
目 次

糾 正 案

- 一、本院內政及少數民族委員會為內政部入出國及移民署處理洋華光電股份有限公司以商務研習名義，引進大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，雖實施行政調查，仍未能蒐獲「假研習、真工作」之事證等違失，爰依法糾正案……………1
- 二、本院內政及少數民族委員會為民國99年9月19日凡那比颱風造成高雄市重大災情，該府未恪遵災害應變中心作業要點之規定覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮；又執行三民區本和里抽水站滯洪作業、金獅湖防洪作業，及辦理該市溝渠清疏作業等過程，均有缺失，爰依法糾正案……………5
- 三、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為內政部身為社會團體主管機關，對中國青年救國團管理採取低度規範，又未依規訂定該團青年活動中心等場所管理辦法，枉顧民眾住宿安全，均有怠失，爰依法糾正案……………11
- 四、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為內政部訂定之「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當等，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象等情，洵有怠失，爰依法糾正案……………14
- 五、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺北市政府社會局及衛生局明知王老太太經評估屬嚴重依賴之獨居長者，惟歷次訪視關懷均流於形式，致無法及時阻止王老先生將渠以起子鑽釘額頭致死之慘劇；又行政院衛生署對我國過度使用呼吸器或葉克膜造成病患飽受痛苦，未採取有效管控及約制措施，均核有疏失，爰依法糾正案……………26
- 六、本院內政及少數民族、司法及獄政委員會為臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，未據實填載稽查紀錄，亦未依規拆除頂樓違建，導致該酒店得以利用其違建逼迫女子賣淫多年，足見其維護公共安全聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失，爰依法糾正案……………47
- 七、本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會為行政院大陸委員會未確實監督財團法人海峽交流基金會依法執行文書查驗證機制，即草率核發驗證證明，使遭通緝之前立法委員王志雄得以跨海提起

- 民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失，爰依法糾正案……56
- 八、本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會為臺灣桃園地方法院檢察署未積極查明黃○○檢察官遲延辦理受害人遭性侵案件，核有監督之重大違失；又桃園縣政府社會局等對於受害人之母自殺身亡，疏於即時阻止及防治，亦有違失，爰依法糾正案……59
- 九、本院財政及經濟委員會為財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致管制機制形同虛設。又該局涉嫌長期違反海關管制規定，對情節重大之業者，未能依法裁處，甚或對本院調查多所隱匿等情，核有重大違失，爰依法糾正案……63
- 十、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會於有關單位抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，嚴重斷傷產品認證制度之公信力等情，洵有疏失，爰依法糾正案……78
- 十一、本院財政及經濟委員會為台灣電力公司對變壓器「外觀檢查」規範不周延，廠驗、撥配及點收查驗等作業亦不嚴謹，致不符原認可圖之變壓器混入，並撥配各區處使用，影響公共安全等情，確有諸多違失，爰依法糾正案……87
- 十二、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會未體認遠洋漁船泊港作業實需，即耗資興建興達及安平 2 處遠洋漁港，完工迄今均呈閒置或低度使用；枉顧沿岸近海漁業資源日漸貧乏，復未審慎評估，致多處漁港完工後即閒置；未審慎評估即耗鉅資補助興建漁獲直銷中心或漁業觀光休閒設施，致多處閒置或低度使用，均有未當，爰依法糾正案……92
- 十三、本院財政及經濟、外交及僑政委員會為我國能源政策之推動機關層級不足，行政院迄未建立能源安全指揮體系，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣等重大資源過度集中少數國家或地區，洵有失當，爰依法糾正案……97
- 十四、本院交通及採購、內政及少數民族委員會為高雄市政府辦理該市「無線網路共用平台建置案」採購過程，評選委員之產生違背規定，對承包商違約情事亦未依約終止或解除契約等，完工後終因無法通過驗收而解除契約，均核有失當，爰依法糾正案……100

巡察報告

- 一、本院 99 年度地方巡察第 8 組報告（雲林縣、嘉義縣、嘉義市）……104

會議紀錄

- 一、本院第 4 屆第 38 次會議紀錄……107

糾 正 案

一、本院內政及少數民族委員會為內政部入出國及移民署處理洋華光電股份有限公司以商務研習名義，引進大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，雖實施行政調查，仍未能蒐獲「假研習、真工作」之事證等違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930735 號

主旨：公告糾正內政部入出國及移民署處理洋華光電股份有限公司以商務研習名義，引進大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，雖實施行政調查，仍未能蒐獲「假研習、真工作」之事證等違失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 51 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部入出國及移民署。
貳、案由：洋華光電股份有限公司以商務研習名義引進大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，致內政部入出國及移民署雖分別於 99 年 10 月 7 日及 22 日實

施行政調查，仍未能蒐獲事證以釐清事實，迄至 99 年 11 月 16 日展開司法偵查後，始查獲「假研習、真工作」之事證，惟該署未依證據資料，針對該公司引進 48 名大陸地區人民來臺從事與原許可目的不符之活動情事予以裁罰，處置延宕，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

「不引進中國大陸勞工」為政府一再宣示之政策，洋華光電股份有限公司以商務研習名義引進中國子公司數十名大陸勞工來臺，遭檢方搜索，此事究係法令有漏洞或政府相關單位執行偏差，為深入瞭解及釐清全案事實，本院向內政部、經濟部、行政院勞工委員會（下稱勞委會）、行政院大陸委員會（下稱陸委會）等機關調取相關資料，復約詢內政部入出國及移民署（下稱移民署）署長謝立功、經濟部投資審議委員會（下稱經濟部投審會）執行長范良棟、陸委會法政處副處長胡原龍等主管及相關人員，並提供資料，經調查發現下列事項顯有違失，茲將糾正事實與理由分述如下：洋華光電股份有限公司以商務研習名義引進中國子公司大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，致移民署雖分別於 99 年 10 月 7 日及 22 日實施行政調查，仍未能蒐獲事證以釐清事實，迄至 99 年 11 月 16 日展開司法偵查後，始查獲「假研習、真工作」之事證，惟移民署未就蒐獲證據資料，就該公司引進 48 名大陸地區人民，以商務研習之名來臺卻從事與原許可目的不符之活動情事予以裁罰，處置延宕，顯有違失：

一、依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第 15 條第 3 款

及第 4 款規定：「下列行為不得為之：……三、使大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可目的不符之活動。四、僱用或留用大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可範圍不符之工作。」第 83 條第 1 項規定：「違反第十五條第四款或第五款規定者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」第 87 條規定：「違反第十五條第三款規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」復依「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」（下稱商務活動許可辦法）第 26 條第 4 項規定（註 1）：「主管機關或相關目的事業主管機關就大陸地區人民來臺從事商務活動，得隨時會同相關機關進行訪視、隨團或其他查核行為；其屬從事商務研習（含受訓）者，得由主管機關會同經濟部、行政院大陸委員會、行政院勞工委員會及相關目的事業主管機關組成聯合查察小組，進行訪視或其他查核行為。」又「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序－專業交流」參、二及肆規定：「目的事業主管機關負有協力義務：本條款係以內政部為裁罰主管機關……一、啟動調查程序（一）內政部大陸專業人士聯合審查會於接獲大陸人士在臺從事未經許可或與許可目的不符活動之資訊後，先協請相關目的事業主管機關進行查證，……。 （二）如目的事業主管機關相關情況判斷，復疑有人『使』該等大陸人士從事上開違規活動情形時，應將各種可疑情形詳細填載於上開

『大陸專業人士在臺從事違規活動調查表』，連同相關證據資料移請裁罰機關啟動調查程序。」

二、查洋華光電股份有限公司（下稱洋華光電公司）經營觸控式面板製造業務，自 98 年 10 月 13 日至 99 年 9 月 15 日止，向移民署申請大陸地區人民來臺從事商務研習計 8 案，實際入境人數 112 人，入境停留日期為 19 日至 2 個月，99 年 6 月至 9 月計有 5 案研習之部分期間相互銜接（附表）。嗣 99 年 10 月 7 日媒體報導（註 2）本案涉及「假研習、真工作」情事，移民署當日會同經濟部投審會實地訪視，研判尚無違反相關法規具體事證。同年 10 月 19 日行政院長吳敦義指示由內政部召集經濟部、陸委會及勞委會組成專案小組展開複查，移民署遂於同年 10 月 22 日會同上開機關進行訪視，認為蒐證資料尚難認定該公司確有「假研習、真工作」情事。嗣移民署於 99 年 11 月 16 日展開司法偵查，該署專勤第一大隊桃園縣專勤隊於同年 11 月 24 日以移署專一桃縣孫字第 0998173473 號刑事案件移送書，以該公司確有非法聘僱大陸人士來臺從事工作之嫌，依兩岸條例第 15 條第 4 款及第 83 條規定，將該公司及管理部協理移送臺灣桃園地方法院檢察署偵辦，其犯罪事實略以：洋華光電公司以研習之名引進陸勞非法工作，每日工作時間區分為早班及晚班，且來臺之陸勞均有配發與一般正式員工相同之上下班刷卡使用的「電子感應卡」及線上產品製造考核之「個人產量表」、「產品流程卡」及相關事

證，足以證實該公司確有「假研習之名，行真工作之實」。惟移民署未就查獲之洋華光電公司申請大陸地區人民來臺以商務研習受訓之名，使 48 名大陸地區人民從事與原許可目的不符之活動事證，依兩岸條例第 15 條第 3 款及「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序－專業交流」與相關規定，辦理後續處置。

三、復查本案發生前，大陸地區人民申請商務研習與申請一般商務活動並無區別，來臺目的及行程部分，僅填具「商務相關活動計畫書及預定行程表」內容過於簡略，且對於大陸地區人民申請來臺研習期間相互銜接、大陸地區所從事之工作內容與來臺研習內容類似、研習時間安排於夜間和週末或假日進行、行政調查聯合查察小組等問題，均未明訂規範。直至本案發生後，經濟部投審會及移民署始於 99 年 11 月 23 日以經審三字第 09900470030 號函訂定「大陸地區人民來臺從事商務研習（含受訓）審查要項」、移民署於 99 年 11 月 23 日以移署出停雄字第 0990169943 號函訂定「執行大陸地區人民來臺從事專業、商務活動抽查訪視計畫」及「移民署會同目的事業主管機關及相關機關執行大陸地區人民來臺從事專業、商務活動訪視案件標準作業程序」，內政部於 100 年 5 月 16 日以台內移字第 1000929504 號令修正商務活動許可辦法相關規定，顯見本案事前所訂相關規範未盡周延。

據上論結，洋華光電公司以商務研習名義引進中國子公司大陸人民來臺，因相關規範未盡周延，本案移民署 99 年 10 月 7 日會同經濟部投審會實施行政調查結果，研判尚無違反相關法規具體事證，後因行政院院長吳敦義指示，移民署再會同經濟部、陸委會及勞委會實施行政調查，認為蒐證資料尚難認定有「假研習、真工作」情事，仍未能蒐獲事證資料以釐清事實，迄至 99 年 11 月 16 日展開司法偵查後，始查獲洋華光電公司引進大陸人士相關證據資料，確有假研習之名，行真工作之實，惟該署未針對該公司以商務研習之名，使 48 名大陸人士來臺從事與原許可目的不符之活動情事，依兩岸條例第 15 條第 3 款、「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序－專業交流」及有關作業規定予以裁罰，處置延宕未盡周妥，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進見復。

註 1：99 年 4 月 2 日商務活動許可辦法第 26 條第 3 項規定：「主管機關或相關目的事業主管機關就大陸地區人民來臺從事商務活動，得隨時會同相關機關進行訪視、隨團或其他查核行為。」上開規定修正後於 100 年 5 月 16 日修正至 26 條第 4 項。

註 2：99 年 10 月 7 日自由時報刊載洋華光電公司近一年涉嫌以合法申請該公司大陸廠員工來臺從事商務研習方式引進大陸地區人民來臺非法打工，涉及「假研習、真工作」。

附表：洋華光電公司歷次申請大陸地區人民來臺從事商務研習（含受訓）情形表

梯次	案號	申請日期	申請及實際入境人數	計畫內容	審核及決議	入出境日期	研習課程內容
1	98333 75953	98.10.13	王小芬團長等 6 人全數入境	學習新製程、培養技術升級、培訓專業人才，進而成為各站製程之技術指導人員。	經濟部投資審議委員會（下稱投審會）98.10.26 經審三字第 09800384280 號函資格審查同意	98.11.4 至 98.11.28 停留 25 日	硬對硬工作站（壓 FIN、貼合、後段、電測及成檢）
2	99333 78235	99.3.10	張小萱團長等 5 人全數入境	學習新製程之專業技術，培養其專業能力及技術升級，進而成為專業技術人員。	投審會 99.3.17 經審三字第 09900089890 號函資格審查同意	99.4.12 至 99.5.11 停留 1 個月	前段貼合製程
3	99333 78332	99.4.6	蔡明麗團長等 9 人，實際入境 8 人	學習新製程之專業技術，培養其專業能力及技術升級，進而成為專業技術指導人員。	邀請單位年營業額達新臺幣 1 億元以上毋須送部會資格審查	99.5.16 至 99.6.30 停留 1.5 月	目檢、貼合、印刷、半斷、組合、成檢
4	99333 78610	99.6.2	王丹丹團長等 20 人，實際入境 18 人	同上	投審會 99.6.3 經審三字第 09900223160 號函資格審查同意	99.7.5 至 99.9.3 停留 2 個月	廠內安全及環境認識、製程的教育訓練、備料、清洗、印刷、半斷、貼 PC、大片貼
5	99333 78969	99.7.21	吳道雲團長等 26 人，全數入境	同上	投審會 99.7.27 經審三字第 09900294240 號函資格審查同意	99.8.9 至 99.10.10 停留 2 個月	前段流程、材料認識、機器設備的使用及注意事項、組合站、大片貼、雷射、半斷的學習、目檢、貼合

梯次	案號	申請日期	申請及實際入境人數	計畫內容	審核及決議	入出境日期	研習課程內容
6	99333 70893	99.9.3	胡金菊 1 人，已入境	同上	投審會 99.8.31 經審三字第 09900366640 號函資格審查同意	99.9.18 至 99.10.6 停留 19 日	廠內安全及環境認識、製程的教育訓練、備料、清洗、印刷、半斷、貼 PC、大片貼
7	99333 79098	99.8.24	胡艷艷團長等 20 人，全數入境	同上	投審會 99.8.31 經審三字第 09900346860 號函資格審查同意	99.9.13 至 99.11.12 停留 2 個月	廠內安全及環境認識、製程的教育訓練、備料、清洗、印刷、半斷、貼 PC、大片貼
8	99333 79266	99.9.15	周國蘭團長等 29 人，實際入境 28 人	同上	投審會 99.9.27 經審三字第 09900382380 號函資格審查同意	99.10.12 至 99.12.10 停留 2 個月	廠內安全及環境認識、製程的教育訓練、備料、清洗、印刷、半斷、貼 PC、大片貼
總計 8 案		申請人數 116 人、實際入境人數 112 人。					

資料來源：依據內政部入出國及移民署 100 年 1 月 14 日及 3 月 25 日資料彙整。

二、本院內政及少數民族委員會為民國 99 年 9 月 19 日凡那比颱風造成高雄市重大災情，該府未恪遵災害應變中心作業要點之規定覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮；又執行三民區本和里抽水站滯洪作業、金獅湖防洪作業，及辦理該市溝渠清疏作業等過程，均有缺失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 14 日
發文字號：院台內字第 1001930751 號

主旨：公告糾正民國 99 年 9 月 19 日凡那比颱風造成高雄市重大災情，該府未恪遵災害應變中心作業要點之規定覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮；又執行三民區本和里抽水站滯洪作業、

金獅湖防洪作業，及辦理該市溝渠清疏作業等過程，均有缺失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 51 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案由：99 年 9 月 19 日凡那比颱風造成高雄市重大災情，高雄市政府未恪遵災害應變中心作業要點規定，覈實指派「指揮官」或「副指揮官」坐鎮指揮災害防救事宜，卻推諉由不具資格之消防局局長充任副指揮官，顯有違失；嗣執行三民區本和里抽水站滯洪作業，抽水機運作期間屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，顯有疏失；另於金獅湖防洪作業過程，未恪遵標準作業程序將水位調降至規定水位，亦有未當；環境保護局暨所屬 12 區清潔隊與溝渠清疏隊於辦理該市溝渠清疏作業時，未謹遵「先檢視，後清疏」原則，且相關側溝、大溝及箱涵之清疏報表數據頗多謬誤、闕漏，顯有缺失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、高雄市政府於凡那比颱風強降雨且災情不斷期間，未恪遵災害應變中心作業要點規定，覈實指派「指揮官」或「副指揮官」坐鎮指揮災害防救事宜，卻推諉由不具資格之消防局局長充任副指揮官，顯有違失。

(一)按災害防救法第 9 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人、副召集人一人或二

人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任……」；同法第 12 條第 1 項規定：「……直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官」。另依高雄市災害防救會報設置要點第 3 點規定：「本會報置委員三十一人至三十六人，其中一人為召集人由市長兼任、二人為副召集人由副市長兼任……」，及高雄市災害應變中心作業要點第 5 點規定：「本中心置指揮官一人，由會報（註：即前述高雄市災害防救會報）召集人擔任，綜理本中心災害應變事宜；副指揮官二人，由會報副召集人擔任，襄助指揮官處理本中心災害應變事宜」。綜合前述法令規定，高雄市災害應變中心指揮官一職，是由市長兼任，副指揮官一職，則由兩位副市長擔任，並無消防局長擔任副指揮官之允許空間，合先敘明。

(二)99 年 9 月 19 日凡那比颱風襲台，造成高雄市楠梓區、左營區、鼓山區、三民區等地嚴重淹水，事後調查自當日 12 時許，災害應變中心指揮官陳菊市長主持第 3 次災害防救工作會議結束後，與兩位副指揮官李永得及林仁益副市長相繼離開，當日下午強降雨且災情不斷期間，災害應變中心竟無指揮官或副指揮官坐鎮指揮，獨留消防局陳虹龍局長忙於處理。對此外界質疑，據高雄市政府查復表示：「從吳敦義市長、謝長廷市長時代迄今，市長即是災害應變中心指揮官，依慣例

及實務運作，副指揮官為業管副市長林仁益及颱風災害權管機關消防局局長陳虹龍」。但於凡那比颱風事件後，市府表示為能讓實務運作與行政規則規定一致，該府已於 99 年 11 月 11 日修正高雄市災害應變中心作業要點第 5 點規定：「……副指揮官 2 人，由業務督管副市長及災害防救業務主管機關首長擔任，襄助指揮官處理本中心災害應變事宜」。

(三)綜上，依災害防救法、高雄市災害防救會報設置要點及高雄市災害應變中心作業要點規定，高雄市災害應變中心指揮官一職，是由市長兼任，副指揮官一職，係由兩位副市長擔任。惟高雄市政府於凡那比颱風強降雨且災情不斷期間，未恪遵災害應變中心作業要點規定，覈實指派「指揮官」或「副指揮官」坐鎮指揮災害防救事宜，卻推諉由不具資格之消防局局長充任副指揮官，顯有違失。

二、高雄市政府水利局（原工務局下水道工程處）於凡那比颱風執行三民區本和里抽水站滯洪作業，未確實登載「滯洪池抽排及滯洪紀錄表」，另抽水機運作期間屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，顯見平時管理鬆弛，維修保養不實，致緊急時屢生意外，顯有疏失。

(一)高雄市三民區本和里滯洪池 92 年 10 月 31 日開工，93 年 11 月底完工，其設置主要目的係為滯洪本和里一帶低窪區及上游集水區之洪水，以高雄市 20 年降雨頻率規劃，

計畫容量 10 萬立方公尺。依本和里滯洪池操作流程圖，當主站體水位達 3 公尺且滯洪池水位大於或等於 5.5 公尺時，啟動發電機、蝶閥與抽水機，將主站體（含滯洪池）之蓄水抽排放至 K 幹線。

(二)針對「99 年 9 月 19 日本和里滯洪池操作過程、本和里淹水戶數及淹水深度」部分，據高雄市政府說明略以：「99 年 9 月 19 日 12 時 30 分 K 幹線水位達 2.69 公尺，依序輪流啟動抽水至 K 幹線，抽水期間在控制面板上抽水機 P101-A 及 P101-E 之緩衝啟動器亮起黃色指示燈而暫時停機，14 時 48 分 K 幹線滿管開始滯洪，16 時 10 分啟動 5 台抽水機，16 時 30 分滯洪池水位高達 5.5 公尺，16 時 40 分滯洪池滿水位，從開始滯洪至滯洪池滿水約 1 小時 52 分。本和里全里總戶數 3,028 戶，淹水戶數 825 戶，符合風災救助金發放規定者計有 575 戶，最深淹水深度約 190 公分。」另針對「外界質疑本和里抽水站於滯洪期間抽水機發生故障」問題，高雄市政府水利局表示：「本和里抽水站全數 5 台抽水機，於 99 年 9 月 19 日當天均未發生故障，僅有緩衝器發生超載跳脫或爆炸燒毀情形，然並不影響抽水機之運作。」

(三)惟查，高雄市三民區本和里抽水站 99 年 9 月 19 日「滯洪池抽排及滯洪紀錄表」之「滯洪池水位欄」均空白未填，針對此疑點，據高雄市政府水利局說明略以：「滯洪池於

整體標準作業流程中為蓄水作用，故無設計水位偵測器，只設有蓄水達 5.5 公尺高水位警戒信號以表示滿載溢流時機，在標準作業流程僅呈現此警戒信號，故滯洪池水位欄均係空白，但為利事後計算滯洪水量，本局於滯洪池旁籃球場階梯畫有大字體紅色水位高度數字。」顯見，高雄市政府水利局以「滯洪池無設計水位偵測器」及「標準作業流程僅呈現 5.5 公尺警戒信號」等為由，未確實登載「滯洪池抽排及滯洪紀錄表」之「滯洪池水位欄」，以致 99 年 9 月 19 日當天滯洪池之逐時水位變化情形及滿水位發生時間等重要資訊，均付之闕如。

(四)另查，三民區本和里抽水站所建置 5 台抽水機（P101-A、B、C、D、E），其於 99 年 9 月 19 日滯洪運作期間，卻屢屢發生抽水機緩衝器過載跳脫（P101-A、B、E）及爆炸燒毀（P101-C）情形。針對「抽水機緩衝器過載跳脫及爆炸燒毀是否表示抽水機故障」部分，據本和里抽水站表示：「緩衝器過載跳脫，並非表示抽水機故障，仍可繼續運轉，有電腦紀錄可查。」然據高雄市水利技師公會 99 年 11 月「高雄市凡那比颱風積水檢討評估報告」第五章總結與建議略以：「檢討抽水機操作程序，研議抽水機啟動之順序及數量與抽水站體水位之變化可行性，讓操作者有明確之依循……操作中抽水機因過熱、超載等因素中止或停機影響緊急抽水量……」。由上顯見，本和里抽水

站抽水機操作程序尚存缺漏，至於緩衝器屢屢發生超載跳脫或爆炸燒毀係屬不正常現象，確實影響緊急抽水及防洪作業。

(五)據上，高雄市政府水利局於凡那比颱風執行三民區本和里抽水站滯洪作業，未確實登載「滯洪池抽排及滯洪紀錄表」，另抽水機運作期間卻屢屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，顯見平時管理鬆弛，維修保養不實，致緊急時屢生意外，顯有疏失。

三、高雄市政府水利局於金獅湖防洪作業過程，未恪遵標準作業程序，於颱風警報發布後，將水位調降至 6.0 公尺，另於本案調查期間，針對颱風警報發布後調降水位高程，竟提具 3 種不同版本，凸顯內控管理紊亂，顯有未當。

(一)據高雄市政府表示，金獅湖興建年代已久遠，其兼具觀光及蓄洪二項用途，該府工務局下水道工程處前於 92 年 9 月 10 日～93 年 5 月 3 日曾辦理底泥清疏作業。依該處 96 年 11 月 14 日編定「金獅湖防洪 SOP 操作說明」閘門操作機制（金獅湖防洪應變期間）：豪雨特報或颱風警報發布，開啟 A、B、C、D 閘門，視上游區域雨勢大小，E 閘門分四階段逐漸開啟，將湖內水位降至高程 6.0 公尺。

(二)惟查，高雄市政府工務局下水道工程處並未確依上開 SOP 規定辦理，據高雄市政府 99 年 10 月 1 日「919 凡那比颱風災情及應變專案報告」指出，99 年 9 月 19 日 0 時 10

分金獅湖水位係調降至 6.28 公尺；另據高雄市水利技師公會 99 年 11 月「高雄市凡那比颱風積水檢討評估報告」第 3.2.2 節金獅湖防洪操作紀錄顯示，凡那比颱風發布後，金獅湖實際調降水位為 6.25 公尺。以上數據（6.28、6.25）均較 SOP 所規範之 6.0 公尺為高，下水道工程處顯未確依 SOP 規範執行金獅湖水位調降作業。

(三)次查，本案調查期間，針對凡那比颱風發布後，金獅湖應調降之水位高程，高雄市政府水利局竟先後提具 3 種不同版本之高程，分別為 6.5、6.25 及 6.0 公尺，此凸顯該局內控機制紊亂。

(四)據上，高雄市政府水利局於金獅湖防洪作業，未恪遵標準作業程序規定，於颱風警報發布後，將水位調降至 6.0 公尺，另於本案調查期間，針對颱風警報發布後調降水位高程，竟提具 3 種不同版本，凸顯內控管理紊亂，顯有未當。

四、高雄市政府環境保護局於辦理該市溝渠清疏作業時，未謹遵「先檢視，後清疏」原則，且相關清疏報表數據頗多謬誤、闕漏，顯有缺失。

(一)本院審計部 96~98 年度高雄市地方總決算審核報告有關治水、防洪、清淤（疏）之審核意見略以：「依高雄市近年來豪雨災害處置統計顯示，阻礙排水原因，除瞬間降雨強度超過雨水下水道設計標準為主因外，間有因排水幹線銜接不順、垃圾雜物阻塞洩水孔及側溝內淤積等因素，影響排水速度，造成積水

現象，允宜研修排水設計標準及落實排水管路疏濬、維護等管理與督導，以降低淹水損失，確保排水功能。雨水下水道建設及溝渠清疏間有欠周，有待研謀加強改善。」顯見高雄市近年來豪雨造成積（淹）水，部分原因係因為垃圾雜物阻塞雨水下水道洩水孔及側溝（道路兩旁 1 公尺寬以下水溝）淤積等所造成。高雄市政府環境保護局（下稱環保局）暨所屬 12 區（鹽埕區、前金區、新興區、三民東區、三民西區、前鎮區、鼓山區、苓雅區、左營區、旗津區、楠梓區、小港區）清潔隊與溝渠清疏隊，負責該市雨水下水道側溝、大溝及箱涵之清疏業務，理當虛心面對前揭審核意見，並切實檢討相關清疏作為。

(二)針對「溝渠清疏作業之『檢視』與『清疏』關係為何？何者在先？」部分，據高雄市環保局說明略以：「檢視之目的係作為清疏之依據，如檢視有淤泥等情形，則進行立即清疏或安排下次清疏。檢視當天行程結束後，如來得及，則立即清疏，否則另排時間清疏。」換言之，溝渠清疏作業前，應先辦理檢視，並視檢視結果，決定是否立即辦理清疏或延後辦理。惟查，99 年「高雄市政府環境保護局溝渠清疏隊檢視清疏成果表（大溝、箱涵）」中，未先辦理『檢視』即逕予『清疏』者，包括：楠梓區旗楠路高速公路北上匝道水溝（檢視日期：8 月 2、13 日；清疏日期：1 月 19~22 日、5 月 11 日、6 月 3、4、7~9

、11、22~25、28~30 日）、左營區新莊仔路 296 號水溝（檢視日期：8 月 30 日；清疏日期：5 月 4 日）、小港區桂華街水溝（檢視日期空白；清疏日期：7 月 16 日）、楠梓區楠陽路箱涵（檢視日期：9 月 14 日、10 月 8 日、12 月 10 日；清疏日期：7 月 14 日）、小港區民義街箱涵（檢視日期：4 月 13 日、7 月 29 日、8 月 9 日；清疏日期：3 月 26 日）、前金區成功一路箱涵（檢視日期：5 月 18 日、10 月 21 日；清疏日期：3 月 29 日）、前鎮區成功路箱涵（檢視日期：5 月 13 日、6 月 25 日；清疏日期：3 月 22 日）、苓雅區福德一、二路箱涵（檢視日期：7 月 2 日；清疏日期：2 月 26 日）、鹽埕區新樂街箱涵（檢視日期：7 月 22 日、8 月 5 日；清疏日期：5 月 17、28 日）……；另楠梓區樂群路及壽民路箱涵均未登載清疏日期，然該報表「清疏總重量」欄位卻分別登載 4,937 及 6,874 公斤。以上路段溝渠清疏作業，均未遵守「先檢視，後清疏」之作業原則。

(三)另針對高雄市環保局所屬 12 區清潔隊 99 年「側溝」清疏執行情形，據該局提供全部區隊中較具代表性之「小港區隊」99 年 1~12 月清疏成果報表，發現該報表內數據頗多謬誤、闕漏處，包括：1 月 8、9、11 日「清疏長度」均空白未登載，然「溝泥量」卻分別登載 9,810、6,220、1,870 公斤；2 月 11 日錯

誤登載「清疏長度」1,500 公尺、「溝泥量」22,210 公斤（本案調查後高雄市環保局更正數據：清疏長度 400 公尺、溝泥量 9,160 公斤）；8 月 25~28、30、31 日「清疏長度」均空白未登載，然「溝泥量」卻分別登載 7,430、8,740、5,400、1,950、8,830、4,530 公斤；9 月 24 日、10 月 22 日「清疏長度」均登載 0 公尺，「溝泥量」卻分別登載 7,390、3,600 公斤。

(四)據上，高雄市環保局暨所屬 12 區清潔隊與溝渠清疏隊於辦理該市溝渠清疏作業時，未謹遵「先檢視，後清疏」原則，且相關側溝、大溝及箱涵之清疏報表數據頗多謬誤、闕漏，顯有缺失。

綜上所述，高雄市政府於凡那比颱風期間未恪遵災害應變中心作業要點規定，覈實指派「指揮官」或「副指揮官」坐鎮指揮災害防救事宜，卻推諉由不具資格之消防局局長充任副指揮官，顯有違失；嗣執行三民區本和里抽水站滯洪作業，抽水機運作期間屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，顯見平時管理鬆弛，維修保養不實，致緊急時屢生意外，顯有疏失；另於金獅湖防洪作業過程，未恪遵標準作業程序將水位調降至規定水位，亦有未當；環境保護局暨所屬 12 區清潔隊與溝渠清疏隊於辦理該市溝渠清疏作業時，未謹遵「先檢視，後清疏」原則，且相關側溝、大溝及箱涵之清疏報表數據頗多謬誤、闕漏，顯有缺失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討改善見復。

三、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為內政部身為社會團體主管機關，對中國青年救國團管理採取低度規範，又未依規訂定該團青年活動中心等場所管理辦法，枉顧民眾住宿安全，均有怠失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930696 號

主旨：公告糾正中國青年救國團自 78 年轉型後，外界對其財務及業務內容屢出批評，致其公益性受質疑，然內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，又未依規訂定該團青年活動中心等場所管理辦法，枉顧民眾住宿安全，均有怠失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：中國青年救國團自 78 年轉型成為社團法人後，外界屢有針對其財務不透明及業務包山包海提出批評，連帶使該團公益性受到質疑，然而內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，致相關紛擾與對立情事時有所聞；又按發展觀光條例第 24 條第 3 項

規定之立法意旨，該團青年活動中心等非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，應由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之，惟內政部竟推諉塞責，未依規定訂定管理辦法，枉顧民眾住宿安全，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、中國青年救國團自 78 年轉型成為社團法人後，外界屢有針對其財務不透明及業務包山包海提出批評，連帶使該團公益性受到質疑。惟內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，致相關紛擾與對立情事時有所聞，內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

(一)查中國青年救國團（下稱救國團）自創團迄今已屆 60 年，期間為順應國內政治、經濟、社會發展變遷，於 78 年轉型成為社團法人，並結合社會資源、調整業務重點，從事青年服務工作，賡續辦理各類教育性、公益性及服務性活動，普遍獲得各界肯定。按該團組織規程規定，其總團部設有 8 處 1 會，並分設 19 處縣市團務指導委員會、13 處青年活動中心、9 處輔導中心、3 處學苑及青年服務社等。經統計（至 100 年 5 月底止），該團計有團員 237 人、支薪之專職員工（含臨時人員）1,243 人，服務志工 30,780 人，其 99 年資產總額新臺幣（下同）5,320,718,839 元、年度總收入 2,338,003,777 元、年度總支出 2,368,701,281 元，相關財務收支均依規定函報內政部核備。

(二)再查，救國團依補習及進修教育法第 6 條、第 9 條規定向各直轄市、縣（市）政府申請立案之補習班合計 46 家；又分別持有「中國青年旅行社有限公司」（團員擔任董監事比例 100%）及「張老師文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董監事比例 100%）99%以上股份，而「中國青年旅行社有限公司」再轉投資「中國青年留遊學顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「嚕啦啦旅行社有限公司」（由團員擔任董事）；另該團捐助設立之「財團法人中國青年服務事業文教基金會」（團員擔任董事比例 88.2%）、「財團法人張老師基金會」（團員擔任董事比例 46.6%）、「財團法人中國青年大陸研究文教基金會」（團員擔任董事比例 76.2%）轉投資「幼獅文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董事、監察人比例 87.5%），「幼獅文化事業股份有限公司」再轉投資「團隊鍵企業管理顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「幼獅運動休閒管理有限公司」（由團員擔任董事），併予敘明。

(三)參照公司法第 369 條之 2：「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」同法 369 條之 3：「有左列情形之

一者，推定為有控制與從屬關係：(1)公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者；(2)公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」規定意旨及一般公認會計原則解釋，救國團對前開公司之人事、財務或業務經營已有實質之控制權；另詢據經濟部稱，公司之股東，除自然人外，政府、法人（財團法人、社團法人等）亦得投資公司而為公司之股東，惟其轉投資具營利性質之公司組織是否符合其成立「社會團體」之宗旨及人民團體法相關規定，允屬人民團體法主管機關審認之權責云云；又按法務部 89 年 10 月 27 日(89)法律決字第 033737 號函釋略以：「財團法人固以遂行公益事業為目的，不得以營利為目的，惟茲所謂目的係指於終局之目的而言，故苟投資於營利事業，但仍將所得利益用於公益事業者，尚不失為公益法人，與其目的似尚無抵觸……。」再按內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以：「本部對立案之全國性社會團體（近 1 萬個）會務管理與督導部分，均採相同原則以『高度自治、低度規範』原則辦理，即法令無明文規定者，不予管理或限制。……救國團財務稽核乙節，本部處理情形與其他立案之社會團體無異，相關財務書表等由理事會編製、監事會審核、提經會員大會決議通過後報部辦理……。」

(四)綜上，社團法人之營利或投資行為，在符合法令規定且不違背其法人之公益目的時，即非法所不許。然而，救國團身為公益性社團，組織龐大、資源豐厚、業務廣泛，加上擁有諸多轉投資事業，且多由團員擔任負責人及董事，情形迥異於一般社團法人，其間或有涉及內部財務流向與社會價值判斷，以致外界屢屢對其財務不透明（含薪資、退休支給）、業務包山包海提出批評。惟內政部身為社會團體主管機關，面對特殊情形仍採一般性低度規範，坐視上開警議持續發酵，未能針對其運作模式與公益目的之關聯性訂定審酌標準，且未配合社會團體財務處理辦法第 27 條：「社會團體處理財務收支，不得有匿報或虛報情事，並應定期公告之。」規定，建立透明之財務公開機制，導致相關紛爭與對立情事時有所聞，連帶造成該團無所遵循，公益性受到質疑，徒增社會外部成本。內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

二、按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定之立法意旨，教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，應由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。惟內政部身為救國團之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定管理辦法，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。

(一)發展觀光條例於 90 年 11 月 14 日修正公布，增訂第 24 條第 3 項規

定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」觀其立法說明略以：「目前有許多非營利事業單位，基於特定目的提供住宿場所者，如教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等，宜由其目的事業主管機關就其安全、經營等事項另訂定辦法加以管理，以維護住宿安全。」依前揭規定，中華民國僑務委員會於 91 年 7 月 1 日訂定「僑務委員會所屬華僑會館經營管理及安全維護要點」、國防部於 91 年 8 月 7 日訂定「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」、內政部警政署於 91 年 9 月 11 日訂定「警政署警察機關警光山莊及會館管理辦法」、教育部於 93 年 3 月 15 日訂定「教育部及所屬機關學校住宿設施經營管理及安全維護要點」、行政院文化建設委員會亦於 97 年 6 月 27 日訂定「文化建設委員會所屬機關住宿設施經營管理及安全維護要點」，合先敘明。

(二)然而，內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以，按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」上開法令定有明文，故所稱「目的事業主管機關」應屬經營住宿場所之「安全」與「經營」之主管機關而言（即交通部）。……該部為人民團體法第

3 條規定所稱之中央主管機關，該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，故該部未訂定住宿場所相關管理辦法等語，顯有違誤。

(三)再查建築法第 2 條：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……」、同法第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。……」、內政部 91 年 3 月 19 日內授營建管字第 0900018726 號函：「……供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理之基準日期。」規定甚明。惟據內政部 100 年 7 月 21 日台內社字第 1000129610 號函復本院資料顯示，救國團（含分支、附屬單位）目前使用之建築改良物多未領有使用執照。

(四)綜上，依據發展觀光條例第 24 條第 3 項規定，各該目的事業主管機關（如教育部、國防部、警政署等）均有針對其主管非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，訂定相關管理辦法，以為其安全、經營等事項提供明確之遵循規範。然而，內政部身為社會團體之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定相關管理辦法，輕忽其急迫性與重要性，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。另有鑒於建築管理與公共安全密

不可分，內政部允應針對供公眾使用而未領有使用執照之建築物，進行妥適規範並依法查處，以維建築物合法使用與其構造設備安全。

綜上所述，中國青年救國團自 78 年轉型成為社團法人後，外界屢有針對其財務不透明及業務包山包海提出批評，連帶使該團公益性受到質疑，然而內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，致相關紛擾與對立情事時有所聞；又按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定之立法意旨，救國團青年活動中心等非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，應由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之，惟內政部竟推諉塞責，未依規定訂定管理辦法，枉顧民眾住宿安全，均有怠失，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。

四、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為內政部訂定之「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當等，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象等情，洵有怠失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930768 號

主旨：公告糾正內政部訂定之「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象等情，洵有怠失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：內政部所訂「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象；又未落實交易資訊公開透明化，妥適規範房仲業廣告，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因；又「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略；經紀營業員資格取得條件過於寬鬆且未落實訓練；房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、以斡旋金進行交易的情況是否已改善等，均未積極查明並適時檢討，洵有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載：「房仲平面廣告，八成相片不實」；另據行政院消費者保護委員會統計，95 年至 99 年 10 月全國商品消費爭議，購屋類列居前 3 名。究不動產仲介業者提供服務是否確實保障消費者權益，收取之報酬相對於提供之服務是否合理，相關主管機關是否放任民眾權益受損、有無怠惰修法，均有深入瞭解之必要乙案，業經本院調查竣事，茲就調查發現違失之事實與理由臚列如下：

一、內政部訂定不動產經紀業報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行逾 10 年，房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲；又上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象，內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

(一)按內政部辦理「不動產經紀業管理條例」（下稱本條例）立法過程，原函報行政院之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定：「仲介業經營業務…應依實際成交價金或租金報酬標準計收報酬。…第一項報酬標準由中央主管機關依價金大小定其上限。」依其說明略以：

「交易價金之高低與仲介成本並非呈顯著正比，爰參酌日本法例，明定由政府依價金大小定其上限，以期合理。」惟行政院送立法院審議之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定，卻將「依價金大小定其上限」之內容刪除，修改為「經紀業或經紀人員不得收取差價或其他報酬，其經營仲介業務者，並應依實際成交價金或租金按中央主管機關規定之報酬標準計收。」送經立法院審議通過，除將本條例名稱改為「不動產經紀業管理條例」外，上開條款內容並未更動，僅配合部分條文新增改列條次為第 19 條。嗣內政部依上開規定授權，以 89 年 5 月 2 日台(89)中地字第 8979087 號函頒不動產仲介經紀業報酬計收標準（下稱「房仲服務報酬計收標準」），同年 7 月 1 日實施，同年 7 月 19 日修正第 3 點。現行規定如下：

1. 不動產經紀業或經紀人員經營仲介業務者，其向買賣或租賃之一方或雙方收取報酬之總額合計不得超過該不動產實際成交價金 6% 或 1.5 月之租金。
2. 前述報酬標準為收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，且不得有聯合壟斷、欺罔或顯失公平之行為。
3. 本項報酬標準應提供仲介服務之項目，不得少於內政部頒「不動產說明書應記載事項」所訂之範

圍，不包括「租賃」案件。

4. 經紀業或經紀人員應將所欲收取報酬標準及買賣或租賃一方或雙方之比率，記載於房地產委託銷售契約書、要約書，或租賃委託契約書、要約書，俾使買賣或租賃雙方事先充分瞭解。

(二) 依內政部研擬「房仲服務報酬計收標準」時所參考由世界不動產協會對各會員國所作調查之國外相關資料以觀，國外對於收費標準差異懸殊，例如：新加坡 1-2%，韓國 1.5-9%，日本 3-5%，而美國未開發土地類 6-10%、商業類 3-4%、住宅類 5-8%，平均約 6%。若將各會員國仲介收費標準予以平均，最低費率約 2.8%，最高費率約 4.9%。我國「房仲服務報酬計收標準」除無最低費率限制外，上限規定亦高於上開各國平均費率，該上限規定如何決定，並無具體之依據及理由；又內政部參考各國資料時，未將各國之房價、工資及國民所得水準等相關因素納入考量，以瞭解其實際收取之仲介服務費與當地工資、國民所得間之關係，亦未就各國業者所提供之服務項目與內容進行分析比較，顯不周延。

(三) 復按本條例第 4 條第 5 款規定，仲介業務係指從事不動產買賣、互易、租賃之「居間」或「代理」業務。所稱「居間」依民法第 565 條規定，係指「謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約。」而「居間所約定之報酬，較居間人所任

勞務之價值，為數過鉅失其公平者，法院得因報酬給付義務人之請求酌減之。」民法第 572 條定有明文。據內政部 89 年 3 月 30 日召開研議「房仲服務報酬計收標準」會議資料得知，曾就仲介業提供「服務成本」加上「合理利潤」等方式訂定仲介服務報酬標準之可行性提出分析，認為計算服務成本時，因「服務項目」、「經營方式」、「目標市場」、「營業地點」、「人事成本」、「教育訓練」、「成交量」等因素不同而有差異，而「合理利潤」因無法令依據、消費者與業者之看法容有差異，致認定有其困難。且房仲全聯會亦表示，仲介業服務報酬，係依服務報償原則訂定，且業者所提供之服務內容，不會因為房價高低而有差別之待遇。由上可知，房仲服務報酬之計算方式，理應採「服務報償原則」，殆無疑義。而所謂「服務」應視委託人（買方或賣方）實際委託之事項與業者所提供之內容而定，且「報酬」之數額，雖得以契約自由約定，但必須「與其所任勞務之價值相當」，方為公允。若報酬數額過鉅，顯失公平者，委託人得依民法第 572 條規定訴請法院酌減之，以維公平。準此，本條例第 19 條規定應訂定「房仲服務報酬計收標準」，既係為保護消費者與房仲業之權益而設，雖法律規定以「不動產實際成交價金或租金」為基準，惟鑒於交易金額之高低與仲介成本並非呈顯著正比，則內政部訂定之「房仲服

務報酬計收標準」，自應斟酌房仲業「所任勞務之價值」是否相當，始臻合理。

(四)又，房仲業係屬服務業，業者本應藉由不斷提升服務品質，以獲得客戶認同及爭取服務機會，並更應積極降低經營成本，以增加市場競爭力。否則因失去競爭力而由市場淘汰，亦屬正常，殊無將開發或經營成本轉嫁由委託人負擔之理。況於同一時期內，若房仲業所提供之服務內容差異不大，僅因不同區域房價迥異而收取懸殊之服務報酬，實難謂合理。再就長期而言，在正常情況下，業者之服務成本應隨著經營方式之不斷改進而降低，實無因房價上漲亦隨之不斷上漲之理，縱使營業所需之工資、租金、廣告成本有所增加，其增幅也不及房價之漲幅。尤有甚者，同一物件如於短期內多次移轉，在服務成本變動不大之情形下，業者可收取多次之服務報酬，更係有利可圖，造成實務上有業者與房地產投資（投機）者合作，在房價高漲地區藉由投資（投機）者短期內多次移轉之機會，以獲取更多的服務報酬，最後再將服務報酬轉化為房價之一部分而由消費者負擔，產生變相增加購屋成本之不合理現象。

(五)另按「房仲服務報酬計收標準」規定，成交價金之 6% 乃收費之上限，並非主管機關規定之固定收費比率，委託人自得與受託人議價，乃屬當然。內政部於 92 年 6 月 26 日公告「不動產委託銷售定型化契約

」應記載事項第 5 點規定：「買賣成交者，受託人得向委託人收取服務報酬，其數額為實際成交價之百分之__（最高不得超過中央主管機關之規定）。前項空白處未記載者，受託人不得向委託人收取服務報酬。」該項規定應屬消費者保護法第 2 條第 8 款之個別磋商條款，須由委託人與受託人磋商決定服務報酬之計收標準，堪稱允當。惟「房仲服務報酬計收標準」第 4 點卻規定「經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，…應將所欲收取報酬標準及買賣或租賃一方或雙方之比率，記載於房地產委託銷售契約書…，俾使買賣或租賃雙方事先充分瞭解。」造成業者多將報酬標準比率印製於定型化契約上，顯與上開「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項之規定產生扞格，亦失去公平保障消費者與業者權益之宗旨，洵有不當。

(六)「房仲服務報酬計收標準」施行逾 10 年，業者之仲介服務費收費標準究為何？有無僵固性？詢據房仲全聯會表示，並未就每年業者之仲介服務費收費標準進行完整統計，政府雖已訂定 6% 的服務報酬上限，不同業者內部還是有高低不同的收費標準，以面對同業激烈之競爭，而在公司內部收費標準下，個別房產物件還是有不同的服務費收取標準。惟據消基會表示，房仲業已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 2% 服務報酬的不成文行規

，該會於 2010 年 6 月初，針對 10 大房仲業之服務報酬進行調查，發現 90% 的業者表示收取 6% 服務報酬乃係政府之規定。又據公平會表示，實務上不動產經紀業者（自有品牌之業者或主要競爭品牌之加盟店）向買方或賣方收取之服務報酬，係分別依買方及賣方訂定，其中向買方收取成數以成交價格 2% 或 1% 收取，向賣方收取成數則以成交價格 4% 或 3% 收取，實際服務報酬由業者依個案與買方及賣方個別議定，並無一致之數額或成數，或一律收足 6% 之上限。另據內政部所提供之房仲業所使用之不動產委託銷售定型化契約書以觀，契約書中有關服務報酬之約定，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬。顯示仲介業長久以來已於市場上形塑類似固定比率之服務報酬標準，並向消費者表示此乃政府之規定，而政府亦欠缺宣導，使「房仲服務報酬計收標準」原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。

(七)又，據國外研究發現，仲介服務報酬費率和房屋的成交價呈現負相關，和景氣呈現反循環現象。當房地產需求愈多，房價愈高，仲介佣金費率愈低（註 1）。按我國「房仲服務報酬計收標準」訂定迄今已逾 10 年，現今都會區房價相較於 10 年前之房價已上漲甚多，臺北市高達 220.03%、新北市高達 181.59%，尤以臺北地區近 5 年（2005~2009）之新成屋房價漲幅為鉅，臺北市

45.1%、新北市 22.6%，而工資、房租上漲率則相對穩定。在服務成本無具體驟增之情形下，於房價高漲地區仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，顯不合理。

(八)另據內政部統計，全國房仲業備查數量統計，於 91 年時僅有 1,066 家，至 100 年 7 月已增加為 5,253 家，成長約 5 倍，其中臺北市、新北市、桃園縣等 3 縣市合計即占全國之 46.2%（如附表 3），另就房仲業所分設之營業處所數量統計，於 91 年時僅有 317 處，至 100 年 7 月已增加為 1,146 處，成長 3.6 倍，其中臺北市、新北市、桃園縣等 3 縣市合計更占全國之 76.9%。由此可知，長期以來，房仲業及其分設營業處所之數量並未受房地產景氣波動影響，卻不斷地成長，近幾年隨房價之上漲更不斷擴大，而上漲比例最大的北部地區，業者及營業處所之數量占全國之比例亦最大。顯示在房價上漲與交易熱絡雙重因素之影響下，使房仲服務報酬收入增加甚多，而服務成本增加卻有限，致產生龐大利潤，促使新業者爭相投入，並使既有業者競相擴展營業處所。此種跡象顯示，房價高漲地區房仲服務報酬計收標準已嚴重偏離「服務成本」加上「合理利潤」之原則，顯有深入檢討之必要。此外，我國不動產交易市場規模與房仲業數量，是否符合比例？有無造成社會整體資源之浪費？又，相關規定對業者經營資格之規範有無

過於寬鬆？主管機關均亟應一併深入檢討。

(九)又，本條例內容主要係參考日本「宅地建物取引業法」之規定。依該法規定，宅建業者向雙方收取的報酬合計有一定之總上限。買賣雙方如同時委託媒介（雙方均應簽訂媒介契約，與我國目前僅賣方簽訂委託銷售契約不同）而成交者，任一方的報酬均有一定之上限，其中一方支付的報酬如高於該上限，其超過部分，即屬違法超收。同理，同一物件，透過數家以上宅建業者之媒介（類似我國之聯賣）而成交者，數家宅建業者從買方或賣方收取之報酬額，仍受上述總額之限制。此外，我國「房仲服務報酬計收標準」上限規定與日本（不含消費稅）「媒介報酬與因代理購買取得報酬之合計額」相當。惟日本該法規定，係按成交金額採比例逐級累退計算其服務報酬，且取自於買、賣之任一方的報酬均設有上限；我國「房仲服務報酬計收標準」不但未按成交金額採比例逐級累退計算，且僅有總額之上限，對單一方未設有上限，業者如僅向一方取得報酬額，另一方不收；或向一方取得報酬額超過實際成交金額 3%，另一方低於 3%。只要報酬總額在實際成交金額 6% 以下，即不違法。由上述比較得知，縱使兩國服務內容與品質相同，我國目前「房仲服務報酬計收標準」仍屬偏高，且相關規定似未較日本法規定周延，故該計收標準之合理性實有商榷餘地。

(十)綜上，內政部訂定房仲服務報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行 10 年以來，許多業者已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 1-2% 服務報酬的不成文行規，且所使用之不動產委託銷售定型化契約書，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬，顯示房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。且上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制，致業者在房價高漲地區，於服務成本無具體驟增之情形下，仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，造成服務成本相若，消費者卻因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象，內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

二、內政部未落實交易資訊公開透明化，以保障民眾權益，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因，且該部未妥適規範房仲業廣告，均有缺失。

(一)政府管理房仲業，應在避免不當干預的情形下，建立降低交易成本的機制。目前不動產交易的問題癥結，緣自於交易資訊不夠公開透明，

依內政部統計，95 年至 99 年止，全國房地產消費糾紛案件中，「隱瞞重要資訊」居糾紛原因第 5 名。顯示業者於執行業務過程，時常發生「隱瞞重要資訊」之情形，近日政府宣布「加速不動產相關法令修法，並要求以實價登錄，建立公開透明制度。」即在促進建立具備「公信力」、「全面性」之房價資料，方便民眾買賣房屋時參考，以大幅降低人為哄抬房價的情形。惟房屋交易之重要資訊，並不僅止於交易價格，舉凡與房屋交易有關之重要資料，均應提供交易當事人知悉，以保障交易者權益。目前房屋買賣、租賃來源、客戶背景、房價資訊等，幾乎全被房仲業掌握，是否由於交易資訊（如物件、價格等）的不夠公開透明化，致消費者有買賣、租屋需求，除透過房仲業以外，甚乏其他多元管道可供選擇。又，依「不動產委託銷售定型化契約應記載及不得記載事項」規定，房仲業者於簽約前，應據實提供該公司近 3 個月之成交行情，供委託人訂定售價之參考。惟實務上業者是否確實執行？提供之資訊是否屬實？因政府尚未建立周妥之實價登錄制度，消費者難以勾稽查證。故政府除應嚴格督促業者依法令辦理外，更應儘速建立房地產交易資訊之公開透明環境，遏止不當哄抬炒作，使交易者於買賣房屋，不會因資訊不夠公開而浪費許多成本，俾保障交易者權益，有效落實居住正義。

(二)詢據房仲全聯會表示，業者合作共

用資訊系統組成聯賣資訊網，已成為新興的交易型態。惟詢據公平會表示，倘房仲業透過網路資訊平台進行物件聯賣之機會，相互約束事業競爭活動之水平聯合，或是從事杯葛、差別待遇、垂直限制交易等行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭情事，抑或從事其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為，即可能涉及違反公平交易法第 14 條、第 19 條或第 24 條相關規定。另按聯賣資訊網係以網際網路整合不動產資訊，提供不動產經紀業者及一般消費者查詢利用，係提供消費者與房仲業間之交易資訊流通及物件需求配對服務。但因為不動產交易係金額極為龐大之交易決定，消費者為尋找較為合適之交易標的及交易條件，通常願意花較多時間以搜尋各種資訊來源，極少僅憑單一網站所提供之不動產資訊，遽下交易判斷。故主管機關宜綜合研判是否參考日本「宅地建物取引業法」相關規定，規範建立全部共通平台，避免各房仲業競相開發資訊平台，浪費社會整體資源及增加搜尋成本；倘仍需維持目前市場現況由業者自行建置，則允應就其刊登內容為必要之規範，以提供消費者即時且正確之資訊。另就聯賣行為中，業者與交易當事人之權利義務關係及其執行業務所應負擔之責任歸屬，主管機關亦應一併納入檢討。總之，如何建立降低交易成本的機制？如何落實不動產交易資訊（例如：交易價格、物件及客戶來源等）

公開透明化，以保障民眾權益？主管機關均允應深切檢討改進。

(三)又，本條例第 21 條雖規定，經紀業刊登廣告內容，應與事實相符。惟廣告與事實不符之態樣繁多，例如：宣稱坪數（如「使用面積」、「受益面積」、「權狀面積」…）及車位與事實不符、法拍屋廣告宣稱之點交狀況與法院公告註記內容不符、店招未標明加盟店等。詢據新北市政府表示，該府於 99 年 9 月間處理消費者主張業者刊登之廣告不符，請求損害賠償之爭議案件，經審視所蒐集之各業者廣告單後，發現廣告單刊登之內容有街景、捷運站、公園等，顯非廣告單上文字所敘述之物件，遂自 99 年 10 月 11 日起至 99 年 10 月 27 日止，分赴該市各房仲公司調查，發現僅 1 家業者之廣告單刊登之不動產全部真實外，其餘業者所刊登之不動產物件外觀並非全部真實，該府即於 99 年 10 月 29 日邀集業者、消基會共同研商不動產仲介業廣告物之標示方法，會中業者多認法令規定不精確，廣告受委託人及創意要求，需有不同呈現方式，惟與會各界代表咸認其等廣告不應有「虛偽不實」及「引人錯誤」之情事，案經該府移請消保會參酌辦理。消保會乃於 99 年 12 月 2 日召開會議研商有關不動產仲介業者廣告規範等相關事宜，為兼顧不動產經紀業者、廣告業者之權益及直轄市、縣（市）政府地政機關人員查核時之公平客觀，請內政部就不動產經紀業廣

告，研訂相關處理原則，內政部至 100 年 3 月 17 日始訂定「不動產經紀業廣告查核作業注意事項」，作為地方政府執行之依據，惟就廣告是否有載明房屋基本內容之必要，並未審酌考量。顯見本條例施行以來，內政部未妥適規範房仲業廣告，洵有缺失。

(四)綜上，內政部未落實交易資訊公開透明化，以保障民眾權益，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因，且未正視各房仲業競相開發建立不動產資訊平台，浪費社會整體資源及增加搜尋成本問題。又該部未妥適規範房仲業廣告，致業者與相關主管機關執行難以依循，均有缺失。

三、內政部所訂「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，實難以讓交易相對人獲得充分之交易資訊；相關法令規定欠周，致不動產經紀營業員資格之取得條件過於寬鬆，且未落實訓練，實有未當；又房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、是否詳列仲介服務內容、資訊揭露是否充分與正確、履約保證等安全機制費用是否均由交易當事人負擔、實務上以斡旋金進行交易的情況是否已改善，內政部均未積極查明並適時檢討，實有怠失。

(一)房仲業提供之服務項目及內容，關係服務品質之良窳與報酬之合理性。而服務品質之良窳最主要在於業者是否能提供買、賣雙方充分之物件資訊，以及房仲人員本身之專業素質，以協助當事人順利完成交易

，避免糾紛之產生。依消保會統計，98、99 年購屋類申訴案件均排名全國第 7，申訴案件最多依序為品質爭議類（760 件）、定金違約金類（357 件），2 者計 1,117 件，占 62.16%；主要申訴事項為品質機能（700 件）、服務品質（349 件），2 者計 1,049 件，占 58.38%，故如何提升房仲業服務品質至為重要。詢據學者及消基會表示，不動產交易金額動輒千萬以上，為避免消費者因處於資訊的弱勢者，發生不測之損害，日本「宅地建物取引業法」第 35 條規定，在不動產交易契約成立前，取引主任（相當於我國之不動產經紀人）應交付記載其事項之書面（即「重要事項說明書」），並為解說。而宅地建物交易業者，負有調查製作不動產重要事項詳細內容之義務；並基於不動產交易安全之確保及宅地建物交易業者應負善良管理人之注意義務，故於解釋、運用上，上開法律規定之不動產重要事項，乃為宅地建物交易業者最低限度之必要說明事項。換言之，並非意謂業者所應調查、解說之不動產事項內容，僅以此法定事項為限；縱屬其他未列之事項，亦將因不同個案而有調查、解說之必要。尤為重要者，日本關於不動產重要事項之解說，係由宅地建物交易主任始能為之，且記名簽章與解說者須為同一人，如有違反規定，宅建業者及交易主任將遭相當嚴重之處罰。又上開重要事項之內容，乃為不動產交易上極為重

要之判斷要素；故所謂「解說」，基於立法目的，於法解釋上，並非僅為單純地「朗讀」，而是含有講解者本於其專業，對擬為承購不動產之人，「講解事務含意，使之瞭解」、「教導專門知識，指導其方法」、「傳達情況，以供參考」之意涵；亦即，應使擬為承購不動產之人，對於交易不動產之重要事項（特別是不利益之事項）內容，足以達到理解程度之詳細解說，以維持宅建業之服務品質，俾確保交易當事人之權益。

(二)查本條例第 22 條至第 24 條，對不動產說明書之製作、解說、交付等雖已有規範，內政部亦依法訂頒「不動產說明書應記載事項」，並於「房仲服務報酬計收標準」規定，該項報酬標準應提供房仲服務之項目，不得少於上開「不動產說明書應記載事項」所訂之範圍。惟該應記載及不得記載事項之內容，與不動產交易上所需知悉之資訊仍有相當差距，而實務上常見業者所提供之不動產說明書格式不一，由消基會調查顯示，許多案例中的不動產說明書，其實只有委託人（賣方）簽章的「房屋現況說明書」及地籍圖、登記謄本或都市計畫使用分區證明而已，內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，而未解說不動產說明書之案例亦時有所聞，實難以讓交易相對人（買方）獲得充分之交易資訊。

(三)再據內政部統計，截至 99 年止，全國已領不動產經紀人證書者計

8,199 人，已領經紀營業員證明者計 96,482 人，相差近 12 倍，可知現今實務上不動產經紀營業員為最主要執行房仲業務之人。依本條例第 13 條第 2 項及第 3 項規定，經紀營業員資格之取得，只需參加中央主管機關或其認可之機構、團體舉辦不動產經紀營業員訓練滿 30 個小時合格（完成訓練課程無須考試），即可登錄充任經紀營業員執行房仲業務。而據內政部依 90 年 12 月 31 日發布之「不動產經紀營業員專業訓練機構團體認可辦法」不定期派員抽查瞭解專業訓練單位辦理情形，曾查獲並廢止認可計有「臺北市房地產經營者協會」、「臺北市仲介業職業工會」及「臺北不動產研究發展協會」等 3 家，註銷 1,402 人領取之營業員訓練專業證明書，並註銷 1,300 人領有之營業員證明，其違規內容計有「開課現場查核並無學員上課」、「參訓學員已於前期取得訓練證明書（查無簽到紀錄）並登錄取得營業員證明，確有虛偽不實情事及偽造文書之實」、「課程時數不足」、「部分課程未開課仍發給訓練證明」、「課程講師與認可計畫不符」、「發給不動產經紀營業員專業訓練證明，數量異常，經調查係工作人員偽造」等多項。又該部為全面瞭解認可單位辦理訓練狀況，於 100 年 3 月 22 日至 4 月 15 日派員抽查第 1 類（3 家）、第 2 類（4 家）及普查第 3 類（39 家）營業員訓練單位計 46 家，查核結果除行政管理未

落實等缺失外，發現有參訓人員未確實簽到退仍發給訓練證明書等情事。顯見經紀營業員資格取得過於寬鬆，且在訓練時數不足與部分訓練機構未落實訓練之情形下，實難以獲得充足之專業知識，遑論提供當事人正確之訊息。

(四)又按不動產交易過程，大多以契約決定彼此的權利義務關係。多年來，消保會與內政部為避免消費者與業者間權利義務之失衡，依據消費者保護法第 17 條第 1 項規定：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。」訂定並公告數種不動產交易相關定型化契約範本與應記載及不得記載事項，以規制房仲業所提供之定型化契約的內容，俾確保消費者權益。惟據消基會調查，90%的房仲業向消費者表示收取 6% 服務報酬乃是政府規定的，已如前述。而內政部公告之「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項第 5 點亦僅規定記載：「（最高不得超過中央主管機關之規定）」因此，業者於執行業務過程有無充分說明「6% 乃收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，消費者得與房仲業充分議價」等重要資訊，令人存疑。故如何於業者所提供之契約內充分揭示相關資訊，並向消費者充分說明，至為重要。另許多房仲業之不動產委託銷售定型化契約書，係以定型化契約條款約定向賣方收取買賣成交總價 4% 之服務報酬，顯已違反上開應記載

事項規定，故實務上一般業者所使用之不動產委託銷售定型化契約書之內容是否詳實及合法？資訊揭露是否充分與正確？內政部未積極查明並適時檢討，以維消費者權益，實有怠失。

(五)又房仲業為促使買賣雙方成交，常先向買方收取一定數量之金錢，俗稱「斡旋金」，再代理買方向賣方進行議價，此種交易型態乃業者自行要求者，缺乏明確法律規範。為解決此一問題，內政部於 86 年 6 月 14 日公告「要約書」應記載及不得記載事項，提供業者使用，希望藉此逐漸取代收取斡旋金的做法，惟實務上以斡旋金進行交易的情況並未見改變。而公平會於 90 年 5 月 10 日第 496 次委員會議通過「公平交易法對房屋仲介業之規範說明」，其中房仲業倘利用交易資訊不對稱之特性，隱匿斡旋金契約與內政部版「要約書」之區別及其替代關係，在向購屋人收取斡旋金之同時，未同時告知購屋人亦得選擇採用內政部版「要約書」及斡旋金契約與內政部版「要約書」之區別及其替代關係，將違反公平交易法第 24 條規定。此種規範說明更易使業者誤認為收取斡旋金是政府法令規定的方式之一。詢據消基會表示，「斡旋金契約」性質上與日本的買方媒介契約相當，因屬業者單方擬定之定型化契約，有許多顯然不利於消費者，諸如：房仲業隱藏委託底價，藉以哄抬，賺取差價；又有對於同一標的物，向數個消費者

收取斡旋金而衍生糾紛；又如法拍屋代標，目前亦缺乏管理機制，且消費者欠缺經驗，致有許多契約內含本票或將法院核定保證金額作為投標保證金，要求消費者若未依時到場投標，本票或保證金即轉為服務費給付代標業者，明顯不利於消費者，剝奪消費者解約權，造成許多糾紛。復據內政部統計資料，95 年至 99 年止，全國房地產消費糾紛案件共計 8,082 件，其中房仲業計 4,383 件，占 52.4%；又糾紛原因前 8 名分別是「房屋漏水問題」、「施工瑕疵」、「定金返還（含斡旋金轉成定金返還）」、「契約審閱權」、「隱瞞重要資訊」、「終止委售或買賣契約」、「標的物貸款問題」、「仲介斡旋金返還」，其中「定金返還（含斡旋金轉成定金返還）」697 件，「仲介斡旋金返還」333 件，二者合計 1,030 件，占 12.7%（多於「施工瑕疵」），高居糾紛原因第 2 名。顯示內政部雖公告要約書，惟實務上以斡旋金進行交易的情況並未見改善，不利於消費者，造成許多糾紛，內政部未能積極查明並適時檢討，有悖公告要約書希望藉之逐漸取代收取斡旋金之宗旨，實有怠失。

(六)又據消基會表示，房仲業提供服務內容大約包括：產權調查、銷售活動（含帶看、解說、斡旋等）、協助簽訂買賣契約書、連絡價金交付事項、代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託）、協助申辦貸款、所有權移轉或設定及點交房屋等

事宜（其他尚有漏水保固、搬家服務等），上述服務項目有些係仲介活動中業者必然產生之費用（如：產權調查、銷售活動之帶看、解說、斡旋等），當然不可另立名目向消費者收費；又涉及簽約、申辦貸款、所有權移轉或設定登記，係專屬地政士之業務，非屬仲介業務，房仲業僅予以協力而已，不宜另收取費用。至於代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託），看似有利於交易安全，但也保障仲介報酬之支付，且房仲業者如於其廣告或網站中宣傳有此機制，依消費保護法第 22 條規定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」已構成契約之給付義務，故其費用，理應由房仲業負擔，並自服務報酬中扣除，始臻合理。查目前不動產委託銷售定型化契約書應記載事項第 6 條，雖有受託人義務之規範，惟並未就仲介服務內容予以詳列，且履約保證等安全機制費用，均由交易當事人負擔，對消費者顯不公平合理。此外，購屋者如僅簽立要約書，或以口頭表達購屋意願，經仲介業者傳達後成立契約者，其與仲介業者並無成立媒介契約關係，但目前實務上仲介業者卻依內政部所訂報酬標準之規定，要求其支付仲介報酬，是否適法？又依民法第 106 條規定：「代理人非經本人之許諾，不得為本人與自己之法律行為，亦不得既為第三人之代理人，而為本人與第三人之法律行為

。…」，房仲業執行業務過程是否有違上開規定之行為？上述各項問題，內政部允應查明並檢討是否納入房仲業所提供之相關契約的應記載與不得記載事項。

(七)綜上，內政部所訂「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，實難以讓交易相對人獲得充分之交易資訊；相關法令規定欠周，致不動產經紀營業員資格之取得條件過於寬鬆，且未落實訓練，實有未當；又房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、是否詳列仲介服務內容、資訊揭露是否充分與正確、履約保證等安全機制費用是否均由交易當事人負擔、實務上以斡旋金進行交易的情況是否已改善，內政部均未積極查明並適時檢討，實有怠失。

綜合上述，內政部所訂「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象；又未落實交易資訊公開透明化，妥適規範房仲業廣告，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因；又「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略；經紀營業員資格取得條件過於寬鬆且未落實訓練；房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、以斡旋金進行交易的情況是否已改善等，均未積極查明並適時檢討，洵有怠失，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 1：Sirmans, C. F. and G. K. Turnbull (1997), "Brokerage Pricing under Competition", *Journal of Urban Economics*, 41 (1), p102-117.

五、本院內政及少數民族、財政及經濟委員會為臺北市政府社會局及衛生局明知王老太太經評估屬嚴重依賴之獨居長者，惟歷次訪視關懷均流於形式，致無法及時阻止王老先生將渠以起子鑽釘額頭致死之慘劇；又行政院衛生署對我國過度使用呼吸器或葉克膜造成病患飽受痛苦，未採取有效管控及約制措施，均核有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930782 號

主旨：公告糾正臺北市政府社會局及衛生局明知王老太太經評估屬嚴重依賴之獨居長者，惟歷次訪視關懷均流於形式，致無法及時阻止王老先生將渠以起子鑽釘額頭致死之慘劇；又行政院衛生署對我國過度使用呼吸器或葉克膜造成病患飽受痛苦，未採取有效管控及約制措施，均核有疏失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府社會局、衛生局、行政院衛生署。

貳、案由：臺北市政府社會局及衛生局均明知年近 80 歲之王老太太於 97 年間罹患巴金森症，曾於 99 年 9 月間跌倒受傷骨折，經評估屬嚴重依賴之獨居長者，與 80 多歲王老先生共同生活，惟歷次訪視關懷卻均流於形式，致無法及時阻止王老先生於 99 年 12 月 26 日將王老太太以起子鑽釘額頭死亡之慘劇發生；又，我國長期仰賴呼吸器病患人數已增加至 99 年之 3 萬餘人，每年健保支付費用已超過新台幣 200 億元，且 10 年來使用超過 1 年者中，80 歲以上者超過 3 成；加以我國使用葉克膜居世界之冠，99 年健保支出葉克膜醫療費用高達 1 億 6 千餘萬元，不當使用呼吸器或葉克膜可能造成病患生活在人間煉獄飽受痛苦；惟衛生署卻未採取有效管控及約制措施，俾能保障末期病人善終之權利，核有疏失。

參、事實與理由：

據報載，民國（下同）99 年 12 月 26 日臺北市一名八旬王姓老翁，因不忍愛妻飽受病痛折磨，遂弑妻自首之人倫悲劇等情，此凸顯我國在人口高齡化之下，長期照護體系亟待建置及補強，惟政府相關權責單位對於保障老人生活之重要法令制度，有無具體推動落實。案經函請行政院衛生署、勞工委員會（以下簡稱勞委會）、經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、內政部、法務部、臺北

市政府提供相關卷證，復召開兩次諮詢會議，邀請相關專家學者提供專業意見，並約詢相關機關主管人員，再參酌相關機關於約詢後補充之書面資料，詳予審閱，業已調查竣事，茲將臺北市政府社會局、衛生局及行政院衛生署所涉違失臚列如次：

- 一、臺北市政府社會局自 94 年起由社工人員對王老太太提供關懷訪視及電話問安等服務，該府衛生局自 95 年 10 月起開始由公共衛生護士對王老太太提供住家訪視服務，該 2 局均明知年近 80 歲之王老太太於 97 年間罹患巴金森症，曾於 99 年 9 月間跌倒受傷骨折，在工具性日常生活活動功能已有多項困難之情形，經評估屬嚴重依賴之獨居長者，與 80 多歲王老先生共同生活，惟其歷次訪視關懷卻均流於形式，既未單獨訪談王老太太，亦未詳加探求其長期照顧之需求及處境，僅憑王老先生強勢拒絕之態度及意見，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生自 99 年 9 月起已有獨居老人的痛苦惶恐以及公開王老太太必須安樂死的言論與想法，致未能適時提供或轉介相關服務，而無法及時阻止王老先生於 99 年 12 月 26 日將王老太太以起子鑽釘額頭死亡之慘劇發生，均核有違失：

(一)按 97 年 9 月 19 日第 4 次修訂之「臺北市獨居長者照顧小組局處分工」規定：

- 1.該府社會局主辦該市獨居長者之關懷訪視、失能評估、建構福利服務資源網絡等事項，其處理原則如下：

- (1) 關懷訪視：整合公部門資源及加強結合民間團體認養獨居長者，提供定期之關懷訪視。
 - (2) 失能評估：與衛生局配合進行獨居長者個案之失能評估，依資源分配，互相轉介、照會，提供個案最佳利益之服務。
 - (3) 建構福利服務資源網絡：建構各區福利服務資源網絡，隨時提供福利諮詢與相關居家照顧、日間照顧、機構安置、資源轉介服務。
2. 該府衛生局主辦列冊輔導管理獨居長者健康，並評估獨居長者失能等級，提供後續專業服務等事項，其處理原則如下：
- (1) 列冊輔導管理獨居長者健康：列冊輔導管理該市獨居長者，針對慢性病或失能者，由各區健康服務中心提供每 2 月 1 次之到府關懷訪視服務，情況特殊個案隨時關懷訪視，對健康之獨居長者每 6 個月指導訪視 1 次。
 - (2) 評估獨居長者失能等級，以提供後續專業服務：依獨居長者名冊資料，於 1 個月內評估獨居長者失能等級，提供或轉介後續專業服務。
3. 由上述分工及處理原則可知，該府社會局及衛生局受理獨居長者通報後，應定期提供關懷訪視及衛教指導，並依獨居長者失能等級及實際需求，適時提供或轉介後續專業服務。

(二) 本案王老太太之健康狀況及自理生

活能力：

1. 王老太太出生於 20 年 1 月 12 日，其夫出生於 16 年 3 月 2 日，均為高齡老人。王老太太自 94 年 11 月間即為臺北市政府社會局列冊關懷之獨居長者，並經該局轉介該府衛生局所屬之文山區健康管理服務中心後，該中心亦自 95 年 10 月 7 日收案進行王老太太之健康管理，由公衛護士定期至其住家訪視，以瞭解其健康狀況並提供相關衛教指導。依據該中心之訪視紀錄顯示，王老太太於 97 年 3 月間經醫院診斷罹患巴金森氏症，復於 99 年 9 月間跌倒骨折，自此其工具性日常生活活動功能有多項困難之情形。98 年及 99 年該中心訪視王老太太之健康狀況及自理生活能力如下：

(1) 98 年 2 月 27 日訪視時，王老太太罹患之巴金森氏症續於臺大醫院追蹤，走路腳抬不起來，王老先生擔心其跌倒，故較少外出，並已請幫傭協助打掃及陪伴散步。

(2) 98 年 9 月 7 日訪視時，王老太太原為健康獨老，改列為失能（高危險性跌倒），其巴金森氏症續於臺大醫院追蹤，走路腳抬不起來，外出會有煮飯阿姨陪同，並持柺杖傘行走。上月曾於洗澡時滑坐於浴缸，呼喚其夫（重聽）很久才協助王老太太起身。

(3) 99 年 10 月 26 日訪視時，王

老太太因上個月跌倒骨折，住仁愛醫院開刀治療，目前以助行器協助走動，其子由國外返國，約可再照顧 1 個月。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、煮飯、室外走動、上街購物等五項，有困難；僅吃藥、打電話、理財，無困難。且其巴氏量表得分 50，屬嚴重依賴。

(4) 99 年 12 月 8 日訪視時，王老太太係以助行器協助走動，並由其夫協助照顧。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、打電話、煮飯、室外走動、理財及上街購物等七項，有困難；僅吃藥一項，無困難。且其巴氏量表得分 25，屬嚴重依賴。

(5) 99 年 12 月 17 日訪視時，王老太太係以助行器協助走動，原聘僱之 24 小時照顧者因使用廚房不慎，已將其辭退，由其夫照顧。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、打電話、煮飯、室外走動及上街購物等六項，有困難；僅吃藥及理財二項，無困難。且其巴氏量表得分 25，屬嚴重依賴。

2. 王老先生於 99 年 11 月 28 日在個人部落格中，曾發表「獨居老人的惶恐」一文，其中敘及王老太太罹患巴金森氏症，巴金森氏症是迄今無從根治的未明病症，醫治僅是減輕並延緩其發展，不予治療、任病況發展，嚴重時四肢至全身會震顫，外加搖頭及言

語不清。就因王老太太行動有此不便，月前中秋前日半夜起床時摔了一跤，致左股骨裂斷，在中秋節開刀裝了四支鋼釘，所幸手術成功，今已出院在康復之中等語。

(三) 有關王老先生贊成安樂死之相關言論：

王老先生自 97 年 8 月 23 日開關個人部落格，並發表多篇文章，原先多屬政治性議題，惟自 99 年 9 月間王老太太跌倒骨折後至 99 年 12 月 26 日弒妻，期間所發表之文章轉為有關安樂死、老人照顧等議題，茲將其內容摘述如下：

1. 99 年 9 月 19 日，發表「Chocola 說《成功要找機會、失敗要找理由》」一文，其內容敘及：「因為覺得活夠了應該有死的自由，老頭我主張安樂死合法化。其實這事合不合法不說，自主權總是有的。但是，老妻必得先死；要不，她不得不負擔我先死的麻煩和痛苦，這個不合我意。」

2. 99 年 11 月 1 日，發表「智者千慮，總有一失」一文，其內容述及：「心碎了、生不如死，人老了、會受折磨卻不死，行動不便及失憶失智、甚至植物人、自己受罪、全家不安，沒有親身經歷過的當事人和家人怎能知其無奈。」「為何不讓安樂死合法化？為何不讓白首偕老的老夫老妻攜手含笑安樂死？倒要使當事人受盡折磨，被家人弄得有苦難言。」「所以，王老頭我的平生第二

- 願望是宣揚安樂死合法化！假使情況逼迫，王老頭會捨身以求。」
- 3.99 年 11 月 25 日，發表「不能動了，和『二十四小時全天候看護工』及非法外勞」一文，其內容敘及：「所以，我主張安樂死，有意識的人主動要求，無表達能力的人被動接受安樂死。其實，在受苦受難的家族親人心裡有說不出的痛苦和矛盾，他們心裡也期望他死，早點死，馬上死，何必否認呢！」「王老頭伉儷在古稀之年以前有協議：1、老妻務必先死；老妻先死是她的福氣。2、萬一這一半不能動了等等，另一半有責任使他被動安樂死。」
- 4.99 年 11 月 26 日，發表「你我都會老」一文，其內容述及：「你我都會老；老到自認『活夠了』怎麼辦？等疾病或意外來折磨你到死？等疾病或意外來折磨你到自己想死卻不死？等疾病或意外來折磨你到家族希望你死，而你卻帶病折磨著家人而不自己死掉？等疾病或意外來折磨到全家瀕臨破產、破敗，家族全都希望你死，而你卻帶病繼續不分晝夜折磨著家人而不自己死掉？」
- 5.99 年 11 月 28 日，發表「獨居老人的惶恐」一文，其內容述及：「王老頭我告訴大家的醫療等有關事項是親身經歷過的，非比一般人僅憑觀察、聽聞、推測、想像。而且，老年人的感受又豈是年尚未老者所能瞭解及表達？」
- 「正常的老人不怕死；他只怕死前的折磨—折磨本人，折磨他家人，他家人因受了折磨而折磨他，他家人僱來照顧他的人折磨他。他怕整日惶惶、長夜漫漫、日以繼夜無休止的受折磨。誰能無疾而終呢？有多少幸運的老人能在平安中不知不覺的死去呢？」
- 「不贊成安樂死合法化的不是人，包括主動安樂死和被動安樂死。」
- 6.99 年 12 月 2 日，發表「憂鬱症、焦慮症、毒品」一文，其內容敘及：「宣揚安樂死者對以下這些話題必然有所認知。因為主張安樂死和實行安樂死者都必須是有高度智慧和理性的人。因為主張和實行安樂死者都敢勇於面對人生和現實；他們不是弱者。人選擇安樂死並非逃避現實，他選擇安樂死是為了解決問題。」
- 7.99 年 12 月 5 日，發表「王老頭夫婦決定要安樂死」，內容敘及：「王老頭夫婦在十來年前就覺得活夠了，他們不要因疾病或意外、在痛苦和無奈中、沒自主權又沒尊嚴，受盡醫療折磨和別人擺佈、自己身受種種痛苦、又拖累家人、大家飽受身心折磨的自然死亡。」
- 「王老頭夫婦在十來年前就討論過老與死的事。王老頭對王老太婆說：『妻在夫前死』是老妻的福氣。王老太婆說：我同感焉，然則何能？王老頭說：必要時我把你殺了就是。如何殺嗎？簡單：他有一枝毛瑟 7.65

六寸，給吃些安眠藥、對腦袋轟一槍不就行了。可，那枝槍後來叫政府『徵借』去了，直到今天……。她知道被借去了，問：沒槍了，恁辦呢？他答說：萬事難不倒我王老頭，改用電鑽打個洞還不行嗎！」「豈知，王老太太真的又病、又出了意外：帕金森氏症外加跌斷了左腿股骨。這兩個多月行動困難。夫婦倆，她病倒了，他很困難。」「王老頭夫婦在十來年前就決定要安樂死，主要的原因是：活夠了。王老頭夫婦現在也許真的需要安樂死了。怎麼辦呢？」

8. 上開部落格內容顯示，王老先生自王老太太於 99 年 9 月間跌倒骨折後，即有將其妻予以安樂死之想法。隨即 99 年 12 月 26 日上午 7 時 30 分，王老先生先將 6 顆憂鬱症藥物給予其妻服用後，9 時以起子鑽釘其妻額頭並攪動致其死亡，9 時 5 分其妻又有呼吸及心跳，王老先生再以同樣手法致其死。

(四) 關於王老太太是否孤立無援及拒絕臺北市政府關懷訪視問題：

經查臺北市政府雖稱：王姓夫妻二人自 94 年 11 月 30 日起由該府社會局所屬文山老人服務中心受案列冊關懷，並提供關懷訪視及電話問安等服務，惟王老先生一再拒絕關懷訪視，遂改以持續性電話問安。該中心社工員於 99 年 5 月 24 日家庭訪視時，曾主動向王老夫婦介紹長期照顧服務，並主動提供簡介，

王老太太較感興趣，惟因王老先生表達無協助需求且較為強勢，該次家訪會談幾乎皆由王老先生發言，王老太太較無機會充分與社工員會談，遂請其有需要時可與中心社工員聯繫，而訪視過程中其夫妻互動良好恩愛並未發現有任何異狀。同年 11 月 16 日文山老人服務中心社工員到宅訪視評估時，再次建議申請長期照顧居家服務，惟王老先生表示再看看。另該府衛生局所屬文山區健康服務中心亦自 95 年 10 月提供訪視服務及到宅測量王老太太之血壓、血糖，直至 98 年 9 月因王老太太有輕度失能狀況，故將其改列失能個案。該中心公衛護士於訪視時，亦曾向王老夫婦宣導有關長期照顧服務，惟王老先生拒絕。王老太太雖輕度失能，惟非孤立無援，除自家聘請彭婉如基金會陪伴員協助備餐、購物及整理環境等家事服務外，在美兒子亦隨時關心，並請在台遠房親戚從旁關懷，99 年中秋節前後，王老太太因跌倒，其子亦從美國回台照顧，且王老夫婦與教會均持續保持良好互動關係。該府評估王老先生對於外來人士進入其家中有較多考慮，故對於已使用之陪伴員較有安全感；另王姓夫婦亦透過教會持續尋求照顧人力，故雖文山老人服務中心社工員及文山區健康服務中心公衛護士已與王姓老夫婦建立初步專業關係，但王老先生仍選擇教會協助，教會牧師亦曾介紹看護，惟因王老先生不滿意而未繼續使用等語。惟查：

1.王姓老夫婦雖自費聘請陪伴員提供家事服務，惟該員以協助購物及整理環境為主，且一週僅服務 3 天。文山區健康服務中心於 99 年 12 月間兩次訪視時，王老太太日常生活係由年邁之王老先生協助照顧，並無其他人員提供協助。再從 99 年 12 月 5 日王老先生於部落格所發表之「王老頭夫婦決定要安樂死」內容，其中提到：「豈知，王老太太婆真的又病了、又出了意外：帕金森氏症外加跌斷了左腿股骨。這兩個多月行動困難。夫婦倆，她病倒了，他很困難」等語，足見王老夫婦之實際處境非如臺北市政府所稱之「並非孤立無援」。然而，99 年 5 月 24 日文山老人服務中心社工員家庭訪視時，雖評估王老太太有長期照顧需求，並主動向王老夫婦介紹長期照顧服務，王老太太較感興趣，惟因王老先生表達無協助需求且較為強勢，該次家訪會談幾乎皆由王老先生發言，王老太太較無機會充分與社工員會談。99 年 11 月 16 日文山老人服務中心社工員到宅訪視評估，當時王老太太坐在客廳（因曾跌倒身體顯得較虛弱），社工員即向王老先生建議申請長期照顧居家服務，惟其表示再看看。99 年 12 月 17 日文山區健康服務中心公衛護士進行訪視時，亦曾提供相關長期照顧服務之資訊參考，惟王老先生拒絕。該府社會局及衛生局相關主管人員於

本院約詢時亦坦承，社工員及公衛護士都是與王老夫婦兩人一起訪談，並未單獨訪談王老太太等語。足見社工員及公衛護士僅憑王老先生強勢拒絕之態度與意見，卻未探尋王老太太之意願，忽略被照顧者（王老太太）之真正需求及處境。

2.復據袁牧師於本院諮詢時證稱：98 年 8、9 月間孫女士（即王老太太）曾表示，其恐懼與魔鬼同住，其夫有安樂死之主張與想法，但其卻反對安樂死之想法。王老先生曾患有憂鬱症，個性偏激，不易接受他人之意見，且強勢掌控孫女士之生活安排，孫女士因其夫之個性，將近 40 年之時間未與娘家連絡等語。惟臺北市政府社會局及衛生局於多年電話問安及到宅訪視過程中，均未察覺其異狀。又，文山老人服務中心及健康服務中心分別自 94 年 11 月及 95 年 10 月持續提供電話問安及到宅訪視等服務多年，惟王老太太自 99 年 9 月間跌倒骨折不良於行至 12 月 26 日遭其夫殺害致死之期間，王老先生已於個人部落格中密集發表數篇有關安樂死之想法，並屢屢提及老人照顧之無奈處境，且在此期間，社工員及公衛護士均曾至案家進行數次訪視，卻猶未能察覺王老先生之異狀，亦未單獨訪談王老太太，足見社工員及公衛護士歷次訪視流於形式，以致無法及時察覺王老夫婦所遭遇之困境。

(五)綜上，本案王老夫婦為獨居之長者，臺北市政府社會局及衛生局分別自 94 年 11 月及 95 年 10 月收案後，均定期提供電話問安及訪視服務。王老太太於 97 年 3 月間經醫院診斷罹患巴金森氏症，復於 99 年 9 月間不慎跌倒導致骨折，雖經住院手術治療，惟其行動不便需要他人協助照顧日常生活，該府衛生局所屬文山區健康服務中心於 10 月及 12 月間三度至案家訪視，均評估王老太太之工具性日常生活活動功能有多項困難之情形，並達嚴重依賴程度。當時王老夫婦雖已自費聘請家事服務員提供家事服務，惟以協助購物及整理環境為主，故王老太太日常生活仍由年邁之王老先生獨自承擔照顧。臺北市政府社會局及衛生局於 99 年 10 至 12 月間進行訪視時，明知王老太太在工具性日常生活活動功能已有失能之情形，並由高齡 80 餘歲之王老先生自行協助照顧，確有長期照顧之需求，理應重視並積極轉介長期照顧服務協助解決其照顧負擔及所遭遇之困難，以保障失能老人生活，惟社工員及公衛護士單憑王老先生專斷拒絕之意見，既未單獨訪談王老太太，亦未詳加探求其長期照顧之需求及處境，僅憑王老先生強勢拒絕之態度及意見，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生自 99 年 9 月已有獨居老人的痛苦惶恐以及公開王老太太必須安樂死的言論與想法，以致未能適時提供或轉介相關服務，而無法及

時阻止王老太太於 99 年 12 月 26 日遭王老先生以起子鑽釘額頭死亡之悲劇發生，顯見該 2 局多年對於獨居長者之訪視關懷流於形式，均核有違失。

二、我國安寧緩和醫療條例已於 89 年 6 月 7 日公布施行，惟長期仰賴呼吸器病患人數卻逐年增加，99 年增至 3 萬餘人，10 年來使用超過 1 年者計 2 萬餘人，其中 80 歲以上者超過 3 成，每年健保支付費用已超過新台幣 200 億元（註 1）；又我國使用葉克膜居世界之冠，99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人，由健保支出之葉克膜醫療費用高達新台幣 1 億 6 千餘萬元；不當使用呼吸器或葉克膜不僅可能造成無效醫療，而且使病患生活在人間煉獄飽受痛苦；衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師有所遵循並審慎使用該等醫療救治措施，俾能尊重末期病人之醫療意願及保障病患善終之權利，核有疏失：

(一)有關呼吸器依賴照護之問題：

1.查衛生署健保局於 89 年 6 月開始實施「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付制度」試辦計畫，對於呼吸照護中心及呼吸照護病房階段採定額給付。依健保局所公告之「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫」（

以下簡稱試辦計畫），呼吸照護可分為加護病房（ICU）、呼吸照護中心（RCC）、呼吸照護病房（RCW）和居家照護（Home Care）四個階段，呼吸器依賴病患第一階段在加護病房接受照護最長 21 天，第二階段依主治醫師須病情判斷下轉呼吸照護中心接受照護最長 42 天，第三階段依患者病情下轉呼吸照護病房接受照護，第四階段則為居家照護（自 98 年 11 月起該試辦計畫將居家照護階段支付範圍由「居住家中」開放至健保特約之一般護理之家）。

2. 惟據衛生署所提供之統計資料顯示，上開試辦計畫於 89 年實施，自 90 年 RCC 及 RCW 之床數

及長期呼吸器依賴患者之人數呈現逐年增加之趨勢，而 65 歲以上老年病患所占比率高達 7 成，其中更有 4 成係 80 歲以上高齡病人，且每年全民健保支付長期依賴呼吸器病患之費用已達 2 百餘億點，茲分述如下：

(1) RCC 及 RCW 之床數逐年增加：
依據衛生署提供之統計資料顯示，上開計畫於 89 年實施，隔年 RCC 及 RCW 之床數分別為 240 床及 1,046 床，迄 99 年時已分別增加為 921 床及 5,427 床，其成長快速可見一斑（詳見表 8）。此外，從醫院層級別觀之，以地區醫院 RCW 之家數及床數為最多（詳見表 9）。

表 8 90 至 99 年呼吸器照護中心及呼吸器照護病房床數統計

單位：家、床

項目 \ 年		90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
		90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
呼吸照護中心	家	15	20	27	34	34	44	46	49	53	56
	床	240	284	409	579	652	788	779	806	896	921
呼吸照護病房	家	43	70	109	139	144	158	147	153	132	164
	床	1,046	1,869	3,256	4,287	4,553	5,130	4,805	4,943	5,266	5,427

備註：1、整合性照護系統自 95 年起由分局定期提報，90~94 年數據非完整年度資料。

2、全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫因自 89 年 7 月起實施，尚未滿一年，故 89 年未有統計資料。又該計畫自 97 年分階段全面實施，故採鼓勵組成整合性照護系統，不強制組成整合性照護系統。

資料來源：衛生署

表 9 89 至 98 年間呼吸器照護中心及呼吸器照護病房床數統計－按醫院層級別區分

單位：家；床

年度別	層級別	呼吸照護中心		呼吸照護病房	
		家數	床數	家數	床數
95	醫學中心	11	301	1	83
	區域醫院	31	443	29	955
	地區醫院	2	44	128	4,092
	合計	44	788	158	5,130
96	醫學中心	11	272	1	83
	區域醫院	33	463	29	913
	地區醫院	2	44	117	3,809
	合計	46	779	147	4,805
97	醫學中心	11	284	1	17
	區域醫院	36	490	32	1,002
	地區醫院	2	32	120	3,924
	合計	49	806	153	4,943
98	醫學中心	13	317	2	57
	區域醫院	39	559	30	988
	地區醫院	1	20	130	4,221
	合計	53	896	162	5,266
99	醫學中心	14	329	2	57
	區域醫院	41	572	29	973
	地區醫院	1	20	133	4,397
	合計	56	921	164	5,427

備註：1、本表僅能統計參與全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫之呼吸照護中心及呼吸照護病房家數及床數。又該計畫床數係不定期由各分局提供，故統計始點會影響床數多寡。

2、自 95 年始例行按層級別提供資料，故 90 至 94 年並無是項數據資料。

資料來源：衛生署

(2)長期依賴呼吸器病患之人數逐年增加，其中以 65 歲以上老人居多：

<1>近 10 年長期依賴呼吸器病患人數亦有逐年增加之趨勢，從 90 年之 18,855 人，增

加至 99 年之 30,271 人，其中以 65 歲以上老人居多，歷年所占比率均超過 70%，99 年時 80 歲以上高齡者所占比率甚至達 4 成（詳見表 10）。

表 10 90 至 99 年長期依賴呼吸器病人之人數及其年齡分布情形

單位：人；%

分組	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
65~69 歲	1,825	2,078	2,287	2,562	2,644	2,407	2,475	2,379	2,296	2,252
70~74 歲	2,901	3,456	3,813	4,261	4,082	3,754	3,759	3,541	3,403	3,254
75~79 歲	3,267	4,109	4,849	5,731	5,871	5,491	5,548	5,337	4,938	4,739
80~84 歲	2,759	3,698	4,228	5,131	5,644	5,357	5,715	5,854	5,872	5,898
85~89 歲	1,812	2,323	2,784	3,203	3,472	3,490	3,806	4,028	4,085	4,243
90~94 歲	619	825	1,058	1,382	1,538	1,436	1,534	1,570	1,591	1,664
95~99 歲	137	195	231	252	314	293	339	377	384	424
100 歲以上	20	22	26	33	35	36	44	33	42	46
≥65 歲合計	13,340	16,706	19,276	22,555	23,600	22,264	23,220	23,119	22,611	22,520
病患總人數	18,855	22,439	25,678	29,859	31,103	29,395	30,724	30,723	30,246	30,271
65 歲以上者占總人數之比率	70.75	74.45	75.07	75.54	75.88	75.74	75.58	75.25	74.76	74.39

備註：1、本項資料係依健保資料倉儲申報資料。

2、擷取條件依呼吸器試辦計畫收案條件定義連續使用呼吸器 21 天（含）以上之患者（除含在 RCC 病房及 RCW 病房之人數外，並包含單獨住在 ICU 或一般病房之呼吸器依賴患者人數）。

3、各年齡層因住院期間跨不同年齡層者以最後一筆年齡計算。

資料來源：衛生署

<2>又從歷年 RCC 及 RCW 病患之年齡分布以觀，長期依賴呼吸器患者以 60~69 歲、70~79 歲及 80~89 歲等年齡組之人數居多，其中近年來又以 80~89 歲者為最多（詳見表 11 及 12）。再以

99 年 RCW 人數為例，該年 RCW 人數總計 15,373 人，其中 70 歲以上老人多達 11,397 人，占 74.1%，80 歲以上高齡者（7,157 人）之比率更將近 5 成。

表 11 90 至 99 年 RCC 人數年齡分布統計表

單位：人

年齡分組	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
0~9 歲	-	-	1	1	-	1	-	-	1	1
10~19 歲	5	8	2	14	20	31	27	34	37	44
20~29 歲	22	20	55	69	82	94	91	90	87	111
30~39 歲	28	59	86	93	108	130	172	171	155	177
40~49 歲	80	125	194	245	282	332	361	390	396	401
50~59 歲	110	212	392	445	545	643	756	780	839	940
60~69 歲	336	481	789	972	1,058	1,110	1,245	1,239	1,235	1,404
70~79 歲	634	914	1,725	2,136	2,278	2,420	2,766	2,709	2,746	2,948
80~89 歲	455	767	1,375	1,766	1,966	2,348	2,689	3,015	3,078	3,602
90~99 歲	86	121	276	382	417	469	551	577	576	729
100 歲以上	1	3	3	7	11	8	8	13	19	18
總計	1,757	2,710	4,918	6,130	6,767	7,586	8,666	9,018	9,169	10,375

備註：1、本項資料係依健保倉儲資料。

2、病患當年度不同次就診之年齡跨不同組別時，以最後一筆案件年齡列計。

資料來源：衛生署

表 12 90 至 99 年 RCW 人數年齡分布統計表

單位：人

年齡分組	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
0~9 歲	2	4	12	13	4	7	8	6	17	31
10~19 歲	6	14	20	20	23	30	34	38	33	65
20~29 歲	19	38	47	50	64	72	69	75	73	137
30~39 歲	26	44	62	92	102	92	99	114	101	202
40~49 歲	80	122	168	216	302	290	293	293	334	561
50~59 歲	16	236	309	373	534	548	556	615	687	1,148
60~69 歲	398	608	750	948	1,054	1,010	1,029	1,132	1,161	1,832
70~79 歲	774	1,514	1,919	2,360	2,764	2,665	2,788	2,755	2,783	4,240
80~89 歲	599	1,282	1,734	2,192	2,731	2,627	3,006	3,286	3,755	5,850

年齡分組	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
90~99 歲	104	227	322	439	578	528	642	676	808	1,278
100 歲以上	1	6	4	11	17	19	14	11	16	29
總計	2,125	4,095	5,347	6,714	8,173	7,888	8,538	9,001	9,768	15,373

備註：1、本項資料係依健保倉儲資料。

2、病患當年度不同次就診之年齡跨不同組別時，以最後一筆案件年齡列計。

資料來源：衛生署

(3) 每年健保支付費用已高達 260

多億點：

依據衛生署提供之統計資料顯示，每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用從 90 年之 146.73 億點，快速增加至 94 年之 273.76 億點，嗣後每年

多維持在 260 多億點。其中支付在呼吸照護中心由 90 年 3.91 億點，至 99 年 21.6 億點；支付在呼吸照護病房由 90 年之 9.69 億點，快速增加至 99 年之 94.9 億點（詳見表 13）。

表 13 90~99 年長期呼吸器依賴患者費用統計

單位：百萬點

年度/病床別	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
ICU	3,195	3,764	4,593	5,482	5,535	5,623	6,060	6,245	6,851	7,618
RCC	391	582	1,039	1,296	1,367	1,544	1,807	1,887	1,924	2,160
RCW	969	2,182	3,199	4,277	5,389	5,401	5,692	6,046	6,651	9,493
一般病房	3,120	3,904	4,973	6,450	5,615	4,584	4,422	4,168	3,932	1,667
一般病房+ICU	6,998	7,943	8,125	9,294	9,470	8,466	8,430	8,261	7,038	5,819
合計	14,673	18,376	21,927	26,799	27,376	25,618	26,411	26,607	26,396	26,757

備註：1、呼吸器依賴患者，係指該年度某段申報資料中呼吸器使用天數超過 21 天者，當年度中之新個案，申報 57023B 未申報 57001B 或 57002B 者不列入。

2、點數係指實際醫療費用。

3、同一病患在同一天至同一院所住院之各月申報資料皆併入同一件數計算。

4、「一般病房」係指病人留住於未參與呼吸器試辦計畫時，醫院申報之病房別；另「一般病房+ICU」係指病患於同一住院期間入住加護病房及一般病房二種病房後才出院，其費用合併申報無法拆分，故歸為一類統計。

資料來源：衛生署

(4)10 年來長期呼吸器依賴患者住院超過 1 年者計有 20,472 人，其中 80 歲以上高齡者超過 3 成；依據衛生署提供之統計資料顯示，90 至 99 年長期呼吸器依

賴患者住院天數在 1 年內之人數近 9 成，超過 1 年者計有 20,472 人（詳見表 14），其中 70 歲以上老人超過 7 成，80 歲以上高齡者甚至超過 3 成（詳見表 15）。

表 14 90~99 年長期呼吸器依賴患者住院天數分布統計

住院天數	申報人數	人數占率
1 個月	58,742	31.37%
2-3 個月	39,380	21.03%
4-6 個月	46,011	24.57%
7-12 個月	22,574	12.06%
累計滿 1 年	166,707	89.03%
13-24 個月	11,615	6.20%
25-36 個月	4,188	2.24%
37-48 個月	2,123	1.13%
49-60 個月	1,152	0.62%
61-72 個月	624	0.33%
73-84 個月	391	0.21%
85-96 個月	254	0.14%
97-120 個月	200	0.11%
小計	20,472	10.93%
總和	187,254	100.00%

備註：1、資料期間為 90 年~99 年，共計 10 年。

2、本表係指符合呼吸器使用 ≥ 21 天者住院期間留住各類病房之天數，故人數非僅限住 RCW 病患，尚包括加護病房、呼吸照護中心及一般病房之人數。

3、住院天數是以清單檔上之急性病床天數加上慢性病床天數。

4、每個月以 30 天計算。

5、呼吸器依賴患者以 10 年資料範圍重新認定（非各年分別認定）。

6、不足 1 個月者，不在此表範圍。又因申報及慢性病床天數錯誤導致住院天數大於 120 個月者，則併至 109-120 個月計算。

資料來源：衛生署

表 15 長期呼吸器依賴患者住院天數超過 1 年者之年齡分布統計

單位：人；%

年齡分組	人數	占率
0~9 歲	307	1.5%
10~19 歲	107	0.5%
20~29 歲	188	0.9%
30~39 歲	307	1.5%
40~49 歲	783	3.8%
50~59 歲	1,431	7.0%
60~69 歲	2,931	14.3%
70~79 歲	7,105	34.6%
80~89 歲	6,284	30.6%
90~99 歲	1,084	5.3%
100 歲以上	20	0.1%
總計	20,547	100.0%

資料來源：衛生署健保局

(5)前揭相關數據呈現我國呼吸器治療之現況，亦凸顯諸多高齡者長期依賴呼吸器之問題。復據本院諮詢之專家學者指出：上開試辦計畫政策用意原為良善，係為解決 ICU 人多問題，惟乏相關配套措施、生命議題的討論，當醫療機構發現有利可圖時，即以 RCW 開始賺錢，此可從計畫實施後，RCW 人數大幅增加等情可見一斑。換言之，以前這種植物人由家屬自行照顧，容易被放棄，故在短時間內就會往生，但後來健保給付費用，由政府付了大部分費用，家屬付少一點（如尿布、管灌飲食等），造成

RCW 人數愈來愈多，現在臺灣 1 年花在呼吸器照護之費用應該超過 2 百億；其次，三軍總醫院前胸腔內科主任吳清平曾做過研究，其依照三總的 RCW 去看，發現裡面意識清楚者未及 30%，故 RCW 可稱為植物人，且以人口比例計算，我國現在應是全世界植物人最高的國家。再者，健保一年在洗腎病人花費 353 億，呼吸器則是 267 億，兩項合計 620 億，占醫療費用 12.8%，比中醫及牙醫兩個部門費用加起來還多。此外，由於國人平均壽命愈來愈長，老人會愈來愈多，年輕人愈來愈少，換言之，

消耗醫療資源者愈多，但要繳納保險費者愈來愈少，政府需要好好考量未來健保將何去何從等語。

3. 依據衛生署查復表示：上開全民健保呼吸器依賴患者整合性照護試辦計畫規定，全民健保對於呼吸照護中心及呼吸照護病房係採日定額給付，除特殊項目得另核實申報外，不得申報其他醫療照護費用。又，該署健保局針對 RCC 及 RCW 房之照護品質，除要求申報費用外，當病患轉入、轉出及脫離等改變時，皆要另行登錄管理系統，由該局分析其脫離率、死亡率等品質指標，另於院所申請成立此類病房時，該局皆實地審核其設置基準，亦不定期進行實地訪查，以確保品質。復為管控 RCW 之病患來源，該計畫並規定非由上游病房（如 ICU、RCC）下轉之病患入住 RCW，皆須提出事前審查等語。再據該署於本院約詢時表示：健保局對於醫療機構所申報之費用，有審查機制，且今年醫院評鑑新制已將洗腎、呼吸器納入評鑑項目，針對呼吸照護之品質及人力指標，列有評核項目。未來除可依新修定之安寧緩和醫療條例第 7 條規定及透過宣導，達到降低呼吸照護之醫療支出等語。
4. 衛生署所定之試辦計畫，雖已採取上開相關查核及品質監控機制，惟該計畫實施迄今，無論國內呼吸照護中心及呼吸照護病房之

家數、床數，以及病患人數均呈現逐年增加之趨勢。又，安寧緩和醫療條例雖已於 89 年間公布施行，惟我國 RCC 及 RCW 病患人數不減反增，其中又以高齡病患居多。再從專家學者於本院諮詢會議時所提示之資料顯示，呼吸器照護醫療機構所收容之部分老年病人躺在病床已無意識，長期臥床之下，四肢萎縮捲曲，只能藉由呼吸器賴以生存，顯見衛生署前揭措施無法改善老年病患長期依賴使用呼吸器之處境。此外，安寧緩和醫療條例已於 100 年 1 月 26 日修正通過第 7 條規定，惟衛生署對於醫師施行插管及撤除程序，迄今仍乏相關規範或指引，亦未採取具有強制力之防堵措施，僅仰賴民間團體持續進行宣導，仍無法有效約制各醫院審慎施行急救措施，甚至對於醫師違反末期病人意願之急救行為，以及是否有不肖業者為賺取呼吸器之健保給付利益，而不願積極縮短末期病患持續插管之行為，亦未從法令強制力及健保給付條件等方面，積極採取有效防堵機制，以致無從落實尊重末期病人之醫療意願及保障其權益，造成末期病人之雙重弱勢處境。目前衛生署雖開始將呼吸器納入今年度醫院評鑑項目之中，惟僅針對呼吸照護之品質及人力指標，列有評核項目，其無法發掘末期病人是否遭到不當持續插管或違反其意願之情形，亦乏相關制

裁作為，仍難以保障老人之善終權利。

(二)有關我國使用葉克膜之現況：

1.依據衛生署查復資料顯示，葉克膜體外維生系統（Extracorporeal Membrane Oxygenation, ECMO）係機械性循環支持（人工心臟）及氣體交換（人工肺臟）之組合，以短暫支持心肺功能，最初主要應用於新生兒肺部疾病（例如：持續性新生兒肺高壓、先天性橫膈疝氣、胎便吸入性肺炎等等），惟經過不斷發展演變，亦已廣泛地應用於各種成人及小孩之急性心肺疾病，包括急性呼吸窘迫症候群、開心手術後心衰竭、急性心肌炎，急性心肌梗塞併心因性休克等疾病，合先敘明。

2.查全民健保自 91 年 12 月 1 日開始給付葉克膜診療項目，凡符合健保給付葉克膜適應症者（註 2）規定者，即為健保給付範圍。依據衛生署統計分析，99 年我國使用葉克膜之情形如下：

(1)99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人（註 3），合計總醫療費用 8 億 9,923 萬餘元，其中葉克膜醫療費用達 1 億 6,821 餘萬元，推估平均每人使用葉克膜日數為 4.5 天，平均每人葉克膜醫療費用約 15 萬元，使用葉克膜相關醫令之區間費用平均為 18 萬 9 千餘元，另平均每人總醫療費用為 79 萬 8 千餘元（詳見表 16）。

表 16 99 年健保支出葉克膜費用之分析

層級別	申報醫院數	人數	葉克膜醫療費用	合計總醫療費用	平均每人				
					推估使用葉克膜天數	總住院天數	葉克膜醫療費用	使用葉克膜相關醫令之區間費用	總醫療費用
醫學中心	19	774	121,183,503	659,899,271.38	4.48	22.95	156,568	173,405	852,583
區域醫院	38	390	44,166,875	228,521,400.98	3.12	18.53	113,248	192,187	585,952
地區醫院	3	23	2,859,972	10,817,136.54	4.57	15.30	124,347	164,606	470,310
總計	60	1,126	168,210,350	899,237,808.90	4.25	22.51	149,388	189,262	798,613

備註：健保醫療費用點數係採浮動點值，99 年平均點值為 0.9445，故上述金額費用（元）＝醫療費用點數*0.9445 計算。

資料來源：衛生署

(2)99 年使用葉克膜之病患（1,126 人）中，66 歲以上老人計有 366 人，所占比率為 32.5%；76 歲以上者計有 143 人，其所占比率為 13.7%（詳見表 17）。其次，使用超過 30 天（含）以上者計有 12 人，最長使用天數為 64 天（1 人），使用 3 天（含）以下者計有 764 人，最短使用天數為 1 天，計有 599 人（其中出院時存活者 266 人，死亡者 333 人）。再者，使用葉克膜之 1,126 名病患出院時平均存活率為 43%（499 人），而出院時為死亡者計有 450 人，其餘 218 人為自動出院者；又死亡者中 76~80 歲者有 29 人，81~95 歲有 30 人（詳見表 18）。

表 17 99 年使用葉克膜個案之年齡分布

年齡分組	人數	占率
1~20 歲	115	10.2%
21~50 歲	312	27.7%
51~65 歲	333	29.6%
66~70 歲	115	10.2%
71~75 歲	108	9.6%
76~80 歲	68	6.0%
80~95 歲	75	6.7%
總計	1,126	100%

資料來源：衛生署

表 18 99 年使用葉克膜個案出院時為死亡者之年齡分布

年齡分組	人數	占率
1~20 歲	53	11.8%
21~50 歲	130	28.9%
51~65 歲	116	25.8%
66~70 歲	47	10.4%
71~75 歲	45	10%
76~80 歲	29	6.4%
81~95 歲	30	6.7%
總計	450	100%

資料來源：衛生署

3.衛生署雖表示：葉克膜使用及撤除之時機，係由臨床醫師專業判斷，視病患情形及需求予以使用或撤除，如經醫師專業判斷病患臨床需使用葉克膜且符合適應症者，即可使用等語。惟從前揭數據以觀，99 年單純使用葉克膜之 1,126 位病患，耗用總醫療費用高達 8 億 9,923 萬餘元，其中葉克膜醫療費用為 1 億 6,821 餘萬元，其所耗費之醫療資源相當可觀。再據本院諮詢之專家學者表示：臺灣實施健保以來的結果，葉克膜的使用大概是世界最高。由於臺灣缺乏無效醫療之定義，使得後續改善方案及相關問題就無法再進一步討論及形成共識，而無效醫療之爭議在於病人不裝葉克膜一定會死，但裝了有 1% 機會存活，以家屬的立場，機會再低，也要試試看等語。此外，本院諮詢之某家醫學中心醫師並指出：簽署 DNR 將造成雙重弱勢的問題，舉一個真實案例，一位病人要做心肺移植，但其覺得沒有機會，也簽了 DNR，一天該名病人病危，其姪子說醫院未為其裝葉克膜要提告，後來那個醫生想想後還是為該名病患裝上葉克膜，曾問該名醫師為何要裝，醫師說：活人才會告我們，死人不會告我們。此凸顯病人既使簽署 DNR，但因其是弱勢的一方，無法表達、無法捍衛自己的權利，故處於雙重弱勢之處境。倘檢察官針對病人已經簽署 DNR

，但醫師卻違反其意願仍予以救治之情況，提起公訴，屆時醫生就不會對已簽署 DNR 之末期病人施予插管急救。然而，國家公權力卻未對個人盡到保護的責任，使得已簽署 DNR 之末期病人，卻無人捍衛其醫療意願及權益等語。

4.由上可徵，在健保給付葉克膜之情形下，家屬為能爭取末期病人存活之一絲機會，即強烈要求醫師使用葉克膜，甚至揚言提告，而醫師處於此種情況下，往往未能從末期病人之處境，審慎評估使用葉克膜。且本院諮詢之某醫學中心醫師再舉出實例說明稱：該院對於使用葉克膜的病人，不會進行心肺移植，因其成功率很低，且健保不給付心肺移植費用，惟目前該院 ICU 內即有一位等待心肺移植患者，醫師卻為該名病患裝上葉克膜，認為反正健保局會給付等語。惟查目前衛生署僅就健保支付範圍，規範使用葉克膜之適應症，卻迄未從末期病人之權益及處境，積極研擬診療指引並採取嚴格管制措施，致使葉克膜在健保有給付之情形下，有時僅係延續病人之末期生命，反造成病人痛苦之根源。

(三)綜上，衛生署自 89 年 6 月開始實施「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付制度試辦計畫」，惟長久以來未能採取嚴格管制措施，以致地區醫院為能維持營運而紛紛轉型設置呼吸照護病房，

造成國內醫療機構設置 RCW 之家數及床數逐年增加，長期依賴呼吸器病患人數亦呈現逐年增加之趨勢，其中以 65 歲以上老人居多，80 歲以上高齡者所占比率甚至已達 4 成，其生活品質及尊嚴保障令人堪憂，亦衍生無效醫療之爭議。安寧緩和醫療條例雖自 89 年 6 月 7 日公布施行多年，並於 100 年 1 月 26 日再次增修，惟衛生署對於醫師施行插管及撤除之程序，仍乏相關規範或診療指引，亦迄未從源頭（ICU 及 RCC）採取具有強制力之防堵措施，僅仰賴民間團體持續進行相關宣導，仍無法有效促使醫師審慎施行救治措施；且該署對於醫師違反末期病人醫療意願仍施予心肺復甦術之行為，以及是否有不肖業者為自呼吸器賺取健保給付利益，而不願縮短末期病患持續插管之行為，亦未從法令及健保支付制度等方面，積極採取有效防堵機制，以捍衛末期病人之醫療意願及權益，以致安寧緩和醫療制度無從落實，亦難以保障老年病患之善終權利。此外，由於醫療科技發展日新月異，對於新式醫療儀器施用於臨床上救治病患之情形愈趨普遍，此從目前各醫院施用葉克膜於臨床救治之情形愈趨增加，可見一斑。惟目前衛生署除規範健保對於使用葉克膜之支付點數及適應症外，對於醫師在臨床上是否合理使用葉克膜救治病患，以及終止或撤除葉克膜之程序等，均未研擬診療指引並採取管制措施，致使醫師在面臨許多急重

症家屬抱持一線希望且健保亦有給付之下要求使用葉克膜時，往往未能從病人之權益及處境，審慎評估使用。鑑於我國人口結構日趨高齡化，失能老年人口數亦將快速增加，且社會已逐漸出現無效醫療之省思，同時全民健康保險法業於 100 年 1 月 26 日增修第 72 條規定，賦予健保局應擬訂抑制資源不當耗用改善方案並報請主管機關核定之權責，衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期老年病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師尊重末期病人之意願及權益，避免呼吸器及葉克膜之使用僅係延續病人之末期生命，俾維護病患善終之權利，核有疏失。

綜上所述，臺北市政府社會局自 94 年起由社工人員對王老太太提供關懷訪視及電話問安等服務，該府衛生局自 95 年 10 月起開始由公共衛生護士對王老太太提供住家訪視服務，該 2 局均明知年近 80 歲之王老太太於 97 年間罹患巴金森症，曾於 99 年 9 月間跌倒受傷骨折，在工具性日常生活活動功能已有多項困難之情形，經評估屬嚴重依賴之獨居長者，與 80 多歲王老先生共同生活，惟其歷次訪視關懷卻均流於形式，既未單獨訪談王老太太，亦未詳加探求其長期照顧之需求及處境，僅憑王老先生強勢拒絕之態度及意見，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生

自 99 年 9 月起已有獨居老人的痛苦惶恐以及公開王老太太必須安樂死的言論與想法，致未能適時提供或轉介相關服務，而無法及時阻止王老先生於 99 年 12 月 26 日將王老太太以起子鑽釘額頭死亡之慘劇發生；我國安寧緩和醫療條例已於 89 年 6 月 7 日公布施行，惟長期仰賴呼吸器病患人數卻逐年增加，99 年增至 3 萬餘人，10 年來使用超過 1 年者計 2 萬餘人，其中 80 歲以上者超過 3 成，每年健保支付費用已超過新台幣 200 億元（註 4）；又我國使用葉克膜居世界之冠，99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人，由健保支出之葉克膜醫療費用高達新台幣 1 億 6 千餘萬元；不當使用呼吸器或葉克膜不僅可能造成無效醫療，而且使病患生活在人間煉獄飽受痛苦；衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師有所遵循並審慎使用該等醫療救治措施，俾能尊重末期病人之醫療意願及保障病患善終之權利，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。

註 1：衛生署所提供之每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用係以點值作為單位，如以平均點值為新臺幣 0.9 元予以換算，則每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用 260 餘億點，經換算約達新臺幣 200 餘億元。

註 2：依據衛生署提供之資料，葉克膜使用之適應症如下：(1)心因性休克：a.

心臟手術重建後，暫時性心臟功能障礙(Stunned heart)。b.Bridge：為準備心臟手術或心室輔助器或心臟移植，而暫代心臟功能。c.可回復性的心肌病變。d.肺栓塞(Pulmonary embolism)。e.急性心肌梗塞併心因性休克。f.其他心因性休克。(2)呼吸性衰竭：a.FiO₂：1.0,PaO₂ < 60mmHg，已排除可逆轉之原因。b.CO₂ retention，造成血行動力學不穩，已排除可逆轉之原因。c.過渡至肺臟移植。(3)小兒及新生兒：a.吸入性胎便肺炎症候群(MAS；Meconium aspiration syndrome)。b.呼吸窘迫症候群(Hyaline membrane disease)。c.先天性橫膈膜疝氣(CDH；Congenital diaphragm hernia)。d.新生兒頑固性肺高壓(PPHN；Persistent pulmonary hypertension of neonate)。e.上述疾病經傳統治療(含呼吸器)，並合乎下列呼吸衰竭指數：Oxygenation Index ≥ 40 $OI = MAP \times FiO_2 \times 100 \div PaO_2 MAP^2$ (Mean Airway Pressure) $AaDO_2 = (Patm - 47) \times FiO_2 - PaO_2 - PaCO_2 > 610$ for 8Hrs > 600 for 12 Hrs PaO₂ < 40mmHg for 2 Hrs。(4)其他：a.氣道外傷。b.極低體溫(核心體溫 ≤ 30°C)。

註 3：依據衛生署表示，98 年 9 月 1 日以前使用葉克膜項目係以「體外循環系統」項目申報，該「體外循環系統」項目尚包含手術相關適應症，即手術後暫時使用體外循環系統以取代心肺功能之人數均含括在內，至 98 年 9 月 1 日始將手術相關適應症拆分項至 68052B「體外心肺循環」，故 99 年

以前之申報資料無法區分手術後或非手術病人，故僅提供 99 年單純使用葉克膜（非與手術相關）之人數與費用分析。

註 4：衛生署所提供之每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用係以點值作為單位，如以平均點值為新臺幣 0.9 元予以換算，則每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用 260 餘億點，經換算約達新臺幣 200 餘億元。

六、本院內政及少數民族、司法及獄政委員會為臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，未據實填載稽查紀錄，亦未依規拆除頂樓違建，導致該酒店得以利用其違建逼迫女子賣淫多年，足見其維護公共安全聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930718 號

主旨：公告糾正臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，除未據實填載稽查紀錄，亦未依規拆除頂樓違建，導致該酒店得以利用其違建逼迫女子賣淫多年，足見其維護公共安全聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 4 屆第 38 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22

條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府。

貳、案由：臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，不但未據實填載稽查紀錄，且該酒店於民國（下同）92 年之前即於頂樓增建高度達二層以上之鐵皮屋，亦未依規定查報拆除，導致該色情酒店得以長期利用違章建物關禁數十名年輕女子，逼迫賣淫，足見其維護公共安全聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失。

參、事實與理由：

臺中市位居南北要衝，交通順暢，經濟興盛，轄內部分有女陪侍之聲色娛樂場所（即俗稱八大行業），為謀取暴利，變相經營色情，不但妨害善良風俗，敗壞社會風氣，同時黑白兩道插股圍事，並滋生治安及公安事故，及肇致公務人員風紀問題。該市「歡喜就好」酒店為艷名遠播之大型脫衣陪酒色情酒店，自 91 年 3 月 4 日取得營業登記證照，開始營業以來，在臺中市長期以色情花樣百出，小姐敢脫敢秀，香豔淫穢，可出場性交易著稱。臺中市警察局 99 年 6 月間依檢舉進行調查，99 年 8 月 20 日由檢察官指揮該局行政課、刑警大隊對該酒店進行搜索，並拘提業者楊清林、楊游碧鳳等人到案，楊某夫婦經法院裁定收押禁見，該酒店始停止營業。檢警偵辦發現，酒店營業期間，運用詐騙、脅迫、恐嚇、監控、不當債務約束等方法，逼迫原無下海意思之坐檯小姐從事

色情行為及出場性交易，再巧立名目剋扣其薪水，該酒店 24 小時營業，小姐隨時要待命工作，打瞌睡、遲到罰簽本票，對於未配合為色情行為、性交易或不符合業績要求之女子，則出言恐嚇，甚而當眾打巴掌、馬鞭抽打，加以毆打凌虐。旗下有坐檯女子脫衣陪酒、性交易達 1、2 年，不但毫無收入，反而積欠大筆「借款」及「罰款」。且該酒店為控制旗下坐檯女子，於頂樓增建高度達二樓以上之鐵皮違建，騙稱酒店樓上可提供免費住宿，藉以關押住宿女子，監控並嚴格限制該等女子之行動自由，另恫嚇坐檯女子若日後敢無故離職，將請配合之律師以刑事、民事訴訟方式追究，及請圍事份子到住家追討、放火燒、潑油漆、告知家人鄰居女子係在酒店從事性交易。有被害女子逃離該酒店，該酒店即唆使暴力份子多次前去女子住家對其家人出言恐嚇，向法院申請強制還款，亦有逃跑女子被押回後遭毆打至遍體鱗傷，另有被害女子不堪受虐且投訴無門，多次割腕自殺。檢察官偵查後，於 99 年 12 月 18 日以楊清林、楊游碧鳳等人涉犯妨害風化、恐嚇、人口販運等罪提起公訴。又該酒店除頂樓外，於防火巷、法定空地、騎樓地等增建廣告招牌及採光罩等違章建築供營業之用。其逼良為娼，為害治安、社會秩序及漠視公共安全之惡劣行徑，令人髮指。查該酒店址設臺中市大雅路 201 號，為 6 層樓獨棟建築，1 樓為大廳、吧台、辦公室，2-4 樓共設有包廂 20 間，5-6 樓為鐵皮違建，均須由 1 樓電梯及樓梯進出，無獨立之出入門戶，招牌為「歡喜就好商務大酒店」，全棟建築實際為

單一商號。業者楊清林將每一樓層以人頭各別申請營利事業登記證，而於 91 年 3 月 4 日獲臺中市政府核發 4 張視聽歌唱業登記證。有關臺中市政府執行聯合稽查及違建管理部分，該府雖責由所屬商業、消防、建管、衛生、警政等單位組成之「維護公共安全方案聯合稽查小組」多次對該酒店進行稽查，且於 95 年 9 月 27 日稽查時，查悉該酒店有商業登記不實、法定空地及防火巷增建違章建築等情事，卻未依法處理，任由其繼續營業，其他多次聯合稽查則虛應故事，對該酒店之種種違法違規行為，置若無睹。茲將臺中市政府違失情形，分述如下：

一、「歡喜就好」酒店為獨棟 6 層建築之單一商號，聯合稽查小組竟以該酒店分別登記為 4 間商號，為合法登記之營業為由，僅稽查特定樓層，心態可議；又各單位稽查人員無視其違規行為，在檢查表單上為不符現場狀況之填載，核有重大違失。

(一)臺中市政府對八大行業之管理，係依據行政院 82 年 7 月 21 日頒佈之「維護公共安全方案－營利事業管理部分」規定，由該府經濟發展局主政，會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關，各依權責及主管法令配合檢查，並視需要請警察機關協助。又，各該機關執行維護公共安全方案聯合稽查時，並應依據臺中市政府於 97 年 6 月 27 日訂頒之「臺中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」（下稱稽查作業守則）辦理。「歡喜就好」酒店於頂樓、

防火巷及法定空地增建鐵皮屋、廣告招牌及採光罩等違建供營業之用，其屋頂違建高度達二層以上，有臺中市政府違章建築拆除通知單、臺中市既有違章建築違規程度評分表可稽。其中頂樓之大型鐵皮違建，依航照圖於 92 年之前即已存在。臺中市政府於 95 年 9 月 27 日已查悉該酒店有增建違章建築，然 95 年 9 月至 99 年 8 月間並無該等違建之拆除紀錄。又該酒店全棟招牌為「歡喜就好商務大酒店」名片為「歡喜就好大酒店」，店內提供酒類飲料，實際營業項目非僅有視聽歌唱，實為酒店，然 97 年 9 月 25 日相關人員僅稽查該酒店無視聽歌唱設備之 1 樓大廳，並於稽查紀錄表上填載該酒店之招牌名稱為「歡喜就好視聽歌唱名店」，實際營業項目為「視聽歌唱業」，營業樓層「1 樓」；98 年 6 月 19 日稽查紀錄表上填載該酒店招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱業」；98 年 7 月 16 日稽查紀錄表上填載該酒店實際營業項目為「視聽歌唱業」；99 年 8 月 4 日稽查時，明知並無「辣辣的心視聽歌唱名店」，卻僅稽查該酒店 3 樓，稽查紀錄表上填載招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱」，對於店內有無提供餐食、供應酒精性飲料、是否設有吧檯等檢查項目，均未勾選，顯未落實檢查；若僅從公共安全觀之，該小組歷次檢查，亦未就評分表內之防火間隔、屋頂避難平台有無

違建、建築物逃生動線是否順暢、安全門有無封閉、樓梯有無封閉或阻塞等與公安有關項目進行勾選，足見聯合稽查小組形同虛設。

(二)臺中市政府於「歡喜就好」酒店營業期間之 95 年 9 月 27 日、97 年 9 月 25 日、98 年 6 月 19 日、98 年 7 月 16 日、99 年 5 月 26 日、99 年 8 月 4 日共六次對該酒店進行聯合稽查，均未依規定落實稽查。其歷次稽查情形如下：

1.95 年 9 月 27 日排定稽查「歡喜就好視聽歌唱名店」，由經發局約聘稽查員陳元杰帶隊稽查，渠於稽查紀錄表填載：「現場狀況：…非開放空間，營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間…」；都市發展局技正李家榮填載：「廣告物未申請設立許可、增建違章建築。」然事後經濟局未依法裁處該商號登載不實等情，且未將該紀錄表函送都市發展局，都市發展局亦未依規定查報拆除。

2.97 年 9 月 25 日排定稽查「歡喜就好 KTV 節目秀酒店」，由經發處副處長陳如昌帶隊稽查，僅檢查該酒店無歌唱設備之一樓大廳，稽查人員范耀升於稽查紀錄表填載：「實際營業項目：視聽歌唱業、營業樓層 1 樓」，並註記「稽查時負責人有變更未辦理」，餘其他各單位未記載該店有任何違規情事。

3.98 年 6 月 19 日排定稽查該酒店 1-4 樓之「歡喜就好」、「一見鍾情」、「辣辣的心」、「逍遙

自在」等商號，由經發處副處長陳如昌帶隊，稽查人員明知該酒店全棟為同一商號，卻依 1 至 4 樓層分別製作稽查紀錄表，經發處約聘稽查員顏君睿填載「稽查時，1F 為吧檯，未發現 KTV 設備」，衛生局填載「從業人員未辦理健康檢查」等語，餘各單位無未填任何違規情形。

4.98 年 7 月 16 日聯合稽查係併同臺中市警察局青春專案擴大臨檢實施，由何安派出所派出所所長洪瑞烽帶隊，該次稽查對象為「歡喜就好商務 KTV 大酒店」，稽查範圍為 1-4 樓，惟各單位均未發現任何違規。

5.99 年 5 月 26 日排定之稽查對象為：大雅路 201 號 1 樓之「歡喜就好視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳如昌帶隊稽查，實際稽查範圍為該址 1-4 樓，經發局稽查人員何政豐填載該商號「營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間，提供伴唱視聽設備、設有廚房、吧檯、提供菜單，供應餐食、供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員葉雙福填載該商號「增建違章建築」，臺中市政府嗣依上開檢查紀錄，函請區公所進行違建查報。

6.99 年 8 月 4 日排定之稽查對象為大雅路 201 號 3 樓之「辣辣的心視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳如昌帶隊稽查，稽查人員明知該址全棟為「歡喜就好」酒店單一商號，卻稽查僅有包廂而

無收帳櫃台之 3 樓，經發局稽查人員張英豪填載該商號「營業樓層 3 樓，包廂 9 間，提供伴唱視聽設備，供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員何韋興未載該商號任何違規情事。

(三)對此，詢據經發局副局長陳如昌、臺中市警察局何安派出所所長洪瑞烽、偵查佐李建平，及經發局稽查人員范耀升、顏君睿、何政豐、都市發展局稽查人員李家榮、林隆安、吳昌澍、劉光平、葉雙福、何韋興等人，均不否認大雅路 201 號全棟為「歡喜就好」酒店，然辯稱：該址為四家合法登記之視聽歌唱業，渠等須依主管機關所規劃編排之稽查名單進行稽查，至於有無違建應由建管單位依權責查察；而建管人員則辯稱該酒店 5、6 樓非營業場所，不屬於稽查範圍，又渠等發現該酒店 1 樓違建或廣告招牌無使用許可，均登載於構造及設備檢查表中，然漏未於聯合稽查紀錄表中勾選，或雖已勾選但經發局未將該表函送都市發展局，致未便憑辦等語，惟查：

1.依稽查作業守則規定，聯合稽查由商業單位排定後，應以密件密封方式提供予帶隊組長，稽查時由各單位現場依權責進行查核，就設施、店招、名片、價目表、生財器具、營業行為等攝影拍照蒐證，並應針對影響治安等行業分項予以評分。又依「臺中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」，經

濟發展處應查察之範圍，包括「經營核准登記範圍以外之營業項目者〈面積〉」；都市發展處應查察之範圍，包括「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」，而該局檢查人員現場另行填具之「臺中市建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」則規定檢查項目應包括「避難層出入口」「避難層以外樓層出入口」「屋頂避難平台」「招牌廣告」「防火巷」「空地、陽台」等。

- 帶隊人員當中，陳如昌曾多次前往該酒店實施稽查，洪瑞峰則為警務人員，相關稽查人員亦長期從事八大行業之稽查工作，依渠等之工作經驗與社會歷練，對於該市特種行業之營業模式及生態，應有一定之瞭解，自不可能不知悉該酒店全棟為同一商號，更不可能對該酒店可能涉及之違規情事，毫無認識。陳如昌於約詢時表示：「（問：有任何法規規定不能查二到四樓嗎？）沒有規定，但是我拿到的名單上只有寫一樓。…（問：如果你們落實查察的話，就會發現五、六樓的違建，就不會發生有女子被拘禁在裡面的情形，是不是？）點頭。」經發局黃晴曉局長表示：「（問：聯合稽查時，名單中若只有 1 樓是否不能上 2 到 4 樓？）法規上沒有這樣規定，若名單只有一樓，但如帶隊官敏捷一點，查覺 2 樓以上有異狀時，稽查 2

到 4 樓是可以的。」都發局長黃崇典則表示：「（問：派去聯合稽查的人，有沒有要求說只能查 1 樓或只能查幾樓，其他地方不准查？）沒有特別要求，稽查名單及稽查範圍都由經發局決定。（若發現樓上有違建是不可以查的嗎？）如果有發現，應該還是要查。」臺中市政府亦表示：「排班時依門牌號為主，並無需 1-4 樓皆排班稽查，業者登記門牌內執行稽查時皆可當場要求進入檢查，並無合法登記業者不配合檢查之情形。」皆答稱聯合稽查小組之稽查範圍，不限於受檢商號之登記營業範圍。足見其稽查標的均指該酒店全棟，而非指該酒店之一樓大廳或某一樓。99 年 5 月 26 日稽查名單雖僅記載登記該址 1 樓之「歡喜就好視聽歌唱名店」商號，然該次帶隊人員陳如昌卻指示相關人員查察該酒店 1-4 樓全部營業，足見其所辯名單記載為某一樓，故須依名單進行稽查云云，難以採信。又商號所在建築有無「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」，屬評分項目之一，都市發展局稽查人員亦坦承違建通常增建於屋頂、防火巷及法定空地，相關人員自應落實查察。帶隊人員辯稱不知悉該酒店有違建亦非其權責、都市發展局稽查人員辯稱 5、6 樓非營業場所，不屬於稽查範圍云云，核屬卸責之詞，委無足採。

3.更者，「歡喜就好」酒店之營業樓層為 1-4 樓，其中 2-3 樓為包廂 20 間，全棟並無其他商號營業，有本院履勘紀錄可稽。然除 95 年 9 月 27 日經發局約聘稽查員陳元杰及 99 年 5 月 26 日約聘稽查員何政豐將據實填載外，餘 97 年 9 月 25 日約聘稽查員范耀升竟記載該酒店之營業樓層為 1 樓、約聘稽查員顏君睿竟記載該酒店 1-4 樓分別為四家視聽歌唱業、99 年 8 月 4 日約聘稽查員張英豪竟記載該酒店 3 樓為「辣辣的心」視聽歌唱業，顯然未據實填載稽查紀錄。又，該酒店於頂樓、防火巷及法定空地增建鐵皮屋、廣告招牌、採光罩等違建供營業之用，然都市發展局稽查人員於檢查表單上均為不符現狀之填載，核有重大違失。

二、「歡喜就好」酒店自 91 年開始營業後，即迭遭民眾檢舉，惟警察局卻未將其收受之檢舉資料，通報目的事業主管機關，橫向聯繫顯有不足；又警方於 98 年 7 月 16 日通報該酒店涉有妨害風化行為，臺中市政府卻未依規定排班稽查，均有違失。

依稽查作業守則規定：「檢舉、大眾媒體報導或相關單位通報者優先執行聯合稽查，餘依特定目的事業管理系統稽查紀錄清冊及商業登記清冊排程聯合稽查。」其作業方式係由商業單位承辦人員排定後，以密件密封方式提供帶隊組長。該府雖表示民眾檢舉之管道有電話檢舉、市長室人民陳情、市長信箱、1999 話務中心等，但

查無民眾檢舉及人民陳情該酒店之相關資料等語。

惟查：該酒店自 91 年起，即迭遭民眾檢舉涉有脫衣陪酒、吸食毒品、酒醉鬧事等行為，此有臺中市警察局 110 系統報案紀錄在卷足稽（分別為 91 年 1 次、92 年 1 次、93 年 1 次、95 年 3 次、96 年 2 次、97 年 1 次、98 年 4 次、99 年 1 次）。然臺中市警察局均未將上開檢舉資料函報目的事業主管機關，致經發局未據而對該酒店編排聯合稽查勤務，顯見臺中市政府所屬機關之橫向聯繫不足。

又，臺中市警察局第二分局於 98 年 7 月 16 日函報經發局於同年 8 月 8 日查獲「歡喜就好」酒店涉嫌妨害風化 1 案 84 人（其中 10 人為坐檯女子，涉嫌脫衣陪酒，妨害風化，另 74 人為酒客及現場人員），98 年 7 月 19 日市長信箱復收受民眾檢舉該酒店違法，並質疑該酒店遭破獲脫衣陪酒何以能繼續營業等語。都發局未依規定編排稽查勤務，卻函復民眾稱：「該址設有歡喜就好視聽歌唱名店，已辦妥商業登記…實際經營視聽歌唱業」、「營業行為涉違反妨害風化相關規定，尚與商業登記法之規範範疇無涉」，而未排班稽查，顯然違反前開規定。對此，臺中市政府辯稱：因「歡喜就好」酒店屬合法登記視聽歌唱業，公文承辦人查閱稽查紀錄，對該業者剛於 98 年 6 月 19 日排班稽查在案，嗣後警察局因執行青春專案於同年 7 月 16 日排班稽查，故將該公文於 98 年 7 月 20 日簽辦存查，應無違誤等語。惟據該函檢附之刑案案件報告書

，內容詳細記載該酒店之經營色情模式及性遊戲細節，足以確認該酒店係以經營脫衣陪酒為常業，臺中市政府卻一再表示該酒店「屬合法登記視聽歌唱業」、「實際經營視聽歌唱業」，為不法業者背書，顯有失當。

再者，99 年 5 月 23 日媒體大幅報導「歡喜就好」為經營色情之制服酒店，詳載該酒店妨害社會秩序及風俗之行為（見當日自由時報報導），該府本應加強橫向聯繫，積極研擬管制該酒店之措施，卻仍消極懈怠，放任「歡喜就好」酒店繼續營業，危害治安及社會秩序，顯有違失。

三、聯合稽查小組於 95 年 9 月 27 日查獲該酒店「廣告物未申請設立許可、增建違章建築」，惟經發局竟未依規定將稽查紀錄函送都市發展局處理；又都市發展局於 97 年 9 月 25 日查獲該酒店「左側違建」及未出示公共安全檢查申報資料、於 98 年 6 月 19 日查獲該酒店「招牌無使用許可」，於 99 年 5 月 26 日及 99 年 8 月 4 日稽查時該酒店未出示公共安全檢查申報資料，然該局亦未依規定通知區公所查報或依法裁罰，均有重大違失。

按行政院「維護公共安全方案－營利事業管理部分」規定，查獲涉嫌違反建管等相關法令者，應移由權責單位處理，又違規業者經處罰後，應再複查其已否改善。又「臺中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」規定，凡查獲違反相關法令者，應由商業單位移由相關權責單位處理。又依建築法第 25 條、第 86 條第 1 項第 1、2 款及該法授權訂定之違章建

築處理辦法第 2 條至第 5 條規定，建築物非經主管機關審查許可並發給執照，不得擅自建造及使用。直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員，鄉（鎮、市、區）公所指定人員執行違章建築之查報事項。違章建築查報人員遇有新建增建等情事時，應立即報告主管建築機關處理。又主管建築機關於接獲查報後，應於 5 內勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。另詢據都發局前局長黃崇典表示，違章建築應由區公所主動查報，然該局人員於聯合稽查時應於「執行維護公共安全方案聯合稽查紀錄表」及「建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」上勾稽檢查情形，如發現違建，應通知轄區區公所查報，該局再派員認定並進行評分，如認定違建達須拆除程度者，即應拆除。此外，依建築法第 77 條第 3 項、第 4 項及第 91 條第 2 款規定：供公眾使用之建築物應定期辦理建築物公共安全檢查簽證或申報，未依規定辦理者，得處以罰鍰，並期改善，並得連續處罰、停止供水供電及強制拆除。

查 95 年 9 月 27 日聯合稽查小組查悉該酒店增建違章建築，臺中市政府 95 年 9 月 29 日函報相關主管機關聯合稽查情形，雖獨漏都市發展局；然該局稽查人員李家榮另行填報有建物構造及設備檢查表，註明防火巷「建物左側增建」「廣告牌等無使用許可」，送交該局使用管理課負責違規檔案管理之計管小組列管，惟該局未函請區公所查報或為後續之處置。又，97

年 9 月 25 日都市發展局稽查人員林隆安於建物構造及設備檢查表中註明該酒店「空地左側違建」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；於停止供水供電評分表中評分 0 分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98 年 6 月 19 日稽查人員吳昌澍於建物構造及設備檢查表註明該酒店 1 樓「招牌廣告無使用許可」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事，於停止供水供電評分表中評分 0 分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98 年 7 月 16 日該局稽查人員劉光平則未查獲該酒店任何違規情形；99 年 8 月 4 日稽查人員何韋興於建物構造及設備檢查表註明該酒店「屋頂樹立廣告側面正面式廣告招牌」「未出示建物公安申報資料」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；然上開建物構造及設備檢查表，均送交該局使用管理科，然該局卻逕予存查而未依規定處理。又依建物構造及設備檢查表，97 年 9 月 25 日、99 年 5 月 26 日及 99 年 8 月 4 日均註明稽查時該酒店未出示公共安全檢查申報資料，然該局亦未依法裁處。

對此，都市發展局相關稽查人員或辯稱漏未於聯合稽查紀錄表中勾選，或稱已勾選但經發局未函送該表函，致未便憑辦，有如上述。然詢據都市發展局前局長黃崇典坦承：該局於執行聯合稽查時所填註之「建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」，蓋有違規檔案管理之章戳，應由計管小組建檔追蹤，如發現違建，應通

知公所查報。並稱未出示公安申報並非一定依建築法規定裁罰，但仍須請業者補正云云。惟該局雖已查明該酒店違規，然該局亦未依規定通知區公所查報或通知業者補正或依法裁罰，核有重大違失。

四、「歡喜就好」酒店曾遭警方查獲妨害風化，並有多項違規紀錄，然臺中市政府於其主管之「臺中市政府對視聽歌唱等八種行業、電子遊戲場業及資訊休閒業管理管制卡」，僅記載該酒店於 99 年 5 月 26 日一樓前方雨遮「違反建築法」，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。行政院「維護公共案全方案－營利事業管理部分」規定，各地方政府對所轄視聽歌唱等行業之狀況及違規態樣，應進行全面清查及列冊建檔。又，稽查作業守則伍之三之(一)規定，稽查後應將稽查情形登錄於特定目的事業管理系統建檔，並上傳稽查相片至管理資料庫及填寫工作日記。另據臺中市政府表示，該市登記有案之視聽歌唱等行業清冊，可經商業登記系統統計行業別，該府公安聯合稽查後之稽查紀錄表登載於特定目的事業管理系統，做為後續查閱相關業者資料之用，同時可統計所有稽查紀錄等語。又依臺中市政府檢具之聯合稽查紀錄表所載，「歡喜就好」酒店 95 年 9 月 27 日稽查時註明「廣告物未申請設立許可」、「增建違章建築」及「消防安全設備不符規定」；98 年 6 月 19 日稽查時註明「從業人員未辦理健康檢查」；99 年 5 月 26 日稽查時註明「增建違章建築」。然其管制卡除於

99 年 5 月 26 日通報該酒店違反建築法（指該酒店一樓前方雨遮違建）外，餘未登載任何違規事實，其管制顯然不實，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。

五、臺中市政府於 95 年 9 月 27 日已查悉「歡喜就好」酒店有虛設商號等違規情事，竟未依商業登記法及相關法令裁處，核有違失。

依商業登記法第 29 條第 1 項第 2 款規定：「商業有下列情事之一者，其所在地主管機關得依職權…撤銷或廢止其商業登記或部分登記事項：…二、登記後滿六個月尚未開始營業，或開始營業後自行停止營業六個月以上。」第 30 條規定：「申請登記事項有虛偽情事者，其商業負責人處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。」查「歡喜就好視聽歌唱名店」登記之營業樓層為上址之 1 樓，營業面積限 203.64 平方公尺，然依臺中市政府 95 年 9 月 27 日公安聯合稽查紀錄，該酒店營業樓層為 1-4 樓，因此登記於同址 2-4 樓之「一見鍾情視聽歌唱名店」、「辣辣的心視聽歌唱名店」、「逍遙自在視聽歌唱名店」實屬空頭商號。上開情形據行政院表示：所在地主管機關應依商業登記法第 29 條第 1 項第 2 款及行政程序法第 102 條規定，通知相對人陳述意見，逾期不為申辯或申辯理由不正當者，得撤銷或廢止其登記等語。然臺中市政府竟未依商業登記法及相關法規進行裁處，核有違失。

六、臺中市政府未依「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評

分表」，對該酒店經營登記範圍以外之營業項目、屋頂避難平台違建、涉營妨害風化營業等重大違規行為覈實評分，核有違失。

依稽查作業守則規定，各單位對影響治安等行業，應依權責按「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」分項評分，而該評分表內對「有照經營核准登記〈設立〉範圍以外之營業項目者〈面積〉」、「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」、「營業場所顯有從事色情營業行為曾遭查獲妨害風（俗）案件，現又經營疑涉妨害風化（俗）營業行為者」、「廣告物內容涉及色情或猥褻等文字圖像」等項，訂有具體標準，臺中市政府亦表示逐年降低簽請斷水斷電之總分，茲將歷次評分情形分述如下：

- (一)95 年 9 月 27 日聯合稽查小組就該酒店 1-4 樓評分，都市發展局於「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」欄核配 5 分；消防局就「消防搶救之必要設備未符規定」核配 5 分，總分為 10 分。
- (二)97 年 9 月 25 日聯合稽查小組就該酒店 1 樓評分，經發局於「有照未辦理變更登記」欄核配 1 分，總分為 1 分。
- (三)98 年 6 月 19 日評分該酒店完全符合規定，總分為 0 分
- (四)99 年 5 月 26 日聯合稽查小組就該酒店 1-4 樓評分，經發局於「有照經營核准登記〈設立〉範圍以外之營業項目者〈面積〉」欄核配 1 分

，總分為 1 分。

(五)98 年 7 月 16 日及 99 年 8 月 4 日未填寫評分表。

足見臺中市聯合稽查小組對該酒店經營登記範圍以外之營業項目、屋頂避難平台違建、涉嫌為妨害風化等重大違規行為，未覈實評分，甚至未依規定進行評分，核有違失。

七、綜上，臺中市政府表示：視聽歌唱等行業經民眾檢舉違法違規者，應優先排定稽查，該府對該等行業之管理及正俗業務「一貫皆採嚴打態度」等語。然「歡喜就好」酒店自 91 年起，即迭遭檢舉，臺中市政府未依民眾檢舉編排稽查勤務，又於 95 年 9 月 27 日發現該酒店有重大違規，竟未依法查處，已有怠忽。此後多次聯合稽查，對該酒店種種違規事實視若無睹，毫無反應；而臺中市警察局第二分局於 98 年 7 月 16 日函報查獲該酒店妨害風化案之刑案報告書，經發局竟逕行存查，置之不理，臺中市政府對上開情形，均未及時導正。又 99 年 5 月 23 日媒體大幅報導該酒店色情營業內容後，仍未加強橫向聯繫，積極研擬管制手段，因循苟且，致 99 年 5 月 26 日之聯合稽查，除都市發展局查報該酒店一樓前方採光罩違建外，餘未註明該酒店有任何違法或違規事實，顯然長期放任「歡喜就好」酒店繼續營業，危害治安、公共安全及社會秩序，嚴重影響政府機關及公權力形象，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。

七、本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會為行政院大陸委員會未確實監督財團法人海峽交流基金會依法執行文書查驗證機制，即草率核發驗證證明，使遭通緝之前立法委員王志雄得以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日

發文字號：院台內字第 1001930756 號

主旨：公告糾正行政院大陸委員會未確實監督財團法人海峽交流基金會依法執行文書查驗證機制，即草率核發驗證證明，使遭通緝之前立法委員王志雄得以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 18 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院大陸委員會。

貳、案由：行政院大陸委員會（下稱陸委會）未確實監督財團法人海峽交流基金會（下稱海基會）依法執行文書查驗證機制，致海基會辦理王志雄申請驗證委託公證書時，明知王志雄為通緝中外逃大陸之重大經濟罪犯，且其委託書內記載

「居住在上海洽公」明顯與遭通緝逃亡出境之事實不符，亦未記載居住上海地址而無從認定上海市公證處有受理公證之權限，卻未依法正式發函而以電話請臺灣臺北地方法院（下稱臺北地方法院）表示意見，且未依法對委託書作內容審查，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，使王志雄得據以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失。

參、事實與理由：

前立法委員王志雄因涉嫌掏空中興銀行，潛逃滯留大陸地區，卻能以通緝犯身分，獲得海基會之文書公證，跨海訴訟乙案，經本院調查竣事，陸委會有下列違失之處：

一、陸委會就其委託及授權海基會辦理公證書驗證事項負有監督之義務，海基會辦理該等事項如涉及請求協緝遣返之刑事犯者，海基會於辦理文書查驗證案件，應先函請相關機關表示意見，如相關機關無意見，仍應依職權進行核驗，且依法不僅應作正副本是否相符之形式審查，尚應對於文書內容之真實性、合法性、一致性等事項作內容審查。

- (一)依「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 4 條規定，海基會接受主管機關陸委會之委託，處理台灣地區與大陸地區人民往來有關事務。陸委會組織條例第 3 條規定，該會對於中介團體經授權處理兩岸各項業務交流事項，有指示、監督之責。
- (二)依海基會於 95 年 6 月所訂定之「財團法人海峽交流基金會辦理兩岸文書查驗證作業規定」（下稱文書

查驗證作業規定）第 4 點第 4 項第 7 小項規定，特殊案件當事人或其利害關係人向海基會申請驗證者，應依「財團法人海峽交流基金會辦理特殊案件文書查驗證處理要點」（下稱特殊案件處理要點）處理。該要點第 2 點規定：「特殊案件範圍：(一)有關機關囑託函請大陸相關單位協緝遣返之刑事犯。」第 3 點規定：「…(五)函請囑託或相關機關表示意見：申請人申請查驗證大陸地區公證書涉及管制名冊所列人員案件，本會得暫不予核驗，先就該案件函請囑託或相關機關於 10 日內表示意見，本會得依職權進行核驗。…(七)簽報處理方法：本會應依囑託或相關機關之意見或就大陸方面查復之結果，簽報長官核示處理方法。」因此，海基會於辦理文書查驗證案件，如涉及我方請求協緝遣返刑事犯等特殊案件時，應暫不予核驗，先函請相關機關表示意見，如相關機關無意見，仍應簽報長官核示處理方式，並依職權進行核驗。

- (三)依文書查驗證作業規定第 4 點第 4 項第 2 小項規定，海基會核對公證書正副本時，除應為比對公證書正副本是否相符之「形式審查」外，尚應為「內容審查」：審查其內容是否真實有效，有無違背強制規定、禁止規定或公序良俗，是否自相矛盾，是否具有足以影響同一性之瑕疵等。

二、海基會辦理王志雄申請驗證委託公證書時，明知其為通緝中外逃大陸之重

大經濟罪犯，卻未依法正式發函請通緝機關臺北地方法院表示意見，且該委託書上記載「居住在上海洽公」明顯與遭通緝逃亡出境之事實不符，亦未記載居住上海之地址及附上居住上海之事證，無從認定上海市公證處是否具有受理公證之權限，也無從確認王志雄本人是否親自至上海公證處辦理公證，海基會卻向該院書記官電詢後僅核對正副本相符即草率核發驗證證明，核有違失。

(一)王志雄因涉嫌掏空中興銀行，涉有違反公司法、銀行法及刑法背信等罪，由臺灣臺北地方法院檢察署及臺北地方法院分別於 92 年 5 月 26 日及 94 年 12 月 20 日發布通緝。95 年 7 月法務部調查局將其列為「追緝外逃經濟罪犯協調小組」追緝對象，於 95 年 8 月 28 日函請海基會轉請大陸相關單位協緝遣返，經海基會於同年 9 月 1 日函請大陸海峽兩岸關係協會、公安部協處在案。96 年 4 月 26 日海基會接獲謝曜焜委請他人申請驗證上海市公證處（2007）滬證台字第 759 號委託書公證書，委託書內容係王志雄委託謝曜焜律師就返還股票事件進行相關訴訟事宜，因王志雄屬處理要點所訂特殊案件之範圍，該會於同年 5 月 1 日函請囑託機關法務部調查局表示意見（副知通緝機關臺北地方法院）。法務部調查局於同年 5 月 4 日函覆該會逕洽臺北地方法院辦理。該會未再發函請求臺北地方法院提供意見，僅於同年 5 月 11 日電洽該院通緝股書記官，經書記

官請示合議庭法官後，因海基會非以正式公函洽詢，故由該股書記官口頭回覆海基會稱：依照相關訴訟法，並無特別限制被告委任律師之規定，請該會依所執掌之相關文書驗證法規依法辦理等語。該會即以申請文件與上海市公證員協會寄交之同字號公證書副本核驗相符為由，核發驗證證明。

(二)經查海基會函詢法務部調查局時，並未檢附特殊案件處理要點，或敘明該會將以核對正副本方式核發驗證等事項，供被諮詢機關判斷，已有不妥。其以口頭詢問方式請臺北地方法院通緝股書記官表示意見，有違上開特殊案件處理要點之規定。

(三)大陸地區公證程式規則第 11 條、第 14 條分別規定：申辦委託之公證事項，應由本人親自辦理；公證事項由當事人住所地、經常居住地、行為地或事業發生地的公證機構受理。然上開委託書中記載「我因居住在上海洽公不便返台」，與其因通緝逃亡出境之事實不符，而且未記載其居住在上海之地址，亦未有任何其居住在上海之事證，依文書查驗證作業規定而為內容審查，即可看出其委託書之記載有欠缺，不僅記載內容並非真實，而且不能認定上海市公證處具有受理公證之權限，也無從確認王志雄本人是否親自至上海公證處辦理公證，海基會卻以口頭向書記官電詢後，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，於法不合，顯有違失。

三、綜上所述，陸委會未確實監督海基會

依法執行文書查驗證機制，致海基會辦理王志雄申請驗證委託公證書時，明知王志雄為通緝中外逃大陸之重大經濟罪犯，且該委託書內記載「居住在上海洽公」明顯與遭通緝逃亡出境之事實不符，亦未記載居住上海之地址及檢附居住上海之事證而無從認定上海市公證處是否具有受理公證之權限，卻未依法正式發函而以電話請臺北地方法院表示意見，且未依法對委託書作內容審查，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，使王志雄得據以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，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。

八、本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會為臺灣桃園地方法院檢察署未積極查明黃○○檢察官遲延辦理受害人遭性侵害案件，核有監督之重大違失；又桃園縣政府社會局等對於受害人之母自殺身亡，疏於即時阻止及防治，亦有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台內字第 1001930785 號

主旨：公告糾正臺灣桃園地方法院檢察署未積極查明黃○○檢察官遲延辦理 A 女遭性侵害案，核有監督之重大違失；又桃園縣政府社會局等對於 A 女之

母自殺身亡，疏於即時阻止及防治，亦有違失案。

依據：100 年 9 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 18 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣桃園地方法院檢察署及桃園縣政府。

貳、案由：臺灣桃園地方法院檢察署未依法積極查明黃○○檢察官辦理 A 女遭性侵害案件，無故逾 5 個多月未進行，且長達 7 個多月始結案，致 A 女之母 B 女因不堪苦等煎熬而自殺身亡，核有監督之重大違失。又桃園縣政府社會局及衛生局對於 B 女之自殺身亡，疏於即時阻止及防治，亦有違失。

參、事實與理由：

桃園縣 B 女因不滿臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）偵辦其女 A 女遭性侵害案，遲遲未偵查終結，不堪苦等煎熬，憤於 99 年 5 月 2 日自殺身亡。案經本院向法務部、桃園地檢署、臺灣基隆地方法院檢察署（下稱基隆地檢署）及桃園縣政府調閱相關卷證，又諮詢學者專家、約詢桃園縣政府社會局、衛生局、行政院衛生署、相關警員等調查作為，茲將調查事實與糾正理由分述如下：

一、桃園地檢署對於所屬黃○○檢察官無故未依法進行案件且遲延結案，致 B 女因不堪苦等煎熬而自殺身亡，核有監督之重大違失。

(一)依「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」第 33 條規定如下：案件之進行應接續為之，各法院檢察署如發現有逾 3 月未進行者，應即自行查明原因，設法改進；研考科對逾 2 月未進行之案件，應製作報表通知承辦檢察官促使注意進行。次按臺灣高等法院檢察署 91 年 12 月 11 日研商如何有效督導各地方法院檢察署清理積案事宜會議（下稱清理積案事宜會議）決議之「結論」（三）明載：「檢察官為免因案件『無故逾 3 月未進行』或『無故或藉故拖延逾期不結』而被扣減辦案成績，因此常於進行單或點名單批示如重覆查前科、找判例、列印判例裁判書類、查被告是否在監、研究案情、整理卷證、查址、電詢、閱卷、當事人要求和解中、律師要求和解中或以倒填日期等形式上進行，惟未見後續實質進行之相關資料附卷，形式上雖無『無故逾 3 月未進行』或『無故或藉故拖延逾期不結』，惟案件仍然稽延未結，致招民怨；主任檢察官應加強督導承辦檢察官，告誡避免有此辦案方式；二審檢察官督導審核發現類似情形均視同未進行，即應要求扣減辦案成績；另不記載辦案進行情形者，研考科均應通知統計室逕行扣分。」

(二)經查未滿 14 歲之 A 女於 98 年 8 月間分別與陳男、林男發生關係，98 年 9 月間 113 專線通報臺北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（下稱臺北市家防中心），A 女至警

察局製作筆錄後，林男涉性侵案移送基隆地檢署、陳男涉性侵案移送桃園地檢署偵辦。關於林男涉性侵案，基隆地檢署於 98 年 12 月 7 日起訴林男，基隆地院並於 99 年 1 月間判處林男成立對於未滿 14 歲女子為性交罪刑在案。關於陳男涉性侵案，桃園地檢署於 9 月 24 日分案後，由黃○○檢察官偵辦，卻僅於 10 月及 11 月間共開 2 次偵查庭後，即將案件擱置未為任何處理，其間雖經桃園地檢署研考科於 99 年 1 月間催辦並促其注意進行，黃檢察官卻僅於 99 年 1 月及 3 月間在辦案進行單上分別記載：「一、將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」、「一、將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」等語，未依法進行辦案。B 女（係 A 女的母親）不耐久候，於 99 年 4 月 26 日 B 女打電話問書記官何時結案，書記官請示檢察官後回電稱本案會在 4 月底前結案。黃檢察官於 99 年 4 月 30 日製作不起訴處分書原本，書記官於 99 年 5 月 4 日製作正本，於 99 年 5 月 6 日寄存送達，依刑事訴訟法第 62 條規定，準用民事訴訟法第 138 條第 2 項規定，寄存送達，自寄存之日起，經過 10 日發生效力。故於 99 年 5 月 15 日發生效力，正本送達 A 女。B 女因長久等候，且遲至 99 年 4 月底仍無任何偵查結果和訊息，遂於 5 月 2 日在家燒炭自殺身亡

，並留下遺書控訴檢方偵辦過程太慢（詳情參見附表）。嗣本案經高等法院檢察署二次發回續行偵查後，桃園地檢署於 99 年 6 月 29 日以 99 年度偵續一字第 51 號起訴書，起訴陳男妨害性自主罪。

- (三)經核黃檢察官雖於 99 年 1 月及 3 月間在辦案進行單上分別記載：「一、將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」、「一、將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」等語，惟上開整理卷證行為，依清理積案事宜會議決議結論(三)，應「視同未進行情形」。因此，A 女的類似兩個案件，於 98 年 9 月間，分別移送基隆地檢署及桃園地檢署，基隆地檢署早於 3 個月內起訴結案，桃園地檢署黃○○檢察官辦理此案，卻自 98 年 9 月 24 日分案日起至 99 年 4 月 30 日製作不起訴處分書之日止，長達 7 個多月始結案，其間自 98 年 11 月 2 日開第 2 次偵查庭起至 99 年 4 月 30 日製作不起訴書原本止，長達 5 個多月未進行辦案，不僅逾「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」第 33 條，所定逾 3 個月未進行案件期限，而且無故長達 5 個多月未辦案，桃園地檢署僅由研考科促其注意改善 1 次，其後未再未依本條規定，查明案件遲延原因設法改進，致使 B 女自殺並以遺書控訴檢方辦案速度太慢，桃園地檢署未依前揭法令，核有重大違失。

二、桃園縣政府社會局及衛生局對於 B 女之自殺身亡，疏於即時阻止及防治，亦有違失。

- (一)B 女於 99 年 4 月 29 日與桃園縣政府社會局家防中心陳社工員會談時，曾透露自殺訊息，陳社工員與 B 女約定等待 4 月底偵查結果再討論後續司法協助，經 B 女同意於當日下午轉介至自殺防治中心。衛生局於 4 月 30 日依據 B 女表明待司法案件告一段落擬採取自殺行動，研判 B 女無立即自殺危險，當日下午派予委辦之居善醫院。居善醫院預定於 5 月 3 日進行關懷服務，因當日以電話聯繫陳社工員未獲回電，其於 5 月 4 日上午撥打 B 女手機，由 A 女接聽電話始知 B 女早於 5 月 2 日燒炭自殺身亡（詳情參見附表）。

- (二)桃園縣政府社會局陳社工及衛生局郭訪視員均因專業訓練不足，錯誤判斷 B 女無立即自殺之可能：

1.B 女於 99 年 4 月 29 日曾向陳社工員透露其先前已嘗試自殺數次，表示目前已沒有活下去的力氣。陳社工員雖於當日下午 5：25 左右傳真通報 B 女案件至自殺防治中心，惟其憑藉與 B 女長期工作下來所建立之專業及信任關係，且 B 女口頭承諾等待偵查結果，故錯誤判斷 B 女並無立即自殺之可能。其判斷錯誤，係出於專業訓練不足。

2.桃園縣政府衛生局郭訪視員單憑 B 女表明待偵查告一段落擬採取自殺行動，即錯誤研判 B 女無立

即自殺之危險，派予委辦居善醫院。其判斷錯誤，亦係由於專業訓練不足。

(三)自殺暨高關懷群個案通報未有評估風險等級之機制，對於緊急、高風險個案，於例假日等非上班時間亦無關懷機制：

- 1.陳社工員於 99 年 4 月 29 日傳真通報件至衛生局自殺防治中心，99 年 4 月 30 日早上再去該中心確認通報狀況，並說明 B 女狀況及與 B 女會談須注意之情形，該中心當日下午約 17 時派予委辦居善醫院。5 月 1 日、2 日為星期六、日，居善醫院雖預定 99 年 5 月 3 日進行關懷訪視，遲至 5 月 4 日早上撥打 B 女手機，始知 B 女於 5 月 2 日已燒炭自殺身亡。
- 2.桃園縣政府衛生局所訂之自殺暨高關懷群個案通報表，對於案主自殺意念的強弱及風險評估的高低，未分等級。該局標準作業流程圖－自殺暨高關懷個案通報及服務表（98 年 2 月 11 日版），亦未建立分級機制，且該表所訂之作業期限為「於 1 日內委辦，3 日內開案關懷訪視」，此期限不含例假日，故居善醫院 4 月 30 日下午收案，5 月 4 日早上去電個案關懷，扣除 2 天假日，並無逾越該作業期限。惟該作業期限之規定，顯然無法妥善照顧高風險及緊急個案，且對於緊急、高風險個案，社會局、衛生局自殺防治中心、居善醫院承辦人員間之聯繫，亦不夠密集，導致無

法即時阻止 B 女自殺之悲劇。

(四)桃園縣政府衛生局未將個案之家屬及朋友納入防治網絡，B 女家人均未能扮演自殺防治的守門員角色，致無法即時防止 B 女自殺：

- 1.劉局長約詢時雖稱：家屬加入自殺防治網是否能有效降低自殺死亡率，端視家庭支持系統資源之能量而定，並無定論。以本案而言，案發當日，依據該局自殺高風險個案訪視紀錄表「案夫自述，B 女與自殺前一晚，心情平靜，購買許多滷味回家與家人吃，當時家人皆未觀察 B 女有異狀」，顯示家屬亦未發現 B 女在自殺前有異於往常之言行，故未能阻止憾事發生，足以說明即使家屬參與自殺防治，自殺事件仍有可能發生，家屬參與自殺防治是否能夠有效降低自殺死亡率難以定論，但仍是提供關懷訪視服務時，應收集及連結之重要資源等語。
- 2.惟衛生署石處長於約詢時稱：鑑於 50%以上自殺身亡個案，生前都曾向親友直接或間接透露自殺訊息，如果家人及親友，都能學習觀察到周遭親友異常情緒與行為改變，學習「123 自殺防治守門人」概念，辨認自殺的危險因子，掌握「1 問、2 應、3 轉介」的方法。防治自殺網絡的建立，可以納入家人，本案未建立與家人的防治網絡，未讓家人知道，B 女有意要自殺，未做好人人都是自殺防治的守門員的工作等語。

3. 依自殺暨高關懷群個案通報單載：「B 女認為身為母親對不起 A 女，沒有保護她，每天想到此事都不斷哭泣，已經沒有活下去的能量，B 女表示已經自殺過很多次，再也受不了，目前僅等待 A 女偵查告一段落，就決定自殺，不想再負任何責任。」本案社工疏於問 B 女，將 B 女家人納入自殺防治網絡。
4. 該局自殺防治中心於例假日未有自殺防治關懷，而家人才是與案主生活最親近的關懷人。據 B 女之夫約詢時稱：未看過、也不知道 B 女自殺很多次等語。B 女之姊姊稱：我沒有聽說，我妹妹有過自殺的情形，其如能知悉 B 女有自殺意念，當會取消出國計畫，協助其就醫，應可阻止悲劇發生等語。「人人都是自殺防治的守門員」，而本案未將家人納入自殺防治的守門員，甚有遺憾。
5. 自殺暨高關懷群個案通報單應納入家屬、朋友等之姓名、電話等資料，以建立防治網絡。本案 B 女家屬均不知 B 女有自殺意念，故未能提供及時協助，桃園縣政府衛生局未將個案之家屬納入防治網絡，無法阻止本案自殺事件發生，亦有違失。

綜上所述，桃園地檢署未依「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」及臺灣高等法院檢察署 91 年 12 月 11 日研商如何有效督導各地方法院檢察署清理積案事宜會議決議，未積極查明黃○○檢察官辦理 A 女遭性侵害案件，無故未

進行案件逾 5 個多月之原因，並未監督所屬設法改進，致黃檢察官長達 7 個多月始結案，B 女以遺書控訴檢方辦案速度太慢，遂不堪苦等煎熬而自殺身亡。又桃園縣政府社會局及衛生局對於 B 女之自殺身亡，未能即時阻止及防治，亦有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正桃園地檢署，移送法務部轉飭所屬確實檢討改善見復，又併予糾正桃園縣政府，亦確實檢討改善見復。

九、本院財政及經濟委員會為財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致管制機制形同虛設。又該局涉嫌長期違反海關管制規定，對情節重大之業者，未能依法裁處，甚或對本院調查多所隱匿等情，核有重大違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 8 日
發文字號：院台財字第 1002230653 號

主旨：公告糾正財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致管制機制形同虛設。又該局涉嫌長期違反海關管制規定，對情節重大之業者，未能依法裁處，甚或對本院調查多所隱匿，亦有依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤之關員等情，核有重大違失案。

依據：100 年 9 月 7 日本院財政及經濟委員

會第 4 屆第 71 次會議決議及監察法
施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部關稅總局、臺北關稅局。

貳、案由：財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，海關國門洞開，管制機制形同虛設。該局相關主管對於涉嫌長期違反海關管制規定，且情節重大之業者，不但未能依法嚴正裁處，反而上下或敷衍塞責，或推諉掩飾，或轉移焦點，或草草了事，或對本院調查多所隱匿，甚或竟依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員，扭曲公務員倫理與責任，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣李彥川君陳訴：渠任職財政部臺北關稅局課員期間，屢次查獲關稅違章案件，並依規定呈報，惟主管與不肖業者勾結，干擾查辦並濫權迫害，指訴該局涉有諸多違失案件。其中，渠於民國（下同）94 年 5 月 30 日查獲業者違法將七大盤櫃轉出機場管制區，經簽請裁處卻遭該局吃案（下稱七大盤櫃案）、94 年 6 月 13 日查獲業者擅自將 634 筆貨物移倉，經簽請裁處亦遭該局吃案（下稱 634 筆貨物擅自搬運案）、94 年 6 月 11 日渠因不同意業者違規移倉，被業者反控而遭議處（下稱業者違規移倉反控案）等情。案經本院調查竣事，認為財政

部關稅總局及臺北關稅局有以下重大違失：

- 一、財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，海關國門洞開，管制機制形同虛設，核有重大違失。
 - (一)緣桃園國際機場自 69 年起營運，交通部於 79 年鑑於機場內原有之民用航空局（下稱民航局）公營貨棧空間不足，管理效率不佳，開放籌設民營航空貨物集散站。目前臺北關稅局所管轄之四大貨棧，其中中華儲股份有限公司（下稱華儲）係 88 年由原有之公營倉儲改制而來，與長榮空運倉儲股份有限公司（下稱榮儲，89 年成立）均設於機場管制區內，由航空警察管制。而 82 年對外營業之遠翔空運倉儲股份有限公司（下稱遠儲）及永儲股份有限公司（下稱永儲），因設於機場管制區外，故併稱為「外棧」，管制區外貨棧由各該業者自行負責保全警衛及管理事宜，該局外棧組輪值 1 員駐庫監視、抽核等業務。其中遠翔進出口貨棧於 90 年由臺北關稅局核准實施自主化管理，95 年更名為遠雄航空自由貿易區股份有限公司，劃歸機場管制區內（民航局於 92 年與遠雄企業集團簽訂「遠雄自由貿易港區」BOT 案，該港區屬境內關外特區，內設有物流園區及保稅區等，由遠雄取得 50 年之特許經營權）。又美商聯邦快遞航空公司台灣分公司（下稱聯邦快遞）於桃園國際機場管制區內，

亦設有快遞貨棧。

- (二)按國家安全法第 4 條第 2 款規定：
 「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。」
 國家安全法施行細則第 19 條第 2 款規定：「進出航空站管制區之人員、車輛及其所攜帶、載運之物品，應經檢查，憑相關證件進出。」
 又依「海關管理進出口貨棧辦法」第 3 條、第 6 條、第 15 條規定，存儲未完成海關放行手續進出口貨物之貨棧，得設於機場管制區外；航空貨物卸存外棧者，應由運輸業與貨棧業者共同簽章具結，向海關申請核發空運貨物特別准單申請書後為之；經海關核准實施自主管理者，得使用保稅貨箱，運送空運貨物進出機場管制區外之貨棧。又依「貨棧貨櫃集散站保稅倉庫及物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法」、「海關稽核貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業規定」、「貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業手冊」規定，進口貨物混盤（櫃）應一律在機場管制區內拆盤，再分別進儲其所屬貨棧，如有誤進倉者，應由航空公司以書面述明理由申請移倉，經海關核單關員調閱相關艙單查明屬實，於申請書上簽註後，由航空公司持憑向外棧駐庫關員辦理監視加封退回手續。再據臺北關稅局 94 年 8 月 18 日「檢討本局監管空運貨物轉儲外棧及有關移倉之作業規定」會議紀錄

：「嚴防不肖廠商利用移倉遂行走私企圖，進口混盤貨物應管制區內進行分儲各倉棧前之拆盤理貨，不得移至遠翔等外棧」「一旦發現誤卸，…不得未經查證及辦理移倉手續即隨車運回」「誤卸貨物須經外棧組關員查證非屬未列艙單，且為正常貨載時，再依工作手冊有關規定准駁移倉申請，如有違規依章議處…」。
 另按海關管理進出口貨棧辦法第 20 條、運輸工具進出口通關管理辦法第 30 條、臺北關稅局 93 年 4 月 29 日及 8 月 20 日北關稽字第 0930102892、0931008091 號函附臺北關稅局監管貨棧間進口貨物移倉作業規定，管制區內之移倉，授權駐棧關員直接核定辦理；管制區內外之移倉，需經股長核准始准移倉，惟非正常上班時段，不予受理。

綜據上開規定，貨物進出航空管制區，應經檢查，非經海關核發特別准單不得出入管制區，進口貨物混盤櫃須在管制區內拆理分盤後，始得憑貨物艙單，再分別進儲其所屬貨棧，不得先運至外棧，再以誤卸為由，將非屬該外棧之貨物退運回管制區，甚或任由各貨棧間私相收受，自行交接貨物，以杜絕不肖廠商利用貨物移倉進行調包走私，此乃執行國境管制檢查之基本知識，海關相關主管人員自不能諉為不知。

- (三)李彥川自 94 年 3 月 7 日任職臺北關稅局稽查組第 3 課第 2 股期間，擔任管制區內之盤櫃交接區（即俗稱之 8.5 交接區，下稱交接區）及

機坪值勤查驗工作，其股長為程炳耀。經查，李員於同年 5 月 30 日、6 月 11 日及 13 日分別查獲下列案件：

1. 七大盤櫃案：

李彥川於 94 年 5 月 30 日在交接區輪值夜勤（該日 16 時 30 分至次日 9 時），約 20 時 35 分許，遠翔倉儲人員持聯邦快遞 FX-079 班機 CL004504 空運貨物特別准單，申請將 AKE42149FX 等 7 只盤櫃轉儲遠翔貨棧，李員進行檢視，發現該 7 只盤櫃未經拆盤理貨，已移上貨運碼頭，準備載運出交接區倉庫，經攔查拆點核對，發現該批貨物除有應進遠翔貨棧之 12 筆 146 件（其中 1 件未到）外，尚有應進 Fedex 倉庫之 4 筆 13 件、應由航郵具領之郵袋 29 袋、CL004504 空運貨物特別准單未列艙單貨物 4 筆 6 件等貨物。該 7 只盤（櫃）因非送往單一外棧，應先於交接區先行拆點完畢，由值勤關員抽核無訛後，始能拖離交接區載運至外棧，違者依「運輸工具進出口通關管理辦法」第 30 條第 1 項、第 80 條之 1 轉據關稅法第 83 條規定處罰。貨物有未列艙單者，若具運送契約者，依據海關緝私條例第 31 條第 1 項規定，應裁處運輸業者新臺幣 6,000 元至 30,000 元罰鍰；倘無運送契約者，則轉據同條例第 36 條第 1 項及第 3 項規定，處貨物沒入並處貨價 1 倍至 3 倍罰鍰。

2. 634 筆貨物擅自搬運案：

稽查組第 3 課第 2 股股長程炳耀為瞭解聯邦快遞指控李員於 94 年 6 月 11 日刁難不同意移倉及 7 大盤櫃案實情，於 94 年 6 月 13 日至交接區會同李員詢問聯邦快遞以往作業情形，由該公司人員提出 94 年 2 月 7 日至 94 年 6 月 11 日期間（計 125 日），共 196 份「遠翔空運倉儲股份有限公司退貨盤櫃交接單」（下稱交接單），係該公司與遠翔貨棧間交接貨物之資料。依該等交接單所載內容，其中有不明貨物、無標籤貨物、轉口貨、未列艙單貨物等資料，有貨物在未經駐庫關員監視加封下，運出及運回管制區，亦有進口貨物逕行再出口之情形，顯示該兩業者未據實填具空運貨物特別准單，且未依規定於交接區拆盤理貨，違反海關就貨物、貨棧及運輸工具之管制規定，而前揭查獲之 7 大盤櫃案，僅為遭查獲之個案，顯見海關之審核抽驗徒有形式，檢管查緝失能，門戶洞開。

3. 業者違規移倉反控案：

聯邦快遞倉儲位於管制區內，遠翔貨棧位於管制區外，如已進倉貨物因誤卸而欲辦理移倉運回時，須經移出貨棧及移入貨棧駐庫關員及其股長分別核准，此與航空貨物自載運飛機卸存外棧，應由運輸業與貨棧業者共同簽章具結，填具空運貨特別准單申請書，向交接區值勤關員申請，由其

查驗准駁之情形不同，因此交接區值勤關員不處理移倉申請。經查，聯邦快遞貨棧於 94 年 6 月 10 日未經海關核准，自行將 661890182012 等件貨物自該貨棧載運至管制區外之遠翔貨棧。聯邦快遞於同年 6 月 11 日又提出經駐庫關員江宏斌同意之移倉申請書，申請將 19 件貨物（其中 1 件為軍品）移至該貨棧（實則該批貨物已於 94 年 6 月 10 日運至遠翔貨棧），因該移倉申請應經外棧組駐庫關員及其股長核准，非屬交接區值勤關員職權，且該批貨物非屬誤卸，進倉多日後提出移倉申請，均不合海關相關規定，故李員拒絕核章。同年 6 月 14 日聯邦快遞以遠翔貨棧名義，再就同一批貨物向李員申請移倉，亦遭拒絕。同年 6 月 15 日業者面見臺北關稅局局長，並將其中 18 件貨物移入管制區內之長榮倉庫，所遺軍用品 1 件，由稽查組組長呂財益（現任關稅總局副總局長，100 年 7 月 7 日因涉嫌貪瀆遭羈押，停職中）知會快遞機放組廖敏夫組長簽章同意移倉，並在申請書上批示該軍用品准予移至管制區外之遠翔倉庫，辦妥移倉手續。聯邦快遞於同年 6 月 20 日發函臺北關稅局指控稱：「移倉作業行之有年，李彥川准與不准毫無章法，目無法紀及長官命令，濫權囂張，罔顧該公司權益與信譽。」本案業者涉嫌違反海關管制規定，規避海關檢

查，違規運儲，且以不實之移倉申請案指控執勤關員。惟臺北關稅局無視業者違規移倉行為及該局管制、審核等作業缺失，竟認定李員服務態度不妥，予以申誡 1 次之懲處。

(四)上開案件詢據臺北關稅局自 93 年迄 99 年之歷任局長詹昭鑾、江安雄、饒平（現任關稅總局副總局長）、李茂（99 年 1 月自關稅總局副總局長任內退休）等人，竟不約而同答稱：空運併盤櫃貨物依例在交接區內不拆理，運到外棧後在駐庫關員的監視下進倉，如果有誤運其他貨棧的貨物，則申請退運至其他貨棧，此種方式不但是實際作法，規定也是如此云云，經本院再次確認，始以海關工作龐雜，未有相關工作經驗為由，改口稱：「如果外棧拆盤後發現在其他貨棧的貨物，就退運到其他貨棧」、「這種案子僅涉及違反程序，如果處分，按關稅法裁罰，第一次裁罰原則固定是 6 千元，金額不大」等語。惟上揭案件所涉之貨物，均係混盤櫃未於管制區內拆理，亦未據實申請核發空運貨物特別准單，即運儲或準備運儲管制區外之貨棧，且其中部分貨物有未列艙單、無航空標籤，載運過程未經監視加封等情形，顯已違反國家安全法、國家安全法施行細則、海關管理進出口貨棧辦法、貨棧貨櫃集散站保稅倉庫及物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法、海關稽核貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業規定、貨棧

及貨櫃集散站業者實施自主管理作業手冊等規定，違規情形嚴重，臺北關稅局何能以該等方式屬「實際作法」、「僅涉及違反程序」為由，長期放任業者，顯有重大違失。

(五)又，99 年 9 月 28 日關稅總局內部網頁「同仁心聲」中，有該局人員反映「海關要有反省能力」，指出：依該局工作手冊，混裝盤櫃應一律先在管制區內拆盤，再將外棧貨物進儲外棧，嚴禁直接在外棧拆理混裝盤櫃，關稅總局亦一再函示：「移倉有特殊條件限制不能成為常態，外棧的移倉更是高風險」，然臺北關稅局迄今放任管制區內、外暨常態性、大量性移倉，致 K 他命等走私物品源源不斷進入國內殘害國人。關稅總局查緝處 99 年 9 月 28 日於該網頁坦認，確有「快遞貨物四處流竄之亂象」，然稱快遞貨物自機上卸下後於拆盤櫃時，若簡易申報單尚未傳輸，無從知悉該貨物應卸存至何貨棧，從而造成此一亂象云云。惟目前空運進口艙單之傳輸係採連線申報，飛機於國外開航後，由航空公司及航空貨運承攬業分別傳輸進口艙單主號及分號予海關、航空貨運站，如進口貨物須進儲機場外棧者，相關資料同時另傳輸至該外棧，並由航空業者與貨棧經營人共同向海關提出空運貨物特別准單申請書。亦即快遞貨物於飛機抵達前即已知悉進儲之貨棧，該局所稱因申報單尚未傳輸而無從知悉應卸存之貨棧等語，顯與事實不符。

(六)綜上，財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任貨棧業者將空運混盤櫃運儲外棧，管制區查驗審核及外棧駐庫監視抽核功能不彰，形同虛設，業者方肆無忌憚，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，核有重大違失。

二、臺北關稅局相關主管對於涉嫌長期違反海關管制規定，且情節重大之業者，不但未能依法嚴正裁處，反而上下或敷衍塞責，或推諉掩飾，或轉移焦點，或草草了事，或對本院調查多所隱匿，甚或竟依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員，扭曲公務員倫理與責任，均有重大違失。

按海關緝私條例第 3 條規定：「本條例稱私運貨物進口、出口，謂規避檢查、偷漏關稅或逃避管制，未經向海關申報而運輸貨物進、出國境。…」第 17 條第 1 項規定：「海關查獲貨物認有違反本條例情事者，應予扣押。」第 31 條規定：「船舶、航空器、車輛或其他運輸工具所載貨物，經海關查明有未列入艙口單或載貨清單者，處船長、管領人 4 千元以上 6 萬元以下罰鍰。責任歸屬貨主者，處罰貨主。…前二項貨物、經海關查明未具有貨物運送契約文件者，依第三十六條第一項及第三項論處。」第 31 條之 1 規定「船舶、航空器、車輛或其他運輸工具所載進口貨物或轉運本國其他港口之轉運貨物，經海關查明與艙口單、載貨清單、轉運艙單或運送契約文件所載不符者，沒入其貨物。但經證明確屬誤裝者，不在此限。」第 35 條第 1 項規定：「運輸業或

倉儲業對於進出口貨物、通運貨物、轉運貨物、保稅貨物、郵包、行李、貨櫃，未在核定之時間及地點起卸、存放或未依規定加封者，處業主 2 千元以上 2 萬元以下罰鍰。情節重大者得加倍處罰，經通知其改正仍不改正者，得連續處罰之。」第 36 條規定「私運貨物進口、出口或經營私運貨物者，處貨價一倍至三倍之罰鍰。起卸、裝運、收受、藏匿、收買或代銷私運貨物者，處三萬元以下罰鍰；…。前二項私運貨物沒入之。…」又空運貨物無航空公司標籤時，如非標籤脫落而係未列艙單，應以未列艙單貨物處理。案經海關調查無違反海關緝私條例者，則視其行為有無違反海關其他相關管制規定分別處罰，惟臺北關稅局卻未能依海關緝私條例及相關法令查緝下述案件有無涉及私運及違規，對所屬呈請查處之公文有無遭隱匿，又不能合理說明，茲分述如下：

(一) 七大盤櫃案：

1. 李彥川 94 年 7 月 18 日簽請裁處業者將混盤（櫃）未經拆理欲逕行運出管制區，惟公文遭藏匿而不無下文：

李彥川於 94 年 7 月 18 日就七大盤櫃案，認為聯邦快遞違反「運輸工具進出口通關管理辦法」第 30 條第 1 項，簽報裁處罰鍰 3 萬元，該簽呈於同年 7 月 25 日上呈至稽查組組長後，下落不明。對此，關稅總局二度查覆本院，先稱該簽呈由李員收存，嗣又稱該簽呈上陳至其股長程炳耀後，即未再有上陳之紀錄等語，並檢

附僅有李彥川及程炳耀署名之簽呈影本。惟據臺北關稅局稽查組第 3 課收文簿記載，94 年 7 月 25 日「李彥川簽（有關 94.5.30 在交接區查獲遠翔倉儲將聯邦特別准單…）」，其上蓋有總務陳玉芬簽收之收文章戳；又據本院依另行取得之完整簽呈影本顯示，該簽呈已於同年 7 月 25 日及 28 日循行政流程上呈至稽查組課長郭啟洋、副組長劉維金、組長黃文忠，又外棧組承辦人劉啟瑞及組長張文隆等 5 人於同年 8 月 1、2 日亦於該簽呈內簽擬會辦意見並核章，同年 8 月 3 日該簽呈經組長黃文忠核章，同日郭啟洋課長簽註：「一、外棧組簽註意見，請參考。二、說明一部分，處違規業者最高罰鍰，是否妥適，請再酌…。」足見該公文確已於同年 7 月 25 日送至稽查組第 3 課辦公室，嗣完成簽核程序，非由李彥川或其股長程炳耀自行收存。實則課長郭啟洋於同年 8 月 3 日簽註指示後，未交回程炳耀或李彥川辦理，而該局竟以未完成行政流程之簽呈影本，函復本院誣指該公文係李員或程員藏匿。該公文迄今下落不明，足見臺北關稅局公文管理存在重大疏漏；而相關之裁罰案迄今不了了之，核有重大違失。

2. 李彥川 94 年 11 月 23 日簽呈追蹤本案，上級指示不另追查，交他股辦理而無下文：臺北關稅局於 94 年 9 月 17 日將

李彥川由稽查組第 3 課第 2 股調至該組第 3 課辦公室，3 日後註銷其機場通行證及停止其使用公務電腦，李員於 11 月 23 日簽請追蹤本案，說明部分貨物尚未報關及去向不明，因其執勤權力已被上級限縮，不得至外棧查緝或進入機坪、各進出口倉庫等情，建議部分案件移快遞機放組請儘快查明。經課長卓錦輝、組長黃文忠批示：「一、進遠翔貨物既經本組核准，是否又報關放行，屬外棧組業務範圍，不另追查。二、進 FEDEX 及無標籤貨物移 1 股查明是否確已進倉放行（無標籤貨物另查航空公司有否申請補貼標籤）。」然第 1 股以電腦安控系統「無相關資料」、至 Fedex「無法查核」；亦未會辦外棧組。此後，該局未再查處本案。

3.其後程炳耀股長一再表示本案貨物去向不明，該局仍不查處私運：股長程炳耀於 95 年 4 月 21 日及 95 年 12 月 24 日多次簽報就七大盤櫃案中部分貨物尚未報關及去向不明，惟該局仍不依法查處。

4.以他案訛稱以罰鍰結案，搪塞本院調查：

本案據關稅總局 98 年 5 月 25 日及同年 10 月 16 日函轉臺北關稅局查覆稱，該局對上開案件已於 94 年 9 月 28 日核發 09401207 號處分書，以遠翔違反「海關管理進出口貨棧辦法」第 23 條之規定，處該公司罰鍰 6 仟元結案

。經查，該處分係針對 94 年 2 月至 5 月期間之 11 筆提單號碼貨物、27 件違規貨物，與本七大盤櫃案（165 筆及 29 郵袋）之標的不同，而李彥川呈請裁罰之公文又去向不明。經詳列不同處再請臺北關稅局說明，該局於 100 年 4 月 7 日改稱：系案 7 大盤櫃或 27 份交接單，係屬誤進儲後，未依相關規定報准即以交接單退回永儲管制區（交接區）內，違反「海關管理進出口貨棧辦法」第 23 條之規定，轉依「關稅法」第 86 條及同辦法第 30 條規定，裁處新台幣六千元罰鍰，予以警告並限期改正，與李員另稱 94 年 5 月 30 日之 165 件，查並非同一標的貨物云云。惟李員 94 年 5 月 30 日查獲之 165 件即 7 大盤櫃案，該案與 27 份交接單案係不同案件，該局仍圖混淆案情，妨礙調查。

5.李彥川於七大盤櫃案所製作之「認證書」，足證明扣案貨物中有未列艙單貨物，自得作為查緝私運之端緒，臺北關稅局未依法查緝，顯然違反海關緝私條例等相關規定。

(1)前述七大盤櫃案內部分貨物無航空標籤及未列艙單，依海關緝私條例，海關應予扣押，由通關業務之權責單位驗貨取樣及送估價，查證後如確屬私運，則應依法沒入貨物及裁罰。然其後續查處情形，臺北關稅局均以李員查獲當時製作之「

認證書」非法定文書、李彥川應繼續查明等理由查覆本院。又詢據前局長江安雄稱：「關員如果查獲私運，就應依據緝私條例扣押給據，而非以從未聽說的『認證書』來做。…李員發現有私運的疑義，即須查明事實，依法辦理。」前局長饒平稱：「本案有郵包及 fedex，必須查明係程序不符或運送錯誤，還是涉及走私。…除非證據明確構成走私要件，否則不能逕予扣押，如果有未列艙單貨物，李彥川現場須加查證…。」時任課長之郭啟洋（現已退休）雖坦承李彥川於 94 年 5 月 31 日在值勤報告書中載明查獲七大盤櫃案並向其呈報，然辯稱：「關員如認為違規或成立緝案，須另行上簽，並以海關正式的通報單來通報其他單位配合處理，李彥川有在報告簿記載，但未另行簽註，也未以通報單通報其他單位處理。…他有沒有交接下去、貨物去向及後續處理情形，我已不記憶。…」時任稽查組組長之呂財益則稱：「對於貨物去向及交接人員後續處理情形…依規定，交接人員必須繼續處理並簽報…如果工作交接後，後續處理人員未進行處理，後手應負行政責任。李彥川須向後手交接清楚方為正辦，……其中雖有未列艙單貨物，然航空貨物因涉及飛機載重及平衡

，貨物未到會經常發生的，…本案應屬行政違規，而無法確認為走私。」

(2)然據課長郭啟洋表示：「李彥川在值勤報告簿中註明查獲七大盤櫃案，他為了保全業者違規事實的證據，請業者確認而簽署認證書，我認為李彥川的作法是正確的，以後才能作為處分的依據。…」並坦承：「我第二天白天（註：即 94 年 5 月 31 日）看到報告簿後，我才知道本案…。」又其股長程炳耀表示：「當夜（註：94 年 5 月 30 日）李彥川有向我報告，貨物扣押後沒有人願意支援李彥川，李漏夜清點貨物到隔天，業者簽署認證書，已是下午 1 點半…，課長決定將扣案的貨物交給 fedex 的倉庫，由駐庫的關員處理。」另表示：「交接區是盤櫃的交接，不是貨物的交接，無法點驗貨物，…就算有准單，貨物也是混在盤櫃中運出，七大盤櫃中現場查獲很多未向海關申報即欲運出管制區的貨物。」李彥川則稱：「我會同航空公司簽署認證書，經雙方認證，未列艙單貨物及無航空標籤貨物即屬有問題的貨物，航空公司都承認了，這個認證書非海關的文件，是我為了執行職務，在資源不足下，用以證明事實所用，以盡職責。這些貨物涉及私運及漏稅，…海關必須查緝該等

貨物，海關未加以查緝，把貨放掉了，事後卻以無分號表示無具體事證。…課長及組長應指揮通關單位詳細查驗相關貨物，本件我有填寫注檢單，應由駐庫交業務單位進行查驗。」

- (3)綜據上開負責現場處理之稽查組第 3 課課長郭啟洋、股長程炳耀、關員李彥川所述，本案李員會同航空貨運業者簽署之認證書，乃受限於客觀環境，為保全相關事證所為，且已於貨物清點完畢後登載於工作紀錄簿上呈，而後續有無對貨物依法查驗，海關又無法提出合理之說明，則李彥川所指稱「我確定他們吃案。…無標籤貨物必須查明後始得進倉放行。…」及其股長程炳耀所指稱：「貨物扣了對於業者的影響很大，一定會進行施壓，第二天白天主管一定知道，並受到不當壓力而放行貨物。有問題的貨物要扣在現場，必須馬上處理，沒有問題的必須立即放行，…」等情，均非無據。而且事後迄本院約詢之前，從未見該局檢討該認證書之妥適性或要求改進，查獲後第 3 天（6 月 2 日）呂財益組長召集該組課、股長，指示「交接區混盤貨物應先拆點完畢，由值勤關員抽核無訛，始能拖離交接區載運至外棧。」等情，可見其上級之組、課長均已獲報該案，卻怠於職守，不指示所屬及

會請他組保全證據及確實查處不法及違規。李彥川於七大盤櫃案所製作之「認證書」，足證明扣案貨物中有未列艙單貨物，自得作為查緝私運之端緒，臺北關稅局未依法查緝，顯然違反海關緝私條例等相關規定。

- (4)另依「運輸工具進出口通關管理辦法」第 71 條、第 73 條規定，飛機抵達本國機場後二小時內，航空運輸業者應向海關申報飛機所載運之進口及過境貨物艙單，其中進口艙單應傳輸海關及應進儲之貨棧，貨棧業者憑該進口艙單，向海關申請卸貨進倉。而進口貨物含有併裝物時，並須另備分艙單。艙單內應載明機上所載貨物之貨運託運單號碼（含主號、分號）、貨物名稱、件數、重量，如遇兩件以上貨物合裝成一件者，應詳細註明該件內所包含件數。依上開規定，航空貨運業者應於 FX-079 班機抵達桃園機場後二小時內，向海關申報進口艙單，艙單內應載明貨物之主號、分（併）號及應進儲之貨棧。與李彥川所指稱各節，互核相符。本件臺北關稅局所辯僅主號而無分號而無從查對云云，顯屬卸責之詞。
- 6.綜上所述，臺北關稅局相關主管認為海關未予後續處理，並無不當。其理由無非以：①李彥川在管制區留置貨物及會同航空公司

人員製作「認證書」之行為，與法不符。②縱其發現其中有未列艙單貨物，亦須現場查證是否確屬走私，然其未予查證或未交接清楚。③相關資料因時間久遠均無可考。然據本院現場履勘交接區，現場訪視空運貨物自管制區運往外棧之相關作業流程，依李員當時作業環境，確無從進行個別貨物之扣押查驗，渠於查驗盤櫃時發現實際貨物與艙單不符，為保全證據，會同航空貨運業者簽署認證，並將相關事實記載於工作報告簿後上呈，有相關文件在卷可稽，自堪認定海關已獲報未列艙單之貨物名單，且其課長以上主管明知卻未有何指示及協助，臺北關稅局未依法查緝，核有重大違失。

(二)634 筆貨物擅自搬運案：

1.業者涉嫌長期大量擅將貨物私運進出管制區，違反海關相關管制規定，情節重大，惟臺北關稅局未深入查處，僅對少數個案裁罰，核有違失：

(1)財政部關政司 75 年 12 月 20 日台總署緝第 6118 號令及臺北關稅局政緝字第 8081 號函規定：「在海關監管下之貨物經擅行移動，搬運脫離海關可得控制之運輸工具或其他處所而進入課稅區之案件，若經查明無私運或漏稅情事無法引據海關緝私條例第 36 條或第 37 條第 1 項論罰時，如其行為已符合同條例第 35 條第 2 項處

罰要件，自得就其擅行移動、搬移之行為依該條項之規定論罰。」（見該局外棧組工作手冊 422 頁）

(2)據該局 96 年 1 月 7 日、同年 3 月 13 日等簽呈，均載明依所查獲之遠翔貨棧開立之 196 份交接單，可證明 94 年 2 月 7 日至 94 年 6 月 11 日之期間，業者將 634 筆未稅進口貨品，在未加封上擅自自貨棧運出，該等貨品中有不明貨、無標籤貨物、轉口貨等，另有貨物註明「待付運費」、「提單未領貨已取出 1F 保全旁」、「3 件放 1F」、「1 件交 ROGER 親收」、「交 SORT GROUP」、「通知 ROGER 取貨」等，且該等單據記載有班機、盤櫃及提單號碼等詳細資料，足見業者涉嫌大量且常態性擅將貨物運出管制區，又在未經加封監視之情形下運入管制區。臺北關稅局自應據以深入查明業者有無涉及私運及漏稅，依法裁罰。對此，詢據副總局長呂財益表示：「該案涉及違規還是私運，須個案查證，如貨物與倉單不符，就涉及私運。」程炳耀股長表示：「外棧是走私的天堂，所以業者千方百計將貨物運到外棧，不必要的貨物再退回交接區，海關主管明知而放任這種現象，必須負責。」、「該案有不明貨、無標籤貨，貨物處理，有交一樓

保全等。顯然違反運輸工具管理辦法第 30 條規定，且該等貨物退回管制區時亦無加封，與私運沒有二樣，也違反了總局一再禁止各倉棧間自行移倉的規定。」故調閱案內艙單、報單、提單等相關文件及貨棧等紀錄，查明貨名、重量、數量，送關稅總局驗估處查價，即可依緝私案件辦理，依法處理並確實改進關務缺失。

- (3) 股長程炳耀 94 年 6 月 13 日查獲 634 筆貨物擅自搬運案，隨即抽取其中 27 份交接單面呈局長詹昭鑾。局長交外棧組辦理，據該組同年 6 月 21 日簽呈表示，其中 17 筆係混盤貨物進儲遠翔貨棧，經拆點後退回交接區；其餘留該組查明之 10 筆中，7 筆係非運至台灣，卻進儲遠翔貨棧拆點後，遠翔貨棧應聯邦快遞請求，打盤裝櫃載運出口，因涉嫌違反海關緝私條例，由稽查組第 3 課查處。外棧組 7 月 9 日再簽報表示，留該組查明之 10 筆中，僅 1 筆係按正常規定申請退回交接區，其他有 2 筆係貨棧業者擅自退儲，7 筆係非運至台灣之混盤貨物，進儲遠翔貨棧。因業者違反自主管理規定，臺北關稅局於 94 年 9 月 28 日核發 09401207 號處分書對其中 11 筆 27 件貨物，限期遠翔貨棧改正並依「海關管理進出口貨棧辦法」第 23、30 條轉

據關稅法第 86 條規定，處新台幣 6 千元之罰鍰結案。

2. 臺北關稅局將本案交稽查組以函查方式辦理，稽查組卻稱「由緝獲關員負責查明私運事實依法辦理」，然當時緝獲關員李彥川已遭調職，僅股長程炳耀獨自辦理，業者函復答非所問，又一再受阻於內部障礙，造成查處未獲進展，不了了之；且對本院調閱檔卷及函詢，則多所掩飾隱匿，均核有違失。

- (1) 臺北關稅局於 94 年 8 月 18 日由主任秘書廖敏夫主持之「本局監管空運貨物轉儲外棧及有關移倉之作業規定」等相關問題會議紀錄，結論除重申混盤（櫃）貨物應在管制區內拆盤理貨，不得未經查證及辦理移倉申請手續即隨車運回，並裁示：「稽查組發現…196 批共 634 筆…如何處理乙節，決議請稽查組以書面分別函請有關之航空公司、倉儲及保稅運輸工具業者提出說明，再憑以查證，外棧組應配合必要之查證工作，以求儘速處結。」
- (2) 當時李彥川已被發布調職，股長程炳耀於 95 年 10 月 30 日建議將全案交該局稽核組辦理，惟組長傅春成批示「應由緝獲關員查明私運事實依法辦理」，致程員僅能發函要求聯邦快遞提供「遠翔空運倉儲股份有限公司退貨盤櫃交接單」13 筆所載之提單、艙單、「PACKAGE

TRACKING INQUIRY」等資料（見該局 95 年 11 月 15 日北普稽字第 0951027743 號函），然業者答非所問。程員於 95 年 12 月 19 日復簽請移稽核組代為取得該等資料；95 年 12 月 25 日簽請快遞機放組協助取得該等資料，均無回應；95 年 12 月 26 日程員至稽核組洽詢，獲告該案應逕洽管理貨棧單位辦理；又組長傅春成於 95 年 12 月 29 日批示，本案是否構成緝案應由查緝關員就查得之事實取具證據依法簽處。

- (3) 嗣程員於 96 年 1 月 2 日循行政流程上簽，表示全案已按指示發函，Fedex 置之不理（答非所問），監管單位快遞機放組、外棧組不協助取得資料等情。該簽呈經課長、副組長批示：「仍應依組長 95 年 12 月 29 日指示辦理」。程員再於 96 年 5 月 15 日簽請稽核組代為取得資料，惟稽核組又以全案與該組業務無涉拒絕，主秘黃文忠批示請稽查組依該組傅組長批示辦理，經局長核定。96 年 5 月 31 日黃主秘再批示，本案既經稽查組簽註遠翔公司尚未結案件，請該組儘速依職權查明業者違規之事證後依規定論處，以免因舊案懸而不決影響業者之權益。
- (4) 嗣該局收受檢舉，要求追究本案相關人員責任。稽查組第 3 課課長黃義隆對檢舉案辯稱：

「查系案內含 634 筆緝案，各方法律見解歧異，釐清案情、收集證據頗為困難費時，…復查本局現有跨組室辦案單位計有稽核組、機動巡查隊、政風室及關稅總局督察室駐臺北關稅局，本組亦曾請求協辦，以本組現有機能已盡所能。」雖表明各單位未配合該組查辦，惟其明知案情複雜，卻不調派人力支援，亦未曾設法協調其他各組支援，所辯尚難採認。又該組另表示已逾事後稽核期限，簽請退回併案處理，經副局長蔡秋吉代批示：「一、本案已涉及私運，依海關緝私條例第 44 條規定，追繳或處罰期間為，不受事後稽核案件執行稽核期限為 3 年之限制。二、本（634 件）案執行查證、追徵與處罰，實務執行上有無困難，請表示具體意見。」因此，業務督導考核小組於 96 年 12 月 14 日簽註將本案區分為不同情形由稽查組簽擬處罰，並會外棧組辦理，另 64 筆貨物去向不明者，建請稽查組繼續查明後再議。程員於 97 年 1 月 16 日簽呈表示意見，指業務督導考核小組所簽猶不思解決問題，仍在原地打轉等。課長黃義隆未予上陳，另行簽呈表示：該組已盡所能，尚無具體事證，自無從論罰，程股長所簽，亦請鑑核等情。主任秘書黃文忠 97 年 1 月 31 日於

黃義隆簽呈批示：「1.本案既經組長決行，又再陳核，已屬多餘。2.本案仍請依副局長 96.12.14 批示儘速辦理。」股長程炳耀 97 年 2 月 1 日簽註表示：渠已盡所能辦理，課長所簽亦表示稽查組已盡所能，此案渠無法再辦下去，至於刻意造成私運案件辦不下去，這是違法的事，將靜待調查。

(5) 本院調查期間，曾函請該局提供全案卷證資料，惟臺北關稅局 98 年 5 月 25 日及 98 年 10 月 16 日復函，均未檢附任何函文影本，100 年 3 月 23 日約詢書面則說明：「經查現有案卷並無前蔡副局長之批示文件。」、「至於原批示所載『涉及私運』乙語，純屬推測可能涉及私運」對本院函詢及調閱檔卷資料，多所掩飾隱匿，核有違失。

(6) 綜上，臺北關稅局將本案交由稽查組以函查方式辦理，外棧組配合；稽查組卻指示「由緝獲關員負責查明私運事實依法辦理」，李員被調職，程股長獨自辦理，業者函復答非所問，又一再受阻於內部障礙，造成查處未獲進展，無疾而終，且對本院調閱檔卷及函詢，則多所掩飾隱匿，均核有違失。

(三) 業者違規移倉反控案：

1. 業者未經申請自行移倉違規在先，又向李彥川申請移倉，提出之時間、程序與對象均不符規定，

李員不受理核准，尚無違誤。然該局首長及相關主管不但未指示查處業者違規，反而核定移倉，核有重大違失。

(1) 依臺北關稅局監管貨棧間進口貨物移倉作業規定：「進儲一般倉（註：如本案進儲遠翔貨棧）移倉案件：1.已報關貨物，不准移倉；2.尚未報關貨物，應由貨主、運輸業者申請移倉，經駐棧關員核憑移存貨物清單（倉單或提單影本）等文件作簡易查驗後，始准辦理，如有異常，由駐棧關員通報處理，以防範掉包走私或逃漏稅捐等不法情事發生；3.管制區內之移倉，授權駐棧關員直接核定辦理，非管制區內之移倉（註：如本案聯邦貨棧、遠翔間移倉），需經股長核准；4.非正常上班時段，不予受理。」又依關稅總局台總局緝字第 0931007565、0931015419 等號函釋：「進口貨物移倉應屬少數非常態特殊情況，否則將造成海關監管、查核、押運上之困擾」；「…進口貨物實際卸存貨棧與倉單所列之卸存地點不符等情，似已違反運輸工具進出口通關管理辦法第 30 條之規定，可依同辦法第 80 條之 1 議處，並請責成業者拆盤後進儲，以減少不必要之移倉。」復依臺北關稅局於 94 年 8 月 18 日由主任秘書廖敏夫主持之「本局監管空運貨物轉儲

外棧及有關移倉之作業規定」等相關問題會議紀錄，其結論包括「移倉手續必須審慎處理，…。駐庫或稽核關員並應對誤卸案件詳為查核，如涉違章應予議處。」是故，移倉案件應由駐庫關員及其股長受理並審核，非屬交接區關員權責，且應注意查處卸存地點是否相符，有無違反運輸工具進出口通關管理辦法第 30 條等規定。

- (2) 本案聯邦快遞公司台灣分公司於 94 年 6 月 20 日向海關投訴稱：李彥川違法濫權，准與不准移倉毫無章法云云。股長程炳耀遂於 94 年 6 月 21 日及同年 7 月 4 日以書面向詹昭鏗局長說明，另於同年 7 月 7 日向政風室提出說明，略以：渠查得聯邦快遞貨物流程紀錄，系爭貨物於 94 年 6 月 10 日未經申請獲准，違規移往遠翔倉儲，該批貨物係由不同日期之 3 航次班機分別載運進口，已進倉多日，非誤卸，依規定不得移倉；又該 5 份移倉申請書共出現 2 次，第 1 次為 94 年 6 月 11 日，聯邦快遞申請將該批貨物由管制區內其倉儲移出，經遠翔貨棧進口部蓋章，然程員於同年 6 月 13 日上午查核時發現聯邦快遞倉儲並無該批貨物，不合規定；第 2 次聯邦快遞於 6 月 14 日夜間提出（原則上應在上班時間提出），但申請人改為遠翔貨棧出口

倉，與第 1 次有異；皆未依規定經外棧組駐庫股長核准；移倉係經移出移入倉棧核准，並非經交接區關員，明指李彥川不予核准並非刁難，保留重重疑點之移倉申請書亦為查證所須，聯邦快遞人員藉故生事，顯非恰當等語。已指出李彥川之處理並無疏失，且業者違規在先，申請書又疑點重重。又政風室 94 年 8 月 1 日簽呈亦指出，聯邦快遞同年 6 月 13 日未依照移倉規定，同年 6 月 14 日均無海關股長以上主管核章，李員不予准許，於法並無不合。業者檢舉函所述 6 月 13 日前往面見該局局長，局長請李主任秘書出面協調，6 月 15 日拜訪稽查組呂財益組長尋求解決，再面見局長，獲允諾協助辦理，呂組長請快遞組廖敏夫組長簽章同意移倉，並在申請書上批示該軍用品准予移至遠翔倉庫，辦妥移倉，該公司猶指移倉作業行之有年，李彥川准與不准毫無章法，目無法紀及長官命令，濫權囂張，罔顧該公司權益與信譽云云。足見臺北關稅局相關主管人員未告知業者正確之申請程序，亦未指示查處業者違規，反而依業者請求違法核准移倉，亦有重大違失。

2. 臺北關稅局漠視業者違規事實，草率認定李員態度不佳並加以懲處，核有違失。

經查，業者 94 年 6 月 14 日移倉申請書之關員簽章欄為移出及移入之「經辦駐庫單位關員」，惟 94 年 6 月 11 日向李彥川提出之移倉申請書，卻將關員簽章欄改為「聯邦駐庫關員」及「交接區駐庫關員」，與相關規定及例稿不同，內情並不單純。惟政風室於 94 年 8 月 1 日簽呈表示：據該室實地瞭解，於該公司人員多次與李員聯絡溝通方面，李員身為關員應基於服務及協助，善盡告知申請程序義務，惟李員獨特行事風格與態度作法上，往往造成廠商嚴重誤會，並已有讓廠商感到厭煩、傲慢、刁難情事，確有可議之處。除此，無其他事證足謂李員有該公司所指不法情事等語。又該局 100 年 3 月 23 日書面說明表示：「本局政風室原承辦人林致群（已離職）係基於通盤瞭解李員與聯邦快遞公司等業者平時之互動關係，綜合研判李員獨特行事風格與工作態度，造成廠商之誤會。」、「本案肇因移倉作業規定不明確，政風室亦簽報局長核准，移本局通關單位研議改進移倉作業規定。」然移倉相關作業並無不明確之處，本案業者未依移倉作業規定申請，李員無本案受理權責等情，處置未違反規定，甚為明確，然臺北關稅局漠視業者違規，所為認定係根據承辦人通盤瞭解李員與業者平時之互動關係，而非針對本案有何具體證據之事實，即草

率認定李員態度不佳，予以申誡 1 次之懲處，核有違失。

綜上論結，財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，海關國門洞開，管制機制形同虛設。該局相關主管對於涉嫌長期違反海關管制規定，且情節重大之業者，不但未能依法嚴正裁處，反而上下或敷衍塞責，或推諉掩飾，或轉移焦點，或草草了事，或對本院調查多所隱匿，甚或竟依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員，扭曲公務員倫理與責任，核有重大違失，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。

- 十、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會於有關單位抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，嚴重斷傷產品認證制度之公信力等情，洵有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 13 日
發文字號：院台財字第 1002230698 號

主旨：公告糾正行政院農業委員會於有關單位抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，

又對欠缺驗證能力之認定標準未臻明確，未能追究不適任驗證機構業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斲傷產品認證制度之公信力；復未全面審視各項產品驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效等情，洵有疏失案。

依據：100 年 9 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會於新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，又現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之認定標準未臻明確，導致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斲傷產品認證制度之公信力，復未全面審視各項產品驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，洵有疏失，爰依法

提案糾正。

參、事實與理由：

一、新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，行政院農業委員會未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，顯有怠失：

(一)新北市政府衛生局（下稱新北市衛生局）於民國（下同）100 年 4 月 29 日針對轄區內盒餐工廠及校園自設廚房提供之肉品（豬、雞肉）進行抽驗，查 33 件檢體中，有 6 項檢驗不合格，行政院農業委員會（下稱農委會）100 年 5 月 6 日獲知後，查證「雅勝冷凍食品公司」（下稱雅勝公司）之「豬肉絲」及「香里食品企業股份有限公司」（下稱香里公司）之「豬肉」屬 CAS 肉品，該會嗣於同年月 10~11 日會同臺北市及新北市政府共查核 21 家團膳業者，並同步抽驗 16 件肉品項目之 CAS 產品送驗，又發現「嘉一香肉品有限公司」（下稱嘉一香公司）生產之 2 件 CAS 肉品遭檢出乙型受體素，爰要求業者回收銷毀；續於 100 年 5 月 16 日獲知消保會 100 年 3 月 7 日~同年 4 月 1 日間，抽驗 8 縣市計 39 所國小午餐肉品食材後，發現 56 件檢體中有 6 件不合格，經查證「超秦企業股份有限公司」（下稱超秦公司）之「雞丁」屬 CAS 肉品，「禹昌冷凍食品興業有限公司」（下稱禹

昌公司)之「貢丸」及「嘉楠食品工業股份有限公司」(下稱嘉楠公司)之「冷凍原味貢丸」屬 CAS 冷凍食品，爰該會 100 年 5 月間陸續證實 7 件 CAS 產品不符動物用藥殘留標準，合先敘明。

(二)自新北市衛生局及消保會陸續抽驗國民學校營養午餐食材，並發現部分 CAS 產品不符現行動物用藥殘留標準後，為確保 CAS 產品品質，農委會自 100 年 5 月起，即針對抽驗不符合規定之廠商，每週派員至該工廠及產品銷售地點抽驗其 CAS 產品 2 件，並行文 CAS 產品業者，要求各廠針對廠內進貨、庫存之進口及國產原料與產品提出區隔管理及相關管理依據；同年 5 月 17 日，該會王副主任委員政騰宣布 CAS 肉品廠商之追蹤管理分級均降為普級，全面加強抽驗頻率為每 2 個月抽驗 1 次，並進行跨部會協調、宣導辨識 CAS 產品、學校團膳食材聯合稽查及市售驗證產品抽樣等作業，綜予敘明。

(三)查新北市衛生局及消保會抽樣不符「動物用藥殘留標準」之 CAS 產品，經農委會認定其產品危害符合「優良農產品追蹤查驗作業要點」之「主要缺點」規範：「……3. 驗證產品檢驗不合格且有安全疑慮者。」故據此判定為主要缺點，理應依追蹤管理分級將不合格產品之生產廠(場)改列「加嚴級追蹤」，每個月需接受追查或抽驗 1 次，惟經詢據該會查復資料，各該不合格產品業者之追蹤管理等級與作業要

點之規範尚有落差：

1. 禹昌公司之「貢丸」及嘉楠公司之「冷凍原味貢丸產品」因後續追查其作業未符合規定，已終止其產品驗證，並將該公司 CAS 產品列為「加嚴級追蹤」。
2. 香里公司因驗證產品檢驗不合格及產品包裝標示不符規定等缺失，現行追蹤管理等級為「加嚴級追蹤」。
3. 超秦公司及雅勝公司現行追蹤管理等級為「良級追蹤」，惟已連續 3 週加強抽驗。

(四)續查「優良農產品追蹤查驗作業要點」對「加嚴級追蹤」之規範，CAS 產品製造廠(場)除需接受每月 1 次追蹤查驗外，倘工廠改善情形良好且無主要缺點者，僅得升級為「普級追蹤」，惟農委會查復資料顯示，超秦及雅勝公司之產品不合格訊息自公布起至本院調卷期間，迄未逾 1 個月，即見其列屬「良級追蹤」，續經該會於約詢時自承，迄未變更前開公司之追蹤管理等級，僅以增加抽驗方式為之；又農委會 5 月 11~12 日間驗出嘉一香公司生產之 CAS 肉品含禁用藥物乙型受體素後，應改列「加嚴級追蹤」，惟該會未變更其追蹤管理等級，僅要求業者回收銷毀。嗣據農委會約詢後補充資料，尚見多件判定為主要缺點卻未改列「加嚴級追蹤」之案例，足徵農委會屢未落實 CAS 產品追蹤查驗之相關法令規範，對於缺失等級及追蹤列管作為均無一致標準，實難有效控管生產廠(場)

）之產製品質；在市售 CAS 肉品之品質監測方面，據農委會同年 5 月 26 日公布之新聞稿，雖已完成抽驗 13 家廠商 39 件 CAS 肉品，且均未檢出乙型受體素及四環素類動物用藥，惟查「優良農產品驗證管理辦法」訂定之肉品項目驗證基準中，其品質規格除要求進行抗生素及乙型受體素等藥物殘留之檢測外，尚有「官能性質」、「磺胺劑殘留」及「微生物」等檢驗，惟該會事後抽驗僅就「抗生性物質」、「氯黴素」、「四環素類」及「乙型受體素」等檢驗項目中選擇 1~2 項進行檢測，除未完備藥物殘留檢測，其餘項目亦均未執行，又此次消保會抽驗之結果，尚見 CAS 冷凍食品殘留禁用藥物，該會卻僅針對 CAS 肉品進行抽驗，迄未抽樣 CAS 冷凍食品，相關作為明顯便宜行事。

(五)綜上所述，新北市衛生局及消保會抽驗發現 CAS 產品不合格事件後，農委會未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，導致不合格生產廠（場）之管理等級認定標準不一，亦未通盤考量後續市售品監測措施，產品抽驗作為敷衍草率，實難謂已善盡產品把關之責，遑論挽回消費者信心，顯有怠失。

二、現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之定義與認定標準未臻明確，導致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，

主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斷傷產品認證制度之公信力，農委會實難辭其監督管理不周之咎：

(一)依據「農產品生產及驗證管理法」第 9 條規範，農產品及其加工品如欲申請 CAS 產品驗證，由通過認證機構認證（註 1）之驗證機構辦理，受 CAS 產品之認證體系主要分為「認證機構」與「驗證機構」二者，其權責分工如下：

1.認證機構：係指具有執行法定認證工作資格者。農委會為認證機構，負責擬訂認證業務，舉凡：各類驗證機構之認證程序、追蹤查驗程序、重新評鑑程序、增項評鑑程序及認證規範（註 2）等，並負有評核驗證機構執行稽核、農業領域專業及業務處理等驗證業務能力之責。

2.驗證機構：係指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。獲得認證之驗證機構，依法受理 CAS 產品之申請及辦理驗證（註 3）業務，對通過該機構驗證者核發驗證證書，並與其經營業者簽訂契約，現有財團法人中央畜產會（下稱畜產會）、財團法人食品工業發展研究所（下稱食品所）、財團法人台灣優良農產品發展協會（下稱優農協會）、財團法人工業技術研究院（下稱工研院）等機構依認證範圍分別負責肉品等 15 項 CAS 產品之驗證作業。

3.為使驗證機構在認證有效期間持

續符合認證規範，農委會爰擬定「優良農產品驗證機構認證作業要點」辦理優良農產品驗證機構之追蹤查驗；另「農產品驗證機構管理辦法」第 15 條亦明訂，驗證機構倘有執行認證範圍以外之驗證業務，或驗證紀錄與相關資料有登載不實者，認證機構應視情節廢止其認證，又驗證機構如未依法執行驗證業務，或未配合認證機構及中央主管機關辦理驗證相關行政業務者，認證機構即應要求限期改正，並增加其追蹤查驗次數。

(二)為確保驗證機構執行產品驗證及追蹤查驗等作業之品質，農委會爰於「農產品驗證機構管理辦法」第 5 條「認證規範」之基本條件中載示：「驗證機構至少應具備辦理驗證所需之稽核能力及農業相關領域之專業能力，且能有效處理中央主管機關、認證機構、驗證申請者、驗證通過者及消費者間之業務（或問題）。」爰現行法令業已明定驗證機構應具備之專業能力與資格，另同法第 14 條中，亦規範喪失執行驗證業務能力之要件：「一、欠缺認證規範所定辦理其認證範圍內所有驗證業務所需之能力；二、欠缺認證規範所定辦理認證範圍內部分驗證業務所需之能力，且未依同法第 10 條第 1 項（註 4）規定通知認證機構；三、組織運作及立場無法維持公正獨立；四、未依同法第 11 條第 1 款或第 4 款（註 5）規定辦理驗證業務；五、經其驗證者有

未符合驗證基準且情節重大，未能有效處理；六、違反同法第 13 條第 1 款或第 2 款（註 6）規定情節重大；七、經認證機構重新評鑑結果認不符合認證規範。」倘有涉及前開情事者，農委會即應廢止其認證，惟該法所謂之「欠缺驗證能力」究係指完全不具備驗證能力之「欠缺」，抑或包括部分驗證能力不足之「欠缺」，尤以上揭辦法第 14 條第 2 款所稱「欠缺認證規範所定辦理認證範圍內部分驗證業務所需之能力」，主管機關係解為某部分驗證業務所需之能力完全不備，始予廢證，惟如與同法條第 1 款對照，在字義上極易被認為係指部分驗證業務欠缺部分所需能力，即應予廢證；如依從主管機關所見，則對驗證業務所需能力不足之情事，顯不在廢證規範之列，形成無退場機制，是否妥適或合乎立法意旨，致滋生疑義；換言之，該法就「欠缺驗證能力」之定義未臻明確，且未有相關認定標準，致衍生有無裁罰怠惰之質疑。

(三)本件農委會於新北市衛生局及消保會抽驗 CAS 產品不合格事件後，終止禹昌公司之「貢丸」及嘉楠公司之「冷凍原味貢丸」等 CAS 冷凍食品之驗證，經該會查復說明，前開公司係由食品所執行追蹤查驗作業，至廢止其產品驗證之主因，係原料來源不符規定所致。續查冷凍食品項目之驗證基準，除要求業者應有效管理其原料來源外，驗證機構亦應於追蹤查驗時，查核上游

原料證明資料，又該驗證基準雖未規範動物用藥檢測，農委會仍要求生產廠（場）及驗證機構進行相關管控作業。次據前開公司 97～99 年間接受追蹤查驗之結果，其製程管理及品質管制多獲「良好」評價，原物料驗收及成品檢驗等記錄亦未有缺失，最近一次（99 年 9 月）之報告甚至見到「製程管制整體管制良好」、「成品檢驗確實執行，原料追溯來源相關資料完整」等事實紀錄，惟各該公司短期內卻又因相關原因遭終止產品驗證，且市售產品亦遭檢出禁用藥物，足見驗證機構追蹤查驗過程輕忽草率，其業務執行能力顯有疑慮。針對前情，農委會認為驗證機構業已依「農產品驗證機構管理辦法」規定，終止不合格產品之驗證、增加該生產廠之追蹤查驗頻率、強化原料來源查核及辦理聯合稽查作業等措施確保產品品質，爰未符合廢止認證之要件，惟續經該會約詢說明略以：「食品所要求業者以肉品供應商提供之藥物殘留檢驗報告為管制手段，恐仍有漏失，致工廠追蹤查驗屬良好者仍發生產品檢出動物用藥殘留之憾事……」、「該所執行追蹤查驗時，對肉品之稽核能力與查核範圍均有不足……」、「已協調驗證機構採取聯合稽查方式輔助查驗，並要求食品所強化執行驗證產品及原料肉品之查核與藥物殘留抽驗……。」審諸前情，均足資證食品所已欠缺「認證規範」明定應具備之稽核及專業能力等基本要件，理

應喪失辦理 CAS 冷凍食品驗證業務之資格，縱令農委會認定該所尚非欠缺驗證能力，僅屬能力不足為由，未予廢止認證，惟現行法令就前開「能力不足」之情事又未見諸明確處辦規範，導致驗證機構肇生公信力疑慮後，認證機構迄仍無法施以裁處，殊屬可議。

(四)綜上所述，現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之定義與認定標準未臻明確，導致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斲傷產品認證制度之公信力，農委會實難辭其監督管理不周之咎。

三、行政院農業委員會迄未全面審視「CAS 台灣優良農產品」各項驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，又輕忽源頭管理作為，致使藥物殘留項目之檢測頻率未具標準規範，肇生產品品質把關闕漏，相關作為均有疏失：

(一)為確保市面流通各類 CAS 產品項目之品質，「優良農產品驗證管理辦法」第 4 條規定，農產品及其加工品之經營業者（下稱農產品業者）如欲申請 CAS 產品認證，應為依法設立或登記之生產廠（場）、農民團體或營利事業，且產品需通過衛生管理、衛生安全及包裝等相關法令規範，俟擬申請之農產品符

合農委會訂定之 CAS 產品驗證基準後，始得向驗證機構申請產品驗證。當產品通過驗證並於市面流通後，應依據「優良農產品驗證追蹤查驗作業要點」接受驗證機構之追蹤查驗及產品驗證作業。追蹤查驗事項包括農產品經營業者硬體設施及軟體執行情形（如製程管理、品管制度、衛生管理、顧客抱怨處理、回收制度及自主管理紀錄等）；而產品驗證項目則依其特性，包括：化學分析、微生物檢驗、官能品評及產品特性要求等，爰 CAS 產品於申請驗證之前，即須符合擬申請項目之驗證基準，嗣後流通之市售產品，亦須定期接受驗證機構之產品驗證作業，合先敘明。

(二)不論擬申請產品或已獲驗證之 CAS 產品，均應符合產品驗證基準，此亦為獲得 CAS 認證標章之必備要件，爰「優良農產品驗證管理辦法」依據現行 15 項 CAS 產品，分別訂定其產品驗證基準，內容皆區分為「評審規定」及「品質規格及標示規定」二類，其中「評審規定」係對「CAS 產品製造廠（場）之廠區環境」、「廠房設施（含作業場所、隔間、倉儲及照明等）」、「各類設備（含器具、容器、工作台面及機械設備等）」、「製程管理」、「品質管制」、「衛生管理」、「倉儲及運輸管理」及「人員資格」等項進行評估，部分 CAS 產品項目（如冷凍食品、果蔬汁及即時餐食等）甚有「管理制度之建立與稽核」及「危害分析重要管制點

制度」之規範，而「品質規格及標示規定」則載明「產品適用範圍」、「產品定義」、「品質規格」、「產品標示規定」及「檢驗項目、方法與標準」等規範，爰 CAS 產品之生產廠（場）除其軟、硬體設施應符合評審規定外，市售流通之各類 CAS 產品亦應符合產品規格，並通過載示之檢驗項目及其標準，綜予敘明。

(三)新北市衛生局及消保會於 100 年 5 月公布抽驗 CAS 產品不合格訊息後，農委會雖立即加強抽驗 CAS 肉品，惟查肉品項目驗證基準載示之「抗生物質」檢驗方法，係以衛生署 90 年 7 月 16 日衛署食字第 0900047004 號公告之「食品中動物用藥殘留量檢驗方法－抗生物質之檢驗」進行初步檢測，俟檢驗結果呈陽性反應後始進行確認試驗，然該項檢驗方式係檢測安比西林等 36 種抗生素於特定培養基之特定區域中，對試驗菌之抑菌能力，再藉抑菌環大小獲悉檢體是否殘留抗生物質，屬生物分析法（Bioassay），惟該法易產生判讀誤差，且其檢驗結果未具專一性，檢測靈敏度則視抗生素種類分別為 0.20~100ppm 不等，均較各類化學分析法為差，倘經檢出陽性，仍需依賴各類化學分析法進行確認，檢驗期程曠日廢時。續經行政院衛生署食品藥物管理局（下稱食管局）查復資料，該局目前執行市售食品動物用藥殘留之檢驗均以公告「液相層析串聯質譜儀」及「高效液相層析法」等方

法為之，其最低檢出限量為 0.3~20ppb，兩項檢驗方法之偵測極限差距高達 500~5000 倍，又據該會查復資料所述，現行驗證基準所列抗生素、磺胺劑及乙型受體素之檢驗原則雖以成品為主，原料為輔，惟生產業者僅需進行不定期檢測，勢必降低其陽性檢出率，影響產品品管成效。

(四)針對上情，農委會約詢書面資料陳稱：「目前 CAS 肉品僅對原料肉進行逐批檢測，成品則採不定期檢測……。」惟據該會提供前開 5 項不合格 CAS 產品清單及其預防矯正措施，其原料肉亦非逐批進行藥物殘留檢測，足見各檢驗項目之檢測頻率未有依循標準，勢必肇生產品上市前，其原料及成品均未完成關鍵檢測之風險；又該會認為：「面臨偵測種類繁多及微量殘留之動物用藥檢驗，均需使用昂貴精密儀器，國內外食品業者能自備者相當稀少，且檢驗時程除不符產品產製實況，無法即時有效掌握檢測結果外，其費用亦可能轉嫁至消費者，故無法落實成品逐批檢測……。」然考量 CAS 產品屬自願性驗證制度，市售價格普遍高於一般產品，其品質亦多獲消費者信賴，又「優良農產品驗證管理辦法」第 4 條第 1 項第 2 款業已明定產品之衛生安全應符合相關法令規定，爰其檢驗作為及產品把關機制理應與衛生主管機關一致，惟該會未思改善檢驗方法之偵測極限，亦未圖謀原料及成品之品質策進作為，僅擬以提高

委外檢驗頻率做為後續策進措施，然即便持續擴大抽驗數量，其方法偵測極限勢難有效檢出不合格產品，並衍生農政及衛生主管機關檢驗標準不一之爭議。綜觀國內歷次重大食品安全事件中，均遭遇抽驗不合格產品業經消費者攝食完罄之困境，縱令事後增加產品抽驗作為，仍難弭平人體健康疑慮，該會肩負 CAS 產品品質把關之責，實不應漠視相關品管作為，且市售品抽驗係反映源頭管理疏失，倘發現品質疑慮，理應追本溯源詳予徹查品管闕漏，始為正辦。

(五)此次抽驗除發現 CAS 肉品遭檢出不得殘留之藥物外，亦見 CAS 冷凍食品殘留不得檢出之抗生素及禁用藥物，事發後卻未見農委會抽驗此類產品，其品質究竟如何？足令國人堪憂。續經查詢冷凍食品項驗證基準之產品定義，係以禽、畜、水產及蔬果類為原料或經其調理加工後，區分為禽畜產品冷凍食品、水產品冷凍食品、農產品冷凍食品及調理冷凍食品等，惟檢驗項目均未視原料種類而規範動物用藥或農藥殘留檢測，續經農委會約詢後補充說明略以：「……驗證機構均有要求 CAS 冷凍食品之生產廠，將動物用藥殘留監控措施列入原料驗收管控項目，且該等產品生產廠業者亦均依照驗證機構之要求進行管控。」然該會提供 97~100 年間抽驗 CAS 產品不合格之資訊中，冷凍食品項目均未見動物用藥或農藥殘留不合格結果，卻經消保會抽驗

檢出殘留禁用抗生素，究其主因，係該項目之原料及成品品質規格迄未涵蓋相關檢驗項目所致，惟農委會未能積極審視各項 CAS 產品之驗證基準所列檢驗項目能否符合現況，導致 CAS 冷凍食品遲未納入動物用藥及農藥殘留之檢測，乃至他機關檢出不得殘留之動物用藥後，仍無法適時加強市售流通產品之監測，排除產品殘留抗生素、磺胺劑及乙型受體素等藥物之疑慮，影響消費者食用權益甚鉅，此次消保會抽驗 CAS 冷凍食品藥物殘留情事，即見 CAS 產品驗證基準之品質規範嚴重闕漏處。

(六)綜上所述，農委會迄未全面審視「CAS 台灣優良農產品」各項驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，又輕忽源頭管理作為，致使藥物殘留項目之檢測頻率未具標準規範，肇生產品品質把關闕漏，相關作為均有疏失。

據上論結，行政院農業委員會於新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，又現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之認定標準未臻明確，導

致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斷傷產品認證制度之公信力，復未全面審視各項產品驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

註 1：係指認證機構對具有執行法定驗證工作資格者之認定作業。

註 2：係指認證機構對執行驗證工作者之認可基準。

註 3：係指證明特定農產品及其加工品之生產、加工及分裝等過程，是否符合法定程序之作業。

註 4：「農產品驗證機構管理辦法」第 10 條：「驗證機構對於其認證範圍之部分驗證業務有不能執行時，應以書面通知認證機構……。」

註 5：「農產品驗證機構管理辦法」第 11 條：「驗證機構應遵守其認證規範及認證範圍，並辦理下列驗證業務：『1.依其通過認證驗證類別相關規定辦理驗證、重新評鑑及增項評鑑業務。……4.配合產品產期，對經其驗證通過者實施每年至少一次之定期或不定期追蹤查驗……。』」

註 6：「農產品驗證機構管理辦法」第 13 條：「驗證機構應配合認證機構或中央主管機關辦理下列事項：『1.依本法第 12 條第 2 項所定辦法管理經其驗證通過者使用農產品標章。2.知悉經其驗證通過者有本法第 24 條第 1 項各款所定情形時，以書面通知認證

機構及中央主管機關。……』」

十一、本院財政及經濟委員會為台灣電力公司對變壓器「外觀檢查」規範不周延，廠驗、撥配及點收查驗等作業亦不嚴謹，致不符原認可圖之變壓器混入，並撥配各區處使用，影響公共安全等情，確有諸多違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 8 日
發文字號：院台財字第 1002230719 號

主旨：公告糾正台灣電力公司對變壓器「外觀檢查」規範不周延，廠驗、撥配及點收查驗等作業亦不嚴謹，致不符原認可圖之變壓器混入，並撥配各區處使用，影響公共安全等情，確有諸多違失案。

依據：100 年 9 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司。
貳、案由：變壓器品質之良窳，攸關公共安全，惟台電公司變壓器「外觀檢查」規範不周延，廠驗、撥配及點收查驗等作業亦不嚴謹，存有極大漏洞，易讓人有可乘之機，致不符原認可圖之變壓器混入，並撥配各區處上線使用，影響公共安全等情，確有諸多違失，爰依法提案

糾正。

參、事實與理由：

一、變壓器核屬集管材料，其品質之良窳，攸關公共安全，惟台電公司發現部分撥配變壓器不符規範時，卻未能本諸權責主動查明其原因及數量，即便宜行事同意廠商換貨了事，嗣經濟部要求查處，檢核結果亦未釐清不符規範變壓器之發生原因，核有違失。

(一)查台電公司於 95 年公告採購單相桿上變壓器（6.9KV/120-240V 100 KVA 密封型不鏽鋼）4,500 具（採購案號：008-9500116），採選擇性招標方式個別邀請所有合格廠商投標，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。95 年 12 月 29 日比減價結果，因永恆機電工業股份有限公司（下稱永恆公司）每具報價 76,850 元，低於底價 77,380 元，且較其他廠商（華城 77,639 元、秀森實業 86,310 元及同成 96,810 元）報價為低，決標予永恆公司，決標金額 345,825,000 元，契約編號 008-9501150166B。該案契約規定於分批抽驗合格後，於 96 年 3 月交 1,500 具，同年 5 月、7 月、9 月再各交 1,000 具。其驗收程序，依採購契約「密封型桿上變壓器規範附錄」（C035, 9508）規定，於外觀檢查：每組（每批交貨中，每種規格每 500 具為一組，尾數滿 300 具者視為一獨立組，未滿 300 具者併入他組）至少隨機抽樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查合格後，再實施變壓比等 15 項

特性試驗，其中除「避雷針放電電壓特性試驗」送台電公司綜合研究所試驗外，餘均在永恆公司三芝工廠試驗。本件於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、7 月 5 日及 9 月 5 日分 4 批執行廠驗「合格」後，再依各區處需求數量以撥配單通知契約商運交各指定區處，於同年 4 月 20 日、5 月 18 日、8 月 2 日及 10 月 4 日交貨至各收料單位，各區處再依據「材料管理作業標準作業手冊」規定，核對撥配單之器材名稱、規範、撥配數量及台電公司編號對照表後點收。

(二)次查案內撥配（含移撥）給高雄區營業處變壓器計 90 具（其中，96 年 5 月 5 日撥配 70 具，同年 6 月 20 日復由北南區處移撥 20 具），經點收後陸續上架使用，後經巡線人員於 97 年 3 月 27 日發現前向永恆公司採購之密封型桿上變壓器 2 具（編號 K85566、K87601），其二次側套管處漏油，該處於「材料及設備回饋資訊系統」填報品質不良資訊，經會同永恆公司至用料現場勘查其製交變壓器之漏油情況，發現該兩具變壓器外部尺寸與規格不同，台電公司材料處乃於同年 4 月 14 日以 D 材字第 09704000074 號函請廠商查明不良原因，永恆公司同年 5 月 5 日復函表示係原產品驗收合格後，交貨運輸時不慎掉落地面碰撞損毀，現場人員擅以前開發時較大外殼裝配並檢驗合格之變壓器交貨。台電公司為免廠商交貨品質與規範不符影響供電安全，於

同年 8 月 16 日函承製廠商儘速至各區處全面清查，迄 98 年 4 月止確認清查結果有 295 具變壓器與認可圖不符，台電公司於同年 5 月 7 日發函永恆公司請其本於誠信原則，依原認可圖於 2 個月內重新製造，製造完畢後函報驗收，經驗收合格後，再由廠商運至各相關區營業處換貨，其間所發生之費用及桿上拆、裝換貨事宜，均由廠商負責辦理。承製廠商於同年 5 月 27 日去函台電表示 295 具變壓器已重新製妥，請求派員驗收，顯見台電公司對於不符規範變壓器之處理，僅採換貨方式補救了事。

(三)惟查變壓器品質之良窳，攸關公共安全。依台電公司材料管理作業要點規定，變壓器屬集管材料（又稱 A 類材料），係用料量較多、金額較高、使用單位較多之常用材料，故由材料處集中管理統籌購撥。本案台電公司發現不符規範變壓器，請廠商自行清查、同意換貨之便宜行事作法，引起署名「一群看不下去的廠商」之不滿，於 98 年 5 月 20 日向本院提出檢舉，指證案內不符規範之變壓器，係永恆公司低價購自大吉旺公司（已倒閉）而來。本院監察業務處爰函請經濟部查明見復，案經該部同年 6 月 3 日轉請台電公司查處，台電公司同年 6 月 26 日函復表示尚有應釐清事項，並指派董事會檢核室查明相關疑義，惟對於不符規範變壓器，究收購自大吉旺公司製造之變壓器成品，抑或如永恆公司所辯，因交貨運輸時碰

撞損毀所致，仍有不明，故經濟部於同年 9 月 7 日以經營字第 09809015961 號函轉請台電公司政風單位確實查處及檢討。案經台電公司政風處完成「專案查核報告」，以所測永恆公司不符規範變壓器 8 具（專案小組 98 年 9 月間量測：臺北南區營業處木柵倉庫 3 具、桃園區營業處配料中心 4 具；及材料處量測台中區處 1 具）之外觀尺寸（桶身高度、寬度、分接頭切換器位置、上蓋到低壓接地端子距離、上蓋到二次套管井之中心距離，均與大吉旺公司產製品極近似，故研判「本案不符規範之變壓器出自大吉旺公司之可能極高」。獲此結論，台電公司因而於同年 10 月 16 日以 D 材字第 0981000094 號函通知永恆公司承製之變壓器，有政府採購法第 101 條第 1 項第 4、8 及 12 款之情形，將提報為不良廠商，並於同年 10 月 28 日以電密政字第 09809003361 號函復經濟部表示：「經量測臺北南區、桃園及台中區營業處不符規範之變壓器 8 具，比對過去大吉旺公司交貨之認可圖等相關資料結果，本案不符規範之變壓器出自大吉旺公司之可能性極高。」同年 12 月 28 日復以電材字第 09812071621 號函通知將刊登政府採購公報，停權 3 年。永恆公司不服提起申訴，工程會 99 年 4 月 27 日工程訴字第 09900166300 號函審議判斷駁回；再提行政訴訟，臺北高等行政法院亦於 99 年 12 月 30 日以 99 訴 133 號裁判駁回，目前上訴中。

(四)綜上，永恆公司承製台電公司 100 KVA 桿上變壓器 4,500 具，廠驗後撥配各區處使用，惟其中 2 具使用後發現漏油，無意間發現其外部尺寸與原認可圖不符，台電公司未本諸權責主動清查不符規範變壓器之確切數量，查明其肇因、即便宜行事同意廠商換貨了事，俟本院要求經濟部查復後，該公司檢核結果仍未積極釐清不符規範變壓器之發生原因，核其作為，顯有違失。

二、不符規範變壓器之外觀與合格變壓器明顯不同，且不符規範比例高達 40.8%（第 2 批），惟台電公司各獲撥區處竟均未發現，率爾接收入庫且上架使用，顯見廠驗、撥配、點收查驗等作業均不夠嚴謹，且存有極大漏洞，易讓人有可乘之機，確有違失。

(一)查永恆公司不符規範變壓器數量達 568 具，其桶身高度 870mm，外徑寬度 590mm（矮胖型），與合格變壓器之桶身高度 930mm，外徑寬度 554mm（高瘦型），兩者外觀明顯不同。經台電公司清查，該不符規範變壓器交貨分布情形，第 1 批 1 具、第 2 批 408 具、第 3 批 89 具、第 4 批 70 具，以第 2 批數量、比例最高，該（第 2）批計驗收 1,000 具變壓器，其中 408 具不符規範變壓器，分別撥配高雄、桃園…等 12 個區處，與第 3、第 4 批撥配同，尚無不符規範變壓器集中撥配特定區處情形。

(二)次查該契約分 4 批驗收，分於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、7 月 5 日及 9 月 5 日執行廠驗，由於驗收卷

證內查無「外觀檢查」執行之有關跡證，本院 100 年 8 月 22 日詢問台電公司「如何確信不符規範變壓器係永恆公司於驗收合格後抽換？」該公司應覆稱：「...，該契約 4 批驗收人員均為本公司不同單位同仁，應不致於該 4 批驗收人員（主驗、會驗、監驗）皆無法發現。」等語，惟本案 4 批主驗人員皆為材料處北部儲運中心檢驗課湯木郎課長，且首批驗收時，會計人員並未到場監驗，而係事後書面審核監辦，則所稱「應不致於該 4 批驗收人員（主驗、會驗、監驗）皆無法發現」等語，容有疑義。

(三)惟查變壓器驗收合格後，依各區處需求數量以撥配單通知契約商運交各指定區處。以第 2 批為例，不合規範變壓器比例高達 40.8%，且與合格變壓器外觀明顯不同，然獲撥交之高雄、桃園等 12 個區處，竟沒有一個區處發現獲撥變壓器外觀有 2 種不同型式，即率爾接收入庫且上架使用，顯見廠驗、撥配、點收查驗等作業均不夠嚴謹，且存有極大漏洞，易讓人有可乘之機，確有違失。

三、依材料標準規範 C035(9508)密封型桿上變壓器驗收規定，驗收人員應抽樣檢查變壓器之「外觀、構造、標誌、接線及塗裝」等，惟卷查各批驗收紀錄，卻乏「外觀檢查」執行紀錄，顯見變壓器「外觀檢查」規範不夠周延，作業制度存有漏洞，均有疏失。

(一)依採購契約「密封型桿上變壓器規範附錄」（C035，9508）規定驗

收程序，先實施外觀檢查，每組至少隨機抽樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查。外觀檢查合格後，再實施特性試驗，除「避雷針放電電壓特性試驗」送綜合研究所試驗外，餘變壓比等 14 項均在承製廠商工廠試驗，各項特性試驗如下：

- 1.隨機抽取 3 具實施變壓比、極性、漏磁及負載特性試驗。
- 2.隨機抽取 1 具依次實施絕緣電阻、溫昇、油密、耐電壓、衝擊電壓、感應電壓等試驗。
- 3.隨機抽取 3 具實施噪音試驗。
- 4.隨機抽取 3 具實施絕緣油試驗。
- 5.隨機抽取 1 具，依材規 C002 最新標準實施避雷器放電電壓特性試驗。
- 6.隨機抽取 1 具實施過載保護特性試驗，試驗時限流熔絲應旁路及避雷器應拆除。
- 7.隨機取樣 1 具實施大電流保護特性試驗，試驗時限流熔絲應旁路及避雷器應拆除。
- 8.瞬時短路、二次套管組、壓力釋放裝置、一次分接頭切換器、一次套管外殼（含配件）材質及襯墊等試驗，台電公司得視需要予以抽試。

(二)次查 100KVA 桿上變壓器採購案，於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、7 月 5 日及 9 月 5 日分 4 批廠驗，以第 2 批 1,000 具廠驗為例，當日分 2 組（每組 500 具），每組外觀檢查至少應隨機取樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，

當日「器材驗收紀錄表」記載外觀檢查結果，為「實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，結果符合規範。（各組抽樣號碼詳如附表）」，所稱附表，即永恆公司「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」，該表記載第 2 批廠驗時隨機選取 K85719、K85467、K85494、K85374、K85569（以上第 1 組，其中 K85467、K85494、K85569 等 3 具事後發現其外觀與原認可圖不符）、K86325、K86280、K86286、K86292、K86034（以上第 2 組）等 10 具實施外觀檢查，惟檢查結果，並無任何「外觀、構造、標誌、接線及塗裝等」檢查紀錄或照片，佐證驗收人員確親臨抽樣變壓器，並施以外觀檢查，即於器材驗收紀錄表稱「實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝尺寸等檢查，結果符合規範。」餘各批驗收亦同。

(三)惟查每一批次各組「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」，詳載外觀檢查、各特性試驗隨機選取變壓器之編號，並有主驗、會驗、協驗人員當日簽名及永恆公司章戳（註：會計未參與 96 年 3 月 26 日第 1 批廠驗，事後於同年 4 月 30 日書面審核監辦），經與台電公司材料處「器材驗收紀錄」比較，二者印刷字體密度、型式明顯不同，一望即知非出自同一印表機。該附表（「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」），因其字體為點矩陣式，非雷射印表機字體，該公司材料處北部儲運中心人員已坦承廠驗當日係驗收人

員攜帶隨身碟利用永恆公司印表機列印。惟每組各隨機抽樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，僅稱「結果符合規範」，查其驗收全卷，卻全無「尺寸、構造、標誌、接線及塗裝」等任何檢查紀錄或照片，或任何足證渠等確實檢查抽樣變壓器之跡證可稽，加上記載抽樣變壓器編號之試驗報告目錄，係出自永恆公司印表機，台電公司驗收人員未親至抽樣變壓器實施外觀檢查之可能性無法排除。該公司 100 年 6 月 17 日電材字第 10005071621 號函說明二之(五)所稱：「本公司於驗收變壓器時，均要求廠商將該批交貨同型變壓器全數排列整齊，且變壓器上之台電編號須以易於辨識方位面向外，以利驗收程序進行（如清點數量、外觀構造檢查及各部尺寸量測等），若有外型不同變壓器摻雜在內，驗收人員（主驗：材料處、會驗：業務處、綜研所及監驗：會計處稽核）可立即予以辨識，…」等語，即有疑義，按各區處事後清查各批不符規範之 568 具變壓器中，絕大部分出自第 2 批 408 具，該批驗收 1,000 具變壓器，倘驗收人員確對抽驗變壓器施行「外觀檢查」，應不難發現不符規範變壓器混入其中（第 2 批驗收 1,000 具變壓器，其中 408 具為不符規範變壓器），惟該批驗收紀錄，仍稱外觀檢查結果符合規範。究不符規範變壓器係廠驗時即已混入，抑或廠驗合格後再抽換，攸關廠商是否於換貨之認定，均應

審慎查明。

(四)綜上，台電公司人員到永恆公司三芝廠進行變壓器廠驗，依規定本應每組（500 具）至少應隨機取樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，惟卷查其驗收紀錄，卻無任何跡證顯示驗收人員確曾檢查抽樣變壓器之外觀、構造、標誌、接線及塗裝等，所稱「若有外型不同變壓器摻雜在內，驗收人員可立即予以辨識」、「外觀檢查：…結果合於規範」等語，非無疑義。另變壓器抽樣比例是否適當，亦宜審酌。析言之，台電公司變壓器「外觀檢查」規範不夠周延，作業制度存有漏洞，均有疏失。

綜上所述，變壓器核屬集管材料，其品質之良窳，攸關公共安全，惟台電公司發現部分撥配變壓器不符規範時，卻未能本諸權責主動查明其原因及數量，即便宜行事同意廠商換貨，嗣經濟部要求查處，檢核結果亦未釐清不符規範變壓器之發生原因；再者，不符規範變壓器之外觀與合格變壓器明顯不同，且不符規範比例高達 40.8%（第 2 批），惟台電公司各獲撥區處竟均未發現，率爾接收入庫且上架使用，顯見廠驗、撥配、點收查驗等作業均不夠嚴謹，且存有極大漏洞，易讓人有可乘之機；又依材料標準規範 C035(9508)密封型桿上變壓器驗收規定，驗收人員應抽樣檢查變壓器之「外觀、構造、標誌、接線及塗裝」等，惟卷查各批驗收紀錄，卻乏「外觀檢查」執行紀錄，顯見變壓器「外觀檢查」規範不夠周延，作業制度存有漏洞等情，均有違失，爰依監察法第 24

條提案糾正，移送經濟部轉飭所屬台灣電力股份有限公司確實檢討改善見復。

十二、本院財政及經濟委員會為行政院農業委員會未體認遠洋漁船泊港作業實需，即耗資興建興達及安平 2 處遠洋漁港，完工迄今均呈閒置或低度使用；枉顧沿岸近海漁業資源日漸貧乏，復未審慎評估，致多處漁港完工後即閒置；未審慎評估即耗鉅資補助興建漁獲直銷中心或漁業觀光休閒設施，致多處閒置或低度使用，均有未當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 8 日
發文字號：院台財字第 1002230727 號

主旨：公告糾正行政院農業委員會未體認遠洋漁船泊港作業實需，即耗資 88 億元興建興達及安平 2 處遠洋漁港，86 年完工迄今均呈閒置或低度使用；枉顧沿岸近海漁業資源日漸貧乏，復未審慎評估，致多處漁港完工後即閒置；未審慎評估即耗鉅資補助興建漁獲直銷中心或漁業觀光休閒設施，致多處閒置或低度使用，均有未當案。

依據：100 年 9 月 7 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會未能適切體認遠洋漁船泊港作業需求之實情，即率予耗資共 88 億餘元同時辦理興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港之興建，致該 2 處漁港於 86 年完工迄今均呈現閒置或低度使用狀態；枉顧沿岸及近海漁業資源日漸貧乏，復未考量興建漁港之適切性及計畫之周妥，致多處漁港完工後即閒置；歷年來未審慎專業評估漁港相關設施可行性，即耗費鉅額公帑補助相關漁港興建漁獲直銷中心或漁業觀光休閒設施，致多處漁港相關設施閒置或低度使用等，均有未當，爰依法提案糾正。

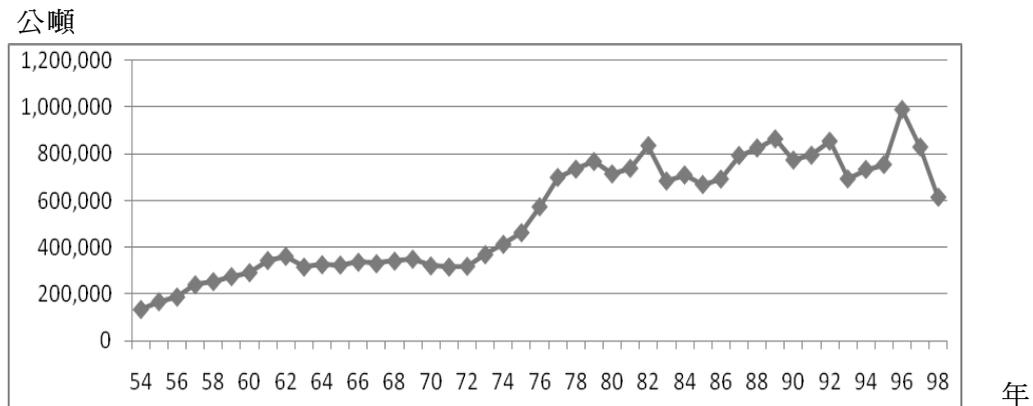
參、事實與理由：

關於審計部函報：行政院農業委員會（下稱農委會）似未能擬定適當漁業政策

，暨漁業署疑未善盡補助計畫審核、評估及管考作業之責，致多項漁港設施低度使用或長期閒置，均未善盡職責乙案，經本院財政及經濟委員會決議，推派委員組成專案小組調查，業經調查竣事。本案農委會核有下列疏失：

一、農委會未能適切體認遠洋漁船泊港作業需求之實情，即率予耗資共 88 億餘元同時辦理興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港之興建，致該 2 處漁港於 86 年完工迄今均呈現閒置或低度使用狀態，浪費國家鉅額公帑，應深切檢討，引以為鑑。

(一)依漁業署統計資料，我國 54 年至 98 年遠洋漁業漁獲量統計詳如下圖所示：



我國遠洋漁業漁獲量在 54 年為 13 萬公噸，其後逐年成長，70 年間更開始大幅成長，96 年達到 98 萬公噸之高峰後，連續 2 年下降，98 年降為 61 萬公噸。

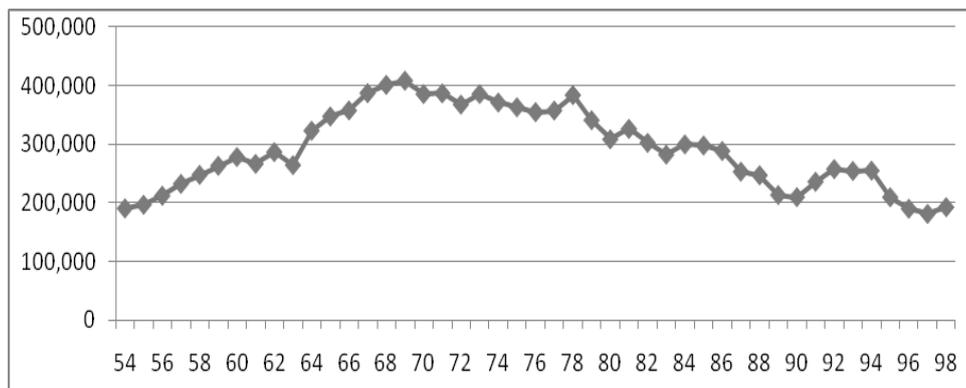
(二)查農委會於 75 年補助臺灣省漁業局辦理「增闢遠洋漁港規劃計畫」，行政院於 77 年 11 月 4 日核定該計畫，在高雄縣興達漁港及臺南市安平漁港同時規劃增闢遠洋漁港各 1 處，所需經費由中央全數負擔。

興達遠洋漁港係委託高雄縣政府辦理工程發包及管理，於 80 年 6 月開工，86 年 10 月完工，投入經費 70.9 億元，可供 5,000 噸以下遠洋漁船 1,000 艘靠泊；安平漁港則委託臺南市政府辦理工程發包及管理，於 79 年開工，86 年完成，投入經費 17.5 億元，可供 2,000 噸以下遠洋漁船 202 艘靠泊。興達漁港及安平漁港完工即閒置或低度使用，依漁業署 98 年報資料，20 噸以

上船隻設籍於興達漁港 67 艘、設籍於安平漁港 5 艘，且船隻均未滿 200 噸。

(三)經查，我國遠洋漁業作業漁場遍及三大洋，多年來作業及運銷方式大致相同，其漁獲物少部分提供國內市場消費外，大部分均直接外銷，且隨著造船技術進步及分工，遠洋漁船靠岸整補及卸漁之需求逐漸縮減，實可預見。依上述我國 54 年至 98 年各年遠洋漁業漁獲量統計，70 年代遠洋漁業漁獲量開始逐年大增，由 70 年之 32 萬公噸倍增至 80 年之 71 萬公噸，然縱然遠洋漁業漁獲量大增，是否必然需要一次興建 2 處遠洋漁港，不無疑慮。惟農委會顯未能體認遠洋漁船泊港作業需求之實情，僅率以紓解前鎮漁港壅塞現象為由，即耗資共 88.4 億元同時辦理興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港之興建，上開 2 漁港均於 86 年完工迄今已 14 年，呈現閒置或低度使用狀態，目前亦均無千噸以上船隻設籍；而我國遠洋漁業漁獲量自 86 年迄今仍大致呈現上升趨勢，即證明農委會投入大量資源興建 2 處不必要之遠洋漁港，其

公噸



決策顯欠周妥。另依本院前調查安平遠洋漁港營運管理涉有未盡職責及效能過低情事等情乙案發現，「安平港歷史風貌園區計畫」總經費 30 億元，其活化未見成效，惟目前仍欲繼續投資活化經費，以避免閒置。本院履勘安平漁港時僅見空蕩的港區，農委會漁業署多年來對資源閒置仍束手無策，未見具體成效。核農委會辦理興建興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港相關作為，明顯失當，致該 2 處漁港於 86 年完工迄今均呈現閒置或低度使用狀態，浪費國家鉅額公帑，應確實檢討，引以為鑑。

二、農委會枉顧沿岸及近海漁業資源日漸貧乏，復未考量興建漁港之適切性及計畫之周妥，致多處漁港完工後即閒置，核有疏失。

(一)沿岸及近海 54 年至 98 年漁獲量統計分析

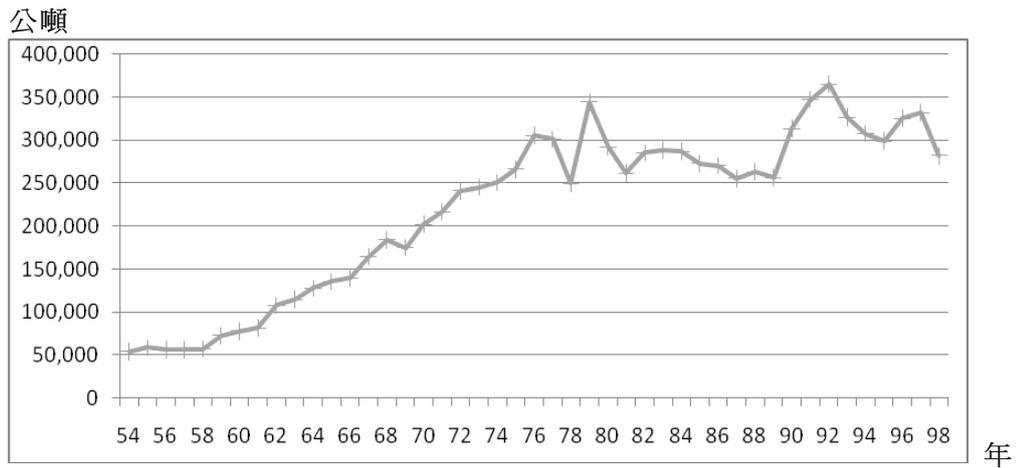
1. 沿岸及近海漁業

沿岸及近海漁業之漁獲量在 54 年為 19 萬公噸，其後逐年增加，至 69 年達到 40 萬公噸之高峰，此後產量明顯逐年減少，至 98 年僅 19 萬公噸，詳如下圖所示：

2. 養殖漁業

養殖漁業包括海面養殖及內陸養殖，內陸養殖之產量高於海面養殖。海面養殖及內陸養殖之漁獲量在 54 年合計為 5 萬公噸，其

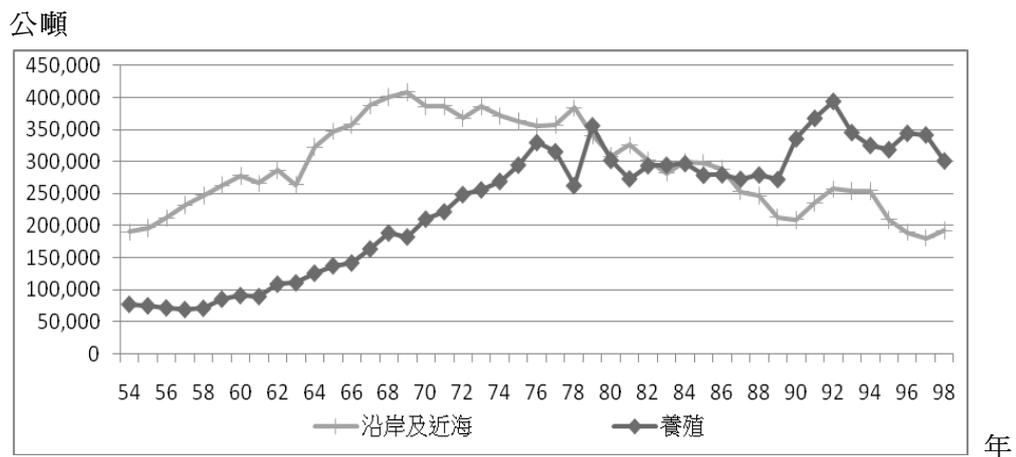
後逐年大幅增加，至 92 年達到 36 萬公噸之頂峰，至 98 年為 28 萬公噸，養殖漁業之漁獲量顯日益重要，詳如下圖所示：



3. 沿岸及近海漁業與養殖漁業之比較

茲將沿岸及近海漁業與養殖漁業 54 年至 98 年之漁獲量一併比較

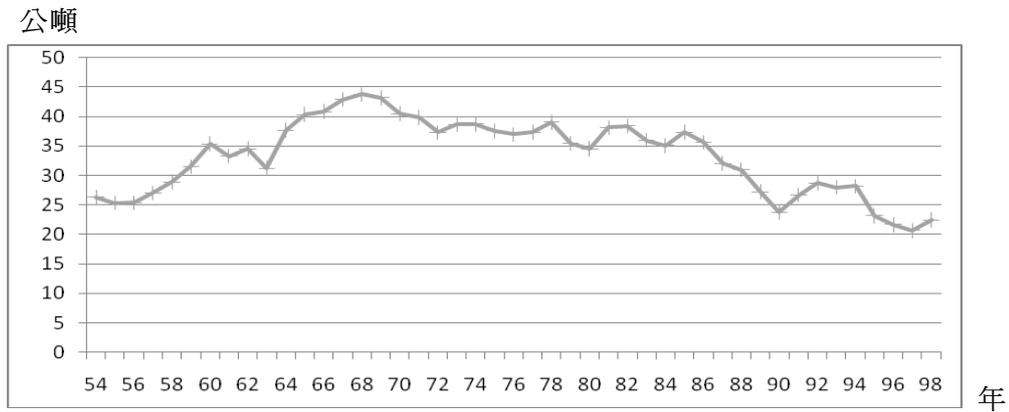
，沿岸及近海漁業漁獲量逐漸下降之勢與養殖漁業漁獲量之上升，即為明顯對比，詳如下圖所示：



4. 沿岸及近海平均每艘漁獲量

以沿、近海作業為主之小於 20 噸動力漁船及沿、近海之年漁獲量估算，平均每艘年漁獲量在

54 年為 26 公噸，並增加至 68 年達到 43 萬公噸之最高峰，其後逐年下降趨勢明顯，至 98 年僅剩 22 萬公噸，如下圖所示：



(二)依前揭統計資料，沿岸及近海漁獲量在 69 年達到 40 萬公噸高峰後，此後產量明顯逐年減少，平均每艘小型動力漁船漁獲量亦在 68 年達到 43 萬公噸之最高峰後，逐年下降趨勢明顯，惟農委會竟對沿岸及近海漁獲量明顯下降趨勢之警訊，不但未採對策，且未審慎評估近海漁業資源枯竭趨勢，仍一再補助各地興建沿岸及近海漁船使用之漁港，其後陸續發生各漁港設施閒置情事，實不足奇。舉例而言，沿岸及近海漁獲量在 80 年為 30 萬公噸，僅為 69 年 40 萬公噸之 75%，漁獲量已下降達 10 萬公噸，此時仍規劃及興建新竹坡頭、臺南將軍及花蓮鹽寮等處漁港，共耗資高達 27.3 億元，然幾乎完全沒有達到預期目標。除漁業資源逐漸匱乏興建漁港時機不當外，上述各漁港另有規劃明顯失當或缺乏專業之處，如：新竹坡頭漁港因國軍 52 年即在附近設有靶場，不利漁船出入；臺南將軍漁港因忽略當地民情，原規劃遷入漁船不願配合；花蓮鹽寮漁港港址條件欠佳且工程延宕，漁筏進出

困難等。此外，沿岸及近海漁獲量在 90 年再降至 20 萬公噸，僅為 69 年 40 萬公噸之半數，漁獲量亦較 80 年再下降達 10 萬公噸，政府仍同意由原臺灣省交通建設基金補助辦理嘉義布袋第三漁港擴建工程，再耗資 4.3 億元規劃及興建第三漁港，除完工後閒置外，相關設施又遭破壞，再以 1,694 萬元修補，浪費公帑，莫此為甚。本院履勘新竹坡頭漁港、臺南將軍漁港、嘉義布袋第三漁港等處漁港，未見漁船泊靠，國家投入 30 億元之資金幾乎無任何效益，對漁民顯毫無實質幫助。農委會枉顧沿岸及近海漁業資源已日漸貧乏，復未考量興建漁港之適切性及計畫之周妥，致陸續發生漁港完工後即閒置情事，相關作為，核有重大疏失。

三、農委會歷年來未審慎專業評估漁港相關設施可行性，即耗費鉅額公帑補助相關漁港興建漁獲直銷中心或漁業觀光休閒設施，致多處漁港相關設施閒置或低度使用，實有未當。

(一)依本院審計部查核意見，農委會歷年來未詳確分析評估興設漁港相關

設施可行性，耗費鉅額公帑補助地方政府新設、維護、整修漁港相關設施，然其經濟效益偏低。依該會辦理行政院核定之 90 至 93 年度漁港建設計畫及 94 至 97 年度漁業多元化經營建設計畫中，查核發現漁港相關設施低度使用或閒置者，包括：雲林縣斗南魚市場遷建計畫、雲林縣麥寮北堤漁貨批發市場及直銷中心興建計畫、高雄市前鎮漁港漁貨直銷中心興建工程、苗栗縣外埔漁港景觀木棧道商店街及後續改善工程、彰化縣王功漁港漁貨直銷中心、雲林縣箔子寮漁港漁貨直銷中心、嘉義縣東石漁港漁人碼頭功能多元化整體規劃、屏東縣枋寮漁港漁具倉庫及漁產品直銷中心與攤販區、花蓮縣花蓮漁港多功能漁業場館、澎湖縣馬公漁港第二漁港漁產品直銷中心、澎湖縣馬公漁港水產品加工廠等處。以上 11 處相關設施共耗費國庫高達 10.5 億元，其中 78% 係由中央及前臺灣省政府漁業局補助。

(二)按各地方政府及民意代表為服務百姓或強化政績以利選舉等考量，自會積極爭取相關建設經費，農委會當本於中央主管機關權責妥為規劃及依專業審核相關興建計畫，不宜恣意補助地方政府而浪擲國家資源。客觀上，沿岸及近海漁獲量已大幅下降，部分漁港又因地處偏遠及季節因素，致其客源與商機明顯不足，招商營運之成或敗，已顯而易見。惟農委會或囿於地方首長與民意代表壓力，或有消化所編列預算

考量，顯缺乏審慎專業評估，而補助前揭相關漁港興建漁獲直銷中心，以及漁業觀光休閒設施，而致竣工後紛紛閒置或低度利用，甚至有一再補助其設施活化而仍閒置者，核其所為，實有未當。

綜上所述，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

十三、本院財政及經濟、外交及僑政委員會為我國能源政策之推動機關層級不足，行政院迄未建立能源安全指揮體系，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣等重大資源過度集中少數國家或地區，洵有失當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 9 日
發文字號：院台財字第 1002230701 號

主旨：公告糾正我國能源政策之推動機關層級不足，行政院迄未建立能源安全指揮體系，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣等重大資源過度集中少數國家或地區，洵有失當案。

依據：100 年 9 月 7 日本院財政及經濟、外交及僑政委員會第 4 屆第 9 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：我國能源政策之推動機關層級不足，行政院迄未建立能源安全指揮體系，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣等重大資源過度集中少數國家或地區，洵有失當，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

當前我國能源政策之推動，係由經濟部能源局、中油公司、臺電公司等業務機關（構）負責規劃與執行，職權有限，業務主管範圍不足，且層級不高，亦缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制，迄今政府尚未建立能源安全之統籌指揮與執行機制，疏未積極統籌國防、外交、經濟、能源、貿易、交通運輸等相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行措施，致油氣能源等重大資源過度集中於少數國家或地區，洵屬失當。

(一)按能源安全主要係指能源供應安全，涵蓋能源供應來源之充沛性與可及性、資源取得與能源基礎設施發展之可負擔性及環境永續性等層面。然我國自主及再生能源開發成果十分有限，2010 年進口能源占總能源供給比例高達 9 成以上，其中占總能源供給量近 5 成之石油，則有將近 8 成購自中東地區；又天然氣大多依賴進口，近年進口量大幅成長，主要進口國為馬來西亞、卡達及印尼；煤炭則全數源自進口，主要購自澳洲、印尼及中國大陸，凸顯我國能源幾乎全仰賴進口，能源來源過度集中於部分地區或國家，且油氣來源沿途不確定風險因素甚多，實不利我國能源安全之維護，

尤其當中東、印度洋、馬六甲海峽或南海地區發生紛爭，油氣來源或途徑遭阻時，情況勢將十分嚴重。

(二)查各能源消費大國對於能源安全維護之作法包含：建立儲備、來源多元化、國際合作、自主能源等，美國除於 1975 年由福特總統簽署「能源政策及節約法」，正式建立戰略石油儲備，該法規定美國應建立 10 億桶之石油儲備，又為不使 70 年代初，中東地區石油危機之情況再次發生，更積極開拓能源進口之品種及來源地，促進西半球、俄羅斯、裏海地區及非洲新資源之開發，並改善與主要生產及消費國之對話，以防能源供應中斷及危機發生。德、法等國家亦積極尋求新能源合作伙伴，加強與伊朗之能源合作，及參與沙烏地阿拉伯、科威特等國之能源投資與開發，並建立與俄羅斯之戰略性能源伙伴關係。日本則積極加強與中東及其他產油國建立相互依存關係，並提出針對中亞地區石油之歐亞大陸外交計畫，以及提供大規模經濟技術合作計畫之方案。中國大陸近年更積極興建中緬油氣管線、西氣東輸二線、中俄石油管道等油氣管道，企圖直接引入俄羅斯及中亞土庫曼等地之能源，以確保能源供應之安全。

(三)次查行政院於 2009 年 12 月成立「行政院節能減碳推動會」及「行政院新能源發展推動會」，前者以綜整國家節能減碳總計畫為設置目的，由行政院副院長擔任召集人，迄今已召開 6 次及 2 次會議；後者係

為推動節能減碳及發展我國新能源產業而設立，以提升自主能源比例及能源使用效率，並促進能源供應安全與推動能源科技發展與應用，由政務委員擔任召集人（經濟部部長兼任共同召集人）及能源局局長兼任執行秘書，每 2 至 3 個月開會 1 次，惟迄今僅召開 2 次會議，且主要係討論再生能源之發展目標、基金徵收與用途、各類別所占比率等議題，並未顧及能源安全之相關事項。詢據行政院表示：「行政院新能源發展推動會僅由科技角度發展新能源，能源安全政策係國安問題，應由國家安全會議之層級負責，而能源局為主要幕僚單位。」而 2011 年 3 月 11 日後日本發生福島核災事件後，政府開始重新檢視我國核能及能源政策，嗣經總統多次邀集行政部門開會後裁示略以，政府從未考慮興建核五，現有核電廠亦須以確保安全為優先，未來能源政策將在不限電及考量兼顧減碳與合理電價等原則下提出方案。而我國各項資源雖不若歐美等先進大國，政府仍應謀定最佳之能源安全政策，並促進能源供應之可靠穩定與充裕儲備。

(四)綜上，我國能源大量依賴國外之化石燃料，自主及再生能源開發成果十分有限，受全球能源環境變動影響甚鉅，極易造成能源供給之脆弱性與不確定性，尤其國內供油業者僅以營運成本為主要考量採購石油，故石油多購自中東地區，政府顯未促使石油供應業者分散採購，致

油氣等資源過度集中部分地區或國家；又中亞及高加索等地區油氣蘊藏豐富，然自 1989 年蘇聯共產集團瓦解，並促使東歐各加盟共和國脫離聯盟已達 22 年，而我政府外交等單位卻未於該區各國設立任何據點，有關機關顯未積極開拓油源，以備不時之需，影響我國能源供應安全，洵有未當。另當前我國能源政策之推動，主要係由能源局、中油公司、臺電公司等業務機關（構）負責規劃與執行，職權有限及業務主管範圍不足，且層級不高，亦缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制；然能源穩定供應涉及國家安全，政府迄今未建立能源安全之統籌指揮與執行措施，疏未積極統籌國防、外交、經濟、能源、貿易、交通運輸等相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行作為，且相關機構亦未積極開拓能源，坐失時機逐漸殆失，致油氣能源等重大資源過度集中少數國家或地區，洵屬失當。

據上論結，我國自主及再生能源開發成果十分有限，進口能源占總能源供給比例高達 9 成以上，其中石油則有將近 8 成購自中東地區，政府顯未促使石油供應業者分散採購；又中亞及高加索等地區油氣蘊藏豐富，政府有關機關卻未於該區各國設立任何據點及積極開拓油源，影響我國能源供應安全；另我國能源政策之推動層級不足，缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制，政府迄今未建立能源安全之統籌指揮與執行措施，疏未統籌相關部會，共謀確保能源安全之

策略與執行作為，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣能源等重大資源過度集中少數國家或地區，洵屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。

十四、本院交通及採購、內政及少數民族委員會為高雄市政府辦理該市「無線網路共用平台建置案」採購過程，評選委員之產生違背規定，對承包商違約情事亦未依約終止或解除契約等，完工後終因無法通過驗收而解除契約，均核有失當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 9 月 15 日
發文字號：院台交字第 1002530268 號

主旨：公告糾正「高雄市政府辦理該市『無線網路共用平台建置案』採購，初則評選委員之產生違背規定，繼則未依約終止或解除契約；且於契約變更期間，未要求廠商先行停工，形同默認先行施作，事後再配合其同意變更，完工後終因無法通過驗收而解除契約等，均核有失當」案。

依據：100 年 9 月 13 日本院交通及採購、內政及少數民族委員會第 4 屆第 35 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案由：高雄市政府辦理該市「無線網路共用平台建置案」採購過程，初則其評選委員之產生違背規定，繼則未能依約終止或解除契約，且該府於辦理契約變更期間，未要求廠商先行停工，俟契約變更完成後再行施工。形同默認廠商先行施作，事後再配合其同意變更，完工後終因無法通過驗收而解除契約。損及政府施政形象等均核有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

高雄市政府於民國（下同）93 年 6 月 21 日之市政會議，時任市長表示為建構高雄市為 e 城市目標，希望於 94 年底全市能建置完成無線上網環境，並整合該府交通局、警察局、消防局及工務局等機關之系統，推動「高雄市無線網路共用平台建置案」，本案採最有利標及統包方式辦理公開招標，於 93 年 10 月 8 日進行評選，評選委員共 7 人出席（內聘 4 位、外聘 3 位），最後由數位通國際網路股份有限公司（下稱數位通公司）得標，決標價為新臺幣（下同）1 億 3,000 萬元，93 年 10 月 21 日簽約開工後，原應於 6 個月內完工，惟期間因設備裝置用地取得及路口影像設備資訊傳輸方式變更等問題，遲至 94 年 9 月 22 日始完工，且於初驗及複驗均未能達到契約要求，後於 95 年 12 月 18 日解除契約。因歷次驗收皆未能通過，故該府未支付任何公帑，並沒收廠商履約保證金 1,040 萬元，且將其刊登政府採購公報。本案係審計部稽察高雄市政府交通局辦理「高雄市無線網路共用平台建置案」採購過程，涉有相關違失情事函報

到院，案經本院調閱高雄市政府交通局、法務部調查局南部地區機動工作站及審計部等資料，並約詢相關人員等竣事，茲就違失事項臚述如下：

一、高雄市政府辦理該市「無線網路共用平台建置案」採購過程，其評選委員未依規定遴選，核有違失。

(一)91年2月6日修正公布之政府採購法第94條第1項規定：「機關辦理評選，應成立五人至十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一，其名單由主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關建議之。」92年6月25日修正公布之採購評選委員會組織準則第4條規定：「(第1項)本委員會置委員五人至十七人，就具有與採購案相關專門知識之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一。…(第3項)第一項外聘專家、學者，應自主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關所建立之建議名單遴選後，簽報機關首長或其授權人員核定。未能自該名單覓得適當人選者，得敘明理由，另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定。」另行政院公共工程委員會94年12月20日工程企字第09400463670號函釋加強說明：「未自該會建立之建議名單中所遴選非採購機關人員擔任委員部分，其遴選過程中，並未敘明『未能自該名單覓得適當人選之理由』」乙節，不符合「採購評選委員會組織準則」第4條第3項規定。

(二)查本案承辦單位高雄市政府交通局

資訊室於93年8月24日將本案招標內容(含評選委員名單)簽陳市長核定，該簽說明八敘明：「本案擬依『採購評選委員會組織準則』第4條規定成立評選委員會…外聘委員擬依公共工程委員會公告之外聘專家學者資料庫中遴選…」時任市長於同年8月27日同意辦理，並批示評選委員由時任副市長林○○圈選。本案經審計部高雄市審計處稽察後發現評選委員有非工程會建議名單，96年3月14日高雄市政府交通局函復審計處聲復理由中表示：「查承辦科室所陳之原外聘專家學者建議名單，確全自工程會名單遴選45名，依慣例密送市府首長圈選後，由政風室依序徵詢。惟時任該局局長高○○因故重新擬定一份名單，未知會承辦科室，逕送副市長圈選。」

(三)次查變更後名單除工程會建議名單18名外，另加入「中華智慧運輸系統協會第三屆理事名單」9名，與「經濟部工業局93年無線寬頻網路示範應用計畫審議委員名單」9名，共計36名；經比對原先45名與變更後36名，僅7人次相同(其中1人重複)，顯見原承辦單位上呈之建議名單全遭否決。另於變更後名單註明：「本外聘評選委員建議名單除參考公共工程委員會外聘委員資料庫，並依計畫性質，兼列中華智慧運輸系統協會第三屆理事名單、經濟部工業局93年無線寬頻網路示範應用計畫審議委員名單，謹請鈞長自該等名單內共計初

選 16 名，並依順位考量填入優先順序欄，俾由政風單位依序徵詢。」惟未敘明為何原工程會資料庫無法覓得適當人選之理由；高雄市政府交通局政風室於 96 年 7 月 20 日調查本案亦表示：「本局前局長高○○逕納非工程會資料庫建議名單人員，非屬採購評選委員組織準則第 4 條第 3 項規定，違反法令至臻明確。」顯有違失。

二、高雄市政府交通局辦理本案既未能依約終止或解除契約之部分或全部，且於契約變更期間，又未要求廠商先行停工，俟契約變更完成後再行施工；或提出施作與變更項目不衝突之工項等配套措施，形同默認廠商先行施作，事後再配合其同意變更。完工後終因無法通過驗收而解除契約，損及政府施政形象與威信，核有違失。

(一)按行政院公共工程委員會 88 年 4 月 26 日發布、同年 5 月 27 日施行之「統包實施辦法」第 8 條規定：「機關以統包辦理招標，應於招標文件規定下列事項：一、得標廠商之設計應送機關或其指定機構審查後，始得據以施工或供應、安裝。

二、設計有變更之必要者，應經機關同意或依機關之通知辦理。…」復按本案雙方所訂「高雄市無線網路共用平台建置契約」第 26 條第 1 款規定，承包商（乙方）如有「未依契約規定履約，自接獲甲方書面通知次日起 10 日內或書面通知所載較長期限內，仍未改正者」或「乙方設計結果不符合契約規定…」，訂約機關「得以書面通知乙方終止契約或解除契約之部分或全部」；又同條第 9 款規定，「乙方未依契約規定履約者，甲方得隨時通知乙方部分或全部暫停執行，至情況改正後方准恢復履約。」

(二)查本案監造單位於 94 年 1 月 19 日發現施工廠商現場施作結果與契約規範不符，翌（20）日施工廠商數位通公司發文說明現場施作與契約不符原因（契約規定以無線傳輸，廠商以有線施作），同月 25 日交通局函復以有線傳輸與契約不符，請廠商提會討論，有關契約未變更完成期間，廠商仍持續施作情形如下表：

日期	內容
93 年 10 月 21 日	開工。
94 年 1 月 19 日	施工廠商（數位通公司）提本案施工進度報告，監造單位提現場施作結果與契約規範不符。
94 年 1 月 20 日	數位通公司發文說明現場施作與契約不符原因。（契約規定以無線傳輸，廠商以有線施作）

日期	內容
94 年 1 月 25 日	交通局函復以有線傳輸與契約不符，請提會討論。
94 年 2 月 18 日	交通局召開變更會議，結論： 一、施工單位以有線傳輸，與契約不符。 二、請施工單位依契約第 25 條及政府採購法規定申請變更。 三、變更程序未完備前，仍請依原契約規定辦理。
94 年 2 月 23 日	交通局召開第三階段第 3 次督工會議： 一、監造單位提：施工單位已架設未經核可之不明文件，請施工單位依契約改善。 二、交通局資訊室提：第三階段任何文件、圖說、申請程序皆未完備，施工單位未知會監造單位逕行施工，已違反契約規定。 決議： 一、未經監造單位審核及未經該府核可之施作，施工單位自行負責後果。 二、請施工單位確實依契約執行，施工前相關圖說、文件需先報監造單位審核方可施作。
94 年 3 月 14 日	第三階段第 5 次督工會議決議： 一、請施工單位儘速提出由無線改以纜線（有線）方式傳輸之契約變更。 二、施工單位未依契約程序提送相關施工項目送監造單位審核，請施工單位改善。
94 年 3 月 16 日	第三階段第 6 次督工會議決議： 請施工單位確實依契約施工，如未經監造單位審核及未經該府核可之施作，一切後果自行負責。
94 年 3 月 18 日	數位通公司函送變更說明。
94 年 3 月 28 日	交通局召開變更審查會議，決議：施工單位所提變更說明資料不齊全，無法審核，請再補充。
交通局於 94.4/7、4/12、4/15、4/18、4/21、4/22、4/26、4/29、5/3、5/6，共召開 10 次變更審查會議後定案。	
94 年 5 月 8 日	施工廠商依審查定案後之變更項目施工。
94 年 9 月 22 日	完工。

日期	內容
	初驗及 3 次複驗皆無法達成規範要求。
95 年 12 月 18 日	解除契約。
96 年 4 月 29 日	將施工廠商刊登政府採購公報。
96 年 6 月	督促廠商拆除已施作設施並復舊。
96 年 11 月 16 日	沒收履約保證金 1,040 萬元。

(三)由上可知，本案監造單位於 94 年 1 月 19 日發現施工廠商未依契約施工，主辦機關交通局請廠商依政府採購法及契約相關規定申請契約變更，惟施工廠商於同年 2 月至 3 月間仍遭監造單位多次發現逕行施作非契約內之工項，交通局亦曾多次開會請施工廠商確實依契約施工，惟效果不彰，交通局既未依約終止或解除契約，又未要求廠商先行停工，俟契約變更完成後再行施工；或提出先行施作與變更契約項目不衝突之工項等配套措施。此舉形同廠商先行施作，主辦機關事後再配合廠商同意變更。完工後更因初驗及 3 次複驗皆無法達成規範要求，終於 95 年 12 月 18 日解除契約，使高雄市成為 e 城市之所訂目標無法達成，損及政府施政形象與威信，核有違失。

三、綜上，高雄市政府辦理該市「無線網路共用平台建置案」採購過程，初則評選委員之產生違背規定，繼則對承包商已有違約情事，未能依約終止或

解除契約，且該府於辦理契約變更期間，未要求廠商先行停工，俟契約變更完成後再行施工；或提出施作與變更項目不衝突之工項等配套措施。形同默認廠商先行施作，事後再配合其同意變更。完工後終因無法通過驗收而解除契約。損及政府施政形象與威信，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見復。

巡 察 報 告

一、本院 99 年度地方巡察第 8 組報告
 (雲林縣、嘉義縣、嘉義市)

巡察委員：林鉅銀、劉玉山
 巡察地區：雲林縣、嘉義縣、嘉義市
 巡察時間：100 年 6 月 15 日至 17 日
 接見人民陳情：33 人
 接受人民書狀：21 件
 巡察經過：

一、監察委員林鉅銀、劉玉山於本（100）年 6 月 15 至 17 日赴雲林、嘉義縣市巡察。15 日上午赴雲林縣西螺地區巡察該縣推動小地主大佃農及農業機械化情形，參訪當地正興合作農場及「道之驛」雲林物產館，實地瞭解合作農場經營概況及雲林農產行銷成效。下午於當地西螺鎮公所接受民眾陳情，隨後走訪二崙鄉，就雲林地區地層下陷防治工作及減抽地下水進度與因應措施等議題，聽取縣府及臺灣自來水公司簡報，並作廣泛意見討論。

二、巡察莫拉克八八風災後阿里山地區道路受損復建情形，16 日，兩位委員除實地沿線巡察「嘉 155 線」路面品質外，並赴阿里山地區巡察太和、來吉部落聯外道路狀況及國小易地重建、災區緊急醫療建置、災區重建永久屋基地等辦理情形，瞭解地方政府復建工作進度與成效，並擇定於當地阿里山鄉公所受理民眾陳情。

三、17 日上午於嘉義市政府受理民眾陳情後，隨即赴興嘉國小巡察該市推動國際英語村之辦理情形，並赴崇文國小巡察午餐廚房之管理，包括食材採購、廚餘處理等，實地瞭解地方政府辦理學童營養午餐情形。下午巡察嘉義產業創新研發中心，就該中心對地方產業之功能定位及未來之發展方向與經濟部及市府代表交換意見。

巡察紀要：

雲林縣：

一、巡察雲林縣推動小地主大佃農及農業機械化情形，參訪當地正興合作農場及「道之驛」雲林物產館，實地瞭解合作農場經營概況及雲林縣農產行銷成效：

林委員鉅銀：

- 1.小地主大佃農執行上有何困難？
- 2.去年度的執行成果是否影響今年的推動情形？今年是否還有推動目標？

劉委員玉山：

- 1.雲林縣是否針對小地主大佃農有獎勵措施的方案來提升政策之推動？
- 2.小地主若對於 375 減租尚有陰霾存在，政策推動時應加強宣導農發條例第 20 條已規定不適用耕地三七五條例。

二、巡察雲林縣政府及臺灣自來水公司減少地下水抽用執行進度及相關因應措施：

劉委員玉山：

- 1.有關李政務委員鴻源提出的初步建議，將來相關單位執行有什麼困難及時間範圍等？另縣府提出一個計畫，是否可因應？如全部封深井作法，是否在湖山水庫完成之後？
- 2.有關平地造林之需水量與其他農作物相較之下是否較省水？
- 3.民生用水、農業用水的分配，是否由工業用水（如六輕）降下來調配？
- 4.二崙淨水場水井封井後，對地區的供水是否有產生影響？供水如何調配？
- 5.農田水利會現仍有 10 多口深水井案，將於 100 年 6 月 17 日邀中央部會及貴府於行政院工程會研議乙案，請於會後 1 週內提供書面資料。

林委員鉅銀：

- 1.何謂深井？是否有較明確的定義？目前高鐵沿線已封填的井是否均為深井？
- 2.目前在高鐵沿線 3 公里帶寬已完成封井後，自來水公司其他的淨水場水井距離高鐵的距離分別為何？
- 3.依據簡報內容顯示虎尾營運所在 100 年 5 月的地下水抽水量有反向增加之

狀況，請說明原因。

嘉義縣：

一、巡察莫拉克八八風災後阿里山地區道路受損復建情形，赴阿里山地區巡察太和、來吉部落聯外道路狀況及國小易地重建、災區緊急醫療建置、災區重建永久屋基地等辦理情形，瞭解地方政府復建工作進度與成效：

林委員鉅銀：

- 1.道路修復工程尚有 3 處仍在施工，請加強趕工，並將預定完成期程提報本院。
- 2.河川整治部分應整套治理，各機關不宜各自為政應互相配合辦理。
- 3.來吉村、太和村醫療資源缺乏，現行來吉村每週四有巡迴醫療，太和村 2 個禮拜一次巡迴醫療，如有可能，希望能儘量滿足村民需求。
- 4.152 林班地尚在評估中，已 2 年多的時間，希望於 8 月底前完成評估工作。

劉委員玉山：

- 1.八八風災過後重建時間已 2 年多，但仍留下許多問題未解決，各單位應加強辦理。
- 2.八八風災各項重建工作，安全很重要，雖然無法絕對安全，但相對安全一定要做到，短期治標、長期治本要並重。

嘉義市：

一、巡察嘉義市興嘉國小國際英語村之辦理情形：

林委員鉅銀：

- 1.請問嘉義市國小學童每學年入村學習幾次？有無課程進度？英語課程情境場域是如何進行設計？
- 2.建議強化售後服務，追蹤學童學習效

果及滿意度，做為課程更新改善之基礎。

劉委員玉山：

- 1.外語替代役多為小留學生，可向教育部申請，多加進用，協助推動英語教學。
- 2.目前一學年 2 次入村頻率似仍不足，是否考慮於他校增設小範圍情境教室，或於東西兩區各設立一英語村？可考量讓各校提報競爭型計畫方式來爭取建設經費，以增加學童接觸英語之學習環境。

二、巡察嘉義市崇文國小營養午餐辦理情形：

劉委員玉山：

- 1.未開辦營養午餐的 2 所國中午餐，公辦民營的供餐來源為何？
- 2.已開辦營養午餐的學校，營養午餐費用是由誰負擔？弱勢學童餐費是否有補助？

林委員鉅銀：

- 1.簡報中提到設備器具有使用鋁鍋、鋁盆部分，請問是用於何種用途？
- 2.目前午餐廚房食材的提供是如何管制品質？
- 3.廚房衛生如餐具清潔、廚餘處理等作為，與學校環境習習相關，請問在此一面向如何管理？
- 4.建議針對嘉義市中小學午餐廚房機制建立一個評比機制，定期或不定期進行評比，以獎優懲劣。

三、巡察經濟部嘉義產業創新研發中心現況與未來展望：

劉委員玉山：

- 1.簡報中推動背景提到嘉義產業創新研發中心係由工研院負責推動，為何工研院未進駐貴中心？

2. 短期間內將有那些廠商會進駐本中心？進駐時間點為何？
3. 貴中心之營運指導會及營運協調小組運作方式為何？
4. 貴中心將來如何與市府地方團隊合作？有否可能強化開發強度？
5. 健康產業對老年人口有幫助，貴中心是否針對老人的需求進行規劃？
6. 鄰近尚未利用之中油土地（包括非油庫用地及油庫用地）近 8 公頃，未來是採價購或是其他方式撥用？是否已有具體的規劃想法？

林委員鉅銀：

1. 嘉義市政府及地方產業對嘉創中心有何期許？嘉創中心如何發揮角色、功能及定位？其實踐方式為何？
2. 簡報中提到有食品所及 3 個中心等 4 個法人要進駐，此 4 法人總部分散各處，其進駐嘉創中心之方式為何？而嘉創中心與進駐企業法律關係又為何？
3. 食品所如何透過嘉創中心整合資源，與地方產業結合，建立權利義務及完善制度，避免成為蚊子館？

移委員會處理事項：無

會 議 紀 錄

一、本院第 4 屆第 38 次會議紀錄

時 間：中華民國 100 年 8 月 9 日（星期二）上午 9 時
地 點：本院議事廳
出 席 者：28 人
院 長：王建煊

副 院 長：陳進利

監察委員：劉興善 吳豐山 陳永祥
余騰芳 黃武次 葛永光
劉玉山 高鳳仙 林鉅銀
錢林慧君 陳健民 程仁宏
趙榮耀 葉耀鵬 李復甸
黃煌雄 楊美鈴 趙昌平
馬以工 沈美真 尹祚芊
洪德旋 周陽山 李炳南
馬秀如 杜善良

請 假 者：1 人

監察委員：洪昭男

列 席 者：23 人

秘 書 長：陳豐義

副秘書長：許海泉（請假）

輪值參事：蔡展翼

各處處長：謝松枝 黃坤城 巫慶文
王增華

各室主任：連悅容 陳榮坤 林耀垣
邱瑞枝 劉瑞文 林仁堅

各委員會主任秘書：余貴華 周萬順 翁秀華
林明輝 魏嘉生 王 銑
陳美延

法規會及訴願會執行秘書：文麗卿

人 權 會執行秘書：林明輝

審 計 長：林慶隆

副審計長：劉明顯 王永興

主 席：王建煊

記 錄：張文玉

甲、報告事項

一、宣讀本院第 4 屆第 37 次會議紀錄。
決定：確定。

二、本院第 4 屆第 37 次會議決議案執行情形報告表，請 鑒察。

決定：准予備查。

三、統計室報告：100 年 7 月份人民書狀、調查、糾正、彈劾、糾舉、調查意見函請改善、人權保障及陽光法案等案件各項處理情形統計表，暨糾正案件、彈劾案件結案情形一覽表，業經本院各委員會召集人會議審查完竣，擬具審查報告，請 鑒察。

決定：准予備查。

四、綜合規劃室報告：本院第 4 屆會議及 98、99 年度工作檢討會議列管案件 100 年第 2 季之執行情形，請 鑒察。

決定：准予備查。

五、財政及經濟委員會報告：本院審議「中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告（含中華經濟研究院）」及「振興經濟擴大公共建設」、「振興經濟消費券發放」之審議意見，審計部函復後續辦理情形到院，經本會決議：「(一)併案存查。(二)提報院會。」請 鑒察。

決定：准予備查。

六、外交及僑政委員會報告：本會委員赴汶萊巡察外館與訪視僑校之報告，請 鑒察。

決定：准予備查。

七、廉政委員會報告：本會業於本(100)年 7 月 21 日推選洪委員昭男為 100 年度召集人，請 鑒察。

決定：准予備查。

八、預算規劃與執行小組報告：本小組業於本(100)年 7 月 21 日推選余委員騰芳為 100 年度召集人，請 鑒察。

決定：准予備查。

九、監察委員紀律委員會報告：本會業於本(100)年 8 月 2 日推選李委員復甸為 100 年度召集人，請 鑒察。

決定：准予備查。

十、本院各委員會召集人會議移：院長交議，有關聯合報 100 年 7 月 28 日社論「注意蚊子館仍在孳生中」，擬具本院如何發揮監察功能之意見，請 鑒察。

決定：本案准予備查，惟作法上請各常設委員會召集人於召開委員會會議時再集思廣益，由幕僚單位綜整各委員會多數委員之意見，再提各委員會召集人會議討論。

散會：上午 10 時 8 分