

中華民國 100 年

監察院

糾正案彙編(二)



監察院 編印

編輯例言

- 一、本彙編係將監察院民國 100 年經審查決定成立，移送行政機關處理改善之糾正案，予以彙編成冊，以供各界人士參考。
- 二、本彙編內容包括糾正案文及被糾正機關改善情形等資料，按審查委員會審查通過之先後順序編輯成冊，俾利查考。
- 三、本彙編編刊之資料，如有錯誤，尚希賜告監察院綜合規劃室，俾便勘正。

中華民國 100 年監察院糾正案彙編

目次 (第二冊)

- 66、國父紀念館接受少數民族服飾捐贈，逕出具高額鑑價證明書，涉助捐贈人逃漏稅捐；教育部未妥處審計部通知處分案件，均有違失案..... 691
- 67、行政院勞委會召開基本工資審議委員會前，未提供分析研究資料，復未經多數決，逕將基本工資調整建議案報院核定違失案..... 704
- 68、行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」案，成效不彰；另對該計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定，未臻嚴謹等違失案..... 713
- 69、近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享等情案..... 739
- 70、海軍軍艦疏於維護致主機渦輪增壓機滑油洩漏、管夾鬆脫失火，輪機長等未掌握狀況，未提供警報資料處理器資訊以還原事件過程案..... 756
- 71、空軍官校聘雇教官飛行紀律鬆散，致民國 99 年間先後發生二起一級飛安事件等情案..... 763
- 72、行政院個案核定公醫作業基金進用人力，紊亂進用管道、割裂適用勞基法情事；退輔會縱任院方控留員額，降低服務品質並損及員工權益案..... 764
- 73、台電公司辦理第四(龍門)核能發電廠興建計畫，逕自辦理設計變更，輕忽核能安全，且未確實監督承商敷設纜線及落實檢驗等情案..... 774
- 74、行政院衛生署未落實電腦斷層掃描影像品質管理規範，肇生不當重複檢查情事，影響國人診療權益與安全，顯

2 監察院糾正案彙編

有怠失案	786
75、行政院農委會對於市售食用花卉之農藥殘留超標，未見具體改善成效；另對各縣市栽種之源頭管理過於鬆散，均有違失案	790
76、經濟部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，損害政府公信力與形象案	795
77、行政院農委會所屬水產試驗所執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」，逾10年仍未完成，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期案	805
78、行政院海岸巡防署，率爾將東沙島81迫擊砲不納入防衛火力；國防部亦未藉由戰備輔訪主動查知並積極協助妥處，均核有違失案	813
79、國內合法槍枝之管制及非法槍枝之檢肅、防制入境績效不彰，前經本院糾正在案，惟相關機關仍未積極改善，核有違失案	814
80、臺中市政府放任轄內業者違法於住宅區內經營 PUB 酒吧；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」，均核有失當案	823
81、內政部對於可辦理農村社區土地重劃之法令規範未臻周妥完備，且改善既有農村社區生活環境之整體效益亦不彰，核有違失案	844
82、馬祖酒廠實業公司長期以來對營業收入、營業成本及營業費用預算編列未盡覈實，復未就差異分析其原因及提出改進措施等情，均有失當案	860
83、屏東縣崁頂鄉公所辦理老人長期照護中心興建計畫，核有任令工程長期停工及決策過程草率；屏東縣政府亦未確實審核，均有疏失案	865
84、改制前高雄縣政府審理高雄義大皇冠假日飯店計畫變更案與審理天悅大酒店變更計畫案，適用法規前後矛盾，核有違失案	876
85、高捷紅橘線原核定高雄市政府自辦，遽改 BOT 辦理；交	

通部高估自償率；工程會作成爭議性函釋；勞委會未善盡外勞管理，均有違失案.....	896
86、公路總局對於蘇花公路遇颱風或豪雨之封路預警機制缺乏完整配套，未考量災害潛勢，避險資訊傳遞不足，機關聯繫失序，洵有疏失案.....	935
87、臺東縣政府購建新船東方輪完工後，蘭嶼鄉公所爭取接管，業者僅營運 1 年，即以船底挫損為由停航，閒置任其鏽損，確有怠失案.....	943
88、法務部未善盡監督所屬檢察機關依刑事訴訟法第 58 條規定辦理之責，致法院對檢察官送達收受時點認定迭生爭議，侵害人民訴訟權益案.....	946
89、行政院及法務部未能遏止毒品氾濫，勒戒評估作業流於形式、毒品矯正機關醫護人力嚴重短缺，勒戒及戒治制度監督輔導不足案.....	950
90、臺中一中受理性騷擾事件，接獲報告後未作出懲處決議，對受害教師未採取迅速有效保護或彈性處置，均有違失案.....	979
91、財政部課徵法院拍賣或變賣貨物營業稅，相關行政命令及函釋，司法院大法官會議雖已宣告違憲，財政部仍未澈底解決相關疑義違失案.....	986
92、經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水價，致自來水公司長年處於虧損，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費違失案.....	991
93、經濟部所屬智財局低估「智慧財產權 e 網通計畫」之複雜度及所需期程，致開發進度嚴重落後，全案失敗收場，未達成預期效益違失案.....	995
94、陸軍司令部辦理步兵多武器射擊模擬系統採購，違反契約要項，遲延交付場地、未協助承商辦理武器輸出入許可，致延宕無法驗收案.....	1009
95、退輔會及榮工公司辦理民營化，前管理階層違反利益迴避，裁減規劃欠周，鑑價專業欠缺，特定人領取雙薪，	

4 監察院糾正案彙編

- 型鋼遭誤運，帳務欠明等情案.....1020
- 96、桃園縣政府對於南崁溪治理，延宕進行全河段檢討修正；又對於義美公司南崁廠建物占用河川區之拆除作業，藉辭推諉卸責，核有違失案.....1037
- 97、行政院海岸巡防署辦理艦艇各項維修採購作業未當，又因部分艦艇出勤勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事，核有違失案.....1047
- 98、國道新建工程局辦理「國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程」，未督促落實安全衛生管理，亦乏完整明確規範，形成工安漏洞，確有違失案.....1061
- 99、花蓮縣政府辦理「南平中學校舍興建計畫」未覈實評估收容量；延宕訴訟求償作業，配置浮濫，涉有浪費資源，核有疏失案.....1069
- 100、新北市中山國中處理教師性騷擾及性侵害案件，竟以協助該師退休等方式規避懲處責任，辦理師鐸獎資格審查未嚴謹，違失情節嚴重案.....1080
- 101、教育部遲未律定霸凌定義，高中以下學校未設置專任輔導教師，地方政府未為「友善校園總體營造計畫」協力地位等情，均有缺失案.....1088
- 102、行政院農委會林務局輕忽阿里山森林鐵路沿線林木可能造成之危害，對臨時監查未盡周延，肇致小火車發生斷木砸中車廂翻覆案.....1099
- 103、行政院金監會未能積極建立保險業退場機制，對國華人壽及華山產險財務惡化，未即時採取監理措施，致衝擊保險金融秩序案.....1103
- 104、行政院農委會動植物防疫檢疫局對於「農藥製造」未能善盡管理職責；又未督導各縣市政府落實執行檢查等情，均有違失案.....1111
- 105、台電公司龍門施工處辦理龍門(核四)混凝土採購案，未及早辦理採購作業，復曲解法令，誤以限制性招標辦理發包作業違失案.....1120

- 106、財政部關稅總局及臺北關稅局管理鬆散，監督機制失靈，部分主管涉嫌偽造文書，退運已查緝涉及侵害智慧財產權進口貨物違失案..... 1126
- 107、高雄市政府縱容某聯合婦產科診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，致病患因輸入不相符血型而喪命等情，均有疏失案..... 1135
- 108、國內近年雞蛋產銷失衡，致蛋價長期低迷，影響蛋農生計，行政院農委會未確實督導各地方政府落實產銷預警及調節機制違失案..... 1144
- 109、內政部明知香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等缺失，卻放任該院持續收容個案，致屢生性侵害事件，核有違失案..... 1151
- 110、高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫區段徵收作業決策草率；交通部高雄港務局未積極排除經管公地遭人非法占用，致公帑支出不斷增加，均有缺失案..... 1164
- 111、臺北市政府興建文山區「一壽橋」工程案，評估決策過程草率，無法達成原設計使用目標，涉有浪費公帑，顯有違失案..... 1179
- 112、內政部入出國及移民署桃園縣專勤隊一年內陸續發生 2 起收容人逃脫事件，其相關管理、督勤人員涉有怠忽職守，顯有違失案..... 1182
- 113、新北市汐止地政事務所辦理轄內樟樹灣段土地複丈錯誤，造成民間加油站誤建於計畫道路並遭致拆除違失案 .. 1193
- 114、交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫，修訂期間冗長不決；第一航廈整建工程管理不當；道面整建工程延宕多時等違失案..... 1197
- 115、民航局花蓮機場擴建，未考量旅次人數衰退及運具間競爭消長，致效能不彰；花蓮及臺東航空站組織等級未依實際調整等違失案..... 1210
- 116、臺灣鐵路管理局自民國 94 年起每年均虧損百億元以上，負債持續上升，財務顯著惡化，行政院及交通部未有效

6 監察院糾正案彙編

- 協助改善，均屬失當案..... 1217
- 117、行政院未督促新聞局解決公視新任董事會窘境、擬定各公共媒體經營策略、監督公視基金會、華視及中央社之財務運作，均有違失案..... 1226
- 118、國立曾文農工未落實相關法令，致教師於校園內外性侵害女學生；教育部對校長連任考評不實，未能及時懲處失職人員，均有失當案..... 1236
- 119、行政院未監督體委會建立優秀運動選手培養制度，教育部未緝密銜接體育班設立法規，影響學校體育班長期發展，皆有疏失案..... 1249
- 120、我國能源政策之推動機關層級不足，行政院迄未建立能源安全指揮體系，且對於油氣等重大能源採購，過度集中少數國家或地區，洵有失當案..... 1259
- 121、行政院農委會對於 CAS 優良農產品市售抽驗敷衍草率，對於欠缺驗證能力機構，缺乏裁處作為，嚴重斷傷產品認證制度公信力疏失案..... 1263
- 122、財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致管制機制形同虛設違失案..... 1274
- 123、台灣電力公司變壓器驗收規範存有極大漏洞，致不符原認可圖之變壓器有可乘之機，混入並撥配各區處上線使用，影響公共安全違失案..... 1294
- 124、行政院農委會耗資 88 億餘元興建之興達、安平 2 處遠洋漁港，自民國 86 年完工後閒置或低度使用至今，浪費國家鉅額公帑案..... 1302
- 125、中國青年救國團轉型後，內政部對其財務及業務管理採取低度規範，又未依規定訂定該團青年活動中心等場所管理辦法，均有怠失案..... 1310
- 126、內政部訂定之「不動產經紀業報酬計收標準」，未能考量服務報償是否相當，以及房價差異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者多付鉅額服務報酬，

詢有怠失案.....	1316
127、臺北市府社會局等明知王老太太經評估屬嚴重依賴之獨居長者，惟歷次訪視關懷均流於形式，致無法及時阻止渠致死之慘劇等情，核有疏失案.....	1332
128、臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，未據實填載稽查紀錄，亦未依規拆除頂樓違建，其聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失案.....	1356
129、行政院大陸委員會未確實監督財團法人海峽交流基金會依法執行文書查驗證機制，使遭通緝之王○○得跨海提起民事訴訟，有損司法威信，核有違失案.....	1369
130、臺灣桃園地方法院檢察署未積極查明黃○○檢察官遲延辦理 A 女遭性侵案；又桃園縣政府社會局等對於 A 女之母自殺身亡，疏於即時阻止及防治，均有違失案.....	1374

索引表

1、依被糾正機關名稱索引.....	1
2、依糾正案類別索引.....	6
3、依相關法規索引.....	8

目次 (第一冊)

1、各級政府機關(構)對於徵收及購置逾 15 年未完成產權移轉登記之土地之清理績效不彰，核有違失案.....	1
2、經濟部、彰化縣政府及該縣社頭鄉公所未確實辦理並審查「彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心籌建計畫」可行性評估及成本效益分析，核有違失案.....	9
3、原高雄縣政府自民國 73 年間陸續接管澄清湖等市地重劃區後，對欠繳差額地價者未積極辦理催繳並移送法院強制執行，損及政府權益，核有違失案.....	36
4、內政部警政署長期未監督該署保安警察第○總隊落實內控機制，坐令漏溢發退休人員年終、三節慰問金之缺失持續多年，核有失當案.....	41

8 監察院糾正案彙編

- 5、臺中市警察局警紀不彰，員警出入黑道角頭開設不當處所，未確實管制實際勤務狀況，復未能根絕公車私用情事，均核有違失案..... 44
- 6、行政院及內政部多次以函令准予延長建築期限；又全面實施容積率前所核發而未依限施工之建造執照，仍予有效之認定，影響居住安全，均有怠失案..... 59
- 7、行政院衛生署對我國麻醉專科醫師超時、超量、超限工作及人力不足與區域失衡之窘況，未見具體改善對策，肇生執業風險遽增違失案..... 66
- 8、財政部暨所屬國有財產局對經管之國有非公用土地，未能秉持永續經營理念，致部分國有土地出售後，遭長期囤積變相獲利違失案..... 77
- 9、交通部對於兩岸直航部分航線班機不足、票價過高問題，未能即時妥謀對策，致引發民怨及對業者聯合壟斷票價疑慮等疏失案..... 88
- 10、國道新建工程局未詳估就地支撐場鑄工法構築跨深河谷橋梁之風險及可行性，對違法僱用外籍勞工未積極查處，且放任轉包，均有違失案..... 95
- 11、宜蘭監獄未核實認定受刑人健康情形而拒收監，致渠再犯案；矯正機關拒絕收監標準不一；法務部對檢察官後續處理未訂標準作業程序案..... 101
- 12、教育部補助國立體育大學辦理專案補助計畫，管考欠落實；該校未於計畫執行期滿後 1 個月結報、未繳回未執行經費，均有失當案..... 125
- 13、客委會等機關將客家電視、原住民電視及臺灣宏觀電視等節目之製播，委由公視文化事業基金會辦理，紛爭不斷，均有怠失案..... 131
- 14、教育部未善盡職責致學校午餐中毒案件頻傳與貪瀆弊端叢生；對食物中毒定義寬鬆，未建立校園中毒案件通報標準等情，均有疏失案..... 135
- 15、財政部派任土銀轉投資復華金控股權代表，未盡審查之

責，致使公股權益受到巨大損失違失案.....	144
16、中油公司向卡達公司採購液化天然氣 LNG 案，決策草率，且「長期租用液化天然氣 LNG 船採購案」作業不當，肇致鉅額損失違失案.....	161
17、桃園縣政府對桃園醫院名實不符之收費名稱未盡審查之責，致轄管醫療機構浮濫訂定病房自費項目及金額等，均有違失案.....	185
18、可修件轉列一般件，國防部迄無修訂程序，致後次室、後勤整備處及工合會報將 68 項光學儀具轉為一般件，致不當解除遺損核賠會計責任案.....	200
19、國防部執行國軍老舊眷村改建進度持續落後，改建工作及違占建戶排除與土地處分延宕、資金及人力與專業不足等缺失，核有未當案.....	211
20、法務部未善盡監督，依刑訴法第 58 條規定，對於檢察官之送達，應向承辦檢察官為之；承辦檢察官不在辦公處所時，向檢察長為之，致迭生爭議案.....	254
21、國立臺灣科學教育館搬遷，國立史博館於民國 88 年即表達接管意願，惟行政院漠視其需求，致無法解決史博館空間不足問題，核有疏失案.....	258
22、新北市政府草率認定○○科技公司對於女性外勞宿舍裝設監視器及將監控之照片在會議上傳閱，竟依性別工作平等法，為不成立之決議，核有違失案.....	262
23、南投縣政府辦理該縣地方產業交流中心推動計畫，涉有未盡職責及效能過低情事，核有違失案.....	275
24、行政院農委會辦理「檳榔產業專案輔導措施」規劃不周暨該會農糧署辦理「檳榔廢園及廢園轉作計畫」，執行成效不佳，均核有失當案.....	279
25、行政院農業委員會未善盡職責，對於犬隻（含：流浪犬）管理不當，衍生諸多問題，耗費大量社會成本案.....	285
26、南投縣草屯鎮公所辦理烏溪平林堤防土石方資源堆置場興建計畫，未盡職責；經濟部水利署第三河川局又延宕	

辦理相關作業事宜案.....	293
27、行政院衛生署囿於非醫療衛生專業考量因素，輕忽其職 司防疫本份，率爾指示疾病管制局淡化處理疑似「新型 庫賈氏病」事件疏失案.....	299
28、非法船屋於日月潭從事住宿、餐飲等商業行為，且排放 廢水汙染水庫，南投縣政府及經濟部未盡督導管理之 責，均有違失案.....	306
29、國防大學對所屬人員兼課查核不當，又未確實依法辦理 聘雇人員考成作業及相關管理規定，以及未落實差假與 宿舍管理，均有違失案.....	315
30、海軍測校磁站裝備整修案 12 項工程均為主要部分，得標 廠商違反不得轉包規定，且實績證明未含括全案主要部 分，軍備局仍審查合格違失案.....	321
31、國防部籌建○○專案未適時釋商及預算不當致鉅額保 留，陸軍司令部先購設備未保管交接、中科院過早籌購 物料及逕自產製機械件案.....	326
32、交通部民航局提供臺北飛航情報區飛航管制服務，最近 3 年陸續發生違規事件，核有違失案.....	327
33、行政院勞委會南區勞動檢查所於臺塑南亞嘉義二廠火 警，未落實加強檢查命令並依法執行；嘉義縣政府監督 不周，均有違失案.....	331
34、內政部對於離開安置機構或寄養家庭卻無法返家之少 年，未能督促地方政府善盡保護安置及輔導協助之責， 致影響其身心健全之發展，核有疏失案.....	348
35、行政院環保署辦理「○○○環保清潔劑-洗衣粉」環保標 章審查作業，違反「行政院環境保護署環保標章推動使 用作業要點」規定違失案.....	371
36、交通部未探究鋁合金雙胴體高速船於臺灣海峽之適航 性，核發海洋拉拉號運送業許可證書；臺中港務局核發 航行許可證書，致其船艙撕裂落海案.....	376
37、臺北監獄照護收容人許君未盡妥善，醫療內控機制不	

彰；兼任醫師及護士對渠醫療病歷未留任何記載；該監 對醫療業務督導管理不周案.....	391
38、教育部暨科博館辦理竹山車籠埔斷層槽溝保存計畫欠周 延，未依計畫內容，任令承商增加工項，致生履約爭議 而解約等情，核有未當案.....	400
39、教育部怠於監督地方政府落實正常化教學，放任部分地 方政府未落實五育均衡規定，核有違失案.....	420
40、行政院環保署對於事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密 稽核；高雄市政府環保局亦未妥善處理轄境內廢鋁渣非 法堆(棄)置廠房怠失案.....	426
41、台電公司辦理密封型桿上變壓器採購案，驗收作業草 率；又制定變壓器材料規範不周，滋生履約爭端；且善 後處置不當，皆核有違失案.....	435
42、行政院衛生署疾病管制局大幅縮減登革熱及其他病媒傳 染病防治計畫預算經費，亦未設定逐年降低發生率之評 量目標等情案.....	443
43、雲林縣北港鎮公所辦理「北港果菜市場遷建計畫」新建 工程，工程延誤，完工後維護管理不善，浪費公帑，影 響民眾權益，核有違失案.....	451
44、內政部營建署推動執行污水下水道建設計畫近 20 年，然 迄民國 99 年底全國污水下水道普及率仍僅 25.7%，確有 怠失案.....	455
45、內政部營建署未依規定辦理南港展覽館新建工程採購評 選委員圍核作業，又代辦工程採購，未善盡職責，致工 期嚴重延宕，均有違失案.....	469
46、臺北市政府警察局所屬大安、南港、中山分局員警，協 助幫派份子，開設賭場，敗壞警察風紀；內政部警政署 等主管機關疏於監督，均核有違失案.....	474
47、高雄市政府勞工局訓練就業中心經管之小港區訓練場 地，未妥為管理維護，致設施殘破不堪；該府未積極推 動委外經營，均有怠失案.....	496

12 監察院糾正案彙編

- 48、交通部長期漠視遊覽車靠行所衍生問題，復未重視老舊遊覽車輛事故發生率較高現象，未能有效保障乘客及行車安全，核有違失案..... 502
- 49、國道 3 號 3.1 公里邊坡安全係數不符規範要求；高速公路局未恪遵養護規定，確實執行邊坡巡查，且巡查僅限用地或路權範圍內，均有未當案..... 507
- 50、交通部督導民航局執行臺南、嘉義機場擴建工程，效能不彰，未能依實際營運情形調整組織編制，徒增人事任用及成本支出違失案..... 514
- 51、法務部暨所屬政風機構對涉貪司法官，未能積極處理；對檢察官使用內部網路資料之管理鬆散，亦乏有效稽查考核機制，核有嚴重違失案..... 522
- 52、桃園縣八德國中未完成通報責任、延誤處理時機，致霸凌事件接連發生；桃園縣政府未能積極有效協助處理，亦有督導不周之責案..... 526
- 53、國科會中科局藉工程契約要求承包商提供車輛；配置司機卻協助辦理招標有關業務，有利益衝突疑慮，均核有違失案..... 549
- 54、台糖公司籌辦量販事業未能慎始評析其可行性，肇致連年虧損；復對臺南及臺中量販店投資計畫未審慎辦理，嚴重影響經營效益違失案..... 562
- 55、行政院農委會訂定 SPF(無特定病原)認證作業要點有欠嚴謹，危及家畜防疫安全；復花蓮縣政府延宕對蓮貞牧場之裁罰等情，均有違失案..... 572
- 56、財政部處理臺北市杭州南路、潮州、金華及牯嶺街等精華地段國有房地，未能妥予考量土地之整體開發利用效益，罔顧國庫權益違失案..... 581
- 57、行政院農委會延宕瘦肉精案件之移動管制及裁罰；該院衛生署食品安全把關機制闕漏；雲林縣家畜疾病防治所查核輔導無方等情違失案..... 591
- 58、行政院行政大樓內變電室之電磁波遠低於公告標準，卻

編列概算施作電磁波遮蔽工程，損及政府威信等情案	601
59、南投縣中寮鄉公所辦理「投22線道路拓寬工程」建築改良物補償費查估作業錯誤，致溢發補償費；南投縣政府對於查估清冊之審核亦有不周，均有違失案	605
60、臺北市政府警察局萬華分局偵辦洪○○等涉嫌加重強盜罪案件未詳查事證，且進行錄音、錄影及警詢過程，有違相關規定等違失案	610
61、公路總局未落實監造西濱快速公路WH75等工程，致承包商摻雜爐碴土方回填路基，復需動支預算辦理清除，增耗公帑，洵有疏失案	619
62、高雄市政府辦理「南部地區IC智慧卡電子票證系統整合建置計畫」與高捷一卡通競存，減損效益；交通部貿然補助經費，均有怠失案	625
63、民航局屏東及恆春機場，未能適確評估服務運量，致投資效能不彰；又未能有效提升營運績效及設施使用效能，核有違失案	646
64、國軍北投醫院未向高檢署據實陳述陳君病情及危險程度，建議結束住院治療；檢察官未依法進行視察，致渠結束監護處分後再犯殺人案	653
65、司法機關政風機構近年辦理查察司法官貪瀆不法等違紀情形，成效低落，且法務部任令內控機制失靈，未能積極研擬防處對策，核有違失案	658

目次 (第三冊)

131、內政部入出國及移民署處理○○光電公司以商務研習名義，引進大陸地區人民來臺，未能蒐獲致生「假研習、真工作」等情事，核有違失案	1381
132、高雄市政府未恪遵災害應變中心作業要點之規定，覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮，造成該市颱風重大災情，核有缺失案	1387

14 監察院糾正案彙編

- 133、高雄市政府辦理無線網路共用平台建置案，評選委員之產生違規，繼未終止或解除契約；完工後終因無法驗收而解除契約，均有失當案..... 1394
- 134、通傳會怠於遵循電視數位化之政策執行；且對高畫質電視政策之推動，迄未落實；相關主管法律規範建構有欠周延完備，核有疏失案..... 1401
- 135、臺北地檢署對重大經濟罪犯梁君潛逃美國，未能防範未然；財政部及行政院金融監督管理委員會對渠等違法貸款案，均無積極懲處作為案..... 1406
- 136、新北市鷺江國中陳姓、汪姓教師性騷擾男學生、女老師，該校未通報調查；女學生遭強制猥褻，性平會淡化為性騷擾，違失情節嚴重案..... 1418
- 137、高雄市明華國中校舍工程尚未完工驗收即進駐校區，校舍新建工程延宕 6 年餘，仍未完成驗收程序，高雄市政府教育局未善盡監督之責案..... 1432
- 138、艦指部○○艦隊○○級艦○○號執行操演時發生人員落海事件；海軍司令部危機處理闕漏，致危安罅隙與人命殞失案..... 1444
- 139、行政院海岸巡防署海岸巡防總局所屬東、南沙巡防指揮部係海上安全維護管制機關，非正規國防武力，行政院應速補正法制闕漏案..... 1448
- 140、台糖公司為特定公司量身訂定內規，出售霧峰 32 筆土地，決策過程及估價作業有失公平客觀等情，均有未當案..... 1449
- 141、經濟部水利署辦理離島水資源開發及供水改善建設計畫，多項計畫嚴重落後，影響整體供水建設成效，浪費公帑違失案..... 1461
- 142、國內超過 6 成小米酒，以糯米或其他米糧混充釀造而成，財政部疏於督導及稽查，嚴重影響消費者權益案..... 1472
- 143、行政院長期輕忽我國食品安全衛生業務，衛生署、環保署復對食品添加物及 DEHP 等塑化劑未有效管制，行政管

制措施失靈違失案	1480
144、財政部所屬關稅總局臺北關稅局處理魚翅走私案，未查處業者法律責任，反而議處遭業者指控之關員，是非不分，責任不明違失案	1507
145、財政部賦稅署督導地方稅捐稽徵機關，清理欠稅作業效能不彰，難辭監督不周違失案	1518
146、新北市政府對於改制前所轄各鄉鎮市公所民國 99 年度違法辦理追加預算，僅以輔導等方法消極處理；行政院主計處長期坐視中央與地方政府預算間之重大差異等情，均核有違失案	1557
147、屏東縣林邊鄉公所對該鄉民代表會採取強制斷電，致該會無法運作，違反地方制度法及預算法等相關法令等情，核有違失案	1566
148、臺北市停管處辦理停車場興建與營運管理，未確實規劃評估，致虧損連連等，均核有怠失案	1570
149、有關無名屍及尋親民眾 DNA 資料庫，法令規定分歧，未建立明確作業流程及稽核機制；法務部進行整合，未規劃周妥，影響比對成效案	1586
150、教育部辦理中央大學 100 學年度設立「性/別研究博士學位學程」案，審查程序涉有違失，逾越審查流程圖等相關規範，核有不當案	1593
151、屏東縣政府延宕辦理陳○○教師之申訴案，影響人民權益，核有失當案	1597
152、國防部為大鵬新城眷改起造人，遲將消防設備移交予管委會，枉顧生命財產安全，且迄未完成公共設施點交，核有怠失案	1599
153、陸軍航特部用人失當，致違反補保作業規定，將車輛損壞零件送民間維修，確有諸多違失案	1604
154、陸軍機械化步兵第○○旅勤前教育及內部管理未落實；部隊機動未按規定執行，計畫變更未逐級陳報；長途運輸車輛未審慎選派違失案	1610

16 監察院糾正案彙編

- 155、國防部未修訂陸海空軍軍官士官服役條例，杜絕退伍再任領雙薪情事，且對退伍人員未建立有效管理機制，致動態無從掌握，均有違失案..... 1617
- 156、聯勤三支部衛生營醫療○○連內部管理及心輔工作不當致士兵亡故，戕害國軍形象；聯勤司令部、第三支部督導不周，亦有違失案..... 1628
- 157、行政院農委會漠視相關規定，誤認財團法人農村發展基金會接受政府捐助比率未超過 50%，未積極處理退休轉任人員支薪爭議等情案..... 1638
- 158、台電公司「核二廠輻射防護洗衣房新建工程」耗時 19 年，仍未完成總驗收，亦未追究設計單位設計不當之責等情案..... 1648
- 159、新北市政府農業局對富基漁港環境整建工程之設計期程控管不當，又因設計不周、施工階段未能清除基地內地上物，致工期延宕案..... 1655
- 160、行政院對各地方政府保護性社工人力長期不足，未能謀求有效解決方案；復新北市等縣（市）保護社工人員案量負擔沈重，難以落實兒童保護工作，均核有疏失案 1661
- 161、行政院海岸巡防署偵辦槍械走私案件，未落實依法阻斷於海上及岸際，其偵辦及監督機制均有漏隙等情，顯有違失案..... 1680
- 162、改制前臺中縣政府辦理豐洲堤防土資場設置工程，未依規定預估對鄰近交通之影響，造成營運延宕，又未能妥善管理維護案..... 1685
- 163、新竹市政府對兒童及少年保護通報案件，未落實於法定 24 小時內調查處理，致後續輔導處遇失當，內政部亦難辭監督不周之咎，均核有疏失案..... 1690
- 164、嘉義縣阿里山鄉公所辦理賀伯颱風受災戶遷住計畫長達 15 年迄未完成；另嘉義縣政府未依規定執行監督考核機制，均核有失當案..... 1703
- 165、相關主管機關未能有效查處都市計畫工業區土地變相作

- 為住宅使用；又內政部大幅放寬工業區容許使用項目，
均核有怠失案.....1710
- 166、民國 100 年 7 月 7 日桃園機場發生婦人潛入管制區及航
空器事件，內政部警政署及交通部確有怠失案.....1716
- 167、交通部督導民航局執行馬公機場新建工程，機場客、貨
運使用率僅達四成及三成；國際包機專用場站設施使用
效能低落疏失案.....1726
- 168、中央氣象局經管使用臺北市懷生段辦公廳舍，對基地遭
鄰房占用竟一無所悉；改建前未翔實查證鑑界，致延宕
長達 3 年，核有違失案.....1731
- 169、法務部及其所屬矯正署、臺中監獄，暨雲林縣政府辦理
性侵害犯罪加害人林君之治療輔導及登記報到等事宜，
其作業程序核有多項違失案.....1738
- 170、臺北市政府辦理北北基 100 學年度高中職聯測，聯合申
請入學發生高分低就疏失，嚴重斷傷升學考試公信力，
核有疏失案.....1759
- 171、臺北教育大學為籌建教育推廣大樓留用及撥用國有土
地，逾 7 年未提出興建計畫，致土地閒置及低度利用，
洵有怠失案.....1765
- 172、彰化縣政府未指導及考核永靖鄉公所執行棒球場興建工
作；該公所未辦理土地使用分區變更等，延宕建造執照
取得，均有怠失案.....1769
- 173、國立臺灣歷史博物館執行該館籌建計畫，未妥擬分標發
包策略、未控管設計提送及審查作業期程，於法未合且
成效不彰，均有違失案.....1776
- 174、南平中學接收法院裁定學生，與原計畫人數相距甚遠；
花蓮縣府及該校未評估調整改制高中事宜，核有未當案..1791
- 175、教育部未明確定義國中小成績及格標準，建立各年級學
生基本能力檢測機制等情，均有未當案.....1795
- 176、金門縣政府未善盡職責督導金酒公司之經營管理，致其
執行防偽宣導工作不力，對大宗原物料存量管控欠佳，

虛耗人力資源等情違失案	1813
177、行政院衛生署疏於監督，致各地方衛生主管機關監管醫療機構不在全民健康保險給付項目作業等各行其事等情，均有違失案	1824
178、行政院衛生署長期恣置公立醫院將醫療核心業務外包，影響醫療專業與公益性；退輔會對所屬醫院將醫療業務外包，把關不力違失案	1841
179、行政院農委會逕以行政規則排除一般類野生動物輸出入應經中央主管機關同意之規定，影響本土生物多樣性保護，核有違誤案	1852
180、國防部所屬陸軍專科學校就教師懲處事項輕重失衡，未盡查察責任，且疑企圖影響教評會，顯失公正公平立場，核有失當案	1855
181、陸軍機械化步兵第○○旅假日未依規定移置○○公厘榴彈砲，未為防險致死傷，宣教未落實，未重視高風險作業，勤前教育徒具形式案	1864
182、國防部及空軍司令部辦理通次室次長人事案、○○計畫獎勵及○○案出國駐廠人員甄選，未依法行政，斲傷人事、獎勵業務公平合理性案	1868
183、國防部陸軍司令部通信電子資訊處前少將處長羅○○遭共方吸收利用、長期洩漏我國軍事機密資料等情，均有不當案	1869
184、空軍○○聯隊實施○○機試降驗證 H 滑行道，決策管制混亂，危及甫降落○○機，違反副跑道開放作業程序、空軍作業風險管理實施計畫案	1870
185、國防部漠視退役軍士官與退休公務人員再任請領退休俸差異，未停發退役軍職人員任職外包公司之退休俸及優存利息，顯有違失案	1871
186、花蓮縣政府選址欠妥，草率爭取設立廢棄物衍生燃料（RDF）示範廠，致營運效能不彰；經濟部能源局任令設施長期間置，均有未當案	1875

- 187、新竹縣政府違法同意種植生薑之土地使用人，免予負擔水土保持處理維護義務；復未查處及遏止薑田業者長期違法濫用生雞糞違失案..... 1882
- 188、行政院農委會暨所屬林務局執行「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」延宕且執行不力，怠忽職責，無故延宕國家重要建設違失案..... 1887
- 189、國內男女嬰出生比率嚴重失衡，行政院衛生署國民健康局卻長久以來未建立人工流產之通報、監控及稽查機制等情違失案..... 1897
- 190、財政部所屬關稅總局及臺北關稅局，依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員，海關風紀敗壞，嚴重損及國家財政收入違失案..... 1908
- 191、行政院農業委員會擬定之田間農藥殘留監測機制執行不當，且未能落實農藥管理法暨農藥殘留抽驗辦法相關規定違失案..... 1918
- 192、新北市政府對於兒童保護通報案件之調查處理有諸多違失等情；內政部對地方政府社工之專業能力不足，迄未綢繆改善方案，均有疏失案..... 1925
- 193、內政部消防署多年來對於山難救援工作之整合能力不足，致難以有效達成快速救援之目標，核有疏失案..... 1953
- 194、高雄市政府衛生局辦理「衛生局暨所屬市立醫院建置衛生醫療資訊系統(網際網路版)計畫」，未依規定程序陳報審議，並補辦預算，核有違失案..... 1957
- 195、改制前臺南縣政府受理「望明振安宮」申請與「祭祀公業福德爺」係同一主體核發證明過程，與內政部函釋未合，顯有違失案..... 1962
- 196、苗栗縣後龍鎮公所經本院糾正後，仍未積極完成水尾海水浴場辦公行政大樓用地取得等作業；又苗栗縣政府未能善盡監督職責，均有怠失案..... 1967
- 197、南投縣仁愛鄉公所辦理鄉有建築物之興建、管理及使用未盡職責；行政院原住民族委員會對該公所欠缺審核控

- 管機制，核有違失案.....1971
- 198、新竹縣政府受贈少數民族服飾鑑價過程草率，遭質疑幫助納稅人逃漏稅捐；又對該批服飾未做妥善規劃或管理利用，均有違失案.....1983
- 199、國科會為某不符資格廠商放寬資格限制，取得南科減振技術服務案，嚴重違反利益衝突，破壞採購秩序，損及國家權益案.....2000
- 200、行政院勞工委員會及科學工業園區管理局民國99年度對相關行業實施事業單位勞動條件檢查，核有多項違失案..2021
- 201、行政院金管會對財團法人保險犯罪防制中心近年來入不敷出，影響正常運作，及該中心歷年發現重大缺失，未積極有效列管追蹤違失案.....2036
- 202、臺灣菸酒股份有限公司辦理台灣啤酒大陸地區品牌授權廠商招商乙案，核有違反公司法第202條及該公司董事會議事規範違失案.....2044
- 203、台電公司興建馬祖南竿珠山電廠，完工啟用後跳電頻仍，影響當地民眾及國防用電，確有諸多違失案.....2048
- 204、陸軍○○車延壽、○○車缺裝補充案，未年度翻修、閒置或納入保修周轉量；高裝檢結果缺失多，○○車解封驗證無法於時間內完成案.....2061
- 205、國防部空軍司令部辦理○○雷達計畫專案管理不彰，未管制重要時程節點，亦未備妥開發許可文件，增加預算時程等情，確有違失案.....2062

66、國父紀念館接受少數民族服飾捐贈，逕出具高額鑑價證明書，涉助捐贈人逃漏稅捐；教育部未妥處審計部通知處分案件，均有違失案

審查委員會：經 100 年 5 月 12 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 31 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部暨所屬國立國父紀念館 貳、案由：

國父紀念館逕自接受本案少數民族服飾之捐贈，未依規定報由當時之目的事業主管機關教育部認定及出具認明，亦招致外界質疑該館逕出具高額鑑價證明書，提供捐贈人列報捐贈列舉扣除，涉有互為勾結，幫助納稅人逃漏稅捐、規避稅負等不法情事；又該館及教育部辦理該批少數民族服飾之國有財產登記及處理重新鑑價分別延宕 8 個月及 3 年餘，主管機關教育部難辭監督不周之咎。另教育部對本案審計部二次通知處分之案件均未妥處，或未為負責之答復，且有延壓情事，核與審計法第 20 條規定未合等均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係緣起審計部函報，由值日委員核批調查。依國立國父紀念館組織條例第 1 條規定：「國立國父紀念館…，隸屬教育部，掌理國父紀念館、陽明山中山樓之管理、維護，與國父紀念文物資料之蒐集、典藏、展覽及有關文教活動之舉辦等事宜。」是有關國立國父紀念館（下稱國父紀念館）之主管機關為教育部。案經本院於民國（下同）

100年3月16日邀集審計部教育農林審計處到院說明本案該部之查核情形；復於同年4月13日詢問教育部暨所屬國父紀念館、財政部賦稅署、臺北市國稅局相關業務主管人員等，並參酌所檢送之相關資料查核竣事。經深入調查結果，教育部暨所屬國立國父紀念館辦理本案顯有下列未善盡職責之違失：

一、國父紀念館未衡酌該館已無典藏空間、專業人力以及後續維護能力，逕自接受本案該批文物之捐贈；復未報由當時之目的事業主管機關教育部認定及出具認明，即逕行核發受贈文物證明書，核與文化藝術獎助條例第28條規定未合，確有疏失：

(一)依91年6月12日修正「文化藝術獎助條例」第4條規定：「文化藝術事業獎勵、補助之主管機關為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）。但依其他法令規定，由目的事業中央主管機關辦理者，從其規定。」同條例第28條規定：「以具有文化資產價值之文物、古蹟捐贈政府者，得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目及第三十六條第一款規定列舉扣除或列為當年度之費用，不受金額之限制。」「前項文物、古蹟之價值，由目的事業主管機關認定並出具證明。」復依91年6月12日修正「文化資產保存法」第3條規定：「本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：一、古物：指可供鑑賞、研究、發展、宣揚而具有歷史及藝術價值或經教育部指定之器物。…三、民族藝術：指民族及地方特有之藝術。四、民俗及有關文物：指與國民生活有關食、衣、住、行、敬祖、信仰、年節、遊樂及其他風俗、習慣之文物。…」同法第4條規定：「古物與民族藝術之保存、維護、宣揚、權利移轉及保管機構之指定、設立與監督等事項，由教育部主管。」94年2月5日復修正「文化資產保存法」第4條規定：「前條第一款至第六款古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關：在中央為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」再依90年12月19日修正「文化資產保存法施行細則」第9條規定：「關於古物之評鑑、審議事項，教育部得委託文化學術機構或專家學者辦理

之。」爰本案國父紀念館於 93 年 12 月間接受本案許○○、翁○○等 16 人捐贈苗族、侗族、滿族等少數民族服飾計 903 件，前項文物之價值自應依前揭規定，由當時之目的事業主管機關教育部認定並出具證明。

- (二)查國父紀念館於 93 年 11 月接獲捐贈代表人許○○信函略以：願無償捐贈我國少數民族服飾一批。經該館前館長張瑞濱勾選指定熊○○等 5 人辦理該批服飾評鑑。93 年 12 月 4 日該館召開審鑑會議並決議：建請同意接受捐贈，捐贈價格以總價之 7.2 折為準。該館展覽組於 93 年 12 月 14 日曾簽略以：「目前尚無合適之庫存場地，…所有服飾封箱，不作運用，半年清點乙次，只檢驗封條。」該前館長張瑞濱仍於 93 年 12 月 16 日與捐贈人代表簽署少數民族服飾捐贈契約書及捐贈備忘錄，93 年 12 月 22 日該館逕以國館展字第 4549 號函檢送受贈文物證明書予 16 位捐贈人，受贈文物總值新臺幣(下同)2 億 1,085 萬元，係按捐贈人原報價值 2 億 9,285 萬元之 7.2 折計算之。然據教育部向本院說明略以：「本案國父紀念館在無專業人員及庫藏設備之情況下貿然接受捐贈，致衍生後續爭議，且需面對行政、司法訴訟，確有不妥。」
- (三)復據教育部向本院說明略以：「94 年 2 月文化資產保存法修正頒布，同年 11 月正式施行，該法明定文建會為文物、古物之主管機關，文建會亦為文化藝術獎助條例第 28 條之目的事業主管機關。」、「本案如依文化藝術獎助條例第 28 條辦理，則 94 年 11 月前之目的事業主管機關為本部，94 年 11 月(含)以後之目的事業主管機關為文建會。」故本案國父紀念館於 93 年 12 月間受贈本案該批服飾時，本案如依文化藝術獎例第 28 條辦理，則 94 年 11 月前之目的事業主管機關為教育部。且國父紀念館於 94 年 9 月 8 日以國館展字第 0940002909 號函將本案受贈物件函送教育部轉相關機關登記國有財產時，本案文物、古物之目的事業主管機關尚為教育部。教育部社會教育司亦曾將該函會簽總務司等單位，當時依文化藝術獎助條例第 28 條辦理，本案文物之價值，亦應由目的事業主管機關教育部認定並出具證明；該部不能諉為不知該館已逕行出具受贈文物證明書，於法未合，教育部亦難辭監

督不周之咎，核有違失。

(四)經核：國父紀念館未衡酌該館已無典藏空間、專業人力以及後續維護能力，逕自接受本案該批文物之捐贈；復未報由當時之目的事業主管機關教育部認定及出具認明，即逕行核發受贈文物證明書，核與文化藝術獎助條例第 28 條規定未合，確有疏失。

二該館受贈本案該批服飾僅於 94 年間依捐贈備忘錄約定辦理「少數民族服飾展」1 次，竟又於特展期間遺失展品黎族織繡上衣 1 件，獲理賠 36 萬元；近 6 年來幾未妥善規劃利用，任其閒置封存迄今，顯有違失：

(一)依該館與本案捐贈人簽署之少數民族服飾捐贈備忘錄第 4 條約定：本項捐贈完成後，乙方（捐贈人）應於 2 年內辦理 1 次東南亞地區少數民族服飾展，甲方（國父紀念館）負責提供展覽場地。

(二)查該館自 93 年 12 月間受贈該批服飾，依約定於 94 年 7 月 26 日至同年 8 月 21 日提供翠溪藝廊場地辦理「東亞少數民族服飾特展」。因展覽時該館無法提供專業導覽人員，僅有專人現場指引，免費參觀，編有「東亞少數民族服飾」導覽手冊（定價 200 元）供參觀者參閱。復查該館於展覽期間又遺失展品黎族織繡上衣 1 件，獲保險公司全額賠償 36 萬元繳庫。再查自該次特展後，該館將該批服飾以 9 大不鏽鋼箱封存，閒置該館二樓畫庫內，迄未再辦理其他展覽或利用，徒負管理維護責任、費用及蟲蛀、損壞之風險。

(三)核核：該館受贈本案該批服飾僅於 94 年 7、8 月間依捐贈備忘錄約定辦理「少數民族服飾展」1 次，竟又於特展期間遺失展品黎族織繡上衣 1 件，獲理賠 36 萬元繳庫。且自該次特展後，該館將該批服飾以 9 大不鏽鋼箱封存，閒置該館二樓畫庫內，迄未再辦理其他展覽或利用，近 6 年來未妥善規劃利用任其閒置封存，顯有違失。

三該館自 93 年 12 月間受贈該批服飾，延宕 8 個月，迄 94 年 9 月始函教育部轉陳行政院核定該批服飾之主管機關，俾辦理國有財產登記，顯有疏失：

(一)依 92 年 2 月 6 日修正「國有財產法」第 37 條規定：「國家接受

捐贈之財產，屬於第三條規定之範圍者，應由受贈機關隨時通知財政部轉報行政院，視其用途指定其主管機關。」次依 89 年 11 月 15 日修正「國有財產法施行細則」第 29 條規定：「依本法第三十七條接受捐贈之財產，主管機關應指定管理機關辦理國有登記或確定其權屬之程序。」復依「事務管理手冊」「國有公用財產管理」十二、規定：「各機關接受捐贈財產，應檢附捐贈者同意捐贈之意思表示文件及捐贈財產之基本資料，並說明有無附有負擔及使用用途，依國有財產法有關規定，層報行政院指定主管機關後，由主管機關指定管理機關，辦理國有登記或確定其權屬之程序。」再依中央政府各機關珍貴動產不動產管理要點十五、規定：「各機關對所管珍貴動產、不動產之增減，應按季依其增減動態造具珍貴動產、不動產增減表及結存表…，作為財產增減表及財產增減結存表之附表，陳報主管機關。除公司組織之國營事業外，主管機關應彙轉財政部國有財產局彙整。」同要點十六、規定：「各機關對所管珍貴動產、不動產，應於每一會計年度終了時，編具公用珍貴動產、不動產目錄及目錄總表，連同公用財產目錄及總目錄，陳報主管機關彙轉財政部、中央主計機關及審計機關，據以辦理中央政府總決算及中央政府總會計事宜。」爰本案應由受贈機關國父紀念館隨時通知財政部轉報行政院，指定其主管機關，主管機關應指定管理機關辦理國有登記或確定其權屬之程序，且對所管珍貴動產應於每一會計年度終了時，編具公用珍貴動產及目錄總表，陳報主管機關彙轉財政部、中央主計機關及審計機關，據以辦理中央政府總決算及中央政府總會計事宜。

(二)查該館自 93 年 12 月間受贈該批服飾，迄 94 年 9 月 8 日始以國館展字第 0940002909 號函請教育部轉陳行政院核定該批少數民族服飾之主管機關，以便辦理財產登記。教育部於 94 年 9 月 21 日函請財政部轉陳行政院指定該批服飾之主管機關。行政院於 94 年 10 月 11 日以院授財產接字第 0940029562 號函指定教育部為該批財產之主管機關；該部並於 94 年 10 月 14 日以台總（一）字第 0940141057 號函指定該館為管理機關，該館 94 年 11 月登列財產帳。

(三)復查該館 93 年 12 月間接受該批服飾捐贈延宕 8 個月之久，始依國有財產法第 37 條暨國有公用財產管理手冊第 12 點規定，於 98 年 9 月 8 日函請教育部轉陳行政院核定該批少數民族服飾之主管機關，以便辦理財產登記。據教育部向本院說明略以：「未來本部將再督導館所，於接受財產捐贈後應立即辦理財產登記作業。」、「未來本部在接獲各館所申請登記財產管理機關時，亦會更加注意其內容是否與該單位掌理事項有直接相關，俾能降低爭議。」

(四)經核：該館自 93 年 12 月間受贈該批服飾，延宕 8 個月，始於 94 年 9 月始函教育部轉陳行政院核定該批服飾之主管機關，俾辦理國有財產登記，顯有疏失。

四、教育部未本主管機關權責積極處理本案重新鑑價，自 94 年 11 月臺北市國稅局通知該部查明該批服飾鑑價是否妥適，至 97 年 12 月該館完成重新鑑價程序，長達 3 年餘，教育部暨所屬國父紀念館延宕辦理時效，均有違失：

(一)依 91 年 6 月 12 日修正「文化藝術獎助條例」第 28 條規定：「以具有文化資產價值之文物、古蹟捐贈政府者，得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目及第三十六條第一款規定列舉扣除或列為當年度之費用，不受金額之限制。」「前項文物、古蹟之價值，由目的事業主管機關認定並出具證明。」是本案 93 年 12 月國父紀念館受贈之文物，應由當時之目的事業主管機關教育部認定並出具證明。

(二)查本案捐贈人以國父紀念館 93 年 12 月第 1 次出具之受贈文物證明書列報綜合所得稅扣除額。惟查 94 年 11 月 29 日財政部臺北市國稅局松山分局函請教育部查明該批服飾報價是否妥適，然捐贈人未能提示取得成本及支付價款流程等相關資料，教育部遂再函請該館依文化藝術獎助條例第 28 條規定，詳細敘明办理流程及緣由，送交文物之目的事業主管機關（文化資產保存法 94 年 2 月 5 日修正後之主管機關為文建會）補開證明，並依財政部 94 年 12 月 30 日「研商個人以文物、古物、藝術品、美術品或其他具歷史、文化、藝術、科學等價值之物件捐贈，其綜合所得稅捐贈列舉扣

除金額如何認定相關事宜會議」決議，協助本案捐贈人翁○○等人辦理。該館爰於 95 年 1 月 20 日函請文建會協助提供文物審議流程相關規定及審查委員備選名單，俾憑作業。經文建會 95 年 2 月 10 日函請國立文化資產保存研究中心籌備處研提相關建議事項，並指導後續鑑價相關行政程序。

(三)復查教育部於 95 年 1 月 25 日授權該館召開鑑價會議，俟相關程序完備後，再由該部依審查結果認定並出具證明。該批服飾經該館自 95 年 4 月 13 日至 97 年 12 月 8 日共辦理 4 次鑑價(8 次鑑價會議)，鑑價金額從 1 億 5,202 萬 6,000 元、2,067 萬 7,000 元、2,317 萬 5,000 元，至最後鑑定價格 2,780 萬 9,400 元，始經教育部 98 年 1 月 23 日台社(三)字第 0980000918 號函及文建會 98 年 10 月 12 日文壹字第 0983408061 號函分別同意、備查，並核發文物捐贈證明。捐贈價值從原列 2 億 1,085 萬元，降為 2,780 萬 9,400 元。

(四)經核：教育部未本主管機關權責積極處理本案重新鑑價，自 94 年 11 月臺北市國稅局松山分局通知教育部查明該批服飾鑑價是否妥適，遲至 97 年 12 月始完成完成最後鑑價程序，長達 3 年餘，教育部暨所屬國父紀念館延宕辦理時效，均核有違失。

五、本案國父紀念館核有上述一至四之各項違失，主管機關教育部亦難辭監督不周之咎；甚至招致外界質疑本案該館逕發高額鑑價證明書，涉有互為勾結，提供捐贈人申報綜合所得稅減稅、退稅，並幫助他人逃漏稅捐，成為納稅人規避稅負之管道等不法情事，核有違失：

(一)依前揭 91 年 6 月 12 日修正「文化藝術獎助條例」第 28 條、「文化資產保存法」第 4 條、90 年 12 月 19 日修正「文化資產保存法施行細則」第 9 條以及國立國父紀念館組織條例第 1 條：「國立國父紀念館…，隸屬教育部，…」規定，是有關本案國父紀念館於 93 年 12 月間接受本案許○○、翁○○等 16 人捐贈少數民族服飾，前項文物之價值自應依前揭規定，由當時之目的事業主管機關教育部認定並出具證明。又教育部於 93 年 12 月間當時亦為文化資產保存業務以及國父紀念館之主管機關，負有監督管理之職

掌。爰本案核有上述一至四之各項違失，主管機關教育部難辭監督不周之咎。

(二)至有關本案及捐贈人翁○○等 4 位本案捐贈人復於 94 年度 10 月向新竹縣政府捐贈大陸少數民族服飾一批等類似本案之綜合所得稅核課情形，據財政部賦稅署、教育部暨所屬國父紀念館等相關機關向本院說明及提供到院之資料略以：

1. 查該館於 93 年 12 月 4 日第 1 次鑑價以申報價格 7.2 折 2 億 1,085 萬元達成捐贈。因捐贈人對捐贈物無法取得成本及支付價款流程等相關資料，復無目的事業主管機關開立證明，致稅捐機關無法同意列報扣除個人綜合所得稅。爰臺北市國稅局松山分局於 94 年 11 月 29 日以財北國稅松山綜所字第 0940209229 號函請教育部重新考量該捐贈之妥適性。
2. 復查本案各捐贈人 93 年度個人綜合所得稅之申報退稅金額及因重新鑑價重發受贈文物證明書之調整後補稅金額，據財政部賦稅署說明略以：「本案捐贈人 16 人 93 年度依第 1 次受贈文物證明書記載金額列報扣除金額 210,850,000 元，其申報退稅金額為 24,706,259 元；由稽徵機關依國父紀念館核發第 2 次受贈證明書所載金額後，復分別於 98、99 年度核定調整捐贈人原列報捐贈列舉扣除額 27,809,400 元，渠等『調整後補稅金額』共計 56,416,523 元。且『調整後補稅金額』係指純粹因本案捐贈列舉扣除額調整之補稅金額。是本案影響之稅收金額甚鉅。」由此顯見本案該館第 1 次該館逕發高額鑑價證明書所影響之申報退稅與調整後補稅金額前後差距達 8 千萬元。
3. 本案捐贈人許○○等 11 人於 98 年 4 月 6 日向該館申請撤銷捐贈時說明略以：「渠等捐贈標的物之原意，除了各捐贈人依法得享有所得稅之抵減外，乃冀望該館繼續投入資金與人力，深入研究與定期發表學術成果，…」
4. 捐贈人許○○復於 98 年 4 月 28 日函翁○○等，認翁員等明顯有以不法之方法欺瞞渠等捐贈人以及各受贈機關略以：「翁○○於 93 年底與曾○○決定出售共有之少數民族服飾文物，且可代買方捐贈予政府機關，作為個人綜合所得稅之捐贈扣除為

由，由渠向翁○○購買少數民族服飾乙批，然翁○○出售予渠偽稱有 2 億餘元價值之文物（部分出售予高○、周○○、薛○○、徐○○等人），…93 年 6 月間，翁○○擬捐贈予歷史博物館之文物共 1,222 件，翁○○報價 2 億 8,933 萬元，並願按報價 6 折捐贈該館，然歷史博物館僅同意按 4 折受贈，故歷史博物館於 93 年 6 月 30 日發函拒絕翁○○之捐贈。翁○○竟又於 93 年 11 月 3 日改發函國父紀念館表明願捐贈文物予該館，數量減少為 903 件，報價卻反增加為 2 億 9,284 萬元，明顯有詐欺之情事。…翁○○於 94 年 8 月間又重施故技，將 840 件文物，按翁○○報價之 8.3 折捐贈予新竹縣（政府）文化局。……特再發函翁○○，撤銷雙方 93 年 12 月 13 日之買賣契約，請於 98 年 5 月 6 日前返還本人買賣價金 1,595 萬元……」。經國父紀念館洽請法律顧問提供意見略以：許○○明知取得成本僅 1,595 萬元，竟與其他捐贈者以有 2 億餘元之價值為由要求開立收據，達詐取稅款之目的，已有詐欺之行為，宜向檢調機關告發。該館爰於 98 年 5 月 5 日將相關資料函送臺灣臺北地方法院檢察署、法務部調查局、財政部臺北市國稅局松山分局等機關。

5. 另翁○○等 25 人復於 94 年度捐贈大陸少數民族服飾一批予新竹縣政府，審定鑑價 421,450,000 元。據財政部向本院說明略以：「94 年 10 月新竹縣政府接受翁○○君等 25 人捐贈大陸少數民族服飾一批，經受贈單位新竹縣政府審定鑑價 421,450,000 元，並開立捐贈價格認定書供捐贈人列報捐贈列舉扣除額。」

(1) 翁○○等 25 人（其中翁○○、高○、薛○○、周○○ 4 人係為本案捐贈人）復於 94 年 10 月捐贈大陸少數民族服飾一批予新竹縣政府，經受贈機關新竹縣政府審定鑑價 421,450,000 元（以渠等提供之價格按 8.3 折審定鑑價），並開立捐贈價格認定書供捐贈人列報捐贈之列舉扣除額。經財政部臺北市國稅局向贈與人函查，均無法提供其贈與物之來源、出處及購入價款證明等相關資料。

(2) 依據臺灣新竹地方法院檢察署檢察官 98 年度偵字第 974 號不起訴處分書提及：渠等均坦承係以捐贈金額（即鑑定價格）

20%至 28%不等之價格購入該批捐贈文物。又前揭不起訴處分書之附表亦顯示：「翁○○等 25 人捐贈 851 件，捐贈金額 4 億 2,145 萬元，因捐贈抵扣影響之稅額計 1 億 6,233 萬 5,766 元。」

6.財政部以 95 年 11 月 13 日台財稅字第 09504551210 號函釋略以：建請各級政府機關學校或教育、文化、公益、慈善機關或團體於接受捐贈前，審慎考量受贈物與其目的主管業務或創設目的有無關連，接受捐贈是否恰當適法，有無可能成為納稅人逃漏稅捐之管道等相關問題。

(三)又依國立國父紀念館組織條例第 8 條規定：「本館辦事細則，由本館擬訂，報請教育部核定之。」惟查該館迄未訂定該館辦事細則，報請教育部核定。再據國父紀念館向本院說明略以：「本館於 75 年 7 月 4 日公布該館組織條例後並未擬定辦事細則，細究其原因，因年代久遠已無可考」。國父紀念館及教育部顯有疏失，併此指明。

(四)經核：本案國父紀念館核有上述一至四之各項違失，主管機關教育部難辭監督不周之咎；尤以該館對本案捐贈人之捐贈物均無法提供其捐贈文物之來源、出處或購入價款及支付價款流程證明等相關資料，亦未依法即草率以申報價格 7.2 折逕發第 1 次高額鑑價證明書，復因無目的事業主管機關開立證明，致使稅務機關無法同意列報扣除個人綜合所得稅。甚或本案部分捐贈人 94 年度仍未能提示取得成本及支付價款流程等相關資料，以申報價格更高折扣 8.3 折再向其他政府機關新竹縣政府捐贈，並開立受贈文物證明書計 4 億 2 千萬餘元，因捐贈抵扣影響之稅額更高達 1 億 6 千餘元。且誠如教育部、臺北市國稅局松山分局所指摘「本案國父紀念館在無專業人員及庫藏設備之情況下貿然接受捐贈，致衍生後續爭議，且需面對行政、司法訴訟，確有不妥」、「請該部慎處捐贈鑑價價格是否妥適，以免有幫助逃漏稅之情形。」，更因而引致多件行政、司法訴訟，徒增行政成本，亦遂導致外界質疑本案該館逕發高額鑑價證明書，涉有互為勾結，提供捐贈人申報綜合所得稅減稅、退稅，並幫助他人逃漏稅捐，成為納稅人規

避稅負之管道等不法情事，核有違失。

六、審計部於 98 年 10 月、99 年 8 月二次通知處分之案件函請教育部查明本案相關人員應負之責任妥為處理，以及檢討查處相關事項，復經多次函催，惟該部均未妥處，或未為負責之答復，且有延壓情事，核與審計法第 20 條規定未合，顯見本案該部對審計機關依法行使審計職權未予尊重，確有違失：

- (一)依審計法第 20 條規定：「對於審計機關通知處分之案件，各機關有延壓或處分不當情事，審計機關應查詢之，各機關應為負責之答復。」「審計機關對各機關不負責答復，或對其答復認為不當時，得由審計部呈請監察院核辦。」本案教育部對審計機關通知處分案件或查詢自應儘速為負責之答復。
- (二)查審計部以 98 年 10 月 22 日台審部教字第 0982001140 號函教育部「請查明本案相關人員應負之責任，妥為處理。並就所屬機關學校有無類此情事通盤檢討，研訂規範。」惟查教育部分別於 98 年 12 月 4 日、99 年 1 月 21 日函請審計部一再展延，迄 99 年 2 月 1 日始查復審計部，然審計部認為「教育部說明仍有諸多疑義，且通知查明本案作業過程及相關人員應負之責任妥為處理，並就所屬相關學校有無類此情事通盤檢討，研訂規範欠妥，未獲函復，爰規劃列入 99 年度第 1 期財務收支及決算抽查，俾於抽查時查證」。
- (三)復查審計部於 99 年 8 月 24 日以台審部教字第 0992000824 號函教育部就捐贈人許○○98 年 4 月 28 日致國父紀念館、國立歷史博物館、國立故宮博物院函，說明其買入價金僅 1,595 萬元，以及該批文物曾經國立歷史博物館於 93 年 6 月 30 日發函拒絕翁○○之捐贈，請該部檢討查復本案最後鑑價 2,780 萬 9,400 元是否合宜等。詎經審計部 99 年 9 月 29 日、10 月 8 日、11 月 4 日三次函催，期間教育部僅於 99 年 10 月 4 日函請審計部展延辦理時程，遲未查復。迄 99 年 11 月 11 日始函復審計部。然審計部復認為「本案教育部仍未依審計部通知事項查明：1.捐贈人致函說明其買入價金僅 1,595 萬元。2.該批服飾曾經國立歷史博物館於 93 年 6 月 30 日發函拒絕翁○○之捐贈。3.切實查明檢討由該館接受捐贈及最

後鑑價 2,780 萬 9,400 元是合宜等，確實查明該館及該部人員責任妥處及為負責之答復」。審計部遂依審計法第 20 條第 2 項規定，於 100 年 2 月 18 日函本院核辦。

(四)再查本院調查本案之詢問通知於 100 年 3 月 23 日送教育部，該部始於同年月 24 日以「國父紀念館在無專業人員及庫藏設備之情況下貿然接受捐贈，致衍生後續爭議，且需面對行政、司法訴訟」為由，函請國父紀念館澈底檢討全案並就相關人員疏失妥為處理。尤以該部僅要求該館檢討，卻未對本案該部之處理過程澈底檢討，亦查明該部相關失職人員責任，仍推諉卸責。該部對審計部未為負責之答復可見一斑。

(五)經核：審計部於 98 年 10 月、99 年 8 月二次通知處分之案件函請教育部查明本案相關人員應負之責任妥為處理，以及檢討查處相關事項，復經多次函催，惟該部均未妥處，或未為負責之答復，或未查處國父紀念館與該部相關人員之責任，且有延壓遲未查復，或一再展延結果仍未為負責之答復情事，核與審計法第 20 條規定未合，顯見本案該部對審計機關依法行使審計職權未予尊重，確有違失。

綜上所述，國父紀念館逕自接受本案少數民族服飾之捐贈，未依規定報由當時之目的事業主管機關教育部認定及出具認明，亦招致外界質疑該館逕出具高額鑑價證明書，提供捐贈人列報捐贈列舉扣除，涉有互為勾結，幫助納稅人逃漏稅捐、規避稅負等不法情事；又該館及教育部辦理該批少數民族服飾之國有財產登記及處理重新鑑價分別延宕 8 個月及 3 年餘，主管機關教育部難辭監督不周之咎。另教育部對本案審計部二次通知處分之案件均未妥處，或未為負責之答復，且有延壓情事，核與審計法第 20 條規定未合等均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善。

被糾正機關改善情形

一、研修法令：

(一)防杜「假捐贈真逃稅」情事再度發生：

財政部特函請各級政府機關學校或教育、文化、公益、慈善機關或團體於接受捐贈前，審慎考量受贈物與其目的主管業務或創設目的有無關連，接受捐贈是否恰當適法，有無可能成為納稅人逃漏稅捐之管道等相關問題。

(二)訂定機關接受文物資產捐贈審議規範：

文化部已訂頒「政府機關（構）接受具文化資產價值之文物捐贈注意事項」，明定「捐贈人如需捐贈價值證明以供列報所得稅時列舉扣除或列為當年度之費用者，應經審議會議三分之二以上委員出席，其中外聘委員專家學者不得少於三分之一，並經出席委員二分之一以上同意，由受贈機關（構）將審議會議紀錄及相關文件、列冊報目的事業主管機關認定並出具證明」。

二人員議處情形：該館副館長、主任及承辦人各予以申誡一次。

註：經 100 年 8 月 11 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 4 屆第 34 次聯席會議決議：結案存查

67、行政院勞委會召開基本工資審議委員會前，未提供分析研究資料，復未經多數決，逕將基本工資調整建議案報院核定違失案

審查委員會：經 100 年 5 月 17 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院勞工委員會

貳、案由：

行政院勞工委員會未依「基本工資審議辦法」第 4 條規定，於事前提供關於調整基本工資之研究分析資料，且在未經多數委員決議通過情形下，竟由主席建議基本工資建議調整為每月新臺幣 17,880 元報陳行政院核定，其調整程序明顯違反上開辦法之規定，致引發爭議與不滿，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）25 年 12 月 23 日國民政府根據國際勞工組織第 26 號公約公布最低工資法，惟因故未實施，57 年 3 月 16 日發布「基本工資暫行辦法」，73 年 8 月 1 日勞動基準法施行，74 年廢止基本工資暫行辦法，並於同年 3 月 21 日施行基本工資審議辦法，歷經 5 次修正，99 年 9 月 13 日召開第 23 次基本工資審議委員會後，經行政院勞工委員會報請行政院核定調整基本工資為新臺幣（下同）17,880 元；時薪由 95 元調整至 98 元，於 100 年 1 月 1 日起實施。惟據全國產業總工會陳訴，行政院核定上開基本工資調整案，疑似違反「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（下稱兩公約）及其施行

法。

為釐清全案事實，本院先向行政院勞工委員會、內政部及行政院主計處等機關調卷，並於 100 年 1 月 18 日約詢該會副主任委員潘世偉，行政院主計處副局長劉天賜、內政部社會司專門委員祝健芳等主管及相關人員，並提供相關資料，經調查發現下列事項顯有違失，茲將糾正事實與理由分述如下：

「基本工資審議辦法」第 5 條第 2 項已明定基本工資之調整應經「基本工資審議委員會審議通過」，行政院勞工委員會召開基本工資審議委員會以決定是否調整基本工資時，既未在事前依該辦法第 4 條規定提供關於調整基本工資之研究分析資料，致本案審議時缺乏客觀評估意見，勞資雙方各持己見，難有共識，且在未經多數委員決議通過情形下，竟由主席建議基本工資建議調整為每月新臺幣 17,880 元報陳行政院核定，其調整程序明顯違反上開辦法之規定，致引發爭議與不滿：

一、關於基本工資之訂定，勞動基準法（下稱勞基法）第 21 條規定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。（第一項）前項基本工資，由中央主管機關設基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。（第二項）前項基本工資審議委員會之組織及其審議程序等事項，由中央主管機關另以辦法定之。（第三項）」「基本工資審議辦法」第 4 條規定：「基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集左列資料並研究之。一、國家經濟發展狀況。二、躉售物價指數。三、消費者物價指數。四、國民所得與平均每人所得。五、各業勞動生產力及就業狀況。六、各業勞工工資。七、家庭收支調查統計。」同辦法第 5 條規定：「基本工資審議委員會原則於每年第三季進行審議。（第一項）基本工資經基本工資審議委員會審議通過擬予調整時，由行政院勞工委員會報行政院核定後公告實施。（第二項）」

二、查自 45 年訂定基本工資為每月 300 元以來，歷經 19 次調整，目前基本工資業於 99 年 9 月 13 日召開第 23 次會議後，調整為 17,880 元，時薪調整至 98 元，案經行政院核定自 100 年 1 月 1 日起實施。由歷次調整基本工資情形觀之，72 年 5 月 1 日至 85 年 9 月 1 日係

參考每人每年最終財消費支出、家庭戶數、平均每戶人口及就業人口、消費者物價指數成長率、製造業平均薪資、製造業勞動生產力指數等統計資料，提出 4 項參考公式，運用 11 次計算公式據以調整基本工資數額（表 1 及表 2）。86 年 10 月迄今則無基本工資計算公式可資參考，惟基本工資審議委員會就基本工資調整方式決議略以：「由審議委員會籌組專案研修小組，廣泛蒐集各國相關資料，就現行計算公式計算變數檢討修正，再提基本工資審議委員會評估」、「考量近 10 年物價指數之變動及勞工分享經濟成長成果，爰擬基本工資調幅」、「委託中華民國經濟研究院之評估結果有結論後，再召開會議。並請幕僚單位加強蒐集經濟指標及就業狀況數據，併為參考」、「基本工資調整應考量勞工基本生活水準之維持，並應衡酌整體經濟就業情勢，審慎評估。」（表 3）因此，歷次調整基本工資係以計算公式、委託研究機構提出評估結果或考量經濟就業情勢提會審議後，依決議事項辦理。

三、惟查 99 年 9 月 13 日基本工資審議委員會第 23 次會議資料，勞委會僅提供經濟指標及就業狀況變化 13 項統計數據，並未就相關統計資料研究分析，致缺乏客觀評估意見可供討論，故本案勞方堅持調整至 22,115 元（27.9%），資方建議調整至 1.5%-2%，雙方並無共識。復勞委會未依勞基法第 21 條第 3 項明確規定基本工資審議委員會之審議程序，且對於討論事項，究採共識決、表決、兩案並陳、或由主席裁決方式處理，均乏議事進程序，因此，本案勞資雙方各持己見時，當日 11 時 30 分至 12 時二方分開進行內部溝通，然會議紀錄並未記載基本工資調整幅度如何產生，勞委會卻認為勞資代表均充分表達意見，因雙方難有共識，最後由主席建議：「…通盤考量當前失業率之狀況並兼顧未來經濟成長之動能，基本工資建議調整為每月 17,880 元、每小時 98 元，調幅 3.47%。全案將報陳行政院核定。」

據上論結，「基本工資審議辦法」第 5 條第 2 項已明定基本工資應經「基本工資審議委員會審議通過」，在 99 年 9 月 13 日基本工資審議委員會第 23 次會議中，關於基本工資之調整，勞委會既未依「基本工資審議辦法」第 4 條規定，提供研究分析資料，致本案審議時缺乏客

觀評估意見，難有共識，勞方堅持調整至 22,115 元（27.9%），資方建議調整至 1.5%-2%，雙方各持己見時，在未經多數委員決議通過情形下，竟由主席建議，基本工資建議調整為每月 17,880 元、每小時 98 元，調幅 3.47%後，報陳行政院核定，其調整程序不僅事先未善盡審慎評估之責，且明顯違反上開辦法第 5 條第 2 項之規定，致引發爭議與不滿，顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

表 1.基本工資歷年調整情形（單位：元）

項次	調整時間	調整金額	各業平均薪資	基本工資佔當年各業平均工資之比例	有無運用基本工資參考公式
1	45 年	300			無
2	53 年	450			
3	57 年	600			
4	67.12.1	2,400			
5	69.5.1	3,300			
6	72.5.1	5,700			有
7	73.7.1	6,150			有
8	75.11.1	6,900	15,131	45.60%	有
9	77.7.1	8,130	18,412	44.16%	有
10	78.7.1	8,820	21,263	41.48%	有
11	79.8.1	9,750	24,336	40.06%	有
12	80.8.1	11,040	26,904	41.03%	有
13	81.8.1	12,365	29,473	41.95%	無
14	82.8.16	13,350	31,735	42.07%	有
15	83.8.20	14,010	33,689	41.59%	有
16	84.8.1	14,880	35,421	42.01%	有
17	85.9.1	15,360	36,735	41.81%	有
18	86.10.16	15,840	38,530	41.11%	無
	87 年	15,840	39,726	39.87%	
	88 年	15,840	40,908	38.72%	
	89 年	15,840	41,938	37.77%	
	90 年	15,840	42,042	37.68%	
	91 年	15,840	41,667	38.02%	
	92 年	15,840	42,287	37.46%	

項次	調整時間	調整金額	各業平均薪資	基本工資佔當年各業平均工資之比例	有無運用基本工資參考公式
18	93年	15,840	43,021	36.82%	無
	94年	15,840	43,615	36.32%	
	95年	15,840	44,107	35.91%	
19	96.7.1	17,280	44,414	38.91%	
20	100.1.1	17,880			

資料來源：99年11月15日行政院勞工委員會及行政院主計處資料。

表 2.歷次基本工資參考公式

時間	基本工資參考公式
72.5.1 至 78.7.1	基本工資 = { 【 (每人每年最終財消費支出×家庭戶數×平均每戶人口) ÷ (家庭戶數×平均每戶就業人口) 】 ÷ 12 × (1 + 消費者物價指數成長率) + 製造業平均薪資 } ÷ 2
79.8.1 至 80.8.1	(依沿用公式求算之 79 年基本工資 ÷ 依沿用公式求算之 78 年基本工資) 必需 ≤ (78 年製造業勞動生產力指數 ÷ 77 年製造業勞動生產力指數) 否則必需以【78 年沿用公式求算之數額 × (1 + 78 年製造業勞動生產力指數成長率)】作為 79 年應調整之基本工資數額。
82.8.16	以 79 年修正後之公式經濟部所提之公式為基準，以各公式相對 81 年之成長率相加後平均做為 82 年基本工資之調幅。
83.8.20 至 85.9.1	基本工資 = 【上次行政院核定之基本工資 × (1 + 消費者物價指數上升率 + 1/2 工業部門勞動生產力上升率)】

資料來源：99年11月15日行政院勞工委員會及行政院主計處資料。

表 3.基本工資審議委員會第 19 次至 23 次會議資料情形表

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
96.4.27 基本工資審議委員會第 19 次會議	第 18 次基本工資審議委員會決議辦理情形： 1. 報告事項，案由一：「現行基本工資調整方式，有無修正之必要」決議案：「現行制度已實施多年，且我國勞資協商機制尚不健全，仍維持目前之方式，惟可繼續嘗試由勞資團體	4 項統計資料如下： 1. 72 年至 95 年基本工資、製造業平均工資、各業平均工資之金額及成長率、基本工資占上開各年當期製造業及各業平均工資之比率，消費者物價及工業部門勞動生產力指數及成長率、經

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
	<p>先行協商，如果無法達成協議再由基本工資審議委員會審議。」辦理情形：已提案供本會 96 年 4 月 3 日召開之社會對話圓桌會議第 3 次會議進行對話。</p> <p>2. 報告事項，案由二：「現行基本工資計算公式調整變數之修正」決議案：「由本會籌組專案研修小組，廣泛蒐集各國相關資料，就現行計算公式計算變數檢討修正，再提基本工資審議委員會評估。」辦理情形：已分別於 91 年 9 月 23 日及同年 12 月 13 日召開 2 次「91 年度基本工資計算公式專案研修小組會議」。</p>	<p>濟成長率資料。</p> <p>2. 86 年至 94 年平均每戶人數及就業人數、平均每戶家庭消費支出統計資料。</p> <p>3. 以現行基本工資調整參考公式試算之基本工資數，並檢附 86 年至 95 年之消費者物價及工業部門勞動生產力指數及變動率與基本工資數額之參考資料。</p> <p>4. 87 年至 94 年參考 86 年以後公務人員調薪幅度試算基本工資結果。</p>
97.8.26 基本工資審議委員會第 20 次會議	<p>第 19 次基本工資審議委員會決議辦理情形：</p> <p>報告事項，案由一：「現行基本工資是否調整」決議案：「一、基本工資調整應考量勞工基本生活所需、對產業競爭力之衝擊、物價指數之變動及勞工適度分享經濟成長成果等因素。二、基本工資之調幅參考依據，除考量近十年來物價指數之變動外，再加上讓勞工分享經濟成長之成果，爰擬基本工資調幅為 7.5% 至 9.5%。三、應定期召開基本工資審議委員會。」辦理情形：已陳報行政院並奉核定調整基本工資每月 17,280 元，每小時 95</p>	<p>4 項統計資料如下：</p> <p>1. 85 年至 96 年基本工資、製造業平均薪資、各業平均薪資之金額及成長率、基本工資占上開各年當期製造業及各業平均薪資之比率，消費者物價及工業部門勞動生產力指數及成長率、經濟成長率資料。</p> <p>2. 91 至 95 年家庭收支 5 等分位平均每戶每人每月最終消費支出資料。</p> <p>3. 97 年 1-7 月消費者物價指數相較於 96 年同期成長率統計資料。</p> <p>4. 96 年全年及 97 年 1-7 月主要國家消費者物價指</p>

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
97.11.27 基本工資審議委員會第 21 次會議	<p>元，自 96 年 7 月 1 日起實施。</p> <p>第 20 次基本工資審議委員會決議辦理情形： 報告事項，貳、案由：「現行基本工資是否調整」決議案：「一、基本工資是否調整並無共識。為臻周全，俟本會委託中華民國經濟研究院所作之『96 年調整基本工資經濟效果評估』計畫有結論後，再次召開基本工資審議委員會。二、請幕僚單位加強蒐集經濟指標及就業狀況變化之數據，各委員如認有其他足堪參考之數據或資料，請於 2 週內提送本會彙整，併為參考。」辦理情形：一、中華民國經濟研究院已完成「96 年調整基本工資經濟效果評估」研究報告。二、已依基本工資審議辦法第 4 條規定，根據所需資料更新最新數據。</p>	<p>數年增率。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 幕僚單位業經上次會議決議蒐集更新各項經濟指標及就業狀況變化之數據計 12 表。 2. 彙整勞資團體對基本工資之調整意見。 3. 提供「96 年調整基本工資經濟效果評估」研究報告。
98.8.13 基本工資審議委員會第 22 次會議	<p>第 21 次基本工資審議委員會決議辦理情形： 報告事項，貳、案由：「現行基本工資是否調整」決議案：「一、基本工資調整除應考量勞工基本生活水準之維持、並應衡酌整體經濟、就業情勢，審慎評估。有鑑於經濟狀況不佳，失業率仍處高檔，現階段政策應以保障勞工工作，維持就業穩定為首要目標，爰決定本年基本工資不調整。二、現行基本</p>	<p>各項經濟指標及就業狀況變化之數據計 12 表。</p>

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
	<p>工資仍應加強勞動檢查，俾有效落實。請大家共體時艱，明年將再召開基本工資審議委員會，就整體情勢再作考量。」辦理情形：已依決議辦理。</p>	
<p>99.9.13 基本工資審議委員會第 23 次會議</p>	<p>1. 第 22 次基本工資審議委員會決議辦理情形： 報告事項，貳、案由：「現行基本工資是否調整」決議案：「一、經過基本工資審議委員會的審慎討論，通盤參考包括物價指數、經濟成長數據及失業率等相關因素，目前景氣雖有復甦，但整體經濟情勢及就業情勢仍然嚴峻，現階段而言，仍以保障勞工之就業機會為首要目標，爰決議本年基本工資不調整，明年再作考量。二、對於基本工資調整，基本工資審議委員會早有應定期檢討之共識。今年度雖未調整，明年仍將召開會議，審慎檢討。同時，勞委會也將針對基本工資審議機制之改革持續研議。」辦理情形：依決議辦理。</p> <p>2. 第 23 次基本工資審議委員會討論事項：有關現行基本工資是否調整一案，主席建議略以，基本工資建議調整為 17880 元，每小時 98 元，調幅 3.47%，報行政院核定。</p>	<p>各項經濟指標及就業狀況變化之數據計 12 表，並未提供數據間相關分析及未來預估情形。相關統計表如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 86 年至 100 年國家經濟發展狀況。 2. 86 年至 100 年國民所得。 3. 85 至 99 年躉售物價指數。 4. 85 年至 99 年消費者物價指數。 5. 85 年至 99 年 1-6 月按產量編算之勞動生產力。 6. 93 年至 99 年第 2 季按產值編算之勞動生產力。 7. 85 年至 99 年 1-6 月，工業及服務業、工業部門、製造業、服務業部門工資及年增率。 8. 85 年至 98 年家庭收支統計表。 9. 85 年至 99 年 1-7 月就業狀況及求供倍數統計表。 10. 88 年至 99 年 1-7 月失業給付初次認定申請件數、核付件數、核付金額及其年增率統計表。 11. 86 年至 97 年工業及服務業廠商調整經常性薪

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
		資狀況統計表。 12.85 年至 99 年 1-7 月工廠歇業及公司解散、撤銷及廢止家數及其年增率統計表。

資料來源：99 年 11 月 15 日行政院勞工委員會資料。

被糾正機關改善情形

- 一、勞動部於 102 年 8 月 28 日召開第 26 次基本工資審議委員會，共識決議：「每小時基本工資自 103 年 7 月 1 日起調整至新臺幣 19,273 元。自 103 年 1 月 1 日起，年度消費者物價指數年增率累計達（含）3% 以上時，再行召開下一次基本工資審議委員會。」業經行政院於 102 年 9 月 24 日核定准予照辦。
- 二、勞動部於 103 年 8 月 29 日召開第 28 次基本工資審議委員會議，會議經勞、資、學、政四方委員共同與會討論，達成共識決議：「一、自 104 年 7 月 1 日起每月基本工資調整至新臺幣 20,008 元，調升 735 元，調幅 3.81%。每小時基本工資比照每月基本工資之調幅，自 104 年 7 月 1 日起調整至新臺幣 120 元，調升 5 元。二、為使日後基本工資之審議更符社會各界之期待，將於 3 個月內，於基本工資審議委員會下組成工作小組，由委員及學者專家以每季集會 1 次之原則，就基本工資審議相關事宜詳加研究。」並經行政院於 103 年 9 月 3 日核定，該部於同年 9 月 15 日公告。
- 三、勞動部已依本院調查意見，於基本工資審議委員會開會前，蒐集近幾年之國民所得（含經濟成長、國內及國民生產毛額）、消費者物價指數、躉售物價指數等相關資料、數據，並就各該指標、數據之變動分析說明後併會議議程函送委員參考，並參考其他國家做法，基本工資審議委員會之成員納入包含勞、資團體、政府代表及學者專家在內之公益方成員，並成立審議基本工資工作小組定期檢討。

註：經 103 年 11 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 5 屆第 5 次會議決議：結案存查

68、行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」案，成效不彰；另對該計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定，未臻嚴謹等違失案

審查委員會：經 100 年 5 月 17 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 66 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署

貳、案由：

行政院環境保護署執行「環保科技園區推動計畫」，期程 9.5 年，已支出達 43 億元，甚為龐鉅，期程即將屆滿，惟目標達成率平均僅六成，4 園區內仍有部分土地及建物閒置中，整體效能核屬偏低，花蓮園區尤屬極偏低，難以達到原預期之產業鏈結效益；復未依規定訂定分年目標值逐年檢討其績效；數年來對本計畫之目標值及達成率統計均未核實填報，顯有高估誇大、美化績效之嫌；另對本計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定未臻嚴謹，補助原則及核定辦理項目流於寬濫，該署皆難辭監督不周之咎等均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係緣起審計部函報，由值日委員核批調查。案經本院於民國（下同）100 年 3 月 15 日邀集審計部到院說明本案該部查核情形；復於同年 3 月 24 日下午、3 月 25 日至本案高雄本州環保科技園區、臺南柳營環保科技園區現場履勘；再於同年 4 月 20 日詢問行政院環境保護署（下稱環保署）等相關業務主管人員，並參酌所檢送之相關資料查核竣事。

查環保署為促進再生資源回收再利用，引進高級再生資源回收再利用技術及人才，激勵國內環保產業技術之研究創新，啟動綠色產業發展、建立循環型社會，以營造低污染、高附加價值並兼顧生產、生活、生態三生一體之環保示範園區，爰執行「環保科技園區推動計畫」，分別補助桃園縣政府、花蓮縣政府、臺南市政府（原臺南縣政府）以及高雄市政府（原高雄縣政府）設置 4 園區、總面積 123 公頃之循環型「環保科技園區」，以活絡現有工業區之閒置土地。總核定經費為新臺幣（下同）62 億 526 萬元，包括：補助園區建設經費 20 億 2,920 萬元、循環城鄉建設經費 16 億元及補助入區廠商或研究機構土地租金、生產及研究經費 25 億 7,606 萬元；執行期程自 91 年 7 月至 100 年；92 年度至 100 年度預算已編列 54 億 4,531 萬元，迄 99 年底已累計支用 42 億 9,950 萬元。另本計畫之核定預期效益及目標值為「進駐廠商家數為 75 家、出售土地面積為 79 公頃、投資額 135 億元、就業人數 2,250 人、年產值 155 億元、年創造循環資源物 3 百萬噸/年」。惟查：本計畫執行期程迄 100 年底即將屆滿，雖已完成設置高雄（園區面積 40 公頃，位於高雄市岡山區本洲工業區內）、花蓮（園區面積 22 公頃，位於花蓮縣鳳林綜合開發區內）、桃園（園區面積 31 公頃，位於桃園科技工業區內）及臺南（園區面積 30 公頃，位於臺南市柳營工業區內）等 4 座環保科技園區，總面積計 123 公頃。各園區管理研究大樓、實驗廠房及公共設施雖已完工啟用。然迄 99 年底平均總目標達成率僅為六成，亦即「現存進駐廠商家數為 61 家，其中營運量產之廠商僅達 33 家。若加計已撤案廠商之約當貢獻家數共計 70 家（達成率 93.33%）、出售土地面積為 43.23 公頃（達成率 54.72%）、投資額 100.78 億元（達成率 74.65%）、就業人數 1,601 人（達成率 71.16%）、年產值 84.10 億元（達成率 54.26%）、年創造循環資源物 0.79 百萬噸/年（達成率 26.33%）」。
詳附表一、二、三、四、九。經深入調查結果，中央主管機關環保署對本計畫之執行辦理顯有未善盡職責之違失：

一、環保署執行本計畫係以工業區之閒置土地設置 4 園區，迄 100 年即將期程屆滿，補助經費支出達 43 億元，甚為龐鉅；惟迄今目標達成率平均僅達六成，實際進駐之量產廠商家數、土地及建物租售率偏

低，仍有部分土地及建物閒置中，造成雙重浪費，整體效能核屬偏低，難以達到原預期之產業鏈結效益，確有違失：

(一)查環保署執行本計畫係以工業區之閒置土地設置 4 園區，迄 100 年即將期程屆滿，補助經費支出達 43 億元，甚為龐鉅。迄 99 年底 4 座環保科技園區現存進駐廠商家數為 61 家（達成率 81.33%），其中營運量產廠商僅有 33 家、進駐研究區廠商家數 16 家、建廠中家數 12 家。若加計 99 年度當年度進駐後又撤案之 10 家廠商之約當貢獻值，以 99 年實際進駐之月份數按比例計算約當貢獻家數及約當貢獻值，「約當貢獻家數」為 9 家，爰 99 年度之「約當貢獻家數」計 70 家（達成率 93.33%）；出售土地面積為 43.23 公頃（達成率 54.72%）；投資額 100.78 億元（達成率 74.65%）；就業人數 1,601 人（達成率 71.16%）；年產值 84.10 億元（達成率 54.26%）；年創造循環資源物 0.79 百萬噸/年（達成率 26.33%）。由上資料顯示本計畫執行迄 99 年底平均總目標達成率僅六成。詳附表二、三、四。

(二)復查本計畫 4 園區迄 99 年底土地出售面積計 43.23 公頃，占可供招商土地面積 79 公頃之 54.65%；管理研究大樓已出租面積為 3,549 平方公尺，占可供出租建物面積 11,966 平方公尺的 29.66%；實驗廠房已出租面積為 23,228 平方公尺，占可供出租建物面積 34,094 平方公尺的 68.13%。由上顯示總租售率僅達五成，仍有部分可供租售之土地及建物閒置中。詳附表六、七。

(三)再查本計畫迄 99 年底部分園區之土地及建物租售比率偏低、甚至未執行，例如：花蓮園區之可出售土地面積為 8.62 公頃，已出售面積 0 公頃，達成率 0%；花蓮園區之管理研究大樓可供招商使用面積為 190 平方公尺，已出租面積為 30 平方公尺，達成率 15.79%；又臺南園區之管理研究大樓可供招商使用面積為 4,560 平方公尺，已出租面積為 417 平方公尺，達成率 9.14%；臺南園區之實驗大樓可供招商使用面積為 7,890 平方公尺，已出租面積為 2,368 平方公尺，達成率 30.01%。另高雄園區之管理研究大樓可供招商使用面積為 3,796 平方公尺，已出租面積為 1,030 平方公尺，達成率 27.13%。由上資料顯示該等園區之目標達成率均未達

三成或僅達三成，核屬偏低。詳附表六。

(四)經核：環保署執行本計畫係以工業區之閒置土地設置 4 園區，迄 100 年即將屆滿，補助經費支出達 43 億元，甚為龐鉅，該署自應加強輔導桃園、臺南、高雄及花蓮 4 縣市政府積極辦理招商，以提升園區土地及管理研究大樓、實驗廠房之租用率。然查本計畫目標達成率平均僅達六成。又部分園區實際進駐之量產廠商家數偏低，自無法達成投資額、就業人數、年產值以及年創造循環資源物之核定目標值以及產業鏈結效益。另土地及建物租售率亦偏低，未達三成，甚至迄未執行，仍有部分園區之土地及建物閒置中，對本計畫再次投入資金建置環保科技技園區，活絡現有工業區之閒置土地，復又導致部分土地及建物閒置，形成雙重資源浪費，整體效能核屬偏低，難以達到原預期之產業鏈結效益，確有違失。

二、環保署執行本長程個案計畫未訂定分年、分園區之目標值，致未能依規定「逐年檢討其績效」，迄今本計畫將屆滿，整體績效未彰，該署難辭監督不周之咎；又該署亦未就計畫結束後主管機關之追蹤督導考核機制妥為規劃建置，以及協助地方政府建立營運管理制度，以確保本計畫推動成效，俾利永續經營，核有違失：

(一)依行政院 92 年 3 月 25 日修正發布（97 年 12 月 30 日廢止）「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第二條規定：「本辦法所稱中長程計畫，係指中程施政計畫、長程個案計畫及中程個案計畫。前項各種計畫之定義如下：一、中程施政計畫：…二、長程個案計畫：以業務功能別，依據長程施政目標，訂定期程超過六年之個案計畫。三、中程個案計畫：以業務功能別，依據各機關中程施政計畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六年之個案計畫。」同辦法第二十一條規定：「中程施政計畫、中長程個案計畫，應納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止。」「中長程個案計畫執行完成後，應就其實施成效作成總結評估報告。」復依 98 年 4 月 17 日行政院修正發布「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」二、規定：「本要點所稱中長程個案計畫，係指長程個案計畫及中程個案計畫。」

前項各種計畫之定義如下：（一）長程個案計畫：以業務功能別，依據長程施政目標，訂定期程超過六年之個案計畫。（二）中程個案計畫：以業務功能別，依據各機關中程施政計畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六年之個案計畫。」同要點十五、規定：「中長程個案計畫應納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止。」「中長程個案計畫執行完成後，應就其實施成效作成總結評估報告」。爰環保署執行「環保科技園區推動計畫」，期程計 9.5 年；核定總經費為 62 億 526 萬元，於台灣地區設置北、中、南、東 4 環保科技園區之國家重大公共建設計畫，係屬超過 6 年期程之長程個案計畫，該署自應依前揭要點規定，逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止。

(二)查本計畫之核定目標值為：「進駐廠商家數為 75 家、出售土地面積為 79 公頃、投資額 135 億元、就業人數 2,250 人、年產值 155 億元、年創造循環資源物 3 百萬噸/年」。復查迄 99 年底該署執行本計畫之目標達成率詳如前述一、略以：「進駐廠商家數為計 70 家(達成率 93.33%)；出售土地面積為 43.23 公頃(達成率 54.72%)；投資額 100.78 億元(達成率 74.65%)；就業人數 1,601 人(達成率 71.16%)；年產值 84.10 億元(達成率 54.26%)；年創造循環資源物 0.79 百萬噸/年(達成率 26.33%)」。惟查：環保署向本院說明略以：「原核定計畫雖未訂分年、分園區目標值，惟該署於計畫執行期間均積極推動相關工作事項，並督促相關地方政府確實落實執行」。由上顯見本計畫期程自 91 年 7 月至 100 年底，迄今將屆期，整體績效僅達六成，顯然偏低，該署執行本計畫監督不周，亦未分年、分園區訂定目標值，致無法逐年、分園區落實績效管考，致效能偏低，核有違失。

(三)經核：環保署執行本長程個案計畫未分年、分園區訂定目標值，致未能依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」之規定，「逐年檢討其績效」，亦致無法逐年、分園區落實管考。迄今整體效益僅達六成，效能偏低，該署執行本計畫難辭監督不周之咎，核有違失。又本計畫期程將屆滿，該署亦未就計畫結束後主管機關應為之追蹤督

導考核機制妥為規劃建置，以及協助地方政府建立營運管理制度之相關作為，以確保本計畫推動成效，俾利永續經營，扶植更多環保產業進駐，創造新的商機及更多之就業機會，活絡經濟發展，扶植環保產業與落實資源循環再利用，並積極進行區內或與區外產業鏈結及物質、能源之循環，促使產業生態鏈結逐漸成型，顯有違失。

三、該署對本計畫之目標值及達成率之統計計算，數年來均未核實填報，顯有高估誇大、美化績效之嫌，且審計部於 98 年度查核即發現並予通知，然該署迄本院調查詢問後始配合更正，顯有違失：

(一)依行政院訂頒「政府公共建設計畫先期作業實施要點」十一、規定：「為落實計畫及概算之審議，計畫主辦機關對編列中央政府公務預算之計畫，應每半年檢送計畫及預算執行情形表…送經建會。經建會得視需要派員實地瞭解，做為審核下一年度計畫及研擬下一期中長程公共建設計畫之參考。」復依前揭「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第二十一條以及「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」十五之規定，本案計畫期程長達 9.5 年，係屬國家重大公共建設之長程個案計畫，且補助金額龐鉅，累計支出達 43 億餘元，該署爰自應「逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止」。

(二)查該署對本計畫目標績效之統計計算，自 92 年度起即未核實統計，例如：審計部 98 年度中央政府總決算審核報告中對本計畫目標值之數量及達成率計算，以「環保署統計情形」、「審計部統計情形」並列，經該署說明二者之差異略以：

1. 「進駐廠商家數」之統計：該署係包括「已簽約進駐」、「尚未簽約」及「已撤案廠商」之家數統計之；然審計部則以「實際進駐廠商」並「扣除撤案」之家數統計之。
2. 「出售土地面積」：該署係以各園區核准進駐量產實證區之廠商（包括「已簽約進駐」、「尚未簽約」）購地面積統計；審計部則以實際完成簽約購地之土地面積統計之。
3. 「投資額」：該署係以核准進駐廠商於入區「該申請書中所列投資額」統計；審計部則以廠商實際投資額統計。

4. 「就業人數」：該署係以核准進駐廠商於入區「該申請書中所列」該公司將提供就業人數統計之；審計部則以廠商提供實際就業人數統計。
5. 「年產值」：該署係以核准進駐廠商於入區「該申請書所列」年產值統計；審計部則以廠商實際創造年產值統計。
6. 「年創造循環資源物」：環保署係以核准進駐廠商於入區「該申請書所列」循環再利用資源物數量計算；審計部則以廠商實際創造資源物數量統計。

(三)復查前揭環保署與審計部二種統計方法所計算結果之差異頗大，前者幾達目標值 1 倍餘至 2 倍；然後者皆未達目標值，且僅達目標值二至五成，詳附表八。再查審計部以「實際進駐廠商」並「扣除撤案」家數之統計，核尚屬實；惟查該署以「尚未簽約」及「已撤案廠商」以及以進駐廠商於入區「該申請書所列」之投資額、就業人數、年產值、年創造循環資源物之「預期效益」數字統計，顯未核實列報歷年之績效。再查該署以 99 年 7 月 5 日環署廢字第 0990060832 號函行政院略以：「…四、本計畫推動迄今已有具體成效，包括各園區建設均已完工啟用，預計招商家數…、估算投資金額、年產值及就業人數『均達預期效益』。…」然實情則僅達預期效益六成，誠未如該署所函稱本計畫「均達預期效益」。又查該署自 92 年至 99 年迄今歷年績效皆以「尚未簽約」、「已撤案廠商」、「進駐廠商於入區該申請書所列預期效益」統計方式之未核實數值函報行政院經濟建設委員會之績效管考，詳附表五，皆核有高估誇大、美化績效之嫌。

(四)縱該署認審計部扣除已撤案廠商，忽略當年度已撤案廠商所貢獻之績效，似嫌過苛，亦宜核實統計並加計當年度已撤案廠商之按月數換算之約當貢獻績效。若該署考量已撤案廠商之約當貢獻績效統計結果，詳附表九。然計算結果，由於 4 園區之營運量產進駐廠商家數僅 33 家，似嫌偏低，該署雖再加計已撤銷進駐研究區之約當廠商家數 9 家，然該等 9 家廠商對投資額、就業人數、年產值及年創造循環資源物之目標績效貢獻不大。故該署 99 年度加計已撤案廠商之約當家數 9 家，僅增加進駐廠商家數 9 家之績效

而已，惟對實質績效貢獻之意義不大。

(五)經核：該署對本計畫之日標值及達成率之統計計算，數年來均未核實填報，顯有高估誇大、美化績效之嫌，且審計部於 98 年度查核即發現並予通知，然該署迄本院調查詢問後始配合更正，顯有違失。

四該署對花蓮園區之補助已達 9 億餘元，惟迄無「營運量產廠商」進駐，致所產生之污水量尚不足使污水廠運轉；又鳳林遊客資訊中心迄未啟用，「環境教育展示館」閒置中，以及大部分可供招商使用之土地及建物閒置等情事，整體執行成效核屬極偏低，該署難辭監督不周之咎：

(一)依行政院經濟建設委員會 93 年 3 月 4 日總字第 0930001113 號函行政院秘書長略以：「有關『環保科技園區推動計畫』一案，業經本會委員會會議審議獲致結論如次，…（三）…請環保署加強對園區主辦縣市之監督及輔導，並因應未來地方政府可能發生未依核定計畫進度辦理或入區廠商未依入區合約規定辦理之情事，請環保署預為防範及研訂退場機制，將中央、地方政府與廠商間之權責明確劃分，以杜紛爭。…」復依「環保科技園區推動計畫作業與管理要點」三十三、規定：「主辦機關如有未依核定之申請設置計畫及進度辦理，或…等情事，經催告仍未於期限改善時，環保署除不續予補助外，並要求繳還原補助款，終止其依推動計畫設置環保科技園區之權利，且追究相關行政責任。」同要點四十、規定：「主辦機關辦理園區之興建營運，應擬具合理可行之財務計畫，於民國一百年底以前取得財務收支平衡。」再依「縣市政府執行環保科技園區推動計畫管考作業注意事項」八、規定：「主辦機關經環保署處置並要求限期改善而進度仍嚴重落後者，環保署得研提退場機制，報請環保科技園區指導委員會審議，由環保科技園區推動指導委員會裁示再予限期改善或依下列退場機制辦理：（一）終止補助。（二）繳還原補助款。（三）終止依推動計畫設置環保科技園區之權利。（四）追究相關行政責任。」爰主辦機關縣市政府自應依核定之申請設置計畫及進度辦理，並擬具合理可行之財務計畫，於 100 年底以前取得財務收支平衡。

(二)查本計畫該署對花蓮園區之補助，迄 100 年 3 月累計支出共計 9 億 1,131 萬餘元，其中園區建設費 4 億 4,842 萬餘元、城鄉建設費 4 億 622 萬餘元、營運管理費 2,100 萬餘元、土地、生產及研究 3,567 萬餘元。詳附表三。

(三)迄 100 年 3 月花蓮園區執行績效核屬極偏低

1. 花蓮園區累計核准 25 家廠商入區，其中 16 家廠商已撤案，現僅餘 9 家進駐研究發展區，迄無廠商進駐營運量產區情事，詳附表四。

2. 花蓮園區已租售土地面積為 0 公頃，占可供招商使用土地面積 8.62 公頃之 0%；已租售之管理研究大樓面積為 0 平方公尺，占可供招商使用面積 190 平方公尺之 0%；實驗廠房租售 5,940 平方公尺，占可供招商使用面積 13,200 平方公尺之 45%，詳附表十一。

3. 花蓮園區管理研究大樓大部分辦公室、會議室、研究室、實驗室等空間與設施，仍閒置中。

4. 鳳林遊客資訊中心閒置多年遲未啓用情事：

原鳳林資訊館新建工程，現規劃為遊客資訊中心，完工後於 97 年 10 月移撥鳳林鎮公所，迄今閒置未使用，預計 100 年 8 月開放啟用。

5. 花蓮園區污水處理廠迄未正式運轉情事：

該園區因量產實證區迄今尚無廠商進駐，以目前研發區進駐廠商 9 家所產生之污水量未達該污水處理廠之最低污水處理量，致所產生之污水量尚不足使該污水廠運轉。復據環保署相關業務主管人員於本院詢問時說明略以：「（花蓮園區污水處理廠）非連續性運轉，蒐集（污水）後再集中運轉。故花蓮園區污水處理廠非正常運轉，…」

6. 花蓮園區「環境教育展示館」或因園區招商政策改變，迄今仍閒置情事：

據審計部查核發現：花蓮園區展示大樓計 4 層樓（總樓地板面積計 2,733.2 平方公尺），原規劃作為園區廠商及環保教育展示區，並於 97 年度委託民間業者規劃作為「環境教育展示

館」，或因園區招商政策改變，迄今仍閒置中。

(四)經核：該署對花蓮園區之補助已達 9 億餘元，惟未加強招商，提升量產實證區土地、實驗廠房、管理研究大樓租售比率，迄無「營運量產廠商」進駐，致所產生之污水量尚不足使污水廠運轉；又鳳林遊客資訊中心迄未啟用，「環境教育展示館」閒置中，以及大部分可供招商使用之土地及建物閒置等情事，整體執行成效核屬極偏低，該署復未能本於主管機關權責儘速督促檢討改善，並依相關規定辦理，難辭監督不周之咎。

五、高雄園區阿公店溪及滯洪池河岸生態工程完成後，自 96 年間移交岡山本洲工業區服務中心維護管理時，即遺失或被毀損 20 項設施計 104 萬餘元，迄未修復缺損或購置改善，後續維護管理不善，該署顯有監督未周之違失：

(一)查有關高雄園區阿公店溪及滯洪池河岸生態工程已完成設施毀損等後續維護管理不善情事。據審計部查核發現：「阿公店溪及滯洪池河岸生態工程，95 年 12 月 12 日驗收合格後，96 年 5 月間移交岡山本洲工業區服務中心維護管理時，即遺失植物解說牌等 20 項設施計 104 萬餘元；…」其遺失項目包括植物解說牌 30 片計 229,350 元、洩壓閘組 1 式計 31,790 元、陸上型噴灑加壓幫浦 2 台計 139,272 元、中魚雕塑、小魚雕塑 4 座及山水主石計 446,653 元、金屬材料 1 式計 24,221 元、鋼板立體切割 1 式計 72,663 元等共計 104 萬餘元。

(二)據環保署向本院說明略以：「高雄園區阿公店溪及滯洪池河岸生態工程內遭竊所遺失項目，高雄縣政府維護管理單位（岡山本洲工業區服務中心）每年度均有編列維管經費，該服務中心將視現況需要納入修復。」該署復於 100 年 2 月 18 日至高雄園區訪視後查復略以：「高雄園區阿公店溪及滯洪池河岸生態工程內遭竊所遺失項目係為不明人士於非上班工作時間內刻意竊取，因該園區無多餘經費及時間可委派專業人員於現地駐管，導致無法有效防患任何情事之發生。有關該案工程內遭竊所遺失項目，高雄市政府經濟發展局岡山本洲產業園區每年編列預算維護管理中。」

(三)經核：高雄園區阿公店溪及滯洪池河岸生態工程完成後，自 96

年間移交岡山本洲工業區服務中心維護管理時，即遺失或被毀損植物解說牌、洩壓閥組、陸上型噴灑加壓幫浦、魚群及山水主石、金屬材料、鋼板立體切割等 20 項設施共計 104 萬餘元，迄未修復缺損或購置改善，後續維護管理不善，亦顯示該署未能本於主管機關權責儘速督促地方政府檢討改善，顯有監督未周之違失。

六該署對本計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定未臻嚴謹，僅為「引導縣市政府實施地方建設」，非但補助原則過於從寬；核定辦理項目更流於寬濫，幾乎無所不包；甚或與計畫目的尚乏明顯密切關聯性，更涉及非屬該署主管業務職權之觀光、休閒、文化古物、古蹟建設補助計畫等，顯有疏失：

(一)查環保署為促成產業、生活與生態平衡，達成資源循環再利用以及都市或區域之永續性，於「環保科技園區推動計畫」規劃輔導縣市政府依保護自然資源環境為基礎等原則，提出循環型永續生態城鄉建設計畫，並應以降低環境負荷之環境基礎設施、保育及恢復必要之生態系統及生物多樣性措施等 8 項內容為主，引導縣市政府實施地方建設，補助每座園區 4 億元建設獎勵費，計 16 億元，經查 4 座園區自 92 年起陸續提出城鄉建設計畫計 58 項。

(二)據審計部查核發現：

該署本計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定補助辦理項目尚包括興建觀光生態休閒園區、生態城市宣導、出版城鄉縣政叢書、高鐵站區土地開發、地下停車場、鄉公所新建工程、事業廢棄物查核等，施作範圍涵蓋全縣，顯示該署所訂補助內容流於寬濫，上開施作項目尚難稱與環保科技園區產業、生活與生態平衡有密切關聯性，顯有疏失。

(三)例如：本計畫之桃園環保科技園區—桃園縣觀音鄉公所新行政大樓之循環生態城鄉建設計畫，自應先行取得候選綠建築證書，始得申請建造執照。且應屬地方政府公務預算，似不宜納入本計畫。

1. 依 90 年 3 月 8 日行政院（90）台內字第 010807 號函核定「綠建築推動方案」參、「實施方針」一、規定：「中央機關或受其補助達二分之一以上，且工程總造價在新臺幣五仟萬元以上之公有新建建築物，自民國九十一年一月一日起，應先行取得

候選綠建築證書，始得申請建造執照。九二一震災災區及直轄市、縣（市）政府公有建築比照訂定實施方式辦理。」同方案肆、「配合措施」規定：「一、修訂『各機關辦理公有建築物作業手冊』，將實施方針一納入規定，分函中央機關辦理。二、會同直轄市、縣（市）政府研商，該管公有建築物自民國九十三年一月一日起比照實施方針一辦理。…」復依行政院公共工程委員會 90 年 12 月訂定「各機關辦理公有建築物作業手冊」3.2.1.4「候選綠建築證書申請」規定：「公有建築物經費超過五千萬元以上者，自 91 年 1 月 1 日（直轄市、縣市政府所管公有建築物為 93 年 1 月 1 日）起，須依行政院頒行之『綠建築標章推動使用作業要點』規定，於核准建造執照前，須向內政部建築研究所委託之公益法人（目前為財團法人中華建築中心）申請『候選綠建築證書』審查；並於取得使用執照後，申請綠建築標章。申請綠建築標章或候選綠建築證書，至少必須通過『日常節能指標』及『水資源指標』。」爰上，本計畫有關桃園環保科技園區-「桃園縣觀音鄉新行政大樓循環生態城鄉建設」自應先行取得候選綠建築證書，始得申請建造執照。

2. 查本計畫「觀音鄉公所新行政園區環保綠建築」之建設內容包括鄉公所、鄉民代表會、戶政事務所及衛生所等建築。
 - (1) 結構體工程經費，分別由桃園縣政府及觀音鄉公所自籌經費 4 千萬元及 3.2 千萬餘元，合計 7.2 千萬餘元。
 - (2) 環保署核定補助觀音鄉新行政園區環保綠建築之「假設工程」150 萬元、「建築裝修工程」6,755 萬元、「水電相關設備工程」4,143 萬元、「其他工程」2,394 萬元、「直接工程成本（營造保險費等）」2,418 萬元、「間接工程成本（空氣污染防治費等）」1,504 萬元，共計 17,364 萬元。
3. 復據環保署於 97-98 年間召開「環保科技園區推動指導委員會」第 17 至 20 次會議，部分委員針對審議「桃園縣觀音鄉新行政大樓是否符合循環生態城鄉建設計畫」之發言略以：
 - (1) 「環保科技園區建設與招商並非環保署之專長，…」
 - (2) 「桃園縣之『循環生態城鄉建設計畫』宜與機關用地建築之

興建有所區隔。」

- (3)「桃園縣環保科技園區循環生態城鄉建設計畫案，觀音鄉公所之建設應屬縣政府公務預算，似不宜納入本案。」
- (4)「桃園縣循環型生態城鄉擬納入地方行政機關建築，與其他三處環保科技園區的設置很不相同，宜請考量其適宜性。」
- (5)「本計畫…擬申請『環保科技園區循環型（生態）城鄉建設』之項目是否符合補助之宗旨，仍不清楚。」
- (6)「…內容所指之示範教育經費 2 億 3,000 萬元，但未來如作為…2 至 4 樓之衛生所、鄉代會、戶政事務所及鄉公所，是否與示範教育相逕庭。」

爰上，本計畫之桃園環保科技園區—桃園縣觀音鄉公所新行政大樓之循環生態城鄉建設計畫包括鄉公所、鄉民代表會、戶政事務所及衛生所等建築，自應依相關法令規定，先行取得候選綠建築證書，始得申請建造執照。惟查該署逕以「若桃園縣政府承諾觀音鄉新行政園區取得綠建築標章，則原則符合…有關建立永續生態共同生活圈之可立即執行措施之綠色建築範疇。」，而未審慎斟酌考量「環保科技園區推動指導委員會」部分委員之發言，遂導致外界質疑，爭議不斷，該署顯有疏失。

(四)經核：本計畫部分循環型永續生態城鄉建設工程，係為「促成產業、生活與生態平衡，達到資源循環再利用以及都市或區域之永續性，…『引導縣市政府實施地方建設』。」然該署計畫核定未臻嚴謹，僅考量「引導縣市政府實施地方建設」，非但補助原則過於從寬；核定辦理項目更流於寬濫，幾乎無所不包；似乎只要於計畫名稱冠加「綠美化…」、「綠色…」等字眼即符合補助原則及核定項目，未詳加考量與「循環生態」之關係，或如何與環保科技園區有效結合；甚或與計畫目的尚乏明顯密切關聯性，如：出版城鄉縣政叢書、高鐵站區土地開發、地下停車場、鄉公所新建工程等；尤有甚者，更涉及非屬該署主管業務職權之觀光、休閒、文化古物、古蹟建設補助等，皆顯有疏失。

綜上所述，環保署執行「環保科技園區推動計畫」，期程 9.5 年，已支出達 43 億元，甚為龐鉅，期程即將屆滿，惟目標達成率平均僅六

成，4 園區內仍有部分土地及建物閒置中，整體效能核屬偏低，花蓮園區尤屬極偏低，難以達到原預期之產業鏈結效益；復未依規定訂定分年目標值逐年檢討其績效；數年來對本計畫之目標值及達成率統計均未核實填報，顯有高估誇大、美化績效之嫌；另對本計畫部分循環型永續生態城鄉建設之核定未臻嚴謹，非但補助原則過於從寬；核定辦理項目更流於寬濫，該署皆難辭監督不周之咎等均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善。

附表一 本案行政院環保署執行環保科技園區推動計畫案重要紀事一覽表

年月日	事件說明
90.08.21.	行政院張俊雄前院長蒞署巡視指示事項「有關資源回收示範專業區計畫，請環保署儘速提出詳細計畫送行政院審核」辦理。
91.02.08.	行政院游錫堃前院長蒞署巡視指示：「綠色產業發展，如『環保科技園區』計畫，有助於推動台灣環保產業之發展，宜持續執行落實。」
91.06.04.	立法院三讀通過之「資源回收再用法」第 24 條規定：「為促進再生資源回收再利用，引進高級再生資源回收再利用技術及人才，激勵國內環保產業技術之研究創新與發展，主管機關…，規劃設置環保科技…專用區。」
91.09.09.	行政院以院台環字第 0910044329 號函核定環保科技園區推動計畫。
92.03.11.	環保署以環署廢字第 0920017748 號函核定花蓮縣及高雄縣環保科技園區設置計畫書。
93.03.11.	環保科技園區推動計畫修正計畫奉行政院核定，原計畫為全國設置北、中、南 3 座園區，計畫修正後，改為全國設置 3 座園區外，並增加 1 座東部園區，共設置 4 座園區。
93.03.23.	舉辦設置計畫甄選之綜合審查，選擇桃園縣及臺南縣為第 3 座及第 4 座園區設置之主辦機關。
93.06.08.	環保署以環署廢字第 0930040451 號函核定臺南縣環保科技園區設置計畫書。
93.07.01.	環保署以環署廢字第 0930046544 號函核定桃園縣環保科技園區設置計畫書。
99.07.05	環保署於 99 年 7 月 5 日以環署廢字第 0990060832 號函，檢陳「環保科技園區推動計畫」修正計畫（草案）函送行政院審議，主要係減列園區設置總面積為 112 公頃、調降

年月日	事件說明
	計畫總經費約 59 億元，並在不增加計畫總經費的前提下，延長 2 年計畫執行期間，持續補助各園區營運管理費及提供入區廠商或研究機構土地租金、生產及研究補助等經費，協助縣政府持續推動園區各項工作，將可進一步展現環保科技園區成果。
99.07.05.	行政院秘書長院臺環字第 0990038687 號函環保署：「審計部函，為環保科技園區推動計畫執行情形，據報核有未盡職責及效能過低情事，…接受…補助興建環保科技園區計畫之規劃、經營管理及維護等執行情形，亦有違失乙案，請…查明妥處及研謀改善措施」。該署於 99 年 8 月 5 日以環署廢字第 0990071313 號函回覆。
99.09.08	行政院 99 年 9 月 8 日函示略以：鑒於目前財政困難，該計畫既已完成階段性任務，請該署仍照原核定定期程結束，以容納其他新興政策性、高效益計畫，不宜再予延長。
99.09.08	高雄市政府（原高雄縣政府）規劃將該園區賸餘未租售土地面積 10.88 公頃釋出納入岡山本洲工業區 006688 優惠措施，以有效運用閒置土地。該署將原高雄縣政府規劃案併入「環保科技園區推動計畫」修正計畫（草案）中，並於 99 年 7 月 5 日以環署廢字第 0990060832 號函送行政院審議。惟有關高雄縣政府規劃將南區環保科技園區尚未租售土地面積釋出納入岡山本洲工業區 006688 優惠措施一節，行政院於 99 年 9 月 8 日函復，未予同意。
99.09.28.	行政院秘書長院臺環字第 0990054395 號函環保署：「審計部函，為有關環保科技園區推動計畫執行情形核有未盡職責及效能過低情事案，該部覆核意見，請本於主管機關立場查明妥處並督促研謀改善見復一案，請迅行會商有關機關研處具復」。該署於 99 年 11 月 9 日以環署廢字第 0990101147 號函檢陳辦理情形說明資料。
100.04.14	花蓮縣政府以 100 年 4 月 14 日府環綜字第 1000063255 號函環保署略以：「…本府辦理情形如下：（一）已通過環保署審核之廠商，因公司整體政策調整，及環保科技園區推動計畫將於 100 年截止，部分廠商考量補助誘因不復提供及其他相關因素，爰不擬進駐園區，部分則提前與園區解約。（二）為謀園區永續營運，並因應環保科技園區推動計畫至 100 年結束，本府擬配合觀光政策，朝向納入貴署近期有關推動低碳社區、低碳城市重要施政，並因應環境教

年月日	事件說明
	育立法通過後，提供相關環境教育設施；爰此，本府刻正研擬 101 年後環保科技園區精進計畫，使環科園區未來發展除能符合原奉行政院核定之計畫內容外，更符合地方發展特色，整體園區更加精采，精進。」

註：資料來源為行政院環境保護署。

附表二 本案行政院環保署辦理環保科技園區推動計畫預算執行情形一覽表

100 年 3 月 31 日

單位：萬元

經費來源	年度	預算金額	累計支用數	累計 賸餘數	保留 待執行數
單位預算	92	25,680	25,680	0	0
	93	46,000	46,000	0	0
	94	77,050	77,050	0	0
	95	83,370	83,370	0	0
	96	72,000	71,813	187	0
	97	75,000	59,720	7,970	7,310
	98	67,681	41,094	15,921	10,666
	99	28,700	15,631	9,258	3,811
	100	24,800	-	-	-
	小計	500,281	420,358	33,336	21,787
環保基金	92	0	0	0	
	93	4,000	0	4,000	
	94	6,500	3,923	2,576	
	95	3,500	1,474	2,025	
	96	5,000	3,748	1,251	
	97	6,500	447	6,053	
	98	6,500	0	6,500	
	99	5,750	0	5,750	
	100	6,500	-	-	
	小計	44,250	9,592	28,155	
合計	92	25,680	25,680	0	0

經費來源	年度	預算金額	累計支用數	累計 賸餘數	保留 待執行數
	93	50,000	46,000	4,000	0
	94	83,550	80,973	2,577	0
	95	86,870	84,844	2,026	0
	96	77,000	75,561	1,439	0
	97	81,500	60,167	14,023	7,310
	98	74,181	41,094	22,421	10,666
	99	34,450	15,631	15,008	3,811
	100	31,300	-	-	-
	小計	544,531	429,950	61,494	21,787

註：資料來源為行政院環保署。

附表三 本案行政院環保署辦理環保科技園區推動計畫預算執行情形一覽表（各園區別）

92-100年3月

單位：萬元

園區名稱	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度	100年3月	合計
高雄園區										
園區建設費	13,600	17,047	8,729	881	4,683	110	0			45,050
城鄉建設費	500	368	10,260	7,535	1,582	3,990	7,140	2,384		33,759
營運管理費	0	0	300	300	300	300	300	300		1,800
土地、生產及研究	1,574	2,294	6,846	8,525	14,372	11,311	12,162	6,642		63,726
高雄園區小計	15,674	19,709	26,135	17,241	20,937	15,711	19,602	9,326	0	144,335
花蓮園區										
園區建設費	5,109	12,094	0	17,048	8,524	2,067	0	0		44,842
城鄉建設費	3,918	12,197	15,596	7,798	0	897	216	0		40,622
營運管理費	300	0	300	300	0	600	0	300	300	2,100
土地、生產及研究	0	0	0	0	1,243	823	462	1,039	0	3,567
花蓮園區小計	9,327	24,291	15,896	25,146	9,767	4,387	678	1,339	300	91,131
桃園園區										
園區建設費	519	500	14,235	19,006	9,503	0	4,349	0		48,112
城鄉建設費	0	500	0	0	0	15,179	500	0		16,179
營運管理費	0	0	0	300	300	216	274	300	300	1,690
土地、生產及研究	0	0	0	0	2,041	5,059	2,994	1,147		11,241

桃園園區小計	519	1000	14,235	19,306	11,844	20,454	8,117	1,447	300	77,222
臺南園區										
園區建設費	0	500	13,408	18,821	13,878	5,110	0			51,717
城鄉建設費	160	500	7,376	1,556	9,166	4,839	8,026	224		31,847
營運管理費	0	0	0	300	300	300	300	300		1,500
土地、生產及研究	0	0	0	0	4,071	6,919	2,571	1,699		15,260
臺南園區小計	160	1,000	20,784	20,677	27,415	17,168	10,897	2,223	0	100,324
補助款支出數	25,680	46,000	77,050	82,370	69,963	57,720	39,294	14,335	600	413,012
資源回收基金支出數	0	0	3,923	1,474	3,748	447	0	0		9,592
環保署業務費支出數	0	0	0	1,000	1,850	2,000	1,800	1,296		7,946
總計	25,680	46,000	80,973	84,844	75,561	60,167	41,094	15,631	600	430,550
預算編列金額	25,680	50,000	83,550	86,870	77,000	81,500	74,181	34,450	31,300	544,531

註：預算執行金額係指實際執行之支出金額，而非核撥補助金額。

附表四 本案各環保科技園區實際進駐廠商以及營運概況一覽表（加計當年度已撤案廠商之約當貢獻家數及貢獻值）

99 年底

類 別		園 區 別				合 計
		桃園園區	臺南園區	高雄園區	花蓮園區	
進駐廠商（家數）	累計核定入區家數（1）	20	19	35	25	99
	核定後撤案家數（2）	5	8	6	10	29
	累計實際核定入區數（1）--（2）	15	11	29	15	70
	營運量產家數（3）	5	6	22	0	33
	進駐研究區家數（4）	4	2	1	9	16
	建廠中家數（5）	6	3	3	0	12
	當年度撤案廠商按月數比例換算之約當貢獻家數（6）	0	0	3	6	9
	99 年底加計撤案廠商之約當貢獻家數（3）+（4）+（5）+（6）	15	11	29	15	70
	99 年底現存實際入區進駐廠商之家數（3）+（4）+（5）	15	11	26	9	61
	招商進駐情形（公	已開發可供招商面積（7）	19.28	25.02	26.19	8.62
核准進駐面積目標值		無	無	無	無	79.11

類 別		園 區 別					合計
		桃園園區	臺南園區	高雄園區	花蓮園區		
頃)	實際核准進駐	面積(8)	12.5	15.98	14.75	0	43.23
		% (8) / (7)	64.83	63.87	56.32	0	54.65
	實際入區進駐	面積(9)	12.5	15.98	14.75	0	43.23
		% (9) / (7)	64.83	63.87	56.32	0	54.65
投資額(千元)	目標值		無	無	無	無	13,500,000
	實際入區廠商投資金額		1,453,540	3,791,739	4,739,660	93,027	10,077,966
年產值(千元)	目標值		無	無	無	無	15,500,000
	實際已營運廠商年產值		167,037	5,252,181	2,932,060	58,838	8,410,116
就業人數	目標值		無	無	無	無	2,250
	實際已營運廠商就業人數		241	414	876	70	1,601
年創造循環資源物(百萬噸)	目標值		無	無	無	無	3
	實際已營運廠商年創造值		0.22	0.07	0.5	0.0006	0.79

註：

1. 本計畫該署未分年亦未另依各園區分別訂定目標值。又該署統計方式，係以進駐廠商實際營運情形，並加計 99 年度當年度進駐後又撤案之 10 家廠商之貢獻值，以 99 年實際進駐之月份數按比例計算約當貢獻家數及約當貢獻值後四捨五入，「約當貢獻家數」計算結果為 9 家。
2. 資料來源為行政院環保署。

附表五 本案行政院環保署辦理環保科技園區推動計畫歷年報行政院管考之園區廠商進駐及營運概況一覽表（非實際效益或目標達成值，僅係預期效益及目標值）

92~99 年

項目	計畫總目標值	92 年度		93 年度		94 年度		95 年度		96 年度		97 年度		98 年度		99 年度	
		數值	達成率 %														
進駐廠商(家)	75	2	2.7	6	8.0	20	26.7	43	57.3	58	77.3	70	93.3	86	114.7	99	132.0
已租售土地(公頃)	79	0.93	1.2	1.73	2.2	13.1	16.6	26.1	33.0	38.2	48.4	40.9	51.8	47.9	60.6	49.0	62.0
投資額(億元)	135	24.5	18.1	28.0	20.7	59.2	43.9	96.7	71.6	137.9	102.1	144.6	107.1	189.5	140.4	191	141.5
就業人數(人)	2,250	58	2.6	134	6.0	566	25.2	1,204	53.5	2,123	94.4	2,391	106.3	2,652	117.9	2,876	127.8
年產值(億元)	155	73.7	47.5	84.7	54.6	129.1	83.3	181.6	117.2	306.0	197.4	332.1	214.3	351.0	226.5	349.0	225.2

項目	計畫總目標值	92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度	
		數值	達成率%														
年創造循環資源物(百萬噸)	3	0.02	0.7	0.04	1.3	0.26	8.7	0.80	26.7	1.28	42.7	1.52	50.7	2.53	84.3	2.72	90.7

註：

1. 本表該署以核准進駐廠商數為所有核准入區廠商（包括已簽約、未簽約及已撤銷之廠商），其他統計項目計算方式為截至當年底核准入區之廠商（包括已簽約、未簽約及已撤銷之廠商）申請書上之預期效益之數值，非實際效益或目標達成值，該署顯有高估誇大績效之嫌。
2. 本表所列數字係該署依行政院訂頒「政府公共建設計畫先期作業實施要點」十一、規定，歷年函行政院經建會績效管考之數值。
3. 資料來源為行政院環保署。

附表六 行政院環保署執行本計畫之 4 環保科技園區土地、管理研究大樓及實驗廠房租售情形一覽表

單位：平方公尺

園區名稱	項目	租 售 情 形 (%)							
		95年	96年	97年	98年	99年			
						總(樓板)面積	可供招商使用面積(A)	已出租面積(B)	出租%(B/A)
桃園環保科技園區	園區土地(公頃)	17.74	34.72	56.05	61.61	31	19.28	12.5	64.83%
	管理研究大樓	0.00	0.00	0.00	20.72	6,040	3,420	2,072	61.58%
	實驗廠房	0.00	0.00	0.00	29.87	6,750	6,750	3,386	50.16%
臺南環保科技園區	園區土地(公頃)	32.04	41.80	43.40	43.40	30	25.02	15.98	63.87%
	管理研究大樓	0.00	0.00	2.61	6.96	12,834	4,560	417	9.14%
	實驗廠房	0.00	0.00	0.00	25.01	9,854	7,890	2,368	30.01%
高雄環保科技園區	園區土地(公頃)	39.75	47.68	51.83	56.33	40	26.19	14.75	56.32%
	管理研究大樓	21.83	21.83	0.00	4.95	11,146	3,796	1,030	27.13%
	實驗廠房	0.00	50.00	87.85	87.85	6,827	6,254	6,254	100.00%

園區名稱	項目	租 售 情 形 (%)							
		95 年	96 年	97 年	98 年	99 年			
						總 (樓板) 面積	可供招商 使用面積 (A)	已出 租面 積(B)	出租 % (B/A)
花蓮 環保 科技 園區	園區土地 (公頃)	0.00	0.00	0.00	0.00	22	8.62	0	0.00%
	管理研究 大樓	0.00	0.00	0.00	100.0 0	9,200	190	30	15.79%
	實驗廠房	0.00	5.00	35.00	70.00	13,300	13,200	11,220	85.00%
合計	土地 (公 頃)	27.62	37.47	44.54	47.39	123	79.11	43.23	54.65%
	管理研究 大樓	5.72	5.72	1.08	12.25	39,220	11,966	3,549	29.66%
	實驗廠房	0.00	11.09	31.62	54.92	36,731	34,094	23,228	68.13%

※註：

1. 桃園縣政府、臺南市政府（原臺南縣政府）、高雄市政府（原高雄縣政府）、花蓮縣政府等 4 環保科技園區。
2. 資料來源為行政院環境保護署。

附表七 行政院環境保護署執行「環保科技園區推動計畫」各園區可
出售土地出售情形一覽表

99 年 12 月 31 日

單位：公頃

園區名稱	可出售 土地面積	已出售 面積	已出售 比例%	未出售 土地面積	未出售 比例%
桃園 園區	19.28	12.5	64.83%	6.78	35.17%
臺南 園區	25.02	15.98	63.87%	9.04	36.13%
高雄 園區	26.19	14.75	56.32%	11.44	43.68%
花蓮 園區	8.62	0	0.00%	8.62	100.00%
合計	79.11	43.23	54.65%	35.88	45.35%

註：資料來源為行政院環保署。

附表八 行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」目標值達成情形一覽表

98 年度

項目	100年 底 目標值	環保署統計情形		審計部統計情形		統計差異說明
		數量	達成率 (%)	數量	達成率 (%)	
進駐廠商家數 (家)	75.00	86.00	114.67	56.00	74.67	環保署係包括已簽約進駐、尚未簽約及已撤案廠商之家數統計之；審計部則以實際進駐廠商並扣除撤案之家數統計。
出售土地面積 (公頃)	79.00	59.50	75.32	42.20	53.41	環保署係以各園區核准進駐量產實證區之廠商（包括已簽約進駐、尚未簽約）購地面積統計；審計部則以實際完成簽約購地之土地面積統計。
年投資額 (億元)	135.00	221.00	163.70	77.06	57.08	環保署係以核准進駐廠商於入區該申請書中所列投資額統計；審計部則以廠商實際投資額統計。
年就業人數 (人)	2,250.00	3,044.00	135.29	1,067.00	47.42	環保署係以核准進駐廠商於入區該申請書中所列該公司將提供就業人數統計之；審計部則以廠商提供實際就業人數統計。
年產值 (億元)	155.00	350.00	225.81	62.13	40.08	環保署係以核准進駐廠商於入區該申請書所列年產值統計；審計部則以廠商實際創造年產值統計。
年創造循環資源物 (百萬噸/年)	3.00	3.63	121.00	0.70	23.33	環保署係以核准進駐廠商於入區申請書所列循環再利用資源物總量計算；審計部則以廠商實際創造資源物數量統計。

註：

1. 資料來源為審計部 98 年度中央政府總決算審核報告。

2. 「統計差異說明」欄係由行政院環保署提供之說明。

附表九 行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」目標值達成情形一覽表(加計廠商進駐後於 99 年當年度撤案之約當貢獻家數及貢獻值)

99 年度

項目	100 年底 目標值	環保署統計情形 (加計廠商進駐後 於 99 年當年度撤案 之約當貢獻家數及 貢獻值)		依「審計部 98 年 度統計方式」統計 99 年度情形		統計差異說明
		數量	達成率 (%)	數量	達成率 (%)	
進駐廠 商家數 (家)	75.00	70.00	93.33	61.00	81.33	環保署係以簽約 進駐廠商之家數 (加計廠商進駐 後於 99 年當年度 撤案之約當貢獻 家數)統計;審計 部則以實際進駐 廠商並扣除撤案 之家數統計。
出售土地 面積 (公頃)	79.00	43.23	54.72	43.23	54.72	環保署係以各園 區簽約進駐量產 實證區之廠商統 計;審計部則以實 際完成簽約出售 之土地面積統計。 二種統計結果 相同。
投資額 (億元)	135.00	100.78	74.65	99.80	73.93	環保署係以簽約 進駐廠商實際投 資總金額(加計廠 商進駐後於 99 年 當年度撤案之廠 商約當貢獻值)之 統計;審計部則以 廠商累計實際投 資額計算。
就業人數 (人)	2,250.00	1,601	71.16	1,548	68.80	環保署係以簽約 進駐廠商提供實 際就業人數(加計 廠商進駐後於 99

項目	100 年底 目標值	環保署統計情形 (加計廠商進駐後 於 99 年當年度撤案 之約當貢獻家數及 貢獻值)		依「審計部 98 年 度統計方式」統計 99 年度情形		統計差異說明
		數量	達成率 (%)	數量	達成率 (%)	
						年當年度撤案之 廠商約當貢獻值) 之加總；審計部則 以廠商提供實際 就業人數計算。
年產值 (億元)	155.00	84.10	54.26	83.43	53.83	環保署係以簽約 進駐廠商實際創 造年產值(加計廠 商進駐後於 99 年 當年度撤案之廠 商約當貢獻值)計 算；審計部則以廠 商實際創造年產 值加總計算。
年創造循 環資源物 (百萬噸/ 年)	3.00	0.79	26.33	0.79	26.33	環保署係以簽約 進駐廠商實際創 造循環再利用資 源物總量(加計廠 商進駐後於 99 年 當年度撤案之廠 商約當貢獻值)計 算；審計部則以廠 商實際創造資源 物總量計算。

註：

1. 環保署係以進駐廠商實際營運情形，並加計 99 年度當年度進駐後又撤案之 10 家廠商之貢獻值，以 99 年實際進駐之月份數按比例計算約當貢獻家數及約當貢獻值後四捨五入。「約當貢獻家數」計算結果為 9 家。
2. 資料來源為行政院環保署。

附表十 行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」各園區廠商已進駐廠商業別分析一覽表

99 年 12 月 31 日

項次	項目別	已簽約進駐(尚包括已進駐又撤案) 廠商數				
		高雄	花蓮	桃園	臺南	合計

		園區	園區	園區	園區	
1	與清潔生產技術產業	8	5	3	1	17
2	回收再生資源以創造生態化產業	3	1	2	4	10
3	應用再生資源轉換再生產品之產業	8	1	7	5	21
4	開創具新興與策略性之環保技術產業	2	0	0	0	2
5	再生能源產品系統製造產業	3	4	2	1	10
6	關鍵性環保相關產業	5	4	1	0	10
廠商數總計		29	15	15	11	70

註：

- 截至 99 年底，現存實際進駐之廠商家數僅為 61 家，若加計 99 年當年度已簽約進駐後又撤案之 10 家廠商之約當家數為 9 家，共計 70 家。故 10 家撤案廠商之業別僅計算 9 家，未加計於 99 年 1 月 31 日撤案之 1 家廠商之業別。
- 資料來源為行政院環保署。

附表十一 行政院環保署執行「環保科技園區推動計畫」花蓮園區土地、管理大樓、實驗廠房租售、量產實證區以及績效分析一覽表

100 年 3 月 31 日

編號	項目	總(樓板)面積	可供招商使用面積 (A)	99 年 12 月底		100 年 3 月底	
				已租售面積 (B)	租售% (B/A)	已租售面積 (B)	租售% (B/A)
1	土地 (公頃)	22	8.62	0	0%	0	0%
2	管理研究大樓 (平方公尺)	9,200	190	30	15.79%	0	0%
3	實驗廠房 (平方公尺)	13,300	13,200	11,220	85.00%	5,940	45%
4	花蓮園區迄 100 年 3 月 31 日，該區迄未出售土地，占可供招商出售土地面積 8.62 公頃之 0%；該區，該區迄未租售管理研究大樓，占可供招商租售面積 190 平方公尺之 0%；該區實驗廠房租售 5,940 平方公尺，占可供招商租售面積 13,200 平方公尺之 45%。 另進駐研究區廠商家數 9 家；實證量產家數 0 家；建廠中家數 0 家。						
5	花蓮園區展示大樓 (4 層樓) 或因園區招商政策改變，迄今仍閒置中。						
6	花蓮園區管理研究大樓大部分辦公室、會議室、研究室、實驗室等空間與設施，仍閒置中。						
7	花蓮園區污水處理廠迄 100 年 3 月 31 日因尚無量產廠商進駐，僅 9 家研究區						

	廠商進駐，故所產生之污水量尚不足使污水廠運轉，迄今仍遲未正式運轉閒置中。
8	「花蓮縣環保科技園區暨循環生態城鄉建設統包工程」中，有關鳳林遊客資訊中心，花蓮縣環保局於 97 年 10 月 15 日移交鳳林鎮公所，並由該鎮公所辦理「鳳林鎮旅遊資訊中心二期工程」採購事宜，100 年 3 月底完工，迄今仍未正式啟用閒置中。

註：

1. 本計畫迄 100 年 3 月行政院環保署已補助花蓮園區 9.11 億餘元。
2. 資料來源為行政院環境保護署。

被糾正機關改善情形

一、進駐廠商家數：桃園園區從 101 年之 21 家增為 102 年之 26 家，臺南園區維持 12 家，高雄園區從 31 家增為 41 家，花蓮園區仍為 0 家，4 處園區總計進駐廠商家數為 79 家，達 100 年計畫目標值 75 家之 105.33%。

二、出售土地面積：以實際簽約進駐廠商之出售土地面積統計，上開 4 處園區總計出售土地面積從 101 年之 57.56 公頃增為 102 年之 64.64 公頃，達 100 年計畫目標值 79 公頃之 81.82%，並較 101 年提升 12.3%。

三、投資額：以實際入區廠商投資金額統計，上開 4 處園區總計投資額從 101 年之 166.97 億元增為 102 年之 208.62 億元，達 100 年目標值 135 億元之 154.53%，並較 101 年提升 24.94%。

四、年創造循環資源物：以實際營運廠商年創造值統計，上開 4 處園區總計創造循環資源物量從 6.12 百萬噸增為 6.32 百萬噸，達 100 年計畫目標值 3 百萬噸之 210.67%，並較 101 年增加 3.3%。

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

69、近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享等情案

審查委員會：經 100 年 5 月 17 日監察院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化、交通及採購委員會第 4 屆第 2 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、教育部

貳、案由：

近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任；我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導；以上均有不當。

參、事實與理由：

一、近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，多數上班族實質薪資下降，低薪之「窮忙族」不斷增加，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任，顯有不當：

(一)近 10 年來，我國經濟成長逾 3 成，但失業率偏高成為常態，多數上班族實質薪資下降，且低薪人數快速增加，貧富差距拉大：

1.我國 GDP 與受雇者薪資之間，原為全民共享經濟成長之果實，逐漸轉變為落差擴大，經濟雖仍有成長，實質薪資卻呈現負成長：（圖 1-1、表 1-5）

(1)依主計處資料，70 年台灣名目 GDP 為 2 兆 7,143 億元，80 年增加為 5 兆 7,357 億元，總計 70 年代名目 GDP 增加逾倍，扣除物價上漲因素後，平均每年實質經濟成長率 8.0%，工業及服務業（不含農林漁牧業，產值占整體 GDP 逾 98%），受雇者平均實質薪資每年成長 7.4%，經濟成長的果實可謂全民雨露均霑。79-88 年，台灣平均每年實質經濟成長率 6.3%，受雇者實質平均薪資增加率為 3.8%，GDP 與受雇者薪資之間，逐漸有脫勾現象，但至少仍維持正相關。惟進入 90 年代之後，台灣 89 年 GDP 為 9 兆 7,312 億元，98 年 GDP 為 12 兆 8,189 億元，名目上經濟成長逾 3 成以上；10 年來（89-98 年）平均每年實質經濟成長率約 3.4%，但實質平均每年薪資卻呈現負成長-0.6%，每月實質平均薪資由 89 年 43,564 元，降至 98 年的 40,371 元，99 年雖略回升至 42,122 元，惟已明顯可見 GDP 與受雇者薪資之間嚴重脫勾。據 99 年 2 月商業週刊報導：「台灣全體民間企業受雇者（工業與服務業）平均月薪為 4.3 萬元，相較於 88 年，10 年薪資略成長 5.4%；扣除物價後的實質薪資，10 年來不增反減，變-4.3%，雇用人數超過 5 萬人的 31 個主要行業中，近 8 成實質薪水呈現倒退現象。」（圖 1-2、表 3-5、表 5-5）

(2)行政院主計處（下稱主計處）99 年底調查顯示：國內 1,046 萬個就業者中，有 806 萬是受僱者，這些受僱者平均每月收入 34,431 元（收入是包含薪資、加班費、佣金、獎金等經常性收入），其中 359.7 萬人，佔受雇人數的 45%，月薪不到 3 萬元。金融海嘯前，94 年~97 年間低於 2 萬元的受僱人數約為 80 萬~85 萬人，但 98、99 年低於 2 萬元者已衝高到 106.2 萬人及 103.8 萬人。

- (3)以職業別及教育程度區分，批發及零售業、住宿及餐飲業、支援服務業、藝術、娛樂及休閒服務業與其他服務業，均有逾半之受雇者月收入未達 3 萬元，尤以住宿及餐飲業之 75.9% 最高；教育程度為國中及以下之受雇者月收入未達 3 萬元有 64.57%，高中（職）為 56.39%，大專及以上亦有 29.98%。
- 2.我國失業率在 90 年以後居高不下：89 年以前我國經濟成長率多在 5.8% 以上，失業率則均在 3% 以下（89 年為 2.99%，平均失業人數 29.3 萬人），90 年因網路泡沫，使當年度經濟成長率為負數，90 年度失業率快速上升至 4.57%，平均失業人數 45 萬人，此後失業率一直未跌回 3.9% 以內，失業人數均逾 40 萬人。98 年更因金融海嘯、創下失業率 5.85%、平均失業人數 63.9 萬人之歷年最高，後隨景氣回升，100 年 2 月底失業率降為 4.69%（表 1-2）。
- 3.非典型就業者人數快速增加，平均薪資水準普遍偏低：依主計處人力運用調查資料顯示，非典型就業者人數（包括部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作），自 95 年度 24.9 萬人快速增加至 98 年的 68.7 萬人，99 年再增至 72.3 萬人（表 5-3）。非典型就業者者平均月薪低於正職人員，且其差距有逐年擴大之趨勢，如部分工時者 94 年度平均每月收入 19,970 元，98 年僅有 12,886 元，臨時性或人力派遣工作 97 年 20,020 元降至 98 年的 17,889 元（表 5-4）。且各業別差距甚大，但普遍低於正職人員，如製造業派遣勞工的平均薪資是正職勞工的 91.9%，算是高的，低者如電話客服人員，薪水只有正職者的 46.4%。派遣工作原是臨時性工作，希望讓企業可以彈性運用人力，但部分企業卻當成長期人力在使用，甚至在政府機構亦不例外，公私部門均存在濫用的情形，不僅扭曲了派遣的原意，也拖累整體受雇者薪資水準的下降。
- 4.所得分配不均，M 型化社會之現象有惡化趨勢：
- (1)「M 型社會」係指所得階層的分布往低層階級和上層階級兩邊移動，所得分配呈現左右兩端高峰，而中產階級代表的中間人口卻減少之「M」型現象。我國歷年來所得分布呈現右

偏型態，尚難稱為「M型社會」，但所得分配5等分位差距倍數，雖仍遠低於美國、新加坡及香港，略高於日本、南韓，卻已由80年之4.97倍提高至98年之6.34倍；另依「吉尼係數」（判斷收入分配公平程度的指標，介於0和1之間，數值愈大表示分配愈不公平），我國歷年吉尼係數雖低於國際警戒線0.4，惟從80年之0.308升高至98年之0.345(表1-1)。以上均顯示所得分配有惡化之趨勢。

(2)依據主計處資料，在課稅、社福支出發放前，98年度最低所得組的家庭每戶「原始所得」為22.2萬元，創下81年以來的新低，而最高所得組為182.5萬元，兩者差距為8.22倍，則創下历史新高(表1-4)。99年度因景氣快速回溫，但依據主計處99年8月公佈「家庭收支調查報告」顯示：最高收入階層5%的家庭平均收入為450萬餘元新臺幣，最低5%平均收入只有6.8萬元，相差66倍，有關數字在87年時僅相差32倍。

(二)我國之「歐肯係數」約0.1，經濟成長率上升，對於降低失業率的貢獻程度有限，且低於先進國家及貿易競爭對手國；因此，我國僅靠經濟成長率之提升，難以有效降低失業率：

1. 歐肯係數 (Okun's coefficient) 係指一國經濟成長率與失業率之間的比例關係。依主計處99年發布關於「台灣經濟成長與失業間的關聯性」之研究，估計自90年第一季到99年第二季台灣的歐肯係數介於0.10-0.16之間，亦即台灣經濟成長1%，長期累積只能降低失業率0.10~0.16%。此數據不但低於美、德、英等先進國家(97年第1季分別約0.40、0.39及0.52)，也低於南韓、香港及新加坡(分別為0.35、0.23及0.17)。(圖1-3)
2. 依表1-2、1-3，我國99年度失業率5.21%，相較於98年度失業率5.85%，降低0.64%；而99年度經濟成長率10.82%，顯示經濟成長每增加1%，對應於失業率之歐肯係數為0.06，惟若考量遞延效果(經濟成長先變動，就業情形落後變動)，100年2月失業率為4.69%，較98年度平均失業率降幅為1.16%，歐肯係數約為0.107，此亦印證前述主計處之研究結論：我國經

濟成長率對於失業率之貢獻，相當有限。且 99 年度我國經濟成長率高達 10.82%，係因比較基期偏低，期待以後要持如此高的經濟成長率，顯有相當困難，欲藉提高經濟成長而解決失業問題，更不切實際。

3. 綜上，經濟成長與失業率的變化固然具有正相關，惟經濟成長率的提高對於創造就業機會效果有限，所謂「只要促進經濟繁榮就能解決失業問題」，實為與事實不符之迷思。

(三)高科技產業雖然產值高，但創造之就業機會有限，只發展高科技產業，不足以解決失業問題：

1. 依經建會資料顯示，我國就業者以服務業比例最高（98 年為 58.87%）（表 4-2），惟民間投資近年來約有 60%~70% 集中於電子科技產業，使產業結構與出口結構註定向電子業傾斜。另依 95 年的工商普查結果，科技業每投入 1 億元的資本只能創造 6.4 個就業機會，而傳統產業同樣投入 1 億元卻可以創造 16.0 個就業機會，顯示科技產業之投資對於創造就業機會之效果有限，導致我國的勞動市場就業機會不足，而有失業率漸增之趨勢。由以上數據顯示，台灣過度向科技產業傾斜，不利於就業機會之創造實非偶然，亦印證前述「歐肯係數」偏低之事實。
2. 89 年至 98 年該產業生產值占製造業比重介於 31.94% 至 36.1% 之間，從業人員平均薪資，除 90 年因網路泡沫化致其每月薪資（39,866 元）低於傳統產業外（40,130 元），其餘各年高於傳產 4.6%（91 年）至 15.3%（96 年）之間。依表 4-21「高科技產業及製造業產值及受雇員工人數統計表」，86-93 年高科技產業每受雇員工產值均大於製造業，其中 89 年約高出 21.4%；惟 94 年趨近相等，自 95 年起更發生逆轉，製造業每受雇員工產值反而大於高科技產業，迄 97 年製造業已高於高科技產業 10%；顯示所謂高科技產業與製造業之相對生產力發生質的變化，在員工產值方面，高科技產業優勢不再。
3. 我國與南韓均為出口導向之國家，惟南韓主要產業占出口值之比重相當平均，如半導體及面板約占其出口比重 15%，船舶、汽車、手機及電腦家電分占出口比重 11%、7% 及 9%，另外石

化業亦占相當份量；反觀台灣同期間半導體及面板占出口比重已達 30%，加上資通訊產品已達 40%。相較南韓均衡的發展，我國產業結構可謂嚴重失衡，以出口導向為主的科技業，易受國際間景氣波動影響，使台灣在面臨國際經濟動盪時（例如網路泡沫及金融海嘯），科技業因訂單遽失而最先遭受衝擊。在景氣好轉時，又因歐肯係數甚低，經濟成長能降低的失業率有限，不但遠低於歐美先進國家，也低於主要貿易競爭對手國南韓。

4. 我國實施近 50 年的獎勵投資及促進產業升級條例皆對大企業有利，使得企業主分得較受雇者為多之報酬。促產條例以高科技及資本密集產業為主要享受租稅優惠之對象，且因創造較少就業機會的產業，得到的租稅優惠，遠高於創造較多就業機會的產業，讓資源往少數人身上集中。近年來政府推動所謂「兩兆雙星」等大型科技計畫，其對經濟成長之貢獻雖然鉅大，惟科技業之投資對於就業機會之創造相對有限，明顯的後遺症即是政府用於傳統產業的資源較少，能提供就業機會也就減少。政府如能對於傳統產業與高科技產業給予同樣重視，即可避免資源過度集中，並有助於失業問題之緩和。

(四) 台灣接單海外生產比重近 10 年來一路攀升，造成 GDP 亮麗，但國內就業市場萎縮，薪資停滯不前：

1. 「台灣接單，海外生產」營運模式的三角貿易淨匯入，96-98 年約占我國貿易順差 40%~77%，雖然是提升經濟成長的重要功臣，但隨著三角貿易的盛行，台灣製造業的生產線大舉移至海外，創造就業的能量驟降，雖然因為企業的研發、接單及運籌仍在台灣，企業運籌的收入扣除成本後即三角貿易淨匯入，可計入 GDP，但難以創造等幅的就業機會。相較於科技產業，三角貿易所能創造的就業機會更為有限，台灣向科技產業傾斜，以及三角貿易的盛行，台灣的就業市場難以相對於經濟成長等幅成長。
2. 依據經濟部公布之「外銷訂單海外生產比重」（詳表 4-23、4-24、4-25），由 88 年 12.24% 一路攀升至 99 年（迄 11 月底）50.39

%，其中產值甚高之資訊通信類，同期間由 23.03% 持續升高至 84.85%，導致國內就業萎縮、薪資停滯不前。GDP 為國家財富指標，可分為 4 大部分：受雇員工的勞動報酬、間接稅淨額、固定資本消耗及企業盈餘。在過去，此 4 大部分互有消長，受雇報酬及間接稅淨額是往下的，因為常常在減稅；固定資本消耗及企業盈餘是往上的，因為給企業投資抵減，加速折舊，惟「受雇報酬占 GDP 比重」長期趨勢卻是下降，主因即在於「外銷訂單海外生產比重」一路攀高，本來要在台灣生產的，後來移到海外（有六成是集中在港澳中國地區生產，以通訊、電子、塑膠、紡織業為主），當這些廠商群聚式移往中國，創造了公司的利潤，使公司營收、台灣的 GDP 看來表面亮麗，但卻也使廠商在台灣聘用的員工大量減少，不僅讓國內就業市場萎縮，也使薪資上漲動能停滯不前。以某電子零組件專業代工大廠為例，該公司有 9 成營收來自「台灣接單海外生產」，據 99 年 12 月媒體報導，該公司在大陸雇用員工人數已突破 100 萬人，然在台灣員工人數僅為該公司總員工數 50 分之 1（低於 2 萬人）。

- (五)台灣目前失業主要來自結構性失業，其他原因如專業人才欠缺、學用不符、工作態度欠佳等。
1. 據經濟部、主計處及勞委會等相關單位函復表示，我國失業率持續走高，主要是產業結構加速調整、企業組織扁平化、生產自動化、產業外移及景氣趨緩等因素影響，此由非初次尋職者因場所歇業或業務緊縮之非自願性失業者人數自 90 年的 20 萬人，增加至 98 年超越 33 萬人，占整體失業人數也由 45.88%，提高至 52.76%，占非初次尋職者的比重更由 55.06%，提高為 66.84%，可知目前的失業主要來自結構性失業。
 2. 據經濟部、勞委會主管人員於本院約詢時表示：「就業困難多為素質的問題、專業人才尤其欠缺」、「辦就業博覽會時，企業主反應可用的人力不多，很多都是工作態度欠佳與溝通能力不足」、「很多年輕人不願進入辛苦的製造業」等，顯示失業率的問題除受國際景氣、國內產業結構失衡等因素影響外，國

內年輕就業者因學用落差造成專業素養不足，欠缺職場倫理觀念以致工作態度欠佳，以及社會變遷，年輕人不願投入工作表境較差的傳統產業等等，皆為失業率持續上升之因。政府宜檢討教育體制及大專科系，減少學用落差，並將加強青年職訓、就業媒合及提升青年就業能力，列為施政重點項目。

(六)由於國內就業機會不足，勞動市場供過於求，本國人民薪資水準與經濟成長存有相當落差，薪資難以提升：

1. 在經濟發展的過程中，國與國之間的所得差距在縮減，惟所得差距持續擴大的問題，舉世皆然，我國亦不例外。以我國為例，1990年為轉折點，在此之前台灣的GDP與薪資同方向成長，此後，GDP與薪資漸行漸遠，主因為國際貿易全球化，且於90年代後期國內資金大舉西進，國內投資減少導致就業機會不足，台灣的勞工薪資成長呈現停滯。

2. 由GDP結構變動趨勢觀察：

(1)GDP為一定時間內一國內部生產所有商品與勞務市價的總和，分配給受雇者、企業主及政府，97年度，受雇者報酬占GDP約47%（遠低於先進國），企業盈餘占48%（遠高於先進國），政府分到5%（低於先進國）。

(2)以我國及美、日韓等國受僱報酬占GDP比重觀察（圖5-1）：受僱人員報酬占GDP比率升高，代表社會分配越趨均等，這是觀察一國國民收入分配是否公平的重要指標，台灣的這項指標在79年達51.4%的歷年高點後，於84年起一路走滑至96年44.5%；而美、日、韓勞動報酬占GDP比重降幅較我國平緩，96年度，日本勞動報酬佔GDP比重為50.8%（高點為87年的54.5%），韓國為46.1%（高點為85年的47.6%）、美國為55.8%（高點為70年的59.1%），皆高於我國45.55%。全球化使得資本所獲得的所得遠優於勞工所獲得的薪資報酬，這是導致受僱人員報酬占GDP比重下滑的重要原因。

(3)近10年來固定資產消耗之比重不斷上升，折舊（固定資本消耗）占GDP比重於89-98年間，自10.87%上升至15.67%，同期間國內要素所得占GDP比重呈現下降趨勢（由82.62%

降至 79.36%) (表 3-6)，新增投資不足以彌補原有投資所提列之折舊，由於投資是構成 GDP 的主要因素之一，投資動能不足，所能創造的就業機會隨之減少，勞動者之薪資水準自然難以提高。

3. 依據主計處「我國 GDP 初次分配結構探討」分析，全球化效應為受僱者報酬及營業盈餘佔 GDP 比重消長之主因，顯示在全球化競爭環境下，資本所獲得所得遠優於勞工所獲致薪資報酬，另產業結構變化亦促使勞動報酬份額趨降，我國產業結構中服務業比重持續上升，惟服務業就業機會多屬批發零售業、住宿餐飲業等低階服務業，其薪資水準自屬偏低，而知識密集之高薪服務業比重較低，且受到內需市場狹小所侷限，造成整體勞動薪資報酬水準停滯，難以調升。
4. 全球化競爭下，台灣接單、海外生產日益增加，加上投資動能不足，致國內就業機會不足，勞動市場供過於求，薪資自難以提升。由相反例證，可知勞動市場供不應求，才能有效提高薪資，如近年熱度遽升的觀光產業，因來台觀光人數快速增加，飯店、遊覽車供不應求，因市場對遊覽車司機等需求大增，即有帶動遊覽車司機待遇大幅調升之效果。

(七)政府以發展高科技及大型產業為施政主軸，過於偏重產值，對就業問題未予應有之重視，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏專責機關負責統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任：

1. 政府長期以來獨厚高科技及大型企業，給予租稅優惠，雖然該等企業產值高，GDP 貢獻大，但創造之就業機會有限，且繳稅貢獻度低。

(1)租稅優惠有「獨厚高科技產業及大型企業，不利傳統產業及小型企業」之現象，不僅不利租稅公平合理，且對增加就業機會之效果甚低：茲以促進產業升級條例（下稱促產條例）為例：

<1>依表 6-5「促產條例租稅優惠之總體經濟效益」，中華經濟研究院實證分析推估顯示：為促進區域均衡之對資源貧瘠

地區減稅，其淨租稅效益竟為-142.49 億元，對就業人數增加之效果亦僅有 1865 人；另股東投資抵減之淨租稅效益亦為-81.24 億元，對就業人數增加之效果更只有 752 人。

<2>表 4-21 顯示：高科技產業相對於傳統產業，每位受雇員工產值自 95 年後已有逆轉現象，97 年傳產業每受雇員工產值甚至較高科技產業高出 10%（5.92 百萬元：5.38 百萬元）

<3>表 6-6 及 6-7：各部會依據促產條例研訂之租稅減免各相關辦法多達 19 種，依促產條例以外之法律可獲得所得稅減免之法規多達 15 種，明顯侵蝕稅基且不利於租稅公平，例如「企業併購法」、「金融機構合併法」對公司及金融機構合併或收購給予租稅獎勵，「都市更新條例」及「新市鎮開發條例」對於投資於都更及新市鎮者，給予投資抵減或加速折舊之租稅優惠，均明顯有利於財力雄厚之金融機構或大型企業，惟是否有助於產業發展及減免目標之達成，卻缺乏數據說明或佐證，租稅之減免流於浮濫。

(2)高科技產業租稅優惠過多，相較於傳統產業，實質稅率偏低：93 年高科技產業實質有效稅率為 5.8%，遠低於經營艱困的傳統產業的 14.8%；又以半導體產業享受最多租稅優惠。以 93 年為例，電子零組件製造業共有 8,130 家廠商申報營所稅，實際繳納稅額僅 195 億元，平均每家廠商僅繳稅約 240 萬元，其中有 1,320 家適用促產條例租稅減免，減免稅額達 669 億元，平均每家廠商減免稅額逾 5,000 萬元。以某家晶圓代工龍頭廠商為例，94 年大賺 934 億元，繳稅金額卻僅有 2 億元，近年來繳稅雖有增加，98 年度稅前淨利 949.8 億元，所得稅繳納金額 57.6 億元，實質有效稅率約 6.06%，相較於傳統產業平均約 14%，仍然偏低。

(3)政府自 49 年實施獎勵投資條例，獎勵對象多以大型製造業為主，持續達 30 年之久，自 79 年之後實施的促進產業升級條例，雖改以「功能別」取代「產業別」，但享受租稅優惠之對象，以高科技及資本密集產業為主之現象更加明顯；迄 99 年，長達 50 年的期間，雇用勞工人數最多的服務業，始終未

受政府租稅優惠政策之青睞。租稅優惠措施長期偏頗，不利傳統產業及中小企業，高科技產業享受太多租稅優惠而納稅貢獻太低，且創造之就業機會有限。由於減稅及輕課，致令稅收不足，政府分到 GDP 之比例乃低於先進國家。尤有甚者，政府因可支配資源相對較少，難以藉社福政策支出面之影響，而有效縮短所得分配惡化擴大。政府為追求經濟成長所付出之社會代價過高，主管機關對於租稅優惠相關規定允宜定期檢討，及時修正並將「繳稅對國家之貢獻度」、「增加就業機會」列為重要目標。

2. 行政院歷年來皆未將創造就業機會作為部會施政績效的展現，既未賦予各部會當有之責任，亦未責成適當部會負責統籌規劃，以面對日益嚴重的失業問題：

(1) 據本院約詢相關部會代表說明：

<1> 經濟部次長林聖忠：本部主要是針對雇主產值增加，對於勞力的問題未多著墨。……本部組織執掌並未有就業促進，主導的應該是勞委會。

<2> 勞委會副主委潘世偉：促進就業由經建會做跨部會協調，勞委會是後面的階段……。我們能做得有限，……我們是幫失業者回到職場，或提供就業服務，無法創造就業

<3> 教育部次長林聰明：……有學界會反對將大學變成職業訓練所…促進就業教育部的責任是提高人力的素質…建議給經建會人力處更多人力與經費，可讓其發揮更大功能。

<4> 經建會副主委單驥：……產創條例與促產條例最大不同是，有關產業發展是中央各目的事業主管機關，應訂定產業發展方向及計畫報行政院核定。將來行政院會要求各部會的角色要平衡（管制與發展）……根據第 4 條，是要報行政院的，所以可追蹤各部會有無提發展計畫。……在發展產業時可要求各部會提報計畫要有目標產值、目標創造之就業機會，各部會就會盡量發展服務業，要賦予各部會責任，才能讓各部會均重視產業發展。

(2) 在創造就業、救失業的議題上，政府歷來均未明確規範負責

統籌、整合、推動及督導之機關，以致各部會從未將「增加就業」視為重要業務，致使政府力量分散，難以整合資源以因應近年來整體就業環境之變遷。在產創條例施行之後，行政院允宜要求各部會提報具體的產業發展計畫，設定目標產值及創造之就業機會，賦予各部會責任，督飭各部會將「創造就業機會」當做重要業務。據行政院復函稱：「吳院長指示陳副院長召集成立『行政院改善所得分配專案小組』，並於 99 年 8 月 26 日召開第 1 次會議，針對前述形成所得分配差距擴大原因，提出並確認改善所得分配之七大策略方向，陳副院長已責成相關部會積極研提具體行動對策及措施。」惟近十年來我國失業率遽增，且有結構化及趨勢化之現象，行政院卻僅由臨時性之任務編組處理，未責成適當部會（例如經建會）負責統籌規劃，故對於具有嚴重性與複雜性的失業問題，實難找出癥結、對症下藥。

(3)依 99 年 5 月立法通過施行之產業創新條例第 4 條：「本條例公布施行後一年內，行政院應提出產業發展綱領。各中央目的事業主管機關應訂定產業發展方向及產業發展計畫，報行政院核定，並定期檢討。各產業之中央目的事業主管機關，應負責推動所主管產業之發展。」及第 5 條「各中央目的事業主管機關得獎勵或補助直轄市、縣（市）政府，以推動地方產業發展」之規定，行政院允應責成各部會以產業發展的角度，將創造就業當做重要任務來執行。

(八)綜上，近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟政府產業政策有所偏頗，使國內薪資水準與經濟成長落差甚大，失業率偏高成為常態，低薪之「窮忙族」不斷增加，政府以發展高科技及大型產業為施政主軸，過於偏重產值，對就業問題未予應有之重視，致使經濟成長的果實未能由全民所共享。行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦予各部會應有的責任。行政院允應正視失業問題之嚴重性，在產業創新條例施行之後，宜責成適當部會負責統籌規劃，並督導各部會以產業發展的角度，將創造就業列為施政之重要項目，提出創造就業機會之具體作法，進而帶

動薪資水準的普遍提高，使全民均能分享經濟成長的果實。

二、我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導，難以根本解決學用落差之問題，顯有不當：

(一)青年族群失業率創新高且倍於一般失業率，主因為學用落差及缺乏職業生涯規劃：

99 年平均失業率為 5.21%，較 98 年下降 0.64%，平均失業人數為 57.7 萬人，較 98 年減少 6.2 萬人，雖有改善，惟青年族群失業率創新高，對原有工作不滿意而失業者亦顯著增加。按教育程度別觀察（表 1-6），大學及以上程度者失業率 5.62%，遠高於國中及以下程度者失業率 4.83%。按年齡層觀察（表 1-7），15 至 24 歲年齡者失業率 13.09%，分別為 25 至 44 歲年齡者（5.35%）、45 至 64 歲年齡者（3.39%）之 2.4 倍及 3.8 倍；另據勞委會職訓局表示，據國際勞工組織發布的「2010 年世界青年就業趨勢報告」顯示，各國青年（定義為 15-29 歲）失業率較成年失業率高出甚多，呼籲各國應多關注青年就業問題。我國 15-29 歲失業人數高達 24.6 萬人（約為全部失業人口的 42.6%），與國際趨勢相符，主因在於學用落差、工作態度不夠積極，致就業能力不足，且缺乏職業生涯規劃及對職場適應不良。

(二)教育部自 91 年起對大學院校招生改採總量管制，對於增設、調整系所，不再採逐案審核，惟實施結果學用落差擴大，失業人數大幅提高：

1.90 學年度以前，大學校院增設、調整系所班組，教育部係採逐案審核。惟自 91 學年度起改採「總量發展方式」辦理，訂頒「大學增設調整系、所、班、組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」（下稱總量審查作業要點），授予學校更大自主權責，除屬特殊項目（如醫事系所）外，各校得在維持既有總量規模之前提下，依教學資源設定合理發展規模自行規劃。總量審查作業要點發布後時有修正，但基本上仍由各校在可發展總量規模下，得依教學資源增設、調整院系、所、班、組為原則。教

育部主張，此係為聯結高等教育所培育人才與產業之需求、提升畢業學生就業能力，減少學用落差，大學院校增設及調整院、系、所學位學程及招生名額，以總量發展方式審查，各校可自行調整招生名額及師資。

2. 然實施結果，事與願違，75 年我國大專校院學校數 28 所，87 年已增加到 84 所，98 年更擴增至 164 所，大專及以上教育程度失業人數有逐年增加之趨勢；近年來，由於少子化的衝擊，學生越來越少，96 年度甚至出現「大學錄取率 96.28%、18 分就能考上大學」震驚社會之情事，大學生平均素質下降。依行政院主計處人力資源調查統計顯示，91 年大專及以上教育程度失業人數為 12.8 萬人，占總體失業者比率 24.8%，此數據於 98 年已大幅提高為 25.6 萬人，占總體失業者比率 40.1%。據長期關注技職教育的嚴長壽先生（亞都麗緻集團總裁、公益平台文化基金會董事長）於日前出書痛批「近年技職『拚升格』競賽，國內原有 70 多所專科，目前僅剩 15 所，科技大學卻從 11 所增加為 46 所，…技職教育嚴重學術化，更導致台灣缺乏基礎技術人才，…讀書不該是唯一專長，卻被教育政策壓縮成唯一方向，技職教育完全被摧毀，職校升格專科、專科變學院、又成科大。升學直升梯讓許多年輕人不願當基礎螺絲釘的技師，台灣的中間空掉了，沒有腳踏實地的基礎人力，許多碩博士卻變成宅男宅女在家，找不到未來。」痛哉斯言，實值政府深思並速謀改進對策。
3. 依勞委會說明：「近年來青年失業情形較一般失業民眾為高，主要係因學用落差致就業能力不足、對就業市場迷思工作態度不夠積極、工作經驗不足等因素，導致青年就業不易。」經濟部林次長聖忠於本院約詢時表示：「臺灣之前有技職體系，後來都消失，…宜對所需人力職能先規劃，再落實職訓及教育，以免學用落差，…我們之前辦很多就業博覽會，但企業主反應可用的人力不多…供需調查結果，量是差不多，是質的問題…」。
4. 按教育部於 97 年 1 月修改「大學校院增設調整院系所學位學程

及招生名額總量發展審查作業要點」，第一次評鑑未通過的系所，施以減招 50% 招生名額之處分，第二次評鑑仍未通過的系所，則將停止招生。惟實際上 97 年 8 月幾所評鑑未過的學校（例如稻江、興國、致遠等校），其實際錄取名額尚不及 5 成，較預計被減招的名額猶有過之，可見減招 5 成的規定，既無必要亦乏實益。

(三)政府發現學用落差問題嚴重，指示教育部在科系設置上應扮演主動、引導角色。行政院吳院長於 99 年 10 月 14 日提示：「…教育部的人才培育政策即應結合經濟建設等國家發展的需求，否則就是浪費人力、浪費國家資源，希望教育部好好規劃人才培育，經建會也要對未來人才的發展做出具體建議。」馬總統更於 99 年 11 月 5 日「改善所得分配簡報會議」裁示：「…教育部於大學申請增加科系時，應送研考會審查，再送經建會針對未來十年人力需求推估進行審議，亦即納入經濟發展人力需求作為大專院校科系設立之評估原則之一。教育部在大學科系設置上應扮演主動、引導之角色，可協同相關機關共同辦理。」

(四)經查：

1. 教育部對於原有科系僅仰賴總量控管及評鑑，實無法解決學用不符、人才培育等問題：

教育部林次長聰明於本院約詢時表示：「早期大學生約 20%-30%，現在是 90%，素質不齊…。自 98 年開始各校科系設立都要經過教育部，以前採總量管制，現由教育部審查新設科系…，現有的科系則透過評鑑方式來調整以符合市場需要…」云云，教育部只針對未來增加之科系才加以審核，對原有之科系僅能透過評鑑方式進行微調，政策方向仍以總量控管為主軸，並未結合經濟建設等國家發展的需求，難以根本解決學用落差之問題。

2. 教育部未妥善規劃，致令人才培育與市場需求之學用落差過大：教育部推動相關計畫，多以補助學校之教學軟硬體設施等方式，以招收學生數若干人、合作廠商家數等數據為績效，例如已辦理產業研發專班、建教合作班、雙軌訓練旗艦計畫等，

至於有無考量與產業發展、人力需求的配合，又是否針對就業市場需求做調查，有無掌握學校統計學生待業時間、薪資，並依此調整大專院校科系人數，進而降低學校教育與市場需求間的落差，培養企業所需要的關鍵人才等，尚未有具體作為。

3. 教育部未積極將就業市場訊息提供學校及學生參考：本院約詢時該部官員即表示「教育不是職訓場，此乃勞委會職責…，找工作可自行上相關人力網站」云云，未思提供學校相關訊息之重要性，亦未積極協助畢業生覓尋就業管道，然可著力之處尚多，例如：選讀科系前，提供學生將來就業市場的相關資訊，以減少學用不符之可能性；聯結人力網站訊息以提供畢業學生覓職參考；要求學校回報畢業生就業情形，以供評鑑參考等。
4. 馬總統及行政院吳院長對於「教育部的人才培育政策」雖有明確指示，教育部在大學科系設置上應扮演主動及引導之角色，並應「結合經濟建設等國家發展的需求」；惟教育部就此問題函復本院表示：「刻正研修『大學總量發展規模與資源條件標準』，並將於本（100）年度審核時，邀請經建會、研考會等相關部會共同審議。」顯示教育部政策尚未有效改變，仍思藉「總量控管」來達成人才培育。

(五) 綜上，我國大專校院學校數及學生人數擴增快速，開放太多低品質的高教機構下，造成大量欠缺專業素養的大學畢業生，以致無法符合企業的需要，使我國高等教育存在嚴重的學用落差現象，失業人數及占總體失業者比率均有明顯增加之趨勢。教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導，難以根本解決學用落差之問題。

綜上所述，近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任；我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導；以上均有不當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確

實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、有關「學用落差問題嚴重」部分，經 102 年 3 月 19 日財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化、交通及採購委員會第 4 屆第 10 次聯席會議決議，併入他案處理。
- 二、有關「行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫」部分，因「我國青年失業低薪問題日益嚴重，失業率係整體失業率之 3 倍，10 年來民生必需之食品價格上漲 25.6%，而平均薪資只調升 11.2%，青年薪資低，致婚育困難，優秀人才外流，影響青年未來及國家競爭力，究政府有無措施失當或怠於作為之情形？實有深入瞭解之必要乙案」業進行調查，該議題已納入此案範圍，爰結案存查。

註：經 102 年 8 月 20 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 113 次會議決議：結案存查

70、海軍軍艦疏於維護致主機渦輪增壓機滑油洩漏、管夾鬆脫失火，輪機長等未掌握狀況，未提供警報資料處理器資訊以還原事件過程案

審查委員會：經 100 年 5 月 19 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 34 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

海軍○○軍艦長期疏於維護，致主機渦輪增壓機滑油洩漏、管夾鬆脫失火，且失火時輪機長等未依戰備部署規定就位，未能於第一時間掌握全般狀況，以及失火後未能提供警報資料處理器列印之資訊，以供還原事件過程等情，確有諸多違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、國防部所屬海軍○○軍艦輪機部門長期疏於維護，致生 # 12 主機滑油滲漏失火之二級海事事件，顯有違失。

(一)海軍○○軍艦 99 年 11 月 1 日 0730 時依令啟航執行 62.1 南部偵巡任務，0925 時全體就直昇機起落艦部署，0935 時於左營西南 25 浬，#12 主機滑油位、低壓及軸承高溫等三個警報器次第作動，並自動停機，0938 時發現前主機艙火焰及煙霧警報器同時作動，0950 時輪機長林○○下令開啟艙底泡沫噴灑系統，0952 時確認主機艙下層失火，1000 時開始救火，1033 時火勢完全熄滅，1155 時以單俾模式返航，1831 時返抵左營港，自火勢完全熄滅迄返港近 8 個小時。

(二)案發後國防部聯準室、後次室、海軍司令部督察室、後勤處及海軍○○艦隊指揮部共同會勘，發現#12 主機 A 列第 1、2 缸搖臂蓋表面、附近電纜燒損碳化嚴重、曲拐箱呼吸管燒熔及減速齒輪 8 bar 控制空氣面板燒灼等跡象，確認#12 主機二具渦輪增壓機滑油進油管路管夾鬆脫。研判油管夾鬆脫噴出之滑油（9250 號滑油、60psi、閃燃點 390°F）噴濺於增壓排煙管（溫度 572°F 以上）引燃滑油，已燃滑油滴落至轉俚機控制面板後方線路群，再流至減速齒輪循環泵前地板及艙底燃燒，造成#12 號主機左側後端附近底層鋁板、控制面板、電纜群等燒毀及上地板變形。

(三)惟查○○軍艦失火之主因，係「管夾鬆脫係橡膠材質硬化滲漏滑油，影響管夾固定、密封效果，導致滑油管夾鬆脫，滑油溢出噴濺，造成本次失火事件之主要因素」，海軍艦隊指揮部○○軍艦海事案件綜合調查報告原因分析二之（四）記載綦詳。另海軍督察室 99 年 11 月 2 日編號 09900000 號重要工作提報單貳之五後段亦坦承「○○軍艦除 21 主機外，餘 3 部主機渦輪增壓機滑油進油管夾均有滲漏情形（未即檢換），為本次次因（人為因素）」顯見肇致○○軍艦滑油管夾鬆脫、失火之前因，係#12 主機渦輪增壓機管夾鬆脫滑油滲漏，且此種滲漏非單一現象。海軍為專業軍種，對於提報單貳之四所稱「管夾經鎖緊後內部裝設橡膠材料鎖緊，即形成密封作用，…考量工作環境（高溫）及介質（滑油），橡膠長期使用材質將有硬化、變形之慮」自難諉為不知，然海軍綜合調查報告原因分析三之（四）卻另以「本次#12 主機增壓機滑油進油管夾鬆脫、洩漏所造成之失火現象，係○○級艦成軍服役 14 年來首次發生，於法國接艦迄今該型艦並未律定主機滑(燃)油管夾納入航前檢查項目。」等語置辯，實非可採。

(四)綜上，可證○○軍艦失火之主因係#12 主機渦輪增壓機滑油管夾橡膠材質硬化滲漏滑油，影響管夾固定、密封效果，導致滑油溢出噴濺而失火，且其他主機亦有類似滑油滲漏情形，顯見輪機部門長期疏於維護，顯有違失。

二輪機長為輪機部門之負責人，對輪機部門之工作負完全責任，所屬輪控室值更官、值更軍士，於每四小時交更時，均應列印警報資訊

處理器 (ALARM LOG) 資料並簽署，惟海軍於〇〇軍艦失火後，未能提供 ALARM LOG 所列印之資訊，以供還原事件過程，並稱印表機未依規定放置紙張云云，顯有重大違失。

- (一)按艦艇常規第二〇一〇五條規定，輪機長基本職責係負責全艦動力系統及電力裝備之保養修護、使用督導。舉凡「綜理一切輪機行政，參與執行上級命令與規定及主管各『主』、『輔』機之運用與維護…」、「戰鬥中應督導輪機部門，正確操作各項輪機裝備，以保持艦船動力浮力，指揮救火、堵漏與戰損處理，支援作戰遂行。」及「對全艦輪機設備負有保持優良狀態，隨時發揮最大效率之責任」等均為其一般職責，該條第一款、第五款及第九款定有明文。
- (二)查海軍〇〇軍艦輪機裝備啟停、警示訊息等警報資訊除由監控螢幕輸出外，該警報資訊處理器 (ALARM LOG) 並由輪控室值更官操控台列表機輸出。印表機暫存記憶體容量為 512KB，約 470 筆，當資料累積 75 筆時即輸出列印 (或即時列印)，並釋出記憶體內部空間，然因未放置紙張輸出列印，以釋放記憶體空間，致暫存記憶體無法紀錄 99 年 10 月 26 日 1526 時至同年 11 月 1 日 1029 時之資料，案經海軍艦令部後勤官於 99 年 11 月 4 日 1000 時到艦測試，於 1600 時測得結果裝備功能正常，係印表機未放置紙張，致本次事件發生前、後無各項警報紀錄可稽等情，詳載於海軍艦隊指揮部〇〇軍艦海事案件綜合調查報告檢討建議二之 (三)。
- (三)惟查輪機控制中心 (下稱輪控室或 ECC) 指揮為輪機長，下設輪控室值更官、值更軍士及值更兵。其中除輪控室值更官應「督導值更人員於警報、監偵器紀錄中填寫正確的參數，適切正確的處理警報、準時依輪機部門規定定時測試各警報、監偵器」外，每 4 小時換更乙次之輪控室值更軍士 (主要負責輔、電機及損管系統操作與監視) 亦應「檢查自動紀錄器列印中與發電機、輔機有關之數值，將其與前一小時輸出數值比對，標記超出極限或有問題傾向之數值，並將結果報告輪機值日官；交更時在每一份列印資料上簽署」，「海軍艦隊〇〇級飛彈巡防艦標準組織規程手冊〇三〇一〇 (輪控室值更) 定有明文。本院 99 年 12 月 31 日詢問

海軍○○艦隊長馬○○「警報資訊處理器的資料多久要去看一次？」，渠亦證稱：「航行值更時四小時，每一更的值更人員應該要去看。」國防部海軍司令部 99 年 12 月 28 日國海人綜字第 0990010727 號函稱「ALARM LOG 僅為輪機裝備啟停、警示訊息紀錄輸出裝備，並無警示作用，且經查相關資料並無明確律定警報器處置規定及標準作業程序，航前檢查亦未列入檢查項目，故輪機長或艦長無檢視 ALARM LOG 之義務，○○軍艦完成航前檢查，確認各裝備均正常後（ALARM LOG 非檢查項目），即可出港執行任務。」、「ALARM LOG 資料僅由輪控室值更官操控台列表機輸出，當送紙夾缺紙時並無任何聲響警示。」等語顯係卸責之詞，委無可採。本案○○軍艦於 99 年 11 月 1 日 9 時 35 分失火，10 時 35 分火勢獲得控制，當日下午 6 時 31 分返抵左營港，然海軍卻稱因印表機缺紙，無法提供 ALARM LOG，致本次事件發生前、後（即 99 年 10 月 26 日 1526 時至同年 11 月 1 日 1029 時）均無各項警報紀錄可稽。

(四)綜上，依上開組織規程手冊○三○一○規定，○○軍艦執行南部偵巡任務前泊港期間，輪控室值更軍士仍應檢查自動紀錄器列印有關資料，並將結果報告輪機值日官，交更時在每一份列印資料上簽署。然海軍未能提供○○軍艦失火前、後 ALARM LOG 所列印之資訊，以供還原事件過程，並稱印表機未依規定放置紙張云云，顯有重大違失。

三、依海軍○○軍艦直昇機起降部署及備戰部署規定，直昇機落艦時輪機長林○○本應在輪控中心擔任指揮，惟實際上當時其卻在「住艙」，顯有違失。

(一)按海軍艦隊○○級飛彈巡防艦標準組織規程手冊第四章規定，因應戰備等級之不同，而有不同之部署，本型艦依戰備等級一、二、三、四、五等級編訂戰備類、戰鬥巡戈類、一般航行類、無敵情狀態下長期航行類與泊港類之部署，其中備戰類部署屬第一等級。

(二)查海軍艦隊指揮部○○軍艦排定於 99 年 11 月 1 日至同年月 8 日執行南部偵巡任務，其直昇機起降部署表並規劃飛控室、後損管區（側走道）、後損管區（機庫）、後段防險組、直昇機甲板組、

直昇機加油組及救生組部署清冊，輪機長、艦長等非表列人員則同備戰部署，此有該表「其餘同備戰部署」之記載可稽。至該艦備戰部署，依「海軍○○軍艦備戰部署」表，輪機控制中心（ECC）指揮為輪機長，渠於直昇機落艦時應在 ECC 值勤。

(三)海軍○○軍艦輪機長林○○，依上開部署表，99 年 11 月 1 日時 0925 直昇機落艦廣播時，本應在 ECC 擔任指揮職務，惟實際上當時其卻在「住艙」，甚至 0935 裝備異常後，士兵通知時其仍在「住艙」此有艦隊指揮部督察處海事（危安）調查訪談紀錄可稽。另該員 99 年 12 月 31 日應本院約詢時亦坦承：「依規定我要在 ECC」，嗣所辯「在後輔機艙、機庫及飛行甲板，檢查人員就位狀況及防險執行情形」等語，顯不可採。

(四)綜上，依海軍○○軍艦直昇機起降部署及備戰部署規定，直昇機落艦時輪機長本應在輪控中心擔任指揮，惟渠實際上當時其卻在「住艙」，顯有違失。

四○○軍艦輪機長林○○、輪機官倪○○及油機上士廖○○均未依部署規定就位，致未能於第一時間掌握災情，喪失處理先機，足證該艦管理鬆散，艦長李○○監督不週，顯有違失。

(一)查備戰部署為全艦所有戰鬥部位總動員之部署，並於艦艇遂行任務遭遇敵情時，能使全艦官兵迅速發揮全艦裝備最高功能，完成機動作戰能力並確保本艦航行安全發揮統和戰力，有效摧毀來犯之水面、空中與水下目標，海軍艦隊○○級飛彈巡防艦標準組織規程手冊○五○○九（備戰部署）定有明文。

(二)查海軍○○軍艦為執行南部偵巡任務，依同規程○五○○規定，訂有「海軍○○軍艦直昇機起降部署表」，使本艦執行備戰部署時仍能實施直昇機起降，以利空中兵力之應用與支援。該部屬表除詳列飛控室、後損管區（側走道）、後損管區（機庫）、後段防險組、直昇機加油組及救生組部署情形外，特別載明「其餘同備戰部署」，即輪控中心值更官為輪機官倪○○，主機艙督導為油機上士廖○○，主機艙助理為黃○○，此有該艦備戰部署表可稽。

(三)惟查 0925 直昇機落艦部署時，輪機長林○○身為輪機部門最高主

管，依直昇機起降部署表、備戰部署表理應在輪控中心擔任指揮，但實際上卻在「住艙」，事發後復以「巡視各主、輔機艙及各部位防險後，手髒想先洗手再去就位」辯解；再者，渠於寢室接獲主機艙間失火報告後，未依部署於 ECC 掌握全般狀況，而逕自決定前往主機艙間走道指揮救火，於指揮應變處理上亦有疏失；輪機官倪○○應在輪控中心擔任值更官，但人亦同樣在「住艙」，事後則辯稱「本人在休息，沒有聽到廣播」，惟該廣播經測試並無異常，該員嗣已坦承係其疏失；另主機艙督導油機上士廖○○，依部署應在主机艙督導，卻於輪辦室了解組上行政資料，喪失及早發現滑油滲漏、管夾鬆脫、滑油噴濺失火之情形及快速處置之機會。

(四)綜上，○○軍艦輪機部門上自輪機長，下至油機上士，均未依直昇機起降部署、備戰部署規定至指定處所就位，除違反旨揭備戰部署規定外，足證該艦管理鬆散，艦長李○○監督不週，顯有違失。

綜上所述，按（一）國防部所屬海軍○○軍艦輪機部門長期疏於維護，致生 # 12 主機滑油滲漏失火之二級海事事事件；（二）直昇機落艦時，輪機長林○○、輪機官倪○○及油機上士廖○○等均未依戰備部署規定就位，致未能於第一時間掌握災情，喪失處理先機；及（三）海軍於○○軍艦二級海事事事件後，未能提供 ALARM LOG 所列印之資訊，以供還原事件過程等情，足證國防部對於海軍○○艦之管理鬆散，確有諸多違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、深切檢討並律定預防方法，以期先期發覺可能風險。
- 二、明確律定 ALARM LOG 於平時須保持備便狀態，並納入航行前、中、後及輪機值更官接更檢查要項；另艦隊部、艦指部及司令部納入「一級督（輔）導一級」複查要項。
- 三、援引案例，就嚴整部署紀律部分辦理巡迴講習。

四要求海軍各級督察（導）單位，落實執行艦長、輪機長、輪機值更官職責及航行值更部署等常規檢查。

五人員議處情形：懲處 9 員（將官 1 員、校官 4 員、其他 4 員）。

註：經 100 年 9 月 16 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 38 次會議決議：結案存查

71、空軍官校聘雇教官飛行紀律鬆散，致民國 99 年間先後發生二起一級飛安事件等情案

審查委員會：經 100 年 5 月 19 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 34 次會議審查通過

糾正案文

不公開

註：經 100 年 9 月 16 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 38 次會議決議：結案存查

72、行政院個案核定公醫作業基金進用人力，紊亂進用管道、割裂適用勞基法情事；退輔會縱任院方控留員額，降低服務品質並損及員工權益案

審查委員會：經 100 年 5 月 19 日監察院國防及情報、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、行政院國軍退除役官兵輔導委員會

貳、案由：

行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事；而行政院國軍退除役官兵輔導委員會罔顧法定組織規程，縱任院方控留員額不予補實，致臨時人員與日俱增、衍生同工不同酬之怨懟；又自行訂定人力配比比率表以取代法定編制表，卻無法遏阻臨時人力比率升高，反倒降低其醫療服務品質並損及員工權益等情均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

茲以各榮民總醫院（下稱榮總）及榮民醫院（下稱榮院）存在同工不同酬、工作量增加薪資獎金減少、招募人員素質低落、臨時人員無法納進正式編制等不合理現象，究行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）、各榮總及榮院有無違失等情乙案。經本院向退輔會、行政院人事行政局（下稱人事行政局）、行政院主計處（下稱主計處）、

銓敘部、國立臺灣大學醫學院附設醫院、國立成功大學醫學院附設醫院、國立陽明大學醫學院附設醫院、國防醫學院三軍總醫院調閱相關調卷證，洽請審計部支援退輔會醫療作業基金審計事宜，且約詢退輔會、人事行政局、主計處相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將行政院、退輔會涉有違失部分臚述於后：

一、行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」以避免不當運用臨時人員，使其辦理之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當：

(一)依據民國（下同）85年12月國家發展會議結論略以，為提升國家競爭力，並調整政府之角色與職能，對於行政法所稱之「公共營造物」，例如醫院…等納入移轉民營之範圍，以及增列經營權移轉，如委託經營或租賃等公有民營方式，俾更有效的引用民間企業精神，以提升公共部門經營效率，是以，在公、私立醫療機構林立之市場環境下，相較於私立醫院用人成本而言，公立醫院需在兼顧提升行政效率及提供公共服務等目的上，建立彈性及合理之用人制度。故行政院前於90年3月1日函，為應公立醫院業務需要及彈性用人需求，同意各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力（下稱契僱人員），並由各主管機關就其作業基金內自行訂定提撥比率支應，並符合相關人事及醫事專業法令規定，且上開人員不得擔任主管職務。

(二)嗣行政院係於97年1月10日訂頒「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」（下稱臨時人員要點），並於98年11月20日修正該要點，其當初訂定之緣由為：

- 1.人事行政局遵照行政院96年2月6日之政策指示，研擬禁止臨時人員不當使用之機制，使其回歸其臨時性本質。
- 2.回應立法院97年度朝野協商決議：97年度臨時人員酬金科目預算，不得高於96年度預算額度。
- 3.配合行政院勞工委員會96年11月30日之公告：「指定公部門各業非依公務人員法制進用之臨時人員適用勞動基準法，並自中華民國97年1月1日生效」。

- (三)惟查 90 年 3 月 1 日實施迄今，各公立醫療機構 99 年 12 月空缺比率為：退輔會所屬醫療機構平均為 14%、教育部所屬醫療機構平均為 3%、衛生署所屬醫療機構平均為 16%，上開職缺主要係控留供各公立醫療機構考量用人彈性以契僱方式進用專門技術性醫事人力來降低人事成本。顯見各公立醫療機構奉前揭行政院同意函為便宜行事之取巧法門，徒以「臨時契僱」之名行「長期僱用」醫事人力之實，完全背離上述行政院政策指示「禁止臨時人員不當使用之機制，使其回歸其臨時性本質」之旨意。況且使得我國現行人事進用管道（各機關中正式職員、聘用及約僱人員、臨時人員、派遣人員）之外，再增添難以歸類之「契僱人員」，其本質實為不屬於上述臨時人員要點第 2 點（臨時人員係指機關非依公務人員法規，以人事費以外經費自行進用之人員）所稱之臨時人員，導致人事體制益趨紊亂。
- (四)末查勞動基準法（下稱勞基法）第 9 條第 1 項規定：「勞動契約，分為定期契約及不定期契約。臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約；有繼續性工作應為不定期契約。」惟查臨時人員要點第 6 點規定：「臨時人員除依第 3 點第 2 款規定（因機關組織特性、特殊業務需要，於本要點生效前經本院核定進用臨時人員辦理之工作）進用者外，其契約期間依勞動基準法規有關定期契約之規定辦理。」嗣人事行政局補充說明旨揭契僱醫事人員得依行政院核定之計畫期程或業務實際需要訂定勞動契約期間，如屬已形成長期僱用之不定期契約者，請依勞基法規提撥資遣費（行政院及所屬各機關學校臨時人員作業參考手冊第 189 頁參見）。足見上開契僱醫事人員為公部門各業非依公務人員法制進用之臨時人員，業經行政院勞工委員會公告指定必須適用勞基法，且其有繼續性工作依法應為不定期契約，惟目前實務運作仍採逐年簽訂定期契約方式進用，並未一體適用勞基法，實有割裂適用法規之情事。
- (五)綜上，行政院雖曾於 90 年個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力在案，惟實務運作以來，業已悖離其 97 年 1 月 10 日訂頒「臨時人員要點」以避免不當運用臨時人員，使其辦理

之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核前揭契僱醫事人員實有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當。二退輔會罔顧所屬榮（總）院法定組織規程，縱任院方長期控留預算員額不予補實，破壞相關人事進用體制，形成臨時人員與日俱增之現象、衍生同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵士氣，洵有違失：

(一)查行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北、臺中、高雄榮民總醫院組織規程（含其編列表）暨行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民醫院組織規程（含 12 所榮院編列表）係法定編制員額，理當依法優先進用，先予敘明。

(二)又上開行政院頒「臨時人員要點」第 3 點規定「臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之下列業務為限：（一）臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作。（二）因機關組織特性、特殊業務需要，於中華民國 96 年 12 月 31 日前經本院核定進用臨時人員辦理之工作。」、第 6 點規定「臨時人員除依第 3 點第 2 款規定進用者外，其契約期間依勞動基準法規有關定期契約之規定辦理。」、第 7 點之（四）規定「各機關於中華民國 96 年 12 月 31 日前進用之臨時人員，仍應依上開審核規定重新審核進用。」、第 12 點規定「各機關於本要點生效前進用之臨時人員，除符合本要點進用規定者外，得依下列方式檢討其所辦理業務，並依勞動基準法等相關規定辦理：（一）所辦理業務非屬機關核心業務，且具有計畫性、階段性者，檢討改採其他替代性人力措施辦理。（二）所辦理業務屬常態性、核心業務或涉及行使公權力者，檢討改由正式公務人員、聘僱人員擔任，或改採其他替代性人力措施辦理。」則退輔會另依上開要點第 14 點自行訂定「各醫療機構運用醫療作業基金進用醫務人員作業要點」、「退輔會及附屬機構臨時人員進用管理補充規定」等行政規則，未經報行政院核定，顯已違反上開「臨時人員要點」之規定。其以契約人員來替代正式編制人員，肇致退輔會所屬醫療機構 99 年 12 月空缺比率平均高達 14%，顯見該會各級榮院悉以「須承擔自負財務盈虧責任」為口實，爰採契僱方式進用專門技術性醫事人力

來降低人事成本為主要考量依據，未能遵行相關人事規定合理調配與運用人事職缺，先行補實上述 14% 之懸缺，置「正規人事任用管道」及「法定組織規程暨編制表」於不顧，且與行政院頒「臨時人員要點」意旨亦有不合，其破壞人事體制，核有違失。

(三)另據審計部查核「退輔會所研擬之改善措施未能有效控管所屬醫院用人費用，影響營運成效」發現：

1. 據統計，99 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員合計 11,592 人，僅較 97 年底之 11,660 人減少 68 人，進用之臨時人員却由 97 年底之 3,923 人，增為 99 年底之 4,790 人，計增加 867 人，亦即每減少 1 名正職人員，即增加超過 12 名臨時人員，顯見臨時人員呈現與日俱增之現象。
2. 又退輔會所屬各醫院用人費用率（各項用人費用+計時計件人員酬金+專技人員酬金/醫療收入毛額）仍居高不下，其中桃園、竹東、埔里、永康、嘉義、灣橋、玉里榮民醫院等 7 家醫院之用人費用率，自 97 年度之 57.08%、62.45%、60.54%、73.63%、58.96%、65.65%、66.52%，增為 99 年度之 63.19%、64.80%、63.03%、74.56%、59.38%、66.66%、68.14%。且各榮民（總）醫院 99 年度用人費用總額持續增加，已達新臺幣（下同）210 億餘元，較 98 年度增加 6 億餘元，增加比率 2.93%，亦較醫療收入毛額成長率 2.84% 為高，顯示用人費用之成長，已侵蝕所增加之醫療收入，影響醫院之營運成效。

(四)末查醫事人員人事條例實施後，依本案進用之契僱醫事人員其與各級榮民醫院編制內醫事人員同持有專業證照，均具醫事人員任用資格，所從事之工作亦相同，惟其身分、待遇、保險、退休及福利等事項，均有別於編制內人員，在人事管理上已衍生院內同仁間同工不同酬之怨懟，予人差別待遇不平之鳴，從而要求納編之聲浪四起，惟揆諸 99 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員反倒較 97 年底減少 68 人之事實，足見該會並未積極將契約人員擇優予以占缺納實。

(五)綜上，退輔會各醫療機構均依法制定其組織規程（含編制表），然該會未思研議修正編制表以解決「編制員額不足」問題，卻另

訂「各醫療機構運用醫療作業基金進用醫務人員作業要點」、「退輔會及附屬機構臨時人員進用管理補充規定」等行政規則以契僱人員來替代正式編制人員，既與行政院頒「臨時人員要點」不合，破壞相關人事進用體制，衍生與正式編制醫事人力間同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵臨時人員於擔任契僱期間提升其工作績效，洵有違失。

三退輔會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢，反倒降低其醫療服務品質，損及員工權益保障，顯有欠當：

(一)按「契僱醫事人員」之進用不符上述「臨時人員要點」，已如前述，退輔會竟另稱之為「契約人員」；但該會於填報相關人事統計資料時，則將「契約人員」視同臨時人員要點所稱之臨時人員，可見其定位不清、妾身不明，又其權利義務之規範，僅繫於雙方簽定之契約書，契約人員應享有之權益保障明顯不足。

(二)依據退輔會 98 年 10 月 22 日訂頒會屬各醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表（如附表 1），自 98 年 11 月試行 3 個月後已完成檢討，並自 99 年 2 月 1 日起正式實施，其內容略以：

1. 榮民總醫院醫師正職人力配比 80% 以上、臨時人力配比 20% 以下；護理人員正職人力配比 60% 以上、臨時人力配比 40% 以下；其他醫事人員正職人力配比 50% 以上、臨時人力配比 50% 以下。
2. 榮民醫院醫師正職人力配比 70% 以上、臨時人力配比 30% 以下；護理人員正職人力配比 35% 以上、臨時人力配比 65% 以下；其他醫事人員正職人力配比 30% 以上、臨時人力配比 70% 以下。

(三)又退輔會雖以前揭人力配比比率表來規範所屬醫院進用正職及臨時人員之比率（含各類醫事人員、一般技術人員及行政人員）來取代前揭組織規程之編制表，惟查 99 年度截至 12 月底止，臺中榮民總醫院及 12 家榮民醫院等 13 家醫院所進用之臨時人員比

率，已逾上開規範之比率（詳附表 2），凸顯該會仍未能加以有效管控，無法遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢。

(四)再就審計部查核之前項統計資料分析，97 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員 11,660 人（占 74.8%）、臨時人員 3,923 人（占 25.2%），合計 15,583 人，而 99 年底之正職人員 11,592 人（占 70.8%）、臨時人員 4,790 人（占 29.2%），合計 16,382 人，可見短短 2 年之間，正職人員占醫院總員工數減少 4%，臨時人員占醫院總員工數卻由二成五，向上竄升到近三成，而臨時人員應盡之義務等同於正職人員（同工），但得以享有之各項權利保障則明顯較正職人員為低（不同酬）。

(五)綜上，退輔會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能有效遏阻臨時人力比率逐年升高之趨勢，反倒因正職人員日趨減少而降低醫院員工應有之權益保障水準，顯有欠當。

綜上所述，行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」以避免不當運用臨時人員，使其辦理之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當；而退輔會罔顧所屬榮(總)院法定組織規程，縱任院方長期控留預算員額不予補實，破壞相關人事進用體制，形成臨時人員與日俱增之現象、衍生同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵士氣，洵有違失；又該會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢，反倒降低其醫療服務品質，損及員工權益保障，顯有欠當等情，均涉有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表 1 行政院退輔會所屬醫療機構「正職核心人力」與「臨時人員」人力配比比率表

醫院別		人員別 年度		醫師	護理人員	其他人員					技警 工技
						藥事	有照醫技	無照醫技	一般技術	行政	
榮民總醫院		正職	80%以上	60%以上	50%以上					不納入規範；俟其自然離職後，其所進用契約人員，則依所服務醫院別納入「其他人員」比率規範	
		臨時	20%以下	40%以下	50%以下						
榮民醫院	99年	正職	80%以上	50%以上	40%以上						
		臨時	20%以下	50%以下	60%以下						
	100-101年	正職	80%以上	50%以上	40%以上						
		臨時	20%以下	50%以下	60%以下						
榮民總醫院分院	99年	正職	80%以上	35%以上	40%以上						
		臨時	20%以下	65%以下	60%以下						
	100-101年	正職	80%以上	35%以上	40%以上						
		臨時	20%以下	65%以下	60%以下						
	102-105年	正職	80%以上	35%以上	30%以上						
		臨時	20%以下	65%以下	70%以下						
榮民總醫院分院院區、榮民醫院院區	99年	正職	70%以上	35%以上	30%以上						
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下						
	100-101年	正職	70%以上	35%以上	30%以上						
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下						
榮民總醫院分院院區	102-105年	正職	70%以上	35%以上	30%以上						
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下						

※說明：本表訂於民國 99 年 2 月 1 日起正式實施。

附表 2 各榮民（總）醫院 99 年度 12 月底臨時人員超編情形統計表

	醫師	護理人員	藥事人員	有照醫技人員	無照醫技人員	一般技術人員	行政人員
退輔會核定 榮民總醫院 比率	20% 以下	40% 以下	50% 以下	50% 以下	50% 以下	50% 以下	50% 以下
臺中榮民總 醫院	/	41.09%	/	/	/	63.11%	/
退輔會核定 榮民醫院比 率	20% 以下	50% 以下	60% 以下	60% 以下	60% 以下	60% 以下	60% 以下
桃園榮民醫 院	/	/	/	/	/	/	65.52%
竹東榮民醫 院	/	51.20%	/	/	/	100%	74.32%
埔里榮民醫 院	/	/	/	/	100%	100%	/
嘉義榮民醫 院	/	57.74%	/	71.93%	/	97.18%	/
灣橋榮民醫 院	/	/	/	77.78%	76.92%	91.67%	/
永康榮民醫 院	/	62.98%	/	/	/	92.16%	/
龍泉榮民醫 院	/	67.68%	/	77.50%	62.50%	80.00%	70.91%
蘇澳榮民醫 院	/	62.50%	/	63.64%	100%	100%	/
員山榮民醫 院	/	58.68%	/	61.76%	90.32%	96.00%	/
玉里榮民醫 院	/	55.90%	64.29%	74.07%	/	67.44%	/
鳳林榮民醫 院	/	/	/	/	100%	/	/
臺東榮民醫 院	40.00%	63.77%	/	61.11%	/	100%	/

備註：1.資料來源：審計部。

2.各榮民（總）醫院 99 年度 12 月底臨時人員占全院人員比率，逾退輔會 99 年 1 月 29 日輔人字第 0990000938 號函核定之「正職核心人力」與「臨時人員」人力配比比率明細表。

被糾正機關改善情形

- 一、有關公立醫院控留人力集中弱勢科別，剝削護理人力部分，將視需要彈性調節醫事人力，避免缺額集中。
- 二、有關契僱醫事人力進用歸類為臨時人員之適法適當性部分，已規劃檢討臨時人員要點適用範圍。
- 三、有關各醫院編制人員與契僱人員薪資差距部分，採行於提撥工作獎金總額度內，契僱醫事人員獎金核發點值優於編制人員等制度。
- 四、有關管控契僱醫事人員進用部分，102 年度衛生福利部所屬醫療機構已將 165 名契僱人力納為編制內職員，將賡續降低空缺率。截至 102 年 12 月 31 日，扣除一級單位以上主管、留職停薪、考試分發列管、機要職缺、商調或遞補中、借調至他機關等 6 類缺額，衛生福利部所屬醫療機構編制空缺比率已降至 7.96%；臺中榮總及高雄榮總（均含所屬分院）之編制空缺比均已降至 5% 以下，僅臺北榮總新竹分院尚未達到目標值，將賡續管制辦理。總計退輔會暨所屬醫療機構整體編制空缺比率為 4.46%，已達管控目標。
- 五、由行政院指派研考機關賡續追蹤列管後續執行情形，以竟其事功。

註：經 103 年 4 月 17 日監察院國防及情報、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 9 次聯席會議決議：結案存查

73、台電公司辦理第四（龍門）核能發電廠興建計畫，逕自辦理設計變更，輕忽核能安全，且未確實監督承商敷設纜線及落實檢驗等情案

審查委員會：經 100 年 6 月 8 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 42 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台灣電力股份有限公司辦理第四（龍門）核能發電廠興建計畫，無視既有法令規定及行政院原子能委員會之要求改正及裁罰，逕自辦理並核發千餘項設計變更通知，輕忽核能安全，且未依設計圖說或相關規範，監督承商敷設纜線及落實檢驗，致須耗時近年重新整線及測試，影響試運轉測試及商轉期程，核有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）辦理第四核能發電廠（下稱核四廠，98 年 3 月更名為龍門核能發電廠）興建計畫，於 81 年 2 月報奉行政院核准興建，相關預算亦於同年 6 月獲立法院准予動支，同年 7 月計畫開始執行，88 年 3 月取得建廠執照後，正式進入建廠施工階段，其間歷經 89 年 10 月停工至 90 年 2 月復工之政策更迭，核四廠機組系統延至 98 年 7 月起始陸續移交並展開試運轉測試。惟台電公司於核四廠於試運轉測試期間，未依規定及行政院原子能委員會（下稱原能會）之要求改正及裁罰，逕自辦理並核發千餘項設計變更

通知，輕忽核能安全，且未依設計圖說或相關規範，監督承商敷設纜線及落實檢驗，致須耗時近年重新整線及測試，影響試運轉測試及商轉期程，應予糾正促其改善。茲臚列事實與理由如下：

一、台電公司未依規定逕自核准核四廠千餘項變更設計，並無視原能會之要求改正及裁罰，仍執意續辦變更設計，輕忽核能安全，核有未當

(一)按 92 年 1 月 15 日公布之「核子反應器設施管制法」第 7 條規定：

「核子反應器設施之設計、興建及運轉，應符合主管機關所定核子反應器設施安全設計準則及核子反應器設施品質保證準則之規定。」原能會據此於同年 6 月 25 日發布之「核子反應器設施品質保證準則」第 7 條第 5 項規定：「設計變更（包括在工地現場變更）應遵循相當於原設計之管制措施，並由原設計機構或由經營者指定之機構核定。」本案台電公司雖可另行指定設計機構負責執行核四廠之設計修改，惟須於原設計機構已不再負責設計修改時，亦即同一時間僅能有一設計負責機構；又台電公司之工程部門亦可被指定為設計負責機構，惟仍應具有法規要求之資格，並由具資格之合格人員執行相關作業，且須建立作業程序書，然台電公司並未向原能會提出重新指定其駐核四廠工地之設計單位為設計負責機構之申請。另由於核四廠部分之系統、設備及組件承諾係依據美國機械工程師學會（American Society of Mechanical Engineer, ASME）之鍋爐與壓力容器規範第三章（ASME SEC III）進行相關設計、製造及安裝等作業，是以執行是類設計負責機構，須具有核能級標章，方能符合 ASME SEC III 之要求。

(二)查核四計畫之建廠，係採設計、採購、施工同步進行之方式辦理，其先以假設條件進行廠房設備配置及預估材料數量，並依概念設計（初步設計圖）辦理工程發包及施工，後續細部設計則與施工併行，嗣採購完成取得設備之詳細資料後，再視需要修正原頒之初步設計圖，以供施工使用，且因核四廠未採統包方式辦理，各標界面較多及複雜，致施工圖面修改頻繁，相關變更設計亦隨之眾多。然核四廠之設計工作係由美商奇異公司及石威公司負責執行（即原設計公司），其中奇異公司負責核島區（反應器廠房及

控制廠房)之設計及反應器與相關附屬設備之供應，而石威公司則負責周邊配套系統(Balance of Plant, BOP)之設計及協調各設計與設備廠家間之界面工作；惟因石威公司之設計整合效能欠佳，台電公司於96年7月15日合約屆期後不再續約，奇異公司亦於95年間提出因工期展延及復工後增加之額外工作等情，而要求鉅額補償，因台電公司無法認同，致有履約爭議及契約談判等問題(經雙方長時間協商後，至99年2月始完成修約作業)。

(三)次查台電公司核能技術處龍門計畫駐工地設計辦公室(下稱駐工地設計辦公室)人員自96年1月起，因石威公司效能欠佳及與奇異公司發生履約爭議等情，即逕行核定核四廠相關工程之設計變更要求案(Field Change Request)，並核發設計變更通知(Design Change Notice)，交由龍門施工處執行施工作業。同年8月21日原能會駐核四廠視察人員於視察1號機反應器控制棒驅動機殼與短管安裝作業時，發現龍門施工處有以會議討論方式(龍門施工處同月16日反應器壓力容器內部組件第3次會議結論1)，決定銲道因銲接後收縮致無法符合設計圖面之自行處理情形後，即針對核四廠工地設計變更要求之作業情形展開調查，結果發現駐工地設計辦公室人員在未經原設計機構或其授權人員之審核同意下，自行審查並核准前述銲道尺寸變更之設計變更案(FCR-NSS-338)。經原能會初步確認台電公司確有違反設計變更有關規定之情形，即於同年11月12日開立備忘錄(LM-會核-96-04-0)要求台電公司提出澄清及改正，並展開全面之清查，結果發現於96年1月至11月間，台電公司逕由駐工地設計辦公室人員自行辦理設計變更之審查作業，並簽發設計變更通知進行設計圖面變更，再交龍門施工處進行施工作業之設計變更案件，高達390件以上，且其中屬「核能安全有關」者，約有18件。嗣原能會及台電公司處置及因應情形如下：

- 1.97年1月23日原能會函告台電公司擬開立二級違規，並要求台電公司於97年1月28日陳述意見。該公司陳述設計修改行為，係為達成工程目標及符合品保法規與美國機械工程師協會準則，所採取之必要步驟，且未改變原設計之基準，又相關之

- 修改案件，均經層層審核，絕未降低設計品質及影響核能安全。
2. 原能會未能同意台電公司之陳述意見，認為該公司並無 ASME SEC III 之資格，且未獲原設計公司同意，不應執行前述設計修改，並於 97 年 4 月 2 日對台電公司開出首張罰鍰裁處書（會核字第 0970005605 號），因駐工地設計辦公室違法進行設計圖面修改，處罰鍰新臺幣（下同）50 萬元。
 3. 惟台電公司仍未停止逕自核准設計變更之作為，且未停止現場作業，原能會於 97 年 7 月 29 日確認該公司於同年 4 月 3 日後，又核定 154 件與安全有關之工地設計變更要求案，以及核發 96 件與安全有關之設計變更通知，交由龍門施工處執行施工作業。原能會於同年 11 月 19 日再予裁處 50 萬元（會核字第 0970020065 號，駐工地設計辦公室持續違法辦理核四工程設計變更作業）及 300 萬元罰鍰（會核字第 0970020066 號，未依 97 年 4 月 2 日裁處書附款要求辦理後續改善作業或採行必要措施）。台電公司對上開之罰鍰裁處，提出訴願及行政訴訟，98 年 11 月 12 日及 19 日高等行政法院分別裁定駁回台電公司之訴，該公司未再上訴或抗告。
 4. 97 年 12 月原能會於核四廠核能安全管制會議中，考量台電公司與主要設計廠家之合約爭議，短期內不易解決，故同意該公司提出暫行方案，針對較簡單之現場設計變更案，同意該公司先行辦理，唯後續仍需由合格之權責設計機構審查其設計變更之正確性。
 5. 98 年 11 月台電公司經由採購程序，委由益鼎工程股份有限公司、美國 URS 公司及哈佛蒸汽鍋爐檢驗公司組成權責設計機構，接辦石威公司之工作，並於 99 年 1 月進駐核四廠工地。
 6. 98 年底起奇異公司陸續派遣短期性之技術顧問進駐核四廠工地，除初步審閱台電公司自行執行之設計修改案件外，更於與台電公司完成修約後，自 99 年 3 月中旬起派遣工程服務顧問進駐核四廠工地。
- (四)再查台電公司於相關設計權責機構重新到位或回歸正軌後，仍續逕自辦理並核發設計變更通知，經原能會檢視其改正後之作業程

序書後，除發現作業程序書仍留有可自行辦理與安全有關之設計變更內容外，台電公司有關主管人員亦知曉有關行為不符合規定，然仍自陳係因奇異公司之作業能量無法滿足施工進度之需要，為使工程順利執行，故持續以違規之方式，於自辦設計變更並發行設計變更通知後，始補送設計權責機構審核。而台電公司駐工地設計辦公室自 96 年初起，自行辦理之設計變更案件高達 1 千 5 百餘件，且多已施作完成，該公司已提送奇異公司與權責設計機構重新進行審核。原能會於本院約詢時稱：「核四廠之變更設計，依規定須經認可之單位或原廠審查認可，才可變更設計，台電公司不能逕自核准變更設計，但該公司考量工程進度，且與承商有履約爭議，又石威公司未能盡責，致該公司違規核准變更設計；99 年初於奇異公司陸續進場期間，台電公司可先請奇異公司授權該公司先行辦理變更設計，或自行建立標準作業程序，惟未見該公司建立相關程序書。但台電公司最近 1 年還是有再核准變更設計，將會查明並予裁處。」台電公司則稱：「96 年當時，奇異公司、石威公司皆要求增加大幅之經費，所以不涉及安全之變更設計，即由本公司自行核准變更設計，日後再補送原廠同意，但仍一直與原能會進行溝通。本公司自行核准之變更設計約有 1 千 5 百多件，且多已施作完成，目前 916 件奇異公司也已同意，奇異公司初步認定該 1 千 5 百多件變更設計應無問題，預計 100 年 6 月可全數完成審查，其中可能僅約 1% 左右，奇異公司會再要求本公司進行修改。」

(五)綜上：

1. 依「核子反應器設施品質保證準則」第 7 條第 5 項規定，核四廠相關設計變更應由原設計機構或由經營者指定之機構核定。然因核四計畫之建廠係採設計、採購、施工同步進行之方式辦理，致相關設計變更頻繁。
2. 依規定核四廠相關設計變更須由美商奇異公司或石威公司核准，惟台電公司認為石威公司設計整合效能欠佳，於 96 年 7 月 15 日合約屆期後不再續約，又與奇異公司發生履約爭議等情，無執行設計變更權責及未具核能級標章之台電公司駐工地

設計辦公室，遂自 96 年 1 月起，於原設計權責公司尚未解任下，即逕自核定核四工程之設計變更要求案，核發設計變更通知，並交由龍門施工處執行施工作業。

3. 經原能會發現上開缺失後，該會於 97 年 4 月 2 日依法裁罰 50 萬元，並要求台電公司依法改善；惟該公司駐工地設計辦公室並未遵照辦理，仍持續違規辦理設計變更，原能會復於同年 11 月 19 日又裁罰 50 萬元外，更於同日以台電公司持續違規之行為，再予裁罰 300 萬元。
4. 98 年 11 月及 99 年 3 月起，益鼎工程股份有限公司及奇異公司等設計權責機構重新到位或回歸正軌後，台電公司本應回復業主審查之角色，惟 98 年 12 月至 99 年 5 月底間，台電公司仍持續辦理涉及安全部分之 618 件設計變更通知；99 年 6 月至 12 月底間，至少仍有 180 件於核發設計變更通知後，始補送奇異公司審核。
5. 揆諸本案，台電公司以核四工程順利執行為由，自 96 年初起即逕自違規核准變更設計 1 千 5 百多件，且多已施作完成，又於原能會要求改正及依法裁罰後，仍未積極研提替代方案，並於相關設計權責機構重新到位或回歸正軌後，再以設計權責機構作業能量無法滿足施工進度為由，持續逕自辦理並核發設計變更通知，其未依規定辦理核四廠之工程設計變更作業，並無視原能會之要求改正及依法裁罰，輕忽核能安全，核有未當。

二、台電公司未依核四廠 1 號機設計圖說及相關規範，確實監督承商敷設纜線並落實檢驗，致因部分纜線過近或交雜，造成儀控信號易遭干擾，虛耗近年重新整線及測試，影響試運轉等後續期程及徒增營運成本，顯有疏失

- (一) 按「核子反應器設施品質保證準則」第 9 條第 1 項及第 14 條第 1 項規定：「對品質有影響之作業應有程序書、工作說明書或圖說，以規定合適之作業規定，並據以執行。」及「經營者應建立檢查方案，以確保檢查作業均依據程序書、工作說明書及圖說執行...」。查核四計畫第一、二號機儀控系統設備安裝工程第 2 章核島區儀器安裝子工程第 2.2.9.2 節之一般電纜施工規定，承商須

依施工規範及相關法規之規定，準備詳細之電纜安裝、檢驗作業及導通測試、絕緣測試、檢驗作業程序書，送交台電公司審查，台電公司並提供電纜管槽/迴路表（含線路編號、電纜規格、起迄位置、電纜路徑、電纜長度等）等文件資料，供承商據以佈設纜線；纜線敷設時須整齊排列，並定置於電纜管槽內，以避免纜線溢出電纜管槽及相互交錯；交流及直流迴路須予保持分隔，儀器訊號線須與控制線、電力線分開，並經由分離之電纜線槽路徑，完成纜線分隔之目的，儀器訊號線不得與控制線、電力線纏繞在一起。

(二)又台電公司龍門施工處為建立正確之電纜安裝及檢驗作業程序，以查證各項作業均符合施工說明書、作業程序書、工程設計圖面及相關規範與標準等規定，特於 88 年 8 月 16 日訂定「電纜敷設作業程序書」及「電纜敷設檢驗作業程序書」，其規範之相關內容略以：

1. 「電纜敷設作業程序書」第 5 點之權責區分規定，龍門施工處經辦組依照最新版施工圖、迴路表及拉線卡進行電纜敷設，並負責施工中之檢點及紀錄；品質組訂定或審查檢驗點並執行其檢驗作業，經辦組並配合品質組執行檢驗點之檢驗作業。又第 6 點之作業程序規定，經辦組及承包商依拉線卡上所示之路徑，測量電纜長度，路徑若有不妥時，應提出設計變更要求。
2. 「電纜敷設檢驗作業程序書」第 5 點之權責區分規定，承商應依契約規定提出檢驗計畫、程序書等品質文件，並執行各項自主檢查作業，龍門施工處經辦組及品質組須審查承商提交之各項品質資料及證明文件與執行相關檢驗作業。又第 6 點之作業程序規定，經辦組及品質課檢驗員按時前往現場執行檢驗，檢驗員將檢驗結果依據規定摘要紀錄於相關檢驗表，並判定接受與否及簽章；電纜敷設檢驗須檢驗電纜之類型、路徑及有否排列整齊等。

(三)查核四廠導線管、電纜托架與纜線之敷設，係各項設備及系統執行現場測試之必要條件，其後方能進行試運轉測試工作。有關全廠儀控設備安裝及其纜線敷設作業，係由詹記科技股份有限公司

(下稱詹記公司，於 100 年 1 月 4 日函台電公司聲明已改名為鉸原能源股份有限公司，負責儀器用管路之核能級品組裝標章驗證)承攬，該公司須依契約規定，於施工前提送施工計畫及品質計畫與各工項之作業程序書，並依台電公司提供之拉線卡上所示路徑敷設纜線；且依公共工程三級品管之規定，承商除依程序書施工外，完成後應先自主檢查，再通知台電公司龍門施工處儀控組及品質組檢驗員，依檢驗程序書執行各查核項目之檢驗。然核四廠 1 號機於 96 至 98 年初進行大量纜線之佈設工作(包含儀控纜線及 13.8KV、4.16KV、480V、120V 等電力纜線)，在此期間，台電公司與奇異公司、石威公司發生履約爭議，奇異公司或石威公司無法及時排除現場施工所遭遇之施工障礙，甚至設計修改頻繁，造成二次施工及保留盤線準備二次施工備用，又詹記公司之分包施工人員更迭頻繁，造成部分保留線未予減除或拉順。另台電公司及承商未充分考量廠房設計空間，致 1 號機廠內諸多實體導線管或電纜托架及控制室高架地板之支撐，占據電纜路徑，又部分雙層電纜通道之交叉處，空間更形狹隘，導線管、電纜托架與纜線佈設擁擠，造成後續纜線敷設遭受影響。

(四)次查核四廠 1 號機為配合試運轉作業，其核島區內之控制室自 96 年 8 月 15 日起開始敷設相關纜線，台電公司機龍門施工處於 98 年 7 月起移交 5 個系統予核四廠(總計有 126 個系統)，並開始進入試運轉測試，惟遲至 99 年 5 月起，該公司始陸續發現部分區域纜線佈線過於擁擠或不整齊，尤其控制室下方之高架地板僅約 27 公分高，諸多電力及儀控纜線須經由控制室地板下方敷設至相關盤面，致電力及儀控纜線未依施工圖面佈設而交雜或未有適當之距離，儀控纜線之信號因而易受電力纜線電磁場之干擾。另控制室外其他區域之導線管及電纜托架之纜線佈設，亦過於擁擠或未平順或餘線過多，甚有部分電力纜線佈設至儀控纜線之管架內，台電公司即於 99 年 9 月起，開始進行相關區域之纜線整線工作，當時龍門施工處已移交 31 個系統予核四廠。

(五)依據台電公司所提「1 號機電纜檢整工作說明」略以：「設計公司部分細部設計保守，大幅提高設計餘裕，且為符合消防分區規定

及考量空間有限，則採用高空導線管設計因應，使得導線管及電纜托架交錯佈置或不同系統纜線共管，導致施工後期之纜線佈設困難。依原能會要求，電纜檢整後需進行重測工作。」該工作說明並指出纜線佈設實際執行時配合條件不佳之情形如下：

1. 承商施工素質不齊：承商配合工序調整以分段方式進行拉線，而後續之拉線工作係按系統個別施作方式進行，並交由不同分包商施作，因實務技術經驗不足，且分包商更迭頻繁，致施工素質不齊，造成纜線拉設不整齊。
2. 部分現場工作人員經驗不足：囿於部分導線管、電纜托架及纜線佈設空間不足，致部分電纜之敷設，奇異公司並未提供詳細路徑圖，而允許依現場情形敷設，但敷設仍有相關規則應遵循，惟現場部分工作人員對此規則認知不足，造成纜線佈設不整齊。
3. 檢驗工作未盡完善：台電公司龍門施工處雖受過相關訓練，惟部分人員對相關工作仍較不熟悉，未能就現場施作狀況發現問題，並進一步及時向上級長官反映，致部分檢驗工作未盡完善。

(六)再查原能會對於核四廠 1 號機相關纜線之敷設及檢驗作業，未能符合「核子反應器設施品質保證準則」內有關施工、標識、檢驗等規定之情，於 99 年 9 月 28 日（會核字第 0990014371 號）對台電公司處以罰鍰 50 萬元，另以「單項的施工作業活動發生品保方案之缺失，而造成建造品質無法確保之情形」之違規情事，開立三級違規（違規編號 EF-LM-99-006）。台電公司已成立專案小組全權處理整線相關事宜（台電公司為主，詹記公司配合），要求奇異公司重新檢討高架地板下之佈線，明確規劃電力、照明、插座、接地線、消防等纜線之路徑，並開始執行整線工作，以使儀控纜線置於正確之路徑內，電纜檢整後尚需進行測試工作。目前第一階段控制室高架地板下之整線工作，已於 99 年 10 月底完成整線及測試與復電，第二階段控制室外其他廠區導線管及電纜托架之檢整工作，亦於 100 年 4 月完成整線工作，台電公司預估約於 100 年 7 月可完成相關測試（輸入/輸出、人機界面等測試）。台電公司陳稱：「1 號機大量佈線期間，台電公司及廠商都有專業人力不足之現象；因龍門施工處儀控組系統工程師於工程推展

期間，須同時執行儀器/儀用管路、盤面安裝、電纜敷設、盤面設備之終端接續等作業，又須同時準備大量核能品質文件，在資深技術員之指導與協助不足之下，對部分檢驗作業確有未落實之情形。」經濟部於本院約詢時表示：「1 號機工程為核四廠之工作重點，期能先行商業運轉，且以裝填核子燃料為最重要之管控期程與目標，但此目標已無法如期達成，主要是纜線裝設失當而須重整所致，纜線重整約需耗時 1 年，纜線重整時，所有相關測試工作都須停下來，此為影響試運轉期程最重要因素之一。」

(七)綜上：

1. 依「核子反應器設施品質保證準則」之規定，台電公司應建立檢查方案，以確保檢查作業均依據程序書、工作說明書及圖說執行。有關核四廠之電纜敷設作業，台電公司訂有「電纜敷設作業程序書」及「電纜敷設檢驗作業程序書」等規範，該公司及廠商於進行核四廠相關纜線之佈設時，龍門施工處應依檢驗程序書按時前往現場執行各查核項目之檢驗，包含：依拉線卡所示路徑執行查驗並紀錄於相關檢驗表、電纜敷設檢驗須檢驗電纜之路徑及有否排列整齊等。
2. 核四廠 1 號機係於 96 至 98 年初之間，進行大量纜線之佈線工作，其核島區控制室亦自 96 年 8 月起開始敷設相關纜線，1 號機並於 98 年 7 月起開始進入試運轉測試；然因承商施工素質不齊及台電公司龍門施工處部分檢驗人員未全面落實檢驗等因素，遲至 99 年 5 月起，台電公司始陸續發現控制室下方及部分區域之纜線佈線過於擁擠或不整齊，而易產生相互之信號干擾。
3. 台電公司於發現相關纜線敷設未符規定後，自 99 年 9 月起，成立專案小組開始進行相關區域之整線工作，並預估於 100 年 7 月可完成整線後之相關測試工作，纜線重整約耗時近年；原能會亦予罰鍰 50 萬元及開立三級違規。
4. 又於 99 年及 100 年 1 至 3 月間，台電公司估算火力發電機組平均每度發電成本約為 2.9919 元及 2.5576 元，而核四廠平均每度發電成本約為 1.045 元及 1.0525 元（建廠成本以會計折舊年限 25 年直線攤提），其差異為 1.9469 元及 1.5051 元；然核四廠每

部機組容量為 135 萬瓩，考量機組維修等因素（容量因數約為 85%）及扣除廠內用電率 4%與每年發電時數為 8,760 小時（24 小時×365 天），每部機組每年之發電量= 135 萬瓩×85%×（100%－4%）×8,760 小時= 9,650 百萬度= 96.5 億度（瓩-小時）。以 99 年預估火力發電機組之平均每度發電成本，高於核四廠平均每度發電成本為 1.9469 元計，核四廠若能及早投入運轉供電，每部核能機組每月將可減省營運成本高達 15.65 億元。

5. 據上，台電公司龍門施工處未依核四廠 1 號機設計圖說或相關規範，確實監督承商敷設纜線及落實檢驗，現場施作監工、品管與品保等層層品質機制，並未發揮應有功能，致纜線敷設過於擁擠或交雜，造成儀控信號易遭干擾，而須耗時近年重新整線及進行測試工作，龍門施工處雖已移交相關系統予核四廠進行試運轉測試，亦因被迫暫停，且因延宕商業運轉時程，致須以其他火力發電等機組供電；由於核四廠 1 號機纜線敷設未符規定，影響試運轉等後續期程及徒增營運成本，顯有疏失。

據上論結，台電公司自 96 年初起，即逕自違規核准核四廠變更設計 1 千 5 百多件，且於原能會要求改正及裁罰後，猶未積極研提替代方案，並於相關設計權責機構重新到位或回歸正軌後，仍持續逕自辦理並核發設計變更通知，輕忽核能安全；又台電公司龍門施工處未依核四廠 1 號機設計圖說或相關規範，確實監督承商敷設纜線及落實檢驗，致纜線敷設過於擁擠或交雜，造成儀控信號易遭干擾，而須耗時近年重新整線及進行測試工作，影響試運轉等後續期程及徒增營運成本，核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

核四廠 1 號機纜線敷設不當之缺失求償，台電公司已陸續由廠商後期工程款扣抵；且台電公司已組成「強化安全檢測小組」，進行核四廠安全檢測再驗證工作，經濟部亦持續召開「核四安檢專家監督小組」會議進行督導。

註：經 103 年 7 月 2 日監察院財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 97 次聯席會議決議：結案存查

74、行政院衛生署未落實電腦斷層掃描影像品質管理規範，肇生不當重複檢查情事，影響國人診療權益與安全，顯有怠失案

審查委員會：經 100 年 6 月 8 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院衛生署

貳、案由：

行政院衛生署未能落實現有電腦斷層掃描影像品質管理規範，亦未完備權責核處機制，以致法令規範形同具文，管理作為流於形式，無法有效提升影像品質，肇生不當重複檢查情事，徒增民眾輻射曝露風險，影響國人診療權益與安全，顯有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院衛生署未能落實現有電腦斷層掃描影像品質管理規範，亦未完備權責核處機制，以致法令規範形同具文，管理作為流於形式，無法有效提升影像品質，肇生不當重複檢查情事，徒增民眾輻射曝露風險，影響國人診療權益與安全，顯有怠失：

一、衛生署為提升特定檢查檢驗項目之醫療品質，爰依「醫療法」第 62 條第 2 項意旨，訂定「特定醫療技術檢查檢驗醫療儀器施行或使用管理辦法」（下稱「特定治療檢查檢驗管理辦法」）授權直轄市、縣（市）衛生局就設置條件、適應症、操作人員資格及其他應遵行事項進行查核，同法第 2 條之附表十、電腦斷層掃描儀（下稱 CT）亦明定：「……CT 之設備老舊，所產出之影像不良，影響判讀準確

性時，應停止使用，汰舊換新。」足見該署對 CT 影像品質亟為重視，倘有醫療機構未符附表者，同法第 7 條亦明定，設施經營者應即停止執行 CT 檢查，並限期 2 個月內補正，違者除處以罰鍰外，直轄市或縣（市）衛生局並得廢止該項登記。準此，該辦法對於醫療機構執行 CT 檢查之影像品質及主管機關應負監督管理之責，均有明確規範，合先敘明。

二、醫院管理措施方面，衛生署於 99 年新制醫院評鑑基準 4.5.2.1 項次「放射診療品質適當、檢查過程安全且紀錄完整」之 B 級標準就放射線檢查之影像品質明定：「……影像品質訂有品管流程。」健保局亦透過「電腦斷層掃描 90 日內重複執行率」指標，分析醫院短期內重複執行 CT 檢查之原由，並訂定「醫院 CT 檢查之全體病人 90 日內重複率過高」之不予支付指標及合理使用閾值如下：門診不分層級均為 25%，住診分別為醫學中心 45%、區域醫院 35%、地區醫院 25%。對於醫院超過使用閾值者，除不予支付該部份之醫療費用，並通知醫院改善。另該局及所屬業務組亦不定期透過專案計畫，就所轄醫療院所之 CT 影像進行專業審查，以掌握醫院執行 CT 檢查之影像品質，綜予敘明。

三、經查衛生署 95~99 年間醫院評鑑就「4.5.2.1 放射診療品質適當、檢查過程安全且紀錄完整」之評核結果，符合 B 級標準者，醫學中心為 71.5~90.0%、區域醫院為 27.8~59.0%、地區醫院僅 0~11.2%，足見半數以上之區域及地區醫院未建立影像品管機制，續經比對健保局 95 及 98 年執行影像品質調查結果，均有近 1 成醫院之 CT 影像品質未達清晰適當，其中臺北業務組所轄之地區醫院甚有近 2 成影像不佳，又該局分析 95~99 年間「電腦斷層掃描 90 日內重複執行率」所示，不同醫院短期內對同一病患重複執行 CT 檢查之比率約 17.52~18.96%，同醫院重複執行比率則為 12.50~14.03%，常見主因除有病情診療必要而再行檢查外，尚有「提供影像品質不良」及「自身產出之影像及報告較值信任」等影像品管因素，實徵醫院建置影像品管機制與否，明顯影響 CT 成像品質，惟該署迄仍將此項規範列屬一般水準以上（B 級），且非屬必要項目，爰難要求受評醫院將影像品管機制納為基本管理政策。

四、為減少醫學影像檢查重複使用及浪費情事，衛生署藉由影像交換政策，建置全國影像資源交換中心，健保局亦訂定「全民健康保險醫療費用支付標準特定檢查項目資源共享試辦計畫」，選定 CT 等高階影像檢查為共享標的，透過醫療費用獎勵措施，推動資源共享措施。惟影像資源交換措施執行期間（99.4.1~100.3.22），醫院調閱使用次數僅 2,040 次，與 99 年上半年度 CT 使用人數（652,584）相比，明顯不符比例，且該年度之每月平均使用人數仍較 98 年增長近 3,000 人，另健保局雖宣稱已有近 8 成之醫療院所參與資源共享試辦計畫，且重複執行 CT 之比率均較未參與者低，惟 96 年起，醫療院所申報共享措施之醫令數及醫令點數均逐年遞減，反觀 95~99 年間醫院歷年申報之 CT 檢查醫令點數仍有 3~4 億點增長，實難謂有具體減量成效。續經該局探究部分院所未參與資源共享之主因，又見「影像品質欠佳，未具參考依據」因素，實徵 CT 影像品質攸關醫療人員判讀診斷，亦為影像交換政策成敗關鍵。另部分流行病學研究亦指出，CT 檢查衍生之健康風險較他類放射線檢查高，倘因影像品質欠佳而重複執行檢查，除不當耗費資源，亦徒增民眾健康風險。

五、健保局歷次執行相關調（審）查期間，均曾發現醫院之 CT 影像品質未符「特定治療檢查檢驗管理辦法」規範者，惟迄未移請主管機關進行後續查處，至其主因，經詢據衛生署約詢補充說明略以：「該辦法係授權直轄市、縣（市）衛生局執行，相關查核事項爰屬各該機關主政權責……。」嗣就該署約詢後就直轄市及縣（市）衛生局法令執行成效之補充資料略以：「……衛生局迄未因設備老舊，產出影像不良，而予停止使用之情事，惟儀器品質維護及使用情形均已列入各縣市政府衛生局查核、督導轄內醫院考核項目。」反觀健保局歷次影像調查，屢見影像品質欠佳案例，其督考成效如何，不證自明。至其他管制作為方面，健保局雖有「醫院 CT 檢查之全體病人 90 日內重複率過高」不予支付指標，核減不當檢查之醫療費用，並通知醫院改善，然經健保局約詢時說明：「超出使用閾值者，均已悖離合理使用趨勢，爰未再分析原因，即予核減其費用……。」足見該項通知內容未含核減主因，如何要求醫院確實改善，不無疑義。又該局臺北業務組雖於 98 年試辦計畫就 CT「檢查適當性」、

「影像品質」及「報告品質」進行評量，並透過影像品質審查共識會議回饋院所改善，惟此項作為僅屬區域性試辦措施，即便確具執行成效，仍難達到全面控管目的。另健保局主司醫療費用收支管理業務，應屬末段管理機制，倘僅仰賴該局從事影像品質把關之責，恐徒耗人力成本，難以發揮管理效益，爰衛生署實應追本溯源，監督執行機關有效落實「特定治療檢查檢驗管理辦法」，始為正辦。

六、綜上所述，現行「特定治療檢查檢驗管理辦法」業已明定 CT 之影像品質規範，並授予執行機關強制醫療機構限期改善之效力，惟衛生署未能落實現有 CT 影像品質管理規範，亦未考量行政一體原則，完備權責核處機制，以致法令規範形同具文，管理作為流於形式，無法有效提升影像品質，肇生不當重複檢查情事，徒增民眾輻射曝露風險，影響國人診療權益與安全，顯有怠失。

據上論結，衛生署未能落實現有電腦斷層掃描影像品質管理規範，亦未完備權責核處機制，以致法令規範形同具文，管理作為流於形式，無法有效提升影像品質，肇生不當重複檢查情事，徒增民眾輻射曝露風險，影響國人診療權益與安全，顯有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

一、衛生署已先提升電腦斷層掃描影像品質管理規範之具體作為（該署歷次定期函報國內醫療院所電腦斷層掃描儀數量統計資料，均主動比對該署與行政院原子能委員會落差主因，其數量尚與該會列管數量相符，該署就未能切實掌握電腦斷層掃描數量乙節，已完成改善作為）。

二、現再就各級衛生主管機關勾稽作為部分，函送 101 年度電腦斷層掃描影像品質不符專業認定之案例，以及轄管衛生局之查辦情形，該署已就落實電腦斷層掃描影像品質管理規範及完備權責核處機制乙節，完成改善作為。

註：經 102 年 2 月 6 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 101 次會議決議：結案存查

75、行政院農委會對於市售食用花卉之農藥殘留超標，未見具體改善成效；另對各縣市栽種之源頭管理過於鬆散，均有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 8 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

農委會係農政管理之主政機關，對於市售食用花卉遭驗出農藥殘留超標及施用未經核准使用於該花卉之農藥情形，一再容任發生且未見具體改善成效；另對各縣市栽種食用花卉之相關資訊亦無法掌握，源頭管理過於鬆散，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，臺北市政府衛生局日前抽驗乾菊花，發現逾 9 成乾菊花農藥超標；又行政院消費者保護委員會曾抽驗市售花草茶產品，不合格率亦高達 9 成。究市售花草茶（如：菊花、玫瑰花、蓮花、薰衣草茶等）是否衛生安全？主管機關之把關機制為何？有無怠忽職守？均有深入瞭解之必要乙案。經本院向行政院衛生署食品藥物管理局（下稱食管局）、行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院消費者保護委員會（下稱消保會）、各縣市政府調閱相關卷證，並於 100 年 4 月 29 日約詢食管局康局長照洲、農委會黃副主委有才、高雄市衛生局何局長啟功及臺東縣政府陳秘書長金虎率相關主管人員到院說明釐清案情，茲已釐清案情竣事，發現：農委會係農政管理之主政機關，對於

市售食用花卉遭驗出農藥殘留超標及施用未經核准使用於該花卉之農藥情形一再發生，却未見積極具體改善成效；另對各縣市栽種食用花卉之相關資訊亦無法掌握，源頭管理過於鬆散，顯已嚴重危害民眾食用安全，核有疏失：

- 一、依農藥管理法第 3 條規定略以：「中央主管機關之主管事項如下：
 - 一、全國性農藥管理政策、方案與計畫之策劃、訂定及督導執行。
 - 二、全國性農藥管理法規之制（訂）定、研議、釋示及執行。
 - 三、農藥管理之研究發展及宣導。...
 - 六、全國性農藥管理之協調或執行。...
 - 八、其他有關全國性農藥管理事項。」。復依行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所暫行組織規程第 2 條規定略以：「行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所（以下簡稱本所）掌理下列事項：
 - 一、農產品中農藥殘毒與毒性物質之分析、調查、預防、管制、安全評估標準之研訂及農民安全用藥之指導事項。....
 - 七、.....農藥安全使用推廣教育、.....。」，準此，農委會在農藥管理之宣導及農民安全用藥之指導事項上，負有農藥安全使用與農產品品質安全之確保責任。
 - 二、查各縣市函報本院之資料，目前國內種植供市售食用之花草類農產品有：基隆市之金銀花、魚腥草與埃及野麻嬰；新北市之桂花；苗栗縣之杭菊與紫蘇；桃園縣之蓮花；新竹縣之仙草；南投縣之玫瑰與金線連；臺南市之玫瑰；花蓮縣之蓮花、仙草與金針；臺東縣之杭菊、洛神花與金針；澎湖縣之風茹草等。前開可供食用及觀賞之花卉區隔管理上，據農委會函覆本院表示：「由於食用及觀賞用之農產品種類繁多，目前農業單位以作物屬性如觀賞花卉、糧食作物、特用作物之分類方式來輔導專業農民栽種，對於供食用之農產品特別著重於田間之栽培管理及病（蟲）害防治，並由本會所屬試驗研究單位技術輔導。」。惟國內多數縣市則表示：食用及觀賞之農產品，無法明確於源頭栽種區分，目前係以使用者之目的而定，若為餐飲業供為食用者，方能歸類於供食用之農產品；且目前中央主管機關並無相關法令，供給地方政府作為區隔管理食用及觀賞用農產品之法源依據。
 - 三、對於國內食用或觀賞花草類植物之分布種類及栽種管理情形，農委

會防檢局費副局長雯綺亦坦言：目前菊花、仙草及洛神因有組織產銷班較能掌握，其他國內食用花卉種植較零星，栽種相關資料尚須收集，目前並未統計；目前防檢局係從病蟲害防治用藥紀錄上及衛生署市售食用農產品農藥殘留監測來區分把關食用及觀賞之花卉農產品。

四另據農委會函覆本院表示，目前農產品殘留農藥之田間管理及上市後農產品監測分工上，係由衛生單位抽驗上市農產品，不合格者，除依食品衛生管理法查處外，並通知農委會加強源頭管理。對於市售農產品不合格比率偏高者，除由各區農業改良場於產區產期前加強宣導安全用藥外，並聯繫相關單位必要時增加抽驗件數，促請農民安全用藥。農藥殘留教育宣導部分，由農委會動植物防疫檢疫局、農糧署、各區農業改良場、農業藥物毒物試驗所及縣（市）政府派員宣導，藉以導正農民正確安全用藥，避免農藥之超量殘留。

五然依食管局 99 年度「市售農產品乾製品抽驗」殘留農藥抽驗結果，不合格產品 22 件（不合格率 88%）中，有 9 件為國產，經分析不合格原因，除殘留農藥超標外，皆檢驗出農民栽種時施用不得使用於菊花之多種農藥，其中由臺北市衛生局抽驗轄區青草店販售之乾燥菊花，其貝芬替（carbendazin）殘留農藥 9.98ppm 超標（標準：乾燥菊花 0.1ppm）高達 99.8 倍，另高雄市衛生局於轄區果菜行抽驗販售之菊花，其殘留農藥檢驗亦發現不得檢出之 chlorpyrifos 含量高達 3.16ppm（標準：乾燥菊花不得檢出）。另查臺北市政府 100 年農產加工品抽驗殘留農藥專案亦發現上開情形，11 件不合格（不合格率 91.7%）產品中，有 5 件為國產，其中轄區雜糧行販售之乾菊花其貝芬替（carbendazin）含量 3.65ppm，殘留農藥超標（標準：乾燥菊花 0.1ppm）達 36.5 倍，轄區糧食工廠販售之菊花，亦發現不得檢出之硫敵克（thiodicarb）（標準：乾燥菊花不得檢出）含量達 1.04ppm。

六綜上，農委會於消保會 97 年抽驗市售花草茶農藥殘留事件後，尚能儘速於 98 及 99 年輔導國內主要產區臺東縣杭菊之栽種組織產銷班，並多次辦理栽培管理與安全用藥教育訓練。然依 99 年食管局及 100 年臺北市政府抽檢市售菊花之殘留農藥結果顯示，國產乾燥菊花不合格原因除殘留農藥超標嚴重外，皆檢驗出農民栽種時施用多

種不得使用於菊花之農藥，可見農委會在源頭管理之專業輔導及宣導用藥安全上並無顯著成效，雖然農委會仍強調，國內農民普遍高齡化，相關教育訓練工作需賴長期持續進行，然對國人日常食用花卉之安全衛生豈能因之而有所等待。另，農委會對目前各縣市栽種用於食用之花草類農產品，尚無統計資料予以掌握，且於源頭栽種管理上亦未區別食用與觀賞花草類植物之田間栽種相關規範，僅被動以農民施用農作物防治病蟲害用藥資訊，及農產品上市後藉由衛生署後市場監測農藥殘留資訊做管理，對於近年國內種植食用花草類植物之施用農藥情形，未能主動有所掌握、輔導及制訂相關管理措施。爰上，農委會係農政管理之主政機關，對於市售食用花卉遭驗出農藥殘留超標及施用未經核准使用於該花卉之農藥情形一再發生，却未見積極具體改善成效；另對各縣市栽種食用花卉之相關資訊亦無法掌握，源頭管理過於鬆散，顯已嚴重危害民眾食用安全，核有疏失。

綜上所述，農委會係農政管理之主政機關，對於市售食用花卉遭驗出農藥殘留超標及施用未經核准使用於該花卉之農藥情形一再發生，却未見積極具體改善成效；另對各縣市栽種食用花卉之相關資訊亦無法掌握，源頭管理過於鬆散，顯已嚴重危害民眾食用安全，核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

- 一、100 年至 102 年共計增加可尼丁、布芬淨及甲基多保淨等 17 種杭菊用農藥，用以防治蚜蟲、粉蝨及灰霉病等 51 項使用方法範圍，並請衛生署協助訂定其中可尼丁、亞滅培、益達胺等 11 種農藥之殘留容許量，以提供農民防治病蟲害之用。
- 二、為持續改進臺東地區杭菊安全用藥，本（102）年 3 月 13 日已召開「臺東地區杭菊安全用藥輔導」會議，針對臺東地區杭菊栽培環境特性規劃今年度輔導措施，鼓勵農民慎選栽培地點提高植株存活率並減少病害發生，同時應避免鄰田農藥飄散導致之殘留問題。

三、杭菊每年於 5 月~6 月開始栽種，10 月~12 月為開花期，開花期間將逐戶抽檢監測，預計抽驗 90 件，農藥殘留不符規定者，依農藥管理法查處。

四、輔導主要食用花卉建立產銷履歷強化安全管理：除於 101 年建立食用香水蓮花良好農業規範（TGAP）外，102 年將陸續公告桂花、食用玫瑰及野薑花良好農業規範。

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

76、經濟部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，損害政府公信力與形象案

審查委員會：經 100 年 6 月 8 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部

貳、案由：

經濟部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，損害政府公信力與形象，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

經濟部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，違反誠實信用原則，致生抗爭，損及政府公信力與形象，案經本院立案調查，於民國（下同）99 年 12 月 24 日先聽取太陽光電發電系統業者之意見，另於 100 年 2 月 9 日至屏東縣佳冬鄉、林邊鄉履勘「養水種電」設施，且於 3 月 9 日約詢經濟部能源局相關人員、4 月 22 日約詢經濟部次長、5 月 12 日約詢行政院前政務委員梁啟源後，全案業已調查竣事，發現該部有下列疏失之處：

一、經濟部 99 年 4 月 30 日修訂發布施行之「再生能源發電設備設置管理辦法」，容許業者申請再生能源發電設備經認定後由簽約至完工，期程可長達 2.5 年時間，且簽約後連續躉購 20 年，完全無視太陽能發電裝置建設期程短及光電產品價格急速下滑之特性，致辦法施行不及半年，即發現業者申設量失控、延後完工，以求厚利，造成全民電費負擔將巨額增加等嚴重問題，始倉促修正躉購費率及其計算公式，引發廠商抗爭，顯示該部規劃太陽光電之躉購政策及設置管

理辦法，有嚴重瑕疵，核有不當：

- (一)為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，經濟部依據再生能源發展條例第 9 條之規定邀集相關各部會、學者專家、團體組成委員會，審定再生能源發電設備生產電能之躉購費率及其計算公式，而於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」。
- (二)按「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」規定，再生能源電能躉購費率，自 98 年 7 月 10 日起至 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按該公告之附表 2 費率躉購 20 年。
- (三)查該公告附表二之規定，10 瓩以上至 500 瓩太陽光電，電能躉購費率每度 12.9722 元，較火力發電成本每度 2.19 元高出許多，且必須負擔連續躉購 20 年之經費，俟行政院發現將造成財政沉重負擔後，乃著手修正相關規定，致引發爭議；本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「依據『再生能源發展條例』，經濟部是主管部會，此份公告不必經過行政院，只要由經濟部公告即可」、「當時因為未有政策調整之討論，因而此份文件在公告前並未送行政院，本人也未先知悉相關內容」，因此其並未參與該躉購費率及其計算公式之訂定與審查。
- (四)然該躉購費率及其計算公式訂定之後，行政院前政務委員梁啟源擔任「新能源推動委員會」召集人，發現太陽光電電能躉購費率每度 12.9722 元，估計申請設置總量將超過 1,800 MW，且連續收購 20 年，全民額外電費負擔總額將超過 4,300 億元，認為相關制度面確有修正必要，因此於 99 年 9 月 1 日第 7 次政務會談提出：「太陽光電發展之隱憂及其因應對策」，行政院吳院長提示為避免太陽光電申設量失控，應妥慎檢討太陽光電示範獎勵之相關法規措施。基此，經濟部乃著手進行修正相關規定。
- (五)經濟部為使鼓勵再生能源政策得以順利推行，於 99 年 4 月 30 日

以經能字第 09904602570 號訂定「再生能源發電設備設置管理辦法」，依該辦法第 8 條規定：「第二型及第三型再生能源發電設備申請人，自再生能源發電設備經認定之日起一年內，應依本條例第八條規定，向經營電力網之電業申請併聯審查及完成簽約。...第三型再生能源發電設備申請人與經營電力網之電業簽約之日起一年內，應完成第三型再生能源發電設備之設置及併聯，並向中央主管機關申請完工證明。...第二項及第三項規定事項未能於期限內完成者，得於屆期前三個月內敘明理由，向中央主管機關申請展延，每次展延期間以六個月為限。...」，至於所稱之第二型再生能源發電設備係：「指依電業法規定，設置容量在五百瓩以上並利用再生能源發電之自用發電設備。」所稱之第三型再生能源發電設備係：「指依本條例第五條規定，裝置容量不及五百瓩並利用再生能源發電之自用發電設備」。由此可知，業者申請再生能源發電設備經認定後 1 年內必須和台電簽約，簽約後 1 年內完工，屆期無法完工，可申請展延 6 個月，合計廠商自認定為再生能源發電設備迄完工，有 2.5 年時間。本案自 97 年 4 月開始接受申請迄同年 12 月 17 日止，經濟部同意備查之太陽光電設置案即達 1,014 件，容量 150MW。惟本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「...太陽光電設置時程一般不用 3 個月...到 99 年 11 月只完工 5MW，顯示確有廠商拖延完工期程以等待太陽光電成本的再度降低...」，此凸顯躉購費率、計算公式、約定完工時間等事項之間相互影響而衍生之不合理現象。

(六)綜上可知，行政院前政務委員梁啟源雖未參與「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」之訂定與審查，然經濟部訂定之「再生能源發電設備設置管理辦法」，容許業者申請再生能源發電設備經認定後 1 年內和台電簽約，簽約後 1 年內完工，屆期無法完工，可申請展延 6 個月，合計有長達 2.5 年時間，且簽約後以簽約時價格連續躉購 20 年，完全忽略光電產品價格急遽下滑之特性，致該辦法訂定後不及半年，行政院前政務委員梁啟源即發現業界申請失控、延後完工以求厚利、以及全民未來將

負擔巨額電費等嚴重問題，乃於 99 年 9 月 1 日第 7 次政務會談提出：「太陽光電發展之隱憂及其因應對策」後，經濟部即著手修正躉購費率及其計算公式，引發部分廠商抗爭，顯示經濟部規劃太陽光電之躉購政策、設置管理辦法，有嚴重瑕疵，核有不當。

二、經濟部 99 年 1 月 25 日公告訂定之「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」可追溯至 98 年 7 月 10 日迄 99 年 12 月 31 日間完成簽約者皆按當時公告之躉購費率辦理，造成依 100 年公告費率並於當年完工業者之費率遠低於依 99 年公告費率且 100 年或 101 年上半年始完工者之不公平、不合理現象，經濟部未能及早預見，顯有未盡職責之失：

(一)依經濟部 99 年 1 月 25 日經能字第 09904600390 號公告訂定之「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」：「再生能源電能躉購費率，自中華民國 98 年 7 月 10 日起至中華民國 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於中華民國 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按附表 2 費率躉購 20 年。」，意即前開公告規定以簽約日之公告費率作為躉購費率，簽訂電能購售電契約即保障可適用一定費率進行電能躉售 20 年。

(二)然因 99 年度太陽光電設置成本持續下降、施工期較短且躉購費率相對較高等特性，原以簽約日之公告費率作為躉購費率之規定，將造成設置者越延後設置越具利潤之情形，經濟部為修正不合理之規定，又恐引起業界反彈，乃於 99 年 12 月 6 日向行政院建議採取「99 年因應方案定案前已與台電公司簽訂購售電契約者，依原合約繼續執行」，惟本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「如果經濟部原建議獲採納，則在 99 年簽約者可以依 99 年費率但在 100 年或 101 年上半年完工，而其所獲得之 99 年費率，遠高於在 100 年及 101 年簽約且當年完工業者的費率（例如 99 年 100kW 至 500kW 的太陽光電系統公告之費率為 12.9722 元/度，較 100 年公告之費率 8.824 元/度高了 47%），造成很嚴重的不公平現象」。

(三)至於行政院面臨上開問題時，所持之立場，據行政院前政務委員

梁啟源於 100 年 5 月 10 日接受本院約詢時，所提書面說明資料指出：「行政院立場為：政策上倘為避免因時間點適用爭議致生困擾，似宜採一致性之處理原則；而針對個別投資人認為因信賴利益保護原則致投資人實質損失，則委由經濟部依個案情況妥處」。

(四)綜上可知，本案經濟部於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，將適用範圍追溯至 98 年 7 月 10 日迄 99 年 12 月 31 日間完成與台電簽約者皆按當時公告之躉購費率（即：太陽光電電能躉購費率每度 12.9722 元）辦理，造成依 100 年公告費率（8.824 元/度）並於當年完工業者之費率，遠低於依 99 年公告費率且 100 年或 101 年上半年始完工者之不公平、不合理現象，經濟部未能及早預見，顯有未盡職責之失。

三、經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正 99 年 1 月 25 日所訂之「中華民國再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，事先既未與業者協商，又未預擬配套措施，違反誠信原則，致生抗爭，損及政府形象，該部行政欠缺嚴謹，難辭其咎：

(一)我國自主能源比率僅 1%，比率甚低，99%能源多仰賴外國進口，為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，經濟部依「再生能源發展條例（98 年 7 月 8 日制定）」於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，上開公告揭示：「再生能源電能躉購費率，自中華民國 98 年 7 月 10 日起至中華民國 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於中華民國 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按附表 2 費率躉購 20 年」，意即前開公告規定係以「簽約日」之公告費率作為躉購費率。

(二)按該公告附表 2 所訂太陽能光電躉購費率為，1 瓩以上至 10 瓩電能躉購費率為每度 11.1883 元，10 瓩以上至 500 瓩電能躉購費率為每度 12.9722 元，500 瓩以上電能躉購費率為每度 11.1190 元，由於條件優渥，吸引眾多業者申請設置，據經濟部統計顯示，截

至 99 年 12 月 17 日止，該部同意備查之太陽光電設置案 1,014 件，容量 150MW。

(三)然因太陽光電設置成本明顯下降，經濟部考量 99 年度太陽光電躉購費率係以折現率 5.25% 進行訂價，而 99 年第 3 季開始太陽光電公共工程陸續開標，該部經檢討實際決標平均設置成本估算，太陽光電設置成本降幅介於 14.3% 至 23.4% 間，已超出原規劃之合理利潤，加以該部認為：「我國原以簽約日之公告費率作為躉購費率，與其他類別再生能源比較，太陽光電期初設置成本持續下降、施工期較短且躉購費率相對較高等特性，將造成設置者越延後設置越具利潤之情形」，乃於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，該修正公告之重點為：「設備未曾獲經濟部能源局提供設備補助，且於中華民國 99 年 12 月 31 日前完工者，其電能按附表 2 費率躉購 20 年；但自中華民國 100 年 1 月 1 日起完工者，其電能按完工當年公告費率躉購 20 年」，亦即經濟部將原本以「簽約日」之費率躉購太陽能之政策，調整為以「完工日」之公告費率作為躉購太陽光電電能之依據，並於 100 年 3 月 2 日以經能字第 10004601130 號公告「中華民國 100 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，依據該公式，太陽光電躉購費率為每度 7.33 元至 10.32 元，較 99 年度調降 29% 至 34%。

(四)由於經濟部公函皆明白指出簽約起 1 年內完工，而部分合約係於 99 年 12 月 6 日簽訂，依規定 1 年內完工之日期為 100 年 12 月 5 日，然經濟部未待廠商施工滿 1 年，即將收購太陽能之費率由「簽約日」，調整為「完工日」，使得部分業者必須適用 100 年較低之躉購費率（約較 99 年降價 29% 至 34%），致引發太陽能光電業者反彈與抗爭。

(五)按民法第 153 條第 1 項規定：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。」同法第 154 條第 1 項、第 227-2 條第 1 項分別規定：「契約之要約人，因要約而受拘束」、「契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效

果。」本案太陽光電業者既然已向台電公司申請併聯及完成簽契，雙方自應本於誠實信用之原則確實履行契約。

(六)惟經濟部事前既未與業者協商，又未預擬配套措施，即於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，並於 100 年 3 月 2 日以經能字第 10004601130 號公告「中華民國 100 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」引發業者反彈與抗爭，顯然違反誠信原則，損及政府形象，該部行政欠缺嚴謹，難辭其咎。

四、經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正「中華民國再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，未考慮太陽光電設置必需之時程，預先給予業者合理之緩衝時間，致引發抗爭後，方於立法院之決議下，給予業者延長 2 個月之完工時間，顯見行政考量欠周，失職之咎甚明：

(一)經濟部於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，明定已和台電簽約之業者，必須於 99 年 12 月 31 日前完工，方能適用 99 年簽約時之躉購費率，否則將適用於完工日之躉購費率，由於時間過於短促，引發業者反彈和抗爭。

(二)由於爭議不斷，立法院經濟委員會於 99 年 12 月 27 日召開「再生能源之政策方向、決策流程及執行情形」專案報告時，做成「主決議」給予法律調適期，該部並依據行政院 99 年 12 月 28 日、99 年 12 月 30 日、99 年 12 月 31 日及 100 年 1 月 3 日研商太陽光電相關事宜會議紀要之結論及裁示，考量行政法之信賴保護原則，給予 99 年 12 月 17 日公告修正前已簽約之業者 2 個月之法律緩衝期，亦即能於 100 年 2 月 28 日前完工運轉併聯提供電能者，適用 99 年公告費率，方使爭議減少。

(三)按本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「...太陽光電設置時程一般不用 3 個月...」，此為主管能源事務之經濟部所明知，自應於公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，一併給予廠商合理之緩衝期，然該部未究及此，顯見行政考量欠周，失職之咎甚明。

五林邊、佳冬鄉農民參加「養水種電」專案，因經濟部片面將收購太陽能發電躉購費率由簽約日改為完工日，引起業者反彈和農民恐慌，經濟部曾允諾 100 年 2 月 15 日決定專案處理方案，然再次失信於民，損及政府威信，不無行政延宕之失：

(一)98 年 8 月 8 日發生莫拉克風災，瞬間暴雨量造成林邊溪五處潰堤，水漫佳冬、林邊等村落，直接侵襲造成養殖業血本無歸，此次災害凸顯該地區產業發展，應符合國土保育功能，斯時「再生能源發展條例」已於 98 年 7 月 8 日制定，屏東縣政府評估災區地理位置為全台日照量最充足地方，若由業者於漁塭裝置高架式及水上浮動型太陽能發電設備，以 15kwp 設置量而言，暴雨日可達 1kwh/day/kwp 之發電量，而晴天更可達 6kwh/day/kwp 之發電量，此可使靠養殖漁業維生之漁民，放棄養殖而不再抽取地下水養魚，漁民之土地可出租太陽能業者發電售予台電，漁民並能被太陽能發電業者僱用而維生，此乃多贏之良策，乃依據經建會 99 年 4 月 28 日及 99 年 5 月 24 日召開「研商屏東縣在地層下陷地區及莫拉克風災產業受損農地發展綠色能源產業事宜」之會議結論辦理「屏東縣養水種電計畫--嚴重地層下陷地區莫拉克風災受創土地國土復育示範區」，該府預估可應用至全國各地層下陷地區產業調整之可行性。

(二)惟因經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正再生能源電能躉購計算方式，其電能躉購費率由「簽約日」之公告費率修正為「完工日」之公告費率，此一變革將使得該地區未於 99 年 12 月 17 日前簽約且無法於 99 年底前完工運轉併聯提供電能之「養水種電」業者造成衝擊，其中主要爭議在於 99 年太陽光電躉購費率為每度電 12.9722 元，100 年調降為每度 8.824 元（500kw 以下），使得投資業者收益下降，相對其提供災區地主之土地租金及勞動收入也減少，本院於 100 年 2 月 9 日至當地履勘時，部分漁民、地主於言詞之間，即表達強烈不滿之情緒。

(三)經濟部業依行政院指示，對 99 年 12 月 17 日前與台電公司簽訂電能購售電契約之太陽光電發電設備設置者，給予「兩個月」調適期，如於 100 年 2 月 28 日前完工運轉併聯提供電能者，得適用

99年公告費率。惟部分因措施調整改以「完工日」之公告費率為躉購費率，而導致權益仍受影響者，該部承諾將依個案情況協助處理，另對於莫拉克風災受災地區太陽光電設置案未能於99年底前與台電公司簽訂購售電合約者，總統及行政院已指示經濟部成立協處專案小組。

(四)為進一步解決問題，經濟部及經濟部能源局於99年12月27日至100年1月31日多次赴屏東現勘及拜訪屏東縣政府、廠商與災民，就協處方案進行討論及協商，經濟部並允諾100年2月15日決定投入廠商及補助方案，惟再次失信於民，引發農漁民不滿，乃於100年2月22日率眾北上抗議，經濟部施部長乃向民眾說明，政府將盡速妥善處理本案，一有結果，將立即告知民眾及廠商。

(五)綜上，屏東縣政府辦理「養水種電計畫--嚴重地層下陷地區莫拉克風災受創土地國土復育示範區」，可使林邊、佳冬地區不再抽地下水養魚，又能兼顧農漁民生計，且能提高再生能源比率，然此「養水種電」專案，因經濟部片面將收購太陽能發電躉購費率由簽約日改為完工日，引起業者反彈和農民恐慌，經濟部曾允諾100年2月15日決定專案處理方案，惟屆期仍未定案，再次失信於民，損及政府威信，不無行政延宕之失。

綜上所述，本案經濟部99年4月30日修訂發布施行之「再生能源發電設備設置管理辦法」施行不及半年，即發現將造成全民電費巨額負擔...等嚴重問題；而經濟部99年1月25日公告訂定之「中華民國99年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」可追溯至98年7月10日迄99年12月31日間完成簽約者皆按當時公告之躉購費率辦理，造成依100年公告費率並於當年完工業者之費率遠低於依99年公告費率且100年或101年上半年始完工者之不公平、不合理現象；該部另於99年12月17日公告修正「中華民國再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，事先既未與業者協商，又未預擬配套措施，違反誠實信用原則；再者，未考慮太陽光電設置必需之時程，預先給予業者合理之緩衝時間，致生抗爭；至於林邊、佳冬鄉農民參加「養水種電」專案，因經濟部片面將收購太陽能發電躉購費率由簽約日改為完工日，引起業者反彈和農民恐慌，經濟部曾允諾100年2月15日決定專案處

理方案，然再次失信於民，損及政府威信；以上種種，再再顯示經濟部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，損害政府公信力與形象，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、本案源自於太陽能發電躉購費率變動，引發業者及養水種電之農民不滿，經本院追蹤經濟部妥善處理後，統計至 100 年 12 月 31 日止，申請陳情協處案件共 99 件，其中已於 99 年 12 月 17 日前簽約者計 37 件；於 99 年 12 月 18 日至 31 日間完成簽約者計有 42 件。目前尚未簽約者計 20 件，各案均已全數函復完畢；另統計 100 年 6 月 16 日至同年 12 月 31 日間資料，已無新增協處個案，即期間無太陽光電設置業者申請陳情，爰此，本案業者之問題已獲得解決。
- 二、截至 100 年 12 月 31 日止，參與屏東縣政府試辦「養水種電」補助計畫廠商共 5 家，設置案計有 61 件，總裝置容量為 23.5MW；100 年度已完成併聯之案件共 52 件，合計裝置容量 20.5MW，每 KW 可獲得 4 萬元之補助，並依 100 年公告之躉購費率（7.3297 元/度）躉售予台電公司，並以每峰瓦補助新臺幣 4 萬元、第一階段補助經費 60% 計算，實際撥付補助經費合計新臺幣 3 億 2,449 萬 7,760 元整，該款項並已於 100 年 12 月 30 日函知屏東縣政府匯入其指定帳戶。本補助專案截至 100 年 7 月 10 日為止已全案確定，屏東縣政府、廠商及災民均多次於會議或私下場合或來電向經濟部能源局致謝，使得屏東縣政府推動之「養水種電」案得以持續執行，並使災民權益得以確保，另相關立法委員對本案之後續處理亦予以正面肯定。爰此，本案「養水種電」之農民，其問題亦獲解決。
- 三、本案受衝擊之業者及養水種電之農民其問題，均已獲解決。

註：經 101 年 5 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 84 次會議決議：結案存查

77、行政院農委會所屬水產試驗所執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」，逾 10 年仍未完成，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期案

審查委員會：經 100 年 6 月 8 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 67 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會暨所屬水產試驗所

貳、案由：

行政院農業委員會未將所屬水產試驗所執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」完成之評估報告報院核定，亦未確實督促所屬依規定逐年檢討計畫績效，且水產試驗所執行本計畫已逾 10 年尚未完成，迄今亦未提報計畫核心之東港主庫興建計畫，致耗資 598 萬餘元之規劃設計成果擱置未用長達 8 年，未能配合屏東生物科技園區之發展興建，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期；另該所未依規定製作選擇方案、成本效益分析報告及載明規定事項，導致規劃種原庫由 3 庫增為 5 庫，計畫執行近 3 年又減為 4 庫，其中刪除臺南支庫肇致耗資 644 萬餘元完成之規劃設計成果形成浪費等均核有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部稽察行政院農業委員會（下稱農委會）水產試驗所執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」暨該會督導情形，涉有未盡職責及效能過低情事，函送本院調查。案經調查結果，發現農委會與水

產試驗所有重大違失，因此提出糾正，茲就違失事項臚述如下：

一、行政院農業委員會水產試驗所原規劃興建時程過於樂觀，自 90 年 1 月開始執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」至今已逾 10 年尚未完成，該會歷次展延時程雖皆有報院核定修正計畫，惟拉長整體計畫執行期間長達 15 年以上，核有疏失

(一)農委會水產試驗所 87 年 6 月完成「設置水產生物種原庫規劃報告書」，89 年 4 月 26 日研訂「籌建國家水產生物種原庫計畫」函報行政院，表示本計畫有其必要性及迫切性，經行政院 89 年 6 月 28 日函核定，經費為新臺幣（下同）17.4 億元，期程自 90 年 1 月 1 日至 93 年 12 月 31 日止，計畫以鹿港分所作為水產生物種原庫之主體，負責各種水產生物及其繁（養）殖之保存規劃研究，另分別於臺南、東港、澎湖、臺東分所設置支庫，預計計畫執行完成後，可保存物種 250 種，每一品種保存量 100 對，同函要求農委會應儘量就現有資源（人力、設備、建物）統籌調配運用，以避免資源浪費，水產試驗所遂於 90 年進行統籌調配運用評估，因當時東港分所之條件及設備較完善，可提供其他支庫種原保存與利用等方面之協助，建立遺傳信息解析之體系與管理，故改以東港為主庫，而鹿港為支庫，其他支庫不變。

(二)水產試驗所後於 92 年 4 月至 5 月間，陸續將澎湖、鹿港、臺南及東港等庫新建工程設計成果函送行政院公共工程委員會審查，該會並轉陳行政院，行政院於同年 6 月 5 日函請農委會排定各主、支庫籌建之優先順序及檢討調整計畫規模，並就現有人力、設備、建物等資源統籌調配運用，避免資源浪費。該會遂將計畫修正書陳報行政院，該院後於 92 年 12 月 15 日核定，計畫修正內容為刪除臺南支庫，且計畫分二階段進行，第一階段實施期程為 90 年至 94 年，以籌建澎湖、鹿港支庫為內容；第二階段實施期程為 95 年至 98 年，以籌建臺東支庫、東港主庫為內容。另於 94 年間，農委會配合行政院核定經濟部主辦之「深層海水資源利用及產業發展綱領計畫」，提報「籌建國家水產生物種原庫計畫－臺東支庫」計畫書，經行政院於 94 年 6 月 30 日核定，計畫經費為 9 億元，期程自 95 年 1 月至 98 年 12 月底止，後續二度報院修正計畫，

經費修正為 9.9 億元，期程延長至 104 年，此距本計畫開始執行之 90 年 1 月已達 15 年。

(三)綜上，農委會水產試驗所原規劃 4 年興建時程過於樂觀，自 90 年 1 月開始執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」至今已逾 10 年尚未完成，該會歷次展延時程雖皆有報院核定修正計畫，惟拉長整體計畫執行期間長達 15 年以上，核有疏失。

二、行政院農業委員會水產試驗所迄未提報本計畫核心之東港主庫中長程計畫予行政院，致耗資 598 萬餘元之規劃設計成果擱置未用長達 8 年，未能配合屏東生物科技園區之發展興建，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期，核有怠失

(一)查水產試驗所 91 年 4 月完成之「國家水產生物種原庫新建工程委託規劃總結報告書」(三)各支庫角色分擔 1.東港支庫部分：「根據水產試驗所東港分所之人力、設備、飼養經驗等條件來看，適合設立種原庫主庫，進行各支庫綜合性管理作業。…還要實施所有種原的統一管理，並充實成為種原庫收發信息的中樞機能。」同報告第 4-1 頁(一)計畫目標列有：「…規劃為種原庫的主庫，可針對其他四座支庫的飼養資料、技術指導、種原的利用、育種與飼養保存計畫的制定、染色體組信息解析與管理等共同事項，進行企劃、籌劃和管理。」該所遂將主庫位置由鹿港改至東港；另該所 96 年 7 月 17 日完成之「國家水產生物種原庫籌建暨營運評估報告」摘要：「東港主庫位處臺灣水產種苗以及重要海水魚蝦類養殖主要產區的地理中心，將來完成後，將有助於加速建設臺灣成為亞太水產種苗中心。」以及東港主庫中長程計畫一、目標與任務(三)整合各支庫的遺傳資源並提供技術支援：「遺傳資源大樓所規劃之遺傳資料庫，將整合各支庫所建立的水產生物遺傳資源。」故東港主庫為該計畫種原庫之運作中樞，為達成國家級水產生物種原庫計畫各項目標，水產試驗所應依照行政院核定期程籌設主庫計畫，以整合各支庫資源，俾使計畫效益有效發揮，早日達成亞太水產種苗中心之目標。

(二)惟查水產試驗所於 92 年 8 月 20 日就現有資源統籌檢討時，考量鹿港、澎湖支庫較具迫切需要性而先行籌建，東港主庫因配子、

胚體及基因體之保存在國內外研究機構之技術尚未成熟，將主庫遺傳資源大樓等設施之興建順序安排在後，主庫將配合農委會屏東生物科技園區之發展興建。92年11月25日行政院秘書長函農委會：「東港主庫應於第一階段成效評估完竣後再提報第二階段（95至98年）中長程計畫報院核定。」故水產試驗所於第一階段完成後，96年7月17日提出「國家水產生物種原庫籌建暨營運評估報告」，內容說明該所目前正在籌建臺東支庫，硬體設施工程預定於98年度完成，考量臺東支庫工程艱鉅又該所人力有限，因此擬在臺東支庫完竣後，另提東港主庫延續性計畫報行政院核定，預定於99年度開始籌建。截至100年5月15日止，農委會規劃之「屏東生物科技園區」各項基礎工程均已完工，包括道路、雨污排水系統、路燈照明系統、電力電信、給水瓦斯管線、共同管道等雜項工程，且已核准進駐企業計有邵港科技、臺灣海鱷、台灣海洋科技公司等62家，該等營業內容為基因轉殖魚及高經濟價值觀賞魚之研發、生產、養殖與種魚研究開發等，水產試驗所卻以人力有限為由，迄未提報本計畫核心之東港主庫中長程計畫，影響計畫整體效益發揮，及91、92年已投資598萬餘元完成東港主庫相關調查、規劃、設計成果擱置8年未用。

(三)綜上，水產試驗所迄未提報本計畫核心之東港主庫中長程計畫予行政院，致耗資598萬餘元之規劃設計成果閒置8年，未能配合屏東生物科技園區之發展興建，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期，核有怠失。

三、行政院農業委員會水產試驗所未依規定製作選擇方案、成本效益分析報告及載明規定事項，導致規劃種原庫由3庫增為5庫，計畫執行近3年又減為4庫，其中刪除臺南支庫肇致耗資644萬餘元完成之規劃設計成果形成浪費，其作業顯有草率及未盡周延之處

(一)按87年10月29日修正公布之「預算法」第34條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」另行政院78年9月29日訂定發布施行之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第

8 條第 1 項規定：「中長程計畫之擬訂，應參酌第 4 條規定及本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內、外環境分析與預測，設定具體目標，進行計畫分析與評估，訂定實施策略、方法與分期（年）實施計畫。」同辦法第 9 條第 1 項規定：「中長程計畫內容應載明左列事項：壹、計畫緣起：一、依據。二、未來環境預測。三、問題評析。貳、計畫目標：一、目標說明。二、達成目標之限制條件。…參、既有相關策略、政策及方案之執行檢討：一、既有策略、政策及方案內容。二、執行檢討。肆、實施策略及方法：一、計畫內容。二、分期（年）實施策略。三、主要工作項目。四、實施步驟、方法與分工。伍、資源需求：一、所需資源說明。二、經費需求。陸、預期效果及影響：一、預期效果。二、計畫影響。…」

(二)查水產試驗所於 87 年 6 月委託臺灣漁業顧問社完成「設置水產生物種原庫規劃報告書」，預估總經費為 17 億 4,023 萬餘元，預計興建鹿港主庫、臺南支庫及東港支庫等 3 庫，經費分別為 12 億 4,523 萬餘元、3 億 4,273 萬餘元及 1 億 5,227 萬餘元。嗣於 1 年 7 個月後，該所再於 89 年 1 月 27 日召開「研商修正中長程建設計畫」會議中，決定基於「分擔風險」之理念，另再增加臺東及澎湖支庫，由原規劃之 3 庫增為 5 庫，總計畫經費不變，於同年 4 月 26 日完成「籌建國家水產生物種原庫計畫」中長程計畫報院審議，據審計部資料顯示，該中長程計畫未依前揭預算法第 34 條規定製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，及依計畫編審辦法第 9 條第 1 項等規定評估並載明規定事項，如：問題評析、達成目標之限制條件、預期績效指標及評估標準、既有策略、政策及方案之執行檢討、方法與分工等。

(三)水產試驗所提報之籌建國家水產生物種原庫計畫，後經行政院於 89 年 6 月 28 日函復請照經建會審議結論辦理，該結論略以：(一)籌建國家水產生物種原庫計畫原則同意辦理。…(四)日後推動計畫時，應儘量就現有資源（人力、設備、建物）統籌調配運用，以避免資源浪費。惟該所未依經建會審議意見通盤檢討本計畫之規模、期程等，統籌調配運用，並將檢討結果報院核定。該所即

分別於 90 年及 91 年編列該計畫預算，91 年 3 月耗資 780 萬元完成國家水產生物種原庫新建工程現場調查工作，91 年 4 月耗資 460 萬元完成該新建工程規劃工作；91 年 10 月辦理東港、臺南、鹿港、澎湖等 4 庫新建工程之委外設計監造工作，決標金額為 4,510.9 萬元，於 92 年 3 月完成 4 庫之初步設計審查工作，同年 4 月將鹿港、澎湖 2 支庫百分之三十設計圖說函報行政院公共工程委員會審議，該會轉報行政院後，行政院於 92 年 6 月 5 日函復略以：所報關於農委會水產試驗所函報「籌建國家水產生物種原庫計畫-鹿港支庫及澎湖支庫新建工程」，請排定各主、支庫籌建之優先順序及檢討調整計畫規模，並就現有人力、設備、建物等資源統籌調配運用，避免資源浪費。

(四)至此，水產試驗所始就各支庫規模、任務導向、人力及經費綜合考量，重新詳細評估，擬訂 3 項檢討選擇方案，並比較各方案之優、缺點結果，以臺南支庫保存物種亦可在東港主庫、澎湖支庫、臺東支庫保存，為便於研究資源之整合為由，決定刪除臺南支庫方案，於 92 年 8 月 20 日完成籌建國家水產生物種原庫計畫執行檢討報告，將種原庫由預計興建 5 庫減為 4 庫，第一階段先籌建澎湖、鹿港支庫，第二階段另提報中長程計畫籌建臺東、東港 2 庫，該修正計畫報經行政院於 92 年 12 月 15 日核定。經查臺南支庫之規模反覆變更，該所原於 87 年 6 月規劃 3 億 4,273 萬餘元，惟 89 年提報中長程計畫時，並未明列該支庫之經費規模，嗣於 91 年 4 月委託臺灣漁業顧問社重新規劃，規模變為 2 億 9,454 萬元，再於 92 年 6 月細部設計規模為 2 億 9,155 萬餘元（其中工程費 2 億 5,426 萬餘元），惟卻於 92 年 12 月檢討修正決定刪減該支庫經費，顯示該所辦理臺南支庫前置規劃作業時並未審慎嚴謹，肇致耗資 644 萬餘元完成該支庫之規劃設計成果，未能發揮效能。

(五)綜上，水產試驗所提報中長程計畫，未依上開預算法及計畫編審辦法規定妥為製作選擇方案及成本效益分析報告以及載明規定事項，致種原庫由原規劃 3 庫增為 5 庫，計畫執行近 3 年再減為 4 庫，其中刪除臺南支庫肇致耗資 644 萬餘元完成之規劃設計成果

形成浪費，其作業顯有草率及未盡周延之處。

四、行政院農業委員會未督導所屬水產試驗所依規定逐年檢討計畫績效，且未將該所陳報之評估報告報院核定，皆有疏失

(一)行政院 90 年 4 月 2 日修正發布之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 2 條規定：「中程個案計畫定義如下：以業務功能別，依據各機關中程施政計畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為 2 年至 6 年之個案計畫。」同辦法第 21 條規定：「中程施政計畫、中長程個案計畫，應納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止。中長程個案計畫執行完成後，應就其實施成效作成總結評估報告。」

(二)查行政院於 92 年 12 月 15 日核定「籌建國家水產生物種原庫計畫修正書」，說明計畫修正後分二階段進行，第一階段實施期程為 90 年至 94 年，以籌建澎湖、鹿港支庫為內容；第二階段實施期程為 95 年至 98 年，以籌建臺東支庫、東港主庫為內容，惟俟第一階段成效評估完竣後，另提中長程計畫報院核定。鹿港及澎湖支庫興建完成後，水產試驗所於 96 年 7 月 17 日完成「國家水產生物種原庫籌建暨營運評估報告」，內容說明為配合行政院 94 年 4 月核定之「深層海水資源利用及產業發展綱領計畫」，臺東支庫已先於 95 年 1 月開始執行，因該所正籌建臺東支庫，囿於人力有限，因此東港主庫擬於臺東支庫完竣後，另提延續性計畫陳報行政院核定後籌建。

(三)水產試驗所於 96 年 7 月 20 日依計畫修正書與上開編審辦法規定，函送「國家水產生物種原庫籌建暨營運評估報告」予農委會，該會於同年 8 月 10 日將評估報告函轉該會漁業署，請該署提供意見，漁業署於同年 8 月 16 日函復農委會表示無意見後，農委會竟將行政院核定中程個案計畫完成後之評估報告存參，迄今仍未陳報行政院核定。另本計畫自 90 年 1 月開始執行迄今，執行單位農委會水產試驗所皆未依前揭編審辦法規定逐年提報執行成效，主管機關農委會亦未督促所屬逐年檢討，皆有疏失。

據上論結，行政院農業委員會未將所屬水產試驗所執行「籌建國家水產生物種原庫計畫」完成之評估報告報院核定，且水產試驗所執

行本計畫已逾 10 年尚未完成，迄今亦未提報計畫核心之東港主庫興建計畫，致耗資 598 萬餘元之規劃設計成果擱置未用長達 8 年，未能配合屏東生物科技園區之發展興建，致達成亞太水產種苗中心之目標遙遙無期；另該所未依規定製作選擇方案、成本效益分析報告及載明規定事項，導致規劃種原庫由 3 庫增為 5 庫，計畫執行近 3 年又減為 4 庫，其中刪除臺南支庫肇致耗資 644 萬餘元完成之規劃設計成果形成浪費等均核有失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

行政院農業委員會已將評估報告函送行政院，並經行政院備查在案，且因考量目前國家財政狀況，擬終止東港種原庫之籌建計畫，原規劃之保種育種項目，除由東港生技研究中心現有設施執行外，部分由臺東及澎湖水產生物種原庫執行，東港生技研究中心則擔負技術支援工作。

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

78、行政院海岸巡防署，率爾將東沙島 81 迫擊砲不納入防衛火力；國防部亦未藉由戰備輔訪主動查知並積極協助妥處，均核有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族、國防及情報委員會第 4 屆第 30 次聯席會議審查通過

糾正案文

不公開

註：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、國防及情報委員會第 4 屆第 33 次聯席會議決議：結案存查

79、國內合法槍枝之管制及非法槍枝之檢肅、防制入境績效不彰，前經本院糾正在案，惟相關機關仍未積極改善，核有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 46 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、內政部警政署、行政院海岸巡防署、財政部關稅總局

貳、案由：

國內合法槍枝之管制及非法槍枝之檢肅、防制入境績效不彰，本院前曾提案糾正；惟邇來國內持槍刑案頻傳，造成嚴重治安問題，經查，內政部仍未能落實國內非法槍枝之檢肅；內政部警政署仍未能確實防制及查緝非法槍枝入境；行政院海岸巡防署仍未能落實強化海防，以有效防制非法槍枝走私入境；海關查緝走私之作為及設備查緝非法槍枝之績效不彰，均未能積極改善，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）91 年本院曾對於國內合法槍枝之管制及非法槍枝之檢肅、防制入境之績效進行調查，嗣於翌年調查竣事後，於該年 7 月提案糾正內政部未落實國內合法槍枝之管制及非法槍枝之檢肅、內政部警政署未確實防制及查緝非法槍枝入境、行政院海岸巡防署未確實加強海防以有效防制非法槍枝走私入境以及海關查緝走私之作為及設

備查緝非法槍枝之績效不彰。行政院雖於 92 年 9 月函復本院有關上開糾正事項之查處改善情形，惟經本院調查後續改善成效，仍見上開單位有成效不彰未落實改善之處，茲將應檢討改進事項臚述如下：

一、內政部未能落實國內非法槍枝之檢肅，前經糾正仍未改善，核有違失。

(一)按有關國內非法槍枝之檢肅方面，本院前次糾正指出內政部對於國內合法槍枝之管制方面，未能落實每年辦理 1 次總檢查及臨時總檢查，應予改進；對於非法槍枝之檢肅方面，該部亟應督導警察機關廣續加強情報諮詢佈置，亦應定期清查轄內有製（改）造槍彈能力之鐵工廠或處所，以及落實循個案依法偵查、搜索、臨檢等查案方式，嚴密追查槍枝，而各級警察機關督察單位亦應落實督導評核，以期落實非法槍枝之檢肅。

(二)嗣據該部查復改善情形略為：對於國內非法槍枝之檢肅，將依「全面檢肅非法槍彈作業執行計畫」加強偵辦黑道幫派分子、特定營業場所、澈底掃除地下鐵工廠，並列入經常性督考以及適時策辦「台灣地區同步執行檢肅非法槍械工作計畫」及「雷霆專案」以發揮震撼效果。

(三)惟查，內政部所屬警察機關雖有加強偵辦黑道幫派分子、特定營業場所、澈底掃除地下鐵工廠，以及適時策辦「台灣地區同步執行檢肅非法槍械工作計畫」及「雷霆專案」；然警察機關 91 至 99 年查獲非法槍枝數量，91 年 1,963 枝、92 年 2,643 枝、93 年 4,276 枝、94 年 3,394 枝、95 年 2,788 枝、96 年 2,295 枝、97 年 1,829 枝、98 年 1,666 枝、99 年 1,504 枝，查獲非法槍械數量自 93 年後雖逐年遞減，惟減幅比例卻逐年降低，顯見效能逐降，又若與 91 年查獲數量相比，8 年來僅減少 359 枝，降幅僅 18%，對非法槍枝之查緝績效顯然不彰。

(四)至於破獲製造槍枝之地下工廠數方面，按警察機關 91 年至 99 年查獲非法槍械數量共 22,358 枝，其中土（改）造槍枝 14,529 枝，可見土（改）造槍枝仍占極大比例；惟查，警察機關 91 年至 99 年破獲製造槍枝之地下工廠數及查獲之槍枝數為 91 年 91 處（87 枝）、92 年 145 處（178 枝）、93 年 231 處（331 枝）、94 年 157

處（210 枝）、95 年 148 處（172 枝）、96 年 77 處（124 枝）、97 年 83 處（64 枝）、98 年 18 處（43 枝）、99 年 21 處（50 枝），自 93 年起績效遞減。又總計自破獲地下工廠所查獲槍枝僅有 1,259 枝，占 91 年至 99 年警察機關查獲土（改）造槍枝總數 14,529 枝之 9%，在澈底掃除地下鐵工廠私造槍枝方面，猶未落實達成。

(五)又各年持槍刑案發生數，94 年 605 件、95 年 609 件、96 年 443 件、97 年 291 件、98 年 269 件、99 年 215 件，雖據該部統計持槍刑案發生數與全般刑案發生數之相對比例，有逐年下降之趨勢；惟查，各年持槍刑案中，已破案未查獲槍枝案件數與各年全部已破案案件數比例（見下表），94 年 280 件、481 件（58%）；95 年 313 件、496 件（63%）；96 年 224 件、380 件（59%）；97 年 146 件、262 件（56%）；98 年 136 件、243 件（56%）；99 年 94 件、192 件（49%），對持槍刑案僅破案卻未能查獲槍枝，已足以動搖人民對政府部門打擊黑槍之決心，且各年度未查獲槍枝案件數占已破案案百分比，除 99 年度為 49% 外，其餘各年度之比例均超出 50% 以上，顯見仍有半數以上已破案卻未能查獲槍枝之案件。

年度	持槍刑案發生數	已破案數	破案率	已破案卻未查獲槍枝案件數	已破案卻未查獲槍枝案件數占已破案數百分比
94	605	481	80%	280	58%
95	609	496	81%	313	63%
96	443	380	86%	224	59%
97	291	262	90%	146	56%
98	269	243	90%	136	56%
99	215	192	89%	94	49%

(六)對已破案卻未查獲槍枝案件數眾多之情形，據警方表示，乃偵辦非法槍彈案件有其困難度，以槍械經常於不法分子之間輾轉交易、流通，而犯罪嫌疑人往往為推卸刑責，對於所持有之非法槍彈來源堅不吐實，致無法有效查明槍械走私之明確管道，造成往上追源之困難；且因目前通訊監察書核發權限回歸法院申請不

易，對於往年以監聽為重要偵查犯罪手段之影響甚鉅，造成查緝分工益形綿密之走私槍彈犯罪組織及集團更加困難。惟此僅顯示槍枝向上追源之困難度，對已破案未能查獲槍枝之案件數量眾多則無從說明，且內政部對於上開偵辦案件之困境亦未能本於職權協處，以跨部會合作等方式妥適研議謀求改進之道，致影響查緝成效。

(七)綜上，內政部對國內非法槍枝之檢肅，雖經糾正在案，執行成效仍舊不彰，顯見該部仍未能落實，核有違失。

二、內政部警政署未能確實防制及查緝非法槍枝入境，前經糾正仍未改善，核有違失。

(一)按有關內政部警政署防制及查緝非法槍枝入境方面，本院前次糾正指出以該署所屬航空警察局及基隆、臺中、高雄、花蓮港務警察局以及保安警察第三總隊等 6 個機關之警力、物力，所查獲非法槍枝每年僅數十枝，實顯不足，故該署應切實執行自身所檢討之加強做法，強化與國際刑事警察組織交流與情報交換，及更新裝備器材使用高科技之數位裝備。

(二)嗣據該署查復改善情形略為：對於防制及查緝非法槍枝入境方面，內政部警政署除與各縣(市)警察機關藉汰購刑事器材設備，以有效提升刑案偵辦蒐(採)證工作；該署亦將加強國際情報合作，以建構治安防護網，阻絕非法槍枝之流入，打擊非法槍枝於境外。

(三)惟查，本院本次調查，發現對於防制及查緝非法槍枝入境方面，航空警察局、港務警察局及保安警察第三總隊等警察機關，91 年至 99 年期間共查獲非法走私槍枝 660 枝，僅占警察機關 91 年至 99 年查獲制式槍枝總數 7,829 枝之 8%，執行未具績效，顯未落實該署「全面檢肅非法槍彈作業執行計畫」所稱「攔截於海上、阻絕於岸際、查緝於內陸」之原則。

(四)又該署為有效阻絕境外黑槍之流入，近年雖於越南、泰國、菲律賓、日本、馬來西亞、印尼、南非及美國華盛頓等據點派駐警察聯絡官，並定期實施兩岸刑事交流工作等策進作為，以拓展查緝槍械情報，斷絕境外黑槍源頭；然查，該署近 5 年查獲境外走私

槍枝，其來源地包括德國、克羅埃西亞、美國、阿根廷、奧地利、以色列、捷克、菲律賓、比利時、法國、義大利、巴西及土耳其等地，其中並無大陸地區，對阻絕境外黑槍源頭之工作顯須加強。

(五)復據該署於本院約詢時表示，警方情報諮詢布置於海外（境外）方面，刑事警察局雖派有駐外聯絡官，惟對槍枝情資反映仍顯不足，情報諮詢布置欲達理想，仍須努力。

(六)綜上，內政部警政署未能確實防制及查緝非法槍枝入境，前經糾正仍未改善，核有違失。

三、行政院海岸巡防署未能落實強化海防，以有效防制非法槍枝走私入境，前經本院糾正仍未精進改善，核有違失。

(一)按有關海巡署防制非法槍枝走私入境方面，本院上次糾正指出該署依法掌理海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私與走私情報蒐集等事項，惟走私槍枝誠屬常見，基此，該署應督飭所屬海洋巡防總局及海岸巡防總局，必須再強化海防措施，更應加強對進出海域、海岸、河口、非通商口岸及航行領海內之船舶或其他運輸工具及其載運人員、物品，認有違法之虞時，依法實施檢查，至於是否確能落實執行，該署亦應賡續實施督導；另於情報蒐集方面，除與國內憲、警、調單位加強聯繫，先期掌握情資外，亦應持續與各國相關執法機構進行情報交流合作；該署亦應督飭所屬加強對漁民法令宣導及加強與漁民間之互動關係；再者，該署針對任務需要加強籌補巡防裝備，應儘速落實辦理。

(二)嗣據查復改善情形略為對於加強海防以有效防制非法槍枝走私入境方面，海巡署將秉持以「岸海一體」、「檢管合一」精神，積極運用現有人力、機具執勤，並依「攔截於海上、阻絕於岸際、偵蒐於內陸」之勤務指導貫徹執行海域巡防、岸際作為、辦理專案查緝。該署並已訂頒「海岸巡防機關實施檢查注意要點」要求所屬遵行，以及賡續實施「勤務督察實施計畫」、「慣常輔導實施計畫」督導所屬單位；另該署亦將賡續強化與各國執法機構間之合作與交流，爭取漁民認同，協力建構該署「海巡諮詢」網路，鏈結政府部門及民間組織，建立全民海巡觀念，共同打擊不法，以及陸續籌補各項巡防裝備，並強化岸、海通聯機制。

(三)惟查，本院本次調查發現：

- 1.該署自 96 年迄 99 年 4 月止，僅完成查艙訓練 385 人次，訓練人次明顯偏少。又該署於全國設置安檢所總計 321 處，卻僅於第一、二類漁港計 225 處中，設置 156 處港區監視系統，僅占全國安檢所之 49%；夜間監控儀器（熱顯像儀）採購 103 具，僅佔全國安檢所之 32%；均顯有不足，極易產生監視罅隙；另，安檢所值班人員因排班緣故多未能一次睡足 8 小時，易導致值勤時發生睡眠情事，嚴重影響安檢效果。
- 2.該署執行「鎮海專案」，於每年三節（春節、端午節、中秋節）前後實施專案行動，另執行「靖海專案」，運用巡防艦艇與空中偵巡機，加強台海海域大陸漁船之監偵，並可對越界大陸漁船施予強制驅離或扣留處分，間接阻斷走私管道；又為防制槍枝、毒品走私入境，並瓦解組織性、集團性犯罪組織，該署亦稱自 95 年起推動「安海專案」，藉由清查素行不良累犯、發掘船舶密窩密艙及瓦解走私不法集團等作為，以求全力防制黑槍於境外。然查，該署 92 至 99 年各年查獲非法槍枝數量，92 年 88 枝、93 年 98 枝、94 年 68 枝、95 年 388 枝、96 年 56 枝、97 年 95 枝、98 年 114 枝、99 年 119 枝，總計查獲 1,026 枝非法槍枝，僅占 92 年至 99 年全國警察機關查獲制式槍枝總數 6,946 枝之 15%，顯示執行未具成效，仍有潛藏性不法槍枝入境。
- 3.行政院於 95 年成立「強化查緝走私偷渡聯繫會報」，係為以貫徹政府「改善社會治安」施政理念，並擴大查緝走私、偷渡成效，由該署擔任主辦機關，目的藉由定期會報、不定期會報，以整合內政部、財政部、法務部，經濟部、陸委會及農委會等部會查緝走私、偷渡能量，並解決跨部會須協調之窒礙事項，研擬具體方案。而 95 年 3 月 27 日該署召開之會報中，雖曾決議：「為有效整合查緝槍械走私與偷渡作為，『靖海專案』會議併入本會報運作，每個月定期召開會報 1 次。…」然查，本會報自 96 年 4 月起即未每月召開 1 次，甚且有間隔 7 月才召開之情事，無從發揮整合聯繫之效果。另查，本會報自 95 年 3 月至 99 年 5 月共召開 23 次，其中與查緝槍械有關者，均為工

作方面報告，竟無相關提案，至於工作方面報告，亦僅 5 次，顯未充分發揮會報聯繫整合各查緝機關之功能。再查，對於非法走私農畜漁產品、菸、酒及動物活體，有「安康專案」以結合各相關部會查緝；對於大陸偷渡犯，有「靖海專案」以結合各相關部會查緝；惟該署主辦行政院強化查緝走私偷渡聯繫會報，卻未對於非法槍枝走私，成立結合各相關部會之專案以利查緝，致整體查緝績效不彰。

4. 又為拓展國際執法互助關係，該署雖於 92 年迄今執行赴國外參訪 32 案、85 人次，另與他國執法機關交流 36 案、86 人次，以加強情資交流；同期間亦與泰國、馬來西亞、美國及越南等國執行聯合查緝 12 案，緝獲毒品案 5 件及偽造美鈔案 2 件；惟查，竟無緝獲槍枝成效，且未與菲律賓執行聯合查緝，顯然防制非法槍枝方面，尚未能充分發揮與外國執法機構間之合作交流成效。

5. 至於該署雖透過「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」聯繫機制，與對岸公安邊防單位建立情資聯繫窗口，加強辦理走私槍械、毒品情資交流及合作偵辦事宜；然經查，92 年迄今與大陸執行聯合查緝共計 5 案，緝獲毒品案 5 件，並無緝獲槍枝成效，顯然防制非法槍枝方面，此項工作成效不彰。

(四) 綜上，行政院海岸巡防署未落實強化海防，以有效防制非法槍枝走私入境，雖經糾正仍未精進改善，核有違失。

四海關查緝走私之作為及設備查緝非法槍枝之績效不彰，前經本院糾正仍未積極改善，核有違失。

(一) 按有關海關查緝走私之作為及設備查緝非法槍枝之績效方面，本院上次糾正指出，89 年至 91 年 12 月 30 日止，海關查緝私運進口非法槍枝數量，尚無績效可言，故為提高查緝成效，海關積極籌設之大型貨櫃檢查儀，允宜積極辦理及早設立；又航空貨運進出口，除快遞與機邊驗放進出口貨物均經 X 光儀或人工檢查外，其餘一般進出口貨物均由海關依電腦篩選，電腦抽中百分之 7 至百分之 18 之貨物進行檢查，其餘貨物，悉未經檢查即予放行，形成槍枝走私之一大漏洞。

- (二)嗣據復改善情形略為對於海關查緝走私之作為及設備方面，海關除依風險管理篩選高危險群者加強查驗，並建置情資通報機制，更與軍、警、檢、調單位密切加強聯繫，請渠等提供情資，以提高查緝績效；另有關海關建置大型貨櫃檢查儀計畫案，已積極推動，採購經費已遵循 93 年度預算程序辦理，並將設法與立法委員充分溝通，爭取支持。
- (三)經查，海關目前雖已完成建置 10 部貨櫃檢查儀，分別配置於基隆、臺中及高雄等 3 個海運關區，並加強儀檢關員訓練，積極建立各類影像資料庫圖檔，以強化儀檢關員對影像判讀之敏銳度與精準度，避免人工查緝之盲點，以杜黑槍夾藏進入國內；惟海關係遲至 98 年底才完成貨櫃檢查儀之建置，於 99 年 3 月 1 日方始試辦，且原預計試辦 6 個月，竟再延長，致遲於 100 年 1 月始正式實施，難以發揮成效，顯有稽延。鑑於海關曾於 99 年 9 月 27 日經貨櫃檢查儀查獲火箭發射臺 2 具，顯見私運進口已不限於非法槍枝，甚且包括火箭發射臺，本次雖有查獲 2 具，惟並未查獲相關彈藥，績效仍有不足，倘若有其它火箭發射臺及相關彈藥因其稽延而未被查獲，則對治安造成之影響，將不堪設想。
- (四)又海關雖有依風險管理篩選高危險群者加強查驗，並建置情資通報機制，更與軍、警、檢、調單位密切加強聯繫，請渠等提供情資，以提高查緝績效並建置大型貨櫃檢查儀等改進措施；惟查，除 92 年查獲手槍 98 枝、步槍 14 枝、衝鋒槍 9 枝外，其後各年均未再有類似數量績效。且總計海關 91 年至 99 年查緝私運進口黑槍共計 994 枝，仍僅占 91 年至 99 年警察機關查獲制式槍枝總數 7,829 枝之 13%，查緝績效不彰。
- (五)綜上，海關查緝走私之作為及設備查緝非法槍枝之績效仍須加強，以提高查緝非法槍枝成效，前經糾正仍未能積極改善，核有違失。

綜上所述，本院前於民國 91 年對於槍枝之管制、黑槍來源之防制及海防查緝槍枝之績效進行調查，並提出糾正在案，惟對於近來國內持槍刑案頻傳，造成嚴重治安問題，內政部仍未能落實國內非法槍枝之檢肅；內政部警政署仍未能確實防制及查緝非法槍枝入境；行政院

海岸巡防署仍未能落實強化海防等，以有效防制非法槍枝走私入境；海關查緝走私之作為及設備查緝非法槍枝之績效不彰，均未能積極改善，凡此，行政院難辭其責，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

內政部警政署將持續積極規劃執行肅槍行動專案。財政部方面：海關查緝非法槍枝策進作為如下：運用科技儀器輔助查緝、精進國內情資及情報網絡、拓展國際情資交流及提升關員專業訓練。海巡署方面：執行檢肅黑槍方案、加強情資蒐整作為、強化勤務規劃部署、落實督導考核評鑑、拓展國際跨境合作及加強犯罪預防宣導。

註：經 103 年 4 月 3 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 80 次聯席會議決議：結案存查

80、臺中市政府放任轄內業者違法於住宅區內經營 PUB 酒吧；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」，均核有失當案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 46 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府、內政部

貳、案由：

臺中市政府放任轄內業者長期違法，於住宅區內經營 PUB 酒吧，對於業者斷水斷電期間內之違規營業行為，消極不予查處，及復水復電申請之審核及追蹤列管未洽；又該府長期弱化公共安全督導會報，致未能發揮應有之防災功能；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」，又對於現為業界普遍使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，迄未設有相關耐燃或防焰要求，另有關消防機關執行安全檢查發現有重大違規情事之處置方式，該部與該部消防署所訂定之規範間未盡一致，均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（以下同）100 年 3 月 6 日凌晨 1 時 24 分發生在臺中市西區中興里中興街 4 巷 1 號哈克飲料店（招牌名稱：ALA PUB，傑克丹尼 PUB 店）之重大火災案，經調查完竣，確認係案發當時店內表演者於夾層鋼管舞台使用自製 LED 壓克力棒前端加上筒狀火花點燃後，手持 LED 壓克力棒後端金屬鍊子快速旋轉以製造特效，甩出之火花不慎引

燃夾層鋼管表演台正上方附近隔音泡棉，因隔音泡棉為易燃物質，造成火勢迅速延燒，在場觀眾逃生不及，肇致 9 人死亡、12 人輕重傷之重大傷亡慘劇。案經本院調查結果，臺中市政府及內政部對於本件重大火災事故之處理，核有下列失當之處：

一、臺中市政府都市發展局部分：

(一)臺中市政府都市發展局放任業者長期違反都市計畫法設於住宅區內經營 PUB 酒吧，竟未積極依法取締拆除，致釀災害慘劇，洵有重大違失。

1. 按都市計畫法第 79 條規定：「……違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。……」、同法第 80 條規定：「不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」又都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：……十一、舞廳（場）、酒家、酒吧（廊）、特種咖啡茶室、浴室、妓女戶或其他類似之營業場所。……十五、其他經縣市政府認為足以發生噪音、振動、特殊氣味、污染或有礙居住安寧、公共安全或衛生並公告限制之建築物或土地之使用」。準此，住宅區不得為酒吧（廊）等類似營業場所之使用，違反規定者得依上開都市計畫法第 79、80 條規定處分，合先敘明。

2. 次按加強建築物公共安全檢查及取締執行要點（內政部 87 年 11 月 9 日訂定、91 年 6 月 14 日修正）第 2 點規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應集中人力，優先執行建築物公共安全檢查簽證及申報業務……」、第 4 點規定：「……各級目的事業主管機關並應就負責稽查取締項目，確實依照各該主管法規處理」。另依同要點附表二明文規範：所謂 B-1 類之建築物係指「供娛樂消費，處封閉或半封閉場所」。（應清查業別：PUB。）並列為第一順序。至於 B-3 類則係指「供不特定人士餐飲，且

直接使用燃具之場所。但餐飲場所營業時間超過正常用餐時間，且設舞台或舞池或類似空間，提供表演節目或歌唱者，歸屬 B-1 類組」。（應清查類別：酒吧。備註：酒吧原列第一順序。）。據此，依上開規定無論「PUB」或「酒吧」均屬 B-1 類組，並屬第一順序加強檢查之營業場所，各縣市政府應依法執行檢查及取締不法。

3. 再按內政部營建署 88 年 5 月 5 日營署建字第 57850 號函有關建築物使用為「PUB」之場所辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，應採何種類組標準辦理申報略以：「『PUB』係『供娛樂消費，處封閉或半封閉場所』為 B-1 類組，至『酒吧』則為『供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所。但餐飲場所營業時間超過正常用餐時間，且設舞台或舞池或類似空間，提供表演節目或歌唱者，歸屬 B-1 類組』業有明定」。爰此，本案之 ALA PUB 應歸屬為 B-1 類，殆無疑義。
4. 查據臺中市政府對於住宅區得否設置酒吧之說明，該府都市發展局陳稱：「……哈克飲料店（ALA PUB）之營業項目為飲酒店業，都市計畫科依經濟部商業司公司行號營業項目分類表，歸納飲酒店業屬飲食業，與特殊娛樂業中所指有女陪侍之酒家等不同，故都市計畫科以其未違反都市計畫法相關規定函復使用管理科辦理」，爰該局則未對 ALA PUB 業者進行後續裁罰事宜。
5. 惟查，據內政部營建署 97 年 7 月 7 日營署建管字第 0970037713 號函謂：「……行政院主計處訂頒之『中華民國行業標準分類』，主要係提供作為統計資料分類之使用，並以各該場所單位之主要經濟活動作為分類基礎，與都市計畫土地使用分區管制規定，係就各使用項目之使用行為加以區別，及建築物使用類組及變更使用辦法（下稱本辦法）就建築物使用強度與危險指標所訂之建築物使用類組之分類規定有別。至所詢飲酒店業之行業別非屬本辦法第 2 條所稱之建築物使用類組，該行業所設置之場所，應依上開辦法規定之類組定義與使用項目舉例，歸類分組」。都市發展局上開之辯詞，無非規避中央公共安全主管

機關內政部營建署之法令函釋，刻意採經濟部商業司之公司行號營業分類表，顯非允當。再觀諸都市計畫法對於酒吧並無「有、無女陪侍」之分，及都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條規定住宅區係「保護居住環境」而劃定，不得為酒吧等足以發生「噪音、振動或有礙居住安寧、公共安全或衛生」之類似營業場所使用，法條意旨甚為明確，都市發展局所辯係屬卸責之詞，殊不足採。

6. 再查，本案業者所提之臺中市建築物防火避難設施與設備安全檢查申報結果書 95、96 及 99 年度之現況用途類組均為 B-1 組商業類，此有該申報結果書在卷可按；另據臺中市地方稅務局函復，依據娛樂稅法第 2 條規定，營業人有提供娛樂設備或設施供人娛樂者，均應課徵娛樂稅，本案哈克飲料店（ALA PUB）其娛樂稅籍設立日期為 88 年 10 月 1 日，申請之營業項目為餐館業附設卡拉 OK，自 88 年 10 月 1 日起以查定方式課徵娛樂稅（15%）在案，在在顯示臺中市政府都市發展局企圖掩飾其未將違規業者究辦之違失，推諉卸責，確有不當。
7. 揆諸上情，臺中市政府都市發展局放任業者長期違反都市計畫法設於住宅區內經營 PUB 夜店至為明顯，該違規之行為本應按都市計畫法第 79 條規定處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，該局竟未依法處置，致釀災害慘劇，洵有重大違失。

(二) 本件案址建築物並無使用執照，亦未申請變更使用執照，臺中市政府都市發展局竟任由業者經營 PUB 酒吧，未能依法處理，核有重大違失：

1. 按建築法第 70 條第 1 項規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照……」。第 72 條規定：「供公眾使用之建築物，依第七十條之規定申請使用執照時，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照」。所謂供公眾使用之建築物，依本法第 5 條之規定：「本法所稱供公眾使用之建築物，為供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂及其他供公眾使用之

建築物。」而針對建築法施行前已建成之公眾使用建物，第 96 條亦要求其所有權人「應申請核發使用執照」。又第 77 條第 1 項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全」。所謂「合法使用」，依內政部 95 年 7 月 17 日台內營字第 0950804329 號函，係指「建築物應符合其現況用途之構造與設備標準」。至違反第 77 條第 1 項規定者，應依同法第 91 條第 1 項第 2 款之規定，處建築物所有權人、使用人 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰；仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。如有供營業使用事實之建築物，其所有權人、使用人違反第 77 條第 1 項有關維護建築物合法使用與其構造及設備安全規定致人於死者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以上 5 百萬元以下罰金；致重傷者，處 6 個月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰。

2. 次按臺中市建築管理自治條例（97 年 2 月 14 日修正通過）第 35 條規定：「60 年 12 月 22 日本法修正公布前已領有建造執照之建築物，得檢附下列文件，申請補發使用執照……。前項建築物之防火避難設施及消防設備，應依舊有建築物防火避難設施及消防設備改善辦法改善完成」；同條例第 37 條規定：「依第 34 條、第 35 條規定申請補發使用執照之建築物用途，應符合都市計畫法及有關法令之規定」。準此，本案建築物其現況供作「酒吧」、「PUB」用途，屬供公眾使用之建築物，應依同法第 96 條及第 76 條規定申請核發使用執照並變更使用執照，否則將構成違法使用，得依同法第 77 條第 1 項、第 91 條之規定處罰。
3. 有關本案建築物是否依法申請使用執照乙節，臺中市都市發展局陳稱：「本案建築物為民國 60 年 12 月 22 日建築法修正前建造完成之舊有合法建物。有關 ALA PUB 建築物依『原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法』之歷年申請並輔導改善情形，經查依前揭改善辦法，本件案址建築物現況用途列為酒吧（B-3）類組場所，尚無依該辦法申請改善之紀錄」云云。

4. 惟查，該址（中興街 4 巷 1 號）相關地籍及稅籍資料，該建物第 1 次登記係 50 年 1 月 25 日，於 88 年 7 月 16 日因買賣作第 2 次登記，目前所有權人為王○○女士，係屬「臺中市建築管理自治條例」第 34 條所稱：「本法或實施都市計畫以外地區建築物管理辦法施行前，已建築完成之舊有建築物」，另依稅籍資料顯示，該建物自 86 年起課稅，樓層為 2。惟實施建築管理前已建造完成且未領有使用執照之合法建築物，該建築物雖屬舊有建築物，無建造執照或使用執照可供研判現況夾層、舞臺使用是否違規，但依建築法規定，實施建築管理前已建造完成且未領有使用執照之合法建築物，如有建築法第 73 條第 2 項所指事項之變更者（變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更）按內政部營建署 93 年 10 月 14 日臺內營字第 0930086992 號函釋意旨，應依建築法第 96 條及臺中市建築管理自治條例之規定，申請核發使用執照後，辦理變更使用執照。

5. 綜上，本案建築物為民國 60 年 12 月 22 日建築法修正前建造完成之舊有合法建築物，依法應申請核發使用執照，辦理變更使用執照。又業者經營「酒吧」、「PUB」屬供公眾使用建築物之範圍，更應依建築法等規定申請核發使用執照，惟臺中市政府都市發展局應作為而不作為，未曾有要求業者依法申請改善，並任由業者違規經營「酒吧」、「PUB」，未能依上開法令嚴格把關，核有重大違失。

(三)臺中市都市發展局未落實追蹤業者「建築物防火避難設施與設備安全檢查」申報之後續改善情形，核有重大違失：

1. 按加強建築物公共安全檢查及取締執行要點第 4 點：「直轄市、縣（市）主管建築機關接獲違法（規）營業場所通報後，應立即通知該建築物所有權人、使用人限期辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，逾期未申報或檢查申報不合格者，依建築法第九十一條規定處理」；建築物公共安全檢查簽證及申報辦法第 5 條（民國 99 年 5 月 24 日修正後第 5 條，修正前第 7 條）：

「申報人應備具申報書及檢查報告書向當地主管建築機關申報。」、第 7 條¹規定：「……三、經查核不合格者，應詳列改正事項，通知申報人，令其於接獲通知之日起三十日內改正完竣，並送請復核（第 1 項）。未依前項第二款規定改善申報，或第三款規定送請復核或復核仍不合規定者，當地主管建築機關應依本法第九十一條規定處理（第 2 項）」等規定，為辦理建築物公共安全檢查與申報之主要法令依據。

2. 次按同辦法第 4 條（民國 99 年 5 月 24 日修正前第 3 條、第 4 條）附表規定，B 類（商業類）建築物自 86 年 1 月 1 日起，每年應辦理建築物公共安全檢查申報乙次，期間為每年 4 月 1 日至 6 月 30 日。有關 B-1 類「供娛樂消費，處封閉或半封閉場所」建物，應每 1 年 1 次定期辦理公共安全檢查申報；有關 B-3 類「供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所」，樓地板面積 300 平方公尺以上規模建物，應每 1 年 1 次定期辦理公共安全檢查申報。有關 B-1 與 B-3 類申報差異，在於 B-3 類需達樓地板面積 300 平方公尺以上規模建物才需申報，未達 300 平方公尺則不須申報。
3. 查本案歷年 ALA PUB 業者委託專業檢查人辦理公共安全檢查申報結果，僅有 95、96、99 年 3 次紀錄，並無 97、98 年之建築物公共安全檢查申報紀錄，詢據該局陳稱：「依據建築物公共安全檢查簽證及申報辦法，供公眾使用之建築物應由建築物所有權人、使用人定期委託專業檢查人檢查簽證並辦理申報，惟查，本案場所使用人或所有權人未於 97 及 98 年度辦理申報，故無資料」云云。都市發展局既明知申報資料有所闕漏，卻未督促業者申報或主動查知，顯係對公安申報制度未予重視，其管理之疏失有待深入檢討。

¹ 99 年 5 月 24 日修正前第 8 條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關收到前條之申報書及檢查報告書之日起，應於十五日內審查完竣，經審查合格者，即通知建築物公共安全檢查申報人；經審查不合格者，應將其不合規定之處，詳為列舉，一次通知改善。建築物公共安全檢查申報人應於接獲通知改善之日起三十日內，依通知改善事項改善完竣送請復審；逾期未送審或復審仍不合規定者，主管建築機關應依本法第九十一條規定處理」。

4. 次查本案業者王○○於 95 年（申報日期 95 年 4 月 2 日）之建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書中載明現況用途類組：B-1；商業類：娛樂場所。備查結果：准予報備，列管定期檢查，並於 95 年 6 月 30 日前改善再行申報。該次改善計畫書中明列：1、二樓未設置緊急進口。2、內部裝修材料使用易燃材料。3、無戶外安全梯。4、防火區劃防火樓板使用易燃材料。5、非防火區劃分間牆使用易燃材料。等 5 項無法合格理由，業者並切結於 95 年 6 月 30 日前改善完竣後再行申報。該府嗣於 95 年 9 月 19 日函請再次辦理申報，業者置之不理，遂於 95 年 11 月 23 日以府都管字第 0950244271 號函裁罰業者新臺幣 6 萬元罰鍰（理由：未於規定期限內委託專業檢查機構或人員向本府都市發展局辦理建築物公共安全檢查簽證及申報作業）。
5. 復查本案業者王○○於 96 年（申報日期 96 年 7 月 30 日）之建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書中載明現況用途類組：B-1；商業類：娛樂場所。備查結果：准予報備，列管定期檢查，並於 96 年 9 月 15 日前改善再行申報。該次改善計畫書中明列：1、二樓未設置緊急進口。2、內部裝修材料使用易燃材料。3、無戶外安全梯。4、防火區劃防火樓板使用易燃材料。5、非防火區劃分間牆使用易燃材料。6、直通樓梯無壁體之側面未裝設扶手。7、避難層出入口寬度不足。等 7 項無法合格理由，並提改善計畫於一個月內改善完成後再行申報。然查業者並未依法再次申報，臺中市政府亦未追查後續改善情形，洵有失當。
6. 再查本案業者於 99 年度申報係委託「中邦建築物公共安全檢查有限公司」執行建築物防火避難設施與設備安全檢查，並於 99 年 6 月 30 日檢送「建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書」予該府都市發展局使用管理科，依據該次申報書之現況用途類組載明：B-1（KTV），原核准類組：H2（住宅），以及使用執照字號：50 年；舊有建物無使照（詳謄本）。該次檢查計有「內部裝修材料」乙項為不合格，檢查人候○○，並於「專業檢查人綜合意見及簽證」欄位註明「不符合規定，但提具改善計畫

及自行改善期限，請准予備查」，不合格之理由為「內部裝修材料部分採用易燃建材施作（見防火避難設施簡圖圖示 CB²處）」，另提出「依則設 88 條（指「建築技術規則建築設計施工編」第 88 條）規定需採用符合耐燃建材規定之防火建材施作」之改善計畫。嗣該局收件後，由計管小組於 99 年 7 月 12 日登錄列管（加蓋「違規檔案管理專用章」），復於備查結果註明「准予報備，列管定期檢查，並於 99 年 8 月 10 日前改善，再行申報」。揆諸上情，該次檢查報告存有諸多疑點，惟該業者遲未重行提出申報，都市發展局亦未追蹤後續改善情形及依建築法第 91 條規定進行裁處，遂致該建物之天花板採用易燃建材施作之缺失未予改善，致釀重大傷亡，對照本案火場鑑定報告書，該建築物天花板及牆壁使用大量易燃隔音泡棉，故不慎引燃後迅速延燒並成為本次重大火災事件之起火點等情，在在顯示臺中市政府都市發展局敷衍塞責，未能善盡落實追蹤業者安檢申報之後續改善情形，核有重大違失。

(四)本案業者於斷水斷電期間仍有營業情事，臺中市政府未依建築法第 94 條之 1 規定以及加強建築物公共安全檢查及取締執行要點處置，違失情節重大，非比尋常：

1. 按建築法第 94 條之 1：「依本法規定停止供水或供電之建築物，非經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查許可，不得擅自接水、接電或使用；未經許可擅自接水、接電或使用，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金」。另依加強建築物公共安全檢查及取締執行要點第 5 點第 3 項：「經停止供水、供電建築物，未經許可擅自接水接電或使用，除得依建築法第九十一條規定，連續處以新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰外，並依建築法第九十四條之一規定辦理」等規定甚明。
2. 查本案 ALA PUB 於 97 年 3 月 6 日聯合稽查時，經臺中市政府都市發展局認定涉有「避難層出入口寬度不符」等缺失，該局

² 按 CB 處所拍即為該建物之天花板。

遂於 97 年 3 月 17 日科予罰鍰並命令停止使用，惟該業者自始未依限改善，復經該府於 97 年 4 月 16 日再次聯合稽查時，發現該業者仍有違規營業使用之情形，該局遂於同年 5 月 8 日簽准執行斷水斷電，並函請各有關機關追蹤列管。嗣經臺中市警察局第一分局於 97 年 11 月 5 日 22 時 25 分執行臨檢勤務時發現，該業者經執行斷水斷電後仍持續營業，旋於 97 年 11 月 7 日以中分一行字第 0970035342 號函移請該府都市發展局依權責處理，並檢送臨檢紀錄表影本（經店家在場負責人簽名確認無訛），此有臺中市警察局第一分局函在卷可稽。

3. 該府都市發展局使管科於同年 11 月 10 日接獲警察單位之通報業者擅自接水接電之紀錄後，竟未有任何積極具體作為，僅於同年 11 月 17 日之來函簽擬「一、本案已申請辦理建物恢復使用手續，使管組轄區並於 97 年 11 月 13 日辦理現勘（目前停業中）如后附件。二、呈閱後文存」，未依上開建築法第 94 條之 1 及「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」之規定將業者函送法辦追究其刑責，違失情節重大，非比尋常。

(五) 本案業者申請復水復電時，臺中市政府竟無視警察局之會簽意見（業者已有先行營業情事），理應先行移送法辦，然逕簽請同意該業者復水復電，草率行事，肇致重大災害，違失情節匪輕：

1. 按「臺中市建築物恢復使用及供水供電審查作業要點」第 8 點第 1 項第 2 款：「因違規供作八大行業或電子遊戲場使用並經本府執行停止供水供電或拆除室內裝修者，現場會勘應依下列規定辦理：……（二）營利事業設施、設備、營業現況：原違規營業場所生財器具已拆除並已歇業」、第 10 點：「本府都市發展處得將申請人檢附之圖說、照片及證件資料，送請相關單位查證，如有虛偽不實者，得予駁回，並移送相關單位處理」。審諸上開規定，本案 ALA PUB 於 97 年 5 月 8 日經該府都市發展局簽准執行斷水斷電後，如欲再申請恢復使用及供水供電，則須依上開規定將違規營業場所之生財器具拆除並處於歇業狀態始得獲准，如有虛假得予駁回。
2. 惟查，該業者係於 97 年 11 月 10 日向該府都市發展局使用管理

科提出申請建物恢復使用及供水供電，經該局於同年 11 月 13 日會同該府經濟發展局及消防局人員前往會勘後，並於同日簽會消防局、警察局及經濟發展局等單位，請該等單位查明並提供該業者歷年來之違規紀錄及處理情形。其中，該局使管科於簽請警察局提供資料時，並特別註明「該場所是否有先行營業之情事」乙項。

3. 次查，警察局於同年 11 月 19 日簽復市府都市發展局內容略以：「……第一分局於 97 年 11 月 5 日、97 年 11 月 8 日依『臺中市政府針對經斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程』對該址實施複查，已有先行營業情形，並於 97 年 11 月 6 日（按：經查原文誤植，實際日期應為 97 年 11 月 7 日）以中分一行字第 0970035342 號函報市府相關單位查處在案」。詎料，都市發展局竟未詳實引述警察局之會簽意見，刻意遺漏該業者早有多次違規先行營業遭查獲之事實，復按消防局於業者斷水斷電期間進行安檢時（97 年 6 月 8 日、7 月 25 日）亦連續發現業者 2 次違規營業之事實。基此，都市發展局非但未覈實查明確認該業者是否確已符合恢復供水供電之「歇業」要件，且逕以同年 11 月 13 日上午 9 時之會勘結果即認定「現址停業中」，嗣於同年 11 月 20 日綜簽該府一層略以：「……二、本案經會簽本市消防局、本市警察局、本府經濟發展處該場所歷年來紀錄及處理情形相關資料如后……經本府 97 年 11 月 13 日辦理現場聯合會勘後，尚符規定……五、有關本案申請恢復使用及供水供電是否會再違規乙節，已由申請人王○○君切結『除依核准建築物使用執照所載用途使用外，絕不自行或租賃他人為違反原核准用途之營業場所或使用，倘若違背願受最嚴厲之處分，願負一切法律責任，並放棄先訴抗辯權』，另經申請人出具說明未來供『住家』使用」，嗣經副市長蕭○○簽註：「申請依原核准用途使用，同意所請，唯繼續追蹤其使用。」以市長胡○○（甲）章核定後，於 97 年 12 月 5 日以府都管字第 0970282239 號函同意業者在該址建築物恢復使用及供水供電。
4. 臺中市政府明知業者遭斷水斷電期間已有先行違規營業之情

事，理應先行移送法辦，然竟同意業者復水復電，草率行事，肇致重大災害慘劇，確有重大違失。

(六)本案 97 年 12 月 5 日復水復電後，都市發展局於 98 年 1 月 16 日聯合稽查時，再度發現違規，該局竟未依臺中市特定目的事業停止供水供電及強制排除作業要點處置，縱容業者繼續營業，致釀重大傷亡慘劇，洵有重大違失：

- 1.按「臺中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除作業要點」第 2 點：「本要點指稱之特定目的事業，係為行政院頒『維護公共安全方案』優先執行之第一、二順序行業，為本府查察取締執行目標。」、第 8 點：「對於曾經本府停止供水供電之特定目的事業場所，經申請審查許可恢復建築物使用、供水供電者，經各主管機關複查後，仍『繼續營業』或以更換負責人方式繼續營業，並經再次勒令停止使用者，得由各目的事業法令主管機關簽奉市長核可後，移由本府都市發展局依法定程序會同相關單位執行停止供水供電及強制拆除處分。」等，對於違規使用建物經斷水斷電後仍繼續營業之相關處置程序與方式，規定甚明。
- 2.經查本案業者於 97 年 11 月 10 日申請恢復使用及供水供電時提出「本屋坐落臺中市西區中興 4 巷 1 號 1 樓，日後恢復住家用途」之說明，惟該址於 97 年 12 月 5 日該府許可復水復電後，稽查人員於 98 年 1 月 16 日前往聯合稽查時，再度發現業者違規使用建築物且現場備有樂隊演唱台，另於 99 年 8 月 19 日都市發展局再次前往聯合稽查時，該業者除「違規使用建築物」外，亦涉有「未維護建築物構造及設備安全」等違規情事，上開相關稽查紀錄分別於 98 年 1 月 19 日以府經商字第 0980016337 號函，及 99 年 8 月 23 日府經商字第 0990241403 號函移請各權責單位進行處理在案，此有上開兩函在卷可考。
- 3.第查，業者自 97 年 12 月 5 日獲准復水復電後，迄 100 年 3 月 6 日發生火災達 2 年 4 個月期間，仍然重操舊業，經營 PUB 夜店，並未如其所述供「住家」使用，該府本應追蹤其實際使用情形，發現違法則應即撤銷業者復水復電之處分並依法移送法

辦，始為正確。惟臺中市政府明知業者已違規使用，非但未予撤銷法辦，且於上開重操舊業期間多次稽查，均視而不見，如此縱容業者繼續違規營業，洵有重大違失。

(七)臺中市政府於本案業者復水復電後之歷次聯合稽查，針對該址建物之使用類別均不予分類或改列為 B-3 類，有違「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第 5 點及附表等規定，涉有迴護包庇業者之嫌，顯有重大違失：

1. 查該府歷次相關聯合稽查紀錄顯示，都市發展局於 97 年 5 月 8 日對該業者執行斷水斷電前之聯合稽查紀錄（97 年 3 月 6 日）係認定其為 B-1 類，並據以執行斷水斷電，惟 97 年 12 月 5 日業者復水復電後，歷次聯合稽查紀錄竟未予分類或改列為 B-3 類，茲分次列舉本案歷次聯合稽查紀錄如下：96 年 12 月 13 日，B-3 類；97 年 3 月 6 日，B-1 類；97 年 4 月 16 日，B-1 類；98 年 1 月 16 日，未認定；98 年 3 月 5 日，未認定；99 年 8 月 19 日，B-3 類；99 年 10 月 1 日，未認定；100 年 1 月 21 日，未認定；100 年 2 月 11 日，B 類。綜上，該局逕自降低公安檢查標準或未予認定、聯合稽查不確實，灼然可見。
2. 復查，該業者於 97 年間遭斷水斷電即係因其建物經該府都市發展局於聯合稽查時認定屬 B-1 類營業場所，相關公安檢查較為嚴格之故（97 年 3 月 6 日之聯合稽查結果即認定業者「未維護建築物構造及設備安全合法使用」）。申言之，本案系爭建物係 60 年 12 月建築法修正公布前（建築物第 1 次登記於 50 年 1 月 25 日）所建之 2 層樓「舊有建築物」（現改稱「原有合法建築物」），依據內政部營建署訂頒之「原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法」附表一規定 B-1 類建物應設「避難層以外樓層出入口」及「屋頂避難平台」等項，而 B-3 類建物則無此要求。爰此，本案業者經復水復電後，仍於該址重新營業，其經營型態亦未改變，惟該府都市發展局於聯合稽查時竟將該建物逕更改為 B-3 類或未予分類，恣意降低公安檢查之標準，有違「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第 5 點及附表等規定，並涉有迴護包庇業者之嫌，顯有重大違失。

二臺中市政府經濟發展局部分：

(一)97年5月8日業者遭斷水斷電期間，經濟發展局未依商業登記法第7條規定辦理，實有重大違失：

- 1.按97年1月16日新增之商業登記法第7條規定：「商業之經營有違反法律或法規命令，受勒令歇業處分確定者，應由處分機關通知商業所在地主管機關，廢止其商業登記或部分登記事項」。其新增理由：商業之經營有違反目的事業主管機關之法律或法規命令規定者，由各該目的事業主管機關為勒令歇業處分；為利管理，爰明定於勒令歇業之處分確定後，應由處分機關通知商業所在地主管機關廢止其商業登記或部分登記事項。
- 2.經查，本案97年5月8日都市發展局通知本案業者違反建築法規定斷水斷電等處分情事，復按警察局於97年11月5日、97年11月8日發現業者在斷水斷電期間仍擅自違規接水電營業之函告，經濟發展局接獲都市發展局、警察局之通知後理應依商業登記法第7條規定辦理廢止其商業登記，竟未依法積極處理，縱容業者彰彰明甚，核有重大違失。

(二)經濟發展局係聯合稽查小組主辦機關，非但未善盡責任發揮聯合稽查之功能，且推諉塞責致釀災害，核有重大違失：

- 1.按「臺中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」（97年5月23日簽奉市長核定，97年6月27日起實施）係依據經濟部89年9月發布「維護公共安全方案—營利事業管理部分」實施要項訂定之。該守則中規定：「……貳、目標：執行取締違規視聽歌唱、理髮、三溫暖、舞廳（場）、酒家、酒吧、特種咖啡茶室等違法業者，以確保公共安全，提高生活品質，保障民眾之福祉。……參、編組：一、由商業單位負責主導，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關各依權責及主管法令配合檢查，並得視需要請警察機關協助。……陸、稽查重點：一、設施違規與公共安全部分，依內政部維護公共安全方案『營建管理』、『消防管理』規定查處。二、營利事業登記方面，依臺中市休閒娛樂服務業設置自治條例及商業登記法規定查處」。

2. 次按「臺中市政府針對斷水斷電之商號仍私自恢復營業之商家執行作業流程」，對於已辦理建築物恢復使用者，由經濟發展局於 3 日內排入聯合稽查認定其營業項目後，都市發展局如認為該營業項目違反建築物使用用途規定，則依建築法第 91 條規定處罰鍰及限期改善，改善期限屆滿後 3 日內由經濟發展局再排入聯合稽查，仍未改善者由都市發展局依上開建築法之規定處罰鍰並勒令停止使用後，經濟發展局 3 日內再排入聯合稽查，仍未改善者由經濟發展局於 1 週內簽奉市長核准，再由都市發展局於 1 週內執行斷水斷電或拆除。惟查，警察局於 97 年 11 月 7 日通知經濟發展局謂：ALA PUB 於斷水斷電期間仍擅自營業，經濟發展局竟未依上開遭斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程之規定，於 3 日內排定聯合稽查，殊有失當。
3. 再徵諸經濟發展局身為聯合稽查小組主辦機關，職司商業登記及商業管理事宜，惟查，該局長期放縱業者違規營業於先，此有該府對視聽歌唱等八種行業、電子遊戲場及資訊休閒業管理管制卡違規紀錄足按，推卸責任陳稱該業者非商業登記法所不準於後，此觀 97 年 1 月 16 日經濟部修改商業登記法後，均無裁罰紀錄，或註記「未違反商業登記」即明，顯然自棄商業管理責任。復於 97 年 5 月 8 日後業者遭斷水斷電期間，理應依商業登記法第 29 條據以廢止商業登記，或督促其辦理變更登記，對於一層決行之復水復電會勘作業，仍始終未表示意見。復依上開該府聯合稽查作業守則中規定：「由商業單位負責主導，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關各依權責及主管法令配合檢查，並得視需要請警察機關協助」。該局於聯合稽查小組中居主導地位，未善盡主導之責，致該聯合小組功能失靈，任各相關機關間橫向聯繫付之闕如，因循怠忽，且推諉卸責，致釀災害，核有重大違失。

三、臺中市政府消防局部分：

- (一) 本案業者於 97 年斷水斷電期間仍違法營業，消防局於 97 年 6 月 8 日、7 月 25 日 2 次安全檢查時發現業者擅自接水接電營業，該

局竟未依法通報權責機關處理，核有重大違失：

- 1.按「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第6點：「消防單位執行消防檢查時，發現建築物防火避難設施等有不符規定之公共安全事項，應即時通報各目的事業主管機關及建築主管機關處理，通報內容包括逃生通道、安全梯、安全門是否堵塞及防火區劃是否破壞」；又「臺中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除作業要點」第6點：「建築主管機關自目的事業主管移送名冊之日起三十日內排程，邀集目的事業主管機關、商業、消防、環保、警察、電業、自來水等相關單位配合依序執行。」、第7點：「執行完畢之違規商號，由建築主管機關通知目的事業主管機關及本府建設處、本市消防局、警察局追蹤複查列管……」等，對於消防安檢之措施與後續處理規定甚詳。
- 2.本案業者於97年5月8日至97年12月5日臺中市政府執行斷水斷電期間仍違法營業，消防局於97年6月8日、7月25日執行2次例行性消防安全檢查發現業者擅自接水接電違法營業並未通報等情，詢據臺中市消防局副局長吳○○（時任臺中市消防局長）陳稱：「消防局不知道斷水斷電這件事。也無通知我們。我相信同仁不清楚的。這是我們臺中市斷水斷電，回報有無營業是警察局查報的，我們這裡不知道的」云云。惟查，臺中市政府97年5月5日通知各單位於同年5月8日配合執行斷水斷電之公文正本載明臺中市消防局，此有該府都管字第0970105024號公文在卷可稽。再查，97年5月8日當日執行評定違規商號建築物停止供水供電強制拆除工作簽到表，臺中市消防局災害搶救課計有蕭○○、曾○○、廖○○、許○○等4人簽名配合執行，有該簽到表在卷足證，該局副局長吳○○聲稱不知情，顯係卸責之詞，又徵諸吳副局長於84年2月15日衛爾康火災事件擔任該市警察局消防警察隊隊長，長年於消防單位服務，對於安檢通報業務理應熟稔，難謂不知，渠所辯委無可採。
- 3.本案業者於斷水斷電期間脫法違規營業，都市發展局既已函文

通知消防局在案，然消防局 2 次例行性安檢發現業者擅自接水接電違法營業，竟知情不報，違反上開執行要點至為明確，本院詢問時又佯稱是警察局查報的，未據實詳述，推諉卸責，洵非身為消防首長應有之處事態度，消防局未依法通報權責機關處理，核有重大違失。

(二)消防局為該市消防安檢權責機關，允應以其專業協助業者提供安全場所，然該局對 ALA PUB 曾經歷數十次之消防檢查，卻均未就應改善消防之作法提出建議，並督促業者改善，確有失當：

1. 卷查臺中市政府消防局針對本案營業場所之消防安全設備、檢修申報、防火管理、防焰規制等，5 年內進行檢查共計 21 次（95 年 1 月 8 日至 100 年 2 月 17 日），除於 99 年 7 月 1 日檢查發現 99 上半年度未依規定辦理檢修申報外（於 99 年 7 月 16 日複查合格），其餘均合格。另近 3 年配合市府聯合稽查之消防安全檢查及複查共計 9 次，近 5 年內消防安全設備檢修申報共計 10 次（95 年 2 次、96 年 2 次、97 年 2 次、98 年 2 次、99 年 2 次），另臺中市政府執行斷水斷電期間（97 年 5 月 8 日到 97 年 12 月 5 日），消防局於 97 年 6 月 8 日、97 年 7 月 25 日等 2 次違法營業期間，辦理例行性消防安全檢查，由該局第七大隊中港分隊執行，現場檢查結果均為合格。果真如此，該場所豈會陡生大火，一夜之間奪去 9 條寶貴生命？安檢草率了事，異於從未安檢者幾希。
2. 次查，本案場所之消防檢查標準，據臺中市政府消防局陳稱：該場所係依「實際使用用途」以甲類第 1 目之酒吧場所列管，因該場所面積較小，現場設有滅火器、標示設備、緊急照明燈、避難器具（緩降機）、室內排煙設備等消防安全設備，故尚符合規定云云，惟查據歷次消防安全檢查紀錄，對於「防焰」窗簾、地毯等皆列為檢查項目，然該店於天花板及牆壁大量使用易燃吸音泡棉，消防局竟視若無睹，未本於專業督促該店採用具防焰性質泡棉，或於泡棉外加裝其他防焰材料，嚴重欠缺消防意識，並怠於行使職權，確有失當。

四臺中市政府長期弱化公共安全督導會報，致該會報徒具形式，未能

發揮應有之防災功能：

按「臺中市政府維護公共安全方案督導會報設置要點」第 1 點：「臺中市政府為督導考核所屬機關執行行政院頒維護公共安全方案各計畫，協調整體執行作為，特設置『臺中市政府維護公共安全方案督導會報』以增進執行績效，加強維護民眾公共安全」、第 2 點：「本會報任務如下：（一）審議、協調本府所屬各機關所提『維護公共安全方案』各子方案具體執行計畫」、第 3 點：「本會報置召集人 1 人，由市長兼任……委員若干人，任期 2 年，由市長就下列人員派〈聘〉兼之：……（五）經濟發展局局長……（七）都市發展局局長……（十八）消防局局長……」、第 4 點：「本會報每 2 個月召開會議 1 次，必要時得召開臨時會」等規定甚詳。

臺中市政府明知轄內違反土地使用分區之違法營業家數眾多，竟未依行政院訂頒之維護公共安全方案及其子方案，切實執行有關建築物公共安全管理業務。再徵諸本案發生後，內政部已於 100 年 3 月 10 日、11 日、12 日抽查臺中市 27 家業者（原計畫抽查 41 家，但 14 家未營業），僅 2 家合格，25 家不合格，合格率僅 8%，明顯偏低，益見臺中市政府平時對公共安全不予重視，漠視人民生命財產安全之寶貴性與脆弱性，終肇致 9 死 12 傷之重大傷亡事件。

五、內政部部分：

(一)未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」有關營建管理及消防管理部分，顯輕忽人民之生命財產安全，確有不當。查有鑑於國內公共場所災難頻仍，行政院業已訂頒「維護公共安全方案」在案，而其中「維護公共安全方案-營建管理部分」、「維護公共安全方案-消防管理部分」之主辦機關係內政部，並由內政部督導各縣市政府執行以及維護全國公共場所之公共安全之責，另按「維護公共安全方案」之目標為：「一、健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉。二、確實執行公共安全工作，以提高生活環境品質。三、加強檢查公共安全設施，以防止意外事故發生。四、加強公共安全教育宣導，以強化公共安全共識」，內政部肩負健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉責無旁貸。茲由 84 年 2 月 15 日晚間 7 時許，位於臺中市臺中港路上的「衛

爾康」西餐廳發生歷來死傷最嚴重的單一火災事件，造成 64 人死亡、11 人受傷之重大公安事故，迄至 100 年 3 月 6 日本件 ALA PUB 火災造成 9 死 12 傷嚴重慘劇觀之，當初衛爾康大火案後雖引發全國輿論譁然，檢討究責聲四起，然政府卻未能記取慘痛教訓，深切檢討改進缺失，經過十餘年後，國內對於建築物高使用強度、高危險性之場所仍然疏於管理，對於人民生命財產造成莫大威脅，衡諸上開 2 次重大災害慘劇，如出一轍，均未落實各項防範措施所致，足見上開公共安全方案之執行，仍須深入檢討，有效強化各項公共安全，方符人民期待。

又本案火災發生後，該部依據行政院公共安全管理白皮書，督導各直轄市政府之公共場所公共安全檢查業務，分別於 100 年 3 月 10 日、11 日、12 日抽查 5 個直轄市共計抽查 135 家業者（原計畫抽查 170 家，但 35 家未營業）合格家數僅 15 家，其中 120 家不合格，合格率僅 11%。另臺中市部分計抽查 27 家（原計畫抽查 41 家，但 14 家未營業）僅 2 家合格，25 家不合格，合格率僅 8%，此有該部抽查成果表可稽。揆諸上開合格率偏低之情形，身為全國公共安全之主管機關，自應不定期抽查督導，強力宣導並督促各縣市政府重視公共安全，以維廣大民眾之生命財產安全，俾讓人民安居樂業。

(二)內政部對於現已普遍為業界使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，迄未設有相關耐燃或防焰要求，殊有未當。

依建築技術規則建築設計施工編第 88 條規定，酒吧（B-3 類組）之天花板、內部牆面或高度超過 1.2 公尺之固定隔屏或兼作櫥櫃使用之隔屏，其裝修材料應為耐燃三級以上，以延緩火勢擴大，並利於人員逃生避難。惟對於非固著性而係以黏著方式貼附於室內牆面之泡棉，或壁紙、壁布、窗簾、地氈等黏貼物品及擺設，則非屬受上開規定管制範圍內之裝修材料，於現行法規中未有任何耐燃或防焰之要求；然該等物品卻早已廣為業界所使用，且泰半皆以不具防焰性能之材質製成，對民眾之生命安全可謂造成莫大威脅，形成規範上之漏洞，內政部允應從規範面積極檢討修正。

(三)內政部就消防機關執行安全檢查發現有重大違規情事所定之處置

方式，竟因與該部消防署所訂定之規範間未盡一致而被弱化甚至架空，洵有失當。

依內政部訂頒之「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第 6 點規定：「消防單位執行消防檢查時，發現建築物防火避難設施等有不符規定之公共安全事項，『應』即時通報各目的事業主管機關及建築主管機關處理，通報內容包括逃生通道、安全梯、安全門是否堵塞及防火區劃是否破壞。」；惟該部消防署為落實消防機關執行消防法相關規定所訂定之「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」第 2 點第 1 項第 6 目卻規定：「發現有逃生通道堵塞，安全門、安全梯堵塞及防火區劃破壞或拆除等違規情事，『得』協助通報目的事業主管機關處理，並彙整查報清冊提報地方政府首長主持之公共安全會報或治安會報處置」。顯見中央消防主管機關對於法令要求之通報義務均有認識不清之情形，遑論督導各地方消防機關辦理安全檢查之通報事宜，致地方政府於執行面上不當弱化消防與建管單位間之橫向聯繫通報系統，錯失災害預防之契機，洵屬非是，應即予妥善檢討改進。

綜上論結，臺中市政府放任轄內業者長期違反都市計畫法，於住宅區內經營 PUB 酒吧；業者於遭斷水斷電期間內仍有違規營業行為，竟消極不予查處；復對復水復電申請之審核流程草率，且嗣後未對准予復水復電之建築物確實追蹤列管，遂予業者繼續違法重操舊業之空間；又該府長期以來弱化公共安全督導會報，致該會報流於形式，未能發揮應有之防災功能，釀成 9 死 12 傷之慘劇，核均有重大違失；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」有關營建管理及消防管理部分，輕忽人民之生命財產安全；又對於現為業界普遍使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，該部迄未設有相關耐燃或防焰要求；以及疏未督飭該部消防署熟悉並落實相關消防法規，致該署訂定之規範竟與內政部所頒行之規則未盡一致，顯非允當，應予澈底檢討，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、臺中市政府總計修改 6 項相關法規，改變並強化執法方式。
- 二、內政部總計修改 18 項有關法規，將持續藉由年度評鑑、不定期查核及公共安全聯合督導，督促各直轄市、縣（市）政府公共安全落實情形。該部業以 101 年 11 月 12 日台內營字第 1010337209 號令修正發布「都市計畫法臺灣省施行細則」第 15 條第 1 項第 12 款條文規定，明定飲酒店為不得於住宅區使用之營業場所。
- 三、經濟部說明行政院於 102 年 7 月 11 日第 3356 次院會決議裁示，請內政部就都計、建管、消防等公共安全之管理法令，修法增訂得為勒令歇業處分。

註：經 103 年 7 月 24 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 84 次聯席會議決議：
結案存查

81、內政部對於可辦理農村社區土地重劃之法令規範未臻周妥完備，且改善既有農村社區生活環境之整體效益亦不彰，核有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 46 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案，藉土地重劃之名，實際卻以獲取開發利益為目的；又自辦農村社區土地重劃範圍有被任意擴大之情事，該部明知已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，卻猶未研定具體審核標準；此外自辦農村社區土地重劃，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化，並嚴重侵蝕優良農業用地，顯見該部對於現行法令規範及審議機制未臻周延完備等，均核有違失。

參、事實與理由：

臺灣地區之農村社區計 4,000 餘處，長期以來因缺乏整體規劃，且發展過程中未重視公共設施及實質建設，以致農村社區大多呈現窳陋落後。政府為促進農村社區土地合理利用及改善其生活環境，爰辦理農村社區土地重劃，透過地籍整理方式，將土地重新規劃整理分配

為適合建築之土地，並配置必要之公共設施，以營造生活、生產、生態三生一體農村社區之新風貌，促進農村社區之永續發展。緣此，前臺灣省政府自民國（下同）76年開始辦理農村社區土地重劃，先後於76、87年發布「臺灣省農村社區試辦土地重劃要點」及「臺灣省農村社區更新土地重劃實施辦法」作為執行依據。嗣政府為利農村社區土地重劃業務之推動及奠定重劃之法律基礎，爰制定農村社區土地重劃條例，並經總統於89年1月26日公布施行。為加速農村社區土地重劃之進行，該條例除規定可由政府辦理重劃業務外（下稱公辦農村社區土地重劃），亦得由土地所有權人自行組成重劃會向地方政府申請核准辦理之（下稱自辦農村社區土地重劃）。內政部並依該條例於92年8月26日發布「土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法」，作為自辦農村社區土地重劃之依循。

依據各直轄市及縣（市）政府提供之資料顯示，自92年8月26日上開辦法發布迄100年2月28日止，計已核准68件自辦農村社區土地重劃案成立籌備會，而從年度申請案件觀之，93至95年度地方政府核准自辦農村社區土地重劃成立籌備會之案件，分別為1、3、4件，案件數尚稱少數，惟嗣後96至99年度案件數明顯驟增，分別為12、16、12、18件，顯見近年自辦農村社區土地重劃申請案件數，有逐年增加之趨勢（表1）。

表1、92年8月26日至100年2月28日自辦農村社區土地重劃申請案件統計—按年度及進度別

單位：件

進度 年度	核准成立 籌備會 (註1)	成立 重劃會 (註2)	核定重 劃範圍 (註3)	核發開 發許可 (註4)	核定重劃計畫書 (註5)	重劃 完成 (註6)
92	0	0	0	0	0	0
93	1	1	1	1	0	0
94	3	1	1	0	1	0
95	4	1	2	1	1	0
96	12	9	3	1	1	0
97	16	6	5	2	0	1
98	12	8	5	5	5	2
99	18	8	9	6	2	1
100	2	5	3	3	2	0

年度	進度	核准成立 籌備會 (註 1)	成立 重劃會 (註 2)	核定重 劃範圍 (註 3)	核發開 發許可 (註 4)	核定重劃計畫書 (註 5)	重劃 完成 (註 6)
	至 2 月底						
	小計	68	39	29	19	12	4

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

註 1：依土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法第 4 條規定略以：「自辦農村社區土地重劃，應由土地所有權人過半數或 7 人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附重劃計畫之範圍圖及發起人所有區內土地登記簿謄本，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准成立；……。」

註 2：依上開辦法第 7 條第 1 項及第 3 項分別規定：「籌備會應於重劃計畫書、圖擬定完成後通知土地所有權人並召開第一次會員大會，審議章程並互選理事、監事組成理事會、監事會，分別負責執行業務。」、「重劃會於第一次會員大會選定理事、監事後成立。重劃會成立後，應將章程、會員與理事、監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄送請直轄市或縣（市）主管機關備查。」

註 3：依上開辦法第 16 條規定略以：「重劃會成立後，應備具申請書並檢附下列圖、冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：……。」

註 4：依農村社區土地重劃條例施行細則第 2 條規定：「重劃區涉及非都市土地使用分區變更者，應依區域計畫法相關規定辦理，於重劃計畫書報核前，提報區域計畫委員會審議，取得許可，並於重劃完成後逕為辦理非都市土地使用分區及各種使用地編定之登記。」

註 5：依農村社區土地重劃條例第 9 條第 2 項規定：「重劃會辦理農村社區土地重劃時，應經重劃區內私有土地所有權人合計超過二分之一，且其所有面積合計超過私有土地面積 2 分之 1 者之同意，就重劃區全部土地辦理重劃，並經該管直轄市或縣（市）主管機關核准後實施。」及土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法第 23 條第 1 項規定略以：「重劃會於開發計畫書、圖報經區域計畫擬定機關許可後，應檢附開發計畫書、圖及下列書、表、圖、冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施農村社區土地重劃：……二、重劃計畫書、圖。……。」

註 6：因農村社區土地重劃條例相關規定中並無重劃完成之定義，爰參照市地重劃實施辦法第 3 條之 1 規定：「本辦法所稱重劃完成之日，係指地籍測量、土地登記、工程驗收、實地指界及交接土地等各項工作均完成之日。」以完成土地登記、工程驗收及交接土地之日，作為統計本案重劃完成之時點。

農村社區土地重劃條例自 89 年 1 月公布施行，為促進土地利用，擴大辦理重劃，該條例規定得由土地所有權人自行組成重劃會辦理農村社區土地重劃，惟執行迄今是否已達成立法意旨，本院認有深入瞭解之必要，爰進行調查。案經調閱相關卷證資料、舉行諮詢會議邀請學者專家提供意見，並分赴新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中市及臺南市實地履勘農村社區土地重劃辦理情形，以及約請相關機關人員到院接受詢問後，發現自辦農村社區土地重劃之發展現況存有諸多與原立

法目的未符之情事，凸顯內政部對於自辦農村社區土地重劃之相關規範及審查機制未臻完備，造成近年來執行結果已有嚴重侵蝕農業用地情事，實已悖離立法意旨，應亟檢討改進。茲將糾正事實與理由臚列如后：

一、內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致使申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理農村社區土地重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案，藉土地重劃之名，實際卻將毗鄰農業用地併入重劃範圍進而變更為建築用地，以獲取開發利益為目的，明顯悖離立法意旨，核有疏失。

(一)按農村社區土地重劃條例第 1 條第 1 項規定：「為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境，特制定本條例。」、第 3 條規定：「本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。」及同條例施行細則第 2 條之 1 規定：「本條例第 3 條第 1 項所稱農村聚落、原住民聚落，指下列範圍之土地，其合計面積達 0.5 公頃以上，依戶籍資料，其最近 5 年中每年人口聚居均已達 15 戶以上，且人口數均已達 50 人以上之地區。但依本條例第 5 條第 1 項第 4 款規定辦理災區重建時，面積以 0.3333 公頃、戶數以 10 戶、人口數以 33 人以上認定之：一、農村聚落：非都市土地鄉村區範圍外，非原住民保留地之地區，就相距未逾 20 公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。二、原住民聚落：非都市土地鄉村區範圍外之原住民保留地，就相距未逾 25 公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。」

(二)又揆諸行政院以 88 年 11 月 20 日台 88 農字第 42494 號函送立法院審議之「農村社區土地重劃條例」草案總說明略以：「臺灣地區非都市土地業已依區域計畫法規定完成非都市土地使用分區編定，其中編定之鄉村區計四千餘個。惟臺灣地區之農村社區長久以來缺乏整體規劃及實質建設，農村社區風貌大多窳陋落後，生活環境品質低落，造成人口大量外流。為改善農村地區生活環境，

提昇農民生活素質，內政部爰研訂『農村社區土地重劃條例』草案以為農村社區土地重劃之法律依據。」是以，農村社區土地重劃業務之推動，係為改善農村社區之生活環境、促進農村社區土地之合理利用，其應皆以現有之農村社區為其核心。

(三)惟據本院實地履勘結果，發現臺中市及苗栗縣部分自辦農村社區土地重劃案，竟有就已興建集合住宅社區之鄉村區乙種建築用地，僅取其中一小部分作為辦理農村社區土地重劃之基礎，非但未將該農村社區整體納入重劃範圍，更無視該集合住宅社區之建築物原本已屬相當方正、整齊，且臨接道路，亦非屬道路狹隘、排水不良、公共設施不足之社區，故重劃後，難有提升該農村社區生活環境之整體效益。內政部相關人員於本院約詢時亦認為，該等重劃案件顯係為將毗鄰農業用地併入重劃範圍進而變更為建築用地，實已悖離農村社區土地重劃之立法意旨。

(四)又據專家於本院諮詢時表示，按農村社區土地重劃條例及其施行細則規定可辦理重劃之農村社區，係指非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落，其認定只要是鄉村區或農村聚落及原住民聚落符合一定之戶數及人口數等為要件，故造成僅數棟公寓或集合住宅，即可輕易符合該條例所規定辦理重劃之條件，完全未考量農村社區是否老舊抑或缺乏整體規劃，以及重劃後能否促進農村社區土地合理利用與改善生活環境。

(五)綜上，內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致使申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理農村社區土地重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案並非為改善農村社區環境品質低落及土地不利使用等問題，而係藉土地重劃之名，實際卻將毗鄰農業用地併入重劃範圍進而變更為建築用地，以獲取開發利益為目的，顯已悖離立法意旨，核有疏失。

二、自辦農村社區土地重劃範圍相較於公辦農村社區土地重劃，顯有被任意擴大之情事，內政部明知其已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，惟在地方政府因現行法令缺乏明確規範多次函請釋示

之際，卻猶未研定具體審核標準，供各地方政府據以遵循，核有怠失。

(一)按農村社區土地重劃條例第 3 條規定：「農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。」復按同條例施行細則第 3 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第 5 條規定勘選重劃區時，應就下列原則評估選定：一、明顯之地形、地物界線。二、社區人口及建地需求量。三、土地使用狀況。四、因區域整體發展或增加公共設施之需要。五、土地所有權人意願。六、財務計畫。七、其他特殊需要。」查上開條例第 3 條之立法意旨係指農村社區土地重劃範圍，應以「鄉村區或農村聚落及原住民聚落之甲種建築用地及丙種建築用地」，為劃定重劃區範圍之基本原則，若為整體發展配置或增加公共設施之需要，其因而增加劃入重劃區範圍之非建築用地土地面積，應以達到可滿足原有農村社區內居民之生活、生產及生態等三生需求為原則。

(二)依據內政部提供之資料顯示，各地方政府自 89 年 1 月 26 日公布農村社區土地重劃條例後，公辦農村社區土地重劃計辦理建設地區 27 件，合計面積為 150.7076 公頃，其中重劃前屬建築用地之面積為 47.4881 公頃、屬非建築用地之面積為 103.2195 公頃，重劃前建地與非建地面積比例為 1：2.17（表 2）。復據各地方政府提供之資料顯示，已核准自辦農村社區土地重劃成立籌備會之申請案計有 68 件，合計面積為 601.3433 公頃，其中重劃前屬建築用地之面積為 63.6726 公頃、屬非建築用地之面積為 537.6707 公頃，重劃前建築用地與非建築用地面積比例為 1：8.44（表 3）。如以各自辦農村社區土地重劃案經地方政府核定重劃計畫書之案件觀之，則計有 12 件，合計面積為 89.4347 公頃，其中重劃前屬建築用地之面積為 8.4430 公頃、屬非建築用地之面積為 80.9917 公頃，重劃前建築用地與非建築用地面積比例為 1：9.59（表 4）。

表 2、公辦農村社區土地重劃案之重劃前建地與非建地面積統計

單位：件、公頃

年度	件數	重劃前 建地面積	重劃前 非建地面積	面積合計	建地與非建 地面積比例
76-89	26	98.685	138.6378	237.3228	1：1.40
89-99	27	47.4881	103.2195	150.7076	1：2.17
合計	53	146.1731	241.8573	388.0304	1：1.65

資料來源：內政部

表 3、92 年 8 月 26 日至 100 年 2 月 28 日自辦農村社區土地重劃成立
籌備會申請案之重劃前建地與非建地面積統計

單位：件、公頃

件數	重劃前 建地面積	重劃前 非建地面積	面積合計	建地與非建地 面積比例
68	63.6726	537.6707	601.3433	1：8.44

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

表 4、92 年 8 月 26 日至 100 年 2 月 28 日自辦農村社區土地重劃已核
定重劃計畫書之重劃前建地與非建地面積統計

單位：件、公頃

件數	重劃前 建地面積	重劃前 非建地面積	面積合計	建地與非建地 面積比例
12	8.4430	80.9917	89.4347	1：9.59

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

(三)農村社區土地重劃原應以「鄉村區或農村聚落及原住民聚落之甲種建築用地及丙種建築用地」，為劃定重劃區範圍之基本原則，雖得因區域整體發展或增加公共設施之需要，而適度擴大其範圍，惟由上表可見，自辦農村社區土地重劃範圍相較於公辦農村社區土地重劃，顯有被任意擴大之情事。農委會於本院約詢時表示，由於法令並未針對「適度擴大」作明確規定，部分自辦農村社區土地重劃案件在降低開發成本考量下，大幅擴充農村社區重劃範圍，將既有農村社區周邊農業用地納入範圍後變更為建築用地，甚至有申請農業用地面積超出既有農村社區面積逾 10 倍以上之情事，造成農業用地建地化。復據地方政府相關人員於本院實

地履勘時表示，地方政府對於自辦農村社區土地重劃申請案之准駁，承受很大壓力，尤其關於重劃區之勘選，農村社區土地重劃條例施行細則第 3 條雖定有原則，但重劃區如何謂適度擴大範圍，實難予以認定；且經常受到民意代表之關切及土地所有權人之陳情，故背負極大壓力。再據專家於本院諮詢時表示，內政部一再函請地方政府於核准自辦農村社區土地重劃案件時，應切實依照該條例之立法意旨精神辦理，但卻無具體明確可資依循之法令規定，致使地方政府於受理案件審查之准駁時，難有具體之審核標準。

(四)查地方政府於受理自辦農村社區土地重劃申請案件時，針對重劃範圍得「適度擴大」之認定無所遵循，曾多次函請內政部釋示，經該部多次函復重申略以，縣（市）政府受理自辦農村社區土地重劃案，發生核定重劃範圍之建築用地面積選定較小，而擴大周邊非建築用地比例較大之情形，甚至高達 1 比 9 之多，顯與條例立法意旨不符。有關勘選重劃區之評估選定原則，該條例施行細則明定包括社區人口等因素，其目的係為改善農村生活環境，而非變相將農業用地列入重劃區變更為建築用地，故將非建築用地之農業用地列入重劃區而予擴大者，應確實審核考量其擴大之理由是否充分及有無必要性。為避免農村社區土地重劃之範圍被任意擴大，請各縣市政府於辦理農村社區土地重劃範圍核定时，應切實依照立法之意旨精神辦理云云。顯見內政部明知自辦農村社區土地重劃範圍過分擴大，已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，並在地方政府多次函請釋示之際，猶未積極研定具體審核標準，供地方政府據以遵循，迨本院調查時，始著手研擬「農村社區土地重劃範圍勘選作業注意要點（草案）」。

(五)綜上，農村社區土地重劃應審慎考量人口成長與住宅需求之合理性、必要性及無可替代性等要件，以避免農業用地遭任意擴大納入社區建築用地範圍。由於農村社區土地重劃條例及其施行細則對於重劃範圍勘選僅有原則性之規定，致使地方政府於實際審核自辦農村社區土地重劃範圍時，難有具體明確之遵循依據，造成申請人得以小搏大，意在增加建築用地，此從目前自辦農村社區

土地重劃範圍申請農業用地面積超出既有農村社區面積甚多，可見一斑，其已悖離改善農村社區生活環境之立法初衷。惟內政部明知自辦農村社區土地重劃範圍過分擴大，已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，並在地方政府多次函請釋示之際，卻猶未研定具體審核標準，以有效遏止上開問題持續擴大發生，迨本院調查時，始著手研擬勘選重劃範圍之具體作業規定，核有怠失。

三、近年來，自辦農村社區土地重劃申請案件數有大幅增加之趨勢，惟其多係為都市住宅需求及吸引外來人口居住，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化之實景，並有嚴重侵蝕優良農業用地之情事，顯見現行法令規範及審議機制未臻周延完備：

(一)我國土地管制法制若以土地是否位屬都市計畫地區加以區分，可分成都市土地與非都市土地兩大類。都市土地，以都市計畫法為主要管制法令；非都市土地，則以區域計畫法、非都市土地使用管制規則為主要管制法令。都市計畫係依據現在及既往情況，並預計 25 年內之發展情形訂定之（都市計畫法第 5 條），並針對都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，對土地使用作合理之規劃（都市計畫法第 3 條），因此，都市計畫係採計畫管理，致有主要計畫、細部計畫、都市設計並配合建築管制以達到一定發展秩序。惟非都市計畫地區並非以開發為導向，係按土地所屬使用分區之類別為不同性質及強度之管制，並以各宗土地之使用地類別作為管制之依據。為避免造成都市周邊地區及鄉村地區之非都市土地朝向蛙躍式零星變更發展，內政部於區域計畫法下建立分區變更許可審議制度並訂定相關審議作業規範以期有效管理國土資源。

(二)按非都市土地使用管制規則第 11 條第 1 項第 1 款規定：「非都市土地申請開發達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：一、申請開發社區之計畫達 50 戶或土地面積在 1 公頃以上，應變更為鄉村區。」針對非都市土地住宅社區之開發，並於「非都市土地開發審議作業規範」貳、專編之第一編住宅社區訂有詳細規範，其中第 23 點雖針對以農村社區土地重劃方式辦理者，規定應依該點

各款及該規範規定申請審議，惟該點亦規定部分條款不在此限，意即於非都市地區開發住宅社區者，若以農村社區土地重劃方式辦理之，其審議條件較為寬鬆。另內政部 99 年 10 月 21 日內授中辦地字第 0990051240 號函(復新竹縣政府)之說明三後段亦表示：「若僅為將農地變更為建地，以供引進外來人口居住，類似新社區方式開發者，則應循新社區開發模式，並以新社區開發相關法規規定辦理。」。

- (三)依據各直轄市及縣(市)政府提供之資料顯示，自 92 年 8 月 26 日迄 100 年 2 月 28 日止，桃園縣、苗栗縣、新竹市、新竹縣、南投縣、臺中市及嘉義縣政府共計核准 68 件自辦農村社區土地重劃案成立籌備會，其中新竹縣、臺中市及新竹市之案件數 31、18、10 件，分居前 3 名(表 5)。且據內政部於本院約詢時表示，自辦農村社區土地重劃區大多位於都市地區之邊緣、特定專用區(如科學園區)周邊、高速公路交流道附近及高鐵站周邊等交通便利之區位，其重劃後之建地因區位之便利性，生活機能好，較能吸引有住屋需求者購置房產，利於將來抵費地之處分，可獲得較高價格等語。再從本院實地履勘臺中市及苗栗縣自辦農村社區土地重劃案結果，亦可見重劃區與都市計畫區僅一路之隔或緊鄰之案例。由上可徵，自辦農村社區土地重劃區多係為都市住宅需求及吸引外來人口進入居住，並非為改善農村社區生活環境及提高農民生活品質為目的。

表 5、92 年 8 月 26 日至 100 年 2 月 28 日自辦農村社區土地重劃申請案分布地區及辦理進度概述

單位：件

縣市	鄉鎮市區	重劃區	辦理進度概述
桃園縣 (1 區)	八德市 (1 區)	茄苳溪	97 年核准成立籌備會，嗣於 99 年解散。
苗栗縣 (3 區)	竹南鎮 (3 區)	海山	98 年成立重劃會。
		竹圍	98 年重劃完成。
		竹興	98 年核定重劃計畫書。
新竹市	北區	福林	99 年核發開發許可。

縣市	鄉鎮市區	重劃區	辦理進度概述
(10 區)	(4 區)	舊社	99 年核發開發許可。
		金雅	99 年核發開發許可。
		崙子	98 年成立重劃會。
	東區 (4 區)	水源	99 年核發開發許可。
		昇湖	97 年重劃完成。
		溪橋	99 年核定重劃計畫書。
		前溪	96 年成立重劃會。
	香山區 (2 區)	南隘	98 年重劃完成。
		香村	99 年成立重劃會。
	新竹縣 (31 區)	竹北市 (6 區)	十興
中正			100 年核定重劃範圍。
成壠			98 年核定重劃範圍。
溝貝			99 年核准成立籌備會。
犁頭山			99 年核定重劃範圍。
溪洲			97 年核定重劃範圍。
竹東鎮 (1 區)		中員	98 年核定重劃範圍。
芎林鄉 (4 區)		金獅	98 年核定重劃計畫書。
		綠獅	98 年核定重劃計畫書。
		下山	99 年核准成立籌備會。
		上山	99 年核定重劃範圍。
湖口鄉 (5 區)		竹九	100 年核定重劃計畫書。
		吳厝	100 年核發開發許可。
		湖南	98 年成立重劃會。
		綠園	100 年核定重劃範圍。
		維東	98 年核發開發許可。
新埔鎮 (6 區)		自強	100 年核定重劃計畫書。
		仰德	100 年成立重劃會。
		下枋寮	99 年核准成立籌備會。
		文山	99 年核定重劃範圍。
		義民	97 年核准成立籌備會。
		關埔	100 年核准成立籌備會。
新豐鄉 (6 區)		坪頂	99 年重劃完成。
		福陽	99 年核定重劃計畫書。

縣市	鄉鎮市區	重劃區	辦理進度概述
		大埔	99 年成立重劃會。
		松柏	100 年成立重劃會。
		員興	100 年成立重劃會。
		康樂	99 年核准成立籌備會。
	橫山鄉 (1 區)	華山	100 年核准成立籌備會。
	寶山鄉 (2 區)	雙高	99 年核准成立籌備會。
		明湖	100 年核發開發許可。
南投縣 (4 區)	南投市 (1 區)	內興	98 年核准成立籌備會。
	埔里鎮 (1 區)	水頭	99 年成立重劃會。
	草屯鎮 (2 區)	大堀	98 年核准成立籌備會。
		龍揚	99 年核准成立籌備會。
臺中市 (18 區)	大安區 (1 區)	北汕	95 年核准成立籌備會。
	大肚區 (2 區)	東海	98 年核准成立籌備會。
		自強	99 年核准成立籌備會。
	大里區 (5 區)	夏田	94 年核准成立籌備會。
		東興	98 年核准成立籌備會。
		福德	99 年核准成立籌備會。
		樹王	99 年核准成立籌備會。
		立新	98 年核定重劃計畫書。
	大雅區 (1 區)	六寶	98 年核准成立籌備會。
	后里區 (3 區)	月眉	95 年核准成立籌備會。
		五甲六	96 年核准成立籌備會。
		德安	98 年核准成立籌備會。
	烏日區 (2 區)	五光	95 年核准成立籌備會。
		五張犁	97 年核准成立籌備會。
	龍井區 (3 區)	新東	99 年核准成立籌備會。
		東園	99 年核准成立籌備會。
		新庄	99 年核准成立籌備會。
	霧峰區 (1 區)	亞洲	98 年核准成立籌備會。

縣市	鄉鎮市區	重劃區	辦理進度概述
嘉義縣 (1區)	水上鄉 (1區)	寬士	99年核定重劃範圍。
合計 68 區			

備註：臺中市大里區之東興、福德、樹王等 3 件申請案，係以相同之重劃範圍向臺中市政府申請核准成立籌備會。

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

(四)查上開 68 件自辦農村社區土地重劃案成立籌備會核准案之面積合計為 601.3433 公頃，從其坐落之土地使用分區情形觀之，屬特定農業區之比率為最高，面積達 417.1502 公頃，占總面積 69.37%；其次依序為一般農業區、山坡地保育區及鄉村區，面積分別為 94.1769 公頃、65.7010 公頃及 18.7492 公頃，各占總面積 15.65%、10.93%及 3.12%。若以使用地類別觀之，以特定農業區農牧用地之比率為最高，面積 361.8125 公頃，占總面積 60.16%(表 6)。如以各自辦農村社區土地重劃案經地方政府核准重劃計畫書之 12 件案件觀之，仍以特定農業區之比率為最高，面積達 44.7098 公頃，占總面積 49.98%；其次依序為一般農業區、山坡地保育區及鄉村區，面積分別為 34.8906 公頃、5.6234 公頃及 4.0313 公頃，各占總面積 39.02%、6.29%及 4.51%。若以使用地類別觀之，以特定農業區農牧用地之比率為最高，面積 40.4369 公頃，占總面積 45.21%(表 7)。

(五)據農委會於本院約詢時表示，由於特定農業區具有地形平坦、交通可及性高等特點，遂為自辦農村社區土地重劃之熱點。惟特定農業區係經辦竣農地重劃或政府曾經投資建設重大農業改良設施之地區，其中農牧用地僅 27 萬公頃，乃國家重要糧食之生產用地，既有農村社區聚落大多位於特定農業區，以擴大範圍將特定農業區農牧用地納入變更為建地，重劃時多未考量原有農業生產環境維護，開發結果導致農地切割零碎，不利於擴大農場經營規模、小地主大佃農等重要農業政策之執行云云。顯見既有農村社區多以擴大範圍方式，將特定農業區農牧用地納入變更為建地，顯已造成優良農業用地之流失。

表 6、92 年 8 月 26 日至 100 年 2 月 28 日自辦農村社區土地重劃案申請成立籌備會（68 件）之土地使用分區及使用地類別情形

單位：公頃、%

土地使用分區	使用地類別	面積	比率
特定農業區	建築用地	27.6977	4.61
	農牧用地	361.8125	60.16
	交通、水利用地	23.7860	3.96
	其他用地	3.8540	0.64
	小計	417.1502	69.37
一般農業區	建築用地	6.9051	1.15
	農牧、林業用地	78.0962	12.98
	交通、水利用地	7.8912	1.31
	其他用地	1.2844	0.21
	小計	94.1769	15.65
山坡地保育區	建築用地	10.9774	1.83
	農牧、林業用地	45.7774	7.61
	交通、水利用地	4.8639	0.81
	其他用地	4.0823	0.68
	小計	65.7010	10.93
鄉村區	建築用地	18.0924	3.01
	交通、水利用地	0.6568	0.11
	小計	18.7492	3.12
其他（特定專用區、風景區、未登錄地等）		5.5660	0.93
合計		601.3433	100.00

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

表 7、92 年 8 月 26 日至 100 年 2 月 28 日自辦農村社區土地重劃案經地方政府核定重劃計畫書（12 件）之土地使用分區及使用地類別情形

單位：公頃、%

使用分區	用地類別	面積	比率
特定農業區	建築用地	1.6033	1.79
	農牧用地	40.4369	45.21
	交通、水利用地	2.3281	2.60
	其他用地	0.3415	0.38
	小計	44.7098	49.98
一般農業區	建築用地	1.7417	1.95
	農牧、林業用地	29.3850	32.86
	交通、水利用地	2.9699	3.32

使用分區	用地類別	面積	比率
	其他用地	0.7940	0.89
	小計	34.8906	39.02
山坡地保育區	建築用地	1.3259	1.48
	農牧、林業用地	3.4578	3.87
	交通、水利用地	0.7691	0.86
	其他用地	0.0706	0.08
	小計	5.6234	6.29
鄉村區	建築用地	3.7721	4.22
	交通、水利用地	0.2592	0.29
	小計	4.0313	4.51
其他（特定專用區、風景區、未登錄地等）		0.1796	0.20
合計		89.4347	100.00

資料來源：各直轄市、縣（市）政府

(六)綜上，近年來自辦農村社區土地重劃申請案件數已有大幅增加之趨勢，惟從申請案件之內容及分布區位可徵，其多係為都市住宅需求及吸引外來人口居住，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化之實景，並有嚴重侵蝕優良農業用地之情事，顯見現行法令規範及審議機制未臻周延完備。

綜上所述，內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案，藉土地重劃之名，實際卻以獲取開發利益為目的；又自辦農村社區土地重劃範圍有被任意擴大之情事，該部明知已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，卻猶未研定具體審核標準；此外自辦農村社區土地重劃，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化，並嚴重侵蝕優良農業用地，顯見該部對於現行法令規範及審議機制未臻周延完備等，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改善見復。

被糾正機關改善情形

內政部業已發布農村社區土地重劃範圍勘選作業要點，明確規範

辦理農村社區土地重劃之對象及擴大範圍之原則，並以實際圖例參照比對；另已將公辦面積 10 公頃以上及自辦農村社區土地重劃案件，回歸由中央區域計畫擬定機關許可審議，將可有效避免自辦農村社區土地重劃範圍被任意擴大使用之情事發生。

註：經 101 年 10 月 4 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 62 次聯席會議決議：
結案存查

82、馬祖酒廠實業公司長期以來對營業收入、營業成本及營業費用預算編列未盡覈實，復未就差異分析其原因及提出改進措施等情，均有失當案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 46 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：馬祖酒廠實業股份有限公司

貳、案由：

馬祖酒廠實業股份有限公司長期以來對營業收入、營業成本及營業費用預算編列未盡覈實，致預、決算數間產生重大差異；復未就差異分析其原因及提出改進措施，亦未依審計機關之意見切實檢討辦理，又漏未辦理超支併決算；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、按民國（下同）94 年度縣（市）地方總預算附屬單位預算編製要點第 4 點：「各基金應參照歷年基金發展趨勢，估計一切可能之收入及支出編入預算。」（95 至 98 年度規定相同）查馬祖酒廠實業股份有限公司（下稱馬酒公司）近 5（94-98）年度營業收入、營業成本及營業費用之預決算數變動情形，均存有收支差異數額鉅大等情事（詳附表 1），詢據馬酒公司表示，係為達成連江縣政府所賦予之目標盈餘數，而有預算虛編之情形，顯然各業務部門未確實依上一年度之營運狀況及衡酌未來趨勢，擬編銷售計畫、生產計畫、資本支出計畫等及各項收支資料，送會計部門據以編列年度預算，致預、決

算數間有重大差異產生，如 97 年度營業收入等之預決算數差異均超過 50%，核有未當。

二、復依（98）縣（市）附屬單位預算執行要點（下稱預算執行要點）第 33 點：「各基金會計報告應就盈虧（餘絀）及業務計畫、購建固定資產預算執行情形詳予檢討。其未達預算目標或計畫進度落後者，各基金管理機關（構）應敘明理由檢討改進。」；同要點第 35 點：「各基金業務計畫預算執行部門，應對於該部門計畫預算執行情形，按期編製報告，其差異超過 20% 者，應詳予分析，說明原因，並加具改進意見，送由會計部門彙總分析，擬具綜合之建議，視差異程度，適時提基金管理機關（構）報告。」等規定甚詳；另行政院主計處於 100 年 1 月 21 日以處孝四字第 1000000469 號函復本院表示，上開預算執行要點所稱之基金管理機關係指馬酒公司。經查馬酒公司之會計部門未按月於會計報告就預算執行情形予以檢討，且各業務部門於預算執行期間，對於預算執行情形均未按期編製報告，故未能就差異超過 20% 者分析其原因及提出改進意見，送會計部門彙總分析、擬具綜合之建議提報該公司；又該公司對於預決算數差異超過 20% 者，亦未召集各有關部門說明原因及提出改善措施，預算執行之管理鬆散，可見一斑。

三、再依各縣（市）政府編製 94 年度地方總決算附屬單位決算應行注意事項第 13 點：「審計機關、縣（市）政府及主管機關（局、室）審核、查核各基金決算，所提各項建議及改進意見，應切實檢討辦理。」〔95、96 年度條次變更為第 12 點；97、98 年度文字酌修為主管機關（處）〕經查審計部臺灣省基隆市審計室（下稱基隆市審計室）查核馬酒公司 94 及 96 年度財務收支及附屬單位決算，均核有預算編列未盡覈實等情事，該公司函復基隆市審計室之說明略以：「本公司營業成本等爾後將依據前年度實際情形編列，並依照縣市地方總預算附屬單位預算編製要點等相關規定覈實編製。」、「本公司日後將加強培訓會計專業人員，以提升帳務準確性。」揆之馬酒公司 98 年度營業收入、營業成本及營業費用之預決算數差異情形，仍有達 43.95%、32.93% 及 47.99%，足徵該公司未確實依基隆市審計室之意見檢討辦理，實屬不當。

四又依上開預算執行要點第 10 點規定略以：「基金年度預算執行期間，為配合業務增減需要隨同調整之營業（業務）及營業外（業務外）支出，應填具『各項成本與費用預計超支預算申請表』，報由主管機關（處）審核後轉請主計處秉辦府函核定，併年度決算辦理。下列項目，並應依規定辦理：…5.廣告費及業務宣導費超過法定預算時，主管機關（處）應予查明超支原因，若確屬業務實際需要，始得列支。」查 98 年馬酒公司為刺激消費者購買慾，提升銷售量，增加地方盈餘收益，擬定「馬酒促銷計畫」及「新產品促銷計畫」，並決議上開計畫之促銷折扣費用由「行銷費用-業務宣導費」科目項下列支，造成該年度之業務宣導費超支新臺幣（下同）59 萬 7,761 元，爰按上開要點，該公司應填具「各項成本與費用預計超支預算申請表」，於報請連江縣政府核定後，併 98 年度決算辦理甚明。惟查該公司物料股因疏忽而未於 98 年度辦理超支併決算，主辦會計人員亦未發現業務宣導費有超支情形，嗣基隆市審計室查核發現後，於 99 年 5 月 27 日以審基市參字第 0990000566 號函請該公司依規定辦理，然該公司竟遲至 100 年 2 月 9 日始以公廠物字第 1000000286 號函請連江縣政府准予補辦業務宣導費超支併 98 年度決算，顯見該公司之審核作業輕忽草率，相關人員怠忽職責，核有失當。

綜上所述，馬酒公司長期以來對營業收入、營業成本及營業費用預算編列未盡覈實，致預、決算數間產生重大差異；復未就差異分析其原因及提出改進措施，亦未依審計機關之意見切實檢討辦理，又漏未辦理超支併決算；經核均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

表 1 馬酒公司 94-98 年度營業收入、營業成本與營業費用之預算編列及執行情形

單位：元；%

年度	項目	預算數	決算數	差異		說明 ^{註 1}
				金額	%	
94	營業收入	560,812,000	747,963,527	187,151,527	33.37	決算數包含內部銷貨 143,793,339 元，扣除後之差異為 7.73%

年度	項目	預算數	決算數	差異		說明 ^{註 1}
				金額	%	
	營業成本	181,477,000	396,085,173	214,608,173	118.26	決算數包含內部進貨 143,793,339 元，扣除後之差異為 39.02%
	營業費用	298,835,000	328,119,430	29,284,430	9.80	
95	營業收入	644,500,000	729,458,786	84,958,786	13.18	決算數包含內部銷貨 181,919,300 元，扣除後之差異為 -15.04%
	營業成本	212,889,000	387,125,262	174,236,262	81.84	決算數包含內部進貨 181,919,300 元，扣除後之差異為 -3.61%
	營業費用	402,345,000	328,479,872	-73,865,128	-18.36	
96	營業收入	748,929,000	560,490,975	-188,438,025	-25.16	決算數包含內部銷貨 74,464,550 元，扣除後之差異為 -35.10%
	營業成本	245,007,000	276,022,589	31,015,589	12.66	決算數包含內部進貨 74,464,550 元，扣除後之差異為 -17.73%
	營業費用	493,922,000	288,572,018	-205,349,982	-41.58	
97	營業收入	738,307,000	341,559,908	-396,747,092	-53.74	
	營業成本	297,148,000	146,557,687	-150,590,313	-50.68	
	營業費用	429,813,000	199,348,853	-230,464,147	-53.62	
98	營業收入	647,580,000	362,994,528	-284,585,472	-43.95	
	營業成本	251,198,000	168,478,341	-82,719,659	-32.93	
	營業費用	387,682,000	201,631,026	-186,050,974	-47.99	

註 1：馬酒公司於 88 年成立時係採產銷分立，該公司只負責生產，而由馬祖物資處負責銷售；92 年馬祖物資處裁撤後，始改採產銷一體，合併初期因會計業務未臻成熟，各單位間相互往來重複列計致銷貨收入及進貨虛增，嗣審計部查核發現後方改進，自 96 年下半年起以「內部往來」科目作帳務處理。

註：尚未結案

83、屏東縣崁頂鄉公所辦理老人長期照護中心興建計畫，核有任令工程長期停工及決策過程草率；屏東縣政府亦未確實審核，均有疏失案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 48 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：屏東縣崁頂鄉公所、屏東縣政府

貳、案由：

屏東縣崁頂鄉公所辦理公共造產「崁頂鄉老人長期照護中心」興建計畫，核有「委託專案管理廠商」招標公告未明定廠商資格條件，肇致解約停工，衍生諸多糾紛；與專案管理廠商解約後，未積極辦理重新遴選事宜，亦未要求統包商復工，任令工程長期停工；未審核「設計圖說及預算書」即草率給付第一期款；未依合約規定以實做數量辦理第 1 次估驗計價，肇致溢付工程款；初期未落實效益評估，開工後復未確實掌握工程進度，致工程停工延宕；且對於續建效益及後續之營運管理策略均未評估，決策過程草率等疏失。屏東縣政府未確實審核「崁頂鄉老人長期照護中心」之效益，亦未善盡督導之責；對崁頂鄉公所續建之決定，又未確實審核，其督導顯流於形式，亦有未當。

參、事實與理由：

審計部以民國（下同）99 年 11 月 17 日台審部覆字第 0990001662 號函報該部臺灣省屏東縣審計室（下稱屏東縣審計室）派員稽察屏東縣崁頂鄉公所（下稱崁頂鄉公所）辦理「崁頂鄉老人長期照護中心」

興建計畫，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院函請屏東縣政府（下稱縣府）說明及提供相關資料，並詢問崁頂鄉公所林鄉長○○、縣府民政處鄭處長○○、工務處周處長○○、內政部中部辦公室（民政司）劉副主任○○等相關人員，案經本院調查竣事，綜整縣府及崁頂鄉公所所涉疏失如下：

一、「崁頂鄉老人長期照護中心（下稱崁頂長照中心）」興建計畫工程主體為建築物，崁頂鄉公所辦理「委託專案管理廠商」招標公告，對於廠商資格條件竟未明訂技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物監造工作，致未具備建築師編制之廠商得以評選為優勝廠商，且該廠商未善盡專案管理職責，崁頂鄉公所亦未及時要求補正改善，肇致解約停工，衍生諸多糾紛，核有疏失；與專案管理廠商解約後，該公所不僅未積極辦理重新遴選事宜，且在原專案管理廠商補聘建築專業人員，並要求繼續履約後，亦未要求統包商復工，任令工程長期停工，顯有怠失。

(一)按建築法第 13 條第 1 項前段規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。」建築法第 54 條則規定：「起造人……應於開工前，會同承造人及監造人……申請該管主管建築機關備查。」另「屏東縣崁頂鄉興辦公共造產老人長期照護中心貸款計畫申請書」之四（三）「計畫要點」明載：「向台灣糖業有限公司（下稱台糖公司）長期（50 年）租用本鄉頂信段 008 地號土地，規劃興建庭院式建築物興辦本事業，預計收容老人 120 人。」則本案工程主體為建築物，必須以依法登記開業之建築師為「監造人」，殆無疑義。

(二)崁頂鄉公所前於 91 年底撰提投資新臺幣（下略）7 千萬元，租用台糖公司土地 50 年，預計容納 299 床位之崁頂長照中心興建計畫，經崁頂鄉民代表會 91 年 12 月 11 日第 17 屆第 3 次臨時大會議決通過「依公共造產自營方式向內政部公共造產基金貸款 7 千萬元興辦」。案經縣府函轉崁頂長照中心事業計畫書向內政部（中部辦公室）申貸公共造產基金，經內政部審核後認有再評估之必要，崁頂鄉公所遂下修計畫為 120 床位，興建金額並調降為 6 千萬元。嗣經內政部以 93 年 5 月 11 日內授中民字第 0930721171 號

函同意貸借，按實際發包數額一次撥付，分十年償還（逐年攤還本息），該部並於同年 12 月 29 日撥付崁頂鄉公所 6 千萬元整。崁頂鄉公所則於 93 年 8 月 17 日公告「委託專案管理廠商」招標，同年 9 月 9 日評定○○工程顧問有限公司（下稱○○公司）為優勝廠商，11 月 26 日簽訂「委託專案管理技術服務廠商契約書（下稱專案管理契約）」。另於 93 年 9 月 27 日公告統包工程招標，同年 11 月 9 日由○○營造有限公司（下稱○○公司）得標，12 月 9 日簽訂「統包工程契約」。○○公司並依契約規定，於 93 年 12 月 15 日報請開工，限期 95 年 2 月 20 日完工。惟崁頂長照中心統包工程並未能如期竣工，迄今仍屬停工狀態，完工之日遙遙無期。

(三)經查，專案管理契約第 2 條規定之「履約標的」包括：工程初步規劃、工程設計之諮詢及審查、協辦招標及決標、工程監造部分（監造任務）、其他服務等五大項目，故「工程監造部分」為該契約之主要（重要）工作項目，且此條第 4 項第 9 款亦強調專案管理廠商「應負監造之完全責任」。惟查，崁頂鄉公所於 93 年 8 月 17 日公告本案工程「委託專案管理廠商」招標，該招標公告中之「廠商資格摘要」卻規定：「需依法登記開業之建築師事務所或領有工程會核發之技術顧問機構登記證之技術顧問機構（營業項目應具備土木、建築、景觀等相關規劃、設計、監造或管理等服務）及其他依法令得提供技術服務之自然人或法人」，既未說明「監造」對於本案專案管理之重要性，亦未明定技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物之監造，致未具備建築師編制之廠商○○公司得以評選為優勝廠商，並與崁頂鄉公所簽訂專案管理契約。

(四)次查，縣府 93 年 12 月 14 日崁 223242 號「崁頂長照中心」建築物建造執照所載之「設計人」為「林○○建築師事務所」；縣府 94 年 4 月 4 日屏府建管字第 57290 號函核准備案之「建築工程開工申報書」所載之「監造人」亦為「林○○建築師事務所」，惟「林○○建築師事務所」係統包商之設計建築師，並非專案管理機構之監造人員，則本案專案管理廠商○○公司不具監造資格之

問題實已浮現，崁頂鄉公所（起造人）卻未能及時覺察，竟任令統包商（承造人）以設計建築師為「監造人」申報開工備查。且嗣後○○公司不僅未能本於專案管理職責約束統包商○○公司依圖說進度確實施工，甚至於 94 年 7 月 27 日函知崁頂鄉公所，該公司對○○公司「已無約束、監造之能力」，請示該公所應如何處置，該公所猶未對○○公司專案管理能力及資格有所置疑。迄至 94 年 9 月 30 日縣府工程施工查核小組現場查核時始對○○公司是否具備建築物監造人資格提出質疑，同年 10 月 3 日○○公司即以該公司組織無建築師為由，函請崁頂鄉公所同意終止合約。崁頂鄉公所雖於同年 10 月 17 日召開協調會議同意與○○公司解約，並於同年 11 月 7 日函請○○公司在鄉公所尚未遴選出新監造單位前不准動工，並同意不計工期，○○公司則於同年 11 月 10 日檢附停工報告書函報（自 94 年 10 月 17 日起）停工。

(五)再查，崁頂鄉公所與○○公司解約後，並未積極辦理遴選新監造單位事宜，致本案工程長期處於停工狀態，其間○○公司雖於 95 年 2 月 21 日函崁頂鄉公所，因本案並未確實終止全部之契約，且該公司業增加建築專業人員（建築師），要求繼續履約。崁頂鄉公所則遲至同年 8 月 15 日始經續任鄉長鄭○○（任期 95 年 3 月 1 日至 99 年 2 月 28 日）批示：「同意由○○公司繼續履約」，惟並未通知統包商辦理復工，竟任令工程停工迄今。鄭鄉長並因「任內對鄉內老人長期照護中心工程決策猶豫，應作為而不作為，導致下屬貽誤公務」，經縣府以 99 年 10 月 4 日屏府民字第 0990240982 號令「記過 1 次」。

(六)綜上，「崁頂長照中心」興建計畫工程主體為建築物，崁頂鄉公所辦理「委託專案管理廠商」招標公告，對於廠商資格條件竟未明訂技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物監造工作，致未具備建築師編制之廠商得以評選為優勝廠商，且該廠商未善盡專案管理職責，崁頂鄉公所亦未及時要求補正改善，肇致解約停工，衍生諸多糾紛，核有疏失；與專案管理廠商解約後，該公所不僅未積極辦理重新遴選事宜，且在原專案管理廠商補聘建築專業人員（建築師），並要求繼續履約後，亦未要求統包商復工，任令

工程長期停工，顯有怠失。

二、崁頂鄉公所辦理「崁頂長照中心」在未審核「設計圖說及預算書」之情形下，即草率給付第一期款；甚至迄辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，致欠缺估驗計價之依據；又該公所辦理第 1 次估驗計價不僅未扣除前期已給付之第一期款，亦未依合約規定以實做數量計價，肇致溢付工程款，均核有疏失。

(一)依專案管理契約第 5 條「契約價金之給付條件」第 1 款第 1 目「分期付款」有關「第三期款」規定：「協助甲方（崁頂鄉公所）對於統包商細部規劃之審查，經甲方審查核定後，機關給付乙方（○○公司）契約價金之 30%」。該目「第四期款」規定：「工程監造部分，依工程估驗實際進度達 40%、80%及工程竣工驗收合格其竣工結算全部資料報請甲方審查核定後，分 3 期各以契約價金之 15%支付。」另統包工程契約第 6 條「契約價金之給付條件」第 2 款「估驗款」規定：「1.廠商完成設計圖說及預算書經專案管理機構及機關審核同意後，支付契約價金之 10%。2.自開工日起，廠商依序完成核定預算書之 20%、40%、60%、80%及 100%時，共估驗計價 5 次。估驗時應由廠商提出估驗明細單，經專案管理機構及機關核符簽認後，給付估驗款之 90%。3.估驗以已實做數量施工完成者為限」。第 8 條「履約期限」第 2 項「乙方（○○公司）應依按左列工作進度進行本統包作業」第 1 款規定：「廠商應……完成細部設計圖說及預算書送專案管理機構及機關審核」。依上開規定，統包商之規劃設計圖說、預算書、工程估驗進度、估驗明細單等除應經專案管理機構審查外，並應經機關審核同意或核符簽認後，始得辦理估驗價金之給付。另統包工程契約第 4 條第 1 款規定：「契約金額總價計 5,658 萬元整（以固定價格給付）」，顯見該統包工程係以總價 5,658 萬元涵括設計及施工諸項費用，其付款方式則依第 6 條第 2 款規定，包含第一期款（契約價金之 10%）及廠商依序完成核定預算書之 20%、40%、60%、80%及 100%時，共計 5 次之估驗計價（以實做數量計價）二大部分。

(二)經查，統包商○○公司於 94 年 1 月 19 日依申請書圖相關改正事

項修正設計圖說及預算書，提送專案管理機構○○公司審查；經○○公司於同年1月26日函復，認為○○公司「已完成本期要求之相關工作，同意依合約第6條第2款相關規定請款」。○○公司遂於同年1月27日檢送第1次計價款發票向崁頂鄉公所請款，案經崁頂鄉公所以同年1月31日函請○○公司先依合約規定，完成設計圖說及預算書經專案管理機構審核同意後再行撥付。嗣○○公司再以同年2月1日函說明設計圖說及預算書已於1月21日經專案管理單位審查完成，崁頂鄉公所即於同年2月4日支付○○營造第一期款565萬8,000元整。惟查，嗣後崁頂鄉公所召開之細部規劃審查會（94年3月16日、3月25日），及94年4月11日、4月21日及5月2日等函均稱本案工程尚無核准之「細部設計圖說及預算書」，甚至迄98年9月辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，顯見該公所並未審核「設計圖說及預算書」，即草率付款，核與前揭契約規定不符，亦導致後續之估驗計價及驗收結算等均失所依據，實有疏失。

(三)次查，○○公司於94年8月5日請領第1次工程估驗款，僅說明工程進度為29.068%，估驗金額為1,644萬6,495元，扣除保留款10%後，可請領1,480萬1,845元，並請退還履約保證金20%（113萬1,600元）；經○○公司於同年12月12日函崁頂鄉公所，建請同意核備，該公所遂於同年15日支付1,480萬1,845元及於同年12月24日退還履約保證金113萬1,600元。惟查，○○公司早於同年7月27日即函知崁頂鄉公所，該公司對○○公司已無約束、監造能力，且該估驗金額實係以「契約價金」之29.068%推算而得，其「計價估驗單」（94年8月10日）所列示之「數量」亦均以各工項之百分比概算，既無施工內容細項，亦無應施作及已施作之數量明細；估驗項目不僅含括早應於前期完成之規劃設計費（196萬元），更未扣除前期已給付之第一期款（565萬8,000元），顯不符統包工程契約第6條第2款第3目「估驗以已實做數量施工完成者為限」之規定，崁頂鄉公所不查，非但未質疑○○公司之審查能力，即率然同意付款，肇致溢付工程款，實屬疏失。

(四)綜上，崁頂鄉公所辦理「崁頂長照中心」在未審核「設計圖說及

預算書」之情形下，即草率給付第一期款；甚至迄辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，致欠缺估驗計價之依據；又該公所辦理第 1 次估驗計價不僅未扣除前期已給付之第一期款，亦未依合約規定以實做數量計價，肇致溢付工程款，均核有疏失。

三、崁頂鄉公所初未落實崁頂長照中心之效益評估，復未積極重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，致工程停工、統包商訴訟求償，迄今支出工程款項將近 3 千萬元（含各項賠償，不包含土地租金及貸款利息），卻僅完成一層牆體結構，顯有疏失。又崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未評估即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當，應儘速改進。

(一)內政部 92 年 8 月 1 日內授中民字第 0920089499 號函復縣府有關「崁頂長照中心」事業計畫書之審核意見如下：「1.截至 92 年 5 月底止，屏東縣老年人口數 9 萬 6,441 人，機構數 50 家，床位數 3,311 床，籌設中的機構有 10 家，提供 1,108 床，每萬老人可供床位數 343 床，已超過每萬老人合理床位數 300 床.....。2.計畫書內.....編列之經費概算表過於籠統.....。3.該事業市場已供過於求，請縣府再審慎評估其需求及妥適性」，顯對於崁頂長照中心之設置計畫多所存疑。惟崁頂鄉公所函復縣府認為該計畫「市場或趨飽和，然後勢猶有可為」，僅將原定 299 床位之計畫下修為 120 床位，興建金額由 7 千萬元調降為 6 千萬元。縣府則以同年 12 月 18 日函再向內政部申貸公共造產基金，並說明「崁頂長照中心」業經該府以 92 年 4 月 17 日第 0920063592 號函准予籌設在案，且該事業計畫符合地方需要，請內政部同意貸款。內政部遂以 93 年 5 月 11 日內授中民字第 0930721171 號函同意如數貸借，並於 93 年 12 月 29 日撥付崁頂鄉公所公共造產基金貸款 6 千萬元整。

(二)經查，崁頂長照中心「貸款計畫申請書」中對於現況之檢討，僅以未來「人口老齡化快速」為主要訴求，並未評估全縣或鄉內老人及安養機構之數量及需求，亦未說明場址附近同質性老人照護中心之營運狀況，且在無相關需求評估準據下，逕採全數收容 120

人進行財政效益評估，預估每年可增加 678 萬 8,700 元之淨收入，及提供就業機會之經濟效益。顯見該計畫效益評估未盡確實，核有未當。

(三)次查，崁頂長照中心 93 年 2 月之貸款計畫申請書原預計興建「地上二層之 RC 建築物」，並於 95 年 1 月完工驗收落成啟用。93 年 12 月修正貸款計畫書，改為「地上一層之 RC 建築物」，雖未明載何時落成啟用，惟 94 年 1 月崁頂鄉公所向內政部申請「94 年度公共造產補助金興辦老人長期照護中心事業計畫書」之「計畫源起（現況分析）」明載：「（五）本中心已於 93 年 12 月 15 日動土興建，預計於 94 年 11 月下旬完工」，可知崁頂長照中心預計於 94 年 11 月下旬完工，至遲應可於 95 年 1 月啟用。惟崁頂長照中心興建計畫因未能確實掌握工程進度，先於 94 年 8 月 30 日申請竣工展期至 95 年 8 月 30 日，再因專案管理廠商未具監造資格而自 94 年 10 月 17 日起停工，復因崁頂鄉公所怠於重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，竟致工程停工延宕迄今，亦肇致統包商訴訟求償，致迄今支出工程款項（含各項賠償）將近 3 千萬元（尚不包含土地租金及貸款利息），竟只完成一層牆體結構，顯有疏失。

(四)另查，對於崁頂長照中心續建與否，內政部曾於 98 年 9 月 24 日函請縣府考量下列變數審慎評估：「（1）工程延宕甚久，原結構物安全問題……。（2）轄區內已有二處雷同照護安養中心，老人照護市場供給是否已達飽和狀態，續建是否產生排擠效應或資源投入扭曲。（3）若未具經濟效益及競爭優勢，恐形成閒置公共設施，屆時善後滋生困擾，且無法順利償還本息，將造成財政負擔。」經縣府於 99 年 9 月 16 日召開研商會議後，崁頂鄉公所於同年 10 月 11 日函復縣府稱：因本案未完建物已具雛型，且已耗資 2 千餘萬元，若不予續建完成，不僅浪費公帑，更難杜悠悠之口，故該所咸認應予續建完成為宜等語。崁頂鄉公所並於 100 年 1 月 21 日函復內政部稱：預計於 100 年 4、5 月間另行發包續建未完工程，100 年 12 月底前竣工等語。內政部則以 100 年 1 月 25 日函縣府略以：「為避免本工程續建完成後，形成另一公共設施閒置或低度

利用，應請該公所擬定照護中心經營管理計畫報核。」嗣本院於100年4月21日詢問崁頂鄉公所林鄉長○○等相關人員，該公所仍稱：決定續建，至於營運評估報告則尚在擬撰中等語。顯見崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未加評估，即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當。

(五)綜上，崁頂長照中心計畫不僅效益評估未盡確實，工程開工後亦未能確實掌握工程進度，嗣因專案管理廠商未具監造資格而停工，復因崁頂鄉公所怠於重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，竟致工程停工延宕迄今，肇致統包商訴訟求償，致迄今支出工程款項（含各項賠償）將近3千萬元（尚不包含土地租金及貸款利息），竟只完成一層牆體結構，均有疏失。又崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未評估即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當，應儘速改進。

四屏東縣政府未確實審核「崁頂鄉老人長期照護中心」之效益，對計畫執行進度嚴重延宕之情事，亦未盡督導之責，予以適時指正，輔導改善，另對崁頂鄉公所續建之決定，又未詳實審核，其督導顯流於形式，核有未當。

(一)按老人福利法第3條規定：「本法所稱主管機關……在縣（市）為縣（市）政府。……權責劃分如下：一、主管機關：主管老人權益保障之規劃、推動及監督等事項。……」另公共造產基金貸款作業要點第9點規定：「鄉（鎮、市）公所申請貸款之公共造產計畫，應由縣政府審核其可行性與貸款償還能力，簽具具體意見後核轉本部，並負責督導其計畫之執行及貸款之償還。」統包實施辦法第8條第1款則規定：「得標廠商之設計應送機關或其指定機構審查後，始得據以施工或供應、安裝。」

(二)經查，縣府於92年7月10日函轉崁頂長照中心事業計畫書向內政部申貸公共造產基金，內政部原認為該事業市場已供過於求，故請縣府再審慎評估其需求及妥適性。縣府雖於同年8月14日函轉內政部意見請崁頂鄉公所再行評估斟酌，惟該公所以本案「市場或趨飽和，然後勢猶有可為」為由，僅將原定299床位之計畫下修為120床位，興建金額由7千萬元調降為6千萬元，縣府即

於同年 12 月 18 日再檢附崁頂長照中心事業計畫書向內政部申貸公共造產基金，並說明該府已於 92 年 4 月 17 日准予籌設在案，內政部始於 93 年 5 月 11 日核准貸款。顯見縣府並未確實依上開公共造產基金貸款作業要點規定確實審核崁頂長照中心之可行性，核有怠忽。

(三)次查，崁頂鄉公所於 93 年 5 月 25 日函請縣府民政局同意以最有利標辦理本案工程，且為有效提昇採購效率，並依採購法第 24 條規定，將設計及施工統合，以統包方式辦理招標；經縣府於同年 6 月 7 日函復同意崁頂鄉公所依採購法相關規定，採統包及最有利標方式辦理。崁頂鄉公所遂於 93 年 9 月 27 日公告統包工程招標，同年 12 月 9 日與○○公司簽訂統包工程契約。○○公司依契約規定，應於 93 年 12 月 15 日報請開工，並限期 95 年 2 月 20 日完工；依 93 年 12 月修正之崁頂長照中心公共造產計畫書所示之「主要工作進度」規定，應於 93 年 12 月「完成細部設計」，且「工程開工至進度 20%」。

(四)惟查，本案工程迄 94 年 3 月 30 日始向縣府申報開工備查，且在相關設計圖說、預算書未經崁頂鄉公所核可的情形下，94 年 5 月 9 日○○公司函知崁頂鄉公所本案已完成基礎工程，94 年 7 月 5 日並自行施作地梁結構混凝土澆置作業，其間專案管理○○公司雖曾函請○○公司於相關資料送審合格前暫勿施工，惟○○公司仍持續施作，顯不合統包實施辦法第 8 條第 1 款相關規定。此期間均未見縣府對於本案計畫之執行或工程之進行有何督導作為，迄至 94 年 9 月 30 日縣府工程施工查核小組辦理現地查核，始發現該工程有「工程數量未確實核算、部分項目溢領、未落實執行品質督導、監造單位嚴重怠忽監造之責任、工程預算書未經主辦機關審查核准，即自行開工，有違正常程序、未按圖施工……」等諸多缺失，並評為 62 分（丙等）。嗣後，縣府工程施工查核小組於同年 12 月 16 日辦理複查（評為丙等（60 分））、95 年 8 月 16 日再前往督導（評為丙等（66 分）），因工程停工中，該查核小組雖建議主辦機關應積極辦理後續復工事宜，惟並無相關輔導改善措施。迄 98 年 9 月 24 日內政部函請縣府考量崁頂長照中心

是否續建，該府始函轉內政部函請崁頂鄉公所研議核處，並於 99 年 9 月 16 日召開研商會議。

(五)綜上，縣府既核准籌設崁頂長照中心，並協助崁頂鄉公所向內政部申貸公共造產基金，自應負責督導其計畫之執行及貸款之償還。惟該府除由工程施工查核小組於 94 年 9 月 30 日起三次派員查核施工品質外，餘均僅限於興建計畫及貸款經費陳轉，對於本案工程計畫執行進度嚴重延宕，卻未適時加以指正，並輔導其改善，顯未盡督導之責。另對該公所續建之決定，亦未確實審核，督導顯流於形式，核有未當。

綜上所述，屏東縣崁頂鄉公所辦理公共造產「崁頂鄉老人長期照護中心」興建計畫，核有「委託專案管理廠商」招標公告未明定廠商資格條件，肇致解約停工，衍生諸多糾紛；與專案管理廠商解約後，未積極辦理重新遴選事宜，亦未要求統包商復工，任令工程長期停工；未審核「設計圖說及預算書」即草率給付第一期款；未依合約規定以實做數量辦理第 1 次估驗計價，肇致溢付工程款；初期未落實效益評估，開工後復未確實掌握工程進度，致工程停工延宕迄今支出工程款項將近 3 千萬元，僅完成一層牆體結構；且對於續建效益及後續之營運管理策略均未評估，決策過程草率等疏失。屏東縣政府未確實審核「崁頂鄉老人長期照護中心」之效益，亦未善盡督導之責；對崁頂鄉公所續建之決定，又未確實審核，其督導顯流於形式，亦有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

84、改制前高雄縣政府審理高雄義大皇冠假日飯店計畫變更案與審理天悅大酒店變更計畫案，適用法規前後矛盾，核有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 9 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 48 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府（99 年 12 月 25 日合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府）

貳、案由：

合併前之高雄縣政府，於 98 年間審理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」業主所申請之「高雄義大皇冠假日飯店開發計畫變更案（店舖集合住宅變更為觀光飯店）」，及「大高雄迪斯奈華城（義大廣場）非都市土地開發變更案」及 99 年間，審理與上開兩變更案情形及性質幾近相同，且變更計畫面積較小之「大高雄迪斯奈華城義大廣場開發計畫天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更計畫案」時，適用法規竟前後矛盾，作成歧異見解。對相同案例，處理方式及適用法規如此歧異，有違行政程序法第 6 條之平等原則及第 8 條有關人民正當合理之信賴保護規定，該府針對此開發計畫範圍內，興建完成已領得「使用執照」且按核准內容使用中之建築物，強令辦理「變更使用」，讓人民合法領得之「使用執照」或「建造執照」，存有不確定核准內容已合法且隨時可能遭公權力撤銷之變動風險，顯已嚴重斷傷政府核准「使用執照」、「建造執照」之處分威信，洵屬違失。

參、事實與理由：

民國（下同）74 年訴外人陳君委任林○○建築師事務所及山地工程顧問有限公司，於原高雄縣（99 年 12 月 25 日與高雄市合併，下同）大樹鄉姑婆寮段 26-1 地號非都市土地、面積約 58 公頃，依當時頒行之山坡地開發建築管理辦法相關規定，申請開發「大高雄狄斯耐（同案文件亦有寫為『迪斯奈』）華城」住宅社區案，經內政部於 75 年 3 月審核同意，原高雄縣政府於 75 年 4 月 14 日公告核准開發許可；訴外人陳君隨後按山坡地開發建築管理辦法規定程序，於 77 年 8 月向原高雄縣政府建管單位領得高縣建局建管字第 10149 號「雜項使用執照」，完成基地整地工程。

本案 4 位陳訴人（均為公司法人）嗣因土地交易買賣，各別取得上揭開發基地內不同範圍土地，並繼受「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城非都市土地住宅社區開發許可案」（即現今義大世界基地所在），且各別就所取得土地範圍，分別向原高雄縣政府申領「建造執照」及竣工後之「使用執照」。

99 年 12 月 24 日原高雄縣政府以府建管字第 0990341882 號函通知本案陳訴人等相關建築行為人，該府主張：原「大高雄迪斯奈華城開發計畫案（今義大世界開發案）」範圍內已領得「建造執照」刻施工中或已建築完成並領得「使用執照」之建築物，因其實設容積樓地板面積已超出法定上限，須限期辦理變更設計或變更使用執照等語，合併後高雄市政府工務局再於 100 年 2 月 14 日以高市工務建字第 1000007822 號函上開本案陳訴人等相關建築行為人，認為受函知相關人未依上開 99 年 12 月 24 日函示要求辦理變更設計，爰依建築法第 58 條規定，要求本案開發許可範圍之（94）高縣建字第 01520-5 號、（97）高縣建字第 00537-2 號、（97）高縣建字第 01170-2 號等 3 張「建造執照」施工中建案，勒令停工。又合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，對陳訴人天悅大酒店股份有限公司（下稱 C 公司）申請之「大高雄迪斯奈華城義大世界開發計畫天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更開發計畫案」，亦遲遲不予核准。

本案 4 位陳訴人分別為前揭遭勒令停工建案之起造人及義大世界

相關開發公司，渠等認為原高雄縣政府及合併後之高雄市政府前揭處分函，涉有違失並嚴重損及權益，遂於 100 年 3 月 3 日檢附陳訴書件向本院委員陳情，為瞭解實情，爰由本院委員申請自動調查，成立本件調查案。陳訴人俟於 100 年 3 月 9 日、3 月 17 日、4 月 20 日、5 月 17 日再補充相關書面陳訴資料，並於 5 月 10 日到院表示陳情意見。

本院為查明案情，於 100 年 4 月 27 日約詢高雄市副市長暨該府都市發展局、經濟發展局、工務局建築管理處、法制局、觀光局等相關業務主管人員，及於同年月日約詢內政部營建署綜合計畫組、建築管理組及該部地政司等相關業務主管人員，經詳閱本案相關書圖函件及法令規定，業調查竣事，認為原高雄縣政府確有違失，爰予糾正，本案調查事實及本院糾正理由臚列如后：

一、合併前之高雄縣政府，於 98 年間審理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」業主所申請之「高雄義大皇冠假日飯店開發計畫變更案（店舖集合住宅變更為觀光飯店）」，及「大高雄迪斯奈華城（義大廣場）非都市土地開發變更案」時，經會簽該府法制處後，認定各該變更均屬「原計畫變更範疇」，遂依非都市土地管制規則第 22 條規定，本於權責予以核准。乃其於 99 年間，審理與上開兩變更案情形及性質幾近相同，且變更計畫面積較小之「大高雄迪斯奈華城義大廣場開發計畫天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更計畫案」時，卻又以內政部營建署 99 年 12 月 21 日營署綜字第 0990083870 號函對變更程序有不同見解為由，遲遲不予核准，置內政部營建署 100 年 1 月 19 日營署綜字第 1002901019 號函協助審閱該案之正面意見於不顧，合併後之高雄市政府亦同。對相同案例，處理方式及適用法規如此歧異，有違行政程序法第 6 條之平等原則及第 8 條有關人民正當合理之信賴保護規定，且實質損害人民之權益，顯有違失。

(一)本案陳訴人 A 公司法人所有基地位於原高雄縣大樹鄉姑婆寮段 26-26 地號等 10 筆土地，面積 3.1419 公頃，該基地屬 75 年 4 月由原高雄縣政府依當時有效之「山坡地開發建築管理辦法」（92 年 3 月修訂為「山坡地建築管理辦法」）核准公告「大高雄狄斯耐華城」非都市土地山坡地住宅社區開發案範圍內，該址土地並於

77年領得「雜項（工程）使用執照」後，由原「山（坡）地保育區」變更編定為「一般農業區丙種建築用地」。陳訴人A公司法人嗣依此「大高雄狄斯耐華城」住宅社區開發許可案申請興建「店舖集合住宅」，並於領得（93）高縣建造字第03775號「建造執照」、完成建築物結構體時，於97年11月向當時高雄縣政府申請將該址基地「店舖集合住宅」變更改用途作為「觀光飯店使用」。案經原高雄縣政府受理後，於98年1月將A公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即現今高雄義大皇冠假日飯店開發計畫）非都市土地開發計畫變更案」（列為原計畫開發項目變更第一案）提交原「高雄縣非都市土地開發專責審議委員會」審議，並作成決議謂：「本案原則上通過。請顧問公司依各委員及單位意見及建議修補正，免再召開第2次會。」初由原高雄縣政府依本次審議委員會決議同意本件變更案。

(二)本案另一陳訴人B公司法人所有基地位於原高雄縣大樹鄉姑婆寮段26-7地號等8筆土地，面積8.2394公頃，亦屬75年4月核准公告「大高雄狄斯耐華城」非都市土地山坡地住宅社區開發案範圍內。於98年1月向當時高雄縣政府提出「大高雄狄斯耐華城商業區使用說明書變更（即現今高雄義大廣場案）」（列為原計畫開發項目變更第二案），經送原「高雄縣非都市土地開發專責審議委員會」審議並作成決議謂：「本案原則上同意，並請顧問公司依各委員建議修補正，完成修補正計畫書內容後送業務單位函報營建署核備。」本件變更案依當次審議委員會決議原則同意，但加列函送內政部營建署核備之程序。

(三)原高雄縣政府乃以98年1月22日府建管字第0980023378號函，針對A公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即高雄義大皇冠假日飯店開發計畫）非都市土地開發計畫變更案」（原計畫開發項目變更第一案）及B公司「大高雄狄斯耐華城商業區使用說明書變更（即高雄義大廣場案）」（原計畫開發項目變更第二案）共二案，函送內政部核備，並於同函文內，就原計畫開發項目變更是否涉及非都市土地「使用分區」及「使用地」變更，併請內政部函釋。

(四)案經內政部營建署 98 年 2 月會商該部地政司，嗣以內政部 98 年 3 月 13 日內授營綜字第 0980801867 號函復原高雄縣政府。內政部於本件函示說明下列事項：

1. 內政部首先說明：原高雄縣政府前開 98 年 1 月 22 日函報兩案，皆屬 75 年由縣府依當時適用之「山坡地開發建築管理辦法」核發許可之「大高雄狄斯耐華城山坡地開發許可」住宅社區案範圍內，倘屬得依非都市土地使用管制規則第 22 條規定申請變更開發計畫，且符合該條第 1 項但書或第 2 項規定者，係委由縣（市）政府審議許可，並無需報請內政部備查等語。內政部於本件復函表明原高雄縣政府所報兩案，若符合非都市土地使用管制規則第 22 條規定事項者，係交由縣府辦理審議許可，無需再層報內政部核准。因此，依相關事實與法令規定，前述兩件變更案之准駁權限是在原高雄縣政府，先予指明。
2. 其次，內政部針對原高雄縣政府 98 年 1 月 22 日函所敘 A 公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即高雄義大皇冠假日飯店開發計畫）非都市土地開發計畫變更案」（變更第一案）部分，縣府該函敘及：依「非都市土地使用管制規則」第 11 條規定，申請開發觀光旅館其土地面積應達 5 公頃以上，變更使用分區為「特定專用區」，並依「非都市土地開發審議作業規範」專編第三編「遊憩設施區」規定辦理，此與本件依「非都市土地使用管制規則」第 6 條「丙種建築用地」容許項目申請變更開發計畫之規定競合等語；又縣府續於 98 年 3 月 3 日函內政部時再補充：本件申請人 A 公司主張於原許可之社區開發計畫部分土地，依「非都市土地使用管制規則」第 6 條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，丙種建築用地得容許「觀光飯店」使用，據此辦理建築物用途變更，變更後使用分區及使用地仍維持原編定「一般農業區丙種建築用地」等情。上開原高雄縣政府來函事項，內政部於本件復函亦表明：須依該部地政司 98 年 2 月 12 日地司十發字第 0980000190 號書函意見辦理。所指內政部地政司函示意見，即謂：
 - (1)有關原核准住宅社區開發計畫之土地，可否依「非都市土地

使用管制規則」第 6 條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定申請作為其他容許使用項目使用乙節，按非都市土地依目的事業主管機關核定之事業計畫編定或變更編定者，應依原核准之興辦事業計畫內容使用及管制，亦即類此依計畫編定或變更編定之土地，其使用方式顯有受限，即需依核定計畫內容使用。本案住宅社區開發計畫擬更改為觀光飯店計畫使用，如經認定非屬計畫內容變更範疇，而係另一新開發案者，則似與非依目的事業主管機關「核定計畫」編定為丙種建築用地者（例如：非經申請開發由目的事業主管機關核定計畫，而係第一次公告編定用地之情形），方得依「非都市土地使用管制規則」第 6 條附表一所列各容許使用項（細）目使用之情形有別。

- (2)如以新申請遊樂設施開發計畫辦理，是否有「非都市土地使用管制規則」第 52 條之 1 規定之面積限制乙節，申請人擬具之興辦事業計畫土地位屬山坡地範圍內者，其面積不得少於 10 公頃，但申請開發遊樂設施之土地面積達 5 公頃以上者，得免受不得少於 10 公頃限制。

依上可知，內政部 98 年 3 月 13 日函復原高雄縣政府時，已針對 A 公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即高雄義大皇冠假日飯店開發計畫）非都市土地開發計畫變更案」（變更第一案）部分，如何適用「非都市土地使用管制規則」相關規定，作出「原則說明」；惟法規適用之「通案原則」，如何涵攝於本件「具體個案」，准駁權限仍在原高雄縣政府。

3. 又針對原高雄縣政府函敘 B 公司「大高雄狄斯耐華城商業區使用說明書變更（高雄義大廣場案）」（變更第二案）部分，內政部表示：變更開發計畫案應就變更部分依申請當時法規辦理審議，是本案涉原核准開發許可內容之商業及住宅使用面積及位置調整，應依現行「非都市土地使用管制規則」第 22 條規定申請變更開發計畫，另因本案原係由縣府許可案件，其變更計畫依該條第 2 項規定得委由縣府參照現行非都市土地開發審議作業規範相關內容審議許可。可知，B 公司「大高雄狄斯耐華

城商業區使用說明書變更（高雄義大廣場案）」（變更第二案）部分，准駁權限亦在原高雄縣政府。

(五)原高雄縣政府收受上揭內政部 98 年 3 月 13 日函復後，於同年月 20 日由當時該府建設處簽擬意見陳報縣長核示。

1.簽陳說明事項，略謂：1、內政部復函請縣府依該部地政司函示意見辦理，經歸納為二點，（1）原核准住宅社區開發計畫土地，應依原核准之興辦事業計畫內容使用及管制，似非得依「非都市土地管制規則」第 6 條附表一所列各容許使用項（細）目使用、（2）本案住宅社區擬更改為觀光飯店計畫使用，應認定是否屬計畫內容變更範疇，如經認定非屬計畫內容變更範疇，則係另一開發計畫案，應依新開發案申請之，反之，若經認定屬原計畫內容變更範疇，則依非都市土地管制規則第 22 條規定辦理。2、本案申請土地面積 3.1491 公頃，已依原核准開發計畫內容，申請核准興建店舖住宅，並領有建造執照，且申請變更計畫前之進度為結構體已興建完成，符合已依核准興辦事業計畫內容使用，今申請人依非都市土地管制規則第 22 條申請開發計畫變更，擬增列觀光飯店用途，且於本開發計畫變更核准後，將原領得建照建築物用途申請變更為觀光飯店，本案經提送縣環評委員會審查通過，並經縣非都市土地開發專責審議小組於 98 年 1 月審議完成，惟申請人原係主張本案以「非都市土地管制規則」第 6 條附表一之丙種建築用地容許為「觀光飯店」為由，申請變更開發計畫與內政部地政司函示似有未合等情。並簽擬甲、乙兩案，甲案為「本案經查現行區域計畫法等相關法規並無明文規定應視為新案申請，依內政部地政司函示，擬認定申請人申請開發計畫變更案屬原計畫變更範疇，請申請人於原審核通過之核定稿初稿修正後送本案原專責小組審議委員確認後，縣府依規定核准其開發計畫許可之變更，並辦理後續作業事宜」、乙案則稱「依內政部地政司函示擬逕認定非屬開發計畫內容變更範疇，視為一新開發案，請申請人依非都市土地管制規則第 11 條規定辦理開發許可」。

2.經會簽當時縣府法制處意見謂：「1、本簽陳擬辦意見乙案，與

內政部及內政部地政司函釋意旨有所偏差（偏於視為一新開發案，尚非全文評估）而無法完結此案。2、擬辦意見甲案部分，本件開發計畫案既經中央目的事業主管機關交通部觀光局函復允予增列『觀光飯店』用途，且已通過環境影響評估，送審查委員審議通過，是採甲案較能解決問題。」

3.全案經時任高雄縣長核示：「採甲案」。

亦即 98 年 3 月 20 日經業務主管單位會簽法制單位意見後，由縣長核示：申請人 A 公司法人申請「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即高雄義大皇冠假日飯店開發計畫）」開發計畫變更案，「屬原計畫變更範疇」，核准變更原「大高雄狄斯耐華城」住宅社區案開發計畫許可使用項目，直接增列容許作為「觀光飯店」用途使用。

(六)依據前開簽陳核示，原高雄縣政府於 98 年 5 月 8 日核定同意「高雄義大皇冠假日飯店開發計畫案（店舖集合住宅變更觀光飯店）」（變更第一案），面積 3.1491 公頃；並依上述相同程序，簽陳時任高雄縣長核示比照上開處理方式於 98 年 12 月 10 日核定同意「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城（高雄義大廣場）案」（變更第二案），面積 8.2394 公頃。因此，內政部於 98 年 3 月 13 日函原高雄縣政府時，已針對 A 公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店」，如何適用「非都市土地使用管制規則」相關規定，援引該部地政司見解，作成「原則說明」，本件復函並經原高雄縣政府之業務主管單位會商法制單位表示法律意見，將法令適用涵攝於本件「具體個案」後，由時任縣長依權責核准同意，採認本案「屬原計畫變更範疇」，核准變更原「大高雄狄斯耐華城」住宅社區案開發計畫許可使用項目，直接增列容許作為「觀光飯店」用途使用之法律見解，且依「非都市土地管制規則」第 22 條規定與內政部上揭函示，本件具體個案之准駁權限在原高雄縣政府，既經該府 98 年 5 月核定同意，已屬確定之許可處分。

(七)99 年 10 月 7 日 A 公司法人循前例再向原高雄縣政府申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（即現今高雄天悅二館）」大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城非都市土地開發計畫書變更案，本次變更基地

位於前高雄縣大樹鄉姑婆寮段 26-308 地號等 4 筆土地，面積 0.8234 公頃。但此次申請變更案，卻遭原高雄縣政府以 99 年 10 月 20 日府建管字第 0990260463 號函，以本件申請案不符「非都市土地審議作業規範」相關規定，尚需補正書件資料為由，予以退件；本退件函並副知內政部營建署。惟縣府於此退件函中，另加引內政部營建署 98 年 9 月 8 日營署綜字第 0980058912 號函說明：「原開發計畫中之店舖集合住宅使用項目無核准作觀光飯店使用，後經貴府依非都市土地使用管制規則第 22 條規定許可變更開發計畫，『應非屬』所謂原開發計畫內容『增列用途』」等語，但僅止於引述內政部營建署前述函文，未向申請人 A 公司法人闡明本件變更開發計畫程序與該府前述 98 年 5 月已核定「店舖集合住宅變更觀光飯店」案例，兩者准駁條件究竟有無差異？

(八)99 年 10 月 25 日前開「店舖集合住宅變更為一般飯店(天悅二館)」大高雄狄斯耐(迪斯奈)華城非都市土地開發計畫書變更案，申請人由原 A 公司法人變更為本案另一陳訴人 C 公司法人，重新向原高雄縣政府提出變更開發計畫申請。

1. 內政部營建署於收受縣府上揭 99 年 10 月 20 日函副本後，以 99 年 10 月 29 日營署綜字第 0990072078 號函縣府，表示：有關（原申請人）A 公司法人「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）」（非都市土地開發計畫書變更）案，若涉及原核准店舖集合住宅社區開發計畫變更，其變更部分除應依非都市土地開發審議作業規範辦理變更開發計畫審議外，請參照內政部 98 年 3 月 13 日內授營綜字第 0980801867 號函復縣府及隨函檢附之內政部地政司 98 年 2 月 12 日地司十發字第 0980000190 號書函意旨，「應依非都市土地使用管制規則相關規定辦理使用分區、使用地變更編定，並需取得變更後之目的事業主管機關（觀光主管機關）同意」。內政部於此次復函，再重述該部 98 年 3 月 13 日前已函示法令適用之意見，但用語趨於明確要求：若涉及原核准店舖集合住宅社區開發計畫變更，變更部分應辦理使用分區、使用地變更編定，並需取得變更後之目的事業主管機關同意。

2. 原高雄縣政府針對內政部營建署前揭 99 年 10 月 29 日函，更以同年 11 月 23 日府建管字第 0990281319 號函向該署查詢，該府表示：本次「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）」申請變更案，土地面積僅 0.8234 公頃，未達非都市土地使用管制規則第 11 條第 1 項第 3 款規定應變更使用分區規模（申請開發遊憩設施之土地面積達 5 公頃以上），得否依非都市土地使用管制規則第 30 條第 3 項規定（興辦事業計畫達第 11 條規模，足以影響原土地使用分區劃定目的者）之反面解釋，免準用有關土地變更規定程序辦理等語。惟原高雄縣政府於本件函詢中，卻未向內政部確認該部 98 年 3 月 13 日函所作成法令適用原則，經由縣府之業務主管單位會商法制單位後，由時任縣長依權責已於 98 年核定同意，以採認「屬原計畫變更範疇，直接增列容許作為觀光飯店用途使用」之法律見解，與本次內政部營建署 99 年 10 月 29 日函同樣援引該部 98 年 3 月 13 日函法律適用原則，經函攝於具體個案後，卻有明顯歧異，存在此項主要適法爭點應如何處理？原高雄縣政府行政舉措，明顯失焦。
3. 嗣於 99 年 12 月 21 日由縣長主持召開原「高雄縣非都市土地開發計畫審查會」，審查 C 公司法人申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）案」，縣府業務主管單位說明略謂：已於 99 年 11 月 23 日函詢內政部營建署，經簽請縣長 99 年 12 月 7 日核示，先援例認定申請人提出開發計畫變更案屬 75 年所核定「大高雄迪斯奈華城開發案」原計畫變更範疇，辦理本次天悅二館土地變更開發計畫之審議，惟若內政部營建署函示「不得依非都市土地使用管制規則第 30 條第 3 項規定之反面解釋」，則仍請申請人依內政部函釋意旨辦理後續事宜等語。經作成會議結論：「確認委員意見修正無誤後，同意通過」。該府以「援例認定」本件申請變更案為此次委員會審議基礎，即是援引 98 年 5 月核定同意 A 公司「店舖集合住宅變更為觀光飯店（即高雄義大皇冠假日飯店）」之法令適用模式，但加註仍須待內政部營建署函釋意見，惟依前揭分析可知，原高雄縣政府於函詢中，始終未向內政部確認該部 98 年 3 月 13 日函法

律適用原則，已經縣府涵攝於具體個案後，於 98 年 5 月確定許可「店舖集合住宅變更為觀光飯店」之法令適用，採認以「直接增列容許作為觀光飯店用途使用」模式，此項主要適法爭點，原高雄縣政府始終未曾向內政部營建署函詢，該署如何答復？本件 C 公司申請案又怎可能依憑內政部營建署之答復？更顯原高雄縣政府審理 C 公司法人申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）案」之相關行政舉措，除失焦外，存在刻意隱瞞前案涉有違法許可處分疑慮情形，且以「援引前已核准案例認定」為審議基礎，在相同申請條件下，申請人無可能自認申請變更案不會通過，否則何需耗費成本提出申請？已生行政程序法明文揭示「信賴保護」之情事，原高雄縣政府非可諉以無可依憑之內政部函釋（既未曾查詢主要爭點，該部如何予以函復？）卸責。

4. 內政部營建署於 99 年 12 月會商該部地政司後，以 99 年 12 月 21 日營署綜字第 0990083870 號函復原高雄縣政府，函示意見略謂：本案天悅二館一般飯店，因非屬原「大高雄狄斯奈華城」住宅社區開發案許可使用項目且已涉及原核准事業計畫變更，除應先辦理變更大高雄狄斯奈華城住宅社區開發計畫（剔除重複規劃範圍）外，申請開發面積規模亦應符合相關規定，始得以新案申請開發等語。嗣再以 100 年 1 月 19 日營署綜字第 1002901019 號函合併後高雄市政府，說明略謂：本案屬依法令委辦市府審議許可，原高雄縣政府 99 年 12 月 21 日會議審查同意之天悅二館面積 0.8234 公頃、前縣府 98 年 5 月 8 日核定「店舖集合住宅變更為觀光飯店」面積 3.1491 公頃及 98 年 12 月 10 日核定「大高雄狄斯奈華城（義大廣場）」面積 8.2394 公頃等 3 案，均位於前高雄縣政府許可之「大高雄狄斯奈華城」開發計畫範圍內，作為觀光旅館（飯店）、遊樂區及購物廣場等遊憩設施使用，上開使用項目雖非屬前高雄縣政府 75 年 4 月 14 日公告核准「大高雄狄斯奈華城」許可使用內容，惟因基地區位緊臨，面積合計 12.2119 公頃，係由原高雄縣政府審查同意，本案已委辦市府審議許可，請市府將上開 3 案計畫整合納入，

依法本於權責核定並按市府核定後計畫內容使用等語。但合併後之高雄市政府卻仍無視內政部營建署對此案如此具體之協助審查意見，遲遲不予核准，難謂無違失。

5. 合併後高雄市政府依據前揭內政部營建署 99 年 12 月 21 日復函，先後於 100 年 2 月 17 日及同年 3 月 9 日召開「高雄市非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組審查會議」及「研商義大世界開發計畫內天悅二館非都市土地開發計畫變更案相關事宜會議」，惟認本案尚有法令層面、行政程序及環境監測等事項需討論，尚未核准本案申請人即陳訴人 C 公司法人申請原開發計畫變更案，遂引發陳訴人指摘原高雄縣政府及合併後高雄市政府嚴重侵害渠權益等情。

(九)綜上可知：

1. 內政部於 98 年 3 月 13 日函原高雄縣政府時，已針對非都市土地開發計畫「店舖集合住宅變更為觀光飯店」，如何適用「非都市土地使用管制規則」相關規定，援引該部地政司見解，作成「原則說明」，本件復函並經原高雄縣政府之「業務主管單位」會商「法制單位」表示法律意見，將法令適用涵攝於「具體個案」後，由時任縣長依權責核准同意，採認以「屬原計畫變更範疇，核准變更原開發計畫許可使用項目，直接增列容許作為觀光飯店用途使用」之法律見解，且依「非都市土地管制規則」第 22 條規定與內政部上揭函示，此類具體個案之准駁權限在原高雄縣政府，案經縣府核定同意後，已屬確定之許可處分。
2. 99 年 12 月本案陳訴人 C 公司以相同條件向原高雄縣政府申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）案」，經業務主管機關簽請時任縣長核示後，以「援引上開案例認定」模式，提送原「高雄縣非都市土地開發計畫審查會」，但加註已函請內政部營建署函釋法令見解，如該署有不同意見，依該署函釋辦理。
3. 惟經稽核原高雄縣政府前述所指已函請內政部營建署釋示之去文內容，縣府於函詢中，始終未向內政部營建署確認將法令規

定涵攝於具體個案後，該府採認以「於原核准使用分區及使用地直接增列容許作為觀光飯店用途使用」模式，且已曾作成核定許可處分，此與該署後續若干函釋認為「需先辦理變更使用分區及使用地，不得逕予增列容許用途」之法律見解，兩者有明顯歧異，此項法規適用之主要爭點，原高雄縣政府始終未曾向內政部營建署函詢，既未曾函詢，該署要如何予以答復？該署無可能針對本案法規適用主要爭點答復，縣府又如何能託詞向申請人C公司表示將依據該署函釋辦理？突顯原高雄縣政府審理C公司申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）案」之相關行政舉措，明顯失焦，並存在刻意隱瞞前案涉有違法許可處分疑慮之情形，且原高雄縣政府以「援引前已核准案例認定」為委員會審議基礎，在相同申請條件已有核准案例事實且核准權限係在原高雄縣政府無需再送內政部營建署核備之情況下，申請人無可能耗費成本提出申請並籌備營建事宜又自認該變更開發案將來會因內政部營建署法令適用不同函釋意見而遭否准，故已生行政程序法明文揭示「信賴保護」之情事，原高雄縣政府非可諉以無可依憑之內政部函釋（既未曾查詢法令適用主要爭點，該部無法函復）卸責。

4. 按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇；行政行為，應以誠實信用方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。行政程序法第6條及第8條分別定有明文。原高雄縣政府針對C公司申請「店舖集合住宅變更為一般飯店（天悅二館）案」之相關行政舉措，於法規適用涵攝於具體個案時前後自相矛盾，函請內政部營建署釋示時涉有刻意隱瞞已曾作成核定許可處分之事實，違反行政程序法第8條，減損人民對政府機關行政行為合理正當之信賴，且實質損害人民既得權益，合併後高雄市政府概括承受原高雄縣政府本件具體個案違失責任，應迅予檢討改正，確實保障人民權益。

二、「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」係於民國七十五年依「山坡地開發建築管理辦法」向主管機關申請開發許可而獲核准，各該土地並因此而登記其使用地類別編定為「丙種建築用地」。當時之法令並

無容積限制之規定。則該開發案之各項建物依內政部 87 年 10 月 9 日台內營字第 8772997 號函釋意旨，並無容積率之適用或限制之問題，自亦無「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」之情事可言。合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，以該開發案各建物「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」為由，要求已領得建造執照及使用執照之業主變更設計及變更使用執照，並進而對部分建案勒令停工。適用法規明顯有違失，且嚴重違反人民之信賴保護原則。

(一)原高雄縣政府依據「建築法」第 34 條第 1 項、「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」第 6 點、「行政程序法」第 16 條等規定，委託原高雄縣建築師公會辦理轄內「建造執照」抽查作業。於 99 年 11 月 2 日至 5 日期間，辦理同年 5 月及 8 月「建造執照案件」抽查，經抽查發現，99 年 8 月 27 日核准由林○○建築師設計之「義大世界天悅飯店(94)高縣建造字第 0152 號建造執照第 5 次變更設計案(第 0152-5 號)」，關於地下層停車空間免計入容積樓地板面積部分，有計算疑義。縣府爰依上開抽查作業要點第 8 點規定，於 99 年 11 月 10 日函請設計建築師林○○辦理變更設計改正或說明，但設計建築師林○○於同年 12 月 22 日起數次函復異議，主張略謂：本案原開發計畫係於 75 年 4 月公告核准，當時適用之「非都市土地使用管制規則」丙種建築用地僅有建蔽率規定，尚無容積率規定等情。縣府乃於 99 年 11 月 29 日邀集原高雄縣、市建築公會召開復核會議，會議結論仍請本案辦理變更設計，但設計建築師持續有不同主張，縣府亦將相關法令爭議函請內政部營建署釋示。原高雄縣政府並於 99 年 11 月 15 日，再重點抽查該府 99 年 9 月 6 日核准同由林○○建築師設計之「義大世界萬里長城店舖住宅(97)高縣建造字第 537 號建造執照第 2 次變更設計案(第 537-2 號)」，縣府認為抽查結果亦有停車空間免計入容積樓地板面積計算疑義，遂於 99 年 12 月 1 日函請設計建築師林○○辦理變更設計改正，且要求未依規定辦理變更設計核准前，不得申領使用執照，但設計建築師仍持續有相異主張。

(二)原高雄縣政府遂針對「大高雄狄斯耐(迪斯奈)華城開發計畫(義

大世界)」範圍內，屬較大規模之建築執照展開清查，檢查結果該府認為建築物實設容積樓地板面積存有超過法定最大容積樓地板面積疑慮者，共 8 件，包括：

1. 興建完成已領得「使用執照」者，有 5 件，分別為：

(1) 案名：Mall 義大廣場、建造執照號碼：(95) 435 號建照、使用執照號碼：(99) 169 號使照、基地面積：37,343 m²、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6 及 1F、停車空間不計入容積面積：112,240 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：81,077.11 m²。

(2) 案名：皇冠酒店、建造執照號碼：(93) 3775 號建照、使用執照號碼：(98) 1025 號使照、基地面積：31,491 m²、起造人：A 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B3 及 1F~3F、停車空間不計入容積面積：75,080 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：52,366.26 m²。

(3) 案名：劇場希臘館、建造執照號碼：(97) 767 號建照、使用執照號碼：(99) 694 號使照、基地面積：17,484.04 m²、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B2~B4、停車空間不計入容積面積：5,360 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：4,576.62 m²。

(4) 案名：U 型室內遊樂館、建造執照號碼：(95) 385 號建照、使用執照號碼：(99) 683 號使照、基地面積：13,756.58 m²、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B4、停車空間不計入容積面積：17,004 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：12,103.86 m²。

(5) 案名：歐商二期（31 戶）、建造執照號碼：(97) 113 號建照、使用執照號碼：(99) 1303 號使照、基地面積：5,551 m²、起造人：A 公司、設計人：許○○、停車空間位置：地下 B1~B2、停車空間不計入容積面積：5,840 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：4,045.52 m²。

2. 領得「建造執照」施工中者，共 3 件，包括：

(1) 案名：天悅飯店、建造執照號碼：(94) 1520-5 號建照、基

地面積：18,299 m²、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6 及 1F、停車空間不計入容積面積：51,913.58 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：31,475 m²。

(2)案名：萬里長城、建造執照號碼：(97)537-2 號建照、基地面積：27,865.03 m²、起造人：A 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6、停車空間不計入容積面積：61,320 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：41325.74 m²。

(3)案名：主題餐館（32 戶）、建造執照號碼：(97)1170-2 號建照、基地面積：11,219.48 m²、起造人：D 公司（亦為本案陳訴人）、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B2、停車空間不計入容積面積：11,546.06 m²、實際設置停車空間之面積（依概要表）：7,211.19 m²。

(三)原高雄縣政府將上揭清查結果，以 99 年 12 月 24 日府建管字第 0990341882 號函四位起造人即本案陳訴人與設計建築師，並函示限期辦理變更設計或變更使用執照，該府說明略謂：「…（一）領有建造執照刻施工中且尚未領得使用執照案件：經查，旨揭案件已施作部分尚未達到法定容積率之樓地板面積上限值，為避免繼續施工可能造成日後無法符合法令規定之情形，請於文到 15 日內依『高雄縣落實建造執照及雜項執照簽證制度執行要點』第 6 點及『高雄縣建築物增設停車空間鼓勵要點』規定申請變更設計，重新核算可建築之樓地板面積，且在申請變更設計經本府核准前，未達到法定容積率之樓地板面積上限範圍內工程部分可繼續施作；另尚未施作其超過法定容積率之樓地板面積上限範圍之工程部分，應不得施作並申領使用執照…（二）已興建完成並領得使用執照之案件：為避免…撤銷或更正原使用執照，致超額樓地板面積形同違建遭到拆除…於文到 30 日內依『建築物使用類組及變更使用辦法』第 8 條規定…申請變更使用執照…」等語。但起造人與設計建築師並未依上開函示期限辦理變更設計，且持續表示異議；合併後高雄市政府嗣以 100 年 2 月 14 日高市工務建字第 1000007822 號函相關起造人與設計建築師，依建築法第 58 條

規定，勒令「(94)高縣建字第1520-5號天悅飯店建造執照」、「(97)高縣建造字第537-2號萬里長城建造執照」、「(97)高縣建造字第1170-2號主題餐館建造執照」等施工中建案停工。針對原高雄縣政府與合併後高雄市政府上揭函示，勒令施工中建築物停工辦理變更設計及要求已領得使用執照建築物辦理變更使用等情，受通知起造人及使造領得人均認為嚴重損害權益，持續向本院陳情，尋求救濟。

(四)按「行政程序法」第16條規定，行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理，及依「建築法」第34條規定，直轄市、縣市主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。規定項目及收費標準，由內政部定之。

1. 依上法律規定，而有所謂建築管理「行政與技術分立」之主張，內政部因而訂有「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」，作為各縣市建築主管機關實施建築管理「行政與技術分立」作業依據，且經由內政部之決定，而就「建造執照」之審查，區分出「規定項目」與「其餘（簽證）項目」，故所謂應由建管機關實施審查之「（建造執照）規定項目」範圍，係可經由內政部之調整而變動。
2. 而所謂建築管理「行政與技術分立」制度，其適用對象為已核發「建造執照」且施工中建築物，設計建築師技術簽證部分由建管機關按抽查作業規定實施抽查，但抽查作業不及於已核發「使用執照」之建築物，須先予指明。
3. 原高雄縣政府針對「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城開發計畫（義大世界）」範圍內，興建完成已領得「使用執照」且按縣府核准內容使用中之建築物實施「清查」（實際上僅清查較大規模建物，應屬「抽查」之行政行為），該府此項對合法領得「使用執照」且按核准用途使用中之建築物逕予「抽查」行為，已無適法依據，且更以99年12月24日府建管字第0990341882號函，強令5件合法領得「使用執照」且按核准用途使用中之建築物必須辦理「變更使用」，否則將予以撤銷使照、論以違

章建築，原高雄縣政府此項行政行為，竟讓人民合法領得之「使用執照」，存有不確定核准內容已合法且隨時可能遭公權力撤銷之變動風險，顯已嚴重斷傷政府核准「使用執照」之處分威信，該府亦未按行政程序法第 7 條、第 117 條、第 120 條等規定，審酌違法授益處分之撤銷，除對人民財產權造成損害外，政府尚需耗費公帑補償人民損失，且違法授益處分之撤銷需受信賴保護原則之拘束，公權力機關尚非得僅因認原處分違法即逕予撤銷。爰此，原高雄縣政府 99 年 12 月 24 日府建管字第 0990341882 號函，強令 5 件合法領得「使用執照」建築物辦理變更使用，顯屬違失。

(五)原高雄縣政府及合併後高雄市政府以按「行政及技術分立」、「技術部分由設計建築師簽證負責」、「簽證抽查作業相關規定」等為由，以 99 年 12 月 24 日府建管字第 0990341882 號函及 100 年 2 月 14 日高市工務建字第 1000007822 號函勒令 3 件建造執照需停工辦理變更設計。

1. 惟「建造執照」係以縣市主管建築機關之名義核准，簽證建築師、協審建築師公會形同主管建築機關之行政助手，無權准駁。因此，主管建築機關核准建造執照後，得否逕行主張存在建造執照發照前、審查期間之瑕疵，例如：容積計算錯誤問題等，屬簽證建築師完全責任，與發照唯一名義及唯一有准駁權限之主管建築機關無涉，並將此類存在於建造執照發照前、審查期間之瑕疵，嗣後因而衍生核准建造執照授益處分具違法爭議之不利益，均歸由起造人承擔，是否適法正當，並非當然無疑。
2. 且按行政程序法明文規定：行政行為應受一般法律原則拘束、需符合比例原則、應保護人民正當合理信賴、就該管程序應於當事人有利不利一律注意、行使裁量不得逾越法定裁量範圍。
 - (1)本案遭勒令停工之 3 張建造執照，均位於 75 年 4 月公告核准「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城開發計畫（義大世界）」範圍內，該計畫核准當時應適用之「非都市土地使用管制規則」丙種建築用地尚無容積管制規定，且屬修訂前「山坡地開發建築管理辦法」時期，據以核准「開發許可」案件（92 年 3

月修訂為「山坡地建築管理辦法」，刪除「開發許可」相關規定）。

- (2)內政部營建署 87 年 10 月 9 日台內營字第 8772997 號函曾闡明略為：「依據山坡地開發建築管理辦法等規定非都市土地山坡地申請開發建築程序分別為開發許可、雜項執照及建造執照…有關區域計畫原擬定機關審議同意之開發計畫與直轄市、縣（市）主管建築機關同意之開發許可、雜項執照及建造執照應為整體程序而且具有連續之特性，不宜視為各別獨立之聲請許可行為。…『非都市土地使用管制規則』…修正前，既經區域計畫原擬定機關審議同意其開發計畫者，開發者向直轄市、縣（市）政府申請開發許可、雜項執照、建造執照時，其容積率得按原核准開發計畫內容辦理。」，並按中央法規標準法第 18 條，各機關受理人民聲請許可案件適用法規，應考量最有利（從優原則）當事人之法規。
- (3)依上分析且基於憲法第 15 條人民之財產權應予保障、憲法第 23 條對人民財產權之限制受「法律保留原則」拘束，及前揭行政程序法明文規定事項，本案 3 件遭勒令停工之「建造執照」，與 75 年核准本案開發計畫時尚無容積管制規定，兩者之關連性與行為連續性，於本件「具體個案」應如何適用容積管制規定，即需更審慎推敲，避免僅因不同行政機關於不同時期對法令見解歧異而作成不同處分，卻實質損害人民財產權，且應再衡酌建築法第 33 條明文要求「建造執照」之審查，倘若無法律明文禁止或限制，合格者「即」發給執照，係以許可為原則、禁止為例外。本案 3 件遭勒令停工之建案，依起造人之認知，人民無需辨明何謂簽證制度、何謂行政技術分立，人民係依建築法令向建管機關申請建築許可，至於建管機關於許可程序中如何審查及審查至何種程度方得核准建造執照，係屬行政部門內部規定，一旦核准發照，對於起造人而言僅需按核准圖說施工即可於竣工後適法領得使用執照，起造人為一般人民，無法理解已按規定經建管機關核准領得建造執照興建中之案件，為何會突然出現所謂「被抽查

到」因而不確定建物已核准設計內容是否屬合法範圍之變動風險，違反行政程序法第 5 條行政行為明確性之要求。

(六)本案陳情人即起造人依上法律見解主張按原核准開發計畫不適用容積管制且開發許可與建造執照間具行為連續性，應一體考量，而聲請得按已合法領得「建造執照」原核准圖說繼續施工，依原核准圖說內容竣工申請「使用執照」，以保障人民對建造執照許可處分之合理信賴，即非無據。合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府均無視陳情人之上述主張，按行政程序法第 9 條應注意對當事人有利情形，及同法第 7 條比例原則、第 117 條信賴保護原則之規定，強令拆除建物部分結構及衍生行政程序法第 120 條公帑損失補償問題，合併後之高雄市政府均未能縝密審酌，難謂無違失，針對本案該府應迅以適當處理、弭平紛爭，避免久懸不決，保障人民權益。

綜上所述，本件合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府之行政行為，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭高雄市政府確實檢討改善見復。

註：尚未結案

85、高捷紅橘線原核定高雄市政府自辦，遽改 BOT 辦理；交通部高估自償率；工程會作成爭議性函釋；勞委會未善盡外勞管理，均有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 14 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 4 屆第 35 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院暨所屬公共工程委員會、勞工委員會、交通部、高雄市政府

貳、案由：

高雄都會區大眾捷運系統紅橘線建設，行政院八十四年間原核定由高雄市政府自辦，詎三年後遽改弦易轍，兩度函促該府改採民間參與（BOT）方式辦理，決策過程草率且監督不力；交通部為迎合政策推動，高估自償率且督促高雄市政府據以推動，導致後續營運虧損窘況；行政院公共工程委員會對於 BOT 政府投資部分併交民間投資人辦理之適法疑義，未衡酌個案實情並邀集權責機關審慎研商，即草率作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋；高雄市政府恣憑曲解上開函釋，將政府出資千億元之採購幻化為政府投資，由投資人獨攬且不受政府採購法監督，且該府後續核議政府投資額度，以及興建營運合約之議定、簽約及履約監督等過程，亦有諸多缺失；行政院勞工委員會違背法定程序，公告停止重大工程引進外籍勞工於前，嗣為應本案投資人所請，復補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，且未善盡外勞管理查察監督職責，致生剝削牟利、苛刻管理等侵害外

勞人權之不法情事，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於八十四年八月間，行政院核定「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設」(下稱高捷紅橘線建設)財務計畫，總經費新臺幣(下同)一千九百五十二億元，自償率百分之十一。嗣鑑於臺北捷運木柵線興建期間發生諸多事故，而高捷紅橘線規劃初期也產生諸多爭議，爰高雄市議會全數刪除高捷工程八十五、八十六年度歲出預算，迨八十七年度恢復高捷工程預算，適逢高速鐵路及桃園機場捷運等正大力推動宣揚 BOT (Build-Operate-Transfer, 興建-營運-移轉)，故要求檢討高捷工程改採 BOT 之可行性，且行政院亦於八十七年六月十七日及同年八月二十五日兩度函囑高雄市政府「儘量以 BOT 方式辦理」，該府爰於同年九月十一日函復行政院：遵照指示改採民間參與 (BOT) 方式推動辦理。

八十八年二月一日，高雄市政府公告「徵求民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」(下稱高捷 BOT 案)，並依獎勵民間參與交通建設條例(下稱獎參條例)第三十七條規定成立甄審委員會負責評審作業，同年五月二十六日召開第二次甄審委員會議評定高雄捷運股份有限公司(下稱高捷公司)籌備處等三家廠商均入圍申請人，八十九年五月十日召開第五次甄審委員會議，評定高捷公司籌備處為最優申請人。惟因高捷公司籌備處所提報價文件要求政府投資額度一千零四十七億七千萬元，超出甄審委員會原評定之政府投資額度九百三十六億九千六百萬元，差額約一百一十億元部分，依第三次甄審委員會決議及申請須知規定，納入權利金機制並經議約討論確定後，雙方於九十年一月十二日正式簽訂興建營運合約，同年十月三十日正式動工興建。嗣高捷公司以國內勞工徵才不足為由，於九十二年九月二十四日向行政院勞工委員會(下稱勞委會)申請引進外籍勞工(下稱外勞)，經勞委會於同年十二月三日同意該公司以「雇主」身分辦理申請引進外勞，核准聘任外勞人數上限為二千六百八十八人。詎九十四年八月二十一日晚間九時許，高捷公司岡山北機廠宿舍約三百名泰國籍勞工，因不堪長期惡劣之勞動條件與苛刻管理，爆發集體抗爭衝突

事件，損及我國保障外勞人權之國際形象。

案經本院現場履勘及調閱卷證資料，並約詢交通部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、勞委會、高雄市政府等相關機關及高捷公司人員到院，鑑於案情涉及層面既深且廣，為期調查報告深入周詳，爰就「決策評估及監督防弊效能」、「興建營運合約擬議及簽訂過程」、「外勞僱用及暴動處理過程」等要旨，分立三案進行調查，前已陸續調查竣事，並分別提請交通及採購等相關委員會審查決議「併入總案處理」；至人員違失部分，亦經本院於一〇一年一月十一日審議通過，彈劾高雄市政府捷運工程局（下稱高雄市捷運局）前局長周禮良並移付懲戒在案。茲就相關調查意見臚列如後：

一、「高捷紅橘線建設」行政院八十四年間原已核定一千九百五十二億元由高雄市政府辦理，詎三年後貿然改弦易轍，兩度函促高雄市政府改採民間參與（BOT）方式辦理，該府藉以將原核定自辦興建之財務計畫，規劃成政府投資金額高逾八成之高捷 BOT 案逕自公告招商，行政院猶束手無策，其決策草率且監督不力，為公共建設 BOT 立下不良示例，洵難辭其咎

(一)按「獎參條例」立法意旨，係為配合六年國建計畫中交通建設與發展之迫切需要，解決所需龐大資金短絀問題，以突破當時困境，行政院八十二年六月三日函送該條例草案予立法院審議時說明綦詳。又依行政院函訂「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定，機關辦理民間參與公共建設前，應辦理可行性研究、先期規劃及必要之前置作業；可行性研究應以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律等進行評估；在財務方面，除評估該建設之自償性外，應就投資報酬率、融資能力等因素，審慎評估民間投資之可行性。

(二)查高捷紅橘線建設計畫，行政院初於八十年一月二十五日函復交通部同意編列預算自辦興建，而後續財務計畫修訂部分，亦於八

十四年五月十五日獲該院函示依經建會之審議結論¹辦理。惟嗣因高雄市議會要求重新評估興建方式，高雄市政府爰邀請產官學界研討結果，認為就高雄捷運之基本投資條件，BT（Build-Transfer，興建完工後移轉）之可行性較 BOT 為高，故該府於八十六年六月六日函報交通部，建議高捷紅橘線建設採 BT 方式規劃推動；惟與交通部意見相左，經召開會議研商結果，仍提出多項質疑及可能困難。迨八十七年三月十九日，行政院前院長蕭萬長於第二五七〇次院會明確指示：「本案儘量以 BOT 方式辦理為宜」後，該院遽改弦易轍，於八十七年六月十七日及同年八月二十五日，兩度函促高雄市政府依前揭院會指示辦理。

(三)然高雄市政府卻未依循前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定程序，先就高捷紅橘線建設之市場、技術、法律及自償性、投資報酬率、融資能力等財務方面，審慎評估民間投資可行性，於接獲行政院前揭函示後，約莫半個月旋於同（八十七）年九月十一日及同年十月七日，先後函復行政院及交通部表明遵示改採 BOT 方式辦理。遲至同年十一月十一日，該府函報補陳「民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設先期計畫書」（含可行性研究）予行政院，竟直接引據三年前原擬由政府自行興建之財務計畫，作為民間投資可行性研究之基礎，進而規劃政府投資非自償建設部分占總建設成本之百分之八十六點三二，且未待行政院核復，即逕於八十八年二月一日公告招商，並附申請須知承諾「本計畫路網非自償部分建設所需經費，將由政府投資」。

(四)揆諸本案高捷紅橘線建設辦理過程，由行政院早期核定自籌預算興建，至最後決定改採 BOT 方式獎勵民間參與，其政策之轉變，無非是想引進民間充沛資金、經驗及效率管理，期以達到政府出

¹ 經建會審議結論：1.總經費調減為一千九百五十二億元。2.自償比率訂為百分之十一，扣除自償率後中央補助百分之七十五，其餘經費由臺灣省及高雄市依比例分擔，並分年編列預算。3.橘線由高雄市政府自行辦理，惟紅線之開工晚四年，宜參照獎參條例積極規劃由競標廠商提供資金興建，於完工後分期償付建設經費方式進行。4.完工後營運均以民營化為原則。

資最少及民間負責營運之目的。然高雄市捷運局卻未依行政院政策審慎評估 BOT，陽奉陰違，將政府投資非自償部分（一千零四十七億七千萬元）以類同公共工程傳統發包計價並按工程進度里程碑勘驗即付款之方式，交由高捷公司辦理；事後為掩飾其悖離 BOT 政策之偏誤，及避免外界衍生高捷公司以小搏大之疑慮，刻意將前揭政府投資額度減去六百億元後之四百四十七億七千萬元，委由高捷公司循公開招標作業程序辦理發包²（即所稱「公辦六標」），期以減少外界訾議。高雄市捷運局蓄意矇混，行政院事先未予詳察，事後又監督乏力，顯難辭其咎。

二、交通部為促成高捷紅橘線建設計畫，不斷上修預估自償率，且任由高雄市政府以高估之運量及自償率繼續推動，甚至囑其納入招標文件，誤導民間機構參與投資建設，肇致高捷紅橘線後續營運虧損之窘境，誠有可議

(一)按國內相關領域學者專家咸認，獎勵民間參與交通建設案件是否可行，概以民間投資可獲得之合理報酬率為基礎，其中兩項重要基本評估指標不外：一、公共建設計畫自償率的評估；二、公共建設計畫淨現值、內部報酬率及回收年期之評估。而「自償率」之定義，依「補貼利息或投資部分建設辦法」第二條第一項規定：「本條例（獎參條例）第二十五條第一項所稱自償能力，係指營運評估年期內建設計畫與附屬事業各年現金淨流入現值總額，除以工程興建年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比例。」

(二)然查，交通部為促成高捷紅橘線建設之政策，不斷上修預估自償率，從八十三年七月六日函報行政院之百分之六點七一，八十四年二月十六日上修為百分之八點九五，而行政院八十四年五月十五日核復交通部之自償率則為百分之十一。詎高捷紅橘線建設採

² 依本案興建營運合約第 8.1.7 條規定：乙方於本計畫第 2 階段所提出之「徵求民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」報價書中要求「政府投資額度」項目金額減去 600 億元之差額，乙方同意以本合約工程經費表中至少與該差額等值之「工程項目」（成本中心）依本合約第 8.1.8 條方式執行。而合約第 8.1.8 條規定：乙方應配合評決小組依本合約附件 C1.2（公開招標之作業程序）規定，自行辦理興建階段公開之招標作業。

獎勵民間參與方式興建確定後，高雄市政府依行政院頒「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」第二點規定，於八十七年十一月十一日函報「民間參與高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設先期計畫書」予行政院交下交通部審核時，該部運輸研究所及路政司會簽意見卻質疑：「政府負擔部分仍高達一、八六七億元，與原案一、九五二億元相差有限，是否已失去原擬以 BOT 方式辦理以達降低政府財政負擔的目的...。現況大眾運具市場占有率尚不及百分之十，初期可考慮以專用道或地面軌道系統方式先於路廊上服務...，俟運量需求達到一定程度時，再提供更進一步的高運量捷運服務，如此對民間投資也會有較高的可行性」及「本計畫以營運收入之敏感度最高，即營運收入之變動對財務分析的影響最大，故攸關營運收入之運量預估是否務實，顯然對於本計畫之財務結構頗具影響。依報告書所示，捷運紅橘線於九十六年全線營運通車初年，日運量即達六十七點六萬人次，相較於臺北捷運淡水線於八十六年三月營運通車至八十七年十一月，一年餘之實際平均日運量為十一點一萬人次，顯然高估許多」等語。

(三)復經調閱時任交通部次長之毛治國（現任交通部長）於八十七年十月十九日專簽亦指出：高雄捷運的自償率，是在營運初期每日即可有五十萬人次運量的假設前提之下，估計可達百分之十一，不過，由於高雄都會區目前之公車每日載客量僅有七萬至八萬人次，並且一般慣例捷運市場的載客量僅能以既有公車載客量的某一比例計算，因此上述百分之十一的自償率很顯然是一過於偏高的樂觀估計；換言之，如以更專業化的方式評估，高雄捷運的自償率恐怕無法避免會是負值，也就是說，它的未來營運收入用來償付營運支出都將有所不足，更遑論有任何結餘來償還投資的本息等語。然交通部嗣於八十八年一月二十日邀集行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、行政院公共工程委員會（下稱工程會）等單位會商時，竟未就前揭先期計畫書所評估之運量及財務可行性正視研討，任由高雄市政府以未來樂觀等由說明後仍繼續推動，甚至囑其將該等高估之運量及自償率納入招標文件，誤導民間機構參與投資建設，肇致高捷紅橘線通車營運迄今，高捷公司

猶因實際與預估之運量落差過大（約僅達二成），而陷入嚴重虧損之窘境，誠有可議。

三、高捷 BOT 案民間投資人獨攬政府出資達千億元之工程，恣憑曲解主管機關之函釋，即將政府採購幻化為政府投資，逃避政府採購法監督，恃權弄法，嚴重斲傷政府公權力及形象，確有失當

按政府採購法第三條規定：「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。」第四條規定：「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。」第五條規定：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」第九條規定：「本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委員會，…」第十條規定：「主管機關掌理下列有關政府採購事項：一、政府採購政策與制度之研訂及政令之宣導。二、政府採購法令之研訂、修正及解釋…」。

另依獎參條例第二十五條第一項規定：「本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。」第二項規定：「前項補貼利息或投資建設辦法，由交通部會同財政部擬訂，報請行政院核定之。」亦即適用獎參條例所獎勵之交通建設，其中非自償部分（即政府投資部分），得由政府選擇以「補貼其所需貸款利息」或「投資其建設之一部」之方式獎勵。又依其子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項規定：「政府依本條例第二十五條規定投資民間機構建設交通建設之非自償部分，其方式如下：一、政府興建交通建設之一部後，交由民間機構經營或使用。二、由民間機構興建交通建設之一部，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用。」足見政府就非自償部分選擇以「投資其建設之一部」方式獎勵時，更可選擇由政府自行興建或委由民間機構興建，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，再交由民間機構經營，即採興建-移轉-經營（BTO）模式。

(一)高雄市捷運局藉詢政府投資部分併交民間投資人辦理之法令疑義，促使工程會草率作成「不適用政府採購法」之函釋，為後續採購潛藏弊端之保護傘，以逃避政府採購法監督：

1. 高捷 BOT 案政府投資之非自償部分，經高雄市政府於八十七年十二月四日引據前揭法規函報行政院略以：非自償部分由政府投資，併交民間機構承建，經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，再交由民間機構經營或使用（即循 BTO 模式），並經行政院八十八年六月四日核定在案。該府未以補貼貸款利息或自行興建之方式辦理，而選擇將之委由高捷公司興建，按前揭政府採購法第五條第二項、獎參條例第二十五條第一項、補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項規定，係屬政府委辦事項，自應受政府採購法監督，與相關本案之最高法院九十一年度台上字第四九二〇號判決，亦提出相同之疑異。
2. 詎高雄市捷運局於八十八年六月七日函詢工程會略以：本計畫自償率前經行政院核定為百分之十一，有關計畫非自償部分之辦理方式，經查獎參條例第二十五條及子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條已予規範，其中對於非自償部分併交由民間機構辦理方式亦規定「…經主管機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用」，先期計畫書中具體建議本計畫非自償部分併交由民間機構辦理，又查政府採購法第四、五條規範法人或團體接受機關補助或委託代辦者，應依該法之規定，然因本計畫案係屬民間投資案件，是否不受該法第四、五條規定之限制，陳請釋疑等語。
3. 工程會企劃處收辦高雄市捷運局前揭請釋函後，先簽會負責研訂促參法之技術處於八十八年六月十五日簽見：「…其是否適用政府採購法端視政府與民間之契約型態，如設計為委託契約，該受委託之民間機構自應依政府採購法第五條規定辦理；若設計為承攬契約，則似不宜適用政府採購法。…政府投資部分併交民間興建有其需要，惟如民間投資比例偏低，而政府投資比例超過百分之五十以上，則似有藉由民間參與計畫，免除政府採購法適用的現象，勢將產生政府採購法執行漏洞，故建

議政府投資部分併交民間興建之投資方式，在政策上，應就政府或民間投資之比例有一定之限制。」然該會企劃處卻無視上開可能疑慮及後遺，刻意迴避高雄市捷運局函詢有無政府採購法第四、五條之適用等核心問題，未經審慎會商交通部、經建會或高雄市政府等相關主管機關，率自引據該會八十八年六月二十四日第七十六次法規委員會議，討論政府採購法第九十九條關於甄選投資廠商程序之結論³，旋於同年七月二日由時任副主任委員之李建中決行判發後，逕復（八十八年七月五日〈八八〉工程企字第 8808140 號函）高雄市捷運局釋以：「有關高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設之非自償部分，既悉依據獎參條例及其相關子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項第二款規定辦理，故不適用政府採購法之規定。」該函稿不僅未上陳首長（主任委員蔡兆陽）核批，亦未見副知交通部、經建會等相關權管機關。

4. 高雄市捷運局藉故函詢工程會，如高雄捷運之政府投資非自償部分併交民間投資人辦理之法令疑義，而工程會未秉承行政院高捷 BOT 案之決策函復，竟作成高雄捷運非自償部分如採 BTO 方式，則不適用政府採購法之函釋，高雄市捷運局藉此斷章取義、借題發揮，對外則稱高捷 BOT 案不適用政府採購法，將政府投資非自償部分一千零四十七億七千萬元，於興建營運合約第 9.2.2 條及第 9.4.1 條（付款程序）議定，仍採傳統發包計價並按工程進度里程碑勘驗即付款之方式，因而無法引進民間大量資金，不僅有違行政院 BOT 政策及獎參條例第二十五條第一項及其子法相關規定，更為後續採購潛藏弊端之保護傘，以逃避政府採購法監督，居心可議。

5. 工程會為政府採購法主管機關，掌理政府採購政策、制度及法

³ 按工程會法規委員會第七十六次委員會議紀錄：柒、討論事項第 7 案「政府採購法第 99 條關於機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建者，其甄選投資廠商之程序應適用本法之情形，提請討論。」結論：關於民間投資興建、營運公共建設，其甄選廠商程序於其他法律另有規定時，不論其規定之詳簡，依本法第 99 條規定，均無政府採購法之適用。

令之研訂、修正及解釋等法定職責，然對於高雄市捷運局請釋高捷紅橘線政府投資非自償部分有無政府採購法第四、五條之適用疑義時，竟未顧及行政院高捷 BOT 政策，復未探究高雄捷運個案真實背景及衡酌法條原意⁴，亦未慎重邀集交通部等相關機關會商於前，事後僅以該會法規委員會討論甄選廠商程序之結論牽強附會，且函稿未上陳首長卻僅由副首長代決，即逕自作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋，核其研處簽核過程，亦難辭草率擅專之咎。

(二)將千餘億元政府採購幻化為政府投資，助長投資人逃避政府採購法監督，毫無防弊機制可言：

- 1.按高雄市政府於八十八年二月一日公告高捷紅橘線建設招商申請須知略以：本計畫路網建設之非自償部分由政府投資，而自償部分則由民間投資，惟其額度不得少於本計畫路網總建設經費之百分之十一。嗣經本案甄審委員會評決高捷公司籌備處為最優申請人，依雙方簽訂興建營運合約，自償部分高捷公司投資三百零四億九千萬元，非自償部分政府出資一千五百零八億八千九百萬元（含政府應辦事項經費四百六十一億一千九百萬元，及政府投資一千零四十七億七千萬元），計畫自償率為百分之十六點八一，雖較規定百分之十一為高，然扣除政府應辦事項經費後，高捷公司實際僅出資共一百億元，卻可主導、獨攬政府投資一千零四十七億七千萬之巨額工程採購，且因興建營運合約（財務部分事先並未獲行政院核定）業已明訂：政府投資範圍工程經費「不予增減」，故據高雄市政府表示，即使高捷公司完成交辦工程後尚有節餘，亦不必退繳國庫；又藉工程會前揭函釋，亦不受政府採購法規範與監督。

⁴ 按工程會公告「政府採購法」之立法說明，第四條：法人或團體接受政府機關補助辦理採購時，若補助金額超過該項採購金額之半數，且補助金額在公告金額以上者，該採購仍應受本法之規範，並受補助機關監督，以杜流弊…。第五條：…受機關委託辦理採購之法人或團體，因其仍係執行政府之預算，故仍應受本法之規範，並受委託機關之監督，以杜流弊…。第九十九條：由民間投資興辦政府所規劃或核准之建設，政府不必償付建設經費，可解決財源不足問題，但其甄選廠商之程序，宜有統一規定…。

2. 然經調閱工程會檔卷發現，本案所涉採購法之適用疑義，早於政府採購法八十七年五月二十七日公布後，該會前主任委員歐晉德於同年十二月十六日召開第四十一次擴大業務會報，討論促參法研訂草案及高捷紅橘線民間參與有關問題時，即曾明確裁示：「…關於促進民間參與公共建設之推動事宜，如民間參與公共工程投資比例偏低，而政府投資比例在百分之五十以上者，仍須採政府採購法之程序辦理，請技術處就相關作業規定加以研處。」該會技術處受命研議後，於八十八年三月五日簽陳略以：如民間參與公共工程投資比例偏低，而政府投資比例超過百分之五十以上，且政府投資部分併同交由民間興建，易使 BOT 財務評選機制，扭曲為承攬競價機制，並影響營建資源的公平、合理分配，恐引發社會爭議，建議政策上應規範政府投資比例上限，否則勢將產生政府採購法之執行漏洞。該簽同年十月十日陳核至前副主任委員李建中時，旁註兩點意見：「一、本案之結論為『高雄捷運應採 BTO 方式較符公平正義及程序之合理性』。二、事實上，高雄捷運編有預算，立即採政府主辦而不用民間參與一定最便宜，也最快。高雄捷運一錯再錯，已難挽回，日後一定會有大問題。」該簽續陳前主任委員蔡兆陽，經批示召開並主持內部會議研商後，作成「關於政府投資部分併同交由民間興建乙節，適用獎參條例，並無政府採購法之適用」等結論⁵，惟事後會議紀錄陳核至蔡主任委員時，卻以「係內部交換意見，結論意見並不成熟」為由，批示不發。然經核閱該次會議結論與嗣後（八十八年七月五日）函釋「高捷紅橘線建設非自償部分不適用政府採購法」之內容，不謀而合，其將政府採購幻化為政府投資，逃避政府採購法監督之意圖，不辯自明。
3. 揆諸本案高捷紅橘線興建完成後之特許營運期限長達三十年，倘若日後因經營不善或其他違約情事而被迫提前解約，政府尚須承擔強制收買等善後責任。然因中央及地方主管機關各行其

⁵ 八十八年三月三十一日召開內部會議後，紀錄陳核至主任委員蔡兆陽時，以「係內部交換意見，結論意見並不成熟」為由，批示不發。

是之執意孤行，造成政府出資近八成之千億鉅額工程，由民間投資人獨攬卻不受政府採購法監督之荒謬。核其政策執行過程，顯未考量前期興建階段與後期營運管理階段之財務風險分配，對於政府投資比例亦未設限，方予廠商以小搏大可趁之機，高捷 BOT 案毫無防弊機制可言。

四高捷 BOT 案政府投資額度之核議過程毫無客觀標準，且評決最優申請人後，竟以收取「權利金」為飾，變相增加公帑支出，確有怠失
(一)政府投資額度之核算及評議過程，草率且欠缺客觀準據：

1. 按獎參條例第二十五條規定：「本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。…補貼利息及投資建設，由主管機關編列預算為之」。另該條例子法—政府對民間機構參與交通建設補貼利息或投資部分建設辦法(下稱補貼利息或投資部分建設辦法)第三條規定：「依本條例規定申請參與交通建設者，應於其申請案件之財務計畫內提出自償能力之計算與分析資料，及載明要求政府給與補貼利息或投資建設之額度及方式。甄審委員會應依前項資料評定民間機構投資交通建設之自償能力。經評定民間機構之建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力時，甄審委員會應就其非自償部分，評定政府預定給與補貼其所需貸款利息或投資建設之額度及方式」。
2. 經查高捷 BOT 案非自償部分政府投資建設額度，係甄審委員會於八十九年五月十日第五次會議先依市府工作小組報告，經試算二家廠商投資計畫書之財務分析後，建議政府投資額度為九百五十六億四千八百萬元(一千九百五十二億元⁶乘以百分之四十九)，委員會決議再減百分之一，為九百三十六億九千六百萬元。究其核算過程、學理及法令依據，詢據高雄市捷運局人員坦言，其計算公式如同前述，係參考行政院八十四年八月十五日原核定自辦總經費一千九百五十二億元乘以百分之四十九

⁶ 按行政院八十四年八月十五日核定「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫財務計畫」(政府自辦)，總經費一千九百五十二億元，自償率百分之十一。

而得，其概念是政府出資以不超過百分之五十為宜，嗣依補貼利息或投資部分建設辦法第三條規定提報甄審委員會評定時，決議再減百分之一（即百分之四十八）。

3. 然查，行政院八十四年間核定高捷紅橘線建設經費，係依據高雄市政府所提報自行興辦之財務計畫而來，與後續改採獎勵民間參與建設時，在用地取得與開發放寬限制（經營附屬事業）或融資與稅捐優惠等之客觀投資環境顯有不同，高雄市政府竟能未經財務精算評核，僅以「不超過百分之五十」毫無客觀準據之原則，作為建議政府投資額度之計算基礎，無怪提送甄審委員會評定時，猶似菜場就地討價，恣遭決議再減百分之一。揆其政府合理投資額度之核算及評議過程，顯屬草率。

(二) 評定最優申請人後，竟以收取權利金為飾，變相增加政府投資額度：

1. 按獎參條例第七條規定：「主管機關視交通建設個案特性，得基於公平競爭原則許可民間機構於一定期限內經營交通建設，並得向其收取權利金。前項權利金收取之相關事項應於投資契約中明定。」另高捷 BOT 案甄審委員會第三次會議決議：「同意入圍申請人悉以主管機關不收取權利金之條件研提投資計畫書及報價書。但未來如最優申請案件之投資條件與主管機關可接受之條件底限有重大差距時，主管機關不排除以權利金機制納入作為協議雙方投資條件之方法。」
2. 高捷 BOT 案（第五次）甄審委員會如前揭評定政府投資額度後，續就高捷公司籌備處及港都捷運公司籌備處兩家廠商投資計畫書及報價書辦理綜合評審，最後採共識決評定高捷公司籌備處為最優申請人⁷，港都捷運公司籌備處為得遞承次優申請人⁸；惟因兩家廠商報價書中要求政府投資額度，均超過前揭甄審

⁷ 高捷公司籌備處報價書總建設經費為一千七百二十二億六千萬，計含：政府應辦事項三百七十億元、政府投資一千零四十七億七千萬、民間投資三百零四億九千萬。

⁸ 港都捷運公司籌備處報價書總建設經費為一千八百八十八億元，計含：政府應辦事項三百七十億元、政府投資一千一百八十九億一千七百八十七萬一千元、民間投資三百二十八億八千二百一十二萬九千元。

委員會評定之九百三十六億九千六百萬元額度，爰依第三次甄審委員會議決議及申請須知與相關補充規定，將「權利金收取機制」納入議約條件討論，其金額、時程及實際作業則由高雄市政府自行辦理。

3. 前揭政府投資額度差距一百一十億元部分，高雄市政府卻不與最優申請人高捷公司籌備處議約減價，反擬由政府先行補貼權利金一百一十億元之方式處理，相關議約結果經提報第六次甄審委員會確認後，未待高捷 BOT 案財務計畫獲行政院正式核定前，雙方即於九十年一月十二日正式簽訂興建營運合約，載明政府投資工程經費額度仍以一千零四十七億七千萬元為限，不予增減，而乙方（高捷公司）則須於開工後分期支付甲方（高雄市政府）一百一十億元之權利金⁹。至權利金支付細節，依興建營運合約第 14.1.1 至 14.1.3 條規定略以：乙方應於開工後三年內支付六億元；乙方辦理本合約附件 C4.1（O2 車站大勇路行人徒步區等七項工程）所增加之工程經費，全部由乙方負擔，於興建完成時即視為乙方已支付權利金十億元；其餘九十四億元，同意乙方於銀行融資金額全部還本付息後，每年提撥稅後盈餘一定比例為權利金至達九十四億元為止；若營運期最後一年仍未達九十四億元，則不足之金額於最後一年提撥。
4. 前揭有關政府投資額度差距一百一十億元部分之議約結果，據高雄市政府九十一年一月二十八日查復交通部函詢表示：係依高捷 BOT 申請須知修訂與補充資料 7.1.3.3（為提高民間投資額度，入圍申請人悉以主管機關不收取權利金之條件研擬投資計畫書及報價書，未來投資條件有重大差距時，不排除以權利金機制納入協議）之精神，且為額外爭取民間機構以權利金方式回饋予政府，乃嘗試訂定一較低之政府投資參考額度，以擴大

⁹ 興建營運合約第 14.1 條：「除『乙方投資範圍』由乙方出資外，乙方依本章之規定支付甲方一百一十億元，作為乙方於特許期間內取得興建營運本計畫路網捷運系統，暨依照開發合約進行開發使用權利之對價，該對價已包含乙方就捷運相關建物以及路線、場站及其他不屬開發土地以外基地所應支付予甲方之租金在內」。

與民間投資條件之差距，作為收取權利金之議約基礎。然查權利金本應為政府授予特許之價金，理應由投資人負擔，本案先由政府支付，再待未來冒不確定風險再行收回之安排，顯與權利金之本義有別。

5. 揆諸高捷 BOT 案政府投資額度，既經甄審委員會評定為九百三十六億九千六百萬元，並授權高雄市政府與最優申請人高捷公司籌備處議約減價，然該府卻未本於職責堅持底限，反迎合高捷公司要求，恣將政府投資額度提高至一千零四十七億七千萬，再就其間一百一十億元差額，以「額外爭取民間機構以權利金回饋政府」等飾詞，獲取甄審委員會追認背書，意圖混淆民智、誤導視聽。如此屈從之議約結果，無異政府無息融資一百一十億元予高捷公司，於三十六年內視盈餘狀況分期攤還，形同政府負擔；且未經詳實核算，竟以興建完成合約附件 C4.1 所增列「O2 車站大勇路行人徒步區」等七項工程之經費，充抵權利金十億元，確有怠失。

五、高捷公司對於「權利金」之會計處理錯誤且不一致，而財務報表所表達之資產、業主權益、財務狀況、經營結果及揭露亦嚴重失真

- (一) 高捷公司對於權利金之會計處理，原係將權利金認列為資產，其依據為財團法人會計研究發展基金會（以下簡稱會計基金會）八十八年十月二十一日（八八）基秘字第 173 號函所表示之意見：「公司……，權利金應依使用性質列於固定資產、無形資產或其他適當項目項下……」。
- (二) 惟經本院於本案調查期間向會計基金會洽詢前揭八十八年十月二十一日函之正確性後，該基金會於一〇一年一月七日作出更正，表示「……支付權利金所取得之地上權應依使用性質列於固定資產、無形資產或其他適當項目項下……」，表示得認列為資產者，僅「地上權」（因支付權利金而取得者），而非「權利金」，是以高捷公司過去認列「權利金」資產之會計處理為錯誤，而其援引之依據業已更正，過去會計處理之依據已不復存在。
- (三) 高捷公司因同一事項於相同時點認列相同金額之二個項目，一為資產（權利金），一為負債（應付權利金），二項目均須攤銷，

惟二項目之攤銷方法並不相同（權利金採直線法，應付權利金採利息法），但高捷公司財務報表重要會計政策之彙總說明未見應付權利金攤銷方法之說明，揭露顯未充分。又該公司於九十二及九十七年度分別因估計產生盈餘之年度變動及因抵付十億元應付權利金之增建工程完工時間之延後，而將以前年度之權利金攤銷逕由各該年度負擔（享受），惟該會計處理方式顯與財務會計準則公報第八號「會計變動及前期損益調整之處理準則」第十三點規定「若估計變動影響當期及以後數期，應於當期及以後各期處理，不調整以前各期損益，亦不計算累計影響數，但應將估計變動對當期純益之影響加以揭露」不符。另該公司九十年權利金資產之攤銷，有納入二個月之成本（ $\$104,160/12*2=\$17,360$ ），但當年應付權利金則未進行相對應項目之成本分攤，顯見其對相對應資產及負債之會計處理欠缺一致性。

(四)綜上，高捷公司之會計處理既錯誤且不一致，會計政策之揭露復欠充分，致其財務報表所表達之資產、業主權益，以及財務狀況、經營結果數據均嚴重失真，致比較不易，揭露又未當，益增使用之困難，傷及以數據幫助管制之功能，高雄市政府允應促其更正，以利後續之監督管理。

六、高捷 BOT 案財務計畫未獲行政院核定前，高雄市政府竟擅專提高政府投資額度百億餘元，與最優申請人簽訂興建營運合約，事後亦未見行政院據實追究行政責任，均有違失

(一)查行政院八十七年七月二十二日函頒之民間參與公共建設申請與審核作業注意事項第二點規定：「機關辦理民間參與公共建設前，應依下列規定，辦理可行性研究、先期規劃及必要之前置作業…先期計畫書之內容包括公共建設之興建、營運及財務規劃…機關完成先期計畫書後，應依有關規定報核。」另交通部於同年八月十九日函頒之交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點第十點規定：「各機關依核定之先期計畫書辦理財務計畫時，應以民間成立專案公司觀點進行規劃，除再就財務可行性研究項目詳加分析外，並應包括下列事項：…（三）政府投資部分之評估…」第十三點規定：「各機關應彙整前置作業成果撰擬綜

合規劃報告或建設計畫（均含財務計畫）提報本部核轉行政院核定，並按核定後之內容及時程，依預算程序編列政府應配合辦理事項所需經費。」

(二)高捷 BOT 案高雄市政府在中央政策指導下，於八十七年十月二日報奉行政院同意改採民間參與（BOT）方式推動後，即依前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」規定，於同年十一月十一日函送先期計畫書報請行政院核定，復於八十八年一月十二日函報調整辦理主時程，預定於同年二月一日正式公告招商。惟經行政院交下交通部審核結果略以：1.本案倘民間投資比例僅百分之十一，政府出資比例為百分之八十九，由於政府出資與民間投資比例差異太大，恐易生爭議，故有關本計畫政府應辦理之事項，請高雄市政府應先詳予研析，並妥善規劃。2.高雄市政府預定八十八年二月一日公告招商乙節，為期周延，建議應僅限於第一階段招商公告之資格條件。3.有關政府應辦理事項，應負擔部分或出資經費等攸關重大政策決定事宜，請高雄市政府於第二階段公告前先行釐清確定，並依相關規定程序報核後再行公告。

(三)八十八年三月十二日，高雄市政府針對交通部前揭審核意見函復行政院，經該院交下經建會會商相關單位結果，原則同意該府所報先期計畫書。嗣高雄市政府陸續於同年十二月二十四日及八十九年一月二十六日函報修訂財務計畫¹⁰及綜合規劃報告書，請交通部轉陳行政院核定。經交通部會商相關單位意見後，於同年三月二十七日函請高雄市政府據以修正或補充說明，該府於同年四月八日函復補充說明略以：未來最終政府及民間投資額度及方式，仍將由民間投資人於其財務計畫內提出，並經甄審委員會評定，該府將於完成投資人評決後，依規定就其投資計畫書（含財務計畫）完成報核。

(四)交通部路政司收悉高雄市政府前揭函復說明後，隨即簽陳：「……

¹⁰ 依據行政院於八十六年九月二十五日函示略以：高捷 BOT 建設計畫執行迄今進度嚴重落後，已與原核定計畫（含財務計畫）內容差異頗鉅，應請儘速詳加檢討及規劃工程執行替代方案之具體可行性、實際完成進度及工程經費等關鍵事宜，並儘速研提修正計畫（含財務計畫）報核。

本案修正之綜合規劃及財務計畫中，涉及政府投資上限等重大政策決定及中央預算編列事宜，恐須於該府召開甄審委員會評定最優申請人之前，由中央先行核定或確定原則，據以列為評決標準要件之一。……本案高雄市政府所報規劃報告暨財務計畫案，擬建請 鈞長賜派乙位次長邀集行政院秘書處…開會研商，俾憑彙整審議意見後函送行政院。」經前次長張家祝加註「本計畫內容有部分涉重大決策，宜俟新部長到任後再簡報決定」意見後，續陳至前政務次長（代理部務）陳世圯批示：「一、如擬。二、該府評審在即，路政司連繫延後辦理。」爰該部旋於八十九年四月二十七日函復該府略以：所送綜合規劃暨財務計畫內容有部分涉重大決策事宜，宜俟本部新任部長到任後再行邀開會議簡報決定；另原訂於八十九年五月十日召開第五次甄審委員會議辦理綜合評審，若會議內容與中央決策有關，建議暫緩辦理，以避免日後產生爭議。

(五)然高雄市政府仍如期於八十九年五月十日召開甄審委員會第五次會議，並評決高捷公司籌備處為最優申請人後，函報行政院備查，經交下交通部邀集主計處、經建會¹¹、工程會等單位研商結果：「…宜請高雄市政府於議約完成後將雙方合議之財務計畫於與民間機構辦理簽約前，依相關規定報核後，再行辦理簽約，俾資妥適。」並經行政院秘書長於八十九年八月十五日函知高雄市政府「請照交通部意見辦理」。

(六)八十九年八月二十九日，高雄市政府召開第六次甄審委員會議，確定議約完成後，於同年九月二十二日函送雙方合議之財務計畫書，報請交通部轉陳行政院核定，嗣於同年十一月二十日再函交通部，請轉行政院同意該府於財務計畫核定前先行辦理簽約，惟

¹¹ 據經建會與會人員會後填報「出席會外單位會議報告表」略以：高捷 BOT 財務計畫原應於甄審前核定，並訂出政府出資額度，以利高雄市政府辦理甄審作業。惟因政權交替等因素，交通部未能於五月十日（甄選出最優申請人）前陳報行政院核定。雖交通部前曾函請高雄市政府是否暫緩辦理甄審作業，惟高雄市政府認為八十四年核定之財務計畫已明訂總經費為一千九百五十二億元，經費分擔方式為扣除自償率後，中央負擔百分之七十五，高雄市政府負擔百分之二十五。因此甄審建設總經費額度如未超過一千九百五十二億元，即可決標。

經交下經建會審議結果，該會對於最優申請人報價與高雄市政府甄審委員會決議政府投資建設額度間之差距一百一十億元如何籌措，以及交通部對於甄審委員會評定之非自償部分政府投資額度究係九百三十六億九千六百萬元或一千零四十七億七千萬元等仍存疑義，爰要求高雄市政府再行檢討及確認說明。然前揭疑義猶待釐清之時，高雄市政府卻一意孤行，擅於九十年一月十二日以政府投資額度一千零四十七億七千萬元，與高捷公司簽訂興建營運合約，迨交通部轉據行政院要求釐清，該府始於九十年三月一日召開甄審委員會第八次會議，追認高捷 BOT 案政府投資額度為一千零四十七億七千萬元無誤，並再函交通部轉陳行政院。嗣於九十一年七月二十五日，交通部依行政院指示函飭高雄市政府，責其就高捷 BOT 案財務計畫政府投資額度疑義尚未釐清前，該府即逕行簽約之責任檢討查明妥處，惟高雄市政府猶以僅部分涉政府投資財務分擔之議題尚待釐清，其與民間財務計畫及簽約無涉等由置辯，迄仍未見查究相關失職責任。

(七)按前揭「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」及「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」等相關規定，各主辦機關辦理民間參與公共建設前應先辦理先期規劃與必要之前置作業，並研擬建設計畫（含整體財務規劃報告書），由中央主管機關交通部陳報行政院核定後，方能辦理招商、甄審評決及議約簽約等工作。高捷 BOT 案財務計畫，因涉及非自償部分政府投資額度差距部分之籌措及適法性疑義，甚至後續權利金之分攤及分回機制等問題，高雄市政府與交通部等中央機關間公文往返迭有爭執；詎該府竟於財務計畫未獲行政院核定前，擅以政府投資額度一千零四十七億七千萬元與高捷公司簽訂興建營運合約，且甄審委員會亦係事後方予提會追認，顯與上開規定有悖；事後亦未見行政院據實追究行政責任，均有違失。

七、高捷 BOT 案興建營運合約議訂過程怠忽草率，致使政府投資委由高捷公司併辦之工程，完工後決算縱有結餘款，亦無以追回繳庫，反需額外支付物價指數調漲費用及莫名之工程追加款，確有怠失

(一)按高捷 BOT 案興建營運合約 9.4.3 物價指數之調整規定：「興建

期間，如遇物價波動時，得依行政院主計處公布之台灣地區營造工程物價總指數及相關規定，以簽約月之當月物價指數為基本物價指數，就漲跌幅超過百分之五部分，依本合約附件 B3 之規定調整工程款。」另依合約附件 B2.1 工程經費表規定：「2.…政府投資範圍工程經費之總金額應以新臺幣 104,770,000,000 元，不予增減。」另詢據高雄市捷運局坦承，該府除依合約規定支付政府投資額度一千零四十七億七千萬外，另依合約第 9.4.3 條規定，已編列預算支付一百億八千九百萬元之物價調整費用予高捷公司。

- (二)高捷 BOT 案於議約過程怠忽草率，訂立政府投資額度不予增減及工程款得隨物價指數調整等矛盾且失公允之條約，導致政府投資委由高捷公司併辦之工程，完工後實際決算縱有結餘款，亦無以追回繳庫，反需額外編列預算支付一百餘億元之物價指數調漲費用補貼高捷公司，以及莫名之工程追加款，核其議約過程顯失公允謹慎，難辭怠忽草率之咎。

八、高雄市政府於簽訂興建營運合約前，未先釐清公共藝術之興建機關（構）主體及相關作業流程，衍生後續無謂爭端致延宕時程，確有失當

- (一)按公共藝術設置辦法第四條規定：「直轄市及縣（市）政府設公共藝術審議委員會，負責該轄區內公共藝術整體規劃及審議設置等事項。」第五條規定：「機關（構）興辦公有建築物或重大公共工程時，應成立執行小組，負責公共藝術設置計畫之擬定、送審及執行等各項行政事宜…。」第八條規定：「執行小組研擬前條第一項之計畫書及第二項、第三項報告書，應經興辦機關，分別報請主管機關審查、核定及備查…。」另依高雄捷運公共藝術審議委員會設置要點第一點規定：「高雄市政府捷運工程局為審議高雄都會區大眾捷運系統車站之公共藝術，特設置高雄捷運公共藝術審議委員會。」

- (二)查前揭「高雄捷運公共藝術審議委員會設置要點」早於八十五年十二月十九日即已訂頒，然高雄市政府卻遲未據以成立「高雄捷運公共藝術審議委員會」，迨至公共藝術設置辦法（八十七年一

月二十六日發布)及高雄市公共藝術審議員會設置要點(八十七年十一月二十七日發布)訂頒後,該府始據於八十八年九月六日成立第一屆「高雄市公共藝術審議委員會」(委員任期二年,主管審議機關為教育局,業務單位為高雄市立美術館),負責全市公共藝術案之審議事宜。按前揭公共藝術設置辦法明訂,機關(構)興辦公有建築物或重大公共工程時,應成立執行小組,負責公共藝術設置計畫之擬定、送審及執行等各項行政事宜之規定;然高雄市政府於九十一年一月十二日簽訂之高捷 BOT 興建營運合約綱要性規範中,卻疊床架屋、畫蛇添足,另行規定將藝術品設置計畫送尚待成立之「高雄捷運公共藝術審議委員會」審議¹²,且因議約階段未先釐清興辦機關(構)之主體及相關作業流程,致簽約後雙方對此爭執擾攘一年三個多月,至九十二年五月八日謝前市長主持「高雄捷運公共藝術構想」簡報會議中,始責由捷運局洽請法律顧問依相關法令研議,加上後續公共藝術審議法定流程冗長費時,導致高雄捷運公共藝術設置計畫書延宕至九十六年十二月十八日(高雄縣範圍)及九十七年一月二十八日(高雄市範圍)通車營運¹³前,始獲審議通過。

(三)高雄市政府於簽訂高捷 BOT 興建營運合約前,未就當時公共藝術審議委員會審議機制及流程周延考量,衍生後續公共藝術興建機關(構)主體及送審程序無謂爭端,延宕整體作業時程,確有失當。

九高雄市政府為免外界質疑高捷 BOT 案後續採購弊端,刻意選取部分政府投資建設以公開招標程序辦理,斷章取義「不適用政府採購法」之函釋,迴避政府採購法規約束,且完全悖離政府採購追求公平、

¹² 按九十年一月十二日高雄市政府於與高捷公司簽訂「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」興建營運合約之附件 C2.2 綱要性車站工程設計規範 1.6 公共藝術規定:「特許公司應聘請公共藝術策劃人 1 名,負責各車站所有公共藝術業務,且為藝術家與建築設計者間之協調人。該策劃人之人選於工作開始前提出。特許公司應將藝術品設置計畫送經高雄捷運公共藝術審議委員會審議後執行」。

¹³ 高雄捷運紅線於九十七年四月七日通車營運,橘線於九十七年九月二十二日通車營運。

公開程序之精神，確有可議

按高捷 BOT 案興建營運合約規定，政府投資範圍工程經費總金額以一千零四十七億七千萬為限，不予增減，全交由高捷公司負責辦理發包興建，但為免外界有以小博大之疑慮，雙方特於興建營運合約第 8.1.7、8.1.8 條及附件 C1.2 議定，高捷公司於本計畫所提報價書中要求「政府投資額度」（一千零四十七億七千萬）項目金額減去六百億元之差額（四百四十七億七千萬），高捷公司同意以本合約工程經費表中至少與該差額等值之「工程項目」（成本中心），配合評決小組（共五至七人由雙方共同組成，其中高雄市政府指定之成員應超過半數）自行辦理興建階段公開之招標作業。

依上開合約規定循公開招標作業程序辦理之工程計有六標，即外界所稱之高捷「公開六標」；至其招標程序是否受政府採購法規範乙節，高雄市捷運局已先函請工程會於八十八年七月五日釋示「不適用政府採購法規定」在案，爰高捷公司後續辦理公開六標招標作業，即斷章取義工程會前揭函釋，恣縱五人評決小組以「不能流標、簡單的標先開及在地廠商優先」等原則為由，率意調整開標決標順序，且最優廠商定義不明，開標及議減價過程所有廠商並未全部在場與聞，分別於高捷公司一樓及二樓會議室處理，甚至發生評決小組成員收賄及洩漏底價，以圖特定廠商順利得標等諸多弊端，非僅無法降低整體工程建造成本，更已淪為高捷公司股東及少數特定業者利益分贓之巧門途徑，完全悖離政府採購追求公平、公開程序之精神。茲就高捷「公開六標」招標作業與政府採購法規定相悖之處，列舉如下：

(一)投標廠商不足三家，仍照常開標之不當：

按政府採購法第四十八條規定：「機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標…。第一次開標，因未滿三家而流標者，第二次招標之等標期間得予縮短，並得不受前項三家廠商之限制。」然高捷公開六標之招標公告卻明訂「投標廠商不足三家，亦照常開標」，顯有不當。

(二)決標減價程序不當，最優廠商定義不明：

按政府採購法第五十三條第一項規定：「合於招標文件規定之投標廠商之最低標價超過底價時，得洽該最低標廠商減價一次；減價結果仍超過底價時，得由所有合於招標文件規定之投標廠商重新比減價格，比減價格不得逾三次。」另依高捷公開六標招標公告之決標減價程序，如所有合格廠商之總標價均高於底價時，由評決之最優廠商優先議減，如進入底價即行決標。若仍未進入底價時，依序由次優廠商經前述原則議減及決標。經查，CR7標開標時因三家廠商報價均高於底價，評決小組以其事前商定之在地廠商優先原則為由，竟評決報價最高之日商大豐營造股份有限公司暨光盛營造股份有限公司聯合承攬為最優廠商，有優先議減權，雖因不願減價改由其他廠商議減得標，惟核其議減過程，明顯違反前揭規定。

另據臺灣高雄地方法院判決書所載，高捷公開六標於公告後之釋疑期間，曾有廠商提出申請釋疑謂：依公告決標原則，若評決小組亦考量價格及技術因素，請公布價格標及技術標評比權重，及「最優廠商」之定義，是否為通過資格標及技術標且報價書「最低」之合格廠商等疑義，惟五人評決小組竟僅解釋稱：有關價格及技術標等因素之考量原則，將由評決小組決定，至「最優廠商」亦由評決小組決定。突顯高捷公開六標招標公告對於最優廠商之評定，毫無客觀準據。

(三)限制投標廠商最多僅能得標兩項區段標統包工程之不當：

依政府採購法第六條第一項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」然高捷公開六標卻於招標公告不當限制投標廠商得標數，致榮民工程股份有限公司所投之 CR5 標遭剔除，迨泰勞暴動事件發生後開啟其標封報價，始證實其報價為低於底價之最低標，換言之，倘非招標公告不當限制競爭，自應由最低報價者得標，當可撙節建造成本。

(四)評決小組成員竟參與投標之不當：

按政府採購法第十五條第二項規定：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親

或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。」第四項前段規定：「廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。」同法施行細則第十四條第二款規定：「本法第十五條第四項所稱機關首長，其範圍如下：…二、法人或團體接受機關補助依本法第四條辦理採購者，為補助機關之機關首長及受補助之法人或團體之負責人。」查高捷公開六標評決小組成員賴獻玉，當時身兼高捷公司總經理及聯鋼公司董事長，然聯鋼公司卻毫不迴避參與 CR5 標案之投標，且順利得標承攬，顯失公平。十、高捷公司之支出缺乏管控機制、異於常情，土木工程之支出金額超過政府投資額度，不利政府權益，高雄市政府疏於監督，未能及時發現並採取有效管控措施，確有怠失

(一)按高捷 BOT 興建營運合約第五章財務事項 5.6 財務檢查權規定：

「甲方應派員定期檢查乙方之財務狀況，必要時並得對乙方執行不定期財務檢查，乙方應提出相關文件供作查核」。是以高雄市政府應派員定期檢查高捷公司之財務狀況，必要時並得執行不定期財務檢查。依據高捷公司一百年五月十三日提供本院之書面說明，興建期間自九十年度開始，於九十二年三月由高雄市政府財務顧問安侯建業聯合會計師事務所進行第一次查核，至九十七年六月，共查核六次。

(二)查高捷公司於興建期間多項支出異於營業常規，諸如：依高捷紅橘線建設公開招標作業評決小組組織章程既有規定，本應依規定而支給審查費、出席費及差旅費，該公司竟於「土建主體統包工程公開招標作業」簽奉總經理同意支付委員之審查費每標為五萬元，六標共計三十萬元；南主角文化事業有限公司於九十一年五月六日經核准設立登記，同年五月二十日創刊，資本總額僅一百五十萬元，高捷公司卻自九十一年六月起至九十二年七月止即贊助二百四十萬元，為該公司資本額之一點六倍；復自九十六年十月一日至九十七年九月三十日，每月固定支付新高山行銷顧問股份有限公司公關顧問執行費五十萬元，共計六百萬元。甚至於高雄市捷運局局長周禮良請辭後，猶致送二十萬元之住院手術慰問金，顯逾越正常社交禮俗標準等。

- (三)次查高捷公司工程管理處為控制工程興建預算不致超支，於九十一年一月二十九日簽擬訂定「工程計畫預算管控辦法」，惟當時並未獲總經理核定施行；迨月餘後，總經理卻於九十一年三月十三日之簽辦文件上批示依企劃處意見：俟「會計制度」核定公告後，再將該辦法簽陳總經理核定，惟在此之前各單位可先依該辦法辦理。然因該辦法尚未正式核定，工程單位可不遵循辦理，且九十一年九月三十日該公司董事會通過「會計制度」後，總經理亦未再督促辦理，而當時各主要工程均已發包完成。高捷公司制訂「工程計畫預算管控辦法」之過程，顯然虛應故事。
- (四)再查高捷公司九十八年十二月三十一日土木工程預結算數比較表，高捷 BOT 案政府投資工程經費一千零四十七億七千萬餘元，加計折抵權利金十億元之增辦工程費，並減除攤提備用之平準基金、廠商須支付營業稅及該公司減辦事項後，預計可支用數為九百三十七億一千八百一十萬元，減除實際支用（含折抵權利金之增辦工程費）九百六十一億零八百萬元，總工程經費超支約二十三億八千九百九十萬元（詳後附表），致土木工程之支出超過政府投資額度，不利政府權益。
- (五)又高捷公司與達欣工程股份有限公司、東南水泥股份有限公司及日商清水營造工程股份有限公司，於九十一年十二月九日始簽訂高捷橘線 CO1 區段標統包工程契約書，惟高捷公司卻早於九十一年九月十七日即已支付工程款一億六千九百萬元。
- (六)另高捷公司前監察人尹啟銘先生委託「資誠會計師事務所」對該公司辦理專案查核，於九十五年十二月二十五日將專案報告函送該公司，計提出發現事項三十七項，然高雄市政府卻毫無所悉，亦未收到專案查核報告。
- (七)綜上，高捷公司興辦高捷 BOT 工程，竟未設置預算管控程序，且有部分支出異於常情，簽約前即支付工程款，甚或土木工程支出金額超過政府投資額度之情事。高雄市政府雖依合約規定對高捷公司進行財務檢查，惟該等檢查卻始於高捷各主要工程均已發包完成後，實難發揮財務監督之效，且對於該公司監察人委託會計師事務所辦理專案查核結果亦無所悉，顯怠忽監督職責。

士勞委會於九十年五月十日公告停止重大工程引進外籍勞工，復於九十二年六月二十六日補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，誠有可議

(一)依勞委會九十年五月十日公告，高捷公司並無規劃引進外勞並付諸實施具體表現，不符適用「信賴保護」原則之要件，不得據以申請引進外勞：

- 1.按八十九年一月二十六日修正之就業服務法第六條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會…」、第四十三條第一項規定：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：…八、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。」第四十五條規定：「雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款至第九款工作，應檢具有關文件向中央主管機關申請許可；其許可及有關聘僱管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」勞委會掌理雇主申請聘僱外國人之許可，並得依職權指定聘僱外國人之工作及公告，故勞委會所為之公告乃補充法規命令內容，其涉及人民權利者，依司法院大法官釋字第五二五號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障…行政法規之廢止或變更亦有其適用。…其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益損害，應採取合理之補救措施，…純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍」。
- 2.查勞委會於九十年五月十日公告停止重大工程申請引進外勞，雖涉及政府政策或法令之變更，然高捷公司於投標時已明確表示：高雄捷運工程施工期間每年可創造約一萬個技術勞力之就業機會，同時改善高屏地區失業率（見投資計畫書第九章其他必要事項九之二頁），且當時營造業失業者已足供重大建設人力需求（見勞委會九十年五月十日公告），而該公司內簽亦表示：「…本公司於備標階段並未明確估算工程費用之用人成本，…事後勉強區分本勞或外勞之成本比例…反而不利日後外

勞之申請。」並無規劃引進外勞並付諸實施之信賴表現，禁止引進外勞亦未造成該公司重大不利影響，個案上難以援引「信賴保護」為由，排除勞委會九十年五月十日公告。

(二)勞委會未審核高捷工程用人成本，亦未考量勞動供需狀況，即以九十二年六月二十六日公告放寬高捷公司得申請引進外勞，侵害南部地區勞工就業權益，違反該會所宣稱「保護國內勞工」之立場：

1. 依就業服務法授權訂定之「外國人聘僱許可及管理辦法」（於九十年十一月七日修正公布，九十三年一月十三日廢止）第三條第二項規定：「中央主管機關依就業服務法第四十三條第一項第八款之規定為工作指定時，應考量國內經濟發展及就業市場情勢，評估各種行職業之勞動供需狀況，規劃指定准予聘僱外國人之工作類別、國籍、人數及申請者之資格條件，並公告之。」
2. 經查，高捷工程為重大公共工程，高捷公司規劃工程時估算之用人成本為「領班 2100、技工 1900、大工 1700、小工 1500」，以平均工資每日一千八百元乘以每月工作日數二十二日計算，每人每月平均薪資為三萬九千六百元，其費用非不能聘僱國內營造業勞工，紓緩當時南部地區嚴重之失業問題。而高捷工程於規劃階段已計畫優先僱用高雄地區勞工，已如上述，且高捷公司與各區段標統包商簽訂之工程契約書中亦載明：「全部技工及普通工除因需要且經工程司同意外，應優先僱用設籍於高雄都會區之本國勞工」（見高捷公司與聯鋼營造工程股份有限公司等區段標統包商簽訂之工程契約書一般條款 15.7）。又高雄捷運於九十年十月三十日開工，工程初期確提供大高雄地區勞工大量就業機會（見高雄市政府行政調查報告報告第十一頁），足徵高捷公司原即計畫優先僱用高雄地區勞工。而勞委會於九十二年六月二十六日放寬 BOT 業者引進外勞公告前，對於引進大量外勞所可能造成之國內勞工失業問題，查無有何因應作為。
3. 又依就業服務法第四十七條（九十一年一月二十一日修正）規

定，聘僱外勞應先以合理勞動條件在國內辦理招募而無法滿足其需要時，始得就不足人數提出申請。勞委會明知當時國內勞工失業人數偏高，足供重大公共建設之人力需求，依正常之國內招募程序，高捷工程當不致有難以招募國內勞工而須引進大量外勞之情形；惟高捷公司為求順利引進大量外勞，竟將求才廣告刊登於高雄地區鮮為人知之「皇家時報」三日（人事分類小廣告，約三乘五公分大小），製造國內勞工乏人問津、徵才不足之假象，甚至對公開徵才所遴用之本國勞工給予不合理之待遇（如：外籍勞工每月工作日數逾二十二日，而本國勞工卻以點工方式，每月平均上班日數均未達二十二日。高雄市政府勞工局九十三年九月九日高市府勞局三字第0930018089號函在卷可憑）。勞委會任憑高捷公司刊載徵募人才廣告於閱報率極低之「皇家時報」，虛應故事、敷衍塞責，嚴重損害南部地區勞工就業權益，實難辭其咎。

(三)勞委會九十二年六月二十六日公告之決策過程有悖常情，捨專案核准方式，而以法規命令性質之公告為之，誠有可議：

- 1.查高捷公司明知依勞委會九十年五月十日公告已無法引進外勞，卻仍一再洽請高雄捷運局函詢勞委會釋示，並主張高捷工程不受停止引進外勞之限制。其理由略以：①高雄捷運局與高捷公司議約時間係在公告停止申請引進外勞生效日之前；②請求比照六輕案由該公司為雇主統籌申請引進；③保障本國勞工工作權上已有共識，高雄市勞工局將從嚴發給雇主流求證明書等。案經勞委會職訓局審查後，分甲案（不許可）及乙案（許可）簽請核示，甲案理由略以：①BOT工程如需引進外勞應適用該會八十六年九月二十日公告，由工程得標業者為雇主提出申請；②高捷與捷運局議約日期非公告停止引進外勞所認定之基準點，應以高捷工程發包之招標日期認定；③南部地區失業率偏高，高捷所增之工作機會應由當地勞工優先參與。乙案則認為如許可高捷公司引進外勞，得以專案辦理。經陳核勞委會主任秘書賀端蕃批示：「似可採乙案」。副主委郭吉仁則批示：「請高市捷運局說明本案工程之用人經費是以本國薪資水準或

以外國人水準規劃？」嗣經高雄捷運局檢附高捷公司提出說明稱：該公司在規劃本投資案時，已將外籍勞工「列入考量」等語（見九十年九月六日高市捷設字第 0003927 號函）。然因高捷公司無法提供工程規劃使用外籍勞工之成本預估資料，經內部討論後，暫行擱置。

2. 嗣互助營造股份有限公司因承建台灣高速鐵路青埔車站 S215 標工程擬申請招募外籍勞工，於九十一年八月二十八日檢送初次招募申請表件，勞委會九十二年六月二十六日公告表面上雖為應高鐵工程可否申請引進外勞請求所為之通案性公告，然台灣高鐵公司早於八十七年七月二十三日即與交通部簽約，並於勞委會九十年五月十六日公告禁止重大公共工程引進外勞前，土建等十二標工程已發包興建，且該時點之後尚有車站工程等後段工程尚未發包。又據台灣高鐵公司八十六年投資計畫書記載，土建工程人力預估外籍勞工需求為一萬零八百零六人，車站工程外籍勞工需求為一千六百二十五人，而高鐵工程當時已由勞委會核准引進外勞九千五百三十一人（見台灣高鐵公司九十一年十一月十三日覆勞委會函），是該案原非不得以函釋為之。至於高捷工程因無規劃引進外勞之具體表現或實體法上利益損害，如欲放寬高捷公司引進外勞，本應循專案核准程序進行審查，不容混為一談。又該案經勞委會法規會及職訓局簽請於符合信賴保護原則之前提下，政策上同意放寬 BOT 業者引進外勞。經內部多次簽會及討論，該會職訓局於九十二年六月二十日簽請以「BOT 計畫考量人力需求時，已依當時外勞政策『擬訂計畫』」作為核准申請引進外勞之條件。勞委會於本院約詢時坦承：「高鐵確在計畫時已將外勞人數列入…。」足見如採取九十二年六月二十日職訓局所簽擬「依當時外勞政策擬訂計畫」之公告要件，高鐵後段工程仍得申請引進外勞。
3. 然因高捷公司僅能說明高捷工程已將外勞「列入考量」，而無法提出「已依當時外勞政策擬訂計畫」之任何依據，已如前述。勞委會九十二年六月二十六日以勞職外字第 0920305100 號公告時，竟全盤否定會商及簽擬之結論，更改為：「興建工程計畫

係依當時外勞政策『考量』勞動力之使用」為申請引進外勞之條件。而高捷公司終得依其勞工供應之風險規劃載有「含外勞」等字眼，據以申請引進外勞並獲勞委會核准，該會相關承辦人員並因而獲判無罪（見高雄地方法院九十五年度矚重訴字第一號、高雄高分院九十六年度矚上更一字第四號），然該會九十二年六月二十六日公告決策過程異於常情，違反「保護國內勞工」之政策立場，誠有可議。

(四)高捷公司若非引據勞委會九十二年六月二十六日公告，本無從引進外勞：

1. 勞委會於九十二年六月二十六日公告：「查依本會九十年五月十日台九十勞職外字第 0221648 號公告，自九十年五月十六日起停止重大工程申請外勞，係採不溯既往原則，又依信賴保護原則，對於已辦理招標及履約之重大工程，不受上開公告規定之影響。故經政府單位核准之 BOT 興建工程，其工程總金額在新臺幣二億元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）且興建工程計畫係依當時外勞政策考量勞動力之使用者，如 BOT 之得標業者，其與政府單位簽訂 BOT 合約之時間在九十年五月十六日以前，得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作。」
2. 依高捷公司提出之投資計畫書第二冊第三章一財務計畫之第三之一百二十八頁、第三之一百四十八頁、第三之一百六十五頁等記載：「勞工供應（含外勞）」，主張已依當時外勞政策「考量」使用外籍勞工，故應認為符合勞委會九十二年六月二十六日公告。實際探究該等記載內容，係將「勞工供應（含外勞）」作為「階段風險管理矩陣表（興建期）」風險管理之妥善與否因素之一。而依計畫書內「施工風險管理矩陣表（表三之六十七之二至四）」，「勞工不足」之處置策略為「準備應變處理費用」及「依需要修正展延工期」，並無「引進外勞」之計畫或措施。另依勞委會前副主委郭吉仁於九十四年十月二十七日在檢調偵查中證稱：「信賴保護須公共工程之民間業者依當時可引進外勞之法律計算勞動成本，並與政府訂約，其要件為表現信賴之行為及實體損害之產生。我於九十年六月二十六日批

示請高捷公司說明用人經費以本勞或外勞薪資水準規劃，其目的在於瞭解其規劃內容有無引進外勞之信賴表現及禁止引進後因而遭受之實體損害…。高捷工程財務計畫將『勞工供應』列於『階段風險及其可能影響對照表』，係純屬希望及期待，不屬具體的信賴表現」等語。足證若非勞委會九十二年六月二十六日公告，高捷工程本無從以個案適用「信賴保護」為由，引進引進外勞。

(五)綜上，勞委會為放寬外勞引進之政策決定前，依法應就國內經濟發展及就業市場情勢客觀事實進行審慎合理之評估，據以作成公告。本件勞委會於決策過程中，雖宣示依據信賴保護原則並考量國人就業權益，實際所為卻背道而馳。該會九十二年六月二十六日公告之決策過程有違一般常情、政策轉折，經詢據函復稱：「（問：勞委會九十二年六月二十六日公告是否涉及外勞政策之變更，及由何人主導並決策？）…本會經政策評估，奉陳前主任委員菊九十二年六月二十四日核示…」，足徵勞委會確係基於政策決定而放寬 BOT 工程得聘僱外勞。然該項決定未就可能產生之勞工失業問題進行評估，亦未採取因應補救措施，漠視南部地區營造業勞工就業權益，確難辭其咎。

三、勞委會公告停止重大工程引進外籍勞工，以及補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，均屬法規命令，卻未依中央法規標準法及立法院職權行使法規定送立法院，且有違背法規命令不得再授權之意旨，顯有重大瑕疵

(一)按中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」又立法院職權行使法第十章就「行政命令之審查」訂有專章，其中第六十二條第一項規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒機關更正或廢止之。」又司法院大法官釋字第五二四號解釋：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之

替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

(二)查勞委會九十年五月十日公告係依據就業服務法第四十三條、第四十五條及該法授權訂立之「外國人聘僱許可及管理辦法」（該辦法於九十三年一月十三日廢止）第三條；該會九十二年六月二十六日公告係依據就業服務法第四十六條、第四十八條及同辦法第三條。其法律性質詢據勞委會雖稱：上開公告屬行政程序法第一百五十九條第二項第二款規定，「協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權」之行政規則，因不具法規命令或實質法規命令性質，故無須依行政程序法及中央法規標準法之踐行預告及函送立法院備查之程序等語。然經本院諮詢東吳大學陳清秀教授、臺北大學張文郁教授及陳愛娥教授，均表示勞委會上開公告具有對外發生法律之效力，非僅有對內之行政規則，均屬實質法規命令性質，應依中央法規標準法及立法院職權行使法相關程序，發布後即送立法院。又張文郁教授表示：法規命令如未送立法院審查，即屬規避立法院的監督權，有程序上之瑕疵；該瑕疵涉及立法權之規制，非無關重要，如有逾越授權目的、違反法律保留或不得以法規命令規定而以法規命令為之情形，則有違法治國的原則。陳愛娥教授另表示：依司法院大法官第五二四號解釋，法規命令不得再授權，該公告的內容原應於外國人聘僱許可及管理辦法中加以規定等見解。足見勞委會九十年五月十日及九十二年六月二十六日公告均屬法規命令，發布後未即送立法院審查，違反中央法規標準法及立法院職權行使法之規定；且上開公告係依「就業服務法」授權訂定之「外國人聘僱許可及管理辦法」第三條所發布，亦有違司法院大法官釋字第五二四號解釋，法規命令不得再授權之意旨，均有重大瑕疵。

三、高捷 BOT 案政府出資超過八成，卻任由高捷公司虛增工程用人費用於前、華磐公司剝削泰勞於後，且強迫統包廠商使用外勞再從中牟取暴利，勞委會對此卻置若罔聞，顯有怠失

(一)依高捷公司規劃工程時估算之用人成本，本足以聘用南部地區勞工，已如前述。惟勞委會核准其以雇主身分招募引進外勞後，該

公司為追求引進外勞之經濟利益，即引進大量外勞交各段標統包商使用，如九十三年承包商與高捷公司簽訂切結書需用外勞名額僅六百二十九名，惟九十三年八月三十一日，高捷公司分配予承包商使用之外勞即八百零九名，顯有強迫統包商使用之情。

(二)又高捷公司向統包商收取外籍技術工每人每月三萬零五百元、體力工每人每月二萬九千五百元之費用。而該公司除支付泰勞每月一萬五千八百四十元工資（法定基本工資）及繳付就業安全基金每月每人三千元（實則勞委會僅發單收取二千元，詳如後述）外，另以高捷公司管理費每月每人一千五百元及華磐公司管理費七千六百六十九元等名目賺取差額。華磐公司則再向泰勞剝削：①每人每月膳宿費二千五百元外之伙食供料費、②每人每月服務費（或稱翻譯費）一千元，另苛扣所謂違規扣款每人金額達二、三千元。高捷工程所編列之高額用人費用，經層層剝削，離鄉背景實際付出勞力之泰勞，所得無幾。對此，詢據郭芳昱副主委及職訓局廖為仁副局長表示：「（問：華磐公司管理費是否合理？行情多少？）華磐的外勞管理費每人每月七千六百六十九元是不合理的，我認為高捷公司向承包商收取每人每月二萬九千五百元是高的離譜，我聽說以類似本案情形引進外勞的台塑公司是不收管理費的，高捷公司的行政管理費一千五百元可能是重覆收取。而華磐的外勞宿舍環境非常的差。外勞管理本應由雇主承擔，所以無所謂外勞管理的行情。這些錢是從政府的興建經費支出。…」郭芳昱副主委另表示：「（問：華磐公司管理費是否合理？行情多少？）我實地勘查泰勞宿舍，生活條件非常差，床舖擁擠，走道狹窄，空氣不流通，濕的衣服就晾在上面，廁所也不夠用。泰勞每人每月的管理費用實際上達到一萬元以上，卻受到極差的待遇…」。

(三)勞委會為引進及管理外籍勞工之中央主管機關，對高捷公司強迫統包商使用外勞及與華磐公司謀取暴利情形，卻置若罔聞，顯有怠失。

ㄐ高捷公司違反就業服務法，將引進之部分外籍勞工提供華磐公司非法使用，勞委會及地方主管機關竟毫無所悉，且該會對地方政府查察不實，亦未見督促積極改善作為，誠有可議

- (一)按就業服務法（九十二年五月十六日修正）第六條第一項規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」又依同條第三項規定：「中央主管機關掌理事項如下…：五、雇主申請聘僱外國人之許可及管理。」另依同條第四項規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌理事項如下：…二、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。」次按同法第四十四條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」及第五十七條規定：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。…」合先敘明。
- (二)查勞委會於九十三年六月十四日及十月二十七日核發予高捷公司之招募許可均載明係許可該公司招募外國人在高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設工程從事營造業-重大工程工作，惟負責高捷外勞管理之華磐公司於九十三年七月至九十四年八月間卻使用高捷公司所聘外勞十四至十八人不等，顯見高捷公司有違就業服務法第五十七條規定以本人名義聘僱外國人為他人工作及指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作之情事，華磐公司亦有違同法第四十四條及第五十七條第一款之規定而有非法使用外勞之情事。
- (三)次查「高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件」政府機關管理制度與行政責任檢討報告指出，地方政府勞工主管機關，根本無負責外勞事務之專責單位，且詢據高雄市政府（勞工局郭科長）表示，目前勞工查察係由勞委會提供經費聘僱臨時人員擔任；勞委會（廖副局長）亦表示，地方主管機關就外勞使用的情形負有查察的責任，但執行人力僅能以臨時人員擔任。
- (四)綜上，高捷公司違反就業服務法，將引進之部分外籍勞工提供華磐公司非法使用，勞委會及地方主管機關竟毫無所悉，且該會對地方政府查察不實，亦未見督促積極改善作為，誠有可議。
- 五、勞委會明知高捷公司招募之外籍勞工，按規定每人每月應繳納三千

元之就業安定費，卻僅實收二千元，任由高捷公司私下扣留一千元，迨發生泰勞暴動事件後始行補收，顯有怠失

(一)按勞委會九十一年一月二十二日勞職外字第 0910200339 號公告，外籍營造工之就業安定費調整為每人每月三千元；然查該會自九十二年十二月三日核定高捷公司引進大量外籍勞工後，卻僅收取每人每月二千元之就業安定費，迨九十四年八月二十一日發生泰勞暴動事件後，該會外勞作業組始於同年九月十四日以電腦案號代碼錯誤為由，簽請更正為三千元，並去函高捷公司要求補繳短收之就業安定費，共計一千一百九十一萬一千八百六十九元；惟高捷公司質疑短收金額有誤，經該會重新核計至九十四年六月三十日止，應補繳金額為一千一百九十七萬七千二百一十九元，高捷公司嗣於同年十月二十五日如數完納補繳。

(二)查勞委會九十一年一月二十二日即公告外籍營造工之就業安定費由原二千元調整為三千元，距該會於九十二年底辦理高捷引進外籍營造工案件，已近二年；且該會復於九十二年六月二十六日公告放寬 BOT 業者得引進外勞時，公告第五項亦明定外籍勞工之就業安定費一律調整為每人每月三千元。高捷公司據以向使用外勞之各段標統包廠商收取每人每月三千元之就業安定費，與實際繳交勞委會之差額將近一千二百萬元全流向高捷公司。縱該會事後追繳，並辯稱純屬疏失及電腦代碼錯誤，惟猶難卸免怠失之責。

綜上所述，本案高捷紅橘線建設計畫，行政院八十四年間原已核定一千九百五十二億元由高雄市政府辦理，詎三年後貿然改弦易轍，兩度函促高雄市政府改採民間參與（BOT）方式辦理，該府藉以將原核定自辦興建之財務計畫，規劃成政府投資高逾八成之高捷 BOT 案逕自公告招商，行政院猶束手無策，決策草率且監督不力。交通部為促成高捷紅橘線建設計畫，不斷上修預估自償率，且任由高雄市政府以高估之運量及自償率繼續推動，肇致後續營運虧損之窘境。工程會為政府採購法主管機關，對於高雄市捷運局請釋本案政府投資部分併交民間投資人辦理之法令適用疑義時，未衡酌高捷 BOT 政策背景及法條原意，亦未慎重邀集交通部等權責機關會商，率由副首長代決作成「不適用政府採購法」之爭議性函釋。高雄市政府恣憑曲解工程會函釋，

將政府出資千億元之採購幻化為政府投資，由投資人獨攬且不受政府採購法監督；另核議政府投資額度毫無客觀標準，評決最優申請人後，再以收取「權利金」為飾，變相增加公帑支出；議約過程亦有怠忽，未先釐清公共藝術之興建機關（構）主體及作業流程，致生後續履約爭訟，而對於政府出資交由投資人併辦工程，不僅無以追回決算結餘款，反需額外支付物價調漲費用及莫名之工程追加款；且財務計畫未待行政院核定，竟擅自提高政府投資額度百億餘元，率與投資人簽訂興建營運合約。嗣於履約階段，高雄市政府為免外界質疑後續採購弊端，刻意選取部分政府投資項目循公開招標程序辦理，斷章取義工程會函釋，迴避政府採購法之規範約束；對於高捷公司「權利金」之會計處理錯誤且不一致，財務報表所表達之資產、業主權益、財務狀況、經營結果及揭露嚴重失真，且支出缺乏管控機制、異於常情，土木工程之支出金額超過政府投資額度等情，亦疏於監督，未能及時發現並採取有效管控措施。

另高捷公司引進外勞部分，勞委會原於九十年五月十日公告停止重大工程引進外籍勞工，復於九十二年六月二十六日補充公告放寬 BOT 業者引進外勞，決策過程悖離常情，且上開公告均屬法規命令，卻未依中央法規標準法及立法院職權行使法規定送立法院，亦與法規命令不得再授權之意旨相悖；又高捷 BOT 政府出資超過八成，卻任由高捷公司虛增工程用人費用於前、華磐公司剝削泰勞於後，並強迫其下包廠商使用外勞，俾從中牟取暴利，且無視就業服務法規定，擅將引進之部分外勞提供華磐公司使用，勞委會及地方主管機關竟置若罔聞，未見督促改善之積極作為；另勞委會明知高捷公司招募之外勞，依規定每人每月應繳納三千元就業安定費，卻僅實收二千元，任由高捷公司私下扣留一千元，迨發生泰勞暴動事件後始行補收，顯有怠失。

揆諸本案，高雄市捷運局配合行政院指示改採 BOT 方式辦理，過程倉促、決策草率且內容空泛，未依行政院推行 BOT 而縮減公共建設支出之旨趣。所提所謂高捷 BOT 案，蓄意矇混，行政院原核定由政府自辦興建之高捷預算一千九百五十二億元，未因興建營運方式改採 BOT 後而予凍結，卻任由高雄市捷運局將一千九百五十二億元預算，

除政府應辦事項（包括用地徵收費用等）外，盡數挪作高捷 BOT 之政府出資，交由民間投資人辦理；行政院自指示高捷改採 BOT 後，未善盡職責疏於監督。高雄市捷運局故意曲解公共工程委員會之函釋，既不依政府採購法，復不依獎參條例及其相關子法補貼利息或投資部分建設辦法第九條第一項第二款，逃避監督，導致執行偏差，種種弊端發生，營運後虧損嚴重，爭議指責不斷，高捷 BOT 案實為公共建設 BOT 之不良且錯誤示例，損及政府形象及全民利益，政府應引以為戒。

高捷 BOT 案自決策、議約、簽約至履約過程，輿情訾議不斷，經本院調查後確亦發現諸多缺失，行政院、交通部、工程會、勞委會及高雄市政府等，均難辭其咎。爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院確實改善處置見復。

附表 高捷土建工程：可支用數（預算）數與實支數比較

單位：億元

項目	可支用數 (預算)(A)	實支數 (B)	差異 (A) - (B)	備註
工程經費 原規劃總額	1,047.700	1,082.901 - 甲	甲 - 35.201	政府投資範圍，含平準基金及營業稅；未含增減變動數
加：增加工程	10.000 ^a	甲	10 - 甲	高捷公司因此而得折抵權利金
減：減辦事項	(10.760)	0	(10.760)	高捷公司未能向高雄市捷運局收款
實際執行工程	1,046.94	1,082.901	(35.961)	
減：平準基金	(62.862)	(69.764) ^b	6.902	
營業稅	(46.897)	(52.057) ^b	5.160	
可支用數	937.181			
實支數		961.080		
超支數			(23.899)	
直接費用	824.510	889.806	(65.296)	
間接費用	102.671	71.274	31.397	
折抵權利金而增加之工程經費	10.000 ^a			
工程經費淨額：扣	937.181	961.080 ^c	(23.899)	

項目	可支用數 (預算)(A)	實支數 (B)	差異 (A) - (B)	備註
除減辦事項後				

資料來源：高捷公司，本院修正說明：

1. 預算數係依據高捷公司 90.10.25 第一屆第二次臨時董事會准予核備之「工程計畫預算表」，工程管理處並編製「工程計畫預算分配表」。實際數係依據高捷公司 98.12.31 土建工程預結算數比較表及土建工程結算表，實際數即結算數，本結算數不含物調，物調款為 116.11 億元（100.89 億元+15.220 億元）。
2. 工程經費（由政府投資者）計 1047.7 億元，加上抵減權利金之工程經費，減除平準基金、營業稅及減辦事項後，可支用數為 937.181 億元。
 - 甲：增加工程之支出，本院未知其確切金額，以「甲」代之，高捷公司因增加此等工程而得折抵權利金。
 - a：由於興建營運合約 14.1.2 之規定，高捷公司因辦理興建營運合約附件 C4.1 所增加之工程而得抵付權利金 10 億元，本項金額 10 億元僅為該增加工程經費之估計數。是項工程經費無法明確區分為直接或間接費用。
 - b：均為高捷公司基於 1047.7 億元預算原提供之數據，尚未調整，本院未能取得依調整後工程經費計算之實際扣減營業稅之數額。
 - c：含折抵權利金而實際增加之工程支出，其金額無法得知。

被糾正機關改善情形

- 一、交通部部分：1、後續將確實要求應依「促進民間參與公共建設法」相關法令規定審慎評估；並就投資報酬率、融資能力等因素評估可行性。2、訂定「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」。未來應透過捷運周邊土地開發及租稅增額融資（TIF）等方式，將其效益挹注於捷運建設經費，並須將計畫自償率提升至一定門檻後，始可循序報核。
- 二、高雄市政府部分：1、.將於先期計畫書中擬定補貼利息或投資建設之方式及上限；公共建設非自償部分如採政府投資其建設之一部，併交由民間機構興建者，政府投資額度不得高於民間投資興建額度。2、截至 101 年 9 月止，高雄市政府支付高捷公司政府投資金額計約 1,043.95 億元，並未超過政府投資之 1,047.7 億元額度，應無支出金額超過政府實際投資額度之情事。3、高捷公司依本院建議於財務報表重要會計政策之彙總說明及附註揭露權利金與應付權利金，且於 100 年度委託世曦公司進行民間投資範圍資產評價，資產並無減損之疑慮。

- 三、勞工委員會部分：1、高雄縣政府已就華磐公司未經申請許可從事就業服務業務，處 150 萬元罰鍰在案；96 年 1 月 3 日修正「私立就業服務機構許可及管理辦法」將「外勞生活管理」納入就業服務事項。2、訂定「外國人入國工作費用及工資切結書」，規定國內仲介公司不得代收外國人國外借款，以免外勞遭受剝削，並明確規範雇主、外勞與跨國人力仲介機構之權利義務。3、設置免付費專線（0800-000-978），以利民眾電話檢舉非法外籍勞工；進行例行性、不定期專案訪視，確實要求雇主遵守勞動契約相關規定。
- 四、公共工程委員會部分：本案因不適用政府採購法之規定，民間投資廠商逃避採購監督等情，應屬獎參條例疏漏或不完備，及機關規劃、執行及監督未臻嚴謹所致；89 年 10 月 25 日發布之促參法施行細則第 33 條明定主辦機關支付之投資價款額度，不得高於民間投資興建額度，可避免有前開依獎參條例辦理之缺失。

註：經 102 年 6 月 11 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 4 屆第 58 次聯席會議決議：結案存查

86、公路總局對於蘇花公路遇颱風或豪雨之封路預警機制缺乏完整配套，未考量災害潛勢，避險資訊傳遞不足，機關聯繫失序，洵有疏失案

審查委員會：經 100 年 6 月 14 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 37 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部公路總局

貳、案由：

交通部公路總局（下稱公路總局）對於蘇花公路遇颱風或豪雨之封路時機未定有預警機制，且乏完整配套措施，以致梅姬颱風超大豪雨預報發布，第四區養護工程處下轄工務段仍未能提前封閉蘇花公路全線道路，已進入之車輛，嗣因道路坍方、山坡崩瀉，造成 6 部大小車輛、26 人傷亡嚴重事故。公路總局現有之封橋封路標準作業程序「封路時機」過於空泛，缺乏土石流關鍵雨量因素，如有效累積雨量達土石流警戒基準值，仍無法預警封路，復未考量蘇花公路特性及災害潛勢，納入封路作業演練計畫，對於中央氣象局及蘇澳氣象站之多次豪雨、大豪雨預報通知，僅派員沿線巡視路況，緊急狀況發生時，方倉促決定局部封路，貽誤災防應變先機，加上相關避險資訊傳遞不足，機關橫向聯繫與合作失序，均使災中聯繫與災後搶救格外困難，洵有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、交通部公路總局對於中央氣象局及蘇澳氣象站多次豪雨、大豪雨預報通知，僅派員以人工目視方式巡視，未考量公路特性及災害潛勢，

依據氣象資料提早封閉蘇花公路全線道路，顯然缺乏整體防災思維及預警應變機制，貽誤災防應變先機，決策失誤，難辭其責：

- (一)依公路總局民國（下同）99年1月22日修正頒行之「交通部公路封橋封路標準作業程序」，該局轄管之橋梁（含便橋、引道）及公路於發生災害或有發生災害危險之虞時，應即時封閉橋梁及公路，以保障用路人生命財產安全，並使公路運輸功能所遭受損害降至最低程度。本此規定，公路或橋梁之通阻管理允應以用路人生命財產安全為首要考量，合先敘明。
- (二)據公路總局表示，蘇花公路為花蓮與蘇澳間唯一聯絡道路，具有不可替代之唯一性，如提早啟動道路封閉機制，將影響花蓮、臺東物資與民眾之輸運及生計，妨礙社會經濟、觀光活動及干擾民眾日常生活，另面對地方政府及用路人需求壓力，不能輕言封路。故實務上，蘇花公路坍方災害通阻之管理策略，多採取隨坍隨清之主動巡查，積極清理方式來保持暢通，除非遇及嚴重坍方或大型路基缺口，無法短時間立即清理、修復竣事的狀況，才會臨時勉強宣布局部道路封閉，且必須在最短時間內予以搶通為原則。
- (三)本次災變發生時，雖尚未發布梅姬颱風海上陸上颱風警報，惟因受到東北季風及颱風外圍環流共伴效應影響，交通部中央氣象局（下稱中央氣象局）觀測氣象資料，預估總雨量最多可達1,000毫米以上，研判有致災之虞，業於災變封路前發布10次預報「注意瞬間大雨」、8次預報「宜蘭及花蓮地區有局部性大豪雨或超大豪雨」、5次預報「宜蘭地區有局部性大豪雨或超大豪雨」等資訊，蘇澳氣象站亦7次傳真通報第四區養護工程處（下稱四工處），蘇澳及東澳地區超大豪雨訊息，提醒加強防範因應。
- (四)造成本次災變之原因，依交通部檢討為瞬間單點式強降雨，依所觀測之實際降雨資料，災變地點東澳至蘇澳自10月21日12時以後有超過每小時122毫米甚至達181.5毫米之強降雨，應係造成蘇花公路坍方災變之主要原因，有該部函復約詢問題在卷可參，另公路總局99年10月28日「梅姬颱風台9線蘇花公路災害事件檢討報告」第3章致災原因分析指出：本次致災主要可分為遠因及近因等因素，遠因部分主要係與該路段原本之地形與地質等環

境相關因素，在近因部分係因降雨瞬間之超強降雨攻擊所致。如是可知，交通部及公路總局認為本次災變主因為點狀瞬間超強降雨之極端現象，惟外界仍質疑蘇花公路封路時間過慢。

(五)為釐清創意旅行社遊覽車遭土石沖落海中時間點，經本院調閱南澳工務段值日人員林○○於99年10月21日所填寫之「交通部公路總局第4區養護工程處南澳工務段職員(工)值日紀錄簿」所載：「約13:00 112K+100 交通阻斷」、「約15:30 116k+400 交通阻斷」以及公路總局99年10月28日提供本院之「梅姬颱風台9線蘇花公路災害事件檢討報告」第36頁「梅姬颱風蘇花公路災害應變紀錄」所載：「10月21日15:30...陸客團受困蘇花公路」、「10月21日15:54 有土石流打到前一台遊覽車...」，推斷創意旅行社遊覽車於翻落邊坡時間點約為99年10月21日13時至15時54分之間。

(六)而本次災變蘇花公路封路時間，根據公路總局第四區養護工程處(下稱四工處)100年1月6日所復「梅姬颱風豪雨造成蘇花公路坍方相關預警機制及封路作業乙案履勘後待補充事項」之「緊急應變紀錄表」及公路總局99年10月28日「梅姬颱風台9線蘇花公路災害事件檢討報告」，綜合研判南澳端封路位置為130k+000路段，封路完成時間為99年10月21日12時17分；蘇澳端封路位置為104k+726路段，封路完成時間為99年10月21日12時39分(如附表1)，該局並表示，本次災變前，已完成封路作業。

附表1：本次災變蘇花公路封路作業時程一覽表

	南澳端	蘇澳端
封路位置	台9線 130k+000	台9線 104k+726
封路命令下達人	段長戴○○	段長戴○○
下達時間	99.10.21 12:05、12:07	99.10.21 12:10
電話接受者	南澳工務段邱○○工程司	羅東監工站詹○○站長
封路執行人	邱○○、蔡○○工程司	劉○○工程司
封路完成時間	99.10.21 12:17	99.10.21 12:39

(七)惟就公路總局針對蘇花公路封路之預前研判，據公路總局99年

10月28日「梅姬颱風台9線蘇花公路災害事件檢討報告」第29頁載述：「.....本次受困車輛估計從新城出發的時間約於21日上午9時30分至10時30分間，然依中央氣象局之資料顯示，新城雨量站從21日8時至10時之時雨量均僅在5毫米以下。換言之，遊覽車出發時，當地並無明顯之降雨，自不能貿然加以管制通行.....」，然衡此觀點厥以局部地區觀點判斷，因之，台9線蘇花公路地形特殊，沿線懸崖峭壁路段包含：九宮里~石碑公（112k~116k）、咪咪樂~觀音（140k~150k）、和中~和仁（164k~167k）、和仁~匯源（168k+500~174k+500），計23公里；人車庇護空間，除112k+800處之明隧道，以及114k處較寬闊之平台外，以往多利用休息站、停車場及公園等較寬闊區段，作為避險空間，合計約23處。亦即該公路存在地形陡峭、疏散困難，以及避險空間不足等問題，且該區公路車道狹窄迴車空間不足，是有關封路決策研判當應依據中央氣象局預報資料，應以全線各路段降雨量整體評斷，以維民眾通行之安全，方為正辦。

(八)綜上可知，本次災變創意旅行社遊覽車於蘇花公路114k+500路段翻落邊坡時間點約為99年10月21日13時至15時54分間，而公路總局完成蘇花公路南澳端及蘇澳端封閉時間分別為該日12時17分及12時39分。是公路總局所稱係於災變前完成道路封閉，應堪認定；惟該局對於中央氣象局及蘇澳氣象站多次豪大雨預報通知，仍以「維持通行便利」思維，依據欠周延（另段論述）之「交通部公路總局封橋封路標準作業程序」，僅派員以人工目視方式巡視，確認道路阻斷情形，再決定是否封路，而未考量公路災害潛勢，基於安全觀點，提早封閉蘇花公路全線道路，顯見該局欠缺蘇花公路「整體防災」思維及預警應變機制，貽誤災防應變先機，決策失誤，難辭其責。

二、交通部公路總局現有之封橋封路標準作業程序「封路時機」過於空泛，執行單位難以遵循，因缺乏土石流關鍵雨量因素，如有效累積雨量達土石流警戒基準值，在「依法行政」約制下，執行單位仍無法提前全線封路，以確保行車安全，致本次災變人車傷亡事故，公路總局立法欠周，亦難辭其咎：

- (一)依公路總局封橋封路標準作業程序所訂「封路時機」，包含「公路因災害產生路基缺口且持續擴大時」、「公路邊坡產生落石坍方或路基下陷且持續擴大時」、「其它經公路養護單位評估有危害用路人安全之虞時」，足見目前封路作業並未將「累積雨量」、「單日降雨量」、「每小時雨量」等雨量指標，納入封路決策中；查蘇花公路山區陡峭，土石流流路短，一旦發生土石流，已無充裕時間順利疏散人車，而雨量更是造成土石流之關鍵因子與預警指標，是封路決策標準未納入雨量條件，顯非適當，此觀公路總局 99 年 10 月 28 日提供本院之「梅姬颱風台 9 線蘇花公路災害事件檢討報告」第 2 頁「改善措施」指出：「……暴雨時間之掌握、預警、管制措施及避險空間仍應續予強化……」自明。
- (二)本案公路總局係依據行政院農業發展委員會水土保持局公告之「蘇澳～南澳土石流潛勢溪流警戒值基準明細表」，作為蘇花公路全線監控災害預警之研判資料。依該表，蘇澳溪及東澳溪之土石流警戒基準值，分別為有效累積雨量 600 毫米、500 毫米。簡言之，倘蘇澳地區有效累積雨量達 600 毫米時，即達到「土石流警戒基準值」，至於所稱之「有效累積雨量」係指「本次降雨累積雨量及本次降雨開始時刻前 7 天的加權降雨量之和，為影響土石流發生的有效累積雨量」，經查本次降雨日期為 99 年 10 月 18 日，往前推 7 天之累積雨量為 133.3 毫米，而自 99 年 10 月 18 日降雨至 99 年 10 月 20 日(災變前一天)之累積雨量為 399.6 毫米，二者合計為 532.9 毫米，已明顯逼近「土石流警戒基準值」，若加上 10 月 21 日 0 時至 6 時之雨量，已超過 600 毫米，倘當時之「交通部公路封橋封路標準作業程序」將雨量納入「封路時機」，則公路總局可於 99 年 10 月 21 日 7 時前完成封路，創意旅行社之遊覽車當不致於是日 8 時 30 分至 9 時 30 分之間進入蘇花公路而避免災情。
- (三)惟本院調查封路過程，發現蘇花公路四工處南澳段段長以人力沿線奔走審視雨量與野溪水量，作為臨時封路決定，雖未能即時挽回遊覽車受山坡崩瀉之厄運，其努力與敬業精神仍屬難得，併予敘明。

(四)綜上可知，交通部公路總局封橋封路標準作業程序所訂「封路時機」乏有量化指標，過於空泛，執行單位難以遵循，且未包含造成土石流之關鍵雨量因素，須以人工沿線巡視確認道路通阻情形以為臨時封路決定根據，如有效累積雨量達土石流警戒基準值，執行單位在「依法行政」約制下，仍然無法依據相關封路標準作業程序，提前全線封路，以確保行車安全，致本次災變人車傷亡事故，公路總局立法欠周，亦難辭其咎。。

三、公路總局未根據蘇花公路特性及災害潛勢，納入封路作業演練計畫，致面臨颱風及超大豪雨災害，緊急狀況發生時，方倉促決定局部封路，加上相關避險資訊傳遞不足，機關橫向聯繫與合作失序，均使災中聯繫與災後搶救格外困難，顯有防災欠周延之缺失：

(一)依「交通部公路總局災害防救計畫」四、(二)針對公路防救災教育訓練、演習，公路總局所屬各單位應辦理事項如下：「.....2. 依轄管業務災害性質訂定防災演習計畫，與轄區內救災單位或廠商聯合辦理災害防救演練，並檢討演練計畫.....」，另依公路總局 96 年 7 月 23 日路養救字第 0961004914 號函修訂之「重大災害緊急應變作業要點」第五(一)點規定，每年防汛期(5~11月)前，各單位應依所轄公路區域環境訂定演習計畫，自行或聯合實施防災演練，並將實施情形做成紀錄報局備查。依上規定，公路總局自應依蘇花公路災害特性訂定演練計畫，統合地方政府、軍警、消防或民間救難團體等相關資源，辦理災害防救聯合演練，藉由平時演練熟悉相關應變作為，以強化備災救災能量，並驗證所訂演練計畫之可行性及周延性。

(二)關於蘇花公路防災演練情形，依公路總局所復，分別於 95 年 4 月 25 日辦理「台 9 線 124k+348 新澳隧道演練」、96 年 4 月 25 日辦理「台 9 線 111k+700 猿鳴橋封橋演練」、97 年 4 月 21 日辦理「台 9 線 127k+100 邊坡坍方演練」、98 年 4 月 7 日辦理「台 9 線 138k+600 邊坡坍方演練」及 99 年辦理「台 9 線 111k+700 猿鳴橋封橋演練」，由上足見，蘇花公路前期防災演練僅針對隧道、邊坡坍方、封橋等項，緊急事故演練之模擬事故過於單一化，對於公路遇天然災害或緊急事故，為確保用路人安全之封路作業，

無實際操作或演練計畫，此徵諸公路總局於本院履勘會議詢答：「本次預警封路為蘇花公路第 1 次執行封路」等語，亦臻至明，缺乏封路演練之結果，造成災害防救措施未能有效整備，如 CCTV 監視設施、實體資訊傳播系統及緊急事故連絡電話不足，無法即時通知用路人避險資訊，與封路過程警、消及地方政府橫向聯繫與合作機制失序，均使災中聯繫與災後搶救格外困難，顯見該局有防災欠周延之重大缺失。

據上論結，公路總局對於蘇花公路颱風或豪大雨封路機制立法欠周，未能依據氣象資料預警封閉蘇花公路全線道路，貽誤災防應變先機，復未考量蘇花公路特性及災害潛勢，納入封路作業演練計畫，顯然缺乏整體防災思維及預警應變機制，洵有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、公路總局以「風險管理」之概念，分析降雨特徵值作為預警觀測指標，律定重點監控路段，當降雨超過警戒值時，即啟動保全機制，管制交通。
- 二、強化防災設施、預警系統自動化、防災教育訓練、防災觀念宣導、預警資訊之揭露、即時訊息之傳遞等整體防災策進作為。
- 三、持續對台 9 線蘇花公路沿線多處上下邊坡進行保護工程，裝設邊坡崩坍監測預警系統。另蘇澳至東澳脆弱預警不易路段，除每日派員巡查外，並不定期 24 小時監控路況，已將蘇花公路邊坡納入 CCTV 監視範圍，以確保用路人安全。
- 四、除於汛期前完成橫向聯防單位協議，並於演練中引入橫向聯防單位參與，結合相關政府、事業單位之防救災能量。依新修訂之封路封橋標準作業程序及防災預警應變機制辦理防救災演練。
- 五、中央氣象局已建置客製化之劇烈天氣監測系統，並辦理教育訓練；另於颱風等劇烈天氣發生時，以氣象預報中心做為與公路總局防災業務單位之聯繫窗口；介接行政院農業委員會水土保持局土石流警戒發布、疏散避難圖及土石流潛勢溪流圖等防災應變資訊；另介接

林務局堰塞湖位置與影響地點等防災應變資訊。並邀請宜蘭縣政府、花蓮縣政府消防局及警察局討論任務分工事宜。
六交通部修正公路法，增訂 60-1 條，將蘇花公路路權外之土地，一併納入防災監測。

註：經 101 年 5 月 8 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 49 次會議決議：結案存查

87、臺東縣政府購建新船東方輪完工後，蘭嶼鄉公所爭取接管，業者僅營運1年，即以船底挫損為由停航，閒置任其鏽損，確有怠失案

審查委員會：經100年6月14日監察院交通及採購委員會第4屆第37次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺東縣蘭嶼鄉公所

貳、案由：

臺東縣政府為汰換航行臺東－蘭嶼間之老舊客貨輪，向中央爭取補助7千餘萬元購建新船「東方輪」，91年完工交船後，蘭嶼鄉公所未經審慎評估自身財務、人力狀況及專業能力，汲汲爭取接管經營東方輪，卻延宕1年半始完成委外經管正式啟航；詎業者僅營運1年，即以船底挫損為由擅自停航，迄今閒置富岡港任其鏽損已逾5年，浪擲公帑且致生爭擾訟累，斲喪政府形象，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

查臺東-蘭嶼間之海上交通，原臺東縣輪船管理處經管之「新蘭嶼輪」，因自民國（下同）66年啟航營運已逾20年，船體鏽損且安全堪慮，爰臺東縣政府爭取中央補助新臺幣（下同）7,300萬元，汰換購建新船「東方輪」。91年3月間完工交船後，臺東縣政府於同年4月17日邀集交通部、花蓮港務局及綠島、蘭嶼鄉長及鄉民代表會主席等，研商東方輪交由蘭嶼鄉公所經營可行性等事宜，當時蘭嶼鄉公所認為接管營運東方輪可主導照顧該鄉鄉民客貨運輸、生計並提供就業機會，故極力爭取該船之營運管理，經討論後決議將東方輪無償移撥

交蘭嶼鄉公所經管；惟該公所於 92 年 10 月接管東方輪後，卻遲至 93 年 2 月 24 日始完成招商作業，由○○航業股份有限公司（下稱○○公司）以 1 元最低標得標，雙方延至 94 年 2 月始完成簽約（經營期間 3 年，自 94 年 3 月 10 日至 97 年 3 月 10 日止），迨同年 4 月正式啟航營運為止，前後已延宕達 1 年半。

詎○○公司得標經營東方輪 1 年後，即以船底挫損為由，於 95 年 4 月 5 日致函蘭嶼鄉公所申請自同年月 10 日起暫停營運，並逕自該日起停航。蘭嶼鄉公所隨於同年 5 月 16 日復以：「本所歉難同意，仍請依雙方契約精神繼續輸運。惟若遇港區潮汐大潮，船長應負責審度不利進出港時間或可避開該時段或做必要調度，亦請貴公司審慎規劃調度班表送本所核准後實施公布，以繼東方輪正常航行權宜之計…」。

另航政主管機關交通部花蓮港務局亦多次以「停航申請未經蘭嶼鄉公所同意…建議選擇漲潮期進出港口…利用壓艙水調節船艙及船艙吃水以配合當地港域水深及潮汐進出…並轉知船長注意航行安全」等函文，促請○○公司續航，惟該公司仍未恢復航行。

蘭嶼鄉公所接獲○○公司停航申請時，未能即時會同花蓮港務局、臺東縣政府及專業廠商等，於系爭港區航道實際操船測試，以釐清東方輪挫底疑義及責任歸屬，事後亦未依委託經管契約第 26 條等相關規定，限期○○公司改正，否則逕行終止契約、沒收履約保證金並限令 30 日內歸還東方輪；而係任其擅自停航，甚至扣留該輪啟動鑰匙以求退還履約保證金，致生後續爭擾訟累，迨 97 年 9 月 5 日始獲點交收回。東方輪停航泊置富岡港迄今已逾 5 年，期間雖於 96 年 4 月 25 日完成最後一次歲修，惟因長期停泊港口，不僅造成船上機械設備銹蝕損壞，蘭嶼鄉公所尚需雇工 3 人輪班看管（每人月薪含勞健保費計 21,850 元），自 97 年 9 月迄 99 年 12 月止，已支付人事費用達 161 萬餘元，徒增公帑無謂支出。

綜上所述，蘭嶼鄉公所未審慎評估自身財務、人力狀況及專業能力，汲汲爭取接管東方輪後，卻延宕 1 年半始完成委託經管正式啟航；詎業者僅營運 1 年，即以船底挫損為由擅自停航，閒置富岡港任其鏽損迄今已逾 5 年，浪擲公帑且致生爭擾訟累，斲喪政府形象，確有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭確實改善處置見復。

被糾正機關改善情形

- 一、為儘早完成「交通部『離島購建船舶計畫』補助經費執行原則」，除照相關機關所提意見，將運量需求預測、營運規劃及加值減費策略等項目納入該原則，並以載客率作為關鍵績效指標（KPI），要求地方政府強化船舶之經營管理，以減輕後續中央政府補貼其營運虧損之負擔。
- 二、因地方政府所提「臺華輪汰舊換新案」及「恆安 1 號交通船汰換計畫」，中央可補助造船經費與地方政府期待尚有落差，除積極溝通協調外，並再行檢視造船經費補助比例之可行性，及建立相關獎勵機制，期提升地方政府善用地方與民間資源之誘因，建構離島交通海運網路，以兼顧中央與地方財政平衡，及落實政府照顧離島基本民行與民生需求之政策。
- 三、人員議處情形：前蘭嶼鄉長予以申誡二次處分。

註：經 103 年 7 月 28 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 77 次會議決議：結案存查

88、法務部未善盡監督所屬檢察機關依刑事訴訟法第 58 條規定辦理之責，致法院對檢察官送達收受時點認定迭生爭議，侵害人民訴訟權益案

審查委員會：經 100 年 6 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 36 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：法務部

貳、案由：

法務部未善盡監督所屬各檢察機關依刑事訴訟法第 58 條規定辦理之責，致法院對檢察官送達收受時點之認定，迭生爭議，無異將案件之確定與否及訴訟當事人之權益，繫於承辦檢察官對於判決書收受與否之恣意，侵害人民訴訟權益，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於前臺灣臺北地方法院法官許○○被訴違背職務收賄罪，歷經十次發回更審，於 99 年 12 月 30 日經最高法院 99 年度臺抗字第 1045 號裁定駁回檢察官之上訴而無罪確定在案，而其行政責任部分之違法失職案件經司法院送請公務員懲戒委員會審議，經公務員懲戒委員會 100 年 4 月 1 日 100 年度鑑字第 11936 號審議議決：「許○○撤職並停止任用壹年」，懲戒執行情形並經司法院 100 年 5 月 19 日院臺人三字第 1000011862 號函送公務員懲戒委員會並副知本院在案。據報載，許員刑事訴訟獲無罪判決定讞，係因臺灣高等法院檢察署檢察官曾○○上訴逾期所致，影響司法公信力甚鉅。本院為查明上訴逾期之相關責任，經向臺灣臺北地方法院檢察署調閱許○○瀆職案偵審全卷

(計 30 宗)，嗣經函詢法務部、司法院及臺灣高等法院等相關機關，並約詢檢察官曾○○到院說明，經調查竣事。法務部所屬臺灣高等法院檢察署檢察官，對臺灣高等法院 91 年度重上更(六)字第 231 號，諭知許○○無罪之判決，上訴逾期，致該案遭裁定駁回上訴確定，影響檢察公信力至鉅，顯有違失，析述如下：

一、按上訴期間為十日，自送達判決後起算。對於檢察官之送達，應向承辦檢察官為之；承辦檢察官不在辦公處所時，向首席檢察官(檢察長)為之，分別為刑事訴訟法第 349 條前段、第 58 條所明定。是以，對檢察官為判決書之送達，應於檢察官辦公處所為之，如承辦檢察官因公執行職務不在辦公處所，或差假不在辦公處所，或其他之事由不能收受送達之判決書時，始應向檢察長為之。再上訴期間為法定不變期間，檢察官收受判決書送達之日期，影響訴訟當事人之權益，並關係案件之是否確定。因之，承辦檢察官對判決書之送達，應即為收受，否則無異將案件之確定與否，及其他當事人之權益，繫於承辦檢察官對於判決書何時收受之恣意，顯然違背上訴期間為法定不變期間之立法本旨，合先敘明。

二、前臺灣臺北地方法院法官許○○涉犯貪污案，經臺灣高等法院於 92 年 5 月 30 日以 91 年度重上更(六)字第 231 號刑事判決，將一審有罪之判決撤銷，改諭知被告無罪，檢察官曾○○不服上訴後，歷經最高法院發回更審；臺灣高等法院更七審仍為無罪之判決；再經最高法院撤銷發回後，嗣臺灣高等法院 94 年度重上更(八)字第 78 號為被告有罪判決；被告不服，提起上訴，最高法院 96 年度臺上字第 81 號判決，以原審未就檢察官究係於何時收受更六審判決書等對被告利益有重大關係事項，詳予調查審酌，難認適法，乃發回更審；復經臺灣高等法院 96 年度重上更(九)字第 17 號判決，撤銷原判決另為被告有罪判決；被告不服，再提起上訴，最高法院 97 年度臺上字第 4715 號判決則以原審認檢察官就該案之上訴未逾期，自嫌速斷，有理由欠備之可議，再發回更審；嗣臺灣高等法院 97 年度重上更(十)字第 173 號裁定認：「本院更(六)審判決後，負責送達判決正本之本院法警莊○○既已於 92 年 6 月 9 日即將判決正本送達至檢察官辦公室予承辦股曾○○檢察官收受而為合法之送

達，雖依當時之送達作業程序，有送達檢察官加計 14 日即以 92 年 6 月 23 日作為送達期日之作業慣例，承辦檢察官曾○○亦蓋用 92 年 6 月 23 日收受送達之戳章，然考量檢察官亦為當事人之一，於無法律明定前，自無逕依上開作業慣例，認送達判決正本予檢察官時，得獨厚檢察官而以『實際送達日加計 14 日作為送達期日』之理；是本件原審判決自應認已於 92 年 6 月 9 日合法送達」，而認檢察官 92 年 6 月 30 日提起之第三審上訴，已逾法定期間，應予駁回。檢察官不服，提起抗告，復經最高法院 99 年度臺抗字第 1045 號裁定駁回確定。嗣臺灣高等法院檢察署於 100 年 1 月 12 日對最高法院 99 年度臺抗字第 1045 號裁定陳請最高法院檢察署提起非常上訴，經最高法院檢察署認與非常上訴要件不合，於 100 年 1 月 24 日以臺明字第 1000001310 號函駁回在案。

三查臺灣高等法院 83 年 6 月 2 日（83）院文廉字第 6812 號函所示之與臺灣高等法院檢察署 83 年第一次加強業務聯繫座談會第一號提案研究意見，就刑事案件之被害人、告訴人因非當事人，故不得對判決提起上訴，彼等如對判決不服，欲上訴時須聲請檢察官為之，惟為免延誤告訴人、被害人請求檢察官上訴之機會，對檢察官之送達均較告訴人、被害人為晚，依法警之作業慣例，以實際送達日加計 14 日。惟上開遲延 14 日之期間，檢察官究竟是否已實際達於可為收受之狀態？迭生爭議。按上訴期間為法定不變期間，檢察官收受判決書送達之時點，攸關其上訴期間之起算，影響訴訟當事人之權益，並關係案件之是否確定，自應嚴格遵守法律之規定，不容有絲毫爭議及解釋空間。又檢察官曾○○於本院約詢時雖辯稱渠在 92 年 6 月 23 日前根本無從收受判決，並舉該院法警莊○○就與本案判決送達時間相近之該院 89 年度上更（二）字第 731 號判決送達為例，表示莊某於該案重上更（四）字第 185 號案件審理時，亦明確證稱「我們在 8 月 19 日（星期一）整理得上訴的判決，會在我們這邊放置 14 天，是根據院檢聯繫會議作的決議」等語。惟查臺灣高等法院 97 年度重上更（十）字第 173 號裁定，依王○○、莊○○、王○○之證述，及送達文件證明簿、曾○○檢察官差假明細表、臺灣高等法院檢察署 98 年 1 月 18 日檢紀黃字第 0980000055 號函及所附該案

進行日期及情形電腦資料、同署 92 年 6 月 30 日檢紀黃字第 8956 號函上所蓋收文戳章及上訴書等證據，認定臺灣高等法院 91 年度重上更（六）字第 231 號判決正本於 92 年 6 月 9 日已合法送達曾○○檢察官，詎曾檢察官遲至同年 6 月 30 日始對該判決提起第三審上訴，顯已逾十日之上訴期間等情，因而裁定駁回檢察官之上訴，嗣臺灣高等法院檢察署檢察官對該裁定提起抗告，亦經最高法院裁定駁回，曾檢察官上開辯解，顯不足採，其因上訴逾期，致許○○被訴收賄案之無罪判決，遭裁定駁回上訴確定，影響檢察公信力至鉅，顯有違失。

綜上所述，法務部未善盡監督所屬各檢察機關依刑事訴訟法第 58 條規定辦理之責，致法院對檢察官送達收受時點之認定，迭生爭議，無異將案件之確定與否及訴訟當事人之權益，繫於承辦檢察官對於判決書收受與否之恣意，侵害人民訴訟權益，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

本案發生後，法務部業已於 100 年 2 月 22 日以法檢字第 1000800 989 號函所屬檢察機關，務必督促所署檢察官確實依據「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」相關規定辦理。

註：經 100 年 8 月 10 日監察院司法及獄政委員會第 4 屆第 38 次會議決議：結案存查

89、行政院及法務部未能遏止毒品氾濫，勒戒評估作業流於形式、毒品矯正機關醫護人力嚴重短缺，勒戒及戒治制度監督輔導不足案

審查委員會：經 100 年 6 月 15 日監察院司法及獄政、內政及少數民族、國防及情報、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 1 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、法務部

貳、案由：

行政院 95 年雖設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組以遏止毒品氾濫，惟 96 年至 99 年間毒品緝獲種類與數量逐年升高，毒品案件裁判確定有罪人數再犯率逐漸提高、犯罪年齡呈青壯年化現象，且毒品案件裁判確定有罪人犯具有專業技術及事務人員職業者，增加比率高達 3.5 倍。復 88 年至 99 年，毒品案件之起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯比率亦增加，足見毒品觀察勒戒及戒治成效不佳；又看守所所內人員兼辦並負責觀察毒品勒戒評估作業流於形式、毒品矯正機關醫護人力嚴重不足致難以落實各項毒品矯正處遇措施，另新入監毒品犯人數逐年增加，而矯正機關收容空間嚴重不足等情事，凸顯多年來，行政院及法務部對於毒品勒戒及矯正戒治制度監督與輔導不足，未能有效遏阻毒品犯罪之目的，均有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

我國自民國（下同）82年5月12日正式向毒品宣戰，並成立「中央反毒會報」整合各部會之力量全力消滅毒品，迄今將近20年。毒品問題並未因此緩和，成為十大民怨之第五名，亦為治安3大毒瘤（毒品、幫派及黑槍）之一，嚴重影響社會治安危及經濟發展。茲將糾正事實與理由臚述如下：

一、行政院

(一)行政院95年設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組以遏止毒品氾濫，惟96年至99年間毒品緝獲種類與數量逐年升高，90年至99年我國毒品新收偵查案件提高達8%、毒品案件裁判確定有罪人數再犯率逐漸提高及犯罪年齡呈青壯年化現象，且毒品案件裁判確定有罪人犯具有專業技術及事務人員職業者，增加比率高達3.5倍，顯示行政院未能有效遏阻毒品犯罪，實有未當：

1. 毒品危害防制條例施行細則第2條規定：「防制毒品危害，由行政院統合各相關機關，辦理緝毒、拒毒及戒毒工作。」行政院為有效遏止毒品氾濫於95年6月2日召開「行政院毒品防制會報」中，連結防毒、拒毒、戒毒及緝毒等反毒四大區塊，並將原有之反毒策略「斷絕供給，降低需求」調整為「首重降低需求，平衡抑制供需」，並設置「防毒監控組、拒毒預防組、緝毒合作組、毒品戒治組及國際參與組等反毒五大分組，藉以發揮反毒之整體統合力量。
2. 依據行政院研究發展考核委員會98年12月調查毒品問題的嚴重程度已是國內5大民怨之一，又根據法務部統計資料，近年來毒品緝獲量與毒品施用人數皆持續增加，毒品施用者再累犯比率達九成，第三級毒品（如愷他命）濫用問題更為嚴重，有關臺灣地區毒品氾濫情形，分別就查獲毒品的數量、種類、毒品犯罪者人數、特性分析如下：

(1)96年至99年間毒品緝獲種類與數量逐年升高：

經查自81年起每年司法警察機關所查獲毒品之數量均超過1,000公斤以上，94年查獲毒品數量更高達13,133.4公斤，惟自95年起，政府對毒品查獲量，為與國際間統計方式一致，改按當期鑑定之純質淨重計算，故毒品查獲數量驟減，

因此，無法與 94 年以前各年查獲量比較。然 95 年緝獲毒品 1,992.7 公斤（純質淨重），99 年提高為 3,487.9 公斤，增加 1495.2 公斤（表 1），成長數量極為快速驚人。就世界各國緝毒經驗而論，查獲毒品量往往僅為實際流入市場的五分之一至十分之一，如此推算，國內毒品市場需求龐大，毒品氾濫情形嚴重。

(2)新興化學合成毒品迅速蔓延：

八十年代毒品數量以安非他命與海洛因為多，92 年起愷他命遭大量查獲，成為臺灣地區第二大數量之毒品，至 95 年其緝獲量高達 1,000 公斤以上，成為各類毒品之冠。又 99 年查獲毒品總量 3,487.9 公斤，其中查獲第三級毒品愷他命的緝獲量成為各類毒品之冠，共計 2,618.5 公斤，占 75.1%，第四級毒品（如安非他命原料麻黃鹼）502.1 公斤，占 14.4% 居次（表 1）。由於新興合成毒品愷他命、安非他命及 MDMA 等，因有暴利可圖，經由走私、夾帶、非法製造、販賣，已在 PUB、CLUB、KTV 等場合氾濫，嚴重戕害青少年及國人身體健康。

(3)90 年至 99 年我國新收毒品偵字案件提高達 8%：

90 年我國全年地方法院檢察署新收毒品偵字案件計 70,716 件，至 99 年新收偵查毒品案件計 76,363 件，10 年來我國新收毒品偵字案件增加 5,647 件，提高 8%。次查 98 年新收毒品偵字案件施用者（含兼施用）件數為 61,139 件，99 年為 63,521 件（表 2），較 98 年增加 2,382 件，增加比率為 3.9%，顯示施用毒品者件數呈現逐漸增加趨勢，政府仍未能有效達成降低需求導向之毒品防制政策。

(4)毒品案件裁判確定有罪人數再犯率仍高：

根據法務部統計資料 97 至 99 年地方法院檢察署毒品偵字案件終結人數，分別為 87,499 人、73,321 人及 77,936 人，其中，起訴人數分別為 47,469 人、40,443 人及 43,694 人（表 3），起訴率約為 54~56%，究竟檢察官嚴謹的罪證法則主義抑或司法警察蒐證欠完備或浮濫移送等因素肇致低起訴

率，深值探討。其次，97年至99年各級法院審理毒品案件裁判確定有罪人數，分別為、41,120人、36,758人及35,460人，平均定罪率約達86%。然就99年而言，毒品案件裁判確定有罪人數中，具有前科者有32,235人，占90.9%(表4)，顯示高定罪率仍難以遏止有前科者再犯毒品罪。

(5)毒品犯罪人口年齡青壯年化：

90年毒品案件裁判確定有罪人犯計13,511人，30歲以下為7,167人，占53%，至99年毒品案件裁判確定有罪人犯為35,460人，30歲以上高達25,994人，占73%，30歲以下為9,466人，占27%(表5)，10年間毒品犯罪年齡層逐漸提高，尤其30歲至40歲之年齡層吸毒人口增加最多，顯示吸毒人口集中於24歲至50歲青壯年，上開年齡層毒品人口增加，不但影響國人健康，亦會影響國家與社會的整體生產力與安定力。

(6)近10年毒品案件裁判確定有罪人犯具有專業技術及事務人員職業者，增加比率高達3.5倍：

按職業差異影響個人作案動機及犯案類型，一方面由於職業活動成為影響個人生活方式、價值觀念及思考模式等的重要因素，同時，個人所從事的職業提供特定犯罪作案之機會。查90年毒品案件裁判確定有罪人犯13,511人，以無業者5,978人最多，占44%，其次依序為工人、服務員及售貨員，然至99年毒品案件裁判確定有罪人犯計35,460人，其中工人14,541人，占45%最高；無業者為12,606人，占38%次之。又90年毒品案件裁判確定有罪人犯具有專業技術及事務人員職業者為286人，至99提高為1,285人，10年來增加999人，增加比率高達3.5倍(表6)。顯示較需體力之勞動者、無業者、接觸環境較複雜者，易沾染毒品，彰顯我國反毒宣教之觸角尚未深入社區、鄰里及社會各角落。

3.綜上所述，行政院為有效遏止毒品氾濫，於95年設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組，惟查毒品問題已是國內五大民怨之一，又中正大學犯罪研究中心於99年7月調查發現

民眾認為住家附近毒品問題嚴重占 12.2%，另根據法務部統計資料，99 年我國毒品緝獲數量高達 3,487.9 公斤，已創歷史新高；又 90 年至 99 年 10 年來，毒品案件數、毒品施用人數及再累犯率均持續增加，毒品犯罪具有高度隱匿性，引發之犯罪及公共衛生問題，更難以估計，顯示行政院未能有效遏阻毒品犯罪，實有未當。

(二)99 年我國查獲各類毒品及第三級毒品愷他命之純質淨重，來自中國大陸分別占 67.6% 及 85.9%，成為臺灣地區毒品主要來源地。海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議已於 98 年 6 月 25 日生效，行政院允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由兩岸司法互助以有效遏阻跨境毒品犯罪：

1. 政府委託財團法人海峽交流基金會與大陸地區海峽兩岸關係協會於 98 年 4 月 26 日在南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（下稱本協議），並於同年 6 月 25 日生效，兩岸共同打擊犯罪與司法互助事項，我方以法務部為本協議「聯繫主體」，陸方聯繫窗口為「公安部、最高人民檢察院、最高人民法院、司法部」我方聯繫機制係在各機關法定職掌與權責分工原則下，配合實務需求運作。因此，涉及兩岸共同打擊犯罪事項，由法務部、司法警察機關依實務運作，有關涉及兩岸司法互助事項，由法務部向陸方提出請求協處。本協議自 98 年 6 月 25 日生效以來，雙方各機關即依據協議，逐步開展各項溝通管道，建立業務合作基礎架構，攜手共同防制跨境犯罪努力。
2. 我國非毒品生產地，其主要來源地依序為中南半島、香港及中國大陸。然至 88 年後查獲毒品中，來自中國大陸已躍居首位，其中海洛因佔全部查獲量之四成，而安非他命則高達六成七。又依法務部調查統計，99 年查獲之各類毒品的純質淨重 3,487.9 公斤中，來自中國大陸計 2,357.1 公斤，占 67.6%，如按個別毒品分析，查獲之第三級毒品愷他命純質淨重 2,594.3 公斤，其中 2,229.1 公斤來自中國大陸，占 85.9%；查獲之第四級毒品安非他命原料（甲基麻黃鹼、麻黃鹼及假麻黃鹼）純質淨重 502.1

公斤，其中 123.2 公斤，占 24.5% 來自中國大陸（表 7）。顯見我國查獲之毒品問題上，中國大陸已取代東南亞之「金三角」成為臺灣地區毒品之主要來源地。

3. 綜上，海峽兩岸人民往來頻繁，衍生之毒品跨境犯罪日趨猖獗，99 年我國查獲各類毒品及第三級毒品愷他命之純質淨重，來自中國大陸分別占 67.6% 及 85.9%，成為臺灣地區毒品主要來源地。海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議已於 98 年 6 月 25 日正式生效，行政院允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由兩岸司法互助以有效遏阻跨境毒品犯罪現象。

二、法務部

(一) 88 年至 99 年，毒品案件之起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯比率分別增加 318.6%、322.6%、252.1%，且 99 年毒品案件裁判確定有罪人數再累犯比率、施用毒品被裁判確定有罪之再累犯比率及在監毒品再累犯比率高達 82.5%、85.8% 及 90%，足見毒品觀察勒戒及戒治成效不佳，法務部應通盤檢討現行刑事處遇及醫療戒癮之策略，以有效控制毒品犯人數及再犯率：

1. 強制戒治處遇目的在於毒品施用者的毒癮戒除，目前戒治所對受強制戒治者之戒治措施依據「戒治處分執行條例」之規定，可分為調適期、心理輔導期、社會適應期三階段。各階段之戒治成效評估，依據「戒治處遇成效評估辦法」之規定，依生活規律性及各階段課程參與核給，與監獄累進處遇措施相近，並無法適切反應受戒治人毒癮問題的改善程度，受戒治人亦不因毒癮改善程度影響處遇晉級與出所，喪失戒癮處遇保安處分之意義。
2. 從毒品犯罪人數增減分析，88 年至 99 年，12 年來毒品案件起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯觀察，99 年為 43,694 人、35,460 人及 11,247 人，分別較 88 年 10,439 人、8,391 人及 3,194 人增加之人數及比率各為 33,255 人(318.6%)、27,069 人(322.6%)、8,053 人(252.1%)（表 8）。顯示毒品犯罪者成癮後勒戒不易，加以監所附設之觀察勒戒、強制戒治處所醫

療資源欠缺，檢察和矯正機關雖投入大量人力、物力於毒品犯罪處遇業務，但毒品犯人數不但未能有效控制，反而有惡化嚴重之趨勢。

3. 次就毒品犯罪再犯率觀察，有關毒品案件裁判確定有罪並具毒品前科之比率，81年判決確定有罪之毒品犯 28,176 人中，同罪名之再累犯人數為 4,434 人，占 15.7%，嗣後逐年增加，其中 97 年判決確定有罪之毒品犯 41,120 人中，同罪名之再累犯人數為 35,732 人，占 86.9%，為近 16 年來新高；至 99 年判決確定有罪之毒品犯 35,460 人中，同罪名之再累犯人數降為 29,238 人，占 82.5%（表 9）；又 99 年毒品案件裁判確定有罪施用毒品犯，具有毒品前科者計有 25,245 人，占 85.8%（表 10）。另在監受刑人中，毒品再累犯之比例，亦由 88 年底之 75.4%，逐年升高至 99 年之 90.0%，其中 98 年底為 91.3%，為近 12 年新高（表 11）。再以 91 年至 99 年受戒治人出戒治所計 52,388 人，出所後再犯者為 31,164 人，再犯比率達 59.5%（表 12），顯示毒品犯罪者經強制戒治後，因心癮甚難戒絕，致再犯比例偏高，強制戒治成效不彰。
4. 綜上，現行之戒癮需求評估與成效評估之制度無法反應毒癮問題，致部分成癮問題輕微、不太需要戒治處遇的個案，卻必須收容至戒治期滿，而部分成癮問題嚴重、戒治成效不彰的個案，由於欠缺戒癮意願，戒治期滿後仍須釋放，喪失戒治處遇之功能與保安處分之意義。而毒品施用者在進入觀察勒戒處所前可能已有數月未再施用毒品，卻因犯罪前科因素被判定有繼續施用毒品傾向，戒治治療亦形同變相監禁，在目的與手段間無法有效連結，毒品施用者對毒癮戒治制度產生相當大抗拒。查 99 年與 88 年比較毒品案件起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯比率分別為 318.6%、322.6%、252.1%，且 99 年毒品案件裁判確定有罪人數再累犯比率、施用毒品被裁判確定有罪之再累犯比率及在監毒品再累犯比例各為 82.5%、85.8% 及 90%，業成為刑事司法體系之沈重負擔，嚴重危害社會治安及其他社會成本支出，法務部應全盤檢討現行刑事處遇及醫療戒癮

之策略，以有效控制毒品犯人數及再犯率日益增多，避免毒品犯罪問題擴大惡化。

(二)行政院於 92 年間函示針對有無繼續施用毒品傾向之內容及項目有再行評估檢討之必要，惟迄今已近 8 年法務部仍未能完成修訂作業，處置草率延宕，核有疏漏：

1. 依據毒品危害防制條例第 20 條規定：「……認受觀察、勒戒人有繼續施用毒品傾向者，檢察官應聲請法院裁定或由少年法院（地方法院少年法庭）裁定令入戒治處所強制戒治……」而有無繼續施用毒品傾向之評估標準，係依據勒戒處所評分說明手冊規定，以人格特質（毒品犯罪相關司法紀錄、其他犯罪相關紀錄、短期內再犯加重計分、行為觀察）、臨床徵候（戒斷症狀、多重藥物使用、注射使用、使用期間、情緒及態度）及環境相關因素（社會功能、支持系統）三項合併計算分數，得到分數越高，有繼續施用毒品傾向越高。
2. 經查「有無繼續施用毒品傾向」評估判定標準係屬首創，國外無此類前例可供參考，最初由衛生署邀集相關機關及專家、學者，於 86 年至 87 年間，共同研訂「有無繼續施用毒品傾向評估標準」據以實施，該標準曾於 89 年間檢討修正後於 90 年 3 月 1 日實施，沿用至今已逾 9 載，實施前並無相關信、效度研究，此有衛生署 99 年 6 月 22 日署授食字第 0990031450 號函附卷可稽。復查該評估標準有關非毒品犯罪前科紀錄、行為觀察及情緒與態度等三個題項，評分比重過大，並無顯著之預測力及相關性，無法反應毒品犯之戒癮動機。又從觀察勒戒人無繼續施用毒品傾向者出所後再犯情形分析，89 年至 99 年 10 月無繼續施用毒品傾向出所人數計 112,342 人，出所後再犯者 48,173 人，再犯率高達 42.9%（表 13），顯示上開期間受觀察勒戒人既經「有無繼續施用毒品傾向」評估判定認為無繼續施用毒品傾向，惟出所後再犯比率仍高達 42.9%，其評估項目內容缺乏信度、效度，影響評估之公平性與公信力。行政院前於 92 年 8 月 27 日以院臺法字第 092004531 號函示：「有無繼續施用毒品傾向其內容、項目有再行評估及檢討之必要，衛生署將專案委

託精神醫學會檢討及評估其項目內容」嗣本院亦於 98 年糾正行政院要求儘速修正在案，惟迄今仍未完成修訂作業，處置延宕，核有不當。

3. 據上，按觀察勒戒階段之有無繼續施用毒品傾向，乃評估毒品施用者成癮性與依賴性、濫用性，以評估毒品施用者係偶發犯或已有毒品成癮問題，並決定給予不起訴處分或裁定戒治處分，攸關受觀察勒戒權益至鉅，惟該評估標準於 90 年 3 月 1 日修正，然因缺乏信度、效度，影響評估之公平性與公信力，行政院前於 92 年表示，有無繼續施用毒品傾向其內容、項目有再行評估及檢討之必要，然迄今已近 8 年，仍未完成修訂作業，處置草率延宕，核有疏漏。

(三)監所對於毒品犯實施觀察勒戒業務具專業性，惟目前係由看守所內人員兼辦並負責觀察毒品勒戒評估作業，致使評估作業流於形式，難期客觀公正，法務部應儘速落實毒品戒治勒戒處所，以提昇觀察毒品勒戒業務效能及品質：

1. 毒品危害防制條例第 20 條第 2 項規定：「觀察、勒戒後，檢察官或少年法院（地方法院少年法庭）依據勒戒處所之陳報，認受觀察、勒戒人無繼續施用毒品傾向者，應即釋放，並為不起訴之處分或不付審理之裁定；認受觀察、勒戒人有繼續施用毒品傾向者，檢察官應聲請法院裁定或由少年法院（地方法院少年法庭）裁定令入戒治處所強制戒治，其期間為 6 個月以上，至無繼續強制戒治之必要為止。但最長不得逾 1 年。」同條例第 27 條第 1 項規定：「勒戒處所，由法務部、國防部於所屬戒治處所、看守所、少年觀護所或所屬醫院內附設，或委託行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院衛生署、直轄市或縣(市)政府指定之醫院內附設。」同法第 28 條規定：「戒治處所，由法務部及國防部設立。未設立前，得先於（軍事）監獄或少年矯正機構內設立。」又法務部戒治所組織通則第 12 條規定：「戒治所未普遍設立前，得依需要於監獄或少年矯正機構內設立之，所長由各該監獄或機構首長兼任。前項之戒治所，除戒護、行政等均由該監獄或機構相關人員兼辦及支援外，其所需戒治

人員按事務之繁簡，依本通則類別及員額定之。……」法務部矯正署戒治所辦事細則第 4 條第 3 項規定：「與監獄合署辦公之戒治所不分科、室辦事，其業務並得由合署辦公之監獄兼任或兼辦。」

2. 查法務部現行設立之觀察毒品勒戒處所，附設於看守所、少年觀護所內，因相關業務係由看守所（含軍事看守所）人員或少年觀護所人員兼辦及支援，而醫療業務係與衛生署定期指定之藥癮戒治醫療機構辦理簽約方式，由該醫療機構之精神科醫師、臨床心理師等醫療人員，依據法務部訂定之「法務部所屬看守所、少年觀護所附設勒戒處所觀察勒戒 40 日作業流程表」，執行受觀察勒戒人生理解毒治療或其他必要之醫療處置，及協同勒戒處所人員共同評估其有無繼續施用毒品傾向，以提供檢察官或少年法院（庭）裁定令入戒治處所強制戒治之參考。因此，按觀察勒戒的任務有二，一是對吸毒犯進行勒戒，亦即生理解毒工作；二是對吸毒犯進行觀察，並判定有無繼續施用毒品傾向，然由於支援之醫療小組並無法駐所進行觀察，係由勒戒處所人員負責辦理觀察紀錄工作，觀察紀錄之結果再提供醫療小組作為判定時之參考資料。惟觀察毒品勒戒處所依法非獨立設置，而由看守所附設，致無獨立人員編制，所有業務全由看守所人員兼辦，加上觀察勒戒處所業務具有高度專業性（如需協助判斷受勒戒人之戒斷症狀等），非看守所既有編制人員所能勝任，易造成觀察毒品勒戒評估作業流於形式，影響評估之正確性外，亦讓原本及人力吃緊的看守所，在人力的使用與業務分派上更是雪上加霜。
3. 綜上，毒品危害防制條例第 27 條既規定，勒戒處所得附設於戒治處所，法務部應儘速規劃北、中、南、東四所獨立戒治所附設勒戒處所，不但可運用戒治處所之專業人力，提昇觀察勒戒業務效能，對於觀察勒戒後因有繼續施用傾向而經裁定強制戒治者，亦得直接續留於戒治處所執行強制戒治，節省移所之人力、經費及作業時間，並有效提升毒品觀察勒戒品質，兼顧政府財政負擔與推動看守所收容純化政策。

(四)法務部毒品矯正機關 99 年底收容 65,311 人，醫護人員僅 164 名，人力嚴重不足；復監獄及看守所組織通則所列第 5 及第 6 類員額表並無藥劑師編制，難以落實各項毒品矯正處遇措施，核有不當：

1. 毒品危害防制條例於 87 年 5 月 20 日施行，該條例中將施用毒品者（即受戒治人）定位為病人而非犯人，著重於專業醫療之處遇，且以觀察勒戒與強制戒治處分代替刑罰制裁，先以觀察勒戒去除其生理癮症，次以強制戒治治療其心理癮症，強調「除刑不除罪」、「治療勝於處罰」、「醫療先於司法」之目標。復依戒治處分執行條例第 11 條規定，戒治分調適期、心理輔導期及社會適應期，是否進入下階段之治療，仰賴專業戒治人員之評估，戒治人員包括輔導員、臨床心理師、社會工作人員、醫師等人，分別施以個別諮商、心理衛生教育、後續追蹤輔導，提供完整的治療方式幫助受戒治人戒除毒癮以及回歸社會，故是否有足夠相當之人力對受戒治人提供治療及進行評估，影響受戒治人權益甚深。按良好及完善的觀察及勒戒可減低受戒治人用藥成癮之渴望，涉及受戒治人是否有回歸社會之可能或需繼續強制戒治，若無相當人力作出評估，縱使其回歸社會，因其生理及心理對毒品之渴望未被降低，故再犯率即高，先前之治療等同無意義。
2. 經查法務部現有 49 個毒品矯正機關，99 年底核定容額 54,593 名，實際收容為 65,311 名（表 14）。99 年底矯正機關之醫師預算員額 44 名，惟現有專任醫師僅 1 名，其他人員（含護理人員、醫事檢驗人員、臨床心理師、藥事人員）預算員額 174 名、現有員額 163 名，合計醫護人員預算員額 218 名，現有員額 164 名（表 15），顯未能因應矯正醫療業務。復據監獄組織通則第 9 條及看守所組織通則第 8 條之監獄員額表與看守所員額對照表規定，其中第 5 類（核定容額在 3 百人以上未滿 8 百人者）及第 6 類（核定容額未滿 3 百人者）監獄及看守所竟無藥劑師（生）編制，如收容人因病需調劑藥品時，勢必違反藥事法及藥師法之相關規定，爰此，各矯正機關醫事人力之編制，實須進行全盤之檢討。

3. 又按法務部書面資料：矯正機關醫師編制與實際員額懸殊之問題癥結，在於醫師待遇偏低（師二級俸點 505 月支待遇為 91,470 元），與外界醫師每月動輒 20 至 30 萬元薪資相較之下，幾無醫師願意至矯正機關服務。另因監所散布各地，部分偏遠及離島之矯正機關遴聘特約及兼任醫師更屬不易。而行政院核定之兼任醫師酬勞費係比照中央健康保險局聯合門診中心按次支付，訂有上限之規定（每診次 3 小時，2,660 元），致部分兼任醫師不願前往矯正機關看診。另矯正機關醫師升遷管道狹窄，除專任醫師外，僅有衛生科長之職缺得以升任，致使外界醫師對於擔任矯正機關專任醫師之興趣缺缺。法務部亦曾委託原高雄醫學院（現為高雄醫學大學）代為培訓公費矯正機關專任醫師，希渠等於畢業後能至矯正機關服務，惟該等人員於畢業後多以賠償就學期間所領公費或以門診次數折抵服務年限之方式，規避擔任矯正機關專任醫師，培訓成果不佳。現係以約聘醫師 93 名，支援醫師 208 名以應付收容人日常醫療及戒治所需。
 4. 綜上，法務部毒品矯正機關 99 年底收容 65,311 人，醫護人員僅 164 名，醫護專業醫療人員嚴重不足；復監獄組織通則第 9 條及看守所組織通則第 8 條規定所列第 5 類及第 6 類員額表並無藥劑師或藥劑生編制，難以有效落實毒品矯正處遇措施，法務部實應切實檢討，謀求改進對策，以符實需。
- (五)法務部所屬矯正機關 99 年底超額收容達 19.6%，其中毒品收容人數占總收容人數達 43.3%，又法務部矯正司 99 年 10 月底統計監獄及看守所前 5 名超收容額比率為 42%至 50.6%；另 88 年新入監毒品犯人數為 3,194 人，至 99 年已暴增為 11,247 人，占新入監受刑人 30.3%，顯見新入監毒品犯人數逐年增加，而矯正機關收容空間嚴重不足，法務部應正視超額收容問題，積極檢討改進：
1. 依據法務部指定各監獄收容受刑人標準表核定每名收容人之居住空間為 0.7 坪。復依國軍軍事人犯監管設施建築規定，每一收容人床位面積不應小於 0.6 坪。按矯正機構收容空間不足及超額收容，不僅會造成戒護管理困難，更會影響收容人各項處遇教化、技能訓練與衛生醫療品質，亦會增加管理風險，並有

侵害人權之虞。

2. 依據法務部統計月報顯示，各年皆呈現超額收容之情形，其中 96 年間因施行罪犯減刑條例，該年底超額收容比率降至 1.2%，超額收容人數驟減為 654 人，嗣後逐年攀升，至 99 年底矯正機關總收容人數為 65,311 人，較核定容額 54,593 人，超額收容 10,718 人，超收比率 19.6%，為 18 年來之最高峰，較 98 年底 17.0%，增加 2.6%，其中 97 年底至 99 年底毒品收容人占總收容人數比率超過 41.1% 至 43.3%（表 16）。查法務部所屬 24 個監獄中，19 個超額收容，平均超收比率 27.4%；復各看守所均超額收容，平均超收比率 31.7%。又依法務部矯正司統計資料，99 年 10 月底超額容額比例前 5 名，依序為臺北監獄（超額比率 50.6%）、臺北看守所（超額比率 47.4%）、高雄第 2 監獄（超額比率 44.0%）、新竹看守所（超額比率 43.2%）、桃園監獄（超額比率 42.0%）（表 17）。顯見監獄及看守所超額收容情況嚴重，99 年底毒品收容人數占總收容人數達 43.3%，收容空間日趨狹小；另 88 年新入監毒品犯人數為 3,194 人，至 99 年已暴增為 11,247 人，占新入監受刑人 30.3%（表 18）。再者，98 年 5 月 20 日新修正之毒品危害防制條例第 11 條將持有第三級毒品或第四級毒品純質淨重 20 公克以上者，分別處 3 年及 1 年以下有期徒刑。勢將造成監獄內受刑人總人數及毒品受刑人之人數增加，進而衍生矯正機關超額收容、戒護警力不足、管理失序、囚情惡化、騷動及暴動、毒品受刑人管理處遇及教化等諸多問題愈形嚴重，不僅擠壓收容人生活空間，影響收容人各項處遇教化、技能訓練與衛生醫療品質，造成戒護管理困難，增加管理風險且有侵害人權之虞。且各矯正收容機關嚴重超額收容，須仰賴移監作業以紓解過度擁擠問題，然由於移監次數頻繁，亦會影響正常戒護勤務運作，及增加戒護勤務安全之風險。
3. 綜上，法務部所屬矯正機關 99 年底超額收容達 19.6%，其中毒品收容人數占總收容人數達 43.3%，又法務部矯正司 99 年 10 月底統計資料顯示，監獄及看守所前 5 名超收容額比率為 42%

至 50.6%；另 88 年新入監毒品犯人數為 3,194 人，至 99 年已暴增為 11,247 人，占 30.3%，顯見新入監毒品犯人數逐年增加，而矯正機關收容空間嚴重不足，法務部應正視此上開問題之嚴重性妥擬因應之策，以有效紓解矯正機關收容人空間不足問題。

(六)政府為防制施用毒品者再犯，規定施用毒品者出矯治機構 2 年內由警察機關強制採驗尿液，查 99 年列管毒品成癮者之失聯個案高達 4,123 人，惟現行規定對於經通知而不到驗者，並無相關處罰與配套機制，實難以落實尿液採驗制度，亦未能有效發揮嚇阻繼續施用毒品及有效控管毒品人口之目的，核有不當：

1. 毒品危害防制條例第 25 條規定：「犯第 10 條之罪而付保護管束者，或因施用第一級或第二級毒品經裁定交付保護管束之少年，於保護管束期間，警察機關或執行保護管束者應定期或於其有事實可疑為施用毒品時，通知其於指定之時間到場採驗尿液，無正當理由不到場，得報請檢察官或少年法院（地方法院少年法庭）許可，強制採驗。到場而拒絕採驗者，得違反其意思強制採驗，於採驗後，應即時報請檢察官或少年法院（地方法院少年法庭）補發許可書。」採驗尿液實施辦法第 8 條規定：「執行保護管束者依本條例第 25 條第 1 項規定，於保護管束期間內執行定期尿液採驗者，其採驗期間如下：一、保護管束期間開始後前 2 個月內，每 2 週採驗 1 次。二、保護管束期間開始後第 3 個月至第 5 個月，每 1 個月採驗 1 次。三、所餘月份，每 2 個月採驗 1 次。……」同辦法第 9 條規定：「警察機關依本條例第 25 條第 2 項規定執行定期尿液採驗，每 3 個月至少採驗 1 次。警察機關通知採驗尿液，應以書面為之。通知書應載明無正當理由不到場者，得依法強制採驗之意旨。」同辦法第 10 條規定：「於應受尿液採驗人有事實可疑為施用毒品時，警察機關或執保護管束者除依前 2 條規定執行定期採驗外，得隨時採驗。」同辦法第 11 條規定：「應受尿液採驗人經合法通知而無正當理由不到場，或到場而拒絕採驗者，警察機關或執行保護管束者得報請檢察官或少年法院（地方法院少年法庭）許可，強制採驗。但有正當理由，並經警察機關或執行保護管束

者同意者，得另定期日採驗。前項強制採驗，須強制到場者，由警察機關協助執行到場。但不得逾必要之程度。第 1 項強制採驗之執行結果，應通知許可強制採驗之檢察官或少年法院（地方法院少年法庭）。」治安顧慮人口查訪辦法第 4 條規定：「治安顧慮人口由戶籍地警察機關每個月實施查訪 1 次；其為受毒品戒治人者，每 3 個月實施查訪 1 次。必要時，得增加查訪次數。戶籍地警察機關發現查訪對象不在戶籍地時，應查明及通知所在處所之警察機關協助查訪；其為行方不明者，應通報直轄市、縣（市）政府警察局協尋。」

2. 依據全國毒品危害防治中心統計 99 年列管人數為 35,328 人，其中毒品成癮者之失聯個案為 4,123 人，占毒品成癮者 11.7%；次按警政署統計 99 年 12 月底臺灣地區治安顧慮人口行方不明者共 3,814 人，其中因毒品犯罪及受毒品戒治者計有 2,446 人，（占全部行方不明者 64.1%（毒品犯罪 1,553 人，40.7%、受毒品戒治 893 人，23.4%））；另查警察機關對出矯治機構應受尿液採驗之人以治安人口列管，除按月查察外，並於其列管之日起 2 年內以 3 個月為 1 期，分別以採驗尿液通知書送達受採尿者，令其自動至指定處所受驗，經送達 2 次通知書不到驗者，即向檢察官聲請強制許可採驗，惟實際上，應受尿液採驗人（即毒品人口）因繼續施用毒品而畏懼檢驗，在接獲通知後，或藉口拖延時日以延後接受採驗，或脫離住所（戶籍）地形成行方不明人口，藉以逃避採驗尿液，惟現行規定對於經通知而不到驗者，並無相關處罰與配套機制，實難以落實尿液採驗制度，失卻強制採驗之意旨，亦無法發揮嚇阻繼續施用毒品及有效控管毒品人口之目的。
3. 綜上，政府為防制施用毒品者再犯，規定施用毒品者出矯治機構 2 年內由警察機關強制採驗尿液，查 99 年列管人數為 35,328 人，其中毒品成癮者之失聯個案高達 4,123 人，惟現行規定對於經通知而不到驗者，並無相關處罰與配套機制，實難以落實尿液採驗制度，亦未能有效發揮嚇阻繼續施用毒品及有效控管毒品人口之目的。

據上論結，行政院 95 年設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組以遏止毒品氾濫，惟 96 年至 99 年間毒品緝獲種類與數量逐年升高，90 年至 99 年我國毒品新收偵查案件提高達 8%、毒品案件裁判確定有罪人數再犯率逐漸提高及犯罪年齡呈青壯年化現象；復 99 年我國查獲各類毒品及第三級毒品愷他命之純質淨重，來自中國大陸分別占 67.6%及 85.9%，成為臺灣地區毒品主要來源地，行政院應積極建構兩岸司法互助「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，以有效遏阻跨境毒品犯罪。又 88 年至 99 年，毒品案件之起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯比率分別增加 318.6%、322.6%、252.1%，99 年毒品案件裁判確定有罪人數再累犯比率、施用毒品被裁判確定有罪之再累犯比率及在監毒品再累犯比率亦高達 82.5%、85.8%及 90%，足見毒品觀察勒戒及戒治成效不佳；且監所對於毒品犯實施觀察勒戒業務具專業性，惟目前係由看守所所內人員兼辦並負責觀察毒品勒戒評估作業，致使評估作業流於形式，及法務部毒品矯正機關醫護人力嚴重不足、新入監毒品犯人數逐年增加，而矯正機關收容空間嚴重不足，顯示行政院及法務部對於毒品勒戒及矯正戒治制度監督與輔導不足，未能有效發揮嚇阻毒品犯罪之目的，均有不當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

表 1 81 年至 99 年我國查緝毒品數量現況純質淨重統計

年別	總計	第一級毒品	第二級毒品	第三級毒品	第四級毒品
81 年	3,373.3	459.4	2,913.9		
82 年	4,471.1	1,072.5	3,398.6		
83 年	7,537.9	686.3	6,851.6		
84 年	3,528.5	257.1	3,271.4		
85 年	2,037.4	135.4	1,902.0		
86 年	2,781.6	194.3	2,587.3		
87 年	1,039.9	136.7	903.2		
88 年	1,486.5	107.9	1,362.6	16.0	

年別	總計	第一級毒品	第二級毒品	第三級毒品	第四級毒品
89年	1,326.4	277.5	1,039.6	9.4	
90年	2,064.1	368.1	1,688.7	7.4	
91年	2,268.9	603.5	1,452.6	212.9	
92年	8,482.1	532.9	7,326.5	622.7	
93年	8,548.0	650.5	6,769.1	625.0	503.4
94年	13,133.4	341.9	5,229.0	443.7	7,118.8
95年	1,992.7	204.3	214.1	1,046.2	528.0
96年	1,634.7	139.0	262.3	810.2	423.2
97年	1,890.4	194.9	48.6	800.7	846.1
98年	1,900.7	62.5	179.2	1,201.8	457.2
99年	3,487.9	85.1	282.2	2,618.5	502.1

資料來源：法務統計摘要，100年2月11日，頁12。

註：單位為公斤，自95年起毒品緝獲量改以純質淨重計算。

表2 86年至99年地方法院檢察署新收毒品偵字案件

項目別	總計 a	施用含 兼施用 件	第1級毒品		第2級毒品		第3級 毒品 件	第4級 毒品 件	其他 件
			小計 b	b/a=c	小計 d	d/a=e			
			件	%	件	%			
86年	45,961	40,991	11,612	25.3	34,349	74.7	-	-	-
87年	56,187	49,895	14,438	25.7	41,724	74.3	7	-	18
88年	82,981	74,817	16,728	20.2	66,113	79.7	20	-	120
89年	93,824	88,119	22,719	24.2	71,017	75.7	21	-	67
90年	70,716	66,353	25,874	36.6	44,762	63.3	22	-	58
91年	56,207	51,408	28,616	50.9	27,485	48.9	67	-	39
92年	54,341	49,467	31,383	57.8	22,700	41.8	136	-	122
93年	68,713	63,281	41,969	61.1	26,202	38.1	306	-	236
94年	85,970	79,076	50,107	58.3	35,355	41.1	308	12	188
95年	76,068	67,944	48,854	64.2	26,393	34.7	490	41	290
96年	86,281	76,838	52,371	60.6	32,953	38.2	678	14	319

項目別	總計 a	施用含 兼施用	第 1 級毒品		第 2 級毒品		第 3 級 毒品	第 4 級 毒品	其他
			小計 b	b/a=c	小計 d	d/a=e			
	件	件	件	%	件	%	件	件	件
97 年	83,187	74,096	49,707	59.8	32,461	39.0	860	26	133
98 年	71,483	61,139	36,652	51.3	33,199	46.4	1,465	43	124
99 年	76,363	63,521	30,016	39.3	44,002	57.6	2,136	52	158

資料來源：法務統計摘要，100 年 2 月 11 日，頁 11。

表 3 86 年至 99 年地方法院檢察署毒品偵字案件終結情形 單位：人

項目別	偵查終結	起訴	不起訴處分	其他
86 年	65,272	37,935	7,176	20,161
87 年	61,502	13,981	23,461	24,060
88 年	84,460	10,439	37,295	36,726
89 年	94,347	15,817	37,032	41,498
90 年	72,155	14,544	27,975	29,636
91 年	58,049	13,750	22,594	21,705
92 年	57,081	14,974	20,734	21,373
93 年	69,120	23,207	19,092	26,821
94 年	88,216	29,503	23,321	35,392
95 年	77,609	28,842	20,788	27,979
96 年	86,425	40,175	19,615	26,635
97 年	87,499	47,469	19,220	20,810
98 年	73,321	40,443	17,502	15,376
99 年	77,936	43,694	17,656	16,586

資料來源：法務統計摘要，100 年 2 月 11 日，頁 11。

表 4 81 年至 99 年毒品案件裁判確定有罪人數及再累犯情形

單位：人

年別	確定有罪人數 a	初犯		再累犯			
		人數 b	% c = b/a	人數 d	% e = d/a	同罪名 f	% g = f/a
81 年	28,176	17,379	61.7	10,797	38.3	4,434	15.7

年別	確定有罪人數 a	初犯		再累犯			
		人數 b	% c = b/a	人數 d	% e = d/a	同罪名 f	% g = f/a
82年	47,836	25,130	52.5	22,706	47.5	11,271	23.6
83年	43,608	17,404	39.9	26,204	60.1	18,586	42.6
84年	31,554	10,783	34.2	20,771	65.8	15,970	50.6
85年	26,572	8,070	30.4	18,502	69.6	15,023	56.5
86年	32,095	9,343	29.1	22,752	70.9	18,868	58.8
87年	20,026	5,317	26.6	14,709	73.4	12,224	61.0
88年	8,391	1,962	23.4	6,429	76.6	5,218	62.2
89年	13,191	2,884	21.9	10,307	78.1	8,399	63.7
90年	13,511	2,574	19.1	10,936	80.9	9,035	66.9
91年	11,856	2,033	17.1	9,823	82.9	7,780	65.6
92年	12,677	2,275	17.9	10,402	82.1	8,368	66.0
93年	14,640	2,536	17.3	12,104	82.7	9,903	67.6
94年	22,540	3,438	15.2	19,102	84.7	15,873	70.4
95年	24,545	3,009	12.3	21,536	87.7	18,568	75.6
96年	27,199	2,668	9.8	24,531	90.2	21,775	80.1
97年	41,120	2,587	6.3	38,533	93.7	35,732	86.9
98年	36,758	2,618	7.1	34,140	92.9	31,437	85.5
99年	35,460	3,225	9.1	32,235	90.9	29,238	82.5

資料來源：法務部統計處 100 年 5 月資料。

註：

1. 本表之同罪名係指本次犯罪經與其前科罪名比對為相同罪名者。
2. 再累犯係指裁判確定有罪者於本次犯罪前有犯罪前科者，亦即有任一筆犯罪前科（裁判確定有罪）者，即列入再累犯統計。

表 5 地方法院檢察署執行毒品案件裁判確定有罪人犯年齡

年別	總計	14 歲至 18 歲未 滿	18 歲至 24 歲未 滿	24 歲至 30 歲未 滿	30 歲至 40 歲未 滿	40 歲至 50 歲未 滿	50 歲至 60 歲未 滿	60 歲 以上	不 詳
86年	32,095	227	8,751	9,210	10,181	3,117	438	88	83
87年	20,026	132	4,737	6,051	6,519	2,205	255	49	78
88年	8,391	100	1,926	2,387	2,702	1,063	164	25	24

年別	總計	14 歲至 18 歲未 滿	18 歲至 24 歲未 滿	24 歲至 30 歲未 滿	30 歲至 40 歲未 滿	40 歲至 50 歲未 滿	50 歲至 60 歲未 滿	60 歲 以上	不 詳
89 年	13,191	45	2,879	4,262	4,194	1,577	179	39	16
90 年	13,511	30	2,520	4,617	4,286	1,714	257	43	44
91 年	11,856	23	1,844	4,065	4,032	1,559	249	44	40
92 年	12,677	21	1,703	4,326	4,465	1,761	333	46	22
93 年	14,640	30	1,642	5,011	5,221	2,225	429	54	28
94 年	22,540	24	2,243	7,291	8,456	3,707	737	82	—
95 年	24,545	18	1,940	7,319	9,765	4,494	904	105	—
96 年	27,199	30	1,680	7,412	11,168	5,533	1,261	114	1
97 年	41,120	35	2,093	10,258	17,705	8,607	2,196	226	—
98 年	36,758	60	1,796	7,682	16,369	8,310	2,334	207	—
99 年	35,460	89	2,370	7,007	15,807	7,761	2,203	223	—

資料來源：法務統計處 100 年 5 月資料。

表 6 88 年至 99 年毒品案件裁判確定有罪人犯職業

年別	總計	民代企 業主管 經理人 員	專業人 員技術 及事務 人員	服務工 作人員 及銷售 員	農林漁 牧工作 人員	技術工 操作工 組裝工 體力工	現役 軍人	無業	不詳
88 年	8,391	3	173	528	186	2,156	28	4,114	1,203
89 年	13,191	1	287	791	290	3,986	48	6,109	1,679
90 年	13,511	1	286	852	295	4,354	72	5,978	1,673
91 年	11,856	1	467	861	340	3,512	29	5,480	1,166
92 年	12,677	2	462	1,004	331	3,505	22	5,759	1,592
93 年	14,640	16	385	1,185	428	4,744	27	6,361	1,494
94 年	22,540	24	1,111	1,622	769	7,980	38	9,452	1,544
95 年	24,545	44	1,167	2,011	754	9,201	22	9,735	1,611
96 年	27,199	5	1,244	2,216	829	11,345	22	10,056	1,482
97 年	41,120	11	1,525	3,351	1,357	18,575	26	14,471	1,804
98 年	36,758	16	1,309	3,676	1,112	16,150	12	12,688	1,975
99 年	35,460	18	1,285	3,871	1,146	14,541	15	12,606	1,978

資料來源：法務統計處 100 年 5 月資料。

表 7 99 年查獲毒品來源地區別 單位：公斤

項目別	總計		第一級毒品	第二級毒品	第三級毒品	第四級毒品
	重量	%				
臺閩地區	441.9	12.6	4.9	143.0	49.2	244.8
中國大陸	2,357.1	67.6	2.9	1.9	2,229.1	123.2
香港	82.9	2.4	0.3	2.0	80.6	-
泰國	25.5	0.7	25.5	-	-	-
緬甸	2.3	0.1	2.3	-	-	-
其他地區	198.2	5.7	42.4	12.8	143.0	-
地區不明	380.1	10.9	6.7	122.6	116.7	134.1
總計	3,487.9	100	85.1	282.2	2,618.5	502.1

資料來源：法務統計摘要，100 年 2 月 11 日，頁 13。

註 1：毒品來源地區係由各查獲機關依毒品包裝或走私來源地區或毒犯之自白判別統計，包括轉口地，並不專指原始生產地區。如無法判明則列入地區不明欄。

註 2：地區不明欄亦包括毒犯街頭交易或持有、施用等被緝獲其毒品來源無法判明之資料。

註 3：99 年查獲第三級毒品 2,618.5 公斤，其中愷他命為 2,594.3 公斤，占 99.1%。

表 8 88 年至 99 年毒品犯起訴、裁判確定及新入監人數統計

年別	毒品犯		
	起訴人數	裁判確定	新入監人數
88 年	10,439	8,391	3,194
89 年	15,817	13,191	3,192
90 年	14,544	13,511	5,305
91 年	13,750	11,856	5,844
92 年	14,974	12,677	5,988
93 年	23,207	14,640	10,946
94 年	29,503	22,540	10,988
95 年	28,842	24,545	12,419
96 年	40,175	27,199	10,093
97 年	47,469	41,120	14,492
98 年	40,443	36,758	12,440
99 年	43,694	35,460	11,247
88 年與 99 年 比較	33,255 (318.6%)	27,069 (322.6%)	8,053 (252.1%)

註 1：43,694 - 10,439 = 33,255 33,255 ÷ 10,439 = 318.6%

註 2：35,460 - 8,391 = 27,069 27,069 ÷ 8,391 = 322.6%

註 3：11,298 - 3,194 = 8,053 8,053 ÷ 3,194 = 252.1%

資料來源：99 年 12 月法務統計月報，頁 26 至 27、頁 32 至 33、頁 92 至 93。

表 9 毒品案件裁判確定有罪人數再累犯情形表

年別	毒品犯		
	總計	同罪名	
	a	b	c=b/a
81 年	28,176	4,434	15.7%
82 年	47,947	11,271	23.6%
83 年	43,709	18,586	42.6%
84 年	31,612	15,970	50.6%
85 年	26,572	15,023	56.5%
86 年	32,095	18,868	58.8%
87 年	20,026	12,224	61.0%
88 年	8,391	5,218	62.2%
89 年	13,191	8,399	63.7%
90 年	13,511	9,035	66.9%
91 年	11,856	7,780	65.6%
92 年	12,677	8,368	66.0%
93 年	14,640	9,903	67.6%
94 年	22,540	15,873	70.4%
95 年	24,545	18,568	75.6%
96 年	27,199	21,775	80.1%
97 年	41,120	35,732	86.9%
98 年	36,758	31,437	85.6%
99 年	35,460	29,238	82.5%

註：本表「同罪名」係本次犯罪經與其前科罪名比對為相同罪名者。
資料來源：99 年 12 月法務統計月報。

表 10 毒品案件裁判確定有罪施用毒品犯再累犯情形表

年別	施用毒品犯						
	總計	初犯		再累犯			
	a	b	c=b/a	D	e=d/a	同罪名	
						f	g=f/a
92 年	10,525	1,461	13.9%	9,064	86.1%	7,462	70.9%
93 年	12,477	1,823	14.6%	10,654	85.4%	8,587	68.8%
94 年	19,982	2,760	13.8%	17,252	86.3%	14,120	70.7%
95 年	21,324	2,209	10.3%	19,115	89.7%	16,606	77.9%
96 年	23,444	1,651	7.0%	21,793	93.0%	19,342	82.5%
97 年	36,563	1,528	4.2%	35,035	95.8%	32,571	89.1%

年別	施用毒品犯						
	總計	初犯		再累犯			
	a	b	c=b/a	D	e=d/a	同罪名	
						f	g=f/a
98年	32,046	1,428	4.5%	30,618	95.5%	28,333	88.4%
99年	29,428	1,695	5.8%	27,733	94.2%	25,245	85.8%

資料來源：100年3月法務統計摘要，頁12。

表11 毒品在監受刑人、在監毒品再累犯情形

年底別	在監受刑人			在監毒品再累犯	
	總計 a	毒品犯總數 b	比例 c=b/a	小計 d	比例 e=d/b
88年底	38,278	16,869	44.1%	12,722	75.4%
89年底	37,611	15,478	41.1%	12,071	78.0%
90年底	39,253	16,436	41.9%	12,946	78.8%
91年底	39,825	16,321	41.0%	13,091	80.2%
92年底	41,245	16,013	41.1%	13,111	81.9%
93年底	45,955	18,599	40.5%	15,476	83.2%
94年底	48,779	19,775	40.5%	17,165	86.8%
95年底	51,381	20,671	40.2%	18,467	89.3%
96年底	40,461	14,162	35.0%	12,395	87.5%
97年底	52,708	20,933	39.7%	18,978	90.7%
98年底	55,225	23,636	42.8%	21,590	91.3%
99年度	57,088	24,480	42.9%	22,031	90.0%

資料來源：99年12月法務統計月報，頁106至107。

法務部統計處

表12 91年至99年受戒治人出所再犯人數及比率

項目別	受戒治人出所	出所後再犯人數及比率－再犯時間							
		小計	6月以下	逾6月1年未滿	1年以上2年未滿	2年以上3年未滿	3年以上4年未滿	4年以上5年未滿	5年以上
91年	13,201	9,044	1,022	974	1,725	2,007	1,201	764	1,351
	100.0	63.4	7.7	7.4	13.1	15.2	9.1	5.8	10.2
92年	12,803	8,576	862	929	2,214	1,800	1,081	775	915
	100.0	67.0	6.7	7.3	17.3	14.1	8.4	6.1	7.1
93年	9,407	6,149	559	665	1,758	1,273	855	559	480
	100.0	65.4	5.9	7.1	18.7	13.5	9.1	5.9	5.1
94年	2,990	1,675	213	365	499	283	167	12.5	23

項目別	受戒治人出所	出所後再犯人數及比率－再犯時間							
		小計	6月以下	逾6月1年未滿	1年以上2年未滿	2年以上3年未滿	3年以上4年未滿	4年以上5年未滿	5年以上
	100.0	56.0	7.1	12.2	16.7	9.5	5.6	4.2	0.8
95年	2,637	1,405	185	303	513	233	133	38	-
	100.0	53.3	7.0	11.5	19.4	8.8	5.0	1.4	-
96年	2,772	1,440	235	447	450	247	61	-	-
	100.0	51.9	8.5	16.1	16.2	8.9	2.2	-	-
97年	3,696	1,722	348	543	664	167	-	-	-
	100.0	46.6	9.4	14.7	18.0	4.5	-	-	-
98年	3,145	997	263	436	298				
	100.0	31.7	8.4	13.9	9.5				
99年	1,737	156	104	52					
	100.0	9.0	6.0	3.0					
總計	52,388	31,164	3,791	4,714	8,121	6,010	3,498	2,261	2,769
	100.0	59.5	7.2	9.0	15.5	11.5	6.7	4.3	5.3

資料來源：法務部統計處 100 年 5 月資料。

表 13 受觀察勒戒人無繼續施用毒品傾向出所再犯情形

單位：人

項目別	無繼續施用毒品傾向出所人數	出所後再犯人數及比率－再犯時間							
		小計	6月以下	逾6月1年未滿	1年以上2年未滿	2年以上3年未滿	3年以上4年未滿	4年以上5年未滿	5年以上
89年	21,174	11,878	2,833	2,274	1,895	1,064	831	923	2,058
	100.0	56.1	13.4	10.7	8.9	5.0	3.9	4.4	9.7
90年	13,403	6,363	1,254	1,024	1,362	858	723	441	1,132
	100.0	47.5	9.4	7.6	10.2	6.4	5.4	3.3	8.4
91年	11,586	4,411	800	777	1,091	735	425	277	686
	100.0	38.1	6.9	6.7	9.4	6.3	3.7	2.4	5.9
92年	10,748	4,513	863	967	1,301	591	378	345	418
	100.0	42.0	8.0	9.0	12.1	5.5	3.5	3.2	3.9
93年	9,354	3,912	1,100	877	9.5	533	357	268	209
	100.0	41.8	11.8	9.4	9.7	5.9	3.8	2.9	2.2
94年	10,264	3,726	1,109	799	943	678	427	350	40
	100.0	36.3	10.8	7.8	9.2	6.6	4.2	3.4	0.4
95年	7,834	2,455	691	628	894	468	315	116	-
	100.0	31.3	8.8	8.0	11.4	6.0	4.0	1.5	-
96年	7,482	1,921	848	718	775	454	120	-	-
	100.0	25.7	11.3	9.6	10.4	6.1	1.6	-	-
97年	7,660	2,622	764	706	958	194	-	-	-
	100.0	34.2	10.0	9.2	12.5	2.5	-	-	-
98年	6,348	1,752	815	663	274				

項目別	無繼續施用毒品傾向出所人數	出所後再犯人數及比率－再犯時間							
		小計	6月以下	逾6月1年未滿	1年以上2年未滿	2年以上3年未滿	3年以上4年未滿	4年以上5年未滿	5年以上
	100.0	27.6	12.8	10.4	4.3				
99年	6489	749	676	73					
10月	100.0	11.5	10.4	1.1					
總計	112,342	48,173	11,753	9,506	10,398	5,595	3,576	2,802	4,543
	100.0	42.9	10.5	8.5	9.3	5.0	3.2	2.5	4.0

資料來源：法務部統計處 99 年 12 月資料。

表 14 87 年底至 99 年底矯正機關收容情形

年別	總收容人數	核定容額	超收容額	
			人數	比率
87 年底	56,080	48,326	7,754	16.0
88 年底	56,126	49,341	6,785	13.8
89 年底	56,676	51,310	5,366	10.5
90 年底	55,476	51,310	4,166	8.1
91 年底	56,444	52,863	3,581	6.8
92 年底	57,429	52,232	5,197	9.9
93 年底	56,786	52,232	4,554	8.7
94 年底	60,122	52,232	7,890	15.1
95 年底	63,226	53,311	9,915	18.6
96 年底	53,965	53,311	654	1.2
97 年底	63,203	54,924	8,279	15.1
98 年底	63,875	54,593	9,282	17.0
99 年底	65,311	54,593	10,718	19.6

資料來源：99 年 12 月法務部統計月報，頁 90 至 91。

註 1.96 年 7 月 16 日施行 96 年罪犯減刑條例，收容人數大幅減少。

註 2.超額收容人數為總收容人數減核定容額。

表 15 99 年底矯正機關醫護及戒護人員之預算、現有員額比例表

項目別	法定員額	預算員額	現有員額
醫師	47-101	44	1
護理人員	72-102	72	70
醫事檢驗人員	32-73	17	14
臨床心理師	21-50	39	38
藥事人員	51-76	46	41
醫護人員合計		218	164
教化輔導人員	617-1,066	488	473
戒護人員	5,448-8,299	5,653	5,240

資料來源：法務部 99 年 12 月資料。

表 16 88 年底至 99 年底矯正機關毒品收容人情形

單位：人

年底別	總收容人數	核定容額	毒品收容人	毒品收容人占 總收容人數比 率(%)	超收容額	
					人數	比率
88 年底	56,126	49,341	28,108	50.1	6,785	13.8
89 年底	56,676	51,310	28,181	49.7	5,366	10.5
90 年底	55,476	51,310	26,615	48.0	4,166	8.1
91 年底	56,444	52,863	26,903	47.7	3,581	6.8
92 年底	57,429	52,232	26,287	45.8	5,197	9.9
93 年底	56,786	52,232	23,053	40.6	4,554	8.7
94 年底	60,122	52,232	24,621	41.0	7,890	15.1
95 年底	63,226	53,311	25,747	40.7	9,915	18.6

年底別	總收容人數	核定容額	毒品收容人	毒品收容人占 總收容人數比 率(%)	超收容額	
					人數	比率
96 年底	53,965	53,311	20,710	38.4	654	1.2
97 年底	63,203	54,924	25,956	41.1	8,279	15.1
98 年底	63,875	54,593	27,538	43.1	9,282	17.0
99 年底	65,311	54,593	28,304	43.3	10,718	19.6

資料來源：法務統計月報，99 年 12 月，頁 84-85、頁 90-91、頁 106-107。

註 1.毒品收容人含各類矯正機關毒品犯。96 年 7 月 16 日施行 96 年罪犯減刑條例，收容人數大幅減少。

註 2.超額收容人數為總收容人數減核定容額。

表 17 93 年底至 99 年 10 月底超收容額前 5 名之矯正機關

超收容額排名		第 1 名	第 2 名	第 3 名	第 4 名	第 5 名
93 年底	機關	基隆看守所	桃園監獄	彰化看守所	臺北監獄	高雄第 2 監獄
	比率	86.1%	62.8%	59.0%	53.3%	39.6%
94 年底	機關	彰化看守所	臺北監獄	桃園監獄	高雄第 2 監獄	雲林監獄
	比率	81.7%	62.2%	58.1%	56.6%	52.7%
95 年底	機關	高雄第 2 監獄	新竹看守所	基隆看守所	桃園監獄	彰化看守所
	比率	82.5%	70.5%	65.3%	63.5%	62.5%
96 年底	機關	彰化看守所	基隆看守所	新竹看守所	臺北看守所	桃園監獄
	比率	93.3%	68.8%	63.8%	59.3%	53.4%
97 年底	機關	臺北看守所	基隆看守所	桃園監獄	高雄第 2 監獄	臺南看守所
	比率	53.9%	52.1%	51.3%	46.3%	44.1%
98 年底	機關	桃園監獄	臺北看守所	彰化看守所	新竹看守所	臺南看守所
	比率	65.2%	60.0%	55.4%	54.1%	50.0%
99 年	機關	臺北監獄	臺北看守所	高雄第 2 監獄	新竹看守所	桃園監獄

超收容額排名		第 1 名	第 2 名	第 3 名	第 4 名	第 5 名
10 月底	比率	50.6%	47.4%	44.0%	43.2%	42.0%

資料來源：法務部矯正司 99 年 12 月資料。

表 18 監獄新入監受刑人與新入監毒品受刑人之比率

年別	新入監受刑人	新入監毒品犯	比例
81 年	24,865	8,371	33.7%
82 年	34,229	17,084	49.9%
83 年	36,141	19,737	54.6%
84 年	31,842	15,223	47.8%
85 年	32,654	13,208	40.4%
86 年	35,405	14,379	40.6%
87 年	28,076	9,181	32.7%
88 年	22,790	3,194	14.0%
89 年	23,147	3,192	13.8%
90 年	24,760	5,305	21.4%
91 年	27,003	5,844	21.6%
92 年	28,966	5,988	20.7%
93 年	33,346	10,946	32.8%
94 年	33,193	10,988	33.1%
95 年	37,607	12,419	33.0%
96 年	34,991	10,093	28.8%
97 年	48,234	14,492	30.0%
98 年	42,336	12,440	29.4%
99 年	37,159	11,247	30.3%

資料來源：99 年 12 月法務統計月報，頁 92-93。

被糾正機關改善情形

在設置專責組織辦理毒品防制工作方面，目前已有 6 個縣市政府成立科或股之專責組織，臚列如後：新北市、桃園縣政府衛生局成立毒品防制股；新竹縣政府成立毒防心衛科；嘉義縣政府衛生局成立毒品防制科；臺南市政府衛生局成立毒品防制及精神衛生股；高雄市政府衛生局成立社區心衛中心物質濫用防制股。其餘 16 縣市目前仍以任

務編組方式辦理，惟其中臺中市政府表示 103 年度預計成立毒品危害防制股，另有臺北市、新竹市、苗栗縣、南投縣、屏東縣及基隆市等 6 縣市政府表示正在規劃成立專責組織，顯示各地方政府刻正逐步落實法制化之進程。

註：經 103 年 4 月 9 日監察院司法及獄政、內政及少數民族、國防及情報、財政及經濟、教育及文化委員會第 4 屆第 13 次聯席會議決議：結案存查

90、臺中一中受理性騷擾事件，接獲報告後未作出懲處決議，對受害教師未採取迅速有效保護或彈性處置，均有違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 16 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 35 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國立臺中第一高級中學

貳、案由：

國立臺中第一高級中學於 99 年 10 月 8 日受理本件性騷擾事件，雖經性平會於同年 10 月 11 日認為性騷擾案成立並作出獎懲建議，惟該校接獲報告後卻未依法於 2 個月內依該報告作出任何懲處決議；其既未作出懲處決議，當事人依法不能申復，該校卻通知行為人可提出申復，並據以進行申復程序，且由性平會違法做出重新調查之決議，遲至距該報告 4 個月後(100 年 2 月 25 日)始做出記大過 1 次之處分；又該校僅限制對 A 生某些活動範圍，不尊重甲師表示其希望學生換教室、換樓層或暫請假之意願，未採取迅速有效之保護或彈性處置，迫使甲師請公傷假長達 4 個多月，不僅未保障受害教師之工作權，保護加害學生過於保護受害教師，且主管人員在甲師請假期間鮮少親自聞問，對甲師造成二度傷害，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調取相關卷證審閱，並詢問教育部、國立臺中第一高級中學（下稱臺中一中）主管人員後，調查竣事，就所發現之缺失臚列如次：

一、臺中一中於 99 年 10 月 8 日受理本件性騷擾事件，雖經性平會於同年 10 月 11 日認為性騷擾案成立並作出獎懲建議，惟該校接獲報告

後卻未依法於 2 個月內依該報告作出任何懲處決議；其既未作出懲處決議，當事人依法不能申復，該校卻通知行為人可提出申復，並據以進行申復程序，且由性平會違法做出重新調查之決議，遲至距該報告 4 個月後（100 年 2 月 25 日）始做出記大過 1 次之處分，違失情節嚴重：

(一)性別平等教育法（下稱性教法）第 25 條第 1 項規定：「校園性侵害或性騷擾事件經學校或主管機關調查屬實後，應依相關法律或法規規定自行或將加害人移送其他權責機關懲處。」同法第 30 條規定：「學校或主管機關接獲前條第 1 項之申請或檢舉後，除有前條第 2 項所定事由外，應於 3 日內交由所設之性別平等教育委員會調查處理。」同法第 31 條規定：「學校或主管機關性別平等教育委員會應於受理申請或檢舉後 2 個月內完成調查。必要時，得延長之，延長以 2 次為限，每次不得逾 1 個月，並應通知申請人、檢舉人及行為人。（第 1 項）性別平等教育委員會調查完成後，應將調查報告及處理建議，以書面向其所屬學校或主管機關提出報告。（第 2 項）學校或主管機關應於接獲前項調查報告後 2 個月內，自行或移送相關權責機關依本法或相關法律或法規規定議處，並將處理之結果，以書面載明事實及理由通知申請人、檢舉人及行為人。（第 3 項）同法第 32 條第 1 項規定：「申請人及行為人對於前條第 3 項處理之結果有不服者，得於收到書面通知次日起 20 日內，以書面具明理由向學校或主管機關申復。」同條第 3 項規定：「學校或主管機關發現調查程序有重大瑕疵或有足以影響原調查認定之新事實、新證據時，得要求性別平等教育委員會重新調查。」。

(二)依上開規定，學校接獲關於學生對教師性騷擾事件之調查申請或檢舉時，應於 3 日內交由性別平等教育委員會（下稱性平會）調查處理；性平會原則上應於 2 個月內完成調查，並將調查報告及處理建議以書面向學校提出報告；學校接獲報告後 2 個月內，應自行或移送相關權責機關議處，並將處理結果以書面通知申請人、檢舉人及行為人；申請人及行為人對於處理之結果有不服者，得於 20 日內以書面向學校申復。在申復程序中，學校必須具備「發

現調查程序有重大瑕疵或有足以影響原調查認定之新事實、新證據」之要件，始得要求性別平等教育委員會重新調查。

- (三)經查甲師於 99 年 10 月 8 日至臺中一中教官室陳情指稱：其於當日約 15：35 左右，在學校○○樓○樓等候電梯時，A 生對其當面作出手淫自慰等性騷擾行為。主任教官於當日訪談 A 生，A 生坦承有曾為甲師當面手淫自慰、先前跟蹤甲師數日等行為，教官請學生寫下自述書，並通知家長前來學校。臺中一中於同年 10 月 11 日召開第 1 次性平會，認雙方陳述事實吻合，無需另組調查小組調查，認定性騷擾案成立，並做出對行為人之下列懲處建議：
1.限縮行為人在校園活動範圍及動線，讓被害人之安全獲得保障。
2.第一建議行為人休學，第二輔導轉學，第三另行研議。
- (四)查該校於同年 10 月 15 日召開獎懲委員會第 1 次會議時，雖認為學生應受懲處，卻未作出懲處決議，其於 11 月 9 日召開之獎懲委員會第 2 次會議中亦未依法做成懲處決議，顯然已經違反性教法第 31 條第 2 項規定。再者，依性教法第 32 條規定，申復係對於懲處不服之救濟程序，且只有在依法提出申復，才能經由申復程序重新調查，該校既未作成懲處決議，依法不能提出申復，更不能重新調查。惟該校卻於同年 11 月 10 日函知當事人調查結果與獎懲建議事項，並敘明「如不服調查結果，可於文收到後，次日起 20 日內，得以書面具名理由，向學務處申復」，經 A 生家長於同月 26 日提出「致性別平等委員會申復函」後，臺中一中於同月 29 日召開性平會第 3 次會議，並決議重新調查。其申復及重新調查程序均屬違法。該校遲至距該報告四個月後（100 年 2 月 25 日）始做出記大過 1 次之處分。
- (五)綜上，依性教法規定，學校受理性騷擾事件，應於接獲性平會之報告後 2 個月內自行或移送相關權責機關議處，對議處不服者才能提出申復，在依法提出申復後，必須具備「發現調查程序有重大瑕疵或有足以影響原調查認定之新事實、新證據」之要件，才能由性平會重新調查。惟臺中一中於 99 年 10 月 8 日受理本件性騷擾事件，雖經性平會於同年 10 月 11 日認定性騷擾案成立並做出獎懲建議，卻未依法於接獲報告後 2 個月內作出懲處決議；其

既未作出懲處決議，當事人依法不能申復，該校卻通知行為人可提出申復，並據以進行申復程序，且由性平會違法做出重新調查之決議，遲至距該報告四個月後（100年2月25日）始做出記大過1次之處分，違失情節嚴重。

二、臺中一中處理本件性騷擾事件發生，僅限制對A生某些活動範圍，不尊重甲師表示其希望學生換教室、換樓層或暫請假之意願，未採取迅速有效之保護或彈性處置，迫使甲師請公傷假長達4個多月，不僅未保障受害教師之工作權，保護加害學生過於保護受害教師，且該校主管人員在甲師請假期間鮮少親自聞問，對甲師造成二度傷害，只好透過婦女團體轉介性騷擾諮商師進行心理治療，引發媒體輿論之撻伐，斲傷校譽，實有不當：

(一)性教法第23條規定：「學校或主管機關於調查處理校園性侵害或性騷擾事件期間，得採取必要之處置，以保障當事人之受教權或工作權。」同法第24條規定：「學校或主管機關處理校園性侵害或性騷擾事件，應告知被害人或其法定代理人其得主張之權益及各種救濟途徑，或轉介至相關機構處理，必要時，應提供心理輔導、保護措施或其他協助。」100年2月10日修正前之舊「校園性侵害或性騷擾防治準則」第19條規定：「為保障校園性侵害或性騷擾事件當事人之受教權或工作權，學校或主管機關於必要時得為下列處置：一、彈性處理當事人之出缺勤紀錄或成績考核，並積極協助其課業或職務。二、尊重被害人之意願，減低當事人雙方互動之機會。三、採取必要處置，以避免報復情事。四、減低行為人再度加害之可能。五、其他性別平等教育委員會認為必要之處置。」同準則第20條規定：「學校或主管機關應視當事人之身心狀況，主動轉介至各相關機構，以提供必要之協助。但學校或主管機關就該事件仍應依本法為調查處理。」同準則第21條規定：「學校或主管機關於必要時應對於當事人提供下列協助：一、心理諮商輔導。二、法律諮商管道。三、課業協助。四、經濟協助。五、其他性平會認為必要之協助。」

(二)經查，99年10月15日臺中一中獎懲委員會決議限制A生於校內活動範圍包括：1.上下學不得搭電梯、2.上下學及上室外課不得經

過○○樓、3.於○○樓上課遇下課時，○○活動區域不得超過東側○○教室、4.購買物品一律到○樓等。然甲師因其上課會經過A生之教室，認為此種決議不能有效限制當事雙方碰面或接觸，上開限縮措施未能實際發揮保護效果與降低其心理恐懼，其曾表達希望能採取諸如換教室、換樓層或學生暫時請假等處理方式。惟甲師之建議均未獲校方採納，關於換教室請求，該校主管人員於本院約詢時稱：換教室的話，等於是直接告訴大家在哪一班，依照性平教育法要有保密原則，在做這些處置時都會有一些原則，我的認知上換教室是違反保密原則云云。惟查性教法第22條第2項雖規定：「當事人及檢舉人之姓名或其他足以辨識身分之資料，除有調查之必要或基於公共安全之考量者外，應予保密。」惟其立法意旨明載：「為保護被害人免於二度傷害，爰參照性侵害犯罪防治法第10條規定，於第2項明定對當事人之姓名及身分資料應予保密。又為防檢舉人遭人報復，乃擴及保護範圍至檢舉人。尤其應保護依兒童及少年福利法、家庭暴力防治法或性侵害犯罪防治法施行細則等規定負有通報義務者。」故該條之立法目的係在於保護被害人而非加害人，該校卻以保護A生身分為由而拒絕甲師所提出之換教室請求，顯然誤用保密原則。教育部官員於約詢時亦稱：若當時已沸沸揚揚，宜讓學生知道會有處置，換教室不是涉及保密原則等語。

(三)由於該校未能採納甲師之建議，甲師只好自動請假，從99年10月11日請假至100年2月28日止，共請公傷假長達4個多月，直到100年3月1日始銷假上課。再者，該校性平會99年10月11日決議雖記載：安排輔導甲師、該科及行政同仁慰問、關懷與陪伴支持，及負擔心理諮商經費等措施。惟本案事發後，直到甲師銷假上課時止，該校行政主管人員包括校長在內鮮少聞問，僅由輔導室李老師以簡訊或電話聯繫，郭校長於本院約詢時稱：本人沒有去看過甲師，也沒有打過電話給她，有請主任及輔導教師關心等語。學務處廖主任則稱：因出國多日，沒有去看甲師，所以直到11月5日才打電話給她等語。

(四)甲師因於向學校申訴過程中不僅工作權未獲保障，且遭受二度傷

害，轉而透過婦女團體轉介性騷擾諮商師進行心理治療，在 100 年 2 月 25 日經媒體報導本案，該校受媒體輿論撻伐，斲傷校譽。

(五)綜上，臺中一中於本件性騷擾事件發生後，雖限制對 A 生某些活動範圍，卻不尊重甲師關於換教室、換樓層或請學生暫請假之意願，迫使甲師請公傷假長達 4 個多月，不僅未保障受害教師之工作權，保護加害學生過於保護受害教師，且該校主管人員在甲師請假期間鮮少親自聞問，對甲師造成二度傷害，轉而透過外部諮商系統求援，引發媒體輿論之撻伐，斲傷校譽，實有不當。應依法主動提供專業輔導資源、諮商措施及其他服務，以協助當事人走出陰霾。

據上論結，國立臺中第一高級中學於 99 年 10 月 8 日受理本件性騷擾事件，雖經性平會於同年 10 月 11 日認為性騷擾案成立並作出獎懲建議，惟該校接獲報告後卻未依法於 2 個月內依該報告作出任何懲處決議；其既未作出懲處決議，當事人依法不能申復，該校卻通知行為人可提出申復，並據以進行申復程序，且由性平會違法做出重新調查之決議，遲至距該報告 4 個月後（100 年 2 月 25 日）始做出記大過 1 次之處分；又該校僅限制對 A 生某些活動範圍，不尊重甲師表示其希望學生換教室、換樓層或暫請假之意願，未採取迅速有效之保護或彈性處置，迫使甲師請公傷假長達 4 個多月，不僅未保障受害教師之工作權，保護加害學生過於保護受害教師，且主管人員在甲師請假期間鮮少親自聞問，對甲師造成二度傷害，均核有違失；爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督促所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一、國立臺中一中已加強師生性別平等教育、持續聯繫外部單位如婦女基金會協助被害人、輔導協助受害教師早日走出陰霾；擬訂完成學校「性別平等事件輔導機制」、營造友善和諧的校園環境；及提升相關輔導人員之知能。另持續透過校內同仁及媽媽聯誼會等各種管道支持甲師，並持續進行關係修復。101 學年度，甲師繼續擔任高二導師，又教師會理監事會改選，甲師獲選為教師會理事；該師獲

得同仁支持而積極參與校務發展，且和行政同仁互動良好。

二、教育局業請學校日後務必依教育部訂定之「學校訂定教師輔導及管教學生注意事項」及「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」，辦理教師疑似教學不力案處理及通報。

三、人員議處情形：學務主任，申誡 2 次；某教師，申誡 2 次；校長，考績乙等。

註：經 101 年 10 月 11 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 52 次會議決議：結案存查

91、財政部課徵法院拍賣或變賣貨物營業稅，相關行政命令及函釋，司法院大法官會議雖已宣告違憲，財政部仍未澈底解決相關疑義違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 21 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 37 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部

貳、案由：

財政部以行政命令對於法院拍賣或變賣貨物課徵營業稅之相關函釋，涉有違反租稅法定主義及法律保留原則，科人民以賦稅責任，雖經司法院大法官作成違憲宣告，惟該部迄未澈底解決尚存疑義；復對法院拍賣物所涉營業稅款，當稽徵機關未能就拍定價金完全獲償時，財政部所為之函釋容已損及拍定人權益，核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、法院拍賣或變賣貨物營業稅款繳交所涉違憲爭議，雖經司法院大法官作成解釋，惟財政部迄未澈底解決尚存疑義，核有怠失。

(一)民國（下同）七十七年六月二十五日發布之營業稅法施行細則第四十七條及財政部七十五年四月一日（七五）臺財稅第七五二二二八四號函發布之「法院、海關及其他機關拍賣或變賣貨物課徵

營業稅作業要點¹」（下稱「作業要點」）規定涉有違反營業稅法第二條有關納稅義務人之規定範圍，已變更申報繳納之主體，有違憲法第十九條及第二十三條保障人民權利之意旨，業經司法院大法官釋字第三百六十七號解釋宣告違憲在案。爰財政部於八十四年十一月一日修正營業稅法施行細則第四十七條及「作業要點²」，明定此類案件由稽徵機關依法向法院聲明就拍定價金參與分配，冀符司法院大法官釋字第三百六十七號解釋意旨。

(二)惟查目前法院拍賣或變賣之貨物，以不動產居多，因該貨物之所有權人（即債務人）倘為營業稅之納稅義務人，造成已屬經濟弱勢之債務人，於貨物被拍賣後，其應繳納之營業稅若稽徵機關未獲分配，將形成欠稅，而遭追繳；另依現行「作業要點」規定，拍定之營業人（買受人）支付貨物價款後，因銷貨之債務人未繳納稅款，除滋生無法取得進項稅額申報扣抵銷項稅額之爭議外，亦造成大筆未徵起之營業稅款。經查九十七迄九十九年度稽徵機關就拍賣或變賣貨物案件所涉之營業稅款，雖聲請參與分配拍賣價金，然未獲償之稅款金額及占申請分配稅款比例分別高達新臺幣（下同）685,739,756 元及 74.06%、624,550,649 元及 77.41%、暨 337,797,657 元及 69.61%，且約占前揭三年度之營業稅欠稅款之 18.81%、18.05%及 13.26%。

(三)次查財政部於七十五年四月一日以臺財稅字第 7522284 號函發布之「作業要點」第二項之（一）有關不動產之拍賣、變賣由拍定或成交之買受人繳納營業稅之手續規定，係因營業稅係採加值稅之型態，營業稅額於售價之外另加而由買受人負擔，七十五年一月二十九日發布之營業稅法施行細則及要點之規定，並未增加額外稅負，至主管機關認為法院及其他機關拍賣或變賣不動產與普通營業人銷售之情形不同，為作業上之方便計，其申報繳納營業

¹ 財政部八十四年十一月一日台財稅字第八四一六五六九九七號函修正為：「法院及海關拍賣或變賣貨物課徵營業稅作業要點」

² 「作業要點」第四點規定，應納營業稅額=拍定或成交價額÷（1+徵收率 5%）×徵收率 5%。係認定拍定價÷（1+徵收率 5%）始為營業稅法第十四條規定之「銷售額」，故採內含式計算拍賣物之銷項營業稅額

稅之義務人有另行規定之必要，應逕以法律定之（司法院大法官釋字第三百六十七號解釋理由書參照）。惟財政部迄今（一百年六月）仍未完成相關法律（如營業稅法第二條³或稅捐稽徵法第六條⁴）之修正作為，以保障國家租稅債權，造成本項欠稅款之損失；復以本項欠稅額雖未及每年營業稅欠稅之二成，惟於所涉欠稅追償及銷項稅額之處理，與其他原因造成之八成營業稅欠稅案件相異，財政部卻無視於現行作法之不公，經久仍未加解決，核均有怠失。

二、有關法院拍賣物所涉營業稅款，當稽徵機關未能就拍定價金完全獲償時，財政部所為之函釋容已損及拍定人權益，核有違失。

(一)按八十四年十一月一日修正前營業稅法施行細則第四十七條關於海關、法院及其他機關拍賣沒收、沒入或抵押之貨物時，由拍定人申報繳納營業稅之規定，暨同日修正前財政部所發布之「作業要點」第二項有關不動產之拍賣、變賣由拍定或成交之買受人繳納營業稅之規定，違反營業稅法第二條有關營業稅之納稅義務人規定，變更申報繳納之主體，已違反憲法第十九條及第二十三條保障人民權利之意旨（司法院大法官釋字第三百六十七號解釋參照），合先敘明。

(二)嗣財政部詢據司法院民事廳意見後，於八十四年十一月一日修正發布營業稅法施行細則第四十七條及「作業要點」等規定，明定此類案件由稽徵機關依法向法院聲明參與分配。惟因部分此類案件，稽徵機關聲明分配營業稅款，卻未獲償，為免造成政府未向被拍賣人收取銷項稅額，卻需給予拍定人（營業人）進項稅額扣抵，爰該部以八十五年十月三十日台財稅第 851921699 號函釋規定，上開未獲分配營業稅款，由稽徵機關另行發單向被拍賣人或變賣貨物之原所有權人補徵，拍定或買受之營業人得就已分配或已徵起之營業稅額申報扣抵等。

(三)惟查法院拍賣貨物，倘涉營業稅之課徵，現行作法最大爭議，在於加值型營業稅之當期應納（或溢付）營業稅額為當期銷項稅額

³ 增訂法院拍賣或變賣貨物之拍定人為營業稅之納稅義務人。

⁴ 增訂法院拍賣或變賣貨物之營業稅，優先於一切債權及抵押權。

與當期進項稅額之差，不應另附條件。且最終營業人皆將銷項稅額轉嫁其後手，並在有前手時，扣減來自前手之進項稅額（至於有無徵收繳交國庫，與後手無關，而屬前手之給付遲延與執行問題）。且依現行「作業要點」規定內容，拍定人所繳交之拍定（或成交）價額已內含前手之營業稅額，不論稽徵機關是否徵起，於拍定物再出行出售時，自應准予扣減銷項稅額，始符加值型營業稅法之基本原則。是本案所涉營業稅既已內含於拍定人（買受人）繳交款項，雖因拍得價款無以滿足已設定抵押權之債權，致營業稅款無法徵起，惟稽徵機關自可發單開徵取得營業稅租稅債權，倘仍要求拍定（或買受）之營業人僅得就已分配或已徵起之營業稅額申報扣抵，實屬無由。

(四)次查稽徵機關就法院拍賣貨物未獲分配之營業稅款，已由稽徵機關另行填發「營業稅隨課違章核定稅額繳款書」向被拍賣或變賣貨物之原所有人補徵之，是國家租稅債權已然成立，倘有滯納未繳納者，稽徵機關自應依欠稅程序追償。

(五)綜上，依現行規定，法院拍賣貨物之拍定人所繳交之拍定（或成交）價額已內含前手之銷項營業稅額。且稽徵機關就法院拍賣貨物未獲分配之營業稅款已另行向債務人發單補徵，國家租稅債權自己成立。惟按財政部八十五年十月三十日台財稅第 851921699 號函釋規定，拍定或買受之營業人於再出售拍定物時，僅得就稽徵機關已獲分配或已徵起之營業稅款申報扣抵銷項稅額，容有重複課稅之嫌，已損及拍定人之權益，亦涉有違失，允應一併謀求解決。

綜上所述，財政部以行政命令對於法院拍賣或變賣貨物課徵營業稅之相關函釋，涉有違反租稅法定主義及法律保留原則，科人民以賦稅責任，雖經司法院大法官作成違憲宣告，惟該部迄未澈底解決尚存疑義；復對法院拍賣物所涉營業稅款，當稽徵機關未能就拍定價金完全獲償時，財政部所為之函釋容已損及拍定人權益，核均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

立法院賴委員士葆等 28 人，擬具「稅捐稽徵法第 6 條條文修正草案」，業經 100 年 11 月 8 日立法院第 7 屆第 8 會期第 8 次會議三讀通過，並於 100 年 11 月 23 日經 總統公布，是本案所涉立法工作已完成。

註：經 101 年 1 月 4 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 37 次聯席會議決議：結案存查

92、經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水價，致自來水公司長年處於虧損，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 21 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 68 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部水利署及臺北市政府

貳、案由：

經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水價，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤，致長年處於虧損狀態，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費；行政院亦無視於自來水管線逾齡及漏水情形嚴重，自來水事業虧損連連，竟多次政策宣示不調整水價，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

一、經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水價，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤，致長年處於虧損狀態，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費；行政院亦無視於自來水管線逾齡及漏水情形嚴重，自來水事業虧損連連，竟多次政策宣示不調整水價，均有違失

(一)漏水改善屬長期有計畫性之工作，依國際自來水協會（IWA）第 20 屆年會之建議資料，管線要維持漏水率不再升高，汰換標準每年必須於在 1.5% 以上（即每年汰換管線長度/管線總長度 \geq 1.5

%)，先進國家如日本為 5%、美國為 3.5%、德國為 1.5%、瑞士為 1.45%。查台灣自來水公司逾齡管線占全部管線 29.69%，近 10 年之平均年汰換率僅 0.65%；臺北自來水事業處於 66-87 年間，合計汰換管線 582 公里，平均年汰換率約 0.5%（期間因給水外線屬用戶產權所有，故以汰換配水管為主，91 年以後改為免費汰換）台灣自來水公司及臺北自來水事業處歷年管線汰換率不僅未達 1.5% 標準，且較先進國家明顯偏低，以致漏水問題難以改善。

(二)詢據經濟部水利署、台灣自來水公司及臺北自來水事業處相關人員咸一致表示，我國自來水管網老舊，漏水率高於世界各國平均值，主要係因汰換管線經費不足及施工困難所致。以日本東京都水道局為例，該市為全面汰換管線，於 1950 至 2000 年 50 年間，共投入約新臺幣 6,723 億元，漏水率從 1950 年的 30.0% 降至 2000 年的 7.2%，減少漏水率 22.8%，平均每降低 1% 需 294.87 億元，加上其他管網改善、水壓管理管線修漏及設置計量設施等，東京都每年新臺幣 1,000 億元營業額中，必須投入超過 300 億元與改善漏水有關之資本支出，由此可知漏水改善工作能否長時間持續性與計畫性地推動，與水價結構是否合理直接相關。

(三)查自來水法第 59 條規定：「自來水價之訂定，應考量自來水供應品質，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤；其計算公式及詳細項目，由主管機關訂定；其由直轄市或縣（市）主管機關訂定者，應報請中央主管機關核定之。自來水事業依前項規定擬定水價詳細項目或調整水費，應申請主管核定之；其由直轄市或縣（市）主管機關核定者，應報中央主管機關備查。…第一項合理利潤，應以投資之公平價值，並參酌當地通行利率、利潤訂定。」本院 97 年 12 月 23 日巡察行政院時，劉玉山委員亦曾對自來水管線逾齡及漏水情形嚴重，自來水價顯不合理表示關切，建請行政院檢討辦理。

(四)惟詢據台灣自來水公司人員表示，迄 99 年度止，該公司逾齡管線長度為 17,707 公里，佔全部管線 30.95%，12 年後該公司逾齡管線將續增至 40,295 公里，倘預計於 12 年內將逾齡管線全數汰換，以目前汰換 1 公里約需花費 675 萬元，並考量 3% 物價調整數計，

估計全數汰換需經費約 3,313 億元。然該公司給水投資報酬率近 12 年（88~99 年）平均為-0.13%，近 5 年（95~99 年）平均更低至-0.28%，遠低於經濟部訂頒水價計算公式及詳細項目給水投資報酬率 5~9%之標準。臺北自來水事業處情況相似，該處目前轄管逾齡管線共 2,591 公里，含輸配水管 718 公里（佔 19.89%），以及給水管 1,873 公里（佔 72.88%），若全數汰換，不計物價指數因素預算約 185 億元，截至 99 年度，該處總資產報酬率尚維持正值，為 0.96%，然亦遠低於經濟部訂頒給水投資報酬率 5~9%之標準。

(五)再查有關水價部分，台灣自來水股份有限公司目前平均售水價格 10.88 元/度，售水成本 11.01 元/度；臺北自來水事業處平均售水價格 8.21 元/度，售水成本約 7.15 元/度，均係 83 年訂定，迄今均未調整，顯見自來水售價長期低於成本。以 20 公釐口徑年用水 200 度同一標準與其他鄰近國家比較，臺北為 1,730 元，日本東京為 6,963 元，香港 3,615 元，新加坡 6,364 元，我國水價確屬偏低。台灣自來水公司雖業依經濟部 95 年 7 月 10 日訂頒「水價計算公式」檢討經營成本，研擬「水價調整計畫」，送主管機關（經濟部）核定實施，並已於 94 年 2 月 4 日成立「經濟部自來水水價評議委員會」審查水價調整計畫，水價調整機制均已完備；另臺北自來水事業處研擬水價計算公式修正案，亦已於 96 年 10 月 8 日經公用事業費率審議委員會審議完畢，惟水價調整攸關民生及經濟甚鉅，行政院基於穩定國內物價及發展經濟考量，多次發表現階段不調整水價之政策宣示。

(六)綜上，台灣自來水公司及臺北自來水事業處之管線平均年汰換率偏低，歸根究底，係由於長期受到低水價政策影響。水價長期偏低，實已造成自來水事業經營困難，因缺乏事業發展基金，相關汰換舊漏管線、改善淨水設備等投資推動緩慢；水價偏低亦造成民眾不知珍惜水資源；又因海水淡化、污水再生利用、民間參與自來水事業等不具利益，均缺乏誘因；補貼自來水工程建設已成政府財政重大負擔；又補貼政策對用水大戶受益較多，不符公平正義原則。經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水

價，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤，致長年處於虧損狀態，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費，行政院亦無視於自來水管線逾齡及漏水情形嚴重，自來水事業虧損連連，竟多次政策宣示不調整水價，均有違失。

綜上所述，經濟部水利署及臺北市政府未依法適度調整合理水價，以水費收入抵償其所需成本，並獲得合理之利潤，致長年處於虧損狀態，尚需增加額外投資以挹注管網改善經費；行政院亦無視於自來水管線逾齡及漏水情形嚴重，自來水事業虧損連連，竟多次政策宣示不調整水價，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、經濟部對於自來水老舊管網逾齡及漏水嚴重等問題除續予挹注經費辦理各項工作，未來亦將戮力協助並督導自來水事業持續改善相關問題，俾維護民眾用水權益。
- 二、該部水利署於本年 7 月 22 日召開之研商「水價調整推動規劃暨監察院糾正未依法適度調整合理水價、自來水管線逾齡及漏水情形嚴重之檢討改善及回復相關事宜」會議，決議促請台灣自來水公司提出「降低自來水漏水率 10 年計畫（102-111 年）」，以作為後續工作執行之依據。
- 三、水利署於本年 7 月 22 日邀集相關單位召開前揭研商會議，規劃方向大致以「照顧弱勢」、「差別水價」及「使用者付費」為原則。

註：經 100 年 11 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 75 次會議決議：結案存查

93、經濟部所屬智財局低估「智慧財產權 e 網通計畫」之複雜度及所需期程，致開發進度嚴重落後，全案失敗收場，未達成預期效益違失案

審查委員會：經 100 年 6 月 21 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 68 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部

貳、案由：

經濟部所屬智慧財產局未能汲取世界智慧財產權組織先進國之經驗，低估「智慧財產權 e 網通計畫」之複雜度及其所需開發期程，且準用最有利標序位名次法，由該局多數評選委員所評定之開發建置案承商，對智慧財產權業務不熟悉，致開發進度嚴重落後，僅完成少數應用系統，並以終止契約收場，無法達成原預期效益等情，確有諸多違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、經濟部所屬智慧財產局未能汲取世界智慧財產權組織先進國之經驗，低估「智慧財產權 e 網通計畫」之複雜度及其所需開發建置期程，加上準用最有利標序位名次法所評定之開發建置案承商，對智慧財產權業務不熟悉，致開發進度嚴重落後，僅完成少數應用系統，並以終止契約收場，無法達成原預期效益，核有違失。

(一)查世界智慧財產權組織（WIPO）於 2000 年 6 月 1 日通過專利法條約（PLT），希望於 2005 年以後得僅受理電子申請，以促進各國專利申請電子化。在此之前，韓國第 1 代 KIPOnet 專案自 1995

年起即由 LG CNS 開發建置，於 1999 年 1 月系統上線，歷時約 4 年，迄 2003 年底，其電子申請比例，專利 94%，商標 77%，同（2003）年並由 LG CNS 續行規劃建置第 2 代 KIPOnet，此有韓國合作廠商-大同世界科技公司 92 年 12 月 22 日評選簡報資料可稽。經濟部所屬智慧財產局（下稱智慧局）為因應國際智慧財產權電子化發展趨勢，推動我國智慧財產權申請電子化並與國際接軌，於民國（下同）91 年初提出智慧財產權 e 網通計畫（下稱 e 網通計畫），同年 9 月委商辦理「智慧局業務電子化整合規劃案」，進行 e 網通計畫之執行策略、方法及估算人力經費等事宜之規劃。該局比較美國專利商標局、歐洲專利局、日本專利局及韓國專利局 (KIPO) 之電子申請上線率，以韓國專利局約達 90% 最高，爰於 APEX/IPEG (APEC 經濟體會員應進行智慧財產權主管機關自動化技術 Intellectual Property Rights Experts Group) 架構下與韓國專利局進行技術合作計畫，於同年 12 月至 92 年 4 月舉行 4 次技術交流會議。期間行政院於 92 年 1 月 6 日核定納入「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之「數位臺灣計畫」中，預訂於 92 至 96 年間分期推動，樂觀認為在韓國全力協助下，可將其他國家普遍約需 10 年之推動時程縮短在 5 年內完成。該計畫項下計有「e 網通計畫開發建置委外服務案」（下稱開發建置案）、「e 網通計畫 CIO 辦公室委外服務案」（下稱 CIO 辦公室案）及「書面文件電子化專案」等三部分，分別招商辦理。其中，開發建置案負責應用系統開發建置、軟硬體、網路、機房設施建置及後續維護管理工作，為計畫執行之成功關鍵。智慧局於 92 年 7 月完成巨額採購使用情形及其效益分析，預期 93 年 7 月完成小型線上申請 (Small Scale On-Line, 下稱 SSOL) 階段，當年底即可產生約新臺幣 (下同) 6,800 萬之有形效益，爾後，每年有形效益更高達 1 億 4,000 萬元。於 92 年 8 月 22 日第 1 次公告依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款：「委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。」採限制性招標之公開評選方式招標，嗣因資格不符之廠商向工程會提出申訴，該局接獲採購申訴審議判斷書後，於同年 12 月 4 日廢標，翌 (5) 日第 2 次招標，等標期 7 天，於 92 年 12 月

22日進行規格標評選(11評選委員中,6位為智慧局內部主管),結果由神通電腦股份有限公司(下稱神通公司)取得優先議價權,翌(23)日決標,契約金額8億6,590萬元,並於同年月31日簽約生效。另CIO辦公室案,則負責顧問諮詢、履約監控、查核驗收及訓練推廣工作。書面文件電子化專案,則負責文件掃描工作。

(二)次查e網通計畫之核心-e網通計畫開發建置案,建議書徵求文件(RFP, Request For Proposal)原規劃分小型線上申請(SSOL)、部分業務電子化(PBE)、全面業務電子化(FBE)及服務全面電子化(TSE)等4個階段,循序開發建置41個應用系統。功能涵蓋電子申請、審查核心、資料檢索、審查支援、客戶服務及行政管理等6大層面作業需求。於系統發展階段,目標首在開通電子申請、客戶服務層面,使民眾能感受e化政府的轉變;此為後續審查核心、資料檢索階段奠定全文作業基礎,同時藉由審查支援來串聯資訊簽核遞送以及知識分享;最後搭配行政管理等達成智慧局全面電子化作業目標並提供加值型資料服務。然實際執行結果,SSOL開發進度嚴重延宕,智慧局經行政院核定,於93年12月31日、95年1月13日及96年11月8日三度變更契約,契約金額由8.65億餘元調降至3.28億餘元,僅完成SSOL階段14個應用系統上線,後3階段並整併為「專利商標業務全面電子化」階段,契約變更情形如后:

- 1.第1次契約變更(93.12.31):原訂於93年3月底前完成之小型線上申請(SSOL)14個應用系統之「系統分析與設計」(SA/SD),歷經同年4月9日、5月13日、94年1月10日多次查驗修正始通過,經智慧局檢討,因各應用系統之開發互有牽連,部分功能須待後續階段開發完成後始能連結,爰於93年12月31日辦理第1次契約變更,將原訂於SSOL階段完成之060收件系統(屬電子申請層面)、080規費管理系統(屬電子申請層面)、110客戶服務管理系統(屬客戶服務層面)及220公報發行系統等4項應用系統,部分功能後移至全面業務電子化階段(第4階段)前辦理完成,契約價金不變。
- 2.第2次契約變更(行政院95.1.13核定,同年11.6簽約,回溯

至 95.1.13 生效)：至 94 年底，神通公司仍無法完成 SSOL 階段，嚴重延誤 e 網通計畫期程，經報奉行政院 95 年 1 月 13 日院臺經字第 0950080902 號函核定，智慧局與神通公司辦理第 2 次契約變更，刪除：(1) 審查支援項下之 IC 管理系統、著作權管理系統、英譯輔助系統、知識管理系統；(2) 資料檢索項下之爭訟案件檢索系統及(3) 行政管理系統項下之行政公文、會計/預算、物品、人力資源管理系統、公職人員財產申報、國家發明獎、國會關係、採購管理系統等 13 個屬於審查支援或行政管理之應用系統開發建置，並將 PBE、FBE 及 TSE 等 3 個階段，整併為「專利商標業務全面電子化階段」(94 年 3 月 1 日起)，共將建置 24 個應用系統及相關軟硬體設施(包括 14 個新系統及 10 個第 1 階段延續系統)，以降低開發建置案之複雜度，並刪減異地備援電腦軟硬體設備採購及機房空間租賃等，契約價金調降為 6 億 6,427 萬元，於 95 年 11 月 6 日完成議價，生效日期追溯至 95 年 1 月 13 日(即智慧財產權 e 網通第 1 次修正計畫核定日期)，履約期限維持不變。

3. 第 3 次契約變更(行政院 96.11.8 核定終止契約)：智慧局鑑於神通公司執行情形仍持續落後，至 96 年 12 月 31 日履約期限屆滿，SSOL 階段尚在進行運轉測試，仍未能上線，又逢智慧局為配合智慧財產法院成立(已於 97 年 7 月 1 日成立)、WTO 公共衛生及開放動植物專利等議題，研議專利法及商標法之相關修法作業(修正案目前尚未經立法院審議通過)，為避免系統與未來修法後業務需求脫節，該局經行政院 96 年 11 月 8 日院臺經字第 0960048495 號函核定，再與神通公司辦理第 3 次契約變更，終止專利商標業務全面電子化階段，刪除第 2 階段專利程序審查系統(編號 120)等 14 個應用系統之開發建置，契約價金調降為 3 億 2,865 萬 9,000 元，於 97 年 1 月 17 日完成議價。

析言之，e 網通開發建置案原契約金額為 8 億 6,590 萬元，分為 4 個階段執行，預計開發 41 個應用系統，因神通公司執行進度落後，歷經 3 次契約變更，契約金額調降至 3 億 2,865 萬 9,000 元，

最終僅完成小型線上申請階段之 14 個應用系統。

(三)再查驗收階段結算金額及違約計罰情形：

1. 智慧局 97 年 6 月 26 日結算驗收結果，結算金額為 3 億 457 萬 95 元，另扣罰逾期違約金 6,650 萬 6,340 元，及因專案管理不當等其他違約金 232 萬 5,116 元，合計扣罰 6,883 萬 1,456 元，給付神通公司金額為 2 億 3,573 萬 8,639 元。
2. 嗣神通公司以違約金罰款過高為由，向工程會提出履約爭議調解，經該會 98 年 4 月 10 日調解結果，依第 3 次契約變更後契約價金 3 億 2,865 萬 9,000 元之 20% 罰款上限，再酌減為 35%，計算所得違約金減為 2,300 萬 6,130 元（計算式： $328,659,000 \times 20\% \times 35\% = 23,006,130$ ）；智慧局原扣罰神通公司違約金總額為 6,883 萬 1,456 元，其中包含第 3 次契約變更前，雙方已達成合意之違約金 1,650 萬 915 元，該局爰依工程會調解結果，返還神通公司 2,932 萬 4,411 元（計算式： $68,831,456 - 16,500,915 - 23,006,130 = 29,324,411$ ）。
3. 合計智慧局辦理開發建置案，實際給付神通公司 2 億 6,506 萬 3,050 元（計算式： $235,738,639 + 29,324,411 = 265,063,050$ ），包含第 2 次、第 3 次契約變更後，遭刪除之 27 個應用系統，廠商已投入成本：178 萬 923 元及 1,227 萬 9,012 元，計 1,405 萬 9,935 元。

(四)綜上，「e 網通計畫開發建置案」原規劃分 4 階段循序開發 41 個應用系統，其中第 1 階段「小型線上申請（SSOL）」14 個應用系統，依約應於簽約 6 個月內完成，惟所評選（最有利標 11 位評選委員中，6 位為為招標機關業務主管）之最優廠商（神通公司），系統分析及設計（SA/SD）作業嚴重延宕，歷經 4 年仍未能上線，致預算遭刪除，契約 3 次變更，全案耗資 2.65 億餘元，僅完成 14 個 SSOL 應用系統，並以終止契約收場，依智慧局 94 年 8 月 12 日慧電字第 094130092-0 號簽說明三之（三）：「建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉，以及專業人力不足、未能有效管理分包商、未能落實專案管理、人員異動頻仍、系統整合及資料轉換經驗不足。」、經濟部 94 年 12 月 6 日經智字第 09402620160 號

函說明六：「……以及神通公司建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉、專業人力不足，導致初期摸索時間難以縮短，從而使得原樂觀預訂之 6 個月完成第 1 階段小型上線申請時程嚴重延宕。」等語，智慧局允應為「e 網通計畫」規劃過於樂觀、神通公司建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉、專業能力不足等負最大責任，核有違失。

二、e 網通計畫開發建置案公告預算金額達 9.27 億餘元，履約期間 5 年，其工作內容與「性質重複、提供勞力為主」之巨額勞務採購相異，惟智慧局未就其「特殊情形」請求工程會釋示，竟以第 1 年預算(5,300 萬元)之五分之二律定投標廠商之特定資格，致所評選之最有利標得標商，對智慧財產權業務不熟悉，專業人力不足，全案以失敗收場，顯有疏失。

(一)查工程會 90 年 8 月 8 日修訂之「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」，該標準第 5 條第 3 項規定：「機關依第 1 項第 1 款及第 3 款以預算金額訂定資格條件者，應於招標公告或招標文件載明預算金額。履約期間逾 1 年之勞務採購，除有特殊情形者外，以第 1 年之預算金額訂定資格條件。」嗣因機關勞務採購性質均有不同，易生疑義，該會於 97 年 3 月 5 日修正後段為「履約期間逾 1 年之勞務採購，其以提供勞力為主，且工作內容重複者，以第 1 年之預算金額訂定資格條件。」使其益臻明確。倘招標機關於上開辦法 97 年 3 月 5 日修正前，辦理非屬提供勞力為主，工作內容重複之巨額勞務採購案件，如資訊服務等，未就其「特殊情形」請求工程會釋示，仍以其第 1 年之預算金額訂定資格條件，仍非周延。

(二)次查 e 網通計畫開發建置委外服務案，於 92 年 8 月 22 日及同年 12 月 5 日公告招標，其建議書徵求文件(RFP)壹之五載明 92 至 96 年度專案經費依序為 53,000 千元、238,935 千元、260,512 千元、260,898 千元及 114,052 千元，全程總經費估列為 927,397 千元，屬巨額勞務採購，其性質依其購案名稱「智慧財產權開發建置委外服務案」，即知其工作內容非屬重複性，與一般純提供勞力為主之勞務採購有異。

(三)惟查招標機關於招標文件律定投標廠商之經驗或實績，卻為「五年內在開放環境下具系統整合之經驗實績且其單一契約至少達新臺幣二千五百萬元以上。」未規定投標廠商應具有智慧財產權業務經驗，且招標機關按 92 年度經費（53,000 千元）之五分之二，律定其特定實績資格為二千五百萬元以上，未考慮「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 5 條第 3 項後段所稱「特殊情形」，仍以其第 1 年之預算金額之五分之二律定投標廠商之特定資格，致所評選之最有利標得標商，對智慧財產權業務不熟悉，專業人力不足，第 1 階段 SSOL 執行進度嚴重延宕，「e 網通計畫」成效不彰，顯有疏失。

三、e 網通計畫為大型智財統包計畫，年效益高達 6.56 億餘元，倘如質如期完成，則開發建置案成本（9.27 億餘元）1 年半即可回收，故規格標首重慎選優質廠商，價格尚在其次，惟智慧局卻將價格列為規格標評審項目（20%），忽視「價格標」尚有議減價之機制，致規格標取得優先議價權者，係因價格較低而勝出，其技術、功能、管理及品質則均居其次，導致 4 年僅完成 14 個應用系統（原訂半年完成），e 網通計畫失敗，核有疏失。

(一)查行政院於 92 年 1 月 6 日核定 e 網通計畫，預估於計畫完成後，有形效益每年節省民眾之時間及行政成本總和將可達 6 億 5,585 萬 6,300 元。嗣為開發建置案招標需要，其巨額採購使用情形及其效益分析貳之一復稱：「本計畫依期程於 93 年 7 月完成小型線上申請（SSOL）階段，若以貨幣利益作指標加以評估，預計 93 年下半年度即可產生約新臺幣 6,800 萬元之有形效益，爾後，除每年至少產生約新臺幣 1 億 4,000 萬元之有形效益外，隨著全部計畫次第開發完成其預估效益將以倍數成長，且相關之周邊效益及對產業之利多影響亦將逐年呈現。」顯見智慧局預估 e 網通計畫完成後效益每年可達 6 億餘元。

(二)次查建置開發案分資格標、規格標（建議書評選）及價格標三階段開標方式辦理。資格審查合格後，由建議書評選審查合格廠商，辦理價格標依優勝序位議價作業。其中第二階段規格標，於 92 年 12 月 22 日辦理規格審查。評定方法採價格納入評比之序位法；

評選委員依據投標廠商之建議書內容及詢答按規格標評選權重表分別評選。總權數為 100%，其中技術、功能、管理、品質及價格項目權重依序為 25%、20%、25%、10%及 20%。評選委員依「規格標評選及名次計算方式說明」評定合格及序位名次後，先依序排定議價權利之優先順序，參加第三階段之價格標，其議減價格低於所訂底價時為得標。評選結果，A 廠商於技術、功能、管理、品質四大項目均領先 F 廠商，僅價格項之序位名次落後，惟因落後太多，致未能取得優先議價權。事實上，F 廠商之報價僅較 A 廠商低 3,329.1 萬元，占該案預算金額 9 億 2,739 萬 7,000 元約 3.59%。

- (三)惟查智慧局 91 年 11 月所提「智慧財產權 e 網通計畫」證稱：「WIPO 於 2000 年 6 月通過簽署專利法條約 (PLT)，…2005 年以前各會員國將陸續完成各國智慧財產權業務 e 化服務體系及基礎服務平台，達成國際交換建置機制，亞洲國家中日本、韓國已完成智慧財產權電子申請之機制，中國大陸、泰國亦在建置中，我國智慧財產權 e 化則尚在萌芽階段。」等語，當時我國智慧財產權 e 化相對落後，核屬明確。e 網通計畫得否順利完成，並與國際接軌，其關鍵當繫於開發建置案規格標評定之優先議價廠商，其技術、功能、管理及品質是否最優，此為規格標評選權重表之設計目的。至於價格，由於計畫完成後，預估年計畫效益達 6 億餘元，且規格標之總序位名次第一名者取得優先議價權利後，尚須與智慧局議價，故價格尚非評選之必要項目。惟智慧局將價格納入評選項目(權重 20%)，證諸 92 年 12 月 22 日評選結果，A 廠商於技術、功能、管理及品質等四項目領先，卻因占 3,329 餘萬價差(占預算 3.59%)，致價格項之序位名次大幅落後而未能取得優先議價權。至取得優先議價權之 F 廠商，能否為計畫成功奠定基礎？按智慧局 94 年 8 月 12 日慧電字第 094130092-0 號簽說明三之(三)：「建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉，以及專業人力不足、未能有效管理分包商、未能落實專案管理、人員異動頻仍、系統整合及資料轉換經驗不足。」記載，足證選擇因低價而出線之廠商，已埋下 e 網通計畫失敗之種子。

(四)綜上，e 網通計畫為大型智財計畫，年效益高達 6.56 億餘元，倘如質如期完成，則開發建置案成本（9.27 億餘元）1 年半即可回收，故規格標首重慎選優質廠商，價格尚在其次，惟智慧局卻將價格列為規格標評審項目（20%），忽視「價格標」尚有議減價之機制，致規格標取得優先議價權者，係因價格較低而勝出，其技術、功能、管理及品質則均居其次，導致 e 網通計畫失敗，核有違失。

四神通公司「對智慧財產業務不熟悉，專案管理能力不足」，核為開發建置案失敗之重要原因，惟評定其取得優先議價權者，多數係智慧局評選委員，而非外聘委員，該局評選不當，導致 e 網通計畫失敗，應一併檢討。

(一)查開發建置案採限制性招標，公開評選優勝廠商議價，並準用最有利標評選辦法依序位名次法將價格納入評比。92 年 12 月 22 日進行評選，11 位評選委員於聽完 A~F 廠商簡報及詢答後，評定各該廠商技術、功能、管理、品質及價格等項之分數，列於第一階段評選表之後，依序位評選表，各項序位乘以權重計出權數，並計出各該廠商之序位名次。再彙總各評選委員評審之序位名次彙整為序位名次評選總表，計算「加總序位」之結果，因 A（大同世界科技）、F 廠商（神通公司）序位名次相同，由出席委員對該序位廠商再行綜合評選一次，結果由神通公司以序位名次 16 獲得優先議價權。

(二)次查規格標評選，計有神通公司等 7 家廠商參與，各該廠商之加總序位，評定 F 廠商最優者計有 4 位智慧局內聘評選委員及 2 位外聘委員。評定 A 廠商最優則有 2 位外聘委員，相對優於 F 廠商者，亦有 2 位內聘委員及 1 位外聘委員。亦即 11 位委員中，6 位認為 F 廠商優於 A 廠商，5 位認為 A 廠商優於 F 廠商。嗣因 A、F 之加總序位相同，再進行綜合評選一次，評選結果，與第一階段評選結果同，評定 F 廠商最優者仍為原評定其最優之 4 位內聘委員及 2 位外聘委員。同樣地，評定 A 廠商最優者，仍為原評定其最優或相對較優之 2 位內聘委員與 3 位外聘委員。析言之，F 廠商神通公司之所以取得優先議價權，主要是因獲得智慧局多數

委員之青睞而予以強力支持，外聘委員則多數認為偏好 A 廠商優於 F 廠商。

- (三)由多數智慧局委員評定之最優廠商，卻於執行過程中，開發進度嚴重落後。按智慧局 94 年 8 月 12 日慧電字第 094130092-0 號簽說明三之（三）：「建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉，以及專業人力不足、未能有效管理分包商、未能落實專案管理、人員異動頻仍、系統整合及資料轉換經驗不足。」、經濟部 94 年 12 月 6 日經智字第 09402620160 號函說明六稱：「…以及神通公司建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉、專業人力不足，導致初期摸索時間難以縮短，從而使得原樂觀預訂之 6 個月完成第 1 階段小型上線申請時程嚴重延宕。」等語，足徵由智慧局多數委員所評定之最優廠商，表現欠佳，該局應為神通建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉、專業能力不足，進而導致 e 網通計畫失敗等負最大責任。

五、智慧局於第 1 階段小型線上申請（SSOL）應用系統開發進度嚴重落後之情況下，仍同意神通公司動支 1.18 億元（占開發建置案總支出 2.65 億元 44.5%）代辦機房空間租賃、採購電腦軟硬體設備，致設備利用率不佳，顯非妥適。

- (一)查「e 網通計畫」修正說明三之（一），開發建置案主要工作項目包括 41 個應用系統開發建置（606,483 千元）、電腦軟硬體設備購置與維護（232,951 千元）、營運機房租用與設施建置（26,466 千元）等。其中電腦軟硬體設備代辦採購及建置案，神通公司於 93 年 7 月辦理採購，由敦陽科技股份有限公司得標，決標金額為 56,500 千元，同年 11 月、12 月分由神通公司初驗、複驗合格。另營運機房租用與設施建置，經神通公司辦理招標，由中華電信公司承作，自 93 年 11 月 1 日開始租用該公司愛國東路通信大樓 7 樓部分空間作為 IDC 機房。

- (二)次查行政院 96 年 11 月 8 日核定終止 e 網通計畫開發建置案契約後，依結算明細：A.代辦機房空間租賃支出 11,002,651 元；B.代辦採購電腦軟硬體設備支出 91,074,420 元（小型線上申請階段 56,500,000 元、小型線上申請後續擴充 34,574,420 元）及 C.代辦採

購電腦軟硬體設備之維護案 16,265,000 元（小型線上申請階段 12,285,000 元、小型線上申請後續擴充 3,980,000 元），合計支出達 118,342,071 元。

(三)惟查系統建置案原契約金額為 8 億 6,590 萬元，分為 4 個階段執行，預計開發 41 個應用系統，因神通公司執行進度落後，歷經 93 年 12 月 31 日、95 年 1 月 13 日、96 年 11 月 8 日 3 次契約變更，契約金額調降至 3 億 2,865 萬 9,000 元，最終僅完成小型線上申請階段之 14 個應用系統。合計智慧局辦理開發建置案，實際給付神通公司 2 億 6,506 萬 3,050 元，其中代辦機房空間租賃、採購電腦軟硬體設備及維護支出達 118,342,071 元，智慧局於第 1 階段 SSOL 開發建置進度嚴重落後之情況下，仍同意神通公司動用鉅資代辦機房空間租賃、採購電腦軟硬體設備，顯非妥適。

六、依建議書徵求文件（RFP）及契約規定，專案人力之變動，均須報請同意，惟智慧局卻同意神通以不具專利領域人力替代熟悉智慧財產權業務之分包商，致開發建置案進度嚴重遲延，亦有疏失。

(一)查「e 網通計畫開發建置委外服務案」之分包限制，智慧局 92 年 8 月建議書徵求文件（RFP）第貳章八之（二）規定：「分包廠商及其分包部分，投標廠商於得標後不得變更，有特殊情形必須更換分包商，以『具有不低於原分包廠商就其分包部分有之資格』，並經智慧局同意為限。」故本案承商神通公司原則上不得變更分包商，須符合一定條件，並經智慧局同意，始得變更。另有關開發建置案之專案組織與人力，同 RFP 第肆章九、（一）、1 之（3）規定：「專案小組工作人員名單（含簡歷、工作內容、休假代理人員及簽署約定文件）及管理規範應於契約生效日起二週內提交，前述名單經核准後非經智慧局同意，不得任意更換。」嗣最有利標評選出之神通公司，其人員異動，依契約第 14 條第 4 款規定：「...乙方所提供之專案組織人力，非經甲方同意，不得任意更換；如有更換工作人員之必要，須於更換二週前以書面通知甲方，並經甲方書面同意；如係工作人員臨時離職者，應於離職三日內以書面通知甲方，並繳交離職證明。」故神通公司專案人力之變動，均須通知智慧局並檢附人員資歷，而智慧局則應詳加審

核，當所異動之專案人力資格不符時，應要求更換，神通公司不得任意變動。

- (二)次查 311 辦公室自動化系統，係小型線上申請階段 14 個應用系統之一，原分包廠商精業公司（資本額 102 億）為該局現行專利行政資訊系統維護廠商，神通公司得標後，以原分包商無意繼續承攬為由，函請智慧局同意更換為凌群電腦股份有限公司（資本額 15 億）及奕祥資訊股份有限公司（資本額 5,000 萬）。再者，按神通公司 92 年 12 月 11 日遞送之 e 網通計畫開發建置委外服務案建議書第二章（廠商經驗與專業能力）所列合作夥伴分工表，案內 120 專利程序審查系統、130 發明專利審查系統、140 新型專利審查系統、150 新式樣專利審查系統、160IC 管理系統、190 爭議案件審查管理系統、210 權證管理系統、240 行政救濟管理系統及 250 電子簽核遞送系統等 9 項係屬智慧局特有之業務屬性，神通公司擇定精業公司為其分包商。惟神通公司於 93 年 7 月 8 日神字（93）第 0742 號函請更動分包商，收回自辦。該案智慧局 TFT 小組及資訊室內簽雖已分析、說明「此九大系統相關工作屬本局特有之業務屬性，業界難尋專利經驗實績不低於原分包商精業公司之廠商，故主包商擬自行投入多位資深資訊工程師取代精業公司之工作人員。但是精業公司為本局現行專利行政資訊系統維護廠商，該公司擁有瞭解本局業務流程及專利業務內容之優勢，而神通公司僅擬投入與原精業公司相同之 17 位工作人員，是否得於既定專案開發時程下完工並達成精業公司共同參與之相同品質，仍有疑義。」但該局卻仍同意神通公司所提變更分包商之請求。
- (三)查依契約所載 SSOL 本應於 93 年 6 月完成上線運轉，但實際執行開發建置案 2 年後，經濟部 94 年 12 月 6 日經智字第 09402620160 號函說明六始坦承：「神通建置商團隊對於智慧財產權業務不熟悉、專業人力不足，導致初期摸索時間難以縮短，從而使得原樂觀預定之 6 個月完成第 1 階段小型上線申請時程嚴重遲延。」據此，e 網通計畫開發建置案之承商神通公司，係智慧局評定之最優廠商，依建議書徵求文件（RFP）及契約規定，其專案人力之變動，均須報請同意，惟該局卻同意神通公司以不具專利領域人

力，替代具該局專利行政系統維修經驗廠商之人力，致開發建置案進度嚴重遲延，亦有疏失。

綜上所述，按（一）經濟部所屬智慧財產局未能汲取世界智慧財產權組織先進國之經驗，低估「智慧財產權 e 網通計畫」之複雜度及其所需開發建置期程，加上準用最有利標序位名次法所評定之開發建置案承商，對智慧財產權業務不熟悉，致開發進度嚴重落後，僅完成少數應用系統，並以終止契約收場，無法達成原預期效益；（二）開發建置案公告預算金額達 9.27 億餘元，履約期間 5 年，其工作內容與「性質重複、提供勞力為主」之巨額勞務採購相異，惟智慧局未就其「特殊情形」請求工程會釋示，竟以第 1 年預算（5,300 萬元）之五分之一律定投標廠商之特定資格，致所評選之最有利標得標商，對智慧財產權業務不熟悉，專業人力不足，全案以失敗收場；（三）e 網通計畫為大型智財統包計畫，年效益高達 6.56 億餘元，倘如質如期完成，則開發建置案成本（9.27 億餘元）1 年半即可回收，故規格標首重慎選優質廠商，價格尚在其次，惟智慧局卻將價格列為規格標評審項目（20%），忽視「價格標」尚有議減價之機制，致規格標取得優先議價權者，係因價格較低而勝出，其技術、功能、管理及品質則均居其次，導致 4 年僅完成 14 個應用系統（原訂半年完成），e 網通計畫失敗；（四）神通公司「對智慧財產業務不熟悉，專案管理能力不足」，核為開發建置案失敗之重要原因，惟評定其取得優先議價權者，多數係智慧局評選委員，而非外聘委員，該局評選不當，導致 e 網通計畫失敗；（五）智慧局於第 1 階段小型線上申請（SSOL）應用系統開發進度嚴重落後之情況下，仍同意神通公司動支 1.18 億元（占開發建置案總支出 2.65 億元 44.5%）代辦機房空間租賃、採購電腦軟硬體設備，致設備利用率不佳，顯非妥適；及（六）依建議書徵求文件（RFP）及契約規定，專案人力之變動，均須報請同意，惟智慧局卻同意神通以不具專利領域人力替代熟悉智慧財產權業務之分包商，致開發建置案進度嚴重遲延等情，確有諸多違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、我國非 WIPO 會員國，復為配合「挑戰 2008 國家發展重點計畫」時程，將「智慧財產權 e 網通計畫」推動時程訂為 4 年，難度高。本案智慧局全力推動，尚無未盡職責情事。
- 二、未來智慧局仍將於採購案件之評選委員會研訂及審定評審項目時，適時檢討是否須將價格納入評比，由評選委員確認後，據以徵詢適格廠商。
- 三、未來，為避免內聘委員多於外聘委員情事，智慧局於徵詢評選委員可出席時間將儘量以多數外聘委員可出席為評選委員會開會時間。
- 四、藉由本次經驗，未來智慧局在辦理各項設備採購時，將審慎評估應用系統建置進度，規劃適宜之採購時程。
- 五、透過本次經驗，智慧局深切瞭解分包商管理對於專案之影響，且為改善大型專案執行廠商出現之整合面與管理面問題，後續專案已依建置工作內容分案徵選委外廠商，考量除較易挑選適任之合格廠商外，俾利降低單一廠商之建置複雜度及分散整體計畫執行風險，並可降低同時進行之委外案間的工作關聯性，以避免單一委外案進度遲延拖累整體計畫進度之情況。

註：經 100 年 11 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 75 次會議決議：結案存查

94、陸軍司令部辦理步兵多武器射擊模擬系統採購，違反契約要項，遲延交付場地、未協助承商辦理武器輸出入許可，致延宕無法驗收案

審查委員會：經 100 年 6 月 23 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 35 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國防部陸軍司令部

貳、案由：

國防部陸軍司令部辦理「步兵多武器射擊模擬系統」採購案，未訂明採購標的之履約處所，違反政府採購契約要項第 16 點規定，以及遲延交付場地、未依約積極協助承商辦理武器輸出入許可證，肇致執行期程延宕 3 年多，仍無法驗收，達成節省訓練經費之計畫效益等情，確有諸多違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、陸軍「步兵多武器射擊模擬系統」原規劃設於步校「模訓大樓」，惟上網刊登採購公告前 9 個月大樓建案已撤，該校未訂明採購標的之履約處所，即辦理招標，迨決標後半年始決定系統安裝地點，違反政府採購契約要項第 16 點規定，顯有違失。

(一)查採購標的之送達地點及履約處所，應於契約內訂明，政府採購契約要項第 16 點定有明文。陸軍總部（95 年 2 月 17 日易名為陸軍司令部）91 年 12 月 4 日（91）仰鳳字第 0001974 號令核定陸軍步兵訓練指揮部暨步兵學校（下稱步訓部或步校）「步兵多武器射擊模擬系統」（下稱 IGTS, Infantry Gunnery and Tactical Simulator）

之作需文件，國防部 92 年 8 月 5 日猛狷字第 0920002450 號令核定其投網暨系分報告，規劃配合步訓部「模訓大樓」之建案期程，以預算約 1.69 億元，配置於步校 107 大樓(模訓大樓)，預於 93~95 年度以委商購方式獲得。惟步校模訓大樓建案，陸軍總部 92 年 7 月 7 日鄧信字第 0920000963 號令已命撤案，但該校仍於 93 年 4 月 6 日上網刊登 IGTS 採購公告(案號：TF93302L094)，採最有利標標(總評分法、價格納入評分)方式辦理，同年 7 月 20 日由○○公司(96 年 1 月 1 日與○○資訊公司合併，存續公司為○○資訊)以新臺幣(下略)1.44 億元得標，同年 8 月 9 日簽約。

(二)次查 IGTS 採購案之系統需求，依功能暨規格需求書 1.2 所載，該訓練模擬系統為 4 間模擬教室連線組成，裝備需求區分為：

1. 直射武器排、連組合訓練系統，需求教室 2 間每間教室射擊控制模擬線(靶道)15 條、每條間隔需能滿足學者各種基本射擊需求(立、跪、臥)，並可與其他教室實施組合訓練。
 2. 曲射武器迫砲組合訓練系統，需求教室 1 間，射擊控制模擬線(靶道)6 條，每條間隔可容納各砲班編製人員實施訓練，並可與其他教室實施組合訓練。
 3. 迫砲觀測組合訓練系統，需求教室 1 間，觀測模擬線 14 條，並設置一個獨立螢幕，並有吸頂式 DLP 投影機及其他觀測設備。
- 上開系統需求之檢驗，依合約規定，分為目視檢查及性能測試二階段。後者之性能測試，與裝備安裝地點之電力、空調、噪音等設施息息相關，倘採購公告未訂明履約處所，自影響廠商完工時程、成本之估計，對其權益有一定程度之影響。

(三)惟查陸軍辦理 IGTS 購案，採購清單備註五、備註七雖載明交貨及安裝時程、交貨(接收)地點依序為：「1.本案交貨項目如附件一(陸軍總部『步兵多武器射擊模擬系統』全案需求數量表)，交貨時間為：(1)裝備：賣方應於簽約後 27 個月內完成附件一各式裝備交貨報驗，惟買方交貨地點之設施若因施工或其他因素而無法如期完工，買方得通知賣方延後交貨，惟不得超過簽約後 40 個月。(2)文件：賣方依附件一所列各式文件交付時程，準時交付。2.賣方應於目視檢查合格後 12 日曆天內，將採購標的運

送至接收地點並完成安裝及系統測驗」、「交貨地點：鳳山市鳳頂路 1000 號（步兵學校）」。惟本案檢驗方式包括性能測試，非僅裝備交付即可，全案能否通過檢驗，與裝備安裝地點之設施（電力、空調及噪音等）能否滿足系統需求密切相關，招標清單卻僅載述交貨地點為步校。本案陸軍採購公告未訂明履約處所，迨決標後半年始通知承商系統安裝地點，依首揭政府採購契約要項第 16 點履約處所應訂明之規定，要非適法。

(四)綜上，陸軍 IGTS 原規劃設於步校「模訓大樓」，惟上網刊登採購公告前 9 個月模訓大樓建案已撤，該校未訂明採購標的之履約處所，即辦理招標，迨決標後半年始決定系統安裝地點（履約處所），違反政府採購契約要項第 16 點規定，顯有違失。

二、陸軍自負「步兵多武器射擊模擬系統」安裝地點設施整修之責，惟依承商建議整修結果，承商一再拒絕接收，遲至簽約後 46 個月始完成整修交付場地，較合約規定交貨期限（簽約後 40 個月）猶晚半年，予承商增加成本（8,781 萬餘元）之口實，核有違失。

(一)查 IGTS 採購案招標清單所訂「交貨地點」為步校，至模擬教室設於該校何處，標單並未交代。93 年 7 月 20 日決標後，陸軍總部於同年 8 月 12 日由副參謀長帶領相關人士實施第一次會勘，並於同年 8 月 19 日邀集承商、中科院、工兵署實施第二次現地評估，步校原建議將 IGTS 放置於綜合大樓，經承商現地會勘後，因考量空間需求、模擬器功能、整修難易之因素，共同協議放置於體育館。該校爰提報體育館作為「模訓大樓替代方案」，經總司令朱上將同意，於 94 年 1 月 4 日（決標後半年）以鄧信 0940000013 號令頒步訓部，副知教準部。教準部並於 94 年 3 月 15 日以鄧信字第 0940000904 號函知承商，告之本案模擬器系統相關設備，設置地點為步訓部體育館，請依體育館空間實施軟、硬體設計。

(二)次查步校體育館，係 59 年興建之 RC 加強磚造建築，依財政部國有財產局「固定資產耐用年數表」第一類房屋建築及固定設備，耐用年限為 50 年，屬老舊空間。安裝 IGTS 之前，依約需由甲方（業主）先行構建直射武器教室、曲射武器教室、觀測教室、教官室等設施（非屬承商應辦事項內），再交付承商設建置相關模

擬系統軟、硬體設備，採購清單備註五（交貨時程）載明綦詳。陸軍總部於 94 年 1 月 28 日命步訓部儘速完成「模訓大樓替代案」工作計畫，按步訓部同年 4 月 20 日以銳作字第 0940002226 號函呈教準部統包工作計畫，預於 94 年度執行完成，並請求核撥全數經費 1,925 萬餘元，惟：

1. 陸軍總部無法一次提供足夠之相關整建經費，步訓部遂修訂分兩階段辦理整修，於同年 7 月 15 日以銳作字第 0940003893 號呈報第一期需求經費 350 萬元，經陸軍司令部 94 年 8 月 17 日鄧信字第 0940002897 號令核定「模訓教室整建工程計畫」，核定首期預算 217 萬元，同時要求教準部協助步訓部完成第 2 階段規劃執行相關事宜。
2. 嗣步訓部針對第一期工程未納列部分，於 95 年 3 月 10 日呈報第二期工作計畫，申請經費 538 萬餘元，惟司令部參謀長指示精簡預算額度，致步訓部於同年 3 月 31 日銳作字第 0950001527 號呈再修訂工作計畫（刪除遮雨棚及教室內部迷彩漆粉刷等項目，精簡預算額度）。嗣招標時復因物價波動而 2 次流標，經研議後再刪除電力改善項目，該部 95 年 7 月 24 日銳作 0950003479 號再呈修訂工作計畫，申請經費 412 萬餘元，陸軍司令部 95 年 8 月 21 日鄧信字第 0950002738 號令則核定預算 328 萬餘元。
3. 由於第二期仍有油漆粉刷、屋頂漏水、吸隔音效果、防水閘門、避雷針及電力供應等尚未施作，步訓部於 96 年 2 月 26 日銳作字第 096000884 號呈第三期廠房整修工作計畫（309 萬元），經按司令部審查、修訂結果重新呈報需求預算 655 萬元，實際核定 407 萬元。
4. 案經 96 年 10 月 26 日○○公司會同教準部會勘，步訓部廠房尚有天花板顏色不足、燈具反光及電力系統供電不足等需改善，步訓部於同年 11 月 9 日呈報第四期整修工作計畫，需求預算 34 萬元，陸軍司令部於同年 11 月 20 日核撥預算 27.9 萬元，辦理前揭改善，惟電力系統工程另案呈報工作計畫。
5. 第五期整修工程：斥資 137 萬元，提高電力系統供電容量至

500KVA（仟伏安）。

6. 合計體育館設施改善工程，耗資 1,118 萬餘元。

(三) 惟查體育館設施整修及交付情形：

依契約所附承商建議書 0.3.3（整體之空間規劃），建議買方提供之吸音輕鋼架天花板及吸音牆，均採灰黑色系。94 年 4 月 8 日第 1 次系統設計審查會議承商亦建議吸音輕鋼架天花板及吸音牆，採灰黑色系，且建議電力需求其容量除供應本大樓空調、照明、消防及模擬系統全載運轉外，尚有 20% 之備載容量，並設置避雷接地系統。然實際整修結果：

1. 吸音天花板及牆部分，步訓部僅於輕隔間牆設計設置 60K 隔音棉（第 2 期整修工程），致 95 年 12 月 19 日首次會同教準部實施廠房移交現地會勘時，承商提出體育館須建置完善之隔音設備（隔音牆、隔音天花板），避免迴音與原音混合，造成模糊音效之產生，進而嚴重影響訓練效果及品質，且天花板上照明設備會造成共振產生其他雜音，亦影響音效效果，而未能接收廠房。
2. 天花板顏色部分，步訓部雖辦理第 3 期工程整修工程，仍未依承商建議採灰黑色系，且未檢討整體電力系統，並依 95 年 12 月 19 日場勘驗紀錄處理天花板上照明設備問題，致 96 年 10 月 26 日辦理第 2 次會勘接收廠房時，承商提出 4 間教室天花板均為白色，與本案合約規範之顏色（不可為淺色或亮色系）不符、電力系統不足、天花燈具未拆除等問題，再次拒絕接收廠房。
3. 步訓部爰再辦理第 4 期整修工程（電力系統改善工程另案處理），於 96 年 12 月 26 日完成驗收，並於 97 年 1 月 15 日與承商完成廠房接收，較步訓部 95 年 11 月 8 日第 6 次履約督導暨第 5 次專案進度審查會說明，預計於 95 年 12 月中旬完成體育館交付作業，已落後 1 年餘。
4. 復配合另案所需電力，重新檢討整體電力需求再辦理第 5 期改善工程（97 年 5 月 15 日迄同年 6 月 22 日施作），97 年 1 月 15 日交付承商，全案 97 年 6 月 26 日完成該項工程驗收，距簽約日（93 年 8 月 9 日）46 個月。

(四)綜上，IGTS 採購案履約處所不明，致招標時未能將設施整備費用納入最有利標評比，僅得由步校自負設施整修之責，惟體育館之整修，陸軍司令部並未一次編列足額經費，加上分期整修之結果，不符契約所附承商建議書之規定，致承商一再拒絕接收，遲至簽約後 46 個月始完全交付場地（體育館土木工程於 97 年 1 月 15 日完成移交、體育館電力工程於 97 年 6 月 23 日進行完工驗收），較合約規定之廠商交貨時程期限（簽約後 40 個月，96 年 12 月 8 日）猶晚半年，全案，○○公司 98 年 5 月 12 日○○字第 0981508 號函並稱因場地交付遲延增加其成本 8,781 萬餘元，顯有違失。

三、陸軍彙整武器基本資料緩慢，造成承商「國外端輸入許可證」申辦作業延宕，且於接獲承商請求協助後近 1 年始洽詢國外進口武器出口國核准外運至第三國研改，合計展延交貨期程 268 天，確有怠失。

(一)查陸軍「多武器射擊模擬系統」採購案計畫研改之武器，計有國造：○○公厘新式步槍（○○）、○○公厘○○排用步槍、○○式○○公厘○○砲、○○式○○公厘○○砲及比利時造：○○公厘○○班用機槍（○○）、○○吋○○機槍（QC○○）、美國造：○○公厘新式○○槍等 7 種，其中除○○公厘及○○公厘○○砲屬曲射式武器外，餘均為直射式武器。依「戰略性高科技貨品輸出入管理辦法」第 16 條第 1 項：「自國外進口之戰略性高科技貨品再出口時，如原出口國政府規定須先經其同意者，出口人除依前條規定辦理外，應再檢附原出口國政府核准再出口證明文件辦理」規定，案內非國造武器外運至第三國研改之前，須取得原出口國政府核准再出口證明文件。是以，○○公司投標時即提出「當武器需送交國外原廠改裝時，關於辦理出口申請事宜，提供必要之協助。」並列為買方協辦事項之一，此有建議書 8.5.2 可稽。93 年 7 月 20 日決標後，承商訪查國內相關單位，無符合本案研發及技轉環境，經洽其合作承商（B○○），於其以色列工廠符合需求，遂於 94 年 3 月 29 日以○○總字第 94188 號函檢附「武器提領、儲存及外運計畫說明」，請軍備局採購中心及教準部協助取得武器輸出/入許可證。嗣該公司依合約繳交武器研發保證金 23,998,000 元，同年 6 月 7 日○○總字第 94377 號函檢送教準部、

步訓部「軍品輸出/入計畫書」，重申上開管理辦法第 16 條第 1 項規定事項及將武器外運至以色列研改在案。

(二)惟查本案契約投標建議書 8.5.2 節載明有關武器需輸出至國外研改之出口申請事宜由買方提供協助，故有關「國內端輸出許可證明」由買方辦理，「國外端輸入許可證明」由賣方辦理。經查：

1. 承商於 94 年 3 月 29 日函請陸軍總部協助取得武器輸出/入許可證，依約買方應彙整武器基本資料送賣方，俾賣方申辦國外端輸入許可證，惟因買方作業時程過於冗長，致買方同意依契約通用條款 14.3 之（3）條檢討展延交貨期程 57 天（94.3.30~94.4.22，94.4.24~94.5.23，94.8.22~94.8.24）。
2. 承商於 94 年 9 月 6 日提出「國外端核准輸入許可證明文件暨戰略性高科技貨品輸出許可申請書」，步訓部於同年 10 月 3 日呈陸軍司令部有關輸出許可申請作業，惟申請附件短缺，且申請書內容填寫錯誤，經陸軍司令部檢還補正，迄同年 11 月 23 日始以鄒廉字第 0940005013 號函檢送國防部軍備局，該局於同年 12 月 23 日以昌明字第 0940014517 號函復核准 IGTS 24 項 48 件之輸出許可證。教準部獲得輸出許可證後，於同年 12 月 28 日函報該局採購中心，該中心於 95 年 1 月 3 日以昇輜字第 0950000043 號書函通知承商儘速辦理運送及報關事宜，俾利後續軍品外運作業，惟已超過以色列進口許可證期限（94 年 12 月 31 日），致承商須重新申辦「以色列端進口許可證」作業，並展延武器外運時程。實際上，以色列則於 95 年 4 月 4 日始核准輸入證明文件。
3. 本省外運研改武器尚包含美製武器及比利時製武器，依首揭管理辦法，應取得原出口國同意方可再出口，承商 94 年 6 月 7 日提送之「軍品輸出/入計畫書」敘明綦詳，惟陸軍司令部遲至 95 年 3 月 7 日及 8 日始以電子郵件分別洽詢比利時 F○○公司與美國 G○○公司提供協助，尋求其同意將武器外運至以色列進行研改。前者，比利時 F○○公司於 95 年 3 月 23 日同意再出口；後者，美方於 95 年 4 月 4 日函復有確定信息將會告知，惟事後卻無進展，其後雖經評估並採取持續向美商申請「輸出

許可」及請以色列 B○○公司直接購買原型槍研改等方式辦理，依然無法獲得該項武器外運研改。陸軍司令部依契約通用條款 14.3 之（3）條檢討結果，同意承商展延交貨期程 199 天。

4. 囿於案內擬外運至以色列之軍品，除國造武器外，尚有比利時造之○○及 QC○○機槍，依首揭戰略性高科技貨品輸出入管理辦法第 16 條第 1 項規定，尚須檢附原出口國政府核准再出口證明文件，故軍備局 94 年 12 月 23 日昌明字第 0940014517 號函核發之輸出許可期限並不包括○○及 QC○○之輸出許可（自發證日起 1 個月內有效），經軍備局提醒，步訓部及陸軍司令部爰於 95 年 4 月重新向軍備局申辦比利時造○○及 QC○○機槍之「國內端輸出許可證」，於 95 年 5 月 1 日再獲該局同意輸出之許可證，並於同年 5 月 4 日始完成申辦國造武器及比利時製武器輸出許可證交付承商辦理外運。此一部份，教準部依約檢討同意展延承商交貨期程 12 天。

5. 以上合計同意展延承商交貨期程 $57 + 199 + 12 = 268$ 天，並於 95 年 11 月 27 日辦理修約，展延交貨期限至 96 年 8 月 3 日。此與教準部 95 年 11 月 9 日簽呈及同年 13 日鄧信字第 0950003799 號函稱：「全案可歸責甲方責任部分，共計採購中心 24 天（決策者），步訓部、教準部、陸軍司令部後勤處與軍備局（執行及審核者）計 274 天，合計 298 天，扣除甲方重新申辦武器外運須於乙方取得『國外端核准輸入許可證明』後始得辦理，故由乙方承擔 30 日曆天，雙方依契約通用條款 14.3 之（3）條規定同意展延契約交貨期限 $298 - 30 = 268$ 天」等語相符。

(三) 綜上，依採購清單備註五，陸軍 IGTS 之安裝時程為簽約後 27 個月，即 95 年 11 月 8 日，依武器外運研改作業程序與相關法令規定，承商於 94 年 3 月 29 日及同年 6 月 7 日提送之「軍品輸出/入計畫書等相關文件均已明確敘明買方協辦事項，惟步訓部與陸軍司令部彙整武器基本資料緩慢，造成承商「國外端輸入許可證」申辦作業延宕，且於承商提出請求協助後近 1 年始洽詢國外進口武器之出口國核准外運至第三國研改，合計展延交貨期程 268 天（至 96 年 8 月 3 日）。本案交貨時程，原規劃於簽約後 27 個月

(95年11月8日)，上限為簽約後40個月(96年12月8日)，○○公司98年5月12日○○字第0981508號函稱展延13(=40-27)個月新增其人力成本達2,427萬元整，復因體育館分期整修，修訂交貨期限為97年7月7日。爰陸軍未能依約積極協助承商取得武器輸出/入許可證，展延工期268天，確有怠失。

四採購計畫之研訂、審核欠周，加上履約爭議處理與契約修正亦未積極，致承商履約時程已逾契約規定期限3年餘，迄未驗收啟用，無法達成預估節省訓練經費之計畫效益，核有怠失。

(一)查本案計畫研改武器項目，計有○○公厘步槍等7項，其中○○公厘模擬○○機槍因陸軍司令部未能依前揭管理辦法第16條第1項規定，取得原武器出口國同意再出口之許可，致無法外運研改。教準部爰於95年6月27日以鄧信字第0950002017號函步訓部評估具體作為，案經陸軍司令部與廠商就上開武器未能外運研改部分進行替代方案協商，迄96年5月23日假採購中心召開本項履約協調會議止已近1年，仍未有效解決雙方爭議。廠商爰於96年7月4日向工程會申請履約爭議調解，工程會於97年1月3日函送履約爭議調解成立書(調0960461號)，調解成立理由略以，雙方同意就契約中「○○公厘模擬○○機槍」一項解除契約，並扣除契約價金300萬元。依軍事機關採購作業規定第二篇之柒第四點第一項第二款規定，因主要品項○○公厘○○槍刪除及價金繳回，須先修訂投資綱要計畫與總工作計畫(P235)，採購計畫始為生效，惟陸軍司令部未先辦理投資綱要計畫與總工作計畫之修訂，致採購中心雖於97年6月4日以備採綜計字第0970004858號函同意陸軍司令部97年4月10日所陳報之採購計畫修訂案，卻無法與廠商進行修約。嗣後陸軍司令部雖於97年10月8日以陸教準模字第0970001210號函請採購中心協助辦理修約，惟期間復發生「排戰鬥攻擊課程」等3項重大技術性問題爭議，致雙方迄99年9月13日始完成契約修訂。

(二)次查履約期間，廠商於97年4月1日第13次履約督導暨第12次專案進度審查會議提出「排戰鬥攻擊課程」與「教官台系統自動計算」2項重大技術性議題，及97年6月18日第14次履約督導

暨第 13 次專案進度審查會議再提出「自動歸零」1 項重大技術性議題，惟雙方未就該 3 項爭議達成修約之協議，廠商爰於 97 年 12 月 7 日再向工程會申請履約爭議調解，歷經 8 次協調，該會於 99 年 1 月 7 日函送履約爭議調解成立書（調 0971041 號），調解成立理由略以，有關「排戰鬥攻擊課程」、「自動歸零」及「教官台系統自動計算」部分，原合約均未詳列此項要求，為他造當事人所不爭執，兩造是否欲就工期展延，以及因履約爭議時程延誤、規格變更等原因所衍生之費用補償、損害賠償或違約金計罰等爭議預先約定「仲裁協議」，應由兩造當事人於辦理契約變更時併予考量是否納入契約條文，顯見本案採購計畫之研訂與審核，有未盡周全之處，且上開爭議事項於工程會調解後，歷經近 9 個月，至 99 年 9 月 21 日始完成修約，惟對於工期等爭議事項於契約修訂未有效解決，廠商無法配合修正相關軟體設備，至 99 年 9 月 30 日始函稱已依合約完成系統交貨及安裝作業，經採購中心會同陸軍司令部及步訓部於 99 年 11 月 10 日完成目視檢查，仍未完成性能測試，已逾契約規定履約期限 3 年餘，並衍生廠商要求支付高達 1 億 3,938 萬餘元之補償費用。

(三)綜上，IGTS 案歷經「○○公厘模擬○○機槍」及「排戰鬥攻擊課程」等 3 項重大技術性議題等履約爭議，陸軍司令部、步訓部及採購中心皆未積極妥善處理，致廠商履約時程已逾契約規定期限 3 年餘，尚未完成驗收啟用，未能達成教育訓練暨準則發展委員會（註：教育訓練暨準則發展部之前身）作戰模擬處，為原 91 年 11 月 20 日簽呈說明四所稱使用 IGTS 系統，每年預估可節省 16 億 6,200 萬元訓練經費，及藉由逼真之接戰場景，提昇訓練效果之計畫效益，衍生承商 98 年 5 月 12 日○○字第 0981508 號致函軍備局採購中心要求支付高達 1 億 3,938 萬餘元之補償費用，核有怠失。

綜上所述，(一)陸軍「步兵多武器射擊模擬系統」原規劃設於步校「模訓大樓」，惟上網刊登採購公告前 9 個月大樓建案已撤，該校未訂明採購標的之履約處所，即辦理招標，迨決標後半年始決定系統安裝地點，違反政府採購契約要項第 16 點規定。(二)陸軍自負 IGTS

安裝地點設施整修之責，惟依承商建議整修結果，承商一再拒絕接收，遲至簽約後 46 個月始完成整修交付場地，較合約規定交貨期限（簽約後 40 個月）猶晚半年，予承商增加成本（8,781 萬餘元）之口實。（三）陸軍彙整武器基本資料緩慢，造成承商「國外端輸入許可證」申辦作業延宕，且於接獲承商請求協助後近 1 年始洽詢國外進口武器出口國核准外運至第三國研改，合計展延交貨期程 268 天。（四）採購計畫之研訂、審核欠周，加上履約爭議處理與契約修正亦未積極，致承商履約時程已逾契約規定期限 3 年餘，迄未驗收啟用，無法達成預估節省訓練經費之計畫效益等情，確有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送國防部轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、針對個案涉及採購標的物須進行現地安裝整合之類案，該部將檢討要求所屬各單位於申購前先確認採購標的之安裝地點（即履約處所），並於採購計畫內詳細明訂履約處所，俾利於決標後製成契約內容。
- 二、已檢討修頒「軍事機關限制性貨品輸出入簽審作業要點」有關訂約、履約、解約及結案等作業程序，明確律定買賣雙方各階段相關權利義務規範，並辦理全軍講習及要求各級採購單位確實納入採購契約規範。
- 三、已要求各級於計畫申購階段，應明確需求項目及契約之研訂；有關本案延宕原因暨履約處所未盡明確之缺失，亦均已列為採購計畫評核之要項；另針對履約驗收階段，則要求各單位加強溝通協調機制。
- 四、人員議處情形：懲處 4 員（校官 3 員、尉官 1 員）。

註：經 100 年 10 月 27 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 40 次會議決議：結案存查

95、退輔會及榮工公司辦理民營化，前管理階層違反利益迴避，裁減規劃欠周，鑑價專業欠缺，特定人領取雙薪，型鋼遭誤運，帳務欠明等情案

審查委員會：經 100 年 6 月 23 日監察院國防及情報委員會第 4 屆第 35 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院國軍退除役官兵輔導委員會及榮民工程股份有限公司

貳、案由：

行政院國軍退除役官兵輔導委員會及榮民工程股份有限公司於辦理該公司民營化過程中，該公司前管理階層違反公務員服務法利益迴避相關規定，該會猶認尚無違法情事；辦理民營化之態度消極、決策反覆；專案裁減，時程規劃欠周妥，裁減行政人員之比率過低且又回聘裁減人員；鑑價專業智能欠缺，致監督不力，資產評價作業不當；保障國家權益不力，榮民工程股份有限公司持有新公司之股權比率下降，最終訂在 20% 以下，致特定人員得以規避禁領月退休金之規定，同時領取雙薪，違背法定利益迴避之責任；型鋼又遭誤運；帳務處理欠透明且背離會計原則等，均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於榮民工程股份有限公司（下稱榮民工程公司）辦理民營化經過情形，及本案行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）相關作為，案經函詢退輔會後，分別約詢退輔會、內政部營建署、經濟

部商業司、台灣經濟研究院（下稱台經院）、安○財務管理諮詢服務公司（下稱安○）、中○徵信所企業股份有限公司（下稱中○）、華○資產鑑定股份有限公司（下稱華○）、榮民工程公司、行政院經濟建設委員會（下稱經建會）及銓敘部等單位，業經調查竣事。本案退輔會及榮民工程公司核有下列疏失：

一、榮民工程公司前董事長歐○○及前代理副總經理蕭○○均核有違反公務員服務法利益衝突相關規定，違失情節灼然，惟退輔會猶認尚無違法情事，退輔會核有缺失。

(一)核榮民工程公司前董事長歐○○及前代理副總經理蕭○○均違反公務員服務法相關規定乙節，事證歷歷。然退輔會於接受本院約詢時竟表示，歐、蕭 2 員職務對各該營利事業亦未具有監督或管理之權責，爰參酌公務員服務法規定及銓敘部函釋，渠等擔任得標廠商之法人代表出任新公司董事乙職，尚無違法情事。

(二)按渠等擔任榮民工程公司前關鍵管理階層，代表榮民工程公司與得標民營廠商議約，於完成議約後，即辭去榮民工程公司之職務，而改以得標民營廠商之法人代表身分，陸續出任新公司之董事，本案得標民營廠商於 98 年 11 月出資 11.097 億元，所取得者除榮民工程公司最具價值之商標及工程實績外，並至遲於 5 年內即可望順利取得 19 件在建工程之施工管理費 9.922 億元。依招標文件之預計工程完成驗收日期，其中 18 件在 101 年 1 月前完成、僅 1 件需待至 104 年 7 月完成驗收，其投資風險相對有限。然榮民工程公司除承擔在建工程之成本及可能損失外，另需再支付 9.922 億元之施工管理費，本院基於職責，不得不質疑渠等於榮民工程公司服務期間，是否極力維護榮民工程公司之應有權益，而嚴正列舉下述涉及利益衝突之可能。渠等壓低移轉民營資產之評價，降低持股比率或高估在建工程由榮民工程公司負擔之基礎施工成本及風險準備金、得標民營廠商在議約過程中，提前掌握退輔會及榮民工程公司之談判底線。雙方權益及義務之分配是否合理？復由依現代企業之營運模式觀之，對於經營權及所有權係分別視之，企業個體之民營化，若重點係在改由民間專業經理人經營，以提高經營效率則政府持有股權之高低應非規劃方案之唯一重

點，然本案民營化後新公司未見關鍵經營團隊易人，而由原管理階層轉換身分繼續經營，此種安排是否符合民營化之初衷？如基於照顧原有員工之考量，歐○○、蕭○○二人或其他人士似應以榮民工程公司代表之身分為之。得標民營廠商之法人代表，由將消滅榮民工程公司前參與議約之經營管理階層擔任，實有利益衝突，且均已違反公務員服務法相關規定。然退輔會竟刻意忽視函釋所明示之營建或採購業務關係，而認渠等尚無違法情事，違失情節灼然。

二、退輔會辦理榮民工程公司之民營化態度消極、決策反覆，未及早採行有效方式，均核有未當。

退輔會雖於 98 年 9 月分割榮民工程公司之營造業務，完成部分民營化之作業，但距會屬事業機構移轉民營實施計畫之訂成，已有 16 年，距該公司民營化執行計畫書之完成，亦有 6 年。退輔會至該公司淨值降至負數，不得承接新工案，公司價值驟降，優勢盡失，方採取較積極之作為，退輔會態度消極、決策反覆，既未採納民營化顧問專業之建議，亦未採行其他有效對策。

(一)查退輔會於 45 年 5 月 1 日設立榮民工程事業管理處（下稱榮工處），負責承辦中部東西橫貫公路工程。東西橫貫公路竣工後，榮工處從純業務管理單位，調整為事業機構，承建國家重要建設工程並兼負輔導、訓練及安置榮民就業之責，乃依國軍退除役官兵輔導條例（下稱輔導條例）而享優先議價權，承作國內大型公共工程，如十大建設工程。自 75 年開始，國內營造基金會等團體質疑榮工處之定位，榮工處爰自 82 年 7 月停止適用輔導條例，參與市場競爭，以公開投標方式承攬工程，惟榮工處幾無利潤可言；退輔會乃於 82 年擬定會屬事業機構移轉民營實施計畫，確立先公司化後民營化之方向。惟退輔會並未積極推動將榮工處改制為公司，遲至 87 年 7 月 1 日始改制為政府持股 100% 之公營公司，亦未積極規劃民營化招標作業，88 年度至 91 年度之累積虧損高達 137.91 億元，延至 92 年始完成榮民工程公司民營化之執行計畫書，態度消極。

(二)查榮民工程公司 88 年度至 98 年度之經營結果，僅 93 年為獲利

(0.22 億元)，其餘年度均屬虧損，金額從 5.98 億元至 61.7 億元不等，88 年度至 98 年度累積虧損達 265.27 億元。發生重大虧損之工案，包括：二高後續計畫雲林嘉義段第 C345 標古坑大林段工程、台灣高鐵 C250 標工程、國道 6 號南投段第 C609 標埔里高架橋及交流道工程、東西快速公路八里新店線八里五股段第 C804 標工程等。榮民工程公司又因退休人員照護費、資遣費、利息支出等負擔沉重，若無具體改善措施，公司淨值逐年大幅降低，早可預料。另依榮民工程公司財務報表，在建工程 97 年合約總價 1,332.05 億元，預計總成本 1,341.13 億萬元，售價低於成本 9.08 億元；98 年合約總價 936.39 億元，預計總成本 963.34 億元，售價低於成本 26.95 億元。民營化顧問於接受本院約詢時表示，榮民工程公司承包一些無獲利的標案，可能有擔心員工無工作或失業的考量。依據前開財務資訊，在退輔會未有效推動民營化下，榮民工程公司淨值由正轉負，已屬時間早晚問題。

(三)經查榮民工程公司民營化過程，係於 93 年第 1 次辦理，範圍係為公司整體之資產、負債，方式為出售股權，因無人投標而流標。95 年第 2 次辦理，範圍減為營造業務，業務經切割，規劃先評定企業價值、辦理減資沖銷累積虧損後，再由民間增資完成民營化，惟僅○鼎公司 1 家投標，且其投標文件未通過審查而廢標；退輔會乃擬協調泛公股事業組團參與投標，後因協調未成，招標作業暫告中止。98 年 6 月第三次民營化作業降低移轉資產之規模，切割營造業務，改採資產負債不同額移轉，以資產作價，與人民合資成立民營化新公司方式，榮民工程公司資產作價抵充股款 3.42 億元，因議約不成而仍未完成民營化。98 年 9 月第四次民營化作業仍採第三次架構，榮民工程公司資產作價抵充股款 1.35 億餘元，另現金出資 1.25 億元。榮民工程公司與○○公司於 98 年 9 月 21 日完成議約，並於次日簽訂合資協議書，民營化作業終告完成。歷次辦理民營化時間及方式，彙整於下表：

辦理次別	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
公平價值 衡量日	92.7.31	95.6.30	97.12.31	98.6.30
評價時間	93.4.20	95.10.4	98.4.3	98.8.11
民營化 範圍	公司整體 淨資產	營造業務 ^a		特定資產項目
民營化 方式	出售股權	出售股權 ^b · 以營造業務為民營化範圍		移轉業務及特定資產 項目 · 未移轉民營業務留 存榮民公司清理結 束

a：至非營造業務，則切割讓與退輔會承接

b：第 2 次之出售股權，與第 1 次不同，第 2 次先辦理減資，沖銷累積虧損後，再由民間增資

綜上，退輔會自 82 年擬定移轉民營實施計畫至 92 年完成民營化之執行計畫書，歷經 10 年；從 92 年完成上開執行計畫書，再經 6 年，至 98 年 9 月始完成營造業務民營化。公營事業民營化作業縱屬不易，然完成竟耗 16 年，該會輕忽民營化顧問專業建議，決策欠當，難辭其責。民營化顧問表示，諮詢期原本預計 1 年半再加 9 個月，即可結案，未料延宕多年；退輔會策略實有檢討空間，民營化顧問早已提醒該會，要將榮民工程公司整個民營化不容易，但該會仍希望先依核定計畫實施，又未對招標不成預做準備，待招標不成後再研議修改方案，重新辦理招標，一再測試市場水溫之策略反形成市場之觀望，故時程一延再延。按第一次民營化招標失敗時，第二次具體可行之規劃更形重要，惟重新規劃雖歷一年餘但仍廢標，相關規劃顯不切實際，未為市場接受。退輔會於 96 年初猶計畫於當年 6 月底前再辦一次民營化之招標作業，屆期竟率以成功機率不高而停辦，決策反覆、草率。在招標不順利下，該會規劃改以泛公股事業參與投資，惟亦未事先徵詢並取得渠等意願，僅企盼由行政院出面協調解決，態度有欠積極。97 年 1 月榮民工程公司淨值轉為負數，不得承接新工案，退輔會仍無對策；待行政院催辦後，迄 97

年 10 月始依民營化顧問之建議再縮小民營化之規模，經過 2 次招標，終於 98 年 9 月完成其營造業務民營化。因規劃及決策欠妥招標一再未成，且每次辦理民營化招標作業前，均需先經遴選鑑價公司、鑑價公司出具鑑價報告、組織並召開評價會議等程序，時程乃一再延宕，致公司淨值復因虧損而逐年貶落，徒損曾名列世界百大營造公司招牌之價值。核退輔會相關規劃及決策，誠有未當。

三、榮民工程公司專案裁減，時程規劃欠周妥，裁減行政人員之比率復過低等，退輔會早應發現且要求改善，然卻未見適當監督行動，核有缺失。

(一)為配合民營化政策，榮民工程公司（及榮工處（榮民工程公司概括承受）自 83 年開始執行專案裁減，至 98 年，共辦理八次，計裁減 7,315 人，編制人員遂從 82 年之 9,451 人銳減至 98 年之 722 人。其中第八次專案裁減於 98 年 10 月份辦理，與新公司成立時間（98.11.1）相近，係因應同時移轉部分人員至民營化新公司。歷次專案裁減情形如下表。

次數	時間	期程	技術人員	行政人員	技術工、工友	合計
一	83.7.1-84.7.1	12 個月				
二	84.10.1-85.10.1	12 個月	68	24	261	353
三	87.7.1-88.7.1	12 個月	348	79	1,167	1,594
四	89.7.1-90.7.1	12 個月	223	33	141	397
五	92.10.1-93.6.30	9 個月	312	107	639	1,058
六	95.4.16-95.5.15	1 個月	101	10	200	311
七	97.10.16		108	19	94	221
八	98.10.1-98.10.30	1 個月	295	50	266	611
合計			1,902	458	4,955	7,315

(二)由上表可知，前五次專案裁減之期程，各次均長達 9 個月至 1 年、第一與第二兩次專案裁減相隔僅 3 個月等，實不足以展現民營化決心，更造成民營化進度之延宕。此外，所裁減之人力，以具工

程專業之人力為主，不計第八次專案裁減，前七次裁減共裁減行政人員 408 人，僅占裁減人員（6,704）之 6.09% 而已，行政人員未同比例縮減，退輔會於接受本院約詢時，亦坦承技術人力大量流失，專案人員反形成人員配當比失當，陷營運不利之窘境，均有欠周。

四榮民工程公司不只一次違反規定回聘公司裁減人員，專案裁減顯失其實質意義，退輔會及榮民工程公司均應深切檢討。

(一)按事業機構專案精簡(裁減)要點處理原則第 11 條明訂「專案精簡人員再任公職之限制：(一)經行政院核定列入民營化時程之公營事業機構，其專案精簡人員於資遣、退休後，不得再任職於尚未移轉民營之原事業機構...」。行政院國軍退除役官兵輔導委員會附屬生產事業機構配合移轉民營專案裁減人員處理要點第 11 條亦有相同規定，合先指明。

(二)榮民工程公司民營化後，各階段之組織單位及人員配置規劃，如下表：

單位	第一階段 98.11.1~99.12.31		第二階段 100.1.1~100.12.31		第三階段 101.1.1~102.12.31		備註
	正式	臨時	正式	臨時	正式	臨時	
公司本部	2	0	2	0	2	0	
工程處	54	67	39	40	23	15	
開發處	10	24	9	22	8	16	
環工處	18	19	17	19	12	11	
管理室	5	16	4	12	4	10	在階段三，由室變組
會計室	7	11	6	9	5	7	
財務室	5	4	5	4	4	4	在階段二，由室變組
人事室	4	7	3	5	2	4	
檢核室	4	0	4	0	4	0	
工安組	1	1	1	1	1	0	
小計	110	149	90	112	65	67	

單位	第一階段 98.11.1~99.12.31		第二階段 100.1.1~100.12.31		第三階段 101.1.1~102.12.31		備註
	正式	臨時	正式	臨時	正式	臨時	
合計	259		202		132		

第一階段正式人力為 110 人，臨時人力規劃 149 人實際聘用 148 人。惟查前開 148 人中，136 人為第 8 梯次專案裁減人員（該 136 人未領取 1 個月預告工資及 6 個月慰助金），其餘 12 人亦為公司歷年專案裁減人員或契約期滿之定期契約工。關於人力資源之決策過程，退輔會說明略以：

1. 榮民工程公司於民營化後清理業務龐雜，正式員額恐不敷實需，尚須約僱部分具相關工作經驗之該公司民營化精簡員工辦理。退輔會於 99 年 2 月 5 日會商行政院人事行政局，研商「榮民工程公司『民營化未隨同移轉業務處理實施計畫書』中之組織及人力作業原則相關議題」，結論略以，有關該公司各階段配置留用正式員額，人事局原則同意所提各階段人力需求上限，並列出缺不補；至於臨時員額一節，因未列入預算員額，請退輔會本於權責處理。
 2. 為應榮民工程公司民營化清理業務需要，有關臨時人員僱用，經退輔會於 98 年 9 月 18 日核定後併該公司「民營化未隨同移轉業務清理計畫」，報奉行政院 99 年 5 月 24 日核復，有關伍、組織及人員作業原則，清理期間（三階段）分別配置正式員額 110 人、90 人、65 人，考量該公司民營化後保留業務性質繁雜、專業性高、外部協商事項頻繁，且需於短期內完成清理績效等因素，審酌遴用新進人員未符實需，且正式員額之人力配置確實無法滿足清理業務需要，爰為加速處理相關業務，在計畫分三階段配置之正式員額外，另循程序編列用人費用，配合清理業務期程配置臨時員額，至該臨時員額仍須按各階段檢討減列，由退輔會本於權責處理。
- (三)經查，為落實事業機構之民營化，經專案精簡之人員不得再任職於原事業機構（尚未移轉民營者），已有規範，退輔會亦訂有相關規定。惟查榮民工程公司回聘專案精簡人員不只一次，94 年間

公司高雄捷運施工處即曾回聘裁減人員，98年營造業務民營化，再度回聘裁減人員，數量甚鉅，專案裁減顯失其實質意義，退輔會及榮民工程公司目無法紀，公然違反前揭規定竟不只一次，應深切檢討。

五、退輔會欠缺鑑價專業智能，資產評價作業不當，復未能有效利用民營化顧問之專業及時更正，實應檢討。

(一)榮民工程公司價值之核心，為其商譽、工程實績及施作品質、技術人員經驗等無形資產，合先指明。榮民工程公司民營化第三次修正計畫書即指出榮民工程公司之核心價值，即「無形資產、未完成工程、技術人力及施工材料機具」，並以其為民營化之範圍，復依榮民工程公司民營化第三次執行計畫，民營化後之契機包括國內市場之愛台十二建設，及該公司深耕東南亞及中東等海外市場多年後所累積之工程實績與聲譽。其中關於海外市場，該執行計畫並具體敘明已爭取到及洽談中包括：印尼、新加坡、沙烏地阿拉伯、關島等地之合作計畫，且估算金額合計可達美金 6.7 億元。

(二)榮民工程公司前後辦理 4 次民營化作業，歷次對資產鑑價之過程均先委外辦理移轉民營資產鑑價，經委聘之財經研究機構及會計師等民營化顧問綜評提出綜合評估報告與建議後，陳報退輔會提送評價委員會議評定資產價格。退輔會再將評定價格陳報行政院備查。歷次辦理民營化資產之評價結果，彙整如下（金額單位：萬元）：

項目 \ 辦理次別	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
固定資產 (1)	1,669,213	232,775	20,952	950
無形資產 (2)	436,339	247,121	13,300	12,626
流動資產淨值 ^a (3)	(1,363,422)	(129,806)	-	-
評定之企業價值 (1) + (2) + (3)	742,130	350,090		
移轉資產			34,252	13,576
預提折舊			(3)	(2)
評定金額	742,130	350,090	34,249	13,574

a：關於流動資產淨值，依退輔會及民營化顧問之說明，係指移轉民營之所有資產，排除固定資產及無形資產後，減除移轉民營化範圍之負債相減後之金額。前述固定資產及無形資產係由鑑價公司鑑價，流動資產之金額係經會計師評估，負

債亦由會計師評估。

(三)歷次鑑價及評價結果差距極大，相關單位說明摘述如下：

1. 退輔會：

- (1)民營化之範圍不同：93年，為公司整體，95年為營造業務，98年僅以部分資產（作價，設立新公司）；範圍逐次縮減，鑑價價值乃隨之降低。
- (2)民營化之範圍之二：93年及95年包含在建工程合約價值（無形資產之一部分），98年民營化，因在建工程合約未作價移轉，相對無形資產價值降低。
- (3)公司經營逐年虧損，使許可證照（亦無形資產之一部分）價值逐年降低。
- (4)鑑價公司採取不同之鑑價方式，亦影響鑑價結果。

2. 鑑價公司-○○

- (1)無形資產評價第一次評價結果中，工程實績（含許可證照）之價值為49.53億元，第二次評價結果中，工程實績（含許可證照）之價值為13.19億元，第一次為第二次之3.75倍。暫不考慮折現因素，第一次預估經濟期限內（92年-99年）之營業收入，總計2,469.79億元，第二次預估經濟期限內（95年-99年）營業收入總計651.79億元，第一次預估為第二次3.79倍，與評價結果相當。故二次評價結果差異之主要原因，應為榮工公司規劃之預估營業收入差異所致。
- (2)其他評估結果差異較大者，如在建工程，主要係因兩次評估標的項目內容不同；至於訴訟案件評估結果差異，暫且不論將訴訟案件列為無形資產評估項目之適切性，其差異原因僅在於榮工公司第一次未納入評估範圍，而第二次將之納入。

3. 鑑價公司-○○

- (1)當時因榮民工程公司無法提供財務預測資訊，故以○○工程公司及○○工程公司為參考資料，辦理鑑價作業。
- (2)將工程實績視為商譽，以超額盈餘法估算。
- (3)成本法，係依重置成本觀念處理；如無相同產品，始以原始

成本為基準。鑑價報告中相關文字敘述有修正之空間。

4. 民營化顧問-台經院及○○

- (1)原則上尊重鑑價公司專業，但如發現鑑價公司所採用的鑑價方法，或採用的參數並不合適，會建議鑑價公司修正見解。
- (2)無形資產部分，蒐集美國專利權判決案例的見解，並據以進行評估，評估結果高於 2 家鑑價公司之鑑價，建議無形資產為 1.2 億元。
- (3)榮民工程公司的價值，應在過去的相關實績，有利其以後參與標案。榮民工程公司技術人員的經驗應具價值，惟無法納入評價。
- (4)我們的困擾在無權修改鑑價報告，有些業務機密 (Know how) 又不宜完全告訴鑑價公司，僅能在其所採用的方法、假設及參數予以提供建議。
- (5)鑑價人員確有一些觀念模糊的情形，如商譽應該不能評。當初也不敢完全相信鑑價報告，故有請榮民工程公司提出財務預測進行複驗。
- (6)鑑價公司負責價值區間，我們負責最低價格的建議。我們未受委託鑑價，僅負責建議，也是一個問題。

(四)按民營化資產之鑑價及評價作業，係辦理榮民工程公司民營化之核心業務之一，其結果影響民營化招標之結果與民營化作業能否公平順利完成，重要性無庸贅言。本案退輔會及榮民工程公司於接受本院約詢時坦承，渠等對於鑑價專業實有所缺，故選任財經研究機構及會計師為民營化顧問，對於鑑價公司出具之鑑價報告，提出綜合評估報告與建議。惟委外業務監督之責，仍在退輔會，歷次鑑價、評價作業之品質有待提升，自不待言。

1. 經查鑑價及評價作業，有下列缺失：

- (1)退輔會及榮民工程公司未能有效善用民營化顧問之專業，於辦理鑑價作業前，未向民營化顧問詳加瞭解鑑價之原則及方式，俾利甄選鑑價公司時之規劃作業。
- (2)鑑價公司出具鑑價報告後，退輔會及榮民工程公司無專業能力指出其謬誤或評判其水準，民營化顧問復僅就鑑價報告提

供建議，即便不符預期水準，例如將工程實績視為商譽及成本法定義中混用歷史成本與重置成本等，亦僅能予以尊重，無權要求修改其內容。在事前規劃及協調欠周下，鑑價公司對民營化顧問建議亦未必接受與信服。

(3)參與評價會議各單位均同意榮民工程公司價值之核心係承攬包括世界級的工程實績、多年來呈現的工程品質、技術人員的經驗及顧客對榮民工程公司品牌之信任。歷次在鑑、評價作業中，將上開價值之核心視為無形資產，然因其未列於會計帳上且難以具體量化，竟可不評或任由鑑價公司自行判斷，致無形資產鑑價及評價情形紊亂。

2.歷次民營化有關無形資產之評價情形，另彙整如下表（金額單位：萬元）：

項目	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
專利、軟體、著作版權		23	300	126
租賃權、特許權		3,865		
許可證照	427,690	3,820	13,000	12,500
商標權				
工程實績		110,427		
在建工程		28,654		
調解、仲裁與民事訴訟類		100,332		
契約書保單	8,649			
無形資產合計	436,339	247,121	13,300	12,626

由上表可發現無形資產之評價缺失，如：

- (1)第 1 次之評價範疇為全公司，但當時竟有部分項目未列入評價，而於第 2 次評價方予列入，該等項目包括：專利、軟體、著作版權、租賃權、特許權、工程實績、在建工程、調解、仲裁與民事訴訟類等。
- (2)第 1 次列入而第 2 次不予列計之項目，有契約書保單 1 項，

理由不詳。

(3)在第 1 次及第 2 次均列入之項目，為許可證照，惟金額分別為 42.7690 億元、3,820 萬元，前後相距時間約 2 年半左右，金額相差超過 42 億。

3.另關於專利權部分相關作業之缺失，包括：

(1)專利權之鑑價，採歷史成本，在一般公認會計原則只將申請費資本化之作法下，顯有欠妥。

(2)軌道版緩衝材之製造方法專利權，在第一、二次民營化時均納入鑑價範圍，惟在第三次及第四次鑑價時雖專利尚未逾期，然均未納入鑑價範圍，但竟列入作價移轉民營資產。

(3)組合架構式擋土支撐工法及其裝置專利在第三次及四次民營化時鑑價公司出具之報告中，屬新型(證號為第 170930 號)，然其應為發明(第 101752 號)。

(五)綜上，退輔會及榮民工程公司欠缺鑑價專業智能，除未思積極進修提升自身能力外，復未能有效善用民營化顧問之專業，俾及時辨認鑑價缺失，改善評價品質，亦未見評價作業突顯榮民工程公司價值之核心，及其別於一案一公司之差別。本院就 2 次無形資產鑑價、評價項目及結果之重大差異，請教當時負責辦理鑑價作業之公司代表，渠等於前段所揭相關說明顯不足以釋疑，對於無形資產項下鑑價項目之恣意更改，未見相當理由，引用營業收入數據比較說明時，復將許可證照及工程實績率予併計，又避談相關項目適切性，並坦承鑑價報告文字例如成本法之定義有修正空間等，缺失諸多，然退輔會及榮民工程公司當時均未能發現並改善。核其作為，實應深切檢討。

(六)另 99 年 5 月 12 日公布施行之產業創新條例第 13 條規定：「為協助企業呈現無形資產價值，各中央目的事業主管機關應邀集產、官、學代表辦理下列事項：一、訂定評價服務基準。二、建立評價資料庫。三、培訓評價人員。四、建立評價示範案例。五、辦理評價推廣應用活動」，相關主管機關應以本案例為鑑，切勿再蹈覆轍。

六退輔會辦理之榮民工程公司民營化作業，與外部民營廠商共同成立

新公司，新公司名稱與榮民工程公司同時並存，新公司名稱與榮民工程公司神似，新公司規模不大，股本僅 13.70 億元，然榮民工程公司持有新公司之股權僅 19%，未達 20%，致特定人員得以規避禁領月退休金之規定，同時支領雙薪；且於招標文件明訂投資人之持股比率，亦有違常情。另榮民工程公司在榮工工程公司成立後既已不再進行營造業務，型鋼本應全予處分，然卻出現尚未處分之型鋼遭新公司誤運之情事，退輔會保障國家權益之努力顯有不足，核有欠當。

(一)依行政院核定之榮民工程公司民營化第三次執行計畫，官股在 49% 以下，並在未來適當時機釋出所有持股。惟查榮民工程公司第四次招標作業中，官股對民營化後新公司之持股比率規劃為 19%，投資人之持股比率為 81%。於招標文件明訂投資人之持股比率，有違常情。新公司名稱與榮民工程公司同時並存，新公司名稱與榮民工程公司神似，新公司規模不大，股本僅 13.70 億元，然榮民工程公司持有新公司之股權僅 19%，未達 20%。

(二)98 年間，社會輿論曾關注公務員退休後至政府投資之財團法人及公司服務，同時領取雙薪之議題，其後立法院通過公務人員退休法之修正，對政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之事業，停止相關人員領取月退休金之權利。榮民工程公司督導民營化作業之管理階層高度參與榮民工程公司民營化資產鑑價、評價及與投資人議約等作業，於榮民工程公司辦理公務員退休後，領取公務員月退休金，並轉至民營化新公司任職，則官股持股比率恰 19% 之設計，顯為特定人員規避相關規範，啟人疑竇。此外，藉股權投資而取得之影響力決定會計處理之方式，所採用之評價方法不同：一般當持股比例低於 20% 時，認為持股者無重大影響力，期末評價採成本法或成本與市價孰低法；若持股超過 20%，採權益法評價；持股超過 50%，則宜再編製合併報表。19% 之持股比率，除可為特定人規避領取公務員月退休金之禁止外，恰為採成本法評價之上限，規避權益法之採用，令人質疑是否刻意壓低所移轉資產之評價所致，惟退輔會始終未能適切說明，實有未當。

(三)榮民工程公司在榮工工程公司成立後既已不再進行營造業務，型鋼本應全予處分。查榮民工程公司於 98 年 11 月完成營造業務移轉民營化新公司後，於 99 年開始分批處分型鋼。按非屬移轉民營化新公司之資產，即仍為榮民工程公司資產，自應妥善維護及保管，以保障國家之財產。惟民營化新公司於 99 年元旦以 8 部車輛運載 22 車次榮民工程公司之中間柱、型鋼等鋼料至桃園南崁近林口處。雖榮民工程公司事後要求民營化新公司儘速歸還，並於 99 年元月 4 日由榮民工程公司派員隨車運回，然此事件已顯示榮民工程公司內部控制失靈，核有欠當。

七、榮民工程公司移轉民營交易之帳務處理有欠透明，未能呈現交易全貌，估計負債又未予完整入帳，均背離一般公認會計原則，難謂有當。

(一)按可靠及攸關之資訊，係協助管理及檢討營運狀況之重要依據。惟依據退輔會提供之資料，榮民工程公司民營化後，尚未入帳之潛在損失金額龐大，至少包括：

1. 榮民工程公司為配合政府工業區土地市價化政策，工業區土地按成本打折之價格銷售，售價低於成本之差額預估將達 125 億元。依據清理計畫，榮民工程公司將與經濟部工業局辦理合意終止合約，屆時該局如未能依榮民工程公司帳面值歸還其差額時，該差額即為榮民工程公司之實現損失，目前即為已存在之可能損失。惟財務報表未予揭露。
2. 榮民工程公司板橋基地佔地 19.05 公頃，帳面價值計 70.72 億元，其 99 年公告現值約 53.83 億元。行政院推動平價住宅政策，已將此基地納入中期開發方案，若政府以公告現值徵收，將有 16.89 億元之損失。本案土地規劃將依鑑價後之公平市場價值予以標售；惟實際標售所得尚須按興辦計畫所規劃之住商比例及鑑價後價值方能計算，目前由內政部營建署積極辦理中，未於財務報表揭露。
3. 其他待清理之不動產土地尚有 10 處，刻正招商辦理鑑價中，財務報表均未揭露。

(二)榮民工程公司辦理民營化作業時，對於所處分各項非現金作價資

產，未反應其評價之結果，而將所有已入帳未入帳資產價值之變動逕併認列於雜項收入項下，未能呈現交易之全貌，亦無法藉揭露全貌而辨認評價之疏漏。非現金資產項目之評定價格與帳面金額之比較，如下表所示：

金額單位：萬元

項目	評定價格	帳面金額			差額	備註
		歷史成本	累計折舊	淨額		
現金	12,455.90	NA	NA	12,455.90	0	
非現金項目	13,574.10	9,792.84	9,123.32	669.45	12,904.58	
小計	26,030.00	9,792.84	9,123.32	13,125.35	12,904.58	
非現金：						
機具設備	949.90	9,780.09	9,123.32	656.77	293.13	7 件，帳列「閒置資產」
無形資產 (1) 甲級營建執照 (2) 品牌(商標權)	12,500.00				12,500.00	未入帳
(3) 專利 98.7-9 月攤銷	126.00 -1.80	12.75		12.75	113.25 -1,80	
合計	13,574.10	9,792.84	9,123.32	669.45	12,904.58	

由上表可知，榮工公司移轉民營之非現金資產，已入帳者，僅有 7 件機具設備（帳列「閒置資產」）及 12 件專利；未入帳者，則有甲級營建執照及品牌（商標權），二者合併作價 1.25 億元，未提及新舊二公司「榮 RSEA 工」之菱形標記、英文名稱（均為 RSEA Engineering Corporation），以及中文簡稱均為「榮工」完全相同。上述這些項目、人力資源及顧客關係均為榮工價值之核心，但竟忽略未記，此外，控制權溢價、鉅額損失個案固減少已認列榮工公司之業主權益，但未來再次發生之機率極低，仲裁案件之潛在影響均未反映於評價過程中，根本未能彰顯榮民工程公司與一案一公司之不同，未反映榮民工程公司之真正價值。此外，新公司跟隨在 RSEA Engineering Corporation（英文名字）之後「privatized 2009」（在 2009 年民營化）一詞，其含義亦未深究。

98 年 10 月 14 日榮工公司根據上表之計算，將民營資產移轉

予新公司之交易，作成如下會計分錄：

金融資產（以成本衡量者）	26,030.00 萬元
累計折舊－閒置資產	9,123.32 萬元
閒置資產	9,780.09 萬元
專利權	12.75 萬元
銀行存款	12,455.90 萬元
雜項收入	12,904.58 萬元

上述會計分錄中之「金融資產（以成本衡量者）」，即投資榮工工程公司之長期股權投資。由上述會計分錄可知，榮工公司於處分民營化之作價資產時，既未認列事實上存在但未入帳之資產，亦未認列資產（含未認列及已認列者）之公平價值與帳面價值之差異，率予合併記入雜項收入，僅轉銷帳列資產之帳面價值，既未能表達交易之全貌，亦未能彰顯榮工公司所處分未入帳核心資產之價值，隱匿重要資訊。

(三)榮民工程公司未能適時於財務報表揭露巨額或有損失之攸關資訊，會計分錄亦未能紀錄交易之全貌，致財務資訊未能適切忠實表達資產負債及經營狀況之實況，致其難為決策參考之準據，核有欠當。

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

註：尚未結案

96、桃園縣政府對於南崁溪治理，延宕進行全河段檢討修正；又對於義美公司南崁廠建物占用河川區之拆除作業，藉辭推諉卸責，核有違失案

審查委員會：經 100 年 7 月 7 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 47 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：桃園縣政府

貳、案由：

桃園縣政府對於南崁溪治理基本計畫之檢討，竟延宕至 94 年始決定應進行全河段檢討修正；又對於義美公司南崁廠建物占用南崁溪河川區之拆除作業，藉辭推諉卸責，任令爭議持續擴大，並致與其他同屬河川區已徵收土地依治理計畫完成河川整治之處理方式歧異；復於該公司切結同意拆除地上物之條件已成就之際，猶未能依水利法相關規定執行拆除，均核有違失。

參、事實與理由：

本案據訴義美股份有限公司（下稱義美公司）南崁廠非法占用桃園縣蘆竹鄉南崁溪長安橋下游順水左岸（下稱義美河段，位於南崁溪斷面 38～39）之公有河川區土地，惟桃園縣政府（下稱該府）及蘆竹鄉公所相互推諉卸責，迄未依法妥處，陳請本院調查。案經本院分別函請經濟部水利署、桃園縣政府及桃園縣蘆竹鄉公所說明並檢附佐證資料。復本案調查時，義美公司亦就前臺灣省政府（下稱前省府）於民國（下同）71 年間公告南崁溪治理基本計畫不當，導致該公司所

有南崁廠工業區土地遭變更為河川區並經強制徵收，惟南崁溪全流域治理基本計畫檢討案，尚於經濟部水利署規劃中，詎桃園縣政府竟違反協議，通知拆除該公司廠房等情，向本院陳訴。本院為釐清案情，分別約請經濟部水利署、內政部營建署、桃園縣政府、蘆竹鄉公所及義美公司等機關單位主管人員到院接受詢問，並赴南崁溪義美河段進行履勘，經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、河川之整治，攸關人民生命及財產之安全。桃園縣政府為南崁溪之管理機關，自應負起河川管理之責。惟該府對於前經濟部水資源局於 89 年審查「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」之結果，竟遲至 94 年始決定南崁溪治理規劃應進行全河段檢討修正，期間延宕 5 年之久。又遲未將義美公司南崁廠建物占用部分，列入整治工程拆遷範圍，並在蘆竹鄉公所多次函請該府進行拆除之際，猶未積極依法處理拆除作業，甚至藉辭推諉卸責，任令爭議持續擴大，未竟全功，迨本院進行調查時，始坦承係屬該府之權責，均有違失。

(一)本院曾就前臺灣省水利局對南崁溪河川整治，未設標準，造成河川區段之訂定，反反覆覆；桃園縣政府核發建照，既未查明上級政府公告，內部又協調不良，施政草率等情，於 86 年間糾正前臺灣省政府及桃園縣政府在案，合先敘明：

1. 查前臺灣省政府於 71 年 2 月 25 日以 71 府建水字第 8612 號公告南崁溪治理基本計畫，該計畫對於義美河段之水道治理計畫線劃定，係將部分桃園縣政府 64 年 10 月 3 日桃府建都字第 93784 號公告之南崁新市鎮都市計畫內工業區，劃入水道治理計畫用地範圍內。嗣義美公司南崁廠因擴廠需要，爰於 74 年間向桃園縣政府申請建築執照，詎該府未詳查該公司所申請建築之工業區土地，業因南崁溪治理基本計畫之公告而劃入水道用地內，應禁止建築之事實，卻仍核發建築執照。前臺灣省政府住宅及都市發展局於 76 年辦理南崁溪整治工程用地徵收時，桃園縣政府始發現都市計畫河川區與南崁溪治理基本計畫用地範圍不符。惟該府卻遲至 81 年 9 月 25 日以府工都字第 172287 號公告發布變更南崁新市鎮都市計畫案，將該公司南崁廠原編定為工業區土地變更為河川區，此舉造成該公司之土地及投資增

建之廠房，因南崁溪整治工程之需要，經由蘆竹鄉公所分別於 82 及 86 年辦理徵收完竣。

2. 由於該公司不滿其原為工業區之土地遭變更為河川區並經蘆竹鄉公所徵收，自 77 年起即透過多種管道屢向有關機關單位陳情。案經桃園縣政府於 83 年 4 月 9 日邀集前臺灣省水利局、蘆竹鄉公所及該公司等協調，作成：暫緩施工之結論。嗣經本院調查後，認為前臺灣省水利局對河川整治，未設標準，造成河川區段之訂定，反反覆覆；桃園縣政府核發建照，既未查明上級政府公告，內部又協調不良，施政草率，不但影響人民權益，且有損政府形象，均有未當等情，爰於 86 年間提案糾前臺灣省政府及桃園縣政府。前臺灣省政府就本院上開糾正事項，允諾其將通盤檢討南崁溪治理基本計畫在案。

(二)桃園縣政府於 89 年初將「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」函送前經濟部水資源局，並經該局於 89 年 6 月 26 日審查完竣並請該府再予詳細檢討，惟該府卻遲至 94 年始決定南崁溪治理規劃應進行全河段檢討修正，期間延宕 5 年之久：

1. 查前臺灣省政府水利處¹曾於 87 年 3、9 月辦理南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）地方說明會，惟嗣因前省府於 87 年 6 月 26 日以 87 府水政字第 156108 號公告南崁溪為縣管河川，故該處將本案修正完成之「南崁溪治理規劃檢討報告」、「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」等相關書圖資料，以 88 年 6 月 17 日 88 水河字第 A885025864 號函交由管理機關桃園縣政府參酌辦理。桃園縣政府爰開始辦理南崁溪治理規劃檢討及依據實際需要重新研擬「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」，並於 89 年初函送前經濟部水資源局審查。當時該次計畫修訂重點略以：「義美所在河段原計畫河寬 90 公尺，兩岸堤防用地各為 20 公尺，在本次檢討屬『南崁新市鎮都市計畫』範圍，兩岸土地使用情況，較接近都市水道，兩岸用地範圍寬採用 10 公尺，作局部修訂。」

¹ 86 年 5 月，臺灣省政府建設廳第 6 科和原有的臺灣省水利局合併成立「臺灣省政府水利處」。

2. 上開計畫經前經濟部水資源局於 89 年 6 月 26 日審查結果：「請桃園縣政府詳加補充地文變化對逕流影響之情形做詳細檢討，另本案治理基本計畫及堤防用地範圍線業經核定公告在案，且堤防線及用地範圍線涉及河防安全及百姓權益，是否局部變更修訂應審慎檢討考量。」在案。惟查桃園縣政府卻迨至 94 年 3 月 29 日蘆竹鄉南崁溪斷面 41 河段長興橋治理線修正案審查會，始決定南崁溪治理規劃應進行全河段檢討修正，期間延宕 5 年之久。嗣因南崁溪全流域治理規劃經檢討納入「易淹水地區水患治理計畫」，經濟部水利署爰以 95 年 10 月 2 日經水河（專）字第 09516005250 號函核定改由該署水利規劃試驗所辦理。俟該所辦理完成「易淹水地區水患治理計畫—桃園縣縣管河川南崁溪水系治理規劃報告」後，經濟部於 98 年 4 月 27 日以經授水字第 09820203090 號函核定，並由該部水利署水利規劃試驗所及桃園縣政府辦理南崁溪治理基本計畫修訂及圖籍審查作業之中。

(三) 桃園縣政府迄未依法處理義美河段計畫河寬 90 公尺以外仍由義美公司南崁廠部分建物占用之問題，甚至藉辭推諉卸責：

1. 依據 71 年 2 月 25 日公告之南崁溪治理基本計畫，其中關於南崁溪長安橋上下游河段（斷面 38~39）之堤防預定線²範圍寬度約為 130 公尺、計畫河寬³為 90 公尺。蘆竹鄉公所於 82 年辦理南崁溪整治工程用地徵收河川區土地時，義美河段即以堤防預定線之範圍辦理徵收，惟該河段河川區土地自徵收後，迄未依治理計畫整治，致實際水流寬度不到 70 公尺。93 年間桃園縣政府為配合高鐵營運安全，優先整治高鐵通過橋梁上、下游範圍河段，並於 94 年向中央爭取南崁溪整治工程—長安橋上下游順水左岸工程經費。嗣該府為辦理該整治工程，遂以 93 年 5

² 堤防預定線，指自堤外之堤址線起，包括堤基、堤內水防道路、歲修養護保留使用地及應實施安全管制地之境界線。

³ 計畫河寬為兩堤堤肩距離，計畫河寬包含在兩岸用地範圍線內，故防洪工程辦理時，為能暢洩計畫洪水量，河寬應以不小於基本計畫所訂計畫河寬（義美河段為 90 公尺）為原則辦理。

月 12 日府水河字第 0930110760 號函請義美公司於同年 6 月 30 日前，自行拆除已徵收完竣坐落蘆竹鄉南崁內厝段溪洲小段 250-15 地號土地（97 年度地籍圖重測後改為水尾段 977 地號）之地上物。該公司於同年 6 月 15 日函復該府表示略以，南崁溪治理基本計畫歷經 10 餘年多方調處檢討，請該府於「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」尚未確定前，暫停執行整治工程拆除該公司南崁廠於該地號上之廠房設備云云。嗣該府分別於 93 年 6 月 25 日及同年 7 月 23 日函復略以，南崁溪未重新公告河川區域，該府依據 71 年 2 月 25 日公告南崁溪治理基本計畫用地範圍予以治理，尚無不妥等語。

2. 由於桃園縣政府將依 71 年 2 月 25 日公告之治理計畫執行整治工程，義美公司再度透過民意代表，要求重新檢討治理基本計畫內容，經立法委員於 94 年 8 月 9 日邀集經濟部水利署、桃園縣政府、蘆竹鄉公所及義美公司，召開「桃園縣南崁溪整治計畫」協調會，結論請桃園縣政府以全流域綜合治理觀點重新檢討南崁溪治理基本計畫，有關南崁溪長安橋上下游順水左岸整治工程先予緩辦或局部緩辦。該府為能完成整治工作，分別於 94 年 12 月 27 日及 95 年 1 月 10 日召開「高鐵南崁溪長安橋上下游堤岸工程順水左岸堤線確定案」研商會議，終經該府決定義美河段至少依計畫河寬 90 公尺執行拓寬，至於 90 公尺以外堤防預定線內依治理計畫應施作防汛道路用地範圍之地上物（仍由南崁廠設置之資源回收廠、鍋爐房、重油槽、污水處理廠等建物使用），則不列入該期工程施作拆除範圍，但應切結於水利整體評估後依結論執行。嗣義美公司將切結書以 95 年 3 月 29 日（95）義管字第 021 號函送該府，該函載明：「關於南崁溪已徵收用地範圍內地上物，立切結書人義美食品股份有限公司，因生產需要，同意俟政府辦理南崁溪全流域治理基本計畫檢討後，如有妨礙治理計畫，願無條件拆遷，恐口無憑，特立切結書。」該府遂於 95 年 7 月間在義美河段進行治理工程，依據計畫河寬，拆除該公司南崁廠之部分污水處理廠，將該河段河道寬度由原 70 公尺拓寬為 90 公尺。

3. 由於義美河段計畫河寬 90 公尺以外仍由該公司南崁廠部分建物占用，但依治理計畫應施作防汛道路及其他附屬結構物之用地範圍，卻不列入桃園縣政府整治工程拆遷範圍。為避免衍生已徵收用地遭占用，蘆竹鄉公所曾自 95 年 2 月 17 日多次函請桃園縣政府一併拆除，以利公有財產之管理。惟該府非但未能積極處理，且在該公所並非實際使用土地人，亦非河川管理機關等情之下，竟以該公所既為當時徵收之需地機關，應由其辦理後續地上物拆遷事宜等辭推諉卸責，致後續拆遷作業迄未有處理結定。迨本院約詢時，該府始坦承地上物拆遷之執行係其權責。

(四) 綜上，河川之整治，攸關人民生命及財產之安全，前臺灣省政府早在 71 年間即公告南崁溪治理基本計畫，惟因桃園縣政府核發建照，既未查明上級政府公告，內部又協調不良，施政草率，不但影響人民權益，且有損政府形象等情，業經本院於 86 年間糾正在案。嗣前臺灣省政府於 87 年間公告南崁溪為縣管河川，桃園縣政府既為管理機關，自應負起河川管理之責。惟該府對於前經濟部水資源局於 89 年審查「南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」之結果，竟遲至 94 年始決定南崁溪治理規劃應進行全河段檢討修正，期間延宕 5 年之久。又桃園縣政府遲未將義美公司南崁廠建物占用部分，列入整治工程拆遷範圍，並在蘆竹鄉公所多次函請該府進行拆除之際，猶未積極依法處理本案地上物拆除作業，甚至藉辭推諉卸責，任令爭議持續擴大，未竟全功，迨本院進行調查時，始坦承係屬該府之權責，均有違失。

二、桃園縣政府對於南崁溪河川區已徵收之公有土地，僅留義美河段河川區土地仍遭該公司地上物占用，遲未進行拆除，與其他同屬河川區已徵收土地業依治理計畫完成河川整治之處理方式歧異，實有違行政程序法之平等原則，核有違失。

(一) 查前臺灣省政府住宅及都市發展局於 76 年辦理南崁溪整治工程時，發現都市計畫河川區與前省府 71 年 2 月 25 日公告南崁溪治理基本計畫之水道治理計畫用地範圍不符，經桃園縣政府配合於 81 年 9 月 25 日以府工都字第 172287 號公告發布變更南崁新市鎮

都市計畫案後，爰以蘆竹鄉公所為需地機關，並經前臺灣省政府 82 年 4 月 9 日 82 府地二字第 159554 號函核准徵收蘆竹鄉南崁內厝段溪洲小段 2-3 地號等 73 筆整治工程用地。本案義美公司南崁廠坐落同段 247-73、247-74、247-78、247-103、247-106、250-15 地號等 6 筆土地，即屬該次徵收範圍。另因該公司南崁廠已遭徵收 250-15 地號土地之地上物漏未徵收，該公所遂再報經前臺灣省政府 86 年 6 月 4 日 86 府地二字第 50482 號函核准徵收。

(二)復查 93 年間桃園縣政府為配合高鐵營運安全，優先整治高鐵通過橋梁上下游範圍河段，並於 94 年向中央爭取南崁溪整治工程—長安橋上下游順水左岸工程經費。該工程係依前臺灣省政府 71 年 2 月 25 日公告南崁溪治理基本計畫之堤防預定線，為治理範圍（即河川區內）。嗣該府報經內政部 94 年 2 月 2 日台內地字第 0940068284 號函核准徵收長安橋上游（即義美河段上游）河川區範圍內蘆竹鄉長安段 887 地號等 7 筆土地。該工程係由該府將原實際水流寬度不到 70 公尺之河道拓寬為 100 公尺左右，至於堤防預定線內依治理計畫屬水防道路用地範圍之地上物亦同時拆除，該工程業於 94 年 12 月 16 日辦理竣事。至於蘆竹鄉公所於 82、86 年間所徵收之工程範圍內用地及地上物，其中義美河段因該公司提出異議，爰由該府於 83 年 4 月 9 日協調會決議暫緩執行，其餘均已辦理治理工程完竣。迨該府於 94 年辦理高鐵南崁溪長安橋上下游順水左岸整治工程，於 94、95 年間數次與該公司協商後，決議於該河段以計畫河寬 90 公尺執行拓寬。至於同屬河川區堤防預定線內依治理計畫屬水防道路用地範圍，遭該公司南崁廠占用地地上物則迄今未予執行拆除。

(三)綜上，前臺灣省政府住宅及都市發展局辦理南崁溪整治工程，由蘆竹鄉公所於 82、86 年間辦理徵收取得之工程範圍內土地及地上物，除本案義美河段河川區公有土地仍由義美公司南崁廠地上物占用未予拆除外，其餘均已依治理計畫施作工程；復桃園縣政府於 94 年為辦理高鐵南崁溪長安橋上下游順水左岸整治工程，徵收河川區範圍內之土地，亦已辦理地上物拆除及依治理計畫進行整治。是以，該府對於徵收南崁溪河川區土地，僅留義美河段河川

區內公有土地仍遭該公司地上物占用，遲未進行拆除治理，與其他同屬河川區且經徵收土地之處理方式歧異，實有違行政程序法之平等原則，核有違失。

三、本案義美公司南崁廠占用南崁溪河川區之土地及占用之地上物，桃園縣政府發放之鉅額補償費，該公司早已領訖，又該公司切結同意拆除地上物之條件業已成就，復以該公司提起行政訴訟早已駁回確定，事經多年該府卻未能依水利法相關規定執行拆除，核有違失。

(一)查桃園縣蘆竹鄉公所配合前臺灣省政府住宅及都市發展局施作南崁溪整治工程，於 82 年辦理工程用地徵收取得，本案義美公司南崁廠坐落之蘆竹鄉南崁內厝段溪洲小段 247-73、247-74、247-78、247-103、247-106、250-15 地號等 6 筆土地，即屬該次徵收範圍，地價補償費共計新臺幣（下同）5,897 萬 6,400 元。其中 247-73、247-74、247-78、247-103、247-106 地號等 5 筆土地之補償費 1,790 萬 400 元（其中包含應繳土地增值稅 345 萬 2,220 元），該公司業於 83 年 5 月 4 日領訖，但拒絕領受 250-15 地號土地補償費 4,107 萬 6,000 元（其中包含應繳土地增值稅 904 萬 9,733 元），該筆款項經該府於 83 年 5 月 27 日提存臺灣桃園地方法院，嗣該公司於 91 年 5 月 8 日領訖。至於該公所於 86 年徵收 250-15 地號土地之地上物（溪洲小段 193-1 建號），徵收補償費計 1,529 萬 7,077 元，該公司除拒絕領受外，並因不服其地上物遭徵收，提起訴願、再訴願及行政訴訟，惟終經行政法院 88 年 1 月 22 日 88 年度判字第 101 號判決駁回確定在案。關於地上物補償費，經桃園縣政府於 87 年 7 月 10 日提存臺灣桃園地方法院，嗣因提存 10 年屆滿，業於 97 年 8 月歸屬國庫。義美公司就該公司南崁廠遭徵收土地及地上物補償費領取情形如下表：

項目	地號/建號	補償費領取情形
土地	247-73	補償費合計 1,790 萬 400 元（其中包含應繳土地增值稅 345 萬 2,220 元）。該公司業於 83 年 5 月 4 日領訖。
	247-74	
	247-78	
	247-103	
	247-106	

	250-15	補償費 4,107 萬 6,000 元（其中包含應繳土地增值稅 904 萬 9,733 元）。義美公司拒絕領受，經桃園縣政府於 83 年 5 月 27 日提存臺灣桃園地方法院，嗣該公司於 91 年 5 月 8 日領訖。
	義美公司合計領取補償費：5,897 萬 6,400 元	
建物	193-1	補償費 1,529 萬 7,077 元。義美公司拒絕領受，經桃園縣政府於 87 年 7 月 10 日提存臺灣桃園地方法院，嗣因提存 10 年屆滿，業於 97 年 8 月歸屬國庫。

(二)復查桃園縣政府於 94 年為辦理高鐵南崁溪長安橋上下游順水左岸整治工程，於義美河段係依計畫河寬 90 公尺進行河道拓寬，至於 90 公尺以外堤防預定線內依治理計畫應施作防汛道路用地範圍之地上物，並未列入該工程施作拆遷範圍，惟請該公司切結於水利整體評估後依結論執行。嗣義美公司將切結書於 95 年 3 月 29 日以（95）義管字第 021 號函送該府，其內容載明：「關於南崁溪已徵收用地範圍內地上物，立切結書人義美食品股份有限公司，因生產需要，同意俟政府辦理南崁溪全流域治理基本計畫檢討後，如有妨礙治理計畫，願無條件拆遷，恐口無憑，特立切結書。」

(三)本案關於「易淹水地區水患治理計畫—桃園縣縣管河川南崁溪水系治理規劃報告」，業由經濟部以 98 年 4 月 27 日經授水字第 09820203090 號函核定在案。依據經濟部水利署於本院約詢時表示，目前南崁溪整治，在「南崁溪水系治理規劃報告」於 98 年 4 月 27 日奉經濟部核定後，相關易淹水計畫整治工程係依該規劃報告成果辦理，治理規劃報告有關南崁溪主流計畫河寬部分，係依水文分析後之流量及現況河道進行通洪能力分析，以檢討各河段計畫河寬與堤防預定（用地範圍）線。義美河段（斷面 38~39）依水理檢討結果，計畫河寬為 90 公尺，用地範圍線仍維持原公告（前臺灣省政府 71 年 2 月 25 日 71 府建水字第 8612 號公告）云云。再據桃園縣政府表示，根據經濟部水利署 98 年核定之「南崁溪水系治理規劃報告」，義美河段（斷面 38~39）治理計畫用地

範圍線寬度暨其河寬皆維持與 71 年公告之治理基本計畫相同。有關與該公司 95 年 1 月 10 日第二次協商會「高鐵南崁溪長安橋上下游堤岸工程順水左岸堤線確定案」會議結論執行及該公司於 95 年 3 月 29 日檢送切結書之要件業已成就等語。惟查該府對於該河段內河川區遭義美公司南崁廠地上物占用，迄未執行拆除事宜。

(四)經核，本案義美公司南崁廠占用南崁溪河川區之土地及占用之地上物，桃園縣政府發放之鉅額補償費，該公司早已領訖。該府對於南崁溪河川區土地遭該公司南崁廠地上物占用之拆除，係由該公司於 95 年切結以南崁溪全流域治理基本計畫檢討後，如有妨礙治理計畫，願無條件拆遷。嗣經經濟部 98 年核定之「南崁溪水系治理規劃報告」，義美河段治理計畫用地範圍線及計畫河寬，仍維持與 71 年公告之治理基本計畫相同，顯然該公司同意拆除地上物之條件業已成就，復以該公司提起行政訴訟早已駁回確定，事經多年該府卻未能依水利法相關規定執行拆除，核有違失。

綜上所述，桃園縣政府對於南崁溪治理基本計畫之檢討，竟延宕至 94 年始決定應進行全河段檢討修正；又對於義美公司南崁廠建物占用南崁溪河川區之拆除作業，藉辭推諉卸責，任令爭議持續擴大，並致與其他同屬河川區已徵收土地依治理計畫完成河川整治之處理方式歧異；復於該公司切結同意拆除地上物之條件已成就之際，猶未能依水利法相關規定執行拆除，均核有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

桃園縣政府業依本院糾正意旨，於 101 年 6 月底完成該廠占用河川區建物之拆除作業，而關於後續河段護岸治理工程，業於 102 年 3 月 27 日驗收合格。

註：經 102 年 5 月 9 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 69 次聯席會議決議：結案存查

97、行政院海岸巡防署辦理艦艇各項維修採購作業未當，又因部分艦艇出勤勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事，核有違失案

審查委員會：經 100 年 7 月 7 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 38 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署

貳、案由：

行政院海岸巡防署辦理艦艇各項維修採購作業，招標前未能審酌投標廠商資格，致不具維修能量廠商得標，僅能分包協力廠商施作；對計畫性大修、歲修作業，未能預先妥適安排維修期程，部分艦艇屢生妥善率未達目標；執行艦艇勤務編排，因海象狀況、任務要求及轄區治安特性等因素，造成小型艦艇出勤率偏低，不符自訂之出勤、待命及維修均衡分配之目標，又因部分艦艇出勤勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事；部分艦艇因海損致停航維修，核有部分人為疏失所致，又維修招標延誤，皆影響艦艇之各別妥善率及出勤率；辦理 99 年度「PP-10017 艇艦艇性能提昇案」及南區「35 噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約」採購案各項事宜，從招標、履約到驗收作業皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經行政院海岸巡防署（下稱海巡署）函復在案，嗣於民國（下同）100 年 3 月 21 日及同年 4 月 8 日約詢上開機關主管人員及履勘廠

商維修能量。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、海巡署辦理艦艇各項維修採購作業，招標前未能審酌投標廠商資格，致不具維修能量廠商得標，僅能分包協力廠商施作；又對計畫性大修、歲修作業，未能預先妥適安排維修期程，部分艦艇屢生妥善率未達目標，致無法發揮艦艇效能，皆核有疏失。

(一)據政府採購法(下稱採購法)第 36 條第 1 項規定，機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格；投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第 2 條規定，機關辦理採購，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項訂定投標廠商之基本資格，並載明於招標文件：一、與提供招標標的有關者。二、與履約能力有關者；同認定標準第 3 條規定，機關依前條第一款訂定與提供招標標的有關之基本資格時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商應附具之證明文件：一、廠商登記或設立之證明…二、廠商納稅之證明…三、廠商…加入工業或商業團體之證明；同認定標準第 5 條規定，機關辦理特殊或巨額採購，除依第二條規定訂定基本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格…。故海巡署辦理相關艦艇維修採購，得依採購案件之特性及需要，訂定投標廠商之基本資格。

(二)查海巡署海洋巡防總局(下稱海洋總局)98 及 99 年度艦艇歲修、大修、海損、航修等維修案，其中各有 20 噸級船艇計 46 艘、30 噸級船艇計 14 艘、35 噸級船艇計 30 艘、RB 搜救艇計 3 艘，合計 93 艘均與維修廠商簽訂長期合約辦理歲修，係屬船舶法第 27 條規定，艦艇每年須通過年度檢驗實施歲修者計有 90 及 77 件。其中與維修廠商簽訂長期合約辦理歲修，計有潤誠船舶工程有限公司承攬 30 噸級船艇計 14 艘及 RB 搜救艇計 3 艘歲修；瓦錫蘭股份有限公司承攬南區 20 噸級船艇計 25 艘歲修；瑩昌工程企業行承攬北區 20 噸級船艇計 21 艘歲修；皇多企業有限公司(下稱皇多公司)承攬南區 35 噸級船艇計 15 艘歲修；永給行工程有限公司承攬北區 35 噸級船艇計 15 艘歲修，然因部分廠商維修技術不佳及低價搶標，造成履約逾期致妥善率偏低，故由海洋總局 99 年辦理「建造與維修廠商評估作業」以評估廠商之維修能量。

(三)嗣經海洋總局於 99 年 4 月邀請海事學校、造船公會、中國驗船中心等專家、學者進行建造與維修廠商評估作業，並於 99 年 6 月完成評鑑結果，將其結論用以修訂建造、大修（特檢）、歲修（定檢）投標規範，列入主要工程項目及不得分包等廠商投標資格，以限定廠商資格及能力。惟據該局 99 年度執行北、南地區船舶廠修造海巡艦艇能量訪視作業之評核研討會，對所訪視之船舶廠商能量評估結果，其中皇多公司及千叶企業行（下稱千叶行）皆評以：無船廠、船臺、船塢，也不具有主輔機、船體維修能量，僅具承攬船艇業務後，需將業務分包至其他協力廠商施作。惟上開皇多公司為南區 35 噸級承修合約廠商（5 年統包）、千叶行為歲修承辦廠商，卻無明顯承攬維修能力。顯見海巡署未能於招標時，確實以資格標確認投標廠商所需具備之維修能力及資格，致承商維修能量不足，影響艦艇妥善率。

(四)詢據海巡署，所屬艦艇維修招標，不因不同船舶噸位、類型而對投標廠商資格要求及招標方式而有所差異，僅就採購金額不同而依政府採購法「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」規定，對投標廠商資格要求有所差異。對採購金額達新臺幣（下同）5 仟萬元以上，1 億元以下之維修（非屬巨額採購）投標廠商資格要求：與提供招標標的有關之資格（依投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第 3 條規定）：納稅證明、工廠登記證、公司登記或商業登記；與履約能力有關之資格（依投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第 4 條規定）：具有勞工安全衛生管理甲級技術士以上之證照（含勞工安全管理甲級技術士、勞工衛生管理甲級技術士等證照，工業安全技師、工礦衛生技師等考試及格證書）。因當時南部地區所屬 35 噸巡防艇預算金額計 9,862 萬 5,000 元整，招標前依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 3 條第 1 項第 1 款規定，制訂投標廠商檢附「營利事業登記」及「工廠登記證」之證明文件，另依同認定標準第 4 條第 1 項第 4 款規定，得標廠商需於得標後一定期間內，建立自有〈租用、借用〉或特約維修站或場所（上架場或船塢等）等證明文件，惟因南區 35 噸艇預算金額均未達政府採購法之「投標廠商資格與特殊

或巨額採購認定標準」第 5 條巨額採購（財物採購金額為 1 億元以上）擇定投標廠商之特定資格，故未就具有相當經驗或實績、人力及財力者，要求廠商提出證明，千叶行之歲修採購承辦情形亦同。

(五)據海巡署陳稱，98 年度皇多公司逾期 14 件違約金罰款計 195 萬 1,320 元整；99 年度逾期 9 件違約金罰款計 29 萬 8,580 元整。另該局並函文皇多公司，有關各艇逾期嚴重及維修能力不足等問題，要求於 98 年 12 月 21 日召開協調會議，經皇多公司回覆：「因第一次承修 35 噸艇，且料件進口錯誤待料期過長，已全面檢討改進。」會議協調結果為：（1）皇多公司保證明年度之船艇不會逾期。（2）因逾期或造成重大延遲履約經海洋總局提出解約時，如無不合理要求，不提出訴訟。（3）皇多公司同意 20 萬元以內之海損維修由該公司負責，並 20 萬至 42 萬元之間維修金額，吸收上架費用；千叶行於 99 年 2 月 25 日以 1,388 萬元整得標承作 PP-10017 艇性能提升案，同年 3 月 9 日進廠開工，契約工期 90 日曆天，同年 4 月 9 日時因主機隱蔽部分申請辦理後續擴充事宜，全案於同年 9 月 13 日完工，逾期 25 個日曆天，逾期違約金計 130 萬 2,150 元整。由上開皇多公司及千叶行之履約情形，該 2 承商係 98 及 99 年間方承攬該署艦艇維修業務，惟因維修能量不足，屢生逾期違約，遭海巡署依約罰款。

(六)次查一般艦艇之大修項目包含，船體除銹、主機、輔機、水線下清潔、測量艙軸間隙、校正螺槳俾葉之螺距等其他檢驗維保項目，因涉及船體切割、主輔機之拆解、吊離艦艇體與維護保養難度，維修料件取得管道（須國外進口或由代理商供應，一般經得標後，承商方進行料件之採購），所須之工期相對較長，又噸位越大之艦艇所需之相對工期越長之原則；92、93 年間 20 噸巡防艇計交船 46 艘及 35 噸級巡防艇計交船 13 艘，合計交船 59 艘，致使船數激增，且適逢至少 5 年 1 次須大修，造成 97 年及 98 年度艦艇大修數量增加。據海巡署陳稱，海洋總局 96 年度平均艦艇妥善率為 73.7%，97 年度平均艦艇妥善率為 75.8%，98 年度平均艦艇妥善率為 75.34%，99 年度自訂目標值為 75%，且經統計 99 年度平

均艦艇妥善率為 78.76%。然據審計部函報，96 年度海巡署海洋總局經管 20 噸級以上艦艇總數計 166 艘（扣除報廢 6 艘），年度平均每船維修天數 96 日，惟其中 41 艘之維修時間逾 4 個月，平均每船維修天數達 188 日，其中有 5 艘長達 9 個月以上；97 年度部分艦艇長時間處於維修狀態，其中第 2 隊 6003 艇、北機隊謀星艦、第 14 隊 3550 艇、第 1 隊 6006 艇及 10001 艇、第 10 隊 3571 艇、第 7 隊 6001 艇等 7 艘艦艇妥善率均低於 40%，第 2 隊 6003 艇更低至 4.66%；98 年度所屬艦艇計有 48 艘年度妥善率低於年度目標值 74%，其中第 5 隊南海 2 號艇、南部機動海巡隊福星艦、第 9 隊 3573 艇、第 15 隊 5033 艇、第 7 隊 10028 艇、第 1 隊 6006 艇及 10001 艇、第 12 隊 3570 艇等 8 艘艦艇妥善率均低於 30%（第 5 隊南海 2 號艇及南部機動海巡隊福星艦甚低至 2.47% 及 4.11%）。以各海巡隊艦艇妥善率分析，計有第 13 隊等 9 隊艦艇妥善率偏低，其中南部機動海巡隊艦艇妥善率僅 56.71%；99 年度亦有 39 艘艦艇低於訂定績效衡量指標之艦艇平均妥善率 65% 以下，其中南部機動海巡隊偉星艦甚低至 3.56%。

(七) 詢據海巡署，96 至 99 年度維修天數較長係因各類建材、鋼、鐵等原物料價格及工資高漲，以致維修廠商投標意願降低，流標次數增加，或維修所需料件，得標廠商未備料，造成待料期間過長，以致艦艇停航天數過高，且因大修或特檢時維修項目多、待料期長及辦理後續擴充等以致維修期程較長。其中因水線下或隱蔽處等後續擴充維修項目超出預期，致實際工期超出原排定歲、大修期程，且維修須更換之料配件，海洋總局並無庫存備料，須待廠商由國外進口，待料期較長。由上開部分艦艇妥善率未達目標值之原因，雖部分因物價上漲、招標不易或後續擴充、追加維修等原因，以致維修期程較長，惟查仍有部分屬於得標廠商未及備料，造成待料期間過長所致，又大修、歲修係屬計畫性作業，於固定期程進行維修，對於得標廠商所需之備料期程，應可調整招標時間，由得標廠商有充分時間準備料件，顯見海巡署未能預先妥適安排維修之各項期程。

(八) 綜上，由海巡署辦理「建造與維修廠商評估作業」之廠商維修能

量評估結果可知，海洋總局所屬艦艇各項維修採購作業，招標前未能審酌投標廠商資格，致不具維修能量廠商得標，僅能分包協力廠商施作；又部分艦艇妥善率未達目標值之原因，仍有部分屬於得標廠商未及備料，造成待料期間過長所致，然大修、歲修係屬計畫性作業，於固、定期程進行維修，對於得標廠商所需之備料期程，應可調整招標時間，使得標廠商有充分時間準備料件，顯見海巡署未能預先妥適安排維修之各項期程，致部分艦艇屢生妥善率未達目標，無法發揮艦艇效能，皆核有疏失。

二、海巡署執行艦艇勤務編排，因海象狀況、任務要求及轄區治安特性等因素，造成小型艦艇出勤率偏低，不符自訂之出勤、待命及維修均衡分配之目標，又因部分艦艇出勤勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事，顯有疏失。

(一)據審計部函報，海巡署 96 年度艦艇妥善率符合艦艇維修目標「1/3 時間維修，2/3 時間服勤」者，計 125 艘（占總艘數之 75.30%），其中 20 艘出勤率低於 20%，其平均可服勤天數為 299.11 天（妥善率為 81.95%），平均實際出勤天數卻僅有 56 日；97 年度部分艦艇出勤日數偏低，長時間處於待命狀態，其中第 11 隊 601-603、605-607、609-611 等 9 艇，年度出勤總天數均未超過 10 日，待命天數均超逾 340 天；另第 3、第 5 隊之艦艇出勤情形，其中第 5 隊南海 4 號艇全年出勤 333 天、待命 32 天，同海巡隊南海 1、2、5 艇均未出勤，待命均超逾 320 天（南海 5 號艇全年 365 日均待命）；第 3 隊鎮疆 2 號艇全年出勤 220 天、待命 130 天，同海巡隊鎮疆 1、3 號艇均未出勤，待命均達 320 天；98 年度有第 5 隊鎮疆 3 號、第 9 隊台安 1 號及台安 2 號等 3 艘巡防艇出勤日數偏低，長時間處於待命狀態，第 9 海巡隊台安 1 號及台安 2 號於 97 年度全年亦各待命 336 天、359 天，已連續 2 年處於低度使用狀態。又第 5 海巡隊鎮疆 1、2 號艇全年各出勤 170 天、182 天；同海巡隊鎮疆 3 號艇全年僅出勤 10 天，致出勤日數差異過大；又 99 年度仍有 60 艘艦艇出勤率低於目標所定之 35%，其中有部分海巡隊相同噸位之艦艇出勤相對不均，如第 1 隊之 2009 艇與 2022 艇，同為 20 噸位之艦艇，出勤率分別為 23.01% 及 46.58%，待命

天數則分別為 256 天及 190 天；第 9 隊之 3552 艇、3556 艇、3573 艇、3577 艇，同為 35 噸位之艦艇，出勤率分別為 32.33%、73.97%、46.03%及 72.33%；第 14 隊之 2010 艇、2012 艇、2062 艇、2063 艇，同為 20 噸位之艦艇，出勤率分別為 27.12%、27.67%、49.04%及 47.40%，待命天數則分別為 243、242、163 天及 169 天。由上開各海巡隊之相同噸位之艦艇出勤率可知，海巡署對艦艇出勤平均之安排顯有失當。

(二)詢據海巡署，96 至 99 年度未出勤或出勤率過低，甚未出勤或出勤未達 10 日，係因該總局勤務規劃考量海象狀況及轄區治安特性等因素，且配合中長程任務需求，勤務編排儘量以大型艦艇執勤，部分艦艇因噸位較小，考量海象狀況及執勤之安全，多為地域性或功能性船舶，故出勤率低之艦艇或因噸位較小，非屬一般巡邏任務用船舶，或以特殊任務為導向，致出勤天數偏低。另部分艦艇配置於東沙及南沙島，係地域性船舶，多為驅離近岸大陸漁船使用，或係屬特勤隊船舶，多於海安演習或反恐演練使用。另於 98 年 10 月 23 日召開「海洋總局第 9（金門）海巡隊台安 1 號、台安 2 號多功能巡緝艇移撥海岸總局使用研商會議」決議將 2 船移撥海岸總局，並已於同年 12 月 1 日移撥海岸總局中部地區巡防局第 9 海岸巡防總隊；考量鎮疆 1、2、3 號執勤效益，98 年 12 月 8 日召開「檢討巡防艇使用效率協調會」由海岸總局評估鎮疆 1、2、3 號移撥該局需求，並於同年 12 月 17 日由該署函海洋總局辦理移撥事宜；其中鎮疆 2 號、3 號海洋總局業於 99 年 1 月 15 日移撥海岸總局南部地區巡防局，鎮疆 1 號則於 99 年 2 月 8 日完成移撥該局。據海巡署陳稱，上開巡緝艇移撥作業，可解決部分小型艦艇不符海象狀況、任務要求及轄區治安特性之要求，以提升艦艇之出勤率。

(三)綜上，海巡署執行艦艇勤務編排，因海象狀況、任務要求及轄區治安特性等因素，造成小型艦艇出勤率偏低，惟仍有部分海巡隊相同噸位之艦艇出勤率存有差異，顯見海巡署對艦艇平均出勤之安排，已不符自訂之出勤、待命及維修均衡分配之目標，致部分艦艇出勤安排勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事，允應審

酌調整，迅予改善。

三海巡署部分艦艇因海損致停航維修，分析原因仍有部分人為疏失所致之艦艇損毀，又因維修招標延誤，皆影響艦艇之各別妥善率及出勤率，其教育訓練及採購招標作業仍有提升改進之必要，顯有怠失。

(一)查海巡署 97 年至 99 年艦艇海損件數之變化，97 年度計 10 件、98 年度計 29 件、99 年度計 22 件，合計共 61 件。經比較近 3 年海損之變化顯示，據海巡署陳稱，98 年海損案件較 97 年及 99 年為多，其原因係因莫拉克風災後，海域漂流物增加，使艦艇執行勤務海損風險提升。另 99 年度海損件數約占艘數 12.09%，與 98 年同期相比減少 3.09%。另該署每年度皆會定期召開海事評議會，並就各海損案件逐案檢討是否屬人為因素，並就重大海損案件不定期發布技術通報；其中另有案內南海二號、PP-5033 艇及 PP-10001 艇，因招標作業流標延誤、或因施工廠商保固延誤，致艦艇妥善率及出勤率較不佳，該總局已懲處相關人員在案，計人為疏失部分處分 13 人，並函文該總局各海巡隊要求注意海象狀況。

(二)另由該署海洋總局之艦艇保養維修技術下列通報可知，部分艦艇之海損事件係因人為疏失所致，顯見該局平時之管理及教育訓練仍有改善檢討之必要：

1. 98 年 1 月 14 日，第 9801 號通報，通報內容及貳、案由：50 噸、100 噸艇噴水推進器潤滑油型號誤用，對軸承潤滑影響很大，且易有高溫情形。
2. 98 年 3 月 4 日，第 9803 號通報，通報內容及貳、案由：某海巡隊員於補給巡防艇淡水時，誤將淡水加入燃油加油口，致使主機及燃油系統損壞，應注意加油孔及加水孔之辨識。
3. 98 年 4 月 14 日，第 9804 號通報，通報內容及貳、案由：各艦艇同仁於海象不佳操船時應注意事項，某海巡隊巡防艇因海象不佳致使入港時碰撞港口消波塊，造成船體損壞。
4. 99 年 2 月 6 日，第 9902 號通報，通報內容及貳、案由：50 噸級巡防艇救生小艇發生落海情事，經研判係繫固小艇之雙鉤卸扣兩邊未拉緊，再加以艇體兩側側向繩索綁縛不牢，及航行時未確實注意後甲板狀況，且未將繩索綁緊扣環，致小艇發生劇

烈震盪而鬆脫入海。

- 5.99年3月30日，第9903號通報，通報內容及貳、案由：發現海巡隊未落實保養程序，其防鏽劑濃度添加不當，導致發電機體腐蝕海損案件。
- 6.99年5月4日，第9904號通報，通報內容及貳、案由：某海巡隊輪機人員，未依規定落實於值勤時，按時查看「減速機滑油壓力表」顯示數值並填寫於輪機日誌，卻均以抄襲前頁數據，情形連續高達8個月，因未能即時注意減速機滑油壓力表是否異常，而未即時反應報修，致使該艇減速機損壞。
- 7.99年8月25日，第9905號通報，通報內容及貳、案由：發現某海巡隊執行勤務時，未依規定落實航前檢查，造成主、輔機嚴重損壞。

(三)詢據海巡署，海洋總局為因應各項任務需要(如海難、為民服務：例如漁船機械故障、處理118報案…等)，常於天候海象不佳時，執勤或緊急出勤致使機械損壞風險增加(如查緝走私、登檢碰撞、車葉打到半沉浮木及近岸救難觸礁…等)，從而導致艦艇發生海損之頻率較高；98年度時計有4個颱風影響臺灣海域，造成海象惡劣執行救難任務使艦艇主、輔機、船體產生強烈震動或碰撞發生海損，導致後續維修之停航天數過高。

(四)綜上，海巡署部分艦艇因海損致停航維修，由相關之艦艇保養維修技術通報可知，仍有部分艦艇之海損事件，係因人為疏失或惡意破壞所致，又因海損艦艇維修招標延誤，加深影響艦艇之各別妥善率及出勤率，顯見其平時管理、教育訓練及採購招標作業仍有提升改進之必要。

四海巡署辦理99年度「PP-10017艇艦艇性能提昇案」及南區「35噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約」採購案各項事宜，經本院交據審計部查核，發現從招標、履約到驗收作業確有違失，應迅檢討改進。

(一)查該署海洋總局辦理「第5(高雄)海巡隊PP-10017艇99年度艦艇性能提升案」，其投標須知並未填載主要部分，得標廠商千叶行，係屬獨資企業，於審計部查核時，經洽提供千叶行之員工勞

健保資料，惟該行係提供皇多公司之「團體傷害險有效投保總名冊」，而千叶行負責人係名列上述投保名冊之中。另查千叶行於99年3月9日申報開工時，發文字號為(99)「皇」字第0309010號-1，其聯絡與辦公室聯絡電話均與皇多公司承攬該總局「南部地區所屬35噸級巡防艇主輔機性能提升暨年度歲修、航修及保養長期合約採購案」，於99年4月1日陳報開工之人員姓名及連絡電話相同。經審計部查核表示，千叶行名下疑無僱用員工，疑將原契約中應自行履行之「全部」，由皇多公司代為履行，顯與採購法第65條相違。

(二)次查海洋總局辦理「35噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約(南區)」，依契約第16條第1項規定：「乙方履約，有下列情形之一，甲方得以書面通知乙方終止或解除契約…(五)因可歸責於乙方之事由，致延誤履約期限，情節重大者。」同條第11項規定：「乙方施作各項維修如有下列之情形者確認為本條第一項第五款之延誤履約期限情節重大：(六)特檢年度主機及減速機性能提升者，其中一艇逾期達30個日曆天者。」復查廠商辦理98年度PP-3568、3753艇主機性能提昇，各逾期37、72天，核屬上述延誤履約期限情節重大範疇，該總局嗣分別於99年1月5日及同年12月31日函知廠商將刊登政府採購公報，嗣經廠商提出異議，函該總局於合約到期後再行將延誤履約部分辦理刊登政府採購公報等，案經該總局建議考量該總局與廠商在98年12月21日召開「協議航修、海損界定會議」，廠商同意20萬元以下海損無償修復等，業已展現履約決心，先行視廠商99年度履約情形，如仍有重大延遲情形時，屆時逕依採購法第101條規定辦理。然該總局既已發現廠商有重大延誤履約期限之情事，且經廠商異議結果，亦未就其延誤情形有所爭執(3568艇部分)，惟該總局卻同意廠商所請，俟全案履約完畢後再刊登政府採購公報，肇致廠商其後仍得參加政府採購投標且得標(經自政府採購資訊系統查詢，該公司於99年1月至12月間，參加政府採購投標15件，得標金額667萬餘元)，核與政府採購法第101條第1項規定不合，且影響政府採購法有關拒絕往來廠商之運作機制。

(三)又查第 5 (高雄)海巡隊 PP-10017 艇 99 年度艦艇性能提升案，依據契約「投標清單暨規範(一)」說明八列載：「…空氣冷卻器…須施作試壓測驗…前述項目均須作成完整報告，驗收時併案辦理核銷。」惟據該總局提供廠商驗收核銷所繳交相關測驗報告資料，其中並無空氣冷卻器之測驗資料，核與上述規定不符；依據契約「投標清單暨規範(一)」說明十二列載：「自籌料件(PISTON、CONROD、CONROD BERAING 0-0、WHEEL…等料件)除經驗船機關檢驗超限須更換外，餘未使用完之料件須檢附出廠(或來源)證明文件辦理繳庫。」經查上述自籌料件，業經廠商更換完畢，惟均未經驗船機關檢驗超限，核與上述規定不符；依據契約「投標標價清單(招標規範)」項次貳、一「主機 w6 級保養」計編列 2 部(左、右主機)，經查艦艇航行後，左、右主機之機件磨損狀況，理應有所差異，惟據廠商提送檢修量測紀錄，部分檢驗項目之數據資料核有左、右主機完全相同情事。南區 35 噸級巡防艇主輔機性能提升暨年度歲修、航修及保養長期合約採購案，依據契約「35 噸級巡防艇 15 艘保養、航修、歲修、主輔機性能提升項目」項次壹、4「左右大軸校正、大軸與減速機對中」列載，其驗收標準之「主機軸間距測量紀錄」、「主、減速機及軸安裝精度測量」等，然其經抽查 PP-3535、3550、3537 艇，其測量紀錄所列載之檢測標準及量測值，均與規定不符，惟該總局督工人員均予簽認；PP-3539 之「軸舵軸尺寸檢測紀錄」列載，其右舵檢測值超過標準最大磨損；另 PP-3567、3568 等艇之「螺槳損壞報告表」列載，其軸向位置葉尖之標準定位值應量測，惟檢測紀錄未見填載其量測值，均核與契約規定不符；廠商已完成 11 艇共 22 部主機及補助設備之性能提昇工作，經查艦艇航行後，各艇左、右主機之機件磨耗狀況，理應有所差異，經抽查廠商所送 PP-3539、3537、3552、3550 艇之檢測紀錄，在部分檢測項目中，該 4 艇之左主機量測數據完全相同，右主機之量測數據亦完全相同，另在部分檢測項目中，除 PP-3552 艇外，其餘 3 艇之量測數據資料亦相同。由上開審計部調查結果，廠商提供之測(檢)驗報告核有不符規定及檢測資料核有異常等情事，惟該總局督工人

- 員均未能發現妥處，仍予簽認合格，顯見其驗收作業草率、不實。
- (四)再查海洋總局辦理「35噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約(南區)」，計有5家廠商投標，其中立鼎船舶有限公司及宏源船舶有限公司，繳納之押標金票據號碼連號(分別為BAA0003329及BAA0003330)，惟該總局未將上述查詢範本納為招標文件之一，亦未查明其有無涉及同一人繳納之情形，俾釐清其間有無重大異常關聯，均核與政府採購相關規定不符。
- (五)末查上開2件採購案之辦理過程，經審計部查處報告，核有：廠商租用維修架場時間不符規定；未依約行使抽驗料件權利；契約誤植維修站場所地點；未將檢驗項目清單納入契約文件；契約變更資料未依規定送上級機關備查，且未明訂履約期限；已發生契約責任之歲出款項未依規定辦理保留；辦理性能提昇之資本門經費支出，未就財產價值合理評估認列；艦艇停航期間未辦理保險退費；船艦料配件重複投保；艦艇維修督工人員未確實記載督工日期等缺失事項。
- (六)綜上，海巡署辦理99年度「PP-10017艇艦艇性能提昇案」及南區「35噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約」採購案各項事宜，業據審計部查核有得標廠商人員僱用異常、影響政府採購法拒絕往來廠商之運作機制、測(檢)驗報告不符規定及檢測資料疑有異常、不同投標廠商繳交押標金票據連號，未依規定查明妥處及諸多不符政府採購法、相關預算法令或契約規定等缺失，顯見海巡署辦理上開採購，從招標、履約到驗收作業確有違失，應迅檢討改進。

綜上所述，行政院海岸巡防署辦理艦艇各項維修採購作業，招標前未能審酌投標廠商資格，致不具維修能量廠商得標，僅能分包協力廠商施作；又對計畫性大修、歲修作業，未能預先妥適安排維修期程，部分艦艇屢生妥善率未達目標，致無法發揮艦艇效能；執行艦艇勤務編排，因海象狀況、任務要求及轄區治安特性等因素，造成小型艦艇出勤率偏低，不符自訂之出勤、待命及維修均衡分配之目標，又因部分艦艇出勤勞逸不均，屢生過度使用或效能不彰情事；部分艦艇因

海損致停航維修，分析原因仍有部分人為疏失所致之艦艇損毀，又因維修招標延誤，皆影響艦艇之各別妥善率及出勤率；辦理 99 年度「PP-10017 艇艦艇性能提昇案」及南區「35 噸級巡防艇主輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約」採購案各項事宜，業據審計部查核，從招標、履約到驗收作業皆核有違失，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改善見復。

被糾正機關改善情形

針對糾正一：經檢討招標方式後，計畫性艦艇維修採購案將提前 3-4 個月辦理招標，並俟得標廠商備料後，艦艇再前往承修廠維修，以減少艦艇因待料而衍生之維修工期，另配合交通部 99 年 9 月 2 日修正「船舶檢查規則」第 43 及 45 條之規定，艦艇於特檢年度時，其主輔機外觀及試車或試航檢查均無異常，且經航政機關或驗船機構檢查主軸承等相關機件亦無航安顧慮，即可辦理展延特別檢查，爰自 99 年度起向驗船機構完成展延特檢計 17 案，所節省時間及經費可彈性安排其他艦艇辦理計畫歲、大修作業。該署海洋巡防總局執行前述改進措施後，艦艇整體妥善率自 96 年 74.42% 逐年提升至 99 年 78.76%，100 年 1-7 月份整體妥善率並達到 82.5%，顯見已達改進之效；針對糾正二：要求各海巡隊於每日風險管理會議及每月聯合勤教中檢討管控，並由單位主管（副主管）隨時督促編排勤務之幹部注意編排出勤率相對較低之巡防艇服勤，以符合勞逸出勤均衡，該署海洋巡防總局整體艦艇出勤率已自 96 年之 37.7% 提升至 99 年之 41.82%，顯有具體改善；針對糾正三：該署海洋巡防總局訂定「防止艦艇意外事故發生確保安全應行注意事項」，艦船艇落實於勤前整備、勤務執行、內部管理及人員訓練等方面，降低艦船艇因人為疏忽造成損害情形，為避免發生艦艇因海損致停航維修等狀況，持續辦理維護艦艇泊港安全等具體作為，在艦艇海損率降低方面，98 年度人為疏失造成海損事件共計 33 件，99 年度已降低為 20 件；針對糾正四：皇多企業有限公司因承作「南區 35 噸級巡防艇主、輔機性能提昇暨年度歲修、航修及保養長期合約」採購案，履約情形不良，違反採購契約第 16 條第 11 項第

6 款之規定，已依採購法第 101 條相關規定著手辦理刊登政府採購公報事宜，提列不良廠商，以符政府採購法拒絕往來廠商之運作機制。

**註：經 100 年 11 月 3 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 42 次聯席會議決議：
結案存查**

98、國道新建工程局辦理「國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程」，未督促落實安全衛生管理，亦乏完整明確規範，形成工安漏洞，確有違失案

審查委員會：經 100 年 7 月 12 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 4 屆第 36 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部臺灣區國道新建工程局 貳、案由：

交通部臺灣區國道新建工程局辦理「國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程」，未盡責督促承商落實安全衛生自主管理，翫置各標工程工安事故層出不窮，甚至危及中山高行車安全與順暢，且安全衛生設施等相關圖說，亦乏構造、型式等細節之完整明確規範，形成工安管理機制漏洞盲點，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程（下稱本案工程），係為紓解國道 1 號（下稱中山高）北部路段車流經常性壅塞狀況，由交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）主辦，沿既有中山高兩側，自里程 31K（汐止-五股高架段終點）至 71K（楊梅收費站前）約 40 公里長之路段，主要採高架方式（約占 84%）進行拓寬。其中，設計及監造分為「五股-林口段（31K~45K）」、「林口-中壢段（45K~59K）」、「中壢-楊梅段（59K~71K）」等 3 個路段辦理；施工部分則分為 12 個土木施工標（C901 標至 C911 標，其中 C904 標又分為 A、B 二標案）辦

理；98 年 11 月起陸續開工後，卻接續發生多起工安事故，甚至危及國道行車安全，迭生民怨投訴。

案經調閱相關卷證資料並約詢機關人員調查結果，國工局於督核施工安全衛生相關工作確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、未盡責督促承商落實安全衛生自主管理，恣置各標工程工安事故層出不窮，甚至危及中山高行車安全與順暢，迭生民怨投訴，損害政府形象，確有怠失

(一)按勞工安全衛生法第 14 條規定：「雇主應依其事業之規模、性質，實施安全衛生管理；並應依中央主管機關之規定，設置勞工安全衛生組織、人員。雇主對於第五條第一項之設備及其作業，應訂定自動檢查計畫實施自動檢查。……」又雇主對其車輛、機具、施工構台、模板支撐架等設備及作業，負有自動檢查(點)之責，勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法第 14、20、43、44、50、67 條等載有明文。復查加強公共工程勞工安全衛生管理作業要點第 11 點規定：「機關應視工程性質、規模，指派適當人員或委託適當機構負責監督查核工程安全衛生工作。」爰本案工程主辦機關國工局，應負監督查核安全衛生相關工作職責。

(二)另依本案工程契約規定，承商施工前應檢送「整體安全衛生管理計畫」，報監造單位核轉國工局工程處核定後據以執行，並須對於主要分項工程提出分項工程施工計畫(含安全衛生計畫)及繪製施工圖說經專業技師簽認，報經監造單位核定後據以施工。倘施工作業涉及高速公路主線及匝道範圍時，則須依交通部與內政部合頒之「道路交通標誌、標線、號誌設置規則」、交通部頒「交通工程手冊」及交通部臺灣區國道高速公路局訂定之「施工之交通管制守則」等，擬定交通維持計畫送國工局審查核可後，始得進行相關作業。

(三)然查，本案工程自 98 年 11 月陸續開工以來，工區已先後發生 16 起工安或道安事件(如下表)，其中 14 件係可歸責於施工廠商疏失，因而影響中山高行車安全與順暢者，更超過半數。另據公警局查復，本案工程自 99 年迄今，因工程設施遮蔽交通標誌、號誌，

致民眾無法遵循相關行車規定，而遭警方取締，相關申訴亦有 17 件，例如：南下 51 公里處，「每日 10-14、16-19 時開放路肩」之標誌副牌，因遭施工圍籬遮蔽，導致民眾誤駛而遭處罰等。

編號	日期	標別	事件概要	類型
1	99 年 7 月 12 日	C910	打樁機碰觸致高壓電纜掉落，擊中 3 部車，發生至排除共耗時 42 分。	工安事故，影響交通
2	99 年 7 月 26 日	C908	打設鋼軌樁時誤擊中油天然氣管線，緊急封閉內壠交流道 57B 出口匝道近 3 小時。	工安事故，影響交通
3	99 年 10 月 11 日	C904A	混凝土車翻落便橋下，駕駛重傷。	工安事故
4	99 年 10 月 29 日	C903	挖土機旋轉壓傷人員	工安事故
5	99 年 11 月 27 日	C905	吊車作業接近高壓電致瞬間跳電	工安事故
6	99 年 12 月 21 日	C911	吊車鋼索斷裂接近高壓電致瞬間跳電	工安事故
7	100 年 1 月 18 日	C901	機具故障，延後撤除交通維持措施，造成車流嚴重回堵近 20 公里，至施工完成恢復通車共耗時 1 時 35 分。	未落實交通維持計畫，遭用路人投訴，影響交通
8	100 年 1 月 24 日	C910	工作車中支腿掉落	工安事故
9	100 年 3 月 7 日	C911	吊車翻覆，吊臂掉落於外線車道，嚴重回堵長達 7 公里，發生至排除共耗時 4 時 22 分。	工安事故，影響交通
10	100 年 3 月 8 日	C905	上下設備（爬梯）傾倒，橫向占用全線車道，並擊中 1 部自小客車，1 名民眾受傷。回堵 7 公里，發生至排除共耗時 1 時 28 分。	工安事故，影響交通
11	100 年 3 月 20 日	C902	鋼梁內施工人員墜落	工安事故

編號	日期	標別	事件概要	類型
12	100年 3月21日	C904A	施工構台打設，火花散落，用路人受到驚嚇，逕向警察局舉報。	用路人投訴，影響交通。
13	100年 4月1日	C904B	施工機具延誤抵達，延後撤除交通維持措施，造成車流回堵8公里，至施工完成恢復通車共耗時1時45分。	未落實交通維持計畫，遭用路人投訴，影響交通。
14	100年 4月16日	C909	柱頭模板支撐位移致混凝土漏漿，約3立方公尺混凝土掉落路面，一度封閉加速車道及外側車道。	工安事故，影響交通。
15	100年 5月1日	C907	50噸吊車桁架折斷	工安事故
16	100年 5月6日	C910	工區圍籬疑遭人為破壞，火車通過時擦撞刮傷車廂。	人為破壞，影響鐵路行車。

(四)另詢據勞委會表示，本案工程因介面複雜等因素，致現場安全衛生自主管理無法落實，應為導致工安事故之主要癥結；而國工局亦坦言，前揭工程標案之相關廠商，確有未落實執行安全衛生自主管理之疏失，例如：

1. C904A 標及 C911 標車輛翻落事故：依安全衛生計畫要求，營建車輛進入工區作業前，應檢附車輛維修紀錄備查，並實施每日作業檢點；每日作業前，應對相關人員進行工具箱會議，以落實危害告知。然事後經查核檢討發現，不僅車輛缺少自動檢點表及相關維修紀錄，於作業前亦未對相關人員進行工具箱會議，施以危害告知。
2. C903 標挖土機壓傷人員事故：依安全衛生計畫要求，承商每日施工前應確實進行工具箱會議，宣導施工區域危害類型；有關擋土支撐、露天開挖……，作業主管須在施工現場執行監督指揮；指派監視員擔任露天開挖作業時，隨時注意營建機具作業半徑內圈圍管制禁止人員進入。然事後經查核檢討發現，不僅主管未於施工現場執行相關作業及自動檢查，現場亦未派設監

視員注意施工範圍情形及警戒。

3. C905 標及 C911 標吊車接近高壓電致瞬間跳電事故：依安全衛生計畫要求，移動式起重機使用時，承商應提出有效期間內之檢查合格證，方可入場；作業進行中或通行時，如有因接觸（含經由導電體而接觸者）或接近高壓線路致發生感電之虞者，承商除派吊掛人員指揮警戒及設警告標誌外，危險管制區應明確標示並應保持安全距離，以避免感電情事發生。然事後經查核檢討發現，承商顯未落實執行營建機具自主檢查及指揮警戒，警告標誌設置亦有不足。
4. C901 標及 C904B 標施工延誤撤除交通維持措施事件：依安全衛生計畫要求，營建車輛進入工區作業前，應檢附車輛維修紀錄備查並實施每日作業檢點；工程各施工項目，如涉及交通維持需提送交通維持計畫至主管機關審核。然事後經查核檢討發現，承商於進場施工前，顯未先就所需機具、物料整備完成並確認其堪用性，致施工延誤無法於核定時間內完成撤除，交通維持計畫虛應故事。
5. C905 標上下設備（爬梯）傾倒事故：依安全衛生計畫要求，承商應依核定計畫內容，執行相關安衛管理、重點事項及自主檢查等；施作各分項工程前應提出分項工程施工計畫及繪製施工圖說經專業技師簽認，並由監造單位審核同意後據以施工。然事後經查核檢討發現，主因爬梯未完成固定，施工人員即逕自離開，強陣風吹襲下，壁連桿之膨脹螺栓鬆動，致爬梯傾倒，顯未落實自主檢查。
6. C902 標鋼梁內施工人員墜落事故：依安全衛生計畫要求，高度 2 公尺以上之屋頂、鋼梁、開口部分……等場所作業，勞工有遭受墜落危險之虞者，應於該處設置護欄、護蓋或安全網等防護設備。然事後經查核檢討發現，承商不僅未於鋼梁開口處設置防墜落設施，亦未落實作業前安全檢查。
7. C904A 標構台打設時火花散落事故：依安全衛生計畫要求，承商實施動火作業時，需設置滅火器、防火毯等防火設施，防止火災發生。然事後經查核檢討發現，承商動火作業前，並未先

設置防火毯等設施，以致火花散落高速公路邊坡。

8.C909 標柱頭澆置混凝土漏漿事故：依安全衛生計畫要求，模板支撐之大小、間距應按施工圖面或施工規範之說明架設，如施工圖或施工規範未規定時，應報請現場監工人員依預期承載之荷重妥為設計；固定支柱之腳部應設置橫檔或採取其他適當措施，以防止支柱滑動；架設模板時，作業人員應注意模板與支柱間之接合須妥實穩固，不得有滑動鬆脫等情形；混凝土澆置前模板作業領班應詳細檢查支撐架各部分之連接及斜撐等是否安全，澆置期間並派木工巡視，遇有異常狀況應迅速報告現場監工暫停作業，俟修妥、補強完畢始得恢復工進。然事後經查核檢討發現，承商於澆置懸臂工法柱頭板混凝土時，因澆置順序造成不平衡載重，加上後翼板支撐座過長產生挫屈，導致柱頭模板支撐位移，混凝土漏漿洩落車道。

(五)綜上，本案工程自開工以來工安事故不斷，幾乎遍及各標工程，國工局為工程主辦機關，卻未盡責督促承商依約落實安全衛生自主管理，恣置工安事件層出不窮，影響中山高行車順暢，甚至危及用路人安全，迭生民怨投訴，損害政府形象，確有怠失。

二、本案工程施工安全衛生設施及假設工程相關圖說，未就構造、型式及使用場合等細節完整明確規範，監造單位無從監督現場據以施作，形成工安管理機制漏洞盲點，洵有未當

(一)按危險性工作場所審查暨檢查辦法第 1 條規定：「本辦法依勞動檢查法（以下簡稱本法）第 26 條第 2 項規定訂定之。」第 2 條規定：「本法第 26 條第 1 項規定之危險性工作場所分類如下：……四、丁類：係指下列之營造工程：……（二）橋墩中心與橋墩中心之距離在五十公尺以上之橋梁工程。……（四）長度一千公尺以上或需開挖十五公尺以上之豎坑之隧道工程。……（六）工程中模板支撐高度七公尺以上、面積達一百平方公尺以上且佔該層模板支撐面積百分之六十以上者。……」第 4 條第 1 項規定：「事業單位應於甲類工作場所、丁類工作場所使勞工作業 30 日前，向當地勞動檢查機構申請審查」。

(二)經詢據國工局查復，本案工程承商須按工程契約書規範及參照相

關發包圖說，依現地環境繪製施工圖說及提送分項工程施工計畫（內含施工圖及必要之設計計算書），經承包商專任工程人員審查簽認後提送監造單位審查（含構造或型式）核定後，作為施工之依據；其中若屬勞委會所規定之「丁類危險性工作場所」，則尚須於施工前將施工圖說併入危評計畫（按指：丁類危險性工作場所施工安全評估計畫）送當地勞動檢查機構審查通過，讓勞工於施工時據以執行，施工中若有需變更型式或工法與之前原危評計畫不同時，亦需另提修訂計畫送勞動檢查機構審查通過。

(三)然據勞委會表示，本案工程設計圖說雖有繪製提供安衛示意圖，包括：「安全護欄示意圖」、「開口防護設施示意圖」、「起重機防護設施示意圖」、「墩柱上下設備及施工平台示意圖」、「橋梁上下設備示意圖」等，且該會北檢所於危評計畫審查時均列入審查重點，提醒施工廠商採取預防措施，惟前揭發生工安事故之標案工程中，部分設施並未落實北檢所審查要求，補正完整明確之構造、型式及使用場合等細節規範，現場將無從監督承商據以施作。例如：

- 1.C910 標打樁機誤觸高壓電事故：危評計畫審查時已要求將區域內之管線調查並明列，對該等危害之處理方式為「增設 PEA 鐵柱升高架空線」；惟廠商未待完成升高架空線至預定高度，即任由打樁機穿越線下，致生感電事故。
- 2.C911 標起重機翻覆事故：危評計畫審查構台作業分項計畫時，已要求繪製構台平面圖及檢核應力分析計算書；惟因現場實際施作誤差，構台上覆工板於鋼梁翼板上方之搭接面積不足，致吊掛時側向力造成覆工板掉落，起重機隨之翻落。
- 3.C905 標型鋼上下設備倒塌事故：危評計畫審查墩柱作業分項計畫時，已要求應有型鋼上下設備之構造圖說及結構計算檢核；惟因現場施作壁拉桿（即繫壁桿）錨定點時，未檢討埋入墩柱深度等細節，造成壁拉桿受張力而脫離墩柱，致上下設備倒塌。
- 4.C902 標鋼柱開口勞工墜落事故：危評計畫審查墜落災害防止計畫時，已要求有墜落之虞之作業應採取適當防災措施，對開口防護亦列有安全母索、安全護欄、安全護網等設施之示意圖；

惟現場未依施工實際狀況檢討於鋼柱開口處設置適當護欄、護蓋或安全網等防護設施，造成鄰近開口作業之勞工墜落。

(四)綜上，本案工程承商報核之施工安全衛生設施及假設工程相關圖說，未就構造、型式及使用場合等細節完整明確規範，監造單位無從監督現場據以施作，形成工安管理機制漏洞盲點，洵有未當。

綜上所述，國工局為本案工程主辦機關，卻未依法盡責督促承商落實安全衛生自主管理，翫置各標工程工安事故層出不窮，甚至危及中山高行車安全與順暢，迭生民怨投訴，且施工安全衛生設施及假設工程相關圖說，亦乏構造、型式及使用場合等細節之完整明確規範，致監造單位無從監督現場據以施作，形成工安管理機制漏洞盲點，確有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、加強對承商安全衛生自主管理之監督與執行：1、承包廠商：依勞工安全衛生法及相關法令規範，研擬風險防範控制對策與制定安全衛生作業標準，納入安全衛生管理計畫或分項施工計畫。2、監造單位：擬定「監造服務工作執行計畫」及「安全衛生檢查計畫」。針對承商安全衛生設施及管理檢查，並對檢查缺失追蹤完成改善。
- 二、對監造單位及承商不定期專案稽核；實施內部「品質稽查」；與北區勞動檢查所辦理聯合稽查，落實工程與工安管理機制；不定期實施工地施工查核，本拓寬工程計畫開工以來共查核 5 次。
- 三、後續將督促監造單位更嚴謹審查承商送核圖說；聯合檢查機構、工程主辦機關、監造單位共同督促承商強化施工安全管理作為，以及國內工程整體工安管理機制。

註：經 100 年 10 月 11 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 4 屆第 39 次聯席會議決議：結案存查

99、花蓮縣政府辦理「南平中學校舍興建計畫」未覈實評估收容量；延宕訴訟求償作業，配置浮濫，涉有浪費資源，核有疏失案

審查委員會：經 100 年 7 月 14 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 4 屆第 25 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：花蓮縣政府

貳、案由：

花蓮縣政府辦理「花蓮縣立南平中學校舍興建計畫」未覈實評估收容量，不當擴充計畫收容對象，溢量設計校舍規模；且未落實計畫執行控管，延宕計畫期程，影響招生進度；又延宕訴訟求償作業，喪失政府債權保全先機；復因簽辦作業未掌握時效性，喪失提起撤銷仲裁判斷或與當事人協議機會，嚴重影響政府權益；另該校部分設備使用效益不彰，且電腦設備配置浮濫，教學空間亦未能整合運用，顯有浪費資源之虞，以上均核有疏失。

參、事實與理由：

有關審計部函報該部臺灣省花蓮縣審計室陳報有關花蓮縣政府（下稱縣府）執行「花蓮縣立南平中學（下稱南平中學）校舍興建計畫」，涉有未依法定收容對象作縝密規劃及覈實評估，肇致整體計畫效益不彰等未盡職責及效能過低情事乙案，經本院調查竣事，綜整縣府所涉疏失如下：

一、花蓮縣政府未覈實評估南平中學之收容量，歷次規劃報告均逾越兒

童及少年性交易防制條例等相關規定，不當擴充計畫收容對象，溢量設計校舍規模，致整體計畫效益不彰，核有未當。

(一)按兒童及少年性交易防制條例第 14 條第 1 項（民國（下略）89 年 11 月 8 日修正）規定：「教育部與內政部應聯合協調直轄市、縣（市）主管機關共同設置專門安置從事性交易之兒童或少年之中途學校。」及第 18 條第 2 項規定：「法院依審理之結果，認為該兒童或少年有從事性交易者，除有下列情形之一者外，法院應裁定將其安置於中途學校，施予二年之特殊教育：一、罹患愛滋病者。二、懷孕者。三、外國籍者。四、來自大陸地區者。五、智障者。六、有事實足證較適宜由父母監護者。七、其他事實足證不適合中途學校之特殊教育，且有其他適當之處遇者。」另按兒童及少年福利法（92 年 5 月 28 日公布施行）第 2 條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿十八歲之人；所稱兒童，指未滿十二歲之人；所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。」（註：相關規定原見於兒童福利法第 2 條第 1 項：「本法所稱兒童，指未滿十二歲之人。」及少年福利法第 2 條：「本法所稱少年，係指十二歲以上未滿十八歲之人。」此二法均於 93 年 6 月 2 日廢止。）又按教育部補助直轄市、縣市籌設中途學校實施要點（88 年 4 月 3 日發布實施，90 年 9 月 8 日廢止）第 2 點規定：「中途學校泛指有別於一般正規學校而能提供具有銜接、中介作用之教育設施。概分為四類：（一）獨立式中途學校：包括一般學校中獨立設置之班級、分班、分部、分校、及單獨設置之學校。提供學生住宿、膳食、另類教育課程及輔導措施。……」及第 4 點規定：「直轄市、縣（市）參照左列基準，籌設各類型中途學校：（一）獨立式中途學校：1.每校以三至九班為規劃基準，每班學生至多二十名。2.設置教師：高中職、國中每班三名，國小每班二名。3.各校依學生數及班級數規模，並參酌相關標準，酌設社會工作師（員）、臨床心理師、住宿管理員、職員、警衛、工友、廚工等若干人。……」顯見中途學校之「收容對象」為未滿十八歲、從事性交易、約國小、國中至高中職之不幸個案，並須排除罹患愛滋病、懷孕、外國籍、來自大陸地區、智障、較適宜由父母監

護及不適合中途學校且有其他適當之處遇等情況；且「設置規模」以 3 至 9 班為基準，每班學生至多 20 名。以上合先敘明。

- (二)臺灣省政府教育廳前於 87 年 5 月 28 日召開「研商設置中途學校事宜會議」，決議以依「兒童及少年性交易防制條例」交付保護管束之不幸少女為收容對象籌設中途學校，且開辦初期規模不宜過大，對象以國中生為主，地區以宜蘭、花蓮、臺東、基隆為原則，復因主要為義務教育，為免有標籤化作用，原則以花蓮縣為主管機關。嗣精省後，依 88 年 2 月 6 日「籌設花蓮縣中途學校協調會議紀錄」，由內政部及教育部共同合作，促成花蓮縣中途學校籌設事宜，並交由縣府提出規劃報告等資料送教育部核定後據以辦理。
- (三)經查，縣府於 88 年 5 月 3 日提出「花蓮縣籌設中途學校規劃報告書」，統計該縣花蓮家扶中心家扶園收容學員 31 人，善牧中心中途之家少女園收容人數 22 人，二處收容之不幸少女即達 53 人，而擬定收容受性侵害之少女班級，由國一到高三，每年級 1 班，共 6 班，每班學生 12 名，共 72 人；及從事性交易之少女班級，由國一到高三，每年級 2 班，共 12 班，每班學生 12 名，共 144 人。共計擬收容學生 18 班、216 人。工程預算概估約 3 億餘元。案經教育部 88 年 11 月 18 日台（88）訓（三）字第 88142195 號函復以：「中途學校招收對象應以國中小階段之學生為主」，縣府遂於同年 12 月 31 日將「南平中學規劃報告書」之「收容學生人數」修正為受性侵害之少女班級，國小部高年級 1 班、國中部每年級 1 班，共 4 班；及從事性交易之少女班級，國中部每年級 2 班，共 6 班，每班仍為 12 人。共計擬收容學生 10 班、120 人。嗣經教育部以 90 年 5 月 30 日台（90）訓（三）字第 90077276 號函，同意補助硬體經費 2 億 4,000 萬元整及籌備處經費 1,245 萬 6,450 元整。「花蓮縣籌設南平中學規劃設計報告書」則於 90 年 6 月 1 日修正定稿，其招生對象為依據兒童及少年性交易防制條例規定，經法院裁定需安置及輔導教育之國中、國小學生；招生人數則修正為從事性交易之少女班級，國小部高年級 1 班及國中部每年級 3 班，共計 10 班、120 人；另如資源許可，又為配合政

府解決當前因無法安置而得不到妥善輔育之受性侵害少女，經教育部指導委員會之審查，可增收至 144 人。工程經費概算約 1 億 6,531 萬 8,000 元。另南平中學 97 年度招生計畫亦說明，該校 97 學年度預定招收國中部（七年級到九年級）共 4 班，每班安置學生 12 名，共 48 名；98 學年度增收 3 班、36 名學生；99 學年度達最高安置量，10 班、120 名學生。

(四)次查，南平中學於 97 年 10 月 23 日完工啟用後，98 年 2 月（97 學年第二學期）始有 3 名國三學生入學，該學期總計收容學生 6 名（國三 5 人、高一 1 人），迄 100 年 4 月 20 日止，5 個學期以來，在校學生最多僅達 27 人（包括國二至高三，5 個年級），與計畫安置學生數（120 人~144 人）相去甚遠。卻與縣府 88 年 5 月 3 日「花蓮縣籌設中途學校規劃報告書」所統計花蓮家扶中心家扶園及善牧中心中途之家少女園共計收容人數 53 人中僅 23 人係因從事性交易工作為警查獲依法送家扶中心輔導者，較為相近；另據內政部 99 年 1 月 28 日函復縣府略以：「來函請釋有關南平中學原設置計畫收受及輔導性侵害之學生乙節，於上開條例之立法意旨及實務執行上，殊有未妥，允宜審慎通盤考量。」均顯見縣府並未確實依上開法令規範及實際情況覈實評估南平中學之收容量。

(五)綜上，縣府未覈實評估南平中學之收容量，歷次規劃報告均逾越兒童及少年性交易防制條例等相關規定，不當擴充計畫收容對象，溢量設計校舍規模，致整體計畫效益不彰，核有未當。

二、縣府未落實計畫執行之控管，延宕計畫期程，影響招生進度，核有未當。

(一)經查，縣府於 90 年 8 月 20 日與許○○建築師事務所（下稱許建築師）簽訂「建築工程委託設計監造契約書」，委託許建築師辦理設計及監造；90 年 12 月 25 日再與宏欣營造股份有限公司（下稱宏欣營造）簽訂「建築工程工程合約」，工期為 365 日曆天，工程契約總價計 1 億 1,188 萬元，開工後每個月月底得申請估驗一次，由縣府核實給付該期內完成工程價值 95%。91 年 3 月 27 日南平中學建築工程開工，預定於 92 年 3 月底完工。

(二)次以本案工期 365 日曆天計算，每月平均工程進度至少應達 8.3 %，惟觀之宏欣營造自 91 年 3 月 27 日開工至 92 年 1 月 31 日止，共計 8 次申請估驗情形（詳如下表），每個月平均完成進度約僅 5.9%，其中除第 8 期估驗完成進度達 8.378%外，其餘各期進度均明顯遲緩；且累計完成進度僅 47.5079%，以 10 個月期間、約 5/6 工期而言，工程進度顯然落後甚多。惟縣府卻遲未督促承商趕工。迄 92 年 3 月 3 日許建築師函縣府教育局告知本案工程現場施工進度落後甚多（工期進度 76.4%，實際進度僅 42.7%），且現場施工人員不足，未見趕工情事等情；縣府教育局始於 92 年 3 月 13 日函請宏欣營造儘速提送合理趕工計畫並加派作業人員進場施工。

日期	工程估驗	付款金額	完成進度 (%)	累計進度 (%)
-	第 1 期	2,215,994	2.0819	2.0819
91 年 6 月 30 日	第 2 期	8,287,362	9.8822	11.9641
91 年 7 月 31 日	第 3 期	5,592,399	5.2617	15.1438
91 年 9 月 30 日	第 4 期	7,768,941	7.3095	22.4533
91 年 10 月 31 日	第 5 期	6,849,616	6.4445	28.8978
91 年 11 月 30 日	第 6 期	5,578,465	5.2485	34.1463
91 年 12 月 31 日	第 7 期	5,296,864	4.9836	39.1299
92 年 1 月 31 日	第 8 期	8,904,590	8.3780	47.5079

(三)再查，宏欣營造於 92 年 7 月 31 日辦理第 9 次估驗計價，與第 8 次估驗計價相距 6 個月，完成進度僅 8.9833%，累計進度為 56.4912 %，估驗款 1,005 萬 559 元，縣府則於同年 8 月 5 日付款 954 萬 8,031 元（扣除保留款 50 萬 2,528 元）。另由本案工程監工日報表可知承商自 92 年 7 月 6 日起已無人員進場施工（已停工），且施工進度已落後甚多，按工程合約第 11 條第 2 款規定：「……如到請款日期實際進度未達預定進度則甲方得停止支付該期估驗款……」，惟縣府竟無任何積極處理作為，草率同意估驗付款，

嗣後始以同年 8 月 27 日、9 月 8 日、10 月 3 日一再函催承商進場施工並全面趕工，因承商遲未進場施作，而於同年 10 月 15 日、28 日分別召開第 1 次及第 2 次工程就地結算終止契約會議，請建築師儘速完成就地結算清點，以辦理終止契約。縣府則另於 93 年 2 月 4 日函宏欣營造：「將依工程契約第 23 條規定辦理就地決算終止契約」，惟因承商履約爭議等問題，延至 93 年 5 月 14 日始決議終止建築工程契約。復因宏欣營造一再拒絕會同辦理就地結算現場清點，迄至 94 年 6 月 6 日始完成就地結算清點明細，不僅作業期間長達 1 年 7 個月，復因現場決算閒置 1 年多，致損壞遺失部分須求償追回金額 401 萬 7,721 元（註：此部分縣府認為係因建築師估驗不實所致）。

(四)另查，南平中學後續工程於 94 年 7 月 12 日完成工程預算書，並於 94 年 9 月 7 日起多次公開招標，經一再流標後，95 年 3 月 17 日縣府教育局及南平中學籌備處人員於南平中學工地現場查對重新發包工程預算書內容數量，發現部分宿舍輕隔間牆倒塌，嗣經臺灣省建築師公會鑑定結果，發現「室內 FRC 隔間牆施工過程有諸多錯誤及不實之處」，縣府遂以許建築師「未落實辦理設計及監造工作，初始不承認數量計算有誤，又延宕數量檢核及變更設計時程，於施工中未依法辦理勘驗及申報，亦未確實監督工程施工品質，甚而為圖領取第 4 期酬金，作不實估驗計價造成縣府溢付工程款項及監造費用，而隔間牆發生倒塌後，更是掩過飾非、推諉責任、企圖影響縣府聲譽及本工程後續推動」等情，於 95 年 10 月 3 日移請建築師懲戒委員會查處，並於 95 年 10 月 4 日終止委託設計及監造契約。迄 96 年 4 月 4 日南平中學後續建築工程統包案再公開招標上網公告、5 月 22 日決標、5 月 28 日開工，97 年 10 月 20 日始取得縣府府城建使字第 97C0524 號使用執照，同年 10 月 23 日完工啟用，98 年 2 月始有學生入學。全案共計延宕近 6 年，除嚴重影響招生進度外，亦額外增加南平中學籌備處之費用支出。

(五)綜上，縣府未落實計畫執行之控管，延宕計畫期程，影響招生進度，核有未當。

三、縣府延宕訴訟求償作業，喪失政府債權保全先機；復因簽辦作業未掌握時效性，喪失提起撤銷仲裁判斷或與當事人協議之機會，嚴重影響政府權益，核有怠失。

(一)經查，本案工程因承商宏欣營造及監造單位許建築師未誠信履約，肇致縣府增加不經濟支出及溢付估驗款等情，縣府提起終止契約損害賠償等事件之民事訴訟，於 96 年 10 月 30 日向監造單位求償，包括結構安全鑑定費、H 棟混凝土結構補強費、隔間牆安全鑑定、拆除清運、重砌及水電管線等費用、第 9 期工程估驗款及第 4 期設計監造費等，共計 1,395 萬 823 元。並於 96 年 10 月 31 日向承商求償，包括結構安全鑑定費、未依建築法勘驗及申報之罰款、H 棟混凝土強度不足扣款、罰款及結構補強費、鋼筋除鏽及結構補強費、隔間牆倒塌原因及安全性鑑定費、隔間牆拆除清運、重砌及重新配置水電管線等費用、溢領之第 9 期工程估驗款、逾期違約金、重新發包增加之成本費用、機電工程及設備工程重新採購增加之費用、派員巡守及僱用保全加強工地管理費用、窗戶品質改善費、機電工程就地結算清點損失、洗手台及屋頂未按圖說施作，拆除重建費用、重新請領建築執照相關費用、電氣、消防及自來水設備重新送審規費等，共計 6,343 萬 9,217 元。

(二)案經臺灣花蓮地方法院（下稱花蓮地院）97 年 5 月 1 日 96 年度建字第 3 號民事判決，被告（宏欣營造）應給付原告（縣府）6,343 萬 9,217 元，及自 96 年 11 月 23 日起至清償日止之利息；及原告以 2,114 萬 6,000 元供擔保後，得假執行。並於 97 年 6 月 12 日確定判決。縣府經查調被告所得及財產資料後，於 97 年 9 月向台灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）民事執行處聲請強制執行。惟因債務人（宏欣營造）除部分房地（已無執行實益）外已無其他財產，僅能取得 97 年 12 月 5 日嘉義地院發給之債權憑證。至於監造單位部分則因許建築師聲請仲裁，經花蓮地院 97 年 5 月 30 日 96 年度建字第 2 號民事裁定：「於中華民國仲裁協會 96 年仲聲忠字第 71 號仲裁事件終結前，停止訴訟程序。」嗣經 99 年 4 月 20 日仲裁結果，縣府反而應給付許建築師 47 萬 1,159 元，及自 96 年 7 月 24 日起至清償日止之利息。

(三)次查，縣府於 92 年 10 月 15 日召開「研商本案工程就地結算終止契約會議（第 1 次）」即提及「本案工程至 92 年 6 月 16 日止已屆合約工期，目前已逾期 120 天」，按工程合約第 21 條：「逾期罰款：乙方如不依照契約規定期限完工，應按逾期之日數，每天賠償甲方損失，按契約總價千分之一計算逾期罰款，該項罰款應由甲方在乙方未領之工程款或保證金先予扣除，如有不足，得向乙方追繳之，但其最高額之逾期罰款金額，不得超過合約總價 10% 為限。」故逾期罰款已超過合約總價 10%，即已高達 1,118 萬 8,000 元，尚不包含其他各項賠償費用；故縣府於 92 年 10 月 28 日「本案工程就地結算終止契約會議（第 2 次）」即決議：「請業務單位儘速就請求賠償提供擔保部分，簽請動支預借費用，俾利執行假扣押。」惟迄至 96 年 10 月底縣府提起終止契約損害賠償民事訴訟前，4 年之間，卻未見該府有何相關作為，致喪失政府債權保全先機。

(四)另查，縣府對於監造單位之求償，經中華民國仲裁協會仲裁結果，反而應給付許建築師 47 萬 1,159 元及相關利息；縣府教育處因認該仲裁判斷內容有失客觀公允，函請陳○○律師協助提供專業意見，陳○○律師事務所法律意見書亦認為：「仲裁判斷之見解，多所舛誤」。縣府教育處遂於 99 年 5 月 17 日再簽請裁示後續是否提起撤銷仲裁判斷之訴，或依仲裁判斷書主文辦理撥款（總計 55 萬餘元）。案經縣府教育處副處長葉昌盛 99 年 5 月 18 日簽以：「……建請向臺北地院提起撤銷仲裁判斷之訴，並委請律師處理。」及縣長傅崑其 99 年 5 月 30 日批示：「與當事人協議，金額可否再降一些，則本府不上訴。」惟因該簽文並未敘明「提起撤銷仲裁判斷之訴」之時效性，致簽文決行時間逾法定提訴期，而使仲裁判斷確定。縣府教育處遂於 99 年 7 月 21 日簽擬按仲裁判斷書撥付許建築師 55 萬 395 元整。

(五)綜上，縣府延宕訴訟求償作業，喪失政府債權保全先機；復因簽辦作業未掌握時效性，喪失提起撤銷仲裁判斷或與當事人協議之機會，嚴重影響政府權益，核有怠失。

四南平中學部分設備使用效益不彰，且電腦設備配置浮濫，教學空間

亦未能整合運用，顯有浪費資源之虞，亦有未當。

(一)南平中學原係以預計招收 120 名至 144 名學生之規模規劃，共計興建學生宿舍（128~144 床）、教職員宿舍（臥室單元 13 間）、學生餐廳、行政大樓、教學大樓（導師辦公室 3 間、小教室 2 間、中型教室 19 間、大教室 3 間及階梯教室 1 間）、活動中心等 6 棟大樓。惟據審計部 98 年 10 月（當時學生數 10 人）查核結果學生宿舍僅使用 10 床，教職員單身宿舍使用 5 間；復因教學設備採購作業未依預定招生期程逐年依實際需求覈實分批購置，致部分空間尚未使用卻已先行購置傢俱設備（如宿舍及導師室已安裝未使用之冷氣、床組、書桌組、洗衣機等傢俱設備），造成約 4 百餘萬元之設備呈現低效能使用或閒置情形。而南平中學迄 100 年 4 月 20 日止在校學生人數最多僅達 27 人，顯亦無法有效使用相關設備。

(二)據審計部查核，南平中學截至 98 年 10 月底止實際教職員 27 人（含技工及廚工），卻於行政辦公區域設置個人電腦共計 39 台（其中置於教職員個人使用桌上型電腦 31 台）；又僅安置學生人數 10 名，卻建置電腦教室及多媒體教室 2 間共計配置 28 台個人電腦（均為 98 年 1 月購置）。另據縣府資料顯示，南平中學迄 99 學年度第二學期（100 年 3 月 1 日至 100 年 7 月 31 日），在校學生人數計 27 人、教職員人數（含約聘僱人員）計 31 人，桌上型電腦共 77 部，除圖書館配置 12 台電腦外，多媒體教室及電腦教室分別配置 14 台電腦，共 28 台電腦，除其中 4 部為教師使用外，幾近每名學生配置 1 台電腦；另行政辦公區域總計配置 37 台電腦，每名教職員平均配置約 1.2 台電腦，校長個人除配置 2 台電腦外，尚有 1 台筆記型電腦，輔導處、教導處及總務處亦另有配置筆記型電腦，設備配置顯然浮濫。

(三)再查，南平中學校舍使用情形，據縣府資料顯示，教學大樓迄至 99 學年度第二學期除三樓 3 間一般教師及專任教師室外，餘均已使用；行政大樓及教職員宿舍大部分已在使用中。惟查，南平中學學生數最多僅達 27 人（目前為 26 人），其教學大樓除一樓及三樓各 3 間一般教室及 1 間階梯教室外，餘均為專科教室，包

括數學、護理、音樂、理化、英文、中餐、西餐、社會、美術、特殊資源、多媒體、電腦、美髮、美容、工藝、家政、自然等至少 17 間專科教室，其中不乏性質雷同者，且以一週 35 堂課而言，使用效能亦明顯不高。

(四)綜上，南平中學部分設備使用效益不彰，且電腦設備配置浮濫，教學空間亦未能整合運用，顯有浪費資源之虞，亦有未當。

綜上所述，花蓮縣政府辦理「花蓮縣立南平中學校舍興建計畫」未覈實評估收容量，不當擴充計畫收容對象，溢量設計校舍規模；且未落實計畫執行控管，延宕計畫期程，影響招生進度；又延宕訴訟求償作業，喪失政府債權保全先機；復因簽辦作業未掌握時效性，喪失提起撤銷仲裁判斷或與當事人協議機會，嚴重影響政府權益；另該校部分設備使用效益不彰，且電腦設備配置浮濫，教學空間亦未能整合運用，顯有浪費資源之虞，以上均核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、花蓮縣政府為積極改善南平中學使用效益，業於 100 年 12 月 12 日召開 101 年「花蓮縣政府及他縣市政府教育、社會局（處）委託安置輔導服務契約協調會」，除原主責區宜蘭縣、花蓮縣及臺東縣外，亦與臺北市、新北市、高雄市、新竹市簽定安置輔導服務契約，以協助安置個案順利就學、培育適性發展，並回歸學校、家庭或社區之同時，提升該校之使用效能。
- 二、花蓮縣政府為落實計畫執行控管，已建立線上「公務填報」系統列管，並由專責單位（行政暨研考處）負責案件管考作業，俾落實計畫執行控管；另為加強訴訟求償作業及時效性，於辦理訟訴案件之初，除指派專責單位負責外，並聘請開業律師協助辦理，俾利提昇訟訴求償作業時效。
- 三、花蓮縣政府為活化閒置教學設備使用，已建立「整合教學資源利用」線上填報系統，俾利該縣各公立學校教學設備資源供需媒合，提昇使用效益。

註：經 101 年 3 月 15 日監察院教育及文化、內政及
少數民族委員會第 4 屆第 33 次聯席會議決議：
結案存查

100、新北市中山國中處理教師性騷擾及性侵害案件，竟以協助該師退休等方式規避懲處責任，辦理師鐸獎資格審查未嚴謹，違失情節嚴重案

審查委員會：經 100 年 7 月 14 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 4 屆第 25 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府、新北市立中山國民中學

貳、案由：

新北市立中山國民中學於處理教師宋瑞賢涉嫌對女學生性騷擾及性侵害時，竟協助其以請假在家、侍親留職停薪、補行退休登記、函報其退休申請案等方式規避懲處責任，復竟任意變更性別平等教育委員會調查報告為不成立性侵害僅成立性騷擾，以規避解聘等行政懲處；又宋瑞賢開設補習班多年，中山國中竟未發覺查處，其辦理 98 年度遴選師鐸獎人選時，不僅未對宋瑞賢為是否有消極資格之調查，且以子女接受宋瑞賢補習之教師擔任遴選作業承辦人及遴選委員，新北市政府對於被推薦人之消極資格亦未作任何調查，竟頒發師鐸獎給宋瑞賢；且該校及新北市政府迄今均未依法對補習行為為任何懲處，違失情節嚴重，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，新北市 1 名曾獲師鐸獎之國中男教師，於民國（下同）99 年 10 月間涉嫌對該校未滿 15 歲女學生犯下妨害性自主罪；該教師

雖已遭解聘、撤銷師鐸獎資格並移送法辦，惟校方於調查完成前卻核准該教師退休，疑有包庇之嫌。究相關單位在性侵害與性騷擾之通報作業程序、案件處理方式及申請退休准否等事項上，有無違失乙案。

本院經向教育部、新北市政府（原臺北縣政府，下同）及新北市立中山國民中學（下稱：中山國中）調取相關資料，並於民國（下同）100年5月26日赴中山國中與新北市板橋區漢生東路等實地履勘及訪談相關人員，並於100年6月17日詢問教育部訓育委員會羅清水參事兼常務委員、人事處黃靜華專門委員、新北市政府教育局洪啟昌副局長、中山國中李月娥校長、莊惠群生教組長等相關主管及承辦人員，業已調查竣事，爰將違失事項臚陳如下：

一、中山國中處理教師宋瑞賢涉嫌對女學生性騷擾及性侵害時，未依法對宋瑞賢予以停聘並靜候調查，竟以請其請假在家、同意其侍親留職停薪、補行退休登記、函報其退休申請案等方式，協助其以退休規避懲處責任；在調查報告認定成立性侵害及性騷擾並建議給予解聘後，竟任意變更為不成立性侵害僅成立性騷擾，且決議不須送教師評審委員會審議，以規避解聘等行政懲處，嗣經新北市政府教育局請其重新審議後，該校始認定宋瑞賢成立性侵害並予以解聘，核有重大違失。

(一)刑法第227條第4項規定：「對於14歲以下未滿16歲之男女為猥褻之行為，處三年以下有期徒刑。」性侵害犯罪防治法第2條規定：「本法所稱性侵害犯罪，係指刑法第221條至229條及第233條之犯罪。」因此，對於14歲以下未滿16歲之男女為猥褻之行為，屬性侵害犯罪。

(二)關於學校對於教師涉性侵害行為之處理方式，依98年11月25日修正之教師法第14條第1項第9款規定，教師經學校性別平等教育委員會調查確認有性侵害行為屬實者，得予解聘、停聘或不續聘。依同條第4項規定，教師涉性侵害行為者，服務學校應於知悉之日起一個月內經教師評審委員會（下稱教評會）審議通過後予以停聘，並靜候調查；經調查屬實者，由服務學校報主管教育行政機關核准後，予以解聘。98年11月18日修正之教育人員任用條例第31條第1項第7款亦規定，已任用之教師行為不檢有

損師道經有關機關查證屬實，或涉及性侵害之行為經學校性別平等教育委員會調查屬實者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職。此外，教育部曾於 89 年 5 月至 98 年 2 月間多次發函要求學校：為避免涉嫌行為不檢、性侵害或性騷擾教師以退休或辭職規避懲處責任，學校於調查階段認定情節重大者，應速即依法召開教評會審議，以停聘之方式處理，並報經主管教育行政機關同意後停聘，不得藉故拖延。

(三)經查中山國中宋瑞賢自 98 學年度擔任女學生甲（下稱甲生）理化老師，一位家長於 99 年 9 月 18 日向甲生導師反映宋瑞賢上課時對學生有不當觸碰行為，導師安排三位女同學每日觀察及紀錄宋師與甲生互動情形，發現宋師涉有不當碰觸行為後，於 10 月 11 日向校長報告後，學校雖於 10 月 12 日進行校安通報及通報 113 保護專線，並召開性平會決議成立調查小組展開調查，惟卻未依上開教師法之規定及教育部之函釋，自知悉之日起一個月內經教評會審議通過後對涉案教師予以停聘，並靜候調查，竟請宋瑞賢請假在家，並同意其於 99 年 11 月 1 日至 100 年 1 月 31 日侍親留職停薪，且於 99 年 10 月 25 日補行宋瑞賢退休登記，復於 11 月 8 日函報其退修申請案，經新北市教育局於 99 年 12 月 1 日同意宋瑞賢於 100 年 2 月 1 日退休。嗣該局遲至 100 年 1 月 18 日始接獲中山國中電話告知本案，於 100 年 1 月 20 日撤銷宋瑞賢之退休案。新北市教育局亦認為該校報送宋瑞賢申請退休案顯有疏失，核予該校校長記過 1 次之處分。因此，該校違法協助涉案教師以退休規避懲處責任，核有重大違失。

(四)按性別平等教育法（下稱性教法）第 31 條第 2 項、第 35 條第 1 項規定，性平會調查完成後，應將調查報告及處理建議，以書面向學校或主管機關提出報告，學校及主管機關對於事件之事實認定，應依據性平會之調查報告。經查中山國中性平會調查小組於 99 年 12 月 9 日完成調查報告，事實認定宋瑞賢趁教育之機會對甲生及其班上多名女學生撫摸身體、頸、背、手臂等性騷擾行為，且對甲生有親吻頭髮、頸部及撫摸大腿等身體隱私部位之猥褻行為，調查結果為：「1、宋師性騷擾成立。2、準強制猥褻之性侵

害行為成立」。另指出宋瑞賢顯然以此作為交換被害人獲取課後個別指導之學習機會，惡性重大，損及女學生人格尊嚴及受教權益，建議予以解聘。惟查該校於 99 年 12 月 20 日召開第 4 次性平會時，竟決議僅同意上開調查報告關於性騷擾成立部分，不同意準強制猥褻之性侵害行為之調查結果，並決議將宋瑞賢移送教師成績考核委員會（下稱考核會），不需移送教評會。該校將相關資料函送新北市政府教育局後，教育局以 100 年 1 月 3 日函復該校稱：調查報告作成之「性騷擾」及「準強制猥褻之性侵害行為」事實認定具有終審效力，除調查程序有重大瑕疵或有足以影響原調查認定之新事實、新證據情形外，該校性平會不得任意變更調查報告之事實認定，該校應重新召開性平會審議並依調查報告作成決議等語。該校始於 100 年 1 月 11 日召開第 8 次性平會為下列決議：1.行為人「準強制猥褻之性侵害成立」，並送請教評會、考核會依規定懲處，復於 100 年 1 月 12 日召開第 9 次性平會，決議行為人依教師法第 14 條及教育人員任用條例第 31 條規定建議予以解聘，並移送該校教評會辦理懲處事宜。該校教評會於 100 年 1 月 18 日作成予以解聘之決議，教育局於 100 年 2 月 23 日核定同意解聘案，於 100 年 2 月 26 日解聘生效。是故，該校將調查報告所認定之性侵害行為違法變更為性騷擾行為，以協助宋瑞賢規避解聘等行政懲處，違失行為明確。

(五)綜上所述，中山國中教師宋瑞賢涉嫌對多位女學生性騷擾及一位女同學性侵害，該校處理本事件時，不僅未依教師法規定及教育部函釋對宋瑞賢予以停聘並靜候調查，竟以請其請假在家、同意侍親留職停薪、補行宋師退休登記、函報退休申請案等方式，協助其以退休規避懲處責任，而且該校在調查報告認定成立性侵害及性騷擾，並建議給予解聘後，竟任意將事實認定變更為僅成立性騷擾，且決議不須送教評會審議，以規避解聘等行政懲處，嗣經新北市教育局請其重新審議後，該校始認定宋瑞賢成立性侵害並予以解聘，核有重大違失。

二宋瑞賢開設補習班多年，補習學生包括中山國中學生及數名教師子女，中山國中竟未發覺查處，其辦理 98 年度遴選師鐸獎人選時，明

知在校外補習之教師不具被推薦人資格，不僅未對參加遴選之宋瑞賢為是否有消極資格之調查，而且以子女接受宋瑞賢補習之教師擔任遴選作業承辦人及遴選委員，知情教師均隱瞞不報，並在遴選會議及校務會議中通過宋瑞賢為被推薦人，新北市政府對於被推薦人之消極資格亦未作任何調查，竟頒發師鐸獎給宋瑞賢，重創師鐸獎之形象，均有重大違失；宋瑞賢補習之事實已在中山國中 99 年 12 月 9 日完成之調查報告記載明確，並經新北市政府於 100 年 2 月間調查屬實，惟中山國中校長卻稱其不知有補習情事，且該校及新北市政府迄今均未依法對補習行為為任何懲處，違失情節嚴重。

(一)按教育人員任用條例第 34 條規定：「專任教育人員，除法令另有規定外，不得在外兼課或兼職。」「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第 6 條第 4 項第 7 款規定，在外補習者，記過。再者，依「臺北縣縣立高中職公私立國民中小學及幼稚園師鐸獎遴選要點」第 3 條第 1 項第 4 款規定，被推薦之人員應符合「未於校內外從事不當補習」之條件。因此，教師不得在外補習，如有違反應予記過處分，且不得為師鐸獎被推薦人。

(二)查本院於 100 年 2 月 17 日訪談 A 同學（姓名年籍資料詳卷）表示：宋老師補習班開蠻久的等語。訪談 C 同學（姓名年籍資料詳卷，下同）表示：我國二時去宋師那裏補習，學校老師馬○○老師、資訊王○○老師的小孩、教學組柯○○老師的小孩也在那裏補習，這 3 位老師應該都知道宋老師有在外補習等語。馬○○及王○○夫婦於本院訪談時均坦承其小孩曾在宋瑞賢所開設補習班上課之事實。柯○○雖於訪談時否認其小孩有在宋瑞賢所開設補習班上課，惟柯○○小孩確曾在宋瑞賢所開設補習班上課之事實，業據 C 同學及馬○○於本院訪談時證述明確，柯○○所辯不足採信。顯示宋瑞賢在外補習多年，學生及柯○○、王○○及馬○○教師之子女均參與補習。

(三)次查中山國中於 98 年度遴選師鐸獎人選時，詢據該校校長表示：當時遴選委員們都知道被推薦人有其消極條件及積極條件，不得在外補習為其中之一項，我確定有跟他們講等語。惟查該校不僅未調查參與遴選人有無消極資格，而且以柯○○教師（時任教學

組長)為遴選作業承辦人及遴選委員，卻未將此事實於 98 年 1 月 5 日遴選委員會上提出討論，嗣該校於 98 年 1 月 16 日召開之校務會議提案宋師推薦參加該縣師鐸獎案，包括柯○○、王○○及馬○○在內之全體教師均應參與表決，卻無人將此補習事實提出討論或告知學校主管人員，中山國中推薦宋瑞賢參與師鐸獎遴選，即有重大違失。

(四)新北市政府於 98 年 3 月 26 日至 5 月 8 日期間依據該縣師鐸獎遴選要點，由駐區督學及教育視導組成訪查小組實地訪查進行複審。該府坦承其因信任及尊重學校之推薦人選，並未調查被推薦人是否有從事校外補習等消極資格，亦未要求被推薦人提出不具消極資格之切結書，故不知宋瑞賢在校外補習等語。該府對於被推薦人是否具有消極資格之重要事實竟以信任學校為由未為任何查證，草率頒發師鐸獎給不具資格之宋瑞賢，重創師鐸獎之形象，違失情節嚴重。

(五)中山國中校長於約詢時雖稱：本人忙於校務，並不知宋老師有無在外補習云云，惟本案事發後，該校性平會調查小組已將訪談學生證稱宋瑞賢確有開設補習班多年之事實記載於 99 年 12 月 9 日完成之調查報告中，校長身為性平會召集人，對調查報告之記載不能諉為不知。新北市政府教育局遲於 100 年 2 月 25 日至該校進行實地訪查與問卷施測 101 名學生，查訪結果指出：有參加過宋瑞補習班計 2 人，該府並分別於 100 年 2 月 22、25 日及 4 月 25 日前往疑為宋瑞賢補習班址稽查，稽查結果均大門緊閉，無人應答，其中一處查有明顯「冠鈞家教班」廣告招牌，並提供具體佐證照片過院，另一處雖無廣告招牌，訪談鄰居稱確實有學生進出，事證明確。然新北市政府僅以公文令其停止辦理，卻未見積極詳查與後續追蹤。按專職教師在外兼職補習行為應予記過處分，宋瑞賢補習事實事證明確，中山國中及新北市政府卻迄今未對其校外補習行為為任何懲處，均核有違失。

(六)綜上所述，宋瑞賢開設補習班多年，補習學生包括中山國中學生及數名教師子女，中山國中竟未發覺查處，其辦理 98 年度遴薦師鐸獎人選時，明知在校外補習之教師不具被推薦人資格，不僅未

對參加遴選之宋瑞賢為是否有消極資格之調查，而且以子女接受宋瑞賢補習之教師擔任遴選作業承辦人及遴選委員，知情教師均隱瞞不報，故在遴選會議及校務會議中通過宋瑞賢為被推薦人，新北市政府對於被推薦人之消極資格亦未作任何查證，竟頒發師鐸獎給宋瑞賢，重創師鐸獎之形象，均有重大違失；宋瑞賢補習事實在中山國中 99 年 12 月 9 日完成之調查報告記載明確，並經新北市政府於 100 年 2 月間調查屬實，惟中山國中校長卻稱其不知有補習情事，且該校及新北市政府迄今均未依法對補習行為為任何懲處，違失情節嚴重。

據上論結，性別平等教育法明載，在為促進性別地位之實質平等，消除性別歧視，維護人格尊嚴，厚植並建立性別平等之教育資源與環境。基此，提供性別平等之學習環境，維護校園善意與安全空間，妥善處理校園性騷擾或性侵害事件是學校責無旁貸的責任。然新北市立中山國民中學於處理教師宋瑞賢涉嫌對女學生性騷擾及性侵害時，未依法對宋瑞賢予以停聘並靜候調查，竟協助其以請假在家、侍親留職停薪、補行退休登記、函報其退休申請案等方式規避懲處責任，復竟任意變更性別平等教育委員會調查報告為不成立性侵害僅成立性騷擾，且決議不須送教師評審委員會審議，以規避解聘等行政懲處，核有重大違失；又宋瑞賢開設補習班多年，中山國中竟未發覺查處，其辦理 98 年度遴選師鐸獎人選時，明知在校外補習之教師不具被推薦人資格，不僅未對宋瑞賢為是否有消極資格之調查，且以子女接受宋瑞賢補習之教師擔任遴選作業承辦人及遴選委員，知情教師均隱瞞不報，新北市政府對於被推薦人之消極資格亦未作任何調查，竟頒發師鐸獎給宋瑞賢，重創師鐸獎之形象；且宋瑞賢補習情事調查屬實，惟中山國中校長卻稱其不知有補習情事，該校及新北市政府迄今均未依法對補習行為為任何懲處，違失情節嚴重，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一、新北市政府教育局針對新北市立中山國中於處理本案宋師退休案件

報送經過確有不當，已於 100 年 3 月 7 日核予該校校長記過 1 次。另為強化所屬學校人員之性別平等相關知能，辦理性別平等研習課程及活動，以避免類此事件再度發生。

二、該局對該校 98 年度師鐸獎承辦同仁教務處代理主任及教務處組長，未對推薦人選之消極要件主動積極查核，核有監督不周之失，100 年 9 月 29 日各予申誡 1 次。並於 101 年 1 月 18 日修正「新北市公私立高級中等以下學校及幼兒園與幼稚園特殊優良教師遴選要點」，已增加切結書及推薦人之核章及責任，以維優良教師遴選之專業性及形象。

三、中山國中針對宋師在外開設補習班，未能發覺及查處，並推薦該師遴選師鐸獎之違失，100 年 8 月 5 日核予宋師記過 1 次處分。又柯、馬、王 3 師事前已知宋師在外補習，知情不報部分，各予申誡 1 次。

註：經 102 年 11 月 14 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 4 屆第 65 次聯席會議決議：結案存查

101、教育部遲未律定霸凌定義，高中以下學校未設置專任輔導教師，地方政府未為「友善校園總體營造計畫」協力地位等情，均有缺失案

審查委員會：經 100 年 7 月 14 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 36 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，雖自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，防範校園霸凌問題顯欠積極；又高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，各級政府有建立友善校園之責，該部卻未將各地方政府納為「友善校園總體營造計畫」協力地位，雖有統合視導之督管機制，卻未見具體成效等情，致校園屢生霸凌事件，均核有缺失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

校園霸凌（School bullying）指個人在生理、心理和言語遭受惡意的攻擊，且因加害者與受害者之間的權力或體型等因素不對等，造成受害者不敢或無法反抗。霸凌的種類包含肢體霸凌、關係霸凌、言語霸凌、網路霸凌和性霸凌。而總統夫人周美青女士也曾於部落格中呼籲全民應重視校園霸凌問題，此議題亦引發各界熱烈討論。

校園霸凌事件層出不窮，中小學生偏差行為日趨多元化且頻仍，

諸如：干擾教學、破壞公物、欺負同儕等，顯示校園管理教化問題惡化；教育主管機關對於學生管教事務上有無積極因應作為，本院認有深入瞭解之必要，為釐清全案事實，除向教育部調取相關資料，並於民國（下同）100年3月18日諮詢國立臺北教育大學語文與創作系廖教授玉蕙、兒童福利聯盟文教基金會王執行長育敏、羅吉斯心理諮商所高諮商心理師育仁、國立中正大學犯罪防治系鄭教授瑞隆、國立臺北大學社會工作系魏教授希聖、國立嘉義大學家庭教育與諮商研究所吳教授芝儀、國立彰化師範大學輔導與諮商學系高教授淑貞。另於100年5月13日約詢教育部吳清基部長、學生軍訓處王福林處長、國教司黃子騰司長、中教司張明文司長、社教司柯正峯司長、訓育委員會羅清水督學兼常務委員及中部辦公室許志銘副主任等主管及承辦人員，業經調查竣事，茲將違失事項臚列如后：

一、教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，自始無法掌握校園霸凌案件數據及發生情形，肇致是類案件層出不窮，殊有未當。

(一)教育部95年4月28日教育部台軍字第0950057598C號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」第1點：「目的為改善校園治安，以達成營造友善校園之目的，有效防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園」。96年6月22日以台訓（一）字第0960093909號函修正發布「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」，其第10點「輔導與管教學生之目的 教師輔導與管教學生之目的，包括：……（三）維護校園安全，避免學生受到霸凌及其他危害。……」。97年4月29日教育部台軍（二）字第0970060643C號令頒「教育部補助推動反霸凌安全學校要點」。上開實施計畫、注意事項與要點均已使用「霸凌」一詞，然皆未對「霸凌」予以定義。

(二)本院調查時，教育部說明資料表示：98年以前並未律定霸凌定義，但校園安全通報類別包含暴力事件與偏差行為等八大類，其中暴力鬥毆及肢體衝突等疑似霸凌事件即涵蓋其中，該部於99年3月始邀集內政部警政署、法務部、學者專家、民間團體、學校學務主管及教師會代表召開「學生霸凌行為定義、態樣、評估

標準及相關作為」研商會議，而 99 年 12 月 19 日前通報未有霸凌事件類別，僅有暴力偏差行為，因此僅彙整統計自 99 年 12 月 19 日至 100 年 3 月 10 日 14 時止校園霸凌案件係 217 件。該部自始未能掌握校園霸凌案件數及發生情形。

(三)教育部自 95 年「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」起即使用「霸凌」詞語概念，96 年「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第 4 點所列定義亦未納入，97 年 4 月 29 日令頒之「教育部補助推動反霸凌安全學校要點」，亦未定義霸凌，即至 99 年該部始邀請相關機關、團體及代表召開研商會議，並於 99 年 12 月 19 日後始有霸凌事件類別，顯見該部對「霸凌」未積極重視，遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，該部顯有缺失。

二、教育部雖自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，訂定跨機關聯繫機制及權責分工，防範校園霸凌問題顯欠積極，核有疏漏。

(一)據教育部 95 年 4 月 28 日教育部台軍字第 0950057598C 號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」之執行策略，針對二級預防（發現處置）明確揭示應成立中央跨部會、地方跨局處維護校園安全聯繫會報，研提防制策略等語，且據該部查復表示：校園霸凌事件，國內外從古至今均有，校園霸凌不僅是教育問題，更是社會問題。唯有全體教育人員（包括中央、地方及學校）、社會各界（尤其是家長）共同關心、面對及預防、處理，校園霸凌問題較易獲得防範與解決。

(二)查該部自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月 27 日始召開「中央跨部會防制校園霸凌會報」第 1 次跨機關聯繫會議，核有疏漏。

(三)次查有關各地方政府資源整合，教育部查復稱：鼓勵各地方政府與相關社政、衛生、司法、警政（如少輔會）等體系進行資源連結，發揮跨專業資源整合的整體力量，協助校園處理適應困難與偏差行為學生，並鼓勵地方政府結合民間團體資源（如醫療機構、張老師等專業助人團體），提供學生多元輔導管道，建構輔導資

源網路等語，然未見相關聯繫機制供各地方政府依循，該部無督管機制以掌握各地方政府資源運用狀況、聯繫是否困難及是否足夠，以確實落實結合資源整合與運用，發揮功能以解決校園霸凌問題。

(四)綜上，教育部自 95 年 4 月 28 日教育部台軍字第 0950057598C 號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」第 1 點：「目的為改善校園治安，以達成營造友善校園之目的，有效防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園」，教育部雖已注意防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園問題，且前開計畫之執行策略，針對二級預防亦明確指出應成立中央跨部會、地方跨局處維護校園安全聯繫會報，研提防制策略等語，認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，核有疏漏，該部允應主動訂定跨機關聯繫機制及權責分工，並督管各級學校善以結合運用，以防範校園霸凌問題。

三、高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，致校園屢生霸凌事件，教育部顯有缺失。

(一)遴選專任輔導教師之相關法規：

1. 國民教育法第 10 條第 4 項：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。另按國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 3 條第 1 項第 5 款規定，國民小學輔導教師：24 班以下者，置輔導教師 1 人，25 班以上者，每 24 班增置 1 人；同準則第 4 條第 1 項第 5 款規定，國民中學輔導教師：15 班以下者，置輔導教師 1 人，16 班以上者，每 15 班增置 1 人。
2. 高級中學法第 15 條第 2 項：「輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中聘兼一人為主任輔導教師」。
3. 職業學校法 10-6 條第 2 項：「輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中

聘兼一人為主任輔導教師」。

(二)全國高級中等以下學校輔導人力配置情形：

目前我國高級中等以下學校人力配置情形如下表 1。

表 1 高級中等以下學校輔導人力配置情形

縣市	學校數		設置專任輔導教師之學校數		設置專任輔導教師		輔導教師是否符合法定編制	
			有	無	具輔導知能	無輔導知能	是	否
臺北市	國小	141	101	40	101	6	133	8
	國中	62	51	11	51	5	53	9
	高中職	66	66	0	66	11	64	2
高雄市	國小	241	0	241	0	0	238	3
	國中	82	7	75	7	0	49	33
	高中職	50	49	1	63	0	48	2
新北市	國小	196	47	149	3	46	196	0
	國中	61	19	42	1	19	53	8
	高中職	62	59	3	77	4	58	4
桃園縣	國小	187	1	186	1	0	185	2
	國中	57	17	40	15	3	57	0
	高中職	28	25	3	32	1	27	1
新竹市	國小	29	0	0	0	0	29	0
	國中	12	7	0	7	0	12	0
	高中職	12	11	1	13	0	12	0
新竹縣	國小	82	11	71	8	3	82	0
	國中	29	19	10	16	5	25	4
	高中職	8	8	0	10	0	8	0
苗栗縣	國小	121	0	121	0	0	121	0
	國中	30	8	22	8	0	30	0
	高中職	16	15	1	21	0	16	0
臺中市	國小	234	1	233	1	0	234	0
	國中	72	33	39	30	4	41	31
	高中職	46	46	0	60	0	45	1
南投縣	國小	147	0	147	0	0	147	0
	國中	32	0	32	0	0	32	0
	高中職	14	14	0	14	0	14	0
彰化縣	國小	174	1	173	0	0	172	2
	國中	39	14	25	13	1	31	8
	高中職	21	21	0	26	0	20	1
雲林縣	國小	164	0	164	0	0	164	0
	國中	29	0	29	0	0	14	15

縣市	學校數		設置專任輔導教師之學校數		設置專任輔導教師		輔導教師是否符合法定編制	
			有	無	具輔導知能	無輔導知能	是	否
	高中職	17	17	0	27	0	17	0
嘉義市	國小	19	0	19	0	0	19	0
	國中	8	1	7	1	0	7	1
	高中職	14	14	0	20	0	14	0
嘉義縣	國小	127	0	127	0	0	127	0
	國中	23	0	23	0	0	20	3
	高中職	8	8	0	11	0	8	0
臺南市	國小	210	1	209	1	0	210	0
	國中	58	17	41	16	1	58	0
	高中職	53	48	5	55	1	52	1
屏東縣	國小	168	0	168	0	0	168	0
	國中	35	3	32	0	3	19	16
	高中職	20	17	3	21	3	17	3
宜蘭縣	國小	75	0	75	0	0	72	3
	國中	26	5	21	5	0	13	13
	高中職	10	10	0	13	0	10	0
基隆市	國小	42	0	42	0	0	42	0
	國中	16	4	12	4	0	16	0
	高中職	8	8	0	13	0	8	0
花蓮縣	國小	103	18	85	14	7	102	1
	國中	25	11	14	11	1	23	2
	高中職	12	12	0	12	0	11	1
臺東縣	國小	90	0	90	0	0	90	0
	國中	22	3	19	3	0	21	1
	高中職	8	7	1	7	1	7	1
連江縣	國小	8	0	8	0	0	8	0
	國中	5	0	5	0	0	5	0
	高中職	1	1	0	1	0	1	0
澎湖縣	國小	41	0	41	0	0	40	1
	國中	14	2	12	2	0	2	12
	高中職	2	2	0	3	0	2	0
金門縣	國小	19	0	19	0	0	18	1
	國中	5	0	5	0	0	2	3
	高中職	2	2	0	3	0	2	0

資料來源：教育部查復資料彙整製表

(三)教育部於回復本院資料時答稱：輔導功能不足，為學校霸凌事件發生重要原因之一。然從表 1 顯示，全國高級中等以下學校，尚存有輔導教師未符合法定編制縣市計有：臺北市、高雄市、新北

市、桃園縣、新竹縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣及金門縣等 17 縣市。其中高雄市之國小皆未設專任輔導教師，國中亦只有 7 所設專任輔導教師，新北市國小有 149 未設專任輔導教師，桃園縣、臺中市、彰化縣、臺南市只有一所國小設專任輔導教師。新竹市、苗栗縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、基隆市、臺東縣、澎湖縣之國小皆未設專任輔導教師，至於南投縣、雲林縣、嘉義縣、連江縣、金門縣國中小皆未設專任輔導教師。

(四)其中有關屏東縣政府、宜蘭縣政府及澎湖縣政府之國中輔導教師編制符合法定編制之校數比率低之原因，教育部表示：一為校內符合輔導專業背景之教師數低於應編制輔導教師數，又學校受限於教師員額總量管制，無缺額新聘具輔導專業背景之教師任教；一為學校多為偏鄉小校，教師兼任輔導教師後所減授課節數，無法由校內其他教師超鐘點授課，亦無法聘任代理代課教師，爰無法遴選兼任輔導教師。……大部分縣市政府囿於地方財政或教師員額總量管制，多數國民小學未能編制專任輔導教師，僅能遴選具輔導專業背景之教師兼任輔導教師。

(五)綜上，國民教育法、高級中學法及職業學校法對設置專任輔導教師均有規定，其中國民教育法第 10 條第 4 項：「……。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。然上開 17 縣市所屬學校，輔導教師尚存有未符法定編制情形外，南投縣、雲林縣、嘉義縣、連江縣、金門縣國中小皆未設專任輔導教師，臺北市、高雄市、新北市、桃園縣、臺中市、彰化縣、臺南市、屏東縣、花蓮縣及臺東縣，亦均尚有高中職輔導教師未符合法定編制，顯見國民教育法、高級中學法及職業學校法規定，輔導教師以專任為原則之精神及規定未予落實，其中教育部雖解釋屏東縣政府、宜蘭縣政府及澎湖縣政府之國中輔導教師編制符合法定編制之校數比率低之原因，乃是學校受限於教師員額總量管制，無缺額新聘具輔導專業背景之教師任教或為學校多為偏鄉小校，教師兼任輔導教師後所減授課節數，無法由校內其他教師超鐘點授課，亦無法聘任代理代課教師，爰無法遴選兼任輔導教師，此顯見教育部長期以來督導各

縣市及學校對教師員額計算控管績效不彰外，亦未重視偏鄉小校之輔導工作而給予特別協助，導致學校霸凌事件層出不窮，教育部顯有缺失。

四、各級政府有建立友善校園之責，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，該部雖有統合視導之督管機制，卻未見具體的成效，核有疏漏。

(一)教育基本法第 8 條第 2 項：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，……。」亦即各級政府為保障學生受教權，自應協力建立友善校園，以期學生之受教權獲得實質保障。

(二)教育部於 93 年 12 月 23 日函頒、100 年 3 月 18 日修正「友善校園總體營造計畫」內容涉及生命教育、性別平等教育、推動學生輔導體制、推動校院輔導管教、人權法治教育、品德教育等範疇。相關具體內容略以：

1. 計畫目標：

- (1)體現生命價值的安全校園。
- (2)建立多元開放的平等校園。
- (3)建構和諧關懷的溫馨校園。
- (4)營造尊重人權的法治校園。

2. 整體策略及執行項目：

- (1)體現生命價值的安全校園：推動生命教育、落實執行校園建築安全與健康環境檢查工作、推動永續校園計畫、定期演練危機處理小組與輔導網絡運作、生命教育學習網維運及學習資源推動分享、教師在職教育納入生命教育、人權教育、性別平等教育等主題。
- (2)建立多元開放的平等校園：推動性別平等教育、強化弱勢跨國婚姻子女輔導與選替性教育、推行學校一人一運動，一校一團隊、推動高中職多元入學方案、開放學校運動場地設施、辦理社區教育種子教師培訓、高中職以下各級學校辦理家庭教育活動、辦理高中以下學校家庭教育種子教師培訓、營造

大專校院國際化雙語校園環境。

(3)建構和諧關懷的溫馨校園：推動學生輔導體制、推動各種弱勢族群學生教育輔導措施、鼓勵社區志工、退休教師、專業人才參與輔助弱勢學生、推動大專校院社團推展服務學習、強化中輟學生輔導與選替性教育措施、獎勵學校規劃人際安全創意空間、加強學校實施認輔制度及輔導網絡運作、鼓勵學校教師交互支援教學及教育活動、推動高中職社區化、各級學校提供重大違規事件或特殊行為學生家長家庭教育課程。

(4)營造尊重人權的法治校園：推動人權教育、定期調查弱勢族群學生、推動校園正向管教、扶助高中職以上弱勢學生就學、輔助國中小弱勢學生學習、加強品德教育、強化公民意識、加強法治教育。

3.該部為落實友善校園總體營造計畫，規劃開學第一週為「友善校園週」，辦理相關宣教活動。

(三)本院檢視「友善校園總體營造計畫」後，教育部僅將各縣市列為「配合該計畫內涵核定補助縣市執行該計畫」之被動地位外，各地方政府並未納於協力地位，致使國民中小階段教育，教育部唯恐難以著力之虞，而該計畫中，對於霸凌防制，獨於計畫緣起論及要「有效杜絕校園霸凌」外，至於執行項目及執行方法均未論及霸凌之防制與處理，亦未見有執行單位，教育部於100年3月18日修正該計畫後，亦尚未意識霸凌之防制與處理之重要性，該部該項計畫顯有疏失。

(四)次查該部95年至98年統合視導地方友善校園「學生事務與輔導」建議事項，提及人權法治及品德教育部分，學校多流於例行性檢核之缺失3次，歷年督管均有未依規定編制專業輔導人力編制及參與學生事務與輔導專業知能在職教育等缺失等，顯示該計畫雖歷年均辦理統合視導督管，卻未見具體改善。

(五)學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，基此，各級政府及學校皆應負有建立友善校園及防制霸凌之責，教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，然未將各地方

政府納為協力地位，且該計畫未對霸凌事件提出對策，統合視導機制未能發揮督管功能，核有疏漏，允宜檢討改進，以保障學生受教權利。

據上論結，校園霸凌（School bullying）指個人在生理、心理和言語遭受惡意的攻擊，且因加害者與受害者之間的權力或體型等因素不對等，造成受害者不敢或無法反抗，美國醫學會研究指出：「雖然大部分霸凌事件發生於校園，但霸凌不僅是學校問題，公共衛生與相關專業人士在霸凌防制上亦扮演重要角色」，因此校園霸凌不僅是教育問題，且是公共衛生及社會議題，不應漠視，校園霸凌的發生，將影響學生身心健康甚至對於日後人格發展產生負面影響，成為嚴重的社會問題，需政府、學校、家庭及社會各界積極作為，營造友善的校園環境。然教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，自始無法掌握校園霸凌案件數據及發生情形雖自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，防範校園霸凌問題顯欠積極，且高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，致校園屢生霸凌事件，該部顯有缺失，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，雖有統合視導之督管機制，卻未見具體的成效，均核有疏漏。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、教育部已推動「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」，即將防制校園霸凌等為重點工作並建立中央層級、縣市層級、分區層級、學校層級等四個層級之校園安全運作平台，並要求縣市及學校確實實施三級預防措施。
- 二、為強化校園周邊安全維護與學生生活輔導，各級學校將定期編組相關人員於校園周邊學生容易聚集之場所以及配合警察機關於深夜（春風專案）實施聯合巡查，對相關違規學生有效實施輔導，學生

違規事件（如上下課時間逗留網咖或電動玩具店、深夜未歸者），直轄市暨各縣（市）校外會均函送相關教育行政機關及學校列管追蹤輔導。

三、教育部依據國民教育法第 10 條修正條文，訂定「國民小學國民中學及直轄市縣（市）政府置專任專業輔導人員辦法」，並於 100 年 6 月 7 日發布實施。

四、教育部為瞭解全國中小學之教師員額概況，於 100 年建置全國中小學教師員額系統，並於 7 月份上線作業，100 學年度將可初步掌握全國中小學之教師員額概況。

註：經 102 年 11 月 14 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 65 次會議決議：結案存查

102、行政院農委會林務局輕忽阿里山森林鐵路沿線林木可能造成之危害，對臨時監查未盡周延，肇致小火車發生斷木砸中車廂翻覆案

審查委員會：經 100 年 7 月 19 日監察院財政及經濟、交通及採購委員會第 4 屆第 34 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會林務局

貳、案由：

行政院農業委員會林務局輕忽阿里山森林鐵路沿線環境特殊、林木繁盛，疏未訂定鐵道周遭林木之檢查、監測及伐剪機制，未能確保營運安全，致生 5 人死亡及 113 人輕重傷之重大事故，實有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

林務局輕忽阿里山森林鐵路沿線環境特殊、林木繁盛，未依鐵路法相關法令排除妨礙鐵路行車安全之危險林木，並訂定鐵道周遭林木之檢查、監測及伐剪機制，未能確保營運安全，致生重大傷亡事故，實有疏失

一、查森林鐵路係日治時期為開發森林而鋪設之產業鐵道，亦為早期山地居民上、下山及運輸生活物資之主要工具，故依其興建目的而定位為專用鐵路，鐵路及沿線車站均由林務局營運管理，其森林鐵路周遭林木亦由該局負責管理。然國家森林遊樂區之經營，必須兼顧生態保育、教育、歷史、自然演化及景觀等之保存，

故林木管理以自然保留為原則；惟軌道運輸之基本原則，即確保營運安全，依「鐵路法」第 61 條第 2 項規定：「鐵路沿線兩側樹木及高莖種植物，妨礙鐵路行車安全或供電線路者，鐵路機構得通知所有人或占有人後，砍伐或修剪之。」又「鐵路修建養護規則」第 6 條第 1 項及第 2 項規定：「鐵路機構應依規定經常檢查路線，如發現異狀，應即時修復或適時施以防止事變之措施。」及「鐵路機構應建立養護檢查及稽核之單位與制度，以維護路線運轉及確保行車安全。」是故，鐵路營運管理單位自應落實路線檢查，加強行車事故預防與安全改善，提供旅客必要之行車安全保障。

二次查 100 年 4 月 27 日 12 時 15 分聯掛 8 節車廂（另有 2 節機車，共 10 節）之森林鐵路 111 車次列車，由神木站（K69+900）駛往阿里山站，於離站後 2 分鐘（12 時 17 分）行經森林鐵路 K70+250 公里處時，路旁重約 8 公噸之森氏櫟樹支幹因遭蟲蝕腐朽突然斷裂，並擊中列車第 7 節車廂，致第 7、8 節車廂向右側傾倒、第 6 節車廂翻至右側橋下及第 5 節車廂橫臥斜坡，造成 5 人死亡、113 人輕重傷之重大事故。事故發生後，嘉義林管處阿里山工作站於 12 時 25 分自阿里山車庫派出 2 輛台車載運救援人員及設施，於 12 時 30 分抵達事故現場；第一趟救援列車復於 12 時 35 分抵達現場，事故列車前端未受損之 4 節車廂為第二趟救援列車，於現場 13 時 25 分開車載運傷患，第三趟救援列車則於 13 時 50 分到達現場，協助載運最後之傷患；14 時 30 分現場救援工作結束，16 時已將所有傷患送下山，16 時 30 分罹難者大體由國防部及內政部空中勤務總對直升機分 2 架次運送下山。另據交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）行車保安會提送嘉義地方法院檢察署本次事故鑑定意見書，略以：客車廂出軌傾覆事故係森氏櫟樹分支樹幹斷落，係屬於突發之狀況，司機員應變處置得宜，應無過失，車廂亦無超載、超速等情形。

三鑑諸 96 年 5 月間，知本森林遊樂區發生林木倒落傷及遊客，林務局曾函請各林區管理處，檢視森林遊樂區步道及主要遊憩區域內之林木健康，並進行必要之防範措施。可見林木如腐朽或屬枯立倒木情形，應採取預防措施，以避免掉落造成民眾傷亡或財產損害，且 99 年 9 月 19 日、20 日凡那比颱風過境，森林鐵路之眠月線、祝山線

及阿里山車站，均有直徑 8 至 25 公分之樹木倒伏軌道紀錄，雖未造成人車傷損，林務局確應注意相關林木異物掉落，以預先防範其可能產生之危險。林務局雖稱：「99 年 6 月 19 日通車及 100 年元旦假期前，曾針對祝山及神木支線沿線兩側約 5 至 10 公尺部分地區，進行 2 次打枝刈草及枯立危險木等整理作業。」惟卷查相關作業紀錄，係分以兩次小額採購（分別為 9 萬 6,000 元、9 萬 4,050 元）委外辦理鐵路兩旁之景觀整修工作。由於「阿里山森林鐵路路線養護標準作業程序」等規範中，並無軌道路線周遭危木排除之相關規定，林務局於本次事故後，始訂定「森林鐵路沿線林木調查及處理標準作業程序」及「森林鐵路兩側影響木調查原則」，明訂鐵道中心線兩側各 5 公尺範圍內，傾斜角度過大、腐朽明顯、生長勢不佳、立地位置不良、已枯死等之樹木，應即伐除或修枝，另樹勢健壯且胸高直徑 40 公分以上者，強制列管監測；而鐵道中心線兩側各 5 至 10 公尺範圍內，亦需全面普查，樹高傾斜角度過大、生長勢不佳、已枯死等情形，即應伐除或修枝；樹勢較差者，則列管監測；10 公尺範圍外，則視樹高狀況，如倒伏有危及鐵路行車安全之虞者，需伐除或修枝；樹勢較差者，列管監測。除颱風、強震及豪雨後，應隨即檢查路線狀況，確定安全無虞後始得恢復行駛外，並至少每 3 個月進行林木檢查。本次事故後，林務局已於 100 年 6 月完成 89 株林木伐除及 76 株修枝。

四、綜上所陳，林務局經營之森林鐵路環境特殊，兩旁林木繁盛蓊鬱，且諸多立生於陡峭斜坡地，沿線並常有林木傾倒或土石滑落紀錄，林務局實應注意相關林木等異物之掉落，以預先防範其可能產生之危險；且林木之管理非止於消極被動之自然劣化，林木健康應有其檢查機制，如腐朽或屬枯木等情，應適時砍伐或修剪之；況「鐵路法」及「鐵路修建養護規則」已規定鐵路機構應依規定經常檢查路線，對鐵路沿線兩側樹木有妨礙鐵路行車安全者，應適時予以排除。由於林務局所訂「阿里山森林鐵路路線養護標準作業程序」等規範中，並無軌道路線周遭危木排除之相關規定，森林鐵路神木及祝山支線於 99 年 6 月 19 日通車後，林務局僅委外辦理兩次鐵路兩旁之景觀整修工作，並未涉及腐枯木檢查及診斷，迄本次事故發生後，

該局始訂定鐵道周遭林木之檢查、監測及伐剪機制，實難謂已善盡注意之責。林務局輕忽森林鐵路沿線林木之查驗，未能確保營運安全，實有疏失。

據上論結，林務局經營之森林鐵路環境特殊，兩旁林木繁盛蓊鬱，且諸多立生於陡峭斜坡地，沿線並常有林木傾倒或土石滑落紀錄，林務局實應注意相關林木等異物之掉落，以預先防範其可能產生之危險；迄本次事故發生後，該局始訂定鐵道周遭林木之檢查、監測及伐剪機制，其未依鐵路法相關法令排除妨礙鐵路行車安全之危險林木，輕忽森林鐵路沿線林木之查驗，實有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、農委會林務局已訂定「森林鐵路兩側影響木調查原則」，俾據以辦理森林鐵路沿線影響木之調查及後續伐除、修枝與監測等作業，且依上開調查原則辦理祝山線及神木線之影響木調查，並完成林木伐除工作。
- 二、於「阿里山森林鐵路路線養護標準作業程序」之「朝巡標準作業程序」及「路線檢查標準作業程序」納入影響木之巡檢標準，俾巡檢單位及人員遵循辦理。目前除每日朝巡進行檢查外，已分別於 100 年 12 月及本年 1 月完成沿線兩側影響木之月、季檢查，巡檢結果皆做成紀錄備查，執行情形良好。
- 三、為落實阿里山森林鐵路各項設施安全維護及營運安全之檢查稽核，林務局與所屬嘉義林區管理處（以下簡稱嘉義林管處）分別訂定「林務局軌道督導計畫」及「嘉義林區管理處阿里山森林鐵路各項設施安全維護檢查計畫」，據以辦理阿里山森林鐵路局、處、課三級內部稽核作業。

註：經 101 年 4 月 17 日監察院財政及經濟、交通及採購委員會第 4 屆第 46 次聯席會議決議：結案存查

103、行政院金監會未能積極建立保險業退場機制，對國華人壽及華山產險財務惡化，未即時採取監理措施，致衝擊保險金融秩序案

審查委員會：經 100 年 7 月 19 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 69 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院金融監督管理委員會

貳、案由：

行政院金融監督管理委員會未能汲取問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失；另該會對國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化，亦未能有效要求該等公司辦理增資或引資，並切實督促國華人壽落實各項風險控管機制，均屬失當。

參、事實與理由：

國華人壽自 89 年度淨值開始呈現負數，為要求該公司改善財務狀況，財政部陸續責成該公司儘速辦理現金增資，該公司雖於 92 年間辦理現金增資新臺幣（下同）30 億元，然仍有繼續辦理增資之必要。93 年 7 月行政院金融監督管理委員會成立後，延續財政部之監理作為，督促該公司提報增資時程計畫，該公司雖曾於 96 年間辦理減資 40 億元及增資 20 億元計畫，惟仍有增資缺口待補足，故該會持續督促公司儘速研提後續再增資計畫，嗣因國華人壽財務狀況顯著惡化且未能依限辦理增資之事實明確，為保障保戶權益，該會爰於 98 年 8 月 4 日依法予以接管處分；另華山產險因 92 年度資本適足率未達法定比率，金

管會於 93 年間要求公司提報財業務改善計畫，該公司爰於同年向該會申請核准辦理減增資 10 億元，該會雖持續督促辦理增資，惟該公司均未能依約完成，考量華山產險增資作業未有具體結果、保費收入持續減少及虧損狀況未有實質改善，已有損及被保險人權益之虞，為避免發生流動性問題，該會爰於 98 年 1 月 17 日依法予以勒令停業清理處分。經查：

一、金管會未能汲取問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，處事因循，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失：

(一)經查八十四年及八十七年國內曾發生金融擠兌事件，因法制上對於問題金融機構尚未有明確之退場機制，在主管機關無力單獨處理眾多問題金融機構等情之下，政府爰參考美、韓、日等國以公共資金快速處理金融危機、維持金融穩定之經驗，於法制面及制度面漸次建立銀行業退場機制，並於七十八年、八十九年、九十四年及九十七年分別發布修正銀行法相關規範，以強化銀行業退場機制。中央存款保險公司（下稱存保公司）則於七十四年九月成立，並於八十八年、九十六年修正存款保險條例強化存保公司功能，以因應系統性金融危機，且強制投保以加速累積存保準備金，因應退場時之資金需求，又考量系統性金融危機有儘速處理之必要性，於九十年通過施行金融重建三法（金融重建基金設置暨管理條例、存款保險條例與加值型及非加值型營業稅法），以促成經營不善金融機構退場。而關於保險業退場機制之建立，金管會稱自六十一年間國光人壽破產案件後，三十餘年間並無保險業退場案例，至九十四年間國華產物保險股份有限公司（下稱國華產物）財務顯著惡化，該會依法予以該公司勒令停業清理之處分後，鑑於問題保險業退場機制有賡續健全之必要，始於九十六年七月修正通過保險法相關退場機制，並賦予財團法人保險安定基金（下稱安定基金）得受該會委託執行保險業退場及得向金融機構借款等相關規範，至此保險業退場機制始初具架構。

(二)次查該會歷年來已處理多起問題銀行退場案件，該會應深知問題金融機構退場機制有賴法令之配合，及充足之財源以為支應，故

存保公司成立後，該會亦陸續修訂相關法令，以充實金融機構退場機制之法令與財源，期逐步處理各問題金融機構。而該會亦為保險業之主管機關，理應更瞭解問題保險公司之退場機制亦急需迅速建立，且國華人壽自八十九年起淨值即為負數，其後並有多家保險公司淨值亦為負數，該等公司自有資產與風險性資本比率（即資本適足率，下稱 RBC）均遠低於該會所要求之 RBC 不得小於 200% 之限制，顯見斯時保險業退場機制之建立刻不容緩。惟該會迨九十四年間為處理國華產物財務惡化依法予以勒令停業清理處分時，始感知應建立問題保險業退場機制，且遲至九十六年間始修訂相關保險業退場機制之法令及財源。而因該會未能即時參照處理問題銀行時所面臨之法令及財源問題，及因應部分保險公司財務狀況顯著惡化之問題，積極訂定保險業退場機制，致九十七年發生金融海嘯引發全球金融危機時，該會僅能勉力完成部分問題保險公司之退場。

(三)經核，主管機關應深知及早建立問題保險業之退場機制之急迫性及必要性，詎金管會未能汲取先前處理問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，長時間未主動建置相關規範，遲至發生問題，始開始修訂相關法令，顯見處事因循，肇致保險業退場機制僅初具架構，退場處理所需財源尚待充實，處理問題保險機構左支右絀，進而影響處理問題保險公司之進度，誠屬失當。

二、金管會監理國華人壽未積極要求該公司落實各項風險控管機制，監理未見功效，核有未盡職責之情事，洵有未當：

(一)按金管會保險局組織法第二條規定略以：「行政院金融監督管理委員會保險局掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：一、保險業之監督及管理……。」次按該會保險局處務規程第五條規定略以：「財務監理組掌理事項如下：……二、保險業清償能力與風險管理制度之研訂及管理。……五、保險業財務、業務報告、預警系統之管理及審核……。」又保險業資本適足性管理辦法第六條規定略以：「對於自有與風險資本比率（RBC）低於二百%或主管機關要求之最低比率者，主管機關得採取下列措施之一部或全

部……。」是以，對於保險業財務及風險之監督管理，為主管機關之職責，法有明文，且對於風險控管訂有主管機關得採取之相關監理措施。

(二)查金管會稱監理國華人壽，近年來每年均會對該公司辦理一般或專案檢查，檢查範圍包含風險控管制度、內控制度、公司治理等，且對該公司之監理，於財務不佳之情形下，該會均依法及視公司當時財務狀況、辦理增資情形予以財務業務限制等處分，而安定基金於接管後為強化該公司之內控、內稽制度及公司治理，同時為提升經營效率與摺節成本，爰於接管期間陸續督促國華人壽新增或研修內部規定計二十餘項。又稱依公司法規定公司董事會及經理人等負責人應對公司治理擔負相關責任。金融機構之健全經營，首賴負責人依忠實義務與善良管理人之最高等級注意義務作成公司經營之相關決策與行為，亦即業者自律方為公司落實經營治理之基礎，主管機關金融監理係為一輔助手段，監理機關係藉由定期與不定期之金融檢查等方式以發現公司經營相關缺失；另風險控管及內部控制機制之發展，須由公司依財務、業務需求與法令、自律規範及風險管理技術發展情形動態調整。又國華人壽九十五年設置資產負債管理委員會，該委員會職掌係核定及追蹤檢討資產配置計畫、投資策略、風險管理策略等事項。金管會為瞭解該委員會是否召開會議及實際運作情形而派員列席，自九十五年起，該委員會共計召開八十七次會議，該會派員列席三十五次，分別為九十五年二十次、九十六年六次、九十七年九次，九十八年則並未派員。

(三)經核：

- 1.保險業資本適足性管理辦法第六條規定，對於自有與風險資本比率（下稱 RBC）低於 200%或主管機關要求之最低比率者，該會得採取相關監理措施。國華人壽自八十九年起淨值即為負數，且自 RBC 制度施行後，RBC 亦均為負數，財務狀況惡化情形嚴重，該公司風險承擔能力薄弱，且金管會近年來每年均對該公司辦理一般或專案檢查，檢查範圍及於風險控管制度、內控制度、公司治理等，相關檢查應反映該公司風險控管等之缺

失，並應本監理職責，積極督促該公司改善缺失，建立內控、內稽及風險控管制度，以強化公司治理，詎該會竟稱公司治理為公司負責人之責，公司經營係由董事會及經理人掌握決策權限，風險控管及內控機制之發展，亦由公司自身衡酌需求建立，主管機關金融監理僅為輔助手段，未能積極要求該等公司落實各項風險控管機制。嗣於委託安定基金於接管後，為強化該公司之內控內稽制度及公司治理，同時為提升經營效率與撙節成本，方陸續督促該公司新增或研修內部規定計二十餘項。足見該會監理該公司時，未能積極要求該公司修訂相關規範，對該公司監理未見功效，核有未盡職責之情事，洵有未當。

2. 國華人壽資產負債管理委員會共計召開八十七次會議，金管會自九十五年即曾派員列席三十五次，該會雖稱係為瞭解該委員會是否召開會議及實際運作，未參與討論，故並無介入經營之虞。惟該會既認為該公司風險承擔能力較弱，故應採較高強度之監理，且該會出席該委員會會議比率達四成以上，雖未參與討論，應對該公司投資策略、風險管理策略及各項資產配置有相當瞭解，然國華人壽股票投資占資金比例自九十六年一月起即達 16.44%，九十六年十一月更高達 20.52% 以上，超逾該產業平均（96 年壽險業股票投資比例平均約占資金 7.43%），該會既列席瞭解該公司資產負債管理委員會之運作情形，即應善盡監理之責，詎該會並未就國華人壽股票投資之資產配置提出建議，此有該委員會九十六年度議事錄可稽，且亦未本監督職責函請該公司改善。遲至九十七年間該公司因金融海嘯事件產生鉅額投資虧損致淨值大幅下降，為掌握問題保險業資金運用情形，方於同年十一月二十八日發函要求該公司檢討資產配置策略及強化風險管理機制等。綜上，金管會未能適時積極檢討該公司資產配置策略及強化風險管理機制及調整該公司資產配置，發揮相關預警機制，防患於未然，待問題發生，始有所作為，核其處置，顯欠周延。

三、金管會對於國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化未能積極有效要求該公司辦理增資或引資，監理效益顯有不彰：

(一)查國華人壽辦理增資之情形：

- 1.該公司於八十九年起淨值即為負數，財政部於八十九年九月七日、九十年八月十四日責成該公司辦理增資，該公司雖於九十二年五月辦理第一階段現金增資三十億元，但仍有繼續辦理第二、第三階段增資之必要，爰財政部於九十二年七月八日、十月二十二日函請該公司提報後續增資計畫或財務改善計畫，惟該公司並未完成任何增資情形，金管會復於九十三年五月二十六日請該公司於九十三年六月二十日前提報改善計畫、九十四年一月四日及同年七月二十日請該公司研提增資計畫，該公司均未完成相關增資計畫。
- 2.該會於九十五年一月十一日再次函請該公司於九十五年六月底完成增資，並以九十四年六月淨值轉正數為原則，如無法增資，則需於六月底前出售大股東股權，實質上移轉經營權，該公司復因大股東翁○○遽逝，由該公司董事會及董事出具承諾書，同意於九十五年底完成增資，嗣後該公司並未依限完成增資。
- 3.九十六年三月二十八日該會函請該公司依承諾書辦理增資，同年五月四日及五月二十八日再次函請該公司辦理增資，該公司於九十六年八月二十四日完成減資四十億元及增資二十億元。
- 4.該會於九十七年一月十四日函請該公司研提二十億資金缺口再增資計畫，同年二月十三日再函請該公司依同年一月十一日之承諾書於同年三月底前辦理增資，因該公司完成增資，該會復於九十七年三月三十一日函請該公司說明增資辦理情形，同年五月二日及十九日函請該公司提出引資評估報告及規劃時程，同年八月二十五日、十月三日、十二月三十日、九十八年二月十六日、二十七日、三月六日、二十七日、四月六日、五月四日、六月二日及二十二日該會亦函請該公司說明辦理增資或引資情形。

(二)次查華山產險辦理增資之情形：

- 1.華山產險過去因承作小額信貸保險業務，導致公司財務逐年惡化，九十二年度華山產險資本適足率未達法定比率，財政部於九十三年五月二十六日函知該公司不得分配盈餘並要求提報財

務、業務改善計畫，該公司爰於同年七月五日向金管會申請辦理減增資十億元，該會並於同年八月二十七日核准。

2. 該公司並未完成增資，九十四年至九十五年間，金管會多次函請該公司提出現金增資計畫及具體增資時程，惟該公司一再變更增資計畫及時程，迄九十五年十月十七日股東臨時會決議通過現金增資十億元，並以九十五年十二月二十九日為現金增資基準日，嗣因股東不願增資，股款未能收足，增資計畫無法完成。又該公司承諾將於九十六年三月二十九日前完成增資，然亦未能依限完成。
 3. 金管會於九十六年間曾多次請華山產險到該會說明增資進度，並函請華山產險確實於九十六年十二月底前完成增資，倘無法完成，該會將依保險法相關規定處分，惟該公司亦未能完成。
 4. 九十七年一月十日華山產險到金管會說明增資及營運改善計畫執行情形，並於同年一月十四日與外資投資人簽訂投資合作備忘錄，復於同年三月二十日與外資投資人簽訂股權買賣契約。
 5. 九十七年三月二十一日華山產險到金管會說明增資進度，該會於同年三月二十八日函請該公司提供該外資投資人之背景資料及增資時程，據以掌握投資人資格之適法性及增資進度，並於同年五月二十八日再次函請華山產險提供投資人聯通金融保險公司之集團背景資料，嗣經該會側面了解，始知聯通金融保險公司位於馬來西亞當地業務幾已停滯，規模甚小。
 6. 金管會多次寬緩華山產險增資期限，請該公司以自救為前提儘速完成增資事宜，然因增資作業一再延宕，故該會於九十八年一月十七日勒令該公司停業清理處分。
 7. 華山產險財務狀況：九十四年虧損三點一九億元，淨值缺口為三點六二億元，RBC 為負 107%；九十五年虧損三點四億元，淨值缺口為六點九億元，RBC 為負 227%；九十六年虧損三點一億元，淨值缺口為十點一億元，RBC 為負 377.3%。
- (三)經核，金管會對國華人壽財務狀況惡化情形，甚為明瞭，增資或引資為該公司改善其財務狀況最迅速且有效之方式，惟查該會自八十九年起函請該公司辦理增資或引資達二十餘次以上，其目的

係期該公司藉由增資或引資改善財務結構，甚或要求該公司如未完成增資，大股東應出售股權，實質移轉經營權。雖多次要求，然該公司多置之不理，僅於九十二年五月及九十六年八月完成二次增資，然增資之缺口仍未補足，且均未達成該會增資之要求，該會雖依法予以裁罰，惟仍未能達成該會要求改善該公司財務結構之目的，監理效益顯有不彰，核有未當。又金管會自九十三年起即要求華山產險辦理增資以改善財務結構，而該公司於同年八月經該會核准辦理減增資十億元，嗣經於該公司辦理減增資期間多次函請華山產險提報增減資計畫、具體增資時程及到會說明增資進度等，惟該公司一再變更增資計畫內容，且增資計畫一再延宕，迄九十七年底該公司均未能完成，虧損日益嚴重，該會未能積極有效要求該公司辦理增資或引資，監理效益不彰，亦有未當。

綜上所述，行政院金融監督管理委員會未能汲取問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失；另該會對國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化，亦未能有效要求該等公司辦理增資或引資，並切實督促國華人壽落實各項風險控管機制，均有失當，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。

被糾正機關改善情形

金管會業已修正保險法部分條文（並已於 103 年 1 月 2 日提送修正草案，函請行政院審核並核轉立法院審議），以強化保險業退場處理機制及對保險業之監理，尚符本院調查意旨。

註：經 103 年 3 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 121 次會議決議：結案存查

104、行政院農委會動植物防疫檢疫局對於「農藥製造」未能善盡管理職責；又未督導各縣市政府落實執行檢查等情，均有違失案

審查委員會：經 100 年 7 月 19 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 69 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾准許展延效期，縱任多數業者長期違規抽換分裝國內外產品；又該局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查，規劃年度定期查核計畫竟然缺漏工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠商，稽查下游販售業者違規比率偏高卻未予回溯追查等情均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，臺灣省農會附設各級農會農化廠（下稱省農會農化廠）僅擁有農藥製字之許可證，卻私自將其他廠商購買進口之成品農藥，標示為國內製造，涉嫌販售偽農藥，疑違反農藥管理法相關規定。究主管機關之把關及管理機制為何？有無怠忽職守致影響民眾安全與權益？均有深入瞭解之必要乙案。經本院向行政院農業委員會（下稱農委會）、動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）調取相關卷證審閱，並約詢農委會及防檢局相關主管人員，茲臚述其相關疏失如下：

一、防檢局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾

准許展延效期，縱任多數業者長期違規抽換分裝國內外產品，洵有重大行政怠失：

(一)按本案係法務部調查局嘉義縣調查站接受臺灣嘉義地方法院檢察署之指揮，於民國（下同）100年4月19日在雲林縣莿桐鄉查獲省農會農化廠偽造台灣製造標示的「農會牌鋅錳乃浦」偽農藥22,700公斤，市價逾新臺幣（下同）550萬元，利潤約300萬元。由於該農化廠係經主管機關防檢局核准登記，獲發農藥製字許可證在案，但該廠只將含鋅錳乃浦農藥成分的成品農藥加以分裝，就標示為台灣製造，從中牟取高額利潤，顯已違反農藥管理法，刻由檢調機關積極偵辦中，先予敘明。

(二)查防檢局針對農藥許可證之展延申請案件，依現行農藥許可證申請及核發辦法第6條所定應檢附文件（包括：所屬公會會員資格證明影本、工廠登記文件影本、公司或商業登記證明文件影本、農藥販賣業執照影本、生產國家許可生產證明文件、農藥工廠授權申請人辦理許可登記文件、農藥標示樣張2份、農藥工廠基本資料及其他經中央主管機關指定之文件等）進行書面審查作業，欠缺實地赴工廠查核其製造實況作為，是以倘以本案該廠違法抽換之行為而言，根本無從於歷次辦理展延申請案件（該廠係72年1月16日取得鋅錳乃浦農藥製字第02763號許可證，嗣後每隔4年應定期辦理效期展延）作業之書面審查中予以察覺。

(三)卷查防檢局查復本院100年5月12日便促請其清查國內持有「鋅錳乃浦」農藥製字許可證之情形，略以：

1.我國現有農藥工廠計46家，其中持有鋅錳乃浦農藥製字許可證者25家（80%鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證18家、33%鋅錳乃浦水懸劑農藥製字許可證7家）。

2.經清查持有80%鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證者18家，其中：

(1)確定有抽換國內外產品之業者3家：除本次省農會農化廠因抽換產品遭查獲偵辦外，尚有99年間經防檢局配合嘉義縣調查站查獲中國農化股份有限公司（已於100年5月11日變更公司名稱為龍燈生物科技股份有限公司）及東和化學企業股

份有限公司等相同違法案件。

(2)已訪談確認有抽換國內外產品之嫌者 3 家：日農企業股份有限公司、世大農化工廠股份有限公司、洽益化學股份有限公司等 3 家業者之產銷資料有疑義，業經防檢局於 100 年 6 月 27 日訪談各該公司負責人坦承違規情節在卷可稽，刻由該局函送檢察機關依法偵辦中。

(3)初步排除有抽換國內外產品之嫌者 7 家：由於其近 3 年並無產銷是項產品，亦未於市面抽檢發現前揭產品。

(4)亦即僅有 5 家業者提供之生產資料顯示，其農藥原體來源、數量及加工後之成品農藥數量經勾稽比對後，尚無不合理之情形，且市售抽檢亦可購得前揭產品，可真正排除其有抽換國內外產品之嫌（占持有 80% 鋅錳乃浦可溼性粉劑農藥製字許可證者 18 家之 27.78%）。

3. 至於防檢局針對持有 33% 鋅錳乃浦水懸劑農藥製字許可證之 7 家業者是否亦有類似之違規情事？則迨 100 年 6 月 24 日始著手展開清查，足見該局行政效率低落，殊有可議。

(四)再者，所有農藥之品項總數高達數百種，本案僅單就持有「鋅錳乃浦」農藥製字許可證之廠家加以調查，即發現上開重大弊端，倘再彙計其他農藥品項之違失事項，或將呈現更多疏漏；從而彰顯防檢局對於各項農藥生產之源頭把關不力外，亦缺乏建立進口農藥原體產品之流向管制作業機制，無法有效防堵不法情事之發生。

(五)綜上，防檢局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾准許展延效期，無從實地查核並掌握工廠生產製造實況；又縱任多數「鋅錳乃浦」農藥製造業者長期違規抽換分裝國內外產品，猶未予澈底清查導正，淪為農藥業者辯稱「歷史共業」之藉口，迨本院介入調查後，該局始展開全面清查工作，核其行事流於消極被動、執行農藥管理業務不力，相關人員洵有重大行政怠失。

二、防檢局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查，規劃年度定期查核計畫竟然缺漏工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠

商，稽查下游販售業者違規比率偏高卻未予回溯追查，凸顯農藥管理措施有欠周延，相關人員難辭其咎：

(一)按防檢局訂頒之「農藥檢查辦法」，略以：

- 1.第 1 條：本辦法依農藥管理法（下稱本法）第 40 條第 2 項規定訂定之。
- 2.第 2 條：主管機關應訂定農藥檢查年度計畫，執行農藥檢查。農藥檢查，除依前項計畫辦理外，並得依實際需要或檢舉資訊辦理之。
- 3.第 3 條：直轄市、縣（市）主管機關辦理農藥檢查時，得會同其他直轄市、縣（市）主管機關聯合辦理之；必要時，得請中央主管機關聯合辦理之。
- 4.第 4 條：農藥檢查事項如下：
 - (1)本法第 6 條至第 8 條所稱禁用農藥、偽農藥或劣農藥之認定。
 - (2)本法第 14 條第 1 項所定農藥標示之使用或變更。
 - (3)本法第 20 條第 1 項所定農藥工廠之設廠及登記。
 - (4)本法第 22 條第 1 項所定成品農藥委託或接受委託加工之核准。
 - (5)本法第 23 條所定成品農藥分裝之核准。
 - (6)本法第 24 條所定特定用途農藥之核准、販賣及使用之限制。
 - (7)本法第 25 條第 2 項及第 28 條所定輸入農藥原體之使用限制及農藥原體之販賣限制。
 - (8)本法第 26 條第 1 項、第 29 條、第 30 條所定農藥販賣業者之經營管理、歇業或登記事項變更之報備、停業或歇業之農藥販賣業執照註銷。
 - (9)本法第 31 條及第 32 條所定劇毒性成品農藥販賣之限制。
 - (10)本法第 35 條所定農藥資料之記載及保存。
 - (11)本法第 36 條所定農藥推銷、宣傳或廣告內容之限制、核准及核准證明文件之繳驗。
 - (12)本法第 38 條所定非屬農藥之農藥藥效標示、宣傳或廣告之禁止。
 - (13)本法第 39 條所定農藥之運輸、倉儲。

(14)其他依法令應檢查事項。

(二)承上，防檢局為落實執行農藥檢查工作，亦就有關檢查事項之執行細節，訂定「農藥檢查取締作業規範」，略以：

1.檢查小組成員及任務分工：

(1)防檢局

<1>督導農藥檢查工作。

<2>協助提供有關農藥違規案件之處理意見及法令依據。

(2)行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所

<1>提供有關農藥專業技術資訊。

<2>農藥違規案件之採樣工作。

<3>辦理農藥之檢驗或鑑定。

(3)各直轄市或縣（市）政府（下稱各縣市政府）

<1>執行農藥檢查工作。

<2>查獲涉嫌之禁用農藥、偽劣農藥封存、送驗及違規案件之後續處理。

<3>執行農藥檢查之相關協調聯繫工作。

2.檢查方式：

(1)定期農藥檢查：依防檢局所訂之年度計畫辦理。

(2)不定期農藥檢查：依實際需要或檢舉資訊辦理。

3.檢查對象：農藥生產業者及農藥販賣業者。

4.檢查事項：依農藥檢查辦法第 4 條規定辦理（農藥生產業者之檢查表格式如附表 1）。

(三)次查防檢局 97~99 年度執行農藥檢查結果（如附表 2）可知，各縣市政府在農藥販賣業者所抽檢市售成品農藥檢出偽劣農藥之不合格率分別為 15.7%、15.4%、14.5%，足見地方農政機關稽查下游販售業者違規比率相當高，該局理當回溯追查其上游違規源頭之所在，方可有效嚇阻其賡續違規。

(四)惟查防檢局 100 年度「農藥管理及品質管制」計畫，其內容雖包括市售農藥品質管制（全年預計抽檢市售成品農藥 1,000 件，其中雲林縣預計抽檢 80 件）、加強農藥販賣業者管理、辦理農藥管理人員訓練、農藥製造業者講座等。然而竟未見該計畫將國內

46 家上游生產源頭之農藥製造工廠納入定期檢查對象，令人匪夷所思！

(五)揆諸省農會農化廠之成立日期為 62 年 9 月 27 日，產業類別為「化學製品製造業」，其工廠產製農藥項目計有 133 項。惟 96 年迄今，農政機關查核該廠之相關書面紀錄僅有防檢局 97 年度工廠普查及 98 年度該廠增加生產劑型品項時分別派員查核，至於管轄該廠之雲林縣政府農業處則根本從未登門查核；況且本院審閱前揭查核紀錄，發現其格式不一、記載內容甚為簡略，並未確依上開「農藥檢查辦法」第 4 條所列應予農藥檢查事項計 14 款項或附表 1 農藥生產業者之檢查表格式逐一查核。詎料該局竟辯稱「由於近年來對於該工廠之農藥產品抽驗均符合規定，故並未查覺其有任何異狀或違法抽換鋅錳乃浦之行徑」。足見該農化廠產製農藥項目高達 133 項，忝為國內 46 家農藥生產製造業者之大廠，而相關農政機關近年來對其臨場查核頻度不足與作業草率，可見一斑。

(六)綜上，防檢局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查（省農會農化廠之違規事件無法及早查覺即為顯例），規劃年度定期查核計畫竟然缺漏此項工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠商，稽查下游販售業者違規比率亦偏高，卻未回溯追查其上游違規源頭，凸顯整體農藥管理措施有欠周延，相關人員難辭其咎。

綜上所述，行政院農委會動植物防疫檢疫局未能善盡「農藥製造」許可之把關職責，僅憑書面審查率爾准許展延效期，縱任多數業者長期違規抽換分裝國內外產品，洵有重大行政怠失；又該局未能確依規定督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查，規劃年度定期查核計畫竟然缺漏工廠檢查，核其疏於管控上游生產廠商，稽查下游販售業者違規比率偏高卻未予回溯追查，凸顯農藥管理措施有欠周延，相關人員難辭其咎等情，均涉有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表 1 農藥檢查表（生產業者）

基本資料

檢查單位	縣（市）政府	檢查日期	年 月 日	檢查編號	
業者名稱		地址			
負責人姓名		身分證統一編號			
管理人姓名		身分證統一編號			
陪同人員姓名		身分證統一編號			
工廠登記證編號		公司/商業登記證號碼			

檢查事項及結果

檢查項目（法規條款）	合規定	不合規定	備註
1.是否無正當理由規避、拒絕或妨礙檢查（農檢查辦法第五條）			
禁用農藥、偽農藥、劣農藥			
2.是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌之禁用農藥（農藥管理法第六條）			
3.是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌之偽農藥（農藥管理法第七條）			
4.是否製造、加工、輸入、販賣、儲藏或分裝涉嫌之劣農藥（農藥管理法第八條）			
違反上述 2.3.4.項者應執行封存、拍照、清點數量並製作清冊（農藥檢查辦法第九條）			
工廠製造規定			
5.工廠接受委託加工是否符合委託加工相關規定（農藥管理法第二十二條）			
6.帳冊是否詳載 3 年內之進銷貨資料（農藥管理法第三十五條）			
7.分裝工廠是否具備相關劑型設備（農藥管理法第二十三條）			
8.環境是否符合設廠標準（圍牆屏障、作業場所隔離）（農藥工廠設廠標準第二條）			
9.廠房與倉庫建築是否符合設廠標準規定（農藥工廠設廠標準第三條）			

10.是否具備製造產品之相關劑型設備（農藥工廠設廠標準第四條）			
11.工廠是否有檢驗室及檢驗設備（農藥工廠設廠標準第五條）			
12.專任技術人員資格是否符合規定（農藥工廠設廠標準第七條）			
倉儲規定			
13.倉儲場所是否建築堅固、通風良好、排水順暢（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
14.倉儲場所出入口是否設消防設備與警告標誌（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
15.農藥倉儲於室外是否設警告標誌（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
16.農藥是否與食品、飼料或人畜藥品分開儲藏（農藥運輸倉儲管理辦法第三條）			
宣傳及廣告			
17.是否從事虛偽誇張或不正當之宣傳或廣告（農藥管理法第三十六條）			
18.非農藥是否有農藥藥效之宣傳或廣告（農藥管理法第三十八條）			

檢查人員：

會同檢查人員：

受檢場所陪同人員：

附表 2 農委會防檢局 97-99 年度執行農藥檢查結果

更新時間：100 年 7 月 19 日

年度	合格率	不合格率		抽驗件數
		偽農藥件數	劣農藥件數	
97	84.3%	15.7%		1,050
		29	130	
98	84.6%	15.4%		700
		5	96	
99	85.5%	14.5%		1,050 (已檢驗完成 667 件)
		18	79	

備註：更新 99 年度資料。

被糾正機關改善情形

- 一、為加強農藥許可證之證照管理工作，農委會防檢局除依農藥管理相關法令，加強農藥製造、加工許可證展延案件之書面審查工作外，並配合強化許可證展延案件之實地查核作業，101 年原規劃執行 100 件農藥許可證之查核，實際執行完成 103 件，初步檢查結果均符合相關規定。本（102）年度亦將配合擬展延之許可證，規劃執行 100 件之查核工作。
- 二、為強化農藥產品之流向管制工作，農委會防檢局前於 96 年底已建置完成「農藥販賣及資訊管理系統」，並成立計畫陸續輔導推廣農藥業者建置使用，101 年已輔導 50 家農藥業者裝設完成，截至 101 年底已累計輔導近 550 家完成裝設。另為配合前項工作之順利推動，亦配套推動農藥產品標示條碼化之措施，並於 101 年底陸續針對所有已核准登記之農藥產品，完成近 1 萬 2 千項條碼之編碼工作，同時並公告自 101 年 7 月 1 日起所有生產之農藥產品，應於標示加註條碼之規定，此項措施將更有助於農藥產品之流向管制作業。另針對販賣之農藥商品應出具販售證明部分，邀集相關機關（單位）及業者召開會議研商，並獲致初步共識，為此農委會已於 101 年著手進行農藥管理法修法之相關法制作業，預計於本年底前將修正草案報請行政院核轉立法院審議。
- 三、為強化打擊非法農藥工作，行政院業於 101 年 11 月間成立「查緝非法農藥」專案，並由中央及地方分別成立聯合查緝小組，由農委會擔任幕僚單位，「查緝非法農藥」專案行動已於本年 1 月 1 日啟動。

註：經 102 年 2 月 6 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 101 次會議決議：結案存查

105、台電公司龍門施工處辦理龍門(核四)混凝土採購案，未及早辦理採購作業，復曲解法令，誤以限制性招標辦理發包作業違失案

審查委員會：經 100 年 7 月 19 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 69 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台灣電力股份有限公司龍門施工處辦理龍門(核四)混凝土採購案，明知龍門計畫所需混凝土數量不足，卻未及早辦理採購作業，復曲解法令，誤以限制性招標辦理發包作業，核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

審計部函報台電公司辦理龍門計畫後續混凝土採購，未及早規劃簽辦，復曲解法令以限制性招標方式發包，涉有違失等情，案經本院調查結果，確有下列違失之處：

一、台電公司辦理龍門計畫興建工程，明知龍門計畫所需混凝土數量不足，竟未提早規劃後續混凝土採購作業，核屬未盡職責之違失

(一)查台電公司龍門(核四)計畫所需混凝土，於 87 年 6 月 11 日以公開招標方式，將「龍門計畫混凝土製造供應工程」決標予○○建設股份有限公司(下稱○○公司)，以供應興建核能四廠內各種混凝土結構物使用，契約期限為自混凝土製造供應日起算 5 年期滿之日，或完成本契約所訂數量之次日起，停止供應混凝土或

水泥砂漿及停止拌合廠租用。87 年發包時預估用量為 65 萬立方公尺，金額新臺幣（下同）17 億 1,688 萬元。

(二)因龍門（核四）計畫當時係採行設計、採購與施工同步進行方式辦理，且採用沸水式（ABWR）核能機組，當時國內外無相同建廠環境條件及同型機組之核能電廠可供參考，故定期調查所需混凝土用量。惟台電公司龍門施工處於 93 年 8 月 17 日已調查得知，龍門計畫混凝土總需求量計為 127 萬立方公尺，即 87 年所採購之混凝土顯不足使用而有另行採購之必要，此有台電公司函報之龍門計畫大事記及該公司 93 年 8 月 17 日簽呈可稽。然台電公司卻未積極及早籌辦後續混凝土採購作業，遲至 94 年 7 月 21 日始由該公司龍門施工處混凝土供應股長鄭○○簽辦，此有鄭○○94 年 7 月 21 日簽呈影本可按，是台電公司龍門施工處既已知悉混凝土用量不足，卻未及早研議或簽辦後續混凝土採購作業，使龍門計畫之執行蘊含斷料風險，顯非允當。

(三)詢據台電公司辯稱：87 年台電所簽採購契約規定「甲方（即台電公司）得洽商乙方○○建設股份有限公司按原約計價增加數量並延長工期」，故台電得要求○○公司續行提供混凝土，尚無需立即辦理招標，且向已在廠區內建立拌合廠之○○公司續採購混凝土，可避免因居民抗爭而發生斷料風險云云。然查，87 年之混凝土供應工程契約縱有上開規定，政府採購法已於 88 年 5 月 27 日生效施行，台電公司既屬政府採購法第 3 條所定公營事業，本應恪守法令、依法行政，應優先適用政府採購法辦理相關採購作業，竟未依循已生效施行之政府採購相關法令辦理後續混凝土採購，復未主動積極於事前就後續採購之適法性函詢該法主管機關行政院公共工程委員會，詎自認上開條款合法而未適時簽辦採購作業，致使後續採購時機延宕，誠屬不當。

(四)揆諸台電公司既已明知龍門計畫先前採購混凝土之數量已不敷使用，自應及早辦理後續混凝土採購作業，而非待已採購之混凝土即將用罄，始聲稱所需混凝土僅得由○○公司產製，或謂由○○公司產製可避免居民抗爭云云。足見該公司未主動積極依據政府採購法辦理採購作業，所稱居民抗爭、斷料風險等節，均屬事後

推托之詞，核有失當。

二、台電公司辦理龍門計畫興建工程，以限制性招標方式辦理該計畫後續混凝土採購，且僅與特定廠商議價，核屬曲解法令之違失

(一)按政府採購法第 19 條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，除依第二十條及第二十二條辦理者外，應公開招標。」同法第 22 條第 1 項第 4 款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……四、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」。

(二)查台電公司龍門施工處於 95 年 1 月 2 日，以○○公司所需固定污染源操作許可證，因屬同一廠商及相同拌合廠，新約可依既有許可證效期而為使用為由，將龍門計畫後續所需 71 萬立方公尺混凝土，全數簽以依政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款所定限制性招標方式，經該公司龍門施工處土木課長周○○、副處長周○○及處長許○○等人核章，嗣台電公司於同年月 13 日逕與○○公司進行議價，經○○公司 6 次減價後，以 23 億 1,000 萬元得標在案，此有台電公司決標紀錄可按。

(三)台電採取限制性招標方式及僅與○○公司一家議價之理由，詢據台電公司辯稱：(1)龍門計畫所需混凝土規格較嚴，須執行品質保證方案、品質計畫等相關認證與驗證工作，較一般公共工程更為嚴謹，須執行結構完整性試驗與洩漏試驗，另行招標時程恐緩不濟急且有斷料風險；(2)核四廠區內已無適足土地可供建立新拌合廠；(3)申請固定污染源設置及操作許可證致費時過長，若採公開招標，須另行申請固定污染源設置及操作許可證致費時過長，建立新拌合廠及取得設立許可證之期間為 8 至 10 個月，取得操作許可證期間為 5 至 11 個月，如此將有斷料風險云云。另該公司龍門施工處處長許○○、副處長周○○及混凝土供應股長鄭○○於 99 年 11 月 23 日本院詢問時亦辯稱：混凝土基於相容與互通的條件，不能由其他廠商承做，因為核能要做洩漏試驗及廠房結構完成性測試，由不同廠商供應的混凝土接合的地方可能無法保證會通過測試。簽辦過程都有會工務、會計、政風，都沒有異議，

主管處也有核章，總公司種子教師都有審閱云云。

(四)惟查，就台電公司龍門（核四）計畫後續混凝土採購是否合乎政府採購法乙節，台電公司曾於 98 年 4 月 15 日以 D 龍施字第 09804003911 號函詢行政院公共工程委員會。經該會於 98 年 5 月 5 日以工程企字第 09800164500 號函復略以：以台電公司所稱理由尚難推論原契約供應廠商以外之任何廠商均無法供應符合契約規定之品質及規格之混凝土，故亦難認定有「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」之情形。嗣台電公司復於 98 年 7 月 27 日以電核火字第 09807010041 號函向該會補充說明，經該會於 98 年 8 月 17 日以工程企字第 09800334960 號函復略以：採限制性招標之適法性，業於 98 年 5 月 5 日以工程企字第 09800164500 號函復在案。此有上開函文影本附卷足憑。另經本院諮詢行政院公共工程委員會、臺灣省結構技師公會及臺北市結構技師公會，認台電公司似因未能及早確認混凝土需求量之增加，俾另案辦理招標，致如非原契約供應廠商得標，將無法「適時」供應廠區所需混凝土，非無法供應「相同品質或規格」之混凝土。又該公司龍門施工處處長許○○、龍門施工處土木課長周○○於偵審程序中，均證稱龍門計畫所需混凝土非僅得由○○公司產製，此有渠等相關訊問筆錄影本附卷可稽。是台電公司以限制性招標方式辦理龍門計畫後續混凝土採購，核與政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款「相容或互通性之需要」未盡相符，台電公司卻以該款作為辦理依據，顯屬曲解法令，核有違失。

(五)次查，依空氣污染防治法第 24 條第 1 項規定，設立拌合廠需具備固定污染源設置許可證及操作許可證。關於申請固定污染源設置許可證所需時間，空氣污染防治法所授權訂定之固定污染源設置與操作許可證管理辦法（下稱管理辦法）第 9 條第 1 項：「審核機關受理固定污染源設置許可證之申請後，應通知公私場所於七日內繳納審查費及證書費，並應於三十日內完成審查，經審查符合規定者，應於完成審查後十四日內通知公私場所領取設置許可證。」同條第 2 項規定：「前項申請文件經審查不合規定或內容

有欠缺者，審核機關應即通知公私場所限期補正；……。各次補正日數不算入審查期限內，且補正總日數不得超過九十日。」同法第 12 條第 2 項規定：「前項第三款第一目之試車日數，不得超過九十日。但經審核機關核准者，不在此限。」審諸上開規定，申請固定污染源設置許可證所需時間，為 90 日，非台電公司所稱 8 個月甚至 10 個月。而申請固定污染源操作許可證所需時間，含試車時間共為 180 日，亦非台電公司所稱 5 至 11 個月，此有臺北縣環境保護局 99 年 12 月 23 日北環空字第 0990121653 號函在卷可稽。又據該函查復略以：○○公司 95 年所申請之固定污染源設置許可證（證號：F0188-01），係 95 年 1 月 23 日申請，經臺北縣環保局於同年 2 月 26 日請其補正，嗣於 95 年 2 月 24 日核發。而該公司所申請之固定污染源操作許可證（證號：F0779-01），係 90 年 11 月 26 日申請，90 年 12 月 26 日核發，共計 30 日。因此，台電公司上開辯詞，非但與空氣污染防治法及管理辦法規定不符，更與事實相悖。

(六)綜上，無論是核能工程品質管控與人員專業認證時間過長、核四廠區內已無適足土地可供建立拌合廠，乃至拌合廠所需固定污染源設置許可證及操作許可證申請費時長久云云，此等事由均自始存在於龍門計畫施工期間，不因辦理後續混凝土採購辦理方式不同而有異。台電公司本應考量設計進度、所需混凝土數量、所需混凝土規格、廠區條件等，預留採購作業辦理時間。再者，前開行政院公共工程委員會查復函文及本院諮詢臺灣省結構技師公會、臺北市結構技師公會，均認本案龍門計畫後續採購之混凝土，並無「相容或互通性之需要」，核與政府採購法第 22 條第 1 項第 4 款未盡相符，顯有重大違失。

據上論結，台電公司既已明知龍門計畫所需混凝土不敷使用，不但未及時研謀解決因應，復曲解政府採購法令，以限制性招標方式簽辦龍門計畫後續混凝土採購，逕與原承包廠商議價，核有違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、有關台電公司明知龍門計畫所需混凝土數量不足，未提早規劃後續混凝土採購作業部分：台電公司雖仍以：核四所用之反應爐規格、混凝土拌合廠興建、混凝土所需認證與驗證……等事由，說明其並非未提早規劃後續混凝土採購作業，惟該公司亦提出三項檢討改善措施：（1）考慮發包經營模式（如統包等），由承攬商負責設計與帶料施工；（2）提高設計完成比率再發包；（3）依政府採購法相關規定於招標公告及文件內敘明擴充條款，以降低爾後於履約上發生實作數量與發包數量產生重大差異。
- 二、有關台電公司辦理龍門計畫興建工程，以限制性招標方式辦理後續混凝土製造，且與特定廠商議價部分：台電公司雖仍以：龍門計畫所需混凝土配比眾多且需經特殊認驗證、臺灣臺北地方法院 99 年度金重訴字第 13 號判決理由、混凝土拌合廠固定污染源設置及操作許可證……等事由，認定後續混凝土採購符合相容及互通性，惟台電公司仍提出檢討改善措施：（1）建立「採購案件遭遇或疑慮之法務問題意見表」機制，必要時可經由公司內部窗口轉工程會尋求適當解釋，以事前解決適法性之疑問；（2）建立「辦理工程採購標案之自主檢核表」，以落實內部管控；（3）加強對經辦部門人員法規與專業上之訓練。另經濟部亦將持續督促台電公司針對問題根源進行改善。

註：經 100 年 11 月 2 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 75 次會議決議：結案存查

106、財政部關稅總局及臺北關稅局管理鬆散，監督機制失靈，部分主管涉嫌偽造文書，退運已查緝涉及侵害智慧財產權進口貨物違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 70 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部關稅總局、臺北關稅局 貳、案由：

財政部關稅總局及臺北關稅局因內部管理鬆散，監督機制失靈，致未能按海關相關規定，嚴正執行勤務；又未能善盡調查能事，致基層關員因嚴格執法，卻含冤受罰，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣李○○君陳訴：渠於民國（下同）92 年至 94 年，任職財政部臺北關稅局課員期間，屢次查獲關稅違章案件，並依規定呈報，惟主管與不肖業者勾結，涉有干擾查辦並濫權迫害。依其所指訴內容，歸納為 18 案。其中，93 年 7 月 21 日、8 月 23 日及 9 月 8 日○○空運倉儲股份有限公司（下稱○○倉儲）向臺北關稅局指控其涉及計 24 件執勤過當事件，要求查處並調整其職務，同年 9 月 17 日立法委員邱○○函請財政部林○部長，就○○倉儲陳情李君涉及 17 件執行不當事件查明妥處。本案為上開陳情案中，指訴李君諸多案件中的一件。經調閱卷證、送請鑑定、函請說明及約詢相關人員，財政部關稅總局及臺北關稅局在本案處理過程中，有下列重大違失：

一、臺北關稅局對所屬業務雖定有明確之分工及流程，然因管理鬆散，

監督不善，致股長石○○得以收辦非其業務範圍之退運申請，並偽以李○○名義簽註同意退運之意見，將海關注檢中之進口貨物，未經查驗採樣即行退運，核有重大違失。

(一)李○○於 93 年 4 月 5 日至同年 11 月 24 日任職臺北關稅局外棧組第 3 課第 3 股駐庫關員，負責監管○○貨棧進出口貨物之查驗工作，石○○為其直屬股長。依 93 年 8 月之臺北關稅局外棧組工作手冊分層負責明細表規定，駐庫關員發現倉儲之進出口貨物，疑涉有違反海關相關規定時，應填具注檢通知單，通報該課驗貨股進行查驗；如廠商欲申請進口貨物之退運，則應檢具退運申請書，送交分估股受理，經分估股股長查驗無誤核准後，交分類估價員於電腦改列，通知驗貨股驗貨員查驗，認無違規後始得辦理退運。對於駐庫、分估各股業務，及退運流程規定甚明。

(二)又，海關關員執勤時，如發現進出口貨物外觀顯有侵害智慧財產權時，應依關稅總局 92 年 6 月 30 日函頒之「海關配合執行商標權及著作權保護措施作業要點」辦理，依該作業要點規定，海關應通知權利人補具檢舉文件及協助認定，另通知貨物進出口人提供授權資料。無法取得權利人連絡資料時，得以電話傳真經濟部智慧財產局請求相關協助。又依「海關配合執行商標權及著作權保護作業流程圖」，海關查獲疑似侵權之案件，權利人採取保全措施時，應配合查扣；未採取保全措施時，應採樣後放行，並無「退運」之作法。

(三)查李○○於 93 年 8 月 22 日發現提單碼 043XMN23782360 之高爾夫球具 3 件（進口報單 CL/93/80100131），起運地為大陸廈門，卻標示美國品牌 taylor made，認為外觀上顯疑為仿冒品，遂填具注檢通知單循行政程序上呈，經股長石○○、課長楊○○批示將該進口貨物改為 C3 注檢，移由驗貨股、分估股辦理。惟分估股關員鄭○○以李員之認定理由不清，於次（23）日將通知單退回駐庫股。李○○收受後，於該單上註記權利人 taylor made 網站，要求分估股本諸權責進行查驗。嗣 93 年 8 月 26 日該高爾夫球具進口人○○國際開發有限公司（負責人王○○）以貨物「品質不良瑕疵品」為由，向該局外棧組提出退運申請。石○○明知退運

申請非該股業務，竟予受理，於同（26）日在該「進口貨品退運申請書」上簽註：「股長：本案疑似仿冒品因無檢舉人及權利人提出檢舉，資料不足，無法辦理且數量只 3CTN（50 公斤），另貨主退運申請，擬准辦理。」等字跡，加蓋李○○之職名章，偽作李○○簽報准予退運之假象，再自行批示「擬如擬」，持交副組長劉○○核示，劉員因不知上情且誤以為時效緊急，未經詳細審核，即批示如擬。石○○據以交該組第 3 課分估股辦理退運，分估股關員雖明知駐庫股無權審核退運業務，然因其上級之副組長已核定退運，故未表示意見，而於同年 9 月 1 日將該高爾夫球具 3 件退運出口。

（四）上開事實詢據副組長劉○○、楊○○、石○○、李○○、鄭○○分別為下列表示：

1. 副組長劉○○稱：「當天（93 年 8 月 26 日）我的印象是楊○○課長請假，一上班時石股長直接拿給我，他只拿一張（退運）申請書而未呈其他資料給我，因為該物件數量很少，時間很急，基於倉單、報關的資料應由股長審核，所以我沒有去查驗有無仿冒的問題，加以當時不知道該筆貨物沒有查驗過，匆忙之間就蓋章了，……。」
2. 課長楊○○稱：「……我的職章放在抽屜裡，有時也沒有鎖。」
3. 股長石○○稱：「這（申請書上李○○簽註同意退運之意見）是我替李○○寫的，進口商的文件收到後，所簽擬的意見是我與李○○研究好的。根據我的經驗，他很忙，待辦案件很多，搞不好三天後還不能送出本件公文。我在他的面前經過他的同意寫的。本件所蓋的收文章是事後蓋的。本件我與李○○商討過一次。」、「我與李○○商量好後，問他這樣寫好不好，李○○同意，他把申請書拿回去，用自己的職章蓋的」、「退貨的文要給課長送給分估股辦理，……本件退貨申請書是我們收的。（我）94 年 8 月退休。我不知道本件李○○被處分。」、「我任駐庫股股長，業務內容是進出口貨物海關監管的貨棧，監管貨物，我們專門負責○○貨棧，……，退貨的文要給課長送給分估股辦理」、「我前一天即 25 日收到該貨物退運申請書

及相關資料，我與分估股研究清楚後，認為可以退運，第二天我告知李○○，李表示無意見。」、「……當天可能是課長休假，我直接拿給副組長。因工作壓力大，在簽後面漏掉『本案擬移驗、估單位卓辦』，故本股簽也只是建議性質。」

4. 李○○表示：「我只是通報注檢，……是否仿冒品應由分估關員認定。」、「當天分估股把文轉給我，要求我提出認定仿冒的理由，我就列了一個網站要他們自己去查，就把文回給分估股。退運不是我的業務，如果要我簽，我也不會簽。」、「所提示的退運申請書我從未看過」、「（問：該退運申請書上所蓋職章是否由你自行核章？如非由你親自核章，他人如何取得你的職章？）經我詳視，該圓戳章是我的職章，我沒有將該職章交給別人，也沒有交給石○○，申請書上的章不是我蓋的，我的辦公室沒有鎖，誰蓋的我不知道，我職章沒有遺失，該章戳是遭人盜蓋的。」、「我也沒有委託石○○股長幫我簽同意的意見」。
5. 第3課分估股秘書鄭○○稱：「本案應由分估股簽請退運，由駐庫簽請退運不是正常的流程……。退運按流程應是分估組的權責，由分估員來簽，非屬駐庫關員權責」。
6. 另據內政部警政署刑事警察局 99 年 5 月 13 日刑鑑定字第 0990048296 號函表示，前揭「股長：本案疑似仿冒品因無檢舉人及權利人提出檢舉，資料不足，無法辦理且數量只 3CTN（50 公斤），另貨主退運申請，擬准辦理。」字跡非李○○所寫，而與 93 年 8 月 22 日通知單內石○○簽註「課長：本案本股已改……辦理」之筆跡相符。

(五)綜據上開事證，石○○明知本件進口人退運申請書應由課長交給分估股辦理，卻自行收辦，主導本案作業，並以李○○名義，簽註同意退運之意見，使海關查緝中涉及侵害智慧財產權之進口貨物，未經查驗採樣即行退運，核有重大違失。

二、臺北關稅局內部管理鬆散，監督機制失靈，致使石○○利用管理上的漏洞，於工作報告簿中以李○○名義記載承辦本件退運案，核有重大違失。

(一)海關工作報告簿係關員登載其值勤內容及交接班事項之重要文書，除應按時間先後接續記載，循股長、課長、組長之行政流程呈閱，並應妥善保管，以備日後查對。全本使用完畢，始得更換新簿接續使用，每本約可使用 4、5 個月。經查對臺北關稅局 93 年 8 月 26 日工作紀錄，其中雖記載「6.15:10 辦理 CL/93/80100131 (043XMN23782360) 疑似仿冒品簽報退運案。」及署名「李○○」等，然經送請刑事警察局為筆跡鑑定，確認上開工作記事為石○○所寫，下方署名之「李○○」字跡，是否為李員本人親筆，則無法認定，此有該局 100 年 6 月 27 日刑鑑定字第 1000071653 號函可稽。另查，93 年 8 月 26 日之工作紀錄，係登載於「備用」之工作報告簿第一頁，在此之前之工作紀錄簿（自 93 年 6 月 7 日啟用，僅使用 2 個餘月），已不知去向，而 93 年 10 月 26 日至 93 年 11 月 22 日期間，卻又穿插使用另一本工作報告簿。且自 93 年 11 月 25 日李○○調職至稽查組之後，該「備用」工作報告簿，雖僅使用半本，即不再使用。

(二)又，93 年 8 月 26 日工作紀錄記載：「1.93.8.25 之夜勤報告，因關員太忙尚未寫好，暫以備用本報告」及石○○批示「93.8.25（包括颱風假）之報告未能找到，擬下週一補陳核」，然據該局出勤紀錄，李○○93 年 8 月 25 日晚班值勤後，隔（26）日未刷退，加班至下午 17 時 06 分退勤。則 25 日因颱風停止上班上課，26 日李○○加班執行其他勤務，所填寫之工作紀錄，衡情當不致發生石○○所稱「關員太忙尚未寫好」、「未能找到」等情事，更不可能發生須以「備用」本填載 26 日工作紀錄，然臺北關稅局對上開明顯之異狀，均未能即時發現處理。

(三)本院於 100 年 6 月 13 日約詢石、李兩員據稱：

1. 石○○先表示：「我不可能幫他寫工作報告簿，股長不可能為股員寫工作報告簿，我從未也不可能幫股員寫，股的工作報告簿要每天呈給股長上陳課長看。工作報告簿的確曾經遺失過二次，找不到就用備用本，誰偷拿我不知道。」，經提示後，改稱：「（問：提示備用本 93 年 8 月 26 日外棧組工作報告簿上內容是否你親筆所寫？你為何要寫？你還有無寫過非你值勤之

工作報告簿？)是我的筆跡，確實是我替他寫的，正常應該是他寫的，但為何是我寫的，我不知道，我不可能幫李○○寫工作報告簿。我服務了 2、30 年，從未幫關員寫工作報告簿。可能是他太忙了，交班時間到了，李○○還在驗貨，五點下班曾驗到六點多，把資料交給我，由我代替他寫。」

2. 李○○稱：「(93 年) 8 月 25 日晚班，26 加班(24、25 艾莉颱風停止上班)，26 當天股長通知我加班陪驗貨員驗貨，因海關對我們加班的金額及時間有限制，由我代李○○的上班時數，我占李○○的時數報加班，因白天班是股長的班，所以工作報告簿由股長寫了交給我簽名。這樣簽我才能報加班。當時我有大致看一下內容。我 25 日應該有寫工作報告簿，至於為何 26 日寫在備用本第一頁，是否因為當時沒有看到第一本工作報告簿才用備用本，可能要問石○○。有關第 6 點的記載，因前一天貨主有找過我，我知道他們要求我辦理退運，但非我的權責，我也沒有辦理該貨物退運，我在工作報告簿簽名時，未看過退運申請書，他們從未將退運申請書拿給我。」
3. 另本院查閱上開 3 冊該股工作紀錄簿，石○○擔任該股長期間，不參與輪班，如輪值關員請假，則由股長代理，當日工作紀錄簿值勤紀錄「記事」記載：「本日原排定值勤關員○○○請假，由股長代理。」最下方處記載及簽名「退勤關員：石○○代」。

(四)綜上，李○○於 93 年 8 月 25 日值晚班勤務，應於次(26)日上午 9 時退勤，原應接值關員請假，由石○○代理值勤，石股長復指示李○○加班，石員再將當日簽辦「擬准辦理」本件疑似仿冒高爾夫球具退運案，以及其他值勤情形，登載於工作紀錄簿；而 93 年 8 月 25 日之前之工作紀錄簿下落不明，之後工作紀錄簿則以正本與「備用本」交錯使用，亂無章法，然督考機制均未發現，及時糾正，可知臺北關稅局文件保管欠佳，監督機制失靈，內部管理鬆散，核有重大違失。

三、關稅總局督察室及臺北關稅局明知業者不滿李○○嚴格之執勤方式，竟未通知相關人員說明，查明事實真相，亦未提示退運申請單

等相關卷證予李○○辯明之機會，更未檢視本件退運申請相關簽辦意見之真實性，即輕率認定李○○及副組長劉○○違反相關規定而予懲處，核有違失。

(一)關稅總局駐臺北關稅局督察室人員陳○○（已亡故）於 93 年 10 月 6 日、94 年 2 月 2 日及同年 3 月 3 日蒐報稱：據○○倉棧派駐海關駐庫辦公室員工表示，本案進口人○○國際開發有限公司負責人及報關行業者，於該高爾夫球具受注檢後，至駐庫海關辦公室與李○○洽談，李員以妥協方式准予退運，又該球具涉及仿冒，需送鑑定完成通關，倘確涉仿冒則應查扣，否則應放行，不可退運。上開情資經該局督察室於同年 3 月 16 日訪談○○倉儲人員，獲○○倉儲人員指認，稱李○○確曾與進口人洽談溝通並同意退運申請云云。本件雖乏積極事證可資證明海關督察室聯合業者構陷李○○，惟該室相關人員明知○○倉儲極度不滿李員之執勤方式，曾於 93 年 8 月 23 日向臺北關稅局提出陳情，並於 93 年 9 月 17 日透過立法委員，向財政部指控其涉及多項失職事件，亦可知悉李員之執勤方式嚴格，易得罪倉儲及報關業者，卻未訪談海關相關承辦人員，未查明該退運申請案之辦理經過，以盡調查之能事，即以業者片面傳聞之詞，函報財政部關政司督察室及關稅總局督察室，簽移考績會進行懲處，顯有未當。

(二)臺北關稅局人事室承辦該懲處案，送請該局考績會審議前，僅於 94 年 4 月 13 日函請外棧組轉知李○○及鄭○○提出書面說明，未通知副組長劉○○、股長石○○（當時均未退休）、課長楊○○（當時已退休）等人說明，以釐清該退運案之簽辦經過，有失慎重。又，人事室送請李○○說明之函文內雖記載：「……，駐庫關員李○○於退運申請書上簽註：『本案疑似仿冒品……，另貨主退運申請，擬准辦理。』該來貨遂於 93 年 9 月 1 日……退運出口。」惟未檢附相關卷證文書，而李○○當時已調職至該局稽查組第 3 課，無從查閱相關文件，加以距該案發生已有相當期間，乃於 94 年 6 月 9 日簽復人事室，表示因無相關簽呈影本無從說明事實理由等語。然臺北關稅局仍未提示退運申請書等相關卷證予其辯明之機會，即將該案提交考績委員會審議，致未能確認同意

退運之意見是否為渠字跡，即以李○○任職駐庫關員逾越職權受理退運申請案件，副組長劉○○未予指正為由，予二人以平時成績考核紀錄表註記之處分，並於 95 年 4 月 13 日發布人事令。綜上，臺北關稅局未通知當時尚未退休之副組長劉○○、股長石○○等人說明事實經過，且未出示被懲處人退運申請書等相關卷證，予其辯明之機會，更未確認退運申請相關流程及簽辦意見之真實性，即率爾認定李○○及副組長劉○○違反相關規定而予懲處，核有違失。

綜上所述，本案海關對注檢中之進口貨物，未經查驗採樣即行退運，關稅總局及臺北關稅局處理檢舉及懲處案件，未詢問相關承辦人員，未提示卷證予被處分人確認，顯未盡調查能事；又臺北關稅局文件保管欠妥、權責不清，內部管理鬆散，監督機制失靈，核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一、行政院轉報財政部改進及處置情形略以：

(一)有關臺北關稅局因管理鬆散，監督不周，致外棧組駐庫股長得以收辦非權責範圍之業務，並偽冒李員名義簽註意見乙節：

1. 該局利用各種業務檢討會、勤前教育、在職訓練時加強關員知能並飭令確實依相關規定辦理。
2. 外棧組各級主管採走動式管理，安排夜間機動查察勤務，加強落實業務督導考核，強化業務執行效率及政風法令宣導。
3. 為健全貨物進出口通關作業，臺北關稅局將外棧組原與駐庫業務混編之出口放行業務獨立編制，以專司該組倉棧之稽核及管理，明確劃分職權與作業規定。

(二)有關臺北關稅局內部管理鬆散，監督機制失靈，致驗貨股長利用管理漏洞，於工作報告簿中以李員名義記載承辦退運案乙節：臺北關稅局已飭令各單位對工作報告簿之登載及管理，確實依現行作業方式辦理。

(三)關稅總局督察室及臺北關稅局未通知相關人員說明，查明事實真相，亦未提示相關卷證予李員辯明等節：

- 1.該局督察單位對此類案件，除特殊原因外，均簽請當事人說明後，再移由人事單位續辦，以期周延。
- 2.人事單位辦理懲處案件時，如相關人員要求閱覽相關資料時，將知會督察及政風單位，依法提供，以保障關員權益。

二財政部就相關人員議處情形略以：

(一)有關李○○於 93 年 8 月 22 日查獲高爾夫球具疑似仿冒品乙案，臺北關稅局以李員無權簽註同意退運意見，予以議處，因該簽辦文字經內政部警政署刑事警察局鑑定非李員親筆，故撤銷李○○原平時成績考核紀錄表註記。至於簽辦文字上所蓋之李員職章係何人所蓋，俟釐清事實真相後處理。

(二)有關石○○之行政責任部分，因其未善盡督導責任，核予申誡 1 次之處分；李員課長楊○○、副組長劉○○於所屬處理業務疏漏時未督導指正，均維持原平時成績考核紀錄表註記之處分；另分估關員鄭○○、人事室股長高○○、督察室承辦人陳○○、稽核張○○、科長葛○○等，尚無違反規定，均予免議。

註：經 100 年 11 月 15 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 76 次會議決議：結案存查

107、高雄市政府縱容某聯合婦產科診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，致病患因輸入不相符血型而喪命等情，均有疏失案

審查委員會：經 100 年 8 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 70 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府

貳、案由：

高雄市政府縱容○○聯合婦產科診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，致病患因輸入不相符血型而喪命，復竟刻意掩飾該診所歷年由護理人員違法執行檢驗業務之情事；又該府督導考核業務執行不力，致該診所檢驗作業、麻醉安全、疫苗存放及溫度監控、病歷內容等管理欠當；該府雖鑒於本案對所轄婦產科診所之血型檢驗作業進行查察，惟僅淪於形式而未有實益，復對本院所提之疑義，敷衍塞責等情均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於據報載，高雄市某婦產科診所於民國（下同）99 年 6 月發生護理人員驗錯病患血型，導致輸血後孕婦多重器官衰竭死亡；臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）檢察官於本年 1 月 19 日偵結，認為係簡○○護理師（下稱簡護理師）誤判血型，爰予以緩起訴處分，呂○○醫師（下稱呂醫師）則獲不起訴處分；惟據醫事檢驗師法第 12 條規定，「輸血檢驗及血庫作業」屬醫事檢驗師業務，非以醫囑之名，要求護理人員違法執行。究上開診所是否長期皆為護理人員

執行檢驗工作；高雄市政府衛生局（下稱高市府衛生局）有無善盡管理督導之責，是否怠忽職守，均有深入瞭解之必要。案經本院調卷、不預警訪查及約詢，茲已釐清案情竣事，爰將高市府涉有疏失部分臚述如次：

一、高市府疏於督導考核，縱容○○診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，以淘汰近 30 年之非輸血檢驗專業方法檢驗血型，致病患因輸入不相符血型而喪命；復該府衛生局未能據實查復該診所歷年由護理人員違法檢驗之輸血案例，刻意掩飾，核有違失。

(一)醫事檢驗師法第 12 條規定：「醫事檢驗師任務如下：……六、輸血檢驗及血庫作業……」，同法第 17 條規定：「醫事檢驗生業務如下：……五、輸血檢驗」，另護理人員法第 24 條規定：「護理人員之業務如左：一、健康問題之護理評估。二、預防保健之護理措施。三、護理指導及諮詢。四、醫療輔助行為。……」及衛生署 93 年 5 月 13 日發布「醫院安全作業參考指引」之「備血、輸血護理作業」，審諸上開規定，輸血檢驗已明定屬醫事檢驗人員業務，並非護理人員之權責，合先敘明。

(二)查本案陳婦經○○診所呂醫師診斷認為係子宮外孕輸卵管破裂合併內出血後，以醫囑交代簡護理師以「玻片法」進行血型檢測，簡護理師驗得陳婦血型為 B 型陽性，且獲得陳婦主訴血型同為 B 型後，該診所即向高雄捐血中心領取血液，後檢驗領回血液之血型，並與另名護理人員許○○進行血液「交叉試驗」，確認無誤後，便進行輸血處置。由上可徵，本案自「ABO 血型」、「Rh 血型」檢驗至「交叉試驗」檢測皆由護理人員違法執行。

(三)次查，該診所內部作業手冊記載有「玻片法」血型檢驗及「交叉試驗」之凝集判斷圖例，顯屬內部檢驗教材，詢據自 92 年即任職於該診所之陳姓護理人員，任內是否有接受血型檢驗訓練，該護理人員表示檢驗方法係由診所內資深護理人員彼此口耳相傳授受，且並無製作相關標準作業流程，再詢據渠是否曾執行過血型檢驗，又頻率為何，該護理人員始終無法回應，最後支吾表示：「每個月偶而為之。」顯見，○○診所並非僅有本案由護理人員執行醫事檢驗業務。

- (四)復「玻片法」僅能針對紅血球表面抗原分型，未能以血清鑑定法重複確認，且該法尚有紅血球互相排拒、錢串(rouleaux formation)形成、抗原性太少等因素，而導致凝集不易或假性凝集(pseudo-agglutination)之諸多限制，尚需其他方法或設備輔助判斷或執行其他檢驗，非輸血檢驗專業之血型檢驗方法。血液基金會及醫檢師全聯會均表示，該法易受環境溫度、操作時間、試劑敏感度等影響而產生誤差，且是否凝集之判斷需累積一定經驗，已淘汰棄用近 30 年。另本案血型檢驗場所竟係在手術房內之一活動式鐵架平台上執行，此已危及手術室之感控原則，且檢驗設備僅有玻片及抗血清試劑，整體檢驗環境、設備及方法，粗陋草率，悖離專業。
- (五)再者，據高市府衛生局查復，○○診所自 92 年 11 月 25 日開業至本年 5 月 12 日止，除本案外，共進行 12 次病患輸血作業，且輸血檢驗作業皆委由○醫事檢驗所為之。查該 12 案病歷，確實皆有○醫事檢驗所檢驗紀錄，且該診所向本院堅稱開業迄今確僅有此 12 案例，而衛生局則同時表示，輸血案例數係請診所自行提報後由該局逕行回復本院。惟由高雄捐血中心查復資料顯示，該診所開業迄本年 5 月 12 日，共有 72 次領血紀錄，病患數達 54 位。且該中心表示，高市府衛生局於本年 5 月 30 日以高市衛醫字第 1000046590 號函請該中心提供相同資料，而該中心業於同年 6 月 3 日回復高市府衛生局，內容略以：「……提供『○○診所』92 年 11 月 25 日開業迄今血液申請紀錄（詳如個人領血清單），共計 76 份」。復本院約詢時再詢據高市府衛生局，○○診所自開業迄今究有多少輸血案例，該局仍表示有 12 例，顯掩蓋事實。
- (六)綜上，高雄市政府疏於監督管理任令○○診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，以淘汰近 30 年之非輸血檢驗專業方法-「玻片法」檢測血型，肇致誤判血型，病患輸血後喪命，顯悖離專業，罔顧人命，違失情節至為明確；復該府衛生局一再拒絕據實查復該診所歷年由護理人員違法檢驗之輸血案例，縱該局已查明該診所開業以來之血液申請次數達 76 例，於本院約詢時仍未據實回復，刻意掩飾，核有違失。

二〇〇診所檢驗作業、麻醉安全、疫苗存放及溫度監控、病歷內容之管理，諸多違失，且同一事實條件，各年督導考核結果卻相異，顯見高市府督導考核業務執行不力，因循敷衍；復未思積極確認與掌握所轄衛生所督導考核業務之執行成效，甚藉詞搪塞以掩飾衛生所督導不實之咎，均有怠失。

(一)按醫療法第 26 條及 28 條分別規定：「醫療機構應依法令規定或依主管機關之通知，提出報告，並接受主管機關對其人員配置、設備、醫療收費、醫療業務、衛生安全、診療紀錄等之檢查及資料蒐集。」、「……直轄市、縣（市）主管機關對轄區內醫療機構業務，應定期實施督導考核。」基於前開法律賦予地方主管機關職責，高市府針對轄區內醫療機構負有督導考核之責。又基於組織權限劃分及分層授權規定，由高市府衛生局負責醫療機構督導考核計畫、原則方向及考核表之制定，並負責所轄醫院之督導考核，該局並於 77 年 7 月 23 日以高市衛三字第 20262 號函授權由各轄區衛生所辦理診所登錄及管理。

(二)衛生署為建立安全醫療作業環境，推動以病人為中心及病人安全之作業環境，爰於 92 年 10 月 23 日公告「診所安全作業參考指引」，並請各地方衛生主管機關配合據以辦理醫療機構輔導作業。查高市府衛生局 95 至 97 年確實將該參考指引納為主要督導考核內容，包括「護理安全作業」、「藥事安全服務」、「病歷管理作業」、「感染管制措施」、「檢驗作業安全指引」、「放射診斷安全作業指引」、「手術室安全作業指引」、「麻醉安全作業指引」、「恢復室安全作業指引」及「產房暨嬰兒房安全作業指引」等，而 98 年後則統一診所與醫院之督導考核項目，即該參考指引不復為診所之輔導查核重點。

(三)查〇〇診所 95 年「檢驗作業安全指引」考核結果評定為「合格」，而 96 及 97 年是項考核項目卻評定為「不適用」，何以同一診所、同項考核項目，各年評定結果卻相異。高市府衛生局查復表示，該診所 95 年與鼎山診所訂有委託醫事檢驗合約，故當年「檢驗作業安全指引」評定為合格。又表示，該診所 96 及 97 年檢驗業務持續委託慈惠診所代為檢驗，並非由診所自行檢驗，故評定為「不

適用」。惟同為委託合約機構代檢之事實，竟各評定為「合格」與「不適用」，顯非合理，且上揭「診所安全作業參考指引」明定檢驗作業分「自行檢驗」及「外送代檢」2項各所需完備之操作流程、檢驗紀錄及報告等之管理作業，爰固然認定○○診所檢驗業務係委託合約機構，則應查核是否符合「外送代檢」之各項管理作業始為恰當。

- (四)次查○○診所 95 及 96 年「手術室安全作業指引」、「麻醉安全作業指引」、「恢復室安全作業指引」及「產房暨嬰兒房安全作業指引」等 4 項考核項目皆評定為「合格」，而 97 年卻皆評定為「不適用」，亦為同診所、同考核項目，各年考核結果卻相左。衛生局竟查復，由於楠梓區衛生所對於是項前 2 年之考核結果皆為合格，97 年便將督導考核著重於衛生署年度重點輔導項目之宣導說明，例如，醫療機構收據內容，故將是項評定為「不適用」，代表無需另為查核云云。此藉詞塘塞行為，益證高市府推諉塞責，監督不力。
- (五)再者，上開「麻醉安全作業指引」載明「麻醉藥品需專人專櫃管理，其使用餘量銷毀應由管制藥品管理人會同相關人員銷毀，並製作紀錄備查」。惟查○○診所冰箱冷藏室存有 B 型肝炎免疫球蛋白、B 型肝炎疫苗、安○○裂解型流感疫苗、克得○注射液、過期血液一袋及麻醉用藥「Fresofol」，顯該診所麻醉藥品管理未符合規定，然○○診所 95 至 99 年督導考核卻未曾反應相關情事，甚 95 及 96 年是項考核結果皆為合格，顯見高市府事前告知之例行性督導考核作為，並無法反應診所平時之運作情形。
- (六)復衛生署為有效提升預防接種作業管理成效，落實各項疫苗冷運冷藏管理措施，該署疾病管制局於 95 年 9 月編印「疫苗冷運冷藏管理工作手冊」，其中「疫苗存放」之原則載明：「……勿將疫苗置於冰箱門。……每天定時（上午上班、與下午下班時）查核紀錄每一個冰箱或冷凍櫃最高、當時、最低溫度……」惟查○○診所上開安○○裂解型流感疫苗正置於冰箱門，且冰箱溫度紀錄僅記載至 6 月 20 日上午止，然楠梓區衛生所 95 至本年 3 月對於該診所每 2 個月所執行之疫苗管理輔導及預防接種實務查核卻未

曾反應此情事。甚此流感疫苗與前揭麻醉藥品皆擺置於冰箱門上，此恐難謂 91 年北城婦幼醫院誤將全身麻醉之肌肉鬆弛劑藥品作為疫苗施打之憾事不再發生。

(七)查○○診所 98 及 99 年督導考核項目「病歷內容含(1)病人資料(2)就診日期(3)主訴(4)檢查項目(5)結果(6)診斷或病名(7)治療、處置(8)用藥(9)其他應記載事項(10)紀錄應有相關醫事人員簽章(11)加註日期」自評結果與楠梓區衛生所評定結果皆為「合格」，惟本案陳婦病歷僅包含歷次就診診斷內容、手術紀錄單、手術前護理單、長期醫囑單及護理紀錄等，惟獨無血型檢驗紀錄、報告及檢驗人員簽名或蓋章資料；復該診所呂醫師、蕭姓麻醉醫師於不同病患之麻醉紀錄上簽名至少有 3 種明顯不同字跡，且尚有僅簽署「蕭」及「Dr.蕭」等不完整字樣，甚麻醉醫師欄位無任何簽名，而僅麻醉護理人員欄位簽署「Miss 王」。此在在顯示○○診所未依法建立清晰、詳實、完整之病歷，高市府督導不實，管理不當，亦足堪印證。

(八)揆諸上述，○○診所檢驗作業、麻醉安全、疫苗存放及溫度監控、病歷內容之管理作為，諸多違失，然楠梓區衛生所對該診所是項之督導考核卻長期皆評定為合格或未曾發現上開違失情事，甚同一事實條件，各年督導考核結果卻截然迥異，顯見此督導考核作為執行不力且因循敷衍；復高市府對所轄衛生所診所醫療業務考核作業欠缺管考，雖分層授權衛生所執行，然未思積極確認與掌握衛生所執行成效，甚藉詞搪塞以掩飾衛生所督導不實之咎，均有怠失。

三、高雄市政府雖鑒於本案對所轄婦產科診所之血型檢驗作業進行查察，惟僅淪於形式而未有實益，復對本院所提之疑義，前支吾其詞，後置若罔聞，失之草率且有虧職守，亟待檢討改進。

(一)本案於 99 年 6 月發生，高市府於高雄地檢署於本年 3 月 21 日以雄檢泰為 99 偵 24573 字第 14415 號函請該府衛生局查明本案是否違反醫療法相關規定，並請該局依法處理，該府始有以下作為：

1. 該府衛生局於本年 3 月 24 日以高市衛醫字第 1000021696 號函請楠梓區衛生所依行政程序調查事實。
2. 楠梓區衛生所於同年 3 月 30 日對本案之呂醫師及簡護理師針對

案情進行訪談，衛生所並於同日以高市楠衛字第 1000001395 號函復衛生局相關陳述意見暨說明。

3. 該府衛生局復於同年 4 月 6 日前往該診所查察其血型檢驗相關作業，確認該診所呂醫師確有違反醫療法第 57 條規定，並於同年 4 月 19 日高市衛醫字第 1000024549 號行政裁處書裁罰最高之新臺幣 25 萬元罰鍰。
4. 鑒於本案之違法情事，又於同年 4 月 25 日以高市衛醫字第 1000032564 號函請轄內 39 區衛生所，針對婦產科診所之檢驗作業及緊急輸血時血型檢驗之作業流程進行查察。結果高雄市共有 82 家婦產科診所，其中有 21 家並無進行檢驗作業，有檢驗作業者有 61 家，其中僅 1 家為自行檢驗，另 60 家均委託代檢。惟查該府衛生局查核檢驗作業之方式為檢視各婦產科診所是否委託醫事檢驗單位或自行檢驗，並以診所與醫事檢驗單位之委託合約書為憑，然本案之○○診所自開業迄今亦與相關檢驗單位訂有代檢合約，且各合約時間皆連續而完整，但實際上卻仍違法由護理人員執行檢驗業務，故僅憑有無訂定代檢合約之書面資料以查察診所之檢驗作業方式，實難謂允當。又按「醫療機構設置標準」第 9 條診所設置標準規定略以，婦產科、外科得視需要設置門診手術室，爰外科診所亦可能執行輸血處置，惟高市府卻僅針對轄內婦產科診所進行查察，顯見其作為有欠周延。

(二) 又查○○診所某位病患麻醉紀錄之外科醫師簽名欄位簽署「Dr. 呂」，麻醉醫師欄位無任何簽名，而僅麻醉護理人員欄位簽署「Miss 王」，本院現場詢據該診所、高市府衛生局及楠梓區衛生所此「Miss 王」究為何人，是否具有麻醉護理人員資格，又當時是否僅由此人執行麻醉醫療業務，高市府衛生局及楠梓區衛生所均支吾其詞表示不知情，甚該診所亦無法回答「Miss 王」為何人，遑論說明當時麻醉醫療執行情形。由於該案外科醫師簽名不完整，且查其簽名至少有 3 種明顯不同字跡，是否為親筆簽名不免啟人疑竇，又麻醉醫師無在場證明，甚不知「Miss 王」究為何人何身分，究有無涉及違反醫師法第 11 條及 28 條規定，該府允應深入查明並澈底檢討。

(三)惟本院約詢時再次詢問高市府衛生局該診所「Miss 王」究為何人，該局仍表示不知情，復詢據何以本院訪查提出疑義後仍未予究明，該局竟稱：「有進一步向○○診所調查，只是該診所還是稱『不知王小姐為何人』」，此消極行事作為，非但貽誤公務，怠忽職守，更嚴重影響民眾就醫安全。

(四)據上，高雄市政府雖鑒於本案對所轄婦產科診所之血型檢驗作業進行查察，惟查核方式為檢視各婦產科診所是否委託醫事檢驗單位或自行檢驗，並以委託檢驗合約書為憑，竟忘卻本案雖有完整代檢合約卻仍長期違法由護理人員執行檢驗業務之教訓，顯淪於形式而未有實益；復對本院提出該診所涉及醫療法之疑義，前支吾其詞，未能即予釐清，後又置若罔聞，未予究明，顯有虧職守，亟待檢討改進。

綜上所述，高雄市政府縱容○○聯合婦產科診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，以淘汰近 30 年之非輸血檢驗方法檢驗血型，致病患因輸入不相符血型而喪命，復竟刻意掩飾該診所歷年由護理人員違法執行檢驗業務之情事；又該府督導考核業務執行不力，致該診所檢驗作業、麻醉安全、疫苗存放及溫度監控、病歷內容等管理欠當；復該府雖鑒於本案對所轄婦產科診所之血型檢驗作業進行查察，惟僅淪於形式而未有實益，且對本院所提之疑義，敷衍塞責等情均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

被糾正機關改善情形

高雄市政府業針對本院糾正事項，提出多項檢討改進措施並落實執行，包括特編列預算辦理「高雄市診所輔導訪查專案計畫」，另尚執行「醫事檢驗及放射機構品質提升輔導訪查計畫」、「高雄地區基層醫療院所輸血安全研討會」、「病人安全教育訓練研討會」……等，均屬針對本院糾正事項所新增並執行之措施。

註：經 102 年 3 月 19 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 103 次會議決議：結案存查

108、國內近年雞蛋產銷失衡，致蛋價長期低迷，影響蛋農生計，行政院農委會未確實督導各地方政府落實產銷預警及調節機制違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 3 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 70 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

民國 99 年雞蛋過產之現象加劇，蛋價長期低迷，加以飼料成本提高，影響蛋農之生計，造成「蛋賤傷農」，顯示行政院農業委員會非但未能依每年訂定之年度畜牧生產目標，採行有效之調節措施，亦未確實督導各地方政府落實產、銷、量、價預警、調節機制，以有效推動雞蛋總量管理措施，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

近年來雞蛋產量倍增，造成供需失衡及產銷爭議等問題層出不窮，民國（下同）99 年雞蛋過產之現象尤其加劇，蛋價長期低迷，加以飼料成本提高，影響蛋農之生計，造成「蛋賤傷農」，雞蛋產銷之問題更為凸顯，顯見行政院農業委員會（下稱農委會）非但未能依每年訂定之年度畜牧生產目標，採行有效之調節措施，亦未確實督導各地方政府落實產、銷、量、價預警、調節機制，以有效推動雞蛋總量管理措施，實有怠失，茲提出相關事實與理由於后：

一、臺灣蛋類生產以雞蛋為主，且為重要的民生副食品。蛋雞產業於 70 年以前產量尚不足國內需求，70 年至 73 年因產量增加，雞蛋產銷

方漸趨平衡；但自 80 年引進全自動化雞舍，蛋雞產業轉型為自動化企業經營，加上 EGG¹與 CAS²品質認證後，雞蛋生產量呈正成長且生產結構亦有相當程度的調整。依中華民國養雞協會雞蛋生產數量調查統計表顯示，100 年 5 月臺灣地區蛋雞數量為 25,222,453 隻，與全國人口數相比，已超過一比一的水準，此乃已開發國家評估蛋雞產業重要指標之一，當該指標超過一比一時，產銷失衡之壓力隨時會出現。據農委會提供之相關統計資料顯示，國人每年雞蛋可供消費量為 16.41 公斤，全世界平均消費量 8.5 公斤、全世界消費量最高之丹麥與日本約 18 公斤，國內雞蛋自給率達 100%，爰雞蛋消費量成長空間實屬有限。加上近年來，蛋雞飼養業者藉由引進優良蛋雞品系、先進飼料配方、疾病控制技術及生產設備等手段擴大規模，提高產量，根據養雞協會雞蛋生產數量調查統計表顯示，100 年 5 月臺灣地區平均每日雞蛋生產超過 92,000 箱，臺灣地區一向以鮮蛋買賣為主，蛋品加工業不發達，無法借助加工蛋來調節，產銷問題更加嚴重，雞蛋產量快速成長，但受國內市場規模之限制，消費量一遇到氣候、節慶及各級學校假期，再加上生產量、疾病及生物安全、供需等因素影響價格波動格外顯著，致因市場機制的價格起伏波動而有盈虧，造成短期產銷失衡。一旦發生產銷失衡，囿於產地雞蛋運銷為包銷制度，即便雞蛋供過於求，蛋商雖仍需承銷，但亦對蛋農提出減碼銷售之要求，如果雙方協商未果，部分蛋農生產之雞蛋乏人問津，最後不得不降價求售，在無任何因應措施下，造成運銷業及蛋商庫存壓力、蛋價低迷及蛋殼品質變差等問題，蛋商、蛋農間之糾紛亦時有所聞。

二、復依農委會 92 至 99 年農業統計年報之畜產品生產費用與收益資料顯示，平均每百隻蛋雞之飼料費用成本為從（92 年）新臺幣（下同）28,794 元上漲至（99 年）41,838 元，雖據農委會表示，92 至 98 年

¹ 「EGG 洗選分級包裝鮮蛋」為國產新鮮雞蛋，經洗選、分級及包裝之鮮蛋品。

² CAS 台灣優良農產品證明標章，是國產農產品及其加工品最高品質代表標章。國產新鮮雞蛋之生產場軟硬體衛生管理需均良好，且經學者專家評鑑認證，產品及生產場飼料均由財團法人中央畜產會進行生菌數、抗生物質（antibiotics）、必利美達民（pyrimethamine）及磺胺藥物（sulfa drugs）等檢驗合格。

蛋農年平均收益百分比為 17%，蛋農平均收益雖有高低，惟蛋農均有獲利，每百隻蛋雞平均收益為 7,410 元（詳表 1），蛋價並非長期低迷不振。惟 99 年底國內蛋雞（包括蛋中雞）飼養戶數為 1,721 戶，在養隻數為 3,647 萬隻，較 98 年底 3,679 萬隻約減少飼養 32 萬隻。99 年國內雞蛋產量為 6,728,450 千個（約 37.3 萬公噸）較 98 年產量 6,431,571 千個，增加 4.62%，亦較農委會核定之 99 年雞蛋畜產生產目標 6,300,000 千個，超產 6.8%；然而 99 年雞蛋產值僅為 153 億餘元，較 98 年產值 183 億餘元，減少 16.31%，且觀諸 99 年雞蛋每月平均產地價格皆低於 97 年及 98 年（詳圖 1），而蛋農飼料成本 99 年亦較 98 年增加（詳圖 2），在在顯示 99 年雞蛋因蛋源過剩，產地價格下跌，蛋價持續低迷，致蛋農每百隻損失 3,333 元，虧損百分比 7%。況且蛋農縱曾有獲利，其各年獲利率最低僅 7%、最高達 42%，足見其獲利情形變異極大、極不穩定。

三、按在包銷制度下，蛋農雖不虞所生產雞蛋無人運銷，然因無法涉足消費市場，產銷狀況無法充分掌握，再加上生產與零售端之市場反應時間差，蛋農通常係由當期價格決定下期產量，當供需決定價格，價格引導生產時，蛋農往往無法跟上市場供需，供需之間常容易產生落差，以致於每逢蛋價稍漲，蛋農因獲利而盲目生產，造成蛋價依然常態性的存在著暴起暴落，情況週而復始，造成產銷失調，價格失序，農民與消費者雙輸；蛋價因此亦無法反應飼料成本之提高，在獲利上更無法滿足蛋農之期待；又由於消費需求對雞蛋價格變動反應低，消費需求並未隨著雞蛋價格之下降而增加，使農民們難以透過薄利多銷來增加或維持收入狀況，造成「豐產不等於豐收」、「蛋（價）賤傷農」之情況。

表 1、92 至 99 年蛋農產量、成本及收益情形表

年度	a 農家賺款 (元/百隻)	b 主產物產量 (公斤/百隻)	c 第一種成本 (元/公斤)	(a/b) / c 蛋農收益 百分比 (%)
92	6,168	1,662	24.65	15%
93	3,133	1,652	26.73	7%
94	17,180	1,644	24.78	42%
95	10,350	1,583	25.23	26%
96	4,240	1,297	31.92	10%

年度	a 農家賺款 (元/百隻)	b 主產物產量 (公斤/百隻)	c 第一種成本 (元/公斤)	(a/b) / c 蛋農收益 百分比 (%)
97	4,596	1,283	39.57	9%
98	6,200	1,296	37.69	13%
92 至 98 年平均	7,410	1,488	30.08	17%
99	-3,333	1,332	37.99	-7%
92 至 99 年平均	6,067	1,469	31.07	13%

註：第一種成本：直接費用+間接費用-副產物價值

圖 1、97、98、99 年雞蛋產地價格月平均比較走勢圖

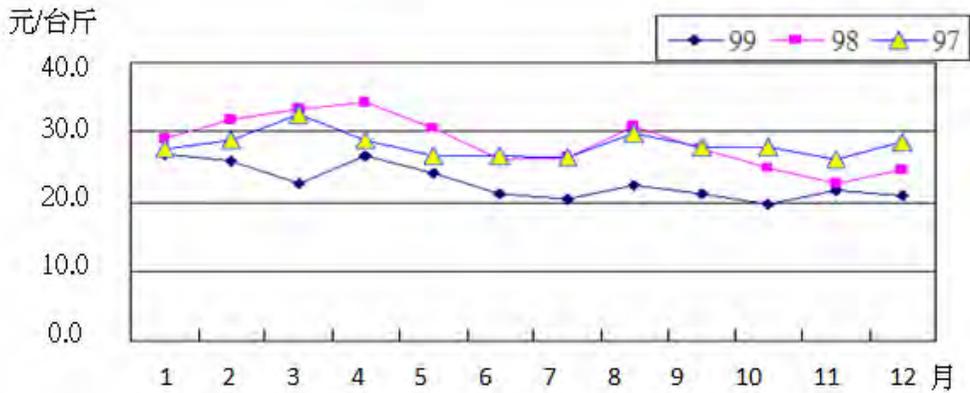
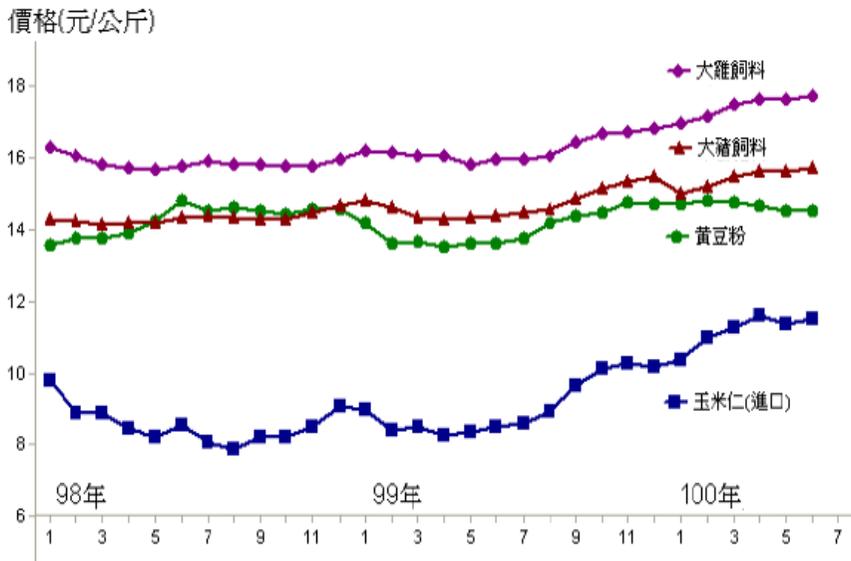


圖 2、98 年至 100 年 5 月各類飼料價格圖



四、依畜牧法第 22 條第 1 項：「中央主管機關應訂定年度畜牧生產目標。直轄市及縣（市）主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。」及同法第 23 條：「為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，辦理下列事項之調節措施：一、畜牧場家畜、家禽飼養頭數。二、農產品批發市場受理供應人供應家畜、家禽之頭數。三、大規模畜牧場所生產家畜、家禽之內、外銷比例。四、暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。五、其他必要事項。中央主管機關辦理前項各款所定調節措施，應公告之。中央主管機關公告前已取得畜牧設施容許使用者，不受前項公告之限制。第一項第四款所定暫停受理之期間，以一年為限，必要時得延長之。」等規定，按國內雞蛋市場需求情形大致已達飽和，長期蛋價上下波動頻繁劇烈，時有蛋農反應難以生存，雞蛋產、銷、量、價失衡等情。準此，主管機關農委會應依上開法律規定審慎針對雞蛋之產銷情形訂定年度生產目標；且各直轄市及縣（市）主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷；針對新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模蛋雞場加強查察；並協助畜牧場登記證之飼養規模變更，落實更新畜牧場登記證資料，以符合實際飼養規模，益形重要。

五、然觀諸農委會提供近 1 年違反畜牧法處罰案件統計情形（詳表 2），處罰案件 12 件中，僅有 4 件畜禽別為雞者，且皆為屏東縣政府所處罰，其他地方政府竟無任何處罰案件，復以 99 年產銷失衡，致蛋價低迷及蛋農損失慘重之情形觀之，實難以認定各地方政府確有依畜牧法加強查察轄內蛋雞場擅自擴大飼養情形，此亦顯示農委會非但未能依每年訂定之年度畜牧生產目標，採行有效之調節措施，亦未確實督導各地方政府落實產、銷、量、價預警、調節機制，以有效推動雞蛋總量管理措施，實有怠失。

表 2、近 1 年違反畜牧法處罰案件統計表

日期	縣市政府	違反條款	罰則	罰鍰(元)	畜禽別	備註 (受處分人)
99.4.9	屏東縣	第 4 條第 1 項、第 43 條第 2 項	第 39 條第 1 項第 1 款	3 萬	雞	楊○○屏府農畜字第 0990086976 號未依規定辦理畜牧場登記及畜飼養登記
99.4.12	高雄縣	第 4 條第 1 項	第 39 條第 1 項	3 萬	牛	鄧○○府農畜字第 0990087503 號未依規定辦理畜牧場登記
99.5.19	屏東縣	第 4 條第 1 項、第 43 條第 2 項	第 39 條第 1 項第 1 款	3 萬	雞	古○○屏府農畜字第 0990122409 號未依規定辦理畜牧場登記及畜飼養登記
99.6.11	屏東縣	第 4 條第 1 項、第 43 條第 2 項	第 39 條第 1 項第 1 款	3 萬	鴨	林○○屏府農畜字第 0990144254 號未依規定辦理畜牧場登記及畜飼養登記
99.8.26	臺東縣	第 8 條第 1 項	第 41 條第 1 項第 1 款	5 萬	豬	○○畜業牧場代表人:鄧○○府農畜字第 0993032936B 號未依規定申請變更登記
99.9.27	高雄縣	第 4 條第 1 項	第 39 條第 1 項	3 萬	鴨	鄭○○府農畜字第 0990242995 號未依規定辦理畜牧場登記
99.10.12	屏東縣	第 4 條第 1 項	第 39 條第 1 項	3 萬	鴨	鄭○○屏府農畜字第 0990247955 號未依規定辦理畜牧場登記
99.11.10	屏東縣	第 4 條第 1 項、第 43 條第 2 項	第 39 條第 1 項第 1 款	3 萬	雞	李○○屏府農畜字第 0990275735 號未依規定辦理畜牧場登記及畜飼養登記
99.12.21	屏東縣	第 7 條及第 9 條	第 39 條第 1 項第 3 款	3 萬	雞	黃○○屏東縣 99.12.21 屏府農畜字第 0990312626 號應依原登記經營飼養,否則應另提出畜牧場登記申請
100.3.14	宜蘭縣	第 8 條第 1 項	第 41 條第 1 項	1 萬	豬	莊○○牧場宜蘭縣 100.3.14 府農畜字第 1000036670 號未依規定申請變更登記
100.5.4	宜蘭縣	第 4 條、第 6 條	第 39 條第 1 項	3 萬	豬	張○○(宜蘭縣頭城鎮新建里新興路○○號)宜蘭縣府 100.5.4 農畜字第 1000066018 號未依規定取得畜牧場登記證書
100.5.6	宜蘭縣	第 4 條、第 6 條	第 39 條第 1 項	3 萬	豬	王○○(宜蘭縣頭城鎮大里里濱海路 6 段 287 巷○○號)宜蘭縣 100.5.6 府農畜字第 1000068170 號未依規定取得畜牧場登記證書

綜上，近年來雞蛋產量倍增，造成供需失衡及產銷爭議等問題層出不窮，尤其 99 年雞蛋過產之現象加劇，蛋價長期低迷，加以飼料成本提高，影響蛋農之生計，造成「蛋賤傷農」，雞蛋產銷之問題更為凸顯，顯見農委會非但未能依每年訂定之年度畜牧生產目標，採行有效之調節措施，亦未確實督導各地方政府落實產、銷、量、價預警、調

節機制，以有效推動雞蛋總量管理措施，核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭所屬農委會確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、行政院農業委員會持續推動雞蛋分類計價加碼制度，引導蛋農重視雞蛋品質及飼養技術之改進，並規劃輔導設置中小型區域雞蛋集貨洗選分級場；加強落實蛋雛（中）雞規格標示單開立；召開「雞蛋產銷雙方協調會議」等改進措施。
- 二、執行雞蛋產銷調節計畫，確保產銷秩序；持續推動洗蛋檢驗及認證制度，建立優良品牌；落實年度計畫生產及畜牧場管理；輔導高優質品牌雞蛋外銷，開拓多元市場；召開「研商家禽飼料品質與價格座談會」，積極研議開發種植適合我國環境氣候高產作物品種（如雜交稻或飼料玉米等），以提高飼料原料自給率，對養雞飼料成本增加採取適當的因應，以維持合理「農民分得比例」，協助相對弱勢蛋農。

註：經 101 年 6 月 22 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 87 次會議決議：結案存查

109、內政部明知香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等缺失，卻放任該院持續收容個案，致屢生性侵害事件，核有違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族、教育及文化委員會第 4 屆第 36 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部、新竹縣政府

貳、案由：

內政部明知香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等嚴重缺失，卻放任該教養院持續收容個案，該院自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件院生遭性侵害事件，內政部未採取積極查核、督管及防範之有效作為，致該教養院屢生性侵害事件，核有重大疏失；新竹縣政府於自 99 年 3 月起即陸續接獲香園教養院院生遭性侵害 6 件及性騷擾 1 件之通報，該府之危險評估雖認為被害人再受侵害之風險，惟該府卻以無其他機構可收容為由，延宕至 99 年 8 月 31 日始將加害人 B 男轉院，且遲至事發一年後始進行被害人及加害人相關輔導，致該教養院院生多人陸續受害，亦有嚴重違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，新竹縣多名國中特教老師連署向內政部長控訴，縣內某教養院 99 年迄今連續發生 3 起性侵害案件，其中民國（下同）99 年 3 月接連 2 起性侵案件均是特教老師發現，告知院方並堅持撥打 113 專

線後，院方才被動處理；凸顯相關單位在管理及通報程序疑有疏失，究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案，爰申請自動調查。

案經函請內政部、教育部、新竹縣政府、新北市政府（原臺北縣政府，下同）、基隆市政府及財團法人臺灣省私立香園紀念教養院（下稱：香園教養院）提供相關卷證詳予審閱，復為釐清案情，調查委員於 100 年 2 月 17 日赴新竹縣立竹北國中（下稱：竹北國中）及香園教養院實地履勘及訪談相關人員，並於 100 年 3 月 21 日召開諮詢會議，於 100 年 5 月 25 日約詢內政部社會司黃碧霞司長、家庭暴力及性侵害防治委員會（下稱家防會）簡○○執行秘書、兒童局張○○局長、教育部訓育委員會羅○○常務委員、新竹縣政府社會處黎○○副處長等相關主管及承辦人員，業已調查竣事，爰將違失事項臚陳如下：

一、內政部自 98 年起經多次稽查，明知香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等嚴重缺失，卻放任該教養院持續收容個案，該院自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件院生遭性侵害事件，其中 4 件未依法通報，2 件遲延通報，事發後亦未依規定處理，內政部僅對該院消極去函糾正、座談輔導，未採取積極查核、督管及防範之有效作為，對於多次未依法通報行為亦未給予任何罰鍰處分，致該教養院屢生性侵害事件，損及個案權益甚巨，核有重大疏失：

(一)按「身心障礙者權益保障法」第 2 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 3 條第 1 項第 9 款規定內政部掌理之事項為：「全國性身心障礙福利機構之輔導、監督及全國評鑑事項。」又「私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法」第 2 條規定：「申請設立或籌設私立身心障礙福利機構之設立地點跨越直轄市、縣（市）行政區域時，由受理申請之直轄市、縣（市）主管機關為主管機關。」同辦法第 24 條規定：「主管機關為瞭解私立身心障礙福利機構之狀況，得通知其提出業務及財務報告，並得派員查核之；私立身心障礙福利機構不得規避、妨礙或拒絕。」香園教養院於 78 年 1 月 13 日經前臺灣省政府社會處核准設立，87 年 7 月 1 日起，為全國性身心障礙福利機構，依上開規定，內

政部應掌理該機構之監督管理及業務查核等事項。

- (二)依性侵害犯罪防治法第 8 條第 1 項規定，社工人員、教育人員、保育人員於執行職務知有疑似性侵害犯罪情事者，應立即向當地直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時。再者，依兒童及少年福利法第 30 條第 1 項第 9 款及第 34 條第 1 項第 3 款規定，社會工作人員、教育人員、保育人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年遭受性侵害時，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過 24 小時，違者依該法第 61 條規定，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。
- (三)香園教養院院生自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件性侵事件，其中 4 件未依法通報，2 件遲延通報：香園教養院院生自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件性侵事件，其相關案情如附表二所示。該 8 件性侵事件中有 4 件未通報，2 件遲延通報，僅 2 件依法通報，詳如下表：

件次	發生時間	教養院知悉時間	通報時間
一	99 年 3 月 5 日	99 年 3 月 5 日	*99 年 3 月 9 日
二	發生時間不明	-	-
三	99 年 6 月 29 日	99 年 7 月 2 日	99 年 7 月 2 日
四	99 年 8 月 27 日	99 年 8 月 27 日	99 年 8 月 27 日
五	99 年 9 月 20 日	99 年 11 月 2 日	-
六	99 年 9、10 月間	99 年 11 月 2 日	-
七	99 年 10 月底	99 年 11 月 2 日	-
八	99 年 12 月 31 日至 100 年 1 月 2 日	100 年 1 月 2 日	*100 年 1 月 4 日

資料來源：香園教養院、新竹縣政府查復資料彙整製表。

註：“*”係延遲通報、“-”係未通報。

- (四)且 99 年間民眾林○○陳情書內容提及：性侵女同學的另有 3 位男院生，該院傳出多起性侵及管教失當事件，管理階層嚴重失職等語。該部則以電話向該院院方詢問查證並函請該教養院查復，復於 99 年 3 月 19 日派員前往該院瞭解，僅以相信該教養院說詞，未見該部調查實情。另內政部查復提供 100 年 1 月 5 日「新竹縣一群特教老師給內政部長的一封公開信」指出該教養院之管理上

是否要加強、教導上要專業、照顧上要尊重、聯繫上要積極、輔導上要有同理心、人力上要充足、設備上要改善等項請部長監督調查，亦未見該部積極介入調查，顯然怠於督管。

- (五)又查經本院調卷及實地訪談相關人員發現香園教養院 98 年迄今之性侵害事件計 8 件，有 5 件均發生於夜間或連續假期欠缺照顧人力時段，然內政部於 98 年迄今之機構評鑑及查核，即知悉香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等嚴重缺失(參見附表一)，卻未見該部提出督管及輔導措施，放任該教養院仍於人力不足情形下持續收容個案，該部雖稱歷次聯合稽查，發現其生活服務員嚴重不足，立即要求其改善，該教養院承諾已在人力銀行登載徵才啟事，然該部於 100 年 3 月 29 日至該教養院查核結果，發現生活服務員仍不足 3 人，另有 11 人尚待受訓以取得任用資格，足見督管及輔導情形欠佳。
- (六)再查新竹縣政府稱該府知悉性侵害及性騷擾案件共 7 件，內政部則稱知悉該教養院自 99 年 3 月 9 日以來發生性侵案件共有 4 件，該教養院皆未通報該部云云，然香園教養院 98 年迄今之性侵害事件計 8 件，對該教養院於 99 年 6 月、9 月及 10 月間發生性侵害案件均無所悉，顯見該部未能掌握教養院發生性侵事件等相關案情，直至本院調查後始知事態嚴重。
- (七)內政部雖查復本院稱：該教養院類此案件仍一再發生且皆未依 SOP 作業流程及時通報 113 及該部，該教養院顯未善盡通報之責等語。惟內政部雖明知該院有自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止有遲延通報及未依規定處理致生多起性侵案件之嚴重問題，卻僅於 3 月 19 日派員前往該院了解、督導，於 3 月 23 日去函對遲延通報及提供事後避孕丸等不當行為糾正該院，於 100 年 1 月 11 日至該院座談輔導，此外未見該部對該教養院有何查核、督管及防範之積極作為(參見附表二)，對於多次未依法通報行為亦未給予任何罰鍰處分，核有重大違失。
- (八)綜上所述，內政部自 98 年起經多次稽查明知香園教養院教保人力不足，卻放任該教養院持續收容個案，該院自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件院生遭性侵害事件，其中 4 件未依

法通報，2 件遲延通報，於事發後亦未依規定處理，違失情形嚴重。內政部知悉後對該院僅消極去函糾正、座談輔導，未採取積極查核、督管及防範之有效作為，對於多次未依法通報行為亦未給予任何罰鍰處分，致該教養院屢生性侵害事件，損及個案權益甚巨，核有重大疏失。

二、新竹縣政府於自 99 年 3 月起即陸續接獲香園教養院院生遭性侵害 6 件及性騷擾 1 件之通報，該府之危險評估雖認為被害人再受侵害之風險，建議能將加害人轉院，惟該府卻以無其他機構可收容為由，延宕至 99 年 8 月 31 日始將加害人 B 男轉院，且該府未能即時依法對於被害人及加害人進行治療、輔導，遲至 100 年 3 月 4 日事發一年後始進行被害人及加害人相關輔導，致該教養院院生多人陸續受害，亦有嚴重違失：

(一)按兒童及少年福利法第 36 條規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。」依性侵害犯罪防治法第 6 條第 1 項第四款及第六款規定，直轄市、縣（市）主管機關應設性侵害防治中心，辦理協助被害人心理治療、輔導、緊急安置及提供法律服務，以及加害人之追蹤輔導及身心治療等事項。因此，兒童及少年遭受性侵害後，應由各直轄市、縣（市）主管機關確保其安全，並提供個案所需之緊急保護、安置或其他必要之處置，性侵害防治中心應辦理協助被害人心理治療、輔導、緊急安置、提供法律服務，以及加害人之追蹤輔導及身心治療等事項。

(二)查新北市政府依兒童少年福利法委託安置保護 A 女、B 女及 A 男個案至香園教養院，基隆市政府為辦理失依兒童、少年與違反性交易防制條例業務，委託安置保護個案 C 女及 B 男至該院，嗣於新竹縣政府轄區之新竹教養院發生上開 A 男對 A 女、C 女性侵及

B 男對 B 女、C 女、E 女等性侵案件。有關上開性侵害案件之個案管理機關為何問題，新竹縣政府雖稱：個案於安置機構發生性侵害或兒童及少年保護事件，後續輔導及處遇應仍由原轉介單位主責等語。惟新北市政府稱：A 男、A 女及 B 女個案資料顯示該府為個案主責縣市等語。基隆市政府稱：性侵害案件事發前由該府主責個案管理，事發後則應由新竹縣政府介入輔導等語。內政部查復稱：性侵害案件雖未明定分工原則，惟實務上各地方政府多參採「行政機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法」第 3 條規定辦理。本次性侵害事件屬新發生事件，宜由新竹縣政府受理通報及開案服務等語。因此，上開保護個案在新竹教養院發生性侵害事件，應以新竹縣政府為性侵害事件之個案管理機關，對被害人及加害人提供安置、輔導、身心治療等服務。

(三)查新竹縣政府自 99 年 3 月 8 日起即陸續接獲香園教養院院生遭性侵害 6 件及性騷擾 1 件之通報，該府對上開通報案件之危險評估：本案被害人及加害人皆為同一機構，被害人障礙程度較加害人為重，自我保護功能有限，再受侵害之風險相對較高，建議機構請原轉介單位之社工能將加害人轉院等語。惟該府卻以無其他機構可收容為由，遂延宕至 99 年 8 月 31 日始將加害人 B 男轉院，致加害人後續接連再發生性侵害之情事，違失情節嚴重。

(四)如前所述，兒童及少年遭受性侵害後，新竹縣政府性侵害防治中心應辦理協助被害人心理治療、輔導以及加害人之追蹤輔導及身心治療等事項。內政部稱：經洽新竹縣政府性侵害防治中心表示，因本案個案並無類似尿床等心理因素，因此，並未引進心理諮商等輔導等語。查新竹縣政府直至 99 年 11 月始邀請心理諮商師及香園教養院社工組長討論關於個案個別或團體輔導相關事宜，遲至 100 年 3 月 4 日始進行輔導，距離事件發生日已約一年。該府亦坦承：當時僅建議機構加強管理及教育，未於第 1 案案發後即連結相關資源，啟動此一機制針對加害人的身心狀況進行評估及治療有失完善等語。顯見新竹縣政府自 99 年 3 月起陸續知悉香園教養院發生性侵害事件後，未能即時依法對於被害人及加害人進行治療、輔導，遲至事發一年後始進行相關輔導，致該教養院院

生多人陸續受害，亦有重大違失。

據上論結，身心障礙者權益保障法明載，在為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展。身心障礙者囿於身體或心理限制，往往成為性侵害或性騷擾事件的高危險群。基此，提供其安全之生活環境及照顧服務，並妥善處理其遭受性侵害事件後之輔導保護是政府主管機關責無旁貸的責任。然內政部自 98 年起經多次稽查，明知香園教養院有教保員及生活服務員人數不足、資格不符等嚴重缺失，卻放任該教養院持續收容個案，該院自 99 年 3 月 5 日起至 100 年 1 月 2 日止共發生 8 件院生遭性侵害事件，內政部未採取積極查核、督管及防範之有效作為，致該教養院屢生性侵害事件，核有重大疏失；新竹縣政府於自 99 年 3 月起即陸續接獲香園教養院院生遭性侵害 6 件及性騷擾 1 件之通報，該府之危險評估雖認為被害人再受侵害之風險，惟該府卻以無其他機構可收容為由，延宕至 99 年 8 月 31 日始將加害人 B 男轉院，且該府遲至事發一年後始進行被害人及加害人相關輔導，致該教養院院生多人陸續受害，亦有嚴重違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附表一 98-99 年度身心障礙福利機構查核缺失事項暨改善執行情形一覽表：

查核	查核日期	缺失事項	改善執行情形
98 第 2 季	98 年 06 月 30 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教保員及生活服務員不符合資格共 13 人，請儘速安排不符合資格人員受訓。 2. 授信總機故障(開關無法定位)。 3. 98 年度上半年檢修申報書未提供。 4. 緩降機器具未定位(2 樓)。 5. 新大樓部分出口燈不亮，避難器具不亮。 6. 新大樓部分室內消防栓故障。 7. A 棟 2 樓部分室內裝修使用易燃材料，另直通樓梯封閉及堆積雜物。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不符合資格 13 人，至 98 年 9 月 23 日已有 8 位離職，受訓符合資格者 5 位，不符合資格者持續安排接受專業訓練。 2. 業已於 98 年 8 月完成維修。 3. 業已於 98 年 7 月份提供消防隊檢修申報書。 4. 業已於 98 年 8 月完成定位。 5. 業已於 8 月份維修改善完畢。 6. 業已於 8 月份維修改

查核	查核日期	缺失事項	改善執行情形
		8. B棟2樓部分室內裝修及分間牆壁易燃材料。 9. 新大樓大面積室內裝修請依規定送審。 10. 廚房之紗門、紗窗確實關閉，防治蒼蠅、蚊子等病媒進入。	善完畢。 7. 經專業人員查使用材料有防焰證明。直通樓梯已打開、堆積雜物已清除。 8. 部分室內裝修及分間牆壁易燃材料已拆除。 9. 業已於99年申報公共建築安全。 10. 廚房之紗門、紗窗已持續確實關閉。
98第3季	98年09月23日	1. 社工員不足1人，教保員/訓練員不符合資格7人，生活服務員不足24人，不符合資格7人，請儘速補足。 2. 天花板成片剝落及積塵，請立即改善。 3. 消防安全設備部分損壞。 4. 申報書中A棟2樓及B樓室內裝修部分請專業人員確認，如不符合即應改善（天花板、隔間材質屬易燃）。 5. 新豐院區申報書中E棟2樓室內裝修部分，請專業人員確認，如不符合應即改善。	1. 98年9月23日至98年12月23日，社工員已補足人力；教保員不符合資格7人皆已受訓符合資格；生活服務員不足24人中，已補足8人，不足16人，不符合資格7人中，已有3人離職，3人受訓符合資格，1人不符資格。餘不足者持續於1111人力銀行招募徵才，不符合資格者持續安排接受專業訓練。 2. 業已於10月份完成改善。 3. 業已於10月份完成維修。 4. 已請專業人員查證，使用材料為有防焰證明。 5. 新豐院區申報書中E棟2樓室內裝修部分已拆除。
98第4季	98年12月23日	生活服務員不足11人，請儘速補足。	生活服務員不足11人中，至99年3月25日止，已補足6人，尚不足5人，業已持續於1111人力銀行進行招募徵才中。
99第1季	99年3月25日	1. 生活服務員人數比1:8錯誤，應為1:3-6。 2. 工作人員名冊請加註資格條件。 3. 護理人員進用比1:38有	1. 99年4月生服員人數比率業已調整為1:6計算。 2. 工作人員名冊業已於4月份加註資格條件。

查核	查核日期	缺失事項	改善執行情形
		<p>誤，應為 1：40。</p> <p>4. 公共意外責任險金額不足。</p>	<p>3. 99 年 4 月人數比核算業已調整為 1：40 計算。</p> <p>4. 業已更改保單符合規定。</p>
99 第 2 季	99 年 6 月 30 日	生活服務員進用人數不足 8 人，不符資格 13 人，應依法規定聘足人力。	99 年 6 月 30 日至 99 年 9 月 28 日生活服務員進用人數不足 8 人，已補足 3 人。生服員不符資格 13 人中，2 人已離職，受訓符合資格 5 人，未符資格者 6 人。業已持續於 1111 人力銀行招募徵才中，不符合資格者持續安排接受專業訓練。
99 第 3 季	99 年 9 月 28 日	<p>1. 愛心園受信總機故障，建議儘速修復。</p> <p>2. 幫浦開關請切換成「自動」。</p> <p>3. 火警受信總機迴路故障(新豐分院)。</p> <p>4. 本院社工員超額，分院社工員不足，請按服務人數調整。</p> <p>5. 教保人員及生活服務員皆未足額進用，請改善。</p>	<p>1. 受信總機故障，已修復完畢。</p> <p>2. 幫浦開關業已換成「自動」。</p> <p>3. 火警受信總機迴路業已維修完畢。</p> <p>4. 99 年 9 月香園服務使用者總人數為 221 人，聘僱社工人員為 5 人，社工員符合評鑑指標 50：1 之規定，未有不足。</p> <p>5. 99 年 9 月 28 日至 99 年 12 月 24 日，生服員補足 5 人。</p>
99 第 4 季	99 年 12 月 24 日	<p>1. 生活服務員進用不足額，請改善。</p> <p>2. 衛浴設備未配置緊急呼叫設施，請改善。</p> <p>3. 部分個案未能 2 年辦理家訪一次，宜予改善。</p> <p>4. 緊急醫療網資料宜定期更新。</p> <p>5. 意外事件處理宜有檢討。</p>	<p>1. 99 年 12 月 24 日至 100 年 3 月 24 日生服員尚未遴用，業已持續於 1111 人力銀行招募徵才中。</p> <p>2. 預定 100 年度改善。</p> <p>3. 已持續辦理進行家訪。</p> <p>4. 緊急醫療網資料業已定期更新。</p> <p>5. 服務使用者意外事件處理業已持續有檢討並有紀錄。</p>
100 年元月 服務人數 221 位		1. 法定教保員 1 比 7 計算，應進用 32 人，目前已進用	1. 不符合資格者持續安排接受專業訓練。

查核	查核日期	缺失事項	改善執行情形
		32 人。 2. 法定生活服務員 1 比 6 計算，應進用 37 人，目前進用 34 位，其中 14 位未符合資格，不足 3 人。	2. 持續於 1111 人力銀行招募徵才中。

資料來源：內政部。

附表二：本案相關機關處理過程彙整表：

案次	發生時間	案情概述	相關單位聯繫及處置過程				本案現況	
			香園教養院	竹北國中	新竹縣政府	內政部		
一	99 年 3 月 5 日 (星期五)	B 女遭 B 男帶至宿舍頂樓性侵犯。	3 月 5 日傍晚發現 B 男性侵害 B 女後，護理人員檢查 B 女身體及生理週期，發現 B 女處於受孕危險期，立即協助服用后保寧藥物一顆，並由何護理組長、林社工員、劉護理師對兩人進行會談。					經新竹地方法院少年法庭審定移送臺灣新竹地方法院檢察署偵查。
	99 年 3 月 8 日 (星期一)		上午 8:20 通報院長後並召開緊急事件處理小組會議，下午 2 時林社工員及劉護理師前往東元醫院與竹北國中老師會合辦理 B 女驗傷事宜，下午 3 時 40 分至竹北分局製作 B 女筆錄。	教養院之另一 C 女院生於 3 月 8 日上學時告知竹北國中多元服務方案人員，再由該教師老師，校方隨即通報新竹縣政府家庭暴力暨性侵害防治中心，是日下午將 B 女帶往竹東醫院驗傷，之後帶往竹北偵查隊警局作筆錄。	新竹縣政府家庭暴力防治中心於 99 年 3 月 8 日接獲竹北國中通報 B 女遭性侵害案，該府邱社工員於當日下午前往竹北分局進行性侵害被害人訊前訪視，協助完成第 1 次筆錄，4 月 12 日完成第 2 次筆錄。			
	99 年 3 月 9 日		教養院 99 年 3 月 9 日通報新竹縣政府家庭暴力暨性侵害防治中心隨後將 B 男帶往竹北偵查隊警局作筆錄。		99 年 3 月 9 日接獲香園教養院通報 B 女遭性侵害案。	內政部部長信箱於 99 年 3 月 9 日接獲家長林○○女士電子郵件舉報香園教養院 B 男性侵害 B 女案。		
	99 年 3 月 10 日		3 月 10 日教養院召開「服務使用者兩性問題行為檢討會議」，檢討結果院方於通報				該部函請該教養院儘速提出說明。	

案次	發生時間	案情概述	相關單位聯繫及處置過程				本案現況
			香園教養院	竹北國中	新竹縣政府	內政部	
			程序及管理上仍有疏失，日後將加強管理。				
	99年3月15日		1. 新竹縣政府江社工督導及身障機構承辦人至教養院針對機構延遲通報及提供事後避孕丸等情進行督導。 2. 教養院函復內政部本案處理情形。				
	99年3月19日		內政部於3月19日派員前往該院瞭解、督導。				
	99年3月23日		內政部於99年3月23日函該教養院針對雖每年皆辦理性教育課程，惟仍發生性侵事件，且該教養院未依SOP作業流程及時通報113及該部，並自行給予事後避孕藥顯有不當等情糾正，除要求該教養院確實檢討管理疏失及加強工作人員在職訓練外，並請該教養院嚴格落實院生性教育課程、掌握院生行蹤，亦將對該教養院廣續督導及不定期查核，以防止類似情形再度發生。				
	99年4月9日		新竹縣政府社工至教養院訪視，瞭解個案於院內受照顧狀況。				
二	發生時間不明	警方調查案件1時，發現C女與B男曾發生多次合意性行為。	未通報新竹縣家防中心及內政部。		1. 99年6月3日新竹縣政府陪同完成C女第一次筆錄。 2. 未通報內政部。	經新竹縣政府提報本案報告始得知本件次。	99年9月23日移送至新竹地方法院少年法庭審理。
三	99年6月29日	E女遭B男性侵。	99年7月2日通報。		竹北分局99年7月20日通報。		經新竹地方法院少年法庭審理，裁定移送臺灣新竹地方法院檢察署偵查。
四	99年8月27日（星期五）	B男於99年8月27日下午6時10分趁蘇姓生活服務員至值班室內拿藥間隙，由宿舍4樓前往1樓時巧遇B女即於1樓之廁所發生性行為。	8月27日案發後，教養院劉護理師檢查B女身體，發現陰部泛紅；由護理何組長、社工林組長、教保梁組長與兩人會談，發現B女在過程中無反抗且配合林男進行性行為，需再加強輔導B女拒絕不當要求的反應與行為能力。會談後連繫院長並召開緊急事件處理小組會，會後帶B女至仁慈醫院進行驗傷，同時由社工組網路通報新竹縣政府家防中		晚間接獲香園教養院通報單。	經香園教養院提報本案報告始得知本件次。	經新竹地方法院少年法庭審理，裁定移送臺灣新竹地方法院檢察署偵查。

1162 監察院糾正案彙編

案次	發生時間	案情概述	相關單位聯繫及處置過程				本案現況
			香園教養院	竹北國中	新竹縣政府	內政部	
	99年8月28日		下午前往竹北分局偵查隊進行筆錄。		中午接獲竹北分局通報113保護專線電話聯繫通知，王○○社工陪同偵訊，完成B女筆錄。		
	99年9月16日		新竹地方法院許翠玲庭長偕三名司法事務官至教養院製作個案筆錄及實地瞭解機構管理狀況。				
五	99年9月20日	不假外出A男性侵A女。			99年11月2日接獲A女性侵害案件通報、99年11月3日訪視A女。		未進入司法程序。
六	99年9、10月間	A女遭A男性侵。			同案五		未進入司法程序。
七	99年10月底	A女遭A男性侵。			同案五		未進入司法程序。
*	99年12月15日	E女遭性騷擾。		99年12月15日新豐國中通報性騷擾事件。	99年12月17日調查。		
八	99年12月31日至100年1月2日	(一)新豐國中D女疑遭性侵害案 (二)C女與A男發生性行為					經新竹地方法院檢察署對A男裁定緩起訴一年，並向指定之公益團體或社區提供40小時之義務勞務。
	100年1月3日		竹北國中聯繫香園教養院告知此事；3日下午4時42分以校安系統、性侵害案件分別通報新竹縣政府教育處、家庭暴力暨性侵害防治中心。		新竹縣政府社會處社工人員於1月3日接獲通報D女疑遭性侵害案，當日訪視並確認無性侵害情形；同日接獲C女遭A男侵害案，隨即前往訪視，當日並完成被害人偵訊筆錄、驗傷採證。		
	100年1月4日		上午10時30分教養院通報新竹縣				

案次	發生時間	案情概述	相關單位聯繫及處置過程				本案現況
			香園教養院	竹北國中	新竹縣政府	內政部	
			性侵害防治中心。				
	100年1月5日				新竹縣政府 100年1月5日下午傳真通報內政部。	該部除立即電話聯絡該院瞭解情況及行文該院要求於文到3日內查處並擬具處理改善意見。	
	100年1月10日		教養院1月10日函報內政部查處報告。				
	100年1月11日		內政部於1月11日由該部顏科長及彭編審前往與該院工作同仁座談輔導。				
	100年1月17日		內政部於100年1月17日依據香園教養院1月10日函報查處報告核復，請該院督導工作同仁即時辦理通報事宜，及落實辦理增加假日及晚間工作人力，並調整服務模式，且針對個案之特殊性提出服務及輔導方案，並依個案需求評估訂定個別化服務計畫。以及加強工作人員在職專業訓練，以提升專業工作知能，如有需要亦得外聘督導協助。				

資料來源：新竹縣政府、香園教養院查復資料彙整製表。

被糾正機關改善情形

衛生福利部業將機構相關評鑑指標納入機構內性侵害事件預防事項，且辦理身心障礙福利機構聯繫會報督促地方政府及機構積極處理，另督導地方政府落實督管機構。新竹縣政府從事性侵害輔導之諮商之心理師，已接受性侵害加害人身心治療及輔導教育處遇人員訓練課程訓練。

註：經103年4月3日監察院內政及少數民族、教育及文化委員會第4屆第68次聯席會議決議：結案存查

110、高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫區段徵收作業決策草率；交通部高雄港務局未積極排除經管公地遭人非法占用，致公帑支出不斷增加，均有缺失案

審查委員會：經 100 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 39 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：高雄市政府、交通部高雄港務局

貳、案由：

高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫與安置用地之區段徵收作業，缺乏縝密規劃，決策草率，計畫內容及經費多次修正，致計畫一再延宕、經費幾度攀升，行政效率低落，不但浪費國家資源，而且嚴重耽誤國家重大建設。交通部高雄港務局未依法積極排除經管公地遭人非法占用之情形，且放任被侵占土地持續增加，嗣竟以發放救濟金方式處理占用公地案件，無異鼓勵非法；並對業於 55 年已完成土地徵收補償費發放作業之小部分依法喪失權益之被補償人，按紅毛港舊聚落地區徵收土地補償標準，扣除 55 年核發金額後發放救濟金，形同重新徵收，造成前後發放補償費標準不一，且有極大差異；又洲際貨櫃中心第 1 期計畫有關紅毛港遷村預算計 213.5 億元之編列，僅有總項名稱，缺乏分項及具體內容，實際執行竟僅依遷村總經費額度內，得本於權責自行衡酌決定，造成面臨民眾抗爭及民意壓力時，經費項目明細一再調整、變急使用，不僅公帑支出不斷增加，有悖撙節使用原則，更顯

現紅毛港遷村預算規劃欠缺詳實，經費執行寬濫無據，均有重大怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫未妥慎考量經費需求與來源，對遷村安置地點及方式缺乏縝密規劃，決策草率，計畫內容及經費多次修正，致計畫一再延宕、經費幾度攀升，行政效率低落，不但浪費國家資源，而且嚴重耽誤國家重大建設，洵有怠失。

(一)高雄市政府為執行國家政策，需配合取得高雄港第六貨櫃中心(後更名為洲際貨櫃中心)用地，以因應未來高雄港貨櫃碼頭不足之壓力及貨櫃船大型化之發展趨勢，於71年至73年間委託財團法人台灣漁業技術顧問社辦理「紅毛港遷村計畫」規劃研究案，該規劃草案中提出6個替選方案及1個不予遷村方案，經該府決議採其中第4方案，預估開發經費65.6億元，預計79年12月底完成，該計畫並經行政院於74年1月17日核定。嗣於78年5月，高雄市政府以原規劃安置地點居民遷居意願不高，已覓尋6處替選地點，增列國宅興建計畫、應居民要求發給每戶60萬元之房租津貼及調高公告土地現值等由，辦理第1次修正計畫，總經費增為112.79億元。81年6月，該府復以居民對地上物補償基準日、補償標準及安置地點、安置方式多有異議等由，陳報行政院辦理第2次修正計畫，主要內容有放寬房屋補償基準日及補償標準、增加配售土地安置方式，並將「實際執行拆遷日」訂為「取得安置土地、完成配售登記之日期」，惟對於計畫修正所衍生鉅額經費支出及來源，並無相關之估算及規劃。87年7月，該府又以減輕居民負擔及擴大照顧居民等由，進一步放寬遷村安置資格，將安置對象修正為基準日之設籍安置戶、房屋所有權人之血親成長安置戶及其他安置戶等，並以85年5月18日為遷村戶核算截止日(87年底未能開始配售土地，得提報研議順延)，辦理第3次修正計畫，所需總經費再增為301.8億元。88年12月，該府為加速紅毛港區土地之取得，函報「紅毛港舊部落地區拆遷總需求計畫書」予行政院，估列發放自動搬遷獎勵金及等同4年房租津貼

之濟助金，嗣於 93 年 12 月 3 日，行政院以院臺交字第 0930091103 號函核定追加自動搬遷補助費 27.7 億元，所需總經費再增為 329.5 億元。由於該計畫內容歷經 3 次修正，造成計畫延宕執行、政府取得土地成本遽增，不僅安置戶數由原規劃之 4,500 戶（審計部函報）增加至 6,883 戶，更導致後續發給自動遷出獎勵金 9,030 戶，自動搬遷補助費 6,094 戶、自動搬遷救濟金 2,431 戶等情事。

(二)有關高雄市政府為順應當地居民要求，變更原計畫所訂安置地點、安置方式，及增（修）訂補償救濟項目及標準，雖均經行政院核定並同意追加經費，惟該院核備成立負責研議推動遷村計畫之紅毛港遷村策進委員會（下稱策委會），功能不彰、進度緩慢、績效不佳；核准台電公司補助紅毛港遷村「房屋津貼」，墊付 26 億餘元，尚未研議如何解決之問題，顯有不當；另高雄市政府缺乏具體執行內容及進度時程，計畫內容 2 度修正，影響計畫執行與績效；且紅毛港居民已領取台電公司所補助遷村配合款「房屋津貼」，竟尚未辦理拆遷；遷村計畫作業相關資料不全，提供資料未予有效勾稽核對，致部分居民溢領遷村房屋津貼，均有不當，前經本院於 85 年 11 月糾正在案。詎料，渠等機關並未汲取教訓，確實改進，仍重蹈決策搖擺不定，執行不力之覆轍，致 78 年紅毛港居民領取徵收土地、地上物補償費及每戶 60 萬元之 10 年房租津貼後，因遷村計畫迭經修正及更改執行拆遷日，造成需地機關仍無法依徵收目的興辦公用事業；又遷村安置之措施及權責均法無明文，致遷村計畫內容之變動、不當與延宕之責任難獲明確釐清；將地上物拆遷日修正為完成安置土地配售登記之日，並以該日為核算地上物補償標準，本意固為照顧居民，然於法無據；78 年間台電公司支付紅毛港居民 10 年房租津貼，又對未來實際遷出者再予等同 4 年之房租津貼，亦屬於法無據；高雄市政府未負擔經費支出，卻於歷次修正遷村計畫增列各項經費，致政府取得紅毛港土地成本一再遽增；未取得居民具體承諾，卻就拆遷時間、安置條件一再讓步，並進行區段徵收、配售土地及規劃興建集合住宅，致政府承擔高度財務風險，確有重大疏失及不當，再經本院於 91 年 11 月第 2 次糾正在案。

(三)惟高雄市政府不僅未積極檢討改善，更於 94 年 9 月公告執行多元配套安置方案，將安置戶依設籍等條件，區分為土地安置戶及集合住宅安置戶，其中土地安置戶有（1）每戶以優惠價格配售 26 坪土地；（2）補助每戶 78 萬元並提供低利貸款購置國宅（600 戶為限）；（3）每戶可領取 78 萬元之購屋補助款並可申請最高 142 萬元低利貸款以購置民間成屋；（4）發放每戶 111 萬元之等值現金（輔購民間成屋及等值現金，合計 1,000 戶為限）等 4 種安置方式；集合住宅安置戶亦有（1）配售集合住宅；（2）輔購民間成屋；（3）發放等值現金等 3 種安置方式。嗣又於同年 9 月 20 日以居民強烈反映應放寬申請名額為由，再函報行政院擬依實際居民需要，增加輔購民間成屋及等值現金發放名額。案經行政院於同年 11 月 2 日召開會議協商結論略以，由該府研析衡酌其可行性，並秉諸撙節、適法原則，本於權責自行妥處。該府遂於同年 11 月 28 日公告上開選擇等值現金及輔購民間成屋補貼均不再設名額限制。惟相較於行政院核定「紅毛港遷村第 3 次修正計畫」之配售安置原則，多元配套安置方案實際執行結果，增加選擇輔購民間成屋者 2 戶，計發出 40.8 萬元；增加選擇領取等值現金者 4,163 戶，計發出 33.08 億餘元；增加遷購國宅者 405 戶，計發出購屋補助款 3.15 億餘元，合計增加 36.25 億餘元。

(四)按紅毛港遷村計畫自 74 年 1 月 17 日經行政院核定，迄 96 年 12 月 31 日進行洲際貨櫃中心動土典禮、97 年 1 月 1 日完成第 I 區交地作業、97 年 7 月 31 日完成紅毛港遷村工作，總計投入 278.08 億餘元（統計至 99 年 12 月 31 日止），相較於原預估開發經費 65.6 億元，計增加 212.48 億餘元，不僅增加國家財政負擔，相關機關所投入之人力、物力更難以計數；原計畫自 74 年 1 月 17 日核定起至 79 年 12 月止，預計 6 年完成，卻延至 97 年 7 月 31 日始完成紅毛港遷村工作，耗時長達 23 年餘，導致政府重大公共建設嚴重延宕，影響國家競爭力及當地居民生活品質甚鉅。綜上，高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫，忽視大規模遷村作業之複雜性，草率變更安置地點與安置方式，未妥慎規劃經費需求、來源，且未本於公平、合理原則堅守立場，一再迎合部分民眾要求，致

該計畫內容歷經 3 次修正，例如不斷放寬安置、補助（救濟）資格，並將「實際執行拆遷日」訂為「取得安置土地、完成配售登記之日期」，導致計畫一再延宕、經費幾度攀升，行政效率低落，不但浪費國家資源，而且嚴重耽誤國家重大建設，洵有怠失。

二、高雄市政府辦理區段徵收執行成效不彰，選址作業未避開受污染土地，致增加廢棄物清理經費達 15 億餘元，加上全面放寬等值現金之申領名額，造成半數土地閒置，且土地配售價格低於實際開發成本、土地配售未依集中街廓分配原則，皆增加日後土地處理難度及國家公帑支出，致該安置用地區段徵收財務平衡目標無法達成，且有極大落差，核有未盡職責情事，允應加速進行閒置土地之處理，達成財務平衡之目標。

(一)按平均地權條例第 55 條之 2 規定：「區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如下：（1）抵價地發交原土地所有權人領回；（2）道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地無償登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有；（3）前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用；（4）國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關；（5）其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。前項第 2 款以外之公共設施用地，如該事業得許民營者，其用地應依前項第 5 款之規定辦理。『依第 1 項第 3 款至第 5 款撥用或讓售地價及標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之』。依第 1 項第 5 款標租時，其期限不得逾 99 年。第 1 項第 5 款土地之標售、標租及設定地上權辦法，由各級主管機關定之。」、同條例施行細則第 78 條之 1 規定：「本條例第 55 條之 2 之用詞涵義如下：（1）徵收補償地價：指原土地所有權人所領現金補償總額中申請優先買回之價額；（2）公共設施費用：指工程費用、土地整理費用及貸款利息；（3）開發總費用：指徵收私有地之現金補償地價、有償撥用公有地地價、無償撥用公有出租耕地補償承租人地價、公共設

施費用及貸款利息等項之支出總額扣除原土地所有權人優先買回土地地價收入之餘額。前項第 2 款所稱工程費用，包括道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等公共設施之規劃設計費、施工費、材料費、工程管理費及整地費。所稱土地整理費用，包括土地改良物或墳墓拆遷補償費、動力及機械設備或人口搬遷補助費、營業損失補助費、自動拆遷獎勵金、加成補償金、地籍整理費、救濟金及辦理土地整理必要之業務費。」

(二)按行政院 87 年 8 月 10 日函示，紅毛港遷村安置用地區段徵收依法係自償性財務平衡計畫，務必確實達成平衡目標，並由高雄市政府負監督財務平衡之責。經查，高雄市政府於 93 年 4 月 27 日以減少土地配售需求戶數為由，函報行政院增列 1,000 戶等值現金等多元配套方案，嗣又於 94 年 9 月 20 日以居民強烈反映應放寬申請名額為由，再函報行政院擬依實際居民需要，增加輔購民間成屋及等值現金發放名額。案經行政院於 94 年 11 月 2 日召開會議協商結論略以，由該府研析衡酌其可行性，並秉諸撙節、適法原則，本於權責自行妥處。該府遂於 94 年 11 月 28 日公告上開選擇等值現金及輔購民間成屋補貼均不再設名額限制。實際執行結果，計有 2,534 戶之土地安置戶選擇領取等值現金方案，造成 20 餘萬平方公尺可供出售土地閒置（因無法完成配售），致增本案開發成本回收之難度與風險。

(三)又紅毛港遷村安置區之土地徵收，係由高雄市政府、改制前高雄縣政府（於 99 年 12 月 25 日高雄縣、市合併後，改制為高雄市政府，下稱原高雄縣政府）報經核准，採區段徵收方式辦理。依平均地權條例第 55 條之 2 第 3 項規定，區段徵收範圍內之土地，其讓售地價以開發總費用為基準，按土地條件之優劣估定之。經高雄港務局核計，紅毛港遷村安置區開發總成本計 78.43 億餘元，可供出售土地面積 478,809 平方公尺，核計平均每坪實際開發成本 5.41 萬元（每平方公尺 16,380 元）。惟紅毛港遷村專案辦公室按紅毛港遷村第 3 次修正計畫略以：「……再度考量減輕居民財力負擔及擴大照顧居民，而遵照院長 84 年 5 月 9 日行政院公共建設督導會報第 49 次委員會議裁示事項，並協調臺灣省政府同意支

應區段徵收範圍內公共設施費用 22 億元……。」未將公共設施等開發工程費併入開發總成本計算，核算平均每坪土地讓售價格為 4.27 萬元（每平方公尺 12,917 元），並於 94 年 6 月 8 日經高雄市代理市長陳其邁核定。然上開價格嗣經策委會第 23 次會議決議，再由每坪 4.27 萬元（每平方公尺 12,917 元）調降為 3.85 萬元（每平方公尺 11,647 元），僅為實際開發成本（每平方公尺 16,380 元）之 71.09%；寺廟配售土地部分，亦由每坪 3.1 萬元（每平方公尺 9,377 元）調降為 2.8 萬元（每平方公尺 8,470 元），亦僅為實際開發成本之 51.7%。上開價格再經高雄市代理市長陳其邁於同（94）年 8 月 28 日核定在案。按實際平均售價每坪約 4.04 萬元（實際出售金額 29.69 億元/實際出售面積 242,738.4 平方公尺 = 12,234 元/平方公尺），以售出之土地面積 242,738.4 平方公尺計算，實際收入較實際開發成本短差 10.06 億餘元。

(四)再按行政院 94 年 11 月 2 日召開之「協調紅毛港遷村相關事宜會議」第（四）點結論，高雄市政府辦理紅毛港居民每戶 26 坪土地抽籤配售時，應儘量秉持集中街廓分配原則辦理，俾未來配售之土地產生集聚效益。另未配售之土地亦應前瞻性進行整體規劃，以提昇土地之利用價值。惟該府實際進行土地抽籤配售作業時，未依上開會議結論集中街廓分配原則辦理，肇致已售出及未售出土地零散，降低土地利用價值，並增加未來處分閒置土地之困難度。另因部分安置區土地遭受污染，高雄市政府環境保護局自 89 年起接受高雄港務局委託移除紅毛港遷村安置地之廢棄物清理工作，共分 3 個階段執行，包括前置調查作業、廢棄物檢測及實際清理工作，清理範圍約為 24 公頃，期程自 90 年 5 月 29 日起至 95 年 11 月 30 日止，共計花費 8.47 億餘元（如以安置用地區段徵收全部地區而言，包括廢棄物清理工程費、舊河道污染處理費用、集塵灰清理費等廢棄物清理工程經費則高達 15 億餘元）。加上該府於 94 年 9 月辦理土地抽籤配售公告時，未將受油污染影響之土地暫予保留，仍開放供民眾選購，因而延誤部分選購土地安置戶點交土地時程，致 177 戶有合法留置紅毛港舊聚落逾 96 年 11 月之權利，衍生高雄港務局為提早遷出該等居民，須再額外加發補

助費計 1 千萬餘元。

(五)綜上，高雄市政府辦理區段徵收執行成效不彰，選址作業未避開受污染土地，致增加廢棄物清理經費達 15 億餘元，加上全面放寬等值現金之申領名額，造成半數土地閒置，且土地配售價格低於實際開發成本、土地配售未依集中街廓分配原則，皆增加日後土地處理難度及國家公帑支出，致該安置用地區段徵收財務平衡目標無法達成，且有極大落差（開發總成本 78.43 億餘元扣除目前實際出售 29.69 億餘元，距達成財務平衡目標尚短差 48.73 億餘元），核有未盡職責情事，允應加速進行閒置土地之處理，達成財務平衡之目標。

三、高雄港務局未依法積極排除本案經管公地遭人非法占用之情形，且放任被侵占土地持續增加，嗣竟以發放救濟金方式處理占用公地案件，無異鼓勵非法，實有怠失。

(一)查「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 1 項規定：「各機關經管被非政府機關占用之國有不動產，應協調占用者騰空遷讓、訴訟排除或其他適當處理。」詢據國產局（99 年 12 月 7 日台財產局接字第 0990039285 號函）稱，「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」並無以救濟金方式處理國有公用被占用不動產之相關規定，合先敘明。

(二)高雄港務局經管公地遭占用之處理情形：

1. 高雄港務局經管之 256-2、256-3 等地號國有土地，屬洲際貨櫃中心計畫用地，74 年間因其中部分土地遭蝦業繁養殖業者非法占用，經該局於 75 年至 82 年間移送法辦者計 35 件，其中 9 件有罪確定，其餘因追訴時效消滅等原因，獲不起訴或免訴之處分。惟該局未再有積極有效作為排除占用情形，並接受部分業者切結，同意當該局需用土地時無條件還地，亦有未切結者繼續侵占從事蝦業繁養殖事業。嗣後數年間，起而效尤者眾，迄 96 年間遭占用土地已達 164 件。
2. 另，部分養殖業者得知政府正辦理「紅毛港遷村計畫」，乃自 83 年起，透過民意代表及「高雄市蝦業繁養殖協會」向高雄港務局及策委會爭取相關補償（策委會第 11 次會議紀錄），因被

占用土地處紅毛港舊部落西側堤防外，非屬「紅毛港遷村第 3 次修正計畫」補償範圍，高雄市政府遂於 91 年 1 月 29 日函報行政院核處。案經經建會於 91 年 3 月 13 日召開會議研商，結論略以：「有關占用公地繁養殖場救濟金……，原則不予納入。」

3. 嗣高雄市蝦業繁養殖協會再於 94 年 8 月 1 日策委會第 23 次會議中提案，配合紅毛港遷村，遷村範圍內繁養殖戶、魚塭補償之處理方式，建請比照紅毛港遷村第 3 次修正計畫內「紅毛港舊聚落地區拆遷補償及津貼」之標準辦理。經決議：請高雄市政府（海洋局）研究其補償事宜，必要時得報行政院同意。策委會復於 95 年 10 月 3 日第 25 次會議決議，由高雄港務局籌措經費，並陳報行政院核定。該局遂於 96 年 2 月 14 日檢附救濟計畫書，報請交通部核轉行政院，案經交通部 96 年 4 月 13 日交航字第 0960003590 號函復略以，占用公地養蝦戶部分，因於法無據，不予「補償」，至「救濟」部分，請該局再參酌各與會單位意見，重新檢討救濟金發放標準，所有行政作為應以適法為前提下辦理。
 4. 高雄港務局復於 96 年 7 月 16 日以代辦部稿方式，將「紅毛港遷村占、租用公地養蝦戶救濟」等案，函報行政院核定，依該函稿附件所擬救濟標準如下：「土地部分：建物以占用平面面積依徵收當期土地公告現值加四成後按二分之一發給救濟金；漁池以占用面積依徵收當期土地公告現值加四成後按十分之一發給救濟金。建物部分：以實際執行拆遷日當期『高雄市政府舉辦公共工程拆遷補償自治條例』為核算房屋救濟金標準。」案經 96 年 7 月 31 日行政院前政務委員林錫耀主持之「研商紅毛港遷村相關事宜」會議結論，由該局自行核處。該局即於 96 年 10 月 18 日依上述救濟標準辦理公告，並於 97 年 3 月核准發放占用公地、建物及附屬設備救濟金 164 件，金額 7.75 億餘元。如加上其他私人、寺廟等占用公地部分（1,381 件，金額 1.24 億餘元），本案合計發放占用公地救濟金總額達 9 億餘元。
- (三)高雄市政府為釐清占用公地針對土地部分予以救濟之適法性，前於 95 年 7 月 24 日邀請高等法院高雄分院及高雄地方法院法官多

人，及高雄港務局相關業務主管人員列席研討，會中之法律諮詢意見為：「（1）依公平正義原則，占用公地，不宜補償；（2）『占用公地』此一命題，本屬非法，不符公平正義。」再依行政院秘書長 90 年 8 月 1 日台 90 交字第 041383 號函示略以：「占有人占用公有土地毋須繳納任何費用，又可獲得使用利益，已屬不當得利，政府如再予發放救濟金，形成鼓勵非法，勢將增加公有土地違法使用之情形，實屬欠當。」另，詢據法務部（99 年 12 月 17 日法律字第 0999053978 號函）稱，關於公有土地之占有人非屬合法使用，而擬發放拆遷救濟金乙節，如屬法定損失補償以外之給付，而認其內容係規範人民生存照護之給付行政事項，且補助金額有限，於不違反法律強制或禁止規定及一般法律原則，應由機關自行斟酌財力狀況及實際情形，編列預算並經立法院同意支應。惟考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並斟酌受益個案之必要性，非該同一個案之其他個案不得率以地段相近或情形類似為主張應比照辦理之唯一依據，自屬當然（參照最高行政法院 91 年度判字第 2305 號判決要旨參照）。另高雄港務局辦理紅毛港遷村案，係經行政院邀集相關機關召開會議研商獲致結論，宜請參照上開說明依具體個案事實認定之等語。

(四)綜上，高雄港務局於 75 至 82 年間，將侵占該局經管土地其中 35 件移送法辦，部分雖因時效消滅，獲不起訴或免訴處分，惟侵占之事實既經確定，該局未再要求占用人無條件拆除建物還地，僅對其中 10 件提起民事訴訟，追償侵占期間（79 年 7 月至 81 年 9 月）之不當得利，並獲賠償 204 萬餘元，對其餘原侵占及後續新增之侵占行為，竟以遷村計畫已由高雄市政府主政辦理為理由，未再作適法之處置，放任被侵占土地持續被占用且不斷增加；又高雄市政府雖於 80 年間完成占用公地地上物及農作物補償作業，卻未將占用情形排除即時點交高雄港務局，嗣後該局接管亦未依「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 1 項規定積極清理，竟以發放占用公地救濟金（含土地部分）方式處理，不僅未善盡土地經管責任，且不符公平正義原則，形同鼓勵非法占用國土，致增浪費公帑等情事，顯有怠失。

四高雄港務局前於 55 年報准徵收紅毛港段 1-3 地號（後分割為 1-75 地號）土地，且已完成補償費發放作業，其中小部分原地主拒領補償費，經提存法院一定期間依法解繳國庫。惟該局事後竟對於該等依法喪失權益之被補償人，依紅毛港舊聚落地區徵收土地補償標準，按 78 年公告土地現值加 4 成後之總價再加 30% 為救濟計算基準，扣除 55 年核發金額（約僅 24 萬元）後，發放救濟金 3,116 萬餘元，形同重新徵收，造成前後發放補償費標準不一，且有極大差異，顯有不當。

(一)高雄港務局為供台電公司租用擴建電廠基地之需，於 55 年報經臺灣省政府核准徵收紅毛港段 1-3 地號土地（非屬紅毛港遷村及洲際貨櫃中心範圍用地）計 40.3206 公頃。因當時土地係持分共有，原高雄縣政府於同年 5 月間公告徵收 90%，按每公頃 153,322 元補償，計核發補償費 5,555,209 元，其餘 10% 土地未予徵收。上開 1-3 地號土地於 55 年 11 月分割出 1-75 地號，面積 36.2323 公頃。78 年間，高雄港務局為配合紅毛港遷村計畫及取得大林商港區預定地，報經行政院核准徵收原 1-3 地號 10% 尚未徵收之土地，並由高雄市政府辦理徵收公告及發價作業，已依法全額補償完竣。嗣因小部分原地主陳情，55 年間原高雄縣政府辦理徵收渠等所有之土地徵收不當而拒領之補償費，因提存法院時效消滅而歸繳國庫（高雄港務局於 84 年 8 月 5 日高港產一字第 20033 號函請臺灣高雄地方法院提存所提供本案提存資料，該所於 84 年 8 月 15 日高澤存字第 19480 號函知該局，因已逾 30 年，相關資料均已銷毀，無法提供。惟據稱約 24 萬餘元），要求按全額地價予以補償。

(二)有關紅毛港居民訴求之紅毛港 1-3 地號（後分割為 1-75 地號）救濟案等，原經行政院於 91 年 4 月 30 日函示，原則不予納入。嗣居民持續透過紅毛港遷村自救會、里辦公室及民意代表向策委會、高雄市政府及高雄港務局等機關提案或陳情，交通部（高雄港務局以代辦部稿方式辦理）遂於 96 年 7 月 20 日將上開救濟事項函請行政院鑒核，案經 96 年 7 月 31 日召開由前政務委員林錫耀主持之「研商紅毛港遷村相關事宜」會議決議，由高雄港務局本於權責自行核處。

- (三)高雄港務局復以代辦部稿方式，擬按 78 年當期土地公告現值（每平方公尺 3,000 元）加 4 成後之總價加發 30%，並扣除 55 年核發金額後發給救濟金，函請行政院核示。案經交通部航政司會簽意見略以，本案業於 96 年 7 月 31 日行政院召開之「研商紅毛港遷村相關事宜」提案討論，爰本案擬退還高雄港務局逕依前述會議結論（請高雄港務局本於權責自行核處）辦理，勿需再行報院核示。該局即於 96 年 9 月辦理公告，並於 97 年 5 月發放完畢，累計發放救濟金 3,116 萬餘元。
- (四)經查高雄港務局於上述陳報上級機關期間，亦曾向耀門法律事務所洽詢相關法律疑義，所獲之法律意見略以：「按『社會救濟』係依據憲法第 155 條規定，對人民之老弱殘廢、無力生活及受非常災害者，由國家給予適當之救助……。再按行政機關就權限範圍內之事項，始有行政裁量權之可能；超出權限範圍外之事項，除非獲得有權機關之委託授權，否則任意裁量行使，即屬違法之裁量。又對權限內或授權範圍內事項行使裁量權時，亦應符合比例、公平、誠信等公法原則，否則，即屬裁量之濫用，同屬違法。」
- (五)綜上，高雄港務局所提報之救濟事由，係徵收土地之被補償人拒領補償費，土地徵收機關依土地法第 237 條第 1 項規定，將補償費提存於法院，嗣因受取權人逾 10 年不取回，法院依提存法第 10 條第 3 項「……逾 10 年不取回者，提存物歸屬國庫……」之規定，將提存之補償費解繳國庫。受取權人（即徵收土地之被補償人）係因無不可歸責於自己之事由，依法喪失權益所致。但該局卻依紅毛港舊聚落地區徵收土地補償標準，按 78 年公告土地現值加 4 成後之總價再加 30% 為救濟計算基準，扣除 55 年核發金額（約僅 24 萬元）後，發放救濟金 3,116 萬餘元，形同重新徵收，造成前後發放補償費標準不一，且有極大差異，顯有不當。
- 五、交通部高雄港務局洲際貨櫃中心第 1 期計畫有關紅毛港遷村預算計 213.5 億元之編列，僅有總項名稱，缺乏分項及具體內容，實際執行竟僅依遷村總經費額度內，得本於權責自行衡酌決定，造成面臨民眾抗爭及民意壓力時，經費項目明細一再調整、變急使用，不僅公帑支出不斷增加，有悖撙節使用原則，更顯現紅毛港遷村預算規劃

欠缺詳實，經費執行寬濫無據，均核有不當。

- (一)紅毛港遷村計畫歷經三次修正，經經建會審議所需經費為 301.8 億元，扣除高雄港務局自 76 年度至 90 年度編列之 86.96 億元，以及台電公司支付之房屋津貼 26.74 億，尚不足 188.1 億元，93 年再追加自動搬遷補助費 27.7 億元，紅毛港遷村計畫不足經費高達 215.8 億元。上開不足經費經納入高雄港務局購建固定資產之專案計畫「洲際貨櫃中心第 1 期計畫」預算，並依高雄市政府陳報經建會審議之「紅毛港遷村計畫所需總經費項目明細修正表」項目執行。92 年 12 月 11 日，為因應遷村過程實際業務需要，依經建會都字第 0920006195 號函示，紅毛港遷村案總經費同意高雄市政府分項勻支，適度彈性調整計畫內容，用最簡單可執行之方式，使能更切合居民之需求。94 年 5 月，立法院審議通過「五年五千億新十大建設『高雄港洲際貨櫃中心』計畫第 1 期計畫」項下執行紅毛港遷村所需經費 215.8 億元，並自 94 年度起分年完成編列(其中 98 年度編列 2.3 億元經刪除，故共計編列 213.5 億元)。依「中央政府擴大公共建設投資計畫個別預算案歲出機關別預算表」所載，其科目名稱為「營業基金-高雄港務局-高雄港洲際貨櫃中心」，惟僅說明以「……包括完成紅毛港遷村取得預定開發土地……等所需經費」，並未列明全部計畫之項目內容。
- (二)94 年 11 月 2 日，行政院前院長謝長廷主持「協商紅毛港遷村相關事宜會議」結論(二)略以：「……該府所提擬在本院原核准之自動搬遷補助費 27.7 億元額度內，將部分經費調整供核發自動搬遷救濟金與自動遷出獎勵金之用……鑒於前開課題係屬實務執行面問題，且策委會業已討論獲致共識，而相關之遷村經費復已陸續撥付，該府自應研析衡酌其決議之可行性，並秉諸撙節、適法之原則，本於權責自行妥處；……」(行政院 94 年 11 月 18 日院臺建字第 0940052950 號函參照)。96 年 1 月 5 日，行政院院臺建字第 0960080461 號函示：「高雄市政府所報修正後『紅毛港遷村計畫執行所需總經費項目明細表』一案，仍請參照本院 94 年 11 月 18 日函附協商會議結論意旨，秉諸撙節、適法之原則，本於權責自行妥處；另爾後此類案件，在遷村總經費不變前提下，

仍請依前開核示意旨辦理，毋庸再行報院。」96年7月31日，行政院召開「研商紅毛港遷村相關事宜」會議指示略以：「……高雄市政府及高雄港務局所提有關紅毛港遷村繁養殖場救濟案、占用公地救濟案、舢舨漁筏與漁船補償救濟案、1-75地號土地救濟案、『紅毛港遷村寺廟宗祠及神壇自動搬遷救濟金、自動遷出獎勵金及土地租金補助費發放基準』，及安置用地 2B、2C 工程延宕，影響拆除作業與房屋興建之解決配套方案等議題，宜在遷村總經費不變之前提下，由需地機關交通部高雄港務局，依內政部前開 88 年 12 月 22 日函釋意旨，及參酌歷次策委會決議之精神，本於權責自行衡酌決定。」

(三)詢據高雄市政府稱，為利紅毛港遷村作業之執行，該府前於 92 年 7 月 7 日以高市府都遷字第 0920036852 號函，將「紅毛港遷村計畫案分年需求計畫書」函送行政院協調經費籌措事宜，經該院 92 年 9 月 2 日院臺內字第 0920089503 號函復略以，已將紅毛港遷村第 3 次修正計畫尚未籌措之經費全部納入「高雄港擴建計畫」中一併辦理。其遷村經費支出、來源之估算及規劃，如分年需求計畫書之總經費項目明細表。前開明細表由經建會於 93 年 2 月 6 日、93 年 6 月 15 日、93 年 10 月 12 日、94 年 3 月 4 日召開會議討論獲結論後，經行政院於 94 年 4 月 13 日函示：「請照本院經濟建設委員會研商結論辦理。」亦即行政院於 94 年 4 月 13 日核定「紅毛港遷村計畫執行所需之總經費項目明細表」等語。另，詢據高雄港務局稱，該局係事業單位，屬營業基金預算，依「中央政府附屬單位預算執行要點」壹、總則二：「中央政府附屬單位預算分為業權型特種基金及政事型特種基金。前項所稱業權基金包括營業基金及作業基金」、參：「預算之控制及執行、甲、業權基金、十一、購建固定資產之執行，應依下列規定辦理：原未編列預算或預算編列不足支應之項目，如年度進行中，確為應業務需要必須於當年度辦理者，專案計畫之構建固定資產，得在同一計畫已列預算總額內調整容納」規定，於本計畫預算總額內辦理各項目調整容納事宜云云。

(四)綜上，紅毛港遷村計畫迭經修正，所需經費由 65.6 億元暴增至

329.5 億元(98 年度編列 2.3 億元經刪除,故實際編列 327.2 億元),經扣除已編列預算部分,其不足經費經納入交通部高雄港務局洲際貨櫃中心第 1 期計畫預算,自 94 年度起分年完成編列。惟該特別預算之編列甚為簡略,缺乏具體計畫內容,僅單列一項科目名稱,並未列明明細計畫,無法從預算相關文件瞭解執行所需經費之具體計畫內容。雖需地機關交通部高雄港務局原擬依高雄市政府陳報經經建會審議及行政院核定之「紅毛港遷村計畫執行所需之總經費項目明細表」執行,但實際執行竟僅依遷村總經費額度內,得本於權責自行衡酌決定,造成面臨民眾抗爭及民意壓力時,經費項目明細一再調整、變急使用,不僅公帑支出不斷增加,有悖撙節使用原則,更顯現紅毛港遷村預算規劃欠缺詳實,經費執行寬濫無據,均核有不當。

綜上所述,高雄市政府辦理紅毛港遷村計畫與安置用地之區段徵收作業,缺乏縝密規劃,決策草率,計畫內容及經費多次修正,致計畫一再延宕、經費幾度攀升,行政效率低落,不但浪費國家資源,而且嚴重耽誤國家重大建設;交通部高雄港務局未依法積極排除經管公地遭人非法占用之情形,且放任被侵占土地持續增加,嗣竟以發放救濟金方式處理占用公地案件,無異鼓勵非法;並對業於 55 年已完成土地徵收補償費發放作業之小部分依法喪失權益之被補償人,按紅毛港舊聚落地區徵收土地補償標準,扣除 55 年核發金額後發放救濟金,形同重新徵收,造成前後發放補償費標準不一,且有極大差異;又洲際貨櫃中心第 1 期計畫有關紅毛港遷村預算計 213.5 億元之編列,僅有總項名稱,缺乏分項及具體內容,實際執行竟僅依遷村總經費額度內,得本於權責自行衡酌決定,造成面臨民眾抗爭及民意壓力時,經費項目明細一再調整、變急使用,不僅公帑支出不斷增加,有悖撙節使用原則,更顯現紅毛港遷村預算規劃欠缺詳實,經費執行寬濫無據,均有重大怠失,爰依監察法第 24 條提案糾正,送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

111、臺北市政府興建文山區「一壽橋」工程案，評估決策過程草率，無法達成原設計使用目標，涉有浪費公帑，顯有違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 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

貳、案由：

一壽橋興建評估決策過程草率，選址規劃不當，未能充分掌握當地民意，致耗資新臺幣 6,447 萬餘元興建完成後，兩岸里民均有異議，原設計使用目標卻無法達成，明顯浪費公帑，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、民國(下同)67 年間，臺北市文山區公所及老泉里以對外交通不便，透過公文、陳情書、里長座談會等方式，屢次建議臺北市政府編列預算，興建老泉里至樟新里跨越景美溪水泥橋，以利當地交通。案經臺北市政府工務局前養護工程處(下稱養工處，95 年 8 月 1 日組織修編更名為水利工程處)委託○○工程顧問股份有限公司(下稱○○公司)於 80 年 11 月完成設計一壽橋，全長 338.5 公尺、寬 12 公尺，限速 25 公里，可供小貨車通行，81 年 1 月 24 日發包，由○○營造股份有限公司施工，83 年 4 月 1 日竣工，同年 6 月 30 日驗收合格，驗收結算總價新臺幣(下同)6,447 萬 6,334 元。

二、然於一壽橋施工期間，文山區老泉里及樟新里里長及部分里民認為該橋線型不良，於老泉里端為 180 度轉彎引道，樟新里端引道為陡坡，通車後對交通安全及社區安靜有不利影響，故當時之兩里里長於 82 年 10 月間，曾聯名向臺北市政府及臺北市議會陳情，指責一壽橋規劃設計不當，反對完工後通車。樟新里端更有組成「樟新街自救委員會」表態抗爭，嗣經臺北市議員協調及臺北市政府工務局辦理會勘，臺北市政府於 83 年 3 月 4 日第 80 次道路交通安全督導會報決議，一壽橋改建為「行人專用橋」，禁止機車、小客車通行，並於橋頭兩端引道口設置車輛阻隔措施。93 年 4 月 16 日，前養工處再次邀集當地里長協調，研商一壽橋存廢問題，此時老泉里里長即不再反對，但會議結論仍維持行人專用。迨今（100）年 4 月 13 日媒體報導，始再重新檢討「一壽橋通車使用」問題。

三、本案經本院於 100 年 5 月 25 日現場履勘，查老泉里端引道土地尚屬保護區（目前多已變更為農業區），據臺北市政府說明無道路計畫線可供依循，當年規劃僅得就地主願意提供之用地範圍配合地形設置 180 度轉彎引道。至於樟新里端屬人口聚集之住宅區，引道兩旁業已種滿植栽，布置成附近居民休閒處所，據本案設計廠商○○工程顧問股份有限公司工程師於出席 82 年 9 月 15 日臺北市議員所主持之協調會表示「該橋建造完成後，將對引道兩旁住戶安寧有所衝擊」，臺北市政府都市發展局於 93 年 4 月 16 日出席前養工處召開之協調會亦表示「老泉里未來開發完成主要車行路線不通過一壽橋……區域交通並不成問題，目前交通需求低。因老泉里未來開發人口目標 1,050 人，一壽橋車行功能並不是迫切需要，倒是人行功能有其需要」，末據臺北市政府於本院約詢時坦承「本案當時辦理規劃設計並無舉辦說明會」，顯見當初一壽橋興建前之評估決策過程草率，並未充分掌握當地民意，致該橋興建完成後，兩岸里民均有異議，使臺北市政府原本良好美意大打折扣，無法達到預期效果。

綜上所述，臺北市政府於一壽橋興建評估決策過程草率，選址規劃不當，未能充分掌握當地民意，致耗資 6,447 萬餘元興建完成後，兩岸里民均有異議，原設計使用目標卻無法達成，明顯浪費公帑，顯有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討

改善見復。

被糾正機關改善情形

本案一壽橋目前順應當地民意暫作為「行人專用橋」使用，臺北市政府表示短期內並無立即開放通車之急迫性，但如經後續都市計畫或當地民意需求檢討評估將開放通車，可立即配合辦理。該府將以本案為戒，在辦理各項重大公共建設時，於規劃階段即辦理地方說明會，邀集當地居民與里長共同會商，以廣納民意，以避免類似一壽橋之案例再次發生。

註：經 103 年 5 月 8 日監察院內政及少數民族、交通及採購委員會第 4 屆第 72 次聯席會議決議：結案存查

112、內政部入出國及移民署桃園縣專勤隊 一年內陸續發生 2 起收容人逃脫事 件，其相關管理、督勤人員涉有怠忽 職守，顯有違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 4 日監察院內政及少數民
族委員會第 4 屆第 50 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部入出國及移民署

貳、案由：

內政部入出國及移民署桃園縣專勤隊一年內陸續發生 2 起收容人逃脫案件，相關管理、督勤人員廢弛職務、怠忽職守，戕害政府形象，核有重大違失；移民署對臨時收容事務督導不周，亦有違失；另該署對於外勞脫逃事件違失人員之懲處過輕，且未依法移送公懲會懲戒，導致外勞脫逃事件頻頻發生，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、移民署桃園縣專勤隊一年內陸續發生 2 起收容人逃脫案件，99 年 5 月 31 日因隊長等 4 名值勤人員提早下班及未落實執行戒護勤務，致 1 名受收容人從收容所廁所攀爬樓頂通風管而脫逃；100 年 4 月 12 日因隊長等 6 名執勤人監看監視設備漫不經心、於執勤室休息、受收容人圍聚打牌聊天、未落實執行戒護勤務等原因，致高達 4 分之 1（64 名中之 16 名）受收容人自凌晨起至 3 時 22 分止陸續鑿牆脫逃，竟渾然不覺，遲至上午 6 時 20 分點名時才發現；相關管理、督勤人員廢弛職務、怠忽職守，戕害政府形象，核有重大違失：

(一) 依刑法第 163 條規定，公務員縱放職務上依法逮捕拘禁之人或便

利其脫逃者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑；因過失致前項之人脫逃者，處 6 月以下有期徒刑、拘役或 300 元以下罰金。次依法務部 90 年 12 月 6 日（90）法檢字第 029995 號函釋及 99 年 10 月 4 日法檢字第 0999042745 號書函釋，經收容之外國人應認屬刑法脫逃罪所稱之依法逮捕、拘禁之人。因此，移民署就外國人士依入出國及移民法第 38 條第 1 項規定予以收容者，自屬「依法拘禁」之情形；收容人如於收容期間脫逃，應該當刑法第 161 條第 1 項之罪。復依移民署臨時收容所管理作業規定第陸之一點規定：「臨時收容所執勤人員於受收容人入所時，須告知被收容者遵守不得喧嘩、賭博、……等事項。」同管理作業規定第陸之十三點規定：「臨時收容所執勤人員應隨時保持高度警覺，防止受收容人色誘或以其他方式伺機脫逃。」再依桃園縣專勤隊臨時收容所值班位置圖與勤務守則第六之（五）點規定：「嚴防受收容人在寢室鬥毆、喧嘩、賭博、點火等情事；監控受收容人動態及掌握最新收容狀況，防止脫逃或意外事故發生。」又依桃園縣專勤隊臨時收容所勤務規定第二十一之（五）點受收容人平日作息時間規定：「每日 22 時實施晚點名後，熄燈就寢（男性戒護區除外）。」同勤務規定第二十二點規定：「每周實施收容所大掃蕩清房 1 次……。」同勤務規定第四十點規定：「錄影設備全天候開啟，夜間執勤人員嚴密監視錄影畫面，遇突發狀況立即反應報告長官處理。」末依桃園縣專勤隊臨時收容所管理勤務人員執勤要領第三之（一）點維持秩序規定：「依作息時間表管理受收容人之生活作息，……。」同執勤要領第四之（二）點規定：「嚴防受收容人在寢室鬥毆、賭博、縱火等不法情事，遇急迫者先行制止後，立即陳報值日分隊長處理。」

(二)99 年 5 月 31 日收容人脫逃案：

1. 案發始末：

99 年 5 月 31 日 22 時至 24 時，助理員陳○○、歐陽○○及役男江○○等 3 員擔服臨時收容所戒護勤務，於 23 時 55 分發覺男性受收容室內有異狀，隨即進入察看，發現受收容室有男性受收容人（越南籍）正群聚於廁所準備攀爬上輕鋼架脫逃，經當

場嚇阻制止，並派員集中看管立即集合清點人數，發現缺少 1 名越南籍男性受收容人 PHAM NGOC HA，執勤助理員陳○○立即向分隊長鍾○○報告，鍾員即刻動員全隊在勤人員及役男加入搜查，並立即向隊長報告。經多次反覆派員攀越上輕鋼架搜查未果，研判該員應沿樓頂通風管往女性收容室後側破壞鐵柵後，往安全門方向脫逃。

2. 相關人員之勤務缺失及懲處情形：助理員歐陽○○ 99 年 5 月 31 日擔服勤務期間提早下勤務及未落實執行戒護，致受收容人脫逃，核予記一大過處分；分隊長鍾○○、助理員陳○○及隊長莊○○當日擔服臨時收容所勤務期間，未落實執行戒護勤務，及對屬員未落實執行臨時收容所戒護勤務，致受收容人脫逃，分隊長鍾○○核予記過二次之處分，助理員陳○○核予記過一次之處分，另隊長莊○○核予記過一次之處分。（註：嗣莊○○隊長於 99 年 8 月 23 日調基隆專勤隊隊長）

3. 缺失檢討：（1）同仁警覺心不足，導致受收容人攀爬上輕鋼架脫逃，直至第 2 位受收容人如法炮製時，始發現上情。（2）規劃防逃設施專業性不足，致受收容人有機可乘。（3）收容戒護人力比過高，實施安檢不易，導致警戒區出現空隙。

(三)100 年 4 月 12 日收容人脫逃案：

1. 案發始末：

桃園縣專勤隊臨時收容所男性戒護區越南籍受收容人利用睡袋棉被等作為掩飾，於 100 年 4 月 11 日晚間拔取水龍頭座鐵管，將該收容區外牆之矽酸鈣板鑿出乙洞，並破壞牆外阻絕之鋁管及強化玻璃，於 4 月 12 日凌晨左右至 3 時 22 分止，共 16 名外勞陸續自破壞外牆沿著外牆鷹架攀爬脫逃，該隊於晨間實施點名時發現收容人數不符，旋即清點並確認脫逃人數為越南籍 15 人，印尼籍 1 人，均為男性，並將脫逃情形報告大隊部。

2. 相關人員之勤務缺失及懲處情形：

(1)該署政風室調查報告有關勤務缺失摘要：督（值）勤人員執勤時，受收容人仍圍聚賭博、聊天，收容人管理未落實，值勤、督勤不確實；本案收容所值勤人員聽任受收容人圍聚打

牌、聊天，督勤人員未予指正，致受收容人利用工具破壞臨時收容所戒護設備脫逃，均有疏失之責；該隊收容管理鬆散，平日既放任受收容人深夜於收容區活動，缺乏戒護安全概念，致值勤人員輕忽受收容人藉機脫逃之可能，疏於防範受收容人脫逃，允宜檢討改善；刑事責任追究：本案相關督（值）勤人員疏未注意，致 NGUYEN VAN DINH 等 16 名受收容人破壞臨時收容所設備，乘隙脫逃，核有疏失，該室業於 100 年 4 月 21 日函送臺灣桃園地方法院檢察署偵辦在案。

- (2)0412 桃園縣專勤隊受收容人脫逃案專勤事務第一大隊專案檢討報告究因檢討摘要：戒護人員缺乏危機意識下，一時疏於注意，且未能提高警覺，澈底執行清房作為，始發生本案。
- (3)移民署 100 年 4 月 28 日簡報內容摘要：執勤人員未保持高度警覺，於勤務時段疏於注意兼顧受收容人有無異常舉止，勤務上確有缺失；臨時收容所及外圍設施未盡完備，又戒護人員未發現受收容人拔取所內鐵製設施作為工具，致受收容人趁桃園縣農會全面建築物外牆施工所搭設鷹架而脫逃；勤務編排及落實部分：勤務每一時段至少編排兩名人員服勤，以應付各項突發狀況發生。
- (4)100 年 4 月 29 日移民署 100 年第 4 次擴大署務會報紀錄壹拾、署長指示摘要：此次脫逃事件，事後調閱監視錄影帶發現，該臨時收容所內務凌亂，白天時間受收容人睡袋未收整，導致脫逃受收容人刻意以睡袋掩蓋預鑿洞穴；此外，脫逃當日凌晨 3 時許，監視錄影帶顯示仍有部分受收容人群聚打牌，藉以掩護其他受收容人成功脫逃，以上均顯見桃園縣專勤隊平日未落實受收容人之生活管理，幹部亦未落實每日定時入所檢查及走動式管理，請各專勤隊與大型收容所引以為鑑。
- (5)移民署於約詢後提供桃園縣專勤隊臨時收容所監視器影像畫面及相關說明資料略以：經該署專勤事務第一大隊勘驗該監視器影像畫面後，確認當日服勤之助理員劉○○、陳○○均依規定輪服收容所勤務，惟未落實執行戒護勤務且未能保持高度警覺並疏於注意受收容之異常舉止，導致不良後果，相

關執勤及督導人員，均已依規定予以懲處。

(6)懲處情形：助理員陳○○及劉○○等 2 人未落實執行戒護勤務，各核予記一大過處分；分隊長詹○○及隊長伍○○未督導同仁落實執行戒護勤務，各核予記過一次之處分，隊長伍○○並改調該署專勤事務第一大隊大隊部視察，分隊長詹○○改調新北市專勤隊專員；副隊長廖○○督導不周，核予申誡二次之處分；該專勤事務第一大隊大隊長黃○○，自請督導、監督不周責任申誡一次處分。

3.本院赴現地履勘並訊問相關人員發現，該隊勤務編排及清房作為未盡落實，亦未律定專人監控監視設備，值班人員僅偶爾看一下監視設備，致渾然未察覺影像畫面中人數明顯減少（64 人脫逃 16 人），監視器形同虛設；事發當時值勤人員共計 6 員（其中隊長及分隊長於備勤室休息，陳○○ 11 日 24 時值完班即回家），均未落實執行戒護勤務且未能保持高度警覺並疏於注意受收容之異常舉止；受收容人之生活作息管理未落實，值勤人員聽任受收容人圍聚打牌、聊天，未予阻止，督勤人員未予指正處理；執勤及督勤人員復未落實走動管理，致受收容人有機可乘；執勤及督勤人員缺乏警覺性未發現受收容人脫逃，遲至隔日上午 6 時 20 分點名時才發現，有欠允當亦造成違失，均有失當，上情有該署相關調查報告、檢討報告、履勘簡報、署務會報紀錄、監視器影像畫面說明資料、移送桃園地檢署函及本院訊問筆錄附卷足憑。

(四)綜上所述，移民署桃園縣專勤隊一年內陸續發生 2 起受收容人逃脫案件，99 年 5 月 31 日因隊長等 4 名值勤人員提早下班及未落實執行戒護勤務，致 1 名受收容人從收容所廁所攀爬樓頂通風管而脫逃；100 年 4 月 12 日因隊長等 6 名執勤人監看監視設備漫不經心、於執勤室休息、受收容人圍聚打牌聊天、未落實執行戒護勤務等原因，致高達 4 分之 1（64 名中之 16 名）受收容人自凌晨起至 3 時 22 分止陸續鑿牆脫逃，竟渾然不覺，遲至上午 6 時 20 分點名時才發現；相關管理、督勤人員廢弛職務、怠忽職守，經國內媒體大幅報導，戕害機關及政府形象，核有重大違失。

二移民署雖經桃園縣專勤隊人員數次反應其臨時收容所有外牆遭破壞等硬體設施之缺失，卻僅以矽酸鈣板進行修補，未有具體之改善措施，且其專勤事務第一大隊對臨時收容事務督導不周，致該所外勞輕易將僅以 0.8cm 厚度矽酸鈣板製成之阻絕牆面鑿洞脫逃，亦有違失：

(一)內政部入出國及移民署組織法第 2 條規定：「內政部入出國及移民署掌理違反入出國及移民相關規定之……、收容、……等事項。」內政部入出國及移民署處務規程第 6 條第 1 項第 8 款規定：「移民事務組掌理違反入出國及移民相關法規者收容、遣送之規劃及督導事項。」同規程第 14 條第 1 項第 3 款規定：「專勤事務大隊掌理國境內違反入出國及移民相關法規之……、臨時收容、……事項。」移民署臨時收容所管理作業規定第參之二點規定：「輪值分隊長負責臨時收容所各項內部管理、一般及緊急狀況處置、收容業務及勤務督導等事宜；隊長、副隊長負責綜（襄）理收容業（勤）務全般事宜。」該署自 96 年 1 月 2 日成立以來，即設有兩個專勤事務大隊，下轄各縣市專勤隊，掌理違反入出國及移民法相關法規之查處及臨時收容遣返事宜。

(二)本院約詢時，桃園縣專勤隊人員表示：遭收容人外力破壞之矽酸鈣板係屬防火建材，能耐高溫，但如同安全玻璃一般，一經破壞，即毫無防護之功能，該隊人員進行清房時，曾經發現有遭破壞 2 個小洞，經報告上級處理，僅又以矽酸鈣板再進行修補，卻毫無危機意識可言；臨時收容所確有硬體設施之缺失，雖經該隊同仁數次申訴反應，卻仍未見有具體之改善措施等語，有本院訊問筆錄可稽。本院履勘時亦發現，桃園縣專勤隊於 97 年初設置臨時收容所，並擇定該處 4 樓為臨時收容處所，再以加裝鋁管、矽酸鈣板等輕隔間防火建材等方式，將該辦公廳舍分隔成 4 處。案發處遭破壞之阻絕牆面僅係以 0.8cm 厚度的矽酸鈣板製成，致輕易遭受收容人鑿洞脫逃，殊有未當。

(三)另該專勤隊之監視設備並無聲音，重要動線亦乏紅外線警戒系統，致無法有效輔助管理人員及時發現異常，亦有失當，充分顯示相關主管部門及人員未正視監視、警戒、阻絕設施之缺漏。此

外，案發後桃園專勤隊相關主官（管）及移民署專勤事務第一大隊大隊長均以督導不周事由，遭追究行政責任在案，有相關懲處令附卷可稽，督導不周違失灼然。

(四)該署相關主管人員於 100 年 6 月 21 日接受本院約詢時坦認：「桃園縣專勤隊由各級幹部督導勤業務執行，發生受收容人脫逃案件，對屬員疏於督導考核，……」、「專勤事務第一大隊……，因屬員……未落實執行戒護勤務，致發生受收容人 16 人破壞硬體設備脫逃事件，督導不周……」、「我們會儘速研究辦理加裝紅外線或其他連線設備」等語，益證確有監督不周之違失。

(五)查科技安全防護器材如攝錄影監視、紅外線警戒系統、充電式蛇籠鐵絲網等阻絕設備，對協助戒護管理、門禁管制之執行著有效益，並能有效掌握突發狀況及時因應處置，並已在台灣各地社區普遍使用。移民署各專勤隊收容所屬戒護要地，對門禁管制之安全維護理應有更高標準之要求，該專勤隊自 97 年初設置臨時收容所以來，遲無完備之監視系統，且未周延規劃各項警戒、阻絕設施。99 年 5 月桃園專勤隊受收容人脫逃乙案發生後，基層管理人員即提出應全面性檢討、強化，但未獲重視，致收容人利用該所監視阻絕設施不足之罅隙，連續發生脫逃事件，各級主管部門及人員，因循敷衍，行事草率，難辭執行及監導不周之違失。

(六)綜上所述，移民署雖經桃園縣專勤隊人員數次反應其臨時收容所有外牆遭破壞等硬體設施之缺失，卻僅以矽酸鈣板進行修補，未有具體之改善措施，且其專勤事務第一大隊對臨時收容事務督導不周，致該所外勞輕易將僅以 0.8cm 厚度矽酸鈣板製成之阻絕牆面鑿洞脫逃，亦有違失。

三、移民署自 96 年至 99 年共發生 20 件外勞脫逃案，受懲處之違失人員共 35 人，受懲處當年考績仍列甲等者竟高達 11 人，桃園縣專勤隊隊長平調基隆專勤隊隊長，其懲處經功過相抵後效果全失，且 100 年脫逃案被懲處之隊長及分隊長職務調整後仍與原職等同，足見移民署對於外勞脫逃事件違失人員之懲處過輕，且未依法移送公懲會懲戒，導致外勞脫逃事件頻頻發生，顯有違失：

(一)公務員懲戒法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應

受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」同法第 19 條規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」

(二)移民署 96 年至 99 年收容人脫逃案懲處情形一覽表：

序號	脫逃日期	單位	脫逃人數	脫逃案管轄法院	刑事被告人姓名	行政處分懲處情形	當時職稱	100年職稱	96考績	97考績	98考績	99考績
1	96 1 19	新竹收容所	1	板橋地方法院	王○○(不起訴) 改名王○○	無	科員	科員	乙	無	乙	乙
2	96 4 3	臺中市第一專勤隊	1	臺中地方法院	盧○○(不起訴) 楊○○(不起訴)	記1大過 記1大過	專員 科員	專員 科員	乙 甲	甲 甲	甲 甲	甲 甲
3	96 7 6	高雄市第二專勤隊	1	高雄地方法院	王○○ (緩起訴1年) 朱○○ (緩起訴1年)	記1大過 記1大過	專員 助理員	專員 助理員	乙 乙	甲 甲	乙 乙	甲 甲
4	96 7 8	宜蘭收容所	1	宜蘭地方法院	羅○○ (緩起訴1年)	記過2次	科員	科員	乙	甲	甲	甲
5	96 8 1	宜蘭收容所	5	宜蘭地方法院	林○○(不起訴)	記過2次	助理員	助理員	乙	甲	甲	乙
6	96 6 16	苗栗縣專勤隊	1	苗栗地方法院	柯○○(緩起訴) 劉○○(緩起訴)	記1大過 記1大過	助理員 助理員	助理員 助理員	乙 乙	甲 乙	甲 乙	甲 甲
7	96 8 17	宜蘭收容所	10	宜蘭地方法院	科員蘇○○ 專員兼分隊長 林○○	記過1次 申誡2次	科員 專員	科員 專員	乙 甲	乙 甲	乙 甲	乙 甲
8	96 11 23	新北市專勤隊	1	無	無	廖○○、 曾○○、 葉○○各 申誡1次	專員 科員 科員	視察 科員 科員	甲 甲 乙	甲 甲 乙	甲 甲 甲	甲 甲 乙
9	96 12 10	桃園縣專勤隊	1		無	無						
10	96 12 21	雲林縣專勤隊	1	雲林地方法院	無	陳○○記 過1次	科員	科員	乙	甲	甲	甲
11	97 10 25	基隆市專勤隊	1	桃園地方法院	蔡○○(不起訴)	記1大過	科員	科員	乙	乙	甲	甲
12	98 1 30	桃園縣專勤隊	1	桃園地方法院		鍾○○記 過2次	專員	專員			甲	甲
13	98 8 11	臺中市第二專勤隊	1	臺中地方法院	張○○ (緩起訴2年)	記1大過	科員	科員			乙	乙
14	98 8 12	苗栗縣專勤隊	1	苗栗地方法院	賴○○ (緩起訴1年) 蔣○○ (緩起訴1年) 陳○○ (緩起訴1年)	記1大過 記1大過 記1大過	專員 科員 助理員	專員 科員 助理員			甲 乙 乙	甲 甲 乙

1190 監察院糾正案彙編

序號	脫逃日期	單位	脫逃人數	脫逃案管轄法院	刑事被告人姓名	行政處分懲處情形	當時職稱	100年職稱	96考績	97考績	98考績	99考績
15	98 11 16	新北市專勤隊	1	板橋地方法院	林○○ (偵查中)	記1大過	專員	專員			乙	甲
16	99 1 17	臺中市第二專勤隊	1	臺中地方法院	李○○ (緩起訴1年)	記1大過	科員	科員				乙
17	99 1 27	宜蘭收容所	1	宜蘭地方法院	陳○○ (偵查中) 蕭○○ (偵查中) 游○○ (偵查中)	記1大過 記1大過 記1大過	專員 科員 工友	專員 科員				甲 甲
18	99 3 16	臺中市第二專勤隊	1	臺中地方法院	李○○ (緩起訴1年) 周○○ (緩起訴1年) 楊○○ (緩起訴1年) 孫○○ (緩起訴1年)	記1大過 記過1次 記1大過	科員 科員 助理員 助理員	科員 科員 助理員 助理員				乙 甲 乙 乙
19	99 5 31	桃園縣專勤隊	1	桃園地方法院	無	歐陽○○記1大過 鍾○○記過2次 陳○○記過1次 莊○○記過1次	助理員 專員兼分隊長 助理員 隊長	助理員 專員 助理員 隊長				丙 甲 乙 甲
20	99 12 31	臺南市第二專勤隊	5	臺南地方法院	楊○○ (尚未開庭)	記1大過	科員	科員				乙

(三)綜上，移民署對受收容人脫逃案件相關違失人員雖均經追究行政責任有案，惟自 96 年至 99 年共發生 20 件脫逃案，受懲處之違失人員雖高達 35 人，但受懲處當年考績仍列甲等竟高達 11 人（上開 99 年 5 月 31 日脫逃案經記過 2 次處分之分隊長鍾○○及記過 1 次處分之隊長莊○○，99 年考績卻均列為甲等）（參閱前揭附表，當年度考績仍列甲等者，在「甲」字體加黑並加底線），桃園專勤隊隊長平調基隆專勤隊隊長，顯見移民署之懲處經公務員考績法第 12 條規定功過相抵後，效果全失；因上開 100 年 4 月 12 日脫逃案被懲處之伍○○隊長及詹○○分隊長職務調整後仍與原職等同，難收警惕及遏阻類案再度發生實效。其如依法將違失人員送公懲會懲戒，公懲會所作之懲戒不能功過相抵，才能達到實質懲戒效果。足見移民署對於外勞脫逃事件雖懲處多人，但因懲處過輕及未依法移送公懲會懲戒等因素，導致外勞脫逃事件頻頻發生，顯有違失。

綜上所述，內政部入出國及移民署桃園縣專勤隊一年內陸續發生

2起收容人逃脫案件，99年5月31日因隊長等4名值勤人員提早下班及未落實執行戒護勤務，致1名受收容人從收容所廁所攀爬樓頂通風管而脫逃；100年4月12日因隊長等6名執勤人監看監視設備漫不經心、於執勤室休息、受收容人圍聚打牌聊天、未落實執行戒護勤務等原因，致高達4分之1（64名中之16名）受收容人自凌晨起至3時22分止陸續鑿牆脫逃，竟渾然不覺，遲至上午6時20分點名時才發現；相關管理、督勤人員廢弛職務、怠忽職守，戕害政府形象，核有重大違失；移民署雖經桃園縣專勤隊人員數次反應其臨時收容所有外牆遭破壞等硬體設施之缺失，卻僅以矽酸鈣板進行修補，未有具體之改善措施，且其專勤事務第一大隊對臨時收容事務督導不周，致該所外勞輕易將僅以0.8cm厚度矽酸鈣板製成之阻絕牆面鑿洞脫逃，亦有違失；移民署自96年至99年共發生20件外勞脫逃案，受懲處之違失人員共35人，受懲處當年考績仍列甲等者竟高達11人，桃園縣專勤隊隊長平調基隆專勤隊隊長，其懲處經功過相抵後效果全失，且100年脫逃案被懲處之隊長及分隊長職務調整後仍與原職等同，足見移民署對於外勞脫逃事件違失人員之懲處過輕，且未依法移送公懲會懲戒，導致外勞脫逃事件頻頻發生，顯有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、針對糾正一：加強人員教育訓練及增設監視器材，確實要求同仁遵守臨時收容所相關規範，並於隊務會報中加強宣導，增強督導密度，落實執勤效能，於收容室增設監視器材供執勤人員監看，掌握男女收容室動態；另彙整各臨時收容所相關改善意見及參考專家學者提出具體改善建議事項後，分別於6月28日及8月9日召開會議研議收容處所軟硬體設施改善工程。
- 二、針對糾正二：有關桃園縣專勤隊臨時收容所管理部分：派專人定期巡視臨時收容所軟硬體設施，以防設施因遭破壞而導致逃脫，執勤人員每日應至少進行清房一次，檢視受收容人有無藏匿違禁品或其他危險物品；深夜時段應落實走動式管理，每逢整點即巡查臨時收

容所周邊環境、硬體設施及監視系統等，檢視有無遭破壞跡象；除於臨時收容所內易發生破壞設施處設置巡簽簿，由值日幹部巡簽外，各級幹部應確實督導臨時收容所人員。

註：經 100 年 12 月 8 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 55 次會議決議：結案存查

113、新北市汐止地政事務所於 90 年起辦理轄內樟樹灣段土地複丈錯誤，造成民間加油站誤建於計畫道路並遭致拆除違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族委員會第 4 屆第 50 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府

貳、案由：

新北市汐止地政事務所於 90 年至 94 年間，先後 7 次針對轄內樟樹灣段蕃子寮小段 380、380-2 地號土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，間接造成民間加油站誤建於計畫道路遭致拆除，不僅嚴重斷傷政府形象，更需承擔超過 4,500 餘萬元之國家賠償費用，違失之咎甚明，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

汐止地政事務所於 90 年至 94 年間，先後 7 次針對轄內樟樹灣段蕃子寮小段 380、380-2 地號土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，間接造成民間加油站誤建於計畫道路遭致拆除，不僅嚴重斷傷政府形象，更需承擔超過 4,500 餘萬元之國家賠償費用，違失之咎甚明，新北市政府允應釐清汐止地政事務所相關失職人員責任並依法求償。

一、新北市汐止區樟樹灣段蕃子寮小段 380 地號（下稱 380 地號），原屬國有土地，經民眾張○○等於 91 年 3 月間向財政部國有財產局（下稱國產局）標購取得土地所有權。93 年 4 月，該土地分割出 380-2 地號土地（下稱系爭土地），經○○興業公司（法定代理人張○○）

取得建造執照，許可於系爭土地上興建加油站，並自 94 年 5 月動工。在此期間，原土地管理人及權利人為辦理首揭 380 地號與系爭土地使用面積測量、分割或鑑界，先後向土地所在地登記機關汐止地政事務所（下稱汐止地所）申請辦竣 7 次複丈在案，合先敘明。

二、94 年 11 月，交通部公路總局第一區養護工程處景美工務段於巡查時，發現上開加油站工程疑似占用新台五路計畫道路用地，嗣經有關單位進行鑑界、會勘，確認該加油站工程並非施作於系爭土地，而係坐落於同新段 75、77、78 等地號土地（即前揭計畫道路用地），遂於 96 年 2 月進行強制拆除。96 年 3 月，○○興業公司以汐止地所鑑界複丈錯誤，致系爭加油站興建位置錯誤遭致拆除，受有損失等情，向汐止地所申請國家賠償，經該地所拒絕後，於同年 6 月提起國家賠償之訴，最後經最高法院判決，汐止地所應賠償該公司營業損失 13,879,576 元、興建損失 24,080,698 元、利息 7,904,057 元（按年息 5% 計算至 100 年 7 月 31 日）及訴訟費用，總計超過 45,864,331 元（訴訟費用因雙方認定不一，刻由法院裁定中，故未予加計）。

三、查汐止地所於 90 年至 94 年間，先後針對本案相關土地辦理 7 次複丈，測量人員分別為測量員廖○○（已退休）、測量員職務代理人柯○○（現為測量助理）、測量員職務代理人黃○○（已離職）；檢查人員分別為測量員廖○○、技士林○○、測量員林○○；決行人員為課長姚○○。據新北市政府 100 年 7 月 7 日北府地測字第 1000707088 號函復本院表示，本案錯誤原因，除受限於地籍圖籍及圖解儀器等先天精度因素外，其他原因有下：

(一) 本案宗地係位於國道 3 號汐止－南港交流道下，附近土地大部分可靠界址點已因工程開挖而不復存在，廖員以附近土地歷次施測之測量成果為依據，經引測至 380 地號土地時，未察誤差累積傳播而衍生為錯誤，造成測量之位置左右位移，且未判定計畫道路邊線正確位置（現場計畫道路尚未闢築及拓寬完竣），造成上下位移，導致第 1 次疏誤發生；而柯員亦僅依廖員之使用面積測量成果辦理圖面分割，並未檢測其成果之現地正確位置，以致錯誤延續。

(二) 又黃員因本案土地歷經多次複丈，故辦理複丈時未疑成果有誤，

並未對歷次複丈成果進行比較分析，遂依現場遺留之界樁、鐵皮屋及電線桿為依據，以歷次複丈成果圖加以套疊後辦理測定界址。調製複丈圖時，未將鄰接地段妥善予以謄繪拼接，致未能引用相鄰重測區內圖根點加以檢測（系爭土地相毗鄰之道路已於 92 年辦竣地籍圖重測），喪失發現錯誤之契機。

- (三)嗣○○興業公司於 94 年 4 月取得加油站建照，同年 5 月動工興建，其應係依據 94 年 4 月 29 日黃員辦理鑑界現場測釘之樁點位置興建加油站；黃員於辦理本案鑑界案件時，僅依歷年鑑界複丈成果圖測繪，未能擴大施測，即據以測釘成果，其錯誤之現場樁點位置，為造成○○興業公司對加油站興建位置錯誤而遭致拆除之原因。倘黃員辦理此案件時，能謹慎審視所測得界址參考點之可靠度，並予以擴大施測，應可避免界址點測釘錯誤之情形。

四再查本案汐止地所業依新北市政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲基準規定，針對歷次測量人員、測量課課長、秘書行政疏失懲處，並以 100 年 5 月 6 日新北汐地人字第 1000006715 號函報新北市政府在案。綜上，汐止地政事務所於 90 年至 94 年間，先後 7 次針對本案相關土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，間接造成民間加油站誤建於計畫道路遭致拆除，不僅嚴重斲傷政府形象，更需承擔巨額國家賠償費用，違失之咎甚明，新北市政府允應釐清汐止地所相關失職人員責任並依法求償。

綜上所述，新北市汐止地政事務所於 90 年至 94 年間，先後 7 次針對轄內樟樹灣段蕃子寮小段 380、380-2 地號土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，間接造成民間加油站誤建於計畫道路遭致拆除，不僅嚴重斲傷政府形象，更需承擔超過 4,500 餘萬元之國家賠償費用，違失之咎甚明，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

新北市汐止地所已於 102 年 4 月 18 日以新北汐地測字第 1023666 695 號函，通知廖君等 3 人求償協議自 102 年 5 月起執行，每月 5 日

前繳納當期求償金額，倘逾 1 期未繳納，將視為餘額全部到期，汐止地所將依法追償餘額，並加計法定延遲利息，該所已訂立求償協議書並執行。

**註：經 102 年 6 月 6 日監察院內政及少數民族委員會
第 4 屆第 73 次會議決議：結案存查**

114、交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫，修訂期間冗長不決；第一航廈整建工程管理不當；道面整建工程延宕多時等違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 9 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 39 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部

貳、案由：

交通部督導民用航空局規劃桃園國際機場主計畫，82 年及 89 年 2 次主計畫修訂僅獲行政院原則同意與部分核定，復以 98 年委託完成第 3 次修訂，期間冗長不決，且未能定案陳報核定，致桃園國際機場欠缺長遠發展藍圖，機場競爭力不若亞太地區同區位機場；又桃園國際機場第一航廈整建工程事前欠缺妥適規劃，致與業者發生履約爭議，徒生採購糾紛，整建過程中因工程管理不當，服務品質下滑，屢遭旅客埋怨；及道面整建工程，對道面採用加鋪型態決策，由加鋪之 35 億元增為重建之 107 億元，有無必要，各方評論甚多，且延宕多時遲未定案，致機場跑道服務績效遭人詬病等情，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

桃園國際機場第一航廈及跑道自民國（下同）68 年啟用後，未有顯著進步或改善，於全球機場服務品質排名逐年下滑；又第一航廈近期終於展開改建工程，惟漏水、混凝土碎塊掉落大廳等施工不良問題及變更設計爭議層出不窮，復因邊施工邊營運，造成旅客動線混亂，

影響旅客權益與國際觀瞻甚鉅。案經本院調查竣事，交通部確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫，82 年及 89 年 2 次主計畫修訂僅獲行政院原則同意與部分核定，復以 98 年委託完成第 3 次修訂，期間冗長不決，且未能定案陳報核定，致桃園國際機場欠缺長遠發展藍圖，機場競爭力不若亞太地區同區位機場，顯有怠失。

(一)按民航局 94 年「航空運輸專論」載述略以，主計畫為單一機場之命運主宰，包括短、中、長期發展的藍圖，關係著該機場未來的發展及規模，除包括機場內飛機活動及旅客、貨物、甚而車輛活動空間的規劃外，尚需考量政策面的協調規劃、經濟分析、財務分析以及環境影響分析，可謂是最重要的一環；係作為既有機場擴建、整建或新建機場之依據……。詢據民航局，機場主計畫之規劃目的，在於參考各機場功能定位及發展策略，規劃個別機場短期及中長期之發展藍圖，俾作為機場內各項設施工程規劃之辦理依據，原則每 5 年檢討 1 次。由上開該局對於機場主計畫之定位與功能，顯見主計畫係為機場發展與建設之依據，亦為機場短、中、長期之建設藍圖。

(二)惟查交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫，自 60 年初完成主計畫制訂後，嗣委由該部運輸研究所（下稱運研所）於 82 年委託規劃完成機場主計畫第 1 次修訂，其中有關北跑道（05/23）向北移設 300 公尺部分，於 86 年受地方民意強烈抗爭，推動遭遇極大阻力，立法院交通委員會於審查 87 年度預算時決議「禁止預算使用於辦理北跑道北移」。由於跑道無法遷移，相關客貨運設施擴建無法執行，爰行政院附帶核示補充修正之項目亦未能再予辦理，僅稱視需要辦理原主計畫檢討修訂；嗣民航局於 87 年委託規劃機場主計畫第 2 次修訂，辦理期間奉示先陳報規劃構想，並經行政院於 88 年 5 月核示原則同意數項內容，包含：該局於 91 年擬利用桃園軍用基地跑道推動「第三跑道整建計畫」，但仍遭地方民意反對，並提議於機場北側規劃第三跑道。為回應民意建議，該局再度辦理「桃園國際機場第三跑道整建計畫方案評估」，然於 92 年 10 月完成之評估結果，仍以第三跑道向南發展為建議方

案，與民意建議不同，故第三跑道建設方案仍無法獲得共識，需再適時檢討修正主計畫；民航局再於 93 年 10 月委託機場主計畫第 3 次修訂，因規劃過程涉及多項議題需要釐清，歷經修訂 3 版，經交通部於 95 年 5 月召會確定主計畫修訂之規劃構想，該局於 97 年完成規劃初步成果。因 97 年 5 月後政策出現重大變化，包括開放兩岸直航及發展桃園航空城等，致主計畫規劃初步成果與當時政策目標有明顯出入，已非局部調整規劃成果能符合政策遠景。是以，該局於 98 年 3 月 26 日將已完成之主計畫修訂報告送交通部備查，並未陳報行政院，然其檢討期間已長達 10 年，且亦未定案核備。詢據民航局，機場主計畫並未見於法令作強制性規定，一般係以規劃當年作為基年，考量社經、交通環境等因素及相關重大政策後，推估約 20 年後之航空運輸需求，提出整體機場設施配置藍圖，並擬定分期發展構想，針對迫切需要改善或建設之設施，則提出較具體之建議列為短期計畫（約 5 年），另有關中長期計畫部分則配合發展方向提出建議，在機場主計畫未完成修訂前，前版主計畫因已涵蓋未來 20 年之規劃藍圖，爰仍適用並具指導功能。由上開桃園國際機場主計畫之歷次核定過程可知，其主計畫規劃與民意背道而馳，修訂過程阻撓不斷，亦未妥適修訂檢討，作為該機場發展建設之藍圖，其中第 3 次修訂期間長達 10 年，且無法定案報行政院核定，置桃園國際機場之發展於原地停滯不前。

- (三)又查行政院經濟建設委員會（下稱經建會）於 95 年 9 月 1 日「國家重要交通門戶—中正國際機場第一航廈改善工程專案計畫」修正計畫書審提意見，就交通部所報第一航廈改善工程內容……尚包含航廈的擴（增）建與服務容量的調整。本案事涉中正（桃園）國際機場主計畫修訂。……在機場主計畫修訂內容未定、未來國家門戶究是第一、第二或未來的第三航廈尚未定案、及第一航廈應維持現有容量或擴建設施定位不明狀況下，即先行陳報本案工程計畫，實無法逕予核定。至於涉及第一航廈擴（增）建部分，請交通部儘速完成該機場主計畫修訂報核，俾依機場主計畫第一航廈之功能定位，再行檢討辦理；交通部於 93 年 10 月 29 日召開

研商中正國際機場道面整建相關事宜會議紀錄暨結論，……應請就已核定計畫、核定中計畫及未來擬辦理計畫，整體考量未來民航事業作業基金是否能負擔，妥適規劃；交通部 94 年 5 月 28 日召開研商「中正國際機場道面整建策略及評估計畫」第 2 次會議紀錄暨結論略以，有關中正機場主計畫修訂與本計畫之整合，請民航局妥為辦理，計畫書中應將中正機場主計畫之規劃方向納入說明；交通部於 94 年 7 月 11 日召開研商「中正國際機場道面整建工程計畫」暨「中正國際機場主計畫修訂規劃構想」會議結論，中正機場主計畫之修訂作業，應以專業立場提出建議，並應建立機制，每 5 年定期檢討。由上開經建會及交通部針對桃園國際機場第一航廈及跑道整建案之各項會議審查結論，皆明確指出上開工程之規劃與興建應以機場主計畫為依歸，亦說明主計畫是機場建設與發展的藍圖。

(四)復查我國鄰近機場自 89 年迄 97 年運量成長情形，其中，上海浦東機場、韓國仁川機場及香港機場之客運量及貨運量年平均成長率分別為 21.2% 及 20.1%，4.6% 及 9.1%，4.8% 及 6.1%；我國桃園國際機場之客運量及貨運量年平均成長率則僅為 1.8% 及 2.8%，相較之下，近 10 年來我國國際機場於客、貨運量之成長明顯較鄰近國家機場遲緩。又據國際機場協會（Airports Council International, ACI）舉辦之機場服務品質調查（Airport Service Quality, ASQ）問卷調查評比情形，桃園國際機場排名於 97 年度為第 10 名、98 年為第 27 名、99 年為第 26 名。另據近 3 年 Skytrax 機場評比，163 個機場評鑑結果，桃園國際機場於 97 年排名為第 65 名、98 年排名第 41 名，99 年排名第 46 名。再觀 100 年 ACI 評比結果，全球前 5 名機場分別為韓國仁川機場、新加坡樟宜機場、香港赤臘角機場、北京首都機場與上海浦東機場。詢據民航局，桃園國際機場於 68 年正式啟用時，為亞洲國家先進機場之一，但隨著航空業務不斷更新進階，環保概念潮流當道，第一及第二航廈之外觀及配備，與鄰近興起之韓國、香港、新加坡等國際機場所呈現之嶄新、現代、綠能的機場形象相比，猶如國人所言「老舊、過時」之指正，且綜觀該機場近 10 年之重大建設，可

發現除油庫改建工程及第二航廈候機廊廳擴建工程外，不見有重大工程建設用於改善該機場之服務品質及提升機場競爭力。

(五)綜上，機場主計畫係作為該機場功能、定位及發展之策略，用以規劃機場短期及中、長期之發展及建設藍圖，俾作為機場內各項設施工程規劃之辦理依據。惟交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫修訂，82年進行第1次主計畫修訂及89年第2次主計畫修訂僅獲行政院原則同意與部分核定，因其主計畫修訂與民意背道而馳，修訂過程阻撓不斷，亦未適時修訂檢討，復以98年委託完成第3次修訂，期間長達10年，且亦無法定案報行政院核定，置桃園國際機場之發展建設於原地停滯不前，且近10年期間不見該機場有重大建設，用於改善該機場之服務品質及提升機場競爭力，致該機場不若亞太地區同區位機場，顯有疏失。

二、交通部督導民航局辦理桃園國際機場第一航廈整建工程，事前欠缺妥適規劃，致與業者發生履約爭議，徒生採購糾紛；又整建過程中因工程管理不當，服務品質下滑，屢遭旅客埋怨，皆有損國家門面形象，核有疏失。

(一)查行政院為提昇國際機場、重要火車站及港口等接待國際觀光旅客之各項軟硬體設施品質，選擇具指標性之交通轉運點，優先辦理改善作業，爰於92年9月29日由行政院林前政務委員盛豐主持「研商國發計畫『觀光客倍增計畫』之重點示範計畫主辦機關及93年度經費來源等相關事宜會議」決議略以：……桃園國際機場……，請觀光局彙整，循行政程序報院，納列為「觀光客倍增計畫」之新興子計畫。交通部觀光局遂依上開會議決議，辦理「國家重要交通門戶—桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」國際競圖以徵求國內外優秀設計團隊，嗣由日本團紀彥建築設計事務所取得規劃、設計、監造權，觀光局並於93年3月12日將競圖結果函轉民航局續辦，同年8月該建築設計事務所與民航局完成簽約程序。本計畫於93年9月經觀光局彙整「重要交通門戶計畫」之各子計畫，主要工作項目為第一航廈外觀改造及巴士車道立體化及周邊交通動線改善等項目，嗣於94年9月19日召集本計畫相關單位就相關議題研商後，請民航局將與本計畫有密切關

聯之第一航廈配合工程納入本計畫，經該局研議將原擬由桃園國際航空站辦理之「第一航廈櫃臺工程」、「第一航廈一、三樓內部裝修及動線調整工程」等工程納入本計畫內，計畫經費調整為新臺幣（下同）14 億元（嗣後調整為 19.9 餘億元），相關工作項目涵括：1.第一航廈外觀改造 2.第一航廈一、三樓出入境大廳空間改善 3.耐震補強及消防設備改善 4.巴士車道立體化及周邊交通動線改善。

(二)按「桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」（下稱本計畫）競圖案原始設計構想，係利用第一航廈建物東西兩側，以鋼構增建帷幕方式，進而達成擴建目的，惟囿於第二航廈旅客服務空間無法容納桃園國際機場全部旅運量，故難以封閉第一航廈進行全面整建，因此第一航廈整建期間，勢必維持該航廈之營運，故本計畫案內相關工程均須兼顧營運，採邊施工邊營運之施工方法（即屬半半施工），以兼顧航廈營運並同時達到航廈擴建之計畫目標。復以第一航廈乃是 1970 年代之作品，該航廈長跨距之結構體在當時是主流，以桃園國際機場第一航廈係於 63 年 9 月 19 日動工興建，並於 68 年 2 月 18 日完工啟用，因當時文書資料之保存尚未資訊數位化，故原設計圖說均採書面保存方式，惟詢據民航局，因第一航廈之竣工圖及施工圖年代久遠，保存方式及地點幾經更迭，致使相關圖說經歷 30 年後有部分遺漏而未能完整保留，已不復找尋，僅能以當時承商所採用之慣用方式推測工法，復本工程因屬涉及懸吊式鋼索屋頂結構之專業技術課題，施工廠商於施工前置調查階段，需進行切樑工程作業，惟依原構想於執行過程，現場規劃試切除工作時，發現與原設計前提不同之情況，因後續影響航廈營運及部分現場技術安全問題無法排除疑慮，雖建築師原始設計將預力梁版切除之構想，應由建築師及其簽證結構技師負起完全責任，惟經該局多次溝通建築師是否提出其他可行替代方案因應情事變化，然建築師卻逕訴諸媒體表示民航局片面修改設計，造成媒體大幅報導第一航廈整建工程不尊重原創之爭議不斷，然民航局雖囿於安全考量，乃變更承包廠商所建議之切除預力梁之規劃。由上開桃園國際機場第一航廈變更設計過程，顯見

- 因事前規劃有欠妥適，未能提供承商完整的竣工及設計資料，肇致日後履約爭議，並易引發其他投標廠商之異議，徒增採購爭端。
- (三)復據交通部 96 年函報行政院本計畫時曾稱：本案所採設計及工法屬技術層面問題，經民航局充分考量、審慎評估後，本案應無屋頂滲漏水、維修管理經費高昂、結構安全風險等問題。是以，由經建會同意本案在後續施工監督、營運控管上，責由交通部本於權責加強督導。惟查第一航廈改善工程進行期間，因民航局未能與監造單位及施工廠商等單位研擬拆除既有設施之流程，致施工期間不慎衍生多次滲漏情形，如 99 年 7 月 27 日不慎將 3 樓樓板鑿穿，產生水泥塊墜落及落塵、同年 9 月 8 日 H 型鋼貫通樓板開口至 1 樓天花板而肇致漏水、同年 10 月 10 日因敲除銜接巴士候車室通廊工程致大量雨水逕流至地下室行李處理廠、同年 10 月 21 日因未予及時施作止水工項致出境大廳第 8 及 9 號報到櫃臺有漏水現象等施工疏失。由上開第一航廈整建施工過程可知，交通部提報本案時已預見施工過程將會有營運中建物進行整建施工之困境，惟交通部仍未能妥善督導民航局進行第一航廈整建工程管理，整建期間人為疏失不斷，雖無肇致相關人員損傷，惟已影響航廈整建及機場服務品質，並遭旅客抱怨不斷，嚴重影響國家門面。
- (四)本院為瞭解第一航廈整建工程情形，曾邀集專家學者座談，據渠等表示，半半施工法在很多國家的航站，若無多餘空間可供使用時，亦為參採之方案，但施工安全及影響之問題難免會致民眾抱怨，惟為顧及旅客服務品質，機場管理單位會優先採取先行新建航廈，再封閉舊航廈以全面整修，例如新加坡、北京首都機場及美國許多主要機場皆是如此。然綜觀桃園國際機主計畫之制訂及歷次修訂之草案，甚至已獲核定推行之機場園區計畫中，皆有明訂桃園國際機場第三航廈之建設計畫，且審視該機場預定用地之規劃，皆定有第三航廈用地場址，顯見該機場第三航廈係屬定案、無爭議、用地確定之建設，然桃園國際機場第三期航廈卻未能適時規劃興建，肇致整建第一航廈參採半半施工方式，而衍生諸多工程管理問題。

(五)綜上，交通部督導民航局辦理桃園國際機場第一航廈變更設計過程，於事前規劃有欠妥適，未能提供承商完整的竣工及設計資料，又是否徵詢原設計廠商？肇致日後履約爭議，並易引發其他投標廠商之異議；復以工程整建過程中未能與監造單位及施工廠商等研擬拆除既有設施之流程，整建期間人為疏失不斷，致頻傳水泥塊墜落、落塵、漏水等工程管理疏失，影響服務品質，屢遭旅客埋怨，均有損國家門面形象，核有疏失。

三、交通部督導民航局檢討桃園國際機場道面整建工程，對道面採用加鋪型態決策，由加鋪之 35 億元增為重建之 107 億元，有無必要，各方評論甚多，又延宕多時遲未定案，致機場跑道服務績效遭人詬病，核有怠失。

(一)查桃園國際機場 05/23 跑道係於 68 年啟用，06/24 跑道則於 72 年啟用，雖每年均編列預算進行跑道、滑行道道面之經常性維修工作，然因交通量持續成長，航機大型化和重型化趨勢，道面的使用壽命快速減損，道面因不堪長期負荷而有持續損壞之現象。民航局爰於 91 年 9 月 10 日委託中華顧問工程司辦理「中正國際機場道面整建策略及評估計畫」，該計畫顧問公司建議道面整建方式為將部分破損較嚴重之版塊挖除重作，全面以柔性加鋪方式辦理。以一般機場之道面若僅是功能性的維修，僅能維護跑道正常使用，然對交通量持續成長，航機大型化和重型化的解決方式，則是需要結構性的加鋪，尤其一般道面設計年限約為 20 年，期間雖有定期辦理維修，惟桃園國際機場之跑道道面皆已超過 20 年的年限，該局方進行機場道面整建策略及評估計畫，其道面服務績效已偏低落。

(二)惟交通部於 93 年 10 月 29 日、94 年 5 月 28 日、94 年 7 月 11 日及 95 年 6 月 9 日等歷次召開「中正國際機場道面整建工程計畫」會議結論，除財務規劃及財源籌措必須檢討與檢視外，剛性道面抑或柔性道面之整修週期及整體維護成本尚需詳細完整計算與規劃。嗣因考量桃園國際機場道面整建相關工作內容，交通部指示民航局研擬推動計畫書並另案委託專業顧問辦理規劃。該推動計畫書經陳報並奉行政院核定由該部本於權責自行核處，本案名稱

由「中正國際機場道面整建策略及評估計畫」修正為「臺灣桃園國際機場道面整建及助導航設施提昇工程計畫」。是以，桃園國際機場跑道道面整建工程自 91 年委託研究至 95 年間召開之相關會議中，皆仍僅就加鋪類型之經濟效益評估討論，而未能就採用何種施作方式及鋪面型式決議，延宕多時仍未能定案。

(三)復查民航局於 96 年 12 月 31 日委託總顧問(荷蘭 NACO 公司與亞新工程顧問公司聯合承攬)辦理「臺灣桃園國際機場道面整建及助導航設施提升工程計畫」，經總顧問分析結果，建議道面區域約 60%採用碎化工法施作，其餘約 40%採全深度置換方式施作新道面。該工程規劃報告遲至 99 年 4 月 14 日經行政院函示原則同意，惟提示本案係採全面施作或僅針對部分破損道面施作，以及採用鋪面型式(剛性或柔性)及工法等技術問題之妥適性，需再加以評估。又民航局為使學者專家瞭解本計畫規劃設計之內容，於 99 年 9 月 9 日邀集中央大學、臺灣大學、淡江大學、成功大學及臺灣科技大學相關工程學系教授等專家學者舉行座談，據渠等表示，該規劃案相關議題分析及論述，應更完整、詳盡，以釐清各項疑慮；除考量技術可行性外，對於工程實務可行性應詳加評估，並請總顧問於進行基本設計作業中，再作進一步確認。嗣經總顧問於基本設計第一階段再評估後，提出概念設計成果，有關道面整建之型式及工法部分，建議下列幾點：(1)採全面性挖除重建(以澈底解決道面持續損壞問題)；(2)採柔性道面(基於成本、維護考量)；(3)不採碎化工法(以免除各界對碎化工法風險之顧慮)。由上開機場道面整建計畫最新採用方式，已由 95 年之前的全面加鋪方案，轉變為全面性挖除重建，工程經費也由原來的 35 億餘元，調漲至 107 億餘元。

(四)綜上，交通部督導民航局檢討桃園國際機場道面整建工程，於道面使用已超過 20 年設計年限，方進行機場道面整建策略及評估計畫作業，對道面施作方式及鋪面型式決策，由全面加鋪之 35 億元增為全面性挖除重建之 107 億元，有無必要，各方評論甚多，又自該局於 91 年委外辦理其道面整建策略及評估計畫迄今，對於道面採用類型決策，延宕多時遲未定案，致機場跑道服務品質遭人

詬病，核有怠失。

四因應桃園國際機場之國營公司化，對核定之組織編制人力，應予妥適進用；又對 50 餘項委辦業務，涉及機場管理核心業務部分，應予重新檢討，以達機場管理公司化之目標。

(一)依據「國際機場園區發展條例」第 4 條規定，交通部設國營機場園區股份有限公司，負責國際機場園區之開發、營運及管理。桃園航空站爰於 99 年 11 月 1 日起改制為國營公司，即為桃園國際機場股份有限公司，各項旅客服務相關業務均由該公司自行辦理，並由交通部督導之。詢據交通部，成立機場公司期以透過國營公司之組織型態，使航空站從行政機關轉型為事業機構，並導入企業化精神，提昇機場經營效率及國際競爭力。

(二)查桃園國際機場公司組織章則及組織架構圖，除設營運副總經理、行政副總經理、財務副總經理及工程副總經理兼總工程師等 4 位副總經理外，並下設 4 位協理，然至本院約詢當時（100 年 4 月 18 日），公司已成立幾近半年，然 4 位協理仍懸缺未予以進、聘用。又其營運副總經理經報奉行政院同意，由原民航局桃園航空站主任轉調擔任；財務副總經理職務業於 100 年 3 月方經公開甄選並簽報行政院核定，未來將依程序進用，又工程副總經理職務，雖有民間優秀人才參加甄選，惟因國營事業薪資與民間企業待遇仍有差距，故尚未獲有意願擔任職務之人員。又由機場改制之過渡期間，人員退離及配補情形，以機場公司經核定之預算員額有 441 人，原航空站人員依其意願分別辦理優退、協助安置轉調，迄 99 年 12 月底，計有 14 人辦理優退資遣、3 人過調他機關；其中 99 年 1~10 月交通部民航局原桃園航空站維護組離退職人員共計 8 人（機械系統 2 人、水電系統 2 人、土木系統 2 人、環綜系統 2 人），至 99 年 10 月底止維護組共計 46 人。由上開機場公司成立後人員進用及原有航空站員工離退情形，桃園航空站自第二航廈成立以來，即因人力不足，而有大量業務委外辦理之情事，而今機場公司成立後，對於已經核定組織人力編制，卻未能適時予以進用，又其原有維護人員陸續離退職，雖有部分人員進用，惟已造成業務承辦之青黃不接，都可能造成服務品質下滑之情事。

(三)據諮詢學者專家意見表示略以，桃園機場服務品質不佳，係因缺乏行銷及服務等基本元素，應予加速並落實桃園國際機場 5 大構面改善計畫及桃園機場診斷小組對桃園機場改善之建議，澈底改善機場問題；又機場缺乏對於顧客端考量之行銷人員、具機場溝通協調專業人士等人才，都應予積極改善。然機場於改制國營公司化後，業由機場公司負責桃園國際機場之開發、營運及管理，然轉型期間卻頻頻發生中控中心勞資糾紛、空橋塌落、漏水、故障、航廈停電及行李轉盤故障等勞務外包監督缺失問題。機場勞務委外辦理，係因自 89 年第二航廈啟用後，因預算有限造成人力精簡，故以勞務外包方式交由廠商執行部分機場業務作業，以 99 年總計有 53 件委任契約，每年勞務委任費用約為 23 億 7 千餘萬元，主要包括景觀美化、清潔維護、航廈場站各類機械、水電等設備系統維護操作保養，及航廈中央管理系統、資訊系統操作維護等業務，且在當時政府採購法制度下，採購方式大多採由「最低標」方式辦理。然其中本院曾調查過之中控中心中央管理系統案，係將第二航廈之中央監控、火警自動警報、閉路電視、飛航資訊顯示、緊急廣播、無線電通訊系統等設備之操作工作以勞務外包方式委託民間廠商辦理，該類勞務委託雖受中控中心業務督導之監督與管理，然其另有多項重大業務，如緊急或特殊事件如航機事故、設備重大故障、火災、颱風、水災、地震、群眾事件、暴行等之監控、通報、協調，必要時並成立緊急應變小組，與各單位間臨時事項之協調處理，協助急重病、傷患緊急處理，雖稱由編制內之人員執行與負責，然以當時第二航廈中控中心人力配置情形，對中控中心之業務執掌應屬機場管理之核心業務，以人力不足為由，將其委外操作，是否屬當？應予審慎考量。

(四)綜上，桃園國際機場公司成立之目的係為導入企業化精神，然對於已經核定組織人力編制，卻未能適時予以進用，又其原有維護人員陸續離退，都造成業務承辦之青黃不接；另對 50 餘項委辦業務，涉及機場管理核心業務部分，應予重新檢討，以達機場管理公司化之目標。未能翔實檢討機場管理之核心業務。以該機場中控中心之業務執掌應屬管理之核心業務，卻以人力不足為由，委

外辦理，皆難提昇機場經營效率及競爭力，以達機場管理公司化之目標。

綜上所述，交通部督導民航局規劃桃園國際機場主計畫，82年及89年2次主計畫修訂僅獲行政院原則同意與部分核定，復以98年委託完成第3次修訂，期間冗長不決，且未能定案陳報核定，致桃園國際機場欠缺長遠發展藍圖，機場競爭力不若亞太地區同區位機場；又桃園國際機場第一航廈整建工程事前欠缺妥適規劃，致與業者發生履約爭議，徒生採購糾紛，整建過程中因工程管理不當，服務品質下滑，屢遭旅客埋怨；及道面整建工程，對道面採用加鋪型態決策，由加鋪之35億元增為重建之107億元，有無必要，各方評論甚多，且延宕多時遲未定案，致機場跑道服務績效遭人詬病；再者，機場50餘項委辦業務，因未能翔實檢討機場管理之核心業務，致難提昇機場經營效率及競爭力等情，均核有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、桃園國際機場綱要計畫，係以航空城發展角度規劃，已跳脫原機場發展規劃角度，以更宏觀及前瞻之角度，配合國家整體運輸及產業發展政策，由航空城發展觀點，將機場園區與周邊土地使用整合，規劃機場園區用地範圍及設施配置概念，作為未來發展藍圖。
- 二、為加速第一航廈改善工程進度，規劃以維持營運功能、區域彈性封閉方式趕工。依邊營運、邊施工方式，就各主要工項加以檢討，訂定分期完成之階段性目標。
- 三、有關施工過程發生之工安意外事件，皆有進行檢討並做人員懲處及扣款等處分。
- 四、有關道面整建先期工程停工之影響，桃園機場公司已於100年11月20日重新招標，由榮工工程股份有限公司得標。該公司全力動員施工，於100年12月18日完成須翻修版塊700塊；並於101年1月6日0時起開放營運。

註：經 101 年 3 月 13 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 47 次會議決議：結案存查

115、民航局花蓮機場擴建，未考量旅次人數衰退及運具間競爭消長，致效能不彰；花蓮及臺東航空站組織等級未依實際調整等違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 9 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 39 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部

貳、案由：

交通部督導民用航空局執行花蓮機場擴建工程，未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰；又檢討花蓮及臺東航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經交通部民用航空局（下稱民航局）函復說明；另於民國（下同）100 年 5 月 18 日履勘花蓮機場，並與地方行政機關進行座談及約詢上開機關主管人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、交通部督導民航局執行花蓮機場擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，且未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

（一）查花蓮機場為軍民合用機場，原有舊航廈係前協調軍方提供舊有

營舍加以整修而成，面積 3,240 平方公尺，年容量約 58 萬人次。該機場 80 年時旅客運量為 70.3 萬人次，至 86 年達 185.6 萬人次，達航廈容量之 3 倍，因航廈無法負荷大量旅客成長需求，民航局同時於 86 年開始進行航廈擴建評估規劃工作，嗣於 87 年完成相關規劃作業，擴建內容包含新建一座航廈（內含國內線及國際包機旅客所需空間）、機坪可容納 4D 類航機（如 B757）及其他相關設施，擬分二期辦理，第一期經費由民航作業基金支應，初估所需經費新臺幣（下同）23.55 億元；第二期俟第一期工程完工後，再適時檢討辦理，所需經費約 1 億 3,852 萬元。民航局於 87 年 9 月 22 日將建設計畫依程序陳報交通部，再轉陳行政院，行政院於 88 年 3 月 25 日核示，同意依該局補提修正計畫辦理。民航局據以推動花蓮機場「第一期航廈擴建工程」，辦理過程因物價調漲，另配合軍方及相關單位需求而變更設計增作工程項目，致總經費調整為 26.25 億元，於 92 年 12 月完成第一期第一階段工程，於 93 年 3 月 18 日舉行啟用典禮，次日正式營運。再於 94 年 7 月完成第一期第二階段工程；至於預留未來發展之「第二期航廈擴建工程」，因花蓮航空站近年來之運量逐年遞減，爰民航局於 95 年 2 月 27 日函陳交通部核轉行政院，建議現階段二期工程暫緩興建，案經行政院 95 年 5 月 11 日核復原則同意該計畫第二期工程現階段暫緩興建。現有航廈完成後，航廈面積增為 21,669 平方公尺，年容量約為 364 萬人次，供國內線及國際包機旅客使用。

(二)依交通部鐵路改善工程局（下稱鐵改局）大事紀要顯示，東部鐵路改善計畫（下稱東改計畫）係為有效解決北迴鐵路運輸擁擠，同時改善東部鐵路路線結構，以平衡東西線鐵路標準，並貫徹產業東移政策，經行政院 80 年元月 30 日臺 80 交字第 4290 號函核定辦理。工程範圍包含臺灣東半部（八堵至臺東），長 337 公里，工程內容包括：1.宜蘭線鐵路電氣化。2.北迴線鐵路擴建雙線並予電氣化。3.八堵至臺東間路線重軌化（鋪設 50 公斤鋼軌及預力混凝土軌枕）。4.八堵至臺東間號誌自動化。5.花蓮機車維修廠遷建及購置電氣化車輛 138 輛。總工程經費 430.91 億元（原核定為 486.47 億元）。工程時程自 80 年 7 月至 93 年 12 月，已全部完成

部分：(1) 花蓮機車維修廠遷建及電氣化車輛採購。(2) 89 年 5 月完成宜蘭線八堵至羅東間鐵路電氣化工程。(3) 92 年 7 月 4 日完成北迴線雙軌新線電氣化通車至花蓮。(4) 93 年 12 月完成八堵至臺東路線重軌化、號誌自動化。由上開鐵政局大事紀要顯示，鐵路東改計畫於 80 年即定案興建與動工，93 年完工使用；另依交通部臺灣區國道新建工程局(下稱國工局)大事紀要顯示，北宜高速公路(下稱北宜高)於 71 年由交通部研擬在臺北與宜蘭間闢建一條快速公路的可行性；77 年 4 月完成南港-宜蘭快速公路可行性研究報告；77 年 9 月行政院核定「國道南港-宜蘭快速公路計畫」推動此建設計畫；78 年 4 月交通部成立「南港宜蘭快速公路工程籌備處」，展開相關工作；79 年 7 月行政院同意將設計標準提升至高速公路水準，並將改名為「北宜高速公路。」；80 年 7 月雪山隧道導坑工程開始施工；89 年 1 月 27 日南港-石碇段通車啟用；92 年 10 月 20 日雪山隧道導坑全線貫通；95 年 1 月 22 日頭城蘇澳段開放通車；95 年 6 月 16 日北宜高速公路(國道 5 號)全線通車。由上開國工局大事紀要顯示，北宜高於 78 年即定案興建，79 年決議提升至高速公路水準，80 年開始動工，95 年完工通車使用。

(三) 花蓮機場於 86 年升等為乙種航空站，旅運人次也達到最高峰年營運量為 1,855,722 人次，但往後則是逐年下降，至 90 年整建時旅運人次下降為 1,244,811 人次。然民航局卻於 90 年 3 月 26 日辦理航廈整建工程，以客運場站設施年容量 3,640,000 人次為擴建目標，於 93 年 3 月 18 日啟用營運，工程經費為 26.25 億元，然 93 年啟用時旅運人次已衰退至 1,008,756 人次，客運場站設施使用率僅為 27.71%；另從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 1,244,811 人次，逐年衰退至 99 年的 262,698 人次，客運場站設施使用率僅為 7.22%。鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，其中以北宜高通車影響最為嚴重，95 年旅運人次由 704,580 人次，衰退至 96 年旅運人次 565,550 人次，場站設施使用率由 95 年的 19.36%，逐年衰退至 99 年的 7.22%，98 年更只有 7.00%。由上開花蓮機場旅運人次變化情形，可知該航空站擴建

工程，未能體認自 87 年起該站旅客人次已逐漸減少之事實，致 93 年航空站擴建工程完工啟用後，客運場站設施使用率僅為 27.71%，又鐵路東改計畫及北宜高通車後造成旅運人次大幅減少，場站設施使用率衰退至次年的 15.54%，顯見航空站擴建工程規模未能考量旅客運具選擇之消長情形。

(四)詢據民航局，花蓮機場於 86 年開始進行航廈擴建之評估規劃工作，就當時社會經濟、交通條件及未來航空運輸成長因素納入評估規劃，另亦考量蘇花高速公路從定案到完工需 20 年之久，而鐵路改善亦需多年時間，花蓮機場航廈無法長期處於嚴重惡化之服務水準，亟需改善。再者，考量花蓮機場之運輸功能，將提供臺灣北部、中部及南部等航線服務，另將提供日本琉球或其他地區之國際包機服務，預測未來國內線及國際包機旅客成長需求，未來 20 年間旅客量成長有可能達到 300 萬人次/年以上，經綜合評估，花蓮機場亟需辦理航廈擴建。由上開民航局執行花蓮機場擴建工程之規劃評估考量，其場站擴建確實有其需要，惟擴建規模是否妥適考量、預估服務人次是否確實？由後續實際旅運人次變化情形，顯見其評估服務旅次過於樂觀。

(五)綜上，鐵路東改計畫及北宜高於 80 年間即定案興建，並分別於 93 年及 95 年通車，然交通部督導民航局於 90 年執行花蓮機場擴建工程，未能考量當時航空旅次人數，已有逐漸衰退之情事，及鐵路東改計畫及北宜高通車後運具間競爭消長之衝擊，仍以客運場站設施年容量 364 萬人次為擴建目標，顯見其預測服務旅次過於樂觀，而有評估失當，終致花蓮機場場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑，顯有疏失。

二、交通部督導民航局檢討花蓮、臺東航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

(一)據「交通部民用航空局所屬航空站組織通則」第 3 條規定，民航局所屬航空站依航線種類、航機起降架次、客貨運量等之多寡，分為特等航空站、甲等航空站、乙等航空站、丙等航空站、丁等航空站；其設立、等級，由民航局報請交通部核轉行政院核定。

其中花蓮及臺東航空站屬於乙等航空站，依規定乙等航空站經營國內航線或經交通部指定得經營國際航線或國際包機之航站，年出入旅客達 150 萬人次以上，未滿 400 萬人次或航機起降架次達 30,000 架次以上，未滿 40,000 架次者；另年出入旅客未滿 75 萬人次或航機起降架次未滿 20,000 架次者為丁等航空站。另依同組織通則第 7 及 9 條之規定，有關航空站之組織與職掌說明如下：乙等航空站，置主任 1 人，職務列簡任第 10 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；副主任 1 人，職務列薦任第 9 職等，襄理站務；組長 3 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；主任航務員 2 人，工程司 1 人，職務均列薦任第 8 職等；副工程司 1 人，專員 2 人，職務均列薦任第 7 職等至第 8 職等；幫工程司 2 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等；航務員 5 人至 7 人，組員 6 人至 8 人，工務員 2 人至 4 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 2 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等，其中 1 人，職務得列薦任第 6 職等；護士 1 人，列士（生）級；辦事員 2 人至 4 人，技術助理員 2 人，職務均列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人至 3 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等；丁等航空站，置主任 1 人，職務列薦任第 8 職等，綜理站務，並指揮監督所屬人員；航務員 2 人至 4 人，組員 1 人，工務員 1 人，職務均列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；消防班長 1 人，職務列委任第 4 職等至第 5 職等；護士 1 人，列士（生）級；技術助理員 1 人，職務列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 1 人，職務列委任第 1 職等至第 3 職等。由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言，係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，故乙等航空站配置 34 至 44 人，丙等航空站配置 23 至 29 人，丁等航空站配置 9 至 11 人，不同等級之航空站，除職務列等有別外，乙等航空站較丙等航空站人力配置多 11 至 15 人，丙等航空站較丁等航空站又多 14 至 18 人。

(二)花蓮航空站為乙種航空站，於 86 年旅運人次達 1,855,722 人次，

但往後則是逐年下降，88 年時旅運人次已衰退至 1,491,849 人次，已不及乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準；另因鐵路東改計畫及北宜高分別於 93 年及 95 年通車後，96 年旅運人次更衰退至 565,550 人次，更不及丙等航空站年出入旅客須達 75 萬人次以上之標準，且逐年衰退至 99 年的 262,698 人次旅客營運量；臺東航空站於 90 年正式升格為乙等航空站，然當年旅運人次僅達年營運量 948,306 人次，於 86 年旅運人次最高亦僅達年營運量 1,398,643 人次，亦未達乙等航空站年出入旅客須達 150 萬人次以上之標準，且往後則是逐年下降，至 92 年時旅運人次下降為 728,832 人次，已不及丙等航空站年出入旅客須達 75 萬人次以上之標準，從 90 年起至 99 年止，總服務旅客人數由 90 年的 948,306 人次，逐年衰退至 99 年的 408,038 人次。由上開航空站等級所需之年旅客營運量，花蓮及臺東航空站皆應由乙等航空站調降至丁等航空站，其相關之組織與職掌應依其等級而有不同的組織編制。

(三)詢據民航局，修正航空站等級區分標準表並據以調整部分航空站等級，目前已修訂「交通部民用航空局所屬航空站等級區分標準表」，新增航空站等級調降機制，嗣奉行政院核定，並自 100 年 1 月 1 日生效。現有不符機場業務營運量之航空站，將配合行政院組織改造期程，於 101 年 1 月 1 日調降等級；另該局自 97 年至 100 年業依據各航空站業務消長情形，調整相關人力配置，其中花蓮站近年來已減列消防技工 3 人及約僱消防員 1 人，共 4 人，臺東站尚無增減，另本（100）年預算員額所屬航空站業配合 98 年行政院人力評鑑結論，花蓮站列管職員 6 人為超額出缺不補。

(四)綜上，由上開組織通則可知，航空站之等級係依據該航空站之旅運量而定，且航空站之組織與職掌依其等級而有不同的組織編制，一般而言係等級較高之航空站職務列等較高，相對組織編制人數也較多，然交通部督導民航局檢討花蓮、臺東航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，由上開航空站等級所需之年旅客營運量，花蓮航空站應調降航空站等級，延宕至今已長達 12 年；臺東航空站則從未達到乙等航空站之年 150 萬人次運量，因此上開機場皆應調降航空站等級，然民航局

卻以配合 98 年方送立法院審議之行政院組織改造各法為搪塞，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，核有違失。

綜上所述，交通部督導民航局執行花蓮機場擴建工程，預估服務旅運人次過於樂觀，未能考量航空旅次人數衰退，及東部鐵路改善與北宜高速公路完工後運具間競爭消長之影響，致場站完工後設施效能使用不彰，浪費公帑；又檢討花蓮及臺東航空站組織等級標準，未能依實際營運情形調整航空站之組織編制，而有低運量卻採行高運量之航空站組織編制等級之情事，徒增人事任用及成本支出，皆核有違失，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改善見復。

被糾正機關改善情形

一、花蓮機場部分：101 年國際及兩岸包機飛航共計 282 架次，載客 32,964 人次，其中 101 年 4、5 月分別開航花蓮－杭州、武漢航線。另於 101 年 7 月配合辦理澳門航空包機訪問花蓮；至 101 年 11 月受理申請新加坡海洋公園貨運包機業務，載運活體雙髻鯊等魚類至新加坡。並積極推廣兩岸包機，與日本與那國町歡慶締結姊妹市 30 週年，及辦理海協會陳雲林會長專機訪問花蓮，以行銷花蓮觀光產業。另前已於 101 年 12 月辦理免稅商店招租作業，後續俟招商進駐營運後，將可提升航站服務品質。

二、臺東機場部分：101 年國際及兩岸包機飛航共計 84 架次，載客 9,645 人次，配合臺東縣政府舉辦之 101 年臺灣國際衝浪公開賽，辦理接機歡迎活動（陸方踩線團），另配合臺灣熱氣球嘉年華系列活動，舉辦 101 年「國際空域活動研討會」接機歡迎活動。另江蘇省旅遊局拜會臺東地區交通、觀光相關單位，並由臺東站共同參與意見交流。

註：經 102 年 5 月 14 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 61 次會議決議：結案存查

116、臺灣鐵路管理局自民國 94 年起每年均虧損百億元以上，負債持續上升，財務顯著惡化，行政院及交通部未有效協助改善，均屬失當案

審查委員會：經 100 年 8 月 9 日監察院交通及採購委員會第 4 屆第 39 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、交通部

貳、案由：

交通部臺灣鐵路管理局鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾；另該局自 94 年起每年均虧損百億元以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，均屬失當。

參、事實與理由：

一、臺鐵局依法應以企業方式經營，力求有盈無虧，惟票價之訂價受政府管制，鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾，且公司化政策及再生計畫迄未定案，核有未當。

(一)組織定位不明，潛藏矛盾現象：

1. 按交通部組織法第 26 條之 1 規定，臺鐵局為交通部附屬事業機構；次依臺鐵局組織條例第 2 條所列臺鐵局法定職掌，包含鐵路中長程發展、經建計畫、重大投資以及其他有關鐵路之管理事項。其職掌為傳統鐵路之規劃、管理及營運，係政策執行機關並兼具鐵路營運之事業機構。另依「國營事業管理法」第 4 條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以

事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」因此，立法機關及政府單位，每年均要求該局達成預算目標。

2. 惟查臺鐵局肩負大眾運輸之政策責任，滿足民眾基本運輸需求，有高度的公益性質，其營運以服務社會大眾為導向，受到頗多管制，自主性不高，如：票價自 84 年 9 月 16 日調整後至今逾 16 年未再調整，售價無法反映成本、為服務地區民眾擔負社會責任，部分車站或路線雖不具成本效益，仍須持續營運、政策性負擔法定優待票價差額等，因此該局未能以有盈無虧方式訂定各項營運策略，亦未能符合「國營事業管理法」第 4 條規定力求有盈無虧為目標。該局兼具鐵路之管理、規劃、營運，並具高度公益性，卻又需自負盈虧，組織定位不明，潛藏矛盾，應請通盤檢討臺鐵局之組織定位。

(二)臺鐵局再生方案未能推展，替代方案亦迄未定案，洵有未當。

1. 查臺鐵局於 67 年開始出現 2.57 億元之虧損，期間行政院經濟建設委員會（下稱經建會）曾聘請德國鐵路顧問公司協助該局改善經營體質及財務狀況，該局及相關單位亦陸續成立「臺灣鐵路整理委員會」、「臺灣鐵路監理委員會」、「臺鐵局業務改進督導考核小組」等組織協助，惟均無有效成果，虧損日趨嚴重；94 年 9 月交通部再邀集專家學者組成「臺鐵總體檢小組」，惟所列目標管理事項，多著重行車安全與事故之處理，未完成事項則併入於 96 年 9 月由行政院秘書長主持之「臺鐵提升效能專案小組」賡續列管，惟至專案小組結束，改善迄乏成效，該局虧損仍持續擴大。
2. 次查行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會於 91 年 8 月 20 日召開第 18 次會議決議：臺鐵局 93 年 6 月前完成公司化，96 年 6 月前完成民營化。交通部爰於 91 年 9 月成立「臺鐵公司化專案推動小組」研議相關作業，該局於 92 年間提出公司化轉型再生方案，並經交通部同意陳報行政院。惟行政院以 92 年 12 月 11 日院臺交字第 0920093777 號函原則同意工會所提：
 - (1) 臺鐵局債務、員工退撫金等歷史包袱，由政府全部承接、
 - (2) 臺鐵局因配合政府政策要求，提供不符企業化經營之運輸

服務，所造成之虧損，如老殘優待差額、小站及服務性路線之虧損等，由政府全額補貼、(3)為配合國家發展，有關鐵路基礎設施之建設、維修費用及機車、車輛購置費用，由政府負擔等3點等基本要件後，並俟「鐵路法部分條文增修訂草案」、「臺灣鐵路股份有限公司條例草案」等二法與臺鐵局工會協商同意並完成立法，以及行政及立法部門實質完成行政相關配套措施，如債務移轉及預算編列等前題下，始能執行公司化。爰經96年1月10日行政院財經小組第38次會議結論：「……臺鐵局公司化計畫因現階段政經環境無法配合，爰以延長公司化期程方向規劃。」

3.再查經建會100年5月16日向本院說明略以：「一、由於臺鐵局為行政機關，肩負政府政策性任務及歷史包袱，造成其營運負擔沉重、財務虧損，為澈底改善臺鐵體質、活化資產、提高經營效能，公司化為其解決方案……。四、雖然該局短期內暫不民營化，惟仍應朝公司化方向進行」，行政院核定臺鐵局公司化政策迄今已歷多年，近3年來並未訂定相關推動時間表，亦無後續推動情形，所提替代方案「償債計畫」（交通部遲於100年5月24日函報行政院審核中）至今亦迄未定案，致該局營運不佳，財務狀況持續惡化，交通部未能有效推動臺鐵局再生方案，替代方案亦迄未定案，洵有未當。

4.末查，交通部毛部長治國接受本院約詢時表示：

(1)對「民營化可行性及公司化重要性」說明略以：「臺鐵局民營化是不可行的……公司化固可改善經營體質，但臺鐵經營上之自信心建立更為重要，公司化是長期方向……但不是臺鐵目前最急迫的」、「臺鐵自信心尚不足，無自信心，談公司化沒有意義……公司化必需要條件成熟」。

(2)對於「是否需透過修法以解決臺鐵的財務困境」表示：「修法不會成為決定點，不修法也是可執行」，惟會後補充說明中，對於在不修法的情形下，如何處理閒置資產處理問題，僅表示「土地開發等情已併入臺鐵償債計畫，送請行政院核定」，另對於臺鐵組織定位問題，則未提出具體說明。

據上，毛部長認為臺鐵局民營化是不可行的，惟行政院有關臺鐵局民營化政策迄今未見改變，交通部之基本立場與行政院相關政策似有扞格。另經建會稱臺鐵局為行政機關，肩負政府政策性任務及歷史的包袱，造成其營運負擔沉重、財務虧損（如退撫、利息及營運虧損等）累積近千億元，為澈底改善該局體質、活化資產、提高經營效能，公司化為其解決方案，毛部長亦稱公司化可改善經營體質，惟非目前最急迫之事，顯示在公司化策略上，行政院部會間有見解與步調不一之情事。

(三)綜上，臺鐵局兼具鐵路之管理、規劃、營運，並具有高度公益性，卻需自負盈虧，潛藏矛盾，組織定位不明，行政院、交通部及該局歷年均未能針對經營體制研擬有效改進措施，規避問題癥結，坐視行政效率低落、經營績效不彰，且該院核定該局公司化政策迄今已歷多年，近3年來亦無後續推動措施，所提替代方案「償債計畫」遲延提出至今亦未定案，核有未當。

二、臺鐵局自94年起每年均虧損百億以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，核有未當。

(一)臺鐵局未能有效提升營業收入，各項支出亦未能確實下降：臺鐵局於67年首度出現虧損2.57億元，之後除72年及73年小有盈餘外，其餘年度均呈虧損，迄99年底，累計虧損已達2,074億元（現金債務1,116億元），雖經動用資本公積填補，累計虧損仍達819.38億元；其中90年度起至99年度止，10年期間累積虧損高達1,085.46億元，平均每年逾百億元，虧損主因：

1. 收入未能有效提升：

(1)運輸環境改變：臺鐵為陸上運輸之重要工具，隨著時空環境變遷，交通工具日趨多元化，如國道、高鐵等相繼通車，大幅影響臺鐵局運輸業務。

(2)票價訂定缺乏彈性：臺鐵局因擔負公共運輸責任，票價費率受管制，核定運價基準之報酬率為0%，且運價自84年9月16日調整迄今，已逾16年未調整，導致收入長期無法反映成本。

(3)受限國有財產法及鐵路法之相關規定，無法提高資產開發收益。

2. 支出面未能有效降低：

(1)舊制退撫金：臺鐵局自 88 年 1 月 1 日起退撫制度由「恩給制」改為「儲金制」，並適用公務人員退撫制度，與員工相對提撥費用繳至退撫基金管理委員會之基金專戶，退休人員退休金由退撫基金支應。惟 88 年 1 月 1 日以前臺鐵局舊制退撫，係由臺鐵局自行負擔，該局以往並無提撥員工退撫基金機制，故每年需編列退休金、卹償金預算以支應，95 年至 99 年舊制退撫負擔，每年約為 66 億元至 69 億元，為該局虧損主要原因；以 99 年度虧損 102.39 億元為例，其中舊退撫金即占 67.30 億元。

(2)債務利息：自 67 年高速公路通車，臺鐵局首度出現虧損，20 餘年來虧損日趨嚴重，累積鉅額虧損致營運資金嚴重不足，端賴舉債支應，99 年度止現金債務已達 1,116 億元，以 99 年度為例，債務利息為 5.88 億元。

(3)老人及身心障礙優待：臺鐵對老人及身心障礙優待均未獲得補助，99 年度客運收入短收 7.82 億元。

(4)服務性路線嚴重入不敷出：基於服務大眾及地方政府或民意要求，未能裁撤績效不佳服務性之路線，致增加營運虧損，99 年度約虧損 8.79 億元。

3. 實際營運量遠小於損益兩平營運量：

(1)99 年全含成本之損益兩平營運量為客運 19,153,859 千延人公里，貨運 2,309,098 千延噸公里；扣除歷史包袱之損益兩平營運為客運 13,782,332 千延人公里，貨運 1,625,872 千延噸公里。惟臺鐵局 99 年實際客運 8,998,411 千延人公里，貨運 872,520 千延噸公里，遠低於損益兩平營運量。

(2)99 年臺鐵旅客人數 1.9 億人，貨運噸數 1,500 萬噸，平均每旅客運距 47.4 公里，貨運平均每噸運距 57.8 公里。如欲達成損益兩平，以 99 年為標準計算，約需增加 2.14 億旅客人次，2,485 萬噸貨物，亦即分別需增加 112.6%、165.67%。以扣除

歷史包袱之損益兩平計算，約需增加 1 億旅客，1,300 萬噸貨物，分別需增加 52.6%、86.67%。依該局現有營運狀況，短期內藉運量提升以達成損益兩平之可能性極低。

(二)交通部僅以可歸責及不可歸責方式劃分經營者虧損責任，未確實全面處理臺鐵局面臨之現狀，核有未盡職責之情事。

1. 查臺鐵局虧損主要係由舊制退撫制度、以債養債之利息負擔、因票價僵化及成本控制不佳等所生之營運虧損(下稱營運虧損)等三部分所構成，交通部為切割經營責任，將上述虧損原因區分為「可歸責」(營運虧損)與「不可歸責」(舊制退撫制度及利息負擔)兩部分，並建立績效制度，以合理考評經營責任。
2. 不可歸責部分：主要項目為前述舊制退撫金、債務利息及老殘優待，及基於服務大眾及地方政府或民意要求，未能裁撤之績效不佳服務性路線等。
3. 可歸責部分：扣除不可歸責於歷史包袱後，臺鐵局營運所產生之虧損，其中尚包含依據大眾運輸事業補貼辦法第 2 條應予補助而未獲補助之服務性路線等，該局可歸責之營運虧損 98 年及 99 年度各有 32.01 億元及 29.2 億元。
4. 交通部每年認定不可歸責於臺鐵局經營者應負擔經營責任部分，約 70 至 80 億元，占該局全年虧損之 70% 左右。前開部分該部既認定非可歸責於該局，即不要求該局負擔責任；惟該局虧損仍包含該部分虧損，肇致外界多所指責，嚴重影響該局員工士氣，該部僅以可歸責與不可歸責區分經營者責任，任憑該部分虧損繼續存在，未確實協助該局快速且妥適處理該部分負擔，核有未當。

(三)投資效益不佳，負債持續上升，財務狀況有顯著惡化之情事：

1. 臺鐵局 95 至 99 年間固定資產由 6,416.4 億元增加至 6,547.6 億元，固定資產占總資產比率(固定資產淨額/資產總額)由 88% 增加至 91%，且有逐年上升之趨勢，該局營業收入則由 95 年之 209 億元降至 99 年 195 億元。該局用以取得營業收入之固定資產增加，營業收入卻未增加，該局投資效益未能有效顯現。
2. 臺鐵局總負債逐年上升，由 90 年之 1,010.8 億元上升至 99 年之

2,984.5 億元，增加 1,973.7 億元（或 197.3%）；負債比率（負債總額/資產總額）及負債總額與業主權益比率（負債總額/業主權益）亦逐年上升，負債比率由 90 年 15.16% 上升至 99 年之 41.48%，負債總額與業主權益比率則由 90 年之 17.86% 上升至 99 年之 70.87%，顯示該局因入不敷出、無力償債，未來面臨之償債責任將更形嚴峻，被迫須採取處分資產或以債養債。該局未能適時提出改善財務狀況及提高營運績效之具體可行方案，核有未當。

3. 該局 97 年、98 年、99 年營業活動及投資活動所產生之淨現金流出，分別為 94.9 億元、52.5 億元、123.3 億元，由融資活動產生之淨現金流入分別為 98.5 億元、50.1 億元、125.5 億元，前開資料顯示，該局近 3 年營業活動均無現金流入，營業情況欠佳，所產生之資金缺口，除由政府投資（以興建固定資產）填補外，其餘則以舉債維持。
4. 該局流動資產由 90 年之 130.4 億元下滑至 99 年 94 億元，流動負債則由 90 年之 774.2 億元上升至 99 年 1,113.8 億元，流動比率（流動資產/流動負債）由 90 年之 16.84% 下降至 99 年之 8.44%，且呈逐年下滑之趨勢，該局短期償債能力欠佳。

(四) 臺鐵局再生方案過度依賴尚於行政院審核中之臺鐵局資產活化償債計畫，且該計畫償債規劃期間長達至 117 年，並需與各部會或地方政府溝通調降公共設施及回饋比率，計畫效益充滿不確定性：

1. 臺鐵局 99 年底累計現金債務為 1,116 億元，依交通部分分析，若債務問題未改善，該局繼續以債養債，預估至 117 年該局現金債務將達 2,665 億元，不論是否不可歸責，預計每年資金缺口約 70 至 80 億元，將以舉債支應。

2. 償債計畫簡述：

(1) 償債規劃優先償還不可歸責之債務：

- <1> 利用資產活化開發收益償還不可歸責債務。
- <2> 改善營運績效，降低債務。

(2) 建議推動方案：中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助：

<1>回饋比率及公共設施比率，由「採各縣市都市計畫土地變更回饋原則比率（40%-55%）設定個案變更回饋內容及公共設施用地」，變更為「採都市計畫國營事業土地檢討變更原則比率（15%-25%）設定個案變更回饋內容及公共設施用地」。

<2>土地開發方式：同意權利變換後不動產可進行專案標售作業，並解除大面積土地資產處分限制。

<3>文化資產保存及容積移轉：由「最大保存」之原則更改為「最適保存」原則，進行古蹟及歷史建築之認定作業。

(3)開發之淨效益：

<1>臺鐵局現行可開發方式，截至 117 年開發計畫淨效益 156 億元，加計土地處分現金流入 5 億元，現金淨流入 161 億元，可償還債務本金 161 億元，並節省 38 億元利息支出，償債效果 199 億元，至 117 年該局之不可歸責債務餘額為 2,038 億元。

<2>臺鐵局依上開建議推動方案執行，於計畫完成可產生 996 億元淨效益，加計土地處分現金流入 609 億元，現金淨流入 1,605 億元，可償還 1,605 億元，並節省 486 億元利息支出，至 117 年該局不可歸責債務餘額為 146 億元，償債效果達 2,091 億元。

(4)惟查：

<1>交通部毛部長治國於本院約詢時，認為臺鐵局之財務改善方案未涉及修法亦可進行，惟上開計畫之建議推動方式係需中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助，顯見該部對臺鐵局償債計畫未能上下整合，致使部長之意見與該部所提方案意見相左。

<2>建議推動方案需由中央政府及地方政府同意就其掌管業務範圍、政策及法令積極協助，惟該協助方案充滿不確定性及執行上困難，如：地方政府首長均為民選，為求施政績效，於各縣市政府財源普遍不佳情況下，為求施政效果，需由各處尋覓資金，建議推動方案要求調降都市計畫土地

變更回饋比率及公共設施用地，施行上顯有困難；另同意權利變換後不動產可進行專案標售作業，並解除大面積土地資產處分限制及文化資產保存及容積移轉，亦有法令上之限制及國家政策因素，實非短期可行。

<3>交通部寄望由資產活化達成臺鐵局財務改善方案，顯有執行上之困難，且需遲至 117 年始能處理完成，如若無法依計畫進行該局每年尚有 70 至 80 億元之資金缺口，及持續之經營虧損，該局負債將急遽上升，金融機構對該局借款之授信評估上，將產生嚴重困難，若金融機構停止借款，以臺鐵局每日有 50 餘萬之旅客，承擔極大之大眾運輸責任，並具有不可取代性；該局產生重大危機，恐將嚴重影響國計民生。

(五)綜上，臺鐵局近 6 年每年虧損均達百億元以上，除解決歷史性負債、增加附屬事業及土地開發等收入、老殘票價之補貼、調整票價等情事外，本業達成損益兩平可能性極低，另該局負債金額逐年上升，短期償債能力欠佳，財務狀況顯著惡化，且因每年尚有 70 至 80 億元之資金缺口，尚需舉債以維持經營，該局舉債已遠大於營業收入，於金融機構授信評估上，已無大量借款額度，如若金融機構停止借款，將產生重大危機。臺鐵局每日有 50 餘萬之旅客，承擔極大之大眾運輸責任，具不可取代性，交通部僅以充滿不確定性之臺鐵局資產活化償債計畫為臺鐵局財務改善計畫，並將問題延至 117 年，至為不妥，且行政院亦未能協助該局適時提出具體可行方案，以改善財務狀況及提高營運績效，致營運持續惡化，核有未當。

綜上所述，交通部臺灣鐵路管理局鐵路之規劃、營運及管理均需配合政府政策，組織定位不明，潛藏矛盾；另該局自 94 年起每年均虧損百億元以上，經營效益不佳，負債持續上升，財務狀況顯著惡化，行政院及交通部迄未訂定有效方案協助該局改善，均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討，並依法妥處見復。

註：尚未結案

117、行政院未督促新聞局解決公視新任董事會窘境、擬定各公共媒體經營策略、監督公視基金會、華視及中央社之財務運作，均有違失案

審查委員會：經 100 年 8 月 11 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 37 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院及所屬新聞局

貳、案由：

行政院未能督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境，新聞局亦始終未協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務；該局復未本於職權監督公視基金會、華視公司及中央社之財務運作，竟無視於公視基金會董、監事頻繁介入節目製作、華視公司前總經理連續兩年未經董事會議定竟領取高達近百萬元之年度績效獎金，以及中央社社長獨斷擅專、人事糾葛等情，顯疏於監督業管之財團法人，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院及所屬新聞局對政府支助之公共媒體之監督管理，經本院調查確有下列違失：

一、長期以來，公共媒體無論在法制建制、資源運用、機構性質、宣傳對象及角色定位等方面都存在著嚴重的限制，導致媒體功能不彰，內部人事傾軋，政府相關管理機制亦未發揮充分協調功能。目前政

府正積極推動組織再造，各相關公共媒體之主管機關面臨重大調整，為有效整合上述各媒體之有限資源與寶貴人力，並落實彼此間之合作機制，行政院應以「善治」的八項標的為準繩，戮力提升政府之國際形象，強化新聞自由與人權保障，並改善媒體發展之環境與品質，以期整合相關公共媒體與主管機關，調整法制建制，訂定公共廣播電視集團相關管理條例，並有效運用資源，落實相關傳播任務。同時，在現階段亟應積極解決公視人事紛擾問題，儘早產生合法之公視董、監事。行政院應積極督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境。新聞局應協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務。

(一)我國於民國（下同）87年成立公共電視台，92年「廣播電視法」通過黨政軍退出條款，95年立法院通過「無線電視事業公股處理條例」，明定政府應將公共化無線電視事業持股，附負擔捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。至於政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民族電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播，則應於該條例公布施行後之次年度起，交由公視基金會辦理。因此，目前公廣集團涵蓋公視、華視、原民台、客家台、以及宏觀台等五個頻道，成為擁有近800名員工，每年掌控政府經費近20億元的公共媒體集團。惟公視內部卻因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入內部人事傾軋、紛爭不斷之困境，無論是對內溝通與對外公信力之建構、乃至企業形象之形塑，以及在獲致社會大眾之支持等任務上，均嚴重失能、失格，以致公共電視之治理績效不彰，且社會形象已大受斷傷。

(二)探究公共廣電政策與體系之發展，主要係公共化與數位化兩項目標。公視在成立初期，即以「公共服務」為宗旨，在此一定位下，其組織目標與使命以「製播優質節目、提供公共服務、善盡媒介第四權、促進文化與公共利益」為主。其後，公視之使命逐漸修改為「製播多元優質節目、促進公民社會發展、深植本國文化內涵、以及拓展國際文化交流」。而其於西元（下同）2001到2004年所定之願景是「成為公共服務領域與教育文化節目的領導品

牌」；在 2005 到 2007 年之三年願景為「貼近公眾，成為受公眾喜愛並信賴的標竿媒體；接軌國際，成為具國際視野與品牌的公視集團」；2008 到 2010 年之三年願景則是「成為公眾喜愛、信賴並具有影響力的標竿媒體；建全公廣集團運作，提升組織效能；完成建置數位製播環境，提供媒體服務平台；扮演世界認識台灣的窗口」。惟因社會輿論對公視之媒體公共性角色已產生疑義，而兼具國內發展數位電視火車頭角色之公視，卻因擴大服務所需公共經費十分龐大，而政府近年財政拮据，已無餘力體現前述標的。

(三)回顧公廣集團發展之沿革，民國（下同）86 年之公共電視法為公共服務廣電之法源，確認公視之定位、經費來源與獨立自主運作之機制。後續在 92 年底完成廣電三法之修訂，以及無線電視事業公股處理條例，而逐漸演變形成目前之公廣集團。惟公共電視法遲未完成配套修訂，使得公廣集團在整併過程中產生諸多問題，諸如：公廣集團成立之初衷，尤其針對公視與華視之結合，冀望透過公廣集團提供多角化產製資源的平台機能，落實產業聚落綜效，包括 HD 及數位化產製設備及支援服務體系。惟現行廣電政策及法令已遠遠落後於產業發展需求，顯然無法符應數位時代公共廣播媒體之使命，且因定位不明、法令不足及執行不力，致使數位化進度嚴重落後。其次，公廣集團本身並無法源依據，以致公視與原視、客視及宏視在節目製播及組織定位上彼此互有扞格，衍生諸多紛爭。此外，由於公視目前係屬非營利之財團法人，華視則為公開發行之營利公司，完全依賴廣告業務收入自負盈虧，在欠缺完備之法制與健全之財務規劃等情況下，組織之整併實有其困境。因此，公廣集團成立之初即被外界說成是「被迫迎娶一個經濟困頓的新娘（華視），並寄養三個別人的小孩（原視、客視、宏視）」。此外，公視基金會自 98 年增補第 4 屆董事以來，新舊董事之間、董監事會之間、董監事會與新聞局之間，紛爭頻仍，傾軋不止，不僅言辭交鋒，甚且對簿公堂走向司法訴訟一途，陷入內部紛爭不斷之困境，嚴重影響公視之內部運作與對外形象。其間，相關各造還先後向本院陳情。而主管機關新聞局在現

行公視法規範及架構下，亦束手無策，僅能訴諸司法解決，相關管理機制未能發揮監督功能。公視營運迄今，徒見內部之人事鬥爭，不見眾所期待之經營績效，更加凸顯其治理能力與經營成效等各種困境。

(四)據報載，總部設在美國華盛頓的自由之家（Freedom House）於 99 年 9 月 30 日發布新聞稿，呼籲臺灣政府維護公共電視的獨立自主，不要讓公共電視成為臺灣政治鬥爭的受害者。聲明指出，臺灣公共電視基金會總經理馮賢賢以及執行副總鍾裕淵在當月 19 號遭到公視董事會解聘，距離兩人的任期屆滿還有三個月。自由之家表示，解職行動在臺灣政治兩極化的媒體環境中，令人關注。自由之家總部的麥奎爾女士（Ms. Mary McGuire）說，「我們希望最近的解職行動不是因為臺灣公視屈服在具有爭議性的媒體環境下，我們呼籲臺灣的政治決策者確保公視不會淪為政治衝突下的受害者。」本案調查委員當時正在美國紐約參訪國際人權機構，得便親自向自由之家相關負責人細述原委，方才讓其釋然，了解其中複雜詳情，不再從單一方向指責我政府決策者干預新聞自由。然自始至終，駐紐約新聞局負責同仁均未能確實掌握詳情，對「自由之家」負責人善盡說明之責，新聞局亦未能慎重其事，責成我政府駐外同仁，提出詳實精確之說帖，以適時糾正外界之謬解。在本院（100 年 3 月 21 日）約詢時，前新聞局長江啟臣僅表示：此事係由「國際處負責，相關資訊曾提供紐約辦事處……本人會後會回去再瞭解。問題很複雜。」後，新聞局並無任何具體積極之處理見復，顯示該局輕忽此一事件，推托敷衍，有虧職守，實有嚴重怠失。

(五)此外，在其他公共媒體的運作及經營方面，中央社係重要的國家通訊社，提供國人重要的國際資訊來源，但限於預算經費及人力，目前僅在全球 21 個城市設有 20 多名採訪記者，其人力嚴重不足，反映該社長期忽視國際新聞資訊的政策偏置。另外，央廣近年來亦因預算經費及人力限制，不斷裁減相關各種外語及中文方言特殊專門語言人才，造成優秀之特殊人才快速流失，亦係經營方向上之錯誤。

(六)有關公視董、監事之選任，在許多公共媒體的先進國家是開放外界申請或推薦董監事，並將整個選任程序置基於公開、透明的原則下進行，惟本院約詢相關單位主管官員與媒體負責人時，均對相關人事提名的決策過程諱莫如深，甚至連身為新聞局局長也表示不瞭解其中諸多不合理之人事安排，諸如：在公視人事紛爭尚未解決，合法的新任董事會亦未產生之際，竟然安排由央廣董事長曠湘霞辭去原職（央廣並無人事糾葛），爭取出任公視總經理（公視有嚴重人事紛擾）。至於一再受到杯葛的公視董、監事提名人選，於公視基金會第五屆董、監事審查會議第一次會議中，即有審查委員認為拿到名單過於倉促，且名單中有 10 位現任公視董事，由於目前公視人事紛爭太過複雜，無法同意由現任公視董事再續任，故無從選擇，建請行政院另補提名等。外界亦一再質疑公視董、監事提名名單未臻透明，惟新聞局副局長則表達「係由局長辦公室交辦」，而在此一名單一再被立法院審查委員會否決之際，新聞局長及副局長仍維持原人選名單，不擬亦不作調整，導致公視第四屆董事會任期早已屆滿，且逾期達八月之久，仍無法產生合法之新任董事會，其觀望、消極與推拖之心態，昭然若揭。

(七)綜而言之，行政院對各相關媒體人事之決策過程隱諱不彰，欠缺透明性與合理性，實係導致各公共媒體管理困境與績效不彰的重要成因。行政院理應基於公共媒體之公益性、公開性與公正性，並尊重公民社會的獨立自主，儘速檢討相關人事決策，並力謀補救，完成合法與適法之人事改革，以彌補公視等公共媒體因人事紛爭導致國內外媒體對我政府治理能力與公正形象的嚴重斷傷。由於新聞局在組織改造後將予裁併，行政院在民國一百年年底推動政府「組織改造」任務前，必須先行承擔並積極解決此一基本困境。

(八)綜上，長期以來，公共媒體無論在法制建制、資源運用、機構性質、宣傳對象及角色定位等方面都存在著嚴重的限制，導致媒體功能不彰，內部人事傾軋，政府相關管理機制亦未發揮充分協調功能。目前政府正積極推動組織再造，各相關公共媒體之主管機

關面臨重大調整，為有效整合上述各媒體之有限資源與寶貴人力，並落實彼此間之合作機制，行政院應以善治的八項標的（參與、法治、透明度、反應敏捷、效能與效率、公平與包容、認同取向、負責）為準繩，戮力提升政府之國際形象，強化新聞自由與人權保障，並改善媒體發展之環境與品質，以期整合相關公共媒體與主管機關，調整法制建制，訂定公共廣播電視集團相關管理條例，並有效運用資源，落實相關傳播任務。同時，在現階段亟應積極解決公視人事紛擾問題，儘早產生合法之公視董、監事。行政院應積極督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境。新聞局應協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務。

二、新聞局未本於職權監督公視基金會、華視公司及中央社之財務運作，無視於公視基金會董、監事頻繁介入該台節目製作、華視公司前總經理未經董事會議定竟連續兩年領取高達近百萬元之年度績效獎金，以及中央社社長獨斷擅專、人事糾葛等情，對業管之財團法人顯疏於監督，實屬重大失職。

(一)依公共電視法第 3 條規定：「公視基金會之主管機關為行政院新聞局。」爰新聞局對於公視基金會負有輔導監督之責。惟據本院函請公視基金會提供該基金會 98 年度支付所有個人之薪津、獎勵及費用之明細資料，公視基金會時任董、監事於當年度內計有 6 名董、監事不只一次出席該基金會各類新聞諮詢會、節目部及戲劇小組之諮詢會，擔任多種項目之評審委員，並支領相關費用。公視基金會董事不宜介入節目、新聞等運作，其中可能引發利益糾葛，顯有不妥。

(二)復查，公視基金會持有華視公司 83.24% 之股權，擁有絕對控制權，華視公司 96、97、98 年度分別虧損 509,166 千元、327,665 千元、195,174 千元，足證其經營績效不佳。惟查鄭同僚於 96 年 12 月 24 日至 99 年 8 月 30 日期間擔任華視董事長，於 96 年度係依往例參照總經理薪資額度，按 96 年任職期間（月數）之比例，經當時總經理李遠核定 96 年度支予 20,000 元獎金；97 年度復依總

經理薪資額度，經當時總經理陳正然核予 97 年度全年 259,000 元獎金；98 年度則未支領獎金。另，陳正然於 97 年 1 月 29 日至 99 年 9 月 9 日期間擔任華視總經理，於 97 年度考績評為特等，經前董事長鄭同僚指示另再加發 2 個基數獎金，總計 4 個基數，計核獎金 959,665 元；復於 98 年度考績評為特等，經前董事長鄭同僚再指示另加發一個月獎金，計 3.4 個基數，計核獎金 883,490 元。以上所述，有新聞局提供之資料可稽。嗣經公視基金會前董事長陳勝福以公開信表示，華視經營績效不佳，鄭董事長卻核定陳總經理支領高額獎金，顯有不當。

(三)據公司法第 29 條第 1 項：「公司得依章程規定置經理人，其委任、解任及報酬，依下列規定定之。但公司章程有較高規定者，從其規定：……三、股份有限公司應由董事會以董事過半數之出席，及出席董事過半數同意之決議行之。」；同法第 196 條：「董事之報酬，未經章程訂明者，應由股東會議定，不得事後追認。」華視公司章程第 29 條：「董事長為無給職或專任；……前項專任董事長之報酬，授權董事會議定。」與第 30 條：「本公司置總經理 1 人，由董事長提名；……總經理、副總經理之委任、解任及報酬，由董事會另以辦法訂定。」暨華視公司「委任經理人委任、年度考核、解任及報酬實施辦法」第 7 條：「總經理及副總經理之報酬，依本公司員工薪資表為標準支給；並另支職務加給。」根據以上規定，華視公司董事長、總經理之薪資及年終績效獎金均應由董事會議定。

(四)詢據華視公司表示，歷任董事長報酬均依上開規定，依董事會決議實施之員工薪資表核定撥付；惟自 95 年該公司依無線電視事業公股處理條例規定，完成公共化程序後，華視董事長均由公視董事長兼任，並未支領華視薪資；華視員工年終績效獎金之計算及核發方式，因不屬華視公司章程第 23 條規範之董事會權責，歷年來均由總經理核定。惟華視公司章程既已規定董事長、總經理之報酬均應由董事會議定，前董事長鄭同僚及前總經理陳正然未經董事會討論議定，竟逕行相互核定，受領年終績效獎金等情，顯有不妥；詎新聞局對此均未主動查覺並予以糾正，自有怠失。

(五)再查中央社為新聞局捐助成立之財團法人，依據民法第 32 條規定：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」「大眾傳播財團法人設立許可及監督要點」亦規定，新聞局應輔導該社積極運作及健全發展。惟中央社前社長陳申青就任後，不斷逼退該社資深員工，且調整人事及薪資，全社人員 340 人，三年內異動竟達 600 人次。陳申青另試圖逼退董事長洪健昭，且語多不遜，其個人專擅之管理風格造成社內人心惶惶，士氣蕩然。然而主管機關新聞局卻完全無視中央社的內部紛擾，江啟臣局長甚至於 99 年五都選舉前，據陳申青社長提供之資訊，譴責洪健昭董事長行為不檢，將面臨媒體爆料，擬予以逼退，終因洪董事長無懼媒體抹黑行動，堅持不屈。此有本院詢問中央社前董事長洪健昭及前社長陳申青之筆錄可稽。

(六)據上，新聞局對於公視基金會及中央社依法負有輔導監督之責。詎新聞局對公視基金會董事頻繁介入節目製作及華視公司前總經理未經董事會議定竟連續兩年領取高達近百萬元年度績效獎金，視若無睹，經本案調查委員約詢時指出，仍一再辯稱係遭公視基金會監事拒於門外，而且無法定之管理權限等因素，推諉塞責，足見新聞局未本於職權，積極督導業務主管人員檢查公視基金會及華視公司之財務狀況，怠忽職責，至為明灼。更有甚者，新聞局未能積極監督中央社內部管理積弊，解決高層人事糾葛，反而主動介入紛爭，引發內部強烈反彈，實係嚴重失職。

綜上，長期以來，公共媒體無論在法制建制、資源運用、機構性質、宣傳對象及角色定位等方面都存在著嚴重的限制，導致媒體功能不彰，內部人事傾軋，政府相關管理機制亦未發揮充分協調功能。目前政府正積極推動組織再造，各相關公共媒體之主管機關面臨重大調整，為有效整合上述各媒體之有限資源與寶貴人力，並落實彼此間之合作機制，行政院應以「善治」的八項標的為準繩，戮力提升政府之國際形象，強化新聞自由與人權保障，並改善媒體發展之環境與品質，以期整合相關公共媒體與主管機關，調整法制建制，訂定公共廣播電視集團相關管理條例，並有效運用資源，落實相關傳播任務。同時，

在現階段亟應積極解決公視人事紛擾問題，儘早產生合法之公視董、監事。惟行政院未能督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境，新聞局亦始終未協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務；該局復未本於職權監督公視基金會、華視公司及中央社之財務運作，竟無視於公視基金會董、監事頻繁介入節目製作、華視公司前總經理連續兩年未經董事會議定竟領取高達近百萬元之年度績效獎金，以及中央社社長獨斷擅專、人事糾葛等情，顯疏於監督業管之財團法人，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院及所屬新聞局確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、現行公視法在董、監事會之職權範圍上，規範未臻明確，行政院新聞局於檢討修正公共電視法（以下簡稱公視法）時，已增訂監事應透過監事會行使之職權及監事會之職權之規定，明訂公視基金會監事會之權責義務，確立公視基金會運作架構。
- 二、有關建立究責機制部分，公視修正草案已明確訂定，公視基金會董事及總經理有違反法令、章程之行為，致公視基金會受損害時，應對公視基金會負損害賠償責任之規定；至於公視基金會如有不妥情形時，可依大眾傳播財團法人設立許可及監督要點第 26 點及 27 點規定，主管機關應予糾正、限期改正或撤銷其許可。
- 三、公視法第 35 條規定，監督公視將其人事、薪資結構、預算（工程投資項目除外）、研究報告、年度報告、捐贈名單、著作權資料等進行公開，其中在經費支用的監督上，更要求公視財務報表應在網頁上公開揭露等，以落實並貫徹公開、透明治理之意旨。
- 四、在公共媒體的營運效能部分，該局業於公視法修正案中增訂公視應定期舉辦公聽會或諮詢座談，以公開方式提出相關營運績效及改進說明，並提供公開查閱等公共問責制度之規範，以為確保公共媒體任務的達成，強化公共媒體營運之公開透明，並藉以穩固公共電視

獨立自主精神的基礎。

註：經 102 年 6 月 13 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 60 次會議決議：結案存查

118、國立曾文農工未落實相關法令，致教師於校園內外性侵害女學生；教育部對校長連任考評不實，未能及時懲處失職人員，均有失當案

審查委員會：經 100 年 8 月 11 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 37 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：國立曾文高級農工職業學校、教育部

貳、案由：

國立曾文高級農工職業學校未落實相關法令規定，以防堵校園發生性侵害案於未然；對於師生出缺勤管理流於形式，辦公室管理存有漏洞，門禁形同虛設，致不肖教師趁機於校園內外性侵害多名女學生，事態嚴重；另教育部對校長連任考評不實，致懲處失職人員未能及時，嚴重影響政府威信，均核有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國立曾文高級農工職業學校（簡稱曾文農工）於 98 年 1 月爆發孫姓教師長期性侵害多名女學生，經臺灣臺南地方法院檢察署檢察官將孫姓教師以妨害性自主罪等提起公訴。又臺灣高等法院臺南分院於 99 年 8 月 5 日以 98 年度上訴字第 1277 號刑事判決，判處孫姓教師應執行有期徒刑 27 年。孫姓教師向最高法院提起上訴，但案經最高法院駁回。依確定判決所示，孫姓教師多次於導師辦公室性侵害不同女學生並拍攝不雅照片，亦於上課時間將學生載到校外旅館性侵害並拍攝不雅照片。本案部分被害人及其家長另訴請國家賠償，經臺灣臺南地方

法院 100 年 1 月以 99 年度重國字第 1 號判決曾文農工之孫姓教師，係於執行職務行使公權力時，故意不法侵害人民權利之行為，曾文農工應負國家賠償責任。

案經本院調取相關卷證審閱，並現場勘查曾文農工，密訪被害學生及家長，復約詢曾文農工及教育部等相關人員。業已調查竣事，茲臚列本案相關違失事項如下：

一、曾文農工長期未落實校園性侵害或性騷擾防治準則規定，防堵於未然，案發後又未依法辦理，顯有重大疏失

(一)依據性別平等教育法第 20 條規定：「第 1 項：為預防及處理校園性侵害或性騷擾事件，主管機關應訂定校園性侵害或性騷擾之防治準則；其內容應包括學校安全規劃、校內外教學與人際互動注意事項、校園性侵害或性騷擾之處理機制、程序及救濟方法。第 2 項：學校應依前項準則訂定防治規定，並公告周知。」又依校園性侵害或性騷擾防治準則

1.第 2 條規定：「學校應積極推動校園性侵害及性騷擾防治教育，以提升教職員工生尊重他人與自己性或身體自主之知能，並採取下列措施：1、針對教職員工生，每年定期舉辦校園性侵害或性騷擾防治之教育宣導活動，並評鑑其實施成效。……4、利用多元管道，公告周知本準則所規範之事項，並納入教職員工聘約及學生手冊。」

2.第 4 條規定：「為防治校園性侵害或性騷擾，學校應定期檢視校園整體安全，依空間配置、管理與保全、標示系統、求救系統與安全路線、照明與空間穿透性及其他空間安全要素，定期檢討校園空間及設施之使用情形，並應紀錄校園內曾經發生性侵害或性騷擾事件之空間、製作校園空間檢視報告及依據實際需要繪製校園危險地圖，以利校園空間改善。」

3.第 5 條規定：「學校應定期舉行校園空間安全檢視說明會，邀集專業空間設計者、師生職員及其他校園使用者參與，公告前條檢視成果、檢視報告及相關紀錄，並檢視校園危險空間改善進度。」

(二)曾文農工未對教職員工生宣導校園性侵害或性騷擾防治教育及將

相關規定公告周知

1. 曾文農工雖函復本院自 94 年 6 月 20 日該校性別平等委員會討論即通過該校之校園性侵害或性騷擾防治規定，並自 94 學年度第 1 學期起實施。但該校並未將上開規定公告周知，詢據被害女學生陳稱，在校期間未知校園性騷擾或性侵害預防方式與申訴管道。又據被害學生稱：學校在案發後才將性侵害性騷擾申訴管道貼出來，是在有一次週會才講的。但是案發前，曾文農工都沒有做過宣導、網站上也看不到，到了高三下學期要準備畢業的時候，有說有防治法。有關性侵害性騷擾申訴管道是在案發後才公告，學生手冊在一年級入學時發，當時沒有看到有關性侵害性騷擾申訴相關資訊，本案進行申訴是學生冒險進行，不是學生知道有性侵害性騷擾的規定而進行申訴。
2. 據本院檢視曾文農工函復有關「針對教職員工生，每年定期舉辦校園性侵害或性騷擾防治之教育宣導活動並評鑑其實施成效」結果，經查曾文農工在 98 年 1 月 10 日案發前，對教職員工之宣導計有 94 年 8 月 31 日校務會議宣導生活教育、道德教育、交通安全、生命教育、兩性平等、民主法治教育及 96 年 6 月 27 日性別平等教育演講「同志議題」、96 年 12 月 14 日專題演講「家庭暴力性侵害性騷擾的認識」、97 年 5 月 23 日專題演講談性別平等、97 年 4 月 30 日及 6 月 30 日性別平等教育週系列活動等無關校園性侵害或性騷擾議題之宣導活動。對於學生宣導部分，雖有班會討論、專題演講、性別平等教育週系列活動，內容有兩性交往、性侵害、性騷擾之認識等。但校園性侵害、性騷擾涉及師生間權利關係不對等，被害人稱難自我保護，情況特殊。該校誤將性別平等教育充作性侵害或性騷擾教育宣導，又誤將一般性騷擾、性侵害教育視為校園性侵害或性騷擾之教育宣導。足見曾文農工教職員工生在孫姓教師案發前，並未能每年接受校園性侵害、性騷擾防治之教育宣導，且該校亦未依規定評鑑教育宣導之實施成效。
3. 至於「利用多元管道公告周知校園性侵害或性騷擾防治準則所規範事項，並納入教職員工聘約及學生手冊」，除 98 年 2 月

11 日校長核定公布實施曾文農工性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法、禁止性侵害暨性騷擾書面聲明核屬本條款規範之外，其餘均未落實本條款規定，且遲至 99 學年度（即 99 年 9 月）方將本準則納入學生手冊，而教職員工聘約迄至今日，仍未依法納入本準則。詢據前學務主任坦承，該校太晚將該項法令規定放入學生手冊中，在 94 年校園性騷擾或性侵害防治準則通過後，未依照法令去做。

(三)曾文農工未依規定定期檢視校園安全

曾文農工函復本院稱以，每學期開學前均進行校園整體檢修，雨季及颱風來襲前檢視校園安全，並於 98 及 99 年增設監視系統及夜間路燈並於廁所增設求救系統云云。查核該校有關校園檢修及雨季、颱風來襲前之檢視，均非屬校園性侵害性騷擾防治準則之校園整體安全檢視。詢據前學務主任坦承該校之危險地圖則於案發後方製作；而前生輔組長陳稱未知該危險地圖何時製作，且未將退休人員聯誼室預期為危險地區。

(四)本案於 98 年 1 月爆發後，98 學年度學生手冊應及時補救，納入校園性侵害或性騷擾防治準則，曾文農工遲至 99 學年度學生手冊方納入該準則，難謂符合公告周知之規定；曾文農工又誤解教評會職權，迄至今日，仍未依校園性侵害或性騷擾防治準則納入教師聘約；且未依法將案發地點列為危險地區。案發後，曾文農工函稱教師聘約納入本準則，尚需經教師會同意乙節，詢據教育部常務次長、人事處處長、訓育委員會常務委員等人到院陳稱略以，校園性侵害或性騷擾防治準則納入教師聘約為法令所規定，非由教師會同意方可納入該準則於教師聘約中。足徵曾文農工誤解教評會職權，遲未落實法令規定。

(五)綜上，曾文農工雖於 94 年即訂定該校之校園性侵害或性騷擾防治準則，但並未公告周知。又查曾文農工誤將一般性騷擾、性侵害及性別平等教育視為校園性侵害或性騷擾之教育宣導，顯見被害學生在校時，難以得知校園性侵害性騷擾之防治規定及申訴管道，曾文農工對教職員工亦未宣導校園性侵害或性騷擾防治，更未依規定評鑑教育宣導之實施成效，致使不肖教師得以肆無忌憚

地違反專業倫理。曾文農工案發後逾 1 年才將前開準則納入學生手冊，且迄今未納入教職員工聘約內。曾文農工長期未落實校園性侵害或性騷擾防治準則規定，防堵於未然，案發後又未依法辦理，確有重大疏失。

二、曾文農工處理師生勤惰管理流於形式，辦公室管理存有漏洞，門禁形同虛設，致不肖教師有機可趁，長期於校園內性侵害多名學生。曾文農工於 98 年 1 月知悉後，雖經教育部要求改善，但逾 2 年仍無改善，核有重大違失

(一)多名學生於上學時間內，在校園內外長期遭不肖教師性侵害

依確定判決所示，自 96 年起至 98 年 1 月 3 日止，計有 8 名在校女學生多次被性侵害。在只有不肖教師一人專用之導師辦公室內分別有 6 名女學生先後被性侵害及拍攝不雅照片共計 10 次之多；於上學時間內先後有 2 名女學生被載至校外旅館性侵害及拍攝不雅照片共計 4 次之多。

(二)曾文農工未落實教職員出勤管理要點，其巡堂又未落實，教師勤惰管理流於形式

按曾文農工出勤管理要點第 3 點規定：「教職員每日出勤 8 小時」同要點第 4 點規定：「兼行政職務之教師及職員應配合本校出勤時間，每日按時至指定地點親自簽到、簽退。教師每日出勤起迄，應配合校務、教學、維護學生安全及受教權益，以學校學生作息時間實施。」第 7 點規定：「到校後臨時因業務需要，必須外出洽辦者（4 小時內），應填具公出登記簿，一級主管送陳校長核准，其他人員由處室主管核准，方得外出。」又，曾文農工巡堂輪值辦法第 3 條規定：「巡堂人員應利用上課、公務處理之餘時間巡視校區。每節巡堂後應將各班或學生個別上課秩序，教師遲到、早退、有關教學設備待改進事項及校舍需維護情形，於巡堂紀錄簿中詳加記載。」同辦法第 6 條規定：「……星期五下午巡堂人員請於第 8 節巡視完畢後將本日誌呈校長核閱。」

查曾文農工 95 學年度起至 97 學年度第 1 學期止之巡堂日誌，均由林淑娥核閱蓋章，該等巡堂紀錄對於教師部分應記載節次、班級、教師姓名、缺席、遲到、早退、其他等欄原本應詳載，

但僅載以正常二字，且空白多過正常二字，未見詳加記載之內容，而負責巡堂之相關人員，亦因不同專業而各自巡視重點不一，該校相關人員接受本院詢問時，坦承巡堂紀錄多所空白、巡視重點不一。堪信巡堂人員未落實巡堂工作。

又查，上課時間，孫姓教師未填具公出登記簿，學生亦未請假之下，分將 2 名學生共計 4 次載至校外性侵害。詢據教育部到院陳稱略以，教育部並未規範教師刷卡或簽到退之實際作法，各校得視情形自訂，查曾文農工自訂出勤管理要點，教師留校 7 小時並需留下書面紀錄，臨時外出需進行請假並登載於公出登記簿，曾文農工確未落實自訂之出勤管理辦法。

(三)學生出缺勤考查不實，又賦予導師法令所無之職權，任意塗銷缺曠課紀錄，致令家長無法防範，被害學生人數增加

1. 按曾文農工學生出缺勤考查實施要點第 3 點規定：「學生因故需離校或不能到校上課，均應依左列規定請假，否則以曠課論。」同要點第 3 點第 3 項第 6 款：「上學在校內，因病請假，需經健康中心護士小姐檢驗，需就醫者聯繫家長，開立證明，經導師簽證送學生事務處生活輔導組辦理外出證明後，始可離校；因故請事假時，須檢附家長同意證明或家長電話通知學校，經導師簽證送學生事務處生活輔導組辦理外出證明後，始可離校。」同要點第 4 項：「(一)一日(含)內由生活輔導組核准」同要點第 5 項：「不得塗改請假時數、日期及冒用家長、師長印章或簽名，違者按校規處理。」同要點第 4 點：「學生未修課之空堂時間，未經請假不得擅自離校，違者按本校學生獎懲標準要點及空堂學生管理辦法辦理。」
2. 詢據前生輔組長及校長接受本院詢問均陳稱略以，曾文農工以信賴教師及簡化行政之方式，對於學生缺曠課塗銷只要是教師簽名即可，並未按照曾文農工學生出缺勤考查實施要點辦理，對於孫姓教師在一年級上學期擔任導師所帶領之班級計有 28 人共塗銷 125 次、下學期擔任導師所帶領之班級計有 32 人共塗銷 50 次、下學期擔任其他班級之科任教師時，計有 6 人共塗銷 7 次、二年級上學期擔任導師所帶領之班級計有 27 人共塗銷 49

次、下學期擔任導師所帶領之班級計有 26 人共塗銷 90 次、三年級上學期擔任導師所帶領之班級計有 22 人共塗銷 234 次，嚴重異於其他教師之塗銷狀況乙節，曾文農工從未置疑；至於導師得逕自塗銷學生缺曠課紀錄之法令規定，迄至本案調查日止，曾文農工未提供資料到院。

3. 被害學生家長表示：學校之疏失在於學生曠課沒有事前注意並通知家長，如果校方多注意一點，為何曠課記這麼多，或許不會發生這種事情。又，地檢署曾問孫姓教師，為何學生外出都沒有請假紀錄？孫回答：「我也不知為何學校都沒有發現學生不在及叫學生請假。」足見曾文農工對於學生出缺勤考查不實，致不肖教師有機可乘，受害學生人數增加。

(四) 正側門之門禁形同虛設，且正門出入未能落實查察教師臨時外出或教師將學生載出校外等際，有無完備請假手續

按安全管理手冊第 10 條第 1 款規定：「安全維護會報每 3 個月至 6 個月集會一次」同法條第 4 款規定：「第 1 目，各機關應訂定門禁管制規定。第 5 目：供公眾進出之場所（如會客室、外收發室等處），除派專人監管外，其位置盡可能與其他辦公室隔離。」依臺灣臺南地方法院檢察署詢問筆錄，上課時間可以不假外出，且學生搭乘孫姓教師車子外出，未有任何人查察。詢據林淑娥到院詢問陳稱略以，未按照法令落實召開安全維護會報，教師駕駛出入校門之車子，沒有權力檢查。而前生輔組長接受本院詢問陳稱略以，學生由教師載出去，警衛不會去管，對曾文農工教師未先去保健室讓護士檢查認為不妥。足徵，曾文農工正側門之門禁形同虛設，且正門出入未能落實查察教師臨時外出或教師將學生載出校外等際，有無完備請假手續，即行放行。詢據教育部相關人員到院詢問陳稱略以，根據該校門禁安全管理實施要點第 3 點，教師帶學生出去並沒有說不用檢查，應該要問教師要把學生帶到哪裡去，太尊重教師，曾文農工訂定之要點未落實執行。曾文農工提供到院有關該校門禁安全管理實施要點因未有文號，雖經教育部瞭解亦無法提供通過施行之確切日期，然教育部相關人員到院陳稱略以，曾文農工自行研訂之要點，應該要落實

執行方屬正辦。

(五)曾文農工任由不肖教師搬入退休人員聯誼室作為其一人單獨使用之導師辦公室，其辦公室管理，長期存有漏洞

1.按辦公處所管理手冊第 15 條第 2 項規定：「辦公室座位應視辦公室之形式大小、人數及業務性質同一方向排列，其排列原則如下：第 2 項：須與外界接觸者，其座位應安排在辦公室入口處。」第 21 條規定：「須與外界接觸者，其座位應安排在辦公室入口處。第 1 項：會客室應置沙發、茶几、桌椅、電話機及酌置盆景、窗簾、茶具等物品。」查曾文農工舊建築於 96 年 1 月 15 日報拆，該校任憑該名不肖教師搬入退休人員聯誼室作為其一人單獨使用之導師辦公室，97 年 5 月新大樓完工後，每位原遷出老師均搬回原辦公室辦公，該校任令該不肖教師仍以退休人員聯誼室充作其一人使用之辦公室，對於何以能在辦公室性侵學生而不被發現，該名不肖教師在地檢署答覆檢察官稱，退休人員聯誼室平常都是星期五早上 9 點多到 12 點才會有人過去。依曾文農工提供之照片，退休人員聯誼辦公室雖充作不肖教師一人專用之導師辦公室使用，但 2 張辦公桌座位未安排在辦公室入口處，反而安置在該退休聯誼室之裡面靠牆處，林淑娥校長到院坦承該名不肖教師確實只要打開鐵櫃門就可以封住窗戶；或者讓學生站在鐵櫃內，即可方便上下其手，為人所不知。

2.曾文農工未查我國對於辦公處所之座位有所規範，任由不肖教師自行選擇實際上僅有該師一人之退休人員聯誼室作為導師辦公室，2 張辦公桌座位未安排在辦公室入口處，安置在該退休聯誼室之裡面靠牆處，孫姓教師鐵櫃占滿一半窗戶，只要打開鐵櫃門即可封住窗戶；或者讓學生站在鐵櫃內，即可方便上下其手，為人所不知。校方稱該處為開放空間，然該聯誼室位處轉角，一旁為大同路，緊鄰倉庫，倉庫旁緊鄰軍械室，軍械室旁為車棚，毫無校內同仁互相監督之作用，導致至少 6 名學生於該處被性侵害，不肖教師復得於該處拍照以要脅學生。詢據教育部相關人員到院詢問陳稱略以，曾文農工將孫姓教師之辦

公室安排在退休人員聯誼室，確實在辦公室安排上有問題，學校進行大樓整修，應有一定規範，學校管理上有漏洞。

(六)案發後 2 年，教育部抽查曾文農工，發現仍未落實教師出缺勤及門禁管理

1. 案發後

(1)教育部指示曾文農工應落實法規，並要求：

<1>學校應增進教職員工對校園事故傷害預防的敏銳度與危機處理的能力。

<2>學校出勤管理要點應檢討修正。

<3>學校應加強查勤工作，建立嚴謹之勤惰管理制度並詳實記載平時抽查教職員出勤與辦公情形，如發現出勤狀況異常者，方能及時予以了解並依有關規定作適當處理。

(2)又，曾文農工 99 年 6 月 23 日主管會報業對教職員查勤方式做成決議略以：「1、各處室每週不定期查勤 1 次。2、全校每月不定期查勤 1 次，由校長指定人事不定期查勤。3、各處室之查勤紀錄表存放於各單位學期末，統一交由人事室保存。」並列入 98 學年度第 2 學期期末擴大校務會議報告事項。

2. 然本院復接獲民眾陳情曾文農工之校務管理嚴重疏失，迄未落實曾文農工出勤管理要點辦理教師出缺勤管考、門禁管理自案發後仍未落實，無法提供學生安全健康之校園環境等情。遂委由教育部中部辦公室 100 年 3 月 17 日派員實地查核曾文農工檢討改善情形。

3. 據教育部中部辦公室抽查曾文農工教師出勤、查勤及門禁管理落實之查核結果略以，抽查當日沒課且未兼行政職之教師 7 位，其中有 2 位教師未在校亦未辦理請假，導師屬於學生事務處管理，查學生事務處並無導師之查勤紀錄；抽查該校體育課之上課情形，發現未依教學進度表進行教學，任由少數學生未在教學現場，個人自由活動；自 100 年 2 月迄至教育部派員抽查日止，除會計室依規定每週查勤並備有書面紀錄外，其餘各處室均無對所屬人員之查勤紀錄，各處室主管顯然未依上開主管會報決議事項確實執行，檢視教職員查勤紀錄表，雖有校長

核章欄位，但各處室所做之查勤紀錄表，並未陳請林淑娥核閱，而由單位主管留存；又抽查人員於當日下午 1 時 30 分開車進入校園時，並未接受任何檢查或留置任何證件，甚至連詢問均無，即主動開管制閘門讓來車進入，校內 4 年 5000 億特別預算新建及整修工程刻正進行中，亦發現工程車輛無任何登記直接進入校園。

(七)綜上，曾文農工處理師生勤惰管理流於形式，辦公室管理存有漏洞，門禁形同虛設，致不肖教師有機可趁，長期在導師辦公室性侵害多名學生並拍攝不雅照片，又於上課時間將學生多次載至校園外進行性侵害，事後，以導師職權，逕自塗銷學生缺曠課紀錄，造成被害家長無法及早防範，導致後續更多學生被害，該校安全管制與紀律管理嚴重不足。98 年 1 月校園性侵害事件爆發後，曾文農工仍不知檢討改善，教育部要求落實相關法令，但經教育部於 100 年 3 月抽查，發現仍未改善，嚴重傷害學生受教權及政府形象，核有重大違失。

三、教育部明知 98 年 1 月曾文農工爆發重大校園性侵害事件，但懲處失職人員未能及時，高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範亦有不周，致對校長考評失實，而使其連任校長，嚴重影響政府威信，教育部顯有不當

(一)按高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法第 7 條規定：「公立學校校長，由主管教育行政機關依遴委會遴選結果聘任……。」同辦法第 8 條規定：「公立學校校長任期一任為 4 年。校長辦學績效考評優良者，經遴委會就其考評結果審議通過後，於同一學校得連任 1 次或優先遴選為出缺學校校長……。」同辦法第 11 條規定：「校長任期考評之項目及程序，由各該主管教育行政機關或董事會訂定並辦理之。」

(二)查曾文農工於 98 年 1 月 10 日知悉本案，同年 12 日通報教育部駐區督學及中部辦公室後，自同年 17 日成立性別平等委員會調查至 4 月 10 日教育部核定解聘孫姓教師止，教育部僅追蹤處理有關孫姓教師解聘，均未立即檢討校長林淑娥事前預防之行政管理及事後之經營管理有無疏失，亦未立即反應於平時考評。又教育

部辦理現職校長辦學績效之考評，成立考評小組，其組成份子包括學者專家 2 人、教育部代表 1 人、校長代表 1 人及教師代表 1 人。另訂定「國立高級中等學校校長申請連任或參加他校遴選考評資料表」作為評核之依據。至於考評小組至校實地考評之程序係依教育部所定「國立高級中等學校校長辦學績效考評程序表」辦理。上開資料表之考評項目及訪談相關人員，係以校長 4 年任期內之辦學績效作總評後，再提校長遴選委員會議審議。但同年 5 月 13 日校長連任考評小組有關校長個人基本資料表，未考慮同年 2 月 13 日本案業經檢察官提起公訴，林淑娥任內發生重大事故，林淑娥任期內之考核結果僅臚列 93 年至 96 學年度考績分數及 94 年至 97 學年度任期內獲獎勵及受行政處分情形，未有任何本案相關查處報告列案參考，該考評小組赴校考評時，駐區督學或教育部中部辦公室相關處室人員亦未將本案列入校長連任考評考慮項目，遂於 98 學年度國立高級中等學校校長遴選委員會議通過連任。

(三)教育部中部辦公室人事科辦理 97 學年度年終成績考核時，查 98 年 9 月 1 日雖於內部初評簽擬：97 學年度校長成績考核中，考核學年度內若有發生重大事故者，列入成績考核之參考或酌于減分。惟卷查該室第 1 科至第 6 科及行政、學產管理、會計、政風等科均無人對其任內發生重大事故表示意見。時教育部中部辦公室 98 年 8 月中旬方到任之新任主任核定通過林淑娥 97 學年度年終成績考核列為甲等。

(四)嗣後，教育部中部辦公室依輿情剪輯報告，請曾文農工檢討：「是否確依性別平等教育法（施行細則）及校園性侵害或性騷擾防治準則等規定之作業程序處理？」曾文農工 98 年 12 月 23 日函復略以：本案確已依據相關法令之作業程序處理，並無延宕或不適法之情形。99 年 4 月 13 日教育部專案小組及中部辦公室新任主任到校實地訪查後，除函示該校應檢討改善事項如學校應加強查勤工作，建立嚴謹之勤惰管理制度，並詳實記載平時抽查教職員出勤與辦公情形等事項以外，並應議處相關人員行政疏失責任。曾文農工同年 6 月 20 日函復略以：本案相關人員均已善盡職責，無

明顯之行政疏失。

(五)教育部中部辦公室乃再函示重申本案專案小組訪查結果確有應檢討改進事項，請該校於文到 5 日內檢討疏失責任函復。中部辦公室主任並親自前往曾文農工說明。曾文農工遂於同年 7 月 12 日函復：前學務主任楊輝杰申誡 1 次，校長林淑娥則願負督導不周之責，自請處分。同年 8 月 3 日教育部中部辦公室備查前學務主任申誡案，並於同年 10 月 7 日由陳常務次長主持召開國立高級中等學校校長成績考核委員會議決：「林淑娥對校園發生教師性侵學生事件，未善盡預防及督導考核之責，造成不良後果，98 學年度核予記過 1 次」，98 學年度年終成績考核考列乙等。教育部中部辦公室相關人員到院稱以，該室管理國立高中職有 100 多所學校，細節管理實在鞭長莫及。高中職校長遴選由高中職校長遴用聘任辦法規定，全國適用，國立高中職的校長連任或轉任或新任之執行政程序要有 15 人組成，行政人員 5 人、學者專家 5 人，其中全國教師會、教師代表、校長代表各一位，均為固定委員，校方為有二位浮動委員，我們這些委員參考考評小組的報告來投票，半數以上通過就可以轉任或連任。有可能校長為了要連任，就去當爛好人，現行運作方式雖然學校浮動有 2 票，但是這 2 票會影響遴選委員的決定，所以有些校長會讓家長會或老師的支持，管理上不夠嚴格。

(六)由 99 年 10 月教育部對校長林淑娥記過 1 次觀之，教育部亦認曾文農工 98 年 1 月發生之重大校園性侵害案，校長之監督管理有重大違失，故記過 1 次。然 98 年 5 月校長連任考評小組卻未將前揭事件納入考量，致考評失實，使林淑娥校長得以符合「辦學績效考評優良」之連任要件而連任成功，顯然不當。足見現行高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範確有不周，致生林淑娥連任考評不實。另教育部未能於 98 年 1 月份案發時，組設專案小組主動查證曾文農工校務行政有無管理疏失，而且明知檢察官業於同年 2 月提起公訴，卻未及時對林淑娥任內發生重大事故進行懲處，教育部中部辦公室於 98 年 9 月亦未將 98 年 1 月事件納入考量而將林淑娥 97 學年度年終成績考核結果列為甲等，顯未覈

實考核。

(七)按現行高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範確有不周，導致林淑娥校長得以符合「辦學績效考評優良」之連任條件，而得以連任。依校長遴選連任辦法，遴選委員會中各校有二名代表，其等意見嚴重影響其他委員之決定，校長為求連任，致不敢落實法令規定，善盡監督管理之責，弊端叢生，應速予補救。

(八)綜上，教育部懲處失職人員未能及時，高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範亦有不周，對校長考評不實，而使林淑娥得以連任校長，教育部又核予 97 學年度年終成績考核考列甲等，引發輿論譁然，不僅戕害學生受教權益並嚴重斲傷政府形象，教育部顯有不當。

據上論結，曾文農工於孫姓教師性侵害女學生案發前，未落實校園性侵害或性騷擾防治準則等相關法令規定，以防患於未然；曾文農工之師生出缺勤管理流於形式，門禁形同虛設，辦公室配置不當，致不肖教師趁機於校園內外性侵害多名女學生，事態嚴重；而教育部懲處失職人員未能及時，高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範亦有不周，對校長考評不實，戕害學生受教權益並斲傷政府形象，核有督導不周之怠失，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

119、行政院未監督體委會建立優秀運動選手培養制度，教育部未縝密銜接體育班設立法規，影響學校體育班長期發展，皆有疏失案

審查委員會：經 100 年 8 月 11 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 37 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

行政院未監督所屬體育委員會建立完善優秀運動選手之培養制度，致使有潛力選手在未成為國家代表隊優秀國手前，僅憑藉獨力向各界尋求贊助，亦未按經濟進展研商調整國家代表隊之合理待遇，對績優選手及有功教練雖曾研訂積點制度等獎勵制度，卻未能體察選手及教練之付出，法規明顯不符實需，另所屬教育部未能縝密銜接體育班設立之法規，影響學校體育班之長期發展，致使無法與「4 級選手培訓體制」相契合，此皆洵有未當，核有缺失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

隨著全球化的體育運動競爭，世界各國莫不盡力推動體育發展業務，惟我國政府相關單位長久以來，對於傑出運動員培育與輔導之政策不明及推動成效不彰，此皆是我國體育界長久以來沈疴。

培訓運動選手需巨額經費，我國目前似由選手獨力向各界尋求贊助；行政院體育委員會對本國具潛力運動選手之培訓養成，及其為國出賽受傷之照護，是否建立妥善規範，以謀為國爭光，整體之國家體育制度有無健全等情，本院認有深入瞭解之必要，為釐清全案事實，

除調閱相關資料外，亦履勘及實地訪視國家運動選手訓練中心、中正技擊館與中正運動場等地，並諮詢相關學者專家、單項體育協會與總會及約詢體委會及教育部等相關主管人員，業經調查竣事，茲將違失事項臚列如后：

一、行政院未監督所屬體育委員會建立完善優秀運動選手之培養制度，致使有潛力選手在未成為國家代表隊優秀國手前，僅憑藉獨力向各界尋求贊助，且未積極落實運動科學之研究與發展，以致難以提升運動競賽實力，洵有未當。

(一)憲法第 53 條：「行政院為國家最高行政機關」，並行使憲法所賦予之職權。行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關。此行政院組織法第 2、7 條分別訂有明文。

(二)本院於「政府對於傑出運動員培育與輔導之探討專案調查研究報告」指明，國民體育法第 13 條規定略以：「政府應建立優秀運動選手之培養制度；其辦法由中央主管機關定之。……。」；而該法第 4 條規定：「本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會」。惟體委會除僅就各級政府聘任之運動教練，其所訓練之選手，大部分屬於青年、青少年學生，其訓練工作，不脫離教育環境，配合教育部修正教育人員任用條例，將各級學校運動教練納入適用對象，而尚未明文規範優秀運動選手之培養制度。另本院「為長期培育具有體育潛能之優秀人才，政府現行培育計畫之獎勵、鼓勵民間企業參與、娛樂稅法及相關稅法之減免措施等，財稅機關有無妥適配套措施，以符合國民體育法之目的與落實推展全民運動，健全國民體格之工作目標」乙案亦指出：體委會多年來未……訂定相關辦法以建立優秀運動選手之培養制度。該會……表示，為運用運動發展基金，執行各項培育體育人才計畫，業研擬「行政院體育委員會運動發展基金辦理培育優秀及具潛力運動選手作業要點」、「行政院體育委員會運動發展基金辦理運動教練照顧作業要點」、「行政院體育委員會運動發展基金辦理運動選手輔導照顧作業要點」、「行政院體育委員會運動發展基金辦理培育頂級運動教練人才作業要點」、「行政院體育委員會運動發展基金辦理運動代表隊選手醫療照護作業要點」、「行政

院體育委員會運動發展基金辦理身心障礙運動者培訓照顧作業要點」、「行政院體育委員會運動發展基金辦理非屬亞奧運動種類人才培育作業要點」等。……核該會近十年來未依國民體育法規定，完成優秀運動選手培養制度之法制作業，態度消極，洵有未當等調查意見，合先敘明。

(三)體委會於 88 年制定「4 級選手培訓體制」，採取基層運動選手（地方政府）、優秀運動選手（高中職及體育班）、國家代表隊儲備選手（體育院校、役男）及國家代表隊選手（國訓中心）4 級分層負責培育制度，共同由各縣市政府、各級學校、民間團體等單位，以扎根基層及強化重點運動為培訓之主要方針，並以提升競技運動成績為主要目標，然體委會僅依國民體育法第 16 條「參加國際運動賽會國家代表隊之教練與選手之選拔、培訓及參賽有關事項之處理辦法，及各種運動賽會參賽選手重疊之處理辦法，由中央主管機關定之。」規定，訂頒「國家代表隊教練與選手選拔培訓及參賽處理辦法」及「奧林匹克運動會及亞洲運動會培訓選手補助要點」等法令。顯見體委會對基層、優秀及儲備等三級運動員之培育與輔導機制及相關法令訂定，明顯不足，致使部分選手成為國家代表隊優秀國手之前，在無法獲得政府相關單位支持下，僅能憑藉家人支持或獨力向各界尋求贊助及個人毅力堅持渡過。該會應審視各訓練基地及各級學校運動訓練環境，辦理視察評估，以瞭解訓練基地待需改善之軟體及硬體，並依其迫切性提列優先順序，主動予以改善運動訓練環境之運動設施、設備及器材，以作為運動選手訓練及比賽場館之用，更利於區域性特色競技運動發展，其中硬體設備及人才培訓之軟體費用應視實際需求編列，以求軟體及硬體兼籌並顧。

(四)另依國民體育法第 15 條：「政府應獎勵運動科學之研究及發展，輔導有關機關、學校、團體培養運動科學人才；其獎勵條件、方式、撤銷、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」；體委會據此訂頒「運動科學研究及發展獎勵辦法」，但實際成效尚待積極落實，體委會主委於本院履勘及實地訪談中亦坦承「長期以來，實驗室與運動場沒有辦法完美結合……」；「運科部分，

現在國家運動選手訓練中心只設立一個運科組確實有所不足，……」，復檢視行政部門相關年度預算之資本額編列，受限於硬體及軟體比例，造成預算科目中硬體設備費用遠高於軟體之人才培訓。如以日本體育發展為鏡，政府特別編列防護選手運動傷害之經費，讓傑出運動員訓練期間無後顧之憂，競技運動傑出運動員之訓練事宜首重傑出運動員競技成績之提升，不宜受預算資本額中硬體及軟體比例之限制，以符實需。

(五) 行政院依法自應監督所屬機關，落實檢討改進本院調查意見，並積極督促主管機關改善體育軟硬體設施，並應視實際需求，核實編列硬體設備及人才培訓之軟體費用，以求軟體及硬體兼籌並顧，使有潛力選手在未成為國家代表隊優秀國手前，可獲實質協助並積極落實運動科學之研究與發展，以提升運動競賽實力，彰顯我國體力與國力。

二、行政院未能督促體委會按經濟進展研商調整國家代表隊之合理待遇，另該會雖研訂績優選手積點制度及有功教練等相關獎勵制度，卻未能體察選手及教練之付出，法規明顯不符實需，此皆核有缺失，允宜檢討改進。

(一) 按憲法第 165 條明定國家對於教育文化工作者之保障原則，國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。體育工作者本教育人員之一環，此為教育人員任用條例第 2 條之規定，按其意旨，政府對於體育文化、體育教育及相關體育事業工作者之發展，亦允宜提供多元豐富的機會，加強整合與保障資源分配，並因應社會經濟之變遷，調整體育工作者之合理待遇，促進國內體育優質環境，允為扶植體育活動發展之要務，合先敘明。

(二) 惟查，按體委會全國性民間體育活動團體經費補助辦法，規定參加國際競賽賽前培訓期間該會補助經費可支用科目，包括教練費、選手費、膳宿費、消耗性器材費、禁藥檢測費及其他與支援訓練有關費用；其中，國內教練每人每天最高補助新臺幣（下同）700 元教練費，選手國內外培訓費用每人每天最高補助 200 元，均依實際訓練天數計算，培訓期間領隊不支培訓費用；誤餐費則

每人每天則最高補助 2 餐 140 元。據本院多次諮詢國內體育界專家學者、傑出運動選手，多數均反映上開補助費用未能隨國民經濟發展之進展調整或適度增加，對於選手及教練之需要顯不符實需，甚至往往尚需民間資金援助；此外，此類現象於國內選手赴外參加國際比賽或培訓時更顯困窘與孤立無援。

(三)次依行政程序法第 2 條：「本法所稱行政程序，係指行政機關……訂定法規命令與行政規則」；同法第 7 條第 2 款：「行政行為，應依下列原則為之：……，應選擇對人民權益損害最少者」。復按 89 年 1 月 19 日所修訂之國民體育法第 12 條第 2 項：「對體育運動有卓越成就或特殊貢獻之個人或團體，應予以獎勵；其獎勵辦法由行政院體育委員會定之。」規定，體委會 89 年 4 月 1 日，以台 89 體委競字第 004684 號令頒布國光體育獎章及獎助學金頒發辦法，該辦法第 5 條將國光體育獎章分三等十二級，並依獲得規定獎項累計積點，第 6 條第 1 項第 1 款條文：「未達 50 點者，不得換發獎助學金，但得繼續累積積點」。至 91 年 03 月 26 日，體委會修訂該辦法，不再採行獎勵積點制，但規定該辦法修正前已依原規定獲得之積點，依下列方式辦理之：「一、滿 50 點以上者：依原規定核計獎助學金數額，並依第六條第二款規定撥付。二、未滿 50 點者：其積點予以保留，俟另獲獎金時，得選擇以每萬元折算一點之方式合併累計點數，俟累積滿 50 點時，比照前款規定辦理」。

(四)上開辦法原依據選手參與之賽會難易度及成績核給獎勵積點，且積點須累積滿 50 點以上，始可依每點折算新臺幣 1 萬元方式，核撥獎助學金，其當初係學習南韓模式，鼓勵選手參與各賽事，並激勵傑出運動員持續奮進、爭取榮耀，出發點及立意雖屬良善，惟當初舊制累計國際賽選手積點 2,851 點、國內賽選手積點 24,943 點，折算獎金約為 2 億 7 千萬元，然運動場競爭激烈，選手難長期處於顛峰狀態，如未於黃金時間，跨越積點門檻，所付諸心血，勢將東流，而引為終身遺憾，體委會允宜採取對人民權益損害最少者之行政行為，修訂該辦法，並基於尊重獲獎選手意願，謀劃處理該筆獎助金發放，以避免原為獎勵之美意變質為

另類之折磨。

(五)另體委會為獎勵指導選手參加國際競賽獲得佳績之有功教練，過去均依國民體育法第 14 條第 1 項「……其有功教練，……，政府應予以獎勵；……辦法，由中央主管機關定之。」之授權，比照選手核頒各階段（啟蒙、階段及指導）教練國光體育獎金，直至 91 年配合立法院第 4 屆第 4 會期第 19 次會議審議「國民體育法」修正案所作附帶決議始取消。該會復於 91 年 3 月修正公布「國光體育獎章及獎助學金頒發辦法」，以選手之獎勵為主；至教練獎勵部分，該會衡酌社會環境變遷、現實體育制度需要、獎勵單純化、高額獎金所帶來之負面評價及衍生之弊端、教練獎勵之重要性、避免獎勵浮濫及造成衝擊等因素，將教練獎金制度獨立於「國光體育獎章及獎助學金頒發辦法」之外另訂之。至 95 年 11 月 29 日該會訂定發布「有功教練獎勵辦法」，並以認定上較無爭議之國家代表隊（含培訓）教練為獎勵對象，訂定目的係對長期犧牲個人、家庭及工作，積極投入奧、亞運國家培訓隊訓練工作，且指導選手獲得優異成績之教練，給予適當獎勵，期以激勵教練全力投入培訓選手。故所獎勵之教練係以各該獎勵運動賽會選手培訓計畫正式推動後，經體委會核定列入實際指導該賽會選手培訓及參賽之國家代表（含培訓）隊教練為限。其有功教練的獎金之分配比例，由相關全國性單項運動協會依各有功教練對獲獎選手（隊）貢獻度研訂，經理事會討論通過，提送中華體總及體委會審查核定。惟經過 2006 年杜哈亞洲運動會實施後，在高額獎金誘惑下，過去獎金分配爭奪問題，似乎難以避免逐漸浮現，爰此，體委會於 97 年 2 月 29 日以體委競字第 09700038523 號令發布修正。基於檢討教練於賽後爭奪獎金之問題，復於 99 年 8 月 31 日以體委競字第 09900198033 號令發布修正「有功教練獎勵辦法」，獎勵對象需具有中華民國國籍之限制；另修正獎金分配比例，由全國性體育團體依各有功教練對獲獎選手（隊）貢獻度研訂獎金分配方式，提經理事會討論通過後，並於賽前一個月送體委會核備之規定。

(六)按有功教練獎勵辦法第 2 條規定：「有功教練係指具中華民國國

籍且其實際指導之選手獲得下列成績之國光體育獎章，且以經體委會核定參加該屆運動賽會之國家代表隊或國家培訓隊教練為限。」然該辦法公布前，有功教練乃適用國光體育獎章及獎助學金頒發辦法，該辦法規定「優秀一般運動選手有功教練獎勵辦法未發布施行前，有功教練之獎勵，依每次指導選手獲第二條第一項第一款至第七款規定之成績後，按國光體育獎章各項比賽成績積點換算表換算積點，一次頒給獎金；積點符合第五條規定者，並頒給獎章。前項有功教練獎金分配規定，由本會另定之」，第8條第1項第2款規定：「未滿50點者：不予頒給獎助學金，其積點予以保留。俟另獲獎金時，得併原獲點數，以每點數換算新臺幣1萬元，累積達新臺幣50萬元以上者，比照前款規定辦理。」。

(七)國民體育法明文規定政府應獎勵績優選手及有功教練，惟體委會為化解體壇上教練爭奪獎金之亂象，列舉事項包括：教練把持選手、爭奪各階段教練名份、獎勵浮濫等問題，該會遂於91年3月修正「國光體育獎章及獎助學金頒發辦法」，獎勵對象以選手為主，而排除有功教練之獎勵；為避免高額獎金造成負面評價及衍生弊端，另於95年11月29日公布「有功教練獎勵辦法」，然揆諸適用國光體育獎章及獎助學金頒發辦法規定時期，績優選手及有功教練獲積點未滿50點者，無法獲頒獎助金，且有功教練之資格認定無法實質獎勵啟蒙教練、基層教練及國外專業教練，猶無濟於國民體育法立法宗旨，體委會歷次修法理由及函復說明內容，皆以「國家代表隊教練便於認定」、「由全國性體育團體依貢獻度提經理事會討論」、「不能頒發未達50點者之獎金，只能予以保留並繼續累積」等辯解，似為膠瑟鼓柱，未能體察選手及教練為國爭光之付出與背後辛酸，亦未考量績優選手之運動生涯有限，體委會研訂相關獎勵之法令及制度，明顯不符實需，且執行上未有困難，洵有未洽。

(八)綜上，行政院未能督促體委會按經濟進展研商調整國家代表隊之合理待遇，另該會雖研訂績優選手積點制度及有功教練等相關獎勵制度，卻未能體察選手及教練之付出，法規明顯不符實需，此皆核有缺失，行政院允促其所屬檢討改進。

三、行政院未能督促教育部縝密銜接體育班設立之法規，影響學校體育班之長期發展，致使無法與「4 級選手培訓體制」相契合，顯有疏失

(一)查 73 年特殊教育法第 10 條「本法所稱資賦優異，指具有左列情形之一者：……三、特殊才能優異。」76 年 3 月教育部公布「特殊教育法施行細則（第 9 條第 1 項第 3 款）」中明定音樂、美術、舞蹈與體育為特殊才能優異，其教師員額編制依照「特殊教育設施設置標準」辦理，學校體育班屬於特殊教育之範疇，但至 87 年教育部修正特殊教育法後，體育班不再歸屬特殊教育範疇。

(二)復查 89 年 12 月修訂國民體育法第 6 條：「各機關及各級學校應依有關法令規定，配合國家體育政策，切實推動體育活動。前項各級學校體育之目標、教學、活動、選手培訓及其他相關事項之實施辦法，由教育部定之」。91 年教育部復依該法訂定「各級學校體育實施辦法」，該辦法第 16-1 條：「中等學校為培育優秀運動人才，得提出計畫報經該主管教育行政機關核定後成立體育班」。95 年該條再修訂為「中等以下學校為培育優秀運動人才，得提出計畫報經該主管教育行政機關核定後成立體育班」。

(三)我國體育班之設置原受特殊教育法之規範，87 年特殊教育法修訂後，教育部未能縝密銜接體育班設立之法規，迨至 91 年始訂定「各級學校體育實施辦法」，中等學校成立體育班取得法令依據，再至 95 年考量運動選手之培訓，依運動種類之不同，其專項培訓方式及訓練年齡均有所差異，如體操強調選手柔軟度之訓練，其最佳培訓年齡以國民小學為宜，惟查該辦法現行條文第 16 條之 1 僅規範中等學校為培育優秀運動人才，得提出計畫報經該主管教育行政機關核定後成立體育班，至國民小學倘因實際培訓之需，擬成立體育班從事專項運動訓練，則未有規範，基於國家體育政策發展係以永續發展、基層紮根為原則，為解決上開問題，爰修正該辦法第 16 條之 1，規範國民小學亦得成立體育班。

(四)再查，教育部迄今未統一訂定中等以下學校體育班設立標準及輔導辦法等相關規定，致使各地方學校體育班設置標準不一，進而導致經費短缺、運動人才招募不易、師資（教練）結構不妥適、

場地設施不足等問題。

(五)行政院未能督促教育部縝密銜接體育班設立之法規，致使影響學校體育班之長期發展，另目前我國學校體育班設置法源依據，相較於「藝術教育法」中專章規範「學校專業藝術教育」及「特殊教育法」專章規範「特殊教育之實施」之法律位階，顯有不足，且迄今教育部未訂定中等以下學校體育班設立標準及輔導辦法等相關規定，致使學校體育班之發展未能與「4 級選手培訓體制」相契合，顯有疏失。

據上論結，運動賽會參與不僅可促進國際間實質外交關係，亦為展現國力、提升國家聲望與地位之有效方式，因此傑出運動員之培訓及輔導制度更被視為國家進步之指標，目前世界各國均投入大量人力、物力提升競技運動實力，然行政院未監督所屬體育委員會建立完善優秀運動選手之培養制度，致使有潛力選手在未成為國家代表隊優秀國手前，僅憑藉獨力向各界尋求贊助，亦未按經濟進展研商調整國家代表隊之合理待遇，對績優選手及有功教練雖曾研訂積點制度等獎勵制度，卻未能體察選手及教練之付出，法規明顯不符實需，另所屬教育部未能縝密銜接體育班設立之法規，影響學校體育班之長期發展，致使無法與「4 級選手培訓體制」相契合，此皆洵有未當，核有缺失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、行政院體育委員會於 100 年 8 月 19 日修正「行政院體育委員會運動發展基金辦理培育優秀或具潛力運動選手作業要點」，透過「專案」方式，將有機會成為未來國家隊主力的潛力軍「量身打造」培育計畫，同時擴增重點發展運動種類，以厚植選手來源，大幅提升其競技實力，俾利於奧林匹克運動會、亞洲運動會及其他重要國際競賽取得優異成績，以達超越歷屆獎牌數之績效目標。
- 二、教育部業於 102 年 4 月 24 日發布實施「高級中等以下學校體育班設立辦法」，各主管教育行政機關核定共計 560 校設有 1,565 班體育班，占整體學校數約 13.69%，體育班學生人數總計為 3 萬 7,515 人。

為輔導高級中等以下學校成立體育班，以配合國家重點運動發展，於國民中小學階段早期發掘具有發展運動潛能之運動人才，提供國民中學運動績優學生進入高級中等學校繼續升學，銜接中學階段優秀選手繼續培訓，並建立優秀運動人才一貫培訓之體系。

註：經 102 年 7 月 11 日監察院教育及文化委員會第 4 屆第 61 次會議決議：結案存查

120、我國能源政策之推動機關層級不足， 行政院迄未建立能源安全指揮體系， 且對於油氣等重大能源採購，過度集 中少數國家或地區，洵有失當案

審查委員會：經 100 年 9 月 7 日監察院財政及經濟、
外交及僑政委員會第 4 屆第 9 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：

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

參、事實與理由：

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

一按能源安全主要係指能源供應安全，涵蓋能源供應來源之充沛性與可及性、資源取得與能源基礎設施發展之可負擔性及環境永續性等層面。然我國自主及再生能源開發成果十分有限，2010 年進口能源

占總能源供給比例高達 9 成以上，其中占總能源供給量近 5 成之石油，則有將近 8 成購自中東地區；又天然氣大多依賴進口，近年進口量大幅成長，主要進口國為馬來西亞、卡達及印尼；煤炭則全數源自進口，主要購自澳洲、印尼及中國大陸，凸顯我國能源幾乎全仰賴進口，能源來源過度集中於部分地區或國家，且油氣來源沿途不確定風險因素甚多，實不利我國能源安全之維護，尤其當中東、印度洋、馬六甲海峽或南海地區發生紛爭，油氣來源或途徑遭阻時，情況勢將十分嚴重。

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

三、查行政院於 2009 年 12 月成立「行政院節能減碳推動會」及「行政院新能源發展推動會」，前者以綜整國家節能減碳總計畫為設置目的，由行政院副院長擔任召集人，迄今已召開 6 次及 2 次會議；後者係為推動節能減碳及發展我國新能源產業而設立，以提升自主能源比例及能源使用效率，並促進能源供應安全與推動能源科技發展與應用，由政務委員擔任召集人（經濟部部長兼任共同召集人）及能源局局長兼任執行秘書，每 2 至 3 個月開會 1 次，惟迄今僅召開 2 次會議，且主要係討論再生能源之發展目標、基金徵收與用途、各類別所占比率等議題，並未顧及能源安全之相關事項。詢據行政

院表示：「行政院新能源發展推動會僅由科技角度發展新能源，能源安全政策係國安問題，應由國家安全會議之層級負責，而能源局為主要幕僚單位。」而 2011 年 3 月 11 日後日本發生福島核災事件後，政府開始重新檢視我國核能及能源政策，嗣經總統多次邀集行政部門開會後裁示略以，政府從未考慮興建核五，現有核電廠亦須以確保安全為優先，未來能源政策將在不限電及考量兼顧減碳與合理電價等原則下提出方案。而我國各項資源雖不若歐美等先進大國，政府仍應謀定最佳之能源安全政策，並促進能源供應之可靠穩定與充裕儲備。

四、綜上，我國能源大量依賴國外之化石燃料，自主及再生能源開發成果十分有限，受全球能源環境變動影響甚鉅，極易造成能源供給之脆弱性與不確定性，尤其國內供油業者僅以營運成本為主要考量採購石油，故石油多購自中東地區，政府顯未促使石油供應業者分散採購，致油氣等資源過度集中部分地區或國家；又中亞及高加索等地區油氣蘊藏豐富，然自 1989 年蘇聯共產集團瓦解，並促使東歐各加盟共和國脫離聯盟已達 22 年，而我政府外交等單位卻未於該區各國設立任何據點，有關機關顯未積極開拓油源，以備不時之需，影響我國能源供應安全，洵有未當。另當前我國能源政策之推動，主要係由能源局、中油公司、台電公司等業務機關（構）負責規劃與執行，職權有限及業務主管範圍不足，且層級不高，亦缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制；然能源穩定供應涉及國家安全，政府迄今未建立能源安全之統籌指揮與執行措施，疏未積極統籌國防、外交、經濟、能源、貿易、交通運輸等相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行作為，且相關機構亦未積極開拓能源，坐失時機逐漸殆失，致油氣能源等重大資源過度集中少數國家或地區，洵屬失當。

據上論結，我國自主及再生能源開發成果十分有限，進口能源占總能源供給比例高達 9 成以上，其中石油則有將近 8 成購自中東地區，政府顯未促使石油供應業者分散採購；又中亞及高加索等地區油氣蘊藏豐富，政府有關機關卻未於該區各國設立任何據點及積極開拓油源，影響我國能源供應安全；另我國能源政策之推動層級不足，缺乏

高階橫縱向之統一指揮與協調機制，政府迄今未建立能源安全之統籌指揮與執行措施，疏未統籌相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行作為，且相關機構亦未積極開拓能源，致油氣能源等重大資源過度集中少數國家或地區，洵屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。

被糾正機關改善情形

中油公司近年已積極開發及拓展油源，除恢復購買○○原油，亦購買中亞地區○○之○○原油及俄羅斯之○○原油，以及該公司為拓展長期天然氣氣源，已與○○地區簽署為期 6 年之採購契約。又我國與○○地區各國之經貿關係已有拓展，經濟部亦將持續加強與該區各國經貿關係；且○○近期擬將能源分散轉輸往中國大陸及東亞國家，外交部已函請經濟部及中油公司檢討與○○進行能源合作。另中油公司自○○埋設天然氣海管至○○電廠之海管，均設有監控系統 24 小時即時監控管線壓力、流量、天然氣品質等數據，截至目前檢測結果均屬正常。

註：經 103 年 7 月 22 日監察院財政及經濟、外交及僑政委員會第 4 屆第 21 次聯席會議決議：結案存查

121、行政院農委會對於 CAS 優良農產品市售抽驗敷衍草率，對於欠缺驗證能力機構，缺乏裁處作為，嚴重斲傷產品認證制度公信力疏失案

審查委員會：經 100 年 9 月 7 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

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

參、事實與理由：

一、新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，行政院農業委員會未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措

施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，顯有怠失：

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

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

(三)查新北市衛生局及消保會抽樣不符「動物用藥殘留標準」之CAS產品，經農委會認定其產品危害符合「優良農產品追蹤查驗作業

要點」之「主要缺點」規範：「.....3.驗證產品檢驗不合格且有安全疑慮者。」故據此判定為主要缺點，理應依追蹤管理分級將不合格產品之生產廠（場）改列「加嚴級追蹤」，每個月需接受追查或抽驗 1 次，惟經詢據該會查復資料，各該不合格產品業者之追蹤管理等級與作業要點之規範尚有落差：

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

(四)續查「優良農產品追蹤查驗作業要點」對「加嚴級追蹤」之規範，CAS 產品製造廠（場）除需接受每月 1 次追蹤查驗外，倘工廠改善情形良好且無主要缺點者，僅得升級為「普級追蹤」，惟農委會查復資料顯示，超秦及雅勝公司之產品不合格訊息自公布起至本院調卷期間，迄未逾 1 個月，即見其列屬「良級追蹤」，續經該會於約詢時自承，迄未變更前開公司之追蹤管理等級，僅以增加抽驗方式為之；又農委會 5 月 11~12 日間驗出嘉一香公司生產之 CAS 肉品含禁用藥物乙型受體素後，應改列「加嚴級追蹤」，惟該會未變更其追蹤管理等級，僅要求業者回收銷毀。嗣據農委會約詢後補充資料，尚見多件判定為主要缺點卻未改列「加嚴級追蹤」之案例，足徵農委會屢未落實 CAS 產品追蹤查驗之相關法令規範，對於缺失等級及追蹤列管作為均無一致標準，實難有效控管生產廠（場）之產製品質；在市售 CAS 肉品之品質監測方面，據農委會同年 5 月 26 日公布之新聞稿，雖已完成抽驗 13 家廠商 39 件 CAS 肉品，且均未檢出乙型受體素及四環素類動物用藥，惟查「優良農產品驗證管理辦法」訂定之肉品項目驗證基準中，其品質規格除要求進行抗生素及乙型受體素等藥物殘留之檢測外，尚有「官能性質」、「磺胺劑殘留」及「微生物」等檢驗，惟該會事後抽驗僅就「抗生性物質」、「氯黴素」、「四環素類」及

「乙型受體素」等檢驗項目中選擇 1~2 項進行檢測，除未完備藥物殘留檢測，其餘項目亦均未執行，又此次消保會抽驗之結果，尚見 CAS 冷凍食品殘留禁用藥物，該會卻僅針對 CAS 肉品進行抽驗，迄未抽樣 CAS 冷凍食品，相關作為明顯便宜行事。

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

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

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

1. 認證機構：係指具有執行法定認證工作資格者。農委會為認證機構，負責擬訂認證業務，舉凡：各類驗證機構之認證程序、追蹤查驗程序、重新評鑑程序、增項評鑑程序及認證規範²等，並負有評核驗證機構執行稽核、農業領域專業及業務處理等驗證業務能力之責。
2. 驗證機構：係指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。獲得認證之驗證機構，依法受理 CAS 產品之申請及辦理驗證³業務，對通過該機構驗證者核發驗證證書，並與其經營業者簽訂契約，現有財團法人中央畜產會（下稱畜產會）、財團

¹ 係指認證機構對具有執行法定驗證工作資格者之認定作業。

² 係指認證機構對執行驗證工作者之認可基準。

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

法人食品工業發展研究所（下稱食品所）、財團法人台灣優良農產品發展協會（下稱優農協會）、財團法人工業技術研究院（下稱工研院）等機構依認證範圍分別負責肉品等 15 項 CAS 產品之驗證作業。

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

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

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

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

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

(三)本件農委會於新北市衛生局及消保會抽驗 CAS 產品不合格事件後，終止禹昌公司之「貢丸」及嘉楠公司之「冷凍原味貢丸」等 CAS 冷凍食品之驗證，經該會查復說明，前開公司係由食品所執行追蹤查驗作業，至廢止其產品驗證之主因，係原料來源不符規定所致。續查冷凍食品項目之驗證基準，除要求業者應有效管理其原料來源外，驗證機構亦應於追蹤查驗時，查核上游原料證明資料，又該驗證基準雖未規範動物用藥檢測，農委會仍要求生產廠（場）及驗證機構進行相關管控作業。次據前開公司 97~99 年間接受追蹤查驗之結果，其製程管理及品質管制多獲「良好」評價，原物料驗收及成品檢驗等紀錄亦未有缺失，最近一次（99 年 9 月）之報告甚至見到「製程管制整體管制良好」、「成品檢驗確實執行，原料追溯來源相關資料完整」等事實紀錄，惟各該公司短期內卻又因相關原因遭終止產品驗證，且市售產品亦遭檢出禁用藥物，足見驗證機構追蹤查驗過程輕忽草率，其業務執行能

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

力顯有疑慮。針對前情，農委會認為驗證機構業已依「農產品驗證機構管理辦法」規定，終止不合格產品之驗證、增加該生產廠之追蹤查驗頻率、強化原料來源查核及辦理聯合稽查作業等措施確保產品品質，爰未符合廢止認證之要件，惟續經該會約詢說明略以：「食品所要求業者以肉品供應商提供之藥物殘留檢驗報告為管制手段，恐仍有漏失，致工廠追蹤查驗屬良好者仍發生產品檢出動物用藥殘留之憾事……」、「該所執行追蹤查驗時，對肉品之稽核能力與查核範圍均有不足……」、「已協調驗證機構採取聯合稽查方式輔助查驗，並要求食品所強化執行驗證產品及原料肉品之查核與藥物殘留抽驗……。」審諸前情，均足資證食品所已欠缺「認證規範」明定應具備之稽核及專業能力等基本要件，理應喪失辦理 CAS 冷凍食品驗證業務之資格，縱令農委會認定該所尚非欠缺驗證能力，僅屬能力不足為由，未予廢止認證，惟現行法令就前開「能力不足」之情事又未見諸明確處辦規範，導致驗證機構肇生公信力疑慮後，認證機構迄仍無法施以裁處，殊屬可議。

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

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

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

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

(二)不論擬申請產品或已獲驗證之 CAS 產品，均應符合產品驗證基準，此亦為獲得 CAS 認證標章之必備要件，爰「優良農產品驗證管理辦法」依據現行 15 項 CAS 產品，分別訂定其產品驗證基準，內容皆區分為「評審規定」及「品質規格及標示規定」二類，其中「評審規定」係對「CAS 產品製造廠（場）之廠區環境」、「廠房設施（含作業場所、隔間、倉儲及照明等）」、「各類設備（含器具、容器、工作台面及機械設備等）」、「製程管理」、「品質管制」、「衛生管理」、「倉儲及運輸管理」及「人員資格」等項進行評估，部分 CAS 產品項目（如冷凍食品、果蔬汁及即時餐食等）甚有「管理制度之建立與稽核」及「危害分析重要管制點制度」之規範，而「品質規格及標示規定」則載明「產品適用範圍」、「產品定義」、「品質規格」、「產品標示規定」及「檢驗項目、方法與標準」等規範，爰 CAS 產品之生產廠（場）除其軟、硬體設施應符合評審規定外，市售流通之各類 CAS 產品亦應符合產品規格，並通過載示之檢驗項目及其標準，綜予敘明。

(三)新北市衛生局及消保會於 100 年 5 月公布抽驗 CAS 產品不合格訊息後，農委會雖立即加強抽驗 CAS 肉品，惟查肉品項目驗證基準載示之「抗生性物質」檢驗方法，係以衛生署 90 年 7 月 16 日衛署食字第 0900047004 號公告之「食品中動物用藥殘留量檢驗方法—抗生物質之檢驗」進行初步檢測，俟檢驗結果呈陽性反應後始進行確認試驗，然該項檢驗方式係檢測安比西林等 36 種抗生素於

特定培養基之特定區域中，對試驗菌之抑菌能力，再藉抑菌環大小獲悉檢體是否殘留抗生性物質，屬生物分析法（Bioassay），惟該法易產生判讀誤差，且其檢驗結果未具專一性，檢測靈敏度則視抗生素種類分別為 0.20~100ppm 不等，均較各類化學分析法為差，倘經檢出陽性，仍需依賴各類化學分析法進行確認，檢驗期曠日廢時。續經行政院衛生署食品藥物管理局（下稱食管局）查復資料，該局目前執行市售食品動物用藥殘留之檢驗均以公告「液相層析串聯質譜儀」及「高效液相層析法」等方法為之，其最低檢出限量為 0.3~20ppb，兩項檢驗方法之偵測極限差距高達 500~5000 倍，又據該會查復資料所述，現行驗證基準所列抗生素、磺胺劑及乙型受體素之檢驗原則雖以成品為主，原料為輔，惟生產業者僅需進行不定期檢測，勢必降低其陽性檢出率，影響產品管成效。

(四)針對上情，農委會約詢書面資料陳稱：「目前 CAS 肉品僅對原料肉進行逐批檢測，成品則採不定期檢測……。」惟據該會提供前開 5 項不合格 CAS 產品清單及其預防矯正措施，其原料肉亦非逐批進行藥物殘留檢測，足見各檢驗項目之檢測頻率未有依循標準，勢必肇生產品上市前，其原料及成品均未完成關鍵檢測之風險；又該會認為：「面臨偵測種類繁多及微量殘留之動物用藥檢驗，均需使用昂貴精密儀器，國內外食品業者能自備者相當稀少，且檢驗時程除不符產品產製實況，無法即時有效掌握檢測結果外，其費用亦可能轉嫁至消費者，故無法落實成品逐批檢測……。」然考量 CAS 產品屬自願性驗證制度，市售價格普遍高於一般產品，其品質亦多獲消費者信賴，又「優良農產品驗證管理辦法」第 4 條第 1 項第 2 款業已明定產品之衛生安全應符合相關法令規定，爰其檢驗作為及產品把關機制理應與衛生主管機關一致，惟該會未思改善檢驗方法之偵測極限，亦未圖謀原料及成品之品質策進作為，僅擬以提高委外檢驗頻率做為後續策進措施，然即便持續擴大抽驗數量，其方法偵測極限勢難有效檢出不合格產品，並衍生農政及衛生主管機關檢驗標準不一之爭議。綜觀國內歷次重大食品安全事件中，均遭遇抽驗不合格產品業經消費者攝食完

罄之困境，縱令事後增加產品抽驗作為，仍難弭平人體健康疑慮，該會肩負 CAS 產品品質把關之責，實不應漠視相關品管作為，且市售品抽驗係反映源頭管理疏失，倘發現品質疑慮，理應追本溯源詳予徹查品管闕漏，始為正辦。

(五)此次抽驗除發現 CAS 肉品遭檢出不得殘留之藥物外，亦見 CAS 冷凍食品殘留不得檢出之抗生素及禁用藥物，事發後卻未見農委會抽驗此類產品，其品質究竟如何？足令國人堪憂。續經查詢冷凍食品項驗證基準之產品定義，係以禽、畜、水產及蔬果類為原料或經其調理加工後，區分為禽畜產品冷凍食品、水產品冷凍食品、農產品冷凍食品及調理冷凍食品等，惟檢驗項目均未視原料種類而規範動物用藥或農藥殘留檢測，續經農委會約詢後補充說明略以：「.....驗證機構均有要求 CAS 冷凍食品之生產廠，將動物用藥殘留監控措施列入原料驗收管控項目，且該等產品生產廠業者亦均依照驗證機構之要求進行管控。」然該會提供 97~100 年間抽驗 CAS 產品不合格之資訊中，冷凍食品項目均未見動物用藥或農藥殘留不合格結果，卻經消保會抽驗檢出殘留禁用抗生素，究其主因，係該項目之原料及成品品質規格迄未涵蓋相關檢驗項目所致，惟農委會未能積極審視各項 CAS 產品之驗證基準所列檢驗項目能否符合現況，導致 CAS 冷凍食品遲未納入動物用藥及農藥殘留之檢測，乃至他機關檢出不得殘留之動物用藥後，仍無法適時加強市售流通產品之監測，排除產品殘留抗生素、磺胺劑及乙型受體素等藥物之疑慮，影響消費者食用權益甚鉅，此次消保會抽驗 CAS 冷凍食品藥物殘留情事，即見 CAS 產品驗證基準之品質規範嚴重闕漏處。

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

據上論結，行政院農業委員會於新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會抽驗發現 CAS 台灣優良農產品不合格後，未能確遵「優

良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠（場）之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，又現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之認定標準未臻明確，導致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重斲傷產品認證制度之公信力，復未全面審視各項產品驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

被糾正機關改善情形

行政院農委會針對本案糾正事項擬具之產品風險管理作為、驗證機構違規事實認定基準及違規農產品後續管理等策進措施落實情形，尚屬允適，爰本糾正事項請行政院自行列管；本案予以結案。

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

122、財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致管制機制形同虛設違失案

審查委員會：經 100 年 9 月 7 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：財政部關稅總局、臺北關稅局 貳、案由：

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

參、事實與理由：

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

(下稱業者違規移倉反控案)等情。案經本院調查竣事，認為財政部關稅總局及臺北關稅局有以下重大違失：

一、財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，海關國門洞開，管制機制形同虛設，核有重大違失。

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

(二)按國家安全法第 4 條第 2 款規定：「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。」國家安全法施行細則第 19 條第 2 款規定：「進出航空站管制區之人員、車輛及其所攜帶、載運之物品，應經檢查，憑相關證件進出。」又依「海關管理進出口貨棧辦法」第 3 條、第 6 條、第 15 條規定，存儲未完成海關放行手續進出口貨物之貨棧，得設於機場管制區外；航空貨物卸存外棧者，應由運輸業與貨棧業者共同簽章具結，向海關申請核發空運貨物特別准單申請書後為之；經海關核准實施自主管理者，得使用保稅貨箱，運送空運貨物進出機場管制區外之貨棧。

又依「貨棧貨櫃集散站保稅倉庫及物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法」、「海關稽核貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業規定」、「貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業手冊」規定，進口貨物混盤（櫃）應一律在機場管制區內拆盤，再分別進儲其所屬貨棧，如有誤進倉者，應由航空公司以書面述明理由申請移倉，經海關核單關員調閱相關艙單查明屬實，於申請書上簽註後，由航空公司持憑向外棧駐庫關員辦理監視加封退回手續。再據臺北關稅局 94 年 8 月 18 日「檢討本局監管空運貨物轉儲外棧及有關移倉之作業規定」會議紀錄：「嚴防不肖廠商利用移倉遂行走私企圖，進口混盤貨物應管制區內進行分儲各倉棧前之拆盤理貨，不得移至遠翔等外棧」「一旦發現誤卸，……不得未經查證及辦理移倉手續即隨車運回」「誤卸貨物須經外棧組關員查證非屬未列艙單，且為正常貨載時，再依工作手冊有關規定准駁移倉申請，如有違規依章議處……」。另按海關管理進出口貨棧辦法第 20 條、運輸工具進出口通關管理辦法第 30 條、臺北關稅局 93 年 4 月 29 日及 8 月 20 日北關稽字第 0930102892、0931008091 號函附臺北關稅局監管貨棧間進口貨物移倉作業規定，管制區內之移倉，授權駐棧關員直接核定辦理；管制區內外之移倉，需經股長核准始准移倉，惟非正常上班時段，不予受理。綜據上開規定，貨物進出航空管制區，應經檢查，非經海關核發特別准單不得出入管制區，進口貨物混盤櫃須在管制區內拆理分盤後，始得憑貨物艙單，再分別進儲其所屬貨棧，不得先運至外棧，再以誤卸為由，將非屬該外棧之貨物退運回管制區，甚或任由各貨棧間私相收受，自行交接貨物，以杜絕不肖廠商利用貨物移倉進行調包走私，此乃執行國境管制檢查之基本知識，海關相關主管人員自不能諉為不知。

(三)李○○自 94 年 3 月 7 日任職臺北關稅局稽查組第 3 課第 2 股期間，擔任管制區內之盤櫃交接區（即俗稱之 8.5 交接區，下稱交接區）及機坪值勤查驗工作，其股長為程○○。經查，李員於同年 5 月 30 日、6 月 11 日及 13 日分別查獲下列案件：

1. 七大盤櫃案：

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

2.634 筆貨物擅自搬運案：

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

3. 業者違規移倉反控案：

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

經查，聯邦快遞貨棧於 94 年 6 月 10 日未經海關核准，自行將 661890182012 等件貨物自該貨棧載運至管制區外之遠翔貨棧。聯邦快遞於同年 6 月 11 日又提出經駐庫關員江○○同意之移倉申請書，申請將 19 件貨物（其中 1 件為軍品）移至該貨棧（實則該批貨物已於 94 年 6 月 10 日運至遠翔貨棧），因該移倉申請應經外棧組駐庫關員及其股長核准，非屬交接區值勤關員職權，且該批貨物非屬誤卸，進倉多日後提出移倉申請，均不合海關相關規定，故李員拒絕核章。同年 6 月 14 日聯邦快遞以遠翔貨棧名義，再就同一批貨物向李員申請移倉，亦遭拒絕。同年 6 月 15 日業者面見臺北關稅局局長，並將其中 18 件貨物移入管制區內之長榮倉庫，所遺軍用品 1 件，由稽查組組長呂○○（現任關稅總局副總局長，100 年 7 月 7 日因涉嫌貪瀆遭羈押，停職中）知會快遞機放組廖○○組長簽章同意移倉，並在申請書上批示該軍用品准予移至管制區外之遠翔倉庫，辦妥移倉手續。聯邦快遞於同年 6 月 20 日發函臺北關稅局指控稱：「移倉作業行之有年，李○○准與不准毫無章法，目無法紀及長官命令，濫權囂張，罔顧該公司權益與信譽。」本案業者涉嫌違反海關管制規定，規避海關檢查，違規運儲，且以不實之移倉申請案指控執勤關員。惟臺北關稅局無視業者違規移倉行為及該局管制、審核等作業缺失，竟認定李員服務態度不妥，予以申誡 1 次之懲處。

(四)上開案件詢據臺北關稅局自 93 年迄 99 年之歷任局長詹○○、江○○、饒○（現任關稅總局副總局長）、李○（99 年 1 月自關稅總局副總局長任內退休）等人，竟不約而同答稱：空運併盤櫃貨物依例在交接區內不拆理，運到外棧後在駐庫關員的監視下進倉，如果有誤運其他貨棧的貨物，則申請退運至其他貨棧，此種

方式不但是實際作法，規定也是如此云云，經本院再次確認，始以海關工作龐雜，未有相關工作經驗為由，改口稱：「如果外棧拆盤後發現在其他貨棧的貨物，就退運到其他貨棧」、「這種案子僅涉及違反程序，如果處分，按關稅法裁罰，第一次裁罰原則固定是 6 千元，金額不大」等語。惟上揭案件所涉之貨物，均係混盤櫃未於管制區內拆理，亦未據實申請核發空運貨物特別准單，即運儲或準備運儲管制區外之貨棧，且其中部分貨物有未列艙單、無航空標籤，載運過程未經監視加封等情形，顯已違反國家安全法、國家安全法施行細則、海關管理進出口貨棧辦法、貨棧貨櫃集散站保稅倉庫及物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法、海關稽核貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業規定、貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業手冊等規定，違規情形嚴重，臺北關稅局何能以該等方式屬「實際作法」、「僅涉及違反程序」為由，長期放任業者，顯有重大違失。

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

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

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

按海關緝私條例第 3 條規定：「本條例稱私運貨物進口、出口，謂規避檢查、偷漏關稅或逃避管制，未經向海關申報而運輸貨物進、出國境。……」第 17 條第 1 項規定：「海關查獲貨物認有違反本條例情事者，應予扣押。」第 31 條規定：「船舶、航空器、車輛或其他運輸工具所載貨物，經海關查明有未列入艙口單或載貨清單者，處船長、管領人 4 千元以上 6 萬元以下罰鍰。責任歸屬貨主者，處罰貨主。……前二項貨物、經海關查明未具有貨物運送契約文件者，依第三十六條第一項及第三項論處。」第 31 條之 1 規定「船舶、航空器、車輛或其他運輸工具所載進口貨物或轉運本國其他港口之轉運貨物，經海關查明與艙口單、載貨清單、轉運艙單或運送契約文件所載不符者，沒入其貨物。但經證明確屬誤裝者，不在此限。」第 35 條第 1 項規定：「運輸業或倉儲業對於進出口貨物、通運貨物、轉運貨物、保稅貨物、郵包、行李、貨櫃，未在核定之時間及地點起卸、存放或未依規定加封者，處業主 2 千元以上 2 萬元以下罰鍰。情節重大者得加倍處罰，經通知其改正仍不改正者，得連續處罰之。」第 36 條規定「私運貨物進口、出口或經營私運貨物者，處貨價一倍至三倍之罰鍰。起卸、裝運、收受、藏匿、收買或代銷私運貨物者，處三萬元以下罰鍰；……。前二項私運貨物沒入之。……」又空運貨物無航空公司標籤時，如非標籤脫落而係未列艙單，應以未列艙單貨物處理。案經海關調查無違反海關緝私條例者，則視其行為有無違反海關其他相關管制規定分別處罰，惟臺北關稅局卻未能依海關緝私條例及相關法令查緝下述案件有無涉及私運及違規，對所屬

呈請查處之公文有無遭隱匿，又不能合理說明，茲分述如下：

(一)七大盤櫃案：

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

李○○於94年7月18日就七大盤櫃案，認為聯邦快遞違反「運輸工具進出口通關管理辦法」第30條第1項，簽報裁處罰鍰3萬元，該簽呈於同年7月25日上呈至稽查組組長後，下落不明。對此，關稅總局二度查覆本院，先稱該簽呈由李員收存，嗣又稱該簽呈上陳至其股長程○○後，即未再有上陳之紀錄等語，並檢附僅有李○○及程○○署名之簽呈影本。惟據臺北關稅局稽查組第3課收文簿記載，94年7月25日「李○○簽（有關94.5.30在交接區查獲遠翔倉儲將聯邦特別准單……）」，其上蓋有總務陳○○簽收之收文章戳；又據本院依另行取得之完整簽呈影本顯示，該簽呈已於同年7月25日及28日循行政流程上呈至稽查組課長郭○○、副組長劉○○、組長黃○○，又外棧組承辦人劉○○及組長張○○等5人於同年8月1、2日亦於該簽呈內簽擬會辦意見並核章，同年8月3日該簽呈經組長黃○○核章，同日郭○○課長簽註：「一、外棧組簽注意見，請參考。二、說明一部分，處違規業者最高罰鍰，是否妥適，請再酌……。」足見該公文確已於同年7月25日送至稽查組第3課辦公室，嗣完成簽核程序，非由李○○或其股長程○○自行收存。實則課長郭○○於同年8月3日簽註指示後，未交回程○○或李○○辦理，而該局竟以未完成行政流程之簽呈影本，函復本院誣指該公文係李員或程員藏匿。該公文迄今下落不明，足見臺北關稅局公文管理存在重大疏漏；而相關之裁罰案迄今不了了之，核有重大違失。

- 2.李○○94年11月23日簽呈追蹤本案，上級指示不另追查，交他股辦理而無下文：

臺北關稅局於94年9月17日將李○○由稽查組第3課第2股調至該組第3課辦公室，3日後註銷其機場通行證及停止其使用公務電腦，李員於11月23日簽請追蹤本案，說明部分貨

物尚未報關及去向不明，因其執勤權力已被上級限縮，不得至外棧查緝或進入機坪、各進出口倉庫等情，建議部分案件移快遞機放組請儘快查明。經課長卓○○、組長黃○○批示：「一、進遠翔貨物既經本組核准，是否又報關放行，屬外棧組業務範圍，不另追查。二、進 FEDEX 及無標籤貨物移 1 股查明是否確已進倉放行（無標籤貨物另查航空公司有否申請補貼標籤）。」然第 1 股以電腦安控系統「無相關資料」、至 Fedex「無法查核」；亦未會辦外棧組。此後，該局未再查處本案。

3. 其後程○○股長一再表示本案貨物去向不明，該局仍不查處私運：

股長程○○於 95 年 4 月 21 日及 95 年 12 月 24 日多次簽報就七大盤櫃案中部分貨物尚未報關及去向不明，惟該局仍不依法查處。

4. 以他案訛稱以罰鍰結案，搪塞本院調查：

本案據關稅總局 98 年 5 月 25 日及同年 10 月 16 日函轉臺北關稅局查覆稱，該局對上開案件已於 94 年 9 月 28 日核發 09401207 號處分書，以遠翔違反「海關管理進出口貨棧辦法」第 23 條之規定，處該公司罰鍰 6 仟元結案。經查，該處分係針對 94 年 2 月至 5 月期間之 11 筆提單號碼貨物、27 件違規貨物，與本七大盤櫃案（165 筆及 29 郵袋）之標的不同，而李○○呈請裁罰之公文又去向不明。經詳列不同處再請臺北關稅局說明，該局於 100 年 4 月 7 日改稱：系案 7 大盤櫃或 27 份交接單，係屬誤進儲後，未依相關規定報准即以交接單退回永儲管制區（交接區）內，違反「海關管理進出口貨棧辦法」第 23 條之規定，轉依「關稅法」第 86 條及同辦法第 30 條規定，裁處新臺幣六千元罰鍰，予以警告並限期改正，與李員另稱 94 年 5 月 30 日之 165 件，查並非同一標的貨物云云。惟李員 94 年 5 月 30 日查獲之 165 件即 7 大盤櫃案，該案與 27 份交接單案係不同案件，該局仍圖混淆案情，妨礙調查。

5. 李○○於七大盤櫃案所製作之「認證書」，足證明扣案貨物中有未列艙單貨物，自得作為查緝私運之端緒，臺北關稅局未依

法查緝，顯然違反海關緝私條例等相關規定。

(1)前述七大盤櫃案內部分貨物無航空標籤及未列艙單，依海關緝私條例，海關應予扣押，由通關業務之權責單位驗貨取樣及送估價，查證後如確屬私運，則應依法沒入貨物及裁罰。然其後續查處情形，臺北關稅局均以李員查獲當時製作之「認證書」非法定文書、李○○應繼續查明等理由查覆本院。又詢據前局長江○○稱：「關員如果查獲私運，就應依據緝私條例扣押給據，而非以從未聽說的『認證書』來做。……李員發現有私運的疑義，即須查明事實，依法辦理。」前局長饒○稱：「本案有郵包及 fedex，必須查明係程序不符或運送錯誤，還是涉及走私。……除非證據明確構成走私要件，否則不能逕予扣押，如果有未列艙單貨物，李○○現場須加查證……。」時任課長之郭○○（現已退休）雖坦承李○○於 94 年 5 月 31 日在值勤報告書中載明查獲七大盤櫃案並向其呈報，然辯稱：「關員如認為違規或成立緝案，須另行上簽，並以海關正式的通報單來通報其他單位配合處理，李○○有在報告簿記載，但未另行簽註，也未以通報單通報其他單位處理。……他有沒有交接下去、貨物去向及後續處理情形，我已不記憶。……」時任稽查組組長之呂○○則稱：「對於貨物去向及交接人員後續處理情形……依規定，交接人員必須繼續處理並簽報……如果工作交接後，後續處理人員未進行處理，後手應負行政責任。李○○須向後手交接清楚方為正辦，……其中雖有未列艙單貨物，然航空貨物因涉及飛機載重及平衡，貨物未到會經常發生的，……本案應屬行政違規，而無法確認為走私。」

(2)然據課長郭○○表示：「李○○在值勤報告簿中註明查獲七大盤櫃案，他為了保全業者違規事實的證據，請業者確認而簽署認證書，我認為李○○的作法是正確的，以後才能作為處分的依據。……」並坦承：「我第二天白天（註：即 94 年 5 月 31 日）看到報告簿後，我才知道本案……。」又其股長程○○表示：「當夜（註：94 年 5 月 30 日）李○○有向

我報告，貨物扣押後沒有人願意支援李○○，李漏夜清點貨物到隔天，業者簽署認證書，已是下午 1 點半……，課長決定將扣案的貨物交給 fedex 的倉庫，由駐庫的關員處理。」另表示：「交接區是盤櫃的交接，不是貨物的交接，無法點驗貨物，……就算有准單，貨物也是混在盤櫃中運出，七大盤櫃中現場查獲很多未向海關申報即欲運出管制區的貨物。」李○○則稱：「我會同航空公司簽署認證書，經雙方認證，未列艙單貨物及無航空標籤貨物即屬有問題的貨物，航空公司都承認了，這個認證書非海關的文件，是我為了執行職務，在資源不足下，用以證明事實所用，以盡職責。這些貨物涉及私運及漏稅，……海關必須查緝該等貨物，海關未加以查緝，把貨放掉了，事後卻以無分號表示無具體事證。……課長及組長應指揮通關單位詳細查驗相關貨物，本件我有填寫注檢單，應由駐庫交業務單位進行查驗。」

- (3)綜據上開負責現場處理之稽查組第 3 課課長郭○○、股長程○○、關員李○○所述，本案李員會同航空貨運業者簽署之認證書，乃受限於客觀環境，為保全相關事證所為，且已於貨物清點完畢後登載於工作紀錄簿上呈，而後續有無對貨物依法查驗，海關又無法提出合理之說明，則李○○所指稱「我確定他們吃案。……無標籤貨物必須查明後始得進倉放行。……」及其股長程○○所指稱：「貨物扣了對於業者的影響很大，一定會進行施壓，第二天白天主管一定知道，並受到不當壓力而放行貨物。有問題的貨物要扣在現場，必須馬上處理，沒有問題的必須立即放行，……」等情，均非無據。而且事後迄本院約詢之前，從未見該局檢討該認證書之妥適性或要求改進，查獲後第 3 天（6 月 2 日）呂○○組長召集該組課、股長，指示「交接區混盤貨物應先拆點完畢，由值勤關員抽核無訛，始能拖離交接區載運至外棧。」等情，可見其上級之組、課長均已獲報該案，卻怠於職守，不指示所屬及會請他組保全證據及確實查處不法及違規。李○○於七大盤櫃案所製作之「認證書」，足證明扣案貨物中有未列

艙單貨物，自得作為查緝私運之端緒，臺北關稅局未依法查緝，顯然違反海關緝私條例等相關規定。

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

6. 綜上所述，臺北關稅局相關主管認為海關未予後續處理，並無不當。其理由無非以：①李○○在管制區留置貨物及會同航空公司人員製作「認證書」之行為，與法不符。②縱其發現其中有未列艙單貨物，亦須現場查證是否確屬走私，然其未予查證或未交接清楚。③相關資料因時間久遠均無可考。然據本院現場履勘交接區，現場訪視空運貨物自管制區運往外棧之相關作業流程，依李員當時作業環境，確無從進行個別貨物之扣押查驗，渠於查驗盤櫃時發現實際貨物與艙單不符，為保全證據，會同航空貨運業者簽署認證，並將相關事實記載於工作報告簿後上呈，有相關文件在卷可稽，自堪認定海關已獲報未列艙單之貨物名單，且其課長以上主管明知卻未有何指示及協助，臺北關稅局未依法查緝，核有重大違失。

(二)634 筆貨物擅自搬運案：

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

(1)財政部關政司 75 年 12 月 20 日台總署緝第 6118 號令及臺北

關稅局政緝字第 8081 號函規定：「在海關監管下之貨物經擅行移動，搬運脫離海關可得控制之運輸工具或其他處所而進入課稅區之案件，若經查明無私運或漏稅情事無法引據海關緝私條例第 36 條或第 37 條第 1 項論罰時，如其行為已符合同條例第 35 條第 2 項處罰要件，自得就其擅行移動、搬移之行為依該條項之規定論罰。」（見該局外棧組工作手冊 422 頁）

- (2)據該局 96 年 1 月 7 日、同年 3 月 13 日等簽呈，均載明依所查獲之遠翔貨棧開立之 196 份交接單，可證明 94 年 2 月 7 日至 94 年 6 月 11 日之期間，業者將 634 筆未稅進口貨品，在未加封下擅自自貨棧運出，該等貨品中有不明貨、無標籤貨物、轉口貨等，另有貨物註明「待付運費」、「提單未領貨已取出 1F 保全旁」、「3 件放 1F」、「1 件交 ROGER 親收」、「交 SORT GROUP」、「通知 ROGER 取貨」等，且該等單據記載有班機、盤櫃及提單號碼等詳細資料，足見業者涉嫌大量且常態性擅將貨物運出管制區，又在未經加封監視之情形下運入管制區。臺北關稅局自應據以深入查明業者有無涉及私運及漏稅，依法裁罰。對此，詢據副總局長呂○○表示：「該案涉及違規還是私運，須個案查證，如貨物與倉單不符，就涉及私運。」程○○股長表示：「外棧是走私的天堂，所以業者千方百計將貨物運到外棧，不必要的貨物再退回交接區，海關主管明知而放任這種現象，必須負責。」、「該案有不明貨、無標籤貨，貨物處理，有交一樓保全等。顯然違反運輸工具管理辦法第 30 條規定，且該等貨物退回管制區時亦無加封，與私運沒有二樣，也違反了總局一再禁止各倉棧間自行移倉的規定。」故調閱案內艙單、報單、提單等相關文件及貨棧等紀錄，查明貨名、重量、數量，送關稅總局驗估處查價，即可依緝私案件辦理，依法處理並確實改進關務缺失。

- (3)股長程○○94 年 6 月 13 日查獲 634 筆貨物擅自搬運案，隨即抽取其中 27 份交接單面呈局長詹○○。局長交外棧組辦理，

據該組同年 6 月 21 日簽呈表示，其中 17 筆係混盤貨物進儲遠翔貨棧，經拆點後退回交接區；其餘留該組查明之 10 筆中，7 筆係非運至台灣，卻進儲遠翔貨棧拆點後，遠翔貨棧應聯邦快遞請求，打盤裝櫃載運出口，因涉嫌違反海關緝私條例，由稽查組第 3 課查處。外棧組 7 月 9 日再簽報表示，留該組查明之 10 筆中，僅 1 筆係按正常規定申請退回交接區，其他有 2 筆係貨棧業者擅自退儲，7 筆係非運至台灣之混盤貨物，進儲遠翔貨棧。因業者違反自主管理規定，臺北關稅局於 94 年 9 月 28 日核發 09401207 號處分書對其中 11 筆 27 件貨物，限期遠翔貨棧改正並依「海關管理進出口貨棧辦法」第 23、30 條轉據關稅法第 86 條規定，處新臺幣 6 千元之罰鍰結案。

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

(1) 臺北關稅局於 94 年 8 月 18 日由主任秘書廖○○主持之「本局監管空運貨物轉儲外棧及有關移倉之作業規定」等相關問題會議紀錄，結論除重申混盤（櫃）貨物應在管制區內拆盤理貨，不得未經查證及辦理移倉申請手續即隨車運回，並裁示：「稽查組發現……196 批共 634 筆……如何處理乙節，決議請稽查組以書面分別函請有關之航空公司、倉儲及保稅運輸工具業者提出說明，再憑以查證，外棧組應配合必要之查證工作，以求儘速處結。」

(2) 當時李○○已被發布調職，股長程○○於 95 年 10 月 30 日建議將全案交該局稽核組辦理，惟組長傅○○批示「應由緝獲關員查明私運事實依法辦理」，致程員僅能發函要求聯邦快遞提供「遠翔空運倉儲股份有限公司退貨盤櫃交接單」13 筆所載之提單、艙單、「PACKAGE TRACKING INQUIRY」等資料（見該局 95 年 11 月 15 日北普稽字第 0951027743 號函），

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

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

(4)嗣該局收受檢舉，要求追究本案相關人員責任。稽查組第 3 課課長黃○○對檢舉案辯稱：「查系案內含 634 筆緝案，各方法律見解歧異，釐清案情、收集證據頗為困難費時，……復查本局現有跨組室辦案單位計有稽核組、機動巡查隊、政風室及關稅總局督察室駐臺北關稅局，本組亦曾請求協辦，以本組現有機能已盡所能。」雖表明各單位未配合該組查辦，惟其明知案情複雜，卻不調派人力支援，亦未曾設法協調其他各組支援，所辯尚難採認。又該組另表示已逾事後稽核期限，簽請退回併案處理，經副局長蔡○○代批示：「一、本案已涉及私運，依海關緝私條例第 44 條規定，追繳或處罰期間，不受事後稽核案件執行稽核期限為 3 年之限制。二、本（634 件）案執行查證、追徵與處罰，實務執行上有無困難，請表示具體意見。」因此，業務督導考核小組於 96 年 12 月 14 日簽註將本案區分為不同情形由稽查組簽擬處罰，並會外棧組辦理，另 64 筆貨物去向不明者，建請稽查組繼續查明後

再議。程員於 97 年 1 月 16 日簽呈表示意見，指業務督導考核小組所簽猶不思解決問題，仍在原地打轉等。課長黃○○未予上陳，另行簽呈表示：該組已盡所能，尚無具體事證，自無從論罰，程股長所簽，亦請鑑核等情。主任秘書黃○○97 年 1 月 31 日於黃○○簽呈批示：「1.本案既經組長決行，又再陳核，已屬多餘。2.本案仍請依副局長 96.12.14 批示儘速辦理。」股長程○○97 年 2 月 1 日簽註表示：渠已盡所能辦理，課長所簽亦表示稽查組已盡所能，此案渠無法再辦下去，至於刻意造成私運案件辦不下去，這是違法的事，將靜待調查。

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

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

(三)業者違規移倉反控案：

1.業者未經申請自行移倉違規在先，又向李○○申請移倉，提出之時間、程序與對象均不符規定，李員不受理核准，尚無違誤。然該局首長及相關主管不但未指示查處業者違規，反而核定移倉，核有重大違失。

(1)依臺北關稅局監管貨棧間進口貨物移倉作業規定：「進儲一般倉（註：如本案進儲遠翔貨棧）移倉案件：1.已報關貨物，不准移倉；2.尚未報關貨物，應由貨主、運輸業者申請移倉，經駐棧關員核憑移存貨物清單（艙單或提單影本）等文件作簡易查驗後，始准辦理，如有異常，由駐棧關員通報處理，

以防範掉包走私或逃漏稅捐等不法情事發生；3.管制區內之移倉，授權駐棧關員直接核定辦理，非管制區內之移倉（註：如本案聯邦貨棧、遠翔間移倉），需經股長核准；4.非正常上班時段，不予受理。」又依關稅總局台總局緝字第0931007565、0931015419等號函釋：「進口貨物移倉應屬少數非常態特殊情況，否則將造成海關監管、查核、押運上之困擾」；「……進口貨物實際卸存貨棧與倉單所列之卸存地點不符等情，似已違反運輸工具進出口通關管理辦法第30條之規定，可依同辦法第80條之1議處，並請責成業者拆盤後進儲，以減少不必要之移倉。」復依臺北關稅局於94年8月18日由主任秘書廖○○主持之「本局監管空運貨物轉儲外棧及有關移倉之作業規定」等相關問題會議紀錄，其結論包括「移倉手續必須審慎處理，……。駐庫或稽核關員並應對誤卸案件詳為查核，如涉違章應予議處。」是故，移倉案件應由駐庫關員及其股長受理並審核，非屬交接區關員權責，且應注意查處卸存地點是否相符，有無違反運輸工具進出口通關管理辦法第30條等規定。

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

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

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

經查，業者 94 年 6 月 14 日移倉申請書之關員簽章欄為移出及移入之「經辦駐庫單位關員」，惟 94 年 6 月 11 日向李○○提出之移倉申請書，卻將關員簽章欄改為「聯邦駐庫關員」及「交接區駐庫關員」，與相關規定及例稿不同，內情並不單純。惟政風室於 94 年 8 月 1 日簽呈表示：據該室實地瞭解，於該公司人員多次與李員聯絡溝通方面，李員身為關員應基於服務及協助，善盡告知申請程序義務，惟李員獨特行事風格與態度作法上，往往造成廠商嚴重誤會，並已有讓廠商感到厭煩、傲慢、刁難情事，確有可議之處。除此，無其他事證足謂李員有該公司所指不法情事等語。又該局 100 年 3 月 23 日書面說明表示：「本局政風室原承辦人林○○（已離職）係基於通盤瞭解李員與聯邦快遞公司等業者平時之互動關係，綜合研判李員獨特行事風格與工作態度，造成廠商之誤會。」、「本案肇因移倉作業規定不明確，政風室亦簽報局長核准，移本局通關單位研議改進移倉作業規定。」然移倉

相關作業並無不明確之處，本案業者未依移倉作業規定申請，李員無本案受理權責等情，處置未違反規定，甚為明確，然臺北關稅局漠視業者違規，所為認定係根據承辦人通盤瞭解李員與業者平時之互動關係，而非針對本案有何具體證據之事實，即草率認定李員態度不佳，予以申誡 1 次之懲處，核有違失。

綜上論結，財政部所屬關稅總局臺北關稅局長期放任業者違法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物「四處流竄之亂象」，海關國門洞開，管制機制形同虛設。該局相關主管對於涉嫌長期違反海關管制規定，且情節重大之業者，不但未能依法嚴正裁處，反而上下或敷衍塞責，或推諉掩飾，或轉移焦點，或草草了事，或對本院調查多所隱匿，甚或竟依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員，扭曲公務員倫理與責任，核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、調整組織，將駐庫業務獨立編制，專司倉棧稽核管理，健全進出口貨物通關作業。
- 二、將原稽查組巡緝課移撥至快遞機放組，俾能有效掌握快遞貨物動態，以加強查緝及事權統一。
- 三、加強對倉儲業者之內部及外部稽核，並隨時追蹤檢討改進。
- 四、有關涉及侵害智慧財產權之案件處理程序列入工作手冊並落實執行。
- 五、將進口貨物混盤（櫃）應於管制區內拆盤後再進儲等相關規定，明定於工作手冊，俾資遵循。
- 六、有效控管違章案件，並對於複雜或特殊之案件，將成立跨單位專案處理小組，以加速解決相關問題。
- 七、人員議處情形：呂○○組長、黃○○組長、郭○○課長、游○○股長各遭申誡 1 次處分。

註：經 101 年 9 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 91 次會議決議：結案存查

123、台灣電力公司變壓器驗收規範存有極大漏洞，致不符原認可圖之變壓器有可乘之機，混入並撥配各區處上線使用，影響公共安全違失案

審查委員會：經 100 年 9 月 7 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

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

參、事實與理由：

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

(一)查台電公司於 95 年公告採購單相桿上變壓器（6.9KV/120-240V 100KVA 密封型不鏽鋼）4,500 具（採購案號：008-9500116），採選擇性招標方式個別邀請所有合格廠商投標，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。95 年 12 月 29 日比減價結果，因永恆機電工業股份有限公司（下稱永恆公司）每具報價 76,850 元，低於底價 77,380 元，且較其他廠商（華城 77,639 元、

秀森實業 86,310 元及同成 96,810 元)報價為低,決標予永恆公司,決標金額 345,825,000 元,契約編號 008-9501150166B。該案契約規定於分批抽驗合格後,於 96 年 3 月交 1,500 具,同年 5 月、7 月、9 月再各交 1,000 具。其驗收程序,依採購契約「密封型桿上變壓器規範附錄」(C035,9508)規定,於外觀檢查:每組(每批交貨中,每種規格每 500 具為一組,尾數滿 300 具者視為一獨立組,未滿 300 具者併入他組)至少隨機抽樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查合格後,再實施變壓比等 15 項特性試驗,其中除「避雷針放電電壓特性試驗」送台電公司綜合研究所試驗外,餘均在永恆公司三芝工廠試驗。本件於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、7 月 5 日及 9 月 5 日分 4 批執行廠驗「合格」後,再依各區處需求數量以撥配單通知契約商運交各指定區處,於同年 4 月 20 日、5 月 18 日、8 月 2 日及 10 月 4 日交貨至各收料單位,各區處再依據「材料管理作業標準作業手冊」規定,核對撥配單之器材名稱、規範、撥配數量及台電公司編號對照表後點收。

(二)次查案內撥配(含移撥)給高雄區營業處變壓器計 90 具(其中,96 年 5 月 5 日撥配 70 具,同年 6 月 20 日復由北南區處移撥 20 具),經點收後陸續上架使用,後經巡線人員於 97 年 3 月 27 日發現前向永恆公司採購之密封型桿上變壓器 2 具(編號 K85566、K87601),其二次側套管處漏油,該處於「材料及設備回饋資訊系統」填報品質不良資訊,經會同永恆公司至用料現場勘查其製交變壓器之漏油情況,發現該兩具變壓器外部尺寸與規格不同,台電公司材料處乃於同年 4 月 14 日以 D 材字第 09704000074 號函請廠商查明不良原因,永恆公司同年 5 月 5 日復函表示係原產品驗收合格後,交貨運輸時不慎掉落地面碰撞損毀,現場人員擅以前開發時較大外殼裝配並檢驗合格之變壓器交貨。台電公司為免廠商交貨品質與規範不符影響供電安全,於同年 8 月 16 日函承製廠商儘速至各區處全面清查,迄 98 年 4 月止確認清查結果有 295 具變壓器與認可圖不符,台電公司於同年 5 月 7 日發函永恆公司請其本於誠信原則,依原認可圖於 2 個月內重新製造,製造完畢後函報驗收,經驗收合格後,再由廠商運至各相關區營業處換貨,

其間所發生之費用及桿上拆、裝換貨事宜，均由廠商負責辦理。承製廠商於同年 5 月 27 日去函台電表示 295 具變壓器已重新製妥，請求派員驗收，顯見台電公司對於不符規範變壓器之處理，僅採換貨方式補救了事。

- (三)惟查變壓器品質之良窳，攸關公共安全。依台電公司材料管理作業要點規定，變壓器屬集管材料（又稱 A 類材料），係用料量較多、金額較高、使用單位較多之常用材料，故由材料處集中管理統籌購撥。本案台電公司發現不符規範變壓器，請廠商自行清查、同意換貨之便宜行事作法，引起署名「一群看不下去的廠商」之不滿，於 98 年 5 月 20 日向本院提出檢舉，指證案內不符規範之變壓器，係永恆公司低價購自大吉旺公司（已倒閉）而來。本院監察業務處爰函請經濟部查明見復，案經該部同年 6 月 3 日轉請台電公司查處，台電公司同年 5 月 26 日函復表示尚有應釐清事項，並指派董事會檢核室查明相關疑義，惟對於不符規範變壓器，究收購自大吉旺公司製造之變壓器成品，抑或如永恆公司所辯，因交貨運輸時碰撞損毀所致，仍有不明，故經濟部於同年 9 月 7 日以經營字第 09809015961 號函轉請台電公司政風單位確實查處及檢討。案經台電公司政風處完成「專案查核報告」，以所測永恆公司不符規範變壓器 8 具（專案小組 98 年 9 月間量測：臺北南區營業處木柵倉庫 3 具、桃園區營業處配料中心 4 具；及材料處量測臺中區處 1 具）之外觀尺寸（桶身高度、寬度、分接頭切換器位置、上蓋到低壓接地端子距離、上蓋到二次套管井之中心距離，均與大吉旺公司產製品極近似，故研判「本案不符規範之變壓器出自大吉旺公司之可能極高」。獲此結論，台電公司因而於同年 10 月 16 日以 D 材字第 0981000094 號函通知永恆公司承製之變壓器，有政府採購法第 101 條第 1 項第 4、8 及 12 款之情形，將提報為不良廠商，並於同年 10 月 28 日以電密政字第 09809003361 號函復經濟部表示：「經量測臺北南區、桃園及臺中區營業處不符規範之變壓器 8 具，比對過去大吉旺公司交貨之認可圖等相關資料結果，本案不符規範之變壓器出自大吉旺公司之可能性極高。」同年 12 月 28 日復以電材字第 09812071621 號函通知將刊

登政府採購公報，停權 3 年。永恆公司不服提起申訴，工程會 99 年 4 月 27 日工程訴字第 09900166300 號函審議判斷駁回；再提行政訴訟，臺北高等行政法院亦於 99 年 12 月 30 日以 99 訴 133 號裁判駁回，目前上訴中。

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

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

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

(二)次查該契約分 4 批驗收，分於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、7 月 5 日及 9 月 5 日執行廠驗，由於驗收卷證內查無「外觀檢查」執行之有關跡證，本院 100 年 8 月 22 日詢問台電公司「如何確信不符規範變壓器係永恆公司於驗收合格後抽換？」該公司應覆稱：「……，該契約 4 批驗收人員均為本公司不同單位同仁，應不致於該 4 批驗收人員（主驗、會驗、監驗）皆無法發現。」等語，惟本案 4 批主驗人員皆為材料處北部儲運中心檢驗課湯木郎課長，且首批驗收時，會計人員並未到場監驗，而係事後書面審核監辦，則所稱「應不致於該 4 批驗收人員（主驗、會驗、監驗）」

皆無法發現」等語，容有疑義。

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

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

(一)依採購契約「密封型桿上變壓器規範附錄」(C035, 9508) 規定驗收程序，先實施外觀檢查，每組至少隨機抽樣 5 具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查。外觀檢查合格後，再實施特性試驗，除「避雷針放電電壓特性試驗」送綜合研究所試驗外，餘變壓比等 14 項均在承製廠商工廠試驗，各項特性試驗如下：

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

(二)次查 100KVA 桿上變壓器採購案，於 96 年 3 月 26 日、5 月 4 日、

7月5日及9月5日分4批廠驗，以第2批1,000具廠驗為例，當日分2組（每組500具），每組外觀檢查至少應隨機取樣5具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，當日「器材驗收紀錄表」記載外觀檢查結果，為「實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，結果符合規範。（各組抽樣號碼詳如附表）」，所稱附表，即永恆公司「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」，該表記載第2批廠驗時隨機選取K85719、K85467、K85494、K85374、K85569（以上第1組，其中K85467、K85494、K85569等3具事後發現其外觀與原認可圖不符）、K86325、K86280、K86286、K86292、K86034（以上第2組）等10具實施外觀檢查，惟檢查結果，並無任何「外觀、構造、標誌、接線及塗裝等」檢查紀錄或照片，佐證驗收人員確親臨抽樣變壓器，並施以外觀檢查，即於器材驗收紀錄表稱「實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝尺寸等檢查，結果符合規範。」餘各批驗收亦同。

(三)惟查每一批次各組「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」，詳載外觀檢查、各特性試驗隨機選取變壓器之編號，並有主驗、會驗、協驗人員當日簽名及永恆公司章戳（註：會計未參與96年3月26日第1批廠驗，事後於同年4月30日書面審核監辦），經與台電公司材料處「器材驗收紀錄」比較，二者印刷字體密度、型式明顯不同，一望即知非出自同一印表機。該附表（「密封型桿上變壓器試驗報告目錄」），因其字體為點矩陣式，非雷射印表機字體，該公司材料處北部儲運中心人員已坦承廠驗當日係驗收人員攜帶隨身碟利用永恆公司印表機列印。惟每組各隨機抽樣5具實施外觀、構造、標誌、接線及塗裝等檢查，僅稱「結果符合規範」，查其驗收全卷，卻全無「尺寸、構造、標誌、接線及塗裝」等任何檢查紀錄或照片，或任何足證渠等確實檢查抽樣變壓器之跡證可稽，加上記載抽樣變壓器編號之試驗報告目錄，係出自永恆公司印表機，台電公司驗收人員未親至抽樣變壓器實施外觀檢查之可能性無法排除。該公司100年6月17日電材字第10005071621號函說明二之（五）所稱：「本公司於驗收變壓器時，均要求廠商將該批交貨同型變壓器全數排列整齊，且變壓器上之

台電編號須以易於辨識方位面向外，以利驗收程序進行（如清點數量、外觀構造檢查及各部尺寸量測等），若有外型不同變壓器摻雜在內，驗收人員（主驗：材料處、會驗：業務處、綜研所及監驗：會計處稽核）可立即予以辨識，……」等語，即有疑義，按各區處事後清查各批不符規範之 568 具變壓器中，絕大部分出自第 2 批 408 具，該批驗收 1,000 具變壓器，倘驗收人員確對抽驗變壓器施行「外觀檢查」，應不難發現不符規範變壓器混入其中（第 2 批驗收 1,000 具變壓器，其中 408 具為不符規範變壓器），惟該批驗收紀錄，仍稱外觀檢查結果符合規範。究不符規範變壓器係廠驗時即已混入，抑或廠驗合格後再抽換，攸關廠商是否於換貨之認定，均應審慎查明。

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

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

份有限公司確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

一、台電公司已檢討加強訂定「廠驗配電設備器材管控機制」及「廠驗配電設備器材檢驗合格管控程序書」進行風險控管，並針對每批配電驗收器材印製「防偽標籤」，變壓器於外觀檢查合格後，逐具於適當位置貼上防偽標籤，該公司各區處收料人員收料時亦逐具檢查變壓器上之防偽標籤，確認完好未遭破壞，以有效防止廠商於驗收合格後運交指定定點前乘機混入不符規範變壓器。

二、台電公司另依「材料標準規範」及認可圖內容，增訂「器材驗收紀錄抽驗各項數據紀錄表」，供驗收人員確實紀錄、抽驗樣品之外觀尺寸以及內部構造檢查之量測紀錄及抽測結果，並納入「器材驗收紀錄表」附件，驗收過程現場拍照存證，佈置圖抽樣表留存驗收卷內，以加強驗收作業制度之周延性，以供日後稽查之佐證資料。

註：經 100 年 12 月 20 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 78 次會議決議：結案存查

124、行政院農委會耗資 88 億餘元興建之興達、安平 2 處遠洋漁港，自民國 86 年完工後閒置或低度使用至今，浪費國家鉅額公帑案

審查委員會：經 100 年 9 月 7 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 71 次會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

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

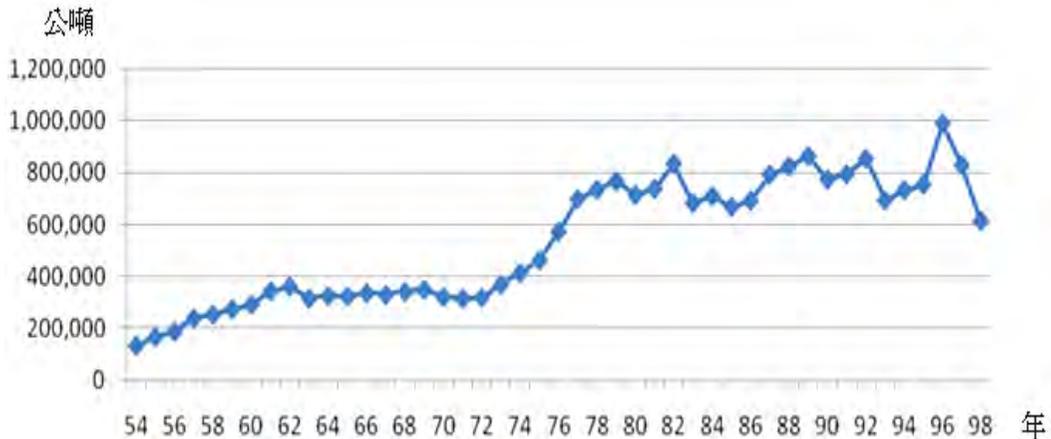
參、事實與理由：

關於審計部函報：行政院農業委員會（下稱農委會）似未能擬定適當漁業政策，暨漁業署疑未善盡補助計畫審核、評估及管考作業之責，致多項漁港設施低度使用或長期間置，均未善盡職責乙案，經本院財政及經濟委員會決議，推派委員組成專案小組調查，業經調查竣事。本案農委會核有下列疏失：

一、農委會未能適切體認遠洋漁船泊港作業需求之實情，即率予耗資共

88 億餘元同時辦理興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港之興建，致該 2 處漁港於 86 年完工迄今均呈現閒置或低度使用狀態，浪費國家鉅額公帑，應深切檢討，引以為鑑。

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



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

(二)查農委會於 75 年補助臺灣省漁業局辦理「增闢遠洋漁港規劃計畫」，行政院於 77 年 11 月 4 日核定該計畫，在高雄縣興達漁港及臺南市安平漁港同時規劃增闢遠洋漁港各 1 處，所需經費由中央全數負擔。興達遠洋漁港係委託高雄縣府辦理工程發包及管理，於 80 年 6 月開工，86 年 10 月完工，投入經費 70.9 億元，可供 5,000 噸以下遠洋漁船 1,000 艘靠泊；安平漁港則委託臺南市政府辦理工程發包及管理，於 79 年開工，86 年完成，投入經費 17.5 億元，可供 2,000 噸以下遠洋漁船 202 艘靠泊。興達漁港及安平漁港完工即閒置或低度使用，依漁業署 98 年報資料，20 噸以上船隻設籍於興達漁港 67 艘、設籍於安平漁港 5 艘，且船隻均未滿 200 噸。

(三)經查，我國遠洋漁業作業漁場遍及三大洋，多年來作業及運銷方式大致相同，其漁獲物少部分提供國內市場消費外，大部分均直接外銷，且隨著造船技術進步及分工，遠洋漁船靠岸整補及卸漁

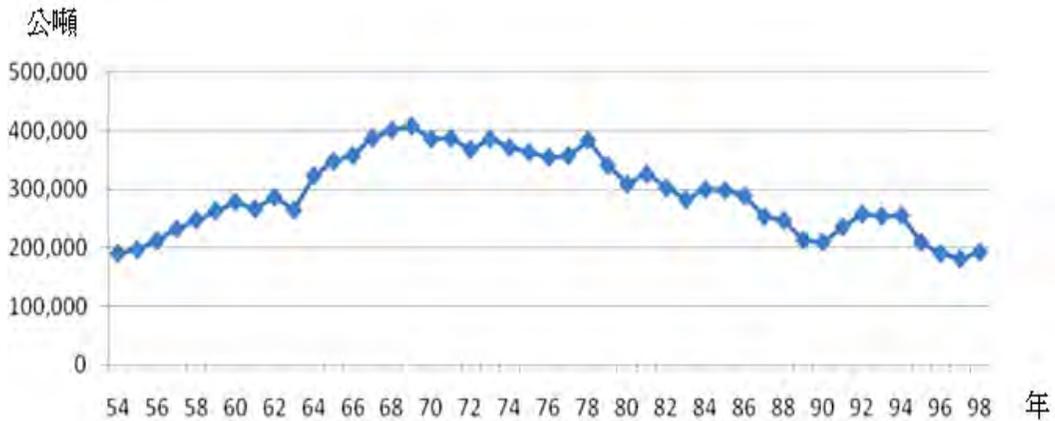
之需求逐漸縮減，實可預見。依上述我國 54 年至 98 年各年遠洋漁業漁獲量統計，70 年代遠洋漁業漁獲量開始逐年大增，由 70 年之 32 萬公噸倍增至 80 年之 71 萬公噸，然縱然遠洋漁業漁獲量大增，是否必然需要一次興建 2 處遠洋漁港，不無疑慮。惟農委會顯未能體認遠洋漁船泊港作業需求之實情，僅率以紓解前鎮漁港壅塞現象為由，即耗資共 88.4 億元同時辦理興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港之興建，上開 2 漁港均於 86 年完工迄今已 14 年，呈現閒置或低度使用狀態，目前亦均無千噸以上船隻設籍；而我國遠洋漁業漁獲量自 86 年迄今仍大致呈現上升趨勢，即證明農委會投入大量資源興建 2 處不必要之遠洋漁港，其決策顯欠周妥。另依本院前調查安平遠洋漁港營運管理涉有未盡職責及效能過低情事等情乙案發現，「安平港歷史風貌園區計畫」總經費 30 億元，其活化未見成效，惟目前仍欲繼續投資活化經費，以避免閒置。本院履勘安平漁港時僅見空蕩的港區，農委會漁業署多年來對資源閒置仍束手無策，未見具體成效。核農委會辦理興建興達漁港及安平漁港 2 處遠洋漁港相關作為，明顯失當，致該 2 處漁港於 86 年完工迄今均呈現閒置或低度使用狀態，浪費國家鉅額公帑，應確實檢討，引以為鑑。

二農委會枉顧沿岸及近海漁業資源日漸貧乏，復未考量興建漁港之適切性及計畫之周妥，致多處漁港完工後即閒置，核有疏失。

(一)沿岸及近海 54 年至 98 年漁獲量統計分析

1. 沿岸及近海漁業

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



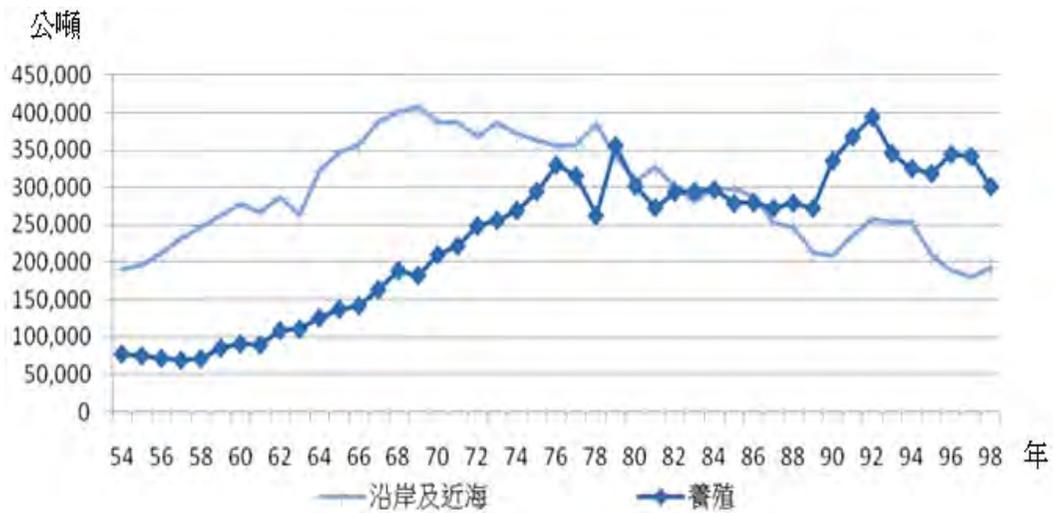
2. 養殖漁業

養殖漁業包括海面養殖及內陸養殖，內陸養殖之產量高於海面養殖。海面養殖及內陸養殖之漁獲量在 54 年合計為 5 萬公噸，其後逐年大幅增加，至 92 年達到 36 萬公噸之頂峰，至 98 年為 28 萬公噸，養殖漁業之漁獲量顯日益重要，詳如下圖所示：



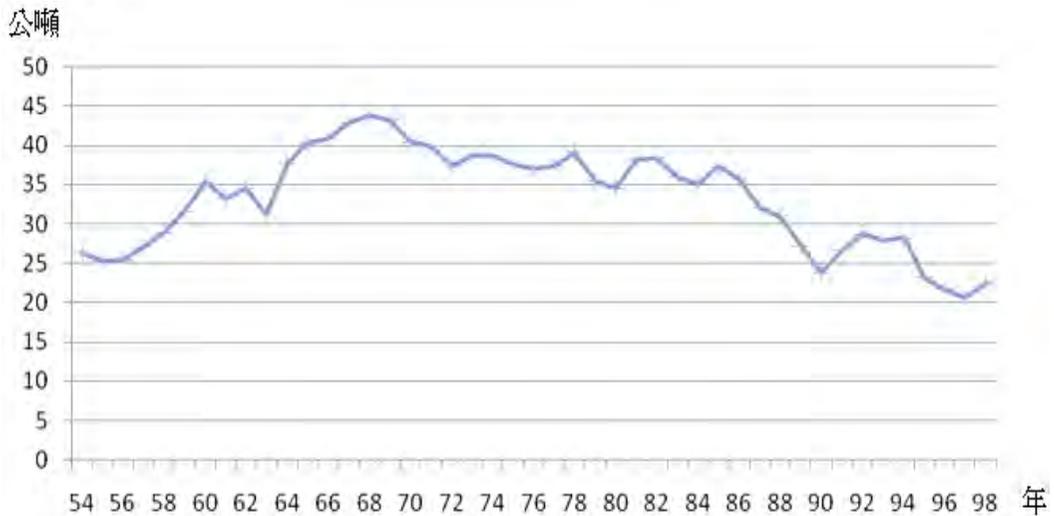
3. 沿岸及近海漁業與養殖漁業之比較

茲將沿岸及近海漁業與養殖漁業 54 年至 98 年之漁獲量一併比較，沿岸及近海漁業漁獲量逐漸下降之勢與養殖漁業漁獲量之上升，即為明顯對比，詳如下圖所示：



4. 沿岸及近海平均每艘漁獲量

以沿、近海作業為主之小於 20 噸動力漁船及沿、近海之年漁獲量估算，平均每艘年漁獲量在 54 年為 26 公噸，並增加至 68 年達到 43 萬公噸之最高峰，其後逐年下降趨勢明顯，至 98 年僅剩 22 萬公噸，如下圖所示：



(二)依前揭統計資料，沿岸及近海漁獲量在 69 年達到 40 萬公噸高峰後，此後產量明顯逐年減少，平均每艘小型動力漁船漁獲量亦在 68 年達到 43 萬公噸之最高峰後，逐年下降趨勢明顯，惟農委會竟對沿岸及近海漁獲量明顯下降趨勢之警訊，不但未採對策，且未審慎評估近海漁業資源枯竭趨勢，仍一再補助各地興建沿岸及

近海漁船使用之漁港，其後陸續發生各漁港設施閒置情事，實不足奇。舉例而言，沿岸及近海漁獲量在 80 年為 30 萬公噸，僅為 69 年 40 萬公噸之 75%，漁獲量已下降達 10 萬公噸，此時仍規劃及興建新竹坡頭、臺南將軍及花蓮鹽寮等處漁港，共耗資高達 27.3 億元，然幾乎完全沒有達到預期目標。除漁業資源逐漸匱乏興建漁港時機不當外，上述各漁港另有規劃明顯失當或缺乏專業之處，如：新竹坡頭漁港因國軍 52 年即在附近設有靶場，不利漁船出入；臺南將軍漁港因忽略當地民情，原規劃遷入漁船不願配合；花蓮鹽寮漁港港址條件欠佳且工程延宕，漁筏進出困難等。此外，沿岸及近海漁獲量在 90 年再降至 20 萬公噸，僅為 69 年 40 萬公噸之半數，漁獲量亦較 80 年再下降達 10 萬公噸，政府仍同意由原臺灣省交通建設基金補助辦理嘉義布袋第三漁港擴建工程，再耗資 4.3 億元規劃及興建第三漁港，除完工後閒置外，相關設施又遭破壞，再以 1,694 萬元修補，浪費公帑，莫此為甚。本院履勘新竹坡頭漁港、臺南將軍漁港、嘉義布袋第三漁港等處漁港，未見漁船泊靠，國家投入 30 億元之資金幾乎無任何效益，對漁民顯毫無實質幫助。農委會枉顧沿岸及近海漁業資源已日漸貧乏，復未考量興建漁港之適切性及計畫之周妥，致陸續發生漁港完工後即閒置情事，相關作為，核有重大疏失。

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

(一)依本院審計部查核意見，農委會歷年來未詳確分析評估興設漁港相關設施可行性，耗費鉅額公帑補助地方政府新設、維護、整修漁港相關設施，然其經濟效益偏低。依該會辦理行政院核定之 90 至 93 年度漁港建設計畫及 94 至 97 年度漁業多元化經營建設計畫中，查核發現漁港相關設施低度使用或閒置者，包括：雲林縣斗南魚市場遷建計畫、雲林縣麥寮北堤漁貨批發市場及直銷中心興建計畫、高雄市前鎮漁港漁貨直銷中心興建工程、苗栗縣外埔漁港景觀木棧道商店街及後續改善工程、彰化縣王功漁港漁貨直銷中心、雲林縣箔子寮漁港漁貨直銷中心、嘉義縣東石漁港漁人碼頭

頭功能多元化整體規劃、屏東縣枋寮漁港漁具倉庫及漁產品直銷中心與攤販區、花蓮縣花蓮漁港多功能漁業場館、澎湖縣馬公漁港第二漁港漁產品直銷中心、澎湖縣馬公漁港水產品加工廠等處。以上 11 處相關設施共耗費國庫高達 10.5 億元，其中 78% 係由中央及前臺灣省政府漁業局補助。

(二)按各地方政府及民意代表為服務百姓或強化政績以利選舉等考量，自會積極爭取相關建設經費，農委會當本於中央主管機關權責妥為規劃及依專業審核相關興建計畫，不宜恣意補助地方政府而浪擲國家資源。客觀上，沿岸及近海漁獲量已大幅下降，部分漁港又因地處偏遠及季節因素，致其客源與商機明顯不足，招商營運之成或敗，已顯而易見。惟農委會或囿於地方首長與民意代表壓力，或有消化所編列預算考量，顯缺乏審慎專業評估，而補助前揭相關漁港興建漁獲直銷中心，以及漁業觀光休閒設施，而致竣工後紛紛閒置或低度利用，甚至有一再補助其設施活化而仍閒置者，核其所為，實有未當。

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

被糾正機關改善情形

- 一、為避免漁港設施閒置或績效不彰等情況，農委會將持續採滾動式檢討漁港及其他漁業相關設施的使用情況，妥為利用相關設施空間，輔導有意經營的區漁會或民間廠商進駐，引進民間資金活絡政府資產。
- 二、農委會將持續積極參與各國際組織會議運作，並加強遠洋漁業管理，以確保我國遠洋漁業作業空間。
- 三、農委會將持續進行資源復育（投放人工魚礁、劃設保護區等）、收購老舊漁船、推動漁港多元化、娛樂漁業以削減漁撈勞力量、及持續與鄰近國家推動雙邊漁業會議運作等作為，以確保我國沿近海漁業資源及作業漁場。
- 四、為落實回復海岸自然風貌，維持自然海岸長度不再降低等永續海岸

之基本理念，同時兼具漁業資源永續利用，並依行政院核定「永續海岸整體發展方案（第二期）」及漁業資源養護現況、漁船筏停泊安全需要，將評估以不興建漁港為原則，對於漁港明顯朝向交通（離島運輸或藍色公路）、觀光休憩或海洋研究等其他產業發展者，除保留部分碼頭供漁業作業使用外，其他則交由其目的事業主管機關管理使用。未來漁港相關改善工作，將依「永續海岸整體發展方案」優先實施項目及執行準則及「愛台 12 建設」相關政策目標，以維護及整建方式，維持現有漁港正常機能，保障漁民生命財產安全，並優先改善重要漁作漁港，使漁港建設照顧實際從事漁撈漁民生計；另結合地方漁業及觀光、休閒遊憩等產業，引領漁村提昇生活環境品質，使整體沿岸漁村漁港朝多元化發展。

註：經 102 年 11 月 6 日監察院財政及經濟委員會第 4 屆第 117 次會議決議：結案存查

125、中國青年救國團轉型後，內政部對其財務及業務管理採取低度規範，又未依規定訂定該團青年活動中心等場所管理辦法，均有怠失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

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

參、事實與理由：

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

- (一)查中國青年救國團（下稱救國團）自創團迄今已屆 60 年，期間為順應國內政治、經濟、社會發展變遷，於 78 年轉型成為社團法人，並結合社會資源、調整業務重點，從事青年服務工作，賡續辦理各類教育性、公益性及服務性活動，普遍獲得各界肯定。按該團組織規程規定，其總團部設有 8 處 1 會，並分設 19 處縣市團務指導委員會、13 處青年活動中心、9 處輔導中心、3 處學苑及青年服務社等。經統計（至 100 年 5 月底止），該團計有團員 237 人、支薪之專職員工（含臨時人員）1,243 人，服務志工 30,780 人，其 99 年資產總額新臺幣（下同）5,320,718,839 元、年度總收入 2,338,003,777 元、年度總支出 2,368,701,281 元，相關財務收支均依規定函報內政部核備。
- (二)再查，救國團依補習及進修教育法第 6 條、第 9 條規定向各直轄市、縣（市）政府申請立案之補習班合計 46 家；又分別持有「中國青年旅行社有限公司」（團員擔任董監事比例 100%）及「張老師文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董監事比例 100%）99% 以上股份，而「中國青年旅行社有限公司」再轉投資「中國青年留遊學顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「嚕啦啦旅行社有限公司」（由團員擔任董事）；另該團捐助設立之「財團法人中國青年服務事業文教基金會」（團員擔任董事比例 88.2%）、「財團法人張老師基金會」（團員擔任董事比例 46.6%）、「財團法人中國青年大陸研究文教基金會」（團員擔任董事比例 76.2%）轉投資「幼獅文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董事、監察人比例 87.5%），「幼獅文化事業股份有限公司」再轉投資「團隊鍵企業管理顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「幼獅運動休閒管理有限公司」（由團員擔任董事），併予敘明。
- (三)參照公司法第 369 條之 2：「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」同法 369 條之 3：「有左列情形之一者，推定

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

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

成本。內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

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

(一)發展觀光條例於 90 年 11 月 14 日修正公布，增訂第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」觀其立法說明略以：「目前有許多非營利事業單位，基於特定目的提供住宿場所者，如教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等，宜由其目的事業主管機關就其安全、經營等事項另訂定辦法加以管理，以維護住宿安全。」依前揭規定，中華民國僑務委員會於 91 年 7 月 1 日訂定「僑務委員會所屬華僑會館經營管理及安全維護要點」、國防部於 91 年 8 月 7 日訂定「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」、內政部警政署於 91 年 9 月 11 日訂定「警政署警察機關警光山莊及會館管理辦法」、教育部於 93 年 3 月 15 日訂定「教育部及所屬機關學校住宿設施經營管理及安全維護要點」、行政院文化建設委員會亦於 97 年 6 月 27 日訂定「文化建設委員會所屬機關住宿設施經營管理及安全維護要點」，合先敘明。

(二)然而，內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以，按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」上開法令定有明文，故所稱「目的事業主管機關」應屬經營住宿場所之「安全」與「經營」之主管機關而言（即交通部）。……該部為人民團體法第 3 條規定所稱之中央主管機關，該部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導，故該部未訂定住宿場所相關管理辦法等語，顯有違誤。

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

(四)綜上，依據發展觀光條例第 24 條第 3 項規定，各該目的事業主管機關（如教育部、國防部、警政署等）均有針對其主管非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，訂定相關管理辦法，以為其安全、經營等事項提供明確之遵循規範。然而，內政部身為社會團體之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定相關管理辦法，輕忽其急迫性與重要性，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。另有鑒於建築管理與公共安全密不可分，內政部允應針對供公眾使用而未領有使用執照之建築物，進行妥適規範並依法查處，以維建築物合法使用與其構造設備安全。

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

被糾正機關改善情形

「青年活動中心住宿設施管理與安全維護辦法（草案）」總說明

及條文已草擬完成，相關法規預告作業程序已完成，並於 103 年 2 月 20 日召開「青年活動中心住宿設施管理與安全維護辦法（草案）預告後修正規定事宜」會議，後續俟完成法制程序後公布。針對救國團組織，內政部已採行三方面輔導措施，如有缺失即請該團限期改善：（1）訂定「重點督導查核項目」標準。（2）實地訪查輔導。（3）訂有「社會公益服務」項目及指標標準。全團 48 處建物，除基隆市張老師輔導中心建物返還基隆市政府拆除外，新覓地點及其餘建物均已取得建築物使用執照，另消防安全設備不合格部分，現今全團建物均已符合消防安檢規定。

註：經 103 年 7 月 3 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 83 次聯席會議決議：結案存查

126、內政部訂定之「不動產經紀業報酬計收標準」，未能考量服務報償是否相當，以及房價差異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者多付鉅額服務報酬，洵有怠失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

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

參、事實與理由：

據報載：「房仲平面廣告，八成相片不實」；另據行政院消費者保護委員會統計，95 年至 99 年 10 月全國商品消費爭議，購屋類列居前

3 名。究不動產仲介業者提供服務是否確實保障消費者權益，收取之報酬相對於提供之服務是否合理，相關主管機關是否放任民眾權益受損、有無怠惰修法，均有深入瞭解之必要乙案，業經本院調查竣事，茲就調查發現違失之事實與理由臚列如下：

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

(一)按內政部辦理「不動產經紀業管理條例」（下稱本條例）立法過程，原函報行政院之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定：「仲介業經營業務……應依實際成交價金或租金報酬標準計收報酬。……第一項報酬標準由中央主管機關依價金大小定其上限。」依其說明略以：「交易價金之高低與仲介成本並非呈顯著正比，爰參酌日本法例，明定由政府依價金大小定其上限，以期合理。」惟行政院送立法院審議之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定，卻將「依價金大小定其上限」之內容刪除，修改為「經紀業或經紀人員不得收取差價或其他報酬，其經營仲介業務者，並應依實際成交價金或租金按中央主管機關規定之報酬標準計收。」送經立法院審議通過，除將本條例名稱改為「不動產經紀業管理條例」外，上開條款內容並未更動，僅配合部分條文新增改列條次為第 19 條。嗣內政部依上開規定授權，以 89 年 5 月 2 日台（89）中地字第 8979087 號函頒不動產仲介經紀業報酬計收標準（下稱「房仲服務報酬計收標準」），同年 7 月 1 日實施，同年 7 月 19 日修正第 3 點。現行規定如下：

1. 不動產經紀業或經紀人員經營仲介業務者，其向買賣或租賃之

一方或雙方收取報酬之總額合計不得超過該不動產實際成交價金 6% 或 1.5 月之租金。

2. 前述報酬標準為收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，且不得有聯合壟斷、欺罔或顯失公平之行為。

3. 本項報酬標準應提供仲介服務之項目，不得少於內政部頒「不動產說明書應記載事項」所訂之範圍，不包括「租賃」案件。

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

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

(三) 復按本條例第 4 條第 5 款規定，仲介業務係指從事不動產買賣、互易、租賃之「居間」或「代理」業務。所稱「居間」依民法第 565 條規定，係指「謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約。」而「居間所約定之報酬，較居間人所任勞務之價值，為數過鉅失其公平者，法院得因報酬給付義務人之請求酌減之。」民法第 572 條定有明文。據內政部 89 年 3 月 30 日召開研議「房仲服務報酬計收標準」會議資料得知，曾就仲介業提供「服務成本」加上「合理利潤」等方式訂定仲介服務報酬標準之可行性提出分析，認為計算服務成本

時，因「服務項目」、「經營方式」、「目標市場」、「營業地點」、「人事成本」、「教育訓練」、「成交量」等因素不同而有差異，而「合理利潤」因無法令依據、消費者與業者之看法容有差異，致認定有其困難。且房仲全聯會亦表示，仲介業服務報酬，係依服務報償原則訂定，且業者所提供之服務內容，不會因為房價高低而有差別之待遇。由上可知，房仲服務報酬之計算方式，理應採「服務報償原則」，殆無疑義。而所謂「服務」應視委託人（買方或賣方）實際委託之事項與業者所提供之內容而定，且「報酬」之數額，雖得以契約自由約定，但必須「與其所任勞務之價值相當」，方為公允。若報酬數額過鉅，顯失公平者，委託人得依民法第 572 條規定訴請法院酌減之，以維公平。準此，本條例第 19 條規定應訂定「房仲服務報酬計收標準」，既係為保護消費者與房仲業之權益而設，雖法律規定以「不動產實際成交價金或租金」為基準，惟鑒於交易金額之高低與仲介成本並非呈顯著正比，則內政部訂定之「房仲服務報酬計收標準」，自應斟酌房仲業「所任勞務之價值」是否相當，始臻合理。

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

(五)另按「房仲服務報酬計收標準」規定，成交價金之 6% 乃收費之上限，並非主管機關規定之固定收費比率，委託人自得與受託人議價，乃屬當然。內政部於 92 年 6 月 26 日公告「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項第 5 點規定：「買賣成交者，受託人得向委託人收取服務報酬，其數額為實際成交價之百分之__（最高不得超過中央主管機關之規定）。前項空白處未記載者，受託人不得向委託人收取服務報酬。」該項規定應屬消費者保護法第 2 條第 8 款之個別磋商條款，須由委託人與受託人磋商決定服務報酬之計收標準，堪稱允當。惟「房仲服務報酬計收標準」第 4 點卻規定「經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，……應將所欲收取報酬標準及買賣或租賃一方或雙方之比率，記載於房地產委託銷售契約書……，俾使買賣或租賃雙方事先充分瞭解。」造成業者多將報酬標準比率印製於定型化契約上，顯與上開「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項之規定產生扞格，亦失去公平保障消費者與業者權益之宗旨，洵有不當。

(六)「房仲服務報酬計收標準」施行逾 10 年，業者之仲介服務費收費標準究為何？有無僵固性？詢據房仲全聯會表示，並未就每年業者之仲介服務費收費標準進行完整統計，政府雖已訂定 6% 的服務報酬上限，不同業者內部還是有高低不同的收費標準，以面對同業激烈之競爭，而在公司內部收費標準下，個別房產物件還是有不同的服務費收取標準。惟據消基會表示，房仲業已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 2% 服務報酬的不成文行規，該會於 2010 年 6 月初，針對 10 大房仲業之服務報酬進行調查，發現 90% 的業者表示收取 6% 服務報酬乃係政府之規定。又據公平會表示，實務上不動產經紀業者（自有品牌之業者或主要競爭品牌之加盟店）向買方或賣方收取之服務報酬，係分別依買方及賣方訂定，其中向買方收取成數以成交價格 2% 或 1% 收取，向賣方收取成數則以成交價格 4% 或 3% 收取，實際服務報酬由業者依個案與買方及賣方個別議定，並無一致之數額或成數，或一律收足 6% 之上限。另據內政部所提供之房仲業所使用之不動產委託銷售

定型化契約書以觀，契約書中有關服務報酬之約定，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬。顯示仲介業長久以來已於市場上形塑類似固定比率之服務報酬標準，並向消費者表示此乃政府之規定，而政府亦欠缺宣導，使「房仲服務報酬計收標準」原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。

(七)又，據國外研究發現，仲介服務報酬費率和房屋的成交價呈現負相關，和景氣呈現反循環現象。當房地產需求愈多，房價愈高，仲介佣金費率愈低¹。按我國「房仲服務報酬計收標準」訂定迄今已逾 10 年，現今都會區房價相較於 10 年前之房價已上漲甚多，臺北市高達 220.03%、新北市高達 181.59%，尤以臺北地區近 5 年（2005~2009）之新成屋房價漲幅為鉅，臺北市 45.1%、新北市 22.6%，而工資、房租上漲率則相對穩定。在服務成本無具體驟增之情形下，於房價高漲地區仍按以往計收標準以成交價金之 5-6 % 收取服務報酬，顯不合理。

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

¹ Sirmans, C. F. and G. K. Turnbull (1997), "Brokerage Pricing under Competition", *Journal of Urban Economics*, 41 (1), p102-117.

成社會整體資源之浪費？又，相關規定對業者經營資格之規範有無過於寬鬆？主管機關均亟應一併深入檢討。

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

(十)綜上，內政部訂定房仲服務報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行 10 年以來，許多業者已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 1-2% 服務報酬的不成文行規，且所使用之不動產委託銷售定型化契約書，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬，顯示房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。且上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制，致業者在房

價高漲地區，於服務成本無具體驟增之情形下，仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，造成服務成本相若，消費者卻因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象，內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

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

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

(二) 詢據房仲全聯會表示，業者合作共用資訊系統組成聯賣資訊網，已成為新興的交易型態。惟詢據公平會表示，倘房仲業透過網路

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

- (三)又，本條例第 21 條雖規定，經紀業刊登廣告內容，應與事實相符。惟廣告與事實不符之態樣繁多，例如：宣稱坪數（如「使用面積」、「受益面積」、「權狀面積」……）及車位與事實不符、法拍屋廣告宣稱之點交狀況與法院公告註記內容不符、店招未標明加盟店等。詢據新北市政府表示，該府於 99 年 9 月間處理消費者主張業者刊登之廣告不符，請求損害賠償之爭議案件，經審視所蒐集之各業者廣告單後，發現廣告單刊登之內容有街景、捷運站、公園等，顯非廣告單上文字所敘述之物件，遂自 99 年 10 月 11 日起至 99 年 10 月 27 日止，分赴該市各房仲公司調查，發現僅 1 家業者之廣告單刊登之不動產全部真實外，其餘業者所刊登之不動產物件外觀並非全部真實，該府即於 99 年 10 月 29 日邀集業者、消基會共同研商不動仲介業廣告物之標示方法，會中業者多認法令

規定不精確，廣告受委託人及創意要求，需有不同呈現方式，惟與會各界代表咸認其等廣告不應有「虛偽不實」及「引人錯誤」之情事，案經該府移請消保會參酌辦理。消保會乃於 99 年 12 月 2 日召開會議研商有關不動產仲介業者廣告規範等相關事宜，為兼顧不動產經紀業者、廣告業者之權益及直轄市、縣（市）政府地政機關人員查核時之公平客觀，請內政部就不動產經紀業廣告，研訂相關處理原則，內政部至 100 年 3 月 17 日始訂定「不動產經紀業廣告查核作業注意事項」，作為地方政府執行之依據，惟就廣告是否有載明房屋基本內容之必要，並未審酌考量。顯見本條例施行以來，內政部未妥適規範房仲業廣告，洵有缺失。

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

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

(一)房仲業提供之服務項目及內容，關係服務品質之良窳與報酬之合理性。而服務品質之良窳最主要在於業者是否能提供買、賣雙方充分之物件資訊，以及房仲人員本身之專業素質，以協助當事人順利完成交易，避免糾紛之產生。依消保會統計，98、99 年購屋類申訴案件均排名全國第 7，申訴案件最多依序為品質爭議類（760 件）、定金違約金類（357 件），2 者計 1,117 件，占 62.16%；主要申訴事項為品質機能（700 件）、服務品質（349 件），2 者計 1,049 件，占 58.38%，故如何提升房仲業服務品質至為重

要。詢據學者及消基會表示，不動產交易金額動輒千萬以上，為避免消費者因處於資訊的弱勢者，發生不測之損害，日本「宅地建物取引業法」第 35 條規定，在不動產交易契約成立前，取引主任（相當於我國之不動產經紀人）應交付記載其事項之書面（即「重要事項說明書」），並為解說。而宅地建物交易業者，負有調查製作不動產重要事項詳細內容之義務；並基於不動產交易安全之確保及宅地建物交易業者應負善良管理人之注意義務，故於解釋、運用上，上開法律規定之不動產重要事項，乃為宅地建物交易業者最低限度之必要說明事項。換言之，並非意謂業者所應調查、解說之不動產事項內容，僅以此法定事項為限；縱屬其他未列之事項，亦將因不同個案而有調查、解說之必要。尤為重要者，日本關於不動產重要事項之解說，係由宅地建物取引主任始能為之，且記名簽章與解說者須為同一人，如有違反規定，宅建業者及取引主任將遭相當嚴重之處罰。又上開重要事項之內容，乃為不動產交易上極為重要之判斷要素；故所謂「解說」，基於立法目的，於法解釋上，並非僅為單純地「朗讀」，而是含有講解者本於其專業，對擬為承購不動產之人，「講解事務含意，使之瞭解」、「教導專門知識，指導其方法」、「傳達情況，以供參考」之意涵；亦即，應使擬為承購不動產之人，對於交易不動產之重要事項（特別是不利益之事項）內容，足以達到理解程度之詳細解說，以維持宅建業之服務品質，俾確保交易當事人之權益。

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

許多重要項目付之闕如，而未解說不動產說明書之案例亦時有所聞，實難以讓交易相對人（買方）獲得充分之交易資訊。

(三)再據內政部統計，截至 99 年止，全國已領不動產經紀人證書者計 8,199 人，已領經紀營業員證明者計 96,482 人，相差近 12 倍，可知現今實務上不動產經紀營業員為最主要執行房仲業務之人。依本條例第 13 條第 2 項及第 3 項規定，經紀營業員資格之取得，只需參加中央主管機關或其認可之機構、團體舉辦不動產經紀營業員訓練滿 30 個小時合格（完成訓練課程無須考試），即可登錄充任經紀營業員執行房仲業務。而據內政部依 90 年 12 月 31 日發布之「不動產經紀營業員專業訓練機構團體認可辦法」不定期派員抽查瞭解專業訓練單位辦理情形，曾查獲並廢止認可計有「臺北市房地產經營者協會」、「臺北市仲介業職業工會」及「臺北不動產研究發展協會」等 3 家，註銷 1,402 人領取之營業員訓練專業證明書，並註銷 1,300 人領有之營業員證明，其違規內容計有「開課現場查核並無學員上課」、「參訓學員已於前期取得訓練證明書（查無簽到紀錄）並登錄取得營業員證明，確有虛偽不實情事及偽造文書之實」、「課程時數不足」、「部分課程未開課仍發給訓練證明」、「課程講師與認可計畫不符」、「發給不動產經紀營業員專業訓練證明，數量異常，經調查係工作人員偽造」等多項。又該部為全面瞭解認可單位辦理訓練狀況，於 100 年 3 月 22 日至 4 月 15 日派員抽查第 1 類（3 家）、第 2 類（4 家）及普查第 3 類（39 家）營業員訓練單位計 46 家，查核結果除行政管理未落實等缺失外，發現有參訓人員未確實簽到退仍發給訓練證明書等情事。顯見經紀營業員資格取得過於寬鬆，且在訓練時數不足與部分訓練機構未落實訓練之情形下，實難以獲得充足之專業知識，遑論提供當事人正確之訊息。

(四)又按不動產交易過程，大多以契約決定彼此的權利義務關係。多年來，消保會與內政部為避免消費者與業者間權利義務之失衡，依據消費者保護法第 17 條第 1 項規定：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。」訂定並公告數種不動產交易相關定型化契約範本與應記載及不得記

載事項，以規制房仲業所提供之定型化契約的內容，俾確保消費者權益。惟據消基會調查，90%的房仲業向消費者表示收取 6% 服務報酬乃是政府規定的，已如前述。而內政部公告之「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項第 5 點亦僅規定記載：「（最高不得超過中央主管機關之規定）」因此，業者於執行業務過程有無充分說明「6%乃收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，消費者得與房仲業充分議價」等重要資訊，令人存疑。故如何於業者所提供之契約內充分揭示相關資訊，並向消費者充分說明，至為重要。另許多房仲業之不動產委託銷售定型化契約書，係以定型化契約條款約定向賣方收取買賣成交總價 4%之服務報酬，顯已違反上開應記載事項規定，故實務上一般業者所使用之不動產委託銷售定型化契約書之內容是否詳實及合法？資訊揭露是否充分與正確？內政部未積極查明並適時檢討，以維消費者權益，實有怠失。

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

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

(六)又據消基會表示，房仲業提供服務內容大約包括：產權調查、銷售活動（含帶看、解說、斡旋等）、協助簽訂買賣契約書、連絡價金交付事項、代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託）、協助申辦貸款、所有權移轉或設定及點交房屋等事宜（其他尚有漏水保固、搬家服務等），上述服務項目有些係仲介活動中業者必然產生之費用（如：產權調查、銷售活動之帶看、解說、斡旋等），當然不可另立名目向消費者收費；又涉及簽約、申辦貸款、所有權移轉或設定登記，係專屬地政士之業務，非屬仲介業務，房仲業僅予以協力而已，不宜另收取費用。至於代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託），看似有利於交易安全，但也保障仲介報酬之支付，且房仲業者如於其廣告或網站中宣傳有此機制，依消費保護法第22條規定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」已構成契約之給付義務，故其費用，理應由房仲業負擔，並自服務報酬中扣除，始臻合理。查目前不動產委託銷售定型化契約書應記載事項第6條，雖有受託人義務之規範，惟並未就仲介服務內容予以

詳列，且履約保證等安全機制費用，均由交易當事人負擔，對消費者顯不公平合理。此外，購屋者如僅簽立要約書，或以口頭表達購屋意願，經仲介業者傳達後成立契約者，其與仲介業者並無成立媒介契約關係，但目前實務上仲介業者卻依內政部所訂報酬標準之規定，要求其支付仲介報酬，是否適法？又依民法第 106 條規定：「代理人非經本人之許諾，不得為本人與自己之法律行為，亦不得既為第三人之代理人，而為本人與第三人之法律行為。……」，房仲業執行業務過程是否有違上開規定之行為？上述各項問題，內政部允應查明並檢討是否納入房仲業所提供之相關契約的應記載與不得記載事項。

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

綜合上述，內政部所訂「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象；又未落實交易資訊公開透明化，妥適規範房仲業廣告，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因；又「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略；經紀營業員資格取得條件過於寬鬆且未落實訓練；房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、以斡旋金進行交易的情況是否已改善等，均未積極查明並適時檢討，洵有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

127、臺北市政府社會局等明知王老太太經評估屬嚴重依賴之獨居長者，惟歷次訪視關懷均流於形式，致無法及時阻止渠致死之慘劇等情，核有疏失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 49 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府社會局、衛生局、行政院衛生署

貳、案由：

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

參、事實與理由：

據報載，民國(下同)99 年 12 月 26 日臺北市一名八旬王姓老翁，

因不忍愛妻飽受病痛折磨，遂弑妻自首之人倫悲劇等情，此凸顯我國在人口高齡化之下，長期照護體系亟待建置及補強，惟政府相關權責單位對於保障老人生活之重要法令制度，有無具體推動落實。案經函請行政院衛生署、勞工委員會（以下簡稱勞委會）、經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、內政部、法務部、臺北市政府提供相關卷證，復召開兩次諮詢會議，邀請相關專家學者提供專業意見，並約詢相關機關主管人員，再參酌相關機關於約詢後補充之書面資料，詳予審閱，業已調查竣事，茲將臺北市政府社會局、衛生局及行政院衛生署所涉違失臚列如次：

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

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

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

(1) 關懷訪視：整合公部門資源及加強結合民間團體認養獨居長者，提供定期之關懷訪視。

(2) 失能評估：與衛生局配合進行獨居長者個案之失能評估，依資源分配，互相轉介、照會，提供個案最佳利益之服務。

(3) 建構福利服務資源網絡：建構各區福利服務資源網絡，隨時提供福利諮詢與相關居家照顧、日間照顧、機構安置、資源

轉介服務。

2. 該府衛生局主辦列冊輔導管理獨居長者健康，並評估獨居長者失能等級，提供後續專業服務等事項，其處理原則如下：

(1) 列冊輔導管理獨居長者健康：列冊輔導管理該市獨居長者，針對慢性病或失能者，由各區健康服務中心提供每 2 月 1 次之到府關懷訪視服務，情況特殊個案隨時關懷訪視，對健康之獨居長者每 6 個月指導訪視 1 次。

(2) 評估獨居長者失能等級，以提供後續專業服務：依獨居長者名冊資料，於 1 個月內評估獨居長者失能等級，提供或轉介後續專業服務。

3. 由上述分工及處理原則可知，該府社會局及衛生局受理獨居長者通報後，應定期提供關懷訪視及衛教指導，並依獨居長者失能等級及實際需求，適時提供或轉介後續專業服務。

(二) 本案王老太太之健康狀況及自理生活能力：

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

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

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

老太太起身。

- (3)99年10月26日訪視時，王老太太因上個月跌倒骨折，住仁愛醫院開刀治療，目前以助行器協助走動，其子由國外返國，約可再照顧1個月。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、煮飯、室外走動、上街購物等五項，有困難；僅吃藥、打電話、理財，無困難。且其巴氏量表得分50，屬嚴重依賴。
- (4)99年12月8日訪視時，王老太太係以助行器協助走動，並由其夫協助照顧。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、打電話、煮飯、室外走動、理財及上街購物等七項，有困難；僅吃藥一項，無困難。且其巴氏量表得分25，屬嚴重依賴。
- (5)99年12月17日訪視時，王老太太係以助行器協助走動，原聘僱之24小時照顧者因使用廚房不慎，已將其辭退，由其夫照顧。經評估王老太太在輕鬆家事、洗衣服、打電話、煮飯、室外走動及上街購物等六項，有困難；僅吃藥及理財二項，無困難。且其巴氏量表得分25，屬嚴重依賴。

2.王老先生於99年11月28日在個人部落格中，曾發表「獨居老人的惶恐」一文，其中敘及王老太太罹患巴金森氏症，巴金森氏症是迄今無從根治的未明病症，醫治僅是減輕並延緩其發展，不予治療、任病況發展，嚴重時四肢至全身會震顫，外加搖頭及言語不清。就因王老太太行動有此不便，月前中秋前日半夜起床時摔了一跤，致左股骨裂斷，在中秋節開刀裝了四支鋼釘，所幸手術成功，今已出院在康復之中等語。

(三)有關王老先生贊成安樂死之相關言論：

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

- 1.99年9月19日，發表「Chocola說《成功要找機會、失敗要找理由》」一文，其內容敘及：「因為覺得活夠了應該有死的自由，老頭我主張安樂死合法化。其實這事合不合法不說，自主權總是有的。但是，老妻必得先死；要不，她不得不負擔我先

死的麻煩和痛苦，這個不合我意。」

2. 99年11月1日，發表「智者千慮，總有一失」一文，其內容述及：「心碎了、生不如死，人老了、會受折磨卻不死，行動不便及失憶失智、甚至植物人、自己受罪、全家不安，沒有親身經歷過的當事人和家人怎能知其無奈。」「為何不讓安樂死合法化？為何不讓白首偕老的老夫老妻攜手含笑安樂死？倒要使當事人受盡折磨，被家人弄得有苦難言。」「所以，王老頭我的平生第二願望是宣揚安樂死合法化！假使情況逼迫，王老頭會捨身以求。」
3. 99年11月25日，發表「不能動了，和『二十四小時全天候看護工』及非法外勞」一文，其內容敘及：「所以，我主張安樂死，有意識的人主動要求，無表達能力的人被動接受安樂死。其實，在受苦受難的家族親人心裡有說不出的痛苦和矛盾，他們心底裡也期望他死，早點死，馬上死，何必否認呢！」「王老頭伉儷在古稀之年以前有協議：1、老妻務必先死；老妻先死是她的福氣。2、萬一這一半不能動了等等，另一半有責任使他被動安樂死。」
4. 99年11月26日，發表「你我都會老」一文，其內容述及：「你我都會老；老到自認『活夠了』怎麼辦？等疾病或意外來折磨你到死？等疾病或意外來折磨你到自己想死卻不死？等疾病或意外來折磨你到家族希望你死，而你卻帶病折磨著家人而不自己死掉？等疾病或意外來折磨到全家瀕臨破產、破敗，家族全都希望你死，而你卻帶病繼續不分晝夜折磨著家人而不自己死掉？」
5. 99年11月28日，發表「獨居老人的惶恐」一文，其內容述及：「王老頭我告訴大家的醫療等有關事項是親身經歷過的，非比一般人僅憑觀察、聽聞、推測、想像。而且，老年人的感受又豈是年尚未老者所能瞭解及表達？」「正常的老人不怕死；他只怕死前的折磨—折磨本人，折磨他家人，他家人因受了折磨而折磨他，他家人僱來照顧他的人折磨他。他怕整日惶惶、長夜漫漫、日以繼夜無休止的受折磨。誰能無疾而終呢？有多少

幸運的老人能在平安中不知不覺的死去呢？」「不贊成安樂死合法化的不是人，包括主動安樂死和被動安樂死。」

6.99年12月2日，發表「憂鬱症、焦慮症、毒品」一文，其內容敘及：「宣揚安樂死者對以下這些話題必然有所認知。因為主張安樂死和實行安樂死者都必須是有高度智慧和理性的人。因為主張和實行安樂死者都敢勇於面對人生和現實；他們不是弱者。人選擇安樂死並非逃避現實，他選擇安樂死是為了解決問題。」

7.99年12月5日，發表「王老頭夫婦決定要安樂死」，內容敘及：「王老頭夫婦在十來年前就覺得活夠了，他們不要因疾病或意外、在痛苦和無奈中、沒自主權又沒尊嚴，受盡醫療折磨和別人擺佈、自己身受種種痛苦、又拖累家人、大家飽受身心折磨的自然死亡。」「王老頭夫婦在十來年前就討論過老與死的事。王老頭對王老太婆說：『妻在夫前死』是老妻的福氣。王老太婆說：我同感焉，然則何能？王老頭說：必要時我把你殺了就是。如何殺嗎？簡單：他有一枝毛瑟 7.65 六寸，給吃些安眠藥、對腦袋轟一槍不就行了。可，那枝槍後來叫政府『徵借』去了，直到今天……。她知道被借去了，問：沒槍了，怎辦呢？他答說：萬事難不倒我王老頭，改用電鑽打個洞還不行嗎！」「豈知，王老太婆真的又病、又出了意外：帕金森氏症外加跌斷了左腿股骨。這兩個多月行動困難。夫婦倆，她病倒了，他很困難。」「王老頭夫婦在十來年前就決定要安樂死，主要的原因是：活夠了。王老頭夫婦現在也許真的需要安樂死了。怎麼辦呢？」

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

(四)關於王老太太是否孤立無援及拒絕臺北市政府關懷訪視問題：

經查臺北市政府雖稱：王姓夫妻二人自94年11月30日起由

該府社會局所屬文山老人服務中心受案列冊關懷，並提供關懷訪視及電話問安等服務，惟王老先生一再拒絕關懷訪視，遂改以持續性電話問安。該中心社工員於 99 年 5 月 24 日家庭訪視時，曾主動向王老夫婦介紹長期照顧服務，並主動提供簡介，王老太太較感興趣，惟因王老先生表達無協助需求且較為強勢，該次家訪會談幾乎皆由王老先生發言，王老太太較無機會充分與社工員會談，遂請其有需要時可與中心社工員聯繫，而訪視過程中其夫妻互動良好恩愛並未發現有任何異狀。同年 11 月 16 日文山老人服務中心社工員到宅訪視評估時，再次建議申請長期照顧居家服務，惟王老先生表示再看看。另該府衛生局所屬文山區健康服務中心亦自 95 年 10 月提供訪視服務及到宅測量王老太太之血壓、血糖，直至 98 年 9 月因王老太太有輕度失能狀況，故將其改列失能個案。該中心公衛護士於訪視時，亦曾向王老夫婦宣導有關長期照顧服務，惟王老先生拒絕。王老太太雖輕度失能，惟非孤立無援，除自家聘請彭婉如基金會陪伴員協助備餐、購物及整理環境等家事服務外，在美兒子亦隨時關心，並請在台遠房親戚從旁關懷，99 年中秋節前後，王老太太因跌倒，其子亦從美國回台照顧，且王老夫婦與教會均持續保持良好互動關係。該府評估王老先生對於外來人士進入其家中有較多考慮，故對於已使用之陪伴員較有安全感；另王姓夫婦亦透過教會持續尋求照顧人力，故雖文山老人服務中心社工員及文山區健康服務中心公衛護士已與王姓老夫婦建立初步專業關係，但王老先生仍選擇教會協助，教會牧師亦曾介紹看護，惟因王老先生不滿意而未繼續使用等語。惟查：

1. 王姓老夫婦雖自費聘請陪伴員提供家事服務，惟該員以協助購物及整理環境為主，且一週僅服務 3 天。文山區健康服務中心於 99 年 12 月間兩次訪視時，王老太太日常生活係由年邁之王老先生協助照顧，並無其他人員提供協助。再從 99 年 12 月 5 日王老先生於部落格所發表之「王老頭夫婦決定要安樂死」內容，其中提到：「豈知，王老太婆真的又病了、又出了意外：帕金森氏症外加跌斷了左腿股骨。這兩個多月行動困難。夫婦

倆，她病倒了，他很困難」等語，足見王老夫婦之實際處境非如臺北市政府所稱之「並非孤立無援」。然而，99年5月24日文山老人服務中心社工員家庭訪視時，雖評估王老太太有長期照顧需求，並主動向王老夫婦介紹長期照顧服務，王老太太較感興趣，惟因王老先生表達無協助需求且較為強勢，該次家訪會談幾乎皆由王老先生發言，王老太太較無機會充分與社工員會談。99年11月16日文山老人服務中心社工員到宅訪視評估，當時王老太太坐在客廳（因曾跌倒身體顯得較虛弱），社工員即向王老先生建議申請長期照顧居家服務，惟其表示再看看。99年12月17日文山區健康服務中心公衛護士進行訪視時，亦曾提供相關長期照顧服務之資訊參考，惟王老先生拒絕。該府社會局及衛生局相關主管人員於本院約詢時亦坦承，社工員及公衛護士都是與王老夫婦兩人一起訪談，並未單獨訪談王老太太等語。足見社工員及公衛護士僅憑王老先生強勢拒絕之態度與意見，卻未探尋王老太太之意願，忽略被照顧者（王老太太）之真正需求及處境。

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

(五)綜上，本案王老夫婦為獨居之長者，臺北市政府社會局及衛生局分別自 94 年 11 月及 95 年 10 月收案後，均定期提供電話問安及訪視服務。王老太太於 97 年 3 月間經醫院診斷罹患巴金森氏症，復於 99 年 9 月間不慎跌倒導致骨折，雖經住院手術治療，惟其行動不便需要他人協助照顧日常生活，該府衛生局所屬文山區健康服務中心於 10 月及 12 月間三度至案家訪視，均評估王老太太之工具性日常生活活動功能有多項困難之情形，並達嚴重依賴程度。當時王老夫婦雖已自費聘請家事服務員提供家事服務，惟以協助購物及整理環境為主，故王老太太日常生活仍由年邁之王老先生獨自承擔照顧。臺北市政府社會局及衛生局於 99 年 10 至 12 月間進行訪視時，明知王老太太在工具性日常生活活動功能已有失能之情形，並由高齡 80 餘歲之王老先生自行協助照顧，確有長期照顧之需求，理應重視並積極轉介長期照顧服務協助解決其照顧負擔及所遭遇之困難，以保障失能老人生活，惟社工員及公衛護士單憑王老先生專斷拒絕之意見，既未單獨訪談王老太太，亦未詳加探求其長期照顧之需求及處境，僅憑王老先生強勢拒絕之態度及意見，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生自 99 年 9 月已有獨居老人的痛苦惶恐以及公開王老太太必須安樂死的言論與想法，以致未能適時提供或轉介相關服務，而無法及時阻止王老太太於 99 年 12 月 26 日遭王老先生以起子鑽釘額頭死亡之悲劇發生，顯見該 2 局多年對於獨居長者之訪視關懷流於形式，均核有違失。

二、我國安寧緩和醫療條例已於 89 年 6 月 7 日公布施行，惟長期仰賴呼吸器病患人數卻逐年增加，99 年增至 3 萬餘人，10 年來使用超過 1 年者計 2 萬餘人，其中 80 歲以上者超過 3 成，每年健保支付費用已超過新臺幣 200 億元¹；又我國使用葉克膜居世界之冠，99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人，由健保支出之葉克膜醫療費用高達新臺幣 1 億 6 千餘萬元；不當使用呼吸器或葉克膜不僅可能造

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

成無效醫療，而且使病患生活在人間煉獄飽受痛苦；衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師有所遵循並審慎使用該等醫療救治措施，俾能尊重末期病人之醫療意願及保障病患善終之權利，核有疏失：

(一)有關呼吸器依賴照護之問題：

1. 查衛生署健保局於 89 年 6 月開始實施「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付制度」試辦計畫，對於呼吸照護中心及呼吸照護病房階段採定額給付。依健保局所公告之「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫」（以下簡稱試辦計畫），呼吸照護可分為加護病房（ICU）、呼吸照護中心（RCC）、呼吸照護病房（RCW）和居家照護（Home Care）四個階段，呼吸器依賴病患第一階段在加護病房接受照護最長 21 天，第二階段依主治醫師須病情判斷下轉呼吸照護中心接受照護最長 42 天，第三階段依患者病情下轉呼吸照護病房接受照護，第四階段則為居家照護（自 98 年 11 月起該試辦計畫將居家照護階段支付範圍由「居住家中」開放至健保特約之一般護理之家）。
2. 惟據衛生署所提供之統計資料顯示，上開試辦計畫於 89 年實施，自 90 年 RCC 及 RCW 之床數及長期呼吸器依賴患者之人數呈現逐年增加之趨勢，而 65 歲以上老年病患所占比率高達 7 成，其中更有 4 成係 80 歲以上高齡病人，且每年全民健保支付長期依賴呼吸器病患之費用已達 2 百餘億點，茲分述如下：

(1)RCC 及 RCW 之床數逐年增加：

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

表 8、90 至 99 年呼吸器照護中心及呼吸器照護病房床數統計

單位：家、床

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

備註：

- 1、整合性照護系統自 95 年起由分局定期提報，90~94 年數據非完整年度資料。
- 2、全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫因自 89 年 7 月起實施，尚未滿一年，故 89 年未有統計資料。又該計畫自 97 年分階段全面實施，故採鼓勵組成整合性照護系統，不強制組成整合性照護系統。

資料來源：衛生署

表 9、89 至 98 年間呼吸器照護中心及呼吸器照護病房床數統計-按醫

院層級別區分

單位：家；床

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

年度別	層級別	呼吸照護中心		呼吸照護病房	
		家數	床數	家數	床數
	地區醫院	1	20	133	4,397
合計	56	921	164	5,427	

備註：

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

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

資料來源：衛生署

(2)長期依賴呼吸器病患之人數逐年增加，其中以 65 歲以上老人居多：

<1>近 10 年長期依賴呼吸器病患人數亦有逐年增加之趨勢，從 90 年之 18,855 人，增加至 99 年之 30,271 人，其中以 65 歲以上老人居多，歷年所占比率均超過 70%，99 年時 80 歲以上高齡者所占比率甚至達 4 成（詳見表 10）。

表 10、90 至 99 年長期依賴呼吸器病人之人數及其年齡分布情形

單位：人；%

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

備註：

1、本項資料係依健保資料倉儲申報資料。

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

3、各年齡層因住院期間跨不同年齡層者以最後一筆年齡計算。

資料來源：衛生署

<2>又從歷年 RCC 及 RCW 病患之年齡分布以觀，長期依賴呼吸器患者以 60~69 歲、70~79 歲及 80~89 歲等年齡組之人數居多，其中近年來又以 80~89 歲者為最多（詳見表 11 及 12）。再以 99 年 RCW 人數為例，該年 RCW 人數總計 15,373 人，其中 70 歲以上老人多達 11,397 人，占 74.1%，80 歲以上高齡者（7,157 人）之比率更將近 5 成。

表 11、90 至 99 年 RCC 人數年齡分布統計表 單位：人

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

備註：

1、本項資料係依健保倉儲資料。

2、病患當年度不同次就診之年齡跨不同組別時，以最後一筆案件年齡列計。

資料來源：衛生署

表 12、90 至 99 年 RCW 人數年齡分布統計表 單位：人

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

年齡分組	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年
80~89歲	599	1,282	1,734	2,192	2,731	2,627	3,006	3,286	3,755	5,850
90~99歲	104	227	322	439	578	528	642	676	808	1,278
100歲以上	1	6	4	11	17	19	14	11	16	29
總計	2,125	4,095	5,347	6,714	8,173	7,888	8,538	9,001	9,768	15,373

備註：

1、本項資料係依健保倉儲資料。

2、病患當年度不同次就診之年齡跨不同組別時，以最後一筆案件年齡列計。

資料來源：衛生署

(3)每年健保支付費用已高達 260 多億點：

依據衛生署提供之統計資料顯示，每年健保支付長期依賴呼吸器病患之費用從 90 年之 146.73 億點，快速增加至 94 年之 273.76 億點，嗣後每年多維持在 260 多億點。其中支付在呼吸照護中心由 90 年 3.91 億點，至 99 年 21.6 億點；支付在呼吸照護病房由 90 年之 9.69 億點，快速增加至 99 年之 94.9 億點（詳見表 13）

表 13、90~99 年長期呼吸器依賴患者費用統計

單位：百萬點

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

備註：

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

2、點數係指實際醫療費用。

3、同一病患在同一天至同一院所住院之各月申報資料皆併入同一件數計算。

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

資料來源：衛生署

(4)10 年來長期呼吸器依賴患者住院超過 1 年者計有 20,472 人，

其中 80 歲以上高齡者超過 3 成：

依據衛生署提供之統計資料顯示，90 至 99 年長期呼吸器依賴患者住院天數在 1 年內之人數近 9 成，超過 1 年者計有 20,472 人（詳見表 14），其中 70 歲以上老人超過 7 成，80 歲以上高齡者甚至超過 3 成（詳見表 15）。

表 14、90~99 年長期呼吸器依賴患者住院天數分布統計

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

備註：

- 1、資料期間為 90 年~99 年，共計 10 年。
- 2、本表係指符合呼吸器使用 ≥ 21 天者住院期間留住各類病房之天數，故人數非僅限住 RCW 病患，尚包括加護病房、呼吸照護中心及一般病房之人數。
- 3、住院天數是以清單檔上之急性病床天數加上慢性病床天數。
- 4、每個月以 30 天計算。
- 5、呼吸器依賴患者以 10 年資料範圍重新認定（非各年分別認定）
- 6、不足 1 個月者，不在此表範圍。又因申報及慢性病床天數錯誤導致住院天數大於 120 個月者，則併至 109-120 個月計算。

資料來源：衛生署

表 15、長期呼吸器依賴患者住院天數超過 1 年者之年齡分布統計

單位：人；%

年齡分組	人數	占率
0~9 歲	307	1.5%

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

資料來源：衛生署健保局

(5)前揭相關數據呈現我國呼吸器治療之現況，亦凸顯諸多高齡者長期依賴呼吸器之問題。復據本院諮詢之專家學者指出：上開試辦計畫政策用意原為良善，係為解決 ICU 人多問題，惟乏相關配套措施、生命議題的討論，當醫療機構發現有利可圖時，即以 RCW 開始賺錢，此可從計畫實施後，RCW 人數大幅增加等情可見一斑。換言之，以前這種植物人由家屬自行照顧，容易被放棄，故在短時間內就會往生，但後來健保給付費用，由政府付了大部分費用，家屬付少一點（如尿布、管灌飲食等），造成 RCW 人數愈來愈多，現在臺灣 1 年花在呼吸器照護之費用應該超過 2 百億；其次，三軍總醫院前胸腔內科主任吳清平曾做過研究，其依照三總的 RCW 去看，發現裡面意識清楚者未及 30%，故 RCW 可稱為植物人，且以人口比例計算，我國現在應是全世界植物人最高的國家。再者，健保一年在洗腎病人花費 353 億，呼吸器則是 267 億，兩項合計 620 億，占醫療費用 12.8%，比中醫及牙醫兩個部門費用加起來還多。此外，由於國人平均餘命愈來愈長，老人會愈來愈多，年輕人愈來愈少，換言之，消耗醫療資源者愈多，但要繳納保險費者愈來愈少，政府需要好好考量未來健保將何去何從等語。

3. 依據衛生署查復表示：上開全民健保呼吸器依賴患者整合性照護試辦計畫規定，全民健保對於呼吸照護中心及呼吸照護病房係採日定額給付，除特殊項目得另核實申報外，不得申報其他醫療照護費用。又，該署健保局針對 RCC 及 RCW 房之照護品質，除要求申報費用外，當病患有轉入、轉出及脫離等改變時，皆要另行登錄管理系統，由該局分析其脫離率、死亡率等品質指標，另於院所申請成立此類病房時，該局皆實地審核其設置基準，亦不定期進行實地訪查，以確保品質。復為管控 RCW 之病患來源，該計畫並規定非由上游病房（如 ICU、RCC）下轉之病患入住 RCW，皆須提出事前審查等語。再據該署於本院約詢時表示：健保局對於醫療機構所申報之費用，有審查機制，且今年醫院評鑑新制已將洗腎、呼吸器納入評鑑項目，針對呼吸照護之品質及人力指標，列有評核項目。未來除可依新修定之安寧緩和醫療條例第 7 條規定及透過宣導，達到降低呼吸照護之醫療支出等語。
4. 衛生署所定之試辦計畫，雖已採取上開相關查核及品質監控機制，惟該計畫實施迄今，無論國內呼吸照護中心及呼吸照護病房之家數、床數，以及病患人數均呈現逐年增加之趨勢。又，安寧緩和醫療條例雖已於 89 年間公布施行，惟我國 RCC 及 RCW 病患人數不減反增，其中又以高齡病患居多。再從專家學者於本院諮詢會議時所提示之資料顯示，呼吸器照護醫療機構所收容之部分老年病人躺在病床已無意識，長期臥床之下，四肢萎縮捲曲，只能藉由呼吸器賴以生存，顯見衛生署前揭措施無法改善老年病患長期依賴使用呼吸器之處境。此外，安寧緩和醫療條例已於 100 年 1 月 26 日修正通過第 7 條規定，惟衛生署對於醫師施行插管及撤除程序，迄今仍乏相關規範或指引，亦未採取具有強制力之防堵措施，僅仰賴民間團體持續進行宣導，仍無法有效約制各醫院審慎施行急救措施，甚至對於醫師違反末期病人意願之急救行為，以及是否有不肖業者為賺取呼吸器之健保給付利益，而不願積極縮短末期病患持續插管之行為，亦未從法令強制力及健保給付條件等方面，積極採取有效

防堵機制，以致無從落實尊重末期病人之醫療意願及保障其權益，造成末期病人之雙重弱勢處境。目前衛生署雖開始將呼吸器納入今年度醫院評鑑項目之中，惟僅針對呼吸照護之品質及人力指標，列有評核項目，其無法發掘末期病人是否遭到不當持續插管或違反其意願之情形，亦乏相關制裁作為，仍難以保障老人之善終權利。

(二)有關我國使用葉克膜之現況：

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

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

(1)99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人³，合計總醫療

² 依據衛生署提供之資料，葉克膜使用之適應症如下：(1) 心因性休克：a. 心臟手術重建後，暫時性心臟功能障礙（Stunned heart）。b. Bridge：為準備心臟手術或心室輔助器或心臟移植，而暫代心臟功能。c. 可回復性的心肌病變。d. 肺栓塞（Pulmonary embolism）。e. 急性心肌梗塞併心因性休克。f. 其他心因性休克。(2) 呼吸性衰竭：a. $FiO_2: 1.0, PaO_2 < 60\text{mmHg}$ ，已排除可逆轉之原因。b. CO_2 retention，造成血行動力學不穩，已排除可逆轉之原因。c. 過渡至肺臟移植。(3) 小兒及新生兒：a. 吸入性胎便肺炎症候群（MAS；Meconium aspiration syndrome）。b. 呼吸窘迫症候群（Hyaline membrane disease）。c. 先天性橫膈膜疝氣（CDH；Congenital diaphragm hernia）。d. 新生兒頑固性肺高壓（PPHN；Persistent pulmonary hypertension of neonate）。e. 上述疾病經傳統治療（含呼吸器），並合乎下列呼吸衰竭指數： $Oxygenation\ Index \geq 40$ $OI = \frac{MAP \times FiO_2 \times 100}{PaO_2 \times MAP^2}$ （Mean Airway Pressure） $AaDO_2 = (Patm - 47) \times FiO_2 - PaO_2 - PaCO_2 > 610$ for 8Hrs > 600 for 12Hrs $PaO_2 < 40\text{mmHg}$ for 2 Hrs。(4) 其他：a. 氣道外傷。b. 極低體溫（核心體溫 $\leq 30^\circ\text{C}$ ）。

³ 依據衛生署表示，98 年 9 月 1 日以前使用葉克膜項目係以「體外循環系統」項目申報，該「體外循環系統」項目尚包含手術相關適應症，即手術後暫時使用

費用 8 億 9,923 萬餘元，其中葉克膜醫療費用達 1 億 6,821 餘萬元，推估平均每人使用葉克膜日數為 4.5 天，平均每人葉克膜醫療費用約 15 萬元，使用葉克膜相關醫令之區間費用平均為 18 萬 9 千餘元，另平均每人總醫療費用為 79 萬 8 千餘元（詳見表 16）。

表 16、99 年健保支出葉克膜費用之分析

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

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

資料來源：衛生署

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

體外循環系統以取代心肺功能之人數均含括在內，至 98 年 9 月 1 日始將手術相關適應症拆分項至 68052B「體外心肺循環」，故 99 年以前之申報資料無法區分手術後或非手術病人，故僅提供 99 年單純使用葉克膜（非與手術相關）之人數與費用分析。

表 17、99 年使用葉克膜個案之年齡分布

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

資料來源：衛生署

表 18、99 年使用葉克膜個案出院時為死亡者之年齡分布

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

資料來源：衛生署

3. 衛生署雖表示：葉克膜使用及撤除之時機，係由臨床醫師專業判斷，視病患情形及需求予以使用或撤除，如經醫師專業判斷病患臨床需使用葉克膜且符合適應症者，即可使用等語。惟從前揭數據以觀，99 年單純使用葉克膜之 1,126 位病患，耗用總醫療費用高達 8 億 9,923 萬餘元，其中葉克膜醫療費用為 1 億 6,821 餘萬元，其所耗費之醫療資源相當可觀。再據本院諮詢之專家學者表示：臺灣實施健保以來的結果，葉克膜的使用大概是世界最高。由於臺灣缺乏無效醫療之定義，使得後續改善方案及相關問題就無法再進一步討論及形成共識，而無效醫療之爭議在於病人不裝葉克膜一定會死，但裝了有 1% 機會存活，

以家屬的立場，機會再低，也要試試看等語。此外，本院諮詢之某家醫學中心醫師並指出：簽署 DNR 將造成雙重弱勢的問題，舉一個真實案例，一位病人要做心肺移植，但其覺得沒有機會，也簽了 DNR，一天該名病人病危，其姪子說醫院未為其裝葉克膜要提告，後來那個醫生想想後還是為該名病患裝上葉克膜，曾問該名醫師為何要裝，醫師說：活人才會告我們，死人不會告我們。此凸顯病人既使簽署 DNR，但因其是弱勢的一方，無法表達、無法捍衛自己的權利，故處於雙重弱勢之處境。倘檢察官針對病人已經簽署 DNR，但醫師卻違反其意願仍予以救治之情況，提起公訴，屆時醫生就不會對已簽署 DNR 之末期病人施予插管急救。然而，國家公權力卻未對個人盡到保護的責任，使得已簽署 DNR 之末期病人，卻無人捍衛其醫療意願及權益等語。

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

(三) 綜上，衛生署自 89 年 6 月開始實施「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付制度試辦計畫」，惟長久以來未能採取嚴格管制措施，以致地區醫院為能維持營運而紛紛轉型設置呼吸照護病房，造成國內醫療機構設置 RCW 之家數及床數逐年增加，長期依賴呼吸器病患人數亦呈現逐年增加之趨勢，其中以 65 歲以上老人居多，80 歲以上高齡者所占比率甚至已達 4 成，其生活品

質及尊嚴保障令人堪憂，亦衍生無效醫療之爭議。安寧緩和醫療條例雖自 89 年 6 月 7 日公布施行多年，並於 100 年 1 月 26 日再次增修，惟衛生署對於醫師施行插管及撤除之程序，仍乏相關規範或診療指引，亦迄未從源頭（ICU 及 RCC）採取具有強制力之防堵措施，僅仰賴民間團體持續進行相關宣導，仍無法有效促使醫師審慎施行救治措施；且該署對於醫師違反末期病人醫療意願仍施予心肺復甦術之行為，以及是否有不肖業者為自呼吸器賺取健保給付利益，而不願縮短末期病患持續插管之行為，亦未從法令及健保支付制度等方面，積極採取有效防堵機制，以捍衛末期病人之醫療意願及權益，以致安寧緩和醫療制度無從落實，亦難以保障老年病患之善終權利。此外，由於醫療科技發展日新月異，對於新式醫療儀器施用於臨床上救治病患之情形愈趨普遍，此從目前各醫院施用葉克膜於臨床救治之情形愈趨增加，可見一斑。惟目前衛生署除規範健保對於使用葉克膜之支付點數及適應症外，對於醫師在臨床上是否合理使用葉克膜救治病患，以及終止或撤除葉克膜之程序等，均未研擬診療指引並採取管制措施，致使醫師在面臨許多急重症家屬抱持一線希望且健保亦有給付之下要求使用葉克膜時，往往未能從病人之權益及處境，審慎評估使用。鑑於我國人口結構日趨高齡化，失能老年人口數亦將快速增加，且社會已逐漸出現無效醫療之省思，同時全民健康保險法業於 100 年 1 月 26 日增修第 72 條規定，賦予健保局應擬訂抑制資源不當耗用改善方案並報請主管機關核定之權責，衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期老年病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師尊重末期病人之意願及權益，避免呼吸器及葉克膜之使用僅係延續病人之末期生命，俾維護病患善終之權利，核有疏失。

綜上所述，臺北市政府社會局自 94 年起由社工人員對王老太太提供關懷訪視及電話問安等服務，該府衛生局自 95 年 10 月起開始由公共衛生護士對王老太太提供住家訪視服務，該 2 局均明知年近 80 歲之

王老太太於 97 年間罹患巴金森症，曾於 99 年 9 月間跌倒受傷骨折，在工具性日常生活活動功能已有多項困難之情形，經評估屬嚴重依賴之獨居長者，與 80 多歲王老先生共同生活，惟其歷次訪視關懷卻均流於形式，既未單獨訪談王老太太，亦未詳加探求其長期照顧之需求及處境，僅憑王老先生強勢拒絕之態度及意見，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生自 99 年 9 月起已有獨居老人的痛苦惶恐以及公開王老太太必須安樂死的言論與想法，致未能適時提供或轉介相關服務，而無法及時阻止王老先生於 99 年 12 月 26 日將王老太太以起子鑽釘額頭死亡之慘劇發生；我國安寧緩和醫療條例已於 89 年 6 月 7 日公布施行，惟長期仰賴呼吸器病患人數卻逐年增加，99 年增至 3 萬餘人，10 年來使用超過 1 年者計 2 萬餘人，其中 80 歲以上者超過 3 成，每年健保支付費用已超過新臺幣 200 億元⁴；又我國使用葉克膜居世界之冠，99 年單純使用葉克膜病患之人數計有 1,126 人，由健保支出之葉克膜醫療費用高達新臺幣 1 億 6 千餘萬元；不當使用呼吸器或葉克膜不僅可能造成無效醫療，而且使病患生活在人間煉獄飽受痛苦；衛生署卻未正視末期病人在醫療上所面臨雙重弱勢之處境，針對醫師面臨末期病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫師有所遵循並審慎使用該等醫療救治措施，俾能尊重末期病人之醫療意願及保障病患善終之權利，均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

臺北市政府社會局及衛生局訂定相關處理流程及督導考核機制，以有效規範及督促各老人服務中心及 12 區健康服務中心落實執行上開措施，並強化訪視關懷及服務轉介之執行。健保局修訂葉克膜（EC

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

MO) 使用禁忌症，藉以促請醫師審慎評估使用葉克膜之適當時機，本案並已於 101 年 5 月 16 日核定自 101 年 6 月 1 日起實施。

註：經 103 年 4 月 3 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 4 屆第 80 次聯席會議決議：結案存查

128、臺中市政府歷年來多次稽查該市「歡喜就好」酒店，未據實填載稽查紀錄，亦未依規拆除頂樓違建，其聯合稽查小組形同虛設，核有重大違失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 4 屆第 38 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府

貳、案由：

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

參、事實與理由：

臺中市位居南北要衝，交通順暢，經濟興盛，轄內部分有女陪侍之聲色娛樂場所（即俗稱八大行業），為謀取暴利，變相經營色情，不但妨害善良風俗，敗壞社會風氣，同時黑白兩道插股圍事，並滋生治安及公安事故，及肇致公務人員風紀問題。該市「歡喜就好」酒店為艷名遠播之大型脫衣陪酒色情酒店，自 91 年 3 月 4 日取得營業登記證照，開始營業以來，在臺中市長期以色情花樣百出，小姐敢脫敢秀，香豔淫穢，可出場性交易著稱。臺中市警察局 99 年 6 月間依檢舉進行調查，99 年 8 月 20 日由檢察官指揮該局行政課、刑警大隊對該酒店

進行搜索，並拘提業者楊○○、楊游○○等人到案，楊某夫婦經法院裁定收押禁見，該酒店始停止營業。檢警偵辦發現，酒店營業期間，運用詐騙、脅迫、恐嚇、監控、不當債務約束等方法，逼迫原無下海意思之坐檯小姐從事色情行為及出場性交易，再巧立名目剋扣其薪水，該酒店 24 小時營業，小姐隨時要待命工作，打瞌睡、遲到罰簽本票，對於未配合為色情行為、性交易或不符合業績要求之女子，則出言恐嚇，甚而當眾打巴掌、馬鞭抽打，加以毆打凌虐。旗下有坐檯女子脫衣陪酒、性交易達 1、2 年，不但毫無收入，反而積欠大筆「借款」及「罰款」。且該酒店為控制旗下坐檯女子，於頂樓增建高度達二樓以上之鐵皮違建，騙稱酒店樓上可提供免費住宿，藉以關押住宿女子，監控並嚴格限制該等女子之行動自由，另恫嚇坐檯女子若日後敢無故離職，將請配合之律師以刑事、民事訴訟方式追究，及請圍事份子到住家追討、放火燒、潑油漆、告知家人鄰居女子係在酒店從事性交易。有被害女子逃離該酒店，該酒店即唆使暴力份子多次前去女子住家對其家人出言恐嚇，向法院申請強制還款，亦有逃跑女子被押回後遭毆打至遍體鱗傷，另有被害女子不堪受虐且投訴無門，多次割腕自殺。檢察官偵查後，於 99 年 12 月 18 日以楊○○、楊游○○等人涉犯妨害風化、恐嚇、人口販運等罪提起公訴。又該酒店除頂樓外，於防火巷、法定空地、騎樓地等增建廣告招牌及採光罩等違章建築供營業之用。其逼良為娼，為害治安、社會秩序及漠視公共安全之惡劣行徑，令人髮指。

查該酒店址設臺中市大雅路 201 號，為 6 層樓獨棟建築，1 樓為大廳、吧台、辦公室，2-4 樓共設有包廂 20 間，5-6 樓為鐵皮違建，均須由 1 樓電梯及樓梯進出，無獨立之出入門戶，招牌為「歡喜就好商務大酒店」，全棟建築實際為單一商號。業者楊○○將每一樓層以人頭各別申請營利事業登記證，而於 91 年 3 月 4 日獲臺中市政府核發 4 張視聽歌唱業登記證。有關臺中市政府執行聯合稽查及違建管理部分，該府雖責由所屬商業、消防、建管、衛生、警政等單位組成之「維護公共安全方案聯合稽查小組」多次對該酒店進行稽查，且於 95 年 9 月 27 日稽查時，查悉該酒店有商業登記不實、法定空地及防火巷增建違章建築等情事，卻未依法處理，任由其繼續營業，其他多次聯合稽

查則虛應故事，對該酒店之種種違法違規行為，置若無睹。茲將臺中市政府違失情形，分述如下：

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

(一)臺中市政府對八大行業之管理，係依據行政院 82 年 7 月 21 日頒佈之「維護公共安全方案－營利事業管理部分」規定，由該府經濟發展局主政，會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關，各依權責及主管法令配合檢查，並視需要請警察機關協助。又，各該機關執行維護公共安全方案聯合稽查時，並應依據臺中市政府於 97 年 6 月 27 日訂頒之「臺中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」（下稱稽查作業守則）辦理。「歡喜就好」酒店於頂樓、防火巷及法定空地增建鐵皮屋、廣告招牌及採光罩等違建供營業之用，其屋頂違建高度達二層以上，有臺中市政府違章建築拆除通知單、臺中市既有違章建築違規程度評分表可稽。其中頂樓之大型鐵皮違建，依航照圖於 92 年之前即已存在。臺中市政府於 95 年 9 月 27 日已查悉該酒店有增建違章建築，然 95 年 9 月至 99 年 8 月間並無該等違建之拆除紀錄。又該酒店全棟招牌為「歡喜就好商務大酒店」名片為「歡喜就好大酒店」，店內提供酒類飲料，實際營業項目非僅有視聽歌唱，實為酒店，然 97 年 9 月 25 日相關人員僅稽查該酒店無視聽歌唱設備之 1 樓大廳，並於稽查紀錄表上填載該酒店之招牌名稱為「歡喜就好視聽歌唱名店」，實際營業項目為「視聽歌唱業」，營業樓層「1 樓」；98 年 6 月 19 日稽查紀錄表上填載該酒店招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱業」；98 年 7 月 16 日稽查紀錄表上填載該酒店實際營業項目為「視聽歌唱業」；99 年 8 月 4 日稽查時，明知並無「辣辣的心視聽歌唱名店」，卻僅稽查該酒店 3 樓，稽查紀錄表上填載招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱」，對於店內有無提供餐食、供應酒精性飲料、是否設有吧檯等檢查項目，均未勾選，顯未落

實檢查；若僅從公共安全觀之，該小組歷次檢查，亦未就評分表內之防火間隔、屋頂避難平台有無違建、建築物逃生動線是否順暢、安全門有無封閉、樓梯有無封閉或阻塞等與公安有關項目進行勾選，足見聯合稽查小組形同虛設。

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

- 1.95 年 9 月 27 日排定稽查「歡喜就好視聽歌唱名店」，由經發局約聘稽查員陳○○帶隊稽查，渠於稽查紀錄表填載：「現場狀況：……非開放空間，營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間……」；都市發展局技正李○○填載：「廣告物未申請設立許可、增建違章建築。」然事後經濟局未依法裁處該商號登載不實等情，且未將該紀錄表函送都市發展局，都市發展局亦未依規定查報拆除。
- 2.97 年 9 月 25 日排定稽查「歡喜就好 KTV 節目秀酒店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，僅檢查該酒店無歌唱設備之一樓大廳，稽查人員范○○於稽查紀錄表填載：「實際營業項目：視聽歌唱業、營業樓層 1 樓」，並註記「稽查時負責人有變更未辦理」，餘其他各單位未記載該店有任何違規情事。
- 3.98 年 6 月 19 日排定稽查該酒店 1-4 樓之「歡喜就好」、「一見鍾情」、「辣辣的心」、「逍遙自在」等商號，由經發處副處長陳○○帶隊，稽查人員明知該酒店全棟為同一商號，卻依 1 至 4 樓層分別製作稽查紀錄表，經發處約聘稽查員顏君睿填載「稽查時，1F 為吧檯，未發現 KTV 設備」，衛生局填載「從業人員未辦理健康檢查」等語，餘各單位無未填任何違規情形。
- 4.98 年 7 月 16 日聯合稽查係併同臺中市警察局青春專案擴大臨檢實施，由何安派出所派出所所長洪○○帶隊，該次稽查對象為「歡喜就好商務 KTV 大酒店」，稽查範圍為 1-4 樓，惟各單位均未發現任何違規。
- 5.99 年 5 月 26 日排定之稽查對象為：大雅路 201 號 1 樓之「歡

喜就好視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，實際稽查範圍為該址 1-4 樓，經發局稽查人員何○○填載該商號「營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間，提供伴唱視聽設備、設有廚房、吧檯、提供菜單，供應餐食、供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員葉○○填載該商號「增建違章建築」，臺中市政府嗣依上開檢查紀錄，函請區公所進行違建查報。

6.99 年 8 月 4 日排定之稽查對象為大雅路 201 號 3 樓之「辣辣的心視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，稽查人員明知該址全棟為「歡喜就好」酒店單一商號，卻稽查僅有包廂而無收帳櫃台之 3 樓，經發局稽查人員張○○填載該商號「營業樓層 3 樓，包廂 9 間，提供伴唱視聽設備，供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員何○○未載該商號任何違規情事。

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

1. 依稽查作業守則規定，聯合稽查由商業單位排定後，應以密件密封方式提供予帶隊組長，稽查時由各單位現場依權責進行查核，就設施、店招、名片、價目表、生財器具、營業行為等攝影拍照蒐證，並應針對影響治安等行業分項予以評分。又依「臺中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」，經濟發展處應查察之範圍，包括「經營核准登記範圍以外之營業項目者〈面積〉」；都市發展處應查察之範圍，包括「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」，

而該局檢查人員現場另行填具之「臺中市建築物公共安全之構造及設備檢(複)查紀錄表」則規定檢查項目應包括「避難層出入口」「避難層以外樓層出入口」「屋頂避難平台」「招牌廣告」「防火巷」「空地、陽台」等。

2. 帶隊人員當中，陳○○曾多次前往該酒店實施稽查，洪○○則為警務人員，相關稽查人員亦長期從事八大行業之稽查工作，依渠等之工作經驗與社會歷練，對於該市特種行業之營業模式及生態，應有一定之瞭解，自不可能不知悉該酒店全棟為同一商號，更不可能對該酒店可能涉及之違規情事，毫無認識。陳○○於約詢時表示：「(問：有任何法規規定不能查二到四樓嗎?)沒有規定，但是我拿到的名單上只有寫一樓。……(問：如果你們落實查察的話，就會發現五、六樓的違建，就不會發生有女子被拘禁在裡面的情形，是不是?)點頭。」經發局黃○○局長表示：「(問：聯合稽查時，名單中若只有1樓是否不能上2到4樓?)法規上沒有這樣規定，若名單只有一樓，但如帶隊官敏捷一點，查覺2樓以上有異狀時，稽查2到4樓是可以的。」都發局長黃○○則表示：「(問：派去聯合稽查的人，有沒有要求說只能查1樓或只能查幾樓，其他地方不准查?)沒有特別要求，稽查名單及稽查範圍都由經發局決定。(若發現樓上有違建是不可以查的嗎?)如果有發現，應該還是要查。」臺中市政府亦表示：「排班時依門牌號為主，並無需1-4樓皆排班稽查，業者登記門牌內執行稽查時皆可當場要求進入檢查，並無合法登記業者不配合檢查之情形。」皆答稱聯合稽查小組之稽查範圍，不限於受檢商號之登記營業範圍。足見其稽查標的均指該酒店全棟，而非指該酒店之一樓大廳或某一樓。99年5月26日稽查名單雖僅記載登記該址1樓之「歡喜就好視聽歌唱名店」商號，然該次帶隊人員陳○○卻指示相關人員查察該酒店1-4樓全部營業，足見其所辯名單記載為某一樓，故須依名單進行稽查云云，難以採信。又商號所在建築有無「避難空間不足(如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等)」，屬評分項目之一，都市發展局稽查人員亦坦承違建通

常增建於屋頂、防火巷及法定空地，相關人員自應落實查察。帶隊人員辯稱不知悉該酒店有違建亦非其權責、都市發展局稽查人員辯稱 5、6 樓非營業場所，不屬於稽查範圍云云，核屬卸責之詞，委無足採。

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

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

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

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

又，臺中市警察局第二分局於 98 年 7 月 16 日函報經發局於同年 8 月 8 日查獲「歡喜就好」酒店涉嫌妨害風化 1 案 84 人（其中 10 人為坐檯女子，涉嫌脫衣陪酒，妨害風化，另 74 人為酒客及現場人員），98 年 7 月 19 日市長信箱復收受民眾檢舉該酒店違法，並質疑該酒店遭破獲脫衣陪酒何以能繼續營業等語。都發局未依規定編排稽查勤務，卻函復民眾稱：「該址設有歡喜就好視聽歌唱名店，已辦妥商業登記……實際經營視聽歌唱業」、「營業行為涉違反妨害風化相關規定，尚與商業登記法之規範範疇無涉」，而未排班稽查，顯然違反前開規定。對此，臺中市政府辯稱：因「歡喜就好」酒店屬合法登記視聽歌唱業，公文承辦人查閱稽查紀錄，對該業者剛於 98 年 6 月 19 日排班稽查在案，嗣後警察局因執行青春專案於同年 7 月 16 日排班稽查，故將該公文於 98 年 7 月 20 日簽辦存查，應無違誤等語。惟據該函檢附之刑案案件報告書，內容詳細記載該酒店之經營色情模式及性遊戲細節，足以確認該酒店係以經營脫衣陪酒為常業，臺中市政府卻一再表示該酒店「屬合法登記視聽歌唱業」、「實際經營視聽歌唱業」，為不法業者背書，顯有失當。

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

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

按行政院「維護公共安全方案-營利事業管理部分」規定，查獲涉嫌違反建管等相關法令者，應移由權責單位處理，又違規業者經處罰後，應再複查其已否改善。又「臺中市政府違規視聽歌唱等七

種行業聯合稽查作業守則」規定，凡查獲違反相關法令者，應由商業單位移由相關權責單位處理。

又依建築法第 25 條、第 86 條第 1 項第 1、2 款及該法授權訂定之違章建築處理辦法第 2 條至第 5 條規定，建築物非經主管機關審查許可並發給執照，不得擅自建造及使用。直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員，鄉（鎮、市、區）公所得指定人員執行違章建築之查報事項。違章建築查報人員遇有新建增建等情事時，應立即報告主管建築機關處理。又主管建築機關於接獲查報後，應於 5 日內勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。另詢據都發局前局長黃○○表示，違章建築應由區公所主動查報，然該局人員於聯合稽查時應於「執行維護公共安全方案聯合稽查紀錄表」及「建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」上勾稽檢查情形，如發現違建，應通知轄區區公所查報，該局再派員認定並進行評分，如認定違建達須拆除程度者，即應拆除。此外，依建築法第 77 條第 3 項、第 4 項及第 91 條第 2 款規定：供公眾使用之建築物應定期辦理建築物公共安全檢查簽證或申報，未依規定辦理者，得處以罰鍰，並期改善，並得連續處罰、停止供水供電及強制拆除。

查 95 年 9 月 27 日聯合稽查小組查悉該酒店增建違章建築，臺中市政府 95 年 9 月 29 日函報相關主管機關聯合稽查情形，雖獨漏都市發展局；然該局稽查人員李○○另行填報有建物構造及設備檢查表，註明防火巷「建物左側增建」「廣告牌等無使用許可」，送交該局使用管理課負責違規檔案管理之計管小組列管，惟該局未函請區公所查報或為後續之處置。又，97 年 9 月 25 日都市發展局稽查人員林○○於建物構造及設備檢查表中註明該酒店「空地左側違建」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；於停止供水供電評分表中評分 0 分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98 年 6 月 19 日稽查人員吳○○於建物構造及設備檢查表註明該酒店 1 樓「招牌廣告無使用許可」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事，於停止供水供電評分表中評分 0 分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98 年 7 月 16 日該局稽查人員劉

○○則未查獲該酒店任何違規情形；99年8月4日稽查人員何○○於建物構造及設備檢查表註明該酒店「屋頂樹立廣告側面正面式廣告招牌」「未出示建物公安申報資料」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；然上開建物構造及設備檢查表，均送交該局使用管理科，然該局卻逕予存查而未依規定處理。又依建物構造及設備檢查表，97年9月25日、99年5月26日及99年8月4日均註明稽查時該酒店未出示公共安全檢查申報資料，然該局亦未依法裁處。

對此，都市發展局相關稽查人員或辯稱漏未於聯合稽查紀錄表中勾選，或稱已勾選但經發局未函送該表函，致未便憑辦，有如上述。然詢據都市發展局前局長黃○○坦承：該局於執行聯合稽查時所填註之「建築物公共安全之構造及設備檢(複)查紀錄表」，蓋有違規檔案管理之章戳，應由計管小組建檔追蹤，如發現違建，應通知公所查報。並稱未出示公安申報並非一定依建築法規定裁罰，但仍須請業者補正云云。惟該局雖已查明該酒店違規，然該局亦未依規定通知區公所查報或通知業者補正或依法裁罰，核有重大違失。

四、「歡喜就好」酒店曾遭警方查獲妨害風化，並有多項違規紀錄，然臺中市政府於其主管之「臺中市政府對視聽歌唱等八種行業、電子遊戲場業及資訊休閒業管理管制卡」，僅記載該酒店於99年5月26日一樓前方雨遮「違反建築法」，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。

行政院「維護公共安全方案-營利事業管理部分」規定，各地方政府對所轄視聽歌唱等行業之狀況及違規態樣，應進行全面清查及列冊建檔。又，稽查作業守則伍之三之(一)規定，稽查後應將稽查情形登錄於特定目的事業管理系統建檔，並上傳稽查相片至管理資料庫及填寫工作日誌。另據臺中市政府表示，該市登記有案之視聽歌唱等行業清冊，可經商業登記系統統計行業別，該府公安聯合稽查後之稽查紀錄表登載於特定目的事業管理系統，做為後續查閱相關業者資料之用，同時可統計所有稽查紀錄等語。又依臺中市政府檢具之聯合稽查紀錄表所載，「歡喜就好」酒店95年9月27日稽查時註明「廣告物未申請設立許可」、「增建違章建築」及「消防安

全設備不符規定」；98年6月19日稽查時註明「從業人員未辦理健康檢查」；99年5月26日稽查時註明「增建違章建築」。然其管制卡除於99年5月26日通報該酒店違反建築法（指該酒店一樓前方雨遮違建）外，餘未登載任何違規事實，其管制顯然不實，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。

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

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

六、臺中市政府未依「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」，對該酒店經營登記範圍以外之營業項目、屋頂避難平台違建、涉營妨害風化營業等重大違規行為覈實評分，核有違失。

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

市政府亦表示逐年降低簽請斷水斷電之總分，茲將歷次評分情形分述如下：

- (一)95年9月27日聯合稽查小組就該酒店1-4樓評分，都市發展局於「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」欄核配5分；消防局就「消防搶救之必要設備未符規定」核配5分，總分為10分。
- (二)97年9月25日聯合稽查小組就該酒店1樓評分，經發局於「有照未辦理變更登記」欄核配1分，總分為1分。
- (三)98年6月19日評分該酒店完全符合規定，總分為0分。
- (四)99年5月26日聯合稽查小組就該酒店1-4樓評分，經發局於「有照經營核准登記〈設立〉範圍以外之營業項目者〈面積〉」欄核配1分，總分為1分。
- (五)98年7月16日及99年8月4日未填寫評分表。

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

綜上，臺中市政府表示：視聽歌唱等行業經民眾檢舉違法違規者，應優先排定稽查，該府對該等行業之管理及正俗業務「一貫皆採嚴打態度」等語。然「歡喜就好」酒店自91年起，即迭遭檢舉，臺中市政府未依民眾檢舉編排稽查勤務，又於95年9月27日發現該酒店有重大違規，竟未依法查處，已有怠忽。此後多次聯合稽查，對該酒店種種違規事實視若無睹，毫無反應；而臺中市警察局第二分局於98年7月16日函報查獲該酒店妨害風化案之刑案報告書，經發局竟逕行存查，置之不理，臺中市政府對上開情形，均未及時導正。又99年5月23日媒體大幅報導該酒店色情營業內容後，仍未加強橫向聯繫，積極研擬管制手段，因循苟且，致99年5月26日之聯合稽查，除都市發展局查報該酒店一樓前方採光罩違建外，餘未註明該酒店有任何違法或違規事實，顯然長期放任「歡喜就好」酒店繼續營業，危害治安、公共安全及社會秩序，嚴重影響政府機關及公權力形象，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

行政院已依本院調查意見，研議修正社會秩序維護法第 18 條之 1，並於 102 年 5 月 10 日函請立法院審議。並依本院調查意見，督促各地方政府提高聯合稽查小組帶隊官之層級，賦予帶隊官指揮權責，改進後續追蹤管考作業等措施。新修正社維法未完成立法前，警政署函請各警察局參酌新北市作法，協調地方政府行政團隊，積極運用現行法令規定，處理違規營業之特定行業。

註：經 103 年 10 月 9 日監察院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 5 屆第 3 次聯席會議決議：結案存查

129、行政院大陸委員會未確實監督財團法人海峽交流基金會依法執行文書查驗證機制，使遭通緝之王○○得跨海提起民事訴訟，有損司法威信，核有違失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 18 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院大陸委員會

貳、案由：

行政院大陸委員會（下稱陸委會）未確實監督財團法人海峽交流基金會（下稱海基會）依法執行文書查驗證機制，致海基會辦理王志雄申請驗證委託公證書時，明知王○○為通緝中外逃大陸之重大經濟罪犯，且其委託書內記載「居住在上海洽公」明顯與遭通緝逃亡出境之事實不符，亦未記載居住上海地址而無從認定上海市公證處有受理公證之權限，卻未依法正式發函而以電話請臺灣臺北地方法院（下稱臺北地方法院）表示意見，且未依法對委託書作內容審查，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，使王○○得據以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失。

參、事實與理由：

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

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

(一)依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第4條規定，海基會接受主管機關陸委會之委託，處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務。陸委會組織條例第3條規定，該會對於中介團體經授權處理兩岸各項業務交流事項，有指示、監督之責。

(二)依海基會於95年6月所訂定之「財團法人海峽交流基金會辦理兩岸文書查驗證作業規定」（下稱文書查驗證作業規定）第4點第4項第7小項規定，特殊案件當事人或其利害關係人向海基會申請驗證者，應依「財團法人海峽交流基金會辦理特殊案件文書查驗證處理要點」（下稱特殊案件處理要點）處理。該要點第2點規定：「特殊案件範圍：(一)有關機關囑託函請大陸相關單位協緝遣返之刑事犯。」第3點規定：「……(五)函請囑託或相關機關表示意見：申請人申請查驗證大陸地區公證書涉及管制名冊所列人員案件，本會得暫不予核驗，先就該案件函請囑託或相關機關於10日內表示意見，本會得依職權進行核驗。……(七)簽報處理方法：本會應依囑託或相關機關之意見或就大陸方面查復之結果，簽報長官核示處理方法。」因此，海基會於辦理文書查驗證案件，如涉及我方請求協緝遣返刑事犯等特殊案件時，應暫不予核驗，先函請相關機關表示意見，如相關機關無意見，仍應簽報長官核示處理方式，並依職權進行核驗。

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

二、海基會辦理王○○申請驗證委託公證書時，明知其為通緝中外逃大

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

(一)王○○因涉嫌掏空中興銀行，涉有違反公司法、銀行法及刑法背信等罪，由臺灣臺北地方法院檢察署及臺北地方法院分別於 92 年 5 月 26 日及 94 年 12 月 20 日發布通緝。95 年 7 月法務部調查局將其列為「追緝外逃經濟罪犯協調小組」追緝對象，於 95 年 8 月 28 日函請海基會轉請大陸相關單位協緝遣返，經海基會於同年 9 月 1 日函請大陸海峽兩岸關係協會、公安部協處在案。96 年 4 月 26 日海基會接獲謝○○委請他人申請驗證上海市公證處（2007）滬證台字第 759 號委託書公證書，委託書內容係王○○委託謝○○律師就返還股票事件進行相關訴訟事宜，因王○○屬處理要點所訂特殊案件之範圍，該會於同年 5 月 1 日函請囑託機關法務部調查局表示意見（副知通緝機關臺北地方法院）。法務部調查局於同年 5 月 4 日函覆該會逕洽臺北地方法院辦理。該會未再發函請求臺北地方法院提供意見，僅於同年 5 月 11 日電洽該院通緝股書記官，經書記官請示合議庭法官後，因海基會非以正式公函洽詢，故由該股書記官口頭回覆海基會稱：依照相關訴訟法，並無特別限制被告委任律師之規定，請該會依所執掌之相關文書驗證法規依法辦理等語。該會即以申請文件與上海市公證員協會寄交之同字號公證書副本核驗相符為由，核發驗證證明。

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

(三)大陸地區公證程式規則第 11 條、第 14 條分別規定：申辦委託之公證事項，應由本人親自辦理；公證事項由當事人住所地、經常居住地、行為地或事業發生地的公證機構受理。然上開委託書中

記載「我因居住在上海洽公不便返臺」，與其因通緝逃亡出境之事實不符，而且未記載其居住在上海之地址，亦未有任何其居住在上海之事證，依文書查驗證作業規定而為內容審查，即可看出其委託書之記載有欠缺，不僅記載內容並非真實，而且不能認定上海市公證處具有受理公證之權限，也無從確認王○○本人是否親自至上海公證處辦理公證，海基會卻以口頭向書記官電詢後，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，於法不合，顯有違失。

綜上所述，陸委會未確實監督海基會依法執行文書查驗證機制，致海基會辦理王○○申請驗證委託公證書時，明知王○○為通緝中外逃大陸之重大經濟罪犯，且該委託書內記載「居住在上海洽公」明顯與遭通緝逃亡出境之事實不符，亦未記載居住上海之地址及檢附居住上海之事證而無從認定上海市公證處是否具有受理公證之權限，卻未依法正式發函而以電話請臺北地方法院表示意見，且未依法對委託書作內容審查，僅核對正副本相符後，即草率核發驗證證明，使王○○得據以跨海提起民事訴訟，有損我國司法威信，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

- 一、針對本案改善，陸委會業於本（100）年 8 月 17 日邀集學者專家以及司法院、法務部、外交部及海基會等機關代表進行座談。
- 二、目前海基會對於具體案件之處理，均依個案審酌涉訟案件性質與雙方當事人權益，並另函徵詢通緝機關及司法警察機關等相關權責機關意見，始為決定。
- 三、為妥適處理兩岸文書驗證相關事宜，陸委會將持續檢討現行文書驗證規範，俾建立周延之審查機制。
- 四、另潛逃大陸之通緝犯辦理兩岸文書驗證時，常留存申請驗證文書之目的、用途及在大陸之地址、行止等最新資料，海基會於收受申請資料後，除將函請大陸方面有關部門確認內容真偽外，亦會函知我方相關機關，俾利各機關透過「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助

協議」規範要求陸方儘速遣返我方通緝犯。

註：經 100 年 12 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 21 次聯席會議決議：結案存查

130、臺灣桃園地方法院檢察署未積極查明黃○○檢察官遲延辦理 A 女遭性侵案；又桃園縣政府社會局等對於 A 女之母自殺身亡，疏於即時阻止及防治，均有違失案

審查委員會：經 100 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 18 次聯席會議審查通過

糾正案文

壹、被糾正機關：臺灣桃園地方法院檢察署及桃園縣政府

貳、案由：

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

參、事實與理由：

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

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

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

(二)經查未滿 14 歲之 A 女於 98 年 8 月間分別與陳男、林男發生關係，98 年 9 月間 113 專線通報臺北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（下稱臺北市家防中心），A 女至警察局製作筆錄後，林男涉性侵案移送基隆地檢署、陳男涉性侵案移送桃園地檢署偵辦。關於林男涉性侵案，基隆地檢署於 98 年 12 月 7 日起訴林男，基隆地院並於 99 年 1 月間判處林男成立對於未滿 14 歲女子為性交罪刑在案。關於陳男涉性侵案，桃園地檢署於 9 月 24 日分案後，由黃○○檢察官偵辦，卻僅於 10 月及 11 月間共開 2 次偵查庭後，即將案件擱置未為任何處理，其間雖經桃園地檢署研考科於 99 年 1 月間催辦並促其注意進行，黃檢察官卻僅於 99 年 1 月及 3 月間在辦案進行單上分別記載：「一、將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」、「一、

將後附判決及被告與 3508982 網路對話之整理資料附卷。二、訂正折頁筆錄誤載之處」等語，未依法進行辦案。B 女（係 A 女的母親）不耐久候，於 99 年 4 月 26 日 B 女打電話問書記官何時結案，書記官請示檢察官後回電稱本案會在 4 月底前結案。黃檢察官於 99 年 4 月 30 日製作不起訴處分書原本，書記官於 99 年 5 月 4 日製作正本，於 99 年 5 月 6 日寄存送達，依刑事訴訟法第 62 條規定，準用民事訴訟法第 138 條第 2 項規定，寄存送達，自寄存之日起，經過 10 日發生效力。故於 99 年 5 月 15 日發生效力，正本送達 A 女。B 女因長久等候，且遲至 99 年 4 月底仍無任何偵查結果和訊息，遂於 5 月 2 日在家燒炭自殺身亡，並留下遺書控訴檢方偵辦過程太慢（詳情參見附表）。嗣本案經高等法院檢察署二次發回續行偵查後，桃園地檢署於 99 年 6 月 29 日以 99 年度偵續一字第 51 號起訴書，起訴陳男妨害性自主罪。

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

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

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

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

1. B 女於 99 年 4 月 29 日曾向陳社工員透露其先前已嘗試自殺數次，表示目前已沒有活下去的力氣。陳社工員雖於當日下午 5：25 左右傳真通報 B 女案件至自殺防治中心，惟其憑藉與 B 女長期工作下來所建立之專業及信任關係，且 B 女口頭承諾等待偵查結果，故錯誤判斷 B 女並無立即自殺之可能。其判斷錯誤，係出於專業訓練不足。
2. 桃園縣政府衛生局郭訪視員單憑 B 女表明待偵查告一段落擬採取自殺行動，即錯誤研判 B 女無立即自殺之危險，派予委辦居善醫院。其判斷錯誤，亦係由於專業訓練不足。

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

1. 陳社工員於 99 年 4 月 29 日傳真通報件至衛生局自殺防治中心，99 年 4 月 30 日早上再去該中心確認通報狀況，並說明 B 女狀況及與 B 女會談須注意之情形，該中心當日下午約 17 時派予委辦居善醫院。5 月 1 日、2 日為星期六、日，居善醫院雖預定 99 年 5 月 3 日進行關懷訪視，遲至 5 月 4 日早上撥打 B 女手機，始知 B 女於 5 月 2 日已燒炭自殺身亡。
2. 桃園縣政府衛生局所訂之自殺暨高關懷群個案通報表，對於案主自殺意念的強弱及風險評估的高低，未分等級。該局標準作業流程圖—自殺暨高關懷個案通報及服務表（98 年 2 月 11 日

版)，亦未建立分級機制，且該表所訂之作業期限為「於 1 日內委辦，3 日內開案關懷訪視」，此期限不含例假日，故居善醫院 4 月 30 日下午收案，5 月 4 日早上去電個案關懷，扣除 2 天假日，並無逾越該作業期限。惟該作業期限之規定，顯然無法妥善照顧高風險及緊急個案，且對於緊急、高風險個案，社會局、衛生局自殺防治中心、居善醫院承辦人員間之聯繫，亦不夠密集，導致無法即時阻止 B 女自殺之悲劇。

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

1. 劉局長約詢時雖稱：家屬加入自殺防治網是否能有效降低自殺死亡率，端視家庭支持系統資源之能量而定，並無定論。以本案而言，案發當日，依據該局自殺高風險個案訪視紀錄表「案夫自述，B 女與自殺前一晚，心情平靜，購買許多滷味回家與家人吃，當時家人皆未觀察 B 女有異狀」，顯示家屬亦未發現 B 女在自殺前有異於往常之言行，故未能阻止憾事發生，足以說明即使家屬參與自殺防治，自殺事件仍有可能發生，家屬參與自殺防治是否能夠有效降低自殺死亡率難以定論，但仍是提供關懷訪視服務時，應收集及連結之重要資源等語。
2. 惟衛生署石處長於約詢時稱：鑑於 50% 以上自殺身亡個案，生前都曾向親友直接或間接透露自殺訊息，如果家人及親友，都能學習觀察到周遭親友異常情緒與行為改變，學習「123 自殺防治守門人」概念，辨認自殺的危險因子，掌握「1 問、2 應、3 轉介」的方法。防治自殺網絡的建立，可以納入家人，本案未建立與家人的防治網絡，未讓家人知道，B 女有意要自殺，未做好人人都是自殺防治的守門員的工作等語。
3. 依自殺暨高關懷群個案通報單載：「B 女認為身為母親對不起 A 女，沒有保護她，每天想到此事都不斷哭泣，已經沒有活下去的能量，B 女表示已經自殺過很多次，再也受不了，目前僅等待 A 女偵查告一段落，就決定自殺，不想再負任何責任。」本案社工疏於問 B 女，將 B 女家人納入自殺防治網絡。
4. 該局自殺防治中心於例假日未有自殺防治關懷，而家人才是與

案主生活最親近的關懷人。據 B 女之夫約詢時稱：未看過、也不知道 B 女自殺很多次等語。B 女之姊姊稱：我沒有聽說，我妹妹有過自殺的情形，其如能知悉 B 女有自殺意念，當會取消出國計畫，協助其就醫，應可阻止悲劇發生等語。「人人都是自殺防治的守門員」，而本案未將家人納入自殺防治的守門員，甚有遺憾。

5. 自殺暨高關懷群個案通報單應納入家屬、朋友等之姓名、電話等資料，以建立防治網絡。本案 B 女家屬均不知 B 女有自殺意念，故未能提供及時協助，桃園縣政府衛生局未將個案之家屬納入防治網絡，無法阻止本案自殺事件發生，亦有違失。

綜上所述，桃園地檢署未依「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」及臺灣高等法院檢察署 91 年 12 月 11 日研商如何有效督導各地方法院檢察署清理積案事宜會議決議，未積極查明黃○○檢察官辦理 A 女遭性侵害案件，無故未進行案件逾 5 個多月之原因，並未監督所屬設法改進，致黃檢察官長達 7 個多月始結案，B 女以遺書控訴檢方辦案速度太慢，遂不堪苦等煎熬而自殺身亡。又桃園縣政府社會局及衛生局對於 B 女之自殺身亡，未能即時阻止及防治，亦有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正桃園地檢署，移送法務部轉飭所屬確實檢討改善見復，又併予糾正桃園縣政府，亦確實檢討改善見復。

被糾正機關改善情形

桃園縣政府自殺防治工作之人力及經費已增加 3 倍，應可強化該縣自殺通報關懷服務，紓緩自殺防治人力不足情形。經核，行政院衛生署及桃園縣政府已依本院調查意見及糾正案文，在人力及經費均有顯著改善。

註：經 101 年 1 月 5 日監察院內政及少數民族、財政及經濟、司法及獄政委員會第 4 屆第 22 次聯席會議決議：結案存查

索引表

一、依被糾正機關名稱索引

被糾正機關名稱	案次
行政院	1、6、21、58、69、72、85、89、92、116、117、119、120、139、143、160
內政部	6、34、45、79、80、81、109、125、126、163、165、192
國防部	18、19、31、70、78、152、155、182、183、185、204
財政部	8、15、56、91、135、142
教育部	12、14、38、39、66、69、101、118、150、175
法務部	11、20、51、65、88、89、149、169
經濟部	2、28、76、93
交通部	9、32、36、48、49、50、62、63、85、114、115、116、166、167
行政院勞工委員會	33、67、85、200
行政院大陸委員會	129
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	72、95、178
行政院國家科學委員會	53、199
行政院衛生署	7、17、27、42、57、74、127、143、177、178
行政院環境保護署	35、40、68、143
行政院主計處	146
行政院海岸巡防署	78、79、97、161
行政院公共工程委員會	85
行政院金融監督管理委員會	103、135、201

2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
行政院農業委員會	24、25、55、57、75、77、104、108、121、124、157、179、188、191
行政院原住民族委員會	197
行政院新聞局	13、117
國家通訊傳播委員會	134
內政部警政署	4、46、79、166
內政部消防署	193
內政部入出國及移民署	112、131
內政部營建署	44
國防部軍備局	30
國防部軍備局中山科學研究院	31
國防部陸軍司令部	31、94、153、154、181
國防部海軍司令部	138
國防部空軍司令部	71、182、184、205
國防部聯合後勤司令部	156
國軍北投醫院	64
國防大學	29
陸軍專科學校	180
聯勤司令部第三地區支援指揮部	156
財政部賦稅署	145
財政部國有財產局	8
財政部關稅總局	79、106、122、144、190
財政部臺北關稅局	106、122、144、190
臺灣土地銀行股份有限公司	15
台灣菸酒股份有限公司	202
國立臺灣歷史博物館	173
國立自然科學博物館	38
國立國父紀念館	66

被糾正機關名稱	案次
國立曾文高級農工職業學校	118
國立臺中第一高級中學	90
國立臺北教育大學	171
國立體育大學	12
臺灣高等法院檢察署	64
臺灣臺北地方法院檢察署	135
臺灣桃園地方法院檢察署	130
臺灣宜蘭地方法院檢察署	11
法務部矯正署	169
法務部矯正署臺中監獄	169
法務部矯正署宜蘭監獄	11
法務部矯正署臺北監獄	37
經濟部能源局	186
經濟部水利署	26、92、141
經濟部水利署中區水資源局	141
台灣中油股份有限公司	16
台灣電力股份有限公司	41、73、105、123、158、203
台灣糖業股份有限公司	54、140
交通部臺灣區國道新建工程局	10、98
交通部中央氣象局	168
交通部公路總局	61、86
交通部高雄港務局	110
榮民工程股份有限公司	95
行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局	53
行政院國家科學委員會	199
行政院衛生署食品藥物管理局	189
行政院衛生署國民健康局	189
行政院衛生署桃園醫院	17

4 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
行政院農業委員會林務局	102、188
行政院農業委員會水產試驗所	77
臺北市政府	92、111、148、170
臺北市政府交通局	148
臺北市政府社會局	127
臺北市政府衛生局	127
臺北市政府警察局	46
臺北市政府警察局	60
臺北市停車管理工程處	148
新北市政府	22、100、113、136、146、160、192
新北市政府農業局	159
新北市立中山國民中學	100
新北市立鷺江國民中學	136
臺中市政府	80、128、160、162
臺中市警察局	5
臺南市政府	160、195
高雄市政府	3、47、62、84、85、107、110、132、133、160
高雄市政府教育局	137
高雄市政府環境保護局	40
高雄市政府衛生局	194
高雄市政府勞工局訓練就業中心	47
高雄市立明華國民中學	137
桃園縣政府	17、52、96、130
桃園縣政府衛生局	17
桃園縣立八德國民中學	52
新竹市政府	163
新竹縣政府	109、187、198

被糾正機關名稱	案次
苗栗縣政府	196
苗栗縣後龍鎮公所	196
彰化縣政府	2、160、172
彰化縣永靖鄉公所	172
彰化縣社頭鄉公所	2
南投縣政府	23、28、59、160
南投縣中寮鄉公所	59
南投縣仁愛鄉公所	197
南投縣草屯鎮公所	26
雲林縣政府	57、160、169
雲林縣北港鎮公所	43
嘉義市政府	160
嘉義縣政府	33、160、164
嘉義縣阿里山公所	164
花蓮縣政府	55、99、160、174、186
花蓮縣立南平中學	174
臺東縣政府	160
臺東縣蘭嶼鄉公所	87
屏東縣政府	83、147、151、160
屏東縣崁頂鄉公所	83
金門縣政府	176
馬祖酒廠實業股份有限公司	82

二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

案 件 類 別	案 次
人事考銓	151
土地行政	1、113、125、195
工業	33、76、120
公路	10、48、49、61、86、98
文化體育	66、173、198
水利	26、92、141
水運及港運	36、87
司法風紀	51、65
民政	82、146、147
生產事業	95
兩岸事務	129、131
法務	149
社會行政	22、34、109、127、130、160、163、192
社會教育	21
保險	103、201
建築管理	2、6、23、44、45、47、80、83、84、126、128、132、 162、165、196、197
科技行政	53、199
軍品採購	18、30、31、94、153、204、205
毒品防制	89
氣象	168
海巡業務	78、97、161
留守業務	155、185
航空	9、32、50、63、114、115、166、167
訓練管理	29、70、71、138、139、154、156、180、181、182、 183、184
退輔行政	72
商業	43

索引表 7

案 件 類 別	案 次
國有財產	8、56
國營事業	16、41、54、73、105、123、140、158、176、202、203
教育行政	12、14、38、39、52、90、99、100、101、118、136、137、170、171、174、175
都市交通	62、85、148
都市計畫	96、111、164
勞工	67、69、200
智慧財產	93
測量重劃	3、81
稅務	91、145
新聞行政	13、117、150
農業	24、77、102、104、108、121、124、157、159、179、187、188
電信	133、134
獄政	11、37、64、169
銀行	15
徵收補償	59、110
標準檢驗	55、142
衛生	7、17、27、42、57、74、75、107、143、177、178、189、191、194
檢察	20、88、135
營產眷舍管理	19、144
營繕採購	35
環保	25、28、40、58、68、186
關務	106、122、144、190
警政消防	4、5、46、60、79、112、193
鐵路	116
體育	119、172

三、依相關法規索引（按筆劃順序排列）

相關法規名稱	法規條次	案次
九二一震災重建暫行條例		38
入出國及移民法	第 38 條	112
下水道法	第 2 條、第 3 條、第 4 條	44
土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法	第 4 條、第 7 條、第 9 條、第 16 條	81
土地法	第 72 條、第 37 條、第 208 條、第 209 條、第 210 條、第 211 條、第 212 條、第 213 條、第 214 條、第 215 條、第 216 條、第 217 條、第 218 條、第 219 條、第 220 條、第 221 條、第 222 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 226 條、第 227 條、第 228 條、第 229 條、第 230 條、第 231 條、第 232 條、第 233 條、第 234 條、第 235 條、第 236 條、第 237 條、第 238 條、第 239 條、第 240 條、第 241 條、第 242 條、第 243 條、第 244 條、第 245 條、第 246 條、第 247 條	1
		19
	第 104 條	140
土地登記規則	第 79 條	23
大眾運輸事業補貼辦法	第 2 條	116
大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法	第 26 條	131
大學法	第 12 條	150
大學總量發展規模與資源條件標準	第 4 條	150
山坡地建築管理辦法	第 7 條	164
工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則	第 8 條	136
中央行政機關組織基	第 4 條	19

相關法規名稱	法規條次	案次
準法		
中央法規標準法	第 18 條	6
	第 5 條	9
	第 7 條	85
中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法	第 14 條	2、141
中央銀行法	第 28 條、第 29 條、第 31 條	8
中途學校教育實施辦法	第 2 條	174
中華民國刑法	第 315 條	22
	第 173 條、第 174 條、第 175 條、第 176 條	33
	第 31 條、第 132 條、第 213 條	46
	第 28 條	64
	第 221 條、第 222 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 226 條、第 227 條、第 228 條、第 229 條、第 233 條	100
	第 161 條、第 163 條	112
	第 342 條	135
	第 221 條、第 222 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 226 條、第 227 條	136
第 309 條	156	
中華民國憲法	第 8 條、第 7 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條、第 16 條、第 17 條、第 18 條、第 21 條、第 22 條	6
	第 142 條、第 143 條	8
	第 7 條、第 23 條	9
	第 158 條	39
	第 15 條	40
	第 19 條、第 23 條	91
	第 53 條、第 165 條	119
第 21 條、第 158 條、第 164 條	175	

10 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
中華民國憲法增修條文	第 10 條	175
內政部入出國及移民署組織法	第 2 條	112
內政部入出國及移民署處務規程	第 6 條、第 14 條	112
內政部消防署組織條例	第 2 條	44
	第 2 條、第 3 條	193
公司法	第 172 條	15
	第 29 條、第 196 條	117
	第 369 條	125
	第 202 條	202
公平交易法	第 24 條	126
	第 21 條	142
	第 46 條	177
公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法	第 2 條	34
公立高級中等以下學校校長成績考核辦法	第 6 條	39
公立高級中等以下學校教師成績考核辦法	第 6 條	100、136
公共電視法	第 3 條	117
公共藝術設置辦法	第 4 條、第 5 條、第 8 條	85
公務人員考績法	第 12 條	46
公務人員退休法	第 9 條	4
		95
	第 23 條	155
	第 8 條、第 23 條	185
公務人員退休法施行細則	第 9 條	185
公務員服務法	第 7 條	7
		95
	第 10 條	180
	第 14 條之 1	190
公務員懲戒法	第 19 條	46

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 19 條、第 25 條	135
公寓大廈管理條例	第 57 條	152
公路法	第 34 條、第 49 條	48
		49
	第 3 條、第 37 條、第 79 條	62
少年不良行為及虞犯預防辦法	第 3 條、第 16 條	52
少年福利法	第 2 條	99
支領退休俸軍官士官就任公職停發退休俸辦法	第 2 條	155、185
文化資產保存法		21
	第 3 條、第 4 條	66
	第 3 條、第 5 條、第 45 條	198
文化資產保存法施行細則	第 9 條	66
文化藝術獎助條例	第 4 條、第 28 條	66、198
水土保持法	第 13 條	164
	第 2 條、第 8 條、第 12 條、第 23 條、第 33 條	187
	第 12 條	188
水土保持計畫審核監督辦法	第 3 條、第 4 條、第 12 條	187
水利法	第 78 條	26
水庫蓄水範圍使用管理辦法	第 3 條、第 6 條	28
加值型及非加值型營業稅法		103
去氧核糖核酸採樣條例	第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 9 條	149
去氧核糖核酸採樣條例施行細則	第 2 條	149
司法院大法官會議解釋	釋字第 367 號、釋字第 443 號、 釋字第 524 號	6
	釋字第 443 號	9
	釋字第 520 號	19

12 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
	釋字第 308 號	180
外國人聘僱許可及管理辦法	第 3 條	85
市地重劃實施辦法	第 44 條	3
平均地權條例	第 60 條、第 60 條之 1	3
	第 26 條、第 71 條、第 72 條	8
	第 55 條	110
平均地權條例施行細則	第 78 條	110
未變性酒精管理辦法	第 12 條、第 13 條、第 14 條	142
民用航空法	第 50 條	9
	第 3 條	63
	第 41 條、第 47 條	166
民用航空保安全管理辦法	第 7 條、第 33 條、第 36 條	166
民法	第 32 條	117
立法院職權行使法	第 62 條	85
交通部民用航空局所屬航空站組織通則	第 3 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條	50
	第 3 條、第 7 條、第 9 條	115
交通部組織法	第 26 條	116
交通部臺灣鐵路管理局	第 2 條	116
全民健康保險法	第 58 條	17
	第 72 條	127
	第 51 條、第 80 條	177
全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法	第 24 條	17
全民健康保險醫療辦法	第 18 條	17
共同投標辦法	第 10 條	199
再生能源發展條例	第 5 條、第 8 條、第 9 條	76
再生能源發電設備設置管理辦法	第 8 條	76
刑事訴訟法	第 241 條、第 242 條	33

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 2 條、第 96 條、第 98 條、第 100 條、第 156 條	60
	第 58 條、第 349 條	88
	第 228 條	135
	第 241 條	180
危險性工作場所審查暨檢查辦法	第 17 條	10
	第 1 條、第 2 條、第 4 條	98
各級學校體育實施辦法	第 16 條之 1	119
各機關設置及應用電腦管理辦法	第 3 條	194
各類場所消防安全設備設置標準	第 194 條、第 235 條	158
地方制度法	第 18 條、第 19 條、第 62 條、第 67 條	145
	第 71 條、第 75 條	146
	第 5 條、第 37 條、第 38 條	147
	第 56 條	164
	第 2 條	177
地方稅法通則	第 2 條	145
存款保險條例		103
安寧緩和醫療條例	第 7 條	127
有功教練獎勵辦法	第 2 條	119
老人福利法	第 3 條	83
	第 41 條、第 42 條、第 51 條、第 52 條	160
自來水法	第 59 條	92
行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法	第 2 條、第 21 條	68
	第 2 條、第 4 條、第 8 條、第 9 條、第 21 條	77
	第 11 條、第 17 條、第 19 條	188
行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總醫院組織規程		72
行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民醫		72

14 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
院組織規程		
行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺中榮民總醫院組織規程		72
行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院組織規程		72
行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局組織法	第 1 條	53
行政院組織法	第 2 條、第 7 條	119
行政院勞工委員會組織條例	第 11 條	33
行政院勞工委員會辦事細則	第 9 條	33
行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所暫行組織規程	第 2 條	75
行政院衛生署組織法	第 2 條	177
行政院衛生署辦事細則	第 7 條、第 15 條	177
行政程序法	第 131 條	3
	第 4 條	6
	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 10 條	9
		19
	第 1 條、第 15 條	39
	第 105 條	55
	第 6 條、第 8 條	84
	第 159 條	85
	第 2 條、第 7 條	119
	第 102 條	128
	第 2 條、第 5 條、第 6 條、第 16 條、第 36 條	177
第 19 條	192	
行政罰法	第 32 條	33

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 26 條、第 32 條	144
		16
投標廠商資格與特殊 或巨額採購認定標準	第 2 條、第 5 條	30
	第 5 條	93
	第 3 條、第 4 條、第 5 條	97
	第 5 條、第 6 條	199
汽車運輸業管理規則	第 1 條、第 136 條	62
災害防救法	第 9 條、第 12 條	132
私立身心障礙福利機 構設立許可及管理辦 法	第 2 條、第 24 條	109
身心障礙者權益保障 法	第 2 條、第 3 條	109
	第 76 條、第 77 條、第 78 條、第 80 條	160
兒童及少年性交易防 制條例	第 14 條、第 18 條	99、174
		160
兒童及少年保護通報 及處理辦法	第 4 條	163、192
兒童及少年福利法	第 2 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 19 條、第 36 條	34
	第 30 條、第 34 條	52
		90
兒童及少年福利法	第 2 條	99
	第 30 條、第 34 條、第 36 條	109
	第 30 條、第 34 條	136
	第 5 條、第 34 條、第 36 條、第 37 條	160
	第 8 條、第 11 條、第 34 條、第 47 條	163
	第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 34 條、第 43 條、第 44 條、第 47 條	191
兒童及少年福利法施 行細則	第 18 條	34
兒童及少年福利機構 設置標準	第 2 條	34
固定污染源設置與操	第 9 條、第 12 條	105

16 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
作許可證管理辦法		
性別工作平等法	第 2 條、第 13 條	22
	第 2 條、第 12 條、第 13 條	136
性別平等教育法	第 22 條、第 23 條、第 24 條、第 25 條、第 30 條、第 31 條、第 32 條	90
	第 31 條、第 35 條	100
	第 20 條	118
	第 2 條、第 31 條	136
性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條	169
性侵害犯罪加害人登記報到及查閱辦法		169
性侵害犯罪防治法	第 10 條	90
	第 2 條	100
	第 8 條	109
	第 2 條、第 8 條	136
	第 6 條	160
	第 20 條、第 23 條	169
性侵害犯罪防治法施行細則	第 3 條	90
性騷擾防治法	第 2 條、第 6 條、第 7 條	22
	第 7 條、第 13 條、第 25 條	136
所得稅法	第 17 條、第 36 條	66、198
	第 37 條	176
押標金保證金暨其他擔保作業辦法	第 17 條	137
法務部組織法	第 12 條	169
法務部矯正署組織法	第 3 條	169
社會團體財務處理辦法	第 27 條	125
空氣污染防制法	第 24 條	105
金融監督管理委員會保險局組織法	第 2 條	103
金融重建基金設置暨		103

相關法規名稱	法規條次	案次
管理條例		
非都市土地使用管制規則	第 11 條	81、172
保安處分執行法	第 28 條、第 47 條、第 48 條	64
保險業資本適足性管理辦法	第 6 條	103
促進民間參與公共建設法	第 5 條、第 8 條	141
	第 3 條、第 5 條	178
促進民間參與公共建設法施行細則	第 7 條、第 39 條	178
促進產業升級條例		140
南投縣政府公共設施拆除合法房屋查估補償人口傢俱搬運費自動拆除獎助金發放標準	第 2 條、第 4 條	59
南投縣縣有財產管理自治條例	第 2 條、第 9 條、第 12 條、第 13 條	23
	第 13 條	26
建築法	第 53 條、第 54 條	6
	第 25 條	43、137、196、197
	第 45 條	56
	第 70 條、第 72 條、第 77 條、第 91 條	80
	第 13 條、第 54 條	83
	第 96 條	125
	第 25 條、第 77 條、第 86 條、第 91 條	128
	第 77 條、第 91 條	165
	第 73 條	168
	第 2 條、第 34 條	172
建築物使用類組及變更使用辦法	第 2 條	168
政府採購法	第 65 條、第 67 條	10
		13

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 36 條、第 37 條	16
	第 2 條	19
	第 65 條	30
	第 101 條	38、123
	第 40 條	45
	第 2 條、第 7 條、第 15 條	53
	第 1 條、第 2 條、第 101 條	61
	第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 9 條、第 10 條、第 15 條、第 48 條、第 53 條、第 99 條	85
	第 22 條	93
	第 36 條	97、173
	第 3 條、第 19 條、第 20 條、第 22 條	105
	第 94 條	133
	第 30 條、第 72 條	137
	第 24 條、第 103 條	158
	第 6 條、第 22 條、第 25 條、第 46 條、第 53 條	199
政府採購法施行細則	第 87 條	10、30
	第 14 條	85
	第 92 條、第 93 條、第 99 條	137
	第 38 條	199
政府資訊公開法	第 4 條	17
政風機構人員設置條例	第 1 條、第 5 條	65
政風機構人員設置條例施行細則	第 6 條	65
毒性化學物質管理法	第 3 條、第 7 條、第 11 條	143
毒性化學物質管理法施行細則	第 4 條	143
毒品危害防制條例	第 20 條、第 25 條	89
毒品危害防制條例施行細則	第 2 條	89
苗栗縣縣有財產管理自治條例	第 16 條、第 64 條、第 75 條、第 76 條	196

相關法規名稱	法規條次	案次
食品衛生管理法	第 8 條、第 11 條、第 12 條、第 14 條、第 24 條、第 30 條、第 34 條、第 35 條	143
原住民保留地開發管理辦法	第 2 條、第 6 條、第 17	197
家庭暴力防治法		90
校園性侵害或性騷擾防治準則	第 19 條、第 20 條、第 21 條	90
	第 2 條、第 4 條、第 5 條	118
	第 11 條	136
核子反應器設施品質保證準則	第 7 條、第 9 條、第 14 條	73
核子反應器設施管制法	第 7 條	73
消費者保護法	第 22 條	126
海關管理進出口貨棧辦法	第 3 條、第 6 條、第 15 條、第 20 條、第 23 條、第 30 條	122
	第 21 條	144
海關緝私條例	第 3 條、第 17 條、第 31 條、第 35 條、第 36 條、第 37 條、第 44 條、第 31 條之 1	122
	第 36 條	144
	第 31 條之 1	190
特殊或巨額採購認定標準	第 5 條	173
特殊教育法	第 10 條	119
特殊教育法施行細則	第 9 條	119
畜牧法	第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 22 條、第 23 條、第 39 條、第 41 條、第 43 條	108
航空人員檢定給證管理規則		32
航空站地勤業管理規則	第 19 條	166
航業法	第 9 條	36
財政收支劃分法	第 7 條、第 12 條	145
	第 37 條	147

20 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 18 條	175
財政部所屬國營金融保險事業機構人員考核辦法	第 16 條	135
酒類標示管理辦法	第 3 條	142
高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法	第 7 條、第 8 條、第 11 條	118
高級中學法	第 15 條	101
高雄市市有財產管理自治條例	第 19 條	47
停車場法	第 1 條、第 3 條、第 18 條	148
動物用藥品管理法	第 32 條之 3、第 40 條	57
動物保護法	第 5 條、第 19 條、第 29 條、第 31 條	25
動物傳染病防治條例		55
區域計畫法	第 11 條、第 15 條、第 15 條之 1	172
莫拉克颱風災後重建特別條例		26
商品標示法	第 6 條	142
商業登記法	第 29 條、第 30 條	128
國民小學及國民中學學生成績評量準則	第 9 條	175
國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則	第 4 條	52
	第 3 條、第 4 條	101
	第 1 條	39
國民教育法	第 8 條之 1、第 9 條、第 10 條	52
	第 10 條	101
	第 1 條、第 13 條、第 16 條	175
國民教育法施行細則	第 13 條	52
國民體育法	第 4 條、第 6 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條、第 16 條	119
	第 4 條、第 5 條	172
國立國父紀念館組織條例	第 1 條、第 8 條	66

相關法規名稱	法規條次	案次
國光體育獎章及獎助學金頒發辦法	第 5 條、第 6 條、第 8 條	119
國有財產法	第 18 條	1
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 9 條、第 11 條、第 12 條、第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 52 條、第 54 條	8
	第 33 條	19
		21
	第 1 條、第 42 條、第 49 條、第 58 條、第 52 條之 1	56
	第 37 條	66
	第 33 條、第 35 條、第 38 條	171
國有財產法施行細則	第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 52 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條、第 56 條、第 57 條	8
	第 27 條	19
	第 29 條	66
	第 26 條	171
國防部軍備局組織條例	第 3 條	19
國防部參謀本部辦事細則	第 8 條	18
國防部組織法		19
國防部聯合後勤司令部辦事細則	第 11 條	18
	第 7 條、第 9 條	156
國防部憲兵司令部辦事細則	第 7 條	19
國防部總政治作戰局組織條例	第 3 條、第 4 條、第 10 條	19
國防部總政治作戰局辦事細則	第 8 條	19
國軍在臺軍眷安置辦法		19
國軍在臺軍眷業務處理辦法	第 69 條、第 100 條、第 102 條	19

22 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地標售或處分辦法	第 2 條	19
國軍老舊眷村改建條例	第 4 條、第 5 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 16 條、第 17 條、第 20 條、第 22 條、第 23 條	19
國軍老舊眷村改建條例施行細則	第 13 條、第 22 條	19
國軍退除役官兵輔導條例		95
國家安全法	第 4 條	122
國家安全法施行細則	第 19 條	122
國家通訊傳播委員會組織法	第 2 條	134
國際航權分配及包機審查綱要	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 10 條	9
國際機場園區發展條例	第 4 條	114
	第 27 條	166
國營事業管理法	第 3 條、第 4 條、第 8 條	16
	第 4 條	116
基本工資審議辦法	第 4 條、第 5 條	67
強制執行法	第 12 條	137
	第 119 條	173
採購法	第 24 條	83
採購評選委員會組織準則	第 2 條、第 4 條、第 6 條	45
	第 4 條	133
教育人員任用條例	第 31 條、第 34 條	100
	第 2 條	119
教育人員任用條例施行細則	第 19 條	174
教育基本法		52
	第 8 條	101
	第 2 條、第 3 條、第 5 條	175
教育專業人員獎懲標準		39
教育經費編列與管理	第 6 條	175

相關法規名稱	法規條次	案次
法		
教師申訴評議委員會 組織及評議準則	第 2 條、第 5 條、第 6 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 16 條、 第 19 條	151
教師法	第 17 條	52
	第 14 條	100
	第 14 條、第 29 條	136
教師請假規則	第 13 條、第 15 條	180
產業創新條例	第 43 條	8
	第 4 條、第 5 條	69
	第 13 條	95
統包實施辦法	第 8 條	133
船舶法	第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 27 條、第 28 條	36
船舶運送業及船舶出 租業管理規則	第 5 條	36
船舶檢查規則	第 4 條、第 10 條	36
貨棧貨櫃集散站保稅 倉庫及物流中心及海 關指定業者實施自主 管理辦法	第 10 條、第 16 條	190
都市更新條例	第 27 條	8
		19
都市計畫法	第 26 條	54
	第 79 條、第 80 條	80
	第 32 條、第 40 條、第 79 條	165
都市計畫法臺灣省施 行細則	第 16 條、第 16 條之 1	54
	第 15 條	80
野生動物保育法	第 1 條、第 24 條、第 27 條	179
陸委會組織條例	第 3 條	129
陸海空軍刑法	第 44 條、第 45 條	156
陸海空軍軍官士官服 役條例	第 32 條	155、185
陸海空軍懲罰法	第 8 條	156
勞工安全衛生法	第 1 條、第 27 條	33
	第 14 條	98

24 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
勞工安全衛生組織管理 及自動檢查辦法	第 14 條、第 20 條、第 43 條、第 44 條、第 50 條、第 67 條	98
勞動基準法	第 26 條	10
	第 70 條	29
	第 21 條	67
	第 9 條	72
	第 22 條、第 24 條、第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 36 條、 第 37 條、第 39 條、第 42 條、第 47 條、第 48 條、第 49 條、第 59 條、第 65 條、第 77 條、第 83 條、 第 84 條之 1	200
勞動基準法施行細則	第 50 條之 1	200
勞動檢查法	第 1 條、第 26 條、第 27 條、第 28 條	33、98
勞動檢查法施行細則	第 33 條、第 34 條	33
就業服務法	第 3 條、第 6 條、第 43 條、第 44 條、第 45 條、第 46 條、第 47 條、 第 48 條、第 57 條	85
無線電視事業公股處 理條例	第 14 條	13
		117
發展觀光條例	第 45 條	8
	第 24 條	125
稅捐稽徵法	第 6 條	91
	第 2 條、第 18 條、第 19 條、第 24 條、第 39 條	145
	第 2 條、第 5 條、第 12 條、第 13 條、第 20 條	198
財政部賦稅署組織條 例	第 2 條	145
菸酒管理法	第 2 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 14 條、第 15 條、第 18 條、 第 21 條、第 25 條、第 27 條、第 28 條、第 29 條、第 31 條、第 32 條、第 33 條、第 35 條、第 37 條、 第 38 條	142

相關法規名稱	法規條次	案次
菸酒管理法施行細則	第 17 條	142
雇主聘僱外國人許可及管理辦法	第 19 條	22
飲用水管理條例		187
傳染病防治法	第 5 條	42
新竹縣縣有財產管理自治條例		198
會計法	第 51 條	19
	第 83 條	59
會計變動及前期損益調整之處理準則	第 13 點	85
補習及進修教育法	第 6 條、第 9 條	125
補貼利息或投資部分建設辦法	第 2 條、第 3 條、第 9 條	85
農村社區土地重劃條例	第 1 條	81
農村社區土地重劃條例施行細則	第 2 條	81
農產品生產及驗證管理法	第 9 條	121
農產品驗證機構管理辦法	第 5 條、第 10 條、第 11 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條	121
農業事業廢棄物再利用管理辦法	第 3 條	187
農業發展基金收支保管及運用辦法	第 6 條	24
農業發展條例	第 3 條、第 8 條、第 18 條	197
農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法	第 7 條、第 9 條	191
農藥許可證申請及核發辦法	第 6 條	104
農藥管理法	第 3 條	75
	第 40 條	104
	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 33 條	191
農藥檢查辦法	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 4 條	104

26 監察院糾正案彙編

相關法規名稱	法規條次	案次
	條、第 6 條、第 8 條、第 14 條、第 20 條、第 22 條、第 23 條、第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 28 條、第 29 條、第 30 條、第 31 條、第 32 條、第 35 條、第 36 條、第 38 條、第 39 條	
運輸工具進出口通關管理辦法	第 30 條、第 71 條、第 73 條、第 80 條之 1	122
	第 85 條	190
道路交通安全規則	第 38 條、第 39 條	48
違章建築處理辦法	第 2 條、第 5 條	128
	第 2 條	197
電信法	第 56 條	136
預算法	第 25 條、第 27 條	2
	第 34 條	77
	第 94 條	134
	第 79 條、第 96 條	146
	第 55 條	147
	第 41 條	157
槍砲彈藥刀械管制條例	第 3 條、第 5 條	161
監獄行刑法	第 11 條	11
	第 11 條、第 51 條、第 54 條	37
監獄行刑法施行細則	第 70 條	37
臺中市建築管理自治條例	第 35、37 條	80
臺中縣縣有財產管理自治條例	第 16 條	162
臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準	第 2 條	168
臺北市土地使用分區管制規則	第 5 條、第 8 條	168
臺北市政府交通局組織規程	第 3 條	148
臺北市停車管理處組	第 3 條	148

相關法規名稱	法規條次	案次
織規程		
臺北市樹木保護自治條例	第 3 條	148
臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則	第 3 條	148
臺北縣處理無名屍體自治條例		149
臺灣地區與大陸地區人民關係條例	第 28 條、第 29 條	9
	第 4 條	129
	第 15 條、第 83 條、第 87 條	131
	第 35 條	176
臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法	第 2 條	9
臺灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法	第 2 條、第 4 條、第 5 條	28
臺灣省有財產所有權移轉國有及管理機關變更登記作業辦法		56
臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例	第 4 條	177
銀行法	第 37 條、第 40 條	8
	第 19 條	135
審計法	第 69 條	19
	第 78 條	59
	第 20 條	66
廢棄物清理法	第 4 條、第 9 條、第 31 條、第 71 條	40
	第 39 條、第 52 條	187
廢棄物清理法施行細則	第 2 條	40
廣播電視法		117
	第 1 條、第 2 條、第 3 條	134
獎勵民間參與交通建設條例	第 7 條、第 25 條、第 37 條	85

相關法規名稱	法規條次	案次
獎勵民間參與國軍老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法	第 4 條	19
衛生署組織法	第 6 條	7
衛生署辦事細則	第 7 條、第 15 條	17
學校教職員退休條例		155
戰略性高科技貨品輸出入管理辦法	第 16 條	94
機關委託技術服務廠商評選及計費辦法	第 3 條	199
優良農產品驗證管理辦法	第 4 條	121
營造業法		173
營造業法施行細則		173
營業稅法	第 2 條	91
營業稅法施行細則	第 47 條	91
環境基本法	第 26 條	40
職工福利金條例		176
職業災害勞工保護法	第 11 條、第 13 條	200
職業訓練法	第 1 條、第 31 條、第 32 條、第 33 條、第 35 條	10
職業學校法	第 10 條之 6	101
醫事人員人事條例		72
醫事檢驗師法	第 12 條、第 17 條	107
醫師法	第 11 條、第 28 條	107
	第 28 條之 4	189
醫療法	第 1 條、第 62 條、第 88 條、第 91 條	7
	第 17 條、第 21 條、第 22 條、第 26 條、第 28 條、第 99 條	17
	第 2 條、第 7 條、第 62 條	74
	第 26 條、第 28 條、第 57 條	107
	第 17 條、第 21 條、第 26 條、第 28 條、第 99 條、第 100 條	177
	第 88 條、第 90 條	178
醫療法施行細則	第 11 條	17

相關法規名稱	法規條次	案次
	第 12 條	177
醫療機構設置標準	第 9 條	107
寵物登記管理辦法	第 12 條	25
懲治走私條例	第 2 條、第 3 條	144
關稅法	第 83 條、第 86 條	122
	第 83 條	190
警察人員人事條例	第 29 條、第 31 條	46
警察人員獎懲標準	第 8 條	46
護理人員法	第 24 條	107
鐵路法	第 61 條	102
鐵路修建養護規則	第 6 條	102

國家圖書館出版品預行編目資料

監察院糾正案彙編. 中華民國 100 年. 二 / 監察院編輯. -- 初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 104.08

面 ; 公分

ISBN 978-986-04-5435-2(平裝)

1. 監察權

573.833

104013150

中華民國 100 年監察院糾正案彙編 (二)

發行人：張博雅

編輯者：監察院

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)23413183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真機：(02)23410324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)23413183 轉 539 (02)23566598

傳真機：(02)23579670

展售處：國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)25180207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)22260330

印刷者：卡登實業股份有限公司

地址：高雄市前鎮區新都路一號

電話：(07)8128888 傳真：(07)8129999

中華民國 104 年 8 月初版

定價：新台幣 700 元整

GPN：1010401154

ISBN：978-986-04-5435-2

著作權管理訊息

著作財產權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求監察院同意或書面授權。請洽監察院綜合規劃室（電話：23413183）。