
目 錄

糾 正 案

- 一、本院國防及情報委員會為國防部將可修件轉列一般件迄無明確修訂程序，致參謀本部後勤次長室、聯合後勤司令部後勤整備處及工合會報將「M97 直管鏡」等 68 項光學儀具轉為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任等情，爰依法糾正案 …………… 1
- 二、本院國防及情報、交通及採購委員會為國防部執行國軍老舊眷村改建進度持續落後，並有改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有未當，爰依法糾正案 …………… 9
- 三、本院財政及經濟委員會為台灣中油公司向卡達 Ras Gas II 公司採購液化天然氣 LNG 案，未依規定程序辦理，及「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業不當，有違國營事業管理法、政府採購法等相關法規，肇致國庫鉅額損失，洵有違失，爰依法糾正案 …………… 43
- 四、本院財政及經濟委員會為桃園縣政府對桃園醫院名實不符之收費名稱未盡審查之責，該府衛生局及行政院衛生署疏於監督，致轄管醫療機構浮濫訂定病房自費項目及金額等，均有違失，爰依法糾正案 …………… 60
- 五、本院財政及經濟委員會為財政部暨所屬國有財產局經營國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡等情，核有未善盡經營管理之責，爰依法糾正案 …………… 72
- 六、本院財政及經濟委員會為行政院衛生署對我國麻醉專科醫師超時、超量、超限工作及人力不足與區域失衡之窘況，未見具體改善對策；復未完備麻醉護理人員相關制度，肇生執業風險遽增等情，均有違失，爰依法糾正案 …………… 79
- 七、本院財政及經濟委員會為財政部派任吳杰擔任台灣土地銀行轉投資復華金控股權代表未盡審查之責，土銀相關人員審核吳杰資格不實，致吳杰不當支領元大集團高薪，並於股東會前關鍵時刻請辭，使公股權益受到巨大損失，均核有重大違失，爰依法糾正案 …………… 87
- 八、本院教育及文化委員會為教育部未善盡職責督導各縣市政府教育局處，肇致學校午餐食物中毒案件頻傳，該部亦未能建立應有共識與齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致漏列全國各校統計數

- 據，無法掌握實際發生狀況，均有
違失，爰依法糾正案 …………… 99
- 九、本院教育及文化委員會為行政院客家委員會、原住民族委員會及僑務委員會將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，致紛爭不斷。詎行政院新聞局未積極研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失，爰依法糾正案 …………… 106
- 十、本院教育及文化、財政及經濟委員會為教育部辦理國立體育大學 95 年專案補助計畫，管考欠落實，致未於執行期滿後 1 個月內辦理結報，該校以校務基金補助專題研究計畫，事前未訂立相關規範，亦未督促計畫主持人確實執行等情，均有失當，爰依法糾正案 …………… 109
- 十一、本院交通及採購委員會為交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估就地支撐場鑄工法構築跨深河谷橋梁之風險及可行性；對施工廠商違法僱用外籍勞工，未積極督導查處等情，均有嚴重違失，爰依法糾正案 …………… 113
- 十二、本院交通及採購、財政及經濟、司法及獄政委員會為交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等問題，未能即時妥謀對策，致引發民怨及對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮等情，均核有疏失，爰依法糾正案 …………… 117

糾 正 案

一、本院國防及情報委員會為國防部將可修件轉列一般件迄無明確修訂程序，致參謀本部後勤次長室、聯合後勤司令部後勤整備處及工合會報將「M97 直管鏡」等 68 項光學儀具轉為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任等情，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 25 日
發文字號：院台國字第 10021000042 號

主旨：公告糾正「國防部將可修件轉列一般件迄無明確修訂程序，致參謀本部後勤次長室、聯合後勤司令部後勤整備處及工合會報將『M97 直管鏡』等 68 項光學儀具轉為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任等情，爰依法提案糾正」案。

依據：100 年 1 月 20 日本院國防及情報委員會第 4 屆第 30 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：國防部。

貳、案由：可修件轉列一般件，國防部迄無明確修訂程序，致參謀本部後勤次長室

、聯合後勤司令部後勤整備處及工合會報將「M97 直管鏡」等 68 項光學儀具由可修件轉列一般件（其中「M105D 直管鏡」等 53 項仍具修能），肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任等情，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、有關「可修件」可否依法轉列「一般件」問題，國防部迄無明確之法令規定及修訂程序，致後次室與聯勤司令部見解分歧，亟應檢討。

(一)按「列管可修件」係「可修件」及「管制件」之統稱。「非列管可修件」又稱為「一般件」，非「可修件」及「管制件」者，均屬之。依國防部聯合後勤司令部（下稱聯勤司令部）91 年 12 月 5 日核頒「通用零附件野戰補給管理作業手冊」（下稱作業手冊）第 14 章第 14001 條及第 14002 條規定，所謂可修件，係指「補給品經撥發使用後，失去原有之性能，而經各級修護單位修復納補或發還原單位使用」者而言；所謂管制件，係指「有安全顧慮，或有再利用價值」者而言。其管制區分，按可修件、管制件及一般件並有程度之別。例如：屬可修件者，於陸通用零附件基本資料檔（BAF）內「RE」欄位以「*」註記者，於撥發部隊使用後，應將更換後之軍品辦理繳回基地庫納管，俾利後續翻修、再生作業；例如引擎、變速箱等。屬管制件者，則於 BAF 檔內「RE」欄以「#」註記，於撥發部隊使用後，與可修件同，應將更換後之軍品繳回基地庫納管

，俾利後續鑑定、破壞及標售作業；例如輪胎、槍管及槍機等。屬一般件者，則 BAF 檔「RE」欄以「空白」註記，於撥發部隊使用後，無須將更換後之軍品辦理繳回基地庫納管，逕由單位依不適用物資管理規定辦理；例如螺絲、瓦斯墊片等。至可修件之決定，依上開作業手冊第 14006 條規定，係由補給單位依據技術文件鑑定。嗣修費若超過新品價 65%，不具修護價值，除有再籌補不易者，應以軍種決策維修方式或其他替代方案訂定者外，則採技術性報廢，籌補新品，籌補後也並未因此而變更其可修件之屬性，此有「軍品及軍用器材管理作業規定」六之(七)及總政治作戰局 99 年 4 月 23 日「聯勤『M97 直管鏡』等 68 項軍品管制代號由『可修件』轉為『一般件』決策過程查證情形」報告可稽。

(二)關於可修件可否依法轉列為一般件之問題，聯勤司令部 97 年 6 月 17 日內部會議持否定見解，稱：「經查補給、保修相關作業手冊，並無律定『可修件』轉為『列管非可修件』相關作業規定」等語。惟國防部參謀本部後勤次長室（下稱後次室）則持肯定見解，認為可以依上開作業手冊第 14006 條（修製能量檔代號之配合）規定轉列，稱：「修理能量代號應依修製能量檔（CAA）為準，補給檔（BAF）為配合第 55 欄之修理能量代號，一律由修製能量檔（CAA）轉入，換言之可修件之決定，由補給單位依據

技術文件鑑定，輸入補給主檔 54 欄位修理階層（RB），惟軍事工廠是否可修，應由修護單位決定，以適當之代號，輸入修理能量檔（CAA）」等語。主管國軍後勤政策、制度之後次室與執行國軍後勤事務之聯勤司令部見解竟如此歧異。

(三)本院詢問國防部關於可修件可否依法轉列一般件問題，國防部 99 年 8 月 16 日國勤軍整字第 0990001845 號函復略以：「經軍種基地（五級建立者）檢討發現不符原有之維修效益，將建議修訂（修訂為列管件或一般件）品項，檢附相關佐證及資訊異動資料呈報司令部審查，經簽奉權責長官後，辦理資訊異動傳輸並提報國防管理中心（現為後次室後管處）統一納管。」意即可修件經檢討發現不符原有之維修效益，雖得變更為一般件，惟須檢附相關資料呈報司令部核定。然而，本院 99 年 10 月 12 日請國防部提示相關法令依據時，國防部則迄未能提供，顯見有關可修件轉列一般件乙節，迄無明確修訂程序可供遵循，應可確認。

(四)綜上，後次室為國軍後勤政策之最高幕僚單位，與主管國軍聯合後勤事務之聯勤司令部，對於可修件得否轉列一般件問題，見解分歧，國防部雖函稱：「經軍種基地（五級建立者）檢討發現不符原有之維修效益，將建議修訂（修訂為列管件或一般件）品項，檢附相關佐證及資訊異動資料呈報司令部審查…」等語，惟迄未能提供明確之法令規

定及修訂程序，致後次室與聯勤司令部見解分歧，亟應檢討。

二、依後次室查復結果及兵整中心維修成本效益評估報告，該中心仍具光學儀具修能，且非所有○○陳情品項皆無修護價值，惟國防聯勤司令部後整處卻將「M97 直管鏡」等 68 項軍品全部由可修件改列為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任，核與國防部所稱修訂程序、聯勤司令部決議事項及「幕僚單位業務處理分層負責表」相違，顯有違失。

(一)查○○光學 96 年 10 月 1 日陳情「M97 直管鏡等 73 項軍品獲頒維修合格軍品後續卻無訂購需求案」，國防部後次室軍整處樊少將（助次兼任）與軍公民營工業配合發展會報（下稱工合會報）執行長楊○○於 97 年 1 月 2 日共同主持協調會，按會議結論(二)：「案內 73 項光學射控器材合格維修軍品『是否可由列管可修件撤銷為非可修件』乙節，因涉及審計部督核、基地翻修能量整備及現行維修作業程序與權責，原則不撤除」等語，顯示欲藉撤銷「M97 直管鏡」等軍品可修件屬性，滿足廠商訂購需求並不可行。該次會議紀錄，與會人員並簽報聯勤後勤整備處（下稱後整處）前處長朱○○知悉。另 97 年 6 月 17 日聯勤吳行賢副參謀長主持○○陳情案第 3 次內部研討會，會中後整處軍品整備組（下稱軍整組）表示：「經查補給、保修相關作業手冊，並無律定『可修件』轉為『列管非可修件』相關作業規定」等

語。建議後續作業：「就兵整中心檢討 73 項維修軍品，修護成本逾新品單價 65%，不符修護成本效益品項，經會議審定後，由兵整中心依本次會結論呈報修訂，經司令部業管單位簽請權責長官核定後辦理。」會議結論略以：「一、『可修件』轉為『列管非可修件』既無相關作業規定，○○公司 73 項維修軍品，仍應維持以現行作業規定辦理。二、就兵整中心檢討 73 項維修軍品『修護成本效益評估』，結論如次：(一)軍品單價決議以國資中心資訊檔為準，作為兵整中心檢討修護成本之依據。(二)73 項軍品分為三類處理：1.維修價格逾新品單價 65%，無翻修價值者（計有『M17 潛望鏡』等 40 項），不再翻（委）修。2.維修價格未逾新品單價 65%，仍有修護價值者（計有『M20A3 潛望鏡』等 14 項。需依需求編案委修。3.無修護能量及主檔者（計有『M41 展望鏡』等 19 項），依需求及廠商報價，編案委修。」依該會議紀錄，聯勤司令部認為「可修件」轉為「列管非可修件」既無相關作業規定，不擬修訂前述 73 項軍品之屬性，況非所有○○陳情品項皆無修護價值，不宜全部改列一般件，以免增加廠商訂購需求之虞。

(二)惟國防部後次室程○○將軍及工合會報執行長於 97 年 7 月 24 日召開「○○陳情 M97 直管鏡等 68 項合格軍品補保案」協調會（原 73 項，刪除 7 項，新增 2 項），與會者

除後次室軍整組黃○○中校、後管處陳○○中校外，尚有聯勤後整處軍整組方○○上校組長等，會中依聯勤後整處軍整組所提意見：「前述 68 項軍品因工法改變，已無經濟效益，經本軍檢討爾後不再由基地翻修，建議改列為『非列管可修件』」，作成下列決議：「1.請聯勤儲備中心將前述 68 項軍品零附件資訊檔內 RE 欄（可修件代號）修訂為空白，另附件檔『素質 6』欄位數量調整至『素質 9』欄位（註：軍品素質代號 6 為待修品，素質 9 為不適撥軍品）。2.另請聯勤後整處軍整組發布二級廠技術通報，前述 68 項已修訂為非列管可修件。3.以上作為限於本年 8 月 15 日前完成，前述執行成效並納入國防部年度督考項目。」（註：國防部後次室 99 年 10 月 12 日澄復本院約詢問題乙 5 亦證稱當時「聯勤與會單位代表表示：前述軍品 68 項因工法改變，已無翻修效益」，「經本軍檢討爾後不再由基地翻修，建議改為『非列管可修件』。」）嗣工合會報 97 年 7 月 29 日(97)工合字第 267 號函檢送○○公司陳情「97 直管鏡等 68 項合格維修軍品補保案」協調會議紀錄，聯勤後整處於 97 年 8 月 6 日以國聯後軍字第 0970008483 號函將「M97 直管鏡」由可修件轉列為管制件、同年 14 日國聯後軍字第 0970008915 號函將 M97 直管鏡等 68 項軍品列管代號由可修件（*）修訂為一般件，並函發各單位憑辦。同年 19

日該部復以國聯後補字第 0970009071 號令頒補給公報(S-H-21)，將「M97 直管鏡」等 68 項軍品管制代號由可修件修訂為一般件在案。

(三)惟查聯勤後整處逕將「M97 直管鏡」等 68 項軍品由可修件改列一般件，計有下列違失：

1.按後次室查復結果及兵整中心維修成本效益評估報告，該中心仍具光學儀具修能，且非所有○○陳情品項皆無修護價值，然聯勤後整處卻將「M97 直管鏡」等 68 項軍品全部由可修件改列為一般件，核與國防部所稱修訂程序、聯勤司令部決議事項及「幕僚單位業務處理分層負責表」相違：

(1)按國防部上開 99 年 8 月 16 日函文，可修件倘經檢討發現不符原有之維修效益，雖得變更為列管件或一般件，惟須檢附相關資料呈報司令部核定已如前述。又依聯勤司令部「幕僚單位業務處理分層負責表」第六五項（業務項目：陸系裝備基地保修能量建立與管制、督導與成效檢討），後整處處長之權責係「一、在既定『陸系裝備基地保修能量』政策範圍內對主管業務之作業指導聯繫協調審議與核轉。二、研究發展與建議。」本案 M97 直管鏡等 68 項軍品可修性屬性變更一節，涉修製能量檔(CAA)、補給主檔(BAF)及軍品認證試製修等，非屬聯勤後整處長得單獨決行事項，應檢附相關資

料報請聯勤司令部審核為要。

(2)查聯勤司令部 97 年 6 月 17 日內部研討會，後整處軍整組方○○與會，該會議紀錄，兵整中心「○○公司陳情案 73 項維修成本效益評估報告」附卷其中，並於同年 7 月 7 日以國勤後軍字第 0970007192 號函請工合會報照辦、後次室查照在案，後整處朱○○處長難謂委由不知，惟該處仍依工合會報 97 年 7 月 24 日協調會決議，逕自變更前述 68 項軍品之可修件屬性，核與國防部 99 年 8 月 16 日函、聯勤司令部會議結論及該部「幕僚單位業務處理分層負責表」相違。

(3)對此，後整處朱前處長辯稱：「1.工合會報協調會決議雖無強制力，然依慣例，發文各單位後，若無異議，皆配合辦理。本案係各方議決、簽奉召集人陸軍常次核定且有利陳年問題、部隊戰力之解決，後整處配合辦理。2.工合會報 97.7.29 (97)工合字第 267 號函…雖述：『另請聯勤後整處軍整組發布二級廠技術通報，前述 68 項已修訂為非管制可修件。』然考量軍品外流或不當處理之疑慮，故將『可修件』轉列『管制件』。3.惟發文後，工合會報發現公文中所述與決議內容有出入，遂與後次室、後整處業管協調：『…渠等軍品列管制件，部隊缺裝陳年問題仍難

以解決，且列一般件之同時，仍以高價軍品管制，不會脫管…』三方達成共識後，遂要求業管於撰擬補給公報中除說明議決事項（即轉列為一般件）外，另需載明『請各部隊依既定高價軍品審查作業規定，嚴格控管軍品不當申領核銷作業，…』以防弊端，補給公報簽呈於 97 年 8 月 14 日 1650 時由時任副參謀長吳將軍批『可』等語。惟縱渠係為解決部隊缺裝陳年問題，逕依工合會報協調會決議，將 M97 直管鏡等 68 項軍品由可修件改列一般件，然依前揭國防部 99 年 8 月 16 日所稱修訂程序、聯勤司令部 97 年 6 月 17 日決議及「幕僚單位業務處理分層負責表」，實非後整處長之權責，逕行發文函送各基地廠、中心、地支部辦理，即有專擅。況詢據聯勤司令部書面資料亦稱：「後整處朱○○前處長不應該依工合會報會議紀錄，即將 M97 等 68 項光學器材由可修件變更管制件，再由管制件變更為一般件等語。」，亦證後整處朱前處長所為，並非適法。

(4)另詢據國防部 99 年 10 月 12 日有關 M97 等光學儀具之修製能量之說明：「後次室於 99 年 10 月 10 日成立專案編組赴聯勤兵整中心實際查核該中心 M97 等光學儀具之翻修（修製）

能量，經查『M97 直管鏡』等 68 項，其中『M105D 直管鏡』等 53 項，依能籌五大要項：『設施、裝具、技術文件、人員訓練及備份零附件』等逐項檢討，仍具修能。」等語，則聯勤後整處 97 年 7 月 24 日所稱：「已無翻修經濟效益」等語，亦非可採。

2.逕依工合會報協調會決議，將列管「可修件」轉列為「一般件」，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任：

(1)查工合會報係任務編組單位，僅為協調服務窗口，其函文並非代表國防部或軍備局結論與命令，對於國軍軍品採購、維修決定，並無拘束力。工合會報 97 年 7 月 24 日召開之第 3 次協調會會議決議，將 68 項零附件由可修件修訂為一般件，執行成效並納入國防部年度基地督考項目。聯勤司令部後整處於 97 年 8 月 14 日將「M97 直管鏡」等 68 項軍品可修件修訂為一般件，已如前述。

(2)次查國軍陸（通）用裝備「光學器材」多屬高單價（數萬至數十萬元）且具機敏性，原屬列管「可修件」，如改為「一般件」，則可比照螺絲墊片隨意丟棄，肇生原損壞軍品應繳回維修，竟變更為不再維修且無需繳回，可直接申領新品，一方面造成籌補需求增加。再者，前述 68 項光學器材軍品

自 97 年 8 月 14 日頒印補給公報（由可修件轉為一般件）後，迄 99 年 10 月 11 日止，因原列可修件項目已無需繳回再生，致軍品撥發後肇生存管可修資產（素質 6）減少計「M13A1 射角儀」等 57 項，1 萬 4,331 件，計新台幣 13 億 8,153 萬 2,524 元（按聯勤司令部 BAF 檔存管資訊列印）。原相對應繳回之列管可修件，因已修訂為一般件而免予繳回，肇致庫儲資產大量減損，且不當解除遺損核賠會計責任。

(3)嗣本院瞭解上情後，要求國防部應避免高價軍品外流，甚至回流軍中，國防部於 99 年 11 月 24 日召開「M97 直管鏡等 68 項軍品清查及收繳處理管制會議」，迄 99 年 12 月 9 日止，應繳 54 項 7,399 件，已繳 45 項 5,856 件，未完成繳交計 41 項 1,543 件，其中「遺失、耗損（演訓、救災）」、單位自行處理及裝備缺件等情況計 1,476 件，確屬已無法追回項目，併此敘明。

3.據此，聯勤後整處依不具約束力之工合會報協調會決議，將○○公司陳情所列「M97 直管鏡」等 68 項軍品，將「可修件」轉列為「一般件」（即以買代修），肇致光學器材零附件之需求暴增，徒增鉅額公帑支出，且不當減損國軍庫儲資產及解除遺損核賠會計責任，顯有違失。

(四)綜上，依後次室查復結果及兵整中心維修成本效益評估報告，該中心仍具光學儀具修能，且非所有○○陳情品項皆無修護價值，足徵聯勤後整處軍整組於 97 年 7 月 24 日○○公司陳情案協調會所稱：「前述軍品 68 項因工法改變，已無翻修經濟效益…」等語，並非事實。惟國防部聯勤司令部後整處卻依工會報決議，將「M97 直管鏡」等 68 項軍品全部由可修件改列為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任，核與國防部所稱修訂程序、聯勤司令部決議事項及後整處「幕僚單位業務處理分層負責表」相違，顯有違失。

三、○○光學陳情內容，核屬通用零附件之籌補，非屬國防部後次室之權責，該室為免廠商揭露部隊裝備缺損沈疴，詎命聯勤後整處將「M97 直管鏡」等 68 項可修件轉列一般件，顯屬不當。

(一)按國防部參謀本部辦事細則第 8 條規定：「後勤參謀次長室掌理下列事項：(1)國軍戰備與用兵後勤政策、制度及聯合作戰後勤判斷、作戰計畫後勤附件(計畫)之策訂、後勤支援之研究發展事項。(2)聯合作戰後勤補給、保修、軍事運輸政策之策訂、管制、督導、指導及衛勤支援之協調事項。…。(7)國軍裝備委商保修需求之審核與管制執行事項。(8)國軍裝備修護政策之策訂，裝備修護計畫之審核與督導，年度修護預算之核議及督導事項。…」；聯勤司令部辦事細則第

11 條規定：「後整處掌理下列事項：(1)年度施政計畫(後勤類)之編製及後勤預算運用綜合管制與調整分配之協調。…(10)國軍通用零附件年度購置預算編列、補給政策之訂頒。…(12)庫儲管理設施維護與委商保修作業規劃及督管。…(19)通用裝備保修政策、體系與程序之規劃及推行。(20)通用裝備基地翻修、地區修護、單位維保年度計畫與保修能量建立及管制，保修勤務、修護作業之督導。(21)通用裝備、海用艦艇(飛機)及空用器材總成週轉件管理、年度交修計畫策訂、非計畫性交修項量核定。(22)通用裝備、海用艦艇(飛機)及空用器材可修件管理、委修作業及管制、特種工具項量建立管制。(23)國軍各式裝備零附件資訊運用、需求建立與審認、採購獲得、存量分配、稽核管制、調撥及帳籍管理。…」因此，國防部後次室係負後勤政策之策定及督導之責，聯勤則負通用裝備籌補之責。本案○○光學陳情案，涉及通用零附件之籌補，非屬國防部後次室業務權責。

(二)查○○光學 96 年 10 月 1 日陳情案，提出「軍方刪除 CAA 修製能量檔」及「列管可修件撤銷為非可修件」等訴求，工會報先後召開 3 次協調會。第 1 次協調會(97 年 1 月 2 日)，由國防部後次室「軍整處」樊處長(助次兼任)與工會報執行長楊○○共同主持，結論為：「73 項軍品由『列管可修件撤銷為非可修件』乙節，涉及審計部

督核、基地翻修能量及現行作業程序及權責，原則不撤銷」。第 2 次（97 年 1 月 16 日）協調會，由工合會報執行長主持，國防部改由「後管處」副處長唐○○上校、陳○○中校及軍整處黃○○中校與會，結論為：「(一)案內 73 項光學射控器材合格維修軍品，請兵整中心就庫儲需求狀況通盤檢討品項與數量，按國防部後次室令頒之戰備存量定義，於戰備狀況提昇時，為立即提昇及維持裝備妥善，預先屯儲之軍品數量（該軍品為無法立即迅速獲得，或無法獲得而需先期預為籌建），一併將戰備品項與數量納入檢討範圍，並列表成冊函送工合會報後，會請後次室後管處辦理後續逐項核對與審核」。惟第 3 次（97 年 7 月 24 日）協調會，由國防部後次室後管處程○○及該會報執行長共同主持，卻作成下列決議「1.請聯勤儲備中心將前述 68 項零附件資訊檔 RE 欄（可修件代號）修訂為空白，零附件檔「素質 6」欄位數量調整至「素質 9」欄位。…」嗣聯勤後整處依據工合會報第 3 次協調會決議，將「M97 直管鏡」等 68 項軍品由可修件轉列為一般件，已如前述。

(三)依後次室組織職掌表，有關三軍裝備修護能量籌建計畫之審議與督導、裝備委商保修需求審核與管制執行、工合會報各項業務（含軍品委商認【試】製審核）等，係屬該室「軍整處」權責，尚非「後管處」之職掌。關於後次室後管處為何要

將 68 項軍品轉列為非列管可修件以迎合廠商訴求問題，依總政治作戰局專案小組訪談後次室後管處陳○○中校、蘇○○中校結果，認為係因：「後次室曾針對陸軍戰甲砲車光學儀具缺損狀況，赴部隊現地進行訪查結果，缺裝及遺損情形確屬嚴重，惟該等光學儀具屬列管可修件，依規定須繳舊才可申請，然部隊缺損情形…實為部隊沈疴，由於涉遺損核賠責任歸屬問題，短期內實無法解決，在未完成繳舊或核賠前，無法納入申補，致多年無法辦理缺裝補充。另○○公司反應部隊缺損嚴重，經訪查結果屬實，該公司表示其為認（試）製合格廠商，部隊既然有缺損，就應籌補以滿足部隊需求，以維護其合法商機權益，如不辦理籌補，揚言要將上述沈疴對外揭露」。為免廠商因後續商機不如預期，對外揭露上述沈疴，陳○○坦承與處長程○○、聯勤後整處軍整組長方○○及工合會報專員蕭○○討論，取得將「可修件」轉為「非列管可修件」共識後，遂於 97 年 7 月 24 日工合會報協調會中提出討論，經與會單位代表無異議後，決議由聯勤辦理轉列。並由工合會報將會議紀錄簽奉召集人陸軍常次黃中將核定，函發與會單位據以執行。

(四)綜上，○○光學陳情內容，核屬通用零附件之籌補，非屬國防部參謀本部後次室之權責，該室為免廠商揭露部隊裝備缺損沈疴，詎命聯勤後整處將「M97 直管鏡」等 68 項

可修件轉列一般件，顯屬不當。

綜上所述，有關「可修件」可否依法轉列「一般件」問題，國防部迄無明確之法令規定及修訂程序，致後次室與聯勤司令部見解分歧。再者，依後次室查復結果及兵整中心維修成本效益評估報告，該中心仍具光學儀具修能，且非所有○○陳情品項皆無修護價值，惟聯勤後整處卻將「M97 直管鏡」等 68 項軍品全部由可修件改列為一般件，肇致庫儲資產大量減損，不當解除遺損核賠會計責任，核與國防部所稱修訂程序、聯勤司令部決議事項及「幕僚單位業務處理分層負責表」相違。以及○○光學陳情內容，核屬通用零附件之籌補，非屬國防部後次室之權責，該室為免廠商揭露部隊裝備缺損沈疴，詎命聯勤後整處將「M97 直管鏡」等 68 項可修件轉列一般件等情，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

二、本院國防及情報、交通及採購委員會為國防部執行國軍老舊眷村改建進度持續落後，並有改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有未當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 26 日
發文字號：院台國字第 10021000052 號

主旨：公告糾正「國防部執行國軍老舊眷村改建進度持續落後，並有改建工作及

違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有未當」案。

依據：100 年 1 月 20 日本院國防及情報、交通及採購委員會第 4 屆第 16 次聯席會議決議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：國防部。

貳、案由：國防部執行國軍老舊眷村改建進度持續落後，並有改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案國防部暨所屬總政治作戰局（總政治作戰部於民國（下同）91 年 3 月 1 日、改編為總政治作戰局，以下皆稱總政戰局）歷年執行國軍老舊眷村改建（下稱眷改）工作時，因作業諸多缺失及執行效能不彰，本院分別於 88 年 11 月糾正行政院、國防部及 93 年 6 月糾正國防部在案；惟據審計部於 99 年 3 月依審計法第 69 條規定函報本院略以：「總政戰局辦理眷改工作，除本院糾正有關眷改計畫執行進度落後、眷改土地騰空標售作業遲緩、總政戰局軍眷服務處（下稱眷服處）長期人力不足等意見，未見改善外，另有關違占建戶之管理、發放輔（補）助原眷戶購宅款之清冊造報及眷村改建完成之餘屋處理等作業，亦有違失，均核有未盡職責及效能過低情事。」案經本院調查後，國防部辦

理眷改工作迄今，仍有改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有失當，應予糾正促其改善，茲提出事實與理由如下：

一、國防部辦理眷改工作，計畫經二度變更，執行進度持續嚴重落後，眷改特別預算歲入、歲出及安置眷戶績效欠佳，迄 99 年 10 月底止之執行率僅約 5 成、4 成及 7 成 5，肇致 531 億元鉅額融資及 24 億餘元利息支出，又未能切實管制作業時程，顯有疏失。

(一)查國防部為試辦眷改工作，於 69 年 5 月 30 日訂頒「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」（舊制眷改起始點），規劃興建 78 處改建基地（目前僅餘「木柵營區」1 處尚未完成），安置 8 萬 1,221 戶，然因須全村原眷戶全數同意始可辦理改建，又以眷村土地價款 69.3%輔助原眷戶購宅，原眷戶尚需負擔土地價款 30.7%及建物工程款，對於地處偏遠、土地價值不高之眷村，改建後原眷戶所需負擔之自備款較高，造成改建意願不高，且該試辦要點僅係行政命令，而受現行各相關法律之限制（按「國有財產法」及「土地法」等規定，國防部無權處分眷村土地），致改建工作無法有效推動。該部為利眷改整體工作之執行，復研擬特別法「國軍老舊眷村改建條例」（下稱眷改條例）草案，並於 85 年 2 月 5 日公布施行（新制眷改起始點），經原眷戶四分之三以上同意即可辦理改建，又政府輔（補）助至房價 80%，原眷戶負擔相對較輕。國防部另依眷

改條例相關規定訂定「國軍老舊眷村改建計畫」（下稱眷改計畫）及編列「國軍老舊眷村改建特別預算」（下稱眷改特別預算）與設置「國軍老舊眷村改建基金」（下稱眷改基金），規劃以縣市為單位，採先建後拆或建大村併小村之方式執行眷改，改建範圍係以「國軍老舊眷村改建總冊」（下稱眷改總冊）土地清冊所列管有案之土地及原眷戶與違占建戶，預計於 86 年至 94 年間興建 161 處住宅社區，共 9 萬 2,540 戶住宅。

(二)復查新制眷改工作實施以來，因住宅基地規劃興建與眷村騰空、搬遷時程產生落差，實際執行與原計畫期程無法契合，致老舊眷村土地、不適用營地之騰空處分不如預期，又遭逢國內房地產市場景氣低迷，眷改基金挹注困難，進而造成各基地改建進度部分停滯或延遲落後。爰 86 至 89 年間僅興建基隆市光華國宅等 3 處基地，安置眷戶數共 1,315 戶，累積執行率僅 1.85%；90 至 91 上半年僅辦理零星散戶領款購置成屋，計安置眷戶數 250 戶，累積執行率僅 2.2%；91 下半年至 92 年間則辦理桃園縣僑愛新村等 12 處基地及輔購國（眷）宅，計安置眷戶數 16,947 戶，累積執行率僅 26.12%，而特別預算累積至 92 年之歲入及歲出分配數應各為 4,485 億及 4,484 億餘元，然實際收支實現數僅各為 531 億及 504 億餘元，執行率各為 11.86%及 11.25%，且迄 92 年底，未騰空之土地

約達 4,100 筆，違占建戶之拆遷執行率亦僅 11.12%，各項眷改工作之執行進度嚴重落後，本院並於 93 年間糾正國防部執行眷改工作成效不彰及進度持續嚴重落後在案。另原規劃興建之住宅基地，嗣因配合國家整體經濟運用及政府住宅政策調整，而不再辦理興建，國防部於 91 年 5 月 17 日經行政院核定以「融資計畫」推動輔導眷村遷購國（眷）宅工作；鑑於眷村改建方式及規劃期程等事項，已與原眷改計畫產生極大差異，該部爰依行政院 92 年 7 月 31 日召開之第 14 次國家資產經營管理委員會會議決議，重新通盤檢討修正眷改計畫，並經行政院秘書長於 93 年 9 月 7 日函示同意第 1 次修正眷改計畫，改建業務及土地處分各展延至 98 及 102 年度止，調整興建 88 處改建基地及安置 64,224 戶，整體計畫期程達 17 個年度。

(三)按眷改條例第 9 條第 1 項：「本條例計畫辦理改建之國有老舊眷村土地處分收支，循特別預算程序辦理…。」、第 10 條第 1 項：「改建基金得運用國有不適用營地處理得款，循特別預算程序供作眷村改建資金週轉之用…。」等規定，眷改總冊列計處分之國軍老舊眷村土地及不適用營地計 1,046.8131 公頃，編列眷改特別預算歲入 5,167 億 3,907 萬 3,000 元、歲出 5,166 億 1,907 萬 3,000 元，嗣經行政院減免 97 年度保留數後，歲入、歲出預算數分別調減為 3,137 億 8,341

萬 6,000 元、2,994 億 1,615 萬 8,242 元。惟迄 98 年 6 月止，改建工程尚有 14 處 6,642 戶施工中、2 處 343 戶待發包、5 處 961 戶待規劃，處分得款歲入實收數 1,503 億 3,165 萬 7,478 元、歲出實支數 1,149 億 1,369 萬 9,614 元，執行率分別僅占調減後預算數之 47.91%、38.38%，實際執行進度仍持續落後，復與原計畫期程無法契合，案經行政院於 98 年 7 月 22 日核定第 2 次修正眷改計畫，改建工程調整至 102 年完成，有關土地處分業務，則照行政院經濟建設委員會（下稱經建會）審議結論，由國防部另行研提土地處分及償債計畫陳報行政院，並加強土地處分，確實於 100 至 103 年分年償還借款，以免日後增加國庫負擔。然迄 99 年 10 月底止，囿於眷戶認證需求未確定、地上物及住戶未搬遷、縣市政府建照審查等各項前置作業影響，造成眷改工程之進度未能與修正後之眷改計畫相配合，依眷改特別預算會計月報，處分得款歲入實收數 1,626 億 8,992 萬 7,023 元、歲出實支數 1,241 億 8,482 萬 5,950 元，執行率分別僅占調減後預算數之 51.85%、41.48%。

(四)再查國防部為因應輔導眷村遷購國眷宅及市場成屋所需資金，於 93、94 年融資 227 億元，原計畫自 94 年起至 99 年間分年償還；96、97 年復融資 100 億元，以節省遷購內政部營建署國宅房價之欠款利息；然眷改工作資金之主要來源係土地

處分得款，惟該部土地處分績效欠佳，得款速度不及支應支出，未能依償還計畫清償，又於 97、98 年另行短期融資 168 億元，支應償還國宅房價及資金缺口。綜計截至 99 年 10 月底止，眷改基金因資金不足，已融資 531 億元，已列支利息費用 24 億 5,439 萬 0,502 元（平均每年約 4 億元）；另依 98 年 7 月 22 日第 2 次修正之眷改計畫，待改建 549 處眷村，計安置眷戶 62,920 戶，包含原眷戶 61,789 戶及散戶 1,131 戶，預計 102 年完成改建安置眷戶；又原規劃興建住宅社區 53 處，並以輔導眷村遷購各縣（市）35 處國（眷）宅基地方式安置，合計 88 處，嗣經歷次「國軍老舊眷村改建推行委員會」（下稱眷改推行委員會）審議，並經行政院核定調整為興建住宅社區 54 處、遷購國（眷）宅 34 處。惟迄 99 年 10 月底，仍有 16 處改建基地尚未完工（13 處 5,676 戶施工中、1 處 245 戶待發包、2 處規劃中），另原眷戶安置數，嗣經重新辦理眷籍身分清查，安置戶數修增為 69,548 戶，實際僅安置 51,875 戶；

因原眷戶未能安置完畢，又土地處分績效欠佳，影響輔助原眷戶購宅及挹注眷改基金等各項歲出作業；依總政戰局擬具之眷改工程分年績效指標管控表，須展延至 101 年始能完成興建工作，較預計完成期程（98 年）落後達 3 年。國防部於本院約詢時陳稱：「目前僅餘 3 處基地尚未發包，預計可於 102 年完成興建工程；但在工程完成後，始可安置眷戶、騰空土地，再處分土地，未來償債與土地處分情形，會視情況，再與行政院協商確切完成時程。因大面積土地未能處分（98 年 10 月起），償債計畫難以安排，所以土地處分及償債計畫未能即時陳報行政院；已於 99 年 11 月 5 日將眷改融資計畫暨眷改修正計畫（財務計畫部分，99 及 100 年度尚須融資 300 億元）再報行政院，然該修正計畫未與行政院事先協調，致延宕提送時間，確應檢討。」由於眷改工作仍持續落後，該部目前正辦理眷改計畫之第 3 次修正作業；有關眷改計畫之歷次修正及執行情形，詳如下表：

核定日期	歷次修正	執行期間	改建方式	改(遷)建基地	安置戶數(戶)		眷改特別預算(億元)	
					規劃	實際(執行率)	歲入(執行率)	歲出(執行率)
85.11.04	原計畫	86-94	興建住宅	161 處	64,381 (迄 92.12 底應安置 64,881)	迄 92.12 底 16,947 (26.12%)	531.83 (11.86%)	504.71 (11.25%)

核定日期	歷次修正	執行期間	改建方式	改(遷)建基地	安置戶數(戶)		眷改特別預算(億元)	
					規劃	實際(執行率)	歲入(執行率)	歲出(執行率)
93.09.07	第 1 次修正	改建業務及土地處分展延至 98 及 102 年度止	興建住宅及遷購國(眷)宅	88 處(興建 53 處、遷購 35 處)	64,224 (98.06 底應安置 62,920)	迄 98.06 底 49,230 (78.24%)	1,503.31 (47.91%)	1,149.13 (38.38%)
98.07.22	第 2 次修正	改建業務展延至 102 年，並加強土地處分，於 100 至 103 年分年償還借款	興建住宅及遷購國(眷)宅	88 處(興建 54 處、遷購 34 處)	62,920 (迄 99.10 底，修增為 69,548)	迄 99.10 底 51,875 (74.59%)	1,626.89 (51.85%)	1,241.84 (41.48%)

(五)綜上，眷改條例於 85 年 2 月 5 日公布施行，原規劃於 86 年至 94 年間興建 161 處住宅社區(基地)，計 9 萬 2,540 戶住宅，然囿於各項前置作業影響，致新建工程及眷村騰空與搬遷時程延宕，眷村土地及不適用營地之騰空處分不如預期，造成眷改基金挹注困難，而須融資因應，增加鉅額利息支出 24 億餘元，進而使各基地之改建進度落後；經 93 年 9 月第 1 次修正眷改計畫，改建業務及土地處分各展延至 98 及 102 年度止，整體計畫期程已達 17 個年度。然於 98 年間，眷改特別預算歲入、歲出及安置眷戶執行率僅分別為 47.91%、38.38%、78.24%，規劃興建住宅社區 54 處，尚有 21 處未完成，較預定期程落後 3 年，國防部復於 98 年 7 月第 2 次修正眷改計畫，將改建業務再展延至 102 年度。經核，眷改

工作前因擬定計畫時，未考量興建工程之各項前置作業所需時程，致基地改建進度落後，影響整體進度，並於 5 年內兩度修正計畫因應，惟迄今處分得款歲入、歲出及安置眷戶之執行率僅約 51.8%、41.48% 及 74.59%，54 處改建基地仍有 16 處尚未完工或發包，眷改進度仍持續落後，國防部已再度陳報第 3 次修正計畫；顯見國防部辦理有關眷改計畫之規劃及修正作業，欠缺周延考量，復未能落實管制相關作業時程，徒增鉅額融資利息支出，顯有疏失。

二、國防部對眷改土地處分遲緩，復未積極尋求其他處理方式；又對眷改土地送估作業草率，造成土地處分延宕，其處分土地及得款執行率僅為 22.62% 及 44.94%，致眷改基金須融資因應，顯有未當。

(一)按眷改條例第 4 條第 2 項規定，國

防部執行眷改，得運用國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，不受國有財產法有關規定之限制。又同條例第 11 條第 1 項之規定，國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，除國防部自行改建外，得按下列 6 種方式處理：「一、獎勵民間參與投資興建住宅社區。二、委託民間機構興建住宅社區。三、與直轄市、縣（市）政府合作興建國民住宅。四、以信託方式與公、民營開發公司合作經營、處分及管理。五、辦理標售或處分。六、未達全體原眷戶三分之二同意改建，經主管機關核定不辦理改建之眷村，得依都市更新條例之規定辦理都市更新。」其施行細則第 13 條第 1 項規定：「為配合眷村改建，原眷戶應於主管機關公告期間內搬遷，未於期限內主動搬遷者，視為不同意改建，由主管機關依本條例第 22 條規定處理（…對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行…）。」

(二)查新制眷改土地面積約 1,060 公頃、產值 3,620 億 2,943 萬餘元，截至 99 年 10 月底止，累計已處分土地 1,546 筆，面積 239.8 公頃，得款 1,626 億 8,992 萬餘元，而待處分土地仍有 4,732 筆，面積 820.2 公頃，金額 1,993.3 億餘元，處分土地及得款分占土地面積及產值各為 22.62%及 44.94%。又土地處分遲緩之主要原因，係土地騰空延宕

，如新竹市「第六村」等多處土地，延宕多年仍無法處分，國防部陳稱：「確立違占建戶之事證，須依循土地鑑界後之界址憑辦，在部分土地地上物未騰空狀況下，無法實施鑑界作業，若貿然拆除地上物辦理鑑界，恐有後續賠償疑義；又部分違占建戶認為已居住近 40、50 年，而不斷爭取以原眷戶補列，多不願配合繳交資料辦理補件事宜，致各軍種單位僅能先針對已同意改建之眷村，優先辦理列管有案之違占建戶補件作業；另針對部分眷村與民房連接，須辦理鑑界作業後，始知列管土地或地上物遭占用之事實；近年部隊人力驟減，針對眷村巡管難免出現管理罅隙。」由於國防部仍以處分眷改土地之方式挹注眷改基金，然因土地處分績效不佳，致眷改基金須融資因應；98 年 10 月 8 日行政院吳院長敦義於第 3165 次院會亦曾提示：「…希望國防部對賣地的事能重新檢討，已經稀少的資源，我們不要輕易的賣掉，可以透過都市更新、設定地上權、或其他方式增加收益。」又 86 年至 94 年之違占建戶拆遷數，原預計完成 6,205 戶，實際拆遷 4,176 戶，執行率僅約 67.30%，因違占建戶拆遷作業緩慢，影響土地騰空及處分（93 及 94 年底之土地處分執行率僅各為 6.3%及 15.12%），96 年後受大面積國有土地限售政策影響（依財政部 96 年 4 月 4 日台財產管字第 0960010316 號函及財政部國有財產局（下稱國產局）96 年 5

月 17 日台財產局管字第 09640008 150 號函，大面積國有土地於標售前應先於國土資訊平臺公告 3 個月並徵詢相關機關意見，期滿如相關機關無其他處理方式之意見時，即依國有財產法之規定處分國有土地）。另違占建戶之拆遷數原預計於 99 年完成 7,387 戶，然迄 99 年 10 月之實際拆遷數為 5,893 戶，執行率 79.78%，拆遷作業仍待加強。

(三)復查「國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地標售或處分辦法」第 2 條第 1 項及第 2 項規定：「眷改總冊內國有土地之標售，國防部得委託國產局辦理。但屬都市更新地區，得委託其他政府機關（構）辦理。前項委託標的於公開標售二次無人投標，國防部得依最近一次公告底價之價格，辦理讓售。」國產局於接獲總政戰局委託土地估價案件後，應先辦理勘查，由估價人員查估產價並提報各辦事處國有財產估價小組審核完成後，再送國產局國有財產估價委員會評定通過，所需作業時間約需 2 至 4 個月；估價完成後即通知總政戰局評定之價格，經該局同意後，即配合於估價有效期限 6 個月內辦理標售事宜。又 96、97 年間受限大面積國有土地無法立即標售之影響，致土地標售成效不佳，迄 97 年 12 月 1 日國產局始以台財產局管字第 09740024252 函同意眷改基金所屬繁盛地區之大面積國有土地，同意配合辦理公開標售。98 年 10 月 8 日行政院吳院長於第 3165 次院會提示：「大面積

（500 坪以上）國有土地暫緩標售」，99 年 3 月 2 日吳院長復公開表示：「停售北市國有精華地」，7 月 1 日國產局北區辦事處即以台財產北處第 09900154331 號函釋暫緩標售臺北市、臺北縣（99 年 12 月 25 日起，原「臺北縣」改制為「新北市」）國有（房）地。嗣經國防部持續爭取標售眷改土地後，行政院於 99 年 10 月 22 日「國有土地清理活化督導小組第 6 次會議」通過臺南市「志開新村」等 9 處眷改土地同意處分，惟仍須考慮社會觀感，就非精華區土地、爭議性較小部分，循序進行，並參考內政部意見，採都市更新計畫型標售或設定地上權等不同方式辦理。本院前於 99 年 8 月請總政戰局眷服處（該局執行眷改工作之主要權責單位）提供於 93 年至 99 年 8 月間，已委請國產局估價但迄未函復估價調查表之土地，眷服處復稱計有臺北縣「台貿三村」等 56 處土地；惟經本院函詢國產局查證後，除 31 筆為「逾 500 坪大面積土地」或「臺北地區精華地」暫緩標售外，其中臺北縣「山佳新村」等 5 處為查無委託資料，另臺北縣「高○○散戶」等 13 處為國產局已函請總政戰局辦理分割、證明地上物是否併同委託標售或已報廢拆除，而總政戰局迄未函復；據國防部表示，查無委託資料之 5 處土地，係漏列送估或誤繕，而迄未函復待釐清事項之部分，為函請地方政府查明或分割迄未函復者，其他案件則將函請國

產局採現況標售、重新送估、待訴法排除占用、函請地方政府提出有償撥用（該地為國小使用）或再度函請該眷村主管單位釐清建物報廢事宜後逕復國產局辦事處。

(四)綜上，新制眷改土地面積約 1,060 公頃、產值 3,620 億餘元，然國防部並未積極騰空國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，對於違占建戶補件、眷村土地遭占用等問題，且未能事先規劃並謀求解決方式，致新竹市「第六村」等多處土地，延宕多年仍無法處分，造成新制眷改土地之處分土地及得款執行率僅為 22.62% 及 44.94%，執行率低落。又對已騰空之土地，皆採眷改條例第 11 條第 1 項第 5 款之標售或處分方式處理，在目前 500 坪以上大面積及臺北精華地區限售政策未鬆綁之情形下，實難以有效處分眷改土地，該部並未妥善運用民間資源，以減省眷改基金之支出，致眷改基金需融資因應，徒增利息負擔。又國防部對於土地標售進度緩慢之原因，聲稱部分案件係國產局辦理估價標售作業延誤所致，惟部分案件實為國防部對眷改土地送估案件列管草率，致 56 處土地中即有 18 處為漏列送估或待釐清事項尚未證明即送國產局估價，徒增公文往返時程，且經國產局函請查明地上建物權屬、遭占用土地、地上建物是否併同委託標售或已報廢拆除等情之後，亦未積極查復，致估價作業延宕，然於眷改基金不足而須融資因應之困境下，其土地送估作業

仍有草率及未盡周延之處，顯有未當。

三、國防部暨所屬軍種長期放任原眷戶違規使用眷舍，致眷舍難以收回及土地管理困難，又於眷改條例施行前，未能落實違占建戶清查及完成存證作業，條例施行後竟採較寬鬆標準認定占用人之居住事實，且仍未確實掌握違占建戶相關資訊，核有怠失。

(一)查國防部於 40 年 10 月 5 日令頒「修正國軍在台軍眷安置辦法」，有關眷村之使用分配或興建，均以營區周邊就近集中安置軍眷為原則，並由該營區所屬軍種負責管理，且受該部聯合勤務總司令部軍眷管理處之監督指導。嗣於 45 年 1 月 11 日發布「國軍在臺軍眷業務處理辦法」（91 年 12 月 30 日廢止），依該辦法第 100 條規定：「列管單位主官至少每年、單位政戰主管及各級眷服幹部至少每半年訪問所屬眷村 1 次。」第 102 條則規範眷村自治會長之權責，其第 1、第 4 及第 14 項規定：「負責眷村內眷戶輔導管理之全責」、「眷舍異動之查驗」及「調查及取締非法占住轉讓出租眷舍與違章建築事項」。又 62 年 8 月 14 日國防部修正發布上開處理辦法，其第 69 條規定：「原有眷舍有左列情形之一者，收回配住眷舍：…四、出租、頂讓者。…」至此，國防部始明確訂定眷舍違規使用應收回配住眷舍。另為落實眷村住戶眷籍清查與各項服務工作，各眷村由列管軍種設置連絡人 1 名，若發現眷戶違規事件，眷村自

治會需配合軍方採取必要措施或註銷其權益，以落實眷村管理。

- (二)復查「行政程序法」於 90 年 1 月 1 日施行，因「國軍在臺軍眷業務處理辦法」係國防部依職權發布之法規命令，依該法第 174 條之 1 規定，該處理辦法應於 91 年 12 月 31 日失效，國防部為延續各項軍眷權益與公產管理工作，爰於 91 年 12 月 31 日令頒「國軍軍眷業務處理作業注意事項」，該注意事項第陸點（權責區分）規定：「一、總政戰局主管眷舍分配、管理、修繕、維護、改（遷）建與眷村組織管理等政策。二、國防部軍備局、軍事情報局及陸軍、海軍、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部權責如下：（一）本單位眷舍分配之核定、管理、修繕、維護、改建、遷建及眷村（舍）之管理。…（五）眷村自治會組織與管理。（六）眷村違章建築之預防與取締。（七）眷村安全防護之策劃與督導。…」同日令頒「國軍軍眷業務處理作業要點」，該作業要點第玖點（眷舍收回工作）規定：「一、有下列情形之一，經給予 1 個月改善期限，未予改善者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍：…（三）將眷舍出租、出借、經營工、商業、私自頂讓等或以其他變相方法由他人使用房屋者。…」嗣於 93 年 1 月 9 日修正發布第玖點：「一、有下列情形之一，經給予 1 個月改善期限，未予改善者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍。又限期改善後，再有相同

違規情節，經查證屬實者，得不給予改善期限，由列管單位依權責及程序予以撤銷眷舍居住權，收回眷舍…。」惟截至 99 年 10 月底止，各軍種單位列管之原眷戶違規使用眷舍或拒不搬遷者，計有 159 戶，其中僅 27 戶已改善，未改善者主要包含陸軍司令部（下稱陸軍）所列管臺中市「南京新村」之 61 戶違規頂讓他人營商已達 50 年、海軍所列管高雄市「復興新村」之 19 戶違規轉賣他人，及軍事情報局所列管臺北市「懷仁新村」之 10 戶違規頂讓與轉賣他人，其中 8 戶之違規情事已達數十年；國防部陳稱：「南京新村係政府接收日遺眷舍（每戶平均 7 至 14 坪），38 年起陸續分配前裝甲兵司令部官兵眷居，該村地理位置緊鄰建國市場，因隨著時代演進，市場攤商逐漸蔓延至眷村內營商，部分眷戶私下將眷舍營商、出租、出借、轉讓等其它變項方法使用，惟當時尚未明確規範眷舍使用規定。迄至 62 年 8 月 14 日修正公布『國軍在臺軍眷業務處理辦法』後，始明定眷舍違規使用罰則，惟因違規情形已逾 20 餘年，且多數已轉讓民人。」致陸軍難以依程序收回眷舍，並遲至 98 年 11 月 12 日始依權責註銷違規者之眷舍居住權。

- (三)再查國防部暨所屬有關軍種長期未落實管理眷村土地，對於眷村土地界址不清，須經辦理土地鑑界作業始知列管土地有無遭占用；復因土地管理不善，部分眷村土地需俟地

上物騰空後始可進行鑑界，又部分違占建戶認已居住近 40、50 年，不斷爭取以原眷戶補列，肇致土地管理更加困難，對於眷村違章建築之預防與取締、違占建戶之釐清，益加費時且紛擾不斷。國防部為配合眷改條例（草案）立法作業，前於 84 年間曾令請各軍種單位清查核對國軍待改建眷村、原眷戶、違占建戶及列管散戶數，並於 84 年 8 月 16 日以祥社字第 09391 號令頒「國軍待改建老舊眷村清查作業實施要點」，其第參點（清查項目）及第陸點（清查步驟）規定略以：「…四、違建戶：於眷村土地範圍內自行加蓋、占建之房屋，或請領有門牌及水、電籍之非列管房屋者。…」及「各軍種單位應成立清查小組，清查完成後應嚴防新增違占建情事，如有新增應即協調地方政府完成新違建查報作業後依法拆除；全案應於 84 年 9 月 10 日前以正式呈文方式報國防部。」其違占建戶查報結果，依總政戰部眷服處 84 年 11 月 3 日簽呈略以：「改建、處分之眷村及不適用營地上之違占建戶，經各軍種單位查報結果，違規（建）戶 4,827 戶，屬私自頂讓戶 1,248 戶、自建戶 3,579 戶。」眷服處復於 84 年 11 月間進行複查，並於 84 年 12 月 14 日簽呈略以：「經各軍種單位再清查核對結果，資料仍不夠精確，將請各軍種單位再做一次清查。」惟歷經各軍種單位多次清查，仍無法全面完成違占建戶之清查作業，總政戰局陳稱

：「從立法政策確定至法律制定公布施行，期間僅有 9 個月，國防部於 84 年 8 月 16 日令頒清查作業實施要點，清查項目除違占建戶外，尚包括原眷戶，其作業期限自 84 年 8 月 16 日至同年 9 月 9 日止，未滿 1 個月，作業時間不足，又於 86 年 1 月始完成眷改人力之任務編組，編組前之原有眷服人力，無法全部投入全國性之違占建戶清查作業，故無法全面完成違占建戶之清查。」足見眷改條例施行前，國防部雖曾進行違占建戶之清查作業，然因清查作業不實，並未辦理違占建戶之存證作業。

(四)嗣眷改條例於 85 年 2 月 5 日公布施行，該條例第 23 條第 1 及第 2 項規定：「改建、處分之眷村及第 4 條之不適用營地上之違占建戶，主管機關應比照當地地方政府舉辦公共工程拆遷補償標準，由改建基金予以補償後拆遷，提供興建住宅依成本價格價售之…。」及「前項所稱之違占建戶，以本條例施行前，經主管機關存證有案者為限。」惟國防部為保障違占建戶權益及眷改條例之加速更新國軍老舊眷村及提高土地使用經濟效益等立法宗旨，經行政院於 87 年 8 月 26 日核定增修眷改條例施行細則第 22 條第 4 項：「第 2 項存證資料缺件、遺失、毀損者，主管機關應通知建築物占有人辦理補件作業。」以資補救存證資料之缺漏。89 年 6 月 23 日國防部復以祥社字第 07351 號令頒「辦理國軍老舊眷村改建注意事

項」，依該注意事項第陸條（眷改條例第 23 條部分）：「一、凡於 85 年 2 月 6 日以前…非附屬於既有眷舍而未經核准自行興建構造成及使用上具有獨立性之建築物，為違建戶。…三、違建戶於 85 年 2 月 6 日以前建造，其占有人得擇一提供設立戶籍、稅籍、水錶或電錶等足資認定之文件，逐級申辦補件作業。…」之規定，業已律定違建戶之定義及補建之要件，仍須符合眷改條例公布施行前之占用事實，惟上開注意事項訂定補件要件時，竟採較寬鬆之標準，未能適切證明占用人居住之事實。嗣審計部於 97 年 10 月發現有僅以房屋稅證明資料申辦違建戶身分之情事，經總政戰局洽戶政事務所查證後，並無該戶門牌編釘紀錄，審計部復於 98 年 2 月提出違建戶補件作業存有疏漏後，國防部仍未研酌處理。又查眷改條例施行細則第 22 條明定存證資料有缺件、遺失、毀損者，國防部應通知建築物占用人辦理補件作業，詎國防部卻據以建置違占建戶資料，多年來仍未積極研謀適法之解決方案，仍依眷改條例第 23 條第 1 項之規定，發放違占建戶拆遷補償款及以成本價格價售興建住宅，迄 99 年 10 月底眷改基金已發放違占建戶 5,251 戶之拆遷補償款 61 億 7,666 萬 3,145 元，並已依成本價格價售興建住宅 152 戶。

(五)另依總政戰局於 99 年 11 月 18 日本院約詢後補充資料稱：「截至 99 年 10 月底止，已依『辦理國軍老舊眷

村改建注意事項』完成補件資格者計有 5,795 戶，尚有未申請補件者，需俟眷村搬遷騰空後便於土地通視鑑界時，再由各軍種單位依規定辦理相關作業。」惟 98 年 7 月 22 日行政院核復之第 2 次修正眷改計畫中，列載截至 98 年 6 月 1 日止之違占建戶計 6,597 戶，該部顯未確實掌握違占建戶相關資訊，與總政戰局所稱之已完成補件戶數，相差 802 戶；又眷改基金已發放 5,251 戶拆遷補償款，其中 3,577 戶已檢附點交紀錄（含水電等設施報停、拆錶及費用繳清證明暨戶籍遷出證明等文件）並領取全數款項，惟總政戰局卻稱迄 99 年 10 月底止，實際拆遷 5,893 戶，與完成補件資格 5,795 戶及領取拆遷補償全數款項 3,577 戶，分別增加 98 戶及 2,316 戶，顯有未經補件即拆遷及拆遷後未發放補償款等情，其作業程序倒置及與眷改條例第 23 條：「…違占建戶，主管機關應比照當地地方政府舉辦公共工程拆遷補償標準，由改建基金予以補償後拆遷…」之規定未合。

(六)綜上，國防部所屬有關軍種單位對於原眷戶私自轉讓、違規使用眷舍者，依規定經查獲後，先給予 1 個月之改善期，未予改善者，則撤銷其眷舍居住權並收回眷舍；又限期改善後，再有相同違規情節，得不給予改善期限，由列管單位撤銷眷舍居住權。惟迄今仍有 132 戶眷戶違規使用或拒不搬遷，甚有違規頂讓他人營商已達 50 年，然眷舍違

規使用既已於 62 年間明定應即收回配住眷舍，列管軍種單位竟未積極排除，任令長期違規使用，致難以收回眷舍，且未積極註銷違規者之眷舍居住權，延宕排除違規使用眷舍，顯未依國軍軍眷業務處理作業要點及注意事項辦理，難辭貽誤公務及管理疏忽之咎，國防部亦未善盡監督之責。國防部為免違占建戶難以排除，爰於眷改條例草案明定於條例施行前經國防部存證有案者，應由眷改基金予以補償，及依成本價格價售興建住宅之權益，並於眷改條例公布施行前，曾令各軍種單位於 84 年 9 月 10 日前辦竣違建戶之清查，惟各軍種單位並未切實執行，致 85 年 2 月眷改條例公布施行前，尚未辦理違占建戶之存證有案作業；然於 89 年 6 月令頒眷改注意事項訂定違占建戶補件要件時，竟採較寬鬆之標準，僅需擇一提供 85 年 2 月 6 日以前設立戶籍、稅籍、水錶或電錶等文件，非但未能適切證明占用人之居住事實，且易滋生民人投機申辦違建戶身分之情事，經審計部發現確有僅以房屋稅證明資料申辦違建戶身分者，卻查無該戶門牌編釘紀錄之情事，惟總政戰局迄未就違建戶之補件規定研酌處理，又有未經補件即拆遷及拆遷後未發放補償款等情，其作業程序倒置及與眷改條例第 23 條補償後拆遷之規定未合；另眷改條例施行迄今已逾 10 餘年，國防部仍未確實掌握違占建戶相關資訊，管控機制付之闕如，顯有怠失。

四、國防部對於餘戶之管理及銷售機制未臻周延，致餘戶及商業服務設施未能及時處分並得款，尚有近 78 億元之 1,751 戶有待處分，徒增眷改基金負擔及滯銷所衍生之費用與折舊損失，殊有不當。

(一)按眷改條例第 16 條第 1 項及第 17 條規定：「興建住宅社區配售原眷戶以 1 戶為限。每戶配售之坪型以原眷戶現任或退伍時之職缺編階為準；並得價售與第 23 條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶，由主管機關處理之。」及「依本條例興建之住宅社區，得視需要，依都市計畫法規設置商業、服務設施及其他建築物，並得連同土地標售。」爰此，眷改興建之住宅社區經配售及價售後，如有零星餘戶及商業、服務設施等，均由國防部處理之。惟迄 99 年 10 月底止，總政戰局運用國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，興建並完成交屋程序之住宅社區計有 32 處，除臺北市「國運新城」、「忠勇雨後新村」、臺北縣「公崙新村」及桃園縣「僑愛新村」等 4 處已無餘戶外，其他臺北市「通航聯隊」等 28 處，尚有餘戶 1,305 戶、金額 48 億 5,924 萬 2,385 元及商業服務設施 446 戶、金額 29 億 4,065 萬 0,656 元，合計 1,751 戶、金額 77 億 9,989 萬 3,041 元有待處分。審計部前於辦理眷改基金 96 年度財務收支及決算抽查時，曾就主計與業管部門對餘戶及商業服務設施列管數據不符比率甚高（68.18%），且未能確實

釐清差異原因，建立管控機制，於 97 年 6 月 20 日通知總政戰局，妥適處理並注意檢討改進。該局於 7 月 16 日函復表示已邀集相關單位研商確認餘戶及商業服務設施之存貨數據，並建立核對管控機制；復於 98 年 4 月 21 日函稱，刻正研訂眷改餘戶管理作業規定，建立管控機制。國防部陳稱：「爾後業管部門將餘戶配售或標售處理情況即時通知主計科，各部門同時認列銷貨成本及收入，財務報表則更臻完整，且併同一基地一管制表、每月開會檢討等方式予以改進。」惟查截至 99 年 10 月底止，主計與業管部門列管餘戶數據差異比率仍達 53.57%，並未改善，且上揭眷改餘戶管理作業規定已研訂 1 年餘，仍未完成訂定。

(二)查國防部另依眷改條例第 16 條第 1 項之規定（…如有零星餘戶，由主管機關處理之），於 94 年 4 月 28 日訂頒「國軍老舊眷村改建零星餘戶處理原則」（下稱零星餘戶處理原則），期使零星餘戶能儘速處理得款，以挹注眷改基金及避免餘戶空置折舊造成資產減損；該處理原則第肆點（處理程序）及第伍（一般規定）點規定，零星餘戶之住宅，自改建基地完工並補辦交屋期限屆滿後，分 3 階段處理，第 1 階段係配售改建基地社區坐落直轄市、縣（市）內之眷村列管原眷戶，經國防部核定後，該等原眷戶依成本價購零星餘戶；第 2 階段係委託國產局辦理專案提估，依其提估之

價額，價售國軍現職人員；第 3 階段係委託國產局辦理公開標售。該部復於 95 年 5 月 3 日以勁勢字第 0950006299 號令頒「國軍老舊眷村改建完工事務處理作業規定」，其第 2 點規定總政戰局眷服處各科之權責區分，第 1 階段由綜合企劃科辦理，第 2、3 階段及商業服務設施之標售則由不動產管理科辦理。然截至 99 年 10 月底止，眷改基金之「存貨－營建及加工品」科目中，屬零星餘戶處理原則所稱第 1 階段者，計有臺北市「平安新村」等 9 處 214 戶，金額達 11 億 1,511 萬 7,583 元；而交屋完成後已逾 2 年者，計有嘉義市「經國新城」等 6 處 121 戶，金額為 5 億 6,734 萬 8,925 元，占第 1 階段餘戶數、金額之 56.54%及 50.88%；其中臺北市「崇仁新村」仍有餘戶 37 戶、金額為 2 億 7,887 萬 7,408 元，自 97 年 1 月 25 日完工已逾 2 年，臺南縣「影劇三村」（99 年 12 月 25 日起，原「臺南縣」與原「臺南市」合併改制為「臺南市」）亦有餘戶 74 戶、金額為 2 億 5,743 萬 9,263 元，自 96 年 9 月 20 日完工已逾 3 年，竟均尚未進入第 2 階段委託國產局辦理專案提估價售事宜，合計積壓資金達 5 億 3,631 萬 6,671 元，顯證總政戰局眷服處並未積極處理第 1 階段之零星餘戶作業。

(三)復查零星餘戶處理原則第 2 及第 3 階段規定，零星餘戶委託國產局辦理專案提估，並以其提估之價額價

售國軍現職人員或公開標售。然截至 99 年 10 月底止，興建並完成交屋程序之住宅社區計 28 處，屬第 2 及第 3 階段餘戶 1,267 戶、商業服務設施 696 戶，已處分餘戶 176 戶、商業服務設施 250 戶，未處分餘戶 1,091 戶、商業服務設施 446 戶，合計未處分達 1,537 戶，金額計 66 億 8,477 萬 5,458 元，已處分之餘戶及商業服務設施之戶數僅占 13.89% (176/1,267) 及 35.92% (250/696)；又未處分餘戶自交屋日起逾 3 年者，計有 1,020 戶，占未處分戶數之 93.49%；未處分商業服務設施自完工日起逾 3 年者，計有 337 戶，更占未處分戶數之 75.56%。又眷改基金之「存貨－營建及加工品」科目中，帳列臺北市「通航聯隊」等 28 處改建基地之待處分餘戶及商業服務設施，金額分別為 48 億 5,924 萬 2,385 元 (1,305 戶) 及 29 億 4,065 萬 0,656 元 (446 戶)，計達 77 億 9,989 萬 3,041 元 (1,751 戶)，依眷改基金 98 年 10 月及 99 年 1 月至 10 月短期融資平均利率計算，衍生利息費用約 5,145 萬 9,795 元；且 95 年至 99 年 10 月間，因餘戶滯銷所增生之維護管理等費用，計已支付 1 億 3,989 萬 8,713 元。國防部陳稱：「餘戶過高之原因，係於規劃興建階段，因容積率及建蔽率考量，故興建戶數均高於需求戶數；又因受限市場機制及國產局估價高於標的區域行情，致購買意願不高等因素所致。惟迄 99 年 5 月 21 日國防部始

以以國政眷服字第 0990006667 號令修正零星餘戶處理原則，增訂各階段移交及辦理期限，刪除原作業程序冗長及銷售成效始終不佳之第 2 階段作業，並於第 1 階段作業結束後，即委託國產局辦理公開標售（原第 3 階），所剩餘戶再折價供民眾價購。該部又為有效去化餘戶，經報行政院同意提出促銷方案，自 99 年 10 月 20 日起辦理臺中市「大鵬新城」等 4 處 86 戶餘戶之折價促銷作業（經國產局估價標售流標已達 2 次之零星餘戶），已超過 700 人次辦理申請作業，市場反映熱烈，國防部預估將有效去化餘戶。

(四) 綜上，本案眷改工作已完工交屋後，目前仍有近 78 億元之 1,751 戶餘戶及商業服務設施尚待處分，國防部並未落實餘戶管理，主計與業管部門列管餘戶數據差異比率甚高，無法有效管理餘戶，亦影響財務報表之允當表達。又由於零星餘戶處理原則未明定各階段移交及辦理期限，總政戰局眷服處並未積極處理零星餘戶處理程序第 1 階段之原眷戶價購零星餘戶作業，延宕標售期程，致餘戶閒置情形持續。且於第 2 及第 3 階段之提估及價售現役人員與辦理公開標售作業，已處分之餘戶及商業服務設施之戶數比率偏低，僅為 13.89% 及 35.92%，其自交屋或完工日起已逾 3 年者，分別為 1 千餘戶、3 百餘戶，顯示其處分效率欠佳，總政戰局亦坦承係規劃興建戶數高於需求戶數等因素

所致，且該局並未針對滯銷原因，積極謀求因應措施，以回收房地價款，嚴重積壓資金，因而增加基金融資額度，並衍生後續之管理維護作業費及餘戶空置折舊造成資產減損，迄 99 年 10 月後始檢討訂定促銷措施，殊有不當。

五、國防部僅採傳統工程發包興建方式執行改建作業，並未善用眷改條例規定之獎勵民間參與投資興建住宅方式辦理，以減省基金財務負擔及提升興建效能，且規劃興建住宅社區 54 處，尚有 16 處仍未完成，較預定期程落後 3 年，顯有未當。

(一)按眷改條例第 11 條規定，國軍老舊眷村土地及不適用營地，除主管機關國防部自行改建外，得按下列方式處理：「一、獎勵民間參與投資興建住宅社區。二、委託民間機構興建住宅社區。三、與直轄市、縣（市）政府合作興建國民住宅。四、以信託方式與公、民營開發公司合作經營、處分及管理…。」國防部為獎勵民間以配套、合建等方式參與投資興建住宅，特於 86 年 12 月 17 日訂定發布「獎勵民間參

與國軍老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法」，其第 4 條規定，為辦理獎勵民間參與投資眷改，應公開徵求投資人，其方式得以配套方式、合建方式、承包方式、其他經主管機關認有利興建社區住宅任 1 種方式或 2 種以上方式合併為之。

(二)查 85 年 2 月 5 日眷改條例公布施行後，國防部對於原眷戶及違占建戶之安置方式計有「領款自行安置」、「購置民間市場成屋」、「遷購國眷宅」及「興建住宅」等 4 種，執行情形良窳對基金財務負擔及改建期程影響甚鉅。迄 99 年 10 月底止，該部計安置 70,776 戶，所需金額 299 億餘元；其中「領款自行安置」10,952 戶計 32 億餘元、「購置民間市場成屋」10,556 戶計 47 億餘元、「遷購國眷宅」17,455 戶計 78 億餘元、「興建住宅」30,879 計 136 億餘元，並以「興建住宅」所占比例最高，其安置戶數占 43.63%及所需金額占 45.56%；該 4 種安置方式之執行實情如下表所示：

安置方式	戶數	戶數比例	金額（千元）	金額比例
領款自行安置	10,952	15.58%	3,267,300	11.08%
購置民間市場成屋	10,556	15.11%	4,750,200	16.10%
遷購國眷宅	17,455	24.99%	7,854,750	26.62%
興建住宅	30,879	44.32%	13,630,050	46.20%
合計	69,842	100.00%	29,502,300	100.00%

(三)復查國防部於 86 年 12 月 17 日訂定發布「獎勵民間參與國軍老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法」後，惟該部僅採用「承包方式」辦理改建，未曾依該獎勵辦法第 4 條之規定，採用「配套方式」、「合建方式」等方式辦理。據國防部陳稱：「配套方式及合建方式等，因不符市場機制及政府採購法，迄今均未援引辦理。」惟經本院函請行政院公共工程委員會（下稱工程會）回復表示：「配套方式似由國防部將處分土地及興建住宅社區採配套方式招標，投資人得標後需負責興建住宅社區，交與國防部後，取得配套之處分土地所有權，諒屬變賣土地及興建住宅社區合併招標，其中由投資人負責興建住宅社區交與國防部，屬政府採購法第 2 條所稱工程採購。合建方式係由國防部提供土地，而由投資人負責興建住宅社區，於建造完工後，取得部分之房屋及其基地所有權。爰本作業方式係以提供土地供興建做為所分得

房屋之對價，應適用政府採購法。」足證該等改建方式仍適用政府採購法。又眷改條例施行後，經建會曾建議提供多樣性興建方式，以加速辦理眷改作業；國防部於 99 年 11 月 18 日約詢後補充資料稱，該部雖已參考經建會之建議，訂定上開「獎勵民間參與國軍老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法」，嗣後考量改建興建財源、土地分部區位、專業法規不足、經濟環境變遷及建商公司意願低落等不確定因素，未採公開徵求投資人引進民間資金辦理改建，僅續採運用眷改基金之傳統發包興建方式辦理。由於未引進民間資金，致增加基金負擔，且規劃興建住宅社區 54 處，迄 99 年 10 月底止，尚有 16 處（13 處興建中、1 處待發包及 2 處規劃中）共 6,015 戶（臺北市「九號基地」尚未規劃戶數）未完成興建，執行效能不彰，其情如下（臺北市「懷仁新村」及「九號基地」遭占用中，前者正訴訟中）：

項次	基地名稱	興建戶數		興建年度		預定完工日期	金額 (千元)	執行情形
		住宅	店舖	預定	實際			
1	宜蘭縣縣政中心	550	38	94	98	100.01	2,380,900	興建中
2	臺北市復華新村	168	13	94	97	100.05	907,000	興建中
3	臺北市新和新村	266	23	94	97	100.12	1,337,000	興建中
4	臺北市慈光五村	106	1	94	98	102.04	498,800	興建中
5	臺北市樂群新村	256	14	94	99	101.11	1,008,000	興建中
6	臺北市政校後勤區	176	10	94	99	102.08	767,800	興建中
7	臺北縣莒光新村	160	2	94	97	100.03	729,000	興建中

項次	基地名稱	興建戶數		興建年度		預定完工日期	金額 (千元)	執行情形
		住宅	店鋪	預定	實際			
8	臺北縣復興新村	316	1	94	96	100.04	1,365,902	興建中
9	新竹市貿易二、八村	644	18	94	98	100.03	2,760,569	興建中
10	臺南縣湯山新村	340	9	94	97	100.02	1,364,800	興建中
11	臺南縣二空新村	788	33	94	96	100.06	2,418,960	興建中
12	高雄縣鳳山眷區(99年12月25日起已與原「高雄市」合併改制為「高雄市」)	1,363	67	94	97	100.12	6,330,000	興建中
13	屏東縣崇仁新村	310	4	94	99	102.06	1,047,800	興建中
14	屏東縣共和新村	236	9	94	99	102.11	-	待發包
15	臺北市懷仁新村	92	2	94	-	-	-	規劃中
16	臺北市九號基地	-	-	-	-	-	-	規劃中

(四)綜上，國防部辦理眷改作業，雖於 86 年 12 月 17 日即訂定發布「獎勵民間參與國軍老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法」，提供配套方式、合建方式、承包方式等多樣性之興建方式，俾加速辦理改建作業及減輕眷改基金負擔，惟執行迄今 14 餘年，國防部僅一味以處分土地及融資方式，挹注眷改基金以傳統工程發包方式辦理興建，卻未善用其他獎勵民間參與投資興建住宅，且誣稱係因不符市場機制及政府採購法與建商公司意願低落等未符實情之理由，而未引進民間資金辦理改建，肇致眷改基金負債更為嚴重，且規劃興建住宅社區 54 處，尚有 16 處未完成，其中仍有待發包 1 處及遭占用中 2 處，較預定期程落後 3 年，其執行效能不彰，顯有未當。

六、國防部眷改工作執行進度延宕，部分興建工程未能於計畫期程內完成發包，致遭逢營建物價上漲，徒增興建費用 43 億餘元，確有可議。

(一)查國防部於 86 年 12 月 23 日令頒「國防部老舊眷村新建工程住宅社區規劃設計原則」，作為辦理眷改計畫之規範；該住宅社區規劃設計原則二、(一)第 6 點規定，工程造價每坪不超過每坪 6 萬元為原則，若有特殊原因，經評估後按核定之調整方式檢討。又眷改計畫自 86 年度開始執行(85 年 11 月 4 日行政院核定)，原預定於 91 年度前興建 54 處基地，惟眷改工作執行績效不彰，進度持續落後，預定完成期程展延 2 次，第 1 次展延至 98 年度，第 2 次再展延至 102 年度，執行迄今已達 14 餘年，期間營建物價亦有波動。據行政院主計處公

布之營建工程物價指數，於眷改計畫原預定執行期間(86 年至 91 年)，營建物價穩定，指數介於 75.62 至 77.52 之間，眷改工程若按原訂計畫執行完畢，當不致遭逢營建物

價上漲及預算不足之窘境，惟自 93 年度起，營建物價指數上漲至 92.6，97 年度更漲至 124.25，其歷年之營造工程物價指數如下表所示：

年度	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
年指數	75.62	77.5	77.06	76.69	75.92	77.52	81.14	92.6	93.24	100	109	124.25	113.24
年增率%	2.07	2.49	-0.57	-0.48	-1	2.11	4.67	14.12	0.69	7.25	9	13.99	-8.86

(二)復查 94、95 年間，受國內營建物價高漲及眷改工程預算不足等因素影響，致眷改工程發包多次流標。國防部針對工程造價，於 95 年 10 月 17 日「國軍老舊眷村改建基金管理委員會」第 5 次委員會議決議，工程造價可依「中央政府總預算編製作業手冊」編列經費，並於 96 年 8 月 16 日以國防部昌易字第 0960015829 號令頒修訂「國防部老舊眷村新建工程住宅社區規劃設計

原則」，放寬臺北市「復華新村」等 15 處之改建工程造價。經查國防部自 96 年 8 月 16 日放寬工程造價後，臺北市「萬隆營區」等 13 處改建工程之發包工程造價，即超出原規定每坪 6 萬元，其中臺北市「復華新村」每坪造價更高達 8 萬 9 千餘元，該 13 處改建工程計增加公帑支出 43 億 8 千餘萬元，如下表所示（金額單位：元）：

項次	縣市	基地名稱	決標時間	工程契約金額	總樓地板面積(坪)	每坪造價	每坪造價超過 6 萬元工程金額
1	臺北市	萬隆營區	95.11.07	458,800,000	6,128	74,875	91,145,440
2	臺北市	崇德隆盛新村	95.11.29	1,950,480,000	30,572	63,799	116,139,600
3	臺北縣	安邦新村	96.09.21	1,073,209,500	14,970	71,691	175,009,500
4	臺南縣	湯山新村	96.11.19	1,364,800,000	18,330	74,456	264,982,000
5	臺北縣	莒光新村	96.12.20	729,000,000	8,858	82,299	197,522,340
6	新竹市	貿易二八村	97.05.15	2,760,568,988	39,086	70,628	415,399,988
7	臺北市	復華新村	97.05.28	907,000,000	10,106	89,745	300,618,400
8	高雄縣	鳳山眷區	97.06.20	6,330,000,000	76,213	83,056	1,757,200,200
9	臺北市	新和新村	97.09.18	1,337,000,000	15,029	88,960	435,246,200

項次	縣市	基地名稱	決標時間	工程契約金額	總樓地板面積(坪)	每坪造價	每坪造價超過 6 萬元工程金額
10	宜蘭縣	縣政中心	98.04.30	2,380,900,800	33,386	71,313	377,715,600
11	臺北市	慈光五村	98.10.19	498,800,000	7,727	64,556	35,199,980
12	臺北市	樂群新村	98.10.27	1,008,000,000	15,903	63,385	53,836,200
13	臺北市	政校後勤區	99.07.09	767,800,000	10,060	76,326	164,229,400
總計							4,384,244,848

(三)綜上，國防部於 86 年 12 月 23 日令頒「國防部老舊眷村新建工程住宅社區規劃設計原則」，規定工程造价以每坪不超過 6 萬元為原則；惟眷改計畫自 86 年度執行迄今，由於眷改工作之執行績效不彰，造成部分眷村改建工程未能於眷改計畫 86 年至 91 年原定時程之物價穩定期間完成發包，除未能適時解決老舊眷村居住、生活環境不佳等問題外，更因遭逢 93 年度起營建物價上漲，致廠商無意願投標而使興建工程流標，經國防部配合放寬 15 處改建工程之每坪興建費用後，計有 13 處改建工程之每坪興建費用超出原設計原則規定之每坪 6 萬元，其增加公帑支出 43 億 8 千餘萬元及眷改基金之負擔，確有可議。

七、國防部於法律尚未修訂前，逕將總政戰局眷改業務移編至軍備局，且移編後眷改工作權責不清及流程規劃未當，又眷服處人力及專業不足，致眷改工作執行窒礙，確有違失。

(一)按「中央行政機關組織基準法」第 4 條規定：「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三

級機關。二、獨立機關。前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。」依 91 年 2 月 6 日制定公布之「國防部總政治作戰局組織條例」第 3 及第 4 條分別規定：「本局掌理國軍政治作戰下列事項：…六、眷村改建政策之企劃及督導事項。…」及「本局設下列單位，分別掌理前條所列事項，並得視業務需要分科辦事：…五、軍眷服務處。…國防部得視軍事需要，在本條例所定員額內，就前項單位核定酌減，或增設其他必要單位。」並據該組織條例第 10 條之規定，於同月 27 日訂定「國防部總政治作戰局辦事細則」（97 年 1 月 4 日廢止），其第 8 條規定眷服處掌理下列事項：「一、國軍眷村服務、改建政策之規劃及督導事項。二、舊制國軍老舊眷舍重（遷）建、修繕政策之規劃及督導事項。三、軍眷住宅公用合作社業務協調及督導事項。四、新制眷村改建法令研修、綜合企劃、營建管理、工程規劃、不動產管理、監察（政風）、主計之規劃及督導事項。五、官兵基金貸款購

宅之規劃、督導及執行事項。六、國軍眷舍（籍）管理之督導事項。七、國軍軍眷（眷村）服務、宣教、救（慰）助、典型選拔表揚、座談之規劃、督導及執行事項。八、其他有關軍眷服務事項。」爰總政戰局設眷服處負責眷改工作，並編成綜合企劃科、營建工程管理科、不動產管理科、主計科及監察科等 5 科，期以單一作業窗口與簡化流程之聯合作業方式辦理眷改業務。復據國防部陸軍/海軍/空軍/後備/憲兵司令部辦事細則第 7 條規定：「政治作戰部掌理下列事項：…九、軍眷服務、老舊眷村改建、遷建、修繕工作之規劃、協調及督導…。」又 93 年 5 月 14 日國防部修正發布「國軍軍眷業務處理作業注意事項」，總政戰局主管眷舍分配、管理、修繕、維護、改（遷）建與眷村組織管理等政策，而國防部軍備局、軍事情報局及各軍種，則主管眷舍分配之核定、管理、修繕、維護、改建、遷建及眷村（舍）管理。

(二)查國防部主管眷改政策、改建計畫、土地運用計畫、新建住宅規劃設計及興建等業務；各軍種則負責執行眷改政策及改建計畫、土地管理維護、配合新建住宅之規劃設計及興建事項、選派各眷村代表設置聯建小組、定期召開會議參與協助各項事宜，有關原眷戶及違占建戶資格清查、改建意願調查、各項會議通知、房舍補償查估作業、各項輔（補）助款繕報、抽籤交屋作業等

事項。詎國防部前部長李○逕於 94 年 11 月 23 日交辦軍備局接辦總政戰局眷改工程及土地處理業務，期以專業分工方式，加速眷改任務之遂行。其後眷改業務之移編情形：

1.94 年 12 月 22 日眷服處提出改隸規劃之簽呈，該處營建工程、不動產管理及眷改基金等業務，擬以業務重疊方式辦理交接，經李部長於 95 年 1 月 4 日批示「閱」。

2.95 年 2 月 7 日總政戰局以勁勢字第 0950001713 號令頒「軍備局、主計局承接總政治作戰局眷改工程、基金業務」指導計畫，眷服處營建管理科、不動產管理科及監察科與前二科相關業務，皆移軍備局（工程營產中心）業管，而眷改基金、特別預算則移由國防部主計局列管，移編人員共 63 員（軍備局 48 員、主計局 15 員）；陸軍營建管理及不動產業務，隨承辦人員移轉工兵署（組），其他軍種移交後勤署，移編原則及期程同眷服處方式辦理；檔案不隨改隸移轉，軍備局、主計局依正式借調程序借調；辦公處所俟 95 年 7 月 1 日定編後，依隸屬單位規劃遷移。

3.95 年 2 月 16 日至 4 月 30 日眷改業務以「業務重疊方式」運作。5 月 1 日眷服處第 1 次組織移編，將所屬 5 個科，依眷戶管理、營建工程、不動產管理、基金管理 etc 等屬性，將人員與業務分別改隸軍備局工程營產中心及採購中

心（營建工程、不動產管理）、國防部主計局（基金及特別預算管理）及總政戰局（眷戶管理）等 3 個單位，然因作業流程更顯複雜與困難，眷戶不斷投訴各項權益延宕受損。復經檢討，再將總政戰局綜合企劃科、軍備局工程營產中心、主計局等人員，再改編至軍備局局本部之工程營產處及主計室；自 95 年 7 月 1 日起，眷服處相關業務暨員額正式移編軍備局。

4.96 年底第 6 屆立法委員任期結束，「國防部組織法」未完成審議，並退回國防部，由於「軍備局組織條例」第 3 條所定該局掌理之事項，並無辦理眷改之業務，依國防部前部長李天羽指示，遵「依法行政」之原則，重新檢討該法相關業務與單位回歸法制面。97 年 1 月 1 日起，未通過修法程序之單位先調整回原組織架構，眷服處亦調整回總政戰局，回復移編前之原有作業機制；惟處長由少將降編為上校職缺，形成處長、副處長、5 個科科長及部分參謀皆為上校之違常現象，不利眷改業務之執行及與各機關之協調工作。

(三)復查前揭眷改組織移編初期，國防部同步實施「承參服務國防部滿 4 年須回軍」政策，致相關承辦人員之協調連繫及作業方式產生嚴重脫節，並造成土地騰空後未及時辦理送估事宜，且該部亦無法完整查考土地騰空後未於 6 個月內移請國產

局辦理標售之原因。另國防部陳稱眷改業務移編軍備局期間之問題：「因軍備局原執行任務均與眷改業務無關，所屬工營產處與轄管之工程營產中心，均為國軍軍事工程及營產政策制定、執行之專業單位，係執行免建照之軍事用途建物，與執行土地開發、申辦建照興建住宅大為不同；且該局各級主管均無眷改工作之實務經驗或概念，對於任務之推動實有困難。人的問題是眷改之重要因素，又由於將原有眷服處 5 個科人力，分別編入不同單位，在事權協調與處理上，不但未能加速作業，反徒增協調與公文往返之時間，亦造成管控機制整合不易。對於軍種及列管單位人力移轉後，工程人力移至地區工營處，政戰人力移各軍種後勤單位，致新接單位及部分新接後勤人員於不諳法令等因素下，造成部分作業延宕，亦衍生基層人員回答眷戶所提問題發生錯誤等爭議，如當時交屋之 4 處改建基地（臺北縣「陸光二村」、新竹市「第一村」、臺中市「大鵬三村」、嘉義市「建國一五六村」）之眷戶貸款作業未能於期限完成，衍生部分眷戶自備款無法回收等情形，並遭監察院糾正在案。又國防部或直屬單位任期屆滿 4 年，即須返回軍種單位任職，更加劇資深專業人員之離退流失，且移編期間人員異動頻繁、組織作業紊亂，影響眷改業務遂行甚鉅。」於本院約詢時亦坦承：「眷服處人員移編軍備局，確為眷改計畫執行延宕之部

分原因；眷改業務當時移編軍備局之出發點，係考量軍備局之專業人員較多；另 4 年回軍之政策，造成有經驗者又要回軍，此兩政策併同執行時，相互協調及配合不夠完整。」

(四)再查國防部為利眷改人力之管用，於 98 年 5 月 1 日以國政眷服字第 0980005788 號令頒執行「國軍老舊眷村改建計畫」人事管制運用規定，後續眷改人力由該部統籌調配，同時建立幹部績序名簿管控人員之離調職，惟聘雇人員無法強制管控。又為眷改業務之傳承，總政戰局於同月 28 日以國政綜合字第 0990007031 號令核定眷服處列入專業幕僚單位，不納入 4 年須交流回各軍種。惟眷服處編制員額軍職 59 員、編制內聘雇 2 員、特約聘雇 74 員（眷改基金聘雇），合計 135 員；迄 99 年 10 月 31 日止，眷服處之實際員額為軍職 46 員、編制內聘雇 1 員、特約聘雇 43 員，合計 90 員，缺額 45 員，編現比 66.67%，缺員均為營建管理及不動產管理之重要職缺，且並無土地開發及都市更新等專業人員；眷服處陳稱：「受未來眷改工作之末期，將面臨餘戶逾保固期之修繕，又交屋進住後，社區藉各種管道提出額外之訴求時，將無多餘人力與相關法令依據因應處置。面對軍職專業人員補充受限，聘雇人員陸續離職而無法補充等情，又政策改變及陳情、訴訟案件不斷增加，工作環境持續惡化，恐造成無法圓滿達成目標。」

」另依行政院 98 年 7 月 22 日院臺防字第 0980046898 號函示改建工程展延至 102 年前完成，眷服處將於 102 年底裁撤，僅留置 4 員至總政戰局政戰綜合處協助處理眷改事務。

(五)綜上，總政戰局設眷服處，並編成綜合企劃科、營建工程管理科、不動產管理科、主計科及監察科等 5 科，負責眷改政策、改建計畫、土地運用計畫、住宅規劃設計及興建等業務，與督導各列管軍種司令部政治作戰部執行眷改相關作業等事項。詎國防部前部長李○於相關組織法等法令尚未修訂前，逕於 94 年 11 月 23 日交軍備局接辦總政戰局之眷改工程及土地處理業務，初期將部分業務改隸軍備局及主計局等單位執行，然因缺乏整合單位，跨多屬性之案件因無統合單位，眷改工作自計畫至交屋、保固等作業，分由總政戰局主計室、眷服處及軍備局工程營產中心、採購中心等單位辦理，事權分隸，且檔案不隨改隸移轉，造成權責不清及時程延長等情，致生怨懟，其眷改作業更為窒礙難行；又於 95 年 7 月 1 日起將眷服處相關業務暨員額正式移編軍備局，惟仍影響各軍種支援人力辦理騰空眷村土地及地上物拆除作業、政戰人員擔任聯繫協調工作之意願，影響眷改業務遂行甚鉅；國防部當時並執行承參服務國防部 4 年須回軍政策，致相關業務產生嚴重脫節，部分已騰空土地因而延誤送國產局辦理標售；嗣因「國防部

組織法」於立法院未完成審議，眷服處人員及業務復於 97 年 1 月 1 日後調整回總政戰局，回復原有作業機制。組織調整係屬「法律保留」事項，應由立法機關決定，斷非任由國防部逕行決定之，且依司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書略以：「蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法」，然「軍備局組織條例」第 3 條所定該局掌理事項，並無辦理眷改之相關工作，國防部在未修正相關組織條例之前，即先行將眷改業務移編軍備局，並無法源依據，罔顧程序正義，且移編期間更造成眷改工作權責不清及流程複雜，致執行窒礙及眷戶怨懟，顯見國防部眷改業務移編之規劃未盡審慎周詳，實有違失；又眷改業務移回眷服處之後，該處人力及專業不足，難以因應未來之眷改工作，國防部亦應檢討改進。

八、國防部眷改工作各列管軍種單位未於規定期程內辦妥眷戶之 69.3%地價款及補助款清冊造報，又國防部令頒清冊格式漏列補助款清冊，且未全般管轄作業期程及蒐整工作，除延宕長期墊款轉正外，亦影響補助款預算之執行及改建業務結案期程，洵有未當。

(一)按眷改條例第 5 條第 1 項規定：「原眷戶享有…由政府給與輔助購宅款之權益。…」同條例第 20 條第 1 及第 2 項規定：「原眷戶可獲之輔助購宅款，以各直轄市、縣（市）轄區內同期改建之國軍老舊眷村土地，依國有土地可計價公告土地

現值總額百分之六十九點三為分配總額，並按其原眷戶數、住宅興建成本及配售坪型計算之。分配總額達房地總價以上者，原眷戶無須負擔自備款，超出部分，撥入眷改基金；未達房地總價之不足款，由原眷戶自行負擔。」及「前項原眷戶自行負擔部分，最高以房地總價百分之二十為限，其有不足部分，由眷改基金補助。」又會計法第 51 條規定：「…原始憑證：謂證明事項經過而為造具記帳憑證所根據之憑證。…」政府給與原眷戶輔助購宅款，應造具結報支出款項之原始憑證。

(二)國防部為辦理納入眷改條例改（遷）建眷村眷戶各項輔（補）助款核發作業有所依據，於 86 年 11 月 28 日以祥社字第 12055 號令頒「國軍老舊眷村改建各項輔（補）助款結報作業要點」，依該作業要點二、輔助購宅款…(一)作業方式：「國防部於改建基地完工決算後，依區位、坪型（不訂樓層指數）提供各戶房地總價、基地改（遷）建眷村眷戶輔助購宅坪型總數、同期改建之國軍老舊眷村土地當期可計價公告土地現值總額百分之六十九點三地價款等三項數據，由各改（遷）建眷村列管軍種、單位依下列公式據以計算眷戶各項輔（補）助款數額。…」及(二)列管軍種、單位應造報：「1.○軍新制國軍老舊眷村遷建『○○改建基地』原眷戶各項輔（補）助款人員領款清冊（下稱原眷戶各項輔購款清冊）；國防部

核定各戶總價等 3 項數據後，各列管軍種單位於 2 週內造報國防部）。

2.○軍新制國軍老舊眷村遷建『○○改建基地』原眷戶結報土地六十九·三地價補助購宅款人員清冊（下稱 69.3%地價款清冊，為結報支出款項之原始憑證；國防部核定原眷戶各項輔購款清冊後，各列管軍種單位於 2 週內報國防部）。

3.○軍新制國軍老舊眷村遷建『○○改建基地』原眷戶結報補助購宅補助款（下稱補助款清冊，為結報支出款項之原始憑證；國防部核定原眷戶各項輔購款清冊後，各列管軍種單位於 2 週內報國防部）。」

爰國防部於改建基地完工決算後，提供各戶房地總價、補助購宅坪型總數及土地現值總額 69.3%地價款等 3 項數據，據以計算眷戶各項輔（補）助款。然前揭各項清冊造報工作，係由鄰近眷村之輔導支援單位執行，各軍種單位負責督導辦理；截至 99 年 10 月底止，已完工交屋遷購改建基地及國（眷）宅者，計有 71 處 48,510 戶，除基隆市「海光一村」及臺中市「和平新村」外，其餘基隆市「光華國宅」等 69 處，均已逾各項清冊之造報期程，且清冊仍未造報完成；經查各軍種單位造冊率為：「1.69.3%地價款清冊：軍事情報局 9 成以上、海軍 7 成以上、聯勤 6 成以上、後備 4 成以上、陸軍 3 成以上、空軍 2 成以上、憲兵 1 成以下，而國家安全局僅造報各項輔（補）助款領款清冊，69.3%地價款清冊未單獨造報。2.

補助款清冊：除海軍 3 成以上，其餘均於 1 成以下。」惟眷改條例施行迄今，國防部並未依該作業要點等規定，於原眷戶獲得政府給與補助購宅款時，管制辦理支出補助款項之原始憑證造報作業，審計部前於 94 年 11 月已函請國防部研訂具體因應措施並妥為處理，惟各列管軍種單位竟以承辦人力不足、人員更迭頻繁、組織調整及不諳法令等因素為由，並未為落實管制造報補助款項清冊之作業。

(三)復查國防部負責規劃及督導各軍種單位於規定期限內造報原眷戶各項領款清冊，並辦理清冊審查、保管、撥款及眷改基金長期墊款轉正作業。該部為能管制辦理領款及結報作業，復於 93 年 10 月 1 日以勁勢字第 0930014108 號令頒「國軍老舊眷村改建各項輔（補）助款結報領款清冊格式」，結報領款清冊自 93 年 9 月 16 日起，一律援用新訂「結報領款清冊格式」，該部前於 86 年 11 月 28 日令頒之相關結報表冊，並即停止適用；上揭新訂「結報領款清冊格式」包括：「原眷戶各項輔（補）助款領款清冊」、「原眷戶補助購宅款領款清冊」、「原眷戶結報土地 69.3%補助購宅款領款清冊」，惟竟漏列「原眷戶補助款清冊」，致 93 年 9 月後已造報呈核清冊中，部分眷村並未造報該補助款清冊。又眷服處綜合企劃科僅保管已造報之 69.3%地價款清冊，補助款清冊則未彙整管制，無法確知造報情形。復經總政戰局提

供清冊結報情形一覽表，截至 99 年 10 月底止，眷戶遷購之住宅計有臺北縣「健華營區」71 處共 48,488 戶，惟漏列雲林縣「斗六新村」遷購該縣「斗中國宅」1 處 22 戶，故眷戶遷購住宅實為 48,510 戶，竟與眷改基金帳列長期墊款總戶數 50,934 戶不符；且與空軍提供列管眷村原眷戶數與清冊結報情形一覽表核對，計有基隆市「成功新村」等 73 村不符，對於不符情形，眷服處表示因事涉複雜，尚須時間釐清。另依各軍種單位提供已造報 69.3%地價款及補助款清冊，計有臺中市「陸光七村」等 57 處 5,113 戶，未列於總政戰局提供之清冊結報情形一覽表內；審計部於 98 年下半年查核各軍種單位各項清冊呈報國防部之執行情形，經查係由眷服處綜合企劃科之縣市承辦人收辦審核後，移交專人保管，惟據清冊保管人稱，縣市承辦人並未辦理移交，是否隨文歸檔或縣市承辦人留存，則無法得知。另截至 99 年 10 月底止，已有臺北市「七虎新村」等 10 處眷村土地陸續於 94 年至 97 年度處分完畢，其中臺北市「忠勇雨後新村」、臺北縣「安和新村」、臺南縣「精忠二村」及臺東縣「岩灣新村」等 4 處，應結報 69.3%地價補助購宅款為 15 億 168 萬餘元，其眷村土地分別於 96 年 7 月及 10 月、97 年 11 月及 12 月處分完畢，惟囿於 69.3%地價款清冊尚未造報，致無法辦理輔購款結報，延宕眷改基金長期墊款轉正、輔

助款預算之執行及改建業務結案期程。

(四)綜上，政府輔助原眷戶購宅款及眷改基金補助款，係眷改條例第 5 條第 1 項明定原眷戶享有之權益，故於眷改特別預算及眷改基金中，均列有補助原眷戶之款項，該支出款項並應造具原始憑證。經查國防部各列管單位，並未積極調整人力、落實業務交接、強化專業知能及控管業務執行，復以各軍種未積極輔導下級單位儘速辦理，致已完工交屋遷購改建基地及國（眷）宅之 71 處中，竟有 69 處均已逾造報期程，各軍種單位之 69.3%地價款清冊及補助款清冊之造冊率低落，清冊造報作業嚴重延宕。又國防部於 93 年 10 月 1 日令頒「國軍老舊眷村改建各項輔（補）助款結報領款清冊格式」，竟漏列「原眷戶補助款清冊」，致其後各軍種單位遺漏補助款清冊之造報，足見國防部修訂領款清冊造報作業之考量未盡審慎周詳；且眷服處綜合企劃科僅保管 69.3%地價款清冊，補助款清冊則未彙整管制，無法確知造報實情；另總政戰局提供清冊結報情形一覽表之總戶數，竟有部分眷戶漏未列，並與眷改基金帳列長期墊款總戶數未符，且與空軍所提清冊結報情形不符。輔助原眷戶購宅款及眷改基金補助款清冊為公款支出之重要憑據，眷改條例施行迄今已逾 10 餘年，且配售住宅自產權登記之日起滿 5 年，得自行出售、贈與或交換，若需補造清冊恐非易事。總政戰

局眷服處未全般管控清冊造報作業期程，並妥為規劃清冊移交及保管作業，復國防部對修訂領款清冊造報作業規定之考量未盡周延，所令頒之清冊格式漏列補助款清冊，除衍生清冊造冊率偏低及保管權責不明，延宕長期墊款轉正，並影響補助款預算之執行及改建業務結案期程，且未確實掌握各村原眷戶數，管控作為闕如，洵有未當。

九、國防部對眷改辦理過程所遇缺失及本院前糾正事項，未切實檢討改進，致相關缺失重複發生，影響眷改工作之執行效能，洵有未當。

(一)查本院前於 88 年 11 月糾正行政院及國防部（88 年 5 月派查），認為眷改條例立法通過後，國防部未及時調整眷改政策，相關配合法令窒礙難行者，並未適時檢討修正，且眷改工作事前規劃與前置作業未周，計畫內容與實際作業嚴重脫節，行政院亦未落實管考，又眷改工作執行單位層次偏低，人員編制、專業知能與管理效能不足。然由於眷改工作執行進度持續落後，本院復於 93 年 6 月糾正國防部在案（92 年 9 月派查），指出迄 92 年底止，眷改特別預算實際收支實現數各為 531 及 504 億餘元，執行率僅為 11.86%及 11.25%，僅安置眷村數 124 村，計 16,974 戶眷戶數，累積執行率為 26.12%；且未積極辦理土地騰空作業，影響眷改之資金籌措及改建進度；復委外代辦或自辦改建之工程案進度嚴重落後，相關督管作為顯應切實檢討改進；眷改

現狀與原眷改計畫及特別預算已有極大落差，且執行問題重重、進度嚴重落後；另總政戰局眷服處人員編制及專業能力不足，影響眷改工作之推動；又本院於後續追蹤國防部針對 93 年 6 月糾正案之檢討改進情形時，除審計部於 99 年 3 月報請本院查處之缺失外，另發現臺中市「陸光七村」改建工程，竟有「請求給付物價調整款、給付防火門及硫化銅門設變更設計款、追加鋼筋數量工程款、追加外牆面磚工程款、石材品名不符」等各項爭議調解及民事訴訟，監造之建築師擅自減作大量石材線板工項，且部分施作形體與設計圖不符，承商及建築師卻未提報任何變更設計程序，卻浮編追加石材平板費用並提報第 41 次變更設計案，涉有承商偷工減料及建築師包庇承商之情事。

(二)復查本院第四屆監察委員於 97 年 8 月就任後，迄今有關國防部辦理眷改工作之糾正案及函請檢討改進案計有 5 案及 2 案，其內容略以：

1.桃園縣「明駝一村」等 10 處眷改國宅：國防部等單位未經縝密評估，即於 82 年起推動該等 10 處眷改國宅，致該等國宅興建數量遠高於需求；復未確實考量國宅需求者之購宅意向及工程施工品質不佳，致完工後，未獲具國宅承購資格者青睞；又該等眷改作業費時過長，經濟效益偏低，且其合建制度亦缺乏中止興建替代機制，在該等國宅有滯銷之虞時，對尚未施工者，仍決定繼續

- 興建。因上開因素導致該等國宅完工後，嚴重滯銷，自 86 年至 92 年陸續完工迄今，因長期滯銷導致鉅額虧損及資金積壓。
2. 臺中市「大鵬新城」國宅：93 年 7 月 1 日竣工、94 年 7 月 4 日取得使用執照及 9 月 29 日辦理交屋，惟迄 98 年 2 月 5 日仍可見滅火器未設置、出口標示燈破損故障等缺失。國防部為消防安全設備之管理權人，竟任令消防設備缺漏 3 年餘，枉顧人民生命財產安全；且該部以管委會未完成組織報備為由，未及時辦理公共設施等之檢測及移交事宜，復未將應進行檢測移交項目詳列清冊，全面進行檢修，並逐項點交，致延宕移交。
 3. 高雄市「自治新村」眷改基地：總政戰局、海軍司令部及所屬有關單位，遲未依規定辦理違建戶拆遷補償款之提存及後續追蹤事宜；而國防部既未嚴予監督所屬確實依法於 94 年 6 月間，將違建戶拆遷補償辦理提存，嗣又於 97 年 9 月 26 日不實函復陳訴人該等補償款已辦理提存等語。
 4. 高雄縣「商協、果協、宣武、嘉新」4 眷村：國防部及陸軍於 79 年至 83 年間辦理該 4 村之整村整建，然卻未經縝密規劃及妥適執行，任令眷戶投入鉅資拆除重建，並擴充建築規模；復因政策缺乏一貫性，致甫整建完工後之眷舍，又於 85 年間列入眷改計畫，徒耗公私資源。另於 80 年至 83 年間拆除整建之該等 4 村，與眷改條例第 3 條第 1 項所稱 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅有別，惟國防部未循其他適法程序處理，即逕依該條例規定，將其列入眷改範圍。
 5. 桃園縣「陸光二村」、新竹市「第一村」、嘉義市「經國新城」及臺中市「大鵬新城」等 4 處眷改基地：國防部訂頒有關眷改基地完工後之房地配售等作業程序規範，竟規定先交屋後方辦理產權移轉及貸款資料造報核定，程序倒置、管控機制闕如，致後續作業窒礙延宕且糾紛不斷。又新竹市「第一村」及嘉義市「經國新城」完工後，因眷戶及民代要求以概算提前交屋，然因房地價款無法確定，遲遲未能辦理貸款作業程序，亦未擬具因應保全及加強管控措施，於 95 至 96 年間仍逕予辦理產權移轉。迄 97 年底，該 4 處交屋已逾 2 年，竟尚有高達 10 億餘元之鉅額房地尾款仍未收回。
 6. 臺北縣「陸光一村」新建工程（2 案）：
 - (1) 原預計於 88 年 5 月辦理發包施工、92 年 12 月完工；86 年 12 月總政戰局因委託設計監造者之遴選不慎，致設計監造者未及時代總政戰局向主管機關申請環境影響評估之審可事宜，至 91 年 4 月始完成發包，前置作業耗時達 4 年 4 個月，較原定時程落後近 3 年；且該局

未經審酌率予同意變更應辦理事項，其後亦未依規定詳實審查及於期限內辦理交屋。

(2)國防部草率同意工程會 97 年 2 月 21 日調解案（調 0960158 號），該調解案中影響工期者尚有非全然可歸責於設計建築師之因素，故國防部向喻○○建築師事務所請求損害賠償之金額計算，不無瑕疵。

(三)再查本案調查委員於 99 年 8 月 23 日及 9 月 16 至 17 日赴北、中、南部各眷改基地等處現場履勘，發現履勘標的之缺失略以：

- 1.臺北市「懷仁新村」眷改工程：礙於甲、乙基地 4 戶拆屋還地強制執行訴訟案及丙基地 2 戶占用 398-1 地號拆屋還地訴訟案，因結案期程難以預期，影響後續工程之執行。
- 2.臺北市「萬隆營區」眷改工程：因營建物價上揚，歷經 17 次公開招標及 3 次調整預算後，方完成發包，影響改建進度。復承商於 98 年 6 月 30 日完成契約工項，因尚未取得消防核可及完成使用執照變更，致無法辦理竣工及驗收作業。
- 3.臺中縣「銀聯一村」土地騰空：因土地範圍內之越界建築戶及違建戶，尚有 26 戶不同意配合辦理拆遷補償作業，致土地遲遲無法騰空。又囿於行政院「500 坪以上眷改大面積土地」限制標售政策，除大里市公所撥用之土地範圍外（約占總面積 10.21%）

，剩餘土地恐將長期閒置。

- 4.彰化縣「太極新村」眷改工程：因受限服務費用過低，無承商投標，歷經 4 次甄選，始於 94 年 2 月甄得專案管理廠商，且後續工程發包部分，歷經 3 次流標，至 94 年 10 月 21 日始順利決標。又因民眾陳情及交通安全考量，A 區地下室車道變更進出方向，且本基地屬山坡地開發範圍，尚涉水土保持計畫及雜項執照等，皆影響工程完成期程。另因物價波動而增加工程款，眷戶紛以陳情民意代表要求降價或減免物調款等訴求，致交屋作業衍生窒礙。
- 5.高雄縣「勵志新城」餘宅過高：「勵志新城」原規劃遷建「樂群村」及「明德新村」等 2 村，「樂群村」原眷戶雖已通過改建門檻，惟均領取補助購宅款，另「明德新村」原眷戶仍未達法定同意改建戶數門檻，遂依法不辦理改建，致「勵志新城」有餘宅數過高之情形。
- 6.高雄市「自治新村」眷改工程：95 年 6 月 1 日工程依約開工，同月 11 日統包商即以基地房舍未拆除報停工；又因高雄市政府計畫於本基地西側興建台 17 號道路，而暫停核發各街廓之建築執照，經總政戰局與該府多次折衝與協調後，始獲同意以兩階段方式，進行各街廓之建照審查與核發作業。另有 4 處街廓之違建戶未拆遷，開工日期展延，嗣 98

年 1 月 20 日總政戰局召集街廓處理討論會，並決議停建。

7.屏東縣「崇仁新村」眷改工程：本基地原依據眷戶之法院認證需求戶數，計規劃興建 901 戶，惟受屏東縣政府都市設計審議 3 次主張量體過於龐大，而未能通過審議；國防部於 97 年 9 月 1 日起配合辦理眷戶變更選項作業，以降低需求戶數。經重新認證後，需求戶數降為 307 戶，並調整興建 320 戶，始通過第 4 次都市設計審議，嗣於 98 年 12 月 10 日取得建造執照。

(四)綜上，本院分別於 88 年 11 月糾正行政院、國防部及 93 年 6 月糾正國防部在案，指出國防部辦理眷改工作執行率持續低落，且有未及時調整眷改政策、未積極辦理土地騰空作業、委外代辦或自辦改建之工程進度嚴重落後、執行單位層次偏低及人員編制與專業能力不足等情。眷改工作除涉及眷改政策、改建計畫、土地管理維護及送估外，遷改建作業更涉及眷改資料蒐集、眷戶意願整合、土地會勘鑑界、規劃設計、工程發包及履約督導、結算、驗收、交屋、保固修繕、陳情訴訟及眷戶相關房租補（補）助款項發放等工作，國防部暨所屬單位執行眷改工作所需面對之工作態樣繁雜，任務倍為艱辛，殊值肯認。然本院第四屆委員就任迄今有關眷改之糾正案及本案調查委員赴各眷改基地現場履勘所發現之缺失，包含：規劃戶數不當致餘戶過多、預算

不足而工程招標多次流標、完工後房地配售等作業程序規範不當、產權移轉程序未當、規劃設計不當而須變更設計並延宕工程、完工後消防等設施未完備、設計監造者遴選不慎、違占建戶未積極處理致無法如期騰空土地、與地方政府未妥善協調致影響工程時程等問題。國防部對於辦理眷改業務所遇缺失，仍未切實檢討並積極尋求改進方法，致同一缺失重複發生，甚有同一眷村（臺北縣「陸光一村」）於 98 年 7 月至 99 年 8 月間遭本院兩度調查，並予函請檢討改善及糾正在案；國防部執行眷改工作所生之各項缺失，影響眷改計畫之執行效能，洵有未當，殊值澈底檢討改進。

十、國防部未依行政院核定眷改計畫修正期程之意旨執行償債事宜，且迄未研提土地處分及償債計畫，竟令所屬依原提報之「102 年完成改建工程，106 年前完成土地處分及償債事宜」辦理，顯有違失。

(一)查原眷改計畫期程經行政院核定於 86 年至 94 年間執行，計興建住宅社區 161 處、住宅 93,130 戶，並價售予原眷戶、老舊眷村內違占建戶及中低收入戶。由於國防部執行眷改計畫延宕，93 年 9 月 7 日行政院（秘書長）以院臺防字第 0930041174 號函同意該部所提之第 1 次修正眷改計畫，改建業務及土地處分展延至 98 及 102 年度止。然因眷改期程持續落後，眷改工程預定於 102 年始能完成，復加計眷戶完成安置交屋、原眷戶及違占建戶搬遷

公告、舊有房舍拆除、函請國產局辦理土地估價及標售作業、得款繳庫及產權移轉、結報、部分占用戶涉訟爭議處理等事項，故國防部於 98 年 4 月 9 日復以國政眷服字第 0980004559 號函行政院提出眷改計畫修正草案（第 2 次），將改建業務及土地處分展延至 102 及 106 年度止；行政院於 98 年 7 月 22 日院台防字第 0980046898 號函復表示，照經建會審議結論辦理，其審議結論略以：「有關土地處分業務是否有必要展延至 106 年，建議國防部另行研提土地處分及償債計畫陳報行政院，並加強土地處分，確實於 100 至 103 年分年償還借款，以免日後增加國庫負擔。」惟國防部仍於 98 年 9 月 18 日以國政眷服字第 0980012969 號令頒「102 年完成改建工程，106 年前完成土地處分及償債事宜」之目標，且仍未研提土地處分計畫及償債計畫陳報行政院。目前眷改工程基地計有 54 處，其中基隆市「海光一村」等 38 處已完工交屋，臺北市「復華新村」等 13 處施工中，屏東縣「共和新村」預計於 100 年 2 月發包；另臺北市「九號基地」因無法於期限內完成違建戶排除訴訟作業，將檢討不予開發，原計畫遷建之原眷戶改遷「樂群新村」改建基地；而臺北市「懷仁新村」因礙於違建戶排除訴訟仍未定讞，恐影響開工作業，將俟訴訟結果研議是否續行興建或以其他方案替代。國防部於本院約詢時陳稱：「目前僅餘 3 處基地

尚未發包，預計可於 102 年完成興建工程；但在工程完成後，始可安置眷戶、騰空土地，再處分土地，未來償債與土地處分情形，會視情況，再予行政院協商確切完成時程。99 年 11 月 5 日已將第 3 次修正計畫再報行政院。因大面積土地未能處分，償債計畫難以安排，所以修正計畫未能即時陳報；修正計畫未與行政院事先協調，致延宕提送時間，確應檢討。」

(二) 依眷改條例第 22 條之規定，原眷戶未逾三分之二同意改建之眷村，應於本條例 98 年 5 月 12 日修正之條文施行後 6 個月內（該修正條文於 98 年 5 月 27 日施行），經原眷戶二分之一以上連署，向國防部申請辦理改建說明會，未於期限內依規定連署提出申請之眷村，不辦理改建；國防部辦理改建說明會應以書面通知原眷戶，於 3 個月內取得三分之二以上之書面同意及完成認證，始得辦理改建；對於不同意改建之眷戶，依第 1 項規定辦理（逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地）；但未於 3 個月內取得三分之二以上同意或完成認證之眷村，不辦理改建；經國防部核定不辦理改建之眷村，依第 11 條第 1 項第 6 款規定辦理都市更新時，原眷戶應由實施者納入都市更新事業計畫辦理拆遷補償或安置，不得再依本條例之相關規定請領各項輔（補）助款。故原眷戶未於 98 年 11 月 28 日前，經二分之一以上連署申請辦理改建說明會，或未於說

明會後 3 個月內取得原眷戶三分之二以上同意改建或完成認證，法律明定均不辦理眷改。然目前僅高雄市「自強新村」及高雄縣「明德新村」等兩村未同意改建，前者之眷戶因考量眷村所在地環境便利，其房舍屬日式建築並曾自費修繕房舍，而不願配合搬離現址，後者則因該村屬早年配合軍方整村整建之眷舍，房建物現況佳，眷戶考量後續可向財政部爭取承租承購權益，故多數不配合辦理改建。然對於不辦理改建之眷村，其中願意參與改建之原眷戶，並無相關法令可另予安置，若又未依「都市更新條例」辦理更新者，將於眷改條例廢止後，由國防部依「國有財產法」第 33 條及其施行細則第 27 條之規定，變更為非公用財產並騰空點還國產局接管；同時由國防部或列管軍種單位通知限期點還房舍及土地，逾期不點還者，將循法律訴訟程序辦理，且一併請求不當得利。

(三)綜上，行政院於 98 年 7 月 22 日核復國防部第 2 次眷改計畫修正草案時，乃建議國防部另行研提土地處分及償債計畫陳報行政院，並加強土地處分，確實於 100 至 103 年分年償還借款；惟該部竟仍令頒「102 年完成改建工程，106 年前完成土地處分及償債事宜」之目標，顯與行政院核復內容有所出入，且迄今尚未研提土地處分計畫及償債計畫，以減省國庫負擔，顯對行政院之函示置若罔聞，顯有違失；又 98 年 10 月起受大面積土地限售政

策影響，而無法處分大面積及精華區之眷改土地，眷改計畫勢必再度延宕，國防部並未適時提送修正眷改計畫；又眷改計畫已兩度展延，目前眷改工程尚有 16 處未完工，較預定期程落後 3 年，其執行效能不彰，國防部允應積極管控進度、排除障礙，以求如期完成；另行政院核定之第 2 次眷改計畫修正案，預定眷改工程結束期程為 102 年，距今僅餘 3 年，屆時眷改條例廢止後，高雄市「自強新村」及高雄縣「明德新村」等兩村未同意改建之原眷戶不配合搬遷、安置與訴訟等問題，勢必引發多方陳情，允宜及早妥擬對策以為因應。

十一、陸軍未俟臺北市「木柵營區」違建戶完全排除，即委由國軍軍眷住宅公用合作社興建，致違建戶未能及時排除而解約，徒增先期規劃費等成本；又總政戰局逕行將九成餘之新建眷舍，配售有眷無舍官兵，與行政院函示意旨未合，且「木柵眷舍」之原眷戶僅 9 戶，其興建之必要性尤值商榷；另陸軍逕以將官級之大坪數規劃興建，並未兼顧有眷無舍官兵之需求，皆有未當。

(一)查臺北市「木柵營區」坐落於文山區木柵段 3 小段○、○地號等 2 筆國有土地，係陸軍列管之空置營地，屬舊制眷改 78 處改建基地之一，惟至今尚未完工交屋。國防部前於 73 年 2 月 10 日函請行政院准列不適用營地處理，得款支應老舊營舍整建，經財政部邀集有關機關會商後，同意變更為非公用財產，交

由國產局依法處理；嗣因國有土地暫停標售處理，國防部於 80 年 9 月 17 日函請行政院准變更為讓售該部自建眷宅，經財政部與有關機關會商後，行政院於 82 年 5 月 24 日准予讓售國防部自建眷宅，並改依「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」（舊制眷改）之規定辦理，另同一街廓內同小段 364 地號國有土地，亦併同 353 及 362 地號土地，專案讓售該部核定之有眷無舍官兵。85 年 2 月 5 日眷改條例公布施行（新制眷改），國防部為加速新制眷改工作，採「輔導眷戶遷購國宅、購置市場成屋、興建住宅」併行推動，因臺北市無國宅可供眷戶遷購，且市場成屋房價高於該部自建眷宅，致眷戶皆無意願配合。國防部復於 92 年 11 月 19 日經眷改推行委員會第 10 次委員會會議決議，將新制「大華新村」、「居安新村」、「蔣○○散戶」及「木柵眷舍」等眷村（散戶）遷至「木柵營區」改建基地，並經行政院於 93 年 2 月 12 日同意備查。93 年 5 月 10 日陸軍即與保證責任中華民國國軍軍眷住宅公用合作社（下稱眷合社）簽訂委託辦理「木柵營區」重建工程協議書，工程分為甲、乙兩處基地（○地號為甲基地、○及○地號為乙基地），並規劃興建 114 戶住宅。

(二)復查國防部於各縣市均有多處職務官舍可供借住，可安置有眷無舍官兵，且年度核定購宅貸款亦達 2,500 戶，該部乃於 93 年 10 月 8 日函請

行政院准臺北市「木柵營區」、「堅美營區」、「懷德新村」3 處舊制眷改基地除安置原眷戶外，優先讓售新制眷改之原眷戶遷建，經交議財政部表示略以（行政院秘書長 93 年 11 月 18 日函）：「舊制重建獲得住宅之分配，除輔助原眷戶購置外，餘宅配售對象之順序為：有眷無舍官兵、自願遷建之小型眷村及散居戶、軍中編制內文職教員等，新制原眷戶尚非得配售之對象，國防部建議將舊制改建獲得住宅除輔助原眷戶購置外，優先配售新制眷改之原眷戶，餘宅再配售有眷無舍官兵，與作業要點規定不符。國防部如為安置新制原眷戶，有遷購舊制改建住宅之必要者，建議該部檢討修正作業要點後再據以辦理。」93 年 12 月 22 日國防部函報行政院修正「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」，於餘額分配增列分配對象，並經行政院秘書長 93 年 12 月 30 日函示請本於權責自行核處。然因「木柵營區」違建戶遲未排除（自 86 年即無權占用），陸軍於 92 年 1 月始提起訴法排除作業，惟僅對甲基地違建戶訴請拆屋還地及追討 5 年不當得利，93 年 2 月判決確定後，陸軍即與眷合社於 5 月 10 日簽訂委辦協議書，6 月辦理點收甲基地違建戶占用土地未果，於 10 月召開協調會時，違建戶表明將採行政、刑事訴訟救助，而不願配合交還土地；94 年 8 月陸軍申請強制執行，95 年 3 月強制拆除甲基地違建戶，又於此時始勸導乙

基地違建戶（6 戶）搬離，迄 96 年 5 月 31 日因尚有 1 戶違建戶繼續占用乙基地西側部分土地，且因工程建造執照到期，致無法興建，眷合社即要求解除委辦協議，並請求支付相關先期作業墊支款項 539 萬 2,064 元（機房遷移費 102 萬 0,639 元及建築師規劃設計等費用 437 萬 1,425 元）。經 97 年 12 月間排除乙基地違建戶後，陸軍復於 98 年 3 月 27 日續與眷合社簽訂委辦協議書，規劃興建 112 戶，甲、乙兩基地分別預計於 101 年 10 月 30 日及 102 年 4 月 30 日完工。

(三)另據 93 年 11 月 18 日行政院秘書長函意旨，「木柵營區」改建獲得住宅，優先配售新制眷改之原眷戶，餘宅再配售有眷無舍官兵。新制眷改之「蔣○○散戶」，因「木柵營區」改建基地興建眷舍規劃餘戶不足而無法安置，國防部於 93 年 9 月 21 日經眷改推行委員會第 12 次委員會會議決議，再次調整至「萬隆營區」改建基地，其餘「大華新村」等 3 眷村預計遷入「木柵營區」改建基地 117 戶；嗣因該基地內尚有違建戶待訴法排除，以及「居安新村」使用臺北市政府市有土地，每年需繳交土地租金 1 千 3 百餘萬元（惟迄未支付，總政戰局正與臺北市政府釐清租金金額等情），國防部為減低眷改基金支出壓力及原眷戶對改建之急迫性，於 97 年 8 月 21 日經眷改推行委員會第 17 次委員會會議決議，再次調整「大華新村」及「居安新村」至鄰近已

發包之「崇德隆盛」改建基地。詎國防部在調整上揭遷購區位時，竟未將僅 9 戶之「木柵眷舍」隨同調整，亦未統計臺北市原眷戶（散戶）仍未安置之數量，及重新檢討其他新制眷村遷入之可行性，總政戰局竟於 97 年 12 月 31 日召開「木柵營區新建住宅工程」規劃作業簡報，並決定木柵營區繼續改建，逕以「木柵眷舍」遷購需要，規劃興建 112 戶，造成 103 戶之大量餘戶可配售予有眷無舍官兵。嗣審計部於 99 年 3 月 18 日以台審部二字第 0990000803 號函通知檢討興建之迫切性及必要性後，經國防部重新檢討，目前已規劃調整 28 戶原眷戶（散戶）遷建，惟仍尚有餘戶 84 戶可配售予有眷無舍官兵。

(四)按「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」伍之三規定，對於原眷戶之配售標準：「將官 34 坪；上校 30 坪；中校以下軍官 26 坪；士官（士官長）、士兵：24 坪。」又同作業要點伍之四規定，餘額除輔助原眷戶購置外，按有眷無舍官兵、自願遷建之小型眷村及散居戶、軍中編制內文職教員優先順序配售，有眷無舍官兵以輔助購宅 24 坪及 26 坪兩種，24 坪配售給士官兵，26 坪配售給軍官為主，如餘額中有較大建坪之住宅時，亦得以輔助原眷戶之配售標準配售給有眷無舍官兵。查「木柵營區」改建基地違建戶於 97 年 12 月間完全排除後，總政戰局於同月 31 日召開「木柵營區新建住宅工程」規劃作業簡報，陸

軍於當時並未辦理有眷無舍官兵之需求調查下，竟在會中誣稱考量該軍缺舍官兵需求，初步規劃興建 34、30、26 坪型（室內之實際面積，並未含公共設施面積）；經主席（總政戰局副局長）裁示「木柵營區」繼續改建，並規劃興建 34 坪型 48 戶、30 坪型 48 戶、26 坪型 16 戶，合計 112 戶（甲基地 34 坪型 32 戶、30 坪型 32 戶；乙基地 34 坪型 16 戶、30 坪型 16 戶、26 坪型 16 戶）。98 年 1 月陸軍續請眷合社就施工成本及鄰損風險重新檢討規劃，並以基地面積及最大容積重新調整規劃坪型戶數，經重新規劃坪型戶數為：34 坪型 56 戶、30 坪型 44 戶、26 坪型 12 戶，共計 112 戶。98 年 9 月 16 日陸軍始辦理有眷無舍官兵之需求調查，據陸軍於 99 年 2 月 5 日提報國防部之有眷無舍官兵坪型需求統計結果顯示，欲申購 34 坪型有 31 員、30 坪型 87 員、26 坪型 155 員，共計 273 員。

(五) 綜上，陸軍對於臺北市「木柵營區」長期管理不當，任由違建戶自 86 年起即無權占用，嗣 93 年 2 月甲基地違建戶訴訟定讞後，陸軍未待違建戶排除完竣，即於 93 年 5 月與眷合社簽訂委辦協議書，惟遲至 95 年 3 月始完成拆除事宜，又明知乙基地亦有違建情事，卻未與甲基地一併訴法排除，致興建工程無法順利開工，致建造執照到期而須解除委辦協議，眷合社並請求支付 437 萬餘元之規劃設計費，徒增改

建成本。又總政戰局於 93 年 9 月 21 日及 97 年 8 月 21 日經眷改推行委員會決議，將新制眷改之「蔣○○散戶」、「大華新村」及「居安新村」調整至其他改建基地，卻未將住戶僅 9 戶之「木柵眷舍」隨同調整，且未重新檢討其他新制眷村遷入之可行性，仍續規劃於「木柵營區」興建 112 戶，造成 92% 之 103 戶餘戶須配售予有眷無舍官兵，嗣經審計部通知檢討後，國防部重新調整 28 戶原眷戶（散戶）遷建，惟仍有約 75% 之 84 戶餘戶可配售有眷無舍官兵，皆與行政院 93 年 11 月 18 日函示意旨未合（優先配售新制眷改之原眷戶，餘宅再配售有眷無舍官士），其興建之必要性尤值商榷。另陸軍於尚未辦理有眷無舍官兵之需求調查，並無法得知官兵缺舍情況之下，即先行規劃興建 112 戶之各坪型戶數，並經總政戰局於 97 年 12 月決定興建 34 坪型 48 戶、30 坪型 48 戶、26 坪型 16 戶，復請眷合社重新調整為 34 坪型 56 戶、30 坪型 44 戶、26 坪型 12 戶，嗣陸軍於 98 年 9 月辦理有眷無舍官兵需求調查結果，其中 26 坪型有 155 人登記申購，惟僅有 12 戶可供分配，而 34 坪型有 31 人登記申購，卻有 56 戶可供分配，官兵欲申購坪型戶數與規劃興建坪型戶數落差甚大，並逕以大坪數設計規劃興建，未能兼顧官士兵之需求，顯有未當。

據上論結，國防部辦理眷改工作，計畫經二度變更，迄 99 年 10 月底止，眷改

特別預算歲入、歲出及安置眷戶之執行率僅約 5 成、4 成及 7 成 5，執行進度持續嚴重落後，並已融資 531 億餘元，及列支利息達 24 億餘元；然於眷改基金不足而須融資因應之困境下，多處土地未積極騰空及土地送估作業草率，其處分土地及得款執行率僅為 22.62% 及 44.94%，且對已騰空之土地並未妥善運用民間資源，以減省基金支出；又長期放任原眷戶違規使用眷舍外，於眷改條例施行前，並未能落實違占建戶清查及完成存證作業，復於條例施行後，竟採較寬鬆標準認定占用人之居住事實，且仍未確實掌握違占建戶相關資訊，管控機制付之闕如；其規劃興建戶數高於需求戶數及對於餘戶管理與銷售機制未臻周延，致餘戶及商業服務設施尚有近 78 億元之 1,751 戶有待處分，造成眷改基金之負擔及滯銷所衍生之費用與折舊損失；且僅採傳統工程發包興建方式執行改建作業，並未善用眷改條例規定之獎勵民間參與投資興建住宅方式辦理，以減省基金財務負擔及提升興建效能，且規劃興建住宅社區 54 處，尚有 16 處仍未完成，又因部分興建工程未能於計畫期內完成發包，致遭逢營建物價上漲，徒增興建費用 43 億餘元；另於法律尚未修訂前，逕將總政戰局眷改業務移編至軍備局，且移編後眷改工作權責不清及流程規劃未當，又眷服處人力及專業不足，致眷改工作執行窒礙；復未於規定期程內辦妥眷戶之 69.3% 地價款及補助款清冊造報，又令頒之清冊格式漏列補助款清冊，且未全般管控作業期程及蒐整工作，致延宕長期墊款轉正及補助款預算執行與改建業務結案之期程；

迄未依行政院指示研提土地處分計畫及償債計畫，竟令所屬依原提報之「102 年完成改建工程，106 年前完成土地處分及償債事宜」辦理；國防部對眷改辦理過程所遇缺失及本院前兩次糾正事項，未切實檢討改進，相關缺失重複發生，致眷改工作持續嚴重落後；又未俟臺北市「木柵營區」違建戶完全排除，即委由眷合社興建而造成解約及徒增先期規劃費等成本，並逕行將九成餘之新建眷舍配售有眷無舍官兵，然原眷戶僅有 9 戶，其興建之必要性尤值商榷，及以將官級之大坪數規劃興建，顯未兼顧有眷無舍官兵之需求，均有未當。國防部辦理眷改工作之執行進度持續落後，並有改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等怠失，相關缺失重複發生，核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

三、本院財政及經濟委員會為台灣中油公司向卡達 Ras Gas II 公司採購液化天然氣 LNG 案，未依規定程序辦理，及「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業不當，有違國營事業管理法、政府採購法等相關法規，肇致國庫鉅額損失，洵有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 24 日
發文字號：院台財字第 10022000042 號

主旨：公告糾正台灣中油公司向卡達 Ras Gas II 公司採購液化天然氣 LNG 案，未依規定程序辦理，及「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業不當，有違國營事業管理法、政府採購法等相關法規，肇致國庫鉅額損失，洵有違失案。

依據：100 年 1 月 18 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 59 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：台灣中油股份有限公司。

貳、案由：台灣中油股份有限公司向卡達 Ras Gas II 公司採購液化天然氣 LNG 案，未予妥善規劃，審慎評估，陳報經濟部核定，即改採自行運送 LNG 方式，決策草率，且「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業時程延宕，耗時三年四月始完成；不論運載模式、招標條件、決標機制、投資方式、合資比例等，均有違國營事業管理法、政府採購法、中油公司章程及「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」等相關法令規定，肇致國庫鉅額損失，洵有違失。

參、事實與理由：

台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）向卡達 Ras Gas II 公司（下稱 RG II）採購液化天然氣 LNG 案，運送 LNG 部分之「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」（以下稱本案），95 年 7 月 10 日公開招標結果，由日本郵船公司與三井物產公司所組團隊得標，按得標廠商所報資本費用 50,750 美元/日及操

行費用 11,200 美元/日換算之租船費用總現值 PV_T 高達 988,085,596 美元。開標後，得標廠商於同年 9 月間分別設立尼米克（Nimic）控股公司及船舶管理公司。尼米克控股公司設立四家船東公司分別擁有一艘船，再分別於 95 年 10 月 18 日與中油公司簽署計時租船契約後，於同年 31 日委託日本三菱重工公司與川崎造船公司各建造二艘 LNG 運輸船。嗣中油並於 97 年 10 月 31 日投資尼米克六家公司，持股 45%。案經臺北市議員林瑞圖檢舉，有關台灣中油股份有限公司（以下稱中油）疑與日本四大商社（三井會社、日本郵船、川崎造船廠及三菱重工）勾結，聯手壟斷台灣液化天然氣 LNG 市場，從中牟取暴利等情。

經查，中油決策高層處理本案，不論運載模式、招標條件、決標機制、投資方式、合資比例等，均有違常理。案經約詢經濟部次長黃重球、行政院公共工程委員會蘇明通處長、國營會執行長劉明忠、中油前董事長郭進財、潘文炎及陳寶郎、前董事陳慶男、現任董事長朱少華、前天然氣事業部執行長李正明、天然氣事業部主任陳玉山、廖惠貞、投資事業部處長姚坤泰，海運事業籌備處褚世傑等，並諮詢多位航運界學者及專家等，調取相關卷證審閱，並履勘川崎造船公司坂出廠了解 LNG 船之委建等相關事宜，案經調查竣事，茲臚陳中油違失情節如次：

一、中油公司經理部門辦理「長期租用 LNG 船採購案」，未依據「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」，審慎考量採購案合約期間長達 25

年，進而嚴謹分析評估液化天然氣 LNG 之長期運輸成本及風險，即逕行指示變更原與卡達 RG II 議定之 EX-SHIP 船運方式，改採買方自行運氣之 FOB 船運方式，且費時三年四月始完成天然氣船租用採購之招商作業，致該公司增加逾百餘億元之購氣成本，造成國庫鉅額損失，核有違失：

- (一)按「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」第 1 點：「投資計畫之效益分析，應以現值報酬率法及淨現值法為主，收回年限法為輔，並作風險與不定性分析。分析時，應揭露預測之假設條件及資料來源。」其中「稱現值報酬率（又稱內部報酬率）者，謂基於貨幣時間價值觀念，就投資計畫之現金流量化成現值後求得之報酬率」、「稱淨現值者，謂基於貨幣時間價值觀念，以資金成本率為折現率，求出投資計畫之現金流量淨現值」、「稱收回年限者，謂就計畫之投資總額，計算其全部收回所需之年數。其計算方法，係以各年現金流入現值，逐次累積至接近基年投資實值總額為止。其累積完畢之年次，即為投資收回之年數。比較各別計畫之收回年限時，應考慮各別之預計使用壽年。」該要點第 7 點、第 8 點及第 14 點定有明文。
- (二)中油公司參加 92 年 7 月 4 日開標之台灣電力公司大潭火力發電廠供氣標案，為確定氣源及投標價格，於同年 3 月 24 日遞送投標文件前，於該年 3 月 14 日，由總經理潘

文炎代表與卡達 RG II 簽署長達 25 年採購前約（HOA, Heads of Agreement）每年購氣 300 萬噸。其基礎即係援引往例，比照該公司向印尼採購液化天然氣之運氣方式，由卡達 RG II 以賣方負責運氣之 EX-SHIP（又稱 DES）方式運送液化天然氣 LNG 到台灣港口卸貨，運費 25 年固定價格 0.75 美元/mmbtu（熱焓值單位）。且卡達 RG II 同意，採 EX-SHIP 方式之四艘 LNG 船中，中油公司除「可參與船運，擁有並管理一艘 LNG 船。」另亦取得卡達 RG II 液化天然氣 LNG 事業 5% 之權益。依該採購前約，中油公司保留有變更為買方負責船運 FOB 之選擇權。惟相關配套措施須重新議定，顯見兩種運氣方式之購氣條件明顯不同，應審慎分析考量。

- (三)中油公司與卡達 RG II 採購前約 HOA 所議定之 EX-SHIP 運費相當低廉，且條件優厚，符合中油公司計劃循序漸進，參與船運，逐步累積操船經驗並熟稔船運業務後，自組船隊之目標。詎採購前約 HOA 簽署後，事隔僅一月餘，潘文炎即於 92 年 4 月 29 日主持天然氣事業部報告「本公司參與台電大潭標案之 LNG 採購合約」，無視各項價格優勢及船運風險之利弊分析，逕自裁示改採買方自行運氣之 FOB 方式。天然氣事業部所提 EX-SHIP 及 FOB 之利弊分析如下：

1. EX-SHIP 無須承擔 FOB 所面臨的風險；RG II 所提供的運費是

25 年不變，故無需擔心物價指數、保險費之調漲，及航運海上的風險。況中油需氣係配合台電需求變動，HOA 中 RG II 承諾貨氣轉運、年度增短提彈性、回提年限等優厚之條件。若採 EX-SHIP 則用多少付多少運費，方便且彈性。若採 FOB 若短提仍需照日付租船及操作費，若增提，還得另增費用。

2.EX-SHIP 無剩餘運量問題；LNG 船隻特殊性在無回頭貨，故租船合約規定無論空船、閒置，均需按日付費。為取得較具體之比較數據，中油公司天然氣事業部已分別請專業的華威公司（Frontline）及商船三井公司（Mitsui OSK/LNG Japan）提供採 EX-SHIP 或 FOB 之評估建議及提供參考運費。與卡達 RG II 同條件（300 萬噸運能，扣除 BOG 成本及調增操船成本）下，華威報價 0.9325 usd/mmbtu，商船三井報價 0.7728 usd/mmbtu，均較 RG II 報價 0.75 usd/mmbtu 為高。此二公司均指出以當時 LNG 運輸船 145,000m³ 之運量，需 4 艘船始能達成中油每年 300 萬噸之運量，然 4 艘船之最大運能每年可達 341 萬噸，若多出的 41 萬噸運能均能順利另覓合約售出，則單位運費可降至華威 0.7173/mmbtu、商船三井 0.70/mmbtu（剩餘 171 天運能交船運商利用）。惟剩餘運能能否順利另售，尚有風險。

3.EX-SHIP 除有支付天然氣費用期程之利多，亦有支付運費之利多。依據購氣前約 HOA，若中油採 EX-SHIP 則天然氣及運費均在貨物卸收後 8 天支付。但 FOB 則天然氣費需在裝貨後 8 天支付。25 年的利息差額，亦甚為可觀。

(四)卡達 RG II 於 92 年 3 月 14 日購氣前約 HOA 中同意採 EX-SHIP 之四艘船舶中，「中油可參與船運，擁有並管理一艘 LNG 船」。惟總經理潘文炎於 92 年 4 月 29 日簡報批示改採中油公司自行運氣之 FOB 方式，同時亦指示：「應洽尋（詢）擁有多艘 LNG 船隊之國際船運公司進行合作，其 25 年平均運費必須低於 RG II 運費報價…」，總經理潘文炎並於同年 5 月 8 日批示成立「船運商遴選專案小組」，以「造船」為目標，無視購氣前約 HOA 中 RG II 提供之優厚條件及改採 FOB 方式之諸多風險。該「船運商遴選專案小組」於 92 年 5 月 29 日成立，並自 92 年 6 月 16 日起，召開過多次大潭 LNG 採購合約船運商遴選專案會議，卻無實質進度。92 年 7 月 4 日中油公司標得大潭電廠供氣合約後，該公司天然氣事業部於 92 年 9 月 16 日晨報中，簡報「LNG 採購合約之船運安排 EX-SHIP 或 FOB？」再次強調原議定之 EX-SHIP 方式具「無船運及 25 年運費波動風險、已在 HOA（採購前約）爭取相當優厚之主要條款…」等各項優點，建議仍採 EX-

SHIP 方式，由卡達 RG II 負責運送 LNG 到台灣港口交貨。惟潘文炎仍裁示，採 FOB 之方案進行，復於同年 10 月 2 日臨時晨會裁示：有關大潭電廠供氣，LNG 船之建造一案應儘速成立工作小組進行，由時任副總經理朱少華擔任召集人，並於每月該公司晨報中報告進度等事項。同年 12 月 29 日潘文炎於執行委員會審議「天然氣船運方案」，再次做成採 FOB 方式之決定。惟查，該「LNG 船運成本分析」係按 60,000、62,500 及 67,500usd/船/日等三種計時租率評估。以計時租率 62,500usd/船/日為例，每 mmbtu 之運費 0.502 usd，係按 343 萬噸運量、每噸 5.2mmbtu 及扣除每年 6 天塢修後換算而來。加上當時油價 20-30 美元間，按每航次 584,901 usd/日、每年 13.8 航次及每年 100 萬美元之其他費用估列年航次費用 9,071,634 美元（即 0.203 usd/mmbtu），合計航運成本為 0.71 usd/mmbtu。類此情形，60,000 及 67,500 usd/船/日對應之單位航運成本，則分別為 0.68、0.75 usd/mmbtu（假設航次費用 0.203 usd/mmbtu，與前同）。因旨揭首年最大航運成本未逾卡達 25 年固定運費 0.75 usd/mmbtu，該報告即假設分年航運成本與首年同，並扣除 FOB 合資 49%獲得之船東利得（淨現值/25/4/44,649,426mmbtu）後，航運成本介於 0.72-0.74 間，因此宣稱改採 FOB 方式較 EX-SHIP 方式有利（附件）。經濟部爰以 99

年 9 月 21 日經營字第 09902639180 號函復本院：「以當時船價每艘造價 1.5-1.95 億美元評估分析，預估運費為 0.72-0.74 usd/mmbtu，較 EX-SHIP 運費 0.75 usd/mmbtu 為佳，…」等語，辯稱 92 年當時改採 FOB 方式確較 EX-SHIP 方式有利。

(五)惟查，船價係計時租船成本之關鍵因素，該「LNG 船運成本分析」，僅分析首年之航運成本，未考慮油價波動引發之航次費用變動風險。又依據中油公司 92 年 8 月 0921 4D000170 號簽呈說明四：「查新船建造時程含前置作業期約需三年半，如欲於 97 年如期開始供氣大潭電廠，必須於 93 年中簽妥造船合約。…」另依據該公司天然氣事業部 92 年 11 月 28 日會簽分析 EX-SHIP 及 FOB 方式之利弊時亦稱：「目前造船市場已受鋼鐵價格揚昇等因素影響，已有造價上揚之預期心理，且卡達 RG II 預估在 2008-2012 年，每年加入 10 艘 LNG 船，共計 50 艘 LNG 船。下週預計發出 6-8 艘 LNG 船招標通知。預估 LNG 船新船造價將從目前 1 艘 1.5 億美元攀升。…」上開會簽意見四又稱：「若採 FOB 但船運合資，則船運商須以公開招標方式併合資條件列入條件後擇定，招標程序若有延宕，則時程之延誤即為可能之成本增加。除此，本公司之招標作業亦需再依政府採購法邀請顧問公司協助備標作業，不同業務所有程序之重複作業。確實費

時冗長，任一環節有耽擱或突發狀況，則將抵銷原有預期利潤。建議本案宜採保守作法，暫時避開非核心事業之投資風險，以穩定執行 LNG 合約為主體。…」等語，顯見中油公司於 92 年間即預估船價將從 1.5 億美元向上攀升，倘改採 FOB 合資，將因採購及預算程序冗長…等，致使 LNG 船建造成本逐步攀升，增加計時租船之成本，對改採旨揭 FOB 之風險，知之甚詳。

(六)再查，中油公司於 93 年 1 月 5 日致函卡達 RG II 確定改採 FOB 方式購氣，並同意卡達 RG II 所提卡達 Q-ship 公司有未來合資 LNG 船運公司 25% 之認股選擇權等要求。因改採 FOB 方式，多項條件需重議，依據卡達 RG II 副董事長 Dr. Ibrahim 93 年 7 月 30 日致中油公司函所示，購氣前約 HOA 係以 EX-SHIP 為基礎。雖買方保有選擇自行運送方式的權利，惟關鍵在時空環境已有轉變，國際能源價格轉屬賣方市場，價格條件自有不同，重新議定，困難重重，致雙方遲未達成共識，正式簽約。案經該公司 94 年 3 月 18 日第 527 次董事會通過：「請檢核室查明 LNG 購氣契約(SPA)自臺電公司大潭天然氣採購案決標後迄今尚未簽署之原因。」追究責任後，始於 94 年 9 月 13 日與卡達 RG II 簽署完成 LNG 購氣契約(SPA)，距購氣前約 HOA 之簽署已逾兩年六月之久。總經理潘文炎逕自指示改採自行運氣之 FOB

方式，重新議約時程延宕，致「長期租用 LNG 船勞務採購案」更遲至 95 年 7 月 10 日始決標，再費時十月，合計達三年四月之久。經查船運專案小組 92 年 8 月 12 日簽呈(09241D000170)說明三警示：「查新船建造時程含前置作業期約需三年半，如欲於 97 年如期開始供氣大潭電廠，必須於 93 年中簽妥造船合約。即於 93 年中之前需完成船運商遴選、議定船運合約等。」詎潘文炎仍逕自指示改採自行運氣之 FOB 方式，致重新議約時程延宕。「長期租用 LNG 船勞務採購案」更遲至 95 年 7 月 10 日始決標，合計 3 年 4 個月之久始擇定合資船運商。本院於 98 年 12 月 21 日詢據時任副總經理陳寶郎說明延宕之原因：「當時整個事情的關鍵是—卡達當初給 CPC 的價錢太低，到今天仍是全世界最低的。後來天然氣漲價，大潭得標以後卡達反悔，不太願意和 CPC 簽約 SPA，加上 CPC 決議採 FOB，卡達更不爽，合約加了很多東西，天然氣事業部認為怎可如此，對方談的意願更低，所以一直拖在哪裡。」顯見郭進財、潘文炎當時率爾決定改採 FOB 合資，造成中油公司重大損失，洵有違失。

(七)重新議約期間，因國際原物料高漲，LNG 船價節節高升，終致決標時 LNG 船價已達 2.1 億美金，租船及操船費用高達每日 61,950 元美元。換算單位租船費約 0.709 usd/mmbtu，另加計航次費用 0.203

usd/mmbtu (油價 20-30 美元估列)，則決標後之航運成本至少超過 0.912 美元/mmbtu，已遠高於當初與卡達 RG II 議定之 EX-SHIP 運費 0.75 美元/mmbtu (25 年固定) 高出 21.6% 以上。析言之，因中油高層堅持採 FOB 及合資造船並租用運送的方式，長期結果，較 EX-SHIP 運費以本案 95 年 7 月 10 日決標金額 734 億元推算，至少造成中油公司損失約 $734 * 21.6\% = 158.5$ 億元，損及轉投資利益。核與首揭「國營事業固定資產投資計畫編審要點」規定未合。

(八) 綜上，中油為提供台電大潭電廠天然氣向卡達 RG II 購氣案，違反「國營事業固定資產投資計畫編審要點」規定，忽視航運主要成本之船價已自谷底逐步攀升之警訊，未能審慎評估，即將原簽購氣前約 HOA 所定賣方負責運氣 EX-SHIP 方式之協議，逕改以買方自行運氣 FOB 合資方式，重議時程延宕，錯失最有利時機，致因國際原物料及租船成本上漲，而增加鉅額購氣成本，造成國庫重大損失，核有違失。

二、中油公司向卡達 RG II 購氣案，變更液化天然氣長期採購案採購前約，改採 FOB 合資方式自行負責船運，係屬轉投資事項，且涉及 LNG 船之建造、經營等事項，核屬經營策略之重大變革。詎該公司經理部門未依國營事業管理法及公司章程等相關法令規定，事先陳報董事會核轉經濟部核定，即通知卡達 RG II 改採 FOB 方式自行運送液化天然氣，亦有違失：

(一) 按國營事業管理法第 8 條規定，國營事業業務計畫及方針之核定，係主管機關之權責。中油公司章程第 17 條第 1、2 款規定，業務方針之審議、業務計畫之審議與執行之監督，係董事會之職權；中油公司經理部門應提報董事會工作事項明細表(註 1)【業務】第 1 點規定：「公司未來探勘、煉製、行銷、研發之經營策略，有重大變革者，應提報董事會核轉經濟部核定」、第 14 點規定：「各項合約，有關政策性者，報部」、第 19 點轉投資(八)規定：「轉投資計畫可行性研究報告(含預算)」，應提報董事會核轉經濟部核定。

(二) 中油公司總經理潘文炎於 92 年 3 月 14 日代表該公司與卡達 RG II 簽署以賣方負責運氣 EX-SHIP 方式為基礎之長期採購液化天然氣前約(HOA)。總經理潘文炎旋即於同年 4 月 29 日逕自裁示變更採購前約之基礎，改採 FOB 方式進行，所涉金額龐大，以該公司 95 年 7 月 10 日「長期租用 LNG 船勞務採購案」決標金額新台幣 734 餘億元，該公司投資認股其中之 45% 金額即逾 300 億元。詎潘文炎迄 92 年 12 月 23 日於該公司執行委員會裁定確定改採 FOB 方式後，未陳報董事會並轉陳經濟部核定，即於 93 年 1 月 5 日逕自函復卡達 RG II 該公司決定改採 FOB 方式。同年 2 月 4 日潘文炎批示，由天然氣事業部接續主辦，邀集原「船運商遴選專案小組」成員，全力投入「長

期租用 LNG 船採購案」招標選商，籌備大潭供氣事宜。本院 98 年 12 月 22 日詢據潘文炎表示：「建立自有的船隊一向都是中油的政策，如台塑、中鋼都有自己的船隊，中油至今無自己經營的船公司，係因交通部不同意給 CPC（中油）執照。本案天然氣事業部傾向 EX-SHIP，儲運處傾向 FOB，但內部多數人主張 FOB（包括我自己在內），我們上次參與印尼 LNG 船馬祖號之股權，這次進一步決定採用 FOB 參與經營。…這與兩岸緊不緊張沒有關係。…縱使尼米克公司是日本在主導，仍可學經驗。」惟查，該公司 91 年 10 月 11 日第 498 次董事會就該公司天然氣事業部之工作計畫及目標之報告，雖曾通過決議：「評估增造液化天然氣船之可行性」（附件）。嗣天然氣事業部於該公司總工程師室依據董事會該項決議陳報辦理情形之簽呈中會簽表示，台電大潭供氣案，該公司擬採 FOB（買方負責運氣）或 EX-SHIP（賣方負責運氣），尚未定案；增造 LNG 船之時機應搭配 LNG 合約實際狀況，如新約需求量及時程。總經理潘文炎亦於 92 年 2 月 17 日批示：「LNG 現貨市場仍未具體形成，新建 LNG 船仍以配合採購合約為宜。」董事長郭進財亦批示認可，均強調以配合採購合約為宜。此有該室 92 年 2 月 13 日 09212D000160 號簽呈可稽。故是否建造 LNG 船，尚在評估階段，並非既定政策。

且評估結果如何，即應依據該公司 91 年 10 月 11 日第 498 次董事會之決議，於 93 年 1 月 5 日函復卡達 RG II 改採 FOB 前，由經理部門提報董事會議決。

(三)中油公司表示，卡達 RG II 購氣案採取 EX-SHIP 或 FOB 方式運送液化天然氣 LNG 係依前揭工作事項明細表【業務】十四之(二)液化天然氣購買合約之議定，屬總經理權責。經濟部亦於 99 年 9 月 21 日據以函復本院亦表示，依據中油公司「經理部門應提報董事會工作事項明細表」改採 FOB 方式運送液化天然氣 LNG，係屬總經理權責。惟查，中油公司液化天然氣 LNG 採購案，以往均採 EX-SHIP 方式運送液化天然氣 LNG，本件卡達 RG II 購氣案採 FOB 方式運送係屬創舉，且涉及 LNG 船之建造、經營等事項，運送期限長達 25 年，自屬國營事業管理法第 8 條規定之業務計畫及方針之變更，相關購氣及租船長期合約即具「政策性」。且自中油公司核定「長期租用 LNG 船勞務採購案」底價，即 25 年租船費用之預算金額高達新台幣 868.85 億元觀之，亦應認定係屬業務方針及經營策略有重大變革，或具政策性，而應依據國營事業管理法第 8 條等相關法令規定，陳報董事會核轉經濟部核定。

(四)又中油公司於「長期租用 LNG 船勞務採購案」招標文件規定保留該公司合資比例不低於 45%之認購權，並將「船東公司合資契約（草

約)」及「管理公司合資契約(草約)」列為招標文件之一部，依首揭國營事業管理法、中油公司「章程」及「經理部門應提報董事會工作事項明細表」等規定，相關合資計畫應先陳報董事會轉請主管機關經濟部。依據該公司天然氣事業部 92 年 11 月 28 日會簽分析 EX-SHIP 及 FOB 方式之利弊時，亦稱本件 FOB 合資計畫應陳報經濟部核定：「該公司合資計畫必須先報經主管機關核定及編列預算，才能招標及決標。如招標結果未如預期，再重新編定固定資產投資計畫及預算，屆時 LNG 船價可能已攀升至不符投資效益。」顯見本件合資決策應陳報該公司董事會核轉經濟部核定。據此，潘文炎決定改採 FOB 方式運送液化天然氣 LNG，即已決定合資計畫，至遲亦應於 93 年 1 月 5 日正式通知卡達 RG II 前，即應先依相關法令規定陳報董事會核轉經濟部核定。

(五)再者，中油公司 94 年 3 月 18 日第 527 次董事會就本件卡達 RG II 購氣案曾決議由賣方負責運氣到台灣港口的 EX-SHIP 方式：「(一)請經理部門儘速與卡達 RG II 依原簽署之採購前約 (Heads of Agreement) 架構 (即 EX-SHIP 卸收港交貨)，完成 LNG 購氣合約 (SPA) 之協商及簽署。(二)如卡達 RG II 未能接受前述條件，則依本案規劃方式辦理，惟應俟 LNG 購氣契約 (SPA) 簽署後方得進行。」自該決議內容觀之，顯見本件卡達 RG

II 購氣案，經理部門倘於 92 年間即先陳報董事會審議，中油公司當不至改採 FOB 合資方式運送 LNG。詎潘文炎早於 92 年 4 月 29 日即逕自決定改採 FOB 方式自行運氣，並於 93 年 1 月 5 日正式通知卡達 RG II 該方案。嗣中油公司雖擬回歸原採購前約議定之賣方負責運送之 EX-SHIP 卸收港交貨方式，然因國際原物料高漲，購氣時機及條件差異過大等因素，卡達 RG II 已無法同意中油公司回歸原採購前約條件之要求。故本件卡達 RG II 購氣案，最終肇致國庫損失逾百餘億元。

(六)綜上，中油公司向卡達 RG II 購氣案，中油公司 92 年間決定改採 FOB 合資方式，與該公司「長期租用 LNG 船勞務採購案」得標廠商合資自組船隊運送液化天然氣，係屬轉投資案，且係公司業務方針與經營策略重大變革者，各項合約即具政策性，該公司經理部門未先陳報董事會核轉主管機關經濟部核定，即先通知卡達 RG II 決定改採 FOB 方式，尚非適法，並肇致國庫損失逾百餘億元，核有違失。

三、LNG 船價係租船費用之關鍵變數，亦屬合資之重要權益事項及契約要項，應於招標文件載明，且為契約必要之點。惟該公司經理部門辦理「長期租用 LNG 船採購案」，竟未將 LNG 船造價等費用之契約要項納入招標文件，嗣後合資認股時，僅得被動接受得標廠商所提高船價及相關費用，致合資計畫現值報酬率僅略大於資金成

本率，核與政府採購法及行政院公共工程委員會函示意旨未合，顯有違失：

- (一)按政府採購法第 36 條第 1 項及第 2 項規定：「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。」有關合資之重要權益事項，應於招標文件載明，且為契約必要之點，若有欠缺，則使契約形成內容不明之狀態。契約之成立必須符合確定合法可能三大要件，苟若其內容不明，可能導致契約無效之爭議。
- (二)查中油公司為辦理大潭電廠供氣招標案，總經理潘文炎於 92 年 4 月 29 日裁示：「與 RasGas 之 LNG 初步合約決定採 FOB，惟有關該合約量之船運業務，應洽詢擁有多艘 LNG 船隊之國際著名 LNG 船運公司進行合作，…」，同年 5 月 29 日並批示成立「船運商遴選小組」。案經該小組 6 次會議討論，歸納可行之船運安排，計有甲一案：先遴選船運合資伙伴，再以限制性招標方式與其議定船運合約、甲二案：以公開招標方式，發包船運勞務合約，同時擇定合資公司船東及管理人；及乙案：獨資造船，船舶操作委託公司管理等三種可行方案。該小組分析各方案之優、缺點後，認為如公司仍擬採 FOB，以甲二案（以公開招標方式，發包船運勞務合約，同時擇定合資船東及管理人方式進行，且同時保留 RG 與

CPC 之船東參與股權）較為可行，此有船運專案小組 92 年 8 月 12 日 09214D000170 號簽呈可稽。

- (三)次查，中油公司為確認甲二「租船運送液化天然氣工作」採購案，擬以公開招標方式，擇定有經驗之船運商後，與中油公司、卡達 Q-ship 等合資成立一個或數個公司，再由合資公司提供數艘 LNG 船負責自卡達購買之液化天然氣，是否符合政府採購法問題，於 93 年 2 月 13 日就：1.招標文件規定，得標之船運商與該公司、卡達 Q-ship 公司共同成立合資公司，負責『台電大潭電廠發電用天然氣採購案』之液化天然氣運載工作；2.招標文件中規定將第三者之卡達 Q-ship 公司列為合資公司股東…等事項函請行政院公共工程委員會釋示，案經該會於同年 3 月 22 日示復略以：「…所擬方案，如招標文件已載明相關權益事項，尚無違反政府採購法第二十二條第一項第十五款規定，並請查參。」至所稱相關權益事項，該公司購運室 09314D00039 簽呈說明二：「為讓投標者在瞭解本公司財務要求下，評估投標價格，本公司需於標單內明確訂定新船（參考）價格、監造費用、財務融資、管理維護成本（operator cost）、稅務安排及合資船東公司效益分析等之計算基礎，及訂定決標方式（單以租船費率決標或需加入其他因素）」顯見新船價格係招標文件應明確訂定之要項，並無疑義。
- (四)惟查「長期租用 LNG 船採購案」

之決標原則，依據 93 年 8 月 12 日總經理陳寶郎主持該採購案規劃報告會議紀錄，係以「租船費用」作為決標基礎，亦即以 4 艘 LNG 新船於租用期間之租船費用總現值最低，且低於底價者決標。其計算式為先計算本案所租用各艘 LNG 船於各計時租船契約期間各年之租船費用，再分別以折現率 6.83% 換算得各計時租船契約各年租船費用之現值；最後加總 4 艘船之租船費用現值而得。招標文件規定投標廠商資格應具有相當設備，略以：「投標廠商須承諾船東公司將與一家或數家合格廠商簽約定製 4 艘 LNG 新船。」等語，並未將未來合資之重要權益事項，即新船價格，納入招標文件。致該公司 96 年按該採購案之合資選擇權設計，入股尼克船東控股公司、管理公司及 4 家船東公司 45% 股權時，得標航運商列計之 LNG 新船造價每艘高達 2.1 億美元。

(五) 綜上，中油公司明知影響租船費用之主要變數為資產費用、管理費用及航行費用，該公司天然氣事業部 93 年 7 月 13 日「長期租用 LNG 船採購案」擬提報執行委員會之簽呈（09314D000203）證述綦詳。惟該公司「長期租用 LNG 船採購案」招標文件，竟未依行政院公共工程委員會釋示，將重要權益事項—LNG 船造價及相關費用納入，致中油公司嗣後入股合資時，得標廠商提送之新船造價大幅增加，合資計畫現值報酬率（IRR）僅略大資

金成本率，核與政府採購法及行政院公共工程委員會函示意旨未合，顯有違失。

四、中油公司雖稱投資造船係為因應台海情勢，穩定產銷。惟將合資公司持股比例自限 50% 以下，避免成為國營事業，迴避監督，最後僅投資持股 45%，等同拱手讓出主控權，且自始刻意排擠國輪公司參與，又未積極監督船舶設計、建造、船廠選擇及財務安排等，與 FOB 合資旨在掌握 LNG 船經營權之目的相悖離，核有違失：

(一) 按國營事業管理法第 3 條第 1 項第 3 款規定：「依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者」為國營事業。國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷、業務計劃及方針之核定、重要人員之任免、管理制度之訂定、業務之檢查及考核、資金之籌劃等，依同法第 8 條規定，皆為國營事業主管機關之權責。國營事業轉投資新成立子公司時，幾乎全刻意將持股比例控制在 50% 以下，避免子公司亦成為需接受監督之國營事業，合先敘明。

(二) 本案中油擬具開標後與得標廠商合組公司造船之轉投資計畫，其目的係為「可提高我國油氣自運率，有助於能源安全政策之建立。」（95 年 4 月 13 日提報第 552 次董事會「卡達 LNG 船運合資計畫可行性研究報告」結論五）及「本合資計畫可掌握 LNG 之運輸船之經營權及…」（96 年 4 月 18 日油轉資發字第 09610207290 號函報請經濟部

准予轉投資函），然實際上中油並未掌握合資公司過半股權，所謂「有助於能源安全」顯屬誇大不實之辭，顯有疑義。以所持 45% 股權，希望能掌握 LNG 船之經營權，顯屬難以達成之目的。

(三) 中油公司 93 年 3 月 16 日晨報決議：「以公司整體最大利益為考量，爭取 49% 持股為最大股東辦理」，該方案亦計畫邀國內上市公司投資 2%，以利掌握經營權。嗣後中油以「為提高廠商之競標意願，及增加得標廠商所提運費報價（含財務規劃、船價等）應承擔之風險…」於同年 8 月 12 日自動降低持股比，同意參與合資船東公司及合資管理公司之投資比例均自 49% 降至 45%。拱手讓出主控權。按國際 LNG 運輸市場「貨源」是重點，無法掌握貨源有船亦徒然。以日本為例，其大阪瓦斯公司（GAS）2000 年出資 60% 與日本郵船公司 30%、商船三井公司 7%、川崎汽船公司 3% 合資購船，並由日本郵船公司負責操船。中油公司與大阪瓦斯公司地位相當均屬掌握貨源之關鍵，是船東及代操作業者爭取的對象，廠商連 7%、3% 都願接受，何來無競標意願？況中油公司理應熟悉市場行情，卻拱手將主控權讓與得標廠商，令人質疑。

(四) 卡達 RG II 擁有 LNG 船隊，其中有 11 艘專用船對日本送氣，如採 EX-SHIP 有利卡達 RG II 整體調配船舶，對買方相對可提供較優渥的條件。當中油公司決定改採 FOB 方式

時，RG II 即提出購氣條件需重議及未來投資造船需有 25% 的選擇權。同時卡達 RG II 要求「有權監督船舶設計、建造、船廠選擇及財務安排等等，且合約執行期間，卡達 RG II 有權 review 所有管理、維護操作之船務營運。」綜觀卡達 RG II 所提條件，係其長期與日商或其他國際船商合資之經驗心得，中油理應借鏡，將其納入招標須知內。然中油內部竟批評卡達 RG II 之要求「不合理」，甚且在中油與得標廠商簽約後，竟全無對「船舶設計、建造、船廠選擇及財務安排等之監督」，且合約執行期間，亦未「review 所有管理、維護操作之船務營運。」任由得標廠商選擇船型（Moss type）、選擇造船廠（三菱重工及川崎造船）、自行監造（日本郵船 NYK）。

(五) 中油公司於 95 年 9 月 8 日與尼米克（NiMiC）船東控股公司、尼米克（NiMiC）船舶管理公司簽訂之租船契約（JVA）卻規定，船東控股公司之股權於中油公司及卡達船運公司 Q-ship 認股前，由得標廠商百分之百持股，況新設立公司名稱 NiMiC 中 Ni 為 NYK、Mi 為三井物產、C 為 CPC 中油，未見可代表卡達的 Q 或 R。RG II 無法掌握及監督過程的原因，恐更甚因無利可圖而放棄投資。中油公司「長期租用 LNG 船勞務採購案」要求得標廠商倘中油公司及卡達 Q-ship 未行使其 45% 及 25% 認股權，則其股權悉歸得標廠商持有。中油公司經

理部門於 94 年 3 月 18 日全案報 527 次董事會之案文第六項，僅六之(二)提及若中油無法獲准入股，其 45%由得標廠商持有。並未告知董事會關鍵的卡達 25%股權，若卡達 Q-ship 放棄，亦歸得標廠商持有，此一關鍵股權使得標廠商持股因而自 30%躍增至 55%，得以控制該二合資公司。相對地，中油公司持股則仍維持 45%，而為合資公司之少數股東。若此點出現在董事會案文中，董事會必會討論至少會爭取中油公司與得標廠商各持一半，中油公司持股可達 57.5%。

(六)綜上，中油公司為逃避監督，將 LNG 船運合資公司持股比例壓縮至 50%以下，避免成為國營事業，與 FOB 合資旨在掌握 LNG 船經營權之目的相悖離，核有違失。

五、中油公司設計「長期租用 LNG 船採購案」招標案，條件有違國際常規，刻意排擠國輪公司及國際知名廠商參與，有嘉惠特定廠商之嫌，顯有違政府採購法等相關法令規定，洵有違失。

(一)按政府採購法第 36 條第 1 項及第 2 項規定：「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。」第 37 條第 1 項規定：「機關訂定前條投標廠商之資格，不得當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限。」本家中油公司辯稱轉向 FOB 之理由，為因應台海

情勢，穩定產銷。然若能吸引國內著名航運業者參與，更有助掌握。然中油公司 92 年 4 月 29 日之會議結論，委託運輸及合建船舶者之條件之一為：擁有多艘 LNG 船舶之國際著名船運。僅此一項因國內當時並無 LNG 船，即是排除國輪條款。惟 94 年 1 月 10 日媒體報導「陽明海運與中油公司洽合資建造 LNG 船事宜，國內有運油經驗的數家航運公司對參與天然氣運輸業務均表高度興趣，其中以台灣海陸 TMT 最積極，早已投下巨資，訂造最先進的 LNG 船舶。」此時中油公司內部採購方案已趨定案階段，鎖定國際船商合作造船，其同年 4 月 20 日公告「長期租用 LNG 船勞務採購案」之投標須知，更明定「船東須持有單一 LNG 船計時租約 10 年、或多艘累計 25 年，管理契約之經驗所需時間亦同。」此項除係排除國輪條款外，亦排除大部分國際知名船商。因 LNG 船為新興行業，事實上中油公司標單中所要求 14 萬 5 千立方公尺的船舶，為當時剛加入航運之新船型，但其他各國於當時訂購的船，均為更新、更大的船舶（15 萬 5 千立方以上）。中油公司要求單艘船 10 年或累計多艘 25 年經驗，實際均係過去小型船經驗加總，除不足以保證未來大型船操船，又因各公司船舶型號及船數均在其網頁，如此規定等同間接排擠許多較新的公司，例如參加投標的 Teekay LNG Partners Ltd。該公司 2010 年擁有 14 艘船

，均為 2002 年後新船，但開標的 2006 年無法累計到 25 年經驗，而這些公司反而有較新型之船舶營運經驗，如此設限除不了解此一日新月異行業外，可謂本末倒置。

(二)中油公司招標公告中另一不符國際常規的條件為「單獨或共同投標廠商，其公司淨值不低於新台幣 72.4 億，總負債金額不超過淨值四倍。

」顯示中油公司主辦單位尚乏 LNG 船舶行業生態的知識。蓋所有船隻幾乎都是抵押給銀行，一船一公司幾乎為慣例（本案亦四船分屬四家公司）。又除日商外，其他國外廠商多半為純粹的 LNG 船公司，要達成「總負債金額不超過淨值四倍」較日商 LNG 船僅為部門，特別是昂貴的 LNG 船舶其總負債必偏高，然所謂合格廠商的三井物產，係含金融物流業在內的大商社，其總負債必然偏低。兩者以不同基礎計算淨值及總負債，不但未盡公允，亦有為特定廠商「護標」之嫌。

(三)中油公司辯稱，各該招標條件係依據政府採購法子法「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」訂定，因「長期租用 LNG 船勞務採購案」之期間長達 25 年，故有：「1.LNG 船船東於截止投標日前已具備單一 LNG 船計時租船契約或運輸契約，其出租期間不低於 10 年或數艘 LNG 船計時租船契約或運輸契約之累計出租期間不低於 25 年之經驗；2.LNG 船舶管理人於截止投標日已具備單一 LNG 船管理契約管理期間不低於 10 年或

數艘 LNG 船管理契約之累計操作管理期間不低於 25 年之經驗；3.總負債金額不超過淨值 4 倍…」之規定。惟因 LNG 船為新興行業，中油要求單艘船 10 年或累計多艘 25 年經驗，除係排除國輪條款外，亦導致部分國際知名航商，如 Teekay，遭排除在外。再者，因所有船隻幾乎都抵押給銀行，一船一公司幾乎為國際慣例（本案四船亦分屬四家公司），昂貴之 LNG 船舶其負債比必然偏高。案內日本郵船與三井物產共同投標，後者係含金融物流業在內之大商社，其總負債必然偏低，將之與其他純粹之 LNG 船公司相比，計算其淨值與負債比，未盡公允。

(四)未查，合格投標廠商均為日商，惟各投標廠商與得標廠商在日本本國及國際上，已合作無數個案，相互交叉或共同持股。接受本案委託造船兩艘的川崎造船，持有部分本案未得標廠商川崎汽船股份，如此複雜關係，實有重大異常關聯，頗值商榷。

1.查本案共有三家廠商符合投標資格，分別為日本郵船（NYK）與三井物產合組團體、商船三井及川崎汽船，結果由日本郵船與三井物產得標。實質上未得標的廠商中，商船三井源自三井集團，而與未得標的川崎汽船屬同一集團的川崎重工，決標後竟獲得承造兩艘船，約 4.2 億美金的合約。雖然這些公司看似相互獨立，實為一體，即日本明治維新以來

新興的財閥的再延續。日本「財閥」曾於美軍佔領期間，因財閥是日本軍國主義的經濟基礎而被迫解體，1947 年第一批指定須解散的四大財閥即以三井為首，加上三菱（日本郵船 NYK 屬三菱集團）、住友（商船三井另一原東主）及安田，按當時的政策，財閥同族的董監事名額都被限制。日本直到 1964 年加入了 OECD 才真正取回政權，同年三井集團 1942 年獨立的三井船舶，與住友集團的大阪商船合併改稱商船三井。自此，財閥除內部迅速整合，相互間橫的聯繫亦增強，再團結後合縱連橫更是無往不利，不久日本成為世界第二大經濟體，合先敘明。

2. 本案中油公司要求投標廠商需附協力造船廠承諾書，而得標日本郵船團隊所附承諾書，係三菱重工與川崎造船兩家各承諾建造兩艘，承諾書時間均為 2006 年 6 月 6 日，造價均為第一艘 2.1 億美金、第二艘 2.15 億美金。惟川崎造船係源於同時投標之川崎汽船，現亦有投資持股關係，詎其所附造船承諾書竟非川崎造船，而是韓國大宇造船廠。商船三井所附協力造船廠承諾書亦是韓國現代造船廠，亦非尋常。實務上，同一規格委託韓國造船成本應低於日本造船成本，且韓國建造 Membrane 船型之 LNG 船亦較日本所造 Moss 船型之 LNG 船便宜，在船價係本招標案之關

鍵之條件下，商船三井及川崎汽船之報價竟高於日本郵船團隊，其內情如何，實非無疑。故本案雖有三家日商投標，惟實際上應是分工合作關係，尚非離題。

3. 又日本郵船、商船三井及川崎汽船這三家日商公司不論本案投標前後，早有無數合資合作合約。以開標前的合作合約為例，計有：

(1) 2000 年大阪瓦斯公司出資 60% 與日本郵船公司 NYK 30%、商船三井公司 7%、川崎汽船公司 3% 合資購船，並由日本郵船公司負責操船之 25 年合約。

(2) 2002 年 10 月 16 日日本郵船公司、商船三井公司、川崎汽船公司三家公司與 EXMAR 社（比利時的海運公司）合資造船租予卡達 RG II 的 25 年合約，由商船三井負責操船。

(3) 2003 年 1 月 15 日日本郵船公司、商船三井公司、川崎汽船公司三家公司與卡達 RG II 合資建造兩艘 LNG 船，亦由日本郵船公司負責操船之 25 年合約。

(4) 2006 年 2 月 21 日的合約，則是日本郵船公司、商船三井公司、川崎汽船公司三家公司與印度運輸公司等合資建造 LNG 船，由川崎汽船公司負責操船。

4. 綜觀上述各合約，以日本郵船公司、川崎汽船公司、川崎重工公司、三菱重工公司、商船三井公司為主要涉此行業的廠商。所有合約亦不出此五家廠商合作。中

油公司開標後的合作合約，尚有：2008 年 12 月及 2009 年 7 月交船的兩船合資案，第一船大阪瓦斯公司 85%、日本郵船公司 10%、川崎汽船公司 5%；第二船大阪瓦斯公司 60.1%、日本郵船公司 39.9%。操船兩船都是日本郵船公司，而兩船均委託川崎造船公司建造。可知來台投標此三家廠商在投標前即有緊密的合作關係，不論造船、操船多利益均分。除上述各合約外，此三家公司尚聯合承攬多項相關工程，顯見關係異常密切。本案投標廠商中，商船三井公司未與同屬三井集團的三井物產公司合作，三井物產公司卻與日本郵船公司合作最為怪異。而三井物產公司在日本登記之業種為「卸壳業」即批發商，以金屬、機械、金融及物流為主要營業項目，其原有的船舶事業部門已獨立為商船三井公司，目前雖仍有極小的 LNG 船舶部門，均未參與上述各重要合約。本案日本郵船公司與其在日本投資一樣，自有能力一體承擔所有業務，卻與三井物產公司合作投標，尚難不啟人疑竇。

(五)綜上，中油所設計之「長期租用 LNG 船採購案」招標案，排擠國輪公司參與，招標條件又有違國際常規，刻意排擠國際知名廠商，有嘉惠特定廠商之疑，顯有違政府採購法第 36 條第 1 項、第 2 項及第 37 條第 1 項等相關法令規定，洵有違失。

六、中油公司執意以 FOB 合資方式運送卡達之液化天然氣主要目的係為「建立 LNG 船隊、發展海運」，在逐步學得 LNG 營運技術及經驗，嗣發現投資報酬率過低，竟陳報經濟部辯稱係基於「能源安全政策」，且 LNG 船操作人才之培訓，卻全無本國人員參與，顯與政策投資目的相違，亦有違失：

(一)中油公司為建立 LNG 船隊、發展海運，執意以 FOB 合資方式向卡達 RG II 購氣，漠視船運成本及其經營風險；嗣為參與轉投資，發現投資報酬率僅略高於資金成本率，始改以「能源安全政策」為由，報請經濟部同意合資。本院 98 年 12 月 22 日詢據總經理潘文炎表示：「建立自有的船隊一向都是中油的政策，如台塑、中鋼都有自己的船隊，中油至今無自己經營的船公司，係因交通部不同意給 CPC 執照。本案天然氣事業部傾向 EX-SHIP，儲運處傾向 FOB，但內部多數人主張 FOB（包括我自己在內），我們上次參與印尼 LNG 船馬祖號之股權，這次進一步決定採用 FOB 參與經營。…這與兩岸緊不緊張沒有關係。…縱使尼米克公司是日本在主導，仍可學經驗。」顯見獲利與否或能源安全非該投資案之主要考量。惟查，依據中油公司為入股 NiMiC，依規定編訂「卡達 LNG 船運合資計畫可行性研究報告」（註 2）及「NiMiC 船舶管理公司合資計畫可行性研究報告」，因案內 LNG 船造價已達 2.1 億美元（大於

估算底價 1.9 億美元），故 IRR（7.82%）僅略大於資金成本率（5.52%），NPV 雖為正值（35,356 仟美元），但回收年限長達 22.67 年。該可行性報告，經 96 年 4 月 13 日第 552 次董事會審查後陳報經濟部。審查期間，縱審查委員質疑：「由於中油公司係股東兼具租船人身份，本案利潤來自於中油公司之租船租金，當該計畫投資報酬率愈高，中油公司盈餘相對減少，本案宜從中油公司之收益及成本面再審視其合理性。」但該部仍於 96 年 6 月 20 日以經營字第 09602607660 號函同意投資，並稱：「本案投資報酬率僅略高於資金成本率，另有利率、船舶管理等潛在風險，惟考量本合資計畫有助於貴公司掌控卡達載運之天然氣、並提高我國油氣自運率及能源安全之建立等因素，該部原則同意，97 年度起各年度所需預算，請依預算程序辦理。」中油公司合資理由前後不一，顯有失當。

(二)又中油公司「卡達 LN 船運合資計畫可行性研究報告」一、(二)之 1 開宗明義揭示該公司擬議參與 NiMiC 船東控股公司及 NiMiC 船舶管理公司之目的係藉由與有經驗之 LNG 船運業者合作經營 LNG 船運業務，該公司可派員參與船東控股公司及船舶管理公司之營運管理，得以有系統之方式逐步學得相關技術及經驗，奠定日後本公司獨立經營 LNG 船運業務之基礎；對該公司多角化、國際化之經營，船運

管理技術之提升以及人才之培育與養成均有所助益等。惟可行性報告書面審查時，審查委員即曾提出中油公司未來如何參與管理與經營之質疑。該公司答稱：「船舶管理公司所需人力暫估約 10-13 人，包含船務、船技及行政（含船舶保險及財務管理）等人力；且依據船舶管理合資契約規定：1.本公司入股後董事長、財務長及本公司指派，惟總經理由 NYK 指派，直至第 1 艘船交船後滿 5 年止。2.第一艘船交船滿 5 年後，董事長及財務長換由 NYK 指派，總經理由該公司指派，往後雙方每 3 年輪派董事長（財務長）及總經理。3.管理公司應逐漸增加僱用本國籍人員，並於公司成立 10 年後，經理部門職位應至少占 50%由本國籍人員擔任。4.本公司可派兼 2 席董事進入董事會以管控其營運狀況。」倘佐以可行性報告第六章（營運管理分析）四、人力需求及來源：「目前國內缺乏操作或管理 LNG 船舶經驗之人才，故初期將依船舶管理契約條款 3 及 4 要求 NiMiC 船舶管理公司提供具有操作天然氣船經驗之管理人才。在管理方面：依管理契約條款第 8.2，管理公司必須於台灣設立分公司並為主要營業場所。另依船舶管理公司合資契約條款 9.4 及 9.5，管理公司應盡最大努力僱用並訓練本國籍員工，並於公司成立 10 年後經理級職位需 50%為本國籍，15 年後提高為 75%。」等語。

(三)惟查，「長期租用 LNG 船勞務採

購案」得標商日本郵船 N.Y.K 及三井物產 Mitsui 公司委託三菱重工公司及川崎造船公司建造之 4 艘 LNG 船，分別命名為台達一～四號，每艘船召募 30 名船員（含船長），並於交船前 3 個月展開訓練作業。每艘船之訓練預算為 1,554,225 美元，4 艘船共斥資 6,216,900 美元。該訓練業務，係由 NiMiC 船舶管理公司之另一股東日本郵船主導，其招訓之船員多為菲律賓籍，據稱可降低營運人事費用。詎中油竟未派員參訓，且無我國籍船員參與，全然排擠國內南北之船員訓練中心，無視已有能力訓練國際認證之 LNG 船包括船長等重要技術人員之能力，投入鉅額資金訓練日本船員，僅於「熟悉業務管理費」項下僅列有 38 萬美金為訓練台籍人員相關行政管理等業務。中油公司更無視國內知名航海相關學府所提 LNG 船建教合作計畫，選拔優秀航運科系學生送上 LNG 船，自實習員開始，一路培訓，再升任各高階主管，以為國人主控獨立經營 LNG 船運業務之人力基礎。僅就此船員訓練一項言之，該公司消極不作為之態度，即與該公司轉投資之目的，亦即有系統的逐步學得 LNG 船運相關技術及經驗，奠定日後獨立經營 LNG 船運業務之基礎，以及經濟部核准函所稱「本合資計畫有助於貴公司掌控卡達載運之天然氣、並提高我國油氣自運率及能源安全之建立等」之政策目標，背道而馳。中油無善意回應此等前瞻構

想，顯見中油報告書所述與實際執行，迥然不同。

(四)綜上，中油公司藉能源安全之建立之名義作為陳報 FOB 合資方式之理由，以掩飾獲利過低之事實，且其實際上之執行，未能妥善安排該公司人員及國內相關航運科系優秀畢業生或國人參與 LNG 船員訓練業務，與前述中油「卡達 LNG 船運合資計畫可行性研究報告」之目的與有極大落差，與國營企業設立目的相悖，並已斲傷國人獨立經營 LNG 船運業務之基礎，核有違失。

七、據上論結，中油公司向卡達 RasGas II 公司採購液化天然氣 LNG 案，未予妥善規劃，審慎評估，陳報經濟部核定，即改採自行運送 LNG 方式，決策草率，且「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業時程延宕，費時三年四月，不論運載模式、招標條件、決標機制、投資方式、合資比例等，均有違國營事業管理法第 4 條、政府採購法第 36 條第 1、2 項、中油公司章程第 17 條第 1、2 款、第 28 條、行政院公共工程委員會釋示、「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」及經理部門應提報董事會工作事項明細表【業務】第 1 點、第 14 點、第 19 點轉投資(八)等等相關法令規定，肇致國庫鉅額損失，均有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

註 1：92 年 12 月 11 日油人發字第 0920009 737 號。

註 2：96.4.13 編訂，同年 5 月 16 日修訂。

四、本院財政及經濟委員會為桃園縣政府對桃園醫院名實不符之收費名稱未盡審查之責，該府衛生局及行政院衛生署疏於監督，致轄管醫療機構浮濫訂定病房自費項目及金額等，均有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 26 日
發文字號：院台財字第 10022000062 號

主旨：公告糾正桃園縣政府對桃園醫院名實不符之收費名稱未盡審查之責，該府衛生局及行政院衛生署疏於監督，致轄管醫療機構浮濫訂定病房自費項目及金額等，均有違失案。

依據：100 年 1 月 18 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 59 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：桃園縣政府、桃園縣政府衛生局、行政院衛生署、行政院衛生署桃園醫院。

貳、案由：桃園縣政府暨該縣醫事審議委員會未善盡審查之責，竟主動將行政院衛生署桃園醫院呼吸照護病房「照護清潔費」率決議變更為「照護費」，致費用名稱與實質內容未盡相符，收費金額與方式亦顯失公允與合理。該院則長期未將呼吸照護中心及呼吸照護病房相關費用載明於病患收據，且未經核准即擅向

病患收費多年。又，該府、該府衛生局及該署復疏於監督及管理，致轄管醫療機構及署立醫院浮濫訂定前揭病房自費項目及金額，並多未經核准即擅自向民眾收費。另，該署訂定之「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」疏未考量護理及護佐人力之實際需求，亦未查察所屬醫院前揭病房相關醫事人力及病床數不符設置基準，仍持續支付該院醫療費用。經核前開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據本院調查「醫療機構對於健保給付項目以外之收費，主管機關有無善盡監督管理之責。」乙案時，經審閱地方衛生主管機關查復到院資料發現，行政院衛生署（下稱衛生署）桃園醫院（下稱署桃醫院）涉嫌巧立名目收取呼吸照護中心（Respiratory Care Center，下稱 RCC）清潔日用品費與呼吸照護病房（Respiratory Care Ward，下稱 RCW）照護費，涉有違失等情。經本委員等簽請院長於民國（下同）99 年 8 月 26 日另立新案調查。案經本院不預警訪查、履勘、調卷、約詢之深入調查發現，桃園縣政府、桃園縣政府衛生局、衛生署、署桃醫院針對 RCC、RCW 等病房自費項目、設置基準之管理、審查、規劃、監督等作業及相關行政措施，分別核有違失及欠當，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、桃園縣政府暨該縣醫事審議委員會主動將署桃醫院提請審議之 RCW「照護清潔費」，率決議變更為「照護費」，致費用名稱與實質內容未盡相符，收費金額與方式亦顯失公允與合理

，除有未善盡審查之責，尤有協助該院巧立名目之嫌，殊有欠當：

- (一)揆諸全民健康保險（下稱健保）制度實施之主要精神，既為結合社會群體之力，避免部分國人陷入「因病而貧、因貧而病」之惡性循環困境，針對醫療機構就非屬健保給付之收費項目及標準，主管機關自應依法恪盡審查、核定等把關之責，以避免增加國人就醫負擔，尤避免成為弱勢及低收入家庭之求醫障礙，醫療法第 21 條、第 22 條、第 99 條：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。」、「……醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立收費項目收費……。」、「直轄市、縣（市）主管機關應設置醫事審議委員會（下稱醫審會），任務如下：……二、醫療收費標準之審議……。」及全民健康保險法第 58 條規定：「保險醫事服務機構對本保險所提供之醫療給付，除本法另有規定外，不得自立名目向保險對象收取費用。」等均規定甚詳。近年來，國內老年人口及慢性病患大幅增加，長期依賴呼吸器之病患數量隨之巨幅成長，由於該等患者迭有占用急症甚或加護病房之情形，衛生署為提升重症病患照護品質，有效利用病房資源，爰於 89 年 7 月 1 日推動「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」，依醫療機構等級、患者症狀、病情依賴程度及照護天數，分別針對 RCC、RCW 病房費、護理

費，採不同等級、階段，予以論日計酬或論人計酬之支付標準，迄今其 98 年度門診、住院合計健保總支出醫療費用平均每位患者花費已近達 74 萬點，高達國人平均醫療費用之 33 餘倍，已遠超越洗腎患者之 60 餘萬點及癌症患者之 13 萬餘點，略低於血友病者之 249 萬點；復以同年健保申報資料分析，呼吸器依賴患者年度全部費用近達 243 億元，占健保全年醫療費用 4.76%，僅稍次於洗腎之 302.6 億元。顯見設有 RCC 及 RCW 之健保特約醫療機構，健保給付已然成為其可觀之收入來源，此亦可由署桃醫院 RCC、RCW 健保總收入，98 年度已近達新臺幣（下同）9 千萬元窺出端倪。衛生主管機關，針對該等醫療機構就 RCC、RCW 非健保給付之收費項目及標準，尤應善盡監督及管理之責，以減輕該等病患家屬長期負擔，合先敘明。

- (二)經查，署桃醫院擬新增「RCC 清潔日用品費（310 元/天）」及「RCW 照護清潔費（26,000 元/月）」等兩項自費項目，檢具相關成本分析之提案單於 98 年 9 月 7 日以桃醫住字第 0980008294 號函請桃園縣政府（下稱縣府）衛生局提請該縣醫審會於同年 10 月 27 日召開第 5 次會議審查之決議略以：「（一）為避免清潔費一詞造成民眾誤解，有關 RCW 『照護清潔費』請更名為『照護費』。（二）考量照護品質，本案同意 RCW 『照護費』不得超過 30,000 元/月。（三）本案

同意『RCC 清潔日用品費』不得超過 310 元/天……。」顯見該縣醫審會除主動協助署桃醫院將該院 RCW「照護清潔費」更名為「照護費」，並對該院上開公文檢附之該等自費項目成本分析之提案內容除照單同意之外，甚將其原需求金額（26,000 元）費用提高至 30,000 元。

(三)惟查，署桃醫院上開原提案申請之「RCW 照護清潔費」自費項目成本分析之實際內容如下：清潔日用品費每日平均 294 至 328 元、照護費採外包制每日需付 357 元，加計該院行政管理費約 149 元，以及遇病患意識清楚且病房配備電視者，加收有線電視費每日 33 元，合計每位病患每日約需付 867 元（詳表一），每月共 26,000 元。足見該院提案申請之「RCW 照護清潔費」除包括「照護費」之外，尚包含病患之「清潔日用品費」、「該院相關行政管理費」，甚且包含「有線電視費」等 4 類性質迥異之費用，要難以「照護費」一語全部涵蓋。雖據縣衛生局及署桃醫院分別表示：「醫審會決議考量之因素，係為避免清潔費一詞造成民眾誤解，遂予更改。」、「因院內環境清潔產生之費用係院方固定成本，故採『清潔費』一詞易被民眾誤認含有院內環境清潔費用，且考量其收費內涵為住院病患身體清潔維護之用……。」、「審視醫療機構有否合理利潤，促使其得以引進技術及培訓人力，進而提昇醫療品質……。」

」、「清潔用品材料統一管理，除可增加工作服務效率，降低糾紛之外，並可減少家屬之不便利，提升病患照護品質……。」云云。

(四)然桃園縣醫審會決議變更後之費用名稱為「照護費」，理應僅代表照護業務所衍生之費用，顯無法就其名稱窺見實際尚包含清潔日用品、行政管理及有線電視等費用。且該會既深悉「自費項目名稱之不當恐肇生民眾誤解」等情，自應詳加審酌其名稱之妥適性及周延性，針對署桃醫院申請內含 4 類性質迥異項目之「RCW 照護清潔費」，允宜分開列名獨立呈現，以名實相符，維護就醫民眾知的權利，顯非如該院原提案及該縣醫審會之決議，籠統含糊合併隱藏於「照護清潔費」或「照護費」名稱下，此觀衛生署於本院約詢後自承：「署桃醫院所列『RCW 照護費』係為住民使用之照護費用及清潔日用品費，提供住民個人清潔衛生之用品列為衛材尚無不妥，惟收費項目名稱宜改為『個人衛生用品費』以免被誤解。」等語自明。次據全民健康保險醫療費用支付標準第二部第一章第三節通則四及上開試辦計畫支付標準第二章第一節之三分別載明：「本節各項病房費所訂點數均已包括病床費及其他雜項成本，如……行政作業成本等。」、「……其中呼吸照護中心及呼吸照護病房階段所訂點數已含本保險支付標準及藥價基準所訂相關醫療支付點數……，除施行血液透析（58001C）……不

得申報其他費用。」該院卻再額外收取 RCW 行政管理自費項目費用，顯與前開支付標準有違。

(五)復查，署桃醫院前項提案內容載明，部分病患尚包含每日 33 元（相當每月 1,000 元）之病房有線電視費，然依照目前國內家戶有線電視收費行情，約每戶每月 500 至 650 元不等，如以大量安裝分機使用之用戶而言，其平均價格勢將較前揭金額低廉甚多，即使加計購置電視之折舊、電費，亦顯難達每床病患均需負擔 1,000 元之價格。況入住 RCW 仰賴呼吸器照護之病患，縱意識清楚，依其體況觀之，收視電視之時間恐遠不及該署外包之照護人員，該項病房電視費用自難謂合情合理，此有縣府自承：「該院每月加收 1,000 元之有線電視費是否合理乙事，本府將輔導該院考量該收費之妥適性。」等語附卷足憑。再者，前揭清潔日用品費之收費方式視每位入住 RCW、RCC 病患每日皆平均使用 12 片之紙尿褲、紙尿片及看護墊，且該院針對 RCW 病患家屬自行聘用外勞看護者，仍收取照護費用，此觀署桃醫院表示：「有家屬自行聘用外勞，但基於病人安全及權責區分，單位內之照顧服務員仍需依規範執行照護業務，故會收取照護費。」等語自明，顯未慮及病患個人使用習慣之差異性及隱私性，不無為圖管理之便，而有輕忽病患權益之訾議，顯失公允。凡此益證桃園縣政府暨該縣醫審會除有未善盡審查之責，尤有協

助該院巧立名目之嫌，殊有欠當。

二、署桃醫院 RCW「照護清潔費」、RCC「清潔日用品費」及「看護費」未依規定明確載明於病患收據，且在未報請主管機關審議前，即擅向病患收費，期間分逾 8 年及 3 年，顯未依法行政，並輕忽就醫民眾知的權益，均有違失：

(一)按政府資訊公開法第 4 條規定：「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之……醫療……等機構。」行政院於 98 年 7 月 8 日發布之國家廉政建設行動方案，尤將「提升效能透明，保障民眾知的權利」納入政策方向及具體作為。次按保險醫事服務機構收取醫療費用，應開給載明自行負擔費用項目及金額之收據，84 年 1 月 27 日發布之「健保醫事服務機構特約及管理辦法第 24 條（89 年 12 月 22 日修正為第 9 條）」、同年 2 月 24 日發布之「健保醫療辦法第 18 條（95 年 8 月 2 日修正為第 21 條）」、93 年 4 月 28 日公布修正之「醫療法第 22 條」，早已定有明文。衛生署中央健康保險局（下稱健保局）爰分別於 95 年 12 月 5 日、96 年 7 月 12 日召開「健保醫療機構收費明細表（範例）」、「醫療機構收費明細表事宜」等研商會議後，以該署同年 8 月 3 日衛署醫字第 0960203653 號、同年 10 月 21 日同字第 0960203690 號及同年 10 月 5 日同字第 0960213835 號等函分別規定醫療機構提供費用收據之原則、參考格式及補充規定，並分別以

95 年 2 月 22 日衛署醫管字第 0952 900184 號及 96 年 7 月 8 日同字第 0960058841 號等函所屬各醫院重申前開相關規定；復經該署於 99 年 3 月 12 日修訂醫療法施行細則第 11 條規定：「本法第 22 條第 1 項所定醫療費用之收據，應載明全民健康保險醫療費用申報點數清單所列項目中，申報全民健康保險及自費項目之明細；非屬醫療費用之收費，並應一併載明之……。」並獲審議通過及發布在案。準此，署桃醫院既屬衛生署所屬公立醫療機構，相關作為及處置措施除應同國內各醫療機構確實依據該署前開相關法令及函釋規定辦理之外，尤應善盡政府團隊成員之角色與職責，切實遵守政府資訊公開相關規定，針對該院收取之 RCC、RCW 相關費用及其明細，允應明確載明於病患之收據，先予述明。

(二)經查，署桃醫院收取「RCC 清潔日用品費」之實質內容包含紙尿褲、紙尿片、看護墊、衛生紙、清潔護膚用品等；「RCW 照護清潔費」則涵蓋「照護費」、「清潔日用品費」、「該院相關行政管理費」，甚且包含「有線電視費」等 4 類性質迥異之費用，已詳調查意見一所述。詎該院開立「RCC」及「RCW」相關醫療項目收據之項目及內容，並未載明前開各類費用之明細及金額，卻隱含於「衛材」或「病房費差額」項目，詳圖 1，此並有該院檢附之 99 年 1、3、6、8 等 4 月份開立之呼吸照護相關醫療

項目收據影本在卷可稽。揆之衛材定義，理應指醫療機構診斷、治療、減輕或直接預防人類疾病，或足以影響人類身體結構及機能之儀器、器械、用具及其附件、配件、零件及其與前揭用途有關之相關衛生耗材，其相關費用顯難以等同「委外之照護費」、「病患個人清潔日用品費」、「該院相關行政管理費」及「有線電視費」，核收據項目名稱洵與病患實際消費內容明顯不符，此觀該院及衛生署經本院約詢後自承：「本院已更新收據格式，照護費與清潔日用品費已分別呈現列印。」、「有關署桃醫院開立之收據，將『RCW 照護費』歸於『衛材』欄位呈現，而未列舉明細乙節，是有不宜。」及縣府衛生局於本院約詢前查復：「本局已於 99 年 11 月 4 日以桃衛醫字第 0990019987 號函，依醫療法第 22 條規定，要求該院立即改善。」等語自明，殊有欠當。

(三)復綜合前項調查意見、署桃醫院開立之收據、署桃醫院查復：「該院 RCW 及 RCC 分別於 89 年 12 月及 95 年 2 月時成立時，即已訂定自費項目並開始收費。」等語及該院 98 年 6 月 29 日第 13 次院長室業務協調會報紀錄載明：「一、為『RCC 病房自費收費項目是否繼續執行案』，提出報告。……決議：本院決定自同年 7 月 1 日起不收看護費，只收清潔耗材費計 310 元/天……。」等節，並卷查「桃園縣醫審會會議紀錄」、該院提報之「

自費項目報備清單」及衛生署請該署醫院北區區域聯盟管理委會（下稱北區管委會）查復：「現有資料內未見署桃醫院 RCC 及 RCW 自費項目提報收費申請表。」等語發現，除證署桃醫院已向病患收取「RCC 清潔日用品費」、「RCW 照護清潔費」等兩項自費項目分別逾 8 年及 3 年以上，遲至 98 年 9 月 7 日始報請桃園縣醫審會審議（同前所述）之外，該院自 95 年 2 月至 98 年 7 月 1 日間，向病患收取長達 3 年餘之「RCC 看護費」，以及 RCC、RCW 分別收取健保不給付藥品、鉀離子幫浦阻斷劑、證明書等其他自費項目費用，竟悉未曾報請該署北區區管會及縣府分別討論確認及核定，亦未載明於上揭所示病患之收據。益證該院除長期未依規定明確揭露該等費用資訊並載明於病患收據，顯輕忽就醫民眾知的權利甚明之外，亦未依醫療法第 21 條：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。」及衛生署所屬醫院自費醫療收費基準壹之六：「本一覽表未核定之項目，基於診療需要，應提報收費申請表，由該區區域聯盟討論確認……。」等規定執行，怠失之責益明。

三、桃園縣政府及該府衛生局疏於督導考核，致署桃醫院在未獲該府核准前，即擅自向病患分別收取 RCC「清潔日用品費」、「看護費」及 RCW「照護清潔費」，期間分別長達 3 年及 8 年以上，復坐令該院長期未依規定

開立名實相符之病患收據，迨本院調查後，始要求該院改善，洵有違失：

(一)按醫療法第 21 條、第 26 條、第 28 條、第 99 條規定：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。」、「醫療機構應依法令規定或依主管機關之通知，提出報告，並接受主管機關對其人員配置、設備、醫療收費、醫療作業、衛生安全、診療紀錄等之檢查及資料蒐集。」、「……直轄市、縣（市）主管機關對轄內醫療機構業務，應定期實施督導考核。」、「直轄市、縣（市）主管機關應設置醫事審議委員會，任務如下：……二、醫療收費標準之審議……。」是桃園縣政府針對轄內署桃醫院等醫療機構，除負有核定其醫療費用收費標準及定期督導考核等職責外，並得檢查其相關設備、作業流程、紀錄、資料，命其提出報告。尤以衛生署既分別以 96 年 8 月 3 日衛署醫字第 0960203653 號、同年 10 月 21 日同字第 0960203690 號及同年 10 月 5 日同字第 0960213835 號等函請該府衛生局依該署函釋原則輔導轄區醫療機構儘速修改相關資訊系統或表單格式，自斯時起，該府更應加強輔導轄內醫療機構，適時增加督導考核頻率，特先敘明。

(二)惟查，桃園縣政府衛生局除遲至衛生署函頒上開命令逾 3 年後，迨 99 年度始將轄內醫院開立之病患收據列為督考項目之外，針對署桃醫院長期未將 RCW「照護清潔費」、

RCC「清潔日用品費」及「看護費」載明於病患收據等情，竟長期未能察覺，至本院立案調查於 99 年 10 月 4 日會同該局赴該院不預警訪查後，既已對該院開立收據之內容及格式產生疑慮，該府猶未主動瞭解，迨本院於同年 11 月 1 日通知約詢後，該府始於同年 4 日以桃衛醫字第 0990019987 號函，依醫療法第 22 條規定，要求該院立即改善，此分別有該府自承：「本府衛生局於 98 年將其收據查核正式納入診所年度督導項目中，並於 99 年擴大適用於醫院督考項目。」等語、該局查處資料及本院履勘錄音檔在卷可稽，行事不無消極怠慢。次查，署桃醫院未獲該府核准，即擅自向病患收取前揭 RCW「照護清潔費」、RCC「清潔日用品費」及「看護費」，期間長達 3 年及 8 年以上，已詳調查意見二之(三)所述，該府亦難辭督導考核不力之責。

(三)復據該府檢附約詢前查復資料之附件 9，該轄醫療機構設有 RCW 者，除長○財團醫療法人桃園長○紀念醫院、桃園榮民醫院、敏○醫院、國軍桃園總醫院尚依照健保醫療費用支付標準收費，未再額外取自費項目費用外，大部分均有額外分別收取照護費、清潔日用品或洗衣費、轉院救護車費等自費項目費用，費用約分布於 5,000 至 25,000 元不等，甚至有醫院收取每日 1,000 至 1,400 元，每月達 40,000 元以上之高額費用情形。顯見桃園縣政府任令轄內醫療機構巧立 RCW 自費

項目名目向病患收取費用，毫未見客觀標準，該縣醫審會審議把關機制形同虛設之虞，益證該府管理不當、督導欠周，足堪印證。

四、衛生署疏於監督，致所屬公立醫院擅訂 RCW 自費項目，金額亦無客觀，並有桃園、新營及旗山等署立醫院於未依法報准前即擅向民眾收費，洵有疏失：

(一)按衛生署辦事細則第 7 條、第 15 條規定：「醫事處分設六科，各科掌理事項如下：……二、第二科：……(四)關於公立醫院經營管理之督導及輔導事項……。」、該署醫院管理委員會(下稱醫管會)設置要點第 1 點、第 2 點規定：「該署為增進所屬醫院之營運成效，提昇醫療服務品質，特設醫管會。」、「醫管會任務如下：(一)該署醫院體制改革及多元化經營之規劃、推動事項。(二)該署醫院整體資訊之規劃、推動事項。(三)該署醫院營運成效之督導、策進及其相關研究發展事項。(四)該署醫院醫療業務、服務品質及人員教育之督導事項。……(六)其他有關該署醫院營運之督導事項。」、該署所屬醫院區域聯盟管理委員會設置要點第 1 點規定：「本署為增進所屬醫院之營運成效，提昇醫療服務品質，就所屬醫院分區辦理區域聯盟，並為聯盟業務需要，設各區域聯盟管理委員會。」、「管委會任務如下：(一)區域聯盟內各醫院醫療業務、服務品質、營運成效及相關研究發展之策進事項。(二)聯盟醫院人力

發展及其統籌調度運用事項。……

(四)聯盟醫院行政支援業務之統籌及協調、督導事項。(五)其他有關聯盟醫院營運之協調、督導事項。

」75年11月24日公布施行之醫療法第17條(至93年4月28日始修正統一由地方主管機關核定)復已明定:「……公立醫療機構之收費標準,由該管主管機關分別核定。」是署桃醫院既為衛生署所屬公立醫療機構,其相關作為、收費情形及處置措施勢將成為國內各醫療機構群起師法或效尤之對象,該署基於所屬醫院監督管理之責,除應督促所屬醫院確實落實各項規定之外,在75年11月24日至93年4月28日期間,該署尤應善盡所屬醫院醫療費用核定之責,以資為國內各醫療機構之表率,特予敘明。

(二)惟查,署桃醫院未獲桃園縣政府核准前,即擅自向病患分別收取多年之RCC「清潔日用品費」、「看護費」及RCW「照護清潔費」,且未依規定開立名實相符之病患收據,違失情節甚明,已詳前述,衛生署自難辭監督不周之責。且據該署於本院約詢後查復資料,各署立醫院設有RCW者,除新竹醫院、嘉義醫院尚依照健保醫療費用支付標準收費,未額外收取自費項目費用外,大部分均有額外收取照護費及清潔日用品費等自費項目費用,合計費用約分布於20,000至35,000元不等,竹東醫院則另向自聘看護之病患家屬收取每月5,000元之管理費。甚且,新營醫院及旗山醫院

等署立醫院收取之RCW自費醫療費用迨本院通知衛生署約詢前,竟未依法報請地方衛生主管機關核定,即已擅向就醫民眾收費多年。綜此益見該署疏於監督、管理,任令所屬各公立醫院未依規定擅訂RCW自費項目名目,費用毫無依循標準,甚且多有未經核准即擅向民眾收取自費醫療項目費用等情,顯難辭違失之責。核該署前開違失,顯未能正己於先,從而未曾審慎檢討所屬醫院浮濫收費情形,探究其背後隱含之問題,究肇因於健保醫療費用支付標準規劃欠周,抑或該署長期放任所屬醫院長期恣意妄為所致,凡此悉未見該署相關檢討策進作為,焉能要求國內各公、私立醫療機構遵照辦理於后,無異肇致循規蹈矩僅收取RCC、RCW健保醫療費用之醫療機構,成為醫療資源競爭激烈市場之犧牲者,該署容已喪失主管機關之角色與立場,監督與管理不力之責益明。

五、衛生署訂定之「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」未充分考量實際護理及護佐人力之需求;復未查察署桃醫院RCC、RCW相關醫事人力及病床數不符設置基準,仍持續支付該院醫療費用,均有欠當:

(一)按衛生署健保局為配合「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」試辦計畫之實施,爰於89年7月25日公告「RCC設置基準」及「RCW設置基準」(詳表二)分別略以:「一、人員

：(一)1.醫師：每 24 床應有專責胸腔暨重症加護專科醫師至少 1 名，住院醫師日、夜班至少各 1 名……。(三)護理人員：1.每床應至少有 1 名，並須 24 小時皆可提供照護服務。2.至少有 60% 比例人員具備臨床護理工作 2 年以上經驗……。

二、醫療設施：……每一照護中心至少 10 床，至多 24 床……。」

、「一、人員：(一)醫師：每 30 床應有專責胸腔專科醫師或重症專科醫師或內科專科醫師至少 1 名，夜間應有值班醫師（主治或住院醫師）至少 1 名……。(三)護理人員：1.每 6 床應至少有 1 名。2.至少有二分之一比例人員具備臨床護理工作 2 年以上經驗。……。

二、醫療設施：1.呼吸照護病房至少 10 床，至多 40 床……。」並於同年 8 月 19 日公告整合性照護系統內之醫療機構（含主要負責醫院），必須符合該局前揭公告之病房設置基準，始具參與該試辦計畫之資格，此觀該計畫附表載明：「申請本表所列項目之病房，須符合附表 RCC、RCW 設置基準各項規定」自明，先予敘明。

(二)惟查，醫療機構護理人員實際工作型態係 1 天 3 班制（人力係數以 3 計），倘加計每年應休日數（人力係數以 1.5 計），則實際需求人力應再乘以 4.5 係數，始屬合理，亦即上開 RCC、RCW 護理人力基準洵應分別為「每床每天 4.5 護理人力」及「每 6 床每天 4.5 護理人力」，方符合實際。且 RCC、RCW

入住病患為多重管路之完全依賴患者，生活照顧等鎖碎暨繁重事務為其病房工作之核心，此觀其「照護」之名自明，然上開試辦計畫，卻未考量從事該等 RCW、RCW 照護工作等護理及其協助人力之實際需求，因而未將其納入相關人力基準妥為規範；又，前開試辦計畫自 89 年 7 月 25 日施行迄今已逾 10 年，雖已歷經 18 次修訂，竟未曾務實審視護理及照護人力之實際需求，迄乏相關檢討改進措施，綜此除證該局輕忽呼吸衰竭多重管路依賴患者之實際照護需求，益證健保局相關人力設置基準之規劃有欠周延，核有失當。

(三)次查，署桃醫院 RCC 病床數計 16 床，目前實際占床數為 14 床，雖尚符合上開設置基準：「每一 RCC 至少 10 床，至多 24 床」之規定，然 RCW 計 53 床，目前實際占床數 42 床，卻明顯違反上開設置基準：「RCW 至少 10 床，至多 40 床」之規定。且以該院目前實際占床數為計算基準，並充分考量 1 天工作 3 班制及每年休假日數之實際需求，則該院 RCC 及 RCW 應分別至少配置 63 (14×4.5) 及 32 (【42÷6】×4.5) 個護理人員，惟該院 RCC 及 RCW 護理人員總人數卻皆僅為 14 人（詳表三），顯違反上開 RCC 及 RCW 人力設置基準。倘再以該院實際設置病床數為計算基準，該院 RCC、RCW 護理人力勢將益形短絀。足證署桃醫院顯未符合該試辦計畫之參加資格，

衛生署除未曾查明即率准該院參與該試辦計畫於先，自該院參與該計畫至本院約詢前已近 11 年期間，復未見該局研擬相關配套機制勾稽查核於后，迨本院約詢時始被動察覺，肇致該院猶以該試辦計畫之支付標準經年持續向健保局申請相關費用，該局醫療費用之審核及核撥作業難謂嚴謹，洵有疏失。又，該院違反規定究僅屬個案，或屬普遍存在於國內各健保特約醫療機構，

肇生相關設置基準聊備一格，形同虛設之虞，值此健保財務吃緊，亟需各界開源節流，合作攜手邁入二代健保時代，創造國內醫療及社會福利制度新的里程碑之際，凡此疑慮衛生署自應詳實檢討究明見復。據上論結，桃園縣政府、桃園縣政府衛生局、行政院衛生署、行政院衛生署桃園醫院均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

表一、「RCW 照護清潔費」—署桃醫院提案：內容項目及金額 單位：新臺幣元

項目	日計費標準	備註
清潔日用品費	\$328	紙尿褲、紙尿片及看護墊（各 12 片）、衛生紙、清潔護膚用品 \$294~\$328，\$328 為上限
照護費	\$357	聘僱照護服務員，採外包制
行政管理費用	\$149	
有線電視費用	\$33	如病患意識清楚，且病房配備電視者
小計	\$867	

註：資料來源：衛生署、桃園縣政府衛生局、署桃醫院，本院製表

- 照護清潔費屬自費項目，其日費金額為\$833~\$867，換算月費，為\$24,990~\$26,100，該院以\$26,000 計。該項目之名稱，後經桃園縣醫審會變更為「照護費」，金額增為\$30,000/月，若以\$833 計，上限\$26,000 相當於 31.21 天；若以\$867 計，下限\$24,990 相當於 28.82 天。
- 署桃聲稱上述金額為成本。

表二、RCC 及 RCW 之設置：基準

項目		RCC			RCW			
一、人力								
大項	細項	數量	品質	備註	細項	數量	品質	備註
醫師	胸腔暨重症加護專科醫師	每 24 床至少 1 名		專責	胸腔或重症或內科專科醫師	每 30 床至少 1 名		專責

	住院醫師	日、夜班各至少 1 名			主治或住院醫師	夜間至少 1 名		值班醫師
					胸腔或重症加護專科醫師	巡診，每週至少 3 次		專任或兼任
呼吸治療人員	每 10 床至少 1 名	a			同 RCC	每 30 床至少 1 名		可兼任
護理人員	每床至少 1 名	60 ⁿ %經驗 ^{b、a}			同 RCC	每 6 床至少 1 名	50%經驗 ^b	
個案管理人員	專任或兼任 ^c			同 RCC				
二、醫療設施								
病房 ^d	可調整姿勢病床；每床配備置物櫃及緊急呼叫系統	10~24 床/照護中心			同 RCC		10~40 床/照護病房	
護理站	1.準備室、工作臺、洗手檯、治療車 2.推床、輪椅 3.護理紀錄、藥品及醫療器材存放櫃 4.污染處理設備			同 RCC				

註：資料來源：衛生署，本院製表。

a：24 小時皆可提供照護服務

n%經驗：具臨床護理工作經驗 2 年以上人員，至少多少比例

b：比例人員具臨床護理工作經驗 2 年以上

c：由醫師、呼吸治療人員、護理人員或社會工作人員擔任

d：醫院設有甲、乙級加護病房總床數 40 床以上

表三、署桃醫院 RCC、RCW 設置病床及醫事人力：實際 vs.設置基準

項目	數量 vs.基準	RCC	RCW
病床數	實際數量	16 床 (實際占床數 14 床)	53 床 (實際占床數 42 床)
	設置基準	10~24 床	10~40
	符合情形	符合	不符合
醫師人力	實際數量	主治醫師 1 人、住院醫師數名	主治醫師 4 人
	設置基準	專科醫師至少 1 名，住院醫師日、夜班至少各 1 名	專科醫師至少 1 名，夜間應有值班醫師（主治或住院醫師）至少 1 名

項目	數量 vs.基準	RCC	RCW
	符合情形	符合	符合
護理人力	實際數量	14 人	14 人
	設置基準	每床至少 1 名，並須 24 小時皆可提供照護服務	每 6 床至少有 1 名。
	應設置之數量	14 床（實際占床數）×4.5 人 = 63 人	42 床（實際占床數）÷6×4.5 人 = 32 人
	符合情形	不符合	不符合

註：資料來源：桃園縣政府衛生局、署桃醫院，本院製表

4.5 人：1 天 3 班及考量每年休假日數

（附圖略）

五、本院財政及經濟委員會為財政部暨所屬國有財產局經管國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡等情，核有未善盡經營管理之責，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 10 日
發文字號：院台財字第 10022300050 號

主旨：公告糾正「財政部暨所屬國有財產局經管國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，核有未善盡經營管理之責」案。

依據：100 年 1 月 5 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 58 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：財政部暨所屬國有財產局。
貳、案由：財政部暨所屬國有財產局經管國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，核有未善盡經營管理之責，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

財政部暨所屬國有財產局經管國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，似有未善盡經營管理之責等情乙案，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、財政部暨所屬國產局長久以來經營國有非公用土地，主要係以出售土地方式挹注財政收入，獲取短期利潤之極大化，未能秉持平均地權之精神與憲法其他相關規定，以永續經營與全民福祉為依歸，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，未能善盡經營管理之責任，顯有疏失。

(一)按憲法第 142 條規定：「國民經濟以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」及第 143 條第 4 項規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。」其中「平均地權」為我國土地政策之最高指導原則。「平均地權」之土地私有制度，是以「地盡其利、地利共享」為最終目標，揆其精神乃在於建立土地財產權公私均權之體制，亦即土地為國家所有之原則下，允許私有財產制度（包括土地所有權）之合理存在，國家依法授予私人之土地所有權，係以提供自行使用土地並達到有效生產使用所必要，並使土地所產生之利益能歸國民所共享。要言之，就取得土地所有權或使用權者而言，必須以直接自行使用為條件，以避免少數人長期持有囤積而不使用，以壟斷土地市場，待價而沽，俟其轉售或設定權利予真正需要使用土地之人時，即要求更高之售價或租金，致使用土地者須支付更高之使用成本，但最終卻反應於大眾所需

產品之價格上。易言之，囤積土地之人不勞而獲取土地所產生之高額增值利益，高額成本則由社會大眾共同負擔。據此，平均地權之市地政策，應強調都市土地之直接合理使用，讓真正需要使用該項土地且有充分使用能力者，均有相等機會取得所需土地。

(二)再者，國家所擁有之土地乃全民之資產，更為國家經營發展之重要資本。國有土地管理機關之經營管理目標，應首重提供公共使用為優先，如經檢討，尚無公共使用需要，而得提供私人使用時，尤應秉持上述平均地權之理念與憲法相關規定，以永續經營與全民福祉為依歸，提供有能力且真正需用土地者，均能取得土地使用之機會，充分發揮土地之經濟效益，並藉此獲取長期穩定之收益，同時保有永續利用土地之彈性，避免私人取得國有土地後，長期囤積而不直接使用，待價而沽不勞而獲，以謀取國有土地利用效率及公義之平衡，達成「地盡其利」、「地利共享」之目標。

(三)依國有財產法第 2 條規定：「國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。」、第 3 條規定：「依前條取得之國有財產，其範圍如左：一、不動產：指土地及其改良物暨天然資源。…」、第 4 條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩

類。…非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」、第 9 條規定：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事業。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」、第 11 條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」、第 12 條規定：「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」。故依現行行政組織，財政部承行政院之命，綜理國有財產事業，所屬國產局為國有非公用土地之直接管理機關。

(四)有關國有非公用不動產之處分，依國產法第 49 條至第 54 條及同法施行細則第 53 條至第 57 條規定，可分為兩大類。第一類為讓售或專案讓售，係指民眾依法申請承購者；第二類為標售，係指民眾需用國有土地，因未能符合讓售或專案讓售之規定而申請標售，或由國產局各分支機構就當地社會、經濟或都市發展情形，主動篩選土地列入標售。讓售及標售，分別規定於同法第 49 條至第 52 條之 2 及第 53 條、第 54 條。另，其他法律亦有明定國有財產之出售者，例如：都市更新條例第 27 條第 3 項第 4 款及第 5 款、產業創新條例第 43 條、發展觀光條例第 45 條第 1 項等規定。

(五)依國產局提供近 10 年國有土地收入（含出售、出租、設定地上權、委託經營等）資料顯示，每年總金額約介於新臺幣（下同）171 億元

～423 億元之間，占中央政府歲入決算之比例約介於 0.85%～2.99% 之間，比例並不高。但每年出售國有土地之總金額約介於 132 億元～390 億元之間，占中央政府歲入決算之比例約介於 0.65%～2.67% 之間，出售國有土地之收入占國有土地收入之比例，相對於出租、設定地上權、委託經營等，仍屬最高。簡言之，近 10 年中央政府歲入，國有土地收益部分仍以出售為最大宗，為挹注財政收入之主要來源。

(六)復據國產局提供近 10 年（89 年至 98 年）出售土地之資料顯示，共計 76,621 筆，面積 2,473 公頃，金額 2,606.57 億元，其中部分出售案件係依法令或配合國家政策，對於公共福祉具有積極正面之作用。另就臺北市、新北市內出售之國有土地進行分析，其合計筆數、面積占全國之比例並不高（分別為 15.27%、5.7%），惟合計金額卻占全國之 60.89%，尤以臺北市更達 49.69%，顯示臺北都會地區房地產上漲情形遠超過其他縣市，其出售後是否合理使用更有深入了解之必要。據該局等政府單位所提供之臺北都會區國有非公用土地出售資料分析結果，自 92 年發生 SARS 後之 93 年至 98 年止，共計出售 199 案，出售總面積約 19.1 公頃。其中迄 98 年止未曾申請建築執照者共有 62 案，另已申請建築執照而尚未開工者有 13 案；尚未開發案，共計 75 案。這些仍未開發之土地，占全部出售案之 37.69%，面積約 6.4 公頃

，占全部出售面積之 33.67%。又，未曾申請建築執照之 62 案中，有 32 案已轉手他人，占未曾申請建築執照案總數之 51.61%，面積約 3 公頃，占未曾申請建築執照案總面積之 54.15%；而且土地取得之時間越久者，未開發而轉手他人之情形亦越多，部分案件更已轉手多次（轉手 3 次者計 6 案、轉手 4 次以上者計 8 案）。

(七)以國產局於 95 年 3 月間標售之坐落臺北市大安區瑞安段 1 小段 220 地號等 5 筆土地及同小段 220-2 地號等 3 筆土地（簡稱信義聯勤俱樂部土地）2 案為例，面積合計 7,690 平方公尺（約 0.77 公頃，2,326 坪），標售總金額為 63 億 8,476 萬元。得標者於陸續取得毗鄰私有畸零地後，未經開發使用即於 97 年 7 月間轉售，轉售單價分別超出國產局原標售單價 42.5% 及 54.8%。顯示臺北都會區國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利之情形確實存在。而此等案件國產局當初出售之目的，大多主要係為挹注財政收入。

(八)綜上所述，財政部暨所屬國產局長久以來經營國有非公用土地，取得國有非公用土地之收入（含出售、出租、設定地上權、委託經營等）占中央政府歲入之比例並不高，但其中仍以出售國有土地之收入所占比例為最高，故其經營策略主要仍以出售土地方式挹注財政收入，並獲取短期利潤之極大化。然此部分珍貴之全民資產，出售之後，已無

法再由國家永續經營，無疑將本屬於全民所共享之未來長期穩定收益，全部歸於少數私人享有，嚴重悖離以永續經營與全民福祉為依歸、謀求國有土地利用效率及公義平衡之平均地權理念與憲法其他相關規定，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，財政部暨所屬國產局未能善盡經營管理之責任，顯有疏失。

二、財政部等相關單位，對於現今已存在之國有非公用土地出售後，遭囤積獲利之情況，雖已採取部分金融管制措施；而財政部僅以研擬「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」為對策，並期盼由地方政府配合課徵空地稅等事後補救措施以為防止，惟成效均相當有限，核財政部暨所屬國產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制，洵有疏失。

(一)按平均地權之市地政策強調都市土地之直接合理使用，惟國產局以挹注財政收入為出售國有非公用土地之主要目的，致部分國有土地出售後，遭長期囤積獲利，已如前述。政府相關單位對類此已發生之情形是否有所因應，經詢據行政院金融管理委員會表示：中央銀行依中央銀行法第 28 條、第 29 條、第 31 條及銀行法第 37 條第 2 項、第 40 條之規定，於 99 年 6 月 24 日發布「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」，對金融機構承作特定地區（臺北市、板橋市

、三重市、中和市、永和市、新莊市、新店市、土城市、蘆洲市、樹林市、汐止市)購屋貸款,借款人本人已有 1 戶以上房屋(含基地)為抵押之擔保放款,限制其貸款條件,該會配合「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」,持續加強金融檢查,金融機構辦理本規定如有違反情事,該會將依據銀行法等相關規定予以懲處云云。另詢據中央銀行則表示:主管機關就銀行授信風險控管是否審慎及營運健全等原則,得進行一般例行性金檢。基於總體金融穩定之考量,曾對銀行辦理高價標脫土地之土地融資進行道德勸說,促請銀行設定較嚴格貸款條件(較高利率、較低成數等),覈實評估建商提出之土地開發計畫及擔保品價值,以避免建商養地或炒作土地,並提醒銀行應加強注意授信風險云云。又該二機關均表示,國有土地之標售及後續開發利用事宜,係屬財政部之職權。

(二)詢據財政部表示,依平均地權條例第 26 條、第 71 條、第 72 條針對私有空地及超額未建築土地之限期利用已有相關規定,為防止類此情形發生,國產局業依該部指示,擬訂「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」,並自 99 年 5 月 13 日起,就臺北市、新北市都市計畫地區內國有土地面積在 100 坪以上者辦理預告登記,於利用(即取得建造執照並開工)前禁止移轉予第三人,未於 2 年內(須經都市設

計審議者為 3 年)利用即以原價買回。

(三)惟查上述行政院金融管理委員會、中央銀行之相關措施,對於遏止長期囤積獲利之實際成效尚屬有限。又,平均地權條例規定有關私有空地及超額未建築土地限期利用之主管機關為直轄市或縣(市)等地方政府。而地方政府是否願意配合國有土地出售而劃定區域限期建築,並課徵空地稅,尚屬未知。縱地方政府配合課徵空地稅,亦涉及「空地」實際認定及相關配套措施是否妥適之問題。例如:有些建地申請建造執照後,在審核通過前,將土地之使用用途申請變更為臨時停車場使用;或雖有建造執照且已申報開工,但實際上並無施工利用,是否能認定為空地;此外課徵之稅額是否足以達到遏止類此情形發生之效果,地方政府是否有能力照價收買等,均有待協調與評估。另國產局所訂「國有非公用土地出售後之原標售價格買回辦理原則」,其適法性似值商榷,一旦發生爭議,猶賴司法途徑解決,曠日費時,且如遇市場不景氣而土地價格下跌,依契約竟需由政府照原標售價格買回,無疑保證得標者之虧損反由全民共同負擔。而且依國產局所訂上開原則,國有非公用土地出售後,如果取得建造執照並開工,便不禁止移轉予第三人;惟取得建造執照並申報開工後,實際上仍可不施工、不利用,必要時可變更設計,增加建築期限,以避免建造執照失效,

繼續囤積獲利，故該原則之相關規範有欠周延。

(四)綜上，財政部等相關單位，對於現今已存在之國有非公用土地出售後，遭囤積獲利之情況，雖已採取部分金融管制措施，惟成效相當有限。更重要者，財政部為防止未來類此情形發生，僅研擬「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」，並由地方政府配合課徵空地稅等事後補救措施以資因應，顯不周延。按平均地權之理念，既在強調都市土地之直接合理使用，然財政部及所屬國產局，於研擬國有非公用土地供私人使用時，未預先設立相關機制，例如：設定使用人所應具備之資格，以避免挾龐大資金而非真正自行使用之業者（據國產局提供臺北市都會區國有土地出售資料，出售予壽險業者即有 11 案、面積 35,235.42 平方公尺，占出售總面積 18.45%）標購國有土地，取得土地權利後卻不開發之情形發生，並要求申請人提出土地開發計畫，組成專家委員會審查其開發內容及效益、時程等，經由事前嚴格之篩選與評估，務期真正需要且有充分使用能力者取得土地權利。惟查現行國有非公用土地之收益與處分程序，於上述預先管制機制均付之闕如，以標售為例，僅係以出價最高者得標，一旦土地標售完成後，對該土地之後續使用、移轉等均無法加以約束，此為造成得標者長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利之重要原因。是以

，財政部暨所屬國產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制，洵有疏失。

三、財政部暨所屬國產局所管國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性，其出售條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據；又，財政部雖擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，但如何具體落實，制度設計上顯然欠缺經營管理與執行成果之評估機制，核均有未當。

(一)依國產局提供之資料觀之，該局經管之國有非公用土地面積合計 22 萬餘公頃，其中應留供公用、撥用者之面積，分別為國家公園用地 4,727 公頃、國土保安用地 2 萬 5,353 公頃、公共設施用地 1 萬 8,688 公頃，農林漁牧用地 16 萬 5,101 公頃，建築用地則 8,202 公頃，為龐大之全民資產，對國家整體發展之推動具有重大之影響力。而其中仍有將近 4 成之土地未提供利用，在這些土地中，又以占用、閒置、待勘查為最大宗，約占 96.96%。此部分國有土地如何提供利用，以謀取效率及公義之平衡，達成「地盡其利」、「地利共享」之公共利益極大化之目標，至為重要。

(二)然而，公共利益之產出，與政府財政目的並非全然相容，亦即該土地利用若非以提供政府所需財源或提升財政收入為主要目的，究應如何處理，尚待對於國有土地進行完整

之調查與分類，並進一步形成各地區國有土地對公共利益提供潛能之評估，始能發展出各地區國有土地之最適使用原則。

(三)據財政部提供 20 年來國有土地經營管理原則與政策之演變資料顯示，內政部於 79 年召開全國土地問題會議，即揭示公有土地儘量保持公有，並加強開發利用之政策方向。惟行政院於 82 年 7 月 21 日訂頒「公有土地經營及處理原則」之第 7 點規定：「公有土地應以不出售為原則，但合於特定條件者，得予出售。」，嗣後又多次修正得予出售之條件，並核定「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」、「國土復育策略方案暨行動計畫」等多項重大政策。至 98 年 10 月 8 日吳院長指示「500 坪以上國有土地不辦理標售」後，99 年 2 月 3 日再修正發布「出租之國有非公用不動產得予讓售範圍準則」，同年 3 月 2 日、5 月 13 日又指示國產局「停止標售臺北市區國有土地」並建立「國有非公用土地出售後之買回機制」。審視上述各項政策內容，雖尚能秉持公有土地不出售之原則，惟缺乏整體性與一貫性，尤以例外得出售之條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，其政策決定過程更缺乏完整分析評估之依據。

(四)另財政部為回應社會各界對以往以出售方式處理國有土地之批評，乃擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，以期兼顧經濟發展、社會公益及環境永續三者，並提升國

有財產之運用效益。該方案在非公用土地部分，提出「加強開發利用、創造永續財富」策略及「公用優先，落實成本效益觀念、加強以設定地上權方式辦理開發利用、積極參與都市更新、結合目的事業主管機關合作開發、多元化運用國有土地，提高孳息收入」等多項措施。審其內容，雖尚能秉持國有土地利用效率及公義之平衡，惟該等方案與措施如何具體落實，標的如何篩選，使整體國有土地開發利用之效率極大化，其相關評估機制仍付之闕如。

(五)以上述信義聯勤俱樂部土地出售案為例，92 年間行政院游前院長指示國產局儘快尋找臺北市可興建旅館之公有土地，經該局選定 6 處土地，其中 1 處即為信義聯勤俱樂部土地。惟 94 年 5 月 27 日行政院經濟建設委員會召開會議，卻基於國家資產最佳利用原則，以擬釋出之國有土地均位於臺北市區極佳之地段，不宜開放民間招商投資平價旅館為由停辦，國產局旋於 94 年 7 月 22 日函請該局臺灣北區辦事處盡速研議處分信義聯勤俱樂部土地事宜。嗣於 94 年 10 月 26 日經行政院核定改納入營改基金，於 95 年 3 月 2 日完成標售程序。審其決策過程，從最初興建平價旅館至最後納入營改基金而採公開招標方式出售，均未見提出何謂「國家資產最佳利用原則」之評估依據，亦未見完整而詳細之評估程序與資料，未採永續經營原則，將未來長期穩

定之利益歸全民共享，最後竟以納入營改基金為由，將如此精華之國有土地出售，任令取得者坐擁其後續不斷增值之利益。

(六)國有土地之管理涉及土地使用規劃、資產投資經營管理、公共服務成本效益分析等各項專業領域，不同類型之國有土地應給予不同之經營管理規範標準，各種經營處分方式亦須有配套機制。依現行行政組織，財政部雖為國有土地之經營管理原則與策略之擬定機關，惟缺乏上述之相關專業評估機制。另行政院為統合國家資產之經營管理、強化資產之運用效益，雖於 91 年 4 月成立國家資產經營管理委員會，惟該委員會之組成主要為行政院所屬各相關部會之正（副）首長，其主要功能在於處理資產管理一元化之問題，並無法擬訂實質經營管理之策略。故如何透過相關制度與專業評估機制，發揮公有土地效率，並提升公共利益，實為公有土地經營管理之根本原則。綜上，財政部暨所屬國產局所管國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性，其出售條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據；又，財政部雖擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，但如何具體落實，制度設計上顯然欠缺經營管理與執行成果之評估機制，核均有未當。

綜上所述，財政部暨所屬國有財產局經營國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理

念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，核有未善盡經營管理之責，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。

六、本院財政及經濟委員會為行政院衛生署對我國麻醉專科醫師超時、超量、超限工作及人力不足與區域失衡之窘況，未見具體改善對策；復未完備麻醉護理人員相關制度，肇生執業風險遽增等情，均有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 13 日
發文字號：院台財字第 10022300130 號

主旨：公告糾正行政院衛生署對我國麻醉專科醫師超時、超量、超限工作及人力不足與區域失衡之窘況，未見具體改善對策；復未完備麻醉護理人員相關制度，肇生執業風險遽增等情，均有違失案。

依據：100 年 1 月 5 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 58 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署輕忽我國麻醉專科醫師人力不足及區域失衡之窘況，任令

其與麻醉護理人員位處高風險之手術環境，頻頻超時、超量及超限工作，尤以該署自本院於 92 年間促請檢討後，猶未見具體改善對策，反以載明「假設未獲得驗證前，不應被採用」等研究限制之委外研究預測資料，率稱我國麻醉醫療人力符合我國醫療市場人力之需求，不無粉飾太平之訾議。該署復未完備麻醉護理人員相關制度，肇生其工作量及執業風險日益遽增，於整體醫療環境有遭受不平待遇之虞。經核確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據報載，臺灣麻醉醫學會調查顯示，國內每 4 萬人始分配 1 名麻醉科專科醫師（下稱麻醉專科醫師），遠不及美國、日本等先進國家 2 至 3 萬人即有 1 名醫師；又臺灣麻醉相關致死率約 10 萬分之 17，為美國 2 倍、日本 17 倍，且國內麻醉專科醫師工作超時與超量，使人為因素引發重大麻醉併發症近 4 成等情。案經本院分別函詢行政院衛生署（下稱衛生署）、地方衛生主管機關及臺灣麻醉醫學會、臺灣麻醉護理學會等 16 個醫事相關學會、團體，並邀請臺灣麻醉醫學會吳世銓理事長等 7 位專家學者暨實際從業人員到院諮詢。嗣約詢衛生署相關業務主管人員，復分別針對前開調查疑點，蒐尋及研析相關文獻之深入調查發現，麻醉專科醫師、麻醉護理人員（下統稱麻醉醫事人員）固於國內醫療環境扮演舉足輕重之角色，卻囿於其無法招攬病人、缺乏病人客源，以及醫療機構習以看診量、占床率、急診人次等利潤指標為經營導向之現實，被迫屈居國內二線醫療地位，除造成健保

支付標準迄未將其視為關鍵項目而適時予以精算之外，醫療機構尤長期輕忽其人力之補實及工作報酬之合理性，因而有醫療機構以薪資較麻醉專科醫師低廉甚多之麻醉護理人員執行大部分之麻醉醫療業務，或有麻醉專科醫師疲穿梭於地區醫院、基層診所間之手術臺（俗稱跑臺）操作或搖控麻醉護理人員操作，或逕以麻醉護理人員執行麻醉醫療業務（俗稱代麻）等情事發生，致麻醉醫事人員位處高風險之手術環境，頻頻超時、超量及超限工作，相關人力、品質、資格認證、支付標準及專業訓練卻未獲合理之重視及改善，肇生陳情與訾議不斷，衛生署不無怠失之責，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

- 一、衛生署輕忽我國麻醉專科醫師人力不足及區域失衡之窘況，致其與麻醉護理人員位處高風險之手術環境，頻頻超時、超量及超限工作，不無影響國人就醫權益及醫療品質，核有欠當：
 - (一)按衛生署組織法第 6 條規定：「醫事處掌理下列事項：……二、關於醫事人力之規劃、控制及協調事項。……四、關於醫事人員管理、輔導……事項。……九、關於醫事品質……之促進事項。十、關於醫事技術之促進、管制及輔導事項。……」、醫療法第 62 條規定：「醫院應建立醫療品質管理制度，並檢討評估。為提升醫療服務品質，中央主管機關得訂定辦法，就特定醫療技術、檢查、檢驗或醫療儀器，規定其適應症、操作人員資格、條件及其他應遵行事項。」是任何醫療手術之安全與品質皆與麻醉密

不可分，麻醉於醫療手術之重要性、專業性及風險性自可見一斑，其於整體醫療環境扮演角色之重要與關鍵性尤不言而喻。衛生署除應針對麻醉醫事人力及其醫事品質、技術，善盡規劃、控制、協調及促進之責，並得就其合理工作量等工作條件訂定相關辦法，以資為國內醫療機構應遵行事項，合先敘明。

(二)經查，衛生署訂定之新制醫院評鑑基準第四章、完備的醫療體制及運作之 4.7、手術、麻醉部門規範之 4.7.1.2 項次明定：「依規定需麻醉專業技術之作業，應由麻醉科醫師執行」列屬評鑑之必要項目。其中 B 級以上標準：『1 年麻醉病例數每 1,500 次應有 1 名專任麻醉專科醫師以上』……C 級以上標準：『符合醫療機構設置標準，且有足夠的專任或兼任麻醉專科醫師，以安全順利處理日常手術及因應緊急手術所需。』、該署委託臺灣麻醉醫學會評鑑「麻醉專科醫師訓練醫院」之標準載明：「每年每名專任專科醫師執行麻醉數量（限健保給付）作為評分依據，小於 1,200 例，可得 20 分；1,201 至 1,350 例可得 17 分；1,351 至 1,500 例可得 14 分；1,501 至 1,650 例可得 11 分；1,651 至 1,800 例可得 8 分。」詢據衛生署查復略以：「前揭 1,500 病例數係源自舊制醫學中心評鑑標準，係經本署邀請專家，依目前醫療環境實際運作狀況，並參考各界意見研定而成，亦即麻醉醫師 1 臺刀需 1 小時，以麻醉醫師 1

日工作 6 至 8 小時，1 日約 6 至 8 位病人，1 年工作 250 日計算，1 年則約 1,500 至 2,000 位病人，評鑑以較高標準估計，故 1 年 1 位麻醉醫師約處理 1,500 位病人為宜。」足見醫療機構必須有足夠之麻醉專科醫師，始能保障病人麻醉與手術之安全，衛生署對此知悉甚詳，爰以前開病例數資為國內麻醉專科醫師合理工作量之參考基準。

(三)惟據衛生署自民國（下同）94 至 98 年醫院評鑑結果，受評醫院達成上揭 B 級規範之病例數標準者分別為：23.5%、6.67%、25.51%、7.69%、29.69%，平均僅約 18.61%，亦即高達 81.39% 以上醫院之麻醉醫師工作量超出醫院評鑑基準之 B 級規範，呈現超時超量之虞。次據國內各層級健保特約醫療機構申報數據暨健保特約醫院申報麻醉項目醫令統計表，94 至 98 年等 5 年健保特約醫院申報之麻醉總件數計 10,567,176 件，其中限由麻醉專科醫師執行之全身麻醉件數計 7,984,741 件，平均每年 1,596,948 件。換算每位麻醉專科醫師每年約執行 2,002.2 ($1,596,948 \div 797.6$) 件，已逾前開麻醉專科醫師訓練醫院評鑑基準之 2,000 例工作量之最高限值。倘再加計健保特約醫療機構非全身麻醉病例數及非健保特約醫療機構之全部麻醉病例數，平均工作量勢將超出甚多。此證諸衛生署委託財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）研究之報告、本院諮詢專家學者之意見及文獻研究之綜

析結果：「國內 93 年臺灣版醫療費用相對值，麻醉專科醫師人力酬金之計算方式係以麻醉專科醫師同時監督與指導 3 個手術房（臺）之麻醉工作為基礎、國內麻醉醫師通常實際必須同時兼顧 5 個手術臺，甚至 9 個手術臺以上，反觀美國等先進國家僅允許麻醉專科醫師同時監督與指導 1 至 2 個手術臺，每年執行之麻醉病例數亦僅約 700 至 800 例。」凡此益證國內麻醉專科醫師超時、超量、超限工作之嚴重性，殆無疑義。

(四)復查，上揭限由麻醉專科醫師執行，始能申報健保費用之全身麻醉件數，平均每年計 1,596,948 件，倘以醫院評鑑基準：「1 年麻醉病例數每 1,500 次應有 1 名專任麻醉專科醫師以上」計算之，則國內約需 1,065 位執業之麻醉專科醫師，與上揭近 5（94~99）年平均每年實際執業之 797.6 位麻醉專科醫師相較，國內缺額達 267 位；與國內目前實際執業之 851 位麻醉專科醫師相較，則國內亦缺額達 214 位。如再依美國、日本等先進國家麻醉專科醫師每年執行 800 例之麻醉病例標準換算之，則國內約需 1,996 位麻醉專科醫師，國內目前實際缺額將高達 1,145 位。此分別證諸衛生署上揭委託國衛院研究之報告載明：「關於每 10 萬人口之麻醉專科醫師數量，臺灣、美國、加拿大、日本之比值如下：2.68、13.02、7.62、4.77」、「以美國、加拿大、日本等先進國家之麻醉專科醫師

人力基準換算臺灣麻醉專科醫師人力之缺額數分別如下：2,343、1,119、474」、臺灣麻醉醫學會統計結果明載：「國內每位麻醉專科醫師服務人口數分別為美國的 4.2 倍、日本的 1.2 倍及英國的 2.7 倍。」及衛生署、地方衛生主管機關分別查復略以：「醫師人才羅致困難科別……其中亦包含麻醉科醫師人力。」、「國內麻醉科專科醫護人數不足……目前國內麻醉專科醫師人力相對於整體需求顯有不足……。」在在突顯國內麻醉專科醫師人力不足之窘境，造成醫療機構以薪資較麻醉專科醫師低廉甚多之麻醉護理人員執行大部分之麻醉醫療業務，或有麻醉專科醫師疲穿梭於地區醫院、基層診所間之手術臺操作或搖控麻醉護理人員操作，或逕以麻醉護理人員代麻等情事發生，此有地方衛生主管機關查復資料、專家學者、麻醉醫事人員於本院諮詢會議發言錄音及相關文獻研究結果附卷足憑。然卻未見衛生署善盡主管機關職責，落實醫療法第 62 條規定，訂定麻醉醫事人員合理工作量暨工作條件等應遵行事項，自有欠當。

(五)再據衛生署查復之各地區執業醫師人數統計資料顯示，國內麻醉專科醫師人力於北、中、南及東部之分布情形如下：373 人、153 人、245 人、26 人。且近 5 年北、中、南部地區之麻醉醫師人數均呈逐年成長趨勢，東部地區之麻醉醫師人數卻未明顯成長，甚有部分年度呈現

減少之趨勢。足見麻醉專科醫師人力區域分布暨成長之失衡狀態，不無造成國人因麻醉醫療資源之區域失衡而致健康照護權益之不公平性，此按醫療法第 88 條、第 91 條：「中央主管機關為促進醫療資源均衡發展，統籌規劃現有公私立醫療機構及人力合理分布，得劃分醫療區域……。」、「中央主管機關為促進醫療事業發展、提升醫療品質與效率及均衡醫療資源，應採取獎勵措施……。」等規定，衛生署難謂無責。

(六)綜上，衛生署未善盡醫事人力規劃之責，長期坐視我國麻醉專科醫師人力不足及區域分布失衡之窘境，致其與麻醉護理人員位處高風險之手術環境，頻頻超時、超量及超限工作，卻未獲合理之重視，環諸歷年來頻生因麻醉疏失、不當肇生之死亡或傷害案件，如：99 年高雄市 12 歲林姓資優女童接受手腕端橈骨及尺骨骨折手術，致智商重創、97 年高雄市 28 歲李姓產婦接受剖腹產手術，致男嬰夭折、94 年新竹市王姓產婦接受無痛分娩後不治、93 年台北市整型美容外科診所出現兩起接受削骨手術之女性 1 死、1 植物人、93 年陳姓 4 歲男童接受簡單包皮環切手術致死等事件、92 年臺北市 10 歲楊姓小弟接受蛀牙全口重建手術，致缺氧死亡、85 年國內口蹄疫研究專家何博士子宮肌瘤摘除手術，致成植物人等事件。顯見疑因麻醉疏失、不當肇生之死亡或傷害案件，見諸報端者

既已不算少數，佐以文獻指出：「在醫療糾紛解決方式中，由醫師與病家雙方自行和解，或透過仲介機構（或人士）調解之案件，約占 42 %……。」等情觀之，前述案例恐僅屬冰山一角，未經媒體披露之麻醉爭議及糾紛等案件數量，勢將難以想像，無異間接印證該署長期輕忽此醫療體系沉痾之不當，亟應積極檢討改進。

二、衛生署自本院於 92 年間促請檢討改善國內麻醉醫療品質後，迄未見具體改善對策，反以載明「假設未獲得驗證前，不應被採用」等研究限制之委外研究報告預測資料，率稱我國麻醉醫療人力符合我國醫療市場人力之需求，不無粉飾太平之訾議，洵有欠當：

(一)按本院前於 91 年 12 月 6 日以(91)院臺調壹字第 0910800940 號函針對「臺北縣北城婦幼醫院黃姓護士誤將施用於全身麻醉之肌肉鬆弛劑 Atracurium 藥品作為疫苗施打」等情立案調查竣事後，曾就「允宜提供獎勵誘因，鼓勵醫師取得麻醉專科醫師資格；另應對無合格麻醉專科醫師醫療院所之麻醉品質，進行監測或評鑑，以確保病患麻醉之安全」等議題促請該署檢討改善，先予述明。

(二)窺諸國內麻醉專科醫師人力不足暨工作超時超量之窘境，已於前段論述甚明。此分別觀本院諮詢專家學者及實際從事麻醉醫療業務等醫護人員之意見略以：「國內麻醉人力、財力皆較鄰近、先進國家差，為維護民眾就醫權益，遂造成工作超

時超量……。」、衛生署委外研究報告載明：「歷年取得專科醫師資格人數統計資料分布：……麻醉科雖有起伏，但朝逐漸銳減的趨勢……。」、「……麻醉科、放射診斷科……的專科醫師人數百分比，小於美國、加拿大及日本等國的比例……。」、「與其他國家相較，國內……麻醉科……等科別醫師人口比偏低……利用其他國家醫師人口比推估……國內麻醉科須增加人數……。」、文獻明載：「與國外相較，不論以國家土地面積相仿的國家作為比較、或以國家人口數相仿的國家作為比較、或是以國家每千人醫師數相仿的國家作為比較，國內麻醉專科醫師人數都是偏低的……。」、「臺灣共有 2 萬 5 千位專科醫師，而麻醉專科醫師占其中 2%；相較於美、加的 3.96%、日本 2.44%……臺灣麻醉科醫師的比例相對於美國偏低，人力相對不足……。」、醫院麻醉科之內部調查報告亦指出：「對於國內麻醉環境而言，醫師超時超量工作，造成病人麻醉危險性提高是一個事實。」足資佐證。衛生署基於中央衛生主管機關之責，允應審慎因應，據以研提改善對策，尤以自本院於 92 年間促請改善後，該署更應積極作為，以提昇國內整體麻醉醫療品質。

(三)詢據衛生署表示：「本署曾於 92 年間補助國衛院針對『推估及預測臺灣專科醫師人力需求』之研究發現，在醫師生產力維持不變，經濟成長率以 4.5% 估算情形下，每年

平均需增加 32 名麻醉專科醫師，經查各年度領有麻醉專科醫師證書人力及需求人數估計如下：94 年度領證人數為 804 人，估算需求人數為 774 人……98 年度領證人數為 947 人，估算需求人數為 897 人……。自 94 至 98 年止，我國麻醉專科醫師人數每年度約新增 30 至 40 名，均高於國衛院前揭推估之需求數據，故現行麻醉科醫師人力實應符合我國醫療市場之人力需求。」云云。足見該署以前揭委外研究報告之預測資料，宣稱我國麻醉醫療人力符合我國醫療市場人力之需求。

(四)惟經本院詳實比對衛生署上揭所稱國衛院就麻醉專科醫師預估需求人數與歷年實際領證人數及執業人數後發現，94 年度實際執業人數 736 人，較國衛院估算需求人數 774 人短少 38 人，較領證人數 804 人短少 68 人；95 年度執業人數 769 人，較需求人數 803 人短少 34 人，較領證人數 843 人短少 74 人；96 年度執業人數 798 人，較需求人數 833 人短少 35 人，較領證人數 878 人短少 79 人；97 年度執業人數 831 人，較需求人數 865 人短少 34 人，較領證人數 916 人短少 85 人；98 年度執業人數 854 人，較需求人數 947 人短少 93 人，較領證人數 897 人短少 43 人。顯見近 5 年麻醉專科醫師執業人數與領證人數之落差，於前 4 年有逐年擴大之趨勢，實際執業人數顯未達成國衛院推估需求人數之目標。足證該署

率稱我國麻醉醫療人力符合我國醫療市場人力之需求等語，顯與事實不符。復經本院審視上揭研究報告載明略以：「第五章、結論與建議之第一節研究限制：研究中由於無法取得醫師投入及輔助人力之相關資料，無法建立醫師生產力函數，因而無法估算醫師生產力、醫師時間投入比例及其他輔助醫事人力的投入等，致該研究無法確切定義與衡量各專科醫師的產出。該研究無法確切的界定每一專科的專業服務領域……無法獲得實際服務量的資料……麻醉科方面，由於無法運用健保研究資料庫，致無以瞭解提供麻醉服務的醫師資料……該研究規模無法執行相關調查確切估計醫師獨立的生產力，係以模擬推估的方式取代之。因此缺乏對未來醫療市場人力與資產情況變化推測的能力……。故前述假設未獲得驗證前，該研究醫師生產力之預估數據，不應被採用，僅可列為估計方法的參考……。」益見該署信誓憑藉之研究報告，除未獲得實際服務量及未確切估計醫師獨立之生產力之外，尤載明：「假設未獲得驗證前，不應被採用」等研究限制。惟卻未見該署驗證該假設之舉及實際調查評估作為，尚未有充分證據足資佐證其論述前，即率予採用，並擅將其作為國內攸關民眾健康權益等麻醉醫療人力政策之依據，顯輕忽國內專家學者、醫療界、學術界指證歷歷之麻醉醫療人力不足之窘境，不無粉飾太平之訾議，除欠缺實事求

是之精神，尤違反公務員服務法第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實」及行政院發布之行政團隊公約載明：「主動發掘問題，誠實面對問題、積極解決問題」等規定，洵有欠當。又，該署既稱國內麻醉醫師無人力不足之問題，益資印證該署迄未有具體人力改善及精進之對策，併此敘明。

三、囿於國內醫療機構現實環境及健保支付制度，國內麻醉護理人員縱頻協助麻醉專科醫師執行大部分麻醉醫療業務，得以紓緩醫師人力不足之窘況，然其資格、訓練及認證水準良莠不一，相關業務範疇及專科護理師制度亦迄未釐清及完備，待遇復難以反應實際工作量，衛生署自難辭未善盡管理及輔導職責之疏失：

- (一)按促進醫療事業之健全發展，衛生署責無旁貸，醫療法第 1 條定有明文。次按護理人員資格認定、專科護理制度及繼續教育之規劃、培訓、運用等事項，該署尤應善盡職責，護理人員法、衛生署組織法、衛生署辦事細則、衛生署護理諮詢委員會設置要點、專科護理師諮詢委員會設置要點、專科護理師分科及甄審辦法、護理人員執業登記及繼續教育辦法分別規定甚詳。是國內麻醉護理人員既協助麻醉專科醫師執行大部分麻醉醫療業務，得以紓緩醫師人力不足之窘況，衛生署自應完備麻醉護理人員相關制度，以足資輔助麻醉醫療業務，特先敘明。
- (二)揆諸美國麻醉護理人員制度係緣自於麻醉專科醫師人力之不足，為維

護病患於手術過程之安全及醫療品質，遂藉由嚴謹之學經歷等資格限制及訓練過程篩選出適格之護理人員，使其具有麻醉專業知識，並通過國家麻醉護士考試後，每兩年再必須完成規定之繼續教育課程與再認證程序，始足以因應麻醉醫療所需之輔助業務，從而該國有部分偏遠地區甚容許麻醉護理人員獨立執行麻醉醫療業務。惟據本院諮詢專家學者及函詢相關醫事團體發現，國內現行麻醉護理人員尚未有學歷限制，係由臺灣麻醉護理學會辦理專業認證，其課程訓練、認證及人員管理，皆未受衛生主管機關管理與監督，任令各醫院自行辦理訓練及自主登錄作業，致受訓時數、課程內容及認證品質參差不齊，衛生署不無疏於善盡該署組織法第 6 條第 1 項第 4 款：「關於醫事人員管理……及繼續教育督導事項。」賦予該署之職責。且專科護理師制度目前僅見內科、外科兩分科，各級衛生主管機關復未按各專科建立登錄及查詢機制，致國內專科護理師制度聊備一格，形同虛設，各專科護理人員實際執業人數亦無以掌握，專科護理制度迄未完備甚明。綜此可見國內麻醉護理人員管理、認證、培訓及專業化制度尚未建置完善，肇生其良莠不一。反觀美國基於麻醉醫療過程之高風險性及其醫療、照護之高專業性，除已建立國家麻醉護士之考試及專科認證制度，即使該國目前麻醉專科醫師人力尚稱充足，仍積極提升麻醉護理人

員之專業水準。然國內既位處麻醉醫事人力不足及工作超時、超量之窘境，衛生署卻不思挹注資源提昇現有麻醉護理人員之專業水準及平均素質，以足資輔助麻醉醫療業務，自難謂妥適。

(三)復經本院詢據地方衛生主管機關之查復、諮詢麻醉醫療領域相關專家學者、醫事人員之意見略以：「目前國內仰賴麻醉護理人員協助麻醉醫師執行麻醉業務之大部分工作……對於醫護人員之責任歸屬無法清楚劃分……現有整體醫療環境仍有相當大之努力空間。」、「對於執行麻醉業務之醫護人員，礙於法令模糊，且開刀房屬密閉空間，地方衛生主管機關難於實際開刀時入內查核作業，有待中央主管機關訂立明確業務範圍……。」等語，足見麻醉護理人員及麻醉專科醫師之業務範圍迄未明確釐清。然該署既未依中央衛生主管機關之責，主動積極釐清、檢討，反以「臺灣麻醉護理學會雖於 98 年 11 月間建請本署增設麻醉科專科護理師，惟經多次討論後，仍因麻醉護理師之執業工作範圍，及是否納入專科護理師範圍，於醫界及護理界均有極大爭議，故決議暫不納入，俟相關疑義釐清後再研議。」等語作為脫責之飾辭，任其滋生爭議，迄今猶懸而未決，除不無創造模糊空間足使普遍以利潤為導向而非以國人健康權益為首要考量之醫療機構，得以聘請薪資較醫師低廉甚多之護理人員代麻之外，在衛生主管機關長期欠缺

規範與查核機制，坐令醫療機構專業自主之下，日益遞增之工作量及醫療糾紛風險，尤造成麻醉護理人員於整體醫療環境之不平待遇，肇生相關護理人員於本院之陳情與覬議，核有欠當，衛生署自難辭未善盡管理及輔導職責之疏失。

據上論結，行政院衛生署核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

- 七、本院財政及經濟委員會為財政部派任吳杰擔任台灣土地銀行轉投資復華金控股權代表未盡審查之責，土銀相關人員審核吳杰資格不實，致吳杰不當支領元大集團高薪，並於股東會前關鍵時刻請辭，使公股權益受到巨大損失，均核有重大違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 26 日
發文字號：院台財字第 10022300690 號

主旨：公告糾正財政部派任吳杰擔任台灣土地銀行轉投資復華金控股權代表未盡審查之責，土銀相關人員審核吳杰資格不實，致吳杰不當支領元大集團高薪，並於股東會前關鍵時刻請辭，使公股權益受到巨大損失，均核有重大違失案。

依據：100 年 1 月 18 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 59 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、臺灣土地銀行股份有限公司。

貳、案由：復華金控與元大集團旗下元京證券合併並更名為元大金控乙案，財政部派任吳杰擔任土銀轉投資復華金股權代表，土銀相關人員不僅審核不實，甚且刻意粉飾及掩護，又明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討；吳杰以公股派任復華金董事之身分，長期支領元大或馬家相關事業之高薪，並於關鍵股東會前隔海請辭，未戰先敗，等同向市場昭告財政部棄守之態度，導致公股權益受到巨大損失；均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、本案合併造成公股股權鉅額損失，元大獲得龐大利益，簡述如次：

(一) 本案中，換股比例之多寡影響公股權益至鉅。元大集團（下稱元大）於掌握復華金融控股公司（下稱復華金控）之經營權後，即推動與元大京華證券公司（下稱元京證券）之合併案，分別由復華金（元大派董事佔多數）委託美商雷曼兄弟證券股份有限公司台灣分公司（下稱雷曼兄弟）、元大證委託瑞士銀行各自出具鑑價報告書，估算換股比率；後採雷曼兄弟評估之 1：1.615（即 1 股元京證可換 1.615 股復華金），惟此一換股比例不為復華金第二大股東國民黨所屬之中投公司認同，後由財政部出面，經多次磋

商及委託專家學者評估，確認 1：1.48（1 股元京證可換 1.48 股復華金）為底限。然於 95 年 11 月 19 日董事會所通過的換股比例，卻是 1：1.615 即元京證以 318.89 億的資本額（31.889 億股，每股 10 元），實際換入 51.503 億股之復華證（每股 10 元，計 515.03 億元），若依財政部認可之換股比例計算，則元京證可換得之復華金股票為 47.196（31.889×1.48）億股，兩案差距高達 4.305 億股。依復華金於通過合併日在集中市場之價格每股 14.6 元（前 30 日均價 14.45 元），元京證之利差即高出 62.853 億元。此一金額約當為復華金全體股東權益受損之數，因當時公股持有復華金之股權即使不計入政府 4 大基金所持有之復華金股權（如國安基金即持有 0.14%），也有 13.42%（台銀 6.69%、土銀 6.73%），公股因未依財政部之底限進行換股，所損失之市場價值計 8.435 億元。

(二) 合併之價值，在於產生經營綜效、市占率之提高，故一般之合併案，收購者或投資人如能取得公司之經營權，均願支付控制溢價（control premium）給被併購者。以中信集團旗下之 KGI 凱基證券，購併台新金控旗下台証證券為例，凱基證於 98 年 5 月中旬支付予台証證之價格達 290 億元，較台証證的淨值（190 億元）高出 100 億，溢價逾 47%。合併後，KGI 凱基證的市占率為 8.22%（原市占率台証證為 4.54%，KGI 為 3.68%），KGI 躍

居券商市占第二，距龍頭元大證（12.115%）的差距大幅縮小。雷曼兄弟所估算之換股比例雖已納入控制溢價，然在考量元京證及其主要股東已透過公開市場取得足以控制復華金之股權，並於 95 年 9 月 8 日之股東臨時會已取得三分之二的董事席位，控制權已然移轉，並綜合考量其他因素，建議應給予復華金之溢價僅 5%。實有偏低之嫌，中投不願接受，財政部亦經核算而認為對復華金股東既不合理亦不公平。

(三) 元大因成功合併而享之利得：

1. 元京證合併成功，因換股比之價差，致其持有復華金市值之增加約為六十餘億元，已如前述，然其獲利猶不僅於此。
2. 合併後復華金為存續公司，實收資本額增加約 515 億元，成為 831.21 億元，依股本計，從國內 14 家金控中名列第 12 名（倒數第 3）躍升為第 5 大金控，已進入前二分之一，脫離二次金改被併後段班之危機，此一潛在價值之鉅，實無法估計。
3. 就元京證主要業務（即證券業）而言，合併前，元京證原已排名國內第一大券商，經紀業務之市占率為 8.1%（當時富邦證 6%，排名第 2），復華金亦主要從事證券相關業務，其經紀業務之市占率約 3.5%，合併後，證券業務之總市占率逾 11%，遠優於其它競爭證券商。
4. 對照前述凱基證併購台証證之案

例，凱基證市占率為躍居券商市占第二、拉近與龍頭元大證之市占率 3.90%，所付出之控制權溢價逾 47%，即可顯示元大在合併復華金乙案所獲之利益，當不止於換股比例未貫徹林全部長離職時所交代之「1：1.48」而衍生之數十億元而已。

(四)綜上，金控執照本已價值不菲，在二次金改限時合併之政策下，能躋身入前半之價值更是驚人，各方人馬為合併金控公司激烈競逐，然至 96 年止，皆無成功之前例，本案既為成功合併之首例，元大所獲得之利得即屬天文數字，且另又造成公股權益之鉅額損失。探討本案，應先瞭解，故一併敘明。

二、元大多方布局，以金錢拉攏第一家庭，利用總統職務藉親信幕僚之傳話而干預部長政務，不當壓制金控公司間之自由競爭，傷及公平交易法所主張之公平競爭，嚴重破壞金融市場之程序；其中派任吳杰擔任土銀轉投資復華金股權代表乙節，土銀相關人員自董事長至承辦員竟無視相關規定，漠視吳杰之經歷根本不符資格條件，不僅審核不實，甚且刻意粉飾及掩護，偽稱渠「尚」符合資格；復捨副總楊照不用，而由行外人士吳杰擔任唯一股權代表，相關決策及行政程序顯有不周；土銀明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討，均核有重大違失：

(一)元大若能促成本合併案，即可獲取龐大之利益，已如上述，自是全力、多方布局，避免遺漏，相關布局

，主要有：

1.元大攏絡第一家庭相關情節，包括：陳水扁、吳淑珍向元大索賄 2 億元後逼退元大對手、開發金前總經理辜仲瑩，幫助元京證券合併復華金，特偵起組訴書均有詳述，臺北地方法院 98 年度矚金重訴字第 1 號判決書雖作成無罪判決，惟其理由僅在於是否屬於總統職務之爭執，對於「扁珍向元大索賄 2 億元後逼退辜仲瑩」、「要求林全安排時間與元大會面」、「馬永成舉薦吳杰出任公股派駐復華金控代表」等情，均未有質疑，合先敘明。以下列舉相關情節數則，足徵元大為元京證與復華金合併布局甚久，其餘請詳表 E1 及附錄：

- (1)92 年底透過官邸總管陳慧遊引介，由杜麗莊、馬維建、馬維辰拜訪吳淑珍；並在 93 年總統大選前送政治獻金 2 千萬元予吳淑珍。
- (2)93 年 11 月，委由杜麗萍向吳淑珍表明爭取復華金之意向及所遇困難（辜仲瑩亦有意購買中投，且已大致談妥），吳淑珍要求元大提供 2 億元現款為代價，馬家表示願如數支付。
- (3)93 年底某日，吳淑珍收受馬家提供 2 億元現款後致電辜仲瑩，嚴斥意圖購買中投之事；94 年 2 月，馬永成聯繫辜仲瑩至總統府，警告勿碰國民黨產，否則公股不支持渠在開發金之經營權，迫使辜仲瑩退出復華

金經營權之爭。

2.案經本院查察，吳杰之任用亦似為布局之一環：自 92 年 9 月間起，元大即以每月 20 萬元之高額報酬拉攏吳杰，利用其與民進黨、馬永成之關係建立與執政黨及政府之聯繫管道；93 年 6 月即發生馬永成向具有任命權之財政部長林全推薦，由吳杰擔任土銀轉投資復華金之股權代表，下令土銀照辦。顯為鎖定人選，刻意安排。

3.94 年 6 月 22 日，公司法修正公布部分條文、增訂第 172 條之 1 等條文；其中第 172 條之 1 第 1 項規定：「持有已發行股份總數百分之二以上股份之股東，得以書面向公司提出股東常會議案。但以一項為限，提案超過一項者，均不列入議案…」，按此條文立法意旨略以：「公司法現制，公司的經營權及決策權是在董事會。股東若無提案權，則許多不得以臨時動議提出的議案，除非由董事會在開會通知主動列入，否則股東難有置喙的餘地，為使股東得以積極參與公司的經營，乃賦予股東提案權。」惟元大在復華金董事會之席次並未過半，欲董事會通過不利公股之合併案，有其困難，而此條文之通過，有下列巧合，顯示存有蹊蹺，可疑復可議：1.時間點恰為元大取得復華金經營權（94 年 6 月 29 日）之前夕。2.95 年 6 月股東常會，元大透過友好之小股東利用

此條文通過 90 日內召開臨時股東會並提前改選董監事之提案。

(二)土銀派任吳杰擔任復華金控之董事，惟吳杰之經歷距符合公股股權代表之資格條件甚遠，土銀相關人員自董事長至承辦員竟無視相關規定，不僅審核草率，甚且刻意粉飾及掩護，偽稱渠「尚」符資格，審核機制形同虛設，核有重大違失；茲詳述如下：

- 1.吳杰為元大以高薪刻意拉攏，由馬永成向林全舉薦渠出任土銀轉投資復華金公股代表，已如前述。吳杰未獲派任前，當時土銀派任復華金第 1 屆董事會之董事有 2 席（楊照、陳順天），土銀於 93 年 8 月 12 日任期未滿即撤換陳順天，改派吳杰擔任。嗣 94 年 6 月 29 日復華金控改選第 2 屆董、監事，經三大股東（元大、中投公司及財政部）代表協商後，9 席董事席位由元大、中投公司及公股依持股比例分配（4：3：2），元大取得 4 席，並由顏慶章擔任董事長，正式取得復華金之經營權；中投公司及公股則分獲 3 席及 2 席，公股之 2 席分由土銀及台銀各 1 席；土銀由原來 2 席縮減為 1 席，竟棄該行副總經理楊照，而由行外人士吳杰代表土銀在復華金控唯一之股權代表兼董事。
- 2.土銀擬改由吳杰接任土銀轉投資復華金股權代表兼董事職務，係憑吳杰一紙載明其經歷之傳真，而未檢附任何證明文件，土銀即

參採、刻意美化之後，認「吳杰資格尚符規定」，將吳杰的簡歷表報財政部，該公文中說明吳杰符合遴派要點第二點之(一)應具備之條件，而附件中「吳杰之經歷」分別為證券投資顧問公司之經理、副總經理、證券公司研究部經理、分公司經理，以及財團法人台灣政治經濟發展文教基金會董事、董事長。實際上，吳杰任職投顧公司之時，其職位據雇主稱並非經理，任職證券公司之時間僅數月；而文教基金會並非遴派辦法所明定之公民營金融事業機構，且雖經本院多方查核，亦無法證明該基金會係合法登記；資格顯然不符。土銀承辦人員吳德慧卻仍簽報渠符合遴派要點第二點之(一)，且經財務經理蕭志輝、董事長蔡哲雄核章，再提交公司董事會通過後陳報財政部。

3.依本院約詢情形及土銀擬派吳杰兼轉投資事業董事資格審查情形：

(1)本院詢問：「吳杰簡歷的傳真是如何來的？」吳德慧（第一次）答：「我忘了吳杰的資歷是跟誰要的。」…吳德慧（第二次）答：「有人提供聯絡電話，我打電話請吳杰傳來的。」問：「誰提供的。」吳德慧未答。

(2)經本院綜整相關資料後核計，吳杰符合資格之任職期間僅有 1 年 6 個月，亦即立陽投顧計 7 個月（81.07.10-82.2.9；此段經歷尚有疑義，詳後敘）、

協和證券研究部經理計 9 個月（88.2.20-88.11.19）；土銀卻未經求證，即將此兩段經歷核為 3 年（簡歷模糊任職時間以立陽投顧期間為 85-86 年、協和證券期間為 86-88 年）。本院詢問吳德慧：「86 年-88 年當中有一段時間是董事長特助（協和證券），不能列入 5 年的年資，是否故意遺漏這一段時間？」吳答：「85-88 年若算整年是 4 年…沒有故意遺漏或包庇。」再問：「吳杰的經歷模糊，省略月份，其任用是你的本意或有人授意？」吳德慧答：「有關學經歷部分，有跟蕭經理討論。至於派任吳杰係由財務部經理交辦。」

(3)關於吳杰任職之「財團法人台灣政治經濟發展文教基金會」（下稱台灣政經基金會）之性質及運作情形，本院詢問吳德慧：「有無去調查台灣政經基金會的成立時間、業務等？」吳德慧答：「有稍微問了一下…」，再問吳德慧：「吳杰幾月任董事長？」吳德慧未答。經本院函詢教育部、行政院文化建設委員會、臺北市政府、宜蘭縣政府等，上開單位均稱非屬轄管或經該部（會、府）立案。土銀竟依吳杰未檢附任何證明文件之一紙傳真即照單全收，對於所謂「台灣政經基金會」之成立宗旨、活動內容，甚至立案與否，卻一概不知

，亦未進行任何查證動作，即逕自放寬認定該基金會屬「金融機構」，認定吳杰擔任該基金會董事長 2 年 7 個月之資歷，可列為符合規定之資格條件，加上前述將協和證券及立陽投顧之兩段經歷灌水為 3 年，合計 5 年多，恰跨越規定須至少 5 年之資格條件門檻。

- (4) 詢問蕭志輝：「關於吳杰的資格審查，你有無指示？」蕭答：「我沒有對吳德慧下達指示，我們是對其學經歷審核…我們覺得吳杰的經歷尚符規定，要送財政部。」問：「你們討論的結果一樣嗎？有無再受他人指示？」答：「是。未再受他人指示。」
- (5) 土銀前董事長蔡哲雄於本院詢問時表示：「人選是財政部交辦、提報董事會通過，主辦單位依據財政部給的資料簽辦」、「吳杰曾任立陽投顧經理人…應符合『財政部所屬國家行庫局公司代表國庫股權之董（理）事監事監察人遴派要點』的規定。當初審核時我們認為符合規定。」
- (6) 據吳德慧簽：「（吳杰）資格『尚稱符合』。」渠於本院詢問時辯稱：「我當時對台灣政治經濟發展文教基金會的經歷有所質疑，因此以『尚符合規定』簽報，並報財政部。…若把基金會的年資算入，就符合 5 年的規定。…是與蕭經理達

成共識的…簽『尚』字是表示有灰色地帶，仍須報請財政部決定。」

- (7) 財政部國庫署劉前署長燈城於特偵組訊問及本院詢問時均表示：「…當時的環境，關於董監事的派任，人選的派任都是部長交下來的…法令的審核原則是承辦人那邊要去核對，到主管那邊關於法令的依據大原則會尊重底下承辦人的意見，如果承辦人認為不合法令的規定，主管、署長都不會勉強。」
- (8) 財政部前部長林全接受本院詢問時表示：「公股派任的程序不會像正式職務…嚴謹，但要符合法定規定」、「2004 年 5 月後所有董監事的任命都要經過行政院。財政部只管公股，人事任命決定權在行政院…。馬永成交待的案子，如資格不符，部屬應該告訴我。」、「資格是否符合要看法規如何規定，行就行，不行就不行。…我不會看到土銀內部的簽，我可能只會看到土銀報財政部的函…不太可能看全稿，多只看擬辦部分…」、「長期以來無法瞭解復華發生什麼問題，馬永成說由吳杰去看住復華，查查看復華在管理上是不是有問題，我覺得也可以，但資歷要符合規定。」
4. 另據立陽投顧負責人胡立陽先生接受本案調查委員電話詢問時表

示：

(1)吳杰任職立陽投顧期間（81 年 7 月 10 日至 82 年 2 月 9 日），僅係剛從學校畢業之新進人員，根本不是經理人。

(2)吳杰自稱與渠合著「綜合券商的管理與規範」及「股票投資最高機密」，實際上均係渠之專著，並非與吳杰合著。

5.綜上，吳杰符合資格之任職期間僅有協和證券研究部經理計 9 個月；且土銀函報財政部之資格認定，認吳杰符合遴派要點第二點之(一)，此係規範資歷條件，與著作無關，土銀卻將不相干的著作摻雜其間，企圖魚目混珠以美化吳杰資歷，卻又不明辨著作之真偽。土銀屈承上意，使相關資格條件限制形同具文、公股管理鬆散，喪失內控功能，自承辦人吳德慧、財務部經理蕭志輝、董事長蔡哲雄等人僅因吳杰為上級所交辦，竟完全失去監管者之立場，為渠美化粉飾經歷以符資格條件；財政部國庫署及財政部長均以「審核權在土銀」、「如果土銀有簽吳杰資格不符，則將不予同意」為由卸責，未思此人選也是由上級推薦，財政部又交辦下屬，土銀不敢拂逆上意，財政部又以「不知資格不符」為由而卸責，上下交相欺，使審核機制形同虛設。

(三)土銀於任期尚未屆滿前即以吳杰取代原有行內人員陳順天，94 年 6 月復華金董監改選後，土銀只剩下

一席董事，土銀未由內行人員擔任，竟在未有任何文件載明理由之情況下，即規劃捨該行副總經理楊照不用，而由吳杰擔任唯一股權代表，相關決策及行政程序顯有不周：

1.關於「吳杰並非土銀所屬人員且又係期中接任與常情不符」乙節，詢據檢察官偵訊筆錄，吳德慧答：「是當時財務部經理蕭志輝直接交辦下來的…我不知吳杰之來歷…很好奇問了一下，但他的回答我不記得了」。

2.本院詢問吳德慧：「94 年復華金改選董事後，土銀在復華金的董事席位 2 席剩 1 席後，第 2 次核派吳杰當董事的公文，內部有無討論過？」答：「不記得。」問：「上面有無交代？」吳德慧答：「口頭請示蕭經理，經理說就是吳杰。」蕭志輝答：「我想不起來。」問：「有無請示他人？」答：「不記得。」問蔡哲雄：「蕭經理有無請示你？」答：「不記得。」再問蕭志輝：「如果吳德慧有向你請示的話，你會再向誰請示？」蕭答：「我忘記了。如果是行外專業人員的話，我們的規定是由董事長核定…」。

3.本院約詢後，蕭志輝於 99 年 6 月 28 日以電子郵件傳寄補充陳述：「銀行的股權代表是由董事長主導，若非由國營事業機構之行員兼任者，亦由董事長轉交遴派股權代表名單，再由財務部作業，呈報董事會（董事長）核定後報請財政部同意。」

(四)土銀明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討，核有違失：

- 1.吳杰於 94 年 6 月 29 日復華金控公司改選董、監事後，成為土銀在復華金唯一之股權代表兼董事，元大取得復華金控經營權，由顏慶章擔任復華金控董事長，馬維建擔任復華金控子公司復華證券金融股份有限公司（下稱復華證金）董事長，並任命吳杰為復華證金副董事長，而給予吳杰高達 4 百餘萬元之年薪。此事經坊間雜誌、網路新聞廣泛流傳（如 94 年 7 月 18 日出版之「今周刊」第 447 期大篇幅報導），選任吳杰擔任復華證金副董事長之復華金第 2 屆第 3 次董事會會議紀錄，亦經復華金於 94 年 7 月 29 日函送土銀查照；吳德慧更於 94 年 8 月 8 日簽文記載：「三、本行目前派兼復華金股權代表由吳杰擔任，依該公司所附子公司新任董事、監察人名單，有關本行派兼該子公司董事調整如下：（三）「復華證券金融公司：由本行派兼董事吳杰先生擔任該子公司副董事長職務…。」該簽文並經土銀財務部高級專員、副理、經理逐級核章，並由董事長核判，顯然土銀至遲於 94 年 7 月即知悉吳杰擔任復華證金副董事長一事。
- 2.依行政院 92 年 9 月 16 日院授人力字第 0920027807 號函示，公股代表兼任政府持股之金控公司董事，再被指派為子公司之董事

時，其母公司與子公司之兼職應視為一個兼職，並以支領一個兼職酬勞（民間人士月支兼職費 2 萬元、另一兼職得再支領 5 千元）為限，超過部分應全數繳庫；惟吳杰既未依規定將此攸關公股代表利益衝突之重要事項向土地銀行報告，土銀既明知吳杰有兼任復華證金副董事長職務之情事，卻未要求吳杰繳回溢領報酬。遲至 99 年 5 月 7 日本院約詢土銀相關人員後，土銀始於同年月 17 日以總財財字第 0990021713B 號函元大金略以：請查告有關該行於 93 年 8 月至 95 年 6 月間派任吳杰擔任貴公司股權代表期間所支領之各項薪資酬勞明細；另以總財財字第 0990021713A 號函吳杰，要求渠於擔任該行股權代表期間所支領之各項收入，依規定應行辦理繳庫之溢領報酬，應儘速返還。

- 3.關於吳杰與馬維辰涉背信乙節，臺北地院判決無罪，並因特偵組未提上訴而定讞，惟此僅就馬維辰之刑事責任而言，吳杰所涉背信罪嫌部分特偵組刻正另行偵辦中，且無論吳杰是否知悉上開行政院函示之規定，均不能解免其應負之返還責任，土銀自應依規定追回吳杰溢領兼職薪酬。

(五)綜上，元大多方布局，以金錢拉攏第一家庭，利用總統職務要求部長干預政務、找幕僚傳話不當壓制金控公司自由競爭，嚴重破壞金融市場公平競爭；其中派任吳杰擔任土

銀轉投資復華金股權代表乙節，吳杰之經歷根本不符資格條件，土銀相關人員自董事長至承辦員竟無視相關規定，不僅審核不實，甚且刻意粉飾及掩護，偽稱渠符合資格；復捨副總楊照不用，而由吳杰擔任唯一股權代表，相關決策及行政程序顯有不周；土銀明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討；以上均核有重大違失。

三、吳杰以公股派任復華金董事之身分，長期支領元大或馬家相關事業之高薪，並於關鍵股東會前，在未先知會土銀或財政部的情况下，竟逕透過復華金控董事長顏慶章，隔海向土銀提出辭呈，未戰先敗，等同向市場昭告財政部棄守之態度，導致公股權益受到巨大損失，允應嚴予議處：

(一)元大於 94 年 6 月取得復華金經營權後，其念茲在茲者無非促成元京證（元大全權掌控）與復華金合併案，故於掌握經營權之後立即提出合併案，但因合併之換股比例談不攏，中投始終認為復華金之價值遭到低估，財政部經多次磋商及委託評估，確認 1：1.48（1 股元京證可換 1.48 股復華金）為換股比例之底限，惟元大不接受，因為合併案為公司重大事項，須有三分之二董事（本案為 6 席）贊成始能通過，元大除非獲得中投或財政部其中一方之支持，否則依第 2 屆復華金董事會之董事席位結構，合併案在董事會中毫無通過之機會，而下一屆董監事須至 97 年 6 月始進行改選，難免夜長夢多充滿變數。以開發金

欲合併金鼎證之案例觀之，即使開發金早於 94 年即取得金鼎證之過半股權，金鼎證仍有各種辦法負隅頑抗達 5 年之久，拒絕交出經營權，更何況本案係屬難度更高、又有換股比例爭議等問題合併案。元大評估惟有儘快提前改選董、監事，始能儘快完成合併案，蓋透過本身持股及徵求委託書等多方管道，當時元大掌握之股權，約可於改選時獲得三分之二董事席位，而於復華金董事會對合併案表決時穩操勝券。是以元大於換股比例談不成之後，即轉而積極推動提前改選董、監事。

(二)元大乃策動由友好股東兼董事依剛巧修正通過之公司法第 172 條之 1 所提出之復華金董監事提前改選案（詳調查意見三、（一）、3），訂於 95 年 6 月 12 日復華金股東常會上進行表決。財政部鑑於如全面改選董、監事，公股之席次可能自 2 席再減為 1 席，乃決定就此議案屆時將持反對立場。吳杰雖長期支領元大高薪，惟因無法違背公股決定，乃於 95 年 5 月 25 日出國（95 年 7 月 31 日始返國），並於 95 年 6 月 5 日前某日隔海委由復華金控董事長顏慶章提出辭呈，請辭土銀轉投資復華金控股代表職務，此時距 95 年 6 月 12 日復華金股東常會僅不到一週時間；土銀措手不及，僅能指派財務部經理史永祥代為出席該次股東常會，待完成遞補吳杰董事席位已是同年 6 月 19 日，復華金股東常會業已結束，元大如願取

得董事會優勢。

(三)經查：

1.復華金董事長顏慶章於 95 年 6 月 2 日親筆書寫致土銀董事長蔡哲雄之便簽乙紙：「謹代呈奉本公司吳董事杰辭呈，敬祈 勳處」，並檢附吳杰蓋章但未署明日期之辭呈：「茲因個人因素，擬自即日起辭任貴行派任復華金控董事會之法人代表一職，敬請惠予協助辦理相關手續，並另行遴派代表人選。」據特偵組起訴書所載：「吳杰於 95 年 6 月 5 日前某日隔海委由不詳人提出辭呈，請辭土地銀行轉投資復華金控股權代表職務…」，所稱「不詳人」即為顏慶章。吳杰身為公股股權代表，未向派任之土銀告知辭職之意圖，反而以一紙未填日期非手寫之打字辭呈，由其應加監督之對象（復華金控董事長）代向該監督對象應對之負責之法人股東機構（土銀）提出辭呈，權責錯置，其行為殊為可議復可疑，突顯吳杰之角色認知錯亂且有悖職責。而 98 年 7 月 6 日特偵組檢察官詢問顏董事長慶章：「吳杰在該次董事會（註：應為 95 年度之股東常會）前辭職，是否知道其辭職原因？」顏慶章卻證稱：「…我想金控的部分，應該是他向土銀完成辭任的程序…」，而未向檢察官陳述渠即為代為辦理辭任程序之人，即未盡符實，致使特偵組起訴書僅載明「委由不詳人提出辭呈」。

2.外界人士對於財政部在合併案中所持之態度多有誤認，誤以為財政部只是反對換股比例，而不是反對合併案（詳 98 年度矚金重訴字第 1 號臺北地院刑事判決理由書摘要第 105 頁），實則不然，財政部乃「不願按偏低之換股比率進行合併」，但元大卻是「強行用偏低換股比率進行合併」，說明如下：

- (1)元大如能與復華金其他大股東（即中投與財政部）達成換股比例之合議，此合併案即可行性。
 - (2)實際上元大卻是透過召開臨時股東會表決提早改選董、監事，將任期本應至 97 年 6 月才屆滿之第 2 屆復華金董、監事提前換掉，換上自己的人馬，再以董事席位之優勢，強行按被財政部認為偏低的換股比例進行合併，其所造成官股之損失已如前述。
 - (3)95 年 6 月 12 日復華金股東會上，表決「董事會應於 95 年 9 月 12 日以前召集股東臨時會，討論是否全面改選董事及監察人案」時，公股代表台銀周武雄亦代表所有公股股權均投票反對該案，可見財政部不願提前改選董、監事、更不願在偏低換股比率下進行合併之基本立場。
- 3.吳杰在未先知會土銀或財政部的情况下，竟規避於 95 年 6 月 12 日關鍵之股東常會履行公股代表

之職責，逕透過復華金控董事長顏慶章隔海向土銀提出辭呈，不但合常理，且因刻意事前辭職，使土銀措手不及，令公股派駐復華金之董事因遞補不及而缺一席，更使公股完全失去立場。後雖謀補救，派人取代吳杰出席股東會，惟公股代表於關鍵時刻棄職落跑，實已將財政部棄守之態度昭告市場，由小股東依公司法第 172 條之 1 所提出之「於 90 日內召開臨時股東會並提前改選董監事乙案」，即於當日股東常會以表決通過。自此以後迄同年 9 月 12 日，復華金順利召開臨時股東會並改選董、監事，元大獲取三分之二之董監席位，復於 95 年 11 月 9 日通過與元京證合併案，元京證轉換成復華金子公司，換股比例 1：1.615，遠低於財政部原先所堅持之 1：1.48，元大可謂予取予求，大獲全勝；而財政部之復華金保衛戰形同自動繳械、未戰先敗。

(四) 綜上，吳杰以公股派任董事之身分，竟長期支領馬家高薪，並極盡配合之能事，於關鍵股東會前，在未先知會土銀或財政部的情况下，逕透過復華金控董事長顏慶章，隔海向土銀提出辭呈，棄職落跑，等於昭告全市場財政部棄守之態度，未戰先敗，形同自動繳械，其出賣公股權益、背信行徑卑劣，允應嚴予議處。

四、財政部對於公股管理，派任資格明顯不符之吳杰擔任土銀轉投資復華金之

公股代表，未善盡監督職責，核有違失：

(一) 財政部處理本案概述：

1. 換股比例之堅持：財政部邀集中投公司、元大證券及荷蘭銀行，並另聘學者、專家，就中投公司所提相關意見討論後，訂定換股比例為不高於 1：1.48，然此一結果既不為元大馬家所接受，中投公司亦有意見，迄 95 年 1 月 24 日財政部長林全去職，由呂桔誠繼任（財政部長任期 95/1/25-95/7/4），林全於業務交接時特別告知呂桔誠，關於元大證券與復華金控合併之換股比例應予以堅持，故該合併案嗣於呂桔誠接任財政部長後並無進展。
2. 復華金董監改選及合併案之通過：元大於 95 年 6 月 12 日復華金控舉行股東常會時，由股東以臨時動議方式提出董事會應於 95 年 9 月 12 日前召集臨時股東會，討論是否全面改選董、監事，及如通過後，立即進行董、監事改選之議案，並經表決通過；隨後元大即主導於 95 年 9 月 8 日召開臨時股東會通過改選董、監事案。改選結果，中投公司、公股僅分別獲 2 席、1 席董事，元大藉由掌握經營權之優勢，以徵求委託書方式獲選 6 席董事，席次達三分之二。復華金控隨即於 95 年 11 月 9 日召開第 3 屆第 7 次臨時董事會，通過元大證券與復華金控進行百分之百股份轉換，由復華金控取得元大證券所有

股份，元大證券則轉換成復華金控百分之百持有之子公司，換股比例為 1：1.615，再於同年 12 月 28 日召開臨時股東會通過該股份轉換及換股比例案，合併基準日定為 96 年 4 月 2 日，以復華金控為存續公司，中投公司相關持股比例降為 8.4%，公股則更降為 5.1%；96 年 6 月 29 日合併完成後之復華金控改選董事，於 7 席董事及 3 席獨立董事中，中投公司僅獲選一席，公股則完全未獲董事席次；至此元大終得以取得復華金控公司之穩固經營權，並進而於 96 年 8 月 1 日召開董事會通過將復華金控更名為元大金控。

3.95 年 9 月 8 日召開復華股東臨時會辦理董監事改選乙案，因財政部考量復華金控如全面改選董、監事，公股之席次可能自 2 席再減為 1 席，決定就此議案屆時將持反對立場。最後以投票表決方式進行時，財政部令公股代表投以反對票；改選時公股獲取董、監事各 1 席，尚符公股持股比例；其於表決全面改選董監事議案時投以反對票，而未徵求委託書乙節，係因當時未訂定相關處理原則，且未編列徵求委託書之預算，查財政部已於 97 年 9 月訂定「財政部對於公股金融機構辦理董監改選徵求委託書處理原則」。

(二)在元京證與復華金之合併案中，觀諸當時股權分布情形並考量實力原

則，財政部雖對換股比例尚能堅持，且對全面改選董、監事之議案表決時令公股代表投以反對票，惟查關於吳杰之派任案：

1.國庫署長劉燈城於本院約詢時表示：「吳杰…係土銀代表，非國庫署派任…土銀稱『尚符合』，即已認定符合，且依公司治理，該文已由土銀函報，自應由土銀審核資格符不符合」、「…例如龔金源擔任第一金之董事，似更不符合資格要件」等語，財政部長林全亦表示「總統有很多事必須透過馬永成處理…長期以來無法瞭解復華發生什麼問題，馬永成說由吳杰去看住復華，查查看復華在管理上是不是有問題，我覺得也可以，但資歷要符合規定」、「…馬永成交待的案子，如資格不符，部屬應該告訴我」云云。

2.財政部對於派任之公股代表，既無任何事前篩選之機制，逕自令行庫照辦，以本案為例，土銀認為吳杰之人事任用乃部長交辦，未先審核，即存絕無質疑或置喙之心思，乃僅憑吳杰一紙傳真，胡謔經歷如何如何，卻未檢附任何基本證明文件，即照單全收，甚至刻意美化，土銀相關人員曲承上意自有違失，惟人事既然由財政部交派，一旦人選不當而出事，財政部豈能完全置身事外，如何能夠理直氣壯地說「人選是我指派，但完全無應負之責」？

(三)綜上，財政部未察吳杰資格不符，

僅因人選係府方推薦，即照單全收，派任不適格之吳杰擔任土銀轉投資復華金之公股代表，又對土銀之審核不實未善盡監督職責，核有違失。

綜上所述，復華金控與元大集團旗下元京證券合併並更名為元大金控乙案，財政部派任吳杰擔任土銀轉投資復華金股權代表，土銀相關人員不僅審核不實，甚且刻意粉飾及掩護，又明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討；吳杰以公股派任復華金董事之身分，長期支領元大或馬家相關事業之高薪，並於關鍵股東會前隔海請辭，未戰先敗，等同向市場昭告財政部棄守之態度，導致公股權益受到巨大損失；財政部對於公股管理，派任資格明顯不符之吳杰擔任土銀轉投資復華金之公股代表，未善盡監督職責；以上均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

八、本院教育及文化委員會為教育部未善盡職責督導各縣市政府教育局處，肇致學校午餐食物中毒案件頻傳，該部亦未能建立應有共識與齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致漏列全國各校統計數據，無法掌握實際發生狀況，均有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 18 日
發文字號：院台教字第 10024300110 號

主旨：公告糾正：「教育部未善盡職責督導各縣市政府教育局處，肇致學校午餐食物中毒案件頻傳，該部亦未能建立應有共識與齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致漏列全國各校統計數據，無法掌握實際發生狀況，均有違失」案。

依據：100 年 1 月 13 日本院教育及文化委員會第 4 屆第 30 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：教育部。

貳、案由：教育部未善盡職責督導各縣市政府教育局處，肇致辦理學校午餐之食物中毒案件頻傳與相關人員貪瀆弊端叢生；又教育部門對食物中毒之定義遠較衛生部門寬鬆，教育部卻未能建立應有共識齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致低估甚或漏列全國各校統計數據，顯無法掌握實際發生狀況等情均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載：新竹市載熙國小、竹光國中爆發學生營養午餐食物中毒事件，發現食材供應商竟全為地下工廠，嚴重影響學生健康，相關權責單位及承辦人員涉有違失等情乙案。經本院向教育部、行政院衛生署食品藥物管理局（下稱食管局）、新竹市政府調閱相關卷證資料，並約詢該部主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將教育部涉有疏失部分臚列如次：

一、教育部未善盡職責督導各縣市政府教育局處，肇致辦理學校午餐之食物中

毒案件頻傳與相關人員貪瀆弊端叢生，核其監督不周把關鬆散，顯有怠失：

- (一)根據教育部體育司調查，目前台灣中、小學自設廚房開辦午餐每日供應人數高達 150 萬人次，占在學人數 50% 以上，影響深遠。而學校供應午餐可以配合社會需要，協助父母解決學生午餐問題；傳授營養知識，樹立正確之營養觀念，增進學生身心健康；訓練學生飲食禮儀及衛生習慣，加強生活教育之實施；並培養學生互助合作、勤儉、服務之美德。足見學校午餐之供應為教育之重要環節，該部自應善盡職責督導各縣市政府教育處局責成轄區各校戮力推動，責無旁貸。
- (二)惟但憑民國（下同）96 年迄今之聯合新聞網攸關學校午餐相關報導便高達 58 則（如附表 1），遑論未被其他電子或平面媒體披露者恐將更多，其中幾近一半以上係校園食物中毒事件之現象，凸顯出學校營養午餐之食用安全堪慮，嚴重影響學生之健康。又除了校園經常發生食物中毒事件之外，營養午餐尚有菜色不佳、菜中發現異物（動物殘屍、抹布、蟲子、OK 繃）等違失情事。究其原因，主要係因營養午餐每人份金額偏低，約僅新台幣 32~35 元，利潤微薄，業者將本求利，只好以便宜菜色充數，甚至違法使用斃死豬肉及劣質米等諸多食材品質欠佳問題。
- (三)第查辦理學校午餐工作之承（經）辦及主管人員索取不法回扣等弊端時有所聞，曾有主管人員涉嫌以「

假賣畫、真收賄」方式，將自己的畫作高價賣給營養午餐業者，還有人直接收受洋酒、水果禮盒、茶葉禮品等，甚至於禮盒中還夾帶現金，讓特定廠商得標承包營養午餐；而設有電梯的學校，還要業者分攤電梯維修費用，抑或要求業者添購學校設備。再者，依規定學校行政人員及班級導師，食用營養午餐仍須繳費，校方則「技術性」要求業者照單全收；業者只能忍氣吞聲將成本轉嫁，以應付校方承（經）辦人員巧立名目之違法需索，導致營養午餐品質變差，學生反而成為無辜的受害者。

- (四)綜上，教育部未能善盡職責督導各縣市政府教育處局，肇致部分縣（市）政府所屬國中、小學辦理學生營養午餐之食物中毒案件頻傳與相關人員貪瀆弊端叢生等違失，實難辭監督不周把關鬆散之咎。

二、教育部門對食物中毒之定義遠較衛生部門寬鬆，教育部未能建立應有共識齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致低估甚或漏列全國各校統計數據，顯無法掌握實際發生狀況，洵有欠當：

- (一)依據衛生署食管局之統計，台灣地區 96 年~99 年 6 月間食品中毒案件總數共計 1,119 件，中毒人數 13,546 人；其中學校食品中毒案件總數共計 221 件，中毒人數 6,730 人（如附表 2），惟教育部彙整同期間全國食品中毒事件為 1,001 件，其中校園食品中毒案件總數為 106 件（體育司僅就地方政

府所屬學校午餐引起食品中毒案件彙計），足見兩部會統計數據已呈現重大落差，就校園內所發生之食品中毒事件卻各自表述，莫衷一是。

(二)揆諸教育部門對食物中毒之定義遠較衛生部門寬鬆，且其通報門檻下限基準並不一致：

1.衛生署對於食品中毒事件之定義為：

(1)二人或二人以上攝取相同的食品而發生相似的症狀，則稱爲一件食品中毒案件。

(2)如因肉毒桿菌毒素而引起中毒症狀（人體檢體檢驗出肉毒桿菌毒素），自可疑的食品檢體檢測到相同類型的致病菌或毒素或經流行病學調查推論為攝食食品所造成，即使只有一人，也視爲一件食品中毒案件。

(3)如因攝食食品造成急性化學性中毒，即使只有一人，也視爲一件食品中毒案件。

2.爰此，衛生署規定凡是符合上開食品中毒定義之案件均應通報當地衛生局進行調查處理。

3.查教育部編印之「國民中小學校園安全管理手冊」對於疑似校園食物中毒事件之判定原則為：

(1)吃同樣食物。

(2)引起中毒跡象（如噁心、嘔吐、腹痛……等症狀）。

(3)三人以上並有相同症狀者（註：人數為參考標準，若上級有關單位另有規範，依其規定）。

4.次查台北市各級學校疑似食物中毒事件處理流程（如附表 3）採

行疑似食物中毒係指吃同樣食物引起中毒跡象（噁心、嘔吐、腹痛…等症狀）五人以上須進行通報當地教育處局會同衛生局進行調查處理《嘉義縣、花蓮縣亦比照辦理》；然而新竹縣係參照「國民中小學校園安全管理手冊」規定三人以上須進行通報；台北縣（現改制為新北市）、台中市、桃園縣等其他縣市則參照教育部軍訓處 97 年 7 月 18 日台軍（二）字第 0970140705 號函修訂「教育部校園安全及災害防救通報處理中心作業規定」二人以上即須進行通報，顯見教育部體育司（負責推動學校午餐計畫）、軍訓處（負責執行校園安全及災害防救通報處理）兩內部單位對於食品中毒之定義未達共識，致其通報門檻下限基準已不一致。

(三)又查中央警察大學及台灣警察專科學校係屬內政部主政，國防大學等 7 所軍事校院係屬國防部主政，故其疑似食物中毒事件並非教育部之統計範疇，是以其數據並未彙報給教育部，就全國校園資料之彙編累計而言，容屬闕漏，無法掌控全貌。

(四)綜上，教育部門對食物中毒之定義遠較衛生部門寬鬆，又教育部本身內部單位對於食品中毒事件之認知與基準亦不一致，且聽任地方教育處局各行其是，訂定不同通報門檻下限之各級學校疑似食物中毒事件處理流程，而軍警校院之案例復未予納入併計，肇致低估或漏列全國統計數據，未能精確掌握我國校園

食物中毒全貌，顯不符實際發生狀況，核有欠當。

綜上所述，教育部未善盡職責督導各縣市政府教育處局，肇致辦理學校午餐之食物中毒案件頻傳與相關人員貪瀆弊端叢生，核其監督不周把關鬆散，顯有怠失；又教育部門對食物中毒之定義遠較

衛生部門寬鬆，教育部卻未能建立應有共識齊一標準，以落實執行校園食物中毒案件之通報，致低估甚或漏列全國各校統計數據，顯無法掌握實際發生狀況，洵有欠當等情均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表 1 96 年迄今聯合新聞網之學校午餐相關報導一覽表

報導日期	發生地	報載主旨
96/2/7	-	斃死豬肉流向團膳、中小學營養午餐最多
96/3/14	台北市	營養午餐 湯裡有小強 天母國小學童食慾全消
96/3/27	花蓮縣	學校廚房大清查 少數待改善
96/4/17	台北市	國小 45 元午餐 20 元菜色 議員質疑飯菜縮水不符學童成長所需 教局強調雙重把關周五會商檢討規範
96/5/18	苗栗縣	突檢后庄國小午餐 縣長臉凝重 指示加強菜色
96/5/30	宜蘭縣	營養午餐 廉價菜 胡亂洗 主婦聯盟參訪凱旋國小 發現不少缺失 代理校長目睹也傻眼
96/6/15	高雄市	陽明國中 385 人中毒案禍首 鹽酥魚組織胺超量
96/8/30	-	便宜菜恐用劣質品
96/8/31	台北市	營養午餐青菜變少了
96/8/31	台北市	開學第一餐 青菜不見了
96/11/1	台北縣	青菜不見了 偏遠小學午餐縮水
96/11/8	苗栗縣	料少色差 苑裡國小午餐真菜
96/11/10	澎湖縣	澎湖營養午餐 一周 3 天雞 1 顆橘
96/11/13	新竹縣	菜價漲 學生免費午餐吃不飽
97/4/11	苗栗縣	縣長不爽學校團膳色香味全無 要求業者兩周內改進
97/4/22	高雄縣	營養午餐毒魚 供貨商被訴

報導日期	發生地	報載主旨
97/5/15	高雄市	民權國小 17 學生食物中毒 疑冰粽惹禍
97/6/7	台南市	學校必吃有機菜 議員疑圖利台糖
97/7/5	-	把關健康 中小學營養師擴編
97/9/2	台南縣	勝利國小 46 學童 午餐後又吐又瀉
97/10/31	澎湖縣	缺蔬果 澎湖縣 36 校午餐 營養不均
98/2/18	彰化縣	溪州國小 19 人食物中毒 光泉保久乳 回收三批號
98/4/14	屏東縣	至正國中熱狗壽司作怪 71 學生送醫
98/4/16	屏東縣	午餐冷的 萬丹國中 27 人食物中毒
98/4/17	屏東縣	3 天 2 起食物中毒 屏縣教處促嚴把關
98/4/18	屏東縣	東河香丁滯銷 教育處商請各校購買香丁作為營養午餐水果
98/5/2	屏東縣	振興國小午餐桃子惹禍 41 名學生過敏
98/5/20	桃園縣	供應營養午餐 涉以劣米換好米
98/5/20	彰化縣	爛米換公糧 煮的飯都飄臭
98/5/21	台北縣	北縣封存 99 校舊米
98/5/22	苗栗縣	突檢學校午餐 劉政鴻：加強菜色
98/5/23	台北市	追查 9 成學校 米沒有問題
98/6/1	台北市	議員：營養午餐 小強、OK 繃入湯
98/6/2	台北市	營養午餐 抹布蟲子加菜 家長陳情議員 湯裡還有 OK 繃 廠商薄懲記點 警惕效果不大
98/6/2	台北市	對廠商罰則 檢討加重
98/6/18	屏東縣	疑食物中毒 屏東 37 學童送醫
98/6/19	屏東縣	編制 17 人 屏東縣營養師 1 個都沒
98/9/20	台北縣	頭前國中 12 學生上吐下瀉
98/9/22	彰化縣	營養午餐採購 彰化校長涉圖利廠商

報導日期	發生地	報載主旨
98/9/30	屏東縣	營養午餐中毒案包商起訴
98/10/14	屏東縣	喝完珍奶 九如國小學童嘔吐腹瀉
98/10/30	台北縣	午餐湯有怪味 溪洲國小 61 學生送醫
98/11/14	彰化縣	菜色不佳 縣長突檢 學校午餐「還可以」
98/12/24	台中市	午餐食物中毒 好媽媽被起訴
99/1/20	新竹市	載熙國小、竹光國中 同一廚房供餐 51 人嚴重送醫 市長緊急慰問 衛局採集檢體送驗
99/4/1	-	營養午餐吃出胖小子？立委促訂營養標準
99/4/21	屏東縣	東勢國小老師請喝飲料 學童嘔吐送醫
99/6/7	高雄市	《記者之眼》餐點泳池 應密集抽檢
99/9/10	台中縣	幫清寒生的錢 校長放口袋 台中縣爆發學校午餐團膳採購弊案
99/9/10	新竹市	魚排有怪味…矜谷國小發生疑似食物中毒 46 童送醫 校園廚房大有問題 每道菜都不乾淨
99/9/11	台北市	蘭州、忠孝、民權 3 國中 36 學生疑似食物中毒
99/9/17	台中縣	台中致用商工 9 學生食物中毒
99/9/19	台中市	雙十國中學生吃完學校營養午餐後陸續傳出有 15 人嘔吐、腹瀉，衛生局已要求供餐便當公司停工
99/10/6	高雄市	陽明國中發生疑似食物中毒案 11 生送醫
99/10/10	台中縣	弘文高中疑似食物中毒 65 人發燒腹瀉
99/10/15	台中縣	烏日鄉明道中學，疑似發生學生食物中毒，200 學生腹瀉，其中 17 名症狀較嚴重
99/10/21	桃園縣	新生醫專 6 人中毒 疑瘦肉粥惹禍
99/12/9	台北縣	新莊中平國中學生今天吃過營養午餐後，發生 6 名學生嘔吐疑食物中毒送醫。

※表中“-”代表非特定之縣市

附表 2 96 年～99 年 6 月台灣地區食品中毒案件攝食場所統計

攝食場所	總案件數 (%)	總患者數 (%)
自宅	162 (14.5)	771 (5.7)
供膳之營業場所	538 (48.1)	3,418 (25.2)
學校	221 (19.7)	6,730 (49.7)
辦公場所	60 (5.4)	778 (5.7)
醫療場所	8 (0.7)	71 (0.5)
運輸工具	4 (0.4)	119 (0.9)
部隊	9 (0.8)	39 (0.3)
野外	5 (0.4)	67 (0.5)
攤販	27 (2.4)	85 (0.6)
外燴	51 (4.6)	994 (7.3)
監獄	3 (0.3)	295 (2.2)
其他	33 (2.9)	196 (1.4)
總計	1,119 (100)	13,546 (100)

* 攝食場所案件數及患者數之總計，為扣除重複計數之值。

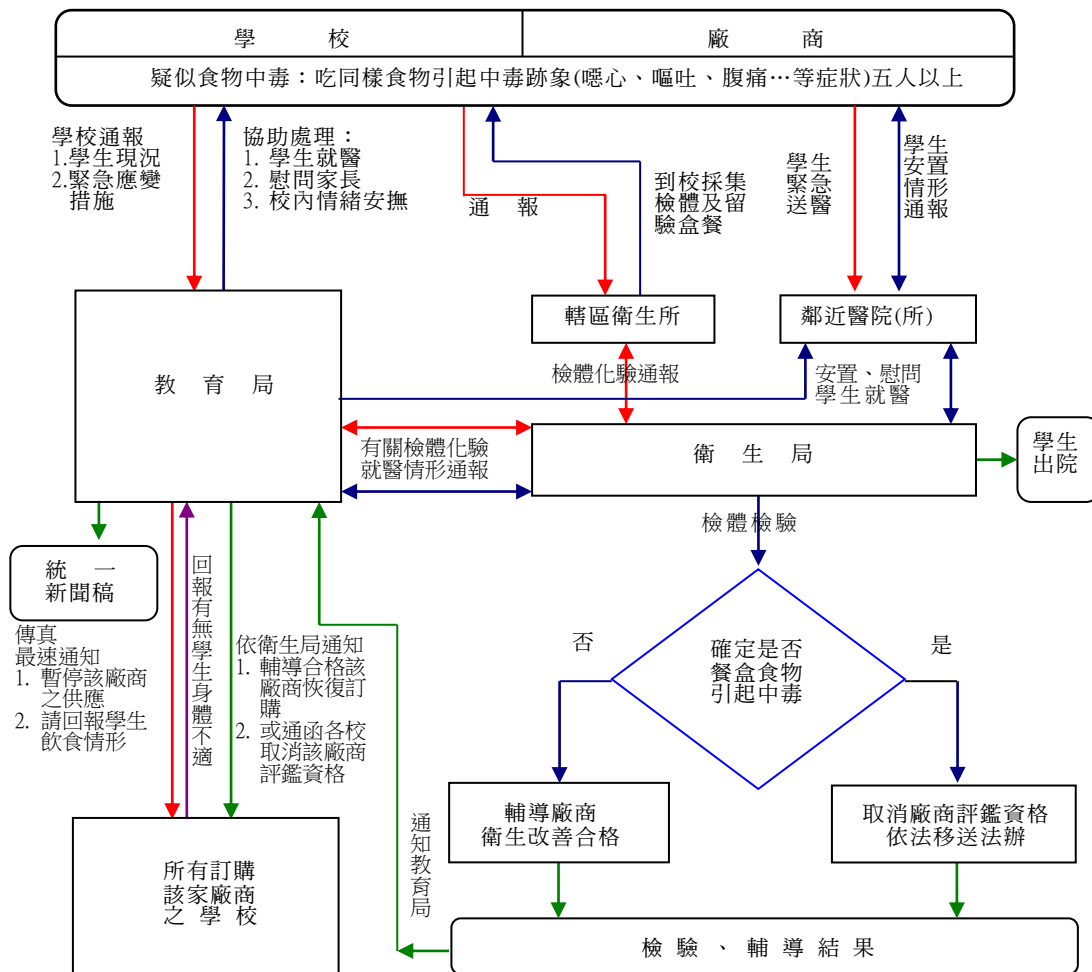
96 年至 99 年 6 月校園食品中毒事件相關統計表

年度	我國年中人口數	學生總數	學生占總人口比率 (%)	全國食品中毒事件總數	校園食品中毒事件數	校園占總事件數比率
96	22,917,444	5,243,082	22.9	240	37	15.4
97	22,997,696	5,165,831	22.5	269	24	8.9
98	23,078,402	5,066,017	22.0	351	33	9.4
99	23,138,381	5,066,017	21.9	141	12	8.5
總計	-	-	-	1,001	106	10.6

備註：教育部彙整 99 年全國食品中毒事件計至 99 年 6 月。

附表 3

台北市各級學校疑似食物中毒事件處理流程



九、本院教育及文化委員會為行政院客家委員會、原住民族委員會及僑務委員會將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，致紛爭不斷。詎行政院新聞局未積極研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 19 日
發文字號：院台教字第 10024300230 號

主旨：公告糾正「行政院客家委員會、原住民族委員會及僑務委員會將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，致紛爭不斷。詎行政院新聞局未積極

研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失」案。

依據：100 年 1 月 13 日本院教育及文化委員會第 4 屆第 30 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：行政院新聞局。

貳、案由：行政院客家委員會、行政院原住民族委員會及僑務委員會將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，雖非無據，惟造成公視基金會與客委會、原民會及僑委會針對上開頻道節目之製播各有立場、互生歧見，致紛爭不斷，詎行政院新聞局坐視上開爭端，非但未積極研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院客家委員會、行政院原住民族委員會及僑務委員會（下稱客委會、原民會及僑委會）將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視（下稱客視、原視及宏觀電視）等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會（下稱公視基金會）辦理，雖非無據，惟造成公視基金會與客委會、原民會及僑委會針對上開頻道節目之製播各有立場、互生歧見，致紛爭不斷，詎行政院新聞局（下稱新聞局）坐視上開爭端，非但未積極研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失，茲提出事實與理由於后：

一、據陳訴人指陳略以，95 年無線公股處理條例於立法院三讀通過，目的在使黨、政、軍退出媒體，95 年 7 月 17 日行政院召開「研商『無電視事業公股處理條例』規範原民台、客家台及宏觀頻道交由公共電視台製播相關機關間溝通協調機制之建立問題」會議，會中決議「其製播所需經費之移撥（無政府採購法之適用問題）…」。詎客委會、原民會及僑委會未依該決議辦理，仍依政府採購法，以標案形式由公視基金會辦理，實非合理。又公視基金會辦理「原、客、宏觀頻道之計畫與製播」，並無獨立之經費得以辦理，而係由政府部門辦理審查、驗收，始得請領款項之情況，違反無線公股處理條例黨政軍退出媒體之精神，造成公共電視新聞自主性、專業性之箝制，詎該公股處理條例對「經費」疏漏等問題，迄未立法補正，亦造成公共電視台（下稱公視）財務經營之困境。目前公視代為製播「原、客、宏觀頻道」，亦遭客委會、原民會及僑委會等延宕付款，更造成公視財務經營困難等語云云。

二、依據「無線電視事業公股處理條例」第 14 條第 3 項所定：「政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播，應於本條例公布施行後之次年度起，『交由』公視基金會辦理。」目前公視基金會係依照政府採購法之規定，定期向客委會、原民會及僑委會提出營運計畫書、工作報告、驗收作業等相關作業。惟公視基金會之經營係遵循公共電視法，強調公共價值

並尊重媒體獨立自主，雙方如因立場不同，對於節目內容則容易產生落差、甚至互有扞格，如客委會、原民會及僑委會往往冀望自己出資之媒體能宣傳政令並且友善配合，公視基金會基於維護經營獨立自主之立場認以公眾利益為先，並批評、監督政府施政。惟現行雙方係屬委辦關係，故而目前公視在製播上開頻道係以符合標案合約為首要目標，並且每季需接受驗收審核，通過後始能領取製播費用，將因此影響節目之方向與品質。

三、復查客委會 96 年度第 2、3、4、5 期，97 年度第 2、3、4 期及 99 年度第 2 期均因公視基金會所送驗收資料不齊全，於通知補正、資料送達後始辦理驗收，致公視基金會函文客委會請款後一、二個月後，該會始撥付款項；又客委會與公視基金會有關 98 年度客視委辦契約文件歷經召開 6 次協調會議始達成共識，迨於 98 年 5 月 26 日簽定契約書，致 98 年度第 1 期公視基金會於同年 6 月 16 日方能函請客委會撥款，而客委會始於同年 7 月 1 日付款。另查原民會因公視基金會 97 年度第 2 期在製播新聞未符合該會驗收要求，對於公視基金會於 97 年 5 月 14 日發函請款後，延至同年 9 月 17 日始撥付款項。再查僑委會於 96 年第 1 期亦因公視基金會製播宏觀電視於同年 1 月 10 日節目訊號傳輸中斷 8 小時及同年 1 月 29 日未派員採訪該會活動，分別扣款新台幣(下同)61 萬 772 元及 5 萬元之情事，且 98、99 年度第 1 期皆於公視函文請款後相隔 2 個月左右始撥付款項

。顯示客委會、原民會及僑委會確有因節目內容不符要求，致延宕付款之情事，惟在維持客視、原視及宏觀電視節目持續播映下，公視基金會需預先墊款經營製播，加上資金難以調度，造成公視基金會財務經營之困難。

四、據上，頻道委託製播遠較個別節目委託製造所涉契約關係更廣泛，而契約當事人間互動更密切，甚至可能直接涉及製播之節目內容，進而影響公視基金會之整體經營運作。查客委會、原民會及僑委會將客視、原視及宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由公視基金會辦理，雖非無據，惟造成公視基金會與客委會、原民會及僑委會針對上開電視頻道節目之製播各有立場、互生歧見，致紛爭不斷。詎行政院新聞局雖為「無線電視事業公股處理條例」之主管機關，卻一再以，客委會、原民會及僑委會等機關自 96 年 1 月 1 日起依公股處理條例規定，將其編列預算招標採購之客視、原視、宏觀電視等頻道節目之製播交由公視辦理，即已符合前開法令之規定及意旨，至於各頻道節目製播交由公視辦理之方式，則屬各頻道主管機關權責，該局均予尊重等語云云，而坐視上開爭端，非但未能儘速與各相關主管機關及公視基金會協商，尋求妥適解決辦法，亦未積極修法，以徹底解決此問題，顯有怠失。

綜上，行政院客家委員會、行政院原住民族委員會及僑務委員會將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，依政府採購法委由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，雖非無據

，惟造成公視基金會與客委會、原民會及僑委會針對上開頻道節目之製播各有立場、互生歧見，致紛爭不斷，詎行政院新聞局坐視上開爭端，非但未積極研修法令，亦未尋求妥適解決辦法，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬行政院新聞局確實檢討改善見復。

- 十、本院教育及文化、財政及經濟委員會為教育部辦理國立體育大學 95 年專案補助計畫，管考欠落實，致未於執行期滿後 1 個月內辦理結報，該校以校務基金補助專題研究計畫，事前未訂立相關規範，亦未督促計畫主持人確實執行等情，均有失當，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 18 日
發文字號：院台教字第 10024300220 號

主旨：公告糾正：「教育部辦理國立體育大學 95 年專案補助計畫，管考欠落實，致未於執行期滿後 1 個月內辦理結報，該校以校務基金補助專題研究計畫，事前未訂立相關規範，亦未督促計畫主持人確實執行，而訂立『國立體育大學補助專題研究計畫作業要點』後，復未能據以辦理結報，益見管控機制嚴重失調，均有失當」案。

依據：100 年 1 月 13 日本院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 27 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：教育部、國立體育大學。
貳、案由：教育部對其補助國立體育大學辦理之 95 年專案補助計畫，平時管考有欠落實，復未就該校函報之成果報告及收支結算表確實審核，致渾然不知該校未依規定繳回未執行項目之經費；國立體育大學未於 95 年專案補助計畫執行期滿後 1 個月內辦理結報，復未繳回未執行子計畫部分之結餘款；另該校以校務基金補助專題研究計畫，未於事前訂立相關規範以為遵循，亦未嚴予督促計畫主持人確實執行，致計畫執行結果未符研究目的；訂立「國立體育大學補助專題研究計畫作業要點」後，復未能據以辦理結報，益見管控機制嚴重失調；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、教育部對其補助國立體育大學辦理之 95 年專案補助計畫，平時管考有欠落實，復未就該校函報之成果報告及收支結算表確實審核，致渾然不知該校未依規定繳回未執行項目之經費，核有失當：

(一)按推動成立體育校院整併暨成立體育大學強化競技訓練與運動科研專案補助計畫訪視計畫（下稱訪視計畫）第 7 點規定略以：「訪視結果：…4.實施成效欠佳之學校或子計畫，擇期再訪視其改善情形。…」查教育部為了解 95 年專案補助計畫之執行成效，於 96 年 7 月 3 日

進行期中實地訪視，據期中訪視會議紀錄所載，訪視委員陳鴻特別指出子計畫 1、2 屬重大工程採購案，同時牽涉到子計畫 3，共新台幣（下同）1,650 多萬元，國立體育大學應積極並確實執行，以免計畫延誤；又該校前校長周宏室表示，子計畫 1、2、3 為一連貫研究案，於採購部分碰到一些瓶頸，子計畫 2 之原獨家代理商，由於無法配合日本原廠之需求及依政府採購法規定提供等值之預付款保證金予該校，已遭日本原廠停權、更換台灣獨家代理商，造成計畫進度延誤云云，顯見子計畫 2 之執行，非但成效不彰，且有造成子計畫 3 延遲之可能性，爰按上開訪視計畫，該部應擇期再訪視子計畫 2 之改善情形甚明。惟查教育部嗣後並未就子計畫 2 再進行訪視，亦未嚴予督促國立體育大學限期完成該子計畫之採購作業，放任該子計畫延宕至 96 年 10 月完成，造成子計畫 3 之研究題目 2「認知型運動訓練對於不同運動項目選手下肢肌力及競技體適能之影響」（計畫編號 95C054，下稱 95C054 計畫）無法如期進行 12 週之訓練，最後未能執行，足徵教育部之監管作為怠忽消極，洵有失當。

(二)復依教育部補助及委辦經費核撥結報作業要點（下稱核撥結報作業要點）第 12 點規定：「本部核撥之補助及委辦經費，得派員抽查辦理情形。」查教育部為推動體育校院整併暨成立體育大學，係於簽請行

政院核定並成立籌備處後，動支該部高教司項下推動大學整併預算 2,500 萬元，補助國立體育大學辦理 95 年專案補助計畫，其性質上非屬一般補助案件，對該計畫之監管實應更為嚴密，是以該部應於計畫執行期間派員抽查其辦理情形。惟查教育部卻以「接受該部補助或委辦機關數量眾多，囿於人力與時間限制等主、客觀因素」等語為由，僅就最近 3 年未查核之國立大學辦理抽查，並未對 95 年專案補助計畫進行查核，致未能掌握各子計畫之執行進度，並確保各子計畫如期完成，顯有監督不周之失。

(三)又依推動成立體育校院整併暨成立體育大學強化競技訓練與運動科研專案補助計畫審查原則第 6 條規定：「補助成效考核：受補助單位應於活動結束後 1 個月內，將成果報告及收支結算表送本部備查，俾作為以後年度補助經費增減之參考。」是以教育部對於成果報告及收支結算表應確實審核，始能以其執行成效作為日後補助之參考依據甚明。經查教育部並未就國立體育大學於 97 年 1 月 11 日報該部之 95 年專案補助計畫之成果報告與收支結算表進行審查，以致於渾然不知該校未依核撥結報作業要點第 9 點第 1 款：未執行項目之經費，仍應全數或按原補助比率繳回之規定，繳回 95C054 計畫之結餘款，惟詢據教育部表示，該部因於同年 1 月 8 日召開期末訪視會議時，已作成「計畫各項經費核銷，請依本部相關

規定辦理」之決議，且該會議召開之日期與該校辦理結報之日期僅相隔 3 日，故未對上開成果報告及收支結算表再進行審核云云；該部遲至 99 年審計部查核發現後，始追回 95C054 計畫之結餘款 49 萬 8,347 元，足徵教育部之審核作業輕忽草率，殊有未當。

- (四)揆諸上情，在在顯示教育部對於 95 年專案補助計畫之監督管理鬆散，非但未落實平時管考機制，且於計畫結束後，復未能確實考核計畫執行成效，致渾然不知國立體育大學未繳回未執行項目經費，迨至審計部查核發現後始予以追回，核有失當。

二、國立體育大學未於 95 年專案補助計畫執行期滿後 1 個月內辦理結報，復未繳回未執行子計畫部分之結餘款，均有不當：

- (一)按前開核撥結報作業要點第 8 點及第 9 點分別規定略以：「各項補助經費…於計畫完成 1 個月內，依下列情形檢附相關資料辦理結報事宜：1.經本部報經審計部同意原始憑證留存執行單位保管者：成果報告、本部計畫項目經費核定文件、本部經費收支結算表及應繳回之計畫款項。…」、「補助經費之結餘款，依下列規定辦理：1.實施校務基金學校及實施國立社教機構作業基金館所：計畫執行結果如有結餘，以納入基金方式處理。但未執行項目之經費，仍應全數或按原補助比率繳回。…」另教育部於 97 年 1 月 8 日召開期末訪視會議，決議：

「計畫各項經費核銷，請依本部相關規定辦理，並請儘速辦理核結手續，計畫結餘款建議依委員意見專款專用。」查 95 年專案補助計畫之執行期間為 96 年 1 月 1 日至同年 11 月 30 日，除子計畫 3 之 95C054 計畫因時間因素，未能完成外，其餘子計畫均執行完畢，爰按上開要點，國立體育大學應於 96 年 12 月 30 日之前，檢附 95 年專案補助計畫之成果報告及收支結算表向教育部辦理結報，並繳回 95C054 計畫之結餘款甚明。

- (二)經查國立體育大學係遲至 97 年 1 月 11 日始將 95 年專案補助計畫之成果報告及收支結算表函報教育部，顯已逾越上開規定期限。另據教育部表示，「結餘款」係指整體計畫執行完畢後，因摺結經費而有賸餘款項，方為符合規定之結餘款，準此，95C054 計畫未完成，亦無成果報告，故未執行之補助經費不屬於結餘款，應於計畫執行期滿後 1 個月內辦理繳回。惟查國立體育大學卻以「子計畫 3 僅第 2 個研究題目未完成（即 95C054 計畫），且有執行人事費用」等語為由，逕自認定 95C054 計畫非屬未執行，而未將該計畫之結餘款繳回，不僅未合期末訪視會議之決議，更有違核撥結報作業要點第 9 點：未執行項目之經費，仍應全數或按原補助比率繳回之規定，洵屬不當。

三、國立體育大學以校務基金補助專題研究計畫，未於事前訂立相關規範以為遵循，亦未嚴予督促計畫主持人確實

執行，致計畫執行結果未符研究目的；訂立「國立體育大學補助專題研究計畫作業要點」後，復未能據以辦理結報，益見管控機制嚴重失調，殊有未當：

(一)國立體育大學補助林曼蕙教授辦理之 98C402 計畫，係該校第 1 件以校務基金補助之專題研究計畫，經查該校於 97 年 1 月 29 日 98C402 計畫提出申請時，並未建立相關校務基金補助專題研究計畫之管控機制，嗣該校研發處發現專題研究計畫之補助是未來趨勢，始於 98 年 12 月 1 日訂定「國立體育大學補助專題研究計畫作業要點」（下稱體大補助作業要點），作為計畫審查、補助及報銷之依據。據國立體育大學表示，98C402 計畫係由校務基金管理委員會負責審核，而該會鑑於專業需要，亦要求運科中心審查及提出審查意見；在經費核銷部分，則有會計單位每年度依會計程序對各單位各計畫實施經費稽核。惟查校務基金管理委員會係僅就 98C402 計畫之申請及變更等相關事項進行審核，性質上屬事前監督，然對於計畫之執行及其成果，則未有任何監管作為；另國立體育大學亦未督促林曼蕙教授依該會核定之計畫內容確實執行，致 98C402 計畫延宕至 99 年 10 月方執行完畢，且有研究結果未能達成研究目的之情事，監督機制顯有闕漏，核有不當。

(二)按上開體大補助作業要點第 10 點規定略以：「報銷：…2…第 2 期

自次年 1 月 15 日起，報銷截止日為計畫結束後 30 日內。…3.研究計畫結束應檢附本校『補助經費收支結算表』暨研究成果報告書送研發處辦理結案。…」據國立體育大學表示，於 98C402 計畫申請之時，雖未訂有校務基金補助專題研究計畫之相關規範，惟對於該計畫成果之要求，仍依據體大補助作業要點相關規定辦理。經查 98C402 計畫第 1 次 MRI 檢測於 98 年 9 月 26 日執行，必須經過 20 週之運動訓練後，方能進行第 2 次 MRI 檢測，是以林曼蕙教授自無法於 98 年 12 月 31 日之計畫執行期限前提出成果報告，爰按上開要點，該計畫於 98 年底未能辦理報銷甚明。惟查林曼蕙教授卻以「計畫執行期限為 98 年 12 月 31 日，因此先行將經費辦理核銷，否則計畫做到一半，錢被繳回就無法實施第 2 次 MRI 檢測」等語為由，於 98 年底前向國立體育大學會計室辦理經費結案，而該室於渠未檢具研究成果報告書及經費收支結算表之情形下，竟准予結報，顯未善盡審核之責。

(三)綜上，國立體育大學未於事前訂立相關補助專題研究計畫規範以為遵循，亦未嚴予督促林曼蕙教授依核定之計畫內容確實執行，致 98C402 計畫延宕至 99 年 10 月完成，且有研究結果未能達成研究目的之情事；於 98 年 12 月 1 日訂立「國立體育大學補助專題研究計畫作業要點」後，復未能據以辦理結報，益見管控機制嚴重失調，殊有未當。

據上論結，教育部對其補助國立體育大學辦理之 95 年專案補助計畫，平時管考有欠落實，復未就該校函報之成果報告及收支結算表確實審核，致渾然不知該校未依規定繳回未執行項目之經費；國立體育大學未於 95 年專案補助計畫執行期滿後 1 個月內辦理結報，復未繳回未執行子計畫部分之結餘款；另該校以校務基金補助專題研究計畫，未於事前訂立相關規範以為遵循，亦未嚴予督促計畫主持人確實執行，致計畫執行結果未符研究目的；訂立「國立體育大學補助專題研究計畫作業要點」後，復未能據以辦理結報，益見管控機制嚴重失調；經核均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

十一、本院交通及採購委員會為交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估就地支撐場鑄工法構築跨深河谷橋梁之風險及可行性；對施工廠商違法僱用外籍勞工，未積極督導查處等情，均有嚴重違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 100 年 1 月 17 日
發文字號：院台交字第 10025300200 號

主旨：公告糾正「交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估就地支撐場鑄工法構築跨深河谷橋梁之風險及可行性；對施工廠商違法僱用外籍勞工，未積極督導查處；且

放任工程層層轉包，由未經職業訓練之外籍勞工負責施工，均有嚴重違失」案。

依據：100 年 1 月 12 日本院交通及採購委員會第 4 屆第 32 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：交通部臺灣區國道新建工程局。

貳、案由：交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估以就地支撐場鑄工法構築跨深河谷地形橋梁之風險及可行性；對施工廠商長時間違法僱用外籍勞工，不僅未積極督導查處，甚至事故發生後，尚無法確認罹難外勞身分；且未於招標文件及工程契約中明訂主要部分及必須由得標廠商自行履行之工項，放任本工程層層轉包、層層剝削，由毫無技術且未經職業訓練的外籍勞工負責施工，肇致 7 死 3 傷慘劇，均有嚴重違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

一、交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估以就地支撐場鑄工法構築跨深河谷地形橋梁之風險及可行性，致案內工程高達 55 公尺支撐架於澆置混凝土作業期間潰敗，釀成人命傷亡，洵有疏失

(一)查「國道 6 號南投段第 C602A 標北山交流道工程」係由交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）主辦，工程地點位於南投縣國姓鄉

北山村種瓜巷、國道 6 號 25K 附近，即國姓 2 號隧道東側谷地，案內橋梁工程總長 1,481 公尺，上構總計 31 跨，均為預力混凝土箱形梁，梁底高程至種瓜坑溪河谷最大落差約 55 公尺，以就地支撐場鑄工法逐跨施築。本次工安事件發生於 99 年 9 月 30 日 13 時 30 分許，事故地點位於本工程西行線種瓜坑高架橋拓寬段 PW1L 至閉合節塊箱形梁橋面板（國道 6 號主線里程 25K+000 附近），當時正在進行箱形梁腹頂板混凝土澆注作業，因支撐架潰敗，導致施工人員連同 PW1L 至閉合節塊箱形梁（長度約 80 公尺）自 55 公尺高空墜落河床，計有 7 人罹難、3 人受傷。

(二)有關案內工程採就地支撐工法逐跨施工是否妥適乙節，經本院現場履勘並詢據國工局表示，本案出、入口匝道係由國道 6 號已完工通車橋梁（種瓜坑高架橋）拓寬橋面設置，該拓寬橋面係屬入口匝道銜接主線之加速車道路段，除工程需緊臨既有已完成之橋梁構造施工外，且橋梁線形曲率大加上橋面寬度為變斷面，由於施工工法受到前述條件限制，採用重型塔柱之就地支撐工法應屬適當，況類似本案橋梁高程及跨徑規模之橋梁，國道 6 號工程第 C606B 標中已有多座橋梁採用並已完工通車云云。

(三)惟查勞動基準法第 26 條規定：「危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業」，該法授權

訂定之「危險性工作場所審查暨檢查辦法」第 17 條規定，事業單位向檢查機構申請審查丁類工作場所，應填具申請書，並檢附施工計畫書、施工安全評估報告書；事業單位並應依執行該工程製訂之施工計畫書，於事前實施安全評估。其施工計畫書內容三、分項工程作業計畫(二)作業方法及程序明定，橋梁工程之上部結構工程如位於過河段及軟弱地質區，其支撐部分應避免採就地支撐工法。

(四)綜上，交通部臺灣區國道新建工程局未確實督導設計監造單位詳予評估以就地支撐場鑄工法構築跨深河谷地形橋梁之風險及可行性，致案內工程高達 55 公尺支撐架於澆置混凝土作業期間潰敗，釀成人命傷亡，洵有疏失。

二、交通部臺灣區國道新建工程局對施工廠商長時間違法僱用外籍勞工，不僅未積極督導查處，甚至事故發生後，尚無法確認罹難外勞身分，罔顧法令，核有違失

(一)查依本工程契約，承包商應優先僱用中華民國國民，並應以合理勞動條件優先僱用南投縣勞工，復依「民間機構投資重大經建工程及政府機關發包興建之重要建設工程專案核定聘外籍營造作業規範」第 3 點第 3 款規定，政府機關發包興建重要建設工程之個別工程，其個別工程合約總金額達新臺幣 10 億以上，且合約工程期限達 1 年 6 個月以上，經行政院勞工委員會核定得聘僱外籍營造工。本工程契約金額

新台幣 5 億 6,270 萬元，工程期限 724 天，未達前開規範所訂得聘僱外籍營造工之資格條件，自不得僱用外籍人員。

- (二)惟查本案傷亡人員計有 6 名外籍營造工罹難，為承包商國登營造公司之協力廠商新鴻全營造公司之下游協力廠商極進工程行所僱用，災變當日係進行混凝土澆注作業；而另 1 名台籍勞工莊○○亦受僱於極進工程行，為模板領班，當日執行混凝土澆注作業時之模板巡檢作業。
- (三)經本院現場履勘並詢據國工局表示，該局第二區工程處及監造單位於施工中持續要求承包商不得違法使用外勞，並於安全衛生、環境保護及水土保持會議中，多次要求承包商善盡工地管理之責。而監造單位於每日巡查及施工檢查時，偶爾發現疑似外勞時，均口頭要求承包商予以支離，其中 98 年 6 月 2 日查獲工地使用外籍營造工予以驅離後，並於安衛會議中指示承包商不得使用外籍營造工，承包商於 98 年 7 月回應辦理情形並無使用外籍營造工；另監造單位於 98 年 12 月 1 日再度查獲工地使用外籍營造工，予以驅離，並重申不得使用外籍營造工，承包商於 99 年 1 月 28 日函文表示無使用外籍營造工情形。且承包商於歷次提報之職業災害統計月報表中，亦明確記載並未僱用外籍營造工情事，且每日早上實施勤前教育訓練，承包商亦未提報使用外籍營造工。惟本次工安事故 6 名外籍營造工罹難事實灼然，承包商

似涉嫌偽造文書。

- (四)另查監造單位對每天實際施工人員掌握之書面紀錄包括承包商之施工日報、勤前教育及危害告知等。依現有資料顯示承包商自主品管檢查報告均未填報使用外籍營造工，監造單位之監造日報表中亦僅記錄出工人數，並未登載有無外籍營造工。監造單位對施工現場長期存在僱用外籍營造工，卻未及時查察制止，未符監造服務契約第 2.4.1 條規定：「對本契約規定之工作負完成履行之責任，以維工程主辦機關之權益。」經核，監造單位監造不實、管理不善，致釀重大職業災害、使機關遭受損害，顯應依政府採購法、採購契約要項及契約相關罰則追究其責任。

- (五)綜上，本工程自 98 年 1 月 19 日開工，迄案發當日（99 年 9 月 30 日）止，工程進度已近 9 成，交通部臺灣區國道新建工程局對施工廠商長時間違法僱用外籍勞工，不僅未積極督導查處，甚至事故發生後，尚無法確認罹難外勞身分，罔顧法令，核有違失。

三、交通部臺灣區國道新建工程局未於招標文件及工程契約中明訂主要部分及必須由得標廠商自行履行之工項，放任本工程層層轉包、層層剝削，由毫無技術且未經職業訓練的外籍勞工負責施工，肇致 7 死 3 傷慘劇，難辭其咎

- (一)查依政府採購法第 65 條規定：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。前項所稱轉包，指

將原契約中應自行履行之全部或其
主要部分，由其他廠商代為履行。
」所稱主要部分，依政府採購法施
行細則第 87 條規定，指招標文件
標示為主要部分或應由得標廠商自
行履行之部分。查本案招標文件並
無標示主要部分，故國工局無法於
事後主張何部分為主要部分。

(二)另依政府採購法第 67 條規定：「
得標廠商得將採購分包予其他廠商
。稱分包者，謂非轉包而將契約之
部分由其他廠商代為履行。…前項
情形，分包廠商就其分包部分，與
得標廠商連帶負瑕疵擔保責任。」
可知承包商對分包商之工程或工作
，不論在工地或其他處所，均應予
以充分監督、協調、整合，以確保
分包商之工程或工作符合本契約之
要求，且分包並不免除承包商在契
約中應負之責任及義務，分包商及
其員工之行為、違約及疏忽，均視
同承包商之行為、違約及疏忽，並
應由承包商負全責處理。

(三)查據國登營造公司所提資料顯示，
其協力廠商新鴻全營造公司負責路
工工程、橋梁上部結構勞務施工，
並包括安衛環保費用，合計費用約
為 5,145 萬（含稅）；新鴻全營造
公司之協力廠商極進工程行負責橋
梁上部結構（含帽梁）之模板組立
及混凝土澆置作業，模板 460 元/M²
，混凝土澆置 80 元/M³，為開口契
約。其間均屬勞務承攬關係。

(四)又查職業訓練法第 1 條：「為培養
國家建設技術人力，提高工作技能
…特制定本法。」同法第 31 條：

「為提高技能水準，建立證照制度
，應…辦理技能檢定。」第 32 條
、第 33 條及第 35 條：「辦理技能
檢定之職類，依其技能範圍及專精
程度，分甲、乙、丙三級」、「技
能檢定合格者稱技術士…」、「技
術上與公共安全有關業別之事業機
構，應僱用一定比率之技術士…」
案內工程得標廠商國登營造公司為
甲級綜合營造廠，惟其得標後卻將
直接攸關公共安全的第一線模板工
、鋼筋工等技術工作層層轉包予新
鴻全營造公司及極進工程行實際負
責施作，在層層剝削、無利可圖情
形下，承包商只能僱用毫無技術且
未經職業訓練的外籍勞工，種下災
害禍因。

(五)綜上，交通部臺灣區國道新建工程
局未於招標文件及工程契約中明訂
主要部分或必須由得標廠商自行履
行之工項，放任本工程層層轉包、
層層剝削，由毫無技術且未經職業
訓練的外籍勞工負責施工，肇致 7
死 3 傷慘劇，難辭其咎。

綜上，交通部臺灣區國道新建工程局居
橋梁工程專業幕僚機關地位，未確實督
導設計監造單位詳予評估以就地支撐場
鑄工法構築跨深河谷地形橋梁之風險及
可行性；對施工廠商長時間違法僱用外
籍勞工，不僅未積極督導查處，甚至事
故發生後，尚無法確認罹難外勞身分；
且未於招標文件及工程契約中明訂主要
部分及必須由得標廠商自行履行之工項
，放任本工程層層轉包、層層剝削，由
毫無技術且未經職業訓練的外籍勞工負
責施工，肇致 7 死 3 傷慘劇，均有嚴重

違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。

十二、本院交通及採購、財政及經濟、司法及獄政委員會為交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等問題，未能即時妥謀對策，致引發民怨及對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮等情，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 1 月 17 日
發文字號：院台交字第 10025000012 號

主旨：公告糾正「交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等問題，未能即時妥謀對策，致引發民怨及對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮；兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延；執行國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，均核有疏失」案。

依據：100 年 1 月 12 日本院交通及採購、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 1 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份

院長 王建煊

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部。

貳、案由：交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即

時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信；處理有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延；執行國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向交通部及所屬民用航空局（下稱民航局）調閱相關卷證及約詢單位主管人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信，核有疏失。

(一)經查，馬英九總統於 97 年 11 月 6 日針對「第二次江陳會談」舉行記者會中即曾公開表示：「兩岸直航，不論是海運、空運以及郵政，不但可以節省時間、節省費用，而且可以提供許多的商機。」惟以目前直航票價與對照先前轉機來往於兩岸地區之票價，顯有明顯落差，據各方反映票價過高，致引發民怨及陳情案件不斷，其票價是否公平合理及能否實現馬總統之說法，容有待商榷。且衡交通部及所屬民航局為主管及該管業務執行機關，未能即時妥謀適當因應對策，苦民所苦，致造成輿情及民眾負面觀感，嚴重影響政府威信，自屬難辭其咎。

(二)次查，有關目前兩岸客貨運班次分配情形，依據交通部民航局之說明，客運方面係由中華及長榮航空公

司分別獲配每週 44 班；華信、立榮及復興航空公司分別獲配每週 32 班；其餘 1 班則由配合政策飛航臺中－上海、臺中－深圳之復興與立榮航空公司分別於每 6 個月期間輪流使用 2 個月及 4 個月。貨運方面由於目前國籍航空公司僅有中華及長榮航空公司擁有貨運機隊，因此兩岸貨運航班係指定由該二航空公司經營。華航由桃園往返上海（浦東）、廣州各每週 4 班，福州每週 2 班，南京、廈門則為各每週 1 班；長榮由桃園往返上海（浦東）、廣州各每週 4 班，重慶每週 2 班，南京、廈門則為各每週 1 班。

(三)復查，本案據交通部民航局陳稱，兩岸航線票價偏高，主要肇因於兩岸市場需求暢旺而機位供應不足，兩岸直航開通之前，已有許多航空公司先行佔據大陸熱門航點（如上海、北京）起降時間，使得大陸原本已接近飽和的民航空域，要再容納兩岸航班多所困難，雖在積極爭取下，兩岸航班已成長至目前規模，但熱門航線要在短期內大幅增班，已極困難；國籍航空業者有其永續經營目標，且均屬上市（櫃）公司（或其子公司），市場機制必須尊重，政府最終仍難主導每一次機票實際售價，民眾在時間與行程許可之前提下，可考量提前訂位以取得較低價之票種，另外多多利用小三通、轉機或二線城市進出大陸熱門地區，以分流熱門航線機位需求亦可列為選項，以儘可能兼顧及滿足民眾交通需求；而解決兩岸票價

偏高之做法，未來仍宜從增加供給，引導供需良性調節的根本去處理，同時對於熱門航點之增班協商亦將結合更多政府部門協力突破，例如，上海附近的無錫機場很能滿足附近旅運需求，但大陸並不願意接受國籍業者飛航；大陸釋出的民航空域過窄，前 15 大熱門航點可供起降的白天時間帶全被占滿；但較晚時段時間帶或許可滿足少部分旅客之需求，是否可考量有限度接受，或儘早前往其他非熱門航點占有起降時間帶，以增加供給，並搭配降價促銷，提供消費者多一項選擇，均仍需繼續積極努力協商溝通；航班不足問題須經由兩岸協商達成共識後，始得增加航班，考量兩岸直航執行迄今已分階段增加班次，惟陸方空域及機場時間帶緊張等現實問題，已為後續增班最大障礙，陸方已在設法解決其空域問題，但預期短期內難有大幅改善等云，要難符合民眾期待及急迫性之需求。

(四)另查，有關票價問題詢據交通部葉次長○○表示，票價區分國、內外票價，國內先審核，國外則報備，兩岸航線採國外機制，航空公司有簡單原則，採比照其他航線定價，如東京、香港等航線，國際票價十分複雜，直航票價調降與否一般採道德勸說，另華航票價率先降價較有影響力，惟其他小股東可能不同意，交通部目前之作為，亦不能太過行政干預，北京與東京票面價差不多，且與實際價（14 天票）亦差不多，惟淡旺季有別，直航票價

客人經華航調查結果，上海線 28% 認為合理、50% 認為不合理等語，顯與民眾消費滿意度有所落差。

(五)又查，有關直航最大問題詢據交通部葉次長坦稱：「目前是時間帶不足。」有關本案調卷函詢查復所稱，大陸所釋放之空域及時間帶不足乙節，據葉次長表示：「以北京為例，大陸有 53 個城市無法飛入北京，故上海航線也遭其他公司用走。」對此民航局局長尹○○則陳稱：「香港、上海的航班目前已恢復，但空域仍有不足，一般為軍方掌握。」經衡交通部為民航主管機關，針對前揭時間帶及空域不足等問題，仍缺乏相關因應對策，以謀解決，亦有未洽。

(六)未查，據交通部陳稱，兩岸直航票價訂定之初，因無相關國際空運協會參考票價可供依循，遂參考相鄰國家地區航線之票價，如華北地區係參考臺北—東京航線（98 年 IATA 公布年票來回票票面價為新臺幣 34,225 元），華南地區參考臺北—香港航線（98 年 IATA 公布年票來回票票面價為新臺幣 19,586 元），而華東地區則以較華南地區定價略高之原則予以備查，交通部對此票面價之制訂，是否有建議權？又與對岸航空公司協調及價差情形如何？允宜研處並列為未來工作重點。且查 98 年 8 月 31 日至 99 年 8 月 31 日兩岸直航屆滿週年，計飛航 14,492 班次，提供 6,686,803 個座位數，載運 5,237,142 人次往返兩岸，平均載客率 78.3%，較諸包機

階段載客率皆達 8 成以上，現行票價有無再行降價空間？仍待後續檢討辦理，以謀民眾福祉。

(七)據上，交通部及所屬民航局對兩岸直航部分航線班機不足、票價過高相關問題，未能即時與行政院大陸委員會（下稱陸委會）或相關部會協商，或請求行政院予以協助解決，妥謀適當因應對策，故無法有效落實首揭馬英九總統於記者會之公開宣示，致引發民怨及對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信，核有疏失。

二、交通部及所屬民航局對於有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延，顯有疏失。

(一)按臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 28 及第 29 條規定，臺灣地區與大陸地區之航空器須經許可，方能航行於兩岸之間，並授權交通部會同有關機關擬訂許可管理辦法，報請行政院核定。為推動兩岸定期航班之實施，交通部乃會同陸委會研擬訂定「臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法」（下稱兩岸直航許可管理辦法）陳報行政院核定，並依據該辦法進行兩岸航權分配、兩岸客貨運定期航線、包機、緊急醫療或特定人道包機及自用航空器之審查及核准事宜。

(二)有關兩岸航權分配及管理，查據交通部民航局說明，係依兩岸直航許可管理辦法第 2 條之規定，準用「國際航權分配及包機審查綱要」（下稱國際航權分配綱要）辦理，由民航業者提出兩岸客貨運航權申請

後，再經該局依據上開綱要相關規定進行政策面及技術面之審查，並函報交通部核准。據民航局稱，航權分配之評估及審查原則均適用於所有民航業者，且召開之航權分配會議均邀集各航空業者共同參與。依審查綱要第 10 條進行兩岸直航之航權、航線及航班之分配問題，詢據該局葉○○組長陳稱：「華航、長榮屬同類別，以航線為主，再考慮航班。各航空公司會考量平衡，第 1 次以飛安排名，再行優先選擇，但各公司選擇間有衝突，民航局才會介入。另民航法之授權航線之分配，係依據民航法第 50 條規定」等語。

(三)惟查，依國際航權分配綱要第 5 及 6 條就政策面及技術面之指定營運業者審查，有關實際審查機制及是否有明確的計算公式、權重標準或標準作業程序問題，詢據民航局組長程○○陳稱：「因時間點不同，就政策面而言，每家航空公司無差異，曾想過進行計算公式。目前沒有計算公式，依當時狀況而定」等語，核有未當，對此交通部葉次長則表示：「會有會議決定，找航空公司來開會。」局長尹○○則陳稱：「飛安部分可以有評分比。」惟查交通部所屬迄未訂立一套評定優劣之辦法，亦有怠失。經核，交通部及所屬民航局對有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延，顯有疏失。

三、交通部對於國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，核有

違失。

(一)按我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」復依大法官釋字第 443 號解釋意旨：「若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。」且依中央法規標準法第 5 條第 2 款有關法律保留原則規定：「關於人民權利義務者，應以法律定之。」另按「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」、「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第 4 至 6 條、第 10 條定有明文，合先敘明。

(二)經查，有關目前國際航權之分配及審查，其主要法源依據係遵照交通部依民用航空法第 50 條第 4 項授權所制定之「國際航權分配及包機審查綱要」，依前揭綱要第 4 條第 2 項前段規定，在兩城市間之指定航線以不逾二家業者營運為原則。故交通部所屬對於國際航權分配審查處理方式，於實務運作方面在航約中之指定條款，爰採不逾二家業者經營為原則，尤以在兩岸航權之分配予以限制，並未予業者公平發展及競爭之機會；且查有關決定航權分配之審查標準，據業者陳情反映，亦不明確，因而造成差別待遇

之情形；且衡民用航空法母法並無限制二家經營之規定，於子法予以限制，是否有違法律保留及授權明確性原則，亦非無研求之餘地。

(三)次查，針對業者指陳交通部對直航相關航線之分配有違法之嫌，不可以子法超越母法及民航局長期保護華航與長榮公司，按行政程序法第 6 條之規定不可有差別待遇等相關問題，詢據交通部葉次長坦稱：「交通部採開放天空政策，但有時是航權談判限制問題，該部對新航線會檢討，不會獨厚華航與長榮。」對此尹局長則陳稱，除航約有規定，目前審查綱要第 4 條有進行修正等語。且查針對有關航權審查與行政程序法相違，不夠明確乙節，詢據尹局長坦稱該局將研究各相關條文詳細項次，將來要更明確化，審查綱要第 4 條擬修正已公告周知，未來將採更開放等語。惟對此組長葉○○則不諱言：「少數地方有限定家數。」等語。

(四)經核，交通部對於國際航權分配限制有違平等原則及審查處理方式不合法，對業者造成差別待遇之情形，洵有違首揭相關法律規定及大法官會議解釋意旨，核有違失，亟待檢討改進。

據上論結，交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高等相關問題，未能即時妥謀適當因應對策，致引發民怨及社會大眾對於航空業者有無聯合壟斷票價疑慮，影響政府威信；處理有關兩岸直航政策執行及技術面管理不當，法制作業未臻周延；執行國際航權分配限

制有違平等原則及審查處理方式不合法，均核有疏失，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。