

中華民國 101 年

監察院

糾正案彙編(三)



監察院 編印

編輯例言

- 一、本彙編係將監察院民國101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 101 年監察院糾正案彙編

目次 (第三冊)

- 115、台電公司對於台汽電公司一再以各種名目核發獎金，有違該公司章程及公司法規定，未能及早發現，促其檢討，復疏於管理公股代表，核有違失案 1135
- 116、桃園縣政府環保局辦理「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫」，草率簽訂協議書，又延宕處理廠商訴求，徒耗鉅額公帑案 1143
- 117、行政院未依法積極審慎妥處桃園縣轄內部分科技工廠廢水排放問題，肇生桃園、新竹 2 縣政府之爭議懸而不決，斷傷政府形象案 1148
- 118、內政部前部長蘇○○夫妻違規興建非農用房舍，及於農牧用地興建祖墳且部分侵占鄉有耕地，相關主管機關怠忽職守，顯有違失案 1157
- 119、行政院農委會林務局及水土保持局對所主管之保安林、山坡地管理業務執行不力，行政院農委會亦未善盡督導職責，均有違失案 1173
- 120、行政院衛生署對市售切片盒裝水果衛生品質，未督促地方衛生主管機關善盡把關職責，造成食品安全衛生管理疏漏，核有怠失案 1186
- 121、農委會未確遵現行動物用藥殘留標準增（修）訂機制，又以相關作業時程遲緩為藉口，要求訂定臨時管理基準，罔顧國人健康，顯有違失案 1190
- 122、臺北市政府辦理艋舺公園地磚清潔方式，引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議；另該府內部連繫機制未落實，均核有違失案 1195
- 123、內政部為都市更新條例之中央主管機關，卻未建立良好協商之機制及平台，亦未適時檢討修正現行都市更新推動方式等，核有疏失案 1203
- 124、雲林縣斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」，率爾核定規劃報告書，復未重新審查即發包施工，均有疏失案 1215
- 125、教育部以教職員課徵稅額之 72 億元實施「課教師、補教

2 監察院糾正案彙編

- 育」措施，調降教師授課時數，產生師資浮動，損及國民教育權益等，難辭違失之責案..... 1221
- 126、東華大學新建宿舍未申報竣工及檢驗逕行送電；美崙校區擅自變更教室水電設施、教育學院大樓未取得使用執照即進駐及接電，皆有違失案..... 1240
- 127、法務部未善盡職責，督促檢察官於辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，有怠為裁量疑義，損及受刑人權益案..... 1251
- 128、陸軍專科學校浮濫採購教學器材，長期閒置浪費公帑；另對於化工科有違教學常態，將基礎課目同班分組上課，疏於監督，均有失當案..... 1259
- 129、新北市政府水利局辦理 101 年度抽水站、水門維護採購，草率核定底價，又未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，均有疏失案..... 1266
- 130、彰濱工業區策新公司廠房重大氣爆災害，經濟部工業局未強化及提昇工業區管理機構管理功能，勞委會未督促所屬勞動檢查等情，均有違失案..... 1272
- 131、經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等 4 項工程採購案，完工後即發生工程損壞；又屢生洩漏底價、受賄等情，核有違失案..... 1283
- 132、台電長期怠於查緝蘭嶼地區部分機關、學校及住民用電明顯偏高情事；另支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，均有違失案..... 1290
- 133、內政部警政署刑事警察局處理臺中市政府警察局偵辦刑警是否違法、違紀之查處，未確實瞭解委查內容，致查處程序不周，顯有未當案..... 1300
- 134、改制前高雄縣政府辦理「蚵寮漁港及漁業特定區」開發，發放依法無據之高額地價差額補償，洵有違失案.... 1307
- 135、國道 5 號雪山隧道民國 101 年 5 月 7 日火燒車事故，高速公路局處置慌亂無序，未檢討救援作業標準，精進應變機制，確有怠失案..... 1312
- 136、國家通訊傳播委員會審理旺中寬頻併購中嘉系統案，未就委員自請迴避之理由建立明確規範；又本案審理長達 1 年 8 個月，均有違失案..... 1321
- 137、高鐵局「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢 A8 車站專用區土地開發，明顯違背大眾捷運法第 7 條規定等，核有重大違失案..... 1334
- 138、桃園地檢署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫

作業規範等，內控機制不彰，違失情節重大案.....	1341
139、台電公司高雄興達電廠辦理煙囪彩繪及修繕工程，疑遭圍標等違法行為；又草率評估相關作業，即編列鉅額預算進行大規模修繕，均有違失案.....	1346
140、行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包，缺乏需求評估及內控稽核機制，顯未善盡監督職責，均有疏失案.....	1356
141、外交部領事事務局及駐橫濱辦事處對遭通緝列註人士申請文件證明之審查未盡嚴謹，重蹈過去駐英國代表處辦理汪傳浦文件證明缺失案.....	1367
142、中科院受託籌建「○○系統」，採購○○模組以最低安全等級交貨；海蛟大隊延宕通報快艇筆電遺失，相關單位調查不實，均有違失案.....	1373
143、體委會對大溪高爾夫球場經營主體變更之原則同意備查函，流程與高爾夫球場管理規則未符，條件與行政程序法規定未洽，顯有不當案.....	1374
144、教育部中部辦公室、臺南一中及臺中一中對於民國 97 年間某起借讀申請及轉學案件，於法不合，均核有重大違失案.....	1378
145、新北市碧華國中自 98 年起約 2 年間，發生 14 起師生遭受性侵害等事件，9 件未通報及調查，核有嚴重違失案..	1388
146、農委會明知老農津貼請領資格過於寬鬆，迄未積極改善，發放津貼浮濫；又內政部未能防杜「假農民」投保農保，悖離老農津貼立法意旨，均核有疏失案.....	1401
147、台水公司對於屬員索賄未遂之重大違常事件，懲處未盡切實，對涉案人員未為適切導正，反予升遷，人事考核機制未見落實，均有違失案.....	1439
148、花蓮縣警察局員警警紀墮墮，涉有洩密、包庇賭博等犯行，內部考核系統不彰；另花蓮縣政府怠於處分轄區內賭博電玩案件等，均核有疏失案.....	1451
149、行政院海岸巡防署海岸巡防總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未責成廠商儘速完成相關履約作業，損及政府權益等情案.....	1469
150、內政部所屬主管機關未能通盤掌握非本國籍新生兒合法居留身分、出境及長期未辦理其出生登記，核有怠失案..	1475
151、內政部警政署漠視守望相助巡邏車、制服與警車、警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆；又內政部督導亦有不周等情案.....	1489

4 監察院糾正案彙編

152、新竹縣竹北地政事務所怠於辦理臺灣新竹地方法院囑託查封登記，致強制執执行程序無從進行，衍生後續訴訟及求償爭議等情案	1501
153、臺北市政府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，建築物分配機制及人工地盤與權益分配過程核有諸多違失案	1509
154、教育部辦理建教合作管理不善，建教生權益保護機制漏洞百出，致建教生淪為企業之替代人力案	1561
155、中央及各縣市教育主管機關借調轄屬學校教師協助辦公情形嚴重，造成學校須另聘代課老師，影響學生學習情緒與受教權益案	1585
156、海軍艦指部○○艦隊支隊參加戰術對抗操演逾越海域，核有違失；海軍司令部督導不周，統裁部及艦指部管制不力，均有違失案	1640
157、陸軍司令部未確認○○直昇機與○○整合風險，率爾決定採「C系統」介接，支出部分成本後改採「A系統」，不符戰需，均有違失案	1641
158、行政院及國防部未正視軍職退撫基金收支失衡危機積極推動修法，延宕調高提撥率之時程，致基金財務困境無法及時改善，核有怠失案	1642
159、內政部未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之組織依法申設或裁罰，該部警政署亦未督促所屬善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責，核有違失案	1647
160、台電快卸獎金給獎標準逾20年未檢討，每年核發獎金，效率未明顯增進；且逕將廠長、副廠長列為直接參與作業人員核發獎金，核有違失案	1664
161、財政部審核國泰金併世華銀案，輕率認可以特定日股價計算股份轉換比率，又對世華銀於合併日前提列鉅額呆帳失，未善盡職責，核有疏失案	1670

索引表

1、依被糾正機關名稱索引	1
2、依糾正案類別索引	5
3、依相關法規索引	7

目 次 (第一冊)

1、行政院衛生署疾管局研提「委託經營署立感染症防治中

心規劃方案」，欠缺整體評估，復未遵原核定程序，致設施無法發揮預期功能案.....	1
2、新北市政府消防局隊員執行車禍救援勤務時，遭撞擊截肢等情，該府警察局、三重分局及消防局處置與作為，均有不當案.....	9
3、高雄國際航空站發生外勞闖入管制區事件，航警局未按法定程序通報，且疏於保全機場界圍監控設備維護及錄影紀錄，確有違失案.....	28
4、交通部督導航政機關辦理航行安全管理，對於航行秩序維護，屢遭媒體報導、其他機關查報及無預警抽查均有違規超載情事疏失案.....	36
5、改制前臺中縣警察局烏日分局偵辦「東海之狼」案，員警涉違反辦案程序等多項重大違失；臺中地檢署承辦檢察官亦草率辦案，嚴重侵犯人權案.....	42
6、桃園新屋國中遭檢舉教師在校外補習及段考洩題等，造成校園紛擾不安，桃園縣政府教育局未能積極督導查察，均有違失案.....	61
7、行政院農委會委託公糧業者辦理相關業務，逕行訂定行政規則管理，致業者未備有及使用合格量器、衡器，影響收購制度公正性違失案.....	69
8、屏東縣政府未依法積極處理新園鄉農業用地上之違建工廠，相關單位長期推諉卸責，招致民眾訾議，戕害政府形象，核有違失案.....	75
9、內政部對於違反入出國及移民法之外國人主動投案且有意願自行出國者，得否收容並無訂定具體明確之規範等情，核有疏失案.....	83
10、行政院勞工委員會率認爆竹煙火製造場所僅係屬消防主管機關檢查職責，致怠未依法督促所屬檢查該場所；桃園縣政府未督促所屬落實流向勾稽管制及檢查等情，均核有違失案.....	94
11、雲林縣大埤鄉公所興建員工輔建住宅，延宕銷售時機又未妥擬改善措施，致閒置迄今；另雲林縣政府未盡監督之責，均核有怠失案.....	103
12、高雄市政府辦理高雄第一港口跨港觀光纜車計畫，未考量民意及未評估土地取得可行性前，即貿然推動等情，核有疏失案.....	109
13、臺北市政府辦理原中華商場拆遷店舖承租戶安置於臺北地下街，過程核有未當，致使個別安置戶淪為店舖之次承	

6 監察院糾正案彙編

租人，均有違誤案	118
14、國防部籌購新平車委由鐵路局調度運用，惟聯勤司令部疏於管理使用狀況致效能低落，復未落實財產查核，國防部亦未導正，均有失當案	123
15、體委會為運動彩券之主管機關，監管流於形式；接獲舉報無警覺及作為，又未能督促建立兌領彩券獎金之管控機制，均有疏失案	134
16、臺博館辦理系統整體規劃未評估土地取得及產權移轉問題，嚴重延宕計畫期程；文建會未督促該館及早研提因應計畫，均有未當案	142
17、行政院衛生署未依食品衛生管理法授權訂定「回收、銷毀處理辦法」，僅以「食品回收指引」瓜代，致依法應銷毀物品外流販售案	151
18、內政部開辦國民年金保險業務，事先未辦理精算，且保險基金之資產及淨值，顯有高估等違失案	155
19、基隆市政府辦理和平島濱海公園公共設施整建工程，於未取得建造執照，即先行辦理工程招標，致工程延宕等情疏失案	196
20、高雄市政府經濟發展局辦理「高雄市工商展覽中心興建計畫」及委外經營案，造成鄰房建物損害、公產資源低度使用等情，均核有違失案	206
21、機車行車執照逾 5 年以上未換照，相關汽車燃料使用費欠費逾公法上請求權時效，公路總局、交通部均有違失案	216
22、國道高速公路局擅將大華系統交流道邊坡擋土牆變更工法，徒耗公帑；未將契約變更核轉備查；橋梁耐震補強進度落後，均有違失案	223
23、教育部未適度提高私立校院獎補助計畫核配比重，不符獎優汰劣原則；未審視出生人口減少趨勢，造成大學校院整併或退場困境，均有違失案	230
24、國科會補助專題計畫，部分計畫主持人於同一期間身兼多項計畫，不符委託研究計畫管理要點等規定，難辭違失之責案	242
25、行政院貿然宣布停建核四，致工期延宕、預算追加、鉅額損失及品質安全疑慮等情事，行政院暨所屬經濟部、台電公司等均難辭其咎案	255
26、台電公司辦理核四計畫，未採統包模式，致進度嚴重落後，且工程經費暴增幅度超過 6 成，經濟部亦難辭怠忽監	

督之答案	277
27、財政部關稅總局及基隆關稅局發生重大弊案，嚴重影響政府廉潔形象，政風及督察單位均未能機先處置，上級監督單位亦無落實監督案	293
28、金東守備隊張姓士兵於演練收操時未報備即招呼人員乘車，遭糾正後心生不滿，衍生民人攻擊國軍等情，相關處置作為，均有違失案	305
29、役政署未妥謀徵兵體檢精神系統檢查策進作為，致難有效篩除精神疾病役男、掌握詐病案例，又怠於完備跨機關資料勾稽，均有違失案	327
30、陸軍及聯勤司令部所屬單位存用含毒 DS2 消除劑，未取得許可證及設置合格管理人員、儲存處所，致未撥發部隊即逾效，核有違失案	333
31、內政部及行政院衛生署自民國 97 年起實施我國長期照顧十年計畫，其推動過程核有多項違失，導致執行成效不彰案	334
32、交通部未建立有效管理地勤業者機制；民航局任地勤業者與航空公司協商自訂優惠費率；桃機公司購置設備未妥適訂定維修規定等違失案	355
33、部分地檢署執行通訊監察業務未落實於結束後陳報法院通知受監察人或暫不通知，影響人權甚鉅，洵有違失；法務部督導不周咎責難辭案	367
34、法務部考選未具通譯專業能力之法定編制通譯，且未辦在職訓練；特約通譯機制形同虛設；亦未於偵查程序訂定使用通譯各項程序規定案	372
35、故宮文創行銷處人員違法複製《龍藏經》、《永樂大典》等國寶文物數位影像檔，管理監督機制出現漏洞等情，核有違失案	397
36、文建會暨所屬辦理「動員戡亂時期軍法審判紀念園區籌建計畫」，未將計畫陳報行政院核定；委外經營效果欠佳等，均有違失案	404
37、台灣自來水公司第十二區管理處辦理管線抽換工程，回填土方涉嫌偷工減料，且任令包商浮報單價圖利，該公司督導不周違失案	415
38、行政院國發基金管理會辦理投資案，投資前未詳實評估被投資者財務及業務狀況，投資後又未能建立相關管理機制，致重大虧損違失案	426
39、行政院實施公務員週休二日制缺乏配套措施，衛生署延	

宕修訂醫療機構設置標準，致醫事人員工作負荷過重；勞委會未善盡督導職責案.....	444
40、外交部就駐外人員對駐在國相關法令認知與特權豁免應用之訓練顯有不足，肇生派外高階官員違反駐在國法令遭逮捕，損害國家形象案.....	461
41、退輔會榮民之家及榮民服務處所屬人員勾結業者，未依規定及合約辦理單身亡故榮民殯葬案，該會管理監督洵有違失案.....	465
42、陸軍步校、○○軍團裝甲○○旅對於訓練場遭傾倒廢棄物，未查察清理情形，復未採取民事保全程序，致求償困難案.....	474
43、國防部拖延檢討「博愛分案」平面配置，又未及時妥處機電承商無法履約問題，致工程停擺衍生建築、空調廠商求償，完工遙遙無期案.....	481
44、空軍戰術偵察機隊於令頒夜間偵照航線後，未擬定訓練計畫並落實訓練，飛行序列派遣審查不當，致造成撞山殉職事件，確有違失案.....	495
45、財政部所屬關稅總局及基隆關稅局整體風紀敗壞，高層接受關說請託，業者透過「政商關係」運作人事遷調，相互勾結情形嚴重違失案.....	496
46、彰化縣政府辦理「石筍排水改善工程(花壇段)」，未要求設計單位辦理地質鑽探與結構及水理分析，致發生多次坍塌並虛耗公帑案.....	520
47、經濟部商業司對股份有限公司變更登記表，部分項目規範未臻明確，易遭混淆、誤認，相關查核虛應行事，無法有效打擊不法案.....	527
48、新北市石碇區公所未察私立臺北花園公墓不得土葬，復未落實濫葬查報；新北市政府未能即時妥適處理，核均有違失案.....	544
49、內政部各區兒童之家保育人員人力嚴重不足，致人員更動頻繁及照顧品質低落等情，均核有違失案.....	551

目 次（第二冊）

50、臺中市政府未依法督導、查核聖德禪寺採取性侵害及性騷擾防治措施，另內政部未責成地方政府查核、輔導宗教團體自律，均核有違失案.....	567
51、臺北市政府未積極研訂停車管理相關法令，防範非消防	

通道違規停車，達到疏散及救援之功效等情，核有違失案	577
52、臺北市府辦理都市更新整建維護補助案，欠缺公益性；另劃定更新地區欠缺全市性評估，有違公平正義，核有怠失案.....	582
53、檢察官對簡易與協商程序外之一般案件，動輒於起訴時具體求刑，然具體求刑查無法律依據，易形成社會預斷及法官審理壓力，洵有未當.....	590
54、新北市政府未監督學校採購業務，致各國小濫用回饋制度；未正視營養午餐供應契約合宜性，嚴重影響學生用膳健康權益案.....	595
55、中油公司高雄煉油廠報備排放暴雨逕流程序不符法令規定，近3年有55次類似違法排放行為；高雄市政府長期疏於查核，均有違失案.....	602
56、空軍司令部「○○觀測系統」及「○○整合系統」投網計畫決策草率，未適時檢討修正，執行成果與計畫不符，國防部亦未切實審核案.....	608
57、臺中市政府未積極取締工廠長期於灌溉渠道不當排放事業廢水，致大里區農地土壤遭重金屬污染，環保署、農委會未盡監管之責違失案.....	609
58、台灣中油公司辦理「U9401 石化事業部三輕更新投資計畫」，涉有可行性計畫評估失當、人員作業執行未臻確實等缺失案.....	617
59、新北市政府無視轄內新○堂香舖曾有超量囤積、販賣爆竹煙火；桃園縣政府未積極管制及檢查，又內政部等管理消極怠慢致生重大災害，均有違失案.....	626
60、臺北市府查獲所屬學校校長出入有女陪侍之場所，未能於第一時間迅即處置，斲傷學校聲譽及教育人員形象，核有違失案.....	647
61、楠陽國小延宕建立不適任教師防弊機制，未依規定處理案件，屢次延誤時機；高雄市政府教育局亦未恪盡職責監督，均核有違失案.....	651
62、新竹縣政府辦理教師申訴業務消極延宕，拖延審議進度，並推翻已完成票決之會議紀錄，相關人員未能依法行政，核有違失案.....	660
63、行政院及中國輸出入銀行辦理三勝製帽股份有限公司赴邦交國投資融資保證案，造成國庫巨額損失，均有違失案	666

- 64、軍備局所屬兵工廠分廠拆解報廢手榴彈，引起閃燃爆炸，造成8人輕重傷，軍備局、聯勤司令部均有違失案... 681
- 65、空軍官校自訓教官未按能力規劃課目及落實任務提示、序列審查，適飛評估不實，空中實施未提示之動作，致擦撞墜毀，確有違失案..... 688
- 66、海軍司令部辦理○○計畫一再變更，相關規劃設計及預算迄未定案，致經費驟增、時程延宕、廠商求償，國防部督導未周，均有怠失案..... 689
- 67、自來水公司辦理桃園縣平鎮市社子支渠一號池蓄水工程，未依規定辦理驗收、檢查、清淤或疏濬等工作；農委會亦未確實檢查，均核有失當案..... 690
- 68、經濟部及台電任由汽電共生業者高賣低買電力，又市場利率已大幅降低，迄未與民營業者完成費率調降，致台電虧損加劇案..... 697
- 69、行政院農委會挹注龐大經費及心力，仍無法達成撲滅口蹄疫既定目標，且動植物防疫檢疫局編列預算支出名不副實等情，均有疏失案..... 716
- 70、行政院金管會證期局長久以來所訂員工不得買賣股票自律規範形同具文，對員工違規持有股票毫無作為，亦未積極清查違法行為，核有違失案..... 724
- 71、行政院環保署與農委會未針對生雞糞管制及適用法令統一見解並廣為宣導，致地方政府進行輔導或取締時無所遵循，執法標準不一，核有未當案..... 727
- 72、改制前臺北縣政府辦理防洪工程拆遷戶安置配售抵費地作業，未覈實比對權利證明文件；另第十河川局未確實管考更正，均核有疏失案..... 730
- 73、臺中市政府警察局內部管理鬆散，所屬員警不當越權逮捕、搜索被告；又內政部警政署及該局均未依規定查處等違失案..... 736
- 74、內政部於機場捷運A7站區開發案土地尚未徵收前，即預為標售計畫區內「產業專用區」與「合宜住宅」用地，有違正當程序案..... 746
- 75、宜蘭縣政府未實地檢測轄內羅東鎮豐年路建物位置及建築線，即率將建物部分基地改測定為道路用地，影響民眾財產權益案..... 750
- 76、新竹市政府參與世博台灣館標售案，未依規定編列預算；推動世博台灣館產創園區建設，未針對可行性及成本效益周詳考慮等缺失案..... 756

77、交通部未能有效遏止遊覽車意外事故，損及我國觀光優良形象案	762
78、臺灣鐵路管理局近 10 年來辦理「碎石道碴採購」，怠查預算分析計算公式之錯誤，致浪費公帑，遭檢舉涉有綁標之嫌等，均有失當案	767
79、交通部及連江縣政府未覈實審查及規劃「馬祖福澳港區擴建計畫」，無法發揮應有投資效益，均有失當案	774
80、交通部自民國 72 年修訂汽車燃料使用費計算基準以來，未定期檢討修正，坐失勘誤先機，累及 218 萬車主無端溢繳費用約達 11 億元，確有怠失案	781
81、教改後技職教育日趨學術化，對教學人才培育與產業發展造成不利影響，主管機關未促進證照制度及教育之健全發展，均有怠失案	788
82、行政院實施健保多年來，未能營造有利醫療環境，造成代表醫學核心與本質的內、外、婦、兒四大科暨急診科浮現出走潮，核有怠失案	799
83、臺中市政府勞工局、警察局處理謝姓越南籍勞工申訴及請求安置案嚴重失當，臺中市政府督導不周，亦有違失案	803
84、行政院環保署未落實督考垃圾焚化廠回饋設施，致「后里鄉熱能回收游泳池」新建工程延宕及高雄市仁武、岡山回饋設施低度使用，均有未當案	811
85、財政部國產局臺灣北區辦事處花蓮分處未依規定辦理花蓮縣壽豐鄉豐東段 223 地號國有耕地放租作業，嚴重影響當事人權益，顯有怠失案	818
86、台電公司未落實「核四工程品質保證方案」，致龍門電廠試運轉時違規與注意改善事項層出不窮，衝擊國人對核能安全運轉信心，確有諸多違失案	823
87、中油公司轉投資「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」未掌控經營權；鉅額「期前營運成本」未於招標標單載明，致支付高額入股成本違失案	832
88、行政院衛生署對於管制藥品雖訂有相關規範，仍無法使醫師及藥師於開立及收受管制藥品處方時，對異常領藥病患有所警示，核有違失案	850
89、金管會長期漠視中國銀聯卡收單機構實地查核比率偏低，未研謀具體有效防堵措施；財政部亦未將境外刷卡逃漏稅商家通報該會，均有失當案	855
90、改制前臺中縣政府辦理 97 年度護理機構督導考核評分作	

業未盡嚴謹，評分標準與評分級距欠允當，事後檢討復未盡確實等情案	862
91、臺北市立美術館未依規定辦理招標，致生合辦廠商違約及積欠協力廠商款項等情事；另臺北市政府未查明妥處，亦有疏失案	868
92、改制前臺北縣政府辦理「徵求民間機構參與臺北縣板新污水下水道系統建設(三峽、鶯歌地區)之興建、營運、移轉(BOT)計畫」，涉有徒耗公帑案	884
93、基隆市警察局第一分局集體包庇賭博性電玩業者，並長期收賄，甚至督察系統員警亦涉案，相關主管機關於監督管理涉有違失等情案	888
94、基隆市政府對於電子遊戲場業執行聯合稽查未盡周妥；又該府警察局於執行臨檢勤務效能偏低等情，均有違失案	900
95、新北市永和區公所民國 91 至 99 年度「清潔隊採購各型車輛維修零件、材料及工資單價」案，有不當限制資格、審查不實等，核有違失案	913
96、公路總局辦理遊覽車客運業管理考核，未落實查核，縱任無大客車職業駕駛執照者駕駛遊覽車，肇生事故，危害旅運安全，確有怠失案	922
97、法務部逕以行政規則准他案行政簽結，有違法治國積極依法行政之法律保留原則，滋生弊端，影響檢察機關聲譽及告訴人訴訟程序權益案	927
98、國立臺南啟聰學校未設置校園安全設施，導師忽視身心障礙學生求救訊息，致遭受性侵害事件，教育部未即時導正並協助改善，洵有不當案	936
99、國立臺南啟聰學校未依規定程序妥為處理疑似性侵害及性騷擾事件，核有多項違失；內政部函頒相關規定及臺南市政府處理機制均核有違失案	947
100、臺北捷運新莊機廠選址不當，衛生署暨所屬辦理樂生療養院移交施工用地等顯有不力，臺北市捷運局未確實審核設計圖說，均有違失案	969
101、國立空中大學參與教育部高雄國際青年會館標租，未依契約經營，會館交由廠商經營商務旅館，致租期屆滿廠商無權占用等情案	983
102、海軍艦隊、海軍司令部及國防部對所屬軍艦方姓艦長督導不週、懲處及考核不確實；艦指部放任該艦人員外宿假不符規定，未盡職責案	989

103、海巡署海岸巡防總局辦理志願役士兵膳食作業，未依規定扣繳團體用膳主副食費，致國庫增支鉅額經費，且事後未能追繳，核有疏失案.....	994
104、空軍司令部蔣姓上尉交付情報資料予中共並收賄，該部毫無所悉，相關督導考核及資安控管等作為未臻確實，均有違失案.....	997
105、行政院農委會輕忽怠慢高病原性禽流感防疫作為，貽誤防疫先機；原臺南縣家畜所未就禽流感蛋雞場飼主拒絕採檢依法裁罰，均有違失案.....	998
106、行政院環保署及經濟部工業局未有效管制事業廢棄物清理及再利用流向，致工業用再生硫酸銅流入飼料業，農委會未積極採取措施，均有疏失案.....	1014
107、行政院衛生署未建立署立醫院院長任期制，使部分署立醫院院長長期續任，得以直接掌控採購案件，核有違失案.....	1020
108、行政院衛生署對器官捐贈移植登錄中心，未善盡監督職責；又臺大醫院未督導器捐小組落實執行器官捐贈檢體檢驗雙重確認機制，均有違失案.....	1024
109、新竹縣政府及五峰鄉公所輕忽本院糾正及審計部查核，致五峰鄉轄內公有違章建築林立多年，行政院原住民族委員會亦有疏失案.....	1040
110、法務部所屬矯正機關超額收容惡化，醫事與專業人力皆明顯不足；衛生署疏於督導查核轄內矯正機關之醫療衛生業務，均有違失案.....	1051
111、法務部所屬政風機構未能積極有效查辦井姓檢察官被檢舉涉及風紀案件，致釀重大貪瀆案件；高雄地檢署未予適時規勸，違失情節重大案.....	1073
112、行政院對台電經營離島用電補助政策反覆不一，經濟部復未積極協助改善；台電在連年虧損下，以政策保障使員工領取高額獎金，核有重大違失案.....	1083
113、行政院農委會未建立農地總量管制機制，復未掌握違規使用情形，內政部對於農地違規使用裁罰、管理績效不彰，實難辭其咎案.....	1106
114、核電廠商轉已逾 30 餘年，低放射性廢棄物最終處置場址卻遲未能確定，又台電公司不當高額回借核能後端基金未動用餘額等情，確有違失案.....	1116

115、台電公司對於台汽電公司一再以各種名目核發獎金，有違該公司章程及公司法規定，未能及早發現，促其檢討，復疏於管理公股代表，核有違失案

審查委員會：經 101 年 9 月 18 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 92 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台灣電力股份有限公司對於台灣汽電共生股份有限公司一再以各種名目核發獎金，且有違該公司章程及公司法規定之情事未能及早發現，促其檢討，復疏於管理公股代表之報酬，肇致未能確保公司之收益，核有違失。

參、事實與理由：

本案係委員自動調查「據報載，台灣電力公司高層出任轉投資電廠主管坐領高薪，如台灣汽電共生公司為台電公司轉投資之上市公司，該公司於 96 年承攬星元電廠工程，惟當時任職之董事長傳出未經董事會同意，自行發放 8 千萬元之完工獎金等情」乙案，經本院函請經濟部、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）及台灣汽電共生股份有限公司（下稱台汽電公司）說明到院，並約詢各該機關主管，調查結果發現台電公司確有違失，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、台電公司對於台汽電公司一再以各種名目核發獎金，且有違該公司章程及公司法規定之情事未能及早發現，促其檢討，核有違失：

(一)按「台灣電力股份有限公司轉投資事業管理要點」第 1 點規定：

「台電公司為加強對新轉投資計畫及對各轉投資事業之管理，特訂定本要點。」復按「台灣電力股份有限公司轉投資事業管理要點作業細則」第 1 點規定：「本細則依本公司轉投資事業管理要點第 10 點規定訂定之，以規範本公司內部各單位對新轉投資計畫及對各轉投資事業管理之業務分工及職掌分配事宜。」爰台電力公司為管理轉投資事業訂有相關規定，且亦規範該公司內部各單位對各轉投資事業管理之業務分工及職掌分配事宜。

(二)次按台汽電公司章程第 29 條規定：「…左列重大事項應經全體董事三分之二以上出席，並經出席董事三分之二以上之同意行之…

(三)總經理之委任及解任…」第 35 條規定：「本公司設總經理一人、副總經理及一級主管以上人員若干人。總經理由董事長提名，副總經理及一級主管以上人員由總經理提名，其委任、解任及報酬除第 29 條規定外依照公司法第 29 條規定辦理。」及公司法第 29 條規定：「公司得依章程規定置經理人，其委任、解任及報酬，依下列規定定之。但公司章程有較高規定者，從其規定：…三、股份有限公司應由董事會以董事過半數之出席，及出席董事過半數同意之決議行之。…」爰台汽電公司經理人之報酬未於章程第 29 條明定，則應依公司法第 29 條規定辦理。又該公司章程第 39 條規定：「本公司董事及監察人之報酬，授權董事會依其對本公司營運參與之程度及貢獻之價值，並參酌同業通常之水準議定之。…」爰該公司董事長及經理人之報酬均應經董事會同意後辦理。

(三)查台汽電公司於 89 年間因開發星能、森霸兩家公司之電廠案件，為公司創造重大利益，經 89 年 9 月 27 日第 4 屆第 6 次董事暨監察人聯席會議同意請經理部門研卓發給有功人員獎金後，台汽電公司 89 年 12 月 6 日於第 4 屆第 7 次董事暨監察人聯席會決議同意核發獎金 1,000 萬元，發放對象擴及該年度該公司之重大事項，包括 IPP、上櫃以及官田廠工程等案有功人員，且董事長及總經理之獎金係由董事會核定，其餘員工獎金授權董事長核定。嗣台汽電公司總經理於 89 年 12 月 14 日簽擬名單及金額後，經董事長核定後發放予 112 人，每人獎金金額自 1 萬元至 131 萬元不等，

共計 1,000 萬元。

(四)次查台汽電公司於 96 年間因開發星元電廠案件及協助星元電力股份有限公司（下稱星元公司）取得融資協議等專業工作，獲其支付開發成功費及專業服務費各 2 億 5 千萬元，合計 5 億元整。台汽電公司因該開發案件，歷經兩年，投入相當之人力及物力，終獲能源局核發籌設許可，另該公司亦協助星元公司取得融資協議等專業工作，該開發案對該公司有其實質助益，為體恤參與人員付出之辛勞，台汽電公司副總經理遂於 96 年 11 月間，基於參與人員之貢獻程度先行草擬獎金發放人員之名單及金額，簽陳總經理同意後，由董事長於同年 11 月 27 日核定後發放，共計發放 45 人，2,500 萬元，其中開發階段 9 人，每人 30 萬元至 330 萬元不等，計 1,570 萬元；專業服務費項目 36 人，每人 5 萬元至 120 萬元不等，計 930 萬元。台電公司表示，因台汽電公司未提報董事會審議，因此台電公司公股代表無從得知此情事，而無法表示意見，且台電公司係於接獲本院約詢通知後，彙整相關訊息時始由台汽電公司提供之資料得知是項獎金之發放。

(五)再查台汽電公司於 95 年 12 月 21 日董事會決議通過承攬星元電廠 EPC 統包工程，次（22）日台汽電公司即與星元公司簽立 EPC 統包合約，進入建廠階段，嗣於 98 年 6 月 30 日該 EPC 工程取得完工證明，電廠並進入商轉階段。因統包工程建造高峰期，電廠商轉時間急迫，為感謝辛苦的基層勞工日夜趕工，台汽電公司副總經理遂於 97 年 6 月 13 日簽擬核發趕工獎金，每季發放，每人每月平均 6,000 元，預計核發 46 人，預算金額 496.8 萬元，嗣經總經理同意後由董事長於同日核定。嗣實際發放 45 人，每人 2.09 萬元至 31.8 萬元不等，共計 496.8 萬元。

(六)末查台汽電公司於 98 年發放星元電廠完工獎金及 100 年 2 月前陸續收回部分獎金：

1. 台汽電公司因之前並無承攬電廠 EPC 統包工程經驗，且承攬價格相較日商住友公司報價又低甚多，加以合約約定之施工期限短，當時國內原料價格飛漲，故整體工期及建造成本控制極不容易，因此為鼓勵專案人員能夠依約如期如質完工，副總經理

於 97 年 6 月 13 日簽擬「星元電廠 EPC 建廠工程，提報核發趕工獎金及訂定完工獎金比例」，建請於完工時提撥專案毛利率 8% 作為完工獎金，工程結束後，再專案另簽呈核獎金之核發，案經依序陳核總經理及董事長後，經董事長於同日核定。

2. 星元電廠順利完工並於 98 年 6 月 30 日商轉後，台汽電公司副總經理遂於同年 9 月 21 日簽擬「星元電廠 EPC 建廠工程，提報專案結算毛利及核發完工獎金」，建議分 2 階段發放，第 1 階段，以毛利率 12.6% 之 8% 為完工獎金比例，由專案、各部門及各支援電廠提報參與專案人員，經專案考核參與貢獻度，建議發放名單及金額，共計核發 8,303 萬元。第 2 階段為 99 年 6 月 30 日 EPC 工程保固期結束後，以剩餘保固款之 8% 為核發上限。核發對象為執行保固相關人員及高層核定人員，屆時再專簽。案經陳核總經理及董事長後，董事長於同日批示「如擬」。嗣台汽電公司於 98 年 10 月 23 日發放予 90 人，每人 3 萬元至 1,000 萬元不等，共計 8,303 萬元。
3. 台電公司派兼台汽電公司之公股代表出席台汽電公司 99 年 3 月 23 日第 7 屆第 8 次董事會，曾針對 98 年財務報告中 98 年主要管理階層獎金比 97 年度多 3.5 倍提出質問。經台汽電公司經理部門答覆係因發放星元 EPC 工程完工獎金所致。嗣經說明，全體出席董事同意通過 98 年財務報告並送請監察人查核並提報 99 年度股東常會。99 年 6 月台汽電公司股東常會，股東發言詢問為何年報所揭露之董事長及經理人等人獎金較前一年高，股東會中已回覆股東係發放星元電廠 EPC 工程獲利之獎金所致。嗣 99 年 7 月台電公司董事長、總經理接獲未具名人士寄送信函，嗣由副總經理邀集法務室及當時新事業開發處開會討論後，由該處簽辦說明表示，該獎金之核發並未提送該公司董事會議決通過，似有不符法令程序之處，爰擬請台汽電公司儘速召開臨時董事會討論該案因應措施。
4. 台汽電公司於 99 年 8 月 30 日第 7 屆第 10 次董事會就該公司發放星元電廠 EPC 專案工程完工獎金案決議該案完工獎金處理辦法包括：完工獎金發放總額以 4,513 萬元為上限，個人所發放

的金額，董事長、總經理、副總經理以 200 萬元為上限，工程部人員（含工程部經理、專案經理）以 150 萬元為上限，其餘人員以 100 萬元為上限。並請經理部門依前述原則調整該工程獎金核發名單及金額，陳請董事長核可後儘速提報董事會，另請經理部門儘速研擬台汽電公司獎金（包含各種名目之獎金）核發辦法提報董事會審議。

5. 台汽電公司行管部於 99 年 9 月 14 日依據董事會決議，重新調整獎金額度及執行政序，經董事長同年月 16 日核定後提報董事會。案經該公司 99 年 9 月 27 日 99 年度第 3 次臨時董事會決議通過應收回金額為 3,790 萬元，於 99 年 10 月底前收回半數，另半數於 100 年 1 月底前收回，若有員工離職則應一次繳回。嗣台汽電公司收回 13 名人員之完工獎金，每名 50 萬元至 800 萬元不等，共計 3,790 萬元。
6. 台電公司於本院約詢提供之書面說明表示，台汽電公司前董事長因處理核發星元電廠完工獎金案過程顯有失當，已於 99 年 12 月 20 日依程序改派。
7. 另台汽電公司於 99 年 12 月 20 日修正員工考績與獎金核發辦法，變更為員工獎金核發辦法，於該辦法中即具體規範該公司可發放之獎金計算及發放方式。未來該公司如有特殊貢獻之專案，因考量其獲利成果將會反映在公司年度獲利上，乃回歸以新辦法所訂「績效獎金核發基準」之計算公式核算年度績效獎金，不另以個案方式處理，以簡化及確立該公司核發獎金之依據。

(七) 台汽電公司於 101 年 7 月 30 日函復本院表示，開發及專業服務費獎金、趕工獎金及完工獎金等，由於當時該公司員工考績及獎金核發辦法中並未明定各項獎金之計算及發放方式，故獎金額度需依個案分別決定，未能一概而論，至有否一定成員或相關小組負責審核議定，因該公司員工考績及獎金核發辦法中並未明定，故亦需依個案分別決定之。另因該公司員工考績及獎金核發辦法並未明定前揭各項獎金，故乃由董事長核定後，即發放予相關人員。

(八) 綜上，台汽電公司自 89 年起曾多次發放各種名目之獎金，該公司

固稱開發費、專業服務費獎金、趕工獎金及完工獎金，因該公司員工考績及獎金核發辦法未明定，故乃由董事長核定後即發放，惟查該公司於 89 年 12 月發放開發成功獎金時，雖前揭辦法亦未明定，惟是項獎金之發放，係經董事會通過，且董事長及總經理獎金係由董事會核定，爰台汽電公司 89 年後再發放之前揭各項獎金，其中董事長及總經理之獎金均由副總經理自行簽擬，並經董事長同意後逕行發放，顯與該公司前經董事會同意之作法並不相同，且有違該公司章程第 35 條及第 39 條與公司法第 29 條之規定，及有球員兼裁判之情。台電公司雖稱台汽電公司 96 年度發放獎金一案，因台汽電公司未提報董事會審議，因此台電公司公股代表無從得知此情事，而無法表示意見，然該公司派兼台汽電公司之公股代表出席台汽電公司 99 年 3 月 23 日第 7 屆第 8 次董事會，雖曾針對 98 年度財務報告中 98 年度主要管理階層獎金比 97 年度多 3.5 倍提出質問，然卻在經理部門答復係因發放星元 EPC 工程完工獎金所致後，仍予通過該年財務報告，迄至股東會及台電公司董事長、總經理接獲匿名人士寄送信函，始進行後續獎金收回及改派董事長之事宜，顯見，台電公司為管理轉投資事業訂有相關規定，且亦規範該公司內部各單位對各轉投資事業管理之業務分工及職掌分配事宜，惟對於台汽電公司一再以各種名目核發獎金，且有違該公司章程及公司法規定之情事仍未能及早發現，促其檢討，核有違失。

二、台電公司疏於管理公股代表之報酬，肇致未能確保公司之收益，顯有違失：

- (一)按經濟部及所屬機關（構）派兼公民營事業及財團法人董監事職務之遴派管理及考核作業要點（96 年 12 月 18 日修訂為「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 6 點「人員報酬」之第 3 項規定：「…本部所屬事業之轉投資事業…之專任公股董、監事當年度支領報酬中，非固定收入總額如超過固定收入總額部分，應悉數繳庫，或繳作…各事業之收益。前款所稱固定收入係指定期（按月、季或年）支領固定金額之收入，如薪資（董監事酬勞）、職務津貼（加

給)等;所稱非固定收入係指固定收入以外之收入,如獎金、福利金等。」復按經濟部 101 年 6 月 14 日以經營字第 10102611070 號函復本院表示,台電公司派任之專任公股董監事當年度支領報酬中,如有非固定收入總額超過固定收入總額之情形,其超過部分,均應悉數繳作台電公司之收益。

(二)查台電公司於本院約詢提供之書面說明表示,經洽台汽電公司獲悉台電公司派任台汽電公司之公股董事酬勞僅有前董事長甲於 96 年度發生非固定收入 562.2 萬元高過固定收入 311.76 萬元達 250.44 萬元,其原因乃係前董事長甲於當年度曾領取台汽電公司發放之獎金 330 萬元。台電公司並表示前均未獲台汽電公司提供相關資料,係自本次因本院約詢始依台汽電公司提供資料中得知前董事長甲 96 年度支領報酬核有非固定收入超逾固定收入情事,而台汽電公司未依台電公司(人事處)95 年 5 月 9 日 D 人字第 09505-0087Y 號函檢送之「經濟部及所屬機關(構)派兼公民營事業及財團法人董監事職務之遴派管理及考核作業要點」將逾限金額繳作台電公司收益之情事,台電公司業於 101 年 7 月 23 日以電人字第 10107071801 號函請台汽電公司查明妥處,並將逾限金額繳作台電公司之收益。顯見,台電公司對於派任台汽電公司之公股董事,其年度報酬中有無非固定收入超過固定收入之情事,於本院本案調查前毫無所悉。

(三)次查台電公司於本院約詢提供之書面說明亦表示,前董事長乙 98 年度原領薪酬中,其非固定收入 435.5 萬元高於固定收入 300.4 萬元達 135.1 萬元,該超過部分係包括星元電廠完工獎金,惟經查該等完工獎金並未經台汽電公司董事會核定發放,嗣後經台電公司要求,台汽電公司乃於 99 年 8 月 30 日召開董事會收回獎金,前董事長乙於繳回溢領之獎金後,其非固定收入總額則無超過固定收入總額。台電公司雖表示,台汽電公司前董事長乙之 98 年度薪酬經收回溢領獎金後,已無非固定收入總額超過固定收入總額之情事,惟其發放完工獎金當年度,即有非固定收入超過固定收入情事,台電公司除未催繳外,竟稱 99 年 8 月 30 日召開董事會收回獎金後已無超過之情事,顯為卸責之詞。

(四)綜上，台汽電公司未曾將其公股董事年度報酬中，非固定收入總額超過固定收入部分繳交台電公司，且對於該公司前董事長甲及乙有無將其非固定收入總額超過固定收入部分繳交台電公司並無所悉，台電公司竟至本案約詢後始知台汽電公司前董事長有逾限之非固定收入，顯見，台電疏於管理公股代表之報酬，肇致未能確保公司之收益，顯有違失。

綜上所述，台電公司對於台汽電公司一再以各種名目核發獎金，且有違該公司章程及公司法規定之情事未能及早發現，促其檢討，復疏於管理公股代表之報酬，肇致未能確保公司之收益，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送經濟部轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

台汽電公司業召開董事會審議通過收回經理人支領○○開發成功及專業服務獎金之半數，與申誡及記過處分相關經理人。並函頒修正「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」與「經濟部所屬事業機構參加民營事業投資應行注意事項」。

註：經 102 年 4 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 104 次會議決議：結案存查

116、桃園縣政府環保局辦理「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫」，草率簽訂協議書，又延宕處理廠商訴求，徒耗鉅額公帑案

審查委員會：經 101 年 9 月 18 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 92 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：桃園縣政府環境保護局

貳、案由：

桃園縣政府環境保護局辦理「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫」過程，草率簽訂協議書條文，列入該局對廠商應儘量協助取得事業廢棄物之不明確條文；復對廠商多次函文請求該局依約提供桃園縣境內事業廢棄物流向及保證處理量，該局竟均予存查延宕處理並衍生爭議，嗣經仲裁判斷該局應賠償廠商 5,736 萬餘元及相關利息，徒耗鉅額公帑支出，難辭疏失之咎。

參、事實與理由：

桃園縣政府環境保護局（下稱桃園縣環保局）鑒於該縣事業廢棄物合法處理設施容量嚴重不足，爰於民國（下同）87 年 12 月 23 日公告遴選「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫」示範廠商，該局於 88 年 2 月 11 日召開審查會，由坤業建設有限公司（下稱坤業公司，92 年 6 月 30 日更名為宇鴻公司）取得優先協議權，該局嗣於 88 年 3 月 12 日與坤業公司簽訂「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫投資興建協議書」，由該公司負責規劃、籌資興建焚化廠及建廠完成後之操作營運管理事宜。桃園縣環保局嗣於 90 年 8 月 23 日核發

操作許可，本焚化廠於同年 9 月 1 日正式營運啟用。本案係審計部函報：桃園縣環保局簽訂上開協議書，核辦過程及協議書條文簽訂欠嚴謹，肇致仲裁判斷需支付鉅額賠償金等情。案經向桃園縣政府調閱相關卷證，並約詢該府黃○○副縣長、桃園縣環保局陳○○局長、呂○○前局長、王○○前局長及相關人員，業經調查竣事，桃園縣環保局確有下列失當之處，茲將事實與理由臚列如后：

一、據桃園縣環保局與坤業公司於 88 年 3 月 12 日所簽訂「桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫投資興建協議書」第 2 條「保證處理量」約定：「為示範焚化處理桃園縣產生之事業廢棄物，每日處理量 100 公噸：一、自營運日起，本焚化廠每日應處理事業廢棄物 100 公噸，不足量時，甲方（桃園縣環保局）應儘量協助取得，以達該數量。二、日後本縣都市焚化爐興建完成，縣轄內仍有未處理廢棄物時，甲方應協助將本縣事業廢棄物之流向，照會乙方（坤業公司），並以優先協助乙方取得處理為原則，以保障乙方設備功能適用性及操作性。」查上開協議書所約定保證每日處理量 100 公噸，桃園縣環保局認定係「廠商保證處理量」，然廠商卻認為係「桃園縣環保局保證提供處理量」，雙方各執一詞並爭議不斷，另有關「桃園縣環保局應儘量協助取得」亦係詞意不明確之條文。次查，上開協議書所定「桃園縣環保局應協助將該縣事業廢棄物之流向照會廠商，並以優先協助廠商取得處理為原則」，據桃園縣環保局說明，各事業機構基於成本利潤考量，事業廢棄物流向主要係受處理費市場價格機制之運作，該局無法強制干涉事業廢棄物之流向，且事業廢棄物流向涉及營業及職業上秘密，不得公開，故無法提供事業廢棄物之流向予坤業公司。

二、另查，坤業公司於 90 年 4 月 6 日、6 月 4 日、11 月 8 日、91 年 2 月 8、19、27 日、3 月 1 日計 7 次函請桃園縣環保局依約提供桃園縣境內事業廢棄物流向及保證處理量，以盡其應儘量協助之義務，惟桃園縣環保局對坤業公司上開函件卻均逕為存查未適時處理及函復。坤業公司嗣於 91 年 11 月 19 日委託浩宇法律事務所向桃園縣政府要求賠償違約損害，桃園縣政府於 91 年 12 月 31 日以府計管字第 0910288991 號函桃園縣環保局略以：「經查坤業公司於 90 年 4 月 6

日至 91 年 11 月 19 日止計 12 件函文（含上開 7 件函文）請釋，其中貴局僅函復二件，餘予以存查未依規定綜整或函復；另部分案件逾期處理時限甚久，涉及其他單位亦未協調辦理，請確實檢討改進，嗣後若有類此情事，將嚴處不貸。」桃園縣環保局嗣於 92 年 1 月 22 日以桃環廢字第 0920004974 號函復坤業公司略以：「有關貴公司歷次來函請求本局提供廢棄物流向及保證處理量以徹底解決本縣事業廢棄物處理問題……本案有關『桃園縣事業廢棄物焚化處理第 1 期示範計畫投資興建協議書』內容第 2 條：『保證處理量及廢棄物流向』部分，本局業已委託律師徵詢意見，俟該律師回覆後再行函復貴公司。」92 年 10 月 15 日雙方同意以「仲裁」方式解決爭議。

三、案經中華民國仲裁協會第 1 次仲裁判斷（93 年仲聲仁字第 57 號）桃園縣環保局應給付廠商新臺幣（下同）1,756 萬 7,511 元及相關利息，理由略以：「聲請人（宇鴻公司）早於 90 年 4 月 6 日起即不斷發文，要求相對人（桃園縣環保局）依約提供桃園縣境內事業廢棄物之確實流向，以盡其『儘量協助』之義務，惟相對人將大部分之上開函文存查，未予回覆及處理，致遭上級機關（桃園縣政府）糾正後，始於 92 年 1 月 22 日發函表示業已委託律師徵詢意見，俟該律師回覆後再行函復，亦足證相對人未履行『儘量協助』之義務。另由相對人於本件一再爭執其就系爭協議書第 2 條保證處理量無契約義務，僅係基於輔導立場云云，且亦未提出其已為履行系爭『儘量協助』義務之證據，可證其未履行系爭『儘量協助』之義務。」另該會第 2 次仲裁判斷桃園縣環保局應給付廠商 3,979 萬 8,620 元及相關利息，理由略以：「本件聲請人係就其餘保證處理量之損害 8,333 萬 4,715 元提起仲裁，此乃前案仲裁判斷後所發生之事實……本仲裁庭認為廢棄物保證量之達成，除賴聲請人之努力以赴與相對人之儘量協助外，同時尚須參酌桃園縣整體經濟環境之變遷、聲請人另行訂購 300 公噸焚化爐之給付貸款、相對人未提供保證處理量致聲請人減少燃料等費用之損益相抵及廢棄物供應者之態度、意願等一切情況，實應採用風險分擔之原則，將保證處理量不足之風險分別由相對人（桃園縣環保局）負擔 55%、聲請人（宇鴻公司）負擔 45%，對兩造而言始屬公平合理。具體言之，依前案仲裁判斷認定之

不足保證處理量為 38,164.18 噸，減去聲請人於前案勝訴獲賠之 6,611.78 噸，按相對人應負擔之風險比例 55% 計算，聲請人得請求之金額為 4,610 萬 9,100 元（其中賠償廠商 3,979 萬 8,620 元、回饋地方金額 631 萬 480 元）。」桃園縣環保局不服前揭仲裁判斷，並先後向臺灣臺北地方法院、臺灣高等法院、最高法院請求撤銷該仲裁判斷，惟均遭駁回。該局嗣於 95 年 4 月 7 日給付第 1 次仲裁判斷之賠償金、利息及仲裁費計 1,924 萬 1,401 元；另從 98 年 3 月 1 日起分期給付第 2 次仲裁判斷之賠償金及利息（尚未完全給付）。

四、針對「協議書簽訂人是誰？」部分，詢據桃園縣環保局呂○○前局長說明略以：「86 年 7 月到任環保局擔任局長職，該協議書是我簽的，當時有抗爭問題，故研擬本案協議書。協議書不是契約。本局當時係站在輔導角色及立場。」另針對「廠商多次公文為何均存查？」部分，詢據桃園縣環保局王○○前局長說明略以：「89 年 7 月 16 日開始代理環保局長。坤業 90 年 4 月 6 日、6 月 4 日公文，課長層級就決行掉。90 年 11 月 8 日公文有反應給縣長室作個協調，徵選須知已明示廠商應保證處理量，且該公司處理費用無法與市場競爭。其他公文由朱九龍（前局長）處理，坤業當時處理費用 3500 元/噸，遠高於市場價格。」桃園縣環保局吳○○前課長說明略以：「針對 90 年 4 月 6 日及 6 月 4 日廠商公文，當時考慮流向涉營業及職業上秘密無法提供，當時係先存查，俟環保署回覆後，確認涉及營業秘密，不得公開，故以委婉方式告知。未正式公文答復。」由上益證，桃園縣環保局呂○○前局長負責簽訂本案協議書，然其迄本案調查期間，仍誤認為協議書不是契約，該局僅係位居輔導立場，並坦承除坤業公司 90 年 11 月 8 日來文曾向縣長室反應及辦理協調外，該公司上開 7 次來函俱遭該局逕為存查，未適時處理及函復。

五、綜上，桃園縣環保局於本計畫辦理過程，草率簽訂協議書條文，列入該局對廠商應儘量協助取得事業廢棄物之不明確條文；復對廠商多次函文請求該局依約提供桃園縣境內事業廢棄物流向及保證處理量，該局竟均予存查延宕處理並衍生爭議，嗣經仲裁判斷該局應賠償廠商 5,736 萬餘元及相關利息，徒耗鉅額公帑支出，難辭疏失之咎。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。

被糾正機關改善情形

- 一、「與廠商簽訂協議書條文欠嚴謹」部分，桃園縣政府環境保護局已於 100 年第 3 次考績委員會決議予以呂○○前局長、王○○前秘書（桃園縣政府 100 年 8 月 10 日府人考字第 1000306749 號令）及吳○○前課長（桃園縣政府消防局 100 年 1 月 11 日桃消人字第 1000900051 號令）各申誡一次之處分，劉○○技士則予以書面警告（桃園縣政府環境保護局 99 年 7 月 2 日桃環人字第 0991400158 號函）處分。
- 二、「公文延宕未適時函復」部分，桃園縣政府環境保護局將針對現職、退休（職）人員擇訂日期於近期內召開考績會審理本案；非桃園縣政府環境保護局現職人員則將函請任職機關依監察院調查報告重新審議，並將結果函復桃園縣政府環境保護局。
- 三、有關前局長呂○○懲處建議案，桃園縣政府環境保護局於 100 年 3 月 10 日桃環人字第 1001400079 號函及 100 年 7 月 25 日桃環人字第 1001400216 號函 2 次函請本署妥處，依本署前於 100 年 11 月 30 日考績會會議結論（略以）「無充分之具體事證足資證明，不予懲處」。

註：經 102 年 1 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 99 次會議決議：結案存查

117、行政院未依法積極審慎妥處桃園縣轄內部分科技工廠廢水排放問題，肇生桃園、新竹 2 縣政府之爭議懸而不決，斲傷政府形象案

審查委員會：經 101 年 9 月 18 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 78 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部、行政院環境保護署、內政部、桃園縣政府

貳、案由：

行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭槩之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、內政部及環保署依法對桃園縣轄內友達光電股份有限公司宏碁智慧園區廠及中華映管股份有限公司龍潭廠等二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環境影響評估審查決議，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨二縣縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，斲傷政府形象至鉅。該院復疏於監督，致經濟部及行政院環境保護署怠忽法定職權及國內優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，亦無視霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內已臻稀有之優質水源難以確保。經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據立法委員陪同新竹縣縣長到院陳訴略以：我國對於工業放流水管制標準鬆散，僅管制 12 種毒性化學物質，且環境影響評估(下稱環評)技術規範中，始終未有水質評估技術，致各工業區及科學園區經常發生放流水污染河川，並使農地遭受嚴重毒害；近日發生之桃園縣轄內友達光電股份有限公司宏碁智慧園區廠(下稱友達廠)及中華映管股份有限公司龍潭廠(下稱華映廠)等二廠(下稱系爭二廠)廢水改排爭議，亦肇因於液晶廠放流水污染飲用水及灌溉用水，引發民眾抗爭。究相關主管機關是否克盡職責，認有深入調查之必要等情。案經本院聽取桃園縣政府簡報及說明，並約詢該府、新竹縣政府、行政院環境保護署(下稱環保署)及經濟部相關業務主管人員，嗣責請環保署及經濟部於約詢後就霄裡溪是否為飲用水源疑義會同釐清併附卷證資料到院之深入調查發現，行政院、經濟部、環保署、內政部、桃園縣政府均有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、內政部及環保署依法對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨二縣縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，斲傷政府形象至鉅，殊有欠當：

(一)按地方制度法第 18 條、第 19 條、第 76 條及第 77 條規定：「下列各款為直轄市自治事項：……九、關於衛生及環境保護事項如下：……(二)直轄市環境保護。」、「下列各款為縣(市)自治事項：……九、關於衛生及環境保護事項如下：……(二)縣(市)環境保護。」、「直轄市、縣(市)……依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之……。」、「……直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之……」，水污染防治法第 24 條及環境影響評估法第 18 條、第

19 條亦分別明定：「事業或污水下水道系統，其廢（污）水處理及排放之改善，由各目的事業主管機關輔導之。……」、「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形……。」、「目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。」復按環保署組織條例第 3 條規定：「本署就主管事務，對於直轄市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院停止、撤銷或處理之。但情事緊急時，本署得發布署令先行停止、撤銷或處理之。」是環境保護事項既屬地方制度法明定之直轄市、縣自治事項，如直轄市、縣市間因其發生爭議時，行政院除應儘速設法解決之外，並應積極督促上開各該法律明定之中央主管機關及目的事業主管機關依法積極監督、追蹤及輔導之，先予敘明。

(二)經查，系爭二廠坐落於桃園縣龍潭鄉，因將廢水排入霄裡溪影響下游新竹縣新埔鎮飲用水品質，引發新竹縣民眾抗爭及陳訴到院，前經本院調查後糾正桃園縣政府、經濟部水利署並促請環保署檢討改進在案。旋經環保署召開環評審查委員會及二縣專家會議，決議系爭二廠廢水改排至桃園縣境內之老街溪為最佳方案。桃園縣政府嗣依環保署前開環評審查決議，受理系爭二廠廢水改排申請案之期間，迭遭轄內老街溪附近民眾及民意代表強烈反對、陳訴並率眾到院抗爭，改排申請案亦遭桃園縣政府頻頻退回補正，至民國(下同)101 年 2 月 14 日以府環水字第 1000088301 號函核准友達廠（華映廠至 101 年 12 月始屆滿）原排放許可證期限展延至 102 年 2 月 10 日，迄同年 3 月 21 日再以府環水字第 1010017366 號函核准友達廠排放許可（承受水體：霄裡溪）展延 5 年在案，肇使系爭二廠廢水迄今猶排入霄裡溪，再度招致新竹縣民暨新埔鎮民及環保團體強烈抗爭，甚至由立法委員陪同該縣縣長到院陳訴，顯已演變成二縣民眾抗爭及政治人物相互角力，甚至淪為意氣之爭等情，因而使本案已非單純環保專業及法令足以全然解決之問題，不無屬桃園縣政府與新竹縣政府暨二縣民眾

因系爭二廠廢水排放等準直轄市、縣市間環境保護自治事項肇生之爭議，行政院自應落實地方制度法明定「地方自治團體間爭議解決」之規定，積極化紛止爭，促使問題回歸環保專業妥為解決。然查，自本院調查前案迄今已近 4 年，卻未見行政院、內政部（註：桃園縣政府自 100 年 1 月 1 日升格改制準直轄市前為內政部權責，改制後則為行政院權責）解決相關爭議之主動積極作為，無異放任二縣爭議懸而不決，肇使民眾抗爭不斷，戕害政府形象至鉅。

- (三)復查，桃園縣政府與新竹縣政府暨二縣民眾對此事件抗爭及陳訴不斷，媒體亦迭有負面報導，其中新竹縣陳訴要旨略為：「臺灣優質水源已難覓，應設法保護霄裡溪等甲類水體」、「桃園縣政府屢屢違反環評審查決議，擅自核准系爭二廠廢水排至霄裡溪」、「霄裡溪為甲類水體，其河川水質顯然優於系爭二廠擬改排地點（老街溪：截至 100 年底，中度及嚴重污染河段比例分別為 82.8% 及 7.0%，合計達 89.8%）」、桃園縣則略以：「工廠廢水本應順地理之勢排放至就近之承受水體（河川）……如違反自然法則，則須設置專管翻山越嶺，除須大幅增加經費支出及克服工程技術外，勢將遭該管線途經地區民眾之抗爭……」、「如要求系爭二廠廢水埋設專管排放至霄裡溪下游，因該地點屬新竹縣政府管轄權，本府無權核准……。」等語，顯見二縣各有其訴求及其所持理由，究孰可採孰不可採，孰有理孰無理，何種方案可行或不可行，有否最佳可行方案，中央相關主管機關早應督同二縣政府進行理性討論及專業研討而獲致共識，期間雖有環保署多次居中協調及召開會議解決，卻未有具體進展，遑論二府及二縣民眾之共識，此觀新竹縣政府及桃園縣政府分別查復：「……是否評估以專管排放於就近之工業區污水處理廠或遠洋放流迄今尚無相關協商會議，亦無相關具體評估結果……。」、「……並無提出專管排放至就近工業區污水處理廠或遠洋放流等替代方案之評估。桃園縣政府與新竹縣政府爭議迄今仍止於改排，尚未有具體共識。」等語自明。尤有甚者，經濟部分別基於工廠管理輔導法、自來水法、水利法等多重中央主管機關及本案華映廠環評目的事業主管

機關之責，以及內政部基於本案友達廠環評目的事業主管機關之責，此有工業局表示：「友達光電股份有限公司設廠於龍潭渴望智慧園區工業區，該園區之目的事業主管機關係為內政部……」等語，附卷足憑，竟皆未曾主動對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，坐令桃園、新竹二縣政府之爭議暨其縣民之抗爭與陳訴不斷，洵有欠當。經濟部雖迨系爭二廠因廢水改排申請案遲未遭桃園縣政府核准而向中央求援後，始有相關輔導作為，惟竟僅著眼於產業之發展，而輕忽優質水源保護之重要性，顯無視環境基本法第 3 條：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」之規定，至為明確。

(四)再查，桃園縣政府怠未詳查系爭二廠環評審查結論，擅予核准系爭二廠廢水排入霄裡溪，前經本院糾正後，猶不思切實檢討改進，反於後續系爭二廠廢水改排老街溪申請案之審核作業悖離平等、明確性及依法行政原則，除退回補正次數及補件、審查時間創下該府環境保護局新高紀錄，亦屢屢要求系爭二廠提供非法定必要文件，與系爭二廠霄裡溪排放許可展延申請案之審查標準差異甚鉅，而有刻意延宕改排申請程序及逾越行政裁量權之嫌外，並擅自作出違法之行政處分，遭環保署撤銷在案，此分別有環保署 101 年 2 月 17 日環署水字第 1010014104 號、同年 3 月 15 日同字第 1010022088 號等函與新竹縣政府陳訴、約詢前查復資料及相關陳訴人歷次檢附之事證附卷足憑，且該府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，在欠缺完整評估數據及霄裡溪依目前相關事證尚難遽認「非屬飲用水源」之事實基礎下，竟率核准友達廠排放許可予以 5 年之展延期限，肇使系爭二廠廢水迄今猶排入霄裡溪，凡此悉未見行政院積極主動督促環保署、工業局等中央主管機關善盡監督之責，坐視違失之咎，至為明顯。

(五)綜上，行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、環保署及內政部依法對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，相關審核作業顯悖

離平等、明確性及依法行政原則，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨其縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，迭遭媒體負面報導，斲傷政府形象及環保專業至鉅，殊有欠當。

二行政院疏於監督，致經濟部及環保署怠忽法定職權及國內優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，亦無視霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內已臻稀有之優質水源難以確保，洵有欠當：

- (一)按飲用水管理條例及自來水法雖各有其立法目的與保護法益及對象，然二者均旨在確保及提昇國人飲水之安全與衛生，維護國人健康，飲用水管理條例第 1 條：「為確保飲用水水源水質，提昇公眾飲用水品質，維護國民健康」及自來水法第 1 條：「為策進自來水事業之合理發展，加強其營運之有效管理，以供應充裕而合於衛生之用水，改善國民生活環境，促進工商業發達」已揭示甚明。是環保署及經濟部既分別為上開各法律之中央主管機關，自應落實主管法律之立法目的，戮力確保優質水源，尤以臺灣地狹人稠，土地已過度開發與利用，且降雨不均，河流短促，優質水源顯已難覓，益形突顯霄裡溪等甲類水體尤應加強保護之必要性及迫切性，合先敘明。
- (二)關於本案之重要爭點-霄裡溪究竟是否為飲用水水源暨其認定權屬等疑義，經本院約詢相關主管人員時，由於經濟部、環保署各執己見，未見具體共識，本院遂責請二機關就此問題儘速召開會議協商，旋經環保署於 101 年 7 月 2 日邀集經濟部水利署、工業局、國營事業委員會及臺灣自來水股份有限公司等相關機關研商之會議結論略以：「一、本署主管之飲用水管理條例，其管理方式主要係在公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定飲用水水源、取得水權、完成淨水工程施作之後，其水源水質、處理後之清水水質及飲用水水質處理所使用之藥劑，均須符合該條例之規範。故公共給水單位規劃選定飲用水水源規劃、水權申請、審議、水利及淨水工程設施，非本署業管範圍。二、依水利法及自來水

法規定，霄裡溪飲用水水源規劃及水權管理權責機關為經濟部。」並經該署於同年 9 日以環署水字第 1010058071 號函檢附前開會議紀錄及補充查復略以：「……二、……(五)霄裡溪是否規劃為飲用水水源，據經濟部同年 3 月 13 日經工字第 10102603850 號函及同字第 10102603851 號等函復系爭二廠略以：『霄裡溪將不再為飲用水水源』；另經濟部以同年 5 月 14 日經工字第 10102606930 號函復新竹縣政府略以：『係回復友達桃園分公司對於本部飲用水水源規劃之疑問』，爰經濟部為飲用水水源規劃之權責機關，並無疑義。……。三、綜上，霄裡溪是否規劃為飲用水水源，本署尊重經濟部之權責。」經濟部嗣以同年 19 日經授水字第 10100616700 號函請該署修正前開會議紀錄略以：「旨揭會議結論，涉及機關權責部分有所誤解，建請參照本部意見修正如下：飲用水依飲用水管理條例，環保署為主管機關。……三、上述因本部係主管自來水法，而自來水僅係貴署飲用水管理條例規定飲用水之一種，原會議紀錄所述飲用水水源規劃權責機關為本部，有涵括全部飲用水之混淆虞慮，建請修正會議結論。」復經環保署於同年 8 月 23 日以環署毒字第 1010072920 號函復該部略為：「……四、綜上所述併同考量貴部意見，修正會議紀錄結論如下：(一)依現行相關法令規定，飲用水種類中唯自來水有法律明文規範其水源規劃及水權管理之權責為經濟部。據此，旨揭研商會議討論有關『霄裡溪飲用水水源規劃及水權管理之權責』，其中『飲用水』意指『自來水』。(二)環保署主管之飲用水管理條例，其管理方式主要係為：在公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定自來水水源、取得水權、完成淨水工程施作之後，其水源水質、處理後之清水水質及自來水水質處理所使用之藥劑，均須符合該條例之規範。故公共給水單位規劃選定自來水水源規劃、水權申請、審議、水利及淨水工程設施，非環保署業管範圍。自來水水源規劃及水權管理依機關權責為經濟部」。

(三)由上除可見經濟部及環保署就飲用水源之規劃及認定權責迄未確實釐清，肇生飲用水源管理之介面出現疏漏之虞外，益證環保署俟公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定飲用水水源、取得

水權、完成淨水工程施作並完成設置取水等設施後，始擬定公告飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離，並被動進行相關管制作為，顯有忝於飲用水管理條例第 3 條、同條例施行細則第 2 條及該署辦事細則第 8 條分別授予該署指定「飲用水」及「飲用水源」、全國性「飲用水管理政策」之策劃、訂定、督導執行事項及「飲用水管理措施」之研訂、指導、監督、執行事項等法定職權，並無視飲用水源涵蓋「地面水體」、「地下水體」及「該署指定水體」等事實，該署顯難辭行事消極被動之疏失。

- (四)尤有可議者，經濟部既明知該部僅為自來水水源規劃之中央主管機關，尚未涵蓋「全部飲用水源」規劃及認定之職權，自無權認定霄裡溪是否為「飲用水源」，卻率爾函復系爭二廠：「霄裡溪將不再為『飲用水水源』」，因而肇致桃園縣政府逕依該部前揭函示意見及環保署 101 年 3 月 19 日環署綜字第 1010021557 號函載明：「現因經濟部已表明霄裡溪將不再為飲用水水源，因此，如以霄裡溪作為承受水體，係維持原排放方案，已無違反審查結論……」等語，率於同年 21 日以府環水字第 1010017366 號函核准友達廠排放許可展延 5 年，無異使系爭二廠廢水再持續污染霄裡溪。況查霄裡溪流入鳳山溪之匯流口上游取水口，尚屬臨時取水設施，易受颱風、豪雨引發之洪水沖毀，此觀 101 年 8 月初其已遭蘇拉颱風摧毀自明，此時即有極大可能性讓霄裡溪之溪水漫過土堤而讓該臨時取水口引取，且霄裡溪沿岸尚存數口取水井，自難以確保爾後該取水口及沿岸居民不再引取霄裡溪之水。再者，轄管自來水事業迄未將該臨時取水口工程計畫書、可行性報告陳報該部審定，亦未依法定程序申請河川工地使用許可及水權變更登記，此有自來水公司 101 年 3 月 28 日臺水供字第 1010010276 號函及該部水利署在本院約詢後於同年 8 月 8 日補充說明資料附卷足稽，自非屬「合法永久取水口」，從而依該部前揭 101 年 3 月 13 日經工字第 10102603851 號函載明：「將鳳山溪及霄裡溪交匯上游之鳳山溪臨時取水口設為永久取水口，霄裡溪將不再為飲用水源」等語，該臨時取水口既尚非屬永久取水口，則依現況及前述諸多明確事證綜合研判，霄裡溪自難認非屬飲用

水源。甚且，經濟部所轄自來水事業在該部於上開函之前，既曾多次表達霄裡溪已規劃為飲用水源，竟僅依系爭二廠來函詢問，即率函復稱：「霄裡溪將不再為飲用水源」，其間轉折顯啟人疑竇，相關監督機關及司法機關自有究明之必要。凡此益證經濟部怠於監督及越權認定之違失。

(五)綜上，行政院疏於監督，致經濟部及環保署罔顧「確保、提昇與指定優質飲用水源及水質」之法定職權，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，且無視甲類水體-霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內愈趨稀有，已所剩無幾之優質水源難以確保，洵有欠當。

據上論結，行政院、經濟部、行政院環境保護署、內政部及桃園縣政府均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

被糾正機關改善情形

一、環保署業依本院前次審核意見，於 102 年 10 月 2 日以環署綜字第 1020084977 號函請各部會應依法辦理追蹤作業，並已研擬「中央目的事業主管機關環境影響評估追蹤作業要點（草案）」，將儘速依法制程序辦理相關作業。

二、地方制度法第 77 條第 2 項業已修正為「直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。」，並經總統於 103 年 1 月 29 日公布施行，尚稱妥適。

註：經 103 年 7 月 2 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 110 次聯席會議決議：結案存查

118、內政部前部長蘇○○夫妻違規興建非農用房舍，及於農牧用地興建祖墳且部分侵占鄉有耕地，相關主管機關怠忽職守，顯有違失案

審查委員會：經 101 年 9 月 18 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 78 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所及屏東縣麟洛鄉公所

貳、案由：

蘇○○夫妻二人於妻洪○○名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施、以及剩餘土地等均未供農業使用，2 層農舍建築及內裝設施，均係供別墅自宅使用，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，行政院農業委員會監督不力，怠忽職責，難辭其咎；蘇○○於農牧用地興建祖墳且部分侵占鄉有耕地，屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所及屏東縣麟洛鄉公所，多年以來未察查該違規事實，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

有關據報載，內政部前部長蘇○○於民國（下同）92 年擔任屏東縣長任內，疑濫用特權在農地上興建豪宅，雖曾遭屏東縣政府表明拆

除，詎嗣後卻大肆擴建；另其於承租鄉有農地上違法興建祖墳，似有永久侵占公地之意圖；究相關單位有無違失或弊端，均有深入瞭解察究之必要乙案，經函請行政院農業委員會（下稱農委會）、屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所及麟洛鄉公所等相關機關說明，並赴現場實地履勘及約詢農委會、內政部、屏東縣政府、長治鄉公所、麟洛鄉公所等相關業務主管人員，經調查竣事，茲臚述糾正事實與理由如下：

一、蘇○○夫妻二人於妻洪○○名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施、以及剩餘土地等均未供農業使用，2 層農舍建築及內裝設施，均係供別墅自宅使用，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，怠忽職責，難辭其咎。

(一)查蘇○○（下稱蘇君）自 86 年 12 月 20 日起至 93 年 4 月 9 日止任職屏東縣縣長，自 93 年 4 月 9 日起至 95 年 1 月 24 日止任職內政部部长，自 95 年 1 月 25 日起至 97 年 5 月 19 日止任職農委會主任委員。蘇君之配偶洪○○（下稱洪君）自 91 年 1 月 28 日起至 94 年 7 月 15 日止任職屏東縣選舉委員會副總幹事，自 94 年 7 月 15 日起迄今任職農委會屏東農業生物技術園區籌備處副主任。洪君於 91 年 11 月 8 日買賣取得並單獨持有屏東縣長治鄉新潭段 118-3 地號農業用地（下稱系爭農地），面積 2,505 平方公尺。洪君為於系爭農地上興建自用農舍，依農業發展條例（下稱農發條例）、農業用地興建農舍辦法（下稱農舍辦法）及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許辦法）等相關規定，申請興建門牌號為屏東縣長治鄉德榮村下厝街○-○號之農舍（下稱系爭農舍）及農業設施。首先於 93 年 10 月 16 日取得屏東縣屏東市公所屏市工字第 0930037560 號函說明其所有耕地無自用農舍，接著於 93 年 10 月 26 日取得長治鄉公所核發證明系爭農地作農業使用之證明書（屏長鄉農字第 0930010606 號），再於 93 年 11 月 9 日持憑上開證明文件並切結無自用農舍向屏東縣政府申請核發農民資格證明，經縣府 93 年 11 月 11 日屏府農務字第 0930210366 號函核准。嗣於 93 年 12 月 8 日取得系爭農舍之建造

執照（屏府建管【長】字第 211465 號），旋於 93 年 12 月 22 日開工，於 94 年 6 月 27 日竣工，終於 94 年 7 月 1 日取得屏府建管使（長）字第 116696 號使用執照。據該使用執照記載及本院實地履勘發現，系爭農舍為地上 2 層，1 棟 1 戶，構造為鋼筋混凝土造，總樓地板面積為 451.48 平方公尺（其中第 1 層 242.39 平方公尺、第 2 層 209.09 平方公尺），建築高度為 7.3 公尺，簷高為 7.15 公尺，用途為自用農舍。室內部分，一樓隔間計有 4 房（起居室×2、老人房、傭人房，其中 1 間起居室並內含 1 大型更衣室）、3 廳（門廳、客廳、餐廳）、1 廚、3 衛浴，其地板鋪設石材磁磚，天花板採用間接式照明，除門廳挑高近 7 公尺外，其餘室內空間之高度近 3.5 公尺；二樓部分，則有 5 房（主臥室、臥室×2、書房×2）、3 衛浴，室內高度近 3 公尺。另室外西側，鋪設有木質甲板（似作為觀景露台），範圍約 6 公尺×3.5 公尺，面積約 21 平方公尺。系爭農舍後方右側尚有 1 建物，經查係洪君於 94 年 6 月間依容許辦法申請設置之農業資材室，面積 44.21 平方公尺、高度 5.0 公尺、樓層 1 層、結構為鋼骨鐵皮造。因受輿論以及蘇○○之選情之雙重壓力，洪君嗣於 100 年 11 月 18 日將系爭農地及農舍贈與予屏東縣長治鄉，目前管理者為屏東縣長治鄉公所（下稱長治鄉公所），先予敘明。

- (二)關於系爭農地於興建農舍及農業設施後，剩餘之土地是否作為農業使用乙節，按為配合「放寬農地農有，落實農地農用」政策，89 年 1 月 26 日修正公布刪除土地法第 30、30-1 條有關農業用地承受人資格及身分限制之規定，開放自然人皆可承受農地，從事農業生產；89 年 2 月 18 日發布廢止「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」；89 年 1 月 26 日修正公布農發條例第 16 條關於耕地之分割及禁止與第 18 條無自用農舍農民興建農舍之規定。依農發條例第 18 條規定：「（第 1 項）本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。（第 2 項）前項農業用地應確供農業使用……」。顯見雖開放自然人皆

可承受農地，但農地應確供農業使用。次依農發條例第 3 條第 12 款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」農委會並訂定農業用地作農業使用認定及核發證明辦法據以執行。據農委會表示，基於實務執行需要，該會歷年有相關函釋，包括 94 年 4 月 27 日農企字第 0940120497 號、93 年 3 月 26 日農企字第 0930115376 號、92 年 11 月 24 日農企字第 0920168390 號及 91 年 12 月 20 日農企字第 0910171051 號等函，已敘明略以農業生產面及資源保育面界定農業使用之定義，非以庭園景觀造景之型態呈現；農地栽植花卉、盆栽、草皮等，如係供苗木生產之苗圃或生產草皮出售之苗圃，仍屬農業使用範疇；惟僅作庭園景觀栽植，零星點綴栽植花木造景，並不符合上開農業使用之定義。本案屏東縣政府先後以書面表示，系爭農地於申請興建系爭農舍後，仍持續作農業使用；洪君業將系爭農地及農舍贈與長治鄉，長治鄉公所刻依相關規定規劃適當用途中，系爭農地上目前仍保留苗木及果樹等農業使用，符合農業用地須作農業使用之規定云云。惟經本院邀集相關單位赴現場履勘發現，系爭農地南北長約 55 至 58 公尺，東西寬約 44 公尺，四周設立菱形鐵絲網及 3 至 4 公尺高之樹籬；系爭農舍坐北朝南，坐落於基地中央偏北位置，與農業資材室相連，透過一樓廚房有門可相通，形成一工字狀之建物；蓄水池位於東南方，農路則位於中央地帶，自圍牆大門起至農舍之玄關與農業資材室，寬度約 4 至 8 公尺不等，鋪設連鎖磚，可供車道使用，其餘土地則布滿草坪及若干苗木，更曾設置涼亭、雕像、小橋流水等景觀造景。上開容許設置之農業資材室、農路及蓄水池等農業設施，不僅未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，不利且阻礙農業整體有效利用，其使用與一般社會普遍認知之農業生產使用，顯屬有別。屏東縣政府雖辯稱，農業設施、農舍及剩餘農業用地之使用，經其認定皆符合法令規定云云。但詢據農委會表示，系爭農地並非作農業使用。顯已違反農發條

例第 18 條第 2 項「前項農業用地應確供農業使用」之規定。是以，系爭農地於興建農舍及農業設施後，剩餘之土地未確實供農業使用，違反法令規定事實明確，屏東縣政府未依權責核處，洵有違失。

- (三)本案洪君申請農作產銷設施之容許使用，是否與農業生產經營相關乙節，查容許辦法第 12 條規定：「申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明下列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。應敘明作物種類、生產週期、預估產量及行銷通路等。四、興建設施之基地地號及興建面積。五、現耕農業用地及經營概況。六、現有農機具名稱及其數量。七、設施建造方式。八、引用水之來源及廢、污水處理計畫。九、對周邊農業環境之影響。十、農業事業廢棄物處理及再利用計畫。」換言之，申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明設置目的及生產計畫等事項，其中生產計畫並應敘明作物種類、生產週期、預估產量及行銷通路等。本案洪君於 94 年 6 月申請設置農業資材室，經長治鄉公所於 94 年 6 月 17 日核發（94）屏長鄉農字第 05612 號農業用地作農業設施容許使用同意書。據其經營計畫書記載，其目的係為增加農作收益，方便農業生產，供堆放農機具、肥料、農藥；生產計畫則為種植香蕉，經營農作生產，增進產銷利用。嗣有民眾於 96 年 11 月 19 日檢舉系爭農地上建有圍牆、涼亭、水池、步道等設施，經屏東縣政府函請長治鄉公所依法查報（長治鄉公所 96 年 11 月 23 日長鄉建字第 9889 號違章建築查報單）及該府查證確有未經申請許可，設置圍牆、涼亭、水池、步道等違反農地農用之設施後，依農發條例第 69 條及區域計畫法第 21 條等規定，以該府 96 年 12 月 27 日屏府地用字第 0960200531 號裁處書，裁處洪君罰鍰新臺幣 6 萬元整，並限於 97 年 1 月 31 日前變更為農牧用地符合容許使用之規定。經多次退補正及行政救濟，洪君嗣於 100 年 2 月 22 日補申請排水溝、蓄水池、擋土牆、圍牆及農路等容許使用，經長治鄉公所於 100 年 4 月 11 日核發（100）屏長鄉農字第 1882 號農業用地作農業設施容許使用同意書。據其經營計畫書記載，其目的係擬使用一般農業區農牧用地，

從事園藝及果樹生產；為通行方便設置農路，為提供園藝及果樹之用設置蓄水池，為安全考量及釐清地界設置圍籬，為排放基地週圍排水設置排水溝，因地形高低差異，為防止土石流失設置擋土牆；生產計畫則係利用系爭農地從事花卉、草皮及果樹種植，自產花卉、果樹提供自宅欣賞及食用，草皮部分可對外買賣。經核不僅上開 100 年 2 月間之生產計畫未敘明作物種類，且上開兩次生產計畫均未敘明生產週期、預估產量及行銷通路等事項，惟長治鄉公所未察，仍據以核發農業用地容許作農業設施使用同意書，洵有未當。又屏東縣政府於 96 年底裁罰後，原限於 97 年 1 月 31 日前變更為合法使用，惟遲至 100 年 4 月始經長治鄉公所核發農業用地作農業設施容許使用同意書，期間延宕 3 年之久，屏東縣政府未能貫徹執行區域計畫法第 21 條有關農業用地違規使用得按次裁罰之規定，長治鄉公所亦未能有效限期確實改善，均有未當。此外，系爭農地上興建之農業設施，理應與農業生產經營相關，始得同意以容許使用方式設置，但上開容許設置之農業資材室、農路及蓄水池等，不僅未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，不利且阻礙農業整體有效利用，長治鄉公所事前未核實審核，屏東縣政府事後未監督改善，均有違失。

(四)洪君於 100 年 2 月 22 日補申請農業用地作農業設施容許使用，經長治鄉公所核發同意書，核准容許使用之項目包括設施類別為農田灌溉排水設施之農田排水設施（混凝土造，114.21 公尺）、蓄水設施（砌石造，138.77 平方公尺），以及設施類別為其他農作產銷設施之擋土牆（混凝土加白鐵造，43.94 公尺）、圍牆（混凝土加白鐵造，157.85 公尺）、農路（連鎖磚造，334.76 平方公尺）等 5 項。惟據農委會表示，依容許辦法第 12 條規定，申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明興建設施之基地地號及「興建面積」，復依「○○縣市政府農業用地作農業設施容許使用同意書」書表格式，亦載明直轄市、縣（市）政府核發之容許使用同意書，應載明農業設施之設施細目名稱、高度、樓層、「使用面積」、構造種類及設施用途等；長治鄉公所核發之農業設施容

許使用同意書，部分農業設施僅以長度計算，尚未一併核予農業設施之寬度，尚難據以計算其同意使用之農業設施面積云云。據上，長治鄉公所 100 年 4 月間核發本案圍牆、擋土牆及排水溝等設施之容許使用同意書，僅敘明各該設施之長度，卻未載明容許使用農業設施之使用面積及寬度，核與現行法令規定不符，確有違失。

(五)綜上所述，農舍係為便利農民就近照顧農作，而容許農民於自有農業用地上興建以兼顧農業生產及貯放農具、農物與提供簡便住所，而與農業經營不可分離之構造物。又，農業用地上興建之農業設施，應與農業生產經營有關，始得同意以容許使用方式設置。惟蘇君夫妻二人於妻洪君名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施、以及剩餘土地等均未供農業使用，2 層農舍建築及內裝設施，均係供別墅自宅使用，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，怠忽職責，難辭其咎。

二農委會對於屏東縣政府未就本案農地是否確實農用之關鍵問題深究解決，竟無任何有效作為，且亦未及時會勘系爭農地以釐清疑點，造成中央與地方主管機關相互推諉，各自表述，有損政府公權力及形象，相關機關監督不力，怠忽職責，難辭其咎。

(一)本案經民意代表檢舉及媒體披露後，農委會即先後以 100 年 9 月 19 日農水保字第 1001867083 號函及 100 年 10 月 4 日農水保字第 1001867083 號函請屏東縣政府說明略以：系爭農舍之興建是否符合農舍辦法所定要件、起造人是否符合農發條例第 3 條第 3 款農民之規定、農業設施、圍牆是否符合容許辦法之規定，以及系爭農地扣除興建農舍土地面積後，所餘 90% 農地是否確實供農業使用等。洪君並以 100 年 10 月 6 日函請農委會及屏東縣政府共同會勘系爭農舍，以釐清應否拆除或改善。

(二)嗣經屏東縣政府以 100 年 10 月 11 日屏府農企字第 1000250040 號函請農委會釋示：農民、農業用地（90%）作農業使用之審認標

準及作物出售與否之審認標準。屏東縣政府並以 100 年 10 月 11 日屏府農企字第 1000266420 號函（依上開洪君 100 年 10 月 6 日函所請）請農委會共同會勘系爭農舍。

(三)關於洪君 100 年 10 月 6 日函及屏東縣政府 100 年 10 月 11 日屏府農企字第 1000266420 號函請農委會共同會勘系爭農舍乙節，嗣據農委會以 100 年 10 月 11 日農水保字第 1000164416 號函復屏東縣政府略以，有關洪君申請共同會勘，案屬直轄市、縣（市）政府權責，請屏東縣政府本於權責儘速辦理並副知該會及內政部。

(四)關於屏東縣政府 100 年 10 月 11 日屏府農企字第 1000250040 號函復內容，農委會認為該府查復函未針對 100 年 9 月 19 日及 10 月 4 日函詢內容具體說明，爰再以 100 年 10 月 13 日農水保字第 1001867150 號函請屏東縣政府針對下列事項敘明函復：該農地扣除興建農舍土地面積後，所餘 90% 農地是否確實供農業使用？對於圍牆等農業設施之使用，請補充說明其經營計畫及屬何種農業生產經營之需要而同意設置，及其後續是否確依核定之經營計畫使用？

(五)屏東縣政府則再以 100 年 11 月 2 日屏府農企字第 1000290050 號函詢農委會略以：是否應實質審認申請人之身分及其職業別（例如教師、公務員、軍人、醫師、銀行員、工廠員工等），又審查方式為何？並以 100 年 11 月 8 日屏府農企字第 1000272063 號函復農委會略以：

1. 有關農民資格審認疑義，前經農委會 91 年 9 月 20 日農輔字第 0910149848 號函釋，惟據行政院函復監察院糾正案文，亦足資證明，農委會就申請興建農舍之農民資格審查，似無前開函釋以外之資格條件。
2. 屏東縣各農舍興建申請案，均按農委會上開函釋資格條件辦理審查，倘農委會對農舍辦法之申請人資格條件有所修正，亦應俟其修正後，再依新規定審核新申請案。
3. 系爭農舍經合法申請核准在案，其農地扣除興建農舍土地面積後，所餘 90% 範圍內農地，申請有合法農業設施及種植果樹、苗木等農業使用。

4. 本案申請農業設施使用時，係依容許辦法第 5 條第 2 款規定，檢具經營計畫，並依農業生產經營之必要予以審核。其農業設施（資材室、農路、蓄水池、圍牆、排水溝、擋土牆等）係為栽培果樹、苗木所需及為防止農業資材、電線、抽水馬達、作物等遭竊而設置圍牆（田埂上加菱形網）。
5. 鑒於臺灣地區南北緯度差距不大，且農民亦不可能種植不符當地條件之作物種類，另目前稅務單位針對農地課徵地價稅之案件，大部分係以「非農業使用」之明顯違規情形為主要認定方式（例如：地上建物無合法使用執照），建議農委會仍應統一規範種植數量與比例，以利審認之。

(六)農委會嗣以 100 年 12 月 7 日農水保字第 1000172353 號函復屏東縣政府略以：

1. 農民資格須依事實審認，而非僅以職業別作為審認基準。農委會 91 年 9 月 20 日函已說明農舍辦法第 3 條有關農民申請興建農舍之資格條件應符前開規定辦理外，並明定申請人應檢具之證明文件；至於直轄市、縣（市）政府審認農民資格之辦理方式，得依個案情形本於權責辦理。
2. 本案申請農業設施使用時，業依規定檢具經營計畫並予以審核，惟仍請就本案「現行使用」是否確依經營計畫使用，本權責確實審認。
3. 有關農業使用認定所涉作物類別、比例等，仍應因地制宜，以符地方產業特色。若屏東縣政府主張應規範農地種植作物之數量與比例，則請自行調查轄區內各項作物符合農業使用認定之單位面積所應種植數量、比例，並據以訂定實施。

(七)按農發條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、行政院農業委員會組織條例第 1、2 條分別規定：「行政院為配合國家建設，設農業委員會（以下簡稱本會），主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」、「本會對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。」是以，有關農業用地是否作農業使用、申請農業設施容許使用與農業用地申請興建

農舍事宜，雖皆以直轄市、縣（市）政府為受理及核定機關，然農委會為農發條例之中央主管機關，對於主管業務，有指示、監督之責，對於地方政府執行審核疑義應表示意見或作成釋示，更責無旁貸。本案經民意代表檢舉及媒體披露後，農委會雖立即函請地方主管機關屏東縣政府查復，但對於本案農地是否確實農用等關鍵疑點，未能及時主動查明，卻僅一再函請屏東縣政府查復說明，對於縣府未就關鍵問題深究解決，竟無任何有效作為，且亦未及時會勘系爭農地以儘速釐清疑點，造成中央與地方主管機關相互推諉，各自表述，有損政府公權力及形象，相關機關監督不力，怠忽職責，難辭其咎。

三農委會之農地管理政策，對於農業經營生產所需之農舍及農業設施之面積高達農地之 40%，並內含於最小農地面積 0.25 公頃之內，又容許於農地鋪設水泥路面及外圍興建堅固圍牆，阻礙農業之規模經營、機械操作、灌排設施之利用等，顯有不當。

(一)查農發條例第 16 條規定略以：「每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限…。」、農舍辦法第 3 條第 1 項及第 6 條分別規定略以：「依本條例第十八條第一項規定申請興建農舍之申請人應為農民，其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：…三、申請興建農舍之該宗農業用地面積不得小於零點二五公頃。但參加集村興建農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。…」、「興建農舍應注意事項如下：…三、申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積百分之九十。…」

(二)據農委會表示，農發條例 89 年修正施行前，原則上不准許耕地分割及移轉為共有，其目的係避免農地產權過於細碎，妨礙農地利用，影響擴大農場經營規模之政策目標。然以當時臺灣平均每宗耕地面積約為 0.26 公頃，修法前之分割門檻（共有耕地每人持分達 5 公頃以上且有分割之必要）確實有檢討必要，尤其共有耕地權屬複雜，常導致產權或農地利用糾紛、農地廢耕或低度利用，甚至造成農村社會問題隱憂。89 年修法之際，歷經多次朝野協

商，最終考量兼顧簡化耕地權屬之複雜性並能便利農場經營管理之理念，形成現行農發條例第 16 條之規定。有關該條文規定耕地分割 0.25 公頃之最小面積標準，係以政府從事農地重劃時規劃標準農地坵塊為主要考量。因應農發條例 89 年修法後農業用地開放興建農舍，該條例授權訂定之農舍辦法爰針對 89 年 1 月 28 日農發條例修正公布生效日後取得農業用地，申請興建農舍之基地面積配合該條例第 16 條定有 0.25 公頃之限制，俾防止一般人零星濫建農舍及財團投機炒作農地，導致農地細碎分離之情形發生，以維護農業生產環境不受興建農舍破壞等語。

- (三)惟查農業用地上除得申請興建農舍外，亦可依容許辦法相關規定申請農業設施容許使用後，興建有固定基礎之農業設施。容許辦法第 8 條即規定：「(第 1 項)申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積除另有規定外，不得超過坐落該農業用地土地面積之百分之四十。已興建農舍之農業用地，其農業設施及農舍之興建面積，應一併計算。(第 2 項)有下列情形之一者，不受前項百分之四十之限制：一、依畜牧法申請畜牧設施。二、依都市計畫法申請農業產銷必要設施。三、依本辦法申請之溫室、網室、菇類栽培場、育苗作業室、水稻育苗作業室、養殖池、一般室內養殖設施或室內循環水養殖設施。(第 3 項)於本辦法中華民國九十八年三月十六日修正施行前，已依法取得容許使用之農業設施，得不受第一項所定百分之四十之限制。」以農業用地 0.25 公頃(約 756 坪)為例，興建自用農舍用地建蔽率為 10%，扣除興建農舍土地面積後，原尚有約 680 坪之完整區塊土地得作為農業生產使用。惟加計有固定基礎之農業設施後，農業設施及農舍合計面積，幾占坐落基地 40%，剩餘可供農業生產使用之土地面積僅餘約 453 坪，從經營規模、農業機械操作及灌排設施有效利用等觀點視之，小面積之農地經營均缺乏規模經濟效率。甚且，農業設施不論係以資材室、溫室，或以農路、灌排設施等名義申請，均易造成農地細碎切割，不利整體有效利用。另查農舍辦法第 6 條第 1 款原規定，農舍興建圍牆，以不超過法定基層建築面積範圍為限。惟依容許辦法第 13 條附表，有關農業設施種類

及分類別規定，土地所有權人亦得依生產需要申請興建圍牆（其他農作產銷設施）容許使用，造成農舍辦法第 6 條第 1 款形同具文，且容許興建堅固之圍牆，不僅阻礙農地使用，對於地方主管機關稽查管理農地是否作農業使用，亦顯有妨礙。

(四)綜上，耕地分割最小面積 0.25 公頃之限制，係參照農地重劃標準農地坵塊設定，考量較理想之農業經營面積，惟依現行法令規定興建農舍及農業設施後，可供實際農業經營生產使用部分僅餘 60%，農委會對於農業經營生產所需之農舍及農業設施面積比例高達 40%，並係內含於最小農地面積 0.25 公頃之內，且容許於農地內鋪設水泥路面及外圍興建堅固圍牆，此等不利且阻礙農業規模經營、機械操作、灌排設施利用等之農地管理政策，顯有不當。農地容許以 0.25 公頃分割買賣，再加上農舍及農業設施面積比例高達 40%，長此以往，經有心人操作，臺灣將無農地可作農耕，可預見的是一幢幢別墅林立於田野之間。

四蘇○○於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段 351 地號之農牧用地興建祖墳，違反非都市土地使用管制規則相關規定，且部分祖墳還侵占鄉有耕地，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所多年未察查發現該違規事實並採取適當行動，顯有違失。

(一)查蘇君目前承租之耕地為屏東縣長治鄉番子寮段 350-6 地號土地（下稱系爭鄉有耕地），面積 1,668 平方公尺，所有權為長治鄉及麟洛鄉共有，持分比例分別為 1000 分之 645 及 1000 分之 355，使用分區及使用地類別為一般農業區農牧用地。系爭鄉有耕地為長治、麟洛兩鄉共有，兩鄉設有長治、麟洛兩鄉共有土地管理委員會共同管理之，其相關業務由兩鄉公所輪流辦理，目前主辦單位為麟洛鄉公所。

(二)系爭鄉有耕地原係依耕地三七五減租條例放租予蘇君之父蘇興旺，有麟洛鄉公所出示「48 年 6 月 23 日測量之地籍圖」及「66 年 5 月長治麟洛兩鄉共有財產 64 年以前滯繳佃租實務歸戶清冊」，據以證明蘇父早於 48 年間已於地籍圖上登錄管理，66 年間已名列兩鄉共有地佃租繳納底冊，是以系爭鄉有耕地最晚於 66 年前即有放租予蘇父之情事。蘇父歿於 78 年 3 月 17 日，蘇君嗣

於 92 年 4 月間依照遺產分割協議書由其 1 人備相關繼承證明文件向麟洛鄉公所申請繼承鄉有耕地繼續耕種（麟洛鄉公所 92 年 4 月 14 日收件），該公所嗣於 92 年 4 月 18 日與蘇君訂定契約，租期自 92 年 4 月 18 日起至 98 年 4 月 17 日止，共計 6 年，租約字號為（92）屏長麟耕租字第 041 號。蘇君嗣以 98 年 10 月 28 日申請書申請換約續租系爭承租耕地，經麟洛鄉公所以 98 年 11 月 4 日麟鄉財字第 0980008997 號函同意所請。換約後，該租約租期自 99 年 1 月 1 日起至 104 年 12 月 31 日止，租約核准文號：98 年 11 月 2 日鄉財字第 8997 號函，租約編號：032。惟查（92）屏長麟耕租字第 041 號耕地租約之租期業於 98 年 4 月 17 日屆滿，然蘇君迨於 98 年 10 月 28 日始申請換約續租，麟洛鄉公所未察率予同意換約後，其續訂租約之租期更自 99 年 1 月 1 日起至 104 年 12 月 31 日止，形成上開租約間租期不連續，顯示鄉產管理洵有疏失。

(三)關於蘇君繼承取得系爭鄉有耕地承租權及 77-92 年間租約換約情形，據麟洛鄉公所表示，蘇父 78 年歿後，蘇君即因繼承取得耕地承租權。繼承人應檢附相關文件辦理繼承變更承租人。有關蘇父於 78 年間逝世，而繼承人於 92 年間始辦理繼承承租，期間之租賃關係依內政部 76 年 2 月 11 日台（76）內地字第 476263 號函：「…租賃係諾成契約……苟合於民法第 421 條所謂當事人約定一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之情形，即令未經訂立書面，仍不得謂當事人間之租賃關係尚未成立。…」及土地法第 109、114 條等相關規定視為不定期契約，繼承人日後辦理繼承承租，自無不可。另依國有耕地放租實施辦法第 6 條規定：「國有耕地放租對象及順序如下：一、中華民國 82 年 7 月 21 日前已實際耕作之現耕人或繼受其耕作之現耕人，並願繳清歷年使用補償金者。二、實際耕作毗鄰耕地之耕地所有權人。…」依蘇君檢附之申租資料，渠為繼受耕作之現耕人，亦為毗鄰耕地之耕地所有權人，當然有權承租等語；至於 77-92 年間，因鄉公所留存之契約書中並未發現有蘇父之承租契約書，故無法通知其換約，惟依上開規定，仍視為不定期契約，名列系爭鄉有耕地承租人，繼續開單繳租云云。且據麟洛鄉公所檢附 77-92 年間相關之徵收底冊、

滯納底冊及收支明細表影本，系爭鄉有耕地租金亦均已繳清。

(四)有關蘇君在農牧用地興建祖墳及侵占系爭鄉有耕地乙節，據麟洛鄉公所表示，系爭鄉有耕地現況為林木、若干果樹及設有墳墓，其與鄰地私人土地間未設有界標；92年會勘時，曾詢據承租人代表表示，該墳墓係位於私人土地上，依據地籍圖目測判斷未侵犯到系爭鄉有耕地，該墳墓墓碑刻示設立日期為91年，而承租人92年申請繼承會勘時雖有發現，但於其私人土地之行為，該公所並無管轄權，故不便干涉等語。嗣麟洛鄉公所表示，業於100年10月20日向屏東縣屏東地政事務所申請測量，測量結果為：該墳墓占用系爭鄉有耕地約47平方公尺，其餘部分（約165.33平方公尺）位於蘇君所有之番子寮段351地號土地上（一般農業區農牧用地）。又，長治、麟洛兩鄉共有財產管理委員會業於100年11月10日開會決議：限其於6個月內改善之（始期自發文之日起算）；若期滿無改善，則註銷租約、收回土地（需收回土地或任憑處置）另行管理。麟洛鄉公所嗣於100年11月16日以麟鄉財字第1000009690號函致蘇君，限於發文日起6個月內拆遷，若未於期限內拆遷，將註銷租約另行放租。上開改善期限應於101年5月16日前完成，嗣經麟洛鄉公所101年5月25日邀集相關單位現場會勘發現，該墳墓尚未拆遷，據蘇君代理人表示，刻正辦理毗鄰私有土地用地變更事宜，嗣完成變更程序後，隨即辦理墳墓拆遷事宜云云。

(五)查非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項分別規定：「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。…」、「各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表1」。依上開規則第6條第1項規定，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；附表1規定之一般農業區農牧用地容許使用項目及許可使用細目，並無墳墓使用。上述屬蘇君所有土地及蘇君侵占之鄉有耕地等，均因係農牧用地，依上開規則相關規定不得興建墳墓。復查上開規則第5條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）

政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」另，屏東縣縣有財產管理自治條例第 16 條、第 76 條分別規定：「管理機關（單位）對其經管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置，其被占用或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」、「鄉（鎮、市）公所未訂財產管理自治條例者，得比照本自治條例規定辦理。」本案蘇君於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段 351 地號之農牧用地興建祖墳，且部分侵占承租之同段 350-6 地號鄉有耕地，已違反上開非都市土地使用管制規則相關規定，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所多年來未察查該違規事實，顯有違失。

據上論結，蘇○○夫妻二人於妻洪○○名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施、以及剩餘土地等均未供農業使用，2 層農舍建築及內裝設施，均係供別墅自宅使用，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，均有違失；農委會對於屏東縣政府未就本案農地是否確實農用之關鍵問題深究解決，竟無任何有效作為，且亦未及時會勘系爭農地以釐清疑點，造成中央與地方主管機關相互推諉，各自表述，有損政府公權力及形象，相關機關監督不力，怠忽職責，難辭其咎；復對於農業經營生產所需之農舍及農業設施面積比例高達 40%，並係內含於最小農地面積 0.25 公頃之內，且容許於農地內鋪設水泥路面及外圍興建堅固圍牆，此等不利且阻礙農業規模經營、機械操作、灌排設施利用等之農地管理政策，顯有不當；蘇○○於農牧用地興建祖墳且部分侵占鄉有耕地，屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所及屏東縣麟洛鄉公所，多年以來未察查該違規事實，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善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、有關本案農業用地作農業設施容許使用同意書，經營計畫中「興建面積」未載明，至核發圍牆、擋土牆及排水溝等設施之容許使用同意書，僅敘明各設施之長度，卻未載明容許使用之使用面積及寬度乙節，屏東縣政府承有疏失，並提出改善措施，包括：製作經營計畫書範例、協請相關單位協助審查、加強宣導錯誤態樣、落實複審作法及落實查核農業設施等。
- 二、有關蘇○○於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段 351 地號之農牧用地興建祖墳，違反非都市土地使用管制規則相關規定，且部分祖墳侵占鄉有耕地乙節，經屏東縣政府 102 年 1 月 10 日現地會勘，該墳墓業已移除，另毗鄰之同地段 351 地號土地已由農牧用地變更編定為墳墓用地。
- 三、有關農委會未及時處理，經該會考量業務性質，並徵詢直轄市、縣（市）政府意見後，業已擬妥相關農地管理與執行檢討改進事項。

註：經 102 年 6 月 18 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 94 次聯席會議決議：結案存查

119、行政院農委會林務局及水土保持局對所主管之保安林、山坡地管理業務執行不力，行政院農委會亦未善盡督導職責，均有違失案

審查委員會：經 101 年 10 月 3 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 79 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會暨所屬林務局、水土保持局

貳、案由：

行政院農業委員會林務局於民國 92 年自地方政府接管遭占用或違規使用之國有區外保安林計 2,782.74 公頃，惟迄今僅收回 325.18 公頃（占 11.69%），且對保安林定期檢訂工作及測量登記亦多有遲延；又民國 69 年起依山坡地保育利用條例規定公告之山坡地計 981,012 公頃，迄今仍有 174,856 公頃（占 17.82%）尚未完成可利用限度查定，且該會水土保持局自民國 91 年即列管計 34,619.02 公頃超限利用山坡地，惟迄今整體改正率亦僅 63.82%，仍有高達 12,525.63 公頃山坡地處於超限利用中，影響國土保安至鉅。核林務局及水土保持局對所主管之保安林、山坡地管理業務執行不力，其上級機關行政院農業委員會亦未善盡督導職責，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

臺灣地區位處環太平洋地震帶，又受歐亞板塊與菲律賓板塊互相接觸擠壓，地形多山陡峻，復以地質脆弱及地理環境易受颱風豪雨侵

襲，再加上氣候變遷，以致於洪水、土石流等天然災害頻仍，屢屢造成人民重大生命及財產等損失。鑑於保安林及山坡地多位屬環境敏感地區，肩負國土保安之重責，故其編定管理及保育利用益形重要。目前森林法、山坡地保育利用條例及水土保持法等相關法令對保安林之編定、經營管理，以及山坡地之保育利用雖訂有相關規範，惟保安林違規使用及山坡地超限利用情形，仍屬嚴重，對國土保安影響至鉅，案經本院立案調查結果，茲就相關機關違失事項臚述如下：

一、行政院農業委員會林務局自 92 年 7 月接管國有區外保安林迄今已逾 9 年，惟僅收回遭占用或違規使用面積 325.18 公頃（占接管時遭占用或違規使用面積 2,782.74 公頃之 11.69%），其餘除部分已在處理中之外，仍有 4,882 筆，面積高達 1,032.76 公頃均未處理（占上開接管面積之 37.11%），績效不彰，顯有怠失。

(一)按行政院農業委員會林務局暫行組織規程第 2 條規定：「行政院農業委員會林務局掌理下列事項：……三、保安林之經營管理……。」另行政院農業委員會林務局各林區管理處暫行組織規程第 2 條亦有：「行政院農業委員會林務局設羅東、新竹、東勢、南投、嘉義、屏東、臺東、花蓮林區管理處，掌理下列事項：……二、保安林之經營管理……」之規定。

(二)查保安林係為達特定公益目的而依森林法第 22 條規定所編定，其目的在藉由森林植被之覆蓋截留雨水、減少沖蝕保護土地，或藉植物之根系固著土壤、增加土壤孔隙，達到鞏固土石涵養水源之作用，或於沿海地區透過林木所構築之屏障，阻擋來自海洋之強風、鹽分侵襲，達到防風防潮之效果等，據以發揮國土保安功能，並保護民眾生命與財產之安全。次查臺灣地區之區外保安林（即國有林事業區外之保安林）多數為日據時期即予編入，臺灣光復後由當時臺灣省政府農林廳於 39 年間移交各該縣市政府管理（原林業推廣人員並隨同移撥，另給予經營管理補助費）。惟數十年來，各縣市政府因林業推廣人員遇缺不補、且因地方財政日益惡化，在人力、財力不足情形下，區外保安林管理不善問題日益嚴重，林務局爰於 91 年 11 月 12 日召開「行政院農業委員會林務局與各縣市政府農業（建設）局長聯繫會議」，經徵詢各縣市政府

均無繼續管理之意願後，為維護保安林之完整，該局爰於 92 年 7 月將國有區外保安林收回管理。

(三)詢據行政院農委會及所屬林務局相關人員指稱，區外保安林於 92 年收回時，因擬接管之保安林號數頗多、地籍未完成登錄而地籍不明，且因縣市政府管理人員有限，多數不瞭解保安林地理位置及現況，為於短期內完成接管，乃將保安林圖套繪正射影像圖後即於現場進行概括性之點交，對於占用及違規使用之分類及權屬統計等資料並不精細，甚或有誤植之情形，例如單筆地號土地內僅有零星占用，卻將占用面積誤植為整筆地號面積，又或部分係非屬國有保安林之土地等，故耗費較長時間逐一調查清理，經 101 年重新統計結果（扣除已解除保安林或誤植等因素），92 年接管該等區外保安林當時，區外保安林總違規面積應為 8,408 筆、面積 2,782.74 公頃，目前收回 1,092 筆、面積 325.18 公頃；訴訟中或處理中 2,434 筆、面積 1,424.82 公頃；惟尚有高達 4,882 筆、面積 1,032.76 公頃尚未處理；另有關訂有租約但違規使用部分，係基於出租地內承租人違規之建物或墾植作物，多為承租戶唯一住所或賴以維生者，況且違規及占用多是多年未處理之問題，倘一發現即依契約規定終止租約，恐將衍生更多社會問題，諸如承租戶一時居無住所或生計困難等，故仍以寬和方式持續輔導改正等語。該局對國有區外保安林遭占用及違規使用之處理情形如下表所示：

國有區外保安林占用及違規分類面積統計表

單位： 公頃	總計		已收回		訴訟中或處理中 (通知或插牌告示)		尚未處理	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
占用	7,990	2,474.68	1,052	253.18	2,211	1,210.54	4,727	1,010.98
違規	418	308.06	40	72.00	223	214.28	155	21.78
總計	8,408	2,782.74	1,092	325.18	2,434	1,424.82	4,882	1,032.76

註：收回之土地已完成造林 1,038 筆，面積 264.37 公頃

(四)另查區外保安林遭占用或違規使用之 2,782.74 公頃中，主要以濫墾地、建地及漁塭為主，其中以濫墾地為最大宗，又可再區分為

農耕地、茶園、檳榔及果園等。相關分類面積如下 2 表：

國有區外保安林占用及違規分類面積統計表

單位： 公頃	總計		建地		濫墾地		漁塭及其他	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
占用	7,990	2,474.68	2,772	133.16	3,501	1,901.27	1,717	440.25
違規	418	308.06	37	2.46	341	299.54	38	6.06
總計	8,408	2,782.74	2,809	135.62	3,842	2,200.81	1,755	446.31

國有區外保安林濫墾地分類面積統計表

單位： 公頃	總計		占用		違規	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
農耕地	1,709	660.38	1,499	583.59	210	76.79
茶園	53	70.16	47	14.57	6	55.59
檳榔	630	531.68	574	437.52	56	94.16
果園	748	630.73	717	570.37	31	60.36
其他	702	307.86	664	295.22	38	12.64
總計	3,842	2,200.81	3,501	1,901.27	341	299.54

(五)綜上，林務局 92 年 7 月接管區外保安林時，占用或違規總面積為 2,782.74 公頃，迄今已逾 9 年，已收回面積為 325.18 公頃，僅占 11.69%，雖該農耕地、茶園、檳榔、果園等或為占用人、違規人賴以維生之處，惟保安林經營管理亦為林務局及所屬各地區林區管理處法定職掌業務，該局經以寬和方式一再輔導改正，尚乏具體成效，足見其效率不彰。另林務局所接管之區外保安林，除已收回及訴訟中或處理中（即通知或插牌告示）者外，迄今之尚有高達 4,882 筆、面積 1,032.76 公頃尚未處理，足見該局之處理效率仍有待加強。另目前苗栗縣 1341 號保安林（遭占用 131 公頃）、臺中市 1402、1501 號保安林（遭占用 363 公頃）及該市 1403、1406 號保安林（329 公頃）遭占用面積合計即高達 823 公頃，雖各有其占用原因與背景，惟林務局仍應善盡公有土地管理機關及保安林權責機關之職責，依法積極妥處。

二、行政院農業委員會林務局依法應每 10 年辦理保安林之檢訂工作，惟經查仍有逾 1 成之保安林未於期限內完成；另該局辦理測量登記工作亦顯有延誤，迄今仍有逾 3 成之區外保安林土地未完成登記，雖

經該局表示有人力等相關因素致延遲辦理，惟就相關法令規定，顯未積極策訂各項計畫予以落實，難辭其咎。

(一)按森林法施行細則第 12 條規定：「國有林區得劃分事業區，由各該林區管理經營機關定期檢訂，調查森林面積、林況、地況、交通情況及自然資源，擬訂經營計畫報請中央主管機關核定後實施。」又森林法第 24 條授權中央主管機關訂定之「保安林經營準則」第 4 條規定：「主管機關依保安林編號別，每 10 年施行檢訂，必要時得提前辦理之。檢訂時應通盤檢討保安林之原編入目的、調查林相、林況、地況及清查地籍，檢訂結果應報經中央主管機關核定並公告之。」

(二)據林務局資料顯示，全國地區共計 525 號保安林，各號保安林態樣各有不一，現有逾 10 年未檢訂之保安林共計 54 號，多數係於 80 年代後期及 90 年代初期檢訂之保安林，因 92 年地方政府將所管之區外保安林交由該局管理後，並未就縣府原管理區外保安林之人力一併移撥該局，該局保安林管轄面積及業務量增加，因無額外人力配合，故既定保安林檢訂工作有順延之情形。另自 92 年起即優先或提前辦理原縣市政府所管區外保安林之檢訂工作，因該保安林現地態樣複雜，所需耗費施行檢訂之人力與時間較長，部分保安林尚須配合地籍重測，致檢訂工作有所延遲。為避免前述保安林檢訂延宕情形擴大，該局於本院詢問後研擬對策如下：(1)修訂保安林檢訂工作標準手冊及檢訂報告書撰寫規範，以精準及科學化之訓練，俾利各林區管理處檢訂人員工作之進行，避免不必要之工作流程，期能事半功倍，加速檢訂作業。(2)考慮森林屬長期經營特性，國有林事業區內 10 年間之林相變化不明顯且有良好之經營管理者，林務局將檢討檢訂年限，於保安林經營準則第 4 條第 3 項增訂但書規定，對於林相穩定地區，延長檢訂期限，將前揭保安林檢訂時程延長至 15 年，而區外保安林因林相變異明顯者，仍維持每 10 年之檢訂頻率。(3)整合人力資源合併國有林事業區檢訂隊及保安林檢訂隊，同步辦理國有林及保安林檢訂之工作，加速檢訂工作。(4)運用較新、快速之測量儀器如公分級衛星定位儀、全測站經緯儀等科學儀器，並搭配正射影像辦理

檢訂工作，以提昇檢訂測量之精準度。(5)自 100 年起運用資訊化之網路圖台管理系統整合國有林地、保安林圖資、正射影像及其他地理資訊圖資，增加圖資檢核速度及精度。(6)透過雲端系統，提供現場人員下載歷年航照資料，供現場人員瞭解土地利用變化情形。

(三)另查目前區外保安林接管後應辦理土地登記面積如下表所示：

區外保安林接管後應辦理土地登記面積統計表

單位：公頃	預定辦理登記面積	已登記面積	尚未登記土地面積	備註
原縣市政府管理	11,897	7,597	3,963	(4300)
原林務局管理	2,208	2,104	104	
合計	14,105	9,701	4,404	
註：(1)本表中之預定辦理登記面積 11,897 公頃，扣除已登記面積 7,597 公頃後其尚未登記面積應為 4,300 公頃，惟該 4,300 公頃中已有部分形成海域並解除保安林，無需辦理登記，經實際調查結果尚需辦理登記土地之面積為 3,963 公頃。 (2)未登記土地將依現場實際勘查結果辦理面積登錄。				

(四)按保安林之中央主管機關為行政院農業委員會，執行單位為林務局，故未登記之保安林地除有其他業務機關因業務需要需撥用該等土地外，所有未登記之保安林地依林政林務一元化之規定，均應將土地管理機關登記為林務局。該局表示，區外保安林未完成測量登記面積 3,963 公頃均已委託登記，其中 2,139 公頃正由各相關地政事務所辦理登記中，另有 1,824 公頃因相關地政事務所確無人力支援辦理，該局表示自 101 年起委由國土測繪中心協助專案辦理，預定 104 年登記竣事。惟查行政院 97 年 12 月 8 日院臺農字第 0970056223 號函復本院：「有關未辦登記之區外保安林地，因保安林編入面積較大，故採以專案計畫方式，分別委託國土測繪中心及相關地政事務所辦理測量登記事宜，將分別於 98 年度及 99 年度開始進行，預計至 101 年即可完成相關作業。」林務局辦理測量登記工作顯有延誤，原縣市政府管理之區外保安林迄今尚未登記土地面積 3,963 公頃占預定辦理登記面積 11,897 公頃之 33.3%。

(五)綜上，林務局依法應每 10 年辦理保安林之檢訂工作，惟經查仍有

逾 1 成計 54 號之保安林未於期限內完成；另該局辦理測量登記工作亦顯有延誤，迄今仍有逾 3 成之區外保安林土地未完成登記，雖經該局表示有人力等相關因素致延遲辦理，惟就相關法令規定，顯未積極策訂各項計畫予以落實，難辭其咎。

三、臺灣地區依山坡地保育利用條例規定公告之山坡地廣達 981,012 公頃，惟迄 101 年 5 月底止，仍計有 174,856 公頃尚未完成可利用限度查定（占山坡地面積 17.82%），而無法進一步管制，核屬山坡地保育利用及國土保安之漏洞，行政院農業委員會顯未督促所屬機關及各直轄市政府儘速依法完成查定公告及賡續辦理土地使用編定事宜，核有疏失。

(一)臺灣地區位處環太平洋地震帶，又受歐亞板塊與菲律賓板塊互相接觸擠壓，地形多山陡峻，山地、丘陵即占臺灣全島總面積之 3 分之 2，復以地質脆弱及地理環境易受颱風豪雨侵襲，故坡地易受沖蝕、崩塌，惟早期臺灣地區山坡地利用並未通盤規劃及建立有效管理法制。有鑑於此，政府爰於 65 年公布山坡地保育利用條例以規範山坡地範圍及其保育與利用。依該條例第 3 條及第 16 條第 1 項規定：「本條例所稱山坡地，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。」（另按水土保持法所定義之山坡地，除上開山坡地保育利用條例第 3 條所稱「山坡地」外，尚含國有林事業區、試驗用林地及保安林地，藉此區別之）、「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。」其查定方式則係另訂「山坡地土地可利用限度分類標準」，將山坡地依其平均坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質等因子，進行可利用限度分類，並藉由查定結果規定各坵塊土地之利用限度及其經營使用態樣，以促進山坡地之保育與利用。基此，山坡地可利用限度查定為山坡地保育利用之重要前

置工作，攸關國土保安與永續發展至鉅。

(二)查臺灣地區依山坡地保育利用條例規定經行政院核定，而自 69 年陸續公告之山坡地廣達 981,012 公頃，占臺灣地區國土面積 3,618,861 公頃之 27%，惟迄 101 年 7 月底止，上開山坡地仍有 173,576 公頃尚未依前開規定辦理查定（占山坡地面積 981,012 公頃之 17.69%，詳附表 1），其中臺北市宜農牧地部分尚未公告，致無法進一步管制並據以對超限利用山坡地予以取締，核屬山坡地保育利用及國土保安之一大漏洞，行政院農委會顯未督促所屬機關及各直轄市政府儘速依法完成查定公告及賡續辦理土地使用編定事宜，核有疏失。

四行政院農業委員會自 91 年公告實施「山坡地超限利用處理計畫」，由該會水土保持局輔導經列管 34,619.02 公頃超限利用山坡地進行改正已歷 10 年，惟迄 101 年 5 月底，整體改正率為 63.82%，仍有 12,525.63 公頃山坡地處於超限利用中，顯未善盡督導職責，核有違失。

(一)按水土保持法第 4 條及第 22 條規定：「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人」、「山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第 10 條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣(市)主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理：一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入。二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。三、土地為私有者，停止其開發。前項各款之地上物，由經營人、使用人或所有人依限收割或處理；屆期不為者，主管機關得會同土地管理機關逕行清除。其屬國、公有林地之放租者，並依森林法有關規定辦理。」上開所稱「山坡地超限利用」，依同法施行細則第 26 條規定：「係指於依山坡地保育利用條例規定查定為宜林地或加強保育地內，從

事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。」另按同法第 33 條第 1 項、第 2 項規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰：一、違反第 8 條第 1 項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第 22 條第 1 項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。……」、「前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」基此，有關山坡地範圍及其超限利用之定義、取締方式與程序、機關權責分工，乃至公有土地管理機關之義務，法均有明定，先予敘明。

- (二)查行政院農委會鑑於山坡地超限利用影響國土保安，妨礙水土保持，乃自 81 年至 88 年度於中央農業綜合調整方案中補助當時臺灣省政府農林廳水土保持局（原臺灣省政府農林廳山地農牧局，78 年改制為水土保持局，88 年精省後改隸行政院農業委員會）辦理「山坡地超限利用調查計畫」，全面清查臺灣省轄區山坡地超限利用情形，並將年度調查成果由各鄉（鎮、市、區）公所函報各直轄市、縣（市）政府，各直轄市、縣（市）政府審核後將超限利用土地通知所有權人或使用人依山坡地保育利用條例規定實施造林。鑑於該調查結果所列之超限利用山坡地高達 34,619.02 公頃（原統計數據為 30,697 公頃，嗣經水土保持局重新比對地籍資料予以校核後修正如上數據），且經營型態大多為「宜林地」之土地上種植蔬菜、檳榔、果樹及茶樹等農作物，其中以種植勤耕作物或短期淺根性作物（如蔬菜等），因其翻耕表土次數頻繁，造成土壤裸露及沖蝕現象，對山坡地水土資源保育及涵養水源影響至鉅，行政院農委會爰依行政院 90 年 8 月 8 日第 2746 次院會院長裁示：「山坡地超限利用的澈底解決，請各相關機關全力配合執行」，經於 91 年 1 月公告實施「山坡地超限利用處理計畫」，據以輔導該等超限利用山坡地進行改正，期程自 91 年至 96 年底，並比照「獎勵造林實施要點」發放獎勵金，獎勵金每年平均發給新臺幣（下同）2 萬 6,500 元（20 年合計 53 萬元）鼓勵造林，期

於 96 年底達到無超限利用。惟迄 96 年底，原列管之 34,619.02 公頃超限利用山坡地累計僅 10,462.52 公頃（約占原列管面積之 30%）解除列管（其中因申請獎勵造林而解除列管者僅 860.01 公頃）；迄 98 年底，則累計 17,746.62 公頃（約占原列管面積之 51%）解除列管，成效不彰。

(三)案經本院本次調查後，截至 101 年 5 月 31 日止，已解除列管之超限利用山坡地計 22,093.41 公頃，亦即 10 年來之改正率（即已解除列管面積所占比例）為 63.82%，尚有 12,525.63 公頃之山坡地（約占原列管面積之 36.18%）仍處於超限利用中，其改正績效雖有進展，惟其改正效率仍有待提昇。又就縣市別（詳附表 2）而言，據水土保持局統計，改正成效最差之縣市，其改正率與尚列管之超限利用面積分別為南投縣（46.62%，5,877.26 公頃）、嘉義縣（41.22%，2,101.04 公頃）及臺中市（61.25%，1,447.65 公頃），超限利用情形仍屬嚴重。核上開超限利用之山坡地前因「山坡地超限利用處理計畫」實施輔導措施而未予以處罰，惟該處理計畫既自 91 年開始執行至 96 年底已期限屆滿，迄今又越 4 年有餘，如放任其長期超限利用而不思遏止之道，非但係對山坡地保育利用及國土保安之一大隱憂，更恐將誤導民眾以現有法制僅係具文而對超限利用起而效尤，則山坡地超限利用之改正，恐將不進反退，離澈底解決之日亦將遙遙無期。目前水土保持局雖已採取通報列管、系統列管、每季函催、建立多元資訊管道、協助通報、抽查制度及考核評鑑等方式以因應山坡地超限利用問題，惟該等措施究屬管考手段，尚乏實質鼓勵誘因，復以各地方政府亦乏斷然取締之決心，致未能發揮突破性成效。綜上，行政院農委會為山坡地保育利用條例及水土保持法之中央主管機關，允應積極謀求解決對策，並督飭所屬及各地方政府積極妥處。

綜上所述，行政院農業委員會林務局於民國 92 年自地方政府接管遭占用或違規使用之國有區外保安林計 2,782.74 公頃，惟迄今僅收回 325.18 公頃（占 11.69%），且對保安林定期檢訂工作及測量登記亦多有遲延；又民國 69 年起依山坡地保育利用條例規定公告之山坡地計 981,012 公頃，迄今仍有 174,856 公頃（占 17.82%）尚未完成可利用

限度查定，且該會水土保持局自民國 91 年即列管計 34,619.02 公頃超限利用山坡地，惟迄今整體改正率亦僅 63.82%，仍有高達 12,525.63 公頃山坡地處於超限利用中，影響國土保安至鉅。核林務局及水土保持局對所主管之保安林、山坡地管理業務執行不力，其上級機關行政院農業委員會亦未善盡督導職責，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬及有關機關確實檢討改善見復。

附表 1 山坡地土地可利用限度查定成果統計表

資料截止日期：101 年 7 月 31 日

單位：公頃

縣市別	山坡地面積	已查定面積					未查定面積
		宜農牧地	宜林地	加強保育地	其他土地	合計	
宜蘭縣	33,291	8,585	18,593	21	1,599	28,798	4,493
基隆市	10,400	2,193	3,323	0	1,300	6,816	3,584
新竹縣	65,433	23,010	24,858	0	2,196	50,064	15,369
新竹市	4,077	1,714	461	0	318	2,493	1,584
苗栗縣	86,886	40,723	21,968	1,022	3,163	66,876	20,010
南投縣	127,822	51,046	52,747	1,895	3,484	109,172	18,650
彰化縣	10,020	5,943	1,066	10	604	7,623	2,397
雲林縣	8,150	4,789	1,688	536	402	7,415	735
嘉義縣	42,720	22,903	10,506	311	2,926	36,646	6,074
嘉義市	394	178	21	0	109	308	86
屏東縣	90,278	24,891	45,456	241	5,856	76,444	13,834
臺東縣	97,540	40,907	38,862	52	8,185	88,006	9,534
花蓮縣	77,208	31,576	31,271	65	6,165	69,077	8,131
臺灣省小計(1)	654,219	258,458	250,820	4,153	36,307	549,738	104,481
新北市	110,585	44,151	39,791	139	10,956	95,037	15,548
臺北市	15,004	0	499	22	0	521	14,483
桃園縣	31,519	12,280	11,056	30	2,598	25,964	5,555
臺中市	56,301	27,926	10,556	158	4,226	42,866	13,435
臺南市	50,609	28,279	8,600	63	5,966	42,908	7,701
高雄市	62,775	27,511	18,487	341	4,063	50,402	12,373
直轄市小計(2)	326,793	140,147	88,989	753	27,809	257,698	69,095
小計(1+2)	981,012	398,605	339,809	4,906	64,116	807,436	173,576

資料來源：水土保持局

註：1.臺北市宜農牧地部份尚未公告，仍列屬未定查面積。

2.依行政院農業委員會 100 年 1 月 6 日農授水保字第 0991872724c14 號公告，桃園縣準用水土保持法中關於直轄市主管事項之部分法規。

附表 2 81~88 年全國超限利用山坡地清查各縣(市)迄今列管土地統計表

資料截止日期：101 年 5 月 31 日

單位：公頃

縣市	91 年原 公告列 管筆數 (A)	91 年原 公告列 管面積 (B)	已解除 筆數 (C)	已解除 面積 (D)	尚列管 筆數 (E)	尚列管 面積 (F)	已解除 列管面 積比例 (G=D/B)	備註	
								98 年底 解除 比例	96 年底 解除 比例
南投縣	16,195	11,009.21	7,456	5,131.95	8,739	5,877.26	46.62%	29%	18%
臺中市	6,123	3,735.87	3,734	2,288.23	2,389	1,447.65	61.25%	45%	41%
嘉義縣	7,034	3,574.55	3,139	1,473.51	3,895	2,101.04	41.22%	26%	22%
臺東縣	3,003	3,314.70	2,518	2,856.70	485	458	86.18%	81%	34%
花蓮縣	2,932	2,844.17	2,295	2,027.33	637	816.84	71.28%	67%	50%
新北市	1,921	2,121.16	1,052	1,582.88	869	538.28	74.62%	74%	27%
高雄市	1,114	1,838.83	997	1,581.43	117	257.41	86.00%	68%	36%
新竹縣	2,474	1,359.60	1,709	935.45	765	424.16	68.80%	64%	16%
屏東縣	2,126	1,167.37	1,894	1,068.79	232	98.58	91.56%	86%	36%
苗栗縣	1,978	993.38	1,522	768.78	456	224.6	77.39%	47%	36%
桃園縣	2,032	870.66	1,901	807.23	131	63.43	92.71%	79%	45%
宜蘭縣	1,154	836.78	1,104	785.59	50	51.19	93.88%	93%	54%
臺南市	1,100	712.59	996	607.58	104	105	85.26%	77%	48%
雲林縣	374	176.31	260	122.12	114	54.19	69.26%	68%	59%
彰化縣	73	41.24	65	36.33	8	4.91	88.09%	71%	69%
嘉義市	36	9.89	33	6.8	3	3.09	68.76%	58%	27%
新竹市	18	12.71	18	12.71	0	0	100.00 %	100 %	100 %
合計	49,687	34,619.02	30,693	22,093.41	18,994	12,525.63	63.82%	51%	30%

資料來源：水土保持局

註：1.各縣(市)超限利用清查執行績效較佳之前五名分別為新竹市 100%、宜蘭縣 93.88%、桃園縣 92.71%、屏東縣 91.56%及、彰化縣 88.09%。

2.98 年底及 96 年底累計已解除面積分別為 17,746.62 公頃(約占原列管面積之 51%)及 10,462.52 公頃(約占原列管面積之 30%)。

3.高雄市及臺中市部分，含改制前高雄縣及臺中縣之資料。

註：尚未結案

120、行政院衛生署對市售切片盒裝水果衛生品質，未督促地方衛生主管機關善盡把關職責，造成食品安全衛生管理疏漏，核有怠失案

審查委員會：經 101 年 10 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 94 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署

貳、案由：

行政院衛生署規劃辦理市售生鮮截切蔬果衛生品質把關措施期間，疏未對政策執行不力之地方衛生主管機關，施予缺失導正並促其改善等舉，肇致食品安全衛生管理闕漏，核有怠失。

參、事實與理由：

行政院衛生署食品藥物管理局責成各直轄市及縣（市）政府衛生局稽查抽驗轄內生鮮截切蔬果產品期間，疏未導正機關之業務執行缺失，促其及時檢討改善，肇致食品安全衛生管理闕漏，核有怠失：

(一)有鑑於消費者外食比率與日俱增，外購切片分裝水果之人數亦隨之增加，其販賣場所更遍及便利商店、大賣場、超級市場、一般餐飲店及攤販等處，由於便利性使然，此一蔬果供應型態亦已成為消費者購置模式。惟該類產品在製造與加工過程中，均未經過加熱殺菌步驟，故在食品安全衛生之考量上，首重避免遭受微生物等物質污染；此外，食品業者為減少切片水果之微生物污染情形，或防止切片水果於室溫久置色澤變暗，影響產品外觀及消費者購買意願，亦見少數不肖業者不當或違法使用食品添加物，以達到部分防腐、改

善食品外觀顏色或增加甜度及口感等目的，其中又以非法使用過氧化氫等物質，做為殺菌或漂白之用最為常見；惟該類物質經消費者攝食後，對於人體健康亦有諸多危害。

(二)經查，行政院衛生署（下稱衛生署）食品藥物管理局（下稱食藥局）為避免不肖業者為求切片水果之美觀與防腐效能，不當或非法使用添加物質，自 99 年起即責成各直轄市及縣（市）政府衛生局，針對便利商店、大賣場、超級市場、一般餐飲店及其他（如攤販等）販賣場所之生鮮截切蔬果類產品（含切片盒裝水果）配送、貯存及販售等衛生條件，進行食品良好衛生規範（下稱 GHP）符合性稽查，輔以不定期抽驗相關產品之生菌數、大腸桿菌群、大腸桿菌、食品添加物或農藥殘留等項目，並於每季繳交報表，以監控市售生鮮截切蔬果類產品之衛生安全。據食藥局彙整各直轄市及縣（市）政府衛生局監測市售產品之結果，如下：

- 1.99 年度完成 4,344 次 GHP 符合性稽查及 255 件抽驗；在符合性稽查方面，均未有不合格情事，至於抽驗市售產品方面，不合格件數計 31 件，整體不合格率達 12.2%，常見不合格項目為微生物檢測（大腸桿菌及大腸桿菌群）。
- 2.100 年度完成 3,737 次 GHP 符合性稽查及 237 件抽驗；在符合性稽查方面，均未有不合格情事，至於抽驗市售產品方面，不合格件數計 14 件，整體不合格率達 5.9%，常見不合格項目為微生物檢測（大腸桿菌及大腸桿菌群）。

(三)食藥局認透過各縣市上開稽查及抽驗作為，從而遞減市售生鮮截切蔬果產品之不合格率，其衛生品質應已逐漸提升。然經探究各級衛生主管機關歷年監測市售生鮮截切蔬果類產品不合格之主因，多係大腸桿菌及大腸桿菌群等微生物含量超標所致；該局接受本院約詢時亦提及，前開微生物含量之檢測與結果判定，尚無法透過 GHP 符合性稽查得知，僅能仰賴實驗室檢驗，故市售產品之抽驗，已成為確保生鮮截切蔬果衛生品質之把關重點。惟查，食藥局自 99 年責成各直轄市及縣（市）政府衛生局稽查抽驗轄內市售生鮮截切蔬果類產品起，當年度卻有近半數（48%）縣市未辦理市售產品抽驗作為，分別為：基隆市、桃園縣、新竹縣、臺中市、臺中縣、南投縣、雲

林縣、臺南市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣及金門縣等 12 縣市，乃至 100 年度仍有近 4 成（約 36%）縣市未執行抽驗，分別為：桃園縣、新竹市、嘉義市、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、臺東縣及連江縣等 8 縣市；其中桃園縣、臺南市、屏東縣及臺東縣更是連續二年怠未執行市售產品抽驗作為，儼然形成食安漏洞。針對上情，經詢據食藥局查復說明，上開縣市未辦理抽驗之主因，應係主管機關已有排定主要抽驗計畫，故僅針對食品業者進行 GHP 符合性稽查，爰未有抽驗生鮮截切蔬果作為；嗣於約詢時補充說明：「各縣市衛生主管機關執行稽查抽驗等監測作為，均有納入本局年度考評，對於未進行抽驗或稽查者，亦會要求於次一年度改善。」惟倘以 99 年及 100 年間，各直轄市及縣（市）衛生局抽驗市售生鮮截切蔬果類產品實況觀之，食藥局現行考評作為，顯未發揮督飭改善成效，甚有衍生品質管理闕漏之虞。

- (四)此外，有鑑於各直轄市及縣（市）衛生主管機關對於轄內食品安全衛生管理政策，均會訂定因地制宜之重點施政方向，致其無力再行分配資源，而未能落實中央衛生主管機關訂定之監測計畫；爰此，食藥局往後規劃類此大規模食品衛生管理政策之前，宜先透過各級衛生機關之全國性協調會議，及早與各直轄市及縣（市）政府衛生局溝通討論，以為政策修正之參考，並考量輔以合宜之獎勉制度，提升地方衛生機關執行誘因，俾各縣市落實中央衛生主管機關規劃之全國性食品安全衛生管理措施；以本案為例，對於配合食藥局執行稽查及抽驗作業且成果卓著之縣市，中央衛生主管機關亦得適度予以嘉勉獎勵，提升相關行政團隊之工作士氣。
- (五)綜觀各級衛生主管機關歷次監測市售生鮮截切蔬果類產品不合格之主因，多係大腸桿菌及大腸桿菌群等微生物含量超標所致，惟該項目僅能仰賴實驗室檢驗得知，足證市售產品之抽驗，確有必要落實執行，惟部分縣市迄仍忽略該項作為，勢難有效掌握轄內市售生鮮截切蔬果產品之衛生品質；況食藥局既已要求地方衛生機關按季申報執行結果，應即刻瞭解機關遲未抽驗市售產品之主因，適時施予指正及促其改善等矯正作為，不宜迨至年度結束後，始予檢討政策之執行率。核該局上開所為，尚難辭其政策監督不周之咎。

據上論結，衛生署身為中央衛生主管機關，對於規劃之全國性食品安全衛生政策，應負監督執行職責；然食藥局自 99 年責成各直轄市及縣(市)政府衛生局辦理生鮮截切蔬果產品業者之稽查抽驗措施起，疏未對政策執行不力之地方衛生主管機關，適時導正其缺失並督促改善，肇致食品安全衛生管理闕漏，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院衛生署轉飭所屬，確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、有關市售生鮮截切蔬果類產品之稽查抽驗，向為各地方衛生主管機關之例行性業務，為避免不肖業者為求生鮮截切蔬果產品之美觀與防腐效能，衛生署食品藥物管理局於 102 年 1 月 4 日及 2 月 1 日行文各地方衛生局，責成其加強市售生鮮截切蔬果產品及其添加物之稽查。
- 二、檢視 102 年度各地方衛生局回報生鮮截切蔬果稽查抽驗之結果，全國合計稽查 754 件，抽驗 556 件，檢驗項目分別為漂白劑（二氧化硫）、殺菌劑（過氧化氫）、衛生標準（生菌數、大腸桿菌、大腸桿菌數）、防腐劑（酸類、酯類及丙酸等）、甜味劑（糖精、甘精、環己基（代）磺醯胺酸鹽、醋磺內酯鉀）、甲醛等，檢出不合格 19 件，其中 17 件為甜味劑與規定不符，其餘 2 件為大腸桿菌及大腸桿菌群與規定不符。有關不合格產品之處辦情形，其中 16 件不合格產品，衛生局對違規業者，依食品衛生法規裁處罰鍰 3 萬元，另 3 件不合格產品由衛生局對業者進行輔導改善。

註：經 103 年 4 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 122 次會議決議：結案存查

121、農委會未確遵現行動物用藥殘留標準增（修）訂機制，又以相關作業時程遲緩為藉口，要求訂定臨時管理基準，罔顧國人健康，顯有違失案

審查委員會：經 101 年 10 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 94 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

貳、案由：

行政院農業委員會屢未確遵現行動物用藥殘留標準之增（修）訂機制，提供中央衛生主管機關評估審議所需之藥品技術性資料，又以業管機關前開作業時程遲緩，不符社會期待為由，要求訂定臨時管理基準等消極配套措施，罔顧國人健康權益，顯有違失。

參、事實與理由：

行政院農業委員會於民國 100 年 5 月間，會商行政院衛生署增訂動物用藥殘留標準時，屢未遵循二會署議定之增（修）訂機制，提供該署評估審議所需之藥品技術性資料，又以業管機關作業時程遲緩，不符社會期待為由，要求訂定臨時管理基準等消極配套措施，罔顧國人健康權益，顯有違失：

(一)新北市政府及行政院消費者保護處前於 100 年間，為確保消費者食用權益而數度抽驗市售畜禽肉品期間，頻傳藥物不法殘留之情事。行政院農業委員會（下稱農委會）爰以現行動物用藥殘留標準未臻完備、影響相關產業發展等故，數度要求行政院衛生署（下稱衛生署）參照外國管理標準，就農政機關核准使用之動物用藥，迄未訂

有殘留標準者，全面增訂殘留容許量。至其主因，經詢據農委會說明，現行食品中未訂動物用藥殘留標準即不得檢出之規定，以目前檢驗儀器及方法精進，縱使藥物殘留已低於其他先進國家之殘留標準，尚無影響食品安全之虞，惟產品仍被判定為不合格，導致消費者恐慌，影響相關食品產業與畜牧產業未來發展，更讓消費者對禽畜產品產生負面觀感，並認相關標準之訂定，係為因應有效管理，若無殘留標準，畜牧生產業者恐陷入依規定合法用藥，卻遭受處罰之困境。

(二)經查現行動物用藥殘留標準之增(修)訂流程，農委會前於 89 年 3 月 23 日，會同衛生署研商增(修)訂動物用藥殘留標準事宜，並議定農委會倘認現行動物用藥殘留標準有增(修)訂之必要，應將「歷次動物用藥品殘留試驗研究報告」、「核准動物用新藥之毒理及殘留代謝試驗資料」及「動物用藥品實際使用情況」等資料提供給衛生署，以利衛生主管機關進行相關評估作為。復據衛生署查復說明：「現行動物用藥殘留標準所列動物用藥物與品項之殘留容許量，並非不得進行增(修)訂作業，農政機關倘認核准登記之動物用藥品殘留標準有增(修)訂之必要，應將藥品品名、使用對象、用途、用法、用量、停藥期、相關毒理及殘留試驗等資料送予衛生機關，俾利其啟動評估程序。」是以，農委會如認產業界合法施用藥物後，仍難避免該類藥物殘留於動物體內，致衍生修正食品中殘留標準之需求時，應即檢具擬議增(修)訂藥物之藥(毒)理及殘留試驗等相關科學資料函送衛生署，俾該署審視前開科學事證，評估國人飲食型態，進而制定殘留標準。

(三)惟農委會自 100 年 5 月起，擬請衛生署訂定脫氧羥四環黴素等動物用藥之殘留標準期間，並未遵守上開程序，茲將雙方交涉過程分述如下：

1. 農委會 100 年 5 月 10 日接獲臺灣區電動屠宰工業同業工會訴求，認現行法令未訂定脫氧羥四環黴素殘留標準，致市售農產品屢因微量殘留而不合格，要求政府儘速訂定該項藥物之殘留標準；該會嗣於同年 5 月 19 日函轉衛生署儘速訂定相關標準，惟並未檢附相關科學事證供衛生署評估。

2. 農委會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）100年5月24日再以產業訴求為由，函送43項國內核准使用惟尚無安全容許量之藥品（如恩氟奎林羧酸）、25項部分對象動物未訂定容許量之藥品（如脫氧羥四環黴素）及35種部分水產動物或目的動物可食部位，迄未訂定容許量等103項動物用醫藥品，要求衛生署食品藥物管理局（下稱食藥局）儘速訂定殘留標準。惟其中有23項藥品未有建議值，亦無各國標準可供參考。
 3. 嗣後，防檢局於100年5月26日去函食藥局略以：「經評估動物用藥品技術資料暨參查歐盟等地針對脫氧羥四環黴素訂定之殘留容許標準後，提出0.1ppm之殘留容許量建議值，請業管機關參採發布。」惟仍未提供前稱之技術資料。
 4. 衛生署100年6月14日去函農委會，請該會就前述23項未有建議值，亦欠缺國外標準可供參考之藥品，補送相關參考資料，俾啟動評估作業；農委會嗣於同年6月29日函復略以：「23項動物用藥品無建議值乙節，考量該等藥品仍可於國內合法使用，建議比照日本主管機關規定，……訂定對於人類健康不致產生危害之殘留容許量，俟日後評估仍有修正必要時再予以修訂。」
 5. 防檢局於100年12月22日「研商增（修）訂動物用藥殘留標準會議」期間，以食藥局現行評估作為未能符合產業界期待為由，認多數藥物品項訂定殘留所需資料蒐集不易，主管機關（即衛生署）宜進一步檢討採行參考先進國家標準、訂定統一基準或暫行標準等相關權宜措施，惟食藥局認前開措施不符國內管理現況，未予同意。
- (四) 針對上情，據該會查復說明陳稱：「食品中動物用藥殘留標準訂定係衛生署之法定權責，……經查脫氧羥四環黴素係於20世紀60年代由輝瑞公司研發並進行臨床改進，並於1967年經美國食品藥物管理局美國食品藥品監督管理局核准上市，經查國內首次核准作為動物用藥係於67年6月1日，因年代久遠，當時新藥技術審查之原始資料已不可考。……有關動物藥物於食品中之容許量訂定，本會則本於協助衛生署原則，蒐集與我國相同核准供食用動物使用國家所訂標準資料，供其評估參採。」嗣於約詢時補充說明：「89年以後

的新藥，農委會均已循農政及衛生二會署之協定，提供相關科學試驗資料給衛生署，做為訂定食品中動物用藥殘留標準之參考；惟 89 年前藥品，其技術資料均有欠缺……。」足認農委會擬請衛生署增（修）訂部分動物用藥殘留標準期間，確有違反現行機制之實，而防檢局前於 100 年 5 月 26 日去函食藥局所稱：「經評估動物用藥品技術資料……」等語，更屬敷衍之詞。

- (五)農委會雖稱，本案擬議增訂殘留標準之藥品，其技術資料均已遠不可考，然相關標準之訂定需求恐急，爰希衛生署參採國外管理標準或訂定暫行基準，又以邇來美國進口牛肉含萊克多巴胺之殘留容許量之訂定為例，認該署亦得自行蒐集國外相關資料，並由食藥局食品衛生安全與營養諮議會委員審議後訂定，不全然仰賴農政機關之技術資料。惟查，我國衛生主管機關評估訂定動物用藥殘留容許量之原則，與國際組織及先進國家並無相異，均須以藥品使用方法、藥物動力學資料、毒理試驗、殘留試驗、殘留量分析方法及代謝等資料，經衛生主管機關完成飲食暴露安全評估後，始依程序訂定標準。有鑑於前開技術資料均為藥品業者向農委會申辦動物用藥查驗登記時，應檢具之審查文件；故該會函請衛生署增（修）訂食品中動物用藥殘留標準期間，自當本於權責，主動提供前開藥品之技術文件，俾衛生署評估人體每日攝取量及藥物殘留量。質言之，農委會遲未提供相關科學事證等舉，實為延宕殘留標準訂定時程之主因，詎該會卻未亟思資料補正事宜，反一味要求衛生署比照國外管理標準，簡化現行訂定流程，圖消極解套作為，顯有斷傷國家公權力之虞，復以少數案例（如衛生署自行訂定萊克多巴胺殘留標準），為推諉卸責等舉；尤以業者畜養之畜禽動物終將流入國人食用用途，衛生署身為我國中央衛生主管機關，其亟思保障國人健康等舉，自屬應盡職責，農委會縱面臨產業訴求壓力，然涉及國人食品安全衛生議題時，仍應正視業管部會之專業考量。
- (六)綜上所述，農政及衛生主管機關為健全國內動物用藥殘留標準規範作業，讓相關管理標準符合國人需求等故，業已議定動物用藥殘留標準之增（修）訂流程。故農委會倘認現行動物用藥殘留標準不符產業發展，且有增訂或修正之必要，應即檢具相關科學事證，函請

衛生署評估審議。惟該會 100 年間函請衛生署增訂動物用藥殘留標準時，屢未提供擬議藥品項目之科學試驗資料，徒增業管機關負擔，延宕作業在先，復以相關標準需用恐急，主管機關現行作業難以符合社會期待為由，要求衛生署採行臨時管理基準及不予處分等消極配套措施，圖轉嫁產業訴求壓力於他機關，罔顧國人健康權益，核其前開舉措，實有違失。

據上論結，衛生署與農委會為使國內動物用藥殘留標準更具客觀性，從而保障國人健康權益，爰於 89 年間議定：農政機關如有增（修）訂殘留標準之需求，須提供藥品之藥（毒）理研究及殘留試驗等技術性資料，俾該署進行國人飲食暴露評估，訂定符合國人需求之殘留容許量。惟農委會自 100 年 5 月起，要求衛生署增訂動物用藥殘留標準期間，屢未遵循現行機制，提供擬議訂定標準之藥品技術性資料，又以該署相關作業時程遲緩，不符社會期待為由，要求中央衛生主管機關依照國外標準或該會所謂「不致危害人體健康之殘留量」，訂定臨時管理基準等消極配套措施，罔顧國人健康權益，顯有違失。

被糾正機關改善情形

- 一、運用現行機制共同審查新藥及提供相關科學資料以訂定殘留容許量。
- 二、持續協助蒐集資料提供衛生署訂定核准藥品之殘留容許量。
- 三、參考國際趨勢協助訂定合理殘留容許量以供使用端有所依循。
- 四、已建立雙方合作模式合理訂定動物用藥殘留標準。
- 五、已建立藥品重新評估機制，並推動藥品核准登記時與衛生署動物用藥殘留標準公告同步辦理。
- 六、持續強化動物用藥品管理及畜牧場用藥安全。

註：經 102 年 9 月 4 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 114 次會議決議：結案存查

122、臺北市府辦理艋舺公園地磚清潔方式，引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議；另該府內部連繫機制未落實，均核有違失案

審查委員會：經 101 年 10 月 4 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 61 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

臺北市府為順應該市議會議員要求、因應人權團體與媒體關注，未經該府內部跨機關連繫機制討論，於 2 個月內 4 度恣意變更公園地磚清潔方式，卻未辦理萬華區艋舺公園委外契約變更，亦未落實查核，致引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議，且已嚴重影響當地居民生活及遊民之困擾，顯未盡輔導之責；該府設有內部跨機關連繫機制，惟實務運作上卻未能落實執行；且相關措施對遊民並不友善，損及遊民權益，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

經濟、社會和文化權利國際公約第 11 條第 1 項：「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」；憲法增修條文第 10 條揭示：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會

救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」行政院民國（下同）93年函頒、101年1月9日函修定之社會福利政策綱領亦明定：「政府應積極介入，預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻、社經地位、地理環境等差異而可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害與不義，以避免社會排除。」

遊民業務屬社會救助之一環，遊民應為中央與各地方政府優先扶助之對象，其業務亦應優先辦理。惟據報載，臺北市政府於寒冬夜竟派員至萬華區艋舺公園噴水驅趕街友，且市議員質詢時發表「朝遊民身上灑水」言論引發各界撻伐；近以「居住正義」為名通過「住宅五法」，惟此次「潑水事件」不啻是對居住正義一大諷刺，更凸顯遊民問題至為複雜，亟待解決。究相關政府單位對於現行遊民生活保護制度及輔導、收容措施，是否善盡監督、管理之責，認有深入瞭解之必要乙案，爰申請自動調查。

案經本案調查委員於101年2月3日實地訪查臺北市萬華區艋舺公園遊民生活情形，同年3月9日諮詢國立高雄大學法律學系陳教授正根、國立中正大學犯罪防治學系許教授華孚、臺灣芒草心慈善協會楊秘書長運生、財團法人安社會福利慈善事業基金會李副秘書長秀娟、社團法人新北市志願服務協會李社工督導盈姿及財團法人天主教聖母聖心會平安居歐主任紀華等專家學者及實務工作人員，復於同年4月2日約詢內政部、行政院衛生署、臺北市政府社會局、工務局公園路燈工程管理處（下稱臺北市政府公燈處）、警察局等相關主管及人員，5月11日約詢荷記工程行負責人等，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、臺北市政府為順應該市議會議員要求、因應人權團體與媒體關注，未經該府內部跨機關連繫機制討論，於2個月內4度恣意變更公園地磚清潔方式，卻未辦理萬華區艋舺公園委外契約變更，亦未落實查核，致引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議，且已嚴重影響當地居民生活及遊民之困擾，顯未盡輔導之責；該府設有內部跨機關連繫機制，惟實務運作上卻未能落實執行；且相關措施對遊民並不友善，損及遊民權益，均核有違失

(一)按社會救助法第17條第3項規定：「為強化遊民之安置及輔導功

能，應以直轄市、縣（市）為單位，並結合警政、衛政、社政、民政、法務及勞政機關（單位），建立遊民安置輔導體系，並定期召開遊民輔導聯繫會報」臺北市遊民輔導辦法第 18 條規定：「社會局對於遊民輔導工作，應定期召集本府各相關機關舉行會報，以加強連繫配合。」是以，遊民業務需結合跨機關機制，共同提供輔導。

(二)次據「臺北市政府工務局公園路燈工程管理處 100 年度艋舺公園等委外維護勞務採購契約」第 2 條履約標的第（一）項：「廠商應給付之標的及工作事項：如本契約條款、詳細表、圖說、特定規範等」。該契約第 15 條第（一）項規定：機關於必要時得於契約所定之範圍內通知廠商變更契約；同條第（五）項規定：「契約之變更，非經機關及廠商雙方合意，作成書面紀錄，並簽名或蓋章者，無效。」同條第（二）項規定：廠商於機關接受其所提出須變更之相關文件前，不得自行變更契約。又「臺北市政府工務局公園路燈工程管理處公園委託維護特定規範」99 年 10 月 21 日修正版第六、（二）點「查驗」規定：管理單位會同承商依委託契約每日上、下午查驗並填具查驗表俾憑計價。據上，臺北市政府公燈處於必要時得變更契約，但變更契約應經機關與廠商雙方合意作成書面紀錄並簽名或蓋章，始生效力。另該處應依契約每日上、下午各查驗一次，並填具查驗表，俾憑計價。

(三)查臺北市政府公燈處於 99 年 12 月 22 日與荷記工程行簽定 100 年度艋舺公園等委外維護勞務契約，清掃地磚之施作方式為：每日早晚（上午 7 時及下午 4 時）各清洗 1 次。臺北市政府於 100 年 9 月 7 日召開「研商萬華區街友問題改善方案跨局處協調會」，會中決議：「因艋舺公園環境清潔係屬勞務採購，本年度契約已簽定，如變更時間恐將增加預算，惟本年度已無經費可支應。」同年 10 月 14 日臺北市議會議員應曉薇以口頭交待，要求調整清潔地磚之施作時間為上午 6 時及下午 11 時，該府於 100 年 11 月 9 日亦答覆應議員稱：「因高壓水槍馬達聲音較大，考量清晨活動民眾及周邊社區生活習慣，仍以現行施作為宜」。

(四)惟應議員於 100 年 10 月 27 日第 11 屆第 2 次定期大會公務部門執

行時，要求調整清潔地磚之施作時間為上午 6 時及下午 11 時，臺北市政府公燈處於議會現場答詢時竟改變態度，稱：「上午 7 時的清潔工作調整為上午 6 時，這部分應該沒問題。維持下午 2 時至 4 時的清潔工作，除此之外再增加下午 11 時的清潔工作時段，原則上我們會朝這個方向努力」等語。該處嗣後數次變更清潔地磚作業時間如下：

1. 該處於 100 年 11 月 15 日召開啟動「萬華區艋舺公園暨周邊街友問題改善方案」會議，應議員於會中要求該府公園處增加清洗艋舺公園為 4 次，並提前清晨 6 點及延長至夜間 10 點施作，該府工務局則依會議結論自 11 月 19 日起調整地磚清洗作業時間為上午 6 時、晚間 6 時及 11 時。嗣委外廠商荷記工程行出具同意書，同意追加 100 年 11 月 19 日至 12 月 31 日艋舺公園地磚清洗每日夜間增加清洗 1 次，每日 3 次，清潔時間為上午 6 時、下午 6 時及 11 時，計 43 日，約需增加 81,812 元。
2. 萬華區富民里里長及周區長分別於 100 年 12 月 5 日及 12 日致電該處青年所，要求變更清潔時段。該處自 100 年 12 月 12 日將地磚清洗時間再次變更為每日 2 次，清潔時間為上午 7 時 30 分、下午 9 時 30 分。
3. 因人權團體關心及媒體關注，該處再將地磚清洗時間變於每日 1 次，清潔時間為上午 8 時，清潔方式改為人工灑水刷洗（清掃地磚時間更動情形詳見附表一）。

(五)該處 100 年 11 月 19 日、12 月 12 日兩次變更清掃地磚之作業時間及方式，卻遲至同年 12 月 14 日始簽辦追加地磚清洗工項，嗣又因人權團體及媒體關注，於 100 年 12 月 26 日又再度變更作業時間及方式，該府公燈處於約詢時亦稱：100 年 12 月 25 日報載後，沒改契約等語。再者，委外維護廠商荷記工程行於接獲該處通知變更施作時，雖於 100 年 11 月 18 日出具同意書以避免日後產生爭議，惟該同意書係廠商單方面出具之文件，未見機關及廠商雙方簽名或蓋章之書面紀錄，與前開委外維護勞務採購契約第 15 條第（五）項之規定不符。顯見該府為順應該市議員要求及因應人權團體與媒體關注，未經該府內部跨機關連繫機制討論，於 2

個月內 4 度恣意變更公園地磚清潔方式，卻未辦理萬華區艋舺公園委外契約變更，核有不當。

(六)次查該府公燈處設有查驗表，依契約應每日上、下午各查驗一次，以落實督管委外維護作業。惟據該府查復資料顯示，每日查驗次數僅下午 2 時 30 分 1 次，復據該府所提之查驗表顯示，有關設置警示帶之施作標誌等勞工安全衛生法規相關事宜均未查驗，亦與該府公燈處公園委託維護特定規範規定不符，顯未落實督管。且該府公燈處為因應該市議會議員要求，一再更動萬華區艋舺公園清洗地磚時間，該處人員雖稱：清潔人員並不是對遊民灑水，而是將地板噴濕云云。惟此已造成遊民躺臥之不便，執行一兩週之後，遊民便知難而退，另找夜宿地點，雖非直接驅離，也有間接驅離遊民之意，致引發對遊民潑水事件之爭議，實有不妥。

(七)又查社會救助法 17 條第 3 項及臺北市遊民輔導辦法第 18 條敘明，遊民業務需結合跨機關機制共同提供輔導，該府亦稱：臺北市政府遊民輔導工作係結合跨局處力量共同合作等語。惟該府公燈處於 100 年 9 月至 11 月針對萬華區艋舺公園街友管理問題所召開或參與之會議，未見該處與相關機關主動聯繫協調，且詢據委外維護廠商負責人表示：艋舺公園原由社會局管，但丟給公園處，龍山寺不願接管，社會局好不容易丟出去，公園處都不是專業。有好幾個因生病死亡的遊民案例，社工員人力不足，遊民窩在角落，也不會叫，就死掉了等語。益見臺北市政府雖設有內部跨機關連繫機制，惟實務運作上卻未能落實執行。

(八)再查經本案調查委員實地履勘發現，艋舺公園一樓僅有一間廁所，空間狹小、內部髒亂且產生惡臭，艋舺公園地下室廁所雖較為乾淨且空間較大，礙於開放時間為早上 11 時至晚間 9 時 30 分，且設有保全人員管理，不准遊民使用。臺北市政府雖稱：該府社會局及民間服務團體提供盥洗服務，惟盥洗服務地點位處距公園約 500 公尺外之社會局萬華區社福中心內，行動方便遊民始得前往，益見相關設施對遊民並不友善，未能保障遊民人權，已損及遊民權益。

據上論結，經濟、社會和文化權利國際公約第 11 條第 1 項、憲法

增修條文第 10 條及行政院函頒之社會福利政策綱領均明確揭示：國家應重視社會救助工作，並應積極介入，預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻、社經地位、地理環境等差異而可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害與不義，以避免社會排除。基此，遊民業務屬社會救助之一環，遊民應為中央與各地方政府優先扶助之對象，其業務亦應優先辦理。然臺北市政府為順應該市議會議員要求、因應人權團體與媒體關注，未經該府內部跨機關連繫機制討論，於 2 個月內 4 度恣意變更公園地磚清潔方式，卻未辦理萬華區艋舺公園委外契約變更，亦未落實查核，致引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議，且已嚴重影響當地居民生活及遊民之困擾，顯未盡輔導之責；該府設有內部跨機關連繫機制，惟實務運作上卻未能落實執行；且相關措施對遊民並不友善，損及遊民權益，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附表一、臺北市萬華區艋舺公園清掃地磚時間更動情形

清掃時間	施作頻率與時間	施作方式	施作廠商	臺北市政府及市議員應議員曉薇召開相關會議	相關說明	
94 年 7 月 1 日	每週 2 次	高壓清洗				
99 年 1 月 1 日至 99 年 12 月 31 日	每日早晚 (上午 7 時、下午 4 時)	高壓清洗	聖雅景觀設計有限公司			
100 年 1 月 1 日至 100 年 11 月 18 日	每日早晚 (上午 7 時、下午 4 時)	高壓清洗	荷記工程行	100 年 9 月 7 日	跨局處會議討論「臺北市萬華區街友問題改善方案計畫」	決議五、因艋舺公園環境清潔係屬勞務採購，本年度契約已簽定，如變更時間恐將增加預算，惟本年度已無經費可支應，另現行外包廠商也反應清潔人員會遭街友不當對待，如再變更時間，恐無廠商願意招標，此部分將依公園路燈管理處意見維持現有清潔時間，不再變更。
				100 年 10 月 14 日	應議員曉薇口頭交待，建議調整噴水清掃時間為上午 6 時及下午 11 時，增加至少 3 個時段	
				100 年 10 月 27 日	應議員曉薇於第 11 屆第 2 次	臺北市政府公燈處於議會現場答詢時稱：「上午 7 時的清

清掃時間	施作頻率與時間	施作方式	施作廠商	臺北市府及市議員應議員曉薇召開相關會議	相關說明	
				日	定期大會公務部門執行時，要求調整時間為上午6時及下午11時	潔工作調整為上午6時，這部分應該沒問題。維持下午2時至4時的清潔工作，除此之外再增加下午11時的清潔工作時段，原則上我們會朝這個方向努力。……」
				100年11月1日		臺北市府書面答覆應議員：「因高壓水槍馬達聲音較大，考量清晨活動民眾及周邊社區生活習慣，仍以現行施作為宜」
				100年11月9日	應議員曉薇於100年11月9日於臺北市議會邀請臺北市府工務局公園管理處及市場處，召開「為公燈處遊民驅離政策及如何加派保全案」協調會。	臺北市府工務局潘專門委員於100年11月15日將召開跨局處會議，積極辦理業務，應議員秘書慶秘書長志良表示，是日將請應議員參會。
				100年11月15日	該府公燈處於100年11月15日召開啟動「萬華區艋舺公園暨周邊街友問題改善方案」會議，應議員於會中要求該府公園處增加清洗艋舺公園為4次，並提前清晨6點及延長至夜間10點施作，該府工務局則依會議結論自11月19日起調整地磚清洗作業時間為上午6時、下午6時及11時。	
				100年11月18日	委外廠商荷記工程行出具同意書，同意追加100年11月19日至12月31日艋舺公園地磚清洗每日夜間增加清洗1次，計43日，約需增加81,812元。	
100年11月19日	每日3次 (上午6時、下午6時及11時)	高壓清洗	荷記工程行			
100年12月12日	每日2次 (上午7時30分、下午9時30分)	高壓洗地		100年12月5日、12日	萬華區富民里里長及周區長分別致電工務局公園處青年所，要求變更清潔時段。	
100年12月23日起	停止夜間地磚清洗作業	寒流		100年12月14日	臺北市府公燈處辦理追加地磚清洗工項簽陳。	
100年12月26日	每日1次 (上午8時)	人工灑水刷洗			因人權團體關心及媒體關注	

資料來源：臺北市府查復資料彙整製表。

被糾正機關改善情形

臺北市府針對遊民之處理，已建立跨機關連繫機制，定期開會，並依三級品管檢查機制，派員巡查委外廠商之工作情形，且指定專人追蹤列管缺失改善情形，落實履約管理，該府公燈處已邀請專家學者履勘，就公廁現況研究適合人體工學之廁間，已於 10 月 31 日開工，預定 103 年元月完工，將可改善公廁空間狹小及環境衛生欠佳等情。

註：經 103 年 7 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 83 次聯席會議決議：結案存查

123、內政部為都市更新條例之中央主管機關，卻未建立良好協商之機制及平台，亦未適時檢討修正現行都市更新推動方式等，核有疏失案

審查委員會：經 101 年 10 月 4 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 65 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰，內政部為都市更新條例之中央主管機關，卻未建立良好協商之機制及值得信任之平台，亦未就現行都市更新推動方式之缺失、劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序等，適時檢討修正，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰；究相關主管機關有無怠惰建立良好協商之機制及值得信任之平台，確有深入瞭解之必要乙案，經本院調查完竣，認內政部有下述疏失亟待檢討改進。

一、內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之

平台，洵有疏失。

(一)關於有無建立良好協商之機制乙節，我國現行有關訴訟之審判，分由不同性質之法院審理。關於因行政處分所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。目前法院外之仲裁機制，有依仲裁法規定，以訴訟外解決民事爭議者，例如營建工程、不動產交易、智慧財產權、海事、消費、勞資及醫療糾紛等事件；或由行政機關遴選專家學者組成之委員會介入裁決者，例如公害糾紛事件；均在處理私法關係所生之民事爭議。詢據內政部表示，都市更新事業計畫或權利變換計畫之核定實施，是行政機關以公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，屬公法上之關係，其有爭議，係循行政救濟程序辦理；據瞭解，目前我國尚無行政法院外之介入公法爭議之仲裁機制；另，都市更新事業計畫或權利變換計畫之核定實施，尚非由主管機關自行審核後即可逕行核定；依都市更新條例第 16 條規定略以，各級主管機關為審議及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表組成審議會，以合議制及公開方式辦理；審議會即類以第三公正或裁決單位，依法介入私權分配及爭議處理，認為難以裁決者，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商；經審議通過後，續由主管機關核定發布實施，相關權利人對於計畫之核定實施有異議時，則循訴願及行政訴訟等行政救濟程序辦理；是以，現行都市更新已有引入專業團體或機構協助評議裁決之機制云云。

(二)惟經查目前都市更新實施過程，實施者（建商）與都市更新戶發生糾紛之後，固有尋求主管機關協助解決者，但有地方主管機關表示此屬私人財產問題或私權糾紛，乃採取置之不理的態度，任令雙方鴻溝加深（如文林苑都更案）。此等爭議非屬公法上之關係，雙方無法循行政救濟程序辦理，目前卻乏妥適管道以協助解決爭議。問題癥結之一，在於內政部未推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制，由相關專業組成之團體協助評議裁決，放任爭議拖延未決，洵屬不當。

(三)又，關於有無建立值得信任之平台乙節，詢據內政部稱：由於都

市更新係政府介入實施者與相關權利人間之私權關係，政府處於居間協調者之角色；為加速民間都市更新案之推動，該部營建署除已建立輔導機制，協助解決遭遇困難，地方政府亦視個案情形介入協調實施者與地主間的歧異；為健全並加速都市更新產業之推動，目前該部並依行政院 99 年 11 月 16 日核定都市更新產業行動計畫，鼓勵成立非營利之都市更新法人團體，提供都市更新諮詢與輔導，例如，財團法人都市更新研究發展基金會、臺北市都市更新學會、社團法人新北市都市更新學會……等法人團體，並鼓勵地方政府成立常態性都市更新協調平台，提供所有權人與實施者溝通協商管道，協助解決爭議事項云云。內政部又稱：該部營建署為輔導民間主導之都市更新案，提供都市更新法規諮詢，建立都市更新個案輔導及聯合輔導機制云云。

(四)按都市更新相關法令繁雜且程序冗長，許多都市更新戶並不瞭解都市更新、營建、估價等相關法令，不熟悉都市更新作業程序，亦不清楚建造成本、共同負擔如何，缺乏都市更新相關專業能力，與業者之間存在許多資訊不對稱的問題。雖內政部稱目前有部分都市更新法人團體可供所有權人與實施者利用，該部營建署亦提供都市更新法規諮詢，建立都市更新個案輔導及聯合輔導機制，惟卻有人民陳訴「該部營建署密室會議輔導建商」，顯見都市更新過程中，政府無法取得地主信任，且缺乏公正第三者作為業者、政府及地主三方溝通的平台。因此，確有必要推動建立真正之非營利專業組織（NGO）參與都市更新，甚至協助政府審核都市更新案件。例如，建立都市更新 NGO 的組織規範，其中成員宜有律師、建築師、估價師、地政士、都市計畫技師及建築業等公會所派之專業人員，由政府認證並接受考核；同時訂定都市更新 NGO 協商之法定程序，以資遵循，使非營利專業組織參與都市更新法制化。

(五)綜上，內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之平台，洵有疏失。

二現行都市更新以民辦為原則，公辦為例外，不僅無法落實增進公共

利益，亦造成私人利益衝突糾紛不斷，內政部未就現行都市更新推動方式之缺失積極檢討，謀求改進，顯有疏失。

(一)按都市更新條例第 1 條第 1 項規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本條例。」顯見都市更新宗旨之一在於增進公共利益。都市更新既涉及公共利益，政府即責無旁貸。都市更新推動方式多元化，可以民辦，亦可公辦，但現行都市更新卻係以私人實施為原則，以公辦為例外，致滋生私益、公益混淆不清問題。

(二)都市更新案，實施者（業者）與地主（都市更新戶）經常糾紛不斷，原因與由誰主導都市更新計畫有關。以私人為實施者，理應由原住戶自主自辦，但目前卻大多由業者擔任實施者，乃造成私益之間嚴重衝突問題。由實施者（業者）發動之都市更新，係由利益衝突的雙方（業者與都市更新戶）自行談判利益分配問題，業者若可自行整合改建舊屋，符合雙方利益，則由業者主導都市更新尚無糾紛。但有些業者往往以增加不動產價值、獲得開發利益、追求最大私益為主要目的，每個都市更新戶都怕被業者占便宜，常引發龐大的都市更新開發利益由業者獨享之疑慮，因此導致利益分配之糾紛與衝突層出不窮。由政府或公營單位主導之都市更新計畫，其與由實施者（業者）發動之都市更新，最大不同之處在於「不以營利為目的」，例如，香港的都市更新由政府出資，設立「市區重建局」（URA），主導都市更新計畫，也開展一些無利可圖甚至虧損的都市更新案，因為都市更新不僅涉及建築物老化的問題，更是關係社會問題、治安問題等等層面。例如，都市更新常涉及社會安置計畫，都市更新如由私人主辦，私人並不負責社會福利，不會考量社會安置計畫，倘係公辦，即會考量社會安置問題。

(三)都市更新為整體都市計畫之一環，故都市更新應符合公共利益原則，不能僅以私人利益為目的。都市更新目的係改進窳陋地區，對於有利益可圖之開發後高價地區，開發商往往會積極介入整合都市更新，然對於真正窳陋地區、難以進入之巷道、產權複雜、公共設施破舊雜亂、開發後售價難以提高之地區，較難有效引導

開發商介入。都市更新既是公共利益事項，則應以公辦為原則，俾產生示範效果。如係民辦都市更新，應以原住戶自辦為原則，業者辦理為例外。惟目前政府在都市更新扮演之角色薄弱，任由業者與都市更新戶協商談判利益分配問題，未負起保障人民財產責任，導致都市更新戶產生都市更新開發龐大的利益由建商獨享之疑慮。政府雖擬修法強化公辦都市更新機制，惟卻侷限於公有土地主管機關主導都市更新，以維護公產權益機制的強化，此與一般所謂公辦都市更新有別。現行不由政府或公營單位主導都市更新之推動方式，嚴重影響都市更新所標榜之公共利益原則，內政部未就現行都市更新推動方式之缺失積極檢討，謀求改進，顯有疏失。

三、都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除，對人民財產權有重大影響，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定或法律明確授權之命令規範為宜，俾行政機關或人民處理有所依據，惟內政部未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，洵有疏失。

(一)查憲法第 15 條、第 23 條分別規定：「人民之……財產權，應予保障。」、「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」復查「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。……然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正，併此指明。」司法院釋字第 409 號解釋著有明文¹。又中央法規標準法第 5 條規定：「下

¹ 司法院釋字第 409 號解釋文：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第 108 條第 1 項第 14 款可資依據。土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途

列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」

- (二)關於都市更新地區之劃定，都市更新條例第 6 條規定：「有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。」係明定直轄市、縣（市）主管機關優先劃定更新地區之原則，且該條所稱「建築物」應係指個別建築物而言。另該條例第 7 條規定：「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區；並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、為配合中央或地方之重大建設。前項更新地區之劃定或都市更新計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理。」則係中央、直轄市、縣（市）主管機關為因應特殊狀況之需要，視實際情況所為之迅行劃定更新地區。至於更新單元之劃定，該條例第 10 條第 1 項、第 11 條分別規定：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更

者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則之限制。是上開土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條，與憲法保障人民財產權之意旨尚無牴觸。然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正，併此指明。」

新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。」、「未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都市更新事業。」

- (三)惟上開都市更新條例第 6 條、第 7 條僅規定劃定更新地區之原則，其各款之具體認定標準付之闕如。對於未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境，亦欠缺具體認定標準。亦未見該條例依法律明確性原則明定第 10 條第 1 項、第 11 條所規定之「更新單元劃定基準」不得違反第 6 條、第 7 條之規定，立法似有疏漏。內政部亦未基於作為該條例之中央主管機關之地位，統一訂定「更新單元劃定基準」。僅見地方主管機關為因應實際需要，有自行依自治條例訂定相關評估標準者。例如，臺北市政府自行發布「臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準」（下稱環境評估標準，如附錄），其第 2 條分就都市更新條例所定劃定都市更新地區之不同要件，共列舉 14 項更新單元內建築物及地區環境狀況之指標。例如，以依該條例第 6 條第 2 款規定劃定更新地區而言，自應符合該條例第 6 條第 2 款規定「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全」之要件。環境評估標準針對該款規定，於第 2 條明定其評估標準為應「符合指標(二)、(三)、(四)其中之 1 項及其他指標之 2 項者」，始得為之。臺北市政府即曾依環境評估標準第 2 條，針對該條例第 6 條第 2 款所規定之評估標準，認定位於臺北市仁愛路 2 段 38 巷及杭州南路 1 段 101 巷所圍街廓之建築物符合該條所列之指標(三)、(九)、(十)，乃將該街廓劃定為更新地區。惟相關土地、建物所有權人不服乃提起行政救濟，嗣經 100 年 12 月 8 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 883 號判決、101 年 7 月 19 日最高行政法院 101 年度判字第 647 號判決指出，將該街廓全部劃定為都市更新地區，並不符合該條例第 6 條第 2 款所定「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公

共交通或公共安全」之要件。判決理由指出，環境評估標準指標(三)「更新單元內各種構造建築物面積比例達 1/2 以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、20 年以上之加強磚造及鋼鐵造、30 年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、40 年以上之鋼骨混凝土造」未實質審究更新單元內之建築物是否確有傾頹或朽壞之虞，違反都市更新條例第 6 條第 2 款之規範意旨，且該街廓內之建築物，其耐用年數至少尚有 21 年、22 年、28 年及 47 年以上，甚至有鋼筋混凝土造建物，屋齡僅有 12 年，非但不屬「因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」之情形，且根本無「重建」更新之必要，自不符合指標(三)之規定；另建築物興建時有無適用內政部 78 年 5 月 5 日修正後之建築技術規則，並非判斷建築物耐震能力之唯一標準；指標(九)「更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部 78 年 5 月 5 日臺內營字第 691701 號令修正之建築技術規則規定者之棟數比例達 1/2 以上」未考量影響建築物實際耐震能力之各種因素，而僅以建築物興建時有無適用內政部 78 年 5 月 5 日修正後之建築技術規則為判斷建築物耐震能力之唯一標準，亦與實情不符；又臺北市政府未經任何結構安全之檢測評估，率爾斷定該街廓內之建築物有該條例第 6 條第 2 款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞」而「足以妨害公共安全」之情形，亦不足採；又環境評估標準指標(四)「更新單元面積在三千平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過 3/10，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過 3/10 之同意」與判斷是否符合該條例所定得予劃定為更新地區之要件無涉，故將該街廓全部劃定為都市更新地區，並不符合該條例第 6 條第 2 款所定「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全」之要件等語。顯見上開環境評估標準有多項指標規定不符合都市更新條例第 6 條規定意旨，此與該條例未依法律明確性原則規定「更新單元劃定基準」不得違反該條例第 6 條、第 7 條規定有關，亦與內政部未統一訂定「更新單元劃定基準」有關，致地方主管機關自行訂定相關評估標準，因未掌握該條例第 6 條規定意旨，多項指標被行

政法院認定不符合該條例第 6 條規定。

(四)綜上，由行政機關劃定都市更新地區之原則，都市更新條例第 6 條、第 7 條雖定有明文，然各款之具體認定標準卻付之闕如。對於未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境，亦欠缺具體認定標準。亦未見該條例依法律明確性原則規定「更新單元劃定基準」不得違反該條例第 6 條、第 7 條規定，內政部亦未統一訂定「更新單元劃定基準」。僅見地方主管機關為因應實際需要，有自行依自治條例訂定相關評估標準者，但卻有多項指標不符該條例第 6 條規定。而且該條例第 6 條、第 7 條過於簡略及抽象的原則性規定，有造成行政恣意劃定更新地區或不敢劃定，以致實際上無整體性更新必要之地區被劃定，真正需要更新之地區反而未被劃定之虞。按都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除重建，對人民財產權有重大影響，參照上開司法院釋字第 409 號解釋意旨，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定為宜。或謂因該條例第 6 條、第 7 條已有原則之規定，而主張得另以法律明確授權之命令規範；果得另以法律明確授權之命令規範，則因有關具體認定標準及應踐行之程序均屬重要事項，自應授權由中央主管機關以命令規範，俾行政機關或人民處理有所依據，而不宜授權由地方主管機關自行訂定。然而都市更新條例之中央主管機關－內政部，多年來未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，任地方政府自行訂定相關評估標準，有多項指標規定不符合該條例第 6 條規定意旨，且發生未經任何具體檢測評估之程序，率爾將不符要件之建築物核准納入更新地區或更新單元，遭政法院撤銷原處分及駁回上訴之案例，嚴重影響政府形象，洵有疏失。

綜合上述，我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰，內政部卻未積極推動建立良好協商之機制及值得信任之平台，亦未就現行都市更新推動方式之缺失、劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序等，適時檢討修正，核有疏失，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。

附錄 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準（民國 98 年 1 月 8 日修正）

第 1 條 本標準依臺北市都市更新自治條例第十五條第四項規定訂定之。

第 2 條 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準，應符合下列規定。但為達整體開發目的，經臺北市政府（以下簡稱本府）審核要求擴大納入之更新單元範圍，得不受本條之限制。

建築物及地區環境狀況	評定基準	指標	備註
一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞	符合指標(一)、(二)其中之一項及其他指標之二項者。	(一) 更新單元內屬非防火建築物或非防火構造建築物之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。	一、指標第十一項之遮蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限。
二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共通行或公共安全	符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。	(二) 更新單元內現有巷道彎曲狹小，寬度小於六公尺者之長度佔現有巷道總長度比例達二分之一以上。 (三) 更新單元內各種構造建築物面積比例達二分之一以上：土磚造、木造、磚造及石造建築物、二十年以上之加強磚造及鋼鐵造、三十年以上之鋼筋混凝土造及預鑄混凝土造、四十年以上之鋼骨混凝土造。	
三、建築物未符合都市應有之機能	符合指標(五)、(八)、(十)其中之一項及其他指標之二項者。	(四) 更新單元內建築物有基礎下陷、主要樑柱、牆壁及樓板等腐朽破損或變形，有危險或有安全之虞者之棟數比例達二分之一以上，並經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定者。	
四、建築物未能與重大建設配合	符合指標(二)、(三)、(四)其中之一項及其他指標之二項者。	(五) 更新單元內合法建築物地面層土地使用現況不符現行都市計畫分區使	
五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護	符合指標(十三)。		
六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會安全	符合指標(七)、(十一)其中之一項及其他指標之二項者。		

建築物及地區環境狀況	評定基準	指標	備註
七、避免災害之發生	符合指標(一)、(九)其中之一項及其他指標之二項者。	<p>用之樓地板面積比例達二分之一以上。</p> <p>(六)更新單元周邊距離捷運系統車站、本府公告之本市重大建設或國際觀光據點二百公尺以內。</p> <p>(七)更新單元內建築物無設置化糞池或經委託建築師、專業技師或機構辦理鑑定該建築物沖洗式廁所排水、生活雜排水均未經處理而直接排放之棟數比例達二分之一以上。</p> <p>(八)更新單元內四層以上之合法建築物棟數佔更新單元內建築物棟數達三分之一以上，且該四層以上合法建築物半數以上無設置電梯設備及法定停車位數低於戶數者。</p> <p>(九)更新單元內建築物耐震設計標準，不符內政部七十八年五月五日台內營字第六九一七〇一號令修正之建築技術規則規定者之棟數比例達二分之一以上。</p> <p>(十)穿越更新單元內且未供公共通行之計畫道路之面積比例達二分之一以上。</p> <p>(十一)更新單元範圍現有建蔽率大於法定建蔽率且現有容積未達法定容積之二分之一。有關建蔽率及容積率之計算，以合法建築物為限。</p> <p>(十二)更新單元內平均每戶居住樓地板面積低於本市每戶居住樓地板面積平均水準之三分之二以下或更新單元內每戶居住樓地板面積低於本市每</p>	

建築物及地區環境 狀況	評定基準	指標	備註
		<p>戶居住樓地板面積平均水準之戶數達二分之一者。</p> <p>(十三)內政部及本市指定之古蹟、都市計畫劃定之保存區、本府指定之歷史建築及推動保存之歷史街區。</p> <p>(十四)更新單元面積在三千平方公尺以上或完整街廓，並應舉辦地區說明會及土地及合法建築物所有權人均超過十分之三，並其所有土地總面積及合法建築物樓地板面積均超過十分之三之同意。</p>	

第 3 條 本標準自發布日施行。

註：尚未結案

124、雲林縣斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」，率爾核定規劃報告書，復未重新審查即發包施工，均有疏失案

審查委員會：經 101 年 10 月 9 日監察院交通及採購、內政及少數民族委員會第 4 屆第 47 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：雲林縣斗南鎮公所

貳、案由：

雲林縣斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」過程，漠視吊橋工程北岸錨碇基座私有土地問題尚未解決，率爾核定規劃報告書，且迄今年 5 月始邀集業主協商土地承租事宜；復於吊橋工程簽辦過程，洽商已終止契約之設計廠商無償協助修改原設計圖，將吊橋由原「對稱背拉」設計改為「北岸側拉、南岸背拉」之不對稱結構，惟未重新審查或委外審查其設計圖，即遽為發包施工；吊橋北岸橋塔於 98 年 6 月下旬發生傾斜，承包商旋即增設輔助鋼索以避免傾斜擴大，惟監造日報表卻均無是項記載，且該吊橋迄今仍有安全之虞，均有疏失。另該所辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程」過程，對於案內公共廁所及浴室建築物，未申領建造執照逕予發包施工，違反建築法規定，顯有違失。

參、事實與理由：

雲林縣斗南鎮公所為辦理「斗南鎮他里霧親水公園」，前於民國（下同）95 年 9 月 28 日函雲林縣政府檢送「石牛溪鵲橋綠廊休憩景

點計畫書」，嗣獲交通部觀光局核定補助新臺幣（下同）150萬元辦理規劃設計暨監造作業，該所囿於財政拮据，無法一次籌編預算辦理全部工程，後於96至98年間分別陳報興建計畫，獲行政院環境保護署、內政部、交通部觀光局及雲林縣政府補助工程款，該所並自籌經費配合興建，陸續發包「斗南鎮石牛溪鵲橋綠廊休憩景點第一期工程」、「雲林縣斗南鎮石牛溪南側公園綠化工程」、「斗南鎮鵲橋綠廊水資源過濾貯存系統設備工程」、「石牛溪親水公園情人綜合廣場暨天河戲水區工程」、「他里霧觀光遊憩景點工程」、「鵲橋綠廊休憩景點工程」、「斗南鎮他里霧鵲橋景點工程（下稱吊橋工程，由公所自籌經費辦理）」等7項工程，決標金額合計5,075萬餘元。據審計部臺灣省雲林縣審計室提供本院地方機關巡察委員參考資料指出，斗南鎮公所耗資5千餘萬元興設斗南鎮他里霧親水公園，連接石牛溪兩岸之吊橋未經設計審查程序，逕自變更結構設計配置，致施工期間橋塔傾斜，吊橋存有安全疑慮，迄無法完工驗收並開放使用，且公園內諸多設施因久未啟用而遭破壞，設施長期間置遲未改善等情。案經本院向有關機關調閱相關卷證，並約詢雲林縣政府許義豐秘書長、斗南鎮公所張勝雄鎮長及相關人員，業經調查竣事，斗南鎮公所確有下列失當之處，茲將事實與理由臚列如后：

一、斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」過程，漠視吊橋工程北岸錨碇基座私有土地問題尚未解決，率爾核定規劃報告書，且迄今年5月始邀集業主協商土地承租事宜；復於吊橋工程簽辦過程，洽商已終止契約之設計廠商無償協助修改原設計圖，將吊橋由原「對稱背拉」設計改為「北岸側拉、南岸背拉」之不對稱結構，惟未重新審查或委外審查其設計圖，即遽為發包施工；吊橋北岸橋塔於98年6月下旬發生傾斜，承包商旋即增設輔助鋼索以避免傾斜擴大，惟監造日報表卻均無是項記載，且該吊橋迄今仍有安全之虞，均有疏失：

（一）斗南鎮公所於95年11月21日招標辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」，由吉彬工程顧問公司（下稱吉彬公司）得標，決標金額80萬元。吉彬公司嗣於96年3月提出規劃報告書（含工程預算書及吊橋設計圖等），其中圖號L8-1有關

吊橋設計採「對稱背拉」型式，且北岸錨碇基座係規劃設計於私有土地上，該所於規劃報告審查時，理當提出質疑並要求改善。然查，該所於規劃報告審查過程，卻漠視吊橋工程北岸錨碇基座私有土地問題尚未解決，即率爾核定該規劃報告書。嗣因囿於後續工程經費尚無著落，該所爰於 96 年 7 月 2 日與吉彬公司終止契約。

(二)次查，斗南鎮公所於 97 年 12 月簽辦吊橋工程過程，洽商已無契約關係之吉彬公司無償協助修改原設計圖，將吊橋由原「對稱背拉（南北岸橋塔塔後主索均為背拉）」設計改為「北岸側拉、南岸背拉」之不對稱結構，嗣後該所並未重新審查或委外審查修改後設計書圖，即率爾核定辦理發包。該所爰於 97 年 12 月 18 日委託吉彬公司辦理吊橋工程監造作業，同年 12 月 23 日招標辦理吊橋工程，由高蓋營造公司（下稱高蓋公司）得標，決標金額 1,740 萬元。該工程於 98 年 2 月 4 日開工，98 年 6 月下旬北岸橋塔發生傾斜，高蓋公司並緊急於 98 年 6 月 24 日於北岸橋塔增設 2 條側拉輔助鋼索（另於 98 年 9 月 11 日再增設 2 條背拉輔助鋼索，新設臨時錨碇基座設置於水溝側牆頂部），以避免橋塔傾斜持續擴大，惟查監造日報表卻均無是項橋塔發生傾斜與增設輔助鋼索重要事項之記載，該所顯未落實監督。

(三)嗣經斗南鎮公所於 98 年 9 月 4 日、9 月 30 日函請臺灣省結構工程技師公會辦理『斗南鎮他里霧鵲橋景點工程』吊橋側邊錨座結構安全鑑定，結論與建議略以：「1.研判標的物原設計及施工現況結構配置方式，確有諸多不符合一般吊橋結構原理之處，尚待修正，為維安全，建議委任單位仍應持續封閉管制，禁止行人使用。2.建議委任單位辦理變更設計，將現有主索鋼纜延續至適當位置之錨碇基座……兩條主索平面投影採平行配置，橋塔鞍座兩側（中央跨徑與側跨徑）之主索立面水平夾角角度應為一致，並增設抗風索。另北側橋塔有往中央跨徑傾斜情形，應予以扶正至原設計位置，並納入變更設計一併考量。3.變更設計之設計成果，建議應再行委託專業單位進行審查，以確認是否符合結構原理及設計規範。」吊橋工程於 98 年 8 月 12 日停工迄今已逾 3 年，仍

未修復，後續辦理變更設計需增加工程款約 350 萬元，經費尚未籌措完成；另該所迄今（101）年 5 月 21 日始針對吊橋北岸錨碇基座私有土地問題，邀請相關業主召開工程用地土地承租會議，目前尚無共識。

(四)針對「北岸錨碇基座施設於私有土地，為何當時核定規劃設計報告書？私有土地問題，要買或租？」部分，詢據斗南鎮公所張勝雄鎮長說明略以：「曾請承包商去協調私有土地業主，但承包商表示無意願，我們繼續協調。業主表示購買價格須 300 萬元，希望高蓋公司（承包商）購買後再向其承租土地，希望盡力解決吊橋所有問題。」另針對「吊橋傾斜原因及責任歸屬？北岸背拉改側拉之過程？」部分，詢據斗南鎮公所沈昆助課員說明略以：「吊橋傾斜後只針對補強結構去研究，責任則未釐清。當時相信吉彬公司改設計圖，故未另委外審查其設計圖。」斗南鎮公所張勝雄鎮長說明略以：「設計單位（吉彬公司）及承包商（高蓋公司）均表示其沒有問題。」斗南鎮公所陳錦彰技士說明略以：「吉彬公司負責人係土木技師，其表示經其計算沒問題。」復針對「公所有沒有看監造日報表？為何 98 年 6 月 24 日未登載增設 2 條鋼索？」部分，詢據斗南鎮公所沈昆助課員說明略以：「沒有看。」由上益證，斗南鎮公所對於吊橋工程北岸錨碇基座施設於私有土地問題迄未解決，後續究以買賣或租賃該土地，仍舉棋不定，復基於吉彬公司負責人係土木技師，該所相信其計算沒問題，故未另委外審查設計圖，且迄未釐清北岸橋塔發生傾斜之責任歸屬，另對於監造日報表則坦承疏於監督。

(五)據上，斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」過程，漠視吊橋工程北岸錨碇基座私有土地問題尚未解決，率爾核定規劃報告書，且迄今年 5 月始邀集業主協商土地承租事宜；復於吊橋工程簽辦過程，洽商已終止契約之設計廠商無償協助修改原設計圖，將吊橋由原「對稱背拉」設計改為「北岸側拉、南岸背拉」之不對稱結構，惟未重新審查或委外審查其設計圖，即遽為發包施工；吊橋北岸橋塔於 98 年 6 月下旬發生傾斜，承包商旋即增設輔助鋼索以避免傾斜擴大，惟監造日報表卻

均無是項記載，且該吊橋迄今仍有安全之虞，均有疏失。

二、斗南鎮公所辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程」過程，對於案內公共廁所及浴室建築物，未申領建造執照逕予發包施工，違反建築法規定，顯有違失：

- (一)依建築法第 24 條：「公有建築應由起造機關將核定或決定之建築計畫、工程圖樣及說明書，向直轄市、縣（市）（局）主管建築機關請領建築執照。」第 25 條第 1 項：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除……」規定甚明，建築物（含公有建築）非經主管建築機關之審查許可並核發建築執照（建造執照），不得擅自建造。
- (二)惟查，斗南鎮公所於 98 年 3 月 30 日招標辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程委託設計監造案」，由新宏達工程顧問公司得標，依委託契約第 2 條規定，案內公共廁所及浴室建築物，該所得委託該公司代辦申請建造、拆除、雜項及使用等執照。惟查，該所卻疏於督促該公司申請建造執照，於 98 年 8 月 4 日逕予招標辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程」，由高蓋公司得標，決標金額 1,489 萬元，該工程於 98 年 8 月 20 日開工，99 年 3 月 31 日完工，因無使用執照迄無法開放使用。
- (三)針對「為何未申請建照即施工？」部分，詢據斗南鎮公所沈昆助課員說明略以：「這部分係我們公所的疏失。」雲林縣政府城鄉發展處彭子程副處長說明略以：「建物發包前要申請建造執照，係辦理公共建築的程序，應係大家都知道的事。縣府查核係針對施工品質及進度作查核，不會特別查核是否已請照。目前是請公所去補照。」雲林縣政府許義豐秘書長說明略以：「縣府後續向各公所將積極輔導其瞭解請照規定。」另針對「公共廁所及浴室未申請建造執照，目前辦理情形？」部分，詢據斗南鎮公所沈昆助課員說明略以：「目前有在辦理補照，仍有建物改善問題須編列 80 萬元，使符合建築法規，仍有殘障步道須施設改善。」雲林縣政府許義豐秘書長說明略以：「公所應負責申請建照，不須縣府特別告知。」

(四)據上，斗南鎮公所辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程」過程，對於案內公共廁所及浴室建築物，未申領建造執照逕予發包施工，違反建築法規定，顯有違失。

綜上所述，斗南鎮公所辦理「石牛溪鵲橋綠廊休憩景點工程委託規劃設計監造案」過程，漠視吊橋工程北岸錨碇基座私有土地問題尚未解決，率爾核定規劃報告書，且迄今年 5 月始邀集業主協商土地承租事宜；復於吊橋工程簽辦過程，洽商已終止契約之設計廠商無償協助修改原設計圖，將吊橋由原「對稱背拉」設計改為「北岸側拉、南岸背拉」之不對稱結構，惟未重新審查或委外審查其設計圖，即遽為發包施工；吊橋北岸橋塔於 98 年 6 月下旬發生傾斜，承包商旋即增設輔助鋼索以避免傾斜擴大，惟監造日報表卻均無是項記載，且該吊橋迄今仍有安全之虞，均有疏失。另該所辦理「鵲橋綠廊休憩景點工程」過程，對於案內公共廁所及浴室建築物，未申領建造執照逕予發包施工，違反建築法規定，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善見復。

註：尚未結案

125、教育部以教職員課徵稅額之 72 億元 實施「課教師、補教育」措施，調降 教師授課時數，產生師資浮動，損及 國民教育權益等，難辭違失之責案

審查委員會：經 101 年 10 月 11 日監察院教育及文化
委員會第 4 屆第 52 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部長期未統籌協助解決各縣市國民教育之問題，卻以教職員課徵稅額之 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，然調降國中小教師授課時數，未能事前妥善規劃協助，致部分縣市未聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，又因代課及兼任教師薪資較低等因素，產生師資浮動及城鄉落差，亦衍生教師兼任行政職務意願低落之情形；該部未能針對整體現有落差改善教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配之困難，顯未實質減輕教師負擔、增加備課時間，影響學校校務運作及地方教育經費配置，損及國民教育權益及教育品質，難謂符合教師課稅配套措施之實施目的，引發外界質疑及爭議，難辭違失之責，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

我國公私立國中小及幼稚園教職員工自 101 年 1 月 1 日起均須課稅係依據 100 年 1 月 19 日修正公布之所得稅法第 4 條、第 17 條及第 126 條等規定，而教育部推動名為「課教師、補教育」之課稅配套措施，經費編列共計 72 億餘元，包括補助國小約聘僱行政人力、調增國

中小與幼稚園導師費及降低國中小教師授課節數等，用於整體教育環境之改善為目的。惟該部未能針對整體現有落差，改善教育環境，反加劇國民中小學師資及人力調配之困難，影響學校校務運作，更未實質減輕教師負擔、增加備課時間，難謂符合教師課稅配套措施之實施目的，引發外界質疑及爭議；本案經本院函詢及約詢等過程，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、教育部長期未統籌規劃及主動協助解決各縣市國民教育之問題，卻以教師課徵稅額之 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，除未能針對整體現有落差，實質改善教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配之困難，影響教育品質，引發外界質疑及爭議，殊有欠當。

(一)按憲法第 19 條明定：「人民有依法律納稅之義務」，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及租稅減免等項目而負繳納義務或享受減免繳納之優惠（司法院釋字第 367、385、413、415 及 566 號等參照）。憲法第 21 條規定：「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」；第 163 條：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」。復依國民教育法第 11 條第 1 項規定：「國民小學及國民中學教師應為專任。但必要時，得依法聘請兼任教師，或聘請具有特定科目、領域專長人員，以部分時間擔任教學支援工作。」。又教育部組織法第 1 條規定：「教育部主管全國學術、文化及教育行政事務」（101 年 2 月 3 日修正該法第 2 條教育部掌理事項：「中小學與學前教育政策之規劃、輔導及行政監督……教育人事政策之規劃、輔導及行政監督……。」於 102 年 1 月 1 日生效）。是以，教育部掌理全國教育行政事務，對於監督國民教育事務及重要事項統籌，應屬責無旁貸。

(二)我國公私立國中小及幼稚園教職員工自 101 年 1 月 1 日起均須課稅係依據 100 年 1 月 19 日修正公布之所得稅法第 4 條、第 17 條及第 126 條（中華民國 100 年 1 月 19 日總統華總一義字第

10000010141 號令修正公布第 4、17、126 條條文；並自公布日施行；但第 4 條第 1 項第 1 款、第 2 款及第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目規定，自 101 年 1 月 1 日施行）。而同法修正前有關現役軍人及托兒所、幼稚園、國民中小學以下教職員薪資所得稅規定，係基於動員時期之背景及為使從事國民教育與幼稚教育工作人員享有免稅優遇之考量。惟隨著時空之變遷，上開基於身分別、職業別之規定，認有違所得稅量能課稅及租稅公平原則，多年來各界迭有反映。為維護租稅公平並建立公平合理之稅制，爰刪除所得稅法第 4 條第 2 款「托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學、私立小學及私立初級中學之教職員薪資」免納所得稅之規定，允為各界之共識。

(三)國民中小學教職員（含幼教）取消所得稅免稅之歷次進度、預計課徵對象及內容：

- 1.民國 91 年起，教育部與中華民國全國教師會（以下簡稱全國教師會）及各界研議後，以「改善國民中小學合理化的教學環境事宜」為配套措施簽訂備忘錄，且朝「改善教育整體環境」方向規劃。
- 2.財政部將所擬具所得稅法修正案送立法院審議後，教育部於 94 年初邀請各界團體及行政院相關單位召開意見徵詢會議，辦理公聽會及平面媒體紙上論壇等，確立「落實租稅公平、維護教師權益、符應社會期待」之共識，並以「課教師，補教育」為整體政策思維。
- 3.有關取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後，其課稅收入配套歷經多年討論，辦理北、中、南 3 場公聽會，對象為專家學者、地方教師會、家長團體及教改團體等 4 類代表，係依據 95 年 1 月 9 日立法院決議及 97 年 9 月 24 日及 11 月 14 日與全教會研商決議辦理配套，並將研商決議內容陳送行政院。
- 4.教育部以 99 年 4 月 28 日臺國（四）字第 0990060049 號函送課稅配套備案至行政院，該院以同年 5 月 5 日院臺財字第 0990025404 號函同意備查。配合修正提高教育經費編列與管理法 21.5% 下限並以外加方式編列專款，專用於提升幼稚教育及

國民教育品質之規定，以確保所增課稅收入，用於整體教育環境之改善。

- 5.另據教育部及內政部統計預計課徵人數為 23.6 萬人，其中教職員為 20.7 萬人、幼保人員為 2.9 萬人。各級學校教職員課徵人數、對象及預計課徵稅額如下表：

表 1、各級學校教職員課徵人數、對象及預計課徵稅額情形

職業身份別	人數 (人)	薪資所得預估數 (單位：新臺幣 元，下同)	應納稅額預估 數(單位：元)
1-1.公私立國中教師	51,991	43,292,735,695	1,937,142,835
1-2.附設國中部教師	9,856	8,206,902,560	367,192,062
2.公私立國小教師	99,541	87,977,669,533	4,087,343,823
3-1.公立幼稚園教師	5,801	5,126,735,710	238,956,060
3-2.私立幼稚園教師	8,829	5,426,957,055	157,411,377
4.公私立國小職員	7,861	5,237,481,128	161,100,465
5-1.公私立國中職員	6,589	4,526,539,675	144,711,788
5-2 附設國中部職員	1,586	1,089,550,445	34,837,760
6.公私立幼稚園職員 (含工友、廚工及司機)	3,742	2,247,919,993	61,528,214
7.公私立國小工友	6,149	2,718,276,285	59,382,827
8-1.公私立國中工友	2,293	1,016,831,568	22,279,779
8-2.附設國中部工友	567	223,999,843	3,734,166
合計	204,805	167,091,599,490	7,275,621,156

(四)取消國民中小學及幼稚園教職員工薪資免稅之課稅配套經費編列共計 72 億元，相關配套措施及經費編列情形分述如下：

- 1.為充實國民小學行政人力，改善學校工作環境，補助國小約聘僱行政人力（以優先補助 12-20 班之學校為原則），編列 2.5 億元。另為充實專業輔導人力，健全學校三級輔導體制，爰補助國中小約聘僱輔導人力，編列 1.5 億元。共計 4 億元。
- 2.調增國中小及幼稚園導師費，共計 14 億元：國中小及幼稚園導師費提高至每月 3,000 元，以提高教師擔任導師之意願；另集中式身心障礙班及幼稚園採雙導師制：每班 2 位導師發給，以

提供學生更為良好之教學品質。

- 3.降低國中小教師授課節數，編列 54 億元：減少教師授課節數，國中小均減 2 節；國小導師再減 2 節，並以增加教師備課時間為原則。

(五)經查，91 年 2 月 6 日行政院游前院長錫堃於巡視財政部時裁示，應儘速推動取消軍教薪資所得免稅案，軍教免稅有其時代背景，為求租稅公平，尋求突破解決，似應研究妥協讓步之方案，考慮以酌加薪資之方式予以補償。同年(月)11 日教育部 3 位次長(范政務次長、呂常務次長、吳常務次長)及吳前主秘等人接見全國教師會等代表時，對取消教師免稅規定之討論決議為「取消免稅後增加之應納稅總額，用以改善國民中小學及幼稚園教師薪資所得及整體教學環境之分配方式…」，復於同年(月)15 日行政院游前院長接見全國教師會所作的「課多少、補多少」之承諾，經教育部與全國教師會研議後，以「改善整體教育環境」及「調整教師薪資結構」兩面向為研議討論主軸；爾後更歷經多方團體代表討論及協商等。準此，前開取消國民中小學及幼稚園教職員免納所得稅之政策，受到政治環境及社會氛圍之影響，在各單位歷時多年及各團體多次之協商下方能完成修法，其可稱為租稅公平及量能課稅之重要改革標的，亦回應整體社會之共識及基本方向。然而，教育部雖稱前開課稅之配套措施係以「改善教育整體環境」為主軸，惟所提出「課教師，補教育」之配套內容，外界對其源起、實施情形及效果仍有疑慮。諸如學者曾大千、林以文及陳淑娟(民 100)指出「取消軍教免稅雖可消弭純因職業、身分而享有租稅優惠的不平等，然上述相關配套措施，能否實質達到改善整體教育環境之初衷則不無疑義」及「我國國民教育階段所面臨之各種問題，諸如經費不足、編制不足、教師課務負擔過重等，本應國家正視並積極尋求解決的，根本不必等到進行課稅配套時再來討論，減課配套確實攸關國教品質，政府虧欠國教久矣，如果趁此契機，調整教育經費之配置，增加國民教育員額編

制，更能彰顯國家推動精緻國教的決心」¹之論點等，則指出前開配套措施所遭受之相關質疑及檢視。

(六)按地方制度法之規定，學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理，雖屬各直轄市、縣（市）權責自治事項，惟憲法第 163 條明定：國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。又憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 12 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；況教育基本法及教育經費編列與管理法均已分別訂定教育資源、分配與運用之相關規範。準此，前開相關法令已明文保障教育經費之使用及配置，教育部宜就「執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展」（教育基本法第 9 條第 1 項第 3 款）意旨，依法定權責調整並解決國民教育階段之制度及實務問題。

(七)惟查教育部課稅配套措施對各縣市經費配置之影響情形顯示，全國已有 15 個縣市均反應已受到影響，諸如：「彰化縣：『經費不足部分均由縣庫支出負擔沉重』、基隆市：『在全校授課節數仍然不變的情況下，超出的授課節數過於龐大，不足以由課稅經費中支應，需由市府額外自籌經費支應鐘點費，而造成地方財政之沈重負擔』、宜蘭縣：『課稅後為了調整小班小校行政人員節數，縣府籌措經費 5 百多萬支應，讓小班小校不致無法完成行政人力聘用』、桃園縣：『國小 12 班以下、國中 17 班以下主任組長及國中小協助行政之教師減授課時數之調整經費（自籌）』、花蓮縣：『納入預算方式造成縣市政府預算編列困擾，請統一以一般性補助款設算』、金門縣：『因課稅後之配套措施並無法滿足大多數教師的需求，超授鐘點經費籌措置自會排擠其他經費配置』、澎湖縣：『影響各校人事經費分配』及臺中市：『需每年自籌經費降低國小主任、組長授課節數』等情形。足徵，相關措施顯

¹ 曾大千、林以文及陳淑娟（民 100）。論軍教免稅政策沿革及其課稅配套、措施。銘傳教育電子期刊，3，13 - 37。

已影響地方政府教育經費配置及學校人力之調整，尚待主管機關有效解決。

(八)綜上，取消國民中小學教職員免稅措施係維護租稅公平原則、促進稅制合理化，刪除職業別之特殊規定，允為踐履憲法之義務及社會普遍之共識。惟憲法及相關法令業明訂教育經費之運用及保障，教育部本於執行全國教育事務主管機關立場，就不合理之處本應依法定權責解決，然國民教育階段既存之問題容非一朝一夕產生，該部顯長期未予釐清各縣市國民教育之困境、進行通盤檢討、統籌規劃及協助解決，卻以課徵稅額之 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，包括補助約聘行政及輔導人力約 4 億元、調增國中小及幼稚園導師費約 14 億元，及降低國中小教師授課節數等，其中又以後者所需經費最高約達 54 億元。引發部分縣市反應受限於地方財政預算規模、教師授課節數計算及行政調整等因素造成教育經費配置困難，嚴重影響學校校務運行，教育部既未能針對整體現有落差實質改善國民教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配困難，影響國民教育品質，引發社會質疑觀感及爭議，殊有欠當。

二、教育部以調降國民中小學教師授課時數及增加導師費作為課稅之配套措施，卻未事前妥善規劃協助，致部分縣市未聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，又因代課及兼任教師薪資較低等因素，產生師資浮動及城鄉落差；另更出現教師兼任行政職務意願低落之情形；顯未實質減輕教師負擔、增加備課時間，更影響學校校務運作，損及國民教育權益，洵有疏失。

(一)憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。按教育基本法第 5 條之規定：「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。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，同法第 2 條第 3 項規定：「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任」；第 4 條前段規定：「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……」，復依同法第 9 條明定中央政府之教育權限包括：教育制度之規劃設計、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展……等。

(二)教育部於 101 年 1 月 20 日修正發布「國民中小學教師授課節數訂定基準」第 2 條規定：「國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、科目及學校需求，每週安排 16 節至 20 節為原則，且不得超過 20 節之上限……」第 3 條規定：「專任教師兼任導師者，其授課節數與專任教師之差距以 4 節至 6 節為原則。」第 4 條規定：「專任教師兼任行政職務，其減授節數之基準由各該主管教育行政機關訂定之。」及第 7 條之規定：「各該主管教育行政機關應訂定不同規模國民中小學之行政組織層級、單位及人員配置，發揮總量管制效益，合理調配專任、兼任及部分時間支援教學之人力，以維教學品質。」

(三)又教育部取消國民中小學及幼稚園教職員工薪資免稅之課稅配套經費編列共計 72 億元，其中降低國中小教師授課節數，約編列 54 億元，相關規定及經費核定數如下：

1. 教育部 100 年 9 月 20 日發布「補助國民中小學調整教師授課節數及導師費實施要點」，第 1 條明定：「教育部為減輕國民中小學教師每週授課節數負擔，增加教師備課時間，並調增導師費，特訂定本要點」，揭示其目的應為減輕教師負擔及增加教師備課時間。補助原則依同要點第 3 條第 1 項規定：「核定分配數，依據全國各公私立國民中小學教師數計列；私立國民中、小學之補助金額併計於縣市政府補助款內。」同條第 2 項：「降低授課節數部分，國民中小學教師每週均減 2 節，國民小學導師每週再減 2 節，國民中學教師鐘點費以每節新臺幣 360 元計算，國民小學教師鐘點費以每節新臺幣 260 元計算，每人每年以 40 週計算，勞健保及勞工退休金另以鐘點費之百分之 10 計算。」同條第 3 項：「國民中小學導師每月補助導師費新臺幣 1 千元（即每月導師費新臺幣 3 千元）」。同要點第 4 條則規定「國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、科目及學校需求，以每週安排 16 節至 20 節為原則，不得超過 20 節，導

師授課節數與專任教師之差距以 4 節至 6 節為原則，且不得高於實施課稅前之授課節數……」等相關實施方式。

2. 各縣市相關授課節數經費核定數如下：

表 2、101 年課稅配套調整教師授課節數經費核定數（摘要）

單位：元

	公私立國小教師數總計	公私立國中教師數總計	公私立國小導師數總計	核定補助經費總計
臺北市	10,412	8,947	5,498	644,518,752
高雄市	9,971	7,478	6,304	606,505,608
新北市	15,564	9,037	8,528	833,710,224
臺中市	10,964	7,574	6,856	644,721,984
臺南市	6,703	5,475	4,223	421,510,176
宜蘭縣	2,060	1,400	1,266	119,903,376
桃園縣	8,391	5,786	5,392	496,388,904
新竹縣	2,412.5	1,502	1,537	137,320,884
苗栗縣	2,592	1,511	1,640	144,038,928
彰化縣	5,181	3,298	3,306	297,305,640
南投縣	2,582	1,480	1,636	142,742,448
雲林縣	3,229	2,227	1,977	188,802,528
嘉義縣	2,415	1,242	1,548	129,429,000
屏東縣	3,595	2,129	2,284	201,040,248
臺東縣	1,288	672	794	68,611,824
花蓮縣	1,654	1,033	1,019	93,456,936
澎湖縣	540	254	339	28,030,248
基隆市	1,435	1,056	868	85,755,144
新竹市	1,660	1,254	1,061	101,519,640
嘉義市	1,056	870	669	66,724,920
金門縣	343	166	187	17,306,256
連江縣	97	45	52	4,812,744
總計	94,145	64,436	56,984	5,474,156,412

資料來源：彙整自教育部調卷資料

(四)專任教師減授課節數後之課務安排，其辦理方式及人力運用依前開實施要點第 4 條規定如下：

1. 以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數（國民中

學應同領域或科別)：(1)經縣市政府核定教師員額編制，得依教師法聘任專任教師。(2)依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法聘任 3 個月以上之代理教師。

2.以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數（國民中學應同領域或科別）：依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法聘任 3 個月以上之代課或兼任教師。但經公開甄選無人報名或經甄選未通過時，得由校內教師超時授課並支領超時授課鐘點費。

(五)經查，各縣市國中正式教師不足比率超過 5%者達 15 個縣市，不足比率超過 12%的有 10 個縣市，不足比率超過 15%的則有 8 個縣市；而各縣市國小正式教師不足比率超過 5%者達 17 個縣市，不足比率超過 12%的有 7 個縣市，不足比率超過 15%的則有 6 個縣市，詳如下表所示：

表 3、100 學年度全國各縣市國民中小學教師結構一覽表

縣市別	國中小	全縣市總聘任教師數(含非正式教師)	正式教師比率 %	代理教師比率 %	代課及兼任教師比率 %	其他 %	退休教師兼課比率 %	非合格教師比率 %	正式教師不足比率 %
臺北市	國中	5,909	79.74	12.54	7.72	0	3.70	1.90	13.70
	國小	11,886	84.57	7.72	7.70	0	0.01	0.90	7.30
新竹市	國中	1,041	72	16	10	2	--	--	--
	國小	1,512	82.80	10	--	--	--	--	20
苗栗縣	國中	1,689	76	17	9	--	1	11	16
	國小	3,172	73	11	15		6	13.90	18.10
彰化縣	國中	3,042	86.98	4.67	8.35	0	0	8.35	12.02
	國小	4,954	91.87	6.39	5.25	0	0.02	5.25	8.13
雲林縣	國中	1,478	88.20	10	2	0	2.23	0	11.77
	國小	2,961	94.36	5.06	0.57	0	0	0	5.63
嘉義縣	國中	1,132	91	4	5	0	0.01	4	9
	國小	2,554	97	3	5	0	0.001	0.011	0
宜蘭縣	國中	1,370	77.96	14.01	8.03	0	1.02 (14人)	3.36	19.58
	國小	2,194	87.69	7.98	4.32	0	0	5.47	7.23
基隆市	國中	989	87.87	12.13	13.95	0	13	0	10.60
	國小	1,261	92.38	7.61	7.20	0	0.14	0	7
新北市	國中	9,278	77	14	8	1	2	6	23
	國小	16,308	81.93	18.54	1.72		0.04	13.97	18.07

縣市別	國中小	全縣市總聘任教師數(含非正式教師)	正式教師比率%	代理教師比率%	代課及兼任教師比率%	其他%	退休教師兼課比率%	非合格教師比率%	正式教師不足比率%
新竹縣	國中	1,322	89.86	7.56	2.57	0	0.91	20	--
	國小	2,384	80.00	14	5.70	0.10	0.20	20	23.77
連江縣	國中	50	82	18	--	--	--	12	18
	國小	97	86	14				14	9
嘉義市	國中	772	83.29	14.12	2.33	0.31	0.75	1.80	16.37
	國小	1,227	78.65	8.88	12.31	2.06	0.11	2.24	10.09
高雄市	國中	7,671	78	8	14	0	0.39	1.49	0
	國小	10,098	91	4	5	0	0.41	1.98	0
臺東縣	國中	680	98.50	0.50	0.88	0	--	0	0
	國小	1,346	88.70	7.80	3.30	0	10.50	0	8.00
桃園縣	國中	5,786	91	9	--	--	--	--	--
	國小	8,478	95.65	4.34					--
南投縣	國中	1,436	79	16	5	--	3.80	4.50	21
	國小	3,213	76	4.40	19		0.03	6.90	因應未來少子化產生超額教師，以正式編制員額 5% 進行控管
花蓮縣	國中	1,091	75.44	15.03	9.53	0	1.65	4.86	16.36
	國小	1,507	90	9.95	0.1	0	0	0.30	0.09
屏東縣	國中	2,230	84.39	7.85	7.76	0	3.36	9.59	8.06
	國小	3,651	84.96	3.62	8	0	0.22	8	11.61
金門縣	國中	171	87	13	4		2.30	1.80	18
	國小	347	86	14	6.30		0.21	1.4	20
澎湖縣	國中	285	91.23	8.77	1.05	0	0	7.81	8.77
	國小	696	87.33	12.66	1.29	0	0	3.74	13.79
臺中市	國中	6,924	84.48	8.47	7.05	0	0	4.35	--
	國小	24,692	83.67	6	8	3.31	0.03	4.60	6.34
臺南市	國中	--	--	--	--	--	--	--	--
	國小	7,533	77	3.3	19.7	0	0.5	0	23

資料來源：彙整自教育部調卷資料

(六)此外，由於少子女化現象或財政結構等因素，已有部分縣市學校嚴格進行正式教師名額之管控，此有教育部「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」規定 5% 之控留空間。又原

有教師數既已控管，在教師授課節數降低後，如未能適時補實教師編制、合理規劃教師配套人力，恐再加劇師資結構失衡情形。經查，101 學年度全國各縣市教師授課節數調整及因應情形顯示，在國民中學部分，包括彰化縣、宜蘭縣、新竹縣、嘉義市、高雄市、桃園縣、花蓮縣、金門縣及澎湖縣等 9 個縣市全縣轄內之國民中學學校所減授課時數皆已達專任教師授課節數；而國民小學部分，更有 15 個縣市轄內全縣小學達到，包括臺北市、新竹市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、宜蘭縣、新北市、嘉義市、高雄市、桃園縣、花蓮縣、金門縣、臺中市及臺南市等。況各縣市國民中小學教師預計超時授課鐘點數及目前尚無法聘足之教師數仍然龐大，其各縣市相關實施情形詳如下表：

表 4、101 學年度各縣市國民中學教師授課節數實施情形表

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
臺北市	100 學年度第 2 學期教師授課以維持第 1 學期排課為原則，101 學年度將透過核實編班、減班不減師資之方式，逐年調高教師員額編制。				
新竹市	15	0	2,242	2,242	0
苗栗縣	17	0	114	24	--
彰化縣	39	77	239	11,193	227
雲林縣	12	36	85	1,532	85
嘉義縣	9	9	100	每校每週 20 節	0
宜蘭縣	26	--	--	--	--
基隆市	7	23	99	1,982/週	99
新北市	64	585	0	6221	346
新竹縣	29	0	0	0	0
連江縣	--	11	0	44	3
嘉義市	8	86	--	--	--
高雄市	88	374	600	7,200	0
臺東縣	7	33	41	1,330	35
桃園縣	66	578	0	11,572	0
南投縣	0	86	83	2,827	69
花蓮縣	26	117	0	0	0
屏東縣	21	0	192	5,646	138

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
金門縣	5	19	19	340	19
澎湖縣	14	16	0	0	0
臺中市	--	0	34	11,324	0
臺南市	53	22	150	9,746	0

資料來源：彙整自教育部調卷資料

表 5、101 學年度各縣市國民小學教師授課節數實施情形表

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
臺北市	141	752	0	0	0
新竹市	29	152	152	3,040	152
苗栗縣	121	0	--	--	--
彰化縣	174	253	2,088	41,758	832
雲林縣	154	527	497	0	480
嘉義縣	124	337	64	每校每週 60 節	0
宜蘭縣	75	0	--	--	--
基隆市	34	89	275	5,484/週	275
新北市	208	0	--	--	--
新竹縣	82	335	2 校	24	0
連江縣	--	2	0	51	3
嘉義市	19	37	--	--	--
高雄市	241	1,453	430	20,610	0
臺東縣	41	148	130	6,457	85
桃園縣	192	1,270	0	25,400	0
南投縣	82	0	67	537	0
花蓮縣	105	270	0	0	0
屏東縣	32	32	692	9,405	424
金門縣	19	54	54	1,070	54
澎湖縣	24	4	0	90	0

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
臺中市	228	0	因延續 100 學年度第 1 學期課務安排，故以原授課教師超鐘點為原則	--	0
臺南市	209	304	0	20,424	0

資料來源：彙整自教育部調卷資料

(七)依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第 2 條：「辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：一、兼任教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師依規定排課後尚餘之課務或特殊類科之課務者。二、代課教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。三、代理教師：係指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。」其待遇支給方式依同辦法第 9 條第 1 項規定：「……一、兼任及代課教師待遇以鐘點費支給。二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。」復依行政院於 94 年 8 月 17 日院授人給字第 0940023160 號函核定之「中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」（現「公立中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」）規定如下：1.支給規定：整學期兼任、代課者：按每週排定之兼任、代課節數，每月以 4 週，每學期以 5 個半月計算發給。非整學期兼任、代課者：依實際授課節數發給。2.支給基準：高級中等學校：每節新臺幣 400 元。國民中學：每節新臺幣 360 元。國民小學：每節新臺幣 260 元。經查 100 學年度各縣市提供之國民小學教師年平均薪資計算，粗估代課及兼任教師約計 189,878 元，代理教師約計 491,177 元，正式教師則約計為 736,653 元²。爰比較各縣市所提供正式教師、代理教師及代課教師之年平均薪資情形，顯見代課及兼任教師之待遇相較偏低。

² 資料彙整自教育部調卷資料，惟估計數因各縣市計算方式之不同仍有些許誤差。

(八)針對降低授課節數之措施，除部分縣市已反應：「多數學校仍以校內教師兼課支領超時鐘點費有違減輕教學負擔美意、每位教師均需超鐘點授課，影響行政業務推動及教師備課時間」等現況與前開數據均顯示其成效尚待評估外，其他仍有諸如：「鐘點代課教師難覓、學校代課鐘點教師遽增、教學品質掌控不易、學生問題處理與親師溝通問題紛雜不一、甄選代課師資繁複且流動性高等而影響教學品質、現階段補助經費恐有不足、在編制不變下恐有超額疑慮不敢補專任教師、拜託校內老師兼課成為行政每年暑假排課最大難題，及教育政策搖擺不定，教師申請退休情形增加，留不住優秀專長教師」等皆屬目前國民教育所實際面臨之困境，有待解決。此外，教育部次長陳益興於本院約詢時亦指出：「……衍生相關問題，如導師人力和課業輔導，國民中小學教師人力配套，正式老師最安定，但是必須全盤規劃，代理教師則為其次，代課安定性又次之，最後是鐘點教師…」，有本院詢問筆錄可稽。顯示，在教育部調降教師授節數措施實施後，各縣市師資安定性仍多有不足。

(九)此外，部分縣市反應現行國民中小學教師兼行政職務意願低落之嚴重性，茲述如下：

- 1.按國民教育法第 10 條第 2 項規定：「國民小學及國民中學，視規模大小，酌設教務處、學生事務處、總務處或教導處、總務處，各置主任 1 人及職員若干人……。」復依教師法第 17 條規定：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：一、遵守聘約規定，維護校譽。……九、擔任導師。」。又依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 條規定：「國民小學教職員員額編制如下：……二、主任：各處、室及分校置主任 1 人，除輔導室主任得由教師專任外，其餘由教師兼任。三、組長：各組置組長 1 人，除文書、出納及事務 3 組組長得由職員專任或相當職級人員兼任外，其餘由教師兼任。」。準此，國民中小學之學校行政職務除輔導主任由教師專任，及文書、出納及事務 3 組組長得由職員擔任外，原則上其他行政職務須由校長就教師中聘兼之；而法並未明文規範國

中小教師兼任行政職務之責任，惟教師仍負有依法應履行聘約及擔任導師之義務，合先敘明。

2. 然查，教育部取消免稅配套措施中，調增國中小及幼稚園導師費，國中小及幼稚園導師費提高至每月 3 千元，以提高教師擔任導師之意願，立意雖好，然臺北市等 19 個縣市均反應行政工作意願受到影響。諸如行政加給未同步調增、未獲得較多減授課鐘點等相關誘因不足，造成教師兼任行政工作人員之意願低落，不利於學校校務之運作等情形。此外，部分縣市財政仍不足以降低行政教師之授課節數太多；惟又如以增加組長、主任行政職務加給方式，拉大導師費與行政職務加給之差距，則恐又增加政府財政之負擔，其影響層面極廣。各縣市反應之相關情形詳如下表：

表 6、教師課稅配套措施對於各縣市教師兼任行政工作意願影響情形表

縣市別	影響	原因
臺北市	是	導師減授課 4 節並同步提高導師費，導致現場教師兼任行政工作意願低落，爰教育局自籌經費降低教師兼任行政之減課節數同步達 4 節。
彰化縣	是	嚴重影響教師願意兼任行政工作之意願，組長未因授課方案減課而工作負擔日益繁重。
嘉義縣	是	行政人員(組長)減課 2 節，導師減課 4 節，導致組長授課節數與導師相近，導師費又調高為 3,000 元，行政人員因工作量大待遇卻無顯著誘因，導致教師擔任行政人員意願降低。
新竹市	是	2688 經費及課稅經費沒有明確表明可以減授行政人員的課務，造成學校教師兼任工作之意願低落，沒有人願意兼任行政，造成校務推動困難。
基隆市	是	嚴重降低教師兼任行政工作之意願。主要由於導師授課節數調降且導師費提高，行政教師之行政加給不變已與導師費接近，地方財力又不足以降低行政教師之授課節數太多，導致教師兼任行政工作之意願低落，學校難以維持有效能的行政團隊。
苗栗縣	是	因行政環境漸趨複雜，兼任行政教師往往無法同時勝任教職及行政工作，影響教師兼任行政工作意願。
宜蘭縣	是	行政與教師僅相差兩節，行政與導師加給僅差 2,000 元，造成老師選擇寒暑假而不願意面對行政壓力，各校教師擔任行政人員意願低落，已有多校向本府反應。

縣市別	影響	原因
新竹縣	是	行政工作繁雜，相較現職授課教師並無提高加給或減授課，爰教師兼行政工作意願降低。
連江縣	是	兼職人員主管加給太少，業務量大。
嘉義市	是	教師調降授課節數，導師授課節數僅為 16 節且導師費調增為 3000 元，學校屢次反映兼行政職務人員表示不願意再兼行政職務，影響學校校務之運作。
高雄市	是	集中式特教班設置雙導師，導師費調整為 3,000 元，另加特教津貼 1,800 元，與行政人員主管加給相差無幾，並因兼任行政人員寒暑假均應上班，可能影響教師兼任行政職務之意願。
臺東縣	是	主要原因在中央補助計畫及應辦事項越來越多的狀況下，原本行政人力即已不堪負荷，課稅後減授課方案實施後，導師授課節數降幅較大，且導師費甚至會調增到 4,000 元，呈現利多狀態，即已影響教師接任行政職務意願。又兼課鐘點費之計算及經費核撥，無疑又再增加行政工作負擔。原本區間值節數轉為固定節數後，學校工作分配失去彈性，亦有同酬不同工現象。
桃園縣	是	班級導師費大幅調整，而兼任行政職務人員之職務加給未予調整，有失比例原則。
南投縣	是	1.課稅配套措施提高導師費至每月 3,000 元，行政加給無調整。2.者間差距縮小，致使教師無兼任行政工作意願。 2.行政業務繁重且責任重大，教師兼任意願原本即不高，今在薪資待遇減課方面著重補助導師，致使兼任行政工作教師多欲回任導師職。
花蓮縣	是	行政誘因不足。
屏東縣	是	因組長及導師之授課節數及導師費與行政加給之差距經調整後差異不大，致教師兼任行政工作之意願低落。
金門縣	是	因教師兼任行政工作業務繁重。
臺中市	是	對教師而言，兼任行政職務、擔任校長與專任教師、導師間加給差距相對減少，影響負擔行政工作意願。
臺南市	是	教師兼任導師得減授 4 節課及增加導師費 1,000 元，相較教師兼任行政工作僅減授 2 節課，因此導致兼任行政工作意願低落。
雲林縣	否	--
澎湖縣	否	--
資料來源：彙整自教育部調卷資料		

(+)針對外界期望教師課稅後增聘專任教師以提升教學品質等意見，教育部雖已研議自 101 學年度起推動提高國小教師員額編制由每

班 1.5 至 1.7 人，至 104 學年度可增加計約 2,876 名國小教師缺額。然查 98 學年度，國民小學學生數 1,593,398 人，平均每班學生人數 26.79 人，生師比 16.07；99 學年度國民小學學生數 1,519,746 人，平均每班學生人數 25.91 人，生師比 15.26；100 學年度國民小學學生數 1,457,004 人，平均每班學生人數 25.12 人，生師比 14.79，推估班師比之趨勢逐升並接近 1.7 人。況據教育部推算 101 學年度至 104 學年度，總計各縣市經費需求高達 3,495,044,646 元，部分縣市限於財政及有限資源之下，如何補實、能否補實及如何解決現有教師超鐘點授課之情形仍不無疑義。教育部國教司司長黃子騰於本院約詢時亦指出：「如果減掉的課要以正式教師補齊的話就必須要再增加經費，如把課稅經費和增置人力經費收回，以一般性補助款補助……如果課稅配套減課的課要以正式教師，就只能以前述方式重新設算，但行政院仍須拿出經費……」，有本院筆錄可稽。

(四)綜上所述，課稅配套措施之目的本在改善國中小及幼稚教育環境及整體教學環境，惟教育部以調降國民中小學教師授課時數及增加導師費作為課稅之配套措施，未能全盤檢視各縣市國民教育之結構、妥善規劃，即調降國民中小學教師授課節數，衍生所餘學習時數數量龐大，造成部分縣市難以聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，仍需由原教師超時授課下，未實質減輕教師負擔、增加備課時間，恐無法實質提升教學品質，又因代課及兼任教師薪資待遇較低等因素，使得部分教師來源不足、人事浮動及因財政結構而產生嚴重城鄉落差，復因未正視國中小教師兼任行政職之問題，各縣市多反應出校園行政意願低落之情形，恐嚴重影響校務運作；產生「家長不滿意、教師不感謝、校長們不放心、地方政府不買單」之相關爭議，損及國民教育權益，引發負面質疑，洵有疏失。

綜上論結，教育部以國民中小學教職員課徵稅額約 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，惟未妥善規劃下，致部分縣市未聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，又因代課及兼任教師薪資較低等因素，產生師資浮動及城鄉落差，

及衍生教師兼任行政職務意願低落之情形；該部未能依法定權責針對整體現有落差改善教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配之困難，顯未實質減輕教師負擔、增加備課時間，影響學校校務運作及地方教育經費配置，損及國民教育權益及教育品質，難謂符合教師課稅配套措施之實施目的，引發外界質疑及爭議，顯未善盡職責，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭教育部確實檢討改善見復。

註：尚未結案

126、東華大學新建宿舍未申報竣工及檢驗逕行送電；美崙校區擅自變更教室水電設施、教育學院大樓未取得使用執照即進駐及接電，皆有違失案

審查委員會：經 101 年 10 月 11 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 48 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國立東華大學

貳、案由：

國立東華大學新建之第六期學生宿舍高低壓電氣設備，未向台灣電力股份有限公司申報竣工及檢驗，即逕行違規送電已達 1 年，又未取得高低壓電氣設備之出廠證明及檢測報告等文件，即任由承商辦理估驗計價；另美崙校區擅自變更教室大樓之水電設施，以提供學生臨時住宿使用，且新建之管理學院大樓及教育學院大樓於未取得使用執照前，即先行進駐及接電使用，皆有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案國立東華大學與國立花蓮教育大學（下稱東華大學及花蓮教育大學）兩校合併後，教育部補助新臺幣（下同）23.38 億元新建 6 棟教學大樓（藝術學院大樓、花師教育學院大樓、人文與社會科學學院大樓二館、環境學院大樓、理學大樓三館、管理學院大樓等），另東華大學自籌 16 億餘元新建第六期學生宿舍，原預計 100 年學年度開學前完成單一校區。惟相關新建工程興建期間，因承商發生財務危機或工程因故延宕等情，致第六期學生宿舍未向台灣電力股份有限公司

(下稱台電公司)申請用電，即逕行送電，而管理學院大樓及教育學院大樓新建工程，則未取得使用執照即擅自進駐使用，違反「台電公司營業規則」及「建築法」等法令規定。爰經本院立案調查，經調閱東華大學、台電公司及花蓮縣政府之有關卷證資料，調查委員並於民國(下同)101年10月2日赴東華大學現勘，以釐清案情。爰經調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、東華大學第六期學生宿舍之新建高低壓電氣設備，未向台電公司申報竣工及檢驗，即逕行違規送電迄今已達1年，並延誤處置時效；又該校未取得高低壓電氣設備之出廠證明及檢測報告等相關文件，即辦理設備之估驗計價，皆有疏失；另第六期學生宿舍消防安全檢查之不合規定事項，該校亦應儘速改善，以維學生住宿安全。

(一)按90年4月3日經濟部修正公布之「台電公司營業規則」第34條規定：「為維護用電安全，用戶用電設備……應按下列注意事項使用：一、不得擅自轉供電流至原供電範圍外。二、用電設備在未經本公司檢驗合格前，不得擅自接電。……」100年11月22日經濟部修正公布之「屋內線路裝置規則」第401條規定，下列各款主要設備應經本條所指定之單位，依有關標準試驗合格，並附有試驗報告者始得裝用：「一、避雷器、電力及配電變壓器、比壓器、比流器、熔絲、氣體絕緣開關設備、斷路器及高壓配電盤應由中央政府相關主管機關或其認可之檢驗機構或經認可之原製造廠家試驗。……」又台電公司為確保用戶新增設用電所裝置之線路、變壓器、開關等設備之用電安全，凡新增設用電設備或既有設備變更、改修之檢驗送電，悉依所訂定之「台電公司新增設用戶用電設備檢驗要點」辦理，該檢驗要點第4(報竣工)及第5(檢驗送電)點規定略以，用戶用電設備裝設完竣後，負責施工之承裝業或監督施工之電機技師應先自行檢查，並填報用戶用電設備竣工報告(高壓用戶包含：變壓器、比壓器、比流器、斷路器、避雷器之試驗報告，以及電力熔絲廠牌證明、高壓以上設備竣工試驗報告等文件)，送各區營業處檢討處理，各區營業處應即指派人員檢討竣工報告，檢討後如符合規定，派員現場檢驗送電；檢驗送電時，應依相關規定並按竣工報告內容逐項核對，

其不影響用電安全及違反其他有關規定者，即予送電。又台電公司「營業手冊」第4章（用電及供電）第3節（違章用電處理）第2點（轉供電流之處理）規定：「用戶轉供電流至原供電範圍外使用，…依下列原則處理：1.函告用戶，請其自行拆除違規轉供之線路，並聲明安全責任……。2.轉供線路裝置不合『屋內線路裝置規則』規定，有安全顧慮時，……通知用戶限期改善，用戶在指定期間未改善者，得依電業法……對用戶暫停供電。」另依第六期學生宿舍水電空調工程契約第5條（一）2.（1）規定：「……估驗時應由廠商提出估驗明細單、……各項試驗證明……等資料申請估驗計價，估驗計價及請款須先經機關所委託之設計監造、專案管理單位審查核可後，再轉機關核實給付該期款項……。」因此，水電空調承商交貨並辦理估驗計價時，亦應要求承商提出各項試驗證明文件。

(二)查東華大學及花蓮教育大學於97年8月1日起合併後，原花蓮教育大學（學生約3千人）由美崙校區搬遷至壽豐校區，總學生數達1萬人（100學年10月份學生數10,392人），東華大學即自籌16億餘元新建3,500床位之第六期學生宿舍，並預定100年9月份開學前，學生可進駐使用，屆時全校可提供6,000個床位，以滿足學生住宿之需求。然東華大學之全校區用電，係自台電公司引接69KV（千伏特）之超高壓電力，經降壓而供應全校相關設施用電，其中第六期學生宿舍係引接11.4KV電力，再藉由新建之配電工程（包含變壓器、高低壓配電盤等電氣設備）供電至學生宿舍相關用電設備。99年4月1日東華大學辦理「第六期學生宿舍新建水電、空調工程」（電氣、給排水、消防、弱電及空調等設備之施作）之公開招標，經資格審查後，由浩漢忠孝公司以報價2億3,880萬元最低而得標，其高低壓電氣設備則由其協力廠商宏于電機有限公司（下稱宏于公司）提供，5月1日承商申報開工，竣工日為宿舍土建工程竣工後60個日曆天完工。其後本水電空調工程之履約情形摘要如下：

1.99年6月15日發生規模四級以上地震而須進行宿舍結構體安全勘估，以及9月19日凡那比颱風與10月21日梅姬颱風之影

響，造成蘇花公路坍方嚴重，影響供應物料之運輸，致宿舍土建工程進度落後，水電空調工程之施工進度亦受連帶影響。

2. 100年6月間高低壓配電盤設備陸續進場安裝（宏于公司施作），8月間浩漢忠孝公司發生財務危機，致設備材料無法如期進場及出工人數未能滿足工地需求。東華大學原規劃學生可於100年9月份開學前進駐第六期學生宿舍，然因浩漢忠孝公司並未給付宏于公司高低壓電氣設備之貨款，致宏于公司不願提供設備之出廠證明等文件，俾利校方向台電公司（花蓮區營業處）申報竣工。
 3. 100年8月23日東華大學向台電公司提出新增設用電計畫書，申請由原契約容量5,500KW（千瓦）提高至9,500KW，以提供第六期學生宿舍等處所之用電；9月7日台電公司函復同意該新增設用電計畫書。
 4. 100年9月23日宏于公司完成相關電力設備之檢測後，即開始引接11.4KV（千伏特）高壓電力，以原合約之供電線路，供應宿舍相關設施用電。
 5. 100年11月25日第六期學生宿舍通過消防安全設備之圖說審查及竣工查驗；11月28日東華大學取得花蓮縣政府所核發之使用執照（11月30日花蓮縣政府補發函），12月1日起學生陸續搬遷進駐宿舍。
 6. 101年4月11日東華大學與浩漢忠孝公司終止契約。4月25日該校又函請該公司提供高低壓配電盤等設備之出廠證明及檢測報告等文件（保護電驛、高壓開關等進口組件，尚須檢附進口報單），俾向台電公司辦理電氣設備內線竣工之送電申請，惟迄今該公司仍拒絕提供相關證明文件。
- (三)次查東華大學因未向台電公司提出第六期學生宿舍高低壓電氣設備之竣工申請，即自行接電使用，該校即於101年4月7日委託東晟機電工程有限公司針對高低壓電氣設備進行絕緣測試等檢測，並將檢測紀錄送花蓮縣政府備查。台電公司於5月11日、7月18日、8月27日分別函請東華大學儘速提出用電申請及不得擅自轉供電流至原供電範圍外之設備。8月21日東華大學函詢台

電公司查明申辦送電是否應檢附相關出廠證明文件；9月6日台電公司函復表示仍應檢附出廠試驗報告。8月27日教育部召開檢討會議，並決議：「……二、專案管理單位及設計監造單位未依本工程之施工計畫書及契約附件等規定，協助學校於工程估驗計價或完工前取得配電盤設備之出廠證明文件，似有未善盡職責之情事，請學校依契約規定追究前開廠商之責任，並檢討辦理用電申辦程序之衍生費用，是否轉由向廠商求償。三、考量101年9月份即將開學，倘未能開學前完成用電申辦程序者，請學校協請合法廠商負責檢測及維護，並以公開方式向學生說明後續改善進度，以讓學生及家長安心。」東華大學表示已將工程款給付浩漢忠孝公司，無法再重複付款予宏于公司，目前已請中華民國電機技師公會協助辦理合約數量及金額結算，將依結算結果，再評估是否向浩漢忠孝公司求償。另查浩漢忠孝公司已估驗計價之款項達1億9,683萬元，占總契約金額2億3,880萬元之82.42%，其中高低壓電氣設備已估驗計價之金額亦達46,629,284元，占高低壓電氣設備契約金額48,599,581元之95.95%，而履約保證金已退還承商2,388萬元，承商僅餘579萬元尚未領取（依承商履約情形，分四階段退還承商，而本項工程估驗計價已超過75%以上）。

(四)又本案調查委員於101年10月2日赴東華大學現勘時，教育部高等教育司人員陳稱：「第六期學生宿舍學生已進駐使用是事實，也同意校方繼續使用宿舍，但要找出解決方案。」東華大學則稱：「100年9月底，電氣設備商完成相關配電盤等設備之檢測沒問題後，並出示相關原廠證明文件後，就開始送電，而相關原廠證明文件並未交給校方；付款給承商時，並未要求承商提出該等證明文件。當時若未能提供第六期學生宿舍之3,500個床位時，學校會短缺約1,000個床位，學生住在花蓮市區，又有通車上之危險，為學生上課之安全，因此才決定送電，並讓學生進駐第六期學生宿舍，但目前送電設備仍未向台電公司申報竣工。若仍無法取得相關證明文件，打算委請合格廠商進行檢測，有些設備須拆至廠商實驗室進行測試，約需花費200萬元及耗時40天，可在寒假期間辦理檢測。校方對合約不夠瞭解或執行不力，是要檢討的。」

台電公司花蓮營業處表示：「東華大學未向本公司申報竣工，本公司也未派員進行檢驗，會有安全上的疑慮，校方是違規接電的，誰決定送電，誰就要負責。若用戶之用電未能安全者，本公司可去執行斷電，但現在東華大學已經開學，有學生正在上課及使用宿舍，實在難以去執行斷電。已函告校方儘速提出用電申請，並已提供校方各種解決管道，包括合格的檢測廠商資料。」另 101 年 9 月 27 日花蓮縣消防局第一大隊壽豐分隊執行第六期學生宿舍之消防安全檢查，依據該分隊所開立「消防安全檢查不合規定限期改善通知單」中之「違反事實及法令」略以：「滅火器失壓 5 具及短缺 1 具、緊急照明短缺 3 具及故障 10 具、緊急廣播設備之火警無法與緊急廣播連動 1 具及揚聲器掉落 2 只、緩降機固定架鏽蝕 2 處、餐廳內排煙控制盤阻礙無法開啟 1 處、防火鐵捲門及排煙閘門無法下降及開啟 1 處，以及火警自動警報設備之總機故障 1 具、火警標示燈故障 1 只、手動報警機故障 3 只、探測器故障 1 具……等情」。

(五)綜上，依據「台電公司營業規則」等相關用電規定，用戶用電設備不得擅自轉供電流至原供電範圍外，且未經台電公司檢驗合格前，不得擅自接電；新增設用電設備應附試驗報告等文件，提送台電公司申報竣工，經該公司派員現場檢驗核可後，始得送電；而該公司對於違規用電者，除請用戶自行拆除違規轉供之線路外，若有安全顧慮時，且用戶在指定期間未改善者，得對用戶暫停供電。本案第六期學生宿舍屬東華大學既有建築物外之新建物，故不在台電公司之原供電範圍內，其所新增設之用電設備，自應向台電公司申報竣工及檢驗。然東華大學於水電空調承商交貨並要求辦理估驗計價時，竟未依契約規定要求承商提出各項試驗證明，嗣因承商發生財務危機，致未能取得高低壓電氣設備之出廠證明、檢測報告及進口報單等文件，卻任令廠商轉供原校區電力至原供電範圍外之第六期學生宿舍，並於花蓮縣政府核發使用執照後，即同意學生進駐宿舍，迄今已違規送電達 1 年，仍未向台電公司申報竣工及檢驗。東華大學亦已坦承對合約瞭解不足或執行不力，致承商已領取 95.95% 之契約款項後，卻仍未取得高

低壓設備之相關證明文件，該校除履約管理之疏失外，更枉顧 3,500 位學生之住宿安全，並有延誤處理時效之疏失，除應檢討改進外，更應儘速完成合法用電之程序，以維住宿學生之用電安全；另第六期學生宿舍消防安全檢查之不合規定事項，東華大學亦應儘速改善。

二東華大學美崙校區擅自變更教室大樓之水電設施，以提供學生臨時住宿使用，除違反建築法之規定外，並枉顧學生之住宿安全，顯有未當。

(一)按「建築法」第 73 條第 1 及第 2 項規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。……」及「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或……其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。」同法第 91 條第 1 項規定：「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 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續……：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。」

(二)依據第六期學生宿舍土建工程契約(發包工程費 10 億 5,800 萬元)之規定，土建工程應於 100 年 6 月 15 日完工，然施工期間因受凡那比颱風、豪雨侵襲及水電空調工程施工介面等影響，實際竣工日為 100 年 11 月 10 日。惟第六期學生宿舍可提供 3,500 個床位(包含安置大一新生之 1,774 個床位)，因土建工程進度落後，學生無法如期於 9 月 19 日開學前搬遷進駐(開學日並延後一週至 9 月 26 日)，東華大學即將一年級新生 1,633 人暫時安置美崙校區，包括美崙校區原宿舍區安置 1,435 位學生及原宿舍區外安置 198 位學生，其中安置原宿舍區外係包含：利用體育館原教授研究室安置 35 位學生(已有水電及淋浴設施)，以及變更教室大樓之水電並增設淋浴設施者，計有勵志樓(55 人)、明辨齋(17 人)、慎思齋(8 人)、敬業樓(51 人)、科學館(32 人)之 163 位學生；二、三、四年級與研究所學生，則安置於慈濟大學(432 床)、大漢技術學院(550 床)、台灣觀光學院(430 床)及於鄰近租屋(263 床)等，並安排交通車接送學生上下課。上情經檢舉後，

花蓮縣政府派員於 100 年 9 月 21 日現勘結果，確實發現敬業樓、勵志樓等處，確有改變使用用途作為宿舍使用之實（如加裝電熱水器等設備），並予裁罰 6 萬元之罰鍰。嗣第六期學生宿舍於 100 年 11 月 28 日取得使用執照後，美崙校區之住宿學生即全數搬遷回壽豐校區之宿舍。

(三)綜上，依據「建築法」之規定，建築物應依核定之使用類組使用，未經申請變更使用執照，不得變更使用類組。然東華大學卻未能掌控第六期學生宿舍土建工程之施工進度，並採取合宜之因應作為，致 100 學年開學在即，宿舍仍未取得使用執照，卻擅自變更美崙校區教室大樓之水電設施，以提供學生臨時住宿使用，其中 163 位學生竟住宿於未經變更申請之教室大樓內，校方除違反建築法之規定，而遭裁罰 6 萬元之罰鍰外，並枉顧學生之住宿安全，顯有未當。

三、東華大學新建之管理學院大樓及教育學院大樓於未取得使用執照前，即放任教師及相關辦公物品擅自進駐及接電使用，顯已違反建築法有關建築物未經領得使用執照，不准接電及使用之規定，實有未洽。

(一)按「建築法」第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。…」同法第 70 條第 1 項規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。……」同法第 73 條第 1 項規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。……」同法第 86 條規定：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：……二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續……。」而東華大學新建之管理學院及教育學院等教學大樓，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供公眾使用之構造物，自應屬「建築法」第 4 條所稱之建築物。

(二)查東華大學管理學院大樓新建工程於 99 年 1 月 21 日由高估營造工程有限公司（下稱高估公司）以 3 億 3,700 萬元得標（底價 3 億 4,500 萬元），係地上 4 層之鋼筋混凝土造建築物，總樓地板

面積 18,078 平方公尺。2 月 20 日本新建工程開工，原合約竣工日為 100 年 5 月 5 日，學校規劃於 100 年 7 月 25 日至 8 月 1 日間搬遷進駐，然於施工期間因非可歸責承商因素（颱風、大雨、台電公司線路保養停電、變電站停電檢測及辦理兩次變更設計等情），以及承商履約進度遲延，致實際完工日期為 100 年 9 月 29 日，造成管理學院搬遷計畫受阻。惟管理學院為東華大學第一批搬遷之學院，該校認為若如無法如期進行搬遷，經影響後續學院之搬遷，遂於 100 年 7 月 25 日起至 8 月 1 日間，先將公文櫃及桌椅等物品搬入管理學院大樓，教師於 8 月 2 日至 9 月 22 日及 10 月 19 日進駐，學生則於 10 月 20 日之後陸續進駐。然 8 月 23 日花蓮縣消防局始通過管理學院大樓之消防安全設備圖說審查及竣工查驗。9 月 16 日花蓮縣政府（建設處）函告該校違反建築法相關法令，予以裁罰 90 萬 3,900 元（處以本建物工程造價千分之十罰鍰），並要求停止擅自使用。10 月 14 日花蓮縣政府核可管理學院大樓之使用執照，10 月 17 日東華大學派員親赴花蓮縣政府繳交罰鍰，並取得使用執照。

- (三)又教育學院大樓新建工程係提供原花蓮教育大學師員生之辦公及教學上課使用之建築大樓，為 4 層之鋼筋混凝土造建築物，總樓地板面積 18,603 平方公尺。99 年 4 月 8 日鈺通營造工程股份有限公司標價 3 億 4,600 萬元為最低，惟超出底價 3 億 3,900 萬餘元，且僅超出百分之 4 以內，經保留決標並簽報校長核准後，決標予該公司。本新建工程原預定至 99 年 8 月 9 日竣工，然因颱風災損影響、增作中庭展示教室及加設窗戶等情，實際完工日為 100 年 9 月 9 日，並於 12 月 29 日完成驗收。惟當時 100 年 9 月東華大學開學在即，該校即於 9 月 5 日至 9 月 10 日間，先行將原花蓮教育大學美崙校區之相關行政辦公設備搬遷至教育學院大樓，並無學生上課情形。100 年 8 月 23 日花蓮縣政府函知東華大學表示，校區內建築物未領得使用執照前，應禁止使用及管制非施工人員進入，以免違反建築法及造成公共安全事件發生。8 月 30 日教育學院大樓通過消防安全設備圖說審查及竣工查驗。11 月 10 日花蓮縣政府函告東華大學違反建築法相關法令，予以裁罰 19 萬 5,940

元（處以本建物工程造价千分之二罰鍰），並勒令停止使用；當日東華大學即派員親赴花蓮縣政府繳交罰鍰，並領取使用執照。

(四)案經花蓮縣政府於 100 年 9 月間查核結果，東華大學新建之管理學院大樓及教育學院大樓建築物外部除張貼「本大樓尚在施工中，非相關人員請勿進入」警語外，其施工現場並無任何施工圍籬存在，復無任何管制人員在場，整幢建築物均得通行無阻，任人進入；又系爭建築物內部已擺設辦公及課堂桌椅、電腦、書櫃等設備，並正使用電力等情。東華大學於花蓮縣政府核准使用執照之申請，經繳交罰鍰後，領得使用執照，惟陸續進行訴願，經內政部訴願委員會審理後，其結果為：「管理學院裁罰 90 萬 3,900 元部分，花蓮縣政府敗訴，需另為處分（花蓮縣政府將依實際違規使用範圍降低罰鍰金額）。教育學院裁罰 19 萬 5,940 元部分，花蓮縣政府勝訴，維持原行政處分，東華大學不再上訴。」本案調查委員於赴東華大學現勘時，花蓮縣政府建設處人員陳稱：「管理學院大樓及教育學院大樓確有違反建築法之情事，校方有先行搬入使用，是有民眾檢舉的。」

(五)綜上，依據「建築法」之規定，建築物非經申請許可並發給使用執照，不准接水、接電及使用，擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續。然東華大學管理學院大樓及教育學院大樓新建工程之施工期間，因非可歸責或可歸責承商之因素，致承商履約進度落後，校方預見未能於 100 學年開學前取得使用執照並完成搬遷後，竟於未取得花蓮縣政府核發之使用執照前，即放任教師及相關辦公物品擅自進駐及接電使用，致遭花蓮縣政府裁罰在案，其中管理學院大樓更於消防安全檢查通過前，即進駐使用，東華大學顯已違反「建築法」有關建築物未經領得使用執照，不准接電及使用等規定，輕忽教師人身安全，實有未洽。

據上所述，本案東華大學於水電空調承商交貨並要求辦理估驗計價時，竟未依契約規定要求承商提出各項試驗證明等文件，即任由承商領取 95.95%之契約款項，卻因承商發生財務危機，致未能取得高低壓電氣設備之相關證明文件，而未能向台電公司申報竣工及檢驗，

仍任令廠商引電至第六期學生宿舍，並於花蓮縣政府核發使用執照後，即同意學生進駐宿舍，迄今已違規送電達 1 年，仍未向台電公司申報竣工及檢驗。又東華大學擅自變更美崙校區教室大樓之水電設施，以提供學生臨時住宿使用，且新建之管理學院大樓及教育學院大樓，於未取得使用執照之前，即放任教師及相關辦公物品擅自進駐及接電使用，其中管理學院大樓更於消防安全檢查通過前，即進駐使用。東華大學顯對合約瞭解不足或執行不力，更已違反「台電公司營業規則」及「建築法」等法令規定，枉顧師生之住宿及教學安全，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。

被糾正機關改善情形

- 一、東華大學嗣後對新興之建築物在未完成向台電公司申報竣工及完成送電程序前，嚴禁違規使用。另消防設施將確實依規定安全檢查，並隨時確保相關設施之正常使用。
- 二、該校壽豐校區第六期學生宿舍業已取得使用執照，學生即全數搬遷回壽豐校區宿舍。另新建高低壓電氣設備，業於 102 年 2 月 4 日向台灣電力股份有限公司花蓮區營業處申請竣工，當日該處即派員辦理檢驗送電竣事。
- 三、該校管理學院新建大樓已於 100 年 10 月 17 日取得使用執照，目前辦理驗收中。教育學院新建大樓於 100 年 11 月 10 日取得使用執照，目前正常使用中並在工程保固期內。該校嗣後對於新建建築物在未領得使用執照前，當依建築法等規定，禁止非施工人員進入建築工地，非經領得使用執照，不准接水、接電及使用，亦嚴禁教師及相關辦公物品進駐使用。

註：經 102 年 3 月 14 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 53 次聯席會議決議：結案存查

127、法務部未善盡職責，督促檢察官於辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，有怠為裁量疑義，損及受刑人權益案

審查委員會：經 101 年 10 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 53 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：法務部

貳、案由：

為法務部未善盡職責，督促所轄檢察署檢察官於辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，以羈押日數優先折抵罰金易服勞役或優先折抵有期徒刑指揮執行時，積極為裁量權之行使，詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，致生執行指揮有怠為裁量、不為裁量及不附理由之違法疑義，損及受刑人權益，爰提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據民眾多起陳訴，為法務部所轄檢察署檢察官辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，未斟酌各項情形就受刑人有利、不利情形一律注意，怠為就受刑人個案具體裁量，逕以羈押日期折抵有期徒刑，恣意否准以羈押日期優先折抵罰金易服勞役之聲請，損害其權益等情。本院為調查事實，除函請法務部查明各陳訴案件之實際情形並函復陳訴人外，並函請陳訴人仍依聲明異議或抗告程序向該管司法機關提起。我國於九十八年三月三十一日，經立法院審議通過「公民與

政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（以下簡稱兩公約）及「兩公約施行法」，同年四月二十二日，總統公布「兩公約施行法」，同年十二月十日（世界人權日）行政院正式施行。在此一前提下，政府之法令及相關作為，當須與國際人權標準一致，並符合憲政主義之法治原則等基本要求。本案因涉及拘束人民身體自由之自由刑執行與易服勞役折抵罰金之執行方式，攸關人身自由之人權維護事項，乃有必要究明我國現行作業方式與國際人權標準有無扞格，並有無值得加強或改進之處，爰立案調查。本院除函請法務部就陳訴之個案說明外，並綜整最高法院、臺灣高等法院高雄分院、臺灣高雄地方法院、法務部矯正署高雄監獄等機關相關實務見解、相關國際人權公約有關人身自由之發展趨勢，經調查竣事，認受刑人如未繳納罰金而須易服勞役者，執行檢察官固得決定先行執行之，或插接在有期徒刑執行之中，或於徒刑執行完畢後再接續執行，惟法務部應督促所屬檢察官於指揮執行時，積極為裁量權之行使，須詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，始符現代法治國家之法治原則及國際人權潮流趨勢。

一、按刑法第四十六條第一項規定：「裁判確定前羈押之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日，或第四十二條第六項裁判所定之罰金數額。」刑事訴訟法第四百五十七條第一項前段規定：「執行裁判由為裁判法院之檢察官指揮之。」同法第四百五十九條規定：「二以上主刑之執行，除罰金外，應先執行其重者。但有必要時，檢察官得命先執行他刑。」又刑法第四十二條第一、二項規定：「罰金應於裁判確定後二個月內完納。期滿而不完納者，強制執行。其無力完納者，易服勞役。但依其經濟或信用狀況，不能於二個月內完納者，得許期滿後一年內分期繳納。遲延一期不繳或未繳足者，其餘未完納之罰金，強制執行或易服勞役（第一項）。依前項規定應強制執行者，如已查明確無財產可供執行時，得逕予易服勞役（第二項）。」復按刑之執行，本質上屬司法行政之一環，原則上應由檢察官指揮之，此觀刑事訴訟法第四百五十七條第一項前段規定甚明。而有關於刑之執行順序，依同法第四百五十九條規定，二以上主刑之執行，除罰金外，應先執行其重者，但有必要時，檢察官得命

先執行他刑。參諸刑法第四十二條第一項、第二項及第四十六條第一項等規定，亦僅規範罰金應完納之時間及不完納者之執行問題，並未涉及罰金刑與其他主刑之執行順序，則罰金與其他主刑之執行，因互無衝突，檢察官自得斟酌諸如行刑權時效是否即將消滅等各項情形，以決定罰金刑係於其他主刑之前或後、或與之同時執行之。故受刑人如未繳納罰金而須易服勞役者，執行檢察官自亦得決定先行執行之，或插接在有期徒刑執行之中，或於徒刑執行完畢後再接續執行。此項指揮執行裁量權之行使，乃基於刑事訴訟法之明示授權，檢察官基於行政目的，自由斟酌正確、適當之執行方式，倘無裁量濫用、逾越裁量情事或牴觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量，即屬合法，有最高法院 100 年度臺抗字第 557 號裁定、100 年度臺抗字第 1002 號裁定、101 年度臺抗字第 577 號裁定等可資參照。故受刑人受有有期徒刑、罰金等刑之執行時，如受刑人未繳納罰金而須易服勞役者，於裁判確定前之羈押日數究應優先折抵有期徒刑之執行，抑或優先折抵罰金易服勞役？執行檢察官有裁量之權，檢察官自得斟酌刑罰矯正之立法目的、行刑權時效是否消滅、受刑人個案之各種狀況等，斟酌判斷之。

二檢察官對於受刑人未繳納罰金而須易服勞役者，其羈押之日期究應優先折抵有期徒刑之執行，抑或優先折抵罰金易服勞役，固有裁量權限，惟其裁量仍係司法行政之一環，其權限並非漫無限制，仍須遵守法治國之平等原則、比例原則等基本原則，且指揮執行之處分，除有行政程序法第九十七條所列各款情事外，原則上應「附理由」為之（行政程序法第九十六條、第九十七條規定）。司法機關仍得審查檢察官之裁量有無裁量濫用、逾越裁量情事或牴觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量，此觀上揭最高法院裁判自明。又依刑事訴訟法第二條規定：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意（第一項）。被告得請求前項公務員，為有利於己之必要處分（第二項）。」復查最高行政法院 90 年度判字第 2035 號判決亦謂：「主管機關於裁處時，固有其裁量之權限，惟就不同之違法事實裁處罰鍰，若未分辨其不同情節，自不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，

即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即屬違法。」是以，檢察官於指揮刑之執行時，應積極斟酌法規之目的、受刑人個案之具體狀況、注意執行結果對受刑人所可能產生之有利、不利情形、行刑權時效消滅與否等一切情狀，並應附理由通知受刑人。

三、另為實施兩公約，健全我國人權保障體系，所制定之兩公約施行法，其第二條即明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」，爰此，兩公約之有關規定取得與國內法相同之法源地位，已無疑義。查公民與政治權利國際公約第十條規定：「一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。……三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。」關於本條，聯合國人權事務委員會第二十一號一般性意見謂：「第十條第一款為締約國規定了對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了《公約》第七條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰規定。因此，不僅不得以違反第七條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有《公約》規定的所有權利。……以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。……是否已在負責喪失自由者的管理人員的指示和培訓中貫徹了各項適用的規定，並列明此類人員在履行職責時是否嚴守這些規定。還應具體指出，被捕或遭拘留者是否可以知道這類情況，是否可以利用有效的法律途徑，使其能確保這些規則得到遵守，確保在規則遭蔑視時可提出申訴，並在受到侵害後獲得充分補償。」¹再者，歐洲保護人權及基本自由公約（European Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms）（以下簡稱歐洲人權公約）第三條亦有與公民與政治權利國際公約第十條第一款相類似之規定：「任何人不得加以酷刑或使受非人道的或侮

¹ 引自法務部網站，
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=232418&ctNode=30576&mp=200>。
（資料最後更新日期 2012/4/3）

辱的待遇或懲罰。」本條規定通常除了被用於禁止酷刑之外，亦被用於禁止嚴重的警察暴力情形以及極為差勁的拘留環境。歐洲人權法院（European Court of Human Rights）傾向以更開放的認定方式來決定是否某個國家觸犯了禁止酷刑的規定，且甚至認為歐洲人權公約是屬於一種「活的文件」，過去被認為是不人道或污辱待遇的處置將來有可能被法院認為是屬於酷刑²。歐洲人權法院幾十年來所作之違反人權公約之判決，已對歐洲各國國內法造成相當大之衝擊，並促使許多國家修改其國內法³。歐洲人權法院於 *Frodl v. Austria*（Application no. 20201/04, 8 April 2010）一案判決中，即判定奧地利政府不附理由否准受刑人行使投票權違反歐洲人權公約第三條，並認為對於監獄受刑人的請求，即使是並無成立之可能，也應在具體的個案中清楚得說明裁量合於法規授權目的的裁量基準，及給予詳盡的理由，始符比例原則⁴。

四、受刑人於偵審中受羈押之日數，檢察官於執行時，優先折抵有期徒刑或優先折抵罰金易服勞役，係檢察官得行使裁量權之範圍，已如前述，惟何種情況對於受刑人較為有利，何種情況較為不利，似未可一概而論，仍有賴檢察官針對具體個案詳為斟酌裁量：

(一) 裁判之執行乃依國家之權力而實現裁判之內容，完成刑罰權行使。裁判之執行與監獄之行刑，其概念並不相同，裁判之執行係指藉由國家之公權力而實現裁判內容之行為，其實現之方法，原則上係由檢察官指揮執行之。而監獄之行刑則是指受判決人就所受之刑罰，進入監禁場所執行之謂。是裁判之執行涉及是否執行

² 參閱維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84>。

³ 廖福特，歐洲人權公約，新世紀智庫論壇，第 8 期，1999.12.30，第 58-64 頁。

⁴ 參閱歐洲人權法院判決，*Frodl v. Austria* (Application no. 20201/04, 8 April 2010). 部分判決原文，摘錄如下：The essential purpose of these criteria is to establish disenfranchisement as an exception even in the case of convicted prisoners, ensuring that such a measure is accompanied by specific reasoning given in an individual decision explaining why in the circumstances of the specific case disenfranchisement was necessary, taking the above elements into account. The principle of proportionality requires a discernible and sufficient link between the sanction and the conduct and circumstances of the individual concerned.

及刑期如何計算之決定，由於尚未進入監獄行刑之領域，尚非監獄之處遇，而與受判決人入監服刑後，透過監獄行刑之措施，以達到社會復歸或再社會化之目的，其行刑之措施屬於監獄之處遇，迥不相同。受刑人所判處之罰金刑倘未執行完畢，尚不會影響其遴選為外役監受刑人之資格，此觀外役監條例第四條第一項、第二項及依該條例第四條第三項授權制定之外役監受刑人遴選辦法至明，至於受刑人於執行後，如何適用上開條例與遴選辦法或行刑累進處遇條例等項，則屬監獄及法務部之職權，又假釋之准否既非由檢察官決定，而係繫於監獄假釋審查委員會及法務部審查結果，則監獄假釋審查委員會未准抗告人假釋之決議，不在檢察官執行指揮之列。（最高法院 100 年度臺抗字第 496 號裁定、100 年度臺抗字第 240 號裁定參照）。檢察官於裁量刑之執行時，因無法預見受刑人於監內表現如何，是否合於「晉級」、「遴選為外役監」、「提報假釋」等規定之處遇，是檢察官執行指揮原則應不及於監獄之行刑。

- (二) 裁判之執行與監獄之行刑雖概念上為二事，然實際執行時對受刑人之利益狀態有時難以切割。法務部矯正署高雄監獄一〇〇年六月一日高監總字第 1001201147 號函意旨雖謂：「受刑人於偵審中受羈押之日數，檢察官於執行時，據以折抵有期徒刑或罰金易服勞役之刑期，對於受刑人累進處遇責任分數之計算並無不同。」、「受刑人有二以上刑期，其中一確定判決係有期徒刑併科罰金，則罰金易服勞役的執行，先於其他有期徒刑執行，或插接於其他指揮書中執行，或於數有期徒刑執行完畢後再執行。以上三種不同的罰金易服勞役執行順序，對於受刑人的責任分數，假釋的計算，完全沒有任何不同。」、「遴選受刑人至外役監，係依據外役監條例及外役監受刑人遴選實施辦法之規定辦理，若受刑人有罰金易服勞役待執行，並不影響該受刑人被遴選之資格。」然查該監於一〇〇年四月十八日以高監總字第 1000002143 號函回覆略謂：受刑人如因徒刑執畢或假釋後，接續執行拘役或罰金易服勞役，因已不符合行刑累進處遇條例第十九條編級之規定，而不予編級（按依該條累進處遇責任分數列表之規定，僅列有有期徒刑

六月以上一年六月未滿等，及無期徒刑各刑期部分之計算，並無拘役及罰金之易服勞役部分），則其因累進處遇表現良好所得之處遇，即當取消（臺灣高等法院高雄分院 100 年度聲字第 1095 號裁定參照）。因罰金易服勞役之受刑人，不適用累進處遇，故受刑人無論如何改悔向上、表現良好，已晉升為較高級處遇者，將來執行罰金易服勞役之刑，又須被降為四級處遇，對受刑人自屬不利（臺灣高等法院高雄分院 100 年度聲字第 336 號裁定參照），依據行刑累進處遇條例第二十八條之一規定，於個案上亦可能影響受刑人之縮刑，攸關受刑人之人身自由，凡此不利受刑人之事項，檢察官自應為積極之斟酌裁量。

(三)又受刑人雖現無力繳納罰金，然嗣有有期徒刑執行期滿前，如有資力即得繳納罰金，而毋庸再執行易服勞役，亦非必不利於受刑人（最高法院 100 年度臺抗字第 309 號裁定參照）。然受刑人是否確實無力完納？依其經濟或信用狀況有期徒刑執行期滿前是否具有繳納罰金之資力？均有賴檢察官執行指揮時就具體個案各種有利、不利情形積極斟酌裁量。

(四)檢察官依據上揭意旨為裁量後，執行指揮之處分，其本質既為以書面為之之司法行政處分，除有行政程序法第九十七條所列各款情事外，原則上應「附理由」為之（行政程序法第九十六條、第九十七條規定參照）。臺灣高等法院高雄分院 100 年度抗字第 202 號裁定亦指明：「受刑人既以其倘以羈押日數折抵有期徒刑，將可能受有不利之情形，檢察官於受刑人聲請先以羈押日數折抵執行罰金易服勞役之刑時，自應予以審酌，如認不應准許時，亦應說明不准許之理由，俾受刑人可針對該不准許理由而為異議」。再者，衡諸公民與政治權利國際公約第十條第一款、歐洲人權公約第三條及歐洲人權法院判決之見解，檢察官對受刑人之聲請應於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，始符現代法治國家之法治原則及國際人權潮流趨勢。詎據本案陳訴人所檢附本院之臺灣高雄地方法院檢察署一〇〇年十一月十日雄檢瑞崑 100 執聲他 5660 字第 74703 號函、該署 96 年執減更崑字第 2744 號之 2、之 3 檢察官執行指揮書，未具受刑人之羈

押日數何以應予先折抵有期徒刑而非罰金易服勞役之理由，受刑人亦無從知悉其執行指揮之處分是否合於平等原則與比例原則，是否有怠為裁量或不為裁量之違法情事，顯不無疑義。再查日前檢察官核發執行指揮書或相關函文，並無相關欄位敘明檢察官於指揮執行受刑人羈押日數折抵有期徒刑、拘役或罰金易服勞役之刑之理由；且受刑人據此向檢察署提出陳情時，檢察署亦多泛稱於法並無違誤，並未就應准許或不准許之必要敘明理由，俾使受刑人可針對不准許之理由而向法院聲明異議。凡類此案件，法務部宜通盤檢討現行作法，以保障受刑人之人權，俾符國際人權發展趨勢。

綜上所述，為法務部未善盡職責，督促所轄檢察署檢察官於辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，以羈押日數優先折抵罰金易服勞役或優先折抵有期徒刑指揮執行時，積極為裁量權之行使，詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，致生執行指揮有怠為裁量、不為裁量及不附理由之違法疑義，損及受刑人權益，爰依監察法第二十四條提案糾正，移送法務部確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

就 102 年第 3 季彙報辦理情形如下：聲請羈押日數折抵刑期共 6 件，駁回之案件，計新北地檢署 5 件；臺中地檢署 1 件；臺南地檢署 2 件；高雄地檢署 1 件；花蓮地檢署 1 件，共計 10 件，駁回之比例為 62.5%，駁回案件均已說明理由。

註：經 103 年 1 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 69 次會議決議：結案存查

128、陸軍專科學校浮濫採購教學器材，長期閒置浪費公帑；另對於化工科有違教學常態，將基礎課目同班分組上課，疏於監督，均有失當案

審查委員會：經 101 年 10 月 18 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 53 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部陸軍專科學校

貳、案由：

國防部陸軍專科學校於 97 年至 99 年間，浮濫採購教學器材，事前未評估實際需求，事後復未妥善運用，長期閒置未用，學校監督無方，任由各科浪費公帑；另對於化學工程科有違教學常態，將基礎課目同班分組上課之情形，疏於監督，嚴重浪費教學資源，且影響教務正常發展及教學成效，均核有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國防部陸軍專科學校（下稱陸專）採購案，經本院調取相關卷證審閱，並函請審計部派員實地抽查相關採購案件之辦理情形及使用效能後，又現場勘查該校，復詢問陸專及國防部軍備局、人力司、教育部等相關人員。業已調查竣事，茲臚列本案相關違失事項如下：

一、陸專採購相關之教學器材設備，事前未評估實際需求，採購後復未妥善運用，長期閒置情形嚴重，陸專對教學器材設備採購，過於浮濫，浪費公帑，學校監督無方，各科自行其事，核有重大違失

(一)陸專之前身為國立陸軍高級中學，94 年 8 月 1 日改制為專科學校。

有關該校動力機械工程科於 97 年至 99 年間辦理：①四行程柴油

內燃機實驗設備組等 2 件（編號：TX97503P028PE）、②蒸氣原動機及蒸氣廠模組教學實驗設備（編號：TX99521P048PE）、③四行程內燃機實驗設備組（編號：TX98508P016PE）、④模組式冷凍空調訓練設備 5 件（編號：TX98503P014PE）、⑤模組化傳動實驗模組等 4 件（編號：TX99522P049PE）等 5 項器材設備採購案，總經費達 15,400,000 元。該採購案列入陸專 96-100 年充實教育設備（施）之校園建設規劃實施。經查，該 5 項採購案之建案作業，係分別由該科專任教師胡○○提出上開①、②項需求計畫、專任教師林○○提出③項需求計畫、專任教師吳○○提出④項需求計畫、專任教師張○○提出⑤需求計畫呈核，經該校召開研討會，就各科購置項目檢討調整需求，再交由業管承辦單位（即該校教務處）依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」完成作業核定。至於其招標簽約及履約驗結等階段，上開①項購案係移由陸軍司令部後勤處採公開招標方式辦理；②至⑤購案係移由陸軍第六軍團辦理招決標作業。又該校對上開購案係負責計畫作業呈核送審，並未參與各案招商及底價訂定事宜。核與「政府採購法」、國防部「軍事機關採購作業規定」及陸軍司令部令頒年度「採購權責區分表」等相關規定，尚無不符，合先述明。

(二)惟依據該校於 95 年核定 96-100 年充實基礎教育設備（施）之投資綱要計畫記載，投資之重點在於充實更新該校所屬各科系設備及實習工廠教學空間規劃調整，以符專科教育所需。執行後具「改善教學環境，提昇教學成效」、「落實軍事教育政策，健全軍事教育體制」與「提昇軍事教育形象，增強人才招募誘因」三項效益。有關動力機械工程科前開 5 項購案相關設備之使用現況，經函請陸專查察，發現閒置情形嚴重，情形略以：

1. 四行程柴油內燃機實驗設備組，金額 228 萬元，於 97 年 6 月 6 日交貨迄至該校抽查日止，其中汽車電腦診斷掃描測試示波器（1 組）、動力比例控制模組（4 組）、四行程柴油內燃機訓練台（1 組）等 3 項，已逾 3 年餘，尚未使用於教學上；另二行程汽油內燃機訓練台（4 組）等 1 項僅於購置初期使用，後迄至抽查日止仍未使用。

2. 蒸氣原動機及蒸氣廠模組教學實驗設備，金額 380 萬元，於 99 年 9 月 15 日交貨迄至該校抽查日止，除工作桌正常使用外，其他 30 組設備僅於購置初期使用，後迄至抽查日止仍未使用。
 3. 四行程內燃機實驗設備組，金額 132 萬元，於 98 年 5 月 15 日交貨迄至該校抽查日止，其中四行程汽油噴射內燃機（1 組）、四行程引擎示教台（1 組）、燃油壓力試驗計（1 組）、多功能探針與刺針組（1 組）、火星塞跳火電壓試驗組（1 組）、引擎正時燈（2 組）、燃油消耗計量表（1 組）等 7 項，已逾 2 年餘，尚未使用於教學上；另柴油引擎轉速表（1 組）、汽油內燃機排氣污染實驗器（1 組）、柴油引擎廢氣測試儀（1 組）、排煙懸浮微粒分析儀（1 組）等 4 項，僅於購置初期使用，後迄至抽查日止仍未使用。
 4. 模組式冷凍空調訓練設備等 5 項，金額 450 萬元，於 98 年 12 月 7 日交貨迄至該校抽查日止，所屬財產設備「電氣控制軟(硬)體、冷媒充填機等 17 項」，自 98 年購置後，迄 100 年度上學期始納入專題製作課程使用。
 5. 模組化傳動實驗模組等 4 項，金額 350 萬元，於 99 年 8 月 31 日交貨迄至該校抽查日止，其中模組化傳動實驗模組（1 組）等 1 項，已逾 1 年餘，尚未使用於教學上；馬達控制設備（1 組）、機購實驗組示教台（1 組）等 2 項，使用狀況不明。
- (三)又陸專除動力機械工程科外，由各科（飛機工程科、電子工程科、電腦與通訊工程科、車輛工程科、機械工程科、化學工程科、土木工程科等 7 科）之科主任及工廠士官長於 100 年 11 月 1 至 3 日再次逐項實施帳籍清點及使用狀況，並由總務處派員持續至各單位督導，尚無未使用、未當閒置情形等語。惟經本院函請審計部派員於 101 年 2 月 17 日實地抽查發現，除動力機械科，該校其他科之教學器材設備閒置情形亦極為嚴重，例如：
1. 飛機工程科：
 - (1)「可程式控制訓練器等技能檢定用氣壓設備計 15 項」，金額 142 萬 1,737 元，於 97 年 12 月 15 日交貨，經查該等設備自 97 年 12 月間交貨迄審計部抽查日（101 年 2 月 17 日）止，

已逾 3 年仍閒置於汽油壓教室（以塑膠袋封存），尚未使用於教學。

(2)「機電整合模組化教學及檢定設備計 17 項」金額 572 萬元，於 99 年 6 月 15 日交貨，經查該等設備自 99 年 6 月間交貨迄審計部抽查日止，逾 1 年 7 個月仍閒置於汽油壓教室（或裝箱或以塑膠袋封存），尚未使用於教學上。

2. 電子工程科：「60MHZ 數位儲存示波器等 5 項」金額 184 萬元，於 97 年 8 月 7 日交貨，經查該等設備自 97 年 8 月間交貨，其中 10KHz LCR 錶 2 套（金額 7 萬元），迄審計部抽查日止，已逾 3 年 5 個月仍閒置於器材室，尚未使用於教學上。

3. 電腦與通訊工程科：「數位信號處理實驗器等 12 項」金額 245 萬餘元，於 98 年 9 月 2 日交貨，經查該等設備自 98 年 9 月間交貨，其中 ZIGBEE 實驗器 4 個，有 1 個已調撥化工料，據稱由科主任用於專題課程，其餘 3 個計 9 萬 9,540 元、數位影音控制光電轉換設備 2 個（金額 7 萬 8,080 元）、網路光電轉換設備 2 個（金額 8,780 元），迄審計部抽查日止，已逾 2 年 4 個月仍閒置於器材室，尚未使用於教學上。

4. 車輛工程科：「汽車電學基礎實驗儀器等 5 項」金額 192 萬元，於 97 年 9 月 12 日完成交貨，經查該等設備自 97 年 9 月間交貨，其中溫控及微電腦感測實驗器 1 套金額 86 萬 160 元，迄審計部抽查日止，僅於 100 年 11 月 15 日使用 1 次於教學上。

(四)對此，陸專表示：動力機械科因實習課程時數較長，不易增加或調整，使購案中多數設備閒置。某些項次測試儀器、表、計等為新品，雖尚未使用，但可充分作為輔導學生或社會人士考生參加科內辦理相關職類檢定訓練、授課與測驗進行時，設備損壞支援之用。另有關審計部派員抽查，發現教學器材設備閒置未使用之原因：空間不足、改使用其他替代器材、學生之專業程度改變、原提出需求教師離職等語。惟本院函請國防部人力司派員清查已列入財產之教學設備使用情形：截至 101 年 7 月 24 日止清查結果，計有「四行程柴油內燃機實驗設備組」、「四行程內燃機設備組」、「模組化傳動實驗設備組」、「可程式控制訓練器等技

能檢定氣壓設備組」、「旋翼機往復式渦輪增壓引擎訓練系統」等 5 項設備，仍無相關使用記錄及課程可查。

(五)綜上，該校採購教學設備，事前未能評估實際需求，採購後復未妥善運用於教學，又本院函請該校抽查動力機械科 97 至 99 年間所採購之教學器材設備使用情形，業經該校調查使用效能低落屬實，然陸專未能督促各科系提高所採購教學器材設備之使用效能，迨本院函請審計部派員抽查其他科之教學設備使用情形，發現相關情形仍未改善，相關教學設備閒置庫房情形嚴重，迄至 101 年 7 月 24 日國防部人力司派員清查，仍有設備無相關使用紀錄及課程可查乙事。基此，陸專採購相關教學器材設備，事前未評估實際需求，採購後，未善加運用，長期間置情形嚴重，可見該校對教學器材設備採購，過於浮濫，浪費公帑，學校監督無方，各科自行其事，核有嚴重違失。

二陸專化學工程科將基礎課目同班分組上課，有違教學常態，學校缺乏監督機制，無從監督考核，任由化工科自行其事，嚴重浪費教學資源，且影響教務正常發展及教學成效，核有違失

(一)按陸專教育計畫捌、教育實施(二)教育編組(一)學年教育：

「以各專業科為單位編成教授班授課，每班以 32 人為原則，每學年編班一次。選修課程需滿 10 人以上始可開課。實習、實務、專題、製作專業課程得視專業領域分班分組教學。」另，陸專各年教育計畫捌、教育實施一、課程設計：「參照教育部法規與國防部頒必修課程暨國軍建軍備戰需要，釐定課程基準。陸專聘請各專業領域諮詢委員並召開課程設計會議後訂頒執行。」

(二)經查，陸專化學工程科 100 學年第 1 學期二年級計有 4 班，竟將每個班學生再分為環境分析、材料科技、生化科技三組(共 12 組)，以同班分組方式上課，同班選修不同科目之學生，分別由多位老師開課；不同班選修相同科目之學生，亦由不同老師授課，造成每班各組上課學生人數約僅 10 人，所需之師資、鐘點費均增加，有陸專 100 學年第 1 學期二年級課表足稽。該科選修課目採上開同班分組上課者，計有「保健與人生」、「分析化學」、「有機特論」、「應用微生物」、「奈米材料分析」、「環境化學檢

驗」等 6 門課程；另外高分子課程，已有專任教師，卻又聘請兼任教師授課，每班學生人數僅 8 或 9 人；而應用微生物、分析化學亦同高分子課程聘用兼任教師之問題雷同，顯然浪費教學資源。

(三)對此，陸專表示：該校於 100 學年度下學期（本學期）排定課程時，經課程設計委員會討論檢討，認為各年級專業選修課程皆統一在每週相同時段，可達到依學生興趣分三大模組選修，並可精簡師資（不需同班分組），故本學期專業選修課程均依各年級安排在每週相同時段，採拆班分組方式實施等語。又，教育部相關人員表示：大專課程多由學校自行訂定，比較自主。軍事校院的管理以主管機關為主，教育部主要是規範師資結構及畢業學分數等。各科系的專業有核心課程，核心課程有一定之比例，之外由各校自行規定，評鑑時發現師資員額比較不足，或許沒有注意到每班上課人數過少的問題等語。所述均無解於該校將基礎之選修課目同班分組上課，嚴重浪費教學資源之事實。

(四)綜上，陸專化學工程科原採同班分組之排課方式，違反課程設計、教育計畫之基本原則，學校缺乏監督機制，無從監督考核，任由化工科自行其事，嚴重浪費教學資源，且影響教務正常發展及教學成效，顯有違失。

據上論結，陸專採購相關教學器材設備，事前未評估實際需求，採購後，未善加運用，長期閒置情形嚴重，可見該校對教學器材設備採購，過於浮濫，浪費公帑，學校監督無方，各科自行其事，核有怠失；又該校化學工程科原採同班分組之排課方式，違反課程設計、教育計畫之基本原則，學校缺乏監督機制，無從監督考核，任由化工科自行其事，嚴重浪費教學資源，且影響教務正常發展及教學成效，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並依法妥處見復。

被糾正機關改善情形

一、全面清查各項教學設備使用情形，閒置及使用不彰之設備，規劃納入教學使用，並針對採購之教學設備需求提出精進作法。

二、檢討將同性質課程採併班授課，以減少兼任教師之聘用；自 101 學年度起專校化工科專業選修課程，已修正為「依專業模組（環境分析、材料科技、生化科技等三模組）規劃，並確依原班級數開課。

三、規劃每年與各司令部共同編組至各軍校實施教學輔訪等改進作為。

四、人員議處情形：懲處校官 7 人、其它文職人員 10 人，共計 17 人。

註：經 103 年 5 月 22 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 72 次會議決議：結案存查

129、新北市政府水利局辦理 101 年度抽水站、水門維護採購，草率核定底價，又未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，均有疏失案

審查委員會：經 101 年 11 月 7 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 80 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府水利局

貳、案由：

新北市政府水利局於採購案底價核定過程，未覈實分析說明並填寫調整係數，率爾核定底價；復未切實執行抽水站之督導，致廠商「工作日誌」及該局「每日督導/視察/稽核紀錄表」屢見登載不一致或缺漏情事；另未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，致有部分標案之底價核定單及結算驗收證明書軼失，均有違失。

參、事實與理由：

新北市政府為增進轄區 77 座抽水站（水門）之妥適率，降低抽水站鄰近地區及其集水區域潛在淹水風險，爰於民國（下同）100 年 10 月 14 日公告招標「101 年度新北市政府抽水站、水門代操作維護工作」採購案，預算金額新臺幣 3 億 2,410 萬 3,220 元，由該府水利局及採購處代辦本案採購事宜，同年 11 月 8 日開標及資格審查，11 月 15 日召開評分審查會議，11 月 17 日決標【決標方式：訂有底價，異質採購最低標、複數決標（本採購案分為 9 區，單一廠商以得標 2 區為限，如投標廠商在 4 家以下（含），則以得標 3 區為限）】，計有 6 家廠

商得標。本案係本院監察業務處據報載簽註，新北市政府水利局似未切實訂定底價、抽水站檢查流於形式及歷年抽水站採購案件部分檔案似有毀損或遺失等情。經向有關機關調閱相關卷證，並約詢新北市政府陳仲賢秘書長、水利局張延光局長及相關人員，業已調查竣事，新北市政府水利局確有下列失當之處，茲將事實與理由臚列如后：

一、新北市政府水利局於本採購案底價核定過程，未覈實分析說明並填寫調整係數，率爾核定底價，難辭疏失之咎：

(一)依政府採購法第 46 條第 1 項規定：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。」新北市政府採購處爰依上開規定制定「建議底價簽辦及底價核定單」，供全市府各單位使用，該表單設計「圖說強度」、「規範強度」、「契約嚴謹性」、「成本分析」、「市場行情」、「決標情形」及「平均調整係數」等項目之調整係數及分析說明欄位。該府水利局於本採購案底價簽辦及核定過程，理應先就前揭項目切實分析並填寫各項調整係數，據以建議底價，再送請機關首長（或其授權人員）核定底價。

(二)惟查，本採購案第 1 至 9 區之「建議底價簽辦及底價核定單」內，前揭圖說強度等項目之調整係數及分析說明欄位卻均為空白，水利局承辦科長賴世玉未詳實分析即逕自填寫建議底價，該局宋德仁副局長未審視該表單之調整係數及分析說明欄位均未填寫，即率爾核定底價。

(三)針對「為什麼底價核定單之調整係數均空白未填？程序不符，如何核定？」部分，詢據新北市政府水利局宋德仁副局長說明略以：「第一會先考慮往年決標金額及當年度編列預算情形與預算金額比例，但不會特別去看調整係數是否填寫。我僅核定 101 年，以前是李戎威前局長核定，我們回去會作改善。」水利局張延光局長說明略以：「我是請副局長作底價核定，該表單是全市府均適用，調整係數從 96 年迄今有時有填，有時沒填，以後均會檢討改善。」另針對「99 年標案有填調整係數均為 1.0，為何預算金額卻與建議底價不同？」部分，詢據新北市政府水利局張延光局長

說明略以：「99年係前局長（李戎威）核定，更早期是不用填調整係數，當時的科長已離職。」新北市政府秘書長陳仲賢說明略以：「調整係數乘上預算金額即為建議底價。」由上益證，水利局歷年辦理抽水站（水門）代操作維護工作勞務採購案底價核定過程，均未切實分析並覈實填具各項調整係數，即率爾建議底價暨核定底價；另99年抽水站（水門）採購標案，該局雖填寫各項調整係數，然建議底價卻非依預算金額與平均調整係數之乘積而得，顯見該局未落實底價核定作業。

(四)據上，水利局於本採購案底價核定過程，未覈實分析說明並填寫調整係數，率爾核定底價，難辭疏失之咎。

二、新北市政府水利局未切實執行抽水站之督導，致廠商「工作日誌」及該局「每日督導/視察/稽核紀錄表」屢見登載不一致或缺漏情事，顯有違失：

(一)本採購案係將新北市77座抽水站（水門）委由廠商人員代辦操作及維護保養，新北市政府水利局理應善盡甲方監督責任，期使各抽水站均能增進妥適率，並降低鄰近地區及其集水區域之淹水風險。

(二)惟據本院抽查新北市溪美、鴨母港、西盛溝、潭底溝、後港、新莊、建國等7個抽水站（水門）101年4月之廠商「工作日誌」及水利局「每日督導/視察/稽核紀錄表」，發現缺失如下：

1. 溪美（4月30日）、潭底溝（4月2日、23日）、後港（4月17日）、新莊（4月13日）等4個抽水站：廠商工作日誌記載當日實施「抽水機引擎、外水門運轉」項目，惟水利局每日督導/視察/稽核紀錄表卻註記當日未實施該項目。
2. 鴨母港（4月2日、17日、18日、19日、23日、25日）、西盛溝（4月23日）、新莊（4月20日、24日、25日、26日）、建國（4月18日）等4個抽水站：廠商工作日誌記載當日未實施「抽水機引擎、外水門運轉」項目，惟水利局每日督導/視察/稽核紀錄表卻註記當日實施該項目。
3. 鴨母港（4月10日）、後港（4月19日）、新莊（4月18日、19日）、建國（4月19日）等4個抽水站：水利局漏未辦理每

日督導/視察/稽核紀錄表。

(三)針對「廠商工作日志與貴局督導日報表不一致，有無廠商疏失？」部分，詢據新北市政府水利局許崇仁科長說明略以：「站督導可能係填表時漏未填寫，廠商應有切實執行，主要是站督導的缺失。除駐站督導 1 人，另科裏還有 1 位股視察負責 3~4 站之視察，並瞭解廠商履約狀況，視察均會填寫視察紀錄。」水利局張延光局長說明略以：「以前抽水站無站督導，今年開始本局有派專人駐廠督導，(對)廠商均要求切實加強檢查，督導人員 1 站派 1 人。本局後續會檢討改善，並懲處相關人員。」新北市政府水利局於本院約詢時坦承，上開抽水站廠商工作日志與該局督導日報表，兩者確有不一致及矛盾情形，主要係該局派駐各抽水站之督導缺失。

(四)據上，新北市政府水利局未切實執行抽水站之督導，致廠商「工作日志」及該局「每日督導/視察/稽核紀錄表」屢見登載不一致或缺漏情事，顯有違失。

三、新北市政府水利局未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，致有部分標案之底價核定單及結算驗收證明書軼失，顯有疏失：

(一)依新北市政府水利局檔案分類及保存年限區分表規定：「水門抽水站維護保養工程標案相關案件之保存年限為 10 年。」爰該局辦理水門抽水站維護保養工程標案之相關文件(例如：預算書、底價核定單、決標紀錄、結算驗收證明書等)，應妥善保管及歸檔，其保存年限為 10 年。

(二)本院前於 101 年 1 月 19 日及 2 月 21 日曾函請新北市政府提供 96 年迄今辦理抽水站、水門代操作維護工作採購案之相關資料，新北市政府於 101 年 4 月 16 日以北府水抽字第 1011509464 號函復略以：「……96 年度及 97 年度部分調查資料因歷日曠久，且本局存放檔案之倉庫其漏水致使檔案損毀，是以無法提供完備資料……」該府復於 101 年 9 月 20 日以北府水抽字第 1012512717 號函復略以：「……本府水利局秘書室得知貴院本次約詢事件中有無法調案之問題，即協助業務單位可由二代公文系統之關鍵字搜尋相關公文，搜尋結果每一標案約有 200 多筆公文可供檢索，

- 而尚有缺漏有 31 個標案，所以總共搜尋有 6,000 多筆公文，故由本府水利局發動該科逾十名以上人力逐一檢索確認公文文號，再至本府秘書處檔案管理科調案，始將缺漏標案之資料全部補齊。」
- (三)惟為瞭解新北市政府水利局是否確已全部尋獲 96 及 97 年度抽水站採購案相關資料，爰以抽查方式要求該局提供上開年度其中 4 個標案【1.九十六年度五股、洲子洋抽水站、工商路抽水站暨 A、B、C 處閘門委託維護保養（第 3 區）；2.九十六年度基隆河抽水站第 1 區（草濫溪、社后、中興及○○）代操作維護工作；3.九十七年度淡水河水門委託維護保養（第 7 區）；4.九十五至九十八年度沙崙抽水站代操作維護工作】之預算書、底價核定單、決標紀錄、結算驗收證明書。經比對發現「九十六年度五股、洲子洋抽水站、工商路抽水站暨 A、B、C 處閘門委託維護保養（第 3 區）」之結算驗收證明書及「九十六年度基隆河抽水站第 1 區（草濫溪、社后、中興及○○）代操作維護工作」之底價核定單，迄未尋獲。針對「96 年部分（抽水站採購標案）檔案遺失」部分，詢據新北市政府水利局張延光局長說明略以：「檔案仍有少許未尋獲，會繼續找尋。」由上顯見，水利局漠視檔案保存年限相關規定，肇致抽水站（水門）採購標案重要文件發生遺失情事。
- (四)據上，水利局未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，致有部分標案之底價核定單及結算驗收證明書軼失，顯有疏失。
- 綜上所述，新北市政府水利局於本採購案底價核定過程，未覈實分析說明並填寫調整係數，率爾核定底價；該局復未切實執行抽水站之督導，致廠商「工作日誌」及該局「每日督導/視察/稽核紀錄表」屢見登載不一致或缺漏情事；另該局未妥善保管歷年抽水站採購案件檔案資料，致有部分標案之底價核定單及結算驗收證明書軼失，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

一該府水利局將由各標案承辦人分析各項因素後，於本府採購處公告

之「建議底價簽辦及底價核定單」中詳實填載調整係數及分析說明，並建議底價人員將依「預算金額」與「平均調整係數」之乘積並些微調整後，填寫「建議底價」金額。其核定底價人員（或授權人員）將仔細審閱該核定底價單後填具「核定底價」金額，以符政府採購法第 46 條之規範。

二該府水利局將從一般公文（含標案公文）及標案附件兩方面加強教育，以落實文書管理等相關規定（一）一般公文（含標案公文）：將要求各承辦人員處理公文時務必遵循「新北市政府文書流程管理作業要點」、「新北市政府文書處理實施要點」及「新北市政府各機關歸檔注意事項」等規範，並將實施教育訓練及抽檢。（二）標案附件：承辦人於標案完成後，將標案開始之招標文件、標案相關會議紀錄、底價核定單、開標紀錄及決標紀錄；履約期間之各次工作成果報告書、月報表、各期估驗請款資料及相關抽驗估驗查驗等紀錄；乃至竣工、結算、決算等標案完成之相關資料，彙整成箱後儲存於業務單位檔案倉庫內。

三人員議處情形：本案共計懲處 4 人各申誡一次。

註：經 102 年 1 月 15 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 85 次聯席會議決議：結案存查

130、彰濱工業區策新公司廠房重大氣爆災害，經濟部工業局未強化及提昇工業區管理機構管理功能，勞委會未督促所屬勞動檢查等情，均有違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 7 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 80 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部工業局、行政院勞工委員會、彰化縣政府

貳、案由：

經濟部工業局漠視法律授權中央主管機關應盡之「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，迄未積極強化及提昇工業區管理機構管理功能，致所屬彰濱工業區服務中心怠未曾對轄內策新企業股份有限公司等工廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，肇生該廠擅自變更製程、原料等違法情事無從掌握。行政院勞工委員會自該廠設廠迄 101 年 5 月 17 日發生氣爆釀成 2 死 14 傷重大災害前之 14 年以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠檢查，僅一味冀望業者自主管理而毫無抽檢勾稽機制，致生工安管理漏洞。又，彰化縣政府、工業局及彰濱工業區服務中心針對該廠變更登記與環保三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致該廠氣爆災害發生後，始被動察覺該廠多項違法情事。經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據報載：彰濱工業區策新企業股份有限公司廠房（下稱系爭工廠）於民國（下同）101年5月17日晚間疑因攪拌作業不慎閃燃後，接續發生20餘次爆炸引發大火，釀成2死14人輕重傷等重大災害（下稱本案氣爆災害），類此工安事故近年來於該工業區頻生不斷，引發當地民眾強烈恐慌與不安，尤曾遭本院二度糾正在案，究相關主管機關有否善盡管理與查處職責？是否依據本院上開各糾正意旨切實改進？顯有深入瞭解之必要等情。案經本院分別函詢經濟部工業局（下稱工業局）、彰化縣政府、行政院勞工委員會（下稱勞委會）、內政部消防署及行政院環境保護署（下稱環保署）。嗣約詢工業局、彰濱工業區服務中心、經濟部中部辦公室、勞委會勞工檢查處、中區勞動檢查所（下稱中檢所）、內政部消防署、彰化縣政府建設處、消防局、環境保護局（下稱環保局）、勞工處、警察局和美警察分局等相關業務主管人員。復履勘系爭工廠，現場除由工業局、彰濱工業區服務中心、縣府、勞委會暨該會中檢所針對本院前次約詢後尚待釐清重點簡報之外，並請相關主管人員針對本院現場詢問重點、受害廠商（本案相關陳訴人）關切事項與相關疑點說明及釐清。再經與勘各機關於履勘後補充說明併附佐證資料到院之深入調查發現，經濟部工業局、行政院勞工委員會、彰化縣政府均有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、彰濱工業區南○化學廠頻傳氣爆災害遭本院分別於98年、99年二度糾正，以及○○企業工業園區自99年以來接連發生大火災害，顯示工業區管理機構管理功能不彰，工業局卻迄未積極強化及提昇，僅消極地自我設限於「輔導、服務」等功能，顯漠視法律授權中央主管機關應盡之「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，肇生系爭工廠取得彰濱工業區進駐許可後，該工業區服務中心竟未曾對該廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，致無從掌握該廠擅自變更製程等違法情事，洵有欠當：

(一)按工廠管理輔導法第4條及第18條分別明定：「主管機關權責劃分如下：一、中央主管機關：(一)工廠管理輔導法令及工廠設廠標

準之擬訂或訂定。(二)全國及各行業別工廠之調查。……(五)違反本法規定工廠處理之查核及督導……。」、「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。」爰此，工業局基於國內工業區暨工廠等中央主管機關之規劃、執行及監督者角色，除負有工廠設立登記、工業區進駐許可等事項擬訂之責外，尤得調查全國各工廠並要求其申報、提供資料，對違反該法規定之處理，亦應查核及輔導，規定至為明確。復按產業創新條例第1條規定，明白揭櫫主管機關應善盡「改善產業環境」之責，其中產業環境除應營造有利之投資生產環境外，自應涵括「安全無虞之製造生產環境」；又，如何達成安全無虞環境，當以竭盡所能遏阻災害之發生為首要。「工業局所轄工業區（港）災害（污染）事件處理業務計畫」亦載明略為：「第三章、災害預防之一、減災及整備(一)業務分工：……4、工業區服務中心：加強工業區公共設施維護及公用系統之協調，協助推動區域聯防組織及相關教育訓練，配合地方政府與相關災害防救主管機關辦理災害預防及演練相關事項……(三)工業區（港）公共設施與危害物品之災害預防……。2、危害物品之災害預防：配合各級消防、環保與勞檢主管機關，針對工業區內使用、製造或貯存危害物品之工廠，宣導落實廠內安全管理措施及充實各項防災必要之物資……。」是工業局應督促所屬各工業區管理機構善用工廠管理輔導法賦予中央主管機關之前揭各項職權，除應積極配合相關主管機關辦理轄內工廠災害預防等相關管理及查處事項，以確保區內工廠業者安全之製造生產環境及附近民眾生命財產安全之外，並應不定期調查、查核工業區內使用、製造或貯存危害物品之工廠，以建立詳實清冊，納為安全管理及防災措施之宣導對象，尤以工業局自彰濱工業區南○化學廠頻傳氣爆災害遭本院分別於98年、99年二度糾正，以及○○企業工業園區自99年以來迭生大火災害後，尤應積極強化及提昇工業區管理機構前述管理職權，以遏阻災害之發生，改善產業環境，俾讓民間廠商樂於進駐，安心生產，特先敘明。

(二)關於彰濱工業區服務中心之設置目的、功能及職權，詢據工業局分別於本院函詢、約詢及履勘時表示略以：「相關稽查或管制等事項，因業有專責主管機關及人力辦理，工業區管理機構遂以協助協調方式辦理」、「彰濱工業區服務中心係依原『促進產業升級條例』第 63 條及『產業創新條例』第 50 條規範所設立之工業區管理機構，其主要業務為『辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜』；有關彰濱工業區內工廠之設廠及營運作業，本局及該服務中心除承租（購）土地審查（進駐許可）、廢棄物清理計畫書審議、廢污水納管及聯接使用許可審查及工廠設廠景觀審查等權責外，其餘均由彰化縣政府及勞委會中檢所辦理；另各主管機關倘因業務推廣或宣導等事宜，需辦理相關教育訓練、講習及演訓時，彰濱工業區服務中心亦將配合辦理；該服務中心為提供工業區內廠商良善之服務功能，以及服務一元化機制之單一窗口。」足見工業局對於工業區管理機構之功能，僅消極地自我設限於「輔導、協調、服務及核發三廢許可」等業務，逕將相關管理業務諉由彰化縣政府及勞委會等其他機關負責，自我退居於被動、配合角色，明顯漠視工廠管理輔導法及產業創新條例授予中央主管機關應盡之「管理」、「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，肇生系爭工廠取得彰濱工業區承租土地暨進駐許可後，該工業區服務中心未曾對該廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，此觀工業局自承：「彰濱工業區服務中心除一般例行性到廠探訪及瞭解該廠營運所需協助等作業外，並未就其實際運作是否與核准變更登記資料相符一節進行探究。」等語甚明，致無從掌握該廠擅自變更製程等違法情事，洵有欠當。

二勞委會自系爭工廠於 86 年間設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠檢查，僅一味冀望業者自主管理而毫無抽檢勾稽機制，至 98 年 12 月間系爭工廠申請變更為「其他化學製造業」，彰化縣政府既已將該變更核准函副知該會中檢所，該所卻未能察覺該廠已屬高風險行業，猶未將其納入優先檢查對象，錯失遏阻災害發生之先機，洵難辭監督不周之責：

- (一)按勞委會分設北、中、南區勞動檢查所依職權實施勞動檢查暨勞工安全衛生檢查之對象，允應依勞動檢查法第 6 條：「中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前 6 個月公告並宣導勞動檢查方針，其內容為：一、優先受檢查事業單位之選擇原則。……」於年度開始前 6 個月公告勞動檢查方針，據以優先檢查經妥適篩選後之事業單位，並應涵括勞工安全衛生法第 4 條：「本法適用於左列各業：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。……」所列舉之各事業單位，依同法第 27 條規定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查……」實施檢查，自無例外可循。尤自 98 年迄今，國內工廠頻生火災、爆炸，計釀成逾 10 人死傷意外如下：臺中縣○○化工廠從事塗料攪拌致生爆炸、臺南縣○○化學廠合成作業致生爆炸、彰化縣○○工業區○○化學廠頻傳氣爆災害、臺中市欣○製藥化學廠反應槽易燃物質洩漏致生火災、嘉義縣○○企業○○塑膠工廠熱煤油洩漏引發大火、雲林縣○○企業○○工業區大火頻傳案，其中不乏遭本院調查後糾正勞委會在案者，該會自應積極督促所屬各勞動檢查機構針對類此化學物品製造與火災爆炸危險製程及場所加強列管並勤於檢查，以維護公共安全，先予敘明。
- (二)經查，勞委會自系爭工廠於 86 年 8 月 2 日取得前臺灣省政府建設廳 86 建一字第 806645 號工廠設立許可並設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年餘以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠實施勞動檢查乙節，此有該會自承略以：「系爭工廠自設廠迄災害發生前，本會中檢所未曾對該廠實施勞動檢查。」等語附卷足憑，詢據該會表示略為：「為使該會勞動檢查員人力充分發揮其檢查效能，各勞動檢查機構依據該會年度檢查方針，訂定年度勞動監督檢查計畫，依轄區內事業單位發生災害之風險程度分級列管，優先對高風險事業單位實施勞動檢查。本會中檢所依過去實施檢查資料及查詢工廠商業登記、工廠登記，選列轄區具火災爆炸風險事業單位，並將各縣市政府所列管之公共危險物品事業單位，全數列為火災爆炸災害預防檢查對象，系爭工廠貯存甲苯、呔喃樹

脂儲存量已達依工廠管理輔導法授權訂定之工廠危險物品申報辦法規定管制量，卻未向彰化縣政府申報，致該府未能及時將該廠列入公共危險物品場所名冊，故該會中檢所未將該廠列為火災爆炸災害預防專案檢查重點對象」云云。惟查，彰化縣政府於 98 年間核准系爭工廠變更登記時，既將其核准函及相關資訊副知該會中檢所，此有該府查復資料在卷足憑，該所自應本於專業，審慎察覺本案工廠變更後之行業別為中華民國行業標準分類之「1990 其他化學製造業」，已屬第 18 類（化學材料製造業）及 19 類（化學製品製造業）等高風險行業，暨「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」第 2 條規範之「具顯著風險之第 1 類事業」，主動將其列入勞動檢查對象；況按勞動檢查法第 7 條：「勞動檢查機構應建立事業單位有關勞動檢查之資料，必要時得請求有關機關或團體提供。對於前項之請求，除其他法律有特別規定者外，有關機關或團體不得拒絕」之規定，該會中檢所本應建立轄內事業單位相關資料，顯非被動等待彰化縣政府將其列入公共危險物品場所列管名冊後，始有相關作為，行事消極，洵難辭因循被動之訾議，該會前述陳詞顯係推諉卸責，要難可採。核該所自系爭工廠設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年餘以來，竟未曾對該廠實施勞動檢查，錯失遏阻災害發生之先機，勞委會顯未依勞動檢查法第 5 條第 2 項暨同法施行細則第 5 條後段規定，善盡督導考評之責，殊難辭監督不周之咎。

- (三)又，雖按勞工安全衛生法第 5 條、第 14 條、第 23 條規定：「雇主對左列事項應有符合標準之必要安全衛生設備：一、防止機械、器具、設備等引起之危害。二、防止爆炸性、發火性等物質引起之危害。……六、防止高壓氣體引起之危害。……十一、防止……火災等引起之危害。……」、「……雇主對於第 5 條第 1 項之設備及其作業，應訂定自動檢查計畫實施自動檢查。……」、「雇主對勞工應施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育、訓練。……。」及依同法第 14 條第 3 項授權訂定之「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」第 5 條明定：「雇主對於勞工安全衛生管理、教育訓練之執行，應留存紀錄備查。」系爭工廠雇主對

於本案氣爆災害顯難辭其咎，至為明顯。然而，督促雇主善盡自主管理之責，主管機關本應責無旁貸，自應善盡各種管理與查處職能，督促雇主落實執行，詎勞委會就類此非屬優先受檢之事業單位，卻僅冀望雇主自主管理，對於該廠自設廠迄今長達逾 14 年期間之自動檢查暨及紀錄是否真實及確實，竟毫無抽檢及不定期巡檢機制得以勾稽查核，致業者敢於肆無忌憚、違法妄為。再者，勞委會所屬勞動檢查機構僅被動依賴工廠登記資料、歷史資訊或俟相關主管機關告知後始有列管檢查作為，則工廠實際生產製程縱屬高風險行業，然因業者刻意隱瞞、造假或主管機關疏於查核，僅由表面之登記資料研判，顯易遭排除或無從判斷，肇致設廠以來未曾遭列管檢查。核該會未能健全相關抽檢及勾稽查核機制，致使類此工廠如同不定時炸彈潛藏社會各角落，危害公共安全，令人憂心，洵有怠失。

三、彰化縣政府、工業局及彰濱工業區服務中心針對系爭工廠變更登記與三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致本案氣爆災害發生後，始被動察覺該廠多項違法情事，均有違失：

- (一)按廢棄物清理法第 31 條規定：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。」、空氣污染防治法第 24 條規定：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之政府其他機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作……。」、水污染防治法第 13 條規定：「事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核

准。」、消防法第 15 條規定：「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理……。」及工廠管理輔導法第 21 條規定：「工廠製造、加工或使用危險物品達管制量以上之次日起 10 日內，應向直轄市、縣（市）主管機關申報其製造、加工或使用之危險物品」是凡經前開各環保法律指定公告之事業，相關計畫書及文件未經轄內環保主管機關或中央主管機關委託之機關核准前，不得設置及變更；製造、加工或使用危險物品達管制量以上之工廠，則除應以安全方法進行儲存或處理之外，應於次日起 10 日內，向主管機關申報，爰先敘明。

(二)據工業局及彰化縣政府查復，該局自 93 年 5 月 28 日至 6 月 11 日間分別接受環保署授權委託，自同年 7 月 1 日起開始辦理彰化縣彰濱工業區、宜蘭縣利澤工業區、雲林縣雲林科技工業區、臺南市臺南科技工業區等 4 處工業區之空氣固定污染源設置、操作許可、水污染防治措施計畫及事業廢棄物清理計畫書（通稱三廢許可，下同）等審議作業，以上分別有該署同年 5 月 28 日環署空字第 0930037881 號、同年 6 月 3 日環署水字第 0930039330 號及同年 6 月 11 日環署廢字第 0930041790A 號等公告附卷足按。故系爭工廠自斯時起，倘有空氣固定污染源設置、操作許可、水污染防治措施及廢棄物清理計畫書之申請、變更或展延事項，爰由該局負責審查、地方環保主管機關負責督導；至後續勾稽查核、稽查、處分作業，仍應由地方環保主管機關負責主政，此分別於前開各公告登載及規定至為明確。

(三)經查，系爭工廠前經前臺灣省政府建設廳於 86 年 8 月 2 日以 86 建一字第 806645 號函核准工廠設立許可，產品登記為「精密模具」及「造模材料」。至 98 年 11 月 23 日向彰化縣政府（建設處）申請變更使用電力容量、工廠用水量、產業類別及產品名稱前，爰檢附相關文件分別會經該府相關主管機關（單位）審查及同意如下：彰濱工業區服務中心於同年 5 月 5 日同意其新增生產線申請變更廢（污）水聯接使用；彰化縣環保局於同年 11 月 19 日同意其事業設立相關環保許可；彰化縣消防局於同年 10 月 27 日簽註「消

防安全設備保持勘用，現廠無列管公共危險物品」等意見。遂經該府依工廠管理輔導法及「工廠變更登記應檢附書件及注意事項」等相關規定，於同年 12 月 24 日核准系爭工廠變更登記，變更後產業類別與產品為金屬製品製造業及化學製品製造業，並副知彰濱工業區服務中心、勞委會中檢所、該縣消防局、環保局等相關單位在案。

(四)由上足見，彰化縣政府（建設處）明知系爭工廠三廢許可自 93 年 7 月起係屬工業局（彰濱工業區服務中心）審核權責，於 98 年間核准系爭工廠變更登記前，竟未會請該局表示意見，僅任由該廠業者自行向該服務中心申請廢（污）水納管事宜；又，該服務中心自該府核准該廠變更登記後，既接獲該府副知之公文及相關核准文件，就該廠類別、主要原料、產品、製程既皆已明顯變更（變更前原料為陶瓷材、鋼材，產品為模具材料及精密模具；變更後原料為陶瓷材、鋼材、液體磺酸、固體磺酸、水玻璃、硫酸、黑鉛粉、石英粉、鉛塊、塊狀石墨、塊狀鉻鐵、塊狀猛鐵、塊狀矽鐵、精密模具、工業用硬化劑（磺酸）及工業用助劑）以觀，產出之事業廢棄物及相關環保事項理應隨之異動，詎該局（服務中心）斯時竟未依職權詳加審視三廢許可應否同時辦理申請或變更，卻將該公文逕予存查，因而未曾要求該廠補辦程序。尤有甚者，系爭工廠於 98 年間辦理工廠變更登記前，既曾向該縣環保局申請「事業設立環保許可」，核該廠檢附之「事業基本資料表」除已明列變更為「1990 其他化學製造業、2512 金屬模具製造業」之外，其后附之生產流程圖尤載明製程、原料、產品及廢棄物等資料，顯已足資研判應否命該廠申請或變更三廢許可，或納入實地列管稽查對象，惟該局除怠於勾稽查核，致未發現內容變更之處，率指該廠僅為從事非金屬礦物製品製造業，屬低風險之事業於先，於查復本院時，猶以「經本局研判，該公司為規避列管事項，並蓄意隱瞞其製程及所使用之原物料內容，致使勾稽過程無法發現異常情況」等語諉責於后。凡此肇致該廠除事業廢棄物清理計畫書內容與實際不符，而未曾辦理變更之外，亦未依規定取得「空氣固定污染源設置及操作許可」，即逕行設置及操作，迨

本案氣爆災害於 101 年 5 月 17 日發生後，該府、工業局始分別派員赴該廠勾稽察覺違法情事，方依法處分在案，此分別有該府同年 6 月 26 日府授環空字第 1010173874 號、彰化縣環保局同年 8 月 3 日彰環廢字第 1010036738 號等函附卷足稽。又，彰化縣消防局於 100 年 10 月 18 日既已發現系爭工廠增設一處公共危險物品室外儲存場，儲存 3 萬 8,000 公升之硃喃樹脂（註：閃火點為 73.3℃，屬「公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法」第 3 條第 2 項附表 1 規定之公共危險物品第 4 類易燃液體之第 3 石油類水溶性液體），已達管制量 4,000 公升之 9.5 倍，除未督促業者依工廠管理輔導法第 21 條規定，向該府申報，亦未適時通知該府建設處更新該府「公共危險物品場所列管名冊」之外，亦未發揮機關間互助精神，主動通報勞委會實施勞動檢查，致該府及該會遲至本案氣爆災害後，始分別依法對系爭工廠處以罰鍰及被動實施相關因應作為。

(五)綜上，工業局、彰濱工業區服務中心及彰化縣政府（建設處、環保局、消防局）針對系爭工廠變更登記與三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致本案氣爆災害發生後，始察覺該廠事業廢棄物清理計畫書與實際不符、未依規定取得空氣固定污染源設置及操作許可，以及未依法申報達管制量之公共危險物品等違法情事，肇生工廠及公共危險物品管理之漏洞，均有違失。

據上論結，經濟部工業局、行政院勞工委員會及彰化縣政府均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

被糾正機關改善情形

一、經濟部中部辦公室篩選與本案公司生產類似產品工廠之初查作業，實際列管家數 177 家，業經消防單位及勞檢單位已全數檢查完成。
二、經濟部中辦已規劃於 103 年成立特定產業製程標準化計畫，實施工

廠危險物品申報及擇定化學物質流向紀錄與標示附加負擔執行狀況查驗。

三彰濱工業區服務中心 102 年度共進行 60 廠次之到廠訪視作業；另為審視區內廠商對三廢核准事項之符合度，102 年度亦辦理 122 廠次之查核。

四前勞委會已加強對具火災爆炸高風險事業單位之專案檢查，102 年已實施檢查 1,581 廠次。

五前勞委會已訂定並執行「加強石化及化學工廠火災爆炸預防計畫」，另於 102 年就事業單位違反勞工法令部分，已協助 1,715 家事業單位辦理改善。

六勞委會已訂定並執行「高風險事業單位宣導輔導計畫」，102 年計辦理宣導會 129 場次、臨廠診斷、諮詢及輔導 930 廠次。

七彰化縣政府主動排定該工業區疑似使用危險物品工廠之較高風險行業辦理聯合稽查，截至 102 年已完成彰濱工業區調查宣導危險物品申報及投保業務共 139 家。

八彰化縣政府 102 年已編列新臺幣 240 萬元經費預算，委請學者專家針對較高風險行業辦理公共安全檢查及管理計畫。

九彰化縣消防局公共危險物品管理小組辦理 102 年度達管制量 30 倍以上之公共危險物品製造、儲存、處理場所共計檢查 141 家次，不符合者均依法逕行舉發、查處或限期改善。

註：經 103 年 6 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 109 次聯席會議決議：結案存查

131、經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等4項工程採購案，完工後即發生工程損壞；又屢生洩漏底價、受賄等情，核有違失案

審查委員會：經101年11月7日監察院財政及經濟、交通及採購委員會第4屆第52次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部

貳、案由：

經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等4項工程採購案，查因監督不善，致未能有效監督承商人力出勤、履約管理欠當、進度查核失真及驗收草率等缺失，完工後即發生工程損壞等品質堪慮情事，其中尤以品質人力控管項目，遭審計部連續3年審核提報查有履約跨標情事；又因監督機制缺乏，內控失調，屢生洩漏底價、受賄及接受不正當招待等嚴重違紀情事，且於本院及司法機關調查期間，工業局對上列違法情事卻毫無所悉，顯見管理鬆散、紀律廢弛，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據報載，經濟部工業局（下稱工業局）民國（下同）99年間辦理「臺中港關連工業區車行空間改善工程」、「彰化縣全興工業區車行空間改善工程」、「全興工業區次要道路機能強化工程」及「大甲幼獅工業區照明系統及人行空間改進工程」等4項工程採購案，遭檢舉涉偷工減料及驗收不實，經檢調追查發現，該局中區管理處官員

疑收受賄賂，究實情為何？有無怠忽職守？確有深入瞭解之必要乙案，經經濟部暨所屬工業局及政風處、審計部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）及臺灣板橋地方法院檢察署（下稱板橋地檢署）函復說明在案，俾釐清案情相關疑義；復於 101 年 5 月 16 日現地履勘、聽取簡報及約詢相關業務主管說明案情，以查明事實真相。案經本院調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等 4 項工程採購案，查因監督不善，致未能有效監督承商人力出勤、履約管理欠當、進度查核失真及驗收草率等缺失，完工後即發生工程損壞等品質堪慮情事，其中尤以品質人力控管項目，遭審計部連續 3 年審核提報查有履約跨標情事，顯有違失。

(一)審計部為瞭解工業局辦理之「北中南老舊工業區之更新與開發計畫」執行成效，於 101 年度第 1 期財務收支及決算抽查期程，辦理執行情形專案調查。其中有關本案「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等 4 項採購案，即為上開計畫之一部分，合先敘明。

(二)查 98 及 99 年審計部查核上開計畫之結果，其中對工業局 98 年度財務收支及決算抽查，其中有關部分工程委託設計監造技術服務案之承商所派遣監造人員，於同日辦理 2 個以上更新工程監造工作，不符合約要求部分。據工業局函復：將追回不當利得及違約罰款，另為避免類此情事發生，將責成相關單位利用工程會標案管理系統，加強監造人員之核對與勾稽，同時落實推動監造人員簽到制度；嗣 99 年度財務收支及決算抽查結果，核有部分委辦計畫執行單位工作人員於契約執行期間，另擔任營造業專任工程人員或兼任技師，顯未確實辦理委辦計畫工作，經審計部於 100 年 5 月 30 日函請工業局查明妥處或檢討妥處。案經工業局函復將處以廠商懲罰性違約金 4 千萬餘元，並將 65 件更新案，移送內政部營建署或工程會依法妥處，暨研提改善措施，惟對相關人員、監造廠商及專案管理廠商未善盡監督管理之缺失，仍未有所處理，經審計部函請經濟部再次查明妥處。由上開審計部 98 及 99 年查核報告可知，工業局對承商未能有效監督人力出勤，顯見履約管理失當無法落實。

(三)嗣於 101 年審計部查核工業局辦理「北中南老舊工業區之更新與開發計畫」採購案，調查發現工業局未能有效監督承商依約執行，並依約及時查處，或未能依「公共工程施工品質管理作業要點」規定，落實執行標案管理系統作業，履約管理作業未臻嚴謹，致屢生跨標情事，顯未善盡監督管理之責，查核結果分述如下：1. 專案管理廠商工作人員於契約執行期間，另擔任其他公共工程標案監造人員等，核與契約規定未合，惟未能依約及時查處，顯未確實辦理履約管理與驗收作業。2. 監造單位派駐之現場人員未能依規定落實執行標案管理系統作業，並依約及時查處，致生跨標等情事，影響工程監造品質及政府權益。3. 工程承商指派之品質管理人員未能依規定落實執行標案管理系統作業，並依約及時查處，致生跨標等情事。4. 工程承商指派之工地管理人員未能有效管控，並依約及時查處，致生跨標等情事。5. 工程承商指派之勞工安全衛生人員未能有效管控，並依約及時查處。6. 工程承商專任工程人員未能有效管控，並依約及時查處，致生跨標等情事。由上開審計部 101 年查核「北中南老舊工業區之更新與開發計畫」採購案，發現工業局仍未能落實執行標案管理系統作業，顯見履約管理作業失當無法落實。

(四)次查，按工業局辦理「北中南老舊工業區之更新與開發計畫」之工程採購契約第 15 條驗收、(二)驗收程序規定略以：廠商應於履約標的預定竣工日前或竣工當日，將竣工日期書面通知監造單位/工程司及機關，該通知須檢附工程竣工圖表，機關應於收到該通知，會同監造單位/工程司及廠商，依據契約、圖說或貨樣核對竣工之項目及數量，以確定是否竣工。然經查工業局為更新大甲幼獅及全興工業區照明系統及人行空間等公共設施，於 99 至 100 年間委託辦理「大甲幼獅工業區照明系統及人行空間改善工程」及「彰化縣全興工業區車行空間改善工程」。惟查 100 年 2 月 25 日「大甲幼獅工業區照明系統及人行空間改善工程」之工業區更新工程工程督導小組督導紀錄載述：人行道鋪設坡度不符圖說要求、鋁合金植栽支撐架未按圖施工、請繪製竣工圖、設計圖與圖說現場不符者甚多，然卻由承商提報竣工，監造及 PCM 單位未把

關驗證；100年8月29日「彰化縣全興工業區車行空間改善工程」之工業區更新工程工程督導小組督導紀錄載述：路面未按照圖說設置路拱、沿線黃色網狀線範圍仍見白色標線穿插其中與設計規定不符、交通標誌（減速標誌）不符圖說。前開各工程存有與契約圖說或數量不符情事，惟工業局仍同意廠商竣工申請，該局顯未能確實辦理查驗工作，核與前開契約規定未合。

(五)另其中部分更新工程項目於驗收付款後，即陸續發生損壞情事，如全興工業區次要道路機能強化工程係由永毅營造股份有限公司承攬建造，於99年7月13日驗收合格，然於99年10月及100年1月間分別於工一路、工五路發生路面破損；臺中港關連工業區車行空間改善工程係由伯昇營造股份有限公司承攬建造，於99年2月8日驗收合格，然於99年8月26日於自強路卜峰公司前道路下陷；彰化縣全興工業區車行空間改善工程係由永毅營造工程有限公司承攬建造，於99年1月18日驗收合格，然於99年6月10日於興工路南側人行道發現：1.人行道多處塌陷。2.現場採樣檢測報告顯示，高壓透水磚級配層夯實度不足，導致壓花坪及人行道相關設施受損。3.興工路為工業區主要道路，施作完工後已有多名民眾因人行道塌陷及坑洞跌倒受傷。由上開諸多工程於驗收後即陸續發生損壞情事，雖工程因仍在保固期間之內，可要求廠商依約修復，然由其損壞情形可知驗收控管未盡確實、工程品質堪慮。

(六)綜上，經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等4項工程採購案，查因監督不善，致未能有效監督承商依實履約人力出勤，其中專案管理、施工監造、品質管理、工地管理、安全衛生及工程專任人員等皆未能有效管控，顯見履約管理失當；諸多工程與圖說或數量不符，即允許承商提報竣工，顯見進度查核失真；工程於驗收後即陸續發生損壞情事，雖工程仍在保固期間內，仍由廠商修復，然由其損壞情形可知其施工、驗收草率，控管品質堪慮，其中尤以品質人力控管項目，遭審計部連續3年審核提報查有履約跨標情事，顯有違失。

二經濟部工業局辦理「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等4項

工程採購案，因監督機制缺乏，內控失調，屢生洩漏底價、受賄及接受不正當招待等嚴重違紀情事，損及國家利益及政府公權力，且於本院及司法機關調查期間，工業局對上列違法情事卻毫無所悉，顯見管理鬆散、紀律廢弛，難辭其咎。

- (一)依臺灣板橋地方法院檢察署檢察官起訴書(101 年度偵字第 10222 號)載明，黃○○係經濟部工業局中區管理處高級專員，負責協助該處執行長綜理相關工程採購等業務。然承商在工業局中區管理處辦理「全興工業區次要道路機能強化工程」停工及復工期間，為掌握中區管理處相關作為，基於違背職務之行為交付賄賂或不正利益之犯意，接續對中區管理處高級專員黃○○交付金錢賄賂及招待至酒店飲宴等不正利益，金額合計約新臺幣(下同)54 萬 8,000 元以上，使黃○○將其職務上所不應交付他人之標案建議底價等公務資料交付予特定承商，讓承商得以事先採取因應作為，而為違背職務之行為。黃○○擔任中區管理處採購小組成員兼召集人，負責召開底價審議會議並提出參考底價，供執行長核定最後底價，詎黃○○竟違反政府採購法第 34 條第 2 項規定，將其職務上知悉並持有之標案設計資料及參考底價等足以造成不公平競爭之資訊，洩漏予特定承商知悉，使得以事先採取因應作為，而為違背職務之行為，其中並有「大甲幼獅工業區照明系統及人行空間改善工程」及「彰化縣全興工業區車行空間改善工程」經黃○○事先即提供該工程設計圖說、預算及參考底價，由該特定承商得標該工程。另「臺中市關連工業區仁民中排防水自動閉門及監視系統設置工程」亦由黃○○提供該工程設計圖說、預算及參考底價，並請該承商另找兩家廠商陪標，嗣因工業局決定取銷該採購案而停標。由上開檢察官起訴書可知，該員係採購小組成員兼召集人，負責底價審議會議並提出參考底價，供執行長核定最後底價，然其將職務上知悉並持有之標案設計資料及參考底價等足以造成不公平競爭之資訊提供特定廠商，顯見工業局採購事前監督不周，屢遭洩漏底價予特定投標廠商，顯有違失。
- (二)據工業局陳稱，自 101 年 4 月 11 日遭檢調搜索後，工業局中區管理處即針對上述各案工程採購案進行全面檢視，工業局局本部人

員更於 101 年 4 月 16 日及 5 月 3 日兩次至中區管理處針對上述 4 工程案辦理採購稽查，稽查結果相關本案之採購程序完備。並稱黃高級專員○○並無參與上述 4 案驗收作業，僅稱涉案該員，據悉有接受不當招待，另與施工廠商私底下有財務往來，其風紀問題，檢調正在調查中。且每年辦理「廉正教育訓練」乙次，宣導廉正倫理規範及公職人員利益衝突迴避法，中區管理處亦配合政風室宣導採購人員避免與廠商過從甚密以免觸法。另於本院現地進行履勘及約詢時表示，工業局的工程案，平時就設有督導委員會，隨時針對各地工程案進行抽查，並對承辦同仁三令五申，不得與廠商宴飲或不當往來；該員就此次調查的 4 項工程案，均未參與驗收活動。因招標涉及底價與比價，然底價核定部分並無由黃員經手之情形。至於履約部分，黃員或許有經手例行行政作業，例如工期之簽核云云等語。由上開司法及本院調查期間，工業局對於該員屢次洩漏底價及與投標廠商不正當交往等違法情事毫無知悉，顯見事後檢討不足。

(三)另由臺灣板橋地方法院檢察署檢察官不起訴處分書（101 年度偵字第 10222 號）載明，因經濟部工業局中區管理處誤以為係仲信顧問公司向永毅營造公司稱可以變更設計，永毅營造公司始停工等待結果，因而工業局並未對永毅營造公司予以罰款及公告停權，並無故意圖利永毅營造公司等語。然依約變更設計係需由甲方（工業局中區管理處）同意方得進行，並非僅取得監造單位授權即可進行變更設計，顯見工業局於本案執行未能依約妥處、有違工程常理，顯有違失。

(四)綜上，經濟部工業局辦理「臺中港關連工業區車行空間改善工程」等 4 項工程採購案，因事前監督不周，任由採購小組成員兼召集人將其職務上知悉並持有之標案設計資料及參考底價等足以造成不公平競爭之資訊提供特定廠商，顯見辦理招標採購案事前監督不周，又於本院及司法機關調查期間，對於該員屢次洩漏底價、受賄及接受不正當招待等嚴重違法情事毫無所悉，顯見管理鬆散、紀律廢弛，難辭其咎。

綜上所述，經濟部工業局執行「臺中港關連工業區車行空間改善

工程」等 4 項工程採購案，查因監督不善，致未能有效監督承商人力出勤、履約管理欠當、進度查核失真及驗收草率等缺失，完工後即發生工程損壞等品質堪慮情事，其中尤以品質人力控管項目，遭審計部連續 3 年審核提報查有履約跨標情事；又因監督機制缺乏，內控失調，屢生洩漏底價、受賄及接受不正當招待等嚴重違紀情事，且於本院及司法機關調查期間，工業局對上列違法情事卻毫無所悉，顯見管理鬆散、紀律廢弛，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送經濟部轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

經第三公正單位「工程品質取樣與評析」報告，係由經濟部工業局（中區工業區管理處）委託雲林科技大學辦理，其最終試驗結果為現今路面瀝青混凝土之工程品質與完工當時差異性不大，可認定當年施工品質與試驗結果足堪採信，另 LED 燈照明系統及人行道高壓磚之工程品質亦符合相關規範，尚無涉及該等工程契約處理之處置作業；經濟部工業局專案小組已完成本案相關事證細部調查，依其最終行政調查結果，本案相關人員因涉及公務員服務法、該部所屬員工廉政倫理規範及辦理採購未依「定有底價之審議流程」規定，已提該部工業局考績委員會審議懲處相關人員行政疏失。

註：經 102 年 10 月 2 日監察院財政及經濟、交通及採購委員會第 4 屆第 67 次聯席會議決議：結案存查

132、台電長期怠於查緝蘭嶼地區部分機關、學校及住民用電明顯偏高情事；另支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，均有違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 7 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、國防及情報、交通及採購委員會第 4 屆第 4 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司、行政院國軍退除役官兵輔導委員會

貳、案由：

蘭嶼地區部分機關、學校（宿舍）及住民於自用住宅用電免費之情況下，用電明顯偏高，有浪費能源之嫌，部分住戶甚至將住宅用電移為營業使用，台電公司長期怠於查對取締；另退輔會支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，經審計部於 92 年提出審核意見後迄未改善，無故拖延等情，核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、蘭嶼地區於自用住宅用電免費，部分住戶甚至將住宅用電移為營業使用，部分機關、學校（宿舍）及住民用電明顯偏高，有浪費能源之嫌，台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）長期任由部分用戶用電明顯異常之情況，卻怠於查對取締，核有違失。

（一）立法院於民國（下同）91 年 2 月 6 日修正「離島建設條例」，第

14 條規定：「離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取……但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收」。查有關蘭嶼地區住民免電費自用住宅之戶數自 91 年之 687 戶，成長至 101 年 6 月之 1,064 戶；月平均用電度數自 91 年之 287 度，成長至 101 年 6 月之 525 度；年免費用電金額自 91 年之新臺幣（下同）520 萬餘元，成長至 100 年之 2,439 萬餘元，詳電表三-7-1-a。前揭法律施行後，居民用電成長明顯。蘭嶼地區住宅每月平均用電度數，在 91 年，係較台灣地區為低（18 度，287-305），惟至 100 年，則已超出台灣地區達 85%（260 度，567-307），如電表三-7-2。94 至 101 年 6 月蘭嶼地區自住房屋每期電費超過萬元（用電度數約為 2,401 度以上）之用戶，在 94 年¹已高達 167 戶次，100 年，甚至成長至 513 戶次，如電表三-7-1-b。台電公司稱，該公司臺東區營業處已加強該地區用戶實際用電用途之查對，倘發現將住宅用電之電源轉供至非住宅用電場所使用，即依規定取消免收電費，並按適用之電價計收電費（有營業事實者按營業用電計費）；用戶如將用電用途變更為自用住宅，或已自行切離轉供電源，經現場查核屬實，始按自用住宅用電免計電費。蘭嶼地區之住宅用戶有於旅遊旺季經營民宿，將住宅作為營業場所，或將電源轉供至非住宅用電場所使用，改按營業用電計費者，該等用戶經該公司查核，於 92 年 1 月至 101 年 7 月止，計 210 戶，其中 150 戶於旅遊旺季結束後，又將營業用電改為住宅用電免計費。惟查 94 至 101 年 6 月，共 90 個月，台電公司為每用戶發出 45 張帳單，其中耗用電費居各期前五名且達 20 次者，計有高○、吳○、周○等 10 人，高、吳、周三人於上述期間之電費至少分別超過 2.96 百萬元、1.09 百萬元、1.55 百萬元，白○等 12 戶每期用電超過 1 萬度，耗電情況異常，台電公司不難發現，但未有查核作為。另有陳○（電號 14991○007）、周○（電號 14991○318）、張○（電號 14991○409）、洪○（電號 14991○104）、沈○（電號 14991○108）、謝○（電號 14991○308）、簡○（電號 14991○105）、

¹ 蘭嶼地區用電已無保留 94 年以前資料，故台電公司無法提供。

施○（電號 14992○029）、胡○（電號 14993○629）、吳○（電號 14993○102）、鍾○（電號 14993○104）、謝○（電號 14993○105）、楊○（電號 14993○106）及郭○（電號 14996○009）等 14 用戶，均為各期用電最高前五戶，係本院約詢後，始於 101 年 8 月 27 日將原住宅用電改為營業用電，相關資料詳電表三-7-1-a-A 至電表三-7-1-b-1。自 94 迄 101 年 6 月間用電情形異常偏高之高用電戶，已有藉機獲得不當利益之嫌，本應改依應負電價支付電費，惟台電公司遲未查對計收，核有明顯違失。

(二)機關、學校宿舍適用免費規定用電偏高部分：

再查 94 至 101 年 6 月間，各期用電最高前 5 戶，有交通部民航局蘭嶼航空站宿舍、椰油國小宿舍、蘭嶼國中宿舍、蘭嶼國小宿舍、東清國小宿舍²、朗島國小宿舍及蘭嶼衛生所員工宿舍等，其中蘭嶼衛生所員工宿舍除一期（99 年 11 月）外，每期均超過一萬度，更有 17 期超過二萬度，用電情形明顯偏高，且異於常情，詳電表三-7-1-a-A 至電表三-7-1-b-2。

(三)綜上，台電公司免收蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用雖於法有據，惟部分居民甚至將住宅用電移為營業使用，該公司長期未加查對取締，放任自身喪失營業收入，支付超額營業成本，核有違失。

二、行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，早經審計部於 92 年提出審核意見後迄未改善，無故拖延，核有違失。倘本項優惠電價缺乏正當性，應考慮取消為宜。

(一)依行政程序法第 174 條之 1 規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定……」經查現役軍眷及備役軍眷³均享用電優待，備役軍眷部分並自 57 年起開始由國防部編列預算補助其

² 東清國小宿舍設有二電表於 95 年 1 月、96 年 1 月期用電費用均超過萬元。

³ 服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，終身按月依服現役年資領取退休俸，其眷屬發給「備役軍人眷屬身分證」，可享用電優待。

用電優待。嗣行政院於 77 年 11 月 2 日台(77)忠授四字第 11223 號函核定，國軍退除役人員退除經費自 79 年起改移退輔會編列，96 至 100 年每年補助金額分別為 5.06、5.19、5.39、5.36 及 5.34 億餘元，如電表三註 a。惟前揭「備役」軍眷用電優待之依據，並非軍人及其家屬優待條例第 23 條，而係以比照適用之方式。詢據退輔會稱，該項業務係依據國防部(57)為信字第 10155 號令頒訂及(58)企航字第 1694 號令修正之「國防部補助退休俸贍養金人員家屬用電半價實施準則」辦理，惟審計部早在 92 年度於進行軍公教人員退撫制度專案調查時，即發現「國防部補助退休俸贍養金人員家屬用電半價實施準則」之訂定缺乏法源依據，且函請該會積極檢討妥處。據復：將持續檢討修正國軍退除役官兵輔導條例，惟修法作為迄今(101 年 8 月)尚未完成。詢據退輔會稱：「基於現役與退役軍人關係密切，且可增加國軍募兵之誘因以充實國力，另經審酌公、教、警察等相關人員之退休權益、福利、照顧等事項，亦均法定於公、教、警察機關所職掌之法制事項內(如學校教職員退休條例、公務人員退休法)，因而建請國防部比照，將國軍退除役官兵眷屬水電優待納入『軍人福利條例草案』，通過立法，取得法源，俾以遵循，是為最佳處理方案。」等。惟前揭行政程序法已明定：「行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據」，然該會歷近十年仍未完成法制作業，無故拖延，核有違失。

(二)綜上，退輔會支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權，早經審計部於 92 年提出審核意見迄未改善，核有違失。

綜上所述，蘭嶼地區部分機關、學校(宿舍)及住民於自用住宅用電免費之情況下，用電明顯偏高，有浪費能源之嫌，部分住戶甚至將住宅用電移為營業使用，台電公司長期怠於查對取締；另退輔會支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，經審計部於 92 年提出審核意見後迄未改善，無故拖延等情，核均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

電表三、台電優待用電金額-各用戶別：96-100年

單位：億元

年度	員工優惠電價	其他							小計
		路燈	自來水	鐵路	學校	農業	蘭嶼	軍眷 ^a	
96	0.65	22.79	6.31	1.76	4.22	2.67	0.15	6.41	44.31
97	0.46	27.05	7.40	2.99	5.88	2.68	0.18	6.97	53.15
98	0.27	33.73	8.32	5.58	9.92	2.67	0.20	5.92	66.34
99	0.32	34.41	8.82	5.94	9.53	2.82	0.23	0 ^b	61.75
100	0.26	34.88	8.44	5.83	9.28	2.78	0.24	0 ^b	61.45

註：本表係以台電負擔者為限

路燈：公用路燈

鐵路：電化鐵路變電站

蘭嶼：蘭嶼住民

a. 57年起，國防部開始編列預算補助，79年起改移退輔會編列（96-100年補助金額，分別為5.06、5.19、5.39、5.36及5.34億餘元，不在本表之內）。

b. 軍眷用電優待，99.1起，由國防部編預算補助，其金額在99年為6.41億元、100年為6.65億元

電表三-7-1-a、蘭嶼自住房屋免費用電：91-101.6

年度	戶數		每戶用電 度數(月)	度數		金額	
	當年	變動%		當年	變動%	當年	變動%
91	687	—	287	2,003,460	—	5,200,054	—
92	726	6%	356	3,035,173	51%	7,485,880	44%
93	833	15%	402	3,785,857	25%	10,037,830	34%
94	901	8%	436	4,604,045	22%	12,275,244	22%
95	935	4%	463	5,112,036	11%	13,542,762	10%
96	971	4%	477	5,461,507	7%	14,791,965	9%
97	997	3%	522	6,170,656	13%	17,945,287	21%
98	1,031	3%	520	6,290,337	2%	20,126,033	12%
99	1,077	4%	560	6,973,381	11%	23,028,040	14%
100	1,094	2%	567	7,405,939	6%	24,391,679	6%
101.1-6	1,064	—	525	3,449,218	—	10,421,216	—
小計				54,291,609		159,245,990	

註：1. 「住宅月平均用電度數」係包含用電不及底度用戶。

2. 「蘭嶼免費用電戶數」為各年度之年底戶數；101年為6月底之戶數。

3. 戶數、度數及金額皆為蘭嶼免費用電者。

4. 變動%為與前一年之增減比例。

電表三-7-1-a-A、蘭嶼免收電費前五名用戶用電情形

戶名	次數 ^a	總金額	用電度數		備註 ^{bd}
			總額	平均	
高○ (蘭嶼衛生所員工宿舍)	45 ^c	2,964,774 ^c	850,967 ^c	18,910.38	94年2、4、6、8、10、12月、95年1、3、5、7、9、11月、96年1、3、5、7、9、11月、97年1、3、5、7、9、11月、98年1、3、5、7、9、11月、99年1、3、5、7、9、11月、100年1、3、5、7、9、11月、101年1、3、5月
吳○ (朗島國小宿舍)	37 ^c	1,002,855 ^c	303,080 ^c	8,191.35	94年1、3、5、7、9、11月、95年2、4、6、8、10、12月、96年2、4、6、8、10、12月、97年2、4、6、10、12月、98年2、4、6、10、12月、99年4、6、10、12月、100年2、6、10、12月、101年4月
莊○ (東清國小宿舍)	25	656,514	195,262	7,810.48	94年2月、95年1、3、7、11月、96年1、3、5月、97年1、3、11月、98年1、3、5、9、11月、99年1、3、5、7、9、11月、100年3月
詹○ (蘭嶼機場宿舍)	23	1,216,844	307,280	13,360.00	97年10、12月、98年2、4、6、8、10、12月、99年2、4、6、8、10、12月、100年2、4、6、8、10、12月、101年2、4、6月
周○ ^e	35 ^c	999,971 ^c	282,330 ^c	8,066.57 ^c	94年1、3、7、9、11月、95年4、8、10月、96年4、6、8、10、12月、97年2、4、6、8、10、12月、98年4、6、10月、99年2、4、6、10、12月、100年2、4、6、8、10月、101年2、4、6月
胡○ ^e	30	1,096,938	314,189	10,472.97	94年12月、95年3、7、9、11月、96年1、3、5、7、9、11月、97年1、3、5、7、11月、98年1、3、5、7、11月、99年7、11月、100年1、3、5、7、9、11月、101年1月
郭○ ^e	28	626,089	199,737	7,133.46	94年1、3、5、9、11月、95年2、4、6、8、10、12月、96年2、4、6、10、12月、97年2、4、12月、98年2、4、12月、99年2、12月、100年2、4月、101年2、4月
施○ ^e	23	479,094	149,023	6,479.26	94年2、10、12月、95年1、3、5、7、9、11月、96年3、5、7、9月、97年1、5、7、9月、98年1月、99年1、3、5、9月
謝○ ^e	21	837,158	213,194	10,152.10	96年2月、97年10、12月、98年2、6、12月、99年2、4、6、8、10、12月、100年2、4、6、8、10、12月、101年2、4、6月
白○	20	508,211	155,536	7,776.80	94年3、5、7、11月、95年6、8、10、12月、96年2、4、6、8、10、12月、97年8月、98年4、6、8、10、12月

- 從 94.1 到 101.6 共 90 個月，每二個月開立帳單一次，共開立 45 張電費帳單，本表僅列示各該次帳單金額最高的前五名，且其各列前五名之次數達 20 次者。
- 電費金額名列該月份前五名的月份。
- 其明細請參見電表三-7-1-a-B。
- 94 年雙月(單月)收費，94 年以後在單月(雙月)收費係因台電公司調整計費週期。
- 9 周○、胡○、郭○、施○，以及謝○等戶自住宅改為營業場所，本調查案於

101.4.16 立案調查後，台電公司於 101.8.27 將用電改為營業用電。

電表三-7-1-a-B、電表三-7-1-a-A 表中次數最多的前三用戶明細

電費單位：元

戶名	94		95		96		97		98		99		100		101		小計												
	月份	用電度數	電費	月份	用電度數	電費	月份	用電度數	電費	月份	用電度數	電費	月份	用電度數	電費	月份	用電度數	電費											
高○	2	14,540	38,619	1	15,725	43,744	1	18,639	49,958	1	11,676	31,351	1	11,242	37,647	1	14,097	50,811	1	16,218	58,650	1	17,280	62,576	119,417	373,356			
	4	14,966	39,759	3	16,139	40,822	1	16,050	43,034	2	13,521	36,308	1	11,962	43,053	1	16,080	58,141	1	15,411	55,753	1	18,768	68,075	122,897	384,945			
	6	24,189	63,838	5	21,000	52,950	1	19,939	53,304	1	16,167	43,351	1	11,456	41,114	1	19,258	69,779	1	17,961	65,192	1	21,417	77,865	151,387	467,393			
	8	28,572	93,502	7	27,766	89,025	1	24,101	81,506	1	20,111	73,430	1	20,458	91,727	1	26,186	118,914	1	25,860	118,373				173,054	666,477			
	10	29,930	99,884	9	24,999	85,862	1	19,738	67,733	1	18,990	77,434	2	20,126	84,828	1	23,719	110,256	1	26,085	121,642				163,587	647,639			
	12	21,546	57,939	11	21,708	59,304	1	15,505	42,506	2	14,971	54,709	2	15,814	57,070	1	9,436	72,768	1	21,645	80,668				120,625	424,964			
	本戶小計(94-101.6)																		850,967	2,964,774									
	與○	1	7,280	19,552	2	5,480	13,984	3	5,720	15,428	2	6,160	16,643	5	5,240	18,493			3	6,240	22,274				4	7,360	26,509	55,360	180,869
		3	5,040	13,451	4	8,160	20,952	1	8,280	22,498	1	7,760	21,062	4	6,520	23,333	4	7,680	27,719								68,280	233,157	
		5	6,120	16,392	6	12,640	36,101	1	13,120	39,925	1	9,480	28,627	3	8,960	36,177	3	9,120	36,851	3	10,480	42,722					60,240	213,465	
		7	9,640	28,786	8	7,080	24,307	5	8,120	28,124				2	9,560	35,750	4	9,240	39,044	5	8,720	36,891						41,360	137,898
		9	6,200	20,777	10	11,120	35,220	1	10,280	32,513	2	10,520	41,212	4	6,560	23,484	4	7,800	28,172	3	7,520	27,114						53,114	171,532
11		11,200	34,851	12	8,360	22,719	2	7,120	19,294	4	7,200	25,904	5	5,240	18,493	4	7,680	27,719	3	10,480	42,722						329,514	1,097,523	
本戶小計(94-101.6)																		53,114	171,532										
周○		1	3	6,486	17,390	2			4	5,285	14,226			4	6,247	22,300	4	6,122	21,827	4	6,575	23,541						56,506	187,815
		3	7,065	18,967	4	5,295	13,503	5	4,971	13,359	3	6,694	18,117	2	7,490	27,000	3	7,852	28,369	3	7,486	26,985	3	8,642	31,356	71,300	252,300		
		5			6			2	9,216	27,883	2	9,157	27,632	2	10,489	42,627	4	9,043	36,526	4	9,915	40,331	4	10,402	43,465	52,539	191,434		
		7	4	7,156	21,255	8	10,318	35,783	3	9,841	34,253	1	11,021	44,739				4	9,956	46,293							44,456	166,401	
		9	2	7,046	23,701	10	6,849	21,455	2	8,056	25,346	3	10,429	40,844	3	8,647	31,228	3	9,580	40,546	3	9,789	41,630				119,417	373,356	
	11	2	6,812	21,001	12			4	5,086	13,676	2	8,768	31,832				3	8,544	30,985							122,897	384,945		
	本戶小計(94-101.6)																		467,115	1,556,251									

電表三-7-1-b、蘭嶼自住戶數-每期電費超過萬元：94-101.6

單位：戶次

年度 用電度數	94	95	96	97	98	99	100	101.1-6
2,401 度~5,000 度	90	117	119	206	287	352	382	108
5,001 度~10,000 度	69	88	95	96	93	111	110	32
10,001 度以上	8	11	14	19	19	14	21	11
合計	167	216	228	321	399	477	513	251

註：1.蘭嶼地區用電 94 年以前資料已無保留
2.每期電費超過萬元，用電超過 2,400 度

電表三-7-1-b-1、本案調查後改為營業用電之用戶：每期用電度數超過 1 萬度

戶名	電號	戶名	電號	戶名	電號
陳○	14991○007	周○	14991○318	張○	14991○409
洪○	14991○104	沈○	14991○108	謝○	14991○308
簡○	14991○105	施○	14992○029	胡○	14993○629
吳○	14993○102	鍾○	14993○104	謝○	14993○105
楊○	14993○106	郭○	14996○009		

註：101.8.27 改為營業用電

電表三-7-1-b-2、高用電戶明細資料-每期用電度數超過 1 萬度

戶名	現場用途	時間		當期名次	本期用電度數(度)	本期免收電費(元)
		年	月份			
白○	住宅	96	12	1	15,877	43,480
		95	6	2	10,461	29,806
		96	8	2	10,425	36,333
林○ ^a	住宅	101	6	3	10,491	43,852
胡○	住宅	98	7	1	24,005	110,785
		97	7	2	19,254	72,095
		97	11	1	18,793	70,597
		97	5	2	15,383	42,115
		101	1	2	15,077	55,686
		98	5	1	14,330	52,862
		98	3	1	13,570	49,988
		96	9	2	12,532	43,838
		98	11	2	11,535	41,310
		96	7	2	11,515	39,630
		98	1	1	11,346	41,580
		96	11	2	10,736	29,939
		95	9	2	10,144	32,883
張○	住宅	100	8	3	10,007	46,540
張○	住宅	97	3	3	11,841	32,333
莊○	東清國小宿舍 ^b	97	3	1	17,622	48,299
陳○	住宅	98	7	4	11,281	51,027
陳○	住宅	96	8	1	10,426	36,337
		97	8	2	10,014	40,520
陳○	改為營業用電 (101.8.1、民宿)	100	7	2	20,798	98,073
		100	5	2	12,547	46,121
詹○	蘭嶼機場宿舍	99	8	1	20,600	95,787
		98	8	1	20,560	95,598
		97	10	1	19,360	74,835
		98	10	1	19,320	72,121
		99	6	1	18,000	72,753
		101	6	1	17,760	73,740
		98	6	1	16,880	68,023
		100	8	1	15,560	71,858
		99	10	1	15,400	64,955
		99	4	1	14,200	51,271
		100	6	1	14,160	56,898

戶名	現場用途	時間		當期名次	本期用電度數(度)	本期免收電費(元)
		年	月份			
		100	10	1	13,080	54,872
		98	12	1	12,080	43,357
		99	2	1	11,720	42,091
		98	4	1	10,600	37,829
		97	12	1	10,160	36,316
		101	4	2	10,160	36,316
謝○	台電貯存場宿舍	94	6	2	10,954	29,560
謝○	住宅	99	8	2	13,381	62,928
		100	8	2	12,855	60,374
		100	6	2	12,470	51,144
		101	6	2	12,376	52,043
		100	10	2	12,305	52,785
		99	6	2	12,061	49,258
		101	4	1	11,593	42,514
		99	10	2	11,307	48,172
		100	4	1	11,139	40,796
		100	2	1	10,994	40,248
		99	12	1	10,970	40,158
		100	12	1	10,709	39,171
		101	2	1	10,579	38,680
		98	7	3	11,306	51,145

註：高用電戶者尚有高○、吳○及周○，其資料詳表三-7-1-a-B

a.多戶住宅使用之用戶。

b.東清國小宿舍有二電表，第二筆資料 4,760 度為二樓電表度數。

電表三-7-2、住宅每月平均用電度數：蘭嶼 vs.台灣：91-100 年

年度	住宅每月平均用電度數（度/戶）		差異（度）
	蘭嶼地區	台灣地區	
91	287	305	-18
92	356	316	40
93	402	313	89
94	436	328	108
95	463	321	142
96	477	319	158
97	522	308	214
98	520	306	214
99	560	304	256
100	567	307	260

· 資料來源：依照各年度之統計資料而得。

被糾正機關改善情形

- 一、102 年蘭嶼地區自用住宅免計電費用戶總用電量經統計為 735 萬 4,342 度，較 101 年減少 28 萬 8,973 度；以 101 年蘭嶼地區平均每度售電成本 14.197 元計算，估計可節省台電公司供電成本支出約 410 萬元。平均每戶每月之用電量由 581.33 度下降為 533.85 度，節電比例為 8.17%。
- 二、退輔會自去年 11 月 1 日承接國防部「退除給付預算編列及發放」業務，爰為辦理補助支領退休俸、贍養金及生活補助費人員眷屬用電優待作業，退輔會本年業依施政計畫編列是項預算，並於去年 11 月 18 日發布「國軍退除役官兵輔導委員會補助退休俸贍養金或生活補助費人員家屬用電半價實施要點」，作為該項業務執行之準據等。

註：經 103 年 4 月 18 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、國防及情報、交通及採購委員會第 4 屆第 16 次聯席會議決議：結案存查

133、內政部警政署刑事警察局處理臺中市政府警察局偵辦刑警是否違法、違紀之查處，未確實瞭解委查內容，致查處程序不周，顯有未當案

審查委員會：經 101 年 11 月 8 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部警政署刑事警察局

貳、案由：

內政部警政署刑事警察局處理所屬刑警是否違法、違紀之查處，未確實瞭解本案委查內容，致查處程序不周，核有疏失；逕依臺中市警察局查處結果函復本院，既未簽會督察單位做實質調查，亦未調閱相關資料，以檢核該局查處結果是否確實，亦有違失；查處過程，雖稱曾電洽臺中市警察局提供關鍵資料，然又表示不知接電話者係何人，臺中市警察局及第一分局相關業管人員又均否認接到電話，致衍生爭議，顯有未當。

參、事實與理由：

緣本院前調查臺中市政府警察局（下稱臺中市警察局）第一分局偵辦陳鴻廷涉重利、詐欺罪責案件涉有違失案，並就「臺中市警察局內部管理鬆散，所屬第一分局員警楊席華等人，因受人請託，介入其他警察機關偵辦中之刑事案件，越權逮捕被告並執行搜索，且未經檢察官同意，逕將扣案且被告主張權利之證物發交告訴人；又內政部警政署及臺中市警察局對本案未依規定查處，無從防杜員警私案公辦、

一案二辦及不當介入債務糾紛之弊端，不但易衍生風紀問題，復有侵害人權之虞，核有重大違失」等事由分別糾正內政部警政署（下稱警政署）及臺中市警察局在案。糾正案文事實與理由一之（二）略以：「詢據偵查佐楊席華表示：…97年6月26日晚間8時35分蔡佩君到場由其製作筆錄等語。…。又97年6月26日該分局偵查隊非由員警楊席華所屬小隊輪值，該小隊亦無人擔任值日人員，此有97年6月26日臺中市警察局第一分局偵查隊勤務分配表足稽，上開事實亦經楊席華等人在本院約詢時坦承在卷。」、一之（三）略以：「……又同年6月26日渠等未輪值值日勤務，卻於偵查隊辦公室內越權受理告訴人報案…」，合先敘明。

查該案調查期間，臺中市警察局101年4月24日中市警刑字第10100142671號函依據本院監察調查處101年3月27日處台調貳字第1010830746號函示，檢送該局員警偵辦民眾陳鴻廷涉重利、詐欺案「查處報告」，查處情形（一）之1內容略以：「…97年6月26日偵查佐楊席華輪值前臺中市政府警察局第一分局偵查隊值日勤務…」，核與卷內相關事證顯示：該日並非楊席華輪值等情不符，究臺中市警察局上開查復是否涉有偽造文書或其他違失情事；而警政署暨所屬各警察機關受理本院委託調查及行政調查員警涉及違法、違紀及偵辦刑案違失案件之處理情形又為何？另立案調查，經函請警政署就臺中市警察局上開「查處報告」內容是否涉及偽造文書或其他違失情事查復到院；並先後於101年7月23日約詢警政署副署長林國棟、督察室主任李福順、該署刑事警察局（下稱刑事局）副局長陳釋文及承辦（司法）科相關業管人員；7月30日約詢臺中市警察局局長刁建生、第一分局分局長蔡金霸及相關業管人員；嗣警政署、臺中市警察局又於約詢後檢送補充書面資料到院；9月20日再約詢刑事局局長林德華、副局長楊源明及司法科承辦人偵查員邱千育等人到院。臺中市警察局101年4月24日中市警刑字第10100142671號函復本院內容與實情不符乙節，經警政署（刑事局發文）函臺中市警察局轉第一分局查處後函復：係因楊席華於101年4月19日撰寫職務報告描述97年之事件，因時日已久、記憶有誤，致有所誤植，難論以偽造文書刑責，業予行政疏失之劣蹟處分；另第一分局調查人員分隊長江明儒自陳因為掌握公文

時效而疏未查察逕予引用楊員職務報告上所述之值日期間，論以未盡查案責任申誡二次；系爭臺中市警察局 101 年 4 月 24 日函承辦人李柑葵申誡一次在案。刑事局處理本案相關違失臚列如下：

一、警政署刑事警察局未確實瞭解本案委查內容，致查處程序不周，核有疏失

(一)內政部警政署刑事警察局組織條例第 2 條：「內政部警政署刑事警察局承內政部警政署署長之命，統一指揮、監督全國刑事警察執行任務。」第 3 條第 4 款：「刑事局掌理事項如下：四、司法警察及違反社會秩序維護法案件處理業務之規劃、督導、考核等事項。」又內政部警政署刑事警察局辦事細則第 7 條第 4 款：「司法科職掌如下：四、司法警察業務規劃、督導及考核事項。」、第 13 條第 2 款：「督察室職掌如下：二、違反勤務紀律及風紀案件查處事項。」

(二)查本院監察調查處 101 年 6 月 13 日處臺調壹字第 1010831565 號函請警政署調查所屬員警是否有涉及偽造文書或其他違失情事，案經警政署交付該局查復，該局承辦之司法科未確實瞭解委查內容，並依上開規定簽會督察單位，提供查處方式之意見，即逕函臺中市警察局查處，自有未洽，嗣經本院 101 年 7 月 23 日約詢時提出質疑，警政署又以 101 年 8 月 20 日警署刑司字第 1010004931 號函復本院略以：1、警政署查處所屬員警疑有涉及違法、違紀及偵辦刑案違失情事，係由政風、督察及刑事系統分依（政風室依「警察機關廉政實施方案」、督察室依「端正警察風紀實施規定」，偵辦刑案違失則依「警察偵查犯罪手冊」）相關規定查處，各單位依權責分工、協調合作實施調查作為。2、本件調查因係屬員警偵辦刑案涉有違失，警政署依業務權責分文刑事局主政，並由該局司法科承辦云云，又該局先後以警政署 101 年 7 月 19 日警署刑司字第 1010004293 號、9 月 17 日警署刑司字第 1010122924 號函查復本院略以：「刑事警察局司法科負責司法警察業務規劃、督導及考核事項，本案源於涉及警察執行逮捕、搜索、扣押物發還之情形，故交司法科辦理」。另本院於同年 9 月 20 日詢據該局楊源明副局長答復：「本案整個調查案從去年 8 月開始交辦，第 2

階段則是今年 6 月 13 日。本案因第 1 階段屬司法科才延續辦理。案經事後檢討本案（監察院）6 月函內容涉及員警違紀案件，應簽會督察單位。」

(三)按本案委請調查事項係請警政署查明所屬員警是否有涉及偽造文書或其他違失情事，依前規定，應屬員警是否涉有違法、違紀之查處事項；惟刑事局主政後，未確實瞭解委查內容，並依規定簽會督察單位，查處程序不周，核有疏失。

二、警政署刑事警察局辦理本案委查事項，僅函轉臺中市警察局查處，並逕依該市警局查處結果函復本院，既未簽會督察單位做實質調查，亦未調閱臺中市警察局相關資料，以檢核其查處結果是否確實，亦有違失

(一)警政署 100 年 10 月 14 日警署督字第 1000176053 號函發布「端正警察風紀實施規定」第七章就風紀案件調查之相關作為訂有詳盡規定，該章第 65 點明定調查風紀案件，應蒐集具體證據，依據證據認定事實，並依職權調查證據；對當事人有利、不利之事證，均應注意蒐集；正面、反面、側面等多方查證；選擇重點，積極蒐集具體證據，注意蒐集勤務紀錄、公文檔案等原始資料，物證重於人證等調查工作重點。另又規定得踐行法定程序約詢相關涉案人員；並得向其他警察機關請求協助調查等作為。調查處理情形，應以案件調查報告表報核。案件查實核定後，應依調查結果採取適當處置及防範措施。

(二)本案臺中市警察局查處過程，依據該局 101 年 8 月 16 日中市警刑字第 1010070612 號函檢送相關簽呈、函稿等資料，茲彙整如下：

1. 本案偵辦人員小隊長張文通等 4 員，時任該局所屬第一分局，相關卷證存檔於該分局，又本院指陳該局查處事項與卷內資料相左部分，係源自於第一分局函報該局之查處結果，故請該分局查處。
2. 第一分局查處情形：(1)請偵查佐楊席華提出職務報告表示意見；(2)調閱 97 年 6 月 26 日、25 日勤務分配表，獲知楊員擔服 25 日 8 至 8 時值日勤務；(3)查閱偵查佐楊席華受理重利、詐欺案，製作被害人蔡佩君筆錄，製作時間 97 年 6 月 26 日 20 時

35 分至 21 時 43 分止。(4)查閱該分局 101 年 4 月 20 日中市警一分偵字第 1010011423 號函相關公文後，認楊員報告敘述錯誤，以致所復與檢送資料未盡相符，核有疏失，予以劣蹟一次處分。另依本案例加強該分局員警教育訓練，避免發生同樣錯誤。據以查復臺中市警察局。

3. 第一分局分局長另批請該分局督察組即時依監察院函示查明究責陳報略以：楊席華 97 年 6 月 26 日 20 時 35 分「擴大臨檢」勤務，卻於 101 年 4 月 19 日職務報告載述「值日」勤務，核與事實不符，惟楊員辯稱因時日已久記憶錯誤，導致於先前職務報告誤植當日為值日勤務，且查職務報告係屬向長官報告性質，內容陳述係為個人辯解、說明，並未有足以生損害於公眾或他人情事發生。且尚欠事證證明楊員有偽造文書或其他違法情事，同意偵查隊前項簽見。
4. 臺中市警察局（刑事警察大隊）除請第一分局查處見復、並請該市警局系爭公文承辦人巡官李柑葵職務報告書表示意見，經分析研判，簽會該大隊督察組及該市警局督察室「同意刑事警察大隊查處意見」，簽報局長同意後函復警政署。

(三)臺中市警察局暨第一分局前開辦理本案之查處過程，乃係依據警政署函頒「端正警察風紀實施規定」相關規定辦理，先由持有本案相關卷證之第一分局查處；通知當事人偵查佐楊席華提出職務報告表示意見；調閱相關勤務紀錄，逐項核對；簽會分局、局本部督察單位查明究責陳報後，始函復警政署。惟查刑事局處理本案過程，據警政署 101 年 7 月 19 日警署刑司字第 1010004293 號函復本院略以：「刑事局承辦人於 101 年 6 月 14 日收文後，先以電話並將相關來文掃描後交辦臺中市警察局，並查知原案件承辦人巡官李柑葵已調任他分局服務，改由警務正陳春安承辦，刑事局於同月 15 日以警署刑司字第 1010094798 號函交臺中市警察局查處，並限期 3 日內查復。因臺中市警察局遲至同年月 25 日始以中市警刑字第 1010053653 號函復該署，經該署於 6 月 29 日收文並隨即交下刑事局辦理，該局以同(29)日警署刑司字第 101003883 號函回復監察院」云云。至刑事局辦理本案，何以僅係核轉臺中

市警察局查處結果函復本院乙節，詢據該局承辦人邱千育答復略以：「答復（本院）係以法律面做判斷。」、副局長陳擇文亦答復：「司法科只能做書面審查。」（本院 101 年 7 月 23 日約詢筆錄）嗣再詢據該局副局長楊源明略以：「（問：陳副局長何以答復司法科只能做書面審查？）楊答：就司法科而言，只能做書面審查；但就局而言，可以簽會督察單位做實質調查。」（本院 101 年 9 月 20 日約詢筆錄）。

(四)綜上，刑事局辦理本案委查事項，僅函轉臺中市警察局查處，並逕依臺中市警察局查處結果函復本院，既未簽會督察單位做實質調查，亦未調閱臺中市警察局相關資料以檢核其查處結果是否確實，亦有違失。

三、警政署刑事警察局辦理本案查處過程，雖稱曾電洽臺中市警察局提供關鍵資料，然又表示不知接電話者係何人，詢據臺中市警察局及第一分局相關業管人員又均否認接到電話，致衍生爭議，顯有未當

(一)據刑事局承辦人偵查員邱千育 101 年 7 月 23 日於本院約詢時答復略以：「請臺中市警察局查復並做複核，期間並請臺中市警察局提供 97 年 6 月 26 日勤務表，但臺中市警察局答復已找不到。會後瞭解是誰回電，補陳書面資料。」（本院 101 年 7 月 23 日約詢筆錄）嗣刑事局以警政署 101 年 8 月 20 日函查復本院略以：「經檢討刑事局承辦人偵查員邱千育未能依照前揭調查程序詳予審核相關卷證，雖曾主動洽請臺中市警察局提供相關關鍵資料，惟疏未製作公務電話記錄並續予詳查，亦未簽請該局督察人員通知當事人陳述意見製作訪談筆錄以檢核其『職務報告書』是否屬實……，確有疏失，經該署核予申誡一次行政處分，以資警惕」。之後，本院再次於 101 年 9 月 20 日就是否電洽臺中市警察局乙節，詢問刑事局承辦人邱千育答復略以：「當天確實有打電話因疏忽未做電話紀錄，無法確定是誰」云云（本院 101 年 9 月 20 日約詢筆錄）。

(二)然據臺中市警察局及第一分局相關業管人員於 101 年 7 月 30 日到院接受約詢時，就是否接到刑事局承辦人邱千育電話洽請提供勤務表乙情，均予否認（101 年 7 月 30 日本院約詢筆錄）。

(三)刑事局辦理本案查處過程，雖稱曾電洽臺中市警察局提供關鍵資料，然又表示不知接電話者係何人，詢據臺中市警察局及第一分局相關業管人員又均否認接到電話，致衍生爭議，顯有未當。

綜上所述，內政部警政署刑事警察局處理本院委請查處臺中市警察局 101 年 4 月 24 日中市警刑字第 10100142671 號函附「查處報告」內容是否涉及偽造文書或其他違失情事，就本案之分文程序，僅延續本院去年委請調查刑警偵辦刑案相關違失，未確實瞭解本案委查內容，致查處程序不周，核有疏失；辦理本案委查事項，僅函轉臺中市警察局查處，並逕依該市警局查處結果函復本院，既未簽會督察單位做實質調查，亦未調閱臺中市警察局相關資料，以檢核其查處結果是否確實，亦有違失；辦理本案查處過程，雖稱曾電洽臺中市警察局提供關鍵資料，然又表示不知接電話者係何人，詢據臺中市警察局及第一分局相關業管人員又均否認接到電話，致衍生爭議，顯有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

內政部警政署刑事警察局針對本案查處缺失業已深切檢討策進，並於 101 年 11 月 30 日通報各單位，應審慎處理各類查處案件。

**註：經 102 年 2 月 7 日監察院內政及少數民族委員會
第 4 屆第 69 次會議決議：結案存查**

134、改制前高雄縣政府辦理「蚵子寮漁港及漁業特定區」開發，發放依法無據之高額地價差額補償，洵有違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 8 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府

貳、案由：

原高雄縣政府因辦理「蚵子寮漁港及漁業特定區」開發，為照顧公有耕地承租人生活，除於 76 年間依法發放地價補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

原高雄縣政府（下稱原縣府）因辦理「蚵子寮漁港及漁業特定區」開發，為照顧原公有耕地承租人生活，除原有法定補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失

一、按平均地權條例第 11 條規定：「依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。……公有出租

耕地依法撥用時，準用前二項之規定，補償承租人；所需經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需地機關負擔。」第 76 條規定：「出租耕地經依法編為建築用地者，出租人為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約。……」第 77 條規定：「耕地出租人依前條規定終止租約收回耕地時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，應就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，並按該公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。……公有出租耕地終止租約時，應依照第一項規定補償耕地承租人。」故公有出租耕地於終止租約收回耕地時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，尚應給予地價補償，俾以照顧承租人喪失耕地後生活。

二、本案原屬國有土地，為儘速順利取得土地開發，原縣府係以無償撥用（漁港泊地、港區道路、機關用地等公共設施用地）及價購方式（商業、住宅、工業及加油站用地等可供處理土地）取得土地。另為補償原公有耕地承租人，照顧彼等生活，原縣府與承租人自 70 年起數次協商，嗣於 76 年間始協商成立，本案各項補償費用計算時點，應以行政院 70 年核准開發年度（或終止租約）當期公告土地現值計算，然原縣府係以 76 年協商成立年度核計補償，協商成立要件除包含前述地價補償、養殖設備及養殖物等各項補償外，原縣府尚承諾同意加發以 76 年公告現值計算之地價補償 40%、30% 計算之獎勵金及轉業輔導金，補償條件洵足優厚。依內政部 67 年 3 月 25 日台內地字第 777098 號函及 77 年 2 月 11 日台內地字第 572840 號函示，前述獎勵金及轉業輔導金等補償，本非法定補償範圍，而法亦未明令禁止，倘經需地機關斟酌本身財力狀況及實際情形後，當能依情況發給。是以，原縣府除依規定給予承租人地價補償、土地改良費用及尚未收穫之農（漁）作改良物外，已另給予獎勵金及轉業輔導金，該府實已善盡照顧原承租人基本生活需求之責任。

三、然本案土地整體開發完成當時，除直接帶動地方經濟成長及區域均衡發展外，其透過都市計畫等程序變更為商業、住宅、工業等用地，又適逢 78 年間房地產景氣蓬勃，故整體地價大幅提高，惟承租人卻

認為其價值非屬該府所有，復於 80 年 6 月 21 日起不斷要求原縣府核准得以原承租面積換算每公頃 100 坪比例優先承購開發完成後土地，而該府卻未採取積極性措施，以有效遏止承租人一味增加補償之要求，竟於 80 年 12 月 23 日簽辦同意發放地價差額補償，且簽辦理由僅僅是為儘速解決該等土地獎勵金之發放，並顧及政府與承租人間之和諧，所擬出之補償獎勵金發放標準，更以 79 年至 81 年度該府標售蚵子寮漁業特定區土地所得價款及公告現值差額計算，計算出每坪補償之平均價格為 45,251 元，並於 82 年 6 月發放由所有承租人等全數領訖，共計發放 1 億 9 仟餘萬元。惟該等地價差額補償預算之編列、發放，雖以追加預算方式經該縣縣議會審議通過，但其發放並無任何法令依據，發放理由及標準失之過寬及浮濫，引發該項補償有無其正當性、合理性，及是否重複發放之疑慮。

四為釐清原縣府核發本案地價差額補償之適法性、妥適性，另函據法務部表示：「……差額地價計算補償如屬法定補償以外對於人民生存照顧之給付且補助金額有限，於不違反法律強制或禁止規定及一般法律原則外，得由機關自行斟酌財務狀況及實際情形編列預算支應。惟查『給付性行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。』為司法院釋字第 542 號解釋明文揭示。又屬憲法原則之比例原則於『給付行政』上亦有適用，由此而衍生出『給付禁止過多原則』，其認與事物本質無關之恣意給付，往往屬立法裁量或行政裁量之濫用；過多之給付，亦會同時違反平等原則。……」另行政院法規會對本案「地價差額補償」亦表示意見如下：「……行政行為具有廣泛、多樣、複雜且不斷形成社會生活之特性，實務上須以非法定補償之發放或以救濟金、轉業輔導金、獎勵金等作為行政手段者，係屬給付行政，主要係考量個案客觀情事之需要，或為加速政策目的之達成，或考量民眾抗爭之社會成本等，因其行政手段背後所欲達成之行政目的無法一概而論，所需參酌之因素更為複雜，……惟參酌司法院釋字第 485 號及第 542 號解釋意旨，屬於給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，仍應受相關憲法原則之拘束：(1)平等性：憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實

質平等，所給付之非法定補償自得斟酌相關事務本質之差異及客觀情況而為合理之區別對待。(2)必要性：鑒於國家資源有限及考量國家之經濟、財政狀況，就福利資源應妥善分配，關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當。因此，所給付之非法定補償仍不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。(3)比例性：目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即應考量以非法定補償作為手段，其與目的達成間之有效性及合比例性。……」是以，原縣府對此項非法定補償之地價差額補償，縱然是授予人民利益，亦應受限於憲法上平等、必要及比例原則上之限制。

五承上所述，當初原縣府同意加發地價差額補償理由，僅見其為顧及政府與承租人間和諧及儘速解決該等土地獎勵金之發放，縱欠缺法令依據，仍訂出以政府土地出售價格與公告現值間之差額作為補償標準，補償承租人之預期利益（即承租每公頃土地可以公告現值購買 100 坪土地，若再出售可賺取之利益），造成承租人在 76 年已領訖地價補償、獎勵金及轉業輔導金等優渥補償下，竟得再獲取每公頃高達 452 萬餘元之「地價差額補償」，單筆契約甚至領取高達 3 千 4 百餘萬元之地價補償金。而本案所謂「地價差額補償」亦讓原縣府需再額外編列 1 億 9 仟餘萬元預算，已遠遠超過 76 年發放之地價補償、獎勵金及轉業輔導金，財政負擔不可謂不重。總計本案 76 年及 82 年二次所發放予承租人補償將近 3 億元，除已超出當初 2 億之土地取得成本外，亦超出該港區自 59 年至 78 年來各期總工程費用 2 億 4 仟餘萬許多（詳如表 1）。原縣府顯已逾越前述憲法上平等、必要、比例原則，即有給付過多恣意及行政裁量之濫用。

六綜上論結，獎勵金及轉業輔導金等補償，本非法定補償範圍，得經需地機關斟酌本身財力狀況及實際情形後發給，法雖亦未明令禁止，惟需地機關無論係為個案客觀情事之需要、或為加速政策目的之達成，抑或考量民眾抗爭之社會成本等，仍應受相關憲法原則之拘束，亦即所給付之非法定補償，仍不得超過達成目的所需必要限度，而給予明顯過度之照顧。以本案而言，原縣府為照顧公有耕地承租人生活，除原有法定補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，

嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失。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。

表 1 蚵子寮漁業特定區工程及地價補償費統計表

編號	姓名	頂科子寮段	面積公頃	地價補償	獎勵金 40%	轉業輔導金 30%	養殖物補償	養殖物特別救濟金	漁塲構造物補償	水利水電設施補償	土木房屋設施補償	農林作物補償	76 年支領補償費小計	82 年地價差額補償	合計
1	曾○○	340	4.1340	2,442,739	1,653,600	1,240,200	516,750	3,997,578	2,431,295	1,169,608	174,485	0	13,626,255	18,706,763	32,333,018
2	林○○	338-1、-2 338-2	1.5584	918,775	623,360	467,520	194,800	1,506,973	438,120	514,833	75,452	0	4,739,833	7,051,916	11,791,749
3	曾○○	340-47	0.9280	548,346	371,200	278,400	116,000	897,376	486,946	504,883	62,283	0	3,265,434	4,199,293	7,464,727
4	○○○	340-42	1.4193	838,650	567,720	425,790	177,413	1,372,463	629,878	618,570	63,516	0	4,694,000	6,422,474	11,116,474
5	蔡○○	340-21、-43	6.1658	3,643,308	2,466,320	1,849,740	770,725	5,962,329	2,632,720	4,181,822	212,200	1,905,774	23,624,938	27,900,862	51,525,800
6	蔡○○	15、340-4、-15	3.8147	2,254,067	1,525,880	1,144,410	476,838	3,688,815	1,499,190	1,636,002	793,868	67,719	13,086,789	17,261,899	30,348,688
7	蔡○○	340-22、-46	3.3279	1,966,423	1,331,160	998,370	415,988	3,218,079	1,364,170	1,906,571	187,918	0	11,388,679	15,059,080	26,447,759
8	○○○	340-40	2.7247	1,609,998	1,089,880	817,410	340,588	2,634,785	1,478,560	1,353,674	316,242	83,348	9,724,485	12,329,540	22,054,025
9	○○○	340-4	3.3409	1,974,105	1,336,360	1,002,270	417,613	3,230,650	1,791,610	1,747,204	436,564	0	11,936,376	15,117,907	27,054,283
10	蔡○○等 2 人	340-41	1.9018	1,123,754	760,720	570,540	237,725	1,839,041	715,818	477,330	54,958	287,472	6,067,358	8,605,835	14,673,193
11	曾○○	340-17	1.9172	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8,675,522	8,675,522
12	○○○	340-18	3.2206	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	14,573,537	14,573,537
13	曾○○等 3 人	340-20、-44、-45	7.5448	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	34,140,975	34,140,975
合計		20 筆	42	17,320,165	11,726,200	8,794,650	3,664,440	28,348,089	13,468,307	14,110,497	2,377,486	2,344,313	102,154,147	190,045,603	292,199,750
軍方補償費															200,000,000
蚵子寮漁港工程經費(59 年至 78 年止)															241,955,740
蚵子寮漁業特定區工程建設基金貸款利息(高雄縣政府 75 年向台灣省建設基金借款 321,670,000 元, 年利率 6 厘 5 毫計息, 分 3 期攤還)															104,543,400
註*: 編號 11-13 地價補償及地上物補償等於前期工程已先領完。															

資料來源：高雄市政府

被糾正機關改善情形

高雄市政府未來面對用地徵收補償時，需地機關除在確保民眾權益並考量公務推動之順遂前提下，應依法辦理用地徵收及地上物查估補償相關事宜，另非法定補償部分，除考量該府財力狀況及實際情形外，亦需符合憲法之平等、必要與比例原則，以避免重複發放浪費公帑，引發社會觀感不佳之情事發生。

註：經 102 年 4 月 10 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 71 次會議決議：結案存查

135、國道 5 號雪山隧道民國 101 年 5 月 7 日火燒車事故，高速公路局處置慌亂無序，未檢討救援作業標準，精進應變機制，確有怠失案

審查委員會：經 101 年 11 月 13 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 55 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部

貳、案由：

國道 5 號雪山隧道 101 年 5 月 7 日發生火燒車事故時，交通部所屬臺灣區國道高速公路局坪林行控中心現場資訊掌控不足，臨危處置慌亂無序，未能落實防救災應變計畫相關規範，影響救援執行效能，顯示平常救災演訓流於形式，且事後該部亦未責成所屬運用電腦模擬比對，找出既訂防救災應變計畫與本次事故實際處置之衝突或疏誤，並檢討律定救援作業時限標準，俾供日後執行效能檢討及回饋精進應變機制，反為迎合部分用路人期待，在隧道多項軟硬體缺失猶待改善之際，急於恢復速限達隧道設計最高速率，輕忽超速行車釀生事故之嚴重危害，恣置廣大用路人於危境之中，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）101 年 5 月 7 日下午 1 時 24 分許，國道蔣渭水高速公路（下稱國道 5 號）南下 26k 雪山隧道路段之右側車道，車號 * 5-5269 小客貨車遭後方首都客運高速追撞，油箱爆裂隨即起火燃燒，駕駛人及前座乘客兩人當場慘死，火勢並迅速延燒至首都客運，造成 34 人輕重傷（下稱本次事故）。

案經本院於 101 年 5 月 17 日赴交通部臺灣區國道高速公路局(下稱高公局)北區工程處坪林行控中心(下稱坪林行控中心)及事故現場履勘，聽取交通部、宜蘭縣政府消防局(下稱宜蘭縣消防局)、新北市政府消防局(下稱新北市消防局)及內政部警政署國道公路警察局(下稱公路警察局)等機關簡報，並調閱相關卷證資料及約詢相關機關人員調查結果，交通部暨所屬於本次事故之應變處置過程確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、雪山隧道發生火燒車事故時，交通部高公局坪林行控中心現場資訊掌控不足，臨危處置慌亂無序，耽誤救災寶貴時效，顯示平常消防救災演訓流於形式，確有怠失

(一)雪山隧道長達 12.9 公里，是臺灣第一、亞洲第二、全世界第五長之公路隧道，具有密閉化、地下化之特性，除管理上有別於一般開放性行車空間外，其一旦災害發生，所造成之影響將遠超過一般開放性道路。交通部鑑於雪山隧道興建期間，歐洲發生白朗峰隧道等數起長隧道嚴重傷亡事件，造成運輸功能中斷重大損害，並為因應管理上之需要，乃研擬「國道 5 號雪山隧道公路事故暨整體防救災應變計畫」(下稱防救災應變計畫)，於 94 年 10 月 12 日函報行政院災害防救委員會轉陳行政院於 95 年 6 月 12 日核定(僅通行小型車)，以作為各相關單位辦理雪山隧道防救災業務執行之標準依據；嗣交通部為因應雪山隧道開放通行大客車，於 96 年 10 月 9 日陳報行政院核定前揭應變計畫修正版。按現行應變計畫規定，雪山隧道每季應辦理 1 次救災演練，迄 101 年 5 月 7 日火燒車事故前計已辦過 29 次。

(二)查 101 年 5 月 7 日下午 1 時 24 分許，國道 5 號南下 26k 雪山隧道路段之右側車道，車號 *E-1296 小貨車疑因爆胎減速前進，緊隨其後之兩輛小客車、葛瑪蘭客運(車號 356-F*)及小客貨車(車號 *5-5269)，亦剎車減速準備變換車道時，突遭後方急駛而來之首都客運(車號 159-F*)追撞，致車號 *5-5269 小客貨車遭兩大客車夾擠，油箱爆裂迅即起火燃燒，駕駛人及前座乘客(李姓夫婦)兩人當場慘死，火勢並迅速延燒至首都客運，濃煙亦竄入避難聯絡隧道及導坑內，共造成 34 人輕重傷。

(三)案經本院現場履勘、詢問，並調閱交通部專案檢討報告等相關卷證，發現本次事故處理過程，確有諸多匪夷所思之嚴重疏誤，概如：

1. 聯絡隧道及導坑防火門，因民眾倉皇走避及消防隊員拉接水帶防阻逃生門關閉，救災指揮（坪林行控）中心竟毫無警訊，任由煙塵漫入民眾賴以逃生之聯絡隧道、導坑，造成人員嗆傷，甚至波及對向北上隧道。
2. 負責第一時間滅火處理之南口自衛消防隊員，誤認火燒車事故點「26k」為「26 號聯絡隧道」，復因騎機車趕往路程無法以無線電聯繫，致衝過頭再折返，來回折騰近 5 公里，徒耗滅火寶貴時效。
3. 南口（頭城端）北上隧道封閉及疏散車流太慢，阻礙宜蘭方向之救災車輛進入馳援。另南口南下隧道亦管制不實，竟恣任數輛身分車籍不詳（遍詢交通及警消單位迄難查知）之救護車，於隧道口守候，甚至有一輛冒險逆向闖入後，遭濃煙逼退始倉皇退出之荒誕行徑，坪林行控中心 CCTV（閉路電視）監錄影像在卷可稽。
4. 隧道內緊急電話滿線或無人接聽，致受困民眾求救無門，心生恐慌不滿；另現場多個救援單位同時使用無線電彼此干擾，影響任務聯繫及指揮通報。
5. 火災現場高溫，燒毀 CCTV 電源及無線電漏波電纜，導致救災中心無視訊畫面掌控現場，亦無法透過無線電聯繫通報，既瞎且聾又啞，當時指揮人員慌亂無助可見一斑。
6. 記錄事故發生、通報、指揮救援及災害處理等不同作業系統之時間未能同步，導致事後資料分析及查證運用之困擾，甚至有誤導調查結果之虞。
7. 隧道內消防栓水帶水壓不足；自衛消防隊員所配發之高壓滅火器太重，無法同時攜帶空氣瓶，危害救災行動。
8. 緊急避難區域外觀設計不夠友善，引導標誌不足，難以有效發揮避難效果。
9. 發生事故之葛瑪蘭及首都客運駕駛員，未即時指導乘客使用車

上常備之防煙面罩等維生設備，渠等危機處理能力與應變演練顯然不足。

(四)蓋救災貴在時效與精準，而平時演練之目的不外測試各單位反應、協調能力及緊急應變程序，熟悉救援及疏散路線，俾從中發現缺失盲點，進而改善解決、防範未然。揆雪山隧道自 95 年 6 月 16 日通車迄今已 6 年有餘，管理單位雖依既訂防救災應變計畫每季辦理 1 次救災演練，至本事故前已先後辦過 29 場次，然由本次事故後之調查檢討發現，相較往常所排演之事故模擬情境，確有落差；究其規模經驗，恐難按現行應變計畫之設計，採漸次投入方式執行，加上參與演習人員多為相關公務單位，事前人車均已管制淨空，演練情境亦先行排演套招，無怪乎一場火燒車事故，即照映坪林行控中心現場資訊掌控不足，臨危處置慌亂無序，延誤救災時間，顯示平常消防救災演訓流於形式，確有怠失；交通部應記取經驗教訓督策改進，務免重蹈覆轍。

二、本次事故緊急應變處置過程，部分未按雪山隧道防救災應變計畫相關規範落實遵行，影響整體應變救援執行效能，徒增民怨訾議，顯有疏誤

(一)依據行政院核定之雪山隧道「防救災應變計畫」規定，如果隧道內發生火災，則通風機必須依照預先設定之程序運轉，俾使用路人有較佳之逃生環境。其通風運轉模式可分為兩個模式：

1. 逃生模式：是要幫助人員逃離發生火災之隧道，此模式之第一個動作是關閉所有中繼風機及其附屬之風門以防止煙霧擴散至相鄰隧道，送風機、排風機及噴流式風機之啟動或停止，則依照通風程式指令，在單向交通運轉狀況時，必須能使發生火災地區之風速維持 2~4m/sec（參考值）以強迫煙霧向火災下游處漫延，因而可保護陷在火災上游處之用路人，但在火災地點上游 250 公尺內及下游 500 公尺內之風機則不能啟動，以減少對煙層之擾動，同時必須關閉火災隧道全部聯絡道之防火防煙閘門。
2. 排煙模式：當陷在煙霧中之人員皆進入人行或車行聯絡隧道逃離，排煙模式必須由行控中心人員啟動以減少高溫對設備所造

成之損害，並協助消防隊能快速救災，所有之送風機、排風機及噴流式風機必須啟動以產生較高之空氣流速。

(二)然查本次事故發生於是日 13 時 24 分 23 秒，坪林行控中心於 14 時 10 分僅確認火勢撲滅後，即切換通風系統啟動排煙模式，迨至 14 時 47 分始完成排煙。經詢據交通部坦承，當時並未派員先確認陷在煙霧中之人員是否皆已進入聯絡隧道逃離，致第一時間不知事故點下游尚有爆胎小貨車、葛瑪蘭客運及其避難乘客，亦失去「即時關閉遭誤開之防火門、恢復聯絡隧道內之空氣正壓」之機先。坪林行控中心未遵行雪山隧道「防救災應變計畫」要求，落實安全確認程序，即貿然啟動「排煙模式」，導致主隧道煙層擾動後，部分煙流隨著壓力灌入相鄰聯絡隧道，並迅速擴散至導坑及北上隧道，時間長達半小時，危及避難民眾及救災人員生命安全，顯有疏誤。

(三)另查雪山隧道「防救災應變計畫」拾貳、二、(二)災害事故初期應變階段救援單位救援路線規劃圖（圖 12-6）所示，除自衛消防編組人員外，公路警察局、宜蘭縣消防局及新北市消防局等救災車輛，均應由已交通管制之對向隧道兩端進入。然據交通部查復本次事故各單位實際救援路線，新北市消防局係由南下主隧道順向進入，致途中遭回堵車輛及拖吊車延遲，與前揭防救災應變計畫規劃救援路線顯然不符。經詢據交通部猶辯稱：因對向（北上）隧道交通管制後，已進入之車流仍需 10~15 分鐘才能駛出隧道，故與相關單位討論後，為爭取時效，第一時間北口端警消單位仍由順向進入隧道…等云，益證該部在明知雪山隧道防救災應變計畫所規劃之救援路線有疑義之情況下，歷來演練猶照本宣科、不思檢討修正，臨危又擅專恣為、無所適從，確有可議。

三交通部未責成所屬藉本次事故實例，運用電腦程式模擬比對，找出雪山隧道既訂防救災應變計畫與各單位實際處置過程之衝突窒礙或疏誤盲點，並檢討律定各救援單位協同作業之時限標準，俾供日後檢討防救災執行效能及回饋精進整體應變機制，洵有未當

(一)按行政院核定之雪山隧道「防救災應變計畫」伍、二明載，演練計畫與執行之目的，在藉由演練過程及成果的檢討，希望獲得下

列資訊，以為後續改進之參考：1.測試各單位反應及協調能力及救災程序；2.檢視各救援單位之救災機具配備及人員是否足夠；3.熟練各救援單位救災路線；4.檢驗用路人逃生及疏散路線；5.行控中心操控人員應變能力及操控程序；6.隧道設備狀況測試及救援時間計時。

(二)案經詢問交通部有關雪山隧道火災應變標準作業流程，有無針對各救援單位抵達、滅火及排煙完成等時限明確規定，據復：由於各種災害之規模，情境難以預估，故雪山隧道火災應變標準作業流程，並無明確規定抵達、滅火及排煙完成之時間，僅自衛消防編組之契約中規定，自衛消防人員於接獲通知後，需於3分鐘內出發等云。足徵雪山隧道自通車以來，縱已例行辦過29場次之救災演練，然卻迄未歸納分析歷次救援耗時，並據以檢討律定各單位相關作業之合理時效，揆其防救災執行效能之考核回饋機制，有失客觀周延。

(三)另查本次事故交通部所提專案檢討報告內容，雖有提及緊急應變作業程序及操作相關檢討，然卻未見責成所屬藉此事故實例，運用電腦程式模擬比對，找出雪山隧道既訂防救災應變計畫與各單位實際處置過程之衝突窒礙或疏誤盲點，並檢討律定各救援單位協同作業之時限標準，俾供日後檢討防救災執行效能及回饋精進整體應變機制，洵有未當。

四交通部在雪山隧道多項軟硬體缺失猶待改善之際，不僅未督飭所屬記取教訓、謹小慎微，反為迎合部分用路人期待，貿然恢復速限達隧道設計之最高速率，輕忽超速行車釀生事故之嚴重危害，恣置廣大用路人於危境之中，確有失察

(一)依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第1條規定：「本細則依道路交通管理處罰條例第92條第4項規定訂定之。」第12條第1項規定：「行為人有下列情形之一，而未嚴重危害交通安全、秩序或發生交通事故，且情節輕微，以不舉發為適當者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員得對其施予勸導，免予舉發：…11、駕駛汽車行車速度超過規定之最高時速未逾10公里」。

- (二)查雪山隧道設計行車速率上限為每小時 90 公里，95 年 6 月 16 日通車初期，考量國人尚無駕駛長隧道之經驗，時速上限訂為 70 公里，並僅允許小型車通行；嗣交通部依據研究報告顯示，提高速限有助於增加交通流量，並觀察 96 年 11 月雪山隧道通行大客車後之交通狀況尚稱良好，爰於第 2 階段 97 年 3 月 16 日，將雪山隧道內速限提升與隧道外路段一致，為每小時 80 公里；第 3 階段因應地方需求及專業計算，高公局函報交通部擬調高雪山隧道行車速限，經該部於 99 年 11 月 1 日核復審查意見略以：「本案應請貴局依『行駛速限不得高於設計速率』原則，檢視相關硬體設施之設計條件，在確保安全無虞之原則下，本於權責自行妥慎核處。」遂即提升隧道內速限至每小時 90 公里（隧道外北側路段速限仍維持 80 公里）。迨 101 年 5 月 7 日本次事故後，高公局暫將速限調降為 80 公里，並於同年 5 月 16 日召開「雪山隧道速限檢討座談會」後，提出「雪山隧道速限及行車安全距離檢討報告」函報交通部，經該部復請高公局依權責自行核處後，高公局遂於同年 7 月 19 日恢復雪山隧道最高時速上限為 90 公里。
- (三)然經調閱高公局於 101 年 5 月 16 日邀集專家學者召開「雪山隧道速限檢討座談會」，會中多位學者專家提出學理及實務見解，且考量隧道外北側路段速限僅每小時 80 公里，故多建議隧道內速限應調降為 80 公里；另詢據公路警察局亦表示，該局前於 96 年 8 月 24 日「提高國道 5 號南港系統至頭城交流道路段最高行車速限為 80 公里」會議時即提出，提高速限應考量 10 公里取締寬限值（依法得以勸導代舉發之範圍），如逾原設計安全行車速率，易引發危險。換言之，按現行取締超速加計 10 公里寬限值後，雪山隧道內實際容許行車時速將高達 100 公里，已逾原設計安全行車速率 90 公里，顯與前揭交通部 99 年 11 月 1 日核復「行駛速限不得高於設計速率…確保安全無虞」之原則有悖；復以近 3 年來（98~100 年）雪山隧道路段警方平均每月取締「超速」（時速高於 100 公里）達 130 件觀之，放任隧道內車速超過設計速率上限，無異置廣大用路人於危境之中。
- (四)「前事不忘，後事之師」。交通部在雪山隧道事故檢討報告揭櫫

多項軟硬體缺失猶待改善之際，不僅未督飭所屬記取教訓、謹小慎微，反為迎合部分用路人期待，無視學者專業與公路警察局實務建言，自毀「確保行車安全無虞」之原則，貿然恢復速限達隧道設計之最高速率，輕忽超速行車釀生事故之嚴重危害，恕置廣大用路人於危境之中，確有失察，允即重新檢討審慎研處。

綜上所述，本次事故交通部所屬高公局坪林行控中心現場資訊掌控不足，臨危處置慌亂無序，未能落實防救災應變計畫相關規範，影響救援執行效能，顯示平常救災演訓流於形式，且事後該部亦未責成所屬運用電腦模擬比對，找出既訂防救災應變計畫與本次事故實際處置之衝突或疏誤，並檢討律定救援作業時限標準，俾供日後執行效能檢討及回饋精進應變機制，反為迎合部分用路人期待，在隧道多項軟硬體缺失猶待改善之際，急於恢復速限達隧道設計之最高速率，輕忽超速行車釀生事故之嚴重危害，恕置廣大用路人於危境之中，確有怠失，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

- 一、高速公路局已設置門檔確保安全門自動關閉功能預防煙塵漫入聯絡隧道及導坑；坪控中心亦加強監視事故點上下游主線及橫向聯絡隧道狀況；加強自衛消防人員教育訓練；重新律定無線電頻道；規劃設置備援系統提供無線電通訊；消防栓水壓每月均定期檢測。
- 二、高速公路局為因應雪山隧道管理，預先規劃因應之道，研擬「國道 5 號雪山隧道公路事故暨整體防救災應變計畫」，業奉行政院 103 年 1 月 3 日核定，並送相關單位遵行。
- 三、高速公路局正辦理機電及交控系統相關提升案，其中「無線平台支援救災管理應用」項目中，將規劃建置事故處理資訊系統，未來將利用所蒐集之資料，依據不同情境分類，據以建置資料庫，並加以分析以做為後續之量化考核之依據。本案預計 105 年完成。
- 四、101 年 8 月 31 日修正「高速公路及快速公路交通管制規則」，規定行駛於長度 4 公里以上或經管理機關公告之隧道，大型車應保持 100

公尺以上之行車安全距離。

註：經 103 年 6 月 10 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 75 次會議決議：結案存查

136、國家通訊傳播委員會審理旺中寬頻併購中嘉系統案，未就委員自請迴避之理由建立明確規範；又本案審理長達1年8個月，均有違失案

審查委員會：經101年11月13日監察院交通及採購委員會第4屆第55次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國家通訊傳播委員會

貳、案由：

國家通訊傳播委員會（以下稱：通傳會）審理旺旺中時集團（以下稱：旺中集團）旗下旺中寬頻媒體股份有限公司（以下稱：旺中寬頻）申請併購第二大有線電視系統中嘉有線電視系統案（以下稱：本併購案），該會前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠三人，自行迴避本併購案審理，該會未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例；又本併購案審理歷時長達1年8個月，與行政程序法規定行政行為應有效能、內容應明確及應守誠信原則之意旨未符；另通傳會成立迄今已逾6年半，仍未完備「確保通訊傳播市場公平有效競爭」相關法令規範等情，通傳會相關處置與作為，均有違失，爰依法糾正。

參、事實與理由：

本併購案是亞洲近5年來規模最大的媒體併購案，引發社會關注，其中甚多反對聲浪，認為即將嚴重威脅我國言論自由多元性與競爭性，進而危及民主政治的發展。通傳會業於民國（下同）101年7月25日第496次委員會以附3項停止條件及25項承諾轉附負擔許可本併購案。惟通傳會七名委員，其中前副主任委員陳正倉、前委員翁

曉玲及鍾起惠三人，於該會受理本併購案時自行迴避審查，僅由其他四名委員審查。另該會審理本併購案，何以耗時甚久，及處理媒體併購案時，現有法令規章能否達成「確保通訊傳播市場公平競爭」之成立宗旨？本案經函請通傳會、經濟部投資審議委員會及公平交易委員會說明並調取本併購案相關資料後，於 101 年 7 月 12 日約詢通傳會前主任委員蘇蘅、前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠。復為瞭解公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗而自請迴避；行政機關一再以資料不完備充分，要求申請人補正等事項之行政、司法實務見解，另函詢行政程序法之主管機關法務部意見。業已釐清案情竣事，茲將違失事項臚陳如下：

一、通傳會前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠三人，自行迴避本併購案之審理，於情可憫，於理可喻，但於法未合；且通傳會自成立以來至今，委員自請迴避即有 76 次、112 人次，該會未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例，部分委員任意曲解法令意旨，規避案件之審理，有負國家之名器及人民之所託，殊難令人信服。

(一)通傳會組織法第 4 條：「通傳會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。…。通傳會主任委員，特任，對外代表通傳會；副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等。本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。…。」、「第 8 條：「通傳會依法獨立行使職權。通傳會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」、「第 9 條：「通傳會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：…。三、通訊傳播資源分配之審議。…。五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、

變更或消滅之處分案之審議。…。」即通傳會為獨立機關，委員（含正、副主任委員）均為專任，其組成應具多元性且依法獨立行使職權，於任職期間不得兼任職務，且應親自參與審理專屬委員會會議決議之事項，非同一般機關外聘之法規、訴願、諮詢委員會等兼任委員之性質，合先敘明。

(二)公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗之虞，而自請迴避乙情，經函詢行政程序法之主管機關法務部意見，該部以 101 年 8 月 14 日法律字第 10100144690 號函復，略以：「行政程序法第 33 條第 1 項第 2 款規定：『公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：…二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。』所稱『有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞』，係指凡能證實決策者確有偏頗，出現決策不公之結果時，即屬有偏頗之虞（該部 100 年 7 月 4 日法律字第 1000015676 號函參照）諸如：個人敵意、個人情誼、專業及職業關係、僱傭關係、長官與部屬、觀點偏頗或強烈意識、意識型態偏頗等。惟如何據此事實，認定公務員『足認其執行職務有偏頗之虞』尚須依個案情節及社會客觀事實判斷。至如當事人未申請迴避，公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗之虞，而自請迴避乙情，查公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務（公務員服務法第 1 條參照），是以，公務員執行職務應力求公正，不可偏頗，故理論上不應發生公務員主觀上自認其執行職務有偏頗之虞之情形。」另前主任委員蘇蘅於本院約詢時表示：「按通傳會以往前例，通傳會委員有申請迴避及自行迴避態樣。惟之前較多是因委員個人會做出有利益衝突之決定才自行迴避，通傳會組織法並無『自行迴避』應履踐程序之明文規定。至於通傳會會議規則第 8 條第 2 項規定『自行迴避』應是客觀存在事實，或當事人申請。」

(三)本併購案前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠三人自請迴避審理乙節，於情可憫，於理可喻，但卻於法未合。另通傳會自 95 年 2 月 22 日成立以來，歷屆委員適用該會會議規則第 8 條自請迴避至今即有 76 次、112 人次，顯有恣意。

1. 據通傳會 100 年 6 月 8 日第 419 次委員會會議紀錄：「本案投資

人英屬維京群島商 PURE INVESTMENT GLOBAL CORP.之最上層股東蔡衍明先生，其擔任負責人之旺中集團旗下所屬中時媒體集團，對於通傳會第 301 次委員會議就中視及中天 2 公司董事長、董事及監察人變更案以附附款通過之決議，刊登廣告，對通傳會前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠作不實之指控，該三位委員爰提出個人意見如下，並要求將其列入本案之會議紀錄：(一)陳副主任委員正倉表示：中視及中天董事長、董事及監察人變更案，係由 7 位委員共同決議，中天中視居然刊登廣告作不實指控，迄今亦未有任何表示。為免招致審查不公正之質疑及個人尊嚴尚未回復前，對於本案本人將不參與審查，任何與本案有關之公文均未予核章，且不擔任本案之發言人。(二)翁委員曉玲表示：基於維護個人職務尊嚴及避免當事人質疑通傳會有審查偏頗之情形，在個人受損之名譽未回復前，將不參與本案之審查。(三)鍾委員起惠表示：在本案當事人不實指控未澄清及個人名譽未回復前，為避免當事人質疑受到不公正審查，本人不參與本案之審查。與本案有關之公文從開始即未核章，特此說明。」另本院於 100 年 3 月 17 日約詢通傳前副主任委員陳正倉等三人時並不否認此情，所執理由係以通傳會會議規則第 8 條第 2 項規定：「…，有具體事證足認其執行職務有偏頗之虞者，亦應迴避。」及「自行迴避」並非消極之「怠忽職守」，反而其結果可能是正面積極，如於本併購案心證已形成，卻一直在審議程序中提出各種意見，恐會產生讓當事人質疑或挾怨報復之情況，而致審議期間更長。

2. 查本併購案係屬通訊傳播業務之許可案，故應由通傳會委員會決議議行之，次依通傳會組織法第 10 條第 3 項規定：「會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。」及依同法第 4 條第 1 項規定，通傳會置委員 7 人，爰通傳會委員會決議之決議，應以委員總額過半數之同意行之，即 7 人過半數之 4 人同意始得作成決議。然本併購案卻有三位委員自行迴避，另外 4 位委員雖仍得依法進行審查，已失之多元性及客觀性，若再有 1 位委員自行迴避，則形同拒審該案，罔顧人民之權益。再者，公務

員執行職務應力求公正，不可偏頗，故理論上不應發生公務員主觀上自認其執行職務有偏頗之虞之情形，通傳會會議規則第 8 條第 2 項規定「自行迴避」應是客觀存在事實，或當事人申請，已如前述。故前副主任委員陳正倉等三人自請迴避審理乙節，於情可憫，於理可喻，但於法未合。

3. 本院另以 101 年 7 月 19 日處台調貳字第 1010831986 號函，請通傳會逐件表列該會成立以來，委員自請迴避之案件內容、法源依據、理由及其他相關背景資料。惟據該會 101 年 7 月 30 日通傳營字第 10100353570 號函復以有關迴避之規定，通傳會組織法係自 94 年 11 月 9 日總統公布、通傳會會議規則係自 95 年 4 月 10 日通傳會下達迄今，均無修正，自通傳會第一屆委員以來均適用會議規則第 8 條迴避規定，歷屆委員自請迴避至今即有 76 次、112 人次，然函復內容無法說明歷次委員自請迴避之具體理由，顯有恣意。

(四)按公務員服務法第 1 條及第 7 條規定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務；執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。另通傳會會議規則第 7 條規定：「…委員對委員會議之決議，得具名提出協同意見書或不同意見書。委員贊同委員會議決議之結論，而對其理由有補充或不同之意見者，得提出協同意見書。委員對委員會議決議曾表示不同之意見者，得提出一部或全部之不同意見書。委員之協同意見書或不同意見書，應於委員會議決議確認通過後一週內提出並一併公布之。…」即委員對委員會議決議事項所持之意見，係屬可公評且應公開之政府資訊，乃因通傳會為獨立機關，委員係有任期制且依法獨立行使職權，而給予身分之保障，其相對義務即應忠誠客觀執行其職務，抗拒各方之壓力、干擾並接受檢驗。故本併購案前副主任委員陳正倉等三人，係以本併購案當事人旺中集團旗下所屬中時媒體集團，於渠等審理前案（就中視及中天 2 公司董事長、董事及監察人變更案以附附款通過之決議）刊登廣告，對渠等作不實之指控為由，自行規避案件之審理，實屬牽強。然自通傳會第一屆委員以來適用該會會議規則第 8 條迴避規

定，各委員自請迴避，至今即有 76 次、112 人次，然該會函復內容無法說明歷次委員自請迴避之具體理由，實屬制度面由來已久之缺失。按行政程序法乃至通傳會會議規則有關公務員迴避之規定，係規範公務員執行職務時應避免利益衝突並確保行政程序之公正，應是客觀存在事實，或當事人認公務員執行職務有偏頗之虞申請迴避，而通傳會自成立以來，未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例，部分委員任意曲解法令意旨，規避案件之審理，有負國家之名器及人民之所託，殊難令人信服。

二本併購案審理歷時長達 1 年 8 個月，其間雖有相關行政程序之進行，仍與行政程序法規定行政行為應有效能、內容應明確及應守誠信原則之意旨未符，更因冗長之審理時程，加深正反意見之僵持，徒增社會之猜忌、對立，以致斲喪政府之公權力，誠難令人信服。

(一)行政程序法第 51 條規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關未能於前二項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。…。行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」另行政機關對於人民申請案件處理期間之規定，及人民申請書件記載事項不完備或不充分，經定相當期間命其補正等節，經函詢行政程序法之主管機關法務部意見，該部以 101 年 8 月 14 日法律字第 10100144690 號函復，略以：

1. 人民申請書件記載事項不完備或不充分，致行政機關無法處理，而可補正者，宜定相當期間命其補正。基於平等原則，對同類案件之補正期間差異不宜過大，建議應視個案情況酌定適當補正期間（該部 100 年 10 月 28 日法律字第 1000015924 號函參照）。又上開申請案件須限期補正者，係屬行政程序法第 51 條第 5 項所定「行政機關因其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙」之情形，因而依同條項規定，於該項事由終止前，停止處理期間之進行，俟補正後再接續已進行之期間合併計算處理期間（該部 90 年 2 月 27 日【90】法律字第 000452 號函參

照)。

2. 至於命人民補正書件之次數，行政程序法並未明文規定命人民補正之次數，惟依行政程序法第 8 條前段規定「行政行為，應誠實信用方法為之…」之意旨，除人民補正書件仍有不完備或不符規定者外，命補正次數仍以 1 次為宜，並應與申請案有相當之關聯性（該部 88 年 11 月 19 日【88】法律字第 040516 號書函參照）。

(二)對受理本併購案處理期間冗長，未符行政程序法第 51 條規定，據通傳會函復本院資料，及前主任委員蘇蘅於本院約詢時之說明，略以：

1. 通傳會對媒體併購之審查程序並無另訂規定，其處理期間應依行政程序法第 51 條規定。本併購案於 99 年 12 月 20 日當事人向通傳會等相關業務主管機關進行申請，該會審理過程中，於 100 年 3 月 17 日、5 月 2 日、7 月 4 日、8 月 1 日、101 年 1 月 5 日、1 月 20 日、2 月 23 日及 4 月 11 日，分別函請申請人補充「媒體所有權與專業自主」、「數位化投資與建置進度」、「消費者權益」及「頻道公平合理之上、下架機制」等相關資料，另鑑於本併購案受各界矚目，通傳會曾於 100 年 9 月 6 日召開聽證會、同年 10 月 24 日及 101 年 5 月 7 日召開公聽會，廣諮各界意見。申請人補充相關資料後，經通傳會 100 年 6 月 8 日第 419 次、同年 8 月 5 日第 432 次、同年 9 月 28 日第 442 次、同年 11 月 28 日第 455 次、101 年 2 月 15 日第 467 次及同年 4 月 18 日第 478 次委員會議討論，其間均有相關行政程序之進行。
2. 通傳會基於通訊傳播業務主管機關立場，依電信法、有線廣播電視法相關規定進行實質審查，除請求相關機關提供本併購案資料供通傳會參酌，並辦理多次專家學者諮詢會議、跨部會會議、聽證會及公聽會，彙整學者專家、公民團體以及社會各界的意見，以公平公開之立場，審慎審查本併購案。然類此本併購案件因繁簡難易相差甚大，有單純小幅度投資，亦有如本併購案涉及複雜面向涉多元文化、媒體集中、國家安全、國民權益、產業發展、數位匯流等議題者，其併購金額達新臺幣 760

多億元，且旺中寬頻所屬之旺中集團，投資中視無線電視臺、中天衛星頻道與多家平面媒體（中國時報、工商時報、旺報、時報周刊）之情形，案件規模龐大複雜，許多細節尚待釐清，審查因而耗時費日，期能達成促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，保障消費者權益之目標，故通傳會實難訂定統一之處理期限。

3. 故本併購案通傳會認為當事人於申請書件中記載事項仍有不完備或不充分之處，限期請其補正，應認屬行政程序法第 51 條第 5 項規定「行政機關因其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙」之情形，而於該事由終止前，停止處理期間之進行，俟補正後再接續已進行之期間合併計算處理期間云云。

(三)對媒體併購之重大事件，若速審速決則恐陷於草率行事之譏；步步為營又淪於欠缺效率、藉故延宕之批評。即本併購案於 99 年 12 月 20 日進行申請，至通傳會 101 年 7 月 25 日第 496 次委員會許可本併購案，歷時長達 1 年 8 個月，肇因通傳會尚未制訂媒體併購之規範或作業準則。而通傳會為周延審議、博諮周採，除針對本併購案之審理進行書面審查外，並召開跨部會會議，舉行聽證、公聽會，廣徵各界意見，並多次請申請人補件，進行分析驗證，其間雖有相關行政程序之進行，仍與行政程序法規定行政行為應有效能（第 1 條）、內容應明確（第 5 條）及應守誠信原則（第 8 條）之意旨未符，更因冗長之審理時程，加深正反意見之僵持，徒增社會之猜忌、對立¹，以致斲喪政府之公權力，誠難令

¹ 旺中案走路工事件：發生於 2012 年 7 月，因為旺旺中時併購中嘉案所連帶引發的事件。旺中集團旗下的《中國時報》、《中天電視台》及《時報周刊》，自 2012 年 7 月 26 日起，以大篇幅報導 7 月 25 日當天約有百來位學生到通傳會抗議購併案，現場有白衣女子發錢給參與學生之「走路工」情事，質疑與當天號召發動到通傳會抗議的黃國昌（中研院法律所副研究員）有關，要求他提出說明。黃國昌回應「毫無所悉」，但未被旺中集團所屬的媒體接受，連續數日以報導質疑黃國昌。隨後引發相關學者反彈，認為旺中集團在缺乏證據的狀況下，以影射性報導攻擊反旺中學者。這個事件引發台灣對於新聞媒體壟斷、與新聞自由的討論，也提出對網路言論正當性的討論。隨後引發 700 名學生參與「我是學生，我反旺中」抗議活動，與隨後的反媒體壟斷大遊行。資料來源：維基百科 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%BA%E4%B8%AD%E6%A1%88%E8%B5%B0%E8%B7%AF%E5%B7%A5%E4%BA%8B%E4%BB%B6>

人信服。

三、合理限制媒體集團規模以避免言論集中化，係民主先進國家之共識和作為；通傳會組織法亦以「確保通訊傳播市場公平有效競爭」為成立宗旨；惟通傳會成立迄今已逾 6 年半，卻仍未完備相關法令規範，核有失職。

(一)憲法第 11 條保障人民之言論及出版自由，旨在確保意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及實現自我之機會。言論自由為民主憲政之基礎，廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第 11 條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。另廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨占，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會（司法院釋字第 364 號解釋參照）。即憲法對言論、出版及新聞自由之保障並非絕對，應依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制。舉輕以明重，跨媒體併購對於社會具有更廣大而深遠之影響，國家自應從立法及行政層面予以管制。另 93 年 1 月 7 日公布施行之通訊傳播基本法第 1 條，即揭櫫因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化；第 5 條規定通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展；第 16 條規定政府應於通傳會成立後 2 年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。再者，通傳會組織法第 1 條至第 3 條規定，通傳會為電信業務之主管機關，促進通訊傳播健全發展，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，並掌理通

訊傳播監理法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行（第 3 條第 1 款）；通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發（第 3 條第 2 款）；通訊傳播資源之管理（第 3 條第 6 款）；通訊傳播競爭秩序之維護（第 3 條第 7 款）；其他通訊傳播事項之監理（第 3 條第 14 款）等。通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域（即確保言論市場多元化）。故對於通訊傳播媒體管制，非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚須進一步積極經由各種組織、程序與實體規範之設計，防止資訊被壟斷與獨占，合先敘明。

(二)我國對於企業併購之規範，除了公平交易法結合之限制規定以外，對於媒體併購的特殊規定，則只規定於有線廣播電視法第 21 條、第 42 條，廣播電視法施行細則第 18 條、第 19 條，並無法有效因應媒體匯流及併購趨勢，法律規範之不足，已顯現在主管機關審查幾件重大媒體併購案的爭議當中。除本併購案外，如 99 年 11 月 17 日通傳會以附條件許可荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓投資事業盛庭股份有限公司股權予大富媒體股份有限公司案（凱擘併購案），乃至最近「壹傳媒」集團經營權交易案，均涉及大型金融特許事業或跨媒體集團挾其龐大財力進行媒體併購，進一步擴大其在傳媒市場的支配力量，造成臺灣傳媒市場更形集中化之問題，不言可喻。除此之外，大型企業集團進行媒體併購，經過整併後，因為綜效（Synergy）之利益而做出裁員、縮編等傷害工作者之權益與專業之舉措，其影響之面向，實非僅止於媒體壟斷之議題上。

(三)另以 2010 年 6 月媒體大亨梅鐸（Rupert Murdoch）之「新聞集團」（News Corporation）併購案為例，「新聞集團」已是英國最大的報團、也持有商業電視台股份以及英國衛星電視 BSkyB（英國最大的付費電視系統）39%的股份，又計劃以 80 億英鎊（約 4,000 億台幣），購買 BSkyB 其餘的股份，達到百分百的持股，當時梅鐸來勢洶洶，爭取各政黨支持。但面對龐大勢力，英國通訊傳播局未立即開放，而是介入調查，甚至做出本併購案違反公共利益

的結論。根據英國相關法規（《企業法》與《通訊傳播法》）的規定，媒體併購案應通過「公共利益」的考驗；即是否影響（1）媒體產業的多元性與（2）內容的多元性；以及（3）申請人的適格性（媒體事業所有者的表現應達到《通訊傳播法》中廣播電視服務的標準）。據此上述標準，英國通訊傳播局先調查此案是否影響媒體產業與內容的多元性，最後以此併購案恐降低媒體產業與內容的多樣性，違反公共利益，主要的理由有二：第一、併購後 BSkyB 將不再是獨立公司；而且「新聞集團」將成為英國第一大媒體集團，將拉高進入市場的門檻。因此英國媒體產業的多元性將降低。第二、由於 BSkyB 還一直提供新聞給其他商營電台；併購後「新聞集團」的新聞將達到各平台。因此英國境內新聞與意見的多元性也將降低。根據此報告，英國政府一度要求「新聞集團」不得控制 BSkyB 的新聞部門，才能進一步討論併購案。「新聞集團」終未通過檢驗，最關鍵的因素是申請者的適格性問題²。從上開案例可知，在審理媒體併購案時，獨立機關應是公共利益的守護者，不應只是在形式上召開公聽會而已，也不能只是被動地依賴業者所提供的資訊。從英國所建立的指標觀之，通傳會應針對我國之社會民情，深入分析媒體併購是否降低臺灣傳播產業與內容的多元性。

（四）按憲法、通訊傳播基本法及通傳會組織法等現行法令，僅就通訊傳播媒體管制作通則性規範，相關廣電法令中，並未針對媒體併購之審查程序加以具體規範，以致於審查之過程，缺乏明確性、公開性以及多元意見的參與。通傳會為獨立機關，對於媒體併購案件，應是擔任公共利益的守護者，除了在形式上審核併購是否違法，更應在實質上，權衡公共利益與市場競爭秩序，評估跨媒體集中的潛在效應，建立一套嚴謹且完整的處理併購案審理程序，藉由聽證會等多元方式，提供充分的機會給公民、媒體工作者、業者及利害關係人等參與討論，使社會對於併購案，有表達

² 通傳會「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉受讓案」公聽會書面意見，臺灣大學公共政策與法律研究中心《跨媒體法及其審查機制建立》，2012 年 5 月 20 日，第 22 頁。

意見之機會，並明確規範相關時程之進行，藉由公開且透明之審核過程，踐行正當法律程序，建立「公共利益」的檢驗機制，公諸於眾，以昭公信。即合理限制媒體集團規模以避免言論集中化，係民主先進國家之共識和作為；通傳會組織法亦以「確保通訊傳播市場公平有效競爭」為成立宗旨。惟通傳會自 95 年 2 月 22 日成立，迄今已逾 6 年半，尚未依通訊傳播基本法及通傳會組織法之相關立法精神，完備有關媒體併購之規範或作業準則，以致於在審理如本併購案之大型企業集團進行媒體併購時，逐案審斷，見招拆招，除自陷裡外不是人，動輒得咎之窘境外，亦未善盡主管機關之權責，核有失職。

綜上所述，通傳會前副主任委員陳正倉、前委員翁曉玲及鍾起惠三人，自行迴避本併購案之審理，於情可憫，於理可喻，但於法未合；且通傳會自成立以來至今，委員自請迴避即有 76 次、112 人次，該會未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例，部分委員任意曲解法令意旨，規避案件之審理，有負國家之名器及人民之所託，殊難令人信服。再者，本併購案審理歷時長達 1 年 8 個月，其間雖有相關行政程序之進行，仍與行政程序法規定行政行為應有效能、內容應明確及應守誠信原則之意旨未符，更因冗長之審理時程，加深正反意見之僵持，徒增社會之猜忌、對立，以致斲喪政府之公權力。另合理限制媒體集團規模以避免言論集中化，係民主先進國家之共識和作為；通傳會組織法亦以「確保通訊傳播市場公平有效競爭」為成立宗旨；惟通傳會成立迄今已逾 6 年半，卻仍未完備相關法令規範，核有失職。故通傳會於本併購案之審理過程，及合理限制媒體集團規模之相關處置與作為，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、為求迴避規範之完整性，通傳會已於 101 年 9 月第 503 次委員會議通過修正「國家通訊傳播委員會委員行為自律規範」。
- 二、通傳會於 101 年 11 月第 512 次委員會議決議，各業務處室如有經辦

事項無法於行政程序法第 51 條第 1 項所規定期限內完成，且該會主管法規亦無訂定辦理期限者，將分類整理案件類型，並附具研析意見及法規影響評估，提請委員會議通案決議後，對外公告，以解決受理案件處理時效的問題。

三、立法院於 103 年 1 月 14 日第 8 屆第 4 會期第 18 次會議就 4 版本草案（行政院函請審議「廣播電視壟斷防制與多元維護法草案」、民進黨黨團擬具「反媒體壟斷法草案」、楊立法委員麗環等 22 人擬具「跨媒體壟斷防制法草案」及臺灣團結聯盟黨團擬具「媒體壟斷防止暨多元維護法草案」）審議，決議協商後再行處理。

註：經 103 年 7 月 8 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 76 次會議決議：結案存查

137、高鐵路「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢 A8 車站專用區土地開發，明顯違背大眾捷運法第 7 條規定等，核有重大違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 13 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 55 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部、交通部高速鐵路工程局

貳、案由：

交通部高速鐵路工程局辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與財團法人長庚紀念醫院及亞朔開發股份有限公司辦理聯合開發，不僅明顯違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背交通部要求其依法行事之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失；又交通部身為大眾捷運法之中央主管機關及高鐵路之上級督導機關，既知該局未依法令規定辦理本開發案，卻未善盡監督管理職責，即時採取有效措施制止，亦有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、交通部高速鐵路工程局辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與財團法人長庚紀念醫院及亞朔開發股份有限公司辦理聯合開發，不僅明顯

違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背交通部要求其依法行事之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失：

(一)93 年 5 月 12 日修正前之大眾捷運法第 7 條第 1 項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合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。」93 年修法時，將該項「自行或與私人、團體聯合」等文字刪除，修正後之文字為：「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。」修正理由為：「為簡化開發流程及縮短時程，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。」因此，自 93 年該項修正後，主管機關辦理大眾捷運系統之土地開發時，應自行辦理，不能與私人或團體聯合辦理。

(二)查交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）為辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」三重至中壢路段 A8 車站專用區土地開發案（下稱本開發案），竟無視於 93 年修正大眾捷運法之上開不能與私人或團體聯合辦理規定，於 94 年 9 月 12 日函報交通部稱：將與財團法人長庚紀念醫院（下稱長庚醫院）進行聯合開發，所需土地分別由該院提供及向桃園縣政府有償撥用，並由該院擔任開發計畫之投資人等語。同年 11 月 1 日，交通部路政司（下稱路政司）邀集相關單位進行討論，會中高鐵局雖認為現行大眾捷運法第 7 條條文似尚可涵括「與地主協議聯合開發」模式，惟交通部總務司、法規委員會（下稱總務司、法規會）及路政司則均認為：大眾捷運法修法後已刪除聯合開發之方式，只能由政府取得全部土地後再主導辦理後續開發事宜。交通部遂以 94 年 12 月 9 日交路字第 0940014551 號函復高鐵局稱：請本於執行機構權責依現行大眾捷運法及法規會上開結論辦理等語。並再分別於 95 年 1 月 25 日、96 年 2 月 27 日，去函高鐵局重申：請按該部 94 年 12 月 9 日交路字第 0940014551 號函說明事項，確依大眾捷運

法等規定覈實辦理相關事宜等語。

- (三)惟查，高鐵局竟違背大眾捷運法第 7 條規定及交通部前開函文，逕自於 96 年 3 月 15 日與長庚醫院簽訂「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統 A8 車站專用區土地開發契約書」（下稱土地開發契約書），進行土地聯合開發事宜。97 年 2 月 13 日，交通部去函高鐵局稱：本開發案仍請依大眾捷運法等相關法令規定，由政府全部取得土地，以主導開發事宜等語。高鐵局不僅未依前開函文辦理，甚且於 97 年 5 月 12 日與地主長庚醫院及其合作人亞朔開發股份有限公司（下稱亞朔開發公司）簽訂「A8 車站專用區土地開發投資契約書」（下稱投資契約書），約定由該院及其合作人投資興建本開發案，議定相關開發費用、權益分配等事項，並於同年 6 月 16 日將前開契約副本函送交通部。
- (四)另高鐵局於本開發案辦理期間向交通部提出修法建議，將「自行或與私人、團體聯合」等文字再予回復，該部於 97 年 4 月 8 日邀集相關單位共同研商，與會單位臺北市政府捷運工程局表示：大眾捷運法修正後土地開發效率已顯著提昇，依該府訂定之協議價購優惠辦法辦理，並無窒礙難行之處等語。路政司亦說明 93 年修法前業就「是否刪除聯合開發機制」進行分析，並經交通部部長批示刪除等意見。大眾捷運法迄今仍維持原條文規定，未予修正。
- (五)查高鐵局雖稱：本開發案前經行政院於 91 年 1 月 9 日核定長生國際開發股份有限公司（下稱長生公司）以民間投資方式辦理「獎勵民間投資中正國際機場至臺北捷運系統建設計畫」，且其規劃報告書已載明機場捷運於林口長庚醫院設站採聯合開發方式辦理土地取得為由，基於「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」之立場，其得依 93 年 5 月 12 日修法前之大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法規定，簽訂上開投資契約書，與地主辦理聯合開發等語。惟查所謂「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」等，均不能逾越及違背上開大眾捷運法關於「不能與私人或團體聯合辦理」之明文規定。再者，長生公司、長庚醫院、亞朔開發公司係屬三個不同之法人，更何況長生公司辦理之上開建設計畫業於 92 年 1 月 1 日起喪失最優申請案件申請人資

格，長庚醫院及亞朔開發公司均不能主張「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」。高鐵局竟以行政院於 91 年 1 月 9 日核定長生公司得辦理建設計畫為由，主張其基於「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」之立場，得與長庚醫院及亞朔開發公司辦理聯合開發，顯係張冠李戴，於法不合。

(六)審計部 101 年 9 月 27 日台審部交字第 1013001440 號函查復本院略以：原最優申請人長生公司長生案未完成簽約，有關長生公司原規劃內容自始不發生法律效力，亦無信賴原則之適用，本開發案高鐵局採聯合開發方式辦理，並優先函詢土地所有人長庚醫院之投資意願，未依 93 年 5 月 12 日修法後之大眾捷運法第 7 條規定，由政府取得全部土地，公告徵求投資人，並透過市場競爭機制，甄審及評定最優申請人，除程序未合外，有關投資人之徵選，亦喪失選擇其他更有利於政府開發權益之機會等語。

(七)綜上所述，高鐵局辦理本開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與長庚醫院及亞朔開發公司辦理聯合開發，不僅明顯違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背上級機關交通部要求其依法行事之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失。

二交通部身為大眾捷運法之中央主管機關及高鐵局之上級督導機關，既知該局未依法令規定辦理本開發案，卻未善盡監督管理職責，即時採取有效措施制止，亦有違失：

(一)按大眾捷運法第 4 條規定：「大眾捷運系統主管機關：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。路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之。」交通部高速鐵路工程局暫行組織規程第 1 條規定：「交通部為辦理高速鐵路及捷運系統建設事宜，特設高鐵局，其組織依本規程之規定。」顯示交通部為大眾捷運法之法令主管機關，並為高鐵局之上級督導機關。

(二)查交通部雖於高鐵局與長庚醫院簽署土地開發契約書前，即已多

次函知該局本開發案應依現行大眾捷運法、大眾捷運系統土地開發辦法及法規會 94 年第 11 次會議結論辦理（即由政府取得全部土地後，再主導辦理開發事宜），惟卻未能即時採取有效措施制止，任由該局與私地主簽署土地開發契約書。嗣高鐵局於 96 年 3 月 19 日將土地開發契約書副本函送交通部，該部竟以機場捷運開發作業已委任該局辦理，本開發案管轄權已移轉該局，且因該局已與長庚醫院簽訂土地開發契約書，該部無須再就其內容為實質審查為由，於同年 4 月 2 日函復該局「已予存查」。另高鐵局擬與長庚醫院簽署投資契約書前，交通部亦多次函知該局仍應依大眾捷運法等相關法令規定，由政府全部取得土地，以主導開發事宜，惟該局仍持不同看法。嗣高鐵局於 97 年 6 月 16 日將投資契約書副本報送交通部，該部竟再次以考量機場捷運計畫（中壢至三重路段）土地開發所涉該部權責，已正式公告委任高鐵局辦理，相關土地開發事宜業屬該局權責，該局自應依法辦理相關事宜為由，於同年 7 月 2 日函復該局相關契約書等資料文件免再報部備查，並檢還該副本。

(三)再查，交通部於 97 年 9 月間，由路政司、總務司、法規會等單位及運輸研究所組成「機場捷運計畫專案督導小組」赴高鐵局瞭解「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」執行情形，該督導小組於同年 9 月 23 日對高鐵局辦理本開發案，提出未依現行大眾捷運法第 7 條修法意旨辦理、未訂定協議價購優惠辦法（草案）報請交通部審查發布、明知法規有適用疑義逕採有爭議見解辦理，致生適法問題等缺失。案經高鐵局提出現行作法若無適法性問題，可繼續依原合作架構進行，並建議同意桃園縣政府參與開發，另如現行作法有適法性問題，則本開發案土地開發程序須重新運作之意見。

(四)嗣交通部於 98 年 3 月 18 日函復高鐵局，重申依 93 年 5 月 12 日修正之大眾捷運法第 7 條修法說明，已無聯合開發方式，相關土地應變更為公有土地後，由政府主導開發，至私有地主之權益，可於協議價購優惠辦法中兼顧，請高鐵局進行適法性處理，並儘速將「交通部辦理大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法

（草案）」補充修正後報部審查。惟高鐵局續於 98 年 4 月 21 日再函請交通部同意本開發案得接續採聯合開發方式辦理，該部竟於同年 5 月 19 日說明：有關機場捷運計畫 A8 站土地開發是否適用 93 年 5 月 12 日大眾捷運法修法前之延續性案件或屬修法後之新興個案，因涉事實認定，考量本開發案已依法正式公告委託高鐵局辦理，仍請該局依法自行核處等語。

(五)綜上，交通部身為大眾捷運法之法令主管機關暨高鐵局之上級督導機關，既知該局未依法辦理本開發案，自應本諸法令解釋及指揮監督機關之權責，要求執行機構高鐵局確實依法妥處。惟交通部於高鐵局辦理本開發案之過程中，不思採取即時有效措施制止，反以相關土地開發事宜已公告委任高鐵局辦理，自應由該局依法妥處為由，放任高鐵局以聯合開發方式，與民間團體簽訂土地開發契約書及投資契約書，繼續執行本開發案，未能善盡中央主管機關及上級督導機關職責，亦有違失。

綜上所述，高鐵局辦理本開發案，將「信賴保護原則」及「保障土地所有權人既有權益」張冠李戴，執意與長庚醫院及亞朔開發公司辦理聯合開發，不僅明顯違背大眾捷運法第 7 條禁止與民間團體聯合辦理之規定，而且多次違背交通部要求其依法行事之函文，並使政府喪失選擇更有利投資人之機會，核有重大違失；又交通部身為大眾捷運法之中央主管機關及高鐵局之上級督導機關，既知該局未依法令規定辦理本開發案，卻未善盡監督管理職責，即時採取有效措施制止，亦有違失，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

一、高鐵局部分：

1. 本案係使用私有土地辦理捷運建設並兼顧全體公益及個別權益原則下，政府無須編列開發用地預算及以成本價取得捷運設施，亦可縮短開發時程，保障政府最大利益。
2. 基於土地徵收條例及大眾捷運法第 7 條於 93 年 5 月 12 日未修正

前，產生對法律見解不同，爾後，類似用地取得之土地開發案件，將循現行法規審慎行事。

二交通部部分：

1. 未來交通部對涉土地開發案件發生法令疑義情事，將函詢法務部及內政部等單位意見，以釐清相關疑義作出明確函示。
2. 本聯開作業高鐵局依行政程序法第 8 條規定之信賴原則辦理，屬個案認定問題，實須依事實進行認定，在已委任該局辦理相關土開事宜之前提下，爰請依法自主自行核處，應無所稱「放任」之作為。

註：經 103 年 5 月 13 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 74 次會議決議：結案存查

138、桃園地檢署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫作業規範等，內控機制不彰，違失情節重大案

審查委員會：經 101 年 11 月 14 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 54 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣桃園地方法院檢察署

貳、案由：

臺灣桃園地方法院檢察署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫作業規範，物品及人員進出未詳實登錄、毒品庫房門禁管制失靈，會同清點機制形同虛設；毒品庫房與一般贓物庫房管理輕重倒置、雜亂無章；且該署贓物庫自 93 年起陸續發生數起弊端，本（101）年更爆發承辦書記官監守自盜之重大貪瀆案件，內控機制不彰，違失情節重大，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、臺灣桃園地方法院檢察署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫作業規範，物品及人員進出未詳實登錄、毒品庫房門禁管制失靈，會同清點機制形同虛設，核有違失。

(一)為加強扣案贓證物品之保管與處理、防杜弊端發生，臺灣高等法院檢察署於 98 年 5 月 27 日函頒「臺灣高等法院檢察署所屬檢察機關贓證物庫業務檢討計畫」（收錄於該署編印之「扣押物沒收物保管方法與處理程序手冊」），其中所列具體改進措施，在人員管理部分，敘明毒品庫房之物品保管，應多增設一道防護保管措施（如多增加一道鎖頭或密碼，鑰匙或密碼由科室主管或指定專人保管，作業開啟時，由承辦人員、科室主管或指定之專人會

同開啟），以防監守自盜之情形發生；在門禁管制部分，應嚴格門禁管制，落實進出人車之登錄。該檢討計畫附表「臺灣高等法院檢察署所屬檢察機關扣押物沒收物作業程序及防弊措施」載明：「毒品不得僅憑 1 人即可開鎖領取，應分由不同人保管鑰匙或密碼。」據桃園地檢署說明：該署書記官林○○係於約 3 年多前因辦理刑案扣押物發還業務，進而認識毒販黃○○，林員係主管該署贓物庫業務，並督導贓物庫同仁辦理相關工作，其利用熟悉毒品保管及銷燬作業流程機會，於 100 年下半年間，趁掌管毒品庫房之贓物庫同仁差假、代理、業務忙碌或於加班時，進入毒品庫房，將經報請高檢署核准逾 10 年待銷燬之安非他命，以白砂糖從中調包 3、4 次，數量約有 1,300 餘公克，再轉交給黃女出售，渠分得約新臺幣 1 百餘萬元，目前案件仍在偵查中等語。101 年 7 月臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）林○○書記官監守自盜案爆發前，該署 3 間毒品庫房各有 2 道門、3 道門鎖，得進入毒品庫房之人員有葉姓錄事及林○○2 位。惟葉姓錄事 1 人保管 3 間毒品庫房之 9 把鑰匙，林○○亦持有 9 把備份鑰匙。換言之，僅憑 1 人、無須會同，即可進入毒品庫房，鑰匙未切實依規定分由不同人保管，人員進出毒品庫房及一般贓物庫房亦未詳實登錄。由於該署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫作業規範，致使林員得利用職務之便，監守自盜。

(二)前揭作業程序及防弊措施復載明：「贓物庫承辦人應不定期會同政風人員清點毒品數量。」詢據桃園地檢署前任政風室陳主任表示，政風室僅利用監燬時抽點，同時看一週或一個月內新進的毒品等語。是以，該署並未依上開規定辦理，會同清點機制形同虛設。且有時兩次銷燬毒品的間隔時間長達 5、6 個月，以 99 至 101 年度的銷燬時間而言，99 年 6 月 23 日、11 月 26 日、12 月 24 日、100 年 6 月 3 日、11 月 11 日、101 年 6 月 8 日銷燬之間隔即有達 5 個多月至 6 個多月者，該等期間贓物庫承辦人均未會同政風人員清點毒品數量。扣案毒品之建檔與實物是否可以勾稽、有無短少、彌封有無異常等，均不得而知，且無法及早發現弊端。又桃園地檢署 101 年 9 月 6 日桃檢秋總字第 10109001490 號函稱：「執

行銷燬時會先打開牛皮紙袋（證物袋）再取出放置於夾鍊袋之毒品逐案清點銷燬。」惟該署於本院約詢前復以書面說明：「……於應執行銷燬期日前完成下架、清點作業，經會同政風人員檢查後，放置於紙箱中而完成封箱作業，於執行銷燬期日再次確認紙箱無破損異常後，即辦理銷燬作業」，並未於銷燬現場逐案清點銷燬。且詢據前政風室陳主任稱，銷燬時沒有再打開箱子看等語。

是以，桃園地檢署函稱之作法與實際作法不符，實有可議之處。二、桃園地檢署毒品庫房與一般贓物庫房管理輕重倒置、雜亂無章；該署贓物庫自 93 年起陸續發生數起弊端，本（101）年更爆發承辦書記官監守自盜之重大貪瀆案件，內控機制不彰，確有違失。

(一)本院實地履勘發現，桃園地檢署毒品庫房共分 3 間，與值班室相近，未與贓物庫辦公室相連。毒品裝袋、裝箱或裝桶放置於開放式鐵架上或堆置於地上，外部標明保管字號。其中第 2 間庫房並存放 3C 類贓證物，本院履勘時該署待銷燬毒品放置於第 3 間庫房廁所內。毒品庫房內空氣中瀰漫異味，擺放雜亂，管理有欠妥善。一般贓物庫房則位於贓物庫辦公室後方，與贓物庫辦公室相連。按該署毒品庫房保管之最大宗毒品為安非他命，體積小、價值高，其地理位置卻與贓物庫辦公室相距較遠，管理輕重倒置。尤其在管理人員得單獨進入毒品庫房、其進出又無登錄的情況下，毒品之下架、封箱、送銷燬亂無章法，其毒品庫房管理，形同虛設。

(二)該署於 93 年間曾發生分派至法警室擔任服務台報到工作之替代役男，於 9 月間某日起至 10 月間止，藉故至贓物庫找人聊天，自行或與他人共同趁機竊取因案送至桃園地檢署贓物庫保管之第一級毒品海洛因、第二級毒品安非他命等，並販賣或無償提供予他人施用之情事，經臺灣桃園地方法院 94 年度訴字第 821 號刑事判決應執行有期徒刑拾壹年陸月確定。另詢據前政風室陳主任表示，98 年有贓物庫 IC 板遺失案；99 年有待銷燬大理石椅子被駕駛載到鄉公所案；又某次北部大型贓物庫銷燬係由廠商派貨車載運物件；100 年有一般類銷燬案件內有 7 小件，檢察官核准銷燬 4 小件，另 3 小件後來要銷燬時不見了；另林○○有 2 件風紀案的

傳聞，但查無具體事證等語。該署贓物庫自 93 年起陸續發生數起弊端，於本(101)年更爆發承辦書記官監守自盜之重大貪瀆案件，顯見內控機制不彰，確有違失。

綜上，桃園地檢署對於贓物庫房之管理鬆散，未落實贓證物庫作業規範，物品及人員進出未詳實登錄、毒品庫房門禁管制失靈，會同清點機制形同虛設；毒品庫房與一般贓物庫房管理輕重倒置、雜亂無章；且該署贓物庫自 93 年起陸續發生數起弊端，本(101)年更爆發承辦書記官監守自盜之重大貪瀆案件，內控機制不彰，違失情節重大。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、慎選贓物庫業務主管人員，並加強人員考核。積極清理安非他命數量，並已報請核准銷燬事宜。更換毒品庫房之 3 付鎖頭，分由不同人員保管鑰匙。毒品庫房外增設門禁管制系統，管制卡權限僅開故主辦贓物庫之書記官及毒品承辦人等 2 人。並規定夜間或假日需加班進入毒品庫房時，應先簽核後，始准許加班。強化毒品庫房外圍照明。毒品庫房門口加設警示燈，並與值勤室警鈴蜂鳴器連線。毒品庫房及贓物庫外加裝 4 支監視器，並升級監視器保存容量。並全面更新贓物庫電腦設備。舊案毒品，於原贓證物牛皮紙袋外增加防偽標籤封緘；新收毒品，除使用透明贓證物袋外，並使用防偽標籤封緘。每月至少 1 次實施定期或不定期查核。該署另召開專案會議，積極研商本案後續改善措施，並強化毒品及贓證物管理作為；每月定期召開清理逾 10 年未處理贓證物檢討會議。
- 二、請各地檢署儘速清點贓物庫內之扣案毒品是否短少或異常。清查結果，除桃園地檢署外，其餘地檢署並無此情形。
- 三、臺高檢署編印之「扣押物沒收物保管方法與處理程序手冊」尚有未盡周延之處，已由該署檢討修正中。

註：經 102 年 2 月 22 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 57 次會議決議：結案存查

139、台電公司高雄興達電廠辦理煙囪彩繪及修繕工程，疑遭圍標等違法行為；又草率評估相關作業，即編列鉅額預算進行大規模修繕，均有違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 20 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 96 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台灣電力股份有限公司高雄興達電廠辦理「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」案，招標公告對於投標廠商資格為「特定資格」之限制，與政府採購法規定未合；且發現疑涉遭圍標等影響採購公正之違反法令行為，竟續予開標決標，未落實政府採購法相關規定；又僅依目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形，即簽辦並編列 1 億 2,000 萬元預算進行大規模修繕，相關評估作業顯屬草率，且有規避相關採購案須呈報上級核定之嫌；嗣執行過程因變更物料載運方式及底漆施作面積增加，辦理 2 次契約變更，對於監造單位工程評估之審查，未盡確實，經核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）高雄興達電廠（下稱興達電廠）共有 1 至 4 號發電機組，其中 3、4 號發電機組煙囪因使用多年，多處油漆脫落致煙囪銹蝕，該廠為辦理「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」（下稱本工程），編列 1 億 2,000 萬元預算，並於民國（下同）99 年開始辦理招標，其辦理過程顯有諸多違失：

一、台灣電力股份有限公司高雄興達電廠編列 1 億 2,000 萬元預算，辦理該廠「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」案，招標公告對於投標廠商資格為「特定資格」之限制，顯與政府採購法第 36 條第 2 項規定未合。

(一)按「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格（第 1 項）。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格（第 2 項）。……」為政府採購法第 36 條所明定；而依該條第 4 項授權訂定之「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 4 條規定：「機關依第 2 條第 2 款訂定與履約能力有關之基本資格時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商應附具之證明文件或物品：……」、第 5 條規定：「機關辦理特殊或巨額採購，除依第 2 條規定訂定基本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：一、具有相當經驗或實績者。…」、第 6 條規定：「工程採購有下列情形之一者，為特殊採購：一、興建構造物，地面高度超過五十公尺或地面樓層超過十五層者。二、興建構造物，單一跨徑在五十公尺以上者。三、開挖深度在十五公尺以上者。四、興建隧道，長度在一千公尺以上者。五、於地面下或水面下施工者。六、使用特殊施工方法或技術者。七、古蹟構造物之修建或拆遷。八、其他經主管機關認定者。」、第 8 條規定：「採購金額在下列金額以上者，為巨額採購：一、工程採購，為新臺幣二億元。二、財物採購，為新臺幣一億元。三、勞務採購，為新臺幣二千萬元。」依上開規定，機關辦理任何採購均得依上開標準第 4 條訂定「基本資格」；惟得依該標準第 5 條訂定「特定資格」之工程採購，僅限「巨額採購」或「特殊採購」方得為之。

(二)查「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」案（下稱本案）招標公告，99 年 8 月 17 日於行政院公共工程委員會（下稱工程會）政府電子採購網公告 21 天，內容摘錄如下：

1. 招標狀態：第 1 次公開招標。
2. 是否屬特殊採購：否。

- 3.採購金額級距：查核金額以上未達巨額。
- 4.預算金額：1 億 2,000 萬元（含稅）。
- 5.決標方式：非複數決標，訂有底價最低標得標。
- 6.其他內容－廠商資格摘要第 1 項：「具有完成 125 公尺（含）以上高架作業經驗之合格 E 營造及工程業廠商。以上廠商應符合相關法規對承攬金額限制之規定，如為 E101 綜合營造業需為甲等綜合營造業，廠商於投標時需檢附上述資格之承做證明文件（包含驗收證明或完工證明，如提供完工證明者須另檢附工程（作）承攬契約）以供台電公司審查，不符規定者視為無效標。」

(三)按本案招標公告「採購金額級距」欄位填列「查核金額以上未達巨額」，「是否屬特殊採購」欄位填列「否」，顯見本案非屬巨額採購，亦非屬特殊採購，依上開規定顯不得訂定特定資格，卻於所載廠商資格列明：「具有完成 125 公尺（含）以上高架作業經驗之合格 E 營造及工程業廠商…，廠商於投標時需檢附上述資格之承做證明文件…以供甲方審查，不符規定者視為無效標。」依採購單位說明，係因本案煙囪高達 250 公尺，為確保施工安全並符相關工安法規規定，經評估僅能以搭設 250 公尺高之施工架進行施工，而施工架之搭、拆風險性高，需由具有經驗之廠商做一全盤的縝密規劃再進行施工，遂研議限制投標廠商基本資格需具有完成一定高度（125 公尺）施工架作業經驗之履約能力。惟上該經驗條件，顯非屬「基本資格」之條件。經本院函詢工程會，該會以 101 年 8 月 31 日工程企字第 10100313060 號函復略以：「…本案非屬巨額採購，亦非特殊採購，不得訂定特定資格。惟本案招標公告所載廠商資格（一）略以：具有完成 125 公尺（含）以上高架作業經驗之合格 E 營造及工程業廠商…，該經驗條件，屬本法¹第 36 條第 2 項特定資格，亦屬本標準²第 5 條第 1 項第 1 款所定具有相當經驗之特定資格，難謂適法」。綜上，本案採購單位招標公告對於投標廠商資格為「特定資格」之限制，顯與政府

¹ 政府採購法。

² 投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準。

採購法第 36 條第 2 項規定未合。

二興達電廠辦理本案採購，發現疑涉遭圍標等影響採購公正之違反法令行為，竟續予開標決標，未落實政府採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有未當。

(一)「機關辦理採購，有 3 家以上合格廠商投標，開標後有 2 家以上廠商有下列情形之一，致僅餘 1 家廠商符合招標文件規定者，得依政府採購法第 48 條第 1 項第 2 款『發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者』或第 50 條第 1 項第 7 款『其他影響採購公正之違反法令行為』處理：一、押標金未附或不符合規定。二、投標文件為空白文件、無關文件或標封內空無一物。三、資格、規格或價格文件未附或不符合規定。四、標價高於公告之預算或公告之底價。五、其他疑似刻意造成不合格標之情形。」為工程會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500256920 號令解釋在案。

(二)查本案招標開、決標過程，99 年 9 月 7 日上午 9 時 30 分開標，計有 5 家採電子領標之廠商投標並均出席標場，經審查廠商資格文件上開 5 家廠商均合格；復審查履約能力規格文件時 3 家廠商不合格，2 家廠商合格，續開 2 家合格廠商之「價格封」，其中 ○○公司「價格封」內未附「標單」，經依政府採購法及本案工程採購投標須知規定，宣布 ○○公司「價格封」係無效標。餘 1 家廠商標價 1 億 600 萬元，金額高於底價，經第 1 次減價為 1 億 200 萬元，因在底價範圍內，即依政府採購法第 52 條第 1 項第 1 款宣布決標。

(三)按本案有 5 家廠商參與投標，3 家廠商履約能力經判定資格不符，另 2 家進入價格標之廠商，1 家未附標單，遭當場判定為無效標不合格，僅剩 1 家廠商符合招標文件規定。類此部分廠商疑似無得標意願，仍參與投標，致僅餘 1 家廠商符合招標文件規定之情形，依照上開工程會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500256920 號解釋令，興達電廠得依政府採購法第 48 條及第 50 條規定不予開標決標，惟興達電廠卻未辦理保留而持續開標決標，致本案事後遭檢舉疑似圍標，並移送檢調單位偵辦。而本案開標情形，案經工程會 100 年 6 月 10 日工程稽字第 10000194960 號函以：「…依

所附開標紀錄顯示，旨案合格廠商家數共計有 5 家，開標後有 4 家為不合格標，致僅一家廠商符合招標文件規定；其中不合格廠商屬『資格、規格不合格』者計有 3 家，屬『無標單（不合格）』者計有 1 家，爰尚難推論無該會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500256920 號令所列之情事」，函請經濟部檢討並提出說明。案經經濟部 100 年 8 月 9 日經稽字第 10004382950 號函復工程會查復結果略以：「…該部參據興達電廠 100 年 7 月 5 日 D 興達字第 10007000151 號函說明，暨比對廠商押標金等資料，及檢視現場開標錄影資料，發現有『不同廠商間之招標文件內容有重大異常關聯』等 4 項疑點，而將相關疑點及案關資料移由該部政風處酌處。」

(四)綜上，興達電廠辦理本案採購，發現疑涉遭圍標等影響採購公正之違反法令行為，竟續予開標決標，未落實政府採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有未當。

三、興達電廠辦理本案維修工程，僅依維護部門目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形，即簽辦並編列 1 億 2,000 萬元預算進行大規模修繕，相關評估作業顯屬草率，且有規避相關採購案須呈報上級核定之嫌，顯有未洽。

(一)有關台電公司興達電廠編列 1 億 2,000 萬元預算，辦理本案招標過程，該公司說明略以：

1. 興達電廠共有 1 至 4 號發電機組，其中 3、4 號發電機組煙囪於 74 年 1 月建造完成（同年 6 月開始商業運轉），高度 250 公尺，結構為鋼構造（含煙囪本體 2 支及支撐鐵塔 1 座），煙囪本體及支撐鐵塔面積合計約 31,000 平方公尺。前於 84 年間因發現有油漆剝落銹蝕情形，辦理「#3、4 機煙囪防護塗裝工程」，當時以攀爬吊籠方式檢修，就表面銹蝕部分除銹及 2 道底漆再全面 2 道面漆，於 85 年完工，維護費用為 916 萬元。96 年 9 月間興達電廠發現#3、4 機煙囪本體及支撐鋼構銹蝕及塗膜剝落，為避免持續銹蝕危害鋼構，造成煙囪壽命縮短，進而影響發電安全，遂開始規劃辦理興達電廠「#3、4 機煙囪油漆塗裝工程」；經業務單位人員現場巡檢拍照後，經依煙囪比例尺寸估算，其表面油漆剝落銹蝕區域比率已達 10% 以上。

2. 嗣經興達電廠採購單位向曾在該電廠、台電公司或○○公司等，承攬過類似案件（搭設施工架、水刀除銹、油漆防蝕）之具有專業及實務經驗廠商進行詢價，因本工程施工環境險峻（易受天候、風速、人員身體、心理狀況等因素影響）以及工安風險極高，僅有 8 家針對其專業工項提供報價。又因興達電廠煙囪高達 250 公尺，為確保施工安全，該電廠評估工程應以「架設施工架」或「其他方法設置工作平台」之方式進行油漆施工，方能符合「勞工安全衛生設施規則」、「營造安全衛生設施標準」以及台電公司「防範墜落危害作業要點」等相關規定。採購單位彙整相關訪價資料後，於 97 年 3 月 1 日簽陳建議採用「系統工作架」施作，經廠長於同年月 13 日核定採搭設系統工作架及全面除銹油漆塗裝施作，預估經費計 1 億 1,622 萬元。97 年 5 月 13 日採購單位再將「汽力#3、4 機煙囪油漆塗裝工程之詳細經費估算表及預估期程表」陳送核定，依「詳細經費估算表」所列，本工程預估工期 320 日曆天，所需總經費共 1 億 1,279.5 萬元，嗣經廠長於同年月 21 日核定。99 年 2 月 25 日上網公告辦理「興#3、4 機煙囪彩繪維護監造技術服務工作」公開招標，4 家公司參與投標，同年 3 月 9 日辦理開標作業，由○○聯合技師事務所以 1.89% 之服務費率得標。99 年 6 月採購單位將「工程採購陳核單」及「工作單」簽陳首長核定，明定本工程採購名稱為「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」，預算金額及採購金額為 1 億 2,000 萬元（含稅）。
3. 99 年 7 月 1 日興達電廠將該工程招標文件辦理公開閱覽，99 年 7 月 7 日○○聯合技師事務所依監造技術服務工作契約第一條第四款規定，將「工程預算書」及「預算書單價參考資料」送興達電廠。99 年 7 月 15 日興達電廠供應組簽請廠長圈選適當人員成立工程「底價審議小組」，次月 10 日由副廠長擔任召集人並召開底價審議小組會議，建議底價為 1 億 700 萬元，嗣將建議底價陳送廠長於開標前核定底價。99 年 8 月 17 日本案於工程會政府電子採購網公告招標。99 年 9 月 7 日開標，計有 5 家採電子領標之廠商投標並均出席標場，經審查廠商資格文件

上開 5 家廠商均合格，復審查履約能力規格文件時 3 家廠商不合格， 2 家廠商合格，續開 2 家合格廠商之「價格封」，○○公司「價格封」內未附「標單」，依政府採購法第 50 條第 1 項第 2 款及本案公告資料工程採購投標須知第 16 條第 1 項第（6）、（7）款規定，宣布○○公司「價格封」為無效標。餘 1 家廠商標價 1 億 600 萬元，金額高於底價，經第 1 次減價為 1 億 200 萬元，因在底價範圍內主持人依政府採購法第 52 條第 1 項第 1 款宣布決標。嗣於 99 年 9 月 13 日與○○公司完成簽約。

(二)按本案興達電廠於 96 年 9 月間發現該廠 3、4 號煙囪本體及支撐鋼構銹蝕及塗膜剝落，相關維護部門經目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形後，隨即進行規劃辦理本案「#3、4 機煙囪油漆塗裝工程」，惟本案維修工程，僅依維護部門目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形，即簽辦本案煙囪需進行大規模修繕，編列預算高達 1 億 2,000 萬元，相關評估作業顯屬草率；且本案高雄興達電廠屬甲種火力發電廠，依台電公司 98 年 8 月 13 日訂定之「台灣電力股份有限公司水、火力發電廠工程採購權責金額彙總表」規定，興達電廠工程採購案件自行核定之權責金額為 1 億 2,500 萬元，本案維修工程編列之預算金額達 1 億 2,000 萬元，接近自行核定權責金額之上限，顯有規避相關採購案須呈報台電公司發電處核定之嫌。

(三)綜上，興達電廠辦理本案維修工程，僅依維護部門目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形，即簽辦並編列 1 億 2,000 萬元預算進行大規模修繕，相關評估作業顯屬草率，且有規避相關採購案須呈報上級核定之嫌，顯有未洽。

四本案執行過程因變更物料載運方式及底漆施作面積增加辦理 2 次契約變更，顯見興達電廠對於監造單位工程評估之審查，未盡確實，核有疏失。

(一)本案工程履約期間辦理 2 次契約變更，情形如下：

1. 第 1 次契約變更：

(1)變更內容：以「捲揚機」替代「升降施工平台組裝及拆除」

工項。

(2)變動金額：減帳 1,279,046 元（含稅）。

(3)變更緣由及核准理由：

本案得標廠商於開標前曾會同升降施工平台製造廠商現地勘查，初步認定本工程契約「升降施工平台組裝及拆除」工項可以施作，惟得標後再進行細部勘查後，表示如欲施作該工項，恐需切割部分煙囪鋼構支架，此將有影響結構安全之虞，於 100 年 6 月 27 日向電廠提出變更契約，並承諾不增加工期條件。經採購單位檢討評估後，認為「升降施工平台組裝及拆除」工項，目的在於材料、設備之搬運，且經本案監造單位整體評估後，認確優於原契約規範，更有利本案後續架料吊運作業，「捲揚機」替代工項預估金額係參酌施工廠商報價並經監造單位訪查市場行情編列，合計減帳金額 1,279,046 元，對公司有利，故尚屬合理，嗣於 101 年 2 月 9 日簽奉廠長核定。

2. 第 2 次契約變更：

(1)變更內容：原契約「單液型 PU 濕氣硬化鋅粉防銹漆補漆（第一道）」、「單液型 PU 濕氣硬化鋅粉防銹漆補漆（第二道）」項目，各增做 26,350 平方公尺（下稱 M²）數量，並增加工期 80 天。。

(2)金額變動：增帳 10,469,382 元（含稅）。

(3)變更緣由及核准理由：

施工廠商於進行水刀表面處理作業時，發現未銹蝕處之鋅粉底漆有連同面漆一併被打除而無法保留之現象，故於 100 年 11 月 23 日提出契約變更，建議比照銹蝕部分之規定，全面塗二道「單液型 PU 濕氣硬化鋅粉防銹漆補漆」，增做數量皆約為 26,350M²。

經興達電廠會同監造單位及施工廠商於 100 年 12 月 29 日於現場進行水刀壓力試驗後發現確有此現象，合理推估為鋅粉底漆與母材間之附著力小於其與面漆之附著力造成（疑為鋅粉底漆因環境因素老化），非為水刀作業壓力過大所致，倘直接塗刷中塗漆，恐影響工程品質且造成日後與施工廠商

之保固修復爭議，經與施工廠商○○公司辦理議價後，於 101 年 3 月 21 日簽奉廠長核定。

(二)查本案執行過程因變更物料載運方式及底漆施作面積增加，辦理 2 次契約變更，第 1 次契約變更係因煙囪鋼構外部支架阻隔，致無法施作「升降施工平台組裝及拆除」工項。第 2 次契約變更係因進行水刀表面處理作業時，未銹蝕處之鋅粉底漆有連同面漆一併被打除之現象，故變更契約，未銹蝕部分比照銹蝕部分全面上塗二道「單液型 PU 濕氣硬化鋅粉防銹漆補漆」。上開 2 次契約變更，共計增帳約 919 萬元。惟上開變更工項之內容，實於契約簽定施作前，即可發現之事項，且本案辦理技術服務標案委外監造，由監造單位辦理發包之工程項目、數量以及契約變更設計時之數量計算，再由興達電廠針對工程項目及數量進行確認。而監造費用係按建造費用之固定比例計價，契約變更易造成監造費用隨預算追加而增加。因此對於監造單位所提工項及數量，應確實審查，必要時應可邀請外部專家協助審查。又為落實監造單位責任，亦應檢討對於監造單位短估、漏列項目於契約規定罰則，避免監造單位藉由追加預算變相提高監造費用。

(三)綜上，本案執行過程因變更物料載運方式及底漆施作面積增加，辦理 2 次契約變更，顯見興達電廠對於監造單位工程評估之審查，未盡確實，核有疏失。

綜上所述，台電公司興達電廠辦理「興#3、4 機煙囪彩繪及修繕工程」案，招標公告對於投標廠商資格為「特定資格」之限制，顯與政府採購法第 36 條第 2 項規定未合；又辦理本案採購，發現疑涉遭圍標等影響採購公正之違反法令行為，竟續予開標決標，未落實政府採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有未當；另僅依目測估計及拍照比對鋼架銹蝕情形，即簽辦並編列 1 億 2,000 萬元預算進行大規模修繕，相關評估作業顯屬草率，且有規避相關採購案須呈報上級核定之嫌；嗣執行過程因變更物料載運方式及底漆施作面積增加辦理 2 次契約變更，顯見該廠對於監造單位工程評估之審查，未盡確實；經核均有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

台電公司業函知所屬單位配合辦理，經濟部及該公司亦加強採購案之相關查核監督機制。又本案目前相關工程業於 102 年 5 月 9 日竣工（較合約提前 1.5 日），於 102 年 6 月 13 日辦理驗收，並於 102 年 7 月 9 日複驗合格完成驗收，爰予以結案存查。

註：經 102 年 10 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 115 次會議決議：結案存查

140、行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包，缺乏需求評估及內控稽核機制，顯未善盡監督職責，均有疏失案

審查委員會：經 101 年 11 月 20 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 69 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署

貳、案由：

行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討；其所屬部分醫院於辦理採購時，竟有事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事；更有部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有行政院公共工程委員會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，衛生署顯未善盡監督職責，以落實採購法相關規定，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查行政院衛生署（下稱衛生署）所屬醫院以綁標方式採購醫療儀器設備，圖利特定廠商，獲取不當利益乙案，經審閱臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）、衛生署、教育部、新北市政府、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、衛生署桃園、臺北、基隆、彰化、臺中、嘉義、澎湖及花蓮醫院、樂生療養院及國立臺灣大學醫學院附設醫院新竹分院（下稱臺大新竹分院）、國立陽明大學附設醫院（下稱陽明附醫）及新北市立聯合醫院（下稱新北市醫）提供之相關案情資料，並約詢衛生署署長邱文達、副署長林奏延、醫院管理委員會（下稱醫管會）執行長李懋華、政風室楊主任世華、工程會副主任委員鄧民治、衛生署桃園、臺北、基隆、彰化、臺中、嘉義、澎湖、花蓮醫院、樂生療養院、臺大新竹分院、陽明附醫及新北市醫等醫院現任相關主管人員後，爰經調查竣事，發現衛生署所屬醫院辦理採購及委外案件有違反政府採購法相關規定情事，惟衛生署卻未善盡督導職責，落實稽核管控，確有違失之處。茲將事實及理由臚列如後：

一、衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討，核有疏失：

(一)依據採購法第 12 條第 1 項規定：「機關辦理查核金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；上級機關得視事實需要訂定授權條件，由機關自行辦理。」次按工程會訂頒之「採購法規定須報上級機關核准核定同意備查事項上級機關權責一覽表」規定，前項條款，上級機關得視事實需要訂定授權條件，至於衛生署對是項條款之授權情形為：「未達巨額採購金額之採購，授權各機關自行辦理。」惟前開一覽表附記 1 規定：「通案核准，指上級機關就條文規定、機關申請事由，並基於機關採購作業能力及績效之考量，函機關通案核准，免個案報核。但上級機關應定期查核檢討執行情形，被核准之機關應建立相對之內部控制機制，並應於個案辦理時敘明適法之理由，簽報機關首長或其授權人員核准。」

採通案核准者，得訂定其所適用之金額上限及適用期間。通案核定者，亦同。」

- (二)依據衛生署及所屬醫院所擬之採購作業程序書，各醫院當年度擬購置之醫療儀器設備，需於前 1 年度依年度概算編列程序完成預算之編列。年度開始後，由使用單位各科室人員（如護理人員、麻醉師、放射科人員、主治醫師、各科主任等）提出合作案、租賃案或購買案之採購需求後，逐級呈送各院之醫療裝（設）備審查委員會（下稱裝審會）審核，通過後始簽陳各該醫院院長核定購置。至於擬採購醫療儀器設備之規格，亦由使用單位提出技術規格，再經裝審會審核後，依據採購法相關規定辦理採購及驗收等行政程序。在署醫弊案發生前，衛生署所屬醫院採購醫療設備超過 5 千萬元者，始需報請衛生署核定，未超過者，則由各醫院院長核定，免報衛生署同意。
- (三)查各衛生署所屬醫院均由院長或副院長擔任裝審會之召集人，並由院長指派副院長及相關科室人員擔任裝審會委員，使用單位所提出之採購需求，需先經由裝審會審核，再經院長核可，始交由總務及行政單位上網辦理招標事宜。且院長對於院內採購案件及預算有核定權外，另動支院內標餘款亦需經院長同意，各院院長對於相關採購案需聘採購評選委員時又有圈選採購評選委員名單之權力。可見，所屬醫院院長對於院內醫療儀器之採購，具備極大權力，一旦有人謀不臧情形，易滋生弊端。
- (四)衛生署所屬醫院醫療儀器之採購品項及預算，雖需經各院裝審會審查，並由會計、政風單位監督及把關。然對於醫療儀器採購之必要性、所提技術規格之適當性或採購價格之合理性，囿於審查能力不足及監督機制未能落實，存有下列問題：
1. 鑑於醫療專業特性，裝審會係由醫院各單位人員組成，但因各醫院欠缺醫工專業人才，故規格訂定多由醫療科主導，且裝審會尊重醫療科提出之意見而不涉入流程與審查，使得審查流於形式。
 2. 使用標餘款購置之醫療儀器，有時未經裝審會審查，由使用單位提出規格，院長核定後即購置，部分醫師甚至自廠商處得知

所屬醫院是否尚有年度標餘款可增購設備，因此在廠商推薦儀器時，即照單全收。

3. 部分醫療儀器設備之採購案，非由使用單位評估其需求後提出，而係由院長參考廠商之建議，交辦需求單位，由上而下提出。
 4. 衛生署所屬醫院之醫療儀器採購案多由醫療科提出及決定，然行政單位常缺乏評估需求及分析效益之能力，因此在儀器廠牌、型號、所附軟體、軟體版本……等之規格訂定，或以自購、租賃或合作需求面等之效益評估（如：購置前後效益分析比較），常需仰賴廠商協助，甚至以特定廠商提供之資料作為評估之唯一依據。
 5. 部分外包項目已屆合約履行期限，卻未及早規劃，由需求單位妥為評估是否再予續約，或依據需求，編列年度預算及預先辦理公開徵求作業，常在合約到期前始倉促辦理採購作業，又為避免醫療服務空窗期，在時間有限之壓力下，需仰賴特定廠商協助，反而造成不當限制規格競爭等綁標疑慮。
 6. 部分醫院設有「採購督導小組」，但其中會計、總務及政風等單位均為裝審會委員，一旦裝審會通過之採購案，會計、政風等單位，亦不便再表示意見，無法發揮獨立審查之功能。
- (五)案內原衛生署新竹醫院辦理之「磁振造影掃描儀合作案」及基隆醫院辦理之「心血管攝影 X 光機等儀器設備合作案」兩案，均屬巨額採購金額之採購，兩院業函請衛生署派員監辦。惟按衛生署提供之書面說明表示：囿於採購人力嚴重不足，又因所屬醫院遍布全國，所屬醫院函報派員監辦巨額採購之各階段採購案件，派員實地監辦確有執行上之困難，爰函復由招標醫院自行依法辦理，並責請監辦單位應派員實地監辦。
- (六)衛生署對於所屬醫院採購之弊端，主要係透過採購稽核小組建立採購監督機制，由政風室、秘書室、會計室人員組成，除例行性辦理抽案稽核外，並設置採購稽核專線，由專人接聽、受理所屬機關（醫院）辦理採購案所提異議之即時反映管道。但因所屬醫院辦理之採購案件數量龐大，採購稽核小組人力有限，無法對所

有採購案辦理稽核，復按採購稽核小組辦理稽核，係依受稽核機關所提送之採購文件，盡力找出相關採購程序可能疑義，要求招標機關積極改正或提醒其注意，但有人謀不臧情形時，從採購作業檔案及公文書卷資料尚難以查覺，僅由一般事後稽核管控機制，難以察覺不法事證。

(七)綜上，署醫弊案發生前，醫療儀器廠商只要獲得衛生署所屬醫院院長、副院長，甚至醫療科主任首肯協助，就能在醫療儀器之採購及醫療業務之外包上下其手，造成採購弊端叢生。而衛生署對於所屬醫院辦理未達 5 千萬元之醫療儀器採購及醫療業務外包案件，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，核有疏失；另對於 5 千萬元以上採購案件之監辦，又以人力不足為由，不派員實地監辦，可見衛生署未能確實查核檢討所屬醫院採購與委外業務之執行情形，亦有怠失。

二、衛生署所屬部分醫院於辦理採購時，竟事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事，顯未落實政府採購法相關規定，核有違失：

(一)依據採購法第 26 條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定（第 1 項）。機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，諸如品質、性能、安全、尺寸、符號、術語、包裝、標誌及標示或生產程序、方法及評估之程序，在目的及效果上均不得限制競爭（第 2 項）。招標文件不得要求或提及特定之商標或商名、專利、設計或型式、特定來源地、生產者或供應者。但無法以精確之方式說明招標要求，而已在招標文件內註明諸如『或同等品』字樣者，不在此限（第 3 項）。」另依據同法第 34 條第 1 項及施行細則第 34 條分別規定：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。」「機關依本法第 34

條第 1 項規定向廠商公開說明或公開徵求廠商提供招標文件之參考資料者，應刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網路。」又依據施行細則第 25 條之 1 規定：「各機關不得以足以構成妨礙競爭之方式，尋求或接受在特定採購中有商業利益之廠商之建議。」爰此，醫院採購人員如欲洽廠商提供規格資料，以供其制訂採購規格需求，得依採購法第 34 條第 1 項與採購法施行細則第 34 條規定，公開徵求廠商提供參考資料，並刊登於政府採公報或主管機關之資訊網路，且不得以足以構成妨礙競爭之方式，尋求或接受在特定採購中有商業利益之廠商之建議。

(二)查本案起訴書認定衛生署所屬醫院院長、各科主任、主治醫師等醫事人員違反採購法之行為態樣，多為於院內辦理採購之機會，事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本分析、效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求或辦理採購之招標規格文件，以致其他醫療儀器廠商比較採購公告之儀器規格內容，大多知難而退，而內定得標廠商再輔以圍標或借牌方法，確保得標。本院於約詢上開衛生署所屬醫院相關人員，渠等多表示曾參考業者提供之規格資料，但否認以特定廠商提供之規格資料為制定所需採購儀器之技術規格之唯一依據。

(三)惟查：

- 1.衛生署樂生療養院 99 年間購置之「腹部超音波探頭」之相關技術規格係由○○○○○○依原廠購買資料擬定。據○○○○於本院約詢時表示：渠負責身體檢查室及門診護理業務，原腹部超音波之原廠（應係飛利浦公司）技術人員建議更換探頭，渠乃請原廠廠商提供圖錄參考，但未請求提供規格。另依據約聘○○○○○○於本院約詢時表示：渠並未主動要求廠商提供規格，但廠商○○○將規格以傳真方式交予渠，並告知將該規格轉予○○○○，渠乃照辦。至於招標公告之規格，係由渠按○○公司提供之「弧形超音波探頭」以 WORD 編輯後上網公告。又○○○○於本院約詢時表示：渠不認識廠商，亦未與廠

商聯絡，採購規格係由總務室○○○○○提供，渠對此也有所質疑，另渠曾持○○○○○所交之規格前往身體檢查室比對及審查。

2. 衛生署嘉義醫院辦理之全數位乳房攝影 X 光機 1 台租賃案，○○○○○○營業員曾交付規格及估價單予經辦之○○○○○參考，規格之訂定，大部分參考○○公司提供之書面資料，酌作修改，但並未全部照抄。至於相關資料送院內推動業務委託民間辦理專案小組審查時，連機型、計畫已很完整，係因為當時○○公司有提供規格資料。
3. 衛生署基隆醫院 99 年辦理之「心血管攝影 X 光機儀器設備合作案」，其規格係由○○○○○○○醫師責請同仁請西門子、飛利浦等公司提供規格作為參考，但最後只有廠商提供○○公司之規格予總務室制訂招標規格。
4. 原衛生署新竹醫院○○○○○○○○因舊有磁振造影掃描儀磁場強度較小，機型老舊，無法執行腹部及乳房檢查，未能滿足當時臨床科室需求，遂於 96 年 11 月 5 日上簽建議更換為磁場強度 1.5T 機種，且因儀器昂貴，為降低營運風險，故建議研議合作案之可行性。然其原簽之說明三敘以「現有○○公司提出合作企劃案擬請研議辦理」，並檢附○○公司所擬之「核磁共振掃描儀（MRI）經營管理計劃書」，於尚未決定是否辦理採購案前之研擬階段，即以廠商資料為依據訂定規格，內定得標廠商。

(四)綜上所述，衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器之採購及醫療業務委外合作案，竟事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或限於承辦人員專業知識不足，往往便宜行事或怠於查訪可能廠商，對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，或參考特定廠商現有計畫進行規劃，或由同一廠商提供多張報價單，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，作為提出採購需求或辦理採購之招標規格文件等情事，顯未落實政府採購法相關規定，核有違失。

三衛生署長期放任所屬部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有工

程會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，顯未善盡監督職責，落實採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有疏失：

(一)按採購法第 48 條第 1 項第 2 款及第 50 條第 1 項第 7 款分別規定：

「機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標…
二、發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：…七、其他影響採購公正之違反法令行為。」

(二)按工程會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500256920 號令：機關辦理採購，有 3 家以上合格廠商投標，開標後有 2 家以上廠商有下列情形之一，致僅餘一家廠商符合招標文件規定者，得依採購法第 48 條第 1 項第 2 款「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」或第 50 條第 1 項第 7 款「其他影響採購公正之違反法令行為」處理：

1. 押標金未附或不符規定。
2. 投標文件為空白文件、無關文件或標封內空無一物。
3. 資格、規格或價格文件未附或不符規定。
4. 標價高於公告之預算或公告之底價。
5. 其他疑似刻意造成不合格標之情形。

(三)另查工程會訂頒之政府採購錯誤行為態樣序號十一，列明可能有圍標之嫌或宜注意之現象包括「部分投標廠商未繳押標金」、「廠商標封內為空白文件、無關文件或空無一物」等，主持開標人員對前開所列之錯誤態樣需有警覺性。因此，機關如開標後，發現僅餘 1 家資格合格，其他廠商有前開疑似協助圍標之情事，機關得依採購法第 48 條第 1 項第 2 款全案不予決標或依第 50 條第 1 項第 5 款、第 7 款規定不決標予該等廠商。

(四)惟查：

1. 衛生署基隆醫院 97 年 8 月 26 日辦理「攜帶式超音波影像機 2 台」之公開招標，投標廠商計○○○○○公司、○○○○○公司

- 及○○○○○○○○公司 3 家。審標結果，○○○1 家符合招標文件規定，另○○○○公司及○○○○○○○○公司 2 家資格符合、規格不符，仍進入價格標程序。
2. 衛生署桃園醫院 99 年 5 月 10 日辦理「中央生理監視器 1 台及床邊生理監視器 10 台」之公開招標，投標廠商計○○、○○○○○○○○公司、○○○○公司及○○○○○○○○公司 4 家，審標結果，○○1 家公司資格、規格符合招標文件規定，○○○○○○○○公司、○○○○公司及○○○○○○○○公司 3 家規格文件未附或不符合規定，仍進入價格標程序。
3. 衛生署嘉義醫院 98 年 1 月 22 日辦理「運動心電圖 1 台」之公開招標，投標廠商計○○○、○○○○公司、○○○○○○○○公司及○○○○公司 4 家。審標結果，○○○1 家符合招標文件規定，另○○○○公司（未附押標金、未附器材許可證）、○○○○○○○○公司（規格不符）及○○○○公司（未附器材許可證）3 家規格不符。
4. 衛生署嘉義醫院 98 年 8 月 4 日辦理「心臟超音波 1 台」之公開招標，投標廠商計○○○公司、○○○○公司、○○○○○○○○○○○○公司、○○○○○○○○○○○○公司及○○○○○○○○○○○○公司 5 家。○○○公司對使用單位審查廠商投標文件之儀器規格內容有疑義，該院遂依採購法第 51 條規定通知投標廠商提出說明，並於同日下午 1 時 30 分經廠商提出證明文件資料說明後，審標結果，○○○公司 1 家符合招標文件規定，另○○○○○○○○○○○○公司資格合格、規格不符（主機硬體部分不符合）、○○○○○○○○○○○○公司報價超出預算金額不符合、○○○○公司資格、規格均不合格。
5. 衛生署嘉義醫院 99 年 5 月 4 日辦理「全自動生化檢驗儀器試劑採購案」之公開招標，投標廠商計○○○○○○公司、○○、○○○○○○○○○○○○公司 3 家，審標結果○○資格、規格均合格，取得議價權，另 2 家○○○○○○公司資格不符（廠商信用之證明未檢附）、○○○○○○○○○○○○公司資格不符（廠商信用之證明未檢附）。

(五)查上開衛生署基隆、桃園及嘉義醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有工程會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，顯未善盡監督職責，落實採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有疏失。

綜上所述，行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討；其所屬部分醫院於辦理採購時，竟有事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事；更有部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有行政院公共工程委員會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，衛生署顯未善盡監督職責，以落實採購法相關規定，均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、衛福部目前已建置 1 萬 5,369 筆採購案資訊，提供所屬醫院取得相關單位之採購資訊，作為訂定底價之參考。另成立「所屬醫院內部控制專案小組」，研訂「醫療儀器需求評估及採購作業」內部控制制度，作為所屬醫院統一之內部控制制度版本。
- 二、衛福部成立「衛生福利部所屬醫療機構內部控制專案小組」，並於 102 年 10 月 11 日頒「醫療儀器需求評估及採購業務內部控制制度」。
- 三、自 102 年 4 月起，衛福部實地自所屬醫院辦理藥品衛材管理、履約管理、資安外稽、聯購網、獎勵金發放情形、病安勞安、中期失智失能、清淨家園查核等業務之查核作業，查核缺失提報「衛生福利

部所屬醫療機構內部控制專案小組」，以利委員（醫院副院長）瞭解各該院之缺失，避免再發生同樣缺失。

註：經 103 年 4 月 18 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 94 次聯席會議決議：結案存查

141、外交部領事事務局及駐橫濱辦事處對 遭通緝列註人士申請文件證明之審查 未盡嚴謹，重蹈過去駐英國代表處辦 理汪傳浦文件證明缺失案

審查委員會：經 101 年 11 月 21 日監察院外交及僑
政、司法及獄政委員會第 4 屆第 3 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：

外交部領事事務局及駐橫濱辦事處，對遭通緝列註人士申請文件證明之審查未盡嚴謹，欠缺警覺而流於形式，重蹈過去駐英國代表處辦理汪傳浦文件證明缺失，核有違誤，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，外交部領事事務局疑未詳查事證，率予核發通緝犯認證文書，導致海外通緝犯在台進行不法行為，損及權益等情，案經本院調查結果，確有下列違失之處：

一、外交部領事事務局及駐橫濱辦事處受理柯陳女士歷來文件證明申請，欠缺警覺而未盡嚴謹，重蹈過去駐英國代表處辦理汪傳浦文件證明缺失，洵屬重大違誤

(一)按外交部 92 年 3 月 11 日 TC202 號電：「各館受理各類文件驗證，倘有疑慮或具有高度敏感性者，均請先報部核示後，始得驗發」。

(二)查柯陳女士於 93 年 5 月 10 日因違反稅捐稽徵法，遭臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）通緝，嗣該署於 100 年 8 月 8

日及同年 10 月 19 日復以其偽造文書為由併案通緝。100 年 5 月 17 日，柯陳女士持五份授權書至駐橫濱辦事處申辦文件證明，經該處依駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定以同日橫 315 號通報單，通報列管機關臺灣臺北地方法院檢察署(下稱臺北地檢署)。嗣該署以同年月 20 日北檢治出 92 偵 5440 字第 34570 號函復該處略以：「被告柯陳女士係因違反稅捐稽徵法為本署通緝，就本件土地買賣有礙日後積欠稅捐罰款之追繳，應不予准許。」駐橫濱辦事處爰未核發上開五份授權書之文件證明予柯陳女士。經本院檢閱柯陳女士申辦資料影本，其所持五份授權書分別為：

項次	被授權人	授權事項	標的
A	張○明	遺產稅擔保、實物抵繳、過戶登記、完納、解除禁止處分、撤銷查封等	柯○勝遺產(含土地 18 筆、銀行存款 3 筆、股票 7 筆)
B	羅○沂	遺產稅擔保、實物抵繳、過戶登記、完納、解除禁止處分、撤銷查封等	同上
C	羅○沂	代理本人與債權人協商、清償、和解及撤銷執行等	臺北市中正區臨沂街四小段 10、10-1、13、14、15、15-1、16、16-1、16-2
D	羅○慧	代理本人出售不動產予張○明之買賣，履行依買賣契約應完成之所有權移轉登記等	同上
E	羅○慧	塗銷土地扣押、假處分、強制執行查封及一切限制處分登記之訴訟、非訟及強制執行行為等	同上

惟查，柯陳女士嗣後仍陸續持各種文件或授權書，至該處申辦文件證明。經本院檢閱柯陳女士歷來申辦資料，柯陳女士嗣後

提出之授權書，部分與 100 年 5 月 17 日其所提出之授權書相同，其相同情形如下，足徵駐橫濱辦事處疏於警覺，未詳細逐一核對，竟將內容相同之授權書予以核發。

申請日期	核發日期	相同情形	備註
100.8.5	100.8.16	同 D、E	
100.8.8	100.8.24	同 B、E	
100.8.29	100.9.7	同 A、B	
100.12.26	100.12.27	同 D	(非列註人士)
101.1.4/5	101.1.12	同 D、E	
101.5.14	101.5.25	同 A	
101.8.16	101.9.3	同 E	

(三)駐英國代表處辦理通緝犯汪傳浦申請文書驗證，因未確實詳查有無駐外領務人員辦理公證事務辦法第 7 條第 1 項各款情形，業經本院提案糾正外交部在案。本案柯陳女士亦遭通緝，而臺北地檢署業已建議駐橫濱辦事處，對柯陳女士 100 年 5 月 17 日申辦之文件證明不予准許。惟該處對柯陳女士嗣後陸續提出之文件證明申請，竟未詳實核對與先前提出之文書是否相同，亦未請求列管機關再三確認通報內容有無前後矛盾，更未依該部 92 年 3 月 11 日 TC202 號電意旨報外交部核示，一再以列管機關無明確要求該處拒絕，即予核發，足徵外交部及各駐外館處未能深切檢討記取教訓，對通緝犯一再申請文書驗證欠缺警覺，致使相類違失屢屢肇生，戕害國家利益，洵屬重大違誤。

二外交部領事事務局及駐橫濱辦事處，未能維護國家利益與公共秩序，並協助國內相關司法機關公權力行使，對申請文件證明之審查未盡確實，流於形式，核屬重大違失

(一)按外交部及駐外館處文件證明條例（下稱證明條例）第 11 條第 1 項第 3 款：「文書驗證之申請，有下列各款情形之一者，主管機關或駐外館處應不予受理。但其情形得補正者，應先定期令其補正：……三、申請目的或文書內容明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形。四、申請目的

或文書內容明顯違反國際條約、慣例或領務轄區當地之法令。」；駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定（下稱作業規定）：事前通報（副知外交部領事事務局）：列註人士及申辦案件類別：一、通緝犯、法務部調查局提列之外逃通緝犯及法務部行政執行署（處）之列註人士申辦之所有案件。」；辦理情形：「『海外列註人士通報』各列管機關（單位）接獲通報後，應依職權自行採取必要作為，除審酌該文件內容確有脫產、洗錢、更為其他犯罪或其他有礙於案件進行追訴、審判或執行時，應載明建議不予受理之具體事由，儘速於十個工作天內書面通知（電傳）駐外館處並副知本部領事事務局，其他則無需另函覆，駐外館處於十個工作天後，逕依文件證明一般作業規定辦理」。

- (二)對現行文件證明與作業規定辦理方式，外交部領事事務局查復稱：通報係基於行政機關協力互助原則，對原列管或追緝機關善盡通知之責，以便上開機關掌握該等列註人士行蹤，並爭取時效採取必要處置措施，並非徵詢該等機關對文件證明申請案之准駁意見。對授權書內容審查，僅能就明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形審認。
- (三)惟以柯陳女士向駐橫濱辦事處申辦文件證明為例，自 100 年 5 月 17 日起迄 101 年 8 月 16 日止，其前後向該處申辦文件證明共計 31 次。其中，柯陳女士於 100 年 12 月 1 日至 27 日遭撤銷通緝，其該期間之 6 次申請，駐橫濱辦事處均予核發。除外之列註期間，僅 100 年 5 月 17 日及 20 日之申請，因列管機關臺北地檢署建議不予核發外，駐橫濱辦事處對其餘 23 件申請案，均以「原列管機關無明確要求該處拒絕受理本案」為由，核發文件證明予遭通緝列註之柯陳女士，此有外交部領事事務局所製柯陳女士文書驗證案大事紀在卷可按。次據外交部領事事務局統計，自 100 年 8 月至 101 年 7 月間，遭列註之通緝犯至我國各駐外館處申辦文件證明者，計 106 件。其中未予核發者，計 16 件（扣除自行撤回申請者 2 件），其中僅 2 件為駐外館處自行研判不予核發，其餘不核發之理由亦係基於列管機關函復建議不予核發，此有該局 101 年 8 月 29 日領三字第 1015306654 號函可稽。

(四)查證明條例第 15 條規定：「文書經驗證者，僅證明文書上之簽章為真正或文書形式上存在，其文書所載內容不在證明之列」及同條例第 11 條立法理由：「為維護文書驗證或出具證明之公信力，並保障國家利益或避免損害他人或公眾利益，爰於第一項規定主管機關或駐外館處應不予受理文書驗證申請之情形。……基於維護我國法律秩序及國家利益，爰為第三款規定。」可見外交部領事事務局及各駐外館處除驗證文書真實性外，更肩負維護我國法律秩序及國家利益之責。然據前揭說明，各駐外館處實際辦理證明條例第 11 條第 1 項第 3 款「申請目的或文書內容明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形」審查時，僅將被列註人士之申請文書資料傳真至列管機關，嗣依列管機關回函內容作為核發文件證明之准駁依據。若列管機關未建議不予核發，即核發予列註人士文件證明，形同本身不作審查與判斷。換言之，各駐外館處將審查及維護我國法律秩序及國家利益責任，一概推予列管機關，致使對文件證明申請目的與內容之審查，流於空洞。

(五)綜上，外交部領事事務局及各駐外館處，未確實依據證明條例對列註人士申辦文件證明進行相關審查，一概以列管機關回函作為准駁憑據，怠於履行證明條例所課予維護我國法律秩序及國家利益之責，致審核機制形同虛設，核屬重大違失。

據上論結，外交部領事事務局及駐橫濱辦事處，對遭通緝列註人士申辦文件證明疏於警覺，審查未盡嚴謹而流於形式，造成遭通緝列註人士利用此一違失在國內遂行相關財產處分犯行。外交部應深切檢討，重新檢視核發文件證明之正確性，俾確實協助國內司法機關追訴權行使。本案爰依監察法第二十四條提案糾正，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

一、外交部業於 102 年 2 月邀集國內相關機關檢討，並修正「外交部及駐外館處受理列註人士申辦文件證明作業規定」及「列註人士申辦

文件證明通報單」。該部已於 102 年 10 月將上開作業規定及通報單通函駐外館處及各辦事處。

二、作業規定修正要點如下：

- (一)將事前通報案件第三項原「法院特別函請通報之案件」，增列為「法院或檢察機關特別函請通報之案件」。
- (二)增訂外交部及駐外館處應參考列管機關（單位）回覆意見，並依據「外交部及駐外館處文件證明條例」規定，對申請案件做出准駁處分。
- (三)修正為外交部及駐外館處若未於 4 或 10 個工作天內接獲列管機關（單位）回覆，宜就案情重大有應先予釐清之必要者，繼續洽催意見，並俟獲回復後，再為准駁處分。

註：經 102 年 12 月 18 日監察院外交及僑政、司法及獄政委員會第 4 屆第 12 次聯席會議決議：結案存查

142、中科院受託籌建「○○系統」，採購○○模組以最低安全等級交貨；海蛟大隊延宕通報快艇筆電遺失，相關單位調查不實，均有違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 22 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 54 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：尚未結案

143、體委會對大溪高爾夫球場經營主體變更之原則同意備查函，流程與高爾夫球場管理規則未符，條件與行政程序法規定未洽，顯有不當案

審查委員會：經 101 年 11 月 23 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 53 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

行政院體育委員會對於大溪高爾夫球場經營主體變更之「原則同意備查函」，其行政流程與現行高爾夫球場管理規則未盡相符，所立條件亦與行政程序法第 93 條附款之規定未洽，雖本院於前調查報告業提出相關意見，行政院迄今尚未督促所屬依本院前調查意見，釐清爭議並提出具體解決方法，顯有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向行政院體育委員會調閱相關文件，並請就相關疑點說明，並於 101 年 7 月 5 日約詢行政院陳副秘書長士魁、教文處劉處長奕權、王諮議藹萍、法規會陳主委德新、顏諮議明儀等，經詳細研閱後，業調查竣事，謹就提案缺失說明事實與理由如下：

一、按高爾夫球場管理規則第 3 條規定：「本規則之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」；同規則第 7 條：「申請籌設高爾夫球場，應填具球場籌設申請書，並記載左列事項，連同必要附件及圖冊，報請當地直轄市或縣（市）主管機關審查：三、土地權利證明文件（附土地登記簿

膳本、租賃契約、使用權同意書或同意合併開發證明書) …前項申請資料經當地直轄市或縣(市)主管機關審查同意後,轉送行政院體育委員會辦理…行政院體育委員會於受理前項申請資料後,應就球場之體育設施及活動等事項進行審查,必要時得實地勘查,經審查同意者,許可其籌設,並函知相關機關」同規則第8條規定:「高爾夫球場設立事項之變更:一、球場面積、建築基地面積或球洞數變更者,依前條規定辦理;二、球場配置、球場名稱、經營主體或負責人變更或申請撤回者,報請當地直轄市或縣(市)政府審查轉送行政院體育委員會備查。」是則,有關高爾夫球場之經營主體變更必須先經主管機關直轄市或縣(市)政府審查,轉送中央主管機關行政院體育委員會備查,始符合現行法定程序,合先敘明。

二、經查,有關行政院體育委員會93年6月14日體委設字第0930010800號函「原則同意備查」之行政過程,係由國際商通法律事務所於93.01.16陳送申請書之相關資料(含大溪育樂股份有限公司變更登記表、董事及監察人名單、鴻禧公司與大溪公司協議書、大溪公司及鴻禧公司董事會會議記錄、大溪公司及鴻禧公司臨時股東會會議記錄、聲明書及委任書),桃園縣政府以93.01.27府教體字第0930014132號函轉體委會「是否同意變更?」;體委會93.03.18以體委設字第0930005512號函復桃園縣政府,其「鴻禧大溪高爾夫球場」經營主體「鴻禧育樂股份有限公司」變更為「大溪育樂股份有限公司」係屬買賣關係,並轉知球場提供買賣契約相關證明影本、土地使用同意書、球場會員名冊及大溪育樂股份有限公司負責人身分影本函送體委會核辦,並請求對原有球證轉換為大溪公司附擊球權之特別股股份是否保證會員原有權益提出說明;其後桃園縣政府93.03.22府教體字第0930063309號請鴻禧育樂股份有限公司提供買賣契約相關證明影本、土地使用同意書、球場會員名冊及大溪育樂股份有限公司負責人身分影本,並請球場對原有球證轉換為大溪公司附擊球權之特別股股份是否保障會員原有權益提出說明,俾利函轉體委會。國際通商法律事務所93.04.02國際字第03124號補提相關資料(台灣桃園地方法院不動產權利轉移證書、中信銀出具之使用土地同意書、鴻禧公司原有會員名冊、負責人高志尚身分證影

本)；桃園縣政府 93.04.02 府教體字第 0930076871 號檢送國際通商法律事務所 93.04.02 提送相關資料至體委會；國際通商法律事務所 93.04.27 國際字第 0487 號再次提送相關資料：1.球場重建計畫(土地、員工保障及原會員權益) 2.大溪公司支付球場員工薪資之證明文件；桃園縣政府 93.05.04 府教體字第 0930063309 號檢送國際通商法律事務所 93.04.02 提送相關資料至體委會；體委會 93.06.07 體委設字第 0930009937 號請桃園縣政府轉知球場，有關鄭○○先生所持之 125 張會員球證並未列入會員名冊；桃園縣政府 93.06.07 以府教體字第 0930063309 號要求鴻禧育樂股份有限公司說明「鄭○○先生所持 125 張會員球證未列入會員名冊之原因」。鴻禧育樂股份有限公司 93.06.07 以正本送體委會與桃園縣政府說明「鄭○○先生所持 125 張會員球證為非屬會員名冊範圍內之第三人持有之其他球證，係屬第三人與鴻禧公司、負責人張○○董事長間之金錢借貸關係質押之副擔保品，與球場正式會員之性質完全不同」；體委會最後 93.06.14 以體委設字第 0930010800 號函復桃園縣政府同意備查，並副知大溪公司：「基於消費者保護法保障消費者權利之規定，建請依下列原則辦理移轉事宜 1.大溪育樂股份有限公司應儘速取得球場土地所有權並完成產權登記。2.鴻禧育樂股份有限公司及大溪育樂股份有限公司應共同保障球場會員權益，因經營主體變更對會員承諾事項應切實遵守。3.大溪育樂股份有限公司於招募會員時，該契約內容應參酌本會發布之高爾夫球場(公司經營型)(會員經營型)招募會員定型化契約書範本內容相關規定辦理。」大溪育樂有限公司 93.06.15 逕赴體委會辦理換証手續，報請當地直轄市或縣(市)政府審查轉送行政院體育委員會備查。

三、惟按行政程序法第 93 條規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」前揭同意備查函以消費者保護法作為該處分附款是否符合行政程序法規定，並非無疑；又前揭行政院體育委員會 93 年 6 月 14 日體委設字第 0930010800

號函「原則同意備查」之行政過程，與高爾夫球場管理規則雖有未盡相符之處，業經本院前調查與法務部研提相關意見，如何兼顧依法行政與法律安定性，行政院迄未妥尋適宜方法，尚有未洽。

四綜上，行政院體育委員會對於大溪高爾夫球場經營主體變更之「原則同意備查函」，其行政流程與現行高爾夫球場管理規則未盡相符，所立條件亦與行政程序法第 93 條附款之規定未洽，雖本院於前調查報告業提出相關意見，行政院迄今尚未督促所屬依本院前調查意見，釐清爭議並提出具體解決方法，應予檢討改進。

爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院確實檢討改善見復。

註：尚未結案

144、教育部中部辦公室、臺南一中及臺中一中對於民國 97 年間某起借讀申請及轉學案件，於法不合，均核有重大違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 23 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 53 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部、臺南第一高級中學（下稱臺南一中）、臺中第一高級中學（下稱臺中一中）

貳、案由：

教育部中部辦公室（下稱中辦）、臺南一中及臺中一中對於 97 年間某起借讀申請案件，均明知於法不合及應由學校審辦，中辦竟越俎代庖違法出具協助借讀之函文，臺南一中及臺中一中則分別據以開立證明及同意借讀，致使從未在開學後就讀臺南一中之學生，得以「適應不良」為由借讀臺中一中；又該生借讀一學期後，並未舉證提出合法轉學事由，臺中一中於有 2 名缺額情形下，未公告招收轉學，未經考試，單單准許該生轉學，顯為該生量身訂作，均核有重大違失。

參、事實與理由：

本案緣於據訴：民國（下同）97 年間，黃姓學生（下稱黃生）參加第 1 次國中基測分數未達國立臺中第一高級中學（下稱臺中一中）錄取標準，第 2 次國中基測改報考南部考區，放榜後錄取國立臺南第一高級中學（下稱臺南一中），臺中一中校長郭伯嘉涉嫌利用職權，使不符合借讀規定之黃生借讀該校，嗣後未辦理轉學考試，偽變造黃

生學籍資料，使黃生取得臺中一中學籍順利畢業；教育部中部辦公室涉嫌包庇等情。

本院為查明實情，經向教育部中部辦公室（下稱中辦）、臺南一中、臺中一中調閱相關卷證資料；調閱黃生祖父之就醫紀錄及戶籍資料；訪談秘密證人及黃父；約詢中辦簽辦本件借讀案當時之各級承辦、會辦、決行人員，以及核准借讀之臺南一中時任校長張逸羣、臺中一中時任校長郭伯嘉及各該學校承辦人員釐清案情，並請教育部次長、臺中一中及臺南一中現任校長以機關代表身分到院檢討說明。全案業已調查竣事，茲就相關機關學校之違失情事，分述如下：

一、黃生於 97 年間經臺南一中錄取後，其父親謊稱黃生祖父突然失智無法照顧黃生，於未分發報到前向臺南一中申請開立借讀證明，於分發報到翌日向中辦申請借讀臺中一中，申請當時黃生尚未入學不可能在臺南一中有適應不良情事，中辦、臺南一中及臺中一中均明知此借讀申請於法不合及案件應由學校而非中辦依法審核等事實，臺中一中校長郭伯嘉卻告知中辦必須出具公文才可辦理，中辦遂越俎代庖出具「洽請臺中一中以借讀方式協助」之函文，臺南一中竟據該函文開具借讀證明書，臺中一中竟據該函文及證明書同意黃生借讀，致使從未在開學後就讀臺南一中之黃生，得以「適應不良」為由借讀臺中一中，核有嚴重違失。

(一)按 95 年 7 月 28 日修正發布之「高級中等學校學生學籍管理要點」

（以下簡稱高中學籍管理要點）第 11 點明定：「學生就讀學校或住址為實施疏散地區或學生適應不良、參加集訓者，得向肄業學校申請發給借讀證明書，並於一周內連同全戶戶口名簿（驗後發還），向欲借讀之學校申請借讀。」詢據教育部表示，上開借讀規定，係屬授權學校裁量事項，學生是否適應不良及有無以借讀方式協助之必要，應由肄業學校本於教育專業，依學生之在校學習情形、人際互動或輔導紀錄進行裁量，此有教育部接受本院約詢時提出之書面說明及該部中部辦公室 101 年 6 月 12 日教中(二)字第 1010573729 號函在卷可稽。

(二)黃生借讀案處理情形：

1. 黃生於 97 年 5 月參加國中第 1 次基測，原報考分發臺中考區，

測驗成績 275 分未達當時臺中一中申請入學最低錄取標準 291 分，同年 7 月參加第 2 次國中基測，改報考分發臺南考區，嗣於 97 年 8 月 11 日以學測成績 291 分錄取臺南一中。

2. 郭伯嘉於 97 年 8 月 1 日由臺南二中轉任臺中一中校長，其於本院約詢時表示：「97 年 8 月 5 日有一位市議員林○○的助理帶黃生母親找我問可否轉分發，後來提到借讀，我說轉分發不行，借讀有其要件，借讀要向臺南一中申請」等語。
3. 黃生父親於 8 月 13 日以黃生祖父突然失智及尿失禁無法控制大小便，無法照顧黃生等情（未檢附相關證明文件），向臺南一中申請開立借讀證明書。黃生於 8 月 14 日向臺南一中辦理登記分發報到，8 月 18 至 22 日參加新生訓練，8 月 29 日始辦理註冊繳費。
4. 8 月 14 日黃生之叔叔（擔任○○醫院腸胃內科醫師）開立黃生祖父罹患老年失智症需人照顧之診斷證明書，翌日（15 日）黃生父親檢附上開診斷證明書、戶籍謄本、黃生第 2 次國中基測成績等資料影本，向中辦陳情表示：「黃生參加本（97）年國中第 2 次基測分數 291 分已達國立臺中一中最低錄取門檻 289 分以上，懇請貴部同意學生轉就讀國立臺中一中」，陳情書內說明明載：「因本人及內人工作繁忙，且本人之父親希望就近照顧孫子，故黃生於本（97）年國中第 2 次基測時始報考南部考區。惟本人之父親最近突然失智及因尿失禁無法控制大小便，本身已需要人看顧，致照顧孫子之初衷乃不可行。」「副本：黃立法委員○○、顏立法委員○○、林市議員○○（均請惠予協助）、國立臺中第一高級中學」。
5. 中辦收文後，未移請臺南一中及臺中一中秉權處理，逕自審辦。郭伯嘉於本院約詢時稱：「8 月 20 日左右，中辦國會聯絡人打電話問本案能否協助，我說借讀臺中一中要合法，要件複雜，有教育部中辦公文才可以」。嗣以 97 年 9 月 1 日教中（二）字第 0970513040 號書函復黃生父親：「已洽請臺中一中以借讀方式協助」「副本：黃立法委員○○、顏立法委員○○、林市議員○○（臺中市…）、國立臺中第一高級中學、國立臺南第

一高級中學、本辦公室國會聯絡人」。

6. 臺南一中於 9 月 1 日接獲上開書函副本電子公文，該校教務處即簽呈略以：黃生申請於 97 年第 1 學期至臺中一中借讀，已獲教育部中部辦公室協助，檢附該生註冊證明、戶籍資料及借讀證明書（開立日期載為 97 年 8 月 29 日）等資料，陳送時任校長張逸羣於 97 年 9 月 5 日批准黃生借讀臺中一中。
7. 臺中一中於 97 年 9 月 12 日函知臺南一中：同意黃生借讀本校。
8. 上開事實，業經本院函請國立臺灣師範大學教育及心理測驗中心、臺中一中、戶政機關及教育部中部辦公室提供黃生基測成績、函調中辦簽辦本件協助借讀案原卷等資料相互稽核查明在案，並有約詢筆錄、臺南一中 97 年 9 月 1 日簽呈、繳費收據等資料影本在卷可憑。

(三)黃生借讀申請案依法本不應准許：

1. 黃生之父所提之借讀理由為：「因本人及內人工作繁忙，且本人之父親希望就近照顧孫子，故黃生於本（97）年國中第 2 次基測時始報考南部考區。惟本人之父親最近突然失智及因尿失禁無法控制大小便，本身已需要人看顧，致照顧孫子之初衷乃不可行」、「黃生已參加臺南一中新生訓練，期間因黃生祖母須時時刻刻看護黃生祖父，無法照顧他，衣食起居皆須獨力完成，曾因腳踏車爆胎須步行 1 個小時到校，導致心理十分惶恐，有適應不良，極端退縮情形」等語，並提出黃生之叔叔開立之診斷證明書、戶籍謄本及黃生第 2 次國中基測成績等資料影本、臺南一中註冊繳費收據等為證。惟其所提證據充其量僅能證明黃生之基測成績、其祖父家住臺南及罹患老年失智症、黃生已至臺南一中註冊繳費等事實，不能證明黃生報考臺南考區係因其父母工作繁忙須由其祖父照顧黃生、黃生祖父於黃生報考臺南考區後突然罹患老年失智症、黃生祖父母無法照顧黃生致其須步行到校等事實，更無法證明黃生有適應不良情事。黃生之父所提之證據既無法證明黃生有合於借讀要件之「適應不良」情事，其借讀申請依法即不應准許。
2. 再者，黃生從小到大均與其父母居住於臺中市，除於臺南一中

新生訓練期間短短數日外，並未與其祖父居住於臺南市，有戶籍謄本為證。本院調閱黃生祖父就醫紀錄顯示，黃生祖父自 95 年至 99 年止經常在臺中市就醫，其自 95 年 4 月即經臺中市之 ○○ 醫院神經內科診斷罹患「無併發症之老年期癡呆症」，且據該醫院查稱：黃生祖父 96 年 3 月 23 日起經神經內科專科醫師診斷為輕度老年失智症，雖長期服藥治療，至 97 年 3 月 17 日已進展為中度老年失智症。又黃父接受本院訪談時證稱：黃生祖父至臺中診療時，大多住在黃父家，每月約 1 次，1 次住 1 至 2 天等語。此有 ○○ 醫院函、黃生祖父健保就醫紀錄及病歷資料、黃父證述筆錄及事後寄送書面補充說明等資料可稽。是以，黃生祖父之老年失智症自 95 年起即罹患迄今，黃生父親所說：黃生祖父在第 2 次基測報考後突然發生失智云云，並無可採。且黃生祖父之失智病情早在第 1 次國中基測（97 年 5 月 24 日至 25 日）前即已轉趨嚴重，多在黃生之叔叔任職之臺中 ○○ 醫院接受診療，診療期間居住於黃生家中，黃生之父母對黃生祖父之病情不能諉為不知，黃生父親卻在黃生祖父病情轉趨嚴重後，讓黃生報考南部考區，其理由顯非黃生父親所稱之「須由黃生祖父照顧孫子」。再者，秘密證人甲到本院證稱：「在 97 年 5 月國中第 1 次基測後，黃生母親跟我說可能考不上一中，後來她跟我說臺南一中的錄取標準較低，為保險起見，所以報考南部考區」、「第 2 次基測後，我遇到黃生母親，他跟我說第 2 次基測分數已經達到臺中一中，非常懊惱第 2 次填南部考區。他說會看看有什麼辦法。過幾天，他問我郭伯嘉是不是新任臺中一中校長，想找立委幫忙」等語。因此，黃生之父親稱：黃生第 2 次基測時報考南部考區係因其工作繁忙須由黃生祖父照顧孫子，嗣因黃生祖父突然失智而無法照顧孫子，須借讀臺中一中云云，均不足採信。

3. 綜上所述，黃生之父所提之證據無法證明黃生有合於借讀要件之「適應不良」情事，其借讀申請依法即不應准許。

(四) 中辦辦理借讀陳情案，不僅越俎代庖自行辦理，而且明知申請書所載借讀事由於法不合，竟違反正常公文簽辦程序而通知補正、

取回及修改簽，復對於黃生所陳「適應不良」事由並未為任何查證，違法出具「洽請臺中一中以借讀方式協助」之函文，致使臺南一中及臺中一中以該函文作為其同意黃生借讀之理由，核有嚴重違失：

1. 依上開高中學籍管理要點第 11 點規定，學生借讀申請案應向欲借讀學校申請，教育部亦表示，上開借讀規定係屬授權學校裁量事項，已如前述。黃生父親於 97 年 8 月 13 日先向臺南一中申請開立借讀證明書，其於同月 15 日再向中辦申請同意借讀，中辦依法本應將申請案交由臺中一中及臺南一中依法辦理，卻越俎代庖，逕予審辦。
2. 再者，黃生父親於 8 月 15 日向中辦提出陳情書時，黃生尚未在臺南一中辦理註冊入學，更未參加新生訓練，衡情不可能有適應不良情事，其申請書內容亦未有任何關於其適應不良之記載。中辦承辦人（商借人員）劉秀瑛、專員黃秀茶、視察許淑化、科長蔡志明及代為決行之副主任許志銘等人辦理本案時，不僅未確實查證黃生有無適應不良情事，而且劉秀瑛明知該陳情內容並無任何適應不良之記載，卻於 97 年 8 月 22 日簽擬依「學生適應不良」規定協助黃生借讀臺中一中，專員黃秀茶通知黃生父親於同年 8 月 26 日傳真補正黃生參加新生訓練期間因腳踏車爆胎步行到校而極度退縮等借讀事由後，至會辦單位（第三科）取回簽呈後加註「錄取臺南一中，並參加該校新生訓練」、「學生適應不良」等文字。副主任許志銘雖曾於簽內以鉛筆加註「秀茶：學生尚未入學，不必加註適應不良吧？」等文字，嗣又擦掉上開加註文字並批示「如擬」等事實，有中辦簽呈及附件資料可查，並有黃生父親之訪談筆錄及劉秀瑛、黃秀茶、副主任許志銘之詢問筆錄在卷可稽。嗣中辦於 97 年 9 月 1 日函復黃生父親：「已洽請臺中一中以借讀方式協助」，副本送立法委員、市議員、臺中一中、臺南一中及中辦國會聯絡人。
3. 綜上，高中學籍管理要點有關「學生適應不良」之借讀規定，係屬授權學校裁量事項，教育部中辦接獲本案民眾陳情轉就讀臺中一中後，未移請臺南一中及臺中一中二校依法令規定審慎

妥處，反越俎代庖，逕予審辦，且其明知申請書內容所載借讀事由明顯於法不合，卻違反正常公文簽辦程序，在公文上呈過程中，通知陳情人陸續補正借讀事由，取回公文及數度修改後，對於黃生是否真有「學生適應不良」事由並未為任何查證，完全依憑陳情書所述內容，貿然出具「洽請臺中一中以借讀方式協助」之函文，致使臺南一中及臺中一中以該函文作為其同意黃生借讀之理由，核有嚴重違失。

(五)黃生向臺南一中申請開立借讀證明書時，不僅未檢附任何證明文件，且當時黃生尚未向該校登記分發報到，並非該校學生，顯然不合借讀要件，臺南一中不僅遲遲未依法處理該陳情案，甚且對於黃生是否合於借讀要件未為任何查證，即由教務處於 97 年 8 月 29 日開立借讀證明書，嗣於 97 年 9 月 1 日接獲中辦「洽請臺中一中以借讀方式協助」函文副本後，陳送借讀證明書由時任校長張逸羣於 97 年 9 月 5 日批准，顯有重大違失：

1. 黃生之父於同年 8 月 13 日以黃生祖父突然失智及尿失禁無法控制大小便，無法照顧黃生等情，向臺南一中申請開立借讀證明書，其不僅未檢附相關證明文件以實其說，且當時黃生尚未向該校登記分發報到（黃生於 8 月 14 日向該校辦理登記分發報到，8 月 18 至 22 日參加新生訓練，8 月 29 日始辦理註冊繳費），並非該校學生，顯然不合借讀要件，臺南一中依法本應拒絕開立借讀證明書。
2. 惟臺南一中不僅遲遲未依法處理該陳情案，甚且對於黃生是否合於借讀要件未為任何查證，即於 97 年 8 月 29 日開立借讀證明書，嗣於 97 年 9 月 1 日接獲中辦上開「洽請臺中一中以借讀方式協助」函文之副本電子公文後，該校教務處簽呈以黃生申請借讀已獲教育部中部辦公室協助為由，陳送借讀證明書由時任校長張逸羣於 97 年 9 月 5 日批准，有臺南一中 97 年 9 月 1 日簽呈資料影本在卷可稽，顯有違失。

(六)臺中一中校長郭伯嘉接獲黃生家長之借讀陳情後，明知是否准予借讀係其應裁量事項，且明知黃生難以符合借讀之複雜要件，反告知教育部中部辦公室必須出具公文才可辦理借讀，並矯情靜待

該辦公室洽請借讀之書函及臺南一中開立借讀證明書後，於 97 年 9 月 12 日同意黃生借讀，違失情節嚴重：

臺中一中時任校長郭伯嘉於接受本院約詢時表示：「97 年 8 月 5 日有一位市議員林○○的林助理帶黃生母親找我問可否轉分發，後來提到借讀，我說轉分發不行，借讀有其要件，借讀要向臺南一中申請，8 月 20 日左右，中辦國會聯絡人打電話問本案能否協助，我說借讀臺中一中要合法，要件複雜，有教育部中辦公文才可以」、「我接到陳情函，跟教務處說中辦已經在處理」等語。黃父 97 年 8 月 15 日申請轉就讀臺中一中之陳情書，內容僅敘及黃生祖父因病無法照顧黃生，此際，黃生根本尚未入學就讀臺南一中，是否真有所謂學生適應不良、又如何適應不良，陳情書並無隻字敘及。臺中一中時任校長郭伯嘉接獲黃生家長之借讀陳情後，明知該陳情案係臺中一中而非教育部中部辦公室應裁量是否准許之事項，且其明知黃生難以符合借讀之複雜要件，卻希望得到教育部中部辦公室之背書，所以向該室國會聯絡人稱要該室辦公文才可以辦理借讀，並矯情靜待教育部中部辦公室 97 年 9 月 1 日函文及臺南一中開立借讀證明書後，隨即於 97 年 9 月 12 日同意黃生借讀，核有違失。

二、借讀期滿後之轉學規定，立法目的在於學生發生特殊事件需轉換學習環境，提供學生暫時性之安置措施；黃生借讀一學期後，其父向臺中一中申請轉學，並未主張並提出證據證明有合法轉學事由，且黃生從未於開學後在臺南一中就讀，自無在臺南一中有適應不良或因故須改變環境情事，臺中一中竟認為黃生因故須改變環境情事，准許黃生轉學；而且該校有 2 名缺額，不僅未依規定公告招收轉學生，而且未舉行任何考試即單單核准黃生 1 名轉學，該次轉學顯係該校違法為黃生量身訂作，核有重大違失。

(一)依高中學籍管理要點第 12 點規定，借讀學校以借讀一學期為原則，借讀超過一學期者，應依轉學規定轉入借讀學校。第 8 條第 1 項規定：「各校各科原核定新生名冊實招班數名額，遇有缺額時，除一年級第一學期外，其他各學期得公告招收轉學生。」第 9 點第 3 項規定：「各校辦理學生轉學事宜，應符合下列規定：(一)

各校公告轉學或申請轉學應依名額及期限等規定辦理。(二)因家長調職或家庭全部遷移而申請轉學者，應具有證明文件。(三)因故須改變學習環境者，應經志願學校認可。(四)一年級重讀生，得申請轉學他校一年級就讀。(五)不同學制之學生申請轉學，各校應組成審查委員會，依課程要求審核其已修畢科目學分之抵免事宜。」詢據教育部表示，上開規定之立法意旨，係考量學生發生特殊事件，需轉換學習環境，提供學生暫時性之安置措施，以保障學生就學權益不致中斷（教育部接受本院約詢時之書面說明）。

(二)黃生借讀期滿之際，其父於 98 年 1 月 22 日以「黃生已完全融入貴校的生活與教育方式。因此希望貴校能予以協助辦理轉入學籍」等情，向臺中一中申請轉入該校。經查黃生之父親所申請之轉學事由，並不符合上開要點第 9 點第 3 項所定各款規定，且黃生於高中開學後係在臺中一中而非臺南一中就讀，所以並無於臺南一中適應不良，已如前述，黃生之父申請轉學時並未主張並提出證據證明其有「因故須改變學習環境」之合法轉學事由，其轉學申請依法不應准許。惟臺中一中收文後，竟以黃生借讀期滿成績優異、入學基測成績 291 分已達該校登記分發入學最低分數 289 分，以及該校原核定高一名額尚有缺額等理由，依上開要點第 9 點第 3 項第 3 款之「因故須改變學習環境」規定核准黃生轉學（參見臺中一中 98 年 2 月 2 日核准轉學簽呈及該校 101 年 3 月 15 日中一中教字第 1010000551 號函說明），顯不合法。

(三)再者，臺中一中 97 學年度一年級計有 2 名缺額，該校既未依上開要點第 8 點規定公告招收轉學生，而且未在校內舉行任何轉學考試，單單核准黃生轉學，該次轉學顯係為黃生量身訂作。

綜上所述，97 年間錄取分發臺南一中之黃姓學生家長，於黃生尚未分發報到前，向臺南一中申請開立借讀證明，於分發報到翌日向中辦申請借讀臺中一中，申請當時黃生尚未入學不可能在臺南一中有適應不良情事，中辦、臺南一中及臺中一中均明知此借讀申請於法不合及案件應由學校而非中辦依法審核等事實，臺中一中校長郭伯嘉卻告知中辦必須出具公文才可辦理，中辦遂越俎代庖出具「洽請臺中一中以借讀方式協助」之函文，臺南一中竟據該函文開具借讀證明書，臺

中一中竟據該函文及證明書同意黃生借讀，致使從未在開學後就讀臺南一中之學生，得以「適應不良」為由借讀臺中一中；又借讀期滿後之轉學規定，立法目的在於學生發生特殊事件需轉換學習環境，提供學生暫時性之安置措施，黃生家長於借讀一學期後，向臺中一中申請轉學，並未主張並提出證據證明有合法轉學事由，且黃生從未於開學後在臺南一中就讀，自無在臺南一中有適應不良或因故須改變環境情事，臺中一中竟認為黃生因故須改變環境情事，准許轉學，而且該校有 2 名缺額，不僅未依規定公告招收轉學生，而且未舉行任何考試即單單核准黃生 1 名轉學，該次轉學顯係該校違法為黃生量身訂作，均核有重大違失，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善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、臺南一中對借讀要件之「適應不良」認定，須有輔導機制和評估會議，該校爾後將建立輔導機制及完備評估程序，以符合規定。
- 二、臺中一中辦理學生轉學事宜似有違公平公正公開之流程，該校將虛心檢討各項業務行政處理流程。
- 三、教育部中部辦公室對於申請人所提供之事實是否符合高級中等學校學生學籍管理要點所規範之「適應不良」要件，認定上未能查明其真確性，審核與認定尚不夠嚴謹。另依高級中等學校學生學籍管理要點規定，學生申請借讀係屬學校權責，故爾後將詳實檢視行政流程。

註：經 102 年 6 月 13 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 60 次會議決議：結案存查

145、新北市碧華國中自 98 年起約 2 年間，發生 14 起師生遭受性侵害等事件，9 件未通報及調查，核有嚴重違失案

審查委員會：經 101 年 11 月 23 日監察院教育及文化、內政及少數民族、司法及獄政委員會第 4 屆第 8 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市立碧華國民中學

貳、案由：

新北市立碧華國民中學前體育組長賴卉芳明知該校 A 生為未滿 16 歲少年，竟前後三次對其為猥褻及性交等性侵害行為，在學校調查及司法機關偵審期間，更意圖掩蓋事實及影響調查結果；又該校自 98 年 9 月起至 100 年 8 月止約 2 年間，總計發生 14 起師生遭受性侵害或性騷擾事件，其中 13 件均屬校園性侵害或性騷擾事，有 3 件為老師對學生為性侵害行為，肩負防治及調查重責之生教組長廖健淳竟長期多次性侵害女學生，其中 9 件有未依規定通報及調查違法等情形，顯示該校處理性侵害及性騷擾事件有違反法令、消極怠慢或意圖掩蓋事實等情事，核有嚴重違失。

參、事實與理由：

本案經本院案經函詢、約詢及調卷等過程，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、新北市立碧華國民中學前體育組長賴卉芳明知該校 A 生為未滿 16 歲少年，竟前後三次對其為猥褻及性交等性侵害行為，悖離師道，戕害學生身心，嚴重破壞校園安全秩序，在學校調查及司法機關偵審期間，拒不承認錯誤，一再謊稱其遭受 A 性侵害，並多次不當接

觸 A 及 A 之母，意圖掩蓋事實及影響調查結果，對於 A 造成二度傷害，核有重大違失。

(一)按刑法第 227 條第 3 項規定：「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。」同條第 4 項規定：「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。」性侵害犯罪防治法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱性侵害犯罪，係指刑法第 221 條至 227 條及其特別法之罪。」因此，對於 14 歲以上未滿 16 歲之男女為性交或猥褻之行為者，應屬性侵害犯罪。依教育人員任用條例第 3 條前段規定：「教育人員之任用，應注意其品德及對國家之忠誠……」，同法第 31 條第 1 項第 7 款（現法同項第 8 款）則規定具有行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實，或涉及性侵害之行為，經學校性別平等教育委員會調查屬實者，不得為教育人員；其已任用者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職。復按嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神，為教師除應遵守法令履行聘約外，並應負之義務，此觀教師法第 17 條第 1 項第 6 款規定自明。

(二)本院先後 2 次通知賴卉芳於本年 8 月 29 日、9 月 12 日下午 2 時 30 分到院接受詢問，賴卉芳均未到場，有賴卉芳之郵件簽收回執單可稽。

(三)經查，賴卉芳自 94 年 8 月 1 日至 99 年 6 月 11 日擔任碧華國中教師，自 98 年 8 月 1 日起至 99 年 6 月 11 日止，擔任該校體育組組長，竟罔顧師道，明知該校跆拳道隊學生 A 男係 14 歲以上未滿 16 歲，竟對其為下列性侵害行為：1.於 99 年 3 月 25 日與 A 男一同搭乘 A 男之父所駕駛自用小客車自臺東返回臺北途中，竟趁 A 男父親及母親未注意之際，利用與 A 男同坐於自小客車後座，A 男以外套遮掩其身體下半部之際，經徵得 A 男之同意，將手伸進 A 男褲子裡，以徒手撫摸 A 男性器官之方式，對 A 男為猥褻之行為。2.於 99 年 3 月 26 日至同年 4 月 6 日期間之某日下午，利用在該校跆拳道場單獨指導 A 男跆拳道之機會，經徵得 A 男之同意後，先以徒手撫摸、摩擦 A 男性器官，再以其口腔與 A 男性器官接合之方式，與 A 男為性交之行為。3.於 99 年 4 月 7 日下午 17

時許，經徵得 A 男之同意，以其性器官與 A 男性器官接合之方式，與 A 男為性交之行為。上開事實，業經碧華國中於 99 年 4 月 19 日知悉後，經性別平等教育委員會（下稱性平會）調查屬實，決議應報主管機關予以解聘，嗣經臺北縣政府（現新北市政府，下同）教育局 99 年 6 月 8 日 0990518522 號函依教師法第 14 條第 4 項規定核准賴卉芳解聘案，並於文到次日（6 月 12 日）起生效在案，有校安通報單、該校性平會「990419 號案調查小組調查報告」、教育局函文、碧華國中解聘函、99 年 5 月 24 日性平會議紀錄及 5 月 26 日性平會議紀錄等在卷可稽。刑事部分，A 男法定代理人 A 之母為告訴，經臺灣板橋地方法院檢察署檢察官偵查後起訴後，業經臺灣高等法院 100 年度侵上訴字第 178 號判決賴卉芳成立三個妨害性自主罪，應執行有期徒刑 2 年在案，並經最高法院 101 年度台上字第 5523 號判決上訴駁回確定，有臺灣板橋地方法院檢察署檢察官起訴書、臺灣板橋地方法院 99 年度訴字第 3299 號判決書、臺灣高等法院 100 年度侵上訴字第 178 號判決書等證據附卷可憑。

(四)次查賴卉芳於接受校內調查程序及司法機關之偵訊、審理過程中，一再謊稱遭受 A 性侵害，不當接觸 A 之母，意圖隱瞞、掩蓋事實及影響調查結果，茲臚列如下：

1. 於學校調查期間，拒不認錯，謊稱遭到 A 生之性侵害：A 生於偵查中指出：事後賴卉芳曾於 99 年 4 月 21 日打電話威脅 A 之母，如將與 A 生發生性行為之事對外說出，即讓學校將 A 生記過等語。賴卉芳於該校調查小組訪談時亦供稱：其曾電洽 A 之母表示：如果 A 生能承認自己事情做得太過分，我可以原諒他，會跟生教組長那邊求情等語。依該校性平會「990419 號案調查小組調查報告」歷次訪談紀錄，賴卉芳老師辯稱：「他一直壓在我身上，要對我做不禮貌的行為，可是我一直阻止他，他就在我身上做摩擦的動作」、「我們坐下來做拉筋的動作，他直接撲向我，把兩隻腳跨壓在我的兩隻腳上，然後想要摸我的私處，我一直把他的手抓住，我推也推不開他……他又拉我的手，想要我的手去觸碰他的性器官……他試圖要脫掉我的衣

服」、「我告訴媽媽能不能不要講這一段，因為他如果講出這一段，我就必須講出他兒子對我這麼侵犯的行為」。

2. 拜託補校主任王元寶接觸 A 之母，請 A 之母大事化小：碧華國中 99 年 5 月 4 日賴卉芳之訪談紀錄明載，賴卉芳承認其曾請王主任打電話拜託 A 之母要說將控訴事實說輕一點、4 月 26 日王主任到場請 A 之母不要造成老師困擾等事實。另賴卉芳與王元寶於 99 年 4 月 26 日晚上與 A 生家長會面，經 A 之母暗中錄音，王元寶向 A 之母表示：「只要你講一個條件，反正事情大家講完就好」、「就說有這種關係，沒有那麼深入，可以輕描淡寫把它描述一下」、「如果（調查小組）要再找你，就重點式的輕描淡寫這樣，那我相信她絕對會受到處分，但不會遭到革職」等語。王元寶因於調查期間與 A 之母片面接觸，並於接受督學行政訪談時隱瞞實情，採避重就輕之言辭，而違反公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第 6 條第 1 項第 2 款第 1 目「違反法令，情節重大」及同法第 6 條第 1 項第 6 款第 5 目「有不實言論或不當行為致有損學校名譽」等規定，由新北市政府教育局記大過 1 次及申誡 2 次在案。
3. 拜託前生教組長廖健淳打聽 A 交友情況意圖取得 A 亂交女友之證據：依該校 99 年 5 月 21 日調查小組訪談生活教育組組長（下稱生教組長）廖健淳紀錄顯示，廖健淳曾受賴卉芳委託，聯繫 A 生、接觸 A 生或打聽 A 生之交友狀況，廖健淳承認其曾受賴卉芳老師請託在 21 日打電話給 A，並曾進 7 年級教室向 7 年級女生詢問關於 A 生之交友情況等事實，並稱：「她最後一通電話是說請我看可不可以幫她詢問一下 A 男他本身的交友狀況，包括有交過幾個女朋友，或是搞曖昧的，或是追過哪個老師的問題」等語。
4. 於偵審中一再謊稱其遭受 A 性侵害，對 A 造成二度傷害：賴卉芳在偵審過程中，一再否認性侵害行為，謊稱遭受 A 性侵害，直到測謊未通過，始於 101 年 5 月 9 日臺灣高等法院進行審判程序時認罪，詳如附表 1 所示。查 A 之母於該校調查程序初期，曾多次表示不希望對賴卉芳提告，且 A 生亦表示不希望影響賴

卉芳工作，惟爾後 A 之母因對賴卉芳犯後堅不承認及該校處理態度無法認同，方採行司法途徑。A 之母於高院審理時表示：此案發生後，賴卉芳誣指 A 少年對其性侵害，且事發迄原審審理時，皆未坦承犯行，並曾希望 A 做偽證改口說謊，迄今 A 在學校猶遭同學恥笑，造成 A 心靈嚴重創傷等語。臺灣高等法院判決書亦指出：賴卉芳明知 A 少年係 14 歲以上未滿 16 歲之男子，身、心尚在發育中之少年、對於男女之事尚屬懵懂階段，且身為 A 少年之學校體育組長，並指導 A 少年練習跆拳道，竟未嚴守師道，為滿足個人私慾而與之為猥褻、性交行為，雖係得到 A 少年同意方對之為猥褻、性交，然其已對被害人身心健全發展與人格發展產生不良影響，並嚴重影響社會對於師生關係之印象，對教師之信賴與尊重，且於事發後曾辯稱係遭受 A 少年性侵害云云，對於 A 少年不啻造成再度傷害。

5. 綜上，賴卉芳身為教育人員，理應遵守「嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神」之義務，其擔任學校體育組長職務，除肩負傳授知識之責外，作為學生之楷模典範，更應守法、守分、守紀，潔身自愛，惟竟未嚴守法令，與未滿 16 歲學生多次發生猥褻及性交等性侵害行為，悖離師道，戕害學生身心，嚴重破壞校園安全秩序，且在案發後學校調查及司法機關偵審期間，不僅拒不承認錯誤，且一再謊稱其遭受 A 性侵害，並多次自行或拜託他人不當接觸 A 及 A 之母，意圖掩蓋事實及影響調查結果，直至上訴臺灣高等法院後，經測謊未通過，始供承犯行，對於 A 造成二度傷害，核有重大違失。

二 新北市立碧華國民中學自 98 年 9 月起至 100 年 8 月止約 2 年間，發生 14 起師生遭受性侵害或性騷擾事件，其中 13 件均屬校園性侵害或性騷擾事，有 3 件為老師對學生為性侵害行為，肩負防治及調查重責之生教組長廖健淳竟長期多次性侵害女學生，其中 9 件有未依規定通報及調查違法等情形，顯示該校處理性侵害及性騷擾事件有違反法令、消極怠慢或意圖掩蓋事實等情事；又前校長蕭憲裕於擔任該校校長並兼任該校性平會主任委員期間（任期自 96 年 8 月 1 日至 100 年 7 月 31 日），與該校相關主管人員未依法盡監督、防治、

通報、處理及調查責任，核有嚴重違失。

(一)相關法律規定：

1. 性侵害及性騷擾之定義：

(1)依 93 年性別平等教育法（下稱性教法）第 2 條第 1 項第 3 款規定，「性侵害」係指性侵害犯罪防治法所稱性侵害犯罪之行為。依同項第 4 款規定，「性騷擾」係指符合下列情形之一且未達性侵害之程度者：1.以明示或暗示之方式，從事不受歡迎且具有性意味或性別歧視之言詞或行為，致影響他人之人格尊嚴、學習、或工作之機會或表現者。2.以性或性別有關之行為，作為自己或他人獲得、喪失或減損其學習或工作有關權益之條件者。

(2)按對於未滿 16 歲之男女為性交或猥褻行為者，構成刑法第 227 條之罪，依性侵害犯罪防治法第 2 條第 1 項規定，為性侵害犯罪。故對於 16 歲以下之人為性交、摸胸、摸臀或其他猥褻行為者，不論是否出於合意，無論有無違反意願，均屬性侵害，並非性騷擾。

(3)依同項第 5 款規定，「校園性侵害或性騷擾事件」係指性侵害或性騷擾事件之一方為學校校長、教師、職員、工友或學生，他方為學生者而言。

2. 通報地方主管機關：依 94 年 3 月 30 日公布施行之「校園性侵害或性騷擾防治準則」（下稱防治準則）第 11 條第 2 項規定，學校處理校園性侵害或性騷擾事件時，應依性侵害犯罪防治法第 8 條、兒童及少年福利法第 34 條等法律規定通報。依 92 年 5 月 28 日公布施行之兒童及少年福利法（下稱兒少福利法）第 34 條第 1 項及第 30 條第 1 項、94 年 2 月 5 日修正之性侵害犯罪防治法第 8 條第 1 項明定，教育人員知悉兒童、少年有疑似遭受性侵害、不正當之行為或其他傷害情形時，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過 24 小時。因此，學校對於校園性侵害及性騷擾事件，應依法於 24 小時內通報地方主管機關。

3. 通報教育部：依 94 年防治準則第 11 條第 1 項規定，學校知悉

校園性侵害或性騷擾事件時，應向所屬主管或上級機關通報。依教育部 92 年 12 月 1 日頒訂之「校園安全及災害事件通報作業要點」第 2 點、第 3 點、第 4 點及第 5 點規定，學校所屬教職員工生發生暴力與偏差行為事件、兒童及少年保護事件等校園事件時，應依事件之屬性及其輕重程度，通報教育部。

4. 案件處理及調查：依 93 年性教法第 21 條規定，學校處理校園性侵害或性騷擾事件，應將該事件交由所設之性別平等教育委員會（下稱性平會）調查處理。依同法第 30 條第 1 項、第 31 條第 1 項及第 2 項、第 35 條第 1 項規定，學校於接獲關於學生對教師性騷擾事件之調查申請或檢舉時，應於 3 日內交由性平會調查處理；性平會原則上應於 2 個月內完成調查，性平會調查完成後，應將調查報告及處理建議，以書面向其所屬學校或主管機關提出報告；學校及主管機關對於事件有關之事實認定，則應依據性平會之調查報告。

(二)蕭憲裕未盡監督及防治責任，渾然不知生教組長廖健淳長期多次性侵害女學生：蕭憲裕於 96 年 8 月 1 日至 100 年 7 月 31 日止擔任碧華國中校長，自 98 年 8 月 27 日起至 99 年 7 月 1 日聘用曾於 90 年間因犯強制猥褻罪經法院判處有期徒刑 10 個月緩刑 3 年確定之廖健淳為該校體育科代理教師，並於 98 年 9 月 7 日起兼任生教組長；又於 99 年 8 月 27 日起再聘用為體育科代理教師，並於 99 年 9 月 1 日起兼任生教組長，至 100 年 6 月 30 日起解聘，負責輔導學生實踐生活須知及國民生活禮儀等工作，並處理該校對於性侵害及性騷擾事件之依法通報事宜。廖健淳明知該校國一女生 B 女、C 女均係未滿 14 歲之女子，竟分別於 98 年 11 月、100 年 5 月與 B 女、C 女交往成為男女朋友，且對之為下列性侵害行為：98 年 11 月間某日在其住處對 B 女為親吻下體之猥褻行為；98 年 12 月 25 日、99 年 1 月間某日、99 年 2 月間某日、99 年 7 月間某日均在其住處對 B 女為性交行為；99 年 8 月間某日在 MTV 包廂內對 B 女為性交行為；100 年 5 月 15 日在賓館內對 C 女為撫摸及親吻胸部之猥褻行為。上揭事實，業據廖健淳於接受本院約詢時坦承不諱，有本院約詢筆錄可稽，並該校經性平會組調查小組調

查屬實，廖健淳經該校於 6 月 30 日以新北碧中人字第 1000003131 號函解聘，且臺灣高等法院 101 年度侵上訴字第 32 號判決成立 7 個對於未滿 14 歲之女子猥褻罪或性交罪犯行，應執行有期徒刑 7 年，經最高法院 101 年度臺上 3152 號駁回上訴確定，有教育部校園安全暨災害防救通報處理中心通報單（以下簡稱校安通報單）、碧華國中函文、該校性平會調查報告決定書、臺灣高等法院判決書及最高法院判決書等附卷可按。廖健淳身為生教組長，且承辦該校之性侵害及性騷擾通報義務，不僅未以身作則，甚且自 98 年 11 月至 100 年 5 月間長期多次對 2 位女學生為性侵害行為，蕭憲裕對於廖健淳之聘用雖因不知其有性侵害前科而難以苛責，但其對於廖健淳之多次性侵害行為不僅渾然不知，且賦予僅具代理教師資格之廖師生教組長重任，顯未能善盡監督所屬及防治校園性侵害或性騷擾事件發生之責任，核有疏失。

(三)蕭憲裕對於校內多起性侵害事件未善盡依法通報、處理及調查責任：

- 1.蕭憲裕擔任校長期間，未依法盡防治、依法通報、處理及調查責任，致碧華國中自 98 年 9 月起至 100 年 8 月止共發生 14 件性侵害或性騷擾事件（其中 13 件屬於校園性侵害或性騷擾事件，3 件為老師對學生，1 件為學生對老師外，其餘 9 件均屬學生對學生，另有 1 件非在蕭校長任內發生，故共發生 14 件，相關案情、處理情形及處理人員詳如附表 2 所示），其中 9 件發生未依規定通報（如遲延通報教育局或地方主管機關）、通報類型錯誤（將性侵害事件通報為性騷擾）或調查違法（例如：違反性教法第 30 條規定未於 3 日內將案件交由性平會調查處理、已構成性騷擾卻認定不成立性騷擾、已構成性侵害卻認定成立性騷擾、已構成性侵害卻認定不成立性侵害及性騷擾、私下與相關人士為不當接觸、訪談時隱瞞實情）等。

- 2.關於各案件之具體違失情形如下：

- (1)案 2 未依規定通報及調查違法：導師詹錦龍於學生午睡時進入教室巡視時，突然以手掌按壓女學生胸部使其驚嚇痛哭，並出現不停揉手背及摔椅子等症狀，調查報告記載：「A 師

先主動握 B 女之手，後又摸 B 女胸部，有性意味，導致 B 女感到不舒服，精神崩潰，本小組認為 B 女之感受合理，A 師此部分之行為對 B 女構成性騷擾」等語，前開行為已構成性侵害犯罪，該校亦以性侵害通報，惟調查報告卻認定為性騷擾案成立，顯係不當淡化處理。再者，校方雖於本案調查訪談中發現至少有 4 位女同學（調查報告所稱 B.C.D.G）指證對詹師之行為感覺奇怪、不舒服、被嚇到、噁心等，有訪談紀錄及教育局函文可稽；該校卻未能積極處置相關疑似不法之行為，亦未另案進行通報措施，顯有大事化小意圖。此外，該校未於 24 小時內依法進行通報教育部及地方主管機關。（輔導主任沈曉鈴知悉時間為 98 年 10 月 27 日，且立即通報校長，然校長蕭憲裕以「為保護學生、避免事件曝光」等由未立即通報，遲至同年 11 月 5 日方進行校安及責任通報）；且未依規定於 3 日內將案件交由性平會調查處理（性平會議時間為同年 11 月 5 日、訪談學生時間為 11 月 10 日及 13 日等），有該校性平會 981123 號案調查小組調查報告等證據在卷可稽。性平會於 98 年 11 月 5 日決議不成立調查小組，同月 6 日經教育局指示改為決議成立 3 人調查小組，23 日經教育部指示後，才增加 2 位外聘委員成立 5 人調查小組。30 日性平會決議「詹師對黃生及其他女學生性騷擾成立」，建議記 1 大過 1 小過，教育局 29 日函認處罰太輕，故重新議處為 2 大過，但表決方式卻採取最輕到最重之 4 種處罰「依次進行」方式，以至於「解聘」未進行投票表決。本案相關懲處情形為：當事教師記 2 大過、校長蕭憲裕及輔導主任沈曉玲延遲通報部分各予以記過 1 次，並由社會局以違反兒童及少年福利法分別裁罰校長新臺幣（下同）3 萬元及沈主任 6 千元。顯現該校之性平會未能秉於客觀、公正、專業之原則，對於涉案之詹師恣意偏頗，刻意迴護，多次經上級機關發函指正，其違失之事實甚明。校長蕭憲裕身為性平會主任委員，規避責任，未能善盡督導考核責任，最後方由教育局逕行懲處，誠有不當。

- (2)案 3 調查違法：體育組長賴卉芳於 99 年間性侵害男學生，王元寶主任於調查期間私下與 A 之母片面接觸，並於接受督學行政訪談時隱瞞實情，性平會委員廖健淳亦曾不當接觸 A 生及 7 年級學生，干擾調查程序。已如前述。惟校長蕭憲裕知悉後，不僅未予詳查，竟與學務主任張世珍先後指示告誡 A 生勿亂說話，有輔導主任沈曉玲及輔導組長黃耀舜之 A 生輔導報告可證。再者，對於廖健淳僅給予斥責及口頭告誡，對於王元寶未主動為任何懲處，直至教育局指示後，方召開考核會議，然歷經 3 次考核會議仍未做成妥適處理，僅對王元寶主任私下接觸當事學生家長部分決議記過 1 次，對於其發表不實言論部分甚至做成不懲處決議，校長亦未能善盡督導考核責任，最後方由教育局逕予記大過 1 次及申誡 2 次之處分，有北教特字第 0990969955 號函可證，顯見該校未能秉於客觀公正之立場處理校園性侵害事件，且任令調查程序受不當干擾，前校長蕭憲裕及張世珍主任有規避責任，督導不周事實，足堪認定。
- (3)案 4 通報類型錯誤及調查違法：碧華國中調查報告事實認定兩位男學生對於兩位女學生開玩笑及惡作劇，故意分別各碰觸其胸部及隱私部位。上開行為已構成性侵害犯罪，該校卻以性騷擾通報，性平會未成立調查小組即認為成立性騷擾。再者，該校未依規定將案件於 3 日內交由性平會處理。校長蕭憲裕為性平會主任委員，學務主任兼性平會執行秘書李偉成顯有監督不周之責，均有違失。
- (4)案 6 通報類型錯誤及調查違法：依碧華國中調查報告之事實認定，男學生自上學期就陸續對同學做出猥褻行為或使用不當言語詞彙，包括用生殖器頂撞男同學臀部、露出生殖器勃起給男同學看及對多名男女同學或親或抱或於耳朵吹氣，做色情猥褻之言語與動作等。查用生殖器頂撞未滿 16 歲男同學之臀部已構成性侵害犯罪，該校卻僅通報性騷擾，性平會未成立調查小組即認為性騷擾案成立。校長及學務主任李偉成未依法處理案件，有大事化小之嫌，均有違失。

- (5)案 7 未依規定通報：依校安通報單所載，校方知悉時間為 100 年 3 月 23 日，並於當日進行校安通報及責任通報。惟據同年 3 月 25 日性平會議紀錄所載，生教組長指出 3 月 21 日下午接獲老師通知，男學生拉女學生於教室外加以強吻，並於 3 月 22 日請家長到校溝通。故校方知悉時間應為 3 月 21 日，該校卻未依規定於知悉後 24 小時通報，校長蕭憲裕與負責通報業務之單位主管學務主任李偉成均有違失。
- (6)案 9 通報類型錯誤：男學生趁妹妹睡覺時撫摸其胸部及下體，已構成性侵害，學校通報為性騷擾，學校通報類別錯誤。校長及與負責通報業務之單位主管學務主任李偉成均有違失。
- (7)案 11 調查違法：男學生曾以勃起生殖器緊貼女老師背後，又曾以下體快速撞該師臀部後趕緊離去，造成該師極度不舒服及厭惡。經查該生係以明示方式，從事不受歡迎且具有性意味之行為，致影響該師之人格尊嚴，已構成性教法第 2 條所定之性騷擾。性平會卻未成立調查小組即認為不成立性騷擾，並以學生行為不當對老師不敬處理，理由為：就訪談內容學生所提無騷擾之意，老師雖有表示不舒服但願意原諒。惟校長蕭憲裕身為性平會主任委員，學務主任李偉成身為性平會執行秘書，卻未依法詳實調查，行為結果認定有誤，均有疏失。
- (8)案 12 通報類型錯誤及調查違法：本案被害人為資源班學生，該校僅以雙方當事人皆已承認且經調查後皆屬事實，雙方家長皆願意給予孩子再次機會等由，未成立調查小組，又以家長並不希望再行調查（僅由家長口頭告知，無紙本紀錄），僅由性平會執行秘書學務主任李偉成及黃何歲老師、劉松英老師訪談瞭解，即認定不足以認定有性騷擾之事實。惟該校 100 年 6 月 10 日完成之調查報告事實認定如下：Y 生將 Z 生帶至廁所，將 Z 生的內衣褲脫下，碰觸 Z 生的胸部及下體，並拉 Z 生用手觸摸 Y 生下體之動作，過程中 Z 生有拒絕，但仍被 Y 生強迫進行，此舉動共發生過 2 次。依上開調查報告

所認定之事實，上開行為已構成性侵害，該校卻以性騷擾通報，又性平會未成立調查小組即認為不成立性騷擾及性侵害，理由為：據行為人 Y 同學及 Z 同學之陳述證詞，不足以認定有性騷擾之事實。校長蕭憲裕身為性平會主任委員，學務主任李偉成身為性平會執行秘書，卻未依法詳實調查，均有疏失。

- (9)案 13 未依規定通報：廖健淳自 98 年 11 月起至 100 年 5 月止多次性侵害該校 2 位女學生，已如前述。由於廖健淳為該校負責通報之生教組長，其自 98 年 11 月起至 100 年 5 月間發生性侵害時起，即負有通報責任，該校卻遲至 100 年 6 月 10 日始通報教育部及地方主管機關，故有通報遲延情事。校長蕭憲裕對於廖健淳長期性侵害女學生之行為渾然未知，致該校未依法通報，顯有違失。

(四)綜上所述，新北市立碧華國民中學自 98 年 9 月起至 100 年 8 月止短短約 2 年時間，共發生 14 起師生遭受性侵害或性騷擾事件，除 1 案非屬校園性侵害及性騷擾事件外，其餘 13 件均屬於校園性侵害或性騷擾事件，其中 3 件為老師對學生為性侵害行為，廖健淳為負責通報案件之生教組長卻長期多次性侵 2 位女學生。除 1 件非蕭憲裕校長任內發生外，14 件中，其中 9 件有遲延通報教育局或地方主管機關、將性侵害行為通報為性騷擾行為以及未依規定於 3 日內將案件交由性平會調查處理、已構成性侵害或性騷擾卻認定不成立性侵害或性騷擾、已構成性侵害卻認定僅成立性騷擾、私下與相關人士為不當接觸、訪談時隱瞞實情等案件等調查違法情形，顯示該校處理性侵害及性騷擾事件有違反法令、消極怠慢或意圖掩蓋事實等情事，蕭憲裕擔任該校校長並兼任該校性平會主任委員，未依法盡監督、防治、通報、處理及調查責任，相關業務主管人員亦未善盡調查職責，核有嚴重違失。

綜上所述，新北市立碧華國民中學前體育組長賴卉芳明知該校 A 生為未滿 16 歲少年，竟前後三次對其為猥褻及性交等性侵害行為，在學校調查及司法機關偵審期間，堅不認錯，更多次接觸 A 生及 A 之母，意圖掩蓋事實及影響調查結果；再者，該校自 98 年 9 月起至 100 年 8

月止約短短 2 年期間（即 98 學年度至 99 學年度間），共計發生 14 起師生遭受性侵害或性騷擾事件，其中 13 件均屬校園性侵害或性騷擾事，有 3 件為老師對學生為性侵害行為，肩負防治及調查重責之生教組長廖健淳竟長期多次性侵害女學生，其中 9 件有未依規定通報及調查違法等情形，顯示該校處理性侵害及性騷擾事件有違反法令、消極怠慢或意圖掩蓋事實等情事，核有嚴重違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送新北市政府轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

146、農委會明知老農津貼請領資格過於寬鬆，迄未積極改善，發放津貼浮濫；內政部未能防杜「假農民」投保農保，悖離老農津貼立法意旨，均核有疏失案

審查委員會：經 101 年 12 月 5 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 4 屆第 82 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、行政院農業委員會、內政部

貳、案由：

行政院農業委員會明知老農津貼請領資格條件過於寬鬆等問題，卻迄未積極研謀改善，導致非從事農業者竟能享有老農津貼；該會復未妥思如何避免津貼發放浮濫及防杜「假農民」之情事發生，致不論老農經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取 7 千元老農津貼；又該會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，仍乏有效之改善作為，造成非實際從事農業者或已不符合農保資格者仍可加保，進而領取老農津貼，此完全悖離老農津貼之立法意旨；且在我國當前財政困難及老農津貼已排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促所屬重行檢討老農津貼之定位並作適當改善，致老農津貼暫行條例施行至今已逾 17 年，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）60 年代以後，由於工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農村青年移往城市或工業區就業，農村勞力日漸缺乏、農業生展成本逐漸提高，農家自農業之收入相對減少，老年農民之經濟安全堪慮。政府在尚未建立農民老年給付或農民年金制度之前，為加強對老年農民之照顧，增進農民福祉，爰於 84 年 5 月 31 日制定老年農民福利津貼暫行條例。由於長年辛苦經營農業的老年農民，為我國經濟發展奠定貢獻，但年老時收入偏低，亦缺乏退休給付制度之保障，確實需要國家提供適當之照顧，尤其經濟弱勢之老年農民，政府更應加強其老年所得保障措施，使其能夠維持合乎尊嚴之基本生活。政府開辦老農津貼迄今，確實發揮照顧弱勢老年農民經濟生活之功能，惟在屢屢調高給付金額之下，老農津貼核付金額已年逾新臺幣（下同）500 億元，且有「假農民」之問題未予釐清。目前國債高築，財政困窘，老農津貼無排富條款，是否符合資源公平合理配置原則？有無排擠提升農業競爭力之經費？相關權責機關對於老農津貼請領資格，有無合理規範與妥適審查？本院爰立案進行調查。

案經請行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、行政院主計總處、內政部及行政院勞工委員會勞工保險局（以下簡稱勞保局）於 100 年 12 月 9 日就老農津貼相關議題，到院進行簡報暨提供相關書面說明及卷證資料，並於簡報後函請上開機關補充相關說明及資料。嗣於 101 年 3 月 14 日、15 日辦理兩場諮詢會議，邀請相關領域之專家學者提供專業意見。此外，為能釐清權責機關辦理農民健康保險（以下簡稱農保）及老農津貼審查作業之情形，以及有無「假農民」領取老農津貼之情事，經函請農委會轉請全國各地基層農會查復目前老農津貼申領人於加入農保時所持有之農地面積及初次申領津貼時之農保年資；並於同年 9 月 14 日赴苗栗縣通霄鎮、公館鄉農會實地履勘。最後，於同年 9 月 25 日約詢農委會陳主任委員保基、行政院主計總處石主計長素梅、內政部曾常務次長中明、勞保局段副總經理繼明暨相關主管人員，業調查竣事。

本案調查發現，農保未有老年給付項目¹，惟老農津貼卻以農保加保年資作為請領老農津貼之前提要件；加以老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅須參加農保年資合計 6 個月以上，又取得農保資格之門檻過低，且農會對於申請參加農保者之資格審查與加保後之異動清查，均未能確實執行²，導致不乏經濟條件富裕或非實際從事農業工作之「假農民」輕易取得農地後加入農保，進而享有老農津貼之不公情事，此非但侵蝕社會福利資源，亦使政府照顧老年農民之良美善意大打折扣，足見相關權責機關對於老農津貼請領資格之相關規範及審查機制未臻完備、周妥，應即檢討改進。茲將相關機關所涉違失臚列如次。

一、由於老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅需參加農保年資合計 6 個月以上（6 個月僅需 468 元之農保保費）；又取得農保資格之門檻過低，加入農保僅需持有 0.1 公頃之農地，嗣於請領老農津貼時，申請人是否仍符合農保資格及實際從農情形，均未在審查範圍，此均導致非實際從事農業者竟能享有老農津貼之不公情事，坊間亦存在代售農保地之廣告；惟農委會明知老農津貼請領條件過於寬鬆之問題，卻迄未積極研謀改善，任令社會福利資源持續遭受侵蝕，核有違失。

- (一)查老年農民福利津貼暫行條例（以下簡稱老農津貼暫行條例）第 3 條規定：「本條例所稱老年農民，應符合下列各款資格條件：一、年滿 65 歲。二、申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計 6 個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者。」準此，民眾如於年滿 64 歲又 6 個月時參加農保，即可於 65 歲開始申領老農津貼。
- (二)復查政府為保障農民生活及增進其福利，於 74 年參照勞工保險之前例，先以行政命令試辦農保，選定臺灣省 41 個鄉鎮市農會所屬會員約 10 餘萬名農民加入保險。76 年擴大試辦，並於試辦結束

¹ 依據農保條例第 2 條規定，農保之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡五種。

² 本院前調查有關農保財務虧損嚴重問題時，就農委會對於假農民投保之防杜，與被保險人資格之審查及查核等相關事項，均未能積極妥適改善，致聽任農保資源繼續遭到侵蝕之違失，於 99 年 5 月 7 日提案糾正農委會在案。

前進行立法，使全體農民均能納保。嗣農保條例於 78 年 3 月 23 日公布，同年 7 月 1 日實施³。目前農民申請參加農保之資格條件，依農保條例第 5 條規定，農保被保險人分為農會會員與非會員（係指從事農業工作之農民，以下均同）兩種，分別以其所屬之基層農會（會員部分）及其戶籍所在地（非會員部分）之基層農會為投保單位；其中農會會員之資格認定係依「基層農會會員資格審查及認定辦法」⁴，非會員則依「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」（以下簡稱從事農業工作農民農保資格審查辦法）辦理，茲分述如下：

1. 農會會員部分

依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第 2 條規定，中華民國國民，年滿 20 歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，申請加入基層農會為會員者，依下列規定認定之：

- (1)自耕農：以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用，面積 0.1 公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施，面積 0.05 公頃以上從事農業生產者。
- (2)佃農：<1>承租三七五減租耕地面積 0.2 公頃以上，從事農業生產者。<2>承租三七五減租耕地以外之其他農地面積 0.2 公頃以上，從事農業生產連續經營滿 1 年。<3>自有農地面積未達 0.1 公頃，連同承租三七五減租耕地或其他農地面積合計達 0.2 公頃以上，從事農業生產者。
- (3)公、私立各級農業學校畢業或有經農業主管機關、農業學術

³ 84 年時配合全民健康保險法施行，農保之醫療給付劃歸全民健康保險體系。

⁴ 依據農保條例第 5 條規定：農會法第 12 條所定之農會會員應參加農保為被保險人，以基層農會為投保單位，如此即取得農保資格。復據農會法第 12 條規定：「凡中華民國國民，年滿 20 歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於左列各款之一者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員：一、自耕農。二、佃農。三、農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從事農業推廣工作。四、服務於依法令登記之農、林、牧場員工，實際從事農業工作。前項各款人員申請加入農會會員資格之認定、應備書件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。本法修正施行前以雇農身分加入農會之現有會員，繼續從事農業工作者，得繼續為會員。農會會員入會未滿 6 個月者，無本法所定選舉權及被選舉權。」

機構認定在農業上有利用價值之專著或發明，並現在從事農業推廣工作，經有關農業機關、學校、團體出具證明文件者等。

- (4)服務於依法令登記之公營或私營農場、林場、畜牧場、養蜂場，並實際從事農業工作連續 6 個月以上之員工，有各該服務場所發給現在實際從事農業工作之員工證明文件及薪資所得證明者。

基上，自耕農以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用之面積達 0.1 公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施面積達 0.05 公頃以上從事農業生產者，即可加入農會會員並參加農保。

2. 農會非會員部分

依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第 2 條規定，從事農業工作之農民（即非會員）年滿 15 歲，每年實際從事農業工作時間合計達 90 日以上，且無農業以外之專任職業，並具備下列各項資格條件者，可申請參加農保：

- (1)自有或承租農地依法從事農業工作連續經營滿一年，合於下列各目情形之一者：

<1> 自有農地者：以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地（包括農、林、漁、牧用地，但三七五減租耕地除外），林地平均每人面積 0.2 公頃以上，其餘農地平均每人面積 0.1 公頃以上，或依法令核准設置之室內固定農業設施平均每人面積 0.05 公頃以上，從事農業生產者。

<2> 承租農地者：以本人及其配偶承租農地（包括農、林、漁、牧用地），符合下列情形之一者：①承租三七五減租耕地平均每人面積 0.2 公頃以上，從事農業生產者。②承租三七五減租耕地以外之農地，林地平均每人面積 0.4 公頃以上、其餘農地平均每人面積 0.2 公頃以上，從事農業生產，訂有租賃契約，經地方法院或民間之公證人公證者。但向政府機關、公立學校或公營事業機構承租

農地者，得不經公證。③自有林地面積未達 0.2 公頃，其餘農地面積未達 0.1 公頃，但連同承租農地面積合計，林地平均每人面積達 0.4 公頃以上、其餘農地平均每人面積達 0.2 公頃以上，從事農業生產者。

(2)全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額 3 倍以上，或投入農業生產資材平均每人達月投保金額 2 倍以上金額者。

(3)未領有其他社會保險養老給付或老年給付者。

基上，自有農地者以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地（包括農、林、漁、牧用地，但三七五減租耕地除外），林地平均每人面積達 0.2 公頃以上、其餘農地平均每人面積達 0.1 公頃以上，或依法令核准設置之室內固定農業設施平均每人面積達 0.05 公頃以上，從事農業生產者，即可申請參加農保。

(三)由上開規定可知，民眾在相關要件符合之下，參加農保之最低標準僅需持有農地面積達 0.1 公頃，並於年滿 64 歲又 6 個月時開始加保 6 個月後（保費總計繳交 468 元【每月農保保費 78 元*6 個月】），即可於 65 歲時請領老農津貼，足見老農津貼請領資格條件相當寬鬆，取得資格之門檻又過低，完全無法區辨老農津貼申領人是否為長期從事農業工作之農民。惟農委會對此長久存在之漏洞，迄未積極研謀改善，任令此不合理現象持續侵蝕社會福利資源。而老農津貼給付金額多次調高，從每月 3 千元，調高為 7 千元（詳見表 1）；且每年領取老農津貼之人數不斷成長，從 85 年之 315,192 人，迄今已達 70 萬人左右；同時核付金額亦逐年增加，從 85 年之 124 億餘元，逐年增加至 500 億餘元，占農委會年度歲出預算數之比率已高達 7 成（詳見表 2）。

表 1、歷次老農津貼發放金額之調整情形

單位：新臺幣千元

制（修）定時間	實施時間	發放金額
84 年 5 月 31 日	84 年 6 月起	3 千
92 年 12 月 17 日	93 年 1 月起	4 千

制（修）定時間	實施時間	發放金額
94年12月28日	95年1月起	5千
96年8月8日	96年7月起	6千
100年12月21日	101年1月起	7千

資料來源：依據老農津貼暫行條例之規定彙整製作。

表 2、85 年至 100 年老農津貼核付情形及占農委會歲出預算數之比率
單位：人；新臺幣億元；千元；%

年別	核付人數 (當年12月底)	核付 金額 (A)	農委會歲出 預算數 (B)	占當年度農 委會歲出預 算數之比率 (A/B)
85年	366,059	124.00		-
86年	425,947	142.10		-
87年	441,665	157.43		-
88年	588,429	243.27		-
89年	635,838	231.89		-
90年	656,460	232.45	80,876,315	28.74
91年	669,779	237.61	77,668,308	30.59
92年	677,048	241.30	111,393,470	21.66
93年	688,840	321.07	106,956,813	30.02
94年	696,808	331.99	102,751,228	32.31
95年	703,238	412.16	84,496,783	48.78
96年	707,045	457.11	64,199,786	71.20
97年	710,301	509.18	75,139,004	67.77
98年	706,308	508.43	75,759,024	67.11
99年	696,143	505.35	72,463,740	69.74
100年	684,637	496.17	69,571,329	71.32

資料來源：行政院農委會

(四)又，政府為能照顧長年辛苦從農之老年農民，在尚未建立農民退休制度之前，爰採取老農津貼以為過渡措施。惟勞保局所提供之統計資料卻顯示，90至100年初次申領老農津貼之人數，總計有376,034人，其中申請津貼時加保年資未滿1年者，計有15,202人，占總人數4.04%；加保年資未滿6年者，計有50,639人，占總人數13.47%；加保年資未滿15年之人數為199,685人，超過總

人數之半（53.11%），亦即 90 至 100 年初次申領老農津貼者當中，有 5 成者之加保年資未滿 15 年（詳下表 3），此更加凸顯老農津貼請領資格條件完全無法反映該津貼係為照顧長期從事農業工作者之立法目的，導致政府年逾 500 億元之老農津貼支出，是否真正運用在長期辛苦從事農業工作之老年農民身上，令人質疑，亦造成老農津貼原係為照顧長年辛苦從農之農民，卻讓「假農民」輕易請領到老農津貼而將老農津貼污名化。

表 3、90 至 100 年老農津貼申請合格案件農保年資統計表

單位：人；%

申請時農保年資	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	總計	百分比
未滿1年	3,188	2,257	1,097	896	947	1,417	1,453	1,700	1,152	692	403	15,202	4.04%
1~2年	1,110	926	770	561	304	347	367	340	266	225	129	5,345	1.42%
2~3年	1,032	852	712	684	412	238	299	279	136	163	199	5,006	1.33%
3~4年	1,113	1,021	773	756	658	397	265	260	158	137	157	5,695	1.51%
4~5年	2,559	2,401	1,979	1,473	1,252	1,092	693	344	148	126	100	12,167	3.24%
5~6年	1,493	1,099	1,050	1,005	721	659	548	343	111	104	91	7,224	1.92%
6~7年	1,603	1,122	739	936	750	546	456	434	155	94	91	6,926	1.84%
7~8年	1,203	1,461	1,109	887	806	746	464	398	209	156	73	7,512	2.00%
8~9年	1,215	1,198	1,469	1,407	988	1,040	742	462	205	190	64	8,980	2.39%
9~10年	2,027	1,667	1,532	2,368	2,223	1,968	1,915	1,163	290	216	132	15,501	4.12%
10~11年	2,161	1,097	747	827	771	492	405	377	224	158	136	7,395	1.97%
11~12年	9,240	1,772	876	943	717	684	450	314	298	212	156	15,662	4.17%
12~13年	11,922	8,591	1,563	1,246	826	738	679	432	306	226	204	26,733	7.11%
13~14年	5,005	11,151	7,417	2,082	1,160	933	736	670	444	242	276	30,116	8.01%
14~15年	712	4,432	10,206	9,007	1,916	1,155	887	607	666	362	271	30,221	8.04%
15~16年	1,934	691	4,204	10,986	8,107	1,987	1,067	812	596	533	385	31,302	8.32%
16~17年	384	1,783	628	4,449	9,849	7,498	1,776	1,038	817	557	507	29,286	7.79%
17~18年	0	378	1,690	664	4,165	9,267	6,817	1,814	927	688	468	26,878	7.15%
18~19年	0	0	345	1,882	618	3,647	8,283	6,342	1,587	819	691	24,214	6.44%
19~20年	0	0	0	348	1,575	588	3,195	7,318	5,682	1,382	766	20,854	5.55%
20~21年	0	0	0	0	348	1,421	535	2,795	6,243	4,491	1,332	17,165	4.56%
21~22年	0	0	0	0	0	288	1,242	443	2,334	4,479	4,224	13,010	3.46%
22~23年	0	0	0	0	0	0	266	1,086	410	1,754	4,807	8,323	2.21%
23~24年	0	0	0	0	0	0	0	233	938	320	1,752	3,243	0.86%
24~25年	0	0	0	0	0	0	0	0	185	648	318	1,151	0.31%

申請時農保年資	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	總計	百分比
25~26年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	127	655	782	0.21%
26年以上	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	141	141	0.04%
新申請案件總數	47,901	43,899	38,906	43,407	39,113	37,148	33,540	30,004	24,487	19,101	18,528	376,034	100%

資料來源：勞保局

(五)又，本院為瞭解目前老農津貼申領人於加入農保時所持有之農地面積及初次申領津貼時之加入農保年資，爰於 101 年 4 月間函請農委會轉請全國各基層農會進行查填。從該會查復結果，確實發現部分老農津貼申領人投保年資未滿 1 年且持有之農地面積僅達最低標準（0.1 公頃）者，其結果如下：

1. 從鄉鎮農會觀之，會員部分以嘉義六腳鄉農會 67 人居冠、非會員部分則以苗栗縣公館鄉農會 59 人（農地）、通宵鎮農會 44 人（林地）居多。

表 4、各地基層農會會員及非會員投保年資未滿 1 年且持有之農地面積 ≤ 0.1 公頃或持有林地面積 ≤ 0.2 公頃之人數（僅列人數達 10 人以上者）

單位：人

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿 1 年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿 1 年	林地 ≤ 0.2 公頃、投保年資未滿 1 年
嘉義六腳鄉	67	-	36
公館鄉農會	60	59	-
臺中市農會	50	-	-
將軍區農會	43	20	-
七股區農會	39	10	-
土庫鎮農會	39	-	-
頭份鎮農會	37	33	-
通宵鎮農會	34	10	44
中寮鄉農會	27	24	-
大埤鄉農會	23	33	-
高雄市農會	22	-	-

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 \leq 0.1公頃、投保年資未滿1年	其他農地 \leq 0.1公頃、投保年資未滿1年	林地 \leq 0.2公頃、投保年資未滿1年
內埔地區農會	22	-	-
樹林區農會	20	-	-
元長鄉農會	19	-	-
萬丹鄉農會	18	39	-
彰化市農會	18	35	-
竹南鎮農會	18	21	-
新店區農會	18	-	-
草屯鎮農會	18	-	-
大溪鎮農會	17	-	-
沙鹿區農會	16	16	-
三峽區農會	16	-	-
大內區農會	16	-	-
竹崎鄉農會	16	-	-
九如鄉農會	15	18	-
官田區農會	15	-	15
埔里鎮農會	14	79	-
湖內區農會	14	-	-
安定區農會	13	-	-
卓蘭鎮農會	13	-	-
埔心鄉農會	13	-	-
潮州鎮農會	12	25	-
平鎮市農會	12	-	-
平溪區農會	12	-	-
麥寮鄉農會	11	23	-
南投市農會	11	-	-
新港鄉農會	10	12	-
善化區農會	10	-	-
三星鄉農會	10	-	-
士林區農會	10	-	-
東勢區農會	-	50	-
鳳榮地區農會	-	31	-
車城地區農會	-	27	18

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、投保年資未滿1年
善化區農會	10	23	-
佳里區農會	-	21	-
秀水鄉農會	-	21	-
觀音鄉農會	-	18	-
大溪鎮農會	-	17	-
福興鄉農會	-	16	-
西湖鄉農會	-	14	-
崙背鄉農會	-	14	-
苑裡鎮農會	-	13	-
南化區農會	-	12	-
二崙鄉農會	-	12	-
虎尾鎮農會	-	11	-
外埔區農會	-	10	-
頭屋鄉農會	-	10	-
大城鄉農會	-	10	-

備註：
1、土庫鎮農會小於 0.2 公頃、未滿 1 年共 327 人。
2、斗南鎮農會資料無建檔、未查填。
資料來源：101 年 9 月 24 日農委會約詢書面資料。

2. 復從縣市別觀之，老農津貼申領人當中，會員部分以苗栗縣 195 人居冠，其次為雲林縣 137 人；非會員部分以臺南縣 386 人居多，其次為雲林縣。

表 5、各縣市基層農會農會會員及非會員投保年資未滿 1 年且持有之農地面積 ≤ 0.1 公頃、或持有林地面積 ≤ 0.2 公頃之人數（僅列人數達 10 人以上者）

單位：人

縣市名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、投保年資未滿1年
苗栗縣	195	161	-
臺南市	125	386	-

持有農地面積		投保年資		未滿1年		1年~未滿3年		3年~未滿6年		6年~未滿10年		10年~未滿15年		15年以上	
		人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
設施者農地	>0.2公頃	1,892	25.57	2,516	28.57	7,833	26.98	23,583	26.16	19,474	24.10	27,836	26.05		
	≤0.5公頃														
	>0.5公頃	501	6.77	836	9.49	2,218	7.64	8,220	9.12	5,978	7.40	9,263	8.67		
	≤1公頃														
	>1公頃	296	4.00	338	3.84	1,314	4.53	3,592	3.98	2,965	3.67	3,828	3.58		
室內固定農業設施	≤0.05公頃	14	0.19	27	0.31	35	0.12	62	0.07	77	0.10	77	0.07		
	>0.05公頃	3	0.04	0	0.00	0	0.00	2	0.00	5	0.00	4	0.00		
	≤0.1公頃														
	>0.1公頃	0	0.00	1	0.00	1	0.00	10	0.01	6	0.01	5	0.00		
	≤0.2公頃														
佃農	>0.2公頃	0	0.00	1	0.01	9	0.03	4	0.00	27	0.03	64	0.06		
	≤0.5公頃														
	>0.5公頃	0	0.00	2	0.02	11	0.04	4	0.0	10	0.01	13	0.01		
合計		7,398	100.00	8,806	100.00	29,032	100.00	90,159	100.00	80,793	100.00	106,854	100.00		

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料（由農委會彙整全國各地基層農會填覆資料所製）。

表 7、全國目前老農津貼申領人於參加農保時之農地面積及初次申領時之農保年資－非會員部分

單位：人；%

持有農地面積		投保年資		未滿1年		1年~未滿3年		3年~未滿6年		6年~未滿10年		10年~未滿15年		15年以上	
		人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率		
自有農地者	林地	≤0.2公頃	217	2.01%	261	1.93%	1,478	2.00%	1,794	2.27%	1,492	2.39%	2,623	3.17%	
		>0.2公頃≤0.3公頃	271	2.51%	376	2.78%	1,160	1.57%	1,685	2.13%	2,040	3.26%	3,060	3.70%	
		>0.3公頃≤0.5公頃	205	1.90%	478	3.53%	1,045	1.41%	1,472	1.86%	1,975	3.16%	2,540	3.07%	
		>0.5公頃≤1公頃	116	1.07%	237	1.75%	769	1.04%	859	1.09%	1,222	1.96%	1,845	2.23%	
		>1公頃	229	2.12%	466	3.44%	1,370	1.85%	1,268	1.60%	1,383	2.21%	3,314	4.01%	
	其餘農地	≤0.1公頃	1,449	13.42%	1,975	14.59%	12,246	16.55%	13,458	17.02%	9,471	15.15%	10,693	12.92%	
		>0.1公頃≤0.2公頃	2,835	26.25%	3,260	24.08%	19,014	25.69%	21,340	26.99%	16,192	25.91%	19,087	23.07%	
		>0.2公頃≤0.5公頃	2,561	23.72%	2,797	20.66%	16,197	21.89%	17,783	22.49%	12,990	20.78%	15,145	18.30%	
		>0.5公頃≤1公頃	675	6.25%	834	6.16%	4,698	6.35%	5,442	6.88%	4,150	6.64%	10,080	12.18%	
		>1公頃	457	4.23%	423	3.12%	3,326	4.49%	2,239	2.83%	1,711	2.74%	1,958	2.37%	
室內固定	≤0.05公頃	3	0.03%	2	0.01%	5	0.01%	8	0.01%	28	0.04%	10	0.01%		
	>0.05公頃	3	0.03%	5	0.04%	12	0.02%	17	0.02%	19	0.03%	12	0.01%		

持有農地面積		投保年資		未滿1年		1年~未滿3年		3年~未滿6年		6年~未滿10年		10年~未滿15年		15年以上		
		人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率			
農業設施	≤0.1公頃															
	>0.1公頃≤0.2公頃	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.00%	0	0.00%	
	>0.2公頃≤0.5公頃	0	0.00%	0	0.00%	1	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	
	>0.5公頃	11	0.10%	6	0.04%	52	0.07%	34	0.04%	31	0.05%	248	0.30%			
375減租耕地	≤0.2公頃	32	0.30%	57	0.42%	270	0.36%	262	0.33%	201	0.32%	256	0.31%			
	>0.2公頃≤0.3公頃	45	0.42%	85	0.63%	450	0.61%	326	0.41%	269	0.43%	376	0.45%			
	>0.3公頃≤0.5公頃	37	0.34%	51	0.38%	207	0.28%	239	0.30%	207	0.33%	200	0.24%			
	>0.5公頃≤1公頃	20	0.19%	25	0.18%	154	0.21%	189	0.24%	140	0.22%	157	0.19%			
	>1公頃	7	0.06%	9	0.07%	43	0.06%	53	0.07%	41	0.07%	48	0.06%			
承租農地者	林地	≤0.4公頃	33	0.31%	45	0.33%	131	0.18%	202	0.26%	156	0.25%	158	0.19%		
		>0.4公頃≤0.5公頃	38	0.35%	45	0.33%	141	0.19%	149	0.19%	102	0.16%	104	0.13%		
		>0.5公頃≤1公頃	43	0.40%	32	0.24%	135	0.18%	120	0.15%	89	0.14%	97	0.12%		
		>1公頃	48	0.44%	56	0.41%	223	0.30%	194	0.25%	137	0.22%	113	0.14%		
		合計	80	0.74%	92	0.68%	639	0.86%	706	0.89%	560	0.90%	577	0.70%		
	其餘農地	>0.2公頃≤0.3公頃	78	0.72%	64	0.47%	328	0.44%	414	0.52%	301	0.48%	303	0.37%		
		>0.3公頃≤0.5公頃	54	0.50%	64	0.47%	371	0.50%	330	0.42%	302	0.48%	289	0.35%		
		>0.5公頃≤1公頃	94	0.87%	99	0.73%	522	0.71%	641	0.81%	422	0.68%	516	0.62%		
		>1公頃	1,158	10.72%	1,696	12.53%	9,016	12.18%	7,831	9.91%	6,866	10.99%	8,928	10.79%		
		合計	10,799	100.00%	13,540	100.00%	74,003	100.00%	79,055	100.00%	62,499	100.00%	82,737	100.00%		

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料（由農委會彙整全國各地基層農會填覆資料所製）。

(六)再據農委會所定之老農津貼申領及核發辦法，以及相關機關查復資料等顯示，申請人申領老農津貼時，僅須檢附申請書及身分證影本，經各基層農、漁會就申請人年齡、農保加保日期、加保年資、漁會甲類會員入會日期及會員年資等資料，進行初審後，再由勞保局檢視申請人是否已年滿65歲、請領農民是否農保在保中、年資是否合計6個月以上、漁民是否已領取勞保老年給付等情事。至於申請人是否仍符合農保資格，則不在審查範圍，故渠等於取得農保資格後，如將原持以投保之農地釋出或不再從事農業工作，均不影響其老農津貼之申領資格。且因老農津貼申領之資格條件過於寬鬆，使得部分民眾意為參加農保或領取老農津貼

而無意經營農業，僅以持有農地面積之最低標準（0.1 公頃），加入農保，此舉更加不利於農業之整體發展，亦使農地不斷遭到分割。

(七)末查，由於目前相關法令規定寬鬆且存有漏洞，民間仲介機構甚至提供代售農保地（詳見下圖）（略），顯見實際上確有部分民眾為投保農保而購買農地，惟實際上卻未從事農業工作，此造成渠等輕易加入農保並取得請領老農津貼之資格。舉兩例廣告：「○○便宜農保地車可達，1 分地只要 20 萬元，就可以加入農保，○○市縣即將合併，先來搶購便宜農保地，加入農保，1 年可省 1 萬多元保費，65 歲後又可享受老農津貼，加入農保好處多多，……。」⁵「造林減碳愛地球，農保者最愛哦！此塊地每年可以領 5 千元造林補助費，可以領 5 年，沒有路，但可遠望看到這塊地。……。」⁵某廣告甚至強調農保福利（保費低、給付多，農保福利潛在利益 200 萬元以上）如下：低保費（每月農保保費費 78 元、健保保費 299 元）、老農津貼（此津貼可能提高至每月 1 萬元）、喪葬津貼（15 萬 3 千元）、本人（或配偶）生育給付補助 20,400 元、眷屬可隨保，享受每月 299 元之健保保費⁶等。

(八)農委會對上開問題亦坦言：目前參加農保之年資僅 6 個月以上，確實無法反映申領者有長期從事農業工作之事實；又由於加入農保僅需農地面積 0.1 公頃，造成農民分割農地出售，農地零碎化，不利機械耕作，無法規模耕作等問題，必須嚴肅面對克服，例如對非以繼承取得的農地參加農保者，應設計較高之審查門檻，並確實核對申請人有無參加其他社會保險及落實實地查證，以避免投機者加入農保並領取老農津貼等語。惟農委會明知老農津貼申

⁵ 此兩廣告係引自某仲介網站資料。

⁶ 依據現行之全民健康保險法第 10 條規定，全民健康保險被保險人區分為六類，其中第三類為農會及水利會會員，或年滿 15 歲以上實際從事農業工作者，以及無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿 15 歲以上實際從事漁業工作者。同法第 15 條規定，第三類被保險人，以其所屬或戶籍所在地之基層農會、水利會或為投保單位。同法第 18 條規定，第一類至第三類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及保險費率計算之；保險費率，以百分之六為上限。前項眷屬之保險費，由被保險人繳納；超過三口者，以三口計。

領資格條件過於寬鬆，卻迄未積極研謀改善，亦未建立周妥之審查機制，以防杜投機者為請領老農津貼才加入農保，侵蝕政府福利資源之問題，猶稱：我國農業屬小農型態，農民多以自營方式經營，目前在無足夠可資佐證之文件及專責查核單位之情形下，僅能以參加農保與否及加保年資，作為申領老農津貼之資格條件云云，顯見該會處事消極怠惰，確有違失。

(九)綜上所述，60年代以後，由於工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農村勞力日漸缺乏、農業生展成本逐漸提高，長年辛苦經營農業之農民為我國經濟發展奠定貢獻，但年老時收入偏低，亦缺乏退休制度之保障，老年農民之經濟安全堪慮，而政府在尚未建立農民老年給付或農民年金制度之前，為加強對老年農民之照顧，爰於84年5月31日制定老農津貼暫行條例，核發老農津貼。惟因老農津貼申領之資格條件過於寬鬆，僅需參加農保年資合計6個月以上，使得老農津貼未能完全用於照顧長年從事農業工作之老年農民身上，對農業無貢獻或與農業經營無關之老人，亦可領取老農津貼；加以取得農保資格之門檻過低，且申領老農津貼時又毋須審查土地持有之狀況及有無實際從事農業工作之事實，導致持有農地者卻未實際從事農業之「假農民」竟也能享有老農津貼之不公情事。然農委會迄未嚴正面對此漏洞，積極研謀改善以有效防堵，並建立周延之審查機制，任令社會福利資源持續遭受侵蝕，核有違失。

二老農津貼請領資格僅以農保加保年資作為前提要件，惟農委會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，仍然欠缺有效之改善作為，致農會對申請參加農保者資格之審查未盡嚴謹，平時清查又流於形式，造成非實際從事農業者可輕易加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可具有加保資格，進而領取老農津貼之不合理情事，更加凸顯老農津貼請領資格條件過於寬鬆之漏洞，此完全悖離老農津貼之立法意旨，實有疏失。

(一)有關老農津貼請領之資格條件及申請參加農保之資格條件，已如前述。而有關申請參加農保資格之審查及清查，農會會員及非會員之相關規定如下：

1. 農會會員部分

依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第 3 條至第 6 條規定如下：

- (1) 農會會員之入會申請，應填具申請書，並依各款資格檢附有關之證明文件（如戶口名簿或戶籍謄本、申請 10 日內請領之土地登記簿謄本或依法令核准之固定農業設施證明文件、租賃契約書、畢業證書或在農業上有利用價值之專著或發明及現在從事農業推廣工作之證明文件、員工證明及薪資證明文件），向戶籍所在地之基層農會申請之。
- (2) 農會會員資格審查，應依下列程序辦理：①會員資格之審查，應由農會會務單位，將會員入會申請或會籍異動書表及證明文件彙整，就法令規定與個案事實條件，先行查核，述明具體意見，並造具審查名冊。必要時，應派員實地查證。②總幹事將會員入會申請或異動審查名冊，提報當次理事會審查，並將有關申請書表及證明文件彙整供理事會審查時查閱。③理事會審查會員資格時，應依法令規定及事實條件個別審查之，審查結果應當場作成紀錄，供農會編造會員名冊。
- (3) 農會平時應辦理會員會籍清查及異動登記。會員之資格條件變更者，除當事人主動申請，得逕提理事會審查外，應先以書面通知當事人於 7 日內提出書面意見，送請理事會審查，當事人逾期不提出者，逕送理事會審查。

2. 非會員部分

依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第 3 條、第 6 條及第 8 條規定如下：

- (1) 非會員申請參加農保所須檢附之文件，包括：國民身分證、全戶戶籍謄本、切結書（每年實際從事農業工作時間合計達 90 日以上、無農業以外專任職業、未參加其他社會保險、未領有其他社會保險養老給付或老年給付等）、土地登記謄本（10 日內）或依法令核准設置之室內固定農業設施證明文件、375 減租耕地或農地租賃契約書、銷售產品及購買資材之憑證、其他有關文件。

(2)農會審查農民資格，應依下列程序辦理：①農會主辦股部應將申請表及相關證明文件彙齊，並就相關法令規定與個案事實條件，充分查核，述明具體意見，必要時，派員實地查證。②審查小組⁷審查農民資格，應依相關法令及事實條件個別審查之。③審查小組審查農民資格，應將審查結果當場作成記錄。

(3)農會平時應辦理被保險人資格清查工作，清查時應以書面通知當事人於通知送達 7 日內提出相關證明文件或書面意見，逾期不提出者，逕送審查小組審查。

3.由上開規定可知，農民參加農保之資格審查及加保後之平時清查，係由基層農會辦理，而老農津貼之資格條件立基於農保資格，故基層農會能否落實上開審核及清查作業，以防杜「假農民」投保農保進而請領老農津貼，其角色至關重要。

(二)依據農保條例第 5 條規定，農保被保險人分為農會會員與非會員兩種，其中農會會員之資格認定係依「基層農會會員資格審查及認定辦法」，非農會會員則依從事農業工作農民農保資格審查辦法，但不論會員或非會員，其前提要件均須「實際從事農業」。惟查，申請人如以自耕農身分申請加入農會會員時，僅須以本人、配偶或同戶直系血親所有持有之農地面積達 0.1 公頃以上者，即可加入農會會員並參加農保，至於申請人有無實際從事農業，基層農會並未進行查證。其次，從事農業工作農民農保資格審查辦法規定申請人須實際從事農業，始得參加農保，惟是否實際從事農業，卻由申請人自行填具切結書即可，基層農會亦未進行查證。又，上開兩項辦法雖律定基層農會應審查會員及非會員之資格，惟卻未強制要求基層農會必須逐案進行實地查證，故各基層農會能否善盡審查職責，不無疑義。本院實地訪查時，某基層農會即坦承從未依據上開規定派員實地查證，而係從書面資料審查申請人是否符合參加農保之資格條件；農會並反映以目前人力欲進行

⁷ 依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第 4 條規定，農會審核農民資格，以該農會理事長、常務監事、總幹事、會務股長、推廣股長、供銷部主任及保險部主任等七人組成審查小組為之。

實地查證，恐有困難等語。

(三)復查從事農業工作農民農保資格審查辦法第 2 條及第 3 條規定，從事農業工作之農民應符合「全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額 3 倍以上，或投入農業生產資材平均每人達月投保金額 2 倍以上金額」之資格條件，申請參加農保時，依上開辦法須檢具「銷售農、林、漁、畜產品或購買農業生產資材之憑證」。惟本院實地訪查基層農會時，於現場抽查檢視申領老農津貼者於初次申請參加農保時所檢附之申請文件資料，發現從事農業工作之農民申請參加農保所應檢具之憑證資料，竟均由當事人自行填具切結書切結全年實際出售自營農、林、漁、畜產品金額 30,600 元（僅符合法令規範之最低標準，即達月投保金額之 3 倍【10,200 元*3】），取代所應檢具之憑證，而基層農會對此切結金額並未進行任何查證。

(四)有關農保被保險人資格之清查及異動登記，依「基層農會會員資格審查及認定辦法」及從事農業工作農民農保資格審查辦法，均規定基層農會平時應辦理清查及異動登記，其異動包含會籍異動、戶籍異動、土地異動，以及以佃農身分投保之土地租約到期異動等情形。而農保被保險人如喪失法令所定之農保資格條件者，即喪失其被保險人資格。惟查：

1. 依據本院實地訪查結果，基層農會在被保險人未主動向基層農會申報之情形下，難以掌握每位被保險人資格異動情形並有效進行清查；目前內政部雖將被保險人戶籍異動、遷出、死亡、地籍資料，提供基層農會進行清查，然基層農會是否有足夠人力且能否積極落實清查作業，不無疑義。
2. 再就土地異動及租約異動部分，目前中央及地方政府仍乏有效之稽核作為，內政部雖已於 101 年 2 月 15 日召開「農會辦理農保被保險人地籍清查問題」研商會議，並作成決議：「未來配合農會屆次改選，每 4 年由農保主管機關函請該部地政司協助比對農保被保險人未持有農地名冊，提供基層農會作為清查之依據。」惟以每 4 年 1 次之清查頻率，實難以有效防杜「假農民」投保農保進而請領老農津貼之情事。

3.目前基層農會每年至少辦理 4 次清查工作，惟每次所清查之人數相當有限，以本院實地訪查某基層農會為例，該農會每次清查 20 人，1 年計 80 人，該農會轄內參加農保之人數為 8,137 人，則預估 10 年始能清查完竣；況且基層農會僅係透過被清查者之土地權狀調閱其土地謄本，進行檢視，並未實地查核農保被保險人有無從事農作，顯見清查作業流於形式，成效亦難確見。

(五)另查，內政部基於不少農保被保險人於請領農保給付時，農會受理後發現其已因戶籍遷移、土地變更或喪失等因素，早已不具農保資格而無法請領給付，歸究其因乃係被保險人未依規定於資格變動時向農會申報，而農會亦未建立平日清查機制所致，遂於 99 年間協調該部戶政司、地政司透過電子媒體資料比對⁸，提供各地方政府轉由農會進行清查。截至 101 年 7 月底止，11,740 人因戶籍異動或住址變更而不符農保加保資格；2,787 人因農地面積不足遭退保；且勞保局於農保被保險人申請給付時，進行資格審核，96 年至 100 年農保被保險人於請領給付時，因不符資格而被取消者共計 2,938 件，足見確有為數不少之農保被保險人已不具農保資格條件，卻未依規定向農會申報退保，仍持續參加農保。此外，勞保局針對年逾 70 歲申請加保者、已領有重度以上身心障礙手冊者、已領取勞保失能給付或農保身心障礙給付經逕予退保後再申請加保者，派員進行訪查，如無實際從事農業工作，即不受理加保，96 年至 100 年訪查 1,709 件，其中 489 件於加保時已無從農能力，故未受理其加保，其違規比率達 28.61%，可見實務上確實存在申請人並無實際從事農作卻意圖加入農保之違規情事，惟農會卻未善盡審查之職責，益見在農會無法確實查核及事後持續追蹤農保被保險人有無從事農作之下，老農津貼僅以農保年資作為請領資格條件，所產生投機者為請領老農津貼才加入農保之問題。

⁸ 內政部自 99 年 3 月起每月透過該部戶政系統，比對農保被保險人戶籍異動資料，並將戶籍異動資料函轉各縣市政府交由農會據以清查被保險人資格；又，該部於 99 年 5 月請勞保局提供具自耕農身分之農保被保險人承保資料，再由該部地政司協助比對該等被保險人中未持有土地者資料後，由該部函送各縣市政府轉所屬農會辦理農保資格清查工作。

(六)綜上所述，農保之保險事故未有老年給付項目，老農津貼請領資格卻以農保加保年資作為前提要件。惟目前基層農會對於申請參加農保者之資格條件，仍以書面審查為主，並未派員實地查證，且諸多要件係由申請人採切結方式辦理，亦未進行查證；又對被保險人加保後資格條件之異動或喪失等情，仍乏有效之稽核作為，亦未能落實全面性實地清查工作，致「假農民」投保之問題依舊存在。顯見農委會及內政部對於「假農民」投保之防杜，與基層農會應如何認真審查被保險人之資格及建立查核機制，均未積極檢討改善，致聽任農保資源之侵蝕等違失事項，前於 99 年間經本院糾正後，迄未提出有效之改善作為，至今仍然存在「假農民」投保之問題，造成非實際從事農作者可輕易加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可持續加保，進而請領老農津貼；益見在農會無法確實查核及事後持續追蹤農保被保險人有無實際從事農作之下，老農津貼僅以農保年資作為請領資格條件之缺漏及不合理，完全悖離老農津貼之立法意旨，實有疏失。

三農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，導致不論老年農民經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取 7 千元老農津貼，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全，並造成社會福利資源配置失衡，洵有怠失。

(一)按國民年金制度尚未實施前，我國因缺乏普及式老人年金制度，爰先就處於經濟弱勢之老年國民，發放相關生活津貼，包括中低收入老人生活津貼、敬老福利生活津貼等，以為過渡性措施，協助維持弱勢老人之基本生活。前揭相關津貼為避免福利資源重複配置，並基於社會公平原則及考量政府財政負擔能力，故針對申請者之資格條件，均有排富之相關規定，如敬老福利生活津貼暫行條例（97 年 9 月 30 日廢止）第 3 條、中低收入老人生活津貼

發給辦法第 2 條第 1 項⁹，均訂有明文。嗣國民年金法自 97 年 10 月 1 日實施，對於未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍者，除應參加或已參加相關社會保險者外，均應參加該保險為被保險人，依規定繳納保險費用，於年滿 65 歲時，即可請領老年年金給付；惟針對該法施行時已年滿 65 歲之國民，係核發老年基本保證年金，以維持其老年經濟安全，惟該法就申請者因未曾繳納國民年金保費（係銜接國民年金開辦前之敬老福利生活津貼），故對其請領資格條件仍有排富之相關規定¹⁰。另目前我國所實施之老人生活津貼尚有身心障礙者生活補助及榮民就養給付，亦均有排富之相關規定。

(二)至於老農津貼之性質，依據農委會查復表示，按老農津貼暫行條例之規定，老農津貼為社會福利之一種，屬福利津貼性質¹¹，其目的係照顧老年農民之生活；復該條例立法施行之初，發給老農

⁹ 依據現行之「中低收入老人生活津貼發給辦法」第 2 條第 1 項規定：「符合下列各款規定之老人，得申請發給生活津貼：一、年滿 65 歲，並實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年居住國內超過 183 日。二、未接受政府公費收容安置。三、家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過中央主管機關或直轄市主管機關當年公布最低生活費標準之 2.5，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5。四、全家人口存款本金、投資及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額。五、全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間。六、未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。」

¹⁰ 依據國民年金法第 31 條規定：「本法施行時年滿 65 歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過 183 日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣 3 千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制：一、經政府全額補助收容安置。二、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但有下列情形之一者，不在此限：（一）軍人、政務人員、公教人員、公營事業人員領取一次退休（職、伍）金且未辦理政府優惠存款者，未領取公教人員保險養老給付或軍人保險退伍給付，或所領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付之總額，自年滿 65 歲當月起以新臺幣 3 千元按月累計達原領取總額。（二）原住民領取一次退休（職、伍）金。三、領取社會福利津貼。四、財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 5 百萬元以上。六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。……。」

¹¹ 社會保險、社會津貼及社會救助均屬社會安全之一環，但社會津貼較屬因診斷、補償、人口屬性而取得之給付權利，亦稱「特定人口補助」，係一種非繳保費、非資產調查之事故或類目給付。

津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢，其主要目的之一係在補足農保給付項目欠缺老年給付之不足，並照顧農民晚年生活；本質上，與其他濟貧的社會福利津貼並不相同云云。惟查：

1. 行政院於 84 年間所擬具之老年農民福利金暫行條例草案，對於發放對象即訂有排富條款，其立法意旨係為兼顧社會公平正義原則，並避免福利金之發放產生浮濫。嗣後該條款雖經立法院審議後刪除，惟立法院於 84 年 5 月 19 日三讀完成審查老農津貼暫行條例時，仍作成附帶決議：「本條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農及假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」顯然當時老農津貼雖為老農退休制度尚未建立前之過渡措施，惟為避免發放浮濫，爰以需要照顧之老年農民為發放對象，此屬社會救助之性質，並非農委會所言：該條例立法施行之初，發給老農津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢云云。
2. 嗣農委會依上開附帶決議，於 84 年 6 月 8 日發布施行之老農津貼申領及核發辦法第 2 條中，訂定排富條款¹²。惟因老農津貼暫行條例並無排富之規定，亦無明確授權訂定，故上開規定逾越法律規定，行政院遂於 87 年 7 月 9 日提出老農津貼暫行條例修正草案，對老年農民因農委會 84 年 6 月 8 日訂定發布施行之老農津貼申領及核發辦法，不能申領津貼者，於該條例修正施行後，得依修正施行前之規定，申請補發。上開修正條文經於 87 年 11 月 11 日修正公布後，農委會並於 88 年 4 月 30 日刪除老農津貼申領及核發辦法中有關排富之規定。
3. 100 年值總統大選前，某政黨提案老農津貼增加 1 千元，農委會認為應與各方多加討論，遂於 100 年 9 月 20 日立法院答以將於 1 個月內提出調整方案。案經該會蒐集各界意見及評估後，

¹² 依據 84 年 6 月 8 日農委會發布之老農津貼申領及核發辦法第 2 條規定，老農津貼申領資格條件為年滿 65 歲，正參加農保，其加保年資合計 6 個月以上，且無下列情形之一者：1、已領取其他社會保險之老年給付或同一期間內政府發放之生活補助或津貼者。2、具有農業外之專任職業。3、農業用地、農舍以外，其個人土地及房屋價值，合計超過 500 萬元。土地以依公告地價計算，房屋以評定標準價格計算。4、最近一年度其個人綜合所得總額超過該年全年基本工資。

擬具老農津貼暫行條例第 4 條、第 6 條修正草案於 100 年 10 月 20 日經行政院會討論通過，並於當日送請立法院審議，該調整之四大原則：(1)老農津貼調整制度化，每 4 年參考消費者物價指數調整。(2)訂定排富的機制¹³，排新不排舊。(3)擴大照顧老人及弱勢族群。(4)加速農業結構的調整，促進農業經營年輕化。此次老農津貼暫行條例修正草案包括行政院版、立法院相關黨團及立法院委員等提案計 11 案，經立法院於 100 年 12 月 2 日完成修法三讀程序，並經總統於同年 12 月 21 日公布，老農津貼調增 1 千元，並建立每 4 年參考消費者物價指數（CPI）成長率自動調整機制；另比照其他社會福利津貼訂定排富規定，排富原則為「排新不排舊」，自 102 年 1 月 1 日起實施¹⁴。

(三)由上開過程可知，農委會於老農津貼申領及核發辦法中，原訂有排富及防杜假農民之相關規定，嗣因逾越母法規定而遭刪除。惟 85 年立法院於三讀完成審查老農津貼暫行條例時，已作成附帶決議：「本條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農及假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」嗣後農委會卻未妥思如何完備法令，自 86 年老農津貼申領及核發辦法有關排富及防杜假農民之規定遭刪除迄今，期間老農津貼暫行條例歷經數次之修正，該會均未積極研謀改善，迄 100 年間始積極檢討老農津貼請領資格條件，研定相關排富之規定。本案調查時，農委會仍辯稱：該條例立法施行之初，發給老農津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢，其主要目的之一係在補足農保給

¹³ 依據農委會表示：當時民意調查一般民眾支持老農津貼排富有 74.7%，農民亦有 46.5%支持排富，顯示排富為社會之共識云云。

¹⁴ 依據 100 年 12 月 21 日新修正公布之老農津貼暫行條例第 4 條第 3 項及第 4 項規定：「經宣導一年後，自中華民國 102 年 1 月 1 日起，始申請領取福利津貼之老年農民，有下列情形之一者不予發給，或停止發給至其原因消失之當月止。但 102 年 1 月 1 日前已領取福利津貼之老年農民，不適用之：一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新臺幣五十萬元以上。二、個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。前項第二款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：一、農業用地。二、農舍。三、無農舍者，其個人所有實際居住之唯一房屋，該房屋評定標準價格及其土地公告現值合計未超過新臺幣四百萬元者；超過者，以扣除新臺幣四百萬元為限。」

付項目欠缺老年給付之不足，並照顧農民晚年生活；本質上，與其他濟貧的社會福利津貼並不相同云云。惟老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅須參加農保年資合計6個月以上（6個月僅需468元之農保保費），又無排富之規定，造成持有農地卻未從事農業之「假農民」（經濟狀況較佳者，較有能力購得農地），以及老年農民不論經濟貧富與否，均可領取7千元老農津貼之不合理現象，因而產生發放浮濫之問題，使福利資源未能充分用於照顧經濟弱勢之老年農民，此已違背老農津貼係以兼顧社會公平正義原則並避免發放浮濫之立法初衷。又單純以福利制度濟助老年農民，未從經濟觀點有效利用農地，再次形成欲耕作者無田，有田者無意或無力耕作，浪費臺灣有限土地資源，至為不妥。且老年農民除可請領老農津貼，復有休耕補助，非唯浪費財政資源且未能有效利用農地創造國力，福利民生，亦非所宜。

(四)倘縱如農委會所言老農津貼屬社會津貼之性質，係為補足農保欠缺老年給付項目之過渡措施，惟該會相關修法，針對「長期從事農業工作之老年農民」，卻未進行檢討並予以合理之定義與規範，俾使老農津貼確實用於長期從事農業工作之老年農民身上，以達到該會所稱老農津貼係為照顧長期從農者晚年生活之目的，反而讓年滿65歲且農保年資合計6個月以上者即可請領老農津貼之不合理規定，持續存在，造成非實際從事農業之「假農民」及非長期從事農業工作者皆可領取老農津貼。足見農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定並積極研擬相關調整或解決措施，以避免發放浮濫及防杜假農民領取老農津貼之情事，卻猶以「老農津貼屬社會津貼之性質」為辯詞，漠視社會福利資源配置失衡問題，洵有怠失。另臺灣有限之土地不斷廢耕、停耕或轉為工業使用，卻又不斷以高價輸入國外農產品，而農委會迄未就該等問題，妥研有利之農業對策，長年以來預算大幅用於福利對策，荒廢輔導農業生產與農業技術之研發，該會猶同農業福利會，顯有虧職守。

(五)綜上論結，我國相關老人福利津貼為避免福利資源重複配置，並基於社會公平原則及考量政府財政負擔能力，故針對請領者之資

格條件，均有排富之相關規定。惟老農津貼請領資格寬鬆，又無排富規定，導致不論老年農民經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無實際從事農業或有無長期從事農業工作，均可領取津貼；顯見農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全，並造成社會福利資源配置失衡，洵有怠失。

四在我國當前財政困難之際及老農津貼已排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促相關主管機關重行檢討老農津貼之定位，作適當改善，以建立合理之農民退休制度或老年給付，致老農津貼暫行條例施行迄今已逾 17 年，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，此舉不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全，洵有怠失。

(一)按我國憲法第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。……。」復按老人福利法第 11 條規定：「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。前項年金保險之實施，依相關社會保險法律規定辦理。」又依據 93 年 2 月 13 日及 101 年 1 月 9 日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，均揭示政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系，並應明定三者之功能區分與整合，避免發生保障重複、過當、片斷、不公等情事。再據行政院於 97 年 3 月 10 日核定之「人口政策白皮書」，針對提升老年經濟安全保障，提出政策基本理念：「為因應我國老年人口快速成長，爰衍生各項津貼，發放人數不斷增加，使政府財政負擔更加惡化，亟待將津貼整併予以制度化。因此開辦國民年金制度與整合津貼是因應老年經濟安全保障體系的主要規劃理念。」且 2010-2015 年重點措施第一項即係：「整合老人福利津貼體系，目前各項老人福利津貼之給付水準不應再提高，避免國家財政負擔增加，俾利於以社會保險老年年金給付漸進取代現行老人津貼。」由上可見，為保障老年所得經濟安全，並避免國家財政負擔增加，政府應以年金保險制度方式取代現行老人津貼

之措施。

- (二)世界銀行為解決老年所得保障之問題，曾於 1994 年之「避免老年危機 (Averting the Old Age Crisis)」研究報告中，提出三層式保障建構模式 (a Three-Pillar Model)。嗣因老年所得保障普遍不足，世界銀行乃重新修訂保障層次之建構模式，於 2005 年 5 月間提出「21 世紀老年所得維持 (支持)」(Old-Age Income Support in the 21st Century) 之研究報告，發展多層次老年經濟保障模式，其內容含有五層式保障模式：第零層為非納費性社會救助制度，以提供最低生活；第一層為強制性社會保險制度；第二層為任意性員工退休金制度 (私人年金)；第三層為自願性商業保險儲蓄制度 (個人年金保險)；第四層為倫理性家庭供養制度 (家庭養老)。目前我國老年經濟保障制度體系，主要包括第零層之社會救助制度、第一層法定之社會保險制度、第二層法定之職業年金，以及第三層屬個人意願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障體系¹⁵，第一層係採社會保險方式，為事前預防措施，第二層公、私部門與職業相關退休制度，採確定給付及確定提撥方式。且據農委會提供之資料顯示，歐洲國家對於農民之退休保障，係採社會保險方式為之，主要分為兩種方式：農民專屬的社會保險制度，以及將農民納入一般性的社會保險體制。日本也於 1970 年通過「農民年金基本法」，除提供農民年金之外，另提出經營移轉年金等補貼措施。查目前我國軍公教人員已有軍公保，亦可支領退休金；勞工有勞保老年給付，亦可支領退休金；惟農民不止所參加之農保欠缺老年給付，亦無職業退休給付制度，致老年所得保障不足。
- (三)近年來政府支出規模持續擴大，歲入卻無法同步增加，財政赤字惡化，債務持續攀升，隨著老年人口快速成長，如再提高津貼給付水準，或持續以津貼方式保障老年所得，勢必增加國家財政負擔：

1. 依據本院前調查「我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我

¹⁵ 引據本院 98 年「臺灣老人人權與實踐之探討」專案調查研究報告之「老年經濟安全篇」結論與建議。

國財政結構之衝擊乙案」¹⁶之結果顯示，近年來政府支出規模持續擴大，歲入因實施各項租稅減免措施，以及經濟景氣低迷，而無法同步增加，財政赤字因而擴增，中央政府歲入長年不足支應年度政事所需，均仰賴舉債支應，致我國中央政府債務餘額屢創新高，財政赤字惡化，債務持續攀升，雖未逾公共債務法之限制，惟國家安全報告及相關數據均顯示，政府債務成長快速、潛藏性負債龐大，財政赤字持續惡化，對國家發展與國家安全形成潛藏之威脅，並糾正行政院在案。復從近 10 年來中央政府歲入歲出以觀（詳見下表 8），多呈現短差之情形，爰須仰賴發行公債支應。

表 8、90 至 100 年度中央政府歲入歲出（決算審定數）

單位：億元

年度	歲入	歲出	歲入歲出差短
91	13,047	15,519	-2,472
92	13,209	16,181	-2,972
93	13,682	15,648	-1,966
94	14,645	15,670	-1,025
95	15,464	15,298	166
96	16,355	15,520	835
97	16,409	16,177	232
98	15,537	17,148	-1,611
99	14,974	16,544	-1,570
100	16,713	17,344	-631

資料來源：91 至 98 年度資料，來自本院「我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我國財政結構之衝擊乙案」調查報告；99 至 100 年度資料，來自審計部中央政府總決算審核報告。

2.再據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告載明略以：截至 100 年度止，中央政府 1 年以上債務未償餘額實際數 4 兆 6,365 億餘元（加計保留數 1,320 億餘元後，金額為 4 兆 7,685 億餘元），較 99 年底債務餘額實際數 4 兆 4,735 億餘元，增加 1,630 億元，各級政府 1 年以上非自償性債務未償餘額上升至 5 兆

¹⁶ 本院審議日期 99 年 10 月 6 日，派查字號：0990800262。

4,853 億餘元，占前 3 年國民生產毛額（GNP）平均數之比率達 41.3%，再創新高，據世界經濟論壇（WEF）發布西元 2011-2012 年全球競爭力報告，我國在 142 個受評經濟體中，有關政府財政收支及政府債務等 2 個分項指標，排名分別較西元 2010-2011 年下滑 22 名、5 名；另據財政部國庫署估計，101 年底各級政府 1 年以上債務未償餘額將持續上升，占前 3 年國民生產毛額（GNP）平均數之比率將達 42.7%，雖未逾公共債務法規範之債限，惟比率逐年遞增已形成政府財政之隱憂。

(四)政府自 84 年 5 月 31 日開始實施老農津貼暫行條例，核發老農津貼迄今，給付金額不斷提高（從原先每人每月 3 千元，迄今已為 7 千元），每年領取人數逐年成長，核付金額亦逐年增加，已造成政府沈重之財政壓力。有關老農津貼占農委會歲出預算及中央政府社會福利之比率，分述如下：

1. 依據農委會提供之資料顯示，近 3 年度（98 至 100 年度）該會歲出預算數維持在 7 百餘億元，惟其中老農津貼預算即占相當高之比率。老農津貼核付人數從 84 年之 315,192 人，逐年增加至 97 年最高峰之 710,031 人，嗣後逐年減少至 100 年之 684,637 人。又，核付金額從 85 年之 124 億餘元，逐年增加至 97 年最高峰 509 億餘元，至 100 年略降為 496 億餘元。又各年度老農津貼核付金額占當年度農委會歲出預算數之比率亦呈現逐年成長之趨勢，從 90 年之 28.74%，逐年增加至 96 年最高峰之 71.20%，嗣後年度則略微降低，惟其比率仍高達近 7 成（詳見前表 2）。
2. 依據行政院主計總處查復表示，依中央政府歲出政事別科目歸類範圍定義，社會福利支出包括：社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等 5 類支出，而老農津貼係對農民提供福利，故歸屬福利服務支出之範疇。歷年老農津貼占社會福利支出之比率從 90 年之 7.74%，逐年增加至 97 年最高峰之 17.07%，至 100 年則略微降低為 14.15%（99 至 101 年度中央政府各機關社會福利支出主要編列項目，參閱附表一）。又，老農津貼占福利服務支出之比率，從 90 年之 28.44%，逐年增

加至 99 年最高峰之 50.90%，100 年雖略微降低為 47.19%，惟老農津貼所占之比率仍然偏高（詳見表 9）。復據行政院主計總處提供之資料顯示，85 至 101 年度地方政府社會福利支出預算數額雖有逐年增加之趨勢，從 85 年度之 927.92 億餘元，增加至 101 年度之 1,919.61 億餘元，辦理 22 個縣市轄內所有社會福利事項，包括社會救助、兒童及少年福利服務、婦女福利、身心障礙福利、老人福利、社區發展、志願服務、社會工作、家庭暴力及性侵害防治等等項目；惟僅老農津貼每年核付金額即已達 500 億元，相較之下，更加凸顯社會福利資源配置失衡之問題。

表 9、90 至 100 年度老農津貼核付金額占社會福利及福利服務支出之比率

單位：千元；%

年度別	老農津貼核付金額	社會福利支出	福利服務支出	老農津貼占社會福利支出之比率	老農津貼占福利服務支出之比率
90	23,244,746	300,285,159	81,729,581	7.74%	28.44%
91	23,761,377	266,997,234	96,486,739	8.90%	24.63%
92	24,129,852	293,523,685	102,658,784	8.22%	23.50%
93	32,107,394	281,919,160	110,269,860	11.39%	29.12%
94	33,198,715	288,167,531	111,975,746	11.52%	29.65%
95	41,215,969	304,202,171	123,240,015	13.55%	33.44%
96	45,710,903	308,625,927	123,486,782	14.81%	37.02%
97	50,918,357	298,317,946	29,890,001	17.07%	39.20%
98	50,843,201	324,786,004	116,894,185	15.65%	43.50%
99	50,535,154	325,128,001	99,275,275	15.54%	50.90%
100	49,616,709	350,648,559	105,134,511	14.15%	47.19%

備註：有關福利服務支出內容，以 100 年度為例，大致包括：司法院－對財團法人法律扶助基金會捐助；銓敘部－早期退休公教人員生活困難照顧金；內政部－社會行政業務、社會福利服務（兒童福利、少年福利、老人福利、身心障礙福利、婦女福利、社會工作、社區發展、志願服務等）；經濟部－早期退休人員生活困難濟助金；行政院退除役官兵輔導委員會－榮民醫療照護、退除役官兵輔導業務、榮民安養及養護；農委會－老農津貼；行政院勞工委員會－勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工安全衛生、勞工檢查等業務；補助直轄市及縣市政府－直轄市及縣市福利服務補助。

資料來源：依據行政院農委會及主計總處提供之資料彙整製作。

3.再以 100 年老農津貼與內政部所主管之社會福利津貼或補助比較為例，100 年老農津貼共核發 684,637 人、496.17 億元；其他社會福利津貼及國民年金老年年金給付之申領人數（包含低收入戶生活補助費、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金及原住民給付）係經主管機關資產調查（排富）後，計有 1,670,121 人，為老農津貼核發人數之 2.44 倍，惟核發金額 638.49 億元，卻僅達老農津貼核發金額之 1.29 倍（詳見表 10）。

表 10、100 年老農津貼與內政部所主管之各項社會福利津貼或補助核發人數與金額比較

單位：人；新臺幣億元

名稱	100 年底 核發人數	全年度 核發金額
老農津貼	684,637	496.17
其他社會福利津貼及國民年金老年年金給付		
低收入戶生活補助費	314,282	72.63
中低收入老人生活津貼	120,251	76.18
身心障礙者生活補助	346,226	168.94
老年基本保證年金	836,706	299.40
身心障礙基本保證年金	23,212	11.18
原住民給付	29,444	10.16
小計	1,670,121	638.49
合計	2,354,758	1,134.66

備註：由於內政部並無統計低收入戶生活補助費之核發人數，故以全年度核發 4,154,706 人次除以 12 個月所得人數予以推估。

資料來源：內政部

(五)再查農保條例第 2 條規定，農保之保險事故，分為生育、傷害、疾病、殘廢及死亡 5 種，並無老年給付項目，致目前農民老年所得保障，僅能依賴 7 千元老農津貼。而從各地區最低生活費以觀，

100年(7月1日至12月31日)¹⁷臺灣省已達10,244元，臺北市為14,794元、高雄市為11,146元、新北市為11,832元、臺中市為10,303元、臺南市為10,244元，足見7千元老農津貼對於長期從事農業工作之貧窮老年農民而言，難以維持合乎尊嚴之基本生活；惟以目前政府財政狀況，又難以再提高給付水準，則避免政府財政負擔更加惡化，顯然以社會保險老年年金給付取代現行老人津貼，確有其必要性及急迫性。又，農保因保費低，由政府負擔之保費補助高達7成¹⁸，且投保無年齡限制，已偏離一般社會保險給付與權利相對原則。復由於目前之國民年金法，將農民健康保險與國民年金分開，採取農民自由選擇參加國民年金或「農民健康保險」方式辦理，對於未選擇加入國民年金之農民，僅依賴老農津貼維持老年退休生活。隨著人口老化，政府財政壓力將更為沈重，然因農民並無老年給付制度，將造成農民退休權益之損失。況且農保自開辦以來，每年財務均呈虧絀，且其應提存之責任準備數額不明；政府雖發放老農津貼以替代老年給付，惟隨著國人平均餘命延後、稅收財源不穩定性，除增加政府長期財政負擔外，農民老年經濟安全保障亦有所不足。

(六)且從勞保局提供之統計資料顯示，90至100年初次申領老農津貼之人數，總計有376,034人，從其參加農保年資以觀，90至100年初次申領老農津貼者之加保年資未滿1年者，計有15,202人，占總人數4.04%；加保年資未滿6年者，計有50,639人，占總人數13.47%；加保年資未滿10年者，計有89,558人，占總人數23.81%（詳見前表2）。足見政府年逾500億元之老農津貼支出，是否完全用於照顧長期從事農業工作之老年農民，不無疑義。況且

¹⁷ 社會救助法第4條第2項規定：「前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出60%定之，…」；99年12月29日修正公布為：「最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數60%定之，…」，並自100年7月1日施行。

¹⁸ 政府除補助農民農保保費外，亦編列預算補助其健保保費及彌補農保虧損經費，99、100、101年度為補助保費及彌補虧損經費，內政部分別編列247.9億元、244.9億元、272.4億元（詳見附表一）。

本院諮詢之專家學者亦嚴正表示：老農津貼每次調整均與選舉有關，預算編列於農委會，除排擠農業預算外，尚對農業政策造成影響，導致政府便宜行事，僅辦理簡單之政策，無法深耕長遠政策與規劃，救助措施雖有其必要，但不能成為長期性之措施；又，101年1月起每月老農津貼調高為7千元，估計全年老農津貼支出將達527.9億元，若加上該會其他電費、肥料、農業設施、農業資材等各項農業補貼，全年農業補貼經費支出高達857.2億元，占農委會預算71.7%，將造成其他農業建設被嚴重排擠，定會影響其他農業經費。此外，加碼老農津貼不僅無法對症下藥，反將剝削農業發展的預算，此種炒短線的方式，更讓農民欠缺成本及風險之觀念，亦讓真正受苦的青壯年農民生活雪上加霜，造成世代間排擠問題；在面對國際化、自由化、全球暖化、石油價格高漲，以及糧食安全問題更加嚴峻等情之下，農業部門必須做出重大改革，但在老農年金制度未有重大改革下，農業永續發展之相關改革將很難積極推動，每年將近一半的農業預算用於核發老農津貼，造成其他預算擴充之阻力等語。

(七)此外，老農津貼暫行條例原係因應國民年金未開辦前之過渡期法規，惟查：

1. 國民年金經過多年研議後，96年3月2日行政院研商「重新檢討規劃國民年金法草案」會議決議略以：「年滿15歲未滿65歲之農民一律強制納保，並自農保退保。」內政部爰依該決議重新研擬國民年金草案於96年4月12日送請行政院審議，行政院並於96年5月3日送請立法院審議，經立法院於96年7年20日三讀通過，並經總統於96年8月8日公布。按當時96年8月8日制定公布之國民年金法第31條第3項規定，該法施行時年滿65歲之老年農民，其已領取老農津貼或符合相關資格條件之一者，得請領老年基本保證年金每人每月3千元及差額金每人每月3千元至死亡為止，不再發給老農津貼。
2. 然在該法尚未施行（施行日為97年10月1日）前，97年5月28日行政院召開協商會議，並作成結論略以：「有關國民年金制度部分：(一)國民年金制度於97年10月1日順利實施，惟目

前國民年金將農民列為納保對象並強制其自農保退保，恐讓農民的既有權益受到影響，對此各地基層農民迭有建議勿強制農民加入國民年金並讓農保及老農津貼繼續維持，立法院也有多位朝野委員提出不同修法版本。(二)……現階段在不影響國民年金開辦時程的前提下，應儘速修正國民年金法，使農民與國民年金脫鉤，讓農民權益不因國民年金之開辦而受到影響。」前揭結論並經行政院於 97 年 6 月 9 日函送內政部等相關部會在案。

3. 嗣內政部為配合行政院「農保與國民年金脫勾」之政策，爰於 97 年間研提國民年金法修法案，將農民排除於強制納入國民年金保險之範疇，相關修正條文經立法院通過並於 97 年 8 月 13 日總統公布。農保條例並配合修正，第 6 條第 1 項增列但書規定：「但同時符合國民年金保險加保資格者，得選擇參加該保險，不受國民年金法第 7 條有關應參加或已參加本保險除外規定之限制；其未參加本保險者，視為選擇參加國民年金保險。」前揭修正條文已於 97 年 11 月 26 日公布施行。
4. 上開修正使農保、老農津貼與國保脫鉤，造成老農津貼無法落日，老農津貼暫行條例繼續施行，亦使國民年金原欲整合各項老人福利津貼之立法目的，無從落實。

(八)綜上論結，政府在尚未建立農民老年給付或退休制度之前，爰以老農津貼作為暫時性之過渡措施。惟隨著國人平均餘命延後、稅收財源不穩定性，老農津貼核發金額逐年增加，造成政府長期財政負擔，亦已排擠其他農業發展預算，並間接影響到年輕農民，造成世代間排擠問題；且因農民並無老年給付制度，致農民老年經濟安全保障實有不足。然在我國當前財政困難之際及老農津貼已排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促相關主管機關善盡權責，重行檢討老農津貼之定位，作適當改善，以建立合理之農民退休制度或老年給付，甚至在國民年金法尚未施行前，決定將農保與國民年金予以脫勾，導致老農津貼暫行條例施行迄今已逾 17 年之久，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，此舉不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安

全，洵有怠失。

綜上論結，行政院農業委員會明知老農津貼請領資格條件過於寬鬆等問題，卻迄未積極研謀改善，導致非實際從事農業者竟能享有老農津貼之不公情事，坊間亦存在代售農保地之廣告；該會復未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，導致不論老年農民經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取 7 千元老農津貼，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全；又該會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，仍欠缺有效之改善作為，造成非實際從事農業者或已不符合農保資格者仍可加入農保，進而領取老農津貼之不合理情事，此完全悖離老農津貼之立法意旨；且在我國當前財政困難之際及老農津貼已排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促相關主管機關重行檢討老農津貼之定位並作適當改善，致老農津貼暫行條例施行迄今已逾 17 年，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，此舉不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全，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，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附表一、99 至 101 年度各機關社會福利支出主要編列項目

單位：千元；%

機關別	社會福利支出預算數						主要編列項目
	99 年度		100 年度		101 年度		
	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	
合計	325,128,001	100	350,648,559	100	407,177,146	100	-
青輔會主管	583,030	0.2	570,760	0.2	519,228	0.1	1、辦理青年創業輔導及提升青年就業力等經費 99、100、101 年度分別為 2.5 億元、2.5 億元、1.8 億元。 2、擴大青年公共參與及青年國際志工參與等經費 99 年至 101 年度均為 1.2 億元。 3、辦理青年職業訓練等經費 99 年至 101 年度均為 0.6 億元。
原民會主管	2,150,215	0.7	2,231,243	0.6	2,177,903	0.5	1、補助原住民健保費 99、100、101 年度分別為 5.7 億元、6.9 億元、6.2 億元。 2、老年基本保證年金（原住民給付）

機關別	社會福利支出預算數						主要編列項目
	99 年度		100 年度		101 年度		
	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	
							99、100、101 年度分別為 8.7 億元、9.3 億元、10.1 億元。 3、辦理公益彩券回饋金運用及輔導原住民就業經費 99、100、101 年度分別為 5.2 億元、4.4 億元、3.9 億元。
司法院主管	918,827	0.3	906,399	0.3	925,694	0.2	捐助財團法人法律扶助基金會 99、100、101 年度分別為 9.2 億元、9.1 億元、9.3 億元。
考試院主管	263,062	0.1	252,933	0.1	244,079	0.1	補助公教人員保險事務經費 99、100、101 年度分別為 2.6 億元、2.5 億元、2.4 億元。
內政部主管	72,968,449	22.4	78,180,345	22.3	95,174,422	23.4	1、辦理我國 10 年長期照顧計畫 99、100、101 年度分別為 18 億元、19.1 億元、21.9 億元。 補助中低收入身心障礙者生活、托育養護及輔助器具經費 100、101 年分別為 9.1 億元、16.2 億元。 2、公益彩券回饋金撥充社會福利基金 99、100、101 年度分別為 11.7 億元、11.6 億元、12.2 億元。 3、補助農民農保保費、健保保費、彌補農保虧損經費 99、100、101 年度分別為 247.9 億元、244.9 億元、272.4 億元。 4、補助低收入戶健保保費 99、100、101 年度分別為 20.5 億元、40.2 億元、61.9 億元。 5、補助中重度身心障礙者及 70 歲以上中低收入老人參加健保保費 99、100、101 年度分別為 32.5 億元、36.1 億元、40.2 億元。 6、老人基本保證年金及身心障礙基本保證年金經費，99、100、101 年度分別為 302.3 億元、320 億元、302 億元。 7、撥充國民年金保險基金支應國民年金保險中央應負擔款項不足數 101 年度為 82 億元。 8、補助兒童及少年醫療經費 99、100、101 年度分別為 18.6 億元、20 億元、20 億元。 9、補助幼兒教育經費 99、100、101 年度分別為 22.4 億元、32 億元、32.9 億元。 10、父母未就業育兒津貼實施計畫 101 年度為 29 億元。
財政部主管	13,826,741	4.3	14,447,630	4.1	19,263,637	4.7	補助公教人員保險事務經費 99 年至 101 年度均為 2.1 億元。
教育部主管	145,358	0.0	137,119	0.0	133,519	0.0	國立中國醫藥研究所行政及研究等經

機關別	社會福利支出預算數						主要編列項目
	99 年度		100 年度		101 年度		
	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	
							費(屬醫療保健支出)99、100、101 年度分別為 1.5 億元、1.4 億元、1.3 億元。
法務部主管	481,175	0.1	-	0.0	-	0.0	犯罪被害補償金 99 年度為 4.8 億元。
經濟部主管	8,802	0.0	7,623	0.0	7,623	0.0	早期退休人員生活困難濟助金 99 年至 101 年度均為 0.08 億元。
退輔會主管	33,616,898	10.3	32,121,827	9.2	32,021,545	7.9	1、就養榮民給與 99、100、101 年度分別為 137.6 億元、127.5 億元、118.6 億元。 2、補助榮民及榮眷健保費 99、100、101 年度分別為 115.6 億元、113.8 億元、114 億元。 3、榮民醫療照護經費 99、100、101 年度分別為 24 億元、22.9 億元、22.7 億元。 4、榮民及榮眷急難救助慰問及殘障遭孤照護等經費 99、100、101 年度分別為 7.8 億元、7.7 億元、7.5 億元。
農委會主管	50,033,304	15.4	44,581,304	12.7	42,927,450	10.5	發放老農津貼經費(含行政經費) 99、100、101 年度分別為 500.3 億元、445.8 億元、429.3 億元。
勞委會主管	65,940,694	20.3	54,339,455	15.5	89,814,806	22.1	1、補助勞工參加健保及勞保經費 99、100、101 年度分別為 569.4 億元、444.3 億元、775.4 億元。 2、補助勞保局辦理勞保、就保、農保、勞退及職業災害勞工保護業務所需行政事務費 99、100、101 年度分別為 40.2 億元、40.1 億元、38.5 億元。 3、直轄市非設籍勞保欠費繳款專案補助 99、100、101 年度分別為 20 億元、20 億元、45.8 億元。 4、辦理職業訓練業務相關經費 99、100、101 年度分別為 13.24 億元、13 億元、12.9 億元。 補助貿易自由化就業發展及協助基金 100、101 年度分別為 10 億元、9.4 億元。
衛生署主管	55,746,602	17.1	64,602,399	18.4	77,092,663	18.9	1、補助漁民、水利會會員及其他團體健保費 99、100、101 年度分別為 248.5 億元、353.4 億元、455.3 億元。 2、直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助 99、100、101 年度分別為 25 億元、25 億元、59.7 億元。 3、辦理防疫業務、醫政業務及預防保健業務等經費 99、100、101 年度分別為 225.2 億元、211.7 億元、200.6 億元。 4、中央健康保險局辦理健保行政經費 99、100、101 年度分別 58.8 億元、55.9 億元、55.3 億元。

機關別	社會福利支出預算數						主要編列項目
	99 年度		100 年度		101 年度		
	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	金額	占社會福利支出之比率	
補助直轄市及縣市政府	28,444,844	8.7	58,149,880	16.6	46,874,577	11.5	1、補助各直轄市及縣(市)政府依法應負擔之健保、勞保及農保等保費補助，99、100、101 年度分別編列 27.55 億元、260.61 億元及 145.26 億元。 2、補助各直轄市及縣(市)政府中低收入戶老人生活津貼、低收入戶生活補助等經費，99、100、101 年度分別編列 61.2 億元、72.99 億元及 63.44 億元。 3、補助各直轄市及縣(市)政府推展身心障礙者、兒童、少年、老人與婦女等福利服務經費，99、100、101 年度分別編列 135.7 億元、247.89 億元及 260.05 億元。 4、另為鼓勵台灣省各縣市繳納積欠以前年度全民健康保險費補助經費，99 年度新增編列一次性專案補助經費 60 億元。
調整軍公教人員待遇準備	-	0.0	119,642	0.0	-	0.0	主要係補助衛生署及退輔會所屬醫療機構公務人員舊制年資退休撫卹金等經費，100 年度為 1.2 億元。

備註：本表資料 100 年度係法定預算數（含追加、減預算），101 年度係修正前預算案數。配合老農津貼暫行條例與國民年金法之修正，行政院前於 100 年 12 月 5 日提出 101 年度中央政府總預算案修正案，增列歲出 163.57 億元（其中社會福利支出增加 156.37 億元），並以立法院審議歲出減列數作為財源，至各項政事別增減數須俟法定預算整編完竣後方能確知。

資料來源：行政院主計總處

註：尚未結案

147、台水公司對於屬員索賄未遂之重大違常事件，懲處未盡切實，對涉案人員未為適切導正，反予升遷，人事考核機制未見落實，均有違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 97 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣自來水股份有限公司

貳、案由：

台灣自來水股份有限公司對於屬員索賄未遂之重大違常事件，懲處未盡切實，且失之輕縱，待地檢二度介入，始為輕懲，復經本院進行瞭解，方重行審查並另為懲處，相關作為顯欠嚴謹切實，核有違失；復對涉案人員未為適切導正，反予升遷，人事考核機制未見落實，防弊處置闕如，風險管理欠佳；另用人決策草率，對高階主管之調任，未妥善評估考核；人員獎懲未訂定明確標準，且懲處消極敷衍，對員工違常之資訊又未能及時掌握及查證，在在彰顯該公司控制環境及資訊與溝通兩內部控制組成要素存有嚴重缺失，亟待改善。以上核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台灣自來水股份有限公司（下稱台水公司）處理屬員索賄未遂重大違常事件及人事考核升遷，經本院調查確有下列違失：

一、台水公司對於屬員索賄未遂之重大違常事件，懲處未盡切實，且失之輕縱，待地檢二度介入，始為輕懲，復經本院進行瞭解，方重行審查並另為懲處，相關作為顯欠嚴謹切實，核有違失。

(一)按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 條規定略以：「採購人員不得有下列行為：一、利用職務關係對廠商要求、期約或收受賄賂、回扣、餽贈、優惠交易。…九、利用職務關係募款或從事商業活動。…十五、要求廠商提供與採購無關之服務。…十九、從事足以影響採購人員尊嚴或使一般人認其有不能公正執行職務之事務或活動。…。」另據公務員廉政倫理規範第 3 點規定：「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 4 點規定略以：「公務員不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物。……。」且公務員服務法第 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。」葉員擔任台水公司資訊處作業組組長，至應恪遵上開規定。

(二)查葉執東於 95 年 1 月 27 日自行政院農業委員會（下稱農委會）商調至台水公司資訊中心任職，擔任該中心工程師（支援董事會），其於同年 7 月任該公司資訊處作業組工程師兼組長期間，曾以電話向富士通公司臺中分公司業務經理蔡至誠要求人事運作經費 200 萬元未遂，該索賄未遂案，經臺中地檢署偵查終結，認應為不起訴處分。據該署 100 年 5 月 20 日不起訴處分書載述，略以：「葉執東於 95 年 7 月某日晚間，先後兩次以電話向富士通公司臺中分公司業務經理蔡至誠表示，渠知悉富士通公司為支持台水公司資訊中心系統組組長何啟琳及大里所主任許美雲爭取升任資訊中心副主任一職，曾各交付新臺幣（下同）100 萬元予何啟琳及許美雲，要求富士通公司對渠比照辦理，且因其能力為何啟琳的兩倍，故富士通公司應支付『double』（即 200 萬元）……葉執東堅決否認涉有上開犯行，辯稱：伊於 95 年 2 月間，才調至台水公司任職，擔任資訊中心作業組組長，95 年 9 月間，擔任資訊中心副主任，至台水公司後，發現有很多採購案係由富士通公司得標，且富士通公司得標之案件都只有富士通公司來競標，最後得標價也偏高，伊有懷疑，所以去查明。伊查到 94 年度之營運

系統主機汰換之採購案有問題，驗收不符，即送請政風單位移送法務部調查局調查。……被告確曾因為懷疑富士通公司有為系統組組長何啟琳買官升任資訊中心副主任乙事，而向富士通公司之經理蔡至誠表示其能力為何啟琳之 2 倍，而要求『double』，上開要求金錢之時間點，係在於台水公司 95 年營運系統採購案招標期間所為，而該營運系統採購案之承辦單位係系統組，並非被告所任組長之作業組，被告此時並非公共事務採購業務之承辦或監辦人員，難認為刑法上所處罰之公務員，亦非貪污治罪條例所稱之公務員，與刑法第 122 條要求收賄罪、貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款所規範之公務員不相當，難謂其行為應負上開刑責。且依證人蔡○○、羅○○、柯○○、溫○○等證述之內容及相關事證，尚難據以認定被告要求蔡至誠給予人事運作經費，係基於作業組所負責之『電腦設備維護等乙批（案號：943H108）』等 3 採購案件，故亦難認被告要求給予金錢之行為，與上述 3 採購案件，具有職務對價性，應認此部分要求收賄罪嫌尚有不足。又證人蔡至誠雖證稱被告向其表示若當上副主任，可以給的東西，比何啟琳所給的案件更多等語，亦即葉執東疑有於未為公務員時，預以職務上之行為，要求賄賂之行為；且被告後來確實升任台水公司資訊中心副主任，惟其升任後並無事證足認被告有履行承諾，亦即被告有讓富士通公司承攬台水公司之多項採購案之事證，則其行為並不成立刑法第 123 條準收賄罪。又有關被告涉嫌要求蔡至誠浮報『異地備援計畫』、『會計系統終端機模擬軟體升級版』相關採購之價格、數量，除證人指述外，尚乏相關事證足以佐證，應認被告此部分罪嫌，亦尚有不足。至被告葉執東向廠商要求給予金錢，以作為其升任資訊中心副主任之行為，是否有違反公務人員倫理，而應予以行政懲處，將函請台水公司依權責辦理。」是以，葉員雖於刑法、貪污治罪條例上之罪嫌尚有不足，然其確有索賄之情事，此由上開不起訴處分書，足堪認定。

(三)復按台水公司對於擬議申誡以上懲處案件之處理程序，係由該公司業管單位依「台水公司員工考核獎懲實施要點」或相關法令規定審查後，提案送人力資源處召開考核委員會審議。該委員會之

成員計有副總經理、政風處處長、人力資源處處長等 9 位指定委員及 8 位員工票選委員，獎懲案件須經委員過半數之出席，及出席委員過半數同意，方得決議。該公司之職員，凡涉嫌觸犯刑事案件，經依法提起公訴者，即依「經濟部及所屬機關（構）處理涉嫌弊案人員行政責任注意事項」規定，召開考核委員會檢討行政責任。本案臺中地檢署於 100 年 6 月 7 日函台水公司請該公司就葉員索賄情事，依權責辦理。惟該公司政風處於 100 年 6 月 21 日僅將葉員索賄未遂案簽擬移請該公司考核委員會辦理，未擬具葉員「行為責任分析對照表」，案經該公司於同年 7 月 4 日召開 100 年度第 3 次考核委員會，審議葉員之行政責任，惟僅決議「本案葉員是否有違反公務人員倫理，而應予以行政懲處，移請資訊處擬議具體處理意見後，提會審議，並請羅處長列席說明。」未做成具體之結論。嗣該署依 100 年度第 2 季肅貪執行小組會議決議事項，於同年 7 月 20 日再函台水公司以葉員 95 年 7 月間以電話向得標廠商要求人事運作經費等情，有違採購人員倫理準則等規範，應予行政懲處。該公司始於同年 8 月 11 日再召開第 2 次考核委員會審議其行政責任，在場委員 9 人投票，過半數通過「申誡 2 次處分」，並於同月 19 日發布該員「於前資訊中心組長任內，與承包商不當接觸，違反採購人員倫理準則規定」，予以申誡 2 次。復因台水公司行政處提案：建議追究葉執東升任研究員之過程，並重行召開考核委員會，嚴予審核懲處。然該公司政風處處理該項提案，竟未依規定程序，交由該公司人力資源處召開考核委員會審議，僅於同年 11 月 21 日該公司召開 100 年度第 2 次廉政會報時提出討論，而廉政會報與考核委員會組成委員大不相同，且當日廉政會報就本案發言之委員，僅該公司政風處前處長郭章英同屬考核委員會委員。會中鄭宗玄委員提出基於行政罰之處罰法定及一事不二罰原則，本案考核委員會已懲處完畢，無法依照行政處之要求，重新開啟考核程序……云云，經主席裁示：如鄭委員意見，即本案已做過處置，決議不再處理。直至本院接獲匿名檢舉，函請經濟部查復後，該公司政風處始於 101 年 1 月 2 日處簽擬葉員「行為責任分析對照表」，擬具懲處建議，移送

該公司考核委員會審議。復經台水公司同年 1 月 11 日召開第 1 次考核委員會，以多數決審議通過「記 1 大過處分」，先於同月 16 日撤銷申誡 2 次，再於同月 17 日發布葉員「於前資訊中心組長任內，言行不檢，情節重大，有損害公司信譽」，予以記 1 大過處分，相關作為顯欠嚴謹切實。

(四)綜上，台水公司前副處長葉執東索賄未遂案，雖經臺中地檢署以罪嫌尚有不足，予以不起訴處分在案，然其行為確已違反公務員服務法、採購人員倫理法則及公務員廉政倫理規範，台水公司政風處未及時就葉員違失擬具「行為責任分析對照表」並為懲處建議，且未積極處理，致該公司僅予申誡 2 次之輕懲。復對該公司行政處建議重新開啟考核程序，嚴予審核懲處之提案，竟未依規定程序送請召開考核委員會開會討論，僅便宜行事，將該案列入廉政會報議程提出討論，該會議委員與考核委員會委員組成並不相同，且主席逕採會中委員建議，引行政罰規定一事不兩罰原則，認已做過處置，予以決議不再處理。然行政罰係以違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時方適用，台水公司葉執東行為應適用上開公務員服務法等規定，且如認原處分不當，可撤銷原處分而為適當之處分，並無所謂一事不兩罰之問題，詎該公司未就可否重行懲處向法務部門瞭解可行性，逕為不予處理之決議，處置欠缺嚴謹周延；又對葉員之懲處，先核予申誡 2 次之輕懲，嗣本院進行瞭解後，始重行審查改予記 1 大過之懲處，足見該公司辦理員工懲處未有明確標準，相關作為顯有瑕疵，招致包庇輕縱之非議，核有違失。

二、台水公司對涉案人員未為適切導正，反予升遷，人事考核、政風監督機制均未見落實，防弊處置闕如，風險管理欠佳，高階主管未盡職責，誠屬失當。

(一)按經濟部及所屬機關（構）處理涉嫌弊案人員行政責任注意事項第 3 點規定：「各機關（構）首長對涉案人員得視個案情節需要，予以調整職務或其他防弊處置。」復按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。」又按政風機構加強行政肅貪作業要點第 10 點規定：「各機關政風機構應隨時與法務部廉政署、調查、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，瞭解本機關員工所涉貪瀆案件之調查、偵查或審理結果…。」另經濟部辦理國家廉政建設行動方案執行計畫：「…二、強化防貪肅貪，建立興利防弊機制（三）掌握機關政風狀況，落實風險管理 1、各政風機構應以風險管理之概念，對違常員工及特定事件進行評估分析，將評估分析結果及防範作為，定期提報機關首長預為因應，以達到預防風險之目的。…。」

(二)查台水公司政風處於 98 年 7 月 8 日將葉執東索賄未遂之傳聞，列入違常員工預警資料表，法務部調查局中部地區機動工作組（下稱調查局中機組）於同年 10 月 9 日、21 日以傳真方式請該公司政風處轉交葉員以犯罪嫌疑人身分接受約談之通知書，該公司政風處 2 次均派員陪同葉員應訊，並於同年月 13 日及 26 日兩度陳報「台水公司機關政風狀況反應報告表」予總經理，且敘明將視案情發展適時續報。惟臺中地檢署於 99 年 9 月 7 日改以被告身分傳喚葉員，該公司政風處並未續予陳報。詢據該公司稱，通知書係逕送葉員，未透過該公司轉交，且葉員於該期間有無受到司法單位偵訊均未主動通報知會，政風處係於事後始得知葉員遭傳訊之情，又因相關索賄傳聞在查證結果待確認前，因事涉範圍敏感，爰依法務部訂頒「政風查處工作手冊規定」，僅先將查察結果循政風體系報上一級政風機構，暫緩簽報機關首長。顯見該公司政風處於此期間僅於同年月 23 日，將葉員疑涉有違反政府採購法及圖利廠商等不法情事移送調查局中機組併案處理。就葉員索賄案件，除未再查證追蹤，亦未採取相關查處及防弊作為，另採取必要之導正或防範措施。致該公司於 100 年 6 月 7 日接獲葉員之不起訴處分書，始得知葉員索賄不法情節。

(三)又葉員於 95 年 1 月 27 日自農委會商調至台水公司，擔任資訊中心工程師，支援董事會，該公司於同年 2 月 6 日即予升任工程師兼組長。其升任係依據該公司職員辦理升遷應行注意事項（94 年 10 月 17 日實施）第 2 點規定：「本公司職員之職缺，以優先內升為原則，如需外補，人事單位於辦理前，應簽報首長決定。」

如由本公司人員升遷，應依規定辦理甄審，外補人員時應公開甄選。外補人員如為一級單位主管或辦理董事會職務人員免經公開甄選，逕行辦理商調。」另依該公司職務升遷序列表中備註 7：「第 10 至第 11 職等工程師兼組長職務，由董事長逕就第 10 至 11 職等工程師中遴任，勿需辦理甄審。」然葉員到任僅 10 餘日，該公司對其觀察與考核不可能充分，即予以升任組長，人事決策顯欠周延。且葉員涉嫌索賄案，臺中地檢署已於 99 年 9 月 7 日將其改列被告，惟該公司於 100 年 3 月間經董事長交下辦理葉員升遷案，葉執東依其資績考核，任職 11 職等 4 年，年終考核皆列為甲等，符合「台水公司職員辦理升遷應行注意事項」之規定，由董事長核定升任研究員。嗣經臺中地檢署於 100 年 5 月 20 日以葉員於刑法、貪污治罪條例上之罪嫌尚有不足，予以不起訴處分確定，依該判決書所載，葉員確有索賄之行為。詎該公司於接獲不起訴處分書後，竟未即時評估葉員之品德及操守是否適任，就其職務做必要之調整並採取相關防弊作為，遲至同年 11 月 24 日始予以調職，仍予渠擔任涉案時之單位-資訊處副處長。詢據該公司稱，因營運系統改版不順暢，原得標廠商解約，該系統程式方面尚須仰賴葉員專業經驗，爰由董事長核定將其調任資訊處副處長；渠調回資訊處副處長期間，僅於採購流程行政核章。然該公司副處長職司協助處長辦理資訊業務及規劃公司資訊計畫，督導各區處處理日常資訊工作、審核文稿等重要職務，雖稱僅於採購流程行政核章，然仍予渠擔任涉案時單位之要職，殊有未當。且支給主管薪給 110,190 元，亦較其原任研究員支給非主管薪給 104,190 元為多，台水公司對葉員職務之調動，顯未具實質懲罰意義。

(四)綜上，台水公司政風處已於 98 年 7 月間將葉執東索賄未遂之傳聞，列入違常員工預警資料表，復於同年 10 月間已得知葉員以犯罪嫌疑人身分遭約談，惟後續未主動與調查局、地檢署等相關機關密切聯繫，瞭解葉員所涉索賄案件之調查、偵查結果，顯未善盡職責，致該公司於 100 年 6 月 7 日接獲葉員之不起訴處分書，「始知」葉員索賄不法情節；又葉員已為涉案人員，雖該公司以

行政責任之檢討以經提起公訴者為原則，然依規定該公司仍應視個案情節需要，予以調整職務或採取相關導正或必要之防弊處置措施，惟該公司均未據以辦理，顯與前開規定有悖，相關防弊處置闕如。復以該公司辦理一級副主管以上職務之升遷作業，未對升遷候選人之品德、操守進行考核，葉員業經臺中地檢署列入索賄案被告，該公司未主動瞭解其涉案情節，對涉案人員之升遷作業，未做妥適周全考量，尚予以升遷，相關人事考核機制亦付之闕如；另葉員已違反採購人員倫理準則、公務員廉政倫理規範等，未妥適評估葉員是否適任，仍予渠續任研究員，雖嗣後予以降調，惟仍由其任資訊處副處長，疏有未當。足見該公司人事考核機制未見落實，防弊處置闕如，風險管理欠佳，且高階管理階層未善盡職責，誠屬失當。

三、台水公司近年已有 6 位高階主管經本院 4 次彈劾在案，今尚且發生高階主管之重大違常事件；董事會與董事長之權責未明確劃分；復用人決策草率，對高階主管之調任，未妥善評估考核；人員獎懲未訂定明確標準，且懲處消極敷衍，另對員工違常之資訊又未能及時掌握及查證，在在彰顯該公司控制環境及資訊與溝通兩內部控制組成要素存有嚴重缺失，亟待改善。

(一)按行政院為提升政府施政效能、依法行政及展現廉政肅貪之決心，特訂定健全內部控制實施方案，期能達成提升施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊之目標；復按美國 COSO 委員會（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）之報告，內部控制包括 5 個組成要素，分別為控制環境（control environment）、風險評估、控制活動、資訊與溝通，以及監督，任一組成要素失效，即構成嚴重缺失。其中控制環境為內部控制其他組成要素之基礎，係指管理風格（包含風險容忍度）、人事政策（包含聘人、獎懲；程度、速度）、組織設計、工作指派等。影響控制環境之因素，包含員工之操守、價值觀及能力；董事會及經理人之管理哲學、經營風格；組織部門劃分與分工；聘僱、訓練、組織員工與指派權責之方式；董事會及監察人之關注及指導等。

- (二)經查本院近來就台水公司 6 位高階主管因涉嫌利用職權浮編單價及提高底價，配合廠商進行圍標，浪費公帑、涉及關說、洩漏招標資料等秘密、圖利特定廠商自己收取回扣及不正利益，或透過配偶接受廠商金錢與禮品餽贈，嚴重戕害政府及公務人員形象等違反公務員服務法之情事，予以 4 次彈劾在案。又該公司前董事長徐享崑也因案入獄服刑，今尚且發生該公司前資訊處副處長索賄未遂之重大違常案件，足見該公司控制環境存有重大缺失。
- (三)又本院於調查本案時發現，台水公司於 100 年 3 月 1 日同時調整楊水金及葉執東之職務，楊水金由研究員（第 11 至 12 職等）改為資訊處副處長（第 11 職等），葉執東則由資訊處副處長調升研究員。詢據楊水金稱，其原任職該公司第 12 區管理處，擔任副理職務，於 100 年 1 月 31 日就任研究員，惟研究員雖列等 12 職等，然因非主管職，薪俸較原擔任副理時每月少 6,600 元，且遠調臺中，生活開銷增加，渠即向長官表示，若有機會希調主管職務。嗣於同年 3 月 1 日，發布其由研究員調資訊處副處長，於同年 3 月 30 日報到，詎渠報到當天有感於對於資訊瞭解不多，資訊業務非其專業，又逢營運系統改版，需督導改寫程式，渠無法勝任，恐影響業務推動，便向長官表示希能改調其他單位。楊員 100 年 3 月 30 日上午報到，當日下午就調財務處副處長，原財務處副處長許美雲則調資訊處。此有楊水金提交本院書面報告可稽。又楊水金於 100 年 11 月 24 日再回任研究員之原因，經本院詢據其稱：「因…再調財務處副處長，報到後深覺到總公司開車上班，沒有固定車位，非常不方便，加上考量明年要退休，所以不如弄個 12 職等簡任官，當時正好長官說葉員要調副處長，問我要不要回去，所以我就同意回任研究員。研究員比較受同仁尊重，且有車位，比較方便。」，顯見該公司人事調動草率、頻繁，且毫無準則。
- (四)復以該公司董事會與董事長權責之規定混淆，不利內部控制之推行。按該公司職員辦理升遷應行注意事項第 8 點規定，一級單位正、副主管以上及同職等非主管人員、以機要人員方式進用之職位，得免經甄審，由董事會（董事長）核定升任。該核定究為董事長或董事會，抑或兩者之一均可，未明確劃分。且董事會本無

配置資訊人員之需求，然經本院調查發現台水公司於 95 年 1 月 27 日商調葉員至該公司擔任資訊中心工程師時，竟可賦予其「支援董事會」之任務，依斯時該公司職員辦理升遷應行注意事項第 2 點規定，該公司職員之職缺如為內升應辦理甄審，如為外補應公開甄選，外補人員如係辦理董事會職務人員得免經公開甄選，逕行辦理商調。顯見賦予葉員支援董事會任務，係為避開應行辦理之公開甄選作為。且其到任僅 10 餘天即於 95 年 2 月 6 日升任工程師兼組長職務，依上開規定屬內升者應辦理甄審，然該公司亦未據以辦理，顯有疏失。又該公司於職務升遷序列表中備註 7 規定：「第 10 至第 11 職等工程師兼組長職務，由董事長逕就第 10 至 11 職等工程師中遴任，勿需辦理甄審。」於備註中予以規範重要人事升遷應行辦理之作為，顯欠允當，是否為規避應辦理之甄審程序，不無疑義，且該公司於上開注意事項及升遷序列表中賦予董事長過大之權限。加上嗣後葉員調任研究員及副處長職務，均係由該公司董事長核定即升任。惟公司治理實務守則所要求者，為強化董事會之職權，而非董事長之職權，該公司之作為顯與公司治理原則有悖。

- (五)另查該公司辦理前副處長葉執東索賄未遂案，原僅予申誡 2 次之懲處處分，嗣因本院進行瞭解後改以記 1 大過處分，人員獎懲標準欠缺一致。且對於葉員涉案情節未主動瞭解及作必要之防弊處置措施，於 100 年 6 月 7 日接獲葉員之不起訴處分書，始知葉員索賄不法情節，致葉員於涉案期間，仍得調升研究員。詢據該公司政風處稱因基於偵查內容不公開，該公司於偵查終結，接獲不起訴書時，從書類文書記載才得知葉員涉有索賄不法情節云云。惟該公司未積極辦理查證且未檢討涉案員工行政責任，予以適當懲處，復對於臺中地檢署再次請該公司懲處葉員之函文，竟容人資處拒絕承擔懲處責任，尚需簽請董事長核定後，請資訊處擬議懲處意見（含處分幅度），再提請考核會審議函復該署之消極作為。且該公司政風處猶以「偵查內容不公開、偵查終結始知葉員索賄」等資訊不足為由，做為未即時檢討葉員行政責任之辯詞，均有怠失。復查 96 年間經傳聞指出富士通公司員工蔡至誠與台水公司材

料處營運士陳威宇及他人數人合資成立力鑫科技公司，台水公司於 96 年 11 月 8 日以台水政字第 0960041425 號函送該公司員工涉嫌圖利富士通公司案件時，曾將相關情形函送法務部調查局臺中市調查站偵辦，經調查站偵辦後，已列為參考資料並函復臺中地檢署在卷。力鑫公司於 93 年 10 月 8 日以 825,300 元曾標得台水公司委託建置橫式文書編輯系統整合案，雖本案已列為參考資料，然台水公司就該公司員工是否確有經營商業之行為，並未確實查明，並釐清相關行政責任予以適當懲處，僅將陳員調離材料處，處理方式顯欠周延。

(六)綜上，控制環境之良窳，人事管理為關鍵，而人事任用，本應將有操守、有能力之人置於適當位置，且獎懲應及時、公正及公平。然台水公司對於高階主管之調任，未妥善評估是否適任，任由不具能力之員工擔任要職，上任方半日即予他調；且董事會本無配置資訊人員之需求，但卻賦予特定員工支援董事會之任務，且未依規定辦理人員升遷，又未充分掌握員工涉案情節之資訊，仍予以升任研究員，顯見用人決策草率；加上董事會與董事長之權責未明確劃分，董事長職權過大，均有悖公司治理原則；復以人員獎懲未訂定明確標準，處理前副處長葉執東索賄未遂案，縱廉政會報提出嚴予審核懲處之議案，主席亦基於一事不二罰之不當理由裁示依原輕懲之處分，待本院進行瞭解後方加重處分，懲處員工消極敷衍竟容人資處拒絕承擔懲處責任需先簽請董事長核定始為懲處作為，且政風處竟以資訊不足做為未即時辦理懲處之辯詞；另就該公司材料處營運士陳威宇與富士通公司員工蔡至誠及他人數人合資成立力鑫科技公司案，未確實查明相關行政責任，予以適當懲處，僅將其調離現職，亦見該公司人事考核草率，以上，在在彰顯該公司內部控制制度至少於控制環境及資訊與溝通兩組成要素存有嚴重缺失，亟待改善。

綜上論結，台灣自來水股份有限公司對於屬員索賄未遂之重大違常事件，懲處未盡切實，且失之輕縱，待地檢二度介入，始為輕懲，復經本院進行瞭解，方重行審查並另為懲處，相關作為顯欠嚴謹切實；復對涉案人員未為適切導正，反予升遷，人事考核機制未見落實，防

弊處置闕如，風險管理欠佳；又用人決策草率，對高階主管之調任，未妥善評估考核；另人員獎懲未訂定明確標準，且懲處消極敷衍，對員工違常之資訊又未能及時掌握及查證，在在彰顯該公司控制環境及資訊與溝通兩內部控制組成要素存有嚴重缺失，亟待改善。以上核均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、有關台水公司修正後之「董事會（董事長）暨經理人權責劃分表」將董事會、董事長放於同一欄位，產生混淆一節，該公司辦理情形，將再修正為「台灣自來水股份有限公司董事會、董事長暨經理人權責劃分表」並將劃分層級分列為「經濟部」、「董事會」、「董事長」、及「經理人」4 個欄位，以區分董事會與董事長之權責。
- 二、有關修正後之「董事會（董事長）暨經理人權責劃分表」-「一級主管派免、遷調」事項決行層次為董事會核定，並於備註欄加註「一級副主管、專門委員、副總工程師及秘書，其派免由董事長核定，並按月彙報董事會備查。」惟以備註方式規定核定層級，顯有不妥一節，該公司辦理情形：前述「台灣自來水股份有限公司董事會、董事長暨經理人權責劃分表」-「一級主管派免、遷調」事項，已修正為 2 個分項：(1)高級研究員、總工程師、一級主管，其派免由董事會核定。(2)副總工程師、研究員、秘書及一級副主管，其派免由董事長核定，並於備註欄加註按月匯報董事會備查。
- 三、台灣自來水公司業已修正「董事會（董事長）暨經理人權責劃分表」，將董事會、董事長、經理人之權責明確劃分，並符合本院調查意旨，本案此部分擬予結案存查。

註：經 102 年 9 月 4 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 114 次會議決議：結案存查

148、花蓮縣警察局員警警紀墮墮，涉有洩密、包庇賭博等犯行，內部考核系統不彰；另花蓮縣政府怠於處分轄區內賭博電玩案件等，均核有疏失案

審查委員會：經 101 年 12 月 6 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 64 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：花蓮縣警察局、花蓮縣政府

貳、案由：

花蓮縣警察局員警警紀墮墮，與轄區賭博電玩業者不當往來頻密，且涉有洩密、包庇賭博、違背職務收賄等犯行，又各級長官對屬員考核失實、督察系統功能不彰、查緝賭博電玩成效欠佳，縱容賭博電玩業者以人頭頂替，戕害警察形象與執法威信至鉅；另花蓮縣政府於 95 年至 100 年間，多次接獲警方函請依法列管、處分轄區內便利超商擺放賭博電玩案件，惟該府受理後竟數度發生適用法律錯誤、怠於處分等情形，亦未對該違法營業場所進行複查，洵有嚴重疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於媒體報導臺灣花蓮地方法院檢察署（下稱花蓮地檢署）檢察官於民國（下同）100 年 4 月間，掃蕩花蓮縣花蓮市與吉安鄉賭博電玩，經兩個多月擴大追查，偵結起訴花蓮縣警察局多名員警涉及入股大型賭博電玩業者；另有員警長期收受業者賄賂，並於執行臨檢取締勤務前，事先洩漏予賭博電玩業者知悉，使其得以規避警方查緝

行動；更有於警方查獲賭博電玩後，竟任由業者以人頭頂替，冀圖卸免刑責等多項重大貪瀆情事。

本院為釐清全案事實，先向花蓮地檢署調閱全案卷證，研析涉案員警與賭博電玩業者間之通聯紀錄，另分函內政部警政署（下稱警政署）、花蓮縣警察局、花蓮縣政府、花蓮縣消防局、經濟部，請其就案關事項查明復院；嗣約請警政署主管副署長、花蓮縣警察局局長、花蓮分局、吉安分局現、歷任分局長、經濟部商業司及花蓮縣政府建設處主管人員到院詢明實情，並提報書面相關說明資料；嗣本案臺灣花蓮地方法院（下稱花蓮地院）判決後，亦請該院檢送判決書供參。

綜核本案花蓮縣警察局之缺失，在於員警風紀墮墮、各級主管考核失實、督察系統防弊功能不彰、查緝賭博電玩成效欠佳、取締行動標準作業程序未盡完善、縱容賭博電玩業者以人頭頂替。茲將糾正花蓮縣警察局之事實與理由分敘如下：

一、花蓮縣警察局部分

(一)花蓮縣警察局督察員黃○○、偵查佐葉○○、分局組長吳○○、隊長李○○等與轄區賭博電玩業者有時常相約打牌、互動頻繁密切、洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪、收受賄賂等行為，經花蓮地方法院分別判處貪汙罪刑在案，又獲判無罪之 5 名員警業經檢方提起上訴，另有 9 名員警與電玩業者不當往來之事實，嚴重敗壞警紀，戕害警察形象：

1. 按警察之任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利，警察法第 2 條定有明文。警政署為澈底端正警察風紀，提升警察形象與工作績效，建立優質警察文化，特訂定「端正警察風紀實施要點」，規範所有警察人員必須公正執法，並與不法分子劃清界線，樹立優良警察風紀，從個人做起、全體動員，自上而下，躬行實踐，期能贏得人民信賴（該要點第 1、2 點）。另警政署為使各級警察人員維護榮譽，嚴守紀律，避免與危安分子不當接觸交往，另訂有「警察人員與特定對象交往規定」，該規定第 3 點明示警察人員除法令另有規定外，未經核准禁止與治安顧慮人口、經營賭博不法業者往來。又行政院為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依

法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定「公務員廉政倫理規範」，要求所屬公務員均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（該要點第 3 點）；公務員不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物（第 4 點）；公務員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸（第 8 點）。

2. 花蓮縣警察局督察室督察員黃○○、婦幼警察隊偵查佐葉○○、花蓮分局第一組組長吳○○、花蓮分局偵查隊隊長李○○等 4 人（下稱黃○○等 4 人）均依法負責犯罪偵防工作，明知許○○、賴○○、鄧○○、蔡○○等人係經營賭博性電動玩具之業者，不僅未依法就其等所犯賭博等犯行開始調查，竟為下列貪瀆犯行：

(1) 黃○○、葉○○、吳○○時常與電玩業者相約打牌、會晤，互動頻繁密切，先後 2 次洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪，對於主管事務圖利賭博電玩業者：

<1> 檢察官為偵查許○○等人之賭博犯罪，督察室指派黃○○負責與檢察官之聯繫工作。檢察官於 99 年 12 月 7 日上午與黃○○研議後，決定於 99 年 12 月 17 日及 18 日實施專案擴大臨檢，檢察官要求本次擴大臨檢先由督察室簽辦。黃○○於獲悉檢察官上開偵查秘密後，其竟請葉○○告知許○○、賴○○上開專案擴大臨檢情事。葉○○遂於 99 年 12 月 7 日中午 12 時 44 分許許○○會晤將上情當面告知許○○並請其轉達賴○○知悉。為確認各分局員警具體擴大臨檢之時間及地點，許○○於 99 年 12 月 16 日晚上約吳○○會晤，吳○○當面將其職務上所規劃用之實施專案擴大臨檢消息告知許○○，使許○○、賴○○2 人得以預先準備因應規避查緝，致警方於上開時日至許○○、賴○○2 人所經營之威尼斯電子遊藝場、建國超商進行專案擴大臨檢時，未查獲任何與許○○、賴○○等人有關之賭博案件。

<2> 檢察官為持續偵查許○○等人所涉賭博犯罪案件，復於

與黃○○研議後，決定於 100 年 1 月 21 日及 22 日實施專案擴大臨檢，檢察官亦要求本次擴大臨檢先由督察室簽辦。詎黃○○於獲悉檢察官上開偵查秘密後，竟請葉○○告知許○○、賴○○上情。葉○○遂於 100 年 1 月 20 日上午將專案擴大臨檢之訊息當面告知許○○，並由許○○轉知賴○○。許○○等人於獲悉上開消息後，知悉檢察官可能業已指派司法警察實施跟監，故未直接找吳○○會晤，乃找蔡○○居間傳話，吳○○於 100 年 1 月 21 日晚上約蔡○○將其職務上所規劃用以執行檢察官實施專案擴大臨檢秘密消息洩漏予蔡○○，蔡○○於同日晚上轉知上情與賴○○，賴○○再轉知予許○○，使許○○及賴○○得以預先準備因應規避查緝，嗣警方雖於上開時日在許○○、賴○○2 人所經營之威尼斯電子遊藝場、中美超商、建國超商、來來超商、富強超商進行擴大臨檢，故並未查獲任何與許○○或賴○○有關之賭博案件。

(2)李○○違背職務收受賭博電玩業者賄賂：

李○○任花蓮分局偵查隊隊長，負有查緝花蓮市賭博犯罪之法定職務。許○○、賴○○2 人為使其等經營之賭博性電動玩具店避免為花蓮分局偵查隊查緝，竟自 99 年 12 月起至 100 年 3 月下旬止將每月新臺幣（下同）4 萬元賄款交付李○○收受，李○○因而違背其職務未依法對許○○、賴○○等人經營之賭博性電動玩具店主動蒐證、查緝。

(3)上開事實，業據本院調閱花蓮地檢署檢察官貪污等偵查案卷查明屬實，並經花蓮地方法院判處黃○○、葉○○、吳○○均共同犯貪污治罪條例之對於主管事務圖利罪刑、李○○有調查職務之人犯貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪刑在案，有花蓮地院 100 年度訴字第 256 號貪污等案件判決書在卷足證。

3.除黃○○等 4 人經判決有罪外，花蓮地院雖以證據不足為由判決楊○○、李○○、戴○○、郭○○、吳○○、湯○○等員警

無罪，但檢察官已就楊○○、李○○、戴○○、郭○○、吳○○部分提起上訴，且花蓮地院之判決書理由欄第 12 點亦明載：員警湯○○有與電玩業者許○○、賴○○等人交往異常頻繁密集情形，本院綜整檢調監聽譯文及其他涉案資料亦顯示，陳○○、李○○、許○○、郭○○、江○○、邱○○、楊○○等 8 員警有與電玩業者不當聯繫、會面、頻密往來情形（詳如附錄一至三），誠有違失。

4. 綜上，黃○○等 4 人均依法令負責犯罪偵防工作，明知許○○、賴○○、鄧○○、蔡○○等人係經營賭博性電動玩具之業者，不僅未依法就其等所犯賭博等犯行開始調查，黃○○、葉○○、吳○○竟時常與之相約打牌、會晤，互動頻繁密切，並且先後 2 次洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪，對於主管事務圖利賭博電玩業者；李○○違背職務收受上開賭博電玩業者之賄賂，自 99 年 12 月起至 100 年 3 月下旬止每月收受 4 萬元賄款，經花蓮地方法院判處黃○○、葉○○、吳○○均共同犯貪污治罪條例之對於主管事務圖利罪刑、李○○有調查職務之人犯貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪刑在案。此外，楊○○、李○○、戴○○、郭○○、吳○○等 5 名員警雖獲判無罪但經檢方提起上訴，湯○○、陳○○、李○○、許○○、郭○○、江○○、邱○○、楊○○等 9 員警有與電玩業者不當聯繫、會面、頻密往來情形，上開員警之違失行為嚴重敗壞警察風紀，戕害警察形象，核有重大違失。

(二)花蓮分局、吉安分局自 95 年至 100 年間，查獲特定賭博電玩業者登記經營之多家便利商店，長期擺放賭博電子遊戲機高達 12 次，惟警方僅 2 次將上開負責人移送花蓮地檢署偵辦，其餘 10 次均任由他人出面頂替，花蓮縣警察局未積極督導所屬落實身分查驗、警詢及移送表單核閱機制，致實際經營者逍遙法外，嚴重減損查緝成效與執法威信：

1. 業者於便利商店內擺放賭博電玩機檯，除觸犯刑法賭博罪外，亦同時違反電子遊戲場業管理條例第 15 條禁止無照營業之規定，依同條例第 22 條負有刑事責任，地方警政機關自應積極查

緝偵辦，不得以其並非法定主管機關而推諉塞責：

- (1)依刑法第 266 條之規定，在公共場所或公眾得出入之場所賭博財物者，處 1 千元以下罰金。當場賭博之器具與在賭檯或兌換籌碼處之財物，不論屬於犯人與否，沒收之。同法第 268 條規定，意圖營利，供給賭博場所或聚眾賭博者，處 3 年以下有期徒刑，得併科 3 千元以下罰金。
 - (2)復依 89 年 2 月 3 日制定公布之電子遊戲場業管理條例第 15 條規定：「未依本條例規定辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」違反者依同條例第 22 條之規定，處行為人 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 50 萬元以上 250 萬元以下罰金。嗣該條例配合「營利事業統一發證辦法」之廢除，而於 98 年 1 月 21 日修正第 15 條規定為「未依本條例領有電子遊戲場業營業級別證者，不得經營電子遊戲場業」，惟第 22 條行政刑罰之規定迄未有所更動。
 - (3)觀諸前開規定可知，業者若未依法請領電子遊戲場業營業級別證，而於所營便利商店內擺放賭博電玩機檯營利，除構成刑法賭博罪外，依電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條亦負有刑事責任。申言之，電子遊戲場業管理條例雖以直轄市或縣（市）政府為地方主管機關，惟業者無照營業既屬犯罪，地方警政機關理應積極依法查緝偵辦，不得以其並非法定主管機關為由推諉塞責。
2. 警方查緝賭博電玩，其現場身分查驗，及事後之警詢、移送權責機關等，均應遵守警政署與經濟部頒訂之相關作業規範及標準作業程序：
- (1)現場身分查驗：依警政署頒訂之「執行臨檢（場所）身分查證作業程序」，警察實施營業場所臨檢時，應製作臨檢紀錄表，請在場負責人、使用人等簽章。對於合理懷疑有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者，及有事實足認對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者，得查證其身分。
 - (2)警詢與偵查隊複詢：
 - <1> 依警察偵查犯罪手冊第 110 點規定：「詢問開始前，詢

問人員應先行瞭解全盤案情，對受詢人身分之查證、個性、習癖、生活環境亦應作充分之瞭解。」第 114 點規定：「實施詢問時應結合現場勘察、物證蒐採……及調查訪問等所得情資，作為案情研判依據，並運用偵訊技巧為之。」第 115 點則規定：「詢問時應有耐心，切勿期望一次即可獲得正確而完整之供述。多次詢問應註明製作筆錄次數，研析前後所述矛盾之處，追根究底，求得供述之真實。」

<2> 復依「查處賭博性電子遊戲機（賭博電玩）作業程序」，承辦派出所員警在檢齊相關人證、物證、文件後，應以刑事案件陳報單陳報分局（偵查隊）偵辦。偵查隊收案後，應針對派出所偵詢結果實施複詢，補實相關犯罪事證。

(3)移送行政主管機關與檢察署：

<1> 依經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程（一）」，警察機關查獲業者違反電子遊戲場業管理條例第 15 條（無照營業），應製作偵訊筆錄，扣押犯罪用電玩機檯，並分別移送地檢署及商業單位處理。

<2> 復依「查處賭博性電子遊戲機（賭博電玩）作業程序」之規定，承辦派出所員警將賭博電玩案件陳報分局偵辦，並經偵查隊實施複詢、補實相關犯罪事證後，該分局應繕具刑事案件移送書並檢具相關文件，移送地檢署偵辦。

3. 涉案電玩業者許○○、賴○○，於花蓮縣花蓮市、吉安鄉開設國盛超商等便利商店，並於店內違法擺放賭博電玩機檯，自 95 年起共被警方查獲 12 次，卻有多達 10 次僅將人頭負責人移送法辦，顯見相關作業程序及表單核閱機制長期未臻落實。花蓮縣警察局對所屬未盡督導之責，嚴重減損該縣非法電玩之查緝成效，顯有怠失：

(1)查電玩業者許○○、賴○○所登記經營之便利商店，於 95 年至 100 年間，共被花蓮分局、吉安分局查獲違法擺放賭博

電子遊戲機達 12 次，且均移送花蓮地檢署偵辦。惟審諸警方歷次查獲之臨檢紀錄表、刑事案件陳報單及刑事案件移送書，可發現登記負責人許○○、賴○○僅各被移送檢察機關偵辦 1 次。其餘 10 次，均係查獲後由他人出面自稱負責人，執勤員警既未當場核實其身分，警詢、複詢時亦從未要求許、賴二人到案說明，貿然採信人頭負責人之供述；於移送檢察署前，各分局主管人員復未就派出所偵詢結果實施複詢，補實相關犯罪事證，並對移送書詳加核閱，即率然核章決行，致使人頭負責人得多次遂行頂替，許、賴兩位實際經營者則長期逍遙法外。

(2)按便利商店違法擺放賭博電子遊戲機營利，其登記負責人往往為場地提供者或機檯所有者，雖未在场，亦涉有刑法上賭博罪及電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條無照營業罪之重大嫌疑。故警方查緝時，應恪遵「執行臨檢（場所）身分查證作業程序」、「查處賭博性電子遊戲機（賭博電玩）作業程序」及警察偵查犯罪手冊等相關規定，核實登記負責人之身分、依法使其到案說明；承辦分局主管亦應於移送地檢署偵辦前，確實審閱相關事證、表單，俾防止人頭頂替之情形發生。花蓮縣警方屢次發生移送人頭負責人之情事，凸顯該縣員警及分局主管執行賭博電玩查緝工作時，並未落實相關行為規範與作業程序。而花蓮縣警察局負責全盤規劃、指揮、管制、督導及考核該縣警察勤務，竟對此等重大漏洞疏於防範，嚴重減損該縣非法電玩之查緝成效，顯有怠失。

(三)花蓮縣警察局對於所屬多名員警與賭博電玩業者不當接觸，並涉有多項貪瀆犯行，竟渾然不知，而核予廉潔正直等正面之評語，足徵各級長官考評失實，內部監督考核功能不彰；另督察體系不僅未能掌握員警風紀預警情資，機先查察之防弊機制失靈，甚至發生督察人員涉案之不法情事，均有重大違失：

1. 花蓮縣警察局內部督導考核功能不彰：

(1)按警察人員職司打擊犯罪、維護治安，正人必先正己，警察風紀允為警察工作的靈魂，不論警察績效如何卓著，若不能

與違法之徒劃清界限，終將無法贏得民眾之信賴。有鑑於此，警政署於 93 年即函頒「端正警察風紀實施要點」、94 年函頒「端正警察風紀作業規定」、95 年函頒「靖紀專案」考核計畫、99 年函頒「警察人員與特定對象接觸交往規定」及 100 年函頒「警察機關廉政實施方案」、「本署清查易滋弊端業務執行計畫」，持續辦理各項端正警察風紀工作，要求各級警察機關覈實對所屬員警工作及品操風紀之控管，嚴防員警發生違法違紀情事。至於如何落實上開警紀要求，當應從警察人員之各種考核工作著手，以獎優汰劣、淨化警察工作團隊。依照「各級警察機關所屬人員考核實施要點」、「現行平時考核措施強化作法」等規定，對員警有不良風紀傳聞、違紀傾向或風紀顧慮者，應隨時辦理專案考核並實施規勸，並提列風紀狀況評估或教育輔導。再者，依據「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」，單位權責劃分係以分局為評估之基本單位，負責該單位及所轄地區風紀狀況評估，策訂防制措施，並督導執行；警察局為評估之綜合單位，負責審核、綜合提報、督導及協調支援事項；內政部警政署為評估之督考單位，負責核定、策劃、督導、考核及資料運用等事項。又具體作法規定，分局長應找出有違紀傾向人員及風紀誘因場所，提報局級機關審核，而內政部警政署、局、分局風紀探訪小組，應對各地區有風紀誘因之場所，不時實施探查。

(2) 惟查花蓮縣警察局各級主管未恪盡切實督導考核之責，對所屬多名員警與賭博電玩業者不當接觸，並涉有收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆情事，竟均渾然不知。據本院調閱上開涉案員警之 97-100 年度考核、長官評語等資料顯示：

<1> 有關主管評語部分，多有失實者，諸如：花蓮分局一組組長吳○○「工作認真能有效掌握時效及品質，善盡職責，能為公務犧牲奉獻，適任現職。」吉安分局偵查隊長郭○○「為人正直，工作負責、認真，對於內部管理

及風紀要求，均能以身作則，適任現職。」督察室督察員黃○○「工作態度良好，反應機警靈敏，對交付任務能戮力完成，適任現職。」吉安分局二組組長戴○○「對於內部管理及風紀要求均能以身作則，且交友嚴謹，生活規律，富發展潛力，非常適任現職或更高職務。」

<2> 有關品操及風紀評語部分，其昧於事實者，更所在多有，茲舉其中較為顯著者：

- 花蓮分局一組組長吳○○：97 年度「潔身自愛，具榮譽心，恪遵風紀要求。」98 年度「潔身自愛，言行一致，無假借權力圖個人私利之行為。」99 年度「潔身自愛，不受不法利誘，能恪遵風紀要求。」100 年度「知禮守法，有榮譽心，無不良風評、傳聞。」
- 花蓮分局偵查隊長李○○：97 年度「奉公守法，循規蹈矩，為人處事光明磊落。」98 年度「對警察工作具使命感，廉潔自持，公私分明，能恪遵風紀要求。」99 年度「能潔身自愛，無受不法利誘而把持不定之情事。」100 年度「能恪遵各項風紀要求，無違紀傾向。」
- 督察室督察員黃○○：97 年度「潔身自愛，能恪守風紀要求，無不良風紀傳聞。」98 年度「公私分明，無假借權，要求基層宴飲情事，無不良風紀傳聞。」99 年度「潔身自愛，能恪守風紀要求，無不良風紀傳聞。」100 年度「公私分明，無假借權力要求基層宴飲情事，無不良風紀傳聞。」
- 花蓮分局巡佐（支援督察室）湯○○：97 年度「處事光明磊落，品操良好，能與不法業者保持距離。」98 年度「敦厚謙和，廉潔自持，無足以損失名譽之行為。」99 年度能潔身自愛，恪遵風紀要求。」100 年度「潔身自愛，恪遵風紀要求。」
- 婦幼隊偵查佐葉○○：97 年度「品性純正，廉潔自持，言行一致。」98 年度「敦厚謙和，廉潔自持，無足以損失名譽之行為。」99 年度「潔身自愛，生活單純、

交往有度，無風紀顧慮。」100 年度「品操良好，未聽聞風紀上之相關顧慮。」

(3)據警政署自承花蓮縣警察局涉案員警黃○○等人，均未列教育輔導或風紀評估對象，歷年考核亦無不良考評紀錄，卻仍發生重大貪瀆案件，檢討該局各級主管對於屬員品操考核與行政監督管理之缺失，略以：

<1> 部分涉案中階幹部自主性高，受約制程度低，直屬主管則因抱持「多尊重」、「少置喙」之態度，致未能充分掌握貪瀆不法之預警徵候，妥採查處作為。

<2> 機關未能掌握地區風紀實際狀況，風紀評估流於形式，對於風紀誘因場所清查、評估與取締工作欠落實。

<3> 單位主管及督察人員對於員警各項勤、業務監督，生活言行、交往考核工作，未能有效發掘狀況切實反映、深入落實查察個人狀況，對有風紀顧慮員警之品操查考，存有鄉愿心態；本案涉案人員之平時考核，品操，大部分皆評核為優，顯見考核未能深入落實，致失勸導契機，功能喪失，未盡確實督導考核之責。

2.督察機先防弊機制失靈：

(1)依「花蓮縣警察局組織規程」第 4 條第 1 項第 10 款規定，該局督察室職掌勤務督導、考核、員警風紀維護、特種警衛及其他有關督察事項。再依「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」規定，花蓮縣各警分局為風紀評估後，尚需陳報花蓮縣警察局審核。此外，警政署於各縣市警察局派駐有駐區督察，各縣市警察局又於各分局派駐有駐區督察員，足見各級主管幹部雖負有風紀之成敗責任，然內部管理範圍廣泛，有賴督察系統善盡職責，運用各項查察探訪手段，主動發掘風紀問題，實施督導檢核及複查，襄助有決心之主管人員共同整飭綱紀，俾能共同協力發揮整體之監督職能，澈底改善警察人員風紀問題。

(2)員警風紀案件之發生事前非全無徵兆，必有其端倪可尋，督察人員如從其日常生活、勤務工作、交往對象，仔細觀察、

深入瞭解，及時採取適當措施，或可控管日後衍生之重大風險。本案經查花蓮縣警察局多名員警與賭博電玩業者不當接觸及金錢往來，並涉有人入股賭博電玩業、收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆情事，惟查該局督察人員均未能機先察覺、適時防範，顯示督察系統之防弊機制完全失靈，不惟如是，本案黃○○、湯○○、葉○○、戴○○均為現任或曾任職於花蓮縣警察局督察單位，尤其前3人更遭檢察官查獲插股「金字塔」、「威尼斯」大型賭博電子遊藝場，均經檢察官求處20年之重刑。按職司風紀之督察人員竟然涉案最深，益徵花蓮縣警察局督察功能不彰之事實。

- (3)關於如何精進督察人員之職能，目前督察辦案深入之程度有待加強，必須指派優秀幹練的人員專責辦理風紀案件，改變心態及辦案技巧，對於精於偵辦刑案之員警涉有風紀案件時，更應講求效率與技巧，確實辦一、二件風紀案件，即可發揮嚇阻作用。茲以本案為例，檢察官偵查發現李○○、戴○○、郭○○、吳○○等員警查獲許○○、賴○○在超商內關室經營賭博電玩後，竟不將登記負責人或實際負責人送辦，而任由人頭出面頂替之違法情事。實則對於此種員警包庇賭博電玩案件之查察難度不高，只需調閱各該分局偵辦賭博電玩之移送卷宗，即可輕易發現偵辦員警有無類似本案包庇圖利之事實。此種事後查核方式，或不易查獲員警與業者間犯意聯絡或行受賄之不法事證，然僅僅追究承辦員警移送對象不確實，及其分局偵查隊審核疏失之行政違失責任，仍可產生相當之嚇阻效果，並藉此警惕不肖員警勿以身試法。直言之，督察人員採取類此事後審核移送案卷之查核方式，可從中發掘偵辦員警之違法失職情事，此與督察人員被動受理檢舉，或茫無頭緒四處打探員警風紀情資，允屬較簡捷可行之查察作為。督察機先防弊機制失靈：

3. 據上所陳，花蓮縣警察局未盡切實督導考核之責，對該局吳○○等15名員警與賭博電玩業者不當接觸及金錢往來，並涉有人入股賭博電玩業、收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆

情事，竟均渾然不知，而核予廉潔正直等正面之評語，足徵各級主管長官之督導考核功能不彰；另督察體系不僅未能掌握員警風紀預警情資，機先查察之防弊機制完全失靈，甚至發生督察人員涉案之不法情事，均核有重大違失。

二、花蓮縣政府部分

花蓮縣政府自 95 年至 100 年間，多次接獲花蓮分局、吉安分局函請依法列管、處分轄區內許○○、賴○○二人經營之便利超商擺放賭博電子遊戲機之違法情事，惟該府受理後不時出現處分適用法律錯誤、怠於處分等情形，且未積極對該違法營業場所進行複查，洵有疏失：

(一)便利商店違法擺放賭博電子遊戲機，於 97 年商業登記法修正前，應依該法「禁止經營登記範圍外業務」之規定，處負責人罰鍰並命停止登記外業務；嗣該法修正後，僅得以違反電子遊戲場業管理條例第 15 條所定之不作為義務，依行政執行法第 27 條之規定，命業者停止電子遊戲場業務：

1. 依現行電子遊戲場業管理條例第 3 條之規定：「本條例所稱電子遊戲場業，係指設置電子遊戲機供不特定人益智娛樂之營利事業。」第 10 條第 1 項規定：「經營電子遊戲場業，應辦理公司或商業登記；其公司或商號之名稱及營業項目，應列明為電子遊戲場業。」由是可知，商業如以便利商店或超商為登記名稱，營業項目亦登記為雜貨或零售等業務，原則上並無適用電子遊戲場業管理條例之餘地，且非地方政府依「電子遊戲場業稽查執行要點」辦理聯合稽查之對象；其如有違法擺放電子遊戲機營利情事，一般係透過民眾檢舉或警方查緝移送，再由地方政府列管。
2. 便利商店或超商業者如於營業場所內擺放電子遊戲機營利，地方政府主管機關仍應視其擺設時期，分別依商業登記法、電子遊戲場業管理條例、行政罰法、「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程（一）」之相關規定處置：
 - (1)商業登記法之處罰與命令停業依據：如擺設電子遊戲機行為發生於 97 年 1 月 16 日以前，依當時有效（91 年 2 月 6 日修

- 正公布)之商業登記法第 8 條第 3 項規定，商業不得經營其登記範圍以外業務；違者依同法第 33 條第 1 項之規定，處商業負責人 1 萬元以上、3 萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停止其經營登記範圍外之業務，此有經濟部 101 年 1 月 6 日經商字第 10102400290 號函在卷可稽。準此，主管機關應依法處該業者罰鍰，並命其停止「電子遊戲場業務」。惟於 97 年 1 月 16 日商業登記法修正以後，由於該次修法正逢全國經濟發展會議鼓勵商業主體多角化經營，乃將前開禁止經營登記範圍外業務及其處罰規定一併刪除。至此，商業登記法已無「非電子遊戲場業」擺放電玩機檯之處罰或命令停業規定。
- (2)電子遊戲場業管理條例之行政刑罰規定：98 年修正前之電子遊戲場業管理條例(89 年 2 月 3 日制定公布)第 15 條規定：「未依本條例辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」為配合營利事業統一發證辦法廢除，該條例於 98 年 1 月 21 日修正第 15 條規定：「未依本條例領有營業級別證者，不得經營電子遊戲場業。」違者依同條例第 22 條之規定，處行為人 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰金。因此，便利商店或超商並非依法登記之電子遊戲場業，其經營者擺放電子遊戲機營利，即屬違反電子遊戲場業管理條例第 15 條之規定，應依同條例第 22 條論科。
- (3)行政罰法第 26 條之刑事優先裁處原則：行政罰法於 95 年 2 月 5 日施行後，依該法第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」故便利商店或超商業者於店內擺放電子遊戲機營利，在 97 年商業登記法修正前，將同時觸犯商業登記法第 8 條、第 33 條第 1 項之行政罰規定，及電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條之刑罰規定，應依行政罰法第 26 條第 1 項優先適用電子遊戲場業管理條例裁處之。惟因「命令停止登記範圍外業務」屬於行政罰法第 2 條

第 1 款所稱「其他種類行政罰」，主管機關仍得逕為停業處分。

(4)經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一)」：商業登記法 97 年修正前之第 8 條、第 33 條第 1 項，對於經營登記範圍外業務設有罰鍰與命令停業之明文依據，故經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一) 95 年 5 月 15 日修正版」即以此為本，規定：地方主管機關接獲檢舉或警察機關移送違反電子遊戲場業管理條例第 15 條未辦理營利事業登記者，首先應於 1 日內前往違規場所完成稽查程序；停業處分送達後，應再於短時間內（參考作業期間為 3 日）派員複查，確認業者是否停業。嗣商業登記法修正後，因欠缺命令停業依據，法務部乃以 97 年 11 月 4 日法律字第 0970034415 號函釋示：「行為人違反電子遊戲場業管理條例第 15 條規定，符合行政執行法第 27 條規定所稱『依法令負有不行為義務』……。」將業者未申請營利事業登記證或營業級別證而經營電子遊戲場業務，解為「違反其依電子遊戲場業管理條例所負之不作為義務」，地方主管機關則依行政執行法第 27 條命其停止電子遊戲場業務。經濟部亦隨即以 97 年 11 月 14 日經商字第 09700648390 號函頒訂「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一) 97 年 11 月版」，刪除過去商業登記法停業處分之相關內容，改依行政執行法第 27 條「書面限期履行停業義務」。

(二)業者許○○、賴○○於花蓮市、吉安鄉等地開設之便利商店與超商，自 95 年至 100 年間，共被花蓮警方查獲違法擺放賭博電玩機檯達 12 次，並逐次函請花蓮縣政府依法列管、處分（詳見附錄五）。惟查，花蓮縣政府建設局歷次所為處分措施，仍有以下違失之處：

1.對於已設立登記之便利商店擺放電子遊戲機營利，誤以商業登記法第 3 條、第 32 條為處罰鍰與命停業之依據：

(1)按 91 年 2 月 6 日修正公布之（舊）商業登記法第 3 條規定：

「商業及其分支機構，除第四條第一項規定外，非經主管機

關登記，不得開業。」同法第 32 條第 1 項規定：「違反第三條規定，未經登記即行開業者，其行為人各處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停業。」此等規定主要適用於商業未經登記而營業之情形；如商業辦妥登記卻經營登記範圍外業務，則應依同法第 8 條第 3 項、第 33 條之規定處理，已見前述。

(2)查花蓮縣政府針對許○○、賴○○所營便利商店違法擺放賭博電玩之情形，曾於 95 年間，3 度依當時有效之商業登記法第 3 條、第 32 條第 1 項處罰鍰並命令停業；96 年間，復依相同規定為停業處分 3 次（詳見附錄五，編號 1 至 6）。惟該等便利商店於查獲違法時皆已辦妥設立登記，其擺放賭博電玩係「經營登記範圍外業務」，而應適用同法第 8 條第 3 項、第 33 條等規定。故花蓮縣政府建設局此 6 次所為之處分，適用法律均有違誤。

2.對於法院判決有罪之案件，仍依商業登記法第 3 條、第 32 條處以罰鍰，違反刑事優先裁處原則：

(1)按便利商店負責人於便利商店內違法擺放賭博電玩機檯營利，將同時違反（舊）商業登記法上禁止經營登記範圍外業務之行政罰規定，及電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條之行政刑罰規定。依行政罰法第 26 條第 1 項所揭示之「刑事優先裁處原則」，如該業者經法院判處罪刑，即不得對之處以罰鍰。

(2)查行政罰法於 95 年 2 月 6 日施行，花蓮縣政府建設局分別於 95 年 7 月 21 日、7 月 24 日，針對喜多便利商店與建勝便利商店違法擺放賭博電玩機檯，對負責人李○○、陳○○二人處以罰鍰。惟實際上，此二超商擺放賭博電玩機檯之案件，均經法院判處李○○拘役 30 日、陳○○有期徒刑 3 月在案（詳見附錄五，編號 1 至 2），該府建設局再處以罰鍰，已違反行政罰法第 26 條第 1 項之規定。

3.對違法業者未依法命令停業：

查家祥便利商店於 98 年 1 月 12 日被警方查獲賭博電玩，並函

請花蓮縣政府列管，該府建設局本應以違反電子遊戲場業管理條例第 15 條之規定，依行政執行法第 27 條命業者停止經營電子遊戲場業務。惟該府建設局竟以「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程（一）」不再援用而怠為停業處分（詳見附錄五，編號 7），殊不知經濟部早於 97 年 11 月 14 日即修正該標準作業流程並頒行於全國各縣市。

4. 對曾有擺放賭博電玩機檯紀錄之便利商店與超商，未積極複查，致違法情形持續發生：

查喜多便利商店、仁勝超商、滿福便利商店、家祥便利商店等 4 家商業，於 95 年至 100 年間，均不止一次被查獲違法擺放賭博電子遊戲機（詳見附錄五），花蓮縣政府顯未持續對此等可疑場所加強複查。

(三)揆諸上述，花蓮縣政府建設局對轄內便利商店與超商違法擺放賭博電玩機檯營利之行為，不時出現處分適用法律錯誤、怠於處分等情形，且未依法對違法營業場所進行複查，洵有疏失。

綜上所述，花蓮縣警察局多名警察幹部與轄區賭博電玩業者有時常相約牌敘、不當往來頻密、洩漏警方擴大臨檢消息、包庇賭博犯罪、收受賄賂等行為，業經花蓮地方法院分別判處貪汙罪在案，尚有多名員警與電玩業者不當往來之事實，嚴重敗壞警紀，戕害警察形象；又花蓮分局、吉安分局自 95 年至 100 年間，查獲特定賭博電玩業者登記經營之多家便利商店，長期擺放賭博電子遊戲機高達 12 次，惟警方僅 2 次將上開兩位負責人移送花蓮地檢署偵辦，其餘 10 次均任由他人出面頂替，花蓮縣警察局未積極督導所屬落實身分查驗、警詢及移送表單核閱機制，致實際經營者逍遙法外，嚴重減損查緝成效與執法威信；且該局各級長官未恪盡切實考核之責，而核予涉案不肖員警廉潔正直等正面之評語，足徵內部考核功能不彰；督察體系未掌握員警風紀預警情資，甚至發生督察人員涉案之不法情事，益見督察之防弊機制失靈；另花蓮縣政府自 95 年至 100 年間，多次接獲花蓮分局、吉安分局函請依法列管、處分轄區內便利超商擺放賭博電子遊戲機之違法情事，惟該府受理後對於已設立登記之便利商店擺放電子遊戲機營利，誤以商業登記法第 3 條、第 32 條為處罰鍰與命停業之依據；對於法院

判決有罪之案件，仍依商業登記法第 3 條、第 32 條處以罰鍰，違反刑事優先裁處原則；對違法業者未依法命令停業；亦未對曾有擺放賭博電玩機檯紀錄之便利商店與超商進行複查，致違法情形持續發生。經核花蓮縣警察局、花蓮縣政府均有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬切實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、經濟部函復：將修正電子遊戲場業管理條例，針對非法經營電子遊戲場業行為人，明文命其停業處分之規定。另就經營非法電子遊戲場業之公司或商號，涉有賭博等犯罪行為者，研議明定廢止公司或商業登記處分。
- 二、除依「電子遊戲場業稽查執行要點」規定，要求各直轄市、縣（市）政府對於檢舉或相關單位通報案件，無論屬合法或非法電子遊戲場業，皆加以詳查，並依「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程」之規定處理，並配合修正後之管制措施對該場所列管 2 年，以杜絕合法掩護非法情形。另該部督責各直轄市、縣（市）政府對於轄區內電子遊戲場之管理，從每月書面報表、每半年評核、年度督考，皆為該部具體持續關注查緝績效及強化地方政府執行稽查成效之作為。

註：經 102 年 3 月 7 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 67 次聯席會議決議：結案存查

149、行政院海岸巡防署海岸巡防總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未責成廠商儘速完成相關履約作業，損及政府權益等情案

審查委員會：經 101 年 12 月 6 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 55 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署

貳、案由：

行政院海岸巡防署海岸巡防總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未依規定責成廠商儘速完成修復及督促廠商儘速辦理展延，致影響雷達系統之順利運作及該局任務之進行，誠屬失當；復未嚴謹確實辦理計畫之履約及驗收作業，導致違約金計算錯誤，損及政府權益，斷傷政府威信，亦有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院海岸巡防署（下稱海巡署）為因應 89 年成立後執行海岸巡防法各階段法定執掌與任務實需，自 90 至 92 年共計 3 個年度，完成岸際雷達系統籌建計畫，而該署海岸巡防總局（下稱海巡署海岸總局）辦理海巡岸際雷達系統 98 年下半年故障維修及定期保養之驗收及付款作業，經查：

一、海巡署海岸總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未依規定責成廠商儘速完成修復及督促廠商儘速辦理展延，致影響雷達系統之順利運作及該局任務之進行，誠屬失當。

- (一)按海巡署海岸總局 97 至 99 年海巡岸際雷達系統保養、維修勞務採購履約工作事項壹、履約事項第 1 條第 1 項第 5 款規定略以：「因不可抗力（颱風、颶風、豪雨、雷擊、異常電力突波）或人為不當操作使用等造成海巡岸際雷達裝備、系統故障，廠商應先完成初步鑑定作業（於裝備故障報修通知日起算 7 日內）後，於鑑定完成儘速提出書面申請展延履約期限，本總局依損壞情形及相關事實，最多核定 30 天修護期限，完成裝備修護，或由廠商提出替代方案經本總局核定得同意後替代使用，以不影響海巡岸際雷達系統運作，確保本總局任務遂行；…。」揆諸上開規定，廠商遇有延遲履約之情事，應儘速提出展延申請，並由該總局本於事實核定修護期限。
- (二)又關於海巡岸際雷達系統建置之目的，據該總局說明，係為 24 小時全天候有效監控 12 浬以內之海面目標，掌控近岸海域小型船舶動態（如漁船、舢舨），強化日、夜間海域偵蒐能力，反制不法活動情事發生。另據該總局說明，雷達係整合雷達光電、電力、通信、資訊、環境監控、鐵塔及基礎設施等多項相關設備組構而成，且 24 小時不間斷執勤，若遇雷達設備故障時（含周邊設備故障），均由雷達操作人員依規定報修廠商並循業管及勤指系統回報該隸屬總、大隊、巡防區、地區局及海巡署海岸總局，除由業管單位管制廠商故障及修復情形外，並由勤指中心協助管制於每日勤指中心彙報內提出報告供各級長官瞭解。是以，於雷達系統故障之際，該總局業管單位應管制廠商對於故障之修復情形，且各級長官亦由報告中能掌握瞭解雷達系統故障情形。
- (三)經查本案承辦廠商新達公司分別於 98 年 11 月 17 及 27 日函海巡署海岸總局，以因受莫拉克（98 年 8 月 5 日至 8 日）及芭瑪颱風（98 年 10 月 3 日至 6 日）等天災不可抗力所造成 21 處 23 件雷達站故障報修延遲履約，申請同意展延履約期限並免以計罰。惟該總局岸際雷達相關設備發生故障之時間不一，最早為 98 年 8 月 8 日，最遲為同年 10 月 4 日，本案廠商未依規定，於事故發生或消失後，先行完成初步鑑定作業，並於鑑定完成，儘速以書面向該總局申請展延履約期限，遲至 11 月已屆應辦理驗收之作業階段且

距事實發生時間已歷一段時日，始併向該總局提出書面申請，斯時相關設備已修復完竣，難以實地查證損壞情形；而該總局僅就廠商提供之書面資料審核後，予以核定展延修護期限，且核定之期限竟以廠商完成裝備修護之時日為主，並未覈實查證，核與上開應依損壞情形及相關事實，最多核定 30 天修護期限之規定有悖。又該總局雖於岸際雷達系統損壞後進行報修，然未就廠商對於故障之修復情形予以管制，且未能責成廠商儘速於一定時日內完成修復，又未主動督促廠商儘速申請展延。復以本案 21 處 23 件岸際雷達系統故障，該等故障項目倘確均為颱風造成，詎每件維修作業尚需費時少則 9 天多則長達 27 天之日程方能竣工，對於海巡岸際雷達系統運作不無影響，且能否達成該系統 24 小時有效監控反制不法之建置目的，恐有疑義。

(四)綜上，海巡署海岸總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未責成廠商儘速完成修復及依規定督促廠商儘速辦理展延，且就事實予以核定修護期限，僅被動任由廠商決定完成修護之時日，並以該時日提出展延，而該總局核定展延履約之日數，竟以廠商完成修護日數為主，顯有便宜行事。另雷達系統修復費時，除影響海巡岸際雷達系統運作，致無法確保該總局任務能順利進行及該系統 24 小時有效監控反制不法之建置目的無法達成，尤有甚者，更將導致國家門戶洞開，國家安全堪慮，誠屬失當。

二海巡署海岸總局未嚴謹確實辦理該局海巡岸際雷達系統保養及維修計畫之履約及驗收作業，導致違約金計算錯誤，損及政府權益，斷傷政府威信，殊有未當。

(一)按海巡署海岸總局海巡岸際雷達系統保養、維修勞務採購契約第 7 條第 5 款履約期限延期規定略以：「契約履約期間，有下列情形之一，確非可歸責於廠商，而需展延履約期限者，廠商應於事故發生或消失後，儘速以書面向本總局申請展延履約期限，不計算逾期違約金。1.發生不可抗力之事故。2.因天候影響無法施工…。」及該總局 97 至 99 年海巡岸際雷達系統保養、維修勞務採購履約工作事項壹、履約事項第 1 條第 1 項第 5 款規定略以：「因不可抗力（颱風、颶風、豪雨…）或人為不當操作使用等造

成海巡岸際雷達裝備、系統故障，廠商應先完成初步鑑定作業（於裝備故障報修通知起算 7 日內）後，於鑑定完成儘速提出書面申請展延履約期限…。」

(二)經查海巡署海岸總局承辦組審核廠商申請展延履約並免予計罰違約金案，並未請廠商提出佐證資料，且就該總局會計室提出應請廠商逐案提供鑑定作業資料及申請展延履約期限等書面佐證資料之意見，未據以辦理。據該總局承辦組說明，本維護案自 94 年承接係以單位報修單記錄詳載故障、維修情形及照片為佐證，每一雷達站均填寫一張報修單，且經單位主官（管）核章，該組均逐案審查，符合契約規定依約同意免責，另不符契約部分依約計罰。惟該組未確實認定展延原因，確為天候等不可抗力因素而造成無法施工，逕以書面資料認定，免予計算逾期維修違約金，處置有欠周延。嗣經審計部指正請該總局檢討免予計罰違約金之允當性，經重新檢討後，始函請廠商提供逾 2 個月來函申請展延履約之理由，惟廠商均未提供相關資料證明，該總局即於 99 年下半年故障維修款項內，先行扣除 98 年下半年逾期 14 件 116 日維修違約金 258 萬 5,723 元，並於 100 年 1 月 17 日繳庫。然又未確實嚴謹計算違約金，經廠商分別於 100 年 8 月及 101 年 4 月函該總局，依據行政院公共工程委員會 99 年 4 月 12 日履約爭議調解結果「依據本契約第 13 條第 1 項採部分驗收或分期驗收者，得就該部分或該分期之金額計算逾期違約金」，請該總局退還 98 年下半年逾期維修違約金溢扣 116 日金額 129 萬 2,861 元。該總局據以辦理退還溢扣款項。另該總局承辦組於 99 年 1 月 4 日辦理驗收前之履約確認時，針對廠商辦理定期保養延遲依契約第 13 條第 2 項以全案年度契約總價金千分之一計罰逾期違約金，經廠商於驗收會議提出異議，並經與會人員認可後，重新計算逾期違約金。該等錯誤雖係肇因於承辦人員未能全觀審酌契約之主從，導致履約確認與驗收時所列逾期違約金差異甚鉅，然相關主管人員亦未善盡業務督導之責。

(三)復按「行政院海岸巡防署海岸巡防總局業務分層負責明細表彙編」貳、個別事項、四、後勤組「工作事項」第 13 點規定，關於購案

驗收、檢驗、履約督導、付款結案、履約保證金發還作業與違約、索賠處理及逾期交貨罰款繳交事項，應由第一層【總局長（含副總局長及主任秘書）】核定。查該總局 99 年 1 月 7 日採購指派驗收主驗人簽核單，經該總局局長指派通資組代組長為本案驗收之主驗人，預定於 99 年 1 月 12 日辦理驗收。然驗收會議召開前，該總局通資組 99 年 1 月 4 日履約確認紀錄、同年 5 日驗收辦理事宜及同年 11 日簽報 98 年度下半年岸際雷達系統維護及保養驗收承辦單位報告資料等，即均由代組長核定，未簽報總局長。雖該局稱履約確認紀錄等資料為內部文件，然上開簽呈尚涉及驗收辦理事宜，依據該總局分層負責明細規範，係屬總局長之權責，而該總局承辦組組長僅受命指派擔任 1 月 12 日當日驗收會議之主驗人，本案驗收會議前之相關驗收事宜，仍須依該局分層負責規定，簽報主管核定，尚非能由逕為其核定，該總局之作法，誠屬失當。

(四)綜上，海巡署海岸總局未能確實瞭解契約規定，致生履約確認與驗收時所列逾期違約金差異甚鉅之失；又於尚乏書面佐證資料證明履約期限之展延，係因天候等不可抗力因素而無法施工之情況下，逕予同意廠商免予計罰逾期維修之日數，嗣經審計部指正後雖已按規定向廠商計收違約金，然又未審慎計算正確之逾期違約金金額，導致違約金計算錯誤，致生與廠商間之爭議，損及政府權益，斲傷政府威信；另辦理相關驗收事宜，又未依分層負責規定簽報主管核定。舉凡上開種種錯誤，足證該總局辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫之履約及驗收作業，確有草率及未臻嚴謹確實之處，殊有未當。

綜上所述，行政院海岸巡防署辦理海巡岸際雷達系統保養及維修計畫，未依規定責成廠商儘速完成修復及督促廠商儘速辦理展延，致影響雷達系統之順利運作及該局任務之進行，誠屬失當；復未嚴謹確實辦理計畫之履約及驗收作業，導致違約金計算錯誤，損及政府權益，斲傷政府威信，亦有未當，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。

被糾正機關改善情形

該署已要求所屬海岸巡防總局相關承辦、主管人員及協辦單位嚴格落實本案履約管理，詳確掌握系統維修情形。並要求所屬海岸巡防總局利用定時召開專案會議及各項聯繫時機，與廠商充分溝通協調，交換意見，以降低發生履約爭議之風險。另確保廠商具有因應重大災害侵襲之整體維護能量，該署除已檢討相關預算滿足維護實需外，有關後續採購招標亦妥慎辦理，朝確保廠商具備履約能力為優先選擇項目，以避免類似本案修復不及之情形發生。

註：經 102 年 3 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 58 次聯席會議決議：結案存查

150、內政部所屬主管機關未能通盤掌握非本國籍新生兒合法居留身分、出境及長期未辦理其出生登記，核有怠失案

審查委員會：經 101 年 12 月 6 日監察院內政及少數民族、外交及僑政、財政及經濟、教育及文化、司法及獄政委員會第 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：

內政部所屬相關主管機關對於非本國籍新生兒網路通報作業機制未充分掌握，就新生兒之年度通報資料之統計有欠覈實，復未能通盤掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況；另該部長期以來未辦理非本國籍新生兒出生登記，與公民與政治權利國際公約明定所有兒童出生後應立予登記，並取得名字之規定不符，且未積極檢討修正，均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

前據媒體報導：嘉義縣內越南籍阮女因外遇生下「恩恩」，臺籍丈夫發現後申請除戶，生母隨後遭遣返越南已不知去向，從此「恩恩」成了「黑戶」。4年多來受託照顧「恩恩」的保母，如今面臨「恩恩」無法就學窘境，申請健保又處處碰壁，保母想要申請領養監護，但又無法找到生父、生母並取得其出養同意。另該縣內逾期居留印尼籍外勞生下的「小宏」更慘，連居留證都拿不到，成為沒有合法身分的幽靈人口，這些外籍人士所生孩童，因為生父、生母被遣返回國或在臺

行蹤不明，反而造成申辦我國國籍或收養的困難，不如棄嬰可以由縣市長直接當監護人，嘉義縣社會局研判新移民在臺生下的孩童應不在少數，未來恐成政府亟需解決的燙手山芋。

依據移民署統計資料顯示，臺灣地區現持有效居留證（在臺）外僑居留人數（統計至民國【下同】101年6月30日止），其中外籍勞工人數有374,475人；又各縣市外籍配偶人數（含外國籍與大陸、港澳地區配偶）76年1月至101年6月底止有466,165人；至於行蹤不明逃逸外勞人數，79年至101年6月30日止累計154,044人，已查處出境人數116,280人，目前在臺逃逸人數累計男性12,265人，女性25,020人，總計37,285人；以個別國籍分析，越南籍17,859人最高，印尼籍15,901人其次，菲律賓籍2,230人再次之；另如以單月份增加人數統計，101年6月份較5月份增加逃逸外勞人數1,457人，惟同期間查處出境人數則僅有867人。上開外勞或外配因外遇、逃逸、逾期居留或遣返等因素，致其在臺生育之子女面臨生父不詳、生母失聯等處境，成為外國籍、無國籍、國籍未定孩童（以下統稱非本國籍兒少），非但申辦居留證、歸化國籍或辦理收養都遭到阻礙，更無法享有健保就醫，或就學取得正式學籍等基本照顧，嚴重損及上開非本國籍兒少之權益。且長此以往，逃逸外勞與失聯外配人數仍將居高不下，渠等在臺所生育之子女人數必然有增無減，相關事態勢將日趨嚴重，殆可斷言。

公民與政治權利國際公約第24條規定：「一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、……或出生而受歧視。二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。三、所有兒童有取得國籍之權。」另經濟社會文化權利國際公約第10條：「本公約締約國確認：……3、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。……」又上揭兩公約施行法第2條至第4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」；「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋」；「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現」。此外，政府為落實兩公約

有關非本國籍兒少權益之保障，於兒童及少年福利與權益保障法第 22 條規定：「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」是以，對於逃逸外勞、失聯外配所生子女在臺滯留衍生之諸多問題，政府權責機關允應依照兩公約及兒童及少年福利與權益保障法保障渠等權益規定之意旨，積極因應妥處，以貫徹「人權立國」之國策，並提升我國保障人權之國際形象。

案經本院於 100 年 10 月 5 日分別去函請內政部、教育部及行政院衛生署（下稱衛生署）等機關提報案關基礎資料；另於同年 12 月 19 日約請內政部戶政司（下稱戶政司）司長、該部兒童局（下稱兒童局）、該部入出國及移民署（下稱移民署）及該部法規委員會等相關主管人員來院簡報，初步釐清案關問題後；又於 101 年 2 月 17 日分向內政部、移民署、兒童局、衛生署、教育部、法務部、司法院少年及家事廳、外交部及嘉義縣政府調閱相關資料；於 101 年 3 月 20 日再前往移民署、戶政司現地履勘訪查；復於 101 年 4 月 6 日函詢內政部警政署（下稱警政署）、移民署；101 年 5 月 17 日函詢移民署、兒童局；101 年 6 月 15 日再函請兒童局彙報各直轄市及縣（市）政府社福主管機關曾受理之非本國籍且無外國護照之在臺兒童及少年求助案件相關資料；嗣於 101 年 7 月 26 日上午約詢移民署、兒童局、新北市政府社會局、臺中市政府社會局、高雄市政府社會局、桃園縣政府社會局、雲林縣政府社會處、南投縣政府社會處、嘉義市政府社會處、嘉義縣社會局、臺東縣政府社會處、金門縣政府社會局、屏東縣政府社會處相關主管人員；同（26）日下午另約詢內政部政務次長簡太郎、移民署、兒童局、戶政司、衛生署中央健康保險局（下稱健保局）、衛生署國民健康局（下稱國健局）、教育部國教司、司法院少年及家事廳、法務部法制司、法律事務司相關主管人員，並請其提供案關書面說明，業經調查完竣，茲將糾正內政部之事實及理由，列敘如後：

- 一、內政部所屬對於非本國籍新生兒網路通報作業機制未能充分掌握；
 - 該部戶政司、移民署關於上開新生兒之年度資料之統計有欠覈實；

又警政署、移民署先後負責辦理外僑管理業務，未能通盤掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況，均核有疏失：

(一)民國 80 年間，鑑於兒童遭虐待、疏忽之事件頻傳，但當時兒童福利法有關保護條文不足，常無所依據或窒礙難行，故大幅翻修兒童福利法。該次修法為預防兒童出生後因未報戶口變成黑戶而遭販賣或虐待，故設計「出生通報」制度，令戶政機關得以知悉兒童已出生，進而採取一定措施，確保每位兒童均已辦理出生登記。因兒童出生後倘未辦理出生登記，政府將不知有此兒童存在，無法要求接受義務教育及實施預防注射等，將嚴重影響兒童權益，為落實出生登記，爰設計出生通報，以為基礎。故 82 年修正之兒童福利法增訂第 2 條第 2 項規定：「兒童出生後十日內，接生人應將出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」嗣 92 年再將「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為兒童及少年福利法，該法第 13 條第 1 項規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」又依據最近 100 年 11 月 30 日修正之兒童及少年福利與權益保障法第 14 條規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報衛生主管機關備查；其為死產者，亦同（第 1 項）。接生人無法取得完整資料以填報出生通報者，仍應為前項之通報（第 2 項）。衛生主管機關應將第一項通報之新生兒資料轉知戶政主管機關，由其依相關規定辦理；必要時，戶政主管機關並得請求主管機關、警政及其他目的事業主管機關協助（第 3 項）。第一項通報之相關表單，由中央衛生主管機關定之（第 4 項）。」

查內政部為發揮資訊資源共享效益，並落實新生兒之戶籍管理，於 93 年 4 月 8 日訂定「出生資料網路通報作業要點」，該作業要點第 2 點規定略以，內政部透過網路傳輸方式取得由國健局傳輸之出生通報資料後，應以 7 日為一週期傳送。父母均為外國籍，母為外國籍而父不詳之新生兒出生通報資料，以資料交換方式，由移民署取回資料，另由戶政司複製一份留存。移民署於取得上開外國籍新生兒資料後，相關資料即建置於該署內部外人管理資訊（NIA）系統，以供該署各直轄市、縣（市）服務站及專

勤隊至該系統查證之用，各服務站受理外籍新生兒依入出國及移民法第 26 條第 1 項第 3 款規定申請外僑居留時，即至系統查證並據以核發該外籍新生兒之外僑居留證。

以上係非本國籍新生兒出生通報相關法令及規定，合先敘明。

- (二)移民署對於業務主管之非本國籍新生兒網路通報作業機制未充分掌握，內政部允應責成該署澈底檢討改進：

依據前揭內政部訂頒之「出生資料網路通報作業要點」，政府可掌握各年度非本國籍新生兒之出生狀況（包含人數、新生兒出生日期、性別、出生地點、新生兒母親國籍、姓名）之基礎資料，進而可查得新生兒有無合法居留、是否隨同父母出國等資訊。故網路通報之出生資料，係保障非本國籍新生兒權益、增進其福利之基礎資料，權責機關不僅應予重視，更須善加運用上開資料，以作為外國人管理及施政之重要參據。詎本院於 100 年 12 月 19 日約請內政部戶政司、兒童局、移民署等主管人員來院作案情初步報告，本院問究有多少非本國籍新生兒？有無獲得合法居留身分？是否已出境時，所有單位均不知道，移民署人員更表示不知有上述非本國籍新生兒出生通報資料與作業流程，亦無相關統計資料可資提供，至會後始向本院回報確有前開通報機制無誤。足見移民署對於與非本國籍新生兒管理業務有密切關係之新生兒網路通報機制，均未予以妥善掌握運用，顯有未洽，內政部允應責成所屬澈底檢討改進。

- (三)戶政司、移民署及國健局關於非本國籍新生兒之年度統計數據均不相同，顯示對於非本國籍新生兒人數之統計有欠覈實：

承上，有關非本國籍新生兒之通報流程，依上開法令規定係由接生人（醫療院所）於胎兒出生後七日內，將其出生相關資料通報國健局，再由國健局通報戶政司，如父母均為外（無）國籍、母為外國籍而父不詳之新生兒出生通報資料，則以資料交換方式，由移民署取回資料，另由戶政司複製一份留存。由上可知，戶政司、移民署之非本國籍新生兒通報資料均來自於國健局，故上開三機關之上開新生兒之通報人數，理論上應均相同。

惟查 96 年至 100 年非本國籍新生兒之通報人數，國健局、戶

政司、移民署三機關之統計數據均不相同，如下：

1. 國健局提報上開 5 個年度之非本國籍新生兒人數：550 人、577 人、622 人、596 人、707 人，合計 3,052 人。
2. 戶政司提報 97 年 2 月至 100 年之非本國籍新生兒人數：669 人、841 人、959 人、960 人，合計 3,529 人。
3. 移民署提報之上開 5 個年度之非本國籍新生兒人數：542 人、572 人、612 人、586 人、691 人，合計 3,003 人。

以上顯示戶政司、移民署等機關對於非本國籍新生兒人數之統計有欠覈實，上開權責機關應即與國健局研商釐清上揭新生兒數據不一之原因，並經常加強該項資料之檢核比對，俾該項通報資料得以真實呈現各年度上揭新生兒之人數。

(四) 警政署前於辦理外國人居停留管理業務期間，未能切實掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況，顯有怠失之咎：

據警政署表示，依照當時「入出國及移民法」第 24 條（現行法令為 26 條），外國籍新生兒應於出生 15 日內向居留地警察局辦理外僑居留證，為避免新生兒父母親疏未辦理，故建置有關外籍新生兒之通報功能，由警政署電腦系統自動接收戶政司之通報資料，並儲存於「居留外僑動態管理系統」內（該系統於 91 年 4 月 29 日建置），由各縣市警察局自行上網查閱，本項接收功能於 93 年 9 月份啟用，以利掌握轄內新生兒狀況。其後因外國人居、停留管理業務，於 96 年 1 月 2 日移交移民署辦理，上述有關接收在我國境內出生之非本國籍孩童之通報業務資料，亦隨同移交移民署（據查移民署於 96 年 1 月自警政署承接之非本國籍新生兒資料共計 1,209 筆）。

至於警政署如何處理並有效運用上開非本國籍孩童出生通報資料，據該署稱各警察機關查閱上開新生兒出生通報資料後，若發現新生兒未於出生後 15 日內辦理外僑居留證，則主動通知新生兒父母申辦。惟本院函詢警政署上開非本國籍孩童出生通報資料中，已出境之人數及未出境之人數各若干？以及未出境之外國籍或無國籍孩童中，已獲發居留證之人數？未能取得居留證人數？

該署竟諉稱因現無本項統計資料，宜請洽移民署查詢。顯示警政署於 96 年 1 月 2 日將外國人居、停留管理業務移交移民署辦理前，對於非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況，未能切實掌握，顯有怠失之咎。

(五)移民署接收警政署移撥外僑管理業務後已逾 5 年，至今對於境內非本國籍新生兒狀況未有通盤之掌握，亦不知渠等有無合法居留身分及是否出境等，核有怠失：

前已述及移民署 96 年 1 月 2 日成立時，因外僑管理業務移撥，自警政署承接「居留外僑動態管理系統」、「外僑入出境資料處理系統」及「外僑查處收容資訊系統」，經移轉建置後自同日上線使用。其中「居留外僑動態管理系統」統計報表作業之定期報表中包含「外籍新生兒資料」列印功能，可供列印及下載新生兒通報資料。查移民署 96 年 1 月自警政署承接之非本國籍新生兒資料共計 1,209 筆，再加上前述 96 年度至 100 年度非本國籍新生兒 3,003 人，合計高達 4,212 人。移民署各服務站受理非本國籍新生兒依入出國及移民法第 26 條第 1 項第 3 款規定申請外僑居留時，即至該系統查證，並據以核發該新生兒之外僑居留證。

然經本院函詢移民署請其統計 96 年至 100 年度期間，上開 3003 名非本國籍兒童通報資料中已出境之人數？未出境之孩童中，已獲發居留證之人數？未取得居留證之人數？並說明未取得居留證之原因。惟移民署辯稱因現行新生兒通報資料均無新生兒之姓名，依該署現行作業方式難以勾稽統計。然縱無新生兒姓名，尚有母親之姓名、國籍、護照號碼及新生兒性別及出生日期可供比對，足徵該署接收警政署移撥外僑管理業務後至今已逾 5 年，對於境內非本國籍新生兒狀況，迄未有通盤之掌握，亦不知渠等有無合法居留身分及是否出境等，不無失職情事。

另查，移民署對於非本國籍新生兒通報資料之運用，係於外籍人士申請其新生兒居留證時，再由受理單位至該系統進行查核，未能充分發揮該通報資料之功能。引致類似本案「恩恩」、「小宏」個案，已在臺滯留 3 年以上，若非收容者向社政機關求助，移民署迄不知該二名非本國籍兒童仍在國內，且未獲得合法

居留身分。本案移民署尚未研擬上開新生兒註記標準作業流程，並修正現行資訊系統以配合辦理管理事宜，針對上開新生兒通報資料，亦未責成該署各縣市服務站或專勤隊，逐一追蹤至轄區該新生兒取得相關停居留身分或出境為止，不但無法維護非本國籍新生兒之基本權益，更未掌握非本國籍人士有無合法居停留及有無出境等基本資料，未善盡管理外國人入出國之責，核有疏失。

二、內政部長長期以來認為非本國籍新生兒出生後，無庸辦理出生登記，應先處理居留事宜，不僅與歐美日等先進國家相關規範與實務作法顯有差異，核與具有國內法效力之公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項：「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。」之規定不符，且未檢討修正，實有怠失：

(一)立法院於 98 年 3 月 31 日通過並於 98 年 12 月 10 日生效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。」故公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項規定：「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。」具有國內法效力，依據該公約第 17 號一般性意見，第 24 條第 2 項規定，每一兒童均有權在出生後立即獲登記並有一個名字。委員會認為，這項規定應被理解為與兒童有權享受特別保護措施的規定有密切關係，其宗旨是使兒童的法律人格獲得承認。就非婚生子女來說，規定兒童有權有一個名字是有特別意義的。規定兒童出生後應予登記的主要目的是減少兒童被誘拐或販賣的危險或經公約確認之權利遭受侵害。締約國在國家報告中應說明如何確保在其國家領土內出生之兒童立即獲得登記而採取的各項措施（第 7 點）。另上揭公約第 24 條第 1 項規定：「所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。」據該公約第 17 號一般性意見：每個兒童基於未成年人之身分應受到來自於家庭、社會及國家的保障，不得有差別待遇。因此，國家除了應依公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 項確保每個人都能享有該公約所列舉之權利，依據第 24 條更應採取特別措施來保障兒童（第

1 點)。所以，兒童所享有之權利並不限於第 24 條，而是全面性地享有公民與政治權利國際公約所規定之權利（第 2 點）。但公約並未明確規定國家應採取何種措施，而是由各國根據其領土及管轄範圍內之兒童所需，自行因應並確認應採取何種特別措施，此保護措施亦不得有所歧視，以確保所有兒童能夠享受公約所確認之權利（第 3、5 點）。承上，即說明非本國籍兒童也有權享受保護，不限於本國籍兒童。

(二)關於我國對在臺出生之外籍新生兒如何辦理登記並取得姓名之具體作法，主管機關戶政司、移民署先後說明如次：

1. 戶政司前於 100 年 12 月 9 日書面報告稱，我國現行戶籍制度旨在蒐集與提供人口資料，以詳實戶政資料為政府各項施政作為之參考依據。按戶籍法第 1 條規定：「中華民國人民戶籍之登記，依本法規定。」係指戶籍登記適用範圍及對人之效力，以中華民國人民為限。又內政部為落實新生兒戶籍管理，於 93 年 4 月 8 日以台內戶字第 09300664061 號函訂定「出生資料網路通報作業要點」，旨在落實兒童出生後立予登記之精神。在我國出生之兒童，如生母為外籍配偶或外籍勞工，而生父為國人並認領該未成年子女，得依戶籍法第 6 條、第 7 條規定辦理出生及認領登記。如生父為外國人或不詳，該未成年子女依生母之國籍為外國人，無庸辦理出生登記，應先處理居留事宜。
2. 嗣本院於 100 年 12 月 19 日約請戶政司、移民署等主管人員到院，均認為核發外籍新生兒外僑居留證，即是合乎公民與政治權利國際公約第 24 第 2 項規定兒童出生後應立予登記之要求。
3. 其後，移民署 101 年 3 月 7 日移署移外聰字第 1010025811 號函則改稱：有關在臺新生兒之登記事宜，非屬該署業管範圍，依公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項規定，所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。考量其精神似指該兒童出生地國負有設立適當之法律框架和提供登記服務的積極義務。

(三)查戶籍法第 4 條第 1 款：「戶籍登記，指下列登記：一、身分登記：(一)出生登記。…」第 6 條：「在國內出生十二歲以下之國民，應為出生登記。無依兒童尚未辦理戶籍登記者，亦同。」第 48

條第 1 項：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。但出生登記至遲應於六十日內為之。」同條第 3 項前段：「戶政事務所查有不於法定期間申請者，應以書面催告應為申請之人。」以上是為我國出生登記之作業方式與法令規定。經核：

1. 戶政司 100 年 12 月 9 日書面報告稱，內政部訂定「出生資料網路通報作業要點」，旨在落實兒童出生後立予登記之精神。惟以本國籍新生兒為例，接生人出生通報後，申請人（父母、祖父母、戶長、同居人或撫養人）仍需至戶政事務所辦理出生登記，故出生通報與出生登記二者性質並不相同，因此內政部戶政司稱出生資料網路通報作業可以落實兒童出生後立予登記之精神，即顯與事實不符。
2. 又本院為瞭解先進國相關立法例，函詢外交部並請其蒐集國外辦理出生登記機關、取得姓名作法及有無適用本國戶籍相關法令，據該部函復稱：「依公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 款規定之『應立予登記』與『取得姓名』，應具有國內法之法律位階而對各機關有拘束力。又法律上所稱『登記』，參照我目前相關法律之規定，均係指使權利義務關係變動之生效要件或公示方法，故就父不詳而生母亦失聯之兒童出生後而言，透過登記使得此新生兒童的存在獲得法律上承認之保障。故相關機關倘認定以核發外僑居留證予非本國籍兒童或人球，作為渠等之身分證明文件，實務上可能發生該類兒童及至成年仍未能取得任何國家之國籍，並使其原應受之相關照顧、教養及因國籍而得主張之權利未能完全享有，似未能正面賦予是類兒童法律上地位及權益之保障」。

另本院彙整外交部函報駐外館處蒐集之「歐美日等國家辦理非本國籍新生兒出生登記機關、取得姓名作法及有無適用本國戶籍相關法令」等資料，摘述如下表：

國別	辦理出生登記機關	取得姓名做法	有無適用本國戶籍相關法令
我國	未明文規定	未明文規定	無適用本國戶籍法令
美國	州生命統計辦公室須在 5 天內將在該州出生嬰兒之出生證明建檔並登記	嬰兒出生 5 天內須向州生命統計登記人員登記。依規定須呈報該嬰兒之出生日期、出生郡、性別、出生順序(倘為多胞胎)、嬰兒姓名及母親婚前姓名等相關資料	據美國「疾病管制及防治中心」制訂之「各州生命統計法及規定範本」略以,該法案授權美國各州之公共衛生行政單位採用、修改及廢止相關規定,以執行該法。州衛生官員應指派州生命統計登記單位人員,執行相關法律規定事項。
英國	依據英國「1953 年出生與死亡登記法」第 1 條規定:「每位於英國出生之嬰兒應至地方政府註冊處辦理登記。」	同法第 1 條後段規定:「嬰兒之父母、嬰兒出生處之屋主、嬰兒出生時在場者、照顧該嬰兒者、發現死產嬰兒者,均應提供該名嬰兒出生之資訊。」	
德國	對於國籍之取得採取屬人主義,未合於國籍取得規定不得核發身分證或護照等文件。境內身分不詳之嬰幼童,由行政管理局決定其出生日期、出生地及姓名,再由身分登記局核發出生證明。	德國境內身分不詳之嬰幼童,由行政管理局決定其出生日期、出生地及姓名,再由身分登記局核發出生證明。	
法國	關於父不詳而母亦失聯之兒童,應向發現地之戶政機關通報。	父不詳而母亦失聯之兒童由戶政人員自常用姓名中代為選取嬰兒姓名。	
比利時	初生兒之出生登記則由該初生兒之接生醫院,於初生兒出生後之 15 日內向醫院所屬之區政府辦理登記。	初生兒一出生即須由母親馬上命名	
日本	生母為外籍人士時,其子女出生時,除應向各所屬駐日使領館申報出生登記外,其母有義務向居地	棄兒可特案取得日本國籍,並由市(或區或鄉)長暫取其姓名	同適用本國戶籍法令

國別	辦理出生登記機關	取得姓名做法	有無適用本國戶籍相關法令
	之日本戶政事務所申報出生		
愛爾蘭	出生之兒童均須於出生3個月內向新生兒童登記機構完成出生登記	登記時在其出生證明中應包括生日、登記日期以及嬰兒母親、父親及嬰兒本身之姓名。	
義大利	於10日內向市政府民政單位申辦	依法出生兒從父姓，出生兒僅母親可查時從母姓	
捷克	接生該名新生兒之醫院必須主動向主管機關「市政府登記處」通報嬰兒出生及登記	新生兒之姓名則由產婦於生產前向醫院預為登記，醫院於嬰兒出生後，再據以向主管機關申請出生證明。	
芬蘭	倘生母係曾登錄芬蘭城市戶籍者，醫院會將新生兒資料送往生母戶籍地人口登記局	該新生兒將至少獲登記生母之姓氏	

由上表顯示，歐美日等國多係由政府特定機關為新生兒登記之受理機關，且並不因為新生兒是本國籍或非本國籍而有不同。其中日本與我國同為地狹人稠，且均採血統主義，而限制外國籍人士入籍，惟日本戶籍法亦適用於非本國人，非本國籍新生兒出生後亦需至戶政事務所辦理登記，此與日本國籍新生兒辦理出生登記之方式無異。

(四)此外，本院於101年7月26日約詢法務部法制司、法律事務司主管人員，其提報書面說明摘錄如下：

- 1.關於公民與政治權利國際公約第24條第2款規定所稱「兒童出生應予登記」與「取得名字」部分，應係指兒童出生應辦理出生登記並登記姓名。而兩公約施行法第2條既已規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」國內之登記主管機關應就非屬中華民國國籍兒童之出生及姓名登記研擬符合上開國際公約規定之作法，而非消極以戶籍法規定僅適用中華民國人民，而將外國籍之新生兒即認為無法適用。
- 2.按入出國及移民法第22、23、26條規定，現行外僑居留證之核發原因有下：
 - (1)外國人持有效簽證或適用以免簽證方式入國之有效護照或旅

行證件，經入出國及移民署查驗許可入國後。取得停留、居留許可。

(2)持停留期間在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，有法定情形之一者，得向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證。

(3)有下列情形之一者：

<1> 喪失我國國籍，尚未取得外國國籍。

<2> 喪失原國籍，尚未取得我國國籍。

<3> 在我國出生之外國人，出生時其父或母持有外僑居留證或外僑永久居留證。

<4> 依第 23 條第 1 項第 6 款規定改換居留簽證。是以，戶政司及移民署所稱「核發無國籍孩童或人球外僑居留證」現行實務上是否依法可行，似有疑義。

3. 至移民署稱「外籍產婦於醫療院所產下子女後，其父母應為該外籍新生兒取得名字，並至我政府機構登記，政府機構登記後則開立正式出生證明予當事人」乙節，雖課予該外籍新生兒父母應為新生兒取得名字與登記義務，惟於外配所生子女且其父不詳之情形，是否就該新生兒取得名字與登記，對其權益似並無其他影響，現行作法所產生之問題仍未解決。

4. 為落實公民與政治權利國際公約之精神，似仍以修正戶籍法相關規定之方式較為可行。

(五)另戶政司 101 年 7 月 26 日接受本院約詢時提報書面說明亦坦稱：「案附歐美日等國處理類此兒童之登記制度，其中日本與我國同為地狹人稠，且均採血統主義，惟日本戶籍法亦適用於外國人，外籍新生兒出生後亦須至戶政事務所辦理登記……經查日本之外國人登錄法，外籍新生兒出生後 60 日內須至居住地的市區町村為外國人登錄等情。」

(六)綜上可知，內政部長期以來認為非本國籍新生兒出生後，毋庸辦理出生登記，僅須處理居留事宜，不僅與歐美日等先進國家之法令規範與實務作法顯有差異，且與具有國內法效力之公民與政治

權利國際公約第 24 條第 2 項：「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字」之規定不符，又兩公約施行法第 8 條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進」。戶政或移民機關均未辦理非本國籍新生兒之出生登記，違反公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項規定，內政部未積極研議非本國籍新生兒出生登記實務及法源依據，亦未配合修正相關法律，致兩公約保障所有非本國籍新生兒權益之精神未能落實，核有怠失。

綜上所述，內政部所屬相關主管機關對於非本國籍新生兒網路通報作業機制未能充分掌握；該部戶政司、移民署關於新生兒之年度資料之統計有欠覈實；又警政署、移民署先後負責辦理外僑管理業務，未能通盤掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況；另該部長期以來認為非本國籍新生兒出生後，毋庸辦理出生登記，應先處理居留事宜，不僅與歐美日等先進國家相關規範與實務作法顯有差異，亦與具有國內法效力之公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項：「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。」之規定不符，且未檢討修正，均核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬切實檢討改善見復。

註：尚未結案

151、內政部警政署漠視守望相助巡邏車、制服與警車、警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆；又內政部督導亦有不周等情案

審查委員會：經 101 年 12 月 6 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、內政部警政署

貳、案由：

內政部警政署漠視國內許多鄉鎮之守望相助巡邏車與警車外觀相似，另有許多鄉鎮公所駐衛警、機關學校警衛與社區巡守隊員之制服亦與警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆之現況，洵有未當；嗣經本院調查促請注意改善，該署猶未本於權責採行有效作為，戕害政府公權力，內政部對該署督導不周，均核有違失。

參、事實與理由：

據新聞報導，國內許多鄉鎮之守望相助巡邏車與警車外觀相似，另有許多鄉鎮公所駐衛警、機關學校警衛與社區巡守隊員之制服亦與警察制服雷同，造成民眾及公權力行使之混淆，案經本院立案調查，並經本院內政及少數民族委員會於九十八年十二月二日第四屆第三十次會議決議：調查意見函請內政部妥處並督飭警政署檢討改進見復，合先敘明。

嗣內政部將本案辦理情形函復到院，洵難謂符合調查期望，經本院多次函請該部本於權責併依本院調查意見及歷次函文內容儘速妥處

見復有案。惟查，均未符合本院調查意旨，殊有未當，茲將相關違失臚列如后：

一、內政部警政署漠視國內許多鄉鎮之守望相助巡邏車與警車外觀相似，另有許多鄉鎮公所駐衛警、機關學校警衛與社區巡守隊員之制服亦與警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆之現況，洵有未當；嗣經本院調查促請注意改善，該署猶未本於權責積極妥處導正，戕害政府公權力，核有違失：

(一)查警察法第二條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」同法第五條規定：「內政部設警政署，執行全國警察行政事務並掌理全國性警察業務。」次查內政部組織法第五條規定：「內政部設警政署，掌理全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關，執行警察任務；……。」

(二)本院調查意見、核簽意見及內政部警政署辦理情形：

表 1 本院調查意見、歷次核簽意見及內政部函復內容彙整一覽表：

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
<p>一、各警察機關對於民眾著用類似警察服制以及於交通工具粘（噴）貼警徽等字樣者，未加強勸導、取締，洵有未當，內政部警政署督導不周，亦有失當。</p> <p>二、內政部允宜審酌現況，研議妥適作為，以肆應實際需求。</p>	<p>該部針對社區守望相助隊與駐衛警察，研擬相關作法如下：</p> <p>一、社區守望相助隊：該部警政署已訂定「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」1種函發各直轄市、縣（市）警察局執行，分為三階段實施，針對全國社區守望相助隊全面進行輔導，務期能符合現行法律規範。</p> <p>二、駐衛警察：駐衛警察服式係依據警察服式條例第6條授權內政部訂定之「警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標誌規定」著用，該部警政署已著手研擬相關修正事宜，惟因駐衛警察制服樣式已實施多年，且牽涉層面廣泛，允宜審慎為之，該署已函發中華民國駐衛警察聯誼會及各直轄市、縣（市）警察局提供修正意見，冀藉由廣徵</p>	<p>內政部九十九年二月八日台內警字第0990870279號函。</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	意見，充分溝通，俾獲修正之共識。	
<p>函請內政部適時將警政署執行「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」實際輔導成效及辦理修正「警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標誌規定」之結果函報本院研處。</p>	<p>該部針對社區守望相助隊與駐衛警察，相關作法如下：</p> <p>一、社區守望相助隊：該部警政署已訂定「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」1種函發各直轄市、縣(市)警察局執行，分為三階段實施，第一、二階段先分別由各直轄市、縣(市)警察局及所屬分局，針對轄內社區守望相助隊進行輔導，該部警政署保安組、交通組、行政組等單位組合聯合抽訪督導小組，將於本(99)年5月1日起至本(99)年5月31日止前往各直轄市、縣(市)警察局檢視輔導情形。</p> <p>二、駐衛警察：</p> <p>(一)駐衛警察服式係依據警察服式條例第6條授權內政部訂定之「警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標誌規定」著用，該部警政署已著手研擬相關修正事宜，惟因駐衛警察制服樣式已實施多年，涉及層面廣泛，允宜審慎為之，該署已函發中華民國駐衛警察聯誼會及各直轄市、縣(市)警察局提供修正意見。</p> <p>(二)據中華民國駐衛警察聯誼會來函表示，駐衛警察服式及標誌修正案攸關全國不分公、民營機關(構)、學校、團體駐衛警察正常勤務之執行，茲事體大，尤以各銀行佩槍單位之同仁，恐遭歹徒覬覦，而危害生命安全，建議該部警政署逕函各設置駐衛警察單位，廣徵意見，以供參考。</p> <p>(三)該部警政署業已函請直轄市、縣</p>	<p>內政部九十九年十二月十六日台內警字第0990872518號函。</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	<p>(市)警察局轉知轄內各設置駐衛警察單位提供修正意見，目前正彙整及分析各單位表示意見，以期獲取修正共識。</p> <p>三、該部警政署現正依本院調查意見持續進行辦理，有關該署執行「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」輔導成效，及研修「警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標誌規定」辦理情形，該部將適時函復本院。</p>	
請該部將本案辦理結果函報本院。	<p>一、旨揭調查案件有關守望相助隊部分，該部警政署業已訂頒「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」加強實施輔導，經該署實地督訪，發現守望相助隊普遍存有「著用類似警察服裝或駕駛類似警用巡邏車有助於安全」錯誤觀念，為貫徹上揭法令及強化法治觀念，已列入年度推行守望相助工作督導評核項目，督促各直轄市、縣市警察局持續查察勸導，避免再發生旨揭情事。</p> <p>二、有關駐衛警察服式研修，該署為求審慎，廣徵各直轄市、縣市警察局及轄內駐在單位意見，藉由溝通討論，以獲取修法共識。</p>	內政部一〇〇年二月十四日台內警字第1000870260 號函。
函請內政部轉飭所屬將實際查察成效及修法辦理情形見復。	<p>一、旨揭調查案件有關守望相助隊部分，該部警政署業已訂頒「警察機關輔導守望相助隊車輛顏色及服裝專案計畫」加強實施輔導。為貫徹執行上揭法令，導正民眾法治觀念，該署持續督促各直轄市、縣市警察局持續查察勸導，並派員前往各單位督導評核推行守望相助工作業務。前揭輔導情形將列為每年推行守望相助工作督導評核項目。</p> <p>二、有關駐衛警察服式研修部分，該部警政署於一〇〇年三月十一日邀集</p>	內政部一〇〇年五月五日台內警字第1000871031 號函。

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	立法院、司法院、考試院、監察院駐衛警察代表、各警察機關業管單位與轄管駐衛警察代表及中華民國駐衛警察聯誼會開會研商，就研修駐衛警察服式溝通討論，目前刻就駐衛警察「勤務執行」與「服式區別」兩面向審酌考量，積極辦理研修事宜。	
函請內政部轉飭所屬將實際查察督導成效及駐衛警察服式研修辦理情形見復。	<p>一、旨揭調查案件有關守望相助隊部分，該部警政署於本（一〇〇）年五月五日函頒「一〇〇年推行守望相助工作督導評核計畫」，要求各直轄市、縣、市警察局針對轄內守望相助隊服裝及車輛進行輔導，各警察局刻正依據該部警政署督導計畫持續執行輔導改善，輔導期限至本年九月十九日止，再協同相關業管單位針對輔導結果進行認定，屆時未改善之守望相助隊將列管責由轄區警察局持續輔導，並列為次一年度督導評核重點，直至改善為止。</p> <p>二、有關駐衛警察服式研修部分，該部警政署審慎參酌本院意見，評估駐衛警察使用警械合法性及勤務遂行，建議維持現行駐衛警察服式，如為順應潮流及工作需要，於警察制服作修正調整時，併案考量，以作為區別。</p>	內政部一〇〇年八月二十九日台內警字第1000871878 號函。
函請內政部轉飭所屬將實際督導評核成效辦理情形見復。	<p>一、旨揭調查案件有關守望相助隊部分，依據本院調查意見，將輔導守望相助隊服裝及車輛顏色列入年度推行守望相助工作督導計畫，經會同該部警政署相關業管單位就各直轄市、縣（市）回報輔導結果共同審核，其結果如下：</p> <p>（一）服裝及車輛顏色完成改善：嘉義市、彰化縣、宜蘭縣、臺東縣及澎湖縣等5縣（市）。</p> <p>（二）車輛顏色完成改善，服裝部分完</p>	內政部一〇〇年十二月十二日台內警字第1000872725 號函。

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	<p>成改善：臺北市、新竹市、雲林縣、嘉義縣、金門縣及連江縣等 6 縣（市）。</p> <p>(三)服裝及車輛顏色部分完成改善：新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園縣、基隆市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、屏東縣及花蓮縣等 11 直轄市、縣（市）。</p> <p>二、守望相助隊輔導專案工作將持續列入次（101）年推行守望相助工作督導計畫評核項目，持續考核已完成改善單位之維持率及輔導中單位之達成率。</p> <p>三、有關駐衛警察服式研修部分，該部警政署審慎參酌 大院卓見，評估駐衛警察使用警械合法性及勤務遂行，建議維持現行駐衛警察服式，如為順應潮流及工作需要，於警察制服作修正調整時，併案考量，以作為區別。</p>	
<p>為維持警察威信，不應允許警察人員人事條例以外之人穿著警察制服、使用警用車輛，否則有觸犯刑法一五八、一五九條之虞。本件擬請將上開意見函請內政部轉飭所屬妥處併將守望相助工作督導計畫後續實際督導評核成效辦理情形見復。</p>	<p>一、旨揭調查案件，有關守望相助隊部分，業依本院調查意見，將輔導守望相助隊服裝及車輛顏色列入年度推行守望相助工作督導計畫，並於一〇一年一月三十一日以警署保字第 1010042281 號函各直轄市、縣（市）警察局，依本院審核意見，積極輔導改善各守望相助隊服裝及車輛顏色，經由該部警政署相關業管單位就各直轄市、縣（市）回報輔導成效，共同審核結果臚列如下：</p> <p>(一)服裝及車輛顏色完成改善：嘉義市、彰化縣、宜蘭縣、臺東縣及澎湖縣等 5 縣（市）。</p> <p>(二)車輛顏色完成改善，服裝部分持續輔導中：臺北市、高雄市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、金門縣及連江縣等 9 直轄市、縣（市）。</p>	<p>內政部一〇〇年三月七日台內警字第 1010870459 號函。</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	<p>(三) 服裝及車輛顏色部分完成改善，現持續輔導中：新北市、臺中市、臺南市、基隆市、新竹縣、南投縣、屏東縣及花蓮縣等 8 直轄市、縣（市）。</p> <p>二、本項工作將廣續列入本（101）年推行守望相助工作督導計畫評核項目，持續考核已完成改善單位之維持率及輔導中單位之達成率。</p> <p>三、有關駐衛警察服式研修部分，該部警政署審慎參酌本院意見，評估駐衛警察使用警械合法性及勤務遂行，建議維持現行駐衛警察服式，如為順應潮流及工作需要，於警察制服作修正調整時，併案考量，以作為區別。另各警察機關倘有發現警察人員人事條例規定以外之人員穿著警察制服、使用警用車輛，則當依個案事實認定其是否觸犯刑法第 158 條、第 159 條之規定，並依法處理。</p>	
<p>請函知內政部轉飭所屬妥處併將守望相助工作督導計畫後續實際督導考核成效見復。</p>	<p>一、旨揭調查案件，有關守望相助隊部分，該部警政署已於一〇一年一月三十一日以警署保字第 1010042281 號函各直轄市、縣（市）警察局積極改善，輔導成效臚列如下：</p> <p>(一) 服裝及車輛顏色完成改善：臺北市、高雄市、基隆市、嘉義市、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、宜蘭縣、臺東縣及澎湖縣等 10 縣（市）。</p> <p>(二) 車輛顏色完成改善，服裝部分持續輔導中：臺南市、桃園縣、新竹市、雲林縣、金門縣及連江縣等 6 縣（市）。</p> <p>(三) 服裝及車輛顏色部分完成改善，現持續輔導中：新北市、臺中市、新竹縣、南投縣、屏東縣及花蓮縣等 6 縣（市）。</p>	<p>內政部一〇〇年五月二十五日台內警字第 1010871184 號函。</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	<p>二、本項工作將賡續列入本(101)年推行守望相助工作督導計畫評核項目，持續考核已完成改善單位之維持率及輔導單位之達成率。</p> <p>三、有關駐衛警察服式研修部分：本案建議維持現行駐衛警察服式，如為順應潮流及工作需要，於警察制服作修正調整時，併案考量，以作為區別。</p>	
<p>請內政部提供各地守望相助巡邏車及服飾相片暨各單位駐衛警之人數、訓練、管制、考核之相關規範到院。</p>	<p>一、有關守望相助巡邏車及服飾相片一節，經該部警政署調查整理各地守望相助巡邏車相片計 956 張、服飾相片計 2,775 張，業燒錄光碟片 2 片。</p> <p>二、各單位駐衛警之人數、訓練、管制、考核之相關規範分別如下：</p> <p>(一)駐衛警人數：現有政府機關、公營事業機關(構)、公立學校、民營事業機關(構)、私立學校等 466 個單位設置駐衛警察，共計 3,880 人。</p> <p>(二)駐衛警訓練：</p> <p>1.依「各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法(以下簡稱本管理辦法)」第七條第二項規定，駐衛警察應實施職前及在職訓練，並得委請當地警察機關辦理。</p> <p>2.查現行駐衛警察訓練方式，係由各駐在單位提出需求並委請所在地警察機關辦理；以臺北市政府警察局為例，該局每年度調查各駐警單位訓練需求，並代為辦理駐衛警察人員集中常年訓練，其訓練內容包含服務態度與溝通協調、治安事故防處與通報聯繫、勤務執行要領及綜合逮捕術等課程；授課方式採課堂講解、案</p>	<p>內政部一〇〇年九月六日台內警字第 1010871909 號函。</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	<p>例教育分析講評、模擬狀況演練、動作示範及應勤技術指導方式，以收學以致用之效。</p> <p>(三)駐衛警管制：依行政院九十年十二月二十六日台九十院人政力字第 191939 號及九十五年九月十二日院授人力字第 0950063772 號函示，中央及地方機關進用之駐衛警原則上已凍結出缺不補，均檢討委託民間保全業務辦理或改採其他替代措施，如環境或業務性質確屬特殊，方得專案報請行政院及地方主管機關進用。</p> <p>(四)駐衛警考核：依本管理辦法第七條第一項規定：「駐衛警察由各駐在單位依第八條規定遴選適當人員，送請直轄市警察局或縣（市）警察局審查合格後自費僱用之。」又依同法第九條第二項規定：「駐衛警察之升職、獎懲、考核考成、解僱，由駐在單位自行核定辦理後，函請直轄市、縣（市）警察局備查。」爰駐衛警察係駐在單位自費僱用之人員，非屬警察機關編制內人員。</p> <p>三、有關本案改善執行情形，臺中市議會於本（一〇一）年六月二十二日第一屆第三次定期會第六次會議臨時動議決議「守望相助隊巡邏車及制服顏色維持不變」。臺中市政府依該議會決議，於一〇一年七月十三日函請該部警政署向本院申復，併請卓參。</p>	
<p>一、以各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法聘僱不具公務人員身分之人，穿著警察制服，甚有</p>	<p>一、駐衛警察著警察制服部分： (一)依「警察服制條例」第六條後段規定，駐衛警察或編訓之義勇警察等人員；其服式、標識，由內政部定之。爰該部訂定「警察機</p>	<p>行政院一〇一年十一月九日院臺法字第 1010064533 號函</p>

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
<p>備帶警械，行使公法上強制權之情事，至所不宜，尤非地方自治之權限。</p> <p>二、抄核提意見函請行政院督飭內政部併依本院調查意見及歷次函文內容儘速妥處見復。</p>	<p>關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標識規定」。</p> <p>(二)是以，駐衛警察所穿著制服應依上開規定辦理，以符法制。另警察人員所穿著制服係依「警察服制條例」之規定辦理，二者制服有間。</p> <p>二、駐衛警察使用警械部分：</p> <p>(一)依「警械使用條例」第十三條第一項規定，本條例於其他司法警察人員及憲兵執行司法警察、軍法警察職務或經內政部核准設置之駐衛警察執行職務時，準用之。又同條第二項規定，駐衛警察使用警械管理辦法，由內政部定之。爰該部訂定「駐衛警察使用警械管理辦法」，該管理辦法第四條規定，駐衛警察執行職務時，以使用警棍為原則。</p> <p>(二)是以，駐衛警察使用警械依上開規定辦理。</p> <p>三、駐衛警察執行公法上強制權部分：</p> <p>(一)依「警察人員人事條例」第四十條規定，各機關、學校、團體駐衛警察設置管理辦法，由內政部定之。爰該部訂定「各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法」。該辦法第四條第一項規定，駐衛警察於其駐在單位區域內執行職務。同條第二項規定，當地警察局必要時得協調駐在單位，指定駐衛警察在其鄰近地區，協助維護治安、整理交通。其執行勤務守則，由當地警察局定之。又同辦法第九條第一項規定，駐衛警察隸屬於駐在單位；執行勤務兼受當地警察局之指揮監督。</p> <p>(二)是以，駐衛警察以維護駐在單位區域內之安全秩序，實務上，以</p>	

調查意見及核簽意見	內政部函復內容	備註
	指（勸）導、監視、警告等方法為之。	

監察院製表

(二)依警察服制條例第六條後段規定，駐衛警察或編訓之義勇警察等人員；其服式、標識，由內政部定之，爰該部訂定警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標識規定，是以，駐衛警察所穿著制服應依上開規定辦理，以符法制；次依警械使用條例第十三條第一項規定，本條例於其他司法警察人員及憲兵執行司法警察、軍法警察職務或經內政部核准設置之駐衛警察執行職務時，準用之。又同條第二項規定，駐衛警察使用警械管理辦法，由內政部定之，爰該部訂定駐衛警察使用警械管理辦法，該管理辦法第四條規定，駐衛警察執行職務時，以使用警棍為原則，是以，駐衛警察使用警械依上開規定辦理；未依警察人員人事條例第四十條規定，各機關、學校、團體駐衛警察設置管理辦法，由內政部定之，爰該部訂定各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法。該辦法第四條第一項規定，駐衛警察於其駐在單位區域內執行職務。同條第二項規定，當地警察局必要時得協調駐在單位，指定駐衛警察在其鄰近地區，協助維護治安、整理交通。其執行勤務守則，由當地警察局定之。又同辦法第九條第一項規定，駐衛警察隸屬於駐在單位；執行勤務兼受當地警察局之指揮監督，是以，駐衛警察以維護駐在單位區域內之安全秩序，實務上，以指（勸）導、監視、警告等方法為之。

(三)綜上，內政部警政署身為全國警察行政之主管機關，對於國內許多鄉鎮之守望相助巡邏車與警車外觀相似，另有許多鄉鎮公所駐衛警、機關學校警衛與社區巡守隊員之制服亦與警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆之現況，未予正視，洵有未當；嗣經本院調查後陸續函請注意：「為維持警察威信，不應允許警察人員人事條例以外之人穿著警察制服、使用警用車輛，否則有觸犯刑法一五八、一五九條之虞」、「以各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法聘僱不具公務人員身分之人，穿著警察制服，甚有備

帶警械，行使公法上強制權之情事，至所不宜」，並責請改善。惟該屬迄未本於權責全面清查駐衛警察或義勇警察等人員，有無牴觸警察機關管理之駐衛警察或編訓之義勇警察服式標識規定、駐衛警察使用警械管理辦法及各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法等規定並適予導正，並採行妥適作為，顯見該署因循敷衍，漠視現況及相關規定，戕害政府公權力、怠忽職責至明，與首揭規定有悖，核有違失。

二內政部對警政署督導不周，亦有違失：

(一)查警察法第 4 條規定：「內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施。」次查內政部警政署組織條例第二條規定：「內政部警政署承內政部部長之命，執行全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務。」

(二)本案調查意見載明，內政部允宜審酌現況，研議妥適作為，以肆應實際需求。惟經審視該部歷次函復內容，未見該部採行積極妥適之作為。嗣經本院先後九次函請內政部妥處並督飭警政署依本院調查意見及歷次函文內容儘速妥處見復（詳如表 1），惟仍未見主管機關本於權責，針對問題核心，採行具體作為，凸顯行事草率，有損政府公信力，內政部難辭對警政署督導不周之咎，有悖前開規定，亦有違失。

綜上所述，內政部警政署漠視國內許多鄉鎮之守望相助巡邏車與警車外觀相似，另有許多鄉鎮公所駐衛警、機關學校警衛與社區巡守隊員之制服亦與警察制服雷同，造成民眾及公權力行使混淆之現況，洵有未當；嗣經本院調查促請注意改善，該署猶未本於權責採行有效作為，戕害政府公權力，內政部對該署督導不周，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

152、新竹縣竹北地政事務所怠於辦理臺灣新竹地方法院囑託查封登記，致強制執行程序無從進行，衍生後續訴訟及求償爭議等情案

審查委員會：經 101 年 12 月 6 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新竹縣竹北地政事務所

貳、案由：

新竹縣竹北地政事務所怠於辦理臺灣新竹地方法院囑託查封登記，且對相關登記作業疑義怠於呈請上級機關或內政部釋示，致強制執行程序無從進行並衍生後續訴訟及求償爭議，復於民眾買受房屋後近十年餘逕行對之查封，造成買受房屋民眾權利受損，核有違誤，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，新竹縣竹北地政事務所承辦人違法拒絕依據法院來函辦理渠聲請之查封執行作為，嚴重損及權益等情，案經本院調查結果，確有下列違失之處：

- 一、新竹縣竹北地政事務所受臺灣新竹地方法院囑託對已提出所有權第一次登記申請之未登記建物辦理查封登記，未依土地登記規則等規定辦理，復未就辦理所生疑義積極呈請上級機關或內政部釋示，致強制執行程序無從進行，並衍生後續訴訟及求償爭議，洵有違失
(一)按土地登記規則第 126 條第 1 項（現行法為第 138 條第 1 項）：

「土地總登記後，法院囑託登記機關辦理查封、假扣押、假處分或破產登記時，應於囑託書內記明登記之標的物標示及其事由。登記機關接獲法院之囑託時，應即辦理，不受收件先後順序之限制」；內政部 81 年 5 月 14 日（81）台內地字第 8173370 號函訂頒之限制登記作業補充規定第 6 點：「囑託限制登記應以囑託登記文書為之，其所列之標示，權利範圍或所有權人姓名不符時，登記機關應即敘明其事由，通知原囑託機關七日內更正或補正，並於登記簿註記『囑託限制登記補正中』，俟更正或補正後，再辦理限制登記或確定該土地權利非限制登記標的時，塗銷該註記。於未獲更正或補正前，如有申請移轉或設定登記時，登記機關應即函催原囑託機關儘速辦理，並以副本抄送申請人。」；最高法院 50 年台上字第 929 號判例：「土地法第四十三條所謂依本法所為之登記有絕對效力，係為保護第三人起見，將登記事項賦予絕對真實之公信力，故第三人信賴登記而聲請所有權移轉登記，縱令嗣經法院查封而對於查封後始辦妥移轉登記，執行債權人亦不得對之主張債務人無權處分，而認第三人尚未取得所有權，固為本院所持之見解，惟此係指所有權移轉登記之情形而言，不包括所有人之保存登記在內。蓋保存登記並非具有創設效力，須經地政機關為登記之公告，在公告期內無人提起異議者，始得視為確定，倘在公告期內已經法院查封，即失其效力」；內政部 82 年 12 月 1 日台（82）內地字第 8214950 號函：「按『限制登記作業補充規定』第六點規定『囑託限制登記應以囑託登記文書為之，其所列之標示，權利範圍或所有權人姓名不符時，登記機關應即敘明其事由，通知原囑託機關七日內更正或補正，並於登記簿註記『囑託限制登記補正中』，俟更正或補正後，再辦理限制登記或確定該土地權利非限制登記標的時，塗銷該註記。於未獲更正或補正前，如有申請移轉或設定登記時，登記機關應即函催原囑託機關儘速辦理，並以副本抄送申請人。』為配合上開規定之執行，登記機關得於通知原囑託機關更正或補正時，在登記簿加註『囑託限制登記補正中』字樣，並於獲更正或補正，辦理限制登記或確定該土地權利非限制登記標的時，塗銷該註記」。

- (二)緣陳訴人於 85 年 8 月 2 日持確定之本票裁定，向臺灣新竹地方法院（下稱新竹地院）聲請對債務人華聯建設股份有限公司（下稱華聯公司）所有，位於新竹縣竹北市後段 1089、1090 號地號之建物（下稱系爭建物）7 至 12 樓及地下 2 樓部分聲請強制執行。新竹地院遂於同年 8 月 8 日辦理揭示查封，並以同日新院文執武字第 4663 號函，請新竹縣政府建設局、新竹縣竹北地政事務所（下稱竹北地所）辦理禁止變更起造人名義登記。惟查，系爭建物起造人業於同年 7 月 11 日，經新竹縣政府建設局核准由華聯公司變更起造人為順德昌建設股份有限公司（下稱順德昌公司）。順德昌公司則於同年 7 月 19 日向竹北地所申請所有權第一次登記，公告期間為 85 年 7 月 25 日至 85 年 8 月 9 日。華聯公司於 85 年 8 月 5 日對順德昌公司申請所有權第一次登記提出異議，惟分別於同年 9 月 7 日及 17 日撤回部分異議。
- (三)竹北地所對新竹地院之囑託，以 85 年 8 月 31 日八五北地所一美字第 4569 函復新竹地院略以：經查本案查封之建物，依新竹縣政府建設局核發（85）建都字第 000553 號使用執照記載，其起造人為順德昌公司，非貴院所稱債務人華聯公司；又該建物業經順德昌公司申請第一次登記，並公告期滿，正依土地登記規則第 69 條、土地法第 59 條第 2 項規定調處中。對此，新竹地院以 85 年 9 月 2 日新院文執武字第 4663 號函復竹北地所略以：請派員於同年 9 月 26 日下午 2 時 40 分至系爭建物勘測，本院 85 年度執字第 4663 號債權人黃光宇與債務人華聯公司清償票款強制執行事件，業將債務人所有後開不動產實施查封。本件不動產部分，尚未辦理總登記，請依照土地登記規則第 126 條規定，勘測完畢後，編列建號，編造建物登記簿，於「所有權部」辦理查封登記。惟竹北地所卻以 85 年 9 月 18 日八五北地所二添字第 4656 號函復新竹地院略以：「貴院函囑本所於 85.9.26 派員前往實地以華聯公司為債務人辦理勘測查封登記，似欠妥適」，並隨即於次日（即 9 月 19 日）及同年 10 月 1 日，將系爭建物 7 至 12 樓所有權登記予順德昌公司，而將新竹地院囑託查封登記事宜，置之不理。
- (四)查新竹地院所囑託竹北地所查封之債務人為華聯公司，固與系爭

建物所有權第一次登記之申請人順德昌公司不同，惟法院既於公告期間內囑託竹北地所辦理查封登記，則竹北地所本應依據土地登記規則第 126 條規定立即辦理而不受收件先後順序限制。倘該所認為受查封債務人與系爭建物申請所有權第一次登記申請人不同，致查封登記辦理有疑義，亦可依限制登記作業補充規定第 6 點及內政部 82 年 12 月 1 日台（82）內地字第 8214950 號函，通知新竹地院於 7 日內（更）補正，在未獲（更）補正前，如有申請移轉或設定登記時，應函催新竹地院儘速辦理，並於登記簿註記「囑託限制登記補正中」字樣，並副本抄送順德昌公司；或依最高法院 50 年台上字第 929 號判例意旨辦理。詎竹北地所捨此不為，不但未於登記簿內註記，更怠於函催新竹地院（更）補正並副知順德昌公司。而倘認新竹地院囑託事項無從辦理，該所亦未積極函請上級機關尋求釋示，反在系爭建物辦妥保存登記及勘測期日前，函指新竹地院囑託辦理勘測與查封「似欠妥適」，逕以變更後起造人據以認定系爭建物所有權歸屬而辦理系爭建物所有權第一次登記，肇致新竹地院囑託之強制執执行程序無從進行，更使民眾在系爭建物所有權尚未釐清前，陸續向順德昌公司買受系爭建物之房屋，引發後續塗銷及訴訟等爭議，此均肇因於竹北地所未依法辦理，怠於疑義呈請上級機關釋示而自行擅斷，違失情節重大。

(五)次查，上開違失情節，於陳訴人對竹北地所所提國家賠償訴訟中，經臺灣高等法院 95 年度重上國更(一)字第 3 號判決指明：「……揆諸前揭函示，上訴人自應改辦未登記建物查封登記。上訴人雖以使用執照之起造人名義係登記順德昌公司云云置辯，然建物所有權之歸屬，應依民法物權編之相關規定為之，至起造人名義之登記，僅屬建管主管機關對建物起造所為之行政管理措施，與建物所有權之認定並非必然等同。上訴人所屬承辦登記業務公務員卻逕依使用執照上起造人之記載，認系爭建物所有權人並非華聯公司，致未辦理查封登記，甚且於 85 年 9 月 19 日辦理系爭建物所有權第一次登記予順德昌公司，顯有疏未注意法律之規定內容，致怠於辦理查封登記之情事存在…執行法院於 85 年 9 月 2

日接獲該函文後，隨即於同日再發函予上訴人，並依土地登記規則第 127 條規定，明確囑託上訴人就未辦保存登記之系爭建物，先予以勘測後，辦理查封登記事宜，上訴人復於同年 5 月 5 日收到該函（見執行卷宗第一宗第 99 頁，影本見本院重上國卷二第 288 頁），足認原法院就上訴人之詢問事項已予以明確回覆，則上訴人於收受該函後，更無再予拒絕辦理查封登記之法律上依據」。足徵竹北地所逕以使用執照內容認定系爭建物所有權歸屬，將新竹法院函請囑託辦理查封登記事宜置於不顧，確有違失。

(六)據上論結，竹北地所未能熟稔地政相關法令，在系爭建物辦竣所有權第一次登記前既已接獲新竹地院囑託辦理查封登記，徒以法院囑託查封之債務人與系爭建物所有權第一次登記申請人不同而拒為辦理，並逕以使用執照認定系爭建物所有權歸屬，核與土地登記規則、限制登記作業補充規定及內政部 82 年 12 月 1 日台(82)內地字第 8214950 號函未符。而倘該所認為法院囑託辦理事項存有疑義，該所復怠於函請上級機關釋示，致強制執行程序無從進行，並衍生後續塗銷及訴訟等爭議，違失情節重大。

二新竹縣竹北地政事務所於 95 年間始辦理臺灣新竹地方法院 85 年之囑託查封登記事宜，造成買受房屋民眾權利受損，破壞交易安全與土地登記之正確性，洵有違失

(一)按土地法第 43 條：「依本法所為之登記，有絕對效力」；最高法院 50 年度台上字第 96 號判例：「依土地法所為之登記有絕對真實之公信力，縱使債務人之處分有無效之原因，在債權人未提起塗銷登記之訴，並得有勝訴之確定判決以前，其登記不失其效力。債權人殊難以該不動產之登記在實施查封以後為無效，認定第三人尚未取得所有權，並無足以排除強制執行之權，而主張第三人執行異議之訴為無理由」。

(二)查順德昌公司固以系爭建物為標的，向竹北地所申請所有權第一次登記且經公告期滿，而華聯公司雖於公告期間異議，嗣於 85 年 9 月 7 日及 17 日分別撤回異議。惟查，新竹地院受理陳訴人聲請強制執行，業於 85 年 8 月 8 日完成查封揭示，並於查封筆錄記明系爭建物為未辦保存登記建物，此有該院 85 年 8 月 8 日查封筆

錄可按。該院 85 年 8 月 8 日新院文執武字第 4663 號函主旨固僅表明「請辦理債務人華聯建設股份有限公司如附表所示之不動產禁止變更起造人名義登記」而未有辦理查封登記字樣，惟該院 85 年 9 月 2 日新院文執武字第 4663 號函則明確請竹北地所派員於同年 9 月 26 日下午 2 時 40 分至系爭建物勘測，並依當時土地登記規則第 126 條勘測完畢後編列建號，編造建物登記簿，於「所有權部」辦理查封登記。並揭明不動產標示為：新竹縣竹北市站後段 1089、1090 地號上之未保存登記建物 7、8、9、10、11 層共 84 戶（包括共同使用部分）及地下室二樓持分。則竹北地所應足明知系爭建物之所有權歸屬在辦竣所有權第一次登記前具有私權爭議。

(三)然查，竹北地所逕以新竹地院囑託查封之債務人與系爭建物所有權第一次登記申請人不符，未依限制登記作業補充規定及內政部 82 年 12 月 1 日台（82）內地字第 8214950 號函辦理，反將囑託查封登記事宜置之不理。訊據竹北地所查復，順德昌公司於系爭建物辦妥所有權第一次登記後，陸續於 85 至 86 年間出售系爭建物房屋予民眾買受，並辦理移轉登記。嗣順德昌公司對陳訴人聲請之強制執行提起第三人異議之訴敗訴確定，及陳訴人對順德昌公司就系爭建物提出塗銷所有權登記訴訟，新竹地院爰於 95 年 6 月 15 日以新院雲 85 執武字第 4663 號函再次囑託竹北地所辦理竹北市站後段 1113 建號 65 戶建物之查封登記¹。竹北地所以同年 9 月 27 日北地登芳字第 0950143940 號函復新竹地院略以，除同段 1149、1156 建號等 2 戶外，其餘 63 戶建物業經本所於 95 年 6 月 23 日辦竣查封登記，此有上開函文影本在卷可按。足徵竹北地所

¹ 陳訴人聲請查封華聯公司系爭大樓 7 至 12 樓，合計共 84 戶。其中 13 戶，因華聯公司於順德昌公司第一次所有權登記期間異議，故未登記予順德昌公司，並經竹北地所於 86 年 4 月 11 日查封登記完畢。其餘 71 戶，則因華聯公司撤回異議及竹北地所遲未辦理囑託查封登記而移轉予順德昌公司。順德昌公司則於 85 至 86 年間陸續將 71 戶出售予民眾。嗣竹北地所未依新竹地院囑託立即辦理查封登記，經新竹地院一再囑託，該所始針對上開 71 戶中之 6 戶，於 89 年 8 月 5 日辦妥查封登記。其餘 65 戶則仍未辦理，經陳訴人為相關訴訟與請求，新竹地院爰於 95 年 6 月 15 日再次囑託竹北地所對其餘 65 戶辦理查封登記。

於 95 年 6 月 23 日，在民眾不知前情及無從確保其權益情況下，對買受順德昌公司系爭建物之民眾房屋，逕為查封登記。

(四)依土地法第 43 條規定，民眾有權信賴買受順德昌公司系爭建物房屋當時之登記狀態。再者，縱順德昌公司與華聯公司間有債權債務關係，民眾既非陳訴人之債務人，陳訴人自無權查封登記為民眾所有之房屋；且民眾更無從預見其房屋於買受後近十年餘突然遭陳訴人查封，究此等情形之主因，均係竹北地所已足知悉系爭建物於辦竣所有權第一次登記前具所有權歸屬爭議，卻未依法且妥適辦理新竹地院囑託查封登記事宜，復未積極呈報上級機關尋求釋示。嗣於明知系爭建物所有權已陸續移轉登記予民眾之前提下，於 95 年 6 月 23 日對買受順德昌公司所售系爭建物之民眾房屋逕為查封，致使民眾房屋所有權迄今仍遭限制，無從信賴不動產登記情形，洵有違失。

(五)綜上，竹北地所既知系爭建物於辦竣所有權第一次登記前具所有權歸屬爭議，卻未依法辦理或積極呈報上級機關尋求釋示，徒以債務人與建物所有權第一次登記申請人不符，一再拒為辦理查封登記。嗣於距新竹地院最初囑託日期（即 85 年 8 月 8 日）後近乎十年之餘，逕行對買受順德昌公司系爭建物之民眾房屋為查封登記，造成民眾權益受有限制，無從信賴不動產登記情形，並斷傷土地登記之公信力，核有重大違失。

據上論結，新竹縣竹北地政事務所未依土地登記規則、限制登記作業補充規定及內政部 82 年 12 月 1 日台（82）內地字第 8214950 號函辦理臺灣新竹地方法院囑託辦理查封登記，復怠於就本案辦理疑義呈請上級機關尋求釋示而一再拒絕辦理查封登記。嗣於民眾買受順德昌公司系爭建物之房屋後近十年之餘，逕行對之為查封登記，造成民眾房屋受有限制，無從信賴不動產登記情形，斷傷土地登記之公信力，爰依監察法第二十四條提案糾正，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

- 一、本案相關承辦及督導人員曲解法規或督導不周乙節，業依其違失情節給予記過及申誡之懲處。另為加強承辦人員專業法令素養，該所將要求積極參與地政專業訓練，以提升其本職學能，並嚴令其各業務單位對於涉及法令疑義之案件，應詳加研議相關解釋法令。所提改善處置作為亦稱允適。
- 二、人員議處情形：本案共計懲處 3 人，均為男性，總計 2 人記過一次，1 人申誡一次。

註：經 102 年 3 月 7 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 70 次會議決議：結案存查

153、臺北市府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，建築物分配機制及人工地盤與權益分配過程核有諸多違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 11 日監察院交通及採購、內政及少數民族委員會第 4 屆第 49 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

有關臺北市府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，該件聯合開發案之建築物分配機制及人工地盤與權益分配過程核有諸多違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、本件聯合開發案，依行為時「臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」第 47 點規定及雙方簽訂「土地聯合開發契約書」相關約定，臺北市府應先「無償取得本開發案捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間」；負擔建造費用取得「因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數」及「依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數」；並「無償取得上開三款建物（含共同使用部分）所應持分之土地所有權」，惟主辦之捷運局、核定之臺北市府竟恣置不理，逕與投資人直接進行權益分配，核有嚴重違失

(一)本聯合開發案主管機關就聯合開發建築物及基地分配原則之依據

及契約：

1. 按大眾捷運法第 7 條所定大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發，其立法理由為有效利用土地資源，促進地區發展並利用大眾捷運系統建設經費之取得，爰明定主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統路線、場、站土地，毗鄰地區之土地則需依有關法律或商請該土地所有權人聯合開發。交通部依該法授權訂定「大眾捷運系統土地開發辦法」，臺北市政府則訂頒「臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」、「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發權益分配注意事項」據之辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之聯合開發。
2. 查本聯合開發案，主管機關分別與同意提供土地參與聯合開發之「私」地主簽訂「土地聯合開發契約」者有二份、與兼地主身分投資興建場站基地之投資人簽訂一份「用地聯合開發投資契約書」。分述如下：
 - (1) 民國（下同）83 年 2 月 4 日，臺北市政府（法定代表人：市長黃大洲）與土地所有權人朱○○等 4 人簽訂「大眾捷運系統土地聯合開發契約書」（下稱土地聯合開發契約），嗣 89 年 4 月 12 日另增加部分產權之受讓人日勝建設公司繼受權利義務。又本契約並納入下列（3）90 年 12 月 18 日北市府與日勝生簽訂之「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發投資契約書」之附件三，並約定視為契約之一部分，對於臺北市政府及日勝生雙方之權利義務具有同等效力。
 - (2) 96 年 3 月 21 日，臺北市政府（法定代表人：市長郝龍斌）與土地所有權人日勝生簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」。
 - (3) 本聯合開發案之投資興建契約，則係於 90 年 12 月 18 日，由臺北市政府（法定代表人：市長馬英九）與投資人日勝生為大眾捷運系統場站基地聯合開發之投資興建，簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發投資契約書」（下稱聯合開發投資契約）。

3.本開發案乃係捷運局(主管機關)透過大眾捷運法暨相關法規,與私人、團體聯合開發大眾捷運系統路線、場、站用地,捷運局就該聯合開發建築物及基地之分配原則之「臺北市政府應先無償取得之建物及其土地所有權與義務條款」,核屬首要應遵循辦理事項,故「臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」明定應列入土地聯合開發契約書內容,使契約雙方均受拘束。矧捷運局遵循前開開發實施要點第 47 點之相關規定,將該局(主管機關)取得之建物及土地所有權與負擔義務之條款明訂於本開發案中該局與私地主簽訂之「土地聯合開發契約」之第五條及第六條。又將該局(主管機關)應優先依「土地聯合開發契約」取得建物、土地所有權及負擔義務,再進行協商權配比率之順序條款,明訂於本開發案中該局與投資人簽訂之「聯合開發投資契約」之第五條(詳見附表 1-1、主管機關與私地主、投資人之契約關係及主管機關應優先取得建物、土地所有權之條款)。

(二)按行為時(即 82 年 8 月 14 日訂頒)「臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」第 47 點規定:「土地所有權人與主管機關間,對聯合開發建築物及基地之分配原則如左:…二、主管機關:(一)無償取得捷運設施所需之樓地板面積(含地下層部分)及捷運系統需用之室外空間。(二)取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加可建樓地板面積之半數。(三)取得依聯合開發辦法獎勵規定所增加可建樓地板面積之半數。(四)無償取得前三目建築物所應持分之共同使用部分及該部分之土地所有權。」同要點第 87 點第 1 款明定,執行機關應將本要點第 47 點條文列入土地聯合開發契約書中,作為契約內容之一部分。

(三)承上,本聯合開發案有關契約書(如附件十)遵循前開要點第 47 點之相關約定內容略以:

1.90 年 12 月 18 日臺北市政府(法定代表人:市長馬英九)與日勝生簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發

投資契約書」，第十八條¹約定：將下列 83 年 2 月 4 日「大眾捷運系統土地聯合開發契約」視為本契約之一部分，對於甲乙雙方之權利或義務具有同等效力。且第五條²權益分配之第五項並約定：臺北市政府應依土地聯合開發契約之約定，首先取得建物、土地所有權及負擔義務外，本建物其餘部分再由土地所有權人及投資人共同取得。基上，臺北市政府允應先行無償取得契約約定之建物及其土地所有權與負擔義務，再進行協商聯合開發之權益分配事宜。

2. 查臺北市政府應先取得建物、土地所有權及負擔義務部分，依 83 年 2 月 4 日，臺北市政府（法定代表人：市長黃大洲）與土地所有權人朱○○等 4 人簽訂（嗣 89 年 4 月 12 日日勝建設公司繼受土地所有權人權利義務）「大眾捷運系統土地聯合開發契約」³第五條第二項、第六條第一項及 96 年 3 月 21 日，臺北

¹ 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發投資契約書」略以：第十八條第一項：「本契約之附件均視為本契約之一部分，對於甲乙雙方之權利或義務具有同等效力」；第十九條契約附件第三項：「大眾捷運系統土地聯合開發契約書」。契約後附之附件三，即 83 年 2 月 4 日臺北市政府（法定代表人：市長黃大洲）與土地所有權人朱○○等 4 人簽訂（嗣日勝建設公司繼受權利義務）「大眾捷運系統土地聯合開發契約」。

² 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發投資契約書」第五條 權益分配之第五項：「甲方（臺北市政府）依附件三大眾捷運系統土地聯合開發契約書約定，取得建物、土地所有權及負擔義務外，本建物其餘部份均由土地所有權人及乙方（投資人）共同取得，乙方與土地所有權人間之建物及土地之分配比率、區位及條件，由乙方與土地所有權人自行協商，但不得影響甲方之權益。」

³ 83 年 2 月 4 日臺北市政府（法定代表人：市長黃大洲）與土地所有權人朱○○等 4 人簽訂（嗣日勝建設公司繼受權利義務）「大眾捷運系統土地聯合開發契約」略以：

第五條 土地及建物權利義務分配：一、聯合開發公共設施之提供：…。二、甲方（臺北市政府）取得之建物及土地所有權與負擔義務如左：(一)取得捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間。(二)取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數。(三)取得依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數。(四)無償取得前三款建物(含共同使用部分)所應持分之土地所有權。(五)負擔與投資人合建分坪所應分配與投資人之樓地板面積及其應持分土地或依第六條第一項負擔所取得建物之建造費用。」

第六條 費用及稅捐分攤：除當事人間另有約定者外，依左列規定辦理。第一項建造費用：第五條第一項至第五項所定各方取得建物面積（捷運設施使用部分外）之比率各自負擔。

市政府（法定代表人：市長郝龍斌）與土地所有權人日勝生簽訂「大眾捷運系統土地聯合開發契約」⁴第五條第二項、第六條第一項之約定，如下所述：

- (1)無償取得捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間。（第五條第二項、第六條第一項）
- (2)取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數。（第五條第二項、第六條第一項）
- (3)取得依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數。（第五條第二項、第六條第一項）
- (4)無償取得前三款建物（含共同使用部分）所應持分之土地所有權。（第五條）
- (5)除捷運設施使用部分外，負擔上開第(2)款因聯合開發變更都

第八條 交付證件、產權登記之第六項：本建物及土地依照第五條原則分配後，除捷運系統使用部分之所有權全部歸屬甲方外，其餘部分甲乙雙方同意視經營策略之需要，得以區分所有辦理所有權登記或持股方式等值取回其股份。

第十四條 特別約定事項之第二項：乙方應取得之建物為住宅用途，且集中分配於甲方規劃之住宅社區內，甲方應取得之建物由甲方自行規劃，且得分期興建，其未同時興建部分應持分之土地所有權，乙方仍應於分配乙方之住宅社區興建至一樓頂板完成時一併辦理移轉登記為甲方所有。

⁴ 96年3月21日，臺北市政府（法定代表人：市長郝龍斌）與土地所有權人日勝生簽訂「大眾捷運系統土地聯合開發契約」略以：

第五條 土地及建物權利義務分配：一、聯合開發公共設施之提供：...。二、甲方（臺北市政府）取得之建物及土地所有權與負擔義務如下：(一)取得捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間。(二)取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數。(三)取得依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數。(四)無償取得前三款建物(含共同使用部分)所應持分之土地所有權。(五)負擔與投資人合建分坪所應分配與投資人之樓地板面積及其應持分土地或依第六條第一項負擔所取得建物之建造費用。」

第六條 費用及稅捐分攤：除當事人間另有約定者外，依左列規定辦理。第一項建造費用：第五條第一項至第五項所定各方取得建物面積（捷運設施使用部分外）之比率各自負擔。

第八條 交付證件、產權登記之第六項：本建物及土地依照第五條原則分配後，除捷運系統使用部分之所有權全部歸屬甲方外，其餘部分甲乙雙方同意視經營策略之需要，得以區分所有辦理所有權登記或持股方式等值取回其股份。

第十四條 特別約定事項之第二項：乙方應取得之建物惟住宅用途，且集中分配於甲方規劃之住宅社區內，甲方應取得之建物由甲方自行規劃，且得分期興建，其未同時興建部分應持分之土地所有權，乙方仍應於分配乙方之住宅社區興建至一樓頂板完成時一併辦理移轉登記為甲方所有。

市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數建物及第(3)款依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數建物之建造費用。(第六條第一項)

(四)經查本開發案，臺北市政府依法及契約約定，應取得建物樓地板面積及該等建物之土地所有權，分述如下(詳附表 1-2、臺北市政府依法及契約約定，應取得建物樓地板面積及該等建物之土地所有權表)：

1.無償取得本開發案捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間部分：

(1)有關捷運設施部分：

依據建造執照面⁵第二次變更設計面積計算表登載本案捷運設施投影土地面積：40,023.89 平方公尺，捷運獎勵容積面積 70,894.78 平方公尺。另本案全區機房面積：31,788.21 平方公尺，捷運面積：45,523.54 平方公尺【其中地下壹樓：4,666.25 平方公尺(權益分配建議書⁶登載：5,143.99 平方公尺)、地上壹樓：30,551.22 平方公尺(圖登載 30,394.18 平方公尺、權益分配建議書登載：30,522.86 平方公尺)、地上貳樓：1,038.52 平方公尺(圖登載 1,583.74 平方公尺、權益分配建議書登載：1,545.14 平方公尺)、地上參樓：3,394.92 平方公尺(權益分配建議書登載：3,702.67 平方公尺)、地上肆樓：5,872.63 平方公尺(權益分配建議書登載：6,244.06 平方公尺)】。再依據權益分配報告書所載中銷售面積表-24 對於面積計算說明：2.捷運設施面積計算包含座落本基地範圍內之捷運站體、軌道設施之面積，其中捷運設施面積 4,7158.72 平方公尺，臺北市政府依法及契約約定無償取得該等「捷運設施」建物所有權。

(2)有關「人工地盤」部分：

捷運局於 92 年 9 月 29 日以北市捷五字第 09232332700 號函認定屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部

⁵ 依據捷運公司提供資料。

⁶ 依據：95 年 1 月 6 日權益分配建議書。

分，同意依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定，認定得不適用建築法全部或一部分之規定免計建築面積：12,705 平方公尺。「人工地盤」係政府耗費鉅資興建並認列建物貢獻成本，並經捷運局認定「人工地盤」因噪音及捷運系統順利營業所需，並覆蓋於捷運軌道上方，係屬「捷運設施」之一部分，排除建築法之適用。該「人工地盤」樓地板面積共計 21,193.29 平方公尺為「捷運設施」之一部分，臺北市政府依法及契約約定無償取得該建物所有權。

2. 負擔建造費用取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數部分：

(1) 依據 79 年 4 月 13 日發布實施「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）」主要計畫書並依行為時之相關都計建管法令，本案原係部分「農業區」及「住宅區」變更為捷運設施用地，捷運設施用地之容積樓地板面積為 30,858.29 平方公尺。另依 88 年 3 月 20 日臺北縣政府公告新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地「捷十七、捷十八、捷十九」）細部計畫案（88 年 3 月 25 日起發布實施）所訂之容積率 187% 合計容積樓地板面積為 169,474.09 平方公尺。

(2) 基此，因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數為 69,307.9 平方公尺（ $= 169,474.09 \text{ m}^2 - 30,858.29 \text{ m}^2 / 2$ ），臺北市政府依法及契約約定無償取得該建物所有權。

3. 負擔建造費用取得依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數部分：

(1) 依據 95 年 6 月 16 日領建造執照玖伍店建字第叁柒捌號，本案法定容積率 187.01%，實設容積率 236.78%。法定建蔽率 60%，實設建蔽率 57.27%。設計總容積樓地板面積為 21 萬 9,163.6 平方公尺，係因本開發案量體龐大，縣府環評委員經過 6 次審議決議，為避免對周遭環境造成影響故限制開發高

度，將捷運獎勵容積樓地板面積之允許值（7萬894.78平方公尺）調降為（4萬6,075.78平方公尺）（減少35%），量體由26棟改為16棟。另主管機關取回1/2獎勵容積樓地板面積為2萬3,031.57平方公尺，主管機關應支付投資人捷運獎勵樓地板面積建造成本14億1,800萬4,748元。（每坪約13.6萬元）。

4.無償取得「本開發案捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間」、「因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數」及「依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數」建物之土地所有權因尚未登記，故依樓地板面積比例概估土地面積為67804.9平方公尺。

(五)綜上所述，依行為時「臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」、臺北市政府先後與私地主簽訂「大眾捷運系統土地聯合開發契約書」，該土地聯合開發契約並納入北市府與投資人（日勝生）簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發投資契約書」一部分，臺北市政府及投資人日勝生均受其拘束。基此，臺北市政府應「無償取得本開發案捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間」；負擔建造費用取得「因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數」及「依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數」；並「無償取得上開三款建物（含共同使用部分）所應持分之土地所有權」（土地聯合開發契約書第五條第二項、第六條第一項），捷運局允應遵循辦理，列明本聯合開發案前開捷運設施、建物及土地所有權，先由臺北市政府無償取得或負擔建造費用取得後，再依開發投資契約書之約定與投資人進行權益分配。惟查，主辦之捷運局、核定之臺北市政府竟恣置不理，逕自以公地主（臺北市）分配之權值先行選取，接續再以主管機關取得捷獎權值選取，再以主管機關選取之建物面積折抵委建費用之方式辦理，明顯顛倒順序，且未剔除臺北市應「無償取得捷運設施」建物、「負擔建造費用取得變更都市計畫而增加之可建樓地板面積之半數」及「無償取得上開三款建物之土地所有權」，驟失臺北市政府應優

先無償取得之權值。嗣捷運局竟辯稱：「土地所有權人與主管機關間對聯合開發建築物及基地之分配原則，並非主管機關與投資人間之關係。…大院所詢之『支付捷運設施建造成本給投資人』一節無涉」、「本案與土地所有權人簽定之土地聯合開發契約書第五條第二項，…亦僅約定土地提供人負擔持分土地所有權，並未約定須負擔單純捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間之義務」云云，視上開應由臺北市政府無償取得之合約約定條款於無物，置政府公利益於不顧，主辦之捷運局、核定之臺北市政府顯有重大違失。

二本聯合開發案權益分配，核有北市府與投資人協商時，低估北市府的土地貢獻成本，以壓低北市府可分配權值；投資人評估建物成本刻意灌水，以提高投資人之權配比例，損及北市府權益；且權配報告書竟無核定本，全面採信投資人提供資料，審定過程欠缺透明，淪於黑箱作業等違失：

(一)本聯合開發案權益分配相關資料詳附表 2，包括：

1. 本案權益分配土地貢獻成本表（北市府對土地計算方式之分析），詳附表 2-1。
2. 本案權益分配建物貢獻成本表，詳附表 2-2。
3. 不同情況之權值分配比例表，詳附表 2-3。
4. 本案權益分配相關項目（土地及建物）貢獻成本表，詳附表 2-4。
5. 本聯合開發案使用面積表，詳附表 2-5。
6. 臺北市政府實際取得樓層區位，詳附表 2-6。

(二)據附表 2-1，本案土地貢獻價值之計算，顯為低估公地主貢獻價值，以壓低市府可分配權值，說明如下：

1. 按臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項：「參、作業方式：一、評估公地主土地之貢獻成本：(一)土地貢獻成本為開發後之整宗土地總市值。(二)評估方式：由公地主及投資人依開發基地條件分別委託鑑價公司評估，如任何一家鑑價機構鑑定之價格高或低於鑑價結果之數值之 20% 者，則該鑑價機構之鑑價視為無效，以其他有效鑑價結果平均價格為計算基準」。實際估價作業上，係由公地主（北市府）

及投資人依開發基地條件分別委託，投資人委託兩家估價師事務所完成土地鑑價，分別為 9.0125 萬、9 萬，因過低而捨棄不用；而採取北市府委託兩家估價師事務所完成土地鑑價，每坪 \$28.0103 萬及 \$27.1003 萬，平均每坪 \$27.5553 萬。且此價值係已加計「土地資本利息總和利率」約 27.4% 之後的價值，若還原成 95 年 7 月參與本開發案之土地地價，北市府貢獻之土地每坪地價僅被估為 21.6289 萬元。

2. 土地價值與容積率之間有密切正相關，惟本案 79 年間主要計畫未規定容積率，經參考有關法令計算所得該基地之容積率僅 34%，後來依 88 年細部計畫所載容積率卻暴增為 187%，加計獎勵容積後本案實際開發之容積率高達 241%（說明詳如後述），本案地價基期卻以 80 年 3 月 28 日偏低之土地公告現值為計算依據，地價顯有低估。
 3. 兩種計算方式與注意事項規定「土地貢獻成本應按開發後之整宗土地總市值」均有出入，在計算利率時，土地係以單利計算，建物卻是以複利計算（詳見附表 2-2），使土地貢獻價值相對於建物貢獻價值較少。
 4. 可開發土地之面積大小與價值具有高度正相關，蓋因大面積之土地利於完整之規劃開發故相較於小面積之土地，具有更高的市場價值。況依日勝生公開資訊揭露，其關係人日勝遠東公司提供土地參與聯合開發乙節，已於 95 年財務報告關係人交易章節中揭露，該公司購入本開發案 148 坪土地，據查購入價格約為每坪 60 萬餘元，捷運局承辦人卻委稱不知，亦未加以查證。
- (三) 據附表 2-2，本案建物建造費用之認定，對投資人過於寬鬆，刻意抬高而使北市府可分配之權值比例受到損害，說明如下：
1. 建物設計費用：3.09 億元。6.5%（法定造價大於 6,000 萬元部分，占本項費用逾 99%）至 8%（小於 300 萬部分）。在建築設計費之收取，在實務上常採兩價制，隨著建築物造價之提高，設計費用占造價之比例將明顯下降，（建物設計費依建物標準單價及建築師酬金標準，包含規劃、設計及監造三項約 3.8%，約為 4.5 億），可能因造型重複而更低，但市府卻完全未加以

查證，高估此項費用

2. 建物建造費用：135.57 億元（直接 114.89 億元，間接 20.68 億元），本開發案營建成本計算基準日期為 95 年 12 月（第 2 次變更設計提出時間）。日勝生以直接工程費加間接費用總合為其參與分配之依據，其間並參考旭○之估價，間接費用係以直接工程費 18% 計算。惟：

(1) 依北市府所委託鑑價之旭○資訊 96 年 1 月 2 日之鑑定價，直接工程費 114.89 億元，間接工程費 17.23 億元（約占直接工程費 15%），市府卻不採此一對己有利之數據，爭取較低之間接費用（注意事項規定 16%），反而以「考量本案之安全維護需求及高風險」為由，提高勞工安全衛生費（由 1.5% 調高至 3%）、工程保險費（由 0.5% 調高至 1%），合計共調高 2%），而以直接工程費 18% 計算。

(2) 依捷運局之說明，「間接費用」之項目包括「安、衛保險、管理、稅利等以直接費用一定比例計算之間接費用……」，營業稅應已含於建造費用之「稅利」，卻又再以「稅管費」之名義重複計列（詳後述），又所謂「稅利」既包含利潤，卻被當成「成本」，亦有不當

(3) 日勝生係公開上市公司，根據臺灣證券交易所公開資訊揭露，日勝生於 96 年 9 月 20 日 將本聯合開發案「住宅大樓及人工地盤新建結構工程」發包與新亞建設及長鴻營造股份有限公司，總價 50.49 億元；日勝生另於 97 年 8 月 15 日將本聯合開發案「裝修與機電工程」以發包價格 69.055 億元發包與泰誠營造股份有限公司，所有間接費用應已內含於此價格中。以上兩次發包價格約 120 億元（即 50.49 億元+69.055 億元）大約等於合理之建物建造成本（已含間接成本），惟北市府竟允諾巧立各項名目，使其建物成本高達 174.975 億元（依據為「臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項」）。

3. 利息費用：14.26 億元。注意事項規定採年息 8% 複利計算，此係因權配注意事項 88 年 9 月 10 日簽奉核定當時基本放款利率

為 7.667%、一年期存款利率 5.03%，惟利率自 92 年起大下滑，故以實際鑑價時當時利率水準：放款利率 4.1%、一年期存款利率 2.2% 計算），土地鑑價時雖然也增列資本利息，但無論大○或群○均依單利計列，建物投入成本卻是按複利計算，顯不相當而有利於投資人。

4. 稅管費：17.30 億元：

(1) 依北市府捷運局之說明，該項費用「屬開發土地分割、合併鑑界、所有權移轉、登記規費、代書費、營業稅等所需相關稅費及聯合開發投資人方案規劃、財務評估、風險分擔及分包廠商之管理、發包等費用及利潤，以附表 2-1 的 (1) 至 (4) 項合計數之 11% 認列。

(2) 前述 2 之建物建造費用 135.57 億元（直接 114.89 億元，間接 20.68 億元）之「間接費用」各項，包括「安、衛保險、管理、稅利等以直接費用一定比例計算之間接費用……」，營業稅應已含於建造費用之「稅利」，卻又再以「稅管費」之名義重複計列。

(3) 以稅管費中列有營業稅為例，即屬不應列入的項目，說明如下：

<1> 我國「加值型及非加值型營業稅法」中，建物係適用加值型營業稅，稅率為 5%，性質為間接消費稅，租稅實際負擔者為「貨物或勞務之最後消費者」，前手所繳納之稅額即為「進項稅額」，可於轉手時藉由扣抵「銷項稅額」而獲得實質退回。是以建商於非最終銷售階段所繳納的營業稅，僅係「暫繳」之性質，將來售屋時將透過扣抵而獲退回，建商既非營業稅的最後負擔者，自不應視為投入成本的一部分。

<2> 據捷運局說明略以「相關業界亦普遍於營建或施工費予以認列，例如不動產估價技術規則第 3 章第 53 條勘估標的之營造或施工費項目包含直接材料費…、稅捐」、「臺北市都市更新事業建築物工程造價要項，亦包含施工稅捐…，並未因建築開發商之進項稅額得以扣抵而剔

除」，及「營業稅係為內含而非外加，故無論建築開發商與營造業者議定之發包價格高低，均內含 5%之營業稅」、「捷運工程局計算之土地貢獻成本亦未因捷運工程局取得進項稅額可扣抵而扣除之」云云，惟投資人繳納之營業稅可於轉手時藉由扣抵「銷項稅額」而獲得實質退回，已如前述，且土地之移轉無需繳納營業稅，乃「加值型及非加值型營業稅法」第 8 條所明定，自無進項稅額可資扣抵，以 5%計列，不應計列而計列之數達 6.4485 億元（即 135.57 億 \times 5%）；土地與建物之課稅方式不相同，市府與投資人協議貢獻度時自應釐清其中差異，捷運局卻混為一談，亦有不當。

(4)綜上，稅管費理應核實認列，實際上卻巧立名目，多有不當、甚或不應列入之項目，致令建物貢獻成本高估。

(四)本開發案權配報告書竟無核定本，全面採信投資人提供資料，審定過程欠缺透明，淪於黑箱作業。據附表 2-3，臺北市政府對於土地估價，盡信事務所提供之數據，建物貢獻成本之估算與實際執行數之差額，亦未於事後進行查核，致令權益分配比值，嚴重傾向投資人而損及地主權益：

- 1.日勝生購入 148 坪比鄰土地，95 年 5 月完成土地鑑價報告，帳列每坪 60.642 萬元，因十號公報之施行，於公開資訊揭露，經會計師簽證，有法定效力，已如前述。反之，市府貢獻的土地在加計「土地資本利息總和利率」約 27.4%之後的價值，卻僅被估為每坪 27.7358 萬元，若還原成 95 年 7 月參與本開發案時約為 21.6289 萬元。若市府負起查證的責任，即不難發現日勝生持有土地之取得成本約 60 萬，則北市府貢獻的 27,817 坪土地價格於 95 年簽約時已接近 167 億元，再加計利息到工程完工之 101 年，其價值超過日勝生的貢獻（175 億元）乃無庸置疑的。
- 2.北市府在商場部分，分回之房產公設比竟高達 70%，遠遠超過一般公設比。
- 3.市府以分得之房產折抵人工地盤之成本，權益顯有受損：

- (1)北市府分得一般住宅、商辦及商場，用以折抵之房產則僅有住宅及商辦，前述公設比大量灌水的商場，卻以「應整體持有」為由而未用以折抵。
 - (2)「人工地盤」的建造成本是建商實支金額，故市府顯為「以多換少」，且以公設比較低、容易變賣的住宅及商辦折抵，實有刻意圖利廠商之嫌。況「人工地盤」屬「捷運設施」一部分，依法令及雙方契約約定，北市府優先無償取得該「人工地盤」建物及土地所有權。
- 4.張金鶚教授在 95 年 6 月台灣土地研究月刊之〈從房地價格分離探討地價指數之建立〉一文指出，臺北市郊區土地與建物的成本比，公寓約為 7：3、大廈約為 6：4。若考量超高層建築成本較高，本案房地價格分離成本比中，土地至少亦佔 50%。
 - 5.若市府與日勝生貢獻成本是相同的，分配比例應是 50%：50% 也較符合一般合建時，地主與建商的分配比例，若市府的土地地價能參考日勝生 95/5 公開資訊揭露之土地價格計列，則可得出地主與建商權值分配情況約 49.0327%：50.9673%（不同情況之權值分配比例表詳附表 2-3）。
- (五)依公開資訊觀測站相關訊息，建造價格顯低於談判價格，可資佐證原先盡信投資人所採之建造價格顯有高估，市府未盡責為爭取權益把關：
- 1.日勝生以直接工程費加間接費用總合為其參與分配之依據，其間並參考旭○之估價。日勝生係公開上市之公司，根據公開資訊日勝生於 96 年 9 月 20 日將本工程土建發包與新亞及長鴻，總價 50.49 億元，其中新亞 29.29 億元、長鴻 21.2 億元，將此價格與旭○估價比較可知旭○當時的估價明顯過高。
 - 2.根據日勝生公開資訊，97 年 8 月 15 日日勝生美河市內裝與機電發包價格 69.055 億元。承包廠商為泰誠營造乃日勝生持股 98.46%之子公司。98 年 7 月 16 日勝生追減上述予泰誠合約中機電材料採購 30 億元，改向泰誠及益鼎合組之聯合承攬體（TEJV）簽定「捷運新店線新店機廠聯合開發案」辦公及商辦大樓機電工程及機電工程設備材料採購契約；顯示本案內裝與

機電價格為 69.055 億元。

3. 本案日勝生相同項目（即內裝與機電價格）之發包價格 69.055 億元，所有間接費用應已內含，加土建價格之 50.49 億元，約 120 億元為合理之已含間接成本之建物成本。北市府依據「臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項」，即允諾其再外加，使其建物成本高達 174.975 億元，顯未盡查證責任。

(六)綜上，北市府與投資人協商合建分配之過程，刻意低估市府的土地貢獻成本，對於建物成本之多種構成項目，以不同名目灌水、抬高其貢獻成本，使投資人可分得較多之權配比例，損及市府權益；且權配報告書竟無核定本，全面採信投資人提供資料，審定過程欠缺透明，淪於黑箱作業，顯有不當。按機密文書「解密條件」應依性質核定為：<1>公布時解密；<2>至○年○月○日解密；<3>工作完成或會議終了時解密，<4>附件抽存後解密，本件權益分配簽核文件，捷運局已依「臺北市政府文書處理實施要點」規定，核定為「密」等一般公務機密，「解密條件」，除權益分配第 1 次協商會議記錄為「工作完成或會議終了時解密」外，餘均為「本件於公布時解密」（捷運局 101 年 8 月 31 日北市捷聯字第 10132701100 號函）。惟查權益分配並無「公布」程序，復經電詢該局承辦人「本件何時公布？」竟告以「不知道」云云，已使本件權益分配簽核文件之保密期限「不確定」；況日勝生依法已公開該公司財務業務重大訊息，本案簽核文件之「保密條件」是否已消滅，實有即時檢討必要。

三有關覆蓋於捷運軌道上方之「人工地盤」92 年間經捷運局認定屬捷運系統順利營業所需，故視為捷運設施之一部分，並排除建築法之適用，依法及雙方契約約定，臺北市政府應優先無償取得該建物及土地所有權，且應符合開放供公眾使用不得擅自封閉等公益性，方符法制

(一)本開發案「人工地盤」部分，查 88 年 4 月 9 日，北市府公告「聯合開發計畫」略以：共構商場利用機廠主建物上方，共構規劃地上 3 層之「人工地盤」，地下 1 層及地面 2、3 層規劃為停車空間

（地面層為捷運停車場），地面 4 層規劃為百貨商場入口層，其餘約佔 1/2 之面積則為廣場、綠地等開放空間。捷運局 92 年 9 月 29 日北市捷五字第 09232332700 號函略以：「因機廠鄰近居民陳請要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部分。」行政院於本院前調查案補充說明略以：「機廠啟用後因軌道行車及洗車所對附近居民造成噪音干擾，經附近居民及民代多次陳情要求軌道區全面加蓋包覆，故投資人提出以『人工地盤』方式包覆軌道區以隔絕噪音。經申請單位規劃以覆蓋式構造物將既有軌道包覆，以達改善噪音之效。『人工地盤』除改善噪音外，頂層予以綠化並提供約 1/2 公共空間供鄰近居民休憩及防災避難使用及北側居民親水動線。」等語。

- (二)次按大眾捷運法第 3 條規定：「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」。經查，本案基地面積 92,560.7 平方公尺（嗣新北市查復本開發案基地，經合併地號後，總面積為 92,503.26 平方公尺），臺北縣政府於 92 年 9 月 15 日以北府工建字第 0920566046 號函請捷運局就「新店捷運機廠聯合開發案」以地面四層之「人工地盤」作為避難層，且依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定，認定得不適用建築法全部或一部之規定乙案，請本於目的事業主管機關之立場惠賜卓見。案經捷運局於 92 年 9 月 29 日以北市捷五字第 09232332700 號函略以：「因機廠鄰近居民陳請要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部分。…。」，臺北縣政府爰以 93 年 10 月 20 日北府工建字第 0930706355 號函：「…二、旨述新店機廠聯合開發「人工地盤」，係因機廠鄰近居民陳情要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予以興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運

設施之一部分，…」同意依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定，認定得不適用建築法全部或一部分之規定，就本案合計超出允建建築面積之「人工地盤」面積共 12,705 平方公尺⁷。

- (三)再按都市計畫法第 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」已有明定，當地都市計畫書圖如對於特定土地開發建築類型設置之「人工地盤」訂有免計入建蔽率及容積率之規定，自得從其規定。另依 92 年 6 月 5 日修正建築法第 99 條規定：「左列各款經直轄市、縣（市）主管建築機關許可者，得不適用本法全部或一部之規定：一、紀念性之建築物。二、地面下之建築物。三、臨時性之建築物。四、海港、碼頭、鐵路車站、航空站等範圍內之雜項工作物。五、興闢公共設施，在拆除剩餘建築基地內依規定期限改建或增建之建築物。六、其他類似前五款之建築物或雜項工作物。前項建築物之許可程序、施工及使用等事項之管理，得於建築管理規則中定之。」另依「臺北縣建築管理規則」第 31 條明定「本法第九十九條第一項規定之建築物，符合下列規定者，得由起造人敘明理由，向本府申請不適用本法全部或一部之規定：一、紀念性之建築物者，依原有形貌保存；其有修復必要者，應提出修復工程計畫，先申請古蹟主管機關許可。二、候車亭、電話亭、警察崗亭及地面下之建築物，於市區道路範圍內建造者，其工程計畫應先申請市區道路管理機關許可。三、海港、碼頭、鐵路車站、航空站等範圍內雜項工作物之建造，其工程計畫應先申請目的事業主管機關許可。四、臨時性之建築物竣工，經申報查驗合格者，核定其使用期限，發給臨時使用執照。前項第一款至第三款之建築物，如不適用本法全

⁷ 本案可建築面積為 55,811 平方公尺(93 年 8 月 13 日申請面積包含部分鄰房佔用為 129 筆地號土地，面積 93,018.42 平方公尺，可建築面積：93,018.42×60% = 55,811)，人工地盤如依建築技術規則建築設計施工篇第 1 條第 3 項認定需計入建築面積，規劃建築面積含改善設施(人工地盤)為 68,516 平方公尺，合計超出允建建築面積 12,705 平方公尺，惟本案人工地盤面積 21,193.29 平方公尺，如全部依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定，認定得不適用建築法全部或一部分之規定，勢將增加建築之量體，爰就超出允建建築面積 12,705 平方公尺部分予以認定。

部之規定者，起造人應將工程圖樣、說明書及建築期限報本府備查。…」規定外，依「建築技術規則建築設計施工編」第 1 條第 3 款及同編第 162 條規定，尚無「人工地盤」得免計算建築面積及容積總樓地板面積之規定。經查，本案臺北縣政府於 92 年 7 月 25 日召開「建築執照預審委員會」第 152 次審查會議，同意認定「人工地盤」為避難層，並請作業單位簽核認定是否依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定認定得不適用建築法全部或一部之規定。

- (四)復查，本案「人工地盤」後續之登記及管理，據捷運局說明，按依公寓大廈管理條例第 56 條規定，公寓大廈之起造人於申請建造執照時，應檢附專有部分、共用部分、約定專用部分、約定共用部分標示之詳細圖說及規約草約，於設計變更時亦同，故於實施建築管理地區，依法建造完成之建物，地政機關悉依主管建築機關核發之使用執照及其竣工平面圖，據以辦理建物所有權第一次測量登記。次按申請建物所有權第一次登記應附之證明文件，「土地登記規則」第 79 條已有明文，又建築物測繪登記之要件有四：(1)定著性，即定著於土地；(2)構築性，即使用材料之人工建築；(3)外部阻隔性；(4)用途性，即人、物實質滯留可能之場所、生活空間。本案「人工地盤」倘符合上開要件者，自可為測繪登記之標的。另依聯合開發基地建物之登記，依「土地登記規則」相關規定，屬捷運設施部分登記為捷運主管機關所有及管理，屬聯合開發大樓登記為各區分所有權人所有，依公寓大廈管理條例維護管理，兩者並共同持分土地。另依本案都市設計審議規劃報告，人工平台開放公眾使用部分管理維護方式為：開發單位興建完成後前五年由保固廠商負責維護，一年後由開發單位提撥管理基金於專案帳戶中交由管理單位（建議交由新店區公所）維護，以及提供近 1/2「人工地盤」公共空間（約 9,435 平方公尺）供鄰近居民休憩及防災避難使用，並提撥十五年 3,456 萬元管理維護基金。
- (五)所謂「人工地盤」（日本稱「人工平台」），日文稱為ベレストリアンデッキ（Pedestrian deck），英文稱為 Pedestrian walkway（簡稱 Pedway），主要功能在於分離人車動線，提供行人通行的便利，

較大規模的人工平台為具有廣場功能的廣大平面構造設施一般而言，日本的「人工平台」多布設於鐵路路線（或鐵路調車場等）上方與其周圍，以隔開人車爭道的混亂，並連接受隔離的鄰近辦公大樓與商業設施，以提高都市土地使用密度及立體化的有效利用。本案調查委員親赴日本參訪大阪站城（osaka station city）「人工平台（Roof Plaza）」，相關措施（詳如附件九），並就「人工平台」用途及建造疑義諮詢大阪市政府、JR 鐵路公司主管人員獲告：該「人工平台（Roof Plaza）」計有五層，二樓為 JR 鐵道及月臺，一樓提供行人通行及廣場功能，三樓則設置時空廣場等公共使用空間，並與南北辦公大樓與商業設施連接，「人工平台」既蓋有屋頂，當然依建築法相關規定計入建築面積。當詢以「人工平台」可否規劃為「停車位」，並將所有權登記為住民所有？均以「不可思議」表情答復：「人工平台」既係公共使用空間，當然不可能規劃為私人停車位。

(六)惟查，該「人工地盤」竟擴大架設貫通全區，作為本案之商場、辦公大樓及住宅等建物與小碧潭站間之通道並設置部分停車位供住戶使用為最主要，亦非提供其他當地里民通達新店溪畔之用，實違背本開發案規劃「人工地盤」於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，以及跨越環河路親水動線等相關措施，以利附近里民通達新店溪畔之「公益性」設置目的。另，「人工地盤」免計建築面積部分，亦應僅限於於新店機廠加設全覆式隔音罩「人工地盤」部分為限。

(七)綜上，捷運局於 92 年 9 月 29 日以北市捷五字第 09232332700 號函略以：「因機廠鄰近居民陳請要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部分。…」，臺北縣政府爰以 93 年 10 月 20 日北府工建字第 0930706355 號函：「…二、旨述新店機廠聯合開發「人工地盤」，係因機廠鄰近居民陳情要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予以興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部分，…」同意依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規

定，認定得不適用建築法全部或一部分之規定。基此，「人工地盤」政府耗費鉅資興建並認列建物貢獻成本，並經捷運局認定「人工地盤」因噪音及捷運系統順利營業所需，係屬捷運設施之一部分排除建築法之適用，面積共計 21,193.29 平方公尺，並覆蓋於捷運軌道上方，為捷運設施之一部分，並排除建築法之適用，依法及雙方契約約定，臺北市政府應優先無償取得該建物及土地所有權，且應符合開放供公眾使用不得擅自封閉等公益性，方符法制。

四本聯合開發案之土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物佔全部聯合開發建物（含地上及地下之樓地板面積）之比例持分，此權益分配程序顯然倒果為因，且原公有土地比例高達 99.24%，私有土地僅佔 0.76%，竟透過聯合開發之權益分配，竟致高達 69.25% 公有土地轉為私有，全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落實依法行政原則，亦與捷運局自認辦理聯合開發「土地設定地上權，俾利捷運系統通過」之準則相互矛盾

(一)臺北捷運聯合開發，源於 76 年 2 月 23 日捷運局成立後，首任局長齊寶錚深感捷運建設須徵收大量土地，傳統以徵收公共設施用地之方式，由於徵收補償金額無法為土地所有權人所接受，導致土地所有權人之抗爭及民怨，造成公共建設無法順利推動，故思考藉由捷運場、站之建設來推動聯合開發，一方面地主可取得原土地所開發之利益，以減少取得土地之利益，以減少取得土地之阻力，另一方面可減少徵收補償金額支出，此為當初推動聯合開發之理念及構想。另於 77 年 6 月 23 日召開「臺北土地開發股份有限公司籌設小組第 2 次會議」中，莊志英秘書長裁示：「捷運系統之交通用地聯合開發，交由捷運工程局自行辦理；交通用地以外之聯合開發用地，捷運工程如能一併規劃則一併辦理，否則應俟都市計畫變更後再行辦理。」嗣經市長吳伯雄於 77 年 6 月 24 日核示：在臺北土地開發公司成立前，仍由捷運局負責辦理。北市府擬設立「臺北土地開發股份有限公司」嗣報經行政院 77 年 6 月 25 日核復，鑒於其他公營土地開發信託投資公司成效不彰，請深入研究再議。78 年 3 月 27 日行政院核定捷運局增設第

六處，主管聯合開發有關業務。

- (二)內政部 79 年 1 月 18 日台(79)內營字第 752133 號函復臺北市政府，就依都市計畫法定程序配合捷運系統工程需要劃定「交通用地」是否屬都市計畫公共設施保留地疑義案，邀集行政院秘書處、經建會、法務部、交通部暨路政司、臺灣省政府暨建設廳、臺北市政府暨工務局、捷運局、高雄市政府暨工務局及內政部相關單位，於 79 年 1 月 6 日研商會議⁸，捷運局明白表示辦理聯合開發準則：「捷運系統變更為交通用地，其土地以徵收方式取得僅得作為捷運車站之使用，若依大眾捷運法辦理聯合開發，其土地取得不予徵收，惟雙方必須簽訂協議書，並設地上權，以利捷運系統通過。」
- (三)惟查，距上開研商會議僅 3 個月之本聯合開發案，即 79 年 4 月 11 日，臺北縣政府公告實施「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）」計畫書伍、一之規定：「捷運系統用

⁸ 研商會議，各機關發言略以：

臺北市政府工務局：都市內陸地上之交通設施包括汽車、鐵路及新引進之捷運系統等，為簡化都市計畫及執行便利，目前該市府已發布實施之都市計畫案內劃定為交通用地使用者計有 9 案，有關捷運系統相關設施均劃定為交通用地予以概括。

臺北市政府捷運局：1.在捷運系統未變更為交通用地前，北市臺北車站、鐵路地下化工程用地均以變更為交通用地。捷運系統解釋為公用事業交通設施，均在都市計畫說明書內規定交通用地之分類及其土地使用管制。2.在同一捷運系統線上由不同縣市主管都市計畫之變更，目前北市將捷運系統所需土地變更為交通用地，而省、縣轄市則變更為捷運系統用地，惟其都市計畫說明書內規定作捷運車站、調車場等使用在法律上較為週全，似可依都市計畫法第 42 條之規定認定為公共設施用地。3.捷運系統變更為交通用地，其土地以徵收方式取得僅得作為捷運車站之使用，若依大眾捷運法辦理聯合開發，其土地取得不予徵收，惟雙方必須簽訂協議書，並設地上權，以利捷運系統通過。

交通部：交通用地是否為道路系統之一種，該部亦曾討論過，認為屬道路系統之一種並不符合。依大眾捷運法之定義及其建造形式比較偏於鐵路，鐵路法內有捷運系統鐵路之規定，惟鐵路法又無法含蓋大眾捷運法之定義，二者營運目標均為輸送旅客，又民營公用事業條例第 2 條規定，電車亦屬公用事業之一種，與大眾捷運系統類似，故認定交通用地為公用事業設施之一種較為適當。

結論：依都市計畫法定程序劃設之交通用地（省、縣轄市則為捷運系統用地）係為都市計畫法第 42 條第 3 項規定之其他公用事業用地之一種，應屬都市計畫之公共設施用地。

地係供捷運車站、轉運設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」之後 87 年 12 月，臺北縣政府公告實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫案」88 年 4 月 8 日，臺北市政府公告核定聯合開發計畫書，確定新店機廠捷運系統用地之用途：「除辦理捷運設施外，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發作為辦公室、商場及住宅使用。」復查本聯合開發案之開發用地，多已於 80 年間以徵收、有償撥用取得；嗣因公私共有土地部分產權及私有土地所有權人與臺北市政府簽訂「土地聯合開發契約書」，於 88 年 11 月經臺北縣政府撤銷徵收，嗣於 95 年間，私有土地陸續由該等原土地所有權人買賣移轉登記予日勝生，98 年 10 月 26 日辦理信託登記，再由兆豐國際商業銀行股份有限公司取得。上述土地嗣於 99 年間辦理合併登記，原建造執照之 122 筆土地合併後，尚有環河段 3 地號、中華段 750 地號、北新段 2 地號、中正段 165、165-1 地號等 5 筆土地。基地絕大部分現辦理合併登記為「捷運系統用地」92,492.82 平方公尺及極小筆「第四種住宅區用地」10.58 平方公尺（純屬公有）。又基地總面積為 92,503.26 平方公尺，臺北市政府持有 91,804.75 平方公尺，約佔基地總面積 99.24%；私地主信託土地面積 698.609 平方公尺，僅佔 0.76%（詳如附表 4 之 1、4 之 2）；又本聯合開發案都市計畫書明定：「捷運系統用地係供捷運車站、轉運設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發」。嗣經北市府核定「聯合開發計畫書」即擴大新店機廠捷運系統用地之用途：「除辦理捷運設施外，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發作為辦公室、商場及住宅使用」，是否符合本案都市計畫主要計畫範疇，即生疑義？況依前開 79 年 1 月 6 日，內政部邀集相關機關，就依都市計畫法定程序配合捷運系統工程需要劃定「交通用地」（省、縣轄市劃定「捷運設施用地」）是否屬都市計畫公共設施保留地疑義之協商會議中，捷運局明白表示：土地以徵收方式取得僅得作為捷運車站之使用，若依大眾

捷運法辦理聯合開發，其土地取得不予徵收，惟雙方必須簽訂協議書，並設地上權，以利捷運系統通過等語，是為捷運局辦理聯合開發之準則。

(四)另臺北市政府 83 年 2 月 18 日 (83) 府捷五字第 83007803 號函請交通部釋示大眾捷運系統用地範圍內之公有土地，因辦理聯合開發致移轉予私人，是否有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之規定疑義乙案，案經交通部 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 83.5.23. 台(83)內地字第 8306536 號函釋：同意依本部 83.5.12. 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』，又大眾捷運法第七條既明定捷運場、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，不受土地法第十四條第一項第五款之限制」等語，惟查：

1. 按土地所有權之得喪變更，應以法律定之，大眾捷運法第 7 條僅僅規定大眾捷運系統路線、場、站土地得聯合開發，交通部、內政部上開解釋意旨：「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」云云，顯未落實依法行政原則。
2. 交通部、內政部上開解釋，係統就「大眾捷運系統用地範圍內之公有土地」所為解釋，並未就該「公有土地」來源分別解釋，查系爭本案之土地，政府最初以「興辦交通事業」性質，強制徵收者高達 85.41%，公有撥用者占 13.94%，而參與聯合開發者，僅佔 0.65%（嗣新北市政府辦理合併登記後亦僅占 0.76%），經聯合開發後，竟導致高達 69.25% 公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，亦有違政府徵收目的。

(五)綜上，捷運局將本開發案高達 99.24%之基地，先經徵收強制手段或撥用取得公有土地，再透過本開發案聯合開發投資契約書之權益分配約定略以：土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物佔全部聯合開發建物（含地上及地下之樓地板面積）之比例持分，竟導致高達 69.25%公有土地轉為私有，明顯倒果為因，全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落實依法行政原則，亦與捷運局自認辦理聯合開發「土地設定地上權，俾利捷運系統通過」之準則相互矛盾。

五、本案未依 88 年都市計畫細部計畫書規定之計畫開發，降低商業、辦公之開發規模，增加住宅規模達法定容積之 3.8 倍，規模失控，有違都市計畫細部計畫之規定

(一)按「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」（89 年 4 月 28 日市長核定修正）中第三條：「開發方式……一、乙方應負責出資並依照甲方核定之開發建議書、與甲方合作條件及分收比例，辦理興建本聯合開發基地之建築改良物」、第六條：「設計、監造及請領建造執照……二、本建物之設計與興築，須符合建築及都市計畫有關法令」。基此，市府對於本案投資人之開發建議書是否符合建築及都市計畫有關法令，應詳予審查，並應符合建築及都市計畫有關法令。

(二)次按都市計畫法臺灣省施行細則第 30-2 條(87 年 8 月 3 日)規定：都市計畫地區內，為使土地合理使用，應依左列規定於都市計畫書書內訂定容積管制規定：一、住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積、公共設區服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質及發展現況與限制，分別訂定不同之容積率管制。二、其他使用分區應視實際發展情形及需要與公共設施服務水準訂定。三、實施容積率管制前，符合分區使用之合法建築物，改建時其容積規定與建築物管理事宜，應視實際發展情形及需要與公共設施服務水準而訂定。顯見容積率係依據計畫容納人口及公共設施服務水準訂定出該區平均容積率，故，

先有計畫人口之概估，方有容積率之研訂。

(三)按臺北縣政府於 88 年 3 月 20 日公告新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地「捷 17、捷 18、捷 19」）細部計畫案，依據細部計畫書：伍、實質計畫：一、可容納人口略以（如附表 5-1）：

1. 計畫人口約 700 人。

2. 及業人口：

(1)辦公空間：約 2,397 位員工，洽公者約 720 位。

(2)商場空間：約 783 位員工吸引購物者 60,661 位。

3. 本基地規劃作為住宅、辦公室及商場使用：

(1)辦公室以每 18.6m²引進 1 位及業人口，每 61.96 m²吸引 1 位洽公者推估。

(2)商場以每 93m²引進 1 位從業員，每 1.2 m²吸引 1 位購物者推計。

(3)住宅以每 50 m²居住 1 人推計。

(四)復按捷運局說明本開發案都市計畫細部計畫審議之時，新北市政府刻正辦理「變更新店都市計畫（第二次通盤檢討）案」及「擬定新店中央新村北側附近地區（配合臺北都會區環河快速道路臺北縣側建設計畫）細部計畫案」，依公開展覽草案變更新店都市計畫農業區為住宅區。兩案皆鄰近本計畫區，考量本區域未來已有大量住宅發展，是以本案以商場辦公使用為主要推計，容積率為 187%（未含因捷運聯合開發及其他容積獎勵所得樓地板面積）。

(五)有關本案細部計畫及實際新店機廠聯合開發案核計可容納人口及容積樓地板面積推估情形，依據行政院 100 年 3 月 10 日院臺建字第 1000012284 號函計算說明如下所示（詳如附表 5-2）：

1. 88 年細部計畫

(1)住宅：人口 700 人；容積樓地板面積 35,000 平方公尺（50 m²/人×700 人）。

(2)辦公空間：容積樓地板面積 44,611.2 平方公尺（18.6 m²/人×2,397 人及 61.96 m²/人×720 人兩者取其大者）。

(3)商場空間：容積樓地板面積 72,819 平方公尺（93 m²/人×783

人及 $1.2 \text{ m}^2/\text{人} \times 60,661$ 人兩者取其大者)。

(4)合計總容積樓地板面積為 152,430.2 平方公尺，未超過法定容積總樓地板面積 172,993.31 平方公尺。

2. 本開發案實際開發計畫

(1)住宅：人口 2,667 人；容積樓地板面積 133,348.76 平方公尺。

(2)辦公空間：容積樓地板面積 37,980.13 平方公尺。

(3)商場空間：容積樓地板面積 219,163.6 平方公尺，扣除獎勵容積 46,063.1391 平方公尺，合計 173,100.46 平方公尺。

3. 目前新店機廠周邊農業區仍在辦理都市計畫通盤檢討作業，尚未開發，本案實際開發使用以住宅使用為主，依建造執照申請面積：

(1)住宅使用容積樓地板面積為 133,348.76 平方公尺。

(2)辦公使用容積樓地板面積為 37,980.13 平方公尺。

(3)商場使用容積樓地板面積為 47,834.71 平方公尺。

(4)合計總容積樓地板面積為 219,163.6 平方公尺(已含捷運聯合開發獎勵所得容積樓地板面積)，扣除 70,894.78 平方公尺之大眾捷運法土地開發辦法獎勵，總容積樓地板面積為 148,268.82 平方公尺，亦未超過法定容積總樓地板面積 172,993.31 平方公尺。

4. 另依原細部計畫計算基準，可容納人口推估：

(1)住宅使用計畫人口為 2,667 人 ($133,348.76/50$)。

(2)辦公空間及業人口為 2,657 人

($37,980.13/18.6+37,980.13/61.96$)。

(3)商場空間及業人口為 40,376 人 ($47,834.71/93+47,834.71/1.2$)。

(4)合計可容納人口為 45,699 人，並未超過原細部計畫推估可容納人口，基此，原規劃以商場辦公使用為主要推計，實際開發則以住宅為主，辦公及商場使用容積總樓地板面積大幅降低，使得及業人口下降，尤其又以商場所吸引之購物者數量下降最多(由 60,661 人降為 39,862 人)。

(六)綜上，本聯合開發案未依 88 年都市計畫細部計畫書規定之計畫開發，其中辦公空間規模由細部計畫規定之 44,611.2 平方公尺減為

實際開發面積 37,980.13 平方公尺，為細部計畫規定之 85%；商場空間規模由細部計畫規定之 72,819 平方公尺減為 47,834.71 平方公尺，為細部計畫規定之 65.6%，實際開發狀況顯見未達細部計畫規定之開發規模。另有關住宅規模由細部計畫規定 35,000 平方公尺暴增為 133,348.76 平方公尺，增加住宅規模達細部計畫之 3.8 倍，規模失控，逾越都市計畫細部計畫規定，如以本案實際開發計畫 219,163.6 平方公尺扣除都市設計審議後核定之獎勵容積 46,063.1391 平方公尺，合計 173,100.46 平方公尺大於依細部計畫書人口數所推估 152,430.2 平方公尺容積樓地板面積。對此，北市府對於本案投資人之開發建議書未詳予審查是否符合建築及都市計畫有關法令，辦理過程顯有重大違失。

六本開發案 79 年間主要計畫未規定容積率，惟參考有關法令計算所得該基地之容積率僅 34%，另依 88 年細部計畫所載容積率卻暴增為 187%，加計獎勵容積後本案實際開發之容積率高達 241%，為主要計畫開發強度 7 倍有餘；本案地價基期以 80 年 3 月 28 日為依據，地價顯有低估，辦理過程顯有闕失

(一)按都市計畫法臺灣省施行細則第 30-2 條(87 年 8 月 3 日)規定：都市計畫地區內，為使土地合理使用，應依左列規定於都市計畫書書內訂定容積管制規定：一、住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積、公共設施服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質及發展現況與限制，分別訂定不同之容積率管制。後於 88 年 6 月 16 日增訂第 30-3 條規定：都市計畫地區都市計畫土地使用分區及公共設施用地於都市計畫書中未訂有容積率者，其容積率不得超過下列規定（區分鄰里性公共設施用地比值 15% 以下、超過 15%），但都市計畫書中各項土地使用分區及公共設施用地訂有容積率者，從其規定：

1. 每公頃未達 200 人，住宅區：120%、150%。商業區：180%、210%。
2. 每公頃 200 人以上未達 300 人，住宅區：150%、180%。商業區：210%、240%。

3.每公頃 300 人以上未達 400 人，住宅區：180%、200%。商業區：240%、280%。

4.每公頃 400 人以上，住宅區：200%、240%。商業區：280%、320%。

(二)次按臺北縣政府於 79 年 4 月 13 日發布實施「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）」主要計畫書中第參項：「……為提高捷運系統用地之土地利用，促進新店市之都市發展，捷運系統用地除供作捷運車站、轉乘設施、停車場、軌道、機廠等等必須之設施外，另提供高品質之遊憩，休閒、辦公及購物等多功能空間。其變更內容如下所示，編號 19（位置：中央路與環河路交叉口東南側）之原計畫「農業區」變更為「捷運系統用地」，變更理由為：「興建捷運車站、軌道、機廠及相關設施」。

(三)再按 81 年 9 月 30 日捷運工程局第五處聯合開發說明給原土地所有權人之會議資料如下表，依都市計畫法臺灣省施行細則第 27 條農業區非建地目最大可建築面積 495 平方公尺，容積率最高 30%，原始容積及可建築面積不高。

(四)依據以上條件，本案開發前、後之容積率計算說明如下：

1.依據 79 年 4 月 13 日發布實施「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）」主要計畫書並依行為時之相關都計建管法令，本案原係部分農業區及住宅區之基準容積率，依據行政院 99 年 10 月 13 日院臺建字第 0990056421 號函之計算式說明如下：

(1)基地面積：合計 90,653.41 平方公尺（不可建築之法定空地面積為 69.71 平方公尺），捷運系統用地 90,653.41 平方公尺。

(2)可建基地面積：90583.7 平方公尺（原住宅區面積：3,029.92 平方公尺，農業區面積 87553.78 平方公尺）。

(3)面前道路寬度：30M（以整宗基地考慮，以環河路為計算之基準）。

(4)高度限制：農業區：3 層樓或 10.5 公尺，住宅區：7 層樓或

21 公尺（以東臨 12M 中華路計算）。

(5)可建建蔽率：

<1> 原土地使用分區：住宅區，建蔽率 60%。農業區，建蔽率：建地目 60%，非建地目 10%，最大建築面積為 165 平方公尺。

<2> 依建築技術規則第 27 條規定，建物地面超過 5 層或高度超過 15 公尺者，每增加 1 層或 4 公尺，其空地應增加十分之 0.2，故本基地住宅區 56%，農業區 10%或 60%。

(6)可建容積樓地板面積：

<1> 計算式：住宅區： $3,029.92 \times 56\% \times 7 = 11,877.29$ 平方公尺

<2> 農業區：依各地號地目分別計算（容積：建地目 180%，非建地目 30%，最大樓地板面積 495 平方公尺）約 18,981 平方公尺。

(7)合計可建容積樓地板面積：30,858.29 平方公尺。

(8)本案 79 年間尚未發佈細部計畫前依相關法令之基準容積率如下：

<1> 住宅區： $11,877.29 \div 3,029.92 = 392\%$

<2> 農業區： $18,981 \div 87,553.78 = 22\%$

<3> 本案聯合開發基地之容積率： $30,858.29 \div 90,583.7 = 34\%$ 。

(9)綜上，79 年間尚未發佈細部計畫前依相關法令之基準容積率為 34%。

2.另依 88 年 3 月 20 日臺北縣政府公告新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地「捷十七、捷十八、捷十九」）細部計畫案（88 年 3 月 25 日起發布實施）：伍、實質計畫：二、土地使用分區管制(三)計畫區之土地使用分區管制，其建蔽率及容積率不得超過以下規定：

(1)站別：新店機廠。

(2)主要計畫：土地使用分區：新店機廠（捷十七、十八、十九）。

(3)細部計畫管制：

<1> 建蔽率：60%。

<2> 容積率：187%（本容積率未含聯合開發及其他獎勵所得

樓地板面積)。

<3> 使用組別：捷運相關設施及依都市計畫法臺灣省施行細則有關住宅區與商業區之管制及其他相關法令規定辦理。

(4)本案聯合開發後之容積樓地板面積計算如下：

<1> 住宅區： $3,029.92 \times 392\% = 11,877.29$ 平方公尺

<2> 農業區： $87,553.78 \times 180\% = 157,596.80$ 平方公尺

<3> 合計： $169,474.09$ 平方公尺

(5)綜上，依據 88 年細部計畫本案聯合開發基地平均容積率： $169,474.09 \text{ m}^2 \div 90,583.7 \text{ m}^2 \div 187\%$ (未含因捷運聯合開發及其他容積獎勵所得樓地板面積)。如含有關容積獎勵，本案實際開發容積率： $219,163.6 \text{ m}^2 \div 90,583.7 \text{ m}^2 \div 241\%$ 。

(五)綜上，依據本開發案 88 年間細部計畫辦理聯合開發之住宅區容積率為 392%，農業區容積率 180%，平均容積率為 187%，超過都市計畫法臺灣省施行細則第 30-3 條有關住宅區容積率最高 240% 規定之精神，甚至超過商業區最高 320% 之規定，顯見本案細部計畫核給容積，屬商業為主之高強度使用之容積。本開發案基地範圍之原基準容積為 30,858 平方公尺，因聯合開發後之基準容積暴增為 169,474 平方公尺，加計獎勵容積後為 219,163.6 平方公尺，為原先主要計畫之基準容積率 7 倍餘。經查，本案對於土地價值估算，係依土地之公告現值評估，惟查，79 年間土地價格係以「農業區」為主之公告現值，且土地開發強度之容積率僅 34%，其後至 94 年間土地開發強度容積率暴增為 241%，可建容積樓地板面積為原先 7 倍有餘，惟查，本開發案地價基期以 80 年 3 月 28 日為依據，依據該公式係以土地之公告現值估算，顯難以反映出開發強度容積率等變化，亦難如實推估土地實際價值，如以 80 年間土地公告現值查估，本案土地價格顯然低估，辦理過程顯有關失。

七、本聯合開發案權益分配辦理程序，主辦機關捷運局並未依規定評估「土地貢獻成本」、「建物貢獻成本」委託鑑價(定)報告，僅依委託鑑價(定)結果，估算地主與投資人之權益分配比例提報「權益分配工作小組」決議，核有違失；依捷運局簽核本權配案之批示

內容視之，足認該局簽報過程，猶如副市長林崇一所批示：捷運局主管至今仍不知要檢討精進外，臺北市政府核定結果，亦是因循苟且，徒具形式

(一)捷運局辦理本聯合開發案權益分配過程列表（如附表 7）概述如下：

1. 90 年 12 月 18 日，臺北市政府與投資人日勝生簽訂投資契約書。
2. 96 年 4 月 3 日，捷運局並未評估「土地貢獻成本」、「建物貢獻成本」委託鑑價（定）報告，僅依委託鑑價（定）結果，估算地主與投資人之權益分配比例，提報「權益分配工作小組」第 33 次會議決議：照案通過。
3. 96 年 4 月 9 日，捷運局第 1 次簽報權益分配事宜，擬依「權益分配工作小組」決議，建議地主與投資人間權益分配比例為 30.6009%：69.3991%，建造成本（含間接費用及稅管費）最高每坪 13 萬 6,136 元為底限與投資人協商。經核定由副市長林崇一、秘書長李述德及捷運局局長林建元成立三人小組，督導並協助捷運局辦理。
4. 96 年 5 月 8 日，捷運局第 2 次簽報權益分配事宜：（1）建議地主與投資人之權益分配比例為 30.6009%：69.3991%。（2）建造成本（含間接費用及稅管費）最高每坪 13 萬 6,136 元。經副市長林崇一退回批示：請捷運局附陳「財務分析」中地主及投資人之「自有資金投資報酬率（ROE）」之分析及 Sensitivity analysis 之分析結果，再續呈核。
5. 96 年 5 月 16 日，捷運局第 3 次簽報權益分配事宜，副市長林崇一怒斥批駁，經市長核示退回捷運局重辦。
6. 96 年 6 月 7 日，捷運局第 4 次簽報權益分配及辦理協商事宜，副市長林崇一再次怒斥批駁退回捷運局。
7. 96 年 7 月 18 日，捷運局第 5 次簽報權益分配及辦理協商事宜：建議地主與投資人之權益分配比例為 30.6009%：69.3991%，建造成本（含間接費用及稅管費）最高每坪 13 萬 6,136 元為底限與投資人協商。副市長林崇一批示：先按 32（地主）：68（投資人）進行協議；並要求捷運局所提報之財務分析結果前後不

一，應再深入檢討。

8. 96年8月28日，捷運局第6次簽報權益分配及辦理協商結果，市長批示：「為何未依前簽批示提出財務分析之深入檢討說明，以為協商談判之依據？同意由投資人先行銷售50%，其餘繼續協商。」
9. 96年9月2日，捷運局第7次簽報權益分配及樓層區位保留：「本府保留1,830席停車位不得預售，並切結遵行相關承諾事項，保障本府應分配樓層區位之權益。」副市長林崇一即代決行批：「可」。
10. 96年9月13日，捷運局第8次簽報後續協商結果，說明略以：
 - (1) 本案協商層級已提升制處長。
 - (2) 本案係委託鑑價後推算並提報權配小組第33次會議審議通過。
 - (3) 本案係遵照府頒權益分配注意事項及該局品質管理作業程序評估，辦理土地地價及建物造價之鑑定與分配之合理性，其分析結果應屬合理；至於財務分析財務槓桿之應用則由投資人與銀行自行協商貸款額度及分攤風險，未影響該局計算結果。
 - (4) 綜上，本案經六次協商會議雙方最終同意建造費用為13.6萬元/坪〔低於該局原試算經權配小組審議通過最高13萬6,136元/坪〕；投資人勉強建議權配比例30.75%：69.25%做為地主與投資人之分配基準，雖無法達到鈞長期望之32%：68%，但已高於該局原試算經權配小組審議通過比例30.6009%：69.3991%；投資人並表達地主分配比例30.75%為其最終底線，若仍無法獲得核定，即依本案聯合開發投資契約書第五條第六款，交付仲裁處理爭議。
11. 96年9月20日，副市長林崇一就上開簽呈逐項怒批略以：
 - (1) 協商層級，批示：如聯開處之上級機關仍由聯開處長為代表，那何需設計兩種層級來處理？一個層級聯開處即可。
 - (2) 權益分配注意事項，批示：有沒有檢討過該辦法是否合理？有無需要適度檢討修正？

(3)財務分析財務槓桿之應用，批示：此邏輯很奇怪。

(4)綜批：<1>由本簽觀之，捷運局聯開處主管至今仍不知要檢討精進後，<2>竟批示：「本案最後協商結果（30.75%：69.25%）尚可接受，擬同意。」，此種批示方式及結果，令人譁然。

12.96年9月21日，市長郝龍斌批示：「按協商結果辦理。」

(二)綜上，捷運局並未依規定評估「土地貢獻成本」、「建物貢獻成本」委託鑑價（定）報告，僅依委託鑑價（定）結果，估算地主與投資人之權益分配比例提報「權益分配工作小組」決議，核有違失。而捷運局將本案權益分配比例簽辦市長核定时，北市府前副市長林崇一雖於96年5月8日捷運局第2次簽報時，要求捷運局附陳「財務分析」中地主及投資人之「自有資金投資報酬率（ROE）」之分析及Sensitivity analysis之分析結果，再予呈核在卷。2個月後，7月18日捷運局第5次簽報時，前副市長林崇一即改批示：先按32（地主）：68（投資人）進行協議；財務分析結果前後不一，應再深入檢討。更於同年9月13日，捷運局第8次簽報後續協商結果略以：依投資人勉強建議權配比例30.75%：69.25%做為地主與投資人之分配基準，前副市長林崇一，先就簽文逐項痛批捷運局缺失；且批示：由簽文之說明觀之，捷運局聯開處主管至今仍不知要檢討精進。結果竟然就本案最後協商結果（30.75%：69.25%）認尚可接受，擬予同意。嗣經市長郝龍斌於9月21日批示：按協商結果辦理。依前開簽核公文及批示內容視之，足認捷運局簽報過程，猶如副市長林崇一所批示：捷運局主管至今仍不知要檢討精進外，臺北市政府核定結果，亦是因循苟且，徒具形式。

八、臺北都會區捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之聯合開發有關「權益分配」法規核有不合理之處，應予檢討修正

(一)大眾捷運系統土地聯合開發權益分配相關法規沿革：

- 1.臺北市政府86年1月22日府人一字第8600425700號函核定「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發權益分配工作小組設置要點」。

- 2.捷運局 86 年 9 月 18 日北市捷五字第 8622375800 號函檢送 86 年 9 月 4 日「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發權益分配工作小組」第 4 次會議獲致結論訂定「聯合開發權益分配作業準則」
- 3.捷運局 88 年 9 月 10 日簽奉市長核定訂頒「臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項」（87 年 9 月 1 日簽報經市府移送會財政局、法規委員會、88 年 1 月 19 日捷運局邀集各聯合開發投資人及該府相關單位研商、88 年 7 月 6 日簽報經市長核示依副秘書長謝維采意見於 8 月 6 日召開正式會議審定）。

(二)依捷運局歷次修正之權益分配法規有關評估地主與投資人貢獻價值計算規範內容分列表（附表 8）所列捷運系統土地聯合開發之權益分配法規訂定沿革比較表所示，現行「臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項」核有下列不合理之處：

- 1.聯合開發建物建造費用：包括安衛、保險、管理、稅利等以直接費用 16%計算之間接費用，屬投資人必須支付營建業者所須相關費用。以直接費用 16%計算，核算基準為何？是否公允合理？又 86 年「權益分配作業準則」則規定間接費用，指工地安全衛生管理費、營造管理費、保險費、營業稅及其他費用以直接營建費用之 15%為上限計算。
- 2.稅管費：屬開發土地分割、合併鑑價、所有權移轉、登記規費、代書費、建物完成後合建分坪之土地建物相互移轉營業稅……等所需相關稅費及聯合開發投資人方案規劃、財務評估、風險分擔及分包廠商之管理、發包、雜項支出費用及利潤，以<1>至<5>項費用加總之 11%計列。（舊：86 年「權益分配作業準則」並無此項）

據上論結，臺北市政府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，該件聯合開發案之建築物分配機制及人工地盤與權益分配過程核有諸多違失，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。

附表 1-1、主管機關與私地主、投資人之契約關係及主管機關應優先取得建物、土地所有權之條款



附表 1-2、北市府依法及契約約定，應取得建物樓地板面積及該等建物之土地所有權表

項目	面積	備註
1 無償取得本開發案捷運設施需用之樓地板面積及捷運系統需用之室外空間	捷運設施面積 47,158.72 m ²	

	項目	面積	備註
		「人工地盤」各層樓地板面積共計 21,193.29 m ²	
2	負擔建造費用取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫而增加之可建樓地板面積之半數	69,307.9 m ²	計算過程詳行政院 99 年 10 月 13 日院臺建字第 0990056421 號函
3	負擔建造費用取得依聯合開發辦法獎勵規定而增加之可建樓地板面積之半數	23,031.57 m ²	主管機關支付投資人捷運獎勵樓地板面積建造成本 14 億 1,800 萬 4,748 元。
4	無償取得 1~3 項建物之土地所有權	67,804.9 m ²	無償取得土地所有權部分因尚未登記，故依據樓地板面積比例概估土地面積（47,158.72 + 21,193.29 + 69,307.9 + 23,031.57） / 219,163.6 × 92,503.4 = 67804.9 (m ²)

附表 2-1 北市府計算方式之分析：土地價值用市府鑑價金額

貢獻成本		公地主	投資人	小計	
				金額	權配比 1
土地 a.		\$77.1538	-	\$77.1538	30.60%
建物	(1)聯合開發基本設計費 共構部分細部(變更)設計費 及施工費、地上物處理費	4.3905		4.3905	69.40%
	(2)建築設計費用		3.0891	3.0891	
	(3)建物建造費用		135.5742	135.5742	
	(4)利息費用	2.0644	12.1991	14.2636	
	(5)稅管費	0.7100	16.5949	17.3049	
	(6)其他必要費用		0.3529	0.3529	
	小計	7.1649	167.8102	174.9751	
土地及建物合計		\$84.3187	\$167.8102	\$252.1290	100.00%
權配比 2		33.44%	66.56%	100.00%	

地主與投資人權益分配比值：

地主	土地貢獻成本 / (土地貢獻成本 + 建物貢獻成本) (=P)
投資人	建物貢獻成本 / (土地貢獻成本 + 建物貢獻成本)

地主間	(公地主=公告現值比例+容積比例/2)=Q 權益分配比價之計算基準=P×Q 公告現值比例：各地主提供土地公告現值 容積比例：各地主提供土地可建容積所佔之比 有約定，從其約定，無約定，依土地聯合開發契約書§5
-----	---

- a. 「如任何一家鑑價機構鑑定之價格高於或低於鑑價結果中數值之 20% 者，則該機構之鑑價視為無效，以其他有效鑑價結果為計算基準」，由公地主（北市府）及投資人依開發基地條件，95.5 分別委託，投資人委託之鑑價 9.0125 萬、9 萬，因過低而捨棄不用；而取北市府委託 2 家估價師事務所（大○及群○）完成土地鑑價，每坪\$28.0103 萬及\$27.1003 萬，平均每坪\$27.5553 萬^a
- 大○28.0103 萬：係以 95 年 7 月參與本開發案前土地地價 226,859 元/坪為基礎，加計 10 年的利息，每年利率 2.35%，即：226,859×(1+2.35%×10) = 280,103
- 群○27.1003 萬：係以聯合開發前土地格 206,400 元/坪為基礎，加計土地資本利息綜合利率 31.30%，即：206,400×1.313 = 271,003

附表 2-2 權益分配建物貢獻成本表

項目	金額	規定	本案執行
(1)聯合開發基本設計費、共構部分細部（變更）設計費及施工費、地上物處理費	\$4.3905	實際歸墊金額（投資契約書所定）	由北市府墊付，現歸墊，稱「歸墊共構費」
(2)建築設計費用	\$3.0891 ^a	法定工程造价×費率 法定照價：「北市建照建築工程雜項工作物土地改良等工程造价」 ·費率：依建築師酬金標準表（省市建築師公會建築師業務章則規定）	
(3)建物建造費用	\$135.5742 ^b	按明細金額，為\$132.1274，含直接、間接（15%），\$135.5742 係按 18%計算	
(4)利息費用	\$14.2636 ^c	歸墊市府捷運設施費用之利息（\$2.0644 億）+建造費用之利息（\$12.1991 億）	
(5)連帶保證人費用	-	規定建物建造費用之 2%，實未列計	
(6)稅管費	\$17.3049 ^d	共構費用（\$4.3905億）+建築設計費（\$3.0891億）+建物建造費用（\$132.1274億）+利息費用（\$14.2636億）*11%	
(7)其他必要費用	0.3529	規定為其他經執行機關、投資人及公私地主共同認定之必要費用，如變更設計、設備裝修費或處理費，實際僅予人工地盤管理基金（\$3,456.7萬）+匝道補償費（\$71.8萬）	
	174.9752		

a. 建築設計費用

項目	金額	計算		
設計費用	\$308,910,910	法定造價 47.46 億	費率	金額(K)
		0-\$3M	8%	240.00
		\$3M-\$15M	7.5%	900.00
		\$15M-\$60M	7%	3,150.00
		\$60M-4,746M	6.5%	304,620.91
		小計		308,910.91

b. 建物建造費用

項目	金額	備註
直接工程費 ^a	\$114.8934 億 ^甲	每坪\$8.9391 萬 (128,529.73 坪)；95 年 12 月 12 日第 2 次變更設計後，協商會議中捷運局建議之數，採用旭洲估計。
間接費用	\$17.2340 億 ^乙	以直接工程費 18% 計算為 \$20.6808 億，本表明細 \$17.23 億係按 15% 計算。 依權益分配注意事項規定：間接費用為直接工程費用之 16%，但加 2%，成為 18%。 增加的 2%：來自 (1) 勞工安全衛生費，參照捷運工程比例，由 1.5% → 3% (2) 工程保險費，由 0.5% → 1%
小計	\$132.1274 億	實為 \$135.5742 (直接 \$114.8934 億 + 間接 \$20.6798，係按 18% 計算)

· 直接工程費 資料來源：旭○96.1.2。

- a. 土木、機電空調、自動化、植栽及共構裝修等材料設備之施工、監造、管線申請、證照、雜項等

甲直接工程費：

單位：億元

工程項目	金額
假設	\$3.14353028
結構	41.48792004
外裝	10.85317762
內裝	15.01366858
附屬	9.77303106 ^b
雜項裝修	1.91414815
門窗	3.78949797
電梯	1.72537546
廚房設備	1.06597500
衛浴	0.55603750
機電	21.37916999
其他	1.63764989
景觀 VIP 室	2.55422464

工程項目	金額
小計	\$114.89340619

b. 因應新店機廠開發，必要工程

乙間接工程費：按 15% 計算之金額，如下：

單位：億元

工程項目	估算金額	備註
安全衛生費	\$1.72340109	1.5%×直接工程費（114.89 億）
清潔運雜費	2.29786812	2%
營造綜合險	0.57446703	0.5%
管理費	6.89360437	6%，內含利潤，另有利潤放在(6)內
營業稅（「稅例」）	5.74467031	5%，\$114 億×5%，\$114 億不含土地
小計	\$17.23401093	

c. 利息：有關利息之約定：

市府：已墊支費用之利息：實際歸墊金額×計息期間

· 計息期間：實際繳款日至完工日（投資契約書之約定）（依投資契約書），採用 11 年

單位：億元

	項目	金額	計算方式	備註
投資人	歸墊北市府捷運設施費用之利息	\$2.06443027	$\$4.3905 \text{ 億}(\text{歸墊費用}) \times 70\% \times ((1 + 4.10\%)^{11} - 1) + \$4.3905 \text{ 億} \times 30\% \times ((1 + 2.20\%)^{11} - 1)$	複利，「年息 8%」，實為 3.53% (4.1%×70%+2.2%×30%)
投資人	建造費用之利息	\$12.19912613	$\$135.5742 \text{ 【SUM(建造費用)(各分期比例)} \times 70\% \times [(1 + 4.10\%)^{(各分期) \times 0.5} - 1] \text{】} + \$135.5742 \text{ 【SUM(各分期比例)} \times 30\% \times (1 + 2.20\%)^{(各分期) \times 0.5} - 1 \text{】}$ · SUM(建造費用)(各分期比例)：平均(按時間計算)，投入本金	複利

分期比例：

期別	面積 m ²	比例 A	工程期間(至拿到使照止)B		A×B
一	90,384	22.17%	9 年 11 月	119 月	26.38 月
二	73,090	17.93%	3 年 8 月	44 月	7.89 月
三	70,592	17.32%	2 年 11 月	35 月	6.06 月
四	82,538	20.25%	1 年 7 月	19 月	3.85 月
五	91,038	22.33%	3 年 7 月	43 月	9.60 月
	407,642				53.78 月

d. 屬開發土地分割、合併鑑價、所有權移轉、登記規費、代書費、建物完成後合建分坪之土地建物相互移轉營業稅...等所需相關稅費，及投資人方案規劃、財務評估、風險分擔及分包廠商之管理、發包、雜項支出費用及利潤

附表 2-3 不同情況之權值分配比例表

項目	捷運局最後核定	實際談判協商結果	市府土地比照投資人 公開資訊價格之權配 比例 a
土地貢獻 成本	總價： 7,715,377,017 元 (平均單價：275,553 元)	總價： 7,842,775,291 元 (平均單價：280,103 元)	總價： 16,833,366,585 元 (平均單價：601,200 元)
建物貢獻 成本	17,497,510,812 元	17,497,510,812 元	17,497,510,812 元
建議權配	地主：30.6009% 建商：69.3991%	地主：30.75% 建商：66.03%	地主：49.0327% 建商：50.9673%

a：日勝生公司公佈於公開資訊觀測站並經會計師簽證之 96 年財務報告書，其附註揭露中表示，其截至 96 年底（即至完成收購時）新店案投入之土地成本為 96,694 千元，以投資人列帳 160.84 坪計算，土地價格約每坪 60.12 萬餘元。

附表 2-4 本案權益分配相關項目（土地及建物）貢獻成本表

單位：新臺幣億元

No	項目名稱	投資人			北市府		市府土地比 照投資人公 開資訊價格
		項目本身	項目之利息	小計	項目	利息	
0	土地				77.15a		168.33
#1	建物設計費	3.09b		3.09			
#2	共構費歸墊	4.39	2.06c	6.45	-4.39		
#3	建造費用	直接	114.89d				
		間接	20.68e				
		小計	135.57	12.20f	147.77		
#4	連帶保證人費g	-	-	-			
#5	稅管費	17.30h	-	17.30			
#6	其他						
	1.公寓大廈管理基金						
	2.人工地盤管理基金	0.35		0.35			
	3.履約保證金利息						
	4.保固保證金利息	0.01i		0.01			
	合計	160.71	14.26	174.97	72.76		
實際分配比				70.63%	29.37%		
市府土地比照投資人公 開資訊價格之權配比例				50.97%			49.03%

a：土地：27,817.4 坪*\$277.358/坪=\$77.15 億，若以 95 年 7 月參與本開發案前、未加計資本利息總和利率，地價約 216,689 元/坪。日勝生土地：148 坪*606.420K/坪。

- b：建物設計費=法訂造價\$47.46 億*(8%~6.5%設計費費率)=3.0891
 c：歸墊費用之利息=\$2.06 億=\$4.39 億(歸墊費用)*70%*【(1+4.10%)¹¹-1】+\$4.39 億
 (歸墊費用)*30%*【(1+2.20%)¹¹-1】=1.70797+0.3561
 d：95 年 12 月 12 日第 2 次變更設計後，協商會議中捷運局建議之數。
 e：間接建造費用=直接建造費用(114.89)*18%
 f：建造費用之利息=\$12.20 億=(\$135.57 億(建造費用)*70%*【Σ(%i*1.041)ⁿⁱ-1】)
 ÷2+ (\$135.57 億(建造費用)*30%*【Σ(%i*1.022)ⁿⁱ-1】) ÷2
 g：連帶保證人費應為建造費用*2%，但未計列
 h：稅管費=(建物建造費用+歸墊費用+設計費+利息)*11%
 =【\$135.57+4.39+3.09+(12.20+2.06)】*11%=17.304
 i：\$0.00718 億
 174.97+72.76=247.73；174.97/247.73=70.63%；72.76/247.73=29.37%
 建物成本=\$174.77 億÷128529.73 坪 = 136.136K/坪

附表 2-5 本聯合開發案使用面積表

項目	捷運系統用地	毗鄰土地
使用分區	捷運系統用地	第四種住宅區
面積(m ²)	92,492.82	10.58
合計面積(m ²)	92,503.4*	
建蔽率(%)	60%	60%
容積率(%)	187%	300%
法定建築面積(m ²)	55,502.4(92,503.4×60%)	
實際建築面積(m ²)	67,997.9-12,705(人工地盤)= 55,292.96 < 55,502.4(符合) 人工地盤如計入建蔽率，實際建蔽率為 67,997.9÷92,503.4 = 73.5%	
實設建蔽率(%)	55,292.96÷92,503.4-39.18(鄰房佔用) = 59.8 < 60(符合)	
法定容積樓地板面積(m ²)	92,492.82×187% + 10.58×300% = 172,993.31	
獎勵容積樓地板面積(m ²)	46063.1391 (允建 70,894.78)	
合計總容積樓地板面積(m ²)	243,888.09	
辦公室容積樓地板面積(m ²)	37,980.13 ①	
商場容積樓地板面積(m ²)	47,834.71 ②	
住宅容積樓地板面積(m ²)	133,348.76 ③	
實設容積樓地板面積(m ²)	219,163.6(①+②+③) < 243,888.09(符合)	
法定空地(m ²)	92,503.4×40% = 37,001.36	
實設空地(m ²)	92,503.4(基地面積)-55,292.96(實際建築面積)= 37,210.44 > 37,001.36(符合)	
辦公室樓地板面積(m ²)	61,023.26	
商場樓地板面積(m ²)	122,587.2	

項目	捷運系統用地	毗鄰土地
住宅樓地板面積(m ²)	217,016.59	
捷運樓地板面積(m ²)	45,523.54	
戶數	2417 (住宅：1650、辦公室：717、商場：50)	

註：1. 原基地範圍內 9 筆土地逕為分割為道路用地，基地面積減少 57.3 m²，面積據以調整。

2. 新店機場聯合開發案包含捷運系統用地（92,492.82 m²）及毗鄰地區土地－新店市中正段 165-1 及 166-1 地號第四種住宅區（10.58 m²），土地所有權人為臺北市政府。
3. 有關獎勵容積樓地板面積部分，因本開發案量體龐大，縣府環評委員經過 6 次審議決議，為避免對周遭環境造成影響故限制開發高度，將捷運獎勵容積樓地板面積之允許值（7 萬 894.78 m²）調降為 4 萬 6,075.78 m²（減少 35 %）。

附表 2-6 臺北市政府最後取得樓層區位

項目	產品類別	總面積/坪	北市府原選取權值		北市府原選取權值區位折抵捷獎委建費用後	
			區位	占該類產品總面積/總席位之%	區位	占該類產品總面積/總席位之%
1	辦公室 (A、B 棟)	18,169.06	A 棟整棟，計 561 戶，8,520.46 坪	46.90%	A 棟 8-29 樓全部，計 518 戶，7,878.18 坪	43.36%
2	商場 (C 棟)	22,349.31	1-4 樓，4 戶，16,596.94 坪	74.26%	1-4 樓，4 戶，16,596.94 坪	74.26%
3	住宅棟 (D-P 棟)	58,336.55	D、E 整棟 2 棟及 K 棟 24-25 樓全部及 23 樓部分畸零樓地板，計 274 戶，8,915.57 坪	15.28%	D 棟全部，計 146 戶，4,097.35 坪	7.02%
4	車位	2,614 席	A 棟 113 席車位、C 棟商場 960 席車位、住宅 D、E 及 K 棟共 166 席，合計 1,239 席，占全部車位 47.40%。		A 棟 103 席車位（另有 0.74498 席畸零車位，日勝生同意以議定價格 110 萬/席購回，應找補該府 81 萬 9,478 元）、C 棟商場 960 席、住宅 D 棟 74 席，合計 1,137 席，占全部車位 43.50%。	

附表 4 之 1 臺北捷運新店機廠聯合開發案基地產權一覽表

地號	面積(m ²)	產權型態	使用分區	合併日期	合併地號	所有權屬及權力範圍
環河段 3 地號	68,404.92	公私共有土地	捷運系統用地	99.08.27	環河段 7、8、9、50、51~54、85~87、101~116、147~161、	臺北市 99.7846% 兆豐銀行

地號	面積(m ²)	產權型態	使用分區	合併日期	合併地號	所有權屬及權力範圍
					163、165、167、170、171、217~220、222、224~226、228、230、231、233、234、237~243、245、246	0.2154%
中華段 750 地號	15,027.80	公私共有土地	捷運系統用地	99.09.21	中華段 751~754、761、762-1、763~767、7681、7721、789~796、7971、7972、8191、820、821、825、8671、8673、8721、8732、9111、1066、1067	臺北市 96.3317% 兆豐銀行 0.36683%
北新段 2 地號	645.00	公有地	捷運系統用地	99.08.27	北新段 3 地號	臺北市有 (管理者捷運局)
中正段 165 地號	8,415.09	公有地	捷運系統用地	99.08.27	中正段 166、218、219、302、303、3、399、783、784、785、786、78798	臺北市有 (管理者捷運局)
中正段 165-1 地號	10.58	公有地	第四種住宅區	99.08.27	中正段 166-1 地號	臺北市有 (管理者捷運局)

附表 4 之 2 臺北捷運新店機廠聯合開發案公私有土地比例一覽表

所有權人	地號	面積(m ²)	持分分子	持分分母	持分面積	比例
臺北市	環河段 3 地號	68404.92	997846	1000000	68257.58	
臺北市	中華段 750 地號	15027.80	963317	1000000	14476.54	
臺北市	北新段 2 地號	645.00	1	1	645.00	
臺北市	中正段 165 地號	8415.06	1	1	8415.06	
臺北市	中正段 165-1 地號	10.58	1	1	10.58	
合計		92503.36			91804.75	99.24%
兆豐銀行	環河段 3 地號	68404.92	2154	1000000	147.3442	
兆豐銀行	中華段 750 地號	15027.80	36683	1000000	551.2648	
合計		92503.36			698.609	0.76%

附表 5-1 本案細部計畫書之可容納人口一覽表

站別	計畫人口	及業人口	備註
新店機廠 (捷十七、 十八、十九)	約 700 人	辦公空間：約 2,397 位員工，洽 公者約 720 位。 商場空間：約 783 位員工吸引購物 者 60,661 位	本基地規劃作為住宅、辦公室及商場使用： 辦公室以每 18.6m ² 引進 1 位及業人口，每 61.96 m ² 吸引 1 位洽公者推估。 商場以每 93m ² 引進 1 位從業員，每 1.2 m ² 吸引 1 位購物者推計。 住宅以每 50 m ² 居住 1 人推計。

附表 5-2 細部計畫及本案實際開發計畫核計可容納人口比較表

項目		計算基準 (m ² /人)		88 年細部計畫 (未含因捷運聯合開 發及其他獎勵所得容 積樓地板面積)		本案實際開發計畫 (已含捷運聯合開發獎勵所 得容積樓地板面積)	
				人口 (人)	容積樓地板 面積 (m ²)	人口(人)	容積樓地板面積 (m ²)
計畫 人口	住宅	50		700	35,000	2,667	133,348.76
及 業 人 口	辦公 空間	辦公	18.6	2,397	44,611.2	2,042	37,980.13
		洽公	61.96	720		613	
	商場 空間	從業員	93	783	72,819	514	47,834.71
		購物者	1.2	60,661		39,862	
合計				65,261	152,430.2	45,699	219,163.6 扣除獎勵容積 46,063.1391， 合計 173,100.46> 152,430.2。

附表 6-1 各使用分區容積率限制表

居住密度 (人/公頃)	分區別	鄰里性公共設施用地 比值十五%以下	鄰里性公共設施用地 比值超過十五%
未達二〇〇	住宅區	一二〇%	一五〇%
	商業區	一八〇%	二一〇%
二〇〇以上 未達三〇〇	住宅區	一五〇%	一八〇%
	商業區	二一〇%	二四〇%
三〇〇以上	住宅區	一八〇%	二〇〇%

居住密度 (人/公頃)	分區別	鄰里性公共設施用地 比值十五%以下	鄰里性公共設施用地 比值超過十五%
未達四〇〇	商業區	二四〇%	二八〇%
四〇〇以上	住宅區	二〇〇%	二四〇%
	商業區	二八〇%	三二〇%

附表 6-2 本案原使用分區可建面積最大限制表

使用分區	地目	容積率	可建面積最大 限制	法令依據
農業區 (編號十七)	非建地目	30%	495 平方公尺	都市計畫法臺灣省 施行細則第 27 條
住宅區 (編號十八)		392%	無	都市計畫法臺灣省 施行細則第 30 條
農業區 (編號十九)	建地目	180%	495 平方公尺	都市計畫法臺灣省 施行細則第 28 條
	非建地目	30%	495 平方公尺	都市計畫法臺灣省 施行細則第 27 條

附表 7 捷運局辦理本聯合開發案權益分配過程一覽表

日期	捷運局辦理過程	首長批示(決議)
88.04.08	臺北市政府公告核定聯合開發計畫書	
88.07.09	捷運局徵詢地主優先投資意願 依據：行為時大眾捷運系統土地開發辦法第 12 條：「聯合開發用地部分為公有，部分為私有或全部為私有時，其開發投資人依左列順序定之：一、土地所有權人。二、公告徵求其他私人、團體。」	
88.11.25	地主朱○○與日勝建設股份有限公司共同具名申請並提送「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發建議書」	
89.01.24	捷運局召開新店機廠聯合開發用地投資申請案審查會	
90.12.18	臺北市政府與投資人日勝生活科技股份有限公司(日勝建設公司更名)簽訂投資契約書。	
94.10.11	臺北縣政府通過都市設計審議。	
94.11.21	臺北縣政府通過環境影響評估審查。	
95.05	大○、群○完成土地貢獻成本之鑑價報告。	
95.06.16	取得建照執照。	
96.01.02	旭○完成建物貢獻成本之評估報告	
96.04.03	捷運局說明本基地辦理權益分配評估如下： 1. 土地貢獻成本：以兩家委託估價師事務所鑑價分別為每坪 28 萬 103 元及 27 萬 1,003 元之平均價格每坪 27 萬 5,553 元，估算本基地土地貢獻成本為 77 億	本案照案通過，請業務單位依程序報府核定後與投資申請人協商。

日期	捷運局辦理過程	首長批示（決議）
	<p>1,537 萬 7,017 元。</p> <p>2. 建物貢獻成本：委託鑑定結果，直接工程費用為 114 億 8,934 萬 618 元；間接費用依權益分配注意事項規定計算（直接工程費 16 %），考量本案之安全維護需求及高風險調高為 18 %，為 20 億 6,808 萬 1,311 元；另加計歸墊共構費用、建築設計費、利息及稅管費及前述回饋設施人工地盤管理基金與匝道補償費後為 174 億 9,751 萬 812 元。</p> <p>3. 依上述土地貢獻成本及建物貢獻成本估算，地主與投資人之權益分配比例為 30.6009%: 69.3901%。建造成本(含間接費用及稅管費)最高每坪 13 萬 6,136 元為底限與投資人協商。</p>	
96.04.09	<p>捷運局第 1 次簽報權益分配事宜：</p> <p>本聯合開發案有關權益分配比例，擬依權配小組第 33 次會議審議通過略以，建議地主與投資人間權益分配比例為 30.6009%：69.3991%，建造成本(含間接費用及稅管費)最高每坪 13 萬 6,136 元為底限與投資人協商。</p>	<p>副市長林崇一：</p> <p>本案因規模較大，權益分配協商結果影響較鉅，擬按市長前核示，由秘書長、林局長建元及本人成立三人小組，督導並協助捷運局辦理。</p> <p>市長郝龍斌（96.04.16）：</p> <p>依林副市長意見辦理</p>
96.05.08	<p>捷運局第 2 次簽報權益分配事宜：</p> <p>1. 建議地主與投資人之權益分配比例為 30.6009%：69.3991%</p> <p>2. 建造成本（含間接費用及稅管費）最高每坪 13 萬 6,136 元。</p>	<p>副市長林崇一：</p> <p>請捷運局附陳下列資訊後再續呈核：</p> <p>1. 「財務分析」中有關地主及投資人之「自有資金投資報酬率（ROE）」之分析。</p> <p>2. Sensitivity analysis 之分析結果。</p>
96.05.16	<p>捷運局第 3 次簽報補充資料：</p>	<p>副市長林崇一(05.23)：</p> <p>一. 捷運局提報的資料，是一團亂帳。從投資開發商 (Developer) 的角度視</p>

日期	捷運局辦理過程	首長批示（決議）
		<p>之，完全無價值，屬不該推得案子，捷運局相信天下有這樣的傻瓜嗎？</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 前後資料不一致 本項提報自有資金 30%，ROE 為 12.02%，上次提報（附件之折頁處）自有資金 30%，IRR=18.66% (ROE 應更高，但註記卻為 10.40%) 2. ROE 低到無投資價值，本次提報自有資金 100%，ROE=1.34%，自有資金 30%，ROE=12.02% 此分析如正確，投資人早逃之夭夭 3. 除非財務分析「低估售價（隱藏收益）」或「高估造價（支出灌水）」，惟捷運局並未對此部分有所質疑。 4. 地主（即本府）部分投資報酬果然如此之高，投資人斷無不知之理，則 30：70 之分配比例建議，有些失之草率。另用「80 年公告地價加四成」或「96 年公告地價」均不合適，有為求順利核准，誤導決策之嫌。 5. 本案既經多次指出，分析基礎有欠紮實，仍不知審慎檢討，高階主管又僅充當橡皮圖章，未善盡職責，應切實檢討改進。 <p>二. 本案宜退回重辦。 市長批示(05.24.): 退回重辦。</p>
96.06.07	捷運局第 4 次簽報權益分配及辦理協商事宜	<p>副市長林崇一(06.13):</p> <ol style="list-style-type: none"> 一. 不斷加簽方式已使本簽無法閱讀，看不清全貌。 二. 請重新整理成乙份完整及妥善之簽呈。 三. 本簽內涵專業層次較高，不應再交由基層工作同仁主簽，應由課長（含）以上或更高層級主管主簽（並會知基層同仁）以示負責。 四. 如有需要專業協助者，主管自行辦理。 五. 希妥適處理後再呈。
96.07.18	捷運局第 5 次簽報權益分配及辦理協商事宜 建議地主與投資人之權益分配比例為 30.6009%	<p>副市長林崇一(07.26):</p> <ol style="list-style-type: none"> 一. 權益分配比例先按 32(地主):68(投資人)進行協議 二. 財務分析結果前後不一致，應再深入

日期	捷運局辦理過程	首長批示（決議）
	：69.3991%建造成本(含間接費用及稅管費)最高每坪 13 萬 6,136 元為底限與投資人協商。	檢討訂定，以為協商談判之依據。 市長批示(08.03)： 依林副市長所訂比例協商辦理。
96.08.28	捷運局第 6 次簽報權益分配及辦理協商結果 簽請同意依執行機關代為協調會議結論辦理，保留 33% 之樓層區位，得由其剩餘之 67% 比例先行銷售；另權配比例差異部分(25% 至 33% 間)，授權本局繼續與日勝公司協商。	副市長林崇一(08.29)： 一.參考說明（閱後取出） 1. 8/9 . 8/13. 8/16. 8/21 四次協商，捷運局（聯開處）出席談判代表均為「王銘藏（一次由林茂榮君代表）」及「江國樑」王員為「副工程司兼課長」，江員為「工程員」。8/23 才派出高嘉濃處長。 2. 捷運局至今未提示「財務分析之深入檢討說明」(如本案附件-7/18 之簽呈及批示)，故尚不知 32：68 之建議，是否具堅強之財務依據。 3. 經 8/23 之談判及所附 8/27 之陳情書，均只承諾至 25：75，依捷運局說法「(25～32) % 間，尚待後續再協商」，此與吾兄所獲資訊不一致。 二.建議： 1. 若所獲資訊可靠（即 32：68），則可一次到位（即明白承諾達成協議），投資人之銷售問題，自可迎刃而解。 2. 若原承諾（32：68），經再審視確有困難或目前無法「承諾」，為考量「公平合理實事求是（本府不會以單方面之認定，予人蠻橫之感覺）」及其他因素，也許可採「部分同意銷售」之方式處理，比例上可選擇 50%、55% 或 60%（原要求先銷售 67%） 市長批示(0829)： 一. 本案為重大聯開案，但 8/9 至 8/21 四次協商，捷運局協商代表層級僅由課長及工程員參與協商，爾後請捷運局注意協商層級之代表性。 二. 為何未依前簽批示「提出財務分析之深入檢討說明，以為協商談判之依據」？ 三. 同意由投資人先行銷售 50%，其餘繼續協商。
96.09.02	捷運局第 7 次簽報權益分配及樓層區位保留：	副市長林崇一代行（09.03）：可。

日期	捷運局辦理過程	首長批示（決議）
	<p>一. 本府保留 1,830 席停車位不得預售，並切結遵行相關承諾事項，保障本府應分配樓層區位之權益。</p> <p>二. 至於雙方未能達成共識之權配比例，擬另行與投資人繼續協商，如確無法達成共識，再採取仲裁方式辦理，仍俟協商結果再循序報府核定。</p>	
96.09.13	<p>捷運局第 8 次簽報後續協商結果略以：</p> <p>一. 本局協商代表層級已提昇至處長。</p> <p>二. 依本府權益分配注意事項針對財務分析亦已作深入完整之檢討，以地主土地之貢獻成本與投資人建物之貢獻成本計算分配比值，其中土地貢獻成本係委託 2 家不動產估價師事務所鑑價，建物貢獻成本係委託鑑定公司估算直接工程費用後再加計間接費用、歸墊費用、建築設計費、利息、稅管費等而求算並提報權配小組第 33 次會議審議通過。</p> <p>三. 本局係遵照府頒權益分配注意事項及本局品質管理作業程序評估，辦理土地地價及建物造價之鑑定與分配之合理性，其分析結果應屬合理；至於財務分析財務槓桿之應用則由投資人與銀行自行協商貸款額度及分攤風險，未影響本局計算結果。</p> <p>綜上，本案經 6 次協商會</p>	<p>副市長林崇一(09.20)：</p> <p>如聯開處之上級機關仍由聯開處長為代表，那何需設計兩種層級來處理？一個層級聯開處即可。</p> <p>有沒有檢討過該辦法是否合理？有無需要適度檢討修正？</p> <p>此邏輯很奇怪。</p>

日期	捷運局辦理過程	首長批示（決議）
	<p>議雙方最終同意建造費用為13.6萬元/坪〔低於本局原試算經權配小組審議通過最高13萬6,136元/坪〕；投資人勉強建議權配比例30.75%：69.25%做為地主與投資人之分配基準，雖無法達到鈞長期望之32%：68%，但已高於本局原試算經權配小組審議通過比例30.6009%：69.3991%；投資人並表達地主分配比例30.75%為其最終底線，若仍無法獲得核定，即依本案聯合開發投資契約書第5條第6款，交付仲裁處理爭議。</p>	<p>一. 由本簽說明二觀之，捷運局聯開處主管至今仍不知要檢討精進。 二. 本案最後協商結果（30.75%：69.25%）尚可接受，擬同意。</p> <p>市長(09.21.)批示：按協商結果辦理。</p>

附表 8、歷次修正之權益分配法規有關評估地主與投資人貢獻價值計算規範內容分列表：

88.9.10. 核定權益分配注意事項	87.6.24、6.29 工作小組修正條文	86.9.4 訂定權益分配作業準則
<p>評估公地主土地貢獻成本— 土地貢獻成本為開發後之整宗土地總市值。</p> <p>評估方式：由公地主及投資人依開發基地條件分別委託鑑價公司評估，如任何一家鑑價機構鑑定之價格高於或低於鑑價結果中數值之20%者，則該機構之鑑價視為無效以其他有效鑑價結果為計算基準。</p>	<p>公地主貢獻成本之計算： 1. 土地開發後之總價值。 2. 其他有關辦理土地分割、合併鑑界、所有權移轉及建物之複丈費、登記規費、代書費、地價稅...等所需費用。</p> <p>委託二家或二家以上不動產鑑價機構進行土地之鑑價。</p>	<p>地主部分貢獻： 1. 評估委託土地及整宗土地開發前後之售價(以三種分析方法為原則)。 2. 評估聯合開發建物竣工後各樓層之出租、售價格。</p> <p>委託二家或二家以上不動產鑑價公司之鑑價報告。</p>
<p>評估投資人建物之貢獻成本： 1. 歸墊本府已墊支之相關費用： 包括本府墊付之聯合開發基本設計費及捷運設施共構部分屬聯合開發之細部設計及其施工費和變更設計及其施工</p>	<p>投資人貢獻成本之計算： 1. 聯合開發相關費用歸墊款： 包括本府墊付之聯合開發基本設計費及捷運設施共構部分屬聯合開發之細部設計及其施工費和變更設計及其施工費、地上物處理費或其他</p>	<p>投資人部分貢獻： 1. 聯合開發相關費用歸墊款： 包括本府墊付之聯合開發基本設計費及捷運設施共構部分屬聯合開發之細部設計及其施工費和變更設計及其施工費、地上物處理費或其</p>

88.9.10. 核定權益分配注意事項	87.6.24、6.29 工作小組修正條文	86.9.4 訂定權益分配作業準則
<p>費、地上物處理費或其他因聯合開發產生之相關費用，以投資契約書所定實際歸墊金額採計。</p>	<p>因聯合開發產生之相關費用，以聯合開發投資契約書所定歸墊額採計。</p>	<p>他因聯合開發產生之相關費用，以聯合開發投資契約書所定計算數額採計。</p>
<p>2. 建物設計費用： 按「臺北市建造執照建築工程，雜項工作物、土地改良等工程造價」先求出「工程造價」，再按「省(市)建築師公會建築師業務章則」之建築師酬金標準表計算設計費用。</p>	<p>2. 聯開建物設計費： 按「臺北市建造執照建築工程，雜項工作物、土地改良等工程造價」先求出「工程造價」，再接「省(市)建築師公會建築師業務章則」之建築師酬金標準表計算設計費。惟與(1)項不得重覆。</p>	<p>2. 聯合開發設計費： 包括基本設計與共構部分屬聯合開發之細部設計費。按「臺北市建造執照建築工程，雜項工作物、土地改良等工程造價」先求出「工程造價」，再接「省(市)建築師公會建築師業務章則」之建築師酬金標準表計算設計費。</p>
<p>3. 建物建造費用： 包括土木、機電空調、自動化、植栽及共構裝修等材料設備之施工、監造、管線申請、證照、雜項等直接費用及包括安衛、保險、管理、稅利等以直接費用 16% 計算之間接費用，屬投資人必須支付營建業者所須相關費用。</p>	<p>3. 聯發建物建造費用： 包括土木施工、機電設施、建材、保險、監造、管線申請、證照、雜項、管理、共構裝修等投資人必須營建相關費用。 施工費用，分為： 直接費用－含土建、水電、空調及自動化工程等費用。 間接費用－工地安全衛生管理費、營造管理費、保險費、營業稅及其他費用，以直接營建費用之 15% 為上限。</p>	<p>3. 聯發建物營造費用： 包括土木施工、機電設施、建材、保險、監造、管線申請、證照、雜項、管理、共構裝修等投資人必須營建相關費用。 施工費用分項： 直接營建費用－含土建、水電、空調及自動化工程等費用 間接費用－工地安全衛生管理費、營造管理費、保險費、營業稅及其他費用以直接營建費用之 15% 計算之。</p>
<p>4. 利息費用： 前述(1)市府已墊支相關費用之利息費用：依投資契約書實際歸墊金額，採年息 8% 複利計算，計息日依投資人實際繳款日起算至投資契約書訂定之完工日計算。</p>	<p>4. 相關成本利息費用： 前述(1)聯合開發相關費用部分之利息費用：依投資契約書明訂由投資人實際歸墊金額，按台灣銀行基本放款利率加兩碼採計之，計息日以由投資人實際繳款日起算至投資契約書施工完工期計</p>	<p>4. 相關成本利息費用： 聯合開發相關共構費用部分：以投資人按投資契約書明訂由投資人實際歸墊金額，按台灣銀行基本放款利率加兩碼採計之，計息日以由投資人實際繳款日起算至投資契約書施工完工期計</p>

88.9.10. 核定權益分配注意事項	87.6.24、6.29 工作小組修正條文	86.9.4 訂定權益分配作業準則
<p>前述(2)(3)項費用以七成，採年息 8%複利計算，計息日以投資契約書訂定之施工期 1/2 計息，分期開發之基地另計。</p> <p>5. 連帶保證人費用：依前述(3)費用之 2%計列。</p> <p>6. 稅管費： 屬開發土地分割、合併鑑價、所有權移轉、登記規費、代書費、建物完成後合建分坪之土地建物相互移轉營業稅...等所需相關稅費及聯合開發投資人方案規劃、財務評估、風險分擔及分包廠商之管理、發包、雜項支出費用及利潤，以(1)至(5)項費用加總之 11%計列。</p> <p>7. 其他經執行機關、投資人及公、私地主共同認定必要費用（如變更設計、設備裝修費或處理費）。</p>	<p>息。 前述(2)(3)項費用以七成按投資人簽約日台灣銀行基本放款利率加兩碼採計之，計息日以投資人在投資契約書訂定之施工期(分期開發之基地另計) 1/2 計息。</p> <p>5. 連帶保證人費用：依(3)聯合開發建物建造費用之 2%為上限，視個案專案核計。</p> <p>6. 稅管費： 含營業稅(5%)及投資人之管理、發包、雜項支出等費用，以(1)至(5)項成本加總之 11%為上限，若個案情況特殊得專案簽准以 15%為上限核計。</p> <p>7. 其他經執行機關、投資人及公、私地主共同認定之必要成本。</p>	<p>息。 融資利息費用：以施工費用七成按台灣銀行基本放款利率加兩碼計之，計息日以投資人在投資契約書訂定之施工期(分期開發之基地另計) 1/2 計息。 所有利率以投資契約書簽訂當日台灣銀行基本放款利率加兩碼為計算基準。</p> <p>5. 其它經執行機關、投資人及地主共同認定之必要開發成本。</p>

註：尚未結案

154、教育部辦理建教合作管理不善，建教生權益保護機制漏洞百出，致建教生淪為企業之替代人力案

審查委員會：經 101 年 12 月 13 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 50 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部、勞委會

貳、案由：

教育部中部辦公室辦理建教合作教育之源頭管理不善、訪視功能長期不彰、迄今輔導機制仍未落實，復未善盡維護學生權益之立場，導致保護建教生權益之機制漏洞百出，又未恪盡職責監督所屬學校依法辦理建教合作業務，懲處效果不佳；勞委會長期未能主動監督地方勞政機關落實維護建教生權益，且未主動橫向聯繫教育部聯手防堵違法企業壓榨建教生，喪失建教精神與教育意義。教育部及勞委會長期未善盡維護少年人權，放任違法之學校及建教合作機構違反教育本質與相關法令，有損政府威信，相關作為均核有嚴重怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、教育部自 93 年頒布高級職業學校建教合作實施辦法後，源頭管理不善，把關不嚴，肇致嚴重影響建教生權益，核有嚴重怠失

(一)按高級職業學校建教合作實施辦法(93年3月5日訂頒)第2條規定：「第1項：本辦法所稱建教合作，指高級職業學校(以下簡稱學校)就已辦理之職業類科或學程，與政府機關或合法立案、性質相關之事業機構、民間團體、學術研究機構等(以下簡稱建

教合作機構)合作,辦理與學校教育目標有關事項。第2項:參與建教合作之學生,在建教合作機構稱為技術生。」同辦法第3條規定:「一、建教合作應由學校向各該主管教育行政機關提出申請,經核准後始得辦理之。二、主管教育行政機關得聘請建教合作專家學者、業界代表及學校代表等組成建教合作審議委員會,審核學校所提報之申請案;並得視業務需要,於核定前組成專家小組,辦理建教合作機構現場評估。三、前項建教合作機構審核評估作業之相關規定,由主管教育行政機關定之。」準此,參與建教合作之學生(下稱建教生),非屬企業之替代人力,建教生權益之保障需賴教育部維護,合先敘明。

(二)次按勞動基準法第4條規定:「本法所稱主管機關:在中央為行政院勞工委員會;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府。」同法第65條規定:「雇主招收技術生時,須與技術生簽訂書面訓練契約一式三份,訂明訓練項目、訓練期限、膳宿負擔、生活津貼、相關教學、勞工保險、結業證明、契約生效與解除之條件及其他有關雙方權利、義務事項,由當事人分執,並送主管機關備案。」復依高級職業學校實習式建教合作教育作業規範第10點規定:「學生分發建教合作機構前,學校應負責協調建教合作機構與學生及其家長簽訂技術生訓練契約,四份,學校、建教合作機構、技術生各持一份,另一份函送當地勞工主管機關備查。」高級職業學校階梯式建教合作教育作業規範第10點規定:「學生分發建教合作機構確定後,學校應負責協調建教合作機構與學生及其家長簽訂技術生訓練契約四份,學校、建教合作機構、技術生各持一份,另一份函送當地勞工主管機關備查。」又高級職業學校輪調式建教合作教育作業規範第8點規定:「本班學生分發建教合作機構確定後,學校應負責協調建教合作機構與學生及其家長簽訂技術生訓練契約四份,學校、建教合作機構、技術生各持一份,另一份函送當地勞工主管機關備查。」準此,技術生訓練契約函送當地直轄市或縣(市)政府勞工主管機關備查,依勞動基準法及建教合作相關規範,均訂有明文。

(三)依高級職業學校建教合作實施辦法規定,建教合作教育之執行、

督導、評鑑及監督，屬各主管教育行政機關權責並分別規劃辦理，故學校之建教合作申請案件之審核、評估、訪視考核及其獎勵懲處業務，係屬各主管教育行政機關之權責。是以，目前高中職辦理建教合作教育之學校，分屬教育部中部辦公室或臺北市、高雄市政府主管。近 10 年來，由教育部中部辦公室審核通過辦理建教生之人數佔全國建教生人數比例約為 84.3% 至 94.5%，故本院查核教育部中部辦公室辦理建教合作業務情形。

(四)查 92 年以前之建教生人數成長不大，然到了 93 年以後建教生人數逐年成長，尤以 93 至 94 年期間每年以超過 10% 之增幅最大，93 至 97 年期間，每年則以超過 20% 之增幅，大增建教合作機構家數。99 及 100 年建教生人數及建教合作機構家數之成長率雖呈減幅趨勢，但仍可見教育部中部辦公室在大幅增加建教生人數及建教合作機構家數下，監督管理顯有鞭長莫及之慮。參見下表。

學年度	全國建教生學生總人數 (A)	高中職學校職業科班級學生數* (B)	教育部中部辦公室核定所屬公私立學校辦理建教合作業務基本資料			
			學生人數 (C)	建教合作機構家數	教育部所轄學校建教生占全國職業科班學生比例 (C/B)	教育部所轄學校建教生占全國建教生人數比例 (C/A)
90	15,244	377,731	14399	557	3.8%	94.5%
91	15,001	339,627	14086	662	4.1%	93.9%
92	19,577	325,996	17508	786	5.4%	89.4%
93	23,901	326,159	21524	969	6.6%	90.1%
94	28,595	331,604	25051	1300	7.6%	87.6%
95	31,933	335,554	27983	1618	8.3%	87.6%
96	34,176	339,497	29621	1950	8.7%	86.7%
97	35,746	346,563	30579	2336	8.8%	85.5%
98	35,279	354,608	29728	2498	8.4%	84.3%
99	34,192	362,514	29701	2766	8.2%	86.9%
100	29,855	366,449	25741	2310	7.0%	86.2%

資料來源：教育部 101 年 3 月 28 日部授教中 (三) 字第 1010506184 號函及同年 9 月 18 日到院詢問之書面說明、教育部統計處。

註*：教育部說明：高中職學校職業科班級學生數：係指職業類科、建教合作班及綜合職能科學生總數 (不含綜合高中)。

- (五)教育部中部辦公室前主任吳鐵雄到院說明略以，以前教育部中部辦公室（前身為臺灣省教育廳）會事先審查建教合作事業機構，組成專家學者評估小組實地審查每一個建教合作機構，待建教合作機構通過審核後，才將建教合作機構名單公布給全省高職，再由學校去跟建教合作機構簽約，並將契約送到教育部中部辦公室，建教生送進建教合作機構後，會有一個訪視小組並且作成訪視報告，93年以前由教育部技職司訂定政策，教育部中部辦公室執行，在93年頒布建教合作實施辦法後，政策與執行方由教育部中部辦公室統籌負責。
- (六)然93年教育部頒布高級職業學校建教合作實施辦法後，教育部中部辦公室辦理建教合作方式，係授權先由學校主動申請辦理科別，自行覓妥具備教育部規範之基本要項如該建教合作機構需經登記核准設立有案、具有該科訓練或實習設備等項目後，由教育部中部辦公室組成專家學者評估小組，依據教育部制定之建教合作機構評估書表至建教合作機構現場進行評估。且自95學年度起，學校申辦建教合作審核方式，調整為3年內業經「評估」合格1次以上者，得免予再做建教合作機構現場評估，授權由學校自行辦理評估，即第1年評估合格後，其餘年度，教育部未至建教合作機構進行現場評估，以授權學校辦理自評建教合作機構，學校將評估結果函報教育部中部辦公室核准始准辦理，教育部對於免評估之建教合作事業機構則僅列入訪視抽訪對象。
- (七)又查，教育部中部辦公室專家學者評估小組至現場評估建教合作機構之情形，在92年時，該專家小組在評估階段，到現場對於欲辦理工科之建教合作機構進行評估之比例有98%到場率，核定同意建教合作機構之工科家數比例達95%，若如吳鐵雄主任所言，先審核建教合作機構後，方開放學校申請，其申請辦理工科建教生之學校亦均通過其審核；教育部中部辦公室雖同意學校辦商科之校數比例達100%，但因未有專家學者評估小組到場評估商科，對於建教合作機構均未開放辦理，其作法尚稱嚴謹。
- (八)但到了93、94年，專家學者評估小組到現場進行評估之最低比例，就工科而言，到場率為87%，商科到場率僅64%，然教育部

審核同意學校開辦商科之校數比率均高於工科；而教育部審核通過建教合作機構申請辦理商科或工科家數之比率均達 86% 以上。此後，教育部在專家學者評估小組階段，其審核通過之比率可以高於到場率，顯見，教育部對於保障建教生之源頭評估制度，其把關評估機制已漸鬆動。

(九)到了 95、96 年，評估階段，專家學者評估小組到現場去看建教合作機構之情況更少，95 年商科到場率僅 47%，工科到場率僅 50% 之下，教育部審核同意學校辦理商科之校數比例達 100%，辦理工科之校數比例亦高達 88%，同意建教合作機構進用商科建教生之家數比例高達 91%，工科家數之比例高達 90%。顯見，教育部把關這些建教合作機構之審核人力嚴重不足，一旦學校申請商業類科，就全部通過，學校所找建教合作機構，只要該機構願意跟學校一起合辦建教合作，其審核通過比率高達 90% 以上。到了 96 年，專家學者評估小組商科到場率僅 52%，工科到場率下降到僅 27%，之下，教育部審核同意學校辦理商科比例達 98%，辦理工科比例亦高達 97%，同意建教合作機構進用商科建教生之家數比例高達 83%，工科家數之同意比例高達 91%。迄至 101 年，專家學者評估小組工科之到場率亦僅達 60%，商科僅 66% 之下，教育部審核同意學校辦理商科之校數比例高達 98%，辦理工科之校數比例亦高達 96%，同意建教合作機構進用商科建教生之家數比例達 76%，工科家數之同意比例降為 40%。足見，教育部自 93 年起，大量開放建教合作業務，但是審核不嚴之情形相當嚴重。

年度	專家學者評估小組赴現場 評估建教合作機構之比例 (即到場率)	教育部核定同意 (即通過率)	
		學校比例	建教合作機構比例
91	商科：-	商科：1	商科：-
	工科：0.98	工科：1	工科：0.95
92	商科：0.78	商科：0.97	商科：0.89
	工科：1	工科：0.93	工科：0.95
93	商科：0.91	商科：1	商科：0.88
	工科：1	工科：0.93	工科：0.94

年度	專家學者評估小組赴現場 評估建教合作機構之比例 (即到場率)	教育部核定同意(即通過率)	
		學校比例	建教合作機構比例
94	商科：0.64	商科：0.97	商科：0.94
	工科：0.87	工科：0.97	工科：0.86
95	商科：0.47	商科：1	商科：0.91
	工科：0.5	工科：0.88	工科：0.9
96	商科：0.52	商科：0.98	商科：0.83
	工科：0.27	工科：0.97	工科：0.91
97	商科：0.58	商科：1	商科：0.93
	工科：1	工科：0.66	工科：0.78
98	商科：0.67	商科：1	商科：0.91
	工科：0.96	工科：0.93	工科：0.55
99	商科：0.74	商科：1	商科：0.84
	工科：0.78	工科：0.91	工科：0.57
100	商科：0.61	商科：1	商科：0.64
	工科：0.87	工科：0.9	工科：0.44
101	商科：0.66	商科：0.98	商科：0.76
	工科：0.6	工科：0.96	工科：0.4

資料來源：101年9月18日教育部到院接受詢問之書面說明

(十)教育部在93年以後，授權學校自行尋找建教合作機構，該部專家學者評估小組未能全部到現場評估建教合作機構下，卻以非常高之比例審核通過學校及建教合作機構。對於上開通過率高於到場率之情形，據教育部函復本院稱其對於學校之管理方式略以，於各學年度核定各校建教合作科班時，均於公文載明：「各校應確實依規定協助學生簽訂技術生訓練契約共4份(學校、合作單位、學生及當地勞工主管機關各1份)，並依勞動基準法規定辦理。」99、100學年度教育部查核發現，99學年度計有45校辦理建教合作，其中有21校沒有依法將書面訓練契約送當地勞政機關備案，違法之校方約占46.7%；100學年度則有52校辦理建教合作，有8校未依法將書面訓練契約送當地勞政單位備案，違法之校方約

佔 15.4%，教育部將加強輔導並作為爾後核班之依據云云。

(四)惟本院依勞委會 99、100 年度建教生專案檢查建教合作機構違反法令之條款統計，查以違反勞動基準法第 65 條，有關未完成書面訓練契約備案之違法情事居多。復函請教育部說明現在辦理建教合作機構中，究有多少家尚未將訓練契約函送當地勞政機關備案？教育部函復本院略以，因歷年書面訓練契約送主管機關備案，係由各建教合作機構於有新進技術生進場時隨時報送，且限於經費及人力，並考量學校、建教合作機構工作負擔，故訓練契約未報送勞政機關備案者，目前尚無具體統計數據。

(五)綜上，建教合作能讓學生一方面在學校中修習一般科目及專業理論課程，一方面到相關行業接受技能訓練，以利就業準備的一種職業教育方案，對於學生與建教合作機構雙方而言，含有深遠的教育意義。原本立意良善，然因教育部未能在評估階段請專家學者評估小組全部把關，復於專家學者評估小組到場率不高時，又浮濫大量同意開放學校及建教合作機構辦理建教合作業務，嗣後對於訓練契約未依法報送勞政機關備案者，又無法掌握；另，弱勢建教生與其家庭就其訓練契約有無妥善維護其權益，恐無判斷能力之下，建教生並無法如同一般勞工可以自己選擇雇主，係因就讀建教合作班方至建教合作機構一邊工作一邊學習，而教育部以先審核通過學校辦理建教合作後，授權學校再進行契約簽訂作業，甚多學校迄今，業未依法保護建教生，教育部卻又以考量學校、建教合作機構工作負擔為由，未妥善保障建教生之權益，讓部分不肖學校以推展建教合作之名，將建教生送給未具建教合作教育理念之企業剝削，違失咎責，益臻明確。基此，教育部自 93 年頒布高級職業學校建教合作實施辦法後，源頭管理不善，把關不嚴，肇致嚴重影響建教生權益，核有嚴重怠失。

二教育部建教合作制度之訪視功能長期不彰，且對於訪視小組指出有問題之建教合作事業，未積極依法處理，放任學校、建教合作機構違反建教合作之精神及相關法令規定，未站在維護建教生權益之立場，錯失保障學生權益之先機，導致防弊機制無效，核有嚴重怠失

(一)按教育基本法第 2 條規定：「第 1 項：人民為教育權之主體。第

2 項：教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。第 3 項：為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」又，職業學校法第 9 條規定：「職業學校應配合社會需要，辦理推廣教育及建教合作；其辦法由教育部定。」

(二)次按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。……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。」另有關處於建教合作機構之建教生，於勞動基準法第 65 條規定：「雇主招收技術生時，須與技術生簽訂書面訓練契約一式三份，訂明訓練項目、訓練期限、膳宿負擔、生活津貼、相關教學、勞工保險、結業證明、契約生效與解除之條件及其他有關雙方權利、義務事項，由當事人分執，並送主管機關備案。」又，同法第 69 條規定：「本法第 4 章工作時間、休息、休假，第 5 章童工、女工，第 7 章災害補償及其他勞工保險等有關規定，於技術生準用之。」據此，教育部一旦發現建教合作機構違法對待建教生時，應立即給予保護及協助，甚為明確。

(三)又按，高級職業學校建教合作實施辦法第 12 條規定：「第 1 項：主管教育行政機關得視業務需要，對學校辦理建教合作予以訪視考核，其考核結果績優者，主管教育行政機關應予獎勵；辦理不善者，應限期改善，必要時得令其停辦或不予受理其下次申請案。第 2 項：前項建教合作機構考核作業之相關規定，由主管教育行政機關定之。」

(四)查教育部中部辦公室在 91 年至 94 年均未對學校或建教合作機構分別進行訪視以進行監督，95 至 100 學年度之建教合作訪視工作，就訪視學校部分，以 95 年訪視學校之比例 35.4% 最低，其次為 96 年 56.5%。對於訪視建教合作機構部分，在高達 1618 家至 2310 家建教合作機構之情形下，實際平均訪視建教合作機構占全

部建教合作機構總數之比例甚低，僅達 3% 至 7.79%。參見下表。

	95	96	97	98	99	100
訪視學校比例	35.4%	56.5%	100%	102.2%	73.3%	82.7%
訪視建教合作機構比例	7.79%	5.08%	3.25%	3%	3.25%	4.16%

資料來源：教育部 101 年 9 月 18 日到院詢問之書面說明。

(五)教育部函復本院稱以，該部建教合作訪視作業健全，因在辦理過程中，除駐區視導人員隨時督導外，並自 95 學年度起定期辦理訪視。訪視所發現缺失，除通知學校改善外，其改善情形並作為次年訪視追蹤項目，惟如缺失情形嚴重或情況緊急者，則要求即時改善並對學校做必要處置。該部對於建教合作教育之監督，從各校辦理規劃階段開始，召開申辦說明會、各校提出申請、辦理書面初審、召開評估說明、進行實地評估、辦理審議會議、核定招收科班和人數、追蹤評估改進缺失、核給補助經費、辦理訪視作業到建教業務檢討為止，已有健全的監督機制云云。

(六)然本院查核教育部中部辦公室 95 至 100 學年度訪視小組之報告，顯示教育部並未重視訪視結果，訪視發現部分學校及建教合作機構均未有教育理念並違反教育本質及相關法令規定，部分學校送到教育部核定之建教生資料與事實不符，甚至安排未經申請或是與就讀類科相關甚低之建教生進入建教合作機構工作；而部分建教合作機構不僅視建教生為一般勞工之替代品，還違反勞動基準法、勞工保險條例等相關法令，如：正常工作時間違反法令規定、延長工作時間違反法定程序與規定、使未滿 16 歲之建教生於例假日接受訓練或超時訓練或於午後 8 時至翌晨 6 時之時間內接受訓練、安排建教生至危險工作場所等情。又，本院另依報載剝削建教生之個案，查核教育部中部辦公室 95 至 100 學年度建教合作教育訪視報告後，請教育部到院詢問後，綜整教育部中部辦公室辦理之缺失略以：

1. 訪視功能長期不彰，相關檢討改進措施，無法確實保護建教生

權益，核有欠當

查 98 年 10 月 28 日教育部訪視小組訪視洋○○○之訪視意見均屬正面，僅對治○中學高三建教生人數須修正為實際人數與加強督導防範建教生集體抽菸行為略微提到以外，未發現洋○○○招收之建教生超時訓練問題。另以聲○股份有限公司為例，99 年 11 月 22 日教育部訪視小組報告對該公司記載略以，建教合作機構的生產性質與電子科及資訊科的課程相符程度低，而與學生訪談，建教生每日實際實習 8 小時，若有需要最高加班 3 小時；100 年 10 月 26 日訪視小組報告載以：學生有超時加班現象，雖學生有意願，但還是依規定較佳。

教育部函復本院有關訪視小組無法發現洋○○○之建教生超時訓練問題之原因為：訪視小組至建教合作機構訪視，通常係先聽取建教合作機構簡報，再行檢視資料、參觀訓練場所、訪談學生，最後綜合座談。因時間僅約 2-3 小時，須檢視指標又多達數十項，另為避免過度干擾機構運作，僅能抽樣訪談當時在廠訓練之部分學生。該次訪視，訪視委員就當場瞭解所見，整體而言，多數指標均符合建教合作規範，並多有正面評價；惟因建教合作機構所提供資料並未明顯呈現輪值大夜班，機構在場陪同人員及所訪談學生亦未陳述有此情形，加上事前並無接獲是項違失訊息，致訪視委員未能及時發現超時訓練問題。99 年 4 月報載後，教育部函復本院其處理方式略以，業於 99 年 4 月組成專案小組分赴育○工家、大○商工、大○商工、治○高中、清○高中、高○工商、高○工商及協○工商進行訪查，訪查結果上述學校確有將未經教育部核准之學生送至洋○○○實習，且有超時工作及輪值大夜班之情形，本案除協○工商列入 100 學年度核減招生名額外，其餘均於 99 學年度核減建教班招生名額，各校違失發生期間之承辦人及主管人員分由各校議處；洋○○○則經桃園縣政府查處該公司違反勞動基準法在案。該案發生以後，該部嗣後於辦理訪視委員行前座談會上，均就超時訓練問題要求訪視委員加以特別留意。同時，透過訓練契約報送勞政主管機關備案之程序，當亦可避免再有類似情

形發生云云。然卻仍有 100 年聲○股份有限公司之建教生超時工作，未見教育部依法辦理之情形發生。足見，教育部對於查察訪視制度盲點之檢討改善方式，完全無法杜絕學校或建教合作機構違法情事。

2. 教育部對於訪視小組指出有問題之建教合作事業，漠然以視，未積極處理，任由學校、建教合作機構違反規定

(1) 95 學年度起，就有高達 7 家學校與宏○○進行建教合作，95 年 10 月 19 日訪視報告即載以，該建教合作機構之建教生人數比例太高，且工作性質與就讀類科之相關性低。有關影響教育權部分，96 年訪視報告仍稱資處科之工作性質與就讀類科之相關性低、學生在職場的訓練考核未呈現，無法與職場學分契合，影響學生權益。顯見，學校跟建教合作機構到了隔年仍未檢討改善。

(2) 97 年 10 月間，桃園縣政府據報載，分於同年月 28 及 30 日前往宏○○檢查，勞委會則於同年 11 月 4 日根據媒體報載，以勞動 3 字第 0970130852 號函請桃園縣政府說明調查結果。桃園縣政府於同年月 11 日以宏○○違反勞動基準法第 32、47、48、65 條事證明確，而協○高中建教生未滿 16 歲童工共 119 名，所僱協○高中建教生王○○、王○○、張○○一日正常工時連同延長工時一日 12 小時，因多次違法（勞動基準法第 32 條）依法裁處新臺幣 24,000 元罰鍰函復勞委會在案。因宏○○未提供書面訓練契約至桃園縣政府，故勞委會另於同年月 5 日以宏○○生產線人數共 4550 人，其中建教合作班學生達 1300 人，且需輪值大夜班，是否影響其身心發展與建教合作目的，以勞動 3 字第 0970130857 號函請教育部本權責查明妥處回復，並請中辦提供宏○○申請計畫乙份供參。

(3) 然教育部接獲勞委會函詢時，以業將關係學校私立協○工商妥處在案；對於前開勞委會來函，教育部未站在維護建教生立場，卻以長期以來對勞動基準法法條適用尚有部分疑義，例如建教生實習時段及工時是否合理、技術生可否上大夜班、技術生與勞工比例計算等為由，以同年 12 月 5 日部授教

中(三)字第 0970519068 號書函回復並請釋疑或修法。其中該書函對勞委會之說明三略以：「……近期新聞媒體報導宏○○○○股份有限公司建教生超時工作及上大夜班等情，凸顯出長久以來，學生家長反應建教生合理工時之疑義，因此，勞動基準法相關法條之適用，敬請惠予釋疑或修訂，以利建教合作教育推動……(三)目前學校與事業單位辦理建教合作，對於建教生(技術生)名額計算，係依勞動基準法第 68 條：『技術生人數不超過勞工人數四分之一』規定辦理。近年來，由於產業自動化及分工細密，所需人力縮減，再則，服務業興起及行業特性(連鎖營業方式)等產業結構改變，如仍以舊法，勢必迫使有心促進產業升級的績優廠商，逐漸被排除在建教合作門檻之外，且亦無法因應時代新興產業之需求，影響建教合作教育之推展。為因應目前產業結構需求，建請儘速修訂該項條文，以符實際需求。」足見，教育部長期不僅對於訪視報告之警示視而不見，任由建教生被違法建教合作機構壓榨勞力，違反建教生非屬企業替代人力之規範，使其人數甚至佔到勞工人數之 21.3%¹，未維護建教生權益甚明。

(4)教育部未提供宏○○之申請計畫卻以前開公文函請勞委會函釋說明勞動基準法案，勞委會於 97 年 12 月 22 日勞動 3 字第 0970034469 號書函復說明五略以：「雇主招募技術生或建教合作生之性質與目的與勞雇關係本有所別，為避免建教合作關係排擠一般勞工就業機會，現行勞動基準法第 68 條之規定，尚屬合宜。」教育部接獲勞委會回文後，以該函係法令解釋事宜，予以錄案參辦，未提供勞委會有關宏○○之申請計畫書至勞委會賡續辦理。

(5)又，97 年 11 月 13 日訪視報告稱以，仍有安排技術生輪值大夜班的情形，輪值大夜班妨害青少年學子的健康，不但違反

¹ 據桃園縣政府 97 年 11 月 11 日府勞動字第 0970370185 號函，該府前往現場實施勞動檢查時，宏○○現有員工 7533 人，其中包括現有 7 所建教生共 1325 人。則建教生人數佔實際勞工人數比例為 $21.3\% = 1325/6208$ 。

勞基法及技術生訓練契約，更違反教育本質，且訓練契約未依規定函報主管機關，教育訓練完全未依教育部規範辦理，違失情形不容忽視，建議教育部宜督促改善之，於 98 年度各校申辦建教合作廠商評估前，再安排一次訪視作深入瞭解。

(6)本院函請教育部說明對於宏○○在 98 年度申辦建教合作機構評估前，該部是否依據 97 年訪視報告再安排一次現場評估？並對訪視小組發現，宏○○歷年違反教育、勞動基準、兒童及少年福利法等相關法令，當年於訪視後，教育部分對學校、宏○○之懲處方式。教育部函復本院略以：宏○○○○○○申辦 98 年度建教合作機構評估前，時適值金融海嘯發生期間，該部正傾力謀求對策，積極協調學校採取緊急處置措施，相關承辦業務人員實難分心注意及此，遂無安排訪視行程，惟針對該合作機構之申請案，採現場評估方式進行，藉以確認其改進情形。且嗣後於 98 學年度申請辦理建教合作班注意事項中，將有關工時、加班、休息、休假、職業災害等依據法令納入於國立暨私立（不含北高二市）高級中等學校 98 學年度申請辦理建教合作教育班注意事項中。另教育部中部辦公室 98 年 4 月 1 日所召開之 98 學年度建教合作申辦學校之合作廠商評估工作行前會議資料中，將訓練時間、加班工時等規定納入其中云云。顯見，教育部未站在維護建教生權益立場甚明。

(7)教育部遂於 98 年 7 月 24 日核定宏○○為建教合作機構，以該次核定者為階梯式建教班，兩年後始有技術生進廠訓練。而當時宏○○一再向該部表達積極改善之誠意，且適值金融海嘯發生期間，為免影響學生職場實習機會，該部乃基於輔導立場，將學校及該機構列入加強輔導對象，暫時未實施具體懲處措施云云。然據桃園縣政府查復本院證稱，該府查無宏○○98 年度書面訓練契約報備資料。

(8)另據 98 年 11 月 12 日訪視報告指出，訪視時，宏○○之訓練契約仍有夜班條款、訓練計畫等與教育部規範不符之情，該訪視報告指出違法情事該部未通知勞政機關。又教育部函復

本院稱以，該部查核宏○○101 年所簽之訓練書面契約業無夜班條款。惟本院檢視教育部 99、100 年訪視報告，尚有甚多建教合作機構未依教育部之規範辦理。足見，教育部對於訪視小組指出有問題之建教合作事業，未積極處理，任由學校、建教合作機構違反規定，嗣後所訂定之 98 學年度申請辦理建教合作班注意事項，仍可見學校及建教合作機構違反勞動基準法及該部相關法令，推動維護建教生權益之檢討改善情形難謂有效。

(七)綜上，建教生核屬學生身分，身心發展皆未健全，為維護其身心健康發展及人身安全，勿使外界存有壓榨建教生之疑慮，教育部應落實訪視制度進行監督學校及建教合作機構，以維護建教生權益。然教育部怠忽職守，先是審核同意就讀科別與建教合作之工作無關連性之學校與建教合作機構辦理建教合作，在訪視小組發現並向教育部提出學校與建教合作機構有違法問題時，仍置之不理；另對嚴重違法之建教合作機構履以輔導方式處理，任由違法學校與建教合作機構聯手壓榨學生，導致訪視監督制度崩潰，亦未能有效會同勞政機關在建教合作評估與監督過程中，就維護建教生權益部分，提出讓民眾放心的作法。建教生非廉價勞工之來源，教育部大量放寬建教合作機構辦理建教業務門檻，變相提供建教合作機構廉價勞力，恐影響正式畢業生之就業。基此，教育部建教合作制度之訪視功能長期不彰，且對於訪視小組指出有問題之建教合作事業，未積極依法處理，放任學校、建教合作機構違反建教合作之精神及相關法令規定，未站在維護建教生權益之立場，錯失保障學生權益之先機，導致防弊機制無效，核有嚴重怠失。

三教育部未積極推動獎優汰劣配套措施，對違法學校之懲處效果不佳，建教生權益嚴重受損，社會譁然，洵有欠當

(一)按高級職業學校建教合作實施辦法第 12 條規定：「第 1 項：主管教育行政機關得視業務需要，對學校辦理建教合作予以訪視考核，其考核結果績優者，主管教育行政機關應予獎勵；辦理不善者，應限期改善，必要時得令其停辦或不予受理其下次申請案。」

第 2 項：前項建教合作機構考核作業之相關規定，由主管教育行政機關定之。」另，據教育部中部辦公室之國立暨台灣省私立高級中等學校 95 學年度建教合作教育訪視實施計畫第 11 條規定：「一、承辦學校應就訪視結果加以歸納、分析，並編印年度訪視結果報告書送中部辦公室，以供未來規劃建教合作教育之參考。二、教育行政主管機關應就訪視結果，辦理獎勵及進行追蹤輔導，以提昇各單位教育效能。」足徵，教育部對於辦理建教合作業務之學校及建教合作機構，業訂有獎優汰劣作業以維護教育目標及學生權益。

(二)教育部函復本院說明該部對於獎優汰劣學校與建教合作機構之實際作法略以，該部針對建教合作機構與學校接受實地訪視工作結束後一個月內，即彙整訪視結果及召開訪視結果檢討會，並完成撰寫訪視報告書。訪視結果由教育部中部辦公室發函通知各校就其缺失及應改進事項，要求限期改善，並將改善情形呈送教育部查核，並列為下年度訪視之重點。針對辦理不善之學校，該部將其列入專案輔導對象，再次安排輔導訪查，如學校改善情形不彰，則處以停辦或不受理辦理建教合作班之申請。而建教合作機構若是前一年度訪視結果為四等以下之建教合作機構，則再次列為當年度訪視對象。對於訪視等第評比結果，亦列入申請辦理的條件資格，依照 101 學年度高級中等學校申請辦理建教合作教育班注意事項，若學校或建教合作機構連續兩年訪視成績均為五等者，則不予同意新學年度建教合作班之申請案，藉以達成擇優汰劣之目的云云。

(三)然查教育部無法提供本院有關該部辦理獎勵績優之建教合作機構之相關內容外，教育部對違法學校之懲處效果不佳，建教生權益受損之情形略以：

1. 未獲核定辦理建教班卻嚴重違規之相關案件懲處情形

(1)依私立學校法第 39 條第 1 項規定：「私立學校經學校主管機關許可立案後，始得招生；其於每學年招生前，除法令另有規定外，應擬訂下列事項，報學校主管機關核定：一、招生辦法。二、學院、系、所、學程、科、組、班、級之招生名

額。三、入學方式及其名額之分配。」是以，如非辦理「建教班」之私立高中職以「建教班」名義對外招生，違反前述之規定。

(2)教育部調查假建教班之情形：99年10月教育部針對所轄167所私立高中職（118所高中及49所高職）進行清查：

<1> 99年10月11日報載新○中學(原名樂○高中)假冒「建教班」之名義招生，於新生註冊後，即被「仲介」到企業實習等情。案經該部查證該校擅自以建教班名義對外招生之違失屬實，處以核減100年私校獎補助經費並核減100學年度招生班數1班。

<2> 至於協助學生到事業單位工讀計有5校，分別為高雄縣樂○高中、苗栗縣大○高中、臺南市六○高中、臺北縣豫○工商、臺北縣中○○○。另協助學生到事業單位實習者計有9校或實習情形，分別為臺中縣慈○高中、臺北縣康○實驗高中、臺南市光○女中、新竹市世○高中、彰化縣文○高中、彰化縣大○商工、臺北縣清○商職、臺南縣天○工商、基隆市光○家商。

<3> 教育部對上開學校、事業單位之處置參見下表：

查核項目	違反學校數	教育部處置情形	學校名稱
編制班以「建教班」名義招生？	1	1.核減100年私校獎補助經費。 2.提私立學校諮詢會，核減100學年度招生班數1班。	高雄縣樂○高中
辦理工讀性質學校學生薪資所得符合法定薪資規定？	3	1.函請學校協助學生與合作事業機構協調限期改善。 2.屆時改善未果，學校將扣減獎助金；並將合作事業機構函送勞政機關依法究辦。	臺南市六○高中、苗栗縣大○高中、高雄縣樂○高中
辦理工讀性質學校學生享勞保相關保障？	3	1.函請學校協助學生與合作事業機構協調限期改善。 2.屆時改善未果，學校將扣減獎助金；並將合作事業機構函送勞政機關依法究辦。	臺南市六○高中、苗栗縣大○高中、高雄縣樂○高中
學校與合作事業機構有簽訂實習契約？	3	函請學校與合作事業機構協調簽訂契約，以保障相關各方權益。	臺中縣慈○高中、彰化縣文○高中、臺北縣康○實驗高中

查核項目	違反學校數	教育部處置情形	學校名稱
針對學期中赴校外實習學生訂有補救教學計畫？	1	函請學校規劃補救教學課程，以保障學生受教權。	新竹市世○高中

資料來源：教育部

<4> 教育部對於上開學校改以協助學生到事業單位工讀或實習之名義，將學生送至未經教育部評估合格之事業單位之作法，函復本院稱以，學生在寒、暑假期間於校外工讀，係屬學生個別意願行為，如涉及勞動權益事項，應依勞動基準法相關規定辦理，此種學校協助學生赴廠家工讀之行為，屬學校熱心協助學生之舉云云。然該等私立學校將學生送至未經教育部審核通過之事業單位從事勞力工作，該事業單位非為教育部審核通過之建教合作機構，教育部查獲後亦未將該等事業單位名單送至勞政機關以維護學生權益，學生並無建教生保障機制卻類似建教生於事業單位從事工作，依上開教育部之處置方式，顯未足以妥善保障該等未成年學生之身心健康與相關權益，且易使人誤會為建教合作班，教育部監督管理方式洵有欠當。

2.業獲辦理建教班之違法學校、建教合作機構，教育部對其懲處效果不佳

(1)95年教育部查有大○商工、仁○高中、義○高中等3所學校辦理建教班時，教育部查獲違失略以，將學生送至未經評估之事業機構、在校上課學生數與核定人數差距甚大、輪調期間未符原核定期間等情形，該違失學校分對建教組長、實習輔導、教務處主任等主管處以申誡、小過或調離行政主管職務。97年大○商工、南○工商2所違規學校，將學生安排至未經評估核定之事業單位且發生重大工安事件、或上大夜班、超時加班、未依規定輪調等問題，大○商工僅將建教組長調職，南○工商則為建教組長離職、實習主任退休方式處置。99年洋○○○工會指訴建教生超時工作、例假日工作及

加班費短少等違規事項，案關學校計有治○中學、大○商工、清○高中、大○工商、育○工家、高○工商、高○工商、協○工商等 8 所學校，學校承辦組長離職或減扣考績分數、記過、降為幹事、調離主管職務等處置。同年能○家商因技術生契約內容及超時訓練並錯置評估核准年度安置學生實習，該校建教組長、實習主任各記小過乙次與警告等不等之懲處，另校長自請處分記小過乙次。同年方○工商亦因違規將學生送至未經評估事業及疑似超時訓練與未落實輔導工作等事項，該校就業組長、餐飲科主任、校長後來離職。100 年則有南○工商、成○工商、華○工家等 3 所學校，分有學生送至未經評估合格之事業機構實習、臨時抽調學生支援事業機構或將學生安置至與學生就讀類科不同性質之事業機構實習、學生上大夜班及超時訓練等節，學校之建教組長離職、更換駐廠總老師、建教主任大過二次等不同之懲處。

(2)教育部中部辦公室上開查獲之違規學校，以大○商工及南○商工各計有 2 次，核屬違規情形最高。然本院查核教育部 95 至 100 年之訪視報告，多校長長期辦理建教合作時，業未依法維護建教生權益，教育部並未要求校方改進，卻仍賦予該等學校繼續辦理建教合作事項，肇致學校跟建教合作機構年年犯規，而違規事實雷同之處頗多，核有欠當。

(四)綜上，教育部未積極推動獎優汰劣配套措施，且對違法學校之懲處效果不佳，查多校長長期未依法維護建教生權益，教育部卻仍賦予該等學校繼續辦理建教合作事項，肇致學校跟建教合作機構年年犯規，而違規事實雷同之處頗多，導致社會譁然；復對私立學校以協助學生到事業單位工讀或實習之名義，將學生送至未經教育部評估合格之事業單位之監督方式，顯難調善盡保障該等未成年學生之身心健康與相關權益之職責，均洵有欠當。

四、教育部建教合作教育相關法規未盡周延，又未落實監督學校與建教合作機構建教生之輔導，核有未當

(一)教育部建教合作教育相關法規未盡周延

1. 依據教育部組織法第 8 條規定：「技術及職業教育司掌理左列

事項：……四、關於建教合作事項。」職業學校法第 9 條規定：「職業學校應配合社會需要，辦理推廣教育及建教合作；其辦法由教育部定之。」教育部於 93 年 3 月 5 日台參字第 093002911A 號函訂頒「高級職業學校建教合作實施辦法」，同年 3 月 30 日教中（三）字第 0930504947 號函依據前述實施辦法訂定「高級職業學校輪調式建教合作教育作業規範」、「高級職業學校階梯式建教合作教育作業規範」及「高級職業學校實習式建教合作教育作業規範」供各校作為辦理之依據，另發布「國立暨私立（不含北高二市）高級中等學校申請辦理建教合作教育班注意事項」。查教育部辦理建教合作教育學校均屬該部或直轄市政府主管，應依「高級職業學校建教合作實施辦法」辦理，其執行、督導、評鑑及監督，則依其主管權責分別規劃辦理。至臺北市及高雄市政府則各自訂定「臺北市高級職業學校辦理建教合作教育作業規範」、「高雄市高級中等學校辦理建教合作教育規範」供所轄學校依循辦理，其建教合作辦理模式，臺北市區分為階梯式、實習式及其他；高雄市區分為輪調式、階梯式、實習式及其他。因此，教育部所轄學校係依「高級職業學校建教合作實施辦法」及該部訂定高級職業學校輪調式、階梯式及實習式建教合作教育作業規範辦理，臺北市政府、高雄市政府 2 直轄市所轄學校辦理建教合作班則各依自訂規範辦理。教育部函復本院說明：「由於社會環境、產業結構（服務業興起）、經濟因素及教育環境改變等，上述相關規範已有再行檢討修訂之必要。」

2. 勞委會 99 年 8 月 26 日勞動 3 字第 0990080515 號函復本院略以，雇主發給建教生之生活津貼或超時訓練生活津貼，係屬雇主與建教生所簽訂之書面訓練契約約定事項內容，勞動基準法就該等事項並無明訂罰則，且勞工主管機關亦未能依該法令雇主限期給付，倘生爭議，因該書面訓練契約為私法上之契約，應依私法途徑解決。
3. 教育部函復本院稱以，目前「輪調式建教合作教育班技術生教育訓練契約範本」、「階梯式建教合作教育班技術生教育訓練

契約範本」僅係該部擬訂供學校參用，因考量各事業單位之差異性，因此未強制要求學校及事業單位完全參照。教育部未來研擬之「技術生教育定型化訓練契約」，將邀集專家學者共同研商，其內容包含：訓練課程、訓練項目、訓練方式、訓練期限、每日訓練時間、超時訓練原因與時間、膳宿負擔、交通、生活津貼、超時訓練生活津貼、國定假日生活津貼、生活津貼最低給付基準及逐年調升計畫、每日訓練之休息時間及例假、相關教學、勞工保險、結業證明、契約生效與解除之條件及其他有關雙方權利、義務等事項予以考量納入。並確實監督學校、企業與學生簽訂技術生教育訓練契約書，同時函報勞政主管機關。

(二)教育部未落實監督學校與建教合作機構建教生之輔導

- 1.高級職業學校建教合作實施辦法第 10 條規定：「學生在建教合作機構實習時，建教合作機構應指派專人負責技術生之輔導，學校並應指派包含該科專業教師之教師若干人，定期至建教合作機構進行訪視。」同法第 11 條規定：「學校應協調建教合作機構依職業學校學生輔導辦法及學校所定之輔導管理相關規定，辦理技術生輔導及相關事項。」
- 2.教育部就校方未指派教師訪視之檢討改善作法函復本院稱以，98 年之前，教育部於各項建教合作會議，多次宣導說明應遵守規定，亦處理個別學校違失情形，但尚無全面性的統計數據；為能督導各校老師確實定期至事業機構訪視輔導學生實習情形，教育部於 99 年 11 月 17 日辦理 99 學年度建教合作業務檢討會，重申各校每個月應至建教合作資訊網填報學校老師至事業機構輔導學生情形，如未如期填報，將記點並納入建教合作核班參據。除已將各校填報情形列入訪視檢核項目，並且對於未落實辦理之學校，依照情節輕重列入 100 學年度扣減建教合作招生名額。
- 3.然本院查核教育部 95 至 99 年建教合作訪視報告，甚多學校未依法指派教師訪視，迄至 100 學年度，仍有私立中○○○無法主動聯絡建教合作機構、也無法定期訪視學生。教育部函復本

院對於該校之懲處情形為：該部核定 101 學年度建教合作科班人數時，依據 100 學年度訪視結果，扣減其招生人數 45 人。另將之列入年度訪視及高風險專案督導對象。

(三)綜上，教育部建教合作教育相關法規未盡周延，而教育部授權學校教師訪視學生之輔導機制，能作為瞭解建教生在建教合作機構之問題，儘速謀求解決之道，但教育部卻長期未落實監督學校與建教合作機構建教生之輔導，迄今仍有學校違反有關輔導之規定，輔導機制長期出現漏洞，核有未當。

五、勞委會長期未能主動監督地方勞工行政主管機關維護建教生權益，且未主動橫向聯繫教育部聯手防堵企業違法壓榨建教生，核有不當

(一)按勞委會組織條例第 2 條規定：「本會對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。」第 7 條：「勞動條件處掌理左列事項：四、關於推動工作時間、休息、休假基準之指導事項。五、關於童工、女工與技術生之特別保護事項。」

(二)自民國 73 年起，勞動基準法規定建教生準用技術生有關法條，勞委會或地方政府勞動檢查機關對於建教合作機構違反建教生相關規定之歷年查察情形，勞委會未能提供 73 年勞動基準法實施後，勞政機關歷年確實辦理狀況到院。惟該會函復本院有關為保障建教生權益，督促各級勞工行政主管機關依法行政之作為，提供本院有關 96 至 101 年該會所辦理之建教生訪查及檢查情形略以：

1. 於 96 年度辦理建教生專案訪查，共計訪查 200 家事業單位，並針對未合於法令規定之建教合作事業單位，由各縣市政府提供輔導資料本權責處理，並持續督導以保障建教生權益。

2. 99、100 及 101 年度辦理建教生專案檢查，由勞委會各區勞動檢查所、北高工市勞檢處，通知並會同當地勞工行政主管機關、勞工保險局、教育行政主管機關聯合查處，以保障建教生權益。

(三)據勞委會 99、100 年度建教生專案抽查結果：99 年度檢查共抽查美容美髮業、觀光餐飲業、批發零售、超商業、汽車、製造業及影視業，共計 51 家事業單位，查有違反法令者計 38 家，計有 79 件有違反法令之情事，其中違反勞動基準法共計 74 件，違反勞工保險條例共計 5 件。100 年度建教生專案檢查共抽查美容美髮業、

觀光餐飲業、批發零售、超商業、汽車、製造業及影視業，共檢查 50 家建教合作機構，查有違反法令者計有 30 家，計有 60 件有違反法令之情事，其中違反勞動基準法共計 55 件，違反勞工保險條例共計 5 件。平均違反勞動人權相關法令之建教合作機構仍超過半數以上，參見下表。

	99 年	100 年
建教合作機構數	2766	2310
勞委會專案抽查家數	51	50
平均抽檢比例	1.8%	2.2%
違家家數	38	30
抽查出有違法之比例	74.5%	60%

資料來源：本院綜整教育部、勞委會資料

(四)勞委會到院說明略以，在 95 年以前，勞委會係以任何人如發現雇主有違反勞動基準法技術生專章相關規定者，可依勞動基準法第 74 條規定，向主管機關或檢查機構申訴，事業單位一經查察有違反勞動法令規定之情事，依法處罰方式，來和教育部共同保障建教生權益。而全國高級中等學校辦理建教合作教育之建教合作機構名單，則遲至 96 年度因該會為辦理建教生專案訪查，方於 95 年 10 月 20 日收到教育部以部授教中（三）字第 0950519749 號函之臺灣省高級中等學校 95 學年度辦理輪調式建教合作教育概況手冊乙書。該會辦理建教生專案檢查之目的，係為瞭解建教生之勞動條件狀況，輔導並督促事業單位符合現行法律規定，以加強落實勞動基準法技術生之權益保障。至於各縣市政府勞政機關依據勞動基準法主動抽檢書面契約之情形，勞委會未予以明確說明，僅稱該會為督促事業單位遵守勞動基準法技術生專章規定，於 98 年 7 月 6 日以勞動 3 字第 0980130542 號書函，請各級勞工行政主管機關就轄區內辦理建教合作機構簽訂書面訓練契約送請備案情形進行瞭解，調查家數共 984 家，針對未依規定備案之建教合作事業單位，請各地方勞工行政主管機關依法裁罰，並列管直至改善為止等作為。

(五)綜上，勞委會對於建教合作機構違法對待建教生情形，於 95 年以

前並無任何專案檢查之作為，僅賴被動檢舉之方式辦理。對於辦理建教合作之建教合作機構全國名單，亦待教育部於 95 年檢送臺灣省高級中等學校 95 學年度辦理輪調式建教合作教育概況手冊乙書後方知。從 99、100 年度中央勞工行政機關專案檢查抽查建教合作機構的平均抽檢比例只有 1.8、2.8% 之下，平均違反勞動人權相關法令之建教合作機構仍超過半數以上，而勞委會對於地方勞政機關主動抽查之情形亦無法提供本院等情。足徵，勞委會身為國內勞動基準法管理主責機關，長期卻遲未主動整合相關部會並監督地方勞政機關查處建教合作機構落實勞動基準法之情形，以杜絕違法之建教合作機構壓榨建教生，形成違法企業將建教生當作替代人力，喪失建教精神與教育意義，顯有不當。

據上論結，建教合作制度自 58 年實施以來，因教育部對於保障建教生之源頭評估制度，把關不嚴，讓部分不肖學校以推展建教合作之名，將建教生送給未具建教合作教育理念之企業剝削；在訪視小組發現並向教育部提出學校與建教合作機構有違法問題時，仍置之不理；另對嚴重違法之建教合作機構屢以輔導方式處理，任由違法學校與建教合作機構聯手壓榨學生，導致訪視監督制度崩潰，亦未能有效會同勞政機關在建教合作評估與監督過程中，就維護建教生權益部分，提出讓民眾放心的作法，屢次延誤處理時機；復對違法學校之懲處效果不佳，多校長期未依法維護建教生權益，教育部卻仍賦予該等學校繼續辦理建教合作事項，肇致學校跟建教合作機構年年犯規，而違規事實雷同之處頗多，導致社會譁然；迄今仍未能落實監督學校與建教合作機構對建教生之輔導機制，維護建教生之保護機制漏洞百出，檢討改善之措施亦未能有效防堵企業將建教生當作替代人力。勞委會身為國內勞動基準法管理主責機關，長期遲未主動監督地方勞政機關查處建教合作機構落實勞動基準法之情形，並積極橫向聯繫教育部，以杜絕違法之建教合作機構壓榨建教生，自 73 年勞基法公布以來，僅賴被動檢舉及 4 次專案抽檢，實無法保護建教生權益，導致違法建教合作機構剝削建教生之情形屢見不鮮，有損政府威信。教育部及勞委會相關作為均核有失當，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並依法妥處見復。

註：尚未結案

155、中央及各縣市教育主管機關借調轄屬學校教師協助辦公情形嚴重，造成學校須另聘代課老師，影響學生學習情緒與受教權益案

審查委員會：經 101 年 12 月 13 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 54 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部、各直轄市及各縣市政府

貳、案由：

中央及縣市各教育主管機關借調轄屬學校之正式教師協助辦公情形嚴重，且借調期間往往數年，衍生教育機關職員佔用學校教員缺額之怪象，造成學校必須另聘代課老師，嚴重影響學生學習情緒與受教權益，難辭違失之責，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

中央、直轄市政府及各縣市政府，規避「中央政府機關總員額法」「教師借調處理原則」，致使部分教師以無法令依據方式遭「大量」「長期商借」至各教育行政機關（單位），且教師至教育行政機關協助辦理行政事務時，尚缺法律授權，而借調結果造成正式教師未能在學校執行教學工作，有損學生學習權益外，亦致使教育經費增加，薪酬與勞務不一致，另借調偏遠地區教師或同一學校借調多名教師，更有損學生受教權，本案經本院函詢、約詢等過程，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、教育部及各地方政府規避「中央政府機關總員額法」「教師借調處

理原則」，致使部分教師以無法令依據方式遭「大量」「長期商借」至各教育行政機關（單位），核有違失。

(一)中央政府機關總員額法第 3 條第 1 項第 1 款：「本法所稱員額，分為下列五類：一、第一類：機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員」；同法第 4 條：「機關員額總數最高限為 17 萬 3 千人」。

(二)地方行政機關組織準則第 23 條：「直轄市政府之員額總數，除警察及消防機關之員額外，依下列規定設置：一、直轄市人口在 125 萬人以上，未滿 175 萬人者，不得超過 6,500 人。二、直轄市人口在 175 萬人以上，未滿 225 萬人者，不得超過 7,200 人。三、直轄市人口在 225 萬人以上，未滿 275 萬人者，不得超過 9,000 人。四、直轄市人口在 275 萬人以上，未滿 350 萬人者，不得超過 1 萬 1 千 7 百人。五、直轄市人口在 350 萬人以上者，不得超過 1 萬 3 千 860 人。本準則中華民國 99 年 6 月 14 日修正之條文施行前已設置之直轄市政府，以 1 萬 4 千 200 人為其員額總數」。各縣市政府組織自治條例，有明定該府及所屬機關總員額如下：

縣市自治條例	條號	人數
宜蘭縣政府組織自治條例	第 13 條	本府及所屬各機關之員額數，除警察、消防機關外，由縣長於員額總數內分配之。
新竹縣政府組織自治條例	第 18 條	本府及所屬機關除警察、消防機關外，員額總數依據地方行政機關組織準則第 23 條規定設置，最高為 1171 人。
新竹市政府組織自治條例	第 14 條	本府及所屬機關除警察、消防機關外，員額總數依組織準則第 23 條規定設置，最高為 1071 人
苗栗縣政府組織自治條例	第 9 條	本府及所屬機關除警察、消防機關外，員額總數最高為 1366 人。
南投縣政府組織自治條例	第 14 條	本府及所屬機關除醫院與警察及消防機關外，員額總數最高為 1389 人。
雲林縣政府組織自治條例	第 13 條	本府及所屬機關除警察、消防機關及學校外，員額總數最高為 1625 人。

縣市自治條例	條號	人數
彰化縣政府 組織自治條例	第 13 條	本府及所屬機關除警察、消防機關外員額總數最高為 2173 人。
嘉義縣政府 組織自治條例	第 14 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 1484 人。
嘉義市政府 組織自治條例	第 14 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 920 人。
屏東縣政府 組織自治條例	第 13 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 2008 人。
花蓮縣政府 組織自治條例	第 10 條	本府及所屬機關除警察、消防機關外，員額總數最高為 1187 人
臺東縣政府 組織自治條例	第 10 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 1117 人。
澎湖縣政府 組織自治條例	第 13 條	本府及所屬機關（除警察、消防機關外），員額總數最高 618 人
金門縣政府 組織自治條例	第 14 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 454 人。
連江縣政府 組織自治條例	第 13 條	本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為 187 人。
基隆市政府 組織自治條例	第 10 條	本府員額總數不含警察局、消防局、基隆市立醫院及基隆市公共汽車管理處為 1356 員。

- (三)教育人員任用條例第 34-1 條：「專任教育人員，除法律另有規定外，因…、借調或其他情事，經服務之學校、機構或主管教育行政機關核准後，得辦理留職停薪。前項教育人員留職停薪之事由、核准程序、期限、次數、復職及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之」。教育部據此訂定教師借調處理原則，該原則第 1 點：「教育部為規範各級學校編制內專任教師之借調，特訂定本原則」；同原則第 2 點：「教師借調應與其專長或所授課程相關，並經學校同意後，始得辦理。教師借調期間，每次以 4 年為限；其借調所擔任者係有任期職務，且任期超過 4 年者，借調期間依該職務之任期辦理。借調期滿歸建後，得再行借調。前項借調期間合計不得超過 8 年。教師於借調期間應辦理留職停薪」。
- (四)依上開教師借調處理原則，教師於借調期間應辦理留職停薪外，

教師借調擔任機關組織法規所定職務，應具有所任職務之任用資格（第 3 點），教育部及各縣市政府教育局處，為規避該原則之適用，另行創造「商借」「調用」等方式，其依據及原因如下：

機關名稱	商借、調用依據	借調原因
教育部	1. 教育部中部辦公室訂有「教育部中部辦公室商借教師行政參與作業原則」，商借期限以一年為原則，並要時得延長之。 2. 教育部國教司訂有商借縣市所屬中小學教師至部服務相關事宜處理原則，除此教育部並未訂有相關法令。	1. 商借教師原因為推展教育業務需求，近年來因推動家庭教育法、環境教育法、性別平等教育法、十二年國教等，以及推動生涯發展、技藝教育、閱讀運動、生命教育、人權教育、資訊教育等課程議題，另外尚有其他新增計畫如教師專業發展評鑑、教學深耕計畫、國教輔導團等業務增加，以及因應零體罰實施正向管教、防範校園霸凌、適性輔導等政策性問題，皆大幅增加教育行政的工作量。 2. 教育部及地方政府負責政策規劃及執行，需要能實際瞭解學校教育現場的人員，以利政策規劃及執行面的落實，且部分教師兼行政人員亦需行政訓練，以加強對教育相關行政工作之熟稔度。
臺北市	1. 教師參與行政訓練計畫 2. 所屬候用校長參與 2010 臺北國際花卉博覽會行政訓練計畫	業務量日益繁重原有編制人力不足。透過調用教師建立「教學現場智能」。
新北市	新北市政府教育局辦理教師參與行政訓練方案	加強教師教育行政專業知能。
臺中市	訂定「臺中市政府教育局調用市立中小學教師服務實施要點」並據以辦理調用教師事宜。	各項業務日益擴充，須諮詢具實際教學歷程經驗之教師參與規劃並支援辦理以符合理論與實際，使政策及措施之執

機關名稱	商借、調用依據	借調原因
		行達到最佳效率以契合師生及家長期望
臺南市	依業務屬性需求，由教師以部分時間公假方式至本局服務	因應新興議題融入課程及其他新增計畫業務，需要學校教育現場人員支援協助業務規劃及推動。以解教育行政人力不足之困境。
高雄市	據教育部 96 年 3 月 13 日臺人(一)字第 0960020209C 號令修正之「教師調用處理原則」相關規定。	1. 業務量日益繁重原有編制人力不足。 2. 透過調用教師建立「教學現場智能」。
基隆市	基隆市政府商借所屬中小學或幼稚園教師協助服務實施要點」	1. 教育處編制人力不足 2. 借重教師現場實務經驗 3. 因應專案業務彈性調整人力
新竹市	新竹市調用中小學教師服務要點暨新竹市國民教育輔導團組織及運作規定	各項業務日益擴充，須諮詢具實際教學歷程經驗之教師參與規劃並支援辦理，使政策及措施之執行達到加成效果。
嘉義市	為辦理本市教育輔導團業務，由學校教師兼任輔導員方式協助支援行政工作。	因業務需要且囿於編制人力，需由派兼輔導團教師支援相關教育政策及業務之推動。
宜蘭縣	依據「宜蘭縣政府商借所屬中小學校及幼稚園教師協助服務實施要點」及教育部核定之「特殊教育人員派兼處理要點」與「教師借調處理要則」。	因地方教育業務龐雜，編制人力明顯不足，須商借學校教師支援行政、教學、課程等業務之推展。
桃園縣	依教育部頒「教師借調處理原則」辦理。	為提供全縣師生家長更佳服務，借重本縣教師專業知能推動全縣教育工作。
新竹縣	1. 90 年為原國語指導員、輔導團幹事及特教輔導員續任。 2. 93 年起依新竹縣國民教育輔導團設置要點遴選。	為推動該縣所屬各級學校課程與教學之研究發展、充分提供教學資源協助教師專業成長及提昇國民教育品質。

機關名稱	商借、調用依據	借調原因
苗栗縣	依據苗栗縣政府教育處調用所屬中小學教師服務實施要點。	該府為引進具有教育業務相關專長教師支援該府教育處，協助教育政策規劃及執行。
南投縣	有關該府借調教師係依據「修正特殊教育人員派兼處理要點」規定，並考量該府教育處原有人力無法負荷，及顧及教育工作之獨特性與專業性，多年以來即有借調學校教師至該府教育處，協助辦理推動全縣國民教育工作之慣例。該府並視業務特殊需要，經首長批准，商借本縣具有業務相關專長之所屬中小學校及幼稚園教師，至該府協助業務之執行與推動。	自九年一貫課程推動以後，該府教育處業務量不斷擴增，又無增聘約聘雇人員，在現有編制人員無法負擔急速增加之業務，並為配合及推動各項教育改革政策，借調有教學經驗豐富的教師協助推動辦理前述業務，執行起來較易發揮各項業務成效，以提升施政品質。
彰化縣	因業務需要，以公假方式調用學校教師支援行政工作。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 業務需要且囿於編制人力，借調教師支援重大業務推動。 2. 藉助教師教學專長及教育專業，推動特教、幼教及學生輔導等教育工作。 3. 借用教師或候用校長協助行政工作，以讓教育措施更符合教育現場需求，且教師歸建後若任學校主任或校長，皆能更瞭解行政程序與行政規定。
雲林縣	法令依據：台灣省政府教育廳 83 年 5 月 31 日臺（83）人字第號函頒「修正特殊教育人員派兼處理要點」。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 落實特殊教育之輔導並普及國民義務教育。 2. 辦理教育輔導工作為原則，配置於教育局協辦特教行政工作人員不得超過輔導員總數二分之一以上。

機關名稱	商借、調用依據	借調原因
嘉義縣	原依省政府時期之「特殊教育人員派兼處理要點」辦理，凍省後適用本縣自行訂定「本府特殊教育人員派兼處理要點」。教育處依實際需求配置派兼名額，經公開徵求後擇優擔任，並於學年度結束後檢討，如有不適任者免除其派兼。	協助辦理教育處內教育行政工作。
屏東縣	該府借調中小學正式教師之沿革係以教育處因短期業務需要人力支援，經行政簽核程序，函請學校以公假方式借調教師。其合法性為借調教師係以因短期業務需要借調協助教育處相關業務，經簽核後行文學校完成借調手續，其差勤由該府教育處負責管理。迄短期業務需要原因消失後即歸建回到原學校服務	按近年社會對教育關注及各項重大教育政策實施，以致教育處業務逐年膨脹，因受限於行政院人力精簡政策，基於為民服務在本縣現有編制人力嚴重不足，且國中小正式教師具有專業教育背景，因此借調教師協助教育行政工作，可解決人力不足問題，且教師對學校現況瞭解，在處理業務時可貼近學校現場實際需求。
臺東縣	依據臺東縣政府教育處支援教師管理要點	該府因業務需要，得依該要點規定晉用教師支援相關教育行政工作。
花蓮縣	無資料	
澎湖縣	該府調用中小學正式教師可溯自民國 71 年開始調用教師擔任視障教育巡迴輔導員，另 76 年調用教師擔任國與指導員。另依據國民教育輔導團組織及運作實施要點調用教師擔任國民教育輔導團幹事、課程督學等；依據國民中小學本土語言指導員設置要點調用教師擔任本土語言指導員；依據本縣教育	該府調用中小學正式教師係因國民教育輔導團需要穩定之課程督學、幹事；縣網中心需要穩定之人員維持，故依實際需要調用本縣正式教師。

機關名稱	商借、調用依據	借調原因
	<p>網路中心設置要點調用教師擔任網管人員。皆依相關計畫、法規調用教育所需人員，所需經費由中央計畫補助或由該府自籌。調用教師之程序係經由詢問有意願之教師且經由該校同意後始進行調用。調用正式教師後所產生之缺額統一由本縣教師聯合介聘甄選委員會依據教師法、教育人員任用條例、中小學兼任及代理代課教師聘任辦法、中小學教師選要點辦理教師（代理教師）甄選遞補之。</p>	
金門縣	<p>本縣業於 96 年 2 月 5 日以府教學字第 09601500254 號函訂頒「金門縣政府商借所屬中小學校及幼稚園教師協助服務實施要點」</p>	<p>該縣教育局編制員額少，且因應教育部各項教育政策之推行，業務有增無減，為利各項業務推行順遂，故借調縣內學校正式教師辦理相關教育行政業務，以利推展各項業務活動。</p>
連江縣	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法令分別依教育部訂定之「建構中央與地方教學輔導網絡實施方案」、「直轄市及縣（市）國民教育輔導團組織及運作參考原則」、「五歲幼兒班免學費教學計畫」與「國民教育幼兒班」規定辦理。 2. 98 年 8 月 13 日以連教學字第 0980024701 號函訂頒「連江縣政府所屬國民中小學及幼稚園教師全時支援其他機關服務實施要點」 	<p>教育部近幾年陸續推動各項新興業務，包含九年一貫課程、友善校園、資訊教育、國幼班教學輔導、鄉土語言、免試入學等，本年度更有十二年國民基本教育、幼托整合、教師課稅減授課時數…等，舊的業務不但持續進行，新的業務亦不斷成長，而該府教育局編制員額僅 8 人，根本無法因應；是以，依據教育部規定專案聘請學校教師至該府教育局全時支援行政業務，以解決人力不足之難題。</p>

教育部及各地方政府調用教師原因，除因法令增修致使業務增加外，教育部各類型方案、計畫，諸如生涯發展、技藝教育、閱讀運動、生命教育、人權教育、資訊教育等課程議題外，尚有新增計畫如教師專業發展評鑑、教學深耕計畫、國教輔導團等業務，以及因應零體罰實施正向管教、防範校園霸凌、適性輔導等政策性之推動，致使人力普遍不足，教育部推動相關方案、計畫時應考量地方政府人力負荷與規劃因素，避免各縣市政府依據教育部規定，專案聘請學校教師至教育局(處)全時支援行政業務，雖可解決人力不足之難題，卻影響學生實質受教權，教育部及地方政府如認為負責政策規劃及執行，需要能實際瞭解學校教育現場的人員，以利政策規劃及執行面的落實，則應採不同考試(如特考)方式晉用，以利其業務推動。

(五)90 學年度至今教育部商借人數與教師身分

年度	人數 總數	中小學教師 (人)	教官 (人)	護理教師 (人)	護理師 (人)	其他 (請填寫 職務)	備註
90	1	1	0	0	0	0	
91	47	46	1	0	0	0	
92	25	24	1	0	0	0	
93	23	17	6	0	0	0	
94	22	14	8	0	0	0	
95	38	32	6	0	0	0	
96	35	19	6	10	0	0	
97	63	33	15	15	0	0	
98	34	21	8	5	0	0	
99	26	10	13	3	0	0	
100	24	15	9	0	0	0	
合計	338	232	73	33	0	0	

(六)各直轄市、縣市政府商借教師人數

90 學年度至 100 學年度間，新北市 701 人居冠，高雄市 519 人居次，臺中 515 人居第三。各直轄市、縣市政府商借教師人數如下表：

各直轄市、縣市政府借調教師彙整表

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
臺北市	90	9	0	0	0	9	0	0	0
	91	10	0	0	1	9	0	0	0
	92	10	0	0	1	9	0	0	0
	93	10	0	0	1	9	0	0	0
臺北市	94	14	0	4	1	9	0	0	0
	95	36	5	7	15	9	0	0	0
	96	36	0	6	21	9	0	0	0
	97	33	1	5	16	9	2	0	0
	98	41	3	3	24	9	2	0	0
	99	71	5	13	42	9	2	0	0
	100	50	3	7	30	9	1	0	0
	合計	320	17	45	152	99	7	0	0
新北市	90	無資料					0	0	0
	91	無資料					0	0	0
	92	無資料					0	0	0
	93	58	7	12	39	0	0	0	0
	94	58	3	15	40	0	0	0	0
	95	63	3	17	43	0	0	0	0
	96	84	8	19	57	0	0	0	0
	97	101	7	25	69	0	0	0	0
	98	99	5	22	72	0	0	0	0
	99	95	7	21	67	0	0	0	0
100	143	5	41	97	0	0	0	0	
合計	701	45	172	484	0	0	0	0	
臺中市	90	24	0	3	21	0	0	0	0
	91	32	0	5	27	0	0	0	0
	92	34	0	6	28	0	0	0	0
	93	33	0	3	30	0	0	0	0
	94	44	0	10	34	0	0	0	0
	95	45	0	11	34	0	0	0	0
	96	55	0	14	41	0	0	0	0
	97	66	0	13	53	0	0	0	0
	98	64	0	15	49	0	0	0	0
	99	68	0	24	44	0	0	0	0
	100	50	0	21	29	0	0	0	0
合計	515	0	125	390	0	0	0	0	
臺南市	90	26	0	6	20	0	0	0	1
	91	25	0	6	19	0	0	0	1
	92	26	0	6	20	0	0	0	1
	93	26	0	6	20	0	0	0	1

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	94	26	0	6	20	0	0	0	1
	95	36	0	8	28	0	0	0	1
	96	38	0	7	31	0	0	0	1
	97	47	0	9	38	0	0	0	1
	98	50	0	9	41	0	0	0	1
	99	53	0	10	43	0	0	0	1
	100	67	0	15	52	0	0	0	4
	合計	420	0	88	332	0	0	0	14
高雄市	90	1	0	0	1	0	0	0	0
	91	1	0	0	1	0	0	0	0
	92	45	0	8	36	0	0	0	0
	93	46	2	8	33	0	0	0	0
	94	52	3	9	33	0	0	0	0
	95	58	3	11	36	0	0	0	0
	96	121	50	15	45	0	2	0	0
	97	31	2	5	14	0	2	0	1
	98	35	3	3	20	0	2	0	1
	99	65	3	10	20	0	3	0	1
	100	92	4	29	53	0	3	0	3
合計	519	70	98	292	0	12	0	6	
基隆市	90	12	0	2	10	0	0	0	0
	91	12	0	1	11	0	0	0	0
	92	13	0	1	12	0	0	0	0
	93	14	0	1	13	0	0	0	0
	94	17	0	2	15	0	0	0	0
	95	24	0	3	21	0	0	0	0
	96	24	0	2	22	0	0	0	0
	97	26	0	3	23	0	0	0	0
	98	29	0	4	25	0	0	0	0
	99	26	0	4	22	0	0	0	0
	100	27	0	5	22	0	0	0	0
合計	224	0	28	196	0	0	0	0	
新竹市	90	20	0	0	20	0	0	0	0
	91	20	0	0	20	0	0	0	0
	92	20	0	0	20	0	0	0	0
	93	20	0	0	20	0	0	0	0
	94	20	0	0	20	0	0	0	0
	95	20	0	0	20	0	0	0	0
	96	20	0	0	20	0	0	0	0
	97	21	0	1	20	0	0	0	0
	98	23	0	3	20	0	0	0	0
99	23	0	3	20	0	0	0	0	

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	100	22	0	2	20	0	0	0	0
	合計	229	0	9	220	0	0	0	0
嘉義市	90	6	0	0	6	0	0	0	0
	91	6	0	0	6	0	0	0	0
	92	6	0	0	6	0	0	0	0
	93	6	0	0	5	0	0	0	0
	94	6	0	0	6	0	0	0	0
	95	6	0	0	6	0	0	0	0
	96	6	0	0	6	0	0	0	0
	97	12	0	1	9	0	0	2	0
	98	15	0	1	10	0	0	4	0
	99	17	0	11	0	0	0	6	0
	100	16	0	12	0	0	0	4	0
	合計	102	0	84	0	0	0	16	0
宜蘭縣	90	22	0	1	21	0	0	0	0
	91	21	0	1	20	0	0	0	0
	92	22	0	1	21	0	0	0	0
	93	31	0	2	29	0	0	0	0
	94	33	0	5	28	0	0	0	0
	95	34	0	4	30	0	0	0	0
	96	29	0	2	27	0	0	0	0
	97	28	0	2	26	0	0	0	0
	98	32	0	3	29	0	0	0	0
	99	42	0	5	37	0	0	0	0
	100	57	0	5	52	0	0	0	0
合計	351	0	31	320	0	0	0	0	
桃園縣	91	21	0	6	15	0	0	0	0
	92	17	0	7	10	0	0	0	0
	93	14	0	5	9	0	0	0	0
	94	15	0	3	12	0	0	0	0
	95	20	0	7	13	0	0	0	0
	96	13	0	4	9	0	0	0	0
	97	25	0	8	17	0	0	0	0
	98	26	0	5	21	0	0	0	0
	99	15	0	5	10	0	0	0	0
	100	11	0	5	6	0	0	0	0
合計	177	0	55	122	0	0	0	0	
新竹縣	90	7	0	0	7	0	0	0	0
	91	7	0	0	7	0	0	0	0
	92	7	0	1	6	0	0	0	0
	93	5	0	1	4	0	0	0	0
	94	5	0	1	4	0	0	0	0

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	95	7	0	1	6	0	0	0	0
	96	6	0	1	5	0	0	0	0
	97	6	0	1	5	0	0	0	0
	98	4	0	1	3	0	0	0	0
	99	4	0		4	0	0	0	0
	100	7	0	1	6	0	0	0	0
	合計	65	0	8	57	0	0	0	0
苗栗縣	90	0	0	0	0	0	0	0	0
	91	0	0	0	0	0	0	0	0
	92	0	0	0	0	0	0	0	0
	93	0	0	0	0	0	0	0	0
	94	0	0	0	0	0	0	0	0
	95	0	0	0	0	0	0	0	0
	96	0	0	0	0	0	0	0	0
	97	0	0	0	0	0	0	0	0
	98	34	0	4	30	0	0	0	0
	99	53	0	8	45	0	0	0	0
	100	43	0	7	36	0	0	0	0
	合計	130	0	19	111	0	0	0	0
彰化縣	90	3	0	0	3	0	0	0	0
	91	6	0	2	4	0	0	0	0
	92	7	0	2	5	0	0	0	0
	93	10	0	2	8	0	0	0	0
	94	14	0	2	12	0	0	0	0
	95	18	0	4	14	0	0	0	0
	96	20	0	6	14	0	0	0	0
	97	22	0	4	18	0	0	0	0
	98	25	0	8	17	0	0	0	0
	99	26	0	9	17	0	0	0	0
	100	38	0	11	27	0	0	0	0
	合計	189	0	50	139	0	0	0	0
南投縣	90	15	0	0	15	0	0	0	0
	91	14	0	0	14	0	0	0	0
	92	13	0	0	13	0	0	0	0
	93	13	0	1	12	0	0	0	0
	94	11	0	1	10	0	0	0	0
	95	13	0	1	12	0	0	0	0
	96	13	0	1	12	0	0	0	0
	97	14	0	1	13	0	0	0	0
	98	16	0	3	13	0	0	0	0
	99	16	0	4	12	0	0	0	0
100	17	0	3	14	0	0	0	0	

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	合計	155	0	15	140	0	0	0	0
雲林縣	90	15	0	0	15	0	0	0	0
	91	15	0	0	15	0	0	0	0
	92	15	0	0	15	0	0	0	0
	93	13	0	0	13	0	0	0	0
	94	17	0	0	17	0	0	0	0
	95	17	0	0	17	0	0	0	0
	96	14	0	0	14	0	0	0	0
	97	17	0	0	17	0	0	0	0
	98	14	0	0	14	0	0	0	0
	99	13	0	0	13	0	0	0	0
	100	14	0	0	14	0	0	0	0
	合計	164	0	0	164	0	0	0	0
嘉義縣	90	0	0	0	0	0	0	0	0
	91	0	0	0	0	0	0	0	0
	92	0	0	0	0	0	0	0	0
	93	10	0	3	7	0	0	0	0
	94	14	0	0	14	0	0	0	0
	95	8	0	0	8	0	0	0	0
	96	18	0	0	18	0	0	0	0
	97	14	0	0	14	0	0	0	0
	98	13	0	1	12	0	0	0	0
	99	13	0	1	12	0	0	0	0
	100	10	0	1	9	0	0	0	0
合計	100	0	6	94	0	0	0	0	
屏東縣	90	17	0	2	15	0	0	0	0
	91	17	1	0	17	0	0	0	0
	92	11	0	0	11	0	0	0	0
	93	12	0	0	12	0	0	0	0
	94	14	0	0	14	0	0	0	0
	95	30	0	4	26	0	0	0	0
	96	23	0	0	23	0	0	0	0
	97	36	0	3	27	0	0	0	0
	98	40	0	2	38	0	0	0	0
	99	43	0	3	0	0	0	0	0
	100	43	1	4	39	0	0	0	0
合計	286	2	18	222	0	0	0	0	
臺東縣	90	24	0	4	20	0	0	0	0
	91	25	0	2	23	0	0	0	0
	92	21	0	2	19	0	0	0	0
	93	23	0	5	18	0	0	0	0
	94	28	0	6	22	0	0	0	0

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	95	40	0	9	31	0	0	0	0
	96	44	0	11	33	0	0	0	0
	97	40	0	8	32	0	0	0	0
	98	33	0	10	23	0	0	0	0
	99	37	0	13	24	0	0	0	0
	100	43	0	13	30	0	0	0	0
	合計	358	0	83	275	0	0	0	0
花蓮縣	90	12	0	1	11	0	0	0	0
	91	12	0	0	12	0	0	0	0
	92	11	0	3	8	0	0	0	0
	93	8	0	3	5	0	0	0	0
	94	10	1	2	7	0	0	0	0
	95	10	0	3	7	0	0	0	0
	96	13	0	2	11	0	0	0	0
	97	16	0	2	14	0	0	0	0
	98	10	0	3	7	0	0	0	0
	99	7	0	0	7	0	0	0	0
	100	8	0	1	7	0	0	0	0
	合計	117	1	20	96	0	0	0	0
澎湖縣	90	2	0	0	2	0	0	0	0
	91	2	0	0	2	0	0	0	0
	92	5	0	2	3	0	0	0	0
	93	4	0	2	2	0	0	0	0
	94	2	0	0	2	0	0	0	0
	95	5	0	1	4	0	0	0	0
	96	5	0	1	4	0	0	0	0
	97	4	0	1	3	0	0	0	0
	98	6	0	2	4	0	0	0	0
	99	7	0	2	5	0	0	0	0
	100	10	0	3	7	0	0	0	0
	合計	52	0	14	38	0	0	0	0
金門縣	90	4	0	0	4	0	0	0	0
	91	4	0	2	2	0	0	0	0
	92	4	0	2	2	0	0	0	0
	93	5	0	3	2	0	0	0	0
	94	5	0	3	2	0	0	0	0
	95	8	0	3	5	0	0	0	0
	96	7	0	2	5	0	0	0	0
	97	7	0	3	4	0	0	0	0
	98	7	0	3	4	0	0	0	0
	99	8	0	2	6	0	0	0	0
100	8	0	3	5	0	0	0	0	

縣市別	年度	總數	高中 教師	國中 教師	國小 教師	教官	護理 教師	護理師 /營養師	幼稚園 教師
	合計	67	0	26	41	0	0	0	0
連江縣	90	2	0	0	2	0	0	0	0
	91	1	0	0	1	0	0	0	0
	92	2	0	1	1	0	0	0	0
	93	1	0	1	0	0	0	0	0
	94	2	0	2	0	0	0	0	0
	95	2	0	2	0	0	0	0	0
	96	2	0	1	1	0	0	0	0
	97	2	0	1	1	0	0	0	0
	98	2	0	1	1	0	0	0	0
	99	3	0	0	3	0	0	0	0
	100	2	0	0	2	0	0	0	0
	合計	21	0	9	12	0	0	0	0

去年（100 學年度）教育部及各縣市政府借調教師共計 778 名，而 90 至 100 學年度，教育部及各縣市政府商借教師人數統計（除教育部外，各縣市以人數多寡排列）

機關及地方政府名稱	借調教師人數（人）
教育部	338
新北市	701
高雄市	519
臺中市	515
臺南市	420
臺東縣	358
宜蘭縣	351
臺北市	320
屏東縣	286
新竹市	229
基隆市	224
彰化縣	189
桃園縣	177
雲林縣	164
南投縣	155

商借年限	1年	2年	3年	4年	5年	6年	7年	8年	9年	10年	11-15年	16-20年	21-25年	25年以上
嘉義市政府	2	1	1	0	2	1	0	1	0	1	2	1	0	0
臺南縣政府 (原)	18	8	5	2	2	1	2	5	2	4				
臺南市政府	16	1	4	2	1					3		2	2	1
高雄縣政府 (原)		3	5	1										
高雄市政府	1	45	12	6	3		1							1
屏東縣政府	51	28	14	14	7	4	4	0	0	0	1	0	0	0
臺東縣政府	53	32	14	10	2	6	4	1			1	2		
花蓮縣政府	45	17	18	6	1	4	2	1	0	0	1	1	0	0
澎湖縣政府	6	10	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
金門縣政府						2	1	1			1			
連江縣政府						2	1							

上表中，各縣市借調期限逾越 8 年者如下：臺北市府借調教師 1 人長達 23.5 年外，另 1 人長達 10 年，共計 2 人；基隆市政府逾越借調期限者有 8 人；宜蘭縣政府 5 人；桃園縣政府 1 人，臺中市政府（原臺中縣）1 人；南投縣政府 3 人；雲林縣政府 5 人，其中 1 人達 25 年以上；嘉義市政府 4 人，其中 1 人達 19 年；臺南市政府 8 人，其中 1 人達 25 年以上（另原臺南縣 4 人）；高雄市政府 1 人且達 25 年以上；屏東縣政府 1 人；臺東縣政府 3 人；花蓮縣政府 2 人；金門縣政府 1 人。

(九)教育基本法第 9 條：「中央政府之教育權限如下：（第 2 款）對地方教育事務之適法監督」。教育部及各縣市政府，規避「中央政府機關總員額法」、「縣市政府組織自治條例」之總員額規定，抽調正式教師，以獲取人力資源，其又為迴避「教師借調處理原則」，致使教師長期以無法令依據，而以「商借」、「調用」等名義方式，實質「借調」現職教師至各教育行政機關（單位），以規避員額與年限等相關其規定，惟無論使用何種名義，現職教師或配屬學校行政人員（如護理師、營養師）身分，未在教學現場執行教學或行政任務，其均應受教師借調處理原則第 2 點：「教師借調應與其專長或所授課程相關，並經學校同意後，始得辦理。教師借調期間，每次以 4 年為限；其借調所擔任者係有任期職務，且任期超過 4 年者，借調期間依該職務之任期辦理。借調期滿歸建後，得再行借調。前項借調期間合計不得超過 8 年。……」所規範，究此，教育部及各地方政府，「大量」「長期商借」教師，

均有違反上開規定，核有違失。

二、教育行政機關調用教師協助辦理行政事務，尚缺法律授權，核有缺失。

(一)公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策，擔任公務人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養（司法院釋字第 618 號參照），而依憲法第 86 條及公務人員任用法規定觀之，稱公務人員者，係指依法考選銓定取得任用資格，並在法定機關擔任有職稱及官等之人員。是公務人員在現行公務員法制上，乃指常業文官而言（司法院釋字第 555 號參照）。

(二)教育行政機關或組織皆係以組織法或地方政府組織自治條例所設立，以辦理教育業務，掌理諸如國民教育、中等教育、社會教育、特殊教育、體育教育、幼兒教育、家庭教育及學校員生消費合作社管理等事項，而國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為（司法院釋字第 491 號參照）。

(三)本院詢問法務部有關借調教師執行公權力之見解：

1. 按有關教育人員借調之法令依據，依 100 年 11 月 30 日修正公布之教育人員任用條例第 34 條之 1 第 1 項規定：「專任教育人員，除法律另有規定外，因…借調…經服務之學校、機構或主管教育行政機關核准後，得辦理留職停薪。」行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點第 13 點規定：「教育人員及公營事業人員之借調或兼職，得由有關主管機關另訂規定實施。」另教育部為規範各級學校編制內專任教師之借調，訂定教師借調處理原則，該原則第 2 點第 5 項、第 3 點規定：「教師於借調期間應辦理留職停薪。」、「教師借調擔任機關組織法規所定職務，應具有所任職務之任用資格。」復依銓敘部 91 年 7 月 4 日部銓二字第 0912160801 號函略以：「公立學校教師借調行政機關擔任依法應辦理送審之職務，應具有擬任職務之任用資

格，並由借調機關依公務人員任用法第 24 條規定辦理派代及送本部銓敘審定。」

2. 次按所謂公權力行為，包括(1)運用命令、強制等手段干預人民自由權利之行為，例如、行使警察權、課稅權是。(2)運用提供給付、服務、救濟、保護、輔助等公法方法，以實現行政目的之行為，例如：實施社會保險、設置學校、鋪設道路、設置公共設施、提供清潔服務等。此概念亦為我國司法實務所採，故最高法院 80 年度台上字第 525 號判決指出：「所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。」（林錫堯著「行政法要義」，2006 年 9 月，三版，第 3 頁至第 4 頁參照）
3. 綜上所述，中小學正式教師倘借調擔任教育部或各縣市政府組織法規所定職務，於借調期間應辦理留職停薪，並應具有所任職務之任用資格，由借調機關依公務人員任用法第 24 條規定辦理派代及送銓敘部銓敘審定，則其於借調擔任之職務範圍內，即得依上開法令規定行使公權力。
4. 教育部及各縣市政府借調中小學正式教師，如未具公務人員身分，其執行公權力之法律效果如下：
 - (1) 按公務人員任用法第 30 條規定：「各機關任用人員，違反本法規定者，銓敘部應通知該機關改正，並副知審計機關，不准核銷其俸給；情節重大者，應報請考試院逕予降免，並得核轉監察院依法處理。」行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點第 12 點規定：「各主管機關對所屬各機關公務人員之借調…得另訂較嚴格之規定實施，並應每年定期檢討清查，其有不合規定或無繼續借調…必要者，應即予歸建…」據此，教育部或各縣市政府借調中小學正式教師擔任組織法規所定職務，如未具有所任職務之任用資格，相關主管機關自得依上開規定處理。
 - (2) 次按借調人員於任職期間，擔任該機關職務所為之執行公權

力行為，係居於機關內部承辦人身分所為，尚非基於個人身分而以個人名義為之。舉例而言，行政機關內部由承辦人擬具行政處分之函稿，經公文處理流程有各不同層級之核稿人員、業務主管、單位主管…等，而後至對外發文，而為一正式之行政處分文書；即該行政處分乃係以機關名義對外為之，而非以承辦人名義為之，此觀諸行政程序法第 92 條第 1 項規定「本法所稱行政處分，係指行政機關就…公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」甚明。而行政處分經送達相對人後，即對外發生效力；除有行政程序法第 111 條所定無效之情形外，未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在（行政程序法第 110 條參照）。

- (3)另公務人員任用法第 28 條第 2 項後段就公務人員任用後發現其有同條第 1 項所定消極資格者，明定應撤銷任用，同條第 3 項並規定：「前項撤銷任用人員，其任職期間之職務行為，不失其效力…。」其立法意旨，係考量撤銷任用之效果，於禁止執行職務或撤銷宣告送達前，該受任命人所為之職務行為，不因任命之瑕疵而失其效力（原行政院人事行政局 96 年 5 月 18 日局給字第 0960061982 號函參照）。是以，借調教師縱未具公務人員身分，其居於機關地位所為執行公權力行為，揆諸上開說明，並參酌公務人員任用法上開規定意旨，其法律效果仍歸屬於機關，原則上不失其效力。惟其他法規如就特定職務之公務人員身分有特別規定者（例國家賠償法、公務員服務法等），則應依各該法規規定辦理，併予敘明。

- (四)本院於赴教育部及各地方政府約詢調用教師後發見，調用教師除須撰擬簽辦公文外，依其調用科（課）室性質，尚須編列預算並執行預算，部分調用教師尚須辦理結算，然其職務皆非該部組織法或直轄市、縣市政府組織自治條例，訂定之職稱，諸如教育部商借人員並無職稱；教育部中部辦公室職稱則為「商借人員」，宜蘭縣則為「智障巡迴輔導員」、「國語指導員」，桃園縣稱「鑑輔會幹事」、「國教輔導員」，彰化縣有稱「課

程督學」、「調府人員」，南投縣「國語（鄉土語言）指導員」，雲林縣則為「教師兼智障教育輔導員」、「教師兼國教輔導團幹事」，嘉義縣則「輔導員」、「本土語言指導員」，嘉義市則為「網路中心主任」、「教師兼代理國語指導員」，臺南市則為「教師」、「特教中心主任」，高雄市稱「輔導團幹事」、「網路管理組組長」、屏東縣稱為「輔導團幹事」、「調用老師」，花蓮縣則稱「輔導員」、「國教輔導員」，臺東縣則稱「調用教師」。公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員（司法院釋字第 308 號參照）。基此，教育部及各地方政府未有相關法律依據，而借調教師至各單位部門執行公權力顯有不當，核有缺失。

三、教育部與各縣市政府未能遵守教師借調規定，造成正式合格教師未能在學校執行教學工作，此有損學生學習權益，核有疏失。

(一)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。」；同法第 8 條第 2 項：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障」。教師法第 17 條：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：一、遵守聘約規定，維護校譽。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。五、從事與教學有關之研究、進修。六、嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。七、依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動。八、非依法律規定不得洩漏學生個人或其家庭資料。九、擔任導師。一〇、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。前項第四款及第九款之辦法，由各校校務會議定之」。

(二)95 至 100 年度審計部，查核目前代理（課）教師情形如下：

95 至 100 年度，教育部及各縣市政府所屬學校聘用代理（課）教師，95 至 100 年度聘用人數及聘用教師經費分別為 14,248 人，

48 億餘元；16,110 人，55 億餘元；16,765 人，60 億餘元；18,628 人，69 億餘元；21,487 人，82 億餘元；22,856 人，87 億餘元，其聘用人數及金額有逐年攀升趨勢（詳如下表）。

年度	聘用代理（課）教師人數 （人）	聘用代理(課)教師費用 （新臺幣）
95	14,248	4,835,388,919
96	16,110	5,505,082,764
97	16,765	6,077,689,853
98	18,628	6,946,838,791
99	22,856	8,247,804,980
100	22,856	8,722,503,327

100 年度我國公立高級中等以下學校教師數為 182,113¹，聘用 22,856 人代理（課）教師，其比率為 7.92%，其如因應未來少子化趨勢而減少招聘正式教師，尚為可採，惟如因教師借調而造成聘任代理教師，則不僅不合法，亦不符情理。

(三)教師本以教學為任務，除因教育人員任用條例第 34-1 條：「專任教育人員，除法律另有規定外，因…、借調或其他情事，經服務之學校、機構或主管教育行政機關核准後，得辦理留職停薪。…」外，教師自應遵守法令履行聘約，克盡教師法規定之義務，以保障學生之學習權、受教育權及人格發展權之開展，而國家為保障人民無分性別、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，採用聘任編制正式教師方式，避免因教師工作不穩定性、師生關係不確定性、校務工作的推展不連貫性而損及學生受教權，而代理（課）教師聘任乃因顧及用人彈性之權宜措施，我國 100 學年度公私立國小專任合格教師為 90,017 人，長期代理教師 8,390 人，其他 121 人；同年度公私立國中專任合格教師為 45,298 人，長期代理教師

¹ 計算自教育部（民 101），教育統計。取自
http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=31234

5856，其他 34 人。

(四)本院詢問教育部及縣市政府，商借中小學正式教師後，所遺留課程如何處理，教育部表示該部或地方政府支付學校另聘代理教師費用。代理（課）教師依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法辦理甄選，對學生學習課程也會妥適處理，迄今並無相關報告指出明顯影響學生受教權情事，惟本院單上網搜尋此方面之論述，難以勝數，列舉以下兩篇：

1. 親子天下²：「教改追蹤：當老師變成臨時工—代課老師浮濫」一文直指，代課浮濫造成五大困境，困境一：學生學習難永續，有學生國中三年換三個導師，有學生導師雖然同一個，科任老師三年換五個。在偏鄉更嚴重，有家長抱怨，孩子國小六年換了 12 個導師，讓學生年年都在適應新老師；困境二：學校老師難有專業成長，一個領域只有一個老師，甚至那個老師就是代課老師，根本沒有專業發展可言。教師無法形成社群，遑論有專業的溝通討論；困境三：行政斷層，影響校務發展：因為代課比例攀升，學校開始把行政工作丟給代理教師。代理老師的聘期約從八月底到隔年六月，當代理老師六月底要離職時，下學年的老師要八月底才來，無從交接；困境四：代課老師領最少錢做最多事，許多正式老師不願意做的事後來都變成代課老師的工作：非上班時段的課輔、科展指導、教師研習、臨時代理導師。甚至沒有正式老師願意接的生教組長、訓育組長，都落到代理老師頭上；困境五：師資無法流動，校園新陳代謝停滯，國內目前每年增聘的代課老師已經多過正式老師。也就是說，就算學校有老師退休，也沒有減班，每年的新進老師還是以代課為主。這些代課老師只是「過客」，很難變成一起成長的「同事」。

² 親子天下。「教改追蹤：當老師變成臨時工—代課老師浮濫」。2012/11/12 下載自：<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=50284941>

2. 王秀津³從教學現場觀察歸納指出：「探究學校代課現況有以下三種問題，影響其教學效能，概述如下：一、備課時間不足，教學欠缺規畫。教學計畫等於是對學生和家長的一種承諾，有責任去履行諾言，增加學校整體的可靠性。而通知代課和到課時間太短，使得臨時授命的代課老師來不及備課，因應之道會採用講述方式，…，師生之間難有情感互動的班級經營時間。不但學習談不上品質，連代課老師自己也抱怨連連，難以勝任工作。…『已經上課了，才要我去代課的情況，當然連課文都沒看過怎麼上課？』對於不精熟課程的代課老師，確實是難上加難，無論是上臺教學或是面對學生提問挑戰性高，根本談不上達成教學任務。二、先顧班級經營，壓縮授課時間。代課老師光是點名、收功課、上課等日常工作流暢性不同，就會引起學生懷疑代課教師的專業能力。而代課教師也擔心『小朋友一定爬在頭上的』，如果又無法順利安頓學生上課秩序，間接的使代課老師信心不足，課程進度也受到影響，學生學習可能處於停滯狀態。那麼，代課教師的專業能力和精神都會遭到懷疑，就稱不上能負擔起教育責任了！三、教材教法不熟，教學督導不力。臨時交付的工作，且是一種不連續工作情形，教務人員往往以最低程度規範代課教師。因此，若再遇代課老師以為『反正我們沒有責任的！我也直接告訴學生們我沒看過內容，我朗讀一次，當做讓我熟悉一下，學生會觀察我有沒有能力可以現場教學，…』。或是說：『感覺學校主任不重視那些課！』。那麼，敷衍了事不在乎授課品質的態度，恐怕僅能確保平安過一天吧！…，一般教師一堂課約 70% 課堂時間用在教學上。而臨時被約來代課的老師，如果我們檢視他/她一天當中用了多少時間在教學上；用了多少時間在維持學生上課秩序；扣除處理日常事務時間，恐怕不到 1% 時間提供給學生互動思考，若以此來衡量他們的教學成效，則談不上維護學生受教權利。…」。

³ 王秀津（民 100）。談代課教師選任制度與學生受教權之關係。取自臺北市立教育大學教育學系人權教育中心。

http://hretmue.blogspot.tw/2011/02/blog-post_23.html

(五)聯合國「兒童權利公約」(UN Convention on the Rights of the Child)第 28 條，強調「兒童有接受教育之權利，為使此項權利能夠在平等之機會下逐漸實現」，國家務使每一兒童有權利得到相同品質的教育，以達成一定程度的學力水準。而「人民為教育權之主體」且「國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任」(教育基本法第 2 條參照)，又如教育部所言，聘任代理(課)教師，並無明顯影響學生受教權情事，則學校豈需聘任正式教師擔任教學工作，究此，聘任編制正式教師方式，乃為避免教師工作不穩定性、師生關係不確定性、校務工作的推展不連貫性而損及學生受教權。

近年我國因受少子化之衝擊，國中小招聘正式教師逐漸減少，聘用代理(課)教師洵屬權宜措施，教育部與各地方政府再商借正式教師後，致使教育現場必須再增聘代理(課)教師，教師一職兩人(正式教師商借教育行政機關；代理教師執行教學任務)殊為不合理，亦造成學生學習權之斷傷，教育部與各縣市政府未能遵守教師借調規定，造成合格正式教師流失，有損學生學習權益，核有疏失。

四教育部與各縣市政府借調教師致使教育經費增加，且借調教師任用資格與實際工作內容不符，薪酬與勞務不一致，未符人事任用制度，核有不當。

本院為瞭解教育部及各縣市政府因借調教師後，其聘任代理教師費用支出情形，委請審計部調查 95 至 100 學年度之資料，該部教育農林審計處設計調查表，並於 101 年 5 月 28 日以台審部教字第 1011001523 號函請教育部查填，其中地方政府部分，於同日以台審部教字第 1011001522 號函，請該部各地方審計處、室函轉各縣市政府查復，予以審核，調查對象計 4,331 所學校(100 學年度)，其查復書指出：

(一)借調教師未依規定辦理留職停薪，且致增加學校教育費用支出及影響學生受教權益

1. 教育部訂定「教師借調處理原則」，依該處理原則第 2 點第 4 項規定：「教師於借調期間應辦理留職停薪。」查教育部及各縣市政府所屬學校未能確依上揭規定辦理借調教師留職停薪，

致借調教師之待遇仍按原應領薪級支薪，並由原服務學校支給，亦即原編之教育經費，供教育行政機關使用，且 5 年來有逐漸增加之趨勢。95 至 100 年度教育部及各縣市政府等行政機關借調教師人數與衍生費用統計如下：

年度	借調正式教師人數 (人)	代理(課)教師費用 (新臺幣)
95	640	186,038,871
96	735	226,423,858
97	834	278,282,212
98	888	277,513,821
99	981	299,877,747
100	1,123	364,999,813

2. 以學校代理（課）教師身分被借調至行政機關情形

95 至 100 年度以代理（課）教師身分借調至教育行政機關，支出費用如下：

年度	以代理（課）教師身分 被借調至行政機關	費用（新臺幣）
95	40	15,314,043
96	42	16,192,636
97	40	10,984,962
98	41	12,358,021
99	57	16,781,323
100	60	22,789,983

1. 教師缺重複聘任代理代課教師（亦即正式教師借調後所聘任代理代課教師再借調，又再聘任代理（課）教師；亦或學校聘任代理代課教師後即借調，又再聘代理代課教師）支出情形：

年度	現職教師或代理（課）教師被 借調後所聘任代理（課）再借 調，又再聘任代理（課）教師	費用（新臺幣）
95	0	0
96	0	0

97	0	0
98	1 (新北市)	600,000
99	1 (新北市)	600,000
100	2 (新北、嘉義市)	809,491

借調教師原服務學校於商借期間，聘用代理（課）教師代其課（職）務，所衍生支出代理代課教師費用有逐年增加趨勢，不僅增加學校教育費用支出，且代理或代課均屬權宜措施，長此以往，恐影響學生受教權益，及學校教學業務之正常運作，惟聘任代理教師後再行借調與支付重複聘任代理（課）教師，均不符常理，虛編教育經費。

(二)借調教師任用資格與實際工作內容不符，薪酬與勞務不一致，未符人事任用制度，且涉有規避個人綜合所得稅之情事

依審計部臺灣省花蓮縣審計室 95 年度查核花蓮縣政府「93 及 94 年度借調教師情形」專案調查，核有：94 年度縣政府借調教師 24 名，加計教育局正式人員 41 名，該局實際人數 65 名，借調教師約占 36.92%；另 20 名借調教師再聘任代理教師支援原校所遺之課務，所衍生全年經費支出約 1,011 萬餘元，教育局法定編制人員 41 名，有關俸給待遇等僅 3,049 萬餘元，復因借調用教師而另聘代理教師所增加之經費達 1,011 萬餘元，占教育局上開人事費約 33.18%；另依該部臺東縣審計室民國 97 年度查核臺東縣地方教育發展基金，核有：96 學年度借調教師支援教育處（含家庭教育中心）行政業務者計有 48 人，約為教育處編制內人員（不含工友）21 人之 228.57%，超逾教育處編制內人員 2 倍以上，96 年度為此增加之人事費用即高達 1,363 萬餘元，約占教育處編制人員人事費 1,785 萬餘元之 76%。又查花蓮縣政府 98 至 100 年度借調教師人數分別為 27 人、27 人及 28 人，所衍生聘任代理（課）教師費用支出為 1,318 萬餘元、1,315 萬餘元及 1,487 萬餘元；另臺東縣政府 98 至 100 年度借調教師人數分別為 33 人、37 人及 43 人，所衍生聘任代理（課）教師費用支出為 1,858 萬餘元、1,411 萬餘元及 2,374 萬餘元。

該等縣政府借調教師人數或所衍生費用均較查核年度增加，借調教師支領原服務學校薪津，以教育（教職員）人員薪點支給，卻於各行政單位辦理相關行政工作，惟教育人員薪點略高於各該商借單位公務人員或臨時人員薪點，形成任用資格與實際工作內容不符，薪酬與勞務不一致，借調教師占實際職教員人數高達 36.92%，甚至超逾教育處編制內人員 2 倍以上，未符人事任用制度情事；另依行為時所得稅法第 4 條第 1 項第 2 款規定：「左列各種所得，免納所得稅：二、托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學、私立小學及私立初級中學之教職員薪資。」借調教師實際未從事教職工作，卻支領原服務學校薪津，致仍以教職員身分規避個人綜合所得稅之情事。

(三)審計部所屬審計室歷年對縣市稽核資料如下：

1. 南投縣審計室稽核南投縣政府：該府教育處因人力不足，依據直轄市及縣（市）國民教育輔導團組織及運作參考原則第三點：「輔導團採任務編組，其組織如下：……（五）置幹事 2 人至 4 人，得由國民小學及國民中學教師擔任。」及修正特殊教育人員派兼處理要點第三點：「派兼人員應遴選已修畢特教專業學分之合格教師擔任。」之規定，借調現職教師至教育處辦理教育行政工作，95 至 100 年度期間借調人數分別為 13 人、13 人、14 人、16 人、16 人及 17 人，呈逐年增加趨勢，教師借調後所遺留之課務，須另聘用代課教師代理，每年增加聘用代課教師費用約 626 萬餘元至 819 萬餘元不等，增加財政負擔。該縣國中小為因應少子化現象，控管員額改聘長期代課教師人數占編制教師人數之比例，國小部分，介於 5.21%~5.83% 之間，國中部分，介於 14.65%~16.35% 之間，國中代課教師比例更高於全國平均值，員額管控比例相對偏高，復因長期借調學校教師，不無影響學生受教品質，請研謀改善並妥適檢討相關單位員額編制及人力配置問題，以期降低借調教師人數。
2. 基隆市審計室稽核基隆市政府：依「基隆市政府商借所屬中小學或幼稚園教師協助服務實施要點」第 3 點及第 4 點規定，教育處經徵得商借教師意願及原服務學校同意後，始得發函原服

務學校辦理商借；商借期間以一個學年度為原則，期滿依業務需要、個人意願、服務表現及原服務學校意見，決定是否繼續商借，參與專案以該專案期程為限。經抽查部分學校核有編制內教師長期借調教育處等單位支援行政業務之情形，如：東信國小教師 1 名及信義國小教師 2 名分別自 92 及 96 年起借調，迄已多年未歸建。按教師被借調造成學校人事不穩定，所遺課務須另行進用長（短）期代理教師或由現職教師兼代，亦增加學校財務負擔外，而代理或代課均屬權宜替代措施，恐影響學生受教權益，允請詳為檢討並對於繼續商借之年限予以設限，及妥謀建立人才管理配套措施，以免商借教師長期支援行政業務，無法善盡其教學本職及影響校內課務。

3. 宜蘭縣審計室於「宜蘭縣地方教育發展基金民國 95 年度單位決算及財務收支審核通知」明載：該府 94 年 3 月訂頒宜蘭縣政府商借所屬中小學校及幼稚園教師協助服務實施要點，並於 96 年 3 月修正，截至 96 年 4 月底止，該府借調教師計有 34 名，經查核有下列未妥情事，允請妥謀改善措施，以逐年降低借調情形，以符法制：

(1) 經查現行借調教師所屬組織編制，依據教育部國民中小學九年一貫課程實施綱要所制定之「宜蘭縣九年一貫課程國民教育教學輔導團工作計畫」員額編制，借調輔導團幹事等 2 人；依據特殊教育人員派兼處理要點，借調視障巡迴輔導員、智障巡迴輔導員、國語指導員等 4 人；其餘 28 人係貴府囿於員額不足，商借各學校教師至教育局、特教資源中心、北成國小、原住民運動會籌備會及文化局辦理相關業務，其中原住民運動會籌備會係因應 96 年度辦理全國性運動會之臨時性組織，其餘教師於所在單位尚無正式員額編制，均屬臨時性質，主要係辦理教育行政業務、特殊教育工作、資訊業務等，其中更有借調至文化局辦理資訊業務達 3 年之久。

(2) 經查各該教師支領原服務學校薪津，以教育（教職員）人員薪點支給，每人每月平均增加原服務學校薪津約 58,000 元，借調教師於各單位辦理相關行政工作屬臨時編制性質，惟教

育人員薪點略高於各該商借單位公務人員或臨時人員薪點，而原服務學校因應借調教師之缺額，需額外增聘代理（課）教師，致增加政府財政負擔。

(3)該府雖調教育局員額編制無法增加，及為解決超額教師問題，商借教師係全國通案問題，惟各該商借教師協助各單位之工作，除因應臨時性組織編制外，尚無法定員額編制，長期而言，仍無助於解決超額教師問題，允應回歸探討組織制度之缺失，檢討相關法令配套不足之處，以根本改善人力配置，並維護人事體制。

(4)「宜蘭縣地方教育發展基金民國 96 年度單位決算及財務收支」：該基金截至 97 年 4 月 10 日商借其他學校教師計有 29 名至教育處、特教資源中心及文化局辦理資訊相關業務，其中以黎明國小被商借 3 名老師為最多，其次為同樂國小 2 名，各借調教師之薪資除由原服務學校給付外，尚須增加甄選聘用代理或代課老師之行政作業程序及財務負擔。又查借調時間逾 4 年未歸建者計 7 名，其中 5 名逾 10 年，違反教師借調處理原則第 2 點，教師借調期間每次至多 4 年，借調總年數合計不得逾 8 年之規定未合，應請積極妥謀改善。

4. 花蓮縣審計室稽核花蓮縣政府 93 及 94 年度借調教師情形，審核結果：據學校教師陳情有關該府教育局大量調用所屬學校教師無節制，破壞人事制度，且避課綜合所得稅等情，經就該府教育局 94 年度借調所屬學校教師協助辦理各項行政業務情形調查結果，核有借調用教師另聘代理教師增加財政負擔，及影響整體組織運作等未盡合宜情事如下，請責成人事評鑑單位依照該府前曾函復確實衡酌教育行政單位業務量及員額編制，適法妥處，以符體制並達公平合理之用人目標。

(1)借調教師另聘代理教師增加整體財政負擔

94 年度借調教師 24 名，…，其借調教師之人事費雖由原服務學校列支，惟據 94 年度地方教育發展基金決算報告歲出人事費明細表，教育局法定編制人員 41 名，有關俸給待遇等僅 3,049 萬餘元，復因借調用教師而另聘代理教師所增加之經費

達 1,011 萬餘元，占教育局上開人事費約 33.18%，綜上，借調教師除已影響整體教育業務長期發展運作，且增加整體財政負擔，值此財政困窘之際，請確實檢討長期任用借調教師之形成原因，研謀改善措施以節省公帑支出。

(2)長期借調教師支援教育局非屬常態，允應檢討原因或調整編制

該府以「候用校長實習」及「編制內人力不足之支援人員」名義借調教師者有 13 名，長期借調教師以代位教育局編制內或編制外員額，不宜視為常態；另有借調用教師原擔任之職務係兼任主任或組長，極易影響學校校務行政之正常運作。

(3)長期借調教師支援花蓮縣教育網路中心，允應研謀改善

以「縣網中心任務編組」名義借調者有劉○○等 8 人；經查花蓮縣教育網路中心自 87 年成立以來，迄未納編為教育局正式業務單位，請查明其設置任務編組之法源依據，或相關授權規定訂頒組織規程情形等，並確依「地方行政機關組織準則」第 27 條通盤檢討後酌修「花蓮縣政府組織自治條例」。

5.臺東縣審計室稽核臺東縣政府「民國 96 年度單位決算及財務收支情形」，審核通知如下：該府近年來大量調用學校教師支援教育處行政業務，調用人員人數甚且超逾該處編制內人員 2 倍以上，其借調作業辦理情形核有下列情事，請積極研議改進：

(1)借調學校教師支援人數逐年膨脹，允宜研議建立總額管制及人力評鑑機制，以免衍生鉅額人事費用負擔

該府 96 學年度向臺東縣縣屬國民中、小學調用教師支援教育處（含家庭教育中心，以下均同）行政業務者計有 48 人，約為該處編制內人員（不含工友）21 人之 228.57%，比率高居臺灣地區各縣市（不含新竹縣及雲林縣，下同）之冠，亦遠高於臺灣地區各縣市平均比率 95.97%。次查 92 至 96 最近 5 個學年度向臺東縣縣屬國民中、小學調用教師支援之人數，由 33 人遽增為 48 人，增幅高達 45.45%，惟未見業務及人力評鑑相關作為，思慮顯欠週延。又調用之教師，除占編餘缺者外，其本職學校所遺課務須另行進用長（短）期代理教師

或由學校教師代課，96 年度為此增加之人事費用即高達 1,363 萬餘元，約占該處編制人員人事費 1,785 萬餘元之 76%。斯值財政困難之際，允宜積極檢討教育處現有人力配置與業務量有無失衡情事，並責成該處就調用人員建立總額管制及人力評鑑等機制，以為日後調配人力之準據；又調用人員應以運用教師編餘缺為主，儘量避免借調學校現職教師，以免增加財政負擔，及影響學校教學業務之正常運作。

- (2)調用學校教師支援造成教育處及學校人事異動頻繁，不利業務之持續及穩定，允宜循規定程序調整組織員額，以期根本解決人力不足問題

該府借調學校教師支援教育處行政業務，係於每學年初出具公文逕向各校徵調，調用人員任期多僅有 1 至 2 年，不易熟稔承辦之業務，復因人事異動頻繁，移交工作未盡落實，不利於業務之持續及穩定，影響施政工作品質。復次，學校教師被借調後，所遺課務須另行進用長（短）期代理教師或由學校教師代課，除增加學校行政負擔外，因代理或代課均屬權宜措施，恐影響學生受教權益。職是，調用學校現職教師支援行政業務之作法，實不宜視為常態。按該府既已成立「臺東縣政府暨所屬機關人力評鑑專案小組」，並依「地方行政機關組織準則」第 27 條規定按季召開會議辦理評鑑，據以調整各機關組織及員額。故如該處現有編制員額加上教師編餘缺人數確實不敷業務所需者，允宜儘速向前揭專案小組提報需求調整編制員額，以期根本解決人力不足之問題，並避免調用人員人事異動頻仍造成負面效應。

- (3)任務編組缺乏設置及運作規範，且人員配置未盡合宜，允宜回歸任務編組之本質並研訂相關作業規章，以期周延適法
- 該府教育處目前除設置學務管理、國民教育、社會教育、體育保健、特殊教育及督學室等 6 個科室外，尚成立教育網路中心、教師研習中心、特教資源中心及國民教育輔導團等任務編組，且截至 97 年 4 月止共調用教師 16 人配置於前揭任務編組辦理業務，其調用人數約占全體調用人員（45 人）之

35.56%。惟查前揭任務編組之設置依據及其組織、職掌、運作方式等迄無詳確之規範。復依「地方行政機關組織準則」第 17 條第 1 項規定，縣市政府一級單位下設科，最多不得超過 7 個。按前述單位名為任務編組，然各有其職司，並配置專人承辦業務，實與一般科室無異，二者併計後業已逾越前揭規定上限，核欠妥適。允宜儘速研訂上述任務編組之設置及運作規範，並回歸任務編組之本質，即相關業務應以該處內部科室人員兼任為原則，不宜另行調用學校教師為之；又如確有設置專任人員之必要者，應通盤檢討該處之組織及員額編制，並依「地方行政機關組織準則」第 27 條等規定之作業程序辦理，以期周延適法。

- (4)調用人員之遴選任用淪為黑箱作業，且有長期調用未予歸建情事，允宜儘速制訂支援教師遴選作業規範並落實期滿歸建制度，以期化解外界疑慮

按「臺東縣政府教育局支援教師管理要點」第 4 點雖訂有支援教師進用流程，惟其內容僅稱教育處各單位應依業務需要提出進用人數報請處務會議審議，及各單位主管推薦之教師應徵得學校同意等，至於實際遴選任用之作業程序則付闕如。又目前該處借調學校教師支援行政業務，係由其內部單位主管逕行推薦任用，並未經由公開徵求及遴選之程序，易滋生黑箱作業之質疑。另依前揭要點第 7 點規定略以：調用教師支援期間以連續 2 年為原則。惟查該處現有調用人員中，於 82、83 及 91 年借調迄未歸建者仍各有 1 人、1 人及 3 人。按調用教師長期支援行政業務因而廢弛其教學本職，無異本末倒置，難謂妥洽。允宜儘速研訂支援教師遴選作業規範，依公平、公開原則辦理，以期化解外界疑慮；並參照教育部訂頒「教師借調原則」第 2 點規定，明訂支援教師之借調年限，落實期滿歸建制度，以利回復教師身分善盡教學職責。

綜上，南投、基隆、宜蘭、花蓮、臺東等審計室歷年之查核，皆直指借調教師之弊，而 95 至 100 年度教育部及各縣市政府等行政

機關，借調教師人數及衍生聘任代理代課教師費用有逐年增加趨勢，借調教師未依規定辦理留職停薪，其待遇仍由原服務學校支給，學校復於商借期間聘用代理（課）教師代其課（職）務，致增加政府財政負擔及影響學生受教權益，且借調教師任用資格與實際工作內容不符，薪酬與勞務不一致，甚至借調教師占借調機關編制內人員 2 倍以上，未符人事任用制度；各地方政府應責成組織人事評鑑單位，衡酌教育行政單位業務量與現有人力配置有無未符，並檢討有無工作量失衡及不適任等情形，積極依「地方行政機關組織準則」第 27 條：「地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。」等規定研謀檢討有效改善。

五教育行政機關借調偏遠地區教師，或同一學校借調多名教師，皆有損學生學習權，核有違失，教育部及各地方政府應檢討改進，以維學生權益。

(一)我國憲法第 163 條「國家應注重各地區教育之均衡發展」；憲法增修條文第 10 條第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化……予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

(二)100 年度教育部及各地方政府借調偏遠地區教師姓名與人數

1. 教育部及各地方政府借調偏遠地區教師統計

機關名稱	偏遠教師人數（人）
教育部	1
基隆市政府	無
宜蘭縣政府	2
臺北市政府	無
新北市政府	5
桃園縣政府	3
新竹市政府	1
新竹縣政府	2

機關名稱	偏遠教師人數（人）
苗栗縣政府	6
臺中市政府	2
彰化縣政府 ⁴	10
南投縣政府	4
雲林縣政府	3
嘉義市政府	1
嘉義縣政府	6
臺南市政府	3
高雄市政府	4
屏東縣政府	26
臺東縣政府	43
花蓮縣政府	16
澎湖縣政府	4
金門縣政府	1
連江縣政府	2

2. 教育部及各地方政府借調偏遠地區教師隸屬學校與返校上課義務相關情形

100 年度各級政府借調偏遠地區教師相關情形

教育部、各直轄市、縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
教育部	屏東縣水泉國小	陳○○	100.8.1 至今	是	8 小時/月	是	水泉國小
臺北市府	無	無	無	無	無	無	無

⁴ 本院 101 年 6 月 14 日赴彰化縣教育處履勘該府簡報資料，「本府借調學校教師現隸屬偏遠學校者計有 10 人。」教育部 101 年 9 月 4 日於函復本院時彰化縣填報為無。

教育部、各直轄市、縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
基隆市政府	無	無	無	無	無	無	無
宜蘭縣政府	澳花國小	楊○○	98.8.1 至今	依學校實際需要返授課	時數由學校依實際需要自訂	是	澳花國小
	金岳國小	林○○	99.8.1 至今			是	金岳國小
新北市府	興福國小	徐○○	100.8.1~101.7.31	是	每月公假半日返校協助教學或行政工作	是	興福國小(輔導團員非屬本局人力,該師從事現場教學協助精進工作)
	澳底國小	吳○○	100.8.1~101.7.31	是		是	澳底國小(輔導團員非屬本局人力,該師從事現場教學協助精進工作)
	金山高中	鄭○○	100.8.1~101.7.31	是		是	金山高中
	坪林國中	林○○	100.8.1~101.7.31	是		是	坪林國中
	澳底國小	劉○○	100.8.1~101.7.31	是		是	澳底國小
桃園縣政府	啟文國小	謝○○	100.8.1~100.7.31	是	每月4小時	是	
	霞雲國小	徐○○	100.8.1~100.7.31	是	每月4小時	是	
	介壽國中	梁○○	100.8.1~100.7.31	是	每月4小時	是	
新竹市政府	內湖國中	彭○○	97.8.1	否			
新竹縣政府	秀巒國小	李○○	100.8.1~101.7.31	是	2小時/週	是	秀巒國小
	北埔國中	陳○○	100.8.1~101.7.31	是	2小時/週	是	北埔國中
苗栗縣政府	獅潭國小	陳○○	101.03.05~迄今	有	1堂/週	是	
	獅潭國小	劉○○	96.08.01~迄今	有	2堂/週	是	
	大南國小	林○○	96.10~迄今	有	2堂/週	是	
	興隆國小	余○○	100.8.1~迄今	有	2堂/週	是	
	開礦國小	林○○	98.7.12~迄今	有	2堂/週	是	
	東河國小	高○○	100.7.12~迄今	有	2堂/週	是	
臺中市政府	東新國中	謝○○	100.8.1~101.7.31	無			
	中坑國小	楊○○	100.8.29~101.7.31	有	2小時/週	是	中坑國小

1622 監察院糾正案彙編

教育部、各直轄市、縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
彰化縣政府	大城國中	鄭○○			每週返校授課 1 至 4 節為原則（下同）		
	文德國小	卓○○					
	潮洋國小	林○○					
	民權國小	林○○					
	田頭國小	陳○○					
	後寮國小	方○○					
	育德國小	許○○					
	圳寮國小	林○○					
	建新國小	梁○○					
	草湖國小	謝○○					
南投縣政府	忠信國小	張○○	100.8.1~迄今	否			
	發祥國小	吳○○	100.8.1~迄今	否			
	力行國小	黃○○	99.8.1~迄今	否			
	中正國小	劉○○	92.2.11~迄今	否			
雲林縣政府	信義國小	陳○○	97.5~	是	3 小時/週	是	信義國小
	光復國小	張○○	100.8~	是	1 小時/週	是	光復國小
	草嶺國小	高○○	85.8~	是	1 小時/週	是	草嶺國小
嘉義市政府	北園國小	蔣○○	95.8.1~97.7.31 98.2.1~迄今	有	依據嘉義市教育輔導團任務編組及運作要點規定，並視各校排課情形，每週返校上課 2-4 節課。	是	
嘉義縣政府	光華國小	何○○	100.8.1~101.7.31	否			
	南興國小	郭○○	100.8.1~101.7.31	否			
	大埔國小	呂○○	100.01.01~100.12.31	否			

教育部、各縣直轄市、市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課(如否請填至何校上課列)	至何校上課
	義興國小	白○○	100.01.01~100.12.31	否			
	景山國小	黃○○	100.01.01~100.12.31	否	每月半日(僅99學年度)	是	
	新塭國小	黃○○	100.01.01~100.12.31	否			
臺南市政府	龍崎分校	張○○	99.7.5~迄今	是	2小時/週		
	楠西國中	黃○○	99.8.1~迄今	是(99學年度)	2小時/週	是	
	龍崎國小	吳○○	100.8.1~101.7.31	是	0小時/週	是	龍崎國小
高雄市政府	多納國小	楊○○	100.8.1-101.7.31	是	4小時/週	是	多納國小
	茂林國小	洪○○	100.8.1-101.7.31	是	4小時/週	否	忠義國小
	寶隆國小	高○○	100.8.1-101.7.31	是	4小時/週	是	寶隆國小
	六龜國小	林○○	100.8.1~101.7.31	是	4小時/週	是	六龜國小
屏東縣政府	餉潭國小	刁○○	96.7.15~迄今	否			
	石門國小	侯○○	97.1.21~迄今	否			
	墾丁國小	蔡○○	97.8.1~迄今	否			
	大光國小	蘇○○	96.8.1~迄今	否			
	豐田國小	林○○	100.8.1~迄今	否			
	內埔國中	李○○	100.8.1~迄今	否			
	載興國小	莊○○	100.8.8~迄今	否			
	大光國小 羌園國小	郭○○	98.3.23~迄今	否			
	大平國小	施○○	99.8.1~迄今	否			
	車城國小	李○○	99.8.1~迄今	否			
	丹路國小	林○○	100.8.1~迄今	否			
	滿州國小	黃○○	100.7.1~迄今	否			
	墾丁國小	胡○○	100.8.1~迄今	否			
	僑勇國小	張○○	100.10.11~迄今	否			
楓林國小	黃○○	99.8.1~迄今	否				

教育部、各直轄市、縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
	崇文國小	顏○○	100.8.1~迄今	否			
	恆春國小	劉○○	100.8.1~迄今	否			
	恆春國小	利○○	99.8.2~迄今	否			
	大平國小	方○○	97.1.18~迄今	否			
	大新國小	劉○○	93.2.14~迄今	否			
	山海國小	劉○○	98.4.1~迄今	否			
	萬巒國小	李○○	97.1.20~迄今	否			
	佳冬國小	李○○	99.8.2~迄今	否			
	恆春國中	黃○○	100.8.8~迄今	否			
	恆春國中	黃○○	100.8.1~迄今	否			
	恆春國小	蘇○○	100.8.30~迄今	否			
臺東縣政府	東海國中	王○○	100.8.1~101.7.31	否			
	寶桑國中	何○○	100.8.1~101.7.31	否			
	東清國小	周○○	100.8.1~101.7.31	否			
	公館國小	陳○○	100.8.1~101.7.31	否			
	寧埔國小	林○○	100.8.1~101.7.31	否			
	成功國小	王○○	100.8.1~101.7.31	否			
	東成國小	劉○○	100.8.1~101.7.31	否			
	寶桑國中	雷○○	100.8.1~101.7.31	否			
	竹湖國小	楊○○	100.8.1~101.7.31	否			
	知本國小	林○○	100.8.1~101.7.31	否			
	大鳥國小	高○○	100.8.1~101.7.31	否			
	美和國小	張○○	100.8.1~101.7.31	否			
	加拿國小	楊○○	100.8.1~101.7.31	否			
	新興國小	蔡○○	100.8.1~101.7.31	否			
台坂國小	李○○	100.8.1~101.7.31	否				

教育部、各縣直轄市、市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課(如否請填至何校上課列)	至何校上課
	忠孝國小	陳○○	100.8.1~101.7.31	否			
	三和國小	王○○	100.8.1~101.7.31	否			
	月眉國小	劉○○	100.8.1~101.7.31	否			
	都蘭國小	溫○○	100.8.1~101.7.31	否			
	蘭嶼國中	呂○○	100.8.1~101.7.31	否			
	卑南國中	孔○○	100.8.1~101.7.31	否			
	泰源國小	陳○○	100.8.1~101.7.31	否			
	利嘉國小	李○○	100.8.1~101.7.31	否			
	三仙國小	劉○○	100.8.1~101.7.31	否			
	寶桑國中	歐○○	100.8.1~101.7.31	否			
	仁愛國小	黃○○	100.8.1~101.7.31	否			
	賓朗國小	羅○○	100.8.1~101.7.31	否			
	馬蘭國小	李○○	100.8.1~101.7.31	否			
	新生國中	江○○	100.8.1~101.7.31	否			
	寶桑國小	蔡○○	100.8.1~101.7.31	否			
	興隆國小	姚○○	100.8.1~101.7.31	否			
	大武國中	莊○○	100.8.1~101.7.31	否			
	利嘉國小	鍾○○	100.8.1~101.7.31	否			
	新興國小	張○○	100.8.1~101.7.31	否			
	大王國中	陳○○	100.8.1~101.7.31	否			
	新生國中	胡○○	100.8.1~101.7.31	否			
	福原國小	翁○○	100.8.1~101.7.31	否			
	新生國中	陳○○	100.8.1~101.7.31	否			
	復興國小	張○○	100.8.1~101.7.31	否			
	美和國小	余○○	100.8.1~101.7.31	否			
	大坡國小	胡○○	100.8.1~101.7.31	否			

教育部、各直轄市、縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
	東海國中	邱○○	100.8.1~101.7.31	否			
	賓茂國中	李○○	100.8.1~101.7.31	否			
花蓮縣政府	西富國小	張○○	97.8.1~迄今	否			
	銅蘭國小	邱○○	90.8.1~91.8.31 99.8.1~迄今	否			
	卓楓國小	李○○	90.8.1~迄今	否			
	立山國小	蘇○○	90.8.1~101.1.31	否			
	豐濱國小	古○○	97.10.1~100.7.31	否			
	富源國中	葉○○	98.8.1~100.7.31	否			
	三民國中	洪○○	98.8.1~迄今	否			
	大榮國小	楊○○	99.8.1~100.7.31	否			
	新社國小	張○○	91.8.1~92.8.1 95.8.1~迄今	否			
	舞鶴國小	余○○	97.8.1~迄今	否			
	卓樂國小	鐘○○	99.8.1~迄今	否			
	長橋國小	劉○○	100.8.1~迄今	否			
	鶴岡國小	林○○	100.8.1~迄今	否			
	松浦國小	李○○	99.8.1~迄今	否			
	豐山國小	陳○○	99.8.1~100.7.31	否			
北林國小	廖○○	96.8.1~迄今	否				
澎湖縣政府	馬公國中	黃○○ (課程督學)	100.8.1~迄今	是	4小時/週 (協同教學)	是	
	將軍國小	鍾○○	94.8.1~迄今	是	4小時/週 (協同教學)	是	
	隘門國小	許○○ (幼教輔導員)	99.8.1~迄今	是	4小時/週 (協同教學)	是	
	馬公國小	丁○○	100.9.1~迄今	是	4小時/週 (協同教學)	是	
金門縣政府	開瑄國小	陳○○	99.8.1~101.7.31	否			

教育部、各直轄市、各縣市政府	借調學校名稱	借調教師姓名	借調起迄時間	是否須有上課義務	上課時數	是否回原校上課（如否請填至何校上課列）	至何校上課
連江縣政府	介壽國中小	陳○○	99.08.01	否			
	介壽國中小	林○○	96.2.26	否			

(三)教育部及各地方政府借調同一公立學校 2 名以上教師（人員）情形

1. 教育部借調借調同一公立學校 2 名以上教師（人員）情形

機關名稱	借調學校	借調教師姓名
教育部	國立草屯商工	莊○○
		曾○○
		李○○
		王○○
	國立彰化高商	莊○○
		白○○
		倪○○
	國立彰化高中	施○○
		金○○
	國立彰化女中	林○○
		林○○
	國立嘉義啟智	賴○○
		江○○
	基隆市建德幼稚園	林○○
陳○○		

2. 各縣市政府借調偏遠地區同一學校 2 名以上教師（人員）情形

	借調學校名稱	借調教師姓名
	新北市澳底國小	吳○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	新北市澳底國小	劉○○
新北市澳底國小 計數	2	
	苗栗縣獅潭國小	陳○○
	苗栗縣獅潭國小	劉○○
苗栗縣獅潭國小 計數	2	
	屏東縣大平國小	方○○
	屏東縣大平國小	施○○
屏東縣大平國小 計數	2	
	屏東縣恆春國小	利○○
	屏東縣恆春國小	劉○○
	屏東縣恆春國小	蘇○○
屏東縣恆春國小 計數	3	
	屏東縣恆春國中	黃○○
	屏東縣恆春國中	黃○○
屏東縣恆春國中 計數	2	
	屏東縣墾丁國小	胡○○
	屏東縣墾丁國小	蔡○○
屏東縣墾丁國小 計數	2	
	臺東縣利嘉國小	李○○
	臺東縣利嘉國小	鍾○○
臺東縣利嘉國小 計數	2	
	臺東縣東海國中	王○○
	臺東縣東海國中	邱○○
臺東縣東海國中 計數	2	
	臺東縣美和國小	余○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	臺東縣美和國小	張○○
臺東縣美和國小 計數	2	
	臺東縣新生國中	江○○
	臺東縣新生國中	胡○○
	臺東縣新生國中	陳○○
臺東縣新生國中 計數	3	
	臺東縣新興國小	張○○
	臺東縣新興國小	蔡○○
臺東縣新興國小 計數	2	
	臺東縣寶桑國中	何○○
	臺東縣寶桑國中	雷○○
	臺東縣寶桑國中	歐○○
臺東縣寶桑國中 計數	3	
	屏東縣大平國小	方○○
	屏東縣大平國小	施○○
屏東縣大平國小計數	2	
	連江縣介壽國中小	林○○
	連江縣介壽國中小	陳○○
連江縣介壽國中小 計數	2	
總計數	29	

3. 各縣市政府借調一般地區學校 2 名以上教師（人員）情形

	借調學校名稱	借調教師姓名
	宜蘭縣中山國小	朱○○
	宜蘭縣中山國小	黃○○
宜蘭縣中山國小 計數	2	

	借調學校名稱	借調教師姓名
	宜蘭縣中興國小	林○○
	宜蘭縣中興國小	林○○
宜蘭縣中興國小 計數	2	
	宜蘭縣光復國小	趙○○
	宜蘭縣光復國小	陳○○
	宜蘭縣光復國小	顏○○
宜蘭縣光復國小 計數	3	
	宜蘭縣同樂國小	羅○○
	宜蘭縣同樂國小	范○○
	宜蘭縣同樂國小	陳○○
宜蘭縣同樂國小 計數	3	
	宜蘭縣育才國小	林○○
	宜蘭縣育才國小	王○○
宜蘭縣育才國小 計數	2	
	宜蘭縣南安國小	蔡○○
	宜蘭縣南安國小	許○○
	宜蘭縣南安國小	吳○○
宜蘭縣南安國小 計數	3	
	宜蘭縣員山國小	花○○
	宜蘭縣員山國小	張○○
宜蘭縣員山國小 計數	2	
	宜蘭縣深溝國小	游○○
	宜蘭縣深溝國小	楊○○
	宜蘭縣深溝國小	毛○○
宜蘭縣深溝國小 計數	3	

	借調學校名稱	借調教師姓名
	宜蘭縣黎明國小	陳○○
	宜蘭縣黎明國小	游○○
	宜蘭縣黎明國小	簡○○
宜蘭縣黎明國小 計數	3	
	宜蘭縣學進國小	黃○○
	宜蘭縣學進國小	林○○
宜蘭縣學進國小 計數	2	
	宜蘭縣頭城國小	陳○○
	宜蘭縣頭城國小	張○○
宜蘭縣頭城國小 計數	2	
	宜蘭縣礁溪國小	林○○
	宜蘭縣礁溪國小	過○○
宜蘭縣礁溪國小 計數	2	
	基隆市中正國中	吳○○
	基隆市中正國中	王○○
基隆市中正國中 計數	2	
	基隆市仁愛國小	謝○○
	基隆市仁愛國小	江○○
基隆市仁愛國小 計數	2	
	基隆市信義國小	秦○○
	基隆市信義國小	王○○
	基隆市信義國小	謝○○
基隆市信義國小 計數	3	
	基隆市建德國小	蔡○○
	基隆市建德國小	詹○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	基隆市建德國小	陳○○
	基隆市建德國小	王○○
基隆市建德國小 計數	4	
	基隆市深美國小	李○○
	基隆市深美國小	蕭○○
基隆市深美國小 計數	2	
	基隆市銘傳國中	王○○
	基隆市銘傳國中	劉○○
基隆市銘傳國中 計數	2	
	臺北市建安國小	章○○
	臺北市建安國小	陳○○
臺北市建安國小 計數	2	
	臺北市興雅國小	楊○○
	臺北市興雅國小	李○○
臺北市興雅國小 計數	2	
	臺北市雙園國小	鍾○○
	臺北市雙園國小	王○○
臺北市雙園國小 計數	2	
	桃園縣八德國中	許○○
	桃園縣八德國中	郭○○
桃園縣八德國中 計數	2	
	新竹市北門國小	陳○○
	新竹市北門國小	官○○
新竹市北門國小 計數	2	
	新竹市西門國小	伍○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	新竹市西門國小	陳○○
新竹市西門國小 計數	2	
	新竹市科園國小	林○○
	新竹市科園國小	林○○
新竹市科園國小 計數	2	
	新竹市高峰國小	王○○
	新竹市高峰國小	李○○
新竹市高峰國小 計數	2	
	新竹市載熙國小	黃○○
	新竹市載熙國小	鄧○○
新竹市載熙國小 計數	2	
	新竹市舊社國小	莊○○
	新竹市舊社國小	吳○○
新竹市舊社國小 計數	2	
	新竹縣山崎國小	陳○○
	新竹縣山崎國小	黃○○
新竹縣山崎國小 計數	2	
	新竹縣光明國小	李○○
	新竹縣光明國小	林○○
新竹縣光明國小 計數	2	
	新竹縣博愛國小	詹○○
	新竹縣博愛國小	吳○○
新竹縣博愛國小 計數	2	
	苗栗縣建功國小	李○○
	苗栗縣建功國小	朱○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	苗栗縣建功國小	羅○○
苗栗縣建功國小 計數	3	
	苗栗縣龍坑國小	張○○
	苗栗縣龍坑國小	謝○○
苗栗縣龍坑國小 計數	2	
	臺中市太平國中	陳○○
	臺中市太平國中	許○○
臺中市太平國中 計數	2	
	臺中市北新國中	楊○○
	臺中市北新國中	陳○○
	臺中市北新國中	蔡○○
臺中市北新國中 計數	3	
	臺中市中正國小	蔡○○
	臺中市中正國小	秦○○
	臺中市中正國小	黃○○
臺中市中正國小 計數	3	
	臺中市忠明國小	陳○○
	臺中市忠明國小	陳○○
	臺中市忠明國小	顏○○
臺中市忠明國小 計數	3	
	臺中市國光國小	林○○
	臺中市國光國小	蔡○○
臺中市國光國小 計數	2	
	臺中市樂業國小	陳○○
	臺中市樂業國小	范○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
臺中市樂業國小 計數	2	
	彰化縣大成國小	許○○
	彰化縣大成國小	張○○
彰化縣大成國小 計數	2	
	彰化縣大村國中	陳○○
	彰化縣大村國中	朱○○
彰化縣大村國中計數	2	
	彰化縣大城國小	邱○○
	彰化縣大城國小	劉○○
	彰化縣大城國小	陳○○
彰化縣大城國小	3	
	彰化縣中山國小	劉○○
	彰化縣中山國小	楊○○
彰化縣中山國小計數	2	
	彰化縣永靖國小	張○○
	彰化縣永靖國小	魏○○
	彰化縣永靖國小	蔡○○
彰化縣永靖國小計數	3	
	彰化縣秀水國小	黃○○
	彰化縣秀水國小	陳○○
彰化縣秀水國小計數	2	
	彰化縣明倫國中	石○○
	彰化縣明倫國中	謝○○
彰化縣明倫國中計數	2	
	彰化縣泰和國小	陳○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
	彰化縣泰和國小	李○○
彰化縣泰和國小計數	2	
	彰化縣崙雅國小	蔡○○
	彰化縣崙雅國小	周○○
彰化縣崙雅國小計數	2	
	南投縣北港國小	余○○
	南投縣北港國小	李○○
南投縣北港國小 計數	2	
	南投縣營北國中	劉○○
	南投縣營北國中	李○○
南投縣營北國中 計數	2	
	南投縣北港國小	余○○
	南投縣北港國小	李○○
南投縣北港國小 計數	2	
	雲林縣雲林國中	劉○○
	雲林縣雲林國中	張○○
雲林縣雲林國中 計數	2	
	雲林縣新光國小	楊○○
	雲林縣新光國小	田○○
雲林縣新光國小 計數	2	
	嘉義市文雅國小	陳○○
	嘉義市文雅國小	吳○○
嘉義市文雅國小 計數	2	
	嘉義市崇文國小	邱○○
	嘉義市崇文國小	祝○○

	借調學校名稱	借調教師姓名
嘉義市崇文國小 計數	2	
	嘉義市嘉北國小	黃○○
	嘉義市嘉北國小	黃○○
	嘉義市嘉北國小	陳○○
嘉義市嘉北國小 計數	3	
	嘉義市蘭潭國小	劉○○
	嘉義市蘭潭國小	侯○○
嘉義市蘭潭國小 計數	2	
	嘉義縣頂六國小	吳○○
	嘉義縣頂六國小	李○○
嘉義縣頂六國小 計數	2	
	臺南市大成國小	黃○○
	臺南市大成國小	劉○○
臺南市大成國小 計數	2	
	臺南市海東國小	黃○○
	臺南市海東國小	薛○○
臺南市海東國小 計數	2	
	高雄市鎮昌國小	曹○○
	高雄市鎮昌國小	李○○
高雄市鎮昌國小 計數	2	
總計數	119	

(四)各地方政府借調偏遠地區教師，除加速偏遠地區正式教師流失外，亦造成甄試上偏遠教師者，藉借調教師之名，不欲前往實際任教之漏洞，偏遠地區學校，長此以往學校可能處於「三代同堂」（代理校長、代理主任、代理教師）狀態，學生及家長年年必須為適應新教師而困擾，尤其如處偏遠之原住民地區，教育行政機

關若再為借調教師，而聘請代理教師擔任教學工作，更將違反原住民接受各級各類教育之機會均等原則。澎湖、金門及連江三縣，雖處離島，然「為保障離島地區學生之受教權，離島地區國民教育階段初聘教師應服務 4 年以上，始得提出申請介聘至台灣本島地區學校。」（離島建設條例第 12-1 條參照），顯見國家對離島地區留任正式教師之重視，惟上開三縣，亦有借調相對偏遠地區之教師，更顯不符情理，此皆有損於憲法對學生受教權之實質保障，又雖一般地區，同一學校借調 2 名以上教師難謂有當，如該校為小校或地處偏鄉，無疑造成該校正式教師高比率流失，更難謂有符情理。

依據我國憲法，國家應注重各地區教育之均衡發展外，對於原住民，政府應依原住民之民族意願，保障原住民之民族教育權，以發展原住民之民族教育文化（原住民族教育法第 1 條參照），而離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之（離島建設條例第 12 條參照）顯見政府對原住民及離島教育之重視。因就我國教育體制觀之，偏鄉（含部分原住民）學生分布地區較一般學生而言，多處山地偏遠地區或為國內經濟、社會發展緩慢地區，即屬於國土空間結構發展上的邊陲與弱勢地區，且居住環境條件相對不利，復以原住民族文化與現代教育文化歧異，更加劇融入現行主流教育環境與提升社會與就業競爭力之困難，在整體發展上，亦正逢生活環境與文化傳承的多重壓力⁵，國家在硬體及經費補助給予特別關照，自屬符合「正義原則」，惟教育軟體如資訊使得便利性、合格正式教師之比例，此亦為受教權之實質平等關鍵，各縣市政府自不應從一般或偏遠地區借調多名正式教師，以避免造成教育權之實質不平等，然教育部、各直轄市及縣市政府，均有借調一般地區教師多名或偏遠地區教師，應屬不當，核有缺失。

綜上論結，中央、直轄市政府及各縣市政府，規避「中央政府機關總員額法」「教師借調處理原則」，致使部分教師以無法令依據方

⁵ 參考資料：行政院原住民族委員會中程施政計畫（98 至 101 年度）。

式遭「大量」「長期商借」至各教育行政機關（單位），且教師至教育行政機關協助辦理行政事務時，尚缺法律授權，而借調結果造成正式教師未能在學校執行教學工作，有損學生學習權益外，亦致使教育經費增加，薪酬與勞務不一致，另借調偏遠地區教師或同一學校借調多名教師，更有損學生受教權，此核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭教育部、直轄市政府及各縣市政府確實檢討改進見復。

註：尚未結案

156、海軍艦指部○○艦隊支隊參加戰術對抗操演逾越海域，核有違失；海軍司令部督導不周，統裁部及艦指部管制不力，均有違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 20 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 55 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：經 102 年 4 月 18 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 59 次會議決議：結案存查

157、陸軍司令部未確認○○直昇機與○○整合風險，率爾決定採「C系統」介接，支出部分成本後改採「A系統」，不符戰需，均有違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 20 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 55 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：尚未結案

158、行政院及國防部未正視軍職退撫基金收支失衡危機積極推動修法，延宕調高提撥率之時程，致基金財務困境無法及時改善，核有怠失案

審查委員會：經 101 年 12 月 20 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 55 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院及國防部

貳、案由：

行政院及國防部多年來未正視軍職人員退撫基金收支結構失衡財務困境、即將面臨破產之嚴重危機，消極面對改革之迫切性，未積極推動健全基金財務之相關修法，以適時調高提撥費率，甚至被質疑存在「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之情形，連帶延宕基金各類人員提高提撥費率挹注基金之時程，致基金的缺口和財務困境無法及時獲得改善，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）民國（下同）100 年度決算資料，軍職人員於該年度收入新臺幣（下同）92.01 億元，支出 98.71 億元，支出之退休金若除以提繳之退休金已達 107%，相當於收入 100 元卻支出 107 元，首次發生支出大於收入之失衡情形，且即將面臨破產危機。經發函考試院、銓敘部、國防部、行政院主計總處、審計部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會調閱相關卷證資料，並於 101 年 10 月 17 日約詢國防部廖常務次長○○、人力司張副司長○○、公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱基管會）蔡副主任委員○○、

銓敘部退撫司呂司長○○等業務相關人員，業調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如下：

一、退撫新制係歷經 20 餘年之研議與推行始完成立法並於 84 年 7 月 1 日起實施，先適用於公務人員，至於軍職人員與教育人員則分別自 86 年 1 月 1 日及 85 年 2 月 1 日起納入，退撫新制係由政府編列預算支付之「恩給制」，改由政府與公務人員按月提撥費用，建立退撫基金支付之「共同提撥制」，基金主管機關為銓敘部，基金管理及運用原則明訂於公務人員退休撫卹基金管理條例（下稱基管條例）。基金撥繳費率之標準係按現職人員本俸加 1 倍之 8% 至 12% 為提撥率，由政府撥付 65%，現職人員繳付 35%，該標準則訂於軍公教人員各自之退撫法令，軍職人員部分規定於陸海空軍軍官士官服役條例（下稱服役條例）第 27 條。依基管條例第 8 條規定：「基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」基金支出則為按相關人員各自適用退撫法規之相關給付，乃為「確定給付制」，與基金實際收入並無關聯性，收支及收入之差額，因為「政府負最後支付責任」之規定，而成為政府之潛藏負債。在基金成立初期，因為繳款者多、提領者少，收入尚大於支出，故不會形成資金缺口，只會形成潛藏負債。迄 101 年 8 月底止，退撫基金總資產約 4,939 億元，參加退撫基金共約有 62.4 萬人，其中軍職人員約 14.3 萬人，占 23.05%，100 年度軍職人員收入 92.01 億元，支出 98.71 億元，支出占收繳比例為 107.28%，首次發生支出大於收入之失衡情形；累計至 101 年 8 月各類人員支出占收繳比例平均為 44%，其中軍職人員 74.66% 為最高。據該基金第 4 次精算結果（精算基準日為 97 年 12 月 31 日），倘依目前之退休制度推估，軍職人員退撫基金累積餘額將於 107 年出現虧損（即破產）。

二次查，行政院及國防部十餘年前依歷次精算報告即知軍職人員退撫基金收支失衡、顯有破產危機，相關修法作業卻未儘速辦理，致令問題日益嚴重，核有怠失：

(一)退撫基金提撥費率之釐定與調整，依基管條例施行細則第 20 條規

定，係由基管會提出建議，經基金監理會審議後，再由基管會報請軍公教各該主管機關（國防部、銓敘部、教育部）陳報主管院（行政院、考試院）核定施行。近年退休人數逐年攀升，國人生命餘年增長，加上投資環境之快速變化，均加深退撫基金財務負擔，在 89 年第 1 次精算時，軍公教人員最適提撥費率即已超過法定上限 12%（分別為 21.9%、15.5%及 17.9%）；至 98 年第 4 次精算時，上開人員之最適提撥費率各已分別高達 36.7%、40.7%及 42.3%。95 年間各類人員基金提撥費率均已達法定上限 12%，但與最適提撥費率相較仍顯有不足，待修法調整費率上限，嗣銓敘部於 99 年 8 月完成公務人員退休法修正，將公務人員法定提撥費率上限由 12%調整至 15%，惟往例係各類人員同幅度調整費率，受限於軍、教人員退撫法令尚未完成修正，提撥率調高尚無法立即辦理。

(二)為因應軍職人員退撫基金財務困境，銓敘部自 94 年 3 月起計 19 次函請國防部積極研商修法調整提撥費率上限，惟目前服役條例並未與公務人員退休法同步完成修法，導致公務人員雖已完成法定提撥費率上限之修正，費率之調高作業卻連帶延宕，外界多有行政院及國防部「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之質疑，經查：

- 1.國防部參照「公務人員退休法」修正草案之標準，將服役條例第 27 條所定提撥費率上限修訂為 18%，於 98 年 4 月 10 日函送立法院審議，卻於立法院第 7 屆會期結束前（101 年 1 月底），未能與公務人員退休法同步完成修法，且因「法案屆期不連續」，相關修法程序必須重新來過，先經國防部陳報行政院，經審查後再陳報立法院。
- 2.衡諸法制作業慣例，凡屬重大優先之法案，如遇屆期不續審之情形，主管機關除應列為下一會期之優先法案外，自應於下屆會期起始即重新陳送立法院審議始為正辦。查立法院第 8 屆第 1 次會期係於 101 年 6 月 25 日結束，後因美牛案而於同年 7 月 24 至 26 日召開臨時會，該次會議完成美牛案、證所稅案等重要法案修法，連同 7 項民生重要議案，共通過 13 項法案。國防

部雖於 101 年 2 月 9 日將服役條例修正草案重行檢討陳報行政院，惟行政院卻遲至 101 年 7 月 27 日（即臨時會結束之次日）始將修正草案函送立法院審議，立法院在該次臨時會雖一口氣通過 13 項法案，惟行政院既未及時將服役條例修正草案送立法院，自無完成修法之可能。且與教育人員之退休條例修正草案於 101 年 3 月 27 日即函請立法院審議相較，行政院與國防部顯未重視服役條例修法之急迫性。

3. 綜上，軍職人員之服役條例未能與公務人員退休法於立法院第 7 屆會期同步完成修法，國防部推動修法之力度顯不足；又立法院第 8 屆會期開始時，相關法令修正草案送請該院審議之時點亦較教育部晚，國防部未審視該法案之急迫性，積極推動修法，一再錯失時機，外界質疑行政院及國防部「表面推動，卻技術性拖延立法時程」，導致公務人員雖已完成法訂提撥費率上限之修正，費率之調高作業卻連帶延宕，顯有疏失。

三關於「軍人退撫之費率應儘快調高」等建議，詢據銓敘部退撫司呂司長：「我們曾多次提供建議各主管機關，但都未獲採納」、「曾提出差別費率（軍人退撫部分採取較高提撥費率），但被行政院否決」等語，顯見行政院及國防部長期輕忽軍人退撫基金精算報告認為嚴重入不敷出，勢必破產之事實，對於退撫基金的提示警語及敦促並未儘速處理，致軍人退撫基金財務面臨快速惡化之困境。

綜上，退撫基金歷次精算報告均對軍職人員退撫基金提示財務失衡之警語，且銓敘部亦多次敦促研議修法改善，惟行政院及國防部多年來未正視軍職人員退撫基金收支結構失衡財務困境、即將面臨破產之嚴重危機，消極面對改革之迫切性，未積極推動健全基金財務之相關修法以適時調整提撥費率，甚至被質疑存在「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之情形，延宕提高提撥費率挹注基金之時程，致基金的缺口和財務困境無法及時獲得改善，核有怠失，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

- 一、依據行政院年金制度改革政策研擬之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱服役條例）部分條文修正草案，經立法院外交及國防委員會於 102 年 5 月 23 日完成初審，通過 18 條、保留 5 條。
- 二、現行退撫基金法定費率百分之 8 至百分之 12，已無法平衡退撫基金財務收支狀況，為健全基金財務結構，維持基金正常運作，服役條例草案業已修正共同撥繳費用標準之費率，底限調整至百分之 12，上限調高至百分之 18，且由政府撥付百分之 60，現役人員繳付百分之 40；並定明 104 年 12 月 31 日以前及 105 年 1 月 1 日以後人員，個人及政府撥繳退撫基金費用之比例，該條例尚待立法院完成審議。

註：經 103 年 3 月 20 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 70 次會議決議：結案存查

159、內政部未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之組織依法申設或裁罰，該部警政署亦未督促所屬善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責，核有違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 22 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 43 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：

內政部雖可得知以鴿子為犯罪標的之刑案為數不少，惟未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依法申請設立或依法裁罰處分；該部警政署亦未督促警察單位善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責任，致國內賽鴿活動所衍生之涉賭行為橫行、逃漏活動獎（彩）金所得行為頻仍，縱其他目的事業主管機關欲就其活動加以輔導管理、查處，亦難著力，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、人民團體設立、督導相關法令：

- (一)人民團體法（下稱人團法）第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」、同法第 58 條規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左

列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。……」。

(二)人團法第 5 條規定：「人民團體之組織區域以行政區域為原則，並得分級組織。前項分級組織之設立，應依本法規定向當地主管機關辦理。」及內政部 80 年 6 月 29 日台內社字第 8080001 號函釋，分級組織有三要件：(一)名稱及性質須具有獨立性(二)以行政區域為組織區域(三)下級團體必須成為上級組織之團體會員。故人民團體之分級組織，係指向各縣市政府申請立案之地方性社會團體，並加入上級社會團體為團體會員。

(三)人團法第 60 條及第 61 條規定：「未經依法申請許可或備案而成立人民團體，經主管機關通知限期解散而屆期不解散者」、「未經依法申請許可或備案而成立人民團體，經該管主管機關通知限期解散而屆期不解散，仍以該團體名義從事活動經該管主管機關制止而不遵從者」。

(四)督導各級人民團體實施辦法第 14 條規定：「人民團體辦理之業務或活動，涉有收費……者，應依有關法令規定，報請各該目的事業主管機關立案或核准後辦理。……」。

二、人民團體辦理賽鴿比賽活動之監管及輔導措施

有關我國賽鴿活動現況，經內政部查復本院內容如下：

(一)內政部稱，該部為人團法第 3 條規定所稱之中央主管機關，內政部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導。

(二)內政部針對團體倘辦理賽鴿比賽活動部分，依人團法第 3 條及督導各級人民團體實施辦法第 14 條規定，業經會商法務部、財政部、交通部、農委會、行政院體育委員會、該部警政署等相關目的事業主管機關，各單位回覆意見，如表一。

(三)內政部所轄中華民國賽鴿總會、台灣省信鴿協會、台灣海上競翔總會等賽鴿相關團體（均表示未辦理賽鴿競賽活動）及各縣市政府所轄賽鴿相關地方性社會團體暨其分級組織會員人數資料，詳如表二-2。

(四)該部所轄全國性社會團體中，中華民國賽鴿總會、台灣省信鴿協會均表示近年未曾舉辦賽鴿比賽。另，台灣海上競翔總會表示僅協助舉辦海上競翔活動，承租船隻、人員、鴿車進出港口事宜，該競翔總會近三年來協助舉辦海上競翔活動資料，如表四-1。

(五)96 至 100 年，各年度各賽鴿機構舉辦之比賽場次計 77 場次及比賽獎（彩）金達 1,498,158,000 元，如表三-1。前揭比賽場次中，該部所轄全國性社會團體台灣海上競翔總會表示僅協助舉辦海上競翔活動，承租船隻、人員、鴿車進出港口事宜。地方政府所轄地方性社會團體部分，依據各縣市政府前報查復資料表示，僅彰化縣和平鴿競翔協會自 96 至 100 年間，每年舉辦 2 次賽鴿比賽，屏東縣青田信鴿協會自 98 年成立起至 100 年間，每年舉辦 3 次賽鴿比賽，經統計顯示，前揭年度中賽鴿活動由社會團體舉辦之比例由 9.1% 至 38%、私人組織舉辦所占比例則為 62% 至 90.1%，如表三-2。

三、惟查：

(一)案經本院要求農委會提供鴿會資料顯示，全台共有 108 個賽鴿協會，分布概況如下：基隆 1 個、臺北 21 個、桃園 10 個、新竹 5 個、宜蘭 2 個、苗栗 6 個、臺中 6 個、彰化 6 個、雲林 7 個、南投 5 個、臺南 12 個、嘉義 7 個、高雄 8 個、屏東 10 個、臺東 1 個、花蓮 1 個，各縣市詳細協會名稱詳如表二-1。前揭資料經本院再請內政部清查結果，僅屏東縣青田信鴿協會為已辦理設立登記之人民團體，餘均為未依法設立登記之私人組織，顯見地方鴿會依法辦理設立登記比例甚低，已成監管漏洞。詢據內政部稱，依人團法第 1 條：「人民團體之組織與活動，依本法之規定；其他法律有特別規定者，適用其規定。」，人團法所稱之「人民團體」，按其規範須以行政區域為組織區域，有會員（會員代表）定期經民主程序投票選舉產生之理事、監事等選任職員，及經理事投票產生之理事長，會員（會員代表）入會須經理事會審查通過，且其出會及除名亦須提經會員（會員代表）大會通過，會費、財務收支（或擬變更）亦須公開經會員（會員代表）審查通過方可執行，並須訂定明確之人民團體組織章程載明其宗旨及任務

等，方得稱之為「人民團體」。又人團法第 4 條規定，人民團體可分為職業團體、社會團體及政治團體等三種，並分別於同法第 35 條、第 39 條及第 44 條條文定義之。是以，其認定標準非以「一群不特定人士基於共同的政治、經濟或社會等理念而結合」即謂之人民團體。準此，民間一般性之私人組織尚未具上該組織架構，非前開所示之職業團體、社會團體及政治團體，基於憲法保障人民之結社自由，自無須向主管機關申請立案等。

(二)然依該部提供之我國主辦賽鴿活動組織資料顯示，台灣海上競翔總會為該部所轄全國性社會團體，該總會所屬組織之會員人數資料如下，汐止成強分會（新北市）約 368 人、石門分會（新北市）約 156 人、五洲支會（新北市）約 276 人、信義分會（苗栗縣）約 298 人、北海營滕（新竹縣）約 358 人、北海中正（桃園縣）約 255 人、桃德分會約 332 人、宜蘭蘭陽（宜蘭縣）約 295 人、臺中大發（臺中市）約 461 人、雲林中山（雲林縣）約 563 人，經查均未依法辦理設立登記，如表二-2。再查該總會 99 至 101 年間協助辦理賽鴿海翔比賽活體次數，99 年 11 次、100 年 13 次、101 年迄 9 月為 13 次，放飛鴿數有高達 73,699 隻者（99 年 12 月 11 日，如表四-1），顯見其活動之頻繁，參與會員人數之眾。惟該部卻未輔導、要求該總會依法督促其分級組織依法辦理設立登記，僅消極輔導該總會之會議召集、人事管理及財務管理，暨每年按人團法及相關規定召開會議，再將會議紀錄報該部核復為已足，對其運作之業務活動核心、下屬分級組織之組成及運作是否依法辦理，均未有相關作為，亦未督促地方政府依法要求前揭下級組織辦理設立登記，違失情節明確。

四再查，自解嚴後，政府雖開放人民團體申請設立，惟因未申請人民團體設立登記之賽鴿活動私人組織陸續成立，因免收會費及海翔比賽活動之崛起，致前已辦理設立登記之賽鴿社會團體會員逐漸流失¹。案經本院向交通部調取 95 至 101 年 10 月間，曾辦理賽鴿海翔比賽活動之團體（組織）之出港紀錄，除前揭台灣海上競翔總會外，

¹ 台灣省信鴿協會 101 年 8 月 1 日（101）信鴿公旺字第 006 號函。

另有中華民國和平鴿競翔總會等 8 人民團體或私人組織，其中尚有南海賽鴿協會等 3 地下鴿會，如表四-2，顯見賽鴿海翔活動之盛行。惟行政機關長期漠視且疏於管理，導致依法設立登記團體逐漸式微，地下鴿會林立之流弊。另，國內各賽鴿協會或私人組織各訂有其比賽制度及規則，縱私人組織舉辦之賽鴿活動亦然；且賽鴿活動私人組織為封閉性團體，賽鴿活動參與者因需對鴿子品種、耐航力、天氣狀況等有相當鑽研，方能提高贏得獎（彩）金之機會，彼此間交流互動當屬熱絡；又，參賽鴿子為證明其參與比賽，比賽時其腳環上需束以一定標誌（上編有號碼與相關資料），除如同比賽者之背號以證明其參賽外，亦作為識別鴿主身分及獲勝者分配彩金之用，組織成員有其安定性，其運作亦有一定程序以供遵循。是賽鴿活動私人組織斷非如內政部所言：「一群不特定人士基於共同的政治、經濟或社會等理念而結合」惟該部長期漠視，除未依法要求、亦未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依人團法申請設立社會團體或依法裁罰處分，形成監管漏洞，顯有違失。

五、末查，96 迄 100 年間賽鴿比賽涉賭經檢警查得案件，96 年計有中○北海聯誼會等 5 組織共 6 件，涉賭金額約計 27,574,045 元、97 年計有臺中縣中○海上聯合會等 5 組織共 6 件，涉賭金額約計 14,050,709 元²，詳表三-3，惟其中警察機關查獲案件僅有 96 年大○賽鴿協會及 97 年臺中縣中○海上聯合會等二賽鴿涉賭案。再查桃園縣政府警察局 98 年 12 月 30 日接獲財政部台灣省北區國稅局於 98 年 12 月 25 日以北區國稅審三字第 0980027269 號函指稱中華海上競翔總會桃園縣聯○分會（負責人盧○）及桃園縣賽鴿協會桃○分會（負責人吳○）舉辦 93 年、94 年春季賽鴿比賽疑涉賭博等案。桃園縣政府警察局刑事警察大隊於 99 年 1 月 4 日函交轄區八德分局查處。該分局經查前曾於 98 年 5 月 19 日接獲臺灣桃園地方法院檢察署指示調查

² 另，經本院查詢網路資訊如下：嘉義縣中埔鄉中埔信鴿聯○會會長廖○○，涉嫌夥同廖○○、黃○○招攬鴿友進行海上賽鴿聚賭，總賭資高達 3000 萬元，由廖○○等人抽頭牟利，案經嘉義市刑警大隊破獲，依賭博罪嫌將廖○○等人與賭客函送法辦。2009/04/30 聯合報嘉義地方新聞 <http://blog.udn.com/chiayinews/2902103#ixzz2Cv77rjzy>

有關「桃園縣八德市海上競翔聯○會及八○賽鴿協會是否涉有賭博情事」，案經該分局查處結果，案涉協會係以訓練、養殖及運輸賽鴿為主，尚未發現涉有不法賭博之情事。八德分局嗣於 98 年 6 月 22 日將前開調查結果函復臺灣桃園地方法院檢察署在案。爰八德分局經查發現財政部台灣省北區國稅局函送檢舉桃園縣賽鴿協會桃○分會涉及賽鴿賭博與前揭臺灣桃園地方法院檢察署所交查案件屬同一案件，該分局遂於 99 年 3 月 12 日將前案調查結果函復桃園縣政府警察局知悉，惟桃園縣政府警察局並未將查察結果函復財政部台灣省北區國稅局作為接續處理之依據，顯有違失。

綜上所述，內政部雖可得知以鴿子為犯罪標的之刑案為數不少，惟未督促地方政府要求舉辦賽鴿活動之私人組織依法申請設立或依法裁罰處分，該部警政署亦未督促警察單位善盡查察、回報賽鴿涉賭案件之責任，致國內賽鴿活動所衍生之涉賭行為橫行、逃漏活動獎(彩)金所得行為頻仍，縱其他目的事業主管機關欲就其活動加以輔導管理、查處，亦難著力，核均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

表一、政府機關之意見：與賽鴿比賽有關者

部會	意見
法務部	提供賽鴿比賽制度等之說明（由地檢署說明，對轄區內之賽鴿比賽） · 賽鴿比賽屬不法比賽 · 曾查獲不法賽鴿案件之地檢署：嘉義、臺南、高雄、屏東、宜蘭、板橋、臺中
財政部	1.該部尚非國內賽鴿活動之主管機關 2.該等活動多屬地下經濟活動，尚無法掌握相關資料 3.目前對他機關通報查核或檢舉之案件，均本於職權，善盡課稅之責 · 掌握所得來源有限 4.惟現行與相關機關，尚無建立通報機制。
交通部	1.該部自 87 年起陸續公告桃園等 18 個機場四周一定距離範圍內，禁止飼養飛鴿，且公告前已存在鴿舍申請拆遷之補償，已辦理完成，並由各航空站持續取締養鴿戶（於前開範圍內）違法飼養飛鴿及放飛 · 目標：航空器之飛航安全 · 依據：民用航空法第 34 條 2.目前國內賽鴿海上放飛活動，係向該部航港局申請，以船舶載運至外海放飛 · 此項放飛活動訊息，經通知民用航空局後，該局為飛航安全，即通報桃園國際機場股份有限公司、所屬航空站及飛航服務總臺知悉，並請

部會	意見
	中華民國台灣飛行安全基金會刊載於鳥擊防制活動狀況通告。
農委會	1.利用動物進行以賭博為目的（直接、間接）之競技行為係被禁止，違反者，處罰鍰（5至25萬元） ·依據：「動物保護法」第10條第2款及第27條 2.賽鴿如無涉賭博，不觸及本法，惟如涉及賭博，其賭博部分之查處，應優先適用刑法 3.賽鴿飼養過程，須符合本法規定，不得對動物造成虐待或傷害
體委會	國內賽鴿競賽事項，非屬該會職責權屬範圍，該會尚難提供相關說明或資料 ·該會職責範圍：推展全民運動、培訓運動人才等
內政部 警政署	1.民間合法社團所舉辦賽鴿活動，非屬警察之權責範圍 ·該署職司治安維護、犯罪偵防工作 2.提供具體個案供參（偵查面） ·個案：97.12.5該署刑事警察局與臺中縣政府警察局豐原分局等單位，共同查獲「臺中縣中○海上聯合會」嫌犯朱○森等11人，涉嫌以假藉「賽鴿比賽」作為掩護，暗中從事下注簽賭案 3.96年-100年期間，其餘各警察機關均未曾查獲是類案件 ·各警察機關函復結果 4.賽鴿活動所涉獎（彩）金：96年-100年，各警察機關未接獲其他單位通報或有派員監管、輔導等情

資料來源：內政部，內政部就本案會商相關目的事業主管機關，本表為其回覆

表二-1、賽鴿協會-縣市別

縣市別	數目	名稱	組織 狀況	會員 人數	備註	
					電話	其他
基隆	1	北區基隆正大海翔聯合會	乙	80		
臺北	21	臺北大汐止海翔聯合會	乙	100		
		臺北臺北港海翔聯合會	乙		A	
		臺北林口坪頂海翔聯誼會	乙	30		
		臺北海翔大新莊聯合會	乙	300		
		臺北台灣海上競翔總會北新分會	乙	70		
		臺北台灣海上競翔總會石門分會	乙			a
		臺北台灣海上競翔總會信義分會	乙		B	
		臺北台灣海上競翔總會億全分會	乙		C	
		臺北三重自強海上競翔分會	乙	400		
		臺北台灣海上競翔總會大文山分會	乙	130		
		臺北三峽海上競翔民昇支會	乙	100		
		臺北台灣海翔汐止成強分會	乙		C	
		臺北大板橋勝翔海陸賽鴿協會	乙	50		
		臺北賽鴿協會文林分會	乙		B	
臺北賽鴿協會北海自由分會	乙		B			
臺北賽鴿協會祥和分會	乙		B			

縣市別	數目	名稱	組織 狀況	會員 人數	備註		
					電話	其他	
		臺北信協新莊中港分會	乙			q	
		臺北信鴿協會華安分會	乙		B		
		臺北和平鴿競翔總會大南港分會	乙				q
		臺北福和鴿會	乙		B		
		臺北大眾國際聯合鴿舍	乙	2			
		小計			1,182		
桃園	10	桃園海上競翔聯合分會	乙	50			
		桃園北海競翔大文中分會	乙	60			
		桃園賽鴿協會大竹海翔聯合會	乙		B		
		桃園信鴿協會中山分會	乙	100			
		桃園信鴿協會南區分會	乙	1,000			
		桃園超級馬拉松鴿會	乙				q
		桃園翔展分會	乙		D		
		桃園大北區西區聯誼會	乙	100			
		桃園北海中正支會	乙		B		
		桃園桃○分會	乙		D		
小計			1,310				
新竹	5	新竹賽鴿協會西區北海聯誼會	乙			q	
		新竹大尉營賽鴿學院	乙	600			
		新竹點將北海聯合會	乙	60			
		新竹北海聯合會	乙		O		
		新竹富林聯誼會	乙		A		
小計			660				
宜蘭	2	宜蘭冠鈞宜南海上競翔聯合會	乙		C		
		宜蘭羅東北海聯盟分會	乙	80			
		小計		80			
苗栗	6	苗栗世界海翔聯合會	乙		D		
		苗栗勁翔海上聯合會	乙	100			
		苗栗賽鴿聯合會	乙			b	
		苗栗賽鴿協會捷航海上聯合會	乙		B		
		苗栗北區大炮鴿友會	乙	80			
		苗栗竹南大新聯合會	乙	70			
小計			250				
臺中	6	臺中海翔聯合會	乙		A		
		臺中中山海上聯合會	乙	100			
		臺中中正海翔協會	乙	70			
		臺中中苗關聖北海競翔聯誼公會	乙		B		
		臺中信鴿協會太平海翔分會	乙	80			
		臺中豐原俱樂部	乙		D		
小計			250				
彰化	6	彰化北彰海翔聯合會	乙	70			

縣市別	數目	名稱	組織 狀況	會員 人數	備註	
					電話	其他
		彰化南彰化海翔聯合會	乙	70		
		彰化埔鹽海翔聯誼會	乙	60		
		彰化鹿港宏海協會 /宏安海翔協會	乙		B	
		彰化信鴿協會和美支會	乙	100		
		彰化埔心聯合會	乙	200		
		小計		500		
雲林	7	雲林麥寮鶴翔支會	乙	80		
		雲林斗南聯誼會	乙		D	
		雲林斗六仁安支會	乙	210		
		雲林褒忠聯誼會	乙	200		
		雲林荊桐興南支會	乙	60		
		雲林西螺支會	乙		D	
		雲林四湖支會	乙	60		
小計		610				
南投	5	南投名間賽鴿競翔聯合會	乙		D	
		南投賽鴿協會魚池支會	乙		D	
		南投草屯海上賽鴿聯合會	乙	100		
		南投埔里分會	乙			q
		南投埔魚聯合會	乙		A	
		小計		100		
臺南	12	臺南賽鴿協會長興聯合會	乙		C	
		臺南賽鴿協會佳興分會	乙		D	
		臺南賽鴿協會新市分會	乙			q
		臺南賽鴿協會港口分會	乙		C	
		臺南信鴿協會新臺南聯合會	乙	700		
		臺南信鴿協會保生聯合會	乙	600		
		臺南信鴿協會合眾分會	乙	400		
		臺南信鴿協會新長榮聯合會	乙		B	
		臺南信鴿協會大豐海翔協會	乙	600		
		臺南信鴿協會吉翔聯合會	乙	100		
		臺南善化分會	乙		D	
		臺南新喜聯合會	乙		D	
小計		2,400				
嘉義	7	嘉義灣內海翔電子科技聯合會	乙	600		
		嘉義新鋒賽鴿聯合會	乙		B	
		嘉義溪口賽鴿會	乙	40		
		嘉義賽鴿布袋支會	乙	200		
		嘉義中埔信鴿聯合會	乙		C	
		嘉義雙連分會	乙		D	
		嘉義民雄第一支會	乙	100		
		小計		940		

縣市別	數目	名稱	組織 狀況	會員 人數	備註	
					電話	其他
高雄	8	高雄南台灣信鴿聯合會	乙		A	
		高雄信鴿阿蓮分會	乙		B	
		高雄信鴿燕巢分會	乙		C	
		高雄信鴿百強新聯合會	乙	600		
		高雄信鴿協會岡山分會	乙		A	
		高雄新興聯合會	乙		C	
		高雄後昌聯合會	乙	500		
		高雄中正聯合會	乙	3,000		
		小計		4,100		
屏東	10	屏東高屏競翔鴿聯合會	乙		C	
		屏東縣龍聖賽鴿協會	乙		A	
		屏東信鴿大新支會	乙		C	
		屏東信鴿瑞翔聯合會	乙		D	
		屏東信鴿恆春分會	乙		D	
		屏東縣青田信鴿協會	甲	500		
		屏東屏榮信鴿聯誼會	乙	1,000		
		屏東東港大鵬灣聯合會	乙		A	
		屏東東港東隆聯合會	乙		C	
		屏東鳳翔分會	乙		B	
		小計		1,500		
臺東	1	臺東高雄信鴿協會臺東分會	乙	30		
花蓮	1	花蓮海上競翔自強支會	乙	60		
總計	108			14,052		

資料來源：農委會（協會及會員人數）、內政部（組織狀況(101.10)）

代號：

組織狀況：甲.人民團體、乙.私人組織。本表 108 組織中，107 為私人組織，占 99 %，只有 1 個為人民團體，由表三-2 觀之，由私人組織舉辦之比賽亦較人民團體為多，惟其比率為 75%，未達 99%

電話狀況：A.已變更 B.空號 C.無人接聽 D.無聯絡電話 O.不願意提供

其他狀況：a.會員併到海翔聯合會 b.本期無人 q.目前停辦

表二-2、主辦賽鴿競賽之組織-名稱別

所屬組織	組織名稱	所在地	會員人 數(人)	飼養賽鴿 數(隻)	備註
	中華民國賽鴿 總會	臺南市下營區 中山路 1 段 260 號		未報送	均團體會員
桃園縣賽鴿協會		桃園縣	260	未報送	除桃園縣賽鴿 協會外，其餘 資料，98 年各 縣市協會所報 會員數，係中
臺中市賽鴿協會		臺中市豐原區 三豐路 486 巷 158 號	100	未報送	
彰化縣賽鴿協會		彰化縣	100	未報送	

所屬組織	組織名稱	所在地	會員人數(人)	飼養賽鴿數(隻)	備註
雲林縣賽鴿協會		雲林縣	200	未報送	華民國賽鴿總會提供
南投縣賽鴿協會		南投縣	80	未報送	
臺南市賽鴿協會		臺南市	350	未報送	
高雄市賽鴿協會		高雄市	300	未報送	
屏東縣賽鴿協會		屏東縣	100	未報送	
嘉義縣賽鴿協會		嘉義縣	100	未報送	
澎湖縣賽鴿協會		澎湖縣	30	未報送	
中國賽鴿協會雲林縣支會	未敘明	雲林縣北港鎮民樂路 739 號	未報送	未報送	
臺南縣賽鴿協會	未敘明	臺南市	未報送	未報送	
臺中市中山海上賽鴿協會	未敘明	臺中市豐原區文昌街 91 號	未報送	未報送	
	台灣海上競翔總會	新北市蘆洲區正和街 14 號	約 3,000	未報送	a
	臺中縣競翔賽鴿協會	臺中市后里區甲后路 583 巷 32 號	未報送	未報送	
	台灣省信鴿協會	臺北市汀州路二段 178 巷 9 號 1 樓	約 21	未報送	21 人為該會 101 年報部會員代表人數。
桃園縣信鴿協會		桃園縣	339 人	未報送	現任理事長任期至 98.4.7 止
彰化縣信鴿協會	未敘明	彰化縣	未報送	未報送	會務停頓
臺北縣勝翔海陸賽鴿協會	未敘明	新北市板橋民族路 129 巷 20 號	79 人	未報送	92.8.1 該會成立，惟會務停頓，未正常運作
新竹縣竹虹競翔協會	未敘明	新竹縣竹北市中華路 458 號	未報送	未報送	100.12.31 方成立，尚無辦理賽鴿比賽
山城聯誼會	台灣海翔苗栗山城聯誼會	苗栗縣公館鄉尖山村 302 號	100	2,000	台灣海翔苗栗山城聯誼會、北海聯合船隊、竹南大新聯合會、國光聯合船隊，均非內政部所轄全國性社會團體
苗栗中山聯合會	北海聯合船隊	苗栗縣苑裡鎮中正里 4 鄰 13 之 3 號	1,500	100	
竹南大新聯合會		苗栗縣竹南鎮龍天路 57 號	1,000	86	
大砲鴿友會	國光聯合船隊	苗栗縣頭份鎮公園三街 106 號	100	1,700	
彰化縣和平鴿競翔協會	未敘明	彰化縣	約 190	3,650	所報為 100 年度資料。
彰化縣養鴿協會	未敘明	彰化縣	未報送	未報送	會務停頓
嘉義縣愛鴿協會	未敘明	嘉義縣六腳鄉	31	未報送	會務已停頓

所屬組織	組織名稱	所在地	會員人數(人)	飼養賽鴿數(隻)	備註
		(612)六斗村六斗尾 236 號			
臺南市愛鴿協會	未敘明	臺南市	未報送	未報送	會務運作停頓
雲林縣信鴿協會	未敘明	雲林縣斗南鎮埤麻里新厝路 71 號之 11	未報送	未報送	
臺南縣信鴿協會	未敘明	臺南市	未報送	未報送	會務運作停頓
高雄市信鴿協會		高雄市	未報送	未報送	96 年迄今，無函報任何會務運作資料，且均無法取得聯繫
屏東縣青田信鴿協會	高雄區信鴿協會	屏東縣	250	7,800	
雲林縣翔鴿協會	未敘明	雲林縣北港鎮民樂路 48 號	未報送	未報送	
臺南市鴿苓傳統文化推展協會	未敘明	臺南市	未報送	未報送	
臺南縣新營鴿苓推廣協會	未敘明	臺南市	未報送	未報送	
合計(僅報送者)			約 5,916	約 17,650	

本表為我國主辦賽鴿競賽之組織及其分級組織

資料來源：內政部

a. 台灣海上競翔總會另提供其所屬組織（經查非人民團體法第 5 條規定之分級組織）會員資料，如下表

新北市	汐止成強分會	368 人
	石門分會	156 人
	五洲支會	276 人
苗栗縣	信義分會	298 人
新竹縣	北海營滕	358 人
桃園縣	北海中正	255 人
	桃德分會	332 人
宜蘭縣	宜蘭蘭陽	295 人
臺中市	臺中大發	461 人
雲林縣	雲林中山	563 人

表三-1、賽鴿比賽：場次、彩（獎）金：96-100年

	鴿會	地區	場次					彩（獎）金					扣得金額	
			96	97	98	99	100	96	97	98	99	100	96	97
1	山○聯誼會	苗栗	2	2	2	2	2	25,000,000	23,000,000	21,500,000	24,000,000	24,500,000		
2	苗栗中○聯合會	苑裡	2	2	2	2	2	30,000,000	33,000,000	31,500,000	29,000,000	33,500,000		
3	大○聯合會	苗栗	2	2	2	2	2	26,000,000	25,000,000	22,000,000	23,000,000	25,000,000		
4	大○鴿友會	竹南	2	2	2	2	2	15,000,000	18,000,000	16,000,000	15,000,000	16,500,000		
5	彰化縣○鴿競翔協會	彰化	2	2	2	2	2	收 1,659,000 支 1,649,200	收 1,702,000 支 1,712,150	收 1,645,000 支 1,638,680	收 1,648,000 支 1,633,680	收 1,553,500 支 1,500,700		
6	屏東縣青○信鴿協會	屏東	3	3	3	3	3	\$0.1-\$2 億	\$0.1-\$2 億	\$0.1-\$2 億	\$0.1-\$2 億	\$0.1-\$2 億		
7	中○北海聯誼會	中和	6					不確定						
8	中○海上聯	豐原區		b				不詳						扣得現金 \$132,000 支票 \$341,000

	承辦會	地區	場次					彩(獎)金					扣得金額	
			96	97	98	99	100	96	97	98	99	100	96	97
	合會													
9	大○賽鴿協會	臺中市西屯區	a					\$19,080,000						扣得現金 \$362,600 支票 \$1,374,100
10	嘉義縣中埔鄉信○聯合會	嘉義		1				2,578,000						
	小計		22	16	13	13	13	315,080,000	301,578,000	291,000,000	291,000,000	299,500,000		

資料來源：內政部，依據各地方檢署、該部警政署、全國各縣市政府社會局（處）提供之資料彙整。

本表中，98年以後仍辦賽鴿比賽，但均無查獲。

a. 大○賽鴿協會 96年於春夏秋冬三季舉辦賽鴿比賽，惟其次數未納入總數(22次)中；(95年比賽、96年查得)春季彩(獎)金為\$19,080,000，被司法機關扣\$1,736,700(含現金及支票)，約占9%

b. 春冬兩季

表三-2、賽鴿比賽：由-社會團體或私人組織舉辦之比例：96-100年

年度	舉辦次數				
	社會團體		私人組織		總計
	次數	%	次數	%	
96	2	9.1	20	90.1	22
97	2	12.5	14	87.5	16
98	5	38.5	8	61.5	13
99	5	38.5	8	61.5	13
100	5	38.5	8	61.5	13
小計	19	24.7	58	75.3	77

資料來源：內政部

表三-3、賽鴿比賽：警察局及地檢查獲者-涉賭場次、賭金：96-100年

年度	承辦會	所屬地區	承辦場次	查獲機關	賭金金額(元)
96	中○北海聯誼會	中和	6	(自首)	不確定

年度	承辦鴿會	所屬地區	承辦場次	查獲機關	賭金金額(元)
96	大○賽鴿協會	臺中市西屯區	春秋冬三季	內政部刑事警察局 臺中市政府警察局	95年春季 19,080,000元 ^a
96	林○鴿友聯合會	臺南縣	96年冬季	高雄地方法院檢察署	670,500
96	中○聯合會	高雄	96年夏季	高雄地方法院檢察署	1,883,800
96	岡○鴿會	高雄	96年春季	高雄地方法院檢察署	4,937,712
96	岡○鴿會	高雄	96年夏季	高雄地方法院檢察署	1,002,033
96年小計			13		約 27,574,045
97	臺中縣中○海上聯合會	臺中	春冬兩季	內政部刑事警察局 臺中市府警局 豐原分局	約 1,714,000b
97	嘉義縣中埔鄉○鴿聯合會	嘉義	1	嘉義地方法院檢察署	2,578,000
97	林○鴿友聯合會	臺南縣	97年春季	高雄地方法院檢察署	7,875,740
97	中○聯合會	高雄	97年夏季	高雄地方法院檢察署	462,000
97	岡○分會	高雄	97年春季	高雄地方法院檢察署	771,789
97	岡○分會	高雄	97年夏季	高雄地方法院檢察署	649,180
97年小計			7		約 14,050,709
98	無		0		
99	無		0		
100	無		0		
總計			20		約 41,624,754

a.扣得現金 362,600 元、支票 1,374,100 元

b.含現金 132,000、支票 341,000、存摺 1,241,000

表四-1、賽鴿海上放飛活動：由台灣海上競翔總會舉辦者－近3年

季	年度	出港月份	次數	出航港口	檢查單位	放飛鴿數 ^a	平均
春	99	99.4	3	基隆港	基隆港務局	48,134	
	100	100.4	5	基隆港	基隆港務局	95,450	
	101	101.4	2	基隆港	基隆港務局	41,897	
	春季小計					185,481	61,827
秋	99	99.8	3	基隆港	基隆港務局	23,640	
	100	100.8	3	基隆港	基隆港務局	19,633	
	101	101.6-7	6	安平港	高雄港務局	14,597	
	101	101.8-9	5	基隆港	基隆港務局	16,249	
	秋季小計					74,119	18,530
冬	99	99.12	5	基隆港	基隆港務局	237,927	
	100	100.12	6	基隆港	基隆港務局	159,847	
	冬季小計					397,774	198,887

註：本表中申請放飛之團體，均為台灣海上競翔總會

a. 放飛鴿數之明細資料：

季	99年			100年			101年		
	次別	出港日期	放飛鴿數	次別	出港日期	放飛鴿數	次別	出港日期	放飛鴿數
春	1	99.4.1	46,262	12	100.4.09	37,010	26	101.4.1	28,056
	2	99.4.13	1,696	13	100.4.12	30,177	27	101.4.15	13,841
	3	99.4.17	176	14	100.4.16	27,251			
				15	100.4.19	594			
				16	100.4.26	418			
		小計 3 次	48,134		小計 5 次	95,450		小計 2 次	41,897
秋	4	99.8.1	16,827	17	100.8.09	11,151	28	101.6.09	12,128
	5	99.8.14	4,626	18	100.8.13	7,742	29	101.6.16	1,613
	6	99.8.17	2,187	19	100.8.17	740	30	101.6.23	299
							31	101.6.26	248
							32	101.6.3	196
							33	101.7.03	113
							34	101.8.11	9,229
							35	101.8.15	4,891
							36	101.8.18	1,022
							37	101.9.01	850
							38	101.9.04	257
	小計 3 次	23,640		小計 3 次	19,633		小計 11 次 ^a	30,846	
冬	7	99.12.11	73,699	20	100.12.03	51,805	NA		
	8	99.12.18	57,435	21	100.12.06	42,804			
	9	99.12.21	55,697	22	100.12.13	33,562			
	10	99.12.25	37,996	23	100.12.17	14,636			
	11	99.12.28	13,100	24	100.12.21	12,196			
				25	100.12.24	4,844			
	小計 5 次	237,927		小計 6 次	159,847				

a. 11 次中，6 次（#28-#33）自安平港出港，計 14,597 隻鴿子；5 次（#34-#38）自基隆港出港，計 16,249 隻鴿子，合計 30,846 隻鴿子

表四-2、辦理海翔活動之團體：95-101.10

名稱	人民團體	私人組織
中華民國和平鴿競翔總會	✓	
臺北縣信鴿協會	✓	
臺南縣賽鴿協會	✓	
台灣海上競翔總會	✓	
台灣海翔國際聯盟	✓	
南海賽鴿協會		✓
桃園信鴿協會南區分會		✓
高雄市信鴿協會	✓	
嘉義縣賽鴿協會		✓

資料來源：交通部（團體資料）；內政部（是否為社會團體）

註：尚未結案

160、台電快卸獎金給獎標準逾 20 年未檢討，每年核發獎金，效率未明顯增進；且逕將廠長、副廠長列為直接參與作業人員核發獎金，核有違失案

審查委員會：經 101 年 12 月 22 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 98 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台電公司快卸獎金給獎標準已逾 20 年未曾檢討，95 至 99 年間，各船次實際卸煤率高於給獎標準者，超過 8 成，且雖每年核發獎金，效率並未見明顯增進，難謂已達獎金核發目的；且台電公司逕將臺中、大林、興達等發電廠之廠長、副廠長列為直接參與外煤作業之 B 類人員，並核發快卸獎金，核與該要點規定未合，皆核有違失，爰依法提案糾正。

壹、事實與理由：

本案經台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）函復說明；並於民國（下同）101 年 9 月 6 日約詢經濟部國營事業委員會（下稱國營會）主管官員及台電公司主管人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、台電公司快卸獎金給獎標準已逾 20 年未曾檢討，95 至 99 年間，各船次實際卸煤率高於給獎標準者，超過 8 成，且雖每年核發獎金，效率並未見明顯增進，難謂已達獎金核發目的，核有違失。

(一)依台電公司進口燃煤快裝快卸獎金處理要點（下稱處理要點）第

一點：「本公司為減低進口燃煤購運成本，對卸煤作業直接有關工作人員給予適當獎勵，以增進工作效率，特訂定本要點。」準此，設置該項獎金之目的，係為增進卸煤作業工作效率。該處理要點於民國（下同）75年12月19日經經濟部同意。

(二)該獎金發放所依據之標準卸煤率及給獎標準，係分別規定於處理要點第二點及第五點，該要點第二點規定：「標準卸煤率……視實際作業能量得每年檢討修訂……專用碼頭船隻提單載量40,001~80,000公噸及80,001公噸以上，標準卸貨率分別為每日26,000公噸及30,000公噸。」同要點第五、(一)、2點規定：「獎罰積點計算方式，船隻噸級40,001~80,000公噸及80,001公噸以上者，獎罰起點分別為每日卸貨率26,501公噸、25,499公噸，及31,001公噸、28,999公噸。」上開給獎標準自75年12月訂定後，迄今已歷20餘年未檢討修訂，依台電公司101年6月26日電燃字第10106066151號函復：「有關台電公司歷年檢討修訂標準卸煤率情形，該公司認為原訂之標準卸煤率已屬高標準，且卸煤設備均未進行重大更新或改善工程，卸煤設備原設計之能力亦無重大改變，原訂標準卸煤率仍屬合理，故無調整必要。」惟查該公司95至99年五年中，實際卸煤率高於標準卸煤率之船次每年均超過8成，甚有三年超過9成，五年中高於給獎標準之船次，每年亦超過8成，且二年超過9成。如表一。

表一、台電公司實際卸煤率：95-99年

單位：公噸/日

年度		95	96	97	98	99
全年船次		407	386	393	329	337
高於標準卸煤率	船次	343	368	361	307	300
	比率%	84.3	95.3	91.9	93.3	89.0
達到給獎標準	船次	341	366	353	303	299
	比率%	83.8	94.8	89.8	92.1	88.7

資料來源：台電公司

(三)有關快裝快卸獎金辦法是否確實達到增進效率、降低燃煤購運成本，依台電公司約詢說明：「依97至99年之統計結果，快慢裝

卸金收支互抵後均有結餘，每年約有新臺幣 1.85 億元歸入公司，顯示經由快裝快卸獎金制度之激勵，台電公司不但可避免滯延費用之支出，且可為公司增加收入，達成降低公司總成本之實質效益。」惟查，該公司快慢裝卸金收支互抵後之結餘，在 96 年為 4.26 億元，100 年為 3.74 億元，該結餘並未因發放該獎金而提升，詳如表二。

表二、快裝卸獎金之結算：96-100 年

單位：億元

項目		96	97	98	99	100
收入	礦商	12.6536	10.1366	4.1154	6.0329	6.2082
	船商	0.3464	3.3634	1.2672	1.1435	0.8253
支出	礦商	0.8118	0.7888	0.7504	0.5165	0.4168
	船商	7.9185	9.3534	3.0057	4.3658	2.8750
總損益		4.2697	3.3579	1.6265	2.2941	3.7418

資料來源：台電公司

(四)有關合理卸煤效率及業界標準如何，依該公司約詢說明：「卸煤效率 30%左右是合理的，本公司各廠經全體同仁多年努力，卸煤效率均維持在 35%以上，甚至達 40%，皆因快裝快卸獎金之激勵。」惟再依該公司約詢說明：「業界卸煤設備及作業環境與本公司不盡相同，其所訂之卸煤效率標準亦不同，難有一致標準。」爰未能提供。又該公司近 10 年卸煤效率，均在 40%左右，並無顯著提升，詳如表三。

表三、台電公司卸煤效率：91-100 年

單位：%

年度	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年
卸煤效率	40.05	39.92	37.77	37.18	36.83	40.34	37.98	39.66	39.44	42.04

資料來源：台電公司

(五)綜上，台電公司核發快卸獎金，給獎標準自 75 年 12 月訂定後未檢討修訂，迄今已超過 20 年，95 至 99 年超過 8 成船次之實際卸煤率高於標準卸煤率，亦高於給獎標準，且卸煤績效未逐步提升，

合理卸煤效率亦無業界標準可資參考，故雖每年核發快卸獎金，但難謂已達獎金核發目的。

二台電公司逕以「綜理」、「指揮監督」為由，將主管人員納入直接參與外煤作業人員，並核發快卸獎金，核與該要點規定未合，顯有違失。

(一)依處理要點第一點規定：「本公司為減低進口燃煤購運成本，對卸煤作業直接有關工作人員給予適當獎勵，以增進工作效率，特訂定本要點。」又依同要點第三點規定：「凡直接參與外煤作業者，依貢獻程度分為下列 3 類：A 類：(1)派在專用碼頭及船艙從事卸煤操作或清艙機作業人員。(2)派在專用碼頭從事卸煤作業或清艙機作業之指揮監督人員。B 類：(1)派在專用碼頭參與進口煤輪卸煤前置作業之現場連絡人員。(2)派在一般碼頭現場直接監督指揮卸運之作業人員。(3)派在煤場現場直接從事指揮監督、或收儲外煤以及煤堆整理與堆煤機維修人員(轉運作業人員除外)。(4)專用碼頭輸卸設備機具維修人員。C 類：(1)從事外煤船隻調度之策劃人員。(2)直接在煤場從事取樣、水份化驗及地磅室工作人員(轉運作業人員除外)。」爰該項獎金發放對象，依規定係對卸煤作業直接有關工作人員給予獎勵。

(二)經查，台電公司進口燃煤快裝快卸獎金處理要點實施注意事項附表，將臺中、大林、興達等發電廠之廠長、副廠長列為 B 類人員，貢獻程度則註明「綜理外煤卸運、收儲及輸卸煤設備運轉及維護事宜」，並發放快卸獎金，核與上開規定未合。按直接參與外煤作業之 A、B、C 類人員係與卸煤作業及船舶調派作業直接相關人員，其貢獻度以各船次實際卸貨率為衡量基準，以積點方式計算，卸煤效率愈高，所得積點愈多，年度結算後按個人所得積點核給獎金，無積點者不予發給。99 年度，B 類人員每人平均核發金額為 97,903 元。

(三)依該公司約詢說明，各燃煤電廠廠長、副廠長除負責碼頭及煤場輸卸儲煤策略之核定及督導責任部門擬定及執行各項維修策略規劃，並須即時掌握煤場相關之營運資訊，如卸儲煤量、設備狀態等，凡遇影響輸卸儲煤之較重大情況，廠長、副廠長均立即或以

電話指示、或召集會議討論、或親臨現場監督指揮，務期在最短時間內解決問題。對非電廠可獨力應付之狀況，如煤源之調配等，亦以主管身分指示該廠相關部門向上級單位反映，俾獲得更多奧援，故依貢獻度列為 B 類人員。另依經濟部國營事業委員會（下稱國營會）約詢說明，89 年台電公司之煤場與電廠合併後，基於實務考量各燃煤電廠廠長及副廠長既負責燃煤輸、卸、儲營運及維修策略之核定，並督導碼頭與煤場輸、卸、儲煤作業之執行，且渠等為即時掌握煤場相關之營運資訊，平時必須實施現場走動管理，掌握每日碼頭卸煤進度及維修等營運資訊，及時下達指示改善缺失、加速卸煤。此外，渠等每月亦須召開輸卸煤運轉維護檢討會議，協調解決煤輪調度、卸煤設備運轉及維護作業問題，確保卸煤安全及效率以提高卸煤效率減少滯船損失。如遇影響輸卸儲煤之較重大情況，需仰賴各該電廠廠長、副廠長之指揮監督，以務期在最短時間內解決問題。該公司基於臺中、大林、興達等發電廠之廠長、副廠長貢獻程度包含上述與輸卸儲煤運轉、維護有關業務之指揮監督職責，乃將渠等列為 B 類人員。該公司歷經煤場與電廠合併之組織調整，卻未適時修訂該公司處理要點之獎金分配對象，為臻周延，經濟部將責成該公司於修訂快卸獎金相關規定時，一併納入檢討。

(四)查設置該項獎金之最終目的，係為增進卸煤作業工作效率，依該公司及國營會上開說明，增進卸煤工作效率之主管人員，並非僅限於處理要點明定之「派在專用碼頭從事卸煤作業或清艙機作業之指揮監督人員」、「派在一般碼頭現場直接監督指揮卸運之作業人員」及「派在煤場現場直接從事指揮監督……」等 A、B 類人員；惟依處理要點第三點規定，獎金分配對象為 A、B、C 類之直接參與外煤作業者，則規範與獎金設置目的之間顯有不一致。台電公司未思適時修訂處理要點之獎金分配對象，卻逕以「綜理」、「召開檢討會議協調」、「指揮監督」為由，將臺中、大林、興達等發電廠之廠長、副廠長列為直接參與外煤作業之 B 類人員，顯有違失。

綜上所述，台電公司核發快卸獎金，給獎標準自 75 年 12 月訂定

後即未檢討修訂，95 至 99 年超過 8 成船次之實際卸煤率高於標準卸煤率，亦高於給獎標準，且卸煤績效未逐步提升，合理卸煤效率亦無業界標準可資參考，故雖每年核發快卸獎金，但難謂已達獎金核發目的；又設置該項獎金之最終目的，係為增進卸煤作業工作效率，惟依處理要點第三點規定，獎金分配對象為 A、B、C 類之直接參與外煤作業者，規範與獎金設置目的之間顯有不一致。台電公司未思適時修訂處理要點之獎金分配對象，逕將臺中、大林、興達等發電廠之廠長、副廠長列為直接參與外煤作業之 B 類人員，皆核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請經濟部轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

161、財政部審核國泰金併世華銀案，輕率認可以特定日股價計算股份轉換比率，又對世華銀於合併日前提列鉅額呆帳損失，未善盡職責，核有疏失案

審查委員會：經 101 年 12 月 22 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 98 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部

貳、案由：

財政部審核國泰金控合併世華銀行案，未質疑國泰金控積極維持公司股價之行為，輕率認可經會計師複核以特定日股價計算之股份轉換比率，未明示考量不同換股比例所造成之影響可遠超過 200 億，又對會計師於第 2 度出具意見書時未說明與前次意見不同一節，既未質疑亦未要求其說明不同之原因，均未善盡主管機關審核之職責；又對於世華銀行併入國泰金控於合併日前，依據國泰金控所聘財務顧問之評估，提列呆帳損失超過百億，致其權益減損 19%，然卻未見國泰金控進行相對應之評估行為，顯對世華銀行之股東不公，亦未提出質疑，以上均未善盡主管機關應有之審核職責，核有疏失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

財政部審核國泰金控合併世華銀行案，經本院調查確有下列疏失：一、財政部對於國泰金控股價持續下跌之客觀事實竟若無睹，未質疑國泰金控積極維持公司股價之行為，輕率認可以特定日股價計算之股份轉換比率，且未明示考量不同換股比例所造成之重大影響可遠超

過 200 億元，又對會計師於第 2 度出具意見書時未說明與前次意見不同一節，既未質疑亦未要求其說明不同之原因，均未善盡主管機關審核之職責，核有疏失。

(一)財政部於 91 年 8 月 23 日完成之金融控股公司依金融控股公司法第 36 條申請投資審查原則第 3 條：「金融控股公司申請投資時，應檢附之書件除自評表及聲明書外，尚包括：(1) 董事會會議紀錄。(2) 投資目的、計畫(包括投資事業股東結構、經營團隊成員、業務範圍、業務之原則及方針、業務發展計畫、未來三年財務預測、投資效益可行性分析)、預定執行投資計畫具體時程及未能依計畫執行之處置措施…(11) 經會計師查核出具符合投資審核原則 1、2 項之說明書。…」故金控公司申請投資時，依上開規定要求會計師須對金控公司檢附之董事會會議紀錄及投資目的、計畫、預定執行投資計畫具體時程及未能依計畫執行之處置措施等項目內容，出具符合投資審核原則之說明書。又金融控股公司法第 36 條第 4 項略以：「金融控股公司投資第二項第一款至第九款之事業……時，主管機關自申請書件送達之次日起，……於十五個營業日內，未表示反對者，視為已核准。主管機關為利審查作業之周詳，特於上開審查原則第 5 條明定：「金融控股公司對金融機構之投資方式，如係由金融機構依金融控股公司法第二十六條、第二十七條將股份轉換成金融控股公司之子公司者，該投資案應與金融機構依金融控股公司法第二十六條轉換為金融控股公司子公司之申請案併同申請，不受金融控股公司投資案審核期間為十五日之限制。」爰主管機關對於金控公司申請合併投資案件之審查時限，相對充裕。

(二)查國泰金控 91 年 10 月 7 日向財政部申請投資世華銀行股權至 100%，其檢附資料中包括所聘財務顧問摩根公司(J.P.Morgan Securities (Asia) Ltd.)說明所採用以計算國泰金控及世華銀行換股比率之評估方法，其認為綜合各方法(決定世華之真實價值：同業市價比較分析、歷史股價及過去相對換股比率分析、過去交易分析、股利折現法；決定世華之購併交易價值：同業市價比較法加控制溢價、同類交易比較法、股利折現法)，並考量產業發

展、獲利能力、資產品質及未來成長，國泰金控估計世華銀行之購併交易價值為每股 29.5 元至 32.5 元間，扣除 91 年 6 月現金股利 0.5 元，每股交易價值為 29 元至 32 元之間。依據國泰金控（91 年）8 月 9 日收盤價每股 48.6 元計算，合理之換股比率介於 1：1.68 及 1：1.52 之間；惟世華若辦理增資發行新股，其換股比率應比例調整之。該議定之換股比率（1：1.60）業經換股雙方董事會決議通過。嗣立本台灣聯合會計師事務所賴明陽會計師依據前開財務顧問之說明，於 91 年 8 月 10 日出具「股份轉換比率合理性意見書」，其內容略以：複核 J.P.Morgan Securities（Asia）Ltd. 所採用以計算換股比率之價值評估方法，認為其尚為業界所普遍認同；所依據之財務資料，尚未發現有重大不符之情事；換股比率（1：1.60）尚屬合理等。

- (三)又主管機關於本案之審查作為，依金管會復函說明，當時財政部於審查國泰金控申請投資世華銀行已發行股份 85.16% 乙案時，關於金融控股公司適法性審查，係由前財政部保險司負責，其審查重點包含：申報大股東名冊、同一關係人持股超過 10% 以上者；金融控股公司及預定之各子公司檢具董事及監察人名冊，並是否符合「金融控股公司之發起人、負責人範圍及其應具備之資格條件準則」之條件；是否檢附轉換後金融控股公司負責人兼任子公司負責人情形文件；金融控股公司及預定之各子公司之股東會會議特別決議或發起人會議紀錄，是否載明決議通過股份轉換之決議等多項；是否檢附金融控股公司及轉換之金融機構最近三年與截至最近一期經會計師查核簽證之財務報告及最近一期之擬制性合併報表等。而關於轉換金融機構之適格審查，係由前財政部金融局負責審查，審查意見：尚符金融控股公司法第 9 條第 1 項第 1 款所稱之「財務業務之健全性及經營管理之能力」；世華銀行因辦理增資發行新股，業依股份轉換契約重新合併計算調整換股比率，並由會計師重新提具股份轉換換股比率合理性意見書。案經財政部審核後認尚符相關規定，爰於 91 年 11 月 21 日予以核准。
- (四)茲據前開國泰金控所聘財務顧問摩根公司之書面說明資料，其估計世華銀行之購併交易價值為每股 29.5 元至 32.5 元間，扣除 91

年 6 月現金股利 0.5 元，每股交易價值為 29 元至 32 元之間，另據國泰金控（91 年）8 月 9 日單日收盤價每股 48.6 元計算，認為合理之換股比率介於 1：1.68 及 1：1.52 之間。惟查 91 年間國泰金控每股價格呈現持續下降之趨勢，91 年 1 月之月平均收盤價為 52.95 元，至 91 年 7 月降至 44.9 元，同期間世華銀行之月平均收盤價由 20.78 元升至 22.80 元（詳如圖 1-1，91 年各月之月平均收盤價）。另查國泰金控 91 年 7 月 1 日至同年 8 月 8 日之收盤價，除 7 月 12 日及 7 月 15 日分別達 46.2 元及 46 元外，餘均低於 46 元；且 91 年 8 月 9 日至同年 8 月 30 日之收盤價，除 8 月 9 日之 48.6 元、8 月 12 日之 49.9 元及 8 月 13 日之 46.5 元外，餘亦均低於 46 元。然國泰金控所聘財務顧問摩根公司，於 91 年 8 月初計算合理換股比率，評估國泰金控股票市價時，竟捨棄 91 年 7 月之月均價 44.9 元，而逕以 91 年 8 月 9 日出現之單日收盤高價 48.6 元計算，而該價格相對於前一日（8 月 8 日）收盤價 45.5 元，上漲幅度達 6.81%，極接近上漲幅度之上限（7%），顯屬異常，且賴明陽會計師旋即於次日 8 月 10 日出具「股份轉換比率合理性意見書」，認為換股比率尚屬合理，核上開決定及複核換股比率之過程，均難認妥適（詳如圖 1-2，91 年 7、8 月各交易日，國泰金及世華之股票收盤價格）。又若依國泰金控所聘財務顧問摩根公司之計算方式中，將國泰金控股價由 91 年 8 月 9 日單日之收盤價 48.6 元改為 91 年各月之平均月均價計算，並將其分別除以世華銀行目標股價下限 29 元及上限 32 元，自 91 年 7 月以後，合理換股比率分別為 7 月之 1：1.55-1：1.40、8 月之 1：1.53-1：1.38、9 月之 1：1.37-1：1.24、10 月之 1：1.32-1：1.20，均低於原計畫之 1：1.6 及調整後之 1：1.684（詳如附表一、一-1）。茲以 91 年 10 月資料估算換股比率之影響，先以預計交換世華股權之 3,971,562,668 股，除以 1.684、1.32 及 1.20 各換股比率，推算國泰金控應發行股份數，再將國泰金控 91 年 10 月之月均收盤股價 38.27 元分別乘以前述依各換股比率所推算之國泰金控應發行股份數，據以估算出 1：1.684、1：1.32 及 1：1.20 各換股比率下之總發行市價金額分別為 902.13 億元、1,151.45 億元及 1,266.60 億

元。再以 1：1.684 換股比率計算之總發行市價金額 902.13 億元為基準，其與 1：1.32 換股比率計算之 1,151.45 億元及 1：1.20 換股比率計算之 1,266.60 億元分別相差 249.32 億元及 364.46 億元，其差距金額分別為依 1：1.684 換股比率計算 902.13 億元之 27.64% 及 40.40%（詳如附表一-2），可遠超過 200 億元之劇，然財政部未予深究。另國泰金控 91 年 7 月 22 日第 1 次常務董事會決定自 91 年 7 月 23 日至同年 8 月 22 日間買回庫藏股達 5 千萬股，時機恰早於賴明陽會計師 91 年 8 月 10 日出具「股份轉換比率合理性意見書」之時，國泰金控實不無影響該公司自家股價之嫌，且該次庫藏股平均購買價為每股 46.48 元，亦證 48.6 元之價格偏高。詎主管機關財政部對於國泰金控股價持續下跌之客觀事實竟視若無睹，該公司股票 91 年 9 月月平均收盤價僅 39.82 元、10 月僅為 38.27 元，該部核准合併前一日 91 年 11 月 20 日之收盤價更降至 37 元，該部猶認可前述會計師所複核之以特定日 48.6 元計算之股份轉換比率，亦未質疑國泰金控買回庫藏股以維持公司股價之作法，而於 91 年 11 月 21 日同意國泰金控與世華銀行合併，顯未善盡主管機關應確實審核之職責，核有疏失。

(五)綜上，本案當時主管機關財政部於審查時雖曾要求補正資料，由會計師二度提具股份轉換換股比率合理性意見書，然財政部於較為寬鬆之審查時限下，對於國泰金控股價持續下跌之客觀事實竟視若無睹，輕率認可經會計師所複核之以特定日計算之股份轉換比率，顯未善盡主管機關審核之職責，核有疏失。又對於國泰金控當時以買回庫藏股方式積極維持公司股價之作法，亦未見提出質疑，有違專業應有之注意。另會計師 2 度出具意見書，未要求會計師於第 2 次出具意見書時，應本於一般公認審計準則第 33 號公報之精神，敘明：前次報告之日期、前期所表示意見之類型、更新後意見與原來所表示者不同等內容，以茲彰明會計師非首次出具意見之正常情況，亦有未當。以上，均未善盡主管機關審核之職責，核有疏失。

二、主管機關財政部對於世華銀行併入國泰金控於合併日前，依據國泰金控所聘財務顧問之評估，提列呆帳損失超過百億，致其權益減損

19%，然卻未見國泰金控進行相對應之評估行為，顯對世華銀行之股東不公，亦未提出質疑，難認渠已善盡審核作為，洵有失當。

(一)國泰金控委託財務顧問摩根公司（J.P. Morgan Securities (Asia) Ltd.）率同資誠會計師事務所及戴德梁行於 91 年 5 月 22 日至 6 月 5 日前往世華銀行實地查核。依摩根公司此次查核所出具之評估報告內容，關於放款資產部分，據世華銀行內部資料分析後，評估該項資產應減少高達 222.41 億元。查世華銀行 91 年 6 月底之股東權益為 527.98 億元，222.41 億元相對於股東權益之 42.13%。又 91 年 7 月 18 日摩根公司之 Andrew Kuo 就重估世華不動產及放款擔保品乙節致函國泰金董事長，內容提及：國泰人壽公司要求戴德梁行向下調整世華銀行不動產及放款擔保品之評估價值等情。

(二)本院針對世華銀行未分配盈餘帳戶餘額自 90 年 12 月 31 日之 52.58 億元，至 91 年 9 月 30 日降為-101 億元，函詢金管會該帳戶餘額變動甚鉅之原因，據該會說明略以：世華銀行除依 91 年度股東會分配 90 年度盈餘 52.58 億元外，主要係配合財政部 88 年 6 月 30 日台財融字第 88733196 號函修正發布實施加速轉銷呆帳政策，為改善資產品質，於 91 年度大幅提存呆帳費用所致，該行累計至 91 年 9 月底共提列 246.85 億元¹，致 91 年 9 月底稅後虧損 102.87 億元，帳列盈餘為負 100.63 億元。依金管會上開說明，世華銀行 91 年 9 月之行為，係引用財政部 88 年 6 月 30 日所發布之將降低存款準備率增加收益之相當數額，及降低營業稅稅率增加收益之相當數額，用以要求各銀行加速轉銷呆帳之函釋，要求各銀行以 88 年 7 月至 92 年 6 月為期，將逾期放款比率降為 2.5%。惟查世華銀行 88 年至 91 年第 3 季之財務報表等資料，該行於 88 年至 90 年各年提列呆帳之金額，分別為 21.70 億元、29.43 億元及 58.13 億元，同期間打銷呆帳之金額，分別為 19.99 億元²、29.98 億元及

¹ 依世華銀行 91 年 1 至 9 月之損益表，各項提存帳列餘額 246.85 億元，此金額非 91 年 1 至 9 月之累計提列數。

² 88 年打銷呆帳金額因財務報表內容未予明載，爰以財務報表揭露之相關科目推算，其餘年度數據則均依據公布之財務報表內容。

95.04 億元，90 年提列及打銷呆帳較 88、89 兩年高，係因另該行於 90 年 9 月間先後概括承受臺北市松山區農會及屏東縣屏東市農會信用部債權之故；然於該行 91 年 1 至 9 月提列及打銷呆帳之金額竟分別高達 223.99 億元及 167.07 億元，除大幅高於 88 年及 89 年，亦大幅高於該行概括承受前開 2 農會信用部之 90 年，詳如圖 2、圖 3。爰金管會將世華銀行於 91 年度突然大幅提存呆帳費用之原因，認為主要係為配合財政部 88 年之函釋，無視前開該行提列及打銷呆帳之數據所透露之訊息，不問國泰金控所委託財務顧問摩根公司之實地查核結果（認為放款資產應減少 222.41 億元）之公正性，財政部於審查國泰金控與世華銀行合併案時，未針對世華銀行 91 年大幅提列備抵呆帳表示意見，僅註明：依致遠會計師查核報告，世華銀行 90 年無稅後虧損及累積虧損，惟該行於 91 年 6 月 28 日大幅提列備抵呆帳及損失 174.5 億元，致該行 91 年 6 月 30 日稅前虧損 132.73 億元³等語，均有虧職守。

(三)經查，財政部於 88 年 6 月 30 日發布要求銀行加速轉銷呆帳之函釋後，未見世華銀行於 88 年至 91 年 5 月間大幅打銷呆帳，然該行於 91 年與國泰金控合併之前，提列巨額之備抵呆帳及損失，致 91 年 6 月稅前虧損金額 132 億元，金額高達當時資本額 377 億元之 35%、股東權益之 25%，該行股東權益至 91 年 9 月底降至 525.12 億元，相較於 91 年年初之 651.54 億元，下降幅度達 19.40%，財政部竟未深入追查詳情為何，依我國金融主管機關向來對銀行等金融機構採取高度監理之理念及作為，令人費解。又依前揭國泰金控委託財務顧問摩根公司之書面資料，其評估世華銀行時，國泰人壽公司曾要求戴德梁行向下調整世華銀行不動產及放款擔保品之評估價值，然於尚未收到調整之修正，逕以能夠自行評估影響為由所做之評估報告，其客觀性，不無疑慮。另若世華銀行即據以配合而於與國泰金控合併前提列巨額之備抵呆帳及損失，則世華銀行之資產及股東權益之價值顯被低列，此對世華銀行之股東核屬不公，如此，則難認主管機關已善盡應有之審核工作；又

³ 依世華銀行 91 年 6 月底之損益表，稅前虧損金額為 132.94 億元，亦非 132.73 億元。

世華銀行於合併日前超過百億之資產減損，主管機關未能檢討其多年來經會計師簽證之財務報表是否仍均能忠實表達該行實情，亦有失當。

綜上所述，財政部審核國泰金控合併世華銀行案，未質疑國泰金控積極維持公司股價之行為，輕率認可經會計師複核以特定日股價計算之股份轉換比率，未明示考量不同換股比例所造成之影響可遠超過 200 億，且未質疑會計師於第 2 度出具意見書時未說明其該次意見與前次意見不同，亦未要求其說明不同之原因；又對於世華銀行併入國泰金控於合併日前，依據國泰金控所聘財務顧問之評估，提列呆帳損失超過百億，致其權益減損 19%，然卻未見國泰金控進行相對應之評估行為，顯對世華銀行之股東不公，亦未提出質疑，以上均未善盡主管機關應有之審核職責，核有疏失，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。

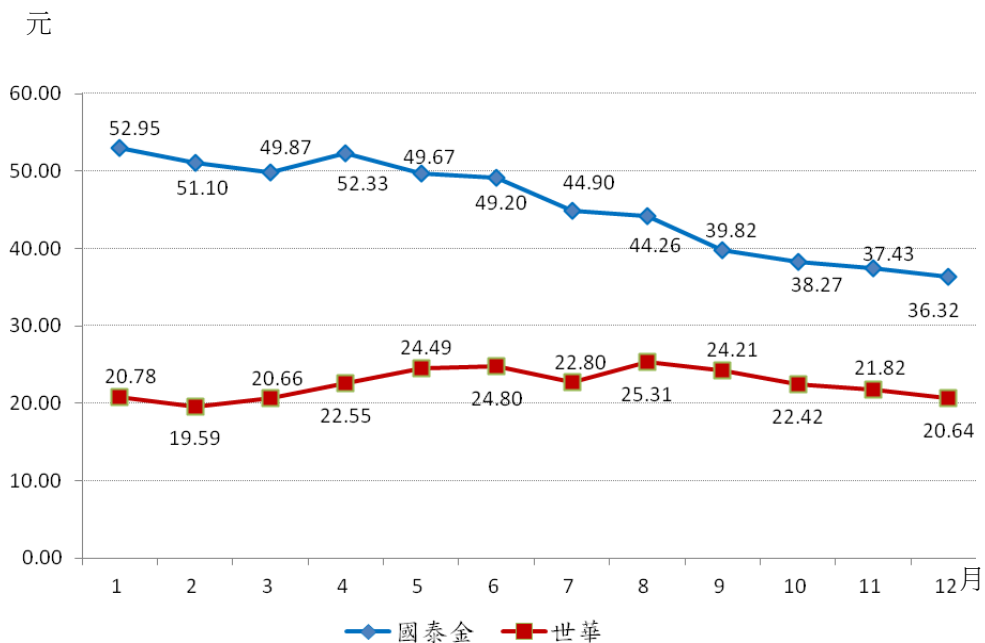


圖 1-1、國泰金及世華之股票價格（月平均）：91 年各月份

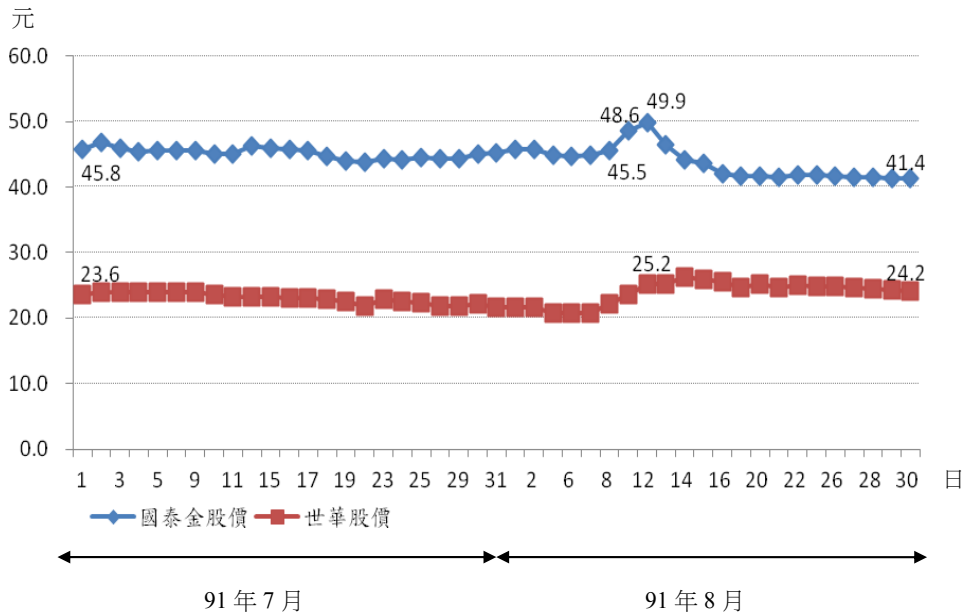
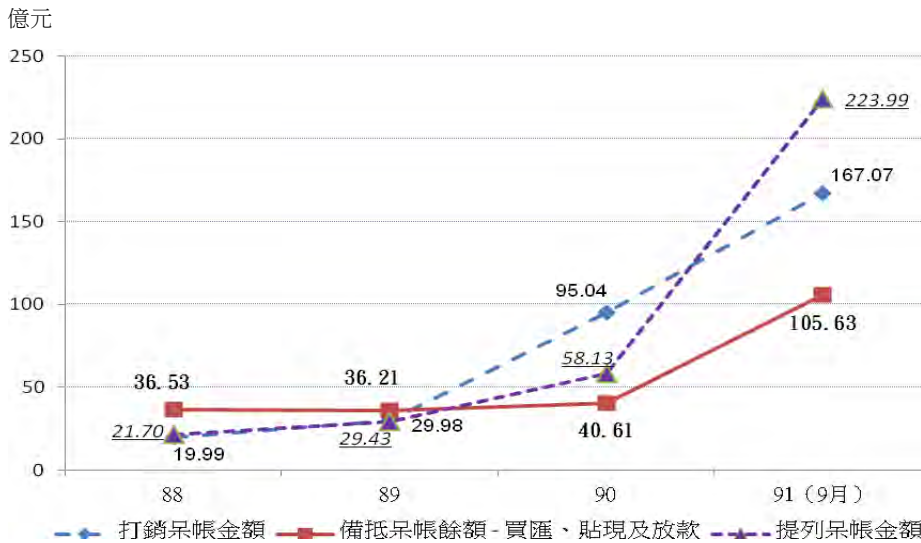


圖 1-2、國泰金及世華之股票價格 (收盤價)：91.7、8 二月各交易日



資料來源：各年財務報表，惟 88 年打銷呆帳金額(因財務報表內容未予明載)，以財務報表揭露之相關科目推算

圖 2：世華各年計提打銷之呆帳金額及年末備抵呆帳餘額：88-91.9

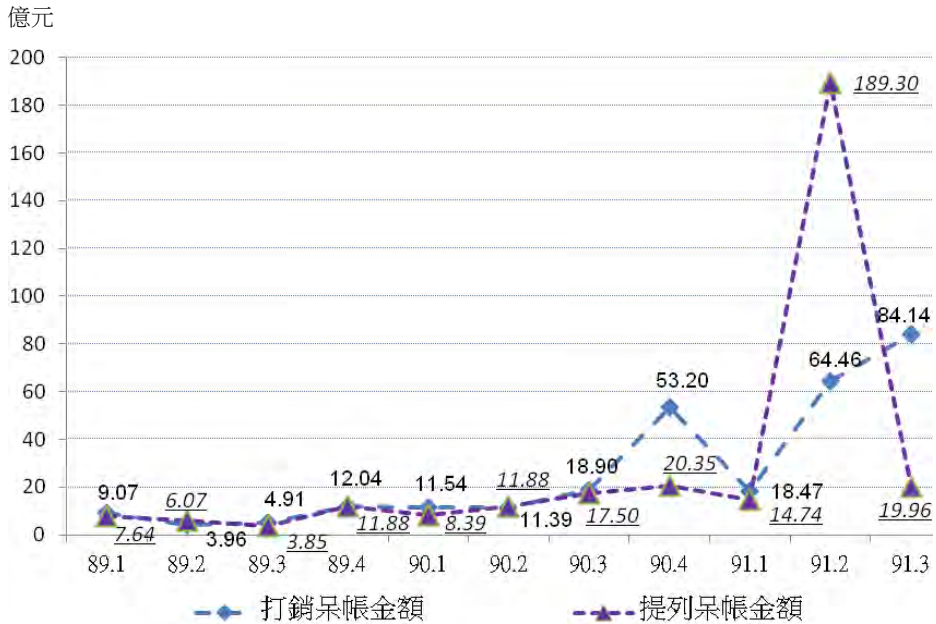


圖 3：世華打銷及提列呆帳情形：89-91 年第 3 季各季

附表一、換股比例：1 股國泰金股票換多少股世華銀行股票－實際

日期	數量	備註														
91.5.20	1.85-2.15 股	摩根大通(國泰金控委託)之提議														
10.14	1.60 股	國泰金採 91.8.9 一日之收盤價 (48.6 元)，其妥適性參閱表一-1 之說明 b 世華購併價值區間：29 -32 元 換股比例區間：1：1.68-1：1.52，其妥適性參閱表一-1(表主體)，雙方議定 1.60														
11.04	1.684 股	實為 10.14 之 1.60 股，因世華發放股票股利而調整；國泰金則未在 91-92 年發放股票股利 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">股東會日期^a</th> <th colspan="2">股利</th> <th rowspan="2">除息基準日</th> </tr> <tr> <th>現金</th> <th>股票</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>91.6.27</td> <td>1.5</td> <td>0</td> <td>91.7.26</td> </tr> <tr> <td>92.6.6</td> <td>1.5</td> <td>0</td> <td>92.7.11</td> </tr> </tbody> </table>	股東會日期 ^a	股利		除息基準日	現金	股票	91.6.27	1.5	0	91.7.26	92.6.6	1.5	0	92.7.11
股東會日期 ^a	股利			除息基準日												
	現金	股票														
91.6.27	1.5	0	91.7.26													
92.6.6	1.5	0	92.7.11													

a.股東會通過股利分配案

表一-1、換股比率：試算

91年 月份	國泰金股價 (月平均)實際	世華銀			換股比率		
		實際	下限	上限	依世華銀行 之實際股價	世華銀行之目標股價 下限(\$29) ^a 上限(\$32) ^a	
1	52.95	20.78	\$29 ^a	\$32 ^a	2.55	1.83	1.65
2	51.10	19.59	\$29 ^a	\$32 ^a	2.61	1.76	1.60
3	49.87	20.66	\$29 ^a	\$32 ^a	2.41	1.72	1.56
4	52.33	22.55	\$29 ^a	\$32 ^a	2.32	1.80	1.64
5	49.67	24.49	\$29 ^a	\$32 ^a	2.03	1.71	1.55
6	49.20	24.80	\$29 ^a	\$32 ^a	1.98	1.70	1.54
7	44.90 ^{bc}	22.80	\$29 ^a	\$32 ^a	1.97	1.55	1.40
8	44.26 ^{bc}	25.31	\$29 ^a	\$32 ^a	1.75	1.53	1.38
9	39.82 ^c	24.21	\$29 ^a	\$32 ^a	1.64	1.37	1.24
10	38.27 ^c	22.42	\$29 ^a	\$32 ^a	1.71	1.32	1.20
11	37.43	21.82	\$29 ^a	\$32 ^a	1.72	1.29	1.17
12	36.32	20.64	\$29 ^a	\$32 ^a	1.76	1.25	1.14

資料來源：金管會復函

說明：換股比率：國泰金股價/世華銀股價。世華銀之股價有三個：實際、目標（上限或下限），各可計算一個換股比率

- 摩根大通評估，世華銀併購價（目標股價）之範圍：每股\$29.5~\$32.5，因世華銀於91.6發放現金股利\$0.5，立本賴明陽會計師於計算併購價之範圍時，扣除該股利，成為\$29~\$32
- 國泰金控之價格（收盤價），於97.7.1~97.8.30間大多低於\$46，二個月間，價格達到\$46者，僅5日（7.12之\$46.2、7.15之\$46、8.9之\$48.6、8.12之\$49.9及8.13之\$46.5），該二個月中，只有一天的價格比\$48.6高
- 國泰金控於此期間內買回庫藏股

表一-2、不同換股比率之影響：試算

換股比率	國泰金控			換股比率影響之試算 ^c	
	換股應發行股份數 ^a	股價（元） ^b	總市價（億元） ^b	金額（億元）	百分比
1.6848	2,357,290,282	38.27	902.13	-	-
1.32	3,008,759,596	38.27	1,151.45	249.32	27.64%
1.20	3,309,635,556	38.27	1,266.60	364.46	40.40%

說明：換股比率：國泰金股價/世華銀股價。

- 國泰金控應發行股份數：係以預計交換世華股權之3,971,562,668股，除以各換股比率計算。
- 國泰金控股價38.27元，係財政部91年11月核准前1個月（91年10月）國泰金控股價之月平均收盤價。總市價，係應發行股份數乘以股價。
- 換股比率之影響：本數字係試算，係將各換股比率所估算之估計發行市價金額，分別與換股比率為1.6848所估計發行市價金額902.13億元比較，計算其差額及差額相對於902.13億元之百分比。

被糾正機關改善情形

- 一、查財政部前於訂頒「金融控股公司依金融控股公司法第三十六條申請投資審查原則」時，即以「經營自主、程序公正」為擬訂上開規定之原則。亦即允許金融機構在符合客觀法定要件（包括應提之書件資料與財務、業務條件等）之前提下，由雙方各自之董事會、股東會自主決定其併購方式與價格，以尊重人民財產交易自由；並由客觀公正之專業第三人出具查核意見等監理方式，以確保金融機構之併購交易合於常規。本案於審核過程中，前財政部金融局因發現國泰金控所報書件有關換股方式及換股比率，與客觀事實不符，爰再洽請該公司提出說明，顯示主管機關於審理本案確有積極之監理作為。
- 二、國內外實務上評估金融機構合併案件之價值，常使用之方法有「收益法」、「股東權益折現法」、「市場比較法」、「股價淨值比較法」及「股利折現法」等方式，且多有參考合併機構股票市價之作法及合併綜效之控制權溢價。本案倘會計師係就財務顧問公司依據市場公認之數種價值評估方法所得價格區間決定之換股比率而出具合理性意見書，並參考董事會通過前之集中市場價格（亦於前述合理價格區間內）作為評估之參考因素，尚難質疑該換股比率不具合理性。
- 三、再參據「中華民國證券商業同業公會證券商承銷或再行銷售有價證券處理辦法」第 8 條第 2 項規定，對於已上市、上櫃公司辦理現金增資發行普通股全數提出承銷案件之「最低承銷價格」規定，應不得低於辦理競價拍賣公告日前一、三、五個營業日擇一計算之普通股收盤價之簡單算術平均數扣除無償配股除權（或減資除權）後之九成。是以該辦法所稱「最低承銷價格」亦得參採公告日前一之收盤價格計算之規定。

註：經 103 年 9 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 5 屆第 2 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	25、39、63、74、81、82、110、112、117、143、146、158
內政部	9、18、31、49、50、59、99、113、117、123、146、150、151、159
外交部	40、141
國防部	14、28、30、42、43、56、66、102、158
財政部	27、45、89、161
教育部	23、98、99、125、144、154、155
法務部	27、33、34、53、97、110、111、127
經濟部	25、26、47、68、112、114、117、130、131
交通部	4、21、32、59、77、79、80、135
行政院文化建設委員會	16、36
行政院勞工委員會	10、39、154
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	41、132
行政院原子能委員會	114
行政院國家科學委員會	24
行政院衛生署	17、31、39、100、107、108、110、120、140
行政院環境保護署	57、71、84、106、117
行政院農業委員會	7、57、67、69、71、105、106、113、118、119、121、146
行政院經濟建設委員會	38
行政院原住民族委員會	109
行政院體育委員會	15
國立故宮博物院	35
行政院海岸巡防署	103、149
金融監督管理委員會	89
國家通訊傳播委員會	136
內政部警政署	9、73、93、151
內政部警政署刑事警察局	133

2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
內政部警政署航空警察局	3
內政部役政署	29
內政部入出國及移民署	9
國防部軍備局	64
國防部軍備局中山科學研究院	142
國防部陸軍司令部	28、30、157
國防部海軍司令部	66、102、142、156
國防部空軍司令部	44、56、65、104
國防部聯合後勤司令部	14、30、64
陸軍金門防衛指揮部	28
國防部陸軍專科學校	128
財政部國有財產局	85
中國輸出入銀行	63
國立台灣博物館	16
國立東華大學	126
國立空中大學	101
國立臺南大學附屬啟聰學校	98、99
國立臺中第一高級中學	144
國立臺南第一高級中學	144
法務部矯正署	110
臺灣高等法院檢察署	97
臺灣桃園地方法院檢察署	138
臺灣臺中地方法院檢察署	5
臺灣高雄地方法院檢察署	111、127
經濟部工業局	106
經濟部能源局	68
經濟部水利署	72
經濟部水利署第十河川局	72
台灣電力股份有限公司	25、26、68、86、112、114、115、131、132、139、160
台灣中油股份有限公司	55、58、87
台灣自來水股份有限公司	37、67、147
台灣自來水股份有限公司第十二區管理處	37
交通部臺灣區國道高速公路局	22

被糾正機關名稱	案次
交通部民用航空局	3、32
交通部臺灣區國道高速公路局 拓建工程處	22
交通部公路總局	96
交通部臺灣鐵路管理局	14、78
交通部高速鐵路工程局	137
桃園國際機場股份有限公司	32
行政院文化建設委員會文化資產 總管理處籌備處	36
行政院農業委員會林務局	119
行政院農業委員會水土保持局	119
行政院衛生署疾病管制局	1
行政院衛生署中央健康保險局	88
國立臺灣大學醫學院附設醫院	108
金融監督管理委員會證券期貨 局	70
臺北市政府	13、51、52、60、91、122、153、155
臺北市政府文化局	91
臺北市政府捷運工程局	100
臺北市立美術館	91
新北市政府	48、54、59、72、92、95、100、155
新北市政府水利局	92、129
新北市政府消防局	2
新北市政府警察局	2
新北市政府警察局三重分局	2
新北市石碇區公所	48
新北市立碧華國民中學	145
臺中市政府	50、57、83、84、90、155
臺中市政府勞工局	83
臺中市政府警察局	5、50、73、83
臺南市政府	99、105、155
高雄市政府	12、20、55、84、134、155
高雄市政府教育局	61
高雄市楠陽國小	61
宜蘭縣政府	75、155
宜蘭縣羅東鎮公所	75

4 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
桃園縣政府	6、10、59、117、155
桃園縣政府環境保護局	116
桃園縣立新屋國民中學	6
新竹縣政府	62、109、155
新竹縣五峰鄉公所	109
新竹縣竹北地政事務所	152
苗栗縣政府	155
花蓮縣政府	148、155
花蓮縣警察局	148
彰化縣政府	46、129、155
雲林縣政府	11、155
雲林縣大埤鄉公所	11
雲林縣斗南鎮公所	124
嘉義縣政府	155
屏東縣政府	8、118、155
屏東縣長治鄉公所	118
屏東縣麟洛鄉公所	118
臺東縣政府	155
澎湖縣政府	155
連江縣政府	79、155
金門縣政府	155
基隆市政府	19、93、94、155
基隆市警察局	93
新竹市政府	76、155
嘉義市政府	155

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	155
土地行政	72、74、75、152
工業	130、131
公共工程督導	124、153
公路	21、22、77、80、96、135
戶政	150
文化體育	16、36、100
文物資產	35
水利	46、67、129
水運及港務	4、79
司法風紀	111
外交事務	63
民政	48
法務	33、34、97、138
社會行政	18、31、49、50、90、122
建築管理	8、11、19、20、51、109
科技行政	24
軍品採購	14、30、56、66、128、157
海巡業務	149
航空	3、32
訓練管理	28、42、44、64、65、102、103、104、142、 156、158
採購管理	91、92
商業	17、38、47、118、161
國有財產	85
國防醫療	29
國營事業	25、26、37、58、68、86、87、112、115、 132、139、147、160

6 監察院糾正案彙編

案 件 類 別	案 次
教育行政	6、23、54、60、61、62、81、98、99、101、125、126、144、145、154
都市交通	137
都市計畫	12、13、52、123
勞工	39、83
稅務	159
農業	7、69、105、113、119、146
電信	136
榮民遺產管理	41
獄政	110
銀行	89
領事事務	141
徵收補償	134
衛生	1、82、88、107、108、120、121、140
駐外行政	40
檢察	5、53、127
營產眷舍管理	43
營繕採購	95
環保	55、57、71、84、106、114、116、117
證券及期貨	70
關務	27、45
警政消防	2、9、10、59、73、93、94、133、148、151
鐵路	78
體育	15、143
觀光	76

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
人民團體法	第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 35 條、第 39 條、第 44 條、第 58 條、第 60 條、第 61 條	159
人體器官移植條例	第 10 條之 1、第 11 條	108
入出國及移民法	第 38 條、第 89 條	9
	第 22 條、第 23 條、第 24 條、第 26 條	150
土地法	第 30 條、第 30 條之 1、第 109 條、第 114 條	118
	第 208 條	123
	第 43 條、第 59 條	152
	第 14 條	153
土地法施行法	第 49 條	123
土地登記規則	第 69 條、第 126 條、第 127 條	152
	第 79 條	153
土地徵收條例	第 1 條、第 21 條、第 26 條、第 40 條	74
土壤污染監測標準		57
土壤及地下水污染整治法	第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條	57
大眾捷運系統土地開發辦法		137
大眾捷運系統土地開發辦法	第 12 條	153
大眾捷運法	第 4 條、第 7 條	137
	第 3 條、第 7 條	153
大學法	第 5 條、第 24 條	23
大學評鑑辦法		23
小船管理規則	第 16 條	4
山坡地保育利用條例	第 3 條、第 16 條	119
工廠管理輔導法	第 23 條	8
	第 4 條、第 18 條、第 21 條	130
不動產估價技術規則	第 53 條	153
中小學兼任代課及代理	第 2 條、第 9 條	125

8 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
教師聘任辦法		
中央法規標準法	第 3 條	7
	第 21 條	10
	第 11 條	24
	第 5 條、第 6 條	53
	第 5 條	97
	第 5 條	123
	第 7 條	132
中央政府機關總員額法	第 3 條、第 4 條	155
中央機關未達公告金額採購招標辦法	第 2 條、第 3 條	41
	第 2 條、第 5 條、第 6 條	91
中低收入老人生活津貼發給辦法	第 2 條	146
中國輸出入銀行條例	第 1 條、第 2 條、第 12 條之 2	63
中華民國刑法	第 185 條之 3	2
	第 221 條	5
	第 57 條、第 62 條	9
	第 57 條、第 74 條	53
	第 266 條、第 268 條	94
	第 227 條	99
	第 42 條、第 46 條	127
	第 221 條、第 222 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 226 條、第 227 條	145
	第 122 條、第 123 條	147
	第 266 條、第 268 條	148
	第 158 條、第 159 條	151
中華民國憲法	第 7 條	9、52、134
	第 167 條	23
	第 20 條	29
	第 8 條	34
		53
		74
	第 23 條	97
中華民國憲法	第 15 條、第 23 條、第 108 條、第 143 條	123

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 7 條、第 19 條、第 21 條、第 159 條、第 163 條、第 164 條	125
	第 11 條、第 23 條	136
	第 155 條	146
	第 86 條、第 163 條	155
中華民國憲法增修條文	第 3 條	25
	第 10 條	122、125、155
內政部各兒童之家暫行組織規程		49
內政部移民署處務規程	第 14 條	9
內政部組織法	第 10 條	50
	第 5 條	151
內政部警政署刑事警察局組織條例	第 2 條、第 3 條	133
內政部警政署刑事警察局辦事細則	第 7 條、第 13 條	133
公司申請登記資本額查核辦法		47
公司行號申請登記資本額查核辦法	第 9 條、第 10 條	47
公司法	第 16 條、第 218 條、第 218 條之 2	38
	第 10 條、第 397 條	42
	第 5 條、第 7 條、第 9 條、第 387 條	47
	第 29 條	115
公平交易法		136
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、第 3 條、第 4 條、第 7 條、第 8 條	34
	第 2 條、第 3 條、第 8 條	97
	第 8 條	110
	第 2 條	127
	第 2 條、第 3 條、第 4 條	150
公立高級中等以下學校校長成績考核辦法	第 6 條、第 14 條	6

10 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
公立高級中等以下學校 校長成績考核辦法	第 7 條、第 9 條	60
	第 6 條	145
公共工程專業技師簽證 規則	第 12 條	46
公共危險物品及可燃性 高壓氣體設置標準暨安 全管理辦法	第 3 條	130
公務人員升官等考試法	第 5 條	34
公務人員升官等考試法 施行細則	第 4 條	34
公務人員任用法	第 28 條	93
	第 24 條、第 28 條、第 30 條	155
公務人員考績法	第 12 條	93
公務人員退休法		132、158
公務人員退休撫卹基金 管理條例	第 8 條	158
公務人員退休撫卹基金 管理條例施行細則	第 20 條	158
公務人員陞遷法	第 18 條	27
公務員服務法	第 5 條	60
	第 5 條、第 13 條	70
	第 1 條、第 5 條、第 6 條	93
	第 20 條	95
	第 1 條、第 7 條	136
	第 6 條	147
	第 24 條	155
公務員懲戒法	第 2 條、第 19 條、第 25 條	93
公寓大廈管理條例	第 56 條	153
公路法	第 2 條、第 75 條	21
	第 27 條、第 30 條	80
	第 77 條、第 79 條	96
公職人員利益衝突迴避 法	第 2 條、第 4 條、第 7 條	24
	第 6 條、第 10 條	91
		131
公職人員財產申報法	第 2 條	24
少年輔育院條例	第 2 條	110

相關法規名稱	法 規 條 次	案 次
少年矯正學校設置及教育實施通則	第 1 條	110
戶籍法	第 4 條、第 7 條、第 6 條、第 48 條	150
文化創意產業發展法	第 21 條	35
文化資產保存法	第 4 條	16
		36
水土保持法	第 4 條、第 8 條、第 10 條、第 22 條、第 33 條	119
水土保持法施行細則	第 26 條	119
水污染防治法	第 7 條、第 14 條、第 18 條、第 28 條	55
	第 3 條、第 7 條、第 14 條、第 26 條	57
	第 30 條	71
	第 24 條	117
	第 13 條	130
水污染防治措施及檢測申報管理辦法	第 7 條、第 52 條	55
加值型及非加值型營業稅法	第 8 條	153
古蹟修復及再利用辦法	第 2 條、第 3 條	16
	第 8 條	36
古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法	第 4 條	36
台灣電力公司營業規則	第 34 條	126
台灣自來水股份有限公司組織規程	第 2 條、第 3 條	37
司法人員人事條例	第 4 條	34
司法院大法官會議解釋	釋字第 524 號	7
	釋字第 443 號	9、97
司法院大法官會議解釋	釋字第 520 號	25
	釋字第 384 號、釋字第 588 號、釋字第 639 號	34

12 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	釋字第 542 號、釋字第 420 號、釋字第 496 號	52
	釋字第 513 號	74
	釋字第 553 號	90
	釋字第 583 號	93
	釋字第 409 號	123
	釋字第 485 號、釋字第 542 號	134
	釋字第 364 號	136
	釋字第 308 號、釋字第 491 號、釋字第 555 號、釋字第 618 號	155
外交部及駐外館處文件證明條例	第 11 條、第 15 條	141
外役監受刑人遴選實施辦法		127
外役監條例	第 4 條	127
外國人入出國境及居留停留規則	第 34 條	9
外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準	第 22 條	31
平均地權條例	第 11 條、第 76 條、第 77 條	134
民用航空法	第 47 條	3
	第 2 條、第 74 條、第 74 條之 1、第 75 條、第 75 條之 1	32
	第 34 條	159
民用航空保安管理辦法	第 2 條、第 25 條、第 33 條、第 36 條	3
民法	第 490 條	43
	第 421 條	118
民營公用事業條例	第 2 條	153
申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法	第 23 條	8
	第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 13 條	118
立法院職權行使法	第 17 條	25
交通部高速鐵路工程局	第 1 條	137

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
暫行組織規程		
交通部組織法	第 28 條	80
交通部處務規程	第 6 條、第 19 條	80
全民健康保險法	第 59 條、第 69 條、第 71 條	88
	第 31 條、52 條	110
	第 10 條、第 15 條、第 18 條	146
全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法	第 28 條	110
全民健康保險醫療辦法	第 3 條、第 10 條	110
刑事訴訟法	第 2 條、第 96 條、第 98 條、第 100 條、第 100 條之 1、第 100 條之 2	5
	第 25 條、第 99 條、第 197 條、第 211 條	34
	第 154 條、第 264 條、第 449 條、第 455 條	53
	第 142 條	73
	第 27 條、第 71 條、第 95 條、第 154 條、第 175 條、第 180 條、第 181 條、第 187 條、第 251 條、第 252 條、第 253 條、第 254 條、第 255 條、第 256 條、第 257 條、第 258 條、第 260 條	97
	第 2 條、第 457 條、第 459 條	127
各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法	第 4 條、第 7 條、第 9 條	151
地方行政機關組織準則	第 17 條、第 23 條、第 27 條	155
地方制度法		51
	第 18 條、第 19 條、第 76 條、第 77 條	117
地方法院及其分院檢察署處務規程	第 14 條、第 20 條	111
有線廣播電視法	第 21 條、第 42 條	136
老人福利法	第 11 條	146
老年農民福利津貼暫行條例	第 3 條、第 4 條、第 6 條	146

14 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
老年農民津貼申領及核發辦法	第 2 條	146
自來水法	第 1 條	117
行刑累進處遇條例	第 19 條、第 28 條	127
行政院所屬各機關中長期計畫編審辦法	第 8 條、第 17 條、第 19 條	79
行政院國家發展基金收支保管及運用辦法		38
行政院開發基金管理委員會組織規程	第 7 條	38
行政院勞工委員會組織條例	第 2 條、第 7 條	154
行政院農業委員會林務局暫行組織規程	第 2 條	119
行政院農業委員會家畜衛生試驗所暫行組織規程	第 2 條	105
行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組織條例	第 2 條	105
行政院農業委員會組織條例	第 12 條之 2	67
	第 1 條、第 2 條	118
行政院衛生署組織法	第 1 條、第 6 條	39
	第 13 條	108
行政院衛生署辦事細則	第 7 條	108
行政院環境保護署組織條例	第 3 條	117
行政院環境保護署辦事細則	第 8 條	117
行政院體育委員會組織條例	第 1 條、第 2 條	15
行政程序法	第 159 條	7
	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條	9
	第 123 條	13
	第 68 條、第 110 條、第 131 條	21
	第 47 條	45

相關法規名稱	法規條次	案次
行政程序法		48
		51
	第 6 條	52
	第 9 條	83
	第 96 條、第 97 條	127
	第 174 條	132
	第 1 條、第 5 條、第 8 條、第 33 條、第 51 條	136
	第 93 條	143
	第 92 條、第 110 條、第 111 條	155
行政執行法	第 7 條、第 11 條	21
	第 36 條、第 38 條	59
	第 27 條	148
行政罰法	第 24 條、第 31 條	8
	第 18 條	9
	第 36 條、第 39 條	59
	第 2 條、第 26 條	148
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	第 6 條	114
兵役法	第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 33 條	29
妨害兵役治罪條例		29
技師法	第 13 條	58
投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準	第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條	139
汽車運輸業管理規則	第 1 條、第 2 條、第 19 條、第 84 條、第 86 條、第 139 條之 1	96
汽車燃料使用費徵收及分配辦法	第 5 條	21
	第 1 條、第 3 條	80
汽電共生系統實施辦法	第 12 條、第 14 條、第 15 條	68
私立學校法	第 59 條、第 60 條	23
	第 39 條	154
身心障礙者權益保護法	第 14 條、第 75 條、第 76 條	99
事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準		42
使用航空站飛行場助航		32

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
設備及相關設施收費標準		
兒童及少年性交易防制條例	第 9 條	99
兒童及少年保護通報及處理辦法	第 4 條	99
兒童及少年福利法	第 26 條、第 28 條、第 29 條、第 33 條、第 36 條、第 41 條	49
	第 30 條、第 34 條	99、145
	第 13 條	150
	第 5 條	154
兒童及少年福利與權益保障法	第 33 條、第 36 條、第 52 條、第 56 條、第 62 條	49
	第 53 條	99
	第 14 條、第 22 條	150
兒童及少年福利機構設置標準	第 2 條、第 22 條	49
宜蘭縣政府組織自治條例	第 13 條	155
性別平等教育法	第 6 條、第 9 條、第 12 條、第 21 條、第 30 條、第 31 條	98
	第 1 條、第 2 條、第 12 條、第 21 條、第 24 條、第 25 條、第 27 條、第 30 條	99
	第 2 條、第 21 條、第 30 條、第 31 條、第 35 條	145
性侵害犯罪防治法	第 3 條、第 4 條、第 6 條、	50
	第 2 條、第 6 條、第 8 條	99
	第 2 條、第 8 條	145
性騷擾防治法	第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 22 條、第 26 條	50
所得稅法	第 4 條、第 17 條、第 126 條	125
	第 4 條	155
法務部組織法	第 2 條	33
直轄市自治法		51
社會救助法	第 17 條	122

相關法規名稱	法 規 條 次	案 次
	第 4 條	146
空氣污染防治法	第 31 條	71
	第 24 條	130
花蓮縣政府組織自治條例	第 10 條	155
花蓮縣警察局組織規程	第 4 條	148
金門縣政府組織自治條例	第 14 條	155
金融控股公司法	第 9 條、第 26 條、第 27 條、第 36 條	161
金融監督管理委員會組織法	第 3 條	89
非都市土地使用管制規則	第 5 條	8
	第 6 條	109
	第 5 條	113
	第 5 條、第 6 條	118
促進民間參與公共建設法	第 46 條	12
促進民間參與公共建設法施行細則	第 45 條	12
促進產業升級條例	第 63 條	130
保安林經營準則	第 4 條	119
信用卡業務機構管理辦法	第 24 條、第 26 條、第 54 條	89
南投縣政府組織自治條例	第 14 條	155
屋內線路裝置規則	第 401 條	126
屏東縣政府組織自治條例	第 13 條	155
屏東縣縣有財產管理自治條例	第 16 條、第 76 條	118
建築技術規則	第 1 條、第 27 條、第 162 條	153
建築法	第 86 條	8
	第 73 條	36
	第 77 條之 2、第 95 條之 1	94

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
建築法	第 1 條、第 2 條、第 25 條、第 27 條、第 28 條、第 77 條、第 96 條	109
	第 24 條、第 25 條	124
	第 4 條、第 25 條、第 70 條、第 73 條、第 86 條、第 91 條	126
	第 99 條	153
建築物室內裝修管理辦法	第 19 條、第 29 條	36
建築師法	第 46 條	94
政府採購法		32
	第 15 條	35
		41
	第 22 條	43
	第 70 條、第 103 條	54
	第 43 條	58
	第 71 條	67
	第 39 條	79
	第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 14 條、第 18 條、第 19 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條、第 23 條、第 46 條、第 49 條	91
	第 6 條、第 12 條、第 13 條、第 37 條、第 70 條、第 71 條、第 107 條、第 108 條	95
	第 12 條	114
		128
	第 46 條	129
	第 34 條	131
	第 36 條、第 48 條、第 50 條、第 52 條	139
	第 12 條、第 26 條、第 34 條、第 48 條、第 50 條、第 51 條	140
政府採購法施行細則	第 111 條	19
		41
	第 93 條	67
	第 53 條	76、91

相關法規名稱	法 規 條 次	案 次
政府採購法施行細則	第 112 條	95
	第 25 條、第 34 條	140
政風機構人員設置條例	第 5 條、第 10 條	27
	第 5 條	111
政風機構人員設置條例 施行細則	第 6 條	27、111
苗栗縣政府組織自治條例	第 9 條	155
軍人及其家屬優待條例		112
	第 23 條	132
風景特定區管理規則		4
食品衛生管理法	第 11 條、第 15 條、第 24 條、第 29 條	17
	第 11 條、第 29 條、第 31 條	54
原住民保留地開發管理 辦法	第 2 條、第 23 條	109
原住民族教育法	第 1 條	155
家庭暴力及性侵害防治 委員會組織規程	第 2 條	50
家庭暴力防治法	第 41 條	99
校園性侵害或性騷擾防 治準則	第 4 條、第 16 條、第 30 條	98
	第 2 條、第 4 條、第 11 條、第 21 條	99
	第 11 條	145
核子反應器設施品質保 證準則	第 6 條、第 18 條	86
核能發電後端營運基金 收支保管及運用辦法	第 3 條、第 6 條、第 13 條、第 14 條	114
桃園縣政府教育局組織 規程	第 2 條、第 3 條	6
海關緝私條例		27
消防法	第 15 條	130
消費者保護法	第 33 條、第 37 條	106
特殊教育法	第 2 條、第 18 條、第 25 條	98
	第 25 條、第 28 條	99
特殊教育相關專業人員	第 10 條	99

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
及助理人員遴用辦法		
畜牧法	第 4 條、第 5 條	71
能源管理法	第 10 條	68
航空站地勤業管理規則	第 19 條	3
	第 6 條、第 12 條、第 16 條	32
財政部基隆關稅局辦事細則	第 15 條	27
財政部關稅總局組織條例	第 10 條	27
財政部關稅總局辦事細則	第 16 條、第 17 條	27
財團法人國際合作發展基金會辦理民間業者赴有邦交國家投資授信保證處理辦法	第 3 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 7 條之 1、第 9 條、第 11 條	63
退除役官兵死亡無人繼承遺產管理辦法	第 3 條、第 4 條	41
高空煙火施放作業及人員資格管理辦法		59
高級職業學校建教合作實施辦法	第 2 條、第 3 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條	154
高雄市市有財產管理自治條例	第 19 條	20
高爾夫球場管理規則	第 3 條、第 7 條、第 8 條	143
停車場法	第 1 條、第 3 條、第 15 條	51
動物保護法	第 10 條、第 27 條	159
動物傳染病防治條例	第 7 條、第 13 條、第 22 條、第 45 條	105
動物傳染病防治條例施行細則	第 8 條	105
區段徵收實施辦法	第 2 條	74
區域計畫法	第 15 條、第 21 條	8
	第 15 條、第 21 條、第 22 條	113
	第 3 條、第 6 條、第 18 條	118
商業申請登記資本額查核辦法		47

相關法規名稱	法規條次	案次
商業登記申請辦法		47
商業登記法	第 8 條、第 15 條	47
	第 3 條、第 8 條、第 32 條、第 33 條	148
國民小學及國民中學學生成績評量準則	第 6 條	6
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	125
國民年金法	第 45 條、第 47 條、第 56 條	18
	第 7 條、第 31 條	146
國民年金法施行細則	第 60 條	18
國民教育法	第 9 條之 1、第 9 條之 4	60
	第 10 條、第 11 條	125
國有非公用不動產出租管理辦法	第 3 條	85
國有耕地放租實施辦法	第 6 條、第 8 條、第 9 條	85
	第 6 條	118
國有財產法	第 42 條	85
國防法		43
國防部主計局組織條例		43
國防部軍備局組織條例	第 3 條、第 4 條	43
	第 2 條、第 3 條	64
國防部軍醫局組織條例		43
國防部參謀本部組織條例		43
國防部組織法		43
國防部補助退休俸贍養金人員家屬用電半價實施準則		132
國防部總政治作戰局組織條例		43
國防部聯合後勤司令部組織規程	第 2 條、第 3 條	64
國防部聯合後勤司令部辦事細則	第 11 條	64

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
國軍退除役官兵輔導條例		132
國家通訊傳播委員會組織法	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條	136
國家通訊傳播委員會會議規則	第 7 條、第 8 條	136
國際機場園區發展條例	第 13 條	32
國營事業管理法	第 8 條	26
基隆市政府組織自治條例	第 10 條	155
基層農會會員資格審查及認定辦法	第 2 條、第 3 條、第 6 條	146
專業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準		71
專業爆竹煙火施放作業及人員資格管理辦法		59
從事農業工作農民農保資格審查辦法	第 2 條、第 3 條、第 6 條、第 8 條	146
採購人員倫理準則	第 6 條、第 7 條、第 11 條	147
採購稽核小組作業規則	第 2 條	95
採購稽核小組組織準則	第 2 條、第 3 條、第 4 條	95
教育人員任用條例	第 34 條	6
	第 2 條、第 31 條	60
	第 3 條、第 31 條	145
	第 34 條之 1	155
教育基本法	第 8 條、第 15 條	6
	第 7 條	23
	第 8 條	61、98
	第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 9 條	125
	第 2 條	154
	第 2 條、第 4 條、第 8 條、第 9 條	155
教育部組織法	第 1 條、第 2 條	125
	第 8 條	154
教師申訴評議委員會組	第 2 條、第 5 條、第 14 條、第 16	62

相關法規名稱	法 規 條 次	案 次
織及評議準則	條、第 19 條、第 20 條、第 32 條	
教師法	第 14 條、第 17 條	6
教師法	第 17 條	61、125、155
	第 29 條、第 36 條之 1	62
	第 14 條、第 17 條	145
教師輔導與管理學生辦法		61
產業創新條例	第 17 條	81
	第 1 條、第 50 條	130
船舶法	第 54 條	4
規費法	第 8 條	32
貪污治罪條例		25
		41
	第 4 條、第 8 條	45
		54
	第 5 條	147
通訊保障及監察法	第 5 條、第 15 條	33
通訊保障及監察法施行細則	第 27 條	33
通訊傳播基本法	第 1 條、第 5 條、第 16 條	136
連江縣政府組織自治條例	第 13 條	155
都市更新條例	第 4 條、第 6 條、第 8 條	52
	第 1 條、第 6 條、第 7 條、第 10 條、第 11 條、第 16 條	123
都市計畫法	第 23 條	75
	第 79 條、第 80 條	113
	第 48 條	123
	第 40 條、第 42 條	153
都市計畫法臺灣省施行細則	第 27 條、第 30 條之 2、第 30 條之 3	153
都市計畫樁測定及管理辦法	第 2 條、第 5 條、第 25 條、第 35 條	75
陸海空軍軍官士官服役條例	第 27 條	158

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
勞工安全衛生法	第 1 條	10
	第 4 條、第 5 條、第 14 條、第 23 條、第 27 條	130
勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法	第 2 條	130
勞動基準法	第 3 條、第 24 條、第 30 條、第 32 條、第 36 條、第 37 條、第 49 條、第 84 條之 1	39
	第 30 條	96
	第 4 條、第 32 條、47 條、48 條、第 65 條、第 68 條、第 69 條、第 74 條	154
勞動檢查法	第 1 條、第 26 條	10
	第 5 條、第 6 條、第 7 條	130
勞動檢查法施行細則	第 5 條	130
就業服務法	第 62 條	9
最有利標評選辦法	第 6 條、第 8 條	54
森林法	第 22 條、第 24 條	119
森林法施行細則	第 12 條	119
稅捐稽徵法		141
開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準	第 29 條	112
雲林縣政府組織自治條例	第 13 條	155
雲林縣政府對鄉鎮市公所補助辦法	第 6 條、第 13 條、第 14 條	11
雲林縣縣有財產管理自治條例	第 15 條、第 51 條	11
飲用水管理條例	第 1 條、第 3 條	117
飲用水管理條例施行細則	第 2 條	117
傳染病防治法	第 10 條、第 33 條、第 33 條	110
感訓處分執行辦法	第 2 條	110
敬老福利生活津貼暫行條例	第 3 條	146

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
新竹市世博台灣館產創園區作業基金收支保管及運用辦法		76
新竹市巷弄道路停車管理自治條例		51
新竹市政府組織自治條例	第 14 條	155
新竹縣政府組織自治條例	第 18 條	155
新竹縣縣有財產管理自治條例	第 12 條、第 13 條、第 16 條、第 68 條、第 77 條	109
督導各級人民團體實施辦法	第 14 條	159
經濟部事業廢棄物再利用管理辦法	第 19 條、第 20 條、第 21 條	106
農民保險條例	第 2 條、第 5 條、第 6 條	146
農田水利會組織通則	第 4 條、第 35 條	57
	第 4 條、第 36 條	67
農田水利會監督輔導辦法	第 3 條	67
農會法	第 12 條	146
農業用地興建農舍辦法		118
農業事業廢棄物再利用管理辦法		71
農業發展條例	第 8 條之 1、第 32 條、第 69 條	8
		112
	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 9 條、第 32 條、第 69 條	113
	第 2 條、第 3 條、第 16 條、第 18 條、第 69 條	118
農業發展條例施行細則	第 2 條	113
運動彩券發行條例	第 1 條、第 2 條、第 13 條、第 20 條	15
運動彩券管理辦法	第 2 條	15
道路交通安全規則	第 111 條	51
	第 89 條	96

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
道路交通事故處理辦法	第 9 條、第 10 條	2
道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則	第 1 條、第 12 條	135
道路交通管理處罰條例	第 35 條	2
	第 56 條	51
	第 18 條之 1、第 21 條之 1	96
	第 92 條	135
違章建築處理辦法	第 2 條	8
	第 3 條	109
電子遊戲場業管理條例	第 11 條、第 24 條	94
	第 3 條、第 10 條、第 15 條、第 22 條	148
電信法		136
電業法	第 65 條、第 66 條	112
電腦處理個人資料保護法	第 7 條	70
預算法	第 1 條、第 26 條、第 32 條、第 96 條	76
	第 4 條	114
飼料管理法	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 10 條、第 20 條、第 23 條、第 26 條、第 27 條	106
嘉義市政府組織自治條例	第 14 條	155
嘉義縣政府組織自治條例	第 14 條	155
彰化縣政府組織自治條例	第 13 條	155
監獄行刑法	第 1 條、第 51 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條、第 56 條、第 57 條、第 58 條、第 60 條	110
監獄行刑法施行細則	第 70 條、第 71 條、第 75 條	110
臺中市政府組織自治條例	第 3 條、第 6 條	83
臺中市政府勞工局組織規程	第 2 條、第 3 條	83

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
臺中市政府警察局組織規程		83
臺北市政府國民中小學校長遴選自治條例	第 12 條	60
臺北市停車管理自治條例		51
臺北市都市更新自治條例	第 15 條	123
臺北市都市更新整建維護實施辦法	第 5 條、第 7 條	52
臺北市遊民輔導辦法	第 18 條	122
臺北市臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法		137
臺北縣建築管理規則	第 31 條	153
臺東縣政府組織自治條例	第 10 條	155
臺灣省育幼院組織規程		49
銀行法	第 45 條	89
墳墓設置管理條例	第 15 條、第 16 條	48
審計法	第 69 條	26
廢棄物清理法	第 36 條、第 71 條	42
	第 11 條、第 27 條、第 28 條、第 36 條、第 39 條、第 50 條、第 52 條	71
	第 28 條、第 31 條、第 39 條、第 41 條	106
	第 31 條	130
廣播電視法施行細則	第 18 條、第 19 條	136
徵兵規則	第 17 條	29
澎湖縣政府組織自治條例	第 13 條	155
駐外領務人員辦理公證事務辦法	第 7 條	141
駐衛警察使用警械管理辦法	第 4 條	151

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
學校教職員退休條例		132
機關主會計及有關單位 會同監辦採購辦法	第 4 條	76
檔案法		43
檢察官與司法警察機關 執行職務聯繫辦法	第 5 條	73
營利事業統一發證辦法		148
營造業法	第 12 條	47
營造業法施行細則	第 6 條之 1	47
環境基本法	第 3 條	117
環境影響評估法	第 18 條、第 19 條	117
擴大公共建設投資特別 條例	第 6 條、第 7 條	16
殯葬管理條例	第 3 條、第 34 條、第 38 條、第 46 條、第 72 條	48
糧食管理法	第 8 條、第 23 條	7
糧食管理法施行細則	第 10 條	7
職業訓練法	第 31 條、第 32 條、第 35 條	81
職業學校法	第 9 條	154
醫師法	第 11 條、第 29 條	110
醫療法	第 74 條	108
	第 12 條、第 67 條、第 68 條	110
醫療機構電子病歷製作 及管理辦法	第 3 條、第 4 條、第 7 條	110
離島建設條例	第 8 條	74
	第 14 條	112、132
	第 12 條、第 12 條之 1	155
懲治走私條例	第 9 條	45
懲治盜匪條例	第 2 條	5
爆竹煙火管理條例	第 1 條、第 2 條、第 20 條、第 21 條	10
	第 2 條、第 5 條、第 6 條、第 16 條、第 20 條、第 21 條、第 27 條、 第 32 條	59
藥事法	第 24 條、第 37 條	110
關務人員任用條例		27

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
關務人員與財政部關政人員轉任辦法		27
警械使用條例	第 13 條	151
警察人員人事條例	第 40 條	151
警察服制條例	第 6 條	151
警察法	第 2 條	148
	第 2 條、第 4 條	151
警察勤務條例	第 7 條、第 8 條、第 9 條	2
	第 11 條	94
警察職權行使法	第 6 條	94
護理人員法	第 15 條	31
體位區分標準	第 2 條	29
羈押法	第 38 條	110
觀察勒戒處分執行條例	第 7 條、第 8 條	110

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 101 年 / 監察院編輯. --
初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 104.09
冊 ; 公分
ISBN 978-986-04-5756-8(第 1 冊 : 平裝). --
ISBN 978-986-04-5757-5(第 2 冊 : 平裝). --
ISBN 978-986-04-5758-2(第 3 冊 : 平裝)

1. 監察權

573.833

104017148

中華民國 101 年監察院糾正案彙編 (三)

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 9 月初版

定價：新台幣 600 元整

GPN：1010401607

ISBN：978-986-04-5758-2

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）。