

中 華 民 國 九 十 四 年

監察院

彈劾案 糾正案
彙編



監察院 編印

中華民國九十四年

監察院

彈劾案
糾正案
彙編



監察院 編印

編輯例言

- 一、本院歷年來均將彈劾案及糾正案單獨彙編成冊。惟 94 年 2 月 1 日起，本院第 4 屆監察委員未能如期就職，所提案件數較少，為撙節編印成本，爰依每年單獨編印之彙編，合併為乙本出版。
- 二、本彙編係將監察院自民國 82 年 2 月起經審查決定成立，移請公務員懲戒委員會審議並公布之彈劾案，及移送行政機關處理改善之糾正案，予以彙編成冊，以供各界人士參考。
- 三、本彙編內容包含彈劾案文、公務員懲戒委員會會議決情形、行政機關執行懲戒情形及糾正案文、被糾正機關復文等個案執行情形（資料截至 95 年 6 月 30 日止）。惟本院第 4 屆監察委員就職前，各行政機關之復函，無法提本院各該委員會會議審議，故該等復文資料未予列入編印。
- 四、本彙編內之彈劾案文依審查決定成立之先後依次編輯，糾正案文按審查委員會審查通過之先後依次編輯，俾利查考。惟其附件、附錄及附表等資料均予省略。
- 五、本彙編編刊之資料，如有錯誤，尚希賜告監察院綜合規劃室，俾便勘正。

中華民國 94 年監察院 彈劾案 糾正案 彙編

目 錄

壹、彈劾案

- 1、國防部聯勤司令部第二彈藥庫基地儲備庫庫長丁允中上校等，對彈藥庫旗山整修所彈藥爆炸事件未依規定執行，對所屬督導不周案..... 1
- 2、國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華居住公有房舍，未依規定將早已進住職務官舍之房租津貼，報請該管機關扣繳公庫等情案..... 9
- 3、北市聯合醫院仁愛院區醫師劉奇樺對病童邱姿文未確實執行會診，副院長吳振龍對該院區醫療與行政業務督導不周等情案..... 17

貳、糾正案

- 1、警政署國道公路警察局舉發交通違規案件之態度與技巧不當，致民眾申訴或經異議而裁定免罰之比率逐年升高等情，核有違失案..... 23
- 2、行政院海巡署對於機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高技裝備等，均有違失案..... 31
- 3、台北縣政府核准土城市明德自辦重劃區籌備會案，未積極主動查處，復未依內政部函釋規定，責其提供相關資料等，均核有疏失案..... 39
- 4、海巡署東巡局長林高智未循公務程序之途徑，動用職權與公務資源，且該署通報作業及行政程序亦未確實等疏失案..... 43

5、省自來水公司防範自來水原水濁度，及行政院推動跨機關合作等，努力不足，致石門水庫清淤污泥欠缺合法處置場所，均涉有違失案	49
6、台北市政府捷運工程局辦理同安抽水站擴建工程之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密，會勘復未依申請許可書之附圖進行確認等，均核有違失案	58
7、中油公司支援人力辦理工會會務工作，該等之差勤又未依公司規定辦理；經濟部為主管機關，未善盡管理監督之責，均有不當案	67
8、衛生署未能建立民眾對基層醫療院所之信心，亦未能落實轉診制度計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力等，均有未當案	79
9、中央健保局對醫院總額支付制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用支付標準，未針對不同經營型態分階段調整等，均有未當案	101
10、中油公司聘常在國際法律事務所，處理永安液化天然氣二期儲槽爭議訴訟，其委聘理由牽強，支付費用未循相關規定辦理，均有失當案	107
11、臺北看守所對於羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具，未依法陳報該管法院或檢察官，相關機關均核有違失案	111
12、台南地檢署及刑事警察局拒絕向三一九槍擊事件真調會簡報；內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，均核有違失	117
13、政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象，主管機關未研訂改善措施，核有不當案	121
14、教育部對修平技術學院處理教師簡郁紘之「簽立切結書」及「開立離職證明書」等事實之真相，均未查明，顯有監督不周、處置失當案	131

15、教育部對現行軍訓教官考選任用、考績遷調與指揮監督作法，及長期調用軍訓教官辦理行政業務等與法不符等，洵有違失案	136
16、行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，未訂定具體明確之審查項目及標準，對各電臺要求寬嚴不一，核有違失與不當案	144
17、教育部學術審查委員會辦理暨南國際大學○○○助理教授升等副教授之複審，審查作業核有違法疏失案	156
18、農委會前國合處等 90 至 92 年度委託國際土地政策研究訓練中心等辦理相關計畫，未依規定辦理補助，其支用浮濫等，均涉有違失案	161
19、水利署第四河川局輕忽民眾與南投縣政府相繼申請疏濬案，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段遭受洪水侵襲等，涉有重大違失案	197
20、桃園縣政府環保局未落實勾稽查核營運紀錄之規定，致重大違規污染案件頻傳，且行事消極怠慢，裁罰標準欠公允等，顯有違失案	208
21、桃園縣政府等未依法行政，致桃園市會稽垃圾掩埋場未依程序辦理變更即開放，復未經縝密評估而作出封場承諾等，均有違失案	213
22、衛生署囑顧健保監理會對提高保險費率與部分負擔決議，率爾實施健保雙漲措施，中央健保局未依規定提足安全準備等，洵有疏失	219
23、民航局花蓮航廈擴建工程委託國工局辦理，於完成消防安全設備等會勘與查驗前即對外宣布啟用時程，核有未當案	223
24、連江縣政府執行海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，履約爭議處理時程冗長及決策反覆，嚴重影響計畫供水期程等，均有違失案	229
25、高雄市政府捷運局未確實監督高雄捷運公司辦理高雄捷運建設，致重大工安事件頻傳，嚴重損害政府施政形象，核有怠失案	235

26、和美鎮公所辦理廣停四立體停車場工程，完工驗收迄今已逾十年，仍未對外收費營運，致設施閒置，投資效能不彰等，均核有違失	240
27、政府實施小三通政策將屆四年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳，行政院暨相關部會洵有疏失案	246
28、行政院原民會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，致原住民取得所有權及他項權利比率偏低，影響政府行政效率，涉有疏失案	256
29、桃園縣政府未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管長庚醫院復健分院整地工程之棄土，行政行為怠忽消極，致棄土流向不明，核有違失	264
30、營建署太管處辦理合歡山主峰景觀改善工程，未取得土地使用權，亦未取得施工許可證，即違法逕行施作等，均有未當案	273
31、瑞芳鎮公所辦理第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，規劃評估欠周延，營運效益未如預期等，均有違失案	278
32、聯勤司令部第二彈藥基地儲備庫等輕忽上級對 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理指示，肇致重大危安事故，核有重大違失案	281
33、空軍總部等對所屬內部管理及心理衛生工作督導不周，致士兵王志榮於哨所自縊身亡，嚴重損及軍譽，核有重大違失案	287
34、台南市海南派出所於 93 年 3 月 13 日更換槍櫃未能覈實清點彈藥及落實財產管理，致遺失彈藥未能即時循保防系統通報，均有違失案	295
35、北市立聯合醫院仁愛院區醫師未落實執行急診會診，致生醫療轉診不當事件；衛生署迄未建置急重症病床通報聯繫體系等，洵有違失案	302
36、台北捷運公司對本院糾正及函請改善案件，未採取積極有效之防護措施，致事故居高不下，嚴重損及政府聲譽等，諸多缺失案	312

附 錄

• 彈劾案

一、提案委員索引表	1
二、被付彈劾人姓名索引表	1
三、被付彈劾人所屬機關索引表	2
四、相關法規索引表	2
五、彈劾案案件統計表	2

• 糾正案

一、依被糾正機關名稱索引	4
二、依糾正案類別索引	6
三、相關法規索引	7

1、國防部聯勤司令部第二彈藥庫基地儲備庫庫長丁允中上校等，對彈藥庫旗山整修所彈藥爆炸事件未依規定執行，對所屬督導不周案

彈劾案文號：94 年劾字第 1 號

提案委員：謝慶輝、黃武次、黃勤鎮、趙昌平

審查委員：張德銘、詹益彰、廖健男、林秋山、馬以工、
李友吉、古登美、林鉅銀、黃煌雄

彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

丁允中 國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫上校庫長
（任期自 92 年 9 月 1 日至 93 年 3 月 31 日，93 年 4 月 1 日該庫更名為國防部聯合後勤司令部第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫，丁員續任庫長至 93 年 5 月 31 日，現任該司令部保修署綜合組上校副組長）

陳家富 國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫二分庫中校分庫長（任期自 89 年 9 月 1 日至 92 年 2 月 28 日）、該儲備庫三分庫中校分庫長代理技術室主任（任期自 92 年 3 月 1 日至 92 年 12 月 31 日）、該儲備庫中校技術室主任（任期自 93 年 1 月 1 日至 93 年 3 月 31 日）、該司令部彈藥處中校參謀（任期自 93 年 4 月 1 日至 93 年 8 月 31 日，現為國防大學國防管理學院指參班中校學員）

余榮壽 國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫彈藥整修所少校所長（任期自 92 年 8 月 1 日至 93 年 3 月 31 日，93 年 4 月 1 日該整修所更名為國防部聯合後勤司

令部第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫旗山彈藥庫
旗山整修所，余員續任所長迄今）

貳、案由：

國防部聯合後勤司令部第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫旗山彈藥庫旗山整修所於 93 年 11 月 6 日發生彈藥爆炸肇致官兵 3 人死亡之重大危安事件，嚴重損及官兵安全及國軍聲譽，該司令部第二彈藥基地儲備庫庫長丁允中上校、所屬技術室主任陳家富中校及彈藥整修所所長余榮壽少校，對於本危安事件未能依規定執行其職務，且對所屬督導不周，核有重大違失，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

- 一、國防部聯合後勤司令部（以下簡稱聯勤）所屬之第二彈藥基地儲備庫（以下簡稱二彈庫），坐落高雄旗山，二彈庫下轄技術室及一、二、三分庫、廢彈處理中心等單位。93 年 4 月 1 日，因國軍組織調整（精進案），二彈庫併編改隸更名為聯勤第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫，下轄技術室、旗山彈藥庫（下轄旗山整修所）、廢彈處理中心……等單位，合先敘明。
- 二、關於二彈庫庫長丁允中、技術室主任陳家富輕忽上級對本案 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理之指示，未主動剔除工令，亦未督導整修所妥為處理；所長余榮壽本職學能不足，執行 105 公厘戰防榴彈廢彈脫藥作業過程，漠視該所設備不足及標準作業程序，危安意識低落，肇致重大危安事故部分：
 - (一)查二彈庫技術室（以下簡稱技術室）於 92 年 10 月 13 日下達 120 公厘迫砲等廢彈（含 105 公厘戰防榴彈 29 顆）之增撥脫藥工作令（92-02-133）（證一）予該彈庫彈藥整修所（以下簡稱整修所），限定 92 年 12 月 1 日開工至同年月 31 日完工。整修所於接受該工作令後，於 92 年 10 月 17 日呈報「脫藥計畫」（證二）送二彈庫，該彈庫於 92 年 10 月 29 日將「脫藥作業前、中、後安全管制計畫」（證三）呈報聯勤保修署審查，惟該署於 92 年 11 月 10 日以陣銃字第 0920016433 號令附審查意見認其中 105

公厘戰防榴彈內裝藥為 B 炸藥，限於該庫設備不宜作業（證四），技術室呈經庫長核批將該令轉整修所，要求依審查意見修正（證五），然整修所兵工安全官陳坤明中尉明知不宜作業，卻僅以簡簽方式將該令文呈所長余榮壽批示備查（證六），而未依規定程序報請剔除該部分工令。

- (二)由於整修所設備不足，致該批 105 公厘戰防榴彈，一直無法進行脫藥作業，而存放廢彈處理中心 E07 庫房。嗣 93 年 7 月間，二彈庫廢彈處理中心主任張孝平中校見工令期限已過，上述戰防榴彈卻仍儲放於業管 E07 庫房，乃要求所屬兵工保養官蔡明君少尉多次協調余榮壽儘速提領，詎余榮壽身為整修所所長，明知彈藥線內下班後不得存放廢彈及零件之規定（證七），及該所亦不具備處理 105 公厘戰防榴彈脫藥之設備，且聯勤保修署亦曾指示該彈庫對該批廢彈不宜作業，竟要求陳坤明於 93 年 8 月 3 日率胡智雄下士等人至 E07 庫房提領該批 105 公厘戰防榴彈，領回後暫時擺放於經理庫房，以避免上級督導查獲，期間曾指示陳坤明多次更換藏匿地點，先後儲放於二十線廠房屋頂排水溝槽及脫藥線廠房等處，迨 93 年 9 月間，陳坤明率所屬楊智亘下士及陳映宏下士欲以起子敲鑿及搗鬆內裝藥之方式完成脫藥，因發生 2 次微爆及產生火藥燃燒味而作罷，並向余榮壽報告此事經過，余榮壽仍漫不經心，不覺事態嚴重，未積極採取防範或制止等作為，終至陳坤明於 93 年 10 月間調職交接予洪端隆少尉，亦未告誡以前述不正確方式脫藥之危險性。洪員為繼續完成該批廢彈之脫藥任務，遂於 93 年 11 月 4 日率許明晃下士及陳映宏下士前往脫藥線廠房，以上述不正確之作業方式順利完成 6 顆 105 公厘戰防榴彈脫藥工作，隨後復於同年月 6 日下午 14 時許，利用假日留守期間，再度率黃健哲中士及一兵楊武璋欲再以相同方式執行脫藥任務，不料於當日下午 14 時 50 分許突發爆炸，致使黃、楊 2 人當場死亡，洪員身負重傷於送醫後延至下午 15 時 30 分死亡。本案業經國防部高等軍事法院高雄分院檢察署軍事檢察官偵查終結，並將整修所所長余榮壽少校、該所兵工安全官陳坤明中尉等 2 人，依涉嫌觸犯公務員廢弛職務釀成災害罪嫌提起公訴，

有該起訴書附卷足憑（證八）。

- (三)依聯勤保修署 89 年 11 月 28 日(89)保鈦字第 17918 號令規定：二彈庫脫藥線脫藥作業僅處理 TNT 彈裝藥，餘不作處理（證九）。而二彈庫（技術室）仍於 92 年 10 月 13 日以陣錦字第 0920002784 號令示整修所處理案內 105 公厘戰防彈彈頭（內裝藥非 TNT）之脫藥作業（同證一），顯與規定不符。另聯勤保修署於 92 年 11 月 10 日以陣鈦字第 0920016433 號令示對工令審查意見：「105 戰防榴彈內裝藥為 B 炸藥，限於貴庫設備不宜作業」（同證四），惟二彈庫接獲保修署令示後，庫長丁允中並未指示技術室主任陳家富主動將本案撤銷，而僅係由技術室呈經庫長丁允中核批將保修署意見轉頒給整修所修正（同證五），丁允中、陳家富對此復未列管查核，任由整修所自行處理，未再聞問，顯有怠失。整修所於 92 年 11 月 19 日由陳坤明中尉收辦後，僅簽擬：「本所依審查意見修正完畢，並依規定辦理」，所長余榮壽少校批示：「可」（同證六），而所謂修正完畢並不包含該 105 公厘戰防榴彈部分，對此部分並無任何後續應有處置作為，亦有怠失。復查依彈藥保修作業程序之規定，彈頭脫藥線作業規範及整修所現行標準作業程序，均未提及「搗鬆」、「敲鑿」等方式；因此「搗鬆」、「敲鑿」均違反標準作業方式。顯見本案整修所所長余榮壽本職學能不足，又疏於翻閱技令書刊，對標準作業方式不甚瞭解，致對肇案彈藥誤判該所具有脫藥作業能力，對敲鑿彈裝炸藥時所產生火花及小爆，認為正常反應，未能即時停止後續作業，危安意識低落，終致發生本件重大爆炸案。上開違失，有國防部調查報告在卷可資佐按（證十），另聯勤相關主管及承辦人員於 93 年 12 月 16 日接受本院約詢時亦坦承屬實（聯勤副總司令薛承智表示：本案直接與間接權責督導機制失靈，亟待檢討改進；單位內部管理及作業紀律執行不彰係主因；實務實作待加強。二彈庫庫長丁允中表示：本案由技術室依實際需求下令各單位執行；對保修署 92 年 11 月 10 日第 0920016433 號令知悉；對無法脫藥未爆彈之處理規定不清楚；本案係未按標準作業程序及相關規定所導致；是否依標準作業程序處理是本人督導時之要

項；有看過保修署之公文並批示「發」，無進一步指示處理方法，後續由技術室負責追蹤管制，……不清楚整修所如何處理該文。技術室主任陳家富表示：無法脫藥可辦剔除；「搗鬆」不是法定處理方法；保修署之公文轉整修所，……未特別指明處理方法，……後續不知整修所如何處理，……未予過問。整修所所長余榮壽表示：對無法脫藥未爆彈之處理規定不清楚，……憑直覺反應指示屬下處理，陳中尉報告本案無法處理，本人告之搗鬆後處理，……有敲擊；未剔退是本人擔任所長之疏忽，本人對廢彈處理之剔退不甚瞭解；對保修署公文無特別作處理，陳坤明確曾向我報告 105 彈處理情況，本人亦知無能量處理，機具設備無法作脫藥……；陳中尉處理發生小微爆有向我報告，本人告之若可以搗鬆則可搗鬆後予以燒毀。），此有相關筆錄附卷足憑（證十一）。

三、整修所所長余榮壽虛偽製作該批 105 公厘戰防榴彈除帳紀錄，不實完成銷帳作業部分：

由於整修所設備不足，致該批 105 公厘戰防榴彈，一直無法進行脫藥作業，而存放 E07 庫房，其後該整修所彈藥保修士游欣琦上士因完工日期將屆，恐無法完成帳籍銷帳作業，乃向所長余榮壽請示，余榮壽竟指示先不實完成銷帳作業，日後再優先處理該批彈藥脫藥，且要求轉知該所兵工安全官陳坤明先提供相關不實資料憑辦，陳坤明在明知並未開工作業及未完成脫藥作業之情形下，仍製作不實之 92 年 10 月 17 日陣錫字第 0920000301 號開工報告呈文及日報表各乙份，經余榮壽批示後，交游欣琦據以製作不實之除帳憑單 7 份、彈藥報廢處理表及銷毀紀錄表各乙份等除帳佐證，呈余榮壽批示後，再由陳坤明不實簽報 93 年 1 月 6 日陣錫字第 093000008 號完工報告呈文乙份，再經余榮壽批示後，呈報二彈庫，該彈庫庫長丁允中、技術室主任陳家富亦未督導所屬對該呈文查核確實，即僅憑書面資料，由庫部技術室承辦人陳湏漩上尉轉呈保修署核定，完成除帳作業（證十二）。上開事實，業經國防部高等軍事法院高雄分院檢察署軍事檢察官偵查終結，並將整修所所長余榮壽少校、該所兵工安全官陳坤明中尉

及該所彈藥保修士游欣琦上士等 3 人，依涉嫌觸犯公務員登載不實公文書罪嫌提起公訴，有該起訴書附卷可稽（同證八），並有國防部調查報告在卷可考（同證十）。另聯勤相關主管及承辦人員於 93 年 12 月 16 日接受本院約詢時亦坦承屬實（二彈庫庫長丁允中表示：29 顆未處理但報完工……不符規定，承辦單位未落實追蹤管制；我不是說我沒責任。技術室主任陳家富表示：完工資料審查結案工令等書面資料。整修所所長余榮壽表示：年度快結束才進行不實公文製作；年度工作結案壓力，……遂指示游上士陳報完工資料；相關資料由陳坤明中尉協助並經我批示。），此有相關筆錄附卷足憑（同證十一）。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、被彈劾人余榮壽部分：

被彈劾人余榮壽係整修所所長，依職掌負有督導所屬依工作命令內容完成作業規劃，及依規劃執行作業時之進度管制、人力調配與安全維護等相關作業之責（證十三）。余榮壽明知該所並無處理 105 公厘戰防榴彈脫藥之設備，卻不依上級指示規定程序剔除工令，反指示屬員偽造開、完工等報告，完成銷帳作業，其後復恐登載不實公文書犯行敗露，指示所屬提領該批 105 公厘戰防榴彈，四處藏匿，且未採取任何安全防範措施，另在明知下屬以不正確方式脫藥易肇生危安之情形下，仍未立即下令停止作業，並積極採取安全防範措施，終釀成彈藥爆炸，致洪端隆少尉等 3 人死亡之重大災害，嚴重影響官兵安全及國軍聲譽，核有重大違失，余榮壽怠於執行職務，對所屬監督不周，復以不實文書矇蔽上級，完成銷帳作業，要難推卸違失之責。

被彈劾人余榮壽所為，核與公務員服務法第 1 條及第 7 條所定，公務員應「忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」及「力求切實」之規定有悖。

二、被彈劾人陳家富部分：

被彈劾人陳家富身為技術室主任，依職掌負有承庫長命令，負責彈藥保修、廢彈處理與未爆彈處理作業推展與督導下級單位

相關任務執行之責（同證十三）。陳家富輕忽保修署 89 年 11 月 28 日(89)保鈇字第 17918 號之令示，復未考量整修所尚無處理 105 公厘戰防榴彈脫藥設備之事實，卻輕率主導二彈庫下達 120 公厘迫砲等（含 105 公厘戰防榴彈 29 顆）彈頭脫藥增撥工作令（號碼：92-02-133），逕交整修所執行，並限定 92 年 12 月 1 日開工至 92 年 12 月 31 日完工，整修所於接受該工作命令後，於 92 年 10 月 17 日呈報「脫藥計畫」送二彈庫，該庫於 92 年 10 月 29 日呈報「脫藥作業前、中、後安全管制計畫」送保修署審查，惟該署於 92 年 11 月 10 日以陣銃字第 0920016433 號令附審查意見認其中 105 公厘戰防榴彈內裝藥為 B 炸藥，限於該庫設備不宜作業，然被彈劾人陳家富竟未依署令主動協助整修所辦理剔退繳回庫房作業，另行調整施作單位，僅將該令轉發整修所按保修署審查意見修正，復未列管查核該所辦理情形，任由該所自行處理，終肇致重大危安事故，對該所所報完工報告，亦未督導所屬審查確實，致迄未發現其為虛假不實，違失情節重大。

被彈劾人陳家富所為核與公務員服務法第 1 條及第 7 條所定，公務員應「忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」及「力求切實」之規定有悖。

三、被彈劾人丁允中部分：

被彈劾人丁允中身為二彈庫庫長，依職掌負有綜理全庫業務，指揮、督導與考核所屬單位遂行各項彈藥勤務之責（同證十三），丁允中未切實考量整修所尚無處理 105 公厘戰防榴彈脫藥之設備，復漠視保修署 89 年 11 月 28 日(89)保鈇字第 17918 號及 92 年 11 月 10 日陣銃字第 0920016433 號之令示，未主動指示陳家富撤銷本案 105 公厘戰防榴彈部分之工令，對整修所有無依保修署指示辦理，亦未予以列管查核，任由該所自行處理，未予聞問，對該所嗣所呈報之不實完工報告，亦未督導所屬切實審查，致遭矇蔽，准予銷帳，造成有料無帳情形，並衍生重大不幸事件，嚴重怠忽職責，自難辭違失之責。

被彈劾人丁允中所為核與公務員服務法第 1 條及第 7 條所定，公務員應「忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」及

「力求切實」之規定有悖。

綜上論結，聯勤二彈庫及所屬整修所確有「漠視標準作業程序」、「主官與幹部本職學能不足，安全警覺低」、「虛偽製作除帳紀錄，不實完成銷帳作業」、「督導機制失靈，未善盡督導職責」等缺失，致肇生重大危安事故，嚴重損及官兵安全及國軍聲譽，被彈劾人余榮壽、陳家富、丁允中，均核有重大違失，有公務員懲戒法第 2 條之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議，依法懲戒。

公務員懲戒委員會議決書

尚未議決。

註：本文所提證據及附件資料均予省略。

2、國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華居住公有房舍，未依規定將早已進住職務官舍之房租津貼，報請該管機關扣繳公庫等情案

彈劾案文號：94 年劾字第 2 號

提案委員：柯明謀、林時機

審查委員：張德銘、陳進利、黃守高、詹益彰、黃勤鎮、
趙昌平、林秋山、呂溪木、郭石吉

彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

江蓉華 國軍花蓮總醫院病理部主任 上校（比照薦任第九職等）。

貳、案由：

國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華上校居住公有房舍，卻未依規定將早已進住職務官舍之房租津貼，報請該管機關扣繳公庫；另多次遷徙戶籍，嚴重違反國軍特定職務官舍借住管理要點，且於國防部實施檢查時或該院對戶籍事宜實施宣導時，仍未依規定將戶籍遷入。經核均有違公務員服務法規定，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華上校（以下簡稱江蓉華），為依據法令從事於公務之人員【證 1】，於 93 年 9 月 17 日偕同其妻子內政部戶政司司長謝愛齡，至台北市文山區第一戶政事務所掛失國民身分證、補辦國民身分證與戶籍遷徙登記，因證件不全，與戶政人員發生言語衝突等情，致發現其諸多之違失，茲將事實與證據臚陳於后：

一、江蓉華早於 89 年 1 月即已借住國軍花蓮總醫院職務官舍，卻未依規定主動陳報其服務單位追（扣）繳其於該年度 1 月至 8 月之房租津貼，經本院開始調查後，國軍花蓮總醫院始函追扣繳該筆款項，違失情節重大。

(一)按「國軍現職人員居住公有房舍扣繳房租津貼作業規定」第 6 點第 4 項規定：「居住公有房舍人員如經查出未按規定扣繳房租津貼者，除依規定追繳自配（借）住公有房舍日起之房租津貼外，並檢討議處當事人及其所屬行政單位失職人員」【證 2】。

(二)經查，江蓉華係於 88 年 4 月 16 日調任現職迄今，於 89 年 1 月以前即進住該院之職務官舍（花蓮縣新城鄉嘉里村 33 鄰嘉里路○○○之○○號），並於 89 年 1 月 19 日，以前揭地址署名江蓉華之電費收據【證 3】向花蓮縣新城鄉戶政事務所申請遷入戶籍至該址；該院則遲至 89 年 8 月 26 日始以(89)濟德(2)字第 2374 號令核定江蓉華遷入該院管轄之慈光二十五村特定職務官舍（同上址）【證 4】，並自該年 9 月起扣繳江蓉華之房租津貼，此均有上揭收據及令文在卷可稽。

(三)另查，本院於 93 年 10 月 22 日前往國軍花蓮總醫院調卷即發現，江蓉華迄未主動陳報該院依法扣繳其自 89 年 1 月至 8 月之房租津貼，該院旋於 93 年 10 月 28 日以醫行字第 0930003858 號令，追繳江蓉華該段期間之房租津貼，合計新台幣伍仟陸佰元整【證 5】，此亦有前揭函文附卷可參。

(四)經核，江蓉華於 66 年 8 月自國防醫學院畢業，擔任軍醫一職，業已 28 年又 2 個月，多次進住服務單位所配發之職務官舍，除享有國軍應有之權利外，自應依法負擔相關義務；又由江蓉華自 89 年 9 月至 93 年 9 月之薪金中，每月均扣繳新台幣柒百元整之房補費，自應注意其於 89 年 1 月至 8 月之房租津貼，亦應依法扣繳，本院於 93 年 11 月 23 日詢據江蓉華陳稱略以：「我至 89 年 9 月核准入村居住，房屋津貼就已自動扣繳。我直到 93 年 10 月 22 日本案調查時，我才知道要繳房屋津貼，並隨即補繳」【證 6】，此乃事後卸責之詞，不足採信。

二、江蓉華及其主眷謝愛齡歷年來多次遷徙戶籍，屢次、連續違反相關規定，且對該院之通報及經江蓉華本人蓋章確認之各年度院務會議宣導事項置若罔聞，忽視法令之規定十分明顯，核有違失。

(一)按「國軍特定職務官舍借住管理要點」第 3 點限制因素之第 2 項規定：「借住人主眷或主眷戶籍遷出職務官舍時，借住人必須於一個月內交還職務官舍」；同要點第 5 點管理要領之第 4 項規定：「凡經申請核准，……，或未按規定使用者，撤銷其借住權，已進住者，限一個月內遷出官舍，並核予記過乙次（含）以上之處分，……」【證 7】。另「國軍花蓮總醫院列管特定職務官舍『慈光十六村、二十五村』借住管理作業規定」第 7 點管理要點第 3 項略以：「職務官舍自核准之日起三十日內進住，並備妥當事人及主眷之遷入戶籍謄本正本乙份，送行政組審核及備查，……。」該點第 3 項第 10 款規定：「為掌握官舍借住現況，借住人須於每年 7 月 1 日繳交戶籍謄本（含主眷）正本乙份至行政組審查」【證 8】，此對當事人及其主眷借住職務官舍需將戶籍遷入之規定甚明。

(二)江蓉華、謝愛齡於 89 年 1 月 19 日初次遷徙花蓮縣新城鄉嘉里村 33 鄰嘉里路○○○之○○號（以下簡稱花蓮縣）；89 年 2 月 25 日江蓉華、謝愛齡遷入台北市文山區萬芳里 67 鄰木柵路 4 段 9 巷○○號○樓（以下簡稱台北市）；90 年 1 月 29 日江蓉華遷入花蓮縣；90 年 5 月 15 日江蓉華遷入台北市；90 年 12 月 5 日謝愛齡、江蓉華遷入花蓮縣；91 年 5 月 31 日江蓉華、謝愛齡遷入台北市；92 年 9 月 16 日江蓉華遷入花蓮縣；92 年 12 月 17 日謝愛齡遷入花蓮縣；93 年 2 月 16 日江蓉華、謝愛齡遷入台北市；93 年 6 月 16 日江蓉華、謝愛齡遷入花蓮縣；93 年 9 月 17 日謝愛齡遷入台北市，上揭遷徙戶籍共計 11 次等情，有花蓮縣新城鄉戶政事務所 93 年 10 月 19 日新戶政字第 09300006070 號函【證 9】在卷可稽；本院於 93 年 11 月 23 日詢據江蓉華稱：「依我的觀念，戶籍是靜態登記，……，如果常住，守法觀念上就應遷到花蓮，而此次投票，我們想在台北投票，所以也是戶籍遷徙的原因之一」、「我們自始至終都只有公證書乙份，……公證書沒有敘明戶籍須

設籍，以致誤犯」【證 6】；揆諸上情，江蓉華暨其主眷謝愛齡屢次將戶籍遷離其服務單位之職務官舍，亦均未向該院報備，嚴重違反上開管理要點之規定。

(三)本院查閱國防部自 89 年至 93 年間，為有效管理相關職務官舍所訂頒之一系列督導計畫，並實施檢查，國軍花蓮總醫院為配合檢查，曾以書面通報該院所有借住職務官舍人員於一定期限內繳交戶籍謄本，並於該院院務會議中加強宣導。

1.茲將國防部層轉函文、該院通知文號及繳交戶籍謄本期限、該院院務會議日期與宣導內容、江蓉華當時戶籍情形以及是否符合當時檢查規定或該院通知於期限內繳交戶籍謄本之規定，表列如下：

年度	國防部層轉函文日期文號	國軍花蓮總醫院通報日期文號	院務會議日期與宣導內容	江蓉華主任當時戶籍情形	是否符合規定	備註
	檢查日期	繳交戶籍謄本期限				
89年度	國防部軍務局 89年7月12日(89)怡惇字第3678號函「國軍特定職務官舍」89年度住用考核實施計畫	該院89年12月28日濟德字第003號通報	無	1.89年2月25日江蓉華、謝愛齡遷回台北市	否	【證10】
	89年9月6日	90年1月15日		2.90年1月29日江蓉華遷入花蓮縣		

90年度	國防部軍醫局 90年7月12日(90)常帛字第4344號函 90年度「國軍特定職務官舍住用、管理督考」檢查實施計畫	該院90年1月2日濟德(2)字第003號通報 (此有江蓉華領取通報簽收名冊)	90年2月19日院務會議宣導：部分職務官舍借住戶未將戶籍遷入，請按規定儘速辦理遷入手續。 (代理人劉明經於院務會議簽到簿中簽名)	1.90年5月15日江蓉華遷入台北市 2.90年12月5日謝愛齡、江蓉華遷入花蓮縣	否	【證11】
	90年7月25日	90年1月15日				
91年度	國防部軍醫局 91年6月6日(91)常帛字第0003367號令 轉國防部91年5月30日(91)修倖字第0001454號令 91年度「國軍特定職務官舍住用、管理督考」檢查實施計畫	該院91年6月11日濟德字第1632號通報	91年7月8日院務會議宣導：國防部於7月18日至本院督導職務官舍住用情形，……，請於7月12日前繳交戶籍謄本……，以利受檢。 (江蓉華於院務會議簽到簿中蓋用職名章)	1.91年5月31日江蓉華、謝愛齡遷入台北市 2.92年9月16日江蓉華遷入花蓮縣	否	【證12】
	91年7月18日	91年6月30日				

92年度	國防部軍醫局 92年8月20日莊茂字第0920005136號令轉國防部92年8月15日修倖字第0920004008號令92年度「國軍特定職務官舍住用、管理督考」檢查實施計畫	該院92年8月29日醫行字第0920002727號通報	92年9月15日院務會議宣導：原訂於9月16日國防部來院實施職務官舍督考，將改於18日實施，請各住戶配合遵守事項，尚未繳交戶籍謄本，請儘速繳交。 (江蓉華於院務會議簽到簿中蓋用職名	1.92年9月16日江蓉華遷入花蓮縣 2.92年12月17日謝愛齡遷入花蓮縣	否	【證13】
	92年9月16日，後修改為92年9月18日	92年9月5日				
93年度	國防部軍醫局 93年8月13日莊茂字第0930005221號令轉國防部93年8月12日昌易字第0930008122號令「國軍特定職務官舍」93年度檢查實施計畫	該院93年6月1日醫行字第0930001853號通報	無	1.93年2月16日江蓉華、謝愛齡遷入台北市 2.93年6月16日江蓉華、謝愛齡遷入花蓮縣 3.93年9月17日	否	【證14】
	93年10月14日	93年6月10日				

2.國防部軍醫局曾於 90 年 11 月 29 日以（90）常帛字第 7579 號函轉有關「國軍特定職務官舍」90 年度督考檢查所見缺失及綜合改進意見第六點敘明：「邇來查有為借住職務官舍將戶籍遷住外縣市之投機作為，各單位應嚴加查察，避免產生弊端；……，違者將予以大過以上之處分，並撤銷借住」【證 15】。

3.江蓉華歷年來，屢次、連續違反職務官舍借住之相關規定及檢查，情節重大；本院約詢時渠辯稱略以：「主管會報只說國防部要來檢查，請大家要遷入戶籍。而國防部在查察時，我都沒有參與會議，所以不知道檢查項目及會議檢討內容」、「我確實對法規無知，而有違反規定，但是過去許多有學區問題，都未遷入戶籍也未有問題」【證 6】等詞推諉，委不足採。

(四)綜上，江蓉華及其主眷謝愛齡歷年來多次遷徙戶籍，屢次、連續違反首揭相關規定，且對該院之通報及經江蓉華本人蓋章確認之各年度院務會議宣導事項均置若罔聞，應有玩忽法令之失。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

- 一、按被彈劾人江蓉華係國軍花蓮總醫院病理部主任，為依據法令從事於公務之人員；對於其所擔任之職責、享有之權利與應盡之義務均有特別權利義務關係存續，是以對國軍特定職務官舍之有關管理規定，均有恪遵之責任，以避免發生利用職權圖利自己而危害國家社會法益之指控，並造成相關事務管理之困擾。
- 二、惟查被彈劾人江蓉華早於 89 年 1 月以前即已進住國軍花蓮總醫院之職務官舍，雖遲至 89 年 9 月始奉准正式進住該職務官舍，並自斯時起扣繳房租津貼，其卻對 89 年 1 月至 8 月間之實際居住職務官舍應扣繳房租津貼之事實置之不理，亦不為陳報，足生損害國家法益，難辭怠失之咎；又其歷年來多次遷徙戶籍，屢次、連續違反相關規定，且對該院之通報及經其本人蓋章確認之各年度院務會議宣導事項置若罔聞，其玩忽法令之情，核有違失。

綜上論結，被付彈劾人國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華之行

為，損害國家法益與公務人員之形象，違反公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」、第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉…」、第 6 條：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，……」等規定，並有公務員懲戒法第 2 條第 1 款之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項、監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議，依法懲戒。

公務員懲戒委員會議決書

尚未議決。

註：本文所提證據及附件資料均予省略。

3、北市聯合醫院仁愛院區醫師劉奇樺對病童邱姿文未確實執行會診，副院長吳振龍對該院區醫療與行政業務督導不周等情案

彈劾案文號：94 年劾字第 3 號

提案委員：謝慶輝、黃武次、趙榮耀、李伸一

審查委員：黃煌雄、林將財、張德銘、柯明謀、廖健男、
黃勤鎮、趙昌平、林秋山、呂溪木

彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

吳振龍 台北市立聯合醫院副院長負責綜理仁愛院區醫療行政業務（自 89 年 7 月 17 日至 93 年 12 月 31 日擔任台北市立仁愛醫院院長，94 年 1 月起任台北市立聯合醫院副院長），師一級。

劉奇樺 台北市立聯合醫院仁愛院區神經外科主治醫師（自 92 年 4 月 15 日至 93 年 12 月 31 日任台北市立仁愛醫院神經外科主治醫師，自 94 年 1 月起任台北市立聯合醫院仁愛院區神經外科主治醫師），師三級。

貳、案由：

台北市立聯合醫院仁愛院區神經外科主治醫師劉奇樺對嚴重顱內出血病童邱姿文未確實依規定執行會診，卻於事後共同補填不實病歷，輕率決定轉院。經台北市政府衛生局災難應變指揮中心連繫轉送台中縣童綜合醫院緊急開刀於 94 年 1 月 23 日不治死亡。該院副院長吳振龍怠忽職責，對該院區醫療與行政業務督導不周，情節重大，核均有違反公務員服務法之規定，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

台北市 4 歲女童邱姿文（下稱邱童），因遭家暴導致嚴重顱內出血，於民國（下同）94 年 1 月 10 日凌晨 1 時 55 分由 119 救護車送入台北市立聯合醫院仁愛院區（下稱仁愛醫院）急診室救治，惟該院未予開刀急救，並以加護病床已滿床為由，決定轉院，經該院及台北市政府衛生局（下稱衛生局）災難應變指揮中心（Emergency Operations Center；簡稱 EOC）遍尋北部各大醫院一床難求，最後轉至 140 公里以外之台中縣梧棲童綜合醫院緊急開刀救治於 94 年 1 月 23 日不治死亡。經核吳振龍、劉奇樺均有重大之違失，茲將違法失職之事實與證據臚列如次：

一、劉奇樺部分：

- (一)按住院醫師於專科醫師訓練期間係屬臨床學習階段，其所從事之各項醫療行為仍應由其上級指導醫師（主治醫師、科主任）負完全責任。依仁愛醫院之規定【證 1】，各專科均由主治醫師擔負被照會之責任，若有住院醫師擔任第 1 線之被會診醫師時，應安排主治醫師當為第 2 線支援並負醫療全責，以維持急診病患之醫療品質。各專科醫療及行政作業，由各科主任擔任負責人，處理各項緊急或意外事件。
- (二)劉奇樺於 94 年 1 月 10 日凌晨接獲第 1 線待班之住院總醫師林致男電話報告有嚴重顱內出血之邱童在急診室待診，台北市現無加護病床可供緊急治療，而目前急診加護病房可增加 1 床，請示如何處理時，竟未親自或指派林致男親自前往急診科診察，違反該院「急診會診作業要點」第 4 點規定：「照會之會診科別應於收到通知 30 分鐘內指派醫師前往急診科應診……」之規定。【證 2】依該院急重症病患轉住加護病房標準作業流程規定，應由劉奇樺主治醫師負醫療全責並協調病床，惟劉奇樺未恪遵上述作業標準之規定，支援第 1 線住院醫師會診，亦未積極協調病床，並親赴急診室瞭解加護病床加床之可行性，以負醫療全責，凡此情形，業經劉奇樺於衛生局及本院調查時供認不諱，此有調查筆錄在卷可稽【證 3】。劉奇樺上開應作為而未作為，顯有怠忽職守

之重大違失。

- (三)劉奇樺於 94 年 1 月 10 日白天即已知悉林致男並未到該院急診室會診，亦未調閱邱童頭部電腦斷層攝影 X 光片進行判讀，詎竟與林致男商量共同補填不實病歷記載，又同意其在病歷上代簽主治醫師職名，違反該院「急診會診作業要點」第 5 點規定：「會診後應將會診意見直接記錄於病歷之『病程記錄』中，並簽名以示負責。」【證 2】及「台北市政府衛生局所屬市立聯合醫院病歷管理作業規定」第 4 點規定：「……(三)治療及病程記錄：由住院醫師記錄並簽名。如由實習醫師記錄，住院醫師必須加以督導並核簽；主治醫師並應於每次迴診時在治療及病程記錄上簽名。……」之規定【證 4】。上述情形，業經劉奇樺及林致男於衛生局及本院調查時供認不諱，此有調查筆錄在卷足憑。【證 3】

- (四)綜上，劉奇樺接獲林致男轉告之照會通知卻未親自或指派醫師前往急診科應診，亦未實地瞭解傷患應緊急開刀之迫切性，僅以電話瞭解病情，即執意決定轉診，未積極調度設法挪出病床應用，亦未實地到急診室瞭解加護病床加床以供緊急開刀之可行性，更未指示林致男採行更積極醫療處置作為，率爾決定轉診邱童，事後又與林致男共同決定補填不實病歷，情節重大，核有違失。

二、吳振龍部分：

- (一)仁愛醫院 91 年全年度急診會診共 1,479 件，平均等候時間為 17 分，逾時 30 分鐘次數為 162 次；92 年全年度急診會診共 1,200 件，平均等候時間為 13 分，逾時 30 分鐘次數為 75 次。93 年度 1 月份急診會診共 125 件，平均等候時間為 6 分，而到底有多少人未前來會診或僅用電話會診，則無記錄可查。另自 93 年 2 月份起，由於電腦系統更換為大同系統，無法提供該項功能【證 5】，吳振龍迄未促請資訊部門重新建置此項功能，足見吳振龍對於該院急診會診之管理鬆散，查核不周，以致有林致男醫師、劉奇樺醫師未會診之事件發生，顯有違失。
- (二)林致男、劉奇樺未依急診會診相關規定辦理，率爾決定轉診嚴重顱內出血病患邱童，已如前述。按完整之醫療流程，應包括必要

之會診工作，本案急診醫師雖已執行緊急醫療處置，惟神經外科待班醫師林致男、劉奇樺未親自會診，林致男、劉奇樺亦未盡力積極調度病床，且於急診科主任提出可在急診加護病房增加 1 床時，亦未到急診室瞭解加床之可行性，林致男、劉奇樺即以院內無神經外科加護病床，無法提供手術之後續照護，且未先調整院內病床，便決定建議轉院，顯示該院對急診會診及調床制度均未落實。

(三)該院於行政院衛生署（下稱衛生署）「緊急醫療管理系統」中「責任醫院加護病床空床通報維護」項下進行相關加護病床數之登錄，由於該院原始登錄設定為小兒加護病床 4 床，護理人員於登載時亦予以輸入，導致 EOC 之急救責任醫院加護病床空床數清冊上呈現有 4 床小兒加護病床，而與實際所有之新生兒加護病床 4 床（病床設於嬰兒室內，係為專門收治早產兒呼吸窘迫症、新生兒敗血症、新生兒腦膜炎、新生兒痙攣、嚴重之新生兒先天性心臟病…等小於 3 個月之新生兒內科病房）不符【證 6】，依據 94 年 1 月 10 日凌晨 1 時至 6 時衛生署緊急醫療管理系統資料顯示，市立仁愛醫院當日通報資料為小兒加護病床空床 4 床；惟該院於嗣後說明該 4 床為新生兒加護病床誤植，經該署實地查證該 4 床確為新生兒加護病床；足見仁愛醫院對於加護病床登錄張冠李戴，卻未適時予以更正，影響緊急醫療病床調度至鉅。

(四)林致男醫師實際未到急診室會診，亦未調閱邱童頭部電腦斷層 X 光片，吳振龍為市醫仁愛院區考績委員會主席，竟未詳查事證，由該院區考績委員輕率建議林致男依該院既定照會相關作業規定，事後補填不實之病歷【證 7】，核與「台北市政府衛生局所屬市立綜合醫院病歷管理作業規定」欠符，顯見該院病歷補填管理制度之鬆散。

(五)綜上，吳振龍擔任台北市立聯合醫院副院長負責綜理仁愛院區醫療行政業務（原仁愛醫院院長），負監督綜理院務之責，對於該院急診會診之管理鬆散，查核不周，導致該院醫師未落實執行急診會診規定而發生本件重大醫療轉診處理不當事件，且對於病歷補填管理鬆散及新生兒加護病房病床登錄不正確，核其院內醫療

作業管理監督機制欠當，肇致醫療作業流程之嚴重疏失，督導醫療與行政業務不周，顯有違失。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、被彈劾人吳振龍部分：

按台北市立仁愛醫院為衛生局所屬之醫療院所，被彈劾人吳振龍係該院前院長，依法負綜理該院各項院務之全責；嗣因組織整併，現已改任為台北市立聯合醫院副院長，惟仍由衛生局局長張珩（兼代聯合醫院院長）指派以副院長身分繼續督導仁愛院區醫療與教學研究工作。吳振龍身為該院首長，本應殫精竭力，盡忠職守，謹慎勤勉領導全院醫護人員提供市民優質之醫療服務。竟對於急診會診之管理鬆散，考核不周，致發生本件重大醫療轉診處理不當事件，且對於病歷補填管理鬆散，並有新生兒加護病床登錄不正確等之重大違失。核被彈劾人吳振龍肩負綜理仁愛院區（仁愛醫院）院務之責，對所屬執行醫療行政業務，監督不周，致生嚴重影響該院及醫界之聲譽，實難辭違失之責。

被彈劾人吳振龍所為，核與公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」、第 5 條：「公務員應……，謹慎勤勉……」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實……」之規定有悖。

二、被彈劾人劉奇樺部分：

被彈劾人劉奇樺係台北市立聯合醫院仁愛院區神經外科主治醫師。依仁愛醫院之規定，各專科均由主治醫師擔負會診之責，若住院醫師擔任第 1 線之被會診醫師時，應安排主治醫師當為第 2 線支援並負醫療全責，以維持急診病患之醫療品質。惟被彈劾人劉奇樺接獲林致男醫師電話報告有嚴重顱內出血之邱童在急診室待診，台北市已無加護病床可供緊急治療，目前急診加護病房可加 1 床，請示如何處理時，未親自或指派醫師前往急診室應診，亦未親自至急診室瞭解加床之可行性，更未指示其採行更積極之醫療處置作為，率爾決定轉診邱童，邱童轉送至台中童綜合醫院緊急治療不治死亡。事後與林致男醫師共同補填不實病歷且

同意其代為簽名，核其違失情節重大。

被彈劾人劉奇樺所為，核與公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」、第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉……」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實，……」之規定有悖。

據上論結，被彈劾人台北市立聯合醫院仁愛院區副院長吳振龍未善盡綜理院務職責，督導醫療與行政業務不周；被彈劾人劉奇樺未確依該院「急診會診作業要點」、「急重症病患轉住加護病房標準作業流程」等規定執行會診、轉床事宜，率爾決定轉診顱內出血病患邱童，致發生遠程跨區轉院之重大醫療處理不當事件，事後又與林致男共同補填不實病歷，嚴重損害醫院聲譽與醫事人員之形象，違失情節重大，核均已違反公務員服務法第 1 條、第 5 條及第 7 條等規定，而有公務員懲戒法第 2 條之應予懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議，依法懲戒。

公務員懲戒委員會會議決書

尚未議決。

註：本文所提證據及附件資料均予省略。

1、警政署國道公路警察局舉發交通違規案件之態度與技巧不當，致民眾申訴或經異議而裁定免罰之比率逐年升高等情，核有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院內政及少數民族、交通及採購二委員會第 3 屆第 81 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、交通部

貳、案由：

內政部警政署國道公路警察局舉發交通違規案件之態度與技巧不當，導致民眾申訴或經異議而裁定免罰之比率逐年升高；交通部為公路行政管轄權責劃分之便，概將國道新建工程局主辦新闢完成之東西向聯絡道路，全數編定為國道高速公路，不符現行法令、公路設計規範及用路人期望，且未依車種及違規嚴重程度，訂定高速公路超速分級裁罰標準，對於大型事故車輛之拖吊及散落物清理，迄未訂定相關費率標準。均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、高速公路交通違規案件舉發，民眾申訴或經異議而裁定免罰之比率逐年升高，顯見民怨未曾紓緩，內政部對於國道員警之執勤態度與取締技巧，應即督促檢討改進

按行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點規定，民眾對於交通違規取締不服或執勤態度不佳者，得以書面、言詞或電子郵件向警察機關或相關機關提出陳情或申訴。另查道路交通管理處罰條例第 8 條及第 9 條規定，違規行為人不服舉發事實者，應

於 15 日內，向處罰機關（臺北市交通事件裁決所、高雄市交通事件裁決處及公路總局所屬各地監理單位）陳述意見；同條例第 87 條規定，受處分人不服處罰機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起 20 日內，向管轄地方法院聲明異議；受處分人不服法院之裁定者，得提出抗告，但對抗告之裁定不得再抗告。

經調閱內政部警政署國道公路警察局（下稱國道警察局）各警察隊 90 年至 93 年間受理民眾申訴案件統計資料：90 年申訴案件計 22,704 件，占違規舉發總件數之 1.003%，其中申訴員警執勤服務態度不佳計 100 件，占 0.0044%；91 年申訴案件計 22,391 件，占違規舉發總件數之 1.028%，其中申訴員警執勤服務態度不佳計 127 件，占 0.0058%；92 年申訴案件計 23,773 件，占違規舉發總件數之 1.645%，其中申訴員警執勤服務態度不佳計 105 件，占 0.0072%；93 年（1 月至 7 月）申訴案件計 10,661 件，占違規舉發總件數之 1.767%，其中申訴員警執勤服務態度不佳計 60 件，占 0.0099%。另依交通部轉據所屬公路總局、臺北市交通事件裁決所及高雄市交通事件裁決處，就目前公路監理資訊系統錄查有案之國道違規案件裁決處理資料統計：90 年受處分人異議案件計 3,339 件，占違規舉發總件數之 0.2052%，其中裁定免罰計 46 件，占 0.0028%；91 年受處分人異議案件計 4,792 件，占違規舉發總件數之 0.2839%，其中裁定免罰計 101 件，占 0.0060%；92 年受處分人異議案件計 4,122 件，占違規舉發總件數之 0.3101%，其中裁定免罰計 125 件，占 0.0094%。

揆諸前揭國道員警執法遭民眾申訴案件統計，每年均達 2 萬件以上，其中申訴「員警執勤服務態度不佳」每年亦超過 100 件；而國道員警所舉發之交通違規案件中，經受處分人異議而裁定免罰之案件數，近 2 年平均仍逾百件。該等申訴或異議案件所占舉發總件數之比率雖低，然其逐年升高之趨勢，已足徵民怨未曾紓緩，內政部對於國道員警之執勤態度與取締技巧，應即督促檢討改進。

二、交通部為公路行政管轄權責劃分之便，未周延考量道路原設計條

件、等級與功能，概將國道新建工程局主辦新闢完成之東西向聯絡道路，全數編定為國道高速公路，致部分國道條件與現行法令及設計規範有間，未符用路人之認知與期望，迭生混淆與民怨，顯有未洽

按公路法第 2 條規定：「本法用詞定義如左：一、公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路。二、國道：指聯絡二省（市）以上，及重要港口、機場、邊防重鎮、國際交通與重要政治、經濟中心之主要道路。三、省道：指聯絡二縣（市）以上、省際交通及重要政治、經濟中心之主要道路。四、縣道：指聯絡縣（市）及縣（市）與重要鄉（鎮、市）間之道路。……」；同法第 4 條規定：「全國公路路線系統，應配合國家整體建設統籌規劃。其制定程序如左：一、國道、省道，由中央公路主管機關擬訂，報請行政院核定公告。二、縣道、鄉道，由縣（市）公路主管機關擬訂，報請中央公路主管機關核定公告。……」。高速公路交通管制規則第 2 條規定：「本規則所用名詞，釋義如左：一、高速公路：指其出入口完全控制，中央分隔雙向行駛，除起訖點外，並與其他道路立體相交，專供汽車行駛之公路。……」；同規則第 29 條規定：「違反本規則之規定，依道路交通管理處罰條例或其他有關法令之規定處罰」。道路交通管理處罰條例第 33 條規定：「汽車行駛於高速公路或設站管制之道路，而不遵管制之規定者，處汽車駕駛人新臺幣 3,000 元以上 6,000 元以下罰鍰。……」；同條例第 40 條規定：「汽車駕駛人，行車速度，超過規定之最高時速，……處新臺幣 1,200 元以上 2,400 元以下罰鍰；……」。

查目前已完工通車且編定為國道之公路，計有：國道一號、二號、三號、三甲、四號、五號、八號及十號等，均係交通部所屬臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）主辦工程規劃設計與施工，完工後交由臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）及國道警察局各依權責負責養護、管理及執法等業務，按「道路交通標誌標線號誌設置規則」第 88 條規定，均以「梅花」（指 1）為國道

路線編號標誌。然查前揭八條國道中，除聯絡北高兩市之國道一號、三號及聯絡中正機場之國道二號外，其餘三甲、四號、五號、八號及十號等國道，僅係聯絡縣（市）或鄉（鎮、市）間之道路，容與前揭公路法第 2 條之國道定義有間。

另詢據交通部查復，目前國道係就行政系統劃分，其設計等級亦包含快速道路，如：國道八號於「南一三三鄉道」以西路段，因有多處平交路口，不符高速公路定義；其餘各號國道均定位為「高速公路」，用路人若有交通違規情事，均適用「高速公路交通管制規則」而依「道路交通管理處罰條例」規定，處以較一般道路為重（3,000 元以上）之罰鍰。至速限之訂定，高速公路設計時係依據車輛因素、道路之曲率、視距、縱坡度、超高、漸變率等各項當地之不同道路條件，參照交通部訂頒「公路路線設計規範」之安全係數，分別訂定設計速率（最大容許安全範圍），車輛行駛速度超過設計速率時，即超出安全標準，因此訂定速限時必須依據「速限不得高於設計速率」之原則訂定。然經本院調閱交通部 90 年 1 月 12 日交技(90)字第 000481 號函頒布之「公路路線設計規範」，第 1 章有關公路等級與設計速率表明載：高速公路等級應為二級路以上，其位於鄉區之平原路段最低設計速率為 100km/hr；惟據交通部查復各該已通車國道之設計速率，國道三號汐止系統至中和交流道段（隧道內 90km/hr）、國道三甲（80km/hr）、國道五號南港至石碇段（80km/hr）、國道二號機場至機場系統交流道段（90km/hr）、國道四號（90km/hr）及國道十號（80-90km/hr）等多條高速公路，其設計速率於鄉區之平原路段均未達前揭公路路線設計規範之最低標準，其道路等級與功能定位，顯未洽當。

交通部為公路行政管轄權責劃分之便，未周延考量道路原設計條件、等級與功能，概將國工局主辦新闢完成之東西向聯絡道路，全數編定為國道高速公路，卻囿於設計速率未達規範標準，速限始終無法如用路人期望提昇至高速公路水準，甚至較省道快速道路之速限為低，然交通違規罰鍰卻相對為重，加上現行國道高速公路或國道快速道路，均以「梅花」為路線編號標誌，此與

一般民眾所認知「梅花標誌即代表國道高速公路」之意，顯有落差，致用路人行經設計品質未達預期水準之國道路段時，怨言迭生。交通部允應就現行公路相關法令、行政權責劃分及道路等級、功能定位等，重新檢討修正、明確劃分，維護國道應有之行車品質與服務水準，以杜民怨。

- 三、現行高速公路行車超速，未依車種及違規嚴重程度採分級裁罰，不僅有違比例原則，亦難遏止嚴重危害交通安全之行為，顯欠允當

按高速公路交通管制規則第 5 條規定：「汽車行駛高速公路應依速限標誌指示。……」。道路交通管理處罰條例第 33 條規定：「汽車行駛於高速公路或設站管制之道路，而不遵管制之規定者，處汽車駕駛人新臺幣 3,000 元以上 6,000 元以下罰鍰。……」；同條例第 40 條規定：「汽車駕駛人，行車速度，超過規定之最高時速，……處新臺幣 1,200 元以上 2,400 元以下罰鍰……」；同條例第 92 條第 3 項規定：「本條例之罰鍰基準……等事項之處理細則，由交通部會同內政部定之」。

另查交通部依據前揭條例規定所訂頒之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準表」，其中有關違反道路交通管理處罰條例第 33 條及第 40 條規定之裁罰基準，摘錄表列如下：

違反事件	法 條 依 據（道 路 交 通 管 理 處 罰 條 例）	法 定 罰 鍰 額 度 （新 臺 幣：元） 或 其 他 處 罰	違 規 車 種 類 別 或 違 規 情 節	統一裁罰標準（新臺幣：元）			
				期 限 內 繳 納 或 聽 候 裁 決 者	逾 越 應 到 案 期 限 15 日 內，繳 納 罰 鍰 或 到 案 聽 候 裁 決 者	逾 越 應 到 案 期 限 15 日 以 內， 繳 納 罰 鍰 或 到 案 聽 候 裁 決 者	逾 越 應 到 案 期 限 30 日 以 上， 繳 納 罰 鍰 或 逕 行 處 裁 決 處
汽車行駛於高速公路或設站管制之道路，而不遵管制之規定者	第 33 條	3,000— 6,000		3,000	4,000	5,000	6,000

駕駛人行車速度，超過規定之最高時速未滿 20 公里者	第 40 條第 1 項及第 2 項	1,200—2,400	機車	1,200	1,400	1,700	1,900
			汽車	1,700	1,900	2,200	2,400
駕駛人行車速度，超過規定之最高時速 20 公里以上者	第 40 條第 1 項及第 2 項	1,200—2,400	機車	1,400	1,700	1,900	2,200
			汽車	1,900	2,200	2,400	2,400

經詢據內政部警政署查復，國道警察局各警察隊近 3 年來取締國道超速違規案件總數：90 年計 169 萬 3,471 件，91 年計 168 萬 3,548 件，92 年計 106 萬 6,538 件；然按現行法令規定，汽車行駛高速公路未依速限標誌指示之違規處罰，係依期限內繳納或到案聽候裁決與否，採一致性之罰鍰額度，並未比照一般道路依車種及超速嚴重程度等分級裁罰。

按行車超速失控，向為高速公路重大傷亡事故肇因之一，屬駕駛人主觀蓄意且惡性重大之違規，尤以嚴重超速對於安全煞停時間、距離及駕駛人視野之影響更鉅，其危險性將急遽增加，如僅依現行裁罰基準採一致性之罰鍰，不僅有違比例原則，亦難遏止嚴重危害交通安全行為，顯欠允當。交通部應即積極檢討修訂現行法令，以確保高速公路用路人之生命財產安全與合法權益。

四、國道一號通車至今已逾 26 年，然高速公路大型事故車輛之拖吊及散落物清理，迄未訂定相關費率標準，導致收費爭議不斷，延宕事故排除時效，核有未當

經詢據交通部查復，為加速大型車輛故障或事故之排除，目前高公局於國道沿線特約 24 家民間大吊車廠商，協助辦理大型車拖吊作業。大型車若於國道上故障需拖吊時，在不妨礙交通情形下（如：停於路肩），於規定期限內可由駕駛人或車主自行召來拖救廠商執行拖吊，若係發生事故或故障車輛妨害交通須強制排除時，則由現場處理之員警立即通知拖救廠商執行拖吊事宜；

拖救廠商於接獲高公局交控中心通知後，應於 30 分鐘內派遣拖救車輛到達指定地點，其各項服務作業均應先徵得車主或駕駛人同意後辦理，但故障車輛對交通有立即妨害者或車主或駕駛人因故無法確認時，現場員警應予指揮排除並拖吊至指定停放地點。至拖吊費率標準，據高公局表示，囿於大型車（尤其為大貨車）車種（噸數）不一，所載運物品種類眾多，如：散裝物、貨櫃、各種機具、建材、工業原料、槽裝液、氣體等，遇有故障或事故發生時，拖吊作業型態較小型車繁雜甚多，所需支援現場作業特種機具與人力需視現場狀況而定，無法事前準確估計，爰該局目前僅就小型車訂有「拖救費」及「事故現場作業費」等費率標準，大型車則由拖吊廠商與車主（駕駛）依現場實況自行議價，尚無訂定相關費率標準；該局雖已多次邀集貨運、貨櫃公會、拖吊業者及相關單位開會研商，惟對於費率標準仍難取得共識。

查內政部警政署「警政統計年報」有關國道 A1 類交通事故（按指：人員當場死亡或 24 小時內死亡）車種別統計資料：90 年大型車輛（大客車、大貨車及聯結車）計發生 28 件事故，占各類車輛事故總件數之 30.43%；91 年大型車輛計發生 25 件事故，占各類車輛事故總件數之 43.10%；92 年大型車輛計發生 22 件事故，占各類車輛事故總件數之 24.72%。亦即每年高速公路 A1 類交通事故中，平均約有三成係由大型車輛所肇致，倘再加計其他類事故或故障事件，當非僅於此。

按大型車輛之體積、噸位及馬力等，與一般小型車輛差距懸殊，一旦於高速公路發生交通事故，所造成之人員傷亡及車輛損壞程度，將遠較一般交通事故嚴重，倘無法及時拖吊排除，對於區域路段之交通影響甚鉅；然交通部暨所屬高公局，卻未積極正視大型車輛於高速公路之高肇事率，迄未訂定大型車輛相關拖吊（救）費率標準，導致收費爭議不斷，延宕事故排除時效，核有未當。

綜上所述，內政部警政署國道公路警察局舉發交通違規案件之態度與技巧不當，導致民眾申訴或經異議而裁定免罰之比率逐年升高；交通部為公路行政管轄權責劃分之便，概將國道新建工程局主辦新闢

完成之東西向聯絡道路，全數編定為國道高速公路，不符現行法令、公路設計規範及用路人期望，且未依車種及違規嚴重程度，訂定高速公路超速分級裁罰標準，對於大型事故車輛之拖吊及散落物清理，迄未訂定相關費率標準，核有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。

註：尚未結案。

2、行政院海巡署對於機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高科技裝備等，均有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院內政及少數民族委員會第 3 屆第 136 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署

貳、案由：

行政院海岸巡防署對於機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高科技裝備等因素未深切檢討改善，致使走私、偷渡情形氾濫，海防安全未能有效防制；執行海域巡防船艦出勤率偏低，維修期間過長，亦未紀錄出勤及未出勤狀況；執行安檢工作欠落實，安檢紀錄簿多有缺漏及塗改；該署海岸巡防總局督察工作重點未含括該總局法定職掌事項，及海巡署辦理施政聯合督考，亦未將所屬督察業務辦理情形及成效列入督考，均有違失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、海巡署對於機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高科技裝備等因素未深切檢討改善，致使走私、偷渡情形氾濫，海防安全未能有效防制，洵有怠失。

台灣四面環海，國境巡防安全之主軸，以查緝走私、偷渡為要。而海巡署暨所屬為海岸巡防法明定之海岸巡防機關，惟仍一再發生國內重要通緝犯偷渡出境、大陸地區人民偷渡來台打工後

再偷渡出境等情事。執行查緝走私、偷渡之績效不彰，以海岸巡防機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高科技裝備等因素，均對整體查緝成效產生不良影響，該署應對此研擬因應對策，以降低其不良影響之程度。茲分述如下：

(一)海岸巡防機關組織變動頻仍，影響機關穩定部分：

該署自 89 年成立以來，組織架構歷經 90 年、91 年及 92 年各調整乙次，雖係海岸巡防總隊以下單位之調整，卻為第一線實際執行海岸巡防任務單位之變動，且未來亦仍需配合行政院組織改造作業再辦理組織調整。以一成立甫 4 年之新機關而言，組織架構變動頻繁，對組織運作之穩定性勢必產生不良影響；而組織調整過程中，對於海岸巡防任務之遂行亦可能產生任務銜接之空窗期。

(二)相關機關配合聯繫不足，減損查緝綜效部分：

該署於台灣本島北、中、南、東部地區與金門、澎湖、馬祖等外（離）島地區，設置岸海聯合勤務支援協調聯繫中心（本島地區分由海岸巡防總局各地區巡防局局長兼任中心召集人，外島、離島分由海岸巡防總隊部及海巡隊隊部總隊長、隊長兼任之），以建置地區性支援協調聯繫機制。然該中心僅為一任務編組，不僅未有指揮、任用、補給及會計之權責，其中心召集人亦大多由岸巡單位人員兼任，如有涉及洋巡單位之勤務事項，其協調聯繫成效則有偏頗之虞。

又該署於 92 年底訂定之工作績效考評要點，其中訂有共同查獲者、情資互相通報者等之分數加核措施，以強化各單位間之相互協調聯繫，及結合辦案能量。查該措施實施已滿 1 年，惟相關具體成果尚未統計顯現，且僅規定「分數加核」，未有相關懲處規定，不符獎懲並重之立法本旨，該署應檢討改進。

(三)情報資訊未能有效整合運用，影響整體查緝成效部分：

該署曾於 90 年透過海巡資訊系統建置開發情報資訊系統應用軟體，以建置專屬情報犯罪資料庫及情傳自動作為，亦於 92 年系統功能精進中，規劃融合「情資通報」、「勤務派遣」、「績效

造報」等相關需求，然該系統僅係該署所屬各單位間之情報運用，按情報資訊系統應具備統一指揮管制、協調合作、資源共享之功能，尤以與友軍（如與國防部所屬各相關軍種及與各縣市、港埠警察機關）間之配合更形重要。該署除應加強署內各單位之情資整合外，亦應建立與友軍系統間必要之相容性設計。另該署 93 年委外開發之地理資訊整合系統，亦應加速完成建置，以達情資共享之功效。

(四)未及時制定人員任用及升遷管理法令，影響整體士氣部分：

查該署自 89 年 6 月起分別成立海岸巡防人員人事條例「工作小組」及「專案小組」，擬具「海岸巡防人員人事條例草案」乙種，歷經工作小組 20 餘次會議及專案小組 7 次會議審慎研商。其後多次報請行政院審核，最終仍需俟行政院組織調整政策確定後，再併同該署組織調整作業一併規劃辦理。該署未及時制定人員任用及升遷管理法令，影響整體士氣，洵有未洽。

有關「海岸巡防人員人事條例草案」之立法進度，雖經行政院同意併同行政院組織調整作業一併規劃辦理，然該署係第一線海防重點機關，人員之任用及管理均賴持續作業，如俟行政院組織調整再行規劃辦理，尤以「官制官規」、「銓定資格考試」、「軍職人員陞任」、「勤務加給」、「優惠考績」及「特別退休給付」等人事制度一元化及保障現職人員相關權益之特別設計事項，屆時如未獲各相關機關支持，該條例之完成立法勢將遷延時日，影響該署整體工作士氣，不可不慎。該署於行政院組織調整政策立法底定前，實應妥慎研擬因應措施，以維所屬權益。

(五)未充分利用高科技裝備，減損海岸監控能力部分：

據本院審計部查核結果，海岸巡防總局承接前軍管（海巡）部建置之五輛機動雷達車，分配北、中、南部地區巡防局運用，截至 92 年 10 月 31 日止，平均實際出勤天數 79 日約占總天數 304 日之 25.99%、占可出勤天數 182 日之 43.41%，使用率核有偏低情事。其中以配置南巡局之二輛機動巡邏車實際出勤天數分別為 10 日及 9 日，分占可出勤天數之 12.82%及 3.49%，尤屬偏低。而其中二輛機動雷達車維修期間長達 8 至 10 個月，影響正

常使用。另上開 5 輛機動雷達車分別配屬北、中、南部地區巡防局運用，東部地區巡防局則未獲分配。據該署函復審計部稱，自 93 年 1 月 13 日完成全國 77 處岸際雷達站建置啟用，已完成評估調整南巡局一部機動雷達車至東巡局運用，以加強東部地區海域監偵能力，彌補固定雷達盲區、死角。該署徒有機動雷達車之高科技裝備，卻未加以充分利用與配置，減損海岸監控能力，核有不當。

(六)第一線查緝人力異動頻繁，查緝經驗無法累積傳承部分：

由於第一線查緝人員多屬義務役官兵，囿於渠等服役期限（1 年 8 個月）所造成異動頻繁，經驗難以累積情形，經該署檢討後，將志願役幹部前推第一線實際執行安檢工作，累積工作經驗：將總、大隊及機動巡邏站志願役幹部裁減，充實各安檢所，致安檢志願役人力由 10%提昇為 26%。按義務役士兵擔任第一線查緝人員本即占大多數，其異動頻繁、經驗無法傳承之現象於各軍種亦存在多年，依該署之改善對策，將志願役幹部前推第一線，安檢志願役人力雖提升至 26%，惟大部分安檢工作仍需由義務役官兵擔任。經詢據該署表示，安檢志願役人力之比率並無上限，如能採行募兵制，將能改善上述情形。顯示該署對第一線查緝人力異動頻繁之情形，仍未有一具體改善之目標，將志願役幹部前推第一線僅係治標之作法，該署應研謀有效解決改善之道，以免影響查緝成效。

二、海巡署執行海域巡防船艦出勤率偏低，維修期間過長，亦未紀錄出勤及未出勤狀況，核有不當。

據審計部 92 年度財務收支查核結果，該署海洋巡防總局 90 年度至 92 年度（9 月 30 日止）20 噸級以上船艦，平均每年度每船實際出勤天數僅 166.82 日，約占全年度 45.70%，使用率核有偏低，其中以 60 噸級船艦平均每年度每船維修費達 611 萬餘元，實際出勤卻僅有 99.08 日，約占全年度 27.15%，尤屬偏低；而各噸級船艦平均每年度每船維修天數高達 98.38 日，約占全年 26.95%，其中 60 噸級及 30 噸級船艦，平均每年度每船因維修致無法出勤之天數高達 197.90 日及 135.63 日，分別占全年

度 54.22%及 37.16%，顯示維修期間過長而降低船艦實際可使用天數，影響財務效能；又該總局對各艘船艦出勤日數、未出勤日數及未出勤原因等，迄仍未建立周全之電腦紀錄及監控機制，難以呈現各類船艦使用之全貌。

經查，該總局於 90 年度至 92 年度確有審計部查核結果之不當情形，惟據該署函復稱，各級艦艇依其耐海性有不同停航標準，台灣周圍海域於東北季風及颱風期間常因風級超過服勤標準無法出勤；另因 60 噸級巡防艇因主機部分料配件已停產等因素取得困難；又稱，船艦維修之原列目標為「三分之一時間維修，三分之二時間服勤」各噸級船艦平均每年每船維修天數占全年 26.95%，整體而言，稍優於原列目標云云。按台灣周圍海域之海象係屬客觀之事實，「各級艦艇依其耐海性有不同停航標準」亦屬信而有徵之實情，自當就各船艦維修及服勤之標準訂定不同且合理之期間比例；又料配件之供應無虞，亦為原船艦辦理採購之初，即應考慮之必要因素，今以主機停產、例行性大修、海損意外事故及履約爭議處理等「未可預期」之說，合理化出勤率偏低之現象，實難謂允當。

末查，該總局已自 90 年起換裝主機，並建立其料配件安全存量，改善艦艇維修期程，平均減少約 5 個日曆天，且由勤務指揮中心落實每日勤務管制、查察工作，詳實記錄出勤及未出勤狀況，93 年度艦艇妥善率，相較 92 年度已提升 3.35%，平均出勤率亦較 92 年度提升 2.5%，併予敘明。

三、海巡署執行安檢工作欠落實，安檢紀錄簿多有缺漏及塗改，應檢討改進。

查海巡署以「服務便民、區分良莠、保障合法、打擊非法」為宗旨，簡化漁船筏之安全檢查作業程序，訂頒「簡化漁港安全檢查作業實施要點」，並自 91 年 1 月 1 日起實施，該要點將漁船區分甲類（一般一無前科者）、乙類（注檢一具有走私偷渡紀錄前科者）及丙類（他港、娛樂漁業漁船及遊艇），原規定甲類船筏安檢抽檢比例，為每日進出港船筏數之 20%，乙、丙類全數執檢。惟近年來一再發生國內重要通緝犯偷渡出境，甚有大陸地

區人民偷渡來台打工後再偷渡出境等情事，雖走私、偷渡之發生地點，除漁港外，尚包含其他岸際地區，然有海巡人員駐守之漁港安檢作業，對走私、偷渡之防範，仍屬責無旁貸。該署應針對抽檢比例高低之影響切實深入檢討，以遂行安檢任務及保障國境安全，並兼顧便民與服務，俾降低上開簡化安檢措施可能發生之漏洞。

另據審計部查核發現，部分安檢所漁船進出港登記簿登載之內容，核有進出港登載人數不符、進出港人數塗改但未由更正人註記理由及簽章、未記載船隻噸數及出港天數、未詳細登載執檢方式及自行加蓋戳記、檢查紀錄非由實際執勤人員登載等情形。經本院抽檢海岸巡防總局北巡局麟山鼻、中巡局崑崙台、南巡局鎖港、東巡局香蘭等四安檢所於 92 年 10 月 16 日至 11 月 20 日之漁船進出港登記簿結果，確有審計部查核所發現之缺失。緣該署訂頒之「海岸巡防機關簡化漁港安全檢查作業實施要點」規定：漁船筏進出港應掌握何船、何人、何物等重點，登載紀錄自應力求正確完整，安檢紀錄簿之登載多有缺漏及塗改，顯示該署執行安檢工作欠落實，核有未洽。

末查，該署安檢之抽檢比例，甲類船筏由以往 20%，依船筏數量，已提昇至 20%至 50%，乙、丙類船筏則仍維持全數執檢；另抽檢上述四安檢所於 93 年 6 月之漁船進出港登記簿，除部分仍有塗改外，審計部查核所發現之缺失已有改善。且該署自 92 年 12 月開發「條碼辨識系統」，將漁民進出港資料藉由條碼判讀及登錄於「安檢資訊系統」，免除紙本「漁船進出港登記簿」人工作業耗時及錯誤之缺點；該系統已於 93 年 8 月 1 日全面以「條碼辨識系統」判讀取代，將紙本「漁船進出港登記簿」改為備用，應可避免填寫錯誤及塗改之問題，併予敘明。

- 四、海巡署海岸巡防總局督察工作重點未包括該總局法定職掌事項；海巡署辦理施政聯合督考，亦未將所屬督察業務辦理情形及成效列入督考，核有未洽。

按海巡署海岸巡防總局辦事細則第 17 條有關督察室掌理事項略為：年度督察工作計畫策訂及預算編列、風紀維護、政風及

督察業務、督察各單位對任務之執行成效（包括士氣紀律內部管理、訓練整備、後勤整備、勤務整備）、督察工作手冊及宣導政風法令、處理陳情申訴案件、單位意外事件之防處及查察、人員平時考核資料建立、反情報工作、官兵保護管束等等，顯見督察室除辦理督察業務外，兼辦政風業務。

查該署海岸巡防總局 92 年上半年督察工作督訪實施計畫，係以「督察通訊」、「風紀維護」、「（政風法令宣教及預防措施）（陳情、申訴、檢控作業）」、「公務機密維護」、「人員平時考核作業」等五大類檢查項目為督察重點，偏重於政風業務，而未督察該總局其他業務之情形，至為明顯。該總局設督察單位之目的，即需對全般業務執行督察，如以其他業管單位之工作成效考核係屬各該業管單位之權責為由，而未加以督察，則督察室存在之功能即有詳加檢討之必要。海岸巡防總局 92 年上半年督察工作重點未含括該總局法定職掌事項，實有未當。惟 93 年度起，已納編巡防、檢管、情報、後勤、勤指中心等業務主管單位，採聯合編組方式分赴各級實施，其督訪重點已涵蓋其他業管事項，併予敘明。

另查海巡署辦理 91 年度施政成效聯合督考時，計分為企劃、巡防、情報、後勤、通資、人事、會計、政風、勤指及秘書類等，92 年則分為企劃、巡防、情報、後勤、秘書、人事、會計、政風、勤指及法規類等，顯未將所屬督察業務辦理情形及成效列入督考。按海巡署對所屬機關之督察業務本屬該署之督導範疇；又該署僅設政風處，所屬三級以下機關則僅設督察室，二單位間之業務分工或兼辦情形與上級辦理聯合督考之檢查項目，未見整合，該署以政風處與所屬各級督察室間非直接隸屬關係為由，而未將所屬督察業務辦理情形及成效列入督考，顯有未洽。

綜上所述，行政院海岸巡防署對於機關組織變動頻仍、相關機關配合聯繫不足、情報資訊未能有效整合運用、未充分利用高科技裝備等因素未深切檢討改善，致使走私、偷渡情形氾濫，海防安全未能有效防制；執行海域巡防船艦出勤率偏低，維修期間過長，亦未紀錄出勤及未出勤狀況；執行安檢工作欠落實，安檢紀錄簿多有缺漏及塗

改；該署海岸巡防總局督察工作重點未含括該總局法定職掌事項，及海巡署辦理施政聯合督考，亦未將所屬督察業務辦理情形及成效列入督考，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並依法妥處見復。

註：尚未結案。

3、台北縣政府核准土城市明德自辦重劃區籌備會案，未積極主動查處，復未依內政部函釋規定，責其提供相關資料等，均核有疏失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院內政及少數民族委員會第 3 屆第 136 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台北縣政府

貳、案由：

為台北縣政府核准台北縣土城市明德自辦重劃區籌備會所提重劃計畫書之前，迭有民眾質疑該籌備會所附地主重劃同意書涉嫌偽造，且部分土地確有買賣移轉異常，足以影響自辦重劃申請門檻等情事，該府未本於審核機關之職權，積極主動查處並草率核准；復未依內政部函釋規定，確實責成該重劃區籌備會提供已將計畫內容以書面全面徵求各土地所有權人意見之資料，致部分業主未能充分獲知重劃訊息，並影響其權益，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、台北縣政府核准明德自辦重劃區籌備會所提重劃計畫書之前，迭有民眾質疑該籌備會所附地主重劃同意書涉嫌偽造，且部分土地確有買賣移轉異常，足以影響自辦重劃申請門檻等情事，該府未本於審核機關之職權，積極主動查處並草率核准，顯有疏失：
 - (一)按平均地權條例第 58 條第 3 項規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」另獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（以下簡稱

獎勵辦法)第24條第1項、第25條第1項亦明定：「籌備會應檢附左列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣(市)主管機關申請核准實施市地重劃。一、申請書。二、重劃計畫書。三、重劃區土地清冊。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。」、「直轄市或縣(市)主管機關，受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由將原件退回。」

(二)陳訴人指陳明德自辦重劃區籌備會涉嫌大量虛增地主人數，並偽造同意書，以不當手段攫取該地區自辦市地重劃之主導權，而台北縣政府未予以嚴格審查，竟予核准等情乙節，經查台北縣政府審查核定明德自辦重劃區籌備會所提重劃計畫書之前，於92年8月4日，即有台北縣土城市日和里李成吉里長、立法院張清芳委員暨地主林永祥、林永滄、林永夫等人，向該府陳情明德自辦市地重劃區籌備會涉嫌以虛偽不實及偽造之同意書混入同意書內，企圖使縣府准予成立重劃會之錯誤行政決定，並請該府應詳加審查參加該明德自辦重劃同意書之真實性；另同年9月12日及同月26日法務部調查局台北縣調查站，曾2次函請該府協助提供本案相關資料案卷暨地主同意書等資料。又本院據陳訴人指陳：「重劃公司為達人數之優勢，分別辦理假買賣，其中金城籌備會於91年10月9日於重劃區柑林埤段438之8地號125平方公尺上，虛灌一八九人，隨後明德籌備會亦不甘示弱，於91年10月9日於清水坑段外冷水坑小段303地號土地上增加98人，接著於93年2月17日於員和段685地號，57平方公尺土地上增加登記423人，總計虛灌人頭總數710人，幾達原地主人數一倍以上」。

(三)再查台北縣政府於核准明德籌備會重劃計畫書之後，復有楊廖素鶯、廖克強、廖克乾等3名重劃區內所有權人，於93年6月28日向台灣板橋地方法院檢察署告發林信寬(即明德自辦市地重劃會發起人)為使市地重劃之土地所有權人及土地總面積超過半數，基於概括之犯意，連續偽刻渠等之印章等情，並委託昭信法

律事務所於 93 年 7 月 5 日函知該府。另有黃天池、羅禎吾、羅偉華等三名業主亦於 93 年 8 月 6 日具狀該府、內政部地政司、張清芳立法委員等民意代表，聲明有關土城市暫緩發展區及附近地區明德自辦市地重劃區籌備會送交該府之自辦市地重劃計畫書內所附重劃同意書之內容與簽章，係未經由渠等本人確認並同意所做之行為，應請該府嚴加查明等情。至此，該府乃再函請內政部釋示得否暫緩該籌備會之重劃業務之進行，案經該部 93 年 8 月 13 日內授中辦地字第 0930011591 號函復略以：「……請衡酌實際情況本於職權決定之。」，該府乃於 93 年 10 月 7 日至 10 日假土城市公所及廣福國小，通知業主實際核對同意重劃土地所有權人出具同意書及其簽名或蓋章之真實性，經調查發現同意重劃人數及面積比例，均未達半數以上之法定門檻，始通知明德重劃籌備會，撤銷該府原核准之重劃計畫書。

(四)綜上，本件自辦重劃案，台北縣政府於核准之前，已有民眾質疑該籌備會所附地主重劃同意書涉嫌偽造，且經法務部調查局偵辦中；另依登記簿之記載，該府於審核參加重劃土地面積及所有權人時，已有買賣移轉異常，大量增加所有權人，足以影響自辦重劃申請門檻等情事。惟該府未本於審核機關之職權，積極主動查處，卻逕引 92 年 8 月 14 日函請內政部解釋函有關：「本案同意書真偽應由籌備會自行查證，非屬該府應審查項目，如有不實，應由籌備會負起法律責任。」為由，草率核准本件重劃計畫書，致滋生爭議並影響區內業主權益，核有疏失。

二、台北縣政府未確實依內政部函釋規定，於核定明德市地重劃區籌備會所提重劃計畫書之前，確實責成該重劃籌備會提供已將計畫內容以書面全面徵求各土地所有權人意見之資料，致部分業主未能充分獲知重劃訊息，並影響其權益，亦有疏失：

(一)按「核定自辦市地重劃計畫書前，應責成籌備會提供已將計畫內容以書面徵求各土地所有權人意見之資料，使區內土地所有權人瞭解重劃訊息。」為內政部 91 年 4 月 1 日台內中地字第 0910084058 號函釋明定。陳訴人指陳明德重劃籌備會未確實提供已將計畫內容以書面徵求區內各土地所有權人意見之資料，使區內土地所有

權人瞭解重劃訊息，即核准該籌備會之重劃計畫書等情乙節。經查台北縣政府核定重劃計畫書前，依明德重劃籌備會所送之土地所有權人同意書等資料，審核認該籌備會已徵得重劃區內私有土地所有權人及其所有土地面積半數以上之同意即可，對未表示意見者則視為不同意，並認為現行法令並無徵求土地所有權人意見及應以雙掛號或公示送達之規定，亦無得就不同意之土地所有權人應提供書面通知資料作為證據，俾供主管機關審核依據。

- (二)惟查上開行政命令，係本院前調查類似案件時，為避免自辦市地重劃籌備會於徵求土地所有權人同意達到前述條例第 58 條規定辦理重劃之條件後，即逕行提出申請實施自辦市地重劃，而疏於徵詢其餘土地所有權人之意見，致其未能充分獲知重劃訊息，影響其權益，經內政部明定上開函釋，俾使各縣市政府於核定自辦重劃區重劃計畫書前，應確實依獎勵辦法第 24 條規定，就籌備會所送土地所有權人同意書、土地所有權人意見分析表及其他有關資料，予以查核其確已將重劃計畫內容以書面徵求範圍內各土地所有權人意見，使其瞭解重劃訊息，以消弭爭議。查該府未確實依上開內政部函釋規定，於核定自辦市地重劃計畫書前，責成籌備會提供已將計畫內容以書面徵求各土地所有權人意見之資料，即以土地所有權人同意人數及比例已達法定要件為由，逕予以核准，致部分業主未能充分獲知重劃訊息，並影響其權益，亦有疏失。

綜上所述，台北縣政府核准台北縣土城市明德自辦重劃區籌備會所提重劃計畫書之前，迭有民眾質疑該籌備會所附地主重劃同意書涉嫌偽造，且部分土地確有買賣移轉異常，足以影響自辦重劃申請門檻等情事，該府未本於審核機關之職權，積極主動查處並草率核准；復未依內政部函釋規定，確實責成該重劃籌備會提供已將計畫內容以書面全面徵求各土地所有權人意見之資料，致部分業主未能充分獲知重劃訊息，並影響其權益，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並依法妥處見復。

註：尚未結案。

4、海巡署東巡局長林高智未循公務程序之途徑，動用職權與公務資源，且該署通報作業及行政程序亦未確實等疏失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院內政及少數民族委員會第 3 屆第 136 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署

貳、案由：

為行政院海岸巡防署東部巡防局局長林高智為安排姚院長夫婦一行前往台東、綠島，未循公務程序之途徑，動用職權與公務資源，公私不分，且該署之通報作業及行政程序亦未確實；該署大規模辦理海巡體驗營等活動，影響勤務效能，所訂頒「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」亦於法未合，整合效果有限，影響正常運作，違失甚明，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

考試院院長姚嘉文（下稱姚院長）、立法委員周清玉（下稱周立委）夫婦暨周立委彰化服務處之人員、義工計 46 人，於 93 年 8 月 6 日，由台東富岡港搭乘行政院海岸巡防署（下稱海巡署）海洋巡防總局（下稱海洋總局）所屬台東（第 15）海巡隊巡防艇前往綠島，經陳訴人指訴姚院長將巡防艇當作遊艇，公器私用。經本院調查，該活動確為周立委彰化服務處所舉辦，與考試院無涉，而依據海巡署「加強國會聯繫工作實施要點」及「93 年度海巡體驗營活動實施計畫」之規定，立委本得委請該署支援交通工具及參加海巡體驗營活動，姚院長基於個人關係聯繫東巡局局長並代詢主案單位，而後周立委服務

處即與東巡局聯繫並提供所需資料，如東巡局依規定程序及權責辦理，不致對海巡署業務具體事項之決定或執行，造成不當影響特定權利義務之虞，難認姚院長有公器私用之情事。惟海巡署之運作暨其所屬人員處理本案仍有以下之違失：

一、海巡署東巡局林局長對於周立委服務處東部之行，定位為姚院長私人行程，未依行政程序陳核，亦未循公務程序辦理，雖未發現公帑招待，惟動用職權與公務資源安排及接待，且將周立委服務處活動定名為考試院海巡文化參訪，核有藉權營私，公私不分之違失。

(一)依據海巡署 92 年 11 月 11 日署秘公字第 0920019225 號函「推展海巡文化專案會議」研討會會議紀錄、計畫綱要及分辦表，期藉由編組中央及地區宣導組，推展柔性文宣、增進與民間社團及學術機構互動、宣導施政作為及為民服務，以提升該署形象，爭取認同；其中地區宣導組由各地區巡防局納編轄區內岸、洋機關及機動查緝隊適員編組之，組長由各地區巡防局局長擔任，海巡隊隊長、副隊長等人員為宣導小組成員，宣導對象為全國性民間社團或組織、地區性民間社團或組織、學校與學術機關。

(二)林局長向饒秘書等表示姚院長 8 月 6 日之行係私人行程，且於秘書室主任文振維 8 月 3 日向其請示需否陳報上級時表示：「此次是私人行程，不用報署。」而東巡局上級之海岸總局葉總局長則是 8 月 5 日上午，始接獲林局長電話稱：周立委服務處要參加海巡體驗營，而姚院長尚不確定是否參加。然據東巡局所作「東部地區巡防局邀請考試院蒞轄海巡文化參訪人員名冊」及「東部參訪行程規劃建議表」，東巡局將姚院長陪同參加之周立委彰化服務處東部活動稱為「東部地區巡防局邀請考試院蒞轄海巡文化參訪」，並於該局「東部參訪行程規劃建議表」，排入 8 月 6 日自台東富岡漁港巡防艇碼頭搭艇前往綠島，8 月 7 日返回行程。饒秘書依該表所訂時間聯繫台東海巡隊派艇支援，依上開該隊之電話紀錄及其他文書檔案，東巡局並未協助周立委服務處向該隊申請本次搭艇活動；至於該署海巡文化參訪活動，並不包含搭乘巡防艇進行海上活動。

(三)姚院長夫婦依東巡局規劃行程於 8 月 6 日 15 時抵台東，隨即會同周立委彰化服務處人員共計 46 人搭巡防艇前往綠島，依該局「東部參訪行程規劃建議表」所載，8 月 6 日綠島「池塘有魚餐廳」晚餐、8 月 7 日台東「美娥餐廳」中餐由「本局招待」，8 月 7 日由綠島搭乘凱旋一號客輪返回台東富岡遭質疑係使用該局官兵所用優待船票。經調閱及查對東巡局 7 月 20 日至 8 月 25 日之現金出納備查簿、零用金備查簿、歸檔查詢清單及局長室公文傳遞清單，未發現有關之簽案與經費支出，周立委則於 8 月 9 日召開之記者會說明係由其服務處支付上開費用，並出示該等費用單據，另東巡局綠島漁港安檢所所長蕭定哲陳稱：該等船票係透過綠島財神爺大飯店劉經理代訂，確未動用官兵所配分之公務船票。此外，亦有 8 月 7 日該飯店代訂船票領票單影本在卷可稽。再者，東巡局為周立委服務處舉辦之活動代為規劃及安排聯繫行程，且自姚院長夫婦抵台東，迄 8 月 8 日上午 8 時離開台東之期間，林局長及其四、五名部屬大多時間均陪同接待。

(四)經核：對於立委搭乘巡防艇或參加海巡體驗營，東巡局本應以國會聯繫工作陳核上級或協助其向海巡隊申請參加海巡體驗營之公務程序辦理，然林局長將其定位為姚院長私人行程，指示部屬代為規劃及安排行程，未依程序陳核海岸總局轉陳海巡署，未循公務程序辦理，復以職權交辦台東海巡隊派艇支援，林局長及其數名部屬幾近全程陪同接待，雖未發現以公帑招待之情事，惟動用職權及公務資源，且將周立委服務處活動載為考試院海巡文化參訪，顯有藉權營私，公私不分之違失。

二、東巡局林局長於實施之前 1 日始以電話報告上級，而海洋總局僅以電話通知台東海巡隊辦理海巡體驗營，通報作業及行政程序均未確實，致許署長所獲訊息不夠真實完整，對外說明亦未盡充分，允應檢討改進。

(一)海巡署鑑於 93 年 7 月 26 日張錫銘及其同夥免脫警方圍捕，造成 4 名員警受傷，為防範該等要犯搭乘漁船潛逃出境，由海洋總局秘書室於 8 月 5 日以傳真通報所屬各海巡隊，「一、……為因應緝拿要犯重大專案勤務，即日起海巡體驗營活動暫停實施（已奉

核准者照常實施)。……」。依台東海巡隊接獲之該份通報顯示，傳真時間為 8 月 5 日 18 時 13 分。而台東海巡隊係於 8 月 3 日以洋局十五秘字第 093H153533 號函陳核海洋總局：「本隊 93 年 8 月 6 日、7 日配合東巡局辦理海巡體驗活動」，該總局秘書室於簽陳鍾總局長於 8 月 5 日 14 時 32 分核可後，以電話通知台東海巡隊辦理接待，並列入「海巡體驗營」活動統計。

(二)詢據許署長表示：渠曾指示各單位如有部、次長以上長官蒞臨，應通報上級，由適當層級人員陪同；如係院長層級，至少應由副署長陪同。惟東巡局未備文陳核海岸總局，該總局無從轉陳該署，而海洋總局因活動係東巡局所辦，認應由該局陳報上級，是故亦未備文陳報該署，僅由該總局秘書室通知該署國會聯絡組，國會聯絡組則於 93 年 8 月 5 日「立法院、監察院相關議事動態回報表」記明：「東部地區巡防局於本年 8 月 6 日（星期五）、7 日 2 天辦理海巡文化宣導活動，邀請考試院院長姚嘉文夫婦等一行共 32 人，預定於 8 月 6 日下午 3 時 30 分及 8 月 7 日上午 11 時 30 分搭乘巡防艇前往綠島及附近海域。」陳核之後，許署長認為東巡局未依程序辦理，惟已不宜停辦，乃於同日批示：「一、配合試院辦理。二、檢討程序。」8 月 6 日姚院長夫婦一行搭艇抵達綠島之際，經媒體報導，引起公器私用質疑之後，許署長表示渠係事發之後才知情，迭遭批評為推諉卸責。

(三)經核：東巡局自 7 月下旬即規劃安排周立委服務處東部之行，台東海巡隊則於 8 月 3 日函陳海洋總局，海洋總局核復辦理之時間係在通報停辦海巡體驗營之前。而海洋總局秘書室依據台東海巡隊檢附東巡局提供之搭艇名冊活動名稱及行程表通知該署國會聯絡組，致許署長誤以為係東巡局為考試院舉辦之海巡文化宣導活動，並不瞭解實為周立委服務處人員等情。本案東巡局未依規定申請搭艇，林局長逕自指揮所屬辦理，於實施之前一日始以電話報告上級；該局及台東海巡隊對於同一活動，卻分別以海巡文化宣導及海巡體驗營之不同名義；海洋總局方面亦僅以電話通知台東海巡隊辦理海巡體驗營。該等通報作業與行政程序均未確實，致許署長所獲訊息不夠真實完整，對外之說明未盡充分，遭誤解

為諉過部屬，允應檢討改進。

三、海巡署大規模辦理海巡體驗營活動影響勤務執行，所訂頒「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」亦於法未合，海岸總局地區巡防局對於海巡隊勤務未深入瞭解，不僅整合效果有限，甚且造成海洋總局指揮及海巡隊運作上之困擾，亟應澈底檢討改進。

(一)按行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例第 2 條規定，該總局職掌海域犯罪偵防、海上及非通商口岸走私偷渡查緝與執行海上交通秩序維護、海難救助、海事糾紛處理、漁業資源保育及海洋環境保護等事項。行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例第 2 條規定，該總局職掌海岸地區犯罪偵防、海岸及非通商口岸走私偷渡查緝、海岸管制區之檢查管制與海岸及港口安全檢查等事項。海洋、海岸總局雖均隸屬海巡署，惟各自有其組織條例之規範，海洋總局職司海域巡防，海岸總局職司岸際巡防，依法權責不同，亦無指揮服從及隸屬關係。而據警政署於 92 年 11 月 1 日至 93 年 4 月 30 日實施「獵蛇專案」期間，清查 1,613 人大陸偷渡犯之結果，發現進入內陸之後被查獲者高達 88%，顯示海巡署海洋、海岸總局之勤務部署與查緝作為有效性亟待強化，海面與岸際之整合亦有待提升。

(二)該署 89 年 7 月 1 日實施「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」之「執行構想：為貫徹本署岸海一體，達成指揮一元化之政策要求……。」、「台灣本島北、中、南、東等地區，分由海岸巡防總局各地區局本部兼任地區支援協調聯繫中心，並由各巡防局局長兼任支援協調聯繫中心召集人。」、「（支援協調聯繫中心）對內負責協調聯繫與支援轄內岸、海及安檢等巡防機構，共同遂行海岸巡防任務。」、「地區內各巡防機構，應以達成整體巡防任務為首要考量，於不影響本身勤務範圍內，全力配合支援協調聯繫中心之協調聯繫與支援事項。」；另前揭海巡署「推展海巡文化專案會議」作法，地區宣導組由各地區巡防局納編轄區內岸、洋機關及機動查緝隊適員編組之，組長由各地區巡防局局長擔任，海巡隊隊長、副隊長等人員為宣導小

組成員。上述規定均將海洋總局各海巡隊置於各地區巡防局之下，詢據台東海巡隊林隊長陳稱：「我是奉東巡局林局長指示派艇支援，林局長如同警察分局長，我有如派出所主管，他可以指揮我。」鍾總局長陳稱：「東巡局可以統合及節制台東海巡隊，東巡局請該隊派艇，該隊不能拒絕，否則只好調職。同意林隊長關於分局長及派出所主管之說法。」葉總局長陳稱：「地區局有統合指揮管制的功能。」許署長亦表示東巡局可以指揮台東海巡隊。惟詢據林局長則陳稱：「為了地區整合，由東巡局局長擔任地區召集人（同心專案），東巡局不能指揮台東海巡隊，沒有指揮、命令及服從關係。……我不知道台東海巡隊海巡體驗營的內部作業過程，……。不相隸屬，能夠協調的是開個會、餐敘及動用船艇。」

- (三)經核：大陸偷渡犯突破我海面及岸際巡防之比率甚高，海巡署應減少及避免非必要勤務，強化勤務部署與查緝作為，然該署大規模辦理海巡體驗營活動，其訂頒之「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」亦於法未合，海岸總局地區巡防局對於海巡隊勤務未深入瞭解，整合效果有限，甚且造成海洋總局指揮及海巡隊運作上之困擾，如本案台東海巡隊於防止要犯偷渡期間，仍須受東巡局指揮派艇支援活動，並使搭艇民眾處於險境，允非妥適，應澈底檢討改進。

綜上，本案行政院海岸巡防署東部巡防局局長林高智為安排姚院長夫婦一行前往台東、綠島，未循公務程序之途徑，動用職權與公務資源，公私不分，且該署之通報作業及行政程序並未確實；再者，海巡署大規模辦理海巡體驗營活動，影響勤務效能，所訂頒「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」亦於法未合，整合效果有限，甚且影響海洋總局各海巡隊之正常運作，洵有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討，並依法妥處見復。

註：尚未結案。

5、省自來水公司防範自來水原水濁度，及行政院推動跨機關合作等，努力不足，致石門水庫清淤污泥欠缺合法處置場所，均涉有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化三委員會第 3 屆第 28 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部、台灣省自來水股份有限公司、桃園縣政府、行政院環境保護署

貳、案由：

台灣省自來水股份有限公司防範自來水原水濁度過高問題努力不足；行政院推動行政革新多年，然跨機關合作不足之問題依舊存在；經濟部對於救災資源整備與調度不周；行政院環境保護署、桃園縣政府查報、取締有害事業廢棄物管制不力，任由部分民眾於水荒之際，有誤用受污染地下水之虞；桃園縣政府未將「水庫清淤污泥回填遭盜採砂石坑洞」納入「桃園縣營建剩餘土石方管理要點」中加以規範，加以內政部營建署推動「營建剩餘土石方處理方案」不力，致石門水庫清淤污泥欠缺合法處置場所，上開單位均涉有違失，嚴重損害民眾飲用「量足質優」自來水之基本人權，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

93 年 8 月 23 日至 26 日，艾利颱風帶來巨大雨量，於石門水庫集

水區每日平均降雨量 973 公厘（賀伯颱風 720 公厘），最大雨量集中於上游新竹縣尖石鄉，達 1,600 公厘，洪峰高達 8,600 CMS（賀伯颱風 6,300 CMS），洪水總量近 7 億立方公尺，約為水庫有效蓄水容量（2.35 億立方公尺）3 倍，此大量之雨量，造成石門水庫上游集水區大量土石坍塌、原水濁度過高，致南桃園地區自 93 年 8 月 25 日起迄同年 9 月 5 日全面停水，同年 9 月 6 日迄同年 9 月 12 日上午採分區供水，遲至同年 9 月 12 日下午始逐漸恢復全面供水，南桃園地區民眾深受停水之苦長達 19 天，本院據部分災民之陳訴，調查相關機關之違失，茲已調查竣事，爰將被糾正機關（單位）之違失情形分述如下：

一、本院於 85 年 8 月調查賀伯颱風導致桃園停水 9 日案件時，即已要求台灣省自來水股份有限公司應設法改善颱風造成原水濁度過高問題，該公司據此雖將平鎮淨水場之「調整池」改為「沉澱池」，期能降低颱風來襲時之原水濁度，惟該「沉澱池」處理原水濁度之能力僅限於 5,000 度以下，實際上仍無法處理颱風帶來上萬濁度之原水，致 93 年艾利颱風來襲時，無法發揮改善高濁度原水之功能，造成南桃園地區再次發生大停水事件，該公司顯有努力不足之失：

(一)按 85 年 7 月 31 日賀伯颱風來襲，帶來 720 公厘雨量，造成平鎮淨水場原水濁度高達 1 萬 2 千度，導致桃園地區自同年 7 月 31 日同年 8 月 8 日停水長達 9 日，本院於同年 8 月 14 日起調查有無人為疏失，並於 86 年 1 月 27 日以(86)院台經字第 862300038 號函將調查報告函請前台灣省政府轉飭台灣省自來水股份有限公司檢討改進，該公司復於 86 年 3 月 20 日以 86 台水工字第 05236 號函報前台灣省政府略以：「……對於暴雨期間導致原水濁度急遽升高至數千度以上之淨水處理能力問題，目前全世界尚未有任何處理技術或設備可解決，為克服此難題，本公司已朝下述措施改進：(一)新建淨水場時多購土地，以設置原水調節池或初步沉澱池，加強沉澱能力。(二)現有淨水場則於其旁或附近儘可能增購土地，增設原水調節池或初步沉澱池，增強沉澱能力……」，該函經前台灣省政府引用後於同年 4 月 9 日以 86 府建六字第 25472 號函復本院。

(二)93 年 8 月 23 日至 26 日，艾利颱風來襲，再度因原水濁度過高導致南桃園地區大停水，經調查發現，台灣省自來水股份有限公司已於 89 年 3 月將平鎮淨水場於 84 年原設計之原水調節池改為初沉池（前處理設備：加藥-混合-導流分配渠-沉澱-集水渠-抽水），可處理原水濁度約為未設初沉池之 2 倍，然其處理功能亦僅限處理濁度 5,000 度以下之原水，對本次艾莉颱風原水濁度過高問題，並無法解決。

(三)經濟部水利署對於原水濁度過高問題提出解決對策包含：「取水攔河堰附近之土地或原水入廠前覓地挖池先行沈澱減低濁度」、「協請台灣省自來水股份有限公司增設淨水場之初期沉澱設施」、「洽租農田水利會現有之埤塘作為沉澱池」，另台灣省自來水股份有限公司亦建議水庫出水口興建分層取水設施。此外，成功大學環境工程研究所教授溫清光亦於 93 年 9 月 14 日中國時報提出專業意見略以：「……現應快研究原水在高濁度情況下的快速沉澱方法……」，足證目前尚有多元方法可舒緩原水濁度過高致停水問題，然該公司於艾莉颱風來襲前，僅將平鎮淨水場之「調整池」改為「沉澱池」，卻未協調相關單位協力採取相關處理方式，顯有努力不足之失。

(四)綜上，台灣省自來水股份有限公司雖將平鎮淨水場之「調整池」改為「沉澱池」，惟其處理濁度之功能仍限於 5,000 度以下，難以處理颱風高濁度原水。此一問題，經濟部水利署將協請台灣省自來水股份有限公司增設淨水場之初期沉澱設施，必要時將洽租農田水利會現有之埤塘作為沉澱池；台灣省自來水股份有限公司亦建議水庫出水口興建分層取水設施；部分專家亦建議研發處理高濁度原水之技術，足證預防原水濁度過高致發生停水事件，尚有多元方式可資因應，然該公司於艾莉颱風來襲前，僅將平鎮淨水場之「調整池」改為「沉澱池」，卻未協調相關單位協力採取相關處理方式，顯有努力不足之失。

二、平鎮第二原水抽水站工程進度落後，致桃園地區民眾自賀伯颱風、納莉颱風後，再次於艾莉颱風期間，遭受缺水之苦難。究其原因，在於相關機關溝通協調與行政資源整合不足，任由相關機

關固守本位，而無視解決用水問題之急迫性，行政院推動行政革新多年，類此跨機關合作不足之問題依舊存在，顯有督導不周之失：

(一)查平鎮淨水場第二原水抽水站工程包含：導水管、取水工程及機電三大部分，據台灣省自來水股份有限公司所提書面資料顯示，該工程完工後具有以下功能：

- 1.該工程完成後如遇水庫排洪，由後池直接抽水較能維持淨水場正常出水。
- 2.當灌溉用水需求量大時，可避免排擠公共給水輸送量。
- 3.由後池直接抽水，可避免類似納莉颱風造成石門大圳潰堤致桃園地區停水事件。

(二)惟查該工程卻因「土地取得過程作業費時」、「水土保持計畫書重審」、「取水工程相關證照申請作業時間冗長」、「建造執照與雜項執照申辦作業費時」、「計畫用地變更編定」、「取水工程辦理變更設計」……等因素，致工程進度落後 9.13%（93 年 9 月預定為 70.41%，實際 61.28%），本次南桃園停水期間，即無法運用「平鎮第二原水抽水站」維持平鎮淨水場之正常出水。

(三)綜上工程延宕之原因，在於相關機關（台灣省自來水股份有限公司、經濟部水利署、桃園縣政府、財政部國有財產局）溝通協調與行政資源整合不足，且缺乏統一指揮與協調機制，任由相關機關公文往返耗時，各自本於主管法令固守本位，而無視解決用水問題之急迫性，又不思革新與精簡行政流程，致桃園地區民眾自賀伯颱風、納莉颱風後，再次於艾莉颱風期間，遭受缺水之苦難，行政院推動行政革新多年，問題依舊，顯有督導不周之失。

三、南桃園地區停水期間，經濟部雖指揮調度水車供應民生用水，惟遲至停水後之第 10 日（即：93 年 9 月 3 日）始增加水車數量至 93 部，顯有救災資源整備與調度不周之失：

(一)台灣每年皆有颱風，昔日賀伯、納莉颱風過境均曾因原水濁度過高導致桃園地區停水，此應為經濟部所熟知者。93 年 8 月 23 日至 26 日，艾利颱風帶來巨大雨量，致流入水庫原水濁度高達 1 至 7 萬 NTU，台灣省自來水股份有限公司於同年 8 月 25 日關閉

桃園地區淨水場。同年 8 月 29 日，經濟部研判，若依自然沉降濁度，約需 2 星期方可達分區供水目標。因此，無論係以賀伯、納莉颱風過境經驗，抑或經濟部於是日之研判，該部理應對停水 2 星期預先規劃調度水車及廣設供水點，以因應夏日民生所需。

(二)惟查同年 8 月 31 日時，僅 45 部供水車支援送水（台灣省自來水股份有限公司 16 輛、國防部 29 輛），8 月 31 日增至 51 部，遲至停水後之第 9 日（即：93 年 9 月 3 日）始增加至 93 部（包含：台灣省自來水股份有限公司 31 輛、內政部營建署 7 輛、台北自來水事業處 3 輛、內政部消防署 12 輛、中油公司 2 輛、台電公司 2 輛、潭子鄉公所 1 輛、台糖公司 5 輛、土城市公所 1 輛、國防部 29 輛），然仍無法滿足基本民生需求。

(三)按台灣近年頻頻出現天然災害，水文現象已異於往常，經濟部對於救災資源本應於平日即能全面掌控，為緊急之調度，然本次南桃園停水期間，該部明知須 2 星期方能恢復供水，卻在停水初期，僅調度 45 部供水車支援送水，遲至停水後之第 9 日（即：93 年 9 月 3 日）始增加至 93 部供水車，其中尚有部分水車係聽聞桃園縣政府對外之求援而主動協助者，以南桃園面積之廣，人口之眾多，該 93 部供水車顯然無法滿足基本民生需求，顯有救災資源整備與調度不周之失。

四、行政院環境保護署、桃園縣政府環境保護局及龍潭鄉基層警民組織，查報、取締有害事業廢棄物管制不力，任由有害事業廢棄物違法棄置污染龍潭鄉凌雲村竹窩子段地下水，致部分民眾於水荒尋覓水源之際，有誤用受污染地下水之虞，顯有違失：

(一)由於南桃園地區長時間停水，部分民眾不耐炎炎夏日，改抽地下水應急，由於桃園地區有多處地下水受污染場址，民眾並非熟知該等受污染場址，有誤飲受污染地下水之虞；又部分居民於尋找水源時發現，桃園縣龍潭鄉凌雲村竹窩子段山坡地遭人非法棄置有害事業廢棄物，造成地下水源污染，附近居民於飽受停水之苦後，又須面對家園地下水受污染之風險，乃於 93 年 9 月 1 日上午集體向龍潭鄉公所抗議。

(二)行政院環境保護署獲知案情後，於 93 年 9 月 1 日啟動緊急應變

機制加以處理，另於 93 年 9 月 5 日針對桃園地區土壤或地下水因遭受污染經公告為污染控制場址者，其附近（500 公尺內）可能遭受污染之地下水之使用情形進行調查，並告知附近居民停止使用。

(三)由上可知，行政院環境保護署雖於媒體報導時之第一時間，協助桃園縣政府處理本案，惟地下水屬國家寶貴資源，於乾旱、水荒、國家總動員之際，為緊急救旱、消防、醫療、民生、國防、高科技產業之重要備用水源，平日即應妥善維護，自不容任何人為污染加以肆意破壞。然查，本案南桃園水荒之際，民眾覓得之龍潭鄉凌雲村竹窩子段水井，卻因該地區遭人違法棄置有害事業廢棄物達 8,000 立方公尺，致地下水遭受污染無法使用，揆之如此龐大之有害事業廢棄物堆積掩埋，顯非短期間得能形成，除龍潭鄉基層警察單位、村辦公室未見舉發、通報外，桃園縣政府環境保護局擁有稽查人力，行政院環境保護署除有稽查督察人力外，亦配有環保警察隊，加上事業廢棄物運輸車輛必須加裝「衛星定位系統」之法令規定，於此嚴密稽查組織監督下，竟任令 8,000 立方公尺之有害事業廢棄物堆積掩埋，污染地下水，造成民怨，俟民眾抗爭，媒體報導，方獲得行政院環境保護署與桃園縣政府環境保護局之重視，該等機關、單位查報、管制不力，彰彰明甚。

(四)綜上，行政院環境保護署雖於媒體報導時之第一時間，協助桃園縣政府處理龍潭鄉地下水污染案，然該署、桃園縣政府環境保護局及龍潭鄉基層警察單位、村辦公室查報、取締有害事業廢棄物不力，任由有害事業廢棄物違法棄置污染龍潭鄉凌雲村竹窩子段地下水，致部分民眾於水荒尋覓水源之際，有誤用受污染地下水之虞，復須挹注公帑善後，顯有違失。

五、桃園縣政府未將「水庫清淤污泥回填遭盜採砂石坑洞」納入「桃園縣營建剩餘土石方管理要點」中加以規範，又內政部營建署推動「營建剩餘土石方處理方案」不力，二者怠責已使得石門水庫清淤污泥欠缺合法處置場所，影響水庫清淤速度與水資源保育，顯有違失：

(一)水庫清淤污泥尚未回填盜採砂石遺留坑洞部分：

- 1.經濟部水利署為辦理石門水庫下游清淤所抽出之淤泥，乃於水庫下游設置 13 座沉澱池供抽出淤泥置放，其容量共約 380 萬立方公尺，由於辦理第 1 期淤泥清淤工作階段（74 年至 84 年間），所抽除淤泥已將 13 座沉澱池填滿，目前需處置沉澱池內之淤泥，始能騰出現有沉澱池供水庫貯存浚渫淤泥。
- 2.上開 74 年至 84 年間之水庫清淤污泥尚未有最終處置場所，93 年艾莉颱風來襲，造成石門水庫原水濁度增高，導致南桃園地區大規模停水，本院於 93 年 10 月 6 日至現地勘查並聽取相關機關簡報後亦發現：北台灣因欠缺合法土石方最終處置場所，致石門水庫及其集水區部分攔砂壩之淤積污泥無最終去處，另清除後之污泥，亦無再利用機制，而土石坍塌卻年年出現，使得石門水庫壽命漸減。
- 3.石門水庫清除淤泥經行政院環境保護署解釋非為廢棄物，如能用於回填桃園地區遭盜採砂石遺留之坑洞，既可解決沉澱池淤泥處理去處，亦同時可恢復坑洞土地之原狀，實為兩蒙其利。
- 4.據內政部 90 年 2 月 19 日台 90 內營字第 9082546 號函示指出：違反區域計畫法需予恢復原狀之土地者，由地方主管機關（縣市政府）依相關原則辦理之。另據經濟部礦務局 93 年 2 月 6 日經授務字第 0932010800 號函頒之「陸上盜濫採土石坑洞善後處理執行作業原則」第 7 條第 1 款規定：「得委由民間專業機構代尋合法回填物，如坡地土石、營建剩餘土石方、礦場、採石場捨棄土石、土壤、河川、水庫或沉澱池等淤泥及其他經主管機關核定等無害物質作為回填物」，爰此，水庫清淤污泥自可回填於遭盜採砂石之坑洞，且須按地方政府相關規定辦理。
- 5.本案桃園縣政府尚未將「水庫清淤污泥回填於遭盜採砂石之坑洞」納入「桃園縣營建剩餘土石方管理要點」中加以規範，致經濟部水利署無法將水庫清除淤泥回填坑洞，使得水庫清淤污泥無最終處置場所，遭盜採砂石之土地亦無法回復原狀，對水資源保育及國土保全產生不利影響。

(二)內政部營建署推動「營建剩餘土石方處理方案」不力部分：

- 1.石門水庫為「在槽水庫」，亦為北台灣重要核心水源，為確保水庫壽命及水質、穩定供應民生及產業用水，本應加速水庫清淤，促使水庫活化、再生，以達到安全永續利用之目標，經濟部水利署對此知之甚詳，已辦理清淤工作。
- 2.93 年艾莉颱風來襲，造成石門水庫原水濁度增高，導致南桃園地區大規模停水，本院於 93 年 10 月 6 日至石門水庫大壩現地勘查並聽取相關機關簡報後發現：北台灣因欠缺合法土石方最終處置場所，致石門水庫集水區部分攔砂壩之淤積污泥無最終去處，而無法展開清除作業。本院復於同年 11 月 5 日至石門水庫集水區上游履勘並聽取各單位簡報後發現：災後 74 天，石門水庫上游集水區內之水源，依然混濁不堪，顯見大量土石沉入水庫，經濟部水利署雖欲清除庫底污泥，卻面臨合法棄土場址難覓之瓶頸，甚至連桃園縣境遭人盜採砂石遺留之「大峽谷」經該署協調多年亦無法回填水庫清淤污泥；另部分攔砂壩雖曾清除污泥，然清除後之污泥亦有逾 20 年者。此外，攔砂壩與石門水庫清除後之污泥，亦無再利用機制，而土石坍塌卻年年出現，使得石門水庫壽命漸減，嚴重影響石門水庫供水穩定性。
- 3.內政部營建署自 80 年 5 月推動「營建剩餘土石方處理方案」迄今已 13 年，然「水庫污泥棄置場」、「水庫污泥再利用」仍屬棘手問題，究其原因乃是該署將涉及跨部會權責之「收容處理場所」（包括：土石方資源堆置處理場、既有處理場所、土方銀行及其他經政府機關依法核准之場所等設置）之設置權責，交由地方政府或公共工程主辦（管）機關自行設法解決，惟以地方政府或公共工程主辦（管）機關之層級與專業能力，尚非各自為政得以促成「收容處理場所」之合法設置。該署雖以：「營建剩餘土石方……為地方自治事項」迴避其責。惟查，營建剩餘土石方合法棄置場（即：收容處理場所）不足且欠缺再利用機制為長期存在現象，該署依據內政部 92 年 9 月 16 日台內營字第 0920088854 號函修定之「營建剩餘土石方處

理方案」負有「訂定及推動營建剩餘土石方處理制度、政策、方案，以及督導直轄市、縣（市）政府執行營建剩餘土石方處理」之責，面對水庫淤泥欠缺處置場所不足問題，該署縱無方案設計不當之失，亦有督導不周之咎，並非將設置「收容處理場所」之責任轉移地方政府得以卸責。

4. 綜上，內政部營建署推動「營建剩餘土石方處理方案」不力，任由「水庫污泥棄置場」不足且欠缺「水庫污泥再利用」機制之關鍵問題長期存在，迄今仍未提出協助經濟部水利署解決問題之可行方案，致持續延遲水庫清淤速度，影響水源供應之穩定性，不無怠責之失。

綜上論結，本案台灣省自來水股份有限公司防範自來水濁度過高問題努力不足，行政院推動行政革新多年，然跨機關合作不足之問題依舊存在，致平鎮第二原水抽水站工程進度未能於艾莉颱風來襲前完工；經濟部對於救災資源整備與調度不周，遲至停水後之第 10 日（即：93 年 9 月 3 日）始增加水車數量至 93 部；行政院環境保護署、桃園縣政府環境保護局查報、取締有害事業廢棄物管制不力，任由有害事業廢棄物違法棄置污染龍潭鄉凌雲村竹窩子段地下水，致部分民眾於水荒尋覓水源之際，有誤用受污染地下水之虞，另桃園縣政府未將「水庫清淤污泥回填遭盜採砂石坑洞」納入「桃園縣營建剩餘土石方管理要點」中加以規範，此外，內政部營建署推動「營建剩餘土石方處理方案」不力，二者怠責已使得石門水庫清淤污泥欠缺合法處置場所，影響水庫清淤速度與水資源保育，上開機關（單位）均涉有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

註：尚未結案。

6、台北市政府捷運工程局辦理同安抽水站擴建工程之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密，會勘復未依申請許可書之附圖進行確認等，均核有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、交通及採購三委員會第 3 屆第 39 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府、臺北縣政府、經濟部水利署

貳、案由：

臺北市政府捷運工程局辦理「同安抽水站擴建工程」明知臨時圍堰基座之排水箱涵擋水設施與核定有異且尚未完成，即要求各單位會勘確認，隨即進行破堤作業，招致艾利颱風來襲時河水倒灌，造成三重地區淹水及人民財產嚴重損失；辦理相關工程之防洪作為，竟生防汛器材遭洪水沖失、搶救設施無法到達工區等窘境，相關之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密；經濟部水利署及臺北縣政府對依權責所進行之破堤前會勘，未依申請許可書之附圖進行確認，致實際施工與許可書申請所載明顯有異，於艾利颱風來襲時因河水倒灌，造成三重地區嚴重淹水，相關單位未能防範災害於未然，均核有違失。

參、事實與理由：

民國（下同）93 年 8 月 24 日艾利颱風（強度 12 級，屬中度颱

風)夾帶豪大雨來襲，北台灣降雨量高達 600 至 1,300 公釐，臺北縣三重地區降雨量 3 天累計達 274 公釐，加上翡翠水庫與石門水庫同時洩洪；次日零晨 1 時左右大量外水(堤防外之淡水河水流)入侵三重市同安路、中正南路、重新路、正義南路、三和路、環河路一帶，造成三重地區 1 萬多戶民宅淹水、2 萬多輛汽車泡水之災情，致災原因指向同安抽水站旁的捷運工地排水箱涵未堵住，導致淡水河洪水大量灌進三重市區，相關單位及人員涉有疏失，並經臺灣板橋地方法院檢察署檢察官起訴臺北縣政府(下稱縣府)、經濟部水利署第十河川局(下稱水利署十河局)、臺北市政府(下稱市府)捷運工程局(下稱捷運局)官員及包商共 17 人；市府將捷運局局長常岐德移付懲戒、副局長至承辦人員分別接受申誡到大過不等之懲處，其中北區工程處(下稱北工處)處長並調任非主管職；至 93 年 12 月 14 日已受理 18,869 件賠償案件申請，賠償金額共計新台幣(下同) 371,359,451 元。案經市府、縣府及經濟部水利署(下稱水利署)等函復說明到院，及本院於 93 年 9 月 6 日及同年 12 月 1 日進行現場履勘，請相關單位說明在案，茲就本案調查發現之行政違失臚列如下：

- 一、臺北市政府捷運工程局辦理「同安抽水站擴建工程」明知臨時圍堰基座之排水箱涵擋水設施與縣府核定有異且尚未完成，即要求各單位會勘確認，隨即進行破堤作業，招致艾利颱風來襲時河水倒灌，造成三重地區淹水及人民財產嚴重損失，顯有重大違失。
 - (一)同安抽水站機組擴建工程因位於淡水河河川區域，應依水利法第 46 條：「興辦水利事業，關於左列建造物之建造、改造或拆除，應經主管機關之核准……」、同法第 78 條之 1：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物……」及河川管理辦法規定，向河川管理機關縣府申請施設建造物許可。故捷運局於 91 年 8 月間，檢附施工計畫、工程設計圖表等文件，向縣府提出申請，經縣府於 92 年 4 月 24 日核准，核發「臺北縣政府河川公地使用許可書」，依該許可書內容註明第 2 點、第 4 點、第 5 點規定，捷運局施工時除應遵守水利法及其相關法規，並接受水利署第十河川管理局(下稱水利署十河局)人員監督與施工指導外，因另涉及破堤施工，故應先施設圍堰完成

後，邀集主管單位現場會勘同意，始能破堤；且破堤施工部分務必依所送申請書內容施作，否則依水利法規定予以處分並撤銷許可，本案申請書件中之防汛防洪計畫等附件若有變更，亦需由捷運局向縣府申請辦理變更許可，並經縣府審核同意始能辦理，合先敘明。

(二)查同安抽水站擴建工程之排水箱涵，係由捷運局 CK570C 區段標承商負責監工施作，由捷運局北區工程處土木第八工務所（下稱北工處土八所）負責監造查核。依 92 年 4 月申請之許可書及同年 12 月核定之箱涵施工圖擋水設施，係位於臨時堤防基座下方之排水箱涵內，以間距 7.3 公尺，前後兩端分別設置一面 60 公分厚之鋼筋混凝土牆，中間採回填土之三明治式設計。然根據縣府於 93 年 9 月 9 日舉辦之「檢討捷運新莊線 IKTX07 標同安抽水站機組擴建工程申請破堤等相關事宜並研討邇後防範之道以確保防洪安全」會議紀錄，捷運局坦承知悉承商僅於 92 年 12 月 10 日施作臨時封水牆（艾利颱風來襲時被洪水沖毀之 18 公分厚封水牆，該封水牆純係承商為施工方便而施作之臨時阻水設施。）竟未依前揭規定或提出變更設計申請及施作，貿然於 93 年 3 月 26 日邀請縣府及水利署十河局主管人員辦理現場會勘確認後，同意該局北工處承商進行後續之堤防拆除工作，共長 19 公尺。

(三)依據台灣省土木技師公會於 93 年 9 月 2 日對本案之鑑定報告，結論如下：

- 1.此次災害之原因純係臺北捷運新莊線 CK570C 區段標工程之同安抽水站機組擴建的「新建重力閘門箱涵」施工疏失所致，即淡水河之河水倒灌，確係經由臨時圍堰基座下方之新建箱涵湧入三重市區，釀成淹水之嚴重災害。
- 2.造成河水倒灌，外水湧入新建箱涵之主因，為破堤前未按原設計施作臨時封水牆，設計監造單位於破堤後所核准變更之臨時封水牆亦尚未施作。替代防洪重任而於此次倒塌破壞者，乃承商為工地施工擋水（以防患平日漲潮影響施工）目的所建「抵抗水壓能力較弱」之封水牆。次因則為颱風過境期間，翡翠與

石門兩座水庫同時洩洪，淡水河水位暴漲，而捷運局北工處與承商之全體工程人員疏於防患，其原因或為水利與水文專業能力較弱，屬作為（為趕工）上之疏失所致。

(四)另依據臺灣板橋地方法院檢察署檢察官對本案之起訴書，93年3月中旬捷運局北工處對未按圖施工之臨時堤防排水箱涵及臨時堤防工程完工後，承商明知本件河川公地使用許可書明確要求使用人必須事前興建圍堰等防災建造物，以作為河川防護、防止洪水入侵之用，而實際上渠等未依設計圖興建，地上之臨時堤防表面上雖已興建完畢，惟地下卻空無一物，如洪汛來臨，淡水河河水有沿排水箱涵倒灌入捷運工地與三重市市區致生公共危險之虞，卻仍向知情之監造單位捷運局北工處陳報完工。捷運局北工處及承商彼此間遂心存僥倖，不按設計圖、施工圖施作臨時堤防之擋水防洪設施，而僅以「臨時擋水牆」權充矇混。93年3月17日捷運局北工處函報水利署十河局、縣府水利及下水道局、臺北縣三重市公所等單位，佯稱臨時堤防已施工完成，依據河川公地使用許可書規定，邀請相關單位於同年3月26日進行現有堤防拆除前之現場會勘。

(五)縣府陳稱：「過去數年經驗，三重地區並無發生重大淹水情形，如果市區低窪地積水情形，大都為午後雷陣雨所造成，未曾有這麼大規模淹水的情況。本次艾利颱風三重淹水區域約有150公頃。臺北縣最近5年發生水災之情形，有89年10月31日象神颱風，造成淹水地區為汐止、七堵、暖暖、瑞芳、景美等地區；90年9月16日納莉颱風淹水地區為基隆河沿岸地區、景美、中和、永和、新店、板橋、新莊、樹林、三重、蘆洲、五股等地區；93年9月11日豪雨造成淹水地區為內湖、汐止、瑞芳等地區。另據台灣省土木技師公會之鑑定報告書指出，艾利颱風來襲期間，不論在最大時雨量或是最大日雨量時，同安抽水站的抽水能力皆能應付無虞。」

(六)綜上，臺北市政府捷運工程局辦理「同安抽水站擴建工程」明知臨時圍堰基座之排水箱涵擋水設施尚未依縣府核定之設計圖說完成施作，即要求各單位會勘確認之，隨即進行破堤作業，招致艾

利颱風來襲時，適逢翡翠與石門兩座水庫同時洩洪，淡水河水位暴漲河水倒灌，臨時擋水牆因不堪水壓而坍塌，洪水因而湧入，造成三重地區淹水及人民財產損失嚴重，顯有重大違失。

二、臺北市政府捷運工程局辦理相關工程之防洪作為，竟生防汛器材遭洪水沖失、搶救設施無法到達工區等窘境，相關之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密，顯有疏失。

(一)艾利颱風警報發佈後，捷運局北工處依據「93 年度防颱防汛應變計畫書」規定，於同安抽水站工地備有吊卡車 1 部、挖土機 1 部及砂包 100 包，抽水機 3 部，然於艾利颱風期間因無人員留守，防汛器材置於堤防內遭倒灌之河水淹沒。另附近道岔工地，距離同安抽水站約二百餘公尺，備有大太空包 600 包、吊卡車 1 部、挖土機 1 部、發電機 1 部，然卻因置於堤防外側，亦因遭上漲之淡水河河水淹沒，故工區所準備之防颱防汛器材，於本次艾利颱風來襲時，全無發揮應有之功效，顯見防颱防汛應變之規劃有欠妥適。

(二)查 93 年 8 月 25 日約凌晨 1 時 10 分，臺北縣三重市同安抽水站值班人員透過監視器發現堤防內水位快速升高且由捷運局工地冒出。同日 1 時 35 分淡水河流域防洪指揮中心通告捷運局、市府及縣府破堤施工發生外水入侵，請速處理。同日 1 時 40 分，捷運局北工處土八所於接獲通報同安抽水站堤內有進水現象後，通知本工程承商（鹿島、榮工及皇昌共同承攬）裝妥砂包、抽水機、發電機等救援物資待命，並要求該承商派員前往現場了解，同時通報北工處應變小組聯繫捷運局各工程處請其支援。同日 2 時 20 分，捷運局承商回報重新路、正義南路、環河路周圍區域積水約已達 30 公分深，並因同安抽水站周邊道路積水，雖經嘗試多條路徑，均無法運達同安抽水站湧水處阻水，乃退回三重工區。然同日 2 時 50 分縣府將搶救人員及機具，由三重市公所人員聯繫告知，由龍門路引道上環河路高架橋，抵達同安抽水站湧水處上方，進行搶救。另同日 3 時 10 分捷運局北工處人員，於約 2 時接獲通知後，即引領土城工區救援物資赴三重同安抽水站湧水處，亦因同安抽水站周邊道路積水無法進入，而無功返回三

重工區。又同日 3 時 15 分縣府防汛鼎塊運至現場，並於稍後大型吊車開始協助吊放太空包及鼎塊。同日 3 時 40 分，捷運局應變小組方接獲三重市公所通知略以：「因同安抽水站湧水處周邊積水已深無法進入，惟可繞經三重市龍門路口尚未完工開放通車之引道上環河路高架橋，可抵達同安抽水站湧水處上方。」由於該高架道路尚未開放使用，經將救援物資設備等，於 5 時前運至市公所集合，由三重市公所人員帶領由龍門路口尚未完工開放通車之引道上環河路高架橋前往同安抽水站湧水處上方，然此時距開始發生淹水災情之始點，已接近 4 小時，捷運局之救災作為已喪失搶救之先機，顯見防颱防汛應變路線規劃有欠妥善，且救災機制之橫向聯繫亦缺乏暢通。

(三)綜上，臺北市政府捷運工程局辦理相關工程之防洪作為，竟生防汛器材遭倒灌及上漲之淡水河河水淹沒，致工區所準備之防颱防汛器材，於本次艾利颱風來襲時，全無發揮應有之功效，又防颱防汛應變路線規劃有欠妥善，且救災機制之橫向聯繫亦缺乏暢通，發生搶救設施無法到達工區等窘境，相關之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密，顯有疏失。

三、經濟部水利署及臺北縣政府對依權責所進行之破堤前會勘，未依申請許可書之附圖進行確認，致實際施工與許可書申請所載明顯有出入，於艾利颱風來襲時因河水倒灌，造成三重地區嚴重淹水，相關單位未能防範災害於未然，顯有違失。

(一)查同安抽水站機組擴建工程部分位於淡水河河川區域，破堤前捷運局應依水利法第 46 條：「興辦水利事業，關於左列建造物之建造、改造或拆除，應經主管機關之核准……」及同法第 78 條之 1：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物……」等規定，向河川管理機關縣府申請許可。故捷運局北工處於 92 年 2 月 10 日向縣府提出修正後之河川公地使用申請文件，該府於同年 2 月 21 日函水利署十河局審查，該局於同年 3 月 27 日函復審查意見，並經縣府查核後於同年 4 月 24 日核發本工程河川公地使用許可書。上開許可書並註明：……(二)本案施工時依水利法規定，應接受經濟部水利署第十河川局人員監

督與施工指導、並請作必要之施工安全告示……(四)本案因涉及破堤施工，故請捷運局北工處先行施設圍堰，並於圍堰完成後邀集相關單位現場會勘後，始能破堤。(五)破堤施工部分務必依所送申請書內容施作，如發現未依核准內容施作，則依水利法規定予以處分並撤銷許可。……(七)本工程請於施工前知會經濟部水利署第十河川局及縣府，工程完工後邀集相關單位辦理現場勘查。

- (二)爰捷運局於 93 年 3 月 26 日邀集水利署及縣府水利主管機關，辦理「同安抽水站擴建工程現有堤防拆除會勘」，結論略以：捷運新莊線 IKTX07 標臨時堤防新建工程業完成，同意捷運局北工處施工承商進行後續之堤防拆除工作，拆除範圍共 19 公尺。然捷運局於申請河川公地使用書之設計臨時擋水設施，係位於臨時堤防基座下方之排水箱涵內，並以間距 7.3 公尺，前後兩端分別設置 60 公分厚之鋼筋混凝土牆，中間採回填土之三明治式設計，然實際上並未依該申請書圖施作，亦無採相關之替代性擋水設施，僅任由承商於 92 年 12 月 10 日自行施作臨時封水牆（即艾利颱風來襲時被洪水沖毀倒塌的 18 公分厚封水牆），該封水牆純係承商為施工方便而自行施作之臨時阻水設施。根據縣府於 93 年 9 月 9 日舉辦之「檢討捷運新莊線 IKTX07 標同安抽水站機組擴建工程申請破堤等相關事宜並研討邇後防範之道以確保防洪安全」會議，會中十河局當日會勘人員表示：「當天下雨，故僅於高處拍照……工地現場施工鷹架、模板、施工材料等尚未撤離，且因當日為雨天泥濘，故無法目視察覺工作孔之存在……會勘通知函內載明臨時堤防已完工……會勘當時目視地表以上之臨時堤防已完成，對於隱蔽之下半部結構物應由施工及監造人員負責……」及縣府當日會勘人員表示：「由於遲到，到達時已進行會勘紀錄撰寫，聽到十河局葉工程司要求承商防汛備料，就跟著簽名。」顯見會勘當時水利署十河局及縣府會勘人員，並未依捷運局申請書所附之圖說確實勘查比對，僅目視地上興建完成之臨時圍堰，對地下排水箱涵之擋水設施未進行實際勘查，故對興建位置不同、形式亦不同之施工用臨時擋水牆，未能察覺生疑。

(三)另依據臺灣板橋地方法院檢察署檢察官對本案之起訴書，93年3月26日會勘當日，經濟部水利署十河局指派工程員葉文賢、縣府水利及下水道局指派河川課河川巡防員王慧孫共同參與勘查，葉文賢、王慧孫2人原有依水利法第46條、第47條、第49條、第51條及同法第7章水道防護與河川管理辦法相關規定及本件「92北府許可水河字第1792號河川公地使用許可書」內容與附件圖說依法進行現場查驗，以確保河川公地使用人有依法為河川防護行為之義務，盡其主管機關之監督責任，而依工地當時情況，臨時堤防尚有工作梯可通往下端之排水箱涵進行勘查，並無不能至下端排水箱涵查驗之情事，惟葉文賢、王慧孫2人為減省查驗程序，竟採信臺北捷運北工處所發會勘通知單上「臨時堤防已施工完成」之記載，僅巡視臨時堤防地上建造物外觀，疏未進入下方排水箱涵查驗，導致未能及時發現臨時堤防設置不全，下方竟無臨時封水牆、亦無新建封水牆或相當之防水、防洪建造物之事實，進而誤認臨時堤防已按圖興建完成，准許破堤施工，使河川主管機關之監督機制形同虛設。

(四)綜上，經濟部水利署及臺北縣政府對依權責所進行之破堤前會勘，未依申請許可書之附圖確實勘查比對，僅目視地上興建完成之臨時圍堰，對地下排水箱涵之擋水設施未實際勘查，致承商實際施工與許可書申請所載擋水設施明顯有異，於艾利颱風來襲時因河水倒灌，造成三重地區嚴重淹水，相關單位未能於履勘時防範災害於未然，顯有違失。

綜上所述，臺北市政府捷運工程局辦理「同安抽水站擴建工程」明知臨時圍堰基座之排水箱涵擋水設施與核定有異且尚未完成，即要求各單位會勘確認，隨即進行破堤作業，招致艾利颱風來襲時河水倒灌，造成三重地區淹水及人民財產嚴重損失；辦理相關工程之防洪作為，竟生防汛器材遭洪水沖失、搶救設施無法到達工區等窘境，相關之防颱防汛應變計畫及準備工作有失縝密；經濟部水利署及臺北縣政府對依權責所進行之破堤前會勘，未依申請許可書之附圖進行確認，致實際施工與許可書申請所載明顯有異，於艾利颱風來襲時因河水倒灌，造成三重地區嚴重淹水，相關單位未能防範災害於未然，均核有

違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

7、中油公司支援人力辦理工會會務工作，該等之差勤又未依公司規定辦理；經濟部為主管機關，未善盡管理監督之責，均有不當案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 122 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部、中國石油股份有限公司

貳、案由：

經濟部早於 87 年間要求中國石油股份有限公司全面實施刷卡或指紋辨識方式辦理差勤管理，惟該公司未落實考勤執行，復加以該公司早期為配合工會之政策及勞資和諧，自始即支援部分人力辦理會務工作，然渠等人員不符借調規定，且其差勤又未依公司規定辦理，致發生 91 年間部分員工及借調工會工作之人員考勤異常情事，考勤管理嚴重鬆散；又該公司未依規定切實控管離退人員在離退前 6 個月之加班時數，肇致增加鉅額退休金支出。經濟部身為主管機關，對於上開情事，未善盡管理監督之責，均有不當，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

查審計部前派員抽查中國石油股份有限公司（以下簡稱中油公司）88 年下半年及 89 年度財務收支，發現其所屬桃園、高雄、大林等煉油廠及林園石化廠之部分工場於歲修停爐期間，員工仍報支鉅額加班費、上下班及加班代簽到（退），偽造出勤紀錄、加班簽到（退）無紀錄可稽，無從證實加班之事實、上下班及加班未刷卡或早

退、交接班固定支給半小時加班費等涉有虛報、浮報加班費等情事，審計部認為該公司相關人員顯有財務上不法或不忠於職務之行為，爰依審計法第 17 條及同法施行細則第 16 條規定函報監察院，並經本院提起糾正及議處失職人員在案。審計部為追蹤中油公司對上開糾正事項之檢討改善情形，遂派員查核該公司 91 年度財務收支、用人費用及考勤控管情形，發現中油公司總公司及部分所屬分支單位，核有未檢討交接班暨報支加班費之必要性，繼續核發鉅額交接班加班費、部分單位員工填報不實交接班紀錄浮報加班費卻未懲處相關人員、規避採用掌形刷卡考勤制度、無加班紀錄卻予以補休假、考勤和加班管理及獎懲制度未能落實執行、部分員工出國未依規定填寫假單、離退人員於離退前 6 個月報支加班費，致增加鉅額退休金支出等違失情事，爰依審計法第 17 條規定報請監察院處理，經本院調查結果，確有以下疏失，茲將糾正之事實與理由述之如下：

一、經濟部早於 87 年間要求中油公司全面實施刷卡或指紋辨識方式辦理差勤管理，惟各單位至 89 年間之施行率僅達 36.8%，致發生部分員工考勤異常情事，復查該公司核發交接班加班費確屬偏高，而經濟部未予確實督考，均有未當。

(一)依據行政院 91 年 12 月 12 日院授主會字第 091008386 號函送「各機關待遇給與相關事項預算執行之權責分工表」規定：「加班費應由人事單位審核加班有無事先核准及加班時數、時薪之合法性及正確性；會計單位審核預算能否容納，是否經權責單位核發（章）及金額乘算及加總之正確性；業務單位負責管制員工加班之必要性及加班時數是否符合規定；當事人應本誠信原則，依規定覈實申領加班費，上表附註四並規定國營事業準用本表規範。」復依「經濟部所屬事業指派加班控管注意事項」第 5 點之(五)規定：「事業除因交班時發生重大事故須繼續處理而發生加班外，正常交接班，應無核發交接班加班費之情形，請確實檢討，並由公司派員實地了解交接班交接作業暨報支加班費情形及是否有交接班加班之必要。如經檢討現階段仍需維持交接班加班者，應在 10 分鐘內完成交接班，並按實核算，且以補休為原則。」復依中油公司工作規則第 40 條規定：「工作人員逾上班時間開始

20 分鐘後到公者，或下班時未簽退或打卡或接受考勤記載者，除因公或另經准假者外，均以曠職（工）論，凡曠職（工）之日不給薪（工）資。」復依「中油公司工作人員考核獎懲注意事項」第 7 條第 1 項第 1 款第(二)目及第(四)目規定：「除一級主管以上人員及經簽准有案者外，均應簽到退或打卡；並不得委託他人代辦，否則託代雙方均以曠職半日論，並另行懲處。」、「辦公時間開始 10 分鐘後未到者為遲到，20 分鐘未到者以曠職半日論，下班規定時間 10 分鐘前離退者為早退，20 分鐘前離退者以曠職半日論。」

- (二)審計部查核發現：「中油公司未派員實地了解交接班交接作業暨報支加班費情形及是否有交接班加班之必要，且未依上開規定，以補休為原則，仍繼續核發交接班加班費，91 年度計報支交接班加班費 2 億 1,187 萬餘元。中油公司為加強考勤管理於 87 年 3 月 13 日以人處發字第 87035210 號函請各單位全面以刷卡或指紋辨識等電腦方式辦理考勤，88 年 5 月 4 日以(88)油人 88050025 號函該總處說明有關各單位上下班出勤管理方式，除非絕對萬不可以，仍應實施刷卡，89 年 9 月 26 日(89)油人 89090596 號函要求該總處應速規劃採用掌形（指紋）刷卡，以落實考勤管理，防止代刷、代簽情形發生。中油公司於 90 年 2 月 12 日以(90)油人字第 90020295 號函台灣油礦探勘總處略以：『為防止代刷、代簽到（退）情形發生，貴總處應速規劃採用掌形（指紋）刷卡，並於 90 年 6 月底完成。』台灣油礦探勘總處未依中油公司 90 年 2 月 12 日函示規定辦理，致 90 年 9 月該總處仍發生員工黃坤亮、賴德財、張世興、徐兵二及徐文魁等 5 員，填報不實交接班紀錄及浮報加班費情事。復中油公司於 91 年 1 月 24 日以油人發字第 0910000660 號函請該總處對於該處拖延採用掌形刷卡上下班一案迄今仍未完成，請查明議處相關失職人員，惟迄未處理。查該公司部分員工核有未經簽准免刷卡，卻無刷卡或簽『到、退』紀錄，亦無差假資料可稽，且未按上開獎懲制度之規定，以曠職論處；或簽『到、退』未填『到、退』時間，且未經主管核章，並疑有代簽『到、退』情事；或無加班紀錄，卻認定

加班並予以補休假；或員工請假未依規定於事前簽准，且請假申請單多未填列日期等異常情事，顯見該公司考勤、加班管理及獎懲制度未能落實執行。」

(三)經查中油公司核發交接班加班費 91 年度達 2 億 1,187 萬元，據經濟部查復略以：「據瞭解現場實際之交接班時間大多數超過『以 10 分鐘內為原則』之規定，故中油公司核發交接班加班費確屬偏高，對此異常現象，該公司應依例外管理原則主動積極要求所屬單位再檢討所訂定有關交接班作業及時間之標準是否合理？並對其超出規定 10 分鐘之單位，應要求其將上開標準報請總公司核定及查核，以落實交接班加班費控管。」復查該公司加班費查核小組 90 年 9 月查核報告發現，原台灣油礦探勘總處員工黃坤亮、賴德財、張世興、徐兵二、徐文魁等 5 員出勤違規填報不實交接紀錄及浮報加班費情事，該總處業對黃員予以記遲到 1 次，請假 1 小時並不給予當日上班之交接班加班費及假日加班 1 小時；餘 4 員均以曠工 4 小時，並不給予報支當日上班之交接班加班費及假日 4 小時加班費。又查經濟部於 87 年 2 月 25 日要求中油公司研究全面辦理電腦刷卡，該公司於同年 3 月 13 日要求各單位全面以刷卡或指紋辨識等電腦化方式辦理差勤管理，現行考勤管理方式計有 9 個單位實施電腦刷卡、7 個單位實施指紋刷卡、台北營業處及前鎮儲運所實施掌形刷卡、探採事業部（即原台灣油礦探勘總處）因迭遭工會反對，始於 92 年 10 月 26 日實施，惟目前仍係兼採指紋與簽到退考勤管理方式。另據中油公司依據審計部查核 91 年該公司部分員工確有未經簽准免刷卡，卻無刷卡或簽「到、退」紀錄，當日上下班未刷卡或僅刷 1 卡等考勤異常情事，而予以曠工或補請假。

(四)綜上，經濟部早於 87 年 2 月間要求中油公司研究全面辦理電腦刷卡，該公司人事處旋即於同年 3 月要求各單位以刷卡或指紋辨識等電腦化方式辦理差勤管理，惟仍有 12 個單位遲至 90 年方實施，7 個單位分別於 80 至 89 年間實施，施行率僅達 36.8%，致發生部分員工考勤異常情事。又查該公司現場實際之交接班時間大多數超過「以 10 分鐘內為原則」之規定，經濟部已表示：「該

公司核發交接班加班費確屬偏高」，對此異常現象，該公司未積極檢討交接班作業及時間標準之合理性，並依規報請經濟部核定，均有不當。

二、中油公司早期為配合工會之政策及勞資和諧，自始即支援部分人力辦理會務工作，惟渠等人員不符借調規定；復長久以來，該公司基於工會自治原則，對於上述支援人力之差勤係由工會自行管理，致發生本案 91 年間借調工會工作之部分員工考勤異常情事，確有未當。

(一)依據「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」第 2 點第 1 項規定：「本要點所稱借調，指各機關因業務特殊需要，商調其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定之職務或工作，借調期間其本職得依規定指定適當人員代理。」復依工會會務工作人員管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱會務工作人員係指由工會聘僱承辦各該工會會務、業務、財務及人事等之專任工作人員。」又台灣石油工會辦事細則第 16 條規定：「本會會務人員到公、出勤、差假、值日、加班等比照中油公司之規定辦理。」及台灣石油工會所屬分會辦事細則第 11 條規定：「分會會務人員到公、出勤、差假、值日、加班等，比照所在事業單位之規定辦理。」工會法第 35 條第 2 項規定：「工會理、監事因辦理會務得請公假；其請假時間，常務理事得以半日或全日辦理會務，其他理、監事每人每月不得超過 50 小時。其有特殊情形者，得由勞資雙方協商或於締結協約中訂定之。」

(二)依據審計部查核發現：「中油公司 91 年 2 月 25 日以油人發字第 0910001340 號書函通知石化事業部：『本公司借調工會人員之考勤仍依公司規定辦理，絕無例外』借調工會人員既屬該公司員工且支領該公司薪資，自當受該公司人事處管轄，惟該公司 91 年間借調工會工作之部分員工陳慶等 10 人考勤未簽到或簽退及無請假紀錄，石化事業部、高雄、大林及桃園煉油廠員工黃志雄等 7 人發現 91 年考勤異常現象與中油公司員工暨專職工會會務人員考勤缺失情形。」據經濟部查復：「『行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點』第 2 點規定，本案石油工會屬人民團體，非屬

上述機關，經濟部所屬事業機構人員借調至工會辦理會務之人員，並非屬上述要點規定之適用對象。中油公司員工以帶職帶薪及專職方式支援石油工會辦理會務（即所謂借調人員），似於法無據，據瞭解不僅部屬事業有此現象，似乎其他公營事業亦普遍存在類似情形，……為導入正軌，經濟部已要求中油公司提出有效具體措施，逐步減少上述人員，另因其具員工身分，在差勤管理上，除制度面應比照公司相關規定外，執行面上，已要求該公司不定期派員會同工會實地抽查；審計部所提石油工會會務人員之差勤管理有不盡完善之處，實乃相沿成習之背景，中油公司應藉此機會加強與工會協商，將之導正，回歸制度，遵照公司人事管理辦法辦理。有關中油公司員工暨專職工會會務人員未依公司考勤相關規定辦理，中油公司應負起監督考核之責並落實考勤管理。」

(三)經查中油公司早期為配合扶植工會之政策，自始即支援部分人力辦理會務工作，由工會理事長或常務理事與相關事業單位協商，經簽准借調，其借調期限視理事長或常務理事任期調動，部分借調會務人員經驗及能力獲得接任理事長或常務理事留任，借調期限再延長。該公司基於尊重工會自治原則及勞資和諧，對於石油工會理事長、主任秘書及各分會駐會常務理事等人員，均比照公司負責人及一級主管，其考勤紀錄僅列為參考，至該會及各分會差勤管考由理事長或分會駐會常務理事自行管理。中油公司為維持工會紀律於 93 年 2 月 24 日函規定借調工會人員之差勤管理應比照公司相關規定辦理，會務人員若有違反出勤規定，應視同一般員工依人事管理辦法處理，中油公司之員工以帶職帶薪及專職方式支援工會辦理會務，應逐年減少，工會理、監事辦理會務應依工會法第 35 條第 2 項規定辦理。至該公司 91 年間借調工會工作之部分員工，據審計部查核發現有考勤未簽到或簽退、無請假紀錄及刷卡異常情事，據該公司查復，多係洽公未予辦理差假手續，或疏忽未簽到退或刷卡，甚或差勤管理未依規定比照各事業單位規定辦理。

(四)綜上，中油公司早期為配合扶植工會之政策及勞資和諧，自始即支援部分人力辦理會務工作，因而相沿成習，然經濟部所屬事業

機構人事管理準則及其實施要點並無所屬事業員工得帶職帶薪借調至工會之規定，中油公司員工所稱以帶職帶薪及專職方式支援工會辦理會務之借調人員，不符「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」規定，其會務工作人員係指由工會聘僱承辦各該工會會務、業務、財務及人事等之專任工作人員。復查該公司支援工會之員工其差勤管理應比照公司相關規定辦理，惟長久以來，該公司基於尊重工會自治原則，多由工會自行管理，致發生審計部查核 91 年間借調工會工作之部分員工考勤異常情事，確有未當。

三、台灣石油工會前主任秘書張樹榮係中油公司支援辦理會務人員，其考勤應依該公司相關規定辦理，惟依中油公司政風處 92 年 5 月間查證報告顯示，張員於 90 及 91 年確有多次未依規定辦理出國請假手續，顯見中油公司考勤管理嚴重鬆散，經濟部亦未督促改進，皆有疏失。

(一)依據中油公司「工作人員給假規則」第 23 條規定：「工作人員請假，……均須依規定提出正當證明文件事前請准，始得離開工作崗位，未經准假均以曠職論，……其請假有虛偽情事者其假期亦以曠職論。」該公司 91 年 2 月 25 日油人發字第 0910001340 號書函通知石化事業部：「本公司借調工會人員之考勤仍依公司規定辦理，絕無例外」。又依「台灣石油工會辦事細則」第 16 條規定：「本會會務人員到公、出勤、差假、值日、加班等比照中國石油股份有限公司之規定辦理。」

(二)經審計部查核結果：「中油公司企研處專案（企劃管理師）張樹榮被檢舉申請美籍綠卡，歷年來均不假赴美，從未依法請假，每年均不當領取休假出勤加班費約 10 萬元，人事單位知情卻放縱管理，前經審計部函請該公司責成政風、檢核部門查明依法處理見復。據復該員 91 年 5 月公假赴韓國及 91 年 11 月公假赴義大利部分，未依規定填寫假單；91 年 8 月底，請事假 5 天赴美，未檢附相關證明文件；92 年 1 月中至 2 月初，連續期間出國赴美探親部分，計填具 3 種假別（事、病、休）共 9 張假單，未符該公司出國探親應以休假、婚假、事假或放假日之規定等情事，

已由政風部門查察明確，前經審計部分別於 92 年 7 月 9 日及 9 月 4 日，函請經濟部督促該公司確實依相關規定辦理考勤，並查明相關人員有無疏失責任。據經濟部函復：該員比照中油公司負責人或公司一級主管，其考勤紀錄僅列為參考；該員請病假出國之不當情形，尚不得據此證明渠有詐領不休假出勤加班之意圖，因未屆年底，尚不得確認渠日後不再請休假；該員違反公司請假規定應否懲處一節，經人事處洽勞委會認此為人民團體內部紀律問題，宜由該人民團體先行研處。惟查該員非中油公司負責人或公司一級主管，經濟部卻稱其考勤紀錄僅列為參考，核無依據。又該員出國未依規定填寫假單、未檢附相關證明文件或未符請假程序，既經該公司政風部門查察明確，亦未按中油公司工作人員給假規則處理。該員既屬該公司員工且支領該公司薪資，自當受該公司人事處管轄，惟該公司卻以石油工會會址非與總公司同樓辦公，人事處無從掌握會務人員之刷卡出勤紀錄為由，未妥為處理，該公司人事部門顯未盡職責。」

- (三)經查台灣石油工會前主任秘書張樹榮任職期間，被檢舉請病假出國及不當領取不休假出勤加班費部分，依據中油公司政風處 92 年 5 月 15 日查證報告略以：「經向內政部警政署入出境管理局及公司人事處調閱張員 88 年迄今（92 年 5 月）間之入出境紀錄及各次出國請假單，經比對結果：1.張員 90 年 5 月及 11 月出國赴美，出境日及入境日無假單，經查證其所乘班機之出入境時間與張員報告之說明尚相符。2.91 年 5 月公假赴韓國及 91 年 11 月公假赴義大利，經查證確有公函為證，惟張員均未依規定填寫假單。3.91 年 8 月底請事假 5 天赴美符合探親出國之規定，惟張員未檢附相關證明文件。4.92 年 1 月中至 2 月初，連續期間出國赴美，計填具事假、病假、休假 3 種假別共 9 張假單，未符公司請假程序。其結論為張員 90 及 91 年多次未依公司考勤規定出國，其以『事假』赴美探親部分，要求補足合格證明文件，或改請『休假』辦理時，應追討已領之不休假出勤加班費；以『公假』出國未填假單部分，再要求補填假單已無實益，人事主管部門宜予以適當處置。」依據經濟部及中油公司查復略以：「本案

相關疑點均已釐清，張員任職工會期間，出國未依公司相關請假規定辦理，是否由公司逕送獎懲會，經勞委會告知此為人民團體紀律問題，宜由工會自理，鑒於張員出國未依中油公司相關規定辦理請假，既經該公司政風單位查察明確，雖渠當時身兼工會幹部，惟仍具中油公司員工身分，該公司仍應就其違失部分依公司獎懲辦法及相關規定議處。」

(四)綜上，台灣石油工會前主任秘書張樹榮係中油公司支援辦理會務人員，其考勤應依該公司相關規定辦理，惟依中油公司政風處 92 年 5 月 15 日查證報告表示，張員於 90 及 91 年確有多次未依規定辦理出國請假手續，顯見中油公司考勤管理嚴重鬆散，經濟部亦未督促改進，皆有疏失。

四、中油公司未依規定切實控管離退人員在離退前 6 個月之加班時數，致增加鉅額退休金支出；又經濟部未將人事行政局函頒加班事宜之公文轉知所屬事業知悉，且自行訂定加班之授權規定，二者規範相互歧異矛盾，均有疏失。

(一)依據「經濟部所屬事業指派加班控管注意事項」第 3 點之(一)、(四)規定：「各事業主管指派加班依下列原則辦理：(一)員工加班應由主管指派，並依權責簽請上級主管核准，不得授權。……(四)員工加班以補休為原則，並依勞基法規定辦理。」同注意事項第 4 點之(二)、(三)規定：「各事業離退人員，請各事業確實依照下列原則管理：……(二)對於符合退休條件之員工，尤其是 1 年內將屆退人員，應列表管理，並於退休前 6 個月以書面通知單位主管，避免指派加班。(三)申請優惠離退人員，應於離退前 6 個月提出申請，離退前 6 個月，不應指派加班，如有特殊情形，確需指派加班，應在不違反勞基法，徵得員工本人同意補休後，方指派加班，並應於優惠離退申請書載明前述條件，由申請優惠離退員工切結。」依經濟部於 90 年 6 月 12 日以經(90)國營字第 09020238660 號函略以：「為追蹤本部所屬事業加班控管成效及考核之需要，在加班控管追蹤方面：……(二)對於離退人員離退前半年加班時數或費用如有偏高或高於離退前 7 個月至 12 個月加班時數或費用情形者（辦理優惠離退者離退前半年應無加班費發生，如有加班

應改為代休，始可同意其優惠離退)，應即個別查明原因及依權責查處相關主管或人員責任。」復依人事行政局於 91 年 4 月 17 日以局給字第 0910210371 號函略以：「為體恤各國營事業屆齡退休人員，其退休前 6 個月，工作指派應以技術、經驗或指導後進為主，非確有必要，不予延長工作時間，若因業務確需加班，應經專案簽報事業主持人核定，……。」又勞委會 90 年 8 月 27 日台 90 勞動二字第 0038796 號函釋：『查工作開始及終止之時間、休假及輪班制之換班等有關事項係勞動契約之重要內容，如有變更，應由勞資雙方協商為之；強制退休勞工退休前並無例外規定……』。

- (二)經審計部查核發現：「中油公司離退人員離職前 6 個月支領加班費偏高，亟待檢討改善，審計部曾於 91 年 3 月 5 日以台審部肆字第 910352 號函請該公司檢討改善，據復：已依經濟部規定控管加班，並修訂加班管控原則。此外，該公司為此對屆齡退休或參加專案裁減之輪班工作人員，可否於離退前 6 個月以上將其調整至白天固定班工作或逢國定假日予以放假不出勤等疑義，曾函請勞委會解釋略以：『……專案裁減係由該公司提出要約，任勞工自願申請之勞動契約合意終止，如該等要約已就前開契約部分內容之變更併同揭示，嗣後契約變動，尚非法所不容』。經查中油公司 91 年度離退人員，其中申請退休人員 33 人、屆齡退休人員 11 人，於離退前 6 個月尚報支 321 萬餘元加班費，並因該等加班費增加退休金支出 2,402 萬餘元，該公司未落實加班控管措施，有違上開中央政府附屬單位預算執行要點及人事行政局相關規定，審計部函請經濟部督促該公司確實檢討依規定辦理，並查究其相關主管有無人力調度失當之疏失責任，惟未另將上開人事行政局有關函文轉知該部所屬事業；又上開退休人員離退前 6 個月，未經專案簽報事業主持人核定，卻請領鉅額加班費，且其中 32 人離退前 6 個月之加班時數竟達 200-400 小時之鉅。顯見該公司相關主管對 1 年內將屆退人員未列表管理，預為安排接替人員，或予非輪班人員接受專業訓練、取得證照投入輪班，或未依前開行政院勞工委員會解釋，對將屆齡退休或參加專案裁減之輪

班工作人員調整至白天固定班工作或逢國定假日予以放假不出勤，以避免離退人員離退前 6 個月產生加班，卻稱因輪班需要，其加班無法避免，應屬合理，均核有違上開要點及人事行政局函示之規定，相關人員顯有違失。」

- (三)經查屆齡退休人員於退休前 6 個月，因業務確需加班，人事行政局 91 年 4 月 17 日函示應經專案簽報事業主持人核定一節，經濟部國營事業委員會（下稱國營會）表示，考量加班控管係屬執行面問題，加班須專案簽報事業主持人並不妥適，該部已訂定經濟部所屬事業指派加班控管注意事項要求「員工加班應由主管指派，並依權責簽請上級主管核准，不得授權」，因而未另將上開人事行政局函轉知本部所屬事業知悉。有關中油公司 91 年度離退人員經審計部查核因加班費增加退休金支出計 44 人部分，中油公司查復略以：「案內 33 人屬於申請退休，11 人為屆齡退休，依經濟部規定，離退人員加班費管控對象為『屆齡退休』及『專案裁減奉准退休與資遣人員』兩種，並不包含申請退休人員。而屆齡退休輪班工作人員於離退前 6 個月，是否能將其調整至白天固定班工作或逢國定假日予以放假不出勤，經勞委會 90 年 8 月 27 日之函釋及工會和當事人均認為『輪班工作改調非輪班工作』，係公司故意規避發給加班費減損其退休金，並非正常業務需要之合理調動，因而堅持反對。因此，經濟部所屬事業離退人員有『申（自）請退休』、『屆齡退休』、『專案裁減（奉准退休及資遣）』等 3 類，其中參加『專案裁減（奉准退休及資遣）』人員，並無發給加班費情形。惟『申（自）請退休』及『屆齡退休』兩類輪班人員，因受法令限制，於加班無法避免時又不能強迫以補休方式處理，致發生該等人員之加班費不論於平時或離退前 6 個月均有偏高情事，尚屬實情。」

- (四)綜上，經濟部所屬事業離退人員分為「申（自）請退休」、「屆齡退休」、「專案裁減（奉准退休及資遣）」3 類，依據「經濟部所屬事業指派加班控管注意事項」針對 1 年內將屆退人員，應列表管理，避免指派加班。經濟部亦於 90 年 6 月 12 日為追蹤該部所屬事業加班控管成效，對於離退人員離退前半年加班時數或費用

如有偏高或高於離退前 7 個月至 12 個月加班時數或費用情形者，應即個別查明原因及相關人員責任。惟中油公司未依上開規定，對於屆齡退休人員事先妥善安排人力，以落實執行加班控管措施，對於自請退休人員亦未於同意退休前，採取避免指派加班措施，以減少退休金支出，卻以「本案自請退休及屆齡人員於加班無法避免時，又不能強迫以補休方式處理，致發生平時或離退前 6 個月均有偏高情事」為由置辯，顯有不當；另人事行政局業於 91 年 4 月 17 日函明定：「屆齡退休人員，其退休前 6 個月，……若因業務確需加班，應經專案簽報事業主持人核定，……。」經濟部雖表示，考量加班控管係屬執行面問題，加班須專案簽報事業主持人並不妥適，然該部未將上開函文轉知所屬事業知悉或函請人事行政局釋示，而另自行訂定授權規定據以辦理，致二者規範相互歧異矛盾，均有疏失。

綜上所述，經濟部早於 87 年間要求中油公司全面實施刷卡或指紋辨識方式辦理差勤管理，惟該公司各單位至 89 年間之施行率僅達 36.8%；復中油公司早期為配合工會之政策及勞資和諧，自始即支援部分人力辦理會務工作，惟渠等人員不符借調規定，且差勤又未依公司規定辦理，致發生 91 年間部分員工及借調工會工作之人員考勤異常情事，顯見中油公司考勤管理嚴重鬆散；又該公司未依規定切實控管離退人員在離退前 6 個月之加班時數，致增加鉅額退休金支出及經濟部未將人事行政局函頒加班事宜之公文轉知所屬事業知悉，且自行訂定加班之授權規定，二者規範相互歧異矛盾，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

8、衛生署未能建立民眾對基層醫療院所之信心，亦未能落實轉診制度計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力等，均有未當案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 122 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署、中央健康保險局

貳、案由：

為行政院衛生署未能建立民眾對於基層醫療院所之信心，亦未能提出落實轉診制度之計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力；中央健康保險局執行醫院總額支付制度、醫院自主管理及醫院卓越計畫，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，造成醫院限診、減少開藥種類或數量、不願開立慢性病連續處方箋、取消原排定之門診、不當轉診、拒絕開立或要求病患自費購買高價藥物、拒收病人、拒絕病人住院及延長重要檢查之等候期間等情事，損害民眾就醫權益，引發民怨；實施總額支付制度，未建立完善之相關配套措施，亦未協助醫院建置同儕制約機制，導致醫院間之惡性競爭；辦理及停辦醫院卓越計畫，事前未有週妥之規劃，亦未建立完善配套措施，影響醫院之經營生存及民眾之就醫權益；核定藥價之資訊不足，藥費支出金額占醫療費用支出之比率偏高，致醫療院所開立處方獲得藥價差做為收入之主要來源，影響健保財務及民眾

醫療權益；未能積極遏止醫療浪費，對於醫療浪費之態樣、範圍及金額未進行深入之研究，復未有完善之機制隨時評估各項節流措施之成效，均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

為調查「全民健康保險醫院總額支付制度」及「醫院卓越計畫」對於地區醫院經營管理之衝擊乙案，本院爰召開二場諮詢會議，分別諮詢財團法人辜公亮基金會和信癌症治療中心醫院黃院長達夫、全民健康保險醫療費用協定委員會（下稱健保費協會）前主任委員吳教授凱勳、中央研究院謝研究員啟瑞、台北醫學大學醫務管理學系郭教授乃文、財團法人消費者文教基金會李董事長鳳翱、台灣醫療改革基金會張董事長芷雲、台灣地區醫院協會謝理事長文輝、國立台灣大學附設醫院林院長芳郁、中華民國醫師公會全國聯合會吳理事長南河、該聯合會全民健保對策委員會召集人邱立法委員永仁、全民健康保險醫院總額執行委員會吳主任明彥等專家學者，並2次約詢行政院衛生署（下稱衛生署）陳署長建仁、中央健康保險局（下稱健保局）劉總經理見祥及衛生署醫政處薛處長瑞元、藥政處王處長惠珀等相關主管人員，業經調查竣事，發現確有疏失：

一、衛生署未能建立民眾對於基層醫療院所之信心，亦未能提出落實轉診制度之計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力，顯有未洽。

(一)目前國內醫療資源之配置紊亂，原本應以住院為主，照顧急、重症患者之大型醫院，紛紛擴展門診規模，而基層醫療院所卻逐漸萎縮，也造成了各層級醫療院所在醫療上之任務模糊，又部分民眾對於基層醫療之品質存疑，故許多民眾即使輕病亦前往大型醫院就醫。由於醫療院所不分層級，互相競爭門診病患，擴充門診規模，導致醫療費用急遽成長，分級醫療難以落實，轉診制度亦未能有效推動。至於總額支付制度之實施，雖能壓抑醫療費用之成長率在一定範圍內，惟其影響者僅係醫療院所服務量之每點點值，醫院互相競爭同一總額，不論層級醫院每點之點值均相同，醫院為保障收入，仍需繼續衝高門診服務量，因此即使實施總額

支付制度，對醫療資源之結構失衡之問題仍未能解決，甚至可能發生惡性競爭地衝高服務量之情事。

(二)本院前就「全民健康保險之執行績效及其相關問題」進行調查，調查意見中已指出「衛生署未能健全轉診制度實施之環境，均衡配置各層級之醫療資源及醫師素質，致民眾對基層醫療之品質缺乏信心，分級醫療難以落實」，且經本院糾正衛生署在案。惟國內之分級醫療及轉診制度，目前仍未能落實，經該署分析之原因如次：

- 1.醫療體系之架構，原係規劃由各社區之診所提供一級醫療，地區醫院提供二級醫療，區域醫院及醫學中心提供三級醫療，然因民眾有自由就醫、醫師有自由執業之權利，加上全民健保之實施，去除民眾經濟障礙，且國人就醫之可近性高，故往往傾向越級就醫方式，致各級醫療間之垂直分工及照會制度無法有效落實。
- 2.因轉診在醫療法（修正前為第 50 條，現行為第 73 條），僅規定略以：「醫院、診所因限於設備及專長，無法確定病人之病因或提供完整治療時，應建議病人轉診」，故並無強制性，且轉診涉及病人就醫習慣、意願及醫療之專業認定，故執行不易。
- 3.部分負擔制度或有利於轉診制度之推行，但仍應考量是否造成保險對象就醫之經濟負擔過重、民眾之接受度及醫療環境之能否配合。

(三)經詢據衛生署對於落實轉診制度之計畫及時程及如何評估基層診所與醫院之合作關係、分級醫療及雙向轉診及民眾對於基層醫療院所醫療品質之信心已有改善等問題，該署並未具體回復實施之時程及績效評估之方法或指標，僅表示為有效營造推動轉診制度之環境，已逐步建立本土化家庭醫師制度，發展社區醫療衛生體系，鼓勵基層醫師和社區內醫院暨衛生局、衛生所共同合作，成立社區醫療群及社區公衛（防疫）群；並與重症醫療、教學研究及訓練之醫學中心，建立良好支援及轉診。經查衛生署已自 92 年 3 月起推動實施「全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫」，藉組成基層醫師團隊之方式，提供當地民眾適切之醫療

照護及轉診服務，建立基層醫療之信心，該計畫 93 年起擴大試辦，截至 93 年 3 月底止，透過家庭醫師轉介至合作醫院就醫之病患計有 3,583 人次；92 年 9 月至 93 年 2 月試辦計畫屆滿 1 年，調查發現在社區醫療群西醫門診就醫次數占全部西醫門診就醫次數之 47.8%。截至 93 年 12 月底，全國計 267 個試辦計畫運行中。加入試辦計畫之民眾平時可有專屬家庭醫師，社區醫療群可提供 24 小時電話諮詢、預防保健及基層門診到住院之持續性醫療照護等服務，並將醫療照護由個人擴及家戶成員。目前約有 1,459 家基層院所加入，占 92 年底基層院所數約 17.04%。約有 1,663 位醫師加入，占 92 年底基層院所醫師數約 15.03%。每週約可提供共同照護門診 1,600 診次以上，基層醫師可視病情需要，將病患轉診至合作醫院，提供持續性醫療照護。

(四)綜上，分級醫療及轉診制度能否落實之關鍵在於民眾對於基層醫療院所之信心，並進而願意前往基層醫療院所就醫。衛生署雖已於 92 年 3 月起推動實施「全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫」，93 年起擴大試辦，惟其成效仍屬有限，且提升基層醫療品質之關鍵並不全在於參與「全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫」之基層院所家數之增加，而在於制度之設計可否讓民眾對於基層醫療院所之醫療品質有信心，且在有接受急、重症治療之需要時，亦可順利轉診合作之醫院。衛生署未能建立民眾對於基層醫療院所之信心，亦未能提出落實轉診制度之計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力，顯有未洽。

二、健保局執行醫院總額支付制度、醫院自主管理及醫院卓越計畫，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，造成醫院限診、減少開藥種類或數量、不願開立慢性病連續處方箋、取消原排定之門診、不當轉診、拒絕開立或要求病患自費購買高價藥物、拒收病人、拒絕病人住院及延長重要檢查之等候期間等情事，損害民眾就醫權益，引發民怨，洵有未當。

- (一)本院前於 90 年間就「全民健康保險之執行績效及其相關問題」進行調查，發現國內醫療保健支出占國內生產毛額（下稱 GDP）之比率較諸其他國家仍屬較低，現階段全面性實施總額預算，雖可將醫療費用之成長予以控制，但有限之預算卻可能造成醫療資源分配之排擠效果，同時衍生教學及研究任務成長緩慢停滯等問題；另按照先進國家實施經驗，總額預算實施前，保險人已長期掌握民眾健康狀況及醫療利用行為之豐富資料，且對醫療服務提供者之規範與倫理亦已建立相當之基礎，但仍不免發生影響民眾就醫可近性及醫療品質之疑慮，況我國不論對醫事人員之倫理規範，或對民眾健康資訊之掌握，仍在初期發展階段，醫院總額支付制度相關配套條件尚有未盡周延之處，爰請衛生署依調查意見「衛生署研議實施醫院總額支付制度之同時，對於就診民眾權益、醫院生存、醫療品質及醫療生態之維持及規範，應深入評估並妥適研擬相關配套措施」進行檢討。
- (二)總額支付制度實施之目的，係課以醫療提供者節制醫療費用之責任，透過協商方式協議年度支出總額，使醫療提供者共同承擔財務風險責任，並控制醫療費用於預算先設定之範圍內，同時藉由總額之實施提升醫療效率、品質及專業自主性，促使醫療院所之適當分工與合作。至於國內實際運作係採支出上限制，即預先依據醫療服務成本及其服務量之成長，設定全民健康保險（下稱健保）支出之年度預算總額，醫療服務以相對點數反映各項服務成本，惟每點支付金額採回溯性計價方式，由預算總額除以實際總服務量（點數）而得；當實際總服務量大於原先協議之總服務量時，每點支付金額將被稀釋，反之將增加。由於固定年度預算總額而不固定每點支付金額，故可控制年度醫療費用總額。然總額支付制度雖可控制醫療費用之成長幅度，惟無同儕制約之機制時，將使醫療院所無所適從、人心惶惶，在互相猜忌下衝高服務量，此種惡性競爭之方式，卻反向造成點值之低落及醫療院所選擇病人等之弊端，且在醫院激烈競爭下，首被市場機制淘汰者，恐為無法衝高或未衝高服務量之醫院，而發生目前已實施總額支付制度之國家所擔心之「劣幣驅逐良幣」問題。

- (三)實施總額支付制度應採行之配套措施，包括：合理之給付範圍、支付標準之合理調整、分級醫療轉診制度之健全、臨床指引及實證依據作為審核之標準、醫院相關品質指標之透明化、重大傷病、罕見疾病及偏遠地區醫療之保障措施，制度設計之同儕制約效果及整合性共同溝通與互動資訊平台之建置，亦須妥善建立上開配套措施，始能在總額支付制度下，將醫療資源及費用之配置合理化。惟因國內健保總額之計算，係建立在公勞保時代之醫療費用基礎，其費用結構並不合理，又有輕病所占費用比率過高、門診醫療資源不當使用等之醫療型態扭曲，復因醫院總額支付制度在民國（下同）91年下半年開始實施，92年即因嚴重急性呼吸道症候群（下稱 SARS）疫情影響，就診量大幅下滑，使衛生署與醫院協商93年度健保總額支付，雖已考量92年 SARS 之影響效應，惟仍無法合理、妥適計算出每人醫療費用之成長率，因此健保財務之缺口，勢必由全國醫院共同承受財務風險。
- (四)健保局高屏分局（下稱高屏健保分局）於89年1月辦理醫院自主管理，嗣健保局於90年7月及93年7月分別開始實施醫院總額支付制度及醫院卓越計畫。前開制度之精神，均係由各健保分局與轄區內有加入意願之醫院協商當期醫療費用之範圍，透過預先協商之預算分配架構，參加之個別醫院不再與其他醫院競爭同一總額，可避免過度競爭下導致之財務風險，使醫院專注於醫療服務之提供及醫療品質之提升，並降低不必要之用藥、重複檢查及初級照護門診服務，亦同時分擔節制浪費之責任。至於醫院卓越計畫可理解成個別醫院之總額，因個別醫院之總額已固定，故醫院之利潤在於成本之降低，而增加服務量反提高醫院經營成本，不利於醫院之財務，故卓越計畫之實施，首要避免者為醫療院所減少醫療服務因應或拒收醫療成本較高之病患；另因卓越計畫之實施有按季分配總額之額度，故當季之總額用罄後，醫院可能以拒收病患或將原訂檢查、手術之期程取消或延後。
- (五)健保局於醫院卓越計畫實施後，已派員前往醫院實地稽核民眾就醫情形，並要求醫院成立「病患服務中心」，俾及時處理民眾就醫各項問題。該局另組成「醫院卓越計畫效應行動方案」，針對

申報資料進行檔案分析，加強稽核，發現異常即輔導醫院立即改善。至於該局接獲申訴及監測醫療利用情形之結果如次：

1. 93 年 7 月至同年 12 月 3 日，民眾申訴之案件計 821 件，其中醫學中心 505 件、區域醫院 194 件、地區醫院 122 件。93 年 10 月間，民眾申訴之類別以掛不上號最多，有 10 家醫院、74 件申訴案，其次為減少開藥種類或數量，有 15 家醫院、26 件申訴案，再次之為不願開立慢性病連續處方箋，計 7 家醫院、18 件案件。93 年 11 月間，民眾申訴之類別以醫院不願開立慢性病連續處方箋最多，計 6 家醫院、27 件案件，其次為掛不上號，有 8 家醫院、13 件申訴案，再次之為減少開藥種類或數量，有 4 家醫院、6 件申訴案。
2. 行政院國軍退除役官兵輔導委員會台中榮民總醫院係唯一 1 家遭健保分局終止醫院卓越計畫合約之醫院，該院於實施期間，屢遭民眾申訴，包括：
 - (1) 網路及電話預約掛號限額：對於現場掛不到號之民眾亦未妥善處理，導致重症患者或弱勢民眾被排擠於外，93 年 9 月遭申訴案件計 98 件，掛不到號者即占 78 件，其中有 22 件表明係重大傷病患者。
 - (2) 原排定之門診取消：醫師停診無代診醫師，已預約掛號之病患未妥善安排就診。
 - (3) 未妥善安排轉診：依院方安排到他院就診，但台中榮民總醫院至他院支援醫師之看診病患多，等候時間長。且 9 月中旬將腎臟移植病患之門診追蹤及癌症門診化學治療轉由台安醫院雙十分院執行。
 - (4) 拒開高價藥物：拒絕開立高價藥物及要求民眾自費購買高價藥物各 1 件申訴案，另將藥費比率高之個案轉由合作醫院治療。
 - (5) 醫院病床並未滿床，卻拒絕化療病患治療，且急診待床人數多：4 件癌症需做化學治療及 1 件原安排手術關閉人工肛門個案，原已排定住院治療，惟醫院以滿床或額度用罄為由，拒絕治療，該院急診室每日待床人數約 30 人，然經實地了

解占床率僅 75%左右。

(6)93 年 9 月間至其他醫院支援之診次，每週最多 104 診次，醫師大量在外支援，影響台中榮民總醫院之照護品質。

3.限診：93 年 10 月 9 日至 10 月 15 日間，各醫院平均門診量增減情形如次：診次減少 10%以上醫院為 28 家（分別為醫學中心 1 家、區域醫院 3 家、地區醫院 24 家）、減診 5%至 10%之醫院為 37 家、減診 5%至增診 5%之醫院為 126 家、增診 5%至 10%之醫院為 12 家、增診 10%以上之醫院為 21 家，門診診次增加或整體接近不變之醫院計 159 家，故診次減少 5%以上之醫院合計 65 家，占 29%。減診之主要原因包括：醫師離職、醫師請假、醫師出國、醫師停止支援、停止復健業務、醫院整修等。

4.換藥：

(1)依 90 年至 93 年 7 月藥品費用結構分析，使用專利或監視藥品之比率由 90 年之 17.4%，上升至 93 年 7 月之 31.1%；使用原開發廠藥品及 BE（bioequivalence，譯：生體相等性試驗）學名藥品之比率亦由 90 年之 72.7%，上升為 93 年 7 月之 77%，使用一般學名藥品之比率由 90 年之 27.1%，降為 93 年 7 月之 22.8%，故醫院縱有換藥之情形，惟藥品之品質無變差之疑慮。

(2)納入全民健保給付之藥品，均須通過查驗登記，並取得衛生署核發之藥品許可證，且目前藥廠均需實施「現行藥品優良製造規範（current Good Manufacturing Practice, cGMP）」。
又 72 年 1 月 28 日列入新藥監視之藥品，學名藥品在上市前均須依照「藥品生體可用率及生體相等性試驗基準」，執行相關之試驗。故藥品之品質，應已達到一定水準。詢據衛生署陳署長建仁表示，在藥效無影響之前提下，不反對醫療院所更換藥品。

5.拒收病人：截至 93 年 11 月底，健保局接獲申訴拒絕為重症治療案件計 8 件。

6.輕病住院：健保局對於住院案件疾病嚴重度之改變情形，已透

過健保申報資料進行檔案分析，發現 6 個分局所轄區域醫院及地區醫院 93 年第 2 季較 92 年第 1 季之病例組合指數（case-mix index, CMI）平均值均增加，醫學中心僅東區分局由 1.35 降為 1.33，地區教學醫院僅高屏分局之病例組合指數由 0.76 降至 0.74、東區分局由 0.87 降為 0.78 外，其餘均呈現成長。

就整體醫療服務情形而言，並無出現輕病住院之趨勢。

- (六) 本案諮詢委員表示，渠所服務之醫學中心安排電腦斷層攝影（下稱 CT）檢查之等候期間原為 1 星期左右，惟因醫院當季分配之額度已用罄，故安排部分病患於 1 個月後始進行 CT 檢查。
- (七) 另總額支付制度對於偏遠地區醫療及急、重症醫療之保障措施，詢據健保局表示，該局已自 93 年 6 月起，對偏遠地區醫院之急診醫療加 3 成給付，且健保費協會協商 94 年醫院總額時，已特別為罕見疾病、血友病及愛滋病患者之用藥，保留 22.3 億元預算，專款專用，該專款之額度如有不足，亦將由健保局其他部門編列預算另行支付。
- (八) 國內部分醫院，門診診次及病患人數均多，致難有良好之品質保障而為各界垢病，且醫院開立藥品之考量在於價差之高低，連帶影響健保財務。按卓越計畫實施之目的，本應包括降低過量之門診量及在藥效相同之前提下使醫院以 BA/BE 藥品（bioavailability/bioequivalence；藥品生體可用率／生體相等性試驗）取代較為昂貴之原廠藥，惟衛生署及健保局執行卓越計畫之前，並未教育民眾卓越計畫實施之理由及民眾應配合或相關之權益保障事項，故民眾未改善就醫之態度及習慣，對醫院卓越計畫有諸多不滿。且卓越計畫由健保局與個別醫院協商醫療費用，反使醫院陷入財務之角度思考，忽略醫療之本質應以病人為中心，而有不當壓縮醫療成本之情事。依健保局提供之資料、台中榮民總醫院因應卓越計畫實施之管理措施及媒體報導之消息，確有醫院於卓越計畫實施後採行限診、限號、減少開藥種類或數量、不願開立慢性病連續處方箋、取消原排定之門診、不當轉診病患、拒開高價藥物、要求病患自費購買高價藥品、拒收病人、拒絕病人住院導致急診室待床病人多及延長重要檢查之等候期間等問題，而有損害

民眾就醫權益之情事。另在個別醫院總額固定之前提下，醫院確有關閉病床之情事，健保局迄今雖未發現醫院將成本高但無利潤可言之重症或罕見疾病病患不當轉出醫院，該局亦以醫院檔案分析針對不當轉診急、重症病患之情形進行監控，然監測之結果僅為指標值數字之變化，當數字出現明顯變化時，問題可能已達無法解決之地步，過於信賴監測指標值之變化，未必能真實反映民眾醫療權益受損之實情；又健保費協會協商 94 年醫院總額時，已特別為罕見疾病、血友病及愛滋病患者之用藥，保留 22.3 億元預算，專款專用，惟查衛生署公告之全民健康保險重大傷病範圍之重大傷病即有 31 大類，領有重大傷病證明之人數約 50 萬人，惟該保留專款卻僅用於罕見疾病、血友病及愛滋病患者之用藥，其他重大傷病病人之醫療支出，仍在總額內支應，未有特別之保障措施。至於偏遠地區之醫院，雖有急診醫療加 3 成之給付保障，惟當地之醫院，即使明知其他醫療服務之點值被嚴重稀釋，卻因醫療人員數目、設備及當地人口數較少等限制，實無能力透過增加服務量達成目標收入以減少營運之衝擊，而現行總額支付制度對於偏遠地區之醫療雖有特別考量，惟保障措施是否足夠，仍非無疑。綜上，健保局執行醫院卓越計畫，未建立完善之配套措施，造成醫院限診、減少開藥種類或數量、不願開立慢性病連續處方箋、取消原排定之門診、不當轉診、拒絕開立或要求病患自費購買高價藥物、拒絕病人住院及延長重要檢查之等候期間等情事，致影響民眾就醫權益，洵有未當。

三、健保局實施總額支付制度，未建立完善之相關配套措施，亦未協助醫院建置同儕制約機制，導致醫院間之惡性競爭，核有欠當。

(一)健保局 93 年結算之「91 年度第 3、4 季醫院總額點值」及「92 年度醫院總額點值」：

1.91 年第 3 季，包含門診洗腎，醫學中心門診平均點值為 0.9710 元、區域醫院為 0.9667 元、地區醫院為 0.9621 元，平均為 0.9672 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 99.56%，地區醫院為醫學中心之 99.08%。

2.91 年第 4 季，包含門診洗腎，醫學中心門診平均點值為

0.9644 元、區域醫院為 0.9548 元、地區醫院為 0.9416 元，平均為 0.9553 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 99.00%，地區醫院為醫學中心之 97.63%。醫學中心、區域醫院及地區醫院之點值，分別較前 1 季減少 0.68%、1.23%、2.13%。

3.92 年不分季、不包含門診洗腎，醫學中心門診平均點值為 0.9338 元、區域醫院為 0.9095 元、地區醫院為 0.8645 元，平均為 0.9095 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 97.40%，地區醫院為醫學中心之 92.58%。

4.91 年第 3 季，醫學中心住診平均點值為 0.9562 元、區域醫院為 0.9545 元、地區醫院為 0.9528 元，平均為 0.9549 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 99.82%，地區醫院為醫學中心之 99.64%。

5.91 年第 4 季，醫學中心住診平均點值為 0.9514 元、區域醫院為 0.9458 元、地區醫院為 0.9480 元，平均為 0.9487 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 99.82%，地區醫院為醫學中心之 99.64%。醫學中心、區域醫院及地區醫院之點值，分別較前 1 季減少 0.50%、0.91%、0.50%。

6.92 年不分季，醫學中心住診平均點值為 1.0017 元、區域醫院為 0.9984 元、地區醫院為 0.9968 元，平均為 0.9995 元。區域醫院每點點值為醫學中心之 99.67%，地區醫院為醫學中心之 99.51%。

7.92 年之總額點值結算及 93 年之預估點值：

(1)台北健保分局 92 年之門診點值（未含洗腎，以下同），醫學中心為 0.9403 元，區域醫院為 0.9144 元、地區醫院為 0.8771 元；住院點值，醫學中心為 1.0207 元，區域醫院為 1.0289 元、地區醫院為 1.0211 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.9112 元、區域醫院為 0.8794 元、地區醫院為 0.8263 元；非卓越計畫醫院之門住診點值（醫學中心均參加卓越計畫），區域醫院為 0.8673 元、地區醫院為 0.8225 元。

(2)北區健保分局 92 年之門診點值，醫學中心為 0.9141 元，區

- 域醫院為 0.8923 元、地區醫院為 0.8504 元；住院點值，醫學中心為 0.9864 元，區域醫院為 0.9848 元、地區醫院為 0.9840 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.9769 元、區域醫院為 0.9537 元、地區醫院為 0.9395 元；非卓越計畫醫院之門住診點值（醫學中心均參加卓越計畫），區域醫院為 0.6768 元、地區醫院為 0.6578 元。
- (3)中區健保分局 92 年之門診點值，醫學中心為 0.9348 元，區域醫院為 0.9025 元、地區醫院為 0.8612 元；住院點值，醫學中心為 0.9766 元，區域醫院為 0.9718 元、地區醫院為 0.9758 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.8986 元、區域醫院為 0.8875 元、地區醫院為 0.8632 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.8361 元，區域醫院為 0.8200 元、地區醫院為 0.8174 元。
- (4)南區健保分局 92 年之門診點值，醫學中心為 0.9262 元，區域醫院為 0.9062 元、地區醫院為 0.8385 元；住院點值，醫學中心為 0.9821 元，區域醫院為 0.9763 元、地區醫院為 0.9749 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.83 元、區域醫院為 0.84 元、地區醫院為 0.82 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，不分層級為 0.77 元。
- (5)高屏健保分局 92 年之門診點值，醫學中心為 0.9469 元，區域醫院為 0.9370 元、地區醫院為 0.8824 元；住院點值，醫學中心為 1.0115 元，區域醫院為 1.0128 元、地區醫院為 1.0141 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.89 元、區域醫院為 0.90 元、地區醫院為 0.92 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，不分層級為 0.80 元。
- (6)東區健保分局 92 年之門診點值，醫學中心為 0.8608 元，區域醫院為 0.8929 元、地區醫院為 0.8578 元；住院點值，醫學中心為 0.9940 元，區域醫院為 0.9948 元、地區醫院為 0.9954 元。93 年卓越計畫醫院之門住診點值，區域醫院為 0.8521 元、地區醫院為 0.8401 元（醫學中心未加入卓越計畫）；非卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.7651

元，區域醫院為 0.7056 元、地區醫院為 0.6891 元。

- (二)總額支付制度之最終目的，並不在於醫療費用之控制，而應回歸至醫療及實施健保制度之本質，即醫療品質之保障、醫療效率之提昇及醫療資源分配之公平及合理。詢據健保局表示，實施總額支付制度之配套措施，包括：支付制度之改革、提升效率誘因、修改支付標準、藥價基準，以建立公平合理之分配工具，減少浮濫使用之誘因，惟查前開配套措施，健保局目前尚在建置中，短期間內勢難達成醫療資源公平合理配置之目的。在健保費協會核定之醫療費用成長率未能實際反映醫療成本之成長，及前揭總額支付制度相關配套措施未建置完成下，將醫院置於同一總額下進行生存之競爭，其結果必然將各醫療院所申報之醫療費用進行齊頭式之統一核刪，由醫療院所共同承擔健保財務風險，而醫院衝高服務量、發展成本低、利潤高之醫療服務均為不得不然之策略，然對於因人力、設備不足而不易衝高服務量之小型醫院，或以急、重症醫療為主之醫學中心，則面臨更為嚴峻之經營考驗。依據 91 年第 3 季、第 4 季及 92 年度之醫院點值結算，醫院之門診點值確有快速下降之趨勢，住院點值雖尚可維持，然門診點值部分，區域醫院每點點值為醫學中心之 97.40%，地區醫院為醫學中心之 92.58%，且 91 年第 4 季之結算資料與 91 年第 3 季（包含門診洗腎）相較，醫學中心、區域醫院及地區醫院分別較前 1 季減少 0.68%、1.23%、2.13%。至於台北健保分局 93 年卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.9112 元、區域醫院為 0.8794 元、地區醫院為 0.8263 元；非卓越計畫醫院之門住診點值（醫學中心均參加卓越計畫），區域醫院為 0.8673 元、地區醫院為 0.8225 元。北區健保分局卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.9769 元、區域醫院為 0.9537 元、地區醫院為 0.9395 元；非卓越計畫醫院之門住診點值（醫學中心均參加卓越計畫），區域醫院為 0.6768 元、地區醫院為 0.6578 元。中區健保分局卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.8986 元、區域醫院為 0.8875 元、地區醫院為 0.8632 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.8361 元，區域醫院為 0.8200 元、地區

醫院為 0.8174 元。南區健保分局卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.83 元、區域醫院為 0.84 元、地區醫院為 0.82 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，不分層級為 0.77 元。高屏健保分局卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.89 元、區域醫院為 0.90 元、地區醫院為 0.92 元；非卓越計畫醫院之門住診點值，不分層級為 0.80 元。東區健保分局卓越計畫醫院之門住診點值，區域醫院為 0.8521 元、地區醫院為 0.8401 元（醫學中心未加入卓越計畫）；非卓越計畫醫院之門住診點值，醫學中心為 0.7651 元，區域醫院為 0.7056 元、地區醫院為 0.6891 元。各層級醫院點值被稀釋之速度加快，故以門診為發展重心之醫院，其經營危機勢將浮現。

(三)綜上，健保局為全民健保之保險人，為避免健保總額點值之低落，應責無旁貸協助醫院建立同儕制約之機制及建立相關配套措施。惟國內於 91 年實施醫院總額支付制度，相關之支付制度改革、效率誘因、支付標準及藥價基準之修正卻尚未建置完成，復以健保局並未協助醫院建置同儕制約機制，導致醫院間之惡性競爭，核有欠當。

四、健保局開辦及停辦醫院卓越計畫，事前未有週妥之規劃，亦未建立完善配套措施，影響醫院之經營生存及民眾之就醫權益，顯有不當。

(一)國內醫療費用快速成長之原因，與民眾就醫習性、人口快速老化、疾病嚴重程度改變、新藥、新醫療儀器、新醫療技術之開發及醫院及病床之擴張有關。國內部分民眾未有轉診之觀念，在大醫院看輕病，使醫療支出增加；健保剛開辦時，國內老年人口為 7%，93 年已增加至 9%，若以 91 年之資料與 85 年相較，65 歲以上人口成長率為 18%，惟醫療費用成長率為 83%；85 年至 91 年之重大傷病人口成長率為 65%，同期間醫療費用成長率為 106%；至於國內健保特約醫療院所之家數，自 85 年至 91 年增加 2,119 家，成長 13%，醫師人數增加 9,724 人，增加 28%，病床數增加 32,307 床，增加 30%，且 CT、MRI 等高科技設備增加 247 台，增加 146%，新藥品項增加 349 項，增幅為 26 倍，新藥

申報金額自 86 年至 92 年 8 月止累計金額達 440 億元，均為造成健保支出大幅增加之原因。又經濟合作發展組織國家(Organisation for Economic Co-operation and Development，下稱 OECD)為提供良好之醫療服務及發展，醫療費用成長率通常為經濟成長率之 2 倍。惟國內健保總額成長率核定之程序，係由衛生署送交行政院先行核定成長率，健保費協會再依據行政院核定之成長率進行各部門總額之協商，依據健保費協會公告之 93 年每人醫療給付費用成長率，牙醫門診為 2.64%、中醫門診為 2.41%、西醫基層為 2.70%、醫院為 4.10%。健保費協會之公式實未能反映 65 歲以上人口、高度利用率及重大傷病人數及照護強度之增加，此類人口之醫療費用成長率每年大約在 14%至 16%左右，然醫院年度總額成長率只有 4%。另依據主計處預估國內 93 年之經濟成長率為 5.87%，然而行政院核定 93 年全民健保每人醫療費用成長率為 4.01%，加計保險對象人口成長率 0.33%，合計 4.34%，故學界及醫界均反映核定之總額成長率確有不足。

(二)健保局於 93 年 7 月開始實施醫院卓越計畫，由各健保分局與轄區有意願配合衛生政策之醫院，依據該院服務規模、費用結構及合理成長率，協商當期醫療費用之範圍，藉由降低個別醫院財務風險之誘因，讓醫院專注在提供醫療服務與提升醫療品質，降低不必要之用藥、重複檢查及初級照護門診服務。醫院總額之承辦單位即台灣醫院協會原先提出之醫院卓越計畫，係採高標準評核申請之醫院，實施之目的並非作為費用之管制，而係品質之提升，故需具備一定品質之醫院始得加入，惟健保局將醫院加入之門檻降低，只要 2 年內未遭健保停約，且願意公開醫療品質監測指標或財務資訊，即可加入該試辦計畫。因卓越計畫之範圍擴大，至 93 年 10 月底之參加家數為 228 家，占醫院家數之 45%，然其費用占率為 64%，故扣除卓越計畫醫院之總額，其餘 55%之醫院要競爭 36%之總額。故卓越計畫之醫院已有固定總額之保障，醫院之管理在於成本之控制；非卓越計畫之醫院需共同競爭剩餘之總額，個別醫院對於服務量之自律，卻難保其他醫院有衝高服務量之行為，在點值浮動之不確定因素下，醫院只得以

衝高服務量以保障收入，卻可能連帶使每點點值更為降低。

(三)依據各分局之點值預估資料，參加卓越計畫醫院之點值，均優於同地區、同層級之非卓越計畫醫院。其中又以北區健保分局之點值差異最大，該分局區域醫院，參加卓越計畫醫院 93 年 7 月之平均點值為 0.9537 元，未參加卓越計畫醫院為 0.6770 元；參加卓越計畫之地區醫院之平均點值為 0.9395 元，未參加卓越計畫醫院為 0.6578 元，未參加卓越計畫者之點值係卓越計畫區域醫院、地區醫院之 70.99%、70.01%。若未分醫院層級，台北、北區、中區、南區、高屏及東區等健保分局未參加卓越計畫醫院之點值分別為 0.8539 元、0.6678 元、0.8248 元、0.77 元、0.80 元及 0.7391 元，係卓越計畫醫院之點值 0.8925 元、0.9643 元、0.8886 元、0.84 元、0.91 元及 0.8488 元之 95.68%、69.25%、92.82%、91.67%、87.91%及 87.07%，顯示非卓越計畫醫院平均預估點值，均低於卓越計畫醫院。

(四)依據健保局提供之資料，參加卓越計畫之醫院家數占率為 45%，費用占率為 64%，93 年 9 月間，參加卓越計畫醫院之醫療點數與協議值之差距已由 93 年 8 月之 10%下降至 2%，而重大傷病件數之占率亦較非卓越計畫醫院為高。在監測指標部分，參加卓越計畫醫院之門診醫院醫療服務點數比率、藥費成長率、抗生素使用率、平均住院日數、IC 卡上傳比率及各分局別指標，包括：疾病嚴重度、同日再急診率、門診慢性病開立慢性病連續處方箋百分比等，均優於非卓越計畫醫院。故在醫療費用點數之成長及品質之監測值，卓越計畫醫院均優於非卓越計畫醫院。惟健保局表示，醫院卓越計畫之實施期間為 93 年 7 月 1 日至 12 月 31 日，在配套措施建置完成前，明(94)年將不再繼續辦理醫院卓越計畫。亦即健保局不再與個別醫院協定總額，所有醫院將競爭同一總額，卓越計畫醫院原先之限診、換藥等問題可能不再發生，代之而起者，則是所有醫院一起衝高服務量。然因總額之成長率，未能完全反映人口老化、疾病嚴重程度改變、新藥、新醫療儀器、新醫療技術之開發、醫院及病床數之擴張，當總額之成長率低於總體申報量之成長率時，不難預見醫院將發生

衝高服務量而造成拉低每點服務點值之情事，更將使全體醫院之經營雪上加霜，民眾醫療權益亦不可能免於受影響。

- (五)綜上，健保局辦理醫院卓越計畫，參加之家數占率為 45%，費用占率為 64%，預算排擠之結果，造成非卓越醫院點值大幅縮水；該局復於 93 年 12 月表示將暫停辦理醫院卓越計畫，讓所有醫院競爭同一總額。健保局開辦及停辦醫院卓越計畫，事前未有週妥之規劃，亦未建立完善配套措施，影響醫院之經營生存及民眾就醫權益，顯有不當。

五、健保局核定藥價之資訊不足，藥費支出金額占醫療費用支出之比率偏高，致醫療院所以開立處方獲得藥價差做為收入之主要來源，影響健保財務及民眾醫療權益，洵有未當。

- (一)本院 89 年間就「中央健康保險局辦理全民健保業務，自開辦以來，藥費支出暴增 1 倍，且欠費數額居高不下」及 90 年間就「全民健康保險之執行績效及其相關問題」進行調查，調查意見指出「健保局對於藥價差問題未能妥適解決，且藥品核價機制不足」，且經本院糾正健保局在案。

- (二)健保局於本院 89 年間開始調查後，始進行藥價調查，且於本院糾正該局後，對專利期內藥品按藥價調查結果調整藥價，預估每年節省之金額如次：

- 1.89 年藥價調整：採藥價調查及分類分組定價之方式，進行藥價調整作業，共調整 9,801 品項之藥價，新藥價於 90 年 4 月 1 日生效，每年可節省藥費金額約 46 億元，迄 93 年 12 月止之 3 年 9 個月期間，計可節省藥費約 172.5 億元。
- 2.90 年藥價調整：調整 8,162 品項之藥價，新藥價已於 92 年 3 月 1 日生效，每年可節省藥費金額約 57 億元，迄 93 年 12 月止之 1 年 10 個月期間，計可節省藥費約 104.5 億元。
- 3.91 年 1 月 1 日調降基層診所「簡表」申報之每日藥品費用，每年可節省藥費金額約 32 億元，迄 93 年 12 月止之 3 年期間，計可節省藥費約 96 億元。
- 4.93 年辦理藥價調整作業，於同年 11 月 1 日實施 27 品項之新藥價，估計每年可節省 0.68 億元，迄 93 年 12 月止之 2 個月

期間，計可節省藥費約 0.11 億元。

依據前開健保局提供之資料，若 89 年至 93 年間，該局未進行藥價調降，則 93 年預估之藥費支出將比實際支出增加 135.68 億元；至於該局自 90 年 4 月 1 日開始實施新藥價迄今（93 年 12 月），計可節省之藥費金額約為 373.11 億元。

(三) 詢據健保局表示，醫療機構採購藥品時，一方面由於藥品販售業者之彼此競爭，復因為醫療機構採購能力、購買數量、交貨地點、付款條件之差異，而有不同之議價能力，致產生藥價差。故藥品在自由市場且政府進行訂定單一價格之情況下，大小型機構分別購置時，必然會有價差存在；不只在我國如此，世界各國皆然。健保局辦理 90 年藥價調整，新藥價於 92 年 3 月 1 日起實施後，估計之藥價差已縮減至 7% 以內。另詢據衛生署及健保局對於解決藥價差問題之思維及困難包括：

1. 健保局直接介入市場機制，訂定健保藥品之合理價，使醫院依此價格採購。然因藥價固定，使價差成為枱面下交易之考量，對於醫院及藥商有利。
2. 以大、小院所實際採購價，加上合理管理費用支付藥價。但醫療院所之採購人員可能與藥商攜手抬高藥價，增加管理費用，更可能有枱面下之價差，對健保財務更為不利。
3. 由健保局自行採購，配送予醫療院所，以徹底解決價差問題。卻可能需面對外國藥商發動要求開放自由市場之國際壓力；且藥品由健保壟斷獨買，反扼殺未蒙採購藥廠之生機。
4. 針對某些特定層級或地區之院所，或某些必要藥品，給予加成，彌補城鄉差距，或大、小醫院之差異。然界定需加成支付之藥品、地區、院所有實際之困難。
5. 採行同成分、同療效藥品之單一藥價基準。然歐美先進國家，各層級醫院各有其主要照護之對象，國內醫學中心、區域醫院及地區醫院，各自競爭病患，若採行單一藥價，小型醫院及基層醫療院更難以競爭。

(四) 按有關藥品支付金額之計算，健保法第 49 條係規定：「……藥品及計價藥材依成本給付。……」同法施行細則第 67 條之 1 規

定：「本法第 49 條第 3 項所稱藥品及計價藥材之成本，係指保險醫事服務機構取得同類藥品及計價藥材之市場平均價格；其核算，依本法第 51 條有關藥價基準及醫療費用支付標準之規定辦理。」健保局為縮小健保藥品支付價格與市場實際交易價格間之差距，爰多次進行健保藥價調查，以直接銷售給特約醫事服務機構之所有藥品供應商為調查對象，調查內容除藥商及藥品之基本資料外，另包含藥品銷售量（包括贈品量、藥品耗損、扣除退貨數量）、銷售總金額（包括營業稅、扣除折讓金額及退貨金額），廠商需按季申報資料等，惟藥價之訂定應考量之藥廠（商）研發、製造、原料、銷售、行銷等成本及醫療院所藥品儲存、運送、耗損等管理費用及議價能力，健保局在藥品成本未透明化之情形下，僅透過藥價調查，能否確實掌握藥品之實際成本，不無疑問。因之，健保局估計藥價差之金額已縮減至 7% 以內，其正確性仍非無疑。

(五) 至於藥價差造成藥品之龐大支出亦為醫療浪費之原因，健保局雖已多次調降藥價後，使藥費之成長率明顯下降，惟依據該局提供之資料，90 年至 92 年間，國內藥費支出金額分別為 847 億元、904 億元及 945 億元，分別占醫療費用之 24.8%、24.4% 及 24.7%。藥費之成長率雖已自 87 年、88 年之 12.9% 及 11.3%，降至 92 年僅成長 4.3%，惟與 OECD 國家藥費占率約 15% 相較，國內藥品支出顯然偏高。

(六) 綜上，醫療院所提供專業之醫療服務，健保局給予合理之對價支付，對健保財務及民眾之醫療權益始具保障。然國內藥品成本未能透明化，健保局核定藥價之資訊不足，藥費支出金額占醫療費用支出之比率偏高，致醫療院所以開立處方獲得藥價差做為收入之主要來源，除使國內藥費支出不斷增加，危及健保財務外，亦可能造成民眾取得之藥品品項，係以醫院之收入為考量，而非病患之實際需要，未能保障民眾之醫療權益，洵有未當。

六、健保局未能積極遏止醫療浪費，對於醫療浪費之態樣、範圍及金額未進行深入之研究，復未有完善之機制隨時評估各項節流措施之成效，有欠允當。

- (一)國內醫療費用成長快速，各界咸認與醫療浪費有關，惟本院多次詢問衛生署國內醫療浪費之金額，該署均未能進行完整之推估。醫療浪費之原因，國內學者多指出與社會保險誘導之道德危害有關，當提供醫療保險後，可減少消費者財務之不確定性，進而讓消費者之利用增加，產生三類型之道德危害：首先，在就醫行為上，消費者會對事前預防措施之誘因降低，造成疾病罹病率或嚴重度提高；再者，就醫價格障礙降低後，假性之醫療需求或非必要之求診會隨之增加；最後，消費者監督醫療提供者之誘因，在醫療保險介入後降低，可讓醫師誘發需求之程度提高。至於學者多數認為國內醫療浪費之問題，與保險對象之重複就醫、領藥及檢查、國人每人每年門診就醫次數維持在 14 至 15 次間，高於歐美先進國家平均之 6 至 8 次及藥價差造成藥品之龐大支出，使國內藥費占醫療費用之 24%至 25%間，明顯高於 OECD 國家藥費占率之 15%等有關。另全民健保之支出約有 21%係利用於上呼吸道感染（感冒居多）之治療、腸胃疾病及骨關節疾病之治療分別占 19%及 17%，健保之資源有限，然前開疾病可能無就醫之必要，所使用之醫療費用卻占健保支出之 2 分之 1，亦為形成醫療浪費之主因。
- (二)92 年間，國內發生嚴重之 SARS 疫情，民眾畏懼在醫療院所遭受感染，故 SARS 流行期間，除非病況不得已，民眾多數均不願前往醫院就醫，利用當時期實際之醫療服務量，應可推算國內民眾真正之醫療需要量，至於實際值與預期值之差異，即可能為非真正必要之醫療需求，甚可據此推斷醫療浪費之情形。本院鑑於健保局遲遲無法推估醫療浪費之金額，亦無法預測國人實際之醫療需求，爰於 SARS 流行期結束後，建議該局以 SARS 流行期間之醫療需要相關資料作為研究基礎，針對該時期與平時之醫療需求進行比較，以瞭解醫療浪費之態樣及金額。據健保局初步分析之結果：92 年 4 月至 6 月 SARS 期間之整體實際醫療費用皆較預期醫療費用為低，其中以 6 月份改變率為-20.4%最高，由預期之 316 億元降到 252 億元；不同服務別中則以 6 月份住院改變率為-25.5%最高。若以層級別分析，不同層級醫療費用改變率以 6

月份醫學中心下降最多，達 31.4%，其次為區域醫院下降 24.9%。醫學中心醫療費用之下降率，無論 4 月、5 月及 6 月等 3 個月份均高於其他層級之醫院。若按分局別分析，醫療費用改變率以 6 月份之台北分局下降 24.4% 最多，其次為高屏健保分局之下降 21.1%，台北健保分局醫療費用之下降率，無論 4 月、5 月及 6 月等 3 個月份均高於其他健保分局之醫院。

(三)為使醫療行為免於濫用，世界各國之醫療保險均採行就醫超次加重部分負擔與專業審查等多重措施，期以減少過度使用之行為。然衛生署已多次調整部分負擔並實施門診合理量制度，卻僅在初期對於健保財務之控制有所貢獻，但貢獻度隨時間之經過而遞減。至於專業審查及加強對違規醫療院所之稽核，由於審查之方式多為事後之書面審查，非必需之醫療通常已經發生，又健保局稽核出有違規情事之醫療院所，其違規之事實往往重大而明顯，而對於並無實質必要卻在無意中供給或獲得之醫療浪費，透過審查或稽核之制度予以控制之效果卻極為有限。至於衛生署原先冀望 92 年 7 月實施之健保 IC 卡計畫，可減少不必要之重複就醫、重複領藥及 CT、核磁共振（即 MRI）等高貴檢查之費用支出，然因健保 IC 卡上註記之資料，預計於 94 年 1 月始將「重要醫令項目」及「慢性病連續處方箋」等兩項存放內容納入，故迄今仍無法稽核重複就診、檢驗檢查及處方之資料及機制，未能遏止醫療浪費。

(四)總額支付制度之實施背景，在於國內醫療費用快速成長，健保財務多年來均發生入不敷出之窘境。至於衛生署、健保局、醫療團體及一般民眾，在主觀上雖亦多認為國內有嚴重之醫療浪費問題，惟醫療浪費之態樣、範圍及金額，卻均無客觀、本土性之相關統計或理論基礎可佐證，以致於衛生署或健保局歷年來所提出之各項開源節流之方案，對於醫療浪費節制之效果極其有限。國內於 92 年間發生嚴重之 SARS 疫情，非必要之醫療需求被壓制，當時期實際之醫療需要應接近在無醫療浪費情事下之醫療需要，健保局對於 92 年 4 月至 6 月之健保申報資料分析，亦發現 SARS 期間之整體實際醫療費用皆較預期醫療費用為低，惟該局

尚未利用該期間之健保資料，詳細分析醫療浪費之態樣、範圍及金額。又健保局在近年來已多次表示調整部分負擔及健保費率之必要性，惟該局對外說明健保財務入不敷出之同時，卻未能提出實證、客觀且本土性之研究資料，向民眾說明該局對於醫療浪費遏止之具體績效，讓民眾瞭解該局確已竭盡所有遏止醫療浪費之措施，惟醫療費用仍無可避免地持續成長，而有調高保險對象部分負擔及健保費之必要。

(五)綜上，健保局未能積極遏止醫療浪費，對於醫療浪費之態樣、範圍及金額未進行深入之研究，復未有完善之機制隨時評估各項節流措施之成效，有欠允當。

綜上論結，為行政院衛生署未能建立民眾對於基層醫療院所之信心，亦未能提出落實轉診制度之計畫時程及評估績效，推動分級醫療及轉診制度不力；中央健康保險局執行醫院總額支付制度、醫院自主管理及醫院卓越計畫，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，造成醫院限診、減少開藥種類或數量、不願開立慢性病連續處方箋、取消原排定之門診、不當轉診、拒絕開立或要求病患自費購買高價藥物、拒收病人、拒絕病人住院及延長重要檢查之等候期間等情事，損害民眾就醫權益，引發民怨；實施總額支付制度，未建立完善之相關配套措施，亦未協助醫院建置同儕制約機制，導致醫院間之惡性競爭；辦理及停辦醫院卓越計畫，事前未有週妥之規劃，亦未建立完善配套措施，影響醫院之經營生存及民眾之就醫權益；核定藥價之資訊不足，藥費支出金額占醫療費用支出之比率偏高，致醫療院所以開立處方獲得藥價差做為收入之主要來源，影響健保財務及民眾醫療權益；未能積極遏止醫療浪費，對於醫療浪費之態樣、範圍及金額未進行深入之研究，復未有完善之機制隨時評估各項節流措施之成效，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

9、中央健保局對醫院總額支付制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用支付標準，未針對不同經營型態分階段調整等，均有未當案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 122 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：中央健康保險局

貳、案由：

為中央健康保險局執行醫院總額支付制度，制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，影響地區醫院生存及民眾獲得社區醫療之可近性；執行 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標，未針對不同經營型態之醫院分階段調整，亦未制定配套誘因，均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

為調查「全民健康保險醫院總額支付制度」及「醫院卓越計畫」對於地區醫院經營管理之衝擊乙案，本院爰召開 2 場諮詢會議，分別諮詢財團法人辜公亮基金會和信癌症治療中心醫院黃院長達夫、全民健康保險醫療費用協定委員會（下稱健保費協會）前主任委員吳教授凱勳、中央研究院謝研究員啟瑞、台北醫學大學醫務管理學系郭教授乃文、財團法人消費者文教基金會李董事長鳳翱、台灣醫療改革基金會張董事長苙雲、台灣地區醫院協會謝理事長文輝、國立台灣大學附

設醫院林院長芳郁、中華民國醫師公會全國聯合會吳理事長南河、該聯合會全民健保對策委員會召集人邱立法委員永仁、全民健康保險醫院總額執行委員會吳主任明彥等專家學者，並 2 次約詢行政院衛生署（下稱衛生署）陳署長建仁、中央健康保險局（下稱健保局）劉總經理見祥及衛生署醫政處薛處長瑞元、藥政處王處長惠珀等相關主管人員，業經調查竣事，發現確有疏失：

一、健保局執行醫院總額支付制度，制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，影響地區醫院生存及民眾獲得社區醫療之可近性，核有欠當。

(一)依據健保局 93 年結算資料：

- 1.91 年第 3 季地區醫院包含洗腎之門診平均點值為 0.9621 元，係醫學中心之 99.08%、區域醫院之 99.52%；91 年第 4 季，包含門診洗腎，門診平均點值為 0.9416 元，係醫學中心之 97.63%、區域醫院之 98.62%，且每點點值較 91 年第 3 季下降 2.13%。
- 2.92 年醫院總額各分局及層級門診平均點值（不含洗腎），地區醫院門診平均點值為 0.8645 元，係醫學中心之 92.58%、區域醫院之 95.05%。
- 3.91 年第 3 季，地區醫院住診平均點值為 0.9528 元，係醫學中心之 99.64%、區域醫院之 99.82%。
- 4.91 年第 4 季，地區醫院住診平均點值為 0.9480 元，係醫學中心之 99.64%、區域醫院 100.23%，較 91 年第 3 季下降 0.50%。
- 5.92 年不分季，地區醫院住診平均點值為 0.9968 元，係醫學中心之 99.51%、區域醫院之 99.84%。
- 6.93 年 7 月或 7 至 9 月，台北、北區、中區、南區、高屏及東區等健保分局所轄之卓越計畫地區醫院之平均點值，分別為 0.8925 元、0.9643 元、0.8886 元、0.84 元、0.91 元及 0.8488

元，至於非卓越計畫之地區醫院之平均點值則分別為 0.8539 元、0.6678 元、0.8248 元、0.77 元、0.80 元及 0.7391 元。

(二)詢據健保局表示，總額支付制度對於偏遠地區醫療之保障措施，包括：

1.醫院總額：

(1)調高急診醫療支付標準：自 93 年 6 月起，偏遠地區醫院之急診醫療，其點數加 3 成給付之。(即每次急診診查費可申報 446 點至 948 點)。

(2)急救責任醫院認定：衛生署認定之偏遠地區急救責任醫院，可享有加成，預估全年急診增加費用約 1.35 億元。

(3)健保費協會協商 94 年醫院總額時，已特別為罕見疾病、血友病及愛滋病患者之用藥，保留 22.3 億元預算，專款專用，該專款之額度如有不足，亦將由健保局其他部門編列預算另行支付。

2.西醫、牙醫及中醫門診總額：自 91 年起，訂有專款專用額度，供推動基層醫師至醫療資源缺乏地區服務獎勵措施實施方案、執行無牙（中）醫鄉執業（巡迴）計畫或醫療缺乏地區服務獎勵試辦計畫。以 92 年為例，為獎勵牙醫師前往 24 個無牙醫鄉執業，約支付 4,519 萬元，另獎勵牙醫師、中醫師及西醫基層實施巡迴醫療，約支付 9,753 萬元，使保險對象均能獲得適當醫療服務。

(三)總額支付制度之最後目的，並不在於醫療費用之控制，而應回歸至醫療及實施健保制度之本質，即醫療品質之保障及醫療可近性之維持。詢據健保局表示，實施總額支付制度之配套措施，包括：支付制度之改革、提升效率誘因、修改支付標準、藥價基準，以建立公平合理之分配工具，減少浮濫使用之誘因，惟查前開配套措施，健保局目前尚在建置中，短期間內勢難達成醫療資源公平合理配置之目的。透過總額支付制度，可暫時控制醫療費用之成長，然將所有醫院置於同一總額下競爭，對財務、人力、地理位置等條件均不如大型醫院之地區醫院而言，可能係首先被淘汰之醫院。健保局對於山地離島或偏遠地區之醫療院所，雖已

調高急診醫療支付標準，並有專款專用額度以推動基層醫師至醫療資源缺乏地區服務獎勵措施實施方案、執行無牙（中）醫鄉執業（巡迴）計畫或醫療缺乏地區服務獎勵試辦計畫，惟對於遍布全台各鄉鎮，以社區醫院為經營模式之地區醫院卻無任何之保障措施。另依據 91 年第 3 季、第 4 季及 92 年度之醫院點值結算，地區醫院之門診點值已明顯不如醫學中心及區域醫院，93 年第 4 季，門診點值較前季下降 2.3%、住院點值下降 0.50%。至於 93 年度預估之門住診點值，參加卓越計畫之地區醫院尚可維持在 0.84 元以上，惟較 92 年度之點值呈繼續衰退趨勢，與 91 年第 3、4 季相較，點值稀釋更為嚴重。至於非卓越計畫之地區醫院，台北、中區及高屏健保分局勉強維持在每點值 0.80 元以上，但南區及東區健保分局已小於 0.80 元，北區健保分局之地區醫院更小於 0.70 元，故以門診為發展重心之地區醫院，其經營危機勢將浮現。

(四)綜上，健保局執行醫院總額支付制度，制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，影響地區醫院生存及民眾獲得社區醫療之可近性，核有欠當。

二、健保局執行 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標，未針對不同經營型態之醫院分階段調整，亦未制定配套誘因，顯有未當。

(一)國內於 92 年間發生嚴重急性呼吸道症候群疫情（下稱 SARS）後，衛生署爰擬訂「後 SARS 台灣重建計畫—醫療及公共衛生改造計畫」以重建醫療體系。該計畫包括 4 部分：公共衛生體系改造、用藥安全與飲食文化改善、健保體系改造及醫療體系改造等，後二者與全民健保相關，計畫目的係使醫院朝急、重症醫療發展，與基層診所作適當分工，因此訂定 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標。健保費協會於 92 年 11 月 14 日第 82 次委員會議決議：「93 年度醫院醫療給付費用總額之門診及住診服務

預算比例，於扣除特別預算項下之品質保證保留款後，依 45% 及 55% 分配。」惟該協會第 88 次委員會議另決議：「93 年醫院總額門、住診預算比率係為全體醫院之目標，各健保分局在執行醫院卓越計畫或自主管理計畫時，應依醫院層級、類別訂定不同目標。」依上開決議，門住診費用比例並非大小醫院一體適用。

(二)台灣醫院協會前於 93 年 7 月 8 日向健保費協會提出 93 年醫院總額門住診 45：55 比例變更結算作業之意見，除健保費協會已正式函復意見外，健保局亦於 93 年 7 月 20 日接獲台灣醫學中心協會來函，表示台灣醫院協會所提之配套方案與會議紀錄不符，聲明仍希望依照原先公布之操作模式辦理，健保局爰與台灣醫院協會展開討論，並協助模擬試算以供決策參考；該局復於 93 年 8 月 17 日、10 月 4 日以正式公函催請台灣醫院協會就所提方案提出具體操作方式，確認實際執行意見，以便洽辦後續事宜，惟迄今尚未獲得正式回應。

(三)依據健保局提供之資料，92 年全年之門診占率占 50% 至 60% 間之醫院有 118 家，60% 至 70% 間者 76 家、70% 至 80% 間者 57 家、80% 至 90% 間者 56 家、90% 以上者有 89 家，分別占醫院總家數之 19.4%、12.5%、9.4%、9.2% 及 14.6%，即有 396 家醫院，占有醫院之 65.1%，其門診占率超過 50%，若無配套措施，強行將門、住診預算整體目標訂為 45：55，並一體適用於大小醫院，醫院之門診點值勢必大幅縮水，影響部分醫院之生存。另詢據衛生署陳署長建仁表示，依據各層級醫院門、住診申報之點值結構，醫學中心較易達成該目標，然區域醫院即可能發生困難，至於部分地區醫院以發展門診為主，實難達成該目標，故應有配套措施以避免對醫界及民眾之巨大衝擊。

(四)經詢據健保局表示，針對 93 年醫院門、住診比率調整之執行配套措施，包括：分區（分層級）目標之訂定及落實、推動醫院卓越計畫，降低個別醫院風險、修訂醫院門診合理量，推動分級診療、減少大醫院輕病門診，降低對地區醫院衝擊、降低對急診之衝擊、利用健保 IC 卡減少重複用藥檢查等措施、鼓勵慢性病處方，減少重複就醫及考慮將未通過評鑑或門診為主之醫院併入基

層總額。惟本院多次詢問該局對前開配套措施之具體執行方案，該局迄仍未能提出，顯見健保局對上開配套措施，迄未有具體執行方案。

- (五)綜上，衛生署擬訂之「後 SARS 台灣重建計畫－醫療及公共衛生改造計畫」，將 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標，該目標亦經健保費協會通過，惟健保局目前尚無配套之具體執行措施。至於國內有 396 家醫院，占所有醫院之 65.1%，其門診占率超過 50%，若無配套措施，強行將門、住診預算以 45：55 分配，並一體適用於大小醫院，將使以發展門診業務為主之醫院，難以生存。為使醫院朝向急、重症醫療發展，並與基層診所作適當分工，該目標或有執行之必要，惟健保局執行 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標，未針對不同經營型態之醫院分階段調整，亦未制定配套誘因，影響醫院生存權益，顯有未當。

綜上論結，為中央健康保險局執行醫院總額支付制度，制度設計未盡周詳，未建立完善節制醫療費用之健保給付範圍、支付標準、藥價基準、分級醫療、醫療費用審查之實證醫學指引及醫療品質資訊之透明化及重大傷病、罕見疾病、偏遠地區之醫療照護等相關配套措施，復未能採行有效遏止醫療浪費之方法，影響地區醫院生存及民眾獲得社區醫療之可近性；執行 93 年門、住診費用比例為 45：55 之目標，未針對不同經營型態之醫院分階段調整，亦未制定配套誘因，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

10、中油公司聘常在國際法律事務所，處理永安液化天然氣二期儲槽爭議訴訟，其委聘理由牽強，支付費用未循相關規定辦理，均有失當案

審查委員會：經 94 年 1 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 122 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：中國石油股份有限公司（下稱「中油公司」）

貳、案由：

中油公司初聘常在國際法律事務所（下稱「常在」）處理該公司永安液化天然氣二期儲槽爭議之訴訟，其所持委聘理由顯屬牽強；在初聘期間屆滿後，復未尋求釋示是否應適用政府採購法辦理勞務採購，即逕與常在續約；又該公司支付常在之法律事務費用，其憑證報銷與審核，未能遵循會計法及該公司「支出憑證報銷及審核程序」相關規定辦理，均屬失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、中油公司初聘常在處理該公司永安液化天然氣二期儲槽爭議之訴訟，其所持委聘理由顯屬牽強；在初聘期間屆滿後，復未尋求釋示是否應適用政府採購法辦理勞務採購，即逕與常在續約，誠有未當。

(一)中油公司於民國（下同）80 年間開工興建之 3 座永安液化天然氣二期儲槽，於 85 年間陸續完工，85 年底、86 年初進行引入氬氣至儲槽夾層試車時發現洩漏情事，該公司遂要求承攬人日商三

菱重工及清水建設以開放檢查之方式澈底解決瑕疵，惟因日商百般拖延，拒不開槽檢修而引起雙方之爭議。據中油公司說明，鑒於該爭議係屬國際合約之紛爭，案情複雜，且由於當時日商已委聘萬國法律事務所處理本案，而能與萬國之規模及聲望相當者，則以理律法律事務所與常在為優先之考量；又據側面瞭解，日商三菱重工在我國之法律服務係採二軌方式處理，即訴訟案件主要係委聘萬國處理，非訟案件則主要委聘理律辦理，若中油公司委聘理律恐有利益衝突之虞，故該公司經多方考量後，爰委聘當時擔任該公司常年法律顧問之常在辦理有關交涉事宜；88年7月9日常在之常年法律顧問聘期屆滿後，雖未續聘常在為常年法律顧問，惟因儲槽爭議仍持續進行，故該公司法務室依據行政院公共工程委員會88年5月28日(88)工程企字第88077410號函示「機關辦理採購跨越88年5月27日新舊法之適用一覽表」第1項規定，認為該委任案件係於政府採購法施行（88年5月27日）前已決標之案件，勿須適用政府採購法，爰由該公司法務室前主任宛浩森以「口頭協商」方式與常在洽議後，繼續委聘常在處理儲槽爭議之交涉事宜，期間至89年底止；90年度亦基於同一理由未依政府採購法辦理，逕行與常在簽約辦理當年度與日商間之爭訟；直至91年度起，方依政府採購法第22條第1項第4款：「原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者。」之規定，以限制性招標方式與常在議價續約。

- (二)查國內具有處理國際合約訴訟經驗之法律事務所，除萬國、理律及常在外，並不乏有其他頗負盛名者，中油公司在未經評選比價，以謀求公司最大成本效益前，即自以「能與萬國之規模及聲望相當者，僅理律與常在為優先考量」之由，逕聘常在為其處理爭訟事宜，其所持委聘理由顯屬牽強；復查中油公司初聘常在於88年7月9日期滿，該公司對於擬續聘常在處理儲槽爭議，是否可適用上開行政院公共工程委員會函釋之除外規定，免依政府採購法辦理勞務採購，並未先行徵詢該會意見，即自行擴大解釋初聘常在係政府採購法施行前已「決標」之案件，而逕委聘常在

繼續處理相關訴訟事宜，肇致該公司嗣後與立法院立委國會辦公室、審計部及行政院公共工程委員會間之歧見不斷，並步上訴願一途，誠有未當。

二、中油公司支付常在之法律事務費用，其憑證報銷與審核，未能遵循會計法及該公司「支出憑證報銷及審核程序」相關規定辦理，洵屬失當。

(一)依據「中國石油股份有限公司支出憑證報銷及審核程序」第三章第 18 條：「非固定性發生之支出須事前陳准後始得舉辦及報銷」之規定，對於非依合約支付之非固定性支出款項，均應事前陳經權責主管核准始得「舉辦」，「舉辦」後之款項亦方得予核銷。查中油公司 88 年 7 月 10 日至 89 年 12 月 31 日續聘常在處理儲槽爭議事宜，係由該公司法務室以「口頭協商」方式與常在洽議而成，洽商結果並未有書面簽辦文件陳經權責主管核可，致未與常在訂定委聘合約，以為執行之依據，惟常在向公司請領該聘期內之法律事務費用時，經辦單位並未發現不妥，審核單位亦未依規定要求事前陳經核准之文件或合約，即逕予同意付款；又中油公司與常在之 90 年度委聘合約係於當年 10 月間簽訂，在委辦對象及付款條件與費率等皆未確定前，當年度法律事務費卻於簽約前之 90 年 4 月 3 日即已開始陸續支付；顯見該公司內部審核機制形同具文，公帑支出漫無限制，洵屬失當。

(二)91 年度起，中油公司與常在簽訂之委聘合約書第 3 點及第 4 點分別規定略以：「……代墊費用如郵電費、影印費、交通費、食宿費及翻譯費等實報實銷。……」、「乙方（即常在）應於每月初將上個月乙方依本合約工作範圍內提供法律服務之詳細帳單送交甲方，該帳單應包括但不限於處理人員名稱、處理事務項目及所花費時間等。……」。查常在向中油公司請領法律事務費用與代墊款項所出具之公函，其法律事務費部分，雖僅簡略敘明案由、律師服務費之發生期間及總金額，但請款函另附具之法律事務費用明細表，均列有提供服務日期、工作內容及所花費之時間，且常在所提出之法律意見亦有承辦律師簽名，故其報支應尚符合上開合約規定，然核常在報支明細所列舉之服務項目，包含有「審

閱文件」、「研擬法律意見」、「參加中油內部會議」、「參加與日商會議」、「民事訴訟」、「仲裁」、「工程會異議、申訴」、「行政訴訟」等 8 類，其中「審閱文件」、「參加中油內部會議」與「參加與日商會議」既均與委託爭訟攸關，於審閱或參與會議後理應出具法律意見，惟常在對於法律意見之研擬係另列報服務時數，故自 88 年 1 月迄 93 年 8 月，除「審閱文件」、「參加中油內部會議」與「參加與日商會議」已列報 1 千 7 百餘小時外，法律意見之研擬更高達 4 千 6 百餘小時，其間是否涉有重疊列計收費或報支浮濫之情事，中油公司並未就其合理性進行審核；至於代墊款項部分，常在則更未依約檢附原始憑證或其影本據以「實報實銷」，中油公司經辦部門對於該等代墊款項在未有憑證核對其真實性之情況下，卻仍簽以同意如數歸墊，審核單位亦未依其審核職責提出應出具費用單據憑核之審核意見；由以上事證，在在顯示中油公司內部審核機制之鬆散及公款支付之輕率，確有不當。

綜上所述，中油公司初聘常在處理該公司永安液化天然氣二期儲槽爭議之訴訟，其所持委聘理由顯屬牽強；在初聘期間屆滿後，復未尋求釋示是否應適用政府採購法辦理勞務採購，即逕與常在續約；又該公司支付常在之法律事務費用，其憑證報銷與審核，未能遵循會計法及該公司「支出憑證報銷及審核程序」相關規定辦理；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。

註：尚未結案。

11、臺北看守所對於羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具，未依法陳報該管法院或檢察官，相關機關均核有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 12 日監察院司法及獄政委員會第 3 屆第 85 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：法務部、臺灣高等法院檢察署、臺灣臺北看守所

貳、案由：

臺灣臺北看守所對於羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具，未依法陳報該管法院或檢察官；臺灣高等法院檢察署指揮各地方法院檢察署檢察官視察各該轄區看守所暨少年觀護所之業務，顯未落實執行；法務部未能詳實查核臺灣高等法院檢察署之函報資料即查復本院，又未將被告施用戒具，看守所是否依規定陳報地檢署或法院核准部分列入視察範圍；羈押法第 5 條之 1 及提示各看守所在押被告依法受死刑或無期徒刑之宣告者施用戒具注意事項等法令已有不符現況之情形，相關主管機關迄未檢討修正；各看守所對於羈押所內之死刑犯，除有身體狀況不適宜施用戒具之情事者外，其餘皆以涉有逃亡或自殺之虞為由而一律施用戒具，均未記載有何認定之具體事實，顯與刑事訴訟法第 105 條第 5 項及羈押法第 5 條第 2 項之規定不符，上揭各機關均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

為據訴：目前各看守所依據臺灣高等法院檢察署 86 年 2 月 20 日檢仁所甲字第 1670 號行政函釋對於死刑犯一律施用戒具，有違刑事

訴訟法第 105 條等規定，且未依法通報法院或檢察署核准；又違法限制羈押被告接見及通信，涉有違失等情，案經本院調查結果，發現法務部、臺灣高等法院檢察署、臺灣臺北看守所均有違失，謹臚陳如次：

- 一、臺灣臺北看守所對於羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具，未依法陳報該管法院或檢察官，核有違失。

按刑事訴訟法第 105 條第 5 項規定：「被告非有事實足認為有暴行或逃亡、自殺之虞者，不得束縛其身體。束縛身體之處分，以有急迫情形者為限，由押所長官行之，並應即時陳報法院核准」。羈押法第 5 條之 1 規定：「施用戒具，非有看守所所長之命令不得為之。但情形急迫者，得先使用，立即報告看守所所長。對被告施用戒具後，應即時陳報該管法院或檢察官核准。」故各看守所對於羈押被告認有暴行或逃亡、自殺之虞等情形時，雖得依據看守所所長之命令，束縛其身體，但應即時陳報該管法院或檢察官核准。惟經本院抽查臺灣臺北看守所、臺灣臺中看守所、臺灣臺南看守所、臺灣高雄看守所及臺灣花蓮看守所，目前羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具而陳報該管法院或檢察官之情形後，發現臺灣臺北看守所對於死刑待決或未決收容人，於施用戒具當時有 17 名並未依據前揭規定陳報該管法院或檢察官，而係於本院進行調查後，始辦理補報之程序，其違失情形至為明確。

- 二、臺灣高等法院檢察署指揮各地方法院檢察署檢察官視察各該轄區看守所暨少年觀護所之業務，顯未落實執行，核有違失。法務部未能詳實查核臺灣高等法院檢察署之函報資料即查復本院，又未將被告施用戒具，看守所是否依規定陳報地檢署或法院核准部分列入視察範圍，洵有疏失。

(一)按看守所羈押被告戒護業務之監督事項，係屬法務部矯正司之權責範圍，此為法務部組織法第 12 條：「矯正司掌理左列事項：……八、關於看守所被告性行考核、生活輔導、衛生及戒護業務之規劃、指導、監督事項。」所明定，而刑事訴訟法第 106 條規定：「羈押被告之處所，檢察官應勤加視察，按旬將視察情

形陳報主管長官，並通知法院。」故目前對於各看守所進行督導考核之機關，包括法務部及臺灣高等法院檢察署所指揮之各地方法院檢察署檢察官。惟查，各地方法院檢察署檢察官視察該轄區看守所時，其視察事項包括「被告施用戒具是否依規定辦理，並陳報該管法院或檢察官」，此有臺灣高等法院檢察署提供 93 年度第 1 季至第 3 季檢察官視察各該轄區看守所暨少年觀護所報告表影本附卷可參。惟據該署提供前揭 93 年度第 1 季至第 3 季檢察官視察各該轄區看守所暨少年觀護所報告表顯示，有關「被告施用戒具是否依規定辦理，並陳報該管法院或檢察官」欄位下，檢察官之視察結果皆予肯認，顯與本院之調查結果不符（詳調查意見一），足證各地方法院檢察署檢察官之視察業務，並未落實刑事訴訟法第 106 條規定之立法意旨，顯有違失。而法務部矯正司各視察人員赴各矯正機關作例行視察業務時，均須填寫督導考核紀錄，其中有關「處理違規及施用戒具、固定保護情形」乙項，目前係針對當月收容人違規、施用戒具、固定保護之人次，及目前違規隔離舍房之收容現況作實際瞭解。另有關收容人施用戒具部分，係瞭解其有無依規定填載「戒具施用報告表」及施用戒具之理由是否充分。至於被告施用戒具，看守所是否依規定陳報地檢署或法院核准部分，則未列入視察範圍，洵有疏失。

- (二)次查本院曾分別於 93 年 3 月 30 日以(93)處臺業貳字第 0930161377 號及 93 年 6 月 17 日以(93)院臺業貳字第 0930704785 號函請法務部說明死刑犯施用戒具之情形，而法務部於 93 年 7 月 23 日函復本院，並說明該部於 93 年 4 月 22 日以法檢決字第 0930014538 號函請臺灣高等法院檢察署查明，並檢送該署 93 年 7 月 9 日檢所字第 0939908185 號所函報之內容過院。其中有關本院查詢「被告施用戒具是否依規定辦理，並陳報該管法院或檢察官」乙項，法務部函復本院表示：「目前各看守所施用戒具後均依規定陳報法院或檢察官核准。」此有法務部 93 年 7 月 23 日法檢字第 0930029188 號函附卷可證，惟參照本院前揭調查意見一之調查結果，法務部之函復內容明顯失實，該部對於臺灣高等法院檢察署之查察結果未能詳實查核，失卻上級機關應為之監督考核功

能，亦有疏失。

三、羈押法第 5 條之 1 及提示各看守所在押被告依法受死刑或無期徒刑之宣告者施用戒具注意事項等法令已有不符現況之情形，相關主管機關洵有儘速檢討修正之必要。

(一)按司法院大法官會議第 392 號解釋將羈押權回歸法院後，原刑事訴訟法第 105 條第 3 項：「被告非有事實認為有暴行或逃亡、自殺之虞者，不得束縛其身體。束縛身體之處分，由押所長官命令之，並應即時陳報該管『法院或檢察官』核准」，於 86 年 12 月 19 日即修正為第 5 項：「被告非有事實足認為有暴行或逃亡、自殺之虞者，不得束縛其身體。束縛身體之處分，以有急迫情形者為限，由押所長官行之，並應即時陳報『法院』核准」。惟查，羈押法第 5 條之 1 自 65 年 5 月 15 日修正後仍維持現行條文：「施用戒具，非有看守所所長之命令不得為之。但情形急迫者，得先使用，立即報告看守所所長。對被告施用戒具後，應即時陳報該管『法院或檢察官』核准」，致發生看守所施用戒具後，到底應向法院或檢察官陳報，刑事訴訟法第 105 條第 5 項與羈押法第 5 條之 1 規定不盡不同。法務部之見解認為：「在押被告一經施用戒具，如其羈押之案件尚在偵查階段，應即陳報其案件所繫屬之地方法院檢察署檢察官核准；如案件已偵查終結起訴或已經宣判而尚未上訴至二審法院時，應即陳報地方法院核准；若案件已在二、三審法院審理，則收容之看守所均應即陳報高等法院或其分院核准」，此有該部 93 年 12 月 16 日法矯字第 0930904699 號函影本附卷足憑，惟查，該見解有無抵觸司法院大法官會議第 392 號解釋將羈押權回歸法院之意旨，及刑事訴訟法第 105 條第 5 項：「被告非有事實足認為有暴行或逃亡、自殺之虞者，不得束縛其身體。束縛身體之處分，以有急迫情形者為限，由押所長官行之，並應即時陳報法院核准」之規定，允宜審酌，故羈押法第 5 條之 1 有無修正之必要，相關主管機關洵有儘速檢討修正之必要。

(二)按「提示各看守所在押被告依法受死刑或無期徒刑之宣告者施用戒具注意事項」自 69 年 10 月 7 日由法務部以 69 監字第 3855 號

函修正迄今，仍為有效法規，惟查，該法規第 1 點第 3 款前段規定：「該管法院或法院檢察處接到看守所對被告施用戒具之書面報告後，應立即函覆。」司法院之見解認為「法官所屬之法院與檢察官所屬之檢察署，已於 69 年 7 月 1 日分別隸屬司法院及法務部，審檢分隸後，法務部對法官已無行政監督權，是審檢分隸後法務部於 69 年 10 月 7 日發布之『提示各看守所在押被告依法受死刑或無期徒刑之宣告者施用戒具注意事項』，對法官並無拘束力」，此有該院於本院 93 年 12 月 17 日約詢時之書面資料附卷足稽，而法務部亦於本院同年月 21 日約詢時，自承現已審檢分立，該函規定實有重新檢討之必要，故法務部對於類此不合時宜之相關法令，洵有儘速檢討修正之必要。

- 四、各看守所對於羈押所內之死刑犯，除有身體狀況不適宜施用戒具之情事者外，其餘皆以涉有逃亡或自殺之虞為由而一律施用戒具，均未記載有何認定之具體事實，顯與刑事訴訟法第 105 條第 5 項及羈押法第 5 條第 2 項之規定不符，洵有未當。

(一)按刑事訴訟法第 105 條第 5 項規定：「被告非有事實足認為有暴行或逃亡、自殺之虞者，不得束縛其身體。束縛身體之處分，以有急迫情形者為限，由押所長官行之，並應即時陳報法院核准。」羈押法第 5 條第 2 項：「被告非有事實足認為有暴行、逃亡或自殺之虞者，不得施用戒具束縛其身體，或收容於鎮靜室。」據臺灣臺北看守所、臺灣臺中看守所、臺灣臺南看守所、臺灣高雄看守所及臺灣花蓮看守所查報之「死刑待決及未決收容人施用戒具情形調查表」顯示，目前全國死刑待決或未決之收容人計 95 人，而其施用戒具之情形，除臺灣臺北看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 36 之被告因腳部傷病、臺灣臺南看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 9 之被告及編號 12 之被告因腳部槍傷、臺灣高雄看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 12 之被告及編號 13 之被告因腫瘤病痛等原因未施用戒具外，其餘 90 人，看守所皆以被告涉有逃亡或自殺之虞為由而施用戒具。而施用戒具期間超過 10 年以上者，計有臺灣臺北看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 9、16、

18、20、31、35 等，共 6 人；施用戒具期間 5 年以上，未滿 10 年者，計臺灣臺北看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 1、2、3、5、7、14、19、21、22、25、39，及臺灣臺中看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 1 之被告與臺灣高雄看守所死刑未決收容人施用戒具情形調查表編號 1 之被告等，共 13 人。

- (二)查各看守所施用戒具之理由，雖符合前揭刑事訴訟法第 105 條第 5 項及羈押法第 5 條第 2 項之規定，但從被告之背景無論係死刑待決或未決之收容人，以及施用戒具期間之長短不一，有遠自 81 年間即起用者，除個別因腳傷或腫瘤之 5 人外，其餘 90 人全部均以「涉有逃亡或自殺之虞」為理由施用戒具等情形觀之，被告涉有「逃亡或自殺之虞」，固得做為對被告施用戒具之依據，惟核其意旨，該依據仍應輔以具體事實以證之，例如被告有傷害、毀損、自殘或預為逃亡之準備行為等，故各看守所在依據法律施用戒具時，允宜以嚴謹、審慎之態度具體認定，以維人權，杜絕爭議。

綜上所述，臺灣臺北看守所對於羈押所內死刑待決或未決收容人施用戒具，未依法陳報該管法院或檢察官；臺灣高等法院檢察署指揮各地方法院檢察署檢察官視察各該轄區看守所暨少年觀護所之業務，顯未落實執行；法務部未能詳實查核臺灣高等法院檢察署之函報資料即查復本院，又未將被告施用戒具，看守所是否依規定陳報地檢署或法院核准部分列入視察範圍；羈押法第 5 條之 1 及提示各看守所在押被告依法受死刑或無期徒刑之宣告者施用戒具注意事項等法令已有不符現況之情形，相關主管機關迄未檢討修正；各看守所對於羈押所內之死刑犯，除有身體狀況不適宜施用戒具之情事者外，其餘皆以涉有逃亡或自殺之虞為由而一律施用戒具，均未記載有何認定之具體事實，顯與刑事訴訟法第 105 條第 5 項及羈押法第 5 條第 2 項之規定不符，上揭各機關均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

註：尚未結案。

12、台南地檢署及刑事警察局拒絕向 319 槍擊事件真調會簡報；內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，均核有違失

審查委員會：經 94 年 1 月 12 日監察院司法及獄政、內政及少數民族二委員會第 3 屆第 78 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：法務部、內政部

貳、案由：

法務部所屬台灣台南地方法院檢察署及內政部所屬刑事警察局對於立法院三讀通過，經總統公布施行之「319 槍擊事件真相調查特別委員會條例」於未經釋憲機關判定違憲確定前，輕率拒絕向 319 槍擊事件真相調查特別委員會簡報；又內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，思慮欠周，引喻失義，同屬未當，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

319 槍擊事件真相調查特別委員會（下稱真調會）依據 319 槍擊事件真相調查特別委員會條例（下稱真調會條例）成立，並依該條例所賦予之職權，依法向負責偵辦陳總統水扁、呂副總統秀蓮於民國（下同）93 年 3 月 19 日於台南市參加競選連任第 11 屆總統、副總統選舉之掃街拜票遊行時，遭受槍擊事件之檢警機關，要求配合協助調查，惟台南地檢署、刑事警察局輕率拒絕向真調會簡報；內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，思慮欠周，引喻

失義，確有違失，茲分述如下：

- 一、真調會條例既係立法機關三讀通過，總統公布之法律，未經釋憲機關判定違憲確定前，行政機關仍應遵循，依法執行。台南地檢署、刑事警察局輕率拒絕向真調會簡報，核有未洽。

本件真調會條例業經立法院於 93 年 8 月 24 日三讀通過，嗣經總統公布施行。並經立法院就行政院所提請之覆議案，決議仍予維持原真調會條例。雖立法委員柯建銘等認為真調會條例，逾越憲法賦予立法院權限等情，聲請司法院大法官會議解釋。惟司法院於同年 12 月 15 日作成大法官會議第 585 號解釋，宣告該真調會條例違反憲法意旨部分，自解釋公布之日起失其效力。

經查，真調會於司法院大法官會議第 585 號解釋公布前，依據真調會條例第 8 條第 6 項規定，分別於 93 年 10 月 5 日函請台南地檢署於同年 10 月 7 日向該會簡報 319 槍擊事件偵辦情形；於同年 10 月 5 日函請刑事警察局於 10 月 8 日向真調會簡報 319 槍擊事件偵辦情形。惟據台南地檢署函覆稱，最高法院檢察署檢察總長吳英昭向該署劉惟宗檢察長口頭指示「不前往」；另據刑事警察局函覆稱：依前開行政院 93 年 10 月 6 日第 2909 次會議院長裁示，待真調會條例去除違憲疑慮後，應全力配合調查，故刑事警察局依前開裁示並未前往真調會作簡報等情。經核，真調會條例第 8 條第 6 項規定：「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，雖經司法院大法官會議以其有違權力分立與制衡原則，並逾越立法院調查權所得行使範圍為由，宣告違憲在案。然司法院並未實際就真調會條例宣告暫時處分，再者，該條例違憲之效力乃自解釋公布之日起失其效力。是以行政院及其所屬機關於該解釋公布前自應受真調會條例之效力所拘束，台南地檢署及刑事警察局對於真調會要求簡報乙節，應予配合。

- 二、內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，思慮欠周，引喻失義，同屬未當。

經查，內政部蘇嘉全部長分別於 93 年 10 月 8 日、10 月 13 日在立法院院會答詢稱：「針對真調會，我們是不太希望所謂的抵抗權。事實上，從美國的獨立宣言，到法國的制憲，到 1968 年德國的憲法裡面都有抵抗權；公務員都要依法行政，但有破壞憲政秩序的行為時，是有抵抗權的。而且他要為這個抵抗權……」、「公務員就真調會條例確有執行困難。就形式法律如果有遵循而有破壞憲政秩序之虞，參酌美國獨立宣言、法國大革命到德國基本法之相關概念，是可以行使對法律的不服從」云云，業據立法院公報第 93 卷第 42 期及內政部函覆本院資料附卷可稽。對此，內政部函覆稱：所謂「抵抗權」是指一種在確保人民基本權利與合憲秩序所必須的情況下，為維護及回復憲政體制，對其由形式的國家法律所產生的義務，採取不服從及抵抗的權利。蘇部長係於非公開場合與公法學者討論該條例合憲性問題時之對話，並非公開地表示鼓勵同仁拒絕法律的適用，……，基於維護更高的憲法價值之考量下，公法學者方提及德國基本法上「抵抗權」的概念，表達對時局的憂心與建言等情，足認內政部函復所稱云云，顯不足採。

按，依法行政乃憲法權力分立之基本準則，此不僅為法治國家行政機關之最高指導原則，亦為內政部函覆內容所明白肯認在案。再參以美國、法國、德國及日本憲政發展，抵抗權之概念，實乃屬於人民用以對抗暴虐政府明顯重大壓迫行為之權利。抵抗權行使之要件尤須俟憲政秩序遭受嚴重公然之侵害而別無他法可資救濟時，始得據以主張。至行政機關是否擁有抵抗權，雖屬未定，然自依法行政之角度以觀，行政機關輕率抵抗之結果，推而廣之，各部門動輒主張行政抵抗，則政令如何貫徹，政務如何順遂推展，其結果簡顯易明，容屬非妥。

綜上論結，行政機關主要權限及職務就是忠誠、全力的執行法律，在依法行政原則下，執行法律不僅是行政機關之權限，同時也是其責任，行政機關不論對法律支持、同意與否，都必須執行之。惟本件真調會條例容有待司法院大法官會議作成違憲與否判斷之際，法務部所屬台南地檢署及內政部所屬刑事警察局輕率拒絕向真調會簡報；

又內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，思慮欠周，引喻失義，均核有違失，爰依監察法第 24 條規定，提案糾正。

註：尚未結案。

13、政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象，主管機關未研訂改善措施，核有不當案

審查委員會：經 94 年 1 月 13 日監察院教育及文化、內政及少數民族、外交及僑政、財政及經濟、交通及採購、司法及獄政六委員會第 3 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象；長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展；流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害其生存與發展，主管機關迄未研訂有效之改善措施，核有諸多不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、我國媒體自黨政軍壟斷走向開放競爭的過程上，由於廣電政策及法令遠遠落在產業發展之後，且定位不明、法令不足又執行不力，乃造成當前媒體亂象，行政院實難辭其咎：

政府開放廣播電視頻率前，國內的廣播電視電臺由於屬特許行業，長期為黨政軍壟斷，處於管制保護並肩負政令宣導之責。廣播與電視事業之主管機關原為中國國民黨中央執行委員會「中

央廣播產業指導委員會」、中國國民黨中央改造委員會「廣播產業輔導會議」、41 年以後幾經更迭，現由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體。電臺主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電臺執照之核發與換發，由交通部定之。其餘事項則為行政院新聞局之職掌。在廣電頻道開放前，為「加強抗俄宣傳」，廣播電臺肩負宣傳政令、遏制匪播之任務。民國 48 年交通部因頻率容易干擾，函示「政府整理頻道期間，不再開放民營電臺」，48 年至 82 年間長期凍結民營電臺的開放。此段期間政府積極輔導軍用與政府電臺設立，包括漢聲電臺、警察電臺、教育電臺、臺北電臺、臺灣區漁業電臺等。政府電臺指由中央及地方政府所設立與經營的廣播電臺，其目的在於政令宣導、公共服務、配合遏制匪播等項目。此時公民營廣播電臺計 33 家，惟 95% 以上由黨政軍控制。無線電視之發展亦是由政府部門主導與推動，如臺視係由省政府出面尋找日方投資，再加上省屬行庫出資成立；華視則是由原有之「教育電視臺」擴大改組，公視是由政府捐助成立，並依法登記為財團法人，中視則是由當時的執政黨—中國國民黨關係企業（華夏投資、中國廣播、中央日報、中央電影）出資成立，電視媒體亦為黨政軍所壟斷，3 臺並寡占電視市場二十餘年。

政治解嚴，報禁解除，開放廣電的呼聲迭起，政府自 82 年起陸續開放廣播、電視頻率，並幾乎採取全面開放政策，如廣播電臺連著開放 10 個梯次，至 91 年止，已釋出 151 個頻道，其中 118 個已領照營運，加上開放前已存在之舊有 28 家廣播電臺，則國內共有 147 家廣播電臺領有廣播執照正式營運，無線電視自 86 年 6 月開始，在原有的 3 家電視臺以外增加了民視，87 年 7 月公視開播。有線電視自 83 年迄今，合計 6 梯次，共 229 申請案，156 家獲得籌設許可，目前取得全區營運許可並已開播之系統經營者計 64 家。衛星廣播電視共 231 件申設案，全國計有境內直播衛星 4 家、境外直播衛星 3 家，以及 123 個頻道在有線電視系統或直播衛星平臺播送。但在開放過程上，由於政策及法令遠遠落在產業發展之後，且定位不明、法令不足又執行不力，不僅

造成政府的失職，業界的失控，更進一步導致當前媒體的亂象。

(一)政策落後與法令不足：

一般而言，媒體技術進步的幅度領先媒體政策的調整，雖然舉世皆然，但是，臺灣以技術後進國家，按照道理應該可以從先進國家經驗，汲取教訓，提早因應，惟行政院不但未能作此學習，反而落後更多。不但重要的媒體法規頒行遠遠落後於媒體的現實情況，其內容也流於簡易，未能善盡法律層次的匡導。

政府於民國 38 年遷臺後，就已有廣播事務，51 年臺視成立，開始有電視業務；60 年中視成立、61 年華視也成立，但我國第 1 部廣播電視法卻一直到 65 年才公布實施，亦即在廣播事業從事了二十餘年後，台視開播 14 年之後才有法令的規範出現。同樣的我國在 65 年開始有「第四臺」(有線臺)，但有線廣播電視法卻一直到 82 年才完成立法，其間落差亦達十餘年之久。

(二)定位不明：

早在威權時代，只把媒體當作文宣或教化牟利工具，到了後威權時代，雖然行政機關把媒體當作文宣或教化的認知及能力，都已經減少，但仍然沒有提出明確的主張，而只是放任媒體於既成的環境中自行運作，沒有從合理且積極的面向，將媒體定位為同時必須滿足經濟、文化、資訊與娛樂需求的管道，並進而以政策加以導引。

以有線電視為例，70 年代初期行政院原有藉助有線電視，推動我國資訊電子產業的構想，日後的演變結果，卻明顯放棄了將有線電視定位為重要產業政策的規劃方向，以致於有線電視與電信事業沒有能夠相輔相成，並且造成有線電視系統家數在 82 年合法化前已經高達 6 百餘家，是當今衛星電視頻道惡性競爭的根源。

再以廣播事業為例，由於在民國 80 年代以前完全禁絕開放，同時聽任特定私人或團體壟斷電波作為文宣或牟利工具，沒有積極規劃並導引業者服務民眾的廣播需求，以致 82 年在社會壓力下，變成只是消極地「開放」電波而無積極引導，當前我國廣播服務的成績低落，又有地下電臺的干擾現象，肇因於此。

(三)執行不力：

依據我國現行有線廣播電視法規定，有線電視系統經營者提出執照申請時，均需提交完整的營運計畫書。惟主管機關每 3 年是否確實依該營運計畫，考核業者績效，以作為評鑑依據，仍很有疑問。例如營運計畫必然提到、而為業者所承諾的提供電子鎖碼器、具地方特色的自製節目等，至今仍然沒有全面實施；而頻道商聯賣搭售頻道等現象，亦為公平交易法所不容，卻仍無法有效執行，在在均顯示主管機關沒有能夠嚴格落實相關規定。再如地下電臺至今仍然氾濫，同樣是主管機關執行不力的明證。

由於以上三大病因，造成重商逐利的廣播電視頻道過度氾濫，業者陷入惡質競爭難以超脫：電視頻道多達一百餘個，導致節目高度同質化，經營規模狹小，購買現成節目金額甚大，投入製作金額稀少，於是自製的節目內容水準低俗，如新聞臺不乏八卦色情、暴力血腥、犯罪手法與怪力亂神等負面新聞，致使媒體竟有「社會亂源」之說，行政院實難辭其咎。

二、行政院長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮，已有不當；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展，核有違失：

電影是兼具娛樂、教育與藝術的文化媒體，並可反映、詮釋社會現象，激勵社會人心，是國家文化的縮影，先進國家視電影為重要文化產業，刻意採取保護政策及具體輔導措施，以促進其發展，如採取限定外片進口數量之保護政策。我國電影法第 39 條亦明定：「電影事業為文化事業，中央主管機關為促進其發展，應……予以輔導」。新聞局自 79 年起，即編列「國片輔導金」預算，以輔導國片發展，其所編列之輔導金預算總額，亦由原本的 3 千萬元，逐年遞增，93 年已增至 3 億 4 千萬元，亦反應政府對電影文化事業的重視。

經查，國人對於電影的需求高、消費能力亦強，近 5 年來上映片數每年平均維持在 350 部左右，臺北市票房高達新臺幣二、三十億元，全年電影營收約為 45 億元上下，其中以美國電影為

主之外片總票房即 93%，近年來我國電影雖於國際間頻頻獲獎，在全世界享有極佳之聲譽，惟我國電影產業在好萊塢強勢衝擊下，國片票房不及全年總票房的 1%。以 90 年臺北市戲院為例，電影票房總額雖然高達 22 億 2 千 8 百萬元，但國產電影片總票房卻不到 320 萬元（0.1%）。

再查，我國電影事業在民國 70 年至 80 年間曾風光一時，年產量達 3 百多部。電影輔導金政策實施近 15 年來，不但毫無起色，反而直線下滑，民國 79 年「國片輔導金」開辦時，國片年度產量尚有 101 部，至 85 以後，每年生產的國片，僅有 20 部上下（如表一至表三），92 年全年更只有生產 14 部電影。探究其原因，學者專家及業者認為我國電影產業先天體質孱弱，國家亦長期缺乏宏觀文化視野之電影政策，輔導金政策爭議不斷、成效不彰等原因所致。並認為，正當韓國影人走上街頭抗爭之時，我國為加入 GATT、WTO 於 82 年至 86 年間，與美國進行多次視聽產業諮商會議。我國原以「限定外片輸入拷貝及映演場所數」來保護本國影片，於 GATT 入會案時，政府於 84 年 1 月承諾將電影片進口拷貝數放寬至 24 個；WTO 入會案時，取消外片進口配額限制、將外片拷貝數放寬至 58 個，使我國電影市場門戶洞開，形同不設防。自加入 WTO 後，不到兩三年，整個臺灣電影市場已拱手讓予外國電影。

又查，民國 87 年，美商投資的華納威秀影城（擁有 18 個放映廳）正式登陸臺北，幾乎囊括全臺北市一半票房收入，其後臺灣戲院電影已有 90% 以上皆為好萊塢囊括，儼然成為全世界最開放、最自由的地方。並形成政府一方面花錢輔導國片製作，發放數億元的電影輔導金，每部最高 3 千萬之高額輔導金，另一方面卻又大舉「外片配額，歡樂無限」之旗，因為這兩項政策自我矛盾、力量自我抵銷，故美其名為「輔導國產電影」、「保護本土電影」，卻無能發揮「保護」之實，而惹來「越輔越倒」之譏。

近年來，「保護本土電影」是美國之外所有亞、歐國家必須嚴肅面對之課題，先進國家視電影為重要文化產業，並保護及採取限定外片進口數量或是輔導等保護政策致力維護。如韓國政府

規定國內戲院每年至少要映演 146 天的國片；法國則以「文化例外」的原則，拒絕將電影列入 WTO 全面開放的商品名單中。反觀我國長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮，已有不當；復取消外片進口限制及放寬外片拷貝的數量限制，嚴重壓縮國片的映演管道，影響電影事業之發展，核有違失。

表一、85 年至 93 年臺北市首輪院線票房統計 單位：新臺幣(元)

年 份	國產影片	香港影片	其他外國影片
	票房/百分比	票房/百分比	票房/百分比
85	41,235,690	198,829,460	2,616,030,880
	1.4%	6.9%	91.7%
86	24,135,840	131,202,840	2,892,768,960
	0.7%	4.3%	95%
87	13,335,540	77,975,200	3,116,963,430
	0.4%	2.4%	97.2%
88	11,053,275	75,345,745	2,441,649,765
	0.4%	3%	96.6%
89	32,268,800	26,014,600	2,469,485,895
	1.3%	1%	97.7%
90	3,104,086	88,193,499	2,228,947,907
	0.1%	3.8%	96.1%
91	52,166,168	31,436,925	2,274,628,072
	2.21%	1.33%	96.46%
92	5,962,575	125,240,867	1,876,909,632
	1%	6%	93%
93	14,110,160	22,857,910	1,173,981,142
	1.17%	1.89%	96.95%

資料來源：行政院新聞局電影事業處；統計至 93 年 6 月底；香港影片包含大陸影片。

表二、85 年至 93 年國產影片、香港影片暨其他外片核准發行部數

年份	國產影片發行部數		港、陸片在臺發行部數		其他外片在臺發行部數	
	部 數	百 分 比	部 數	百 分 比	部 數	百 分 比
85	18	5%	90	25%	252	70%
86	29	8%	84	23%	249	69%

87	22	6%	63	17%	290	77%
88	16	4%	129	27%	327	69%
89	35	7.9%	128	28.9%	280	63.2%
90	17	4.94%	105	30.52%	222	64.54%
91	21	6.73%	45	14.42%	246	78.84%
92	14	4%	48	16%	222	80%
93	10	6.75%	29	19.59%	109	73.66%

資料來源：行政院新聞局電影事業處；統計至 93 年 6 月底；「核准發行部數」，係指新聞局於影片商業映演前，申請核發電影片准演執照之部數，與實際映演有時間落差。

表三、歷年政府電影輔導金總額及輔導片數統計：

年度	輔導金總額(a)	應輔導片數	說明
79	3,000 萬	10	每部 3 百萬元
80	3,000 萬	10	每部 3 百萬元
81	4,000 萬	10	每部百萬元，另採同步錄音之影片，加發器材租金補助 100 萬元
82	5,000 萬	8	5 部 400 萬元，3 部 1,000 萬元
83	5,000 萬	8	5 部 400 萬元，3 部 1,000 萬元
84	5,000 萬	8	5 部 400 萬元，3 部 1,000 萬元
85	5,000 萬	8	5 部 400 萬元，3 部 1,000 萬元
86	1 億	17	14 部 500 萬元，3 部 1,000 萬元
87	1 億	10	商業類與藝術類各 5 部，每部 1,000 萬元
88	1 億 2,000 萬	9	9 部 1,000 萬元(b)
89	1 億 2,000 萬	12	6 部 1,000 萬元，6 部 500 萬元(c)
90	1 億 7,000 萬	11	5 部 1,000 萬元，6 部 500 萬元(d)
91	1 億 8,000 萬	10	採「先拍後審」制，1,000 萬元組與 500 萬元組，初選 7 名正選、5 名備選，正選可分獲 200 萬元、100 萬元拍片基金，影片完成後複選，各選出 5 名，再給予 800 萬元、400 萬元。製片輔導金共 8,100 萬元。
92	2 億 6,000 萬		
93	3 億 4,000 萬		

三、我國的流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，近年來因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害音樂產業之生存與發展，主管機關迄未研訂

有效之改善措施，核有未當：

我國的流行音樂在 1990 年代以創意、技術與代表性的藝人打進海外的華人社會，可說是華人流行音樂發展的重鎮與龍頭，全球 80% 的中文音樂均為我國所創作，1997 年我國唱片總銷售量達 4,760 萬張，總銷售額達新臺幣 123 億元，為亞洲地區第 2 名（僅次於日本），世界排名第 13 位。依據「財團法人國際唱片業交流基金會」(IFPI)的統計資料，自 1990 年到 1997 年為止，我國流行音樂產銷量呈現穩定的成長，唱片總銷售量自 1990 年至 1997 年成長率超過 100%，總銷售額成長了 4 倍（詳表四）。

自 1997 年之後，我國流行音樂唱片市場開始逐年衰退，唱片總銷售額由 1998 年的 106 億 8 千餘萬元，至 2002 年減為 49 億 7 千 7 百萬元，負成長 57.3%，總銷售額減少了三分之二，已退居亞洲第 4 位、世界排名亦滑落至第 22 位。睽諸國內流行音樂產業發展環境，面臨之主要問題包括：盜版盜拷的氾濫、下游通路萎縮、缺乏音樂與數位通路產業群聚及商業模式、大陸的磁吸效應等項，其中盜版盜拷、網路上的非法分享與下載，以及個人燒錄氾濫，開始劇烈地侵蝕著音樂市場。據 IFPI 統計，1999 年盜版率為 35%，2000 年突破 40%，2001 年上升為 48%，2002 年略降為 47%，2003 年上半年再略降至 45%（詳表五），即幾乎已到 2 片（卷）音樂產品正版就有 1 片（卷）盜版品的嚴重地步。這些數字還不包括透過網際網路(Internet)與燒錄機所進行之非法下載與重製所產生的侵權產品。

表四、我國版唱片市場銷售統計表及國際排名：

金額 排名 年度別	銷售量		年成長率		亞洲 排名	世界 排名
	銷售金額 (新臺幣百萬)	銷售數量 (百萬)	銷售金額	銷售數量		
1997	12,332.3	47.6	1%	8%	2	13
1998	10,688.0	39.6	-17%	-13%	2	16
1999	9,886.7	35.1	-12%	-7%	2	16
2000	7,493.7	26.8	-24%	-24%	3	18
2001	5,775.7	18.3	-23%	-32%	4	22

2002	4,977.7	17.0	-14%	-7%	4	22
2003	4,487.1	15.3			4	25

資料來源：財團法人國際唱片交流基金會秘書長李瑞斌「民國 92 年間片產業概況」

網路興起後帶來新的侵權態樣，盜版更進入數位化，據業者表示目前 MP3 網路族約有 1 百萬個，產生許多未經授權 MP3、P2P 網站如 Kuro、EZ Peer 等，以 Kuro 而言，據稱有 50 萬個會員，網站業者 1 年有超過 6 億元的收入，會員 1 個月收 99 元，可免費下載 50 萬首歌，使流行音樂產業面臨更大生存與發展的挑戰。目前流行音樂唱片市場已減少 3 分之 2 的總銷售額，這些數據背後，代表我國流行音樂產業減少每年 70 億的銷售額、許多唱片業從業人員失業、以及為數不少的家庭受到衝擊，及我國流行音樂產業岌岌可危。

經查，政府為強化「智慧財產權」的保護，特設「經濟部智慧財產局」職掌全國專利、商標、著作權……及協助查禁仿冒等保護智慧財產權業務。為遏阻非法盜版，並於 92 年 1 月成立智慧財產權警察大隊（有 220 名警力），92 年修正光碟管理條例將賣盜版光碟及錄盜版光碟改成公訴罪，對於實體的盜版之防範確有助益，顯示政府打擊盜版的決心與努力。惟對網際網路之侵權行為，現行法令採告訴乃論，對於著作權造成非常大的衝擊。鑑於目前唱片盜版盜拷的嚴重，查緝工作仍有待加強，加以非法網路下載問題攸關音樂產業轉型發展，主管機關迄未能研訂有效之改善措施，加強因應作為，嚴重影響音樂產業之生存與發展，核有未當。

表五、我國唱片盜版比例：

年 份	盜 版 比 例	盜版銷售金額	盜版品數量(片/捲)
1997	17%	15,842	8.0
1998	25%	15,807	7.3
1999	35%	22,313	9.8
2000	40%	30,395	20.8
2001	48%	17,060	17.1

2002	47%	14,162	15.7
2003	42%	13,189	12.6

綜上所述，政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象；長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展；流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害其生存與發展，主管機關迄未研訂有效之改善措施，核有諸多不當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院督促所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案。

14、教育部對修平技術學院處理教師簡郁紘之「簽立切結書」及「開立離職證明書」等事實之真相，均未查明，顯有監督不周、處置失當案

審查委員會：經 94 年 1 月 13 日監察院教育及文化委員會第 3 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部對私立修平技術學院處理教師簡郁紘之「簽立切結書」及「開立離職證明書」等事實之真相，均未查明。又該校令簡郁紘繳納「違約金」，未符合教師進修研究獎勵辦法第 13 條之強制規定，亦未責令該校依法辦理，顯有監督不周、處置失當，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

據陳訴人陳訴，其子簡郁紘前往私立修平技術學院應徵講師時，在尚未獲聘前，該校即要求簽立切結書，否則停止應徵手續；又簡郁紘欲離職他就，該校強索違約金新台幣（下同）3,354,356 元，始開立離職證明書；又簡郁紘賠償該校進修期間所支領全部薪資兩倍之違約金，違反教師進修研究獎勵辦法第 12 條及第 13 條「按比例償還」之規定云云。案經本院查察，簡郁紘係於 90 年 6 月 18 日與私立修平技術學院簽立切結書，嗣該校於 90 年 7 月聘任簡郁紘為該校之講師，其於 90 年 9 月至 92 年 6 月間在台灣科技大學研讀博士，嗣於 93 年 6 月 23 日向私立修平技術學院提出辭呈，惟該校遲至其給付違約金後，始於同年 7 月 20 日開立離職證明書。而教育部對本案所涉

「簽立切結書」及「開立離職證明書」等事實均未查明，又切結書所載之「違約金」是否符合教師進修研究獎勵辦法第 12 條及第 13 條之規定，亦未有明確之釋示，核有違失，臚述如下：

一、陳訴人向教育部陳情，惟教育部未查明真相，致生民怨，損及政府形象，核有監督不周之疏失。

(一)私立修平技術學院 93 年 9 月 30 日修平人字第 0930003941 號函教育部：「說明五、……本校並無先簽具切結書後，再談應徵教師之事，而是在一切權利義務均認可後，在發給聘書之『同時』，簽具切結書予本校，此點懇請 鈞部向當事人求證，……簡郁紘確實在其完全自由意志下簽具切結書乙節，亦可獲得證實。」又該校 93 年 11 月 8 日修平人字第 0930004939 號函復本院：「簡先生於 6 月 18 日回到學校，……立即發給聘書，……在簡先生繳回應聘書時，請簡先生簽具新聘進修中教師之切結書予本校，……」惟經本院詢及簡郁紘稱：「我確實先填寫切結書，嗣後該校始發聘書給我。」復經本院查察，依切結書所載，簡郁紘於 90 年 6 月 18 日簽立該切結書，而該校核發簡郁紘之聘書其時間為 90 年 7 月。故該校稱，「在發給聘書之『同時』，簽具切結書予本校，……」、「簡先生於 6 月 18 日回到學校，……立即發給聘書，……」云云，即與上開切結書、聘書所載之時間不符，教育部未予查察，核有疏失。

(二)私立修平技術學院 93 年 9 月 30 日修平人字第 0930003941 號函教育部：「……在協談過程中，從未談及不繳違約金不發離職證明乙節，在 鈞部歷年人事業務研習中一再宣導……」及本院 93 年 10 月 29 日以(93)處台調伍字第 0930805457 號函請該校說明，該校稱：「從未以不發給簡郁紘離職證明為要脅，要求簡郁紘需先賠償違約金，始發給離職證明，……」。查簡郁紘於 93 年 6 月 23 日向該校提出辭呈，惟該校遲遲未予批准。經本院詢及簡郁紘未予批准之原因及其經過，其稱：「該校要其先賠償違約金後，才核發離職證明書，故而遲遲未予批准。又 93 年 7 月 20 日下午，我和我太太一齊拿著支票，前往該校賠償本案之違約金，嗣後請求發給離職證明書，惟經辦稱校長不在，其問那副校

長可否代理，答稱不能作主，我和我太太一直等到天黑，嗣校長在校長室探頭張望，被我看見，始勉強開具離職證明給我。」復經本院查察，該校所開之（違約金）收據，日期確實為 93 年 7 月 20 日，又該校開立給簡郁紘之教職員工服務證明書（即離職證明書）所載之日期亦為 93 年 7 月 20 日。綜上，與簡郁紘所敘情節相符，可證為真實，簡郁紘於 93 年 6 月 23 日，即向私立修平技術學院提出辭呈，惟該校要求其先賠償違約金，才發給離職證明書，該校確實有抑發離職證明之情事，惟教育部不察，核有監督不周之疏失。

二、教育部三令五申，飭令學校不可抑發離職證明書，惟查私立修平技術學院未遵守教育部之行政命令，違法抑發離職證明書，教育部核有執行不力之疏失。

(一)依教育部 88 年 10 月 1 日台(88)人(一)字第 88006609 號書函各級私立學校略以，離職證明書於教師離職時即應發給。又依該部 93 年 5 月 18 日台技(三)字第 0930049442 號函：「台灣宜蘭地方法院 90 年度勞訴字第 4 號判決，其理由略以……勞動契約終止時，勞工如請求發給服務證明書，雇主或其法定代理人不得拒絕，勞基法第 19 條定有明文。……原告自得直接適用該條規定作為請求被告發給離職證明書之依據……，私立學校教師能否請求學校發給離職證明書，自得就個案之事實參考前開判決理由主張之。」再該部 93 年 9 月 20 日台技(三)字第 0930117416 號函，重申賠償義務未履行與離職證明書之核發係二事，請私立修平技術學院參考前函辦理。

(二)私立修平技術學院 93 年 11 月 8 日修平人字第 0930004939 號函復本院稱：「……教育部在歷次教育訓練中都一再強調不得扣著離職證明不發，該校絕無違反教育部 93 年 5 月 18 日台技(三)字第 09349442 號函之規定。」查簡郁紘於 93 年 6 月 23 日已向該校提出辭呈，惟該校抑發離職證明書，遲至簡郁紘賠償違約金後，始於 93 年 7 月 20 日發離職證明書，該校未遵守前揭行政命令，事實明確，而教育部卻於 93 年 9 月 20 日發函該校，請該校依 93 年 5 月 18 日台技(三)字第 0930049442 號函辦理，惟該校已違

法在先，教育部竟未查明，核有執行不力之疏失。

- (三)另教育部未能有效執行，有關學校抑發離職證明書乙事，在治本方面，可參酌勞動基準法第 19 條之規定：「勞動契約終止時，勞工如請求發給服務證明書，雇主或其法定代理人不得拒絕。」研修法令以保障教師之權利；在治標方面，可參酌以行政命令建議學校，不可抑發離職證明書，並明文載於聘任契約書，使學校尊重教師之權利，附此敘明。

三、本案切結書之違約金額過高，不符教師進修研究獎勵辦法第 13 條之強制規定，教育部應責令該校依法辦理。

- (一)依教師進修研究獎勵辦法第 2 條規定：「本辦法適用對象為公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之教師。」惟該校 93 年 11 月 8 日修平人字第 0930004939 號函復本院稱：「……教師進修研究獎勵辦法乃規範國立大學教師，……」顯有誤解本法，合先敘明。

- (二)依行為時之教師進修研究獎勵辦法第 12 條第 1 項規定：「全時進修、研究者，其服務義務期間為帶職帶薪時間之 2 倍；留職停薪進修、研究或部分辦公時間以公假進修、研究者，其服務義務期間為留職停薪或公假之相同時間。」第 3 項規定：「私立學校教師進修、研究後之服務義務，依本辦法之規定。但服務學校與教師另有約定者，從其約定。」本條係規範教師服務義務期間之規定，查該校切結書之內容載：「本人簡郁紘，……茲因本人目前仍就讀台灣科技大學工業管理研究所攻讀博士學位，自應聘日起及至取得學位後，應繼續於修平技術學院服務，在取得學位後，留校服務期限至少應為其所攻讀學位花費年數再加 1 年之合計，……。」依本條第 1 項規定，「……部分辦公時間以公假進修、研究者，其服務義務期間為……公假之相同時間。」查簡郁紘自 90 年 8 月 1 日起至 92 年 7 月底止，以部分辦公時間以公假進修 2 年，如依本項規定其服務義務期限為 2 年，惟依本條第 3 項但書規定：「但服務學校與教師另有約定者，從其約定。」其與該校立有切結書，願服務義務期限加 1 年，故其服務義務期限為 3 年。(自 92 年 8 月 1 日至 95 年 7 月 31 日)

(三)依行為時之教師進修研究獎勵辦法第 13 條之強制規定：「教師進修、研究後，如未履行服務義務或未獲續聘，除有不可歸責於當事人之事由外，應按未履行義務期間比例，償還進修、研究期間所領之薪給及補助。」查該校切結書之內容載：「……如取得學位後不願留校服務，願賠償於修平技術學院所支領全部薪津（包括鐘點費、獎金）之兩倍以示負責，……」此切結書之內容，違反本條之強制規定，教師進修後，如未履行服務義務，「應」按未履行義務期間比例，償還進修期間所領之薪給及補助。又該校亦非按此切結書之計算方式，請簡郁紘賠償，反而以其自 90 年 8 月至 92 年 6 月止，進修博士期間所領薪資合計 1,677,178 元，乘以 2 倍之違約金為 3,354,356 元。據查簡郁紘自 92 年 8 月 1 日至 95 年 7 月 31 日服務義務期限為 3 年，其已服務義務期限為 1 年（92 年 8 月 1 日至 93 年 7 月底），尚未履行服務義務期限為 2 年（93 年 8 月 1 日至 95 年 7 月底）即其尚有三分之二期限未履行，其似應按此比例償還進修期間之薪資（1,677,178 元乘以三分之二）。本案之違約金不符本辦法第 13 條之強制規定，教育部應責令該校依法辦理。

綜上所述，教育部對本案之相關事實疏於查證，核有監督不周，又本案之違約金不符教師進修研究獎勵辦法第 13 條之強制規定，教育部亦坐視不察，核有執行不力，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

15、教育部對現行軍訓教官考選任用、考績遷調與指揮監督作法，及長期調用軍訓教官辦理行政業務等與法不符等，洵有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 13 日監察院教育及文化委員會第 3 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

為教育部辦理軍訓業務，對於現行軍訓教官之考選任用、考績遷調與指揮監督作法，不符大學法第 1 條規定意旨；另長期調用 89 名軍訓教官至該部軍訓處暨所屬各縣市聯絡處辦理行政業務，與軍訓教官之法定職掌不符；又該部軍訓處每年接受社團法人中國青年救國團補助與國防部提供慰助金，未循捐獻及教育部會計程序辦理，洵有違失，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

依據全民防衛動員準備法第 9 條之規定，教育部為精神動員方案主管機關，主要任務為：宣揚國防理念，結合學校教育培養愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國家安全之意識。該部並依全民防衛動員準備法第 14 條第 2 項之授權，訂頒「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」，該辦法第 4 條律定高中職、專科學制軍訓課程為必修，大學校院則依「大學法」由各校自行決定；現階段軍訓課程係以國防通識為取向，以國家安全、兵學理論、軍事戰史、國防科技、軍事知能及軍訓護理等 6 大領域為範疇，以建構全民國防共識為目標。有關學生軍訓之業務係由教育部學生軍訓處（下稱軍訓處）掌理（教

育部組織法第 16 條)。而依國防部所頒歷年大專預備軍官考選作業規定、大專程度義務役預備軍官預備士官招生簡章，報考者必須具備在校軍訓成績總平均 70 分以上之資格要件。軍訓業務由教育部軍訓處主政，對於全民防衛動員之落實與具兵役義務學生之權益甚具重要性。然 93 年 7 月爆發該處處長宋文（同年月 16 日調職為該部督學）涉嫌指示所屬以假報銷方式籌款，支付其私人住處租金，及以協助陞遷晉級為由，向所屬軍訓教官索賄等，經臺灣臺北地方法院檢察署檢察官提起公訴；國防部高等軍事法院檢察署檢察官亦對先後調任至教育部軍訓處台北縣聯絡處服務之趙家昱、徐恆鑑、廖文泉等 3 名軍訓教官，以涉及假報銷之「行使公務員登載不實事項於公文書」、「利用職務上之機會，詐取財物」等罪嫌提起公訴，另對先後調任至行政院教育部軍訓處台北縣、南投縣、基隆市、花蓮縣聯絡處服務，分別擔任軍訓督導及助理督導等職之林榮趁（台北縣）、劉進平、江輔祥（以上為南投縣聯絡處）、蔡昌隆、蘇局玄（以上為基隆市聯絡處）、胡克昌（花蓮縣聯絡處）等 6 名軍訓教官則予以不起訴處分。本案軍、司法機關審理過程尚需時日，有關該等人員違失之行政責任，俟審理告一段落再行追究，爰就調查發現之教育部軍訓業務違失事項臚列如次：

一、現行軍訓教官之考選任用、考績遷調等權限由國防部及教育部掌握，再透過督考分區等機制指揮管控，尤其將級軍訓室主任人員形同國軍現役將領另一出路，作業過程繁複而不透明，結果卻由國防部或教育部軍訓處長 1 人所決定，不符公開公平原則，此一方式造成軍訓教官以聽從教育部軍訓處之指揮為主，架空用人學校權限，不利學術研究，且悖離教育體系自治與學術自由之精神，核與大學法第 1 條所揭意旨未合。

(一)軍訓教官屬高級中學以上學校編制，不列計國軍總員額，其考選、任用依據教育、國防兩部訂定之「軍訓教官甄荐任用規定」辦理，國防部負責校級軍訓教官甄選補充、任官程序、退伍核辦，將級總（主任）教官由教育部建議國防部核定發布，軍訓教官之考選、任用、升遷、考績、重要職務派職及其他相關業務，均需依照國防部及教育部相關規定辦理，其作業過程尚須協調學

校意見，以考核考績為例，係依國軍現行考核考績規定辦理，考核權責由教育部依據有關教育法規及實際狀況訂定，目前係依軍訓督考體系（直轄市政府教育局軍訓室、教育部中部辦公室第 6 科、大專校院督考分區）編成初考、覆考評審委員會，由各級軍訓主管擔任考核官，採共同評鑑方式完成初、覆考後，送交教育部審查無誤後，印製「各階考績名冊」等資料報請國防部審核。全國軍訓教官現約 4 千 5 百名，教育部每年辦理軍訓教官離退、介派、晉任、遷調人數約 3 千 5 百人次，考績、獎懲、兵籍資料登錄約 2 萬 8 千件，相當繁複，將級軍訓教官現有 16 名，12 名由國防部現階少將轉任，4 名由教育部內升，91 年至 93 年軍訓教官各階晉任比率，上尉晉少校約 17.87%，少校晉中校約 6.46%，中校晉上校約 0.80%。

- (二)據教育部 88 年 8 月編印之「教育部分層負責明細表」，軍訓人員考核考績及將級軍訓室主任以外之教官介派、任免、遷調、晉任等事項均由軍訓處長代行。復據該部書面說明：軍訓教官之考核、獎懲、遷調等事項，原授予軍訓處處長審核或核判之權，自 93 年 9 月 17 日起，為因應軍訓人事作業改進需求，已將上述核判權責，提升至由部、次長核定。本院詢據教育部軍訓處前第一科（主管人事業務）科長許○○及曾任師範大學及前華夏工專、淡江大學總教官之曹○○分別陳稱：「軍訓教官的升遷皆由宋處長決定」、「少將的缺從來沒開過人評會，校官以下有開人評會，但只是背書，會中沒有決議，紀錄隨他們做，只是形式，決定權仍在處長」。詢據宋文亦表示：「關於軍訓教官之遷調考核，教育部授權於我，教官如要遷調，必須先經服務學校同意，再經軍訓督導分區討論及依據資深、距離、特殊表現等原則審查排序，最後才由我審定，這是我的裁量權，升遷保薦係由各單位報上來之後，本處也有考評會，而我會依據各單位表現狀況加以考量。」另宋文 93 年 7 月 15 日於法務部調查局臺北市調查處調查筆錄陳稱：「曹○○係我同學之弟，頗有才氣，因此對其多所照顧，調他為基隆市督導，惟表現逾矩，但仍顧其面子調淡江大學為總教官以待退，淡大原本不允，經再三協調始成，在淡江大學內一心

想晉升少將，多方托人關說，我一直不能苟同，……」。

(三)按大學法第 1 條：「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」各大學就其內部組織享有相當自主權，大學軍訓室之設置，係由各大學考量其教學研究之需要，明定於其組織規程，陳報教育部核定後實施。惟現行軍訓教官之考（甄）選任用、考績遷調等權限由國防部及教育部掌握，再透過督考分區等機制指揮管控，尤其將級軍訓室主任人員形同國軍現役將領另一出路，作業過程繁複而不透明，結果卻由國防部或者教育部軍訓處長 1 人所決定，不符公開公平原則，此一方式造成軍訓教官以聽從教育部軍訓處之指揮為主，架空用人學校權限，不利學術研究，且悖離教育體系自治與學術自由之精神，核與大學法第 1 條所揭意旨未合。

二、教育部長期調用 89 名軍訓教官至該部軍訓處暨所屬各縣市聯絡處辦理行政業務，與軍訓教官之法定職掌不符，並且造成軍訓處人員同工不同酬之問題，殊有未當。

(一)按行政機關雖非不得以任務編組方式設置下屬單位，惟現行各機關組織法對機關內部單位之名稱、各職位之職稱、官等以及機關員額等，均詳加規定，基於法律優先原則，自亦受其拘束。復依行政院函頒「行政院暨所屬各機關釐訂員額設置標準實施計畫」，行政院所屬各級行政機關，應以科學方法釐訂合理的員額設置標準，以期機關組織健全，編制合理，使人與事能密切配合，提高行政效率，各機關訂定之員額設置標準如已失去客觀性者，可再檢討修正，以期適用。

(二)教育部於 49 年正式成立軍訓處之初，自處長以降均為軍職，76 年教育部修訂組織法等相關規定，該處改為文職編制，編制員額 8 名。該處因學生輔導與校園安全等業務漸增，89 年起又負責替代役教育服務役業務，業務量持續增加，編制員額卻未調整，遂向學校商借教官分擔各項業務，85 年之前，商借員額維持在 10 員之內，目前則商借 16 名教官，該處平均每人每月收文件數仍達 62 件，高於教育部各單位平均之 35 件。

- (三)該部自 51 年 3 月 1 日以任務編組方式，建立軍訓督導制度，於每縣市設軍訓督導 1 員，並依軍訓人員多寡設軍訓助理督導 1 至 4 人，即台北縣設 4 人，桃園縣、台中縣、台中市、彰化縣、台南縣、台南市、高雄縣設 3 人，金門縣、澎湖縣設 1 人，餘 12 縣市設 2 人，助理督導計 51 員，派駐於各縣市校外指導委員會並受縣市首長指導。77 年 9 月起軍訓督導與教育廳駐區督學共用聯絡辦公處，79 年 2 月 28 日各縣市督導辦公室更名為「台灣省政府教育廳○○縣（市）聯絡處」，後因精省於 88 年 7 月 22 日更名為「教育部○○縣（市）聯絡處」迄今，仍為任務編組，軍訓督導（上校）寄缺於大專院校，助理督導寄缺於高中職校，協助該部推展軍訓工作及服務高中（職）學生。
- (四)教育部另於 72 年 1 月 6 日台(72)軍字第 0399 號函頒「大專院校暨部屬中學軍訓教官工作平時督考實施要點」，編組 17 個督考分區，代表教育部對大專院校暨部屬中學軍訓工作實施定期與不定期訪視，督考各校軍訓工作之執行、軍訓人事（含獎懲、遷調、候晉、考績及其他作業）、軍訓教學工作、校園安全維護、學生生活輔導（含春暉專案）、軍訓後勤（待遇結報、軍服製補及其他業務），以提昇績效。嗣因大專校院逐年擴增，教育部重新劃分為 19 個督考分區，由各地區最高階或資深軍訓主管，擔任該分區之督考官。
- (五)公立學校係編列預算支應軍訓教官之薪俸，而私立學校則由教育部編列預算撥付，私立學校之軍訓教官員額與所需預算因而受制於教育部，該部乃向私立學校調用 89 名軍訓教官，其中 16 名至該部軍訓處簽辦業務，為該處編制員額 2 倍之多，另 63 名至各縣（市）聯絡處擔任軍訓督導及軍訓助理督導。惟軍訓教官均屬各校編制人員，亦非經公務人員考試錄取，其職責為該校軍訓課程與相關業務之實施，所支專業加給比照各級學術研究費，非主管上校教官即與軍訓處長相當，約為該處承辦人（專員、科員）2 倍之多，明顯高於行政人員，造成嚴重之同工不同酬，此一問題在學校同樣存在。
- (六)經核：教育部如認為編制員額不合理，應依法令規定檢討員額設

置標準以謀求解決，方為正辦，然該部竟便宜行事，長期調用軍訓教官至該部軍訓處暨所屬各縣市聯絡處辦理行政業務，其職務與權責明顯不符，殊有未當。

三、軍訓業務自 49 年改為教育部軍訓處主政，仍每年接受社團法人中國青年救國團補助與國防部提供慰助金，該等經費未循捐獻及教育部會計程序辦理，成為該處自行支配使用，公私不分，未受監督稽核之帳外帳，違失甚明。

(一)按教育部處務規程第 20 條、第 28 條、第 77 條、第 79 條規定：「本部會計處設第一、第二、第三，三科。……第二科掌左列各事項：九、關於本部接受捐助獎金會計事項。」、「收到文件內附有銀行支票郵局匯票及代用現金之郵票或現金，除發還者外，收發人員於收到時應登入收款簿，送交總務司隨時簽收，並於正文蓋章說明。」、「本部收支款項，由總務司司長及主管出納人員在會計處製具之傳票上簽名」、「每月現金結存數目，由總務司列表，送會計處後陳閱。」統一捐款獻金收支處理辦法第 3 條亦明定國內外各項捐獻之收解、轉撥及掣據手續，係由財政部委託中央銀行辦理。另行政院主計處為健全及透明政府財務支用，於 91 年對中央各公務機關「帳外帳、未入國庫款項」進行清查，要求有帳外帳之機關應即為適法之處理外，並繼續清查各機關是否還有其他帳外帳、未入國庫款項。

(二)查軍訓制度 41 年在台復辦，學校軍訓由社團法人中國青年救國團（下稱救國團）策劃辦理，救國團總團部設置第 1 組主辦學校軍訓有關業務，遇年節同慶，就工作績效一併敘獎，發放工作獎金。自 49 年 7 月 1 日之後，軍訓業務改由教育部軍訓處主管，惟救國團規劃及辦理各項教育性、公益性暨其他之青年服務與活動，業務上仍與該處關係密切，救國團續以協助團務推動之名義，每年補助該處 26 萬元（每年第 1、3 季各撥款 6 萬元，第 2、4 季各撥款 7 萬元）。該處由專人管理該款，至 73 年由何榮慧僱員接續管理，渠於臺北郵局 92 支局開立戶名「教育部軍訓處」、帳號 0034353 之帳戶迄今。據教育部書面說明及詢據何榮慧表示：救國團對該項補助未限定用途，亦不必辦理結報，渠接

辦後仍循以往模式辦理，該款以充作工作獎金及年節獎金為主，此外尚用於支付春節值班獎勵及點心、有線電視費、報費、年終辭歲活動費用、生日蛋糕等，迄今結餘 678,950 元（案發後已予凍結）；工作獎金及年節獎金之發放係奉處長批示之後，由處長以紅包方式當面發給，支付對象為軍訓處所有人員，批示及收據則未再整理。詢據宋文亦陳稱：「這筆錢沒有限定用途，我把它用於年節獎金、發給文職人員一些補助費，以及婚喪喜慶之用。」

(三)另教育部軍訓處處長以往均由現役國軍中將職擔任，該處所有軍訓人員亦為軍職，故國防部提供該處對於軍訓人員及眷屬慰助經費，係屬對個人慰助性質，以增強其對團隊之領導統御。此一經費自 73 年起亦由何榮慧經手管理，其動支程序係由該處處長交辦何員，發給被慰問人後，再由何榮慧彙整被慰問人之領據，累積至 20 萬元後，向國防部申請歸墊，每年 2 次，每次以 20 萬元為限，每年最高限 40 萬元，國防部係以現金方式歸墊，而於 91 年底停止辦理。詢據國防部王根林次長及教育部軍訓處王福林處長（93 年 9 月 3 日接替宋文）分別陳稱：「國防部對同仁急難有慰問金之措施，但一定要領據，中將以上即有此經費（特補費）。」、「（此一經費）只有軍訓處經手，未經過教育部會計程序」。

(四)教育部復說明，有關臺灣臺北地方法院檢察署檢察官起訴，宋文涉嫌自 86 年間起，連續以支付其個人紅白帖或調借週轉為由，挪用上開軍訓處郵局帳戶公款 131 萬餘元，仍有 25 萬餘元未歸還，據何榮慧近期清查郵局帳戶，其中 106 萬元屬國防部撥付歸墊之救助金，25 萬餘元紅帖及訃聞支出，係由宋文秘書經手學校軍訓人員或與軍訓處公務關係之紅帖及訃聞，交辦由何榮慧以團務經費支付，何榮慧認為該紅帖及訃聞以宋文個人為寄帖對象，另列帳記錄。

(五)綜上，軍訓業務自 49 年改為教育部軍訓處主政，迄 93 年 7 月本案爆發為止，仍每年接受救國團 26 萬元補助，另於 91 年底之前，每年接受國防部提供約 40 萬元慰助金，該等經費未循法定

捐獻途徑及教育部會計程序辦理入帳，成為該處處長自行支配使用，未受監督稽核之帳外帳。核有公私不分，違反首揭教育部處務規程及統一捐款獻金收支處理辦法之規定，且於行政院主計處 91 年清查中央各公務機關「帳外帳、未入國庫款項」，未確實辦理，違失甚明。

綜上，教育部辦理軍訓業務，對於現行軍訓教官之考選任用、考績遷調與指揮監督等作法，核與大學法第 1 條規定意旨不符；另長期調用 89 名軍訓教官，至該部軍訓處暨所屬各縣市聯絡處辦理行政業務，與軍訓教官之法定職掌不符；又該部軍訓處每年接受社團法人中國青年救國團補助與國防部提供慰助金，未循捐獻及教育部會計程序辦理，洵有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

16、行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，未訂定具體明確之審查項目及標準，對各電臺要求寬嚴不一，核有違失與不當案

審查委員會：經 94 年 1 月 13 日監察院教育及文化委員會第 3 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院新聞局

貳、案由：

行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，迄未訂定具體明確之換照審查項目及審查標準，對各電臺要求寬嚴不一，為差別之待遇；對於中國廣播股份有限公司申請換照案，審查過程及所為之行政處分，亦有逾越職權，違反相關法律規定之情事；對非法廣播電臺未依規定積極查處，對查獲之非法電臺，亦未依規定處罰沒入其設備，核有諸多違失與不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

中國廣播股份有限公司（以下簡稱中廣公司）於民國（下同）92 年 12 月 31 日以所屬各廣播電臺執照將於 93 年 6 月 30 日到期，乃依據廣播電視法之規定，檢具相關文件向行政院新聞局（以下簡稱新聞局）申請換照，新聞局所設廣播電視審議委員會於 93 年 4 月 30 日進行第一評時未予通過，提出三點意見要求改善。同年 6 月 25 日進行第二評仍未通過，另提出 6 項事項要求該公司承諾及改善，因執照即將屆期，新聞局於 6 月 30 日發給臨時廣播執照，效期至同年 9 月 30 日止。迨同年 9 月 8 日三評會時始通過審查，新聞局於 93 年 9 月 30 日將該公司獲配頻率分成三類，以行政處分書發給效期不等之廣播執

照，即均自 93 年 7 月 1 日起算，第 1 類效期半年，期滿不予換發、第 2 類效期 2 年、第 3 類效期 2 年但期內得將頻率改配其他業者，廢止執照。該處分書並附保留廢止權之附款，要求該公司履行指定之事項，如有違反得廢止全部或部分執照。本院據立法委員劉文雄等及該公司員工與股東等之陳情，以新聞局辦理本件換照過程，有違「行政中立原則」及廣播電視法、行政程序法等相關規定，且未依法取締地下電臺，反而打壓合法之廣播媒體，涉有違失等情，成立專案小組進行調查，案經本院約詢新聞局局長林佳龍及其他相關人員，及由新聞局提出書面說明與文件資料，並舉行專家學者諮詢會議，經詳加調查竣事，認新聞局辦理本件換照作業，確有下列之違失：

一、行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，迄未依據廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項規定之範圍，訂定具體明確之換照審查項目及審查標準，以供業者知所遵行，並便於審議委員作公正、客觀之審查，有違行政行為之明確性原則，致生爭議，洵有未當，核有怠失：

(一)按廣播電視法第 12 條第 2 項規定：「申請換發廣播或電視執照所繳交之文件，經主管機關審查認應補正時，應以書面通知廣播、電視事業限期補正；屆期不補正或補正不全者，駁回其申請。」同條第 3 項規定：「換發廣播或電視執照申請書格式及附件等，由主管機關定之。」又同法第 12 條之 1 第 1 項規定：「主管機關審查申請換發廣播或電視執照案件時，應審酌左列事項：一、營運計畫執行情形、頻率運用績效評鑑結果及未來之營運計畫。二、財務狀況。三、電臺發射機及天線地點是否與核准者相符。四、營運是否符合特定族群或服務區域民眾需求。五、依本法受獎懲之紀錄及足以影響電臺營運之事項」同條第 2 項規定：「前項審查結果，主管機關認該事業營運不善有改善之必要時，應以書面通知其限期改善；屆期不改善或改善無效者，駁回其申請」，關於申請換發廣播或電視執照時應繳交之文件，依同法施行細則第 11 條規定包括「申請書、過去 2 年頻率運用績效報告、未來 2 年營運發展計畫、電波涵蓋區域圖、……其他經新聞局指定之文件」。依上開規定，廣播及電視事業申請換照，如其

所繳交之文件齊全，無須補正，則新聞局僅得就廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項所列五款事項予以審酌，凡與該五款事項無關或與其營運是否不善無關之事項，即不得予以審酌或要求改善，更不得據為不通過審查或駁回其申請之理由，此為本於依法行政原則之基本要求，合先敘明。

- (二)惟查，廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項所列應審酌事項，除「電臺發射及天線地點是否與核准者相符」1 項較為明確外，其餘 4 項之內容均欠具體明確，尤其「足以影響電臺營運之事項」，更屬抽象概括性條款，雖新聞局為處理廣播電臺電波頻率開放業務，特依該局組織條例第 19 條之規定，訂定「行政院新聞局廣播電臺審議委員會設置要點」，設置諮詢性之「廣播電臺審議委員會」由該局遴聘委員 15 人組成，審議執照核、換發等事務。並由該局依廣播電視法施行細則之規定訂定「行政院新聞局廣播執照換照審議表」、「電臺廣播執照換照自評表」、「電臺節目分析報告表」，及業者提供之相關資料，供審議委員審酌之用，於上開換照審議表內，雖列有審查重點項目為「人事結構及行政組織」、「節目企畫」、「經營計畫」、「財務結構」、「業務推展計畫」、「人才培訓計畫」等 6 項，並分為 20 小項，然就廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項所列除第 3 款外之各事項如何審酌，如何認定其營運為「善」或「不善有改善之必要」仍欠缺明確之細項與標準。此觀中廣公司申請換照，未通過第一、二評之理由中包含：藥粧品廣告比率普遍偏高、各分臺聯播及外製節目比例偏高、使用頻率甚多惟相對之經營績效卻不彰、節目過去 2 年懲處紀錄過多、食品廣告過多等項。此外，該局廣播電視審議委員會對其他廣播電臺申請換照，所提出之總評意見，亦多列有聯播比率偏高、醫藥廣告比率偏高、外製節目比率過高、化妝品廣告比率偏高等項，足見上開各項均為新聞局換照審查所重視之項目，先且不論上開各項是否屬於法定審酌事項範圍，新聞局既將上開各項列為換照應審查事項，則如何認定藥妝品廣告、食品廣告及外製節目比率為過高或偏高？各電臺播音總時數不同，如何認定其懲處紀錄為過多？如何認定頻道經營之績效為不彰？認定標準

為何？該局並未事先列舉上開項目及預為訂定合理、適當之標準，以使業者知悉並有所遵行，於未通過審議委員會審議時，亦未見說明其所持之理由與依據，中廣公司認新聞局以無明確標準之事項未通過換照審議，涉有不當，自非無據。又此所稱應訂定合理適當之標準，乃指就法定審酌事項，通過換照審查之最低要求，至於廣播業者所自訂之營運計畫或廣告比率等，乃其所期望努力達成之目標，屬於自我要求的比較高度的標準，新聞局對此宜以輔導及獎勵方式，導引其健全發展，並不斷自我提升，達成預期目標，善盡其社會責任，惟如將其自訂期望達成之較高度標準，視作通過換照審查之最低門檻，則顯然有欠合理，併予指明。

(三)次查，行政行為之內容應明確，行政程序法第 5 條定有明文，此即行政行為之明確性原則。基此規定，行政機關做成之行政行為，其方式及標準等均應明確，具備預見可能性、可測性及審查可能性，使有關之機構及業者、人民均能知悉了解，俾有所遵循因應，並避免行政機關權力之濫用。辦理廣播電視執照之換發業務既為新聞局重要業務之一，且關係廣播電視事業權益至鉅，新聞局明知廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項規定主管機關審酌之事項，其範圍寬泛，有欠明確，而依同條第 2 項規定，廣播電視事業營運有無不善之情形，又係主管機關審查及決定是否同意換照之重要事項。惟長期以來，於辦理廣播電視換照審查時，僅訂定審議委員會審議時一評、二評、三評之審查程序，迄未就法定審酌事項範圍內，就如何認定其營運為「不善有改善之必要」訂定具體明確之審查細項及認定標準，以利審查委員作公正、客觀的審查，並使廣播電視事業事先知所遵行，並能預見其何種作為或不作為構成義務之違反，及可能受到之後果為何，顯與上述行政行為應明確之規定有違，致引發諸多爭議與質疑，新聞局相關作業洵有未當，核有怠失。

二、行政院新聞局辦理廣播電臺換照審查，對各電臺要求寬嚴不一，相同事項作不同處理與差別待遇，有悖行政行為之平等原則，核有未當：

按行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」此即行政行為之平等原則。經查中廣公司 93 年申請換照，經過第 3 評方通過審查，新聞局廣播電臺審議委員會於 93 年 4 月 30 日舉行之第 133 次會議，就中廣公司申請換照進行第一評時，經委員評分，給予「通過」者 3 人，給予「不通過」者 12 人，其總評意見為：「藥粧品廣告比率普遍偏高」、「各分臺聯播及外製節目比率偏高」等。新聞局並據以發函要求中廣公司提出改善計畫，由該委員會進行第二評作業。惟合理的比率為何？如何認定為過高？業者應改善到何種比率，始符合新聞局之要求？新聞局迄未訂有明確之標準，已如前述，且查依上開審議委員會第 133 次會議紀錄所載，與中廣公司相同或相近的評語，如「聯播節目比率宜逐步減低」、「聯播比率偏高」，於第一評即通過審查者有屏東之聲、潮洲之聲、高屏溪客家與原住民母語等 3 家廣播公司。總評意見為「醫藥廣告比率偏高」、「外製節目比率過高」，於第二評評審通過者計有基隆、指南、先聲、鳳鳴、成功、天南、燕聲、嘉南等 8 家廣播公司，另有天聲及建國 2 家廣播公司，總評意見亦為外製節目及醫藥廣告比率偏高，卻未通過審查。此外，依上開審議委員會於 93 年 6 月 4 日舉行之第 134 次會議紀錄記載，對鄉親廣播公司總評意見之一為「藥品、化妝品廣告比例偏高」，對財團法人中國無線電協進會廣播電臺總評意見為「外製節目比例偏高」、「應逐年降低藥品廣告比例」，但均通過第二評審查。另有華聲廣播股份有限公司內製節目比例不到 30%，亦於第二評通過審查，總評意見為「內製節目比例應以不低於 30% 為目標」。反觀中廣公司流行網及音樂網，經新聞局查核實際狀況內製比率將近百分之 70（前者內、外製節目比率為百分之 63 / 37；百分之 66 / 34），卻仍被指為外製節目比率偏高，未通過審查，兩相比較，凸顯新聞局對各電臺之評審要求寬嚴不一，相同事項作不同處理與差別待遇，復未見說明有何正當理由，顯與前揭行政行為之平等原則有違，難謂允當。

三、新聞局辦理中廣公司廣播執照換照審查，未切實依照廣播電視法

第 12 條之 1 之規定，以法律所未禁止或限制及無關聯之事項，作為不通過換照評審之理由，顯有不當：

- (一)查「廣播電視法」對廣告管理設有專章規定，其第 31 條至第 34 條明定廣告與節目應明顯區隔；廣告播出時間之比例及方式；廣告內容應依規定送請主管機關審查；其內容如涉及藥品、食品、健康食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者，應先取得衛生主管機關核准文件方可送主管機關審查等等，播送廣告違反相關管理規定者，由該局依罰則之規定分別予以警告、罰鍰、停播等處分，或移送衛生單位核處。由上開規定可知，現行法令並未對廣播業者播送合法藥粧品及食品廣告之比率設限。是以，主管機關於換照時所能審查者，應是業者所播送之廣告有無違反廣播電視法該章之相關規定，及其違規之情節輕重，而非廣告結構之多寡比率。且廣告乃市場自由機制，新聞局如認為藥品、化妝品或食品廣告過多，有礙於廣播電視事業之健全發展或國民之健康與社會公益，自應於廣播電視法中明文加以限制，方為正辦。今該法並無此項限制，新聞局卻將合法藥妝品及食品廣告比率列入換照審查，並作為評審不通過之理由，顯屬於法無據且亦欠合理。
- (二)又廣播電視法第 19 條第 1 項僅規定：廣播電視節目中之本國自製節目不得少於百分之 10，所謂本國自製節目，自應包括由電臺自製及由本國製作之外製節目在內，至於自製與外製節目之比率，並未加以限制。惟新聞局於換照審查時，將外製節目比率列為審查項目，並以比率偏高為由，不通過評審，要求業者改善，增加法律所無之限制，顯有不當。新聞局於本院約詢時雖稱：依廣播電視法第 4 條規定，廣播電視事業使用之電波頻率為國家所有，此項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓，其立法目的無非要求廣播電視臺以自我經營為原則，該局即係本於此項規定，審查各電臺內外製節目之比率。然電臺播放外製節目，係節目之來源與品質問題，與頻率之使用或電臺之經營無關，並不同於電波頻率之租賃、借貸或轉讓，亦不得即指為非自我經營，兩者自不應混為一談。新聞局如認為外製節目亦有設限之必要，仍應循修法

途徑取得法源依據。

- (三)新聞局於中廣公司換照審查第 2 評時，要求中廣公司承諾將臺中 FM103.9 等三個調頻頻率及 AM1062 等 10 個頻率於 93 年底繳回，並作為不通過第 2 評之審查意見之一。然查，中廣公司先前縱曾承諾繳回上開 13 個頻率，惟繳回頻率與廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項所定換照審查應審酌事項並無關聯，新聞局雖得要求中廣公司依先前之承諾繳回上開頻率，但應另案處理，其利用換照審查之機會，要求中廣公司承諾履行，且據為不通過第 2 評之理由之一，亦有違禁止不當聯結之原則。

- 四、新聞局於換照審查時要求中廣公司提供新聞網「在大選期間政黨廣告、各政黨新聞播出之比例」，顯然考量法律所未規定之事項，並有逾越職權，侵害新聞自由之嫌，有違廣播電視法第 12 條之 1、第 25 條及行政程序法第 6 條之規定，核有不當：

按廣播電視法第 25 條明定：「電臺播送之節目，除新聞外，主管機關均得審查。」此規定之目的即在保障「新聞自由」，避免主管機關假「行政管理」之名行「新聞檢查」之實。

經查中廣公司換照審查第 2 評時，新聞局要求其依面談承諾 6 項事項限期改善，其中第 3 項為「請補送新聞網在大選期間政黨廣告、各政黨新聞播出之比例」，新聞局於本院約詢時表示：此項審查係因中廣公司為一黨營廣播事業，且新聞節目為廣播電臺營運計畫內容之一……廣播電臺審議委員會為瞭解其有無不客觀、不公正情形，爰要求該公司說明「在大選期間政黨廣告、各政黨新聞播出之比例」，另依總統副總統選舉罷免法第 46 條第 1 項規定：「廣播電視事業得有償提供時段，供推薦候選人之政黨或候選人從事競選宣傳，並應為公正、公平之對待。」第 2 項規定：「廣播電視事業從事選舉相關議題、新聞報導或邀請候選人參加節目，應為公正、公平之處理，不得為無正當理由之差別待遇。」是以，新聞節目於總統副總統選舉期間，更應依總統副總統選舉罷免法第 46 條規定辦理。

惟查有關政黨廣告部分，如前所述，廣告乃市場自由機制，廣播電臺僅為受託播出廣告之媒體，於大選期間播出政黨廣告之

比例，涉及政黨托播之意願及經費支用，非電臺所能自行決定與操控，除非該電臺有拒絕或設下不合理之限制，使某一政黨或候選人無法或難以在該臺託播廣告，或有害於一般大眾之「接近使用媒體權」，否則大選期間政黨廣告比例不一，豈可歸責於電臺，主管機關亦無審查之餘地。至於政黨新聞比例部分，依前述廣播電視法第 25 條規定，應屬「新聞自由」之專業範疇，新聞內容及編輯比例平時即非新聞局所得審查之事項，新聞局於中廣公司換照時審查其「大選期間各政黨新聞播出之比例」，顯然考量法律所未規定之事項，並有逾越職權，侵害新聞自由之嫌，有違廣播電視法第 12 條之 1 及第 25 條之規定。

次查，總統副總統選舉罷免法之主管機關為中央選舉委員會，廣播電視事業如有違反該法第 46 條之規定，亦係由中央選舉委員會依同法第 96 條第 2 項規定處以罰鍰，均與新聞局之職權無關，新聞局利用換照審查機會，審查中廣公司於大選期間政黨廣告、各政黨新聞播出之比例，顯已逾越其法定職權，且該局僅針對中廣公司申請換照要求審查其在大選期間政黨廣告、各政黨新聞播出之比例，而對同時期其他申請換照之廣播電臺有播出新聞及廣告者，並未作相同之要求與審查，為差別之待遇，亦明顯違反行政程序法第 6 條所定之平等原則，自有不當。

五、行政院新聞局對中廣公司申請換照案，做成保留行政處分廢止權之附款，核有逾越職權，違反相關法律規定之不當：

(一)新聞局對中廣公司 93 年度申請換照案，經第 3 評後，於 93 年 9 月 30 日分別以新廣二字第 0930625466A、0930625466B、0930625466C 號行政處分書發給 3 種有效期間不等之執照，同時皆添加附款，上開 A 號處分書附款之內容為：「(一)有關貴公司董事、監察人之變更及股權之轉讓，均應先經本局許可，且股權轉讓之受讓人均應符合廣播電視法第 5 條及第 5 條之 1 之規定。(二)貴公司近 2 年懲處紀錄過高，應予改善。(三)貴公司近 2 年藥品廣告比例偏高，應予改善。(四)貴公司新聞報導應遵守新聞中立原則製播。(五)貴公司與政府間因不動產爭議涉訟者，在法院判決確定前，貴公司不得處分該不動產」，違反任一款規定者，得廢止全

部或部分廣播執照，其餘 B、C 號處分書附款內容部分略有不同。新聞局為上開處分之理由及依據則臚列行政程序法第 93 條、廣播電視法第 12 條之 1 條文規定及「據聞：中廣公司股東華夏投資股份有限公司擬引進外資或將持有之該公司股權，轉讓不符合廣播電視法第 5 條規定之第 3 人，為免影響該公司營運，且參酌該公司提出之改善計畫及所做之具體承諾，爰做成保留行政處分廢止權之附款。」

(二)經查，新聞局對電視、廣播事業申請換照，經依廣播電視法第 12 條之 1 規定審查後認為符合規定，以行政處分同意換發執照，此項行政處分究屬羈束處分抑為裁量處分？新聞局於發給中廣公司換照行政處分中所加之附款是否符合行政程序法第 93 條、第 94 條之規定？因中廣公司已就此提起訴願，現仍在該管機關審議中，本院不予置論，惟就該處分附款之內容觀之，仍有下列不當之處：

1. 附款以中廣公司董事、監察人之變更及股權之轉讓，均應先經新聞局許可，且股權轉讓之受讓人均應符合廣播電視法第 5 條及第 5 條之 1 之規定。查該法第 14 條第 1 項規定：「廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。」新聞局要求中廣公司董事、監察人之變更及股權之轉讓應先經該局許可，固非無據。惟廣播事業違反該法第 5 條、第 5 條之 1、第 14 條第 1 項規定者，同法第 41 條至第 45 條已明文規定，主管機關僅得分別情形，處以警告、罰鍰、停播、吊銷執照之處分。新聞局卻逕以附款列為得廢止其廣播執照之處分，顯以行政處分超越法律明文規定，違反法律優位原則，核與行政程序法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」之規定不合。
2. 該行政處分以中廣公司近 2 年懲處紀錄過高及藥品廣告比例偏高，應予改善列為附款，惟該局所訂之懲處紀錄及藥品廣告比例之最高限度為何？中廣公司須於何期間內改善至何種程度始符合新聞局之要求？俱屬不明，新聞局以無明確標準之事項要求中廣公司改善，並保留行政處分廢止權，亦有違前述行政行

為之明確性原則。

3. 該行政處分附款又要求中廣公司新聞報導應遵守新聞中立原則製播，惟新聞節目主管機關不得審查，為廣播電視法第 25 條所明定，而該項附款則賦與新聞局可審查中廣公司新聞報導之內容，並認定其報導是否符合新聞中立原則，進而據以決定是否廢止中廣公司部分或全部廣播執照之權限，明顯以政治力介入審查新聞報導，不僅與上開廣播電視法之規定不合，且有違新聞自由之原則，而新聞局此項附款又僅係針對中廣公司而為，對其他廣播事業申請換照案作出之行政處分並未添加此項要求，顯有差別待遇，亦有違行政行為之平等原則。
4. 新聞局對中廣公司申請換照案於行政處分書添加「中廣公司與政府間因不動產爭議涉訟者，在法院判決確定前，該公司不得處分該不動產」之附款，新聞局處分理由略以：「……查政府刻正與中廣公司進行土地所有權歸屬之訴訟，……考量如任中廣公司恣意將訴訟中的土地變賣，一旦該公司敗訴定讞，勢必要賠償政府，對該公司營運必有影響，爰依據廣播電視法第 12 條之 1 第 1 項第 5 款『足以影響電臺營運之事項』規定……參酌該公司提出之改善計畫及所做之具體承諾，……將『中廣公司與政府間因不動產爭議涉訟者，在法院判決確定前，該公司不得處分該不動產』做為保留行政處分廢止權之附款。……」查中廣公司與政府機關間關於土地所有權之爭議涉訟案件計有：(1)與交通部針對彰化芬園土地之爭訟，已由臺灣臺北地方法院 93 年度訴字第 2920 號審理在案。(2)與交通部針對嘉義民雄土地之爭訟，中廣公司於臺灣臺北地方法院 93 年重訴字第 163 號案已獲得勝訴判決，因交通部提起上訴，現在臺灣高等法院審理中。

按「人民之財產權應予保障」；「所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」憲法第 16 條、民法 765 條分別定有明文。民事訴訟法針對私權糾葛，為避免債權人於判決確定前權利受侵害，於訴訟未繫屬或已繫屬而尚未判決前，定有保全程序，已獲勝訴判

決而尚未判決確定前有假執行制度之相關規定供債權人行使權利。且現行廣播電視法及其相關法令，對於電視或廣播事業處分其不動產，並無相關限制規定，則廣播事業於換照後是否會處分其不動產，中廣公司將來如果敗訴，有無能力賠償交通部，均非換照時法定應審查之事項，新聞局原無置喙之餘地。至於交通部於訴訟中，如認有禁止中廣公司處分涉訟之土地，以保全將來執行之必要，自應循民事訴訟法保全程序等相關規定，取得合法限制其處分財產之權利，尚非可由新聞局利用此次核准換照之機會，置上開憲法、民法、民事訴訟法、廣播電視法之相關規定於不顧，以行政處分附款之方式加以限制，其有逾越權職，違反依法行政之要求，至為昭然。

六、新聞局對非法廣播電臺未能依規定本於權責積極查處，對查獲非法架設之電臺復未依規定處罰沒入其設備，核有違失：

按廣播電視法第 45 條之 1 規定：「未依法定程序架設電臺、轉播站或其他播放系統者，處 3 萬元以上、40 萬元以下罰鍰，並沒入其設備」。

經查目前經申請許可設立之合法廣播電臺共有 174 家，另據交通部電信總局統計，經該局偵測有經常播音而列管之非法廣播電臺（即俗稱之地下電臺）家數共計 93 家，至於未經常播音之地下電臺亦不在少數。地下電臺未經許可設立，違法使用電波頻率，不受管制，紊亂電信秩序，除干擾合法廣播電臺電波外，更因其設備未經交通部電信總局審驗，常因器材設備缺失，與其他電波頻率產生干擾，部分甚而干擾飛航通信頻率影響飛航安全，或占用軍用頻道，影響國軍演訓及戰備。自由時報即曾報導：據軍方將領指出，由於國內地下電臺數量眾多，空中預警機通聯經常遭到干擾，甚至還有飛行員在執行任務時，被迫收聽電臺賣藥 1 小時之新聞。此外，地下電臺常有從事非法醫藥食品、商品、命理、婚姻介紹、交友聯誼等廣告與製播廣播節目，及逃漏稅捐、濫墾山坡地、占據國有土地等不法行為。為有效取締非法廣播電臺，行政院於 91 年 1 月 9 日訂頒「取締非法廣播電臺作業方案」由交通部（含電信總局）、行政院衛生署、行政院農業委

員會、行政院原住民族委員會、法務部（檢察司）、財政部（賦稅署及國有財產局）、內政部（警政署及營建署）及行政院新聞局相關單位組成聯合取締小組，共同執行非法廣播電臺之取締事宜。由交通部電信總局負責非法廣播電臺電波之偵測、蒐證，並對於擅自設置或使用電臺發送射頻信息者予以現場取締，函送法辦。行政院新聞局負責抽聽側錄非法廣播電臺播音情形，依廣播電視法相關規定查處；播音內容涉及違反電信法、醫療法……等法令者，則將相關資料移請有關單位依權責查處。該取締小組自 91 年 2 月成立迄 93 年 9 月止，新聞局經監測對有播音之非法電臺核處 398 件，罰鍰金額共計新臺幣 497 萬 2 千元。其中因非法架設遭處罰者，91 年有 21 件、92 年有 5 件，93 年有 4 件，將近 3 年僅有 30 件，其餘均屬非法製播節目或廣告而遭取締處罰。非法廣播電臺於 91 年經聯合取締小組大力掃盪紛紛停播，最低僅存 16 家，但近 2 年又大幅增加至交通部所統計之 93 家，尚未包括未經常播音之地下電臺在內，足見新聞局近 2 年來，並未依規定，本於權責積極查處，取締績效不彰，並招致「新聞局未依法取締地下電臺，反打壓合法廣播電視媒體」之非議，且新聞局對查獲非法架設電臺，亦僅處以罰鍰，並未沒入其設備，核與上開廣播電視法第 45 條之 1 之規定不合，均有違失。

綜上所述，行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，迄未訂定具體明確之換照審查項目及審查標準，對各電臺要求寬嚴不一，為差別之待遇；對於中國廣播股份有限公司申請換照案，審查過程及所為之行政處分，亦有逾越職權，違反相關法律規定之情事；對非法廣播電臺未依規定積極查處，對查獲之非法電臺，亦未依規定處罰沒入其設備，核有諸多違失與不當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院督促所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案。

17、教育部學術審查委員會辦理暨南國際大學 ○○○助理教授升等副教授之複審，審查 作業核有違法疏失案

審查委員會：經 94 年 1 月 13 日監察院教育及文化委員會第 3 屆第 78 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部學術審查委員會辦理國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系○○○助理教授升等副教授之複審，審查作業核有違法疏失，復未依教育部中央教師申訴評議委員會評議書之意旨，作成適法之處置，亦有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

查○○○君前係國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系（以下簡稱暨南大學）助理教授（目前任教國立台灣大學社會工作學系），於 92 年 2 月 10 日向暨南大學申請升等副教授。經校內審查通過後，暨南大學於 92 年 9 月 30 日將○○○助理教授升等代表著作等相關資料，函報教育部學術審查委員會（以下簡稱學審會）複審。學審會首先請簽審顧問簽核，再於 92 年 12 月 4 日送請 3 位審查委員審查，結果 3 位審查委員（A、B、C）均給予○○○助理教授升等及格分數，惟有 1 位審查委員（C）認為○○○助理教授送審代表著作《新世紀台灣婚姻關係之測量與剖析（系列論文共 3 篇）》第 2 篇有援用博士論文。○○○助理教授針對 C 審查委員之意見，提出答辯說明後，學審會請 C 審查委員再予審查，C 審查委員第二次審查時

認為無法評分，並將原評之及格分數修正為無法評分。學審會乃將 C 審查委員之審查意見與○○○助理教授之升等代表著作一併轉請第 4 位審查委員（D）審查；D 審查委員認為○○○助理教授升等代表著作第 2 篇論文〈一樣婚姻兩樣情：檢視婚姻中的性別差異〉為其博士論文的一部分。教育部學審會乃援引 C、D 審查委員之意見，以○○○助理教授違反教育部(85)審字第 86079586 號函釋，作成「歉難受理」之處分，並以 93 年 5 月 21 日台學審字第 093063787 號函請暨南大學轉知○○○助理教授。

○○○助理教授收到教育部函復後，認為本案在 3 位審查委員中，已有 2 位審查委員評定及格情況下，學審會以第 3 位審查委員之意見，取代全體決議，否准渠之升等，明顯違反「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 3 目之規定，爰於 93 年 6 月 11 日向教育部中央教師申訴評議委員會（以下簡稱申評會）申訴。案經申評會 93 年 10 月 4 日評議，認為○○○助理教授之升等代表著作，經教育部學審會送請 3 位審查委員審查評定後，其中 1 位審查委員指出升等代表著作有 1 篇論文係博士論文之一部分，另 2 位審查委員則均未就此點表示意見，原措施機關未依「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 5 目規定，提常會審議決定其處理方式，即逕送第 4 位委員審查，最後並作成不受理之決定，自屬違法，應不予維持，原措施機關應儘速依上開要點第 3 點第 2 款第 3 目規定，作成適法之處置。並決定：申訴有理，原不受理本件申訴人升等決定應不予維持；原措施機關應依本評議書之意旨，儘速依法處置。申評會作出決定後，學審會乃於 93 年 11 月 6 日再次審議○○○助理教授升等副教授案，卻仍作出不受理之決議。

經本院約詢教育部學審會業務主管釐清案情，發現教育部學審會辦理本案過程，核有下列疏失：

- 一、教育部學審會辦理暨南大學社會政策與社會工作學系○○○助理教授升等副教授之複審作業，不合「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 5 目之規定，審查作業顯有違法疏失。

- (一)按「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第3點第2款第5目規定：「若送審教師資格之著作案件經審查後認定有疑義者，須提請常會審議決定。」是以，教師著作送審，若審查後，發現有疑義者，須提請常會審議決定。
- (二)本案教育部學審會於92年12月4日依簽審顧問之簽核，將○○○助理教授升等代表著作《新世紀台灣婚姻關係之測量與剖析（系列論文共3篇）》送請3位專家學者審查，結果3位審查委員（A、B、C）均給予○○○助理教授及格分數，惟其中1位審查委員（C）則認為○○○助理教授代表著作第2篇論文〈一樣婚姻兩樣情：檢視婚姻中的性別差異〉有援用博士論文，學審會嗣後將C審查委員之審查意見與○○○助理教授之代表著作一併轉請第4位審查委員（D）審查。教育部學審會最後引述C、D審查委員之意見，以○○○助理教授違反教育部(85)審字第86079586號函釋：「凡依教育人員任用條例第16條第1款、第16條之1第1款，或在86年3月19日教育人員任用條例修正前依第17條第1款，以碩士學位取得講師資格或以博士學位取得助理教授、副教授資格者，不得以該學位（碩士或博士）畢業論文或其論文之一部分，送審較高等級之教師資格。」，逕予作成「歉難受理」之處分。
- (三)綜上，教育部學審會辦理暨南大學○○○助理教授升等副教授代表著作《新世紀台灣婚姻關係之測量與剖析（系列論文共3篇）》複審，對於3位審查委員中之1位C之疑義，是否適用上開規定第5目疑義之處理，實有斟酌空間，蓋該疑義應指未經審查委員審查完著作前發現之疑義。既使審查後之疑義亦屬之，則應係3位審查委員共同認定之疑義。而非對3位中僅1位之疑義，即擅自決定轉請第4位委員（D）審查，最後並依C、D審查委員之意見，在未經學審會常會之審議下，逕予作成「歉難受理」之處分，其程序顯無法規依據，且是否適用「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第3點第2款第5目之規定處理，亦有疑義。而教育部申評會93年10月4日評議書中，亦明確指陳教育部學審會之處分違法，應不予維持，證明

學審會之審查作業顯有違法疏失。

二、教育部學審會未依申評會 93 年 10 月 4 日評議書之意旨，儘速依「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 3 目規定，作成適法之處置，明顯違反「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 32 條及「教師法」第 32 條之規定，核有違失。

(一)按「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 32 條規定：「評議決定確定後，主管機關應確實執行，並監督所屬學校執行。」及教師法第 32 條規定：「申訴案件經評議確定者，主管教育行政機關應確實執行，而評議書應同時寄達當事人、主管機關及該地區教師組織。」是以，主管教育行政機關對於教育部申評會之決定，應確實執行，並監督所屬學校執行。

(二)本案○○○助理教授於 93 年 6 月 11 日向教育部申評會申訴後，申評會於 93 年 10 月 4 日評議，認為○○○助理教授之升等代表著作，經教育部學審會送請 3 位審查委員審查評定分數均為及格，僅其中 1 位審查委員指出送審論文有 1 篇係為博士論文之一部分，另 2 位審查委員則均未就此點表示意見，原措施機關未依上開要點第 3 點第 2 款第 5 目規定，提常會審議決定其處理方式，即逕送第 4 位委員審查，最後並作成不受理之決定，自屬違法，應不予維持，原措施機關應儘速依上開要點第 3 點第 2 款第 3 目規定，作成適法之處置。申評會並作出決定：申訴有理，原不受理本件申訴人升等決定應不予維持；原措施機關應依本評議書之意旨，儘速依法處置。但教育部學審會卻在毫無依據之下，逕自將申評會上開意旨「原措施機關應儘速依上開要點第 3 點第 2 款第 3 目規定，作成適法之處置。」曲解為前述第 5 目之誤繕，且在未向申評會求證獲得證實之情況下，即交由常會審議，並於 93 年 11 月 6 日對○○○助理教授升等副教授案，再次作出不受理之決議。

(三)綜上，教育部學審會並未依申評會 93 年 10 月 4 日評議書之意旨，儘速依「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 3 目規定：「教師以著作送審，1 次送 3

位審查委員審查，審查結果 2 人給予及格則為通過；2 人給予不及格則為不通過。」作成適法之處置，明顯違反「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 32 條及「教師法」第 32 條之規定，核有違失。

綜上所述，教育部學審會辦理暨南大學社會政策與社會工作學系○○○助理教授升等副教授之複審作業，不合「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 5 目之規定，審查作業顯有違法疏失。又教育部學審會未依申評會 93 年 10 月 4 日評議書之意旨，儘速依「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」第 3 點第 2 款第 3 目規定，作成適法之處置，明顯違反「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 32 條及「教師法」第 32 條之規定，亦有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

18、農委會前國合處等 90 至 92 年度委託國際土地政策研究訓練中心等辦理相關計畫，未依規定辦理補助，其支用浮濫等，均涉有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院財政及經濟、司法及獄政二委員會第 3 屆第 75 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

為行政院農業委員會前國際合作處等 90 至 92 年度補助、委託國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學及「華略國際有限公司」辦理部分相關計畫，未依相關規定辦理，支用浮濫無度，不合規定支出高達 3 千 4 百餘萬元，該會又未善加控管，監督不周；前國際合作處處長王明來等 13 人次，出國以「化整為零」方式逕由中美基金「國內交際費」支付或以「採購專供致贈該會國外訪賓之禮品」支應；該會與經建會所設醫務室迄無法源，與「行政院各機關現有醫務室統一處理原則」之條件容有未合，雖經審計部對中美基金 92 年度期中財務收支審核通知事項提出查核意見，迄未配合檢討裁撤，不符依法行政原則，並徒增政府機關行政作業程序及財務負擔；該會以「補助」之名委託「華略國際有限公司」辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，金額高達 2 千 8 百餘萬元，行規避「政府採購法」之實，核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，且該計畫規劃顯欠周延，肇致執行成果之促銷金額僅 2 百餘萬元，不符預期銷售目標，遭致各界質疑，嗣經依合約終止該計畫，仍未就未達計畫預期目標部分依合約

辦理扣款，未經查帳即撥付尾款；對該計畫尚餘 1 千 2 百餘萬元賸餘款、剔除款未依規定繳回，既未收回，又未立即採取保全債權措施，致該公司業已將款項滙至國外個人帳戶，核有違失；對於國際土地政策研究訓練中心 88 至 92 年度執行農委會及其他公務機關等之計畫賸餘款計 1 千 3 百餘萬元，未依規定辦理保留而私留該中心運用未予繳回，費用支出浮濫，且與相關規定不合，該會監督不周，相關高階主管涉有自肥、溢領鐘點費、重複支領講義撰稿費、交通費等情亦均涉有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院前調查「行政院農業委員會（以下簡稱農委會）補助財團法人國際合作發展基金會辦理『南向農業合作實施計畫』，相關機關及人員是否有違失等情」乙案，該會國際合作處 85 年至 90 年度執行「南向農業合作實施計畫」確有多項嚴重違失之處，例如：歷年南向計畫多未完成審查核定程序，即逕予撥款執行，核與規定程序未合，復有分別溢撥款項 1 百萬元、20 萬元而竟未查覺之情事，該會審核機制及內部控制之機能顯然盡失；以補（捐）助之名行委託國合會執行委辦計畫之實，從未詳審計畫，妥作規範，並簽訂委託契約，更以南向計畫係捐助款項，而擅自免提計畫，免辦理保留經費，恣意勻支流用；復未依規定程序，恣意要求國合會列支與南向計畫無關之支出，縱容國合會列支與計畫無關之支出計達 1 千 3 百餘萬元，支用浮濫無度等多項違失。至該會國際處（農委會國際合作處業已於 93 年 1 月 30 日更名為為國際處）90 至 92 年度執行他項計畫是否仍有類似違失，實有進行調查之必要，遂另案組成專案小組自動調查。案經本案調查人員再赴農委會、國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學實地瞭解 90 至 92 年該處部分計畫收支情形，且調閱帳冊、傳票等相關資料，復經本院 2 次詢問農委會暨國際土地政策研究訓練中心相關業務主管人員，並參酌檢送之相關資料查核竣事，茲將本案之相關缺失臚列如下：

- 一、90 至 92 年度農委會前國際合作處等補助、委託國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學及「華略國際有

限公司」辦理部分相關計畫，未依該會主管計畫經費處理作業規定及中央政府各機關用途別科目及執行標準表之「執行標準」等相關規定，支用浮濫無度，共計列支不合規定之支出高達 3 千 4 百餘萬元，其中農委會部分為 1 千 2 百餘萬元；國際土地政策研究訓練中心部分為 1 千 4 百餘萬元；國立中興大學部分為 4 百餘萬元；國立屏東科技大學部分為 1 百餘萬元，洵有疏失：

- (一)依「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」十、規定：「計畫經費預算經本會核定後，各執行機關（單位）應在核定範圍內支用。……」同作業規定十一、規定：「各執行機關（單位）執行計畫，如因客觀條件變更致原核定預算不能配合需要而又未能依前條規定辦理時，應填具預算變更明細表……並敘明理由於計畫結束 2 個月前申請變更預算。」同作業規定十二、規定：「本會主管計畫之經費，不得用作下列各項開支：(一)不合計畫預算之支出。(二)購買計畫執行機關（單位）本身庫存之物資。(三)交際應酬費用、贈款、捐款及各種私人用款。」同作業規定十三、規定：「本會主管計畫內各項支出，各級政府機關如有規定執行標準者，應按其規定核支，人民團體及財團法人等其支出標準不得超出中央政府規定之標準，……(四)鐘點費、稿費、翻譯費、出席費等費用：依據『中央政府各機關用途別科目分類及執行標準表』及『統一彙整修正各機關學校出席費及稿費支給規定』規定及標準辦理。……差旅費：差旅費依『國內出差旅費報支要點』規定辦理。……」同作業要點十四、規定：「本會主管計畫之採購應依『政府採購法』及其他有關規定辦理。」同作業要點十九、規定：「本會對各項主管計畫，得隨時派員或陪同審計人員前往抽查計畫暨經費執行情形，各執行機關（單位）不得拒絕或隱匿。……凡經抽查核有不合規定者，或支出不合計畫用途或有消化預算等情形者應予糾正、剔除。……」同作業要點三十四、規定：「執行機關（單位）如於計畫所屬會計年度內不能結束計畫而必須延期時，得申請保留經費繼續支用。保留規定如下：(一)計畫之執行應如期結束，逾期除依規定申請獲准保留之項目外，不得支付任何經費。……」復依國內出差旅費報支要點

三、規定：「各機關對公差之派遣，應視公務性質及事實需要詳加審核決定，如利用公文、電話、傳真或電子郵件等通訊工具可資處理者，不得派遣公差。」「出差人員之出差期間及行程，應視事實之需要，事先經機關核定，並儘量利用便捷之交通工具縮短行程；往返行程，以不超過 1 日為原則。」同要點五、規定：「交通費包括行程中必須搭乘之飛機、汽車、火車、捷運、輪船等費，均按實報支；……但機關專備交通工具或領有免費車票或搭便車者，不得報支。」「前項所稱汽車，係指公民營客運汽車。凡公民營汽車到達地區，除因急要公務者外，其搭乘計程車之費用，不得報支」。

(二)據本院調查發現，90 至 92 年度農委會前國際合作處等補助、委託國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學及「華略國際有限公司」辦理部分相關計畫，未依前揭該會主管計畫經費處理作業規定及中央政府各機關用途別科目及執行標準表之「執行標準」等相關規定，支用浮濫無度，共計列支不合規定之支出計達 3 千 4 百 30 萬 9 百 78 元，其中農委會列支不合規定部分為 1 千 2 百 84 萬 8 千 9 百 31 元；國際土地政策研究訓練中心列支不合規定部分為 1 千 4 百 97 萬 9 千 7 百 22 元；國立中興大學列支不合規定部分為 4 百 98 萬 1 千 4 百 47 元；國立屏東科技大學列支不合規定部分為 1 百 49 萬 8 百 78 元。

1.農委會執行計畫列支不未合規定之相關支出計達 12,848,931 元：

(1)農委會中美基金列支 90 至 92 年度部分高階主管人員之國外出差旅費，為規避「國外旅費」「禮品及交際費」之規定限額，以「化整為零」方式逕由中美基金經費項下以「國內交際費」支付或以「採購專供致贈該會國外訪賓之禮品」支應，超出規定上限金額計 459,914 元。

(2)農委會委託華略國際有限公司辦理 92 年度「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，迄本院於 93 年 3 月間囑該會至該公司查核，始發現該公司尚有未繳回之賸餘款 10,730,706 元；該會於 93 年 4 月 29 日函我駐外單位查證華

略國際有限公司（由於上海代理商拒絕提供資料，故上海部分無法查證）實際支付香港、新加坡代理商之短付金額（即華略國際有限公司少支付）1,065,362 元、不合規定之旅費支出剔除款 592,949 元，合計農委會委託華略國際有限公司辦理前揭計畫應收回 12,389,017 元。

2. 國際土地政策研究訓練中心列支不合規定之相關支出計達 14,979,722 元：

- (1) 農委會委託該中心辦理 89 至 92 年度計畫，該中心私留運用而未依規定繳回之計畫賸餘款計 11,669,372 元。
- (2) 該中心接受除農委會外之「其他公務機關」之委託辦理研究訓練計畫，該中心私留運用而未依規定繳回之計畫賸餘款計 1,425,000 元。
- (3) 農委會委託該中心辦理 90 至 92 年度計畫，農委會前國際處處長王明來等 51 人次核有未依規定溢領內聘講師鐘點費、既已派車又重複支領該中心交通費或再重複報支國內旅費之台北至桃園自強號來回交通費等計 232,472 元。
- (4) 農委會委託該中心辦理 88 至 92 年度計畫，農委會前國際處處長王明來等 8 人次重複支領授課講義「撰稿費」計 49,500 元。
- (5) 農委會技監彭玄桂（現已退休）派兼該中心前主任於開班訓練期間至該中心餐廳用餐消費未繳錢而以公帳報銷（註：農委會派兼該中心歷屆主任除技監彭玄桂外皆未有類似情事）計 17,320 元，且超過該中心員工（於開班訓練期間餐費補助）支付標準（11,000 元）部分，計 6,320 元。
- (6) 農委會 92 年度委託該中心執行之部分計畫，該中心未依規定「於計畫未核准前即先行採購設備」，例如：計畫未核准前先行購置冷氣機 4 台、點唱機 1 台、戶外體驗式教學訓練低空繩索設施等，計 1,597,058 元。

3. 國立中興大學列支不合規定之相關支出計達 4,981,447 元：

- (1) 國立中興大學執行農委會 90 至 92 年度相關計畫，其中列支「重複支領計程車資」、「計畫未核准前已先行支出之經費」

等不合規定之支出，溢領金額計 3,518,819 元。

(2)國立中興大學執行農委會 90 至 92 年度計畫，其中列支部分相關計畫人員「支領按日計酬工資又重複報支旅費」等不合規定之支出，溢領金額計 57,959 元。

(3)國立中興大學施劍鑒教授執行農委會 90 至 92 年度部分相關計畫，核有「計畫未核准前已先行支出」之工資及旅費等，計 1,404,669 元。

4.國立屏東科技大學列支不合規定之相關支出計達 1,490,878 元：

(1)國立屏東科技大學執行農委會 90 至 92 年度相關計畫，其中列支「重複支領計程車資」、「計畫未核准前已先行支出之經費」等不合規定之支出，計 1,471,038 元。

(2)國立屏東科技大學執行農委會 90 至 92 年度計畫，其中列支部分相關計畫人員「支領按日計酬工資又重複報支旅費」等不合規定之支出，溢領金額計 19,840 元。

(三)經核農委會對華略國際有限公司、國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學之執行結果，未嚴謹監督審核，導致部分支出項目浮濫，計畫賸餘款被私留運用未依規定繳回等，計達 34,300,978 元，洵有疏失，該會應確實檢討並追究相關失職人員之責任，且不得因該等不合相關規定之支出項目業已收回而免責。

二、90 至 92 年度農委會計有前國際合作處處長王明來等 13 人次，為規避「國外旅費」「禮品及交際費」之規定限額，以「化整為零」方式逕由中美基金經費項下由「國內交際費」支付或以「採購專供致贈該會國外訪賓之禮品」支應，超出規定上限金額計 459,914 元，核與「國外出差旅費報支要點」十五、十六「禮品費之支出應於雜支費用額度內或禮品交際費內支付」之規定等未合，確有違失：

(一)依「國外出差旅費報支要點」十五、規定：「……出差率團人員職務在司長級以上者，得按下列數額支給禮品及交際費，並得在其三分之一範圍內，以領據報支，餘應檢附原始單據報支：(一)部

長級人員：未達 15 日者，以新臺幣 10 萬元為限；15 日以上者，以新臺幣 15 萬元為限。(二)次長級人員：未達 15 日者，以新臺幣 6 萬元為限；15 日以上者，以新臺幣 9 萬元為限。(三)司長級人員（含簡任第十二職等、第十三職等首長、副首長及主管）：未達 15 日者，以新臺幣 4 萬元為限；15 日以上者，以新臺幣六萬元為限。……」同要點十六、規定：「出差人員非屬隨同前點司長級以上人員出差者，得按出差日數每人每日報支雜費（包括計程車費、市區租車費、禮品費、交際費等）新臺幣 6 百元，並免檢據。」復依行政院 89 年 3 月 31 日台 89 忠授字第 06495 號函示略以：「……至如為因應特殊需求，確有『租車』之必要者，其所需『租車費』得列為該出國團體之雜費，由上開規則第 14 條或第 15 條所列特別費項下檢據報支，或於出國前由主管機關報院核定後據以辦理」。再依行政院 90 年 4 月 27 日台 90 忠授字第 03951 號函示略以：「關於國外出差旅費報支要點中有關交通費之報支，……依『國外出差旅費報支要點』第 5 點第 2 款與第 16 點規定，及本院 89 年 3 月 31 日台 89 忠授字第 06495 號函釋意旨，出差人員之長途大眾陸運工具，按實際需要乘坐，不分等次，如為因應特殊需求，確有租車之必要者，所需租車費得自行在禮品及交際費或雜費項下報支，或於出國前由主管機關專案報經本院核定後據以辦理……」。且該會會計室主任饒賢奇於 90 年 5 月 4 日核批「發」以 90 年 5 月 7 日以(90)農會字第 900122248 號函轉發前揭行政院 90 年 4 月 27 日函，請該會各單位暨所屬各機關遵照辦理。

- (二)惟據本院調查發現，該會於 90 至 92 年度中美基金「國外旅費」經費項下之「禮品及交際費」報銷超支部分計有主任委員李金龍、前主任委員陳希煌、范振宗、主任秘書陳志清、處長王明來、副處長李正茂、科長林麗芳等 13 人次，超出規定上限金額計 459,914 元。復據農委會說明略以：「有關以中美基金所購置之禮品及交際費（公宴）支出……如非屬外賓相關之禮品交際費則不在此預算支出。」「依國外出差旅費報支要點第 15 條及第 16 條規定，禮品費之支出應於雜支費用額度內或禮品交際費內

支付。」「該會部分人員出國報經行政院核准略以，『依國外出差旅費報支要點規定覈實報支』，而渠等國外旅費報支國外租車或搭乘『非大眾交通工具』、國外租用大哥大或會議室、交際費等未依規定在『禮品及交際費』限額下勾支，經洽詢行政院主計處，前項支出應依『國外出差旅費報支要點』第 15 條第 2 項在『禮品及交際費』限額下勾支，復依行政院核准函以『依國外出差旅費報支要點規定覈實報支』說明，僅准於限額下勾支，爰此，……確實未符合規定」。

(三)經核該會於 90 至 92 年度中美基金「國外旅費」經費項下之「禮品及交際費」報銷超支部分計有前國際合作處處長王明來等 13 人次，渠等為規避「國外旅費」「禮品及交際費」之規定限額，以「化整為零」方式逕由中美基金經費項下以「國內交際費」支付或以「採購專供致贈該會國外訪賓之禮品」支應，超出規定上限金額計 459,914 元，核與「國外出差旅費報支要點」十五、十六「禮品費之支出應於雜支費用額度內或禮品交際費內支付」之規定及行政院主計處前揭二函示未合，確有違失。又該會以 90 年 5 月 7 日以(90)農會字第 900122248 號函轉發前揭行政院 90 年 4 月 27 日函，請該會各單位暨所屬各機關遵照辦理，然該會會計室相關主管人員長期以來明知有此規定而仍未依法行政，亦未本於主計人員「超然獨立」之立場，縱容該會高階主管人員超支報銷國外旅費，尤以「國外宴客交際費」為甚，竟以「化整為零」方式逕由中美基金「國內交際費」(核准之「公宴申請單」載明之公宴地點為「夏威夷」、「羅馬」、「日本琉球」、「以色列」等而非「台灣地區」)經費項下支付，而未合併於「國外旅費之禮品交際費」限額內審核計算之，實難謂僅是「審核之疏失」，益見其違失。另該處經管中美基金經費項下購置禮品之管理，因臨時拜會該會高級長官之訪賓等亦僅註記高階主管索取禮品品名及份數等致有部分支領禮品未書寫領受者姓名、服務單位及職稱之情事，核亦欠當。

三、經建會及農委會醫務室之設置迄無法源依據，該兩會卻逕由中美基金項下每年編列聯合醫務室經費約 7 百萬元，自行聘僱人員提

供駐診醫療服務，且其服務對象為「機關內員工及家屬」，核與「行政院各機關現有醫務室統一處理原則」之條件容有未合，惟該兩會對於行政院所訂前揭原則及審計部對中美基金 92 年度期中財務收支審核通知事項之查核意見，迄今仍未配合檢討裁撤，不符依法行政原則，並徒增政府機關行政作業程序及財務負擔，洵有疏失：

- (一)有關「審計部專案調查發現中央政府各機關投入鉅額經費設置醫務室，與全民健康保險業務重疊，造成醫療資源浪費，且徒增政府機關行政作業程序及財務負擔，又部分醫務室依慣例運作未具設置法源，其存在尚具爭議等，……建請通盤檢討改善」乙案，審計部以 86 年 9 月 9 日台審部壹字第 865432 號函略以：「……三、多數機關醫務室未具設置法源，頗值深入探討：中央政府各機關設置之醫務室，多數未具設置法源，如行政院秘書處、經濟建設委員會、內政部、警政署、外交部、……、教育部、……、法務部、……、調查局、農業委員會、……等等……，數十年來多依慣例持續運作，惟近年來醫療環境已有所變遷，尤以全民健保之實施，使醫療制度更趨健全，各機關於法源外設置之醫療體系，允宜配合檢討廢除，以撙節公帑支出。」依行政院前副秘書長張哲琛於 87 年 6 月 26 日召開「研商本院（行政院）有關機關現有醫務室存廢處理原則」會議紀錄研商結論略以：「……二、……訂定行政院各機關現有醫務室統一處理原則如次：（一）現有設置之醫務室具有下列條件之一，並經各該機關考量確有設置必要者，得繼續設置。1.服務對象為非特定之參觀（訪）民眾者。2.服務對象為學校學生或訓練（集訓）學員，其行動受團體約束者。3.服務對象為短期停留之外國人，其依法未能參加健保者。……經檢討無必要繼續設置之醫務室，無論是否有設置法源，應於本(87)年 12 月底之前裁撤或停辦。」復依行政院以 87 年 6 月 30 日台 87 衛字第 32685 號函行政院秘書處及行政院所屬農業委員會、經濟建設委員會等 9 單位略以：「有關本院各有關機關現有醫務室是否繼續設置一案，請照本院本(87)年 6 月 26 日召開研商『本院有關機關現有醫務室存廢處理原則』會議研商

結論辦理」。次依行政院以 87 年 6 月 30 日台 87 衛字第 32686 號函復審計部 86 年 9 月 9 日台審部壹字第 865432 號函略以：「有關貴部函為中央政府各機關設置醫務室，與全民健康保險業務重疊，造成醫療資源浪費且增加政府行政作業及財務負擔，又部分醫務室未具設置法源，其存在尚具爭議性一案，業經本院會商有關機關訂定醫務室存廢統一處理原則一種，分行各相關機關知照並副知貴部在案，復請查照。」又依行政院 87 年 11 月 23 日台 87 農 57497 號函略以：「所報『經建會與農委會聯合醫務室』擬繼續設置一案，請依本院 87 年 6 月 26 日所召開研商『本院有關現有醫務室存廢處理原則』會議結論，本於權責自行核處」。

- (二)再依審計部對中美基金 92 年度期中財務收支之審核通知事項，其中有關經建會及農委會聯合醫務室部分略以：「本基金 92 年度補助計畫，由經建會執行之『經濟建設之規劃』中，編列聯合醫室經費合計 706 萬元，經查該聯合醫室原經行政院核示自 84 年度起予以裁撤，雖經建會與農委會多次函請行政院同意該室暫不裁撤，依該兩會 87 年 10 月 12 日財(87)字第 5037 號函及(87)農秘字第 87070482 號函行政院稱：『目前聯合醫務室所提供之醫療服務符合醫療法規之規定，經費係由中美基金支付，其設置目前尚無法源依據，擬俟中央機關組織法通過後，再行增訂或修訂相關規定，以資適法。』並經行政院 87 年 11 月 23 日台 87 農 57497 號函復，本於權責自行核處。惟查中央機關組織基準法尚未通過，該醫務室之設置目前既無法源依據，該兩會卻編列相關經費預算之適法性，有待商榷，請該會檢討妥適處理。」

- (三)查前述審計部 86 年 9 月 9 日台審部壹字第 865432 號函，該部專案調查發現有關部分醫務室依慣例運作未具設置法源，其存在尚具爭議等，……建請通盤檢討改善乙案，前揭函附表一，其中有關行政院暨所屬部會部分，計有行政院秘書處（包括新聞局、研究發展考核委員會、大陸委員會、公共工程委員會、消費者保護委員會、主計處皆使用行政院醫務室）、內政部（包括中央選舉委員會、營建署皆使用內政部醫務室）、警政署、外交部、教育部、法務部、經濟建設委員會、農業委員會（經建會及農委會聯

合醫務室）等（不含國防部、教育部所屬各級學校及法務部所屬各監獄、技訓所、輔育院、看守所、觀護所等）計 8 單位無設置法源由機關自行聘僱人員，核有醫療資源浪費及未具經濟效益等情事。復查行政院所屬部會等無設置法源、由機關自行聘僱人員、由特約醫院醫師駐診之前述 8 單位中，迄今尚有醫務室設立之單位僅外交部、經濟建設委員會、農業委員會（經建會及農委會聯合醫務室）3 單位，經建會及農委會聯合醫務室之服務對象為「機關內員工及家屬」，而外交部醫務室之服務對象除機關員工及家屬外，尚包括「訪華外賓」。據農委會向本院說明略以：

「經建會及農委會聯合醫務室自 38 年成立以來，歷經兩機關多次改組，目前經費由中美基金支付，兩會分擔各半，人事及經費委由農委會統籌支付及管理（92 年兩會共編列 7 百萬餘元醫務室經費），現有藥師 1 名、檢驗師 1 名、護士長 1 名、護士 2 名，共 5 名成員，另由各醫院聘請 7 位兼任醫師，配合機關需求如召開大型國際會議、運動會、外出考核等均給予適時的醫療支援。」「經常於會內舉辦各種重大國際會議、運動會、登山健行、消防演練、民眾集會抗爭等事件，均全力配合徵召全程參與支援臨時突發性醫療服務，對援外或駐外人員提供藥品及醫藥諮詢，以備不時之需。對會內外人員切實作好衛生保健防疫工作、醫藥諮詢連繫等多項實際服務，其所提供之醫療服務符合醫療法規之規定，其設置實屬必要。目前暫以中美基金編列經費支應，俟中央行政機關組織基準法通過後，再行檢討增訂或修訂相關規定，以資適法。」復據農委會主任委員李金龍於本院詢問時陳稱略以：「（有關醫務室裁撤的問題，92 年審計部有審核意見，醫務室有無法源依據應為首要，其設置之必要性是次要的。）醫務室裁撤問題……，我最慢今年年底會找經建會主委解決」。

(四)經核，審計部於 86 年間函請行政院通盤檢討有關該院所屬部會等設置醫務室與全民健保業務重疊，造成醫療浪費，且無法源依據，其存在需詳加檢討。行政院於 87 年 6 月 26 日召開研商『本院（行政院）有關機關現有醫務室存廢處理原則』會議研商結論略以：「……訂定行政院各機關現有醫務室統一處理原則如次：

(一)現有設置之醫務室具有下列條件之一，並經各該機關考量確有設置必要者，得繼續設置。1.服務對象為非特定之參觀（訪）民眾者。2.服務對象為學校學生或訓練（集訓）學員，其行動受團體約束者。3.服務對象為短期停留之外國人，其依法未能參加健保者。……經檢討無必要繼續設置之醫務室，無論是否有設置法源，應於本(87)年 12 月底之前裁撤或停辦。」爰此，若以醫務室之服務對象而言，外交部醫務室之服務對象除機關員工及家屬外，亦包括「訪華外賓」，尚屬符合行政院各機關現有醫務室統一處理原則之條件之一，即「服務對象為短期停留之外國人，其依法未能參加健保者」。而經建會及農委會聯合醫務室之服務對象為「機關內員工及家屬」，核與「行政院各機關現有醫務室統一處理原則」之條件皆容有未合。又該聯合醫務室數 10 年來持續運作，迄無設置法源，由機關自行聘僱人員、7 位特約醫院醫師定期駐診，現有藥師 1 名、檢驗師 1 名、護士長 1 名、護士 2 名，共 5 名成員，該兩會卻逕由中美基金項下每年編列該聯合醫務室經費約 7 百萬元，數 10 年來持續運作，且該兩會未依行政院 87 年 11 月 23 日台 87 農 57497 號函示略以，有關「經建會與農委會聯合醫務室」擬繼續設置一案，請依該院 87 年 6 月 26 日所召開研商『本院有關現有醫務室存廢處理原則』會議結論，本於權責自行核處。該兩會迄今仍未配合檢討撤除，未能撙節公帑支出，徒增政府負擔，亦增加行政作業負荷，未具經濟效益，洵有疏失。又農委會所稱「經常於會內舉辦各種重大國際會議、運動會、登山健行、消防演練、民眾集會抗爭等事件，均全力配合徵召全程參與支援臨時突發性醫療服務，對援外或駐外人員提供藥品及醫藥諮詢，以備不時之需。對會內外人員切實作好衛生保健防疫工作、醫藥諮詢連繫等多項實際服務」，縱基於經建會及農委會之機關及業務性質之特殊考量亦似無繼續設置之必要，且對於前述 87 年間因無醫務室之設置法源、且未符合前揭醫務室統一處理原則而業已配合檢討裁撤醫務室之行政院暨所屬內政部、教育部等部分部會，尤欠公平。行政院允應會同審計部、經建會及農委會等相關機關儘速依審計部 86 年 9 月 9 日台審部壹

字第 865432 號函、審計部對中美基金 92 年度期中財務收支之審核通知事項八、以及行政院「行政院各機關現有醫務室統一處理原則」予以檢討裁撤經建會及農委會聯合醫務室，以撙節公帑支出，並符合政府依法行政原則，避免招致訾議。

四、農委會國際處辦理 90 至 93 年度補助計畫，經該會檢討至少計 19 項金額 1 百萬元以上之計畫，應委辦而竟以補助方式辦理，核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，顯有違失：

- (一)依中央政府總預算編製作業手冊「用途別預算科目分類定義及計列標準表」規定：「『業務費—委辦費』科目：凡處理經常一般公務或特定工作計畫所需其他政府、機關、學校、團體及個人等進行學術研究或辦理屬本機關法定職掌之相關業務，並依雙方約定契約內容支付之各項費用屬之。『獎補助費』科目：凡各機關對所管特種基金、地方或外國政府或對國內外民間團體或個人之補助、捐助、獎助及處理公務發生之損失、補償或賠償費用屬之。其中『對國內團體及個人之捐助』係指凡對國內民間團體（含政黨）、學術團體、文化公益事業機構或個人（含民意代表候選人）等之捐助、捐贈或贈與（含對公務人員退修撫卹基金等信託基金及財團法人私校退撫基金等依法填補之經營虧損）屬之。」復依政府採購法第 4 條規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」次依行政院公共工程委員會 89 年 4 月 14 日(89)工程企字第 89009844 號函所附「研究發展案」適用「政府採購法」之作業方式一覽表載以，政府經費如屬委託性質，為採購法所稱勞務之委任。再依行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱委託研究計畫，指各機關依業務需要，動用公務預算或其主管運用屬政府所有之基金作為研究經費，委託大專院校、研究機構、團體或個人執行具研究性質之計畫。……」同辦法第 3 條規定：「委託研究計畫，依計畫性質分類如下：一、行政及政策類研究：各機關依業務需要辦理，其研究成果係作為政府機關業務改進或政策研擬參考者。二、科學及技術類研究：各機關為提升國

家科學技術而辦理者」。

- (二)經核，委辦費係指機關本身職務上應辦理之工作，惟為因應業務上之專業需求，必須委託外界具專業性之機關（構）、團體及個人等提供各種專業性或學術性之服務，受委託者無主動權與決定權，一切依照委託機關之規定辦理，並依雙方約定之契約內容支付之各項費用；獎補助費係因外界機關（構）、團體及個人等辦理之業務，與本機關有關聯性，基於配合推動主管施政業務之需要，給予受補、捐助單位預算支援。據本院調查發現，農委會國際處未能明確區分「委辦費」與「補、捐助費」預算科目之意涵，及執行之適用法令依據，劃分預算之科目及其執行標準，並確實檢討各項計畫性質及費用之屬性編列概算，僅依當年度預算費用之屬性而未確實依該計畫之性質判斷究為「委辦費」與「補、捐助費」，並依該等計畫應適用之法令依據執行。例如該等計畫性質應以委辦，且金額在 1 百萬元以上，應依政府採購法等相關法令規定，上政府採購網，力求公開、公平及公正等，又當年度該等計畫預算經費之屬性編列亦未皆合於預算法相關規定，茲經該會檢討例舉該會國際處 90 至 93 年度至少有 19 項計畫，且金額在 1 百萬元以上，應以委辦而竟以補助方式辦理，核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，確有違失。

五、農委會歷年來對該會委辦、補、捐助計畫之帳務及其業務執行情形疏於查核及管考，縱容國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、屏東科技大學、華略國際有限公司等浮濫支出，確有監督未周之情事：

- (一)依會計法第 3 條規定：「政府及其所屬機關，對於左列事項，應依機關別與基金別為詳確之會計：一、預算之成立、分配、執行。……八、其他應為會計之事項。」同法第 95 條規定：「各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。內部審核分左列二種：一、事前審核：謂事項入帳前之審核，著重收支之控制。二、事後複核：謂事項入帳後之審核，著重憑證、帳表之複核與工作績效之查核。」次依內部審核處理準則第 3 條規定：「本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審

核、會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。」「各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理。」同準則第 13 條規定：「各機關會計人員審核施政（工作）計畫、業務計畫及預算之執行與控制，應注意下列各項：一、施政（工作）計畫、業務計畫之實施進度與費用之動支是否保持適當之配合。二、各項收入及支出，有否按期與預算收支相比較，差異在百分之十以上者，計畫主管單位有否分析其原因並採適當措施。三、資本支出實際進度與預算是否經常注意按下列各項分別比較：(一)採購進度是否與預定計畫及預算進度相符。(二)採購款項之支付是否與採購契約所訂相符。(三)計畫之已完成部分其實際效益是否與預期效益相符。如有不合，計畫主管單位有否分析檢討其原因，並謀改進辦法。(四)資本支出預算之保留及流用是否依照規定程序辦理。四、補助預算之撥款有無查明計畫實際執行進度及經費支用情形，補助款有無確依計畫用途運用，補助經費執行賸餘有無確依規定繳回公庫」。復依「中央政府各機關單位預算執行要點」第 16 點規定，各機關在其年度預算內對領受公款補助之各團體或私人，應依「審計機關審核團體私人領受公款補助辦法」規定辦理。再依行政院農業委員會主管計畫經費處理手冊第 17 條規定：「本會得隨時派員調查及稽核各受補助（委辦）機關對計畫之執行、經費之支用、計畫內所購財物、營繕工程之運用及管理情形，各機關並應予以協助。凡經稽核有不合規定之開支，或支出不合計畫用途者應予剔除。……」各級政府機關於預算項下編列經費委託財團法人辦理之事項，審計機關係依據審計法施行細則第 25 條及「審計機關審核補助或委辦經費作業注意要點」等規定，執行相關審核事宜。

- (二)據農委會向本院說明略以，該會每年掌管約 500 億元之農業建設計畫經費，主管計畫數約 4 百餘項，計畫量龐大，業務繁忙，未能就主管補助（委辦）計畫逐項辦理查核工作，僅能抽查部分計畫辦理查核。又該會近 10 年來均曾派員至國際土地政策研究訓練中心辦理計畫實地查證。

(三)經核農委會對 90 至 92 年度部分計畫說明書之編列核定亦未明確明列，周詳覈實，不利計畫控管。且本院調查發現，該會亦放縱部分計畫執行後高達千萬元以上之計畫賸餘款未依規定繳回而私留運用，例如：以農委會委託華略國際有限公司辦理 92 年度「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」為例，該公司因未達原訂計畫目標且缺失叢生致外界抨擊質疑而中止計畫前，非但未依合約規定對「未達計畫預期目標」部分辦理扣款，僅就「未執行進度」部分予以扣款，亦未予查帳即予撥尾款，致發生該公司有應收回之未合規定支出 1 千餘萬元，更遑論該計畫之執行成效之實地查證。再就國際土地政策研究訓練中心言之，該會近 10 年來該會未曾派員至該中心實地查核，致該中心將多年來之計畫賸餘款 1 千餘萬元私留運用未依規定繳回等。按上開辦法第 8 條規定，撥付補助款之主管機關，對於所撥補助款之運用，應負責審核。該會歷年來以「中美基金」為小金庫房，未能以身作則，該會部分高階主管率先違規超支「國外旅費」之「禮品及宴客費」。故農委會歷年來對該會 1 年約 500 億元之委辦、補、捐助計畫之帳務、經費支用、業務執行情形及效益等疏於查核及管考，未能提昇其捐助計畫之執行效益，符合有效配置政府有限資源之意旨，縱容國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、屏東科技大學、華略國際有限公司等浮濫支出，確有監督未周之情事，洵有違失。

六、農委會 90 至 92 年度委託執行機關辦理部分計畫，核有連續 2 年度以上補助相同單位或人員，或對於研究主持人於同一期間接受該會委託二項以上之研究計畫之情事，該會未依行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法第 13 條規定，列為該會計畫成效查核重點，顯有違失：

(一)依行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法第 6 條規定：「各機關委託研究主題之選定，應以符合施政計畫及業務發展需要為原則。……同一期間接受政府委託研究計畫達二項以上者，尤應審慎衡酌考量。」「前項所稱同一期間，指研究計畫之研究期程重疊達 4 個月以上」。同辦法第 7 條規定：「各機關委託研究計畫主

題及其研究重點，非屬限閱或機密性質者，應於選定後刊登於機關網頁。」同辦法第 13 條規定：「中央主管機關得會同相關機關就各機關委託研究計畫管理情形進行實地查核。各機關對於研究主持人於同一期間接受政府委託二項以上之研究計畫以及連續 3 次以上委託同一單位或人員辦理之研究計畫，應予列為計畫成效查核重點」。

(二)據國立中興大學提供相關資料顯示，該大學施劍瑩教授執行農委會 90 至 92 年度國際處等計十一項計畫，其中 90 年度執行五項計畫，計畫編號分別為 90 農科-6.2.3-檢-B1(7)、90 農管-3.9-林-01 (6)、90 農科-5.1.1-糧-Z1(12)、90 農科-6.2.4-檢-B1(2)、90 農科-6.1.2-檢-B1(5)；91 年度執行二項計畫，計畫編號分別為 91 救助調整-22.1-檢-02、91 農科-7.1.2-檢-B1(4)；92 年度執行四項計畫，計畫編號分別為 92 農科-1.7.2-檢-B2(6)、92 農科-1.8.1-檢-B7、92 救助調整-檢-01、92 農管-2.16-糧-15，茲例舉主要缺失如下：

- 1.該大學施劍瑩教授 90 年度執行農委會五項計畫；91 年度執行農委會二項計畫；92 年度執行四項計畫；該會未依前揭管理辦法第 6 條、第 13 條之規定，尤應審慎衡酌考量，並應予列為計畫成效查核重點，該會迄未提出對該等計畫相關之審慎衡酌考量書面資料，以及成效查核重點之書面報告。
- 2.該大學施劍瑩教授執行農委會 90 至 92 年度國際處等十一項計畫中有多項計畫未依規定，於計畫未核准前已先行支出之工資及旅費等計 1,386,663 元。
- 3.該大學施劍瑩教授於 90 年度執行農委會五項計畫，其本人報支之出差日數為 203 天、國內旅費支出金額為 294,106 元；91 年度執行農委會 2 項計畫，報支之出差日數為 109 天、國內旅費支出金額為 167,474 元；92 年度於執行農委會四項計畫中，其中三項計畫報支出差日數為 195 天、國內旅費支出金額為 294,425 元，此外，另以其配偶及 3 位子女在該等四項計畫中計報支出差日數為 238 天、國內旅費支出金額為 448,286 元，以其 3 位子女報支工資計 391,575 元，總計施教授與其配

偶及 3 位子女於該等四項計畫中，共計報支之出差日數為 433 天、國內旅費支出金額為 742,711 元，報支工資金額計 391,575 元。以施教授執行農委會 90、92 年度計畫為例，1 年 365 日中出差日數竟高達約 2 百日，如何確實執行農委會該等四、五項計畫？又施教授執行計畫竟以其配偶及 3 位子女（部分就學、在職中）報支百萬元以上之「旅費」及「工資」，其實情如何？有無弊端？更屬可議。

(三)據農委會說明略以，有關國立中興大學執行農委會計畫，小部分計畫有以配偶及子女報支「工資」「旅費」之情事，該會已於本(93)年 9 月 17 日以農會字第 0930090327 號函請該校執行計畫相關人員類此報支金額部分，立即清查剔除收回，並嚴加審核把關，嗣後農委會將不定期抽查該校計畫執行情形、經費支用狀況，以避免類此情形再度發生。

(四)經核農委會 90 至 92 年度委託執行機關辦理部分計畫，核有連續 2 年度以上補助相同單位或人員，或對於研究主持人於同一期間接受該會委託二項以上之研究計畫之情事，該會未依行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法第 13 條規定，列為該會計畫成效查核重點，顯有違失。該會對於同一期間接受政府委託、補、捐助二項以上以及連續 3 年以上委託、補、捐助相同單位或人員，允應全面清查檢討，落實委辦及補、捐助計畫執行情形之查證稽核工作，內部審核廣度亦有待加強，並對計畫內容嚴謹評估，計畫研提時尤應審慎衡酌考量，俾避免委辦及補、捐助計畫內容涉有功能重複，未妥為整合；或未依限申請延期並繳交成果報告、未妥為追蹤研發成果運用之情事。

七、農委會以「補助」之名委託「華略國際有限公司」辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，金額高達 2 千 8 百餘萬元，行規避「政府採購法」之實，似有涉私相授受、圖利他人之嫌，且肇致該計畫執行成果之促銷金額僅 2 百餘萬元，與預期銷售目標 4 千 8 百萬元相距甚大，遭致民意代表強烈質疑與抨擊，遂中止該計畫，亦核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，確有違失：

- (一)依政府採購法第 2 條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」同法第 3 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」同法第 7 條規定：「……本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。……」復依行政院公共工程委員會 88 年 6 月 16 日(88)工程企字第 8807039 號函釋略以：「凡法人或團體之採購，其經費之一部或全部係來自機關之補助、獎助、捐助或其他類似方式動支機關經費者，均屬本法第 4 條之『補助』。受補助之法人或團體，其本身即為該項採購之需求者，至勞務委任，其需求者為機關，二者顯然有別。」
- (二)經核，委辦費係指機關本身職務上應辦理之工作，惟為因應業務上之專業需求，必須委託外界具專業性之機關（構）、團體及個人等提供各種專業性或學術性之服務，受委託者無主動權與決定權，一切依照委託機關之規定辦理，並依雙方約定之契約內容支付之各項費用；而獎補助費係因外界機關（構）、團體及個人等辦理之業務，與本機關有關聯性，基於配合推動主管施政業務之需要，給予受補、捐助單位預算支援。而「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」係農委會為「加強台灣國產農產品促銷，提高國產農產品行銷量，並拓展海外市場」，為該會職務上應辦理之工作，惟為因應業務上之專業需求，必須委託外界具專業性之機關（構）提供專業性之服務，乃向私人公司採購委任勞務，「提高國產農產品行銷量」最終需求者為政府而非私人公司，受委託者「華略國際有限公司」無主動權與決定權，一切依照委託機關之規定辦理，並依雙方約定之契約內容支付之各項費用，係為一典型之買賣（契約），然該會為規避政府採購法，以補助之名，行買賣契約之實。故該計畫金額高達 28,910 千元，為一委任勞務之採購案，依規定超過 1 百萬元以上，需公開招標，且上行政院公共工程委員會政府採購網站，應以公開、公平及公正之程序，選定「委辦」單位，而該會主任委員李金龍竟

核准「本(92)年國外市場促銷經費均屬補助款性質，經洽會計室表示：無須依政府採購法辦理公告招標，僅須透過公開評選廠商程序，研提計畫辦理」之簽，又該會會計室僅以該項計畫經費之預算科目為補助款，規避政府採購法之規定，而未依相關規定究明該計畫之性質應係「委辦」，竟簽注意見略以：「(一)凡各機關對所管特種基金、地方或外國政府或對國內外民間團體或個人之補助等均屬補助費用。(二)本案所採公開評選之目的係為選定補助對象，不適用政府採購法。」該會竟僅以「評選」即逕決定該私人公司（竟訂有「補助」合約，實為典型買賣契約）為該計畫委辦對象，計畫金額高達 28,910 千元，且肇致該計畫執行成果之促銷金額僅 2 百餘萬元，與預期銷售目標 4 千 8 百萬元相距甚大，遭致民意代表強烈質疑與抨擊，似有涉私相授受、圖利他人之嫌，遂中止該計畫，亦核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，確有違失。

(三)另該會 90 至 92 年間對補、捐助對象、條件、金額標準、經費用途、審查標準、作業程序、督導考核等未訂定明確、公開及客觀之規範，核有疏失。該會允應檢討改善，按補、捐助事項性質，訂定明確、公開及客觀之作業規範，包括補、捐助對象；補、捐助條件或標準；經費之用途或使用範圍；申請程序及應備文件；審查標準及作業程序；經費請撥及核銷程序；結餘款之處理；對非屬機密性質或行政資訊公開辦法第 5 條規定應限制公開或提供性質者，其受補、捐助之民間團體或個人案件應予公開；補、捐助經費中如涉及財物或勞務之採購，應依預算法及政府採購法等相關規定辦理；如何切實督導及考核，作為未來相關預算核定之依據；以及對補、捐助之運用考核，如發現成效不佳、未依補助用途支用、或虛報浮報等情事之處理及嗣後不再補、捐助等，以提升補、捐助業務效益，有效配置政府有限之資源。

八、農委會委託華略國際有限公司辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，計有該計畫賸餘款未依規定繳回、剔除款等 1 千 2 百餘萬元，迄未收回，核與「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」三十四、之規定有違；且該會亦未立

即採取保全債權措施，致該公司業已將款項滙至國外個人帳戶，洵有疏失：

- (一)依審計法第 78 條規定：「審計機關決定剔除、繳還或賠償之案件，應通知該負責機關之長官限期追繳，並通知公庫、公有營業或公有事業主管機關，逾期，該負責機關長官應即移送法院強制執行；追繳後，應報告審計機關查核。」「前項負責機關之長官，違反前項規定，延誤追繳，致公款遭受損失者，應負損害賠償之責，由公庫、公有營業或公有事業主管機關依法訴追，並報告審計機關查核。」復依「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」十九、規定：「本會對各項主管計畫，得隨時派員或陪同審計人員前往抽查計畫暨經費執行情形，各執行機關（單位）不得拒絕或隱匿。……凡經抽查核有不合規定者，或支出不合計畫用途或有消化預算等情形者應予糾正、剔除。……」同作業要點三十三、規定：「執行機關（單位）應於會計年度結束後 5 日內或於計畫結束後二週內，將帳目結清，並依照規定……及經費結餘款一併送本會。」同作業要點三十四、規定：「執行機關（單位）如於計畫所屬會計年度內不能結束計畫而必須延期時，得申請保留經費繼續支用。保留規定如下：(一)計畫之執行應如期結束，逾期除依規定申請獲准保留之項目外，不得支付任何經費。(二)由執行機關（單位）直接向本會申請，申請保留之款項，以計畫書內所核定預算項目之經費，在計畫預定結束以前已發生權責及受契約約束而必須延期支付者為限。……」
- (二)據本院於 93 年 3、4 月間 2 次囑該會至華略國際有限公司查核「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」始發現，該公司尚有未繳回之賸餘款 10,730,706 元、該會於 93 年 4 月 29 日函我駐外單位查證華略國際有限公司（惟上海代理商拒絕提供資料，故上海部分無法查證）實際支付香港、新加坡代理商之短付金額（即華略國際有限公司少支付）1,065,362 元、不合規定之旅費支出剔除款 592,949 元，農委會委託華略公司辦理前揭計畫合計應收回 12,389,017 元，迄未收回，該會已向法院提起訴訟，現正於法院審理中，惟該會自 93 年 3 月 17 至 19 日至該公

司（資本額 2 百萬元，迄 93 年 4 月 8 日始變更登記為 5 百萬元）查核，已發現該公司尚有計畫賸餘款 1 千餘萬元未繳回，竟未保全債權，避免該公司脫產，立即向法院申請對該公司執行假扣押，致該公司於 93 年 3 月 26 日逕將該計畫賸餘款 10,730,706 元匯出香港郭若玲個人帳戶，且該會主任秘書陳世賢迄 93 年 6 月 16 日始核准向華略國際有限公司提起訴訟，亦未「堅持」渠同年 5 月 28 日原簽准「先向法院申請對該公司執行假扣押後提起訴訟」之意見，又該公司「自 93 年 8 月 6 日至 94 年 8 月 5 日」停業 1 年，縱該會於 93 年 9 月 24 日該會主任秘書陳世賢再核准「訴請華略國際有限公司負責人張玉蘭（為總經理厲馥華女士之母）負連帶損害賠償責任」之簽，其效益似乎已不大，益顯見該會故意縱容該公司而未積極保全債權之違失。

(三)經核農委會委託華略國際有限公司辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，計有該計畫賸餘款未依規定繳回、剔除款等 1 千 2 百餘萬元，迄未收回，核與「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」三十四、之規定有違；且該會亦未立即採取保全債權措施，致該公司將款項滙至國外個人帳戶，洵有疏失，審計部允應依審計法第 78 條規定督促農委會儘速收回該計畫賸餘款以及剔除款等計 12,389,017 元。

九、農委會委託華略國際有限公司辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，初始規劃有欠周延，該會副主任委員黃欽榮即提出不同意見，該計畫之預期成效恐難達成，惟該會仍一意孤行，迄立法委員於立法院預算審查委員會提出強烈抨擊，該會始函該公司依合約規定終止該計畫，縱各界既對該計畫之預期效果頗多質疑，該會終止計畫仍未就未達計畫預期目標部分依合約規定辦理扣款，且仍未查帳即予撥尾款，洵有疏失：

(一)有關農委會委託華略國際有限公司辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，初始規劃即欠周延，且已預知該計畫之預期成效恐難達成，惟該會仍一意孤行，執意以 28,910 千元鉅額款項未依政府採購法辦理公告招標，以評選方式選定華略國際有限公司，私相授受「補助」該公司辦理，致發生下列多

項缺失，原先預期之缺失終被言中，銷售金額僅達 2 百餘萬元，核與該計畫之銷售金額目標 4 千 8 百萬元差距甚大。

1. 初始規劃有欠周延，該會副主任委員黃欽榮即提出不同意見，該計畫之預期成效恐難達成，惟該會仍一意孤行，原先預期之缺失終被言中，銷售金額僅達 2 百餘萬元，核與該計畫之銷售金額目標 4 千 8 百萬元差距甚大：據農委會提供之相關資料顯示，該計畫於 92 年 2、3 月間規劃初始，該會副主任委員黃欽榮分別於 92 年 2 月 20 日、2 月 26 日、3 月 4 日、3 月 10 日即提出不同意見質疑該計畫之效益略以：「(一)國合處所提構想缺乏效益評估指標，不知錢花了以後的效果如何！(二)國合處選定上海地區為目標市場，雖提及「出口無貿易障礙」，但對與「市場進入」相關事宜應仔細瞭解。」「(關於效益評估指標部分，銷售金額目標共計約新台幣 4 千 8 百萬元，銷售合計 2 千 1 百公噸)誰能保證貴處(國合處)所評估的效益？」「國合處所提的行銷計畫，得標的行銷公司只須辦理展售活動，並不保證經費用完後能獲得多少利益，此種『權』與『責』不明確的作法，是否是我們要的？」「本案已多次與國合處溝通，建議由該處先提出規劃案後再議」。惟該會仍一意孤行，原先預期之缺失終被言中，該計畫核撥金額 2 千 7 百餘萬元，而該計畫之銷售金額目標共計約新台幣 4 千 8 百萬元。然該本計畫執行結果，香港、新加坡、上海三地辦理促銷活動，至計畫終止為止，新鮮水果於超市銷售 80,777 公斤，價值估計僅 2,782,879 元，核與該計畫之銷售金額目標 4 千 8 百萬元差距甚大。
2. 促銷國產農產品由原先規劃之三項變更為不限制之多項生鮮、乾製農產品，造成管理負擔；海外促銷地區亦由上海擴大為香港、新加坡、上海，加上該計畫促銷展售活動長達 2 個月，管理監督查核確屬不易，供貨協調能力無法展現：該會 92 年 2、3 月間原規劃以「蓮霧、楊桃及番石榴」三項產品在中國「上海地區」試辦，惟該會主任委員李金龍批准「擴大促銷產品品目為蓮霧、楊桃、番石榴、木瓜、葡萄、椪柑、文心蘭、

蝴蝶蘭、調理烤鰻、魷魚（生鮮、乾製品）、海鱸魚片、鮮活漁產品（石斑、吳郭魚）、鮪魚、酒蛋、鐵蛋、鴨肉捲、炸雞塊、西式香腸及火腿（豬肉）等具有外銷發展潛力優質農漁畜產品」，海外促銷地區亦增加為「香港、新加坡、上海」，再加上該會過去海外促銷計畫期間較短，參與農民團體及業者眾，該會派人監督容易，惟本次計畫規劃活動長達 2 個月，管理監督查核不易。又由於該計畫規劃有欠週延，海外賣場、國內農產業外銷團體、農民供貨團體，以及出進口商整合不易，展售活動開始後，有意願配合供貨之廠商，例如阿枝蜂蜜及澎祖海產有限公司，因無法與超市談妥產品上架販售價格條件，致產品無法展售而遭運回之情事。

3. 該會派員分赴新加坡、香港、上海考察業已發現多項缺失，原訂計畫目標既已無法達成，曾多次建議前處長王明來應終止該計畫合約，然未獲同意：92 年 10 月 23 日至 30 日農委會指派副處長李正茂赴香港、上海；科長陳嘉麟前往新加坡實地督導考察，發現成效欠佳，核與該計畫預期成效有很大落差。考察報告略以，在新加坡，台灣農產品展示區上誤置美國加州梨，有損國產品形象；展售台灣精品農產品不足，加以展售產品分級包裝有待改進，以及記者會場地與展售地分地辦理，缺乏相乘效果；在香港，因展售活動地點位在香港銅鑼灣食街，展售地點太小；同時部分連鎖超市並未配合促銷，以及該計畫事先未能妥善整合供應團體；在上海，則由於在浦東國際會議中心場地以模特兒走秀方式介紹農產品，效果有待進一步評估，同時無論是配合記者會，或是參加農產品展售之品項均有不足，顯現該計畫規劃不足，未能有效整合台灣供應商及農民團體配合參加。該處副處長李正茂、科長陳嘉麟、承辦人葉寶玉遂於 11 月初曾多次向國合處處長王明來提出應終止該計畫之建議，然未獲同意。
4. 由於該計畫執行成果與預期落差極大，92 年 11 月 19 日立法委員於立法院預算審查委員會提出強烈抨擊：立法院 92 年 11 月 19 日召開「93 年度中央政府總預算案第 5 組經濟及能源、

預算及決算委員會第 2 次聯席審查會議」，會議中前國際合作處長王明來接受鄭委員國忠、邱委員創進、曹委員啟鴻等人質詢，指責該計畫之執行成果與預期落差極大。據立法院公報 92 年 11 月 19 日委員會紀錄略以：

(1)鄭國忠委員質詢略以：「在新加坡的展售會上竟然沒有台灣的水果，還臨時去買外國的水果來充數。」「我們花錢請他們行銷台灣水果，結果展示架子上竟然買外國的水果來充數，我們幹嘛花這個冤枉錢？」

(2)邱創進委員質詢略以：「今年農委會有一個『加強臺灣農產品促銷新加坡、香港、上海計畫』，我就想去看看執行成果如何，結果我發現這是我所看過，有史以來政府所舉辦的活動最糟糕的一次，……首先是新加坡部分，很好玩的是記者會現場竟然沒有記者在場，而且主辦單位和我們的商人在吵架，因為送去的東西沒有地方擺，其實開記者會當天也沒有什麼農產品，……櫃子上竟然有美國和馬來西亞的水果與台灣的水果混在一起。……再到香港去就更可笑了，……結果等到 12 點來還是沒有媒體到，所謂的貴賓也都是台灣的官員。……到上海之後……結果雖然還是賣台灣水果，不過賣的是台商在中國種的水果，這也叫做台灣水果！」「……整個活動都很可笑，花了 2 千 9 百萬元，成效不要說是零，還是負的呢！」

(3)曹啟鴻委員質詢略以：「最讓我們沒有辦法接受的是，他們說要展示台灣農產品，不過偏偏就有外國農產品占了我們的位置，這是令人無法接受的事，花我們的錢去替人家做廣告。……本席搞不清楚我們為什麼要浪費這種錢？」

5. 各界既對該計畫之預期效果頗多質疑，該會終止計畫仍未就未達計畫預期目標部分依合約規定辦理扣款，且仍未查帳即予撥尾款，遂肇致該公司將該計畫高達 1 千餘萬元應收回款項匯至國外個人帳戶、該會提起訴訟之情事：依該會副主任委員李健全 92 年 11 月 26 日召開會議之裁示「計畫執行成果不如預期就應立即停止辦理各項活動，終止該計畫合約」，該會主任秘

書陳世賢迄 92 年 12 月 5 日始核准前國際合作處「終止華略國際有限公司執行該計畫之合約」之簽，同年 12 月 10 日函該公司終止該計畫。又該會未依該會會計室「各界對該計畫之預期效果頗多質疑，未達計畫預期目標部分，依合約規定辦理扣款」之意見，而以「該計畫未執行進度辦理扣款 1,476 千元，同意撥付餘款 12,979 千元」，然該會會計室亦未再堅持原意見即予撥款。尤有甚者，有關該計畫終止撥尾款前是否先查帳後撥款，該會國際合作處前處長王明來及會計室科長楊敏瑞分別表示略以：「撥款歸撥款，查帳為會計室的工作」「事後有必要才進行查帳」。遂肇致該計畫迄本院調查囑該會至該公司查核後始發現應收回款項高達 1 千餘萬元且迄未收回、該公司已將款項匯至國外個人帳戶、該會提起訴訟之情事。又該會以制式合約與該公司訂約，且該合約書顯欠周延，致日後計畫執行成效不如預期，無具體之罰則規定，顯見該合約之訂定確有缺失。另「大略國際有限公司」（92 年 8 月 6 日更名為「華略國際有限公司」）於 92 年 3 月 11 日設立，資本額 2 百萬元，負責人張玉蘭女士（為厲馥華女士之母），總經理為厲馥華女士；迄 93 年 4 月 8 日該公司資本額由「2 百萬元」變更登記為「5 百萬元」；該公司復自 93 年 8 月 6 日至 94 年 8 月 5 日停業 1 年，併此指明。

- (二)經核農委會委託華略國際有限公司辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，初始規劃有欠周延，該會副主任委員黃欽榮即提出不同意見，該計畫之預期成效恐難達成，惟該會仍一意孤行，原先預期之缺失終被言中，銷售金額僅達 2 百餘萬元，核與該計畫之銷售金額目標 4 千 8 百萬元差距甚大；促銷國產農產品由原先規劃之三項變更為不限制之多項生鮮、乾製農產品，海外促銷地區亦由上海擴大為香港、新加坡、上海，加上該計畫促銷展售活動長達 2 個月，管理監督查核確屬不易，供貨協調能力無法展現；該會派員分赴新加坡、香港、上海考察業已發現多項缺失，原訂計畫目標既已無法達成，曾多次建議前處長王明來應終止該計畫合約，然未獲同意；由於該計畫執行成果與

預期落差極大，92 年 11 月 19 日立法委員於立法院預算審查委員會提出強烈抨擊，該會始於 92 年 12 月 10 日函該公司依合約規定終止該計畫；縱各界既對該計畫之預期效果頗多質疑，該會終止計畫仍未就未達計畫預期目標部分依合約規定辦理扣款，且仍未查帳即予撥尾款，遂肇致該公司將該計畫高達 1 千餘萬元應收回款項匯至國外個人帳戶、該會提起訴訟之情事，洵有疏失，華略國際有限公司相關人員是否涉有背信、侵占之嫌，尤待查究。

十、國際土地政策研究訓練中心 88 至 92 年度執行農委會及其他公務機關等之計畫賸餘款計 1 千 3 百餘萬元，未依規定辦理保留而私留該中心運用未予繳回，核與「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」三十四、之規定有違：

(一)依「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」三十三、規定：「執行機關（單位）應於會計年度結束後 5 日內或於計畫結束後 2 週內，將帳目結清，並依照規定……及經費結餘款一併送本會。」同作業要點三十四、規定：「執行機關（單位）如於計畫所屬會計年度內不能結束計畫而必須延期時，得申請保留經費繼續支用。保留規定如下：(一)計畫之執行應如期結束，逾期除依規定申請獲准保留之項目外，不得支付任何經費。(二)由執行機關（單位）直接向本會申請，申請保留之款項，以計畫書內所核定預算項目之經費，在計畫預定結束以前已發生權責及受契約約束而必須延期支付者為限。……」同作業要點二十六、規定：「記帳憑證（收支傳票）與原始憑證（發票、收據等）均應依照時間順序編號，裝訂成冊，帳簿、報表並應妥慎保存，以備查核，不得與各執行機關（單位）經費憑證混合。」「帳簿、報表保存期限原則不得少於 10 年，相關憑證不得少於 5 年。上述期限屆滿後，除有關債權債務者外，應函本會報請審計單位同意後方得銷毀」。

(二)據本院調查發現，國際土地政策研究訓練中心 88 至 92 年度執行農委會及其他公務機關等之計畫賸餘款分別為 11,669,372 元、1,425,000 元，共計 13,094,372 元，未依規定繳回而私留該中心運用。又 89 至 92 年度農委會委託該中心辦理該等計畫賸餘款繳

回該會之會計報告所載之「賸餘款」業經該中心主任簽章，惟核與農委會派兼該中心主任參事彭玄桂（89 至 91 年度）、技監黃裕星（92 年度）分別於 90 年 1 月 30 日、91 年 1 月 24 日、92 年 1 月 23 日、93 年 2 月 6 日簽字核准核定之該中心該年度「經費支用明細表」中所載該等計畫賸餘款（即私留該中心並轉入該中心之「本年度經費賸餘款科目」），係對內（該中心）、對外（農委會）「二套截然不同數字」，有該中心之支出傳票（支付農委會計畫賸餘款及轉入該中心之計畫賸餘款）、該中心函農委會之該年度計畫執行會計報告暨函稿、該中心主任核定之經費支用明細表及簽呈等卷證可稽，似有涉背信與偽造文書之嫌。該中心主任對該中心前揭對內（該中心）、對外（農委會）「二套截然不同數字」之「賸餘款」皆經渠等簽字或核章，實難謂渠等不知情，然據農委會前技監兼該中心前主任（現任農委會科技處處長）於本院詢問時陳稱略以：「（自 89 年至 92 年私留中心 1 千餘萬元賸餘款未繳回）我當時誤以為係捐助費（其實是補助款）可以未繳回，我承認當時是疏失，1 千多萬已繳回」。渠竟諉稱「不知情之疏失」卸責，實難採信，亦難資為免責之論據，且縱案經本院調查發現後該中心始予繳庫，亦不得因該等不合相關規定之支出項目業已收回而免責。

- (三)據該中心會計周懷鹿向本院之書面補充說明略以：「支用經費餘款留本中心運用，未繳回農委會金額合計 11,669,372 元，事前均先行口頭請示張組長賜慧口頭報告（彭主任玄桂），奉核示後，再行開列轉帳傳票辦理」。「民國 89 年度結束時，本中心接受農委會委辦案件部分有賸餘款，依法必須解繳還農委會，當時，本人曾報告上級張組長賜慧（因本中心主辦會計編制在行政及輔導組組長之下，且不獨立）說明依規定必須繳回農委會，其後張組長詢問是否有其他方法可以不繳回，本人回答如有方法一定是不合法的。其後張組長指示本人將賸餘款保留在本中心，如有任何法律責任由其承擔，本人經依指示辦理轉銷，如今回想起來不勝羞愧！」有關何人指示賸餘款 1 千多萬元未繳回？復據該中心副執行長張賜慧於本院詢問時陳稱略以：「我們退了部分錢

（如人事費不能留用及標餘款），這件事我當年跟彭玄桂主任報告」。再據農委會前技監兼該中心前主任（現任農委會科技處處長）於本院詢問時陳稱略以：「我承認當時是疏失，1 千多萬已繳回。」「我去中心兼主任，前任彭主任告訴我，每年盈餘都增加」。

(四)經核國際土地政策研究訓練中心 88 至 92 年度執行農委會及其他公務機關等之計畫賸餘款分別為 11,669,372 元、1,425,000 元，共計 13,094,372 元，未依規定繳回而私留該中心運用，核與「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」三十四、之規定有違。另據本院調查發現，該中心 90 年（含）前儲存電腦內會計帳籍之總分類帳、明細分類帳、備查簿等資料遺失，核與「行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定」二十六、規定有違，確有疏失，併此指明。

十一、農委會研提學員訓練計畫委託國際土地政策研究訓練中心辦理，再委請該會高階主管擔任授課講師以自肥，溢領講師鐘點費，甚至有每小時鐘點費高達 3 千元，重複支領講義撰稿費、交通費，復又自服務機關報支出差費再重複支領交通費之情事，核與中央政府規定之支付標準等相關規定有違；且國合會及該中心接受「外交部」及「內政部」之委託訓練計畫「皆依」相關規定辦理，竟僅「農委會」委託國合會及該中心辦理之訓練計畫則得「未依」相關規定辦理，洵為可議：

(一)依公務員服務法第 21 條規定：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：……四、受有官署補助費者。」查本院前調查「行政院農業委員會補助財團法人國際合作發展基金會辦理『南向農業合作實施計畫』，相關機關及人員是否有違失等情」乙案，詳如前述，該會前國際合作處 85 至 90 年度執行「南向農業合作實施計畫」確有多項嚴重違失之處，其中包括該會前國際合作處委託國合會辦理多項學員研習訓練班計畫，該會處長王明來等計 30 人次內聘講師溢領鐘點費計 70,210 元；重複支領講義英文撰稿費 14,500 元等情事，業經本院糾正在案。

(二)惟查該會部分主管人員經本院於 92 年 12 月間糾正（該案調查期間長達 1 年）後，竟仍不思檢討改正，為規避監督，轉移目標，委辦機關由國合會更換為國際土地政策研究訓練中心，仍發生類似違失，農委會委託該中心辦理 90 至 92 年度計畫，該會前國際處處長王明來等 51 人次核有未依規定溢領內聘講師鐘點費、既已派車又重複支領該中心交通費或再重複報支國內旅費之台北至桃園自強號來回交通費等計 232,472 元；又農委會委託該中心辦理 88 至 92 年計畫，農委會前國際處處長王明來等 8 人次重複支領授課講義「撰稿費」計 49,500 元。以處長王明來為例，51 人次中占 10 人次，上課僅 22.5 小時，即支領金額計 97,611 元，其中王員溢領講師鐘點費（鐘點費有高達 3,000 元、2,333 元）、出席費、出題費以及重複支領交通費計 36,111 元，重複支領講義撰稿費（不論講義字數或是否重複，每次一律給予 4,500 元）計 9,000 元，王員應予收回不合規定支出共計 45,111 元。又該中心 90 至 92 年度計畫經費來源 99%來自政府經費，且該中心 90 至 92 年度行政經費來源 100%來自政府（農委會捐助之）經費，故該中心之支付標準應依中央政府之相關規定。然據該中心向本院說明略以：「外交部、內政部委託本中心辦理訓練案，均依前述鐘點費、撰稿費、出題費、出席費、交通費等行政院相關規定之標準支付。惟僅農委會委託本中心辦理訓練案則未依前述行政院規定標準支給。」又本院前調查前揭「南向農業合作實施計畫」一案，復據國合會向本院說明略以：「外交部委託本會辦理訓練案，鐘點費、撰稿費、交通費等均依行政院相關規定之標準支付。惟僅農委會委託本會辦理訓練案未依相關規定辦理」。足見國合會及國際土地政策研究訓練中心接受「外交部」及「內政部」之委託訓練計畫「皆依」相關規定辦理，為何僅「農委會」委託國合會及該中心辦理之訓練計畫則得「未依」相關規定辦理？一單位同時接受二政府機關之委託辦理訓練班竟有 2 套支付標準？且竟有如此大之差異？據該中心會計周懷鹿向本院之書面補充說明略以：「本人曾於 90 年間，因各班別鐘點費支付標準不同，簽請檢討，惟簽呈案，至當時張組長賜慧處即無下文」究

係何人指示？爰此應可論斷係委託機關農委會要求受委託單位「未依」相關支付標準等規定辦理，洵有違失。另據農委會 92 年 4 月 23 日農合字第 0920060343 號函本院並檢送有關該會補助國合會辦理南向農業合作計畫之補充資料，其中附表二並列有王明來等人未依規定溢領內聘講師鐘點費，渠等應收回之金額，該函係由前國際合作處處長王明來於 92 年 4 月 23 日決行，且「南向農業合作計畫」案經本院調查發現後數次詢問王員有關王員於前國際合作處委託國合會辦理訓練班溢領內聘講師鐘點費情事，嗣後王員仍心存僥倖不知檢討悔改，明知違反規定繼續於前國際合作處委託該中心辦理訓練班溢領內聘講師鐘點費等情事，且核與前揭公務員服務法第 21 條「公務員對於『受有官署補助費者』與其職務有關係者，不得享受其他不正利益」之規定有違，亦即與「公務員與職務有關係者互惠之禁止」有違，王員於本院詢問時以「我想這是過失、疏失，我領的時候沒注意，我也沒注意到我有領講義撰稿費（重複支領）」為卸責之辯辭，確有違失。

(三)經核農委會研提學員訓練計畫委託國際土地政策研究訓練中心辦理，再由該中心委請該會高階主管擔任授課講師以自肥，溢領講師鐘點費，甚至有每小時鐘點費高達 3 千元，重複支領講義撰稿費、交通費，復又自服務機關報支出差費再重複支領交通費之情事，核與中央政府規定之支付標準等相關規定有違；且國合會及該中心接受「外交部」及「內政部」之委託訓練計畫「皆依」相關規定辦理，竟僅「農委會」委託國合會及該中心辦理之訓練計畫則得「未依」相關規定辦理，洵為可議。

十二、農委會委託國立中興大學辦理 90 年度「邀請花卉健康種苗專家柯南靖教授來華指導」細部計畫，迄本院調查時始發現，該校據以執行、經費核銷之計畫說明書竟非該會之「核定本」計畫說明書一重要工作項目係「花卉健康種苗管理」，而係另一「錯誤版」計畫說明書一重要工作項目係「冬夏蔬菜」，二版本確有頗大歧異，顯屬謬誤，益見該會前國際合作處對於該計畫執行時之監督管考、執行成效之追蹤查核，確有疏失：

(一)據本院調查發現，農委會於 90 年 5 月 25 日以(90)農合字第

900115117 號函核定 90 年度委託國立中興大學黃振文教授辦理「一般性國際農業科技合作計畫」之細部計畫—「邀請花卉健康種苗專家柯南靖教授來華指導」計畫（計畫編號 90 農科—1.9.1—合一I6【07】），核定計畫金額 275 千元，柯南靖教授自美以指導「因冬夏蔬菜」分別來台 2 次，日期為 90 年 5 月 1 日至 5 月 10 日以及 90 年 9 月 5 日至 11 月 1 日（此段期間實際工作 8 天亦報支旅費及酬勞 8 天）。惟查農委會之計畫說明書核定本與國立中興大學計畫主持人交付會計室據以執行核銷之「錯誤版」計畫說明書完全不同，茲例舉相異點如下：

1. 農委會之「核定版」計畫說明書：

- (1) 為一「細部」計畫說明書。
- (2) 重要工作項目為「與柯南靖教授聯繫來台指導事宜暨安排相關行程」、「辦理作物健康管理成果發表會」、「撰寫報告」三項。
- (3) 評估指標為「檢驗人員可以獨力診斷作物病毒物種類。舉辦成果發表會一場。發表作物健康管理報告 1 篇」。
- (4) 計畫經費類別為「補助費」275 千元。
- (5) 預算細目「雜支」之說明則無「來回機票 2 次約 8 萬元，16 天生活費；每天 7,500 元，共計 120,000 元」。

2. 國立中興大學據以執行之「錯誤版」計畫說明書：

- (1) 為一「單一」計畫說明書。
- (2) 重要工作項目為「冬季蔬菜」、「夏季蔬菜」二項（試驗處理「作物」：冬季蔬菜—茼蒿、芹菜；夏季蔬菜—鳳山白菜、白莧等）。
- (3) 評估指標為「冬季蔬菜及夏季蔬菜之抗氧化活性及各時期土壤酵素活性較對照組提高，罹病率較對照組減少（95%顯著水準）」。
- (4) 計畫經費類別為「委辦費」275 千元。
- (5) 預算細目「雜支」之說明包括「來回機票 2 次約 8 萬元，16 天生活費；每天 7,500 元，共計 120,000 元」。

(二) 復據農委會向本院說明略以「依據該計畫書及計畫成果報告，該

計畫邀請美國佛羅里達大學柯教授來台指導百合、唐菖浦（劍蘭）等球根花卉（並非冬夏蔬菜）之健康種苗生產，依氣候由種植至收成期間約計 3 至 4 個月，故邀請渠於 5 月份來台指導健康種苗生產流程，另於 9 月開花階段期間並辦理實地觀摩說明會，邀請花卉栽培人員參與討論，以達到技術推廣目的。有關唐菖浦健康種苗之生產管理及該觀摩說明會另刊載於『植物健康管理劍蘭篇』一書。」「原 90 年度計畫核定時，興大植病系黃振文教授提供該交會計室之（核定）計畫書版本即發生錯誤，本會於計畫執行期間未進行監督查核，亦有疏失。該錯誤之計畫書與本會計畫書核定所敘重要工作項目完全不同」。

- (三)經核農委會委託國立中興大學執行 90 年度「邀請花卉健康種苗專家柯南靖教授來華指導」細部計畫，邀請美國佛羅里達大學柯教授來台指導百合、唐菖浦（劍蘭）等球根花卉（並非冬夏蔬菜）之健康種苗生產，然該校據以執行、經費核銷之計畫說明書竟非該會之重要工作項目係「花卉健康種苗管理」之「核定本」計畫說明書，而係另一重要工作項目「冬夏蔬菜」之「錯誤版」計畫說明書，二版本確有很大歧異，迄本院調查人員至該校實地瞭解時始發現，顯屬謬誤，益見該會前國際合作處對於該計畫執行時之監督管考、執行成效之追蹤查核，確有疏失。

十三、農委會暨該會委託、補助國立中興大學及國立屏東科技大學部分計畫之「國內旅費」、「國外旅費」之審查報銷浮濫，國內出差頻繁，而國外出差則核有連續多年或 1 年多次赴同一地點或國家考察之情事，其出差之必要性顯為可議，且部分人員出國亦未向行政院研究發展考核委員會網站繳交登錄出國報告，核與相關規定有違，該會亦未善加控管，洵有違失：

- (一)依國內出差旅費報支要點三、規定：「各機關對公差之派遣，應視公務性質及事實需要詳加審核決定，如利用公文、電話、傳真或電子郵件等通訊工具可資處理者，不得派遣公差。」「出差人員之出差期間及行程，應視事實之需要，事先經機關核定，並儘量利用便捷之交通工具縮短行程；往返行程，以不超過 1 日為原則。」同要點五、規定：「交通費包括行程中必須搭乘之飛機、

汽車、火車、捷運、輪船等費，均按實報支；……但機關專備交通工具或領有免費車票或搭便車者，不得報支。」「前項所稱汽車，係指公民營客運汽車。凡公民營汽車到達地區，除因急要公務者外，其搭乘計程車之費用，不得報支。」次依「行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點」二、規定：「各機關以政府經費赴國外從事公務有關活動之人員，應依本要點規定提出出國報告。但其他法令另有規定者，從其規定」。復依「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法」第 8 條第 2 項規定：「委託研究計畫如須出國考察，應另提出國計畫，併委託研究計畫審查，考察報告應列於研究報告附錄或由委託機關存檔備查」。再依行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點二、規定：「本要點所稱因公出國案件，指由政府公務預算支應之出國案件。」同要點四、規定：各機關應依下列原則，編製年度派員出國計畫：……(四)除非必要，3 年內無相同考察計畫。(五)出國人數、天數應力求精簡。」同要點九、規定：「各機關因公出國人員，應於返國後 3 個月內提出出國報告，並依『行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點』辦理」。

(二)據農委會、國立中興大學及國立屏東科技大學提供之相關資料顯示，農委會暨該會委託、補助國立中興大學及國立屏東科技大學部分計畫之「國內旅費」、「國外旅費」之報銷審核浮濫，國內出差頻繁，而國外出差則核有連續多年或 1 年多次赴同一地點或國家考察之情事，其出差之必要性顯為可議，且該等人員出國大部分亦未向行政院研究發展考核委員會網站繳交登錄出國報告，茲略述如下：

1.國內旅費部分：農委會委託、補助國立中興大學及國立屏東科技大學辦理之大部分計畫「國內旅費」之報銷，該校教授、助理、臨時工、學生等之「出差事由」僅填列「訪問調查」「蒐集資料」「收集資料」等而未詳填出差事由及機關或地區，且大部分宿費皆未檢據，車資及膳雜費依規定亦無須檢據，故渠等即 1 次逕報支 7、8 千元至萬餘元等，出差費浮濫報支審核之情事。又如前述國立中興大學施劍鑒教授以渠與渠之配偶及

3 位子女於 1 年度該等四項計畫中，共計報支之出差日數為 433 天、國內旅費支出金額為 742,711 元，報支工資金額計 391,575 元之情事。

2. 國外旅費部分：農委會委託、補助國立中興大學及國立屏東科技大學辦理之大部分計畫「國外旅費」，其國外出差則有連續多年或 1 年多次赴同一地點或國家考察之情事，其出差之必要性顯為可議。又部分人員出國亦有未依規定向行政院研究發展考核委員會網站繳交登錄出國報告之情事，核與前揭規定有違，該會亦未善加控管。例舉該會國際合作處前副處長王明來（現任農委會技監）於 88 年 7 月 1 日至 7 月 7 日至美國華盛頓參加 1999 年北美華人學術研討會並發表論文，該次出國迄未繳交出國報告。經本院調查本案後，該會為改善該會出國人員提送出國報告之管考機制，已行文該會各單位暨所屬各機關，明確規範參加國際會議，返國後 1 週內須提摘要報告送國際處陳核，並於返國後 3 個月內依行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點規定之格式研提出國報告，且已研訂「行政院農業委員會出國報告管考作業規定」，以加強該會出國人員資料登錄及管考機制。

(三) 據農委會向本院說明略以：「本會國外出差之核准及國外出差旅費報告表之核銷未會研考單位，故該會研考單位無法得知何人出國而未繳出國報告或逾時未繳出國報告，無從管考，僅能透過行政院研究發展考核委員會網站得知何人已繳出國報告。」（農委會委託國立中興大學辦理）赴泰國、越南調查評估農業資源與投資環境等計畫，雖依專長領域分工進行調查評估工作，惟出國人數、天數確實未依『應力求精簡』之原則辦理，爾後將從嚴審核計畫內容及經費編列，並不定期赴各執行機關抽查計畫執行與經費支用情形。」「本會未依『行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點』第 2 條及『行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法』第 8 條第 2 項之規定，於計畫研提與管理手冊中予以規範，確有疏失」。

(四) 經核農委會暨該會委託、補助國立中興大學及國立屏東科技大學

部分計畫之「國內旅費」、「國外旅費」之審查報銷浮濫，國內出差頻繁，而國外出差則核有連續多年或 1 年多次赴同一地點或國家考察之情事，其出差之必要性顯為可議，且部分人員出國亦未向行政院研究發展考核委員會網站繳交登錄出國報告，核與相關規定有違，該會亦未善加控管，洵有違失。

綜上所述，農委會前國際合作處等 90 至 92 年度補助、委託國際土地政策研究訓練中心、國立中興大學、國立屏東科技大學及「華略國際有限公司」辦理部分相關計畫，未依相關規定辦理，支用浮濫無度，不合規定支出高達 3 千 4 百餘萬元，該會又未善加控管，監督不周；前國際合作處處長王明來等 13 人次，出國以「化整為零」方式逕由中美基金「國內交際費」支付或以「採購專供致贈該會國外訪賓之禮品」支應；該會與經建會所設醫務室迄無法源，與「行政院各機關現有醫務室統一處理原則」之條件容有未合，雖經審計部對中美基金 92 年度期中財務收支審核通知事項提出查核意見，迄未配合檢討裁撤，不符依法行政原則，並徒增政府機關行政作業程序及財務負擔；該會以「補助」之名委託「華略國際有限公司」辦理「加強台灣國產農產品促銷香港、新加坡、上海計畫」，計畫金額高達 2 千 8 百餘萬元，行規避「政府採購法」之實，核與政府採購法以及預算相關法令規定有違，且該計畫規劃顯欠周延，肇致執行成果之促銷金額僅 2 百餘萬元，不符預期銷售目標，遭致各界質疑，嗣經依合約終止該計畫，仍未就未達計畫預期目標部分依合約辦理扣款，未經查帳即撥付尾款；對該計畫尚餘 1 千 2 百餘萬元賸餘款、剔除款未依規定繳回，既未收回，又未立即採取保全債權措施，致該公司業已將款項滙至國外個人帳戶，核有違失；對於國際土地政策研究訓練中心 88 至 92 年度執行農委會及其他公務機關等之計畫賸餘款計 1 千 3 百餘萬元，未依規定辦理保留而私留該中心運用未予繳回，費用支出浮濫，且與相關規定不合，該會監督不周，相關高階主管涉有自肥、溢領鐘點費、重複支領講義撰稿費、交通費等情亦均涉有違失，爰依監察法第 24 條規定，提案糾正。

註：尚未結案。

19、水利署第四河川局輕忽民眾與南投縣政府相繼申請疏濬案，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段遭受洪水侵襲等，涉有重大違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院財政及經濟、內政及少數民族二委員會第 3 屆第 114 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部水利署、經濟部水利署第四河川局

貳、案由：

民國 93 年 7 月 2 日敏督利颱風引進之西南氣流重創台灣中部山區，南投縣水里鄉陳有蘭溪上安、郡坑堤防遭沖毀，造成沿岸居民生命飽受威脅與財產損失，該河段歷經 921 地震及桃芝颱風帶來大量土石淤積，經濟部水利署迄未對於水利相關法令及執行措施等切實進行檢討修訂，並督導所屬第四河川局落實執行，致造成沿岸居民多次遭洪水肆虐，且政府有限資源亦蒙受無謂損失，洵有未善盡中央河川管理機關職責之重大違失；水利署第四河川局輕忽民眾申請疏濬案，對於南投縣政府申請疏濬案，不但前後作為截然相反，且又未積極審核，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段附近居民再次遭受洪水侵襲，且浪費政府機關有限資源，亦有重大違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

一、陳有蘭溪上安、郡坑堤防，近 10 年內屢遭洪水 4 次沖毀，水利署迄未對於水利相關法令及執行措施等切實進行檢討修訂，並督

導所屬第四河川局落實執行，致造成沿岸居民多次遭洪水肆虐，且政府有限資源亦蒙受無謂損失，洵有未善盡中央河川管理機關職責之重大違失

(一)堤防興建經過與歷次受災修復情形：

1.查上安堤防係於 54 年興建，堤防長度約 510.5 公尺，堤身填礫石、堤坡及堤頂乾砌塊石，堤外坡再加掛蛇籠護坡，於 56 年以同樣工法再延建 250 公尺，嗣後再與郡坑堤防銜接；郡坑堤防係於 50 年代、60 年代延續上安堤防興建而成。10 年來水利署辦理上安及郡坑堤防保護或修復工程如下：

(1)83 年 8 月因受道格颱風影響，郡坑堤防堤基遭洪水沖毀導致坡面流失，該署於 84 年 4 月間辦理堤防及丁壩修復工程。

(2)85 年 8 月 1 日賀伯颱風侵襲，洪水沖刷導致上安及郡坑堤防崩潰，該署於同年 9 月間辦理緊急搶修工程，係以填土砂再掛護坡蛇籠。

(3)90 年 7 月因桃芝颱風侵襲，受主流沖刷郡坑堤防而造成堤防潰決，經於同年 9 月至 11 月間辦理緊急搶修工程，施作土堤並於前坡施設蛇籠保護堤身，91 年間再於上述堤段堤腳排列大塊石，水防道路鋪設瀝青混凝土及增設排水溝，以自然工法為原則辦理復建工程。

以上復建工程據該署於約詢時表示，因本河段堤防多次遭沖毀，其復建僅採消極之復舊工程。

2.93 年 7 月 2 日因敏督利颱風影響，上安及郡坑堤防又均遭沖毀，顯見上安及郡坑堤防於最近 10 年已經 4 次遭洪水沖毀。

(二)敏督利颱風造成堤防發生潰堤之原因：

1.對於敏督利颱風，上安堤防破堤原因，水利署表示係由於陳有蘭溪左岸山坡地土石大量崩積於河道內，嚴重束縮河道通洪斷面，且洪水自陳有蘭溪上游與郡坑溪挾帶土砂運淤於下游河道之影響，使河道通洪斷面積更加束縮，造成該河段主流路被迫向右偏移，並由上游流洩而下之洪流挾帶土石直接衝擊上安堤防而造成潰堤；至於下游之郡坑堤防是由於上安堤防潰決後，

洪水沖毀堤後農田，由堤後攻擊郡坑堤防堤後坡之弱面，而造成郡坑堤防潰毀。南投縣政府於本院約詢時則表示，左岸山坡地因長期受郡坑溪水沖刷與 921 地震後造成土質鬆動，加上豪雨影響而造成土石崩塌，導致主流路改變而直沖堤防。

2. 水利署表示，依據 90 年 3 月濁水溪支流陳有蘭溪治理規劃報告第四章「洪水量分析檢討」內容，該計畫洪水量係以「清水流」所推估之洪峰流量為準，並未另計含有土砂狀況下所可能增加之固體體積量，而依該署委託成功大學防災研究中心所完成之「敏督利颱風陳有蘭溪潰堤分析報告」依水土保持技術規範將土石量納入考量，因郡坑溪對岸崩塌使水流挾帶泥砂及土石形成高含砂水流狀態，水流挾帶土石對於堤防坡面形成之曳引力與衝擊力，故造成堤防破堤而釀災。
3. 查 90 年 6 月 7 日公告之濁水溪支流陳有蘭溪治理基本計畫及水利署第四河川局（下稱第四河川局）92 年度辦理「河川區域及局部變更勘測計畫」之實測資料，其中陳有蘭溪計畫水道橫斷面，以本案破堤位置附近之河川斷面十七、斷面十七之一、斷面十八及斷面十八之一為例，相關河川斷面資料如下表：

單位：公尺	斷面十七	斷面十七之一	斷面十八	斷面十八之一
90 年 6 月公告「濁水溪支流陳有蘭溪治理基本計畫」內容：				
計畫河床高	412.24	415.15	418.90	422.20
平均河床高	416.98	419.90	423.22	426.68
計畫洪水位	720.75	423.63	426.65	430.20
計畫堤頂高	422.75	425.63	428.65	432.20
92 年度「河川區域及局部變更勘測計畫」之實測資料：				
最高河床高	421.0	422.5	426.0	429.57
最低河床高	414.5	419.5	422.5	425.47
河面寬度	320.0	322.5	330.0	356.0 行政院

由右表顯示敏督利颱風來襲前之陳有蘭溪河川斷面十七、十七之一、十八及十八之一等四處最低河床高分別為 414.5 公尺、419.5 公尺、422.5 公尺及 425.47 公尺，顯見 92 年度實測資料之最低河床高已超過 90 年 6 月公告陳有蘭溪治理基本計

畫之計畫河床高有 2 至 4 公尺，因計畫堤頂高及計畫洪水位之差僅為 2 公尺，在原有設計條件下，極有可能發生溢堤之情況，然查該河段自 90 年桃芝颱風後即無辦理疏濬工程，亦成為主流路改變而導致沖潰堤防之主因。

(三)水利署採取之因應措施：

1.水利署欲取消「計畫斷面」、「計畫河床高」等名詞：

(1)水利署於本院約詢時表示，計畫河床高係指規劃單位在辦理河川規劃報告或河川規劃報告檢討時，依據實測之河道斷面，考量規劃河段內之重要構造物（包括橋樑、引水道取水口、固床工、堤防等）底高，以及堤內區之地盤高等要素，所綜合規劃出之河道斷面，主要係早期提供予數值模擬演算所需使用之河道規則斷面，此斷面之轉換係考量計畫斷面之河床高需能符合重要結構物之底高原則加以設計，轉換後之規則河道斷面才能供給數值模式進行模擬演算，然由於常造成外界之錯誤認知，誤以為計畫斷面係水利署擬治理與維護之標準斷面，而事實上計畫斷面是難以長期固定存在，更難以掌控與維持。近年來由於數值模式在模擬時已不再需要規則之河道斷面即可進行模擬演算，亦即可直接由實測河道斷面逕行加以演算，因此為避免再造成外界之錯誤認知，水利署表示目前已著手研擬取消此計畫斷面與計畫河床高等相關名詞，同時原已存在之計畫斷面或計畫河床高將只作為河川管理參考使用。

(2)按河川管理辦法第 3 條規定：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川治理計畫之規劃、設計、施工。二、河川區域之劃定與變更。……」前開辦法授權河川管理機關訂定河川治理計畫，作為治理河川之依據，惟該辦法未有河川治理計畫應載明事項之規定，據本院諮詢學者專家表示，因河川治理計畫是河川治理重要之依據，與現有地形、地質及都市計畫等地文、水文條件密切相關，各項數據皆為重要因素資料，必須詳細記載，藉以規劃設計防洪斷面，包括底床高、斷面形狀、堤防高、堤線位置等。

- (3)另有關河川治理基本計畫「計畫斷面」與「計畫河床高」等名詞，經查「跨河建造物設置審核要點」第 2 點規定：「本要點之用詞定義如下：……(四)計畫河床高：係指經水利主管機關核定公告之河川治理基本計畫中所訂定之計畫河床高。」第 5 點規定：「……(三)橋墩底部高程設計……應低於實際河川斷面最低點及計畫河床高。但地形環境特殊，橋墩底部埋設有實際困難者，得由施設單位在維護橋樑安全確實考量沖刷深度影響經採取加深基樁或適當局部保護措施下，參考計畫河床高辦理。(四)橋墩周圍應視河床沖刷情況，必要時予以施設保護工，其設置以不高於計畫河床高為原則……」及第 8 點規定：「……橋樑改建完成後，其舊有橋樑應立即拆除至計畫河床高或現有河床下至少 1 公尺或不妨礙水流為止……」；另河川管理辦法第 38 條規定：「申請圍築魚塢……塢底應高於計畫河床高……」及第 53 條規定：「……埋設水管、油管、氣管、橋樑基礎及其他埋設物之頂高，應低於該河川斷面最低點及計畫河床高。」皆存有「計畫河床高」之名詞應用，故「計畫河床高」洵非水利署所言僅作為河川管理參考使用，且河川水理分析主要係針對水文條件進行分析，分析時須有河床高程及河槽斷面、斷面間之距離及各河段之粗糙度等資料，於規劃設計階段大多參考現有河川資料加以理想化使其河槽斷面稍呈規則斷面，惟其斷面通水面積及底床高程應大致相符，才不致失真。因此，河川治理計畫中之「計畫斷面」與「計畫河床高」不宜取消。
- (4)水利署因「計畫斷面」、「計畫河床高」易遭外界誤解，即欲取消該名詞，顯見該署不思對策，唯求規避問題，殊有不當。

2.水利署災後處置情形：

- (1)據水利署表示，上安、郡坑堤防所保護範圍內大部分為農作物，經濟價值有限，所以採用傳統工法就地取材築堤保護，倘採用鋼筋混凝土防洪牆或高規格堤防以每公尺 25 萬元之造價，堤防長度以 2,600 公尺估算，全部需要 6.5 億元來保

護約 100 公頃的農作物，顯不符經濟價值，且於每次受災後，為防止損壞現象擴大及防範 2 次災害，皆儘速辦理搶險、搶修事宜，並邀請專家學者赴現場勘評後據以辦理。

(2)然堤防修復工程必須以整體河川做考量，以河川洪水位水理分析推算並檢視每 1 次洪水事件後，已經變化之河形與河槽條件，在原有設計洪水條件下，所造成之洪水位是否仍然在現有堤防高度的保護下，若否，則宜進行河川整治工作，直到推算之設計洪水位降至堤防高度以下之出水高度保護範圍內為止，且洪水事件後，尚須檢視河川斷面主河槽之位置，將其引導治理至斷面中心，遠離堤防基腳，才不至於因基腳沖刷導致堤防崩潰，在水位未達設計洪水位時，洪水即由潰崩處溢流而出。故堤防樣式之設置理應因地制宜並做全盤考量，於受水流直接沖擊處應設置強度較高之堤防結構，似不需如水利署所稱，需全線採用鋼筋混凝土防洪牆或興築高規格堤防。

(3)南投縣水里鄉居民因上安、郡坑堤防屢遭洪水沖毀而多次受災，水利署於災後多次辦理堤防保護或修復工程，當地居民 10 年內卻 4 次遭洪水噬虐，其主要原因，乃在於該署未能針對致災原因從河川治理基本計畫進行全盤考量，修復工程雖有成本效益等經濟考量因素，惟仍未能因地制宜設置強度較高之堤防結構，顯見水利署於河川治理檢討及該河段修復工程上 便宜行事，均有違失。

(四)水利署未對於水利相關法令及執行措施進行檢討修訂：

1.查陳有蘭溪治理基本計畫 1 百年洪峰流量，愛國橋至郡坑溪之流量為 5,850 立方公尺／秒（CMS）、郡坑溪至龍神橋為 6,580CMS，然敏督利颱風所造成之洪水量，愛國橋至郡坑溪僅 4,565CMS，郡坑溪至龍神橋僅 5,345CMS，顯見陳有蘭溪於敏督利颱風期間所形成之洪峰流量，未達治理標準之 1 百年洪峰流量。有關敏督利颱風造成陳有蘭溪之洪峰流量，水利署表示僅達 35 年之洪峰流量，與該溪治理基本計畫設計之 1 百年洪峰流量確有差距，然堤防卻遭破堤而釀災，顯見治理基本

計畫未考量因郡坑溪對岸崩塌使水流挾帶泥沙及土石，忽視近年來河川普遍發生「土石混流」情況，進而對於堤防坡面形成之曳引力與衝擊力造成破堤，且 92 年度第四河川局辦理河川區域及局部變更勘測計畫之實測資料顯示最低河床高已超過 90 年 6 月公告陳有蘭溪治理基本計畫之計畫河床高有 2 至 4 公尺，因計畫堤頂高及計畫洪水位之差僅為 2 公尺，在原有設計條件下極有可能發生溢堤，然查該河段自 90 年桃芝颱風後即無辦理疏濬工程，致附近居民屢遭洪水肆虐，核有怠失。

2. 相關法令制度有欠健全：

(1) 水利署表示，濁水溪支流陳有蘭溪治理規劃工作曾於 82 年辦理，嗣因 85 年賀伯颱風造成該溪嚴重災害，故於 86 年至 87 年度辦理治理規劃檢討、88 年度辦理治理基本計畫工作，並於 90 年 6 月 7 日公告濁水溪支流陳有蘭溪治理基本計畫，惟同年 7 月該溪郡坑堤防即受桃芝颱風影響而潰決，顯見甫公告之治理基本計畫即有檢討之必要；至 93 年敏督利颱風再次重創該溪上安、郡坑堤防而導致釀災，更資證明陳有蘭溪治理基本計畫須定期或於災後適時加以檢討之必要，惟查目前水利相關法令對於河川治理基本計畫卻無定期或於災後適時加以檢討之規定，洵有檢討加以明訂，以免今後全國河川再產生類似陳有蘭溪堤防短期內屢修屢潰之災害再度發生。

(2) 水利法第 78 之 2 條規定：「河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。」惟查水利署迄 92 年 12 月 3 日修正公布之河川管理辦法中，未有任何關於水利工程技術等規範。按水利工程大多攸關人民權利（生命財產安全），依據中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：……二、關於人民之權利、義務者……」；行政程序法第 150 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之

規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」因此水利工程技術規範等事項，尤應遵守法律保留原則，以法律或法規命令明文規定，使符法制。

- (3)查陳有蘭溪上安堤防於 54 年至 56 年間陸續興建，水利署表示，當初上安堤防設計標準之依據由於年代久遠，已無法查證；郡坑堤防係於 50 年代、60 年代延續上安堤防興建。水利署於前揭二堤防遭颱風侵襲損壞之復建工程，係依據前台灣省政府水利局於 70 年 4 月編定之「防洪工程規劃講義」辦理，當時之設計基準皆以清水流作為考量，然於 85 年賀伯颱風釀災後，歷經 921 地震、桃芝颱風等，70 年代訂定之防洪工程規劃講義，實已不適用予作為現今河川設計標準，且非屬法律或法規命令，自不可再予作為今後水利工程之技術規範。
- (4)次查「經濟部水利署中央管河川局部河段委託縣（市）政府辦理疏濬兼供土石作業要點」第 6 點規定：「縣（市）政府所送疏濬計畫、疏濬管理及實施計畫，本署得邀請學者、專家及橋樑等跨河建造物或其他建造物等管理機關（構）、礦業、環保、水保、農林主管機關及其他相關機關說明徵求意見，據以辦理。」前開作業要點對於審核項目、標準、期程與審查組織等，付之闕如，倘地方政府欲進行疏濬申請，對於疏濬申請書等相關資料之內容與標準將無所適從，且對審查期程更是無從得知，因此水利署洵有儘速加以明訂以建立健全疏濬計畫審議制度之必要。
- (5)另查陳有蘭溪治理基本計畫中雖規劃有相關配合措施，包含洪氾區土地利用、都市計畫之配合、橋樑工程之配合、灌溉取水口之配合、支流出口之配合、中上游集水區水土保持工程之配合、河川管理注意事項及新生地之利用等八項，由本次水災後發現，陳有蘭溪上游集水區挾帶土石衝撞堤坡及郡坑溪對岸山坡地土石大量崩積於河道內，可資證明前揭相關配合措施中，有配合成效不彰之處。

綜上，水利署對於河川治理基本計畫未定期或適時檢討修正、水利工程技術規範迄未訂頒、疏濬計畫審議制度欠周及相關單位配合成效不彰等水利相關法令未進行檢討修訂，均有違失。

(五)水利署未重視建立水文基本資料庫之重要性：

按河川治理計畫是河川治理重要之依據，因與現有地形、地質及都市計畫等地文、水文條件密切相關，各項數據皆是重要因素資料，須明確規定詳細記載，據以分析設計洪水條件與防洪規劃設計斷面，包括底床高、斷面形狀、堤防高、堤線位置等，都是河川治理計畫重要之資料內容。倘無詳細資料，河川治理計畫是不確實與過度主觀。因此水利署允宜加強平日水文基本資料之調查與蒐集，並於重大災害發生後即刻調查災害發生處周圍之水文、水量等基本資料，以供後續檢討治理基本計畫及建立完整基本資料庫之用。

據上論結，陳有蘭溪上安、郡坑堤防，近 10 年內屢遭洪水 4 次沖毀，水利署迄未對於水利相關法令及執行措施等切實進行檢討修訂，並督導所屬第四河川局落實執行，致造成沿岸居民多次遭洪水肆虐，且政府有限資源亦蒙受無謂損失，洵有未善盡中央河川管理機關職責之重大違失。

二、第四河川局輕忽民眾申請疏濬案，對於南投縣政府申請疏濬案，不但前後作為截然相反，且又未積極審核，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段附近居民再次遭受洪水侵襲，且浪費政府機關有限資源，核有重大違失

(一)查 91 年 12 月 26 日立法院第 5 屆第 2 會期經濟及能源委員會第 8 次全體委員會議決議：關於中央管河川疏濬計畫，濁水溪部分原則同意，但應由水利署自行辦理，不得交由地方機關辦理。

(二)南投縣政府於 92 年 6 月 23 日函第四河川局，說明該府有意於陳有蘭溪龍神橋至郡坑溪匯流口河段辦理疏濬，請第四河川局提供該河段之斷面圖及地形圖，該局未詳衡前揭立法院經濟及能源委員會之決議，而於同年 27 日函送前揭資料至南投縣政府供參，之後該府即進行該河段之疏濬計畫書、疏濬計畫管理及實施計畫書專業服務發包作業；第四河川局又於 92 年 12 月 5 日函南

投縣政府，請該府儘速辦理前揭河段疏濬計畫報局憑辦，南投縣政府於同年月 12 日函復第四河川局，說明該河段業已委外辦理疏濬計畫書等資料之擬定，預定於 93 年 3 月底前完成，俟完成後即函送該局審核；南投縣政府於 93 年 4 月 14 日將疏濬計畫書函送第四河川局審核，該局於同年月 26 日發開會通知單，通知相關單位於同年 5 月 7 日召開前揭疏濬計畫書等資料初審會議，於同年 4 月 28 日再函知相關單位，說明原訂之初審會議因故暫緩召開，經南投縣政府洽詢第四河川局表示，係因立法院決議濁水溪疏濬工程不得交由地方政府辦理尚未解套，故暫緩審查俟解套後再審，迄同年 7 月 2 日敏督利颱風造成水災後，該局乃於同年 8 月 12 日函南投縣政府，以「有關濁水溪疏濬部分，前經立法院第 5 屆第 2 會期經濟及能源委員會第 8 次全體委員會會議作成決定『……由水利署自行辦理，不得交由地方機關辦理。』在案且迄今事項決定並無變動，故本案河段疏濬事宜仍由該局本權責辦理，該府所送疏濬計畫書免予審核」為由，將該府申請案予以駁回。

- (三)南投縣水里鄉郡坑村辦公處於 92 年 7 月 18 日函南投縣水里鄉公所，該公所於同年月 31 日函轉「郡坑村申請陳有蘭溪郡坑、上安段河床疏濬工程，請第四河川局派員勘查辦理，以維民眾生命財產安全案。」申請函至第四河川局，該局雖依程序安排於 92 年 8 月 18 日召集各單位至現場會勘，且會勘結論有「因左岸部分山坡土石滑落於河床左岸，以致主流偏移右岸堤防」等內容，然第四河川局卻未依據前揭立法院第 5 屆第 2 會期經濟及能源委員會第 8 次全體委員會會議決議：不得交由地方機關辦理之限制因素，而反以南投縣政府有意於該河段申請疏濬為由，說明該局將視該河段主流變化情形，倘危及河防安全，需緊急處理時，該局將本權責做適當處理；顯見該局輕忽民眾申請疏濬案並漠視其會勘結論已有「因左岸部分山坡土石滑落於河床左岸，以致於主流偏移右岸堤防」之事實，而未採取緊急措施，儘速辦理疏濬，引導河川主流遠離堤防基腳或其他適當措施，終致上安、郡坑堤防遭到敏督利颱風引起之洪水沖毀。

綜上，第四河川局輕忽民眾申請疏濬案，對於南投縣政府申請疏濬案，不但前後作為截然相反，且又未積極審核，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段附近居民再次遭受洪水侵襲，且浪費政府機關有限資源，核有重大違失

綜上所述，陳有蘭溪上安、郡坑堤防，近 10 年內屢遭洪水 4 次沖毀，經濟部水利署迄未對於水利相關法令及執行措施等切實進行檢討修訂，並督導所屬第四河川局落實執行，致造成沿岸居民多次遭洪水肆虐，且政府有限資源亦蒙受無謂損失，洵有未善盡中央河川管理機關職責之重大違失；水利署第四河川局輕忽民眾申請疏濬案，對於南投縣政府申請疏濬案，不但前後作為截然相反，且又未積極審核，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段附近居民再次遭受洪水侵襲，且浪費政府機關有限資源，亦有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

20、桃園縣政府環保局未落實勾稽查核營運紀錄之規定，致重大違規污染案件頻傳，且行事消極怠慢，裁罰標準欠公允等，顯有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 123 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：桃園縣政府環境保護局

貳、案由：

桃園縣政府環境保護局未落實公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法勾稽查核營運紀錄之規定，肇致近年來轄內廢棄物清除處理機構重大違規污染案件頻傳；亦未建立主動稽查機制，致該等違規案件均經環保署環境督察總隊各區大隊查獲告知該局或經民眾檢舉後，該局始被動查處；復對於轄內明新環保工程企業有限公司及東漢邦實業股份有限公司等廢棄物清除機構屢次違法棄置廢棄物及重大污染情事，未能積極依法查辦及撤證，行事消極怠慢，裁罰標準顯欠公允，招致外界訾議，顯有違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、桃園縣政府環境保護局（下稱桃園縣環保局）未落實公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法勾稽查核營運紀錄之規定，肇致近年來轄內廢棄物清除處理機構重大違規污染案件頻傳；該局復未建立主動稽查機制，致該等違規案件均經環保署環境督察總隊各區大隊查獲告知該局或經民眾檢舉後，該局始被動查處，洵有違失：

(一)按公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 19 條規定：「清

除、處理或清理機構應將每日廢棄物產出、貯存……情形逐項作成營運紀錄，隨其清除、處理設施存放，以供查核。清除、處理或清理機構除經中央主管機關指定公告應以網路傳輸方式申報前項營運紀錄者或直轄市、縣（市）主管機關另有規定者外，應以書面方式於每年一月……前，向直轄市、縣（市）主管機關申報前季營運紀錄……直轄市、縣（市）主管機關於受理營運紀錄之申報後，除經核對無誤予以備查外，應要求申報者限期補正或依相關規定辦理……」是桃園縣環保局如依上開規定切實勾稽查核並實地校對轄內廢棄物清除、處理機構之營運紀錄，當可遏止該等機構廢棄物違規情事之發生，合先敘明。

- (二)惟查，民國（下同）88 年迄 93 年間，桃園縣環保局轄內廢棄物清除、處理機構未依規定處理事業機構委託之廢棄物，致境內、境外棄置、堆置、貯存、處理等重大違規污染情事頻傳，諸如：88 年至 89 年間，明新環保工程企業有限公司於台南縣歸仁鄉大苓段 48 之 1 地號土地違規棄置廢棄物、於桃園縣平鎮市（下同）興隆路 99 號土地違規堆置、處理廢棄物、於興隆路 29 號土地違規清除有害事業廢棄物、於興隆路 99 號之山坡地保育區農牧用地違法堆置事業廢棄物；政裕企業股份有限公司於桃園縣平鎮市興隆路 99 號違規堆置貯存、分類、處理事業廢棄物及有害事業廢棄物；90 年間，東漢邦實業股份有限公司非法輸出混合五金廢料等有害事業廢棄物、於桃園石門農田水利會楊梅高山頂段 776 之 3 號溜池非法棄置銅污泥；91 年間，宏岳興業有限公司受託境外處理未經許可之 12 家事業機構之有害事業廢棄物；鼎立環保工程股份有限公司於苗栗縣後龍鎮南港里 4 鄰山谷、新竹縣峨眉鄉、嘉義縣太保市等地區土地違法棄置事業廢棄物；92 年間，隆顯環保科技股份有限公司未依許可事項逕將廢溶劑等事業廢棄物計 3 車次違規清運至廠外處理、於苗栗縣南庄鄉之再春窯業股份有限公司廠內違規堆置 8 百餘桶廢液、廢溶劑。再再顯示該等廢棄物清除處理機構顯然未依規定如實製作及申報營運紀錄，桃園縣環保局怠於勾稽查核職責，至為明確。又上開違規案件，均係經環保署環境督察總隊各區環境督察大隊查

獲告知該局或經民眾檢舉後，該局始被動查處，足證該局疏未建立主動稽查機制，致難以遏止該等機構違規污染情事，均有違失。

二、桃園縣環保局對於轄內明新環保工程企業有限公司（下稱明新公司）廢棄物清除機構及東漢邦實業股份有限公司（下稱東漢邦公司）廢棄物清除機構屢次違法棄置廢棄物及重大污染情事，未能積極依法查辦及撤證，行事消極怠慢，裁罰標準顯欠公允，招致外界訾議，殊有違失：

(一)查 89 年 11 月 24 日，環保署函桃園縣環保局略以：「明新公司未依廢棄物清除許可證之許可事項，於桃園縣平鎮市興隆路 99 號土地露天堆置、處理一般事業廢棄物。」惟桃園縣環保局卻未即時依法告發處分，事隔近 3 月，始於翌(90)年 2 月 19 日以違反廢棄物清理法第 15 條暨事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 12 條及廢棄物清理法第 21 條暨公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 22 條等規定告發處分。同年 12 月 8 日，環保署派員至岡山垃圾資源回收焚化廠稽查發現，明新公司車號 7H-945、S6-376 之 2 部清除車輛，自桃園地區違規載運廢溶劑至該廠，惟桃園縣環保局亦於案發後 4 月餘，遲至 90 年 4 月 19 日，方依廢棄物清理法第 25 條第一項第一款規定，處該公司 6 萬元罰款。同年 12 月 19 日，環保署再函桃園縣環保局略以：「內政部警政署環境保護警察隊、環保署環境督察總隊北區環境督察大隊配合台灣桃園地方法院檢察署偵辦，查獲明新公司於該轄平鎮市興隆路 29 號違法清除廢印刷電路板及邊料、廢電子零組件等混合廢五金有害事業廢棄物。」桃園縣環保局復於案發後近 3 月，遲至 90 年 3 月 5 日，始對該公司以違反廢棄物清理法第 20 條規定告發處分。同年 2 月 12 日，據民眾陳情表示，有廢棄清除機構於桃園縣平鎮市興隆路 99 號之山坡地保育區農牧用地違法堆置事業廢棄物，桃園縣環保局卻遲至同年 3 月 1 日始前往勘查，發現現場堆置事業廢棄物，並停有明新公司之清除車輛，該局又事隔 10 月餘，遲至 91 年 1 月 11 日始處以該公司 6 千元罰款在案。該公司上揭屢次未依許可事項，違反環保法令情事，顯

然已達公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 24 條：「清除、處理或清理機構從事廢棄物清除、處理業務，有下列情事之一者，核發機關得撤銷或廢止其許可證：……三、申請許可文件或申報文件明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者。四、違反本辦法規定或未依審查通過之申請文件內容及許可事項辦理者。五、未依前條規定申報者。……七、其他違反本辦法規定，經主管機關認定情節重大者。」規定之撤證要件，桃園縣環保局允應依法立即撤證，惟經環保署函該局，指明該公司已多次違反廢棄物清理法，業經該署 3 次移送桃園地檢署偵辦，該局始於同年 1 月 10 日廢止該公司之廢棄物清除許可證，此分別有桃園縣環保局及環保署查復資料在卷足稽。雖桃園縣環保局於本院約詢前查復諉稱：「據當時承辦員表示：『當時承審業務繁多，僅以人民申請案件為優先處理，故稍有延宕。』」云云，惟該局平時如能對各種案件建立標準作業程序，並妥為追蹤列管，即不至有屢生稽查、告發處分暨依法撤證案件延宕數月之情事，況該公司上揭各棄置廢棄物情事，均屬重大違規污染案件，該局允應依情節輕重優先處理，足見該局上開辯詞，顯係推諉之詞，不足採信，行事消極怠慢，至為明確。

- (二)次查，90 年 7 月 25 日，東漢邦實業股份有限公司（下稱東漢邦公司）非法輸出混合五金廢料等有害事業廢棄物，經內政部警政署環境保護警察隊持轄管法院搜索票會同環保署環境督察總隊北區環境督察大隊前往長榮股份有限公司汐止貨櫃集散站及飛霖通運倉儲股份有限公司貨櫃場分別開驗 2 台貨櫃，發現其內均裝滿混合廢五金、廢印刷電路板等有害事業廢棄物，業經約談相關涉案人等，均坦承係由東漢邦公司設於桃園縣大溪鎮信義路 361、363 號之事業廢棄物貯存場所載送至各貨櫃場。環保署並於同年 7 月 27 日至東漢邦公司非法棄置銅污泥之地點—石門農田水利會楊梅高山頂段 776 之 3 號溜池，採集開挖並取樣污泥經檢測之結果，溶出總銅高達 706mg/L，超出標準甚多，上開該公司重大違規暨污染情事，顯然已達前開辦法第 24 條規定之撤證要件，惟桃園縣環保局經環保署多次函催後，竟事隔近 7 月餘，始於 91

年 2 月 7 日以府環廢字第 0910021820 號函廢止該公司廢棄物清除許可證，觀諸環保署之說明：「有關撤證作業之規定，公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法已有明確規定……各核發機關於認定違規事實後，即應依規定為撤銷或廢止許可證之處分。」益證該局行事消極怠慢。復以該局針對政裕企業股份有限公司因棄置廢棄物僅經複查違規乙次，即立即撤證以觀，該局就該三公司之撤證處分，顯然標準有別，殊非公允，自難不招致外界之質疑與詬病，洵有違失。

據上論結，桃園縣政府環境保護局顯有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

21、桃園縣政府等未依法行政，致桃園市會稽垃圾掩埋場未依程序辦理變更即開放，復未經續密評估而作出封場承諾等，均有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 123 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：桃園縣政府、桃園市公所

貳、案由：

桃園縣政府及桃園市公所未依法行政，致桃園市會稽垃圾掩埋場未經環境影響評估法規定之程序，辦理變更或重新辦理環境影響評估前，即率讓垃圾廠之灰渣進場掩埋；復未依規定督促欣榮企業股份有限公司焚化廠辦理灰渣最終處置場地點之變更，即擅讓該廠灰渣進入會稽垃圾場處理。又桃園市公所未經續密評估並就相關配套措施作周妥之規劃，竟對民眾輕率作出會稽垃圾場封場之承諾；俟封場後，亦未與民眾充分溝通，即擅重新啟用該場，招致當地居民陳情詬病不斷；經核上開各機關均顯有違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、桃園縣政府及桃園市公所未依法行政，致桃園市會稽垃圾掩埋場未經環境影響評估法規定之程序，辦理變更或重新辦理環境影響評估前，即率讓垃圾廠之灰渣進場掩埋，洵有違失：

(一)按環境影響評估法第 16 條規定：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。前項之核准，其應重新辦理環境影響評估之認定，於

本法施行細則定之。」同法施行細則第 37 條規定：「開發單位依本法第 16 條第 1 項申請變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，送主管機關及目的事業主管機關審核。但計畫產能或規模降低、基地內設施局部調整位置、提昇環保設施之處理等級或效率、既有設備提昇產能而污染總量未增加、變更內容對環境品質維護有利者、屬環境監測計畫者或其他經主管機關認定者，其變更得檢附變更內容對照表，送主管機關及目的事業主管機關審核。前項變更未涉及環境保護事項者，應函請主管機關備查……」第 38 條規定：「開發單位變更原申請內容有左列情形之一，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：……四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者……」是已審查通過之環境影響說明書，如變更原核定之內容，屬環境保護事項者，開發單位非經目的事業主管機關及環境影響評估主管機關之審查核准，不得變更；如變更之內容達同法第 38 條規定重新辦理環境影響評估之範圍及規模者，則應重新辦理環境影響評估，合先敘明。

- (二)查桃園市會稽垃圾掩埋場（下稱會稽垃圾場）坐落轄內大檜溪段 94-141、142 等 2 筆地號土地，屬林口保護區之山坡地，土地使用編定為特定目的事業用地，面積 76,393 m²，已達開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 28 條第 1 項第 3 款規定應辦理環境影響評估之範疇，開發單位桃園市公所爰於 86 年間提出「桃園市新址垃圾處理場環境影響說明書」送請目的事業主管機關桃園縣環保局轉送環境影響評估主管機關桃園縣政府審查，案經縣府環境影響評估審查委員會（時任縣長：呂秀蓮副總統）審查認定有條件接受開發，並於 87 年 2 月 16 日以府環 1 字第 260398 號公告審查結論略以：「……(6)有關委員、學者專家及相關機關所提其他意見，應一併補充、修正，並作答覆說明，納入定稿……」據 93 年 12 月 22 日桃園縣環保局及桃

園市公所於本院約詢時表示：「……會稽垃圾場係 91 年 9 月間開始讓欣榮企業股份有限公司（下稱欣榮公司）焚化廠之灰渣進場掩埋，且僅讓灰渣中之底渣進場，而底渣視為一般廢棄物，並未違反上開環境影響說明書之內容，無須辦理環評變更程序……」云云。

- (三)惟查，前揭環境影響說明書定稿本內附委員會審查意見及答復說明第Ⅳ頁有關開發單位針對林政剛環評委員審查意見之答復說明略以：「……本開發案經修正，已不再掩埋灰渣，為一標準衛生掩埋場……收運之垃圾為桃園市生活垃圾，不再包括焚化爐灰渣，至於臭味問題將加強覆土管理……」第 5 章開發行為之目的及內容第 5-1 頁登載開發行為之目的為：「本掩埋場做為垃圾最終處置地點」、第 5-4 頁垃圾處理基本資料及垃圾性質分析資料登載內容：「僅敘明一般生活垃圾，並未包括焚化廠產生之灰渣。」足見會稽垃圾場 87 年間環境影響評估審查通過之開發目的及內容，僅係處理桃園市生活垃圾等一般廢棄物，顯未包括焚化爐灰渣之處理；況按廢棄物清理法第 2 條及有害事業廢棄物認定標準第 2 條、第 4 條等相關條文規定之名詞定義，垃圾係屬一般廢棄物，而欣榮公司焚化廠既焚化一般事業廢棄物及一般廢棄物，其產生之灰渣，自難歸類為一般廢棄物，自屬一般事業廢棄物之範疇，且灰渣之成份，無論屬飛灰及底渣，均須經事業廢棄物毒性特性溶出程序（簡稱 TCLP）判定未達有害事業廢棄物認定標準後，始能歸屬為一般事業廢棄物，故灰渣中之底渣顯未能如桃園縣環保局及桃園市公所所稱「視為一般廢棄物。」²機關上開辯詞，顯與事實及法令有違，委無可採。是桃園縣政府（環保局）基於主管機關及目的事業主管機關之雙重身份，卻疏於督促桃園市公所依環境影響評估法辦理變更程序或重新辦理環境影響評估前，即率讓欣榮公司焚化廠產生之灰渣進場掩埋，顯已變更已通過環境影響說明書之內容，此有桃園縣環保局於本院約詢前書面資料載明：「桃園縣環保局目前業已請市公所儘速提送變更內容對照表送該局審核。」坦承，足資印證，核有違失。

(四)又環保署既早於 93 年 11 月 10 日由該署張祖恩署長陪同多名立法委員實地訪查會稽垃圾場，並聽取陳情人訴求，是關於該場應否辦理環境影響評估變更程序乙節，該署基於中央主管機關督導權責，早應就相關疑點主動究明，以切實答復關心本案之立法委員，惟該署事隔月餘，迨本院於同年 12 月間約詢前就相關問題之查復說明資料竟仍稱：「……將函請桃園縣政府查明，並請其督促桃園市公所確實依規定辦理……」行事顯欠主動積極，亦難辭監督不力之疏失。

二、桃園市公所未經縝密評估並就相關配套措施作周妥之規劃，竟對民眾輕率作出會稽垃圾場於 91 年間封場之承諾；俟封場後，亦未與民眾充分溝通，即擅重新啟用該場，讓焚化廠之灰渣進場處理，招致當地居民陳情詬病不斷，顯有粗率、輕諾及政策反覆之失：

按會稽衛生掩埋場既經桃園縣政府環境影響評估審查委員會審查認定為有條件接受開發，相關環境影響衝擊自應經相當程度之評估、考量，並研提因應對策在案，且其耗費鉅資興建，自應屆使用年限後，方予封場，始符合投資效益，不致浪費公帑。依據該場環境影響說明書定稿本第 5-12 頁之二、垃圾量推估內容載明：「……計畫目標年為 100 年……」及桃園市公所及桃園縣環保局之說明略以：「……會稽垃圾場當初設計容量為：746,468m³，預計使用 5 年，至 91 年底已使用約計 4 年……」顯見會稽垃圾場至 91 年底，尚未達使用年限，桃園市公所為該場環境影響評估之主辦開發單位，理應對該場投資成本及使用年限知悉甚詳，惟該公所未經縝密評估並就相關配套措施作周妥之規劃前，竟率作出 91 年底封場之承諾；俟封場後未久，復未經與民眾溝通之正當程序，即自悔承諾，擅自重新啟用該場，讓欣榮公司焚化廠之灰渣進場掩埋，此分別觀之桃園市公所 91 年間出版刊物「桃園仔」第 9 期第 23 頁至第 25 頁載明陳宗義前市長之宣示及承諾略以：「4 年前（87 年 3 月 1 日就任市長）我承諾封閉會稽垃圾掩埋場，4 年後（91 年）我一定要實踐這項諾言……市長陳宗義為實踐封閉會稽衛生掩埋場

承諾，於 90 年 8 月 8 日率員前往環保署協調桃園市垃圾進入焚化爐相關事宜……」、第 11 期第 20 頁載明略以：「……會稽垃圾場已於 91 年底封場，本垃圾場不僅創下全國第 1 座垃圾場如期封場的紀錄……」、93 年 11 月 11 日中國時報、自由時報桃園地方版刊載內容暨陳火傳君等聯名陳訴書檢附之佐證資料略以：「……桃園市會稽垃圾掩埋場封場卻又進場掩埋灰渣……部分陳情居民不滿的是，政府違反程序正義，沒有任何溝通即重新啟用該垃圾場……」甚明。雖桃園市公所於本院約詢時諉稱：「……會稽垃圾場是時係前市長應民眾要求，於 91 年間停止垃圾進場，並未封閉，且該場址於作為垃圾掩埋場使用前已經環境影響評估審查通過……」惟上開桃園市公所出版品既明載「封場」二字，至為明確，自不容該公所託辭諉責，核有粗率、輕諾及政策反覆之失。

三、桃園縣環保局疏未依規定督促欣榮公司焚化廠辦理灰渣最終處置場地地點之變更，即率讓該廠灰渣進入會稽垃圾場處理，核有違失：

按廢棄物清理法第 42 條授權訂定之公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 15 條規定：「清除、處理或清理機構之變更，應依下列規定辦理：一、許可證記載事項中，機構名稱、地址、組織、負責人姓名……變更時，應於變更後 15 日內，填具變更申請表，連同有關證明文件，辦理變更。二、其他審查通過之申請文件內容及許可事項之變更，應於變更前依本辦法申請各相關許可之規定辦理。但其變更未影響其他許可事項者，得檢具變更申請表及其變更事項向核發機關提出申請。核發機關得就變更部分審查及核准……」第 17 條規定：「清除、處理或清理機構除依本法規定免申請公民營廢棄物清除處理許可之業務外，應依本法及其相關規定及審查通過之申請文件內容辦理，不得為未經許可之事項，且應自行清除、處理。」環保署 91 年 3 月 22 日環署廢字第 0910013336 號函釋內容亦載明略以：「一、依據公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 9 條規定，申請處理許可證或清理許可證應檢具文件，包含『執

行機關、處理機構、清理機構或經政府機關核准處理廢棄物場（廠）同意處理其所產生廢棄物之證明文件。』故於申請表中應載明中間處理或最終處置地點並檢附進場同意證明文件……前述相關表格所填具之內容及所檢附進場同意證明文件於申請案審查通過、核發許可文件（同意設置文件、處理許可證、清理許可證）後，均屬於該法第 17 條第 1 項之『審查通過之申請文件內容』，故其違反時應依廢棄物清理法第 55 條處分。」是廢棄物處理機構申請文件、許可證登載之最終處置場，未經核發機關審查核准，不得變更。查欣榮公司廢棄物處理機構設置許可證登載之最終處置場為「桃園縣衛生掩埋場」，此有桃園縣政府 88 府環 4 字第 321431 號核發之 88 桃廢設字第 0012 號廢棄物處理廠（場）設置許可證在卷可稽，惟該公司竟未申請桃園縣環保局核准變更前，即擅將灰渣之最終處置地點分別運往大溪鎮掩埋場、龜山鄉掩埋場及桃園市會稽掩埋場。雖桃園縣政府與欣榮公司基於 BOO 垃圾焚化廠契約約定，因欣榮公司收受處理 150 公噸/日桃園縣境內事業廢棄物，桃園縣政府需無償代處理其灰渣 115,000 公噸/年，係屬環保署鼓勵民間參與公共建設之互惠政策，惟上開契約僅係用以約定雙方之權利義務，尚不得以之故違反相關法令規定之遵守，是桃園縣環保局疏未依規定督促欣榮公司依規定辦理變更，核有違失。

據上論結，桃園縣政府、桃園市公所均顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

22、衛生署罔顧健保監理會對提高保險費率與部分負擔決議，率爾實施健保雙漲措施，中央健保局未依規定提足安全準備等，洵有疏失

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 123 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署、中央健康保險局

貳、案由：

為行政院衛生署罔顧全民健康保險監理委員會對於提高保險費率與部分負擔，應有詳盡配套措施，避免影響弱勢民眾就醫之決議，率爾實施健保費率及部分負擔雙漲案；而中央健康保險局未依全民健康保險法之規定提撥足額健保安全準備，亦未適時調整保險費率，未能發揮平衡保險財務之積極功能等，洵有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

中央健康保險局（下稱健保局）為挽救健保財務危機，自民國（下同）91 年 9 月起實施提高全民健康保險費率以及部分負擔費用，即所謂「健保雙漲」措施，本院對上開措施有無違法不當之處自動調查，經多次向行政院衛生署（下稱衛生署）及健保局調閱相關卷證，諮詢醫療保險專家學者，並約詢衛生署副署長、健保局總經理等主管人員到院說明，釐清相關案情，茲經調查竣事，爰將本案衛生署暨健保局所涉疏失部分臚列如次：

一、行政院衛生署罔顧全民健康保險監理委員會對於提高保險費率與部分負擔，應有詳盡配套措施，避免影響弱勢民眾就醫之決議，率爾實施健保費率及部分負擔雙漲案，有欠允當。

(一)按全民健康保險法（下稱健保法）第 4 條第 1 項規定：「為監理本保險業務，並提供保險政策、法規之研究及諮詢事宜，應設全民健康保險監理委員會。」依上開規定，全民健康保險監理委員會（下稱健保監理會）為全民健康保險之監理機關，基於該會組織規程第 2 條「審議保險預算、結算及決算」之職掌，應可審議保險預算之編列或決算之執行狀況是否恰當，並對於費率調整案提出政策建議。

(二)據衛生署函復本院稱：「依學理及各國經驗，為避免健康保險衍生之道德危害，增加不必要之醫療利用，始有部分負擔制度之設計。惟部分負擔金額調整之成效屬短期效應，實施一段期間後即需作調整。故自健保開辦以來，健保局持續觀察醫療利用情形之變化，由執行面提出調整建議，並提請健保監理會討論。該署再依據該會之具體建議或共識，評估是否調整，同時對弱勢民眾建置配套措施。」足見該署對於保險費率及部分負擔等健保重大政策，於定案前宜事先提請健保監理會討論建立共識，有先例可循。

(三)有關此次調整之部分負擔方案，健保監理會委員曾於 91 年 7 月 26 日之第 86 次委員會議提案反對，經決議：「一、本會委員對此次衛生署提出全民健康保險保險費率和部分負擔調整案，至表關切，請將健保重大政策於定案前，儘早提本會討論，以符程序正義，並求法案周延。……四、本會已於去(90)年 12 月委員會議通過部分負擔調整案，但此次如為同時調整費率和部分負擔，應有詳盡配套措施，避免影響弱勢民眾就醫……」，詎衛生署於翌日（即 91 年 7 月 27 日）即公告新制部分負擔、繼而於同年 8 月 2 日公告調整健保費率，並自同年 9 月 1 日起同時實施，罔顧健保監理會「應有詳盡配套措施，不宜貿然提高保險費率」之決議，率爾決定實施健保雙漲案，有欠允當。

二、中央健康保險局未依全民健康保險法之規定提撥足額健保安全準

備，亦未適時調整保險費率，未能發揮平衡保險財務之積極功能，核有未當。

- (一)健保法第 63 條規定：「本保險為平衡保險財務，應提列安全準備，其來源如下：一、由每年度保險費收入總額 5%範圍內提撥；其提撥率，由主管機關定之。二、本保險每年度收支之結餘。三、保險費滯納金。四、本保險安全準備所運用之收益。本保險年度收支發生短絀時，應由本保險安全準備先行填補。」同法第 64 條規定：「政府得開徵菸酒社會健康保險附加捐，將收入提列為安全準備。前項實施辦法，由主管機關會同中央財政主管機關定之，並不受財政收支劃分法有關條文規定之限制。」同法第 65 條亦規定：「政府應提撥社會福利彩券收益之一定比例，提列為本保險安全準備。前項實施辦法，由主管機關會同中央財政主管機關定之，並不受財政收支劃分法有關條文規定之限制。」
- (二)健保法第 20 條規定：「本保險之保險費率由保險人至少每 2 年精算 1 次，每次精算 25 年。前項保險費率，由主管機關聘請精算師、保險財務專家、經濟學者及社會公正人士 15 至 21 人組成精算小組審查之。保險費率經精算結果，有下列情形之一者，由主管機關重行調整擬訂，報請行政院核定之：(一)精算之保險費率，其前 5 年之平均值與當年保險費率相差幅度超過正負 5%者。(二)本保險之安全準備降至最低限額者。(三)本保險增減給付項目、給付內容或給付標準，致影響保險財務者。」同法第 67 條規定：「本保險安全準備總額，以相當於最近精算 1 個月至 3 個月之保險給付總額為原則；超過 3 個月或低於 1 個月者，應調整保險費率或安全準備提撥率。」
- (三)據衛生署函復本院稱：至 90 年底，全民健保安全準備結餘新台幣（下同）243 億元，已低於 1 個月醫療費用支出（當時約 252 億元），依全民健保法第 20 條及第 67 條之規定，應調整費率。然而健保費必須在有節餘之情況下才可能提撥安全準備金，惟健保財務自 87 年起即開始出現資金短絀現象，已無盈餘可資提撥，故均經健保局陳報衛生署同意「免由全民健康保險費收入總額提撥安全準備」在案，亦即其提撥率 6 年以來均為零，凸顯健

保財務調度之窘境。

(四)依健保局財務處之推估，91年9月調高費率後，每年可增加180億元收入，提高部分負擔減少30億元之支出。加上91年8月起實施擴大費基方案，包括調整投保金額分級表上限為下限之5.5倍及軍公教逐步朝全薪納保，預計每年增加保費收入111億元，亦即往後每年可增加290億元收入，92年底之安全準備尚有82億元，然93年底安全準備餘額預估僅剩40億元，均低於健保1個月醫療費用支出之數額，顯見衛生署在實施健保雙漲政策後，健保財務問題迄未有效改善。

(五)由上可知，健保財務經常處於法定應調整費率之情況，依據健保局之預估，若94年不調漲費率，當年安全準備為負128億元，95年安全準備赤字更將擴大為負381億元，健保局多年來未依法自全民健康保險費收入總額提撥健保安全準備，亦未適時調整保險費率，未能發揮平衡保險財務之積極功能，核有未當。

綜上論結，行政院衛生署罔顧全民健康保險監理委員會對於提高保險費率與部分負擔，應有詳盡配套措施，避免影響弱勢民眾就醫之決議，率爾實施健保費率及部分負擔雙漲案；而中央健康保險局未依全民健康保險法之規定提撥足額健保安全準備，亦未適時調整保險費率，未能發揮平衡保險財務之積極功能等，洵有疏失，爰依監察法第24條之規定提案糾正。

註：尚未結案。

23、民航局花蓮航廈擴建工程委託國工局辦理，於完成消防安全設備等會勘與查驗前即對外宣布啟用時程，核有未當案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院交通及採購、內政及少數民族二委員會第 3 屆第 68 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬民用航空局及台灣區國道新建工程局

貳、案由：

交通部民用航空局花蓮航空站航站大廈擴建工程係委託台灣區國道新建工程局辦理，惟該工程於完成消防安全設備會勘與建築物完工查驗前即倉卒對外宣佈啟用時程，嗣因前開查驗過程中發現缺失甚多，致無法如期改善工程缺失取得建築使用執照，因而展延啟用營運日期逾 2 個月，嚴重影響政府形象，核有未當等由。

參、事實與理由：

花蓮地區觀光資源豐富，吸引大批觀光人潮，近年來更由於政府產業東移政策，工商界人士往返頻繁；然而在對外交通方面，除北迴鐵路近年有所改善外，餘如北濱、蘇花及中橫等公路，不但旅途漫長耗費時日，且路況易受天候影響，使得花蓮機場肩負相當重要之運輸任務。嗣因運量快速成長，原花蓮航空站場站設施不敷使用，民航局為配合政府產業東移政策及因應花蓮地區觀光與工商業發達，並順應地方爭取花蓮開闢往返琉球石垣島國際包機航線及國內－國際接駁航

線之要求，積極推動花蓮航空站航站大廈擴建工程，確有需要。且花蓮航空站新航廈樓地板面積擴增為 2 萬餘平方公尺，為原來之 6.3 倍，除規劃有國內航線旅客使用之相關服務設施外，亦規劃國際包機旅客入出境專用之設施與空間，以提昇觀光品質。設計理念包括：創造自然通風採光節省能源之綠建築，創造謙卑之拓荒精神與原住民文化空間特色，完全人性化動線以能簡單明瞭到站及離站為原則，建材採用花蓮本土大理石及蛇紋石，並考量抗震、耐風、防火，在國內機場中亦甚具特色，中央、地方與民眾均甚為期待。惟據本院調查結果，該工程於完成消防安全設備會勘與建築物完工查驗前即倉卒對外宣佈啟用時程，嗣因前開查驗過程中發現缺失甚多，致無法如期改善工程缺失取得建築使用執照，因而展延啟用營運日期逾 2 個月，嚴重影響政府形象，核有未當，爰依法提案糾正，其理由如后：

- 一、查交通部於 92 年 7 月 1 日函轉行政院研究發展考核委員會 92 年 6 月 27 日函附之「92 年 6 月 7 日院長訪視花蓮地區隨行紀要及提示事項分辦表」記載：經（行政）院長提示，花蓮航空站 1 期航廈得於 93 年農曆春節前啟用營運。國工局及民航局相關單位隨即依指示陸續召開多次花蓮航空站新航廈接管小組會議與研討花蓮航空站新航廈啟用前驗收程序因應方案會議，經由與會單位就工程實際進度與趕工情形研議，初步擬定以 93 年農曆春節前 1 週，即 93 年 1 月 15 日為花蓮新航廈預定啟用日期，民航局並以 92 年 12 月 4 日函陳報交通部。惟至 93 年 1 月 15 日原定啟用當日，航廈工程因缺失改善不及仍未能取得建築使用執照，以致無法如期啟用。
- 二、經查關於航站主體工程初定啟用日前之消防安全設備會勘及完工現場查驗過程缺失甚多部分如下：

查民航局花蓮航空站航站大廈擴建工程其建築物共包含航站大廈、塔台、員工宿舍、航警局及備勤宿舍、近場台、計程車休息站、油機房、不斷電系統機房等 8 棟，除計程車休息站、油機房、不斷電系統機房等 3 棟建築物未能及時完成外，其餘 5 棟於 92 年 12 月 31 日向花蓮縣政府申辦部分使用執照，惟當時書圖文件尚未完備且皆未申報施工勘驗；花蓮縣政府於 93 年 1 月 8

日派員至現場勘查，經審視書圖文件及現場查驗共計發現多達 47 項缺失（詳附件），且當時相關消防安全檢測、專用下水道系統與污水處理廠亦尚未取得主管機關之核可；該府於 1 月 11 日及 1 月 14 日再行審（勘）查建物部分，發現仍分別存有 27 項及 16 項缺失，同時消防安全檢測、專用下水道竣工、污水處理廠等仍未取得主管機關核可；迄至 1 月 15 日上午原訂之啟用典禮前第 4 度進行現勘，前發現之缺失仍有室內裝修隔間、行動不便者使用設施、申辦文件未補正等缺失尚待改善；至 1 月 19 日全部缺失改善完成後花蓮縣政府始予核發部分使用執照。至於該航站大廈消防安全設備會勘查驗，國工局係於 92 年 12 月 15 日申請消防安全設備會勘，花蓮縣政府於 92 年 12 月 18 日、12 月 19 日、93 年 1 月 5 日分別進行 3 次會勘，惟發現缺失甚為嚴重，且未能如期改善，致遭花蓮縣政府於 93 年 1 月 9 日依規定退件，惟民航局為趕原定之啟用時程，旋於退件當日即再次重新申請消防安全設備會勘，惟當月 12 日再次申請查驗後之第 1 次會勘時，尚發現火警自動警報設備之探測器有 142 只故障；次日進行第 2 次會勘，仍有火警自動警報設備計探測器 146 只故障以及泡沫滅火設備泡沫撒水頭水量不足之缺失，迄至原預定啟用之前 1 日第 3 次會勘時，消防安全設備始符合規定，經核花蓮縣政府辦理使用執照審查核發及消防安全設備查驗過程中業已全力配合中央原訂啟用時程核實勘驗，尚無坊間媒體報導故意刁難之情事。又查花蓮航空站航廈擴建部分自 93 年 3 月 18 日正式啟用營運以來，亦曾發生大廳漏水、行李系統故障等狀況，且因第 2 階段工程尚在施工中，以致地面不平，動線不佳，甚或造成旅客跌倒情形，復因施工圍籬影響，亦無法完全展現原設計風貌，該 E02 標花蓮機場航空站航廈主體工程何以尚能獲得交通部 92 年度重大工程品質查核甲等獎？其查核之公信力尤令人質疑。

- 三、再查原定啟用日期無法兌現後，交通部部長雖即責成國工局及民航局審慎趕辦，並同時指示花蓮新航廈務須於取得建築使用執照、一切就緒後，方可啟用營運。花蓮縣政府雖於 93 年 1 月 19 日核發該新航廈主體工程使用執照，惟經民航局及國工局協商

後，為考量 93 年 1 月 20 日即為除夕，若於春節期間旅客高峰期啟用，恐將因返鄉旅客對於新航廈環境較生疏而導致混亂，乃致力於要求承商儘速改善初驗缺失，並與各使用單位密集會同檢視並要求承商提昇各項設施功能。國工局與民航局經分別於 93 年 2 月 19 日及 93 年 3 月 10 日檢視確認已達啟用標準，民航局乃依據「研商花蓮新航廈啟用時程協調會」及花蓮新航廈啟用需進行之搬遷作業時間估算，再於 93 年 3 月 5 日函報交通部，交通部並於 93 年 3 月 9 日回復同意於 93 年 3 月 18 日舉辦啟用典禮，3 月 19 日始正式營運，前後延宕逾 2 個月，嚴重影響政府形象，核有未當。

綜上所述，交通部民用航空局為配合政府產業東移政策及發展國內外觀光，積極進行花蓮航空站航站大廈擴建工程確有需要。惟該工程於完成消防安全設備會勘與建築物完工查驗前即倉卒對外宣佈啟用時程，嗣因前開查驗過程中發現缺失甚多，致無法如期改善工程缺失取得建築使用執照，因而展延啟用營運日期逾 2 個月，嚴重影響政府形象，核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

附件：花蓮縣政府針對花蓮航空站航廈擴建工程部分使用執照初驗
所列改正項目統計表

項次	內 容
一、文件修正	
1.	申請書建築師未簽章
2.	申請書主要用途欄填寫各棟用途並註明
3.	申請棟戶數不符
4.	申請門牌地址不符
5.	建造影本即可（最後一次辦理部分使用時繳回）
6.	工程竣工查驗報告單數量未填
7.	現場照片請相片紙沖洗
8.	現場照片顯示鷹架未拆除
9.	營造業承攬建築工程查報表未填
10.	圖面著色請以「部分使用」範圍為主，各層申請「部分使用」範圍
11.	航警局避難層及室內出入口（建築技術規則第 172 條第 2 項）
12.	員工宿舍 1 樓顏色著色範圍不符
13.	現場勘查有幾處牆面位置不符（竣工修正、圖請抽換）
14.	檢附之文件如為影本請加蓋大小章加註與正本相符
15.	圖面請加註竣工圖
16.	圖面監造建築師大小章、簽名
二、補充證明合格文件	
1.	混凝土廠登記證影本
2.	氯離子力專任人員證書影本
3.	混凝土品質保證書
4.	氯離子檢測報告書（依規定由監造建築師或營造業專任工程人員簽章）
5.	鋼筋買賣證明
6.	鋼筋、鋼構材無輻射證明
7.	室內裝修材地版、隔間牆、天花板（關稅、出廠、中央標準檢驗局國內、外上市防火證明）
8.	避雷針型錄、出廠證明、監造人切結書、部署位置圖（涵蓋半徑）照片
9.	建築物結構安全鑑定報告書（建築等專業技師公會出具）
10.	行動不便設施位置（圖面標示）、照片（航站大廈、航警局）

項次	內 容
11.	行動不便設施列管卷宗（相關文件）、檢討表
12.	航站大廈建築技術規則第 170 條附表第 4 欄
13.	航警局建築技術規則第 170 條附表第 3 欄
14.	塔台 1 樓停車位是否為建造列管、申請
15.	防火門防火捲門合格證（中央標準檢驗局）合格標籤貼紙（現場照片）
16.	防火漆及防火批覆出廠證明、中央標準檢驗局合格證明
17.	禁限建地區測量表書件、切結書
三、會審單位證明文件	
1.	無損害公共設施證明書正本
2.	專用下水道竣工合格文件影本
3.	污水處理廠使用執照影本
4.	環保局空污費（核定函、審核單、申報表、完工證明、繳費收據）
5.	污水槽由環工技師簽證檢附 24 小時滲漏報告書
6.	消防合格證明（函文、勘查驗表）
7.	停車列管證明、照片（可辨別編號）、列管卷宗（相關文件）
8.	營建廢棄物證明文件
四、現場需修改缺失	
1.	防空避難室標示牌照片、列管卷宗（相關文件）
2.	行動不便設施廁所馬桶旁淨空 80CM、臉盆位置
3.	行動不便設施專用標誌
4.	航警局行動不便設施廁所馬桶旁淨空 80CM、臉盆位置
5.	航警局行動不便設施坡道及扶手
6.	航警局行動不便設施工程各層坡道扶手連接、若以電梯替代應設置電梯

（以上合計 47 項-----資料來源：交通部台灣區國道新建工程局與花蓮縣政府城鄉發展局）

註：尚未結案。

24、連江縣政府執行海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，履約爭議處理時程冗長及決策反覆，嚴重影響計畫供水期程等，均有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院交通及採購委員會第 3 屆第 73 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：福建省連江縣政府

貳、案由：

福建省連江縣政府執行海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，履約爭議處理時程冗長及決策反覆，致試車期程屢屢延宕，嚴重影響計畫供水期程；試車期間未依合約規定項目檢驗水質，驗收階段亦未考量試車已存在之諸多問題確實查驗產水性能，致已正式運轉量產之海水淡化廠運轉效能偏低；另部分用地徵收後未及時完成產權移轉登記，致廠房竣工後長期閒置，須耗費公帑二度辦理徵收，包裝水空瓶驗交後未妥適儲存報廢，造成財物損失等；經核均有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

福建省連江縣政府（下稱縣府）為解決馬祖地區缺水問題，因應未來經濟觀光發展用水需求，民國（下同）84 年 12 月擬定「馬祖地區水資源整體開發工作 86 年度執行計畫」，報請經濟部同意補助，嗣該府續針對未來計畫目標年（90 年、95 年、1 百年）用水需求進行水資源供需評估，提報「馬祖地區水資源整體開發計畫工作執行計畫」，擬定 87 年度至 92 年度共計 6 個年度之水資源開發工程分年實施計畫，循經濟部報奉行政院核定原則同意辦理在案。本院審計部台

灣省基隆市審計室（下稱基隆市審計室）查核縣府執行情形，復經本院調閱相關卷證及縣府提出之說明，認該府核有未盡職責及效能過低情事，茲將其違失情形敘明如下：

一、連江縣政府辦理馬祖地區海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，履約爭議處理時程冗長及決策反覆，致試車期程屢屢延宕，耗費公帑修繕，執行效能明顯偏低，嚴重影響計畫供水期程，核有疏失。

（一）馬祖南竿海水淡化廠（南竿一期）工程：

依本案合約規定，承商吉美科技股份有限公司（下稱吉美公司）於完工後第 30 天內應連續進行整體試車 365 天，每日合格產水 5 百噸，且水質經檢驗合格，其中第 1 階段須合格 30 天，第 2 階段須合格 335 天，試車期間不合格天數，分別不得超過 10 天及 90 天，正式驗收合格後由吉美公司另簽約負責代操作 4 年。本工程於 86 年 11 月 4 日完工，第 1 階段試車完成後旋即於 87 年 1 月 25 日辦理第 2 階段試車，經查此期間試車屢有中斷情事，惟縣府並未採取積極作為改善，反多次以電力供應不穩，時逢海水品質不佳（總溶解固體量超過合約規定之 36,000mg/l 標準值），梅雨期降雨過剩造成儲存試車所產淡化水之水庫滿庫溢流，芭比絲颱風造成機器設備損壞，冬季維修作業困難等為由，核予吉美公司維護改善工期，而不計不合格試車天數，致第 2 階段試車費時近 3 年，迨 89 年 12 月 5 日始完成。由於試車期間降雨量不足，縣府曾緊急向中央爭取專案補助經費辦理自台運水計畫，以補民生用水之不足，並採限水措施因應。

（二）西莒海水淡化廠工程：

依本案合約附件「工程設備規範書」第三章二、（一）規定，完工後 30 天內供啟動調整試車，最遲於完工後 30 天內應進行第 1 階段試車。本工程承商光正工業股份有限公司（下稱光正公司）於 89 年 1 月 25 日完工後，因台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）未能配合送電，無法辦理為期 1 個月之啟動調整試車，同年 7 月 21 日恢復供電後於同年 8 月 21 日進行試車。同年 10 月 24 日縣府通知光正公司試車不合格天數已超過合約規定（同前

案馬祖南竿海水淡化廠【南竿一期】工程），續經 1 年 9 個月之通知追償及行政院公共工程委員會（下稱工程會）處理履約爭議調解，然調解成立後光正公司並未履約卻撤離工地，嗣縣府通知光正公司解約及函報工程會刊登政府採購公報程序延宕，至 92 年 4 月 23 日縣府方正式函知光正公司辦理解約，同年 7 月 15 日重新招標由穩泰飲水工程有限公司得標履約，目前尚在 365 天整體試車期中。本工程原承商光正公司履約發生問題後，縣府未能儘速排除爭議調解確定，任由試車工期一再延宕，導致逆滲透膜 RO 設備損毀，再耗費新台幣（下同）3 千 2 百萬元公帑重新招標修繕，實有欠當。

(三)南竿海水淡化廠第二期工程：

本案於 88 年 1 月 5 日決標，同年 7 月 30 日竣工，第 2 階段整體試車期間，承商長城重工股份有限公司因財務調度困難，無力續辦，於 89 年 4 月 12 日要求解約，縣府遂重新辦理招標由上鋒有限公司（上鋒公司）得標，惟自 90 年 7 月 13 日進行第 2 階段試車後，陸續發生管線爆管、電力供應不足中斷、雷馬遜颱風來襲造成設備嚴重損壞停產等問題，縣府發現上鋒公司試車不合格天數已達解約條件（不合格天數達 1 百天以上），於 91 年 8 月 26 日函知該公司提送報表資料核對，但未即時依合約規定辦理，續經多次公文往返及開會協商，92 年 3 月 25 日縣府始正式函通知上鋒公司違反合約規定解除合約。上鋒公司不服提出異議並向工程會申請調解，該會考量馬祖地區需水恐急，縣府業已自台灣本島緊急運水供應，基於公共利益考量，建議將試車不合格天數以違約金方式處理，同意上鋒公司繼續履約，續由縣府認定試車合格完成及辦理驗收。本工程試車階段發生問題後，縣府考量先前已解約 1 次，對於上鋒公司是否解約，猶豫懸而不決，工程因此停頓，執行效能明顯偏低。

(四)綜上，縣府辦理馬祖地區海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，屢次發生管線爆管、電力中斷、設施受損停產等情事，卻未積極研擬改善對策；復履約爭議處理時程冗長並決策反覆，致試車期程屢屢延宕，耗費公帑修繕，執行效能明顯偏低，嚴重影響

計畫供水期程，核有疏失。

- 二、海水淡化廠試車期間未依合約規定項目檢驗水質，即判定合格；驗收階段亦未考量試車已存在之諸多問題確實查驗產水性能，即驗收合格結案，致已正式運轉量產之海水淡化廠運轉效能偏低，顯有未當。

- (一)按馬祖南竿海水淡化廠（南竿一期）工程合約附件「工程設備規範書」第三章試車規定：「……試車紀錄表（含水質、水量、加藥量、用電量、操作維護人數……）須經工地監工、試車人員、本府主管工程師及承商簽章承認。經淡化處理後之清水，每天定時取樣作一般項目之檢驗 1 次（由連江縣自來水廠負責採樣檢驗），特殊項目則於試水期間每個月採樣檢驗 1 次……一般檢驗項目為濁度、色度、臭度、PH 值、鐵、錳、總溶解固體量、比導電度、氫碳酸、氯鹽、大腸菌類數，特殊項目為碳酸、游離碳酸、硫酸鹽、游離氨氮、鈣、鎂、氟鹽、砷、硝酸鹽氮」。
- (二)本案經查 87 年 2 月 18 日至 28 日期間之試車紀錄日報表雖記載合格，惟內容僅記載濁度、PH 值及總溶解固體量 3 項數據，其餘合約規定之每日海水水質（T.D.S），每日應檢驗之一般項目：色度、臭度、鐵、錳、比導電度、氫碳酸、氯鹽、大腸菌類數，及每月應檢驗 1 次之特殊項目：碳酸、游離碳酸、硫酸鹽、游離氨氮、鈣、鎂、氟鹽、砷、硝酸鹽氮等，日報表內均無記錄；此外該紀錄表亦未依規定送經縣府自來水廠人員簽認，迨 89 年間雖有改善，但仍有部分項目未確實填寫。另試車期間有使用化學藥劑淨水，然查試車紀錄日報表內亦未記載其用量（88 年 2 月 1 日、4 月 1 日、5 月 1 日……），核與合約規定未合。未依行為時行政院訂頒之「各機關辦理公有建築物作業要點（91 年 4 月 9 日廢止）」第 44 點之(三)及工程會於 91 年 1 月 2 日訂頒之「各機關辦理公有建築物作業手冊」第七章竣工驗收 7.3.2 規定：「主驗人員於驗收時應以合約及竣工圖說為依據，在時間、環境及能力範圍內，抽核數據，檢驗其品質或性能……」，查馬祖南竿海水淡化廠（南竿一期）工程、西莒海水淡化廠工程及南竿海水淡化廠第二期工程三案於最後驗收過程，縣府驗收人員未考量產水設備於試車過程中已存在諸多問題，僅對硬體設備外觀尺寸予以

清點，至產水性能則未予以抽樣測試，顯有欠嚴謹。依據目前已驗收合格委商代操作之南竿一期海淡廠運轉量產資料顯示，目前產水率僅 47.1%，效能實明顯偏低。

(三)綜上，縣府於辦理海水淡化廠工程試車期間，未依合約規定項目檢驗水質，即判定合格；驗收階段亦未考量試車已存在之諸多問題確實查驗產水性能，即驗收合格結案，致已正式運轉量產之海水淡化廠運轉效能偏低，顯有未當。

三、「南竿海淡廠二期附屬設備工程及委託操作銷售案」部分用地徵收後未及時完成產權移轉登記，致廠房竣工後長期閒置，須耗費公帑二度辦理徵收；另包裝水空瓶驗交後未妥適儲存報廢，造成財物損失，核有違失。

按各機關辦理公有建築物作業要點（91 年 4 月 9 日廢止，由工程會於同年 1 月 2 日訂頒「各機關辦理公有建築物作業手冊」取代施行）第 2 點規定：「主辦工程機關興辦公有建築物應先擬訂需求計畫與經費需求概算。前項計畫應包括左列事項……(二)區域計畫、都市計畫及建築法令對基地使用之規定及土地取得辦理情形……」。縣府為期南竿一、二期海水淡化廠正式量產營運後能達自給自足目標，於 88 年間辦理「南竿海淡廠二期附屬設備工程及委託操作銷售案」，擬將產剩餘之淡化水包裝銷售，以作為日後海水淡化廠營運費用。本案於同年 4 月 28 日發包，合約金額 3,818 萬元，查本工程用地前經縣府農業改良場於 71 年及 76 年共花費 185,460 元辦理徵收，由於早年當地係屬戰地政務時期，71 年辦理時，土地尚未清查無地號及印領清冊，地主無法取得權狀，縣府徵收後無法辦理移轉手續，76 年辦理時因當時承辦人未辦妥部分有權狀土地之移轉而無法取得所有權，嗣縣府雖曾委請律師辦理土地移轉訴訟，惟因時隔多年已逾民法 15 年之請求權時效，當事人及其繼承人相關資料無法查詢或拒絕配合，無法提起告訴；部分土地亦因徵收資料不完整，於土地總登記申請時被地政事務所撤銷登記，為解決此一問題，縣府於 90 年 4 月 11 日公布「馬祖南竿地區風景特定區都市計畫」，將該區域劃分為水庫用地辦理徵收，所需徵收經費約 150 萬元。由於本案工程用地未全部完成產權移轉登記，即逕為工程廠址之

用，違反建築法第 25 條規定，形成無照興建，致廠房於 89 年 9 月驗收結算後，無法取得使用執照及辦理工廠登記，無法營運迄 93 年底已逾 4 年。復因未妥適儲存廠商交付已完成驗收之包裝空瓶（1.5 公升空瓶 50 萬支，0.6 公升空瓶 10 萬支，合計價金約 140 萬元），放置於露天廣場，經風吹雨淋，至本院調查本案止已達無法使用程度，部分建物更遭民眾占用經營雜貨店，此有審計部台灣省基隆市審計室調查照片可證。綜上，縣府辦理本案事前未能儘速辦妥用地取得作業，致廠房竣工後長期間置，須耗費公帑二度辦理徵收；另包裝水空瓶驗交後未妥適儲存報廢，造成財物損失，均核有違失。

四、連江縣政府辦理工程試車、驗收作業程序顛倒錯置，不良廠商刊登政府採購公報引用法條款次錯誤，虛耗作業時日，應確實檢討改進。

依西莒海水淡化廠工程、南竿海水淡化廠第二期工程及南竿海淡廠二期附屬設備工程及委託操作銷售案等 3 案合約規定，工程完工後應先進行整體試車，驗證設備產水性能，試車完成後方辦理驗收（含初驗）。查前揭 3 案承攬廠商（含後續接辦廠商）光正公司、長城公司、上鋒公司、雅葳公司於申報竣工後，縣府未依合約規定先進行整體試車即辦理初驗及缺失改善，作業程序明顯顛倒錯置；另於處理西莒海水淡化廠工程原承商光正公司刊登政府採購公報作業過程，引用法條款次錯誤，遭工程會指正重新作業，虛耗數月作業時日，實應確實檢討改進。

綜上，福建省連江縣政府執行海水淡化計畫，施工品質及進度控管不良，履約爭議處理時程冗長及決策反覆，致試車期程屢屢延宕，嚴重影響計畫供水期程；試車期間未依合約規定項目檢驗水質，驗收階段亦未考量試車已存在之諸多問題確實查驗產水性能，致已正式運轉量產之海水淡化廠運轉效能偏低；另部分用地徵收後未及時完成產權移轉登記，致廠房竣工後長期間置，須耗費公帑二度辦理徵收，包裝水空瓶驗交後未妥適儲存報廢，造成財物損失等；經核均有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

註：尚未結案。

25、高雄市政府捷運局未確實監督高雄捷運公司 辦理高雄捷運建設，致重大工安事件頻傳， 嚴重損害政府施政形象，核有怠失案

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院交通及採購、
內政及少數民族二委員會第 3 屆第 68
次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府捷運工程局

貳、案由：

為高雄市政府捷運工程局未能確實監督高雄捷運股份有限公司、品質及安全管理監督顧問辦理高雄捷運建設，致 3 個月內傳出多達 4 次之重大工安事件，不僅造成民眾財產損失、生活不便，更延宕計畫期程。且於第 1 次滲砂湧水造成民房塌陷及路面龜裂後，復未及時提昇施工品管質量，檢視地質敏感路段，乃再度於橘線西子灣站發生連續壁破裂大量滲沙漏水，造成緊鄰連棟住宅下陷，而危急至必須徹夜拆除之重大危安事故，嚴重損害政府施政形象，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

一、高雄市政府依據「獎勵民間參與交通建設條例」以 BOT 方式辦理高雄捷運計畫，甄審高雄捷運股份有限公司（下稱捷運公司）為特許廠商，簽訂「興建營運合約」及「開發合約」，合約範圍包括：高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網路權範圍內之路線、場、站及其相關附屬設施、經營附屬事業等之興建、營運及移轉，與該府所提供之開發用地之開發（含經營）及移轉。另為確

保持許公司所設計、興建之捷運系統符合安全、品質與功能之要求，高雄市政府捷運工程局（下稱捷運局）依據政府採購法評選出英商莫特麥克唐納工程顧問公司與漢翔航空工業公司共同投標之顧問團，並與其簽訂「高雄都會區大眾捷運系統工程民間參與捷運顧問（第三部分）品質及安全管理監督顧問服務契約」，執行「高雄都會區大眾捷運系統紅、橘線路網建設案」有關之計畫管理、驗證與認證、設計品質管理及施工品質管理等工作，該顧問團簡稱為品質及安全管理監督顧問（下稱 C3 顧問）。由於本計畫屬於獎勵民間參與交通建設工程，不屬政府採購法第 70 條公共工程施工品質作業管理規定之範疇，惟本計畫係行政院列管計畫，行政院公共工程委員會曾於 92 年 7 月 29 日邀請專家學者進行品質查證，查證的結果列為「甲等」，品質大致良好。詎 93 年 5 月 29 日、6 月 19 日、7 月 15 日及 8 月 9 日連續發生 4 次工安事故，其中 5 月 29 日之 LUO04 潛盾隧道上行線到達端（O2 車站）坍塌及 8 月 9 日 O1 車站連續壁滲水坍塌更分別造成 11 棟及 4 棟民房嚴重塌陷，必須緊急拆除，顯示工程施工及品質管理仍有缺失。

二、高雄市政府捷運工程局未能確實監督高雄捷運股份有限公司、品質及安全管理監督顧問辦理高雄捷運建設，致 3 個月內傳出多達 4 次之重大工安事件，不僅造成民眾財產損失、生活不便，更延宕計畫期程。且於第 1 次滲砂湧水造成民房塌陷及路面龜裂後，復未及時提昇施工品質，檢視地質敏感路段，乃再度於橘線西子灣站發生連續壁破裂大量滲沙漏水，造成緊鄰連棟住宅下陷，而危急至必須徹夜拆除之重大危安事故，嚴重損害政府施政形象，核有怠失。

(一)經查本計畫係由捷運公司依「興建營運合約」提出「品質管理計畫」、「設計管理計畫」、「施工管理計畫」及「土建工程監造計畫」，經該局核定後據以執行，並成立獨立品質管理部門（即品保中心）辦理設計及施工之品質管理工作。捷運公司依「興建營運合約」自行負責設計、施工及營運，並保證其品質。捷運公司並依品質管理制度及相關計畫執行三級品管作業，其三級品管作

業，一級為統包商，二級為高雄捷運公司工程處（工務所），三級為高雄捷運公司品管中心。另捷運局依「興建營運合約」規定，委由「品質及安全管理監督顧問」（C3 顧問）執行查核、監督、驗證及認證等工作，以確保捷運公司興建之捷運系統達到規定之功能、品質及安全要求。稽查時如發現不符規定事項，C3 顧問將填寫「不符規定報告與改正行動需求表」及「稽查結果總結紀錄」函送捷運公司（副知捷運局），並於「現況管制紀錄」登錄追蹤納管，捷運公司於改善完成後提出矯正與預防措施資料（副知捷運局），由 C3 顧問複查並確認（複查結果副知捷運局）。C3 顧問每月提送工作月報（內容記載其工作執行情形及相關之缺失管制紀錄）予捷運局審查，同時每月定期與捷運局召開技術協調會報以檢討工作執行狀況。另捷運局每年亦至少針對 C3 顧問之服務工作辦理情形執行 1 次稽查，對 C3 顧問進行監督與管控。

- (二)有關 93 年 5 月 29 日 O2 車站北側連續壁外緣（大勇路/大仁路口）LUO04 潛盾隧道到達端民房塌陷及路面龜裂事故，函據捷運局查復略以：「（O2 車站）地盤改良工法採用強度及水密性較確實的 JSG 高壓水泥噴射工法(Jumbo Jet Special Grouting Pile)。改良範圍依日本 JSG GROUT 協會(JJGA)規定，潛盾軸方向必須有 4.7 公尺，該局為考量能確保有更高的安全性，將其改良長度延長到 9.5m（按：加一潛盾機機身長）。且一般潛盾隧道到達係採行一半為高壓一半為低壓方式處理，為保守起見，該隧道地盤改良區均採為高壓。另為慎重起見共做了 4 次補灌、7 次試水，……且滲水量亦達要求標準。」惟於 93 年 5 月 29 日下午到達端破鏡作業時仍發生出砂滲水，造成大勇路 11 棟民房塌陷及道路沈陷。經台灣營建研究院鑑定研判事故原因包括：「地質因素、鹽化問題、地盤改良施工品質管理，以及鏡面破除施工程序皆有其關聯性，並非單一原因所致。」顯見該車站淺層土壤極疏鬆軟弱，不能以一般隧道施工經驗考量之。況潛盾隧道施工地盤改良成效端視 JSG 止水樁強度及水密性而定，有關 O2 車站所採高壓水泥噴射工法成效函據捷運局檢討查復略稱：「考量 JSG 施

工不宜中途停機或分段施作的要求，對於灌注時間自 350 分鐘至 590 分鐘之變化與不規則性，JSG 之施工品質控管值得檢討……JSG 地盤改良之品質與效果無法確認，而類此施工品質之瑕疵，亦可能引致本次災害之主因。……統包商使用之垂直試驗之方法並不適用於檢核地盤改良體之止水性質，其試驗無法確認 JSG 改良土體之整體止水功能是否符合設計要求。」

- (三)另有關 93 年 8 月 9 日臨海二路/捷興二街口 O1 車站連續壁滲水致鄰房塌陷事故函據捷運局略稱：O1 車站連續壁作業依施工規範第 02266 章「連續壁」及第 02256 章「臨時擋土支撐系統」、監測作業依第 02290 章「工地監測」規定，本區段因地質軟弱沉泥、鬆砂地層及地下水高等地質條件，施作擋土牆（連續壁）及開挖工作時，極易產生坍孔現象，必須在施工期間考慮與其他車站不同之保護方式，該局爰採取包括地盤沉陷及連續壁坍孔控制、連續壁採小單元施工防止坍孔、減少壁體變位、連續壁接頭止水樁等預防方式。惟仍於 93 年 8 月 9 日開挖地下室 5 層(GL-12m)下方約 2 公尺處發生南側連續壁漏水漏砂現象，致臨海二路 3-9 號 4 棟民房塌陷。經高雄市土木技師、建築師、大地技師公會鑑定指出：「自 S59F 單元現場鑽心取樣結果得知，約在 GL.-15.95m 至 GL.-16.55m 處試體為明顯未固結之碎石夾雜土壤（按：即所謂「包泥」現象），其長度至少 60cm，為該單元混凝土壁體最明顯之缺陷。……造成壁體有效斷面減少，經分析結果顯示，當時該深度範圍壁體承受較大彎矩，此存在之缺陷及其所受之應力狀況係形成水流通道之主要因素；且當時站體內進行 GL.-11.7m 以下之第五階段開挖，基地內外水頭差達 15m，可供壓制管湧之覆土重量減少而導致滲水漏砂現象」、「建議統包商於此種敏感及複雜地質條件下規劃施工時，應再審慎評估考量，尤需檢驗其採用工法於現地施作之成效。對於可及時反應工程狀況之監測項目，宜加強或採用自動化監測，以避免災害再次發生」。顯見該局所採防止坍孔措施仍未能有效阻卻連續壁施工時，所慣常發生之包泥現象，對 C3 顧問 93 年 6 月 24 日查驗車站開挖及支撐施工品質所發現「監測儀器多處損壞無法測讀」等缺點，亦未及時有效改善。

(四)再查，93 年 5 月 29 日之 LUO04 潛盾隧道上行線到達端（O2 車站）坍塌事故後，捷運局曾召開 4 次會議要求捷運公司儘速擬定潛盾隧道發進、到達及聯絡通道施工安全之查核表，通報所有統包商遵辦並負相關施工安全責任。C3 顧問及捷運公司之人員，平時應加強工區四周巡查，若發現有沉陷、裂縫等不合理或異常之現象，應馬上通報處理。惟並未針對地質敏感路段全面檢視，乃不幸於其後之同年 6 月 19 日、7 月 15 日及 8 月 9 日連續發生工安事件，揆諸交通部 8 月 13 日召開重大工程督導會報第 116 次委員會議，交通部次長蔡堆在聽取捷運局局長周禮良「捷運施工安全及 O1 車站工安事故」簡報後即指示：「5 月底 O2 車站曾發生類似工安事故，捷運局就該全面檢視地質敏感路段，結果很遺憾在 O1 車站再度發生，捷運局實在應該積極監督控管」，捷運局未依交通部指示辦理，致連續發生事故，該局難辭其咎。

(五)綜上，高雄市政府捷運工程局未能確實監督高雄捷運股份有限公司、品質及安全管理監督顧問辦理高雄捷運建設，致 3 個月內傳出多達 4 次之重大工安事件，不僅造成民眾財產損失、生活不便，更延宕計畫期程。且於第 1 次滲砂湧水造成民房塌陷及路面龜裂後，復未及時提昇施工品質，檢視地質敏感路段，乃再度於橘線西子灣站發生連續壁破裂大量滲沙漏水，造成緊鄰連棟住宅下陷，而危急至必須徹夜拆除之重大危安事故，嚴重損害政府施政形象，核有怠失。

綜上所述，高雄市政府捷運工程局未能確實監督高雄捷運股份有限公司、品質及安全管理監督顧問辦理高雄捷運建設，致 3 個月內傳出多達 4 次之重大工安事件，不僅造成民眾財產損失、生活不便，更延宕計畫期程。且於第 1 次滲砂湧水造成民房塌陷及路面龜裂後，復未及時提昇施工品質，檢視地質敏感路段，乃再度於橘線西子灣站發生連續壁破裂大量滲沙漏水，造成緊鄰連棟住宅下陷，而危急至必須徹夜拆除之重大危安事故，嚴重損害政府施政形象，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

26、和美鎮公所辦理廣停四立體停車場工程，完工驗收迄今已逾十年，仍未對外收費營運，致設施閒置，投資效能不彰等，均核有違失

審查委員會：經 94 年 1 月 18 日監察院交通及採購、內政及少數民族二委員會第 3 屆第 68 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：彰化縣政府、彰化縣和美鎮公所

貳、案由：

彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」工程耗資 2 千餘萬元，完工驗收迄今已逾 10 年，仍未進行對外收費營運，相關設施任由閒置，投資效能不彰；未縝密衡酌地方發展需求及進行相關運輸規劃評估作業即發包施工，有違交通建設興建之必要評估流程；未依規定登記財產帳，復對所轄財產未能妥善管理，致遭人任意停放或占用，設施遭到破壞；彰化縣政府為公有停車場之主管機關，卻坐視和美鎮公所未依興建流程執行、未依規定登記財產帳、未能妥善管理所轄財產及完工多時仍未開放營運等缺失，均核有違失。

參、事實與理由：

本案前經審計部台灣省彰化縣審計室（下稱審計部）派員稽察彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」情形，經查核有規劃評估欠嚴謹，上級機關審核流於形式；遲未收費營運或委外經營，投資效益不彰；停車場管理維護未善盡職責及停車場設備未依規定登記財產

帳等情事，除函請上級機關長官彰化縣縣長翁金珠查明妥適處理，據復：「該公所已將疏失人員技士謝奇瓚申誠乙次，將持續督導和美鎮公所後續辦理情形及平時維護管理，並配合停車場查核作業派員實施定期不定期查核。」另報本院備查，經本院輪派委員調查。案經彰化縣政府（下稱縣府）及彰化縣和美鎮公所（下稱鎮公所）等函復說明到院，及本院於 93 年 12 月 28 日及 29 日進行現場履勘、閱卷，請相關單位說明在案，茲就本案調查發現之行政違失臚列如下：

一、彰化縣和美鎮「廣停四立體停車場」工程耗資 2 千餘萬元，完工驗收迄今已逾 10 年，仍未進行對外收費營運，相關設施任由閒置，投資效能不彰，核有違失。

(一)查停車場法第 16 條規定：「……由主管機關或鄉（鎮、市）公所興建停車場自營外，並得依左列方式公告徵求民間辦理……一、主管機關或鄉（鎮、市）公所興建完成後租與民間經營。二、主管機關或鄉（鎮、市）公所將土地出租民間興建經營。三、主管機關或鄉（鎮、市）公所與民間合資興建經營……」、同法第 18 條規定：「路外公共停車場附近地區之道路，主管機關應視需要劃定禁止停車區，如鄰接禁止停車區路段有劃設路邊停車場之必要時，應以計時收費為限。」及同法第 29 條規定：「公有路外停車場，得委託民間經營；其委託經營辦法，由直轄市或縣（市）政府定之，並報請上級主管機關備查。」故停車場之經營模式具有相當之選擇性與靈活性，且亦可依法進行相關之配套措施來增加停車場經營之可行性。

(二)次查台灣省政府於 80 年 11 月 16 日同意辦理本案工程，鎮公所據此辦理規劃興建和美鎮鎮立立體（廣停四）停車場，計有 102 個停車位，據鎮公所稱：「本案之預期效益，為疏解市區停車問題、使市區交通流暢、拓展自治事業、充實自治財源、發展地方建設、帶動地方繁榮等。」其經費來源由台灣省政府同意補助新台幣（下同）2 千萬元，鎮公所自籌經費 8,782,870 元，合計 28,782,870 元，經鎮公所於 81 年 6 月 29 日辦理公開招標，由勝記營造股份有限公司以 2 千 5 百萬元最低價得標，同年 8 月 20 日動工興建，至 82 年 5 月 20 日完工，同年 8 月 7 日驗收合格，

結算金額 25,229,981 元，完工驗收迄今已逾 10 年。

(三)本案工程於 82 年 8 月 7 日驗收合格後，詢據鎮公所表示：「當初原擬自行辦理經營停車場業務，但經詳細評估後，因收入不敷支付僱用管理人員及繳納地價稅，以致未敢辦理停車場自營收費業務。且當時彰化縣委外經營之停車場甚少，而鎮公所對於停車場委外經營業務又不甚瞭解之下，以致遲遲未敢貿然辦理停車場委外收費業務，直至 90 年代企業政府之型態民營化及推動政府業務委託民間辦理之聲浪高超，鎮公所進而提請鎮民代表會同意委託民間辦理，惟因地點較偏僻、尚未實施違規停車拖吊取締、設備老舊維護費較高、僱用人員需龐大經費支出等因素，自 90 年 9 月 14 日、同年 10 月 5 日、同年 10 月 24 日及 91 年 3 月 29 日辦理 4 次委外經營招標，均無人領標及投標。」惟查，停車場之經營除應要求收支之財務平衡外，更有其外部經濟效益之存在，且由本院現場履勘時，發現停車場周邊道路交通繁忙，基地緊鄰和美鎮之政經中心，卻任由民眾隨意路邊停車，不僅阻礙車流順暢運行，更有礙市容觀瞻，顯見相關機關未能積極任事，配套措施杳然，漠視本案興建之預期目標。

(四)綜上，彰化縣和美鎮「廣停四立體停車場」工程耗資 2 千餘萬元，完工驗收迄今已逾 10 年，仍未進行對外收費營運，有違當初興建之預期目標，且相關設施任由閒置，徒增設備折舊及維護費用，顯有效能不彰之情事，核有違失。

二、彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」工程，未縝密衡酌地方發展需求及進行相關運輸規劃評估作業即發包施工，有違交通建設興建之必要評估流程，核有不當。

(一)查本案係鎮公所依據「台灣省均衡經濟發展第 2 期 3 年計畫」於 80 年 4 月提報之該鎮發展計畫，其發展計畫項目與內容中，於現況分析僅敘明該鎮近年來工商業發達，汽、機車急速增加，對於交通負荷造成重大壓力，雖有外環道路可疏減部分流量，但市區道路狹窄，車輛太多，交通問題仍未能解決，車輛停放路邊嚴重阻礙交通，為適應日益增多之車輛停放，故停車場闢建乃當前之急，俾利解決停車問題，以利交通。案經縣府彙整函送台灣省

政府報奉行政院核示：81 年度預算既已編列，同意辦理。該公所據此辦理興建和美鎮鎮立立體（廣停四）停車場，計有 102 個停車位。然鎮公所於辦理及送核本案過程中並未進行相關工程可行性評估、初步規劃設計或交通運輸規劃等作業，故亦無對本案之停車供需進行現況調查及未來預測停車需求，致造成日後鎮公所所稱，因停車場地處偏僻，並無停車需求之情事，顯見鎮公所未縝密衡酌地方發展需求，另對本案之經濟效益評估或財務運作亦無作適當之規劃，而有人不敷出之窘境。又縣府於鎮公所送核過程，僅要求鎮公所依縣府業務主管單位審核意見修正，惟審核意見中僅提及原核定計畫內容與設計預算書內容之差異，對本案工程興建之必要性與可行性評估並未提及，實有違交通建設興建之必要評估流程與要件。

(二)綜上，彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」工程，未縝密衡酌地方發展需求，停車場設置於暫無停車需求之區域，復未進行停車供需調查等相關運輸規劃評估作業，即將本案發包施工，有違交通建設興建之必要評估流程與要件，核有不當。

三、彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」未依規定登記財產帳，復對所轄財產未能妥善管理，致遭人任意停放或占用，設施遭到破壞，核有違失。

(一)據事務管理手冊—財產管理貳、財產之登記第 11 條規定：「辦理財產登記，應備置下列四種憑證，為財產卡登記異動之原始憑證：(一)財產增加單……(二)財產移動單……(三)財產增減值單……(四)財產減損單…」、同手冊第 13 條規定：「財產管理單位，應將各類憑證，於每月月終，依其編號次序，分別裝訂保管。」、同手冊第 15 條規定：「各機關為辦理財產登記，應視需要，備置甲式財產卡、乙式財產卡、丙式財產卡、丁式財產卡……」及各機關辦理公有建築物作業要點第 51 條規定：「工程竣工後，接管機關或使用機關應注意左列維護事項：(一)公有建築物設施及設備之檢修：包括建築物之外牆、屋頂、水塔、蓄水池、自來水管、廢污水管、瓦斯管、化糞池、電力系統、照明設備、垃圾管道、升降機、抽水馬達、發電機、消防設備、空氣調節、通風設備等項

目。(二)公有建築物公共空間及四周環境之清潔：包括建築物之外牆、屋頂、樓梯間、昇降機機廂、地下室、停車場等項目。(三)公有建築物及四周環境之美化：包括亭園花草、樹木之定期剪修、日常澆水、施肥、除草等工作。」顯示政府機關之財產應建立明確之財產帳及妥適管理。

(二)查本案停車場依工程結算表列有電氣設備、監控設備及消防設備等財產，然至審計部 92 年 6 月 5 日查核本案工程為止，均無財產卡及財產明細帳可供查核，鎮公所顯未依事務管理手冊登記相關財產帳。經審計部審核通知後，始於 92 年 7 月 24 日辦妥財產登錄及借用手續。

(三)次查鎮公所於 81 年間依「台灣省公有停車場管理辦法」及「彰化縣公有收費停車場管理辦法」，訂定「彰化縣和美鎮公有收費停車場管理辦法」草案，並於 82 年 4 月 26 日提報和美鎮民代表會審議。惟該停車場自 82 年 8 月 7 日驗收合格後，因未自營或委外經營，復又無相關隔離之保全設施，致遭人任意停車或占用，或供鎮公所員工或洽公民眾停車使用。另據審計部於前開抽查本案時表示，該停車場四周環境髒亂，收費亭及水溝遭破壞；另本院於 93 年 12 月 28 日及 29 日履勘現場時，鎮公所承辦人員亦表示：「停車場內電氣設施之電源線曾遭剪斷、破壞；水溝遭破壞乙節，已經修復完成，其餘設施之整修，預算金額為 150 萬元，已於 93 年 12 月 23 日完成發包修復作業。」顯見鎮公所未能善盡管理機關之責。

(四)綜上，彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」，未依事務管理手冊登記相關財產帳，復對所轄財產未能妥善管理，致停車場遭人任意停放或占用，周邊設施遭到破壞，有違管理機關之責，核有違失。

四、彰化縣政府為公有停車場之主管機關，卻坐視和美鎮公所未依興建流程執行、未依規定登記財產帳、未能妥善管理所轄財產及完工多時仍未開放營運等缺失，核有怠失。

(一)據停車場法第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」及

同法第 30 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為停車場之規劃興建、營運管理及停車違規之稽查……」揆諸上開規定，縣府係本案工程之主管機關，且對本案之規劃興建、營運管理及停車違規稽查之督導考核應責無旁貸至明。

(二)查本院於 93 年 12 月 28 日及 29 日履勘現場時，縣府承辦人員表示：「針對審計部所函報之有關本案工程各項缺失，縣府於鎮公所申請本案時，並未要求鎮公所要進行工程可行性評估、初步規劃設計或交通運輸規劃等作業，復對本案之經濟效益評估或財務運作亦無要求作適當之規劃，僅照轉鎮公所函報申請之公文；另工程完工驗收後，亦無針對鎮公所未將本停車場收費營運及平時管理情形進行督導考核。」肇致鎮公所辦理本案之各項缺失，實有違主管機關管理及監督之責。

(三)綜上，彰化縣政府依停車場法為公有停車場之主管機關，然卻坐視和美鎮公所未依停車場興建流程，進行運輸規劃評估；對停車場設施未依規定登記財產帳、未能妥善管理所轄財產，遭人任意停車或占用；耗資 2 千餘萬元，完工驗收迄今已逾 10 年，仍未開放營運等缺失，顯有違主管機關之責，核有怠失。

綜上所述，彰化縣和美鎮公所辦理「廣停四立體停車場」工程耗資 2 千餘萬元，完工驗收迄今已逾 10 年，仍未進行對外收費營運，相關設施任由閒置，投資效能不彰；未縝密衡酌地方發展需求及進行相關運輸規劃評估作業即發包施工，有違交通建設興建之必要評估流程；未依規定登記財產帳，復對所轄財產未能妥善管理，致遭人任意停放或占用，設施遭到破壞；彰化縣政府為公有停車場之主管機關，卻坐視和美鎮公所未依興建流程執行、未依規定登記財產帳、未能妥善管理所轄財產及完工多時仍未開放營運等缺失，均核有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

27、政府實施小三通政策將屆 4 年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳，行政院暨相關部會洵有疏失案

審查委員會：經 94 年 1 月 19 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、交通及採購三委員會第 3 屆第 45 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

政府實施小三通政策將屆 4 年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳；經濟部公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目及免稅進口物品項目，未能切合金馬當地民眾需求，民生必須物品走私情形仍然嚴重，小額交易風氣依然盛行；台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，以致兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，且食品衛生檢查工作無法落實執行，嚴重影響食品安全及消費者權益；行政院暨相關部會執行「小三通」業務洵有疏失，爰依監察法第 24 條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

本院前為瞭解行政院試辦金門、馬祖與大陸地區之「通航」相關規劃及辦理情形，內政及少數民族、國防及情報、財政及經濟、交通及採購、司法及獄政等 5 委員會聯席會曾於 90 年 8 月間前往金門實地巡察發現行政院相關部會執行「小三通」業務成效不佳，內政及少數民族委員會爰於 90 年 9 月 4 日第 3 屆第 62 次會議決議，組成專案小組進行調查，案經調查竣事，認「金門馬祖與大陸地區試辦『小三

通』，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今尚難達成『促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係』之規劃目標；且當地民眾認知與政策及法令規定落差甚大；安檢及檢疫工作亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，行政院暨相關部會執行『小三通』業務成效不彰，洵有違失」，並經本院提案糾正在案，合先敘明。

有關政府對大陸實施小三通政策迄 93 年 8 月業 3 年餘，迭有民眾、台商抱怨有定位不明、通關不便、航班不足、人通貨不通等缺失，因此衍生走私檢疫問題嚴重，載人貨的地下行業猖獗活躍等情乙案，本院地方巡察委員認有深入瞭解之必要，案經申請自動調查，並經派查在案。

本院為釐清案情，調查委員獲得行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）之同意，於民國（以下同）93 年 8 月 23 日至 27 日親自走訪廈門、漳州、泉州、福州等地區，與台商協會座談，聽取小三通興革意見；並於 93 年 10 月 12 日以(93)院台調壹字第 0930805271 號函請行政院秘書長查復相關事項及提供卷證資料，復於 93 年 12 月 15 日約詢內政部、交通部、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）、行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）；財政部、金門縣政府、連江縣政府及陸委會等相關單位暨人員到院說明，案經調查竣事，發現政府實施「小三通」迄今，仍有下列缺失未見改善，茲詳實臚列如下：

一、政府實施小三通政策將屆 4 年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳，亟須檢討改善：

(一)按 89 年立法通過之「離島建設條例」第 18 條規定：「在台灣本島與大陸地區全面通航之前，得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制，其實施辦法，由行政院定之。」行政院爰積極進行評估規劃，並於 90 年 1 月 1 日推行試辦金馬「小三通」，其宗旨是在照顧離島地區民眾的生活需求，降低當地民眾犯罪風險，並且希望藉由開放與大陸地區航運、人員、貨品、金融、郵政等雙向直接往來，擴大離島地區發展的利基，促進經濟繁榮；並經由雙方經

貿關係的正常發展，增進兩地人民的福祉，同時，推動雙向直接往來，展現具體的善意與誠意，改善兩岸整體關係，增進良性互動。

(二)查「小三通」的規劃是定位為「邊區貿易」，亦即在安全及有效管理下循序開放，政府推動「小三通」，係在有效控管風險，並建立完善配套措施下，循序推動各項開放政策，同時考量國家安全的問題，因此，在具體作法上，「小三通」是在「安全」、「安定」的前提下，以「整體規劃、階段實施」的方式，循序開展，開放離島地區與大陸地區進行人員、貨物、船舶及金融等往來，並優先實施「除罪化」及「可操之在我」部分，由於中共方面未能配合，致使「小三通」運作及成效受到很大限制。就執行現況以觀，政策宣稱「除罪化」，給人一種可以自由進出的感覺，因此民眾希望金馬具有免稅自由港的定位，相關法令與措施卻無法配合修正；而金馬小三通究係免稅特區抑或經貿特區，當地民眾確實混淆不清，且地方政府對於自身之方向及定位，依然多所疑惑。

(三)次查，「小三通」試辦迄今，相關航運、人員、貨品、金融往來等已次第展開運作，並達到一定規模。截至 93 年 10 月底，雙方不定期航班往來有 4,530 航次，其中我方船舶，金門至廈門 1,510 航次，馬祖至福州地區 844 航次；大陸船舶往來金門、馬祖計 2,176 航次；人員入出境方面，我方人民進入大陸地區逾 28 萬人次，其中由金門地區實際赴大陸地區約 27 萬 2 千人次，馬祖地區約 1 萬 3 千人次。至於大陸人民進入金門馬祖僅有 16,791 人次（其中探親、探病、大陸配偶等社會交流案有 12,302 人次）；另進出口報關件數總計 2,063 件，金額逾新臺幣 4 億 9,480 萬元。由於中共方面日前才宣布開放大陸人民赴金馬觀光旅遊，對我方開放台灣貨物經金馬中轉仍採限制措施，因此導致目前「小三通」人員往來呈現「去多來少」，貨物往來呈現「來多去少」之現象，顯有失衡。

(四)綜上，小三通實施將屆 4 年，由於中國大陸堅持以接受「一個中國」原則及「92 共識」做為恢復兩岸正式協商的前提，以致兩

岸迄今尚無法恢復協商，其「增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標尚難以達成；且據金門縣政府答復本院時指陳：「小三通規劃之目標，係為『改善生活品質、增進居民福利』，但實施將近 4 年，縣民所得並未明顯提升，92 年為台灣 67.56%」，所揭示「促進金馬地區的建設與發展」之指標仍然落空；且徵諸銘傳大學針對實施「金廈小三通政策」2 週年所作民意調查顯示，金門民眾針對開放「小三通」兩年來打了 58.6 分不及格的分數；該校復於小三通實施 3 週年再次民意調查結果，金門民眾對這項政策更僅給了 56.6 分，不但不及格而且不增反減，顯見金門地區民眾對小三通之失望。根據分析，金廈小三通政策因申辦程序繁瑣、軟硬體設備不足、未能開放人貨中轉、中央政策目標保守，以及對金門的經濟發展和建設沒有很大的助益所致，職此，政府實施小三通政策將屆 4 年，由於定位不明，規劃目標仍無法達成，執行成效不佳，亟須檢討改善。

二、金馬地區實施小三通後，經濟部業於 91 年 11 月 14 日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計 296 項，惟實際申請進口之民生必須物品件數甚低；且免稅進口物品雖有 318 種，但並未切合金馬當地民眾之需求，以致僅得以走私管道進入，確有未當：

- (一)金門、馬祖毗鄰福建沿海地區，解嚴以後，兩地即存有非法「小額貿易」往來。自「小三通」實施以來，由於金、馬地區之走私模式，多以「搶灘上岸」、「海岸攤販」等方式為之，小額交易之物品價位不高，以米、蔬菜、水果、香菇、菸酒等民生物資為主，當地民眾鑑於兩岸物價差距，致小額交易之風氣依然盛行。
- (二)為進一步落實除罪化目標，行政院雖於 91 年 6 月 19 日院會通過陸委會提報之「小三通」重要政策調整之建議案，未來將在總量管制下，適度擴大開放大陸農產品得以進口金門、馬祖，並配合減免關稅，以利建立正常的民生用品商業進口管道，讓非法小額貿易及走私行為能夠逐步消除。經濟部依上開決定業於 91 年 11 月 14 日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計 296 項，其中農產品限量開放禽蛋、桂圓肉、米、紅豆、花生、

糖等 22 項貨品（乾香菇及金針等則尚未開放），工業產品限量開放紡織品 274 項。然查，截至 93 年 11 月 30 日止金馬地區進口民生物品數量統計，金門地區：蔬菜部分，僅 91 年 12 月 22 日進口 1 批次，計 2.15 噸；高粱部分，則於 92 年 7 月 20 日進口 14 噸，92 年 10 月 30 日進口 30 噸，92 年 12 月 4 日進口 1,200 噸，占總進口噸 231,869,264 噸數，可謂微乎其微。馬祖地區：有關髮菜、果花菇、蝦干蝦仁、金鯊魚翅、鮑翅、鮑魚翅、黃花魚翅及干貝魚翅、蛭干、干貝、鮑片、螺片、魷魚干、蛭干蝦干、海半干紅菇等項，僅於 92 年 1 月 16 日進口 1 批次，計 30.5 公斤；香菇部分，僅 91 年 4 月 4 日進口 1 批次，計 2 噸；香菇菌種包，於 91 年 11 月 11 日、91 年 11 月 22 日、91 年 12 月 13 日、92 年 1 月 6 日、92 年 4 月 2 日進口 5 批次，計有 115.5 噸，占總進口噸 158,519,583 噸數，亦不足為道。綜上，經濟部固於 91 年 11 月 14 日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計 296 項之多，惟實際申請進口之民生必須物品件數甚低，金馬地區民眾僅得以走私管道進入，確有未當。

- (三)其次，依據「離島建設條例」第 10 條第 2 項規定：「澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。」財政部依據該條例之授權規定，於 89 年 10 月 4 日發布實施「澎湖金門馬祖地區進口商品免徵關稅實施辦法」；另免徵關稅之商品項目，經會商有關機關，包括行政院農業委員會、經濟部及離島縣政府等機關，於同年 10 月 6 日及 90 年 7 月 13 日分別公告「澎湖金門馬祖地區進口免徵關稅項目清表」164 項及 154 項商品，共 318 項商品免徵關稅。經查，上開免稅商品大略分為：咖啡食品、葡萄酒及威士忌酒類、藥用物品、化妝飾品、盥洗用品、辦公物品、家具物品、廚房物品、運動用品、衣著物品、毛皮製品、棉紡織品、纖維製品、電器產品、照相器材、其他玩具及模型等類，並未切合金馬當地民眾之需求。徵諸金門、連江縣政府答復本院時均指陳：「目前公告之 318 項免稅項目，迄今金馬並無實際受益，究其原因，係不能契合民眾實需，基於政策上規定進口到金馬之貨

物不得中轉台灣，考量金馬人民民生需求，及落實除罪化，建議擴大免稅項目，以能符合民生需求為目標，將地下經濟導向正軌」，誠為一針見血之諍言。財政部雖擬議增加免稅項目，因國內產業公會憂慮免稅商品回流台灣本島而表示反對，澎湖與金馬地區亦有不同意見，迄今仍待協商相關機關辦理。上開行政院所揭示「適度擴大開放大陸農產品得以進口金門、馬祖，並配合減免關稅，以利建立正常的民生用品商業進口管道，讓非法小額貿易及走私行為能夠逐步消除」之政策仍然無法實現，引發民怨，尤待檢討改善。

三、台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，造成「人通貨不通」之現象，並衍生穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，實有未當：

(一)「小三通」實施初期，雙方往來確有「通人不通貨」的現象，且多為我方「單向直航」，主要原因除中共因素使「小三通」實施進度較為緩慢，且過去金馬地區與大陸進行交流並無合法商業管道，在「小三通」實施後，正常商業機制之建立亦須若干時間的醞釀發展，因此初期雙向人貨往來及經濟效益較難顯現。自 90 年 3 月 31 日首艘大陸籍貨船自漳州載運砂石順利運抵金門，相關貨運往來申請已逐漸展開。為促進離島建設，增加金馬地區商機，政府在 91 年 12 月開放福建台商生產所需物品可經金馬中轉大陸，但因大陸方面未能配合開放，以致於貨物往來呈現「大陸來的多，我方去的少」之現象。

(二)經查，「福建台商生產所需物品可經金馬中轉大陸」係貨物中轉政策措施，因涉及大陸方面配合問題，目前仍無法順利推行，以致衍生兩岸載人貨地下行業猖獗活躍，其實際情形略為：

- 1.走私中轉案件，係以漁船改裝之貨船，從事兩岸間海上非法轉運，轉運物品以電子產品、汽車零件、電腦及工業半成品、民生用品等，其中不乏為台商在大陸設廠所需之零件。
- 2.人員非法進入大陸：目前金門、馬祖地區因環境特性所致，與大陸交通往來僅能依靠海路，因此國人非法赴陸只有選擇搭船，單趟交通費用僅約台幣 1 千元至 3 千元不等，行程約 40

至 60 分鐘便可抵達福建黃歧港。而入出境可概分為下列方式：漁船報關非法赴陸方式、未報關非法赴陸方式、利用海釣娛樂船非法赴陸方式、及利用島際交通船非法進出大陸方式等。

(三)海巡署所屬巡防單位，雖針對船上人員與載運各項汽車零組件、五金、化學原料等物品及疑欲從事中轉走私之船筏加強查察盤問，瞭解貨主、送貨人及貨物用途等資料外，並於可疑船隻出港後，以雷達鎖定航向，發現與所供目的地航向不符或前往大陸時，即通報在航巡防艇追檢或於該船到達目的地港後，詳查船上貨物數量狀況等作為，惟仍無法有效遏止，造成穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍之現象，金門、連江縣政府答復本院時均指陳：「小三通實施近 4 年，人之通行已有較大幅度改善，偷渡出境情形，已較前大幅減少，而貨物運送因受限於船之申請許可問題，仍以『走私接駁』為之」，益顯其問題之嚴重；且對於走私槍、毒、經濟管制物品（如各種農漁種苗等）及台灣黑道、司法案犯之偷渡入侵等影響外資投資意願及擾亂社會治安之犯罪問題亦將更趨嚴重，相關主管機關迄未策定標本兼治方案，均有未當。

四、政府實施小三通後，對於食品衛生檢查工作仍有疏漏，經財團法人中華民國消費者文教基金會實地採樣檢驗結果發現：商品標示不清、漂白劑、防腐劑過量、檢出「鎘」、「汞」、「黃麴毒素」及氧化氫殘留、市售髮菜偽品充斥、中藥亦檢出摻加西藥成分，且乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高，嚴重影響食品衛生及消費者權益，顯有疏失之處：

(一)按輸入之食品於港埠之查驗工作，依食品衛生管理法第 24 條第 2 項規定，由衛生署委託經濟部標準檢驗局執行輸入查驗工作，另大陸產品銷台，比照國外輸入之規定辦理。輸入食品依「輸入食品查驗辦法」應辦理查驗，其方式包括逐批查驗、抽批查驗、監視檢驗等，俾達有效邊境管制。經濟部標準檢驗局亦訂定「輸入食品查驗作業要點」，明訂作業細節。為加強金門地區進口大陸食品之管理，經濟部標準檢驗局已在金門成立標準檢驗局高雄

分局金門辦事處，職司輸入食品之查驗業務，為加強大陸食品之管理，經濟部標準檢驗局每年另訂有監視計畫，針對較有不符規定情形之食品（如乾香菇、乾魚翅、竹筴、農產品等）加強管控。該局並訂定金門馬祖蔬果殘留農藥檢驗監視計畫自 90 年 4 月 1 日起實施。另為確保消費大眾知的權益，金、馬地區衛生單位不定期稽查市售大陸食品之標示，並抽樣食品及蔬果送藥物食品檢驗局檢驗，並隨時上網更新檢驗結果供大眾參考，另亦發布新聞及辦理相關宣導活動，呼籲民眾勿購買未經進口檢驗把關的走私食品。

(二)惟依據「消費者報導」281 期（2004 年 9 月號）刊載「直擊金門問題食品和中藥」一文總結略以：

1. 商品標示可以表現出廠商販賣商品的負責態度，這是消費行為中重要的進步指標。然而在本次 25 件有包裝的樣品中，卻有 19 件樣品的標示不合法令規定，不合格比例高達七成六，其中甚至有 8 件完全沒有標示，顯示商品的標示概念應該要再加強。另外，觀察到市面上存有由中國大陸輸入的商品，該類商品也應該以進口商品的模式，做完整的中文標示，以保障消費者的權益。
2. 竹筴、金針及魚翅：竹筴及金針檢出過量的漂白劑，魚翅檢出過氧化氫殘留及蘿蔔乾防腐劑過量等等諸多問題，有賴金門當地衛生機關加強商品稽查抽驗，防止不合衛生標準的食品進入市場，以保障消費者食的安全。
3. 巴西蘑菇、小干貝：由本次檢驗的結果來看，巴西蘑菇的重金屬問題確實不可忽視，尤其是「鎘」及「汞」的檢出量均透露出嚴重的警訊，消費者選購巴西蘑菇一定要特別小心。另外，本次抽驗亦發現「小干貝」有檢出重金屬「鎘」的情形，所以消基會呼籲衛生單位除了重視巴西蘑菇的重金屬問題外，其他的水產品也應該一併納入調查和考量，並應儘速制定相關的衛生標準並加強檢驗，以保障消費者的安全。
4. 髮菜：髮菜是一種生長在沙漠草原的菌類植物，它可以含水固土避免草原沙漠化，站在維護生態環境的立場，髮菜是重要珍

貴且需要保育的菌類植物。此次檢驗髮菜，並不是要鼓勵消費者去買真的髮菜，而是希望藉此機會讓消費者認識髮菜，瞭解市售髮菜大多為偽品，進而推動保育的概念，共同來維護大家居住的地球環境。

5. 貢糖：本次的花生及貢糖的檢驗結果，E1 號「紅高粱竹葉貢糖」檢出的黃麴毒素已接近其他類食品的衛生標準 10 ppb 限量，由於貢糖的黃麴毒素來源主要來自花生，而該貢糖的花生成分（扣除麥芽、芝麻等成分）若占貢糖總量 1/2 以下，則表示其花生原料的黃麴毒素含量已經超過花生的 15 ppb 衛生標準。此嚴重的警訊，顯示貢糖業者對於原料及產品的整個流程和環節似乎出現漏洞，亟需檢討改進，才不會讓黃麴毒素壞了貢糖的聲譽。
6. 壯陽類調製劑中藥：本次檢測的壯陽類調製劑中藥，均為大陸商品，4 件樣品中檢出摻加西藥比例高達七成五，而所摻加的西藥成分為 sildenafil citrate（VIAGRA 威而剛）或 tadalafil（Cialis 犀利士），對於有服用含有硝化甘油西藥的消費者，必須注意不確定成分的壯陽類調製劑中藥可能摻加西藥所帶來的嚴重後果。

(三)又本院為瞭解「政府實施小三通後衍生走私檢疫問題」，委請財團法人中華民國消費者文教基金會派員至金門地區針對肉類、水產及蔬果等項進行抽樣，其檢驗結果：生鮮蔬果及包裝茶葉，檢測的 16 件中，有 2 件殘留農藥超過標準，不合格率為 12.5%。

(四)綜上，有關輸入之食品於港埠之查驗工作，金、馬地區衛生單位雖不定期稽查市售大陸食品之標示，並抽樣食品及蔬果送藥物食品檢驗局檢驗，衛生署中醫藥委員會亦查緝不法藥品等，對於食品衛生檢查工作，已逐漸步上正軌。然財團法人中華民國消費者文教基金會於 93 年 6 月 17 日、18 日及 7 月 23 日，直接於金門地區的消費市場購買，共計購得六大類，35 件樣品。又於 93 年 11 月底，直接於金門地區的消費市場及觀光景點購得包括：生鮮禽畜及魚類 14 件、生鮮蔬果及茶葉類 16 件、米酒類 3 件，共 33 件樣品，進行抽樣檢驗結果有如前揭三、四兩項之缺失，職

此，金馬地區食品安全衛生問題，不容輕忽。且資料顯示「乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高」，而乾貨食品因得以攜回臺灣本島，對於遊客權益及健康影響更深，況衛生署於本院約詢時坦承「食品由大陸中轉（走私）至臺灣之案例，應該是有」，顯現其問題之嚴重，相關主管機關無法嚴格執行食品衛生檢查工作，顯有疏失之處。

綜上所述，政府實施小三通政策將屆 4 年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳；經經濟部公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目及免稅進口物品項目，未能切合金馬當地民眾需求，民生必須物品走私情形仍然嚴重；又台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，造成「人通貨不通」之現象，並衍生穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，小額交易風氣依然盛行；另政府實施小三通後，對於食品衛生檢查工作仍有疏漏，經財團法人中華民國消費者文教基金會實地採樣檢驗結果發現：商品標示不清、漂白劑、防腐劑過量、檢出「鎘」、「汞」、「黃麴毒素」及氧化氫殘留、市售髮菜偽品充斥、中藥亦檢出摻加西藥成分，且乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高，嚴重影響食品衛生及消費者權益；行政院暨相關部會執行「小三通」業務洵有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

28、行政院原民會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，致原住民取得所有權及他項權利比率偏低，影響政府行政效率，涉有疏失案

審查委員會：經 94 年 1 月 19 日監察院內政及少數民族、財政及經濟二委員會第 3 屆第 124 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院原住民族委員會、台東縣政府

貳、案由：

行政院原住民族委員會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低；管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾；又原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地；部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本；以及台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，影響政府行政效率，均有疏失等由。

參、事實與理由：

查台灣地區原住民保留地之設置淵源甚久，據查早於清朝雍正時期，即已實施「番大租」制度，准許漢人租用原住民之土地，此為原

住民保留地起源；至嘉慶時期，改制設立「番社」，規定「番社」周圍 2 公里種樹作為籬笆，以提供給原住民耕作、狩獵，並嚴禁漢人越界侵墾，形成原住民保留地之雛型。迨日本據台時期，台灣總督府於 1928 年 11 月 8 日制定之森林計畫事業規程中，將山地區分為「要存置林野」（即今日由林務局管理之國有林班地）、「不要存置林野」（即今日由財政部國有財產局管理之國有原野地）及「準要存置林野」，其中「準要存置林野」，又稱為「番人所要地」，時規劃面積約 25 萬餘公頃，係專門供給原住民使用，此為原住民保留地之基礎。惟東部平地山胞活動之土地，則自 1915 年整理官有林野時起，於附帶施行土地調查後已承認其私有，故不予劃編為公有保留地。迄至台灣光復後，初期仍沿習日本舊制與管理範圍；民國（下同）36 年並將此類土地定名為「山地保留地」，台灣省政府並於 37 年訂定「台灣省各縣山地保留地管理辦法」作為管理之法令依據，49 年復將前述辦法修正為「台灣省山地保留地管理辦法」，55 年及 63 年並兩度修正該辦法，79 年再將「山地保留地」之名稱修改為「山胞保留地」，並由行政院依據「山坡地保育利用條例」第 37 條訂定「山胞保留地開發管理辦法」；83 年時為配合憲法之修正，又將「山胞保留地」名稱修改為「原住民保留地」，前述辦法名稱亦同時修正為「原住民保留地開發管理辦法」。依據前開保留地開發管理辦法第 3 條規定，政府設置原住民保留地旨在「保障原住民生計，推行原住民行政」，故其設置目的係為保障原住民權益，安定原住民生活，輔導推動原住民個體或家庭生計發展外，並發展原住民經濟，兼顧原住民族整體生存空間與族群發展，其設置之特殊政治與經濟目的及用途實與其它公有土地性質炯異，其存在並具有其傳統性、合法性與正當性，雖仍宜繼續維持，惟本院自 92 年起陸續完成國有林事業區林班地租地造林、國有原野地、國有林事業區區外保安林、國有試驗林與學術實驗林等一系列國有林地管理與利用問題調查報告後，再續就最後一部分之原住民保留地問題進行瞭解，針對原住民保留地相關法律規定是否完備、分配是否合理、主管機關有無善盡管理利用之責、保留地之利用可否維持原住民生計改善其經濟環境、相關土地有無出租、委外經營、荒廢或遭違法占墾占建情事、保留地主管機關與土地測量登記、林業行政

及其他目的事業主管機關配合情形是否良好、以及如何促進原住民保留地有效利用等課題繼續深入調查。案經本院實地履勘並約詢相關機關后，咸認各權責機關均有怠忽與違失，茲提出糾正理由如后：

一、原住民保留地早期因無專屬機關管理，部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本，顯有未當。

按土地管理、身分認證、普及教育、改善經濟與發展文化特色允為原住民行政重要施政重點，由於早期中央政府並未設置專屬機關統一管理原住民行政事務，致官方統計並未將原住民相關事務資料數字單獨區分，因而各項統計數據隱藏於整體國民統計資料中難以顯現。原民會雖已於 85 年 12 月 10 日成立，惟歷年來有關調查統計主軸仍以經濟狀況、就業與教育現況以及健康狀況調查為主軸，90 年起雖已建置原住民人口資料庫俾充分掌握原住民各族群人口動態，惟對於土地資料統計維護部分迄今仍未建立具體之資料庫。按日據時期原有之原住民保留地雖已於 59 年完成土地總登記，84 年間亦曾全面進行原住民保留地土地資源利用清查，惟原民會成立之後，原住民保留地雖多次辦理增、劃編作業，惟迄今仍有約 5 千餘公頃尚未辦理土地測量登記作業，且有關土地利用調查成果亦未建立後續更新資料，部分保留地復因地形陡峭無法利用或作業錯誤等因素而予撤銷編定，致實際面積與現地狀況無法充分掌握，即以原住民保留地總面積為例，即因統計基期與統計方法不明確，致先後出現 25 萬 6 千餘、26 萬 8 千餘及 27 萬 6 千餘公頃等 3 個不同數字，其各分類數字差異甚大，難具有可信度。又原民會出版之公務統計「91 年台灣原住民族統計年鑑」，延至 93 年 3 月始予刊行，相較其它中央機關之公務統計，原住民保留地各項統計資料模糊粗糙，時效落後，難以確實提供作為釐定政策與指導利用之張本。

二、原民會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低，核有疏失。

依據山坡地保育利用條例第 37 條規定：山坡地範圍內山地保留地，輔導山胞開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿 5 年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以山胞為限……。依據「91 年台灣原住民族統計年鑑」資料顯示，目前僅有 50,435 公頃保留地已由原住民取得土地所有權，取得土地所有權比率未及全部保留地面積的百分之二十，比率偏低；又已設定他項權利部分計 50,563 公頃，其中設定耕作權、地上權繼續經營滿 5 年者合計已達 32,590 公頃，依法已可協助渠等無償取得土地所有權，惟主管機關仍未協助完成移轉手續，另扣除現由原住民承租、無償使用、政府機關使用或由非原住民承租而尚未設定任何權利之保留地外，迄今尚有近 8 萬 1 千公頃左右之保留地仍未分配給原住民利用，經查其中雖多因屬位於水庫集水區、自來水水源、水質、水量保護區、其他環境敏感地帶之天然林班地，或地處偏遠地形陡峻無法利用之邊際土地，雖不宜分配供原住民經營使用，惟其中亦不乏缺乏聯外道路與公共設施無法分配利用之保留地，由於政府迄未辦理分配面積達到全部保留地面積比率百分之三十以上，原民會未善盡原住民保留地管理輔導之責，核有疏失。

- 三、原住民保留地管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管轄林地間毗鄰界線不清，管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，亦難以統合土地管理、造林營林與自然保育政策之效，均有未當。

依據「原住民保留地開發管理辦法」第 2 條規定：本辦法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。有關農業事項，中央由行政院農業委員會會同中央主管機關辦理。本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。同辦法第 5 條規定：原住民保留地之總登記，由直轄市、縣（市）主管機關囑託當地登記機關為之；其所有權人為中華民國，管理機關為行政院原住民族委員會，並於土地登記簿標示部其他登記事項欄註明原住民保留地。已完成總登記，經劃編、增編為原住民保留地之公有土地，由直轄市、縣（市）主管

機關會同原土地管理機關，囑託當地登記機關，辦理管理機關變更登記為行政院原住民族委員會，並依前項規定註明原住民保留地。惟依據「91 年台灣原住民族統計年鑑」資料顯示，都市計畫區內之原住民保留地，面積合計已達 3,817 公頃，且於都市地區生活之原住民人數亦高達 14 萬 7 千餘人，已占全部原住民人數的三分之一，其經濟活動與語言文化與一般平地人民已難分隔，對於居住與就業之需求實已超過僅能提供農牧林養一級產業活動之原住民保留地需求；而位於非都市計畫地區內之原住民保留地，林業用地面積高達 17 萬 8 千餘公頃，占全部保留地之面積高達百分之七十二以上，其它高達 5 萬 1 千餘公頃之農牧用地，實際亦有相當高之比例仍為雜木林或果園，惟依森林法第 2 條規定：本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。此外，位於風景區內之保留地面積高達 6,850 公頃，位於國家公園區內之保留地，面積亦高達 2,146 公頃，生態保護區與自然保留區內之保留地面積亦有數百公頃，各類目的事業主管機關甚多，業務常有相互競合牽制之處。由於法源依據不同，原住民保留地主管機關與各目的事業主管機關，權責混淆，分工不明，界線不清，管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，亦難以統合土地管理、造林營林與自然保育之效，均有未當。

四、原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多，原民會及各轄管縣市政府未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地，肇致族群衝突與爭議日益嚴重，主管機關束手無策，核有疏失。

(一)依據原民會 88 年委託中國土地經濟協會研究報告顯示，原住民保留地超限使用之面積計約 15,121 公頃，其中最嚴重之地區屬南投縣，面積達 5,807 公頃，超限使用嚴重程度其次依序為臺東縣（1,997 公頃）、高雄縣（1,669 公頃）、臺中縣（1,563 公頃）等；若以百分比視之，則以臺中縣與南投縣最為嚴重，其超限利用土地分別已占該縣保留地的百分之二六·四及百分之十九·三。另據原民會目前統計資料顯示，近 18 萬公頃林地中，超限

利用之面積為 11,799 公頃，亦占保留地林地總面積百分之六・九，嚴重影響國土保安、自然保育與及集水區安全。

- (二)復依據現行「原住民保留地開發管理辦法」與山坡地保育利用條例第 37 條規定，山地保留地除政府指定之特定用途外，其保留地設定耕作權、地上權，取得承租權，以及移轉所有權，均以具山胞身分者為限。惟依據前開保留地開發管理辦法第 24 及 28 條規定，平地人亦被允許租、使用原住民保留地。另為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，非原住民亦可申請開發承租原住民保留地，又在該辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，亦得繼續承租。惟大量引進資金開發保留地之結果，致違規使用情形屢見不鮮，亦肇致自然生態環境之破壞，復因獲配保留地之原住民，受資金、技術不足之影響常私下轉讓使用權，依據 84 年當時全面調查統計結果，保守估計至少仍有 1 萬 1 千餘公頃保留地已非法轉讓平地人；原住民社會及原住民籍民意代表普遍反映，對於平地人民非法使用或未辦租用之土地，應依照原住民保留地開發管理辦法第 16 條規定收回公告改配原住民使用，惟收回土地所需訴訟費及地上物補償費應由政府編列預算，且強制收回易遭強烈抗議，故多年來均未認真清理。另「平權會」訴求將光復前由平地人民承租及光復後原住民非法讓售予平地人之土地予以開放，讓現使用之平地人取得土地所有權，亦不符現行法令規定。保留地主管機關為滿足原住民保留地不足分配之假象，爰再繼續增劃編保留地，惟因缺乏事前縝密規劃與調查，各鄉鎮公所主辦人員地政專業知識缺乏、異動頻繁及補助經費有限，增編原住民保留地分割測量與調查人力普遍不足，致各有關鄉鎮辦理增劃編保留地計畫進度嚴重落後，且因增編之保留地部分地理條件不佳，地勢陡峭或現地為林相良好之原生林，或因缺乏聯外道路等公共設施，難再開墾使用；又分配過程為公平而採行抽籤結果，未考慮獲配者經營能力及與分配地間之交通距離，且每戶平均分配面積

往往不及 1 公頃，於今市場材價偏低，育林成材期間長達 20 年以上，以及砍伐林木收益不敷成本之情形下，已不足維持基本生活，（按：土地法施行法第 7 條規定：農地以其純收益足供一家十口之生活為限。）亦未考慮依族群聚落方式分配以利整體規劃利用，實難達到改善原住民生計之設置保留地目標。

(三)綜上，原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多，為確實保障原住民權益，兼顧非原住民（平地人）之利益，原民會及各轄管縣市政府未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地，肇致族群衝突與爭議日益嚴重，主管機關束手無策，核有疏失。

五、台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，核有未當。

查原住民保留地分布範圍北從台北縣烏來鄉，南至屏東縣牡丹鄉，包括台北縣等 12 縣市、30 個山地鄉及 25 個平地鄉，涵蓋範圍甚為廣大。依據「原住民保留地開發管理辦法」第 2 條規定：本辦法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。復依同辦法第 5 條之規定，原住民保留地管理機關為原民會。原民會為配合本院委員調查本案，曾於 92 年 9 月 30 日以原民地字第 0920030253 號函通知受查訪之有關縣政府，要求主管之原民局局長、課長及鄉鎮市公所鄉鎮市長辦理原住民保留地及造林業務課課長及承辦人於受訪日均應出席與會。惟 92 年 10 月 16 日由原民會徐副主任委員陪同赴屏東縣與各山地鄉舉行座談時，各鄉長及相關業務主管均能準時出席，簡報資料充實，內容亦甚具體，惟次日轉赴台東縣辦理座談時，甚多鄉鎮僅派承辦人員參加，未出席之鄉鎮長亦未事前請假，部分業務人員甚而到職未及 2 個月，對於轄管之原住民保留地現況與問題毫無所悉，而台東縣全縣保留地面積超過 3 萬公頃，僅次於花蓮縣，惟對於原住民保留地問題如此漠視，欲期該府對保留地行政事務盡心盡力，實乃緣木求魚，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，核有未當。

綜上所述，行政院原住民族委員會因未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低；管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，難以統合土地管理、造林營林與自然保育政策之效；原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地；部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本；以及台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，均有未當等由。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

29、桃園縣政府未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管長庚醫院復健分院整地工程之棄土，行政行為怠忽消極，致棄土流向不明，核有違失

審查委員會：經 94 年 1 月 19 日監察院內政及少數民族、財政及經濟二委員會第 3 屆第 124 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：桃園縣政府、行政院環境保護署

貳、案由：

桃園縣政府未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程之棄土處理計畫，行政行為怠忽消極，致棄土流向不明，核有違失；該府工務局審核施工計畫，未加知會桃園縣環境保護局，致施工計畫與環境影響評估報告書相左，顯示橫向聯繫不足，又該府工務局未依會勘紀錄結論，草率核發(88)桃縣工建字第雜龜 2355 號雜項使用執照，均有未當。另行政院環境保護署處理旨揭工程違反環境影響評估報告書承諾事項外運廢棄土事宜，未追蹤查核該土石方流向，亦未函請相關主管機關查核，顯未落實環境影響評估法第 18 條第 1 項規定，亦有未當。爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

一、桃園縣政府（下稱縣府）工務局未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管財團法人長庚紀念醫院（下稱長庚醫院）復健分院整地

工程之棄土處理計畫並訂期派員檢查或核對棄土處理紀錄，行政行為怠忽消極，致棄土流向不明，核有違失。

- (一)按營建廢棄土處理方案（86 年 1 月 18 日內政部台內營字第 8601218 號函修正發布，89 年 5 月 17 日修正內容及名稱為「營建剩餘土石方處理方案」）第參點『廢棄土處理方針』第 1 項『建築工程廢棄土處理』規定：「(一)直轄市、縣（市）政府主管建築機關，審核建築施工計畫，內容應包括棄土處理計畫。(二)承造人申報開工，應檢附核准之棄土場證明，送當地主管建築機關備案。……(三)承運業者應先核對廢土內容及運送憑證後，運往指定之棄土場處理，並將憑證副聯回報承造人送請各該工程主管機關查核。(四)直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，對承造人所報棄土處理計畫，應予列管並訂期派員檢查或核對棄土處理紀錄。(五)違規棄土者，應由直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所主管建築機關勒令承造人按規定限期清除違規現場回復原狀，逾期未清除回復原狀者，得依建築法第 58 條規定勒令停工，以及依營造業管理規則規定移送懲戒。」
- (二)查長庚醫院復健分院整地工程（下稱系爭工程）計分 A、B、C 三區，分別領有(88)雜字龜 6、7、8、9、26、57、58 號等 7 張雜項執照，並自 88 年 3 月起陸續申報開工，所申報之棄土量合計約 11 萬 5 千餘立方公尺，其各區土方產生量及棄土地點綜整略如下表：

區位	雜項執照 核發日期字號	棄土量 (m ³)	申 報 棄 土 地 點
A1	88 年 1 月 6 日 88 雜字龜 6 號	4943	包括楊梅鎮二重溪段 65-9、65、59-35 等地號及草湳坡段草湳坡小段 44、44-2、46-1、46-2、46-10 等地號；中壢市復興段 1630 地號及中北段 417、417-1、438、440、708-24 等地號；龍潭鄉石門段 59 地號；蘆竹鄉坑子口段後壁小段 386-37、386-35、386-31、386-30、386-26、386-24 等地號、南崁廟口段山鼻子小段
A2	88 年 1 月 6 日 88 雜字龜 7 號	10413	
A3	88 年 1 月 7 日 88 雜字龜 8 號	42769	

C1	88 年 1 月 6 日 88 雜字龜 9 號	15000	192-23 地號及廟口小段 140 地號；大溪鎮康莊段 666、667 等地號、觀音鄉白沙屯段溝尾小段 85、88-2 地號及坑子背小段 71 地號、新坡段新坡小段 7-40、7-54 地號；大園鄉田心子段田心子小段 88-6、86-33 地號及許厝港小段 935-1 地號等土地，總計 33 處可容納土方 73240 m ³ 。
B	88 年 1 月 22 日 88 雜字龜 26 號	平衡	無
C2	88 年 4 月 19 日 88 雜字龜 57 號	42160	區內道路
C3	88 年 4 月 19 日 88 雜字龜 58 號	平衡	無
合 計		115285	

(三)次查 88 年 5 月 26 日陳訴人陳哲喜君（下稱陳君）向桃園縣龜山鄉公所（下稱龜山鄉公所）陳情指稱系爭工程營造廠商宏義工程股份有限公司（下稱宏義公司）倒棄廢土方於渠等共有座落於龜山鄉舊路坑段舊路坑小段 11-2、11-3、11-4、11-5、11-6 等五筆土地上，請加強取締，並追究法律責任。經龜山鄉公所於同年 6 月 1 日派員勘查、開立違規使用山坡地查報表及制止通知書予宏義公司，並函報縣府處理。宏義公司則函復龜山鄉公所澄清該棄土非其所為，並切結該公司處理系爭工程土石方完全依法運棄。同年 6 月 22 日縣府工務局建管課將系爭工程鄰近棄土區之 88 雜字龜 7 號（A2 區）雜項執照予以列管，惟經長庚醫院一再函稱並未棄置廢土於陳君等所有土地後，縣府工務局乃於同年 11 月 24 日以「本案屬私權行為」而撤銷列管前開雜項執照。89 年 5 月 6 日長庚醫院提出改善報告並說明：本案係依環評結論再報水保計畫提縣府審查修正細部設計故有 11 萬 5 千方之棄方，且整地開發前亦經檢附相關棄土證明獲縣府核准後始動工等情；同年 5 月 16 日縣府即核發(89)桃縣工建字第雜龜 0612 號雜項使用執

照。惟迄同年 8 月 7 日宏義公司向長庚醫院切結稱系爭工程土方並未棄置於原開工計畫申請之三十三處地點，而係使用於系爭工程 A 區及 C 區計畫道路、長庚大學周邊道路及捷運二五九標公共道路工程等地，嗣 90 年 3 月 27 日行政院環境保護署（下稱環保署）召開審查委員會要求長庚醫院提供系爭工程土方用途說明及證明文件，該院始於同年 5 月 11 日提送「財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程土石處理補充報告」說明土方去處及用途略以：

土 方 去 處	使用用途	土 方 量
一、開發基地內之 A 區道路	充當道路路基使用	A 區道路全長 1165 公尺、路寬 23 公尺，回填 50 公分之路基，土方使用量 13398 立方米。
二、開發基地內之 C 區道路	充當道路路基使用	C 區區內道路全長 1100 公尺、路寬 23 公尺，回填 50 公分之路基，土方使用量 12650 立方米；聯外道路全長 600 公尺、路寬 11 公尺，回填 50 公分之路基，土方使用量 3300 立方米，合計 15950 立方米。
三、長庚大學校內之道路及邊坡	充當道路路基及邊坡回填使用	道路全長 329 公尺，但邊坡需大量填土穩定，故實際土方量達 29692 立方米。
四、捷運二五九標忠孝東路公共工程	充當道路路基使用	土方使用量 36300 立方米，至承攬合約關係為：長庚→宏義→湧立→鎰友→日商清水→捷運局。
五、台塑重工淡水油品儲運站覆土預壓工程	充當油品儲運站基地基礎使用	土方使用量 19800 立方米，至承攬合約關係為：長庚→宏義→台塑重工。
土 方 合 計		115140 立方米

(四)綜上，縣府工務局處理陳君陳情案僅一再要求長庚醫院及營造廠商妥處，未能及時查核棄土處理紀錄並釐清土方運棄情形，迄核發雜項使用執照後始得知系爭工程棄土並未依原開工計畫運棄，

顯見該局未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管系爭工程棄土處理計畫並訂期派員檢查或核對棄土處理紀錄，甚至列管 A2 區雜項執照後，對於系爭工程龐大廢土流向亦未確實查核，致棄土流向不明，復以「本案因屬私權行為」而撤銷列管前開雜項執照，行政行為怠忽消極，核有違失；該府洵應確實查明系爭棄土流向，依法妥處。

二、縣府工務局審核系爭工程施工計畫，未加知會桃園縣環境保護局（下稱環保局），致施工計畫與環境影響評估報告書相左，顯示橫向聯繫不足，核有未當；另陳訴人指稱系爭工程桃縣工建字第 3143 號開工申報係由約僱人員核準備查乙節，該府亦應確實依法查處。

(一)按環境影響評估法第 17 條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」經查系爭工程環境影響評估報告書前經環保署於 86 年 5 月 28 日審查完成並公告審查結論，按環境影響評估報告書定稿本第 4-10 頁『4.7 固體廢棄物影響之環境保護對策一、施工期間(六)』承諾：「整地施工之挖填土方量，在規劃設計時即以挖填土方平衡設計原則，本計畫……挖方僅較填方多 229 立方公尺，將全數用於基地範圍內院區之造景使用。」

(二)惟查系爭工程開工計畫申報之土方量高達 11 萬 5 千餘立方公尺，明顯違反環境影響評估報告書整地施工土方不外運之承諾，惟詢據縣府函稱「雜項執照施工計畫並無規定必須會知環保局」。是縣府工務局審核系爭工程施工計畫，未加知會環保局，致系爭工程施工計畫與環境影響評估報告書相左，顯示橫向聯繫不足，核有未當。

(三)另據陳君指稱系爭工程桃縣工建字第 3143 號開工申報（檢附三十三處棄土地點）係由約僱人員游輝祥於 88 年 4 月 19 日核準備查乙節，經查縣府工務局分層負責明細表，該局辦理開工申報備查係由主辦人員第 4 層辦理決行核定，並詢據縣府說明，約僱人員僅協助收件及書件審查事項，惟該開工申報相關資料業經檢調單位調閱，目前並無資料可查，是該府實應確實依法查處。

(四)綜上，縣府工務局審核系爭工程施工計畫，未加知會環保局，致施工計畫與環境影響評估報告書相左，顯示橫向聯繫不足，核有未當；另陳訴人指稱系爭工程桃縣工建字第 3143 號開工申報係由約僱人員核準備查乙節，該府亦應確實依法查處。

三、環保署處理系爭工程違反環境影響評估報告書承諾事項外運廢棄土事宜，並未追蹤查核該土石方流向，亦未函請相關主管機關查核，致部分廢棄土流向不明，顯未落實環境影響評估法第 18 條第 1 項「監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形」等規定，核有未當。

(一)按環境影響評估法第 18 條第 1 項規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。」

(二)查環保署因民眾陳情系爭工程施工棄土置至陳君土地上，於 89 年 3 月 9 日（註：系爭工程已於 88 年 7 月底完工）會同環保局赴現地監督查核，發現整地土方確實外運，惟依當日所蒐證之資料並無法證明陳君土地上之廢棄土石方為系爭工程所為，故開立同年 4 月 11 日(89)環署綜字第 18858 號處分書，以長庚醫院整地土方外運至少 11 萬 5 千立方公尺，違反環評報告書第 4-10 頁土方挖填平衡不外運之承諾等情，認定違反環境影響評估法第 17 條規定，處以新台幣 30 萬元罰鍰，並限期改善不得外運。嗣經陳君一再陳情並影附台灣桃園地方法院刑事判決書（以被告為系爭工程承包商，因在他人山坡地內傾倒廢土行為，係犯山坡地保育利用條例第 34 條第 1 項之罪……）要求開發單位將渠等持分土地及毗鄰土地恢復原貌，該署法規會遂建議召開審查委員會研議。90 年 3 月 27 日環保署召開審查委員會「研議財團法人長庚紀念醫院復健分院廢棄土石外運經處分要求改善之內容」，決議：(一)本案依環境影響評估法第 23 條限期改善，不限於回復原狀，如可以資源再利用方式處理。(二)請長庚醫院提供 11 萬餘立方公尺多餘土方用途之說明及證明文件……。長庚醫院遂於同年 5 月 11 日檢送「財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程土石

處理補充報告」請環保署備查。環保署則以同年 6 月 1 日(90)環署綜字第 0034205 號函復長庚醫院略以：貴院檢送「財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程土石處理補充報告」已悉，請查照。

(三)次查「財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程土石處理補充報告」所載之土方去處（詳見第 18 頁至第 19 頁表格），『捷運二五九標忠孝東路公共工程』收受土方達 36300 立方公尺，該補充報告檢附之證明文件有：(一)鎰友工程有限公司（下稱鎰友公司）出具之「收授證明書」（89 年 11 月 30 日）證明該公司承包捷運局 259C 標第三類與路基級配回填工程，委由湧立營造工程有限公司（下稱湧立公司）由系爭工程工地運至該工區土石方 28000 立方公尺、級配料 8300 立方公尺，共計 36300 立方公尺，作為回填料使用，確實無誤。(二)長庚醫院與宏義公司合約書、宏義公司與湧立公司合約書、湧立公司與鎰友公司合約書、鎰友公司與日商清水建設株式會社及台北市政府捷運工程局東區工程處（下稱捷運局東工處）之合約書等。惟詢據捷運局函稱該局東工處施工廠商清水／太平洋公司於施作前原提報林口作為 CN259 標回填材料料源區，惟經查取樣林口地區之紅色土質加卵石回填材料並不符合規範要求，故長庚醫院復健分院廢棄土並無使用在捷運工程南港線 CN259 標工程。

(四)綜上，系爭工程違反環境影響評估報告書承諾事項，棄土量高達 11 萬 5 千餘立方公尺，復未依開工計畫運棄，該工程承包商所提土石處理補充報告亦不盡確實，環保署事後查核發現土石方確有外運情形，雖處以罰鍰並限期改善，惟並未追蹤查核該土石方流向，亦未函請相關主管機關查核，致部分廢棄土流向不明，顯未落實環境影響評估法第 18 條第 1 項「監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形」等規定，核有未當。

四、縣府工務局未依 88 年 8 月 30 日『龜山鄉舊路坑段長庚復健分院開發案第 5 次會勘紀錄』結論，於長庚醫院開立 89 年 1 月 4 日同意書有所承諾前，即核發 88 年 12 月 29 日(88)桃縣工建字第雜龜 2355 號雜項使用執照，亦有未當。

- (一)查長庚醫院復健分院 A 區區外排水係沿「桃七」縣道排放至南崁溪，因桃七線至舊路坑溪段現有已完成排水路部分斷面不足，恐有排水困難，故縣府、龜山鄉民代表會、龜山鄉公所、舊路村辦公處及長庚醫院等，於 87 年 7 月 3 日辦理『長庚醫院復健分院擬整治區外排水 R1 及 C1 乙案』第 1 次會勘，結論即「請（龜山鄉）公所及申請人（長庚醫院）儘速共同協商解決」；88 年 6 月 23 日『龜山鄉舊路坑段長庚醫院復健分院開發案第 4 次會勘紀錄』會勘結論(三)略以：「……請龜山鄉公所先行檢討現有排水設施，如需改善其工程用地及地上物，設計發包、施工由公所負責，工程經費請長庚醫院籌措。」及 88 年 8 月 30 日『龜山鄉舊路坑段長庚復健分院開發案第 5 次會勘紀錄』會勘結論(二)略以：「區外排水仍請依 88 年 6 月 23 日會勘結論」及(三)略以：「辦理排水改善工程，請權責單位（長庚醫院）應於兩個月內積極進行並有所承諾，逾期如未辦妥，本案雜項使用執照及建造執照暫緩核發。」
- (二)次查 88 年 9 月 8 日長庚醫院函請縣府協助查勘並改善現有桃七線道路之排水道（位於大林加油站前）因局部限縮所造成之排水不良情況。同年 12 月 22 日縣府以 88 府工水字第 200209 號函請龜山鄉公所依 88 年 6 月 23 日會勘紀錄(三)本於權責辦理。同年 12 月 29 日縣府工務局核發(88)桃縣工建字第 2355 號雜項使用執照（A3 區，前於 88 年 7 月 27 日完工），89 年 1 月 4 日長庚醫院開立同意書承諾負擔該排水工程費用，同年 12 月 25 日縣府工務局核發 89 桃縣工建執照字第 0175 號建造執照。迄至 93 年 6 月 16 日龜山鄉公所始以桃龜鄉工字第 0930014742 號函檢附同年 6 月 11 日會勘紀錄說明（大林加油站旁）原有部分土地無法取得，無法施設排水系統，現桃七線拓寬，已另完成一條排水系統，不經過原有排水溝。
- (三)綜上，縣府工務局未依 88 年 8 月 30 日『龜山鄉舊路坑段長庚復健分院開發案第 5 次會勘紀錄』結論，在長庚醫院開立 89 年 1 月 4 日同意書有所承諾前，即核發 88 年 12 月 29 日(88)桃縣工建字第 2355 號雜項使用執照，確有未當。

綜上所述，桃園縣政府未依營建廢棄土處理方案確實審核、列管財團法人長庚紀念醫院復健分院整地工程之棄土處理計畫，行政行為怠忽消極，致棄土流向不明，核有違失；該府工務局審核施工計畫，未加知會桃園縣環境保護局，致施工計畫與環境影響評估報告書相左，顯示橫向聯繫不足，又該府工務局未依會勘紀錄結論，草率核發(88)桃縣工建字第雜龜 2355 號雜項使用執照，均有未當。另行政院環境保護署處理旨揭工程違反環境影響評估報告書承諾事項外運廢棄土事宜，未追蹤查核該土石方流向，亦未函請相關主管機關查核，顯未落實環境影響評估法第 18 條第 1 項規定，亦有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

30、營建署太管處辦理合歡山主峰景觀改善工程，未取得土地使用權，亦未取得施工許可證，即違法逕行施作等，均有未當案

審查委員會：經 94 年 1 月 19 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、交通及採購三委員會第 3 屆第 45 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部營建署暨所屬太魯閣國家公園管理處、行政院農業委員會林務局暨所屬東勢林區管理處

貳、案由：

內政部營建署太魯閣國家公園管理處辦理合歡山主峰景觀改善工程，未先取得土地使用權同意書，亦未先行擬具簡易水土保持申報書取得施工許可證，即違法逕行施作，且再次改善工程仍有人為過當開發及影響環境生態之處；行政院農業委員會林務局東勢林區管理處對於經管土地租約到期亦未積極辦理續租或收回程序，均有未當等由。

參、事實與理由：

合歡山主峰海拔 3,417 公尺，位於省道台十四甲公路 30.8 公里旁，居台灣百岳排名第 36 座，山頂置有三等三角點，行政區位屬南投縣仁愛鄉境內，為合歡山高山遊憩區內熱門景點之一，復因其地理位置優越，早期即設有國防部通訊與導航基地，軍方亦曾鋪設小型軍

用車道直達山頂基地，嗣因軍事管制解除，駐軍撤離基地，山頂遺有六間廢棄之破舊營舍及未經規劃之各家電信業者電訊設施，嚴重影響景觀，並成為治安死角，極待有關單位改善整頓。內政部營建署太魯閣國家公園管理處（下稱太管處）自 88 年 9 月起即主動與國防部、林務局、電信業者協商整建事宜，並於 90 年間由太管處編列工程預算，依政府採購法規定公開上網徵選委託單位，並由賴衡垚建築師得標進行設計、監造，且於 90 年 11 月 30 日開標並發包施工。91 年 9 月 8 日因民視新聞報導及部分民意反映，認為該處於合歡山主峰興建設施有過當開發及影響環境之虞，經行政院游院長交由林政務委員盛豐邀集公共工程委員會郭瑤琪主任委員、內政部林中森次長、行政院黃文祥科長、林洲民建築師等會同內政部營建署及太管處人員，於 91 年 9 月 22 日完成現場履勘，並作成決議如后：(一)合歡山主峰東向之造型牆拱型框架對於眺景並無助益，量體較大反顯突兀，有礙環境景觀；(二)中華電信基地台及週邊設施老舊，環境雜亂，需配合整體環境綠美化；(三)民營電信業者所共構架設通訊基地台之營舍及天線，雜亂突兀，影響整體視覺景觀，應遷離原址。據此，太管處乃於 92 年 3 月 20 日另行公告徵選委由仲觀設計顧問公司針對上項指示再次提出改善方案，並辦理發包施工。惟經本院實地履勘並調閱相關卷證發現，相關機關均有未依法行政之違失，其理由如下：

- 一、太管處辦理合歡山主峰景觀改善工程，未先取得土地使用權同意書，亦未先行擬具簡易水土保持申報書取得施工許可證，即違法逕行施作。

按前開改善工程，位於海拔 3 千公尺以上坡度陡峭之國家公園範圍內，係屬環境敏感之特別景觀區，惟太管處未先行擬具簡易水土保持申報書取得施工許可證，即違法逕行施作相關工程，依據農委會水土保持局 93 年 11 月 5 日會同專家學者現勘及審查太管處補送之簡易水土保持申報書，尚發現所申報實施地點與案附之土地使用權同意書位置不符，且該實施地點並未向林務局辦理租用，符合水土保持計畫監督審查辦法第 10 條第 1 項第 2 款應檢附文件不齊全之要件，爰不予受理，且就該工程涉及違反水土保持規定先行施作事項，函請地方主管機關南投縣政府查明處

理。按太管處身為國家公園範圍內各項開發行為之主管機關，惟本案卻遲延至幾近完工階段始辦理簡易水土保持申報書，顯有違失。

二、合歡山主峰景觀改善工程施工現場環境雜亂，山頂原有高山植被與地表岩石土壤多遭破壞，仍有人為過當開發及影響環境生態之處。

查太管處於 88 年 9 月與國防部、林務局、電信業者協商合歡山主峰景觀暨通訊設施整建事宜，並於 90 年 11 月 30 日開標發包施工。91 年 9 月 8 日因媒體報導及民意反映，認為有過當開發及影響環境之虞。經行政院會勘，並作成決議如后：(一)……拱型框架對於眺景並無助益，有礙環境景觀；(二)……設施老舊，環境雜亂，需配合整體環境綠美化；(三)……營舍及天線，雜亂突兀，影響整體視覺景觀，應遷離原址。據此，太管處乃於 92 年 3 月 20 日針對上項決議提出改善方案，並辦理發包施工。據太管處說明合歡山主峰景觀改善工程，其設計原則以符合生態系各項法則為基礎，並已針對原有設計缺失進行改善，其改善重點計有：(一)前案設計人工鋪面達 1,531 平方公尺，該案設計將人工鋪面減至 826 平方公尺，減少原設計近一半之面積；(二)前案設計東向之大型造型牆拱型框架阻擋部分景觀與視線，本次設計已將其敲除改善；(三)原來山頂之拱門廣場上鋪滿碎石及石板，易引導遊客車輛停放於此，並阻礙高山植物復育，該案利用「減法之概念」已改善為可供高山植物復育及供雨水下滲保護水土之自然環境；(四)該案並無再增加其它外來天然材料；(五)原設計以阻隔方式將舊有電信基地台隱藏於水泥牆後，仍可見到雜亂之發射天線與地表機房，新案則將電信基地台納入設計案中，設計將機房隱沒在地面下，發射天線簡化設計為單一天線並降低高度。惟經本院赴實地履勘發現，施工現場環境雜亂，塵土飛揚，施工建材、土方堆置與機具設備四處散置，山頂原有高山箭竹植被與地表岩石土壤等多遭破壞，工地管理顯欠妥當，且通訊機房、廁所、石板步道與邊坡等人工設施林立，高山自然環境風貌盡失，太管處雖稱業已委託國立台灣大學梅峰農場進行原區域高山植物採種育苗

植栽復育計畫，惟縱然成功亦須 2 至 3 年後始能完成表土植生恢復自然地貌。綜上，合歡山主峰景觀改善工程仍有人為過當開發及影響環境生態之處。

三、林務局東勢林區管理處未善盡土地管理機關責任，對於經管土地租約到期部分未積極要求承租者辦理續租或依法收回。

經查合歡山主峰景觀工程共使用林務局東勢林區管理處轄管之大甲溪事業區林班地土地共計 3 筆，其詳情如后：

(一)中華電信股份有限公司租用者計 2 筆：

- 1.面積 0.12 公頃，供作長途通信無線電基地台之用，合約期限自 90 年 12 月 25 日至 99 年 12 月 24 日止，尚未逾期。
- 2.承租國有加強磚造房舍 1 棟，面積 120 平方公尺，合約期限自 93 年 3 月 1 日起至 97 年 2 月 29 日止，亦尚未逾期。

(二)太管處租用 1 筆：供設置合歡山地區無線電中繼站之用，合約期限自 83 年 6 月 1 日起至 92 年 5 月 31 日止，期滿後迄未續約。

按有關合歡主峰通訊基地台之設立，依林務局規定，通訊基地台應採業者間共構使用、資源共享之原則辦理。有關中華電信股份有限公司申請與民營業者共同使用案，林務局東勢林區管理處業於 91 年 11 月 25 日函同意辦理。為配合「合歡山主峰景觀改善工程」，中華電信股份有限公司申請於原租地範圍內新建機房及鐵塔工程，至該公司原向林務局東勢林區管理處承租之國有房屋，因房舍老舊，且部分崩塌，該公司計畫於新機房完工後，將設備遷移入新機房時一併拆除，林務局東勢林區管理處並已於 93 年 8 月 13 日函知該公司，於該建物拆除完成時應通知該處現勘，俟確認後終止「國有房舍租賃契約」之租賃關係；至原國有林地暫准使用租賃契約書，將俟工程完竣後再行辦理變更契約換約手續。惟有關太管處承租林務局東勢林區管理處之林地契約租期至 92 年 5 月 31 日即已屆滿，惟迄至本院調查止仍未辦理續租手續，林務局東勢林區管理處未善盡土地管理機關責任，對於經管土地租約到期部分未積極要求承租者辦理續租或依法收回，亦有疏失。

綜上所述，內政部營建署太魯閣國家公園管理處辦理合歡山主峰

景觀改善工程，未先取得土地使用權同意書，亦未先行擬具簡易水土保持申報書取得施工許可證，即違法逕行施作，且再次改善工程仍有人為過當開發及影響環境生態之處；行政院農業委員會林務局東勢林區管理處對於經管土地租約到期亦未積極辦理續租或收回程序，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

31、瑞芳鎮公所辦理第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，規劃評估欠周延，營運效益未如預期等，均有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 19 日監察院內政及少數民族委員會第 3 屆第 137 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：瑞芳鎮公所

貳、案由：

瑞芳鎮公所辦理第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，全案耗費 1 億餘元興建完成，因規劃評估欠周延，攤商不願承租，營運效益未如預期，租金收入不足支付借款利息，而需另行編列預算支應，增加公帑支出等，顯有投資浪費及財物未盡效能情事；且未依「各機關辦理公有建築物作業要點」及投標須知訂定之廠商資格進行審標作業，評選作業草率、無具體評比項目，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

一、瑞芳鎮公所辦理第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，全案耗費 1 億餘元興建完成，因規劃評估欠周延，攤商不願承租，營運效益未如預期，租金收入不足支付借款利息，而需另行編列預算支應，增加公帑支出等，顯有投資浪費及財物未盡效能情事，核有違失

(一)查瑞芳鎮公所於 85 年 1 月 15 日提出該公所第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，其內容略以：由於現有市場地下室 204 個攤位，1 樓 94 個攤位，無法容納外圍 128 個攤位，計畫增建 2、

3 樓，並規劃 370 個攤位，收容市場外攤位。計畫期程從 85 至 86 年度，預算分 2 年編列，總經費 1 億元，其中台灣省政府補助 2,000 萬元，台北縣政府補助 5,400 萬元，其餘 2,600 萬元由瑞芳鎮公所配合編列辦理，實際總經費 1 億 255 萬餘元，其中台灣省政府 780 萬元，台北縣政府 5,400 萬元，該公所自籌款 4,075 萬餘元。嗣後為整修該市場地下 1 樓及 1 至 3 樓攤位及內部天花板、照明燈光地板鋪面、排水系統、攤位招牌、動線規劃、門窗等事項，以收容臨時攤販，復於 92 年度再行編列 1,756 萬餘元支應。

(二)查案內工程 2、3 樓建築及水電工程於 87 年 11 月間完工，90 年 9 月取得使用執照後，因其規劃設計時未考量攤商現場使用實際情形，導致無消費人潮，外圍攤商不願進住承租，遂修改其內部隔間、裝修等項目計追加 210 萬餘元，併入嗣後發包之原地下 1 樓及 1 樓內部整修案施工，整修完成後，亦因無消費人潮，外圍攤商不願進駐承租，迄今 3 樓仍閒置，2 樓僅有 3 個攤商承租營業，故本案自 90 年 9 月取得使用執照後，至 92 年 8 月皆無任何租金收入，迄 92 年 9 月增建 2、3 樓內部隔間裝修完成後，開始營運，至 93 年 5 月止，共計 9 個月，實際累計租金收入僅 47 萬 9,172 元，與該公所興建當初所提之事業計畫書預計 10 年期間營運，每年租金收入 500 至 600 萬元相較，營運經濟效益顯不如預期，已有投資浪費情事。

(三)又查瑞芳鎮公所自籌之 4,075 萬餘元預算中，有 1,500 萬元係向台灣省建設基金貸款，自 88 年度起分 5 年償還本金及利息，雖已於 92 年度清償結束，期間支付利息共計 347 萬 9,597 元。惟因啟用時程延宕、規劃設計不當，攤商營運後，生意清淡，不願續租，無法達成預期目標，由租金收入來支付貸款利息，造成需另行編列預算以支應利息支出。

(四)綜上，本案於興建前之規劃評估欠周延，建物完工後為吸引市場外攤商進駐，再耗費鉅資修改內部隔間及裝修，工程完工後，亦未妥善規劃營運，致全案耗費 1 億餘元興建完成，營運效益未如預期，租金收入不足支付借款利息，而需另行編列預算支應，增加公帑支出等，顯有投資浪費及財物未盡效能情事，核有違失。

二、瑞芳鎮公所辦理委託規劃設計監造評選，未依「各機關辦理公有建築物作業要點」及投標須知訂定之廠商資格進行審標作業，核有嚴重違失；且評選作業草率、無具體評比項目，亦有未恰

(一)查案內工程於 84 年 9 月 19 日公告徵求委託規劃設計監造建築師事宜，同年 10 月 20 日開標，計有台美及承鼎等二家工程顧問公司參加投標，評選結果，承鼎工程顧問公司得分較高取得議價權，同年 11 月 10 日完成設計監造酬金議價，並於同年 12 月 22 日完成訂約。

(二)依據「各機關辦理公有建築物作業要點」第 9 條第 2 款規定：「主辦工程機關邀請資歷合格之規劃、設計單位提送服務建議書進行評比時，應明訂提送資格審查資料內容應包括建築師開業証書影本、建築師公會會員証影本、主要人員學經歷。」另本案招標公告所訂廠商資格為「台灣地區領有合格建築師執照，且現仍執業之建築師均可參與或接受公會推薦」。惟查本案承鼎及台美等二家投標廠商資格，並不具備上述規定，瑞芳鎮公所審標結果卻仍予接受，於辦理簽約時，再以「本工程業經公開甄選委由承鼎工程顧問公司規劃設計監造，合約書乙方擬加正式有執照建築師負責設計監造，俾依技師法執行」為由，再加入劉學昇建築師事務所擔任設計人，與前開規定未合，核有嚴重違失。

(三)又查案內工程規劃設計監造廠商評選，委員評選之評比表內容僅有投標廠商之評分分數，並無具體評比之項目及內容，顯見評選作業失之草率，核有未恰。

綜上所述，瑞芳鎮公所辦理第一公有零售市場增建建築工程興建計畫，全案耗費 1 億餘元興建完成，因規劃評估欠周延，攤商不願承租，營運效益未如預期，租金收入不足支付借款利息，而需另行編列預算支應，增加公帑支出等，顯有投資浪費及財物未盡效能情事；且未依「各機關辦理公有建築物作業要點」及投標須知訂定之廠商資格進行審標作業，評選作業草率、無具體評比項目，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並依法妥處見復。

註：尚未結案。

32、聯勤司令部第二彈藥基地儲備庫等輕忽上級對 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理指示，肇致重大危安事故，核有重大違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 20 日監察院國防及情報委員會第 3 屆第 75 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部聯合後勤司令部

貳、案由：

國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫、該彈庫技術室輕忽上級對本案 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理之指示，未主動剔除工令，亦未督導整修所妥為處理；整修所虛偽製作該批 105 公厘戰防榴彈除帳紀錄，不實完成銷帳作業；整修所主官與幹部本職學能不足，執行 105 公厘戰防榴彈廢彈脫藥作業過程，漠視該所設備不足及標準作業程序，危安意識低落；聯合後勤司令部、該部彈藥處、該部第四地區支援指揮部、該部第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫對整修所執行彈藥勤務督導不周，肇致重大危安事故，嚴重損及官兵安全及國軍整體形象，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）93 年 11 月 6 日 14 時 50 分，國防部聯合後勤司令部（以下稱聯勤）第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫旗山彈藥庫旗山整修所，少尉排長洪端隆率中士黃健哲及一兵楊武璋，於整修所脫藥線執行廠線整理時發生爆炸意外，中士黃健哲、一兵楊武璋當場死亡，少尉洪端隆送署立旗山醫院急救，亦於 16 時 5 分宣告不治。

有關本案刑事責任部分，業經國防部高等軍事法院高雄分院檢察

署軍事檢察官偵查終結，並將整修所所長余榮壽少校、該所兵工安全官陳坤明中尉及該所彈藥保修士游欣琦上士等 3 人，依觸犯公務員廢弛職務釀成災害罪嫌及公務員登載不實公文書罪嫌提起公訴在案。案經本院調查結果，認為相關機關涉有下列違失：

一、聯勤第二彈藥基地儲備庫、該彈庫技術室輕忽上級對本案 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理之指示，未主動剔除工令，亦未督導整修所妥為處理；該彈庫旗山整修所主官與幹部本職學能不足，執行 105 公厘戰防榴彈廢彈脫藥作業過程，漠視該所設備不足及標準作業程序，危安意識低落，肇致重大危安事故，核有重大違失：

(一)聯勤所屬之第二彈藥基地儲備庫（以下簡稱二彈庫），坐落高雄旗山，二彈庫下轄技術室及一、二、三分庫、廢彈處理中心等單位。93 年 4 月 1 日，因國軍組織調整（精進案），二彈庫併編改隸更名為聯勤第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫，下轄技術室、旗山彈藥庫（下轄旗山整修所）、廢彈處理中心……等單位，合先敘明。

(二)依聯勤保修署 89 年 11 月 28 日(89)保鈦字第 17918 號令規定：二彈庫脫藥線脫藥作業僅處理 TNT 彈裝藥，餘不作處理。惟二彈庫技術室（以下簡稱技術室）於 92 年 10 月 13 日下達 120 公厘迫砲等廢彈（含 105 公厘戰防榴彈 29 顆）之增撥脫藥工作令（92-02-133），並限定 92 年 12 月 1 日開工至同年 31 日完工，二彈庫彈藥整修所（以下簡稱整修所）於接受該工作令後，於 92 年 10 月 17 日呈報「脫藥計畫」送二彈庫，該彈庫於 92 年 10 月 29 日呈報「脫藥作業前、中、後安全管制計畫」送保修署審查，惟該署於 92 年 11 月 10 日以陣銑字第 0920016433 號令附審查意見認其中 105 公厘戰防榴彈內裝藥為 B 炸藥，限於該庫設備不宜作業。技術室呈經庫長核批將該令轉整修所，要求依審查意見修正，然整修所兵工安全官陳坤明中尉明知不宜作業，卻僅以簡簽方式將該令文呈整修所所長余榮壽批示備查，而未依規定程序報請剔除該部分工令。且由於設備不足，致該批 105 公厘戰防榴彈，一直無法進行脫藥作業，而存放廢彈處理中心 E07 庫

房。嗣 93 年 7 月間該庫廢彈處理中心主任張孝平中校見工令期限已過，上述戰防榴彈卻仍儲放於業管 E07 庫房，乃要求所屬兵工保養官蔡明君少尉多次協調余榮壽儘速提領，詎余榮壽身為整修所所長，明知彈藥線內下班後不得存放廢彈及零件之規定，及該所亦不具備處理 105 公厘戰防榴彈脫藥之設備，且聯勤保修署亦曾指示該彈庫對該批廢彈不宜作業，竟要求陳坤明於 93 年 8 月 3 日率胡智雄下士等人至 E07 庫房提領該批 105 公厘戰防榴彈，領回後暫時擺放於經理庫房，以避免上級督導查獲，期間曾指示陳坤明多次更換藏匿地點，先後儲放於二十線廠房屋頂排水溝槽及脫藥線廠房等處，迨 93 年 9 月間，陳坤明率所屬楊智亘下士及陳映宏下士欲以起子敲鑿及搗鬆內裝藥之方式完成脫藥，因發生二次微爆及產生火藥燃燒味而作罷，並向余榮壽報告此事經過，余榮壽仍漫不經心，不覺事態嚴重，未積極採取防範或制止等作為，終至陳坤明於 93 年 10 月間調職交接予洪端隆少尉，亦未告誡以前述不正確方式脫藥之危險性。洪員為繼續完成該批廢彈之脫藥任務，遂於 93 年 11 月 4 日率許明晃下士及陳映宏下士前往脫藥線廠房，以上述不正確之作業方式順利完成 6 顆 105 公厘戰防榴彈脫藥工作，隨後復於同年 6 日下午 14 時許，利用假日留守期間，再度率黃健哲中士及一兵楊武璋欲再以相同方式執行脫藥任務，不料於當日下午 14 時 50 分許突發爆炸，致使黃、楊二人當場死亡，洪員身負重傷於送醫後延至下午 16 時 5 分死亡。本案業經國防部高等軍事法院高雄分院檢察署軍事檢察官偵查終結，並將聯勤南區彈藥庫旗山彈藥庫整修所前所長余榮壽少校、該彈藥庫整修所兵工安全官陳坤明中尉等二人，依觸犯公務員廢弛職務釀成災害罪嫌提起公訴，有該起訴書附卷足憑。

- (三)依整修所現行標準作業程序之廢彈脫藥作業規範之規定，現階段僅實施 TNT 脫藥，餘暫不處理。而二彈庫技術室仍於 92 年 10 月 13 日以陣錦字第 0920002784 號令示整修所處理案內 105 公厘戰防彈彈頭（內裝藥非 TNT）之脫藥作業，顯與規定不符。另聯勤保修署於 92 年 11 月 10 日以陣銃字第 0920016433 號令示對工令審查意見：「105 戰防榴彈內裝藥為 B 炸藥，限於貴庫設備

不宜作業」，惟二彈庫接獲保修署令示後，庫長丁允中並未指示技術室主任陳家富主動將本案撤銷，而僅係由技術室將保修署意見轉頒給整修所修正，丁允中、陳家富對此復未列管查核，任由整修所自行處理，未再聞問，顯有怠失。整修所於 92 年 11 月 19 日由陳坤明中尉收辦後，僅簽擬：「本所依審查意見修正完畢，並依規定辦理」，所長余榮壽少校批示：「可」，而所謂修正完畢並不包含該 105 公厘戰防榴彈部分，對此部分並無任何後續應有處置作為，亦有怠失。復查依彈藥保修作業程序之規定，彈頭脫藥線作業規範及整修所現行標準作業程序，均未提及「搗鬆」、「敲鑿」等方式；因此「搗鬆」、「敲鑿」均違反標準作業方式。顯見本案相關主官與幹部本職學能不足，又疏於查閱技令書刊，對標準作業方式不甚瞭解，致對肇案彈藥誤判該所具有脫藥作業能力，對敲鑿彈裝炸藥時所產生火花及小爆，認為正常反應，未能即時停止後續作業，可見危安意識低落，終致發生本件重大爆炸案。上開違失，有國防部調查報告在卷可資佐按，另聯勤相關主管及承辦人員於 93 年 12 月 16 日接受本院約詢時亦坦承屬實，此有相關筆錄附卷足憑。

綜上，聯勤二彈庫、技術室輕忽上級對本案 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理之指示，未主動剔除工令，亦未督導整修所妥為處理；整修所主官與幹部本職學能不足，執行 105 公厘戰防榴彈廢彈脫藥作業過程，漠視該所設備不足及標準作業程序，危安意識低落，肇致重大危安事故，核有重大違失。

二、整修所虛偽製作該批 105 公厘戰防榴彈除帳紀錄，不實完成銷帳作業，致衍生重大不幸事件，洵有嚴重違失：

由於整修所設備不足，致該批 105 公厘戰防榴彈，一直無法進行脫藥作業，而存放 E07 庫房，其後該整修所彈藥保修士游欣琦上士因完工日期將屆，恐無法完成帳籍銷帳作業，乃向所長余榮壽請示，余榮壽竟指示先不實完成銷帳作業，日後再優先處理該批彈藥脫藥，且要求轉知該所兵工安全官陳坤明先提供相關不實資料憑辦，陳坤明在明知並未開工作業及未完成脫藥作業之情形下，仍製作不實之 92 年 10 月 17 日陣錫字第 0920000301 號

開工報告呈文及日報表各乙份，經余榮壽批示後，交游欣琦據以製作不實之除帳憑單七份、彈藥報廢處理表及銷毀紀錄表各乙份等除帳佐證，呈余榮壽批示後，再由陳坤明不實簽報 93 年 1 月 6 日陣錫字第 093000008 號完工報告呈文乙份，再經余榮壽批示後呈報二彈庫，該彈庫庫長丁允中、技術室主任陳家富亦未督導所屬對該呈文查核確實，即僅憑書面資料，由庫部技術室承辦人陳湏漩上尉轉呈保修署核定，完成除帳作業。本案業經國防部高等軍事法院高雄分院檢察署軍事檢察官偵查終結，並將整修所所長余榮壽少校、該所兵工安全官陳坤明中尉及該所彈藥保修士游欣琦上士等 3 人，依觸犯公務員登載不實公文書罪嫌提起公訴，有該起訴書附卷可稽，並有國防部調查報告在卷可考。另聯勤相關主管及承辦人員於 93 年 12 月 16 日接受本院約詢時亦坦承屬實，此有相關筆錄附卷足憑。

經核，整修所虛偽製作該批 105 公厘戰防榴彈除帳紀錄，不實完成銷帳作業，致衍生重大不幸事件，洵有嚴重違失，相關失職人員應予檢討議處。

三、聯勤司令部、聯勤彈藥處、聯勤第四地區支援指揮部、聯勤第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫對整修所執行彈藥勤務督導不周，核有違失：

按聯勤編組裝備表規定，彈藥處負責……未爆（廢）彈處理等作業之整備經營任務，並負有任國軍彈藥兵監之責，負責編裝架構、權責劃分、支援任務、教育演訓、作業流程、負責彈藥兵監人事經管、教育、作戰流程、人力規劃、經管培訓、能量籌建、預算管制等職掌；第四地區支援指揮部除負有督導所屬部隊執行任務外，並負有庫儲清點執行成效督考與考核之職掌；南部地區彈藥庫除負責彈藥及爆炸性軍品之接收、儲存、保養、檢整、處理等任務外，並負有指揮督導考核所屬單位執行彈藥檢查、修彈作業、廢（棄）彈處理管制等職掌。

卷查國防部函復本院之調查報告中載明，整修所於 93 年 1 月 6 日呈報 105 戰防彈工令完工，二彈庫未依規定於作業期間實施廠線督導，復於 93 年 1 月 8 日准予整修所完工報告備查，修

製品管及各級督導管理落空。尤其聯勤保修署既已認旗山整修所對 105 公厘戰防榴彈不宜作業，而該所仍報完工除帳，然各級均未查明追究，管理機制功效蕩然，本案確有「督導機制失靈」之缺失。

本案之發生凸顯聯勤各級督導單位對整修所執行彈藥勤務督導不周，歷次督導之執行顯然有欠確實，未能及早針對相關缺失預作檢討、糾處，致衍生此一重大危安事件，殊有未當。上開缺失，聯勤司令部、聯勤彈藥處、聯勤第四地區支援指揮部、聯勤第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫相關主管人員於接受本院約詢時亦皆坦承屬實，有本院約詢筆錄附卷足按。基此，聯勤各級督導單位，未能恪遵相關規定及宣教精進作為，對整修所彈藥勤務切實督導，違失之責，至為明確，亟應檢討改進。

綜上論結，聯勤二彈庫、該彈庫技術室輕忽上級對本案 105 公厘戰防榴彈所為不宜處理之指示，未主動剔除工令，亦未督導整修所妥為處理；整修所虛偽製作該批 105 公厘戰防榴彈除帳紀錄，不實完成銷帳作業；整修所主官與幹部本職學能不足，執行 105 公厘戰防榴彈廢彈脫藥作業過程，漠視該所設備不足及標準作業程序，危安意識低落；聯合後勤司令部、該部彈藥處、該部第四地區支援指揮部、該部第四地區支援指揮部南部地區彈藥庫對整修所執行彈藥勤務督導不周，肇致重大危安事故，嚴重損及官兵安全及國軍整體形象，核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請國防部轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

33、空軍總部等對所屬內部管理及心理衛生工作督導不周，致士兵王志榮於哨所自縊身亡，嚴重損及軍譽，核有重大違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 20 日監察院國防及情報委員會第 3 屆第 75 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部空軍總司令部、空軍防砲警衛司令部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部

貳、案由：

空軍防砲警衛司令部 912 指揮部執行基層管教及內部管理不當，辦理心理輔導工作亦有欠落實；另空軍總部、空軍防砲警衛司令部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作復督導不周，肇致所屬士兵王志榮於哨所自縊身亡之不幸事件，嚴重損及軍譽，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

空軍防砲警衛司令部 912 指揮部警衛第 2 營第 3 連（駐地：台中清泉崗基地）二兵王志榮，於民國（下同）93 年 11 月 22 日 6 時 20 分，在飛行管制哨所值勤時，以腰帶自縊身亡。案經本院調查結果，認為相關機關涉有下列違失：

- 一、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部執行基層管教及內部管理不當，相關主管復未善盡管理督導之責，肇致所屬士兵王志榮於哨所自縊身亡，核有違失：

(一)國軍內部管理及基層管教相關法令規定：

- 1.按國防部令頒國軍內務教則第 04007 條對內部人員管理規定：「對新進人員，各級幹部應予適切輔導，務使其對新環境所遭遇之困難，能獲得即時之瞭解與適應。」同教則第 04008 條亦規定：「賦予所屬工作，要量事、量時、量力，用其所長，避其所短，並視情形給予其所要之支援與鼓勵。」同教則第 04009 條對人員考核之規定：「各級主官（管）應從日常生活、工作中不斷與部屬接觸，藉親自考察及其直屬主官（管）之報告，或藉訪問、聯繫其親友、家屬暨往日長官等方式，以瞭解官兵之思想、品德、操守、工作能力，並列入紀錄始能據以作為對所屬匡輔、……之依據，……。各級主官經考核發現所屬官兵心態、行為異常，而有重大影響軍譽或危及部隊安全之虞時，應及時採取斷然處置，或報告上級處理，不得以任何藉口循情掩飾。」
- 2.次按基層連隊管教、內部管理、查察防範不當管教、管教紀律維護、懲處等事項，「國軍基層管教作法」均有明文規定。

(二)經查肇事部隊在內部管理及基層管教方面存有下列缺失：

1.士兵不當行為部分：

本案新進士兵於連訓期間，負責清洗全連餐盤，並由資深士兵在旁檢查，發現餐盤清洗不潔時，將餐盤踢翻或丟擲於草地上，要求拾回重洗；新進士兵於接受連訓期間，實施衛哨勤務見習，資深衛兵藉故要求渠等從哨所跑回排駐地查詢幹部姓名並回報；資深士兵在連部集合新兵講解衛哨著裝、值勤要求；禁閉排排長發現資深士兵集合新兵講話，卻未加制止等情，顯已違反國軍基層管教作法「士兵之間無管教懲罰、集合操課、公差分配的權力，亦不得要求資淺士兵照料起居、工作勤務」之規定。

2.相關幹部違失責任部分：

- (1)士官為士兵最基層之輔導、管教幹部，理應善盡愛心、耐心，公平、合理派遣公差勤務，並適時督導指揮，然該單位士官幹部漠視資深士兵對新進士兵包攬洗餐盤勤務工作，或

以不當言詞責罵新進士兵，已明顯違反「國軍基層管教作法」之規定。

(2)該連部分資深士兵於輔導新進士兵時，多以言詞責罵方式要求改正，幹部礙於部隊編現人員不足，為求各項戰、演訓任務順利推行，似有默許其存在，顯見領導統御失當。

3.指揮部及營級主官（管）近期因配合「防警操演」任務繁重，復加以所屬各駐地分散，致各級赴基層單位實施親考親教及督（輔）導次數減少，無法澈底發掘潛存問題，有效防杜軍紀案件肇生。

4.由前述該單位曾發生「資深士兵檢查新兵餐盤清洗狀況，並以餐盤未洗乾淨為由，予以踢倒要求重洗」、「資深士兵要求新兵跑回駐地查看資深士兵姓名再折返回報」及「資深士兵在連部集合新兵講解衛哨著裝、值勤要求」等情觀之，顯見單位已存有「資深違規管教新進」之風氣，復以「禁閉排排長發現資深士兵集合新兵講話，卻未加制止」，亦見幹部存有認知偏差，而所屬營、連幹部在國防部調查約談時表示，對單位潛存「違規管教」現象表示並不知情，單位幹部確有未盡職責之疏失。上開缺失，有國防部及空軍總部檢討事故發生原因查復本院之書面資料在卷可稽；另國防部、空軍總部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部相關主管人員於接受本院約詢時亦坦承不諱，有本院約詢筆錄附卷足憑。

(三)綜上，空軍防砲警衛司令部 912 指揮部執行基層管教及內部管理不當，相關主管復未善盡管理督導之責，違反首揭各項規定至明，肇致所屬士兵王志榮於哨所自縊身亡，核有違失，應澈底檢討改進。

二、本案肇事部隊執行心理輔導工作有欠落實，致衍生士兵自裁死亡不幸事件，洵有違失：

(一)查國防部令頒「國軍心理衛生（輔導）工作實施計畫」對三級防處之具體作法規定如下：

1.初級預防處置：由連、營輔導長擔任，在單位主官指導下，主動掌握心緒不穩官兵，協助紓解心理問題。

(1)新進人員輔導：自報到迄 3 個月內實施。

- ①各級應指派「輔導人」協助「新進人員」適應單位環境、工作及生活。
- ②「輔導人」工作內容由連、營輔導長親自指導交付執行情形適時回報，以協助幹部瞭解、掌握「新進人員」適應狀況。
- ③「輔導人」之遴選，以與「新進人員」同建制、背景相近、具服務熱忱，同時學習、適應狀況良好之同僚為優先；輔導人之遴選、任務交付，及執行情形須記載於「政戰工作紀要」。

(2)一般官兵輔導：自報到迄退伍前之官、士、兵。

- ①各級幹部應依部頒「國軍強化常備戰士家屬服務各級作法要點」，主動與官兵家屬保持連繫，使家屬瞭解子弟在營情形，並掌握官兵營外生活狀況，對輔導個案，更應經常連繫個案家屬，動員家人發揮支持功能，防止危安事件肇生。
- ②基層幹部應落實知官識兵工作，並發揮高度敏感度，藉由個別約談及輔導管教作為，瞭解所屬心理情緒，若發覺異狀，應主動關懷協助，並適時轉介單位「心理衛生中心」或各「地區心理衛生中心」接受專業輔導。

2.二級輔導處置：

(1)新進人員輔導：

- ①各級「心理衛生中心」應結合單位特性，訂定「新進人員輔導作法」，納入工作計畫實施，協助新進官兵適應部隊生活。
- ②新訓單位於新兵入伍訓期二分之一，及常備部隊於新進人員（含軍、士官）到部後 1 至 3 個月間，應實施「國軍身心狀況評量表」普測，並配合重複檢核、晤談、資料審查、家屬連繫等方法，過濾、篩選「需高度關懷群」人員，造冊列管，並擬訂輔導計畫管制輔導。

(2)一般官兵輔導：

①除依新進人員工作重點實施輔導外，並適切提供生活、教育、就業諮詢與相關心理測驗。

②「心理衛生中心」應適時對所屬單位以不記名方式實施問卷訪查，俾發掘部隊實際狀況及潛存問題，提供單位主官參考運用。

(3)特別個案輔導：

①「心理衛生中心」應將「國軍身心狀況評量表」施測結果及答案紙，以公務秘密函件函送各級主官（管）保管。

②經隊重複檢核確定為「需高度關懷群」人員，由「心理衛生中心」列管輔導，「需中度關懷群」及情節輕微者，「心理衛生中心」應指導單位主官（管）持續觀察注意，並視個案狀況，適時轉介接受輔導。

③對列管個案，「心理衛生中心」應主動提供相關輔導建議及作法，供單位研處執行，……。

3.三級醫療處置：由國軍桃園、台中、高雄、花蓮總醫院設立之「地區心理衛生中心」擔任，金門、馬祖、澎湖等地區由防衛部「心理衛生中心」兼任。

(二)經查肇事部隊在心理衛生（輔導）工作存有下列缺失：

1.王員於新訓中心「國軍身心狀況評量表」施測結果為「尚需關懷群」。經瞭解，該連輔導長雖依規定藉由「幹部約談」方式進行輔導，惟未進一步加強關懷照顧，並與家屬保持聯繫，喪失防範危安先機。

2.依據連輔導長魏志文中尉接受國防部約談紀錄，及該部詢問二兵蔡嘉駿瞭解，王兵個性內向、容易緊張，常因執勤口令、動作不熟，自覺表現差，而產生適應問題與壓力，該連雖已要求值星人員平日應多加注意，惟輔導作為流於形式，危安敏感度不足，未能掌握異常徵候，妥採積極作為。

3.安排王員之「輔導人」，律定由同建制排、班長兼任，與部頒「國軍心理衛生（輔導）工作實施計畫」規定「輔導人」應遴選同建制、背景相近、具服務熱誠，同時學習、適應狀況良好同僚為優先考量對象，在作法上顯有落差。

4. 本案心理輔導工作方面，「二級防處」已由專業心輔官（員）依部頒「心理衛生（輔導）工作實施計畫」規定，執行量表篩檢、追蹤管制、心理諮商及心輔教育等工作；然就此案成因檢討，發現擔任「初級防處」之營、連輔導長雖有輔導作為，但執行作法未盡周延，工作流於形式，未主動深入瞭解及發掘官兵問題與異常徵候，顯見基層幹部危安防治敏感度不足，欠缺輔導人員應具備之熱誠、支持、關懷、與同理心等特質，輔導知能有待檢討加強。

上開缺失，有國防部及空軍總部查復本院之書面資料附卷足按，此外國防部、空軍總部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部相關主管人員於接受本院約詢時亦坦承不諱，有本院約詢筆錄在卷可稽。

(三)按心理衛生（輔導）工作可強化國軍自我傷害防治工作，建立預防危安機制，協助各級發掘、掌握、管制輔導個案，防範官兵自我傷害發生，進而發揮維護部隊安全，鞏固戰力之功能，其重要性不言可喻。然就本事件觀之，肇事部隊執行心理輔導工作有欠落實，不符國防部令頒「國軍心理衛生（輔導）工作實施計畫」規定，致衍生士兵自裁死亡不幸事件，洵有違失，應切實檢討改善。

三、空軍總部、空軍防砲警衛司令部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作督導不周，核有未當：

(一)內部管理權責及督導規定：

1. 有關空軍內部管理作業，係空軍總部人事署之業務職掌，另該署並負有「督導實施考核及改進之研究建議」之任務，空軍總部人事署任務與職掌之規定定有明文；另關於空軍防砲警衛司令部內部管理作業，係該部人事行政處之業務職掌，另該處並負有「督導實施考核及改進之研究建議」之任務，空軍防砲警衛司令部人事行政處任務與職掌之規定亦定有明文。
2. 按國防部為加強督導基層管教及內部管理工作，特於「國軍基層管教作法」律定相關查察防範，其規定如下：「營級以上主

官（副主官、政戰主管），應不定期（每週至少 1 次）對所屬基層連隊實施督訪，及對偏遠獨立據點（海軍士官兵住艙）實施駐點共同生活，凡發現涉有不當管教或資深欺侮新進之現象，應立即查明處理，並逐級反映。對不當管教及資深欺侮新進案情，各級應列為每月情蒐要項，掌握動態，蒐集查報，即查即報，以有效遏止。各級『主官會報』、『領導統御座談會』應持恆宣達發揚軍中倫理、健全合理管教、促進部隊團結之政策，及檢討不當管教及資深欺侮新進現象，研擬對策，做好事前防範。」

(二)心理衛生工作權責及督導規定：

- 1.有關空軍心理衛生與輔導工作政策之執行與督考、空軍心理衛生教育巡迴教育之執行與工作督訪、官兵心理測驗及問卷調查施測與分析、軍隊自我傷害防治方法之制定、心理衛生與輔導工作專題研究等工作，係空軍總部政治作戰主任室政戰綜合處之業務職掌，空軍總部政治作戰主任室任務與職掌之規定定有明文；另關於空軍防砲警衛司令部心理衛生與輔導工作之策劃、執行與督（輔）導、心理衛生巡迴宣教之執行、官兵心理測驗及問卷調查施測與分析、軍隊自我傷害防治之策劃與執行等工作，係空軍防砲警衛司令部政戰綜合科之業務職掌，空軍防砲警衛司令部政治作戰主任室任務與職掌之規定亦定有明文。
- 2.查國防部為強化國軍自我傷害防治工作，建立預防危安機制，詳列防治工作重點，協助各級發掘、掌握、管制輔導個案，防範官兵自我傷害發生，特於 93 年 1 月 12 日勁勉字第 0930000421 號令頒「國軍心理衛生（輔導）工作實施計畫」，該計畫針對三級防處（新進人員輔導、一般官兵輔導、特別個案輔導……等）、教育訓練（落實心輔教育、新兵心理衛生教育、基層幹部研習、心輔人員訓練……等）、工作督考等項目，均訂有具體預防處置作法及標準作業流程，並責成各軍總（司令）部、「地區心理衛生中心」、國防部各直屬教育暨勤務單位，應依本計畫，結合單位特性，擬訂具體作法落實執行。次查國防部

為落實心理輔導三級防處體系，協助官兵適應部隊生活，發展健全心理功能，針對已研發完成軍中常模之心理評量系統制定具體作法，以促進心輔人員正確運用各項量表，達到預防機先的功效，特訂頒國軍心理評量工具運用作業規定，該作業規定旨在針對適應障礙及自我傷害傾向人員，妥採心輔作為，預防自我傷害案件肇生。末查國防部為落實防範官兵自我傷害發生，特訂頒國軍官兵「自我傷害防治」實施規定，該實施規定針對落實預防輔導、強化教育推廣、健全輔導網絡、貫徹危機防處、加強安全管制、督導考評等項目，均訂有具體防治作法。據上，國防部對國軍心理衛生（輔導）工作均訂頒有相關規定及宣教作為。

- (三)依上開規定，空軍防砲警衛司令部 912 指揮部對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作負有直接督導責任。空軍總部及空軍防砲警衛司令部負有上級督導責任。查本案之發生凸顯空軍各級督導單位對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作督導不周，歷次督導之執行顯然有欠確實，未能及早針對所屬內部管理不當及心理衛生（輔導）工作有欠落實等情形預作檢討、糾處，致衍生此一不幸事件，洵有未當。上開缺失，國防部、空軍總部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部相關主管人員於接受本院約詢時均坦承屬實，有本院約詢筆錄附卷足按。基此，空軍總部各級督導單位，未能恪遵國防部訂頒相關規定及宣教精進作為，對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作切實督導，核有未當，亟應檢討改進。

綜上論結，空軍防砲警衛司令部 912 指揮部執行基層管教及內部管理不當，辦理心理輔導工作亦有欠落實；另空軍總部、空軍防砲警衛司令部、空軍防砲警衛司令部 912 指揮部對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作復督導不周，肇致所屬士兵王志榮於哨所自縊身亡之不幸事件，嚴重損及軍譽，核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請國防部轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

34、台南市海南派出所於 93 年 3 月 13 日更換槍櫃未能覈實清點彈藥及落實財產管理，致遺失彈藥未能即時循保防系統通報，均有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 26 日監察院內政及少數民族、司法及獄政二委員會第 3 屆第 106 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台南市警察局

貳、案由：

台南市警察局第三分局海南派出所於 93 年 3 月 13 日更換槍櫃未能覈實清點彈藥是否到齊，卻延至 17 日中午清點時始發現遺失彈藥，延誤子彈尋回時間，核有違失；且查該所值班人員交接登記簿及械彈督導查核紀錄簿登載不確實暨其槍櫃之設置及管理不當，亦有違失；且衡該分局對所屬械彈之督導管理，未盡指揮監督之責，復對本案遺失彈藥情事，竟延誤通報時機，洵有未當；又查該局及所屬第三分局未能督促該所確依事務管理規則有關規定，落實財產管理工作，亦有未洽；且查該局明知總統於同年 3 月 19 日赴台南市遊街拜票，惟卻對所屬遺失彈藥情事，竟毫無所悉，致未能即時循保防系統通報國安局，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、台南市警察局第三分局海南派出所於更換鐵櫃時主管外出用膳，未能全程在場監督清點，復未能緊急召回休假中之裝備負責人在場協助處理，且於返所後未能覈實清點彈藥是否到齊，顯見該所

對械彈管理，核有違失。

按「警察機關勤務督察實施規定」中明定：「二、勤務督察（導）為各級主官（管）……之責任，……。各級主官（管）應本分層負責之精神，實施逐級督導並對單位成敗負完全責任。」經查台南市警察局第三分局海南派出所為因應 ISO 認證整備工作，淘汰該所原有之長槍櫃、90 手槍櫃、無線電櫃等 3 個老舊鐵櫃，另行訂作長短槍櫃、無線電櫃 2 個新鐵櫃，嗣經廠商戴榮彬與工人鐘文智、馬民安於 93 年 3 月 13 日下午約 15 時許將新鐵櫃送達該所，該所前所長蔡柚交代警員鄧世丞負責槍櫃整理，鄧員乃於 17 時許請在 2 樓整理業務之警員林永昌協助，將 3 個舊鐵櫃內之 90 手槍、子彈，無線電、六五式步槍、子彈、刺刀等取出，遞給鄧員放入新槍櫃、無線電櫃內，此時蔡員雖叮囑所屬槍彈務必詳加清點，惟渠除未能在場全程督導換櫃作業及槍彈清點工作之完成，亦未能緊急召回休假中之裝備負責人警員蘇文雄在場協助處理，卻於當日傍晚 18 時外出用膳外，且於當晚 20 時返回該所之後，亦未能打開鐵櫃詳加檢視及清點該所械彈是否到齊，顯見該所對械彈管理，核有違失。

二、台南市警察局第三分局所屬海南派出所於 93 年 3 月 13 日疑因更換槍櫃而遺失彈藥，卻延至 17 日中午清點時始發現，期間已經過 4 日，延誤子彈尋回時間，核有重大疏失；且查該所值班人員交接登記簿及械彈督導查核紀錄簿登載不確實，又其槍櫃之設置及管理不當，以上均有違失。

- (一)按警政署之說明，有關槍櫃之設置及管理，係依「後勤業務要則」第六章警用武器彈藥管理第四十三、(三)槍櫃應設於主管辦公室或值班人員便於監督位置，並固定於牆（地）上。槍櫃大小以能容納編裝全部武器彈藥為準，並應絕對做到一槍一厘一鎖，以明保管責任。(四)警報系統之警鈴、警示燈應使用交直流兩用電源，以防停電失效。警示燈（蜂鳴器）線路應延長至值班台上「使槍櫃大門開啟時，紅燈即閃亮（蜂鳴器即響）」，以便監控。(五)武器彈藥應一律集中保管，個別領用；槍與彈並應分開儲存；槍櫃門鎖並應分開儲存。槍櫃門鎖鑰匙由主管及其指定人員各執

一把；內雇鑰匙由主管及使用槍枝人員分別保管，並由值班人員共同負責管護，備勤人員輔助之。復依該署所訂頒之「警察機關武器彈藥管理要點」第 5 點第 4 款、第 5 款暨「後勤業務要則」第五十、(五)、(六)同樣規定：「武器彈藥庫櫃應由警衛值班或備勤人員注意監視或巡邏。」、「庫櫃存儲武器彈藥，應將槍與彈分存兩處，並分門別類放置……。」對械彈安全管制措施規定甚明。

(二)經查，海南派出所六五式步槍庫存子彈 560 發（未開封）係由所長封存，各勤務人員雖有列入總數移交，惟卻未能切實查對，其清點工作流於形式，且查於 93 年 3 月 13 日 18 時許該所於槍櫃更換完竣後，其正、副主管及械彈業務承辦人警員蘇文雄等均未能確實清點，迨同年 3 月 17 日 12 時，蘇員於值班械彈交接清點械彈時，始發現短缺六五式長槍子彈 560 發，立即向所長報告，惟該所卻延至當日深夜 23 時許向分局回報，經衡距離其槍枝鐵櫃更換完竣時間，已間隔 4 日，致未能掌握先機，失去追回該子彈之契機，顯見該所對於械彈之管理確有違失。

(三)次查，經本院 93 年 4 月 5 日現勘實地調閱該所同年 3 月 13 日下午 15 時至 17 日中午 12 時段值班人員交接登記簿及械彈督導查核紀錄簿，瞭解該所值班人員交接及械彈清查之情形發現：

1. 值班人員交接登記簿及械彈督導查核紀錄簿內容登載不實，經查 93 年 3 月 13 日案發當晚上步槍彈已遺失 560 發，惟查前開簿冊仍登載「核符」為 1,000 發，顯示其值班交接械彈清點不確實，且主管清查械彈流於形式，未覈實清點。
2. 上開簿冊經查多處有塗改之痕跡，且查未加蓋更正人之職章或校對章，且於本院實地查核發現械彈督導查核紀錄簿所載步槍彈數目有異，經當場詢問時任該所所長蔡柚緣由時，詎又當場塗改。
3. 值班及備勤人員交接雖有在移交登記簿及員警領用槍彈無線電登記簿上簽名，惟並未依規定確實清點械彈。

(四)復查，經檢視該所警用武器彈藥「保管設備之設置基準」及「安全管制措施」未符後勤業務要則第六章「警用武器彈藥管理」相關規定所見缺失臚列如后：

1. 該所槍櫃並未設置於主管辦公室或值班與備勤人員便於監督（視）位置，且未固定於牆（地）上，又槍櫃大小（個數），長槍部分係以長條鐵鍊串聯圈鎖，未按規定作到一槍一屨【格】一鎖；該所械彈警報系統雖裝設警鈴，惟未設置警示燈，且警鈴、警示燈線路，並未延長至值班台上，無法使槍櫃大門開啟時，紅燈即閃亮（蜂鳴器即響），以便監控。
2. 該所舊長槍鐵櫃槍、彈並無分開儲存，係將步槍及其庫存預備彈同置一櫃，僅以鐵櫃內下層暗櫃抽屜作區隔，惟查該抽屜鑰匙於換櫃前 1 週已損害，無法上鎖；且於案發當時並未按規定裝設監視錄影系統（註：經調閱相關監視錄影帶及約詢該所相關人員證實，係於案發後裝設監視器）。

(五) 綜上，該所對械彈之清點及值班交接不確實，致發生 560 發六五式長槍子彈於 93 年 3 月 13 日疑因更換槍櫃時遺失，卻延至 17 日裝備負責人蘇文雄中午值班清點時始發現，為期已經過 4 日，延誤子彈尋回時間，核有重大疏失；且查該所值班人員交接登記簿及械彈督導查核紀錄簿登載不確實暨其槍櫃之設置及管理不當，復於案發當時未按規定架設監視系統，核與首揭規定不符，以上均有違失。

三、台南市警察局第三分局於案發當時對該屬海南派出所械彈之督導管理，未能善盡指揮監督之責，且對本案該所發生遺失彈藥情事，竟延誤通報時機，顯有違失。

(一) 按「警察分局為勤務規劃監督及重點性勤務執行機構，負責規劃、指揮、管制、督導及考核轄區各勤務執行機構之勤務實施，並執行重點性勤務。」、「武器彈藥如有遺失應立即以最迅速方法向上級陳報以利偵查，不得隱匿或延滯不報。」警察勤務條例第 9 條、警察機關武器彈藥管理要點第 7 點第 5 款分別著有明文；且按「警察機關強化勤務紀律實施要點」第 4 點強化勤務紀律具體作法中規定「嚴密督導：各單位主官（管）、督察、業務系統應分層負責就相關之勤務切實督導，深入考察紀律與績效，發現有偏失或不依規定認真執行者，應即主動指導或查明處理。」及「厲行獎懲：各級主官（管）及督察人員未盡教育、管理督導之

責，致所屬發生重大違反勤務紀律情事，應負連帶責任。」對勤務及械彈督導考核責任之規定甚明。

(二)惟查該分局於 93 年 3 月 17 日 23 時於接獲所屬海南派出所陳報短缺封存之六五式長槍子彈乙罐 560 發之後，並未按規定立即向上級陳報，卻遲至同年 3 月 22 日 19 時 30 分之後，始口頭報告台南市警察局，期間已經過 5 日，顯有違誤。針對上情有關該分局通報延誤乙節，經詢據時任該分局分局長吳文忠（下稱吳員）陳稱，因總統選務忙於治安維護，這方面有疏忽未立即陳報，復坦承並未向國安局回報遺失彈藥情事等云；參以前揭海南派出所械彈管理多項疏失，已如前述，足見該分局督導勤務未能落實。

(三)經核該分局對該屬海南派出所械彈之管理，未盡指揮監督之責，且衡該所於同年 3 月 13 日 18 時至 17 日 12 時之槍彈交接，第三分局四組組長耿英時、勤務中心主任梁清輝、三組巡官周文達曾各清查乙次，卻未察覺其長槍子彈 560 發早已遺失，顯示該分局對內部械彈管理之督勤、保管、清點及勤務督察工作有欠落實，且延誤通報時機，核與首揭規定不符，顯有違失。

四、台南市警察局及所屬第三分局未能督促該屬海南派出所確依事務管理規則有關規定，落實財產管理工作，致生本案子彈遺失情事，核有違失。

(一)按「各機關之財產，非依法令規定，不得為任何處分……。」、「財產管理或使用人員，對所保管之財產，未依法定程序移轉、撥借或有毀損而不及時申報者，按其情節輕重予以議處。」、「財產管理或使用人員，對所保管或使用之財產，遇有遺失、毀損或因其他意外事故而致損失時，……應依左列規定辦理：……二、毀損之財產，不堪繼續使用或遺失者，應責令賠償。」、「各機關……財產而有左列情形之一者，得依法定程序予以變賣：……二、不為本機關需用者。……四、已失原有使用效能，奉准報廢而有殘值者。」、「第 130 條所稱之其他財產有毀損，致失去其原有效能，不能修復，或可能修復而不經濟者，得依法定程序報廢。」、「……財產已逾規定使用年限，必須報廢時，各機關應依照行政院訂定之財物報廢（損）分級核定金額表之規定辦

理。」、「報廢之財產，在未奉核定處理前，應妥善保管，不得散失遺棄；處理時，主管機關得派員監督辦理。」事務管理規則第115條、第126條、第127條、第130條、第132條、第133條第1項、第135條分別定有明文。

(二)惟查本案海南派出所對槍櫃汰舊換新管理方面鬆散，卻逕為處理，對此詢據時任台南市警察局局長何春乾則表示：「本案鐵櫃購製未依規定辦理財產登記及報廢手續確有違失，且採購鐵櫃應報請分局核准依規定辦理，惟該所所長卻未依規定請購及核銷確有違失。」顯見該局及所屬第三分局對該所有關採購及財產管理工作方面之督導有欠落實，致生本案子彈遺失情事，核有疏失，應予切實檢討改進。

五、台南市警察局明知總統於93年3月19日赴台南市遊街拜票，惟該局對所屬遺失彈藥情事，竟毫無所悉，致未能即時循保防系統通報國家安全局，顯有疏失。

(一)依據「後勤業務要則」第54條第5款及第55條第5款：「武器彈藥如有遺失應立即以最迅速方法向上級陳報，以利偵查，不得隱匿或延滯不報。」、「武器彈藥損害、被竊（搶）或遺失，隱瞞或延期陳報者，依其情節輕重……懲處。」對遺失彈藥相關陳報檢查考核及獎懲規定甚明。且按警察身為人民褓姆，職司社會風紀、打擊犯罪及治安之維護，對維護國家元首之安全，自屬責無旁貸，當為首要任務，本應戮力以赴，隨時保持高度警覺，以避免任何突發狀況之發生。惟查針對本案該局所屬第三分局於93年3月17日深夜已獲報發現遺失560發六五式長槍預備彈，卻於22日時隔5日之後始向該局回報，顯示通報延遲及3月19日總統大選前夕，陳總統至台南市遊街拜票，卻未能及時將遺失子彈情事向國安局回報，對國家元首之安全有重大影響乙節，詢據時任該局局長何春乾承稱：「分局於22日研判是遺失才陳報，當時……指示全力處理，現重大疏失是分局長組專案小組偵查5天才回報，確有疏失。」當詢及依規定分局是否應立即陳報問題時，渠則坦承：「是，應立即陳報，確有延誤，……，此為重大疏失，是應該檢討。」

(二)經核：本案海南派出所遺失六五式長槍子彈之發現日期為 93 年 3 月 17 日，該局明知陳總統水扁於同年 3 月 19 日赴台南市遊街拜票，惟卻對於所屬遺失彈藥情事，竟毫無所悉，除事前未能即時循保防系統向國安局通報，俾讓國安局研判是否須改道或加強戒備，對國家元首安全造成危害之外，且於事後亦未能即時將此情資向上通報，凸顯該局對情報蒐集、判斷及械彈勤務紀律之督導出現漏洞，顯有疏失。

綜上所述，台南市警察局第三分局海南派出所對械彈之保管、清點等工作涉有嚴重缺失，惟該分局卻未能善盡指揮監督之責，且對該所遺失彈藥情事，竟延誤通報時機，未能切實遵守警察機關武器彈藥管理要點、後勤業務要則等相關法令之規定；台南市警察局亦未善盡教育宣導及督導考核所屬之責，致生本案上開各項違失，有損警察機關優良形象，對治安造成嚴重影響。為防範上開違失再次發生，並提升警察械彈管理品質及服勤紀律，爰依監察法第 24 條之規定提案糾正，函請警政署督飭所屬警政機關，確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

35、北市立聯合醫院仁愛院區醫師未落實執行急診會診，致生醫療轉診不當事件；衛生署迄未建置急重症病床通報聯繫體系等，洵有違失案

審查委員會：經 94 年 1 月 28 日監察院財政及經濟委員會第 3 屆第 124 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署、台北市政府 貳、案由：

為台北市立聯合醫院仁愛院區之醫師未落實執行急診會診規定致發生重大醫療轉診處理不當事件；台北市政府衛生局災難應變指揮中心之標準作業程序有欠週妥，實務運作尚有瑕疵；又該局稽核市立醫院登錄資料不實，且台北市政府對於所屬機構之調查能力、危機處理機制未臻完善；而行政院衛生署對於急重症病床之通報及聯繫，未能積極任事，迄未建置全國性轉診通報及處理體系等，洵有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台北市 4 歲女童邱姿文（下稱邱童），因遭家暴導致嚴重顱內出血，於民國（下同）94 年 1 月 10 日凌晨 1 時 55 分由 119 救護車送入台北市立聯合醫院仁愛院區（下稱仁愛醫院）急診室救治，惟該院以加護病床已滿床，經該院及台北市政府衛生局（下稱衛生局）災難應變指揮中心（Emergency Operations Center；簡稱 EOC）遍尋北部各大醫院一床難求，最後轉至 140 公里以外之台中縣梧棲童綜合醫院緊急開刀治療不治，於 94 年 1 月 23 日死亡，鑑於大台北地區整體醫療資源豐沛，竟然發生此一跨區轉診事件，舉國為之震驚。案經本院

調查委員自動調查，並實地赴仁愛院區現場履勘，諮詢台灣顱底外科醫學會理事長即台大神經外科教授杜永光、台大急診部主任陳文鍾及台灣神經外科醫學會理事長黃俊一等 3 位醫療專家之專業意見；並約詢台北市長馬英九、副市長葉金川、衛生局長張珩、台北市立聯合醫院（下稱市醫）副院長吳振龍、市醫仁愛院區主治醫師劉奇樺、住院總醫師林致男、急診室主任李彬州暨行政院衛生署（下稱衛生署）署長陳建仁、中央健康保險局（下稱健保局）總經理劉見祥等人釐清案情，茲經調查竣事，爰將台北市政府、行政院衛生署所涉違失部分臚列如次：

一、台北市立聯合醫院仁愛院區之醫師未落實執行急診會診規定致發生重大醫療轉診處理不當事件、新生兒加護病房病床登錄不正確、病歷補填管理鬆散等缺失，肇致醫療作業流程之嚴重疏失，該院督導醫療與行政業務不周，顯有違失。

(一)仁愛院區 91 年全年度急診會診共 1,479 件，平均等候時間為 17 分，逾時 30 分鐘次數為 162 次；92 年全年度急診會診共 1,200 件，平均等候時間為 13 分，逾時 30 分鐘次數為 75 次。93 年度 1 月份急診會診共 125 件，平均等候時間為 6 分。惟自 93 年 2 月份起，由於電腦系統更換為大同系統，無法提供該項功能，吳振龍迄未促請資訊部門重新建置此項功能，足見吳振龍對於該院急診會診之管理鬆散，查核不周，顯有違失。

(二)林致男與劉奇樺醫師未依急診會診相關規定辦理，率爾決定轉診嚴重顱內出血病患邱童，殊有未當。按完整之醫療流程，應包括必要之會診工作，本案急診醫師雖已執行緊急醫療處置，惟神經外科專科醫師未會診，林致男、劉奇樺醫師亦未盡力積極調度病床，且於急診科主任提出可在急診加護病房增加 1 床時，亦未到急診室瞭解加床之可行性，林致男、劉奇樺即以院內無神經外科加護病床，無法提供手術之後續照護，且未先調整院內病床，便決定建議轉院，顯示該院對急診會診及調床制度均未落實。

(三)該院於衛生署「緊急醫療管理系統」中「責任醫院加護病床空床通報維護」項下進行相關加護病床數之登錄，由於該院原始登錄設定為小兒加護病房 4 床，致護理人員於登載時亦無疑予以輸

入，導致 EOC 之急救責任醫院加護病床空床數清冊上呈現有 4 床小兒加護病房病床，而與實際所有之新生兒加護病房 4 床（病床設於嬰兒室內，係為專門收治早產兒呼吸窘迫症、新生兒敗血症、新生兒腦膜炎、新生兒痙攣、嚴重之新生兒先天性心臟病……等小於 3 個月之新生兒內科病房）不符，依據 94 年 1 月 10 日凌晨 1 點至 6 點衛生署緊急醫療管理系統資料顯示，市立仁愛醫院當日通報資料為小兒加護病床空床 4 床；惟該院於嗣後說明該 4 床為新生兒加護病床誤植，經該署實地查證該 4 床確為新生兒加護病床；足見仁愛醫院對於加護病床登錄張冠李戴，卻未適時予以更正，影響緊急醫療病床調度至鉅。

(四)林致男醫師實際未到急診室會診，亦未調閱邱童頭部電腦斷層 X 光片，吳振龍為市醫仁愛院區考績委員會主席，竟未詳查事證，由考績委員輕率建議林致男依該院既定照會相關作業規定，事後補填不實之病歷，核與「台北市政府衛生局所屬市立綜合醫院病歷管理作業規定」欠符，顯見該院病歷補填管理制度之鬆散。

二、台北市立聯合醫院仁愛院區未能適切處理邱童轉診事宜，將其遠送至台中梧棲童綜合醫院之決定，顯有未當。

(一)依據緊急醫療救護法 35 條規定：「醫院對緊急傷病患應即檢視，並依其醫療能力予以救治或採取必要措施，不得無故拖延；其無法提供適切治療時，應先做適當處置，並協助安排轉診至適當之醫療機構或報請救護指揮中心協助。」另據醫療法第 60 條規定：「醫院、診所遇有危急病人，應先予適當之急救，並即依其人員及設備能力予以救治或採取必要措施，不得無故拖延。」同法第 73 條規定：「醫院、診所因限於人員、設備及專長能力，無法確定病人之病因或提供完整治療時，應建議病人轉診。但危急病人應依第 60 條第 1 項規定，先予適當之急救，始可轉診。」

(二)有關市醫仁愛院區借床及緊急或意外事件之處理原則，詢據督導仁愛院區之副院長吳振龍表示，該院區各專科均由主治醫師擔負被照會之責任，若有住院醫師擔任第 1 線之被會診醫師時，應安排主治醫師當為第 2 線支援並負醫療全責，以維持急診病患之醫療品質。各專科醫療及行政作業，由各科主任擔任負責人，處理

各項緊急或意外事件。護理長則協助各醫療科處理行政作業。並在下班後，由值班護理長擔任夜間之行政總值，處理各項緊急或意外事件。

(三)邱童於 94 年 1 月 10 日凌晨 1 時 55 分送達仁愛院區，2 時 25 分電腦斷層攝影檢查結果證實邱童為硬腦膜下腔出血，已如前述，當時市醫仁愛院區急診科主任李彬州即建議神經外科緊急手術，惟該院區之加護病房業已滿床，經渠與林醫師聯絡後，林醫師認為邱童應另覓適合醫院照顧，遂聯絡 EOC，請其協助聯絡其他醫院加護病床床位。仁愛院區急診室於凌晨 3 時 30 分已考慮在急診加護病房加床救治邱童，且 3 時 37 分與 EOC 再次聯繫時已知台北市已無病床而請求 EOC 聯繫桃竹地區醫院；EOC 於凌晨 4 時 20 分回復仁愛院區急診室時，亦告知桃竹地區亦無病床；嗣於凌晨 4 時 27 分始確認梧棲童綜合醫院可收治。經李彬州醫師確認「梧棲童綜合醫院可以立即開刀及術後照顧、評估病患應立即手術，但台北縣市可能在 8 時前皆無加護病床、決定轉送」；遂於清晨 5 時許，在急診室護理同仁隨同照護下，以加護型救護車轉送至梧棲童綜合醫院救治。

(四)惟據台北市政府專案小組於 94 年 1 月 15 日凌晨、同(15)日晚上、翌(16)日下午 3 次調查，其調查結論略以「發生事件當時，仁愛醫院 2 處加護病房，確實無空床可供使用。惟若經協商努力調度，應可加設或挪出 1 張病床收治邱童。」茲分述如下：

- 1.仁愛院區 1 樓急診室加護病房共設有 6 床之空間，實際設置 4 床。當時全部滿床，其中尚未使用 1 個空間，如放置病床，須加裝呼吸器、監視器、顱內壓監視器等必要器材始可使用。
- 2.仁愛院區 3 樓加護病床共有內科 17 床、外科 5 床、神經外科 8 床。其中神經外科第一床病患當日上午 10 點預計轉床，並預計收治上午 8 時開刀之腦瘤病人使用，此病床如欲使用，必須徵商該腦瘤病人及其家屬同意暫緩開刀，始可順利挪出使用。

(五)按醫師對於病患之處置，需隨著病患病情之發展，針對其利益做最大考量，而非毫無彈性或不知變通。邱童在 1 時 55 分送達仁

愛院區急診室，2 時 25 分診斷為硬腦膜下腔出血，急需開刀，仁愛院區急診室於 2 時 5 分即照會神經外科醫師林致男，林致男醫師於 4 時 10 分始與劉奇樺醫師聯繫，惟林、劉 2 位醫師均未曾親自至急診室診視，即一再建議轉院。仁愛院區在診斷出邱童病情至確認梧棲童綜合醫院有床，時隔 2 個小時，期間李彬州醫師曾建議在急診加護病房加床，惟林致男及劉奇樺醫師未親至急診室診治邱童即以翌日有開刀而作相同之轉院建議，急診室在無床位但可加床及會診醫師未到現場可能對病患病況瞭解有限及台北縣市及桃竹均無醫院可收治之緊急情況下，仍以將邱童轉出為唯一考量，而未啟動仁愛院區之「醫療危機處理標準流程（夜間、假日）」，請值班護理長協助各醫療科處理各項緊急或意外事件，或通知部主任、副院長及院長協助解決問題，而在 3 小時後始將邱童遠送至台中梧棲童綜合醫院之決定。市醫仁愛院區未能適切處理邱童轉診事宜，將其遠送至台中梧棲童綜合醫院之決定，顯有未當。

三、台北市政府衛生局災難應變指揮中心之標準作業程序有欠週妥，通話內容過於草率，聯絡醫院之順序缺乏準則，實務運作尚有瑕疵，核有未當。

(一)按台北市政府衛生局災難應變指揮中心(EOC)係於 92 年 12 月 15 日在台北市立中興醫院以市醫補助款建置完成，該中心有專業人員 24 小時待命執勤，協助平日該市各醫療院所緊急傷病患轉診業務，並於該市災難事故發生時，提供醫療資訊整合作業、平衡大量傷病患所需之醫療負荷資訊，亦隨時監控該市疫情及防疫物資儲備狀況，加強該市緊急醫療應變能力，其為全國首創以醫療體系為災難應變指揮中心之首例，作為醫療機構間及消防緊急救護體系與緊急醫療網之多面向溝通資訊平台。

(二)EOC 當時聯絡加護病房之詳細情形：

1.EOC 值班專科護理師陸玉田於 94 年 1 月 10 日凌晨 2 時 45 分接獲仁愛院區通報需要 1 張神經外科加護病床，由於當時正協助衛生署台北醫院轉出 1 名肺炎病患，復因該時段查詢衛生署線上通報系統得知國泰綜合醫院尚有 1 床神經外科加護病床，

爰請仁愛院區先行聯繫國泰綜合醫院。當日凌晨 3 時 37 分，EOC 再次接獲仁愛院區急診室曾韋綸醫師聯繫，通報內容為：病患年約 4 至 5 歲、家暴女童、經診斷為硬腦膜下出血，仁愛院區已自行聯繫台北市多家醫院，惟仍無神經外科加護病床，因急需開刀，故請 EOC 協助詢問台北市以外地區是否仍有神經外科加護病房空床可供開刀使用。

2. EOC 值班陸護理師於凌晨 3 時 37 分至 4 時 23 分間，詢問 19 家醫院，包括：中興院區、台安醫院、新竹國泰、桃園敏盛、桃園榮民醫院、新竹馬偕、中壢天晟、基隆長庚、林口長庚、和信、恩主公、楊梅天晟、國軍桃園總醫院、內湖三總、台大、忠孝院區、台北榮總、新光及梧棲童綜合醫院，僅台中梧棲童綜合醫院表示當時有神經外科加護病房空床，且可接受該家暴女童。

(三) 詢據 EOC 值班護理師陸玉田，如何決定應聯絡那些醫院詢問病床及聯絡之順序，又是否知悉仁愛院區曾與那些醫院聯繫過，據表示詢問醫院之名單及順序，係依據 EOC 值班人員之經驗而定，其並未紀錄仁愛院區曾與那些醫院聯絡過。

(四) 至於台北市之急救責任醫院計 23 家，EOC 僅與中心診所醫院、西園醫院、萬芳醫院、國泰綜合醫院、台北馬偕醫院、中興院區、忠孝院區、台大醫院、三軍總醫院、台北榮民總醫院、台安醫院、新光醫院等 12 家醫院聯繫。查 EOC 於 2 時 14 分至 5 時之通話紀錄，均未與陽明院區、婦幼院區、和平院區、國軍松山醫院、台北長庚醫院、宏恩醫院、康寧醫院、振興醫院、台北醫學大學附設醫院、博仁醫院聯繫，前開醫院在 94 年 1 月 10 日凌晨可能無病床可收治邱童，惟 EOC 之聯絡名單，若完全憑值班護理師之經驗或習慣，隨機決定與那些醫院聯繫，未與全部之台北市急救責任醫院聯繫，即直接聯繫台北縣市以外之醫院，除捨近求遠外，亦可能錯失在台北市為病患找到床位之機會。又 EOC 值班人員詢問各醫院的方式係憑其個人經驗逐家聯絡，並未慮及「其是否具神經外科專科醫師、神經外科之加護病床」，實無法達成最佳之「找床」效果。

(五)綜上，EOC 及緊急醫療體系過分專注於某類特定病房（小兒神經外科加護病床）之需求，詢問「空床」的方式失諸簡略草率，而讓人感覺不出傷患病情之嚴重度與緊急開刀之急迫性，因而產生聯繫方面之偏差，實有積極檢討改進之努力空間。另 EOC 與醫院聯絡之順序、名單及聯絡過程中斷線之處理，全憑值班人員之經驗，聯絡病床方式出現瑕疵，肇致台北市急重症病患遠送台中縣的跨區轉診情況，實有未當。

四、台北市政府衛生局未能確實稽核市立醫院登錄資料不符實情，顯有欠當。

(一)查台北市立聯合醫院於 94 年 1 月 1 日核准開業，其仁愛院區加護病床登記開放數 40 床，其中 3 樓加護病房 30 床（內科 17 床、外科 5 床、神經外科 8 床）、新生兒加護病床 4 床、急診室加護病房有 6 床空間，但因該院急診室空間及設施不理想（醫院評鑑亦希望檢討），為確保加護照護品質前提下，在 93 年 5 月份之院務會議決議急診室加護病房僅開放 4 床，故全院迄今實際開放 38 床。

(二)依據醫療法第 15 條規定：「醫療機構之開業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請核准登記，經發給開業執照，始得為之；其登記事項如有變更，應於事實發生之日起 30 日內辦理變更登記。」

(三)綜上，市醫仁愛院區登記開放加護病床數為 40 床，然實際開放數為 38 床，依據醫療法第 15 條之規定，應於事實發生之日起 30 日內辦理變更登記，惟仁愛院區於 93 年 5 月即經院務會議議決正式開放 4 床使用，台北市政府衛生局半年來未能確實稽核市立醫院登錄資料不符實情，顯有欠當。

五、台北市政府對於所屬機構之調查能力、危機處理機制未臻完善，亟應檢討改進。

(一)該府對所屬機構危機處理之監督，有待加強：

1.本案之調查，第 1 次係由仁愛院區在 94 年 1 月 11 日所作，當時認定劉奇樺醫師之疏失為「轉院作業未透過主管之奧援以尋求更適切之處理模式」。此一認定，市立聯合醫院及衛生局均

未變更。

2. 第 2 次調查係由市府成立調查小組進行，重點在於有無病床，結果仍認定「仁愛院區確無現成之空床，但需努力協調始得加床或挪床」，並未推翻第 1 次調查之認定。而第 2 次調查在報告出爐前，調查小組又適時發現林致男醫師涉嫌陳述不實與病歷登載不實。顯見仁愛院區第 1 次調查確實不夠週延，故該府應加強所屬機關之危機處理（含調查）能力，以免類似事件之發生。

(二) 該府未落實多層次之督導機制，本身之危機處理方式，仍有可改進之空間：該府在第一時間雖然掌握邱小妹妹轉診之全程資訊，並對外公開，但對仁愛院區林致男、劉奇樺等兩位醫師當時之行蹤及處置瞭解不足。仁愛院區之報告對此亦未深入調查，繼而市立聯合醫院、市府衛生局亦未善盡調查職責，喪失層層節制、逐級監督之功能，以致該府未能在第一時間對外一次說明清楚，造成外界誤會，傷害市立醫院及該府形象，亟應檢討改進。

六、行政院衛生署對於急重症病床之通報及聯繫，未能積極任事，迄未建置全國性轉診通報及處理體系，洵有違失。

(一) 詢據衛生署，對於急重症醫療所需病床之調度，是否應以公權力介入，據表示：依據緊急醫療救護法第 36 條第 1 項規定，直轄市及縣（市）衛生主管機關應依轄區內醫院之緊急醫療設備及專長，指定急救責任醫院。第 37 條第 2 款則規定急救責任醫院應「接受醫療機構間轉診之緊急傷病患」，違者應依第 44 條規定處新臺幣 5 千元以上 2 萬 5 千元以下罰鍰。因此，各地方衛生主管機關，依法即可指定並指揮急救責任醫院接受轉診病患。

(二) 復詢據衛生署，現行之法令規定是否已強制醫院公布實際之病床使用情形，據表示醫療法尚無前開規定。惟健保局為保障民眾就醫權益，已要求各醫院於明顯處，公布各類病床使用情形，包括已使用病床、空床、差額病床等資料，俾使住院保險對象了解是否仍有健保病床，故保險對象於住院時，即了解是否有空床及自付差額費用等事項，惟該資訊僅公布於個別醫院，對於急需住進病床之病患或轉診之醫院，並無實質助益。

(三)次詢據台北市政府，如 EOC 急需病床，卻難以調度，是否可以公權力介入，據表示該府將研議強制執行以調度緊急病床之可行性，惟需符合比例原則及該當一定要件之前提下，始能依行政執行法第 36 條之規定，賦予 EOC 公權力，然其適用之必要性及可行性，尚待研議。

(四)查台北市成立之 EOC 或衛生署按健保分局地理分布所成立之 6 個 EOC，均係依據緊急醫療救護法而成立之重大傷病及災難醫療應變機制，惟依該法第 2 條之規定，該法所稱緊急醫療救護，包含緊急傷病或大量傷病患之現場醫療處理、送醫途中之緊急救護、離島、偏遠地區重大傷病患之轉診及醫療機構之緊急醫療，故並未涵蓋急重症之緊急醫療或病床調度。

(五)國內常見醫院急診室人滿為患，或急診病患於留觀床一待數日等待床位之情形，部分病患雖可藉由醫師間之私誼及病患或家屬之社會關係立即找到病床，但部分病患卻無法成功找到適當之床位收治，且醫院急診室醫護人員亦有反映要將病患轉診治療，卻不知轉往何處之問題，單以台北市 EOC 提供之資料，93 年度有轉院之需求數為 2,748 件，故建立全國性之急重症病床資源通報及轉診之處理機制，有其必要性。惟衛生署之緊急醫療管理系統，其通報資料每小時更新 1 次，且無法稽核醫院有無隱匿病床不報之情事，而民眾或醫院亦不能進入該系統瞭解何處有合適之病床可收治病患，健保局雖已要求各醫院公布床位資料於明顯處，但對於急重症緊急協尋病床之功能有限，現行之法令又無強制要求醫院公布實際空床數之規定，修法又曠日廢時，衛生署應儘速研議透過健保機制建置全國性轉診通報及處理體系，整合醫院提供之病床資料，要求醫院即時、透明、正確地公開病床資訊，並有效查核醫院通報資訊之真實性，以因應急重症傷患之醫療需求。

綜上所述，台北市立聯合醫院仁愛院區之醫師未落實執行急診會診規定致發生重大醫療轉診處理不當事件；台北市政府衛生局災難應變指揮中心之標準作業程序有欠週妥，實務運作尚有瑕疵；又該局稽核市立醫院登錄資料不實，且台北市政府對於所屬機構之調查能力、危機處理機制未臻完善；而行政院衛生署對於急重症病床之通報及聯

繫，未能積極任事，迄未建置全國性轉診通報及處理體系等，洵有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

註：尚未結案。

36、台北捷運公司對本院糾正及函請改善案件， 未採取積極有效之防護措施，致事故居高不下，嚴重損及政府聲譽等，諸多缺失案

審查委員會：經 94 年 1 月 28 日監察院交通及採購委員會第 3 屆第 74 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台北大眾捷運股份有限公司

貳、案由：

台北大眾捷運股份有限公司（下稱台北捷運公司）對本院 92 年糾正案及台北市政府多次函請改善，未採取積極有效之防護措施，致電扶梯事故受傷人數及受傷率（百萬旅次）年年居高不下；93 年 12 月 31 日 22：39 左右，捷運台北車站板南線又因月台人潮擁擠，現場主管未適時察覺並關閉第 14 號電扶梯，致電扶梯再度發生 5 位旅客擠倒受傷（嚴重者頭皮撕裂傷達 48 公分）之嚴重事故；另該公司相關人員未能確實掌握及傳遞正確事故資訊，致公司高層一再修正對外陳述內容，造成受傷旅客及社會大眾之不諒解，嚴重損害該公司及台北市政府之聲譽，確有諸多缺失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

一、台北捷運公司台北車站雖於電扶梯傷人事件發生前，曾三度因人潮擁擠造成旅客滯留於電扶梯出口乘場的維修蓋板，暫停部分電扶梯之運轉，然台北車站現場主管人員並未落實執行人潮管制計畫，適時察覺板南線 14 號電扶梯亦人潮擁塞而予以關閉，致生旅客多人擠跌受傷事故，殊有未當。

(一)查台北捷運公司為因應 93 年跨年活動，於事前即擬定「台北車站跨年人潮管制計畫」，並報請總經理核定在案。該計畫之人潮管制方式，係按人潮擁擠之程度區分為調整驗票閘門進出站模式、人工販售單程（紙）票或機器開立團體票、流量管制一初期人潮（第一階段）及流量管制一月台人潮擁擠持續惡化（第二階段）四級，逐次提昇其等級，而分採不同處置方式。其中與月台秩序、電扶梯是否關閉直接關聯者為後二者。第 3 級之流量管制一初期人潮（第一階段）之實施，係以「當調整驗票閘門進出站模式、人工販售單程（紙）票或機器開立團體票方式皆無法有效疏解人潮時，且由閉路電視發現月台出現擁擠現象，或行控中心通車列車班距異常時」為成就條件，於條件成就時「值班站長必須視情況作驗票閘門前動線管制或適時停止電扶梯運轉，並立刻動員現有人力於每一側月台安排 2 人協助引導旅客遵照標線排隊候車及維持月台秩序，並視擁擠程度適時停止電扶梯之運轉。」而第 4 級之流量管制一月台人潮擁擠持續惡化（第二階段）則以「1.樓梯口無法淨空，即旅客進入月台後，因擁擠之故無法離開電扶梯出口乘場的維修坑蓋板。2.旅客行走動線完全受阻，即旅客被迫必須跨越黃線方能進出月台。」為其停止條件，於條件成就時採取下列五種處置方式：「1.副段長統一指揮 R13 與 BL7 站長執行人潮管制計畫。2.現場指揮官派員於驗票閘門前管制旅客進出，並關閉部分（所有）自動售票機，暫時管制旅客進出。3.利用廣播及手提擴音器，告知旅客月台擁擠訊息。4.調配人力於 B2 運轉層，管制轉乘旅客勿再進入擁擠之月台，避免月台因擁擠而發生危險。5.連續相關段辦及型控中心瞭解列車載客容量及班距狀況，若屬短暫現象，則於列車班距及月台人潮恢復正常後，即可逐步解除月台管制及開放進出站閘門。」故職司第 3 級、第 4 級管制者，厥為現場主管人員（當日實際負責板南線者為值班站長及段長）。

(二)次查 93 年 12 月 31 日跨年活動台北車站電扶梯事故發生前之人潮疏運及電扶梯管制作為：前者計有：1.增加板南線月台層之安全管制人力至 9 人、淡水線增為 13 人（平日尖峰時段，板南

線、淡水線月台層之安管人力均為 2 人)；2.調整板南線西側驗票閘門之進出站模式；自 13：33 起由 5 出 3 進調整為 4 出 4 進。至電扶梯之管制，因旅客滯留於電扶梯出口乘場的維修機坑蓋板，使旅客進入月台後移動緩慢，而暫停板南線東側 17 號往下電扶梯（18：45～19：00）與淡水線 21 號往下電扶梯（18：39～20：04 及 22：27～22：37）之時段有三，顯見於當日 22：39 電扶梯事件發生前，台北車站已數度出現人潮擁擠情形。

(三)惟查當夜 10：39 本案電扶梯事件發生時之人潮，依據 94 年 1 月 9 日台北市政府交通局召開「台北市大眾捷運系統營運事故複審聯繫會報」之會議紀錄結論四之(六)：「依捷運公司所提供錄影帶，比照事故發生當時之側錄影像及平常日尖峰側錄影像，委員會認定採信旅客描述說法：『月台人潮擁擠，電扶梯站滿人，左側無法通行，下電扶梯時無法前進。』委員會認定下電扶梯已達停止運轉之擁擠程度」，然該公司並未適時察覺人潮擁擠，採取關閉電扶梯等人潮管制計畫作為，致江小姐等 5 位旅客於搭乘板南線 14 號電扶梯時，因月台擁擠，旅客滯留於電扶梯出口乘場之維修機坑蓋板，無法前進而跌倒受傷（較嚴重之江小姐頭皮撕裂傷共 48 公分、林小姐頭皮不規則撕裂傷約 30 公分）。

(四)綜上，於電扶梯受傷事件發生前，捷運公司台北車站已三度因人潮擁擠造成旅客滯留於電扶梯出口乘場的維修蓋板，暫停電扶梯之運轉，然職司首揭第 3 級、第 4 級流量管制之板南線現場主管人員卻未能適時察覺板南線 14 號電扶梯出口介面處亦人潮擁擠，停止電扶梯之運轉，致旅客 5 人於電扶梯下端跌倒受傷，殊有未當。

二、台北捷運公司相關人員未能確實掌握及傳遞正確事故資訊，致該公司高層一再修正對外陳述內容，造成受傷旅客及社會大眾之不諒解，嚴重損害該公司及台北市政府之聲譽，確有違失。

(一)查跨年電扶梯事故發生前，台北捷運公司高運量行控中心工作說明書（版次：4.0）第 4 章第 2 節緊急通報作業規定，發生「非系統因素於同一事件導致 2 人以上受傷，例如：旅客於電扶梯跌倒，撞及其他旅客而同時受傷。」時，應以中華電信簡訊傳呼方

式進行通報董事長、總經理、督導副總經理及運務部（值日室），並將通報狀況記錄於「台北捷運公司高運量行控中心緊急通報紀錄。」爰對於同一事件受傷人數達 3 人以上等非行車事故，並未納入通報市府及其所隸屬交通局之範疇。

- (二)次查為因應本院 92 年之糾正案，台北市政府於 93 年 12 月 16 日曾以府交五字第 09325752900 號函「請捷運公司將『捷運車站及路權範圍內發生人員之重傷或死亡等非行車事故納入事故』通報範圍，另為明確規範『重傷』之範疇，請該公司參照刑法第 10 條第 4 項有關『重傷』之定義，併予列入旨揭修正案之參考。」爰捷運公司依台北市政府之意見，於 93 年 12 月 30 日修訂通報之範圍，翌日並以北捷安字第 09332013600 號函報市府，修訂之「台北捷運公司事故災害緊急通報流程圖」雖於注意事項 7.增列：「若於捷運車站及路權範圍內發生人員之重傷（如五官機能之喪失、肢體毀敗等）或死亡等非行車事故，除立即通報公司內部相關單位與相關主管機關儘速處理外，並增加以『行動電話簡訊』通知交通局局長及交通局五科科长。」惟本次跨年電扶梯事故，因受傷旅客未達「重傷」程度，故未通報台北市政府。迨 94 年 1 月 2 日跨年電扶梯掀頭皮事故發生之後，該公司將前揭注意事項 7.再度修訂為「若於捷運車站及路權範圍內發生人員之死亡、重傷（如五官機能之喪失、肢體毀敗等）或同一事件受傷人數達 3 人以上等非行車事故，比照重大事故之通報方式通報市府長官及交通局。」始有適用。

- (三)惟查跨年活動中台北車站電扶梯事故之通報過程，即 93 年 12 月 31 日 22：39 板南線 14 號電扶梯事故發生後，台北捷運公司行控中心除於 22：47 以簡訊：「22：44 南港線台北車站兩名旅客搭乘電扶梯時不慎摔傷，行控中心呼叫 119 救護車送醫，通報完畢。」緊急傳呼通知各級長官外，嗣後並未全盤掌握最新資訊，注意資訊之更新，尤其對於真正事故原因、實際受傷人數以及傷者之感受與嚴重性等均未持續精確往上傳報；翌日凌晨 2：00 左右，運務中心傅敏雄主任雖將醫院傷者狀況大致轉報運務部譚國光經理，惟仍未掌握傷者確實受傷程度及縫合針數，加上經理專

注於市政府站現場指揮管制，現場吵雜，收到之通報訊息並不清晰，又未要求重報，終致通報至該公司高層之資訊，與實際情形產生嚴重落差，從而導致 94 年 1 月 1 日上午 11 時台北市議會 3 位議員提出口頭質詢，總經理依所知旅客受傷情形（旅客奔跑跌倒，較嚴重之江小姐頭部縫十餘針）向大會說明，惟所描述受傷情形與事實（實際上江小姐頭部縫百餘針，跌倒原因係因人潮擁擠）出入太大，且未誠懇表達歉意，致引起傷者及議員之強烈反彈。

(四)據上，本次跨年活動中所發生之旅客於電扶梯跌傷事件，台北捷運公司按「93 年 12 月 30 日修訂之事故災害緊急通報流程，因傷者受傷程度未符合刑法第 10 條「重傷」之定義，未通報台北市政府」以及「依首揭高運量行控中心工作說明書（版次：4.0）第 4 章第 2 節規定以簡訊傳呼方式進行緊急通報作業，」雖洵屬有據，惟由於該公司相關人員未能確實掌握及傳遞正確事故資訊，致該公司高層一再修正對外陳述內容，造成受傷旅客及社會大眾之不諒解，嚴重損害該公司及台北市政府之聲譽，確有違失。

三、台北捷運公司對本院 92 年糾正案及台北市政府對於捷運場站電扶梯傷人事件之相關促請改善事項並未積極改善，致電扶梯事故年年居高不下，核有疏失。

(一)按台北捷運公司之統計分析，89 年至 93 年電扶梯受傷人數及其受傷率百萬旅次，依序為 227 人（0.85 人）、245 人（0.85 人）、214 人（0.66 人）、247 人（0.78 人）及 241 人（0.69 人），顯見多年來電扶梯事故居高不下。

(二)上開情形，本院曾於 92 年調查台北捷運公司部分站務人員揩油逃票時，即發現該公司未將 92 年 3 月 2 日捷運忠孝復興站電扶梯停擺，造成 5 人受傷之事件列入系統服務指標統計，其理由略以：該事件未造成人員死亡，不符大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 13 條第 1 項第 4 款要件，不符「重大事故」之定義，以及電扶梯傷人事件非屬行車事故，亦非台北大眾捷運股份有限公司系統服務指標第 3 條所稱之「重大行車事故」或「一

般行車事故」，故僅能列入「傷亡率」之統計，而無法在事故統計上真實反應。本院因而於 92 年以：「行車或非行車重大事故，均為大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 13 條所稱之『重大事故』，然依據該辦法訂定之『台北大眾捷運股份有限公司系統服務指標』，卻將重大事故之範圍侷限在『重大行車事故』，致電扶梯傷人事件等非行車事故無法具體反應在事故統計，應予檢討改善。」糾正台北市政府在案。

(三)除本院之糾正外，台北市政府 93 年 4 月 16 日辦理 92 年度經營維護與安全監督定期檢查建議改善事項行車安全及保安組「一、有關 92 年度輕傷人數，雖輕傷人數低於目標值，但發生場所均集中於電扶梯，宜研擬改善方案或對策。對各種事故應加以統計並分析原因，作為改善之參考。」亦提醒捷運公司注意電扶梯跌傷事件之發生。

(四)綜上，電扶梯事故年年居高不下，雖經本院糾正及台北市政府促請改善，然捷運公司並未加強注意，其為「維持電扶梯乘場出口周圍淨空，避免因有旅客逗留，造成旅客的推擠而跌倒受傷。」而於電扶梯出口劃設之淨空標線，亦係本件事故發生後在各方交相責難之下始行作為，即為明證。據此，台北捷運公司對本院 92 年糾正及台北市政府歷年對捷運場站電扶梯傷人事件之相關指導顯然並未積極有效改善，致電扶梯事故年年居高不下，核有疏失。

綜上所述，台北捷運公司於 93 年跨年活動中，未能依月台人潮狀況，適時關閉電扶梯，致旅客多人於電扶梯跌倒受傷；再者，該公司相關人員未能確實掌握及傳遞正確事故資訊，致公司高層一再修正對外陳述內容，造成受傷旅客及社會大眾之不諒解，嚴重損及台北市政府之聲譽；及該公司對本院 92 年糾正案及台北市政府對於電扶梯傷人事件之相關促請改善事項未擬定積極有效對策，致電扶梯事故年年居高不下等均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

註：尚未結案。

附 錄

• 彈劾案

一、提案委員索引表（按筆劃順序排列）

提 案 委 員	案 次
李 伸 一	3
林 時 機	2
柯 明 謀	2
黃 武 次	1、3
黃 勤 鎮	1
趙 昌 平	1
趙 榮 耀	3
謝 慶 輝	1、3

二、被付彈劾人姓名索引表（按筆劃順序排列）

被付彈劾人	案 次
丁 允 中	1
江 蓉 華	2
吳 振 龍	3
余 榮 壽	1
陳 家 富	1
劉 奇 樺	3

三、被付彈劾人所屬機關索引表（按筆劃順序排列）

被 付 彈 劾 人 所 屬 機 關	案 次
台北市立聯合醫院仁愛院區	3
國防部聯合後勤司令部	1
國軍花蓮總醫院	2

四、相關法規索引表（按筆劃順序排列）

相 關 法 規	條 次	案 次
中華民國憲法	第 97 條	1、2、3
公務員服務法	第 1 條、第 7 條	1
	第 1 條、第 5 條、第 6 條	2
	第 1 條、第 5 條、第 7 條	3
公務員懲戒法	第 2 條	1、2、3

五、彈劾案案件統計表

(一)案件別：

單位：

人

案件數	審 查 結 果			案 情 類 別			移 送 機 關		
	移 付 懲 戒	刑 事 罪 嫌	軍 法 罪 嫌	違 法	失 職	違 法 失 職	公 務 員 懲 戒 會	司 法 機 關	軍 法 機 關
3	3	0	0	1	0	2	3	0	0

(二)被彈劾者職位別：

1.依官等別：

單位：人

人數 (合計)	官 等 別							
	選任	特任	簡任	薦任	委任	將官	校官	尉官
6	0	0	1	1	0	0	4	0

2.依職務別：

人 數 (合 計)	官 等 別																			
	普 通 行 政	地 政	財 政	經 建	警 政	文 教	交 通	衛 生	環 保	新 聞	外 交	僑 政	司 法	國 防	農 林	審 計	主 計	人 事	技 術 人 員	其 他
6	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0

(三)被彈劾者服務機關別：

單位：

人

被彈劾人服務機關別	總計	選任	特任	簡任或將官	薦任或校官	委任或尉官	其他
總計	6	-	-	1	5	-	-
台北市立聯合醫院仁愛院區	2	-	-	1	1	-	-
國防部聯合後勤司令部	3	-	-	-	3	-	-
國軍花蓮總醫院	1	-	-	-	1	-	-

・糾正案

一、依被糾正機關名稱索引

被糾正機關	案次
行政院	5、13、27
內政部	1、12
教育部	14、15、17
法務部	11、12
經濟部	5、7
交通部	1、23
行政院新聞局	16
行政院衛生署	8、22、35
行政院環境保護署	5、29
行政院海岸巡防署	2、4
行政院農業委員會	18
行政院原住民族委員會	28
內政部營建署	30
內政部營建署太魯閣國家公園管理處	30
國防部空軍總司令部	33
國防部聯合後勤司令部	32
空軍防砲警衛司令部	33
空軍防砲警衛司令部 912 指揮部	33

臺灣高等法院檢察署	11
被糾正機關	案次
臺灣臺北看守所	11
經濟部水利署	6、19
經濟部水利署第四河川局	19
中國石油股份有限公司	7、10
台灣省自來水股份有限公司	5
交通部民用航空局	23
交通部台灣區國道新建工程局	23
中央健康保險局	8、9、22
行政院農業委員會林務局	30
行政院農業委員會林務局東勢林區管理處	30
台北市政府	6、35
台北大眾捷運股份有限公司	36
高雄市政府捷運工程局	25
台北縣政府	3、6
桃園縣政府	5、21、29
桃園縣政府環境保護局	20
桃園市公所	21
彰化縣政府	26
彰化縣和美鎮公所	26
台南市警察局	34
台東縣政府	28
瑞芳鎮公所	31
福建省連江縣政府	24

二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

類	別	案	次
人事行政		7	
土地行政		3、28	
公共工程		24、31	
水利工程		5、6、19	
交通工程		23、25、26	
交通安全		36	
交通行政		1、27	
林務行政		30	
法務行政		11、12	
海防勤務		2、4	
國防管理		32、33	
國營事業		10	
教育行政		14、15、17	
新聞行政		13、16	
農業行政		18	
環境保護		20、21、29	
醫療管理		8、9、22、35	
警察行政		1、34	

三、相關法規索引（按筆劃順序排列）

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 文	案 次
319 槍擊事件真相調查特別委員會條例	第 8 條	12
土地法施行法	第 7 條	28
大法官會議釋字第 585 號		12
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法	第 13 條	36
大學法	第 1 條	15
山坡地保育利用條例	第 37 條	28
	第 34 條	29
工會法	第 35 條	7
工會會務工作人員管理辦法	第 2 條	7
中央法規標準法	第 5 條	19
中央行政機關組織基準法		18
中油公司工作規則	第 40 條	7
中華民國憲法	第 16 條	16
內部審核處理準則	第 3 條、第 13 條	18
公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法	第 19 條、第 24 條	20
	第 9 條、第 15 條、第 17 條	21
公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法	第 22 條	20
公務員服務法	第 21 條	18
公路法	第 2 條、第 4 條	1
水利法	第 46 條、第 47 條、第 49 條、第 51 條、第 78-1 條	6
	第 78-2 條	19
水土保持計畫監督審查辦法	第 10 條	30
台灣省公有停車場管理辦法		26

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 文	案 次
台灣石油工會辦事細則	第 16 條	7
台灣石油工會所屬分會辦事細則	第 11 條	7
民法	第 765 條	16
民事訴訟法		16
光碟管理條例		13
平均地權條例	第 58 條	3
全民防衛動員準備法	第 9 條、第 14 條	15
全民健康保險法	第 49 條、第 51 條	8
	第 4 條、第 20 條、第 63 條、 第 64 條、第 65 條、第 67 條	22
全民健康保險法施行細則	第 67 條	8
全民健康保險監理委員會組織規程	第 2 條	22
有害事業廢棄物認定標準	第 2 條、第 4 條	21
刑法	第 10 條	36
刑事訴訟法	第 105 條、第 106 條	11
行政院所屬各機關委託研究計畫 管理辦法	第 2 條、第 3 條、第 6 條、 第 7 條、第 8 條、第 13 條	18
行政院海岸巡防署海洋巡防總局 組織條例	第 2 條	4
行政執行法	第 36 條	35
行政程序法	第 4 條、第 5 條、第 6 條、 第 93 條、第 94 條	16
	第 150 條	19
行政資訊公開辦法	第 5 條	18
事務管理規則	第 115 條、第 126 條、第 127 條、第 130 條、第 132 條、 第 133 條、第 135 條	34
事業廢棄物貯存清除處理方法及 設施標準	第 12 條	20

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 文	案 次
河川管理辦法	第 3 條、第 38 條、第 53 條	19
法務部組織法	第 12 條	11
建築技術規則	第 170 條、第 172 條	23
建築法	第 25 條	24
	第 58 條	29
政府採購法	第 22 條	10
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、 第 7 條	18
	第 70 條	25
		30
食品衛生管理法	第 24 條	27
原住民保留地開發管理辦法	第 2 條、第 3 條、第 5 條、 第 16 條、第 24 條、第 28 條	28
海巡署海岸巡防總局辦事細則	第 17 條	2
財政收支劃分法		22
高級中等以上學校學生軍訓實施 辦法	第 4 條	15
高速公路交通管制規則	第 2 條、第 5 條、第 29 條	1
停車場法	第 3 條、第 16 條、第 18 條、 第 29 條、第 30 條	26
國外出差旅費報支要點規則	第 14 條、第 15 條	18
教育人員任用條例	第 16 條、第 16-1 條、第 17 條	17
教育部組織法	第 16 條	15
教育部處務規程	第 20 條、第 28 條、第 77 條、 第 79 條	15
教師法	第 32 條	17
教師申訴評議委員會組織及評議 準則	第 32 條	17

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 文	案 次
教師進修研究獎勵辦法	第 2 條、第 12 條、第 13 條	14
新聞局組織條例	第 19 條	16
勞動基準法	第 19 條	14
森林法	第 2 條	28
會計法		10
	第 3 條、第 95 條	18
道路交通管理處罰條例	第 8 條、第 9 條、第 33 條、 第 40 條、第 87 條、第 92 條	1
道路交通標誌標線號誌設置規則	第 88 條	1
統一捐款獻金收支處理辦法	第 3 條	15
電信法		16
電影法	第 39 條	13
預算法		18
緊急醫療救護法	第 2 條、第 35 條、第 36 條、 第 37 條、第 44 條	35
彰化縣公有收費停車場管理辦法		26
臺灣地區與大陸地區人民關係條例		27
審計法	第 17 條	7
	第 78 條	18
審計法施行細則	第 16 條	7
	第 25 條	18
廢棄物清理法	第 15 條、第 20 條、第 21 條、 第 25 條	20
	第 2 條、第 42 條、第 55 條	21

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 文	案 次
廣播電視法	第 4 條、第 5 條、第 5-1 條、 第 12 條、第 12-1 條、第 14 條、第 19 條、第 25 條、第 31 條、第 32 條、第 33 條、 第 34 條、第 41 條、第 42 條、 第 43 條、第 44 條、第 45 條、 第 45-1 條	16
廣播電視法施行細則	第 11 條	16
澎湖金門馬祖地區進口商品免徵 關稅實施辦法		27
獎勵民間參與交通建設條例		25
獎勵土地所有權人辦理市地重劃 辦法	第 24 條、第 25 條	3
輸入食品查驗辦法		27
環境影響評估法	第 17 條、第 18 條、第 23 條	29
	第 16 條	21
環境影響評估法施行細則	第 37 條、第 38 條	21
環境影響評估細目及範圍認定標 準	第 28 條	21
醫療法	第 73 條	8
		16
	第 15 條、第 60 條、第 73 條	35
警察勤務條例	第 9 條	34
羈押法	第 5 條、第 5-1 條	11
總統副總統選舉罷免法	第 46 條、第 96 條	16
離島建設條例	第 10 條、第 18 條	27

國家圖書館出版品預行編目資料

監察院彈劾案暨糾正案彙編
監察院綜合規劃室編輯
：監察院，民 95
面；公分

中華民國九十四年 /
--初版 --臺北市

ISBN 978-986-00-6156-7 (平裝)

1.監察 2.彈劾

573.831

95015360

中華民國九十四年監察院
彈劾案
糾正案彙編

發行人：杜善良

編輯者：監察院綜合規劃室

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)23413183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真機：(02)23410324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)23413183 轉 539 (02)23566598

傳真機：(02)23579670

展售處：國家書坊台視總店 台北市八德路 3 段 10 號 (02)25781515

五南文化廣場 台中市中山路 6 號 (04)22260330

印刷者：彩綺專業彩色印刷中心

地址：台北市貴陽街 2 段 1 號之 4-1 樓

電話：(02)2311-2772·2311-3773 傳真：(02)2311-7279

中華民國 95 年 8 月初版

定價：新台幣 450 元整

GPN：1009502069

ISBN-13：987-986-00-6156-7 (平裝)

ISBN-10：986-00-6156-4 (平裝)

著作權管理訊息

著作權人：監察院

- ◎ 欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。
請洽監察院綜合規劃室 (電話：23413183)。