玩具也保持乾淨，不與他人共用性玩具(81頁)等。

(三)教材內容引發抗議致經立法院附帶決議暫緩出版：

「我們可以這樣教性別」、「性別好好教」已編製完畢，尚未獲教育部妥善審定之際，部分編者即進行使用教學，引發宗教、家長等團體抗議，赴立法院陳情要求改善。教育部稱：「我們可以這樣教性別」及「性別好好教」原訂於99年9月16日依政府採購法完成委辦印製及分送計畫，100年8月出版，因100年5月4日立法院第7屆第7會期教育及文化委員會第14次全體委員會議附帶決議，建議該部重新檢視相關出版品，遂暫緩印製出版。

(四)教材之修訂程序及內容均未盡合法妥適：

因教材內容肇生諸多爭議，教育部遂於100年12月至101年2月將「我們可以這樣教性別」及「性別好好教」委由國立高雄師範大學辦理修訂，惟委辦過程未經公開招標，且修訂之內容仍有不當，顯未落實檢視改善，仍有下列疏漏之處：

- 1.政府採購法第19條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，除依第20條及第22條辦理者外，應公開招標。」同法第22條第1項第16款規定，機關辦理公告金額以上之採購，經主管機關認定者，得採限制性招標。同法第23條第1項：「未達公告金額之招標方式，在中央由主管機關定之。」依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款規定：未達公告金額(目前為新臺幣100萬元)採購之招標，其金額逾公告金額十分之一(新臺幣10萬元)，符合政府採購法第22條第1項第16款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。據上，機關辦理採購業務，除有法定特殊情形應敘明理由以限制性招標外，均應辦理公開招標。

2. 教育部於 100 年 12 月至 101 年 2 月間，依行政程序法第 19 條²之規定，以行政協助為由，將「我們可以這樣教性別」及「性別好好教」委由國立高雄師範大學辦理修訂，計劃經費 10 萬 2,600 元。詢據教育部於約詢時稱：修改約花費 10 萬元左右，採限制性招標等語。委辦過程未經公開招標，規避政府採購法之上開規定。惟依上開規定，超過 10 萬元之招標，因其金額已逾公告金額十分之一，依法本應辦理招標，教育部上開委辦程序於法不合。
3. 如前所述，對於未滿 16 歲之男女為性交或猥褻行為者，均構成妨害性自主罪，且為性侵害犯罪，引誘、容留或媒介 18 歲以下兒童及少年為猥褻行為或性交行為者，處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。因此，18 歲以下之兒童及少年並無性交或猥褻行為之同意權，縱經其同意，行為人仍須擔負刑責或行政罰。教育部明知許多校園性侵害案件係屬於合意性行為或兩小無猜案例，卻在上開修訂之教材內，不僅未有任何禁止或提醒，甚至於有部分內容顯與上開禁止規定相違背。例如，修訂後已出版之「我們可以這樣教性別」（國小版）明載：「網路上流通的訊息卻不一定是對的，……例如教導『身體自主權』，有很多教學活動設計都會告訴老師及學生：『不能被碰觸的地方是穿泳裝的地方。』，在使用這樣的教學活動

² 行政程序法第 19 條：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助（第 1 項）。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者（第 2 項）。前項請求，除緊急情形外，應以書面為之（第 3 項）。被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者（第 4 項）。被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之（第 5 項）。被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之（第 6 項）。被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之（第 7 項）。」

設計時一定會跟上課的老師提醒：『我們最重要的是讓孩子理解自己的身體自主做主，每個人都有身體自主權，他/她們可以決定自己不喜歡被碰觸的地方，也有權利決定為特定的人，開放身體某些部位的碰觸權。』」（第 34 頁）。

- (五)綜上，教育部 96 及 97 年度編製國中小學之性別平等教育相關之課程與教材專書「我們可以這樣教性別」、「性別好好教」及「認識同志教育資源手冊」三本教材，其招標、投標及成果審查評審委員多所重覆，並無法律、社政、兒童發展等相關領域之人員參與，且未聽取教師、家長、校長等相關團體之意見，有些未由其內部單位進行實質審查，即草率結案，未盡詳細審查確實把關之責。又對於未滿 16 歲之男女為性交或猥褻行為者，均構成妨害性自主罪，且為性侵害犯罪，引誘、容留或媒介 18 歲以下兒童及少年為猥褻行為或性交行為者，處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。因此，18 歲以下之兒童及少年並無性交或猥褻行為之同意權，縱經其同意，行為人仍須擔負刑責或行政罰。教育部明知許多校園性侵害案件係屬於合意性行為或兩小無猜案例，三本教材之部分內容卻出現「墮胎是一項合法、合理的選擇」、「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」、請教師積極教導學生如何「製作口交膜」等等與法律禁止規定相違背之文字。該教材引發宗教、家長等團體抗議後，其中 2 本尚未出版之教材遂經立法院附帶決議暫緩出版。教育部嗣後修訂教材時，委辦程序未辦理招標，於法不合，教材內容對於不得對 18 歲以下之兒童及少年為性交或猥褻行為之規定不僅未有任何教導或提醒，甚至在國小版之教材中出現「「網路上流通的訊息卻不一定是對的，……例如教導『身體自主權』，有很多教學活動設計都會告訴老師及學生：『不能被碰觸的地方是穿泳裝的地方。』，在使用這樣的教學活動設計時一定會跟上課的老師提醒：『我們最重要的是讓孩子理解自己的身體自主做主，每個人都有身體自主權，他/她們可以決定自己不喜歡被碰觸的地方，也有權利決定為特定的人，開放身體某些部位的碰觸權。』」等不當內容，洵有違失。據上論結，性別平等教育法明載，學校應提供性別平等之學習環

境，尊重及考量學生與教職員工之不同性別、性別特質、性別認同或性傾向，並建立安全之校園空間。基此，提供良好且適宜之性別平等教育內容，是學校及教師責無旁貸的責任。然教育部 96 及 97 年度編製國中小學之性別平等教育三本教材時，其編製過程未聽取各方意見即草率結案，且對於兒童或少年合意為性交或猥褻行為者，仍須擔負刑事或行政處罰責任，教材內卻出現「墮胎是一項合法、合理的選擇」、「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」、請教師積極教導學生如何「製作口交膜」等文字，致引發民間團體抗議並立法院附帶決議暫緩出版，其嗣後於 101 年修訂之教材，招標程序於法不合，教材內容對於兒童及少年之合意性行為可能觸法問題仍隻字未提，並記載孩子有為特定人「開放身體某些部位的碰觸權」等不當內容，洵有違失，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。

註：尚未結案

190、教育部未落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以改善學習低成就問題；與衛福部及原民會未積極整合，服務成效不彰案

審查委員會：經 102 年 11 月 14 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 4 屆第 53 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部、衛生福利部、行政院原住民族委員會

貳、案由：

教育部未依法落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以避免弱勢學生落入學習低成就之地步，亦未確實執行補救教學措施並排除造成學生學習低成就之障礙，以改善學生學習低成就之問題；又，教育部、衛生福利部及行政院原住民族委員會對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按憲法第 158 條及教育基本法第 4 條皆明確揭示，人民無分任何條件，接受教育之機會一律平等，且政府對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應予特別保障，並扶助其發展。著名當代政治思想家洛爾斯（John Rawls）在其名著「正義論」一書中，闡述真平等之內涵係應對處於不利地位者，提供最大之利益，換言之，為使社會中地位最低、收入最微薄、財富最少之人民，獲得地位上最大之改善，

政府應運用賦稅調節、社會福利等等手段，使其等得到最有利之改善。因此，學生不應因其身分、地域等其他條件之差異，而影響其接受教育之平等機會；且弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於低社經地位、家庭功能或資源不足、學習低成就等不利條件之族群。為使這些弱勢學生之不利地位獲得改善，政府對於其教育更應予以特別之保障及扶助，才是真正實踐憲法及教育基本法賦予國家應落實教育機會均等、社會公平正義之目標。

又，1996年OECD發表「Knowledge-Base Economy Report」，宣告知識經濟時代的來臨，意謂全球經濟成長動能轉以知識為核心，知識創新及技術躍升成為關鍵因素。知識經濟的發展與人力素質息息相關，各國均意識到人力素質為國力優劣之關鍵，競相提升人力素質，以維國家社會的競爭力。因此，人力素質之提升已成為我國少子女化現象下，維持國家競爭力的最重要方式。而兒童及少年為國家未來的主人翁，其身心發展及學習狀況不止影響兒童少年自身的未來，亦影響兒童少年未來組織的家庭及其下一代，以及影響國家社會的未來。換言之，加強對兒童少年的教育投資，也是為國家社會未來發展的投資，透過教育的投資可以同時對個人與國家社會帶來許多正面的影響。

惟本院前為瞭解教育機關及學校對已發生學習困難的低成就兒童少年，已否提供有效的補救教學，曾於民國（下同）99年間立案調查¹，根據該案調查發現，學生學習成就之高低深受家庭因素影響，依教育部查復結果顯示²，99年全國國中小學生為學習低成就者計有271,230人（占99學年度全國人數2,439,258人中之11.12%），其中學生學習低成就之原因與家庭因素（智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者，以及智力正常，家庭資源不足者）有關者之比率高達61%，且其

¹ 本案調查依據為99年4月6日（99）院台調壹字第0990800261號，調查報告及糾正案文經100年11月10日本院教育及文化、內政及少數民族委員會第4屆第29次聯席會議審議通過。

² 學習低成就原因區分為六種，即：①智力障礙；②智力正常，但有學習障礙或情緒障礙；③智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者；④智力正常，但家庭資源不足（如無力指導作業、沒錢補習）；⑤教學因素（含教學資源不足、教師流動率大、教學不當等）；⑥其他（學習動機弱、無心向學、學習反應較慢、學習能力較低、專注力不夠、學習時間不足、練習熟練度不夠、高年級課程難度漸增、網路沉迷、同儕影響…等）。

對於學生學習影響明顯高於生理因素（智力障礙 5.61%，情緒或學習障礙 9.75%）、教學因素（1.44%）或其他外在因素（22.2%），詳見附表一。鑑於學生學習成就低落之原因當中，有高達六成者係與家庭資源或家庭功能不足有關，而學習成就低落又深深影響個人發展、階級流動及國家競爭力，惟政府對此有無投入適當之資源及社工輔導人力，並提供必要協助，以落實憲法及教育基本法所賦予國家應實現教育機會均等及社會公平正義之責任，本院爰立本案進行調查。

案經函請教育部、內政部（原主管社政業務單位已於 102 年 7 月 23 日改制衛生福利部）及國家教育研究院提供相關書面說明及卷證資料，並分別於 101 年 7 月 19 日、8 月 1 日、102 年 4 月 11 日及 5 月 1 日實地訪視臺北市立心慈善基金會萬華區兒童中心、福安國中夜間課輔班、財團法人博幼社會福利慈善事業基金會竹東中心、社團法人臺灣兒童少年希望協會、中華基督教救助協會辦理弱勢家庭兒童課後陪讀計畫之基隆市及臺北市之照顧據點等民間單位，並請社團法人恩物社會服務推廣協會辦理之安康平宅課後據點及財團法人人本教育文教基金會三重青少年基地至相關訪視地點，簡報其辦理課後照顧（陪讀）服務情形。復於 101 年 10 月 16 日、19 日、23 日、30 日及 101 年 12 月 24 日、26 日、102 年 2 月 4 日實地訪查高雄市、嘉義縣、南投縣、花蓮縣、澎湖縣、雲林縣等地方政府辦理補救教學、課後陪讀及夜光天使點燈專案計畫之情形，同時實地訪視博幼基金會及永齡基金會相關分部及分校推動弱勢學生課業輔導之情形。本案訪查過程中，亦邀請新竹教育大學教育心理與諮商學系高淑芳教授、臺灣師範大學教育學系許添明教授、政治大學教育學系陳榮政教授、屏東科技大學社會工作系趙善如教授、政治大學社會學系關秉寅教授、東華大學顧瑜君教授、臺南大學教育學系林進材教授、中原大學特殊教育學系康雅淑教授、臺南大學教育學系姜添輝教授、大葉大學教育專業發展研究所黃德祥教授兼所長、臺東大學教育學系梁忠銘教授、輔仁大學社會工作學系劉可屏教授、臺灣大學社會工作學系馮燕教授（現任行政院政務委員）、中正大學課程研究所鄭勝耀教授³等，提供意見。

³ 專家學者係按本案實地訪查時間之順序排列。

此外，本案亦分別於 101 年 6 月 25 日及 102 年 3 月 19 日辦理諮詢會議，邀請中央大學認知神經科學研究所講座教授兼任所長洪蘭教授、新竹教育大學教育心理與諮商學系高淑芳教授、中正大學課程研究所鄭勝耀教授、高雄市慈善團體聯合總會前理事長張來川、高雄市慈善團體聯合總會李鴻琦理事長（101 年 6 月 25 日上午場次）；財團法人博幼社會福利基金會李家同董事長、臺東大學曾世杰教授、婦女救援基金會前執行長高小晴（101 年 6 月 25 日下午場次）；財團法人感恩社會福利基金會吳志毅執行長及黃世偉副執行長、社團法人中華基督教救助協會鄭夙珺副秘書長、社團法人臺灣公益團體自律聯盟陳琬惠秘書長（102 年 3 月 19 日）等相關專家學者及實務工作者，提供專業諮詢意見；101 年 12 月 24 日請教育部、內政部到院進行簡報，並邀請南投縣爽文國中王政忠主任及原南投縣水里鄉民和國中何光明校長簡報其辦理學生補救教學及提升弱勢家庭學生學習成就之實務經驗。

完成一系列之調卷工作、實地訪查及諮詢會議後，本案於 102 年 5 月 15 日詢問行政院、教育部、內政部及行政院原住民族委員會（以下簡稱原民會），出席人員包括：行政院前政務委員陳士魁（現任行政院僑務委員會委員長）、黃光男政務委員、教育部蔣偉寧部長、內政部前常務次長曾中明（現任衛生福利部政務次長）、前內政部兒童局（已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部，下同）局長張秀鴛（現任衛生福利部保護司司長）、原民會林江義副主任委員等相關主管及承辦人員。案經調查竣事，茲將教育部、衛生福利部及行政院原民會所涉違失，臚列如次：

一、學生學習成就之高低深受家庭因素影響，其因家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現 M 型化之現象日益嚴重；惟教育部迄未深入分析及研究各項家庭因素對於學生學習低落之影響，更乏基礎統計資料，致無從據以提供適當之扶助，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任，核有疏失。

（一）按憲法第 21 條：「人民有受國民教育之權利與義務。」第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等。」次按教育基本法第 4 條：「人

民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」因此，學生不應其身分、地域等其他條件之差異，而影響其接受教育之平等機會，尤其是弱勢族群處於條件較為不利之地位（弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於低社經地位、家庭功能或資源不足、學習低成就等不利條件之族群），政府對於其教育更應予以特別之保障。教育部亦直指：教育是社會向上流動的希望之鑰，透過有教無類、因材施教的教育措施，才能實踐教育機會均等、社會公平正義的目標。

(二)學生學習之低成就，不利於其社會階層流動及影響其下一代，且易生偏差及犯罪行為之問題。

1. 根據研究指出，社經地位跨代移轉確實存在，高收入家庭擁有良好的教育、營養補給的訊息及資源，使得家庭月收入高的父母對於子女的學業及未來的成就表現，更加重視且期望也愈高；另居住地區及父母的教育程度高低等因素，亦影響子女學習表現⁴。
2. 持續犯罪之青少年的家庭經驗不佳、經歷重大負面事件、低學業成就，對其未來生命歷程造成重大影響，並有多數無法完成義務教育，19位個案中有12位未完成國民教育即輟學，3位勉強完成國中學業，僅有4位念到高中（職）肄業。多數個案在輟學前，成績都不是很理想，而且自幼在校表現不佳，到了國中階段，所有個案皆表示成績不好。且因為學業成績不好、學歷不高，在離開學校要進入職場時就形成障礙，加上沒有一技之長，找工作的類型受限，多為勞力工作，多半不持久也不穩

⁴ 黃韋達「社經地位跨代移轉、健康因素對子女學習成就的影響」(摘自：國立中正大學國際經濟研究所101年碩士論文)，該研究係採用「臺灣教育長期追蹤資料庫研究第一波至第三波」限制性資料，從社經地位路徑與健康因素路徑切入探討國中一年級、國中三年級及高中二年級學生學習成就的影響，

定，更嚴重者陷入犯罪循環之中⁵。且某地方政府於本院實地訪查時表示，學生當學習面臨無成就感，乃從學校外之其他同儕團體，尋求認同及安慰，即易落入幫派，產生中輟或犯罪之問題等語。

3.是以，政府如能及早協助及投資弱勢家庭學生之學習，不僅可增進其就業，提高社經地位，促進社會流動，有助弱勢者脫離貧困，且就社會而言，亦能有助於減少貧窮、犯罪等問題。

(三)從相關統計資料、專家學者意見、研究結果及國中學生基本學力測驗寫作成績為 0 級分⁶之原因分析，均顯示學生學習成就之高低深受家庭因素影響。

1.根據 94 年行政院主計總處之社會指標統計年報指出，戶內 18-23 歲人口受高等教育比率在 5 等分位家庭分布情形，所得愈高之家庭，子女受高等教育之比率愈高（詳見下表）。

表 1、戶內 18-23 歲人口受高等教育比率

單位：%

年	合計	低所得家庭	高所得家庭
1981	19.8	7.3	28.0
1986	23.7	13.4	30.8
1991	31.1	23.0	36.7
1996	41.6	30.8	48.2
2000	50.7	37.1	59.2
2001	55.0	39.9	64.4
2002	57.5	36.9	67.4
2003	61.2	45.0	69.2
2004	65.5	45.7	73.7

備註：高等教育係指專科以上教育程度。

資料來源：94 年行政院主計總處社會指標統計年報

⁵ 國立臺北大學犯罪學研究所許春金教授等人於「犯罪青少年持續犯罪歷程及影響因素之研究」(法務部編印之刑事政策與犯罪研究論文集【15】，第 183 至 212 頁，101 年 12 月)，針對 1995 年至 1997 年臺灣北部某城鎮追蹤建檔之 409 位青少年，篩選出 19 位仍因犯罪而被判決確定有罪紀錄者進行深度訪談。

⁶ 0 級分之評分規準為：使用詩歌體、完全離題、只抄寫題目或說明、空白卷(資料來源：國中學生基本學力測驗推動工作委員會網站)。

2.再據行政院主計總處最新之 101 年家庭收支調查報告顯示，後 20%及前 20%之貧富家庭花在教育⁷上之支出分別為 5,121 元及 62,998 元，兩者差距高達 12.3 倍。再從近 5 年來（97 至 101 年）行政院主計總處家庭收支調查報告以觀，所得較高家庭的教育費用占家庭可支配所得之比率較高（詳見下表）。顯見高收入家庭對其子女教育之支出及投資，優於低收入家庭，益見家庭經濟對於子女教育成就之影響。

表 2、平均每戶教育研究費占每戶可支配所得之比率－按所得五分位分

單位：元；%

年別		總平均	第 1 分位	第 2 分位	第 3 分位	第 4 分位	第 5 分位
97	可支配所得 (A)	913,687	303,517	564,893	796,225	1,068,804	1,834,994
	教育與研究費 (B)	47,509	7,769	29,333	51,273	65,188	83,982
	比率 (B/A)	5.20	2.56	5.19	6.44	6.10	4.58
98	可支配所得 (A)	887,605	282,260	544,532	771,572	1,049,242	1,790,418
	教育 (B)	42,510	6,730	25,526	45,261	59,717	75,314
	比率 (B/A)	4.79	2.38	4.69	5.87	5.69	4.21
99	可支配所得 (A)	889,353	288,553	542,741	773,468	1,054,693	1,787,312
	教育 (B)	40,054	5,700	22,669	44,614	57,084	70,205
	比率 (B/A)	4.50	1.98	4.18	5.77	5.41	3.93
100	可支配所得 (A)	907,988	296,352	546,903	786,324	1,083,008	1,827,354
	教育 (B)	37,193	5,642	21,082	39,891	51,984	67,369
	比率 (B/A)	4.10	1.90	3.85	5.07	4.80	3.69
101	可支配所得 (A)	923,584	301,362	566,814	810,075	1,093,553	1,846,116
	教育 (B)	34,417	5,121	18,377	35,266	50,325	62,998
	比率 (B/A)	3.73	1.70	3.24	4.35	4.60	3.41

備註：97 年教育與研究費係包含：托兒所、幼稚園保育費；在學學生教育補習費，非在學學生教育、補習費；購買參考書、講義費、升學報名費；安親班費；教學用 DVD、VCD、CD 及其他費用。

資料來源：行政院主計總處家庭收支調查報告。

3.政治大學陳榮政教授於本院實地訪查時，具體指出：家庭社經地位、父母教育態度、自我調適狀況及家庭學習環境，均影響孩童學業表現，前揭四項因素當中即有三項與家庭有關。再據許教授添明於「影響我國偏遠與非偏遠地區國中學生學業成就之教育資源研究研究成果」指出，從 2004 至 2008 年第一次國

⁷ 包括：各級學校學雜費、各種補習費用及支付給家庭教師的費用。

中學生基本學力測驗（以下簡稱國中基測）成績顯示，我國不同社經地位、不同族群類別、不同都市化程度及不同學校類別的學生，的確存在學習成就落差（詳見下圖）；偏遠地區學校的每生支出、軟硬體設備及學生生活活動雖多，但師資條件相對較差，加以偏鄉家庭的資源先天不足，對教育的投資也偏低，使得學生學習成就城鄉差距極大，也造成學生學習低成就之問題等語。又，從 2006 年 PISA 數學科成績結果觀之（詳見下圖），我國全國平均分數雖與芬蘭不相上下（分別為 549 分及 548 分），惟我國城鄉差距竟達 93 分，芬蘭僅 1 分，足見我國教育現場學生學習表現呈現 M 型化的現象嚴重。

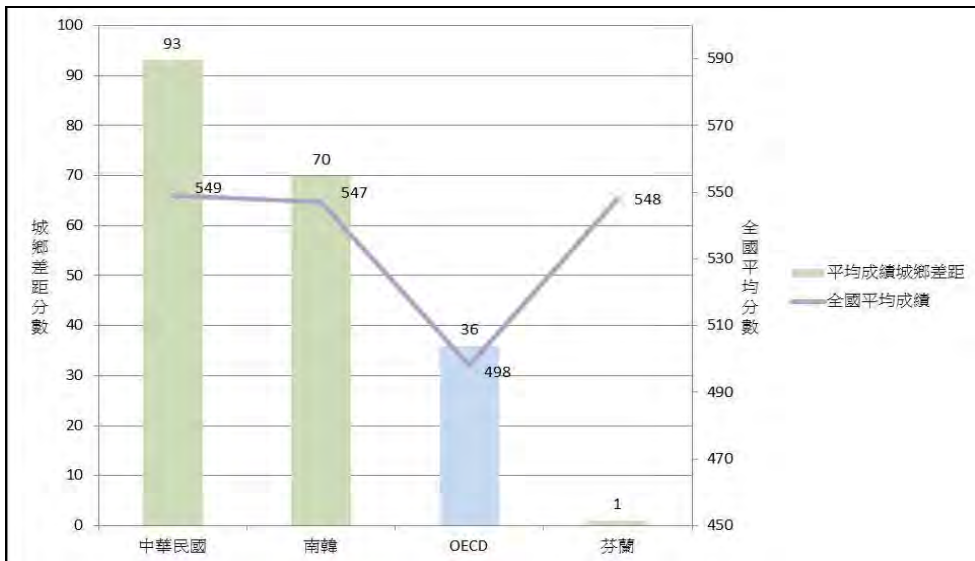


圖 1、2006 年 PISA 數學科全國平均及城鄉差距成績比較

資料來源：摘自師範大學教育學系許教授添明於 102 年 5 月 1 日隨同本案實地訪查所提之「如何協助家庭功能不彰的弱勢學生」簡報第 3 頁。

- 再據國家教育研究院從 TASA2010 年針對國中二年級學生之國語文、英語文、社會科、數學科、自然科之學習成就評量結果分析後發現，北部、中部之平均成就表現，均高於東部及離島，呈現明顯城鄉差距。且據大考中心對於 103 學年度第一次高中英聽測驗成績結果之分析，東部、離島等地區學生英聽程度不佳，此與家庭社經地位及學校師資有所關聯。前揭結果凸顯家

庭因素確實影響學生學習成就之表現。

5. 根據研究指出⁸，從「臺灣長期教育追蹤資料庫」探究家庭結構的改變，對不同階段青少年子女之學習成就的影響，發現家庭結構的改變對子女學習具有負面影響，當家庭結構發生改變之時點，如果是在子女幼年時期，會對子女學業能力後續發展會產生長期持續累積的負面影響，並與雙親家庭子女學習成就差距持續擴大，子女在國中階段成為單親家庭對學習成就影響最大，家庭結構亦會透過家庭資源、父母教育期望與家庭教育歷程，間接影響青少年子女之學習成就效果。
6. 本院於 100 年間完成之「針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學，俾維護學生受教權益等情乙案」調查報告指出，經教育部轉請各地方政府調查結果，全國國中小學學生為學習低成就者計有 271,230 人（占 99 學年度全國人數 2,439,258 人之 11.12%），其中智力正常，但家庭功能失調致學生無心或無法學習者，計 83,400 人，占 30.75%；智力正常，但家庭資源不足（如無力指導作業、沒錢補習）計 82,050 人，占 30.25%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達 61%，家庭因素對於學生學習影響明顯高於生理因素（智力障礙 5.61%，情緒或學習障礙 9.75%）、教學因素（1.44%）或其他外在因素（22.2%），同附表一。
7. 再從教育部查復學生國中基測寫作測驗成績為 0 級分之原因分析結果，益見家庭因素對於學生學習低成就之影響：

(1) 家庭經濟方面：

依據衛生福利部網站公布之統計資料顯示，我國社會救助法於 99 年 12 月 29 日再次修法並於 100 年 7 月 1 日施行前，我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於 1%，100 年 7 月 1 日新修正之社會救助法施行後，放寬低收入戶之認定標準，低收入戶之人數及所占比率已有成長，達 1.5% 左右，且 101 年中低收入戶之人數占總人口數之比率為 1.2%，兩者

⁸ 王枝燦（2008 年）家庭結構對青少年子女學習成就之影響。國立政治大學社會學系博士論文，未出版，臺北市。

比率合計為 2.7%。

惟據教育部查復 101 年國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其家庭經濟狀況係低收入戶及中低收入戶之比率，分別為 10.0%及 5.0%，遠遠超過全國低收入戶 1.5%及中低收入戶 1.2%之比率；如再加上近貧及領有弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助等經濟欠佳之學生，其比率更達 25.5%(詳見下表)。

表 3：101 年國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其家庭經濟狀況統計

單位：人數；%

項目	寫作測驗 0 級分之學生人數	低收入戶之人數	中低收入戶之人數	領有弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助之人數	近貧之人數	一般家庭之人數	合計(人次)
總計	3,029	304	153	77	244	2,271	3,049
比率	-	10.0	5.0	2.5	8.0	74.5	100.0

備註：因部分學生同時具有多項之因素，故在總和上會大於 0 級分之學生人數，其比率合計亦超過 100%。

資料來源：教育部

(2)家庭結構方面：

101 年度全國國中小學弱勢學生人數為 820,036 人，其中為失親單親或隔代教養子女者之比率為 11.03% (同附表二)。惟國中基測寫作測驗 0 級分之學生當中，來自單親家庭、隔代教養家庭者之比率合計高達 28.5%，遠高於前揭全國單親及隔代教養家庭之弱勢學生比率 (11.03%)，詳見下表。

表 4：101 年各縣市國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其家庭結構狀況統計

單位：人；%

項目	寫作測驗 0 級分之學生人數	單親家庭	隔代教養家庭	新移民家庭	原住民	身心障礙家庭	正常家庭	其他家庭結構	合計(人次)
總計	3,029	704	189	141	234	253	1,533	79	3,133
比率	-	22.5	6.0	4.5	7.5	8.1	48.9	2.5	100.0

備註：因某些學生有多項作文 0 級分之相關因素，因此在因素總和上會大於 0 級分之學生人數。

資料來源：教育部

(3)家庭功能方面:

國中基測寫作測驗 0 級分者之家庭功能欠佳者占 57.3%，其中又以缺乏親職教育、父母欠缺照顧功能、父母婚姻關係失調分屬前三名，分別占 20.5%、13.0%、11.8%，詳見下表。

表 5：101 年各縣市國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其家庭功能統計表

單位：人；%

項目	寫作測驗 0 級分之 學生人數	缺乏親 職教育	父母欠 缺照顧 功能	父母婚 姻關係 失調	家庭主 要經濟 負擔者 失業或 貧困	家庭成 員有酒 、藥物 濫用	家庭成 員有精 神疾病 或人格 違常	其他問 題	正常	合計 (人次)
總計	3,029	695	440	400	283	56	31	33	1,446	3,384
比率	-	20.5	13.0	11.8	8.4	1.7	0.9	1.0	42.7	100.0

備註：因某些學生有多項作文 0 級分之相關因素，因此在因素總和上會大於 0 級分之學生人數。

資料來源：教育部

(四)由上可見，學生因其家庭資源不足或功能弱化，以致學習低成就之問題漸趨惡化，而學習成就低落又深深影響個人發展、階級流動，且易生偏差及犯罪行為之問題。惟教育部明知家庭因素對於學生學習成果之影響，卻迄未能深入探究及研究各項家庭因素對於學生學習低成就之實際面貌，更乏基礎統計資料，致無從就不同之家庭因素狀況提供適當之扶助及預防之措施，以避免是類學生落入學習低成就之地步，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任：

1. 根據本院實地訪查結果，導致學生學習成就低落之家庭因素，大致包括以下各種面向：
 - (1) 家庭資源不足，如貧窮，以致學童無法進入安親班或補習班；而家中父母囿於教育程度不足或忙於生計，又無法指導作業。
 - (2) 家中雖有父母，惟欠缺功能（如親職功能不足、婚姻關係失調、吸毒或酗酒者），以致未能指導或約束孩童學習及完成作業。
 - (3) 隔代教養家庭或新住民家庭中實際照顧孩童之人，為年長（如祖父母）、教育程度不足或存有語言隔閡者（如外籍配偶），

實無力指導或約束孩童。

(4)單親家庭在經濟、教育、文化或身心發展等方面多處於較為不利之地位，況且是類家長苦於生計之重任，實無暇顧及子女之照顧及教養，致無力指導孩童相關學習。

(5)家庭結構的改變，如父母離婚、父或母再婚等因素，將影響學童情緒的穩定，因而無心學習以致學習成就低落。

2.教育部從 TASA 歷年檢測結果影響學習成就表現因素提出說明，家庭結構為「完整家庭」者，各科學習成就表現最高。該部又表示：弱勢高危險群學生通常來自低社經地位的家庭，家長教育背景較低，對孩子期望也較低，孩子在校缺乏學習成功的經驗，容易中途輟學，而且表現較低的自尊。且經濟上的弱勢，最直接的衝擊就是學生的基本生活都難以維持，因此更難以在無後顧之憂的情形下，將心力置於學習上，更因為經費上的缺乏，使得在學校學習上困難重重，並造成學童在人格與人際面上之發展不健全等語。顯然教育部確知學生學習成就之高低深受家庭因素影響，惟目前卻僅就學生學習低成就的結果面，採取事後的補救措施（即「攜手計畫－課後扶助方案」），卻未能從前端之預防層面，進行相關研究及個案分析，以充分掌握各項家庭因素影響學生學童學習表現之真實狀況，分別對症下藥，避免學生最後落入學習低成就之地步。

3.復據教育部查復國中學生基測寫作測驗成績為 0 級分之原因分析顯示，以家庭功能失調及家庭資源不足者之比率為最高，分別為 26.9%、13.4%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達 40.3%，家庭因素對於學生學習影響明顯高於生理因素（智力障礙 5.1%）、教學因素（1.0%）、已免試錄取（7.4%）或其他因素（31.9%）；況且智力正常，但有學習障礙握情緒障礙者占 12.4%，其發生原因亦可能與家庭有關（詳見下表），凡此俱見家庭因素深深影響學生之學習表現。惟本院實地訪視時，教育單位竟表示係前揭寫作測驗成績 0 級分之學生多因已錄取學校，致未認真寫作云云，顯非事實，顯見教育單位漠視家庭因素對於學生學習之影響。

表 6：101 年各縣市國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其原因統計

單位：人；比率

項目	基測寫作測驗 0 級分之學生人數	基測寫作測驗 0 分各項原因之人數分布情形								合計 (人次)
		智力障礙	智力正常，但有學習障礙或情緒障礙	智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者	智力正常，但家庭資源不足	教學因素	缺考	已免試錄取	其他因素	
總計	3,029	157	380	825	411	30	58	228	980	3,069
比率	-	5.1	12.4	26.9	13.4	1.0	1.9	7.4	31.9	100.0

備註：因某些學生有多項作文 0 級分之相關因素，因此在因素總和上會大於作文 0 級分之學生人數。

資料來源：教育部

4.再據教育部表示：委託國家教育研究院所進行學生學習成就之縱貫性研究，均係以各學習階段之所有學生為研究對象，並無特定局限於學習成就低落之國中小學生，缺乏對學生學習低成就之發生原因進行相關研究云云。再查該部對於國中小學生因家庭因素影響其情緒、無心學習以致學習低成就之問題，並未建置相關調查及統計數據，該部並稱：「均由學校教務處、訓導處、輔導室結合班級導師因應學生之各種狀況，及時關懷輔導。」足見教育部明知弱勢家庭資源及功能的不足確實影響學生學習之成果，卻未進行相關研究及個案分析，亦未建置相關基礎統計資料，致無法深刻察覺並充分掌握家庭因素影響學生學習表現的實際狀況及各種面向，進而採取有效之預防及協助策略，以避免學生落入學習低成就之地步。

(五)綜上，憲法及教育基本法均明確揭示，學生不論其身分及條件之差異，其接受教育之機會應一律平等，況且教育是社會向上流動的希望之鑰，唯有透過有教無類、因材施教的教育措施，才能實踐教育機會均等、社會公平正義的目標。由於弱勢家庭學生因其家庭資源不足或家庭功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現 M 型化的現象日益嚴重，實應從前端預防層面，儘速採取扶助措施，以避免弱勢家庭學生最後落

入學習低成就之地步。惟教育部卻迄未進行相關研究及個案分析，以充分掌握各項家庭因素影響學生學童學習表現之真實狀況，更欠缺弱勢家庭學生學習困難之基礎統計資料，此均造成該部無從掌握家庭因素影響學生學習表現的實際狀況，進而提供適當之扶助及預防之措施，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任，核有疏失。

二、課後陪讀（照顧）乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項，教育部雖已推動「夜光天使點燈專案實施計畫」，惟投入之資源嚴重不足，以致受惠人數僅占中小貧困、單親、失親及隔代教養家庭學生人數之 1.4%，且僅 6.3% 有陪讀需求之學生參加此項計畫，尚有 9 萬餘名學童未獲此協助；該部又未積極掌握實際需求情形及民間資源清單，亦未有因地制宜之彈性作法，以確保弱勢學生皆能充分獲得課後照顧服務，顯見該部未能善盡中央教育主管機關之職責，並忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求，核有違失。

(一)有關憲法第 158 條及教育基本法第 4 條明確揭示，人民無分任何條件，接受教育之機會一律平等，且政府對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應予特別保障，並扶助其發展；弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於社經地位、家庭功能及資源不足、學習低成就等不利條件之族群等情，已如前述。次按兒童及少年福利與權益保障法第 7 條規定：「……主管機關及目的事業主管機關均應辦理兒童及少年安全維護及事故傷害防制措施；其權責劃分如下：一、……。三、教育主管機關：主管兒童及少年教育及其經費之補助、特殊教育、幼稚教育、安全教育、家庭教育、中介教育、職涯教育、休閒教育、性別平等教育、社會教育、兒童及少年就學權益之維護及兒童課後照顧服務等相關事宜。」是以，教育主管機關係職掌有關兒童及少年之課後照顧服務事項，且對弱勢學生尤應予特別保障。

(二)根據本院實地訪結果，當學生放學後乏人照顧及指導功課，即易在外遊蕩，爰課後陪讀（照顧）可提供弱勢家庭學生於放學後的照顧服務，以避免是類學生因家中無人或無力指導、陪伴或約束

管教，而在外遊蕩發生意外或落入偏差，終致學習成就低落：

1. 本院赴嘉義縣實地訪查時，據教育單位表示：學校只要一放假，學生會產生許多負面的情形，建議教育部同意開放星期六可以協助學生課輔等語。臺東縣楊蕙如老師亦表示：家長是最大的問題，當孩子回家乏人照顧，易生問題，故儘量將孩子多留在學校。部分校長亦提及陪伴對於學童而言，是相當重要且必要；而課後照顧服務即具有陪伴之功能。中華基督教救助協會亦指出：弱勢學生普遍表現係缺乏信心，無人提供照顧，予以愛及陪伴，才會有動力改變等語。顯見課後陪讀方案可提供學生課後照顧，避免學生因無人指導及陪伴，四處遊蕩及行為偏差，最後落入需要接受補救教學之地步。
2. 再據本院實地訪視結果，中華基督教救助協會、社團法人臺灣兒童少年希望協會、人本基金會三重青少年基地，以及各地方政府等均有自辦或結合相關資源共同辦理學童課後照顧服務，甚有許多民間大小團體、民間人士、社區基層單位（如教會、里長辦公室、派出所、社區發展協會等）有感於現今家庭失功能情況嚴重，影響家中孩童受照顧及學習狀況，爰紛紛自發辦理課後照顧或相關企業提供捐款，且媒體不時有相關之報導。凡此俱見課後照顧對於弱勢家庭乃係重要且必要之措施，弱勢家庭對課後照顧之需求殷切，諸多民間單位及人士皆已投入大量人力及資源推動辦理，以為弱勢學生提供學習、指導作業及免費晚餐之場所及服務。
3. 再據元氣館所提供其課後照顧個案，可見弱勢家庭孩子欠缺家庭適當之照顧：
 - (1) 送著 3 個小孩回家，簡陋的房子，裡頭的父母還因為吸食毒品而不够清醒，眯著眼睛看著 3 個小孩進門，小孩還示意不要吵醒爸媽，這些孩子在家不會有人照顧，但在元氣館的大家庭中，有人會照顧他（她）們。
 - (2) 元氣館中部分孩子的母親因為酗酒而常常不清醒，無法照料他（她）們，惟在元氣館的大家庭中，有人會照顧他（她）們。

(3)她的爸爸剛從獄中出來，媽媽在爸爸入獄時離開家庭，故由奶奶照顧，爸爸出獄時曾將她帶在身邊找工作，但進入較複雜的環境後即無法照顧她，不得以只好尋求元氣館協助。

(三)復據該部提供目前已立案兒童課後照顧服務中心收費情形可見，課後托育中心每月收費最少約 4 千元，如再加上註冊費、月費、代辦費等，動輒上萬元，弱勢家庭難以負擔：

1. 私人興辦「兒童課後照顧服務中心」，依據「兒童課後照顧服務中心定型化契約」第 5 條（可收取服務費用）項目如：註冊費（硬體設施維護成本，期繳）、月費（人事成本，月繳）、代辦費（月繳，其中包括：交通費、教材費、餐點費、活動費）、臨時服務費（最高每小時不得逾 120 元，上限金額係參考前內政部兒童局 102 年推展兒童及少年福利補助項目及基準第 21 條其他項目及基準，臨時酬勞費：每小時 109 元至 120 元）。目前已登記立案之兒童課後照顧服務中心平均每月所需之費用介於 4,000 至 6,600 元，如再加上註冊費、月費、代辦費等，將動輒上萬元。
2. 惟據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告顯示，第 1 分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出之差額，自 90 年起由正轉為負（詳見下表），亦即我國有 20% 之家庭係處於入不敷出之困境，更遑論購買民間之課後照顧安親服務。

表 7、第 1 分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出

單位：戶；人；元

年別	戶數	平均每戶人數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)
83	1,113,470	2.39	280,259	255,078	25,181
84	1,146,236	2.32	296,166	270,859	25,307
85	1,181,652	2.32	298,443	285,227	13,216
86	1,220,862	2.19	312,458	292,464	19,994
87	1,254,611	2.13	310,865	288,889	21,976
88	1,286,221	1.96	317,001	290,266	26,735
89	1,317,729	1.99	315,172	300,440	14,732
90	1,346,177	2.01	279,404	283,920	-4,516
91	1,367,878	2.16	292,113	302,415	-10,302
92	1,392,312	2.03	296,297	294,645	1,652

年別	戶數	平均 每戶人數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)
93	1,416,689	1.96	297,305	295,476	1,829
94	1,441,377	1.92	297,694	299,642	-1,948
95	1,461,600	1.87	304,274	304,091	183
96	1,482,856	1.93	312,145	313,309	-1,164
97	1,508,926	1.88	303,517	309,419	-5,902
98	1,537,603	1.89	282,260	312,957	-30,697
99	1,568,185	1.82	288,553	309,078	-20,525
100	1,591,966	1.89	296,352	325,660	-29,308
101	1,615,465	1.83	301,362	327,157	-25,795

資料來源：依據 83 至 101 年行政院主計總處家庭收支調查報告中「平均每戶可支配所得及最終消費支出依可支配所得按戶數五等分位分」統計表之彙整製作。

3.再據教育部提供之統計資料顯示，99、100 學年度接受營養午餐補助學生人數與比率，皆有上升趨勢，99 年第 1 學期全國接受補助學生計有 256,811 人，至 100 年第 2 學期時已有 316,994 人，增加 6 萬人；接受營養午餐補助之學生人數占學生總人數之比率，亦從 11.12% 上升至 13.03%。至於接受午餐補助學生人數占總學生之比率前三名縣市，依序為臺東縣、花蓮縣與澎湖縣，此三縣市皆有超過 20% 之補助比率，其中臺東縣連續四學期接受補助之學生人數比率都超過 30%。此更加凸顯弱勢家庭經濟負擔沉重，基本生存已成問題，遑論能夠支付學童課後照顧費用。

(四)由於課後陪讀（照顧）乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項，惟教育部為弱勢家庭所辦理之「夜光天使點燈專案實施計畫」，每年經費卻逐漸減少，受惠學生人數因而隨之降低，101 學年度上學期國中小學生有陪讀需求者⁹當中，僅 6.3% 者參加該計畫，其餘幾乎仰賴民間資源協助，且尚有 26.5% 者未獲任何課後照顧服務。

1.查教育部基於貧困、單親、失親、隔代教養、特殊家境等弱勢家庭，無法支付其子女參加安親班費用，或無暇照顧子女；加

⁹ 陪讀需求係指：1、學生家庭經濟能力不足無力支付安親班、課輔班、補習班等費用，或該地區並無收費之安親班、課輔班、補習班等；且 2、家中無人陪伴學生並督促學生完成家庭作業者。

以政府相關課後照顧服務時間多於晚間 6 點前即結束，為避免家中乏人照顧之學童於課後照顧結束後在外流連，造成身心發展與安全之隱憂，爰推動辦理「夜光天使點燈專案實施計畫」（以下簡稱夜光天使計畫），為弱勢家庭學生提供課後照顧服務。根據相關研究指出¹⁰，該計畫對於弱勢家庭及其學生確有諸多實質助益，如提昇學童學業與學習之表現、增進學童正向行為之表現、提供學生生活安全網、減輕家庭經濟負擔、減少與杜絕未來社會問題發生等。

2. 惟夜光天使計畫補助經費卻逐年減少，從 99 學年度第 1 學期之 9,586 萬 4,700 元，減少至 101 學年度第 2 學期之 4,213 萬 3,292 元，以致每學期受惠學生人數隨之減少，嚴重影響弱勢家庭學生受扶助之權益（詳見下表）。對照民間所投入之資源以觀，僅中華基督教救助協會每年即投入 5 千萬經費補助各地據點辦理弱勢家庭學生課後陪讀服務（此經費尚未包含各地據點本身自籌經費部分），如再加上全國民間團體及人士投入之費用，將更為可觀，足見教育部對於弱勢家庭學生課後陪讀之需求，所投入之資源，嚴重不足。

表 8、99 至 101 學年度夜光天使點燈專案執行情形

辦理期程	據點數	班級（班）	學童人數	補助經費（元）
99 學年度 第 1 學期	376	438	7,444	95,864,700
99 學年度 第 2 學期	361	407	6,603	57,825,000
100 學年度 第 1 學期	351	382	5,685	52,014,864
100 學年度 第 2 學期	332	376	5,506	47,169,400
101 學年度 第 1 學期	306	342	5,242	48,080,683

¹⁰ 東華大學特殊教育學系洪教授清一之「夜光天使點燈計畫對原住民高危險群學生學業學習、行為表現及相關問題之研究」（摘自臺灣原住民研究論叢第 9 期，2011 年 6 月，第 37 至 70 頁）。

辦理期程	據點數	班級（班）	學童人數	補助經費（元）
101 學年度 第 2 學期	314	349	5,143	42,133,292

資料來源：教育部

3. 復據教育部提供之統計資料顯示，101 年度全國國中小學生共 221 萬 1,563 人，其中弱勢學生人數高達 820,036 人，占國中小學生總人數之 37.08%（詳見附表二），弱勢學生當中屬家庭經濟貧困（低收入戶及中低收入戶）、單親、失親或隔代教養家庭者計有 368,118 人。惟 101 學年度第 1 學期參與夜光天使計畫之學童人數僅 5,242 人，占經濟貧困、單親、失親或隔代教養家庭學生人數（368,118 人）之 1.4%，占弱勢學生總人數（820,036 人）之 0.6%，足見該計畫所提供之服務量，確實不足。
4. 再據教育部之統計資料，101 年度全國國中小學生共 221 萬 1,563 人，其中弱勢學生人數高達 820,036 人，占國中小學生總人數之 37.08%（詳見附表二），弱勢學生當中屬經濟貧困（低收入戶及中低收入戶）、單親、失親或隔代教養家庭者計有 368,118 人。惟據教育部查復之統計資料顯示，101 學年度上學期全國各國中小學生有陪讀需求之人數僅 96,910 人（詳見表 9），無論與前揭弱勢學生人數（820,036 人）、或與經濟貧困、單親、失親或隔代教養家庭之學生人數（368,118 人）相較，均有相當之落差，顯有低估之情事。況且某縣政府函覆坦承，部分民間單位所照顧之人數確未納入該部統計數據中（即表 9），足見教育部未能察覺弱勢家庭課後的照顧問題及需求殷切。
5. 即使以教育部提供之統計資料加以分析，101 學年度上學期全國各國中小學生有陪讀需求者計有 96,910 人，其中參加民間辦理陪讀服務之學生人數多達 65,111 人，所占比率為 67.2%；惟參加夜光天使計畫之人數僅 6,111 人，占 6.3%，尚有 9 萬餘名學童未獲此協助，且扣除由民間提供服務之 6 萬 5 千餘名學童後，仍有 25,688 名學生（占 26.5%）未獲公私部門任何服務（詳見下表）。顯見弱勢家庭對於學生課後照顧之需求甚高，但教

育部除未能掌握實際需求情形之外，所提供之服務能量亦為嚴重不足，幾乎仰賴民間資源協助，益見該部忽視課後照顧對於弱勢家庭之重要性。

表 9：101 學年度上學期各國中、小學生陪讀需求及參加相關服務之情形

單位：人數；%

縣市別	項目	學生總人數	有陪讀需求之學生人數 (A)	參加夜光天使之學生		參加民間辦理陪讀服務之學生		有陪讀需求但未獲此服務之學生	
				人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)	人數 (D)	比率 (D/A)
總計	國中	785,101	26,603	719	2.7	13,752	51.7	12,132	45.6
	國小	1,333,266	70,307	5,392	7.7	51,359	73.0	13,556	19.3
	合計	2,118,367	96,910	6,111	6.3	65,111	67.2	25,688	26.5

備註：

- 1、陪讀需求係指：①學生家庭經濟能力不足無力支付安親班、課輔班、補習班等費用，或該地區並無收費之安親班、課輔班、補習班等；且②家中無人陪伴學生並督促學生完成家庭作業者。
- 2、嘉義市未提供統計數據，故本表未含該市資料。

資料來源：教育部

(五)弱勢家庭對課後照顧之需求殷切，民間單位已紛紛投入大量人力及資源推動辦理該項服務，以避免是類學生因家中乏人或無力照顧，於放學後四處遊蕩，產生偏差或犯罪行為。惟教育部在未能投入足夠之資源辦理弱勢學生課後照顧服務之下，猶未積極掌握民間提供服務情形，以瞭解弱勢學生之需求情形及已否獲得相關服務，又未有因地制宜之彈性作法，使弱勢家庭學生也能於假日時接受是項服務，足見該部嚴重忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求：

- 1.鑑於課後陪讀（照顧）乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，本院為瞭解弱勢家庭學生對此需求情形及是否皆已獲此項服務，爰請教育部提供各地民間辦理課後照顧服務之實際情形。惟據教育部查復之各地民間資源彙整表顯示（詳見附表三），部分民間團體確有提供兒童課後照顧（陪讀）服務，該部卻未列入該彙整表內，顯與實況未符，茲例舉如下：

(1)臺北市部分

據報載，臺北市大同區國順里成立兩年多之「放學窩」，為弱勢家庭孩童提供放學後寫作業、免費吃晚餐之服務，避免這些孩童因家中無人照顧而於放學後到處遊蕩，全年數十萬經費均未曾向政府申請補助（102年5月11日聯合報 B2版「課輔吃晚餐，國順里有個放學窩」）；另該市不乏有相關民間團體（例如南機場里辦公室）提供學童課後陪讀（照顧）服務。又，本院於102年5月1日至中華基督教救助協會補助辦理弱勢家庭兒童課後陪讀計畫之臺北市照顧據點（神愛教會陪讀班），進行實地訪視。惟教育部資源彙整表內，該市竟填載「無」。

(2)屏東縣部分

據報載，屏東縣潘儀芳女士憂心家鄉孩子乏人照顧，課後遊蕩、無人教養，且家暴、性侵、自殺、車禍、輟學屢見不鮮，遂放棄工作，並賣掉兩棟房屋籌措千萬元，打造「旭海小學堂」，提供家鄉孩子於放學後能有寫功課、看書及吃飽飯之服務及場所（102年6月24日中國時報新臺灣動員令第71站報導）。又，該縣尚有元氣館等團體提供課後照顧服務。惟教育部所提供之民間資源統計表內，未見前揭民間服務資源。

(3)臺東縣部分

據報載，臺東縣東河鄉泰源村黃春華女士於13年前回鄉照顧母親，發現部落孩童多為隔代教養或單親家庭，乏人陪伴學習，三餐亦無著落，遂成立「泰源書屋」，開始為這些孩童提供寫功課及吃飽飯之服務及場所，多年下來已更換5處場所，嗣在臺灣寶島行善義工團義助之下，終於今（102）年7月21日「泰源書屋」得已有一固定場所持續服務弱勢家庭孩童（102年7月20日聯合報頭版）。另，該縣提供課後照顧之民間資源，尚有一粒麥子基金會、基督教救助協會補助辦理之陪讀班。惟教育部所提供之民間資源統計表內，未見前揭民間服務資源。

2. 嗣經本院函請前揭地方政府查明後，臺北市及臺東縣已提供或

更新名單，惟僅限於轄內與學校合作辦理弱勢照顧之民間團體，尚乏其他自發性團體、單位及人士等資料。顯然教育部雖已督請各地方政府調查並彙整轄內辦理該項服務之民間資源清單，卻未能定期更新並掌握其資料之完整性及正確性，且調查範圍僅限與學校合作之民間團體。足見該部在未投入足夠資源之下，猶未能積極掌握民間資源清單，以瞭解弱勢家庭學生對此需求情形及是否皆已獲照顧，益見該部忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求。

- 3.再據本院實地訪查結果，嘉義縣部分學校反映弱勢家庭學生於假日時亦乏人照顧，因而有四處遊蕩之情事，造成身心發展與安全之隱憂，且其問題更為嚴重，學校擔心是類學生於隔天週一時無法收心到校上課，久而久之即衍生中輟問題，爰認為假日亦有開辦課後照顧服務之必要，惟礙於教育部之規定，無法於假日提供該項服務。此據教育部表示，該部唯恐都會區學校將假日課後照顧淪為課業之補習，爰律定學校不得讓學生於假日時到校上課。由於偏鄉地區多缺乏安親班，既使有安親班提供課後照顧，經濟弱勢家庭仍無法支付該項費用，亦無力指導或照顧學童相關學習，故學校提供課後照顧措施對於弱勢家庭學生而言，乃係重要且必要之措施。惟該部僅為防堵部分都會學校變相辦理補習措施，竟忽視偏鄉地區弱勢家庭學生對假日課後照顧之需求，而未能有因地制宜之彈性作法，實有未當。

(六)綜上，課後陪讀（照顧）乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項。教育部雖已推動「夜光天使點燈專案實施計畫」，惟投入之資源嚴重不足，以致受惠人數僅占國中小貧困、單親、失親及隔代教養家庭學生人數之1.4%，且僅6.3%有陪讀需求之學生參加此項計畫，尚有9萬餘名學童未獲此協助，幾乎仰賴民間資源協助，惟經扣除由民間提供服務之6萬5千餘名學童後，仍有25,688名學生（占26.5%）未獲公私部門任何服務。又，該部未能積極掌握實際需求情形及民間資源清單，亦未有因地制宜之彈性作法，以確保弱勢學生皆能充分獲得此項服務，顯見該部未能善盡中央教育主管機關之職

責，並忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求，核有違失。

三、教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，核有疏失。

(一)據司法院大法官釋字第 613 號指出略以：行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則，合先敘明。

(二)按兒童及少年福利與權益保障法第 7 條第 2 項第 3 款規定：「一、主管機關：主管兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督等相關事宜¹¹。……。三、教育主管機關：主管兒童及少年教育及其經費之補助、特殊教育、幼稚教育、安全教育、家庭教育、中介教育、職涯教育、休閒教育、性別平等教育、社會教育、兒童及少年就學權益之維護及兒童課後照顧服務等相關事宜。」次按行政院原住民族委員會組織條例第 6 條第 1 項第 7 款規定略以：「衛生福利處掌理下列事項：有關原住民醫療、衛生、就業促進及福利服務事項。」據上，衛生福利部職司兒童及少年福利服務之規劃與推動，教育部負有兒童及少年課後照顧之責，行政院原民會亦負有原住民兒童及少年之福利服務相關事宜。

(三)為考量兒童及少年之最佳利益，政府行政應視其為一整體，提供有效的學習環境，創造良好的學習環境，並排除影響孩子學習的所有因素，方能正常學習。為改善學生學習低成就及弱勢學生課後照顧等問題，教育部雖已推動課後照顧、夜光天使點燈專案計畫、教育優先區、攜手計畫課後扶助方案、基測提升等方案，內政部原所屬兒童局辦理「弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務計畫」

¹¹ 兒童及少年福利與權益保障法第 6 條所列屬「內政部」之權責事項，自 102 年 7 月 23 日起改由衛生福利部管轄。

¹²，行政院原民會則實施「以民族教育為特色之學校本位課程」、原住民學生發展多元智能補助計畫等。惟前述方案服務對象多為弱勢家庭學生，卻未見彼此之間進行橫向連結、整合及分工，致使地方政府各單位之間各自為政，無法掌握其他單位服務資源之所在，造成資源無法有效運用並發揮最大效益。又歷年辦理經費均因政府資源缺乏而逐漸縮減，造成服務資源及成效均屬有限。

(四)次查就行政團隊而言，政策是無法各自為政，應分工合作，有整體之考量。由於學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係家庭資源或家庭功能不足所致，故除應予課業方面之補救措施外，亦應針對其家庭所導致學生學習低成就之各項因素，提供相關服務措施，始能有效改善解決其學習之根本問題，爰教育及社政單位確有連結、整合及分工之必要，況且服務對象均為兒童及少年。惟據本院實地訪查發現，當教育單位發現學生因家庭資源或功能不足導致學習低成就時，往往無力解決，不知如何是好，亦與社政單位缺乏橫向聯繫及合作機制以共同協助解決學生在課業及家庭等方面之問題。而社政單位對於弱勢家庭，所採行之措施多僅為經濟上之補助措施以維持其基本生存；至於如何積極透過家庭資源之補充及家庭功能之提升，以改善學生學習落後之問題，目前尚乏相關服務措施，亦未與教育單位進行聯繫與合作。況且現有社會福利服務之提供模式，以現金給付為主，服務又以補救為主，欠缺預防措施，並以各類人口群為服務對象，未能以家庭為中心提供服務。又，各地學生輔導諮商中心針對因家庭功能失調導致心理創傷之學生，提供服務過程中，同樣也欠缺與家庭教育中心之合作以協助家庭親職教育，凡此俱見中央相關主管機關及單位未能連結合作，以致地方政府各部門單位之間，亦存在各自

¹² 前內政部兒童局為使弱勢家庭功能得到支持與協助，分擔家庭教養及照顧壓力，支持家庭照顧能量及提升家長親職功能，於 97 年間頒布推動「推動弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務計畫」，協助地方社政單位結合民間資源對弱勢家庭，提供支持性、補充性教育或養育兒童及少年功能之服務，其服務內容包括：家庭訪視、電話諮詢、社區推廣、心理輔導、團體輔導、課後臨托與照顧、兒童及少年簡易家務指導、親職教育或親子活動、寒暑期兒童少年生活輔導服務、兒童少年休閒服務等。

為政之情形。

(五)再從教育部提供之各地民間資源彙整表以觀（即表 14），由於該表係多由地方政府教育單位彙整提供，故欠缺社政及原住民等單位之相關資料，以屏東縣政府為例，前揭資源彙整表中所列之民間資源，與經由該府社會處提供之 101 年度課後照顧統整表（詳見下表）未盡相同，該府社會處之統整表較為完整，包含社政、教育及原民單位所補助之民間單位。顯見地方政府教育單位除未能掌握民間辦理課後照顧服務資源外，並與社政及原住民單位橫向連結及整合不足。

<p>教育部提供民間資源彙整表中所列屏東縣之民間資源</p>	<p>屏東縣政府社會處提供之 101 年度課後照顧統整表</p>
<p>永齡基金會希望小學、希望家園協會、萬丹鄉婦女關懷協會、博幼基金會、屏科大社工系假日課輔小隊、德修禪寺、東港海口人協會、財團法人臺灣基督長老教會屏東中會大鵬灣教會、財團法人中華基督教衛理公會承辦內政部屏東縣東港鎮生活重建服務中心、崁頂鄉力社社區發展協會、壽元村長、社團法人屏東縣向陽關懷協會、福安宮、屏東縣愛鄰協會、屏東縣枋山鄉楓港社區發展協會、張榮發基金會、財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會屏東分事務所、里港靈糧堂、屏東縣基督教青年會、萬丹鄉井仔頭社區關懷協會</p>	<p>臺灣關懷救助協會、屏東市斯文社區發展協會、中華民國我為人人實踐推廣協會、屏東市歸來社區發展協會、社團法人屏東縣海青青弘會、臺灣基督長老教會屏東中會海豐教會、社團法人屏東縣志願服務協會、屏東市崇武社區發展協會、社團法人屏東縣希望家園協進會、社團法人中華民國慈惠善導書院文化教育研究協會、屏東縣高樹鄉婦女健康協會、屏東縣萬丹鄉婦女關懷協會、屏東縣萬丹鄉井仔頭社區關懷協會、屏東縣萬丹鄉水泉社區發展協會、屏東縣萬丹鄉新庄社區發展協會、長治鄉復興社區發展協會、臺灣基督長老教會麟洛教會、屏東縣中林基督長老教會、臺灣陽光課輔協會、竹田鄉六份社區發展協會、潮州鎮蓬萊社區發展協會、社團法人屏東縣向陽關懷協會、崁頂鄉力社社區發展協會、屏東縣善工全人關懷協會、財團法人中華基督教行道會東港牧鄰教會、東港鎮親子才藝協會、海山社區經營發展協會、枋山鄉楓港社區發展協會、社團法人屏東縣原住民全人關懷促進協會、臺灣基督長老教會八瑤教會、屏東縣愛加倍家庭暨婦幼關愛協會、臺灣基督長老教會佳義教會、屏東縣原住民水噹噹關懷協會、瑪家鄉美園</p>

教育部提供民間資源彙整表中所列屏東縣之民間資源	屏東縣政府社會處提供之 101 年度課後照顧統整表
	社區發展協會、三地門達來社區發展協會、屏東縣三地門天主堂、達瓦蘭部落人文關懷協會、霧台鄉古川社區發展協會、泰武鄉靠媽安關懷協會、泰武鄉手掌心原住民文化關懷協會、財團法人介惠社會福利慈善基金會、財團法人善惠恩社會慈善基金會、屏東縣新路基督長老教會、臺灣基督教長老教會南世教會、基督教中華循理會內獅教會、基督教中華循理會新路教會、臺灣基督長老教會楓林教會、臺灣基督教長老教會中心崙教會、獅子鄉伊屯社區發展協會、春日鄉原住民文教發展協會、海山經營社區發展協會、牡丹天主堂、牡丹鄉旭海社區發展協會、牡丹鄉高士社區發展協會、臺灣基督長老教會東源教會、來義鄉高見社區發展協會、屏東縣來義鄉原住民社會鄉土文化協會、新來義部落。

資料來源：教育部及屏東縣政府社會處

(六)再據臺灣師範大學教育學系所許添明教授於「影響我國偏遠與非偏遠地區國中學生學業成就之教育資源研究研究成果」指出，弱勢者教育失敗原因之其中一項即是社福政策支離破碎，村里幹事、學校社福資訊不足，且須經漫長的公文旅行，使得補助緩不濟急；基金會或民間捐款又受經濟景氣影響，並不穩定；各社福機構提供的服務大同小異，業務重疊，且都是獨立作業，容易造成同樣個案卻有不同社工員介入，浪費有限的社會福利資源。爰此，許添明教授建議應提供整合式的「單一窗口服務」，型塑學校、家庭與社區、社福的夥伴關係，由區內各級學校結合政府、學校、家庭、社區所有的資源，共同擬定弱勢學生的改善計畫，學校依據兒童、青少年及其家庭所需的健康、家庭及社會等服務結合在一起，協調統整於校園或學校附近，讓需求者容易獲得，提供學童一個全面、可及、統整的服務。由上可見，目前教育及社政單位之間欠缺合作，以致服務措施片斷、資源缺乏整合，無

法有效改善弱勢家庭學生學習低成就之問題。

(七)依據王佳蕙、許添明（2003年）之「原住民學童服務機制困境與整合式服務學校」指出：1、原住民家庭解組嚴重：高中職以下學校原住民學生家庭單親（16.44%）較全體學生單親家庭之比率（8.17%）高出許多；原住民學生隔代教養（4.35%）為全體學生隔代教養（1.20%）之4倍（原民會，2002年），嚴重影響原住民學童的成長。2、原住民家庭所得偏低，影響學童教育發展：依據原民會（2002年）的統計，原住民高中職以下學校學生來自低收入戶比率為全體高中職以下學校學生來自低收入戶比率之4~7倍，此經濟劣勢使家長可投資在原住民學童身上的資源相對稀少，如此無法適當滿足學童的基本需求，更遑論支付孩子的托育費或學費等教育及照顧等投資費用。該研究並認為面對社會結構的改變，學生益形複雜之問題，學校不能再置身事外，單單只是學術機構，也應成為社區組織和提供服務的地方，學校應主動出擊，建構最符合學生及其家庭需求的資源網絡。由上可見，目前教育、社政及原住民單位之間欠缺合作，以致無法有效改善原住民弱勢家庭學生學習低成就之問題。

(八)此外，行政院表示：國家資源投入，因資源不足，恐需思考資源重分配。而教育部指出：有關學生因家庭因素導致學習低成就之問題，亟需政府機關投入具有諮商輔導專業之儲備教師及社工員等資源，仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效。原主管社政業務之內政部亦表示：為協助學習低成就之弱勢學童，逐步規劃將該部弱勢家庭兒少照顧服務計畫與教育部相關課後照顧計畫相結合，思考「家庭－社區－學校」夥伴關係工作模式，串連教育單位共同推動。行政院原民會則表示：該會將再檢視原住民地區之相關資源是否到位，如無，再與教育部協商，並將檢討是否有資源重疊問題等語。由以上各機關之說明可見，教育部、衛生福利部及行政院原民會對於弱勢家庭學生學習低成就問題之改善，迄未積極連結、整合及分工。

(九)綜上，教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對學生因家庭資源不足或家庭功能弱

化所導致學習低成就之問題，卻迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，弱勢家庭學生無法獲得適當之扶助及照顧，因而處於教育失敗之經驗及困境中，核有疏失。

四教育部為發掘學習低成就之學生，雖已建置檢測系統，卻未全面及定期施測，僅三成左右之學生納入檢測範圍，以致無從掌握每位學生之學習成果，亦無法及早發掘並進行補救；又，該部在未全面施測之下，猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率未及五成，實有疏失。

(一)按教育基本權的核心價值在於人的自我實現，教育基本權所保障的法益包含學生的學習基本權，其核心就是學生的自我實現權，也就是學生的人格自由開展權。依據憲法第 21 條所規定「人民有受國民教育之權利與義務」，是最接近教育基本權的保障規定。至於所謂國民教育，依國民教育法規定，係指國民中小學階段。次按憲法增修條文第 10 條第 10 項：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制。」旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。此乃因教育為國家重要事業，影響一國民智與文化，以及整個國家之生存與發展，是為了培養國民具有最基本的知識與品格素養，以厚植國力，故憲法將國民教育規定為人民之權利，乃國民可享之教育基本權，同時規定為義務。

(二)查教育部於 97 年委託國立臺南大學設置科技化評量中心，建置攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統。依據教育部說明，前揭補救教學評量系統之建置，係為確實掌握學習低成就之學生，進而針對低成就學生進行個案管理。惟據教育部提供之「各直轄市、縣（市）學生參加 101 年 9 月之補救教學篩選測驗情形」（詳見表 2）顯示，該部對於每位學生之學習成果，並未進行全面施測，且國中小學生實際施測比率（應施測人數/實際接受檢測人數）均為偏低，皆未及五成，致無法全面掌握每位國中小學生之學習成果，以發掘學習低成就之學生：

1. 國小部分：101 年 9 月全國國小學生總人數為 1,301,613 人，惟教育部所列國語文科、數學科及英語科之應施測人數分別為

414,753 人、414,753 人及 265,043 人，顯見該部並未要求全面施測，其占學生總人數之比率分別為 31.9%、31.9%及 20.4%，亦即教育單位僅將三成左右之國小學生納入應施測範圍。又，在未全面施測之下，應施測之學生卻仍未全數接受測驗，且實際受測之比率偏低，學生實際接受國語文科測驗之人數占應測人數之 35.43%，占學生總人數之 11.3%，數學科分別為 35.42%、11.28%，英語科分別為 36.01%、7.33%，顯見教育部雖有檢測系統，卻未督促地方政府及學校落實施檢測。

2. 國中部分亦有前述之相同問題：101 年 9 月全國國中學生總人數為 759,016 人，惟教育部所列國語文科、數學科及英語科之應施測人數皆為 275,308 人，顯見該部對於國中學生亦未要求全面施測，其占學生總人數之比率分別為 36.3%，亦即教育單位僅將三分之一左右之國中學生納入應施測範圍。又，在未全面施測之下，應施測之學生卻仍未全數接受測驗，且實際受測之比率偏低，學生實際接受國語文科測驗之人數占應測人數之 42.27%，占學生總人數之 15.70%，數學科分別為 43.24%、15.70%，英語科分別為 43.15%、15.65%，亦證教育部未能督促地方政府及學校落實施測。

表 10：各直轄市、縣（市）學生參加 101 年 9 月之補救教學篩選測驗情形

單位：人；%

項目	科目	應施測人數 (A)	實際測驗人數 (B)	施測比率 (B/A)	學生總人數	實際受測驗學生數占學生總人數之比率
國小	國語文	414,753	146,928	35.43%	1,301,613	11.30%
	數學	414,753	146,896	35.42%		11.28%
	英語	265,043	95,452	36.01%		7.33%
國中	國語文	275,308	119,137	43.27%	759,016	15.70%
	數學	275,308	119,032	43.24%		15.70%
	英語	275,308	118,806	43.15%		15.65%

資料來源：據教育部查復資料製表。

- (三)教育部坦言確實未要求地方政府及學校對學生學習成果進行全面檢測，並辯稱：不宜採全面檢測方式，以免因施測期程冗長、施測經費提高，致無法嘉惠真正需要補救教學之學生云云。惟前揭所言，與該部前所稱：「補救教學評量系統之建置，乃為了確實掌握學習低成就之學生，針對低成就學生進行個案管理」之說詞，顯然前後矛盾。況且如未進行全面檢測，又如何掌握每位學生於每年級之學習狀況是否具備該年級所應有之基本能力，以發掘學習低成就之學生。況且政府為確保每位國民於國民教育階段均能習得基本能力，自應依法從寬編列預算，惟教育部卻以「施測經費提高」為由，限縮應接受補救教學學生之範圍，顯未善盡保障學生學習權益之責任。
- (四)又據本院實地訪查發現，國中階段（國中一、二年級）經檢測後屬學習低成就之學生，其學業程度多已落後甚多，甚至部分國中學生於國小階段即有學習落後之問題，導致國中教師於實施補救教學時，往往必須從國小課程開始進行補救，實力有未逮，且效果不彰。再以博幼基金會位於新竹縣五峰鄉課輔中心之 1 名個案為例，該學生於國中一年級時進入該課輔中心，當時國語科要從注意符號開始學起，數學科僅有小學二年級程度，英語科也不會英文字母，經過該基金會 3 年持續不斷課業輔導後，國中畢業時基測寫作成績雖達 6 級分，惟數學到國中代數 2，英文到初級下冊 19 課等程度。凡此足見及時發掘與及時補救之重要性及必要性。惟教育部對於每位國中小學生之學習成果，除未進行全面檢測外，並僅於國小四年級、國中一、二年級之時，針對教師所推薦之學生施予測驗，顯見該部並未於各學年定期施測。然而，在未定期施測之情形下，要如何及時發掘已落入學習低成就之學生，又如何及時採取補救措施。
- (五)再查，教育部為解決施測期程冗長、施測經費提高之問題，乃請導師自行評估推薦需接受施測之學生，惟此舉難免有掛一漏萬，錯失應接受補救教學而未能受測之學生。況且本院實地訪查發現，實務上難以避免教師因擔心被指摘教學不力，而推派成績較佳的學生參與施測之情事，此舉即失去原本建置補救教學評量系

統之目的。又，依據何光明表示，原南投縣水里鄉民和國中與博幼基金會合作，進行全面施測，結果該校具國中程度者僅個位數，成績落後十分嚴重等語。顯然教育部未能全面施測，致僅有三成左右之學生納入檢測範圍，造成錯失學習低成就而未能受測之學生。此外，每位學生於每科學習狀況及成果，或多或少存有差異，惟從各縣市國小學生於國語文科與數學科應施測人數皆為 414,753 人，以及各國中學生於國語文科、數學科與英語科應施測人數皆為 275,308 人等情以觀，足徵由導師自行評估推薦需接受施測學生之作法，無法充分發掘學習低成就之學生，實有欠當。

(六)綜上，教育部為發掘學習低成就之學生，雖已委託建置完成攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統，惟卻未能全面及定期施測，僅於國小四年級、國中一、二年級之時，針對教師所推薦之學生進行施測，以致僅有三成左右之國中小學生納入應施測範圍，亦無法及早發掘學習低成就之學生並及早進行補救。又，該部在未全面施測之下，猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率（實際測驗人數/應施測人數）未及五成，無法充分發掘學習低成就之學生，實有疏失。

五、教育部為提升改善學生學習低成就之問題，雖已推動補救教學方案，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其課業落後之起點，也多未納入補救；加以該部欠缺管理、追蹤及評估機制，亦未透過師資培育及在職訓練以加強教師對補救教學之專業知能，致使補救成效不彰，凡此俱見該部未善盡維持國民教育品質及保障學生學習權益之責，實有違失。

(一)按憲法第 21 條規定，人民有受國民教育之權利與義務。次按憲法增修條文第 10 條第 10 項規定，教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制。復據教育基本法第 5 條前段：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。」國民教育法第 16 條：「政府辦理國民教育所需經費，由直轄市或縣（市）政府編列預算支應，為保障國民教育之健全發展，直轄市或縣（市）政府，得依

財政收支劃分法第 18 條第 1 項但書之規定，優先籌措辦理國民教育法所需經費；中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之。」教育經費編列與管理法第 6 條規定：「為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。」

(二)由上可知，由於義務教育之目的係為國家的未來建立堅實之基礎，使兒童少年具有足夠之能力因應未來學習與生活之各項挑戰，故人民有受國民教育之權利與義務，政府應優先籌措及寬列國民教育經費，尤其對於弱勢族群之教育與扶助，政府應施以積極性之差別待遇，以提昇弱勢族群之權益，追求實質平等，避免其僅流於形式正義之表面。就弱勢家庭及其子女在社會階層與地位而言，其社經地位多屬不利，因此政府基於社會扶助之立場，採取相關方案，藉以改善弱勢學童的教育學習困境。另弱勢族群不止限於身分、經濟方面之弱勢，學習低成就之學生亦屬弱勢族群，政府亦應從寬編列預算予以特別協助。

(三)確保學生之基本能力係為保障人民受教育之基本權，而補救教學乃是確保學生基本能力之具體實踐。根據相關研究，補救之起始點愈早愈好，其重要性為：1、確保學習品質；2、代表國家重視弱勢學童的學習品質與受教權；3、使弱勢學生脫離惡性循環的枷鎖。許多研究指出，補救教學是使弱勢學生脫離惡性循環的重要途徑，補救教學不僅能夠使低成就學童趕上同儕兒童水準¹³，同時也是避免低成就學生與一般學生的差距隨著年齡逐漸加大之唯一方式。又，早期的教育投資有其效益，據國立臺東大學教育學系陳淑麗教授之「轉介前介入對原住民閱讀障礙診斷區辨效度之研究」（2004 年國立臺灣師範大學特殊教育學系博士論文研究）研究指出，低成就學童早期學習困難若能獲得協助，能降低特殊教育服務人數，並有效節省教育成本，並發現早期補救教學能降低轉介特教鑑定的人數，且補救成本低於特教鑑定的成本，顯示即早介入補救教育是具經濟效益；有關社會成本效益部分，陳教授

¹³ 陳淑麗（2006 年），臺東縣弱勢學童學習輔導現況調查研究。教育資料與研究第 76 期，頁 108；臺東縣，國立臺東大學。

引用國外研究指出，早期介入方案帶來很高效益，例如 1 項著名的 Perry Preschool Project 追蹤他們的樣本到成人，結果發現他們的學生在藥物、酒精濫用及犯罪、未婚懷孕等方面，都明顯降低；另有學者估計在學前階段的啟蒙教育每花費 1 美元，將會在未來的留級、犯罪或社會福利工作上省下 7 美元（Berk，1996 年），均可證早期教育投資有其效益。

(四)查教育部雖自 95 年啟動「攜手計畫課後扶助方案」，針對學習低成就之學生施予補救教學方案，以提升改善其學習落後之問題，惟地方政府及學校執行過程卻有以下諸多缺失：

1. 教育部對於學生之學習成果，雖有檢測之機制，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，竟無法知悉其學業落後之起點行為：

(1)按補救教學之任課教師須就學生起點行為進行學習診斷，設定適合學生需求之個別化學習目標，提供個別化之學習輔導，並建立學生個人學習輔導歷程檔案紀錄，方能發揮補救教學之功能及成效，並做為長期輔導追蹤之重要參據。根據本院訪視結果，長期從事課後輔導工作之博幼基金會及永齡基金會，亦皆強調應找出學生落後之起點行為，才能由落後點開始循序進行課業輔導。

(2)教育部為確實掌握學習低成就之學生，於 97 年委託建置完成攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統。該部雖透過前揭評量系統以篩選學習低成就之學生，凡測驗結果未通過該年級國語文、英語、數學等科目之基本標準者，即屬於該科目之學習低成就學生，應予補救。惟該系統僅能查知學生未通過該年級之程度，卻無法知悉學生之落後情形及其起點行為係屬哪個年級及課程進度，亦即國小四年級未通過測驗者，僅知該名學生未達國小四年級之程度，卻無法查知目前該名學生係從何年級及何進度開始有學習落後之情形。顯見教育部雖已建置評量系統，以掌握學習低成就之學生，惟該系統卻無法知悉及掌握學生學習落後之起點行為，致後續補救之教材、進度、教學等均無法切符學生之實際需求，造成落後程度較多之學生雖在教室中進行補救，卻仍是無心學習。

(3)由上可見，教育部為發掘學習低成就之學生，雖已有檢測工具，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其學業落後之起點行為，因而未能從學生落後之起點行為，有效進行補救教學，致使補救教學措施流於形式。

2.教育部囿於經費及學校開辦意願，未能督促地方政府及學校落實檢測及補救教學，致使學習低成就之國中小學生當中分別有高達七成及六成者未能接受補救教學：

(1)依據教育部表示，凡經補救教學線上評量系統篩選診斷，屬學習低成就之學生，均應入班接受補救教學。

(2)有關教育部未編列足夠之補救教學預算，致無法全面進行施測以發掘學習低成就之學生，僅有三成左右之國中小學生納入應施測人數中；又在未全面施測之下，該部猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率（實際測驗人數/應施測人數）未及五成等情，已如前述。惟據該部查復結果顯示，101 學年度上學期各縣市國中小學生經施測後確屬學習低成就者竟未全數參加補救教學，國中學生接受補救教學之比率甚至僅達二成左右。又因教育部未能督促各地方政府及學校落實執行檢測，致使學習低成就之國中小學生當中分別有高達七成及六成者未能接受補救教學：

<1> 國小部分：

- 國文科、數學科及英語科經施測後應接受補救教學之學生分別有 61,350 人、88,458 人及 88,458 人，惟實際參加補救教學之學生人數為 51,304 人、56,435 人及 7,666 人，參加率為 83.63%、63.80%及 8.67%（詳見下表）。顯見國小學生經施測後屬應接受補救教學者並未全數參加補救教學，其中英語科之參加率竟不及一成。

表 11、101 學年度上學期各縣市國小學生參加補救教學之情形

單位：人；%

項目	經施測後應接受補救教學之人數 (B)	實際參加補救教學之學生人數 (C)	參加率 (C/B)
國文科	61,350	51,304	83.63%
數學科	88,458	56,435	63.80%
英語科	88,458	7,666	8.67%

備註：澎湖縣、金門縣及連江縣於 101 年未申請一般性扶助方案，故本表無該等縣市實際參加補救教學之人數。

資料來源：教育部

- 再進一步分析，以國語科為例，經施測後屬學習低成就之人數為 61,350 人，其占實際受測人數（146,928 人）之比率為 41.76%。倘應施測之學生（414,753 人）均接受檢測，並以 41.76% 進行推估，則有 173,200 人屬學習低成就者，應接受補救教學。惟實際接受補救教學者僅 51,304 人，占推估人數（173,200 人）之 29.62%，亦即有七成學習低成就者未接受補救教學（詳見表 13）。

<2> 國中部分：

- 國文科、數學科及英語科經施測後應接受補救教學之學生分別有 41,168 人、78,854 人及 44,962 人，惟實際參加補救教學之學生人數為 10,427 人、11,384 人及 10,974 人，參加率分別為 21.21%、14.44% 及 24.41%（詳見下表），均不及三成。

表 12、101 學年度上學期各縣市國中學生參加補救教學之情形

單位：人；%

項目	經施測後應接受補救教學之人數 (B)	實際參加補救教學之人數 (C)	參加率 (C/B)
國文科	49,168	10,427	21.21%
數學科	78,854	11,384	14.44%
英語科	44,962	10,974	24.41%

備註：澎湖縣、金門縣及連江縣於 101 年未申請一般性扶助方案，故本表無該等縣市實際參加補救教學之人數。

資料來源：教育部

- 再進一步分析，以國語科為例，經施測後屬學習低成就之人數為 49,168 人，其占實際受測人數（119,137 人）之比率為 41.27%。倘應施測之學生（275,308 人）均接受檢測，並以 41.27% 進行推估，則有 113,620 人屬學習低成就者，應接受補救教學。惟實際接受補救教學者僅 10,427 人，占推估人數（113,620 人）之 9.18%，亦即有九成國語文科學習低成就者未接受補救教學（詳 13）。

表 13、101 學年度上學期各縣市國中學生接受檢測及參加補救教學之情形（總表）

單位：人；%

3	科目	學生總人數 (A)	應施測人數及其占學生總人數之比率 (B)		實際受測人數及其占應施測人數之比率 (C)		經施測後應接受補救教學 (即屬學習低成就) 之人數及其占實際受測人數之比率 (D)		實際參加補救教學之人數及其占應接受補救教學之人數 (E)		如應施測人數均參加檢測，屬學習低成就之人數 (F=B1*D2)	實際學習低成就者參加補救教學之比率 (G=E1/F)
			人數 (B1)	比率 (B2=B1/A)	人數 (C1)	比率 (C2=C1/B1)	人數 (D1)	比率 (D2=D1/C1)	人數 (E1)	比率 (E2=E1/D1)		
國小	國語文	1,301,613	414,753	31.86	146,928	35.43	61,350	41.76	51,304	83.63	173,200	30.00
	數學		414,753	31.86	146,896	35.42	88,458	60.22	56,435	63.80	249,764	22.60
	英語		265,043	20.36	95,452	36.01	88,458	92.67	7,666	8.67	245,615	3.12
國中	國語文	759,016	275,308	36.27	119,137	43.27	49,168	41.27	10,427	21.21	113,620	9.18
	數學		275,308	36.27	119,032	43.24	78,854	66.25	11,384	14.44	182,392	6.24
	英語		275,308	36.27	118,806	43.15	44,962	37.84	10,974	24.41	104,177	10.53

資料來源：依據教育部查復資料彙整製作。

- (3)再據本院實地訪查結果，諸多學校之學生參與課後扶助方案之人數甚少，以高雄市某高中附設國中部為例（本院係因該校連續三年國中基測寫作 0 級分之學生人數最多，故選擇該校進行實地訪查），該校國中部有近千名之學生，惟實際參與該方案之學生竟然僅有 10 餘人。本院另於訪查南投縣、雲林縣、屏東縣、澎湖縣、嘉義縣等地時，亦發現有相同之情形。顯見該部既使已推動辦理課後扶助方案，卻未能善盡監督、管考之責，完全視學校開辦之意願，致地方政府及學校未能確實推動執行，造成每科經檢測後確屬學習低成就之學

生多未能接受補救措施，該部亦無從知悉及掌握其實際執行成效及是否適切符合學生之需求，遑論能夠落實該扶助方案係為照顧弱勢、弭平學習落差之目標。

- 3.101 年國中基測寫作成績 0 級分之 3,029 名學生中，有高達五成者於國中階段在校六個學期國文科成績皆為不及格，足見教育單位未能落實補救方案，猶狡辯卸責：

本院有感於閱讀及書寫乃是義務教育階段所應習得之基本學力，無法認字及寫字之文盲在社會中難以生存，惟竟有國中學生之基測寫作測驗成績為 0 級分，遂函請教育部調查這些學生於國中階段之國語文科學習狀況。依據教育部查復結果，101 年國中基測寫作測驗 0 級分之學生計有 3,029 人，其中屬智力障礙者僅有 157 人（5.18%）；惟 3,029 名學生當中，竟有高達 50.2% 者在校六個學期國文科成績均為不及格（詳見下表 14），亦即每兩人中即有 1 位學生在校六個學期國文科成績均為不及格，其中甚有部分學生之成績僅個位數，顯見該等學生在校即有學習低落之情形，卻未見學校積極採取補救措施，於本院實地訪查時猶辯稱：寫作測驗成績 0 級分者多因已免試錄取相關學校云云，益見教育部雖訂有補救方案，卻未能督促地方政府及學校落實執行，仍自以為將學生學習低成就之問題轉移至他校或已免試進入高中職，即可卸責。

表 14：101 年各縣市國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其在校學習狀況統計

單位：人數；%

縣市別	基測寫作測驗 0 分之學生人數	基測寫作測驗 0 分之學生於國中一年級至三年級國文科每學期成績不及格之人數分布情形						
		六個學期均不及格之人數	五個學期均不及格之人數	四個學期均不及格之人數	三個學期均不及格之人數	二個學期均不及格之人數	一個學期均不及格之人數	每個學期均及格之人數
臺北市	95	32	5	13	5	5	7	28
高雄市	385	208	36	33	24	21	21	42
宜蘭縣	67	20	12	11	2	7	6	9
基隆市	76	33	3	13	5	5	2	15
新北市	539	200	59	57	52	37	35	99
桃園縣	110	61	10	13	4	9	4	9
新竹市	91	47	13	11	8	5	3	4
新竹縣	161	67	22	15	12	14	9	22
苗栗縣	86	40	7	1	11	6	9	12

縣市別	基測寫作測驗0分之學生人數	基測寫作測驗0分之學生於國中一年級至三年級國文科每學期成績不及格之人數分布情形						
		六個學期均不及格之人數	五個學期均不及格之人數	四個學期均不及格之人數	三個學期均不及格之人數	二個學期均不及格之人數	一個學期均不及格之人數	每個學期均及格之人數
臺中市	346	177	24	24	24	16	27	54
南投縣	139	59	16	14	16	11	9	14
彰化縣	146	80	14	7	5	10	11	19
雲林縣	107	70	11	6	6	6	1	7
嘉義市	49	31	5	7	3	2	0	1
嘉義縣	86	47	7	5	7	9	7	4
臺南市	189	125	17	11	6	8	9	13
屏東縣	298	190	25	29	18	14	5	17
臺東縣	23	16	1	1	0	3	1	1
花蓮縣	27	14	4	1	0	3	1	4
澎湖縣	4	2	0	0	0	1	1	0
金門縣	5	2	0	1	1	0	0	1
連江縣	0	0	0	0	0	0	0	0
總計	3,029	1521	291	273	209	192	168	375
比率	100	50.2	9.6	9.0	6.9	6.3	5.6	12.4

資料來源：教育部

4. 縱發現學生學習低成就之問題，其已落後許多，惟教育部實施之補救時數卻是嚴重不足：

- (1) 依據本院實地訪查結果，博幼基金會對於來自弱勢家庭且成績屬於後段之學生，係每星期 5 日、每日 2~3 小時進行課業輔導；永齡基金會則每星期上課至少 4 天，每週至少 8~15 個小時。即便該等基金會對於學習低成就之學生，提供持續且密集之補救時數，惟該等學生除須補上落後的課程外，每天學校仍有新的課程進度持續進行，故需要經過多年補救教學，始得以稍稍趕上落後之進度。以博幼基金會位於新竹縣五峰鄉課輔中心之 1 名個案為例，該學生於國中時始進入課輔中心，當時數學僅有國小二年級程度，經過該基金會持續課業輔導後，國中畢業時也僅能提升至國中代數 2 之程度。
- (2) 查教育部推動之「攜手計畫課後扶助方案」，雖係針對學習低成就之學生，所提供之課後補救教學，惟學生係於國小四年級、國中一、二年級之時才接受檢測，故經檢測後屬學習低成就者實已落後許多。該等學生縱使參加該補救方案，惟每星期補救時數僅有 4 小時，如落後程度太多者（如國中一年級學生只有小學二、三年級程度），可能長期以來係處於上課聽不懂之情況，宛如教室中的客人，既使接受補救課程，

也因時數有限而無法趕上落後的進度，況且尚有新的課程持續進行。足見教育部縱然發現學生學習低成就之問題，並予以補救措施，惟未能提供足夠之補救時數，仍無助於其提升改善學習成果及進度。

5. 教育部怠於建立管理、追蹤及評估之機制，致無法掌握學習低成就之學生接受補救教學之具體成果及學習表現提升等情形，更難以作為長期輔導追蹤之重要參據：

(1) 教育部自 95 年推動實施「攜手計畫課後扶助方案」，復於 97 年委託國立臺南大學設置科技化評量中心，建置攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統，俾透過學生採紙筆測驗及電腦化適性測驗，試題參數量尺化，提供跨學年學生成長剖面報告，以利追蹤學生學習低成就之改善情形。復據國家教育研究院陳稱：對於學習落後的學生而言，補救教學內涵與進度的「客製化」乃是精髓，依照學科的能力指標研發測驗工具、補救教學教材，並建立學習護照，是值得努力的方向等語。

(2) 再據本院實地訪查結果，永齡基金會對於學習低成就之學童所進行課業輔導教學之方式，除透過檢測找出學習的落後點並發掘學習問題，以及予以小班教學之外，更重要是每月皆進行全國統一的分級檢測，以掌握學童的學習狀況，且每學期透過學童課輔成績的檢核，決定是否繼續課輔計畫的評估標準；博幼基金會亦有類似品質管制之作法，且每位學童學習通過的單元，均有資料庫加以記錄。此外，永齡基金會及博幼基金會皆表示，當學習低成就之學童進行課業輔導並經成績檢核後，雖毋須再繼續課輔計畫時，但嗣後仍有可能再次發生學習低成就之問題，故需有追蹤之機制。

(3) 教育部雖透過前揭評量系統篩選受輔之學生，凡測驗結果未通過該年級國語文、英語、數學等科目之基本標準者，即屬於該科目之學習低成就者。惟教育部卻未建立管理、評估及追蹤之相關機制，致無從記錄、掌握及評核每位學習低成就之學生接受補救教學後，其學習狀況與成果有無具體提升，

以及能否銜接後續年級之程度，更難以進行長期之輔導及追蹤，亦難以使後續年級教師掌握該生過去的學習狀況及落後情形，造成補救教學流於形式，實有怠失。

6.師資培育過程欠缺補救教學專業課程，在職訓練又未能加強此研習，以致教師未能具備補救教學專業知能：

(1)補救教學係一門專業，不同於一般教學，所面對的學生係學習成就低落且具弱勢身分者，現場教師需要具備對學生學習落後之敏感度，並知悉學生落後之起點行為，方能有效施予補救教學。因此，不論是行政人員或教學人員，均須不斷地強化其補救教學知能，以提供學生具個別化之教學內容。

(2)教育部為提升教師對於補救教學之知能，以提供有效的教學，雖補助各地方政府辦理攜手計畫師資研習，惟地方辦理品質良莠不齊。本院實地訪查發現，仍有部分學校仍將第 8 節課後補救教學之時間，視為日間學習課程之延長，仍然重覆教導日間課程的內容，欠缺補救教學知能，教育部允應督導改善，並參考永齡基金會培訓補救教學師資之作法。

(五)綜上，教育部為提升改善學生學習低成就之問題，雖已推動補救教學方案，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其課業落後之起點，也多未納入補救。加以該部欠缺管理、追蹤及評估機制，亦未透過師資培育及在職訓練以加強教師在補救教學之專業知能，致使補救成效不彰，凡此俱見該部未善盡維持國民教育品質及保障學生學習權益之責，實有違失。

六教育部對於已發生學習低成就之學生，雖已推動「攜手計畫課後扶助方案」，惟該方案僅係課業方面之補救措施，至於造成學生學習低成就之原因，該部既無評估機制，亦無有效預防策略，更欠缺橫向聯繫及合作機制，致難以有效提升改善其學習問題，確有疏失：

(一)有關相關統計資料、專家學者意見、研究結果均指出弱勢家庭資源及功能的不足，導致學生學習低成就之問題；且學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係與家庭資源或功能不足有關等情，已如前述。況且教育部亦坦言：弱勢高危險群學生通常來自低社經地位的家庭，家長教育背景較低，對孩子期望也較低，孩

子在校缺乏學習成功的經驗，容易中途輟學，而且表現較低的自尊；且經濟上的弱勢，最直接的衝擊就是學生的基本生活都難以維持，因此更難以在無後顧之憂的情形下，將心力置於學習上，更因為經費上的缺乏，使得在學校學習上困難重重，並造成學童在人格與人際面上之發展不健全等語。

(二)復據本院實地訪視發現，博幼基金會之課輔成效係來自於教學與社工兩方面專業的協力，以該基金會於某一城鎮所成立之課輔中心為例，參加該中心之學生係屬經濟弱勢，又是單親、隔代教養、失依等家庭結構功能較不足者，比率偏高，這些孩子需要積極介入協助，則當課輔教師在教學現場無能為力時，即回報課輔工作團隊（由學習輔導員、社工員及專職教師所組成）處理，社工員並進行開案評估並對其家庭予以連結轉介資源及協助處遇（如經濟扶助、心理輔導諮商），以有效解決造成學生學習低低落之根本原因。又，永齡基金會亦有相同之作法，透過社工員介入處遇以排除家庭因素對學童學習表現之影響，或經由心理諮商師排除情緒因素對學童學習表現之影響，讓孩子更能持續穩定學習，方能充分發揮課輔之成效。

(三)再據教育部提供之統計資料顯示，除家庭因素導致學生學習低成就之外，尚有情緒或學習障礙因素，99 年全國 271,230 名學習低成就之學生當中，屬智力正常但有學習障礙者計有 26,456 人，占 9.75%；又，101 年全國 3,029 名國中基測寫作測驗 0 級分之學生中，其原因屬智力正常但有學習障礙或情緒障礙者計有 380 人，占 12.4%。本院實地訪視花蓮縣時，東華大學自然與資源環境學系顧教授瑜君提出之兩名具體案例，凸顯出僅處理學生成績低落問題，仍是不足，應先處理導致其學習低成就之原因，如：穩定孩子情緒，始能根本解決其學習問題：

1.2 名學生被診斷為過動，因人際關係不佳，教師們對其束手無策，社工員介入輔導後始知其父母離異，父親工作早出晚歸，孩子無固定吃飯時間，全身髒兮兮，假日會到某據點。後來發現其母親有照顧教養之功能，經提升母親之功能及就業後，願意為該學生回鄉，現該名學生已無需服用藥物。而從實務經驗

中，需要建立 2 至 3 年之信任基礎，始能處理後續之輔導工作，故對家庭之重建及學生之輔導，須長期且持續。

2. 另 1 名個案為小學二年級學生，單親家庭，由父親照顧，父親粗工工作，托友人送餐給孩子，故孩子穩定性差。介入後 1 年期間家庭趨於穩定，除給予關懷外，家庭是會變動的，該名個案升小學三年級時結案，回歸正常班級學習。惟升小學三年級之後，其父親再娶外籍配偶，該名學生同時面臨課業壓力，課業再度出現落後之情形，家庭之變動及改變，影響孩子的情緒波動，社工員介入後，引入一些親職教育資源，並提供個別輔導，給予課輔，之後學習意願提高，功課成績自然有進步。

(四)然而，教育部對於已發生學習低成就之學生，所推動辦理之「攜手計畫課後扶助方案」，僅就學生學習低成就的結果，採取課業方面的補救措施。至於學生之所以發生學習低成就的根本原因，尤其是家庭資源不足或功能弱化、或情緒不穩定等所導致學生學習低落之問題，既乏評估之機制，以充分瞭解是類學生發生學習低成就之真實狀況，據以對症下藥，從根本解決問題；亦無協助之措施，更與社政單位欠缺橫向聯繫及合作機制以協助解決學生之家庭因素問題，既使不斷提供學生相關課後補救教學，也因未能針對其課業落後之根本原因對症下藥，學生仍因家庭、情緒等問題而無心學習，使得課業上的補救成效事倍功半。

(五)綜上，學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係與家庭資源或功能不足有關，亦不乏係因學習或情緒障礙等所致。教育部對於已發生學習低成就之學生，雖已推動辦理課後扶助方案，惟該方案僅係課業方面之補救措施，至於造成學生學習低成就之原因，該部既無評估機制，亦無有效預防策略，更欠缺橫向聯繫及合作機制，致難以從根本有效改善其學習低成就之問題，確有疏失。

七、教師依法負有輔導學生之重要職責，而學生學習成果及行為表現深受家庭之影響，故實地前往學生家庭進行訪問，可瞭解學生學習環境及家庭生活概況，進而掌握影響學生行為表現及學習成果之原因，尤其對於發掘其學習低成就之原因，更有其必要性；惟教育部

卻未能督促地方政府及學校對學生落實辦理實地家庭訪問，以致學校實施到府訪問之比率偏低，僅占學生總人數之 6.96%，實有未當。

(一)按教師法第 17 條規定略以：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：……二、積極維護學生受教之權益。三、依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。」次按國民教育法施行細則第 13 條規定：「國民小學及國民中學之學生事務及輔導工作，應兼顧學生群性及個性之發展，參酌學校及學生特性，並依相關法令之規定辦理。校長及全體教師均負學生事務及其輔導責任。」

(二)依據教育部表示，家庭訪問之優點包括：1、幫助教師瞭解學生生活環境及家庭生活，作為教學及行政工作改進之參考，以增進學校教育效果。2、獲得解決有不良行為學生的線索，協助學生解決困擾問題，使學生生活及學習獲得圓滿適應。3、瞭解家長之教育方針，實施父母親職教育，輔導父母正確有效的管教方式。4、溝通學校與家庭間的情感，鼓勵家長以夥伴的身份與學校人員共事，以達成利人利己的終極目標。5、促進親師合作機制，以協助家長了解學生，強化親師生良性互動溝通，並建立多元輔導管道，結合學校教育與家庭教育功能，以提高輔導學生之效果等。顯見家庭訪問乃係教師輔導及處理學生事務之必要措施。

(三)復據教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」及「學校三級輔導體制中教師、輔導教師及專業輔導人員之職掌功能表」，其規範教師之職掌，包括：1、蒐集並建立學生基本資料，充分瞭解學生；2、掌握學生出席狀況，學生缺席應詳實記錄並立即通報；3、瞭解學生的生活狀況、學習情形及行為表現，並觀察辨識學生行為；4、與學生家長聯繫，進行家庭訪問及家長座談；5、配合輔導教師處理班級個案及個別諮商；6、參與個案輔導會議；7、認輔學生等，俾從初級預防層面達成促進學生心理健康與社會適應之目標。由於學生之學習成果及行為表現深受家庭影響，唯有透過實地家庭訪問，始能瞭解及蒐集每位學童之家庭概況，進而發掘家庭影響學童學習成果及行為表現之實況，俾適時提供協助或轉介輔導教師、專業單位提供適當之處遇，

才能落實輔導工作。

- (四)又，有關根據教育部查復結果顯示，99 年全國國中小學生為學習低成就者計有 271,230 人(占 99 學年度全國人數 2,439,258 人中之 11.12%)，其中屬智力正常但家庭功能失調及家庭資源不足者占六成，又其中屬智力正常但學習或情緒障礙者占 9.75%；再從教育部查復 101 年度國中學生基測寫作測驗成績為 0 級分¹⁴之原因分析結果，學生學習成果確實深受家庭因素之影響，這些學生當中屬經濟弱勢、或來自單親家庭、隔代教養家庭、或屬家庭功能不足者之比率偏高等情，已如前述。凡此凸顯學校唯有透過實地家庭訪問及觀察，始能深入瞭解每位學童之家庭概況，以評估家庭因素(如照顧功能、經濟狀況、學習資源【如書桌】是否足夠)影響學童學習、行為及情緒表現之真實狀況，及早發掘問題，適時提供協助或轉介輔導教師、專業單位(如社政單位、家庭教育中心、學生輔導諮商中心)提供適當之處遇及協助，才能從根本有效改善解決其學習低成就之問題。況且弱勢家庭多具有低社經地位、低教育程度、低所得等特性，家長往往礙於面子或表達方式，如以電話聯繫訪問，實難以充分掌握學生家庭之真實情況及困境。
- (五)查教育部為增進各地方政府協助國中小學校辦理家庭訪問功能，以促進親師合作機制，並建立多元輔導管道，結合學校與家庭教育之功能，以提高輔導學生之效果，已於 98 年 12 月 18 日台國(一)字第 0980219765 號函頒「教育部強化國民中小學家庭訪問實施原則」，其規定略以：「……二、一般學生之訪問，由各班導師擔任，每學期至少一次，其方式可採到府訪問、電話訪問、個別約談、班親會或其他方式。三、特殊個案學生需深入了解學生家庭生活情形和社區環境背景時，應立即與家長聯繫，探知原因及謀求解決方法，並視個案情形由導師會同相關人員共同訪問或晤談。四、進行訪問時，如有安全上之顧慮，學校應提供協助並會同相關人員共同為之。五、家庭訪問及晤談內容得包含家庭生活狀況(含家庭背景、生活習慣、與家人相處情形、家長期望、家

¹⁴ 0 級分之評分規準為：使用詩歌體、完全離題、只抄寫題目或說明、空白卷(資料來源：國中學生基本學力測驗推動工作委員會網站)。

長教養方式……等）、學校生活狀況（含學生學習狀況、人際關係、行為表現……等）或相關教育宣導。六、家庭訪問所悉資料及晤談內容應予保密，對適應困難學生，應結合相關資源及認輔制度等，提供必要協助。……。」因此，為推動學生之輔導事務，應由各班導師每學期至少 1 次之家庭訪問，而針對學習落後之學生個案，為深入瞭解其生活情形和社區環境背景，以發掘其學習低成就之原因，家庭訪問實為必要。

(六)再從中華基督教救助協會提供以下「我聽不懂媽媽的話」、「我很幸福」及「我聽到鐘聲了」等 3 則實際案例，凸顯教育現場教師對於學生因家中無人照顧、家人關係衝突、聽力障礙所導致學習低成就之問題，竟毫無所悉，這些學生直至參與民間課後陪讀班後，其因家庭所遭遇之教養、照顧、經濟功能不足等問題，始獲得解決，足見實地家庭訪問對於第一線教師而言，確屬重要且必要之措施。

1. 陳義（化名）之外籍媽媽不太會講中文，和家人在溝通上有隔閡，再加上打零工的爸爸，喜歡小賭，兩人經常大打出手，所以陳義情緒控制差，常跟孩子王的大哥在街上惹是生非。一直到國小三年級來到陪讀班，在牧師及師母的關心及教導下，陳義才開始有了改變。慢慢地，髒話少了，有禮貌了，本來吊車尾的功課，也進步到前十名。然而，最讓陳義開心的是，爸爸在牧師的規勸下，竟然把酒與賭都戒了，而媽媽也找到工作，現在家裡氣氛好多了。
2. 今年小學四年級的小嵐（化名），爸爸以鐵工維生，經常很晚才回家，媽媽因酒駕，帶了剛出生的小弟入獄 6 個月，陪伴小嵐的，只有小狗。3 個哥哥則因工作、當兵、輟學，極少回來。因為洗澡要用柴火燒，而小嵐不會，所以常常好幾天不洗澡。加上平常都跟狗一起睡在床上，因此身上常有怪味道，被同學排擠。國小三年級來到陪讀班時，國語只有幼稚園程度。老師只好一對一地教她。雖然常因為忘了帶功課，被老師罰站，但純真的小嵐一點都不覺得委屈，因為這裡的哥姐和老師都對她很好，也交到好朋友。教會的師母及老師常到小嵐家探訪，教

她打掃、照顧自己，慢慢學習獨立。

3. 一直到 3 歲，家人才發現小鐘（化名）的聽力有問題。小鐘爸爸每月收入不到 2 萬元，要養活一家四口，實在很拮据。好不容易五歲時，爸爸幫他配了助聽器，也做了語言治療，但後來小鐘不小心將助聽器弄丟了，助聽器一對要 6、7 萬，且要每年換新機，爸爸無力承擔。從此，小鐘就活在無聲世界中，錯失了早療黃金期。由於沒有助聽器，小鐘只有讀唇語來瞭解別人說什麼。升上小三的小鐘課業愈來愈跟不上進度，陪讀班的師母決不再等待，主動為小鐘募助聽器。終於在救助協會的協助下，小鐘在去年 10 月戴上助聽器，並且開始上復健課程。

(七)惟據教育部查復之「101 學年度上學期各縣市國中、小學校辦理學生家庭訪問之情形」（詳見下表）顯示，各縣市國中小學校以實地到府方式辦理家庭訪問之比率偏低，僅 6.96%：

1. 全國國中小學生總人數為 2,135,168 人，其中學校未辦理家庭訪問者計有 294,451 人，占 13.79%；換言之，每 8 位學生中即有 1 位並未接受學校教師之家庭訪問，其中臺北市（國小）、新北市（國中）、彰化縣（國中）、雲林縣（國中）、嘉義縣（國小）、嘉義市（國中小）、臺南市（國小）未辦理家庭訪問者之比率超過 20%。即使有辦理家庭訪問者，也僅有 148,594 人（占學生總人數之 6.96%），係採取到府訪問方式辦理，顯見教育單位忽視實地家庭訪問對於學生輔導工作之重要性。
2. 再從各地方政府辦理情形以觀，部分地方政府到府實地訪問之比率較高，如南投縣國小為 31.03%、臺東縣國小為 27.41%、花蓮縣國中小分別為 27.67%、26.81%，澎湖縣國小為 67.61%，連江縣國中小學甚至高達 71.38%、74.30%；金門縣則分別為 77.47%、57.93%。惟臺北市（國中小）、新北市（國中小）、桃園縣（國中）、新竹縣（國中）、新竹市（國小）、臺中市（國中）、嘉義市（國中小）、臺南市（國中）、高雄市（國中）、宜蘭縣（國中）、基隆市（國中）到府訪問之比率偏低，未超過 5%。

表 15、101 學年度上學期各縣市國中、小學校辦理學生家庭訪問之情形

單位：人數；%

縣市別	項目	學生人數 (A)	有辦理家庭訪問者之訪問方式				無辦理家庭訪問者	
			到府訪問者		非以到府之方式辦理家庭訪問者（如電話訪問、個別約談家長、班親會及其他）		人數 (D)	比率 (D/A)
			人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)		
總計	國中	847,358	45,312	5.35	619,119	73.06	139,633	16.48
	國小	1,287,810	103,282	8.02	932,642	72.42	154,818	12.02
	合計	2,135,168	148,594	6.96	1,551,761	72.68	294,451	13.79
新北市	國中	115,435	4,605	3.98	78,227	67.76	36,164	31.32
	國小	216,988	7,358	3.39	182,423	84.26	27,271	12.56
	合計	332,423	11,963	3.59	260,650	78.41	63,435	19.0
臺北市	國中	174,311	1,619	0.93	145,202	83.30	27,490	15.77
	國小	94,930	1,139	1.20	71,316	75.12	22,475	23.68
	合計	269,241	2,758	1.02	216,518	80.42	49,965	18.56
桃園縣	國中	83,748	2,377	2.84	50,547	60.36	14,422	17.22
	國小	142,421	10,503	7.37	70,822	49.73	3,755	2.64
	合計	226,169	12,880	5.69	121,369	53.66	18,177	8.04
新竹縣	國中	18,049	870	4.82	17,179	95.18	-	0.00
	國小	37,141	2,540	6.84	34,601	93.16	-	0.00
	合計	55,190	3,410	6.18	51,780	93.82	-	0.00
新竹市	國中	13,085	667	5.10	11,674	89.22	798	6.10
	國小	24,593	474	1.93	21,947	89.24	781	3.18
	合計	37,678	1,141	3.03	33,621	89.23	1,579	4.19
苗栗縣	國中	17,019	2,822	16.58	14,312	84.09	2,048	12.03
	國小	34,029	6,003	17.64	24,736	72.69	3,149	9.25
	合計	51,048	8,825	17.29	39,048	76.49	5,197	10.18
臺中市	國中	95,853	3,945	4.12	74,684	77.92	12,423	12.96
	國小	160,065	10,785	6.74	121,957	76.19	29,042	18.14
	合計	255,918	14,730	5.76	196,641	76.84	41,465	16.20
彰化縣	國中	48,125	5,006	10.40	37,812	78.57	9,746	20.25
	國小	82,037	9,823	11.97	63,239	77.09	10,034	12.23
	合計	130,162	14,829	11.39	101,051	77.63	19,780	15.20
南投縣	國中	11,664	1,128	9.67	6,374	54.65	673	5.77
	國小	20,864	6,475	31.03	14,358	68.82	1,353	6.48
	合計	32,528	7,603	23.37	20,732	63.74	2,026	6.23
雲林縣	國中	22,493	3,513	15.62	13,844	61.55	5,195	23.10
	國小	41,391	5,086	12.29	32,770	79.17	4,101	9.91
	合計	63,884	8,599	13.46	46,614	72.97	9,296	14.55

縣市別	項目	學生人數 (A)	有辦理家庭訪問者之訪問方式				無辦理家庭 訪問者	
			到府訪問者		非以到府之方式辦 理家庭訪問者（如 電話訪問、個別約 談家長、班親會及 其他）			
			人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)	人數 (D)	比率 (D/A)
嘉義縣	國中	14,094	1,818	12.90	9,935	70.49	2,349	16.67
	國小	28,726	5,477	19.07	17,447	60.74	5,802	20.20
	合計	42,820	7,295	17.04	27,382	63.95	8,151	19.04
嘉義市	國中	10,947	158	1.44	8,285	75.68	2,504	22.87
	國小	18,784	711	3.79	11,038	58.76	7,035	37.45
	合計	29,731	869	2.92	19,323	64.99	9,539	32.08
臺南市	國中	55,688	2,446	4.39	45,043	80.88	8,248	14.81
	國小	100,924	8,986	8.90	68,411	67.78	22,352	22.15
	合計	156,612	11,432	7.30	113,454	72.44	30,600	19.54
高雄市	國中	84,145	3,155	3.75	62,508	74.29	11,932	14.18
	國小	148,426	7,576	5.10	122,737	82.69	8,858	5.97
	合計	232,571	10,731	4.61	185,245	79.65	20,790	8.94
屏東縣	國中	29,285	1,522	5.20	9,912	33.85	817	2.79
	國小	48,125	2,845	5.91	17,750	36.88	2,080	4.32
	合計	77,410	4,367	5.64	27,662	35.73	2,897	3.74
臺東縣	國中	8,200	1,277	15.57	5,765	70.30	877	10.70
	國小	13,227	3,625	27.41	6,441	48.70	718	5.43
	合計	21,427	4,902	22.88	12,206	56.97	1,595	7.44
花蓮縣	國中	11,822	3,271	27.67	9,020	76.30	1,438	12.16
	國小	19,240	5,158	26.81	13,686	71.13	1,285	6.68
	合計	31,062	8,429	27.14	22,706	73.10	2,723	8.77
宜蘭縣	國中	16,151	790	4.89	9,869	61.10	393	2.43
	國小	25,490	3,043	11.94	16,886	66.25	2,027	7.95
	合計	41,641	3,833	9.20	26,755	64.25	2,420	5.81
基隆市	國中	11,975	546	4.56	7,435	62.09	2,116	17.67
	國小	19,427	1,144	5.89	14,563	74.96	2,700	13.90
	合計	31,402	1,690	5.38	21,998	70.05	4,816	15.34
連江縣	國中	290	207	71.38	83	28.62	-	0
	國小	463	344	74.30	119	25.70	-	0
	合計	753	551	73.17	202	26.83	-	0
金門縣	國中	2,068	1,602	77.47	466	22.53	-	0
	國小	5,719	3,313	57.93	1,469	25.69	-	0
	合計	7,787	4,915	63.12	1,935	24.85	-	0
澎湖縣	國中	2,911	1,968	67.61	943	32.39	-	0
	國小	4,800	874	18.21	3,926	81.79	-	0
	合計	7,711	2,842	36.86	4,869	63.14	-	0

資料來源：教育部

(八)綜上，教師依法負有輔導學生之重要職責，由於學生學習成果及行為表現深受家庭之影響，故學校實地赴學生家庭進行訪視及訪問，將可瞭解學生學習環境及家庭生活概況，進而掌握影響學生行為表現及學習成果之原因，尤其對於發掘其學習低成就之原因，更有其必要性。教育部亦稱家庭訪問有諸多優點，並已於 98 年間函頒「教育部強化國民中小學家庭訪問實施原則」，以增進各地方政府協助國中小學校辦理家庭訪問功能，促進親師合作機制及提高輔導學生之效果。惟教育部卻未能督促地方政府及學校對學生落實辦理實地家庭訪問，以致學校實施到府訪問之比率偏低，僅占學生總人數之 6.96%，實有未當。

八專任輔導人員依法負有維護學生學習權益並促進其學業適應之輔導職責，惟部分學習低成就之學生係家庭因素或情緒問題導致無心學習，教育部卻未能督促各級學校輔導室及學生輔導諮商中心落實輔導功能，殊有未當。

(一)按國民教育法施行細則第 13 條規定：「國民小學及國民中學之學生事務及輔導工作，應兼顧學生群性及個性之發展，參酌學校及學生特性，並依相關法令之規定辦理。校長及全體教師均負學生事務及其輔導責任。」次按「國民小學國民中學及直轄市縣(市)政府置專任專業輔導人員辦法」第 10 條規定：「專任專業輔導人員之服務內容如下：一、學生學習權益之維護及學業適應之促進。二、學生與其家庭、社會環境之評估及協助。三、學生之心理評估、輔導諮商及資源轉介服務。四、提供教師與家長輔導專業諮詢及協助。……。」據上，校長、全體教師及專任輔導人員均應維護學生學習權益並促進其學業適應。

(二)再查教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，即明確規範輔導教師應以個別或小團體學生為單位，實施介入性輔導措施，針對學生在性格發展、學業學習、生涯發展及社會適應等之個別需求，進行高關懷群之辨識與篩檢、危機處理、諮商與輔導、資源整合、個案管理、轉介服務和追蹤輔導等，

並提供學生個案之家長與教師諮詢服務，以協助學生及早改善或克服學習、認知、情緒、行為及人際問題，並增進其心理健康與社會適應；至於專業輔導人員（心理師、社工師及精神醫療人員等）部分，則應針對偏差行為及嚴重適應困難學生，整合專業輔導人力、醫療及社政資源，進行專業之輔導、諮商及治療。

(三)依據教育部提供 101 年國中基測寫作測驗 0 級分之學生資料（國中基測寫作測驗 0 級分之學生人數為 3,029 人），其 0 級分之原因分析仍屬家庭因素（家庭功能失調及家庭資源不足者）之比率為最高（高達 40.3%），另有 380 人（占 12.5%）屬智力正常但有學習或情緒障礙；又，3,029 人當中，有高達五成者於國中階段在校六個學期國文科成績皆為不及格，顯其長期以來處於學習低成就之情況。凡此俱見是類學生受到家庭或情緒之影響，在學校時即有學習低落之情形；換言之，學生因家庭及情緒影響其學習之表現，學習成就低落為其外顯行為之重要徵兆，故應透過相關輔導及協助以穩定學童之情緒，進而提升學習動機及學習成就，確有其重要。博幼基金會於本院實地訪視時表示：孩子是可以教得會，對學習也有興趣，惟受現行教學方式或家庭因素影響其學習成果等語。

(四)再據本院實地訪視花蓮縣時，東華大學自然與資源環境學系顧教授瑜君提出之兩名具體案例：

- 1.2 名學生被診斷為過動，因人際關係不佳，教師們對其束手無策，社工員介入輔導後始知其父母離異，父親工作早出晚歸，孩子無固定吃飯時間，全身髒兮兮，假日會到某據點。後來發現其母親有照顧教養之功能，經提升母親之功能及就業後，願意為該學生回鄉，現該名學生已無需服用藥物。而從實務經驗中，需要建立 2 至 3 年之信任基礎，始能處理後續之輔導工作，故對家庭之重建及學生之輔導，須長期且持續。
- 2.另 1 名個案為小學二年級學生，單親家庭，由父親照顧，父親粗工工作，托友人送餐給孩子，故孩子穩定性差。介入後 1 年期間家庭趨於穩定，除給予關懷外，家庭是會變動的，該名個案升小學三年級時結案，回歸正常班級學習。惟升小學三年級

之後，其父親再娶外籍配偶，該名學生同時面臨課業壓力，課業再度出現落後之情形，家庭之變動及改變，影響孩子的情緒波動。社工員介入後，引入一些親職教育資源，並提供個別輔導，去除心理困擾，之後學習意願提高，成績自然進步。

(五)由前述案例可知，僅處理學生成績低落問題，仍是不足，應先處理導致其學習低成就之原因，如：穩定孩子之情緒，始能根本解決其學習問題。又據中華基督教救助協會表示：學生情緒穩定後，才有辦法學習，應予以輔導及提供宣洩管道等語。再據本院實地訪查結果，博幼基金會之課輔成效係來自於教學與社工兩方面專業的協力，參加課輔之學生多屬經濟弱勢或家庭功能較為不足者，需要積極介入協助，則當課輔教師在教學現場無能為力時，即回報課輔工作團隊（由學習輔導員、社工員及專職教師所組成）處理，社工員並進行開案評估並對其家庭予以連結轉介資源及協助處遇（如經濟扶助、心理輔導諮商），以有效解決造成學生學習低低落之根本原因。又，永齡基金會亦有相同之作法，經由心理諮商師排除情緒因素對學童學習表現之影響，讓孩子更能持續穩定學習，方能充分發揮課輔之成效。凡此俱見學生學習之意願及成果深受家庭及情緒之影響，故提供相關諮商輔導以穩定其情緒，進而改善其學習成就，確有其重要性。

(六)本院實地訪查雲林縣學生輔導諮商中心時，該中心配置 9 位工作人員（心理師及社工師），主要負責個案心理諮商之工作，另協助 12 年國教適性輔導計畫。惟該中心竟稱提升學生學習成就非屬促進學生適應之範疇，故未對學習低成就之學生進行輔導。復據教育部查復 101 年度各縣市學生輔導諮商中心提供服務情形顯示，各中心對於「學生學習權益之維護及學業適應之促進」乙項工作，實際執行情形欠佳，成效不彰，部分中心實際服務個案人數偏低，部分中心係以辦理「適性輔導研習活動」為主，甚有某中心稱：「學生學習權益之維護及學業適應之促進為中輟復學輔導業務，非學生輔導諮商中心之業務」。教育部並辯稱：有關學生因家庭因素導致學習低成就之問題，考量教師無家庭輔導知能與權責，地方學生輔導諮商中心之社工人員亦以學生適性輔導為

主，日後仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效等語。惟學習低成就之學生因家庭或情緒不穩定導致無心學習，實需要輔導資源介入協助，以排除及改善其情緒受到外在環境因素之影響，而教育部卻未能督促各學校輔導室（輔導教師）及學生輔導諮商中心及時發揮輔導之功能，猶以「教師無家庭輔導知能與權責」、「地方學生輔導諮商中心以學生適性輔導為主」等語，解免學校輔導室及各地學生輔導諮商中心應負輔導學生之重要職責，實有疏失。

(七)再查，目前由教育部補助設置之各地學生輔導諮商中心專業輔導人員計有 176 人，另全國專任輔導教師計有 1,058 人（含國中 663 人、國小 395 人），再加上全國各國中小學校之 301,990 位專任教師¹⁵，則總計有 303,224 人係依照教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，分別負責學生初級、二級及三級之輔導工作。換言之，並非所有學生之學習問題均交由輔導教師及專職輔導人員進行輔導，而係先經由教師於初級預防工作中，充分瞭解學生問題並進行處理後，倘為嚴重問題及適應不良者，始轉介至輔導室予以輔導。況且各地方政府兒童及少年保護社工人力僅 3 百餘人，仍不足 259 人，不足比率達四成¹⁶，卻必須負責所有兒童及少年保護工作，是類社工人員為符合調查處理時限之規定，即疲於奔命於調查案件，遑論後續能夠提供適當之處遇服務。惟該部猶稱「仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效」、「現行輔導教師及專職輔導人力實無法提供輔導處理所有學生之學習問題」，顯係迴護之詞。

¹⁵ 依據教育部所定之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，學生初級預防輔導工作係由全體教師負責推動，並由學校全體職員及輔導教師提供支援及協助。

¹⁶ 資料來源為本院「近年來家庭結構轉變，兒少受虐通報人數遽增，重大兒虐致死案例亦層出不窮；究各地方政府接獲通報後，於危機處理階段之調查、評估、處置及督導等機制是否周全？家庭處遇計畫是否完善？兒少保護社工人力配置是否充足？有無接受相關訓練，具體評估判斷及應變處理等能力？能否期待得以保護兒少避免不法侵害？均有通盤深入瞭解之必要乙案」之調查報告。

(八)據上，校長、全體教師及專任輔導人員均負有維護學生學習權益並促進其學業適應之輔導職責。惟部分學習低成就之學生因家庭或情緒不穩定而無心學習，教育部卻未能督促學校輔導室及各地學生輔導諮商中心及時發揮輔導之功能，以穩定學生之情緒，進而有效改善其學業落後之問題，實有不當。

綜上所述，學生學習成就之高低深受家庭因素影響，其因家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現 M 型化之現象日益嚴重。惟教育部除未依法落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以避免弱勢學生落入學習低成就之地步外，亦未確實執行補救教學方案，並採取相關協助及改善措施，以改善學生學習低成就之問題並排除造成其學習低成就之障礙。又，教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，均核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

191、國科會以個別研究計畫型態，補助前主委擴增基礎設施及經常性運維經費 5 億元，排擠研究資源，影響國內科技研發案

審查委員會：經 102 年 11 月 14 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 65 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院國家科學委員會

貳、案由：

行政院國家科學委員會以個別研究計畫之型態，補助該會前主任委員擴增基礎設施及經常性運維經費高達 5 億元，肇致排擠研究資源，影響國內科技研發能量，洵有違失；中央研究院推動之歐洲網路計畫，本需長期穩定之資源挹注，唯卻非置於常態性組織之內並籌編年度預算，而仰賴其他機關分攤鉅額經費，殊屬不當；國內學術網路及資訊技術之整體發展架構應當妥善謀劃，避免權責紊亂，資源運用效果低落之弊；本研究計畫之部分評審人員身分欠缺獨立性，未符利益迴避原則，核有失當；同一審查人之整體意見與其細部評論相互衝突之現象經常出現，不足以作為決策准駁之參考準據，殊值澈底檢討；本計畫經費龐大，然實際效益不彰，該會未確實督導管考，難辭其咎；計畫申請書內網格連線費用之編列基準及其細項內容，付之闕如，以致該會未進行實質審查，經費使用出現不當及不合理之質疑，殊屬可議，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為查明行政院國家科學委員會（下稱國科會）補助個人研究

計畫（國際學術網路連線維運與全球 e-Science 研究應用計畫）核定金額共達 4 億 5 千萬元，其中業務費高達 3 億 9 千萬元，且書面審查意見正負參雜，評價不一，究計畫執行有無違失及績效如何等情，爰立案調查，前經函請國科會提供相關資料及法令依據，復於 101 年 9 月 4 日邀請審計部教育農林審計處主管相關人員蒞院簡報查核情形，嗣於 102 年 4 月 8 日訪視本案補助之全球網格維運情形並辦理座談會議，並請國科會就本案相關問題詳加說明或再提供補充資料，業經本院調查竣事。茲臚列糾正事實與理由如下：

一、擴增基礎設施及經常性運維之性質與科學技術研究及專題研究計畫有間，但國科會卻以個別研究計畫之型態進行補助，該補助案之審查有瑕，受補助人為該會前主任委員，且金額高達 5 億元，並肇致排擠研究資源，影響國內科技研發能量之後果，洵有違失：

(一)按「行政院國家科學委員會組織條例」第 1 條規定：「行政院為加強發展科學及技術研究，設國家科學委員會。」明文規範國科會之成立宗旨及任務，係推動全國整體科學及技術發展與研究。又該會為補助大專院校及學術研究機構執行科學技術研究工作，以提升我國科技研發水準，於民國（下同）92 年 10 月 6 日特訂定「行政院國家科學委員會補助專題研究計畫作業要點」（下稱補助計畫要點），嗣經 95 年 11 月 7 日修訂，並據以執行。

(二)惟查，國科會核定補助本案 e-Science 計畫，係協助中央研究院（下稱中研院）建立長期穩定之國際網路連線與資訊設施之擴增，不符合科學技術研究及專題研究計畫性質，國科會卻以鉅額科研經費挹助中研院經常性維運費用，誠有違失：

1. e-Science 計畫之申請緣起

(1)歐洲粒子物理研究中心(The European Organization For Nuclear Research, 下稱 CERN¹) 為瞭解粒子質量之起源，並探索新物理現象，進行大強子對撞機(Large Hadron Collider, 下稱 LHC) 國際合作實驗，包括瑞士、美國、中國、日本、印度、韓國、

¹ 歐洲粒子物理研究中心位於瑞士日內瓦近郊的梅漢(Meyrin)地區，前身為創於 1952 年的歐洲核子研究委員會(Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire)，此為其縮略詞 CERN 的由來。

臺灣等約 40 個國家參與。我國在時任國科會副主任委員吳○○代表簽署及該會資助下，中央研究院物理研究所（下稱中研院物理所）、臺灣大學物理學系與中央大學物理學系團隊，陸續自 89 年開始參與上述 LHC 實驗²。

(2)CERN 隨後為結合全球主要高能物理研究單位之電腦資源，共同提供 LHC 實驗所需之大量分散式計算、程式設計、資料管理與系統維護，推動全球網格計算計畫（Worldwide LHC Computing Grid, 下稱 WLCG 計畫）。94 年 12 月 9 日我國由中研院前院長李遠哲與 CERN 簽署全球網格計算維運中心備忘錄（Memorandum of Understanding for collaboration in the deployment and exploitation of the Worldwide LHC Computing Grid, 下稱 WLCG 備忘錄）後，成為上述 WLCG 計畫中亞太地區唯一 Tier-1 中心³，其主要任務為中研院必須與歐洲 CERN 建置至少 10Gbps 頻寬之國際網格連線，並擴建相關系統架構及資源中心，期間自簽約日起至 101 年 12 月 31 日止，且自動續約至 CERN 宣佈 LHC 實驗結束為止⁴。由此可知，我國需要為此一國際合作長期持續投入資源。

(3)中研院完成 WLCG 備忘錄之簽署後，由於經費不足，爰依國

² LHC 全長達 27 公里，共設置 ATLAS（A Toroidal LHC Apparatus：環場 LHC 裝置）、CMS（Compact Muon Solenoid：緊緻渺子線圈）、ALICE（A Large Ion Collider Experiment：大型離子對撞器）與 LHCb（LHC-beauty：LHC 底夸克偵測器）等 4 個實驗裝置，我國中研院物理所參與 ATLAS 實驗，而臺灣大學物理系與中央大學物理系一同參與 CMS 實驗，ATLAS 及 CMS 實驗為 LHC 中最大的二項實驗。

³ WLCG Tier-1 中心包括加拿大 TRIUMF（國家核子暨粒子物理研究實驗室）、法國 CC-IN2P3（IN2P3 電腦中心）、德國 GridKA、義大利 CNAF（Centro Nazionale per la Ricerca e Sviluppo nelle Tecnologie Informatiche e Telematiche dell'INFN：INFN（Istituto Nazionale di Fisica Nucleare：國家核子物理研究所）通訊暨資訊科技研究院）、荷蘭 NIKHEF/SARA（SARA 計算暨網絡服務公司/National Institute for Nuclear Physics and High Energy Physics：國家核子物理暨高能物理研究院）、北歐 NDGF、西班牙 PIC（Port d'Informació Científica）、英國 RAL（Rutherford Appleton Laboratory：魯塞福阿波頓實驗室）、美國 BNL（Brookhaven National Laboratory：布魯克哈芬國家實驗與 FNAL（Fermi National Accelerator Laboratory：費米國家加速器實驗室）及我國中研院等，共 11 個中心。此外，CERN、RDIG（Russian Data Intensive GRID）、我國中研院與上述 RAL、CC-IN2P3、CNAF 等 5 個機構，共同擔任 WLCG 全球核心維運中心與諮詢服務中心。

⁴ 我國若不繼續參與合作必須於 18 個月前正式提出，否則即視同繼續參加。

科會 92 年 10 月 9 日第 162 次委員會決議：「…歐洲地區研究網路之經費…94 年度起編列各單位預算，不足數由政府科技預算優先支應…」，向國科會申請專案支援。95 年 1 月 4 日時任國科會主任委員吳○○於主持網格計算預算編列會議中決議：「我國於 WLCG 之參與已獲致全球 Tier-1 中心之地位，…，如此成果得之不易，國科會應當繼續大力支持。」。

2. 嗣經吳○○主任委員回任中研院物理所所長，於 95 年 12 月以一般個別型專題研究計畫方式，向國科會申請 e-Science 計畫經費新臺幣（下同）7.02 億元，計畫期程自 96 年 1 月 1 日至 98 年 12 月 31 日止，為期三年⁵。依全程計畫書所列，e-Science 計畫係申請支援 WLCG Tier-1 Centre 維運與 Service Challenge 等工作，以達成 WLCG 備忘錄之要求，鞏固我國於 WLCG 全球架構核心中心以及亞太地區統籌協調支援之角色，顯示該項計畫不符合科學技術研究或專題研究計畫性質。
3. 依補助計畫要點第 13 點規定：「(一)審查方式：…1.初審：為相關領域之專家書面審查。2.複審：為相關領域之數位專家共同會審。…(二)審查重點：1.個別型研究計畫，包括計畫主持人研究表現與執行計畫能力、…、預期完成之項目與成果及經費與人力之合理性。」查國科會自然處處長鄭○○於 96 年 3 月 29 日召集會外專家學者開會複審本計畫申請案，其會議結論略以，同意支助 e-Science 三年期計畫，每年為 1.5 億元，第四年以後之經費建議由中研院自行編列。然而觀諸該項計畫初審之書面審查意見內容，專家學者所表達見解包括：「以國科會的經費來支援維運的工作並不適當…」、「有關資源（人力，設備，網路頻寬租用），則表保留」、「所欲擴充之歐洲學術網路似乎為本計畫專屬網路，…，增加國家負擔，宜慎思」、「本計畫之主要工作為執行 WLCG Tier-1 Center 之維運及 e-Science 應用與服務之推廣。性質上以維護管理及推廣服務為重點，也是經費支助的重心…」、「此計畫以資訊基礎設施之擴增及維

⁵ 本計畫之執行期間，後經二次申請延長，至 99 年 7 月 31 日止。

運為主，而中研院亦將其列為該院之重點發展。此計畫宜列入中研院正常作業，編列為中研院經費，以免中斷此國際合作，傷害國家形象」。

4. 再查，e-Science 計畫經費核定清單，三年期經費總補助 4.50 億元，其中國際電路連線服務費約 3.40 億元，占總補助經費近 75.55%。復據補助經費原則（94 年 5 月 12 日修訂）第 2 點第 6 項規定，國科會所撥經費不得用執行機構之管理及總務費用，但事前報經該會同意者，不在此限。又查，該會自然處於 96 年 4 月 10 日內部簽報 e-Science 計畫審查結果時，該會會計室加註意見：「…國際電路連線服務費用、…等等係屬申請單位之管理及總務費用，是否同意補助，請簽奉核可後辦理」，適證上開國際電路連線費用性質，列為專題研究計畫之補助範疇，不無審慎研處之必要，惟該會自然處率執「…審定經費，係經國內外書面及會議審查後核定，…」虛應搪塞，揆諸實際，上揭書面審查意見亦已直指計畫之補助，仍有商榷之餘地，顯見該會自然處恣意專斷，未審斟酌經費補助之妥適性及合理性，違背補助科學研究之規定，實有怠失。
5. 國科會為使專題研究計畫申請案之評審作業，均秉持公平、公正、公開之原則辦理，爰補助計畫要點第 13 點訂有相關審查規範，並據以執行。迨吳○○所長於 98 年 7 月針對前開 e-Science 計畫 96 年 3 月 29 日審查會議結論：「…第四年以後之經費建議由中研院自行編列」表達異議，主張該次會議之會議層級僅由國科會自然處處長召開，未比照國科會 92 年 10 月 9 日第 162 次委員會之會議層級，爰申請「參與全球 e-Science 合作架構、建立所需國際網路連線與 e-Science 亞洲中心維運計畫」計畫（下稱 e-Science 後續計畫）⁶99 年至 101 年 4.5 億元經費。案經國科會提升會議層級至科技首長會議討論後，主任委員李○○於 99 年 4 月 8 日高階主管會議決議：「…，同意本會補助部份以 5,000 萬元為原則，…，本計畫的性質應屬經常性的維運費用，未來

⁶ 99 年 3 月 19 日國科會同意 e-Science 後續計畫之計畫主持人變更為李○昌院士。

不宜繼續以研究計畫方式向國科會申請經費…」。以上足徵，國科會未確保評審制度之客觀性與公正性，竟明知該項計畫經費核屬經常性維運費用，不符合國科會補助科學研究及專題研究計畫性質，卻受制於吳○○所長之要求，仍勉予同意補助 e-Science 後續計畫 5,000 萬元，其違失至為明確。

(三)綜上，基礎設施之擴增及經常性運維經費，不符合科學技術研究及專題研究計畫性質，然而國科會卻以個別研究計畫型態核定補助前主任委員高達 5 億元經費，該計畫審查核有瑕疵，排擠其他研究計畫資源，影響國內科技研發能量，洵有違失。

二、中研院推動之歐洲網路計畫，本需長期穩定之資源挹注，唯其辦理方式卻非置於常態性組織之內並籌編年度預算，而賴國科會、教育部及財團法人國家實驗研究院國家高速網路與計算中心等機關分攤鉅額經費，殊屬不當；另國內學術網路及資訊技術之整體發展架構應當妥善謀劃，中研院、財團法人國家實驗研究院國家高速網路與計算中心及教育部允宜釐清組織定位及業務方針，統合相關資源，避免權責紊亂，資源運用效果低落之弊：

(一)緣「各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。前項施政計畫，其新擬或變更部分超過一年度者，應附具全部計畫」、「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查」及「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用…」，預算法第 32 條、第 34 條及第 62 條分別定有明文，各機關於辦理重要公共工程建設及重大施政計畫前，均應悉依前揭規定初步估計收支擬定概算，及先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並注意預算不得任意流用之規定。政府整體資源於各機關間之分配，應清楚明白，乃有預算法第 62 條之要求；各機關對其使用之公共資源，應盡其經管責任，乃有預算法第 32 條、第 34 條之規定，宜先敘明。

(二)查中研院前於 90 年自編預算分別建置臺灣至倫敦、日本、香港與

倫敦等 3 條歐亞國際網路，各 155Mbps。之後，中研院為推動歐洲網路實體建設，參與各種國際學術研究活動及國際網路合作會議，草擬歐洲網路規劃提案，送國科會「建立臺灣學術研究網路政策協商機制及研商歐洲地區研究網路事宜」會議討論通過，投資建置歐洲連接網路 2.4Gbps，為期 3 年。該院復於國科會 92 年 9 月 25 日第 161 次委員會議提出「歐洲網路計畫案」，並建議由國科會、教育部及該院合作執行，且歐洲研究網路相關之建置、維護、營運及預算資源分配之政策，後續由國科會主持協調；案經決議由國科會負責協調事宜，所需經費協調有關機關辦理，並應作長遠規劃。嗣於同年 10 月 9 日國科會第 162 次委員會議，有關「建立國際學術研究網路協商機制及歐洲地區研究網路規劃案」之決議略以：

1. 歐洲地區研究網路計畫 93 至 95 年經費 3.65 億元，由中研院 0.90 億元、教育部 1.25 億元、財團法人國家實驗研究院（下稱國研院）1.25 億元及國科會 0.25 億元等共同分攤。其中教育部、國研院及國科會部分，93 年度經費由相關預算勻支，94 年度起編列各單位預算，不足數由政府科技預算支應。
 2. 國科會支應經費係用於推動本案業務及國際學術網路交流活動經費，由中研院研提詳細運用計畫經審核同意後撥款。
- (三)據國科會資料指出，為協助中研院投資歐洲網路建置維運及相關學術網路交流活動，該會自 93 至 100 年間持續核定補助中研院高達 6.88 億元，諸如：e-Science 計畫 4.50 億元、e-Science 後續計畫 0.50 億元，以及補助中研院副研究員林○○約 1.88 億元辦理「歐洲地區研究網路建置與維運」、「e-Science 亞洲中心與亞洲執行委員會之建置」、「LCG/EGEE 全球網格維運與跨領域運用之發展」、「學術網路國際合作交流活動」（補助該項計畫約 0.24 億元，係遵照上述第 162 次會議決議辦理）、「網格計算之應用與建置」、「WLCG 亞洲維運中心與 Taiwan Analysis Facility 之建置與維運」、「全球網格與 e-Science 於高能物理之應用」、「臺灣 WLCG

Tier-2 與高能物理網格應用共通平臺之建置」⁷、「高能物理網格計算與分析核心平台之建置與研發」等計畫。

(四)由上述可知，歐洲網路計畫係中研院提案規劃並推動執行，需要長期性資源投入，自應置於常態性組織架構下依前開預算法規定籌編辦理，又如首揭調查意見一相關論述，國際網路連線與資訊設施之擴增，不符合國科會補助專題研究計畫性質，然而實則卻為國科會、國研院及教育部負責分攤支應中研院不足經費，且挹注金額龐大，高達 9.38 億元，包括國科會補助前揭各項計畫 6.88 億元，國研院及教育部依前開第 162 次會議決議分別支應 1.25 億元；中研院依該次決議只僅分攤 0.90 億元，而該院為 e-Science 計畫以自有經費執行 3.17 億元，實質違反各機關經費不得相互流用之規定，且不易查明歐洲網路計畫整體經費之編列與執行全貌，計畫品質無法確切評估，顯與前開預算法規定未合。再者，歐洲網路計畫之主要目標，係推動歐洲學術網路連線，並建立網格應用環境及 e-Science 基礎架構，惟查，國研院所屬國家高速網路與計算中心（下稱國研院國網中心）亦從事網格計算平台建設與發展 e-Science 技術應用等業務，又該中心之「臺灣高品質學術研究網路」（Taiwan Advanced Research and Education Network，簡稱 TWAREN）及教育部之「臺灣學術網路」（Taiwan Academic Network，簡稱 TANet）亦有提供國內外學術研究網路服務，爰此，相關資源允應統籌規劃辦理為宜。復據 e-Science 計畫相關書面審查意見，其內容略以：

1. 本計畫之經費大都為連接歐洲之網路費用及設備費，較不符合研究計畫，不宜由國科會自然處支持。…本計畫若為資訊基礎設施建置/維運計畫，應轉由中研院經費支付。
2. 國科會已投入大筆經費支持中研院歐洲學術網路計畫多年，因

⁷ 據中研院表示，「臺灣 WLCG Tier-2 中心-Taiwan Analysis Facility 之建置」、「臺灣 WLCG Tier-2 與高能物理網格應用共通平臺之建置」等二項計畫之主要目的，為支應全球網格聯合 Tier-2 中心之建置與維運（建置 Tier-2 中心為參與 LHC 實驗之義務），並擴展高能物理研究應用的共同平台，有別於本案 e-Science 計畫以全球網格 Tier-1 中心建置維運及將 e-Science 研究與合作模式擴展至其他研究領域為主要目的。

而促使中研院成為 WLCG Tier-1 Center。…此計畫之資訊基礎設施之擴增及維運為主，而中研院亦將其列為該院之重點發展。…宜列入中研院正常作業，編列為中研院經費。

3. 本計畫是否應由國科會的專題科研經費中支助，造成對其他專題計畫的排擠效應？既然本案以 e-Science infrastructure 的維運為重點，而且需要長期的資源投入，是否應該考慮編列經常性經費，成為政府或中研院預算的一部份？…目前已經有若干單位在提供學術界網路資源，如教育部、國研院國網中心，本計畫如何在其中定位自己？是否應該將相關資源集中統籌？
4. 本計畫的意義在於國際格網的維運管理能力及技術之建立，其中會有一部份和現有 Internet 主機代管或國研院國網中心的技術重疊。

(五)據上論結，中研院推動執行歐洲網路計畫，期程冗長，需要長期穩定之資源挹注，卻未置於常態性組織內籌編年度預算辦理，依賴國科會、教育部及國研院國網中心等機關分攤鉅額經費支應，殊屬不當；另國家財政益徵拮据，國內學術網路及資訊技術之整體發展架構應當妥善謀劃，中研院、國研院國網中心及教育部允宜釐清組織定位及業務方針，將相關資源統合運用，避免權責相互紊亂不明，防杜資源分散或重複投入致生浪費。

三、國科會計畫審查人員之遴聘有欠嚴謹，部分評審人員身分欠缺獨立性，未符利益迴避原則，核有失當；又同一審查人之整體意見與其細部評論相互衝突之現象經常出現，審查品質欠佳，不足以作為決策准駁之參考準據。審查機制應專業、客觀、公平與公正，殊值澈底檢討，研擬具體改進作法，以昭公信：

(一)依 e-Science 計畫申請書觀之，臺灣大學物理學系暨研究所張○○教授、中央大學物理學系林○○教授及中研院物理所林○○副研究員等 3 人列為共同主持人，主要工作內容為 WLCG Tier-1 中心之維運及 e-Science 應用與服務之擴展與軟體開發；參與系統監控與維運諮詢服務及 WLCG/EGEE 之中介軟體改善、整合測試、應用發展、資料庫整合界面發展、網格系統監控管理、以及網格系統整合等技術研發。另「行政院國家科學委員會辦理獎勵及補助

案件審查之利益迴避暨保密原則」(下稱利益迴避原則)，乃國科會為使各項獎勵及補助案件之評審作業，達到客觀、公正之目標，並建立學術審查及審查作業相關人員之規範，爰於 96 年 5 月 22 日訂定且據以執行，其第 6 點第 1 項規定：「本會各辦理審查作業單位推薦審查人時，應考量專長之符合性及研究表現優良者，宜避免審查人與申請人有下列關係：(一)任職同一系、所、科或組…」，第 7 條規定：「審查人遇有第 6 點第 1 項各款所列關係人員之獎勵及補助案件，宜迴避而不參與審查、評分、或投票。但有特殊情形者，不在此限。」

- (二)經查，國科會 98 年審查 e-Science 計畫執行成效，審查人○○○，與計畫之共同主持人張○○教授任職同一系所，核與利益迴避原則規定相悖。此外，國科會 96 年 1 月至 3 月間邀請 8 位專家學者參與 e-Science 計畫申請案之審查作業，然而其中 3 人評審身分有獨立性欠缺之疑慮，包括：審查人○○○、○○○(出席複審會議，無參與書面初審)，分別與計畫之共同主持人林○○教授、張○○教授任職同一系所；又 e-Science 計畫經費係用以支應 LHC 實驗相關 WLCG 計畫，美國費米實驗室(Fermi Lab)皆有參與上述 LHC 實驗及 WLCG 計畫，該會卻邀請任職該實驗室之○○○擔任審查人，顯不適當，違背審查機制應有之公正性與客觀性。
- (三)依補助計畫要點第 13 點規定，初審審查為相關領域之專家書面審查。復又書面審查中整體意見之形成，本應綜合細部意見之結果，若細部意見表達正(負)面，則整體意見即應正(負)面，彼此相互呼應，始能彰顯審查品質之合理性及可靠性，以資作為決策准駁之參考準據。惟查，e-Science 計畫之書面審查，審查人整體意見表達正面評價者，卻多其細部意見相互矛盾衝突：
1. 該項計畫申請案經書面初審結果，7 位專家學者之整體意見評等(Overall Comments)⁸為 2 人 HR、2 人 R、2 人 RWR 及 1 人 NR，推薦者(HR2 人，R2 人)過半。然深究書面審查表細部

⁸ e-Science 計畫申請之書面審查表，整體意見(Overall Comments)分為 HR(Highly Recommended)、R(Recommended)、RWR(Recommended with Reservation)，以及 NR(Not Recommended)共 4 級。

說明內容，3 人表達負面看法（RWR2 人，NR1 人）者，整體意見評等與其細部說明無相衝突，身分亦無欠缺獨立性之疑慮；反觀，表達推薦（HR 或 R）之 4 人中，僅 1 人無意見衝突之情事，但誠如上所述該評審身分卻有獨立性欠缺之疑慮；另 3 人之整體意見評等與其細部評論相互衝突，其細部說明甚為負面或保留，茲簡要列表 A 如次：

表 A、申請審查階段書面審查人評論意見矛盾摘要

項次	審查人姓名	整體意見評等	細部評論摘要
1	A	HR	Grid Resources 使用者到底產生了什麼結果，則看不到。
2	B	R	1. Methods, and Technical Feasibility : There's not enough technological details about how to achieve each tasks listed, so it is hard to judge whether the goals can be really achieved. 2. Manpower listed in the proposal is major problem. We don't see any experienced GRID people in the PI and CoPIs. All the postdocs and assistants are "to be hired", how can they carry on the impressive past achievements? Some experts in GRID technology should be involved.
3	C	R	1. The proposal lacks the step-by-step description of how to reach the goal. It is not just purchasing a large amount of servers and disk storages 2. The KPI are vague, for example, to promote our semiconductor information industry, how? To what specific level? 3. The proposal should describe clearly the current status of this center, for example, how many staffs are there now? 4. The proposal should address how this Center collaborates with the National Super-Computer Center?

註：HR（Highly Recommended）、R（Recommended）

2. 該項計畫之過去成效評估，係由 5 位專家學者審查績效之良

窳，渠等所表達之整體意見亦是正負互見，正面評價（優 1 人，良 3 人）4 人，負面評價（差）1 人，凡整體意見評等為負面者無意見矛盾，而表達正面者，均整體意見評等與其細部評論相互矛盾衝突，彙列如下表 B：

表 B、成效評估階段書面審查人評論意見矛盾摘要

項次	審查人姓名	整體意見評等	細部評論	
			評估項目	內容摘要
1	D	優	A.計畫主要成就與成果之績效評述 (a)學術或技術成就之評述	Their academic research part is weak.
			B.計畫經費與人力運用	The project has spend more efforts on building international links, but the efforts on academic research side had taken a second seat. More efforts are needed.
			D.總體績效綜合評量	For such a big project, it is necessary to have oral presentations by PI, C/PI and related personnel to tell a panel what they have done. Just read their written information may not be so interactive to make more direct suggestions.
2	E	良	C.綜合意見	本計畫為 e-Science 提供維運，每天處理大量網路流量及資料，我們能否由這些資料、維運中學習，甚至結合國內資訊及相關領域專家利用這些資源，進行前瞻研究，這都是可以再加思考的。…本計畫在維持我國做為 e-Science 亞洲中心的地位，直接科研產生並不出色。…本計畫過去三年是以專題計畫的型式進行，國科會似乎並未就維運及發展方向進行監督、評審、提供意見、發揮影響力。

項次	審查人姓名	整體意見評等	細部評論	
			評估項目	內容摘要
3	F	良	B.計畫經費與人力運用	每年人事經費將近 2,000 萬，以每人 50 萬計共約 40 人，人力運用是否有效，值得深入了解。
			C.綜合意見	國科會可考慮現場審查了解人力應用，嚴格審查經費的使用，確定經費有效應用。
4	G	良	A.計畫主要成就與成果之績效評述 (d) 其它效益評述	如果要談本計畫之成果在經濟或社會上的直接效益為何，我認為應還太早。
			B.計畫經費與人力運用	這方面因資訊較少所以無法給予具體評論，然按其執行成效而言，對於計畫經費與人力運用應屬尚可。
			C.綜合意見	然在過去三年內雖然在文獻上共有十一篇論文並培養了碩、博士共五人，依其所花費的經費而論，在質與量上，應有改進空間。
			D.總體績效綜合評量	唯在所參與的不同領域中之學術性論文方面的成果，尚無具體成績。此外對人員的培養方面，似乎還可增長空間。

註：C.綜合意見之評估項目為 (a) 對該計畫研發成果之後續建議 (b) 對該計畫執行業務及後續建議

(四)綜上，國科會計畫審查人員之遴聘有欠嚴謹，部分評審人員身分欠缺獨立性，未符合利益迴避原則，核有失當；又同一審查人之整體意見與其細部評論多所矛盾衝突，均違背審查機制應有之公平性、公正性與客觀性，不利作為決策准駁之參考準據，殊值澈底檢討，研擬具體改進作法，以昭公信。

四國科會投入龐大經費，本應對計畫之成果是否達成預計產學合作、工商業應用及提升產業競爭力等目標，建立適當評核機制，確實督導管考；然該計畫實際效益不彰，國科會難辭其咎：

(一)查國科會核定補助 e-Science 計畫高達 4.50 億元，依計畫申請書列

載，此計畫目標包括擔任 WLCG Tier-1 Centre，建立長期穩定之網格應用環境及基礎架構；建置歐洲學術網路，以確保臺灣在亞洲區域網路之領先地位；推動 e-Science 之應用領域與資源整合，加強更廣泛之科學研究；透過產學合作，開發工商業方面之應用，提升我國資訊技術人員之素質，帶動我國半導體資訊產業技術提升等。復又本計畫申請書之書面審查意見略以：

1. 計畫經費高，但年度目標、成果及 KPI 籠統，不易衡量其達成狀況，執行策略及方法不明確，宜大幅修改。…訓練課程之成果，以及對國內技術人員素質之提升，皆不明確。…此計畫對國內資訊基礎建設之效益不高，對資訊技術提升亦不大。此計畫對高能物理之研究應有助益，而此計畫在此方面之目標不明確。此計畫對其他非物理領域之助益不明確。
2. WLCG 只是眾多國際格網系統之一，而且 Tier-1 中心的維運不同於格網平台的建立，更離利用格網作為發展創新科學技術有一段距離。…如果不成為 Tier-1 中心是否未來格網資源的 access 有困難？目前看來似乎對我國的基礎建設及技術發展的影響可能還不至於那麼 critical。…計畫書的撰寫太簡略，未提供具體的學術研發藍圖、執行規劃、經費運用、及 deliverables 的說明。以這樣的規劃申請如此龐大的經費，而其 impacts 卻似乎有限，因此建議不予輔助。
3. Grid Resources 使用者到底產生了什麼結果，則看不到。…在推廣及使用效益，值得再加強。
4. To achieve an internationally connected GRID, the network connectivity, the network security, the resource sharing and monitoring, and many other issues will have to be addressed. Since these are all key problems in the computer science, whatever developed for GRID will be used in many other related applications. There's not enough technological details about how to achieve each tasks listed, so it is hard to judge whether the goals can be really achieved. It will be better to provide some details.
5. In the proposal, methods and technical feasibility are vaguely

described. ...There shows no GRID Net architecture in the proposal. The Reviewer has no information about the scale of the net. The proposal lacks the step-by-step description of how to reach the goal.

(二)依前開專家學者意見所得，e-Science 計畫之目標效益及執行策略，令人憂慮。案經審查會議決議支助 4.5 億元後，該會自然處簽文擬提業務會報報告之時，副主任委員楊○○批註：「請自然處加強督導及管考其整合及執行成效」，經主任委員陳○○批示：「如楊副所擬」決行。惟查，該項計畫執行成果，卻以維持全球網格與 e-Science 之亞洲中心地位及參與國際學術活動為主，關於推動半導體資訊產業技術種類及名稱、工商業實際應用研發成果等相關資料闕如，足見計畫原預計達成之經濟效益、產學合作、開發工商業方面之應用及提升產業競爭力等均未見具體成果；再者，國科會於計畫執行期間僅控管成果報告繳交情形，針對執行內容與原提報目標是否相符，未建立評核機制逐年督導及管考，疏失甚明。復依 e-Science 計畫過去執行成效審查意見，足證經費使用效益不彰，其內容略以：

1. 本計畫投入大筆經費及三年時間，只有 4 篇 SCI paper，實為不足。…成果報告只述及其工作與擔任角色，未敘述其在技術上之創新處與成就，亦不知其貢獻為何。…投入大筆經費及人力，但在成果報告上，未敘述其經濟效益及社會效益。…成果報告中，僅提及與中研院數個其他研究單位共同推動某些計畫，未述及合作單位彼此之間的分工及所扮演之角色，與所佔之份量，實難評估其在跨領域科技整合之成效。…依成果報告之內容，本計畫之貢獻不明，應否繼續執行有待更嚴謹與謹慎的考慮，以免浪費國家資源。
2. 雖然將 e-Science 引進至除高能物理領域之外的學科如生命科學、地球科學等，但似乎還看不到有具體的成果。Their academic research part is weak. ...The project has spend more efforts on building international links, but the efforts on academic research side had taken a second seat.
3. 本計畫在維持我國做為 e-Science 亞洲中心的地位，直接科研產

生並不出色。…本計畫過去三年是以專題計畫的形式進行，國科會似乎並未就維運及發展方向進行監督、評審、提供意見、發揮影響力。

(三)綜上，國科會既投入鉅額經費，本應對計畫之成果是否達成預計之產學合作、工商業應用及提升產業競爭力等目標，建立適當之評核確實督導管考，惟計畫實際效益不彰、貢獻不明，國科會難辭其咎。

五、國科會補助計畫金額龐鉅，本應明示細節審慎妥處，備供進行實質審查，惟本計畫申請書對於網格連線費用之編列基準及其細項內容，付之闕如，以致計畫經費未能進行實質審查，經費使用出現不當及不合理之質疑，殊屬可議，誠應查究釐清：

(一)研究計畫之審查重點依補助計畫要點第 13 點第 2 項，包括經費與人力之合理性。中研院於 e-Science 計畫經費需求表，申請國際網格網路連線費用 3.60 億元，國科會核定補助近 3.40 億元，所涉金額龐大，應當審慎妥處，惟計畫申請書對於網格連線費用之編列基準及其細項內容，付之闕如，以致計畫經費未進行實質審查，核有明顯瑕疵及疏失。此由專家學者之書面審查意見「網路連線費每年 1.2 億元，並未說明原因。」、「There reviewer has no information about the scale of the net and therefore can not comment on this aspect. Why are there two sets of international connection fees, each with 60M NTD?」、「計畫書對經費運用的細節未做具體規劃及說明。」、「All budget requested are not clearly specified. The items come magically with a chunk without explaining.」可稽。

(二)依中研院與國內電信公司簽署國際網格學術研究網路連線電路服務合約所載，e-Science 計畫執行期間，共列支網路連線費用約 3.57 億元，約占計畫總經費 4.50 億元之 79.33%。經本院洽請國科會補充國際網格電路之價格分析相關資料，發現經費疑有不當使用及不合理之處：

1. 略。

2. 國際網格電路服務合約動輒數十萬至數億元不等，然而不同合約期間相同國際網格電路之價格殊異：

(1)長期歐日網格連線服務合約比較：略。

(2)長期歐洲網格連線服務合約比較：略。

(3)短期歐洲網格連線服務合約比較：略。

(4)日本網格連線服務合約比較：略。

(三)綜上，國科會補助本計畫金額龐鉅，惟申請書對於費用之編列基準及其細項內容，付之闕如，以致計畫經費未能進行實質審查，經費使用出現不當及不合理之質疑，或月付款溢付數百萬元，或不同合約期間電路價格懸殊高達數千萬元等，誠應查究釐清。

綜上所述，行政院國家科學委員會以個別研究計畫之型態補助擴增基礎設施及經常性運維經費，本補助案之審查有瑕，受補助人為該會前主任委員，金額高達 5 億元，肇致排擠研究資源，影響國內科技研發能量之後果，洵有違失；中央研究院推動之歐洲網路計畫，本需長期穩定之資源挹注，唯其辦理方式卻非置於常態性組織之內並籌編年度預算，而賴行政院國家科學委員會、教育部及財團法人國家實驗研究院國家高速網路與計算中心等機關分攤鉅額經費，殊屬不當；國內學術網路及資訊技術之整體發展架構應當妥善謀劃，統合相關資源，避免權責紊亂，資源運用效果低落之弊；本研究計畫部分評審人員身分欠缺獨立性，未符利益迴避原則，核有失當；同一審查人之整體意見與其細部評論相互衝突之現象經常出現，審查品質欠佳，不足以作為決策准駁之參考準據，殊值澈底檢討；本計畫經費龐大，然實際效益不彰，該會未確實督導管考，難辭其咎；計畫申請書對於網格連線費用之編列基準及其細項內容，付之闕如，以致該會未進行實質審查，經費使用出現不當及不合理之質疑，殊屬可議。行政院國家科學委員會辦理上開事項，顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

192、陸軍司令部建案籌購「○○快艇」，不當放寬風浪基準及船速（重載）測試之負重，草率驗結，確有諸多違失案

審查委員會：經 102 年 11 月 29 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：尚未結案

193、林務局經管國有林地未善盡管理職責，對私人占用高雄市旗山區國有林地建築廟宇，迄今仍未拆除正殿建築物，均有怠失案

審查委員會：經 102 年 12 月 4 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 102 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會及該會林務局

貳、案由：

私人占用高雄市旗山區國有林地搭建建物作為廟宇使用，早於 84 年間即經法院判決沒收廟宇工作物，詎 10 餘年來持續違占且一再擴充建築規模，迄今仍未拆除正殿建築物，顯示行政院農業委員會林務局經管國有林地未善盡管理職責，公權力不彰，有損政府形象，行政院農業委員會監督不周，均難辭怠失之咎，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、按公共用財產，係指國家直接供公共使用之國有財產而言，屬於一種公用財產，國有財產法第 4 條第 2 項第 2 款定有明文。同法第 11 條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」同法第 25 條規定：「管理機關對其經管之國有財產，除依法令報廢者外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。」同法第 32 條第 1 項前段規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用」。復按森林法第 2 條規定，森林法所稱主管機關，在中央為行

政院農業委員會。同法第 5 條規定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」同法第 43 條規定：「森林區域內，不得擅自堆積廢棄物或排放污染物。」同法第 56 條之 1 第 2 款規定，違反第 43 條之規定者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。同法第 45 條第 2 項規定：「主管機關，應在林產物搬運道路重要地點，設林產物檢查站，檢查林產物。」又，國有林事業區出租造林地管理要點第 2 點規定：「造林地由本會林務局為主管機關，林區管理處為執行機關。」同要點第 3 點第 8 款規定：「租地造林人有擅自轉讓或轉租者，林務局得終止租約，並將其地上物收歸國有…。」

二、農委會林務局屏東林區管理處（下稱屏東林管處）旗山事業區第 41 林班租地造林地承租人擅自轉租，轉租後占用人搭建建物作為廟宇隍○宮使用，屏東林管處發現後移送行為人，經有罪判決確定，惟沒收建物拆除餘三分之一而未再執行。新行為人嗣後重新整修建物更名為天○宮並擴大占用，再經土地管理機關及調查單位移送行為人，經有罪判決確定，地上物沒收並由臺灣高雄地方法院檢察署執行沒收拆除處分完畢；行為人因時效不起訴部分，亦經訴訟後由民事執行處強制執行完畢；惟主殿仍未拆除。其處理過程簡述如下：

(一)天○宮原名隍○宮，係原承租人林○○及張○○於 77 年間擅自將渠等承租之旗山事業區第 41 林班租地私下轉讓予龐○○後，龐君自 79 年開始於該地未經許可擅自設置廟宇等工作物，隍○宮原係設置於工寮內，後龐君再於 83 年擅建鋼筋混凝土建築物，經屏東林管處人員於 83 年 10 月 21 日當場查獲並移送林、張及龐君。林、張等稱不知道龐君設置廟宇工作物等情，且有承租權轉讓書，於 84 年 1 月 26 日獲不起訴處分。農委會林務局以 84 年 2 月 6 日函同意終止林、張二人租約。

(二)84 年 1 月 26 日臺灣高雄地方法院檢察署檢察官針對行為人龐君犯罪事實提起公訴。84 年 6 月刑事判決結果：龐君於他人森林內，擅自設置工作物，處有期徒刑 7 月，緩刑 2 年；廟宇工作物(570.57 平方公尺)沒收。臺灣高雄地方法院檢察署 84 年 11 月 16 日函送沒收處分命令，請屏東林管處就沒收物處理後函復。屏東林管處於 85 年 1 月 15 日執行第 1 次拆除作業，因龐君激烈抗爭僅拆除

三分之一（主殿右側）。85年3月及86年2月以存證信函限龐君自行拆除剩餘部分。87年1月再次擬定拆除計畫執行，惟因經費及適逢汛期，路基沖失，未能執行。87年5月林、張二人表示願自行拆除，訴求恢復承租權。88年5月屏東林管處請求臺灣高雄地方法院檢察署到場指揮，經該署函復逕洽旗山分局協商執行拆除日期。屏東林管處即研擬計畫並協調警力預備執行拆除。88年7月龐君自行拆除主殿左側建物。嗣後即停頓。89年11月3日屏東林管處勸導龐君應再予拆除但龐君仍未自行拆除。林務局90年7月16日90林政字第901613511號函各林管處略以，國有林班地內違規濫建寺廟屬82年7月21日以前興建者，准予暫緩拆除，俟邀請內政部等有關機關研商確定處理原則後再據以處理。此係針對82年7月21日前既存之宗教寺廟建立研訂具體處理方案前之暫時性配套措施。天○宮占建案非屬屏東林管處經管承租有案且未違約使用之暫准建地，但該處表示為配合前揭政策及兼顧宗教信仰自由，又該占建寺廟可查到負責人，占建位置非屬明顯有影響國土保安之虞，需列為短期優先處理之範圍，90-96年，遂暫時先予以列冊輔導管理緩執行拆除。

(三)謝○○於96年6月27日，在旗山事業區第41林班地，未經許可，私自竊佔屏東林管處所轄之林班地，擅自在該處施設平臺、建造擋土牆。屏東林管處隨即移送行為人。經臺灣高雄地方法院檢察署不起訴處分。屏東林管處為維護國土，即對龐君、天○宮及鄭○○提起拆屋還地民事訴訟。97年間謝君陸續整頓廟前空地、修繕擋土牆及鋪設水泥平臺、設置工寮等。占用由原面積570.57平方公尺，擴建至2,250平方公尺。99年4月高雄地方法院民事判決：被告高雄市旗山區天○宮應將地上物予以拆除，並將土地騰空返還屏東林管處。99年5月、7月屏東林管處2次函臺灣高雄地方法院檢察署請示主殿後續處理。99年7月屏東林管處聲請民事強制執行。99年10月高雄地方法院一審刑事判決謝君有罪，地上物沒收，謝君上訴，另天○宮訴求應合併執行刑事民事部分。99年11月18日及100年1月24日，為配合刑事判決結果一併沒收執行，2次聲請延緩執行。

(四)100年5月屏東林管處向法院聲請續行民事強制執行。100年6月謝君擅設擋土牆等設施物經臺灣高等法院高雄分院刑事判決確定。100年7月屏東林管會同法院民事執行處及地政機關履勘民事強制執行標的現場；100年12月法院囑託高雄市土木技師公會完成「拆除及補強工程鑑定報告」。101年2月29日、5月16日法院通知屏東林管處及天○宮代理人進行協商，天○宮表示同意由屏東林管處招標排除侵害。102年4月27日，完成主殿以外全部地上物之拆除及補強，並完成復舊造林。102年6月屏東林管處洽臺灣高雄地方法院檢察署檢察官研議天○宮主殿及拆除後堆置之石獅等廢棄物後續處理事宜。102年8月通知謝君於102年9月25日前自行清運廢棄物，否則依法裁罰。102年10月就法院84年度訴字第731號刑事判決沒收天○宮主殿之後續行政處理部分函請臺灣高雄地方法院檢察署協助釋示。

三、經核，本案早於77年間即由原承租人擅自轉租予違占行為人，惟農委會林務局卻遲至83年始發現，84年2月6日始終止原承租人租約，且未將其地上物收歸國有，有違國有林事業區出租造林地管理要點第3點第8款規定。79年至97年間，占用人搭建建物作為廟宇、施設平臺、建造擋土牆、整頓廟前空地、修繕擋土牆、舖設水泥平臺及設置工寮等，期間使用搬運之車輛或設備，以搬運工作物、施工材料及所使用之機具等，該等搬運工具進出森林多年，該林地管理機關卻未採行必要之管理措施，亦未依森林法第45條第2項規定，在搬運道路重要地點，設檢查站檢查，任令違占行為坐大，形同無人管理。又，林務局90年7月16日90林政字第901613511號函各林管處略以，國有林班地內違規濫建寺廟屬82年7月21日以前興建者，准予暫緩拆除，俟邀請內政部等有關機關研商確定處理原則後再據以處理。此係針對82年7月21日前既存之宗教寺廟建立研訂具體處理方案前之暫時性配套措施。然違占行為人係自79年開始於該地未經許可擅自設置廟宇等工作物，原係設置於工寮內，後再於83年擅建鋼筋混凝土建築物，並非屬82年7月21日以前興建之寺廟，其坐落之土地亦非屬屏東林管處經管承租有案且未違約使用之暫准建地，但該處卻曲解該函意旨，擅以「為配合前揭

政策及兼顧宗教信仰自由，又該占建寺廟可查到負責人，占建位置非屬明顯有影響國土保安之虞」等理由，於 90-96 年，列冊輔導管理緩執行拆除，致錯失拆除良機，有損國家權益。

綜上論結，私人占用高雄市旗山區國有林地搭建建物作為廟宇使用，早於 84 年間即經法院判決沒收廟宇工作物，詎 10 餘年來持續違占且一再擴充建築規模，迄今仍未拆除正殿建築物，顯示農委會林務局經管國有林地未善盡管理職責，公權力不彰，有損政府形象，農委會監督不周，均難辭怠失之咎，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。

註：尚未結案

194、內政部及屏東縣政府容任墾丁悠活麗緻渡假村未經環評違法營運 14 年；又該渡假村投資之「牡丹灣 villa」亦涉違規營業，所為裁罰違法利益不符比例原則，均有違失案

審查委員會：經 102 年 12 月 4 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 102 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、屏東縣政府

貳、案由：

內政部及屏東縣政府容任墾丁悠活麗緻渡假村自 84 年間起以集合住宅之名行旅館營運之實，且未經環境影響評估違法經營逾 14 年，核疏於職責；復歷年怠於執行稽查裁罰及強制改善作為，肇致無法遏止業者持續違法經營行為；又屏東縣政府對於悠活公司經營之牡丹灣 Villa 民宿，未能有效稽查以遏阻其屢次違法擅自開發、擴大營業並占用國有土地情事，且所為裁罰與業者違法利益所得顯不符比例原則，均有違失等，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一屏東縣政府及內政部容任悠活渡假村自 84 年間以集合住宅申請興建，88 年完工後即以旅館營業使用，遲至 102 年間始依環境影響評估法辦理環境影響評估，未經環評程序違法營運逾 14 年以上，實怠忽職責，核有嚴重違失：

(一)按開發行為應否辦理環境影響評估之判定，應依環境影響評估法

(下稱環評法)第5條授權訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」(下稱環評認定標準)為斷。環評認定標準係於民國(下同)84年10月間始訂定發布施行,集合住宅部分規定於第25條第1項第1款:「新社區(含國民、勞工住宅)興建或擴建,位於國家公園,應實施環境影響評估。」86年8月間修正於同條增定第2項:「申請開發面積未滿1公頃或未滿1百住戶或未滿5百人居住,經主管機關及目的事業主管機關同意者,得免實施環境影響評估。」另據該署84年12月11日環署綜字第66306號函釋,新社區興建,係指開發行為以社區型式申請興建,依當時相關法令可包括國民住宅社區、勞工住宅社區及非都市土地山坡地住宅社區,另據下水道法施行細則第4條規定,新開發社區係指經主管機關認定之社區及合於下列情形之一者:1.可容納5百人以上居住或總計興建1百住戶以上者。2.依山坡地有關法規規定於山坡地從事開發建築者。又據環評認定標準(89.11.01修正)第31條第1項第13款規定:「觀光(休閒)飯店、旅(賓)館位於國家公園、申請開發面積1公頃以上,應實施環境影響評估。」另據環評法施行細則第12條規定:「本法所稱主管機關,依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」先予敘明。

(二)查悠活公司經營之悠活麗緻渡假村(下稱悠活渡假村)位處墾丁國家公園範圍內,該國家公園之建築主管機關原為屏東縣政府,由該府辦理墾丁國家公園計畫範圍內核發建造執照及使用執照,核發程序係經內政部營建署墾丁國家公園管理處(下稱墾管處)審核符合其規定後,始由屏東縣政府發照。嗣內政部為統一墾丁國家公園區域內之建管事權,以91年3月22日台內營字第0910082497號函示,自91年7月1日後新申請案件由墾管處辦理。而悠活渡假村所屬建築物共分為6區,其核發過程主要分為二批次,其第1批次係為第1區、第2區、第5區,分別於84年間提出申請,屏東縣政府依序於84年5月至6月間核發建造執照。據前開環評認定標準,悠活渡假村第1批建築開發行為建造執照申請係於環評認定標準發布施行前,尚無須辦理環境影響評估;第

2 批次建築物為第 3 區、第 4 區、第 6 區，均於 85 年間提出申請，屏東縣政府於 86 年 9 月間核發第 2 批次建造執照，全區建築物則分別於 87 至 88 年間取得屏東縣政府核發建築物使用執照，作為集合住宅使用，總計面積達 14,622.67 平方公尺。前開核發建築執照程序中，據屏東縣政府 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復稱：「依據墾管處 86 年 5 月 21 日營墾工字第 3569 號函，同意辦理第 4 區、第 5 區、第 6 區基地興建集合住宅，視同免辦理環評。」惟查墾管處 86 年 5 月 21 日函示，係依據該處 86 年 4 月 23 日（86）營墾工字第 2904 號函中說明二、環境說明書及水土保持計畫書經審查後原則同意。又據內政部營建署 102 年 10 月 18 日營署園字第 1020068967 號函查復略以：「墾管處 86 年 5 月 21 日（86）營墾工字第 3569 號函復同意辦理第 4 區、第 5 區、第 6 區基地興建集合住宅，未涉及認定免辦理環評事項，亦非墾管處權責…。當時辦理建築執照會同審查所稱環境說明書件，尚非屬環評法所稱之環評書件。」

(三)續查，據內政部營建署 102 年 10 月 18 日營署園字第 1020068967 號函查復：「依據水土保持局公告山坡地範圍，屏東縣恆春鎮龍泉水段為公告山坡地範圍。」即悠活渡假村集合住宅建築物全區均屬山坡地範圍，屏東縣政府建設局前以 86 年 8 月 25 日八十屏建管字第 1775 號、第 1776 號公告略以，依據山坡地開發建築管理辦法第 14 條及山坡地開發面積在 10 公頃以下核發開發許可應行注意事項第 3 項規定辦理，同意恆春鎮龍泉水○○-○地號（悠活渡假村第 4 區）、○○-○、○○-○、○○○等 3 筆地號（悠活渡假村第 6 區）山坡地開發建築許可案，依其公告內容，足證悠活渡假村建築物屬山坡地從事開發建築行為。

(四)惟查，第 2 批次建築物於 85 年間即提出水土保持計畫、開發計畫等申請文件，並屬山坡地建築開發行為，則符合行政院環境保護署（下稱環保署）84 年 12 月 11 日函釋所稱之新社區，又以環評認定標準（86.8.13 修正）規定須經主管機關及目的事業主管機關同意者，始得免實施環境影響評估。然據內政部營建署查復稱，同意辦理基地興建集合住宅，未涉及認定免辦理環評事項。據此，

屏東縣政府於91年7月1日前為墾丁國家公園範圍內建築開發行為主管機關，並依山坡地開發建築管理辦法相關規定公告悠活渡假村部分建築物之開發許可，則為環評法認定之主管機關與目的事業主管機關，尚無違誤，依第2批建築物於85年間提出申請時之法令，屏東縣政府理應要求須依環評法規定辦理，卻毫無作為，並於本院調查時辯稱第2批次建築係經墾管處同意視同免環評，及約詢後以102年10月17日屏府觀發字第10271430400號函查復稱，本案非屬依山坡地有關法規規定於山坡地從事開發建築案件等語，洵屬無據，實有怠失。惟依下水道法施行細則（75.7.14發布）第4條中明定新開發社區包括山坡地從事開發建築者，已於86年7月16日修正刪除該規定，故以建造執照核准日期（86.9.22）視之，該批建築物於下水道法施行細則修正後已非屬新社區之範疇，則符合環保署102年5月6日研商會議紀錄結論所稱依中央法規標準法第18條「從新從優之規定」，可免實施環境影響評估。

(五)再查，悠活渡假村集合住宅建築物於88年間完工開幕時即全區（1區—6區）以招募會員、販售會員證之方式經營。據屏東縣政府查復，前於89年4月間查獲悠活公司以集合住宅經營渡假俱樂部，復據交通部觀光局89年12月21日觀賓89字第29499號函說明略以：「有關以會員制名義提供住宿設施應如何定位及管理問題…，墾丁悠活渡假村提供之住宿設施，在實質上已具旅館之功能與特性，應視為旅館並納入旅館業管理。」然悠活渡假村所屬土地均位屬墾丁國家公園內一般管制區鄉村建築用地，依當時國家公園相關法令規定，尚未能做一般旅館使用。續據內政部102年7月10日內授營園字第1020807482號函查復略以，一般管制區鄉村建築用地增列容許設置旅館，始於墾丁國家公園計畫第2次通盤檢討，依據91年12月10日內政部國家公園計畫委員會第50次會議結論，墾管處將「墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地容許設置旅館審核原則」提報內政部並經核定後，墾管處據以公告國家公園內一般管制區鄉村建築用地增列容許設置旅館，自92年7月22日起至93年7月21日止試辦1年，並自92年7月22日起開始受理既有旅館（未合法者）申請「容許設置旅館」，

並依前開會議結論於試辦 1 年屆滿後，墾管處於內政部國家公園計畫委員會第 60 次會議中提出檢討報告，並經決議改成常態性受理申請設置，故「墾丁國家公園計畫保護利用管制原則」於 93 年 7 月 21 日修正第 26 條，明定「墾丁國家公園計畫分區、用地容許使用項目表」，鄉村建築用地始容許作為一般旅館使用。

- (六)據墾管處 102 年 6 月 4 日墾企字第 1022901830 號函查復資料顯示，悠活渡假村於 92 年 7 月間（即前述試辦期間）申請第 1 區、第 2 區建築物容許設置旅館，墾管處於 92 年 9 月 15 日以營墾企字第 0922902446 號函同意所請，但要求應經相關檢查及許可後始得營業；屏東縣政府續於 92 年 9 月 22 日屏府建觀字第 0920162551 號函復，依交通部觀光局函示該渡假村應納入旅館業管理，使用執照變更乙節請墾管處本於權責核辦。墾管處於 95 年 7 月 4 日核發營墾使（變更）字第 078、079 號使用執照，變更悠活渡假村第 1 區、第 2 區使用執照為一般旅館使用，並復稱悠活公司於 92 年及 95 年間僅提出第 1、2 區鄉村建築用地設置旅館審查，其基地面積僅 0.44 公頃，未達 1 公頃以上應辦理環境影響評估的標準。
- (七)續上，悠活渡假村申請第 1、2 區旅館設立登記，則係於取得上述旅館用途之使用執照後，於 95 年 8 月 18 日依據發展觀光條例第 24 條、旅館業管理規則第 4 條規定，向屏東縣政府辦理旅館設立登記，當時墾管處多次函復屏東縣政府（95 年 9 月 6 日營墾企字第 0950005898 號、95 年 9 月 28 日營墾企字 0950006546 號、95 年 10 月 16 日營墾企字第 0950007162 號）略以，該處核發之營墾使（變更）字第 078、079 號執照，其範圍僅包含龍泉水段○○○等 6 筆土地，其地上合計 161 個單位房間，悠活公司目前實際營業範圍（即第 1 區至第 6 區），與本次申請旅館設立登記範圍（即第 1、2 區）不符，請該府本於權責卓處。惟該府仍於 95 年 10 月 20 日以屏府建觀字第 0950207626 號函核發第 091 號旅館業登記證，核准範圍 161 間房間，並請業者依核准範圍營運。本院調查時屏東縣政府以 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復稱：「本府准駁旅館業登記案件申請之行政處分，係依據相關機關之先前階段行為及會審意見所作成，並應受法律及一般法

律原則之拘束。況且旅館業管理規則第 4 條，僅規定旅館業登記所須檢附之相關文件資料供核，並無附加其他審查條件，且悠活渡假村所申請之旅館業設立登記案已具備得經營之實質要件，本府核准登記並無違誤。」另，悠活渡假村於 96 年 12 月間申請第 3 至 6 區建築物容許設置旅館，墾管處於 97 年函請環保署釋示應否實施環境影響評估，該署以 97 年 12 月 5 日環署綜字第 0970096311 號函復略以：「本案申請設立旅館應依環評認定標準規定認定應否實施環評。」墾管處即認為係屬旅館使用範圍之擴大，依環評認定標準第 31 條第 1 項第 14 款規定，即以 97 年 12 月 16 日墾企字第 0970008976 號函要求悠活公司應全面施作環評。嗣該處於 99 年間再次函詢環保署略以，有關一般管制區鄉村建築用地上之原作住宅使用的建築物，擬改建或修建作旅館使用（使用執照用途變更－住宅變更為旅館），是否須辦理環境影響評估，環保署再以 99 年 9 月 6 日環署綜字第 0990078476 號函復略以：「本案基地位在墾丁國家公園計畫範圍內，原作住宅使用的建築物，擬改建或修建作旅館使用。本案應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之『環評認定標準』第 31 條第 1 項第 14 款規定認定其應否實施環境影響評估。」綜觀悠活渡假村開發行為，其自始即全區實質供作旅館經營使用，且經營主體均屬同一公司，本院實地履勘悠活渡假村時，現場可見其使用者、出入口及區內營運均無實體區隔，而該渡假村全區面積已逾 1 公頃，依環評法第 4 條第 1 項第 1 款：「開發行為：指依第 5 條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」及環評認定標準（89.11.01 修正）規定，應實施環境影響評估。墾管處及屏東縣政府漠視悠活渡假村自始即已實質全區經營旅館之存在事實，容任其切割申請旅館業登記證，以規避辦理環境影響評估，實怠忽職責，核有未當。

(八)又以，墾管處於二次函請環保署釋示結論均應辦理環境影響評估，惟悠活公司遲至 102 年 4 月 1 日始依環評法第 7 條第 1 項檢送悠活渡假村開發計畫環境影響說明書予墾管處，自 97 年墾管處要求悠活公司應全面施做環評，迄 102 年該公司送件止，已逾 5

年。復據內政部營建署 102 年 9 月 30 日營署園字 1020062777 號函查復稱：「97 年墾管處依環保署函示函請悠活公司據以辦理環評，業者多次至處說明無人願做本案之環境影響評估說明書，可否以國家公園法之預先評估環境影響作審查。惟墾管處不予同意。悠活公司曾於 101 年 5 月 21 日委託○○○建築師事務所辦理『墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地設置旅館許可申請』之『開發計畫暨預先評估環境影響說明書』，本處函復應依規定實施環境影響評估作業。」等語，惟墾管處身為墾丁國家公園管理機關，卻未予追蹤要求致延宕環評作為，有悖國家公園法第 1 條揭示國家公園範圍內應以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟為重之立法意旨，該處未思積極保育及管制作為，肇致悠活渡假村長期未經環評違法經營，洵非允當，核有違失。

(九)綜上，屏東縣政府及內政部容任悠活渡假村自 84 年間以集合住宅申請興建，88 年完工後即以旅館營業使用，遲至 102 年間始依環評法辦理環境影響評估，未經環評程序違法營運逾 14 年以上，實怠忽職責，核有嚴重違失。

二屏東縣政府及內政部所屬墾管處歷年來針對悠活渡假村之稽查頻率及裁罰強度顯有不足，且怠於稽查裁罰及執行強制改善，肇致無法有效遏止業者持續違法經營行為，任令違法情事長期存在，核有違失；內政部為國家公園法主管機關，未予監督，亦有怠失：

(一)按建築法第 2 條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。在第 3 條規定之地區，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」查內政部為統一墾丁國家公園區域內之建管事權等由，於 91 年 3 月 22 日以台內營字第 0910082497 號函示略以，自 91 年 7 月 1 日後墾丁國家公園區域內新建築申請案件由墾管處辦理，故墾丁國家公園範圍之建築主管機關於 91 年 7 月 1 日前後，分別為屏東縣政府及墾管處；續依同法第 73 條第 2 項、第 77 條、第 91 條分別明定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，

應申請變更使用執照」、「建築物所有權人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報」、「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：一、違反第 73 條第 2 項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。四、未依第 77 條第 3 項、第 4 項規定辦理建築物公共安全檢查簽證或申報者。」另依國家公園法第 3 條、第 5 條、第 13 條、第 14 條訂有：「國家公園主管機關為內政部」、「國家公園設管理處，其組織通則另定之」、「國家公園區域內禁止左列行為：…五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。…八、其他經國家公園主管機關禁止之行為」、「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋梁之建設或拆除。…四、土地之開墾或變更使用。…八、廣告、招牌或其類似物之設置」；又依發展觀光條例第 3 條、第 37 條、第 54 條規定：「本條例所稱之主管機關…在縣（市）為縣市政府」、「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」、「觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，經主管機關依第 37 條第 1 項檢查結果有不合規定者，除依相關法令辦理外，並令限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣（下同）3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；情節重大者，並得定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分仍繼續營業者，廢止其營業執照或登記證。」旅館業管理規則第 3 條第 1 項：「主管機關對旅館業之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查。」據此，屏東縣政府為悠活渡假村之建築主管機關（91 年 7

月 1 日前)、旅館業主管機關；內政部所屬墾管處為悠活渡假村之建築主管機關(91 年 7 月 1 日後)、墾丁國家公園主管機關，並依前開法令具有檢查、限期改善及裁處等權責，合先敘明。

(二)據屏東縣政府 102 年 6 月 17 日屏府觀發字第 10214828600 號函及 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復，悠活渡假村自完工取得集合住宅建築物使用執照後，該府自 89 年 4 月 13 日即查獲悠活渡假村以集合住宅經營渡假俱樂部，並交通部觀光局於 89 年 12 月 21 日觀賓 89 字第 29499 號函復渡假俱樂部是為旅館業，應予納管，續納入公安稽查。故該府於 89 年起至 102 年 8 月 7 日止辦理相關公安檢查，歷年來計有營業項目不符、未依法核准設置旅館、未辦理公安申報、建築物違規使用、旅館業擴大營業等違法事項，分別依違反商業登記法、建築法、旅館業管理規則、發展觀光條例等情僅裁罰 10 次，裁罰金額僅為 29 萬元。該府查復稱發展觀光條例裁罰標準於 93 年 7 月 8 日始公布施行，於該裁罰標準施行前無觀光法規裁罰之適用，故以違反建築法未辦理公安申報進行裁處，並於本院約詢時答復：「旅館業分無照營業及違規營業，以 95 年前無照營業以及 95 年後違規營業部分，共處分 4 次。89 年時無照營業裁罰 1 萬元，公安檢查部分未辦理公安申報，裁罰 6 萬元；當時因裁罰標準於 93 年才公布，故以建築法進行，另稽查不下 10 次。93 年 7 月裁罰標準公布後，均宣導為主，95 年違反發展觀光條例時，全國只有 8 個縣市進行裁罰，本府於 95 年時即執行。」惟查依交通部觀光局 89 年 12 月 21 日函示，悠活渡假村應視為旅館並納入旅館業管理，當時該渡假村即已分別違反商業登記法、建築法、發展觀光條例、旅館業管理規則等，惟該府歷年來針對違規稽查僅 10 次，裁罰金額僅為 29 萬元，又以發展觀光條例於 90 年 11 月 14 日修正公布第 55 條第 3 項已明定：「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣 9 萬元以上 45 萬元以下罰鍰，並禁止其營業。」顯見該條例已就未領有營業執照之處分規定，縱因同條例裁罰標準於 93 年 7 月 8 日公布施行，然其違法事證已臻明確，理應可由發展觀光條例第 55 條第 3 項予

以裁罰，並禁止其營業。就擴大營業部分於 95 年 11 月 7 日及 101 年 7 月 26 日分別裁罰，該期間毫無其他作為，又於 102 年 5 月 6 日發現擴大營業之情形未予改善，以情節重大並違反發展觀光條例第 37 條、第 54 條裁罰，顯見該府以「無觀光法規裁罰之適用」、「95 年違反發展觀光條例時，全國只有 8 個縣市進行裁罰，本府於 95 年時即執行」等語，純係辯解之詞，實不足採，屏東縣政府疏於監督，顯有違失。

(三)另據墾管處 102 年 8 月 16 日墾企字第 1022902794 號函復資料，該處自 87 年起至 102 年間，歷年針對悠活渡假村違反國家公園法、建築法等情僅裁罰 9 次，裁罰金額僅為 11 萬 8,800 元。且悠活公司自 92~102 年均依建築法規定向墾管處申報公共安全檢查，並依建築物公共安全檢查簽證及申報辦法第 4 條第 3 項附表 2(建築物公共安全檢查簽證項目表)備註欄第 1 點及第 7 條規定略以：「辦理建築物公共安全檢查之各檢查項目，應按實際現況用途檢查簽證及申報」，及悠活渡假村所申報「建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書」申報建築物概要現況用途類組，於稽查認定及申報內容均為旅館。又針對本院於 102 年 8 月 9 日履勘會議提及國家公園法得否連續處罰一節，墾管處復稱違規行為辦理告發、處分，依該處 98 年因海洋傳奇開發股份有限公司違反國家公園法訴願決定書(98 年 9 月 30 日台內訴字第 0980159683 號)內容有得否連續處罰之疑義。惟查墾管處身為墾丁國家公園主管機關，對園區內各事業機構作為理應知之甚詳，且至遲於屏東縣政府 92 年 9 月 22 日屏府觀字第 0920162551 號函墾管處已指明依交通部觀光局函示悠活渡假村應視為旅館並納入旅館管理在案，則悠活渡假村作為旅館業經營，違規經營之情甚明。該處以前開訴願決定書中數獨立行為得否連續處罰仍有疑義予以辯解，然該訴願決定書已指明：「查報舉發行為乃屬有權機關於行政處分作成前之證據事實調查認定程序，查報舉發之次數自不得作為違反行政法上義務作為之次數認定標準，…系爭 11 件處分書一次通知送達訴願人，就不可分之違規經營狀態切割分別處罰，認事用法顯有違誤。」該案件訴願決定書內涵與悠活渡假村經營事項

違規情事不同，不可一概而論，且墾管處自 91 年 7 月 1 日取得建管權後，依其申報資料均已明載悠活渡假村為旅館使用，惟僅有 102 年 5 月 9 日以未經核准變更擅自使用建築物（旅館）進行裁罰，墾管處怠於作為至為明確，內政部為國家公園法主管機關，亦有疏於監督之責。

(四)屏東縣政府及墾管處歷年來依商業登記法、建築法、發展觀光條例及國家公園法等裁罰悠活渡假村，其總金額竟僅為 40 萬 8,800 元（屏東縣政府裁罰 29 萬元、墾管處裁罰 11 萬 8,800 元），然以悠活渡假村第 3~6 區違法經營之房間數計 254 間、房間價格 4,180 元計算（悠活渡假村網站房間價 4,180 元起），若全數營業則每日違規營運獲利可高達百萬以上，顯然屏東縣政府及墾管處對違規行為之裁罰作為，無法有效遏止非法，且與業者所獲利益顯不符比例原則，有違行政程序法第 7 條第 1 項第 1 款規定，且依前述裁處內容，屏東縣政府及墾管處怠於作為，彰彰明甚。

(五)綜上，屏東縣政府及墾管處分屬發展觀光條例主管機關、墾丁國家公園主管機關及建築主管機關，惟歷年來針對悠活渡假村之稽查頻率及裁罰強度顯有不足，且怠於稽查裁罰及執行強制改善，肇致無法有效遏止業者持續違法經營行為，任令違法情事長期存在，核有違失；內政部為國家公園法主管機關，未予監督，亦有怠失。

三屏東縣政府針對悠活公司經營之牡丹灣 Villa 民宿，未能有效稽查以遏阻其違法經營行為，任令業者屢次擴大營業、占用國有土地及擅自開發等，其違規所獲利益與裁處作為不符比例原則，顯疏於職責，核有怠失：

(一)依據發展觀光條例第 25 條、第 37 條、第 55 條第 2 項分別明定：「民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營」、「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」、「有下列情形之一者，處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰：三、觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，違反依本條例所發布之命令。」另民宿管理辦

法第 3 條、第 4 條、第 27 條、第 33 條定有：「本辦法所稱民宿，指利用自用住宅空閒房間…，提供旅客鄉野生活之住宿處所」、「民宿之主管機關，在中央為交通部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府」、「民宿經營者不得有下列之行為：五、擅自擴大經營規模」、「主管機關得派員，攜帶身分證明文件，進入民宿場所進行訪查。前項訪查，得於對民宿定期或不定期檢查時實施。」據此，地方主管機關負有民宿經營許可核發、管理及稽查之責，先予敘明。

(二)據屏東縣政府查復，悠活公司於屏東縣牡丹鄉牡丹灣段○○—○地號所投資經營牡丹灣 Villa 民宿（下稱牡丹灣 Villa），係於 93 年 10 月間依山坡地建築管理辦法提出興建房屋（農舍）申請，該府依農業發展條例、農地興建農舍辦法及實施區域計畫地區建築管理辦法等規定審查後，以 93 年 12 月間核發建造執照、94 年 5 月間核發建築物（農舍）使用執照。續於 95 年 4 月間依據民宿管理辦法以農舍申請民宿登記，經該府審查後依民宿管理辦法於 95 年 4 月間核發「牡丹灣民宿」民宿登記證，核准房間數為 4 間。屏東縣政府表示，農舍建築物內其餘房間用途屬民宿主人之權責，如未供做客房使用，並不違反民宿管理辦法之規範，而本案申請民宿登記之當時，申請文件及紀錄內容並未額外記載申請客房以外之 10 間房間使用現況及用途。

(三)另查，牡丹灣 Villa 自 95 年 4 月間取得民宿登記證對外營業後，屏東縣政府歷年針對該民宿違法情事，分別依違反發展觀光條例及民宿管理辦法（擅自擴大營業處所）裁處 13 萬元罰鍰，違反水土保持法（擅自開發周遭土地）裁處 6 萬元罰鍰、違反區域計畫法部分（占用國有地及擴大營業）裁處 12 萬元罰鍰等。續據該府復稱因該縣地理轄區南北狹長，多屬偏遠地區鄉鎮，旅宿業多集中於墾丁及小琉球地區，其家數眾多，該府觀光業管單位因業務繁雜且稽查人力不足，針對民宿違法擴大經營規模之檢查及管理輔導工作實有困難，經查對於旅宿業之查核率並不高，95 年至 100 年間並無相關稽查資料。又於本院約詢時自承：「本縣觀光產業興起，多集中在恆春半島，在觀光發展上，採取定期或不定期稽

查，並以有公安疑慮、消費糾紛者優先稽查，其他則列為平時性的稽查作為。」惟牡丹灣 Villa 係由悠活公司所投資興建，且民宿登記證載示 4 間房間，卻於建築執照申請時高達 10 間房間，足見其經營目的已與民宿管理辦法所稱利用自用住宅空閒房間提供住宿處所之規定有所不同，縱稱「農舍建築物內其餘房間用途屬民宿主人之權責，如未供做客房使用，並不違反民宿管理辦法之規範」，然屏東縣政府身為地方主管機關理應對其作為及目的知之甚詳，且其取得民宿登記證後即擴大營業使用，據該民宿網站資料顯示，其單一房間定價介於 1 萬 3,200 元至 2 萬 9,700 元間，若以其平均房價 2 萬元、違規擴大經營房間數 10 間計算，每日違法獲利金額即高達 20 萬元；然屏東縣政府自 95 年起至 102 年共 7 年期間止，其裁罰金額竟僅為 31 萬元，其對違規行為之裁罰作為顯無法有效遏止非法，裁罰金額與業者所獲利益亦顯不符比例原則，有違行政程序法第 7 條第 1 項第 1 款規定，又以業務繁雜且稽查人力不足等由為其歷年疏於稽查之情飾辯，實有未當。

(四)綜上，牡丹灣 Villa 自始即由悠活公司所投資經營，自取得民宿登記證後屢次違規擴大營業，且有占用周遭國有土地及違反水土保持法擅自開發使用情事，屏東縣政府理應瞭解轄內民宿經營現況及違規情事，然卻辯稱該府人力不足及轄區廣大，旅宿業稽查對象以有公安疑慮、消費糾紛者優先等語，惟查民宿管理辦法第 33 條明定主管機關得派員對民宿定期或不定期檢查，而自 95 年迄今該府稽查僅有 5 次，主動稽查者亦僅有 3 次，歷次裁罰金額僅 31 萬元，與違規行為所獲利益不符比例原則，尤以 96 年至 100 年間對該民宿竟無任何稽查作為，肇致無法有效遏阻其恣意擴大經營及違規開發使用情事，容任違法行為長期存在，顯疏於職責，核有怠失。

綜上所述，內政部及屏東縣政府容任墾丁悠活麗緻渡假村自 84 年間起以集合住宅之名行旅館營運之實，且未經環境影響評估違法經營逾 14 年，核疏於職責；復歷年怠於執行稽查裁罰及強制改善作為，肇致無法遏止業者持續違法經營行為；又屏東縣政府對於悠活公司經營之牡丹灣 Villa 民宿，未能有效稽查以遏阻其屢次擅自開發、違法擴

大營業並占用國有土地情事，且所為裁罰與業者違法利益所得顯不符合比例原則，均有違失等，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。

註：尚未結案

195、農委會及所屬農業金融局放任農漁會違反相關法令進用信用部人員；另未能確實查核東勢區農會自動櫃員機款項遭員工侵占等疏失案

審查委員會：經 102 年 12 月 4 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 118 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會及所屬農業金融局

貳、案由：

行政院農業委員會（下稱農委會）及所屬農業金融局（下稱農金局）辦理農業金融機構之監理業務，長期放任農漁會違反農漁會之相關法令，大量進用未經農漁會統一考試合格之技工、工友及臨時人員擔任信用部存款、放款及匯款等業務之主辦或承辦人員，嚴重影響信用部業務之推行品質；另該會未能確實查核臺中市東勢區農會（下稱東勢農會）自動櫃員機（下稱 ATM）款項遭員工侵占事件，對於該案業經法務部調查局臺中市調查處（下稱臺中市調處）訊問相關人員後，且主管機關已接獲檢舉信函，該農會始向主管機關通報重大突發事件，該會竟昧於事實對該等作為認定係該農會主動通報，並列為裁罰酌減項目，顯未善盡主管機關權責，均有疏失。

參、事實與理由：

一農委會長期放任農漁會違反農漁會之相關法令，大量進用未經農漁會統一考試合格之技工、工友及臨時人員擔任信用部存款、放款及匯款等業務之主辦或承辦人員，嚴重影響信用部業務之推行品質，

未善盡監督職責，顯有違失。

(一)按「農會法」第 26 條規定：「農會總幹事以外之聘任職員，由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督（第一項）。前項聘任職員，應由中央或直轄市主管機關督導省農會或直轄市農會統一考訓。省農會之併入全國農會後，由主管機關督導全國農會統一考訓之（第二項）」，「漁會法」第 27 條規定：「漁會總幹事以外之聘任職員，由總幹事就漁會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督（第一項）。前項聘任職員，應由中央主管機關督導全國漁會統一考訓之（第二項）」；另按「農會法施行細則」第 27 條規定：「農會總幹事之職責如下：一、執行理事會之決議。二、聘、僱及解聘、僱所屬員工。三、指揮監督所屬職員推行會務及業務……」，「漁會法施行細則」第 25 條規定：「漁會總幹事之職責如下：一、執行理事會之決議。二、聘、僱及解聘、僱所屬員工。三、指揮監督所屬職員推行會務及業務……」。

(二)查全國 302 家農漁會信用部，1,167 個營業據點，共計聘用員工 10,488 人，其中經統一考試合格者共計 8,330 人，非經考試合格任用之技工 917 人，工友 113 人，臨時人員 1,128 人（詳表 1），該等人員多數均係辦理「農業金融法」第 31 條規定：「信用部經營之業務項目以下列為限：一、收受存款。二、辦理放款。三、會員（會員同戶家屬）及贊助會員從事農業產銷所需設備之租賃。四、國內匯款……」之信用部業務。

(三)農委會為提升農漁會之會務及業務推行品質，於「農會法施行細則」第 27 條及「漁會法施行細則」第 25 條中規定，農漁會會務及業務之推行應由職員為之；另該會為提高農漁會職員之素質，於「農會法」第 26 條及「漁會法」第 27 條中規定農漁會職員應就考試合格人員中聘任，因此，農漁會相關業務應由職員推行。農漁會所聘任之工友及技工雖為該等機構之員工，然並非職員，若需升任職員，需依「農會人事管理辦法」及「漁會人事管理辦法」之規定，應經升等考試及格後提升之，臨時人員則係因季節性業務需要，以契約僱用之臨時人員，非屬農會法所稱編制內聘、僱之員工，若要升任職員，亦須透過考試及格後充任，然現行各

農漁會信用部進用非經考試人員之技工、工友、臨時人員合計 2,158 人（約占信用部總人數之 20.58%），甚有臺中市后里區農會等 17 家農會（詳表 2）進用正式職員未超過 50%，前開非經考試合格進用之人員，多數係擔任信用部存款、放款及匯款等業務之主辦或承辦人員，係屬推行農漁會信用部之業務，該會雖稱信用部存、放、匯款等人員之指派，係由總幹事視業務需要及員工專業，且農漁會信用部存、放、匯業務人員，現行農業金融相關法規尚無規範，惟上開農漁會相關法規業已明確規定，農漁會業務應由職員推行，農漁會信用部本應進用經統一考試合格之職員推行業務，該會以無相關法規規範為由，任由農漁會戕害考試用人制度，未能善盡職責，顯有未當。

- (四)又內政部 80 年 10 月 2 日台內社字第 8075633 號函，農會因季節性業務需要僱用臨時人員，期間不得超過 6 個月。本院調查發現全國 302 家農漁會信用部，1,167 個營業據點，共計聘用臨時人員 1,128 人，其中任期未滿 6 個月者，有 291 人，其餘 837 人任職期間均超過 6 個月以上（約占信用部全部臨時人員之 74.20%），更有 651 人任職長達 2 年以上（約占信用部全部臨時人員之 57.71%），該會雖稱農會與員工簽訂之僱用契約如未超逾 6 個月，期滿重新簽約，應無違反上開規定，惟本院調查臺中市農漁會，發現臺中地區農會、石岡區農會、太平區農會、潭子區農會等 4 家農會未每 6 個月簽訂一次契約，且臨時人員本應從事季節性業務，信用部之存款、放款及匯款等業務，非屬季節性業務，須具有金融相關專業始能辦理，另該會於 96 年 9 月 3 日農授金字第 0960148208 及 96 年 11 月 20 日農授金字第 0960165066 號函亦說明：「……臨時人員之聘用係因短期業務需要，約滿解僱，若由臨時人員擔任……工作，相關業務經驗恐難累積傳承，且權責顯不相符……」，顯見該會明知臨時人員推行金融業務，恐難累積經驗，並有權責不符之情事，且近來彰化縣芬園鄉農會及東勢農會所生之舞弊案件，舞弊人員均係以臨時人員進入農會信用部任職，該會任由農漁會大量進用臨時人員，已影響信用部金融業務之推行，該會本應確實檢討改善現有狀況，然竟以期滿重簽為說

辭，顯為卸責；另該會農金局詹庭禎局長於本院約詢時稱「這是一份工作，維持其生活家計」，然該會未能妥善監理農漁會信用部，致農漁會大量進用臨時人員推行金融業務，顯有怠忽職守，該會應審慎謀求解決之道。

(五)綜上，農委會長期放任農漁會違反農漁會之相關法令，大量進用未經農會統一考試合格之技工、工友及臨時人員擔任信用部存款、放款及匯款等業務之主辦或承辦人員，嚴重影響信用部業務之推行品質，未善盡監督職責，顯有違失。

二、東勢農會於 102 年 2 月 8 日發現 ATM 款項遭員工侵占事件，未依規定於 2 小時內將此重大突發事件通報主管機關，遲至同年 2 月 21 日該農會相關人員遭臺中市調處訊問，且主管機關已接獲檢舉信函後，始於同年 2 月 22 日向主管機關通報，農委會竟昧於事實對該等事件認定係農會主動通報，並列為裁罰酌減項目，經本院一再請該會釐清，惟該會仍以該農會係延遲通報裁罰，查核顯不確實，核有違失。

(一)按農委會 94 年 7 月 20 日農授金字第 0945070482 號函：「說明：一、農漁會信用部發生重大突發事件，除應立即通知治安或其他有關機關採取緊急補措施外，應於 2 小時內以電話及書面傳真向中央銀行、中央存款保險公司及本會農業金融局通報，並於一週內將詳細資料及後續處理情形函報本會農業金融局備查……二、本函所稱重大突發事件包括(一)人為或天然災害（如地震、水災、火災、風災等）。(二)內部控制不良之舞弊案件或作業發生重大缺失情事……」。另按「農業金融法」第 50 條「信用部有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上六十萬元以下罰鍰：……二、未依第二十八條第二項規定建立內部控制及稽核制度或未確實執行……」。

(二)查農委會對農漁會違法法規之裁罰標準係依據「農漁會信用部違反法規之罰鍰基準」判斷，該會將罰鍰之上下限金額分為 5 個級距（以違反農業金融法第 50 條第 2 項為例，分為 3 萬、15 萬、30 萬、45 萬、60 萬元），對於連續違法、所得利益較鉅、拒絕配合調查、事後隱匿事實、違法行為較長……等情事，得處較高級距之罰鍰，對於由農漁會主動陳報或已為適當之處置者，得予

酌減 1 至 1/2 級距。農委會依據農業金融法第 50 條第 2 項第 2 款「處 3 萬至 60 萬元之罰鍰」規定，對東勢農會核處第 2 級距 15 萬元之罰鍰，惟因該農會主動陳報違法情事及已為適當處置，酌減 1/2 級距罰鍰，核定罰鍰為 9 萬元。

(三)次查東勢農會技工劉○○侵占 ATM 款項案之始末：

1. 東勢農會大出納於 102 年 2 月 8 日營業結束後，結帳發現現金短少 10 萬元，認為短少原因可能係當日辦理自動提款機補鈔有誤，於是報請信用部主任劉○○清點該農會營業廳第 31 號 ATM，雖找回該筆款項，然尚未清點完成，劉○○即向該農會信用部主任坦承挪用款項 160 萬元，經清點該 ATM 後，確實短少 160 萬元。劉○○於事發時責問劉○○是否有侵占其他款項，劉員辯稱已無短缺。
2. 東勢農會信用部主任劉○○即將該挪用款項情形報告該農會總幹事田○○，因劉○○無力償還該筆款項，田○○即指示從劉○○於其帳戶先提領款項，以補足短少之現金。
3. 東勢農會信用部主任稱因相信員工，誤信劉員已無其他侵占款項，當日雖解除劉員補鈔工作，另指派廖○○接辦，然未全面辦理清查。
4. 東勢農會於 102 年 2 月 11 日更換該農會營業廳 32 號 ATM 鈔箱，發現現金短缺 170 萬元，該農會詢問劉○○為何當初說無侵占其他機臺，為何又短少？劉員無言以對，並向該農會相關人員保證只有侵占此 2 臺，絕無侵占其他機臺款項，致該農會相關人員再度相信劉員所言。該農會相關人員於當日晚上 6：00 將其侵占情形告知劉○○之父母，要求劉員詳細告知確實侵占金額，劉員才坦承共侵占 780 萬元（另有位於農產運銷中心之 ATM250 萬元、位於田媽媽餐飲店之 ATM200 萬元），劉員父母答應春節期間必定將所短缺金額補回。
5. 東勢農會於 102 年 2 月 14 日辦理 ATM 補鈔，將尚未補鈔之 ATM 鈔箱全部換回清點，清點結果，農產運銷中心之 ATM 短少 250 萬元、田媽媽餐飲店之 ATM 短少 200 萬元，合計短少 450 萬元。
6. 102 年 2 月 21 日臺中市調查處豐原調查站因本侵占案，訊問該

農會相關承辦人員。

- 7.臺中市政府農業局於 102 年 2 月 21 日下午下班後收到本案檢舉書，並於翌日上午送秘書室辦理收文登錄。
- 8.東勢農會於 102 年 2 月 22 日會知稽核人員通報主管機關，並於當日召開人事評議委員會開除劉員。

(四)末查農委會對於農漁會是否有隱匿未通報，係於知悉農漁會信用部發生重大突發事件後，先檢視該案係由農漁會主動發現後通報、檢舉或外部檢查發現，再依農漁會於 1 週內函報詳細資料及後續處理情形，以判斷是否有隱匿未通報之情事，農委會雖於 102 年 7 月 22 日以農金字第 1020217473 號函復本院稱「本案係該農會主動發現通報之舞弊案件……」，復於 102 年 9 月 18 日農金字第 1025070954 號函復本院「該農會表示於 102 年 2 月 8 日營業結束後發現此舞弊案，由於發現當時已逾上班時間，次日又逢春節 9 日連續假期，且相關侵占案情及金額尚待釐清，爰未依規定向主管機關通報，期間已積極清查及追討遭挪用款項，2 月 18 日開始營業後，續釐清案情，2 月 22 日召開人事評議會議開除劉員，同日通報相關主管機關、單位。是以，該農會確有延遲通報情形，惟並無具體事證足以認定該農會有刻意隱匿之情事」，惟查：

- 1.東勢農會於同年 2 月 8 日已發現本舞弊事件，並由總幹事以其私人款項墊付，且依臺中市政府 102 年 9 月 17 日輔授農輔字第 10201650554 號函稱「東勢區農會函復本府農業局說明，1、……劉員坦承挪用 160 萬元，經詢問劉員是否侵占其他機台款項，該員坦承只有該台被挪用，基於該員既已承認侵占，且說明無侵占其他機台，基於誠信原則就相信他的說法，則未清點其他機台」，顯見，該農會於同年 2 月 8 日已認定無其他侵占情事，並由總幹事將該侵占款項墊付，且未辦理相關查核，而該農會並未將該等舞弊情形依上開規定於 2 小時內通報主管機關。
- 2.東勢農會於 102 年 2 月 11 日更換該農會營業廳 32 號 ATM 鈔箱，發現另有現金短缺，該會於 102 年 2 月 14 日完成清查，共計該農會 ATM 款項被劉員侵占 780 萬元，該農會已釐清並清查完成遭侵占款項，然該農會仍未通報主管機關。

3. 102年2月18日春節連續休假完畢，正式上班，該農會仍未通報主管機關，而劉員已償還620萬元（其餘160萬元係總幹事田○○墊款，於同年月23日償還），然該農會亦未通報主管機關，當時稽核人員亦不知悉本案，未辦理相關查核。
4. 本案主管機關已於同年月21日接獲檢舉信函，且臺中市調站亦於同年月21日進行本案相關人員之訊問，該農會始於次日（22日）通知稽核人員向主管機關通報重大突發事件。顯見，本案主管機關於該農會通報前業已知悉，且該農會已知悉臺中市調站已辦理訊問，該農會為被動通報，並非係基於主動發現而通報主管機關。

該會認定該農會為主動通報，並列為裁罰核減項目，且又稱該農會於2月18日開始營業後，續釐清案情，然該農會稽核人員或其代理人當時並不知悉本案，更遑論辦理本案之調查，本院多次請該會釐清該農會是否有隱匿本案之情事，然該會仍昧於事實，未確實辦理查核，而一再以該農會未及時通報，敷衍本案，顯有違失。

- (五)綜上，東勢農會於102年2月8日發現ATM款項遭員工侵占事件，未依規定於2小時內將此重大突發事件通報主管機關，遲至同年月21日該農會相關人員遭臺中市調處訊問，且主管機關已接獲檢舉信函後，始於同年月22日向主管機關通報，農委會竟昧於事實對該等事件認定係農會主動通報，並列為裁罰酌減項目，經本院一再請該會釐清，惟該會仍以該農會係延遲通報裁罰，查核顯不確實，核有違失。

綜上所述，行政院農業委員會及所屬農業金融局辦理農業金融機構之監理業務，長期放任農漁會違反農漁會之相關法令，大量進用未經農漁會統一考試合格之技工、工友及臨時人員擔任信用部存款、放款及匯款等業務之主辦或承辦人員，嚴重影響信用部業務之推行品質；另該會未能確實查核臺中市東勢區農會自動櫃員機款項遭員工侵占事件，對於該案業經法務部調查局臺中市調查處訊問相關人員後，且主管機關已接獲檢舉信函，該農會始向主管機關通報重大突發事件，該會竟昧於事實對該等作為認定係該農會主動通報，並列為裁罰

酌減項目，均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討，並依法妥處見復。

表 1 各縣市農漁會信用部職員、技工、工友及臨時人員進用情形
102 年 9 月 30 日

縣市別	統一考試合格進用 (職員)	技工	工友	臨時人員					合計
				人數	累計任期 ^a				
					1	2	3	4	
新北市	1,108	95	24	104	20	3	13	68	1,331
臺北市	175	24	2	16	2	0	4	10	217
臺中市	781	85	0	149	20	17	9	103	1,015
臺南市	912	125	1	111	39	10	6	56	1,149
高雄市	944	91	1	182	34	16	11	121	1,218
基隆市	38	5	1	0	0	0	0	0	44
宜蘭縣	313	28	11	30	6	1	3	20	382
桃園縣	502	61	1	17	11	1	0	5	581
新竹縣	175	21	1	7	2	0	1	4	204
新竹市	58	3	1	7	1	2	0	4	69
苗栗縣	346	47	6	60	21	6	9	24	459
彰化縣	636	70	12	116	42	7	12	55	834
南投縣	327	41	1	53	13	4	6	30	422
雲林縣	652	66	12	76	17	8	14	37	806
嘉義縣	641	73	12	60	26	1	3	30	786
嘉義市	46	6	0	9	0	0	0	9	61
屏東縣	281	32	12	64	24	2	6	32	364
臺東縣	171	19	1	27	4	1	3	19	218
花蓮縣	156	15	11	31	7	1	4	19	213
澎湖縣	50	9	3	7	0	1	1	5	69
連江縣	5	0	0	0	0	0	0	0	5
中華民國農會	13	1	0	2	2	0	0	0	16
合計	8,330	917	113	1,128	291	81	105	651	10,488

資料來源：農委會。

註：a：1：6 個月以內。2：6 個月至 1 年。3：1 年至 2 年。4：2 年以上。

表 2 各農漁會信用部職員未超過總人數 50% 之農漁會資料表
102 年 9 月 30 日

農漁會名稱	統一考試合格進用 (職員)	技工	工友	臨時人員					合計
				人數	累計任期 ^a				
					1	2	3	4	
臺中市后里區農會	18	3	0	16	0	2	0	14	37
臺中市神岡區農會	4	0	0	13	3	1	3	6	17

農漁會名稱	統一考試合格 進用 (職員)	技工	工友	臨時人員				合計	
				人數	累計任期 ^a				
					1	2	3		4
彰化縣芬園鄉農會	6	2	0	10	1	0	1	8	18
新竹縣北埔鄉農會	2	0	0	3	0	0	0	3	5
雲林縣林內鄉農會	4	1	0	7	1	3	0	3	12
高雄市燕巢區農會	14	3	0	20	1	1	1	17	37
高雄市梓官區農會	23	2	0	26	2	0	1	23	51
高雄市六龜區農會	4	1	0	5	1	1	1	2	10
高雄市大樹區農會	8	0	0	8	2	0	1	5	16
高雄市內門區農會	6	1	0	6	6	0	0	0	13
高雄市興達港區農會	5	4	0	5	0	1	2	2	14
屏東縣長治鄉農會	5	0	1	5	0	0	0	5	11
屏東縣萬丹鄉農會	4	1	1	6	3	0	0	3	12
屏東縣竹田鄉農會	1	0	0	7	3	0	1	3	8
屏東縣崁頂鄉農會	7	2	0	7	6	0	0	1	16
屏東縣林邊鄉農會	4	0	0	4	0	0	1	3	8
屏東縣滿州鄉農會	2	1	0	3	2	1	0	0	6

資料來源：農委會，經本院彙整。

註：a：1：6個月以內。2：6個月至1年。3：1年至2年。4：2年以上。

註：尚未結案

196、新北市家防中心未依規調查處理彭姓男童遭養母施虐致傷案，且未善盡查核督導；另衛生福利部難辭監督不周之咎，均核有疏失案

審查委員會：經 102 年 12 月 5 日監察院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 4 屆第 64 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府、衛生福利部

貳、案由：

新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，草率同意讓彭童返家交還養母照顧，提供不當法庭報告書及前社工督導員葉○○於庭訊時輕率發言，致法院誤認而從輕量刑；復於 100 年 3 月再獲彭童遭虐之通報，未依規定調查處理，漠視民眾陳情返家失當之警訊，致彭童於 101 年 9 月 14 日遭虐致死；且全案處遇過程相關文書紀錄均付之闕如，欠缺明確之家庭輔導處遇計畫，將家庭處遇計畫與追蹤訪視混淆不清，且未善盡查核督導委外方案之執行，又遲未依法對樊姓養母獨留彭童在家之行為進行裁罰，均核有嚴重違失；衛生福利部對新北市政府於處理本案之嚴重缺失，難辭監督不周之咎，亦未落實本案之檢討，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

兒童是國家未來的主人翁，依據兒童及少年福利與權益保障法第 5 條揭示：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應

以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理（第 1 項）。兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護（第 2 項）。」因此，在兒童自保能力不足之情況下，政府部門對兒童之保護救援責無旁貸，並應落實兒童人身安全之各項保護措施，提供渠等安全健康的成長環境。惟據訴，新北市某樊姓養母嚴重凌虐養子成傷，詎新北市政府未審慎評估即同意將該養子交還養母照顧，法院因養母認錯而判處緩刑，致該養子於判決確定後不久即遭養母凌虐致死，究相關人員有無疏失？規範有無不周？認有深入瞭解必要乙案，爰立案申請調查。

為釐清案情，本院於民國（下同）102 年 3 月 28 日赴新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（以下簡稱新北市家防中心）調閱卷證資料，復於 102 年 7 月 8 日、8 月 7 日召開諮詢會議、向機關調取相關資料，並於 8 月 18 日辦理約詢新北市家防中心委託執行本案樊姓養母親職教育之林○○心理師、臺灣新北地方法院檢察署（以下簡稱：新北地檢署）執行本案樊姓養母心理衡鑑之高○○心理師、新北地檢署執行本案樊姓養母保護管束之周○○觀護人（現調法務部辦事），於 102 年 9 月 18 日約詢新北市家防中心吳淑芳主任、新北市政府社會局李麗圳局長、衛生福利部保護服務司張○○司長、心理及口腔健康司洪○○科長、醫事司李○○科長等相關主管及承辦人員，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，考量彭童受傷狀況嚴重，受傷原因不明仍待釐清，遂提起獨立告訴，在尚未釐清彭童受虐原因，及樊姓養母之親職輔導未具成效、會面探視未妥善觀察評估前，即因彭童養父母表示同意配合檢察官偵查，亦承諾改善不當管教及配合相關處遇，僅由前社工督導員草率決行同意讓彭童返家交還養母照顧，欠缺上級督導審核，致彭童再度遭養母傷害致死，核有嚴重違失；該中心提供不當法庭報告書及前社工督導員葉○○於庭訊時輕率發言，致法院誤認此係家防中心之專業判斷而從輕量刑，並為緩刑之諭知；核以上新北市家防中心有重大評估處理違失：

(一)99 年 8 月 10 日新北市家防中心接獲恩主公醫院通報，表示彭童

疑似遭受樊姓養母不當對待，依據恩主公醫院受理家庭暴力事件驗傷診斷書記載略以：頭皮多處撕裂傷。頭皮計三處撕裂傷，共約 11 公分長，頸肩部、胸腹部、背臀部、四肢部、陰部等無法計數地紫斑，色素沉積，疤痕，潰瘍，有許多新舊傷痕，其傷勢十分嚴重。（其傷勢及照片已如前述）。且彭童時年齡 3 歲，受傷狀況嚴重，新北市政府考量其受傷原因不明需釐清，遂於 99 年 8 月 23 日召開「臺北縣 99 年度第 6 次兒少保個案提訟評估會議」，決議對本案提出傷害獨立告訴，並於 10 月 11 日以 99 年 10 月 11 日北縣家防護字第 0990961770 號函板橋地檢署提出獨立告訴。

(二)惟查新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，核有以下疏失：

1. 未釐清彭童受虐原因，無法確定危險因子已排除，即同意彭童返家，致陷彭童於再度遭虐之險境：

(1)按 99 年兒童及少年福利法第 5 條規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量；有關其保護及救助，並應優先處理。兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。」因兒童自保能力不足，受虐攸關其生命及人身安全，主管機關應優先處理及保護之，並應排除危險因子，以避免兒童再度遭虐，倘未釐清受虐因素而讓其返家，將再入險境，有再度遭虐之高度風險。

(2)次按同法第 70 條第 2 項¹規定：「對於兒童及少年犯罪者，主管機關得獨立告訴。」賦予主管機關獨立告訴權，由主管機關獨立行使，其立法目的係為釐清案情，且不受被害人或其法定代理人意思之拘束，目的為主張維護兒童少年之保護權益。

(3)舉凡經主管機關提起獨立告訴之兒童保護屬重大案件，理應更加關注。依據新北市政府提供 98 至 100 年兒童少年保護案件統計資料，顯示獨立告訴占兒少保護案件數比率低，並非

¹ 100 年 11 月 30 日修訂為兒童及少年福利與權益保障法第 112 條第 2 項之規定。

所有兒保案件均提出獨立告訴（詳見下表）。詢據新北市政府社會局李麗圳局長稱：提獨立告訴會經過會議討論，且獨立告訴要經縣府核定等語，新北市家防中心吳主任淑芳亦稱：獨立告訴案件很重要，應予以重視等語，益見獨立告訴案件之重要性。

表 1：新北市 98 至 100 年兒童少年保護案件統計

單位：人

年度	通報人數	派案社工調查追蹤數（含轉介福利服務、高風險或轉外縣市）	調查後成案兒保人數(a)	保護安置人次	提起獨立告訴人數(b)	獨立告訴案件之比率(b/a)
98	4,122	3,941	1,696	638	12	0.7%
99	5,082	4,820	2,191	635	11	0.5%
100	4,941	4,578	2,189	581	8	0.36%

附註：保護安置欄位統計係因年度中會有安置類型轉換及年度延續故以人次計算。
資料來源：新北市政府。

本案因彭童受傷狀況嚴重，受傷原因不明仍待釐清，新北市政府遂於 99 年 8 月 23 日召開「臺北縣 99 年度第 6 次兒少保個案提訟評估會議」，決議對本案提出傷害獨立告訴，並以 99 年 10 月 11 日北縣家防護字第 0990961770 號函向板橋地檢署提出獨立告訴。且該會議決議內容略以：「…考量案主受傷狀況嚴重，受傷原因不明仍待釐清，為主張案主司法權益，貫徹本府保護兒童少年權益之立場，本案同意主管機關依兒童及少年福利法第 70 條第 2 項規定提出獨立告訴。」明確指出提起獨立告訴之原因為考量案主受傷狀況嚴重，冀藉由司法調查瞭解及釐清彭童受傷原因，以避免其再度受虐。

(4) 本案既屬重大案件，有釐清彭童受傷原因之必要，且受虐程度已危及生命，其施虐原因不明，更待釐清以確保人身安全，然彭童於第 1 次 3 個月短期安置期滿前，由主責社工員及社工督導員評估後即同意彭童返家生活，未再聲請延長安置。依據新北市政府查復指出：依據個案紀錄顯示，社工人員係以下述因素評估案主返家：1. 彭童受傷原因已藉由司法調查

瞭解，經該府家防中心兒童及少年保護個案提送評估會議決議依法提起獨立告訴。2.另因主責社工與社工督導認為，本案樊姓養母透過地檢署偵查，對於 99 年 8 月間對彭童之傷害行為在親屬陪伴下，已能坦承面對自己不當對待彭童舉動，且配合於彭童返家前接受親職教育輔導及社工輔導追蹤。3.另外本案當時同住之案養外祖父母、彭童養父亦出面爭取希望彭童返家生活，並願意共同協助給予其良好照養環境。案養父亦允諾主動輔佐樊姓養母照養方式云云。家防中心遂於 99 年 10 月 27 日個案轉介單就本案之未來處遇載以：「自案主安置以來，案父母同意配合司法偵查，尚能配合處遇計畫，案母亦承諾改善不當管教情形，自認已從此次經驗習到教訓，積極爭取案主結束安置返家，計畫將案主接返後，同意持續配合親職團體輔導與長期追蹤，案父會主動輔佐案母管教方式，過年後安排案主上幼稚園，惟至今案父母仍抗拒探討家庭核心議題，未能合理解釋案主受傷情事，目前未再聲請延長安置，安排自 99 年 11 月 13 日結束安置返家。」同意彭童返家，未再向法院聲請延長安置。

- (5)惟查新北市家防中心於 99 年 10 月 27 日個案轉介單就本案之未來處遇卻載以：至今案父母仍抗拒探討家庭核心議題，未能合理解釋案主受傷情事，目前未再聲請延長安置，安排自 99 年 11 月 13 日結束安置返家等語。據上，在彭童父母仍抗拒探討家庭核心議題，未能合理解釋案主受傷情事，且尚未釐清彭童致傷原因以降低受虐危險，該中心即同意彭童返家，悖於提起獨立告訴之目的，顯有不當。
- (6)又，提出獨立告訴後進入司法偵審期間，被告往往配合度高以利換取較低刑度或無罪判決，其當時配合度及承諾改善之意願猶不可信，端視日後觀察改善作為，惟新北市家防中心竟認其養父母願意配合司法偵查，能配合處遇計畫，亦承諾改善不當管教情形，評估樊姓養母已具改變意願，而同意彭童返家。衛生福利部並指稱：本案新北市政府社會局雖評估樊母有改變動機及意願，惟仍未清楚釐清其施虐原因，似宜

透過心理諮商等資源進行完整評估後並確認樊母親職能力及情緒認知有改善後，始讓彭童返家較為妥適等語，益見新北市家防中心因樊姓養母於訴訟期間之配合度提高，就評估樊母有改變動機及意願，草率同意讓彭童返家之缺失。

(7)再者，究樊姓養母施虐原因為何？一則推測為樊姓養母欠缺親職能力，惟本案樊姓養母對彭童姐姐照顧狀況佳，似樊姓養母本身親職能力是有的，但涉及彭童，就發生照顧問題；二則推測為彭童發展遲緩或過動問題造成照顧壓力，惟彭童在家的表現與在寄養家庭表現不同，據臺北縣寄養個案九月份工作紀錄表內容略以：FM 表示彭童自理能力很好，照顧他不需要一直在旁陪伴，他可以獨自一個人吃完飯，…且他會表達自己的需求，…從彭童的表達及自理能力中感受到他是一個獨立早熟的孩子。與樊姓養母稱：樊童生活情形不佳云云，寄養媽媽與樊姓養母說詞明顯不符，再詢據新北市家防中心吳主任淑芳表示：施虐原因可能是二個孩子的比較，對此孩子的接受及認同度不夠高，樊姓養母的情緒控制亦不佳，此乃我們之推測云云；詢據林○○諮商師稱：本人另一懷疑為婆媳關係是否有影響。但著墨不多，有些事她不願意講等語。衛生福利部則認為樊姓養母係因彭童係收養身分，自收養後原由居住於雲林之養祖父母照顧，自 98 年 11 月方由彭姓養父母接至北部照顧，樊姓養母對其情感較薄弱，且彭童發展較同年齡兒童略遲，對彭童照養教導較缺乏耐心為施虐原因。本院諮詢之專家學者則認為有可能與樊姓養母年輕早婚，以及需面對照顧二名幼兒、外祖父母等壓力，或患有精神疾病，或婆媳問題等有關。然樊姓養母施虐之真正原因為何，迄今眾說紛云，已不可考。

(8)本案彭童疑似有發展遲緩、過動問題等情形，但未見社工人員進一步安排就醫求證，加以釐清。衛生福利部並表示：本案彭姓男童之疑似過動症狀為案母管教壓力來源，未來遇有類似案件應即早積極處理就醫診療議題等語，家防中心亦有疏失。

(9)綜上，釐清施虐原因將可減少受虐因素，新北市政府自始至今仍無法確知樊姓養母為何施虐，即同意彭童自 99 年 11 月 13 日結束安置返家，致陷彭童於再度遭虐之險境，核有嚴重缺失。

2.樊姓養母之親職輔導處遇未具成效，即評估讓彭童返家，明顯失當：

(1)按 99 年 5 月 12 日公布施行之兒童及少年福利法第 65 條第 1 項前段規定略以：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人有下列情事之一者，直轄市、縣（市）主管機關得令其接受 8 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導：…二、違反第 28 條第 2 項、第 29 條第 1 項、第 30 條²或第 32 條規定，情節嚴重。三、有第 36 條第 1 項各款情事之一者。」據上，為強化家庭照顧兒童及少年的功能，使受虐兒少能重返正常家庭生活，主管機關依法得對實際照顧兒少之人，施予親職教育輔導，以提升其照顧能力。

(2)查新北市家防中心為提升樊姓養母親職能力，以 99 年 8 月 30 日北縣家防護字第 0990008682 號函請樊姓養母自 9 月 13 日起每次 1 小時，預計第 1 階段共進行 12 週親職教育輔導，樊姓養母並於同年 9 月 13、20、27 日、10 月 18、25 日、11 月 8、15 日進行 7 次之個別教育輔導。其諮商情形與新北市政府說法，存有嚴重落差。

(3)且親職教育之實施時間、函請樊姓養母接受團體輔導時間，與林○○心理師說詞等三個時點矛盾衝突，前後錯置，嚴重評估失當，說明如下：

² 99 年兒童及少年福利法第 30 條規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：一、遺棄。二、身心虐待。…」同法第 36 條第 1 項規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。」

- <1> 據新北市家防中心指出：樊姓養母於親職教育輔導期間能配合處遇計畫，坦承不當管教行為，並希望給予改善機會云云。惟經本院約詢當時受新北市家防中心委託，提供樊姓養母親職教育輔導之林○○心理師則稱：其（意指樊姓養母）第 3 次有一個發作行為，對我指責，對我生氣，之後就中斷 2 次，之後是因為中心社工要求，所以又來，進行 2 次之後，欲進一步討論成長背景、夫妻關係或收養孩子時，碰到一個點，難以切入，諮商第 5 次時她拿出錄音機，表示已錄音，自一開始就錄，…此個案難建立關係，我曾向一線社工員表示很困難，個案仍未準備好，並給社工員建議，諮商關係難繼續等語，家防中心與負責親職教育之心理師兩者說法顯有落差。
- <2> 樊姓養母原訂應接受 12 週之親職教育輔導，僅進行 7 次之個別教育輔導，其進行 7 次之個別教育輔導情形（詳見下表），惟樊姓養母於親職教育過程與心理師發生嚴重衝突，且新北市政府查復資料提供之實施時間、函請樊姓養母接受團體輔導時間，以及林○○心理師說詞之三個時點矛盾衝突，前後錯置，嚴重評估失當。

次數	時間	據林○○心理師指出之親職教育情形
1	9 月 13 日	實施正常
2	9 月 20 日	實施正常
3	9 月 27 日	第 3 次有一個發作行為，對心理師指責及生氣
4	10 月 18 日	中斷
5	10 月 25 日	中斷
	10 月 27 日	新北市政府家防中心評估：自彭童安置以來，其父母同意配合司法偵查，尚能配合處遇計畫，樊姓養母亦承諾改善不當管教情形，…同意持續配合親職團體輔導與長期追蹤…。
	11 月 2 日	新北市政府函請樊姓養母於 11 月 4 日個別會談，於 11 月 11 日至 12 月 23 日參加親職教育團體。
6	11 月 8 日	實施正常

次數	時間	據林○○心理師指出之親職教育情形
7	11月15日	諮商第5次時她拿出錄音機，表示已錄音，自一開始就錄…。

資料來源：依據新北市政府查復說明及林○○心理師接受本院約詢時說明彙整製表。

(4)次查樊姓養母原訂應接受 12 週之親職教育輔導，僅進行 7 次之個別教育輔導，轉為安排團體輔導之原因，據林○○心理師指稱：係因個案仍未準備好，遂給社工員建議，諮商關係難繼續，並建議以團體先 hold 住個案云云，與新北市家防中心表示：為提升樊姓養母功能，故評估轉為團體輔導，報告中指出樊姓養母坦承行為，期待透過團體輔導提升其功能等語，兩者說法有間。惟新北市家防中心無法提供諮商師與社工連繫、諮商紀錄等資料³，然據家防中心個案轉介單就本案之未來處遇指出：案父母自案主安置以來，仍抗拒探討家庭核心議題等語，詢據新北地檢署觀護人及高○○心理師稱：樊姓養母拒絕、焦慮，急於要離開，不願意配合談話等語，與林○○心理師所述情形相仿，樊姓養母因個別親職教育輔導效果不佳故轉為團體輔導，顯為事實，再據新北市政府後續預定安排樊姓養母參加團體輔導，樊姓養母於 99 年 11 月 4 日至中心接受團體前第一次個別會談，後該團體未達開設標準（需參與團體人數達 3 人方能開設）而終告作罷，足徵新北市家防中心對樊姓養母親職教育毫無成效。

(5)再查衛生福利部亦指出：本案似宜透過心理諮商等資源進行完整評估後並確認樊母親職能力及情緒認知有改善後，始讓彭童返家較為妥適。是以，本案樊姓養母接受親職教育狀況不佳，輔導未達具體成效，新北市家防中心卻同意彭童返家，

³ 新北市家防中心查復說明：先前家防中心並未訂有規範兒少保護個案或其照顧者親職教育輔導紀錄陳核流程，彭童主責社工於 100 年 8 月 1 日離職，惟檢視個案歸檔紀錄，林姓諮商師進行親職教育輔導之諮商輔導紀錄（紙本）並未保存於個案歸檔資料中；經洽詢該主責社工其表示已不記得是否收到諮商紀錄，另經查調該名社工曾使用之電腦並嘗試復原電腦資料，亦未發現有相關諮商輔導紀錄檔案。本案該親職教育輔導紀錄未陳核至家防中心督導以上主管及社會局主管。

評估明顯失當。

3. 未妥善觀察彭童歷次接受會面探視及評估：

(1)按 99 年兒童及少年福利法第 39 條第 3 項規定：「安置期間，兒童及少年之父母、原監護人、親友、師長經主管機關許可，得依其指示時間、地點及方式，探視兒童及少年。不遵守指示者，直轄市、縣（市）主管機關得禁止之。」復據衛生福利部表示：保護安置期間，地方政府對於監督會面交往應考量兒少最佳利益，全程進行監督觀察並作成紀錄。新北市家防中心稱：針對保護安置個案之親屬申請探視，均律定社工人員需在場陪同，另經社工及督導評估可同意以接回家中方式，透過案主與親屬於家庭環境互動生活，協助個案返家準備，以利觀察個案與申請探視者互動情形。

(2)查彭童自 99 年 8 月由新北市家防中心保護安置，期間由彭姓養父及樊姓養母分別於 99 年 9 月 14 日、9 月 18 日、10 月 25 日、11 月 1 日、11 月 8 日共計 5 次探視。其探視情形如下：

編號	時間	探視人員
1	99 年 9 月 14 日	申請人彭姓養父，探視當日彭姓養父、樊姓養母與養外祖父母一同前來探視。
2	99 年 9 月 18 日	申請人樊姓養母。
3	99 年 10 月 25 日	申請人樊姓養母，自本次探視起，同意樊姓養母將彭童帶回家中，與親屬共進午餐後送回家防中心。
4	99 年 11 月 1 日	申請人樊姓養母，探視期間樊姓養母將彭童帶回家中，與親屬共同相處。
5	99 年 11 月 8 日	申請人樊姓養母，探視期間樊姓養母將彭童帶回家中，與親屬共同相處。

資料來源：依據新北市政府查復資料彙整製表。

(3)據新北市家防中心表示：本案自 99 年 9 月起定期安排親子探視會面，彭童對於案家成員探視感到開心，並未有懼怕與焦慮神情，彭童表現活潑好動，探視結束時彭童要與案家人分離，或樊姓養母接回探視後送回彭童時，彭童會有難過情緒，並會向樊姓養母撒嬌要求擁抱，經主責社工觀察，彭童經會

面探視後，與樊姓養母互動尚稱良好，且未有退縮或害怕反應等語，惟據新北市家扶中心提供之「臺北縣寄養個案八月份工作紀錄表」，載明略以：詢問他（意指彭童）是否會想念彭姓養父母，他表示會想但是不想回家，FM（意指寄養媽媽）也曾問過同樣的問題，彭童都回答不想回家，且晚上睡覺都不會哭著找家人等語，說詞前後矛盾。對此，新北市家防中心於事後坦言：有關彭童原生家庭之說法，確為當下個案之表述等語。按遭受嚴重虐待之兒童及少年常因身心創傷，面對施虐者會有時而懼怕時而歡迎之矛盾心態，部分受虐兒童會為因其受虐造成家屬接受主管機關介入調查、輔導而產生罪惡感，社工人員於當下卻未進一步蒐集資料詳查，其評估難免失當。

- (4)再查前內政部兒童局及新北市政府均律定監督會面交往全程應進行監督觀察並作成紀錄，雖新北市家防中心於事後電話詢問本案原主責社工，表示歷次會面探視社工均有在場協助探視與兒童交付，並於探視結束後進行會談，惟 5 次探視，自第 3 次彭童即已單獨與家人相處及返家，無從觀察，且事後經查僅有留存探視申請書，無歷次探視會面之相關觀察及會談紀錄，社工人員並未能妥善觀察彭童歷次接受會面探視情形。
4. 新北市家防中心僅由社工督導員葉○○草率決行彭童返家交還其養母照顧之決定，除評估嚴重失當外，且欠缺上級督導審核，實有不當
 - (1)兒童保護個案返家之決定為重要決定，社工人員應確保兒童返家後安全無虞，以避免再度遭虐。衛生福利部並指出：個案返家評估係為個案重要決策，如透過評估會議或諮詢學者專家方式，更為周妥；並應循行政程序簽核同意後較為妥適。
 - (2)查本案經新北市家防中心社工員評估彭童及其養母彼此關係修復，且其養父母同意配合司法調查等因素，由社工督導員葉○○草率決行彭童返家之決定，除評估嚴重失當外，且欠缺上級督導審核。本案事發後，新北市政府對本案之檢討及

後續策進作為，始將返家評估案件增列召開相關評估會議。

(三)新北市家防中心提供不當法庭報告書，以及前社工督導員葉○○於庭訊時輕率發言，致法院誤認此係家防中心之專業判斷而從輕量刑，並為緩刑之諭知：

1. 本案新北市家防中心於 99 年 8 月 23 日召開「臺北縣 99 年度第 6 次兒少保個案提訟評估會議」決議提起獨立告訴，於 99 年 10 月 11 日以北縣家防護字第 0990961770 號函請板橋地檢署提起獨立告訴在案。
2. 查新北市家防中心於實施樊姓養母接受親職教育情形不佳、抗拒說明施虐核心原因及具強烈防衛心等，該中心卻提供認為樊姓養母配合佳，深具悔意之不當法庭報告書予法院，並據臺灣高等法院 101 年 5 月 29 日 101 年度上易字第 520 號刑事判決內容指出：經主管機關派員持續訪視結果，認證人彭○○與被告（樊○○）互動時，並無退縮害怕的情況，身上亦無其他傷痕，被告經過親職教育、心理諮商課程與社工員的輔導，對於證人彭○○已能有較多的耐心，照顧上亦稱用心，證人彭○○在身形與體重上皆有明顯的增加，且被告並會教導證人彭○○認識物品與顏色等，亦有助於增進證人彭○○的基本認知能力與親子間之互動，此有新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心 100 年 7 月 4 日函暨兒童保護案件法庭報告書 1 份在卷可參，顯見被告已深知悔悟，並已改善其行為，用心照顧證人彭○○，其經此罪刑之宣告後，應知自己之行為已屬過當，而當知所警惕，信無再犯之虞等語。致法院誤認樊姓養母深知悔悟之判斷。
3. 次查社工人員代理出庭係為代表主管機關身分，其言詞表達應謹慎且受督管拘束，非其個人意思表示。吳主任淑芳陳稱：法院傳票有 1 張我知道，只知社工員離職，督導要出庭等語。渠知悉本案業經提起獨立告訴，為重大案件，並核可由社工督導員葉○○代理出庭，並經指派社工督導員葉○○在原審審理時陳述意見，惟葉○○於庭訊時輕率表示：讓被害人結束安置返家，由被告照顧，願意給被告一個機會等語。致臺灣板橋地方法院誤認此係家防中心之專業判斷，於判決書上敘明：「讓被

害人結束安置返家，由被告照顧，即係表示願意給被告一個機會等語」，認為樊姓養母已具改善意願，而從輕量刑，並為緩刑之諭知。

(四)按政府於處理兒童及少年之保護及救助，應優先處理，兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護，於前述之兒童及少年福利法第 5 條已有明定。衛生福利部並指出：為妥適評估受虐兒少是否得以返家重聚，可就家庭親職功能提升程度、兒少受虐原因是否已消失及照顧者是否已有保護兒少之能力及認知為評估基準。惟新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，考量彭童受傷狀況嚴重，受傷原因不明仍待釐清，遂提起獨立告訴，在尚未釐清彭童受虐原因，及樊姓養母之親職輔導未具成效、會面探視未妥善觀察評估前，即因彭童養父母表示同意配合檢察官偵查，亦承諾改善不當管教及配合相關處遇，未召開返家評估會議，僅由社工督導葉○○草率決行同意讓彭童返家交還養母照顧，欠缺上級督導審核，致彭童再度遭養母傷害致死，核有嚴重違失；前社工督導員葉○○於庭訊時輕率發言及該中心提供不實法庭報告書，致法院誤認此係家防中心之專業判斷而從輕量刑，並為緩刑之諭知；核以上新北市家防中心有重大評估處理違失。

二、新北市家防中心於 100 年 3 月再獲彭童遭虐之通報，未依規定調查處理，復於 101 年 1 月間經多位民眾向該府社會局長信箱陳情彭童返家失當，然新北市政府均漠視該警訊，致彭童於 101 年 9 月 14 日遭虐致死，核有嚴重違失；

經查新北市家防中心於處理彭童於 100 年 3 月再度被通報遭樊姓養母施虐案件時，核有以下疏失：

(一)本案彭童於 100 年 3 月再度被通報，新北市家防中心未依規定調查處理，實有怠失：

1. 按 99 年兒童及少年福利法第 34 條第 3 項規定，直轄市、縣(市)主管機關於知悉或接獲通報兒童及少年保護案件時，應立即處理，至遲不得超過 24 小時，其承辦人員並應於受理案件後 4 日內提出調查報告。而前揭條文要求地方主管機關應立即調查

處理之目的，係為確保兒童及少年之生命及人身安全。復據 94 年 3 月 28 日修正發布之「兒童及少年保護通報及處理辦法」第 4 條規定：「前項處理應以當面訪視到兒童及少年為原則，直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲前二條通報，應立即指派社會工作人員進行調查處理，至遲不得超過 24 小時，並應於受理案件後上班日 4 日內提出調查報告」故各地方政府接獲通報後，應於 24 小時內立即處理、4 日內提出調查報告，於訪視時並應當面訪視到兒童及少年，乃係法定之基本要求。又，經主管機關輔導之案件又再度被通報之案件，顯示前次處遇效果不彰，再度遭虐情形將更為嚴重，更應審慎評估處理為是。衛生福利部並指出：著眼於本案先前虐待紀錄及樊母有隱匿虐待彭童之紀錄，進行調查時，應更審慎為之等語。

2. 查本案彭童於 100 年 3 月 17 日晚間由新北市樹林區公所里幹事先行以電話通報，並於隔（18）日 8 時 30 分以兒少保護通報表通報，案情陳述：依民眾通報樹林區…（地址），經常有類似小孩哭聲，疑似毆打，但不知其姓名。又恐發生意外遂緊急通報。惟家防中心接案後，經查為舊案，將該案件視為一般案件，漠視該案件再度被通報之嚴重性，僅將該案通報單傳真予財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會新北市分事務所（以下簡稱：新北市家扶中心）後結案，並於該中心接案表記載：「1.100.3.21 此案為維繫在案中，已傳真通報單予曾○○社工，並確認家扶中心已收到，暫結。2.3.22 傳真回覆單予高風險家庭服務管理中心。」而家扶中心遲至 3 月 24 日始進行訪視，與前揭應於 24 小時內立即處理、4 日內提出調查報告之規定明顯不符。
3. 次查新北市家扶中心於 100 年 3 月 22 日接獲通報單後，連絡里幹事瞭解案情，並連繫樊姓養母約定訪視遭拒，因家扶中心社工員堅持要訪，遂於 3 月 24 日家訪，據家扶中心個案記錄表記載：「社工員檢查彭童額頭有撞到的瘀傷，案父表示過年時跌倒，因皮膚不佳，仍有明顯的傷痕，除了這傷痕外，案主身上沒有其他的傷痕，與案父母互動時，也沒有退縮害怕的情況，評估案父母沒有不當管教的情況。」訪視當時未予拍照、進行

檢傷及調查處置，僅憑案父片面之詞，逕行評估無不當管教之情況。經查 100 年 2 月 2 日為農曆除夕，家扶中心社工於 100 年農曆過年後 2 月 23 日曾訪視彭童，當時未發現其身上有傷，於 3 月 24 日再度家訪時，彭姓養父向其表示傷勢為過年時跌倒，與社工員於過年後訪視之事實不符，且二次訪視均為同一名社工員，未察覺彭父說詞有異，顯有嚴重評估失當。且過年時跌倒至社工訪視當日已事隔 1 個多月，仍留有明顯傷痕，其受傷狀況顯非正常。

4. 且衛生福利部對本案再度接獲通報之檢討，指出：本案 100 年 3 月 18 日通報表係「兒少保護通報表」，新北市政府高風險中心於同日收案，並於派案表載明：「本案涉有兒少保護情事，惠請家防中心評估協處」，本案應屬兒少保護案件。且本案彭童前業已有嚴重受虐之紀錄，且通報表載明經常有類似哭聲及疑似毆打，新北市政府應依兒少法相關規定審慎進行處理及調查等語，益見新北市家防中心除未依 24 小時內立即處理、4 日內提出調查報告之規定處理，並嚴重漠視本案再度通報應審慎評估之嚴重怠失。

(二)101 年 1 月間經多位民眾向該府社會局長信箱陳情彭童返家失當，新北市政府漠視前開彭童再度遭虐之警訊：

1. 依據新北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項，人民陳情案件由處理該案之社工人員提具處理情形摘要，並經所屬主管核閱後，連同陳情回覆稿，經陳核後回覆；新北市家防中心並說明民眾通報陳情案件中，倘涉及有兒童少年遭受不當對待事件時，新通報事件則由社工人員依法進行調查訪視，倘若民眾陳情內容之兒童少年遭受不當對待內容經比對係為過往曾進行通報內容，即轉知主責組長或督導，提供追蹤輔導報告掌握案件處理情形，督促社工員持續提供相關處遇。
2. 本案於 101 年 1 月間因媒體報導樊姓養母經法院科以徒刑處分，新北市政府於 101 年 1 月 18、19 日經 4 位民眾陳情本案至社會局長信箱（詳如下表），陳情內容略以：「男童頭部遭養母所下毒手，有多處深度撕裂傷，…這種會打破幼兒的頭和捏

他的生殖器的人，怎麼可以把孩子交給她，實在是羊入虎口。」、「我們合理懷疑這位養母是否再適任照顧小孩？我們很害怕這位小孩會被養母活活虐死！…」、「我們質疑此可憐的幼兒送回慘忍虐待的養母會不會以後再上報已成虐死兒的新聞？」

時間	寄件人	網址
1月18日 下午12:48	Ch CHUNG	C○○○○0@yahoo.com
1月19日 上午8:43	Michelle	b○○○○e@gmail.com
1月19日 上午9:27	Julia	L○○○○8@yahoo.com.tw
1月19日 下午1:43	美齡	m○○○○ol@gmail.com

資料來源：據新北市政府查復資料彙整製表。

3.隨即由新北市家防中心陳情案件承辦人轉知原主責社會工作督導員，經主責社工督導員僅以委外單位提供之個案處遇摘要表，認定彭童並無遭不當對待情事，確信彭童安全無虞，將之視為一般人民案件處理，經陳核相關主管後回覆陳情人，事後亦未進行訪視，明顯漠視陳情人對本案之警訊。

三、新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，處遇期間之親職教育紀錄、會面探視及成效評估等文書紀錄均付之闕如，過程全無相關工作紀錄；且於處理全案過程，未見相關主管提出督導及核判，核有重大疏失；

(一)按 99 年兒童及少年福利法第 44 條第 1 項及 100 年 11 月 30 日修訂之兒童及少年福利與權益保障法第 66 條第 1 項之規定：「依本法保護、安置、訪視、調查、評估、輔導、處遇兒童及少年或其家庭，應建立個案資料，並定期追蹤評估。」次按兒童及少年福利與權益保障法施行細則（101 年 7 月 9 日前為兒童及少年福利法施行細則）第 15 條規定：「依本法第 60 條第 3 項規定申請探視，應以書面為之。直轄市、縣（市）主管機關應就會面過程做成紀錄。」據上，社工人員於處理兒童保護案件時，需建立個案資料，於保護、安置、訪視、調查、評估、輔導處遇、探視等各

個階段均需加以紀錄，並妥善保存，地方政府督導等主管人員並依分層負責表落實行政管理及進行核判。衛生福利部並指出兒童少年保護案件於各階段之輔導處遇過程資料保存，皆屬政府機關檔案資料，已有檔案法可資規範，各縣（市）政府應依檔案法規定確實執行資料保存及檔案管理作業，避免檔案散失或離職人員未移交相關資料檔案（含電子資料）之情事。

(二)經本院向新北市家防中心調取彭童之個案資料中有關處遇期間之親職教育紀錄，據新北市家防中心陳稱：檢視個案歸檔紀錄，林○○諮商師進行親職教育輔導之諮商輔導紀錄（紙本）並未保存於個案歸檔資料中；經洽詢彭童主責社工許○○表示已不記得是否收到諮商紀錄，另經查調該名社工曾使用之電腦並嘗試復原電腦資料，亦未發現有相關諮商輔導紀錄檔案云云，無法提供資料。復經本院調取彭童歷次會面探視觀察紀錄，該中心則說明：經檢視本案個案歸檔紀錄，有留存探視申請書，惟探視觀察則敘明於99年10月25日轉介予家扶中心轉介表中等語，亦無相關探視觀察紀錄。

(三)再查，新北市家防中心吳主任淑芳負兒少保護案件之行政監督責任，彭童案件處理過程，未見其提出督導意見及核判，其陳稱：獨立告訴…上簽陳9月17日由會議中心便簽移兒少科處理，並在10月11日由兒少科發出，會議及簽准我都不在。對此案有概念是此時，當時我知悉此為行政程序，就是一個簽，案情我真的不知，我沒有參與討論，沒有告訴我案情。復稱：我在兼任主任期間，剛好是重陽節期間，家防中心業務我也在摸索……。我是真的不知本案彭童返家，社工也沒有來跟我討論等語。另，本案處遇期間之親職教育紀錄、會面探視及成效評估等文書紀錄均付之闕如，過程全無相關工作紀錄，吳主任亦坦承：100年5月才發現部分個案的工作紀錄資料闕如，我才知道社工的細部報告不完整等語。

(四)綜上，新北市家防中心於處理99年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，處遇期間之親職教育紀錄、會面探視及成效評估等文書紀錄均付之闕如，過程全無相關工作紀錄；且於處理全案過程，

未見相關主管提出督導及核判，核有重大疏失。

四、新北市家防中心於處理彭童案件欠缺明確之家庭輔導處遇計畫，且轉由受託之家扶中心之追蹤輔導，究屬家庭處遇或返家追蹤輔導，說詞不一，惟兒童保護案件之家庭處遇計畫及返家追蹤輔導屬不同危機程度，兩者之工作目標、訪視頻率密度、工作方法及結案標準並不相同，新北市政府將家庭處遇計畫與追蹤訪視兩者混淆不清，核有疏失

(一)按 99 年兒童及少年福利法第 43 條規定⁴略以：兒少有第 49 條或第 56 條第 1 項各款情事，經主管機關列為保護個案者，應於三個月內提出兒少家庭處遇計畫。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒少安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒少或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案。同法第 41 條第 1、4 項規定：「兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助（第 1 項）。……第一項之家庭情況改善者，被安置之兒童及少年仍得返回其家庭，並由主管機關續予追蹤輔導一年（第 4 項）。」是以，家庭處遇計畫之立法目的指出略以：因兒童保護案件與家庭功能失衡有相當關係，為強化兒保工作之機能上，必須施予家庭重塑、維護。因此，一旦經主管機關列為兒童保護案件，危機狀況尚未解除，無論兒童是否被安置，理應積極且高密度執行家庭處遇計畫，以重建家庭功能為主要目標。而返家追蹤輔導係指安置個案經評估後認返家已無安全疑慮而返家，確保兒童及少年返回家庭後之健康發展為目標，該兩者工作目標、方法及結案標準明顯有所不同。

(二)查本案彭童於 99 年間結束緊急保護安置後返家之追蹤輔導，究為家庭處遇計畫之一環，有前開 99 年兒童及少年福利法第 43 條之適用，抑或屬結束安置後之返家追蹤輔導？新北市家防中心前後說法不一。如新北市家防中心曾將其視為安置後結束返家追蹤輔

⁴ 100 年 11 月 30 日修訂為兒童及少年福利與權益保障法第 64 條。

導一年，並稱：「彭童於 99 年 11 月 13 日結束家外安置而返家，係依據兒童及少年福利與權益保障法之規定，終止安置返家個案需持續追蹤輔導一年，將本案轉介予委外追蹤輔導單位新北市家扶中心針對案家持續追蹤輔導」，再據家防中心個案轉介單就本案提出之「未來處遇」為：「自案主安置以來，案父母同意配合司法偵查，尚能配合處遇計畫，案母亦承諾改善不當管教情形，自認已從此次經驗習到教訓，積極爭取案主結束安置返家，計畫將案主接返後，同意持續配合親職團體輔導與長期追蹤，案父會主動輔佐案母管教方式，過年後安排案主上幼稚園，惟至今案父母仍抗拒探討家庭核心議題，未能合理解釋案主受傷情事，目前未再聲請延長安置，安排自 99 年 11 月 13 日結束安置返家。」而受託之家扶中心採用之書類名為「家庭處遇個案服務評估表」。

(三)本案應依前開兒童及少年福利法第 43 條規定，實施家庭處遇計畫，然新北市家防中心自始至終未有明確之家庭處遇計畫，亦未製作「家庭處遇計畫」之書表，亦有違失。

(四)再按家庭處遇計畫與返家追蹤輔導之工作目標不同、訪視頻率密度不同，家庭處遇計畫應更高密度執行訪視及輔導處遇，惟家扶中心對彭童家庭訪視頻率與一般追蹤輔導個案並無不同，並據新北市家扶中心之「家庭處遇」個案服務評估載明：「彭童『返家追蹤』屆滿一年以上，案母在照顧上有明顯進步，案家人能給予支持與協助，讓彭童的生活及就學趨於穩定，故案家 8 月結案。」對返家追蹤及家庭處遇之相關處遇混淆不清。

(五)綜上，新北市家防中心於處理彭童案件欠缺明確之家庭輔導處遇計畫，且轉由受託之家扶中心之追蹤輔導，究屬家庭處遇或返家追蹤輔導，說詞不一，惟兒童保護案件之家庭處遇計畫及返家追蹤輔導屬不同危機程度，工作目標、訪視頻率密度、工作方法及結案標準並不相同，新北市政府將家庭處遇計畫與追蹤訪視兩者混淆不清，核有疏失。

五 新北市家防中心未善盡查核督導委外方案執行，致新北市家扶中心於 100 年 3 月間訪視彭童時，發現彭童額頭有撞到之明顯瘀傷，卻未能妥善進行檢傷及調查處置，社工人員顯有專業知能不足，輔導

期間亦未依規定落實執行，且相關處理機制未納入契約規範，核有違失

(一)按 99 年兒童及少年福利法第 43 條之規定⁵：兒少有第 49 條或第 56 條第 1 項各款情事，或屬目睹家庭暴力之兒少，經直轄市、縣（市）主管機關列為保護個案者，該主管機關應於三個月內提出兒少家庭處遇計畫；必要時，得委託兒少福利機構或團體辦理。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒少安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒少或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案。次據新北市家防中心與新北市家扶中心委託契約，追蹤期間應擬定個案管理及處遇計畫，定期進行個案會談訪視，提供個案所需諮詢及服務；另於追蹤期間發現兒童少年之主要照顧者再度發生過當管教或施暴、案家疏忽情狀持續惡化、兒童少年出現明顯身心反應等，應轉回家防中心處理。

(二)99 年兒童及少年福利第 34 條並規定：社會工作人員於執行業務時知悉兒童及少年受身心虐待或其他傷害情形者，應立即向地方主管機關通報，至遲不得超過 24 小時；主管機關於知悉或接獲通報時，應立即處理，至遲不得超過 24 小時。新北市家扶中心協助彭童案件之後續輔導處遇，其社工人員如發現兒少已有實際受到身心虐待或其他傷害，則應視為兒少保護案件，應依規定通報兒少保護服務單位處理。

(三)查本案於 100 年 3 月間再度遭通報，新北市家扶中心於 100 年 3 月 22 日接獲通報單後，連絡里幹事瞭解案情，並連繫樊姓養母約定訪視遭拒，因家扶中心社工員堅持要訪，遂於 3 月 24 日家訪，據家扶中心個案紀錄表記載：「社工員檢查彭童額頭有撞到的瘀傷，案父表示過年時跌倒，因皮膚不佳，仍有明顯的傷痕，除了這傷痕外，案主身上沒有其他的傷痕，與案父母互動時，也沒有退縮害怕的情況，評估案父母沒有不當管教的情況。」訪視當時未予拍照、進行檢傷及調查處置，僅憑案父片面之詞，逕行評估

⁵ 100 年 11 月 30 日修訂為兒童及少年福利與權益保障法第 64 條。

無不當管教之情況。又，家扶中心社工於 100 年農曆過年後 2 月 23 日均訪視彭童，當時未發現其身上有傷，於 3 月 24 日再度家訪時，彭姓養父向其表示傷勢為過年時跌倒，與社工員於 2 月 23 日訪視之事實不符，且二次訪視均為同一名社工員，未察覺彭父說詞有異，且經查 100 年 2 月 2 日為農曆除夕，過年時跌倒至社工訪視當日已事隔 1 個多月，仍留有明顯傷痕，其受傷狀況顯非正常，社工員顯有嚴重評估失當，足徵專業知能不足。

(四)新北市家扶中心社工員對 100 年 3 月間彭童之再度遭通報有嚴重評估失當及專業知能不足之缺失，新北市家防中心竟毫無所悉，亦未即時要求家扶中心進行檢討改善。衛生福利部並針對本案於 100 年 3 月再度被通報後之處理，建議新北市政府應加強對兒少保護通報案件之管控，倘由委外單位進行通報案件之處理及調查，亦應負起行政監督之責任，確認委外單位有評估調查之能力、追蹤評估調查結果，並確認是否依照兒少法相關時效規定辦理等語，足見該府未善盡查核督導委外方案之執行。

(五)再查，新北市政府未將轉案機制及社工員通報之法定責任列入契約內容，有漏未規定之缺失，新北市家防中心於查復本院資料並坦承：於追蹤期間發現兒童少年之主要照顧者再度發生過當管教或施暴、案家疏忽情狀持續惡化、兒童少年出現明顯身心反應等，應轉回家防中心處理，惟經檢視契約內容，未將前開轉案機制納入契約規範中。

(六)且彭童於 99 年間經緊急保護安置，嗣結束返家，其家庭相關輔導處遇計畫尚未完竣，本案返家後之輔導應屬家庭處遇計畫之一環，家庭處遇計畫相對於被安置個案返家後之追蹤輔導，其頻率密度及相關輔導措施應更積極，且衛生福利部指出：如果屬家庭處遇，應要看到孩子，本案不是後續追蹤等語。經查家扶中心自 99 年 11 月 9 日開案至 101 年 8 月 15 日止，每月進行追蹤訪視、訪談及聯繫相關人員，共計 73 次，其中家訪 23 次、其餘均為電話連繫。此期間每個月僅看到彭童 1 次，非每次均訪視到彭童，並曾發生過事隔 2 個多月始看到彭童（101 年 1 月 30 日訪視彭童後，遲至 4 月 24 日始訪視到彭童），且電話聯繫多以約定訪視時

間為談話內容，顯未落實執行且訪視頻率過低，新北市家防中心對此亦未監督要求改善。

(七)由上可知，新北市家防中心未善盡查核督導委外方案執行，致新北市家扶中心於 100 年 3 月間訪視彭童時，發現彭童額頭有撞到之明顯瘀傷，卻未能妥善進行檢傷及調查處置，社工人員顯有專業知能不足，輔導期間亦未依規定落實執行，且相關處理機制未納入契約規範，核有違失。

六本案彭童於 99 年 8 月 10 日遭其養母虐打成傷，經新北市政府提起獨立告訴，其中頭部多處深度撕裂傷部分嗣經臺灣高等法院 101 年 5 月 29 日判決無罪，並確定在案，新北市政府對樊姓養母獨留彭童在家之行為遲未依法裁罰，遲至 102 年 8 月 31 日接獲本院約詢通知後，始開始行政調查程序，洵有疏失：

(一)依據 99 年兒童及少年福利法第 32 條規定「父母、監護人或其他實際照顧兒童之人不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境；對於六歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。」同法第 60 條：「違反第 32 條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。」99 年 8 月間，彭○○未滿 4 歲、彭童姐姐彭○○未滿 5 歲，自有前開法條之適用。

(二)查樊○○於 99 年間多次傷害養子彭童案，經新北市政府提出獨立告訴，臺灣板橋地方法院檢察署 99 年偵字第 27504、31389 號提起公訴。起訴犯罪事實略以：「1.99 年 8 月 10 日前一個月內之某時，多次以不詳方式傷害彭童，致其軀幹、背部、生殖器多處傷口及瘀傷；2.99 年 8 月 7 日下午 3、4 時許，用俗稱『不求人』之抓養棍子毆打彭童手臂，致其手臂外側受有紫瘀傷之傷害；3.99 年 8 月 7 日前 2、3 日，徒手捏彭童大腿內側多次，致其大腿內側受有紫瘀傷之傷害；4.99 年 8 月 10 日上午 11 時 23 分前之某時，以不詳方式傷害彭童，致其頭部多處深度撕裂傷，共計 11 公分之傷害。」嗣經臺灣板橋地方法院於 101 年 1 月 13 日以 100 年度易字第 1517 號判決：樊○○成年人故意對兒童犯傷害三罪，分別處有期徒刑 4 月、2 月、2 月，應執行有期徒刑 7 月，緩刑 5 年，緩

刑期內併付保護管束；其餘被訴部分（99年8月10日上午11時23分前之某時，以不詳方式傷害彭童，致其頭部多處深度撕裂傷部分）無罪。

(三)嗣檢察官提起上訴，臺灣高等法院於101年5月29日以101年度上易字第520號，就該部分亦判決無罪，並告確定。確定判決就該部分採信樊女所稱：當時伊不在家，只有證人彭○○（96年4月9日生）、彭○○（94年12月20日生）在家，伊出去約10分鐘回來，到家時發現證人彭○○頭部已經受傷，證人彭○○頭部之傷勢不是伊造成的等語。樊○○就此部分雖獲判無罪，然事發當日獨留彭○○、彭○○兩名未滿6歲以下兒童自行在家，已違反99年兒童及少年福利法第32條：不得獨留六歲以下兒童於易發生危險之環境之規定，應依同法第60條處以新臺幣三千元以上一萬五千元以下之罰鍰。

(四)次查前開被訴傷害行為，早經臺灣高等法院101年5月29日刑事判決無罪確定在案，新北市政府遲至102年8月31日接獲本院約詢通知後，始開始行政調查程序，遲至102年9月18日接受本院約詢時，仍未對樊姓養母獨留彭童在家之行為依法裁罰，洵有疏失。

七、衛生福利部對新北市政府處理本案之返家評估失當、兒保案件會面探視評估、家庭處遇計劃及後續追蹤等處理程序上等嚴重缺失，難辭監督不周之咎；且前內政部（兒童局）未落實本案之檢討，亦有疏失

(一)按99年兒童及少年福利法第6條⁶第1項及第2項前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。前項主管機關在中央應設兒童及少年局。」同法第8條第2款、第7款及第9條第4款分別規定，中央主管機關掌理「對直轄市、縣（市）執行兒童及少年福利之監督及協調事項」據上，前內政部主管兒童少年保護業務之兒童局（102年7月23日業務納入衛生福利部）為主管機關，負監督地

⁶ 現為兒童及少年福利與權益保障法第6條。

方政府執行兒童及少年福利（包含兒童保護業務）事項。

(二)查新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，尚未釐清彭童受虐原因、樊姓養母之親職輔導、會面探視等處遇均未實施完竣，即因彭童養父母表示同意配合司法偵查，亦承諾改善不當管教情形及配合相關處遇計畫，即草率同意讓彭童返家交還養母照顧，返家評估失當，致陷彭童於再度遭虐之高度險境；100 年 3 月彭童再度被通報遭虐，卻未依規定訪視調查處理，復於 101 年 1 月間漠視民眾陳情彭童再度遭虐之警訊，全案處遇期間之親職教育紀錄、會面探視及成效評估等文書紀錄均付之闕如，過程全無相關工作紀錄；且未見相關主管提出督導及核判，對受委託之家扶中心，新北市政府未善盡查核督導之責，以上各項諸多嚴重缺失，導致彭童受虐致死，衛生福利部難辭監督不周之咎。

(三)次查衛生福利部為落實本案之檢討，前內政部兒童局分別於 101 年 11 月 2 日及 102 年 3 月 29 日召開「內政部重大兒童及少年虐待事件防治小組」會議檢討，決議以監察院已介入調查，配合提供資料及相關因應作為，解除列管。另因本院之深入調查及安排約詢，前內政部兒童局為求慎重，再於 102 年 6 月 13 日召開檢討本案，並邀請兒保領域學者提供意見，該檢討會議並決議：「新北市應針對專業能力、委託契約管理及督導進行檢討，俾展現兒少保護工作之效能與成果；本案彭姓男童之疑似過動症狀為案母管教壓力來源，未來遇有類似案件應即早積極處理就醫診療議題，並據以發展親職教育內容，俾實際改善案母不當對待之認知與行為等缺失」，始見該部再次檢討。

綜上所述，新北市家防中心於處理 99 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，草率同意讓彭童返家交還養母照顧，提供不當法庭報告書及前社工督導員葉○○於庭訊時輕率發言，致法院誤認而從輕量刑；復於 100 年 3 月再獲彭童遭虐之通報，未依規定調查處理，漠視民眾陳情返家失當之警訊，致彭童於 101 年 9 月 14 日遭虐致死；且全案處遇過程相關文書紀錄均付之闕如，欠缺明確之家庭輔導處遇計畫，將家庭處遇計畫與追蹤訪視混淆不清，且未善盡查核督導委外方

案之執行，又遲未依法對樊姓養母獨留彭童在家之行為進行裁罰，均核有嚴重違失；衛生福利部對新北市政府於處理本案之嚴重缺失，難辭監督不周之咎，亦未落實本案之檢討，核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

197、內政部多年來對行蹤不明外勞查緝未依法落實，成效不彰，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失案

審查委員會：經 102 年 12 月 5 日監察院內政及少數民族、外交及僑政、國防及情報、財政及經濟委員會第 4 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

內政部多年來對行蹤不明外勞查緝顯未依法落實，成效不彰，累計至 102 年 10 月未查獲行蹤不明外勞總人數高達 41,637 人，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失。

參、事實與理由：

內政部入出國及移民署統計，自 96 年起「外籍勞工在臺行蹤不明人數」（以下稱：行蹤不明外勞）相關資料如下：

年度	類別 外勞總人數 (A)	新增行蹤不明外勞人數 (B)	新增行蹤不明外勞人數占外勞總人數比率(B/A)	累計未查獲行蹤不明外勞人數(C)	行蹤不明外勞人數占外勞總人數比率(C/A)
96	357,937	11,226	3.14%	22,553	6.30%
97	365,060	11,105	3.04%	25,821	7.07%
98	351,016	10,743	3.06%	28,570	8.14%
99	379,653	14,147	3.73%	27,534	7.25%
100	425,660	16,320	3.83%	33,730	7.92%
101	443,809	17,579	3.96%	37,177	8.38%

年度 \ 類別	外勞總人數 (A)	新增行蹤不明外勞人數 (B)	新增行蹤不明外勞人數占外勞總人數比率(B/A)	累計未查獲行蹤不明外勞人數(C)	行蹤不明外勞人數占外勞總人數比率(C/A)
102年 1至10月	478,331	17,097	3.57%	41,637	8.70%

據上，目前行蹤不明外勞人數已超過 4 萬人，究相關機關對行蹤不明外勞（含從事家庭幫傭者）之查緝是否落實及其成效如何？對相關違法行為人及公務人員有無依法查處？復對曾有逃逸紀錄者申請再度入台之審查標準、程序及列管機制，能否有效杜絕不法人士利用「假結婚，真打工」手段非法入境？均有深入調查之必要。經查，內政部多年來對行蹤不明外勞查緝顯未依法落實，成效不彰，累計至 102 年 10 月未查獲行蹤不明外勞總人數高達 41,637 人，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失，理由如下：

- 一、我國入出境管理及移民業務，原分屬不同機關管轄，事權分散，嗣於 88 年 5 月 21 日公布「入出國及移民法」，規定內政部設「入出國及移民署」以統一事權，爰於 94 年 11 月 30 日制定公布內政部移民署組織法，並於 96 年 1 月 2 日正式成立運作。依入出國及移民法第 1 條規定，為統籌入出國管理，確保國家安全、保障人權；規範移民事務，落實移民輔導，特制定本法，即移民署依法被賦予統籌入出國管理、保障國家安全及移民事務之權限。另按移民署處務規程第 4 條規定，移民署設入出國事務組、移民事務組、國際事務組、移民資訊組等 4 組及秘書室、人事室、會計室、政風室等 4 室，與專勤事務第一、二大隊、國境事務大隊、服務事務大隊、收容事務大隊等 5 大隊；第 14 條規定專勤事務大隊掌理：「一、面談業務之規劃…二、外來人口訪查與查察之協調、聯繫及執行。三、國境內違反入出國及移民相關法規之調查、逮捕、臨時收容、移送、強制出境及驅逐出國。四、…」，故移民署專勤隊為主要查緝行蹤不明外勞之權責單位。
- 二、另依就業服務法第 62 條，勞工主管機關、警察機關及海岸巡防機關均有查處行蹤不明外勞之權責。依勞委會 96 年 1 月 5 日召開「研商為因應移民署成立，有關在臺外國人業務聯繫等事宜協調會議」決

議事項及移民署 96 年 3 月 19 日移署國僑切字第 096200353850 號函，有關「移民署及警政署針對就業服務法所涉外國人管理檢查業務分工表」略以：在就業服務法第 62 條未修正前，查處非法外勞（含查緝【察】行蹤不明外勞）由移民署主政，警察機關繼續協助查處。即行蹤不明外勞對國內治安有顯然之影響，警察機關自責無旁貸。再者，行蹤不明外勞對警察及移民機關之權責劃分未必瞭解，警察局、分局、分駐所及派出所之設置，遠較移民署各地專勤隊綿密，外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），自然而然會向警察機關為之。

三、行蹤不明外勞對我國社會安全造成之影響甚鉅，行政院於 96 年 2 月 15 日召開之治安會報決議「請勞委會針對行蹤不明外勞及仲介剝削等訂定目標管理，大家努力拿出具體績效，…」，勞委會依決議，為建立統一受理行蹤不明外勞投案通報處理作業，於 96 年 3 月 28 日邀集移民署、警政署、各外勞來源國駐臺機構及部分縣市政府等單位召開研商會議，該會並依會議決議，建立行蹤不明外勞投案通報處理機制，訂定「受理行蹤不明外勞主動投案通報處理流程圖」，以提供受理投案外勞相關單位（各地專勤隊、各縣市警察機關、各外勞來源國駐臺機構、各縣市勞政單位外勞諮詢服務中心）所管轉知所屬配合辦理通報作業及加強宣導行蹤不明外勞投案相關事宜。惟經本院調查，內政部就行政院上開治安會報決議及交付執行事項，未落實定期追蹤考評，核有疏失，提案糾正（101 內正 0003 號）。除此之外，關於引進外籍勞工對我國社會造成之影響（包括行蹤不明外勞），衍生之相關問題，本院曾多次調查，並糾正或要求相關主管機檢討改善。

四、內政部所屬之警政署及移民署，不但為行蹤不明外勞查緝之前後主管機關，目前亦均為主要查緝機關，且各為移民及國內治安之主管機關。移民署於 96 年 1 月 2 日成立後，累計未查獲行蹤不明外勞人數從 96 年之 22,553 人，攀升至 102 年 10 月之 41,637 人；行蹤不明外勞人數占外勞總人數比率亦由 6.30% 升至 8.45%。另近 10 年每年行蹤不明外勞占該年外勞總人數之比率（行蹤不明比率），約 3% 至 4%，並無顯著降低，且至 102 年 10 月，外勞總引進人數達 47.8

萬人，以致行蹤不明外勞人數已超過 4 萬人。由於行蹤不明外勞在臺人數逐年成長，其逃離原工作處所後四處流竄，除易滋生傷害、竊盜或搶奪等犯罪外，更易齊聚結合形成犯罪組織，或為國內幫派份子所吸收利用，且行蹤不明外勞，並無相關戶籍資料及身分資料，自較本國人民於犯罪時更難查緝，並有較高之犯罪黑數，易形成治安之漏洞；復因外勞行蹤不明後即欠缺勞動法令之保障，為躲避相關主管機關之查緝，易遭非法雇主及仲介勞力剝削或性剝削，而淪為人口販運被害人，除影響社會治安外，其背後更潛藏危害國家安全之隱憂。

綜上所述，內政部多年來對行蹤不明外勞查緝顯未依法落實，成效不彰，累計至 102 年 10 月未查獲行蹤不明外勞總人數高達 41,637 人，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，請行政院確實檢討改善見復。

註：尚未結案

198、墾丁國家公園管理處辦理「98年度南灣遊憩區A區」等委託民間機構經營管理標租案，未責令改正廠商不當收益，洵有違失案

審查委員會：經102年12月5日監察院內政及少數民族委員會第4屆第79次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部營建署暨所屬墾丁國家公園管理處

貳、案由：

墾丁國家公園管理處辦理「98年度南灣遊憩區A區委託民間機構經營管理標租案」之招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，卻未即時提出質疑並責令改正，反將該圖說納為契約附件，恣置廠商據以不當收益，洵有違失；嗣辦理「99年度公有停車場委託民間機構經營管理標租案」時，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約訾議，確有不當；內政部營建署為其上級機關，亦難辭監督不周之咎，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

案經調閱相關卷證資料，並於102年8月20日約詢內政部營建署（下稱營建署）暨所屬墾丁國家公園管理處（下稱墾管處）等機關人員，嗣就所復內容再函審計部核復意見綜審結果，墾管處辦理「98年

度南灣遊憩區 A 區委託民間機構經營管理標租案」(下稱南灣 A 區經營標租案)及「99 年度公有停車場委託民間機構經營管理標租案」(下稱停車場經營標租案)等 2 案之招標評選及履約管理等過程，確有違失，營建署亦未善盡上級機關督導之責。茲就違失事實與理由臚列如下：

一、墾管處辦理「南灣 A 區經營標租案」之招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，卻未即時提出質疑並責令改正，反於簽約時將該停車場示意圖納為契約附件，恣置廠商恣以該綠地為停車場不當收益，事後猶妥協補收象徵性租金後就地合法，損害政府採購公平形象，洵有違失

(一)按政府採購法第 6 條第 1 項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」。最有利標評選辦法第 1 條規定：「本辦法依政府採購法第 56 條第 4 項規定訂定之。」第 10 條規定：「(第 1 項)評選最有利標，為利評選委員對廠商於各評選項目之表現為更深入之瞭解，得輔以廠商簡報及現場詢答。…(第 3 項)第 1 項簡報不得更改廠商投標文件內容。廠商另外提出變更或補充資料者該資料應不納入評選」。又本標租案之投標暨評選須知八(一)2.規定：「經寄出之營運管理計畫書，投標廠商不得以任何理由申請更改、作廢或退還」；而邀標書之設計使用原則(四)亦規定：「委託應營運範圍及營利項目，非經甲方同意，乙方不得擅自變更增加設施、辦理活動或販賣物品」。另依行政院 82 年 4 月 23 日函頒國有出租基金租金率調整方案規定略以：「房地年租金 = 土地年租金 + 房屋年租金。土地年租金 = 申報地價 × 使用面積 × 5%。…」。

(二)查墾管處遊憩服務課吳姓承辦人於 98 年 7 月 28 日簽擬「南灣 A 區經營標租案」，出租範圍包括停車場、男女沖盥洗室、賣店、綠地等，面積約 33,273 m²，依上開國有出租基金租金率規定核算租金結果，應為新臺幣(下同)227 萬 5,036 元；惟陳核至該處李副處長時批註：「一、租金計算宜以實際使用收益之範圍(排除南灣污水場、綠地等)較為合理。二、綠地之維護管理於合約內

範圍規範為得標廠商應盡之責任」等意見，續陳至處長於同年 8 月 14 日核定後，同年 12 月 11 日即刊登招標公告，採公開評選方式辦理，並以最有利標為決標原則，邀標書所列契約年租金即依李副處長批註意見，扣除鵝鑾鼻二小段 231、232、233 地號之「綠地」面積（計 8,431.64 m²）後，年租金減為 154 萬 6,293 元，並將所扣除之「綠地」納為委外經營管理範圍，交由廠商負責維護管理。

(三)嗣於 99 年 1 月 20 日辦理「南灣 A 區經營標租案」採購評選會議（該處李副處長為召集人，林秘書及遊憩服務課蔡課長為評選委員，吳姓承辦人為紀錄），審查廠商營運管理計畫書及簡報詢答，詎悠活渡假事業股份有限公司（下稱悠活公司）恣於簡報內容增加「南灣遊憩區 A 區計畫示意圖」（下稱 A 區計畫示意圖），且於圖上明確標示「綠地」增設 45 格收費停車位，然墾管處各與會人員不僅未反對納入評選，甚至於悠活公司獲選優勝得標簽約時，順勢將該綠地收費停車場示意圖納為契約附件；迨至該公司據以增設 60 格停車位不當收益後，該處始於 99 年 5 月 17 日函告自同年月 1 日起補繳「綠地」年租金 42 萬 1,582 元，惟因該公司提出異議，經協商研議後，雙方於同年月 28 日達成協議，改就增加之 15 格停車位（實際劃設 60 格—原簡報規劃 45 格）以淡季每月 660 元、旺季每月 4,950 元核算，每年僅需補繳權利金 2 萬 790 元。

(四)經詢轉營建署綜整墾管處申辯略以：

1. 本案公告招標前，墾管處處長於 98 年 8 月 14 日核定採納副處長意見，政策上已定調將綠地植栽區由得標廠商管理維護，不計收土地租金，並應於合約規範為得標廠商應盡之責任。
2. 評選階段，本案之評選委員悉依「採購評選委員會審議規則」公正辦理評選。縱使廠商於簡報時提出補充「A 區計畫示意圖」，其效力依最有利標評選辦法第 10 條第 3 項後段規定，應不納入評選。
3. 簽約時，招標文件之標租報價單內「議價情形」乙欄即載明：
「本案採固定費率決標方式，無須議減價格，可另行議定契約

其他內容」，進而議定契約內容增加「A 區計畫示意圖」，表示得標廠商承諾為協助解決南灣地區連續假日之停車需求及省道路交通秩序，願做綠地臨時停車之規劃。簽約後，得標廠商既未依其「A 區計畫示意圖」於車位與車道鋪設碎石，亦未有開發、施作「停車場」之設施變更事實行為，難謂有違反契約關於設施使用原則之情事。

4. 綠地臨時停車場係為紓解連續假日停車空間不足而為臨時性、暫時性之變通措施，既已包含於委外範圍且對廠商課予維護義務，實難以強加契約所無之負擔而要求得標廠商按「綠地」面積追繳租金。經墾管處檢討，99 年 5 月 17 日函為錯誤之判斷，應予撤銷；嗣經雙方協商同意加收租金每年 2 萬 790 元，此協商係針對臨時停車場非常態性之行為尋求合理解決之道，若就實際使用狀況，業者收取之停車費用恐未達協商後加收之金額，何有短收公帑及圖利廠商。惟經參酌相關意見，該處業於 102 年 5 月 30 日以口頭告知及 102 年 8 月 22 日行文得標廠商，即日起停止於綠地臨時停車使用。

(五)然查：

1. 依「南灣 A 區經營標租案」招標文件所載，係將綠地交由得標廠商維護，而非同意其作為其他收益用途；墾管處事後容許得標廠商將綠地規劃為停車場使用收益，顯與原簽核考量「租金計算，以實際使用收益範圍（扣除南灣污水場、綠地）較為合理」之意旨相悖。
2. 另據墾管處遊憩服務課吳姓承辦人於 99 年 6 月 1 日簽獲處長批可之「南灣遊憩區（A 區）補繳年租金之疑慮」（總收文號 0990003594）明載：「本案經 99.5.26 副座召集本課林課長及職初步研議後，又於 99.5.28 上午 9 時電話通知悠活公司吳協理來處與本課林課長及職溝通達成初步協議如下：(一)擬要求補繳之 3 筆土地年租金，雖原規劃用途為綠地使用，但評選決標時，該公司送審之經營管理企劃書中，清楚揭示該 3 筆土地已計畫停車場使用，依圖示計有 45 停車位，施工後實際為 60 停車位，當時並未有本案評選委員提出異議。(二)依乙方所提出之經營管

理企劃書，原綠地規劃有 45 停車格，但現況為 60 停車格，增加 15 停車格部分，擬作為補繳權利金之基準，…」。

足徵本案決標過程，確已將得標廠商簡報所補充之綠地停車場示意圖納入評選，且據以做為減免（45 停車位）補繳權利金之基準，該處所復辯詞矛盾、反覆，要非可採；得標廠商於評選簡報時補充原投標文件所無之圖說資料，已非最有利標評選辦法及投標暨評選須知所允可，更遑論納為契約附件。矧前揭協議內容，亦闡明當時雙方皆已認定該綠地停車場使用收益之事實，該處強辯：「未有開發、施作停車場之設施變更事實行為，難謂有違反契約關於設施使用原則」等語，顯事後卸責諉過之詞，不足採信。

(六)綜上，墾管處辦理「南灣 A 區經營標租案」招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，該處與會人員卻未即時提出質疑並責令改正，反於簽約時將該停車場示意圖納為契約附件，恣置廠商恣以該綠地為停車場不當收益，事後猶妥協補收象徵性租金後就地合法，損害政府採購公平形象，洵有違失；允應深切檢討並落實管理廠商履約責任，以維自身權益。

二、墾管處辦理「停車場經營標租案」，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約警議，確有不當；營建署不察竟予照准，亦難辭監督不周之咎

(一)按政府採購法第 99 條規定：「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定」。惟依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 2 條規定：「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，其立法說明闡釋：「本法屬特別法性質，優先於其他法律之適用，本法未規定者，仍適用其他有關法律之規定」，且行政院公共工程委員會 93 年 6 月 16 日函重申行政院 89 年 4 月 28 日台 89 交字第 12117 號函示

略以：「促參法公布實施後，各主辦機關辦理民間參與公共建設之作業，應依促參法辦理。…機關辦理民間參與公共建設計畫之法規適用原則如下：(一)符合促參法第 3 條第 1 項所稱公共建設，並依同法第 8 條第 1 項規定之民間參與方式辦理者，適用促參法規定辦理」。又設置 50 個以上停車位之立體式或平面式路外公共停車場，屬促參法第 3 條第 1 項第 1 款所指之交通建設，同法施行細則第 2 條第 1 項及第 6 項，亦規定明文。

(二)另依政府採購法第 99 條立法說明略以：「…民間參與方式辦理之建設，雖有別於一般政府採購，但其投資興辦廠商之甄選程序，亦宜符合公開、透明、公平之原則，故明定準用本法有關規定，俾使其甄選程序有法可循。」揆其立法意旨，主係提供民間參與案件公開、透明、公平之甄選廠商程序，爰對於甄選廠商程序外之事項並未規範；嗣促參法於 89 年 2 月 9 日公布施行後，除提供公開、透明、公平之甄選廠商程序外，對於促參案件之預評估、可行性評估及先期規劃、議約及簽約、興建與營運管理、產權移轉及履約爭議處理等均有較為完整之規範與機制，可供機關及民間廠商共同遵循，合先敘明。

(三)查本案停車場自 95 年 2 月 9 日起委託廠商經營，期限至 97 年 2 月 9 日止，墾管處遲至 97 年 1 月 21 日始召開「2008 年本處公有停車場經營管理事宜」會議（由李副處長主持，林秘書等人與會，吳姓承辦人記錄），會議結論略以：該處公有收費停車場再辦理續約評鑑，重新依促參法規定公開對外招商；未來得標廠商，必須繳交定額之年基本租金與年經營權利金計 180 萬元（基本租金 46 萬 36 元，年經營權利金以年營收 11%核計約 132 萬元）。嗣該處遊憩服務課吳姓承辦人據於同年 7 月 31 日簽辦「停車場經營標租案」，擬依促參法規定報請營建署同意授權辦理，並檢附「墾丁國家公園公有收費停車場委託民間經營標租案」（下稱「停車場促參案」，為本件「停車場經營標租案」之前案）之可行性評估、先期計畫書及申請須知等招商文件，且已敘明「停車場經營標租案」將依促參法第 3 條第 1 項第 1 款（交通建設）及第 8 條第 1 項第 5 款（OT 模式）辦理招商。

(四)經函報營建署於 98 年 3 月 9 日召開會議審查，並提出「權利金是否設計合理之競爭機制」、「財務報表之會計師簽證稽核制度」等 12 項疑義，函請墾管處說明，詎該處吳姓承辦人延至翌（99）年 4 月 7 日始簽擬以：大灣海濱景觀工程施工，廢除原「停 10」停車場設施，使得原招商之公有收費停車場規模縮小（大型車 72 位、小型車 525 位、機車 32 位），已不具 OT 規模等由，函報營建署將改依政府採購法第 99 條規定辦理招商，經該署於同年 3 月 30 日核復「無意見」後，該處即據以續辦招商作業，計有 3 家廠商投標評選結果，由新墾丁經營管理有限公司獲選為最優勝廠商得標，契約期限 3 年，經營績效優良者得續約 3 年，年租金 46 萬 36 元 + 年營收（未稅）¹11%。

(五)惟查，本案墾管處捨促參法改依政府採購法第 99 條規定辦理招商後，不僅未將營建署 98 年 3 月 9 日審查「停車場促參案」所提之 12 項疑義納入研議妥處，反將權利金計算基準，由原「年度營收」調降為「扣稅後之年度營收」，無端減損機關權利金收入，且貿然刪除廠商財務報表之會計師簽證稽核制度，卻未見善盡履約管理職責，就廠商所提營運報告資料之真實性或營運收入金額進行查核，致本案營運期間，各停車場每月實際收入及廠商應繳之權利金，悉依廠商每月提報之營運報告數據作為計算基礎，對於廠商是否確實開立發票、開立發票後是否覈實入帳等，均無從查考，顯有違常。

(六)經詢轉營建署綜整墾管處申辯略以：

1. 本「停車場經營標租案」自 91 年起依據政府採購法辦理，依契約規定，經營期間內經甲方（墾管處）月考核及年度評鑑，成績列為優等者得續約 1 次 2 年，後因 96 年審計部要求公有設施辦理委外經營案，應改依促參法辦理招商，該處爰於 97 年 1 月 21 日研議朝促參法模式進行，未再與原得標廠商續約。惟因促參法之執行流程必須進行可行性評估、先期規劃、招商準備及

¹ 年營收（未稅）之定義，依審計部 101 年 10 月 26 日詢據墾管處查復：「即年總營收扣除營業稅 5% 之金額。例如：收取 100 元停車費給發票，為已稅之金額，未稅之金額為 95 元。」

公告、甄審及評決、議約及簽約等作業，程序費時冗長，而原依政府採購法辦理之委外經營管理合約期限已屆滿，墾管處無足夠人力可自行接管，委外經營有其急迫需求，且本案自 97 年 8 月陳報營建署核定後，時值南灣遊憩區 OT 案招商引起居民反對，並結合地方民意代表發動大規模抗爭、陳情，另依促參法第 3 條第 7 款、同法施行細則第 11 條及同法之重大公共建設範圍等規定，本案公有停車場未達「觀光遊憩重大設施」之規模，且無開發或建設行為，故 99 年 4 月陳報營建署改依政府採購法第 99 條辦理。

2. 本案所收之權利金，確係以總營業收入扣除 5% 營業稅後計算。惟營業稅乃依法繳交與地方政府之營業所得稅捐，非廠商實際營收之所得或利潤，按一般市場交易習慣及公平原則，不應將 5% 營業稅納入，「年營收 11%」係以未稅計算，故與「年營收（未稅）11%」實為同一意涵，簽約時以「…年營收（未稅）11%」其用意係單純以精確文字杜絕爭議。至招標文件未依營建署 98 年 3 月 9 日審查會議意見，將廠商財務報表之會計簽證稽核制度納入一事，因本案係依政府採購法第 99 條辦理，因前已有 3 次經驗，故直接沿用 95 年之契約並做微幅修正，而非正式簽約時加以刪除；業已參酌相關意見，要求廠商補送 101 年度之會計師稽核文件，合約期間內亦將要求按年度檢送稽核報告。

(七)然查：

1. 本案停車場 95 年度委託廠商經營，於 97 年 2 月 9 日屆期，墾管處遲至 19 天前（1 月 21 日）方召開經營管理事宜會議，並決議依促參法規定辦理招商，致後續委託經營作業無法及時銜接。迨 97 年 8 月 5 日陳報營建署同意授權依促參法辦理時，已完成該案之可行性評估、先期規劃、申請須知及契約草案等招商準備文件，後續僅需依該署函復審查意見修正相關文件並取得授權，即可接續辦理公告招商、甄審等作業，中途改依政府採購法第 99 條規定辦理招商，同樣須經報准、公告、評選、議價及簽約等作業程序，並無法縮短辦理時程；且營建署 98 年 3

月 9 日針對本案招商文件核復「權利金是否設計合理之競爭機制」、「財務報表之會計師簽證稽核制度」等 12 項意見後，墾管處始終未依審查意見修正招商文件，重新報請營建署核准，延宕逾 1 年後，始於 99 年 4 月 7 日報請營建署同意依政府採購法第 99 條規定辦理，故所稱為避免依促參法辦理程序費時冗長，而改依政府採購法第 99 條規定辦理，顯係托詞。矧該處早於 97 年 1 月 31 日即已函知原停車場經營廠商，繼續經管至該處依促參法招商完成日止，故所稱「原委外經營管理合約期限已屆滿，墾管處無足夠人力可自行接管，停車場之委外經營實有其急迫性需求」云云，亦不足採。

2. 至所稱南灣遊憩區 OT 案招商引起居民抗爭一事，實因過去該海域活動經營者多為當地住民，故民意屬意採海域、陸域分別辦理委外經營，而內政部核定之委外經營方式為海域及陸域合併辦理委外，致生海域、陸域合併或分開委外之爭議，與本案採促參法或政府採購法辦理委託營經無涉，營建署 98 年 3 月 26 日審查墾丁國家公園管理處所報「南灣遊憩區委託民間機構經營管理 OT 案」後續辦理情形暨「墾丁國家公園公有收費停車場委託民間經營管理案投標須知案」紀錄參、討論第一案資料在卷可稽。
3. 另促參法第 3 條第 1 項所列 13 類得依該法規定辦理之公共建設中，符合第 1 款之「交通建設」及同法施行細則第 2 條第 6 項第 1 款規定，合併土地面積達 4,500 平方公尺以上之平面式停車場（相當於 150 個小型車停車位），即適用促參法辦理，財政部（促參業務主管機關）102 年 8 月 1 日函釋足憑。至主管機關依促參法第 3 條第 2 項規定會商內政部、財政部等機關所訂之「重大公共建設範圍」，係界定民間參與公共建設享有私有土地徵收、融資及租稅優惠之門檻，與該公共建設得否依促參法規定辦理無涉，墾管處顯將促參法第 3 條第 1 項第 7 款「觀光遊憩重大設施」與同法第 3 條第 2 項之「重大公共建設範圍」混為一談。
4. 又墾管處辯稱「年營收 11%」係以未稅計算，與「年營收（未

稅) 11%」實為同一意涵等語。經調閱該處 97 年 8 月 5 日陳報營建署擬依促參法規定辦理之先期計畫書二財務規劃所載，(二)、1 權利金：1,664,536 元（定額加經營權利金，亦即每年定額權利金 460,036 元 + 年營業額 * 11% = 460,036 + 10,950,000 * 11% = 1,664,536 元），營業稅 5% 係另項列為廠商營業成本，足徵該處原陳報營建署招商方案之經營權利金，係以廠商營業額 * 11% 計算，而非廠商營業額 * (1-5%) * 11%，權利金收入減損事證灼然，不容置辯。

5. 蓋建立廠商財務報表之會計簽證稽核制度、定期或不定期以書面或實地方式檢查廠商財務狀況，均屬機關確保委託經營案件符合公共利益、善盡履約管理職責之基本作法，與該委託經營案件係採促參法或政府採購法第 99 條規定辦理招商無涉。墾管處各級經辦人員，明知該等規定對於未來履約管理之重要性，卻鄉愿沿用 95 年之契約未加校核補正，致機關監督管理功能大幅縮減，委託經營期間對於廠商所提營運報告之真實性及實際營收金額等資料，均無從查考，甚且放任得標廠商自行印售「停車券」亦未見控管，顯怠忽職責。

(八) 綜上，墾管處辦理「停車場經營標租案」，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約訾議，確有不當；營建署不察竟予照准，亦難辭監督不周之咎。

綜上論結，墾管處辦理「南灣 A 區經營標租案」之招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，卻未即時提出質疑並責令改正，反將該圖說納為契約附件，恕置廠商據以不當收益，洵有違失；嗣辦理「停車場經營標租案」時，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約訾議，確有不當，營建署亦難辭監督不周之咎，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭確實改善處置見復。

被糾正機關改善情形

墾丁國家公園管理處為依「促進民間參與公共建設法」辦理公有收費停車場經營管理，目前正依「促參法」辦理可行性評估及先期規劃作業，已於 102 年 12 月 2 日辦理「102 年度墾丁國家公園公有停車場 OT 營運－移轉前置作業委託專業服務勞務」，委託專業團隊進行可行性評估及先期規劃之研究及作業。

**註：經 103 年 6 月 5 日監察院內政及少數民族委員會
第 4 屆第 85 次會議決議：結案存查**

199、改制前臺南縣政府於民國 98 年間與臺灣蘭業公司簽定「臺灣蘭花生物科技園區」營運管理之投資契約，辦理過程涉有延誤，顯有疏失案

審查委員會：經 102 年 12 月 5 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 79 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺南市政府

貳、案由：

有關臺南市臺灣蘭花生物科技園區之營運管理，原臺南縣政府於 98 年 6 月 12 日與民間機構臺灣蘭業公司簽定投資契約書後，涉及該園區管理之「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」及「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」竟遲至 100 年 11 月 14 日及 102 年 3 月 20 日方才訂定發布，辦理過程顯有延誤，臺南市政府難辭管理失當之責，另有關收取園區「管理費」乙節，臺南市政府於 100 年 8 月 30 日核定園區管理費後，竟 102 年 1 月 31 日重新核定 99 年度之「管理費」，過程反覆延宕，損及民間機構臺灣蘭業公司之權益，顯有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、有關臺南市臺灣蘭花生物科技園區之營運管理，原臺南縣政府於 98 年 6 月 12 日與民間機構臺灣蘭業公司簽定投資契約書後，涉及該園區管理之「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」及「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」竟遲至 100 年 11 月 14 日及 102

年 3 月 20 日方才訂定發布，辦理過程顯有延誤，臺南市政府難辭管理失當之責。

(一)按「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」於 100 年 11 月 14 日訂定發布，第 1 條規定：「臺南市政府為落實臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理，營造蘭花科技產業群聚，促進園區之公共利益，維護園區之永續經營，特訂定本辦法」。次按「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」於 102 年 3 月 20 日訂定發布。詢據市府說明該園區法令研訂情形，該府陳稱，本案臺南市政府於 98 年 6 月 12 日與臺灣蘭業股份有限公司簽定委託營運投資契約，於 98 年 9 月 7 日核定 98 年度營運計畫書後，要求臺灣蘭業公司訂定「臺灣蘭花生物科技園區管理收費辦法」送該府核定，以落實管理之責任，然該公司遲未訂定。臺南縣市合併後，該府考量蘭花園區管理之需要，於 100 年 11 月 14 日以府法規字第 1000867121A 號函發布「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」，並於 100 年 11 月 29 日送行政院及臺南市政府議會備查。嗣後於 101 年 12 月 11 日再修正第五條並發布。依上開辦法第 6 條：「主管機關為管理園區及其公共設施，得訂定相關管理規範。民間機構為執行委託營運園區契約事項時，亦同……。」得因應民間機構管理園區之實際情況，保留彈性再訂定相關管理規範及管理費收費基準，以利管理。另有關園區之「管理服務規範」由臺南市政府農業局擬訂，爰於 102 年 3 月 20 日訂定「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」等語。

(二)基此，有關臺南市臺灣蘭花生物科技園區之營運管理，臺南縣政府於 98 年 6 月 12 日與臺灣蘭業公司簽定投資契約書後，涉及該園區管理事項該府先卸責於民間機構自行管理，後於縣市合併後稱考量蘭花園區管理之需要，方研訂「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」及「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」，並遲至 100 年 11 月 14 日及 102 年 3 月 20 日訂定發布，顯見對於蘭花園區疏於管理，市府難辭管理失當之責。

二有關收取園區「管理費」乙節，臺南市政府於 100 年 8 月 30 日核定園區管理費後，竟 102 年 1 月 31 日重新核定 99 年度之「管理費」，

過程反覆延宕，損及民間機構臺灣蘭業公司之權益，顯有疏失。

(一)依據臺灣蘭業公司 98 年 6 月 12 日與臺南市政府簽訂「臺灣蘭花生物科技園區委託擴建、整建及營運（ROT）案投資契約」書之 2.3.1…10 至 12 規定，有關園區管理費之計算如下：

1. 乙方可依提供前述 1~9 之服務及營運管理，向使用者或進駐業者收取租金、服務費或管理費相關費用。但收取費用之原則、方式及額度應報經甲方核定後，始得實施；惟甲方就委託標的物中訂有收費標準者，乙方應依收費標準規定收費。
2. 前項管理費，應以使用者付費為計算原則，乙方不得據此營利。乙方得自營運開始日起依下列公式按月向進駐業者收取，並由乙方依管理費實際支出情形，於第二年起逐年檢討管理費費率，且最遲應於每年 3 月底前完成當年度費率之檢討。但 98 年向進駐業者收取之管理費以每年每平方公尺新臺幣（下同）23 元為上限。
3. 每平方公尺管理費計算原則 =（公共設施土地租金+公共設施管理維護費用）÷（蘭花園區可供進駐業者承租土地面積+7 棟溫室土地面積+國際花卉展覽中心（不含停車場）土地面積+2 棟大型展覽用溫室+2 棟大型展覽用溫室與國際花卉展覽中心相連之廊道土地面積）。
 - (1)「公共設施土地」：指本條第 8 項第(2)、(4)款所列設施及「蘭花園區可供進駐業者承租土地面積」以外之用地，惟附件 1-1 所列停車場中之平面（B）部分應予計入。
 - (2)「公共設施管理維護費用」：指公共用水電、保全、廢棄物處理、污水處理、環境監測等維護蘭花園區公共設施之必要費用。
 - (3)「蘭花園區可供進駐業者承租土地面積」：指收取管理費時，先以第 1~2 期可供進駐業者承租土地面積計算；第 3、4、5 期可供進駐業者承租土地面積則依本契約點交予乙方營運時再計入。

(二)詢據臺南市政府說明有關民間機構臺灣蘭業公司向進駐業者收取園區管理費之審核標準與作業流程之相關規定，市府陳稱，依據

委託營運投資契約第 2.3.1.10 條：「乙方（臺灣蘭業公司）可依提供前述 1~9 之服務及營運管理，向使用者或進駐業者收取租金、服務費或管理費相關費用。但收取費用之原則、方式及額度應報經甲方（市府）核定後，始得實施。」第 2.3.1.1 條：「前項管理費，應以使用者付費為計算原則，乙方不得據此營利」。臺灣蘭業公司於 99 年 3 月 20 日未經該府核定即發函向進駐業者收取 99 年度管理費，該府於 99 年 3 月 24 日函告臺灣蘭業公司違反契約規定，臺灣蘭業公司後於 99 年 3 月 26 日方函送 99 年度管理費計算資料，惟函送之管理費計算資料只有計算總表，相關估算之憑證、基準均未提供，後經該府農業局於 100 年 8 月 2 日詳列應補充之資料後，於 100 年 8 月 18 日經該府履約管理小組會議研議，於 100 年 8 月 30 日核定 99 年度管理費。後因進駐業者不願繳交管理費，經進駐業者之要求下於 101 年 1 月 17 日提供計算依據之原始憑證影本。由於臺灣蘭業公司無法說清楚收費之原則、方式及額度計算之依據，經該府及臺灣蘭業公司多次公文往返磋商，才於 100 年 8 月 18 日及 8 月 30 日舉開二次履約小組會議，始核定 99 年度管理費。管理費核定後該府於 100 年 10 月 24 日、11 月 24 日、101 年 7 月 13 日及 102 年 3 月 28 日，四度邀集進駐業者說明管理費相關法令及費率，但因管理費之額度與臺灣蘭業公司提供服務之對價雙方未有共識，再經 102 年 1 月 31 日履約管理小組會議，始重新核定 99 年度管理費。

(三)綜上，有關臺灣蘭業公司收取園區「管理費」報府核定乙節，臺南市政府於 100 年 8 月 30 日第一次核定園區管理費後，因進駐業者抗爭要求提供計算依據之原始憑證影本後，於 102 年 1 月 31 日竟重新核定 99 年度之「管理費」，顯見臺南市政府於 100 年 8 月 30 日核定園區管理費過程欠缺審核標準，失之草率，其作業顯有未盡周延之處。另，98 年 6 月 12 日臺南市政府與臺灣蘭業公司簽訂投資契約書竟至 102 年 1 月 31 日重新核定 99 年度之「管理費」，過程反覆延宕，損及民間機構臺灣蘭業公司之權益，顯有疏失。

據上論結，有關臺南市臺灣蘭花生物科技園區之營運管理，原臺

南縣政府於 98 年 6 月 12 日與民間機構臺灣蘭業公司簽定投資契約書後，涉及該園區管理之「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法」及「臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理服務規範」竟遲至 100 年 11 月 14 日及 102 年 3 月 20 日方才訂定發布，辦理過程顯有延誤，臺南市政府難辭管理失當之責，另有關收取園區「管理費」乙節，臺南市政府於 100 年 8 月 30 日核定園區管理費後，竟 102 年 1 月 31 日重新核定 99 年度之「管理費」，過程反覆延宕，損及民間機構臺灣蘭業公司之權益，顯有疏失，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。

被糾正機關改善情形

臺南市政府已於 103 年 3 月核定 103 年度「公共設施土地租金」及「公共設施管理費」，收費期程亦由月收調整為季收，刻正辦理園區管理辦法修正事宜，以確實執行園區之維護管理。

註：經 103 年 7 月 24 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 87 次會議決議：結案存查

200、臺東縣政府辦理「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫」，擅將國有原民地提供非政府機關使用，核與規定不合等情，洵有疏失案

審查委員會：經 102 年 12 月 5 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 79 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺東縣政府

貳、案由：

臺東縣政府原定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」欠周，未即時修正，擅將國有原住民保留地提供非政府機關使用，與「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定不合；又原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，事先未踐行「臨時使用」規定程序，即由得標廠商進行「除草行為」，違反非都市土地使用管制規定，經核洵有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一原「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」欠周，臺東縣政府卻未即時修正，於政府機關有用地需求時，竟向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；又本案國有原住民保留地提供予承攬廠商作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，與該款規定即有不合，臺東縣政府實難辭疏失之咎。

(一)按國有財產法第 1 條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收

益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。」又財政部 101 年 2 月 21 日台財產接字第 10130000883 號令修正「國有公用財產無償提供使用之原則」規定：「政府機關或學校經營之國有公用財產，已依國有財產法第三十二條規定，依預定計畫及規定用途或事業目的使用，在不出具使用權同意書之前提下，得無償提供從事下列公共、公務或公益使用，並訂定契約及規範使用者不得收益：一、…。十、短期提供政府機關因應業務之急需用。十一、…。」（嗣財政部 101 年 8 月 14 日台財產接字第 10130007721 號令修正「國有公用財產無償提供使用之原則」，因非本案行為時適用之法令，爰不另列明。）查山坡地保育利用條例第 37 條規定：「山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之。」有關原住民保留地之開發、利用、管理等事宜，行政院依該條例第 37 條授權規定，於 79 年 3 月 26 日以（79）台內字第 05901 號令訂定山胞保留地開發管理辦法，嗣於 84 年 3 月 22 日以（84）台內字第 10021 號令修正名稱為原住民保留地開發管理辦法，復於 96 年 4 月 25 日以院臺建字第 0960013991 號令修正第 2 條條文為：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。有關農業事項，中央由行政院農業委員會會同中央主管機關辦理。本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」行政院原住民族委員會（下稱原民會）為辦理原住民保留地各種用地之申請案件及授權，並簡化作業程序，於 88 年 6 月 30 日以台（88）原民企字第 8810289 號函訂定原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點，嗣於 100 年 5 月 13 日以原民企字第 1001024046 號令修正名稱為原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知，並修正第 14 點條文為：「原住民保留地土地使用同意書之核發，由直轄市、縣（市）政府核定。」（修正前之條文為：「原住民保留地土地使用同意書之核發，由縣（市）政府核定。」）臺東縣

政府為辦理國有原住民保留地土地使用權同意書之核發審查作業，依據該第 14 點規定，以 99 年 1 月 11 日府原地字第 0993000943 號函訂定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」，該要點第 2 點、第 8 點分別規定：「依本要點申請國有原住民保留地土地使用權同意書之申請人，以依原住民保留地開發管理辦法以取得土地租賃及他項權利設定者為限。」、「土地使用權同意書申請及審查，請各鄉（鎮、市）公所受理、會勘及初審後送請本府核定之。」依該要點第 2 點規定，申請人資格僅限於以取得土地租賃及他項權利設定者為限，每當鄉鎮公所有用地需求時，因無核發之法源依據，該府向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；為解決法源之問題，嗣以 102 年 7 月 3 日府原地字第 1020123014 號函修正第 2 點條文為：「依本要點申請國有原住民保留地土地使用權同意書之申請人，除本要點或其他法令另有規定外，以依原住民保留地開發管理辦法已取得土地租賃及他項權利設定者為限。政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書。依前項規定核發使用權同意書後，需地機關應於一年內辦竣土地撥用，未於期限內辦竣者，得撤銷該使用權同意書，但因工程需要之臨時性設施而使用土地者不在此限。」

- (二)臺東縣政府（下稱縣府）為辦理「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫」、「蘭嶼鄉東 80 縣雙獅岩前路面改善工程」及「蘭嶼環島景觀廊道改善計畫」案，於 101 年 11 月 29 日以府建土字第 1010215890 號函致臺東縣蘭嶼鄉公所（下稱鄉公所）略以：因天秤颱風重創蘭嶼，上述工程辦理在即，又蘭嶼尚無合法之預拌混凝土廠，亦無法提供公共工程施工規範所訂定之相關資料，故該府准予該案施工廠商設置工地型臨時預拌混凝土廠，請鄉公所協助提供設置地點。鄉公所爰於該鄉各地段覓尋適宜之地點，經勘查後認為該鄉東清段 7 地號土地（原本鄉公所規劃為廢棄土場預定地）可作為臨時預拌混凝土廠用地，並請承攬廠商提出原住民保留地土地使用權同意申請書。102 年 2 月 20 日，該廠商向鄉公

所提出原住民保留地土地使用權同意申請書函，鄉公所依程序作業層轉縣府核定，同年 3 月 8 日縣府以府原地字第 1020037126 號函示略以：有關各級政府於原住民保留地興建公共設施，請依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款（誤植為「點」，下同）規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用。嗣鄉公所函請承攬廠商依上開原則第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用；同意依其所需使用面積作為公共工程臨時預拌廠用地，並請該廠商於工程完竣後，將所屬地上器物無條件撤離並恢復土地原貌。惟據財政部國有財產署表示略以，本案土地為原民會經管之國有土地，倘經該會檢討無該辦法等特別法令規定之適用，方得檢討有無「國有公用財產無償提供使用之原則」規定之適用；又該原則第 10 款規定，係指「短期提供『政府機關』因應業務之急需使用」，本案國有原住民保留地提供予「私人」作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，允無該款規定之適用。縣府並於 102 年 6 月 22 日派警力支援，以維持進場設置之現場秩序，嗣因設置施工作業暫緩，另於 102 年 7 月 5 日以府原地字第 1020125214 號函請鄉公所撤銷使用權同意函。

- (三)嗣人民陳訴略以縣府擅將蘭嶼東清原住民保留地，無償提供業者興建混凝土預拌廠等情。縣府旋表示，該府為執行發包決標之「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫案」等三項工程需要，因島上無合法之混凝土預拌廠，原定於旨揭地號設置工地型臨時混凝土預拌廠，已如前述，而該工程之發包單位為該府建設處，故鄉公所提供使用之對象原應為該府建設處云云。縣府復表示，該府原意僅係請鄉公所依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定提供政府機關使用，且應與使用者訂定契約云云。縣府又表示略以：「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」在修正前，申請人資格僅限於以取得土地租賃及他項權利設定者為限，每當鄉鎮公所有用地需求時，因無核發之法源依據，該府向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；為解決法源之問題，該府於 102 年 7 月 3 日修正

發布前揭要點，增訂第 2 點第 2 項；政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書；故爾後各機關有該需求時，該府即得依據修正後之要點核發使用權同意書云云。惟本案行為時 101 年 11 月 29 日至 102 年 7 月 2 日期間，係適用 99 年 1 月 11 日縣府所定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」第 2 點規定、財政部 101 年 2 月 21 日修正之「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定。

(四)綜上論結，縣府為辦理相關災害復建工程，致函鄉公所表示該府准予施工廠商設置工地型臨時預拌混凝土廠，請鄉公所協助提供設置地點；並請依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用。嗣縣府以「工程之發包單位為該府建設處，故鄉公所提供使用之對象原應為該府建設處，該府原意僅係請鄉公所依上開原則第 10 款規定提供政府機關使用，且應與使用者訂定契約」為由置辯，惟本案鄉公所係請承攬廠商提出原住民保留地土地使用權同意申請書，並依程序作業層轉縣府核定，經縣府函示略以：請依上開原則第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用，故縣府所辯理由尚不足採。而縣府所定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」在修正前，於政府機關有用地需求時，無法據以核發原住民保留地土地使用權同意書，顯示該審核要點欠周，該府卻未即時修正，竟向來請政府機關依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；又該原則第 10 款規定，係指「短期提供『政府機關』因應業務之急需使用」，本案國有原住民保留地提供予承攬廠商作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，與該款規定即有不合，縣府實難辭疏失之咎。

二縣府原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，並已由得標廠商進行「除草行為」，雖事後表示無於案地設置臨時性預拌混凝土相關設施及進行施工，惟因事先未踐行「臨時使用」規定程序，仍屬違反非都市土地使用管制規定，經核洵有疏失。

- (一)按非都市土地使用管制規則第 6 條規定略以：「（第 1 項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府通知土地登記機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。（第 2 項）…（第 3 項）各種使用地容許使用之項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。…」據內政部表示：本案土地係原民會經營之國有原住民保留地，其使用分區及使用地類別為「風景區農牧用地」，縣府係為辦理救災重建需要，而同意工程業者於該筆土地上設置臨時性混凝土預拌廠，惟依上開條文之附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，農牧用地並不容許設置混凝土預拌廠，需經重大建設計畫之中央目的事業主管機關依上開條文第 1 項但書規定核准為臨時使用者，始得於核准臨時使用期限內排除前開附表一之容許使用限制規定，合法設置；本案於農牧用地上設置之設施，如屬臨時性而未踐行上開「臨時使用」規定程序者，仍屬違反非都市土地使用管制規定，應由違規查處權責機關縣府依法處理等語。
- (二)據縣府表示：本案尚未設置臨時性預拌混凝土相關設施亦無於案地進行施工情事云云。據內政部表示略以：根據縣府查復情形，得標廠商於系爭土地上啟動設置臨時性預拌混凝土設施先期作業（除草及測量）之始，旋即遭遇民眾抗爭阻止，故實地迄無進一步設置之實際作為…本案如確係於進行除草作業之際即遭抗爭而停止後續一切相關設置作為，則本案得標廠商於系爭土地之實際作為應僅止於該「除草行為」云云。綜上，縣府原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，並已由得標廠商進行「除草行為」，雖事後表示無於案地設置臨時性預拌混凝土相關設施及進行施工，惟因事先未踐行上開「臨時使用」規定程序，仍屬違反非都市土地使用管制規定，經核詢有疏失。

綜合上述，臺東縣政府原定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」欠周，未即時修正，擅將國有原住民保留地提供非政府機關使用，與「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定不合；又原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，事先未踐行「臨時使用」規定程序，即由得標廠商進行「除草行為」，違反非都市土地使用管制規定，經核洵有疏失，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。

被糾正機關改善情形

臺東縣政府於發現「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」之規定，無法核給類此公共工程之土地使用同意後，即於 102 年 7 月 3 日著手修正該要點，增訂第二點第二項「政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書」，以解決法源之問題。

**註：經 103 年 5 月 8 日監察院內政及少數民族委員會
第 4 屆第 84 次會議決議：結案存查**

201、臺北車站特定專用區 C1/D1 土地聯合開發（臺北雙子星）案，未善盡信用查證與財務徵信能事，評選有失公正等違失案

審查委員會：經 102 年 12 月 10 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 69 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府

貳、案由：

臺北市政府辦理臺北車站特定專用區 C1/D1 土地聯合開發（臺北雙子星）案，未善盡投資申請人之信用查證與財務徵信之能事，且因申請保證金下修徒增投機情事，復因評審日期更動造成質疑及洩密之虞；嗣於評審會議前即公布投資人承諾事項得分，影響評選之公平性，亦未重視市府預審意見，評選標準亦有失公正，且評審表彌封程序，欠缺雙方確認；後續採擇優遞補或重新徵求之決策，及嗣後決定續辦次順位投資人議約，審定程序冗長，且辦理過程多有負面評價，卻未見確實檢討，損及政府形象，皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係因交通部於民國（下同）94 年 8 月 18 日與臺北市政府簽訂行政契約，同意臺灣桃園國際機場聯外捷運系統三重臺北段改為地下化，並指定為擔任聯合開發主管機關，另依「大眾捷運系統土地開發辦法」規定徵求投資人。爰臺北市政府於 95 年 10 月 16 日以府都規字第 09504799000 號公告實施本開發案，係配合該國際機場聯外捷運系統工程變更臺北市沿線土地為聯合開發區，而將臺北車站特定專用

區 C1 用地劃定為聯合開發區（捷）2，及臺北車站特定專用區 D1（東半街廓）用地劃定為聯合開發區（捷）1，以進行 C1、D1（東半街廓）基地之整體聯合開發。惟該府捷運工程局（下稱捷運局）自 95 年至 98 年陸續辦理相關徵求投資人作業計 4 次（含徵詢地主優先投資及公開徵求投資人各 2 次），皆未能順利徵得符合資格之投資人，復於 100 年啟動聯合開發案徵求投資人第 5 次作業，並調整及修正「臺北市府甄選臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1、D1（東半街廓）聯合開發區（捷）用地土地開發投資人須知」（下稱「甄選須知」）、「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1、D1（東半街廓）聯合開發區（捷）用地土地開發投資申請案件審查及評選作業原則」（下稱「審查及評選作業原則」）等部分條件。

臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1、D1（東半街廓）聯合開發區（捷）用地土地開發投資案（下稱本開發案）總投資金額逾新臺幣（下同）700 億元，經臺北市政府於 101 年 10 月 28 日評選太極雙星國際開發股份有限公司（下稱太極雙星）組成團隊為投資申請人第一順位，惟其評選過程遭外界質疑涉有弊失，得標廠商並未如期於 102 年 2 月 21 日繳交履約保證金 18.9 億，臺北市政府對後續處理事項延遲不決，全案交由臺北地檢署偵辦中；本院為調查事實，向臺北市政府及所屬捷運局調閱資料，並於 102 年 1 月 25 日至 10 月間多次約詢臺北市長郝龍斌及相關機關業務主管人員，以瞭解案情。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：
一、臺北市政府未善盡投資申請人之信用查證與財務徵信之能事，且因申請保證金下修徒增投機情事，復因評審日期更動造成質疑及洩密之虞，顯見評審前準備事宜有欠妥適，難謂允當。

(一)欠缺投資人信用查證機制

1. 查歷次甄選之投資申請人或合作團隊中，賀川國際投資股份有限公司（下稱賀川公司）與森都市企劃株式會社皆曾參與本開發案第 3 次及第 4 次之投標，且係因財務能力資格不符及未依投標保證金額度電匯而未取得投標資格，顯見該團隊之財務能力存有爭議，因此捷運局辦理過程對於該等投資人應予以注意。惟該局於本次（第五次）審查申請投資團隊之資格證明文

件及補正資料，即發現太極雙星團隊所檢附賀川公司之「委託投資申請代理書」所載，同時亦主張為合作人，故縱然太極雙星公司於 101 年 3 月 14 日函捷運局表示，該公司與賀川公司簽訂之「委託投資申請代理書」僅屬立約雙方私人約定，規範立約雙方內部法律關係，並無拘束捷運局之效力；又據經濟部商業司於 101 年 9 月 14 日登記核准資料，賀川公司占太極雙星公司 61.04% 股權，3 席董事，賀川公司占 2 席，即太極雙星公司為賀川公司之子公司。由上開說明可知，賀川公司係以轉投資公司方式參與本次開發案，捷運局既已得知，卻未建立警示機制，難謂允當。

2. 又，太極雙星團隊成員除本國籍之太極雙星公司外，尚包括馬來西亞商怡保花園有限公司（下稱怡保花園公司）及馬來西亞商谷中城私人有限公司（下稱谷中城公司），惟捷運局對於上開兩家馬來西亞商均未能查證其履約信用能力，致使太極雙星團隊雖獲評選最優第一順位，最終仍因履約資金 18.98 億未能及時到位而喪失簽約權利，足證捷運局欠缺投資人信用查證之機制，並輕忽其重要性，再次延宕臺北雙子星開發案之推動。

(二)對國外公司及新成立之專案公司無法確實財務徵信

1. 查捷運局於 101 年 7 月 6 日曾簽報臺北市政府：「考量投資申請人之財務能力是否堅實良好…市府參與審查及評選會議之各機關缺乏該部分之專業判斷及實務經驗，擬於召開前開會議前委託專業顧問提供財務計畫評估秘密諮詢服務，並對各申請投資合作團隊成員目前之企業信用狀況進行徵信調查，委託成果則作為市府參與會議之各機關代表參考，俾能評選出最優之投資申請團隊與市府簽訂投資契約。」惟該局於會辦其政風室表示略以，委託案似為市長口頭指示捷運局長辦理，故於受會時口頭表示此項作業未於投資人須知公告，未來恐引發投資申請團隊對於本徵信作業公正性之質疑，後由承辦單位自行撤回該案。然捷運局另於同年 7 月 17 日以相同理由簽報市府，由該局局長於同年 7 月 19 日核定以秘密諮詢方式洽請 2 家專業顧問提供前揭服務。由上開財務徵信的過程可知，辦理過程缺乏公開徵

信機制，雖經事後補辦，惟已缺乏公正性。

2. 復查前揭財務徵信結果，捷運局於評審會議中指出，就財務能力一般規定部分，國外公司部分，因國際信用評等不同所以不提供；就國內公司部分，雙子星國際開發、中華雙子星開發及太極雙星國際開發均因成立年資短，財務指標不予列入均值計算，且因上開公司係新設立公司，無實際營運實績表現，在財務方面之分析不客觀，故其財務徵信結果僅係參考。惟查捷運局於評選當日進行評分前，卻先行公布各投資團隊之財務情形，並作為評審委員評分項目參考之依據，而有誤導與會各評選委員評分之虞。是以，臺北市政府無法確實查證國外公司及新成立專案公司之財務情形，卻於評審當時將其作為投資人財務能力評判標準，有欠周妥。

(三)申請保證金下修，徒增投機廠商

1. 查捷運局為辦理聯合開發案徵求投資人之申請保證金，係以該開發案之預估工程費 1%計算，履約保證金則以投資人開發建議書內之預估投資總金額 3%計算，經以第 2 及 4 次公開徵求（C1 及 D1 基地一併辦理）為例，依其總開發金額之預估工程費 1%計算，約為 3.57 億元，然於本次開發之申請保證金，卻以不增加 C1 私地主額外之負擔，擬比照政府採購法之規定，即申請保證金上限為 5,000 萬元之精神，採計 C1 大樓原預估工程費 133 億 8,975 萬元百分之一之金額，以 1.3 億元為申請保證金之額度。是以，本次開發案之申請保證金金額由 3.57 億元降為 1.3 億元。
2. 復查太極雙星的前身是賀川公司，其曾於第 3、4 次參與本開發案之投標，均因財務能力及未能繳交足額保證金，而資格不符宣告出局，但在本次招標，賀川公司搖身一變成為太極雙星，並找來馬商加入及地主出資 1.3 億申請保證金後，即獲得第一順位議約權。雖臺北市政府陳稱，每一次的招標作業都是獨立辦理、獨立審查，和前次招標作業無關，且均依招標公告進行資格審查，其資格審查係由捷運局針對投資申請團隊合作人之一般資格、開發及財務能力資格進行整體審查等語。由上開說

明可知，從申請團隊之組成及歷次申請保證金之訂定過程，顯見因申請保證金之調降，造成投機廠商增加之疑慮。

(四)評審日期訂定不夠嚴謹，徒增洩密疑慮

- 1.本開發案評選委員會之成立係依「投資申請案件審查及評選作業原則」四、(三)2.規定：「…申請案之評審作業其評選委員會之組成除主管機關（市府核派主席，不參與評分）外，另由市府核派市府財政局、交通局、工務局、都市發展局、法規委員會及捷運局各 1 名委員，交通部核派 1 名委員、臺灣鐵路管理局核派 1 名委員，並遴選 9 名具有專門學識經驗之專家學者為委員會同審查」。查捷運局於 101 年 8 月 17 日簽陳市長核派評選委員會主席、建議市府機關代表層級及遴選 9 名專家學者評選委員。嗣市府於同年 9 月 20 日核定評選委員會名單，評選委員會主席由臺北市政府陳威仁副市長擔任，17 名評選委員中之機關代表（6 名），則依捷運局建議，除該府財政局及法務局（原法規會）由首長擔任評選委員外，其他機關代表則由副首長（含）以上層級人員擔任。
- 2.復查本開發案評選會議日期原由捷運局確認與會委員時間，於 101 年 9 月 28 日分別發送公文及檢附 3 家申請團隊之開發建議書及有關機關審查意見彙整表等相關審查資料予與會之評選委員、機關代表及投資申請人等，並通知開會時間為同年 10 月 15 日（星期一）。復因市議會會期之故，故將本開發案評選會議日期延期至同年 9 月 28 日（星期日），再函知與會委員，並檢附各投資申請人所提送經會計師簽證之財務能力資料、修正後之有關機關審查意見彙整表。是以，每位評選委員約有 1 個月的資料研析時間，且都知道太極雙星、中華工程、億大等 3 集團的投標內容，難保因審閱時間冗長，而有洩漏投資人投標內容之虞。

(五)部分評審因任兼職投標團隊而請辭，復以評審日期更動及替選委員資格造成質疑

- 1.本開發案評選會議日期原由捷運局確認與會委員時間，於 101 年 9 月 28 日分別發送公文及檢附相關資料予與會之評選委員、

機關代表及投資申請人等，並通知開會時間為同年 10 月 15 日（星期一）。惟捷運局於同年 10 月 1 日接獲電話告知評選會議當日係市議會民政部門質詢，法務局局長無法親自出席。該局復依市長 10 月 5 日早報，即參與評選會議之機關委員奉市長核定均由一定層級以上擔任，且因臺北市議會開議期間各局處首長於上班期間皆須配合待命，恐增加出席之不確定性，故逐一詢問 9 名專家學者可配合之假日，經捷運局局長核定本開發案評選會議日期延期至 10 月 28 日（星期日），另函知與會委員。由上開評審日期訂定過程可知，因市議會開議期間之故，未能確認參與之局處首長時間，即發出開會通知，嗣後再行更動評審日期，顯見評審日期訂定過程有欠周延。

2. 次查本開發案評選會議日期原由捷運局確認與會委員時間，於 9 月 28 日分別發送公文及檢附相關審查資料予與會之評選委員、機關代表及投資申請人等，並通知開會時間為 10 月 15 日。其中都市計畫類委員於 9 月 28 日晚接獲捷運局提供之審查資料後，即發現其中一團隊成員有其任兼職顧問之公司，故於 10 月 1 日來電表示主動請辭評選委員一職及退回相關資料；嗣又有建築設計及工程類委員，於 10 月 24 日以電話與傳真向捷運局表示，與申請團隊成員有合約關係，故無法擔任本案評選委員一職，並退回所有審查資料及負保密之責，後由吳福祥教授遞補，惟請辭時間距捷運局於 9 月 28 日及 10 月 18 日兩次檢送相關審查資料已有相當時日，又請辭時間距評選會議召開時間僅有 4 日。惟因吳教授曾參與賀川國際公司委託規劃設計顧問與中華大學進行「車站地區都市再生策略研究」之計畫，該計畫於 98 年 9 月 24 日終止，距本開發案評選日期雖已逾 3 年之期限，惟其遞補評審資格認定及委託研究重點與本開發案內容重疊，不免讓人迭生質疑。

(六) 綜上，臺北市政府辦理本開發案評審前準備，對賀川公司以轉投資方式參與本次開發案，卻未建立警示機制，嗣對外商及專案公司無法確實查證財物，卻於評審當時作為投資人財務能力評判標準，顯未善盡投資申請人之信用查證與財務徵信之能事；且從申

請團隊之組成及歷次申請保證金之訂定過程，顯見因申請保證金之調降，造成投機廠商增加之疑慮；復因市議會會期之故，於未能確認參與之局處首長時間，即發出開會通知，後再行更動評審日期，造成質疑及洩密之虞，顯見評審前之各項準備事宜有欠妥適，難謂允當。

二臺北市政府於評審會議前即公布投資人承諾事項得分，影響評選之公平性，復未重視市府預審意見，評選標準亦有失公正，且評審表彌封程序，欠缺雙方確認，顯見評選過程有欠周延，未臻妥適。

(一)評選過程先行公布承諾事項分數，助長得分差距懸殊

1.按本開發案審查及評選作業原則第四項(二)審查或評選原則規定：「…2.審查申請案件時，除就各案開發能力及開發建議書審查外，並依下列評選因素進行評分及評比。(1)評審委員就開發建議書及投資人簡報與答復內容之評分項目（合計權重占50%）：投資申請人之開發及財務能力是否堅實良好建築設計、營運及財務規劃是否健全、對都市發展之貢獻；(2)投資申請人所提條件（合計權重占50%）：承諾予地主之權配最低比例、要求政府出資情形、承諾予地主及主管機關自起始營運日起十年內之最低租金；3.以上三項投資申請人以密封方式提送之承諾事項，將於捷運局召開各標別之開發建議書審查及評選會議進行評分時開封且不得變動，另簡報內容仍以原提送之開發建議書內容為主及進行評比。」由上開審查及評選作業原則可知，開發建議書與投資人承諾事項分別各占權重50%，其評分亦應是分開而且是獨立進行的，不可有相互干擾或影響的情事發生，以維評審之公平性。

2.前揭投資人承諾密件於101年10月28日評選會議前係由捷運局政風室保管，再於會議當日交由主辦單位於評選委員會中當眾啟封；該密封文件啟封前須由各投資申請團隊代表或授權代理人確認密封無誤並於封口處簽認，啟封後則由評選委員會主席現場宣讀以昭公信，並當場與各投資申請團隊確認屬其承諾內容無誤，其拆封時機係分別安排於3組投資申請團隊依抽籤順序簡報及問答完畢後，並俟所有團隊簡報及問答完畢及離場

後再進行分數統計作業。惟據該日評選會議錄影檔內容發現，捷運局於評選委員進行評分（占 50%）前即先行公布投標廠商承諾（占 50%）事項之成績，肇致評審委員對特定廠商評分之極端情形，顯欠公允。

3. 次查有關評分低於 75 分或高於 85 分評審應提出說明部分，本院於 102 年 1 月 25 日赴捷運局勘視，由該局陳局長椿亮進行評分表拆封、檢視並遮蓋評選委員之簽名後，交付本院調查委員檢視（即僅陳局長一人得閱及評分表內評選委員之簽名），經確認須提出說明之評分表，計有編號 2、3、4、5、7、8、9、10、12、13、16 等 11 份評分表，且均有評選委員簽名及填寫其評分超出高低分之說明內容。復就 3 組投資申請團隊之委員評分表共計 17 份，經逐一檢視其中評分低於（不含）75 分或高於（不含）85 分者，計有 11 份，其評審結果除有 16 位評審判定太極雙星為最優投資人，且其評分差距懸殊，第一順位（太極雙星）與第三順位（中華工程）差距達 10 分以上者達 12 位評審。顯見因先行公布投資人承諾事項占 50% 之得分情形，恐讓評審進行評分時受到影響，而發生評分差距懸殊之情事。

(二)未重視市府審查意見彙整情形，評選標準有失公正

1. 按本開發案「審查及評選作業原則」第四條(三)1. 審查或評選程序規定：「市府捷運工程局於受理本項申請書件後，依本作業原則四、(一)之順序函送申請案件之開發建議書會同有關機關進行審查，有關機關於接獲市府捷運工程局函送申請案件之開發建議書後，應於四十五日內將審查意見函復市府捷運工程局彙辦。」及(三)2. 「市府捷運工程局彙整有關機關之審查意見後，應於二十日內召開審查及評選會議，必要時得延長之。…」查捷運局於 101 年 6 月 4 日將 3 組投資申請團隊之開發建議書函請有關機關進行審查（審查期間為 45 日），並請其於 101 年 7 月 19 日前回復，除該府財政局先以電話通知該局將延後至 101 年 7 月 25 日外，其餘各機關均於前述期限內回復。嗣為使日後召開本開發案之開發建議書審查及評選會議議程順利進行，捷運局於同年 8 月 23 日邀集各審查單位召開審查意見彙整研商會

議，並依各單位之審查意見，由與會人員逐條討論後，整合修正為工作小組之審查意見，提供予審查及評選會議之評選委員提問參考，並於同年 9 月 28 日先行函送專家學者評選委員參考。由上開捷運局針對各投資人之開發計畫書之審查過程可知，審查意見依各權管綜整市府各機關意見，並經審慎逐條討論，應可初步提供及判斷各投資人之開發建議書之對市府開發重點所在優劣。

2. 查前揭 101 年 8 月 23 日召開之研商會議結論一：「本開發案『甄選須知』並無要求投資申請人補正開發建議書之相關規定，故彙整各單位之審查意見後，除須請投資申請人釐清得函請其書面答復外，否則應視同工作小組初審意見並僅提供審查及評選會議之評選委員提問參考，以避免先行函請投資人說明及提供資料，日後引發本府評選作業不公平之質疑。」嗣後捷運局於同年 10 月 12 日簽陳「本案係屬國家重大建設…讓評選委員可於更充份資訊下，做出更正確客觀之判斷及評選…故擬於召開評選委員會議前先行提供本府開發建議書審查意見彙整表予各申請人參酌瞭解（含 2 家徵信公司所作部分財務計畫綜合分析及 SWOT 分析之內容，將客觀中性之敘述摘錄並擬納入前揭審查意見），惟本建議仍應經當日下午於捷運局召開研商會議各審查單位確認後，再行提供各申請人答復及評選委員參考。」並由該局局長於當日決行；另於 10 月 15 日之研商會議係由各有關機關代表出席，結論略為：「擬參採『民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法』第 18 條第 2 項：前項綜合評審，甄審會對申請人所提送之投資計畫書及相關文件有疑義，得通知申請人限期澄清，逾期不澄清者，不予受理之精神辦理，惟須經本案評選委員會同意。」；捷運局復於同年 10 月 17 日簽陳：「…因本案評選會議開會時程將屆，恐無法於評選會議前先行召開委員會議，故將以書面徵詢各委員是否同意於評選會議前將各有關機關之開發建議書審查意見提供投資申請人先行瞭解，經該局局長於 10 月 16 日洽詢評選會議主席陳副市長威仁表示同意，若經委員二分之一及專家學者二分之一以上同意，

則逕由捷運局將審查意見於評選會議前分別提供予各投資申請人。」經會辦該局政風室，其建議本案若達表決門檻，宜簽報市府同意後，再將審查意見等相關資料提供予投資申請團隊，並經該局局長於當日核定併該室意見辦理。

3. 捷運局回收評選委員書面意見調查表至 101 年 10 月 19 日為止計有 9 名評選委員（專家學者 6 名、機關代表 3 名）表示同意，同意人數已超過委員二分之一及專家學者二分之一以上。該局依據前述徵詢結果，另敘明依本案「甄選須知」之評選作業要點規定簡報內容應以原提送之開發建議書內容為主進行評比，故為使評選委員不因補充說明資料影響評分而遭質疑評選作業之公平性，將規範投資申請人僅得以口頭說明方式回復審查意見而不得另行補送資料，於同年月 20 日簽報市府並會辦政風處，經陳副市長於同年月 25 日核定，由捷運局於 26 日函送各機關之初審意見予各投資申請人，並請其依該局要求之回復方式辦理；亦由捷運局長先行口頭向陳副市長說明，投資申請人僅得以口頭說明，且除回答問題外，不得於評選會議時補送書面資料，以維護評選作業之公平性。由上開審查意見後續處理情形可知，審查意見已先行送請投資人回答，並提供審查及評選會議之評選委員提問參考，並非市府所稱針對申請團隊就審查意見之回復，係於評選會議當日採統問統答方式辦理，若其無法於有限時間內逐條逐項回應及承諾，則作業單位於當日係以「配合檢討並依規定辦理」紀錄審查意見結論，並請投資申請團隊代表人當場簽字確認。惟查該開發建議書審查意見彙整表「投資人回復意見」欄，雙子星團隊及中華工程團隊兩家投資人均就各單位各項審查意見逐一詳細說明，然太極雙星團隊針對審查意見盡以「配合檢討並依規定辦理」之回復意見搪塞，顯未重視臺北市政府各局處之預審意見並提出口頭說明，市府代表之評審委員亦未提出疑問，且一致給於高分，顯見評審結果有欠公正。

(三)評審評分表彌封程序，欠缺雙方認證

1. 查本開發案 101 年 10 月 28 日之評選結果即評分表係由各評選

委員簽名彌封後自行投入回收箱，再由捷運局逐一就評分表之委員編號及所評分數公開唱讀，完成統計後並請各評選委員於最後之「大眾捷運系統土地開發評比暨投資人順位表」共同簽名確認，評分表亦存放於全卷檔案密件中。由上述評分表彌封過程可知，評分表內雖有各評選委員之簽名，並於「大眾捷運系統土地開發評比暨投資人順位表」共同簽名確認，惟其彌封作業卻無捷運局見證彌封之動作，若有發生評審表遭掉包或失竊之情事，恐徒生爭議。

2. 據臺北市政府陳稱，評選會議當日全程錄影、錄音，並由該府政風處及捷運局政風室監控之。惟查當日錄影、音資料，因與會人數眾多及外界聲音龐雜，實難對每一委員之彌封及回收完整監控。

(四) 綜上，臺北市政府辦理本開發案評審過程，會議前即公布投資人承諾事項得分，肇致評審委員對特定投資人評分之極端情形，影響評選之公平性；復未重視市府預審意見，盡以「配合檢討並依規定辦理」之回復意見搪塞，顯未重視並提出說明，市府代表亦未提出疑問，且一致給予高分，評選標準亦有失公正；且評審表彌封程序，欠缺雙方確認，若有發生評審表遭掉包或失竊之情事，恐徒生爭議，顯見評選過程有欠周延，未臻妥適。

三、臺北市政府後續採擇優遞補或重新徵求之決策，及嗣後決定續辦次順位投資人議約，審定程序冗長，且辦理過程多有負面評價，卻未見確實檢討，皆損及政府形象，顯有怠失。

(一) 後續議約審定程序冗長，且遙遙無期

1. 本開發案之審查及評選結果，業由市長於 101 年 11 月 12 日核定，函請第一順位太極雙星團隊依審查意見結論修正開發建議書，並於修正完成後儘速提送捷運局，續由該局簽報市府核定為投資契約書附件之土地開發計畫。嗣太極雙星團隊於 101 年 12 月 6 日提送修正後之開發建議書，經市府核定其為土地開發計畫，並列為「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1、D1（東半街廓）聯合開發區（捷）用地土地開發投資契約書」；北市府復於 102 年 1 月 18 日函請太極雙星團隊於

文到翌日起 30 日內，依上述投資契約書及其第 22 條所列相關附件，提送該府捷運局辦理本開發案之簽約事宜，並同時繳交履約保證金 18.98 億元整，逾期則視為放棄簽訂投資契約書權利，並由該府捷運局由其他申請案件依序擇優遞補或重新徵求投資人。由上開契約書訂定過程可知，該契約書必須經過適當的審定及議約過程。

2. 查捷運局於 102 年 2 月 22 日確認該團隊之履約保證金並未如期匯入，遂依本甄選須知十、簽約(三)：「…繳交投資申請人開發建議書內預估投資總金額百分之三之履約保證金，…，未依期限繳交或未繳足者，視同放棄簽訂投資契約書權利，本府捷運工程局將由其他申請案件依序擇優遞補或重新徵求投資人，申請保證金不予發還。」之規定，簽報北市府核定該團隊視同放棄簽約權利且申請保證金不予發還，並於 102 年 3 月 21 日通知該團隊所有成員。
3. 另依本開發案「甄選須知」十、簽約之相關規定：「投資申請人……放棄簽訂投資契約書權利，本局將由其他申請案件依序擇優遞補或重新徵求投資人」，捷運局後續將依前述甄選須知規定通知第二順位投資申請人中華工程團隊依相同程序辦理簽約前置作業，即依審查意見結論修正開發建議書以報奉臺北市政府核定為土地開發計畫，惟該府如有新增非開發建議書或審查評選會議中承諾事項之審定條件時，該順位之投資申請人仍須配合辦理，始得與臺北市政府簽訂投資契約書。惟查自太極雙星喪失第一順位議約權（102.02.22）至今北市府仍未與第二順位投資人完成審定及議約，且未訂有完成期限，致後續辦理進度遙遙無期，顯見市府之議約審定程序冗長，核有怠失。

(二)本開發案招標過程屢遭質疑，未見對外之檢討

1. 有關第一順位投資申請人太極雙星團隊，先通過本開發案之資格審查，並經評選會議中 17 位評審委員有 16 位委員評分為最高，惟實際於該團隊中新成立之專案公司財力不足、外國公司合作關係真偽、團隊資金來源不明、太極雙星公司股東成員涉有不法等，讓外界出現許多揣測及負面報導，且未能於規定之

期限繳納履約保證金，而喪失與北市府簽訂投資契約書之權利，並沒收其申請保證金約 1.3 億元，其中並有太極雙星公司多名成員，經臺北地檢署於 102 年 9 月 4 日偵查終結，以詐欺及偽造文書等罪名被起訴，顯見本開發案招標過程涉有諸多違法情事，並遭外界多方質疑。

2. 據市府陳稱，因應外界對本開發案本次徵求投資人作業之諸多質疑，及臺北地檢署起訴書所載太極雙星團隊涉嫌詐欺之手法，北市府內部檢討日後針對所有大型公開招標案，採取一些精進作為，說明如下：1. 提高保證金額度：未來標案具體要求包括申請保證金及履約保證金，均需與標案金額成合理比例，以確保投資人得標後，順利執行訂約及履約，並防止投資人有心存僥倖或違法行為，高額保證金可讓投資人於投標時，甚至訂約、履約時更為慎重。2. 成立府級跨局處專案小組：由市府相關局處聯合成立作業小組進行審查，並由副秘書長層級以上負責督導。3. 加強徵信作業強度：徵信作業須委由 3 家以上公正專業公司辦理，且應包含財務徵信、工程徵信及信用徵信等，並就徵信結果設立審核標準，以避免出現主觀意見，同時在政風及法務單位的協助參與下，對徵信內容進行實質瞭解。由上開說明可知，本開發案招標前即有諸多負面報導，評審中媒體亦報導有圖利特定投資人之嫌疑，且評審後對後續處理事項延遲不決，然市府對此招標過程嚴重損及政府形象，僅有對內精進作為，卻未見對外之檢討與回應，並對惡意投標投資人之行為表示莫可奈何，足證其處置顯有不足。

(三) 綜上，臺北市政府後續採擇優遞補或重新徵求之決策，及嗣後決定續辦本開發案次順位投資人審定議約，自 102 年 2 月 22 日太極雙星喪失第一順位議約權至今，仍未與第二順位投資人完成審定及議約，且未訂有完成期限，顯見議約審定程序冗長，遙遙無期；辦理過程多有負面評價及報導，市府僅對內提出精進作為，未見對外之檢討與回應，並對惡意投標廠商之行為莫可奈何，皆損及政府形象，顯有怠失。

綜上所述，臺北市政府辦理臺北車站特定專用區 C1/D1 土地聯合

開發（臺北雙子星）案，未善盡投資申請人之信用查證與財務徵信之能事，且因申請保證金下修徒增投機情事，復因評審日期更動造成質疑及洩密之虞，評審前準備事宜有欠妥適；另於評審會議前即公布投資人承諾事項得分，影響評選之公平性，亦未重視市府預審意見，評選標準亦有失公正，且評審表彌封程序，欠缺雙方確認，評選過程有欠周延；後續採擇優遞補或重新徵求之決策，及嗣後決定續辦次順位投資人議約，審定程序冗長，且辦理過程多有負面評價，卻未見確實檢討，損及政府形象，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請臺北市政府確實檢討改善見復。

註：尚未結案

202、國立臺灣藝術大學校園景觀規劃小組 辦理藝術品採購並逕與作者議價，核 與該小組之任務及職掌未合，認事用 法顯有違誤案

審查委員會：經 102 年 12 月 12 日監察院教育及文
化、交通及採購委員會第 4 屆第 58 次
聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國立臺灣藝術大學

貳、案由：

國立臺灣藝術大學之校園景觀規劃小組，決定採購藝術品之標的並逕與作者議價，核與該小組之任務及職掌未合；該校藝術博物館之雕塑典藏審議委員會，決議購買其自身委員之藝術品，難杜外界對該委員會公正性及客觀性之質疑；該校於 96 年至 100 年間辦理之藝術品採購案，認事用法，顯有違誤，又承辦採購單位未做任何訪價或市場調查作業等，均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查案件需要，調查委員親赴國立臺灣藝術大學（下稱臺藝大）調卷後，約詢該校、審計部及行政院公共工程委員會（下稱工程會）等相關單位及人員，並請國立故宮博物院（下稱故宮）提供參考資料，業經調查竣事。本案臺藝大核有下列疏失：

一、臺藝大之校園景觀規劃小組決定採購藝術品之標的並逕與作者議價，核與該小組之任務及職掌未合，應予檢討。

（一）關於臺藝大之校園景觀規劃小組，依該校於接受本院約詢時所提

供之書面資料，該校為增進校園景觀與環境之規劃品質，於 94 年 12 月 6 日簽奉核准成立校園景觀規劃小組，該小組之任務及職掌，係於校園整體規劃之範疇下，審議校園景觀與環境空間之規劃、美化、整修、新建計畫，及建設過程中之相關議題；對於校園內重大工程涉及校園景觀衝擊之議題，進行討論並提出建議，供決策參考。該校並表示，該校校園景觀小組之任務及職掌未涉及採購作業，因此並未參與藝術品採購之議價，合先敘明。

(二)惟查，該校校園景觀小組，實際參與該校藝術品之採購決策，甚至已與藝術品之作者進行初步議價。臺藝大校園景觀小組分別於 96 年 1 月 12 日、96 年 3 月 30 日及 96 年 7 月 5 日召開 96 年度第 1 次、第 3 次及第 4 次會議，會議均由副校長張○○主持，會議結論分別為：「藝術廣場之景觀藝術品以設置 3-4 件為原則。推薦張○○、郭○○、宋○○、林○○、朱○、王○○、劉○○等七位雕塑藝術家，呈校長遴選。」、「先行洽購張○○先生及李○○先生之藝術品，請總務處(事務組)依程序辦理採購事宜。」、「洽購張○○先生、郭○○先生及李○○先生之藝術品，藝術品名稱及設置地點如附件。本藝術品購置案之權管單位為藝術博物館，由總務處(事務組)配合依程序辦理採購事宜」。

(三)臺藝大藝術博物館嗣於 96 年 10 月 24 日就該館雕塑典藏審議委員會同意該校校園景觀規劃小組提議張○○先生、郭○○先生與李○○先生等三位之藝術品設置典藏提案，簽請核定，其簽文內容略以：

- 1.經召開雕塑典藏審議委員會 96 學年度第 1 次會議，同意通過本校「校園景觀規畫小組」提議張○○先生、郭○○先生與李○○先生等三位之藝術品設置典藏提案，金額共計 645 萬元。
- 2.經「校園景觀規畫小組」與 3 位藝術家議價後金額為 385 萬元。
- 3.採購金額呈請鈞長核示。本案如奉核可後，擬移請總務處辦理採購。
- 4.擬動用營運金支應，並報部准予於 97 年度先行辦理採購，並於 98 年度補辦預算。
- 5.會計室簽注意見：

(1)建請依政府採購法（下稱採購法）規定辦理。

(2)所需經費建請由 97 年度預算全校統籌款資本門支應。

6.案經校長黃○○於 96 年 11 月 1 日核批。

(四)經查，臺藝大藝術博物館於 96 年 11 月至 97 年 1 月間分別簽請辦理張○○先生、郭○○先生與李○○先生等三位之藝術品採購案，依各案之財務、勞務、工程採購案底價表，上開三件藝術品之預算金額分別為 128 萬元、405 萬元及 112 萬元，預算金額合計 645 萬元；該館預估價格分別為 80 萬元、225 萬元及 80 萬元，預估價格合計 385 萬元，完全與該館上述 96 年 10 月 24 日簽呈中之藝術品設置典藏提案，金額共計 645 萬元及與 3 位藝術家議價後金額為 385 萬元等內容完全相符，爰該校校園景觀規畫小組實質參與前揭藝術品之採購決策，且逕與 3 位藝術家進行議價等情，洵堪認定。經核，依臺藝大於接受本院約詢時所提供之書面資料，該校校園景觀規劃小組係為增進校園景觀與環境之規劃品質而成立，該小組之任務及職掌，係於校園整體規劃之範疇下，審議校園景觀與環境空間之規劃、美化、整修、新建計畫，及建設過程中之相關議題；對於校園內重大工程涉及校園景觀衝擊之議題，進行討論並提出建議，供決策參考。臺藝大校園景觀規劃小組之任務及職掌未包括採購作業，然顯已參與上述 3 件藝術品採購案之決策過程並直接與 3 位藝術家進行議價，核與該小組之任務及職掌未合，違反正常採購程序，應予檢討。

二、臺藝大藝術博物館之雕塑典藏審議委員會，決議購買其自身委員之藝術品，難杜外界對該委員會公正性及客觀性之質疑，明顯欠妥。

(一)臺藝大藝術博物館於 96 年 8 月 1 日簽請成立雕塑典藏審議委員會，其簽文內容略以：

- 1.擬成立「雕塑典藏審議委員會」以發揮博物館展覽、教育推廣、研究、典藏與服務等專業功能。
- 2.擬聘請雕塑相關專家學者設置「雕塑典藏審議委員會」委員總數 7 人，外聘 4 人，內聘 3 人，由本館聘任之。本館羅○○館長為當然委員，並擔任主任委員。
- 3.擬提供外聘、內聘委員候選人名單乙份，簽請鈞長依序勾選，

以利「雕塑典藏審議委員會」組成。

4. 為博物館專業需求，本館將規劃成立「典藏審議委員會」，「雕塑典藏審議委員會」未來即併入該會。旨揭委員將同本館「典藏審議委員會」，聘期至 98 年 7 月 31 日止，並核發委員聘函，以便即時作業。
5. 本會應邀委員需二分之一以上出席始得開會，經出席委員過半數表決通過，始作成決議。
6. 本會委員應迴避與個人有利害關係之議案，對會議內容並有保守秘密之義務。為維護公正公開之責任評議制度，審議結果將於本校或本館相關刊物中公布。

7. 建議名單

(1) 內聘委員：羅○○、葉○○、劉○○、魏○○、陳○、王○○。

(2) 外聘委員：張○○、董○○、王○○、黎○○、謝○○、林○○、朱○○、許○○、金○○、胥○○。

上開簽文，校長黃○○核批後，勾選羅○○、葉○○、劉○○等 3 人為內聘委員，勾選張○○、董○○、許○○及自行加上之郭○○等 4 人為外聘委員。臺藝大於 96 年 9 月 6 日對上述 7 位委員發出聘函，聘期自 96 年 9 月 1 日起至 98 年 7 月 31 日止。

- (二) 查雕塑典藏審議委員會於 96 年 9 月 20 日上午召開 96 學年度第 1 次會議，出席委員包括：羅○○、董○○、許○○及葉○○等委員，會議結論為同意通過張○○先生、郭○○先生與李○○先生等三位之藝術品設置典藏提案，並建議郭○○先生「智慧之門」作品為 405 萬元，張○○先生「眺」作品為 128 萬元，李○○先生「早春」作品為 112 萬元。雖張○○及郭○○未出席該次會議，形式上已符合迴避與個人有利害關係之議案之要求，然該 7 人組成之雕塑典藏審議委員會，其所決議購買之 3 件作品中有 2 件係其自身委員之作品，依該次會議紀錄，亦未見其他藝術家之作品不合適之緣由，難杜外界對該雕塑典藏審議委員會公正性及客觀性之質疑，相關作為，明顯欠妥。

三臺藝大於 96 年至 100 年間辦理之「眺」、「智慧之門」、「層層的

山」、「擁之一」、「just so, Blue Deep」等藝術品之採購案，認事用法，顯有違誤；又承辦採購單位未做任何訪價或市場調查作業等，均有未當。

(一)查臺藝大藝術博物館於 96 年至 100 年間簽請採購「眺」、「智慧之門」、「層層的山」、「擁之一」、「just so, Blue Deep」等藝術品，均逕以依採購法第 22 條第 1 項第 2 款「屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者」規定辦理限制性招標，未敘明該採購之「藝術品」是否符合「無其他合適之替代標的者」。惟依工程會於接受本院約詢時之說明，該校依採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，採限制性招標採購「藝術品」，須符合該款「無其他合適之替代標的者」之要件，由該校需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准。爰該校將上開「○○委員會」會議決議所挑選之「藝術品」，簽報機關首長或其授權人員核准，採限制性招標辦理採購，其簽辦文件中，仍須敘明該採購之「藝術品」是否符合「無其他合適之替代標的者」，方符合採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定。爰臺藝大 96 年至 100 年間辦理之「眺」、「智慧之門」、「層層的山」、「擁之一」及「just so, Blue Deep」等藝術品之採購案，均未敘明該採購之「藝術品」是否符合「無其他合適之替代標的者」，即逕以依採購法第 22 條第 1 項第 2 款之規定辦理限制性招標，認事用法，顯有違誤。

(二)復查，採購人員倫理準則第 3 條規定：「採購人員應致力於公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，並促使採購制度健全發展。」、第 5 條規定：「採購人員辦理採購應努力發現真實，對機關及廠商之權利均應注意維護。對機關及廠商有利及不利之情形均應仔細查察，務求認事用法允妥，以昭公信。」惟臺藝大 96 年至 100 年間辦理前述之「眺」、「智慧之門」、「層層的山」、「擁之一」及「just so, Blue Deep」等藝術品之採購案，該校承辦採購單位，未做任何訪價或市場調查作業，以參考廠商報價及藝術博物館之評估，即擬具建議底價，核其作為，顯與上開採購人員倫理準則相關規定未符，實應檢討。

(三)末查，依該校藝術博物館 96 年 12 月 24 日簽呈內容，96 年 12 月 19 日與郭○○議價前，其表示該作品已授權樂林藝術工程設計有限公司販售；惟依卷附之藝術品獨家代理授權說明書係於 96 年 12 月 22 日之傳真，郭○○係於 96 年 12 月 21 日簽名表示，授權於 96 年 9 月 1 日生效；又該校 100 年間簽請辦理飛○○·金藝術品購置案，依 100 年 7 月 13 日填寫之藝術品蒐購報價表，報價人係瑞益金屬工程有限公司黃○○，然飛○○·金係於 100 年 7 月 23 日始出具藝術品獨家代理授權證明書，授權於 100 年 7 月 23 日生效，本案會計室當時並簽註意見：「本案請依規定評審、鑑價並依政府採購法規定辦理。」等，均未合常情。然該校藝術博物館於接受本院約詢時所提供之「因郭○○老師藝術地位崇高，執行購置程序獲知郭老師作品已授權樂林藝術工程設計有限公司，因此洽詢該公司，該公司提供郭老師藝術品獨家代理授權說明書」、「飛○○·金先生為國際級藝術家，執行購置程序獲知其臺灣藝術品授權瑞益金屬工程有限公司辦理，因而 100 年 6 月 17 日簽准後與瑞益金屬工程有限公司洽談購藏相關事宜。」等書面說明，顯未回答本院上開質疑，爰該校當時採購程序是否依採購法第 1 條揭槩之公平、公開之原則辦理？實不無疑慮。

綜上，臺藝大之校園景觀規劃小組決定採購藝術品之標的並逕與作者議價，核與該小組之任務及職掌未合；臺藝大藝術博物館之雕塑典藏審議委員會，決議購買其自身委員之藝術品，難杜外界對該委員會公正性及客觀性之質疑；臺藝大藝術博物館於 96 年至 100 年間辦理之藝術品採購案，認事用法，顯有違誤，又承辦採購單位未做任何訪價或市場調查作業等，均有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

一、臺藝大爾後將加強業務單位承辦人員及主管採購專業訓練，以培養採購專業素養；定期辦理相關採購訓練課程，鼓勵各級主管及決策主管，積極參與，以避免類似情形再發生。並定期辦政法制、行政

等教育訓練，加強教育承辦人員、主管及決策主管，以利各種委員會及任務小組在運作時均能謹守業務分際，避免做出與任務及職掌未合之決定。

二目前臺藝大因教學方針調整，配合校內卓越計畫執行，以獎勵學生教學為重點，鼓勵學生展現自我的機會，因此改以留存畢業學生優秀作品為主。

三該校爾後如需採購價格較高之知名藝術家創作藝術品，將儘量參照「公共藝術設置辦法」，採「公開徵選」、「邀請比件」、「委託創作」、「評選價購」方式辦理。

註：經 103 年 3 月 13 日監察院教育及文化、交通及採購委員會第 4 屆第 61 次聯席會議決議：結案存查

203、行政院長期未就捐贈助、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，建立健全、透明遴聘機制，政府機關高階主管再轉任比例偏高案

審查委員會：經 102 年 12 月 12 日監察院教育及文化、國防及情報、財政及經濟委員會第 4 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

行政院長期以來就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，未思基於機會平等積極建立健全、透明及公平之遴聘機制，政府機關高階主管再（轉）任比例仍偏高，復以支領優渥薪資待遇，迭遭社會大眾認有酬庸之訾議不斷，影響政府形象至鉅。又訂頒之薪資處理原則未竟周全，仍存諸多缺失，尚無法改善退休（職、伍）人員再（轉）任機構薪資待遇漫無標準等問題，造成爭議不斷，問題叢生。復以就退休（伍）軍職及教育人員中部分再（轉）任人員之支薪違反立法院決議及該院函示之規定，且處理方式不一，亦未見具體作為，又未建立查核機制，致生爭議及弊端。另該院未就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之非經常性給付如獎金等予以規範，致部分財團法人獎金核發標準及名目浮濫等情，該院亦未予以導正，以上各節，核均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院長期以來就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，未思基於機會平等積極建立健全、透明及公平之遴聘機制，政府機關高階主管再（轉）任比例仍偏高，復以支領優渥薪資待遇，迭遭社會大眾認有酬庸之訾議不斷，影響政府形象至鉅，核有違失。

(一)經查行政院為加強公股股權管理，於 88 年 10 月 1 日訂頒實施「國營事業民營化前轉投資暨民營化後公股股權管理要點」（93 年 9 月 17 日修正為「公股股權管理及處分要點」），該要點第 12 點明訂，有關公股代表之遴派等事宜，已民營化事業之公股代表，宜由學有專長及經驗豐富人士擔任，以發揮監督功能；公股代表之遴選、考核及解職，由公股股權管理機關參照國營事業之人事法規，訂定管理考核要點辦理。其後行政院所屬各部會旋依規定，就人員之派任，訂頒或修訂遴派及管理相關作業規範，除規範應符合之資格條件，並明定遴派程序及考核等相關措施，如財政部訂定之「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」；另轄管有財團法人之相關部會，則一併將人員之派任，納入前揭遴派及管理作業規範，如經濟部修訂之「經濟部及所屬機關事業機構遴派公民營事業與財團法人董監事及其他重要職務管理要點」。

(二)惟查行政院所屬各部會就該等機關人員之遴派，雖訂有資格條件及遴派程序等相關規範，然截至 101 年底止銓敘部全球資訊網所公告之行政院所屬各機關主管之 168 家財團法人中，據行政院人事行政總處 101 年度清查資料統計，高達 33 家之董（監）事或總經理等重要職務，係由行政院所屬相當公務人員簡任 10 職等(含)以上之退休（職、伍）人員擔任，占比達 19.64%，如再包括其他由簡任 10 職等以下擔任者或由現職政府機關人員兼任者，比率將更高；且據上開資料統計發現，其中金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）主管之財團法人中，依法規命令成立之 8 家財團法人董事長或總經理係由財金相關部會退休官員擔任者，即有 5 家，比率高達 6 成多。足見長期以來行政院所屬各部會就該等機關人員之遴派選任，均沿襲舊往之作業模式，未能因應經濟整體

環境之變化，尋求更健全、透明公平之評選機制。而本院前就退休人員擔任政府捐助設置之財團法人董（監）事者比率過高等情，已於 98 年提案糾正行政院在案，現猶見此問題，顯見該院並未確實改善，核有怠失。

- (三)復經統計發現渠等支領之月薪高於五院院長月薪（32 萬餘元）者有 5 人；高於五院副院長月薪（21 萬餘元）者有 15 人；高於各部（會）首長（主委）月薪（19 萬餘元）者有 6 人；高於各部（會）政務次長（副主委）月薪（16 萬餘元）者有 23 人；高於或相當各部（會）常務次長（副主委）月薪（14 萬餘元）者亦有 17 人。該等人員工作艱辛度、困難度是否高於院長及部（次）長，尚存疑義，然薪資竟較院長及部（次）長為高，難免招致酬庸之訾議。又前揭人員中，部分人員任職之財團法人財源係基於法律規定行使而取得，如財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心，該中心不同於一般營利事業，需自行謀求營運收入以維持事業之營運，惟渠等再任薪資卻高於政府轉投資事業主持人（董事長、總經理等）薪資，甚且高於院長級薪資，顯失合理。
- (四)再者，上開人員再（轉）任支薪額度，雖尚未逾現行相關規範，惟鑑於近年來經濟景氣欠佳，失業率居高不下，相對於部分軍公教人員退休（職、伍）前為政府機關高階主管，具有一定之影響力，於退休（職、伍）後再（轉）任職於政府捐助成立之財團法人或轉投資事業等，其中甚有部分人員退休與再（轉）任日期為同一天，或甫退休短期內即再（轉）任，且支領優渥薪資待遇，外界觀感不佳，輿論屢有抨擊。而據行政院說明：優秀人才之延攬，不以其是否為退休（職、伍）軍公教人員而有異，薪資處理原則已於制度面規範政府捐助財團法人從業人員之薪資上限，除兼顧延攬優秀人才之需要，亦保有適度彈性核薪空間，並授權各主管機關得視實際需要訂定較嚴格之規定，爰再任人員之支薪基準宜由各主管機關衡酌業務實際需要，本於權責依薪資處理原則規定辦理。惟查各主管機關多僅參照薪資處理原則辦理，並未依財團法人之業務特性另訂較嚴格之標準。
- (五)另教育部、經濟部及財政部等主管機關所屬部分人員，退休（伍）

前係擔任該等機關高階主管，於退休(伍)後至政府機關捐助(贈)成立之財團法人或轉投資事業擔任董事長、總經理等職務，該等人員支領之薪資待遇，雖係依各該主管機關「派任或推薦至公股民營事業及其轉投資事業薪資標準規範」等規定辦理，惟支領之月薪除逾各該人員退休時同等級現職人員待遇 2 倍外，並再支領津貼、紅利及績效獎金等其他非固定性收入；且渠等人員於退休(伍)前為政府機關高階主管，對各該政府機關具有一定之影響力，於退休後再任職於政府轉投資事業等重要職務，除監督與被監督之角色衝突，且支領優渥薪資待遇，易遭外界質疑淪為酬庸或利用職權之嫌，致社會觀感不佳，影響政府施政形象。

(六)綜上，基於人盡其才，退休人力再運用，對政府實屬貢獻，且政府本不應限制退休公務人員之工作權，然因財團法人及轉投資事業董事長、總經理職務甚至一般職員之進用，未對退休公務人員予以設限，致使原屬監督機關之軍公教及公營事業、公營銀行等退休(職、伍)人員公務人員，享有較高之機會，得於退休之後轉任財團法人任職。復因任用機制不透明、機會不均，又該等人員非屬高科技、稀少性或其他特殊研究領域，難以羅致之人才，再支領優渥薪資，部分薪資甚且高於院長及部會級首長薪資，顯不符公平正義原則。因而長期為民眾所詬病，恐淪為酬庸與安排行政機關高官退休轉任，良有以也。而對此問題，本院前已多次糾正行政院，並請該院宜建立適當任用機制，嚴予導正，尤不應讓財團法人董監事、執行長等職位成為酬庸行政機關高階人員(甚至黨務人員)，復對一般職員之進用，亦應建立合理而明確之規範與透明機制在案，然迄今該院僅就政府捐助之財團法人從業人員薪資部分訂頒薪資處理原則及責由財政部就轉投資事業之主持人(董事長、總經理)薪酬訂定薪資標準規範，對於人員之進用仍未建立適當任用機制，以導正此風，造成社會不良觀感，洵有怠失。

二行政院原希藉訂頒之薪資處理原則，對政府捐助之財團法人負責人及其他從業人員薪資，予以適當之監督，然該原則未竟周全，仍存諸多缺失，尚無法改善退休(職、伍)人員再(轉)任機構薪資待

遇漫無標準等問題，造成爭議不斷，問題叢生，猶未見該院有具體之監督作為，亦有怠失。

(一)按薪資處理原則規定，現行各財團法人董事長或經理人薪資基準之評定，係以政府捐助（贈）財產之累計比率之高低，如超過 50%，則由各主管機關依薪資處理原則第 3 點規定，應衡酌設置性質、規模、人員屬性、民間薪資水準及專業人才市場供需等因素，於不超過中央部會特任首長待遇範圍內核定或備查。惟如屬羅致不易或具有專長特殊者外，且待遇未超過 30 萬元者，則由主管機關邀集外部學者專家，共同評定不同等級之薪資基準，逕行核定或備查後實施。倘超過 30 萬元者，主管機關應就主管相同性質財團法人之董事長或經理人所需資格條件及人力市場供需狀況等因素，邀集外部學者專家，共同訂定其薪資基準，並陳報行政院核定後實施；同原則第 4 點則規定各主管機關對政府捐助之財團法人專任顧問或研究、技術及其他專業從業人員，應衡酌專業性、產業別、責任輕重及羅致困難程度等因素，在不超過中央部會比照簡任第 14 職等政務次長待遇範圍內，核定或備查其薪資基準。前項人員屬高科技、稀少性或其他特殊研究領域，難以羅致之人才，經主管機關認定者，如不超過中央部會特任首長待遇範圍者，由主管機關核定或備查後實施。如屬超過中央部會特任首長待遇範圍者，由各主管機關參酌相關市場薪資調查水準，邀集外部學者專家，共同訂定其薪資基準，並報經行政院核定後實施。該等人員應由各政府捐助之財團法人每年實施績效考核，並將考核結果送主管機關備查；考核結果未達工作目標者，應自下年度起檢討酌減其薪資基準。另如非屬政府捐助之財團法人，接受捐助（贈）之財產合計占財團法人財產總額 20% 至 50% 者，則依上述薪資處理原則第 7 點規定，由各主管機關視實際需要，準用該薪資處理原則之規定辦理。

(二)惟查上開薪資處理原則就各財團法人董事長或經理人之薪資基準，係授權主管機關衡酌設置性質、規模、人員屬性、民間薪資水準及專業人才市場供需等因素，於不超過中央部會特任首長待遇範圍內核定或備查；如屬羅致不易或具有專長特殊者之薪資於

30 萬元範圍內，支薪高低，亦均由主管機關核定或備查。此形成因各部會審查標準寬鬆有別，致支薪高低不一，顯失公平合理，以均綜理涉外業務之「海峽交流基金會」（以下簡稱海基會）及「中華民國對外貿易發展協會」（以下簡稱貿協）等 2 財團法人董事長支薪基準之評定情形為例，海基會之專任董事長原屬無給職，迨薪資處理原則施行後，因政府對其捐助（贈）之比率達 74.66%，且該財團法人自訂之薪資標準超過中央部會特任首長待遇（現為 19 萬 500 元），惟未超過 30 萬元，主管機關行政院大陸委員會，經依規定邀集外部學者專家辦理評定後，核給每月薪資 24 萬 6,815 元；至貿協專任董事長之支薪標準，因政府捐助（贈）之比率為 50%，薪資處理原則施行前後，均由主管機關經濟部依其自訂之作業規範辦理評定，經評定核給每月薪資為 19 萬 500 元。惟查貿協及海基會 101 年度之業務規模，貿協為 71 億餘元，海基會僅 4 億餘元，兩者相去甚遠；又近年來海基會對政府之補助經費依存度較貿協為高，均達其年度收入 5 成以上。然而貿協董事長之薪資，卻反較海基會董事長低，似有不合理之處。類此情形諸多，不一而足，顯示薪資基準之高低，由各主管機關自行認定，將產生標準不一，無法反映出工作任務之繁簡程度及實際付出程度。

(三)再者，部分財團法人之設置，係政府為執行特定公共事務，依法規命令成立，並賦予執行特定任務，如：金管會主管之「證券投資人及期貨交易人保護中心」、「汽車交通事故特別補償基金」、「住宅地震保險基金」、「保險事業發展中心」、「保險犯罪防制中心」、「中華民國證券櫃檯買賣中心」、「保險安定基金」等 7 家財團法人，該等財團法人之收入係基於執行公權力而取得，性質等同於「公款」，政府對其人事、財務或業務有控制權，然其從業人員之薪資基準所受之規範強度，卻反較政府捐助（贈）財產達 5 成之財團法人，應依據薪資處理原則支薪之規範寬鬆，甚且前述財團法人中，有 4 家財團法人之董事長或總經理係由退休官員擔任，不無存有酬庸之疑慮。又該等財團法人董事長或經理人之薪資基準，係依金管會訂定之「金融監督管理委員會派任

或推薦至事業機構、財團法人及其轉投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」規定，以中國輸出入銀行之董事長或經理人薪資 2 倍為支給上限，致該等財團法人董事長或經理人之薪資，動輒高達 2、30 萬元，超逾中央部會特任首長待遇（現為 19 萬 500 元），甚有高於五院院長月薪（現約為 32 萬餘元）之情事，且尚可支領高額之非固定性收入（年終、工作獎金、津貼及其他酬勞），顯非合理。又本院前已就「財團法人薪資待遇漫無標準且普遍有過高現象及遭致酬庸退休官員之訾議」糾正行政院在案，迄今該等問題仍懸而未決。

（四）綜上，行政院原希藉薪資處理原則，對政府捐助之財團法人負責人及其他從業人員薪資，予以適當之監督。然該原則未竟周全，存有標準不一及欠缺合理性等問題，致該等人員薪資諸多高過於部會首長，然其工作任務之繁簡程度及其實際付出是否高於部會首長，不無疑義。甚且行政院允應審酌各財團法人、轉投資事業之性質、規模及獲利情形等因素，檢視派任人員支薪之合理性，並強化監督管理，提升經營效能，然卻未見該院有具體之監督作為，任由所屬機關恣意評定薪資標準使該薪資處理原則之訂定形同具文，造成爭議不斷，問題叢生，顯無法改善退休（職、伍）人員再（轉）任機構薪資待遇漫無標準等問題，亦有怠失。

三、行政院未確實處理退休（職、伍）人員再（轉）任支薪之問題，坐視退休（伍）軍職及教育人員中部分再（轉）任人員之支薪違反立法院決議及該院函示之規定，且處理方式不一，亦未見具體作為，又未建立查核機制，致生爭議及弊端，核有未當。

（一）有關軍公教退休人員（含政務人員）退休（職、伍）後再（轉）任，除支領再任職務薪資，並同時支領退休給與或優惠存款利息，迭遭外界抨擊支領雙薪，未符社會觀感及公平正義原則。立法院為杜絕退休（職、伍）軍公教人員再（轉）任支領雙薪爭議，於審議中央政府 95、98 年度總預算案時決議，於完成法制化前，要求支領軍公教退休（伍、職）給與人員再（轉）任中央政府暨其營業與非營業基金持股或捐助（贈）比率達 20% 以上之轉投資事業或財團法人職務者，依該職務之月薪超過委任第一職等本俸及

專業加給合計數者（現為 32,160 元），其實支月薪應依該職務薪資標準減去其「所支領月退休（伍、職）金加上公（軍）保養老（退伍）給付優惠存款利息合計數或一次退休（伍、職）金加上公（軍）保養老（退伍）給付優惠儲蓄存款利息合計數額」後之差額支給之，超過上述支薪標準者，政府對該財團法人不得編列預算補助或委辦業務。行政院並於 98 年 2 月 12 日及 8 月 12 日通函其所屬機關配合辦理。

(二)惟審計部前調查退休（伍）軍公教人員再（轉）任情形，業發現部分人員之支薪，存有未依立法院決議辦理之情事，並函請行政院應督促檢討妥適處理。案經追蹤，據行政院人事行政總處依立法院審查 101 年度中央政府總預算案附屬單位營業與非營業部分通案決議，清查退休（伍、職）軍公教人員 102 年度 1 至 3 月份再（轉）任之資料統計發現，未依立法院決議及行政院函示辦理者，退休教職人員尚有 1 人，占有退休教職再任人數 19 人之 5.26%；退伍軍職人員部分，則有 302 人，占有退伍軍職再（轉）任人數 487 之 62.01%。顯示行政院處理退休（職、伍）人員再（轉）任支薪之問題，未見具體作為，坐視退休（伍）軍職及教育人員中部分再（轉）任人員之支薪處理方式不一。甚至衍生爭議及弊端，例如：媒體報導，任職於財團法人國家實驗研究院國家太空中心之退役軍官，因填寫聲明書不實，遭控詐領雙薪。本院就退休人員再（轉）任之支薪有無建立相關查核制度，經詢據行政院表示，查核制度設計目前僅公務人員部分，由銓敘部透過完整之查驗系統查核且運作良好，軍職人員跟教職人員目前均無，行政院將協調相關主管機關，訂出完整之追蹤方式。

(三)綜上，行政院未確實處理退休（職、伍）人員再（轉）任支薪之問題，坐視退休（伍）軍職及教育人員中部分再（轉）任人員之支薪違反立法院決議及該院函示之規定，且處理方式不一，亦未見具體作為，又未積極檢討建立退休（伍）人員再任薪資資料相關查核機制，致生爭議及弊端，洵有怠失。

四、行政院未就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之非經常性給付如獎金等予以規範，致部分財團法人

獎金核發標準及名目浮濫，或未與績效連結；又部分事業主管機關未比照財政部訂頒之規範，訂定評核指標，肇致薪資標準與事業經營之良窳，未具關聯性等情，該院亦未予以導正，核有未當。

(一)薪資處理原則未就財團法人負責人暨從業人員薪酬內包含之非經常性給付如獎金等予以規範，又未確實全面檢討，建立各項獎金、福利或其他給與之核算管控機制，洵有未當。

- 1.按立法院於102年1月11日第8屆第2會期第17次會議決議，略以：行政院應立即全面檢討現行財團法人之績效核算及獎金發放標準，並整合各部會意見，儘速完成法制化；又102年2月6日總統公布之102年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）通案決議第17項，略以：自102年度起政府捐助成立之財團法人，年終獎金（包括工作獎金、考核獎金、考績獎金或績效獎金），應比照公務人員標準考核發放：年終工作獎金（以下簡稱年終獎金）1.5個月；考績獎金：甲等1個月、乙等0.5個月；另無績效等其他名目獎金。案經行政院依上述決議於102年4月整合各部會意見，提出「財團法人經營績效獎金核算制度檢討報告」，據該報告載明：財團法人中大部分性質類同行政機關者，獎金比照公務人員標準考核發放，少部分具營利性質者，比照國營事業發放，又考量政府捐助之財團法人組織態樣及執行公共任務性質多元，不宜亦不適訂定統一規範。
- 2.惟據行政院檢討報告所載資料，其中部分財團法人從事營利行為，依規應將所得之利益運用於捐助目的，然該等財團法人卻自訂標準比照國營事業發放高額獎金，顯失合理，例如：金管會主管之所有政府捐助之財團法人；經濟部主管之「中小企業信用保證基金」、「臺灣中小企業聯合輔導基金會」、「中興工程顧問社」及「全國認證基金會」；農委會主管之「農業信用保證基金」；又部分性質類同行政機關之財團法人，獎金發放之標準仍高於公務人員，如：國防部主管之「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」與外交部主管之「國際合作發展基金會」，除發放1.5個月年終獎金外，尚再核發考績獎金最高分別可達2個月及3.3個月，較公務人員核發之最高限

分別超出 1 個月及 2.3 個月，其中「國際合作發展基金會」核發獎金總數 4.8 個月，甚高於國營事業；另查仍有部分財團法人以其他名目發放獎金，有如：經濟部主管之「臺灣電子檢驗中心」與交通部主管之「臺灣網路資訊中心」分別核發最高 3 個月及固定 2 個月之三節獎金、經濟部主管之「紡織產業綜合研究所」，平均核發約 1 個月之目標管理獎金、衛生署主管之「病理發展基金會」，已發放年終獎金及考績獎金計 2.5 個月，尚再核發績效獎金最高可達 2 個月，合計 4.5 個月；經濟部主管之「自行車暨健康科技工業研究發展中心」平均核發約 0.5 個月專案獎金及衛生署主管之「鄒濟勳醫學研究發展基金會」依年度餘絀簽請董事長核示後發給其他獎金。以上均顯示該等法人獎金之核發標準與名目浮濫。

3. 綜上，薪資處理原則規範不足，僅規範經常性薪資部分，然非經常性薪酬，迄今仍乏相關規範，行政院顯未依立法院決議確實全面檢討政府捐助之財團法人獎金核發標準及名目浮濫問題，並據以建立各項獎金、福利或其他給與之核算管控機制，洵有未當。

(二) 各主管機關派任或推薦至公股民營事業及其轉投資事業董事長、總經理獎金之核發標準不一，且有未與績效連結，亦有主管機關未比照財政部訂頒之規範，訂定評核指標，肇致薪資標準與事業經營之良窳，未具關聯性等情，詎行政院均未予以導正，顯有失當。

1. 經查行政院為合理規範派任或推薦至轉投資事業之主持人（董事長、總經理）薪酬，業由財政部研訂「財政部派任或推薦至公股民營事業及其轉投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」草案，規定各該事業機構主持人之待遇上限，略以：派（薦）至各事業機構主持人（董事長、總經理）之待遇，以不超過相同性質、規模之公營事業同級人員待遇 2 倍以上為限，由各事業評定不同等級核定支給，且所支領之各項獎金等非固定性收入總額，不得超過月支薪俸、主管加給合計之固定性收入總額，超過部分則應予以繳回，並報經行政院公股管理督導小組第 3

次會議討論決議通過，自 99 年 4 月 1 日生效，且由各部會比照該規範據以實施。交通部於同年 6 月 6 日比照訂定「交通部派任或推薦至公股民營事業及其轉投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」亦以不超過同級人員待遇 2 倍之上限範圍內，由各事業機構本於公司治理精神等因素評定不同等級核定支給。又經濟部針對該部所屬事業人員派任或推薦至轉投資及其再轉投資事業之董事長、總經理薪資，已於 101 年 6 月 4 日訂頒「經濟部所屬國營事業派任或推薦至轉投資及其再轉投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」，其每月固定薪資（即月支薪俸、主管加給合計），以原投資事業所任職位月支薪給之 1.2 倍為上限，並不得超過原投資事業總經理之薪資，但非原投資事業員工轉任者，以不超過原投資事業總經理之薪資為上限。另金管會訂定之「行政院金融監督管理委員會派任或推薦至事業機構、財團法人及其轉投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」，規定董事長、總經理之薪資逕以臺灣銀行或中國輸出入銀行董事長、總經理薪資之 2 倍為支領上限。揆諸上開各部會規範嚴苛不一，尚無標準可言。

2. 又部分事業主管機關薪資標準之評定，並未比照財政部訂頒之規範，採多項評核指標（如：企業規模、經營目標達成程度及經營績效程度等），評定不同等級之薪給，或未確依所訂規範辦理評定，逕以同一標準核與薪資基準，肇致事業負責人之薪資標準，與事業經營績效之良窳未具關聯性，甚可能因缺乏激勵效果，產生人力反淘汰之虞，如：經濟部訂定之「經濟部派任直接投資事業之董事長、總經理薪資標準規範」，僅以「企業規模」一項作為評核指標。又如前已提及，金管會主管之「證券投資人及期貨交易人保護中心」等 7 家財團法人之財源係基於法律規定行使而取得，不同於一般營利事業，需積極提高營運收入以維持事業營運，然董事長、總經理薪資卻高於政府轉投資事業主持人（董事長、總經理等）薪資，動輒高達 2、30 萬元，超逾中央部會特任首長待遇，甚有高於五院院長月薪之情事，且尚可支領高額非固定性收入（年終、工作獎金、津貼

及其他酬勞），顯失合理之情事。另據行政院人事行政總處清查政府機關高階退休（伍）人員再（轉）任機構之 101 年度敘薪資料顯示，部分政府轉投資事業營運虧損，卻仍支付負責人優渥之獎金，顯示獎金之核發，顯未與績效連結，如：榮民工程公司及國軍退除役官兵安置基金轉投資之欣欣水泥公司、歐欣環保公司 100 年度各虧損 2,311 萬餘元、910 萬餘元，其中歐欣環保公司甚自 99 年起已連續 3 年虧損，各該負責人 101 年度仍得支領 2.2 至 3.7 個月之獎金，約各為 65 萬餘元、29 萬餘元。

3. 綜上，為免造成社會不良觀感，行政院允宜監督各主管機關審酌各轉投資事業之性質、規模及獲利情形等因素，檢視派任人員支薪之合理性及衡平性，並強化監督管理，以提升經營效能。惟查各主管機關派任或推薦至公股民營事業及其轉投資事業董事長、總經理獎金之核發標準不一，且有未與績效連結，亦有主管機關未比照財政部訂頒之規範，訂定評核指標，肇致薪資標準與事業經營之良窳，未具關聯性等情，詎行政院均未予以導正，顯有失當。

綜上論結，行政院長期以來就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，未思基於機會平等積極建立健全、透明及公平之遴聘機制，政府機關高階主管再（轉）任比例仍偏高，復以支領優渥薪資待遇，迭遭社會大眾認有酬庸之訾議不斷，影響政府形象至鉅。又訂頒之薪資處理原則未竟周全，仍存諸多缺失，尚無法改善退休（職、伍）人員再（轉）任機構薪資待遇漫無標準等問題，造成爭議不斷，問題叢生。復以就退休（伍）軍職及教育人員中部分再（轉）任人員之支薪違反立法院決議及該院函示之規定，且處理方式不一，亦未見具體作為，又未建立查核機制，致生爭議及弊端。另該院未就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之非經常性給付如獎金等予以規範，致部分財團法人獎金核發標準及名目浮濫等情，該院亦未予以導正，以上各節，核均有怠失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第 24 條提案糾正，函請行政院確實檢討改善見復。

註：尚未結案

204、教育部未依法對幼兒提供優質教保服務，未督促地方政府分析供需情形，致公立幼兒園實際收托比率懸殊，使少子女化問題更形嚴重案

審查委員會：經 102 年 12 月 12 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部未依幼兒教育及照顧法，對幼兒落實提供優質、普及、平價及近便之教保服務，亦未督促地方政府依法分析轄內教保服務之供需情形，導致公立幼兒園實際收托比率呈現 28.10%及 71.90%之懸殊差距，未滿 3 歲幼兒進入私幼比率甚至高達 89.01%；加以將近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，七成者於寒暑假期間未收托，未符雙薪家庭之托育需求，凡此造成收入不高之年輕父母不敢生育子女，使得我國少子女化問題更形嚴重，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

由於我國人口快速成長，政府於民國（下同）57 年及 58 年相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，積極推行人口政策及家庭計畫。由於人口政策及家庭計畫有效推展，使得我國人口成長率快速下降，從 40 年每名婦女生育高達 7.04 名子女的歷史高峰，至 73 年降為 2.06 人，首度低於人口替換水準 2.1 人，75 至 86 年間，總生育率均維持在 1.75 人左右。惟自 87 年起，總生育率

繼續明顯下降，92 年僅為 1.23 人，使我國成為世界上「超低生育率」的國家之一。97 年時出生嬰兒數首度跌破 20 萬人（19 萬 8,733 人），99 年總生育率更跌至 0.895 人的新低點，創下世界最低水準，101 年雖有回升，惟僅達 1.265 人。在此一人口快速變遷下，未來人口將呈現負成長。

少子女化現象不僅是人口變化的問題，人口減少亦將導致國家勞動力萎縮、家庭扶老功能弱化；加上低生育率將導致人口高齡化，使得社會福利及醫療補助等支出增加，凡此凸顯政府若未儘早妥善規劃並提升人力素質，恐危及國家社會與經濟永續發展，馬總統已指示解決少子化問題應提高到國家安全層次，足徵因應少子女化實為當前政府必須面對的重要課題。根據 100 年 5 月前行政院衛生署國民健康局（已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部國民健康署）編印出版之「第十次家庭與生育力調查報告」¹顯示，已婚與未婚婦女認為不想生小孩的最重要理由，主要皆為「因為生小孩對家庭是一項經濟負擔」，分別占 62.85%與 55.57%。而從各國實施經驗顯示，透過完善托育服務可以有效減輕家庭育兒負擔，間接提高出生率，以北歐國家為例，該等國家長期以來即對育兒家庭提供普及公共托育服務，將平等實現於就業男女身上，故生育率回升最為明顯且穩定。

又，1996 年 OECD 發表「Knowledge-Base Economy Report」，宣告知識經濟時代的來臨，意謂全球經濟成長動能轉以知識為核心，知識創新及技術躍升成為關鍵因素。知識經濟的發展與人力素質息息相關，各國均意識到人力素質為國力優劣之關鍵，競相提升人力素質，以維國家社會的競爭力。如前所述，少子女化易導致經濟成長趨緩，稅收不足，競爭力下降等種種困境，但既然少子女化趨勢已難以扭轉，為有效減輕衝擊，經由人力素質的提升，培養優質的國民，將是維持國家競爭力的最重要方式。由於兒童及少年為國家未來的主人翁，其身心發展及學習狀況不止影響兒童少年自身的未來，亦影響兒童少年未來組織的家庭及其下一代，以及影響國家社會的未來，如未及早適當教育與照顧，將成為社會更加沈重之負擔及問題，更使少子女化不

¹ 檢自衛生福利部國民健康署網站
http://health99.hpa.gov.tw/educZone/edu_detail.aspx?Catid=21685。

但面臨數量問題，更遭逢素質危機。換言之，加強對兒童少年的投資，也是為國家社會未來發展的投資，尤其是對處於低社經地位、家庭資源或功能不足之弱勢家庭孩童，倘能提供適當的教育與照顧，不僅可弭平社經地位差距，並能促進社會流動，此對個人及國家社會皆帶來許多正面的影響。

美國政府為周全對弱勢家庭的照顧，詹森總統（Lyndon B. Johnson）於 1964 年的國情咨文演說（State of the Union）中，特別提出「向貧困宣戰」（The War on Poverty）的理念，不久後，由 Sargent Shriver 邀集美國各界專家學者構思協助弱勢低收入戶家庭及社區幼兒教育的計畫，「起始計畫」（Head Start）於是產生。2007 年，布希總統簽署「起始計畫修正法案」，即「提升入學準備度法案」（Improving Head Start for School Readiness Act of 2007），重點在強化「起始計畫」之教學與服務品質，計畫實施期限 5 年。2009 年，歐巴馬總統在《美國振興及投資法案》（the American Reinvestment and Recovery Act）中增加「起始計畫」及「及早起始計畫」64,000 名補助對象。美國「起始計畫」主要宗旨在於協助完善低收入弱勢幼兒成長過程的照顧措施及提供其入學前的相關基礎教育學習機會，強調及早教育重要性，延伸對低齡幼兒教育照顧，該法案的角色在於強化政府照顧弱勢幼兒的責任，從 1965 至 2012 年已經實施 48 年，係屬長期性計畫，期間不分執政總統、國會不分黨派均一致支持，且立法規範各項執行原則，係一項長期推動的完整政策²。足見美國政府透過對於學齡前弱勢族群的教育照顧措施，以彌補社經地位差距，並促進社會流動機會。

再據相關研究及 102 年 9 月我國人口政策白皮書皆明確指出，為緩解少子女化現象，提供平價教保服務以減輕家長的經濟負擔，是各國一致努力的方向，也被認為具有實質的效益。凡此俱見，政府建構平價、優質、近便且符合家長就業需求之托幼服務，不僅可紓緩少子女化的問題，更可提升國家未來人力的素質，確有其必要性及重要性。惟據報載，幼兒教育及照顧法施行 1 年以來，教育部並未積極廣設平價之公共幼兒園，此將導致收入不高之雙薪家庭因無力負擔昂貴私立

² 駐美國臺北經濟文化代表處文化組（2012）。美國起始計畫概況。取自 http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=10784。

幼兒園費而降低生養子女數，使得少子女化問題持續惡化，本院爰立本案進行調查。

案經函請教育部提供說明、相關卷證及統計資料，並於 102 年 6 月 28 日請教育部、新北市政府、臺南市政府、彰化縣政府、南投縣政府（係因 101 年該等縣市未參與改制而停托之公立托兒所家數較多者）到院說明轄內幼兒托育資源供需現況與發展，並諮詢民間團體婦女新知基金會覃主任玉蓉、屏東幼兒托育職業工會郭理事長明旭及五甲社區自治幼兒園簡主任瑞連。嗣於 102 年 7 月 28 日至臺北市實地訪視私立三玉幼兒園（公辦民營幼兒園）；同年 8 月 2 日實地訪視新北市公共托育中心及私立龍埔幼兒園（友善園）。在完成調卷、簡報、諮詢及實地訪查後，本案於 102 年 9 月 14 日約詢教育部陳政務次長益興、國民及學前教育署吳署長清山暨相關主管人員。案經調查竣事，茲將教育部所涉違失，臚列如次：

一、教育部未依幼兒教育及照顧法，對幼兒落實提供優質、普及、平價及近便之教保服務，導致公、私立幼兒園實際收托比率呈現 28.10% 及 71.90% 之懸殊差距，未滿 3 歲幼兒進入私幼比率甚至高達 89.01%，此使得收入不高的年輕父母不敢生育子女，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展，核有違失。

(一) 依據我國幼兒教育及照顧法、社會福利政策綱領及國際人權相關公約皆明確揭示，政府應提供優質、普及、平價及近便之教保服務，以促進幼兒身心健全發展，並使父母得以兼顧家庭與工作。

1. 按 100 年 6 月 29 日公布並自 101 年 1 月 1 日施行之幼兒教育及照顧法第 1 條即開宗明義：為保障幼兒³接受適當教育及照顧之權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧（以下簡稱教保服務）體系，以促進其身心健全發展，特制定本法。同法第 7 條第 3 項規定，政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於經濟、文化、身心、族群及區域等不利條件之幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會。

2. 次按 93 年 2 月 13 日行政院修正核定之社會福利政策綱領揭

³ 依據幼兒教育及照顧法第 2 條規定，該法幼兒係指 2 歲以上至入國民小學前之人，幼兒園係指對幼兒提供教育及照顧服務之機構。

示，政府應保障兒童及少年獲得整合之教育與照顧機會，並對處於經濟、文化、區域、族群發展等不利條件下的兒童及少年提供額外之協助。100年1月9日行政院再次修正之「社會福利政策綱領」，更進一步強調政府應建構完整之兒童教育與照顧服務體系，落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務，並對處於經濟、文化、區域、族群發展等不利條件下的兒童及少年，保障其接受平等普及且高品質之照顧支持的機會。

3. 依據《經濟社會文化權利國際公約》第10條第1款規定，家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。我國於98年4月22日公布並自98年12月10日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故前揭公約之相關規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。
4. 再據《消除對婦女一切形式歧視公約》第11條第2項第3款規定，締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的工作權利起見，應鼓勵提供必要的輔助性社會服務，特別是通過促進建立和發展托兒設施系統，使父母得以兼顧家庭義務和工作責任並參與公共事務。我國於100年6月8日公布並自101年1月1日施行之消除對婦女一切形式歧視公約施行法第2條規定：「公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，具有國內法律之效力。」故前揭公約之相關規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。
5. 因此，政府對幼兒應提供優質、普及、平價及近便性之教保服務，以落實學前教育，尤其對於處於經濟、文化、區域、族群發展等不利條件下之幼兒，更應予以特別之協助。

(二)根據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告，我國有40%的家庭苦於維持生計；復以教育部統計國中小學弱勢學生之比率(37.08%)，推估2至5歲學齡前弱勢幼兒應有290,813人。惟目前公、私立幼兒園之家數及可收托人數卻呈現3.4比6.6、2.5比

7.5 之懸殊差距；且僅 134,447 名幼兒進入公幼（占 28.1%），多達 345,226 名幼兒進入私幼（占 71.9%），足見教育部對於平價教保服務之供給嚴重不足，影響弱勢家庭幼兒接受教育及照顧之機會。

1. 查我國有 40% 的家庭係處於經濟困頓之情況，且推估 2 至 5 歲學齡前弱勢幼兒應有 290,813 人：

(1) 根據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告顯示，整體而言，臺灣地區平均每戶家庭之所得逐年成長，80 年各類家庭所得總額為 711,349 元，增加至 100 年之 1,157,895 元。又，近 20 年來整體平均每戶可支配所得均多於消費支出，80 年兩者差額為 175,482 元（可支配所得 587,242 元-消費支出 411,760 元），100 年兩者差額為 178,978 元（可支配所得 907,988 元-消費支出 729,010 元），平均每月約有 1 萬 5 千元之結餘。

(2) 惟對照第 1 分位組家庭之經濟狀況，近 5 年來第 1 分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出之差額，皆呈現負額，顯見我國整體家庭之所得雖呈現逐年增加之趨勢，惟最底層 20% 家庭之所得未有明顯成長，消費支出卻是逐年增加，而處於入不敷出之窘境。再者，近 5 年來第 2 分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出之差額雖為正額，惟除 97 年為 4 萬 2 千餘元外，其餘皆在 2~3 萬元之間，亦即每月僅有 2~3 千元的結餘，顯然該等家庭亦處於經濟拮据之困境（詳見下表）。由上可見，我國有 40% 的家庭係處於經濟困頓之情況。

表 1：第 1 分位組及第 2 分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出

單位：戶；人；元

年別	第 1 分位組				第 2 分位組			
	戶數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)	戶數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)
97	1,508,926	303,517	309,419	-5,902	1,508,926	564,893	522,744	42,149

年別	第 1 分位組				第 2 分位組			
	戶數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)	戶數	可支配所得 (A)	最終消費支出 (B)	差額 (A-B)
98	1,537,603	282,260	312,957	-30,697	1,537,603	544,532	520,179	24,353
99	1,568,185	288,553	309,078	-20,525	1,568,185	542,741	508,446	34,295
100	1,591,966	296,352	325,660	-29,308	1,591,966	546,903	522,084	24,819
101	1,615,465	301,362	327,157	-25,795	1,615,465	566,814	531,922	34,892

資料來源：依據 97 至 101 年行政院主計總處家庭收支調查報告中「平均每戶可支配所得及最終消費支出依可支配所得按戶數五等分位分」統計表之彙整製作。

(3)復據教育部之統計資料顯示，101 年度全國國中小學生共 221 萬 1,563 人，其中屬弱勢學生⁴之人數高達 820,036 人，占國中小學生總人數之 37.08%。按前揭國中小學弱勢學生之比率，推估 2 至 5 歲學齡前弱勢幼兒應有 290,813 人（2 至 5 歲學齡前弱勢幼兒總人數 784,288 人×37.08%）。

2. 惟據教育部查復之統計資料顯示，公私立幼兒園之家數卻分別呈現 3 比 7 之懸殊差距：

(1)101 學年各縣市公私立（含分班）據點數計有 7,113 家，其中公立幼兒園為 2,390 家，占 33.58%；私立幼兒園為 4,723 家，占 66.42%。復以各縣市別觀之，臺北市（20.16%）、新北市（24.59%）、桃園縣（29.56%）、新竹市（16.36%）、新竹縣（32.19%）、臺中市（30.61%）、彰化縣（33.08%）、嘉義市（18.75%）及高雄市（29.26%）等 9 個縣市公立幼兒園家數之比率未達整體比率（33.58%），詳見下表。

表 2：101 學年各縣市公私立幼兒園供應情形

單位：家；%

縣市別	公私立（含分班）據點數	公立幼兒園設立情形		私立幼兒園設立情形	
		據點數	比率	據點數	比率
合計	7,113	2,390	33.58	4,723	66.42

⁴ 弱勢學生包括：原住民、身心障礙人士子女、身心障礙者、外籍與大陸配偶子女、低收入戶及中低收入戶、失親單親或隔代教養家庭子女及其他。

縣市別	公私立(含分班)據點數	公立幼兒園 設立情形		私立幼兒園 設立情形	
		據點數	比率	據點數	比率
基隆市	111	47	42.34	64	57.66
臺北市	723	149	20.61	574	79.39
新北市	1,220	300	24.59	920	75.41
桃園縣	609	180	29.56	429	70.44
新竹市	165	27	16.36	138	83.64
新竹縣	233	75	32.19	158	67.81
苗栗縣	187	68	36.36	119	63.64
臺中市	771	236	30.61	535	69.39
彰化縣	390	129	33.08	261	66.92
南投縣	194	111	57.22	83	42.78
雲林縣	165	68	41.21	97	58.79
嘉義市	80	15	18.75	65	81.25
嘉義縣	171	101	59.06	70	40.94
臺南市	585	208	35.56	377	64.44
高雄市	721	211	29.26	510	70.74
屏東縣	321	145	45.17	176	54.83
臺東縣	129	103	79.84	26	20.16
花蓮縣	140	92	65.71	48	34.29
宜蘭縣	141	78	55.32	63	44.68
澎湖縣	28	23	82.14	5	17.86
金門縣	22	19	86.36	3	13.64
連江縣	7	5	71.43	2	28.57

資料來源：教育部

(2)復以公、私立幼兒園可收托人數觀之，101 學年各縣市公、私立幼兒園可收托人數分別為 165,954 人及 493,906 人，呈現 2.5 比 7.5 之懸殊差距。甚至新北市（2.3 比 7.7）、桃園縣（1.8 比 8.2）、新竹市（1.6 比 8.4）、新竹縣（2.1 比 7.9）、苗栗縣（2.1 比 7.9）、臺中市（1.8 比 8.2）、嘉義市（1.8 比 8.2）、臺南市（2 比 8）、高雄市（2.9 比 8.1）、屏東縣（2.4 比 7.6）等 10 個縣市公、私立幼兒園可收托人數之比例低於整體比例（2.5 比 7.5），詳見下表。而從公立幼兒園可收托之人數

(165,954 人)，對照我國有 40%的家庭處於經濟困頓之情況、2 至 5 歲學齡前弱勢幼兒有 290,813 人，足見公立幼兒園之供給量確實嚴重不足，尚缺 12 萬餘名額。

表 3：101 學年全國各縣市公私立幼兒園可收托人數及比例

縣市	2-5 歲戶籍人口總數	公立幼兒園可收托人數	私立幼兒園可收托人數	公私立幼兒園可收托人數比率
合計	784,288	165,954	493,906	2.5 : 7.5
基隆市	10,145	3,285	5,374	3.8 : 6.2
臺北市	94,673	16,218	48,507	2.5 : 7.5
新北市	127,788	22,129	74,912	2.3 : 7.7
桃園縣	78,074	10,948	48,430	1.8 : 8.2
新竹市	19,858	2,508	13,402	1.6 : 8.4
新竹縣	23,862	3,954	15,258	2.1 : 7.9
苗栗縣	18,871	3,276	12,554	2.1 : 7.9
臺中市	98,116	16,148	71,573	1.8 : 8.2
彰化縣	44,130	10,819	29,879	2.7 : 7.3
南投縣	15,113	5,987	10,451	3.6 : 6.4
雲林縣	22,056	8,585	10,765	4.4 : 5.6
嘉義市	8,929	1,538	6,880	1.8 : 8.2
嘉義縣	14,469	6,743	6,980	4.9 : 5.1
臺南市	59,801	11,449	44,864	2 : 8
高雄市	86,468	13,569	57,824	1.9 : 8.1
屏東縣	23,750	5,878	18,497	2.4 : 7.6
臺東縣	7,123	4,439	3,093	5.9 : 4.1
花蓮縣	10,254	4,465	4,476	5 : 5
宜蘭縣	13,952	6,940	8,295	4.6 : 5.4
澎湖縣	2,760	5,156	1,497	7.7 : 2.3
金門縣	3,696	1,620	320	8.4 : 1.6
連江縣	400	300	75	8 : 2

資料來源：教育部

3. 復查 2-5 歲學齡前幼兒僅 134,447 人進入公立幼兒園（占 28.1%），多達 345,226 人係進入私立幼兒園（占 71.9%）；且年齡愈低者，進入公幼之比率愈低，2 歲至未滿 3 歲幼兒進入公幼之比率僅 10.99%，多達 89.01%者係進入私幼：

(1)101 年全國 2-5 歲戶籍人口數為 784,288 人，進入幼兒園就托之人數有 480,173 人，其中進入公立幼兒園者有 134,447 人，占 28.10%；進入私立幼兒園者有 345,226 人，占 71.90%（詳見下表）。而從行政院主計總處及教育部相關統計資料觀之，我國有 40%的家庭處於經濟困頓之情況，2 至 5 歲學齡前弱勢幼兒有 290,813 人等情，已如前述，此凸顯這些弱勢家庭幼兒有及早學前教育之需求及必要，以利其人力素質之發展。惟目前僅有 134,447 名（占 28.1%）幼兒進入公立幼兒園，亦即尚有 15 萬多名弱勢幼兒未能進入公幼接受教保服務，足徵公立幼兒園之供給量確實嚴重不足，實不利我國人力素質之發展，顯見教育部未能幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項之規定，落實提供弱勢家庭幼兒接受適當教保服務之機會，確有疏失。

表 4：101 學年 2-5 歲幼兒入園人數及比率

項目		總計	2 歲至 未滿 3 歲	3 歲至 未滿 4 歲	4 歲至 未滿 5 歲	5 歲至 未滿 6 歲	
戶籍人口數		784,288	179,708	196,788	203,751	204,041	
幼兒 入 園 情 形	就學人數合計	480,173	30,316	89,497	166,022	193,838	
	公立	就學人數	134,447	3,331	20,939	51,181	58,996
		入園率（%）	28.10	10.99	23.4	30.83	30.44
	私立	就學人數	345,226	26,985	68,558	114,841	134,842
		入園率（%）	71.90	89.01	76.60	69.17	69.56
	入園率（%）		61.22	16.87	45.48	81.48	95.00

資料來源：教育部

(2)再以年齡觀之，年齡愈小者，進入公立幼兒園之比率愈低，尤其是未滿 3 歲幼兒進入公幼之比率僅 10.99%（詳見表 4 及表 5）：

<1> 2 歲至未滿 3 歲幼兒有 179,708 人，其中進入幼兒園之人數為 30,316 人，入園率為 16.87%。又，2 歲至未滿 3 歲幼兒進入公幼之比率為 10.99%，進入私幼之比率為 89.01%。另有基隆市等 10 個縣市該年齡層幼兒進入公幼之比率，低於前揭整體比率。

<2> 3 歲至未滿 4 歲幼兒有 196,788 人，其中進入幼兒園之人

數為 89,497 人，入園率為 45.48%。又，3 歲至未滿 4 歲幼兒進入公幼之比率為 23.40%，進入私幼之比率為 76.6%。另有臺北市等 9 個縣市該年齡層幼兒進入公幼之比率，低於前揭整體比率。

<3> 4 歲至未滿 5 歲幼兒有 203,751 人，其中進入幼兒園之人數為 166,022 人，入園率為 81.48%。又，4 歲至未滿 5 歲幼兒進入公幼之比率為 30.83%，進入私幼之比率為 69.17%。另有桃園縣等 7 個縣市該年齡層幼兒進入公幼之比率，低於前揭整體比率。

<4> 5 歲至未滿 6 歲幼兒有 204,041 人，其中進入幼兒園之人數為 193,838 人，入園率為 95%。又，5 歲至未滿 6 歲幼兒進入公幼之比率為 30.44%，進入私幼之比率為 69.56%。另有桃園縣等 10 個縣市該年齡層幼兒進入公幼之比率，低於前揭整體比率。

表 5：101 學年各縣市幼兒進入幼兒園（含改制前之托兒及幼稚園）之比率

單位：人；%

縣市	2-5 歲 幼生戶 籍人口 總數	2-5 歲 幼生 就學 總數	2-5 歲 幼生 就學 比率	2 歲幼生就 讀公立私立 比率		3 歲幼生就 讀公立私立 比率		4 歲幼生就 讀公立私立 比率		5 歲幼生就 讀公立私立 比率	
				公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
合計	784,288	480,173	61.22	10.99	89.01	23.40	76.60	30.83	69.17	30.44	69.56
基隆市	10,145	6,088	60.01	3.24	96.76	34.2	65.8	44.09	55.91	43.05	56.95
臺北市	94,673	54,237	57.29	8.27	91.73	16.41	83.59	31.18	68.82	35.76	64.24
新北市	127,788	70,541	55.20	4.85	95.15	24.25	75.75	33.32	66.68	30.88	69.12
桃園縣	78,074	43,319	55.48	4.7	95.3	9.35	90.65	25.76	74.24	21.33	78.67
新竹市	19,858	11,912	59.99	1.04	98.96	4.83	95.17	22.78	77.22	26.14	73.86
新竹縣	23,862	13,747	57.61	6.37	93.63	13.59	86.41	22.68	77.32	22.02	77.98
苗栗縣	18,871	11,403	60.43	14.83	85.17	23.08	76.92	25.48	74.52	22.79	77.21
臺中市	98,116	60,707	61.87	4.21	95.79	17.03	82.97	27.06	72.94	26.27	73.73
彰化縣	44,130	27,136	61.49	16.09	83.91	34.35	65.65	33.9	66.1	29.36	70.64
南投縣	15,113	10,254	67.85	28.12	71.88	39.46	60.54	39.92	60.08	39.9	60.1
雲林縣	22,056	14,666	66.49	38.64	61.36	44.8	55.2	41.74	58.26	39.84	60.16
嘉義市	8,929	5,837	65.37	14.72	85.28	12.38	87.62	31.8	68.2	28.04	71.96
嘉義縣	14,469	9,568	66.13	34.08	65.92	43.25	56.75	43.74	56.26	42.06	57.94
臺南市	59,801	44,329	74.13	3.02	96.98	18.18	81.82	25.95	74.05	28.26	71.74

縣市	2-5 歲 幼生戶 籍人口 總數	2-5 歲 幼生 就學 總數	2-5 歲 幼生 就學 比率	2 歲幼生就 讀公私立比 率		3 歲幼生就 讀公私立比 率		4 歲幼生就 讀公私立比 率		5 歲幼生就 讀公私立比 率	
				公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
高雄市	86,468	54,189	62.67	5.62	94.38	17	83	23.18	76.82	25.67	74.33
屏東縣	23,750	15,493	65.23	24.44	75.56	29.67	70.33	31.61	68.39	30.33	69.67
臺東縣	7,123	4,767	66.92	39.63	60.37	50.67	49.33	60.47	39.53	63.23	36.77
花蓮縣	10,254	6,866	66.96	21.1	78.9	48.08	51.92	56	44	58.27	41.73
宜蘭縣	13,952	10,027	71.87	45.82	54.18	49.57	50.43	48.41	51.59	47.68	52.32
澎湖縣	2,760	1,929	69.89	49.72	50.28	58.96	41.04	64.76	35.24	64.25	35.75
金門縣	3,696	2,380	64.39	1.41	98.59	70.56	29.44	76.57	23.43	80.73	19.27
連江縣	400	278	69.50	21.95	78.05	16.92	83.08	85.71	14.29	88.64	11.36

資料來源：教育部

(三)從受僱人員所得收入觀之，私立幼兒園費用對於收入不高之年輕父母，確實造成經濟上之沉重負擔，此將導致是類父母不敢生育子女，或無力將其子女送托於幼兒園接受及早教育，最終不但將造成我國少子女化問題更形嚴重，亦不利於我國人力素質發展。

1. 依據內政部統計，女性生育平均年齡及生育第一胎之平均年齡均呈現延後之現象，101 年分別已達 31.1 歲及 30.1 歲（詳見下表），顯然目前學齡前幼兒之父母年齡多處於 31 至 34 歲之階段（詳見下表）。

表 6：生母平均年齡及第一胎生母平均年齡表

單位：歲

年別	生母平均年齡	第一胎生母平均年齡
97	29.8	28.9
98	30.2	29.3
99	30.6	29.6
100	30.9	29.9
101	31.1	30.1

資料來源：內政部戶政司

2. 根據行政院主計總處之 101 年家庭收支調查報告顯示，以受僱人員報酬觀之，未滿 30 歲受僱人員平均每人每年所得收入為 375,654 元，平均每月所得收入為 31,305 元；30~34 歲受僱人員平均每人每年所得收入為 473,000 元，平均每月所得為 39,417 元。但如僅以受僱人員本業薪資觀之，未滿 30 歲者平均每月所

得收入為 25,875 元；30~34 歲者平均每月所得為 31,397 元。

表 7：101 年所得收入者平均每人所得分配按年齡組別分

單位：元

	總平均	未滿 30 歲	30~34 歲	35~39 歲	40~44 歲	45~54 歲	55~64 歲	65 歲以上
所得收入者人數	13,537,783	1,752,743	1,522,564	1,500,764	1,435,978	3,001,843	2,292,068	2,031,824
受僱人員報酬 所得收入	383,905	375,654	473,000	512,042	493,662	454,800	337,015	100,200
每月平均	31,992	31,305	39,417	42,670	41,139	37,900	28,085	8,350
(1) 本業薪資	286,481	310,502	376,761	402,974	387,007	346,749	228,301	17,605
每月平均	23,873	25,875	31,397	33,581	32,251	28,896	19,025	1,467
(2) 兼業薪資	23,362	3,348	1,954	2,250	3,945	15,449	47,231	70,752
(3) 其他收入	74,062	61,804	94,284	106,818	102,710	92,603	61,483	11,843

備註：本表中每月平均係依據年所得收入÷12 個月所得

資料來源：行政院主計總處 101 年家庭收支調查報告

3. 再據行政院主計總處之 100 年家庭收支調查報告顯示，第 1 分位組所得收入者平均每人可支配所得為 183,279 元，平均每月可支配所得僅 15,273 元；第 2 分位組所得收入者則為 309,099 元，平均每月可支配所得為 25,758 元（詳見下表）。以該等所得收入者每月未及 3 萬元之所得，基本生活已屬困難，遑論能夠負擔私立幼兒園之費用。

表 8：所得收入者平均每人可支配所得依可支配所得按所得收入者五等分位分

單位：人；元

	總平均	可支配所得按人數及五等分位組				
		1	2	3	4	5
全體所得收入者						
人數	13,373,384	2,674,677	2,674,677	2,674,677	2,674,677	2,674,677
平均每人所得 (A)	507,038	183,279	309,099	414,223	571,383	1,57,205
平均每人每月所得 (A/12)	42,253	15,273	25,758	34,519	47,615	88,100

備註：平均每人每月所得係平均每人所得÷12 個月。

資料來源：行政院主計總處 100 年家庭收支調查報告

4. 惟從教育部提供資料觀之，以臺北市為例，私立幼兒園平均每月收費為 12,706 元，遠遠超出公立幼兒園之 4,797 元費用甚多⁵，若再加上其他費用（如保險費、交通費、課後延托費、其他），

⁵ 依據行政院主計總處之 99 年 7 月「婦女婚育與就業調查報告」(100 年 4 月編印)顯示，15 至 49 歲已婚生育女性近年出生之最小子女在未滿 3 足歲前，平均每月「私立托兒所」費用達 12,984 元；平均每月「公立托兒所」費用為 6,000 元。

扶養 1 名幼兒每月花費 1 萬 5 千元以上，即占 30~34 歲受僱人員每月本業薪資(31,397 元)將近一半，遑論家庭其他必要開支，令年輕父母難以負擔，不敢生育子女。此亦從 100 年 5 月前行政院衛生署國民健康局之「第十次家庭與生育力調查報告」，已婚與未婚婦女不想生小孩的最重要理由，皆為「因為生小孩對家庭是一項經濟負擔」等情，可見一斑。

5. 由上可見，由於目前公立幼兒園之供給不足，使得養育子女之經濟負擔沈重，造成收入不高之年輕父母不願生育子女，此將使得我國少子女化問題更形嚴重。加以目前公立幼兒園之供給不足，使得許多弱勢家庭幼兒因而無法接受適當教保服務之機會，以落實學前及早教育，更不利於國家人力素質之發展。

(四) 行政院早在 97 年間核定「人口政策白皮書」中，檢討當時幼托體系仍是以私立為主，且對 3 歲以下兒童、價格較低之公立托兒所的數量與比例均為不足，惟迄今公、私立幼兒園的數量與實際收托比例仍然呈現懸殊的差距。

查行政院為緩和少子女化、高齡化及移入人口所產生相關社會問題，前於 97 年間核定「人口政策白皮書」，其中當時針對少子女化之現行相關政策與措施提出之檢討略以：對育有子女的家庭提供協助教育功能，目前的幼托體系可分為托兒所（主要是 2~6 歲）與幼稚園（針對 4~6 歲）兩種，在比例上，仍是以私立為主，如托兒所的公私比為 1：9，收托人數為 3：7；幼稚園則為 4：6，收托人數為 3：7。針對 3 歲以下兒童、價格較低之公立托兒所的數量與比例稍嫌不足，無法保障能夠提供給有子女的家庭運用等語。「人口政策白皮書」自 97 年核定迄今已 5 年，幼托雖已完成整合，惟公、私立幼兒園實際收托比率卻仍分別呈現 28.10%、71.90%之懸殊差距，顯然 5 年來未有任何進展，足見教育部未能積極擴展平價教保服務之供給量，導致其服務資源依舊嚴重不足。

(五) 綜上，由於教育部未依幼兒教育及照顧法，對弱勢幼兒落實提供優質、普及、平價及近便之教保服務，導致公立幼兒園之供給量嚴重不足，公、私立幼兒園實際收托比率呈現 28.10%及 71.90%之

懸殊差距，未滿 3 歲幼兒進入私幼比率甚至高達 89.01%，此使得育兒費用負擔沉重，令收入不高的年輕父母不敢生育子女，或無力送托於私立幼兒園接受教保服務，最終造成我國少子女化問題更形嚴重，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展，核有違失。

二、目前家庭多為雙薪家庭，家長忙於生計，下班時間均超過下午 4 時，惟近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，近七成者於寒暑假期間未收托，此不僅將迫使收入不高之雙薪家庭必須選擇費用較為昂貴的私立幼兒園，或由女性離開職場在家照顧年幼子女，顯見教育部未能依法落實提供普及、近便之教保服務，實有疏失。

(一)有關我國幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項明確揭示：政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於經濟、文化、身心、族群及區域等不利條件之幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會。且我國社會福利政策綱及國際人權公約皆有如上之規定，以促進幼兒身心健全發展，並使父母得以兼顧家庭與工作並參與公共事務等情，已如前述。

(二)根據相關統計資料顯示，女性就業與否深受生育因素之影響，加以家庭結構日趨窄化，家庭互助功能逐漸式微，此凸顯為使婦女就業不受生育影響，政府實應提供普及、近便之教保服務，使父母得以兼顧家庭及工作。

1. 根據行政院勞工委員會之統計資料顯示⁶，從婚育與就業關係觀察，未婚女性勞動力參與率從 91 年之 53.89%，逐年增加至 101 年之 60.95%；但有配偶或同居之女性勞動力參與率從 91 年之 46.64%，緩慢增加至 101 年之 49.05%。又，101 年未婚者男性勞參率為 61.29%，僅略高於女性之 60.57%，惟有配偶或同居者之勞參率，男性為 72.14%，較女性之 49.05% 高出 23.09 個百分點；離婚、分居或喪偶者之勞參率，男性為 53.34%，較女性之 30.35% 高出 22.99 個百分點。

⁶ 引據行政院勞工委員會網站之性別勞動統計（102 年版），檢自：
<http://statdb.cla.gov.tw/html/woman/02woanalyze5.pdf>。

2. 復據行政院主計總處 99 年 7 月「婦女婚育與就業調查」⁷，15 至 64 歲已婚女性結婚離職率為 31.2%；復職率為 44.7%。曾因生育離職之已婚女性，以生育第 1 胎離職者所占比率最高，其生育離職率為 22.4%；曾因生育離職女性之離職原因以「照顧小孩」為最多。曾因生育離職爾後復職者，計 48 萬 1 千人，復職率為 55.5%，平均復職間隔 6 年 5 個月。15 至 49 歲已婚生育女性於近年出生之最小子女，在未滿 3 足歲前及 3 至未滿 6 足歲間之照顧方式，分別以「自己」照顧占 47.5%、「私立托兒所」托育占 39.1% 為主。
3. 再據行政院主計總處「人力運用調查」顯示⁸，101 年 5 月有工作能力之女性非勞動力，不願意就業的原因以需要照顧家人為最多占 36.63%，求學及準備升學和家庭經濟尚可，不需外出工作比率相當，分別占 29.27%、29.16%。如進一步從婚姻狀況觀察，未婚女性無就業意願的原因以求學及準備升學最高占 89.63%。有配偶或同居者，以需要照顧家人最高占 54.94%，其中有未滿 6 歲子女者因需要照顧家人而無就業意願高達 86.73%。
4. 另據內政部統計資料顯示，我國家庭戶數於 80 年有 5,227,185 戶，92 年已逾 700 萬戶 (7,047,168 戶)，101 年 6 月底已逾 800 萬戶 (8,114,073 戶)，平均每戶人數從 80 年之 3.94 人，逐漸降低至 101 年 6 月底僅有 2.87。此透露出我國家庭互助功能逐漸式微，更加需要相關育兒措施，以協助照顧家中幼兒。
5. 此外，從以上統計資料亦可見，由於目前公立幼兒園之供給不足，私立幼兒園之費用對於一般收入不高之家庭，又過於昂貴，使得女性不得不選擇離開職場，在家中照顧年幼子女。且據行政院主計總處之 99 年 7 月「婦女婚育與就業調查」顯示，最小

⁷ 資料來源為行政院主計總處網站，檢自
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/13159292171.pdf>。

⁸ 資料來源為行政院主計總處網站，檢自：
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=32738&ctNode=3580&mp=1>，
以及行政院勞工委員會之性別勞動統計（102 年版），檢自：
<http://statdb.cla.gov.tw/html/woman/02woanalyze5.pdf>。

子女在 3 至未滿 6 足歲間之照顧方式以「私立托兒所」托育為主，占 43.06%；其次為「自己」（小孩之父親或母親）照顧之 26.32%；如按教育程度別觀察，「私立托兒所」托育者，以大專及以上程度者之 51.38% 最高，而由自己照顧子女之比率，則以國中及以下程度者 34.23% 最高，大專及以上程度者僅 18.02%，顯見部分收入不高之女性會選擇在家中照顧年幼子女。

(三)教育部為支持婦女婚育，使雙薪家庭父母安心就業，雖已推動相關補助措施，惟公立幼兒園開辦課後留園服務之比率偏低，平日僅達四成，寒暑假期間提供托育服務為三成，寒暑假期間下午 4 時之後更僅有 1.88% 者提供留園服務：

1. 查教育部為支持婦女婚育，使雙薪家庭父母安心就業，於 95 年 6 月訂定「教育部補助直轄市縣（市）公立幼稚園辦理課後留園服務作業要點」（嗣經多次修正，於 101 年 12 月 22 日更名為「教育部國民及學前教育署補助公立幼兒園辦理課後留園服務作業要點」），補助低收入戶、中低收入家庭、其他經濟情況特殊者及家戶年所得 30 萬元以下之 5 歲幼兒，免費參加公立幼兒園辦理之課後留園服務。又，部分地方政府為鼓勵所轄公立幼兒園提供課後留園服務，亦自訂相關配套措施，包括：降低開辦人數基準、補助開辦經費、補助課後留園服務期間增置行政人員經費、補助所收費用不足支應開辦必要支出之差額等，以提升課後留園服務開辦率。
2. 惟據教育部提供之資料顯示，101 學年公立幼兒園數計有 2,390 園（含分班數 502 班），其中辦理課後留園服務者之比率偏低（詳見下表），明顯不利於雙薪家庭之托育：
 - (1) 學期間平日未提供課後留園服務（即下午 4 時後之延托服務）之公立幼兒園計有 1,378 園，占 57.66%，亦即僅 42.34% 之公立幼兒園開辦平日課後留園服務。
 - (2) 寒暑假期間未提供留園服務（即寒暑假期間不收托）之公立幼兒園計有 1,641 園，占 68.66%，亦即僅 31.34% 之公立幼兒園於寒暑假期間收托。
 - (3) 寒暑假期間未提供下午 4 時後之留園服務者計有 2,364 園，

占 98.12%，亦即僅 1.88%之公立幼兒園於寒暑假期間下午 4 時之後提供延托服務。

表 9：101 學年度公立幼兒園未辦理課後留園服務情形

縣市別	公立幼兒園總園數			上學期間平日未提供課後留園服務		寒暑假期間未提供課後留園服務		寒暑假期間未提供下午 4 時後之課後留園服務	
	本園	分班	合計	園數	比率	園數	比率	園數	比率
新北市	240	60	300	151	50.33%	165	55.00%	296	98.67%
臺北市	149	0	149	3	2.01%	45	30.20%	147	98.66%
臺中市	141	95	236	127	53.81%	194	82.20%	222	94.07%
臺南市	180	28	208	153	73.56%	119	57.21%	208	100.00%
高雄市	207	4	211	123	58.29%	153	72.51%	211	100.00%
宜蘭縣	50	28	78	57	73.08%	68	87.18%	77	98.72%
桃園縣	88	92	180	146	81.11%	170	94.44%	180	100.00%
新竹縣	51	24	75	68	90.67%	75	100.00%	75	100.00%
苗栗縣	62	6	68	13	19.12%	14	20.59%	64	94.12%
彰化縣	70	59	129	103	79.84%	117	90.70%	129	100.00%
南投縣	100	11	111	59	53.15%	84	75.68%	111	100.00%
雲林縣	42	26	68	60	88.24%	47	69.12%	68	100.00%
嘉義縣	83	18	101	75	74.26%	84	83.17%	101	100.00%
屏東縣	119	26	145	48	33.10%	48	33.10%	145	100.00%
臺東縣	98	5	103	46	44.66%	103	100.00%	103	100.00%
花蓮縣	84	8	92	58	63.04%	48	52.17%	91	98.91%
澎湖縣	18	5	23	18	78.26%	22	95.65%	23	100.00%
基隆市	40	7	47	38	80.85%	36	76.60%	47	100.00%
新竹市	27	0	27	5	18.52%	18	66.67%	27	100.00%
嘉義市	15	0	15	5	33.33%	7	46.67%	15	100.00%
金門縣	19	0	19	17	89.47%	19	100.00%	19	100.00%
連江縣	5	0	5	5	100.00%	5	100.00%	5	100.00%
總計	1,888	502	2,390	1,378	57.66%	1,641	68.66%	2,364	98.91%

資料來源：教育部

(4)由上可見，公立幼兒園雖能提供平價之教保服務，惟許多公立幼兒園之收托時間，卻未能符合雙薪家庭之托育需求，更不利於婦女充分就業，除非家中有親友協助接送，否則是類家庭之幼兒將無法進入公立幼兒園就托，必須尋求費用較為昂貴之私立幼兒園。

3. 幼托已完成整合，目前公立學校附設幼兒園係依幼兒教育及照

顧法所設立之教保機構，惟教育部迄未修正「各級學校學生學年學期假期辦法」，致使是類幼兒園仍可比照國民小學，於平日下午 4 時後及寒暑假期間不收托：

(1)幼托已完成整合，現行公立幼兒園之形態雖包含直轄市、縣（市）立、鄉（鎮、市）立，以及公立學校附設等類型，但不論公立幼兒園之類型，均係依幼兒教育及照顧法所設立之教保機構。該法第 8 條即明確規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、學校、法人、團體或個人得興辦幼兒園，幼兒園應經直轄市、縣（市）主管機關許可設立，並於取得設立許可後始得招生。公立學校所設幼兒園應為學校所附設，其與直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）設立者為公立，其餘為私立。……。幼兒園與其分班基本設施設備之標準，及其設立、改建、遷移、擴充、增加招收幼兒人數、更名與變更負責人程序及應檢具之文件、停辦、復辦、撤銷與廢止許可、督導管理、財團法人登記、董事會運作及其他應遵行事項之辦法，均由中央主管機關定之。」

(2)幼托已完成整合，依據幼兒教育及照顧法第 55 條規定，該法施行前（101 年 1 月 1 日）之公私立幼稚園及托兒所，應依該法於 101 年 12 月 31 日前申請完成改制為幼兒園。公立學校附設之公立幼兒園既已依據幼兒教育及照顧法完成改制為幼兒園，後續則均依該法相關規定提供教保服務。惟教育部卻迄未修正「各級學校學生學年學期假期辦法」，導致目前公立學校附設之幼兒園仍可比照國民小學⁹，於平日下午 4 時之後及寒暑假期間不收托，未能切符現代雙薪家庭及其幼兒之托育需求，顯違反幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項所規定政府應提供近便性之教保服務，無法落實政府教育及照顧幼兒之立法目的，確有疏失。

(四)再據本案諮詢專家表示，為實現性別平等價值，在設計托育政策時，應考量如何符合家長的托育需求，如公幼收托時間為下午 4

⁹ 依據「各級學校學生學年學期假期辦法」第 9 條規定，幼稚園之學年學期假期得比照國民小學規定辦理。

點，家長即需將幼兒接回，但下午 4 點與一般上班族下班時間不一致，增加延托時間，但延托費用對經濟困難之家庭，又造成沈重的負擔；故政府制訂托育政策，應從家長立場作考量，才能符合家長需求，包括：家長就業時間、待遇與托育費用，以及托育環境是否可滿足家長的需求等語。又，目前私立幼兒園（含公辦民營幼兒園、友善教保服務實驗幼兒園）之教保服務時間多係配合家長工作時間，不但提供平日課後延托服務，亦無寒暑假停托之問題，以符應雙薪家庭之工作時間及托育需求。惟教育部非但未能督促地方政府要求轄屬公立幼兒園開辦課後留園服務，以符合家庭之托育需求，猶以「課後留園服務係幼兒園於教保活動課程以外之日期及時間，所提供之延長服務，教保服務人員亦須配合於上班時間以外提供服務，故此服務須兼顧家長需求及各園辦理意願，不得強迫參與，亦不宜強制園方全面開辦。」等語辯稱。顯見該部忽視雙薪家庭之托育需求，違背幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項所賦予政府應提供普及、近便教保服務之責任；益見該部未能善盡中央教育主管機關之職責，督促地方政府採取有效策略以促使公立幼兒園全面辦理課後留園服務。

(五)綜上，目前家庭多為雙薪家庭，家長忙於生計，下班時間均超過下午 4 時，惟教育部未能善盡中央教育主管機關之職責，使得將近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，近七成者於寒暑假期間未收托，與社會實際現況嚴重脫節，此不僅將迫使收入不高之雙薪家庭必須選擇費用較為昂貴的私立幼兒園，或由女性離開職場在家照顧年幼子女，不利其充分就業，顯然違背幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項所賦予政府應提供普及、近便教保服務之責任，實有疏失。

三由於公立幼兒園提供未滿 4 歲幼兒之收托名額嚴重不足，導致未滿 3 歲及 4 歲幼兒進入私幼比率分別高達 89.01%及 76.60%，惟教育部未能積極檢討改善，亦未督促地方政府依法落實分析轄內教保服務之供需情形，確有疏失。

(一)按幼兒教育及照顧法第 7 條第 3 項規定，政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於經濟、文化、身心、族

群及區域等不利條件之幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會。復按教育部於 101 年 9 月 14 日發布之「非營利幼兒園實施辦法」第 7 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）主管機關應分析所轄區域內教保服務之供需情形，對優質、平價教保服務供給不足或不利條件之幼兒比率較高之地區，得優先考量規劃辦理非營利幼兒園，並不得規劃停辦公立幼兒園，改辦非營利幼兒園。

(二)依據教育查復之統計資料顯示，101 年全國 2-5 歲戶籍人口數為 784,288 人，其中進入幼兒園之人數有 480,173 人，入園率為 61.22%，惟從年齡別區分，未滿 3 歲及 4 歲幼兒之入園率僅分別為 16.87%及 45.48%（詳前表 4）：

1. 2 歲至未滿 3 歲幼兒有 179,708 人，其中進入幼兒園之人數為 30,316 人，入園率為 16.87%。
2. 3 歲至未滿 4 歲幼兒有 196,788 人，其中進入幼兒園之人數為 89,497 人，入園率為 45.48%。
3. 4 歲至未滿 5 歲幼兒有 203,751 人，其中進入幼兒園之人數為 166,022 人，入園率為 81.48%。
4. 5 歲至未滿 6 歲幼兒有 204,041 人，其中進入幼兒園之人數為 193,838 人，入園率為 95%。

(三)從相關統計數據及本院實地訪查結果，由於公立幼兒園提供 2 歲至未滿 4 歲幼兒之收托名額嚴重不足，致該等年齡層之幼兒入園率偏低；即使進入幼兒園接受教保服務者，則以私立幼兒園為主，未滿 3 歲及 4 歲幼兒進入私幼比率分別高達 89.01%及 76.60%：

1. 由上開統計資料可見，相較於年齡較大之幼兒，未滿 4 歲幼兒進入幼兒園之比率確實偏低。惟如進一步探究，2 歲至未滿 3 歲幼兒、3 歲至未滿 4 歲幼兒進入公幼之比率僅 10.99%、23.4%，高達 89.01%、76.06%之幼兒係進入私幼就托，顯見是類年齡層之幼兒確有托育需求，惟因公立幼兒園供給量嚴重不足，導致該年齡層入園率偏低，進入公幼比率亦為偏低。
2. 復據本院實地訪查結果，臺北市公立幼兒園招收名額共計 16,262 名，惟其中為 2 歲及 3 歲幼兒之招收名額僅有 2,342 名（2 歲名額僅有 512 名），所占比率僅 14.4%，其餘均為 4~5 歲幼

兒名額。該府坦承：2 歲及 3 歲幼兒入園率低，並非僅係家長考量安全衛生及教保服務人員師生比率，而選擇在家自己照顧、親友協助或保母托育，尚因該市公立幼兒園供給該年齡層之幼兒收托名額不多所致等語。顯見公立幼兒園提供 2 歲至未滿 4 歲幼兒之收托名額不足，確實造成該等年齡層之幼兒平均入園率偏低。

3. 再從前揭行政院勞工委員會及主計總處相關調查統計資料顯示，女性就業與否深受生育因素之影響，101 年未婚男性與女性之勞參率差異甚小（0.72%），惟有配偶或同居者之勞參率，男性卻較女性高出 23.09% 之多。女性往往為照顧年幼子女，不得不離開職場，曾因生育離職後再復職者，其平均復職間隔 6 年 5 個月。15 至 49 歲已婚生育女性對於未滿 3 歲及 3 至未滿 6 歲子女之照顧方式，分別以自己照顧、私立托兒所托育為主。即便有配偶或同居者之女性雖具工作能力但無就業意願之原因，以需要照顧家人為最高（占 54.94%），其中係為照顧未滿 6 歲子女者高達 86.73%。凡此俱見女性就業與否深受生育因素之影響，女性為照顧家中未滿 6 歲之年幼子女，往往選擇離開職場。
4. 再依本院諮詢之專家表示：公立幼兒園招生人數不足之其中一項原因為教師於介紹過程中，運用話術影響家長選擇意願（如目前需要抽籤，且候補名額多達 20 幾位等），教師也可因此獲得減輕工作負擔的好處等語。
5. 由上可見，由於公立幼兒園提供 2 歲至未滿 4 歲幼兒之收托名額嚴重不足，以致該等年齡層之幼兒入園率偏低，即使進入幼兒園者，仍以私立幼兒園為主，未滿 3 歲及 4 歲幼兒進入私幼之比率分別高達 89.01% 及 76.60%。

(四) 惟教育部未能積極檢討改善，竟將家長多選擇居家式托育以照顧年齡較小幼兒的結果，認為是未滿 4 歲幼兒入園率偏低之唯一原因：

1. 據教育部表示：依行政院主計總處及前內政部兒童局之相關資料，指出未滿 3 歲幼兒之照顧方式，逾 8 成以上家長由自己或

親友、保母照顧等居家式托育為主；3歲至未滿6歲幼兒接受機構式托育者占57.61%；據此，家長為學齡前幼兒選擇托育方式，通常年齡較小者以選擇居家保母照顧為主，年齡較大之幼兒則傾向選擇進入幼兒園，此係因應幼兒身心發展所選擇之實際現況，年齡愈小其依附性愈高，家長多選擇居家照顧服務方式，年齡愈大較適合團體活動，則傾向機構式服務，非因教保機構收托名額過少所致云云。

2. 教育部前揭說明僅係未滿4歲幼兒入園率偏低之部分原因，惟事實上並非全然如此。部分經濟狀況較佳或有親友可協助照顧幼兒之家庭確實考量到其年齡較小之子女安全及情感依附等問題，而選擇居家保母或親友照顧。但確有經濟狀況不佳或無親友可協助照顧幼兒之家長係因無力負擔居家保母或私立幼兒園之費用¹⁰，而選擇離開職場在家中照顧年幼子女。況且既使必須選擇將未滿3歲及4歲幼兒托於教保機構照顧者，亦僅有一成及二成者能夠進入公幼，高達九成及八成者係進入私幼。顯見該部未能深入探究未滿4歲幼兒入園率偏低之原因，俾就公立幼兒園收托名額不足之問題，積極檢討改進，反而不論實情為何，一律認為係因家長考量幼兒身心發展及情感依附關係，而不願將其未滿4歲幼兒就托於幼兒園，此亦凸顯該部未能掌握平價教保服務之供需是否平衡。

(五)又，本院曾2度發函並於約詢時請教育部提供目前各地方政府分析所轄區域內教保服務之供需情形及其結果，惟該部從未提供是項資料，並稱：「非營利幼兒園實施辦法」為101年9月14日發布，惟部分民間團體反映該辦法所定薪資支給基準表未具彈性，致承辦公益團體於管理人事及財務等方面，影響其辦理意願；爰為期修正作業周延，該部邀集各地方政府、相關團體及法制學者專家等代表，歷經10次會議研商，與各界進行溝通，並納入相關意見，正循行政程序辦理法規審議及發布作業；目前全國尚無依

¹⁰ 依據行政院主計總處之99年7月「婦女婚育與就業調查報告」(100年4月編印)，15至49歲已婚生育女性近年出生之最小子女在未滿3足歲前，平均每月「裸姆」費用即達15,642元，每月「私立托兒所」費用則達12,984元。

該辦法設置之非營利幼兒園，故無相關資料得以提供云云。足徵該部答非所問，未能針對本院所詢確實答覆，亦未能督促地方政府依法落實分析所轄區域內教保服務之供需情形，遑論能夠進一步規畫佈建優質、普及、平價及近便性之教保服務資源。

(六)據上，從相關統計數據及本院實地訪查結果，由於公立幼兒園提供未滿 4 歲幼兒之收托名額嚴重不足，導致未滿 3 歲及 4 歲幼兒進入私幼之比率分別高達 89.01%及 76.60%。惟教育部未能深入探究原因並積極檢討改進，亦未督促地方政府依法完成分析所轄區域內教保服務之供需情形，以掌握優質、平價教保服務供給不足或不利條件之幼兒比率較高之地區，進而加速發展充實之，確有疏失。

綜上所述，教育部未依幼兒教育及照顧法，對幼兒落實提供優質、普及、平價及近便之教保服務，導致公、私立幼兒園實際收托比率呈現 28.10%及 71.90%之懸殊差距，未滿 3 歲幼兒進入私幼比率甚至高達 89.01%，此使得收入不高的年輕父母不敢生育子女，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展；又，目前家庭多為雙薪家庭，家長忙於生計，下班時間均超過下午 4 時，惟將近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，七成者於寒暑假期間未收托，此不僅將迫使收入不高之雙薪家庭必須選擇費用較為昂貴的私立幼兒園，或由女性離開職場在家照顧年幼子女，顯見教育部未能依法落實提供普及、近便之教保服務；此外，由於公立幼兒園提供未滿 4 歲幼兒之收托名額嚴重不足，導致未滿 3 歲及 4 歲幼兒進入私幼比率分別高達 89.01%及 76.60%，惟教育部未能積極檢討改善，亦未督促地方政府依法落實分析轄內教保服務之供需情形，均核有疏失，允應澈底檢討改進，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。

註：尚未結案

**205、陸軍司令部未經修訂投網程序，逕自
變更「○○○○車」購案主要規格，
有性能測試不實等情案**

審查委員會：經 102 年 12 月 19 日監察院國防及情報
委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：尚未結案

206、國防部海軍司令部辦理「○○專案」，該部與中科院簽訂之「委製協議書」與「國軍軍事投資計畫建案作業規定」不符，核有失當案

審查委員會：經 102 年 12 月 19 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：經 103 年 6 月 19 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 73 次會議決議：結案存查

207、新北地檢署對陳姓檢察官偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考，致渠得利用後案併前案規定遂行貪瀆情事；歷任首長竟予考績甲等，核有違失案

審查委員會：經 102 年 12 月 23 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 68 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣高等法院檢察署、臺灣新北地方法院檢察署

貳、案由：

臺灣新北地方法院檢察署（前臺灣板橋地方法院檢察署）對陳玉珍偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考，致陳玉珍得利用後案併前案規定遂行貪瀆情事；臺灣新北地方法院檢察署及臺灣高等法院檢察署對於陳玉珍長期與電玩業者密切往來、收受賄款、關說等事實均渾然不覺，在陳玉珍收賄期間，歷任首長竟給予陳玉珍考績甲等，及「認真負責」、「腳踏實地」、「學養俱豐」、「明察秋毫」、「處事明快」、「視野宏觀」、「辦案迅速」及就品德操守項目等級為 A（足為楷模）等考評，核有違失。

參、事實與理由：

本案經函法務部、臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）、臺灣新北地方法院檢察署（下稱新北地檢署）、臺灣高等法院檢察署（下稱臺灣高檢署）政風室、新北地檢署政風室、新北市政府警察局等機關調閱本案偵查卷及相關資料，並於 102 年 6 月 4 日、7 月 18 日約詢臺灣高檢署檢察官陳玉珍（現停職中）、6 月 18 日詢問被調查人前臺灣板橋

地方法院檢察署（於 102 年 1 月 1 日更名為新北地檢署，下稱板橋地檢署）檢察長楊森土、前主任檢察官郭學廉；另於 6 月 20 日詢問前板橋地檢署檢察官及前臺灣高檢署調辦事檢察官吳○○（現為臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）主任檢察官）、前板橋地檢署檢察官簡○○（現為法務部調部辦事主任檢察官）；6 月 26 日詢問前板橋地檢署檢察長凌○○、前襄閱主任檢察官曾○○（現為臺灣高檢署檢察官）及黃○○（現為臺灣高檢署檢察官）、前政風室科員林○○（現為新北市政府工務局政風室主任）等相關人員業經調查竣事。茲謹就提案缺失說明事實與理由如下：

一、按「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」（下稱辦案期限要點）第 2 點規定：「檢察機關首長對於本機關主任檢察官、檢察官，主任檢察官對於本組檢察官辦理案件，均應加強監督。」第 33 點規定第 1 項規定：「案件之進行，應接續為之。各法院檢察署如發現有逾三月未進行者，應即自行查明原因，設法改進。」第 34 點第 1 項規定：「檢察機關應依第 33 點規定，指定研考科按月檢查案件進行紀錄，如有逾三月未進行者，應填具檢查通知單通知檢察官，檢察官對於未進行案件如有正當事由，應於收受通知後七日內敘明未進行原因，層報首長核定後送研考科及統計室備查。」第 35 點第 1 項第 1 款規定：「案件自收案之日起，逾下列期限尚未終結者，由研考科會同統計室，按月填具逾期未結案件催辦通知單（格式如附件二），層報檢察長核閱後，通知檢察官，促其注意迅速進行結案：（一）一般偵查案件逾八個月…」。

二、陳玉珍於 89 年 3 月 21 日調任板橋地檢署主任檢察官後，藉由 87 年 12 月 14 日法務部所訂頒之檢察案件編號計數分案報結實施要點第 7 點（已於 100 年 8 月 1 日改列第 20 點）之「後案併前案」分案規定，自 89 年 8 月 14 日就華○電玩店部分累計獨攬 19 件，又就永佳電玩店部分累計獨攬 12 件（其中 92 年度偵字第 15170 號永佳電玩店部分係 92 年 8 月 13 日分案），總計獨攬 31 件陳○○違反電子遊戲場業管理條例案件，且為操控案件留存於該股，導致有 8 件逾期未結（89 年 8 月 14 日收案 1 件，9 月 18 日收案 3 件，89 年 10 月 6 日、11 月 7 日及 90 年 1 月 4 日各收案 1 件，均遲至 90 年 9 月 11 日始為不

起訴處分結案；91年6月21日收案遲至92年2月25日始併案結案），有新北地檢署函復本院陳玉珍檢察官偵辦陳○○電玩案件表可稽。

三楊○○於90年4月27日至92年7月30日任職板橋地檢署，陳玉珍上開8件逾8個月辦案期限未結案件，均於楊○○任職該署檢察長期間發生遲延情事，楊○○並未切實依照前開辦案期限要點第2點之規定，對所屬主任檢察官陳玉珍所辦理案件加強監督，該署研考科亦未上開要點規定切實進行催辦及通知檢察官促其迅速進行結案，致陳玉珍得以長期利用後案併前案及累積多案不結方式，遂行貪瀆情事，核有違失。再者，板橋地檢署及臺灣高檢署對於陳玉珍長期與電玩業者密切往來、收受賄款及關說等事實均渾然不覺，在陳玉珍自89年起至95年止之收賄期間，歷任首長竟給予陳玉珍考績甲等，及「認真負責」、「腳踏實地」、「學養俱豐」、「明察秋毫」、「處事明快」、「視野宏觀」、「辦案迅速」及就品德操守項目等級為A（足為楷模）等考評，有陳玉珍考評紀錄可稽，均有違失。

綜上所述，新北地檢署對陳玉珍偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考，致陳玉珍得利用後案併前案規定遂行貪瀆情事；新北地檢署及臺灣高檢署對於陳玉珍長期與電玩業者密切往來、收受賄款、關說等事實均渾然不覺，在陳玉珍收賄期間，歷任首長竟給予陳玉珍考績甲等，及「認真負責」、「腳踏實地」、「學養俱豐」、「明察秋毫」、「處事明快」、「視野宏觀」、「辦案迅速」及就品德操守項目等級為A（足為楷模）等考評，顯有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送法務部轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一銓敘部103年3月26日部特一字第1033820243號書函函復法務部略以，檢察機關重行檢討檢察官於法官法施行前之違失行為係重新辦理渠等各該年度考績，並非辦理職務評定，爰其辦理依據及相關程序，仍應依考績法相關規定辦理，是相關機關撤銷重辦是類人員

違法失職年度之考績案，仍應依規定遞送考績委員會初核；如有必要，亦得於遞送考績委員會初核前，由機關首長提交檢察官職務評定審議會審議，並作為考績委員會初核之參考。

二該部對於陳玉珍 89 年至 95 年年終考績因已逾 10 年懲處權行使期間，不予處理；其 93 年至 95 年年終考績業於 103 年 6 月 16 日經該部檢察官人事審議委員會第 25 次會議通過，均依初核結果 60 分（丙等）通過，並以 103 年 6 月 23 日法人字第 10308514960 號函送銓敘部審定，待銓敘部審定後，將由臺高檢署依公務人員考績法等相關規定辦理後續事宜。

註：經 103 年 7 月 28 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 77 次會議決議：結案存查

索引表

一、依被糾正機關名稱索引

被糾正機關名稱	案次
行政院	1、15、19、22、26、29、34、55、56、64、66、70、87、100、109、125、150、166、170、184、203
內政部	10、27、28、33、39、59、75、76、79、81、100、103、119、150、170、194、197
外交部	94、163、164
國防部	20、21、30、67、68、69、95、114、115、129、131、146、154、157、158、159、160、161、162、175
財政部	14、64、112、130
教育部	42、86、97、100、124、145、151、170、184、189、190、204
法務部	10、31、32、60、76、143、144、184
交通部	7、29、39、52、82、107、121
經濟部	22、51、128、134、176、179、180
文化部	85、87、110、125
衛生福利部	130、151、152、167、168、170、176、177、190、196
行政院衛生署	35、36、37、43、65、91、127
行政院農業委員會	1、37、63、72、118、132、150、153、193、195
行政院勞工委員會	113、119、151
金融監督管理委員會	74、111
行政院海岸巡防署	7
僑務委員會	93
國軍退除役官兵輔導委員會	148
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	46
行政院經濟建設委員會	44、97、166
行政院原住民族委員會	57、101、105、137、190
客家委員會	104

2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
行政院體育委員會	13
行政院公共工程委員會	54
行政院原子能委員會	11
行政院主計總處	14、21
國立故宮博物院	33
行政院國家科學委員會	88、123、191
國家通訊傳播委員會	76、124
內政部警政署	27、39、174
內政部警政署基隆港務警察局	7
內政部消防署	78
內政部入出國及移民署	102
內政部營建署	28、54、171、198
內政部營建署墾丁國家公園管理處	138、198
內政部建築研究所	54
外交部駐斐濟代表處	165
外交部駐韓國代表處	94
國防部軍備局中山科學研究院	129
國防部聯合後勤司令部	47
國防部國防採購室	129
國防部北部地方軍事法院檢察署	149
海軍司令部	149
陸軍司令部	116、129
特種作戰指揮部	116
航空特戰指揮部	116
陸軍軍官學校	96
財政部北區國稅局	90
臺灣銀行	16
臺灣土地銀行	16
教育部體育署	138、156
教育部青年發展署	61
國立臺灣藝術大學	202
臺灣高等法院檢察署	207
臺灣新北地方法院檢察署	207
臺灣桃園地方法院檢察署	84

被糾正機關名稱	案次
臺灣雲林地方法院檢察署	32
臺灣臺東地方法院檢察署	83
法務部矯正署	31、40
法務部矯正署臺北監獄	31、40
法務部矯正署桃園監獄	31
法務部矯正署雲林監獄	40
法務部矯正署彰化監獄	143
經濟部工業局	147
經濟部水利署	89、117、133
經濟部水利署中區水資源局	117
臺灣中油股份有限公司	48、73
台灣電力股份有限公司	17、18、45、49、73、92、134、135、 136、178、179、180
漢翔航空工業股份有限公司	131
交通部臺灣區國道新建工程局	53、121
交通部觀光局	9、122
交通部公路總局	52
交通部航港局	7
交通部臺灣鐵路管理局	142
交通部鐵路改建工程局	29
中華郵政股份有限公司	119
交通部臺灣港務股份有限公司	8
衛生福利部新營醫院	152
衛生福利部臺中醫院	169
行政院勞工委員會勞工保險局	119
行政院勞工委員會勞工退休基金 監理會	119
行政院農業委員會農業金融局	63、195
行政院農業委員會林務局	126、193
行政院國軍退除役官兵輔導委員 會榮民工程股份有限公司	147
行政院國軍退除役官兵輔導委員 會榮民森林保育事業管理處	46
行政院原子能委員會核能研究所	11
行政院國家科學委員會中部科學 工業園區管理局	108

4 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
臺北市政府	25、41、79、86、103、110、140、145、172、185、187、201
臺北市政府交通局	172
臺北市立中山國民中學	41
臺北市立桃源國民中學	86
新北市政府	6、24、60、79、100、103、124、145、173、196
新北市石碇區公所	173
臺中市政府	50、79、100、103、145、169、188
臺南市政府	14、62、77、79、100、103、145、156、199
臺南市政府消防局	152
臺南市政府衛生局	152
臺南市政府警察局	3
臺南市善化區公所	16
臺南市歸仁區公所	16
高雄市政府	23、79、103、145
桃園縣政府	60、71、79、99、100、103、145、156
桃園縣中壢市公所	99
宜蘭縣政府	14、79、103
新竹縣政府	4、14、78、79、80、100、145、155、156
新竹縣五峰鄉公所	139
苗栗縣政府	14、38、79、103、145
花蓮縣政府	12、14、58、79、103、145
花蓮縣警察局	141
花蓮縣警察局吉安分局	141
南投縣政府	14、79、103、145、155、181、182、183
南投縣立炎峰國民小學	181
彰化縣政府	63、72、79、103、145
雲林縣政府	15、79、100、103、145、155、186
嘉義縣政府	79、100、103、145
嘉義縣太保市	16
嘉義縣布袋鎮公所	16

被糾正機關名稱	案次
臺東縣政府	79、103、137、155、200
臺東縣蘭嶼鄉公所	180
屏東縣政府	60、79、100、103、145、156、194
澎湖縣政府	79、145、155
澎湖縣望安鄉公所	98
連江縣政府	79、103、145
金門縣政府	2、79、100、122、145
金門縣政府金湖鎮公所	122
金門縣政府養護工程所	2
基隆市政府	79、120、145、155
新竹市政府	14、79、106、145、154、155
嘉義市政府	79、100、145、156

二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

案 件 類 別	案 次
人事考銓	41、203
土地行政	6、24、38、75、81
工業	51
公共工程督導	53、122、172、187、201
公路	39、52、82、107、121
文化體育	33、62、85、87、109、110、125
水利	89、133
水運及港務	7、8
司法風紀	207
生產事業	46
法務	10、60、83、120、144、188
社會行政	25、55、100、101、140、169、170、181、186、196
保險	74、111
客家事務	104
建築管理	2、4、17、54、56、58、106、117、138、139、171、173、185、193、198
政風	80
科技行政	11、88、108、123、191
軍品採購	69、114、115、129、157、160、162、192、206
原住民族	57、101、105、137、200
留守業務	21
訓練管理	47、68、96、116、149、205
退輔行政	20、147、148、159
商業	63、166
國庫	14、16、34、70、90、112、119、128、150
國營事業	17、18、45、48、49、73、92、131、134、135、136、178、179、180

索引表 7

案 件 類 別	案 次
教育行政	42、61、86、124、145、189、190、202、204
都市計畫	44、77、79、98、99、103
勞工	97、113
測量重劃	59、154
稅務	22、64、130
農業	1、19、72、132、153
獄政	31、40、143
銀行	195
衛生	35、36、37、43、50、65、66、91、118、127、 151、152、167、168、176、177
駐外行政	93、94、163、164、165
檢察	32、84
營產眷舍管理	30、67、95、146、158、161、175
營繕採購	182、183、199
環保	23、71、126、194
警政消防	3、5、15、26、27、76、78、102、141、155、 174、184、197
鐵路	29、142
體育	12、13、156
觀光	9

三、依相關法規索引（按筆劃順序排列）

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
二二八事件處理及賠償條例		21
入出國及移民法	第 38 條	10
	第 21 條、第 91 條	102
	第 1 條	197
入出國查驗及資料蒐集利用辦法	第 11 條	102
下水道法	第 19 條	158
下水道法施行細則	第 16 條、第 17 條	158
	第 4 條	194
土地法	第 43 條、第 73 條、第 208 條、第 209 條	6
	第 14 條	98
	第 34 條之 1	173
	第 14 條、第 25 條	187
土地登記規則	第 23 條、第 27 條	6
土地稅法	第 39 條	6
土地徵收條例	第 20 條、第 21 條、第 26 條	6
	第 3 條、第 49 條	24
	第 49 條	81
	第 3 條	187
土壤及地下水污染整治法	第 5 條	71
大眾捷運系統土地開發辦法		201
大眾捷運法	第 6 條、第 7 條	187
山坡地保育利用條例	第 3 條	185
	第 37 條	200
工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則	第 5 條	165
工程施工查核小組組織準則		30
工廠管理輔導法	第 17 條、第 18 條	15
	第 18 條	176
中小學兼任代課及代理教師	第 10 條	86

相關法規名稱	法規條次	案次
聘任辦法		
中央公債提前償還或另發新公債調換辦法		82
中央法規標準法	第 2 條	21
	第 8 條	109
	第 14 條	134
	第 5 條	146
	第 5 條	159
	第 18 條	194
中央政府中程計畫預算編製辦法	第 25 條	105
中央政府建設公債及借款條例	第 3 條	82
中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法	第 2 條、第 19 條	182
中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法	第 18 條	14
中央機關未達公告金額採購招標辦法	第 2 條	182、189
中華民國 101 年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法	第 3 條	128
中華民國刑法	第 227 條	40
	第 77 條	60
	第 173 條、第 271 條	78
	第 75 條、第 75 條之 1、第 76 條、第 78 條、第 79 條	83
	第 222 條、第 224 條之 1、第 225 條、第 227 條	86
	第 138 條	95
	第 132 條	108
	第 221 條、第 220 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 226 條、第 227 條、第 228 條、第 229 條、第 233 條	124

10 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
中華民國刑法	第 221 條	141
	第 2 條、第 50 條、第 51 條、 第 53 條、第 77 條、第 79 條	144
	第 255 條	160
	第 213 條、第 216 條	164
	第 19 條、第 59 條	169
	第 342 條	179
	第 227 條	189
	第 2 條、第 50 條、第 51 條、 第 53 條、第 77 條、第 79 條	207
中華民國憲法	第 8 條	10
		21
	第 153 條、第 156 條	55
	第 15 條	79
	第 7 條、第 23 條	134
	第 23 條	146
	第 155 條	150
	第 95 條	158
	第 20 條	159
	第 15 條、第 143 條	161
	第 53 條	170
	第 21 條、第 158 條、第 159 條、第 164 條	190
中華民國憲法增修條文		21
	第 10 條	190
內政部兒童局辦事細則	第 6 條	145
內政部移民署組織法		197
內政部組織法	第 5 條	27
	第 11 條	170
內政部警政署組織條例	第 2 條、第 3 條	27
內部審核處理準則	第 4 條	2
	第 6 條、第 15 條、第 17 條	164

相關法規名稱	法規條次	案次
公司法	第 8 條、第 23 條、第 27 條、 第 202 條、第 218 條、第 224 條	22
	第 23 條、第 178 條、第 193 條、第 206 條、第 369 條之 1、第 369 條之 2、第 369 條之 3	179
公平交易法	第 14 條、第 41 條	179
公民與政治權利國際公約暨 經濟社會文化權利國際公約 施行法	第 2 條	143
	第 2 條、第 23 條	170
	第 10 條	204
公立高級中等以下學校校長 成績考核辦法	第 7 條	41
	第 6 條	86
公立學校教職員成績考核辦 法	第 4 條	41
公共工程專業技師簽證規則	第 5 條、第 6 條、第 7 條、 第 11 條、第 16 條、第 20 條	142
公共債務法	第 4 條、第 8 條	14
公共電視法	第 13 條	87
公益彩券發行條例	第 2 條、第 5 條、第 6 條、 第 7 條、第 8 條、第 14 條	112
公益勸募條例	第 5 條、第 22 條	73
公務人員交代條例	第 6 條	90
公務人員考績法		108
公務人員退休法	第 23 條	132
公務員服務法	第 7 條	15
	第 5 條	31
	第 6 條	80
	第 7 條	87
	第 21 條、第 23 條	88
		108
	第 5 條、第 6 條、第 21 條	171
第 14 條之 1	179	
公務員懲戒法	第 2 條	80

12 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 19 條	108
	第 2 條、第 19 條	120
公路法	第 67 條	39
公證法	第 13 條、第 71 條、第 80 條	38
文化藝術獎助條例	第 2 條	125
水土保持法	第 12 條	185
水污染防治法	第 7 條、第 14 條、第 15 條、 第 18 條、第 19 條、第 47 條	147
	第 7 條、第 29 條、第 32 條	158
水污染防治措施及檢測申報 管理辦法	第 12 條、第 52 條	147
水利法	第 82 條	24
水域遊憩活動管理辦法	第 4 條、第 9 條	138
司法院大法官會議解釋	釋字第 583 號	12
	釋字第 400 號、釋字第 628 號	19
	釋字第 391 號、釋字第 520 號	21
	釋字第 382 號、釋字第 462 號、 釋字第 499 號、釋字第 553 號、 釋字第 593 號	41
	釋字第 538 號	134
	釋字第 384、釋字第 443 號	144
	釋字第 443 號	146
	釋字第 443 條、釋字第 455 號	159
	釋字第 400 號	161
	釋字第 485 號	162
	釋字第 362 號、釋字第 552 號、 釋字第 554 號	170
	釋字第 384、釋字第 443 號	188
	釋字第 613 號	190
	市地重劃實施辦法	第 31 條、第 35 條、第 151 條、 第 159 條、第 160 條

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
平均地權條例	第 56 條、第 58 條、第 60 條	59
幼兒教育及照顧法	第 1 條、第 7 條、第 8 條、第 55 條	204
民事訴訟法	第 522 條、第 532 條、第 537 條	38
民法	第 345 條、第 758 條、第 767 條、第 821 條	6
	第 25 條、第 30 條、第 34 條、第 37 條、第 42 條、第 44 條、第 59 條	140
	第 820 條	173
民宿管理辦法	第 3 條、第 4 條、第 27 條、第 33 條	194
民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法	第 18 條	201
石油管理法	第 17 條、第 40 條	120
交通作業基金收支保管及運用辦法	第 20 條	82
交通部國道公路建設管理基金收支保管及運用辦法	第 1 條、第 6 條	82
全民健康保險扣取及繳納補充保險費辦法	第 4 條	177
全民健康保險法	第 40 條、第 51 條	130
	第 31 條	177
全民運動會舉辦準則	第 9 條	183
刑事訴訟法	第 408 條、第 457 條、第 464 條	32
	第 84 條、第 87 條、第 231 條之 1	84
	第 241 條	164
刑法施行法	第 7 條之 1	144
各級學校學生學年學期假期辦法		204
各類場所消防安全設備設置標準	第 8 條、第 12 條、第 17 條、第 49 條、第 126 條	152

14 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
合作社法	第 3 條之 1、第 23 條、第 24 條	33
地方制度法	第 19 條	13
	第 19 條、第 20 條	19
	第 30 條	98
地方法院及其分院檢察署處務規程	第 33 條	83
老人福利法		140
	第 11 條	150
老年農民福利津貼暫行條例	第 3 條	150
自來水法	第 20 條	57
行政院公營事業民營化基金提撥運用辦法	第 4 條	70
行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則	第 6 條	58
行政院文化建設委員會組織條例	第 2 條	125
行政院主計總處組織法		21
行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法	第 2 條、第 11 條、第 12 條、第 15 條、第 20 條、	29
行政院原住民族委員會組織條例	第 6 條	190
行政院國家科學委員會組織條例	第 1 條	191
行政院國家發展基金收支保管及運用辦法	第 3 條、第 13 條	44
	第 1 條、第 2 條、第 3 條	166
行政院農業委員會農業金融局組織條例	第 2 條	63
行政院農業委員會農業金融局辦事細則	第 6 條	63
行政院衛生署辦事細則	第 2 條、第 7 條、第 8 條	152
行政院體育委員會組織條例	第 5 條	13
行政程序法	第 4 條、第 5 條、第 8 條	15
	第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 51 條	21
	第 165 條	23

相關法規名稱	法規條次	案次
行政程序法	第 33 條	41
	第 1 條、第 4 條	59
	第 154 條	134
	第 1 條、第 2 條、第 4 條、 第 6 條、第 8 條、第 9 條、 第 10 條、第 166 條、第 167 條	146
	第 117 條	185
	第 8 條	187
	第 19 條	189
	行政罰法	第 27 條
	第 20 條	147
兵役法	第 14 條	159
妨害性自主罪與妨害風化罪 受刑人輔導及治療實施辦法	第 5 條	60
戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審 判案件補償條例	第 2 條、第 7 條	20
		21
技師法	第 2 條、第 23 條	54
	第 12 條、第 16 條	142
投標廠商資格與特殊或巨額 採購認定標準	第 2 條、第 5 條	53
	第 7 條	126
	第 8 條、第 13 條	129
汽車運輸業管理規則	第 19 條、第 86 條	52
災害防救法	第 1 條	56
身心障礙者權益保障法		124
	第 2 條、第 4 條、第 48 條	186
車輛行車事故鑑定及覆議作 業辦法	第 8 條、第 15 條	39
事務管理規則	第 65 條、第 77 條、第 78 條、第 402 條	90
兒童及少年性交易防制條例	第 6 條、第 13 條、第 24 條、 第 25 條、第 29 條、第 33 條	76
兒童及少年保護通報及處理 辦法	第 2 條	86
	第 4 條	100
	第 10 條	145

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 14 條	196
兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法	第 2 條、第 3 條	181
兒童及少年福利法		124
	第 19 條	145
	第 5 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 32 條、第 34 條、第 39 條、第 41 條、第 43 條、第 44 條、第 49 條、第 56 條第 1 項、第 60 條、第 65 條、第 70 條	196
兒童及少年福利與權益保障法	第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 28 條	55
	第 6 條、第 7 條、第 46 條、第 49 條、第 91 條、第 94 條、第 97 條	76
	第 112 條	86
	第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 11 條、第 53 條、第 64 條、第 66 條	100
	第 7 條、第 46 條、第 53 條	124
	第 7 條、第 64 條	145
	第 5 條、第 56 條、第 112 條	169
	第 23 條、第 49 條、第 53 條、第 56 條、第 64 條、第 101 條	181
	第 49 條、第 97 條	189
	第 7 條	190
	第 7 條	190
	第 5 條、第 66 條	196
兒童及少年福利與權益保障法施行細則	第 15 條	196
兒童福利法	第 25 條、第 50 條	140
固定污染源設置與操作許可證管理辦法	第 21 條	15

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
性別工作平等法	第 13 條	25
	第 5 條	49
	第 12 條、第 13 條	165
性別平等教育法	第 21 條、第 36 條	86
	第 1 條、第 3 條、第 9 條、 第 11 條、第 21 條、第 30 條	124
性侵害犯罪加害人身心治療 及輔導教育辦法	第 3 條、第 6 條、第 7 條、 第 8 條	60
性侵害犯罪防治法	第 6 條	25
	第 20 條、第 21 條	60
	第 8 條	86
	第 8 條	124
	第 2 條	189
性侵害犯罪防治法施行細則	第 4 條	86
性騷擾防治法	第 6 條、第 7 條、第 26 條	25
	第 2 條	165
所得基本稅額條例		64
所得稅法		64
	第 14 條、第 83 條	130
招標期限標準	第 2 條	46
放射性物料管理法	第 29 條	135
放射性物料管理法施行細則	第 37 條	135
放射性廢棄物處理貯存最終 處置設施建造執照申請審核 辦法	第 3 條	135
治安顧慮人口查訪辦法	第 4 條	60
法務部組織法	第 2 條	143
社會救助法	第 4 條	150
		170
空氣污染防制法	第 1 條	15
	第 23 條、第 24 條	23
空氣污染防制法施行細則	第 6 條	15
金門縣金湖鎮溪邊海水浴場 委託經營管理辦法	第 9 條	122
金融機構合併法	第 15 條	111

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
金融機構作業委託他人處理 內部作業制度及程序辦法	第 3 條、第 12 條、第 14 條	111
青輔會辦事細則	第 7 條	61
非都市土地使用管制規則	第 6 條	200
非營利幼兒園實施辦法	第 7 條	204
促進民間參與公共建設法		33
	第 5 條、第 8 條	152
	第 3 條	173
	第 2 條、第 3 條、第 8 條	198
促進民間參與公共建設法施 行細則	第 39 條	89
	第 2 條、第 11 條	198
促進產業升級條例	第 4 條、第 63 條、第 66 條	147
保安處分執行法	第 65 條、第 66 條、第 68 條、第 69 條、第 74 條之 2、 第 74 條之 3	83
保險法	第 143 條之 4、第 146 條之 3、第 149 條	74
保險業資本適足性管理辦法	第 6 條	74
信用卡業務機構管理辦法	第 51 條	111
南投縣未達公告金額採購監 辦辦法	第 2 條	182
南投縣縣有財產管理自治條 例	第 25 條	183
屏東縣恆春鎮公所補助鎮民 電費辦法	第 3 條、第 4 條、第 5 條	92
建築技術規則	第 1 條、第 260 條、第 261 條	185
建築法	第 2 條、第 73 條、第 91 條	4
	第 5 條、第 34 條、第 30 條、 第 32 條、第 56 條	54
	第 25 條、第 54 條	62
	第 48 條、第 73 條、第 91 條	78
	第 25 條、第 56 條、第 58 條、第 86 條	99

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
建築法	第 25 條、第 71 條、第 77 條、第 96 條	106
	第 73 條	110
	第 25 條、第 28 條、第 73 條	122
	第 15 條	134
	第 1 條、第 2 條、第 5 條、第 26 條、第 34 條、第 35 條、第 56 條、第 58 條、第 97 條之 1	185
	第 2 條、第 73 條、第 77 條、第 91 條	194
建築物公共安全檢查簽證及申報辦法	第 4 條	194
建築物使用類組及變更使用辦法	第 2 條	110
建築物結構與設備專業工程技師簽證規則	第 8 條、第 10 條	54
政府採購法	第 72 條	17
	第 6 條、第 48 條	26
	第 101 條	29
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 22 條、第 33 條、第 34 條、第 45 條、第 48 條、第 53 條、第 61 條、第 89 條、第 101 條、第 107 條	30
	第 2 條、第 6 條、第 22 條、第 61 條	33
	第 36 條、第 99 條	38
		45
	第 6 條、第 18 條、第 19 條、第 48 條、第 52 條、第 99 條	46
	第 46 條	48
	第 22 條	51

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
政府採購法	第 36 條、第 50 條	53
	第 22 條、第 101 條、第 102 條、第 103 條	61
	第 22 條	69
	第 22 條	89
	第 46 條	95
	第 8 條、第 18 條、第 66 條、第 72 條	101
	第 34 條、第 94 條	108
	第 24 條	110
	第 15 條、第 22 條	125
	第 20 條、第 36 條	126
	第 72 條	129
	第 101 條、第 103 條	131
	第 26 條	133
		138
	第 6 條、第 34 條、第 71 條、第 72 條	139
	第 32 條、第 65 條、第 66 條、第 101 條	142
	第 4 條、第 5 條	156
	第 101 條	160
	第 2 條、第 56 條、第 69 條、第 85 條之 1、第 99 條	173
	第 2 條、第 9 條、第 13 條、第 22 條、第 32 條、第 63 條、第 70 條、第 72 條、第 101 條、第 105 條、第 108 條	182
	第 52 條	183
第 19 條、第 20 條、第 22 條、第 23 條	189	
第 2 條、第 6 條、第 10 條、第 99 條	198	
	201	
第 1 條、第 22 條	202	

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
政府採購法施行細則	第 111 條	29
	第 92 條	51
	第 25 條	69
	第 25 條之 1	133
	第 54 條、第 91 條	139
	第 11 條	182
	第 87 條	142
政治獻金法	第 2 條、第 7 條、第 29 條	73
政風機構人員設置條例	第 5 條	49
政務人員退職撫卹條例	第 12 條	132
政務人員退職撫卹條例施行細則	第 10 條、第 11 條	132
毒性化學物質管理法	第 1 條	15
毒品危害防制條例	第 2 條之 1	155
	第 2 條	184
毒品危害防制條例施行細則	第 2 條、第 3 條、第 10 條	184
風景特定區管理規則	第 4 條	9
食品衛生管理法	第 9 條、第 11 條	37
	第 29 條	50
	第 1 條、第 9 條、第 17 條、第 19 條	91
	第 9 條、第 19 條、第 29 條	127
	第 8 條、第 20 條	167
	第 11 條、第 12 條、第 24 條	176
食品衛生管理法施行細則	第 9 條	91
原住民保留地開發管理辦法	第 2 條	200
家庭教育法	第 2 條、第 3 條	100
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條	145
	第 13 條	170
家庭教育專業人員資格遴聘及培訓辦法	第 3 條	145
家庭暴力防治法	第 59 條	169

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
校園性侵害性騷擾或性霸凌防治準則	第 4 條	86
校園性侵害或性騷擾防治準則	第 13 條、第 18 條、第 21 條	124
核子反應器設施安全設計準則	第 6 條	17
核子反應器設施品質保證準則	第 19 條	17
核子反應器設施管制法施行細則	第 12 條	17
海岸巡防法	第 4 條	7
消防法	第 1 條	15
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條	78
	第 6 條、第 11 條、第 13 條	152
消防法施行細則	第 13 條、第 15 條	152
消除對婦女一切形式歧視公約施行法	第 2 條、第 11 條	204
消費者保護法	第 36 條、第 37 條	50
特殊境遇家庭扶助條例	第 1 條	170
畜牧法	第 29 條、第 32 條	66
財政收支劃分法	第 38 條之 1	14
	第 18 條	190
財團法人國家衛生研究院設置條例	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 16 條	43
退除官兵死亡無人繼承遺產管理辦法	第 4 條	21
高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法	第 2 條、第 6 條、第 10 條	41
高雄市政府交通局車輛行車事故鑑定委員會組織規程		39
停車場法	第 25 條、第 37 條	99
商品檢驗法	第 2 條、第 6 條、第 39 條、第 40 條、第 60 條	160
商港法	第 12 條	8

相關法規名稱	法規條次	案次
國內稻米安全存量標準	第 2 條	153
國民小學國民中學及直轄市縣(市)政府置專任專業輔導人員辦法	第 10 條	190
國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則	第 3 條	86
國民教育法	第 9 條之 1、第 9 條之 4	41
	第 16 條	190
國民教育法施行細則	第 13 條	190
國民體育法	第 4 條、第 5 條、第 8 條、第 11 條	13
	第 8 條	138
國有財產法	第 4 條、第 11 條、第 28 條、第 32 條、第 35 條	12
	第 28 條	33
	第 25 條、第 32 條	44
	第 28 條	46
	第 14 條、第 20 條、第 61 條	94
	第 25 條、第 28 條、第 33 條、第 35 條	153
	第 28 條	187
	第 4 條、第 11 條、第 25 條、第 32 條	193
第 1 條	200	
國防法	第 22 條	157
國防部軍備局組織條例	第 3 條	95
國軍老舊眷村改建條例		30
	第 24 條	67
	第 23 條	146
國軍老舊眷村改建條例	第 1 條、第 4 條、第 6 條、第 11 條、第 16 條、第 28 條	162
	第 22 條	175
國軍老舊眷村改建條例施行細則	第 20 條	175

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 6 條、第 16 條、第 17 條	162
國軍軍眷業務處理辦法	第 15 條、第 29 條	146
國家公園法	第 13 條、第 14 條	138
	第 1 條	194
國家安全法施行細則	第 36 條	154
國家教育研究院組織法	第 2 條	97
國家教育研究院籌備處暫行組織規程	第 1 條、第 2 條	97
國庫收入退還支出收回處理辦法	第 8 條	164
基層農會會員資格審查及認定辦法	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 6 條	150
從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	第 2 條、第 3 條、第 6 條、第 8 條	150
採購人員倫理準則	第 3 條	30
	第 6 條	101
	第 7 條、第 12 條	108
	第 6 條、第 7 條、第 11 條	171
	第 7 條、第 12 條、第 13 條	182
	第 3 條、第 5 條	202
採購評選委員會組織準則	第 3 條、第 4 條、第 7 條	26
	第 2 條、第 3 條、第 8 條、第 6 條	61
		108
採購評選委員會審議規則		30
	第 3 條、第 3 條之 1、第 6 條	61
採購履約爭議調解規則	第 10 條	173
採購稽核小組組織準則	第 2 條、第 3 條、第 4 條	182
探採事業部辦事細則	第 19 條	48
教育人員任用條例	第 2 條、第 31 條	41
教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準	第 2 條	73
教育基本法	第 8 條	124
	第 4 條、第 5 條	190

相關法規名稱	法規條次	案次
教育部處務規程	第 8 條、第 9 條、第 11 條、 第 21 條	97
教育經費編列與管理法	第 6 條	190
教師法	第 14 條	41
	第 17 條	190
現役軍人死亡無人繼承遺產 管理辦法	第 4 條	21
產業創新條例	第 17 條	97
移民署處務規程	第 14 條	10
累進處遇條例	第 19 條之 1	144
統包實施辦法	第 2 條、第 6 條、第 8 條	110
船員服務規則	第 91 條、第 94 條	7
船員法	第 25 條、第 80 條	7
船舶法	第 2 條	7
	第 7 條、第 9 條、第 15 條、 第 16 條、第 23 條、第 25 條、第 80 條、第 92 條	62
船舶散裝貨物裝載規則	第 40 條	7
	第 40 條、第 59 條	7
船舶檢查規則	第 10 條、第 17 條、第 23 條、第 27 條	62
莫拉克颱風災後重建特別條 例	第 1 條、第 4 條	56
貪污治罪條例	第 4 條、第 5 條、第 6 條之 1、第 15 條	22
	第 14 條	164
都市更新條例	第 27 條	162
都市計畫公共設施用地多目 標使用辦法		106
		110
都市計畫法	第 42 條、第 48 條、第 50 條之 1	6
	第 50 條	16
	第 5 條、第 15 條	79
	第 52 條	98

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
都市計畫法	第 1 條、第 3 條、第 5 條、 第 13 條、第 17 條、第 18 條、第 20 條、第 23 條、第 27 條、第 43 條、第 44 條	103
	第 30 條	110
	第 6 條、第 7 條、第 22 條	185
	第 48 條	187
都市計畫定期通盤檢討實施 辦法	第 5 條、第 30 條、第 31 條、 第 40 條	103
都市計畫法臺灣省施行細則	第 34 條	103
陸海空軍刑法	第 44 條	116
陸海空軍志願士官士兵退伍 除役給與發放辦法		159
陸海空軍軍官士官任職條例	第 13 條	47
陸海空軍懲罰法	第 8 條	129
勞工安全衛生法	第 1 條	15
勞工保險法	第 6 條	25
勞工保險條例	第 6 條	151
勞工退休金條例		113
勞動基準法	第 24 條、第 39 條	25
	第 56 條、第 72 條	113
	第 1 條、第 2 條、第 3 條、 第 43 條、第 69 條、第 84 條之 1	151
勞動檢查法	第 1 條	15
就業服務法	第 62 條	197
最有利標評選辦法		30
最有利標評選辦法	第 1 條、第 10 條	198
森林法	第 52 條	174
	第 2 條、第 5 條、第 43 條、 第 45 條、第 56 條之 1	193
發展觀光條例	第 3 條	56
	第 36 條	138
	第 3 條、第 25 條、第 37 條、 第 54 條、第 55 條	194
稅捐稽徵法	第 21 條	6

相關法規名稱	法規條次	案次
菸害防制法	第 15 條、第 21 條	152
訴願法	第 2 條、第 58 條、第 96 條	58
開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準	第 25 條、第 31 條	194
傳染病防治醫療網作業辦法	第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條	152
新竹市市有財產管理自治條例	第 12 條	106
新竹市建築管理自治條例	第 38 條、第 39 條	106
新竹縣地方產業股份有限公司組織自治條例	第 1 條、第 10 條	4
會計法	第 101 條	2
	第 67 條	90
	第 96 條	163
	第 98 條、第 99 條、第 102 條	164
溫泉法	第 18 條	56
經建會組織條例	第 1 條、第 6 條	97
經濟社會文化權利國際公約施行法	第 6 條	100
農民健康保險條例	第 2 條	150
農田水利會組織通則	第 31 條	19
農村社區土地重劃條例	第 10 條	154
農村社區土地重劃條例施行細則	第 3 條	154
農會考核辦法	第 2 條	63
農會法	第 12 條	150
農會法	第 26 條	195
農會法施行細則	第 27 條	195
農會財務處理辦法	第 67 條	63
農業金融法	第 5 條、第 7 條、第 28 條、第 50 條	63
	第 31 條、第 50 條	195
農業發展條例	第 3 條	19
農藥管理法	第 2 條、第 33 條	37
道路交通安全規則	第 61 條	52

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法	第 4 條	107
道路交通管理處罰條例	第 6 條	39
違章建築處理辦法	第 4 條	78
	第 2 條、第 3 條、第 5 條	99
零售市場管理條例	第 4 條、第 16 條、第 22 條	106
電業法	第 75 條	134
電腦處理個人資料保護法	第 3 條、第 8 條	31
電器承裝業管理規則		134
預算法	第 1 條、第 13 條、第 96 條	16
	第 75 條	21
	第 34 條	72
	第 1 條、第 96 條	77
	第 4 條、第 85 條、第 89 條	82
	第 59 條	93
	第 72 條	115
	第 34 條	125
	第 1 條、第 21 條	128
	第 1 條	163
	第 61 條	164
	第 32 條、第 34 條、第 62 條	191
槍砲彈藥刀械管制條例	第 8 條	141
漁會法	第 27 條	195
漁會法施行細則	第 25 條	195
監獄行刑法	第 7 條、第 9 條、第 18 條、第 22 條、第 23 條	40
監獄行刑法	第 81 條	60
	第 22 條	143
監獄行刑法施行細則	第 4 條、第 23 條、第 29 條	40
	第 29 條	143
精神衛生法	第 3 條、第 6 條、第 32 條、第 35 條、第 41 條、第 42 條	169
臺北市建築管理自治條例	第 4 條、第 8 條、第 19 條、	185
臺北市財團法人暫行管理規	第 16 條、第 21 條、第 32	140

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
則	條、第 33 條	
臺北縣政府組織自治條例	第 2 條	173
臺南市處理無名屍體自治條例	第 4 條	3
臺南市臺灣蘭花生物科技園區管理辦法	第 1 條、第 6 條	199
臺灣地區家庭計畫實施辦法		204
臺灣地區與大陸地區人民關係條例	第 18 條	10
	第 68 條	21
臺灣省各區車輛行車事故鑑定委員會組織規程	第 4 條	39
臺灣省建築管理規則	第 28 條	99
臺灣省海埔新生土地開發辦法		75
審計法	第 14 條	98
	第 20 條	106、172
	第 20 條、第 69 條	158
廢棄物清理法		23
	第 49 條	80
標準法	第 10 條、第 11 條	91
澎湖縣縣有財產管理自治條例	第 77 條	98
獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法	第 34 條	59
獎勵投資條例		44
墾丁國家公園計畫保護利用管制原則	第 26 條	194
戰士授田憑據處理條例		21
	第 2 條、第 3 條	159
戰士授田憑據處理條例施行細則		21
機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法	第 4 條	61
	第 5 條、第 7 條	182
機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法	第 4 條	125

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
優生保健法	第 9 條	189
檔案法	第 13 條	95
	第 13 條	166
		196
營造業法	第 35 條	54
營造業管理規則	第 7 條、第 8 條、第 9 條、 第 45 條之 1	134
環境基本法	第 29 條	1
	第 3 條、第 4 條、第 6 條	15
環境影響評估法	第 16 條	15
	第 6 條	29
	第 4 條、第 5 條、第 7 條	194
環境影響評估法施行細則	第 37 條	15
	第 38 條	29
	第 12 條	194
擴大公共建設振興經濟暫行 條例	第 3 條	4
糧食管理法	第 2 條、第 10 條、第 11 條	37
	第 5 條、第 5 條之 1	153
職業災害勞工保護法	第 25 條	151
職業學校法	第 10 條之 5	124
醫師法	第 20 條	130
醫院緊急災害應變措施及檢 查辦法	第 5 條、第 6 條、第 7 條、 第 8 條	152
醫療法	第 76 條	55
	第 21 條、第 22 條、第 99 條	130
	第 12 條、第 25 條、第 56 條	152
	第 28 條	169
藥事法	第 57 條、第 71 條、第 92 條	36
	第 80 條	50
藥物製造業者檢查辦法		36
藥師法施行細則	第 9 條	36
證券交易法	第 26 條之 3	22

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 14 條、第 20 條、第 37 條	148
	第 171 條	179
證券發行人財務報告編製準則	第 3 條、第 5 條	148
警察法	第 2 條	141
警察勤務條例	第 9 條、第 10 條	141
警察職權行使法	第 15 條	60
護理人員法	第 1 條、第 5 條、第 8 條、第 14 條、第 15 條、第 16 條、第 17 條、第 23 條、第 23 條之 1	152
護理機構分類設置標準	第 2 條、第 8 條	152

國家圖書館出版品預行編目資料

監察院糾正案彙編. 中華民國 102 年 / 監察院編輯. -- 初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 104.10

冊 ; 公分

ISBN 978-986-04-6139-8(第 1 冊 : 平裝). --

ISBN 978-986-04-6140-4(第 2 冊 : 平裝). --

ISBN 978-986-04-6141-1(第 3 冊 : 平裝). --

ISBN 978-986-04-6143-5(第 4 冊 : 平裝)

1. 監察權

573.833

104020276

中華民國 102 年監察院糾正案彙編 (四)

發行人：張博雅

編輯者：監察院

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)23413183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真機：(02)23410324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)23413183 轉 539 (02)23566598

傳真機：(02)23579670

展售處：國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)25180207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)22260330

印刷者：卡登實業股份有限公司

地址：高雄市前鎮區新都路一號

電話：(07)8128888 傳真：(07)8129999

中華民國 104 年 10 月初版

定價：新台幣 650 元整

GPN：1010401935

ISBN：978-986-04-6143-5

著作權管理訊息

著作財產權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求監察院同意或書面授權。請洽監察院綜合規劃室（電話：23413183）。