

中華民國 105 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105年1月至12月經審查決定成立，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 105 年監察院糾正案彙編

## 目次 (第二冊)

48、衛生福利部實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」多年，惟新竹縣、基隆市及宜蘭縣政府對於轄內高風險家庭，在執行上仍漏洞百出，均核有違失案 .....	609
49、臺北市政府未落實「未辦繼承登記土地」之清查列管作業，復未加強地政與戶政、稅捐機關間，有關轄區人民死亡資料通報聯繫，致遭偽冒繼承及移轉登記，均核有怠失案 .....	627
50、衛生福利部未能積極督促地方政府對老人福利機構依法落實輔導查核，另對於攸關老人生命安全之缺失問題，迄乏有效督導改善作為，均核有違失案 .....	633
51、臺北市政府對於大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用之處理與稽查作業，長期消極放任，又遲未依法辦理該地區都市計畫通盤檢討，顯有違失案 .....	658
52、臺北市政府捷運工程局經管之捷運系統土地開發公有商用不動產，部分從未出租，產生鉅額損失，規劃設計未符市場需求，空置率居高不下不當案 .....	665
53、臺北市政府依促參法辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，該府財政局未深究法令建議改採設定地上權進行開發；引發外界誤解，核有違失案 .....	676
54、交通部督導高鐵局辦理機場捷運計畫，過度壓縮預算及工程底價、漠視違法轉包行為、昧於工程管理混亂，錯估通車期程，核有違失案 .....	680
55、臺北市政府未依臺北大巨蛋 BOT 契約善盡勘驗責任；復該府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，均涉有違失案 .....	734
56、臺北榮總與○○公司產學合作計畫涉諸多違失；退輔會對該院未能善盡督管考核職責，外部監督不力案 .....	746
57、屏東縣政府建置該府原住民文化會館，未能審慎評估將部分館舍作為宿舍之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，均核有違失案 .....	763

## 2 監察院糾正案彙編

- 58、臺中市政府及國軍退除役官兵輔導委員會臺中市榮民服務處對轄內弱勢身心障礙者及老年榮民遺眷的關懷訪視，未進行資源整合，訪視過程流於形式，均核有違失案 ..... 772
- 59、交通部民航局與國防部空軍司令部對於天駒部隊進駐馬公機場，逢颱風或解除戰備時，民航機駕駛員請求使用跑道起降之機制未盡周延等違失案 ..... 813
- 60、交通部公路總局 101 年期處分書未辦理 2 次通知須撤銷或退費、接獲應予撤銷之訴願決定，未補正程序瑕疵，致誤掣處分書案 ..... 829
- 61、交通部民用航空局未督促復興航空落實考訓分離政策，檢定證核發未盡周延；對飛航組員之缺失，未執行特別檢查，未確實追蹤督導改正違失案 ..... 843
- 62、法務部矯正署高雄監獄爆發 6 名受刑人挾持典獄長等人質，並自監獄槍械室取得大批槍彈企圖越獄，凸顯獄政管理存有嚴重問題等情案 ..... 860
- 63、法務部矯正署及所屬臺北監獄草率認定受刑人病況，輕視專業醫師建議，怠未積極查證及審酌，致延誤接受診療等情案 ..... 900
- 64、行政院農委會及所屬漁業署漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅案 ..... 911
- 65、臺南市政府於 104 年第 1 例登革熱疑似病例通報及確診後，未能確實有效並及早發現孳生源；另用藥時機及防疫指揮體系紊亂等，致疫情無法有效控制，均核有疏失案 ..... 931
- 66、內政部營建署受託辦理臺灣嘉義地方法院及臺灣嘉義地方法院檢察署辦公大樓新建工程監造及興建工程，未依約辦理監造及工程查驗等，核有違失案 ..... 952
- 67、臺北市政府於民國 57 年及 62 年間徵收重測前該市大安區坡心段 267-42 及-12 地號土地後，延宕至 77 年及 72 年間始完成囑託登記等情，核有違失案 ..... 963
- 68、衛生福利部中央健康保險署推動轉診制度措施失當，躁進行事，將該中心公園路門診及早結束營運，擅權剝奪長期就醫民眾權益等情，核有疏失案 ..... 970
- 69、海軍辦理○○，核有違失案 ..... 983
- 70、國防部空軍司令部採購○○系統涉有違失案 ..... 984

71、苗栗縣政府未核實籌編預算，復於公債大幅逾限時，違法持續舉債。雖提出 3 次償債計畫，均未確實執行，財政部亦未詳實審核違失等情案 .....	985
72、新竹縣五峰鄉公所於 98 年間，發生多起不法經費核銷事件；另該公所處理經費核銷，未遵從法定作業程序，任令不法核銷情事發生，洵有違失案 .....	1034
73、臺中市政府未妥善保管 74 年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告附圖，且主張該公墓未合法啟用，而於 103 年 4 月發布禁葬命令等違失案 .....	1038
74、國家通訊傳播委員會對 WiMAX 業者申請技術升級，違反明確原則；昧於國際趨勢，延宕明示應循途徑；審查換照申請，不當限縮委員職權，核有違失案 .....	1072
75、法務部矯正署宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，且未由調查委員撰寫報告；法務部未將林祺源調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女受到不利處分。矯正署遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組案 .....	1090
76、花蓮榮服處辦理「100-101 年度」及「104-105 年」花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購案，核有重大違失案 .....	1100
77、交通部、經濟部及通傳會均認民營公用事業監督條例，有檢討必要卻毫無作為；且制定或修正專法時，未確實檢討避免爭議等怠失案 .....	1113
78、桃園市空服員職業工會罷工事件，除增加中華航空公司每年人事成本，影響營收，交通部及民航局因應措施協調溝通不足，損害公眾利益欠當案 .....	1122
79、桃園機場 105 年 6 月 2 日發生淹水事件，該機場自啟用後，顯有重視擴建運量設施、輕忽基礎建設同步更新等違失案 .....	1130
80、國立大湖高級農工職業學校辦理建物安全補強工程，對工程監造與專案管理服務認知混淆致重複發包及驗收不實等違反法令等情，均有違失案 .....	1152
81、榮總新竹分院未積極辦理 89 至 92 年溢發獎勵金追繳及查究疏失責任，致逾時效；退輔會未及時督促改善，均核有違失案 .....	1167
82、防空飛彈指揮部辦理○○案，○○工程進度落後；國防部監	

#### 4 監察院糾正案彙編

督不周，亦有怠失案 .....	1172
-----------------	------

#### 索引表

一、依被糾正機關名稱索引 .....	1
二、依糾正案類別索引 .....	5
三、依相關法規索引 .....	7

#### 目次（第一冊）

1、行政院環保署及桃園市政府針對宇鴻公司之環保執法應有之監控、稽查、資訊掌握能力均有重大違失案 .....	1
2、北區水資源局對橘子路跑活動，逕依環保署要求勿辦引發質疑；另該局明知水庫蓄水範圍內不受理申請任何使用行為，卻未落實管理案 .....	11
3、第二及第六河川局興建區域防洪指揮中心，擅自擴增樓地板面積及辦公空間，不當運用易淹水地區水患治理計畫特別預算，核有違失案 .....	21
4、臺北市何姓父親為照顧腦性麻痺兒子，因不堪負荷而掐死其子，臺北市立啟智學校等相關單位處理過程中，存有諸多違失；另高雄市政府社會局於類似案件，亦有違失案 .....	30
5、澎湖縣政府對所屬警察局警員任○○、湖西鄉公所圖書館管理員洪○○、村幹事許○○等人，於任職期間違法登記為商號負責人等行為，未依法處理等情案 .....	47
6、高雄市政府工務局建築管理處官員明知建築物未施作消防設備，仍核發使用執照；另該處 2 位副處長與業者過從甚密，均核有違失案 .....	53
7、新竹縣新埔鎮公所於 101 年度無法定預算據以執行下，逕行處分公有土地，未遵守財政紀律，核有違失案 .....	61
8、臺北市政府受理京華城公司 99 年間申請細部計畫變更案，已逾 5 年仍未有具體審查結果，且就原基地容積率認定，存有重大疑義，損及民眾權益違失案 .....	65
9、法務部矯正署臺北監獄受刑人林偉孝，於 103 年 12 月 1 日遭鐵鍊綑綁於走道數小時後暴斃事件，經核法務部矯正署臺北監獄、法務部矯正署臺中監獄、法務部矯正署，存有諸多嚴	

重違失案 .....	74
10、國立臺南啟智學校 101 至 103 年間，發生多起教師不當管教及違法體罰學生事件，校方遲延通報且未依法調查及懲處等違失案 .....	99
11、陸軍教育訓練暨準則發展指揮部處理性騷擾事件未依規定辦理，復未在被害人正式提起申訴前，建立因應措施或處理機制，核有違失案 .....	132
12、臺北市政府辦理「市府轉運站」及「交九轉運站」BOT 案，核有與有關土地優惠租金不得重複適用之規定有違，肇致減損租金收入違失案 .....	141
13、行政院農委會及內政部未積極督導管考地方政府，加強稽查及取締農舍及其農業用地違規使用案 .....	156
14、行政院環保署對於國內「跨縣市合作處理垃圾政策」，迄未健全控管機制。臺中市與彰化縣政府轄內焚化廠違規超收處理事業廢棄物等情案 .....	173
15、臺東縣政府怠於行使山坡地水土保持核准案件之檢查職權，致違規使用未獲有效遏止；另該縣延平鄉公所對於山坡地違規使用行為，未依法查報，均有違失案 .....	184
16、國發會未管控國發基金投資民營事業未達目標；經濟部中小企業處委任管顧公司重複投資轉投資事業，增加管理費支出，均有違失案 .....	199
17、文化部辦理「海洋文化及流行音樂中心計畫」管考數據失真，任令代辦機關高雄市政府恣意審查計畫基本設計，進度嚴重落後等，均核有違失案 .....	210
18、高雄地檢署對檢察官顏漢文任職期間所蒐得之政風情資，未能積極持續追查，且將年終考績考列甲等高達 13 次；高雄市警局對所屬警務人員，未切實要求依公務員廉政倫理規範等規定辦理關說請託事件，均核有違失案 .....	225
19、經濟部未加強地方產業發展基金補助審核機制，對地方政府提出之計畫輕率補助致窒礙難行，浪費公帑 3 千餘萬元，有重大疏失案 .....	234
20、臺中市政府地政局於該市議會前議員楊永昌為其子媳廖○○關說請託時，明知有公職人員利益衝突之情事，仍准予轉僱測量助理等違失案 .....	242



21、臺中市政府文化局辦理臺中兒童藝術館委託民間經營未善盡監督管理之責任，致該館營運績效遲未能改善，損及公共利益與政府權益，顯有嚴重違失案	248
22、南投縣仁愛鄉公所辦理東眼山溪砂包護岸緊急搶險工程，規避監督；驗收草率，未施作之空砂包仍予計價，有圖利廠商之嫌；文書管制鬆散，均有違失案	260
23、財政部關務署未能督導所屬落實依法行政，致生鉅額國家賠償，又未確實踐行行政院農業委員會相關規定，經核均有嚴重違失案	272
24、衛生福利部為擴大我國安寧療護涵蓋範圍，以降低訓練時數之方式實施乙類社區安寧療護，恐斲傷我國社區安寧療護制度之推動等情，均核有失當案	288
25、內政部營建署執行 98 至 103 年度「生活圈道路交通系統建設計畫」補助作業，涉以各地方縣市提報之非生活圈計畫道路為補助對象，有違自訂之補助要點規定等情案	297
26、為新北市政府對於汐止區林肯大郡災變受損之建物未能本於職權主動積極適當處置，亦未有效紓解災區受災戶長年民怨，實有未當案	307
27、雲林縣政府辦理「縣道 158 線平和橋改建工程（P5~P8）」，疏於督管監造單位辦理地質鑽探作業、未申請河川公地使用許可、未慮及廠商履約能力、未督導強力螺栓檢驗等，均有缺失案	314
28、交通部觀光局罔顧八仙樂園業者「擴大營業」至未經核准範圍、未落實督導考核、未釐訂水域遊樂設施之檢查項目；新北市政府未善盡職責執行定期檢查等，均有疏失案	321
29、交通部於購建臺馬之星案未善督導責任；連江縣政府主辦建造，因履約爭議進度落後；又發生服務品質、船員管理等問題，影響臺馬海運服務疏失案	341
30、行政院原子能委員會核能研究所對於採購案涉有異常關聯者，未能查明處理，迨審計部查核及行政院原子能委員會督導後始進行相關查處，核有怠失案	355
31、文化部簽訂華山園區各項促參契約內容有欠周延，工程進度嚴重落後，致解除 BOT 案全部契約及 ROT 案部分契約，核有違失案	358

32、陸軍後指部、兵整中心於採購程序及兩棲履車保修工廠軍品認試製過程均核有違失；又陸軍司令部及海軍左支部對所屬未盡督導之責案 .....	374
33、陸軍第○軍團指揮部及所屬財務管理等工作不力，致陸軍步兵第○旅軍士官涉不當場所，並私開國庫支票支付帳款事件，斲傷軍譽案 .....	393
34、臺東縣大武鄉公所身為原住民保留地管理執行機關，卻未落實原住民保留地租約管理，又未積極排除占用收回土地，放任違法狀態持續存在核有違失案 .....	404
35、原住民族委員會未針對原住民取得保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，於法制或執行面謀求改善，並督導各縣市政府積極處理，核有違失案 .....	414
36、桃園市政府家庭暴力暨性侵害防治中心歷次對於該市黃姓女童通報案件的篩檢分類分級、訪視調查處理、安全評估與計畫、家庭處遇服務等事項，存有諸多違失案 .....	433
37、農航所委託中央大學辦理「SAR 系統建置計畫」，延宕採購作業時程，致該計畫無法完成；又該校未能有效督導掌控，均核有違失案 .....	460
38、交通部主管國道掉落物減量、督考與罰則，然卻未盡道路交通安全主管機關之責；內政部警政署依法稽查，卻坐視違規情事迭然重生，均有違失案 .....	472
39、臺南市政府委託民間辦理古都馬拉松路跑活動，疏於監督契約履行，衍生學生身亡理賠爭議；另國立臺南藝術大學亦未依法維護學生權益，均有失當案 .....	480
40、財政部及所屬國有財產署處理被占用國有非公用土地未達立法院決議要求目標；復催收積欠使用補償金不力，有損國庫權益等情案 .....	497
41、花蓮縣政府任用觀光處前處長蘇意舜前，已知悉其為農場民宿及公司負責人，竟怠於查核，又對於其明知該民宿涉有違法擴大經營情事，卻未依法處理，均核有違失案 .....	507
42、衛生福利部中央健康保險署執行全民健保藥品價格調查機制效能不彰，未能完整掌握藥品實際交易價格，肇致藥價差比率長期居高不下且反趨擴大，均有疏失案 .....	519
43、能源國家型科技計畫量化成效未與分項計畫目標相互對應，	

致無法提供各主管機關管考；我國溫室氣體排放量未減反增，管控努力明顯不足，均核有違失案 .....	527
44、海軍司令部於「空軍第○後勤指揮部軍工廠委託民間經營」案辦理過程，及與空軍司令部針對合約商「既有能量」計價疑義，均核有違失案 .....	534
45、經濟部未依法訂定水費折扣辦法，即貿然實施節水優惠措施；自來水及農業圳道漏水率居高不下，造成水資源浪費；長期低廉水價政策影響永續經營等怠失，行政院難辭督導不周之咎案 .....	552
46、花蓮縣政府對於申請賦稅減免及興建農舍之農地，未依規定辦理定期檢查、抽查及列管工作，致未能及時嚇阻農地違規行為之怠失案 .....	581
47、行政院開辦國民年金保險制度設計未盡周延；另行政院農業委員會未就農民健康保險及農民年金業務積極研處規劃；以及勞動部勞動基金運用局受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，均核有疏失案 .....	586

## 48、衛生福利部實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」多年，惟新竹縣、基隆市及宜蘭縣政府對於轄內高風險家庭，在執行上仍漏洞百出，均核有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族、教育及文化委員會第 5 屆第 25 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：新竹縣政府、基隆市政府、宜蘭縣政府、衛生福利部

貳、案由：

衛生福利部實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」多年，並負責督導各地方政府執行該計畫，惟新竹縣、基隆市及宜蘭縣等 3 個地方政府對於轄內何姓男童及其妹妹、林姓男童的高風險家庭服務案件，在執行上卻是漏洞百出，使得案內 3 名幼童及其家庭雖已被多次通報，卻仍未能獲得適當的協助，造成 3 名幼童受虐致死傷的悲劇，凸顯該計畫的預防機制完全失靈，均有違失，衛生福利部也難辭其咎，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，民國（下同）104 年 7 月 13 日及 14 日新竹縣及基隆市共發生 2 起重大兒虐事件，其中 2 人死亡，1 人重傷，皆是未滿 3 歲

的幼童，而案家曾被通報高風險家庭，卻仍發生兒虐致死的悲劇，令人痛心，顯示我國對於兒少安全保護亮起紅燈，本院因而立案調查。本案先向相關機關（構）調閱卷證資料，並逐一至地方政府暨所屬機關單位實地調卷。105年5月4日詢問新竹縣、基隆市及宜蘭縣政府秘書長暨社會局（處）、衛生局（處）、警察局等機關主管及承辦人員，再於同年5月6日詢問衛生福利部（下稱衛福部）李玉春前政務次長、社會及家庭署（下稱社家署）簡慧娟署長、保護服務司張秀鴛司長、心理及口腔司諶立中司長、法務部謝榮盛常務次長、內政部警政署黃宗仁副署長及相關承辦人員。接著，同年6月4日及6月20日辦理2場諮詢會議，邀請專家學者提供意見；最後再向教育部及衛福部調閱相關資料，已調查完成。

本案調查發現，衛福部實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」多年，並負責督導各地方政府執行該計畫，惟新竹縣、基隆市及宜蘭縣等3個地方政府對於何姓男童及其妹妹、林姓男童的高風險家庭服務案件，在執行上卻是漏洞百出，使得案內幼童及其家庭雖已被多次通報，卻仍未能獲得適當的協助，造成3名幼童受虐致死傷的悲劇，凸顯該計畫的預防機制完全失靈，均有違失，衛福部也難辭其咎，具體違失臚列如下：

一本案2起兒虐事件的案情概況

(一)104年7月14日新竹縣何姓男童（下稱何童，102年出生）及其妹妹（下稱何妹，103年出生）遭其舅公虐待致死傷案件（下稱案例1）：

- 1.本案何童及何妹之父親（下稱何父，84年次）及母親（下稱何母，86年次）原生家庭皆為單親家庭，何童的外祖父（下稱案外祖父）有3次婚姻關係，離婚期間雙方也各有他段婚姻，目前何童的外祖母（下稱案外祖母）處於離婚狀態，但幾乎未與何母有所聯繫，案外祖父則另有婚姻關係。何母自小與案外祖父母關係不佳且少有往來，國中期間便經常蹺課在外遊蕩，並結識17歲的何父，2人進而同居，何母懷孕並與何父於102年1月16日結婚後，生下何童及何妹。另案家於102年6月28日被通報高風險家庭，經新竹縣政府交由受委託單位自

同年 7 月 5 日起對案家提供輔導處遇服務。

2. 何母與何父因故發生爭執，2 人前後離家。何母於 104 年 7 月 6 日將何童及何妹留置於住所並委由何父的舅舅（70 年次，下稱何男）照顧，未料何男對年僅 2 歲及 1 歲的何童及何妹施暴且未提供足夠食物及飲水，致何童顱內出血於同年月 14 日倒臥在住所房間內身亡，何妹則多處瘀傷併急性腎衰竭，經緊急送醫救治後病況穩定，現由新竹縣政府安置中。何男經臺灣新竹地方法院檢察署檢察官提起公訴，經臺灣新竹地方法院（下稱新竹地院）依對兒童傷害致死等罪，判處有期徒刑 11 年 6 月；後經臺灣高等法院依對兒童傷害致死等罪，判處有期徒刑 11 年 6 月。

(二) 104 年 7 月 13 日基隆市 2 歲林姓男童（下稱林童，102 年出生）遭其父親傷害致死案件（下稱案例 2）：

1. 林童的母親（下稱林母）與林童的父親（下稱林父）於 99 年 11 月 25 日結婚後陸續生下 3 名子女，惟 2 人感情不睦於 103 年 1 月 2 日離婚。其中 2 名子女居住於宜蘭縣，由林母的娘家親友照顧，林童則由林母的友人協助照顧。案家於 103 年 6 月 11 日被通報高風險家庭，隔日宜蘭縣政府交由受委託單位開案提供輔導處遇服務。之後林母的友人無法照顧，林母又於 104 年 4 月間因詐欺案即將入監服刑，遂將林童交由居住於基隆市的林父照顧。
2. 104 年 7 月 13 日晚間 6 時許林父與林童於住處玩耍時，林童因調皮而將枕頭及毛毯丟於地上，林父制止林童後，將枕頭及毛毯放回床上，林童見狀即跑至床上並躲進毛毯內，林父為教訓林童，竟以其身體壓於毛毯上，林童受到林父身體之重壓，於是在毛毯內哭泣、掙扎，惟林父仍繼續以其身體壓在毛毯上約 4 至 5 分鐘之久，見林童不再掙扎後，未掀開毛毯查看即離開房間，致林童因口鼻遭悶溢窒息，最後呼吸衰竭死亡。
3. 本案林父經臺灣基隆地方法院檢察署檢察官起訴，並經臺灣基隆地方法院審理後，以林父故意傷害兒童之身體，因而致人於死，判處有期徒刑 8 年。之後臺灣高等法院仍以林父犯故意傷

害兒童身體致人於死罪，判處有期徒刑 8 年。

二、本案中 2 起兒虐事件，案家同時存在許多兒虐危險因子或徵兆。

兒虐及高風險家庭常伴隨著父母或主要照顧者失業、吸毒、酗酒、衝突等許多危機事件，因此，當父母或主要照顧者遭逢或不勝壓力負荷時，即容易轉向其子女施暴或疏於照顧子女，特別是 6 歲以下幼童又欠缺自我保護能力，更容易發生受虐致死。經分析本案中 2 起兒虐事件，這些家庭確實存在許多兒虐風險因子或徵兆（詳見下表 1）。

表 1 本案中 2 起兒虐事件案家存在的兒虐危險因子或徵兆分析一覽表

家庭風險因子或徵兆	案例 1	案例 2
	被害人：何童、何妹 加害人：舅公	被害人：林童 加害人：林父
1.屬 6 歲以下幼童，受虐不易被發現。	V	V
2.家庭支持系統薄弱	V	V
3.父母、主要照顧者或家庭成員關係紊亂或衝突。	V	V
4.案家曾被通報家庭暴力事件。		V
5.父母、主要照顧者或家中成員有酗酒、毒品前科或自殺紀錄。	V	V
6.父或母缺乏實際照顧幼童之經驗或缺乏親職教養知能。	V	V
7.父或母過去有照顧疏忽而導致幼童死亡之情形。		V
8.父或母離家出走。	V	
9.父、母失業或案家經濟困難。	V	V
10.父或母曾入獄服刑。		V
11.幼童有多項疫苗逾期未接種，經催種後仍未按時接種。	V	V
12.父或母為未滿 18 歲者。	V	

資料來源：依據衛福部、地方政府提供之卷證資料及本院實地調卷所得資料，彙整製作。

三衛福部實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」（下稱兒少高風險家庭處遇實施計畫）多年，並負責督導各地方政府執行該計畫<sup>1</sup>，惟本案新竹縣、基隆市及宜蘭縣等 3 個地方政府在執行上卻是漏洞百出（處遇漏洞彙整詳見表 2），使得案內幼童及其家庭未能獲得適當的協助，凸顯該計畫的預防機制完全失靈，具體違失分述如下：

表 2 地方政府對於本文中 2 起兒虐致死傷事件之處遇漏洞問題

案例	地方政府及受委託單位對於本文中 2 起兒虐致死傷事件之處遇漏洞
案例 1 被害人：何童、何妹 加害人：何童的舅公	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 受理高風險家庭通報案件後，僅由 1 名社工員逕自評估決定開案及派案與否，未經相關督導人員覆核。</li> <li>2. 未能確實掌握案家同時存在的許多兒虐危險因子或徵兆（案家兒虐危險因子或徵兆詳見前表 1），對於案家危機程度評估失當。</li> <li>3. 處遇服務過程中，多次家訪未能當面見到兒童本人。</li> <li>4. 處遇服務過程中，只是不斷進行訪視，對於案家所存在的問題及需求，均欠缺具體服務方案及資源連結。</li> <li>5. 地方政府怠於督導及協助受委託單位執行服務。</li> </ol>
案例 2 被害人：林童 加害人：林父	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 受理高風險家庭通報案件後，僅由 1 名社工員逕自評估決定開案及派案與否，未經相關督導人員覆核。</li> <li>2. 未能確實掌握案家同時存在的許多兒虐危險因子或徵兆（案家兒虐危險因子或徵兆詳見前表 1），受理高風險家庭通報案件後的初次訪視，也未見到兒童本人，對於案家危機程度評估失當。</li> <li>3. 處遇過程中，多次家訪未能當面見到兒童本人，也未能落實訪視頻率。</li> <li>4. 處遇服務過程中，只是不斷進行訪視，對於案家所存在的問題及需求，均欠缺具體服務方案及資源連結；且面臨案家拒絕接受服務，也束手無策。</li> <li>5. 地方政府之間對於案家過去相關服務紀錄資料未能進行移轉</li> <li>6. 跨機關之間欠缺連繫整合及資訊分享。</li> <li>7. 地方政府怠於督導及協助受委託單位執行服務。</li> </ol>

資料來源：依據地方政府、衛福部函復資料及本院實地調卷所得，彙整製作。

<sup>1</sup> 依據兒少高風險家庭處遇實施計畫第十點規定，衛福部社家署負責督導地方政府推動該計畫。



(一)新竹縣及基隆市政府受理高風險家庭通報案件後，僅由 1 名社工員逕自評估決定開案及派案與否，未經相關督導人員覆核，以致未能發現社工員有篩檢及判斷處置錯誤之情事，確有疏失。

1.有關高風險家庭案件通報及篩檢評估派案之規定：

(1)依據兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第 54 條及「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」第 4 條等規定，相關責任通報人員於執行業務時知悉兒少家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，致兒少有未獲適當照顧之虞，應通報直轄市、縣（市）主管機關；直轄市、縣（市）主管機關知悉或接獲通報時，經初步評估符合高風險家庭者，應進行訪視評估並提出評估報告。

(2)再據衛福部查復表示：按照兒少高風險家庭篩檢通報及處遇流程，地方政府受理通報後，應就所通報的案情簡述進行查對，同時進行社政資料庫（如保護資訊系統、弱勢 E 關懷等）的比對，以蒐集更多資訊；地方政府蒐集資訊後，經評估恐有高風險家庭指標，再派案給社工員或委託民間團體進行訪視評估，並提出評估結果及處遇計畫；如社工員評估不予派案，應經相關督導及主管人員核閱及督導等語。

2.惟查案例 1，何家曾被通報 3 次高風險家庭案件，新竹縣政府受理通報後，均僅由 1 名社工員逕自評估決定派案或開案與否，未經督導及主管人員覆核，以致未能發現社工員有篩檢及判斷處置錯誤之情事，以第 3 次通報為例：

(1)根據新竹地院少年調查官調查結果，何父於結婚不久後常與不良友伴外出玩樂、未正常就業，漸忘記為人夫、為人父之責任，何母前後曾於餐廳與網咖打工，以能有微薄收入，因此 2 人婚姻常有爭吵及衝突。再據本案施虐者（何童的舅公）於 104 年 7 月 15 日警詢筆錄供述略以：「……他們父母親去上班時，就把他們關在房間。」

(2)103 年 1 月 28 日新竹馬偕紀念醫院向新竹縣政府通報高風險家庭案件，案情記載略以：何母（16 歲）在該醫院自然產下何妹，案家為低收入戶，且何父有房貸壓力，平日需工作

以負擔家計，惟何童的祖母與何母關係疏離，據何母自述出院後將自行坐月子並獨力照顧何童及何妹，何母也告知其與娘家少有來往，親屬支持系統薄弱，且案家經濟狀況不穩，何母憂心將影響對於何妹之照顧等語。

- (3)由上可見，何父及何母遭遇經濟困難、子女教養照顧及婚姻關係失調等問題，致使何童及何妹有未獲適當照顧之虞；且案家前已分別於 102 年 6 月 28 日及 103 年 1 月 2 日被通報高風險家庭案件，並由新竹縣政府所委託的民間團體開案提供服務中。惟新竹縣政府受理醫院通報後，僅由 1 名社工員初篩評估後，即認為案家非屬高風險家庭處遇範疇，逕自決定不予開案，未經相關督導人員覆核，以致未能察覺社工員發生篩案及判斷處置錯誤之情事，受委託單位也因此未能接獲該次派案，進而提高敏感度及加強訪視。新竹縣政府於詢問書面資料中坦承：過往社工初篩評估結果及處置作為，確未經過相關督導及主管人員的核閱及督導，目前該初篩評估機制已依照兒少保護通報案件逐案陳閱督導及主管核閱等語。該府於本院詢問時也坦言：本案經檢討後，將加強高風險家庭通報案件篩案的督導機制等語。

- 3.再查案例 2，基隆市政府曾分別於 103 年 11 月 19 日及 104 年 4 月 27 日接獲基隆長庚紀念醫院及宜蘭縣的財團法人慈懷社會福利基金會（下稱慈懷基金會）通報林妹及林童高風險家庭案件，惟該府也僅由 1 名社工員進行評估後，逕自派予受委託單位處遇，毋須經過相關督導人員覆核。該府雖表示：高風險家庭通報案件經初篩人員評估後，符合指標者，逕行派案給受委託單位；若不符合指標者，將由初篩人員敘明理由。並經督導及科長覆核後，方能結案等語。惟前開覆核機制僅針對「不開案」者，倘若通報單位將兒少受虐案件誤判為高風險家庭案件並進行通報，該府初篩人員又篩檢評估錯誤，仍以高風險家庭通報案件逕行派案受委託單位續處，屆時恐將發生延誤處理

兒少人身安全問題<sup>2</sup>。宜蘭縣政府於本院詢問時坦言：該府於 104 年確實未有覆核機制，105 年時改以逐案方式進行覆核等語。

(二)兒少高風險家庭處遇實施計畫，在預防兒少遭受疏忽或虐待，查案內 3 名幼童及其家庭曾被多次通報，新竹縣、基隆市及宜蘭縣政府接獲後，均委託民間團體進行訪視評估及提供處遇服務，卻怠於督導及協助受委託單位，以致發生兒虐致死的悲劇，凸顯高風險家庭服務的預防機制完全失靈。

1.有關高風險家庭關懷輔導處遇及地方政府應負督導責任之相關規定：

(1)依據兒少權法第 54 條第 2 項規定，直轄市、縣（市）主管機關接獲高風險家庭通報案件後，應對該家庭進行訪視評估，並視其需要結合相關機關提供生活、醫療、就學、托育及其他必要協助。

(2)兒少權法第 70 條第 1 項及「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」及第 9 條並規定，直轄市、縣（市）主管機關就高風險家庭案件，得委託兒少福利機構、團體進行評估、訪視、個案管理及服務，且直轄市、縣（市）主管機關應對受委託機構或團體，提供必要之協助。

(3)再據衛福部訂定之兒少高風險家庭處遇實施計畫規定，地方政府應依高風險家庭開案指標、個案分級分類處遇指標，督導受委託單位落實執行該計畫，並應督導與考核受委託單位執行狀況，以及引介公私部門資源，俾便受委託單位順利運用輔導案家。

2.由此可見，高風險家庭的關懷輔導處遇，目標在透過政府提供支持性、補充性等預防性服務，降低家庭風險因子，協助家庭

---

<sup>2</sup> 依據兒少權法第 54 條及「兒童及少年通報與分級分類處理及調查辦法」第 7 條等規定，地方主管機關接獲兒少受虐案件，於 24 小時內經分級分類處理後，應儘速對兒少進行安全及採取適當的保護措施，並於 4 日內提出調查報告。惟地方主管機關接獲高風險家庭通報案件後，經初步評估符合高風險家庭者，依規定係於 10 日內進行訪視評估，並於 1 個月內提出評估報告。

發揮功能，確保兒少獲得適當照顧，以預防兒少遭受疏忽或虐待的發生。地方政府即便委託民間團體對高風險家庭進行評估訪視、個案管理及處遇服務，依規定仍應負有督導之職責，並適時瞭解民間團體遭遇之困境，即時提供協助，提升服務品質。查案內 3 名幼童（案例 1 的何童與何妹，以及案例 2 的林童）及其家庭曾被多次通報高風險家庭案件，新竹縣、基隆市及宜蘭縣政府受理通報後，雖委託民間團體進行訪視評估及輔導處遇，後續卻怠於督導及協助受委託單位，相關違失分述如下：

(1)受委託單位對於高風險家庭個案的危機程度，存有評估失當情事，惟地方政府對於受委託單位危機風險等級的評估結果，缺乏督導覆核機制，陷兒少於險境之中而渾然不知。

<1>依據衛福部訂定之兒少高風險家庭處遇實施計畫暨「兒童及少年高風險家庭開案指標、個案分級分類處遇指標及結案指標建議參考表」等規定，高風險家庭依照分類指標區分為高危機<sup>3</sup>、中危機<sup>4</sup>及低危機<sup>5</sup>個案，處遇內容及頻率乃

---

<sup>3</sup> 高危機指標：（1）被通報兒童年齡 6 歲以下，且案家提供照顧的週邊支持系統薄弱者；（2）有兒虐或家暴之虞；（3）家庭同住成員中有急性自殺意圖者；（4）主要照顧者或兒童有重大身心障礙或及定且狀況很不穩定，嚴重影響日常生活食衣住行育醫等照顧功能者；（5）家庭成員關係衝突嚴重，或主要照顧者有離家出走之念頭者等，可能威脅兒少日常生活照顧者。（6）依兒少因素、家庭及照顧者功能與社區支持網絡及問題危機程度，綜合研判具有許多問題且其中有較大嚴重性者。

<sup>4</sup> 中危機指標：（1）兒童年齡 6 歲到 12 歲，主要照顧者無力或頻於疏忽教養，使兒童正常身心發展有被剝奪之虞，或產生負面情緒行為者；（2）照顧者因長期失業或低度就業能力致資源不足，且未積極改善不良經濟狀況，但有意願照顧兒童；（3）因親職功能不佳，產生家庭衝突或兒少情緒行為問題者，且家庭無力照顧或改善者；（4）居住環境惡劣，但照顧者有能力或意願改善者。（5）依兒少因素、家庭及照顧者功能與社區支持網絡及問題危機程度，綜合研判其可能持續蘊量或累積為高危機之情況者。

<sup>5</sup> 低危機指標：（1）少年年齡 12 歲到 18 歲，且本身社會心理調適不良和家庭照顧功能不足者；（2）因親職功能不佳產生兒少心理調適問題，但兒少仍可獲得照顧；（3）依兒少因素、家庭及照顧者功能與社區支持網絡及問題危機程度，綜合研判可雖不致持續蘊量或累積為高危機之情況，但卻可協助完成具體改善成果者。

是隨著案家狀況的危機程度而定<sup>6</sup>。再據該部查復表示：社工員於訪視評估（或處遇過程）中，依案家實際狀況訂定（或調整）危機程度，並應記載於高風險家庭個案管理系統；且針對被通報為高風險家庭之個案，如家中有 6 歲以下兒童、主要照顧者更迭、家長藥物濫用、發生婚姻暴力等情事，應加強評估，並考量列為高危機個案提供密集訪視服務；目前高風險家庭服務多委託民間團體辦理，社工員應定期逐一檢視高風險家庭的風險等級，並據以調整家訪頻率等語。

<2>查案例 1，何童及何妹均為 6 歲以下的幼童，案家週邊照顧支持系統又薄弱，且據新竹地院裁定書明載：何父於結婚不久後，常與不良友伴外出玩樂、未正常就業，漸忘記為人夫、為人父之責任，何母前後曾於餐廳與網咖打工，以能有微薄收入，因此 2 人婚姻常有爭吵及衝突等語。加上何母又是未成年生子的「小媽媽」，且成長過程也是在不被重視下渡過，養成對待其子女，是以相同輕忽的態度。惟受委託單位自 102 年 7 月 5 日開案提供服務，雖經多次訪視，卻始終將案家列為低危機個案。新竹縣政府秘書長於本院詢問時坦承：本案高風險家庭應為高危機個案，但社工員缺乏敏感度，未來應加強訪視等語。

<3>再查案例 2，林童也是 6 歲以下的幼童，且出生後，林母無力教養，也未有實際照顧林童的經驗，而是長期託付友人協助照顧，惟查：

《1》宜蘭縣受委託單位於 103 年 6 月 12 日接案後，第 1 次進行家訪時並未當面見到林童本人，即列為低危機個案，且往後在多次未能見到林童之下，也未調整危機程度，仍舊列為低危機個案。

《2》104 年 4 月間林母將林童交由居住於基隆市的林父照顧

---

<sup>6</sup> 高危機個案每週至少家訪及電訪各 1 次，中危機個案每 2 週至少家訪及電訪各 1 次，低危機個案每月至少家訪 1 次及每 2 週至少電訪 1 次。

，宜蘭縣受委託單位知悉後於同年月 27 日向基隆市政府通報高風險家庭案件，該府受理後派案至委外單位進行訪視處遇。惟林父失業、有吸毒習性，過往又曾發生因照顧疏忽以致林妹死亡之情形，也無照顧林童的經驗；且案家支持系統薄弱，林童的祖父不願也無力協助照顧林童，並擔憂林父照顧功能的穩定性，曾向宜蘭縣受委託單位反映此事，認為林童交由社政單位進行安置較能受到適當的照顧。宜蘭縣受委託單位並將此訊息轉知基隆市受委託單位，但基隆市受委託單位經訪視評估後，仍將案家列為低危機個案。

<4>據上所述，案內 3 名幼童均為 6 歲以下兒童，且案家伴隨著支持系統薄弱、家中成人經常爭吵衝突、家中兒少的父母或主要照顧者為藥癮者、未成年人或遭遇失業等情事，受委託單位卻均列為低危機個案，顯有評估失當之問題，惟地方政府對於受委託單位危機風險等級的評估結果，卻未能建立督導覆核機制，也未定期逐一檢視高風險家庭的風險等級以調整家訪頻率。

(2)受委託單位多次家訪時未能當面見到兒童本人，也未能落實訪視頻率，以確保兒少獲得適當照顧，惟地方政府卻缺乏相關督導機制，致無法掌握民間團體執行狀況，以即時提供協助及因應處理，造成悲劇不斷發生。

<1>按高風險家庭關懷輔導處遇的實施目的，是透過提供預防性服務，協助家庭發揮功能，確保兒少獲得適當照顧，因此，社工員受理案件後，為求處遇服務計畫及目標符合案家需求，自當面訪視到兒少本人；至於後續服務，也應訪視到兒少本人，以確保兒少受照顧狀況無虞。衛福部也表示：社工員受理高風險家庭案件，為求訪視報告及處遇計畫足以貼近事實及符合需求，自當以面訪兒少本人為原則；至於後續服務，雖未明定每次均應訪視到兒少本人，但實務上仍盡力訪視到兒少本人，以確保其照顧無虞等語。

<2>查案例 1，受委託單位自 103 年 1 月至 104 年 7 月 15 日

長達 1 年半的時間，受委託單位雖均有依照訪視頻率進行家訪，總計家（面）訪 23 次，但其中僅有 9 次當面見到何童及何妹本人（詳見下表 3），其餘家訪及校訪均是針對案家另 1 名兒童（即何父之妹妹，下稱鳳童）<sup>7</sup>，因而未能充分掌握瞭解何父及何母照顧功能及需求問題，遑論能夠周延、完善評估何童及何妹受照顧狀況，並據以調整案家危機程度及處遇方向。新竹縣政府於 105 年 4 月 22 日詢問書面說明：未來受委託單位將學齡前個案列入訪談對象中，並加強與個案互動狀況記錄登錄；若訪視未見到兒少本人或訪視未遇會持續家訪並積極電訪進行案家面訪之約訪時間，直到看見兒少為止等語。

表 3 新竹縣受委託單位當面訪視何童及何妹之情形

家訪時間	面談訪視地點	面談訪視對象	有無當面見到何童及何妹本人
103.1.9	未記載	何母、案祖母、鳳童	V
103.2.12	未記載	何母、案祖母、鳳童	V
103.3.12	未記載	何母、案祖母、鳳童	V
103.4.24	案家	何母、案祖母、鳳童	V
103.5.17	便利商店	案祖母、鳳童	X
103.5.27	學校	校訪鳳童	X
103.5.30	案家	案祖母、鳳童	X
103.6.16	案家	案祖母、何母	V
103.7.6	受委託單位	案祖母、何父、鳳童	X
103.8.25	案家	何母	V

<sup>7</sup> 何童的祖母（69 年次，下稱案祖母）育有 5 名子女，均為不同的父親，目前僅有何父及何父的小妹鳳童（95 年次）監護權歸案祖母。何父、何母、何童及何妹平時與案祖母、鳳童同住。

家訪時間	面談訪視地點	面談訪視對象	有無當面見到何童及何妹本人
103.9.18	學校	校訪鳳童	X
103.9.25	學校	陪同鳳童接受心理諮商	X
103.10.30	學校	關心鳳童接受心理諮商情形	X
103.11.14	鳳童的外祖父家	鳳童的外祖父	X
103.11.27	學校	瞭解鳳童接受心理諮商情形	X
103.12.11	學校	瞭解鳳童接受心理諮商情形	X
104.1.22	受委託單位	何母、何父	V
104.2.24	鳳童的外祖父家	鳳童及鳳童的外祖父	X
104.4.15	鳳童之外祖父家	鳳童及鳳童的外祖父	X
104.5.18	案家	何母	V
104.6.17	案家	何母	V
104.6.30	面訪未遇。		
104.7.1	面訪未果。		
104.7.15	何童及何妹遭其舅公虐待致死傷		

備註：依據新竹縣政府提供之個案紀錄及相關資料彙整製作。

<3>再查案例 2，林童出生後，林母因無力教養，遂將林童託付其友人協助照顧。惟宜蘭縣受委託單位於 103 年 6 月 12 日接案並經評估後決定開案提供服務，卻遲至半年後的 104 年 1 月 6 日始第 1 次見到林童本人；且受委託單位自 103 年 6 月 12 日開案至 104 年 4 月間林童轉由林父照顧，期間進行 16 次家訪，其中僅 2 次當面見到林童本人



，其餘均憑林母的說詞及提供的照片，即評估認為其友人能對林童提供適當的照顧（詳見下表 4）。

表 4 宜蘭縣受委託單位當面訪視林童之情形

期間	訪視概況
103.6.11	宜蘭縣家防中心通報高風險家庭案件。
103.6.12～ 104.1.4	1.受委託單位於 103 年 6 月 12 日接案後進行家訪，評估認為案家符合高風險家庭開案指標，遂開案提供服務。 2.受委託單位提供服務期間，社工員表示欲面訪林童及其照顧者，以瞭解林童受照顧狀況，惟林母不願透露友人住所。
104.1.5～ 1.15	林童由林母帶回宜蘭縣照顧，受委託單位於 104 年 1 月 6 日及 1 月 15 日進行家訪，觀察林童身形胖壯，發展正常，受照顧狀況尚佳。
104.1.16～ 3.6	林童由林母的友人照顧，林母出示林童的照片及影片，並陳述其友人照顧林童的狀況，且由友人協助照顧林童的狀況較好，受委託單位遂評估林童受照顧狀況尚可。
104.3.7～ 4.27	受委託單位確認林童居住在基隆市，經評估林童由林父照顧恐有風險，於 104 年 4 月 27 日向基隆市政府通報高風險家庭案件。

資料來源：依據宜蘭縣政府提供之資料彙整製作。

<4>此外，104 年 4 月間林母將林童交由居住於基隆市的林父照顧，宜蘭縣受委託單位知悉後於同年 4 月 27 日向基隆市政府通報高風險家庭案件。該市受委託單位經評估後開案提供服務，並將案家列為低危機個案，依規定每月至少家訪 1 次、每 2 週至少電訪 1 次，惟該受委託單位後續卻未按照前開頻率對案家落實訪視（詳見下表 5）。

表 5 基隆市受委託單位訪視情形

時間	服務情形
104.5.7	至案家訪視林童、林父及林童的祖父後，評估本案符合高風險家庭開案指標，並將本案列為低危機個案。
104.5.19	電訪，林父表示目前照顧狀況無虞。
104.6.23	電話聯繫林父未果。
104.6.29	至案家訪視林父及林童。
104.7.13	林童遭林父傷害致死。

資料來源：依據本院至基隆市政府社會處實地調卷所得資料彙整製作。

<5>據上所述，受委託單位雖有進行家訪，但家訪時卻未能確實面訪到兒童本人，使得家訪的作法徒具形式，非但無法確認孩童的安全，也讓兒少保護預防機制淪為空談，而地方政府卻渾然不知，足見其督導機制顯有重大缺失。

(3)受委託單位只是透過訪視持續追蹤案家狀況，欠缺具體服務方案及資源連結作為，且面對拒絕接受服務的案家，也束手無策，致使高風險家庭輔導處遇的預防機制淪為空談。

<1>依據衛福部訂定之兒少高風險家庭處遇實施計畫，高風險家庭處遇服務內容包括：①專業人員關懷訪視，為個案家庭做需求評估、尋求資源、安排轉介、督導服務、追蹤評估等，提供預防性服務，健全家庭功能完整性。②結合政府及民間資源，提供幼兒臨托及喘息服務。③結合社區志工，推動認輔制度，協助兒少身心成長發展，或轉介參加國中小學課後照顧服務。④辦理親職教育活動及增強父母或照顧者親職知能、親職指導或促進親子參與及親子關係之服務。⑤針對精神疾病、酒藥癮家庭，轉介衛生醫療單位提供心理衛生及就醫服務。⑥針對須就業輔導家庭，轉介就業服務單位，提供職業訓練及就業輔導資源。⑦結合民間社會福利資源協助高風險家庭改善困境。⑧輔導進入社會救助系統，或協助申請相關補助。⑨其他依個案狀況

予以適當之輔導處遇。

<2>如前所述，案例 1 的何母與何父皆於未成年時即為人父母，2 人鮮少有穩定工作及收入，且婚姻關係衝突失調，並嚴重缺乏親職教養知能，對於年幼子女更是欠缺照顧功能。惟從受委託單位擬訂的處遇計畫及歷次服務紀錄可見，受委託單位多只是透過家訪及電訪方式，追蹤何童及何妹受照顧狀況，針對何母與何父的婚姻關係、親職教養及照顧功能等議題，欠缺周妥的評估，更乏相關專業資源連結的具體作為，遑論有具體輔導作為與服務方案。顯見新竹縣政府未能落實督導職責，適時引介公私部門資源，讓受委託單位順利運用輔導資源以協助案家。

<3>有關案例 2，從基隆市受委託單位擬訂的處遇計畫及歷次服務紀錄可見，受委託單位明知林父失業、經濟困難、無力照顧林童，曾因照顧疏忽導致林妹溢奶窒息死亡等情，且案家支持系統薄弱，惟當面臨林父拒絕接受托育服務及親職課程時，卻束手無策。此外，林父有毒品前科，惟因基隆市受委託單位缺乏足夠的資訊，對於警政單位及毒防中心歷次追蹤查訪過程及紀錄，毫無所悉，以致無法評估林父用毒狀況及在照顧林童上所造成的影響，僅能自行透過訪視以瞭解林父過去用毒狀況並留意林父是否仍有吸毒的徵兆。足見基隆市政府怠於督導受委託單位，以致未能瞭解受委託單位遭遇之困境，適時提供協助。

<4>由上可見，由於高風險家庭常面臨婚姻失調、失業、貧困、酗酒、藥物濫用、精神疾病、缺乏親職教養知能等問題，故相關處遇服務亟需結合不同的專業服務及資源體系，始能解決是類家庭的根本問題，有效紓解風險因子，預防兒虐事件的發生。惟本案受委託單位多只能透過訪視持續追蹤案家狀況，欠缺具體服務方案及資源連結作為，且面對拒絕接受服務的案家，也束手無策；而地方政府卻未能落實督導職責，並適時提供協助及引介公私部門資源，讓受委託單位得以順利運用服務資源協助案家，致使高風險

家庭處遇服務的預防機制淪為空談。本院諮詢的專家學者也指出：高風險家庭服務不是只由社政單位不斷進行訪視，而是要發展社區照顧資源，政府應協助民間團體，並建立督導機制，但實際執行上並非如此等語。

(4)受委託單位對於管轄地移轉的高風險家庭遷徙個案，各自為政，未能落實轉介，以致相關紀錄及處遇服務無法無縫接軌，地方政府業務主管人員竟也全然不知轉介程序，致兒少及其家庭相關資訊無法整合，因而釀成悲劇。

<1>依據衛福部查復表示：高風險家庭兒少個案因居住地的改變而移轉至管轄的地方政府繼續提供服務時，原提供服務的地方政府應透過高風險家庭個案管理平台以「線上轉介」方式，移請兒少個案新居住地的地方政府繼續服務，過去相關服務紀錄即併同移轉等語。

<2>經查案例 2，宜蘭縣受委託單位於 103 年 6 月 12 日接獲林童高風險家庭案件並開案提供服務，104 年 4 月間林母將林童交由居住於基隆市的林父照顧，惟宜蘭縣受委託單位於同年 27 日卻以「線上通報」方式向基隆市政府通報高風險家庭案件，並非以「線上轉介」方式移請該府繼續提供服務，以致宜蘭縣受委託單位過去對於案家服務的所有紀錄無法移轉至基隆市政府。

<3>且據基隆市政府表示：本案非系統轉介個案，僅有 1 張通報單，故該市受委託單位對於林童過去服務細節較難以掌握；本案雖經過電話進行聯繫，仍可能無法充分掌握案家的資訊與狀況等語。足見宜蘭縣受委託單位未能落實轉介程序，導致後續接案的基隆市政府及該市受委託單位因欠缺完整資訊，而無法進行周延的評估。然而，基隆市政府及該市受委託單位既已知悉林童過去是由宜蘭縣政府及該縣受委託單位提供高風險家庭處遇服務，惟當僅接獲通報表而未有過去相關服務紀錄時，卻未能採取積極作為以取得過去完整的相關服務紀錄，也有可議之處。

<4>由上可見，受委託單位對於管轄地移轉的高風險家庭遷徙

個案，未能按照程序落實轉介，致使相關紀錄、案家資訊及處遇服務無法得以順利無縫接軌；而宜蘭縣政府業務主管人員竟也全然不知轉介程序，猶於本院詢問時建請中央主管機關應建立服務資料移轉機制，凸顯地方政府對於受委託單位未能善盡督導之責，確有疏失。

綜上所述，衛福部已實施兒少高風險家庭處遇實施計畫多年，並負責督導各地方政府執行該計畫，惟本案新竹縣、基隆市及宜蘭縣等 3 個地方政府在執行上卻是漏洞百出，使得案內幼童及其家庭雖已被多次通報，卻仍未獲得適當的協助，造成 3 名幼童受虐致死傷的悲劇，凸顯該計畫的預防機制完全失靈，均有違失，衛福部也難辭其咎，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善見復。

**註：尚未結案**

## 49、臺北市政府未落實「未辦繼承登記土地」之清查列管作業，復未加強地政與戶政、稅捐機關間，有關轄區人民死亡資料通報聯繫，致遭偽冒繼承及移轉登記，均核有怠失案

審查委員會：經 105 年 8 月 4 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 5 屆第 10 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：

臺北市政府未落實未辦繼承登記土地之清查列管作業，復未加強地政與戶政、稅捐機關間所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫，使系爭土地登記權利主體長期處於登記不確實之狀態，致予歹徒偽冒辦理繼承登記及移轉登記的可乘之機；又案發後未積極查明受委託地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務，放任地政士管理工作流於形式，均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、本案地政機關未落實未辦繼承登記土地之清查列管作業，復未加強與戶政、稅捐機關間所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫，使系爭土地登記權利主體長期處於登記不確實之狀態，致予歹徒偽冒辦理繼承登記及移轉登記的可乘之機，經核確有怠失。地政機關允應全

面清查土地未辦繼承登記情形，落實列冊管理工作，並強化跨機關所掌管之轄區人民死亡資料聯繫機制，積極宣導且主動協助民眾申辦繼承登記，以確保地籍資料之正確性，進一步維護不動產交易之安全。

- (一)土地登記係國家將所轄行政區域內所有公私土地及建築改良物之所有權與他項權利之得、喪、變更，依法定程序登載於登記機關設置特定登記簿冊之行為，亦即將不動產權利主體（即權利關係人）及權利客體（即不動產座落、面積、價格及使用狀況等）予以詳實記載，以達成推行土地政策、核課土地稅賦、確保不動產物權、維護不動產交易安全等目的，合先敘明。
- (二)以不動產繼承為例，按土地法第 73 條第 2 項規定，應自繼承開始之日起，6 個月內為之。如逾期未辦登記，將因該不動產之權利主體與事實不符而使地籍失實，進而妨礙其利用或處分，甚至衍生相關社會問題。是以，為使登記簿記載內容與實體關係吻合，促請繼承人儘速申辦繼承登記，以釐清地籍並促進土地利用，土地法於 64 年增訂第 73 條之 1，其第 1 項規定：「土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾一年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於三個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理……。」
- (三)查本案被繼承人王○齊於 80 年初死亡，繼承人雖於 81 年間完納遺產稅，然所遺 73 筆不動產中（根據臺北國稅局核發之「遺產稅繳清證明書」、「遺產稅逾核課期間案件同意移轉證明書」所載遺產標的），除少數被徵收或抵繳稅款外，大部分均逾期未辦理繼承登記（超過 10 年），加上地政機關未按土地法第 73 條之 1 規定，查明公告繼承人於期限內聲請登記，並針對逾期未聲請者予以列冊管理，以致地籍資料長期失實。根據臺北市政府 104 年 12 月 22 日府授地籍字第 10416031100 號函復本院表示：依財政部 75 年台財稅第 7552503 號函釋規定，稅捐稽徵機關應通報之案件為「逾期未申報遺產稅」者，本案被繼承人於 80 年死亡，繼承人同年申報遺產稅並於 81 年繳清，故非屬稅捐稽徵機關通報之範圍。依當時之通報機制，地政事務所因未接獲稅捐稽徵機關

之通知，故未就其所遺不動產辦理逾期未辦繼承土地列冊管理等語。由上開查復說明可知，地政機關僅賴稅捐機關通知而行事，未能主動清查轄內土地未辦繼承登記情形，加上跨機關所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫機制未臻完備，以致未能落實未辦繼承土地列冊作業，明顯與土地法第 73 條之 1 之立法精神有違。

(四)綜上，本案地政機關未落實未辦繼承登記土地之清查列冊作業，復未加強與戶政、稅捐機關間所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫，使系爭土地登記權利主體長期處於登記不確實之狀態，致歹徒偽冒辦理繼承登記及移轉登記的可乘之機，經核確有怠失。地政機關允應全面清查土地未辦繼承登記情形，落實列冊管理工作，並強化跨機關所掌管之轄區人民死亡資料聯繫機制，積極宣導且主動協助民眾申辦繼承登記，以確保地籍資料之正確性，進一步維護不動產交易之安全。

二地政士受託辦理業務，應確實查明委託人是否確為登記標的物之權利人或關係人，並確認相關文件是否真實，俾防杜偽冒申辦土地登記案件之情事發生。惟本案歹徒冒名委託地政士申辦繼承及移轉登記，肇致真正權利人蒙受重大財產損失，臺北市政府身為主管機關，案發後卻未善盡檢查及管理責任，且未積極查明該等地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務，放任地政士管理工作流於形式，經核有所怠失。

(一)按地政士法第 18 條規定：「地政士於受託辦理業務時，應查明委託人確為登記標的物之權利人或權利關係人，並確實核對其身分後，始得接受委託。」同法第 26 條規定：「(第 1 項)地政士受託辦理各項業務，不得有不正當行為或違反業務上應盡之義務。(第 2 項)地政士違反前項規定，致委託人或其他利害關係人受有損害時，應負賠償責任。」同法第 27 條規定：「地政士不得有下列行為：……六、明知為不實之權利書狀、印鑑證明或其他證明文件而向登記機關申辦登記。」同法第 44 條規定：「地政士違反本法規定者，依下列規定懲戒之：……二、違反……第十八條……，應予申誡或停止執行業務。三、違反……第二十七條……第六款……，應予停止執行業務或除名。」揆其立法意旨，係



因土地登記涉及不動產之得、喪、變更，攸關人民財產重大權益，故查明委託人是否確為登記標的之權利人或關係人，以及確認登記證明文件是否真實，乃地政士受託時之首要責任，如地政士有不正當行為或違反業務上應盡之義務，應予懲戒；如因此導致委託人或其他利害關係人受有損害時，亦應負賠償責任。

(二)再按地政士法第 28 條、第 46 條規定，地政士執行業務所為之登記案件，主管機關認為有必要時，得查詢或取閱地政士之有關文件；地政士有第 44 條各款情事之一時，各級主管機關得列舉事實，提出證據，報請地政士登記之直轄市或縣（市）主管機關所設懲戒委員會處理。

(三)有關本案地政士陳○豐、李○斐、鄭○珍先後接受歹徒委託申辦系爭土地繼承、移轉登記，造成真正權利人財產受到損害，其中是否涉及未能查明或確實核對委託人身分、未確認登記證明文件之真實性、明知為不實登記證明文件而仍向登記機關申辦登記等疑義與責任乙節，按臺北市政府 104 年 12 月 22 日府授地籍字第 10416031100 號函復本院：「本案僅於 95 年間將全案移請治安單位調查，並未報請地政士懲戒委員會審議。」再經本院於 105 年 4 月 8 日詢據臺北市政府相關主管人員表示：「我們沒有對陳○豐、鄭○珍、李○斐等地政士進行追究。……地政士可以跨縣市執業，加上臺北市有 1 千 7 百餘家地政士開業，數量太多，所以我們不會認識每個地政士，也不知陳○豐、鄭○珍、李○斐登記在哪個縣、市。」而在本院約詢後，臺北市政府地政局始於 105 年 5 月 19 日召開地政士懲戒委員會，針對陳○豐、鄭○珍、李○斐等 3 人受託代辦不動產繼承、買賣登記時，涉未確實核對當事人身分，違反地政士法第 18 條一案進行審議，惟因已逾行政罰法第 27 條規定 3 年期間之裁處權時效，爰決議不予懲戒處分在案。

(四)綜上，地政士受託辦理業務，應確實查明委託人是否確為登記標的物之權利人或關係人，並確認相關文件是否真實，俾防杜偽冒申辦土地登記案件之情事發生。惟本案歹徒冒名委託地政士申辦繼承及移轉登記，肇致真正權利人蒙受重大財產損失，臺北市政

府身為主管機關，案發後卻未善盡檢查及管理責任，且未積極查明該等地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務，放任地政士管理工作流於形式，經核有所怠失。

綜上所述，臺北市政府未落實未辦繼承登記土地之清查列管作業，復未加強地政與戶政、稅捐機關間所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫，使系爭土地登記權利主體長期處於登記不確實之狀態，致予歹徒偽冒辦理繼承登記及移轉登記的可乘之機；又案發後未積極查明受委託地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務，放任地政士管理工作流於形式，均核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

### 一、產生行政變革績效

- (一)加強戶政與地政機關之橫向聯繫，運用戶役政系統產製死亡登記資料，由所屬各地政事務所按月查詢、比對並以雙掛號通知繼承人辦理繼承登記。
- (二)進行統一編號為流水編號之清查作業，截至 105 年 8 月底清查完成 1,967 筆。
- (三)推動「清查所有權人已逾百歲符合土地法第 73 條之 1 規定清理計畫」，計畫於 107 年前完成全面清理，並主動通知繼承人辦理繼承登記。
- (四)函請所屬各地政事務所於受理繼承登記案件時，核對地籍資料庫被繼承人名下所有標的資料及查對國稅局核發之證明書所列遺產標的，如有未就全部標的申請繼承登記者，應就所餘該市轄區標的逕行於未辦繼承登記土地及建物管理系統收件辦理；自繼承開始之日起，逾 1 年仍未辦理繼承登記者，即依規定辦理公告及後續事宜。
- (五)持續查處地政士未確實核對當事人身分之情形，自 95 年召開第 1 次會議至 105 年 8 月底，共計懲戒 8 名地政士。

(六)加強法令宣導（包含地政士執業應遵守地政士法、施行細則及地政士倫理規範等相關規定），並訂於 105 年 11 月 7 日請中央印製廠薦派講師授課，以提升地政士辨識證件真偽之能力。

二促成法令增修績效

於 105 年 9 月 9 日修訂「臺北市政府地政局暨所屬各地政事務所防止偽冒事件處理作業規定」，查明涉案地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務情事。

**註：**經 105 年 11 月 3 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 5 屆第 12 次聯席會議決議：結案存查

## 50、衛生福利部未能積極督促地方政府對老人福利機構依法落實輔導查核，另對於攸關老人生命安全之缺失問題，迄乏有效督導改善作為，均核有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 25 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部

貳、案由：

衛生福利部未能積極督促地方政府對老人福利機構依法落實輔導查核工作，以確保機構提供之服務環境及品質符合法令規定，對於攸關老人生命安全之重要項目且存在已久之缺失問題，迄乏有效督導改善作為，亦未能正視機構人力不足且招募困難等問題之嚴重性，又迄未能以需要照護服務之民眾本身需求為中心，通盤檢討及實質整合各類機構，致使機構內長者無法獲得相同且適切之照護品質，此均嚴重損及老人生命安全及受照顧權益，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）82 年我國老年人口比率跨越 7%，進入「高齡化社會」，104 年底已提高至 12.5%。隨著二次世界大戰後之嬰兒潮世代紛紛進入老年期，再加上近年來出生率下降，我國人口老化速度更加

明顯。根據國家發展委員會之推估<sup>1</sup>，今（105）年我國老年人口將超過 0 至 14 歲人口，再過 2 年，老年人口比率超過 14%，達到「高齡社會」，再過 9 年，老年人口比率將增至 20%，達到「超高齡社會」。隨著高齡人口快速成長，老人長期照顧服務（下稱長照服務）需求勢必漸趨增加，惟近年來在家戶規模及結構之變遷下<sup>2</sup>，家庭照顧能力愈顯式微，所能提供之照顧人力及能力已不如從前，老人照顧及扶養，已難由家庭獨自承擔。

按老人福利機構為我國長照服務模式之其中 1 項<sup>3</sup>，乃是我國最早發展之照護服務措施，亦為目前服務量最廣、最具規模之項目，惟據行政院消費者保護處（下稱消保處）於 103 年 12 月底所公布之老人福利機構查核結果，發現不合格率竟高達 9 成，諸如：違章建築、安全通道堆積物阻礙、藥品過期等缺失，均嚴重危害老人健康與安全。且老人福利機構之定義及其所收容的對象之內容有何區別？日趨成長的失能病患或老年人究竟應隸屬何種機構照護較為妥適？政府有無站在受照護民眾及其家屬的立場來考量、規範、管理機構，並落實品質管控及監督機制？此均攸關機構內老人健康安全與機構服務品質，實有深入瞭解之必要，本院因而立案進行調查。

案經函請行政院消保處、衛生福利部（下稱衛福部）、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）提供書面說明及相關卷證資料<sup>4</sup>。本院為瞭解實務現況及蒐集實務意見，又分別於 104 年 7 月 2 日、7 月 17 日及 7 月 30 日舉行北區、中區及南區座談會<sup>5</sup>，總計邀請 35 家

---

<sup>1</sup> 資料來源：國家發展委員會 103 年 8 月「中華民國人口推計（103 至 150 年）報告」。

<sup>2</sup> 依據行政院主計總處 103 年家庭收支調查結果顯示，我國平均每戶人數從 60 年之 5.67 人，一路降至 103 年之 3.12 人。

<sup>3</sup> 依據老人福利法第 17 條規定，主管機關應針對老人需求，提供居家式、社區式及機構式等服務。

<sup>4</sup> 機關復函文號：行政院消保處 104 年 2 月 12 日院臺消保字第 104081169 號函；退輔會 104 年 2 月 12 日輔養字第 1040012491B 號函、同年 6 月 1 日輔養字第 1040041297B 號函及 105 年 4 月 27 日輔養字第 1050031206 號函；衛福部 104 年 3 月 18 日部授家字第 1040800217 號函及同年 6 月 17 日部授家字第 1040800559 號函。

<sup>5</sup> 3 場座談會地點分別為本院、審計部臺中市審計處、審計部高雄市審計處。

老人福利機構及民間團體參與座談會。接著，本院為瞭解老人福利機構各項問題，於同年 7 月 31 日辦理諮詢會議，邀請輔仁大學護理學系劉淑娟教授、財團法人獎卿護理展望基金會杜敏世秘書長、前國立政治大學社會工作研究所呂寶靜教授（現任衛福部政務次長）、國立臺灣大學社會工作學系暨研究所楊培珊教授、長庚醫療財團法人桃園長庚紀念醫院護理部黃慈心主任提供意見。

此外，本院為瞭解國外老人長照制度實施經驗，於 104 年 12 月 24 日至 26 日赴日本考察，蒐集相關資料及具體作法。最後，本案於 105 年 5 月 2 日詢問衛福部社會及家庭署（下稱社家署）簡慧娟署長、衛福部護理及健康照護司（下稱照護司）游麗惠司長及退輔會就養養護處趙秋瀛處長暨相關主管人員，復參酌衛福部於本院詢問前所提供之書面說明及卷證資料，以及該部於本院詢問後所補充之書面資料，業經調查竣事。茲將衛福部所涉違失，臚列如次：

一、行政院消保處於 103 年 10 月至 11 月會同地方政府以不預警之方式查核 20 家老人福利機構，查核結果竟有多達 18 家不合格，其中不乏甫經地方政府輔導查核及評鑑績優者，卻仍再發生諸多違規事項或相同之缺失，甚有部分機構在建管及消防項目上不合格、現場無護理人員當班、違法收容氣切或插管之長者、本國籍照顧服務人力係掛名灌水等違規情事，顯見中央主管機關衛福部未能積極督促地方政府依法落實輔導查核工作，以確保機構所提供之服務環境及品質符合法令規定，嚴重損及老人生命安全，核有疏失。

(一)依據老人福利法第 3 條第 1 項規定，該法所稱主管機關在中央為內政部<sup>6</sup>，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。同法第 4 條第 2 款、第 5 條第 6 款復規定，直轄市、縣（市）主管機關掌理直轄市、縣（市）老人福利機構之輔導設立、監督檢查等事項，中央主管機關對於地方政府執行老人福利事項，則負有監督之責。同法第 37 條第 2 項並規定，主管機關對老人福利機構應予輔導、監督及檢查。

(二)查行政院消保處為因應高齡化時代之來臨，民眾對於老人福利機

---

<sup>6</sup> 自 102 年 7 月 23 日起改由衛福部管轄。

構之需求倍增，為確保機構所提供之服務環境及定型化契約符合現行法令規定，爰於 103 年 10 月至 11 月間指派消費者保護官（下稱消保官）至新北市、高雄市、桃園市、嘉義縣、臺東縣及新竹市等 6 個直轄市、（縣）市，會同當地地方政府消保官、社政、衛生、建管及消防等單位查核老人福利機構（查核項目及內容詳見下表）<sup>7</sup>。該次共查核 20 家機構，包括 5 家大型機構<sup>8</sup>及 15 家小型機構<sup>9</sup>。

項目	查核內容
建築安全管理	1.建築物是否合法使用？ 2.防火區劃是否符合規定？ 3.走廊（室內通路）是否符合規定？ 4.直通樓梯或安全梯（室內安全梯、戶外安全梯或特別安全梯）是否符合規定？ 5.升降設備有無使用許可或逾有效期限？ 6.緊急進口是否符合規定？ 7.是否辦理建築物公共安全檢查簽證申報？
消防安全管理	1.滅火器是否符合規定？ 2.室內消防栓設備是否符合規定？ 3.自動撒水設備是否符合規定？ 4.其他滅火設備是否符合規定？ 5.警報設備是否符合規定？ 6.避難逃生設備（標示設備、緊急及照明設備、避難器具）是否符合規定？ 7.消防安全設備是否定期委託消防專技人員檢修及申報？ 8.是否使用具防焰標示之地毯、窗簾、布幕等物品？ 9.防火管理相關規定是否符合規定？

<sup>7</sup> 該次查核考量國內老人福利機構家數甚多，行政院消保處消保官、地方消保官及共同查核人員遂於查核行前會時決定前往查核之縣市，至該縣市後方隨機指定查核之對象，因此，該處查核時，事前並未告知被查核之機構。

<sup>8</sup> 係辦理財團法人登記之長期照顧機構，其設立規模為收容老人 50 人以上、200 人以下為限。

<sup>9</sup> 係設立規模為收容老人 5 人以上、未滿 50 人之長期照顧機構。

項目	查核內容
衛生管理	1.提供服務對象例行及必要之醫療服務情形。 2.防疫機制建置情形。 3.服務對象處方藥品安全管理情形。 4.服務對象跌倒預防、處理及監測情形。 5.服務對象健康檢查及健康管理情形。 6.侵入性照護之執行情形。 7.長照機構護理站應備護理設備，且功能使用正常。
經營管理	1.核准收容人數與類型，以及實際超收人數與類型。 2.機構履行營運擔保金設置情形。 3.意外或緊急事件處理情形。 4.護理人員設置情形。 5.照顧服務員設置情形（含外籍看護工比例）。 6.寢室設施符合法令規定情形。 7.寢室及浴廁緊急呼叫系統設置情形。 8.權益保障情形（收費及訂約）。
定型化契約	1.契約審閱期間及應明確標示機構提供之服務處所。 2.契約應載明是否定有期限。 3.應記載消費者應繳納之保證金及安養費。 4.緊急事故之處理。 5.不得記載約定拋棄契約審閱權。 6.不得記載約定「安養或養護費以週計費」、「未超過半個月以半個月計費」及「超過半個月以全月計費」，或其他類似之收費方式。 7.不得記載約定受照顧者發生急、重、傷病、死亡或其他緊急事故等情事，與機構無關之文字。 8.不得記載要求消費者負擔非因可歸責於消費者所生之費用。

資料來源：依據行政院消保處提供之查核表彙整製作。

(三)由上可見，該次行政院消保處所訂之查核項目及內容，均以現行法令規定為基準，而法令規定乃是維護老人權益及機構服務品質之基本要求，因此，倘若機構所提供之服務環境不符法規，將危



及或影響老人生命安全及受照顧品質。惟據行政院消保處查核結果顯示，該次竟有多達 18 家機構不合格，其中有機構在建管及消防項目上不合格、現場無護理人員或僅有 1 名護理人員當班、違法收容氣切或插管之長者、本國籍照顧服務員人力有灌水情事等缺失及不合理現象（缺失態樣及家數詳見下表 1），此均嚴重危害老人生命安全及機構服務品質。茲分述如下：

1. 20 家受查機構中在建築安全管理及消防安全管理項目上不合格之比率超過 5 成：

(1)機構之建築安全管理及消防安全管理係直接攸關機構內老人生命安全，屬於一級指標項目，惟該次查核竟有 10 家機構在建築安全管理項目上不符合規定，4 家機構在消防安全管理項目上不符合規定。

(2)本院諮詢之專家學者亦嚴正表示：該次行政院消保處查核項目，在違建及消防安全部分，屬於一級指標，攸關住民基本品質及生命安全，因此，不論是評鑑或查核，住民基本品質與生命安全皆視為基本且必要的項目；從國外護理之家發生火災，到近期國內醫院附設護理之家遭院民縱火等事件可見，倘機構在建物及消防安全部分，欠缺詳細檢核與安全，至 103 年行政院消保處查核，還是有許多基本條件不合格，令人匪夷所思，這也是我們最擔憂的部分等語。

2. 2 家機構現場竟無護理人員當班：

(1)依據「老人福利機構設立標準」第 11 條及第 14 條規定，長期照護型機構應配置護理人員隨時保持至少有 1 人值班，每照顧 15 人應置 1 人；未滿 15 人者，以 15 人計；養護型機構則應配置護理人員隨時保持至少有 1 人值班，每照顧 20 人應置 1 人，未滿 20 人者，以 20 人計。因此，機構應隨時保持至少有 1 名護理人員值班，乃是法定的基本要求。惟據該次查核結果，竟有 2 家機構現場無護理人員當班，且該 2 家機構均有收容插管之長者，分別為 9 人及 5 人。

(2)此外，如前所述，「老人福利機構設立標準」第 11 條及第 16 條規定，機構護理人員應隨時保持至少有 1 人值班，每照顧

15(20)人應置1人。實際上護理人員須輪值日間、小夜、大夜及輪休，此次行政院消保處查核發現，某家機構現場僅有1名護理人員值班，雖符合法令規定，惟該機構收容多達60餘位長者，其中甚有插管15人，現場卻僅有1名護理人員執行護理業務，極不合理，影響老人就養權益。

3.3家機構違法收容氣切或插管之長者：依據「老人福利機構設立標準」第16條規定，養護型機構收容對象以生活自理能力缺損需他人照顧之老人，但如欲收容需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人，則應依照長期照護型機構之標準配置工作人員人力。惟經行政院消保處查核發現，3家養護機構未獲核准收容氣切或插管之長者，竟違規收容該類長者，嚴重損及老人就養權益。

4.部分機構聘用外籍看護工人數逾二分之一之規定：

(1)依據「老人福利機構設立標準」第8條及第11條規定，老人福利機構依法所配置之照顧服務員人力，其中外籍看護工不得逾二分之一，且夜間應置人力應有本國籍員工執勤。

(2)惟經行政院消保處查核發現，機構照顧服務員多為外籍看護工，甚至全數為外籍看護工者亦所在多有，凸顯機構聘用之照顧服務員或排班表雖符合法規，惟本國籍人員多為經營者自己或由其親朋好友灌水，而實際在勤者多數為外籍看護工。行政院消保處該次查核時亦進行訪談，外籍看護工直言該機構根本無本國照顧服務員之情事，又多數機構業者日間僅有外籍看護工在勤，遑論夜間人力會有本國籍員工。

(3)本案參與本院座談會之老人福利機構亦表示：許多機構所請的本國籍照顧服務員都只是掛名而已，此為業者的公開秘密等語。本案諮詢之專家學者亦表示：依現行法規，本勞及外勞照顧服務員人力比為1:1，基此，機構如應配置10名照顧服務員，其中5位應為本勞，但機構知道無法聘足5位本勞，遂總共聘請20位照顧服務員，欲藉此能夠進用更多外勞，本勞似以作假的方式呈現，每次到機構評鑑，即發現外籍看護工人數越來越多等語。

(4)針對前開情事，衛福部雖函復表示：該部為落實有關外籍看護工不得逾二分之一之規定，業於老人福利機構輔導查核表納入照顧服務員應進用人數、已進用人數（區分本籍及外籍）、不足人數、不符合資格人數、有無依法定比例設置及是否實際當值等項目，由主管機關依機構實際進用及當值情形辦理查核等語；且該部亦提供近3年新北市、臺北市及高雄市政府查核結果，以佐證地方政府確有辦理該項查核工作。惟從行政院消保處該次查核結果、本院座談及諮詢結果，顯然衛福部前開督導措施，仍無法有效改善機構將本國籍照顧服務員人力予以灌水作假之違法情事，更凸顯該部對於此項問題因循敷衍之態度。

表 1 18 家受查不合格機構缺失態樣

查核項目	缺失項目	違規家數
經營管理 -14家不符合規定 (備註)	違規收容未核准收容之氣切或插管之長者。	3
	營運擔保金不足者。	2
	現場無護理人員當班。	2
	未依班表當班及外籍看護工超過全數照顧服務員二分之一。	5
	寢室設施不合法令規定者。	2
	寢室及浴廁緊急呼叫系統設置不符規定者。	7
	超收保證金者。	1
建築安全管理 -10家不符合規定	建物違規擴大使用或現況與申報不符者。	5
	直通樓梯或安全梯（室內安全梯、戶外安全梯或特別安全梯）安全通道有堆積物阻礙者。	4
	昇降設備逾有效期限者。	2
	未辦理建築物公共安全檢查簽證申報者。	1
定型化契約查核 -6家不符合規定	契約未記載審閱期間者。	3
	契約未記載緊急事故之處理者。	1

查核項目	缺失項目	違規家數
	契約僅記載養護費未區分膳食費及照顧費者。	2
	未提供契約供查者。	1
消防安全管理 -4 家不符合規定	室內消防栓設備不符合規定。	1
	消防安全設備（排煙設備、滅火器、警報器及防煙區劃等）不符合規定。	1
	避難逃生設備（標示設備、緊急照明設備與避難器具）不符合規定。	2
	警報設備不符合規定。	1
	防火管理相關規定不符合規定。	2
衛生管理 -3 家不符合規定	養護機構護理站缺少急救藥品及設備。	1
	服務對象處方藥品安全管理不符合規定（藥品過期）。	2

備註：機構經營管理部分，14 家不符合規定，而違規家數共計 22 家，係因部分機構在此查核項目中有多項缺失。以下各項查核，亦同。

資料來源：依據行政院消保處提供之資料彙整製作。

(四)再據衛福部查復資料顯示，地方政府對於前開 18 家受查不合格之機構，雖均有辦理輔導查核及評鑑，惟部分機構於 103 年甫經地方政府查核，卻於行政院消保處查核時仍出現相同之缺失，甚至出現多項違規情事。此外，受查合格之 2 家機構近 3 年來（101 至 103 年）評鑑均為乙等；惟 18 家不合格機構近 3 年來評鑑結果，1 家為優等、8 家為甲等、9 家為乙等，甚至其中 2 家機構於 103 年甫經評鑑分別獲得優等及甲等，自屬優質機構<sup>10</sup>；惟在該次行政院消保處查核時卻仍發生多項不合格情形。茲例舉如下：

1. 新竹市 1 家機構甫經新竹市政府於 103 年 9 月 29 日輔導查核，惟行政院消保處於同年 11 月 5 日查核時仍發現該機構在建築

<sup>10</sup> 依據「老人福利機構評鑑及獎勵辦法」第 7 條規定，複評成績列為甲等以上者，由中央主管機關表揚及發給獎牌。

安全管理、消防安全管理、衛生管理、經營管理及定型化契約等 5 個項目上，均有違規情事<sup>11</sup>。

2. 新北市某家機構甫經新北市政府於 103 年 7 月 14 日查核發現寢室緊急鈴故障，惟行政院消保處於同年 11 月 10 日查核時仍發現該機構 1 床呼叫鈴故障。又，該市某家機構甫經新北市政府於 103 年 9 月 29 日查核發現現場無護理人員當班，惟行政院消保處於同年 11 月 10 日查核時仍發現該項違規情事。
3. 桃園市某家機構甫經桃園市政府於 103 年 9 月 29 日查核，惟行政院消保處於同年 11 月 7 日查核時，仍發現 7 項不合格情事<sup>12</sup>。另新竹市某家機構甫經新竹市政府於 103 年 10 月 15 日查核，惟行政院消保處於同年 11 月 5 日查核時，仍發現 4 項不合格情事<sup>13</sup>。前開不合格情事均攸關機構公共安全甚鉅。
4. 某家機構甫經地方政府於 103 年間評鑑為優等，惟行政院消保處於同年 10 月 24 日卻在建築安全管理部分仍發現 2 項不合格情事（包括：建物違規擴大使用、申報圖有誤【部分未納入申報】）。另某家機構甫經地方政府於 103 年間評鑑為甲等，惟經行政院消保處於同年 11 月 7 日查核發現，該機構 2 間寢室床位數超過法令規定 7 床之限制。

---

<sup>11</sup> (1) 建築安全管理部分：電梯使用許可證逾期。(2) 消防安全部分：消防防護計畫內容異動（編組人員離職），應重新提報消防防護計畫。(3) 衛生管理部分：藥車上發現諸多藥品已過期：便利復軟膏於西元（下同）2013 年 7 月到期、xylocaine jelly 於 2009 年 12 月到期、穩得滿乳膏於 2014 年 5 月到期、止膿敏於 2013 年 11 月到期、綠黴素眼藥膏於 2011 年 5 月到期。(4) 經營管理部分：① 違規收容 2 管（鼻胃管與導尿管）住民 5 人；② 護理人員未依班表值班；③ 1 名照顧服務員未依班表值班。(5) 定期化契約部分：未記載讓消費者攜回審閱至少 5 日之字樣。

<sup>12</sup> (1) 安全梯有雜物堆積；(2) 大樓昇降設備逾期 4 天（到期日為 103 年 11 月 3 日）；(3) 該機構為養護型，不允許收容插管住民（申請中），然現場已發現 10 名插管住民；(4) 2 名照顧服務員原為白天值班人員卻未當班；(5) 1 間寢室有 2 床無呼叫鈴；(6) 定期化契約未給消費者攜回至少 5 日之審閱期；(7) 定期化契約僅訂有養護費，未區分膳食費和照顧費用。

<sup>13</sup> (1) 排煙控制盤開關故障；(2) 部分火警警鈴未動作（廣播樓層錯誤）；(3) 部分救助袋周遭堆積雜物，致使操作空間不足；(4) 消防防護計畫部分內容錯誤，未更新編組人員異動，應重新製作消防防護計畫。

- (五)另如前所述，衛福部自 91 年起要求各地方政府對轄內各老人福利機構每年應至少辦理 1 次業務聯合稽查，由主管機關邀集衛生、建管、消防及勞政等單位以不預警方式進行查察。有關地方政府現場辦理聯合稽查之方式，依據衛福部表示：除請機構備妥住民名冊、排班表等資料外，主管機關為落實查核所需，係以訪談機構主任（院長）為主，必要時則由主任（院長）指派各當值工作人員說明；如遇有機構提供住民照顧服務時，亦以住民需求及工作人員工作為優先等語。惟據參與本院座談會之老人福利機構指出：地方政府至機構聯合稽查時，將機構工作人員，如外籍看護工、護理人員、照顧服務員、行政人員等，分別帶開進行稽查，此舉不但讓機構工作人員疲於奔命，亦影響住民受照顧權益等語。然而，衛福部未能積極深入瞭解實情以確保現場老人受照顧權益不受查核工作進行之影響，於本院詢問時猶稱：實務上查核，主要是由院長（主任）進行說明，如對於機構的建管或消防部分，機構會打電話請委外之負責人過來說明，鮮少將機構工作人員分別帶開；該部執行查核也是如此，會直接找院長（主任），目前我們也沒接獲機構有反映前開情事等語，凸顯該部行事消極。
- (六)綜上，老人機構式服務乃係我國目前數量最廣且最具規模之長照服務模式，截至 104 年底養護型及長期照護型機構數量已達 1,041 家。惟行政院消保處於 103 年 10 月至 11 月會同當地政府消保官、社政、衛生、建管及消防等單位人員至 6 個直轄市、（縣）市，查核 20 家機構之建築安全管理、消防安全管理、衛生管理、經營管理及定型化契約等項目，竟有多達 18 家不合格，其中不乏甫經地方政府輔導查核及評鑑績優者，卻仍再發生諸多違規事項或相同之缺失，甚有部分機構在建管及消防項目上不合格、現場無護理人員、違法收容氣切或插管之長者、本國籍照顧服務員人力係掛名灌水等違規情事，此均嚴重危害老人生命安全及機構服務品質，該次查核結果凸顯唯有透過不預警方式進行輔導查核，始能深入瞭解機構服務環境及品質之實際情形。然而，中央主管機關衛福部卻未能積極督導地方政府對機構依法落實輔導查核工作，以確保機構所提供之服務環境及品質符合法令規定，對於攸關

老人生命安全之重要項目且存在已久之缺失問題，包括：建管及消防安全不合格、本國籍照顧人力嚴重不足、違法收容氣切或插管之長者、現場無護理人員值班等，迄乏有效督導改善作為，嚴重損及老人生命安全及照顧權益，核有疏失。

二老人安養及長期照顧機構係 24 小時為需要他人照顧及失能老人提供服務之機構，照顧服務員及護理人員乃是機構提供服務最重要之第一線法定工作人力，目前卻普遍面臨人力不足且招聘困難之問題，機構甚至為符合人力配置標準，採取借名灌水方式以為因應。惟衛福部卻未能加以正視並探究機構人力窘困之實際現況及問題癥結，積極改善職業環境，猶以所有機構實際聘用人力總數超過應聘人力總數之統計數據，先聲稱機構實際聘用人數符合規定，卻又稱機構仍有人力招聘不足之問題，說詞前後矛盾，凸顯該部對此問題之嚴重性坐視無睹；又，該部對於照顧服務員多流向醫院擔任病患看護工作，已造成照顧服務人力成長有限之長久問題，迄未妥謀解決之道，均有疏失。

按照顧服務員及護理人員乃是機構依法必須配置之第一線重要工作人員，其人力充足及穩定與否攸關機構服務品質甚鉅，亦深深影響老人受照顧權益。惟據本院座談結果，與會之老人福利機構及團體反映最為強烈之 2 項議題，除機構評鑑制度外，另 1 項即為機構普遍面臨照顧服務員及護理人員人力不足且招聘困難之問題，然衛福部卻未能研擬有效解決對策並積極提供協助措施。茲分述如下：

(一)關於照顧服務員人力不足及招聘困難部分：

- 1.依據「老人福利機構設立標準」第 8 條、第 11 條、第 18 條及第 24 條等規定，長期照顧機構及安養機構應配置照顧服務員，負責老人日常生活照顧服務，各類型機構所應配置人力標準如下：
  - (1)長期照護型機構：日間每照顧 5 人應置 1 人，夜間每照顧 15 人應置 1 人。
  - (2)養護型機構：日間每照顧 8 人應置 1 人，夜間每照顧 25 人應置 1 人。
  - (3)失智照顧型機構：日間每照顧 3 人應置 1 人，夜間每照顧

15 人應置 1 人。

(4)安養機構：日間每照顧 15 人應置 1 人，夜間每照顧 35 人應置 1 人。

2.惟據參與本院座談會之老人福利機構及團體具體指出照顧服務員人力不足及招聘困難之現況：

(1)照顧服務人力不足及招聘困難，已是目前國內各家機構所面臨的共同問題。

(2)10 餘萬名照顧服務員完成訓練後，多選擇至醫院擔任 1 對 1 的病服員，實際到機構從事照顧服務工作者僅有 1、2 萬人。又，法定編制專業人員為社工及護理人員，照顧服務員被視為半專業者，導致其社經地位低落，職涯發展亦乏未來性。

(3)現今已有 40 所照顧服務員相關科系之學校，惟多數畢業生不願從事照顧服務工作，係因照顧服務員社經地位較低，目前僅有單一級證照制度，未有分級，導致其職涯發展不具未來性，使得機構招聘是類人力更加不易。照顧服務員理應至老人福利機構進行實習，但一半學生卻是到飯店實習。

3.退輔會主管榮譽國民之家業務之趙秋瀛處長於本院詢問時亦表示：照顧服務員確實較難招聘，係因供需問題，以及工作福利，如薪資、尊重感、地緣關係問題等語。

4.關於目前全國各縣市老人福利機構照顧服務員人力充足與否之問題，依據衛福部表示：老人福利機構目前計 1,067 家，實際收容人數 4 萬 6,202 人<sup>14</sup>，依「老人福利機構設立標準」規定，應聘照顧服務員計 7,756 人，而目前於機構擔任照顧服務員計 8,357 人，尚符人力配置標準等語。惟據參加本院座談會之老人福利機構及團體多指出：許多機構所請的本勞（照顧服務員）都只是掛名而已，此為業者的公開秘密等語。且據衛福部提供之資料顯示，102 年至 104 年新北市轄內經新北市政府查核發現照顧服務員人力不足之機構分別計有 32 家、33 家及 28 家

<sup>14</sup> 含長期照護 3,298 人、養護 3 萬 9,398 人，失智 132 人、安養 3,374 人。



- ，占該市立案機構總家數<sup>15</sup>之比率均超過10%。因此，衛福部以所有機構實際聘用人力總數超過應聘人力總數之統計數據，不足以說明目前機構人力不足之實況。惟該部先聲稱目前機構實際聘用人數尚符合標準，又稱機構仍有人力招聘不足之問題，說詞前後矛盾，益見該部對此問題之嚴重性坐視無睹之態度。
- 5.再據衛福部於99年度委託全國意向顧問股份有限公司辦理照顧服務員結訓調查之結果顯示，參加培訓學員，現在從事或曾從事過照顧工作者占58.8%，而結訓後從未從事該工作者高達41.2%。且據衛福部網站公布之統計資料顯示，104年底全國老人長期照顧及安養機構照顧服務員人數總計有13,806人，惟其中外籍看護工（5,449人）即占了將近4成。
- 6.另相較於機構內照顧服務員之工作，醫院「病服員」照顧病患人力比大多為1：1，服務內容較為單純，使得多數照顧服務員流向醫療機構，目前僅包括醫院與照顧服務人力廠商訂有合約者，至醫院擔任病服員人數約有12,000人左右，即已遠超過至老人福利機構擔任照顧服務員之人數<sup>16</sup>，如加上病患亦可自行聘請照顧服務員之情形，則照顧服務員於醫院照顧病患之實際人數將更為可觀。本院前於相關調查案件<sup>17</sup>已指出：原內政部及前行政院衛生署明知照顧服務員不斷流向醫院擔任1對1之病患看護工作，已造成長照服務之照顧服務員人力成長有限之問題，卻迄未妥謀解決之道，核有疏失，並糾正該2機關在案。惟衛福部針對照顧服務員多流向醫療機構而未能充分投入長照服務之沉痾問題，仍未妥謀解決之道，任由照顧服務員不

---

<sup>15</sup> 依據新北市政府社會局網站公布之最新資料，105年6月6日該府主管其轄內老人福利機構計有215家。

<sup>16</sup> 依據衛福部照護司於本院詢問時表示：目前至醫院擔任病服員人數大約有12,000人左右等語。復據衛福部網站公布之統計資料，104年底全國老人長期照顧及安養機構中本國籍照顧服務員人數總計8,357人。

<sup>17</sup> 案由：據審計部98年度中央政府總決算審核報告，我國長期照顧十年計畫推廣成效欠佳，其居家服務、日間照顧、交通接送等多項服務未能均衡分布，且內政部預算執行率僅53.17%，均有調查之必要等情案（派查號：99年11月8日院台調壹字第0990800974號函）。

斷流向醫院從事 1 對 1 之病患看護工作，造成人力配置嚴重失衡。衛福部社家署簡慧娟署長於本院詢問時坦言：照顧服務員人力不足，係目前實務上的困境，未來會持續研議改善照顧服務員留任之相關配套，達到照顧服務員訓用合一等語。

- 7.此外，如前所述，依據「老人福利機構設立標準」第 8 條及第 11 條規定，老人福利機構依法所配置之照顧服務員人力，其中外籍看護工不得逾二分之一。惟據參與本院座談會之老人福利機構反映：機構根本聘不到本國籍照顧服務員，但實際上機構欲聘用 1 名外籍照顧服務員，除須依前開規定聘僱 1 位本國籍照顧服務員之外，尚須有院民 3 張身心障礙手冊或證明，不甚合理等語。此據衛福部於本院詢問時表示：有關機構除須聘僱 1 位本勞外，尚須有院民 3 張身心障礙手冊或證明，方能聘僱 1 名外籍看護工部分，係由勞動部所規定；將請教勞動部關於需要 3 張身心障礙手冊或證明，方可聘僱 1 位外勞之緣由等語。顯見目前機構普遍面臨照顧服務員人力不足及招聘困難之問題，惟衛福部卻未能深入瞭解勞動部前開機構聘僱外籍看護工之規範是否影響機構照顧服務員人力之聘僱，據以協調解決。

(二)關於護理人員人力不足及招聘困難部分：

- 1.依據「老人福利機構設立標準」第 8 條、第 11 條、第 18 條及第 24 條等規定，長期照顧機構及安養機構應配置護理人員，負責辦理護理業務及紀錄，各類型機構所應配置人力標準如下：
  - (1)長期照護型機構：隨時保持至少有 1 人值班；每照顧 15 人應置 1 人。
  - (2)養護型機構：隨時保持至少有 1 人值班；每照顧 20 人應置 1 人。
  - (3)失智照顧型機構：隨時保持至少有 1 人值班；每照顧 20 人應置 1 人。
  - (4)安養機構：隨時保持至少有 1 人值班。
- 2.惟據參與本院座談會之老人福利機構及團體具體指出護理人員人力不足及招聘困難之現況：
  - (1)護理人員乃是機構招聘最為困難之人力，照顧服務員尚可聘

僱一定比例之外勞人力。

(2)機構無法久留護理人員，評鑑指標中針對護理部分之項目很多，標準又高，但護理人力異動頻頻，招聘又很困難。

(3)機構因護理人力不足，以致未能收滿床位，例如：某家機構囿於護理人力不足，因此失智照顧專區遲未能收住失智長者，閒置迄今；某家機構經主管機關核定收容床位數為 108 床，但因護理人力不足，實際僅能收容 98 床，等待入住超過 40 位老人；甚有機構曾登報 1 年，仍無法招聘到護理人力，且應徵者僅願意排白天班。

3.本院諮詢之專家學者亦表示：國內評鑑指標針對護理部分越來越多，但現今機構護理人力不足，就連醫院護理人員都不夠，更何況是照護機構，根本請不到護理人員等語。

4.關於目前全國各縣市老人福利機構護理人員人力充足與否之問題，依據衛福部表示：截至 104 年底，老人福利機構計有 1,067 家，實際收容人數 4 萬 6,202 人，依「老人福利機構設立標準」規定，應聘護理人力總計為 2,895 人，實際於老人福利機構護理人力總計為 4,645 人，人力尚符規定等語。惟據參加本院座談會之老人福利機構及團體多指出：護理人員招聘不易，部分機構為達到人力配置標準以因應評鑑，而產生借牌的問題等語。顯見衛福部對於機構護理人力不足及招聘困難之問題癥結，未能加以深究解決，竟以所有機構實際聘用人力總數超過應聘人力總數之統計數據，先聲稱實際人力配置符合規定，卻又稱機構仍常反映護理人力不足及招聘不易之問題，說詞矛盾，更凸顯該部漠視此問題。

(三)綜上，老人安養及長期照顧機構係 24 小時為需要他人照顧及失能老人提供服務之機構，照顧服務員及護理人員乃是機構提供服務最重要之第一線法定工作人力，目前卻普遍面臨人力不足且招聘困難之問題，機構甚至為符合人力配置標準，採取借名灌水方式以為因應。惟衛福部卻未能加以正視並探究機構人力窘困之實際現況及問題癥結，積極改善職業環境，猶以所有機構實際聘用人力總數超過應聘人力總數之統計數據，先聲稱機構人力配置符合

規定，卻又稱機構仍有人力招聘不足之問題，說詞前後矛盾，凸顯該部對此問題之嚴重性坐視無睹；又，該部對於照顧服務員多流向醫院擔任病患看護工作，已造成照顧服務人力成長有限之長久問題，迄未妥謀解決之道，均有疏失。

三、長期照護型機構、養護型機構及一般護理之家原分由內政部及前行政院衛生署主管，衛福部於 102 年 7 月 23 日正式成立後，雖已將前開 3 類機構納為其主管，卻仍未能實質整合前開各類機構，以致該等機構依舊存在收住對象高度重疊，多年來讓需求民眾混淆不清、難以判斷選擇，亦未能獲得相同且適切之照護品質，影響其受照護之權益；且該部仍沿襲過去僅就長期照護型及養護型機構，提供相關經費補助，對於同樣收住 65 歲以上失能老人之護理之家，則否，足見該部迄未能以需照護服務之民眾本身需求為中心，通盤實質檢討及整合前開 3 類機構，以維護機構內失能長者受照顧之權益及品質，確有怠失。

(一)目前長期照護型機構、養護型機構及一般護理之家收住對象高度重疊：

1.有關長期照護型機構、養護型機構及一般護理之家收容對象之法令規定：

(1)依據老人福利法第 2 條規定：「本法所稱老人，指年滿 65 歲以上之人。」同法第 34 條規定：「主管機關應依老人需要自行或結合民間資源辦理下列老人福利機構：一、長期照顧機構。……。」復據「老人福利機構設立標準」第 2 條規定：「本法所定老人福利機構，分類如下：一、長期照顧機構分為下列類型：（一）長期照護型：以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。（二）養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。……。」基此，長期照護型機構之收住對象為罹患長期慢性病且需要醫護服務之老人，養護型機構則收住生活自理能力缺損或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人。

(2)依據護理人員法第 15 條規定：「護理機構之服務對象如左：

一、罹患慢性病需長期護理之病人。二、出院後需繼續護理之病人。三、產後需護理之產婦及嬰幼兒。」復據「護理機構分類設置標準」第 2 條規定：「護理機構，分類如下：一、居家護理機構。二、護理之家。三、產後護理機構。」基此，故護理之家（指一般護理之家，下同）收住對象為罹患慢性病需長期護理之病人。

項目別	養護型機構	長期照護型機構	護理之家
收容對象	65 歲以上生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人。	65 歲以上罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人。	罹患慢性病需長期護理之病人、出院後需繼續護理之病人。
設立依據	老人福利法及「老人福利機構設立標準」		護理人員法及「護理機構分類設置標準」

- 由上開各項規定可見，對於 65 歲罹患慢性病需護理服務老人而言，既可入住於長期照護型機構，亦可入住於護理之家；復對於有鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人而言，既可入住於養護型機構，亦可入住於護理之家及長期照護型機構，足徵前開 3 類機構之收住對象條件並未明確區分，以致實務運作上 3 類機構功能常重疊混淆不清，實際收容對象確有高度重疊之情事。
- 復據本院諮詢之專家學者表示：過去養護中心無法收容插有胃管、尿管之老人，96 年老人福利法修法，讓養護中心可收容是類對象，使得養護中心與護理之家收容對象並無差別太多，唯一的區分只有造口，有造口之老人必須至護理之家；又，長期照護型機構與護理之家收容對象相同，僅有年齡上的不同，護理之家未有限制年齡等語。另衛福部亦坦言：長期照護型機構與一般護理之家照顧對象之失能程度與所需醫護服務相似等語。

4.審諸上開 3 類機構收住對象之法令規定、本院諮詢結果及中央主管機關衛福部之說明，足見對於 65 歲以上之失能老人而言，長期照護型機構、養護型機構及護理之家收住對象確實有大幅重疊之情事。且因實務運作上 3 類機構功能常重疊混淆不清，收住對象亦高度重疊，而規範、管理與輔導辦法又不一，以致多年來困擾著需求民眾對於服務之選擇。惟衛福部於 102 年 7 月 23 日正式成立後，雖已將前開 3 類機構納為統籌管理，卻仍未能整合前開各類機構，且該等機構亦分屬不同行政體系（該部社家署、該部照護司）主管，各自主責原屬內政部社會司、前行政院衛生署護理及健康照護處之業務，顯見該部對於長照機構之管理，迄未能以需照護服務之民眾為中心。

(二)長期照護型機構、養護型機構及護理之家均有收住 65 歲罹患慢性病需護理服務之老人，惟 3 類機構在設備設施標準及專業人力配置，卻未盡相同：

1.依據「老人福利機構設立標準」及「護理機構分類設置標準」相關規定，分析長期照護型機構、養護型機構及護理之家設施設備及工作人員設置標準之差異之處如下：

(1)關於設施設備部分

項目	長期照護型機構	養護型機構	護理之家
寢室面積	平均每人應有 7 平方公尺以上。	公立及財團法人養護型機構平均每人應有 7 平方公尺以上；小型機構平均每人應有 5 平方公尺。	床尾與牆壁間之距離至少 1 公尺、床邊與鄰床之距離至少 0.8 公尺、床邊與牆壁距離至少 0.8 公尺。
總樓地板面積	平均每人應有 16.5 平方公尺以上。	公立及財團法人養護型機構平均每人應有 16.5 平方公尺以上，小型機構平均每人應有 10 平方公尺。	平均每床 16 平方公尺以上。

項目	長期照護型機構	養護型機構	護理之家
醫師診察	對所照顧之老人，應由醫師予以診察；並應依老人照顧需要，至少每個月由醫師診察 1 次。	無規定。	對所收案之服務對象，應由醫師予以診察；並應依病人病情需要，至少每個月由醫師再予診察 1 次。

## (2)關於院長（主任）資格條件

長期照護型機構	養護型機構	護理之家
應經護理人員考試及格，並領有中央衛生主管機關核發之護理師證書或護士證書，且其從事臨床護理工作年資應符合護理師 4 年以上，護士 7 年以上。	財團法人養護型機構院長（主任）應具下列資格之一： 1.國內公立或已立案之私立大學以上或經教育部承認之國外大學以上社會工作相關學系、所（組）畢業，並具 2 年以上公、私立社會福利機關（構）工作經驗。 2.國內公立或已立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校畢業，領有居家服務員成長訓練結業證明書、照顧服務員訓練結業證明書或曾擔任經中央主管機關評鑑成績甲等以上之社會福利機構主管職務 3 年以上，並具 4 年以上公、私立社會福利機關（構）工作經驗。 3.高等考試或相當高等考試之特種考試以上社會行政職系或社會工作師考試及格，並	應置負責資深護理人員 1 人，對機構護理業務，負督導責任，其應具備從事臨床護理工作年資 7 年以上，或以護理師資格登記執業從事臨床護理工作 4 年以上。

長期照護型機構	養護型機構	護理之家
	<p>具 2 年以上薦任職務或公、私立社會福利機關（構）工作經驗。</p> <p>4.普通考試或相當普通考試之特種考試社會行政職系考試及格，領有居家服務員成長訓練結業證明書或照顧服務員訓練結業證明書，並具 4 年以上薦任職務或公、私立社會福利機關（構）工作經驗。</p> <p>5.經護理人員考試及格，並領有中央衛生主管機關核發之護理師證書或護士證書，且其從事臨床護理工作年資符合護理師 2 年以上，護士 4 年以上。</p>	

## (3)關於工作人員設置標準部分

人員別	長期照護型機構	養護型機構	護理之家
護理人員	隨時保持至少有 1 人值班，每照顧 15 人應置 1 人，未滿 15 人者，以 15 人計。	隨時保持至少有 1 人值班，每照顧 20 人應置 1 人，未滿 20 人者，以 20 人計。	15 床至少應有 1 人。
社會工作人員	照顧未滿 100 人者，至少置 1 人；100 人以上者，每 100 人應增置 1 人。但 49 人以下者，以專任或特約方式辦理，採特約方式辦理	財團法人養護型機構同長期照護型機構；小型機構得視業務需要，置專任或特約社會工作人員。	未滿 100 床者，應指定專人負責社會服務工作。100 床至 200 床以下者，應有 1 人。200 床以上者，至少應有 2



人員別	長期照護型機構	養護型機構	護理之家
	者，每週至少應提供 2 天以上之服務。		人。
照顧服務員	日間每照顧 5 人應置 1 人；未滿 5 人者，以 5 人計；夜間每照顧 15 人應置 1 人；未滿 15 人者，以 15 人計。夜間應置人力應有本國籍員工執勤，並得與護理人員合併計算。	日間每照顧 8 人應置 1 人；未滿 8 人者，以 8 人計；夜間每照顧 25 人應置 1 人；未滿 25 人者，以 25 人計。夜間應置人力應有本國籍員工執勤，並得與護理人員合併計算。 惟收容有需鼻胃管、導尿管護理服務需求老人，則同長期照護型機構之標準。	每 5 床應有 1 人以上。

2.由上可見，長期照護型機構、養護型機構及護理之家收住對象雖高度重疊，惟該 3 類機構在設施設備標準、院長（主任）資格條件及工作人員配置，卻未盡相同，以致 65 歲罹患慢性病需護理服務之老人因入住不同類型之機構，而未能獲得相同且適切之照護服務品質，影響其受照護權益，衛福部成立後，對於前開問題卻仍未能加以解決。

(三)衛福部仍沿襲過去僅就長期照護型及養護型機構，提供相關補助經費，對於同樣收住 65 歲以上失能老人之護理之家，卻未提供補助。

1.如前所述，從現行法令規定及實務現況，長期照護型機構、養護型機構及護理之家，均有收住罹患長期慢性病且需生活照顧

及醫護服務之老人，服務對象高度重疊。

- 2.查原內政部主管長期照護型及養護型等機構，對於該等機構訂有相關補助標準，包括「新建、改（增）建費」、「修繕費」、「開辦設施設備費」、「公共安全設施設備費」等，以結合民間力量推展老人福利服務及提升機構服務品質及水準，進而維護及增進機構內老人受照顧權益及品質。嗣衛福部於102年7月23日正式成立後，仍持續就前開2類機構提供相關補助經費，包括「新建、改（增）建費」、「修繕費」、「開辦設施設備費」、「公共安全設施設備費」，以及護理人員及照顧服務員服務費等；反觀護理之家，該部卻表示：護理之家係依照護理人員法相關規定籌設及經營管理，提供民眾自費服務，主管機關係基於監督管理之責辦理相關評鑑及考核作業，並無編列預算補助護理之家等語。顯見該部成立後，雖將社政及衛政業務納為其主管，惟對於均有收住罹患長期慢性病且需生活照顧及醫護服務的護理之家，卻未能有一致性之補助標準，此舉無異間接造成內住於養護型機構、長期照護型機構及護理之家的長者，未能享有一致性之對待。顯見該部對於長照機構之管理及所提供之資源，未能從需要照護服務之民眾本身需求為考量，顯欠妥適、公允。
- 3.另如前所述，依據老人福利法第15條第1項及「失能老人接受長期照顧服務補助辦法」第7條等規定，政府針對總收入未達社會救助法規定最低生活費用1.5倍之重度失能者，應全額補助其進住長期照顧機構之服務費用。而長期照護型機構、養護型機構及護理之家所付出之成本未盡相同，惟部分地方政府對於前開3類機構之補助費用標準均一律為1萬7千元至1萬8千元左右，未盡合理。

(四)綜上，長期照護型機構、養護型機構及護理之家原分由內政部及前行政院衛生署主管，衛福部於102年7月23日正式成立後，雖已將前開3類機構納為其主管，卻仍未能進行實質整合，以致該等機構依舊存在收住對象高度重疊，機構名稱及適用法源各異，設置標準又不一等問題，多年來讓需求民眾困擾混淆不清、難以

判斷選擇，亦未能獲得相同且適切之照護品質，影響其受照護權益；且該部仍沿襲過去僅就長期照護型及養護型機構，提供相關經費補助，對於同樣收住 65 歲以上失能老人之護理之家，則否。凡此俱見該部迄未能以需要照護服務之民眾本身需求為中心，通盤檢討及整合前開 3 類機構，確有怠失。鑑於長期照顧服務法已於 104 年 6 月 3 日制定公布並於公布後 2 年施行，衛福部自應確實通盤檢討及整合各類長照機構相關法源、資源、服務項目及管理，以維護老人受照顧之權益及品質。

綜上所述，行政院消保處於 103 年 10 月至 11 月會同地方政府以不預警之方式查核 20 家老人福利機構，查核結果竟有多達 18 家不合格，其中不乏甫經地方政府輔導查核及評鑑績優者，卻仍再發生諸多違規事項或相同之缺失，甚有部分機構在建管及消防項目上不合格、現場無護理人員當班、違法收容氣切或插管之長者、本國籍照顧服務人力係掛名灌水等違規情事，顯見中央主管機關衛福部未能積極督促地方政府依法落實輔導查核工作，以確保機構所提供之服務環境及品質符合法令規定，嚴重損及老人生命安全。又，老人安養及長期照顧機構係 24 小時為需要他人照顧及失能老人提供服務之機構，照顧服務員及護理人員乃是機構提供服務最重要之第一線法定工作人力，目前卻普遍面臨人力不足且招聘困難之問題，機構甚至為符合人力配置標準，採取借名灌水方式以為因應；惟衛福部卻未能加以正視並探究機構人力窘困之實際現況及問題癥結，猶以所有機構實際聘用人力總數超過應聘人力總數之統計數據，先聲稱機構實際聘用人數符合規定，又稱機構仍有人力招聘不足之問題，說詞前後矛盾，凸顯該部對此問題之嚴重性坐視無睹；且該部對於照顧服務員多流向醫院擔任病患看護工作，已造成照顧服務人力成長有限之長久問題，迄未妥謀解決之道。此外，長期照護型機構、養護型機構及一般護理之家原分由內政部及前行政院衛生署主管，衛福部於 102 年 7 月 23 日正式成立後，雖已將前開 3 類機構納為其主管，卻仍未能實質整合前開各類機構，以致該等機構依舊存在收住對象高度重疊，多年來讓需求民眾混淆不清、難以判斷選擇，亦未能獲得相同且適切之照護品質，影響其受照護之權益；且該部仍沿襲過去僅就長期照護型及養護型機構，提供

相關經費補助，對於同樣收住 65 歲以上失能老人之護理之家，則否，足見該部迄未能以需照護服務之民眾本身需求為中心，通盤實質檢討及整合前開 3 類機構，以維護機構內失能長者受照顧之權益及品質，均有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送衛生福利部確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 51、臺北市府對於大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用之處理與稽查作業，長期消極放任，又遲未依法辦理該地區都市計畫通盤檢討，顯有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 4 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 25 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

臺北市府對於大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容；又，20 餘載，遲未依法辦理該地區都市計畫通盤檢討，顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據審計部函報：派員查核臺北市府辦理大彎北段商業區及娛樂區違規作住宅使用管制情形，據報未能詳實掌握違規現況，違規處理機制仍未確定，稽查作業復消極任事，經數度函請查明妥處，惟均未為負責之答覆等情，案經本院函請內政部及臺北市府就案情爭點查復說明並提供佐證資料到院，嗣於民國（下同）105 年 3 月 18 日現地履勘，105 年 3 月 21 日邀請專家學者參與諮詢會議，再於 105 年 4 月 1 日約請臺北市府副市長陳景峻率業務相關主管人員到院接

受詢問，並經該府 105 年 4 月 26 日<sup>1</sup>補充說明到院，全案業已調查竣事，茲臚列事實與理由如下：

一大彎北段商業區及娛樂區早於 83 年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，未主動稽查掌握整體違規情形，復未即時依法裁罰，更允違規使用者以自用住宅稅率核課房屋稅，坐享低稅優惠，顯失社會公平正義。該府對於違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容，應為而不為，遲遲未能有效管理、遏止及查處，顯有違失。

(一)臺北市政府為都市發展需要，於 81 年公告實施「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」，將基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區屬基隆河截彎取直之新生地，規劃為商業區、娛樂區、工業區及住宅區，並依地理區位劃分為南、北段。其中，南段以工業活動為主（並規劃住宅及商業區），北段（即稱大彎北段）以住宅、商業、娛樂活動為主，並定位為購物商業娛樂中心。其後，臺北市政府於 83 年 6 月 1 日公告實施「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」，92 年 1 月 7 日公告實施「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」，均正面表列大彎北段之商業區及娛樂區不得移作住宅使用。

(二)惟據審計部查核顯示，截至 103 年 10 月底止，大彎北段商業區及娛樂區已核發使用執照之建案計 77 件，2,684 戶，經依門牌地址函請臺北市稅捐稽徵處及臺北市商業處，分別提供房屋稅課稅資料及公司或商業登記資料勾稽查核結果，建物使用面積全部係以自用住宅稅率課徵房屋稅且未申請公司及商業登記，疑似違規移作住宅使用者，計 1,606 戶，含括 43 件建案，占總戶數及總建案數之 59.84% 及 55.84%（如表 1）。

---

<sup>1</sup> 臺北市政府 105 年 4 月 26 日府都規字第 10511709600 號函。

表 1 大彎北段商業區及娛樂區移作住宅使用統計表

	使照核發	違規住宅使用	違規比例
戶數	2,684	1,606	59.84%
件數	77	43	55.84%

資料來源：審計部；資料時間：截至 103 年 10 月底止。

(三)按「都市計畫法」第 79 條第 1 項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，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 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」是以，都市計畫主管機關對於違反都市計畫土地使用分區管制規定之使用，本得裁處違規土地或建物所有權人、使用人或管理人罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀，拒不配合改善者，更得按次處罰，甚至執行斷水、斷電等回復原狀之措施。

(四)針對稽查作業，內政部先後以 101 年 4 月 10 日台內營字第 1010802709 號函及 103 年 11 月 24 日台內營字第 1030608691 號函釋略以：「都市計畫法」雖未明文規定都市計畫主管機關之稽查方式，惟行政機關作成決定前之調查證據、認定事實，係採職權調查主義，行政機關對於應依職權調查之事實，負有調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實，作成行政決定。故主管機關應依據「行政程序法」第 36 條至第 42 條調查事實及證據，於作處分或其他行政行為時，依「行政程序法」第 43 條斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。至於建築物現場是否移作住宅使用，可蒐集相關證據，例如：建築物使用執照、土地與房屋課稅、公司或工廠或營利事業登

記，及其他足勘佐證之資料等，預為研判是否違反「都市計畫書土地使用分區管制」等規定，並評估是否有進入住宅空間之必要性。縱因建築物使用人、管理人或所有權人以維護私領域為由，拒絕稽查而未能進入該私人領域調查，倘依其他所查事實及證據，已足證明存在違反法令之事實，仍得據以裁處行政罰。如認執行面有強制進入檢查之必要，亦得於「自治條例」中明定強制檢查之法源依據。此外，本案調查時，本院再次函詢內政部，該部亦函復稱，「對於未能現地勘查確認時，循合法程序取得房屋稅資料，依『行政程序法』第 39 條通知行為人或所有權人陳述意見，再依『行政程序法』第 43 條斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人，應有符合正當程序之原則。」

(五)另，審計部針對本案早於 100 年 9 月即派員就地查核，100 年 12 月已函請臺北市政府儘速查察整體違規情形，並經持續追蹤，再於 103 年 2 月函請臺北市政府儘速依「都市計畫法」妥為蒐集評估相關佐證資料，以及研訂稽查相關作業程序與裁罰基準，確實依「都市計畫法」查察妥處，並全面清查其他建案有無類此情事，俾為一致性處理。然而，截至本院 105 年 4 月 1 日約請臺北市政府業務相關主管人員到院接受詢問時止，歷時 5 年，該府對於大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用案件，不僅未主動稽查掌握整體違規情形，僅係沿用審計部查核資料，復未依「都市計畫法」進行裁罰，迄無裁罰案例，更允違規使用者以自用住宅稅率核課房屋稅，坐享低稅優惠，顯失社會公平正義。

(六)臺北市政府辯稱，該府為遏阻大彎北段商業區、娛樂區違規移作住宅使用等情事，業於都市設計審議時要求各樓層茶水間、廁所、機房等設備空間需集中留設於公共空間，並於建造執照及使用執照加註不得移作住宅使用等資訊。至於違規移作住宅使用之稽查作業，則因「都市計畫法」無強制進入民宅查察之法源依據、與「建築法」相關規定搭配使用仍有疑慮、是否作住宅使用認定不易、除非有人舉報否則不宜先行認定避免擾民、無法源依據得於「自治條例」制定強制檢查之規定，僅於 103 年間，針對疑似



違規移作住宅使用者，援引違建查察之通例，就不願配合領勘之建物所有權人，則依「行政執行法」第 30 條規定處以怠金，計 12 戶，每戶處新臺幣（下同）5 千元怠金，合計 6 萬元云云。然而，臺北市政府自行擬定且公告實施之現行都市計畫早已明確規範大彎北段商業區、娛樂區不得移作住宅使用，該府對於違規使用者，卻無法有效查察妥處，於初始發現違規使用之際，未即時迅行依法查處，縱如該府所言法令執行上或有窒礙難行之處，又未即時函報中央各主管機關尋求法令解釋協助或修法解決，在在顯示該府應為而不為，消極放任，拖延經年，坐視違規事態擴張蔓延，肇致現今難以收拾、進退失據之困境。

- (七)都市計畫係對一定地區內有關都市生活之經濟、交通等重要設施，作具前瞻性之規劃，並對土地使用進行合理規範，其與國計民生息息相關，若出現嚴重違規使用，恐將衝擊都市之有序發展。大彎北段商業區及娛樂區早於 83 年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規移作住宅使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，本應落實執行並引領民眾遵循都市計畫，卻對違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容，應為而不為，拖延經年，遲遲未能有效管理、遏止及查處，顯有違失。

二臺北市政府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 年，遲未依法辦理都市計畫通盤檢討，顯有違失。

- (一)按「都市計畫法」第 26 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 2 條規定：「都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就本法第 15 條或第 22 條規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或 25 年者，應予全面通盤檢討。」第 4 條第 1 項規定：「辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第 15 條或第 22 條規定

之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。」

- (二)查臺北市政府係於 81 年公告實施「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」，嗣於 83 年 6 月 1 日公告實施「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」，再於 92 年 1 月 7 日公告實施「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」。
- (三)其後，臺北市政府雖曾於 97 年間，公開展覽擬修訂「基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點（北段地區）」計畫案，惟經多次討論後，臺北市都市計畫委員會於 100 年 4 月 28 日第 623 次會議中決議退回該府重行檢討。
- (四)臺北市政府為重行研議，於 101 年 3 月，委外辦理「臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區（大彎北段地區）發展策略及都市計畫檢討」專業服務委託案進行研究，該案先後於 101 年 7 月 5 日、101 年 11 月 22 日通過期初與期中報告，後因人民、公會團體、議會多次陳情，檢討方向未獲共識，多次展延履約期限，嗣於 105 年 2 月 22 日始審查通過期末報告。惟該地區迄未進行都市計畫通盤檢討程序。
- (五)本院辦理諮詢會議時，與會專家學者即紛紛表示，需儘速進行大彎北段地區，以及臺北市整體商業區之都市計畫通盤檢討，並從都市發展的視角，審慎評估本區發展定位，以及住宅、商業之實際需求與成長空間。臺北市政府亦自承，經評估考量，大彎北段地區將重行啟動都市計畫通盤檢討法定程序。
- (六)按「都市計畫法」第 26 條明文規定，都市計畫需定期通盤檢討，其立法意旨乃因都市計畫係未來導向性規劃，計畫年期更長達 25 年，而現今社會經濟結構變遷快速，都市總體發展允宜定期修正及檢討，基於都市計畫的多元且整體性的屬性，透過工具性的安排（都市計畫通盤檢討）以落實計畫目標（確保良好的生活環境）。此外，尚應考量平面橫向的二維空間，並兼顧時間縱向的三

維向度，裨益空間配置與符合生活機能之都市發展（參照最高行政法院 103 年度判字第 115 號判決）。臺北市政府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 年，隨著產業景氣變化及時空環境變遷，該地區都市計畫規劃內容、管制規定，與都市發展現況有無落差，是否符合未來發展需求，均待就原計畫內容為定期檢討與必要之修正，惟該府僅於 92 年間修訂區內之土地使用分區與都市設計管制要點，遲未依法辦理都市計畫定期通盤檢討，頗為可議。

(七)綜上所述，臺北市政府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 載，遲未依法辦理都市計畫通盤檢討，顯有違失。

綜上論結，大彎北段商業區及娛樂區早於 83 年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，未主動稽查掌握整體違規情形，復未即時依法裁罰，更允違規使用者以自用住宅稅率核課房屋稅，坐享低稅優惠，顯失社會公平正義。該府對於違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容，應為而不為，遲遲未能有效管理、遏止及查處；又該府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 載，遲未依法辦理都市計畫通盤檢討，顯有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院督飭確實改善處置見復。

**註：尚未結案**

## 52、臺北市府捷運工程局經營之捷運系統土地開發公有商用不動產，部分從未出租，產生鉅額損失，規劃設計未符市場需求，空置率居高不下不當案

審查委員會：經 105 年 8 月 9 日監察院交通及採購、內政及少數民族委員會第 5 屆第 25 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府捷運工程局

貳、案由：

臺北市府捷運工程局經營之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於審計部函報：派員稽察臺北市府捷運工程局（下稱捷運局）辦理臺北捷運系統土地聯合開發公有商用不動產（下稱捷運商用不動產）經營管理情形，據報其執行過程，核有未盡職責及效能過低情事，經函請該局查明相關人員疏失責任，惟遲未為負責之答復等情案。案經調閱臺北市府相關卷證資料，並於民國（下同）105 年 6 月 6 日至臺北都會區大眾捷運系統新店線新店區公所站（捷 22）進

行履勘及徵詢住戶意見，同年 6 月 21 日詢問該府副秘書長林萬發暨該府所屬相關局處、新北市政府交通局與捷運工程局相關主管人員，全案經本院調查完畢，發現臺北市政府捷運局確有違失，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

一臺北市政府捷運局經管之捷運商用不動產，102 年總值為新臺幣（下同）150 億餘元<sup>1</sup>，實際建物出租毛利僅 2 億餘元，租金收益報酬率僅 1.39%；且 102 年至 104 年整體空置率分別為 36.06%、34.38%及 28.13%，3 年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，自 102 年起至 104 年止空置期間之損失，本院估算達 4 億 2,000 餘萬元，捷運局估算（扣除 6 個月作業期間、6 個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為 2 億 7,000 萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

(一)大眾捷運法第 4 條第 1 項規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 7 條第 7 項規定：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。」大眾捷運系統土地開發辦法第 4 條規定：「大眾捷運系統土地開發之主管機關，為各該大眾捷運系統主管機關或交通部指定之地方主管機關；其執行機構為各該大眾捷運系統主管機關所屬或許可之工程建設機構、營運機構或其他土地開發機構（第一項）。前項主管機關辦理本法所規定之土地開發事宜，得委任或委託執行機構為之（第二項）。前項情形，應將委任或委託事項

---

<sup>1</sup> 依審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）。另臺北市政府 105 年 3 月 30 日府授捷財字第 10510927400 號函附資料，後續新增南京復興站（捷 4）及經鑑估調整之忠孝復興站（BR4）後，104 年不動產總值為 191 億 4,904 萬餘元。

及法規依據公告，並刊登政府公報（第三項）。」第 23 條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」

- (二)依大眾捷運法第 4 條第 1 項規定，臺北市政府為臺北都會區大眾捷運系統之主管機關。該府為順利取得捷運設施用地，及促進商業發展，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，制定「臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例」<sup>2</sup>、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」<sup>3</sup>、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」、「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金管理委員會設置要點」等，並由該府及原臺北縣政府（99 年 12 月 25 日改制為新北市政府）各投入現金 5 億元及 1 億元，合資 6 億元，於 82 年 10 月 30 日共同設置「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金」（下稱土地開發基金），以臺北市政府為主管機關，該府捷運局為管理機關。另該府於 100 年 10 月 4 日依行政程序法第 15 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」及大眾捷運系統土地開發辦法第 4 條第 2 項、第 3 項規定辦理公告<sup>4</sup>，將捷運土地開發事項，委任該府捷運局為執行機構。故有關臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之聯合開發不動產規劃、投資與經營管理，以及土地開發基金之管理，係由臺北市政府捷運局負責執行。
- (三)大眾捷運系統土地開發辦法第 14 條第 1 項規定：「開發用地由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。」第 23 條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」故大眾捷運系統土地開發可由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開

---

<sup>2</sup> 原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發公有不動產租售辦法」經臺北市政府 94 年 8 月 4 日府法三字第 09415554800 號令修正公布。

<sup>3</sup> 原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發基金收支運用及保管辦法」經臺北市政府 100 年 1 月 3 日府法三字第 09934193200 號令公布廢止。

<sup>4</sup> 臺北市政府 100 年 10 月 4 日府捷聯字第 10033859600 號。

發之。開發後所取得之公有不動產，依原先規劃設計做商業或住宅使用。本院所屬審計部臺北市審計處（下稱臺北市審計處）前於抽查土地開發基金 100 及 101 年度財務收支時，曾屢就捷運局經管之捷運商用不動產整體建物空置率偏高，嚴重影響該基金當期及未來收益績效情事，通知研謀改善。經該局查復：將檢討縮短公開招租前置作業時程，妥為研擬招租條件及策略，適時召開招商說明會，並建置捷運宅租網，以擴大招商管道；另就長期未出租者，進行個案評估簽辦租售策略等，以有效降低空置率。

(四)惟臺北市審計處於 102 年 9 月再追蹤查核結果，截至同年 12 月底止捷運局管有之捷運商用不動產，已完工交屋且達可供出租或委託經營狀態者，計有捷運港墘站（交 9）等 27 處<sup>5</sup>，不動產總值為 150 億 8,956 萬餘元，投資標的係以坐落於臺北市及新北市與捷運共構或緊臨捷運出入口之商場、店鋪及辦公大樓等 3 類型產品為主。經統計 102 年度整體空置率為 35.93%，其中臺北市及新北市整體建物空置率分別為 23.40% 及 62.19%，遠較 102 年度第 4 季臺北市 B 級及新北市辦公室市場行情空置率（國泰房地產指數）7.55% 及 13.46%，高出 15.85 及 48.73 個百分點，且較該基金上年度同期整體建物空置率 27.61% 升高 8.32 個百分點，造成該基金租金收益不穩定，實際建物出租毛利僅 2 億 719 萬餘元，租金收益報酬率為 1.39%，與該基金上（101）年度同期租金收益報酬率 1.66% 相較，獲利能力降低 0.27 個百分點，衰退幅度達 16.27%（0.27/1.66）。換言之，該基金 102 年度投資前開出租建物報酬，較其上年度同期營運績效水準減損收益 4,030 萬餘元，顯示捷運局經管捷運商用不動產空間去化量不增反減，資產閒置未利用情形日益加劇，已嚴重侵蝕該基金當期及未來獲利能力。

(五)臺北市政府於提供本院詢問之書面資料表示：臺北市審計處於

---

<sup>5</sup> 審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函表示：未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）聯開大樓公有不動產；及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）聯開大樓公有不動產。

102 年抽查土地開發基金時，該府捷運局管有之捷運商用不動產計 162 戶，其中 113 戶完成標租，出租率 69.75%。嗣該局調整內部業務分工暨積極辦理招租，迄 105 年 5 月止，所管捷運商用不動產中，位於臺北市者計 133 戶，出租 130 戶，出租率 97.24%（戶數比）；位於新北市計 53 戶，出租 34 戶，出租率 64.15%，全部共計 186 戶，出租 164 戶，平均出租率 88.17%等語。惟據該府所提供之相關數據顯示，上開捷運商用不動產 102 年至 104 年間之整體空置率<sup>6</sup>分別為 36.06%、34.38%、28.13%，3 年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。單獨計算新北市部分，其空置率更連續 3 年超過 6 成（如表 1）。就類別進行分析，商場、店鋪及辦公室之空置率均有偏高的情形（如表 2）。

表 1 臺北市政府捷運局管有之捷運商用不動產空置率與國泰房地產指數之「市場行情空置率」比較表 單位：%

區域	102 年		103 年		104 年		102-104	
	A	B	A	B	A	B	A	B
臺北市	8.27	23.33	6.37	20.8	5.54	12.6	6.73	18.91
新北市	13.17	62.76	18.9	63.18	13.18	62.85	15.08	62.93
整體	-	36.06	-	34.38	-	28.13	-	32.86

A：國泰房地產指數。

B：臺北市政府捷運局管有商用不動產空置率，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

資料來源：本院參據臺北市政府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料及 105 年 6 月 28 日府授捷財字第 10530991700 號函修正。

<sup>6</sup> 經臺北市政府於提供本院詢問之書面資料再度確認其正確性。



表 2 臺北市政府捷運局管有之捷運商用不動產之空置率－不動產類型  
單位：%

類別	102 年	103 年	104 年
商場	59.06	52.69	43.62
臺北市	51.48	37.04	13.78
新北市	65.03	65.03	67.14
店舖	19.78	25.75	16.33
臺北市	19.78	25.75	16.33
辦公室	18.40	20.15	17.24
臺北市	11.51	13.37	11.78
新北市	55.99	57.65	50.00

註：本表未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

資料來源：本院參據臺北市政府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料修正。

(六)此外，臺北市政府捷運局經營之捷運商用不動產中，屬於商場得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，且於 102 年至 104 年度有空置情形者，計有七張站（捷 10、11）、公館站（交 11）、頂溪站（捷 3）及港墘站（交 9）等 4 站，粗估該等商場 102 至 104 年空置期間，除未能收取租金收入 2 億 5,509 萬 6,685 元外，尚須負擔水、電及管理費 3,831 萬 800 元，共計減少土地開發基金利益 2 億 9,340 萬 7,485 元。其中港墘站（交 9）地上 1 樓及 3 樓，完工後迄 105 年 5 月 31 日止從未出租。另一般事務所<sup>7</sup>及店舖得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，且於 102 年至 104 年度有空置情形者，計有大安站（交 6）、後山埤站（交 25）、古亭站（交 14）、古亭站（交 15）、新店區公所站（捷 22）、景美站（交 3）、公館站（交 11）、行天宮站（捷 5）、臺電大樓站（交 13）、行天宮站（捷 7）、忠孝新生站（捷 14）、頂溪站（捷 2）、大安站（捷 3）及景安站（捷 5）等 14 站，粗估該等一般

<sup>7</sup> 臺北市政府提供本院 105 年 6 月 21 日詢問之書面資料稱：「使用執照登載使用用途為『一般事務所』，依規定可供作為『辦公室』使用。」

事務所及店鋪<sup>8</sup>，於 102 年至 104 年空置期間，除未能收取租金收入 1 億 1,323 萬 1,549 元，另需負擔之水、電及管理費為 1,358 萬 3,413 元，共計減少土開基金利益 1 億 2,681 萬 4,962 元。其中新店區公所（捷 22）地上 3 樓 3、頂溪站（捷 2）地上 5 樓，完工後迄 105 年 5 月 31 日止從未出租。惟該府表示，空置損失期計算，除新交屋基地，因需辦理不動產總值及年租率鑑價及審議、年租率及租金報府等，作業期需多 6 個月外，餘提前解約或租約到期重新招租之租賃標的物，除扣除 6 個月重新招租期、使用準備期後，再依市場機制扣除空置率，重新計算商場、一般事務所及店鋪 102 年至 104 年度合理空置期間損失分別估算結果，合理減少土地開發基金利益金額分別為 1 億 9,080 萬 3,883 元、8,284 萬 2,990 元（如表 3）。

表 3 本院與臺北市政府估算商場、一般事務所及店鋪「空置期間損失」比較表（102 年-104 年） 單位：元

目前使用執照 登載使用用途	空置期間損失	
	監察院估算數	捷運局估計數
商場	293,407,485	190,803,883
一般事務所及店鋪	126,814,962	82,842,990
小計	420,222,447	273,646,873

資料來源：本院參據臺北市政府 105 年 6 月 28 日府授捷財字第 10530991700 號函修正。

(七)綜上，臺北市政府捷運局經管之捷運商用不動產，102 年總值為 150 億餘元<sup>9</sup>，實際建物出租毛利僅 2 億餘元，租金收益報酬率僅

<sup>8</sup> 未包含配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）。

<sup>9</sup> 依審計部 104 年 11 月 3 日台審部覆字第 1040059191 號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷 5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷 1）。另臺北市政府 105 年 3 月 30 日府授捷財字第 10510927400 號函附資料，後續新增南京復興站（捷 4）及經鑑估調整之忠孝復興站（BR4）後，104 年不動產總值為 191 億 4,904 萬餘元。

1.39%；且 102 年至 104 年整體空置率分別為 36.06%、34.38% 及 28.13%，三年總平均空置率為 32.86%，臺北市及新北市分別為 18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之 6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，自 102 年起至 104 年止空置期間之損失，本院估算達 4 億 2,000 餘萬元，捷運局估算（扣除 6 個月作業期間、6 個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為 2 億 7,000 萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

二部分臺北市政府捷運局經管之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於 3、4 樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

(一)「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」第 1 條規定：「為有效推動臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及毗鄰地區土地開發（以下簡稱捷運土地開發）業務，以配合大眾捷運系統之興建，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，特設置臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金……。」第 2 條第 1 項規定：「本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 1 目所定之營業基金，以臺北市政府（以下簡稱市政府）為主管機關，市政府捷運工程局為管理機關。」中央政府特種基金管理準則第 3 條第 1 項規定：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標。」故依上開自治條例設立之土地開發基金，係作為推動捷運土地開發業務之用，以達到有效利用土地資源、促進地區發展、順利取得捷運工程用地以及挹注政府財政之目的，該基金係屬預算法第 4 條所規定之營業基金，依照上開特種基金管理準則規定，營業基金應採企業化經營，並以追求最高盈餘為目標。

(二)我國現行大眾捷運系統土地開發，主要係採自行開發或公告徵求投資人合作開發，已如上述。而除了合作開發，需有適當的權益

分配及價值轉換的計算方式外，整體而言，開發能否成功，取決於開發前是否進行詳細之基礎分析與市場研究，以瞭解市場總體概況、分佈及發展性，針對其規模、等級，配合站體開發區之特性，就潛在不動產發展進行需求分析，以設計符合該區域實際需求之產品，吸引投資者參與或需求者承租。開發完成後則應重視不動產之經營管理，維持良好的環境及便利性，加上其他諸如承租條件、空間利用、大樓設施、事務設備、多元服務等誘因，以確保永續經營，獲取穩定利潤，達成基金設立之目的。

(三)一般而言，商用不動產包括辦公大樓、百貨公司、商場、購物中心等，其開發配置、經營及進駐型態，依基本需要之面積與空間要求特性而異。臺北市政府針對空置率高之捷運商用不動產檢討分析結果指出：新店區公所站（捷 22）位處新店區邊陲地帶，該區域之行業多屬中小企業，公司規模人數較少，大坪數辦公室相對市場需求較低，潛在客源評估，仍以具地緣性客戶為主；頂溪站（捷 2）位於新北市頂溪商圈，店面需求高，對辦公室僅零星需求，無附屬車位、管理費偏高，且該府擁有 11 戶，以致未能完全出租；公館站（交 11）可能為當地對小型事務所需求不高且同類型不動產過多（同棟即有 254 戶事務所），以致增加出租困難度；頂溪站（捷 3）使用執照為餐廳，因位於地上 3、4 樓，可及性差，極少人看屋；七張站（捷 10、11）原將地上 2 至 5 樓商場限定招標對象為文創產業，嗣經辦理 4 次開標作業均無人投標，乃解除文創業限制，以原核定使用用途「商場」辦理招租；淡水站 2 戶商場總面積約 1,186 坪，因面積過大不易招租；港墘站（交 9）公設比過高（約 32%）及承租面積過大，除非大型企業且長時間入駐，否則難負擔高額租金及押標金等語。顯見多數空置率高之捷運商用不動產，其規劃設計並未能確實符合市場之需求。

(四)本案於履勘捷運新店區公所站（捷 22）商用不動產時，有承租戶表示公共區域之設備（例如：飲水機）不足，臺北市政府表示：該府取得此商用不動產時，各樓層公共設施即設有飲水機，理應由大樓成立管理委員會負責維護保養，惟管理委員會認為該公

共設施屬捷運局管有範圍，且樓上住戶亦無以管理費支付公共飲水機案例，爰不同意維護，為維持該不動產之出租品質及回應承租戶之要求，捷運局於 98 年度曾編列「飲水機設備保養維護及其他雜項設備維護」費用 9 萬 3,000 元，惟因市議會於審查該項預算時，認為更換飲水機濾心屬耗材應由承租戶負責更換，不應由公務機關編列預算支應，故將該項預算刪除，其後雖經該局積極協調管理委員會及各承租戶飲水機之保養方式，惜遲遲無法達成共識等語。另有承租戶反應：不動產四周未劃設卸貨區，致無法卸貨等語。該府表示：大樓管理委員會曾向新北市政府申請增設「臨時卸貨區」停車格，經新北市政府現勘，考量周邊人車流量及民眾搭乘大眾交通工具需求，建議維持現狀。在無法取得卸貨停車位情況下，權宜措施為由承租人取得管理中心同意，貨物可暫置於大樓公共區域等語。嗣新北市政府交通局於本院 105 年 6 月 21 日詢問時表示：現在改善方式，是在附近尋求卸貨停車格，供公眾使用，以解決此捷運聯開大樓無卸貨停車格的問題等語。另新北市政府提供本院詢問之書面資料亦稱：經臺北市政府捷運局檢視新北市境內各聯合開發案，表示頂溪站（捷 2）開發大樓亦有類同卸貨需求，後續新北市政府交通局將邀臺北市政府捷運局、交通執法單位（新北市政府警察局永和分局）、區公所、當地里辦公處與聯開案大樓管理委員會共同研商處理等語。

- (五)綜上，部分臺北市政府捷運局經管之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於 3、4 樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

綜合上述，臺北市政府捷運局經管之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年

居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當。爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案

### 53、臺北市府依促參法辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，該府財政局未深究法令建議改採設定地上權進行開發；引發外界誤解，核有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 9 日監察院交通及採購、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 11 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：臺北市府

### 貳、案由：

臺北市府依促進民間參與公共建設法第 15 條規定申撥取得辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」所需之國有土地，自應按該等法規辦理後續開發事宜，詎該府財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以依促進民間參與公共建設法興建停車場無法發揮最大效益為由，建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；又雖當時該府秘書長李○○代決批示仍以促進民間參與公共建設法之 BOT 辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市府公文核處草率，核有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

一按國有財產法（下稱國產法）第 1 條規定：「國有財產之取得、保

管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律」；同法第 28 條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」；及同法施行細則第 25 條規定：「本法第 28 條所稱處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；所稱收益，係指出租或利用」。準此，撥用後之國有公用土地不得設定地上權。另據財政部國有財產署〔下稱國產署，於民國（下同）102 年 1 月 1 日組織調整前為財政部國有財產局〕表示，各機關如規劃以其經管之國有公用土地設定地上權，必須依其他特別法，如促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 15 條之規定，始得據以辦理。

二復依國產法第 39 條規定：「非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之……二、變更原定用途時。……」；另法務部 81 年 7 月 2 日（81）法律字第 09774 號及財政部 81 年 8 月 31 日台財產二字第 81018602 號函釋略以，國有非公用土地，如於撥用後，即不按撥用目的使用者，不論其為有償或無償撥用，均應依國產法第 39 條規定撤銷撥用。

三經查臺北市政府為加速中正區都市建設，並延續及活化八德路電子商店街，擬結合臺北資訊產業大樓與國有財產局管有之土地整體開發，該府財政局（下稱財政局）爰於 94 年 11 月 30 日簽陳擬申請有償撥用國有財產局經管之該市中正區成功段一小段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號等 14 筆國有土地（下稱本案基地）共 8,966.94 平方公尺，以興建停車場方式，引進民間資金參與開發成為「臺北秋葉原資訊園區」，俟奉准撥用後再進行規劃以 BOT 方式開發作業相關事宜，經市長馬英九於 95 年 1 月 10 日批示「如擬」決行。臺北市政府旋於 95 年 1 月 19 日檢具撥用不動產計畫書及相關圖冊函請國有財產局層轉行政院准予有償撥用該 14 筆國有土地，經行政院於 95 年 3 月 15 日核准有償撥用。依撥用不動產計畫書所載，興辦事業性質為公用事業，興辦事業依據係促參法第 15 條、土地法第



26 條、國產法第 38 條等，而撥用不動產之使用方式則為以興建停車場方式，結合臺北資訊產業大樓開發成為「臺北秋葉原資訊園區」。據上，臺北市政府依促參法第 15 條規定申撥取得之 14 筆國有土地，須以興建公用事業停車場之方式，並依促參相關法規進行後續開發甚明；如不按該撥用目的使用，該等土地將被撤銷撥用。

四詎財政局嗣於 96 年 4 月 9 日簽陳本案之開發方向時，卻逕以本案基地位處精華區，如依促參法興建停車場方式辦理，無法對本案整體開發方向發揮最大效益等為由，建議本案之開發方向改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，顯無視前揭已核定本案以促參法 BOT 興建停車場方式開發之政策，亦違反本案基地之原撥用目的及用途。又該簽呈經會財政局相關承辦人員乃至局長林○○、副秘書長陳○○均未表示任何意見，足徵其等未深究國有土地撥用法令之適用與限制，即予草率簽核公文，確有怠失。

五雖當時秘書長李○○認財政局所簽建議不符 95 年 1 月報行政院之計畫及土地原撥用目的，且本案以促參法 BOT 方式開發之政策前業經市長核定，該簽呈內容僅為既定政策之執行事宜，爰代為決行批示本案仍宜以促參法 BOT 辦理，導正回歸原報院計畫並符合申撥相關法令規範。惟該簽呈已引發外界誤解，並以富邦人壽 A25 及日勝生子公司日耀建設之招標設定地上權包裹公共利益之開發方式為例，指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損。然經查上開 2 案件之用地係臺北市市有非公用土地，自得對臺北市政府財務效益較佳之設定地上權辦理；惟依促參法辦理之 BOT 案與招標設定地上權之開發案，其政策目的、適用法規、核心價值、招商條件等均不同，並無法於同一基礎做比較。

綜上所述，本案基地係臺北市政府依促參法第 15 條規定申撥取得之國有公用土地，自應按促參相關法規及撥用不動產計畫書所載土地撥用目的辦理後續開發事宜，詎財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以本案基地位處精華區，依促參法興建停車場之方式對本案無法發揮最大效益為由，而建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，認事用法顯有違誤；

又雖當時該府秘書長李○○代決批示本案仍宜以促參法 BOT 辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解並指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損，造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，核有違失，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善見復。

註：尚未結案

## 54、交通部督導高鐵局辦理機場捷運計畫，過度壓縮預算及工程底價、漠視違法轉包行為、昧於工程管理混亂，錯估通車期程，核有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 9 日監察院交通及採購委員會第 5 屆第 25 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部、交通部高速鐵路工程局

貳、案由：

交通部督導所屬高速鐵路工程局（下稱高鐵局）辦理機場捷運計畫，明知本身欠缺捷運興建經驗，未及時引進國內捷運工程人才及制度規章；為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，規劃過短之興建時程；辦理機電系統招標作業時，過度壓縮預算及工程底價；拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在符合資格之廠商中辦理資格預審；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；對於限制機電系統型式等重大事項，未依公文流程簽報交通部核定；審標過程中，復刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力之具體事證，致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；簽約時，僅訂定商業運轉或竣工之主里程碑，致難以控管工程進度；復未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；且誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，嗣土建標因發包不順，造成軌床及機房交付延遲；履約期間，漠視丸紅公司違法轉包之行為，未積極解決工程進度持續落後及工程品質不佳等問題；整合測試

階段，則昧於工程管理混亂及丸紅公司無法掌握技術之實況，僅依賴丸紅公司之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程，一再失信於民，嚴重損害政府形象及全民利益，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

臺灣桃園國際機場（下稱桃園機場）為國家門戶，為提供機場聯外交通及沿線新市鎮之捷運運輸，前臺灣省政府住宅及都市發展局（下稱省住都局）早於民國（下同）84年7月，即著手規劃桃園機場至臺北之捷運路線，經行政院於85年6月27日核准採BOT模式辦理，省住都局〔精省後由交通部高速鐵路工程局（下稱高鐵局）接辦〕則於85年10月30日公告「獎勵民間投資中正國際機場至台北捷運系統建設計畫」，並經87年5月26日甄選委員會選定長生國際開發股份有限公司（下稱長生公司）籌備處為最優申請人。嗣因長生公司將捷運建設視為土地開發之聯外道路，相關規劃超出既有法律架構，執行困難，復因財務狀況不佳，未依「籌備合約」規定期限內簽訂興建營運合約，經交通部於92年1月2日通知該公司喪失最優申請人資格，而次優申請人中華工程股份有限公司因時空環境變化，亦放棄參與興建。92年5月24日政府宣布自行興建，列入「新十大建設」項目之一，行政院遂於93年3月9日<sup>1</sup>核定交通部所提之「中正國際機場聯外捷運系統建設計畫」（行政院於96年1月8日修改計畫名稱為「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」，下稱機場捷運計畫），原訂於98年1月全線完工通車，惟經6次跳票，迄今仍未能通車。

機場捷運計畫包括機電系統、土木建築（土建）、其他機電設備工程及相關設計、監造服務。工程部分共包括10件土建工程及5件機電工程〔分別為：ME01標（機電統包工程）、ME02標（自動收費系統）、ME03標（行包處理設施）、ME04標（電梯／電扶梯工程，分A、B兩標案）、ME05標（航班資訊顯示系統）〕採購案，

---

<sup>1</sup> 行政院93年3月9日院臺交字第0930011092號函核定。

而機電統包工程（ME01 標）為機場捷運計畫項下之主要機電工程，先於 94 年 6 月辦理招標（同年 12 月決標）；惟嗣後土建工程招標期間，因受預算審議延遲、營建物價持續上漲、配合政策變更工程內容、用地費用增加及預算審議遲延等因素，至 97 年底始全部完成發包作業，致 A2 至 A7 站高架路段交付軌床遲延，從而該計畫之要徑由地下段工程變動為 ME01 標。然 ME01 標統包商日商丸紅株式會社（下稱丸紅公司）因不具施作號誌及捷運系統整合之經驗，欠缺相關技術能力，將號誌設計、安裝、測試等主要部分，轉包予英商英維思鐵路有限公司【原名英商西屋鐵路系統有限公司（下稱西屋公司），99 年 4 月更名，嗣為德商西門子股份有限公司（下稱西門子公司）併購後，更名為英商西門子鐵路自動化有限公司，下統稱英維思公司】履行，導致設計延遲，又與多家分包商發生契約糾紛，致延誤工程進度。該 ME01 標雖於 103 年 12 月 31 日實質完工，然因號誌系統的穩定度不足，包括緊急煞車、軌道電路誤占據、列車滑軌等異常狀況頻傳，致整合測試進度遲緩；其營運前運轉測試及模擬演練作業，復因桃園市政府（下稱桃市府）、桃園大眾捷運股份有限公司（下稱桃園捷運公司）與交通部、高鐵局對於車速、班距、系統穩定性及安全標準之認知差距，對相關期程產生爭議而影響通車期日。案經本院向交通部調閱相關卷證資料；向行政院公共工程委員會（下稱工程會）調閱本案工程招標及履約爭議相關文件（含申訴、調解案件之審議判斷書）、該會督導機場捷運計畫之相關會議紀錄及督導報告；向法務部廉政署及最高法院檢察署調閱相關查處及偵查案卷；函請臺北市政府捷運工程局（下稱北市府捷運局）提供有關臺北捷運系統標案之工程實務慣例。並於 104 年 8 月 27 日訪談機場捷運計畫法律顧問李○○律師；同年 9 月 10 日邀集交通部及高鐵局主管人員就通車日期多次延宕之原因經過及後續爭議處理情形提出簡報；同年 11 月 27 日實地履勘機場捷運計畫系統整合測試。再於 105 年 1 月 11 日詢問交通部及高鐵局、同年 1 月 21 日詢問工程會及高鐵局前局長朱○、同年 2 月 1 日詢問桃市府及桃園捷運公司、同年 3 月 14 日再次詢問交通部（高鐵局）及中興工程顧問股份有限公司（下稱中興工程）、同年 5 月 19 日詢問高鐵局前局長龐○○及中興工程軌道系統工程部前經理藍

○○、同年 6 月 1 日詢問北市府捷運局前局長周○○、高鐵局前科長施○○等人。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、高鐵局受交通部指定主辦機場捷運計畫，明知其本身欠缺捷運施工經驗，而該計畫之營運需求複雜，路線兼具長陡坡及小轉彎半徑，營運速度要求高，核心機電系統之穩定性、安全性標準較一般捷運系統為高，卻未汲取國內興建捷運系統之經驗，及時引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章，誤認由總顧問聘用國外專家即可解決營運及技術問題，顯失謹慎，核有重大疏失。

(一)按大眾捷運法（下稱大捷法）第 13 條規定：「中央或地方主管機關為建設大眾捷運系統，得設立工程建設機構，依前條核定之大眾捷運系統路網計畫負責設計、施工。前項大眾捷運系統之建設，中央或地方主管機關得委任或委託其他機關或民間機構辦理。」立法目的在要求建設捷運系統之主管機關，應指定具有足夠經驗及能力之機構承辦工程興建，如原有機構無力承辦，並應設置工程建設機構負責。68 年交通部主辦臺鐵地下化工程時，因考量臺鐵工程經驗及能力不足，另成立「臺北市區地下鐵路工程處」專責辦理；而 76 年臺北都會區捷運系統，亦由交通部規劃路網後，報由行政院核定臺北市政府（下稱北市府）設置「捷運工程局」（下稱捷運局），辦理興建工作，均屬適例。

(二)機場捷運系統路線長度約 51.03 公里，其中地下段約 10.92 公里，高架段約 40.11 公里。沿途共設 22 座車站，包括 15 座高架車站、7 座地下車站，並設置青埔與蘆竹兩座維修機廠，工程浩大。該計畫包括機電系統、土木建築（土建）、其他機電設備工程及相關設計、監造服務。工程部分共包括 10 件土建工程及 5 件機電工程〔分別為：ME01 標（機電統包工程）、ME02 標（自動收費系統）、ME03 標（行包處理設施）、ME04 標（電梯／電扶梯工程，分 A、B 兩標案）、ME05 標（航班資訊顯示系統）〕採購案，而機電統包工程（ME01 標）為機場捷運計畫項下之主要機電工程，包括：電聯車、供電、號誌及行車控制、通訊（無線電）、中央監控、月台門、機廠維修設備，以及軌道工程

等 8 大子系統，工程界面錯綜複雜。且具有以下特性：

- 1.提供直達車及普通車之營業服務：直達車自臺北車站（A1）出發，停靠新北產業園區站（A3）、長庚醫院站（A8）、桃園機場第一航廈站（A12）、第二航廈站（A13），及未來第三航廈站（A14）；普通車與直達車共用路軌營運，每站停靠。直達車自臺北車站至桃園機場之行車時間合約訂為 35 分鐘。
- 2.提供旅客預辦登機及行李託運服務：系統初期於臺北車站提供旅客辦理預辦登機及行李託運，並在新北產業園區站預留預辦登機及行李託運服務空間及銜接界面。
- 3.機場捷運路線具長陡坡：坡度 3% 以上的路段累計長度達 12.11 公里，並有 2 處長陡坡，其中位於泰山貴和站（A6）至體育大學站（A7）間之青山路上，其最大坡度達 4.92%，長度約 3.9 公里（較臺鐵舊山線最大坡度之三義－勝興路段更為陡峭）。
- 4.路線具有小轉彎半徑：有 5 處之轉彎半徑小於 200 公尺，最低設計速限每小時 20 公里，其中青埔機廠進廠線之轉彎半徑僅 90 公尺。

表 1 機場捷運與一般都會捷運之比較

項目	機場捷運系統	都會區捷運系統
營運車種	直達車／普通車	普通車
預辦登機及行李託運服務	提供	未提供
車廂內行李架	提供	通常未提供
車廂內航班資訊顯示系統	提供	未提供
最高營運速度	100 km/hr	70-80 km/hr

資料來源：中興工程。

(三)由上可知，機場捷運工程之施工標眾多、界面數量達數百項且關係複雜，整合難度高，且營運需求複雜，營運速度及安全性標準，較一般都會捷運更高。高鐵局因承接省住都局機場捷運 BOT

案之業務，於 92 年 5 月政府宣布收回自行興建機場捷運時，該局並無任何興辦捷運建設之工程經驗，而當時臺北都會區捷運系統第一至三期工程已陸續完工，累積多條中運量及高運量捷運系統建設之經驗，高鐵局自應妥慎進行規劃，汲取臺北捷運之施工技術及經驗，及時引進相關人才及制度規章。惟詢據北市府捷運局前局長周○○（時任交通部次長）表示：「就專業角度來看，捷運包括軌道、機電、車輛、訊號等數百項複雜的系統及介面，工程有其複雜性。國內 20 年前蓋臺北捷運時，中央成立北市捷運局，同時也擔心國內的工程水準，花了 60 幾億來聘用總顧問帶著優秀的同仁，建立了很多制度，訓練人員，擬定規劃、設計準則，訂定施工、管理等制度，直到現在臺北捷運已是全球首屈一指，足以技術輸出，這是耗費了很多補習費的結果。但執行機場捷運的人員是從國工局來的，因當時國工局沒有業務就移轉過來，沒有注意到經驗的累積及傳承，沒有由專業的人來做，因而種下失敗的命運。……後來高鐵局找了一些北市捷運局的人去幫忙，但晚了。最早訂規範可能就訂得不好，很多東西沒有考慮後續營運，就會失敗。檢討起來，當時機電的招標文件，可能沒有經過仔細的審查。發包我沒有參與，但發包非常重要。最主要捷運建設必須要經驗，是一個團隊經過相互的整體的考量，機場捷運發包時是否找有經驗的人來看，我不知道。現在機場捷運據報導，在號誌、軌道、爬坡、電纜進水等皆出現嚴重的問題」等語。另詢據高鐵局內部人員坦言，機場捷運最大的問題是當時高鐵局以為只要開規格，即可解決後續營運問題。然機場捷運不同於高鐵<sup>2</sup>，丸紅公司完全欠缺技術顧問的支援，加以國內公務員對技術

---

<sup>2</sup> 據高鐵局人員表示，高鐵係由三井結合三菱、丸紅、川崎等 7 家公司得標，三井公司與丸紅公司同為貿易商，也是由貿易商帶領製造廠商。然而高鐵案例日商可以成功的要件，是日本政府基於政策考量，聘請了 JARTS 幾十個人的技術顧問團，該技術顧問團是介於官民間的組織，由鐵路專業人員及官員組成，支援日本在全球的高鐵建設，他們在設計過程即解決了後續整合、營運、維修等問題。此外，日本鐵道支援部、JR 東海、西日本公司也依國土交通省的命令，來執行技術整合，這是成功的關鍵。高鐵局以為只要開規格就可以解決後續營運，是最大的問題。但機捷案丸紅進來時，完全沒有技術顧問團支援。並指出



能力較為不足，高鐵局雖委由總顧問進行機場捷運招標作業，而中興工程獲得總顧問標，聘請了很多國外的顧問，如協力商栢誠公司以國外專家為主力，但該等國外專家的技術能力並不實在，諸多技術規範抄自泰國曼谷捷運的招標文件，且相關文件均僅有英文版本，致承辦公務員難以深入審查。而丸紅公司得標後，因該公司屬仲介商，自始即未思考如何將建設做好，各子系統按招標文件規範各自為政，導致介面整合發生問題，丸紅公司無整合能力，雖聘用國外技師進行整合，然技術能力及專業性不足，總顧問及監造中興工程亦缺乏整合人才，而業主高鐵局僅重視執行績效，公務員於文件審查時所提出意見無法一再堅持等語。

(四)綜上，機場捷運工程重大，負責興建之機構及人員良窳，不但影響工程品質及安全，更涉及鉅額公帑及國家發展，事必慎於始而無悔。然高鐵局於交通部指定為機場捷運之工程建設機構時，不但相關人員無捷運建設經驗，主事者局長何○○（91年7月25日至94年8月28日任高鐵局局長；94年8月29日至97年6月16日任交通部常務次長並督管機場捷運計畫）亦完全欠缺捷運興建經驗。該局復未及時引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章，誤認發包由總顧問聘用國外專家即可解決營運及技術問題，不但備標作業粗糙，選商失敗，且相關系統技術規範亦欠周延，核有重大違失。

二、高鐵局未經專業考量，亦未參考國內其他捷運工程之興建經驗均高於5年，為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，逕規劃5年的興建時程，過度壓縮招標作業及興建期程，顯有重大違失。

(一)按大捷法第15條第1項規定：「政府建設之大眾系統工程，其開工及竣工期限，應由大眾捷運系統工程建設機構擬訂，報請中央主管機關核定；其不能依限開工或竣工時，應敘明理由，報請中央主管機關核准展期。」高鐵局於92年9月29日陳報交通部

---

高鐵因當時未採取顧問團建議而導致道岔介面整合問題。93年下半年交通部、日本國土交通省、台灣高鐵、日本新幹線、JR東海舉行五方會議來解決技術問題，當時提出了26項問題，剩下的4項，至94年4月始完全解決。

報請行政院核定之機場捷運規劃報告，將完工通車期程訂為 98 年 1 月；嗣該局於 94 年 10 月 19 日備齊相關文書函報開工時，雖調整三重至中壢段完工期程至 99 年 12 月，但仍以機電系統統包工程開工後 60 個月（預計於 99 年 12 月）為機場捷運計畫三重至中壢路段完工之目標。

(二)詢據高鐵局前局長朱○表示：「任何計畫，合約的工期要周延考量，該工程一開始訂 5 年，顯然是主事者求快心切，壓縮了工期。但本工程 51 公里，坡度高，曲度大，極為複雜，且有直達車、普通車兩種車種，非一般捷運，應考量工程技術不可行？一再延長，損害政府形象。有人來投標，就要依約執行」等語，指出機場捷運工期規劃不合理是一再延宕的主要原因之一。而有關機場捷運計畫規劃報告書何以僅規劃 5 年施工期間，據交通部函復表示：「本計畫原採民間投資方式辦理，後因長生公司未能依約完成籌備作業，致喪失最優申請人資格。後改由高鐵局自行辦理，該局依交通部 92 年 6 月 25 日召開之『研商中正機場聯外捷運系統建設計畫相關事宜第二次會議』中，部長林○○會中指示為期使機場捷運計畫在改由政府自辦之後，能加速達成完工通車之目標，期將完工期程提前至 97 年底（該指示未納入該次會議結論中），爰高鐵局訂定 97 年 12 月完工，98 年 1 月通車期程，係配合交通部之提早通車政策，致將工期過度壓縮」等語。而機場捷運計畫期程，自 85 年 10 月 30 日省住都局公告 BOT 案申請須知；87 年 7 月 2 日交通部與長生公司簽訂籌備合約，至 92 年 5 月 24 日宣布由政府收回自建，已牽延近 7 年之久，足見交通部彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，求快心切，逕設定 97 年底完工之期程，而忽略工程專業評估。

(三)高鐵局對於交通部長上揭未列入會議結論之政策宣示，未依大捷法第 15 條第 1 項規定，經專業判斷及參考國內其他捷運工程之工程期間，擬訂合理之開工及竣工期限報請交通部核定，卻迎合政策指示，逕規劃 5 年之興建時程。對照分段分期辦理興建之臺北都會區捷運系統，其第 1 期工程之木柵線及淡水線工程期間即達 7 年 9 個月及 9 年 5 個月；後續各延伸路線之工程期間亦達 6

至 11 年（詳如下表）。而機場捷運之難度較臺北捷運為高，其後因無法依限竣工，二次提送修正計畫報請行政院核定展期，並一再宣布延後通車日期，迄今仍無法報請交通部履勘。顯見高鐵局漠視專業考量，卻又執行不力，嚴重損害政府形象，顯有重大違失。

表 2 臺北捷運路線時程一覽表

捷運路線名稱	開工日期	通車日期	工程期間
木柵線	77.7.14	85.3.28	7.6 年
淡水線	77.7.22	86.12.25	9.4 年
新店線中正紀念堂站（不含）至新店站及小碧潭站	新店線 80.3.1 小碧潭線 90.4.2	新店線 88.11.11 小碧潭線 93.9.29	8.7 年
中和線	81.6.15	87.12.24	6.5 年
南港線西門站至昆陽站及小南門線	南港線 79.12.20 小南門線 80.3.27	南港線 89.12.30 小南門線 89.8.31	10 年
板線西門站（不含）至新埔站	81.5.20	89.8.31	8.3 年
板橋線第 2 階段與土城線	88.5.15	95.5.31	7 年
內湖線	91.5.23	98.6.30	7.1 年
新莊蘆洲線	1.90.12.4 2.92.7.1 3.90.8.17	1.99.12.31：蘆洲站至忠孝新生站 2.100.6.30：忠孝新生至東門 3.102.2.28：迴龍至大橋國小	9 年 8 年 11.5 年
信義線	94.4.1	101.12.31	7.7 年
松山線	95.8.15	102.12.31	7.3 年

資料來源：交通部。

三交通部及高鐵局主辦機場捷運計畫建設總經費達新臺幣（下同）1,138.5 億元，原訂 98 年 1 月通車營運，至今已延宕逾 7 年，通車日期一延再延，6 度跳票，自 99 年 12 月、102 年 6 月、102 年 10 月、104 年底、至 105 年 3 月，甚而不再訂定通車日期，嚴重損害政府形象及全民利益，顯有重大違失。

- (一)機場捷運計畫政府收回自辦後，交通部沿用省住都局規劃之路線為基礎，重新辦理檢討修正，並與另案桃園捷運先期路網中之中正機場至中壢 B8 車站路段規劃成果整合規劃辦理，路線起自桃園機場第二航廈，往東經第一航廈，沿線經過桃園縣蘆竹鄉、新北市林口區、桃園縣龜山鄉、新北市新莊區、泰山區、三重區後進入臺北市臺北車站特定專用區；往南經高鐵桃園站至中壢市。臺北車站（A1）至中壢市環北站（A21），總長度約 51.03 公里。
- (二)交通部於 92 年 9 月 29 日陳報行政院機場捷運規劃報告書，經行政院於 93 年 3 月 9 日核定<sup>3</sup>，總經費為 935 億 7,000 萬餘元，預定 98 年 1 月通車。高鐵局接續展開土建基本設計、機電系統廠商遴選、都市計畫變更及土地取得等相關工作，並依據沿線都市發展計畫、工程限制條件、地方民意要求、臺北至三重路段改採地下方案，及桃園機場主計畫調整等因素，配合辦理規劃報告建議、路線線形及站址調整等研議。94 年 10 月 19 日規劃報告書經高鐵局依大捷法第 14 條備齊相關文書函報開工，考量當時實際執行狀況，調整三重至中壢段完工工期至 99 年 12 月，經行政院於 95 年 4 月 7 日函原則同意；另臺北車站至三重段原規劃以高架型式進入臺北車站，經交通部與北市府協商後，改採地下方案辦理，並由交通部以行政契約委由北市府辦理，預定於 101 年 12 月 31 日完工，並於 102 年 2 月 28 日達成商業運轉目標，經行政院於 96 年 1 月 8 日函核定。惟其通車日期多次延宕迄未能通車，建設總經費亦調高至 1,138.5 億元（如加計桃園機場至中壢車站之延伸

<sup>3</sup> 行政院以 93 年 3 月 9 日院臺交字第 0930011092 號函核示：「本計畫原則同意，其中經費 470 億元編列於『新十大建設』特別預算內支應，請交通部積極辦理」。

線 138.5 億元，總經費為 1,277 億元），茲將歷次通車延宕情形表列如下：

表 3 歷次通車延宕、計畫修正情形

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
	規劃報告書	93.3.9 院臺交字第 093011092 號	98.1 完工通車		-
1	交通部依大捷法研擬文書報院	95.4.7 院臺交字第 0950014219 號	99.12 完工通車	101.12 完工、102.2 商業運轉	依實際執行狀況調整
2	第 1 次修正計畫修正總期程至 104.1 月底	97.11.24 院臺交字第 0970052014 號	調整至 102.2 完工（增加約 26 個月） 試運轉、營運模擬測試及履勘等，估計 4 個月 102.6 商業運轉	土建 102.11 完工（延後 11 個月）； 機電系統 102.9 完工（延後 11 個月） 試運轉、營運模擬測試及履勘等，估計 4 個月 103.1 商業運轉	<p>1.95 年度預算審議延遲至 95.6 月底通過，影響非都市土地取得時程。</p> <p>2.地方民意要求增設 A5a 車站、變更林口特定區計畫，涉及土地開發及回饋金等較複雜審議細節，影響 CE01 標及 CE02 標招標及開工時程。</p> <p>3.A2 至 A7 站高架路段配合民意及臺北縣政府要求預留增設 A5a 車站工程界面，影響基本設計及細部設計。</p> <p>4.蘆竹機廠非都市土地變更案因當地民眾針對徵收範圍抗爭及對維持原機廠東側保持當地瑠池生態等訴求，重新規劃機廠配置，致調整基地範圍而延遲土地交付時程。</p> <p>5.立法院 95、96 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案審查報告決議，桃園國際機場至 A15 站路段改為地下化案，為相關因應與配合作業，及協</p>

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
					調確認高架或地下案費時，影響土建招標時程。 6.營建物價持續上漲，造成高架段土建 CE01、CE02、CE03 施工標及臺北車站段 CA450 標無法順利決標。
3	101.8.30 宣布第 1 階段延後 4 個月通車	-	- 三重至中壢段延至 102.10 完成	-	1.環評要求將沿線土建工程開挖多餘土方運至蘆竹機廠回填，致蘆竹機廠延後建廠，衝擊後續主線測試作業與通車時程。 2.機電系統統包商施工進度落後。
4	第 2 次修正計畫調整通車時程至 104 年底	102.8.19 院臺交字第 1020050058 號	預定 103.11 完工；其後辦理營運單位點移交作業、模擬演練（含系統穩定確認）、初履勘及缺失改善，通車期程展延至 104.12.31	預估 104.6.30 前完工，並由高鐵路協調營運單位於 104.12.31 通車	非可歸責於廠商因素： 1.配合環評要求，因應土建工程出土時程，影響蘆竹機廠建廠工程。 2.考量臺北車站周邊交通順暢，長途客運轉運站延後搬遷，影響第 2 階段臺北車站（A1 站）交付機電系統廠商進場施工。 3.實質完工後，預估新成立之營運公司須合理增加營運前準備時間。 可歸責於機電系統廠商因素： 1.設計延遲。 2.與分包商之契約糾紛導致施工延宕。 3.號誌纜線重大品質瑕疵。
5	104.8.28 交通部記者會，調整通車目標期程至 105.3	-	修訂通車目標期程為 105.3		1.機場捷運系統整合測試辦理期間，因穩定性未達標準，致營運前運轉測試及模擬演練等作業未能展開，影響原訂 104 年底通車期程。 2.機場捷運系統整合測試作業，仍有 1 項全線班表運轉測試，因測試過程中偶有

次數	計畫核定及展延	行政院核定日期字號	核定期程		計畫期程影響因素
			中壢至三重段	臺北車站至三重段	
					號誌問題，造成系統穩定性不足，故未完成。 3.統包商系統整合能力及其與下包商間長期存在之合約爭議，導致測試問題及進度未有效解決或改善。
6	105.3.5 交通部記者會宣布通車時程延後		未說明通車時間，表示高鐵局負責技術問題改善，通車時程由桃園捷運公司決定。		1.列車平均速率、行車班距未達合約標準，且運轉測試未完成。 2.預估列車速度改善作業可於 105.6 完成，尚須 1 個月進行定性測試，桃園捷運公司再啟動 3 個月模擬演練，交通部履勘 2 個月。 3.交通部次長及高鐵局局長向社會大眾鞠躬道歉。

資料來源：本院彙整。

(三)據交通部表示，高鐵局及總顧問對於 ME01 標之施工、品質、安衛、進度之控管作業及異常工程議題均掌握現況持續管控，謀求改善對策，並定期、不定期辦理工程缺失改善、會勘、會議，惟統包商丸紅公司及其下包商之合約爭議不斷，致延誤工程進度，縱經遠赴廠商及下包商母公司施加壓力，效果亦屬有限；另施工與營運單位之整合部分，高鐵局基於儘早通車之公共利益考量，曾洽廠商（丸紅公司）及營運單位（桃園捷運公司）研議，在列車速度改善未完成前，依測試結果辦理模擬演練及通車營運，並在通車後持續改善至合約要求標準才予驗收，但迄未達共識等語。

(四)惟查，交通部於 97 年 9 月 16 日函報第 1 次修正計畫，將二階段通車日期分別延後至 102 年 6 月及 103 年 1 月；102 年 6 月再函報第 2 次修正計畫，將通車日延後至 104 年 12 月 31 日。行政院於 97 年 11 月 24 日核定第 1 次修正計畫時，即指出機電標延誤恐造成未來合約執行之爭議點，指示交通部預為因應，以避免影

響計畫整體時程；行政院於 102 年 8 月 19 日核定第 2 次修正計畫時，基於部分展延理由係因統包商丸紅公司履約時程延誤與施工品質未符契約規定所致，屬可歸責於廠商而勉於同意，但指示交通部應釐清責任歸屬，並提出下列處理原則：1. 考量統包工程承攬廠商履約紀錄不佳，交通部應持續加強管控相關工程之進度與品質；2. 妥善規劃施工與營運單位間之介面整合作業，包含營運單位進場時程、營運測試意見提出與改善時程管控；3. 相關逾期違約金及造成業主之損害賠償，應確實依契約規定求償。然交通部均未落實執行。且本案調查發現，機場捷運計畫延宕迄今未能通車，部分原因固然可歸責於丸紅公司本身履約及管理能力不足及施工單位與營運單位分屬中央及地方等因素，但高鐵局於主辦機場捷運計畫之始，未妥慎引進臺北捷運建設所累積之人才及制度規章；發包策略錯誤；迨進行機電系統招標作業時，不當壓縮預算及工程底價，降低實績要求，導致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；且未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；在履約過程中，復漠視丸紅公司違法轉包行為，就工程進度持續嚴重落後及工程品質不佳等問題，除密集開會研商外，欠缺有效解決之策略；整合測試階段，則昧於丸紅公司與分包商間爭執不斷，工程管理混亂及其無法掌握號誌軟體更新技術之實況，錯誤預估通車期程（均詳如後述）；迨機電工程完成後，後續系統整合測試及營運前轉測試不順，迄無法達成合約要求。高鐵局雖協調丸紅公司及營運單位桃園捷運公司研議，在列車速度改善未完成前，依測試結果辦理模擬演練及通車營運，並在通車後持續改善至合約要求標準才予驗收，惟終未達成共識。105 年 2 月 4 日行政院面臨通車期日第六度跳票之壓力，行政院院長張○○決定不再訂定通車日期，由桃園捷運公司決定通車期程。會後記者會，行政院發言人表示，機場捷運由準備標案、發包皆為何○○在高鐵局局長及交通部次長任內決定，發言人並意有所指表示：「要記住何○○這個名字」。本計畫自工程建設機構之指定、招標準備及發包作業、履約管理乃至施工與營運單位介面整合等，均有重大瑕疵。高鐵局二度陳報修正計畫，卻對於行政



院指示事項，均未落實辦理，導致通車日期一延再延，6 度跳票，迄未能通車營運，嚴重損害政府形象及全民利益，顯有重大違失。

四高鐵路為求本案財務評估能順利獲行政院核定及預算審查獲立法院通過，漠視總顧問中興工程建議 ME01 標至少需 290 餘億元經費之意見，逕訂定預算金額為 262 億，過度壓縮工程建設經費，降低其他有捷運建設經驗廠商如西門子公司或法商亞斯通公司得標機會，致毫無捷運建設經驗之丸紅公司得標，核有違失。

(一) 94 年 5 月 31 日立法院通過機場捷運計畫特別預算，高鐵路於 94 年 6 月 9 日以公開招標最低價標方式辦理公告招標，公告預算金額為 262 億 1,187 萬 4,442 元。94 年 9 月 7 日該案工程第 1 次開標，因公告預算過低，僅有一家廠商（丸紅公司代表之共同投標廠商）投標而流標。94 年 9 月 15 日高鐵路辦理第 2 次公告招標，雖有丸紅公司／川崎重工業株式會社／株式會社日立製作所共同投標廠商、西門子公司、法商亞斯通公司／中鼎工程股份有限公司共同投標廠商等 3 家團隊投標，但西門子公司提出 275 億 980 萬元、法商亞斯通團隊提出 369 億 2,902 萬元，均遠高於公告預算金額；丸紅公司提出 261.5 億元，取得優先降價權，隨即在第 1 次降價以 254.9 億元進入底價 259 億元得標。

(二) 高鐵路於 92 年間擬定機場捷運計畫規劃報告書時，為求財務評估獲得行政院核定，僅估算機電系統工程經費約 196 億 9,900 萬元。據中興工程軌道系統工程部前經理藍○○在本院證稱：該標案預算一開始總顧問與美商栢誠公司進行評估，建議編列 320 億元預算，之後配合高鐵路強烈要求，減至 290 餘億元即無法再降，但高鐵路預算審查小組決議逕將之降為 262 億元。其認為機場捷運延宕迄今之因素，主要在於當時預算因政策因素編列過低，及高鐵路未進行資格預審所致等語。依該標競標情形及開標作業規定，應可排除參與投標廠商涉有圍標之可能性<sup>4</sup>。對照西門子

<sup>4</sup> 依採購法第 48 條第 2 項規定，第 1 次開標，因未滿 3 家而流標者，第 2 次招標不受 3 家廠商之限制。ME01 標「機電系統統包工程開標審標作業程序」第壹節

公司之投標金額超過公告預算 13 億餘元；法商亞斯通團隊之投標金額超過 100 億元以上，及丸紅公司得標後之執行情形<sup>5</sup>，足見中興工程軌道系統工程部前經理藍○○所述，應屬實情。且當時媒體即指出，西門子公司經精算工程成本高達 290 多億元；法商亞斯通公司和國內的中鼎工程聯手，希望能壓低成本，但都遠超過政府預算金額上限<sup>6</sup>，亦即合理之預算金額約為 290 億元上下，顯見高鐵局之預算及底價評估不實。

(三)按採購法第 46 條規定：「底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。預算之訂定應比照底價訂定之方式為之。」預算如欠合理，縱可檢討訂定合理底價，但仍需於預算金額內為之。高鐵局過度壓縮 ME01 標工程建設經費，漠視總顧問之專業建議，降低其他有捷運建設經驗廠商如西門子公司或法商亞斯通公司得標之機會，導致毫無捷運建設能力及經驗之丸紅公司得標，核有重大違失。

五、高鐵局辦理機場捷運招標及履約作業時，對於限制機電系統型式等涉及政策之重大事項，均未簽報交通部核定；高鐵局局長何○○對於政務次長周○○開放機電系統之建議，竟指示政風單位將之列入請託關說紀錄；且不採北市府捷運局應開放機電系統型式之建議，執意將 ME01 標限於鋼軌鋼輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑，均核有違失。

(一)高鐵局辦理機場捷運招標及履約作業時，對於重大事項均未簽報交通部核定，有違行政流程，規避監督，核有重大違失：

---

亦規定：「……辦理第二次及以後之公開招標，合格廠商家數不受三家之限制，有一家以上之合格廠商，即得開標審標。……」亦即本標案第 2 次招標本得由 1 家廠商投標決標，丸紅公司團隊無須聯合西門子公司及亞斯通團隊參與競標，因此尚難認為有圍標之具體事證。

<sup>5</sup> 媒體報導丸紅公司承攬機場捷運機電標案已虧損 150 億臺幣，損失慘重。彭杏珠（2016 年 4 月），「政治角力下的犧牲品-51 公里耗 20 年，機場捷運通不了車」，遠見雜誌第 358 期，頁 210-214。

<sup>6</sup> 94 年 10 月 1 日聯合報 A4 版報導「機捷第一標，日法德三廠過關」指出，西門子公司原本精算成本高達 290 多億元，遠超過政府預算金額上限，導致西門子公司一度對參與標案十分猶豫。

- 1.按交通部組織法第 1 條規定「交通部主管全國交通行政及交通事業」；同法第 5 條第 1 款規定：「路政司掌理左列事項：一、關於鐵路、公路建設籌劃之監督事項。」又大眾捷運系統之建設，由交通部辦理。交通部為建設大眾捷運系統，得設立或指定工程建設機構負責設計、施工，大捷法第 4 條、第 13 條定有明文。有關交通部、路政司對高鐵局之監督關係及公文流程，詢據 94 年 2 月至 11 月間擔任交通部政務次長之周○○表示：「涉及政策上的東西一定要報部，但執行面的東西就無須報部。……到部內的文，應該先經過路政司。……（問：招標須知決定採鋼軌鋼輪系統，高鐵局是否要上陳到交通部？）招標算政策，決定限制鋼軌鋼輪系統必須由交通部核定，但我沒有看過相關公文。……（問：招標文件對投標廠商的實績以勘誤表更改是否合理？）高鐵局以勘誤表，表示『寫錯』了，可以看更改前後有沒有某個廠商原來不能進來但變成可以進來，有沒有簽呈？誰核定的？可能公文都沒有經過交通部。這是影響很大的一句話，必須經過交通部。公開閱覽雖然只是徵求意見的程序，但如果改了以後影響到廠商可否進來投標，不改就進不來，那就非常重要。」亦即捷運建設之工程管理等執行事項固得由高鐵局自行決行，但交通部依法為主管機關，所屬之路政司負有監督相關建設之權責，因此涉及限制機電系統型式等政策性事項，高鐵局須循行政流程，會簽路政司意見後報請交通部決行。
- 2.鑑於機場捷運 ME01 標之招標作業及履約管理涉有諸多違失，經本院函調高鐵局簽辦機場捷運計畫報部決行層級及相關簽呈，惟據交通部函復表示：ME01 標招標作業及履約管理，無須報部，故無報部決行之簽稿等語，並檢附高鐵局 94 年 6 月 1 日報請局長有關 ME01 標案由自行核定辦理之內簽，該簽呈經局長何○○核示「依交通部規定程序辦理」。
- 3.詢據交通部前次長周○○表示：「（問：機場捷運相關公文有無報部？）我當時任政務次長，但機捷的公文都沒有經過我，依流程陳送部長的公文必須先經過政次，但從倫理上來看我不

能要求所有的公文必須經過我，至於何以機捷的文未經過我，我不知道。我也沒有參加過高鐵局的會議，可能大部分文由高鐵局直接決行。……」而機電系統招標限於鋼軌鋼輪系統之核定，依高鐵局內部紀錄文件記載「林部長於 6 月 8 日電話指示，請本局依原定計畫辦理公告招標。」該紀錄簽報局長何○○核閱後，高鐵局於 94 年 6 月 9 日據以辦理 ME01 標公告招標。顯示機場捷運機電型式及降低投標廠商實績要求等招標決策，高鐵局均未以公文報部，明顯違反行政流程。

4. 綜上，高鐵局將機場捷運機電系統統包工程招標及履約事項，均以局長何○○核定之簽呈為依據，自行辦理而未報部。然該簽呈所援引交通部 92 年 7 月 22 日訂頒之「交通部所屬機關辦理採購案件權責劃分表」，僅規定「達查核金額以上採購案件之開標、比價、議價、決標、驗收之監辦」等程序事項授權由高鐵局自行辦理，並未授權涉及政策決定等重要事項。參酌交通部前次長周○○前揭證述，高鐵局逕將機場捷運招標及履約涉及政策決定之重要事項均自行決行，顯然規避監督，違反首揭法律規定及公文正當流程，核有重大違失。

(二) 時任高鐵局局長何○○對於上級政務次長周○○開放機電系統之建議，竟指示政風單位將之列入請託關說紀錄：

1. 卷查 94 年 6 月 7 日高鐵局請託關說事件紀錄表記載：「請託關說人（日本伊藤忠公司取締役及交通工程部部长代理久保田幸司）於交通部 102 會議室，對於周政務次長○○表示希望在辦理『中正國際機場聯外捷運系統建設計畫』機電系統統包工程標公告招標時，將沒有營運實績之磁浮系統（HSST）列為可採用之系統。」該紀錄簽報局長何○○核閱。
2. 詢據周○○表示：「（問：招標文件中限制排除磁浮及線性馬達，當時您似乎引薦磁浮系統？）……日本正好名古屋有磁浮，可以克服長陡坡，我是基於安全性的技術考量，要求機捷的系統選擇，不要限於鋼輪系統，並沒有要求限於磁浮系統，而是要經過嚴格的評估，而且廠商必須保證安全性。……我只有在一個非公眾場合中說過磁浮系統，線性馬達則屬低速磁浮，

比較適合長陡坡等語，至於紀錄中說我曾經請託關說，但我僅表達意見而已，我沒有任何動作……」等語；詢據政風單位人員證稱：「該請託關說紀錄係局長何○○要求政風室製作」等語。經查，磁浮列車系統有德、日廠商生產，線性馬達列車系統為加拿大龐巴迪公司之專利，卷內既無次長周○○推薦特定公司或指示、陪同廠商拜會之相關事證，尚難據以認為其有何關說請託行為。而周○○身為交通部政務次長，本負有督導機場捷運建設之權責，且其曾擔任北市府捷運局總工程司及高雄市政府捷運工程局局長，對捷運工程非無經驗，相關意見與北市府捷運局建議高鐵局應開放機電系統之主張相符，所述尚非無據。足見高鐵局前局長何○○以日商伊藤忠公司人員拜會高鐵局乙事，指示政風單位將交通部次長列入請託關說名單，顯過於牽強。

(三) 高鐵局不採北市府捷運局及其上級建議應開放機電系統型式，執意將 ME01 標限於鋼軌鋼輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑，核有違失。

1. 按採購法第 26 條規定：「（第 1 項）機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件……。（第 2 項）機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，……在目的及效果上均不得限制競爭。（第 3 項）招標文件不得要求或提及特定之商標或商名、專利、設計或型式……。」同法第 35 條規定：「機關得於招標文件中規定，允許廠商在不降低原有功能條件下，得就技術、工法、材料或設備，提出可縮減工期、減省經費或提高效率之替代方案。……」

2. 機場捷運路線包含長陡坡（A6 至 A7 站坡度達 4.92%，長度 3.92 公里）及大轉彎等特性，核心機電系統之穩定性、安全性及營運需求標準，較一般捷運系統更為嚴格。本院收受諸多民眾陳情，指陳機場機電系統型式之安全性不足、國際上捷運系統長陡坡採取鋼軌鋼輪之案例極少、整合測試期間發生多次列車緊急剎車打滑等安全問題云云。而本案招標作業期間，媒體

指出國際機電系統大廠角力不斷，嗣後採「線性感應馬達系統」之龐巴迪公司因投標須知限制而未參與投標，向工程會提出申訴，質疑現行系統在長陡坡之行車安全等情。

3. 高鐵路對此表示：機場捷運採用鋼軌鋼輪系統，係由總顧問中興工程針對機場捷運計畫路線諸多限制條件，就供應商之多寡、壽期成本、技術、安全性等項目評估最適機電系統，經各種模擬結果顯示直達車由臺北至桃園機場可符合 35 分鐘行車時間且無安全疑慮等語。高鐵路前局長龐○○則表示磁浮系統須建造 4 條軌道，成本增加，無法滿足機場捷運普通車及直達車之功能要求；而線性馬達部分經加拿大商龐巴迪公司向工程會提出申訴被駁回等語。
4. 惟查，94 年 4 月 28 日北市府捷運局建議高鐵路開放機電系統型式<sup>7</sup>，理由略以本計畫絕大部分為高架路段且有長距離爬坡，未來營運時噪音振動將對沿線環境衝擊甚大，參與競標之系統應有較佳且安全無虞之上下坡度能力，只要符合運輸需求、可靠度、可維修度規定之更先進、更優越系統技術（如磁懸浮系統、線性馬達推動技術等），建議皆不應排除參與公開競標的資格，均給予公開競爭機會，以獲得最適宜之系統，僅考量傳統鋼軌鋼輪系統，有遺珠之憾等語。另詢據時任交通部政務次長周○○表示：機場捷運路線包括長陡坡，可能潛在安全性問題，加以世界上少有類似的經驗，其當時任交通部政務次長，基於安全性之技術考量，曾建議機場捷運勿限於鋼軌鋼輪系統，應經過嚴格的評估，廠商必須保證其安全性，磁浮系統及線性馬達（技術上屬低速磁浮）較適合長陡坡，現在證明當時應多考慮其他系統等語。高鐵路前科長施○○表示，機場捷運係沿用長生公司規劃之路線，其缺點在於部分路段係長陡坡，膠輪較鋼輪系統速度上雖較慢，但可符合機場第一航廈至臺北車站 35 分鐘的營運需求，且膠輪系統之爬坡表現及噪音控制較鋼輪系統為佳，鋼軌鋼輪系統經分析後，須每一節車均應有

---

<sup>7</sup> 北市府捷運局 94 年 4 月 28 日北市捷電字第 09431013500 號函。

馬達驅動等語。足見高鐵局不採北市府捷運局等應開放機電系統型式之建議，執意將之限於鋼軌鋼輪系統，不允許投標廠商提出替代方案，有違採購法相關規定，且衍生機場捷運在長陡坡行車安全性之質疑。至於高鐵局人員表示膠輪（線性馬達系統）後續維護成本較高等問題，亦可採用 FIDIC（國際諮詢工程師聯合會）訂頒之設計－施工－營運契約範本（DBO），將設計規劃、施工安裝與長期營運與維護整合於單一統包契約進行招標，課以廠商長期正常及維護保養與更新義務之責任，足見高鐵局所為顯有重大違失。

六、高鐵局違反投標須知第 48 條規定，於專業分包廠商核定完成前即於 95 年 1 月 12 日與丸紅公司簽約，並急於撥付預付款 25 億餘元，嗣因工程會函釋「該簽約恐屬無效」，要求高鐵局「勿於確定簽約有效前，支付預付款及行使其他履約事項」，該局始暫緩執行預付款撥付作業，嗣該局又越過交通部路政司逕簽報次長決行撥付丸紅公司預付款，有違常理，核有重大違失。

(一)依 ME01 標投標須知第 48 條第 3 項規定：「得標廠商如不具備附件『專業分包廠商特定資格』所述專業能力，應辦理專業分包。得標廠商應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件提送核定。」第 36 條規定：「預付款：契約總價之 10%……得標廠商於簽約後，須繳納同額之預付款還款保證，方可請領預付款。」投標文件「專業分包廠商特定資格」規定：「得標廠商如不具備下述專業能力，應辦理專業分包，並應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件，儘速提送核定。」是以機場捷運工程於簽約前，得標廠商丸紅公司須將專業分包廠商之相關證明文件提送高鐵局完成核定，高鐵局始得與丸紅公司簽訂合約，完成簽約後，方得依投標須知第 36 條規定，經得標廠商申請後撥付工程預付款。

(二)高鐵局於 95 年 1 月 12 日與丸紅公司簽約，經調閱高鐵局於本工程之招標作業文件，事實經過如下：

- 1.依高鐵局 94 年 12 月 21 日召開之「簽約相關事宜討論會議」，會議結論（一）略以：「該工程業於 94 年 12 月 9 日決標，

……簽約前得標廠商丸紅株式會社……有專業分包廠商者，應將其資格文件送本局核定。」

2. 94年12月26日該局召開「簽約期程討論會議」曲解投標須知並變更前次會議結論。會議結論（四）「有關專業分包廠商（E/M及C/T）履歷資料，依本案投標須知第48條規定，應於簽約前提送予本局，故請丸紅株式會社儘速於95年元月10日前提送過局，俾利本局相關組室辦理後續核定事宜。」將專業分包廠商相關證明文件應於「簽約前提送核定」之程序，變更為「簽約前提送，簽約後核定」。
3. 嗣後，丸紅公司於94年12月28日提送所有「備選專業分包廠商」資料，高鐵局隨即於95年1月12日與丸紅公司完成簽約。
4. 高鐵局於簽約後開始進行專業分包廠商之審查作業，分別於95年3月23日核定機廠設備（丸紅公司）、通訊（新加坡科技電子）、營造業（林記營造）等專業分包廠商，惟「數位無線電通訊」及「軌道工程」之專業分包廠商遲遲未能核定。
5. 95年6月14日立法委員劉○○召集「機場捷運專業分包廠商適用政府採購法協調會」，質疑高鐵局未核定專業分包廠商即擅自提前簽約並擬發放得標廠商首期款涉有不法，建議高鐵局應確實依招標須知辦理並暫緩發放預付款。
6. 高鐵局隨即於95年6月27日及同年7月26日兩次召開預付款相關事宜討論會議，會議結論為：「丸紅公司同意自本工程預付款25億4,900萬元中由高鐵局暫時保留5,000萬元，丸紅公司於軌道工程專業分包廠商核定後先行辦理24億9,900萬元預付款請領作業；俟各專業分包廠商均核定後，再行辦理5,000萬元預付款之請領。」並於95年8月1日函復<sup>8</sup>立法委員劉○○稱：「本案投標須知明定，得標廠商應於簽約前，將專業分包廠商之相關證明文件提送核定，至廠商辦理專業分包，依併同投標須知公告之契約一般條款規定，廠商應將擬僱用

---

<sup>8</sup> 高鐵局95年8月1日高鐵三字第0950017607號函。



之分包廠商資料，及時提報工程司核定。……工程司於簽約後執行包括核定前揭專業分包資料等職務，應屬妥適」等語，並副知工程會。

7.工程會於 95 年 8 月 14 日函復<sup>9</sup>高鐵局略以：「……貴局應確實依招標文件……。如貴局與得標廠商簽約時，並未核定專業分包廠商，有違前開規定，該簽約恐屬無效，建請貴局依招標文件規定檢討簽約程序，並請勿於確定簽約有效前，支付預付款及行使其他履約事項。」

8.高鐵局雖暫緩執行該局 95 年 7 月 26 日商定之預付款撥付作業，惟隨即於 95 年 8 月 14 日核定軌道工程專業分包廠商 Heikamp-Deilmann-Haniel GmbH（德商輝鎧公司）、95 年 8 月 30 日核定數位無線電通訊專業分包廠商（摩托羅拉公司），並於 95 年 8 月 30 日函復工程會略以：「本局依法、依約辦理契約履行（包括預付款）事宜，並無任何損及政府權益情事。」並於 95 年 9 月 12 日撥付丸紅公司工程預付款。

(三)高鐵局辯稱招標文件有關「得標廠商應於簽約前將專業分包廠商之相關證明文件提送核定」之規定，係指應於簽約前提送，依招標公告一般條款第 3.3 條規定，該文件應由高鐵局指派之工程司核定，而工程司係於簽約後指派，故「核定」係為簽約後之作業，而非指簽約前應完成核定云云。惟依投標須知第 48 條第 3 項及「專業分包廠商特定資格」相關規定，專業分包廠商特定資格亦可循一般行政流程進行審查並簽奉有決行權人員核定，而非必須由「工程司」核定不可。而工程司之指派亦非限於簽約後始得為之，且依「一般條款」第 3.3 條規定，須由工程司核定之事項係指「分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料」，與核定專業分包廠商「特定資格」之證明文件，係屬二事，高鐵局所辯顯不足採。足可認定高鐵局於丸紅公司得標後，違反投標須知規定，急於簽約並欲撥付預付款 25 億餘元。又 95 年 9 月 1 日高鐵局局長吳○○就相關辦理情形，跳過路政司

---

<sup>9</sup> 工程會 95 年 8 月 14 日工程企字第 09500289770 號函。

逕簽報交通部次長何○○，經何○○於 95 年 9 月 4 日批示：「請高鐵局依權責處理」後，該局隨即於 95 年 9 月 8 日由吳○○局長決行辦理預付款撥付事宜，有高鐵局 95 年 9 月 1 日簽在卷可稽。交通部函復本院稱「高鐵局無報部決行之簽稿」，與事實不符。該簽呈未經交通部幕僚單位路政司之會簽意見，逕由次長批示，違背行政流程，規避交通部組織法第 5 條第 1 款所定之路政司監督權責，核有重大違失。

七、高鐵局於招標準備作業時，明知投標廠商應限於具有捷運機電系統整合測試實績之系統供應商，且由總顧問中興工程進行商情調查，掌握具有該特定資格之廠商名單及相關工程實績，卻拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在上開符合資格之廠商中辦理資格預審，顯有重大違失。

(一)總顧問中興工程為進行機電系統招標準備工作，於 94 年 3 月 31 日向高鐵局前局長何○○提出簡報，建議投標廠商之特定資格，應限於具有捷運機電系統整合測試實績之捷連電聯車或號誌系統供應商，並分別就捷連電聯車、號誌、捷連供電及捷連機電系統整合測試等四項特定資格，提出具有實績之廠商名單，其中並無丸紅公司，此有簡報資料在卷可稽。又總顧問中興工程於 94 年 7 月提出「分標模式與招標策略報告書」，指出為因應本計畫之系統複雜、必須壓縮工期致衍生風險等情，強調招標策略之主要重點在於「如何獲得最富專業能力之廠商分別辦理各項工作」。且為因應機電統包工程 NTP（註：通知開工日）後 60 個月達成商業運轉之目標，故招標主要考量為「委由信譽良好同時擁有足夠經驗與財務條件之廠商承辦」，強調捷連機電系統的特質，其詳細設計、製造等技術與知識係掌握於系統供應商，為了達到整體功能及品質目標，應由單一具有足夠經驗之供應商整合所有相關系統及設備供應商之設計、製造、安裝及測試。依總顧問之規劃，符合捷連系統之機電系統工程，其設計、製造、安裝及測試等廠商能力需求之名單為：Siemens、Alstom、Bombardier、Ansaldo、KHI（Kawasaki Heavy Industry）、CAF、MHI（Mitsubishi Heavy Industry）、Kinky 等廠商，亦無丸紅公司。

(二)總顧問基於上揭因素，建議高鐵局依採購法第 21 條第 1 項前段：「機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單。」採「選擇性招標」，並提醒高鐵局：「掌握工程品質、成本及進度最根本的方法之一，在於委託有足夠能力及經驗的優良廠商，承辦其所專精的工作，不同的招標方式及規定，將造成不同的結果」，惟相關建議高鐵局均拒絕採納。詢據中興工程軌道系統工程部前經理藍○○證稱，當時總顧問中興工程及美商栢誠公司向高鐵局建議應先辦理資格預審，但高鐵局討論認為，如先行限制投標廠商資格，可能造成投標意願低而無法如期開標等語。惟資格審查與廠商投標意願係屬兩事，該理由顯難以成立。又據前局長朱○檢討機場捷運延宕之因素表示：「由本案檢討，需要有更嚴謹投標廠商資格與工作有關的工程實績。該廠商必須是有經驗，有整合能力的廠商。」交通部事後檢討亦表示<sup>10</sup>：「捷運工程核心機電系統之特質，包含複雜而完整之功能需求，其詳細設計製造等技術係掌握於系統供應商，應具有足夠經驗之統包廠商整合相關系統及設備之設計、製造、安裝及測試」等語。丸紅公司在行政訴訟（臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號）中，坦承其非號誌設備製造商，依招標文件業主需求（I）3.2.13 安全完整度（SIL）最低要求之規定，機場捷運號誌系統須為經 SIL 認證之成熟系統，擁有此等經 SIL 認證系統者，世界上僅有號誌設備製造商英維思公司（註：惟英維思公司無捷運系統整合實績）、西門子公司、加拿大 Bombardier 公司，故其履約方式必然須與號誌設備製造商合作云云（詳該案判決書第 3 頁倒數第 1 行以下）。綜上所述，高鐵局既已掌握有能力承攬核心機電系統之合格廠商名單及相關工程實績，明知丸紅公司非具有捷運機電系統整合測試實績之系統供應商，卻拒不採納總顧問進行資格預審等鑑別廠商特定資格之建議，該局辦理機場捷運招標作業，對工程實績之設定及審查顯有重大違失。

八 高鐵局違反評估結果，將業已公告閱覽中最重要之投標廠商實績要

---

<sup>10</sup> 交通部 105 年 4 月 14 日交路（一）字第 1058700100 號函。

求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為定義模糊之「軌道」實績，致使毫無捷運系統整合經驗之丸紅公司，得提出技術層次低之長途鐵路及輕軌實績得標。上開修改不符「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」應簽報首長核定之規定，過程實屬可疑，況該「勘誤表」無人承認製作，高鐵局之招標作業實有重大異常。

(一) 高鐵局於 94 年 4 月 11 至 15 日辦理公開閱覽，原投標須知「投標廠商特定資格」規定實績之要求為捷運電聯車、號誌、捷運供電，及捷運機電系統整合測試，然該局於 94 年 4 月 14 日以「勘誤表」，將廠商特定資格要求由捷運實績放寬為軌道實績，此有 94 年 3 月 25 日討論初版、公開閱覽版、投標須知勘誤表、招標文件等在卷可稽。詳如下表：

表 4 投標廠商實績規定修正對照

版本	公開閱覽版「投標須知」	勘誤表修改之「投標須知」
電聯車	(1) 截止投標日前 5 年內，電聯車廠商完成之捷運系統電聯車工程實績	(1) 截止投標日前 5 年內，電聯車廠商完成之軌道系統電聯車工程實績
號誌	(2) 截止投標日前 5 年內，號誌廠商完成之號誌工程實績	(2) 截止投標日前 5 年內，號誌廠商完成之軌道系統號誌工程實績
供電	(3) 截止投標日前 5 年內，供電廠商完成捷運……之工程實績	(3) 截止投標日前 5 年內，供電廠商完成軌道系統……之工程實績
系統整合	(4) 具備前開 (1)、(2) 及 (3) 之全部工程實績且其完成履約範圍包含捷運機電系統整合測試者，得單獨投標。投標廠商特定資格之工程實績如有不足者，具備前開 (1) 或 (2) 工程實績且其完成履約範圍包含捷運機電系統整合測試者，得為代表廠商……。	(4) 具備前開 (1)、(2) 及 (3) 之全部工程實績且其完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得單獨投標。投標廠商特定資格之工程實績如有不足者，具備前開 (1) 或 (2) 工程實績且其完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得為代表廠商……。

資料來源：本院彙整。

招標須知之實績要求變更後，丸紅公司在資格標階段，出具菲律賓輕軌捷運局（Metro Manila Light Rail Transit, LRT）所開具馬尼拉 2 號線（Manila LRT Line 2）11 個車站之系統設計、設備供應、安裝、整體機電系統整合測試及試俾運轉實績證明<sup>11</sup>，以及巴基斯坦鐵路局所開具 Hyderabad Peshawar 計畫之 87 座車站之號誌設計、設備供應、安裝及測試實績證明，通過資格審查。

(二)經查，丸紅公司所提實績，雖符合「單次契約數量不低於 9 個車站之號誌設計、設備供應、安裝及測試」之號誌資格規定，及符合「完成履約範圍包含軌道機電系統整合測試者，得為代表廠商」之規定，然巴基斯坦鐵路局開具之「Hyderabad Peshawar 區間 87 站軌道電路號誌設計、設備供應、安裝調整測試及維修」實績證明，其工程性質依實質分包施作該工程之西門子公司表示，係類似臺鐵之長程運輸幹線（Mainline Railway），非屬都會型運輸系統。詢據高鐵局人員表示：軌道系統包含捷運、城際鐵路及高速鐵路。機場捷運兼具機場快線（直達車）與都會捷運（普通車）在同一路線上混合營運，有列車追越的運轉行為，且具有最高營運時速 100 公里／小時、連續 3.92 公里長之 4.92% 主線坡度等需求，為避免投標廠商引用其他非同本案性質之交通號誌工程實績，使投標者充分瞭解本案電聯車及供電系統，需具體高於一般捷運電聯車與供電系統之整體性能需求，故補充修訂投標廠商特定資格為「軌道系統」；及 92 年 9 月間臺北捷運新蘆線機電統包標招標文件，亦有要求「軌道系統」之實績規定，故本案投標廠商特定資格可補充修訂為「軌道系統」之實績，爰 94 年 4 月 14 日綜整有勘誤表，將電聯車、號誌、供電及系統整合之實績要求規定，修訂為「軌道系統」云云。惟查：

1.按「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」第 10 點規定

---

<sup>11</sup> 94 年 10 月 31 日中國時報報導，本工程曾遭業者向查黑中心告發丸紅公司號誌系統不符投標資格、高鐵局疑似放水過關等情，經查丸紅公司提送之菲律賓馬尼拉輕軌運輸局核發「MRT（捷運）二號線」第四標相關文件，高鐵局認係「軌道系統」號誌工程與整合測試實績證明，尚合於投標須知，未發現放水過關情事。

，公共工程招標文件公開閱覽之作業流程，應由技術顧問機構完成設計初稿，經主辦工程單位準備公開閱覽文件資料，簽報機關首長核定。當時承辦該案之中興工程軌道系統工程部前經理藍○○於本院詢問時表示，招標文件公開閱覽版係簽報高鐵局核定，後續內容變動應循作業流程簽報首長為之，其無權限進行更改，以「勘誤表」變更招標文件內容不符程序，係「犯大忌的行為」，否認曾製作該「勘誤表」等語。而其他高鐵局官員則均表示不知悉變更經過。然據時任交通部政務次長之周○○表示：「高鐵局擬訂招標文件階段，如以勘誤表變更實績要求，表示原來『寫錯』了。需調查不同招標條件下得參與競標的廠商有無變更？如改變招標條件致影響得參與之廠商名單，即屬政策變更，高鐵局應簽報請交通部核定」等語。惟高鐵局變更招標文件之過程無任何公文可稽，亦未陳報交通部核定，顯有重大異常。

2.另高鐵局辯稱機場捷運工程需求高於都會捷運及軌道系統包含捷運、城際鐵路及高速鐵路等節，固非無據，但依當時大捷法<sup>12</sup>及鐵路法<sup>13</sup>對於「大眾捷運系統」、「鐵路」、「通勤鐵路」已有明確定義，交通工程實務對於輕軌運輸系統（LRT）、自動導軌運輸系統（AGT）之中運量捷運系統（路線容量單方向載運 5,000 至 20,000 人／小時）、高運量捷運系統（或稱 MRT，路線容量單方向載運 20,000 人以上／小時），及高速鐵路（列車營運速度達每小時 200 公里以上之鐵路）亦均有明確之定義，如欲使投標廠商充分瞭解本標案需具有高於一般捷運之整體性能需求，即應於投標廠商特定資格中詳訂所需大眾

---

<sup>12</sup> 大捷法第 3 條規定：「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」（92 年 5 月 21 日修正條文）。

<sup>13</sup> 鐵路法第 2 條第 1、6 款規定：「一、鐵路：指以軌道導引動力車輛行駛之運輸系統及其有關設施。……六、捷運系統鐵路：指供都市及其鄰近衛星市、鎮使用之有軌迅捷公共運輸系統。」（67 年 7 月 26 日修正條文）。

運輸系統之實績，何以使用定義模糊且範圍過大之「軌道」一詞？又何以允許丸紅公司以較低技術之長途鐵路或輕軌實績代替？且參與機場捷運機電系統工程投標廠商西門子公司、法商亞斯通公司及原有意參與投標，後因本工程堅持採傳統鋼軌鋼輪而未參與投標之加拿大龐巴迪公司，皆有捷運中運量及高運量之相關工程紀錄，僅丸紅公司並無捷運工程實績，高鐵局所辯顯難以成立。

(三)特偵組依工程會函釋<sup>14</sup>於 98 年 4 月 7 日簽結本案，認為高鐵局放寬招標文件廠商特定資格限制之行為並無不法。惟查，高鐵局逕以「勘誤表」將「捷運實績」改為「軌道實績」，放寬投標廠商特定資格，違反「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」，作業流程異常，既非由總顧問中興工程提出，未經首長核定，亦未簽報交通部審核或備查，而臺北捷運新蘆線機電統包標招標文件，雖亦要求「軌道系統」之實績規定，然詢據北市府捷運局表示，該局就投標廠商捷運工程技術能力，係於規格標內進行審查，不允許廠商僅以長途鐵路或輕軌之實績參與投標等語。綜上以論，總顧問中興工程於 94 年 4 月 10 日簽報核定之「公開閱覽版」招標文件，係與高鐵局依工程需求及詳細之商情調查後商訂，然高鐵局未經評估，於公開閱覽期間逕以「勘誤表」變更投標廠商實績要求，又規避正常公文作業流程，不但難以排除人為因素刻意為丸紅公司量身訂作之嫌，更有違採購法第 6 條維護公共利益及公平合理原則之規定，顯有重大違失。

九 高鐵局違反捷運工程發包慣例，執意簡化資格標審查流程，未經評審委員實質審查即當日開標，草率認定投標廠商資格；嗣參與共同競標之西門子公司在規格標審查階段提出具體事證，指稱丸紅公司所提出之軌道實績，係分包予其他廠商履行而非自行承作，丸紅公司不具號誌設計及系統整合經驗等情，然該局未予查證即率予駁回

---

<sup>14</sup> 工程會 97 年 8 月 21 日函釋略以：一、公開閱覽階段無人提出修改意見下，機關如自行發現招標文件有違法或不當之處（如資格限制放寬），仍得本於職權更改放寬招標文件內容。二、如係「放寬」原招標文件內容者，採購法尚無規定更改原招標文件內容後，即必須重新公開閱覽。

，徵諸丸紅公司於行政訴訟中供稱高鐵局實早已知情分包情事並積極認可云云，益證上開駁回有重大違失。

- (一) 高鐵局人員雖表示 ME01 標之招標作業，係依採購法第 42 條規定，參照臺北捷運新蘆線實務而研訂，依序分資格標、規格標及價格標三階段審查。又依 ME01 標「開標審標作業程序」規定，高鐵局於投標截止當日，即辦理資格標開標會議，通過第 1 階段資格標審查之合格廠商，方能參與第 2 階段規格標之開標。依開標紀錄，該標案係 94 年 9 月 30 日進行第 1 階段資格標審查，當日判定 3 家投標廠商均合格。惟據北市府捷運局函復<sup>15</sup>表示，新蘆線機電系統工程採購案開標審標作業程序，係就資格標、規格標及價格標採取一次投標分段開標之方式進行審標；其中資格標、規格標審標作業，以分別成立資格標及規格標審標委員會之架構同步進行，經審查合格之廠商，方進入下一階段價格標作業等語。又新蘆線係 92 年 9 月 10 日開啟標封，經審標委員會 3 次審查會議，於同年 10 月 2 日判定資格標合格廠商名單，同年 10 月 8 日判定規格標合格廠商名單，此有該標案「工程採購投標文件截止收件開啟標封紀錄表」及「資格標審查總結報告」足稽。然機場捷運資格標之開標過程，詢據高鐵局表示，依據投標須知，資格標審查係審查業主所開具之實績證明文件，資格標審查期間，無法律基礎要求投標廠商須提出該實績內與所有分包商間之契約文件，無從知悉丸紅公司與其他分包商間之分工履約模式云云。高鐵局內部人員亦坦言，該資格標僅從廠商所提之實績證明進行形式上認定，丸紅公司明顯是仲介商，其等縱知悉該實績非丸紅公司實際承攬，亦無法質疑等語。兩相比較，臺北捷運新蘆線資格標係經由審標委員經過逾 20 日之實質審查；然機場捷運資格標係開標當日進行文件之形式審查。又機場捷運資格標之審查作業，依開標紀錄記載僅有高鐵局及總顧問中興工程人員在場，並未組成審標委員會進行審查，顯有違捷運工程發包慣例。
- (二) 又查，參與競標之西門子公司在規格標審查期間之 94 年 10 月 7

---

<sup>15</sup> 北市府捷運局 105 年 6 月 22 日北市捷授機字第 10531571800 號函。



日向高鐵局提出異議，指稱丸紅公司所提送之工程實績資格均係分包商業績，而非丸紅公司本身承作，然高鐵局於 94 年 10 月 28 日以西門子公司未經合法代理不予受理。西門子公司不服，向工程會採購申訴審議委員會申訴，該會於 94 年 12 月 2 日判斷略以，招標機關應定期命補正代理權欠缺事項。高鐵局於 94 年 12 月 6 日發函請西門子公司補正，該公司於同月 8 日補正完成，高鐵局於 94 年 12 月 22 日又稱西門子公司仍未具合法代理，並堅稱該案審標過程及決定皆未違法，故無須變更原審標決定等語。西門子公司再於 95 年 1 月 10 日向工程會採購申訴審議委員會申訴，95 年 5 月 17 日西門子公司以「為免採購程序因申訴及其他可能後續程序而有延宕至影響此一台灣重要交通建設之如期完成」為由，向工程會撤回申訴。

(三)西門子公司於異議及申訴程序，檢具相關事證指稱丸紅公司所提之「菲律賓馬尼拉第 2 線第 4 標系統、車輛及軌道案」及「巴基斯坦號誌設備更新案」係分別分包予西班牙商及西門子巴基斯坦公司施作，且與本案性質不相同，略以：

1. 巴基斯坦 Hyderabad Peshawar 號誌設更新案係西元 1993 年發包丸紅公司執行主線 (dc track circuits) 94 個車站號誌設備之更新，丸紅公司係將號誌之工程、設計、測試、試俾及維護之監督，分包予西門子巴基斯坦工程股份有限公司 (Siemens Pakistan Co.Ltd) 施作，丸紅公司僅負責執行其安裝工作，並檢附西門子公司於該案之工作範圍文件。
2. 依菲律賓馬尼拉輕軌運輸管理局於西元 2005 年 10 月 19 日出具之馬尼拉第 2 線 (Manila Line 2) 之合約工作範圍文件，該局係將「大馬尼拉區重要大眾運輸發展計畫，第二線，第四標－系統、車輛及軌道 (Package4)」發包予丸紅公司代表之 AMC (Asis-Europe MRT Consortium) 聯合承攬商執行，合約範圍包括：號誌、軌道、車輛、供電、電力懸掛、電訊管理系統、自動收費及電信。惟其中號誌系統之號誌設計、設備供應、自動列車控制 (ATC) 及安裝工作，係由 AMC 聯合承攬商再分包予西班牙商 Dimetronics 施作。

(四)丸紅公司於行政訴訟中（臺北高等行政法院102年訴字第1882號判決）主張略以：94年10月7日西門子公司曾以其提出的工程實績不符合招標文件中之實績規定，提出異議，高鐵局認為異議無理由。對於丸紅公司成為號誌系統廠商後應自行履行部分之能力未提出質疑，並表示依西門子公司檢具之巴基斯坦完工證明及Marubeni-Siemens之合作契約書分工內容，高鐵局明知丸紅公司非號誌設備製造廠商，機場捷運機電統包工程ME01標得標後，丸紅公司將可能比照巴基斯坦案例，與號誌設備製造廠商採專業分工之履約模式，將號誌系統設計委由英維思公司履行云云（詳該判決書第4頁倒數第5行以下），顯見高鐵局駁回西門子之異議，而未積極查證，顯有重大違失。

(五)綜上，捷運機電系統採取統包方式招標之主要理由在於系統複雜，如各子系統單獨發包，除將增加業主發包作業外，另各子系統間因立場不同，界面管理協調工作常有延誤計畫時程之虞。將相關子系統合併整合成為一標，主承商須負責子系統間之界面協調，較能確保計畫時程進度。但其前提在於資格標審查時，確認投標廠商具有統合協調各子系統之經驗及能力。高鐵局雖表示ME01招標規範係參考臺北捷運新蘆線等國內捷運工程實務而研訂，但資格之審查明顯違反捷運工程之發包慣例，不但簡化其審查流程，草率認定投標廠商資格。且參與競標之西門子公司在規格標審查階段提出具體事證，指稱丸紅公司所提出之軌道實績，係分包予其他廠商履行而非自行承作，不具號誌設計及系統整合經驗，然該局未予查證，即以西門子公司未經合法代理，率予駁回，徵諸丸紅公司於行政訴訟中供稱高鐵局實早已知情分包情事並積極認可云云，益證上開駁回有重大違失。

十交通部明知丸紅公司採用之CBTC-EP無線通訊式列車控制系統，於規格審查階段尚無使用實績，尚非成熟穩定之系統，卻未於履約階段設計審查時，要求丸紅公司改用技術成熟穩定之號誌設備，導致所採用之無線通訊式列車控制系統，於測試期間異常狀況頻仍，顯有重大疏失。

(一)經查機場捷運機電統包工程（ME01標）於規格標審查階段，由

丸紅公司提供高鐵局之「規格標技術建議書」第三章「號誌及行車控制系統」，係使用「CBTC-EP（運<傳>輸式行車控制）及「FS3000 型無接頭軌道電路」，其供貨紀錄及運行經驗第 2.1 款及 2.9 款記載「本方案之主要號誌系統建議 WRS�（西屋公司）『運輸式行車控制』提升效能產品範圍為基礎，這個系統目前被安全做為……（倫敦地鐵的基礎設備）……。」及「MRC（丸紅公司）所提議的 FS3000 型無接頭軌道電路是 FS2550 系列的數位發展。新加坡捷運、香港 MRT、馬德里地鐵、倫敦地鐵和其他公司已使用無接頭軌道電路超過 10 年以上。……」規格標初步審查時，總顧問（中興工程）基於系統穩定性之考量，對丸紅公司所提號誌及行車控制系統之使用驗證實績提出質疑，表示：「廠商提送內容未說明 CBTC-EP 及 FS3000 型使用驗證實績」，經丸紅公司提出相關製造廠商 10 年以上實績驗證紀錄說明澄清，並稱：「該列車控制系統業經維多利亞線率先使用，效果極為先進且號誌設備已安裝完成，並作用良好」云云，其答復內容經總顧問審查及高鐵局同意，取得價格標之比價資格。惟其後丸紅公司之投標資格屢遭質疑，經高鐵局要求丸紅公司再提出說明後，該公司始於 98 年 4 月 15 日及 99 年 3 月 23 日坦承維多利亞線更新工程係由西屋公司分別於 92 年、96 年及 98 年辦理開工、驗收及通車（首列車於 98 年 7 月 21 日正式通車營運），亦即本案招標期間，該號誌系統仍尚在施工中。由上開說明可知，CBTC-EP 通訊式行車控制系統－功能加強版，並非行之多年的系統設備，在履約階段設計審查時，高鐵局卻未要求丸紅公司改採成熟穩定之設計規格及系統設備，僅辯稱：依契約規定，材料設備需具有使用驗證實績即已足，無使用期間或年限之限制；CBTC-EP 系統符合 ATP、ATO 等功能需求云云。

- (二)嗣查，依 ME01 標工程業主需求（II）機電系統功能規範－號誌及行車控制系統第 2 節「製造商資格」第 2.1.1 條固規定「號誌系統所使用的材料及設備必須具備捷運或鐵路號誌系統使用驗證實績，其製造廠商必須具備 10 年以上捷運或鐵路號誌設備或器材製造生產實績。」惟詢據北市府捷運局前局長周○○表示，機場

捷運機電規格標審查階段，就廠商於投標時提出之技術建議書，係為保障業主權益，除承諾將依招標文件及契約文字辦理所有送審作業並經核可，更應避免被當做實驗白老鼠，使用最先進卻無良好使用實績之系統，故相關設備與材料於完成設計採購前，廠商皆必須提出使用實績證明。由上開說明可知，CBTC 系統是一種利用無線電傳輸與控制之移動式閉塞區間系統，比傳統固定式閉塞區間軌道電路偵測系統更加靈活且準確，因此可縮短列車班距及行車調度，又機場捷運線 CBTC 號誌系統係採用 CBTC-EP（功能加強型）系統，此系統為 CBTC 升級版，可增強列車位置之偵測及避免列車失聯問題，惟此一先進系統，於完成設計採購前，廠商皆必須提出使用實績證明，應使用業界有口碑之系統，而非追求先進技術，卻缺乏實績之系統，徒增系統穩定風險性。

(三)另由本計畫機電系統監造顧問中興工程軌道系統工程部前經理藍○○於中興工程季刊<sup>16</sup>發表之「無線通訊式列車控制（RF-CBTC）系統在臺灣之發展」專文指出，這嶄新的系統，由國外各捷運系統陸續採用及我國捷運系統，如桃園機場聯外捷運，本系統將成為未來鐵路號誌及行車控制系統發展的趨勢。然文中亦指出，此系統本質上需要無線通訊的媒介來進行資訊傳遞，也就是說需要一特定的頻率來執行通訊傳輸，對於非使用公用頻率之廠商，如桃園機場聯外捷運系統之西屋公司（即英維思公司）就面臨專用頻率不易申請的窘境，蓋廠商於該國使用之頻率在本國未必可提供使用，故若頻率使用及無線干擾問題可順利獲得解決，相信此系統後續將為世界及臺灣廣泛採用，成為下一代行車控制主流。故由上開機電系統監造顧問中興工程軌道系統工程部前經理藍○○發表之專文可知，無線通訊式列車控制系統係一嶄新之行車控制系統，故相關使用實績難稱技術成熟穩定，且在機場捷運之使用上，仍有頻率使用及無線干擾問題等質疑，亦導致機場捷運目前測試期間異常狀況頻傳之問題。

---

<sup>16</sup> 江○○、藍○○（2009年7月），「無線通訊式列車控制（RF-CBTC）系統在臺灣之發展」，中興工程季刊（財團法人中興工程顧問社）第104期，頁45-49。

(四)綜上，交通部明知丸紅公司採用之 CBTC-EP 無線通訊式列車控制系統，於機場捷運機電統包工程（ME01 標）進行規格審查階段尚無使用實績，尚非成熟穩定之系統，卻未於履約階段設計審查時，要求丸紅公司改用技術成熟穩定之號誌設備，導致所採用之無線通訊式列車控制系統，於測試期間異常狀況頻仍，顯有重大疏失。

士 ME01 標合約內僅訂定達成商業運轉或竣工之主里程碑，欠缺其他重大里程碑的管考時程，對丸紅公司之罰則不充分具體，不但難以管控丸紅公司工程進度，亦導致政府須承受難以預期之各項成本及無法正確預估通車完工之風險，核有重大違失。

(一)依 ME01 標一般條款第 9.11 條逾期違約金之計算規定：「若廠商未能於第 9.6 條〔竣工日期〕規定之全部竣工日期、分段竣工日期或其他主里程碑日期前，或未能在所核定之展延或縮短期限內，完成相關工程，應就該部分工程逾期完成日數按日計算逾期違約金。每日逾期違約金，分別按全部竣工、分段竣工或其他主里程碑逾期工程部分契約金額之萬分之五計算，並以契約總價之 10% 為上限。」而僅以「商業運轉」及「竣工」日作為逾期罰款之契約主里程碑。如廠商能達成商業運轉或竣工之主里程碑要求，並無罰款。履約期間，高鐵局雖依契約核定「工作計畫」（包含時程網圖），控管設計施工及整體進度控管，其中設計階段進度於 96 年 3 月核定後未予變動，施工進度則因有關聯土建標工地交付延後之因素，於辦理展延工期後，亦修訂施工時程進度重新核定。然因欠缺罰則，導致業主及監造難以管控工程進度。例如 99 年 12 月丸紅公司與軌道工程分包廠商輝鎧公司因施工及軌道材料產生爭議，當時軌道設計已嚴重遲延，丸紅公司仍向高鐵局提出變更及新增軌道工程專業分包廠商（清水營造／展群營造共同承攬），高鐵局為確保時程不受影響，於核定時要求丸紅於 100 年 6 月 22 日另為逾期罰款之承諾。嗣因丸紅公司未於承諾時程完成軌道設計及施工作業，被扣罰 1,800 萬元。然因合約僅訂定商業運轉之主里程碑，丸紅公司竟於 101 年 3 月 13 日向高鐵局提出該 1,800 萬元之求償通知。甚至交通部於 100 年 4 月間

鑑於丸紅公司工程進度嚴重落後，建議高鐵局訂定目標值及時間點進行管控，研議解決方案，如丸紅公司仍未積極處理本標案，要求高鐵局依採購法第 101 條第 10 款延誤履約期限之規定（履約進度落後 10% 以上），將丸紅公司列為不良廠商，以有效要求丸紅公司積極辦理。足見合約設計因欠缺重大里程碑管考時程，難以管控承包商，顯有失當。

(二) 高鐵局辯稱：依國際上工程法律原則由統包商負較高風險，且設計能力由統包商自行掌握，統包商可自行調整設計、採購、製造、施工時程或工序進行趨趕，因此工程契約將系統達到通車（商業運轉開始）的條件訂為主里程碑，未特別訂定設計落後之罰則，符合統包契約精神及法律實務原則。廠商未依約達成主里程碑需按逾期天數計扣違約金，此外，契約規定廠商施工進度落後達 20% 得終止一部或全部契約，如延誤履約期限情節重大，亦得依採購法公告為不良廠商，並非僅以契約主里程碑決定或處罰遲延責任云云。惟查：

1. 依工程會 95 年 5 月 19 日訂頒之「統包作業須知」第 9 條規定：「機關訂定統包契約條款時，應包括下列事項：……（3）各細項工作之里程碑及工期計算方式……逾期之處理及違約金計算方式。」明定統包契約內應訂明各細項工作之里程碑及逾期罰則。足見高鐵局所稱「統包契約僅訂定通車之主里程碑屬國際工程法律原則」云云，毫無依據。
2. 詢據高鐵局前局長朱○表示：「捷運工程不能只訂一個商轉里程碑，可以參考臺北捷運的做法，否則不能給廠商足夠的履約壓力。……這個合約從頭到尾只有逾期罰款的里程碑，中間沒有任何里程碑，我們沒有辦法在履約時給廠商足夠的壓力，今天如果設計及重大工項有里程碑，我們在過程中有罰款的依據，在履約過程中就會順利多」等語。亦即 ME01 標因合約設計失當，導致業主及監造難依核定之「工作計畫」及時程網圖，控管設計施工及整體進度。
3. 另對照 92 年 9 月間招標之臺北捷運「新莊線、蘆洲支線、南港線東延段機電系統、臺北捷運公司車載設備、捷運數位無線

電系統、捷運自動收費系統工程」標案，共訂定 31 項主里程碑（包括 MS1 蘆洲機場 6 項里程碑；MS2 新莊線縣轄段迴龍站至忠孝新生及蘆洲支線 4 項里程碑；MS3 新莊機場 4 項里程碑；MS4 新莊線市區段忠孝新生（不含）站至古亭站 4 項里程碑；MS5 昆陽站東側分岔點經南港站至三鐵共構段西側 4 項里程碑；MS6 三鐵共構段西側至經貿南站 4 項里程碑）。

亦足見僅以商業運轉作為主里程碑，並非工程實務慣例。

- (三) ME01 標合約因欠缺重大里程碑管考，致高鐵局一再展延預估之通車期日，營運機構及相關建設亦連帶蒙受重大損失。據桃園捷運公司表示：機場捷運展延至 104 年底通車，該公司增加 2.5 年之營運準備支出，包含用人費用、辦公室租金及水電費、專業服務費，及原預期可獲取之營業淨利益共計 28 億元，延後至 105 年 3 月底通車所損失之金額達 32.3 億元等語。亦即在機場捷運遲遲無法通車之情形下，桃捷公司所受損失已逾其資本額 30 億元。另桃市府亦要求中央補助航空城發展因工程延宕所衍生的財務支出。顯見因合約瑕疵，導致高鐵局欠缺工程進度之控管能力，預估之通車日期一再展延後，不但傷害民眾對政府之信心，並徒增營運機構及相關建設龐大的成本支出及財務損失，均須由全民承擔。

- (四) 綜上，機場捷運全線主體工程內容涵蓋土建、軌道、電聯車、機電及各項子系統、水電、環控等；現場工程團隊包括細部設計廠商、施工廠商、設備製造商及工程顧問、工程監造等。相關之施工時程或工序，均需依據合約里程碑，協調各關連廠商相互銜接施作，始能使整體工程進度順利推動，並非機電系統工程統包商可自行調整趨趕，亦非僅由工程司核定承包商之「工作計畫」及時程網圖即可順利推動。然高鐵局合約內僅訂定商業運轉之主里程碑，欠缺重大里程碑管考時程，對統包商之罰則不充分具體，業主及監造不但難以管控統包商工程進度，亦導致政府須承受難以預期之各項成本及無法正確預估通車完工之風險，高鐵局未汲取臺北捷運之興建經驗，訂定細項工作之里程碑及逾期罰則，合約設計顯有重大疏失。

三、高鐵局因無興建捷運之經驗，辦理機場捷運發包作業過於粗略，未能預見土建工程具有營建原物料波動、環評及用地取得等風險因素，致未將上述因素列入考量，誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，94年12月機電系統工程決標後，因95年預算審議延遲、96至97年原物料大漲等因素，土建標至98年2月始全部發包完成開工，導致土建標之軌床及機房交付重大延遲，使機電統包商丸紅公司反以此為藉口，在本身機電設計亦有遲延之情形下，進行鉅額求償，高鐵局核有重大疏失。

(一)按捷運土建工程里程碑，需配合機電系統預定之進場日期交付軌床及機房。然土建施工涉及土地取得、都市計畫變更、環境影響評估、民眾抗爭、地方民意要求、營建費用波動、管線遷移、交通改道……等諸多不確定因素，因此主辦機關除應詳細評估土建、水環、軌道與機電系統之工程進度，進行工程界面整合，並應充分評估各項風險因素，避免土建工程因發包不順或需變更設計，影響機電系統進場日期而延宕整體工程進度，甚至衍生後續廠商求償。依臺北捷運建設經驗，為降低土建風險，均採取先土建後機電的發包策略，並隨時依據土建標決標狀況，調整機電發包時程，以完成與機電系統介面整合作業。

(二)高鐵局辦理機場捷運計畫招標作業失敗，除資格審查獨厚欠缺工程實績之丸紅公司外，主要係未考量風險因素，錯估形勢，採取先機電後土建之發包策略。94年12月機電系統統包工程由丸紅公司得標後，95年度因預算審議延遲影響非都市土地取得時程、96至97年營建原物料大漲，導致土建標招標一再流標，迄98年2月土建10標始全部發包完成開工，然已逾原訂應交付機房與軌床予機電標進場鋪設軌道之日期。100年2月24日高鐵局鑑於契約第1階段里程碑將於100年2月26日到期，依約應對統包商開始計罰，將衍生重大爭議，遂核定工期展延，將第1階段商業運轉（通車期程）展延至102年1月10日。迨101年間，復因重新調整機廠用地範圍，及依環評承諾將沿線土建工程開挖多餘土方運至機廠回填，機廠廠房結構始得動工，導致蘆竹機廠延後建廠，高鐵局再於101年8月27日核定第2次工期展延



，將第 1 階段商業運轉展延至 102 年 10 月 9 日、第 2 階段商業運轉展延至 102 年 11 月 27 日。然因合約內對統包商欠缺細項里程碑設計，丸紅公司遂以此為藉口，在其本身亦有設計延遲等可歸責因素之情形下，藉機要求就「26 個月展延工期」適用契約一般條款第 6.1 條契約變更規定，請求 129 億元之鉅額賠償。設若丸紅公司非因設計嚴重遲延而應負共同遲延責任，交通部勢將因機電廠商進場時程差異，導致遭求償之可能。

(三)高鐵局人員雖辯稱：機電統包工程先於土建發包，係考量土建施工須待機電系統細部設計確認等工程介面整合之考量云云。惟依北市府捷運局經驗，規設單位於土建標細部設計時，即可將機電標基本設計作為機電系統工程招標規範，成為設計之介面束制條件。且依其履約經驗，機電與土建區段標施工介面所需系統參數係於土建結構體施作後進行協調，已無機電廠商於決標後，配合於一定期間內提送系統設計參數供土建標辦理細部設計之需求。且以 87 年間完工之臺北捷運淡水線為例，該工程雖係國內第一件高運量捷運系統工程，但事前已充分考量各項施工關聯性，且先由總顧問依原規劃功能將各項機電需求納入考量，進行初步設計預留界面需求，並透過分工組織、施作時程、工程圖說、合約規定等界面管理，進行密切的工作協調。施工期間，經業主與廠商進行百餘次工程整合會議，逐項列管工作項目並每日追蹤，從而解決土建與機電系統工程界面整合不易問題。況參考臺北捷運建設經驗，各關聯標均依施作先後及時間，詳細規劃各標合約里程碑，然機場捷運機電系統統包工程標竟僅有通車里程碑，其招標作業粗糙，可見一斑。高鐵局所辯土建施工須待機電系統細部設計確認云云，顯與工程實務不符。

(四)本案機場捷運招標作業失敗後，交通部仍未記取教訓，審慎規劃並督導國內後續捷運工程建設，目前環狀線第 1 階段、臺中烏日文心北屯線……等國家重大捷運建設，均因發包策略錯誤，未依土建標決標狀況調整機電標發包時程，發生土建與機電契約時程差異過大，而面臨工期延宕及機電廠商可能之求償，交通部允應落實檢討改進。

三、高鐵路於履約期間，未依法查處丸紅公司涉嫌違法轉包之檢舉案件，亦未積極查證英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行；迨英維思公司向總顧問中興工程自證轉包時，該局已解除丸紅公司第 1 期 6 億 3,725 萬元之履約保證責任而無法追索；嗣該局又允諾丸紅公司解除第 2、3 期履約保證責任，並主張僅號誌設計涉有轉包；且該局明知號誌系統因違法轉包，衍生無法掌握技術、工程品質及進度之重大問題，同時可預見後續整合測試將發生困難，卻未採取積極有效之作為，依法督促英維思公司負連帶履行責任，僅能依賴丸紅公司所提之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程為 104 年底，一再失信於民，坐困愁城，迄今仍無法達成，均有重大違失。

(一)高鐵路放寬投標廠商特定資格方式，允許非系統供應商且無捷運工程實績之丸紅公司參加競標，採信丸紅公司所稱英維思公司人員係「外部技術顧問」進行號誌設計，且未釐清英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行，使丸紅公司得將核心之號誌、行車控制系統及相關測試工作，違法轉包英維思公司代為履行，核有重大違失。

1. 依 ME01 標採購案投標須知第 50 點規定，應自行履行契約主要部分，為號誌系統之設計及聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器等 3 項設備之安裝、測試（惟工業合作規範不受此限），丸紅公司應自行履行不得轉包。又捷運號誌及行車控制係採自動列車控制（ATC）系統，包含三項主要功能，即自動列車保護（ATP）、自動列車操作（ATO）及自動列車監督（ATS）。其中自動列車保護系統（ATP）提供列車間隔控制、速度監督及聯鎖裝置；自動列車操作系統（ATO）自動控制車速、停車月台；自動列車監視系統（ATS）監督全線行車狀況。號誌系統中之轉轍器與自動列車保護系統聯鎖控制，以遙控方式安排列車路徑及完成聯鎖，經由 ATP 子系統中之列車偵測利用軌道號誌系統偵測列車位置，由安全煞車距離決定速限，並檢查各列車路徑上所有轉轍器是否鎖定於正確位置，是故 ME01 標所定義之主要部分，均屬攸關列車行車安全之重要系統。

2. 招標時英維思公司（當時為西屋公司，且尚未被西門子公司併購）業務主要為號誌系統設備。丸紅公司於技術建議書所提出之號誌工程系統，說明採用 WRS�（西屋公司）提供之 CBTC-EP 及 FS3000 型號誌及行車控制系統，因統包商丸紅公司非上開系統之製造商，導致外界對其轉包之檢舉及陳情不斷。對此，高鐵局人員表示：依合約業主需求（Ⅱ）第 2.2.2 款固規定「製造廠商應指派經驗豐富的號誌測試經理，在其領導之下，所有號誌系統的測試工作都應經由原廠良好訓練及核可的合格工程師執行。」其認知英維思公司係合法之號誌設備製造／供應商，故丸紅公司於號誌安裝、測試及系統整合測試三項工作，主張由材料設備供應商英維思公司人員進行「技術協助」，並無違反合約規定。又丸紅公司雖將上開號誌設計、安裝、測試轉包予英維思公司代為履行，然因合約未規定專業分包契約送審，而統包商丸紅公司即以英維思公司為設備製造供應商為由，僅依業主需求（Ⅱ）2.1.1 之規定進行製造商資格審查，而未進行專業分包廠商資格審查等語。
3. 惟查，設備製造商指派之「設備測試經理」，非代替號誌系統經理履行號誌系統之採購、安裝及測試工作，故定義為契約主要部分之工作，僅能由丸紅公司之「號誌系統經理」履行，英維思公司或其他設備供應商人員僅能針對特定設備進行協助。高鐵局及中興工程自不能以設備供應商依約得進行「技術協助」為由，怠於依客觀事實及證據，釐清現場係由丸紅公司或英維思公司人員主導執行號誌系統之安裝測試工作，並依法採取適當措施。但詢據中興工程蘇○○經理表示：長期以來，丸紅公司無法自行測試，找英維思公司執行測試，丸紅公司雖負系統整合的責任，但與該公司如何履約說不清楚等語。顯示高鐵局並未釐清英維思公司以「材料設備供應商」名義主導合約主要部分之履行。且丸紅公司應自行履行號誌設計工作，依業主需求（Ⅱ）第 2.2.1 款規定「所有號誌系統的設計工作都應由勝任稱職的號誌工程師執行」，依丸紅公司於 98 年 8 月 16 日

提送高鐵局之號誌系統設計人員名冊<sup>17</sup>，其中編號 6 至 9 係英維思公司人員，高鐵局未查明相關人員履歷及聘僱情形，竟採信丸紅公司所稱該等人員係「外部支援顧問」（*extending consultancy support*），致未發現轉包情事，均有違失。

4.94 年 4 月 28 日北市府捷運局提醒高鐵局，投標廠商之實績及採購標的主要部分，皆包括電聯車系統、號誌系統、供電系統等三項，且一經指定為「主要部分」，即不可再辦理分包，建請進行商情調查以確定投標廠商或共同投標廠商組合數目<sup>18</sup>，高鐵局雖由總顧問中興工程進行商情調查，掌握合格廠商名單及其實績，卻臨時以「勘誤表」放寬投標廠商特定資格，允許非系統供應商且無捷運工程實績之丸紅公司參加競標；而號誌系統設計工作依約應完全由丸紅公司履行，排除設備供應商得派員協助，高鐵局及總顧問中興工程多次對於設計階段的人力（包括人員組織、薪資表等等）進行查核，卻未掌握相關人員組織及受僱關係，輕易採信丸紅公司所稱該等英維思公司人員係「外部技術顧問」。且縱然依約英維思公司得指派人員在場，但高鐵局及總顧問中興工程多次進行品質稽查及現場查核，亦未釐清丸紅公司與英維思公司人員在整體計畫所負責之工作內容，使丸紅公司得將核心之號誌、行車控制系統等攸關行車安全之設備，違法轉包英維思公司代為履行，核有重大違失。

(二)丸紅公司屢經檢舉涉嫌違法轉包，本院於 100 年間亦要求交通部詳查，詎高鐵局僅發函丸紅公司澄清而無任何作為，迨英維思公司於 102 年 1 月自證轉包，該局始被動依採購法相關規定處理，核有重大違失。

1.按採購法第 65 條規定：「（第 1 項）得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。（第 2 項）前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行。……」第 66 條規定：「（第 1 項）得標廠商違反前條規定

<sup>17</sup> 丸紅公司 98 年 8 月 16 日 GCO-902-01-0009 號函。

<sup>18</sup> 北市府捷運局 94 年 4 月 28 日北市捷電字第 09431013500 號函。

轉包其他廠商時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。（第 2 項）前項轉包廠商與得標廠商對機關負連帶履行及賠償責任。再轉包者，亦同。」又依 ME01 標契約一般條款第 3.3 條提報分包資料規定：「（第 1 項）廠商按本契約及招標文件規定辦理專業分包工程分包，除應依政府採購法及相關法令辦理外，並應將分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料，及時提報工程司核定。廠商於收到核定時，應即簽訂分包契約，並提供工程司所需之該項契約，包含工作內容及服務範圍條款在內之副本……。（第 2 項）除專業分包工程外，如廠商欲將本工程之任何其他部分分包，亦應按前述規定，及時將分包廠商資料提報工程司備查。」

## 2. 丸紅公司涉有違法轉包之查證處理經過如下：

- (1) 審計部於 99 年間派員調查 ME01 標之號誌及行車控制系統進度嚴重落後等情乙案，發現丸紅公司確涉有轉包情事，於 100 年 6 月 8 日密函<sup>19</sup>交通部查處，惟交通部並未進行查處。
- (2) 100 年 9 月 28 日立法委員鍾○○書面質詢，指稱高鐵局明知丸紅公司將號誌設計違法轉包卻拒不處理等語，交通部於 100 年 12 月 23 日函復鍾立法委員<sup>20</sup>，表示無實據證明丸紅公司未自行負責整體號誌設計。
- (3) 100 年 12 月間，有曾任職於丸紅公司之民眾提供該公司內部郵電文件，檢舉丸紅公司與英維思公司簽訂「Subcontract Agreement for Design Supply Test Commissioning of signaling and Train Control system」之轉包契約，高鐵局於 101 年 2 月 9 日函丸紅公司澄清<sup>21</sup>。

---

<sup>19</sup> 審計部 100 年 6 月 8 日台審部交字第 1004000399 號函，該函所附查核報告第 3 頁第 18 行以下明確指出號誌系統之設計、安裝及試運轉等工作由英商西屋公司代為履行。

<sup>20</sup> 交通部 100 年 12 月 23 日交路一字第 1000012391 號函。

<sup>21</sup> 高鐵局 101 年 2 月 9 日高鐵三字第 1010002341 號函，主旨為：有關民眾檢舉「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫機電系統統包工程」貴公司自行履約部分是否有違法事宜，請查照見復」。說明略以：依據民眾檢舉，請貴公司

- (4)本院於 101 年 2 月 16 日檢附丸紅公司涉有違約轉包之相關事證及疑點，要求交通部應予詳查。交通部函復稱：「高鐵局查證發現，丸紅公司均有本身人員執行號誌系統設計等工作；號誌系統非專業分包，無須提送契約或審核；高鐵局無法逾越業主身分，對丸紅公司實質契約管理作業進行過當之調查與要求」等語<sup>22</sup>。
- (5)102 年 1 月 17 日英維思公司總裁拜會高鐵局前局長朱○，102 年 1 月 24 日總顧問中興工程接獲英維思公司來函，說明其工作範圍包括：（1）設計階段之號誌系統設計、（2）材料供應包含：軌道旁、道旁（不含某些「道旁」材料）、行控中心和車頭及列車上所載設備、（3）監督（但無權限及責任）號誌安裝廠商肇源公司在 A21 車站之道旁、A21 車站之號誌設備室及青埔機廠與行控中心之工作（所有安裝範圍和安裝方法皆由肇源公司提供）、（4）監督及支援車載設備安裝及測試、（5）號誌系統測試、（6）號誌系統訓練／備份件／保固等項。
- (6)102 年 2 月 7 日總顧問中興工程致函高鐵局並檢附英維思公司上揭函文，表示依此函內容顯示 ME01 標之號誌設計工作為英維思公司之契約工作範疇，等同指證丸紅公司違法轉包。
- (7)102 年 2 月 7 日高鐵局再次函請丸紅公司提出說明及出示相關證明文件，否則將依約依法處置。惟丸紅公司並未依限回覆，高鐵局認定「號誌系統設計」部分有違反採購法第 65 條轉包之情事，依同法第 101 條第 1 項第 11 款規定，以 102 年 2 月 22 日高鐵三字第 1020003547 號函通知丸紅公司刊登政府採購公報，刊登期間為生效日 102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日計 1 年。

---

澄清與英商英維思鐵路有限公司（IRL）是否訂有「Subcontract for Design Supply Test Commissioning of Signaling and Train Control system」內容或事件。

<sup>22</sup> 交通部 101 年 4 月 13 日交路（一）字第 1018700055 號函。

(8)丸紅公司不服，主張高鐵局上開處分違法，請求撤銷原處分，提出異議及申訴，經高鐵局維持原處分決定，及工程會申訴審議判斷決定駁回。丸紅復提起行政訴訟（嗣因原處分已執行完畢，丸紅公司於行政訴訟中變更訴之聲明為確認原處分違法），亦經臺北高等行政法院於 104 年 12 月 24 日以 102 年度訴字第 1882 號判決駁回，目前上訴最高行政法院審理中。

3.有關高鐵局自 100 年 6 月起接獲審計部、立法委員、民眾及本院檢舉丸紅公司涉有違法轉包，何以迄 102 年 2 月因英維思公司自證轉包始被動查處乙節，據交通部函復表示：依 ME01 標合約一般條款第 3.3 條規定，廠商除專業分包商分包契約送高鐵局核定、一般分包商資料送高鐵局備查外，並未規定須提供設備供應商之契約。高鐵局除於 101 年定期稽核時曾要求查察丸紅公司與號誌系統設備供應商（英維思公司）之契約外，曾於 101 年 2 月 9 日、101 年 2 月 10 日、101 年 4 月 25 日、101 年 8 月 7 日、102 年 2 月 7 日、102 年 3 月 6 日等至少 6 次發函促請丸紅公司提供號誌系統相關契約資料、澄清違法轉包疑義，該公司均以無義務提供為由拒絕等語置辯。另詢據總顧問中興工程則表示，該公司當時一直高度懷疑丸紅公司違法轉包，但無具體事證，該公司審查相關設計時，皆為丸紅公司簽署云云。惟查：

(1)丸紅公司運用轉包而獲利之模式，係將其標得工程之絕大部分，交由各關聯廠商執行或施作，且其轉包內容涵蓋界面協調及測試、試運轉等系統整合工作，即可花費極低成本，獲得標價一定比例之金額（即「轉包價差」）。然因丸紅公司得標價格偏低，各關聯廠商在有限的利潤中，極可能再以減省工料或不堪損失而以怠工等方式因應，足見丸紅公司違法轉包之情節重大，嚴重影響工程進度、品質及行車安全。

(2)依行政程序法第 36 條至第 43 條規定，高鐵局為調查相關事證，得通知當事人陳述意見、要求關係人提供文書資料、送請鑑定及進行勘驗外，尚得詢問證人。詢據工程會表示：機

關為查證統包商有無違法轉包情事，除可發函要求統包商澄清外，得召開會議請得標廠商及相關廠商人員提出說明，以釐清事實；亦得洽總顧問及監造廠商評估得標廠商是否有履約之能力及人力，藉以查察有無違法轉包情事。然高鐵局僅發函丸紅公司澄清，顯屬卸責手法，核有重大違失。

- (3)又依「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定，各機關處理人民陳情案卷，應以「案」為單元建立檔案，並得視案情需要，約請陳情人面談、舉行聽證或派員實地調查處理；有保密之必要者，受理機關應予保密。本院調查期間雖函請交通部提供相關檢舉及陳情案件之查處全卷<sup>23</sup>，然高鐵局提供之資料獨漏關鍵檢舉檔案，經本院指明要求補充 100 年 9 月 28 日立法委員鍾○○書面質詢，及 100 年 12 月民眾檢舉等二案全案卷證後，該部始提供交通部 100 年 12 月 23 日復立法委員鍾○○之公文，及高鐵局 101 年 2 月 9 日函丸紅公司之公文，但仍未提供全案卷證。又依高鐵局內部資料，該局於 100 年 12 月受理民眾檢舉後，丸紅公司隨即於同年 12 月 29 日致函高鐵局陳報李○○（即檢舉人）在外一切行為與公司無涉等情，雖無從查證高鐵局是否洩漏檢舉人資料，然該局未以「案」為單位建立檔案，又拒不提供本院相關卷證資料，顯然違反監察法及機關處理人民陳情之相關規定。
- (4)ME01 標契約一般條款第 3.3 條明定「（第 1 項）廠商……應將分包部分之全部細節、擬定之分包條款及擬僱用之分包廠商資料，及時提報工程司核定。（第 2 項）除專業分包工程外，如廠商欲將本工程之任何其他部分分包，亦應按前述規定，及時將分包廠商資料提報工程司備查。」亦即重要設備供應商之分包工作內容，依法應提報採購機關。交通部所辯依合約設備供應商分包契約無須提送高鐵局核定云云，屬

---

<sup>23</sup> 本院監察調查處 105 年 2 月 22 日處台調肆字第 1050830269 號函。



丸紅公司拒絕提供相關文件之理由<sup>24</sup>，業經高鐵局 101 年 8 月 7 日函丸紅公司表示：「本局重申依據一般條款第 3.3 條、業主需求（I）4.1（6）B.等規定，廠商有向業主揭露設備供應商、分包商之契約文件等詳細資料之義務，且貴公司應自行履行之號誌等系統屢遭陳訴有違法轉包情形，故請貴公司……，提供含有契約範圍、工作項目及雙方權利義務等資料之號誌系統設備供應商及安裝分包商契約或相關之澄清及證明文件過局。」交通部將丸紅公司拒絕提供文件所持之理由，用以答復本院作為卸責之詞，委無可採。

(5)另查，丸紅公司與號誌系統安裝分包商肇源公司簽署之分包契約，亦載明丸紅公司係以統包（turn-key）方式將號誌系統工程（施工除外）轉包給英維思公司，該合約依採購法第 67 條第 2 項應報備於採購機關。高鐵局雖要求丸紅公司提出該分包契約，但丸紅公司拒絕提供後，即無任何作為，亦未要求肇源公司等關聯廠商說明，顯然失諸消極。

4.有關丸紅公司違約轉包所導致之不良後果，據高鐵局 102 年 3 月 27 日函<sup>25</sup>丸紅公司指出：「……貴公司不以自主技術設計號誌系統，而需另簽署技術授權契約，使貴公司處處受制於號誌設備商，由目前工地現況，確實顯現貴公司無力解決號誌系統工程技術之相關問題，導致號誌系統造成整體工進與時程之嚴重阻礙，……無法完全掌握關鍵技術及解決技術困難，處處受制於 Invensys Rail，導致號誌工程造成整體進度及時程之重大遲延，工程品質更無法確保……。」又因違法轉包導致號誌系統之穩定度不佳，不但危及工程品質及系統安全，更係 104 年底之通車目標無法達成之主要原因，衍生包括軌道電路誤占據（RSF）、號誌無線電斷訊引發緊急剎車（EB）及轉轍器故

---

<sup>24</sup> 丸紅公司 101 年 3 月 15 日 LBO-902-18-0003 號函：「基於契約規定及本廠商之商業機密考量，恕無法配合提供與 IRL 及肇源之契約或證明文件。」及 101 年 7 月 6 日 LBO-902-18-0005 號函：「本廠商業已依契約規定完整執行相關作業，並無提供額外分包契約文件予貴局選擇查核之義務」。

<sup>25</sup> 高鐵局 102 年 3 月 27 日高鐵三字第 1020005731 號函。

障等異常事故。高鐵局怠於依法查處丸紅公司違法轉包，核有重大違失。

(三)高鐵局已於 101 年 12 月 10 日解除丸紅公司第 1 期履約保證責任而無法追索；高鐵局嗣又允諾解除第 2、3 期履約保證責任，並主張丸紅公司僅有號誌設計涉有轉包，自失立場。

1.依採購法第 65 條、第 66 條規定，得標廠商將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。押標金保證金暨其他擔保作業辦法（下稱押保辦法）第 20 條第 2 項第 2 款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商所繳納之履約保證金（含其孳息），得部分或全部不發還之情形如下：……二、違反本法第六十五條規定轉包者，全部保證金。」經查，ME01 標工程之履約保證金，係以丸紅公司為代表廠商，由日商瑞穗銀行股份有限公司台北分公司出具金額計 25 億 4,900 萬元之履約保證金連帶保證書，擔保丸紅公司依約施作本工程。丸紅公司於 101 年 11 月 8 日申請解除第 1 期 25%履約保證金保證責任，業經高鐵局於同年 12 月 10 日同意解除。丸紅公司另於 102 年 2 月 27 日申請解除第 2 期履約保證金保證責任，但高鐵局已於 102 年 2 月 22 日宣告丸紅公司違法轉包，經工程會於同年 6 月 26 日函釋<sup>26</sup>略以：「依採購法第 66 條規定，機關對於是否解除契約、終止契約部分，機關應本於權責核處；至於沒收保證金及要求損害賠償，機關如持有保證金，請予沒收，如有損害，請向廠商要求賠償。」高鐵局復於 102 年 7 月 23 日函工程會，表示丸紅公司僅「號誌設計」違法轉包（工作經費約 8 千餘萬元），主張依號誌系統金額與總工程費用之比例（12.71%），計算應沒收之履約保證金<sup>27</sup>。經工程會於

---

<sup>26</sup> 工程會 102 年 6 月 26 日工程企字第 10200215670 號函。

<sup>27</sup> 高鐵局 102 年 7 月 23 日高鐵四字第 1020014623 號函工程會略以：捷運機電工程屬複雜之工程，其內容含括電聯車、號誌、供電、通訊、自動收費、軌道……等子系統，其發包策略常見子系統個別獨立成立標案發包，該案為求減少界面因素，將各子系統整併成統包標案發包，其中丸紅公司承攬之契約金

同年 7 月 26 日函復高鐵局依採購法及押保辦法第 20 條第 2 項第 2 款規定及個案契約約定辦理<sup>28</sup>。

2. 有關高鐵局何以將丸紅公司轉包範圍限於號誌設計，及何以主張沒收履約保證金之範圍限定在子系統或依比例沒收等節，據交通部表示，高鐵局 102 年 2 月 22 日高鐵三字第 1020003547 號函通知丸紅公司，認定「號誌系統設計」部分有採購法違法轉包情事；至於「聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器三項設備之測試」，英維思公司指派人員參與符合合約規定。依約履約保證金得於估驗計價進度依序達 25%、50% 及 75% 時，分別減除 25% 保證責任，高鐵局於 101 年 12 月 10 日因未發現丸紅公司有違法轉包之具體事證，故同意解除第 1 期履約保證金之保證責任，之後因丸紅公司違約轉包，將不予發還丸紅公司後 3 階段之履約保證金（履約保證金為契約金額之 10%，分 4 階段發還）。未來向丸紅公司求償之範圍包括：工程逾期部分求償契約總額 10% 之逾期違約金加計法定延期利息，及因逾期造成甲方之損害賠償等語。

3. 惟查：

(1) ME01 標合約雖規定設備製造商得指派人員參與測試，但不能代替丸紅公司履行契約主要部分之工作，有如前述。依工程會「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫機電系統統包工程」採購申訴審議判斷書（訴 1020158 號）記載，丸紅

---

額為 140.7 億元（占總經費 254.9 億元約 55.22%），工作內容包括號誌 32.4 億元（占總經費 12.71%）及其他子系統（含軌道、中央監控、通訊、無線電通訊、月台門、機廠土建及整合測試等）108.4 億元（占總經費 42.51%）。主張：1. 僅其中一子系統部分轉包，其他子系統依約正常履行，主張可依涉及轉包之號誌系統比例（即 12.71%）計算應沒收之履約保證金。2. 若否，因該標案為共同投標契約，主張可依共同投標廠商金額比例（即 55.22%）計算應沒收之履約保證金。工程會於 102 年 7 月 26 日<sup>27</sup>函復略以：所詢屬履約管理事項，應由高鐵局依採購法第 66 條、押保辦法第 20 條第 2 項第 2 款規定及個案契約約定，本權責妥處；如因爭議無法達成協議，得依契約爭議處理之約定辦理。

<sup>28</sup> 工程會 102 年 7 月 26 日工程企字第 10200263240 號函略以：所詢屬履約管理事項，應由高鐵局依採購法第 66 條、押保辦法第 20 條第 2 項第 2 款規定及個案契約約定，本權責妥處；如因爭議無法達成協議，得依契約爭議處理之約定辦理。

公司與川崎重工業株式會社（電聯車系統）、株式會社日立製作所（供電系統）、英維思公司（號誌系統）、林記公司（機廠土建）、偉盟公司（機廠土建）、新鈞電子（中央監控、通訊、月台門等系統）、漢翔航空（模擬器）等 7 家廠商共同簽訂轉包契約文件 **Interface Agreement**（界面協議書），由該界面協議書第 1、2 條約定內容，丸紅公司將英維思公司與其他土建、供電、電聯車、月台門等子系統之專業分包商等同看待，要求英維思公司直接依據招標機關訂定之 ME01 標功能規範，與招標機關另外發包之關聯廠商為界面協調，以執行設計、製造、供應、測試與試運轉等工作，共同達成 ME01 標功能需求。（詳判斷書第 160 頁倒數第 6 行以下；另臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號判決第 18 頁以下亦同此意旨）……從概念設計（**conceptual design**）、細部設計（**detail design**）至最終設計（**final design**），所有設計階段均係由英維思公司負責（詳判斷書第 161 頁倒數第 10 行以下）……依轉包契約文件 **Subcontractors Scope of Works** 中之 **SCOPE OF WORKS-SIGNALLING SUBSYSTEM** 文件第 1.1 節顯示，應係由英維思公司主導整體號誌系統之設計及後續之供應、測試及試運轉等工作（詳判斷書第 162 頁倒數第 10 行以下；另臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1882 號判決第 21 頁倒數第 4 行以下亦同此意旨）。由上可知，英維思公司係直接依據高鐵局訂定之 ME01 標功能規範與關聯廠商為界面協調，並據以執行號誌設計、製造、供應、測試與試運轉等工作。丸紅公司違法轉包之範圍，顯然不僅止於「號誌設計」，而包括合約主要部分之「聯鎖設備、列車偵測系統、電動轉轍器等 3 項設備之安裝及測試」。高鐵局主張丸紅公司僅有號誌設計涉有轉包，顯於事實不符。

(2)丸紅公司於 104 年 6 月 9 日函請高鐵局同意提交交通部協處。因高鐵局認定丸紅公司僅號誌設計違法轉包，且高鐵局局長胡○○於 102 年 6 月 7 日工程履約情形檢討會議中，向丸紅公司當場允諾：「解除第 2 期履約保證金擔保乙案，因丸

紅公司有配合趲趕，在不計息之前提下，高鐵局同意朝解除該履約保證金擔保之方式處理。」導致 2 位外聘委員在認定丸紅公司違法轉包之前提下，以第 2、3 期之履約保證金合計達 12 億 7,450 萬元，超過號誌系統設計工作之契約金額 15 倍；及本件工程總價款為 254 億 9,000 萬元，違法轉包之號誌設計部分工程款約 8,500 萬元，占總價款之 0.33%，並非全部轉包等理由，均建議發還第 2、3 期履約保證金。後因本院介入調查，交通部於 104 年 10 月 19 日函送協處建議為：「建議全部不予返還為原則」予高鐵局，丸紅公司於同年 11 月 23 日復函高鐵局無法同意協處建議。目前高鐵局雖暫不解除丸紅公司第 2、3、4 期履約保證責任，但該局未依法依約主張權利，復對丸紅公司所提出求償金額高達 23 億 8 千餘萬元之 4 項爭議案件，簽署合意仲裁協議（詳如前述），對政府權益之保障，顯有未周。

(3) 高鐵局於 101 年 12 月 10 日同意解除第 1 期 25% 履約保證金保證責任前，丸紅公司即有違法轉包之事實，機關得否主張依採購法第 66 條規定及契約規定，追索該第 1 期履約保證金乙節，詢據工程會表示，依押保辦法第 20 條第 3 項規定：「前項不予發還之履約保證金，於依契約規定分次發還之情形，得為尚未發還者；不予發還之孳息，為不予發還之履約保證金於繳納後所生者。」尚無明定須追償履約保證金等語。亦即丸紅公司第 1 期 6 億 3,725 萬元保證責任，因高鐵局未依法查處其違法轉包事實而無從追索，該局自應負重大違失之責。

(四) 高鐵局明知號誌系統因違法轉包，造成工程管理混亂，衍生無法掌握技術、工程品質及進度等重大問題，同時可預見後續號誌系統因穩定性不足，整合測試將發生困難，卻未採取積極有效之作為，並依法督促英維思公司負連帶履行責任，誤信且樂觀以待丸紅公司所提之「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，錯誤預估通車期程為 104 年底，導致一再跳票，迄今仍無法達成，失信於民。

1. 機場捷運第 1 次修正計畫設定三重至中壢路段應於 102 年 6 月完工通車，交通部於 102 年 6 月 28 日函報行政院第 2 次修正計畫，將全線完工通車期程延後至 104 年底。該通車期程預估基礎及合理性乙節，據交通部函復表示：「ME01 標各項機電次系統和軌道系統設計工作，於 100 至 101 年底陸續完成，且丸紅公司與英維思公司於 102 年 3 月 28 日就關鍵之號誌系統工作達成協議，提出執行計畫；按照臺北捷運信義線、松山線等案例經驗，從機電系統廠商進場安裝施工，到系統測試通過達成實質完工，大約需 500 至 600 天之時間，故於 104 年底通車屬於合理期待」等語。
2. 經查，英維思公司於 102 年 1 月 24 日致函總顧問中興工程自證轉包時，表示該工程「處於難以進行且幾乎確定會導致遲延加劇和阻礙工程的完成移交」之狀態，指出主要問題包括：「計畫之不確定性（沒有完工時程之工作計畫）；管理混亂（無簡明的介面管理、指示和核准機制）；成本和交付品項已經失控，沒有產出事項的明確估計；高鐵局副總工程司管理本計畫但與英維思公司沒有契約關係，加重商業關係的複雜化；規劃和配置資源有困難。」建議由高鐵局促使其脫離分包商身分，就英維思公司未完成之分包契約剩餘工作（號誌安裝測試所剩餘工作）與高鐵局另訂契約，並提升界面管理層級云云。詢據高鐵局前局長朱○表示：「（問：高鐵局的考量？）英維思公司 102 年 2 月 7 日的文主要是證明違法轉包，後面提了 2 個方案，一個是直接與高鐵局簽約，來取代丸紅公司，就把丸紅公司統包的責任卸責；第二是仍由丸紅公司做，希望高鐵局保證丸紅公司對其付款，高鐵局的立場，不可能為其背書。我們與律師研究，認為涉及丸紅公司統包的責任，且高鐵局不能背書。（問：丸紅公司與英維思公司於 102 年 3 月 28 日提出「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，何以仍未有效解決後續工程及測試進度延宕？）這個計畫是丸紅公司與所有子系統談出來的計畫，丸紅公司願意提出計畫書交給我們，我們依據該計畫來監督，依該計畫是有可能達成的，但後來無法達成，

主要還是丸紅公司履約態度問題，丸紅公司顯然沒有完全解決與下包商的爭議」等語。

- 3.有關丸紅公司與英維思公司協議計畫之執行情形，據中興工程表示，英維思公司於號誌動態測試僅協助辦理首列普通車及直達車測試工作，其餘 26 列電聯車之號誌動態測試及車隊測試均由丸紅公司辦理，而丸紅公司並非號誌專業廠商，較欠缺技術整合及故障排除能力，車隊測試期間，屢發生號誌系統異常情形（包括軌道電路誤占據、號誌無線電斷訊、轉轍器故障等）。然因丸紅公司與英維思公司間契約爭議不斷，軟體資料建置緩慢，未配合各區段測試時程需求，造成後續測試工作難以順利展開。為達成合約行車時間及班距之要求<sup>29</sup>，經高鐵局及監造中興工程不斷函文要求及持續召開會議列管追蹤，預計 105 年 6 月底完成號誌軟體提速修改作業等語。計畫主持人蘇○○經理亦表示：機捷系統穩定度與測試時間有關，有賴不斷進行測試發現問題並解決，但長期以來，丸紅公司無法自行測試，找英維思公司執行測試，丸紅公司又負系統整合的責任，但丸紅公司與英維思公司如何履約說不清楚，把計畫時程一直延宕等語。
- 4.按採購法第 66 條第 2 項規定，轉包廠商與得標廠商對機關應負連帶履行及賠償責任。高鐵局拒絕英維思公司所提方案，以避免丸紅公司藉機推卸統包責任，所慮固屬有據。然丸紅公司與英維思公司間之內部契約關係，並不影響其等依法對高鐵局應負連帶履行及賠償之責任，且高鐵局既已發現丸紅公司號誌技術係掌握在英維思公司手中，無力獨自執行後續動態測試等工作，非不能參照採購法第 67 條規定，協調就相關工作之價金請求權，設定權利質權予英維思公司，並應就號誌測試等工作，取得監督丸紅公司及英維思公司人員之權，以解決管理混

---

<sup>29</sup> 依 ME01 標契約規定，直達車行車時間 A1 站至 A12 站不超過 35 分鐘、直達車／普通車平均速率不小於 60／45 公里／小時、系統（混合）營運班距不超過 3 分鐘。

亂之問題。然該局明知機場捷運號誌軟體穩定度係「號誌動態測試」及「系統整合測試」能否順利完成及能否通車之關鍵因素，而丸紅公司欠缺技術整合及故障排除能力，卻未有效督促英維思公司負連帶履行責任，而僅以丸紅公司所提欠缺實質內容之「ME01 標有效推動整體工程執行計畫」，樂觀預估通車期程，顯有違失。

綜上所述，交通部督導所屬高鐵局辦理機場捷運計畫，明知本身欠缺捷運興建經驗，未及時引進國內捷運工程人才及制度規章；為彌補長生案解約所導致之延宕及民意失望，規劃過短之興建時程；辦理機電系統招標作業時，過度壓縮預算及工程底價；拒絕總顧問中興工程採選擇性招標之建議，亦不在符合資格之廠商中辦理資格預審；將投標廠商之實績要求，逕以「勘誤表」將「捷運」實績降為「軌道」實績；對於限制機電系統型式等重大事項，未依公文流程簽報交通部核定；審標過程中，復刻意簡化資格審查程序，怠於查證丸紅公司欠缺履約能力之具體事證，致毫無捷運工程經驗之丸紅公司得標；簽約時，僅訂定商業運轉或竣工之主里程碑，致難以控管工程進度；復未周詳考量技術規範及營運需求，採用未成熟穩定之系統；且誤判形勢，採取先機電後土建之發包策略，土建標因發包不順，造成軌床及機房交付延遲；履約期間，漠視丸紅公司違法轉包之行為，未積極解決工程進度持續落後及工程品質不佳等問題；整合測試階段，則昧於工程管理混亂及丸紅公司無法掌握技術之實況，僅依賴丸紅公司之「執行計畫」，致又錯誤預估通車期程，綜觀本計畫，自工程建設機構之指定、招標準備及發包作業、履約管理，乃至施工與營運單位之協調整合等，均有重大瑕疵，一再失信於民，嚴重損害政府形象及全民利益，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註：尚未結案



## 55、臺北市府未依臺北大巨蛋 BOT 契約善盡勘驗責任；復該府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，均涉有違失案

審查委員會：經 105 年 8 月 11 日監察院教育及文化、內政及少數民族委員會第 5 屆第 24 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

臺北市府未依臺北文化體育園區－大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即 BOT 契約）之約定，於 104 年 5 月 14 日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸的責任。惟臺北市府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有 BOT 夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處；復該府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第 585 號解釋意旨，均涉有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據遠雄巨蛋事業股份有限公司（下稱遠雄巨蛋公司）陳訴：「臺

北市市長柯文哲濫以『弊案』公然指摘『臺北大巨蛋 BOT 案』，復藉未具司法調查權之廉政委員會進行調查，並於 104 年 5 月 20 日違法停工，並濫用媒體優勢迫使陳訴人妥協等，損及權益，疑涉違反公務員服務法及行政程序法相關規定」等情案，案經本院於 104 年 6 月 12 日、104 年 11 月 24 日兩度履勘現場並聽取臺北市政府都市發展局局長林洲民簡報說明，並向內政部與臺北市政府調閱有關卷證資料<sup>1</sup>，105 年 4 月 20 日諮詢國立臺灣大學法律學院林明鏘教授、國立臺灣科技大學建築學系林慶元教授、許宗熙建築師事務所許宗熙建築師、105 年 7 月 11 日諮詢國立臺北大學法律學系吳光明教授、國立臺灣大學土木工程學系陳振川特聘教授、臺北市建築師公會黃秀莊理事長等專家學者意見，105 年 2 月 3 日約詢遠雄營造股份有限公司與臺灣大林組營造股份有限公司專任工程人員、本案設計建築師羅興華、徐少游建築師等人就未按圖施工原委說明，105 年 4 月 22 日約詢內政部營建署副署長王榮進等相關人員就建築法規範圍內涵說明，後於 105 年 5 月 26 日約詢遠雄巨蛋公司代表人趙藤雄就其陳訴意見補充說明，105 年 5 月 30 日約詢臺北市市長柯文哲（請假未到；副市長陳景峻代理）及都市發展局局長林洲民等相關人員、105 年 7 月 20 日約詢內政部部長葉俊榮（請假未到；內政部常務次長林慈玲代理及營建署署長許文龍列席）及臺北市市長柯文哲就七項基準與复工條件說明，業調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如次：

一、臺北市政府未依臺北文化體育園區－大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即 BOT 契約）之約定，於 104 年 5 月 14 日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑

---

<sup>1</sup> 臺北市政府 104 年 10 月 12 日府授體設字第 10414866500 號函、臺北市政府 104 年 10 月 27 日府授政三字第 10414806400 號函、臺北市政府 104 年 10 月 27 日府體設字第 10433382600 號函、臺北市政府 104 年 12 月 15 日府都字第 10463003900 號函、臺北市政府 105 年 1 月 26 日府都建字第 10510383200 號函、臺北市政府體育局 105 年 4 月 11 日北市體設字地 10511549000 號函、臺北市政府 105 年 5 月 27 日府都建字第 10512143500 號函、臺北市政府 105 年 6 月 29 日府授都建字第 10512716600 號函，及內政部營建署 105 年 5 月 30 日營署建管字第 1052907875 號函。

慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有 BOT 夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處，臺北市政府允宜依據 BOT 契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設巨蛋案興建成功，俾避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利。

(一) BOT 主辦機關與民間機構之法律關係應依促進民間參與公共建設法與投資契約內容而定，其主辦機關行使權利與履行義務，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的並應依誠實及信用方法為之。

按促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 1 條規定：「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」同法第 2 條規定：「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」同法第 8 條第 1 項第 1 款：「由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。」同法第 12 條規定：「主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠實及信用之方法。」觀其立法理由為：「參照聯合國等相關機構之研究及政府採購法之規定，爰於第一項規定主辦機關與民間機構之權利義務關係，依民事契約原則，悉由投資契約規範之。並於第二項揭示投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則，其履行應依誠信方法，以反映主辦機關與民間機構平等合作之夥伴理念，並營造雙贏投資條件。」等語，顯見行政機關於促參法上與民間機構為夥伴關係；復按臺北文化體育園區—大型室內體育館開發計畫案興建營運契約 1.1 規定：「契約範圍本計畫包括多功能之大型室內體育館及其附屬設施、附屬事業等之興建、營運及移轉。」同契約 1.2.3 規定：「本契約及其未盡事項悉依促進民間參與公共建設法及相關法令之規定辦理。」同契約 2.2.1 規定：「本計畫係依促參法第八條第一項第一款及第十

五條之規定，採設定地上權方式由乙方參與興建暨營運臺北市大型室內體育館及附屬事業並營運至許可年限屆滿後，將所有之營運資產移轉予甲方。」同契約 3.1.1 規定：「為使本計畫之興建及營運順利成功，願本於合作、誠信、公平及合理之精神履行本契約。」同契約 3.1.2 規定：「為兼顧雙方權益之立場，雙方儘可能以協調方式解決本契約之未盡事宜或各種爭議，避免爭訟。」同契約 3.2.1 規定：「甲方對於本契約之未盡事宜，願基於兼顧雙方權益平等之立場與乙方協調解決，以促使本計畫興建及營運之成功。」同契約 3.2.2 規定：「甲方依本契約規定應為之核准、同意，或應提供之文件、資料，同意依法適時為之。」同契約 4.3 規定：「證照或許可取得之協助－乙方因執行本計畫而須向相關政府機關申請證照、許可或辦理都市計畫變更時，甲方於法令許可及權責範圍內，將協助乙方與相關政府機關進行協調或提供必要之證明文件。」同契約 7.1.3 規定：「本契約興建範圍內各項工程之設計、施工，不論由乙方自行辦理，或委由顧問機構、承包商辦理，均由乙方負全部責任。甲方或其所委託之機構對乙方所為之任何同意、核准、備查、監督、建議、提供之參考資料，並不減少或免除乙方應盡之義務與責任。」同契約（設計與施工之責任）7.6.2 規定：「申報工程開工前，乙方應將核准之全部圖說、執照影本、承建工程廠商、負責人、工地負責人及工程預定進度、施工管理計畫等報請甲方備查。」同契約（設計與施工之責任）7.6.3 規定：「臺北市大型室內體育館施工期間，乙方應於每月五日前向甲方函報施工預定進度及實際進度，甲方得隨時派員勘驗，如有與核准內容不符之部分，甲方得以書面通知限期改善。」同契約 20.1 規定：「本契約有關之事項發生爭議時，雙方應本於誠信原則先以協商方式解決之。如無法以協商方式解決，任一方均得提送協調委員會決議之。」是則，臺北文化體育園區興建案係採 BOT 模式，該投資契約之法律性質，學說上雖向有：公法契約說、私法契約說、折衷說（視個案認定）等爭議。然因促參法業將其定性為私法之民事契約，是以，主辦機關與民間機構之法律關係自應依促參法及其子法規定與投資契約內

容而定，如投資契約無約定者，則依民法相關規定辦理，主辦機關行使權利，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的並應依誠實及信用方法為之。

- (二)臺北市政府未按臺北文化體育園區－大型室內體育館開發計畫案興建營運契約，於 104 年 5 月 14 日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任。

據遠雄巨蛋公司陳訴：「臺北市政府都市發展局建築管理處施工科 75 次勘驗均無問題（102 年 5 月 2 日前有 5 次，之後 70 次）且柯市長 103 年 12 月 25 日就任後，歷經 12 次現場勘驗亦未發現問題及無裁罰，然該局竟於 104 年 5 月 14 日派員現場勘驗認定有 79 處主要構造與核准圖說不符，與歷次勘驗大相逕異，顯意圖用停工方式，令遠雄屈服於不合理之七項基準。」等語，臺北市政府對此函復略以，建築法自 73 年修正後，刪除第 57 條主管建築機關於收到申報後派員現場勘驗，而增訂由監造人會同承造人勘驗，承、監造人應分別就中央主管建築機關頒訂及市府訂定之勘檢、紀錄表簽證負責；而市府據建築法第 56 條自 78 年起即訂定臺北市建築工程施工中必須勘驗部分作業要點，為順應民意及尊重專業與時修正，從訂定前開作業要點之前每一必須申報勘驗樓層派員至現場，逐步修正至現行僅餘放樣勘驗及竣工勘驗方「必須」派員勘驗。依據臺北市建築管理自治條例第 19 條、第 20 條規定：「建造執照或雜項執照於有效期間內之施工，除一定規模以下之建築物，得由承造人及其專任工程人員依照核准圖說施工，並送監造人查核無訛後留存查核資料，於竣工時一併申報外，其必須申報勘驗之部分、時限及內容規定如下：一、放樣勘驗……、擋土安全維護措施勘驗……、主要構造施工勘驗……、主要設備勘驗……、竣工勘驗……主管建築機關得指定必須申報勘驗部分，應經主管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工。其勘驗方式及勘驗項目由主管建築機關定之。……」、「建築工程承造人及其專任工程人員依照核准圖說及施工計畫書施工至必須申報勘驗階段時，於申報勘驗前，應由承造人及其專任工程人員先行勘驗，並經監造人勘驗合格會同簽章，交由承造人檢

具勘驗申報文件，按規定時限向主管建築機關申報後，方得繼續施工。……」及臺北市建築工程施工中必須勘驗部分作業要點第 2 條規定：「建築工程施工中必須勘驗部分及申報勘驗時間規定如左：（一）放樣勘驗：基礎或地下室土方開挖前。（二）基礎勘驗：基礎配筋完畢，澆置混凝土前，含擋土措施。（三）鋼骨鋼筋勘驗：鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造之各層樓板或屋頂配筋（骨）完畢後，搗製混凝土之前。（四）屋架勘驗：在屋架豎立後蓋屋面之前。（五）雜項工程勘驗：雜項工作物，於施工計畫檢定之各階段配筋完畢，澆置混凝土前。（六）其他如連續壁、基樁等，於施工計畫書中核定。」其檢查重點在「施工圍籬、鷹架等「施工安全防護措施」是否符合「臺北市建築物施工妨礙交通及公共安全改善方案」，並不就核准圖說與現場是否相符加以審查等語（見臺北市政府 105 年 5 月 27 日府都建字第 10512143500 號函），固非無見。惟查，臺北市政府所稱建築工程施工勘驗事項所依據建築法暨相關法令，其在行政法上定位為高權行政（Hoheitsverwaltung），係國家或自治團體基於行政主體地位，按公法規定所為之各項行政行為，而以抽象性之命令或個別處分，要求人民負擔一定義務，因而通常具有上下秩序關係，得以公權力排除違法狀態<sup>2</sup>。惟就本案而言，臺北市政府所屬除係建築管理之主管機關外，該府亦為促參法大巨蛋案投資契約之甲方，與遠雄巨蛋公司乙方，雙方具有平等關係與民法契約關係並無二致，依據前揭投資契約（設計與施工之責任）7.6.2 與 7.6.3 規定，申報工程開工前，遠雄巨蛋公司應將核准之全部圖說、工程預定進度、施工管理計畫等報臺北市政府備查。施工期間，遠雄巨蛋公司應於每月五日前，向甲方函報施工預定進度及實際進度，市府得隨時派員勘驗，如有與核准內容不符之部分，甲方得以書面通知限期改善。從而按契約關係而言，臺北市政府係類似民法定作人地位，其派員勘驗範圍，自難謂當然等同於高權行政下，對於對一般建築物，依據建築法規所為「不就

---

<sup>2</sup> 陳敏，行政法總論，自刊，92 年 1 月 3 版，頁 16。

核准圖說與現場是否相符加以審查」之範圍<sup>3</sup>，申言之，作為民事契約一造甲方臺北市政府，持有建築全部圖說、工程預定進度、施工管理計畫，實施勘驗時卻猶以公權力機關之一般勘驗標準，欲藉建築師簽證制度推諉，殊難想像，難道政府與公務員因與自身利益無關，就連一般人應盡注意義務均棄之不顧，況臺北市政府暨所屬並非一般人而是善良管理人，所屬公務員具有各項建築土木結構等專業學能，故依據契約實施勘驗範圍，自應包括就核准圖說與現場是否相符加以審查，卻於 104 年 5 月 14 日之前之歷次勘驗，未依據建築圖說與現場核對，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任。<sup>4</sup>

(三)臺北市政府應按 BOT 契約夥伴關係，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功。

據遠雄巨蛋公司陳訴：「本次變更設計內容僅為內部平面調整，依規定僅需向都發局報備即可，建照變更約 2 個月即應予核定，但迄今都發局已拖延超過 12 個月仍無法核定，強行違法將七項基準納入都審重審，意圖使本次建照變更無法通過，也不准復工。」等語，指摘有關臺北市政府自 104 年 5 月 20 日停工後將七項基準納入都審審查範圍，不准其復工部分。按臺北市政府所為停工處分係屬合法且因涉及主要構造變更並不得一次報驗業如前述，惟基於 BOT 契約與遠雄巨蛋公司不僅具有高權關係且具有合作夥伴關係，自必須兼顧雙方權益，促使臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，以符合 BOT 契約 3.1.1、3.1.2、3.2.2 與 4.3 規定所定，本於合作、誠信、公平及合理之精神，協助遠雄巨蛋公司於法令許可與權責範圍內申請證照與進行協調，並避免爭訟，惟臺北市政府不此之圖，除未基於行政一致性外，所為行止，亦

---

<sup>3</sup> 據市府說明建管處僅就商場棟 2 樓版及影城棟 2 樓版計 2 次報驗，並僅就行政管理部分依規定按勘驗表查進度、圍籬、鷹架等安全防護措施，並不涉施工圖說項目。

<sup>4</sup> 舉例言之，一般民眾若購買物品豈有不檢查物品之理，購買成屋豈有不丈量大小確認坪數之理。

難謂符合誠信原則，遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，固有投機取巧之嫌疑，對於所衍生公安疑慮，亦有無可推卸的責任，惟臺北市政府透過媒體忽而解約、忽而換手，足見其處置進退維谷治絲益棼，不但無助於大巨蛋興建計畫完成，反使契約兩造信賴關係降至冰點，任令大巨蛋結構暴露於風吹雨打日曬，置市民生命與財產於高度不確定風險之中，殊有不當之處，是則，臺北市政府自應切實基於 BOT 契約夥伴關係，協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，俾維臺北市民基本權利。

(四)綜上所述，臺北市政府未依臺北文化體育園區一大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即 BOT 契約）之約定，於 104 年 5 月 14 日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有 BOT 夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處，臺北市政府允宜依據 BOT 契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，俾避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利。

二臺北市政府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第 585 號解釋意旨，亟待改進。

(一)調查權之制定與行使，依據行政程序法與司法院釋字第 585 號解釋，必須有特別法律依據，該法律授權的範圍、目的、權限、方法、程序、監督符合法律明確性原則，不得違反權力分立原則或侵犯其他機關之權力核心範圍，以符合正當法律程序原則。

按行政程序法第 1 條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」同法第 2 條第 1 項及第 3 項規定：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行



政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」同法第 11 條第 1 項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」復按司法院釋字第 585 號解釋稱：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第 325 號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求」等語。從而依據行政程序法與司法院解釋意旨，臺北市政府廉政透明委員會若需具有調查權必須符合下列法律要件：1. 委任非行政機關人員者，須制定特別法律<sup>5</sup>依據。2. 該法律授權之範圍、目的、權限、方法、程序、監督等，都必須符合明確性原則。3. 該法律不能違反權力分立原則或侵犯其他機關之權力核心範圍。4. 必須符合比例原則與正當法律程序。

(二) 臺北市政府廉政透明委員會之設置依據、法定職掌、單位及法令沿革、人員組成方式與調查權限，未有法律明文規定，行使調查

---

<sup>5</sup> 最低限度應依據地方制度法規定制定自治條例，始符合依法行政原則。

權，違背正當法律程序原則與前揭司法院釋字第 585 號解釋未盡相符。

- 1.按臺北市政府廉政透明委員會於 104 年 1 月成立，係依據臺北市政府組織自治條例第 9 條：「市政府為處理特定事務，得設置各種任務編組，其設置要點另定之。」設置。其目的為促進全民參與，落實外部監督機制，提升廉政透明效能而設置，主任委員由臺北市長兼任，依據原臺北市政府廉政肅貪中心設置要點第 3 點第 5 款規定：「涉及貪瀆不法案件之查處與檢討。」均不涉及調查權之行使，僅作為市長幕僚單位。
- 2.依據現行「臺北市政府廉政透明委員會設置要點」<sup>6</sup>第 2 點規定，該會置委員 17 至 21 人，召集人由市長兼任，副召集人一人，由市長指派之副市長兼任，外聘委員由市長就社會公正人士、具有相關專門學術經驗之專家學者聘（派）兼之，且不得低於全體委員總數二分之一，並考量性別比例原則。其目的係透過外部監督機制檢討該府各機關之肅貪、防貪、公務倫理及行政透明措施等各項廉政工作推動情形，為該府府層級之任務編組，非行政組織，此有臺北市政府 104 年 10 月 27 日府授政三字第 10414806400 號函可稽。
- 3.復按「臺北市政府廉政透明委員會作業規定」<sup>7</sup>第 3 點第 1 款規定：「本會業務執行具體作法如下：（一）個案調查：1.本會得就本府相關案件主動進行調查，本府相關機關應本透明公開之原則提供文書影音資料以利調閱，或指定本府相關機關人員提出報告或說明。2.本會對於檢舉貪瀆不法案件或重大違失案件，得指派委員組成專案小組進行調查，調查結果應提本會審議。」同規定第 5 點規定：「本會專案小組之組成、運作方式、調卷及閱卷作業原則如下：（一）專案小組原則由外聘委員 2 至 4 名及內部委員 1 名共同組成，得視需要邀請相關機關人員加入，組長由成員互推產生，負責協調聯繫、工作分配及

---

<sup>6</sup> 104 年 9 月 30 日府授人管第 10431222400 號函核定修正發布。

<sup>7</sup> 104 年 8 月 7 日臺北市政府（104）府授政廉字第 10431033800 號函修正。

報告事項。(二)調查中之案件，如須通知相關人員到會詢問時，應通知於一定場所為之，相關人員陳述時，得予以錄音、錄影及製作紀錄，並由其簽名或蓋章。(下略)」同規定第 6 點規定：「本會執行業務，各機關應配合辦理以下事項：(一)本會執行稽核、調查、檢核及評估各項業務，包括調卷、訪查、製作訪談或查考(證)紀錄、參與會議或會勘(驗)等，各機關應配合，不得拒絕。(下略)」。上開法令，係依據臺北市政府組織自治條例第 9 條制定，並未經立法院或臺北市議會立法，其法律定性自屬行政規則，此亦為臺北市政府所自認。然上開行政規則與修正前臺北市政府廉政肅貪中心作業規定<sup>8</sup>有別，將原本政風機構人員設置管理條例第 4 條第 5 款：「機關有關之貪瀆與不法事項之處理。」與同條例施行細則第 8 條<sup>9</sup>之政風機構法定權限，委由非政風人員行使，似與行政程序法第 11 條所定法定管轄原則未盡相符。

- 4.另公務員為全體國民奉仕者，與國家具有特別法律關係，對其行使調查有委任非公務員協助調查時應審慎為之，並應制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉作為受其監督公務員之依法服從之基礎，其個案調查事項之範圍，亦不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他機關之權力核心範圍，或造成實質妨礙，對於公務員行使調查方式與權限，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求，始符合司法院釋字第 585 號解釋要求。

(三)綜上，臺北市政府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調

---

<sup>8</sup> 102 年 9 月 11 日臺北市政府政風處(102)北市政三字第 10231097200 號核定修正。

<sup>9</sup> 本條例第四條第五款關於機關有關之貪瀆與不法事項之處理事項，例示如下：一、查察作業違常單位及生活違常人員。二、調查民眾檢舉及媒體報導有關機關之弊端。三、執行機關首長、法務部廉政署及上級政風機構交查有關調閱文書、訪談及其他調查蒐證。四、辦理行政肅貪。五、設置機關檢舉貪瀆信箱及電話，鼓勵勇於檢舉。

查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第 585 號解釋意旨，亟待改進。

綜上所述，臺北市政府未依臺北文化體育園區－大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即 BOT 契約）之約定，於 104 年 5 月 14 日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡 BOT 契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有 BOT 夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處；復該府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第 585 號解釋意旨，均涉有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送臺北市政府確實檢討改善見復。

註：尚未結案

## 56、臺北榮總與○○公司產學合作計畫涉諸多違失；退輔會對該院未能善盡督管考核職責，外部監督不力案

審查委員會：經 105 年 8 月 18 日監察院國防及情報、內政及少數民族委員會第 5 屆第 10 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：國軍退除役官兵輔導委員會、臺北榮民總醫院

貳、案由：

臺北榮民總醫院與○○生物科技股份有限公司簽訂產學合作研發計畫，內部簽審作業違反該院產官學合作管理要點規定，計畫內容與執行結果亦存在提供非法場地，容任合作廠商利用醫院研發場地，以身心功能檢測為名，招攬會員收費營運等諸多違失，衍生違約、違法之重大爭端；又臺北榮民總醫院對於本案研發經費之事前預算審查不周、事後經費稽核不實，內部風險控管機制不彰；國軍退除役官兵輔導委員會對於所屬醫院執行產官學合作計畫案之情形，未能善盡督管考核職責，外部監督不力，核有疏失。

參、事實與理由：

據訴，臺北榮民總醫院（下稱臺北榮總）與○○生物科技股份有限公司（下稱○○公司）簽訂產學合作研發計畫，涉嫌提供非法場地，損及權益，且該院有人員向合作廠商索賄等情。案經本院向相關機

關調卷，實地訪查，並詢問臺北榮總、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）、臺北市政府衛生局等機關主管人員暨相關人員，深入調查發現，臺北榮總與○○公司間之產學合作計畫案，內部簽審作業違反「臺北榮總產官學合作計畫暨研發成果管理要點」（下稱產官學合作管理要點）規定，計畫內容與執行結果亦存在諸多違失，衍生違約、違法之重大爭端；又臺北榮總對於本件合作計畫案之事前預算審查不周、事後經費稽核不實，顯見內部風險控管機制不彰；退輔會對於所屬醫院執行產官學合作計畫案之情形，未能善盡督管考核職責，外部監督不力，亦有疏失。茲就違失之事實與理由，詳述如下：

一、臺北榮總未依該院產官學合作管理要點規定，確實進行可行性評估，亦未事先加會政風室及會計室，即率與廠商簽訂產學合作意向書及合作研發契約書，核有違失。

(一)臺北榮總產官學合作管理要點第二章「參、作業要領」第一點（一）、（三）明定：「院外機構向本院提出申請合作之公函，由受委託之計畫主持人及所屬單位，依現況與可行性進行評估後，專案簽陳，加會技轉組、會計室及政風室等業管單位，陳院長核示後，得簽訂『合作意向書』，以做為雙方進一步合作計畫之基礎。」、「經院長核示『原則同意』之產官學合作計畫案，由計畫主持人或創作發明人及所屬單位、各業管單位配合與院外機構，進行研究計畫及契約合意」，上開管理要點附錄一並訂定有「產官學合作計畫申辦作業流程圖」，以資遵循。依據上開作業流程規定，院外機構申請產官學合作案件，計畫主持人應進行可行性評估，並簽會技術移轉組（下稱技轉組）、會計室（現改制為主計室）及政風室等業管單位，經院長核示後，始得簽訂「合作意向書」，其後再由計畫主持人撰擬合作計畫書及由相關業管單位研擬合約草案，送交「產官學合作研發委員會」審查通過後，再陳報院長核示，研發經費每年達新臺幣（下同）1 千萬元以上者，須經上級機關退輔會核定。

(二)查本案緣於 101 年 8 月 7 日臺北榮總收到○○科技股份有限公司（下稱○○公司）來函，略謂該公司為網路科技公司，有豐富虛擬通路行銷及銷售經驗，且該公司素仰該院醫學研究成果豐碩，

而該院高齡醫學中心主任陳亮恭之部分老化研究成果符合該公司發展目標，擬與該院進行全方位產學合作關係，共同開發具有商業潛力之研發成果等語。該院「產學合作諮詢辦公室」<sup>1</sup>收到公文後，徵詢計畫主持人高齡醫學中心主任陳亮恭意見，經其表示同意合作計畫後，未依規定先行簽會政風室及會計室，即於 101 年 8 月 15 日報請副院長趙灌中核定，完成雙方簽署合作意向書事宜（臺北榮總代表人院長林芳郁，○○公司代表人董事長○○○）。其後，由計畫主持人陳亮恭撰擬「健康老化之創新醫療技術開發」產官學合作研究發展計畫書，送交該院「產官學合作研發委員會」<sup>2</sup>審查通過後，「產學合作諮詢辦公室」擬具合約草案供計畫主持人陳亮恭主任、合作廠商、醫務企管部法務專員王富仙、教學研究部（現改制為醫學研究部）技轉組郭英調組長等人審閱，彙整各方意見，由教學研究部技轉組郭英調組長召集計畫主持人、會計室鄒柏林組長、醫務企劃部王富仙專員、院本部專員鍾肇雄、吳永宏高級助理研究員、張翠芬藥師等人逐條研議及修訂完成。○○公司於 101 年 10 月 29 日致函臺北榮總，指派其子公司○○公司作為後續簽約合作單位。臺北榮總教學研究部技轉組於 101 年 11 月 13 日簽請院長核示同意高齡醫學中心陳亮恭主任與○○公司合作進行「健康老化之創新醫療技術開發」產學合作研發計畫案，此時始簽會會計室與政風室（兩單位均未表示意見），臺北榮總（代表人院長林芳郁）於 101 年 11 月 15 日與○○公司<sup>3</sup>（代表人董事長○○○）簽訂「健康老化之創新醫療技術開發」之「產官學合作研發及應用推廣計畫合約書」（合作期間十年）。102 年 6 月 14 日○○公司以縮短臨床應用時程為由，再與該院另行簽訂「老化與心智功能之創新醫療技術開發」之產學合作

---

<sup>1</sup> 「產學合作諮詢辦公室」由教學研究部督導之任務編組單位，職司產學合作業務。

<sup>2</sup> 「產官學合作研發委員會」為隸屬院本部之任務編組單位，負責審查產官學合作計畫之契約書、計畫書與研究經費預算及提供專業諮詢意見。

<sup>3</sup> ○○公司於 101 年 10 月 29 日致函臺北榮總略稱：為有效執行未來之產學合作業務，指派子公司○○公司作為後續合作單位，請該院同意將合作簽約單位變更為○○公司。

研發契約，惟雙方自 103 年 9 月 1 日起暫緩執行。

(三)綜觀本案簽約過程，臺北榮總未確實進行可行性評估，亦未事先加會政風室及會計室表示意見，而係待「產官學合作研發委員會」完成計畫內容審查及擬定合約草案後，最終簽陳院長時，始簽會政風室及會計室，程序不符該院產官學合作管理要點規定。

二本案每年研發經費達 1 千萬元，依臺北榮總產官學合作管理要點規定，屬退輔會核定權責，臺北榮總越權核定，擅自與廠商簽約及執行，核有違失。

(一)臺北榮總產官學合作管理要點第一章「肆、計畫管制」第二點明定：「產官學合作計畫之年度總經費達新臺幣一千萬元以上者，應專案陳報上級機關核定。」

(二)查臺北榮總與○○公司於 101 年 11 月 15 日簽訂之產學合作研發契約第 4 條第 3 款約定：第 1 年度研發經費為 1 千萬元，接續各年度所需研發經費，不低於第 1 年度研發經費為原則。依據前開臺北榮總產官學合作管理要點規定，本案屬於退輔會核定權責，臺北榮總未事先陳報退輔會核定，即與○○公司簽約並執行後續合作計畫事宜，與規定有所不合。退輔會嗣於 102 年 3 月 12 日查知本案研發經費為每年 1 千萬元，要求臺北榮總將合約、計畫書、執行情形與研發成果等資料報會審議，臺北榮總始於 102 年 3 月 29 日補行報會。臺北榮總對於此項疏失，檢討略稱：該院誤認年度總經費達 1 千萬元以上者，係指大於（且不含）1 千萬元，爰未報會核定等語。

(三)綜上，本案每年研發經費達 1 千萬元，依臺北榮總產官學合作管理要點規定，屬退輔會核定權責，該院越權核定，擅自與廠商簽約及執行，核有違失。

三臺北榮總於簽訂本案合作研發契約時，未確實評估致德樓 R1 之合法性，率予同意提供作為計畫執行場地，並允許廠商施工裝修，致生爭議，核有違失。

(一)按建築法第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……」同法第 77 條之 2 第 1 項第 1 款並規定「供公眾使



用建築物之室內裝修應申請審查許可」。另依現行建築技術規則建築設計施工編第一章「用語定義」第 1 條第 10 款（92 年 8 月 19 日修正前為第 7 之 1 款）「屋頂突出物」，係指「突出於屋面之附屬建築物及雜項工作物」。爰臺北榮總致德樓係「供公眾使用建築物」，「致德樓 R1」為「致德樓屋頂突出物一層」，使用執照用途載為「樓梯間、升降機間及機械室」<sup>4</sup>。

(二)據臺北榮總函復<sup>5</sup>說明，致德樓 R1 原核發使用執照用途為屋頂突出物，做為本計畫執行空間前，係做為動物飼養實驗室使用；本計畫執行空間部分，因包含 84 年以前已完成之增建部分，屬既存違建。另查，該院醫務企管部病歷管理組為緩和病歷存放空間不足問題，曾於 100 年 11 月 9 日簽請該院同意將致德樓 R1 教學研究部閒置之動物實驗室部分空間移撥該組使用，簽會工務室時，工務室會簽意見即指出：「現有致德樓 R1 使用空間非屬原核發使用執照範圍，日後亦無法辦理建築物室內裝修使用合格證明」。由上顯見，臺北榮總對於致德樓 R1 之屬性用途及存在違建情況並非不知。惟該院卻於 101 年 11 月 15 日與○○公司簽訂產學合作研發契約，同意提供致德樓 R1 作為計畫執行空間，該合約第 4 條第 2 款約定：「二、雙方同意應本計畫之研究需求，共同建置長壽與健康研發中心，甲方（臺北榮總）應負責提供其致德樓 R1 作為本計畫之執行空間；乙方（○○公司）自費建置符合現行法規之研究空間、檢測與其他必要所需之設施（備）」。該院並同意○○公司進場施工，完成致德樓 R1 裝修（施工期間自 102 年 7 月至同年 11 月），嗣成立「白金逆齡中心」，於 102 年 12 月 14 日開幕啟用。

(三)○○公司於 104 年 10 月間向本院訴稱，臺北榮總隱瞞場地非法之事，於 104 年 6 月間始告知致德樓 R1 未取得使用執照，涉及違約等情。對此，臺北榮總否認有隱瞞○○公司之事實，該院表示

<sup>4</sup> 參見臺北市政府工務局 69 建（士林）179 號建造執照及 72 使字第 1332 號（部分）使用執照。

<sup>5</sup> 臺北榮總 105 年 2 月 19 日北總醫研字第 1054800094 號函。

，本案產學合作計畫之相關業管單位（高齡醫學中心、技轉組、主計室、政風室）於 101 年 11 月 15 日簽約後，始簽會工務室協助辦理，工務室於 102 年 2 月現場會勘時已口頭告知○○公司致德樓 R1 有部分空間無使用執照，而○○公司仍繼續辦理裝修施工作業，雙方於 102 年 2 月在致德樓 R1 現場會勘時，該院參與會勘人員有：高齡醫學中心洪巧臻、致德樓管理單位葉惠權、工務室葉宏振、葉懷智等人，會勘時，工務室人員現場告知廠商代表○○○、○○○及○○○女士等人，致德樓 R1 部分使用空間非屬原核發使用執照範圍，依規定無法取得建築物室內裝修合格證明，因會勘並非正式會議，故未製作會勘紀錄；此外，臺北榮總表示，○○公司將設計施工圖提交該院審查時，工務室於 102 年 4 月 19 日之審查意見中指出場地概況，高齡醫學中心隨即轉知○○公司副總經理○○○（檢附 102 年 4 月 25 日與○○公司人員○○○之電郵對話為證），○○公司與其委任之裝修廠商於 102 年 7 月 16 日簽訂之工程合約書內，亦附有該院提供之場地現況簽注意見影本，證明該公司於施工前，即知悉致德樓 R1 部分空間非屬原核發使用執照範圍，卻仍委託進行裝修等語。又，臺北榮總致德樓樓管人員葉惠權於本院詢問時略稱：○○公司於選點時，該院有告知部分空間為違建，裝修公司也知道違規使用情事，廠商對於致德樓 R1 之使用情形很清楚，還因在意該處原本作為動物實驗室及臭味問題，於開幕前舉辦法會儀式等語。是以，尚難遽認臺北榮總有刻意隱瞞場地非法之事實。

(四)綜上，尚無確切證據足認臺北榮總有陳訴人所稱刻意隱瞞計畫執行場地非法之事實，惟致德樓 R1 為「附屬建築物」且部分空間係屬既存違建，該院於簽訂本案合作研發契約時，未確實評估致德樓 R1 之合法性，率予同意提供作為計畫執行場地，並允許廠商施工裝修，致生爭議，核有違失。

四本案致德樓 R1 為執行計畫之研究場地，並非商業營運場所，計畫主持人容任合作廠商○○公司利用醫院研發場地招攬會員收費營運，不符產學合作研發計畫意旨，計畫主持人核有疏失；臺北榮總未善盡計畫審查職責，退輔會為產學合作計畫之上級監督機關，未能

迅予究明，亦難卸督導不周之責。

(一)臺北榮總產官學合作管理要點第二章「捌、研究實驗室使用規定」第一點規定：「產官學合作研究（實驗）室之使用，應以運用於本院與院外機構合作進行具產官學合作『研究發展』性質之計畫為原則……。」

(二)查臺北榮總與○○公司簽訂之產學合作研發契約第 3 條約定，本案係為「開創全新精緻化長壽健康養生與照護所需客製化生理監（檢）測以及 E 化健康服務模式，發展老化相關尖端研究進而建立國際頂尖高齡醫學與健康服務模組。」又依合約第 4 條約定，致德樓係因應「研究需求」之計畫執行空間。

(三)是以，臺北榮總提供致德樓 R1，係因應「研究發展」所需，惟實際執行情形，合作廠商卻投入高達 3 千萬元之裝潢費用，以身心功能「檢測」，招攬會員收費，利用醫院研發場地進行商業營運。相關事證及人員說明，摘略如下：

1.計畫主持人陳亮恭撰擬之「健康老化之創新醫療技術開發」產官學合作研究發展計畫書（計畫編號：R-1201002），經該院產官學合作研發委員會審查通過後，時任院長林芳郁於 102 年 12 月 6 日核章。上開計畫內容敘載：「合作的模式是成立全新『白金逆齡中心』，……合作單位負責出資建置及進行業務行銷，由合作單位提供個案來源、服務人員、場地裝潢及業務管理，而身心功能檢測與健康促進行為由本院高齡醫學中心聘任之同仁進行。」

2.「白金逆齡中心」於 102 年 12 月 14 日開幕前，計畫主持人陳亮恭與○○公司代表（執行董事○○○等人）召開多次會議，討論「白金逆齡中心」之空間規劃、建立產品核心價值及特色、人力配置（體適能、健康秘書、營養師、行政助理、私人醫師）、招攬會員（第一階段目標會員人數 200 人，第二階段目標會員人數 500 人）、會員入會及服務流程（1 年入會費 30 萬元，並月繳 1.5 萬元，1 年總計 48 萬元）、檢驗項目及設備、行銷策略等事宜，有會議紀錄可稽。○○公司並製作「白金逆齡中心」招攬會員之文宣廣告，對外宣稱「擁有專屬私人醫師

團隊、營養師、物理治療師、體適能訓練師」。

- 3.陳亮恭於本院詢問時略稱：「產學合作本來就不是做營收的，而是研發」、「○○公司向股東說明本案收益營運很樂觀，後來發現不如預期，在短期回收的壓力下，就一直向我抗議，要求引進各項收費項目且帶入資金」、「純做個案研究不能收費，本來健檢不是我們的目的，因為○○有收入的需求，使本來單純的研究操作變得複雜，○○主要是以在外招攬會員的方式進行收費」、「醫院不能收取此費用，是○○自己收的。會費多少，○○說法不一，有說 60 萬元、28 萬元不等，正確金額我不清楚」、「（既然合作計畫內容主要係為研發，為何需要裝潢高達 3 千萬元之白金逆齡中心，作為執行場地？）該公司對於商轉營運的會員客層，在與醫院簽約前，就鎖定是高階客戶，所以場地要求連帶走向高階裝潢，並非本人或醫院要求」。
- 4.時任院長林芳郁於本院詢問時說明：「（白金逆齡中心開幕啟用儀式，您有無參加？）有去，蓋得太大太豪華，與我當初的想法不同。他們認為會有很多的人來，但我不認為，且高齡的人較節儉」、「（既然合作計畫內容主要係為研發，為何需要裝潢高達 3 千萬元之白金逆齡中心，作為執行場地？）不瞭解。曾跟陳主任說過，不要做那麼大」。

(四)按本案為「研究發展」性質之產學合作計畫，致德樓 R1 為執行計畫之「研究」場地，並非商業營運場所，計畫主持人卻容任合作廠商○○公司利用醫院研發場地招攬會員收費營運。臺北榮總與退輔會於本院詢問時均檢討表示，合約內容並無招攬會員收費營運項目，○○公司亦未向臺北榮總申辦營運活動，該公司利用醫院研發場地招攬會員，不符原單純開發服務模式及模組利用之產學合作研發計畫意旨，故認計畫主持人執行計畫，未善盡管理監督責任。

(五)綜上，本案致德樓 R1 為執行計畫之研究場地，並非商業營運場所，計畫主持人容任合作廠商○○公司利用醫院研發場地招攬會員收費營運，不符產學研發合作計畫意旨，計畫主持人核有疏失

；臺北榮總未善盡計畫審查職責，退輔會為產學合作計畫之上級監督機關，對於計畫執行不當，未能迅予究明，亦難卸督導不周之責。

五本案研發經費之支用，存在「編列人事費超過法定上限」、「實際支用金額超過核定預算數」、「部分小額採購程序違法」、「部分人事費用不當核銷」等情事，顯見臺北榮總對於產官學合作計畫案之事前預算審核不周，事後經費稽核不實，內控成效不彰；退輔會亦未善盡外部監督職責，核有違失。

(一)按臺北榮總產官學合作管理要點第二章「肆、經費編列」第六點(二)規定，作業費項下原則不得編列人事費，縱因特殊需求，人事費用仍不得超過作業費總金額 50%。同要點第五章「肆、經費稽核」並定規定：「產官學合作計畫暨研發成果之收支入帳，本院應按季編製收支報表，循預算及會計程序辦理，並定期提具內部稽核報告」。另同要點第六章規定，該院為推動產官學合作計畫審查作業之遂行，設置「產官學合作研發委員會」，其職掌包括審查產官學合作計畫之契約書、計畫書與研究經費預算及提供專業諮詢意見。又依退輔會「國軍退除役官兵輔導委員會所屬醫療機構產官學合作研究發展計畫與研發成果管理及運用原則」第 5 點明定：「本會所屬醫療機構每年應審查前一年度產官學合作研究發展計畫之執行情形與研發成果之管理及運用成效，並於二月底前報會備查。」退輔會對於所屬醫院執行產官學合作計畫案之經費支用情形有無違失，自應善盡上級監督機關職責。

(二)經查，臺北榮總與○○公司簽訂合約前，計畫主持人陳亮恭於 101 年 8 月提送該院產官學合作研發委員會審查之「健康老化之創新醫療技術開發」產官學合作研究發展計畫書（計畫編號：R-12010），所附「預算支用表」，研發經費編列「人事費」300 萬元，超過「作業費」總金額 500 萬元之 50%，與臺北榮總產官學合作管理要點第二章「肆、經費編列」第六點(二)有關「人事費用不得超過作業費總金額 50%」之規定不符。經退輔會以 102 年 11 月 27 日輔陸字第 1020079518 號書函糾正，要求臺北榮總檢討改進，其後，陳亮恭於 102 年（月份不明）修正提出之「健

康老化之創新醫療技術開發」產官學合作研究發展計畫書（計畫編號：R-1201002；計畫期間 102 年 11 月 15 日至 103 年 11 月 14 日），始修正「預算支用表」，將「人事費」由 300 萬下修為 240 萬元（「作業費」總金額仍維持為 500 萬元），以符合臺北榮總產官學合作管理要點規定。詎料，臺北榮總與○○公司間之產學合作計畫案，於 103 年更換計畫主持人為柯世琦，柯世琦提報該院通過審查之「癌病患者及其家屬整合性扶持照護計畫及研究」產官學合作研究發展計畫書（計畫編號：R-1201003；計畫期間 103 年 11 月 15 日至 104 年 11 月 14 日），仍違反前揭臺北榮總產官學合作管理要點規定，編列人事費 430 萬（「作業費」500 萬元），不符法定上限。

(三)又據臺北榮總表示，該院產官學合作管理要點之所以明定，作業費項下原則不得編列人事費，縱因特殊需求，人事費用仍不得超過作業費總金額 50%，其規範意旨，係為避免合作廠商或計畫主持人進用過多人員，處理非產學計畫案之其他業務。經查，本案合約約定由合作單位提供服務人員，惟實際上卻由醫院聘任多名研究助理擔任白金逆齡中心之「健康秘書」，且本案既然仍在「檢測」階段，尚未達到「研究」階段，是否確實有編列高額人事費之必要性，亦有疑義。

(四)本案經本院函請退輔會派員專案查核臺北榮總「健康老化之創新醫療技術開發」與「癌病患者及其家屬整合性扶持照護計畫及研究」等產學合作計畫案之研發經費支用情形，發現諸多缺失，摘略如下：

- 1.編列人事費超過法定上限；且實際支用金額超過核定預算數：
  - (1)依臺北榮總產官學合作管理要點規定，人事費用不得超過作業費總金額 50%。查各該年度計畫預算支用表所列人事費，分別占作業費之 60.00%、48.00%及 86.50%；實際支用 2,840,234 元、5,152,185 元及 2,531,622 元，分別占作業費之 56.80%、103.04%及 101.26%（第 3 年僅撥入第 1 期款，以 500 萬元之一半計算作業費），均超逾管理要點所定上限，雖經院內簽核，惟管理要點似乏超逾上限之補救措施及規

範。

(2)第 2 及第 3 年查有變更前後項目金額未能接續及第 2 年人事費實際支用數超過核定數等情事。

2.部分小額採購程序違法：

部分小額採購（10 萬元以下之採購），請購核准日期晚於發票日期，核與北榮經費執行管制作業規定及 104 年 3 月 3 日北總補字第 1040005647 號函所定，應先申請核准之程序欠符。

3.部分人事費用不當核銷：

(1)部分教育訓練參訓學員非該期間專任研究助理，且參訓未事先報准。

(2)部分教育訓練參訓學員非該期間專任研究助理（如 102 年 4 月 17 日核准○○○參加 Rotational Body Weight Training，該員於 102 年 6 月 1 日進用；○○○參加 102 年 5 月 4 至 5 日肌能系貼紮技術國際認證研習會，該員於 102 年 5 月 13 日進用）；又參訓前未經事前核准，並檢附相關課程報名資料。

4.報支護士公會會費及執業執照費，與規定不符；未聘任人員卻報支醫師公會會費：

臺北市護理師執業登記雖由臺北市政府衛生局委託護士公會收件，惟係由該局收取規費（執業執照費）及核發執照，執業執照費未以該局出具之收據結報，而以臺北市護理師護士公會臨時收據結報，未符規定。又 102 年部分人員（○○○）非該期間專任研究助理，卻報支護士公會會費及執業執照費；另 104 年○○○醫師因故未聘任，卻報支醫師公會會費。

(五)綜上，本案研發經費之支用，存在「編列人事費超過法定上限」、「實際支用金額超過核定預算數」、「部分小額採購程序違法」、「部分人事費用不當核銷」等情事，臺北榮總「產官學合作研發委員會」負責研究經費預算之審查，該院主計室（會計室於 102 年間組改為主計室）負責財務收支之經費稽核，然迄至本院調查時為止，該院主計室並未發現前開缺失，顯見該院對於產官學合作計畫案之事前預算審核不周，事後經費稽核不實，內控成

效不彰；而退輔會為所屬醫療機構執行產官學計畫之上級監督機關，並定有「本會所屬醫療機構每年應審查前一年度產官學合作研究發展計畫之執行情形與研發成果之管理及運用成效，並於二月底前報會備查。」之外部監督規範，卻遲未發現本案研發經費存在不當支用之違失，顯未善盡外控機制，亦有違失。

六臺北榮總對於院外機構申請產學合作研發案件，未依規定辦理預期效益及風險評估，衍生合作廠商質疑計畫主持人迄無具體研發成果涉嫌詐欺，醫院提供非法場地，要求解約並賠償損失等諸多爭議，產學合作研發計畫未見效益，反增紛擾，影響機關信譽，核有違失。

(一)臺北榮總產官學合作管理要點第二章「陸、其他事項」第四點明定：「院外機構出資委託本院進行合作研究發展計畫時，相關單位應針對該機構背景、信譽及可能獲得之研究成果、衍生權益及風險進行評估，並彙提可行方案陳院長核定……。」及第十二點明定：「與院外機構進行產官學合作計畫，應以提升本院醫療服務品質、突破醫研技術與落實研究成果至應用階段為主要目標……。」

(二)本案臺北榮總係與○○公司簽訂合作意向書，其後改與○○公司簽訂產學合作研發契約。該院教學研究部技轉組 101 年 11 月 13 日簽請院長核示同意由計畫主持人陳亮恭與○○公司進行產學合作並簽訂合約案之簽文內容說明：「○○公司係為推動國內生物科技發展、身心功能檢測與健康管理之專業公司，為因應高齡化社會來臨及個人化醫療照護需求的提升……」。惟查，該院並未就○○公司與○○公司之營業項目、資本額、以往業務績效等機構背景及信譽，進行調查，亦未就計畫主持人所提「健康老化之創新醫療技術開發」產官學合作計畫內容，依規定落實預期效益及風險評估。

(三)計畫主持人陳亮恭於本院詢問時表示：「常理判斷，尖端醫療研發不會去找命理老師來合作，並不是我力邀而是對方主動」、「洽談時○○公司未成立，當時國內公司對老化研究有興趣，在和○○命理師談的過程，由○○命理師主動表達找他人參與一起做」、



「（後來為何由柯主任接任計畫主持人？）○○要求幫忙找業績、開發客源、引進沒有衛生署許可字號的設備、介紹廠商與做非醫療常規合法之項目，我一直拒絕，後來經過協商，由雙方合意後才由柯主任來接」、「柯主任接手後之研發方向修正為癌症病患健康管理方向，與我接手時之原先計畫書內容不一樣，但廠商認為比較可以看到收益，也很高興。○○公司向股東說明本案收益營運很樂觀，後來發現不如預期，在短期回收的壓力下，就一直向我抗議，要求引進各項收費項目且帶入資金，爭議也因此而來，其實研發成果的期程沒辦法預期」、「醫院有一個專業窗口產學合作計畫諮詢辦公室，所以當時我雖然認為對方是命理老師，但醫院既有產學計畫諮詢辦公室的專業評估，所以也沒有異議。事後沒想到竟然沒有做詳細專業評估，現在我也覺得很訝異」等語。顯見計畫主持人陳亮恭明知，與其洽談產學合作之廠商，並不具備老化創新研究之專業背景，旨在利用醫院場地尋求短期獲利，嗣因廠商財務不佳，短期獲利不如預期，遂與合作廠商發生爭端，因而更換計畫主持人。

(四)綜上，計畫主持人陳亮恭早知合作廠商不具健康老化創新之研發計畫專業背景，旨在謀求短期獲利，卻未告知院方，撰擬合作計畫書送審，實有未洽。而臺北榮總未能依照該院產官學合作管理要點規定，要求相關單位對廠商背景辦理徵信，並確實針對合約草案及計畫主持人送審之合作計畫書內容，進行預期效益及風險評估，衍生合作廠商質疑計畫主持人迄無具體研發成果涉嫌詐欺，醫院提供非法場地，要求解約賠償損失等諸多爭議，研發計畫未見效益，反增紛擾，影響機關信譽，核有違失。

七臺北榮總產官學合作管理要點明定，合作研發計畫不得涉及醫療及健檢，惟本案計畫內容與「白金逆齡中心」之文宣廣告，均出現醫療或健檢之用語，且實際執行情形有醫師在場，為民眾進行包含抽血檢驗等各項身心功能檢測，遂衍生有無涉及醫療或健檢之違法疑義，該院簽訂產學合作意向書及審查合作研發計畫書時，未能確實釐清，避免爭端，洵屬不當；為確保研發案件之適法性，並保障民眾之醫療及隱私權益，退輔會與臺北榮總允應檢討加強對於產官學

合作研發計畫之控管機制。

- (一)按臺北榮總產官學合作管理要點第二章「壹、合作範圍」明定：  
「本院與院外機構共同合作進行醫療技術研究發展、醫藥研發、醫療資訊、統計分析、技術移轉、檢驗測試、顧問諮詢、診斷試驗等相關合作研究發展計畫，皆適用之。」退輔會於本院調查詢問時明確表示，合作研究發展計畫不得包含醫療及健檢。另依同要點第二章「參、作業要領」第一點（三）規定：「……專案陳核時，需檢附合約及計畫書等資料，經產官學委員會審查，若具臨床試驗之合作計畫，應送本院人體試驗委員會審查通過，再陳院長核定後，施行之。……」
- (二)然參酌本案合作意向書約定合作事項、產學合作計畫書敘載人事費用途、「產官學合作研發委員會」之審查意見、「白金逆齡中心」成立後之對外文宣廣告與實際執行情形、臺北榮總及相關人員之說明等內容，不免滋生有無涉及醫療、健檢之違法，以及應否送請人體試驗委員會審查之疑慮：
- 1.本案合作意向書第貳條明訂「甲乙雙方同意未來全方位合作應包括下列事項：……四、老化疾病之臨床診斷、治療與健康促進」。
  - 2.計畫主持人所提年度合作計畫書，預算支用表內有關「人事費」之支用明細，敘明用於主治醫師或研究助理「專職相關醫療服務協助」。
  - 3.產官學合作研發委員會針對「健康老化之創新醫療技術開發」合作計畫案，送請二位委員進行「特別審查」時，審查意見指出「計畫內容說明不夠清楚，不足以釐清是否需要人體試驗審查」、「宜申請人體試驗後方可進行」。計畫主持人陳亮恭僅回覆以「整體身心功能之老化檢測方式……除抽血之外（檢驗項目為目前臨床上已使用之項目）均為非侵入性檢查，主要是以身體活動功能、問卷評估與實驗室檢驗，倘若委員認為這些項目的評估需要進行人體試驗，本人也將依委員建議提出申請」。則本計畫應否及何時送請人體試驗委員會審查，遂生疑義。

- 4.臺北榮總查稱：「白金逆齡中心」為民眾檢測之項目，包括完整個人健康資料、健康史與用藥史、身體功能評估、全身骨關節活動度及體適能評估、營養狀況評估、血壓與心跳、血液檢查、自律神經功能評估、即時腦波與認知功能評估；「抽血檢驗」項目包括：全血計數、肝腎功能等一般生化檢查、荷爾蒙檢驗（包括生長激素、甲狀腺、腎上腺、性腺及其代謝物等等）、重金屬檢驗（包括鉛、銅、汞等各項檢驗）、基因檢測（包括心血管疾病、骨質代謝、失智症與憂鬱症相關基因），以及體內微量營養素檢測（包括維他命 A、D、E、B 群等等）。
- 5.「白金逆齡中心」對外招攬會員之文宣廣告，對外宣稱擁有專屬「私人醫師團隊、營養師、物理治療師、體適能訓練師」，為民眾進行前述各項檢測；並於媒體行銷「白金逆齡中心」係「從健檢、抗老健康照護到醫療支持，提供客製化全方位的『抗老健康管理』服務」<sup>6</sup>。
- 6.時任院長林芳郁於本院詢問時略稱：本案有醫師在場，抽血檢查，理論上也算醫療行為。

(三)針對本件產學合作研發案，由臺北榮總醫事人員於「白金逆齡中心」為民眾所為之各項「檢測」，究有無涉及醫療或健檢行為之疑義。計畫主持人陳亮恭與臺北榮總均表示：本件產學合作之「計畫人員」於計畫場地內，為收案之個案進行相關老化評估檢測，如評估後認為個案宜進行健檢或接受進一步醫療服務，再由「計畫人員」代為安排至該院相關健檢與醫療單位進行；○○公司在外招攬會員之文宣用語並非該院執行計畫時之職稱，上開醫師、營養師、物理治療師雖皆為「計畫人員」，但於該院內部工作定位均為執行研究計畫，而非於「白金逆齡中心」執行臨床服務；該院醫事人員係為收集研究資料，為民眾所為之檢測，並非一般「臨床診療作業」，也非「常規醫療服務」，更非「健檢服務」等語。對此，本院詢問臺北市政府衛生局，該局表示：參照行

---

<sup>6</sup> 參見 103 年 2 月 24 日發行之今周刊 896 期，頁 110-112；及 103 年 4 月發行之「健康兩點靈」月刊第 31 期，頁 48-50。

政院衛生署（現改制為衛生福利部）92年4月24日衛署醫字第0920202663號函釋意旨，醫師法第28條所稱醫療業務，係指以治療、矯正或預防人體疾病、傷害、殘缺為目的，所為之診察、診斷及治療；或基於診察、診斷結果「以治療為目的」，所為處方、用藥、施術或處置等行為全部或一部的總稱，本案計畫人員於「白金逆齡中心」為民眾檢測，係與廠商簽訂合作研發計畫之產官學合作案，與前開醫療業務，兩者服務目的不同，本案屬研發合作計畫，應適用人體研究法相關規定，而非醫療法有關醫療業務之行為規範。

(四)有關本件產官學合作計畫案既屬研發性質，應否送請人體試驗委員會審查之疑義。計畫主持人陳亮恭表示：「計畫期間所收集之個案檢測資料並非正式研究個案（以○○公司股東親友為主），僅作為流程與檢測項目開發過程中之測試，相關資料未進行學術分析與研究發表」、「產官學合作研發委員會委員建議的人體研究審查部分，需待生理檢測內容定案及場地建置完成方能進行，而未提出申請，也未對外正式招募研究個案，預計先期準備工作完成，正式進行研究前依建議提出申請，並未違反產官學合作研發委員會委員之建議。本計畫屬『研發』性質，『檢測』資料須在研究正式進行後，且個案達有效樣本數方能進入『研究』與『分析』階段」、「本案在當時之執行期程尚未進入人體研究階段，也非屬人體試驗計畫，當時參與先期流程測試之個案並非受試者，故無須簽署受試者同意書。本案收集之先期流程測試個案資料並非正式研究樣本，不會進行後續研究分析」等語；而臺北榮總則檢討表示：計畫整體執行進度由計畫主持人掌控，每年繳交成果報告說明執行情形，本（105）年度起該院已要求所有產學案件計畫主持人每季繳交產學計畫進度表以掌握進度，如該產學計畫連續2季進度表填註執行現況未達計畫預定執行進度30%，將邀請計畫主持人列席產官學合作研發委員會報告計畫執行現況及改善措施說明。

(五)經核，本案雖據計畫主持人、臺北榮總與臺北市政府衛生局檢討表示，案內計畫人員於「白金逆齡中心」為民眾所為之檢測，係

與廠商簽訂合作研發計畫之產官學合作案，與前開醫療業務，兩者「服務目的不同」，認為「尚難謂其為醫療業務」。惟民眾於臺北榮總之場地，由該院醫事人員為民眾進行「抽血檢查」等多項檢測，為客觀存在之事實行為，民眾與醫院日後對於「檢測」結果是否為「健檢」之認知如有不同，恐生嚴重爭端。

(六)綜上，臺北榮總產官學合作管理要點明文規定，合作研發計畫不得包含醫療及健檢，惟本案計畫內容與「白金逆齡中心」之文宣廣告，卻出現醫療或健檢之用語，且實際執行情形有醫師在場，為民眾進行包含抽血檢驗在內之各項身心功能檢測，遂衍生有無涉及醫療或健檢行為之違法疑義。該院簽訂產學合作意向書及審查合作研發計畫書時，未能確實釐清，避免爭端，洵屬不當，為確保研發案件之適法性，並保障民眾之醫療及隱私權益，退輔會與臺北榮總允應檢討加強對於產官學合作研發計畫之控管機制。

綜上所述，臺北榮總與○○公司簽訂產學合作研發計畫，內部簽審作業違反該院產官學合作管理要點規定，計畫內容與執行結果亦存在提供非法場地，容任合作廠商利用醫院研發場地，以身心功能檢測為名，招攬會員收費營運等諸多違失，衍生違約、違法之重大爭端；又臺北榮總對於本案研發經費之事前預算審查不周、事後經費稽核不實，內部風險控管機制不彰；退輔會對於所屬醫院執行產官學合作計畫案之情形，未能善盡督管考核職責，外部監督不力，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。

**註：尚未結案**

57、屏東縣政府建置該府原住民文化會館，未能審慎評估將部分館舍作為宿舍之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，均核有違失案

審查委員會：經 105 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 26 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：屏東縣政府

### 貳、案由：

屏東縣政府建置該府原住民文化會館，未能審慎評估將部分館舍作為宿舍之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，嗣以人力不足為由未依原規劃執行，復對已採購之設備又未能妥善保管及有效利用，任令閒置，肇致公帑浪費。且該府財產管理作業鬆散、防弊機制闕如，相關單位橫向聯繫不足、監督不周，又未確實辦理財產管理檢核，檢核作業徒具形式，加上內部稽核功能不彰，肇致原住民文化會館財物長達 10 餘年漏未登帳管理、未實施盤點及部分財物毀損未確實依規定辦理報廢（損），核均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

本案緣於審計部臺灣省屏東縣審計室（以下簡稱屏東縣審計室）

派員查核屏東縣原住民文化會館（以下簡稱原民會館）經營管理情形，據報核有財物未登帳管理且未妥善保管，嗣因凡那比颱風侵襲，致部分財物毀損逕予交付回收處理，遲未依相關規定辦理報廢（損）等情事，經通知屏東縣政府查明妥處，並將疏失究責情形見復，惟該府未為負責之答復，爰依審計法第 20 條第 2 項規定陳報本院核辦。

經向屏東縣政府、審計部調閱相關卷證資料，復於 105 年 8 月 11 日赴原民會館現場履勘，瞭解該會館財產管理情形，另於翌日（8 月 12 日）詢問屏東縣政府原住民處（下稱原民處）前處長曾智勇（現任原住民族委員會原住民族文化發展中心主任）、副處長蔡文進、行政處副處長楊新發及該府主計、財政、人事、政風等相關業務主管人員，調查發現該府未確實管理原民會館內財物，導致該會館採購財物未確實登帳、盤點，確有違（怠）失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、屏東縣政府建置原住民文化會館，未能審慎評估將部分館舍作為宿舍之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，嗣因人力不足未能依原規劃執行，復對已採購之設備又未能妥善保管及有效利用，任令閒置，肇致公帑浪費，核有違失

（一）經查屏東縣政府於 87 年間建置該縣原民會館，該會館係綜合性館舍，原規劃用途包括：1 樓為展示空間、2 樓以辦公室及會議室為主、3 樓為交誼廳、視聽教室及會議室等，另 3 樓部分空間及 4 樓則作為宿舍使用。且為推動及保存原住民文化宣傳推廣，經行政院原住民族委員會補助原民會館設備經費，該府於 91 年 3 月 26 日購置原民會館之內部設備共計新臺幣（下同）1,450 萬元，包含視聽設備、電視機及小冰箱等。嗣屏東縣審計室於 101 年 9 月 12 日就地抽查發現原民會館電視、冰箱等設備，購置後未啟用即閒置，未啟用之原因，據該府表示，上開財產原規劃放置於該會館 3 至 4 樓宿舍使用，然經評估，如作為宿舍使用，則需 24 小時均有人力留守，始得保全 1 樓展示品無短缺之虞，囿於人力因素，故未依規劃辦理。經該府 93 年 1 月 19 日「屏東縣婦幼緊急庇護中心及兒少關懷中心場地使用協調會議」決議，將該館 4 樓休閒室部分空間作為該縣婦幼緊急庇護中心及兒少關懷中心

場地使用，為安全考量乃將上開購置後未啟用電視機 38 台、冰箱 38 台移至 4 樓及地下室儲藏保管等語。

- (二)然而政府機關推行各項措施允應審慎評估確實規劃並妥善辦理可行性研究，以避免草率辦理，導致經費運用未達預期效益，效能不彰。屏東縣政府原規劃將原民會館部分館舍空間供作宿舍使用，嗣因人力問題未依規劃執行，惟上開人力不足之問題，於該館最初規劃建置時，即可預見且應妥思解決之道，詎該府竟於建置完多間宿舍（3 樓 4 間、4 樓 30 間）及採購各項基本配備後，始以人力因素考量而放棄辦理，顯見規劃之初，未能審慎評估將部分館舍空間作為宿舍使用之可行性、需求性及必要性，即草率辦理，致目前上開宿舍除部分供替代役男使用，餘均閒置，且已採購設備亦大多閒置未使用，甚已毀損，此無異造成政府有限資源之浪費，殊屬未當。
- (三)又本院於本（105）年 8 月 11 日赴該會館現場履勘瞭解目前該會館電視及小冰箱之使用情形發現，除該府稱堆置存於地下室之 8 台電視及 13 台小冰箱，前已於凡那比風災中毀損，逕以廢棄物交屏東市清潔隊處理外，餘下小冰箱及電視機，現少部分放置於館內 3、4 樓宿舍房間，供替代役男使用，少部分放置於館內辦公室、交誼廳使用，餘均留置於 4 樓儲藏室，使用率相當低。又據該府表示，因電視機與小冰箱非一般公務常用用品，故未辦理撥用。然而縱使該等設備並非一般公務普遍使用，尚應妥思處置善加利用政府資源，以發揮使用效能，而非任令閒置，終致毀損，造成公帑浪費，詎對未將上開設備移撥他用乙節，該府猶辯稱因該等設備非一般公務普遍使用之財物，故而未規劃辦理財產撥用等語，足見該府除對館舍空間未能審慎規劃執行，復對已採購之財產未能妥善保管或移撥府內其他單位使用，相關處置作為欠當。
- (四)綜上，屏東縣政府建置原民會館，未能審慎評估將館舍部分空間供作宿舍使用之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，嗣因人力不足未能依原規劃執行，復對已採購之設備又未能妥善保管及有效利用，任令閒置，肇致公帑浪費，核有違失。



二屏東縣政府財產管理制度未臻健全，管理作業鬆散、防弊機制闕如，加以橫向聯繫不足、監督不周，肇致原民會館財物長年漏未登帳管理及部分財產毀損未能確實依規定辦理報廢（損），核有違失

(一)依據會計法第 3 條規定，政府及其所屬機關，對於不動產物品及其他財產之增減、保管、移轉，應依機關別與基金別為詳確之會計。復依屏東縣縣有財產管理自治條例<sup>1</sup>第 12 條規定：「管理機關（單位）就所經管之縣有財產，按公用、非公用兩類依會計法與行政院頒財物分類標準、事務管理規則（屏東縣政府於 97 年 7 月 10 日修正為國有公用財產管理手冊）及本府有關財產帳、卡、表冊之統一規定，分別設置財產帳、卡列管，並列表層報主管機關；其異動情形，應依本府統一表格及會計報告編送程序規定，按年列報。」且事務管理規則及國有公用財產管理手冊，對於財產增置、產籍登記（設置財產帳、卡列管）、經管（保管、抽查、盤點）、養護（維護、修繕、災害防範）、減損（移交、報廢、損失）、報告（財產會計報告、財產增減表、財產增減結存表）、移交（人員異動之交接）及財產管理檢核等事項，均規定詳盡，足供遵循辦理。

(二)又依據國有公用財產管理手冊規定，各機關財產增加處理流程，應由經辦單位根據發票、單據圖說、文件等填造財產增加單（一式 3 聯），財產增加單連同有關單據圖說等，由經辦單位交由使用單位簽認後送會計單位。會計單位收到該單後，即辦理會計事務之處理，並編填財產增加單右上角之傳票號數，加註會計科目後，送財產管理單位。財產管理單位收到財產增加單後，編填「財產管理單位編號」及單內「財產編號」、「殘值」、「使用年限」、「折舊方法」4 欄，同時抽存其第 1 聯，據以登記財產帳、卡，將第 2 聯送會計單位，第 3 聯送使用單位存查。上開流程藉由各相關單位相互勾稽，可強化財產管理效能與正確性。

(三)惟查屏東縣政府於 91 年 3 月 26 日購置原民會館之內部設備 1,450 萬元，全數財物均未登帳列管及實施盤點，對於財產增加

---

<sup>1</sup> 屏東縣縣有財產管理自治條例，於 89 年 8 月 10 日制定。

未確實填列財產增加單，主計單位未能察覺無財產增加單，且未據以確實辦理相關會計事務，財產管理單位亦未確實登記財產帳、卡，又未依規定辦理產籍登記，上開財產增加處理流程之相關單位均未能確實把關，橫向聯繫不足、防弊機制鬆脫加上監督不周，導致原民會館購置財產後長達 10 餘年未登帳，亦無相關財產報告，迄屏東縣審計室於 101 年 9 月 19 日派員查核發現上開缺失後，該府始於 102 年 8 月 20 日辦理財產列帳管理作業，嗣於 103 年 5 月 22 日函復審計室已完成原民會館內財物補登作業。該府亦坦承本案財產於採購完竣後確有漏未登帳情形，且因財產未登帳管理，因而未依據會計法第 3 條規定辦理，亦查無各年度終了進行實際盤點後，編造財產目錄及財產目錄總表資料。顯見該府財產管理制度未臻健全、管理作業鬆散，致長期疏未察覺財產管理漏洞。

- (四)另依國有公共財產管理手冊（94 年 6 月 30 日發布、同年 7 月 1 日生效）第 60 點規定，各機關財產減損經奉核定後，財產管理單位應填具財產減損單，辦理財產減損之登記。同手冊第 65 點規定，各機關財產報廢在未奉核定處理前，應妥善保管，不得隨意廢棄。該手冊並訂有財產減損處理流程以資遵循。且審計法第 58 條規定：「各機關經管現金、票據、證券、財物或其他資產，如有遺失、毀損，或因其他意外事故而致損失者，應檢同有關證件，報審計機關審核。」同法施行細則第 41 條規定，各機關遇有本法第 58 條所列損失情事，應即檢同有關證件報該管審計機關審核。其情節重大者，並應報經主管機關核轉，審計機關認為必要時，得派員調查之。又屏東縣縣有財產管理自治條例第 63 條規定：「縣屬各機關經管不動產以外之縣有財產，如因天災或其他意外事故，招致損失情事，應即依行政院頒各機關財物報廢分級核定金額表及審計法第 58 條規定，檢證專案報由本府依照審計法施行細則第 41 條規定，加以切實調查，並核具處理意見，報由本府轉請審計機關審核。」職是，各機關財產報廢、損失，均應依據上開規定辦理財產減損，由財產管理單位根據使用單位所敘減損情形及有關文件填列財產減損單，送使用單位簽認及主計單位審核，

報經機關首長同意後檢證送請審計機關審核，且於核定處理前，應妥善保管，不得隨意廢棄。

(五)惟查該府未依前開規定辦理財產減損，且未妥善保管報廢財產，將之堆置於地下室儲存室，嗣凡那比颱風來襲造成該會館地下室淹水，導致堆置之報廢財物毀損，該府為迅速清理淹水，避免環境雜亂引來登革熱，故將當時未登帳而放置於地下室儲藏室已毀損不堪使用之電視 8 台及小冰箱 13 台，由屏東市清潔隊逕以廢棄物清運，未依審計法等相關規定檢具有關證件送請審計機關審核辦理。縱因天災而造成該等財產毀損，然該府於該等財產遭淹水毀損前，即將之堆置於地下室，並未確實依規定辦理財產減損，亦未妥善保管，顯有違失。

(六)綜上，屏東縣政府財產管理制度未臻健全，管理作業鬆散、防弊機制闕如，加以橫向聯繫不足、監督不周，肇致原住民文化會館財物長年漏未登帳管理及部分財產毀損未能確實依規定辦理報廢（損），核有違失。

三屏東縣政府對於原民會館財物，未確實辦理財產管理檢核，對該館財物長年未列帳管理、未實施盤點、有帳無物之缺失均未能有效察覺，相關檢核作業徒具形式，加上內部稽核功能不彰，未能及時導正制度漏洞，核均有未當。

(一)依據國有財產法（89 年 1 月 12 日修正發布）第 61 條規定，國有財產之檢查，除審計機關依審計法令規定隨時稽察外，主管機關對於各管理機關或國外代管機構有關公用財產保管、使用、收益及處分情形，應為定期與不定期之檢查。且該法施行細則（89 年 11 月 15 日修正發布）第 64 條規定，本法第 61 條規定之定期檢查，應於每一會計年度決算後施行；不定期檢查應視實際情況為之；檢查人員應於檢查完畢 20 日內，將檢查結果報告該主管機關核辦。復依國有財產產籍管理作業要點（89 年 12 月 18 日發布）第 21 點規定，主管機關依國有財產法施行細則第 64 條規定辦理財產定期檢查時，對於各管理機關產籍登記事務，應一併查核。且事務管理規則（94 年 6 月 29 日廢止）第 115 條規定，各機關之財產，應由管理單位及使用單位隨時盤查，至少每一會

- 計年度，實施盤點一次，並應做成盤（查）點紀錄。
- (二)又依國有公用財產管理手冊第 41 點規定，各機關之財產，機關首長於必要時，得隨時派員抽查或盤點。財產管理單位及使用單位每一會計年度至少實施盤點一次，並應作成盤查（點）紀錄。同手冊第 74 點規定，主管機關對於所屬各機關經管財產之保管、使用、處分情形，應為定期與不定期檢核。同手冊第 76 點規定，各機關每年度至少實施財產管理檢核一次，得邀集相關單位，組成檢核小組辦理，由財產管理單位主管擔任召集人，負檢核之責任，並適時對機關首長提出檢核報告及改進意見。且同手冊第 77 點明訂財產管理之檢核要項，包括：經管之財產是否依規定辦理登記財產帳、卡；是否依照國有財產產籍管理作業要點規定設置；對盤點發現帳物不符（有帳無物、有物無帳）等缺失，有無追蹤處理；財產報告是否與主（會）計之財產帳目相符並按時造送……等等。
- (三)本院為瞭解屏東縣政府過往對該縣原民會館財產檢查情形，經請該府說明並提供原民會館啟用迄今各年度財產盤點結果、後續處置並請檢附盤點紀錄，據該府表示，會館自啟用迄屏東縣審計室稽查前，因財物未登帳管理，會館經管財產查無相關盤點紀錄。本院復請該府說明辦理財產定期檢查時，對於各管理機關產籍登記事務，有無辦理查核，據該府表示，該府財政處基於職權，曾於 100 年 5 月 25 日函文該府各單位全面清查所經管之財產，若有遺漏未列財產之情事，應補辦財產登記程序，嗣後有關財產之保管請確實依照「屏東縣縣有財產管理自治條例」之規定辦理，已善盡職責。本案緣於該府原民處於 91 年間購買之財物未依規定辦理登帳，以致無從查核……云云。
- (四)然上開各項財產檢查之規定，其目的在於確實瞭解各管理機關對於公有財產之保管、使用、維護等情形，加強各管理機關對於財產之有效管理及規劃運用，以提高資產利用效能。故對於經管之財產是否依規定辦理登記財產帳、卡；是否依照國有財產產籍管理作業要點規定設置、對盤點發現帳物不符（有帳無物、有物無帳）等缺失，有無追蹤處理；財產報告是否與主（會）計之財產

帳目相符並按時造送等等，均屬財產檢核之重點要項。復以，產籍登記查核，係指就財產管理機關有無設置財產帳、卡列管，主管機關必須進行查核，詎該府未確實檢核，竟咸以原民處未予登帳，故無從查核為由推諉塞責，顯有未當。又雖該府行政處每年訂定「屏東縣政府各單位財產物品盤點實施計畫」，並請各單位就所經管使用之財物先行全面自行盤點查對，並於初盤紀錄（財產清冊）逐筆核章，再由該府組成盤點檢核小組進行抽查盤點作業，主計處、政風處配合辦理監盤事宜，並函文該府各單位配合辦理。惟上開盤點檢核作業竟無法察覺原民會館長年財產管理鬆散，顯見該府對於所屬機關財物未確實辦理財產管理檢核，相關檢核作業徒具形式，誠屬未當。

(五)另依會計法第 96 條規定，內部審核之範圍包含就現金及其他財物處理程序之財物審核。復依內部審核處理準則第 2、3 條規定，各機關實施內部審核，應由會計人員執行之，內部審核之範圍包括財物審核，即現金及其他財物處理程序之審核。又同準則第 24 條規定，各機關會計人員審核採購及財物處理時，應注意下列事項：各種財物之登記與管理是否依照有關規定辦理，保管是否妥善；是否按期盤點、盤點之數量是否與帳冊相符；購置之財物，有無閒置及呆廢情形；財物報廢之處理程序是否符合規定，廢品是否及時處理；處分財物是否事先辦妥陳准手續……。內部審核目的在於透過健全之內部審核管理制度之運作，使人為、故意之弊端消弭於無形，並達成興利之目標。據此，該府如能確實依規辦理內部審核，定能發現原民會館財物未登帳管理、未盤點及財物閒置、遺失等處理程序之缺失，及時予以導正，詎該府主計人員僅於原民會館採購財物付款前交代原民處應辦理財產登記、保管，未於保管登記處核章，且事後又未依會計法及內部審核處理準則辦理內部審核，內部稽核功能不彰，無法及時導正制度漏洞，亦有未當。

(六)綜上所述，屏東縣政府對於原民會館財物，未確實辦理財產管理檢核，對該館財物長年未列帳管理、未實施盤點、有帳無物之缺失均未能有效察覺，相關檢核作業徒具形式，加上內部稽核功能

不彰，未能及時導正制度漏洞，核均有未當。

綜上，屏東縣政府建置該府原住民文化會館，未能審慎評估將部分館舍作為宿舍之可行性、需求性及必要性，並周延考量人力配置問題，即草率規劃，嗣以人力不足為由未依原規劃執行，復對已採購之設備又未能妥善保管及有效利用，任令閒置，肇致公帑浪費。且該府財產管理作業鬆散、防弊機制闕如，相關單位橫向聯繫不足、監督不周，又未確實辦理財產管理檢核，檢核作業徒具形式，加上內部稽核功能不彰，肇致原住民文化會館財物長達 10 餘年漏未登帳管理、未實施盤點及部分財物毀損未確實依規定辦理報廢（損），核均有違失，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

產生行政變革績效

一屏東縣政府原住民文化會館已依照「國有財產產籍管理作業要點」、「屏東縣縣有財產管理自治條例」規定辦理登記財產帳、卡，並依據「屏東縣政府各單位財產物品盤點實施計畫」由相關局處配合辦理財產盤點，105 年度已完成上、下年度兩次盤點作業。

二屏東縣政府已重新檢討，擬導人民間創意、活力、資金及開發如創業育成、青年旅舍、會展、藝文等綜合性營運項目等活化會館，並將通盤考量館舍成立目的、館舍願景、人力調度及財源情況，審慎評估。

註：106 年 4 月 6 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 30 次聯席會議決議：結案存查

## 58、臺中市政府及國軍退除役官兵輔導委員會臺中市榮民服務處對轄內弱勢身心障礙者及老年榮民遺眷的關懷訪視，未進行資源整合，訪視過程流於形式，均核有違失案

審查委員會：經 105 年 9 月 8 日監察院內政及少數民族、國防及情報委員會第 5 屆第 12 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府、國軍退除役官兵輔導委員會臺中市榮民服務處、臺中市政府衛生局

貳、案由：

臺中市政府及國軍退除役官兵輔導委員會臺中市榮民服務處對於轄內弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，各自為政的關懷訪視，彼此間無法進行資源整合，訪視過程流於形式；臺中市政府衛生局亦未能落實自殺風險個案及精神病人之關懷訪視服務，致使這些弱勢民眾及其家庭遭逢生活困境及照顧壓力時，皆未能獲得適當之協助，是政府社會安全網的重大漏洞，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，臺中市發生 1 對李姓母子（分別為 72 歲及 47 歲）陳屍家中 2 個月無人知曉，直到民國（下同）104 年 11 月 19 日台灣電力

股份有限公司（下稱台電公司）人員前去斷電並通知警方到場處理後，才赫然發現 2 人已腐壞的屍體。同年 11 月 11 日臺中市 1 名 30 歲的林姓女子患有精神疾病，疑似因照顧中風的母親不堪負荷，竟將母親推落大排致死。面對高齡化社會的來臨，究臺中市政府及相關機關針對失能老人及身心障礙者等弱勢家庭，有無建立相關協助與照顧措施？政府相關權責單位有無充分宣導相關福利措施？對於弱勢家庭的需求及困難，有何預警通報機制，以防杜類案的不幸悲劇發生？本院因而立案調查。

案經函請衛生福利部（下稱衛福部）、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）、臺中市政府、內政部警政署、臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）、法務部法醫研究所、衛福部中央健康保險署等機關提供書面說明及相關卷證資料，並於 105 年 3 月 7 日及 3 月 28 日分別赴臺中市后里區公所、退輔會臺中市榮民服務處（下稱臺中榮服處）、臺中市北屯區社區資源中心及臺中市大雅區衛生所等，進行不預警履勘，並詢問相關人員及調閱卷證資料。本案完成調卷及履勘後，105 年 5 月 19 日詢問衛福部社會及家庭署簡慧娟署長、心理及口腔健康司鄭淑心簡任技正、退輔會服務照顧處林夏富處長及臺中市政府黃景茂秘書長暨相關主管人員，再參酌衛福部、退輔會及臺中市政府於本院詢問後所補充的書面說明資料，已調查完成。

本案調查發現，臺中市政府相關機關單位及臺中榮服處對於轄內弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，各自為政的關懷訪視，彼此間無法進行資源整合，訪視過程流於形式；而臺中市政府衛生局也未能落實自殺風險個案及精神病人的關懷訪視服務，致使弱勢民眾及其家庭遭逢生活困境及照顧壓力時，未能獲得適當的協助，是政府社會安全網的重大漏洞，應予糾正促其注意改善，具體違失臚列如下：

一面對經濟弱勢及老人社會來臨，建構綿密的社會安全網是政府照顧弱勢老人及身心障礙者的責任。但從本案 2 起悲劇事件，凸顯臺中市政府所屬相關機關單位及臺中榮服處對於弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，各自為政的關懷訪視，彼此間無法打破機關門戶隔閡進行資源整合，訪視過程流於形式，致使這些弱勢家庭雖已具有福利身分，並已納入相關社會安全體系，但所遭逢的生活困境及照顧



壓力，卻仍然未能獲得適當的協助，是政府社會安全網的重大漏洞，臺中市政府及臺中榮服處均有違失。

(一)本案 2 起悲劇事件的案情概述。

1. 李姓母子陳屍家中 2 個月無人知曉案（下稱案例 1）：

(1) 李○○（32 年次，下稱李母）為亡故榮民的配偶，具有榮民遺眷身分，與長子李○○（57 年次，下稱李男）同住並由李男 1 人獨力照顧<sup>1</sup>。李母於 90 年 11 月 28 日至臺中榮民總醫院（下稱臺中榮總）進行身心障礙鑑定，鑑定結果為：重度慢性精神病、中度聽覺及視覺障礙。李母經鑑定後於同年 12 月 4 日獲發舊制永久身心障礙手冊（重度多重障礙者），每月並領有身心障礙者生活補助費 4,700 元。

(2) 104 年 11 月 19 日台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）人員前往李家欲拆電表，並聯繫李男的友人陳○○女士（下稱陳女），聯合里里幹事、里長會同消防隊、臺中市政府警察局大甲分局月眉派出所（下稱月眉派出所）警員，進入屋內查看，始發現李男倒在屋內房間床上，李母則躺於家中的前庭院，現場無打鬥痕跡。

(3) 李姓母子的死亡原因及時間，根據法務部法醫研究所解剖暨鑑定報告書及函復說明，李母生前有高血壓疾病，動脈血管嚴重粥狀硬化，研判心臟因周邊血管阻力增加，造成高血壓性心臟病。李男則為嵌頓性疝氣，造成腸道壞死，加上未及時就醫，因敗血性及代謝性休克而死亡。2 人死亡時間至少超過數日至數週。

2. 一名患有精神疾病的林姓女子殺害中風母親案（下稱案例 2）：

(1) 本案林姓女子（74 年次，下稱林女）的母親張○○（51 年次，下稱林母）於 103 年 9 月因中風入住中國醫藥大學附設醫院，同年 12 月經鑑定符合重度身心障礙者資格（障礙類別為第 1 類<sup>2</sup>及第 7 類<sup>3</sup>），領有重度身心障礙證明，獲有輔具補

---

<sup>1</sup> 李母另有 1 名兒子（61 年次），但自小被他人收養。

<sup>2</sup> 失智症。

<sup>3</sup> 神經肌肉骨骼與動作有關的功能與構造有損傷或不全。

助，每月並領有身心障礙者生活補助費 4,700 元，林女為林母的主要照顧者。

(2)林女為精神疾病患者，於 103 年 5 月經鑑定符合身心障礙者資格，領有中度身心障礙證明，每月並領有身心障礙者生活補助費 4,700 元。

(3)林母因中風而行動不便，生活無法自理，且患有高血壓、糖尿病等疾病，但林女卻萌生殺害林母之意，於 104 年 11 月 10 日讓林母服下安眠鎮靜類藥物陷入昏迷後，將林母抱至輪椅上，推行至臺中市大雅區某處道路的溝渠旁，將汽油潑灑林母的頭部，並引燃汽油，林女見林母因疼痛而喊叫與揮手掙扎，旋即將林母推落溝渠中，導致林母溺水。林女發覺林母已無動作反應，撥打電話向警方自首。林母經到場消防人員送醫急救，仍不治死亡。案經臺中地檢署檢察官以林女殺害直系血親尊親屬，提起公訴，並求處無期徒刑。

(二)本案 2 起悲劇事件，經查案家具有多重福利身分，並已納入相關社會安全體系接受訪視關懷服務，詳見下表 1、附圖 1 及 2-1。

表 1 本案 2 起悲劇事件的案家已具有的社會福利身分及已納入的關懷照護系統

福利身分／社會安全體系	案例 1：李母	案例 2：林女及林母
經鑑定為身心障礙者，領有臺中市政府社會局核發的身心障礙手冊／證明	V	V
老人	V	V（備註）
榮民遺眷	V	
自殺防治通報系統		V
精神照護管理系統		V

備註：身心障礙者因身心障礙因素以致老化速度較快，往往未達 65 歲，即已接近一般老人的生理狀況，我國長期照顧十年計畫除以 65 歲以上失能老人為主要服務對象外，也將因身心障礙、地區因素以致提早老化失能而需要長期照顧（下稱長照）服務的對象一併納入服務對象，包括：50 歲以上身心障礙者及 55 歲以上山地原住民。

資料來源：依據衛福部與地方政府提供之卷證資料，以及本院不預警履勘所得資料，彙整製作。

(三)本案 2 起悲劇事件的案家雖皆具有多重福利身分，並已納入相關社會安全體系進行關懷訪視服務（詳見附圖 1 及 2-2），但臺中市政府所屬相關機關單位及臺中榮服處對於轄內弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，卻各自為政的關懷訪視，無法打破機關門戶隔閡進行資源整合，訪視過程流於形式，致使這些弱勢家庭因未能獲得適當的協助而發生憾事，是政府社會安全網的重大漏洞（違失彙整詳見下表 2），具體違失分述如下：

表 2 臺中市政府所屬相關機關單位及臺中榮服處對於本案 2 起事件的處置違失問題

案例	臺中市政府相關機關及臺中榮服處對於本案 2 起事件的處置違失
案例 1：李姓母子陳屍家中 2 個月無人知曉案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.臺中市后里區公所里幹事任職 5 年來從未訪視到案家，以致渾然不知案家遭遇。</li> <li>2.臺中榮服處明知李家母子經濟困頓，並有長照服務的迫切需求，卻未能積極通報或轉介社政單位協助解決，且於 104 年 9 月間連繫訪視案家未果後，也未再聞問。</li> <li>3.李母為重度慢性精神疾病患者，惟臺中市政府社政與衛政單位間欠缺協調連繫機制，以致李母未能納入「精神照護管理系統」進行追蹤訪視。</li> <li>4.臺中市政府社會局早在 95 年 3 月間即接獲民眾通報案家需要協助，卻未能積極訪視到案家，也未協助連結相關資源，竟以「個案失去聯絡達 6 個月以上」為由，率爾結案處理。</li> <li>5.104 年間鄰長多次至案家發放重陽敬老禮金，皆無人應門，加上李家已積欠電費多時，鄰居也許久未見到李姓母子，經台電公司人員於同年 10 月 23 日報警處理，惟臺中市政府相關機關單位處理過程卻是協調分工混亂，以致當時未能察覺該對母子早已身亡之事。</li> </ol>

<p>案例</p>	<p>臺中市政府相關機關及臺中榮服處 對於本案 2 起事件的處置違失</p>
<p>案例 2：1 名患有精神疾病的林姓女子殺害中風母親案</p>	<p>1.林女患有精神疾病，領有中度身心障礙證明，臺中市政府社政單位雖將林女納入身心障礙者個案管理系統提供服務，卻與衛政單位欠缺連繫及資訊整合機制，也多次未連繫訪視到林女，以致無法掌握林女實際需求；且對於林母及林女的多項福利服務需求，只是不斷透過電話持續追蹤，未見具體協助作為及連結相關資源。</p> <p>2.林母失能狀況嚴重、生活無法自理，卻是由患有憂鬱症並有多次自殺未遂紀錄的林女在家全職照顧，臺中市政府衛政單位雖已將林女納入自殺關懷及精神照護等服務，卻未與社政單位連繫合作，訪視更是流於形式，以致未能察覺精神疾病患者全職照顧失能者的問題及壓力，進而轉介社政單位提供相關協助及服務資源。</p>

資料來源：依據衛福部與地方政府提供之卷證資料，以及本院不預警履勘所得資料，彙整製作。

- 1.案例 1 的李姓母子長期處在社會邊緣，且李母是 1 名重度多重身心障礙的老年榮民遺眷，並患有重度慢性精神疾病，長久以來由李男 1 人獨力照顧。轄內的臺中市后里區公所里幹事任職 5 年來從未訪視到案家，以致渾然不知上情；臺中榮服處明知案家需要協助，卻又未能主動通報社政單位介入，且於 104 年 9 月間當多次訪視連繫案家未果時，也未能察覺異狀並再持續追蹤關心；而臺中市政府社會局早在 95 年 3 月間即接獲民眾通報案家需要協助，卻未能積極連繫訪視到案家，也未連結衛政單位的精神病人照護資源，竟以「個案失去聯絡達 6 個月以上」為由，率爾結案處理。104 年 10 月 23 日台電公司人員因案家積欠電費多時且鄰居也許久未見該對母子，於是報警處理，但臺中市政府相關機關單位協調分工混亂，以致當時未能察覺母子 2 人早已身亡。以上凸顯前述機關單位各自為政的訪視服務，無法打破各單位間的隔閡，彼此間毫無協調連繫合作機

制，訪視關懷流於形式，以致李姓母子面臨困境，卻未能獲得適當的協助。

(1)臺中市后里區公所聯合里里幹事對於里內的弱勢家庭及身心障礙者，5年來未能落實關懷訪視，以致全然不知案家的生活處境，遑論主動提供協助及進行通報轉介；且里幹事也未將訪視過程做成紀錄，工作日誌內容也是虛應故事，未能確實記載實際工作狀況。

<1>依據社會救助法第9條之1第1項規定，村（里）幹事因執行業務知悉有社會救助需要之個人或家庭時，應通報直轄市、縣（市）主管機關派員調查並依法給予必要救助。再據「臺中市里幹事服勤及工作考核要點」第10點及第11點等規定，里幹事應辦理弱勢脫困家庭的通報與轉介，並應對里內身心障礙市民，每半年至少訪問1次，瞭解里民需要，發掘問題及主動服務。同要點第26點、第28及第29點並規定：區公所應每星期核閱里幹事工作綜合紀錄簿1次，據以追蹤考核；區公所對里幹事實施家戶訪問情形，應進行督導考核並嚴格考察，督考情形應作成完整之資料。

<2>另據衛福部查復表示：內政部於96年5月15日召開研商會議結論，請各地方政府配合研修「村里幹事服務要點」，納入「兒少受虐、老人保護、性侵家暴、高風險及弱勢家庭脫困計畫」等列為通報項目（目前各地方政府均已納入），並請地方政府於辦理研習會、工作會報時，將上開「兒少受虐、老人保護、性侵家暴、高風險及弱勢家庭脫困計畫」及對於失能者與家屬的專責通報等知識列入講習課程，以加強村（里）幹事的敏感度及相關知能；之後內政部於102年12月30日函請各地方政府持續加強村（里）幹事對失能者及家屬的專責通報及關懷敏感度等語。

<3>惟臺中市后里區公所聯合里里幹事於104年3月7日本院不預警履勘時先說明訪視李母情形：我擔任聯合里里幹事約有5年的時間，在這期間有經過李姓母子的住處即會進

行訪視，但按鈴沒人開門；由於訪視未遇當事人，故皆未做成紀錄，只有訪視成功才會記錄等語。且當天里幹事在本院追問之下，始坦言：案家狀況（如李男早上 6、7 點出門、陳女偶爾中午時會到案家送午餐、李母有攻擊性等）都是案發後聽來等語。顯見里幹事任職 5 年來從未落實訪視，以致全然不知案家遭遇，有虧職守，甚至於本院調查時猶以「訪視未做成紀錄」，托詞卸責。

<4>再據臺中榮服處訪視服務紀錄顯示，該處自 92 年起每年皆親自訪視李姓母子，並且皆能訪視成功，也順利將每年三節慰問金親交給李姓母子（除 104 年秋節慰問金外）。但里幹事多年以來當每次訪視皆未能見到李姓母子時，卻未積極連繫其他機關以瞭解案家實際生活狀況及所需要的協助，足見后里區公所執行業務過程，未能與其他機關協調合作，以致資訊無法共享，難以掌握里民的需求及困難，也讓社區基層單位主動發掘民眾需求及問題的預警機制，淪為空談。

<5>里幹事雖辯稱皆有訪視案家，但因訪視皆未遇而未做成紀錄等語，惟本院於不預警履勘時，經調閱里幹事 104 年工作日誌後，發現該工作紀錄內容僅記錄有關接受該區公所各課室所交辦的相關機關單位來文主旨摘要，並無詳細工作狀況及實際辦理情形，顯見里幹事未能確實記錄工作狀況，以致工作日誌的功能徒具形式。里幹事於 105 年 5 月 19 日本院詢問時坦承：「本案因為訪視未遇，所以沒有紀錄，這是本人的疏失。」該府民政局也承認：「里幹事有訪視但未記錄，是有疏失。」足見后里區公所對於里幹事實施家戶訪問情形及平時工作狀況，未依規定落實核閱及督導考核，自無法掌握里幹事有否落實訪視及記錄工作日誌，但該區公所事後不思積極改進，竟於本院詢問時猶維護里幹事，稱其「有訪視但未記錄」，益見該區公所袒護之心態。

<6>據上，臺中市后里區公所聯合里里幹事任職 5 年來從未落

實訪視關懷，以致全然不知案家的生活處境，遑論主動提供協助及進行通報轉介；且里幹事未將其平時之訪視過程做成紀錄，工作日誌內容也是虛應故事，未能確實記載實際工作狀況，后里區公所也未落實監督查核之責，實有疏失。

(2)臺中榮服處明知李家母子經濟困頓，並有長照服務的迫切需求，卻未能積極通報或轉介社政單位協助解決；且當 104 年 9 月間無法連繫訪視到案家時，也未再持續追蹤關心：

<1>依據「國軍退除役官兵輔導委員會外住榮民及遺眷訪視服務作業要點」第 6 點規定，各榮服處應對外住榮民及榮民遺眷<sup>4</sup>進行訪視服務，訪視頻率如下：①特需照顧者：每 3 天至少訪視 1 次；②較需照顧者：每 2 週至少訪視 1 次；③一般照顧榮民：每年或每一年半至少訪視 1 次；④一般照顧遺眷：每 2 年至少訪視 1 次<sup>5</sup>。

<2>查臺中榮服處依據前述作業要點，將李母列為一般照顧對象，並曾於 91 年 1 月 2 日、8 月 14 日及 92 年 4 月 16 日協助案家分別獲發急難救助金 5 千元、1 萬 3 千元及 1 萬元，該處核發理由包括：案家遭逢意外傷害、生活陷於困境；李母智能不足，依靠李男打零工為生，但現無工作；李母為多重身心障礙者，依賴李男打零工，生活極度困難等情。且臺中榮服處自 92 年 10 月起每年均以李母具有中低收入身心障礙者身分，列入三節慰問金的核發對象。

<3>再據臺中榮服處訪視李母的相關紀錄內容，92 年 6 月 26

<sup>4</sup> 依據「國軍退除役官兵輔導委員會外住榮民及遺眷訪視服務作業要點」第 2 點規定，榮民遺眷是指現居住於臺灣地區之亡故榮民配偶、父母、未成年子女及已成年未婚之身心障礙子女。

<sup>5</sup> 依據「國軍退除役官兵輔導委員會外住榮民及遺眷訪視服務作業要點」第 3 點規定，訪視服務對象分類如下：(1)特需照顧者是指單身、有眷獨居或乏人照顧且符合下列情形之一：①重大傷病致行動不便、身體狀況欠佳；②疑有精神異常、失智、弱智或失能現象；③飼養動物致身體有遭受動物攻擊之虞；④個性孤僻不易溝通；⑤年長且獨居於偏遠地區；⑥90 歲以上之榮民。(2)較需照顧是指年長，生活能自理之單身或有眷獨居者、入住老人福利機構者。(3)一般照顧是指前 2 款以外之情形者。

日記載：「李母雙眼失明且智能不足，生活無法自理。」96年3月16日記載：「李母多重重度智障，李男工作不穩定，生活困苦。」同年11月8日也記載：「李男打零工為業，收入不穩定。」99年8月20日及12月24日也兩度記載李母具有中低收入戶身分。且臺中榮服處轄內的服務組組長於本院不預警履勘時也表示：李母身體狀況給我的感覺是不太好，李男也說過李母的狀況不太好，我曾建議李男向社政機關尋求協助，但李男回以外人照顧不來等語。

<4>由上可見，臺中榮服處於歷年訪視服務過程，早已知悉李家有經濟困難及長照需求，惟退輔會卻函復表示：依國軍退除役官兵輔導條例第29條規定：「退除役官兵之遺屬貧苦無依者，應由地方政府優先救助之」；案家經濟困頓問題，已由臺中市政府每月固定核發身心障礙者生活補助費；且經臺中榮服處多年訪視，母子生活並無異狀，將李母列為一般照顧對象，符合該會訪視作業要點規定；該處已是本案接觸次數最頻繁及提供最多關懷照顧之單位；且組長曾建議李男向社政機關尋求協助，但李男答以外人照顧不來，基於尊重案主自決，未積極通報或轉介社政單位協處等語。足見臺中榮服處雖是本案接觸案家時間最長且最為頻繁的政府單位，早已知悉案家遭遇，卻因本位主義及被動心態，未能積極通報或轉介臺中市政府社政單位介入服務，以致李家未能獲得適當的協助。

<5>再查臺中榮服處自92年10月13日起每年將李母列入三節慰問金核發的對象，每逢春節、端午節及中秋節，均能將慰問金親交給李母，皆無例外。臺中榮服處為辦理104年度中秋節慰問金核發作業事宜，於104年9月間連繫李男未果，至案家也訪視未遇，惟該處對於此次連繫訪視案家未果之事，非但未能察覺異狀，之後也未再持續追蹤關心。

<6>經濟弱勢的民眾普遍存有低教育程度、低所得、低社經地位或邊緣化等弱勢處境，以致不易獲取相關資訊，也難以



主動表達需求或尋求協助。本案臺中榮服處是接觸李姓母子最為頻繁的政府單位，也知悉李家有經濟困境及長照需求，竟然以「應由地方政府優先救助之」及「尊重案主自決」等為由，敷衍卸責，未能主動通報或轉介社政單位介入協處，任由案家持續處在經濟困頓及面對照顧的沉重壓力與困境之中，足見該處對於老年榮民遺眷的照顧服務，除消極被動、各自為政外，與地方政府社政單位之間也欠缺協調合作機制。

- (3)李母為重度慢性精神疾病患者，並領有身心障礙手冊，惟臺中市政府社政與衛政單位間欠缺協調連繫機制，以致李母未能納入社區精神病人追蹤訪視服務。

<1>依據臺中市政府社會局提供李母的身心障礙鑑定資料顯示，李母於 90 年 11 月 28 日至臺中榮總進行身心障礙鑑定，鑑定結果：重度慢性器質性精神病、中度聽覺及視覺障礙。該醫院並就李母患有精神疾病情形，勾選：「職業功能、社工功能退化，需施以長期精神復健治療，以維持其日常生活最基本自我照顧能力，並需他人監護者。」再據 95 年 6 月 22 日臺中市政府社會局所屬的身心障礙者生涯轉銜山線個案管理中心（下稱山線個管中心）訪視服務紀錄記載：鄰居表示，李母會站在家前的馬路上對路人潑水、潑尿……等，偶爾會大呼小叫，精神方面似乎有問題，後來她的兒子在家周圍圍起鐵皮與外界區隔等語。

<2>惟臺中市政府社會局對於李母患有重度精神疾病及所產生的脫序行為，卻未能連繫或通報衛政單位，以便納入社區精神病人追蹤訪視服務，該府猶稱：本案發生後，衛生局向社會局以電話確認李母為多重障礙者（聽覺障礙為主），且未接獲李母為重度慢性器質性精神病之相關資訊等語。顯見該府內部的社政與衛政單位之間欠缺協調合作機制，以致領有身心障礙手冊的精神疾病患者未能獲得適當的協助與服務。

- (4)臺中市政府社會局曾於 95 年間接獲李男的友人陳女通報，惟

社工員既未積極連繫訪視到案家，也未連結衛政單位的精神病人照護資源，即以「個案失去聯絡達 6 個月以上」為由，率爾結案處理。

<1>95 年 3 月 7 日臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心接獲李男的友人陳女通報，通報內容明確記載：①李母本身有多重障礙，聾啞又瞎；②李男個性老實孝順，本有積蓄，但與友人投資被騙，血本無歸；再加上因納莉颱風造成住屋受損，又要照顧殘障的李母，工作不穩定，身心受到打擊，開始封閉自己不與外人來往，不接任何電話，希望能協助李男走出心理障礙，過正常生活等語。

<2>該市身心障礙者轉銜通報中心接獲通報後，提出後續處理方式及建議：①轉至該市山線個管中心協助案家並提供多元服務；②就李男情緒封閉，擬轉介該府衛生局社區心理衛生中心提供資源協助；③另請連結居家服務或喘息服務資源，俾利李男舒緩壓力。之後該市山線個管中心因多次聯繫不到案家，即結案處理。

<3>前述狀況，臺中市政府雖查復表示：因陳女士未獲李男同意求助行為，亦擔心其抗拒接受服務，通報時建議先以信件及寄文宣方式接觸，未提供李家其他聯繫方式；社工員於 95 年 6 月 22 日家訪未遇李男，有訪視到鄰居瞭解案家情形及聯繫村長<sup>6</sup>，但無人接聽；95 年 3 月至 8 月對於案家提供服務包括：電訪友人、家訪、訪談鄰居及聯繫村長、寄發家庭成長支持團體資訊，但始終無法與當事人取得聯繫，因而未開案提供服務等語。惟查通報單已具體指出案家的問題及需求，也明確記載李男有自我封閉、不願接聽任何電話等情，山線個管中心後續卻仍然不斷以電訪方式進行聯繫；且據該府提供的個案服務紀錄顯示，該中心僅進行過 1 次家訪，也未聯繫到村長及李男，竟以「個案

---

<sup>6</sup> 95 年 12 月 25 日前臺中市、縣尚未核定升格直轄市，當時為后里鄉，該鄉之編組為村，下同。

失去聯絡達 6 個月以上」的原因，草率結案處理，而身心障礙者生活補助費卻又持續每月匯入李母的帳戶，從未檢討評估案家需求及實際處境。

<4>此外，李母於 90 年 12 月 4 日領有舊制身心障礙手冊，當時臺中榮總的鑑定結果已明確記載李母患有重度慢性精神疾病，且案家的鄰居於 95 年 6 月 22 日臺中市山線個管中心訪視時也表示：「李母會站在家前的馬路上對路人潑水、潑尿……等，偶爾會大呼小叫，精神方面似乎有問題。」惟該府後續除未能再積極訪視到案家外，也未能連結衛政單位的精神病人照護資源，即以「個案失去聯絡達 6 個月以上」，結案處理。該府甚至於本院調查時猶辯稱：95 年間陳女的通報內容，主訴為協助身心障礙者的照顧者，且自 92 年 8 月 12 日後臺中榮總並無李母任何科別的就醫資料，此期間衛生局又未接獲民眾、醫院或相關單位通報李母為重度慢性器質性精神病相關資訊，故未收案管理等語。

(5) 104 年 10 月 23 日台電公司人員因李家積欠電費多時及鄰居許久未見到李姓母子，於是報警處理，惟臺中市政府相關機關單位卻協調分工混亂，無人可做決定，以致當時未能察覺該對母子早已身亡，顯見該府對於這類需要即時強制進入住宅的案件，欠缺相關處理機制，也再次凸顯該府機關單位之間各自為政的現象，致使社會安全網淪為空談。

<1>依據警察職權行使法第 26 條規定，警察因人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護時，得進入住宅、建築物或其他處所。再據行政執行法第 36 條規定，行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。同法第 40 條：對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者為限。

<2>104 年 10 月 23 日台電公司人員因李家積欠電費且鄰居稱許久未見李家母子，恐生意外，遂至月眉派出所請求協助，當天相關機關單位處理過程如下：

- 《1》月眉派出所警員接獲報案後，與台電公司人員至現場，發現案家大門深鎖，經敲門（含窗戶）許久，無人回應，經里長聯繫后里區公所社會課派員到場協助進入案家勘查，但苦等許久仍未見社會課派員前來。
- 《2》當天警員與里長及台電公司人員現場勘查四周均無異味，並向台電公司人員商借梯子由外向內查看無異狀，現場初步研判無立即危害。里長表示，李母尚未領取 104 年度重陽敬老禮金，警員當場請求里長再度電請后里區公所社會課對案家實施訪查。
- 《3》里幹事向后里區公所社會課告知：因重陽禮金未送達案家，擔心案家狀況，里幹事並表示本案已告知派出所，但派出所回應：「除非有異味，才會進入門內，因怕案家誤會例如遺失東西。」案經該區公所社會課撥打李男的手機，但電話已停用，遂請該市大甲家庭福利服務中心派員協助警方一起前往案家破門而入，社工督導表示該中心無此作法，建議請警方配合里長前往。
- 《4》后里區公所社會課再聯繫臺中市政府家庭暴力及性侵害防治中心，該中心表示：本案情況不明確，社工員能否有破門介入訪查之權責，尚須評估，建議由派出所員警會同里長前往查看等語。社會課再次聯繫里長，請里長若有案家安危之疑慮，與警方一同前往，里長回應將再觀察或配合警方一同前往。惟後續相關機關單位未再有任何處理作為。
- 《5》最後李姓母子直至 104 年 11 月 19 日始被發現陳屍家中多時。
- <3>前述情形，臺中市政府雖辯稱：里長及警察於現場勘查案家四周，無明顯迫切危害跡象，故通報社政單位實施訪查；該府對於破門而入的時機與狀況條件，並未訂定 SOP 作業程序，係依警察職權行使法第 26 條及行政執行法第 36 條、第 40 條規定辦理等語。惟本案轄內的鄰長自 97 年至 103 年多年來均能成功發放重陽敬老禮金，唯獨 104 年多

次至案家均無人應門，加上案家積欠電費多時，鄰居也許久未見到該對母子，種種徵狀凸顯 2 人之生命恐發生危害，經台電公司人員於 104 年 10 月 23 日請求月眉派出所協助，然從前述處理過程來看，臺中市政府相關機關單位協調分工混亂，無人可做決定，甚至必須等到「有異味」，以致當時未能察覺該對母子早已身亡之事。顯見該府警政、民政及社政等單位對於這類需要即時強制進入住宅的弱勢家庭案件，相互推託，也再次凸顯該府機關間各自為政的現象，致使社會安全網淪為空談。

- (6)據上所述，案例 1 的李姓母子長期處在社會邊緣，且李母是 1 名重度多重身心障礙的老年榮民遺眷，並患有重度慢性精神疾病，長久以來由李男 1 人獨力照顧。轄內的臺中市后里區公所里幹事任職 5 年來從未落實訪視，以致渾然不知上情。臺中榮服處明知案家需要協助，卻又未能主動通報社政單位介入，且於 104 年 9 月間當多次訪視連繫案家未果時，也未能察覺異狀並再持續追蹤關心。而臺中市政府社會局早在 95 年 3 月間即接獲民眾通報，卻未能積極連繫訪視到案家，也未連結衛政單位的精神病人照護資源，竟以「個案失去聯絡達 6 個月以上」為由，率爾結案處理，之後又持續將身心障礙者生活補助費每月匯入李母的帳戶，從未檢討評估案家需求及實際處境。104 年 10 月 23 日台電公司人員因案家積欠電費多時且鄰居也許久未見到該對母子，於是報警處理，但臺中市政府相關機關單位協調分工混亂、相互推託，以致當時未能察覺母子 2 人早已身亡。以上凸顯前述機關單位各自為政的訪視服務，無法打破各單位間的隔閡，彼此間毫無協調連繫合作機制，訪視關懷流於形式，以致李姓母子面臨困境，卻未能獲得適當的協助，是政府社會安全網的重大漏洞。
2. 案例 2 的林母於 103 年 9 月間因中風而失能狀況嚴重，生活難以自理，領有重度身心障礙證明，由林女全職照顧；林女為精神疾病患者，領有中度身心障礙證明，並有多次自殺未遂的紀錄，照顧林母倍感壓力。惟臺中市政府社政及衛政單位於訪視

服務過程中，也是各自進行輔導關懷，欠缺資訊交換及連繫機制，訪視作為更是流於形式，且對於案家面臨的多項福利服務需求，只是不斷透過電話持續追蹤，缺乏具體協助作為及連結相關資源。

(1)林女患有精神疾病，領有身心障礙證明，並為林母的主要照顧者，惟臺中市政府社政單位接獲通報後，卻與衛政單位欠缺連繫及資訊整合機制，以致無法掌握林女的精神疾病及身心適應狀況，進而加強訪視評估及連結服務資源，以紓解林女所面臨的照顧壓力；且對於林母及林女的多項福利服務需求，只是不斷透過電話持續追蹤，未見具體協助作為及連結相關資源。

<1>林女患有精神疾病，於 103 年 4 月 11 日經中國醫藥大學附設醫院完成鑑定後，於同年 5 月 9 日獲臺中市政府社會局核發身心障礙證明（障礙等級為中度）。

<2>103 年 7 月 28 日臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心接獲中國醫藥大學附設醫院的轉介（轉介單明載林女有就業需求），經電話連繫林女後，於同年 8 月 18 日派案至該市山線區社區資源中心提供後續服務。

<3>查林女於 103 年 2 月至 7 月間有 5 次自殺未遂的紀錄<sup>7</sup>，經相關單位通報後，已納入臺中市政府衛政單位的自殺防治關懷及社區精神病人訪視追蹤服務。惟從臺中市政府提供的卷證資料顯示，該市山線區社區資源中心受理案件後，卻未能連繫衛政單位，以致無法確切掌握林女歷次自殺情形及精神疾病狀況，遑論後續據以提供適切的服務及協助，這個情況，從 103 年 9 月 30 日該中心個案紀錄僅記載林女兩次自殺原因及方式，可見一斑。甚至該中心後續在無法確切掌握林女就醫狀況及經常無法連繫訪視到林女之下，也未能積極協調連繫衛政單位。此外，本案雖曾經

---

<sup>7</sup> 103 年 5 次自殺時間分別為：103 年 2 月 22 日、3 月 27 日、7 月 2 日、7 月 13 日及 7 月 14 日。

該市北屯區社區資源中心督導於 104 年 8 月 28 日提出意見：「此案連繫不易，建議後續可嘗試直接訪視，或與相關資源單位如公衛護士<sup>8</sup>及清泉醫院社工等連繫，多方瞭解案家情形與需求。」但該中心卻未再持續追蹤社工員續處情形。由上可見，該府社政與衛政單位對於精神病人的關懷服務，各自為政，缺乏溝通聯繫及資訊整合機制，且該府社政單位的列管及督導機制，也有重大缺失。

<4>再查林母於 103 年 9 月因中風而失能狀況嚴重，生活難以自理，領有重度身心障礙證明，由林女全職照顧，惟查：《1》臺中市山線區社區資源中心於 103 年 9 月 30 日面訪林女，經評估後提出林女的福利服務需求包括：①精神醫療、職業輔導評量、照顧者支持／成長／抒壓團體、家庭情緒支持；②照顧者訓練及研習、法律諮詢及協助；③心理諮商輔導服務。再據 104 年 1 月 21 日臺中市陽明區身心障礙者需求評估中心對林母的需求評估報告記載略以：林母失能狀況嚴重，生活難以自理，白天由林女照顧，但因部分事務需要等到林父、林女的妹妹下班後，才能一同協助完成；林母失能狀況嚴重，需要家屬協助移位、餵食、如廁（包尿布）、沐浴更衣……等日常生活事務；林母無法言語，難以與他人溝通，人際互動困難；林母中風時，林女無工作，負擔照顧至今，但無工作收入，照顧壓力又大，希望能夠外出工作，但林父傾向由家屬自行照顧等語。由上可見，林女及林母有多項福利需求，特別是在照顧服務方面，但該中心後續服務過程卻只著重在林女的就業需求，對於林母的長照需求及林女的照顧壓力，只是不斷透過電話持續追蹤及寄送相關活動訊息，未見具體協助作為及連結相關資源（詳見下表 3）。

---

<sup>8</sup> 即公共衛生護士，下同。

- 《2》104年3月31日臺中市北屯區社區資源中心再次家訪，訪視結果記載：林母為腦中風，生活自理能力欠佳，無溝通能力，須人24小時協助照顧，林女為林母的主要照顧者，領有中度身心障礙證明，平日白天在家獨自照顧林母，自覺照顧技巧不佳且長時間照顧林母，深感壓力等語。該中心依據前述狀況評估案家需求包括：①居家照顧的身體照顧服務；②交通接送服務及照顧者訓練與研習；③照顧者支持／成長／抒壓團體。該中心並擬訂處遇計畫：①追蹤關心林母的生活、照顧情形，藉由不定期電訪、家訪提供照顧者心理支持；②針對需求，連結福利與社會資源。惟該次家訪後，該中心即未能再連繫訪視到案家；且在長時間均無法訪視到案家之下，仍舊未能積極連繫該府衛政單位，以致對於案家後續遭遇毫無所悉（詳見下表3），更無法針對案家需求，連結福利與社會資源，使得處遇計畫形同具文。
- 《3》再從以上臺中市政府社政單位服務過程可見，該府各個社政單位（該市身心障礙生涯轉銜通報中心、山線區社區資源中心、北屯區社區資源中心）不停進行需求評估、擬訂處遇計畫，但後續卻未能落實執行，導致案家明明有需求卻未能獲得相關協助。
- 《4》另據本院至臺中市北屯區社區資源中心不預警履勘時發現，臺中市政府社會局委託民間團體承接該中心，委託契約書已明確規範個管社工員的接案量為37案，但本案主責個管社工員卻有90多案，且該中心社工員普遍接到50至60案，顯見該府怠於督導受委託單位，致使個管社工員在案量超過契約規範標準，造成工作負荷沉重，影響服務品質。



表 3 臺中市政府社政單位對於林女及林母的服務概況

日期	服務內容及概況
103.7.28	中國醫藥大學附設醫院轉介臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心。
103.8.15	臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心以電話聯繫林女，瞭解林女過去求職情形、居家狀況、家人在家時間等，該中心並向林女說明後續將有該市社區資源中心協助林女處理有關就業及其他問題。
103.8.18	臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心以傳真派案至該市山線區社區資源中心。
103.9.24	臺中市山線區社區資源中心電訪林女，林女表示，林母中風住院就醫，因要照顧林母，而無法就業。
103.9.30	<p>1.臺中市山線區社區資源中心至醫院訪視林女，面訪情形及結果如下：</p> <p>(1)林女自述因工作不順、家庭壓力、感情因素，導致 20 歲時發病（精神疾病），之後於中國醫藥大學附設醫院穩定就診（該中心基於林女回診情形與通報單所載不符，將再與林父確認）。</p> <p>(2)林女自殺原因：①103 年 2 月因求職不順，燒炭自殺。②103 年 6 月因感情因素，吞藥自殺。</p> <p>(3)有關林女的就業意願，林女表示因需要照顧林母，不知如何是好，該中心提供情緒支持，並將與林父討論後續林母出院事宜。</p> <p>2.臺中市山線區社區資源中心與林女面談後，提出需求評估結果如下：第 1 優先為精神醫療、職業輔導評量、照顧者支持／成長／抒壓團體、家庭情緒支持；第 2 優先為照顧者訓練及研習、法律諮詢及協助；第 3 優先為心理諮商輔導服務。</p>
103.10.9	臺中市山線區社區資源中心電訪林女及林母，林女表示可嘗試加油站工作，暫由目前無業的弟弟協助照顧林母。
103.10.23	臺中市山線區社區資源中心電訪林女，傳達加油站工作資訊，林女表示明天會投履歷。
103.10.24	臺中市山線區社區資源中心電訪林女確認是否投履歷，林女表示因找不到工作地點，故未投履歷。
103.10.24	臺中市山線區社區資源中心將加油站地圖及路線，寄送給林女。

日期	服務內容及概況
103.11.12	臺中市山線區社區資源中心電訪林女以確認是否收到該中心所寄送的加油站資訊，林女表示將於明天前往投履歷。
103.11.28	臺中市山線區社區資源中心致電林女，以追蹤林女求職情形，但林女表示未至加油站投履歷，較希望尋找晚班的工作。
103.12.4	臺中市山線區社區資源中心轉介林女至職業重建中心。
103.12.10	臺中市山線區社區資源中心 4 次致電林女，以追蹤職業重建狀況，但林女均未接電話。
103.12.12	<p>1.職業重建中心職業重建個案管理員（以下簡稱職重員）來電表示，林女於 9 月時有接受職業重建中心的服務，但 9 月 15 日時回應林母中風需要照顧以致無法就業，因而結案。</p> <p>2.臺中市山線區社區資源中心社工員表示，林女希望尋找夜間的工作，才可與林父輪流照顧林母，職重員允諾會再電訪林女。</p>
103.12.17	職重員表示無法聯繫到林女，預約面談，林女也無故缺席。
103.12.17	職重員表示仍無法聯繫到林女，請社區資源中心社工員再確認林女的就業意願。
103.12.22 103.12.23	臺中市山線區社區資源中心電訪林女均未接。
104.1.21	<p>臺中市政府社會局身心障礙福利科所屬之該市陽明區身心障礙者需求評估中心針對林母可享有的法定福利服務需求，進行需求評估訪視，結果如下：</p> <p>1.案家受訪者：林○儒（林女的妹妹）。</p> <p>2.個案狀況／家庭照顧摘要：</p> <p>(1)行動狀況：需人協助、已使用輔具、輪椅。</p> <p>(2)生活自理狀況：需全面協助。</p> <p>(3)照顧情形：家人照顧（配偶、子女）。</p> <p>(4)案家有勾選的需求項目：</p> <p>①身心障礙者個人照顧服務部分：輔具服務。</p> <p>②身心障礙者家庭照顧者服務部分：臨時及短期照顧、照顧者支持、照顧者訓練及研習。</p> <p>3.評估人員依據案家申請經與案家受訪者（林女的妹妹）確認後，勾選需求項目如下：</p> <p>(1)身心障礙者專用停車場識別證。</p> <p>(2)身心障礙者個人照顧服務部分：復康巴士、輔具服務。</p>

日期	服務內容及概況
	<p>(3)身心障礙者家庭照顧者服務部分：臨時及短期照顧、照顧者訓練及研習。</p> <p>(4)身心障礙者經濟補助：生活補助費。</p> <p>(5)案家狀況補充說明：</p> <p>①林母失能狀況嚴重，自理能力差，所有日常生活事務皆需他人協助，現由林女全職照顧，其他家屬下班後也會幫忙。</p> <p>②林母除了回診外，都待在家中，因長期臥床，有輕微褥瘡。</p> <p>③林女剛好沒有工作，負擔照顧至今，但無工作收入，照顧壓力又大，因此希望能夠外出工作，但林父傾向由家屬照顧林母，故不贊同，林女領有身心障礙證明，第 1 類中度（精神方面），有憂鬱傾向。</p> <p>④林女為林母的全職照顧者，林父與林女的妹妹下班後也會協助。</p> <p>4.福利與服務需求評估結果（建議案家使用下列服務項目）：</p> <p>(1)日間照顧服務：林母失能狀況嚴重，林女為主要照顧者，協助白天照顧，但考量林女未來可能外出工作，故建議使用該服務。</p> <p>(2)住宿式照顧服務（全日型）：林母失能狀況嚴重，需要他人協助照顧，雖暫無使用需求，但考量證明效期至 108 年，故建議使用。</p> <p>(3)臨時及短期照顧：林女為全職照顧者，因白天獨自 1 人照顧林母，考量照顧壓力，建議使用該服務。</p> <p>(4)照顧者支持暨訓練與研習：林女自認照顧狀況不佳，有使用意願。</p> <p>(5)家庭關懷訪視及服務：案家有 2 名身心障礙者，且對於福利資源較不瞭解，故建議使用。</p> <p>5.福利與服務轉介：</p> <p>(1)本案需轉介至身心障礙個案管理中心。</p> <p>(2)轉介原因：</p> <p>①林母因身心狀況有障礙情形，需相關福利諮詢或服務，但尚未獲得服務。</p> <p>②案家生活面臨多重問題無法自行解決，或家庭社會支持系統薄弱、資源缺乏，但尚未獲得服務。</p>

日期	服務內容及概況
104.1.30	臺中市陽明區身心障礙者需求評估中心將有關林母的福利服務需求，轉介該市身心障礙者生涯轉銜通報中心協助連結資源。
104.2.5	臺中市北屯區社區資源中心 <sup>(備註)</sup> 將樂活補給站活動簡章寄送給林女。
104.2.10	臺中市身心障礙者生涯轉銜通報中心將有關林母的福利服務需求，派案至該市北屯區社區資源中心提供個案管理及資源連結等服務。
104.2.13	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，無人接聽。
104.2.25	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫林女的妹妹，但因工作中斷電訪。
104.3.5	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，無人接聽。
104.3.6	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，林女的弟弟接聽，約定家訪時間。
104.3.31	<p>1.臺中市北屯區社區資源中心家訪林女及林母，訪視結果如下：</p> <p>(1)林母因腦中風影響，意識狀況欠佳，無法與人溝通且缺乏語言能力，生活無法自理。</p> <p>(2)林女無法答覆有關林母的復健狀況，僅透露就醫均為步行。</p> <p>(3)林女明確表示：林父使用照顧資源的意願低，且需林父同意，案家才能使用相關照顧資源，故林女先同意資源中心不定期提供相關訊息。</p> <p>(4)資源中心社工員將中心聯絡資料、復康巴士、機構照顧資訊及居家服務資源等，提供林女，期待林女與林父討論。</p> <p>(5)林女對於社工員所詢問的相關問題，能以簡單字句表達想法，但較無法深入答覆問題。</p> <p>(6)評估分析：</p> <p>①主要問題描述：</p> <p>◎林女為林母的主要照顧者，領有身心障礙證明（第一類／中度），平日白天獨自照顧林母，曾表示自覺照顧技巧不佳，且長時間照顧林母，對此深感壓力。</p> <p>◎林母為腦中風，生活自理能力欠佳，無溝通能力，須人 24 小時協助照顧。</p>

日期	服務內容及概況
	②需求／問題評估： ◎林女負擔主要照顧者角色，經詢問照顧是否有困難，林女表示還好。 ◎案家人均同住，會部分提供林女的生活照顧，支持系統佳，林母被照顧狀況良好。 ◎案家經濟穩定，3名家屬（林父、林女的弟弟及妹妹）均有工作，林母並領有經濟補助。 ③處遇計畫： ◎追蹤關心林母的生活、照顧情形，藉由不定期電訪、家訪提供照顧者心理支持。 ◎針對需求，連結福利與社會資源。 2.北屯區社區資源中心於該次家訪後，針對林母及案家的問題，評估需求優先順序如下：第1優先為居家照顧的身體照顧服務；第2優先為小型復康巴士交通接送服務及照顧者訓練與研習；第3優先為照顧者支持／成長／抒壓團體。
104.4.10	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，無人接聽。
104.4.21	臺中市北屯區社區資源中心將照顧者支持團體活動簡章寄送案家。
104.5.5	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，無人接聽。
104.6.26	臺中市北屯區社區資源中心將照顧者支持團體活動簡章寄送案家。
104.7.8	臺中市北屯區社區資源中心電話連繫案家，無人接聽。
104.8.21	臺中市北屯區社區資源中心將家庭輔導講座活動簡章寄送案家。
104.8.28	臺中市北屯區社區資源中心督導對於社工員處遇過程，提出督導意見：此案連繫不易，建議後續可嘗試直接訪視，或與相關資源單位如公衛護士及清泉醫院社工等連繫，多方瞭解案家情形與需求。
104.11.11	林女殺害林母。

備註：104 年度因服務區域重新劃分，因此林女改由北屯區社區資源中心接續提供服務。

資料來源：依據臺中市政府提供之卷證資料彙整製作。

(2)林母失能狀況嚴重、生活無法自理，卻是由患有憂鬱症並有多次自殺未遂紀錄的林女在家全職照顧，臺中市政府衛政單位雖也已將林女納入自殺關懷及精神照護的追蹤訪視服務，卻未與社政單位進行連繫合作，訪視更是流於形式，以致未能察覺精神病患全職照顧失能者的問題及壓力，進而轉介社政單位提供相關協助及服務資源，再次凸顯臺中市政府所屬相關機關單位各自為政的現象。

<1>依據衛福部「自殺風險個案危機處理注意事項」第 6 點規定，鑑於自殺非單一因素造成，個案常涉及有感情問題或婚姻破裂、負債或失業致經濟困難、罹患重病或長期疾病、個人或家庭支持系統欠佳、有法律或司法糾紛等問題，地方衛生局應加強與警察、消防、社政、教育及勞政等機關建立合作機制，並協調各機關依權責及專業資源，提供相關協助。再據衛福部訂定的「精神病人轉介處理流程」，公衛護士依據「精神疾病患者社區家訪要點」經訪視評估收案後，納入「精神照護管理系統」，並依個案需求連結醫療、社政、教育、勞政等資源。

<2>林女於 103 年 2 月至 104 年 8 月 18 日期間計有 6 次自殺未遂情形，並經通報自殺防治系統，臺中市大雅區衛生所於 103 年 2 月間收案後，進行關懷訪視服務。不久後，臺中市大雅區衛生所於 103 年 9 月 15 日接獲中國醫藥大學附設醫院通報，對於林女患有精神疾病，納入精神照護管理系統進行訪視追蹤服務。

<3>林母因腦中風而失能狀況嚴重、生活無法自理，由患有憂鬱症並有多次自殺未遂紀錄的林女在家全職照顧。惟本院至大雅區衛生所不預警履勘時調閱訪視紀錄，發現該衛生所 104 年 2 月 23 日、5 月 11 日、8 月 11 日、8 月 19 日及 8 月 20 日訪視紀錄單，卻皆勾選林女為「獨居」、「無與行動不便或生活無法自理之同住者」、「無身心障礙者同住」。顯見臺中市政府衛政單位未能積極與社政單位連繫合作，以瞭解掌握林女及案家的實際狀況，訪視更是

流於形式，以致未能察覺案家中有 2 位身心障礙者，以及精障者與失能者同住之事，進而積極轉介社政單位提供相關協助及服務資源，該府於本院詢問時猶辯稱：個案並未表示照顧母親需要協助等語，再次凸顯本案臺中市政府所屬相關機關單位各自為政的現象。

<4>依據衛福部檢討結果：臺中市衛生局持續加強辦理精神衛生相關教育訓練，提升訪員敏感度，針對未規律就醫者，積極轉介「居家治療」或其他醫療資源，案家如有社會福利相關需求時，則應轉介福利資源協助等語。

3.據上所述，林母於 103 年 9 月間因中風而行動不便，並領有重度身心障礙證明，生活難以自理，需要仰賴他人照顧；林女為精神疾病患者，也領有中度身心障礙證明，並有多次自殺未遂的紀錄。惟臺中市政府社政及衛政單位於訪視服務過程中，也是各自進行輔導關懷，欠缺資訊交換及連繫機制，訪視作為更是流於形式，且對於案家的各項福利服務需求，只是不斷透過電話持續追蹤，缺乏具體協助作為及連結相關資源，以致案家未能獲得適當的協助及服務資源，因而發生憾事。

(四)綜上，面對經濟弱勢及老人社會來臨，建構綿密的社會安全網是政府照顧弱勢老人及身心障礙者的責任。但從本案 2 起悲劇事件，凸顯臺中市政府所屬相關機關單位及臺中榮服處對於弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，各自為政的關懷訪視，彼此間無法打破機關門戶隔閡進行資源整合，訪視過程流於形式，致使這些弱勢家庭雖已具有福利身分，並已納入相關社會安全體系，但所遭逢的生活困境及照顧壓力，卻仍然未能獲得適當的協助，是政府社會安全網的重大漏洞，臺中市政府及臺中榮服處均有違失。

二、「自殺防治通報系統」及「精神照護管理系統」是政府建構社會安全體系的具體措施，但臺中市政府衛生局對於林女患有憂鬱症並一再發生自殺行為，是分別由多個不同單位同時各自進行心理諮商服務及關懷訪視追蹤，卻未能協調連繫合作，加上關懷訪視作為流於形式，又欠缺督導機制，使得個案自殺歷程及精神疾病狀況在不同的服務體系中，因機關門戶的隔閡而被切割成片斷，致未能獲得適

當的協助，造成前述 2 項社會安全機制完全未能發揮作用，實有疏失；另該府衛生局未能依照衛福部核定計畫確實分派補助人力，排擠第一線關懷訪視員人力，亦有疏失。

(一)有關「自殺防治通報系統」及「精神照護管理系統」相關關懷訪視作業程序：

- 1.依據衛福部訂定的「自殺風險個案危機處理注意事項」<sup>9</sup>規定，地方政府衛生局受理自殺通報後，應依「自殺防治通報系統通報後關懷作業流程」辦理，於接獲通報 3 個工作日內初次關懷個案，7 個工作日內完成開案訪視及個案管理工作，並指派自殺關懷訪視員進行關懷訪視，提供情緒支持、心理輔導及再自殺風險評估等；訪視方式得依個案意願，以家庭訪視、電話訪視或辦公室訪視等方式進行。
- 2.再據衛福部訂定的「精神疾病患者社區家訪要點」規定，地方政府對於社區精神病人<sup>10</sup>，應納入「精神照護管理系統」進行管理，並定期追蹤訪視，且以實際家庭訪視為主，可配合電話訪談或辦公室會談，訪視頻率依據個案分級如下：（1）一級對象為 2 個星期內訪視第 1 次，前 3 個月每個月內訪視 1 次；（2）二級對象為每 3 個月訪視 1 次；（3）三級對象為每 6 個月訪視 1 次；（4）四級對象為 1 年訪視 1 次。

(二)查林女自 103 年 2 月 22 日至 104 年 8 月 18 日期間共有 6 次自殺未遂的紀錄，歷次通報紀錄彙整如下表 4：

<sup>9</sup> 自殺風險個案包括：（1）自殺未遂者：已發生自殺行為，但未遂者。（2）自殺威脅者：準備執行自殺行動者。（3）自殺意念者：心存自殺想法，尚未付諸行動者。

<sup>10</sup> 個案來源包括：（1）由精神（科）醫療院所轉介門診治療或出院之精神病患；（2）訪視時發現地段有疑似精神疾病患者，或民眾陳請、相關單位通報，將之轉介精神科醫療院所就醫，經確定診斷後收案管理；（3）住院出院後之精神疾病患者；（4）經由社區家屬座談會或其他社會資源通報轉介之精神疾病患者。



表 4 林女歷次自殺未遂及通報情形

次數	自殺時間及方式	通報時間、單位及通報內容摘述	
1	103.2.22 燒炭	103.2.24 清泉醫院	1.自殺原因：感情因素、其他精神疾病或心理健康問題。 2.目前是否有在精神科就診或進行心理健康諮商：無。 3.家屬表示林女這 2 天情緒不穩，今（24）日發現在洗手間燒炭，目前轉往中國醫藥大學附設醫院接受治療。
2	103.3.27 燒炭	103.3.28 清泉醫院	1.自殺原因：憂鬱傾向。 2.家屬轉述，林女因情緒狀況不佳而燒炭自殺，予以診療。
3	103.7.2 服安眠藥	103.7.3 清泉醫院	1.自殺原因：憂鬱傾向。 2.目前是否有在精神科就診或進行心理健康諮商：有；疾病診斷：憂鬱症。 3.林女服用約 20 顆安眠藥劑，予以洗胃診療。
4	103.7.13 跳水	103.7.14 臺南市政府警察局育平派出所	1.自殺原因：職場工作壓力、其他精神疾病或心理健康問題。 2.目前是否有在精神科就診或進行心理健康諮商：無。 3.林女因工作不順而罹患憂鬱症，欲跳河自殺，未有實際自殺行為。
5	103.7.14 燒炭	103.7.17 中國醫藥大學附設醫院	1.自殺原因：失業。 2.目前是否有在精神科就診或進行心理健康諮商：有；疾病診斷：憂鬱症。 3.林女於 103 年 7 月 14 日在家中開窗燒炭自殺約 10 分鐘，被家人發現後由 119 送至該醫院急診，經醫師評估後轉至精神科病房住院治療中。
6	104.8.18 上吊自縊	104.8.19 衛福部臺南醫院	1.自殺原因：感情因素。 2.目前是否有在精神科就診或進行心理健康諮商：有；疾病診斷：重鬱症。

資料來源：依據本院至大雅區衛生所不預警履勘時所調得之卷證資料彙整製作。

(三)本案臺中市大雅區衛生所接獲林女第 1 次自殺通報（清泉醫院於 103 年 2 月 24 日通報）後，於同年 2 月 26 日、3 月 14 日及 3 月 27 日均電訪林女未果。之後該衛生所再次接獲林女自殺通報（清泉醫院於 103 年 3 月 28 日通報），因認為林女為再自殺個案且自殺方式為燒炭，經評估列為 A 級個案後，轉由該府衛生局的委外單位臺中榮總<sup>11</sup>自 103 年 4 月起進行關懷訪視追蹤服務。惟查：

- 1.受委託單位臺中榮總自 103 年 4 月起開始進行追蹤訪視至 103 年 10 月 2 日結案，期間林女發生 3 次自殺未遂行為，並經醫療機構及警政單位通報自殺防治，但卻是由大雅區衛生所進行通報後的初次訪視關懷，而未派案至當時最為知悉林女狀況的臺中榮總處理。且當時大雅區衛生所已將林女委由臺中榮總進行專業輔導中，當再次接獲林女的自殺通報，卻僅電訪林女，並未連繫臺中榮總，以瞭解林女實際接受輔導情形（詳見下表 5），足見該訪視徒具形式，也使得林女自殺歷程在不同的服務體系中，因機關的隔閡而被切割成片斷，因而難以建立信任關係。
- 2.按衛福部「自殺防治通報系統」是針對自殺風險個案所建立的處理機制，透過關懷訪視服務及再自殺風險評估，以改善問題。查臺中榮總自 103 年 4 月接案後進行約 6 個月的關懷訪視，每個月雖皆有依照規定進行 2 次電訪或家訪，但 4 月、5 月、7 月及 9 月僅有 1 次連繫或訪視到林女，6 月間則進行 2 次訪視卻皆未訪視到林女，且林女在此期間又再自殺未遂 3 次（103 年 7 月 2 日、13 日、14 日），最後臺中榮總卻以「此案已追蹤屆滿 3 個月，且 BSRS 分數小於 10」為由，結案處理（詳見下表 5），顯見臺中榮總對於自殺高風險或連續自殺未遂個案的關懷訪視服務，流於形式。前述情形，臺中市政府竟辯稱：臺中榮總訪視頻率皆符合衛福部所規定「每月至少訪視

---

<sup>11</sup> 臺中市政府衛生局依照轄區將該市自殺通報個案關懷訪視服務，委託臺中榮總及慈濟醫療財團法人台中慈濟醫院承辦（下稱台中慈濟醫院），本案大雅區即是臺中榮總負責的轄區。

2 次，至少 3 個月」的訪視原則；中央並無訪視若未遇時的相關規定等語。倘若依照臺中市政府前述的說法，自殺關懷訪視員只要每個月有進行 2 次訪視，既使未曾訪視關懷到個案、無法評估個案再自殺的風險，竟也符合規定，極不合理，明顯曲解法令，足見該府怠於督導受委託單位落實自殺風險個案訪視關懷服務，事後猶無理強辯。

3.又，依據衛福部表示：自殺防治通報系統的訪視紀錄單中「通報次數」欄位係屬個案基本資料，系統可顯示累計通報次數；另「曾有過自殺行為或企圖」係屬訪談摘要，其內容「有（含次數）或無」，由關懷訪視員於訪視個案時填寫等語。查林女於 103 年 2 月至 7 月間共有 5 次自殺未遂並經相關機關單位通報自殺防治，惟本院不預警履勘大雅區衛生所時，自「自殺防治通報系統」調閱臺中榮總從 103 年 4 月起（開始追蹤訪視）至 103 年 10 月 2 日（結案）期間歷次訪視追蹤紀錄單，發現「通報次數」欄位皆為「0」，顯見衛福部所稱「系統可顯示累計通報次數」，並非實情。另歷次訪視追蹤紀錄單中的「曾有過自殺行為或企圖之次數」亦均記載「0」，此據臺中市政府表示：臺中榮總訪視員訪視個案時，詢問過林女「曾有過自殺行為或企圖之次數」，其答覆模稜兩可，故均記載 0 等語。顯見臺中榮總訪視流於形式、評估未盡切實，惟臺中市政府怠於督導受委託單位，事後也未對於上開缺失提出有效改進作為，僅表示：為加強訪視員對系統填報欄位的正確認知，將於個案研討會議中持續加強宣導等語，但該府卻又強調臺中榮總該名訪視員已有 5 年以上相關經驗，在在凸顯該府虛應故事的態度。

4.此外，臺中市大雅區衛生所及臺中榮總歷次對林女的關懷訪視情形，是由公衛護士及自殺關懷訪視員直接登錄於「自殺防治通報系統」中的自殺個案訪視紀錄單，毋須經過相關人員覆核與督導，致難以確保服務品質及成效。臺中市政府於本院詢問後補充說明：該府衛生局為加強督導，已訂定每季抽查訪視紀錄及紙本核閱，並請委外單位督導機制落實記錄，另於 105 年

下半年進行委外單位之實地訪查等語。

- 5.再查 103 年間該府衛生局對林女自殺行為，原預計進行 6 次心理諮商服務<sup>12</sup>，實際上只進行 2 次（103 年 6 月 17 日及 7 月 8 日），但該府衛生局後續卻未能積極聯繫其他相關單位（如該市大雅區衛生所、臺中榮總及該府社政單位），以瞭解案家狀況及探究林女拒絕心理諮商服務之原因，並據以提升其意願，竟任憑林女一再自殺卻不接受心理諮商；該府甚至於本案發生後猶自行推測：林女本身較為被動，且服務過程中接受意願不高，每次皆由林母陪同才來，後來就突然沒來，也聯繫不上，可能原因為林母無法陪同等語。

表 5 臺中市大雅區衛生所及臺中榮總對於林女自殺未遂行為的關懷訪視情形

日期	訪視單位	訪視方式	訪視結果	簡式健康量表 (BSRS) 分數
103.2.24	林女第 1 次自殺未遂（燒炭），被通報自殺防治。			
103.2.26	臺中市大雅區衛生所	電訪	未果	-
103.3.14		電訪	未果	-
103.3.27		電訪	未果	-
103.3.28	林女第 2 次自殺未遂（燒炭），被通報自殺防治。			
103.4.8	臺中榮總	電訪	訪視未果	-
103.4.22		家訪	訪視林女	10 分
103.5.6		電訪	訪視林女	11 分
103.5.20		電訪	訪視家屬，未訪視到林女	林母表示林女近期又開始出現自殺意念並稱欲燒炭自殺。
103.6.3		家訪	訪視未遇	-
103.6.17		家訪	訪視未遇	-

<sup>12</sup> 依據臺中市大雅區衛生所於本院不預警履勘時表示：醫院訪視完篩選出高風險個案回報臺中市政府衛生局，衛生局再委託由專業單位提供心理諮商服務。

日期	訪視單位	訪視方式	訪視結果	簡式健康量表 (BSRS) 分數
103.7.1		家訪	訪視林女	15 分
103.7.3	林女第 3 次自殺未遂 (服用安眠藥)，被通報自殺防治。			
103.7.4	臺中市大雅區衛生所	家訪	訪視林女	16 分
103.7.14	林女第 4 次自殺未遂 (跳水)，被通報自殺防治。			
103.7.15	臺中市大雅區衛生所	家訪	訪視未遇	-
103.7.14-7.28	林女第 5 次自殺未遂 (燒炭)，在中國醫藥大學附設醫院精神科病房住院治療，並於 7 月 17 日被通報自殺防治。			
103.7.15	臺中榮總	家訪	訪視未遇	-
103.7.22	臺中市大雅區衛生所	電訪	連繫林女	15 分
103.7.29	臺中榮總	面談	面談林女	9 分
103.8.12		電訪	訪視林女	10 分
103.8.18		電訪	訪視林女	5 分
103.8.20		林女致電臺中榮總		15 分
103.9.3		家訪	訪視林女	6 分
103.9.17		家訪	訪視未遇	-
103.10.2		電訪	訪視林女	5 分
103.10.2		臺中榮總結案，結案理由：「此案已追蹤屆滿 3 個月，且 BSRS 分數小於 10」。		
104.8.19	林女第 6 次自殺未遂 (上吊)，被通報自殺防治。			

資料來源：依據本院至臺中市大雅區衛生所不預警履勘時所調得之卷證資料及臺中市政府查復資料，彙整製作。

(四)林女患有憂鬱症，於 103 年 4 月 16 日經中國醫藥大學附設醫院完成鑑定後，符合身心障礙者資格，障礙類別為第 1 類 (慢性精神疾病)，障礙等級為中度，並於 104 年 5 月 9 日經臺中市政府社會局核發身心障礙證明。惟查：

1.依據衛福部補助地方政府衛生局辦理 103 年度「整合型心理健

康促進、精神疾病防治及特殊族群處遇工作計畫」（下稱 103 年度「整合型心理健康促進、精神疾病防治及特殊族群處遇工作計畫」）規定，地方政府衛生局應強化社區精神病人的管理及追蹤關懷，定期勾稽轄區內領有社政機關身心障礙手冊／證明人數與衛生局關懷個案人數，針對比對結果，探討差異及提出後續改善具體作為；並針對新領身心障礙手冊／證明的精障者，加強社區評估收案及提供所需服務。林女於 103 年 5 月 9 日獲臺中市政府社會局核發身心障礙證明，但當時該府衛生局卻未收案，直至中國醫藥大學附設醫院通報至「精神照護管理系統」並由系統進行分案後，臺中市大雅區衛生所始於同年 9 月收案管理。

2. 衛福部曾於 102 年 3 月 27 日將各縣市 3 次訪視未遇名單函送各地方政府衛生局依照自行訂定的「失蹤、失聯個案之處理流程」辦理後續處置，並於「精神照護管理系統」將 3 次訪視未遇的個案以顯明紅色警示。再據 103 年度「整合型心理健康促進、精神疾病防治及特殊族群處遇工作計畫」規定，各地方政府衛生局應針對轄區 3 次以上訪視未遇、失聯、失蹤個案，訂定處理流程，並定期討論修正。該計畫於 104 年度更進一步要求衛生局每月應定期召開個案管理會議，討論轄區內 3 次以上訪視未遇個案的處置。另臺中市政府於 104 年度開始要求各區衛生所每月應辦理督導會議，會議應至少討論「3 次訪視未遇個案」、「未規律用藥或就醫個案」等項目，前述事項並納入衛生所考評。查臺中市大雅區衛生所於 103 年 9 月收案管理後，每月雖均有進行電訪或家訪，惟 103 年 10 月至 104 年 2 月長達 5 個月時間，均訪視未遇或電訪未果，卻未有積極處置作為；且大雅區衛生所當發現林女自 104 年 8 月 19 日起有服藥不規則、病情不穩定、失聯等情形，仍然未有積極處置作為（詳見下表 6）。另依規定，社區精神病人的追蹤訪視應以實際家庭訪視為主，但臺中市大雅區衛生所卻以電話訪談為主，既使家訪也皆未遇到林女，根本無法進行家庭評估，該衛生所並以電訪結果即做成評估結果。由上可見，臺中市大雅區衛生所對於

社區精神病人的管理及追蹤訪視，敷衍應付、流於形式，該府衛生局更怠於督導，以致精神疾病防治出現重大漏洞。

- 3.再據衛福部表示：新收的社區精神病患均列為一級個案，滿 3 個月時，個案若可自行照顧生活、無危險、未急性住院等情，「精神照護管理系統」會自動計算調整為二級個案，否則維持一級狀態，無法以手動調降級數；為防止公衛護士未依訪視要點依序調整級數，系統已設定公衛護士只能依一至四級逐級調整照護級數，或只能將輕度級數調整重度級數（如二級調整成一級）等語。查臺中市大雅區衛生所於 103 年 9 月收案時，林女列為一級個案，但該衛生所自 103 年 10 月至 104 年 2 月期間皆未能訪視到林女本人及家屬，「精神照護管理系統」卻於 104 年 2 月間將林女的照護級數降為二級。前述情形，依據臺中市政府查復表示：104 年 2 月 23 日家訪雖未遇林女及家屬，但有訪視鄰居，並由公衛護士對個案及案家瞭解之情況記錄於精神照護管理系統中的「活性症狀干擾性、社區生活功能障礙、家屬對患者照顧之態度、心理問題、醫療上的問題」等欄位，該系統依紀錄，自動由一級降至二級個案等語。然而，大雅區衛生所於 104 年 2 月 23 日家訪時，根本未見到林女本人及家屬，鄰居也已表示很少看到案家有人在家，該衛生所竟能憑空評估林女的「活性症狀干擾性、社區生活功能障礙狀況、家屬對患者照顧的態度、心理問題、醫療上問題（包含就醫狀況、用藥情形）」，並登載於系統，在在凸顯社區精神病人分級照護管理制度有重大缺漏。

表 6 臺中市大雅區衛生所對於林女精神疾病狀況之追蹤訪視情形

訪視時間	訪視方式	照護級數	訪視概況
103.9.15	面訪	一級	臺中市大雅區衛生所收案管理（由中國醫藥大學附設醫院通報「精神照護資訊管理系統」），經連繫後，家屬表示目前林女狀況穩定。
103.10.14	電訪	一級	未果。

訪視時間	訪視方式	照護級數	訪視概況
103.11.17	電訪	一級	未果。
103.12.17	家訪	一級	未遇。
104.1.16	家訪	一級	未遇。
104.2.23	家訪	二級	未遇，鄰居表示很少看到有人在家。
104.5.11	電訪	二級	林女因在家照顧中風的林母，故無就業，規則服藥。
104.8.11	電訪	二級	林女病情穩定，在家照顧母親，規則服藥。
104.8.19	電訪	二級	1.家屬表示病情不穩，拒絕服藥，鄰居表示與林女不熟、也很少看到。 2.林女失聯。 3.衛生所並評估林女的社區生活功能有中度障礙，另常常有心理上的問題。
104.8.20	電訪	二級	林父表示，林女已搬大雅另一住處，因林母中風，他要工作，較少注意林女的行蹤。

資料來源：依據本院至大雅區衛生所不預警履勘時所調得之卷證資料彙整製作。

4.再查臺中市大雅區衛生所公衛護理人員業務繁重，舉凡醫療門診、精神病人及自殺通報個案關懷訪視追蹤、各項傳染病防治、預防注射、青少年性教育、人口政策宣導、長期照護、婦幼衛生管理、優生保健、傳染病防治、癌症防治篩檢、中老年健康促進及保健、慢性病防治、反毒宣導、菸害防治、職場健康促進、社區健康營造、愛滋病及性病防治等，前述工作尚未包含一般行政業務，讓原已不足的人力，更是雪上加霜。再查衛福部為降低地段公衛護士工作負荷，並落實自殺防治及社區精神病人照護，補助地方政府聘用社區關懷訪視員。查 105 年度衛福部核定補助臺中市政府辦理「整合型心理健康促進、精神疾病防治及特殊族群處遇工作計畫」經費，補助人力為 24 名，其中 19 位是辦理自殺及精神病人訪視，5 位辦理行政業務。惟據臺中市政府查復結果顯示，前開 24 名補助人力，其中 14 名人力是分別委託臺中榮總及台中慈濟醫院辦理精神疾病暨自殺



通報個案管理工作，另 10 名人力則配置於該府衛生局辦理行政工作，並未辦理精神疾病暨自殺通報個案管理直接服務工作，顯見臺中市政府衛生局未能依照衛福部核定計畫確實分派補助人力，竟多派 5 名人力至局內擔任行政工作，此舉將排擠第一線關懷訪視員人力。

- 5.另據衛福部表示：考量各地衛生所公衛護理人員有多項業務負擔，為降低其工作負荷，遂補助地方政府衛生局聘用社區關懷訪視員，由地段公衛護士提出需要高度追蹤訪視的個案，再由衛生局個案管理師派案給關懷訪視員，訪員須定期訪視評估，依據個案需求轉介相關單位，直至個案狀況穩定後結案轉回給地段公衛護士持續追蹤；至於需要高密度追蹤訪視個案是指分級照護中之第一、二級個案，或符合下列情形之一：（1）經強制住院後出院者；（2）獨居者；（3）主要照顧者為 65 歲以上者；（4）病情不穩定且自行就醫及服從醫囑有顯著困難者；（5）家中有 2 位以上精神病人者；（6）醫院住院個案，2 週後即將出院，經出院準備計畫評估需個案管理服務者；（7）家庭／社會支持系統薄弱，需重建社會支持及資源系統者；（8）其他經衛生、社政主管機關轉介之個案等語。惟查本案林女患有憂鬱症，並有多次自殺未遂紀錄，經「精神照護管理系統」收案後列為第一級照護個案，之後公衛護士多次訪視未果，案家支持系統薄弱，且林女自 104 年 8 月 19 日起開始病情不穩，拒絕服藥等情，卻一直仍是由大雅區衛生所公衛護士進行追蹤訪視，並非由社區關懷訪視員進行關懷服務。

(五)綜上，「自殺防治通報系統」及「精神照護管理系統」是政府建構社會安全體系的具體措施，但臺中市政府衛生局對於林女患有憂鬱症並一再發生自殺行為，是分別由多個不同單位同時各自進行心理諮商服務及關懷訪視追蹤，卻未能協調連繫合作，加上關懷訪視作為流於形式，又欠缺督導機制，使得個案自殺歷程及精神疾病狀況在不同的服務體系中，因機關門戶的隔閡而被切割成片斷，致未能獲得適當的協助，造成前述 2 項社會安全機制完全未能發揮作用，實有疏失；另該府衛生局未能依照衛福部核定計

畫確實分派補助人力，排擠第一線關懷訪視員人力，亦有疏失。三本案李母為貧困的老年榮民遺眷，惟 104 年臺中榮服處未依規定程序辦理秋節慰問金核發作業，任由 1 名服務組組長在訪視聯繫未果之下，即擅自決定剔除李母的領取資格，且於本案發生後，竟杜撰謊言稱是因預算不足所致，並發送給媒體加以報導，企圖搪塞卸責，甚至在本院不預警履勘時，又再以前述謊言搪塞應付，經本院現場調閱會議紀錄並加以詢問後，該處始坦承實情，顯有違失。

- (一)依「國軍退除役官兵輔導委員會榮民榮譽遺眷急難救助及慰問作業要點」第 5 點第 10 項規定，各地榮服處應於三節慰問金核發前召開審查會議，依「服務照顧管理資訊系統」之「三節慰問統計報表」名冊，以及受慰問人最近 6 個月內訪視紀錄，確認受慰問人資格及發放次序，相關審查資料並應建冊列管，核發情形並登錄於退輔會的「榮民及榮譽訪視服務系統」。因此，各地榮服處於核發三節慰問金前，應依前述規定召開審查會議，依照受慰問人最近 6 個月內的訪視紀錄，確認受慰問人的資格及發放次序。
- (二)經查臺中榮服處自 92 年 10 月 13 日起將李母列入三節慰問金<sup>13</sup>核發的對象，歷次核發情形如下表 7：

表 7 臺中榮服處對李母核發三節慰問金情形

年度別	時間	核發項目	核發金額
92 年度	10.13	中秋節慰問金	3,000 元
93 年度	2.19	春節慰問金	6,000 元
	8.4	端午節慰問金	3,000 元
	10.14	中秋節慰問金	3,000 元
94 年度	2.22	春節慰問金	6,000 元
	7.5	端午節慰問金	3,000 元
	9.27	中秋節慰問金	3,000 元

<sup>13</sup> 包括：春節慰問金、端午節慰問金及中秋節慰問金。

年度別	時間	核發項目	核發金額
95 年度	2.7	春節慰問金	6,000 元
	6.6	端午節慰問金	3,000 元
	10.23	中秋節慰問金	3,000 元
96 年度	3.5	春節慰問金	6,000 元
	7.3	端午節慰問金	3,000 元
	10.31	中秋節慰問金	3,000 元
97 年度	2.19	春節慰問金	6,000 元
	6.24	端午節慰問金	3,000 元
	9.22	中秋節慰問金	3,000 元
98 年度	2.16	春節慰問金	6,000 元
	6.6	端午節慰問金	3,000 元
	10.12	中秋節慰問金	3,000 元
99 年度	2.24	春節慰問金	6,000 元
	6.30	端午節慰問金	3,000 元
	9.13	中秋節慰問金	3,000 元
100 年度	1.17	春節慰問金	6,000 元
	5.30	端午節慰問金	3,000 元
	9.9	中秋節慰問金	3,000 元
101 年度	1.20	春節慰問金	6,000 元
	6.18	端午節慰問金	3,000 元
	10.3	中秋節慰問金	3,000 元
102 年度	2.24	春節慰問金	6,000 元
	6.13	端午節慰問金	3,000 元
	9.18	中秋節慰問金	3,000 元
103 年度	2.27	春節慰問金	6,000 元
	5.30	端午節慰問金	3,000 元
	9.10	中秋節慰問金	3,000 元
104 年度	2.18	春節慰問金	6,000 元
	6.26	端午節慰問金	3,000 元
		未核發中秋節慰問金。	

資料來源：依據退輔會查復資料彙整製作。

- (三)有關李母未獲發 104 年度中秋節慰問金之事，本案發生時，據報載：臺中榮服處表示於 104 年 6 月還曾前往探視家屬，致贈端節慰問金，當時母子狀況良好；中秋節因沒經費而作罷等語<sup>14</sup>。105 年 3 月 7 日本院至臺中榮服處不預警履勘，當詢問有關 104 年李母為何未獲發秋節慰問金時，該處仍答復表示：當時因為預算不足，故未能對所有類別的遺眷核發秋節慰問金等語，而該處副處長對於前述答復內容，當下也未據實澄清。本院經現場調閱檢視該處 104 年秋節清寒榮民暨遺眷慰問金發放審查會議紀錄，發現李母明明符合資格卻未領取秋節慰問金，並再次詢問後，該處組長始坦承：經聯繫李男未果，到案家也找不到李姓母子，就將李母從核發名冊中刪除，由另 1 名遺眷遞補上等語。
- (四)再據 104 年 9 月 15 日臺中榮服處 104 年秋節清寒榮民暨遺眷慰問金發放審查會議紀錄記載：「秋節慰問金發放在執行作法仍以輔導會救助規定及輔以社會局列管社福補助之榮民及遺眷對象排序為基準，納入審查核發，作業資料依循 104 年榮民、遺眷社福名冊，已於 8 月 27 日由承辦人以電子郵件方式逕傳各區輔導員及服務組長信箱，並將訪視後資料於 9 月 9 日傳回承辦人彙整。……輔導會核定秋節慰問金發放員額為 1,082 員（每人 3,000 元），第一類遺眷經各服務網提供名冊計有 14 員，依社會局提供名冊經訪視回報審查符合第二類清寒遺眷計有 1,306 員，由低、中低……排序加總取至中低收入身障津貼中度 64 歲，完成發放統計名冊合計 1,082 員，請各服務網檢視確認名額……。」
- (五)查該組長於 104 年 9 月 9 日訪視後將核發名冊傳回臺中榮服處，李母已列名其中，理應是經過訪視確認且回報符合核發資格，惟當時組長並未聯繫到李男，至案家也找不到李姓母子，卻未如實記載並回報實際訪視結果，甚至在臺中榮服處審查會議中也隻字未提及有關訪視未遇李姓母子之事，之後在核發中秋節慰問金時，即擅自決定將李母從核發名冊中刪除，由另 1 名遺眷遞補上。足見臺中榮服處辦理慰問金核發作業草率，本案發生後，猶杜撰

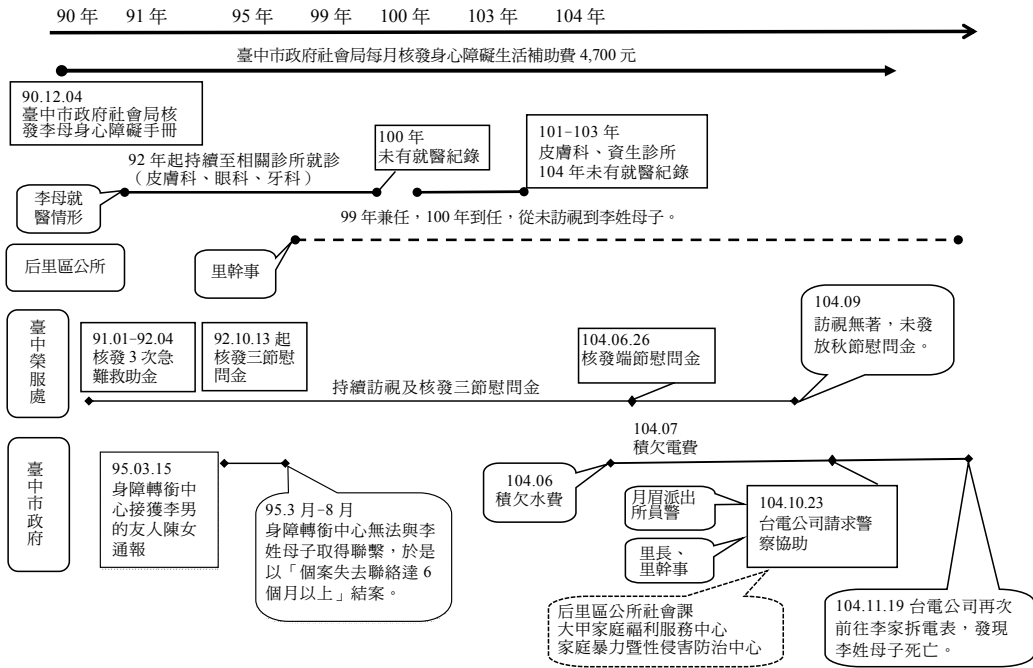
---

<sup>14</sup> 資料來源：104 年 11 月 20 日中國時報 A10 版。

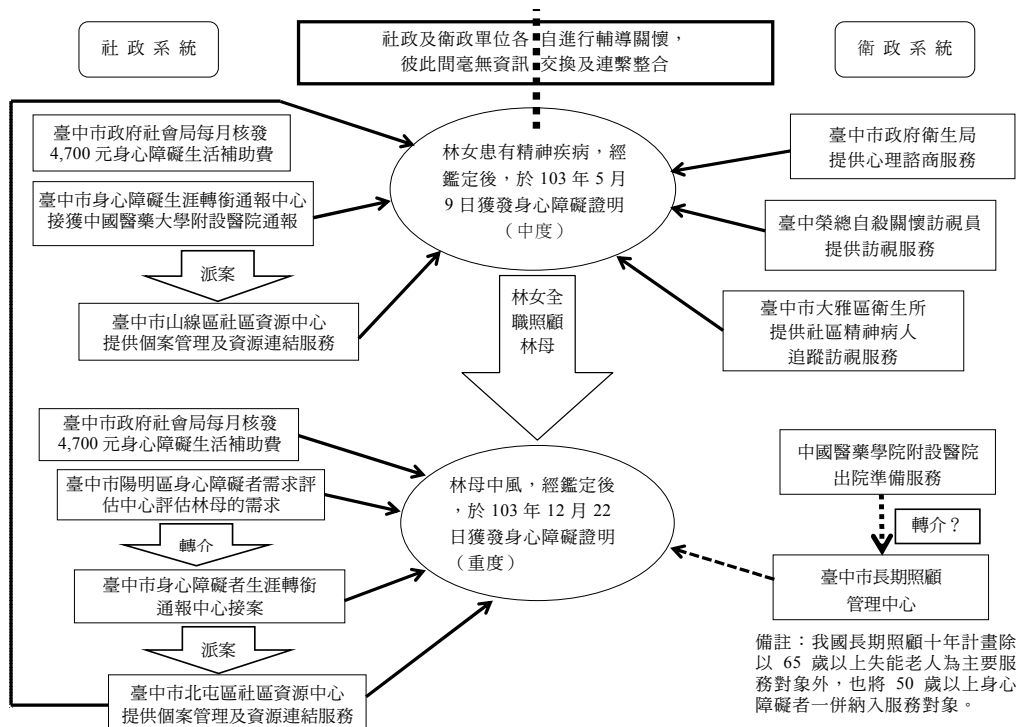
謊言稱是因 104 年度預算不足所致，並發送給媒體加以報導，企圖搪塞卸責。

(六)綜上，本案李母為貧困的老年榮民遺眷，惟 104 年臺中榮服處未依規定程序辦理秋節慰問金核發作業，任由 1 名服務組組長在訪視聯繫未果之下，即擅自決定剔除李母的領取資格，且於本案發生後，竟杜撰謊言稱是因預算不足所致，並發送給媒體加以報導，企圖搪塞卸責，甚至在本院不預警履勘時，又再以前述謊言搪塞應付，經本院現場調閱會議紀錄並加以詢問後，該處始坦承實情，顯有違失。

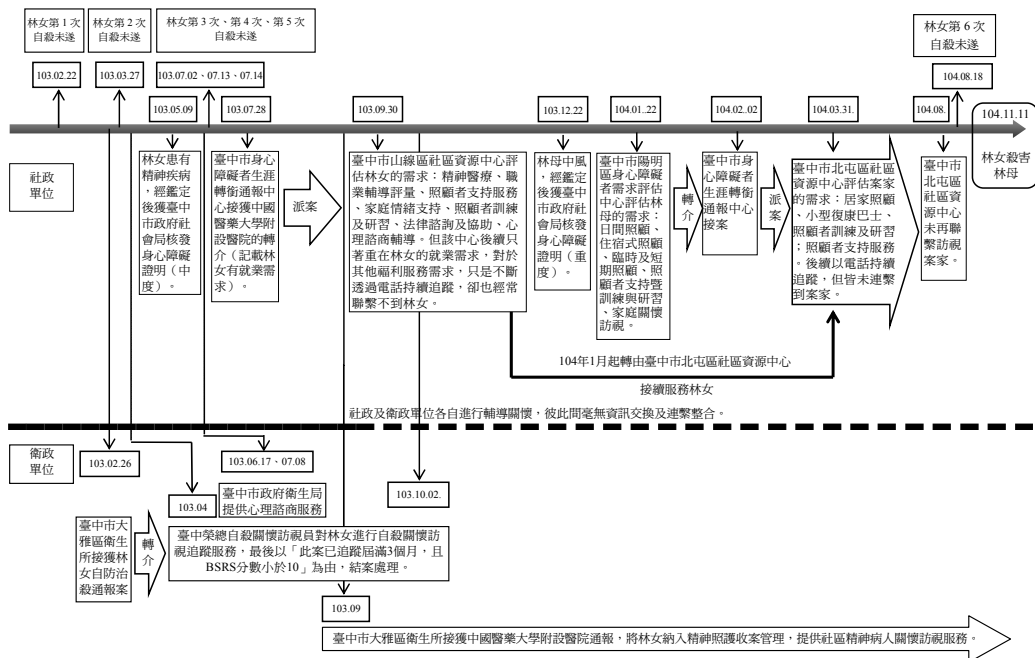
綜上所述，本案 2 起悲劇事件，凸顯臺中市政府及臺中榮服處對於弱勢的身心障礙者及老年榮民遺眷，各自為政的關懷訪視，彼此間無法打破機關門戶隔閡進行資源整合，訪視過程流於形式，致使這些弱勢家庭遭逢生活困境及照顧壓力，卻未能獲得適當的協助，是政府社會安全網的重大漏洞。此外，「自殺防治通報系統」及「精神照護管理系統」是政府建構社會安全體系的具體措施，但臺中市政府衛生局對於林女患有憂鬱症並一再發生自殺行為，是分別由多個不同單位同時各自進行心理諮商服務及關懷訪視追蹤，卻未能協調連繫合作，加上關懷訪視作為流於形式，又欠缺督導機制，使得個案自殺歷程及精神疾病狀況在不同的服務體系中，因機關門戶的隔閡而被切割成片斷，致未能獲得適當的協助，造成前述 2 項社會安全機制完全未能發揮作用；且該府衛生局未能依照衛福部核定計畫確實分派補助人力，排擠第一線關懷訪視員人力。另本案李母為貧困的老年榮民遺眷，惟 104 年臺中榮服處未依規定程序辦理秋節慰問金核發作業，任由 1 名服務組組長擅自決定剔除李母的領取資格，且於本案發生後，竟杜撰謊言稱是因預算不足所致，並發送給媒體加以報導，企圖搪塞卸責，甚至在本院不預警履勘時，又再以前述謊言搪塞應付，經本院現場調閱會議紀錄並加以詢問後，始坦承實情。臺中市政府、臺中榮服處及臺中市政府衛生局均核有違失，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善見復。



附圖 1 相關機關單位對李姓母子提供服務時序圖



附圖 2-1 臺中市政府對林女及林母提供服務體系圖



附圖 2-2 臺中市政府對林女及林母提供服務時序圖

註：尚未結案

## 59、交通部民航局與國防部空軍司令部對於天駒部隊進駐馬公機場，逢颱風或解除戰備時，民航機駕駛員請求使用跑道起降之機制未盡周延等違失案

審查委員會：經 105 年 9 月 13 日監察院交通及採購、國防及情報委員會第 5 屆第 6 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部民用航空局、國防部空軍司令部

貳、案由：

交通部民用航空局與國防部空軍司令部對於天駒部隊進駐馬公機場期間，逢颱風或解除戰備時，民航機駕駛員請求使用另一方向跑道起降之決定機制未盡周延，且未正視馬公機場氣象資料之供應方式，存有無法提供航管人員即時查詢，以及提升「終端資料自動廣播服務」播報服務效率及品質等問題，均未積極檢討改進；另空軍氣象聯隊第七基地天氣中心未按空軍氣象勤務手冊之規定，編報天氣轉好及轉壞之特別天氣報告，事後又未據實提供正確之錄音抄件；又民航局所屬馬公塔臺亦以自動氣象觀測系統之數據變化有疑慮，未於民航機最後進場階段，落實更新資料等情，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）103 年 7 月 23 日，復興航空股份有限公司（下稱復興）GE222 航班（下稱復興 GE222），機型 ATR-72，由高雄小港



機場飛往澎湖馬公機場（下稱馬公機場），機上載有正、副駕駛各 1 人、客艙組員 2 人、乘客 54 人，共計 58 人，約於 19 時 06 分墜毀於馬公機場 20 跑道頭東北方之湖西鄉西溪村，造成 48 人死亡、10 人重傷，另有地面居民 5 人受傷。案經本院調查，有關交通部民用航空局（下稱民航局）對復興之監理未能辨識及／或督導改正若干重要之航務安全缺失，諸如飛航組員未遵守操作程序、未達標準化之訓練作業，以及不符要求之安全管理作業等監理責任，詳見本院復興 GE235 南港空難調查案件。本案僅就民航局及國防部空軍司令部（下稱空軍司令部）之行政違失情事綜析如下：

一、民航局及空軍司令部部分：

民航局與空軍司令部對於天駒部隊進駐馬公機場期間，逢颱風或解除戰備時，民航機駕駛員請求使用另一方向跑道起降之決定機制未盡周延，且未正視馬公機場氣象資料之供應方式，存有無法提供航管人員即時查詢及提升「終端資料自動廣播服務」播報服務效率及品質等問題，均未積極檢討改進，顯有怠失。

(一) 跑道使用選擇部分：

1. 按飛航管理程序（Air Traffic Management Procedures, ATMP）

第三章第五節跑道之選擇：「航空器通常逆風落地及起飛，但考量安全、跑道配置、天氣狀況及可用儀器進場程序或航情狀況等條件而認為不同方向較合宜時，可選擇另一方向跑道。選擇使用跑道時，機場管制單位除地面風之風速及風向外，尚應考量其他相關因素，如機場航線、跑道長度以及可用之進場及落地設施。」「除非另有規定，當風速為 5 浬或以上時，應使用與風向一致之跑道。……註：如駕駛員希望使用的跑道異於指定的跑道，駕駛員應告知航管單位。」另按「空軍馬公基地『高攔截網、攔截鋼繩』操作及管制標準作業程序」參、作業程序、二、如需更換起飛方向時，塔臺控制攔機裝置程序：「當順風風速超過 5 浬或以上時，依飛航管制程序第三章機場管制第五節跑道之選擇，由塔臺通報飛管室轉報基地戰情室。天駒進駐期間則由塔臺通報天駒部隊高勤官決定後，再通報飛管室轉報基地戰情室及高勤官。塔臺開始更換跑道時，應立即

通知相關單位，並對空廣播。」是以，依據前揭規範及作業程序，航空器通常逆風起降，惟駕駛員請求使用另一方向跑道降落時，於空軍天駒駐防戰術戰鬥機部隊（下稱天駒部隊）4 至 9 月進駐馬公基地期間，由高勤官決定後通報相關單位。

2. 查 103 年 7 月 23 日麥德姆（MATMO）颱風來襲，馬公機場仍保持開放，空軍第四四三聯隊馬公基地勤務隊（下稱馬基隊）則依照「戰備防颱實施計畫」規定，駐防軍機執行戰備防颱停止飛訓，並奉准於馬公基地實施防颱任務，依規定解除戰備，空軍暫停所有起降活動。空軍氣象聯隊第七基地天氣中心（下稱七天中）於是日 17 時 40 分解除颱風警報，同時發布危險天氣警報 HAZOB（天氣現象：TSRA 雷雨，滯留，能見度 800 公尺）至 19 時 40 分。嗣因立榮航空公司 B7 647 航班（下稱立榮 647）欲降落馬公機場時，因跑道能見度僅 800 公尺，未及 VOR 設備之降落標準，駕駛員無法目視而重飛，並於空中盤旋等待，該機復於 18 時 29 分左右請求另一方向跑道降落；另復興 GE222 多次確認 20 跑道能見度情況後，亦跟進請求，塔臺隨即向馬基隊提出申請，惟據馬基隊通聯錄音抄件內容略以：「我要跟誰報啊」、「我問科長，我沒遇過這種事耶」、「逆跑道？為什麼？」等語，且天駒部隊高勤官對於申請理由不表贊同，認為應是機場裝備的問題，除指示馬基隊向塔臺確認原因外，亦親自詢問天氣室當時機場之能見度；然因前述聯繫過程已約 10 分鐘，高雄近場臺李督導於 18 時 37 分左右聯高勤官表示略以：駕駛員因為天氣的關係請求 02 跑道，請問高勤官是否可以同意等語。惟高勤官竟回應：「我剛剛問了天氣，天氣室說這樣合規定啊！……02 跑道才有 ILS<sup>1</sup>嘛，北面沒有這 ILS 嘛，所以說這天氣，應該不是天氣的關係，是裝備的關係吧！……這個下決定是我下決定嘛，所以說我有理由可

---

<sup>1</sup> 儀器降落系統（Instrument Landing System, ILS）係利用左右定位臺（LOC）及滑降臺（GP）提供航機水平及垂直方向導引，供航機進場，屬精確進場，俗稱盲降系統。

以提出質疑對不對。……先把權責跟機制大小，先釐清清楚之後，這樣子比較好辦事。」等語，此有通話錄音抄件可稽。考其對話，顯示軍方對民航機起降標準並非熟稔。

3. 惟查跑道使用選擇之作業機制，詢據民航局表示略以，民航機申請使用不同跑道方向起降之實務作業，於軍民合用機場協議書中並未有明文規定，惟多年來軍民雙方遇相關申請時，馬公塔臺透過與馬公基地或天駒部隊相互協調，作業無礙。空軍司令部則表示略以，馬公基地解除戰備期間，跑道使用選擇權允應由塔臺依據飛航管理程序之規定辦理，毋須與天駒進駐部隊高勤官協商，惟軍民合用機場協議書等作業規範並無此規定。二造說法不一，足見「空軍馬公基地『高攔截網、攔截鋼繩』操作及管制標準作業程序」未盡周延，況稽其之所以規定天駒部隊進駐期間，由高勤官否准民航機駕駛員另一方向跑道起降之申請，係因戰備期間，戰機須使用攔截裝置，方能安全降落，惟此一情況，於戰備解除，攔截裝置降下時，仍委由非民航專業之高勤官決定民航機逆跑道之申請，似非周延，亦非必要。
4. 此外，據 103 年 12 月 10 日飛航管制服務查核飛航管制服務效率及品質檢視作業總體檢報告略以，馬公機場跑道於 100 年至 102 年整修期間，天駒部隊暫停進駐，自 103 年 4 月跑道整修完畢開始進駐，該部隊每年約有半年時間進駐，且有 4 次不同軍方人員更替，塔臺人員須與不同軍方人員協調，協調工作相對增加。顯見民航局因應部隊進駐之作業亦有不足，均應檢討改善。

(二)氣象資訊提供部分：

1. 按「空軍氣象聯隊第七基地天氣中心／民用航空局飛航服務總臺高雄近場管制塔臺 馬公機場管制塔臺業務合作支援協議書」之規定，馬公機場天氣資訊係由七天中依據空軍氣象手冊執行馬公機場天氣預報及航空氣象觀測作業，並傳報民航局飛航服務總臺高雄近場管制塔臺、馬公機場管制臺，提供一般天氣資料（整點天氣及特別天氣）及特殊天氣資料（危險天氣預報及颱風警報階段等）。復按空軍氣象勤務手冊（第二版）第三

章第四節第一款 03020 天氣供應方式：「電話供應：一般係指當地供應。值班人員以電話定時供應天氣觀測報告及預報資料、不定時供應危險天氣報告，或需求單位以電話諮詢而提供之資料。」

2.查現行馬公機場定時天氣報告（METAR）及特別天氣報告（SPECI），係由七天中守視室以專線口頭通報塔臺，再由塔臺人員以人工方式抄錄於紙本，將天氣資訊錄製於終端資料自動廣播服務（ATIS）後，對空循環廣播，並通報高雄近場臺該筆天氣資料之報頭；若於人工抄錄報文與錄製 ATIS 期間，重要天氣資訊即以無線電告知航空器。關於人工抄錄之正確性及效率，民航局雖表示，目前馬公機場氣象服務及播報等作業順遂無礙；惟參據國內其他機場之作業，係於天氣資訊編報同時即自動錄製 ATIS，不僅符合效率，確保正確性，亦可供航管人員即時查詢。且據 103 年 12 月 10 日飛航管制服務查核飛航管制服務效率及品質檢視作業總體檢報告：「軍方提供馬公機場氣象服務，任務需求、使用名詞與播報格式略有不同，依循規範軍民方不盡相同，經總臺中繼站處理轉報有時間差，造成作業困擾。」等語；顯見長期以來，民航局及空軍司令部並未正視馬公機場氣象資料之供應方式，存有無法提供航管人員即時查詢及提升 ATIS 播報服務效率及品質等問題。

(三)綜上，民航局與空軍司令部對於天駒部隊進駐馬公機場期間，逢颱風或解除戰備時，民航機駕駛員請求使用另一方向跑道起降之決定機制未盡周延，且未正視馬公機場氣象資料之供應方式，存有無法提供航管人員即時查詢及提升「終端資料自動廣播服務」播報服務效率及品質等問題，均未積極檢討改進，顯有怠失。

二民航局部分：

馬公塔臺既已由自動氣象觀測系統發現跑道視程數據之變化，卻以該數據之變化有疑慮，未能於民航機最後進場階段，落實更新資料，顯有失當。

(一)按「航空器飛航作業管理規則」第 32 條附件三之規定略以，颱風警報期間及機場上空發布雷雨期間，如機場天氣不低於該機場

最低飛航限度時，應保持開放，飛航管制單位應適時提供起降參考之機場天氣報告；同管理規則第 63 條規定：「目的地機場或備用機場之天氣情況不低於各該機場最低飛航限度時，航空器始得從事儀器飛航。」復按「飛航管理程序」（ATMP）第三章機場管制—終端 3-10-2 於最後進場階段更新資料之規定，於最後進場階段，立即告知航空器下列資料：「突然出現的危害……、現行地面風的顯著變化……、跑道道面狀況之顯著變化、所需之目視及非目視助航設施其運作狀態之變化、觀測到的跑道視程數值或能見度之變化。」

- (二)查馬公機場於 103 年 7 月 23 日 17 時 40 分解除颱風警報，並發布危險天氣預報（天氣現象：雷暴當空，滯留，能見度 800 公尺）至 19 時 40 分。復興 GE222 於高雄機場 17 時 43 分起飛前，雖已知馬公機場之天氣狀況低於落地標準，惟仍選擇起飛至目的地待命區盤旋等待。該機約 18 時 16 分左右向高雄近場臺確認馬公機場天氣是否好轉，可以的話就申請進場，復於 18 時 22 分、18 時 27 分左右再確認有無短暫好天氣。然而，馬公機場自 17 時 40 分至 18 時 30 分，能見度均為 800 公尺，並未符合當天之使用跑道降落標準，故另一等待降落之立榮 647 於 18 時 29 分左右先向高雄近場臺馬公席管制員請求使用另一方向跑道降落，復興 GE222 亦跟進，並於空中繼續等待。嗣七天中於 18 時 40 分發布特別天氣報告（天氣現象：雷暴當空，滯留），能見度由 800 公尺轉為 1,600 公尺，高雄近場臺馬公席管制員立即提供天氣資料給前述兩架民航機。立榮 647 改請求由 20 跑道進場，並於 18 時 58 分順利降落馬公機場，總計該機於空中盤旋等待約 1 小時餘。
- (三)復查七天中於 19 時發布整點天氣報告，能見度仍為 1,600 公尺，符合 20 跑道之降落標準，塔臺於 19 時 03 分頒發落地許可予復興 GE222。惟另有一架遠東航空公司 FEA082 航班（下稱遠東 082）亦將於 19 時 03 分起飛，由 7 號監視錄影畫面可知當時風雨交加，塔臺難以辨識該機位置。民航局雖表示，塔臺人員為確保隔離即將起飛之遠東 082 班機與即將落地之復興 GE222 班機，爰請遠東 082 駕駛員報告位置確認，係屬平常作業方式。惟據架設在塔

臺之自動氣象觀測系統（AWOS），跑道視程數值自 19 時 01 分起即由 2,000M 開始驟降，至 19 時 03 分降至 750M，19 時 06 分更低至 500M，天氣急速轉壞確屬實情，遑論能見度之急遽變化。是以，按飛航管理程序（ATMP）第三章機場管制－終端 3-10-2 於最後進場階段更新資料之規定，塔臺應於航機最後進場階段，立即告知上述變化資料。惟卷查塔臺當時之作業情形，並未於民航機最後進場階段，落實更新資料。然而，提供有助於飛航安全與效率建議及資訊係屬飛航服務目的之一，塔臺既已發現 AWOS 跑道視程數據之變化，並於 18 時 06 分曾向七天中預報長證實 AWOS 的即時跑道視程數據是正確的，且可報給駕駛員參考，惟塔臺卻以該數據之變化有疑慮，仍以七天中所提供資料為準，並無違反飛航管理程序 3-10-2 規定為由，未謀改進，有欠允當。

(四)綜上，馬公塔臺既已由自動氣象觀測系統發現跑道視程數據之變化，卻以該數據之變化有疑慮，未於民航機最後進場階段，落實更新資料，顯有失當。

三空軍司令部部分：

(一)依空軍氣象勤務手冊 03034 規定，轉壞之特別天氣報告，應在觀測後立即編報供應；轉好之特別天氣報告，應在降雨明顯終了或顯著中斷時，始得供應。惟空軍氣象聯隊第七基地天氣中心未按前述規定即於 18 時 40 分供應轉好之特別天氣報告，倍增能見度至 1,600 公尺，且未隨時密切注意天氣演變狀況，以致惡劣天氣已轉變至最低起降標準時，未能立即通報塔臺轉知駕駛員予以因應，顯有違失。

1.按空軍氣象勤務手冊 03056 一之（一）、二之（一）及（三）、三之（一）、四之（一）及（四）之規定，空軍氣象聯隊第七天氣中心之主任、副主任、預報長、氣象官及氣象士，應確實執行天氣守視，略以：

(1)正副主官每日應巡查天氣室及守視室，督導預報長及氣象官（士）執行氣象勤務。對惡劣天氣之觀測、守視及危險天氣之預報、供應，尤應特別提高警覺，以維飛安。

(2)對外供應天氣預報後，應提示氣象官及守視室值班人員未來

天氣變化趨勢及守視重點，俾配合執行守視工作，確切掌握天氣，以確保天氣轉壞時，能迅速立即提供在空機及任務執行單位，達到維護飛安目的。

(3)預報長應隨時密切注意天氣演變狀況，若研判將有危害飛安天氣狀況發生時，應主動通知戰（航）管單位轉知飛行員。降落機場之惡劣天候情況，倘已轉變至最低起降標準，應立即通報塔臺轉知飛行員，並賡續守視，直至飛機安全降落為止。

(4)氣象官應嚴密執行終點、飛行、區域天氣守視，隨時注意本場與外場（被降場）天氣演變狀況，及在空機情況，若研判將有危害飛安之天氣現象發生，或收到外場危險天氣時，應即報告預報長，並主動通知飛航管制單位轉知在空機飛行員。

(5)守視室

<1>督導之班長應確實督導氣象士密切守視本場天氣，當危險天氣發生時，隨即主動協助氣象士傳報特別天氣。

<2>氣象士發現有危險天氣移近或發生之徵兆時，應迅速報告預報長或氣象官，並按規定傳報各有關單位。

2.查馬公機場跑道北、中、南端各設置乙座自動氣象觀測系統（AWOS），可即時監控風向、風速、最大陣風、跑道視程、能見度、雲幕高、溫度、露點、氣壓及雨量等氣象資訊，天氣室、塔臺及高勤官室均有架設 AWOS 同步顯示器。本院依據空軍司令部提供之 AWOS 數據，整理 103 年 7 月 23 日 18 時至 19 時 29 分間，20 跑道進場端 AWOS 能見度、盛行能見度儀及降雨情形如後附圖。該圖顯示，馬公機場於 18 時 30 分至 18 時 40 分期間，降雨並未明顯終了，亦未顯著中斷；接著，18 時 51 分至 18 時 55 分期間即連續降雨，19 時左右開始出現大雨，能見度立即大幅下降，顯示雨量係導致能見度遽降之主要因素。

3.復查，空軍氣象勤務手冊 03034 二之（三）：「轉壞之特別天氣報告，應在觀測後立即編報供應；於降雨停止，且無法確認是否明顯終了或顯著中斷時，得在降雨停止維持 10 分鐘後再行編發特別天氣報告。反之，可確認降雨明顯終了或顯著中斷時

，則不待 10 分鐘，而應立即編報供應。」是以，降雨明顯終了或顯著中斷係確認天氣由壞轉好之原則，亦為編報特別天氣報告之主要前提。惟按七天中預報長 103 年 7 月 23 日 18 時 24 分、18 時 26 分與塔臺之對話：「能見度目前有好一點點啦，但是後面還有一波，我們預計它那一波下來之後能見度會很差，所以我們能見度不敢升。」、「10 分鐘後會有一個好，大約 10 到 20 分鐘」等語，顯然預報長早已掌握目前這一波之能見度僅稍微提升，大概維持 10 到 20 分鐘，但下一波之能見度將會很差等情。縱使其預測能見度會稍微提升，實際 AWOS 能見度亦確實曾經提升<sup>2</sup>，但由壞轉好之特別天氣報告編報供應，仍繫於降雨是否明顯終了或顯著中斷。且依飛安會公布之事實資料報告及本院整理之降雨圖，均顯示 18 時 30 分至 18 時 40 分降雨並未明顯終了或顯著中斷，惟七天中驟然供應天氣由壞轉好之「1840 特別天氣報告」，核與前揭空軍氣象勤務手冊 03034 二之（三）規定相違。再者，馬公機場當時仍屬危險天氣狀況，並有多架民航機等候起降，七天中尤應提高警覺，確實執行天氣守視工作。然 18 時 50 分許 AWOS 能見度遽降，18 時 51 分至 18 時 54 分起亦連續降雨，自 19 時起雨勢更大，颳起強風，惡劣天氣轉變一如先前預測，預報長卻未立即於 19 時編報供應轉壞之特別天氣報告，迄 19 時 06 分左右始聯繫守視室，並為其預測精準這波下來能見度會很差而沾沾自喜，待守視室觀測能見度下降至 800 公尺，且已轉變至最低起降標準，始於「1910 特別天氣報告」供應能見度 800 公尺，顯見預報長並未按規定隨時密切注意天氣演變狀況，並提示氣象官及守視室值班人員未來天氣變化趨勢及守視重點，俾配合執行守視工作，確切掌握天氣，以確保天氣轉壞時，能迅速立即通報在空機及任務執行單位；另守視室亦難辭未主動發現天氣變化徵兆，應迅速報告預報長之責，均應改進。

---

<sup>2</sup> 是日 AWOS 於 18 時 50 分顯示之能見度數值驟升至 10,000 公尺，惟其顯示之能見度是儀器換算之數值，與人工觀測之盛行能見度無必然關係。



4.綜上，依空軍氣象勤務手冊 03034 規定，轉壞之特別天氣報告，應在觀測後立即編報供應；由壞轉好特別天氣報告，應在降雨明顯終了或顯著中斷時，始得供應。惟七天中於降雨未明顯終了或顯著中斷時即供應 18 時 40 分特別天氣報告，倍增能見度，卻未按規定隨時密切注意天氣演變狀況，復未提示值班人員守視重點，配合執行守視工作，俾於惡劣天氣已轉變至最低起降標準時，迅速立即通報塔臺轉知駕駛員予以因應，顯有違失。

(二)有關「1840 特別天氣報告」倍增能見度至 1,600 公尺，空軍提供本院之錄音抄件陳稱係「因他（塔臺）打電話給政戰主任，然後政戰主任打電話給我們（天氣室），於是就嚴密守視」之結果，惟經本院要求提供原始錄音檔，並交叉比對天氣室與飛管室之錄音，發現所稱「嚴密守視」根本不存在，空軍始自承係「因塔臺打電話給政戰主任、政戰主任打電話給天氣室，於是能見度從 800 變成 1,600，就是它一定要從順跑道，也就是希望他們照正常的方向」，此般未能於第一時間據實提供重要證物，顯有違失。

1.查 103 年 7 月 23 日 18 時 44 分供應塔臺能見度 1,600 公尺之後，飛管室許上士對於能見度驟自 800 公尺升至 1,600 公尺感到訝異，於 18 時 47 分左右詢問預報長能見度怎麼升得那麼快，依空軍首次提供天氣室 918337 之錄音抄件，預報長原稱因為塔臺打電話給政戰主任，然後政戰主任又打電話給我們，就嚴密守視啊，此有空軍提供軍線 918337 錄音檔（空軍司令部\給監察院.rar\天氣室 918337\UltraLog006000720140723184726.wav、UltraLog006000720140723184732.wav）可稽。錄音抄件內容略以：

時間	錄音內容
18：47.26	飛管室：○○哥，我們現在能見度是多少啊？ 預報長：1,600。 飛管室：1,600？ 預報長：是的。

時間	錄音內容
18：47.32	<p>飛管室：掰。</p> <p>預報長：怎麼了。</p> <p>飛管室：沒有啦，現在指是有航機要……。</p> <p>預報長：知道啊，他就是打電話強姦你們啊！</p> <p>飛管室：為什麼？</p> <p>預報長：媽的勒……。</p> <p>飛管室：因為塔臺剛剛跟我們報能見度才 800。</p> <p>預報長：對啊，我知道啊。</p> <p>飛管室：是真的喔？</p> <p>預報長：對啊。</p> <p>飛管室：啊，現在怎麼升的那麼快？</p> <p>預報長：唉，因為他打電話給政戰主任。</p> <p>飛管室：誰？</p> <p>預報長：塔臺啊。</p> <p>預報長：然後政戰主任又打電話給我們，就嚴密守視啊。</p> <p>飛管室：就希望他們照正常的方向？</p> <p>預報長：是的。</p> <p>飛管室：好，瞭解，掰掰。</p> <p>預報長：現在我們軍職的也要守民航天氣，你懂我意思嗎？</p> <p>飛管室：瞭解。</p>

2.嗣本院為慎重起見，經逐一核對天氣室（918337，受話方）錄音內容，發現並無「就嚴密守視啊」云云，實際內容為「於是呢」，即無下文。為究明真相，本院復請空軍司令部提供發話方（飛管室 918575）錄音檔以資比對，發現發話方錄音內容：「於是呢，於是能見度就從 800 變成 1,600。」與空軍首次提供本院抄件所稱「就嚴密守視啊」顯有不同。另空軍先後兩次提供錄音抄件，均未述及飛管室許上士：「就是他一定要從順跑道」等語，亦是本院調閱飛管室 918575 錄音抄件後，始將其納入。飛管室 918575 錄音抄件，略以：

時間	錄音內容
18：47.26	<p>飛管室：○○哥，我們現在能見度是多少啊？</p> <p>預報長：1,600。</p> <p>飛管室：1,600？</p> <p>預報長：是的。</p> <p>飛管室：好，掰掰。</p> <p>預報長：怎麼了？</p> <p>飛管室：沒有啦，現在就是有航機要……。</p> <p>預報長：知道啊，他就是打電話強姦你們啊！</p> <p>飛管室：為什麼呢？</p> <p>預報長：幹嘛的勒！</p> <p>飛管室：可是塔臺剛剛跟我們報說我們能見度只有 800。</p> <p>預報長：對啊，我知道啊！</p> <p>飛管室：啊是真的喔？</p> <p>預報長：對啊。</p> <p>飛管室：啊，現在怎麼提升那麼快？</p> <p>預報長：唉，因為他打電話給政戰主任。</p> <p>飛管室：誰？</p> <p>預報長：政戰主任，塔臺啊，然後政戰主任又打電話給我們，於是呢，於是乎呢能見度就從 800 變成 1,600。</p> <p>飛管室：就是他一定要從順跑道？</p> <p>預報長：就是因為政戰主任……。</p>
18：48.09	<p>飛管室：也就是希望他們照正常的方向？</p> <p>預報長：是的。</p> <p>飛管室：好，瞭解，掰掰。</p> <p>預報長：現在那個我們軍職的也要守民航的天氣，你懂我的意思嗎？</p> <p>飛管室：OK。</p>

3.關於錄音抄件「嚴密守視」出自哪一份錄音檔乙節，空軍司令部 103 年 11 月 17 日應本院詢問時書面表示：「二、……經查該句因 918337 錄音檔之對話內容斷斷續續，抄錄過程中發現

應仍持續對談，即詢問當日預報長回憶，遂概以『就嚴密守視啊』轉譯於抄件內容中」等語，並以「囿於作業時限及錄音斷斷續續，且無相關錄音抄譯經驗，遂致使歷次錄音抄件內容有所落差。經指導及調整作業方式並進行多次核對後，已盡力將資料一字一句還原，但絕無刻意企圖掩蓋任何事物之想法，亦無必要。」等語回覆本院對「歷次錄音抄件內容差異甚大，有無特意掩蓋關鍵重點之嫌」之質疑。

4. 惟天駒部隊政戰主任荊上校究有無施壓提高能見度，經查天氣室 918336 專線錄音檔及其抄件，政戰主任獲悉民航機提出逆跑道申請後，確於 18 時 37 分左右向天氣室詢問本場能見度、風向、風速、雲幕高等天氣資訊，並認為民航機申請逆跑道落地，非能見度不足問題，而是另有原因。稽其對話內容，尚難謂政戰主任有不當施壓提高能見度之情事。本院於 103 年 11 月 17 日詢問預報長時，播放其與飛管室許上士之對話錄音，詢問能見度提升與政戰主任有無關聯，其坦承「政戰主任沒有給任何指示」在卷可稽。至「他就是打電話強姦你們啊」，預報長於本院詢問筆錄則以「當天已經發布危險天氣，發布之後，有各單位包括塔臺、飛管、政戰主任等密集打電話詢問。我心裡覺得很煩，因為當天已經發布危險天氣了，我和飛管許上士的感情很好，所以用開玩笑的方式跟他抱怨。」云云置辯。按預報長與好友許上士對話中，全未述及提高能見度係根據客觀觀測結果，反自承「因為塔臺打電話給政戰主任，政戰主任又打電話給我們，於是呢，於是能見度就從 800 變成 1,600」等語，且對許上士所言「就是他一定要從順跑道、就是希望他們照正常的方向」表示同意。此般說法，自承當時能見度提升之目的，旨在希望民航機維持原跑道方向。事後簡化為「對好友之玩笑話」云云，尚非可採。
5. 綜上，有關 18 時 40 分特別天氣報告能見度自 800 倍增至 1,600 公尺，預報長於班機失事前指稱係塔臺打電話給政戰主任，政戰主任打電話給天氣室之結果，惟失事後錄音抄件辯稱係「嚴密守視」之結果，經本院查證，該抄件錄音內容並無提及「嚴

密守視」字眼，嗣為圓謊，復於本院應詢時簡化為「對好友之玩笑話」，前後說詞矛盾，有違公務員誠實義務，顯有違失。

(三)空軍通信航管聯隊數位錄放音系統設定不當，致生檔案分割、中斷錄音、關鍵內容漏失等情，妨礙飛安事實之還原，核有疏失。

1.查七天中天氣室與馬公塔臺（918336～918338、專線）、七天中守視室與馬公塔臺（918343、專線）及飛管室（918573～918575）等聯繫電話之門號，均奉核定辦理監錄，並有通聯紀錄及原始錄音檔存參。惟本院函請空軍司令部提供 103 年 7 月 23 日有關之錄音檔及錄音抄件，初期僅提供天氣室 918337、918338 二線電話錄音，嗣再提供天氣室 918336、守視室 918343、各單位與塔臺專線之錄音；復經本院發現同一則電話，存有分割為多個錄音檔、中斷錄音、內容斷斷續續，甚至發話端與受話端內容相左等情。例如預報長於 18 時 40 分左右與守視室之對話略以，預報長詢問「現在實際能見度多少」，迄指示守視室：「你先報上來，等一下差的話再報下去。」期間，內容不連貫，斷斷續續，且發話端指示守視室：「你先報上來，等一下差的話再報下去。」等語，於受話端並無此錄音內容。茲彙整前揭錄音檔抄件之差異如下：

天氣室 918338（發話端） 錄音抄件		守視室 918343（受話端） 錄音抄件	
時間	對話內容	時間	對話內容
18：39.57 （大小： 37180）	預報長：看了就好啦（ 電話接通前背 景音）。 守視室：守視室，教官 您好。 預報長：唉，現在實際 能見度多少？	18：39.59 （大小： 67388）	守視室：守視室，教官 您好。 預報長：唉，現在實際 能見度多少？ 守視室：嗯，HOW MADE。
18：40.10 （大小： 25916）	咳嗽聲……。	-	-

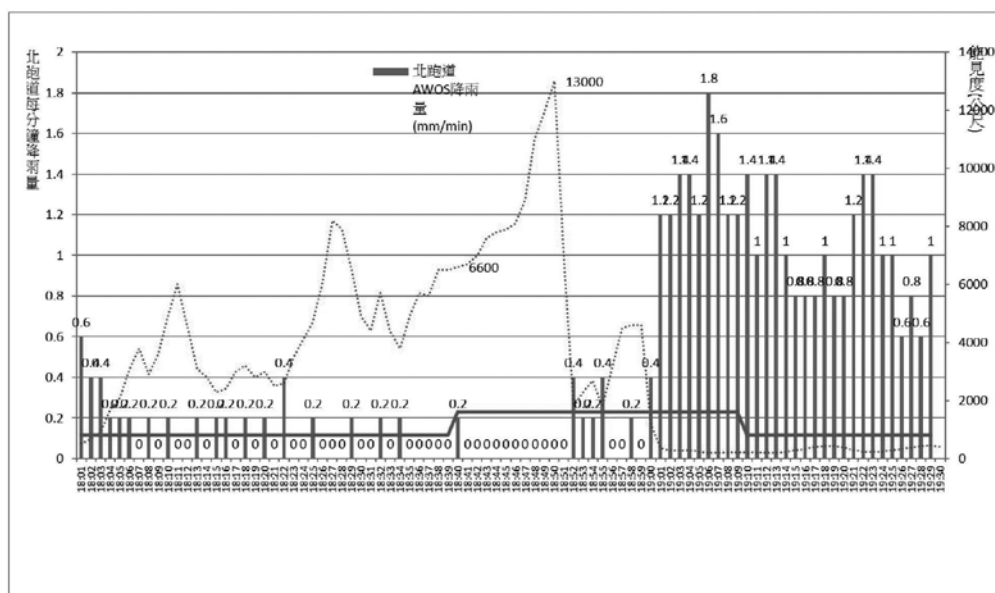
天氣室 918338 (發話端) 錄音抄件		守視室 918343 (受話端) 錄音抄件	
時間	對話內容	時間	對話內容
18:40.49 (大小: 52028)	預報長：報上來。 守視室：OK，可以啊。 預報長：嗯，你先報上來，等一下差的話再報下去。 守視室：好，OK。 預報長：好，先這樣。 守視室：嗯，好，掰掰。	18:40.53 (大小: 30524)	守視室：好，OK。 預報長：好，先這樣。 守視室：嗯，好，掰掰。

- 2.次查前述錄音檔發(受)話內容不一致，恐嚴重影響飛安事實釐清等情，案經空軍通信航管資訊聯隊於103年10月23日空通航資字第1030003987、1030003988號書函稱「本聯隊UL6000數位錄放音系統係依貴廠『使用者手冊』第八章，將錄音方式設定為『聲音啟動』時，發生『用戶單次通話錄音檔遭系統分割成多個檔案』及『用戶通話未終止而系統中斷錄音』情況」，並函請原廠－匯盛科技有限公司、維護商－環安達科技實業有限公司提供具體解決方案。另空軍司令部於本院103年11月17日詢問時亦稱：「針對天氣室及守視室發生錄音檔分割儲存情況，本軍通航資聯隊UL-6000數位錄放音機設定方式均依廠家手冊原始設定值設定停止錄音靜音秒數5秒、DB值(6)及GAIN(0)等參數，上述檔案分割情況為不明原因係由系統自動產生，本軍並無能力亦無必要分割錄音檔關鍵內容」在案。
- 3.另當日為麥德姆颱風侵襲期間，七天中飛航天氣觀測紀錄表(801C)所載能見度，僅4,000、3,200、2,400、1,600、800公尺等5種，均為400公尺倍數，亦徵其能見度測定與編報作業欠嚴謹，與空軍氣象觀測手冊04007規定：「能見度在800公尺

或以上但小於 5,000 公尺時，以 100 公尺為間距。」相左，併此敘明。

4. 綜上，空軍通信航管資訊聯隊數位錄放音系統（UL6000）設定不當，致生檔案分割、中斷錄音、關鍵內容漏失等情，有礙飛安事實之還原，核有疏失。

綜上論結，交通部民用航空局與國防部空軍司令部對於民航機駕駛員請求使用另一方向跑道起降之協調機制、氣象資料供應方式等規範不足，致增雙方協調工作及作業困擾；又空軍氣象聯隊第七基地天氣中心未按空軍氣象勤務手冊之規定，編報天氣轉好及轉壞之特別天氣報告，事後又未據實提供正確之錄音抄件；而民航局所屬馬公塔臺以自動氣象觀測系統之數據變化有疑慮，未於民航機最後進場階段，落實更新資料等情，均有違失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第 24 條提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。



註：尚未結案

## 60、交通部公路總局 101 年期處分書未辦理 2 次通知須撤銷或退費、接獲應予撤銷之訴願決定，未補正程序瑕疵，致誤掣處分書案

審查委員會：經 105 年 9 月 13 日監察院交通及採購委員會第 5 屆第 26 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 105 年 3 月針對汽車燃料使用費經催繳仍逾期未繳之機車所有人寄發違反公路法事件處分書，其中 101 年期處分書因未依公路法規定辦理 2 次通知須予以撤銷或辦理退費，相關作業費用耗費公帑 703 萬餘元；又該局 104 年 8 月間將「一催繳通知書裁處一罰鍰」之建議簽報交通部時援引資料欠當，未有嚴謹之法理依據及說明，亦未確實考量是否符合行政罰法意旨及裁量公平原則；且該局兩度接獲交通部訴願審議委員會所作 101 年期機車汽燃費處分書應予撤銷之訴願決定，未能及時積極補正程序瑕疵，且後續相關作業亦未切實追蹤列管，致生誤掣 101 年期處分書情事，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱交通部暨公路總局之卷證資料，並詢問交通部公路總局（下稱公路總局）相關業務主管人員，有關該局民國（下同）105 年 3 月間針對汽車燃料使用費（下稱汽燃費）經催繳仍逾期未繳之機



車所有人寄發違反公路法事件處分書（下稱處分書），處新臺幣（下同）300元至600元罰鍰，惟交通部訴願審議委員會前於104年10月即已認定處分書中僅列示101年累期欠費者（下稱101年期）因未踐行再次通知，難謂適法，而為原處分撤銷之決定，公路總局除未能及時積極補正程序瑕疵外，後續相關擷檔作業等復未予以切實追蹤列管，致前開寄發之處分書中屬101年期者約15.3萬餘件，加計臨櫃裁決者約13.8萬餘件，總計約29.1萬餘件之101年期處分書須辦理撤銷及退費作業，不僅浪費公帑亦影響政府執法威信，且本次係首次針對機車汽燃費進行大規模罰鍰裁處作業，該局復未能妥為考量是否符合行政罰法意旨及裁量公平原則，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一交通部公路總局於105年3月針對經催繳汽燃費後仍逾期未繳之機車所有人寄發118.9萬餘件違反公路法事件處分書，其中僅針對101年期處以罰鍰者計有15.3萬餘件，因未依公路法相關規定辦理2次通知，程序未齊備，旋即予以撤銷免罰，影響政府執法形象，復加計臨櫃裁決13.8萬餘件須併同辦理退費，總計約29.1萬餘件之101年期處分書須辦理撤銷及退費作業，估計須耗費公帑約703.5萬餘元，顯有違失

(一)公路法第75條規定：「汽車所有人不依規定繳納汽車燃料使用費者，公路主管機關應限期通知其繳納，屆期不繳納者，處3百元以上3千元以下罰鍰，並停止其辦理車輛異動或換發牌照。」另依據該法第27條第2項訂定之「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第5條規定：「汽車燃料使用費，營業車於每年3月、6月、9月、12月分季徵收；自用車及機車於每年7月一次徵收；經徵機關於開徵各期汽車燃料使用費前，應將開徵起迄日期、徵收費額及行政救濟方式公告之。」第11條規定：「汽車所有人應依規定期間內繳納汽車燃料使用費，如未繳納，經徵機關應以催繳通知書通知其繳納，屆期不繳納者，依公路法第75條規定辦理。」是以，經徵機關須完成2次通知始得依公路法第75條規定裁處罰鍰。

(二)「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第5條第2項於101年12

月 26 日修正以前，規定機器腳踏車（按：機車之舊稱）於每 2 年換發行車執照（下稱行照）時一次徵收 2 年汽燃費（下稱舊制），由經徵機關於每月 25 日前，將次月行照有效日期屆滿前之機車換照及應繳汽燃費費額通知單，以平信按址投遞寄送機車所有人。惟過去因機車汽燃費費額僅數百元，辦理雙掛號催繳及後續移送強制執行對於監理機關造成龐大負擔，各監理機關無法負擔人力與經費，即便移送強制執行，亦因欠費金額低影響成效，故過去未單獨以雙掛號寄發繳費通知單，未繳納者亦未再以雙掛號寄發催繳通知書，致該時實務上多未裁處罰鍰及移送強制執行。嗣因應「道路交通安全規則」第 14 條修正，自 102 年 1 月 1 日起機車行照取消定期換照規定<sup>1</sup>，原隨行照換發徵收之機車汽燃費，亦自 102 年起改比照自用車，於每年 7 月一次徵收該年度（1 月 1 日至 12 月 31 日）汽燃費（下稱新制）。如涉及新舊制過渡期間，則新制機車汽燃費之徵收則以原行照有效屆滿日至該年度 12 月 31 日計收<sup>2</sup>。是以，102 年新制實施後，公路主管機關分別於 102 年 6 月、103 年 6 月及 104 年 6 月間公告開徵 102 年、103 年及 104 年機車汽燃費，並寄發繳納通知書予機車所有人，載明汽燃費費額及繳納期限等。對於未於期限內繳納者，102 年度至 104 年度之各該年度欠費則分別於 103 年 4 月、103 年 11 月及 104 年 11 月寄發催繳通知書；另 101 年 12 月 31 日以前未依規定換發行照須繳納（舊制）機車汽燃費者，依行照到期日為偶數年（如 98 年、100 年）、奇數年（如 99 年、101 年）亦分

---

<sup>1</sup> 道路交通安全規則第 14 條規定略以：「汽車行車執照、拖車使用證每 3 年換發一次，機車行車執照每 2 年換發一次，自原發照之日起算，期滿前後 1 個月內，須申請換領新照始得行駛。但自 102 年 1 月 1 日起，下列車輛之證照免申請換發：一、校車、幼童專用車及救護車以外之自用汽車行車執照。二、機車行車執照。三、自用拖車使用證。」

<sup>2</sup> 例：原行照有效屆滿日如為 101 年 9 月 25 日，車主於 101 年換發行照時，須繳納 101 年 9 月 25 日至 103 年 9 月 24 日之 2 年期（舊制）機車汽燃費，新行照有效屆滿日為 103 年 9 月 25 日，故 102 年 7 月開徵時，暫無須繳納（新制）機車汽燃費；103 年 7 月開徵時，則須繳納 103 年 9 月 25 日至 103 年 12 月 31 日之機車汽燃費；104 年 7 月開徵時，則須繳納 104 年 1 月 1 日至 104 年 12 月 31 日之機車汽燃費。

別併於 103 年 4 月、103 年 11 月分二階段寄發催繳通知書。而詢據公路總局表示，為因應機車汽燃費本費件數多、金額小之特性，催繳作業係合併同一機車所有人名下多筆欠費於同一張催繳通知書辦理。

- (三)依據「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」規定，機車所有人未依規定期限繳納汽燃費，經通知限期繳納之後仍逾期未繳納者，依「公路法第 75 條規定逾期不繳納汽車燃料使用費罰鍰基準」規定填掣處分書處以罰鍰，並以雙掛號郵寄，通知機車所有人限期繳納。公路總局為辦理相關裁處罰鍰作業，前於 104 年 7 月 21 日以路監企字第 1041005257 號函向交通部簽報有關機車所有人逾期不繳納機車汽燃費之後續罰鍰裁罰方式，獲交通部同意後，由各區監理所進行後續處分書版面討論及擷檔作業，再交印刷廠印製並完成驗收後，於 105 年 3 月 14 日起陸續寄出<sup>3</sup>，本次處分書共計開掣 118.9 萬餘件，罰鍰總金額約 7.09 億元。嗣處分書寄出後因陸續有民眾針對 101 年期機車汽燃費之送達及通知程序等提出疑義，經臺北區監理所於 105 年 3 月 17 日陳報公路總局該等情形，該局於同年 3 月 22 日召開緊急會議後，認為其中僅針對 101 年期欠費之處分書共約 15.3 萬餘件，因新制實施後針對 101 年之前未換行照而積欠之汽燃費，公路總局僅在 103 年 4 月或 103 年 11 月寄發雙掛號催繳通知書限期繳納，而未依公路法相關規定辦理第 2 次通知即處以罰鍰，確未踐行程序，爰將 101 年期處分書予以全數撤銷，如已繳納罰鍰者則通知機車所有人辦理退費。又，公路總局本次大規模掣發機車汽燃費處分書前，交通部訴願審議委員會早於 104 年 10 月與同年 12 月即已針對機車汽燃費之訴願個案認定 101 年期處分書因主管機關未踐行再次通知程序即裁處罰鍰，難謂適法應予撤銷，惟該局對於前開行政處分撤銷之情事重複發生卻未能謹慎以對，且後續

---

<sup>3</sup> 有關處分書寄發時程，公路總局函復表示，依據行政罰法第 27 條規定：「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。」處分書雖於 105 年 3 月寄發，惟未逾上開規定之時效。

處理環節亦多所輕忽，導致 105 年 3 月 14 日至 22 日僅歷經 8 日，公路總局旋即將已寄發之 15.3 萬餘件 101 年期處分書予以撤銷，除引發民怨外，亦影響政府執法形象。

(四)依據公路總局函復資料，誤擊之 15.3 萬餘件 101 年期處分書所耗印製費約 23 萬餘元，及其中已寄出 13 萬餘件之雙掛號郵資約 443.6 萬餘元等均已支出（如下表 A 項）；另為處理本次事件，後續退費通知與撤銷通知書之印製及郵寄費用則各須花費約 5.9 萬餘元及 65.3 萬餘元，退費作業之匯款手續費經公路總局協商後，每筆已由 20 元降至 10 元，如以 60% 車主採用匯款方式退費預估，尚須負擔匯款手續費約 6.4 萬餘元（如下表 B 項）。除前述相關費用外，105 年 3 月寄發處分書前已有臨櫃裁決並自行繳納 101 年期汽燃費罰鍰之情形，據公路總局清查約有 13.8 萬餘件，該局表示雖非本次誤擊處分書範圍內，為充分保障民眾權益，仍併同辦理退費手續，是以，依據本院估算，臨櫃裁決案件之退費作業須增加印製及郵寄費用約 76 萬餘元，及須負擔匯款手續費預估約 82.9 萬餘元（如下表 C 項），以上合計約 703.5 萬餘元。相關費用細項之估算，彙整如下表：

項目	件數	費用細項	費用小計	
A	已寄出之處分書	130,485 件	雙掛號郵資 4,436,490 元 印製費 195,728 元	4,632,218 元
	未寄出之處分書	23,161 件	印製費 34,742 元	34,742 元
B	退費通知	10,802 件	郵簡郵資 43,208 元 印製費 16,203 元	59,411 元
	撤銷通知書	118,886 件	郵簡郵資 475,544 元 印製費 178,329 元	653,873 元
	預估以匯款方式退費	10,802 件×60%	匯款手續費 64,810 元*	64,810 元
C	臨櫃裁決繳納者退費通知	138,291 件	郵簡郵資 553,164 元 印製費 207,436 元	760,600 元
	預估以匯款方式退費	138,291 件×60%	匯款手續費 829,750 元*	829,750 元
合計			7,035,404 元	

\*：公路總局預估採用匯款方式退費之車主比率約 60%，匯款手續費經該局與金融機構協商後降為每筆 10 元。

資料來源：本院依據公路總局函復資料彙整估算。

(五)綜上，公路總局於 105 年 3 月針對經催繳汽燃費後仍逾期未繳之機車所有人寄發 118.9 萬餘件違反公路法事件處分書，其中僅針對 101 年期處以罰鍰者計有 15.3 萬餘件，因未依公路法相關規定辦理 2 次通知，程序未齊備而予撤銷免罰，影響政府執法形象，另加計臨櫃裁決案件已繳納 101 年期罰鍰者約有 13.8 萬餘件，亦須併同辦理退費，兩者合計共約 29.1 萬餘件之 101 年期處分書須辦理撤銷及退費作業，相關文件印製、郵資及補正作業等估計須耗費公帑約 703.5 萬餘元，顯有違失。

二交通部公路總局為因應機車汽燃費件數多、金額小之特性，合併同一機車所有人名下不同期別之多筆欠費併於同一張催繳通知書辦理催繳，嗣該局為辦理裁處作業，於 104 年 8 月間將「一催繳通知書裁處一罰鍰」之建議簽報交通部，惟該局簽報內容援引資料欠當，未有嚴謹之法理依據及說明，亦未能確實考量是否符合行政罰法意旨及裁量公平原則，均有欠妥

(一)「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第 5 條規定，機車汽燃費於每年 7 月一次徵收，經徵機關於開徵各期汽燃費前應辦理公告。該辦法第 11 條規定，汽車所有人應依規定期間內繳納汽燃費，如未繳納，經徵機關應以催繳通知書通知其繳納，屆期不繳納者，依公路法第 75 條規定辦理。復依「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」，經徵機關每年 11 月前針對仍未繳納汽燃費之機車車主，應以雙掛號郵寄催繳通知書通知其繳納。是以，經徵機關完成 2 次通知（該年度 7 月開徵公告及 11 月催繳通知書）之合法送達後，如機車車主逾催繳通知書之繳納期限仍未繳納，一年度即構成一違法行為，如數年度逾期未繳則屬數行為，參照行政罰法第 25 條意旨，數行為違反同一行政法上義務之規定者，分別處罰之，爰公路監理機關應依公路法第 75 條規定對機車所有人按年度（期）裁處罰鍰。而有關裁處之審酌，於行政罰法第 18 條第 1 項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」同條第 3 項：「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰

最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」第 19 條第 1 項：「違反行政法上義務應受法定最高額 3 千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」定有明文。

- (二)查公路總局為因應機車汽燃費本費件數多、金額小之特性，合併同一機車所有人名下多筆欠費於同一張催繳通知書辦理催繳作業，以 103 年辦理之 2 階段催繳作業為例，欠費輛數原為 525 萬輛，經併單後催繳件數降至 384 萬件，俾降低印製費用及郵資支出。嗣公路總局為對催繳後仍逾期未繳機車汽燃費者裁處罰鍰，於辦理首次寄發處分書作業前，以 104 年 7 月 21 日路監企字第 1041005257 號函向交通部簽報有關機車所有人逾期不繳納機車汽燃費之後續罰鍰裁罰方式，該函說明段略以：「二、迄今仍有達 250 萬輛機車未依規定繳納汽燃費，續需依公路法第 75 條規定裁罰 300~600 元罰鍰之處理。三、按最高行政法院判決（95 年判字第 216 號參照）揭示略以：行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎，復參照高雄高等行政法院 94 年度簡字第 442 號裁定，每年機車汽燃費開徵公告及催繳均以總歸戶合併方式辦理，構成公路法第 75 條逾期不繳納汽燃費裁處之要件，以逾期未繳納之催繳通知書為處罰依據，一張催繳通知書裁罰一件罰鍰，應屬妥適且合法。按此後續裁罰件數降低為 142 萬件，除可大幅降低制度轉換對民眾之衝擊外，亦可有效地減少社會負面觀感；爰建請有關 104 年（含）以前之機車汽燃費逾期罰鍰，以併單之催繳通知書處以一罰鍰」。嗣由交通部路政司就該局建議方式於 104 年 8 月 10 日簽擬同意辦理之意見，簽會該部法規委員會並奉准後，於 104 年 8 月 13 日以交路字第 1040022941 號函復公路總局同意照辦，前揭交通部路政司 104 年 8 月 10 日簽之說明段，除援引公路總局 104 年 7 月 21 日來函之說明，並於說明五表示意見略以：「考量公路總局為有效降低機車汽燃費後續裁罰件數並減少機車汽燃費開徵作業新舊制轉換對民眾造成之衝擊，亦能減少負面輿情發生（汽燃費

逾期罰鍰金額高於催繳費額），所報建議 104 年暨以前年度之機車汽燃費逾期罰鍰，以併單之催繳通知書處以一罰鍰之作法，確有實務作業之需要，應可同意該局依上開方式辦理。」

(三)惟前開公路總局 104 年 7 月 21 日簽報交通部之建議，援引最高行政法院 95 年判字第 216 號判決，及高雄高等行政法院 94 年度簡字第 442 號裁定，經本院函請交通部檢討，認為該局之陳報說明內容闡述有失精準，所援引論證之判決案例與本案並不相當；且細究該局引喻之判決及裁定，本院亦難認其切合法令依據及理由，茲分述如下：

- 1.最高行政法院 95 年判字第 216 號判決意旨係認在建築物擺設電動玩具之一行為，同時符合電子遊戲場業管理條例第 28 條及都市計畫法第 79 條之處罰規定，應擇一從重處斷。惟本案機車所有人數筆汽燃費逾期未繳納，經併單催繳後仍逾期未繳，因不同期別之不同筆欠費，屬數個行為，依前開行政罰法第 25 條規定，自應分別處罰，按期論斷處以罰鍰，與該判決「一行為不二罰」之爭議無涉，又，該局於 104 年 7 月 21 日簽文內容節錄引用：「行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎」之文字，實難認切合本案之情況而得適用於本案，其法律論證尚待加強。
- 2.高雄高等行政法院 94 年度簡字第 442 號裁定，係自用小客車車主於 87 年 5 月 25 日註銷牌照，渠積欠 82 年、85 年及 87 年 1 月 1 日至同年 5 月 24 日之汽燃費共計 11,520 元，經徵機關於 93 年以雙掛號郵寄繳納通知書，通知限期繳納，惟車主屆期仍未繳納，遂依公路法開具處分書，以車主未繳納汽燃費達 6 千元以上，且逾限繳日期 4 個月以上，裁處罰鍰 3 千元，車主因對車輛停駛半年期間遭計收汽燃費不服及徵收時效應已消滅等情，爰提起行政訴訟，經裁定審認略以：「原罰鍰處分之相對人為車主之配偶，並非車主本人，車主本身自不得對該罰鍰處分提起行政救濟，是車主逕對之提起訴願，而訴願機關未予不受理之決定，本有可議；而得向行政法院提起撤銷訴訟者，須以合法訴願為前提，車主之訴願既屬不合法，則其復向本

院提起訴訟，自亦難認為合法，故予以程序駁回；又既經程序予以駁回，其實體上之主張，自無庸審究」，該裁定另又指出：「該車主之自用小客車有無欠繳汽燃費，自應由公路主管機關對車主另為適法之處分。」依該裁定內容，當時監理機關雖將 82 年、85 年及 87 年欠費，合併於 93 年間以雙掛號郵寄繳納通知書，並合併裁處罰鍰，惟該裁定並未就併單催繳及合併裁處一罰鍰之作業方式等實體事項有所審究，該局就「實體判決」與「程序裁定」之效力，竟可混淆併論，殊不可取。

(四)有關「以併單之催繳通知書裁處一罰鍰」之法理依據，經函請公路總局重新檢討並補充說明，該局認為係依據行政罰法第 19 條規定為法理基礎，斟酌機車汽燃費徵收方式改變、機車所有人屬經濟上之弱勢、不諳新制法令規定、考量欠費與罰鍰之比例原則與非難性低等因素後，認以不處罰為適當，而免予處罰；又，該局認為處罰係為促使民眾遵守法令規定之手段，倘催繳未繳各期均予以免罰，則恐有部分車主心生投機取巧不依規定按時繳納汽燃費情事，且不利爾後汽燃費徵收業務之推行，該局考量綜合主、客觀因素之行政裁量，方以併單後裁處一罰鍰；交通部亦函復本院表示，在公路總局考量前開因素，且已將機車汽燃費數個年期之欠費合併於同一張催繳通知書，並完備辦理催繳送達程序，如此以併單後擇一年期處罰尚屬妥適等語。

(五)惟查本次係屬機車汽燃費新制實施後，第一次大規模整批裁處罰鍰作業，而據前開交通部暨公路總局所復檢討內容，係考量各項因素後，依據行政罰法第 19 條第 1 項予以免罰，復又表示為防止部分車主投機取巧等情，而擇一年期處以罰鍰，此舉實難謂符合行政罰法第 19 條意旨。且本院實際檢視公路主管機關擊發之處分書，僅以單一欄位列示處罰金額，並無明列何年期欠費予以免罰，或擇何年期欠費予以科處罰鍰，相關裁處減免處罰之審酌理由與依據等事項均付之闕如；又公路主管機關考量機車汽燃費之欠費件數多金額小之特性，將機車所有人名下多筆欠費分期列明後併單催繳，以降低印製費用及郵資成本，尚符實務作業所需，而辦理後續裁罰作業時，雖以降低民眾衝擊及減少負面輿情為初



衷，然面對機車所有人眾多欠費態樣，欠費期數及金額多寡不一，個案應受責難程度顯難謂相同，主管機關理應依據行政罰法第 18 條意旨，審酌行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並考量受處罰者之資力等因素後，再予以個別論斷裁處罰鍰之輕重，方符合公平正義，惟公路總局竟採「以一催繳通知書處以一罰鍰」之作法，未切實審視欠費期數、欠費輛數及金額多寡，致情節輕重迥異卻處以同一罰鍰，實屬便宜行事，有失裁量公平原則，亦恐生裁量怠惰之虞。

(六)綜上，公路總局為因應機車汽燃費件數多、金額小之特性，合併同一機車所有人名下不同期別之多筆欠費併於同一張催繳通知書辦理催繳，尚符實務作業所需，嗣該局為辦理後續裁處作業，於 104 年 8 月間將「一催繳通知書裁處一罰鍰」之建議簽報交通部，惟該局簽報內容所援引之最高行政法院判決及高雄高等行政法院裁定等，均難謂適切，欠缺嚴謹之法理依據及說明，亦未能確實考量是否符合行政罰法意旨及裁量公平原則，均有欠妥。

三交通部公路總局於 104 年 10 月及 12 月兩度接獲交通部訴願審議委員會所作 101 年期機車汽燃費處分書應予撤銷之訴願決定，惟未能及時積極補正程序瑕疵，僅轉知各區監理所參照辦理，而 105 年 3 月首次整批掣發機車汽燃費處分書，相關擷檔作業復未予以切實追蹤列管，致生誤掣 101 年期處分書情事，核有怠失

(一)交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書之事實摘要略以，訴願人所有之普通重型機車（下稱系爭車輛），自 83 年 12 月 29 日新領牌照號即未依規定換發行照，積欠 85 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 28 日之汽燃費（102 年以前之機車汽燃費係於換發行照時一次徵收 2 年，102 年起改採每年定期徵收），另系爭車輛 103 年度公告開徵之汽燃費為 103 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 31 日計 2 元，訴願人均未繳納，原處分機關公路總局所屬臺中區監理所之彰化監理站（下稱彰化站）於 103 年 11 月間向訴願人催繳，催繳時因 85 年 12 月 29 日至 99 年 12 月 28 日之汽燃費 6,300 元已罹於時效，彰化站遂合併列印 101 年累期（計徵期間自 99 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 28 日）汽燃費

1,800 元及 103 年（計徵期間自 103 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 31 日）汽燃費 2 元之汽燃費催繳通知書（下稱系爭催繳通知書），通知訴願人限期於 103 年 12 月 31 日繳納前揭 2 筆汽燃費（經原處分機關展延限繳日期至 104 年 3 月 2 日），訴願人遲至 104 年 6 月 5 日始繳納，已逾限繳日期 1 個月以上，彰化站爰依公路法第 75 條規定，就訴願人遲繳 2 筆汽燃費之行為，分別以原處分機關 104 年 7 月 7 日公燃字第 A1C0044101 號（按：101 年期）、公燃字第 A3C0044101 號（按：103 年期）處分書，各裁處訴願人 600 元罰鍰。訴願人不服，提起訴願，經交通部訴願審議委員會決定，104 年 7 月 7 日公燃字第 A3C0044101 號處分書部分，訴願駁回；另 104 年 7 月 7 日公燃字第 A1C0044101 號處分書部分，原處分撤銷，撤銷理由依訴願決定書理由一、（二）所示，係因本件系爭車輛 99 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 28 日之汽燃費，皆屬 102 年 1 月 1 日取消定期換照規定前原應於換發行照時一次徵收者，因訴願人自 83 年 12 月 29 日起即未依規定換發行照，均未向訴願人徵收，故原處分機關於 103 年 11 月間以系爭催繳通知書通知訴願人繳納系爭車輛 99 年 12 月 29 日至 103 年 12 月 28 日之汽燃費計 1,800 元，係課予訴願人繳納汽燃費義務之徵收處分，主管機關應再以通知限期其繳納，屆期不繳納，方得處以罰鍰，本件原處分機關未再限期通知訴願人繳納，即逕以 104 年 7 月 7 日公燃字第 A1C0044101 號處分書裁處訴願人 600 元罰鍰，難謂適法，應予撤銷。

(二)嗣公路總局於 104 年 11 月 12 日以路監企字第 1043028853 號函，檢附上開交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書，轉知臺中區監理所，並副知其他各區監理所<sup>4</sup>說明略以：「四、為避免類似案件再次發生，課予繳納汽燃費義務之徵收處分，主管機關應先通知限期繳納，其屆期不繳納，方得處罰。五、本案副請各區監理所參照辦理。」是以，依據該訴願決定

---

<sup>4</sup> 含臺北區監理所、新竹區監理所、嘉義區監理所、高雄區監理所、臺北市區監理所、高雄市區監理所等。

書意旨，有關 101 年以前之機車汽燃費欠費，應依公路法第 75 條踐行「繳納通知」及「限期催繳通知」2 次程序後始可裁決處罰。嗣臺北區監理所依據前開公路總局 104 年 11 月 12 日函，於 104 年 12 月 21 日以北監稅字第 104254805 號函復，研提「有關 104 年暨以前年度機車汽燃費之逾期罰鍰裁罰，採併單之催繳通知書處以一罰鍰案，若該罰鍰仍未繳納，建請以非原行照定期換發，應繳而未繳之欠費年期予以裁罰」，報請公路總局核辦。該函說明段略以：「二、目前公路監理系統就併單之催繳通知書裁處案件，係以同一併單催繳通知書最高欠費金額之年期設定裁處罰鍰，即一般都為原行照定期換發應繳而未繳之 101 年累期金額。三、為避免相關併單裁處案件，經認定不適法及窗口同仁誤以 101 年累期逕予免罰，致減少國庫收入，建請鈞局轉知中華數據分公司修正程式，改以 102 年以後開徵應繳而未繳之欠費年期為主要裁罰依據，俾 105 年 2 月份即將寄送之逾期罰鍰裁處內容正確，減少訴願處分撤銷情形。」前開陳報事項嗣經公路總局 105 年 1 月 4 日路監字第 1043054753 號函同意在案，並於說明二指示相關擷檔程式，請臺北區監理所協助中華電信股份有限公司數據通信分公司（下稱中華數據分公司）撰寫及測試事宜。

(三)惟查，公路總局雖將上開交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書轉知各區監理所參照辦理，即針對 101 年期欠費，應再以通知限期繳納，屆期不繳納者始得處以罰鍰，方符合前開訴願決定書意旨；且該局同意臺北區監理所函報修正處分書擷檔程式之建議，經修正程式後，改以 102 年以後開徵應繳而未繳之欠費年期為主要裁罰依據，僅有 101 年累期欠費者理應於本次裁罰作業中暫予排除，然而，公路總局 105 年 3 月寄發之處分書中，仍有 15.3 萬餘件係欠費僅 101 年期仍遭處以罰鍰，經深入查究，肇因如下：

1.公路總局接獲 101 年期罰鍰處分撤銷之訴願決定時欠缺積極補正作為，且法制人力尚待補強：

除上開交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書外，交通部 104 年 12 月 5 日交訴字第 1040026113

號訴願決定書，亦認主管機關針對 101 年期汽燃費未再限期通知訴願人繳納，即逕裁處 600 元罰鍰，難謂適法，應予撤銷，惟該時並未見公路總局針對該等有瑕疵之行政處分，積極規劃進行相關補正作為，錯失處置先機；另詢據公路總局表示，該局處理之訴願案件主要分工程及監理兩類，其中監理類數量龐大，且處理相關訴願案件亟需法制人力之協助，惟該局秘書處法制科人力僅約 5 人，且流動率高，希冀未來交通部組織改造後可升格為法制室，以因應大量訴願案件之處理，並加強各項作業品質。

- 2.公路總局將訴願決定書函轉各區監理所時語意不清，後續未落實追蹤列管：

公路總局雖於 104 年 11 月 12 日函轉交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書請各區監理所參照辦理，然於本院詢及請各監理所「參照辦理」之內涵為何，該局除承認該用語寫法不佳外，亦表示同年 11 月 24 日臺北區監理所邀集各區監理所召開「104 年度第 4 次稅費工作圈會議」討論有關處分書相關議案時，並未將 101 年期機車汽燃費處分書應否依訴願決定整批撤銷之疑義納入討論，而公路總局業管單位亦未將該議題之後續列入管考，前後處理環節均未能緊扣，致生疏漏。

- 3.公路總局同意修正處分書擷檔程式，但後續追蹤未到位，監理單位之檢核作業亦未能及時發現疏誤：

如前所述，臺北區監理所於收到公路總局函轉交通部 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書後，即向該局提出修正擷檔程式之建議，改以 102 年以後開徵應繳而未繳之欠費年期為主要裁罰依據後，何以後續開摺處分書作業時竟出現僅對 101 年期欠費者裁處罰鍰，依據該局檢討表示，當時已對中華數據分公司下達相關指示，惟程式修正結果是否符合需求，相關單位並未進行後續追蹤，俟併罰資料搬移至「非原行照定期換發，應繳而未繳之欠費年期」後，監理單位雖有對搬移資料進行檢核，但未再進一步確認 101 年期整批免罰相關

議題，以致未能於 105 年 3 月開掣處分書前阻止疏誤發生。

(四)綜上，公路總局於 104 年 10 月及 12 月兩度接獲交通部訴願審議委員會所作 101 年期機車汽燃費處分書應予撤銷之訴願決定，惟未能及時積極補正程序瑕疵，亦欠缺法制專業人力協助判斷，雖於 104 年 11 月曾將 104 年 10 月 26 日交訴字第 1040024202 號訴願決定書轉知各區監理所參照辦理，惟其語意不清，後續作業亦未予以切實追蹤列管，而該局雖同意臺北監理所提出修正處分書擷檔程式之建議，然相關檢核作業亦未能發現疏誤，多處管控環節接連失靈，致生本次誤掣 101 年期處分書情事，核有怠失。

綜上所述，交通部公路總局 105 年 3 月針對汽車燃料使用費經催繳仍逾期未繳之機車所有人寄發違反公路法事件處分書，其中 101 年期處分書因未依公路法規定辦理 2 次通知須予以撤銷或辦理退費，相關作業費用徒耗公帑 703 萬餘元；又該局 104 年 8 月間將「一催繳通知書裁處一罰鍰」之建議簽報交通部時援引資料欠當，未有嚴謹之法理依據及說明，亦未確實考量是否符合行政罰法意旨及裁量公平原則；且該局兩度接獲交通部訴願審議委員會所作 101 年期機車汽燃費處分書應予撤銷之訴願決定，未能及時積極補正程序瑕疵，且後續相關作業亦未切實追蹤列管，致生誤掣 101 年期處分書情事，確有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送交通部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 61、交通部民用航空局未督促復興航空落實考訓分離政策，檢定證核發未盡周延；對飛航組員之缺失，未執行特別檢查，未確實追蹤督導改正違失案

審查委員會：經 105 年 9 月 13 日監察院交通及採購委員會第 5 屆第 26 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部民用航空局

貳、案由：

交通部民用航空局對於各類飛航作業相關人員訓練計畫，負有核准及檢查之責，惟該局未督促復興航空股份有限公司（下稱復興）落實訓練與考驗必須由不同考試官實施之考訓分離政策，復未要求檢附 GE235 航班操控駕駛之「駕駛員檢定考試不及格報告書」，確認其模擬機驗證不及格之關鍵項目改善情形，檢定證核發程序未盡周延；且對飛航安全調查委員會前於 102 年調查 GE515 航班事故報告中指出復興 ATR 飛航組員長期未遵守標準作業程序、訓練與考驗方面等缺失，未執行特別檢查，亦未確實追蹤與督導改正，並落實「機長操作經驗」之觀察，確保復興駕駛員在訓練之最後階段及其操作表現，已達考試之標準，導致飛航組員不遵守標準作業程序之情形於 GE222 及 GE235 航班事故中一再出現，總計兩起空難事件造成 91 人死亡，27 人輕重傷等情，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一檢定證係民航局發給航空人員，用以證明持有人具有從事該項專業

技能之憑證，其檢定給證之良窳，攸關飛航安全，惟該局負有航空人員檢定給證之責，卻未依「航空人員檢定給證管理規則」第 7 條及民航通告 AC 120-035A 規定，建立訓練檔案陳報憑核機制，致 GE235 正駕駛員訓練檔案有無陳報，以及檢查員是否確認其模擬機考驗不及格項目（起飛時單發動機故障）完成改善均無從查考，率爾核發檢定證，終致該員於事故航班中之表現，與訓練過程中遭遇困難情形一致，顯有違失。

(一)民航局掌理飛航標準之釐訂、飛航安全之策劃與督導及航空人員之訓練與管理等事項；各類飛航作業相關人員訓練計畫，航空器使用人於訂定後應報請民航局核准後實施。按民用航空法（下稱民航法）第 25 條第 1 項規定：「航空人員經學、術科檢定合格，由民航局發給檢定證後，方得執行業務。」復按航空人員檢定給證管理規則第 2 條規定：「檢定證係指民航局發給航空人員，用以證明持有人具有從事該項專業技能之憑證。」同管理規則第 3 條規定：「航空人員經學、術科檢定合格後，由民航局發給檢定證。前項檢定民航局得委託機關、團體執行之。」及第 7 條第 1 項第 3 款規定：「三、檢定加簽：航空人員增加檢定項目時，應經民航局檢定合格；……駕駛員或飛航工程師之檢定加簽，應另送訓練之飛航時間與相關資料憑核辦理。」另按航空人員術科檢定委託辦法第 17 條規定：「受委託之機關、團體或個人，於執行檢定時，應依航空人員檢定給證管理規則及航空器飛航作業管理規則辦理，並應受民航局之查核及監督。」又，交通部民用航空局辦事細則第 7 條規定：「飛航標準組職掌如下：一、航空人員之考驗、檢定、給證、登記及標準之研訂事項。……。」是以，用以證明持有人具有駕駛航空器專業技能憑證之檢定給證，係屬民航局核心事項，並無委外，該檢定證之核發，攸關大眾飛航安全，尤應審慎。倘若駕駛員術科檢定不及格，縱經加訓，其於重新檢驗之前，仍應告知民航局飛航標準組，並經核准，始得為之。該局飛航標準組於核發檢定證之前，亦應核對申請人有無術科初次檢定不及格但經複檢合格情形，並要求檢附「駕駛員檢定考試不及格報告書」，究明其不合格原因，確認不合格原因已消

減，方得核發檢定證，以克盡航空人員之訓練、核發給證及管理之責，上開規定甚明。

- (二)查本案 GE235 正駕駛員廖員之飛行履歷，其於國防部空軍司令部、中華航空股份有限公司均因術科訓練未達標準而遭退訓。廖員於 99 年 8 月 16 日加入復興，即日起接受 ATR72-500 機種新進訓練，並於 100 年 3 月 4 日考驗合格後擔任 ATR72-500 型機副駕駛員。嗣廖員於 103 年 4 月 14 日開始接受晉升正駕駛員訓練，惟其未通過模擬機鑑定，委任檢定考試官曾給予評語：「1.檢查程序不完整，執行不確實；2.快速參考手冊（Quick Reference Handbook,縮寫 QRH）不甚瞭解、起飛階段發動機熄火（故障）、兩套液壓系統失效；3.單發動機重飛油門未加滿（扭力得保持 65%）；4.五邊進場高度 400 呎以下發動機火警未按標準作業程序執行；5.座艙管理及飛行計畫待加強；6.本次飛行未達要求標準，鑑定不及格。」廖員經補訓後通過模擬機測驗，並於 103 年 8 月完成航路操作考驗，之後擔任 ATR72-500 型機正駕駛員。嗣為配合復興 ATR 機隊汰換計畫，廖員於 103 年 10 月 27 日至 31 日接受 ATR72-500/-600 差異訓練，並於同年 11 月完成模擬機、航路訓練考驗合格，擔任 ATR72-600 正駕駛員。惟差異訓練之教官對於廖員在飛行模擬機課程亦給予評語：「可能需要針對起飛後引擎失效、呼叫程序、工作分配及單引擎重飛等項目之額外訓練。」是則，飛安會 105 年 6 月 GE235 飛航事故調查報告 2.3.6.4 即指出：「正駕駛員 A 君事故前一年內之升等訓練及 ATR72-600 差異訓練紀錄中，有多位教師駕駛員及／或檢定駕駛員對其於起飛時單發動機熄火程序之瞭解與表現，給予負面評語。即便正駕駛員 A 君最終仍通過升等及差異訓練，但跡象顯示其處理起飛時單發動機失效之能力，在合格邊緣。」同調查報告 3.2（三）：「正駕駛員 A 君於本事故之表現與其訓練紀錄所記載之弱項相符：亦即在處置不正常及／或緊急狀況時一直有困難，包括起飛階段單發動機失效及單發動機操作。但復興未有效地處理正駕駛員 A 君此一明顯又迫切的飛安風險。」

- (三)復查，民航局飛航標準組掌理飛航標準之釐訂、飛航安全之策劃



與督導及航空人員之訓練與管理事項，於核發檢定證時，必須確認所屬檢查員詳細檢視申請人所有訓練紀錄，有無明顯且迫切之風險，以確保檢定證持有人具有從事駕駛航空器之專業技能，保障飛航安全。惟飛航標準組疏於監理復興 ATR72 機隊汰換計畫，致廖員升訓、差異訓練過程中縱有諸多明顯且迫切之飛安風險，仍獲核發檢定證之情形列舉如下：

- 1.復興 ATR72 機隊之副駕駛員，包含廖員共計 3 員，於 103 年 4 月 7 日參加升訓候選人員甄選口試，依復興航務處作業手冊第 10 章規定，口試時，至少需由 2/3 之該機隊教師駕駛員/檢定駕駛員出席擔任口試官，按當時 ATR72 機隊共有 12 名教師駕駛員/檢定駕駛員，當日應有 8 名口試官出席，實際卻僅有 6 名出席前述口試，與上開規定不符。
- 2.廖員於 103 年 5 月 9 日參加升訓地面學科測驗時，尚未完成所有地面學科訓練，不符復興升等訓練相關程序，有飛安會 GE235 調查報告 1.17.2.2 可證。
- 3.廖員於 103 年 4 月 14 日起接受 ATR72-500 型機升等訓練，順利完成學科及模擬機訓練，但未通過 5 月 31 日模擬機考驗，經復興給予一訓一考機會，其於同年 6 月 30 日補鑑定合格。依民航局 101 年 12 月 11 日民航通告（編號 AC 120-035A）五、（六）、2、（3）規定，辦理駕駛員術科檢定之機關、團體需將「駕駛員檢定考試不及格報告書」陳報民航局備查，惟民航局於本院 105 年 2 月 19 日詢問時自承：「該個案不及格報告書沒有送民航局，復興航空公司必須填寫不及格報告書，其他航空公司按規定實施。」以及民航局同日書面澄稱：「有關民航通告之不及格報告書，經洽詢復興，自 101 年 12 月 11 日民航通告發布後，查於 103 年上半年有 2 位駕駛員術科檢定不及格（含廖員）未填具不及格報告書」等語。顯示民航局飛航標準組並未依前揭民航通告規定要求復興陳報不及格報告書，並究明其單發動機進場重飛之明顯且迫切缺失，率爾核發 ATR72-500 正駕駛員檢定證，棄守其檢定證核發權限。
- 4.廖員參加升等訓練時，模擬機鑑定不合格，不及格科目為不正

常發動機啟動、雙液壓系統失效及單發動機進場重飛。嗣後經 103 年 6 月 30 日補鑑定合格，民航局之檢查員（陳○○）於同年 7 月 1 日下午赴復興查核時，即簽署廖員之術科檢定報告表，當日並由飛航標準組所屬證照紀錄科核發檢定證。惟檢查員究有無實質審查廖員之訓練檔案，注意其明顯且迫切之風險，按民航局 105 年 2 月 19 日向本院表示：「該局前檢查員陳○○是否審閱相關訓練檔案，需與當事人查證確認」。足見飛航標準組並未訂定駕駛員訓練檔案之憑核機制，對於復興有無陳報訓練檔案、所屬檢查員有無確實審查各項訓練及考驗符合航空公司之訓練計畫，以及核發檢定證之要求等，均無從查考，致使檢查員個人單線作業，檢定給證作業之管理鬆散，嚴重蕩傷飛航安全。

(四)綜上，檢定證係民航局發給航空人員，用以證明持有人具有從事該項專業技能之憑證，其檢定給證之良窳，攸關飛航安全，惟民航局飛航標準組負有航空人員檢定給證之責，卻未依「航空人員檢定給證管理規則」及民航通告 AC 120-035A 之規定，建立訓練檔案陳報憑核機制，檢定證核發程序未盡周延，以致 GE235 正駕駛員之訓練檔案有無陳報無從查考，且其於事故航班中之表現，與訓練過程中遭遇困難情形一致，罔顧飛航安全，顯有違失。

二民航局對於各類飛航作業相關人員訓練計畫，負有核准及檢查之責，亦核准復興飛航訓練管理手冊在案，惟該局對於復興 ATR72-500 升等訓練、ATR72-500/-600 差異訓練在航路操作經驗階段均發生教師駕駛員與檢定駕駛員同一人，違反該手冊 1.1 揭示「考訓分離」政策乙節均坐視不管，監理作業渙散，顯有違失。

(一)航空器使用人應訂定各類飛航作業相關人員訓練計畫，報請民航局核准後實施，航空器飛航作業管理規則第 21 條定有明文，其訓練計畫檢查，亦係民航局航務檢查員重要工作任務，同規則第 21 條第 3 項及航務檢查員手冊均有明文。另復興飛航訓練管理手冊（Flight Training Management Manual,縮寫 FTMM）第一章（訓練政策）1.1 開宗明義揭示：「本公司在各類飛航駕駛員術科訓練（模擬機、實機）時，訓練與考驗必須由不同考試官實施。」

民航局對復興上開訓練與考驗必須由不同考試官實施，即考訓分離之政策，難謂諉由不知，卻坐視其球員兼裁判之不當現象。

- (二)查 ATR72-500 升等訓練分為學科、模擬機及航路操作經驗三階段。其中，學科測驗及格後始可進入模擬機訓練；模擬機考驗及格，檢定證加簽正駕駛後，始得開始航路操作經驗訓練。廖員於升等訓練地面學科成績 100 分，口試成績 84 分，口試教官：總機師李○○。完訓後續於 103 年 5 月 25 日至 30 日接受模擬機 5 課 10 小時訓練，並於同月 31 日由民航局委任檢定考試官崔海鵬實施考驗，因考驗結果不合格，依復興「飛航訓練管理手冊」2.4.2、「ATR 機型駕駛員晉升正駕駛訓練計畫」三、(二)、2 規定，於 6 月 19 日召開「人員技術評議會」（會議主席航務處<sup>1</sup>：楊○○協理），5 位教師駕駛員（Instructor Pilot,縮寫 IP）／檢定駕駛員（Check Pilot,縮寫 CP）中 4 票同意加課重新考驗，決議給予一訓一考之機會，且依規定由不同 IP／DE<sup>2</sup>實施。同年 6 月 29 日加課 4 小時，由航務處協理楊○○擔任其教師駕駛員，翌（30）日由總機師李○○擔任其委任檢定考試官（楊○○協理為同乘組員），再考驗結果合格。嗣該公司依「航空人員檢定給證管理規則」第 38 條規定申請術科檢定證，經民航局所屬檢查員「實質審查」各項訓練及考驗符合該公司之訓練計畫及給證要求，核發檢定證，同意廖員自 103 年 7 月 1 日至 8 月 10 日進行二階段航路操作經驗訓練。
- (三)次查廖員 ATR72-500／-600 型差異訓練，於 103 年 10 月 27 日至 31 日期間實施，其中地面學科訓練 10 小時，術科訓練 16 小時及 4 小時模擬機考驗，縱全動式飛行模擬機授課教師 103 年 10 月 31 日指出廖員在「Check EFATO callout and Task sharing and GA Single Engine」部分可能需要額外訓練，但廖員 103 年 11 月 2 日仍通過模擬機考驗，並向民航局申請術科檢定證，該局並於 11 月 5 日同意核發 ATR72-600 檢定證。

<sup>1</sup> 航務處（Flight Operation Division,FOD）。

<sup>2</sup> 委任檢定考試官（Designated Examiner,DE）。

(四)惟查廖員升等、差異訓練之航路訓練紀錄，103年7月13日、14日、27日升等航路訓練之教師駕駛員（IP）為總機師李○○，同年8月10日航路檢定，判定廖員通過航路檢定之檢定駕駛員亦為李○○。再者，廖員 ATR72-500/-600 差異訓練紀錄亦顯示，廖員自103年11月6日至10日進行 ATR72-600 正駕駛 8 航段航路訓練，其中10日航路訓練駕駛員為 CHARLIER 機長與同月11日考試官 CHARLIER 為同一人，球員兼裁判，與前揭升等訓練期間教師駕駛員、檢定駕駛員同由李○○擔任如出一轍，核與民航局核准之飛航訓練管理手冊（FTMM）1.1：「本公司在各類飛航駕駛員術科訓練（模擬機、實機）時，訓練與考驗必須由不同考試官實施」揭示之訓練政策不符，對此，民航局航務檢查員始終未予舉發。

(五)綜上，各類飛航作業相關人員訓練計畫，民航局負有核准及檢查之責，航空器飛航作業管理規則第21條及航務檢查員手冊有明文，惟該局對於復興 ATR72-500 升等訓練、ATR72-500/-600 差異訓練均發生航路操作經驗之教師駕駛員與檢定駕駛員同一人，明顯悖離該公司「飛航訓練管理手冊」（FTMM）1.1 所揭示「訓練與考驗必須由不同考試官實施（考訓分離）」政策等情，竟未促其改正，顯有違失。

三失事之 ATR72-600 為交機 9 個多月之新機，103 年 4 月返台交機航程中即發生 2 次空中關車事件，並因此更換 1 號發動機，營運後復於同年 8 月因客艙油煙味再度更換；另該機失事前 2 個月 2 號發動機亦 4 次異常，足見該機發動機故障密度高，惟民航局僅要求航空器持有人提報「保養困難報告」，未確實追蹤其改善措施，迨該機 104 年 2 月 4 日起飛階段 2 號發動機不正常順槳而失事，始發布緊急適航指令，有關處置，流於形式，明顯失當。

(一)按民用航空法第 40 條規定：「（第 1 項）領有航空器適航證書之航空器，其所有人或使用人，應對航空器為妥善之維護，並應於飛航前依規定施行檢查，保持其適航安全條件，如不適航，應停止飛航；檢查員或機長認為不適航時，亦同。（第 2 項）民航局應派員或委託機關、團體指派合格人員檢查航空器所有人或使用

人之機務作業，航空器所有人或使用人不得規避、妨礙或拒絕；如航空器之維護狀況不合於適航安全條件者，應制止其飛航，並廢止其適航證書。」規定，民航局應對航空器所有人或使用人之機務作業進行檢查，以確保航空器符合適航條件。為此，該局並訂頒「適航檢查員手冊」，俾供飛航標準組適航檢查科之檢查人員遵循。

(二)查 104 年 2 月 4 日失事之復興 GE235 班機，編號 B-22816，為雙發動機之螺旋槳飛機。依飛安會公布之飛航經過摘要，1051：43 時監控駕駛員（PM）呼叫「沒有 ATPCS<sup>3</sup> armed」，操控駕駛員（PF）回答「好 繼續起飛」。1051：51 時監控駕駛員呼叫「喔有阿 ATPCS armed 有」；1052：38 時「該機通過 1,200 呎駕駛艙出現警告聲響，Engine and Warning Display（EWD EWD）上出現「ENG2 FLAME OUT AT TAKEOFF」之程序。1052：43 時操控駕駛員說：「我把 1 號發動機收回來」……，1054：27 時操控駕駛員說：「哇油門收錯了」，之後，該機於 1054：35 時墜落於基隆河內，足見 GE235 失事肇始於起飛階段發動機熄火（故障）。

(三)次查失事之 ATR72-600 機型，民航局係於 100 年 9 月 7 日受理 ATR 公司申請辦理機型認可檢定作業，並依據「航空產品與其各項裝備及零組件適航檢定管理規則」第 15 條<sup>4</sup>規定及程序進行審查，經審查合格後於 101 年 8 月 8 日核發「型別認可檢定證」，復興即據此辦理後續新機引進事宜。依核准之維護計畫，航機每天第一趟飛行前須執行飛行前檢查（PRE FLIGHT），後續航班航機落地後，再起飛前須執行過境檢查（TRANSIT CHECK），且於當天完成飛航任務後，須執行每日檢查（DAILY CHECK）。該機當日執行 GE232 航班落地後，即執行過境檢查，檢查結果正常，並登錄於飛航維護紀錄簿後，接續執行 GE235 飛航任務。

---

<sup>3</sup> 自動式起飛動力控制系統（Auto Feathered Power Control System,縮寫 ATPCS）。

<sup>4</sup> 進口具國外適航主管機關核發型別檢定證之航空產品時，其型別檢定證持有人應依型別認可檢定程序向民航局申請型別認可檢定，經檢定合格，發給型別認可檢定證。

按民航局 104 年 8 月 31 日標準五字第 1045017381 號函、飛安會公布之事實報告及本院調閱之飛航維護紀錄，該事故航班為當日第 3 航班，該航班之前 2 次航班及維護紀錄，並無任何故障登錄情形。

(四)惟查失事班機 ATR72-600 設有起飛動力自動控制系統（ATPCS），操控駕駛員未俟其開啟即繼續起飛，且於 2 號發動機失效之起飛時，關閉正常之 1 號發動機，同機監控駕駛員及觀察員均未及時導正，固有可議，惟究其事故序列，仍肇始於 2 號發動機失效。經查該機 103 年 4 月 19 日自曼谷飛返松山航段，即發生 1 號發動機滑油壓力低警示情況，空中關車後轉降澳門，嗣雖更換 1 號發動機，仍再度因低油壓警告空中關車而轉降高雄，合計交機時即發生 2 起空中關車。再者，該機事故前 2 個月計發生 4 次發動機失效，依序為 103 年 12 月 8 日 2 號發動機火警偵測器故障、同日飛行員反映 2 號發動機電子控制器故障、同年 12 月 23 日駕駛員反映地面電源無法啟動 2 號發動機及 104 年 1 月 26 日例行檢查時，發現 2 號發動機後方橫向減震架彈性塊破裂。綜觀該（編號 B22816）機為交機僅 9 個多月之新機，返台交機航程中即發生 2 次空中關車事件，並因此更換 1 號發動機，嗣 103 年 8 月 16 日（加入營運後）又因客艙油煙味而再度更換 1 號發動機；另該機失事前 2 個月 2 號發動機又接連發生 4 起發動機異常，在在顯示該機發動機故障密度高，允非常態。然民航局就 2 次空中關車之處理，僅要求復興提報「保養困難報告」，對各該故障亦未確實追蹤，迨 104 年 2 月 4 日 GE235 起飛階段因 2 號發動機不正常順漿，開啟事故序幕，始發布緊急適航指令，該局 104 年 4 月 17 日函<sup>5</sup>稱前述發動機故障之維修符合法規及其核准之該公司手冊規定，且與 GE235 事故發生非預期順漿狀況無關云云，反彰顯該局事前對該機發動機高故障率視而不見，未能確實督促復興掌握改善，適航檢查流於形式，罔顧飛航安全。

(五)綜上，失事之 ATR72-600 為交機不到 1 年之新機，103 年 4 月返

---

<sup>5</sup> 民航局 104 年 4 月 17 日標準五字第 1045006863 號函。

台交機航程中即發生 2 次空中關車事件，先後轉降澳門、高雄，並因此更換 1 號發動機，營運後復於同年 8 月因客艙油煙味再度更換 1 號發動機；另該機失事前 2 個月 2 號發動機亦 4 次異常，足見該機發動機故障密度高，惟民航局僅要求航空器持有人提報「保養困難報告」，未確實追蹤其改善措施，迨該機 104 年 2 月 4 日起飛階段 2 號發動機不正常順槳而失事，始發布緊急適航指令，有關處置，流於形式，明顯失當。

四飛安會於 102 年 5 月發布復興 GE515 於爬升過程中發生左發動機火警之調查報告，即指出復興飛航組員未遵守標準作業程序，及訓練與考驗方面之缺失，惟民航局對復興之監理未能辨識上開風險，不僅未對復興執行特別檢查，亦未確實追蹤前述缺失，確保復興及時改善先前所指出之系統性安全問題，致不遵守標準作業程序之情形於 GE222、GE235 事故中一再出現，違失重大。

(一)為保障飛航安全，健全民航制度，符合國際民用航空標準法則，促進民用航空之發展，交通部特制定民用航空法，且為管理及輔導民用航空事業，設民用航空局，民航法第 1 條定有明文。關於民用航空業之管理督導及航空器之登記管理、飛航標準之釐訂、飛航安全之策劃與督導、航空器失事之調查及航空人員之訓練與管理等事項，並由局長綜理局務，指揮、監督所屬人員及機關，交通部民用航空局組織條例亦有明文規定。按復興 ATR72 型機於 101 至 104 年間計發生 4 起飛航事故，每年一起，分別為 101 年 5 月 2 日 GE515、102 年 7 月 1 日 GE5111、103 年 7 月 23 日 GE222 及 104 年 2 月 4 日 GE235。其中，GE515 班機於爬升過程中發生左發動機火警、GE5111 起飛時駕駛艙出現高溫氣體，人機均安，但 GE222 墜毀於澎湖西溪村，造成機上 48 名乘員罹難，10 人輕重傷，GE235 墜毀於南港基隆河，造成機上 43 名乘員罹難，17 人輕重傷（含遭擦撞之計程車駕駛及乘客），合計澎湖 GE222、南港 GE235 兩起空難事件，造成 91 人死亡，27 人輕重傷。

(二)查飛安會於 102 年 GE515 飛航事故調查報告，針對復興提出飛安改善建議：「4.加強飛航組員單發動機人工操作技巧；確實遵守

SOP ILS 進場操作程序……5.加強飛航組員對異常狀況之管理、飛行管理……。」並建議民航局：「5.督導復興加強飛航組員單發動機人工操作技巧；確實遵守 SOP ILS 進場操作程序……6.督導復興加強飛航組員對異常狀況之管理、飛行管理……。」飛安會上開報告中所有對復興提出之飛安改善建議，亦同時建議民航局督導復興進行改善。民航局於 102 年 8 月回覆飛安會表示，復興 SOA<sup>6</sup>檢查員會特別於執行 SOA 時，觀察飛航組員對於進場操作程序及標準呼叫之執行情形。惟飛安會 GE222 飛航事故調查報告 2.7.6「民航局查核作業之有效性」指出：「雖然民航局負責復興查核作業之檢查員曾發現復興存在某些安全缺失，然其查核作業並未針對重點執行或／及未能發揮應有的效果。舉例來說，復興 ATR72 機隊於民國 101 年及 102 年皆曾發生重大意外事件，民航局應對復興執行特別檢查但未執行。雖然過去飛安會之調查報告已指出復興飛航組員未遵守標準作業程序，及訓練與考驗方面之缺失，民航局卻未能追蹤前述缺失。此外，對於復興已被識別出之安全議題，民航局檢查員往往過早將其結案，並未檢視是否確實執行改善措施或改善措施之有效性。直至 GE222 飛航事故發生後，民航局始對復興執行特別檢查，並發現諸多嚴重的缺失。」同調查報告 3.2「與風險有關之調查發現－民航局監理作業」亦指出：「20.民航局對於復興之監理未能辨識及／或督導改正若干重要之航務安全缺失，諸如飛航組員未遵守操作程序、未達標準化之訓練作業，以及不符合要求之安全管理作業。……22.過去飛安會調查報告已指出復興飛航組員未遵守標準作業程序（SOPs），以及駕駛員訓練與考驗之缺失，然而民航局未監控復興落實飛安會所提出的飛安改善建議，導致未能確保復興已採適當措施，以降低風險」等語。足見民航局對於復興存在之某些安全缺失，既有之監理查核作業未針對重點執行或／及未能發揮應有的效果，復未確實監控復興落實飛安會所提出的飛安改善建議，導致未能確保復興已採適當措施，以降低風險。

---

<sup>6</sup> 標準作業程序檢查（standard operations audit, 縮寫 SOA）。



(三)復查，本案復興 GE235 航班正駕駛員廖員，於飛機起飛滾行初期，發現自動起飛動力控制系統（ATPCS）之備動燈號未亮起時，未按照規範放棄起飛，亦未遵守 ATR72-600 型機不正常與緊急狀況之標準作業程序，執行起飛時單發動機熄火之程序，並收回正常運作中的一號發動機油門，誤關該發動機，且未即時發現兩具發動機皆喪失推力，並重新啟動發動機予以改正等情事，有飛安會 GE235 調查報告—摘要報告為憑。另據 GE235 座艙語音紀錄器抄件，廖員與監控駕駛員劉員於機艙內之合作情形，如 GE235 班機起飛滾行時，劉員表示「沒有 a-t-p-c-s armed」廖員回應「是喔」，接著又表示「好繼續起飛」、嗣劉員回應「我們繼續走喔」等語，顯示兩人並未遵守標準作業程序，組員資源管理不當。類此情形如 GE222 前於 103 年 7 月 23 日墜落澎湖馬公機場附近之事件，副駕駛員按照標準作業程序向正駕駛員報告狀況，正駕駛員多未回應或僅以嗯、咳嗽聲等代替，且其未依標準作業程序執行下降與進場提示時，副駕駛員亦未對其省略提示做出質疑，亦有 GE222 座艙語音紀錄器抄件可稽。繼 GE222 事故之後，復興於同（103）年 11 月 21 日又發生 A321 B-22606 班機正駕駛員未與副駕駛員交互確認構形差異清單（Configuration Deviation List,縮寫 CDL）項目，正駕駛僅依個人判斷，以起落架未收上方式，未完全按照 CDL 規範限制執行後續 3 航段之情事。且於 GE235 事故之後，同（104）年 9 月 4 日復興一架班機即因未向航管確認就進入金門機場跑道。是則，飛安會 105 年 6 月 GE235 飛航事故調查報告 2.3.4 即指出「不遵守程序之行為，剝奪了飛航組員正確並有效地處理緊急狀況之機會。事故飛航組員之處置，使情況更為複雜化，進而導致工作負荷的增加，令原本得以掌控之情況演變為失速與失控。飛安會過去調查復興失事（GE222）與重大意外事件所發現，飛航組員不遵守 SOP 之情形，又再度出現於本次事故中，顯示不遵守 SOP 之情形，係持續性的系統問題，為復興 ATR 機隊之不良安全文化。」同調查報告 3.2「與風險有關之調查發現—民航局監理作業」亦表示：「先前針對復興發生之飛航事故（包括 GE222 在內）所進行之調查指出，復興飛

航組員普遍存在不遵守標準作業程序之狀況，而此一狀況於本次 GE235 事故發生時仍未改善。民航局雖於 GE222 飛航事故發生後對復興執行深度查核，並提出遵守標準作業程序之議題，惟民航局未能確保復興及時改善先前所指出之系統性安全問題，以降低風險。」亦證民航局對於復興 ATR 機隊駕駛員不按標準作業程序飛行之系統性安全問題，未能確實管理與督導，以降低風險，儼然已成為該公司長期以來之不良安全文化，難卸其責。

(四)綜上，飛安會於 102 年 5 月發布復興 GE515 於爬升過程中發生左發動機火警之調查報告，即指出復興飛航組員未遵守標準作業程序，及訓練與考驗方面之缺失，惟民航局對復興之監理未能辨識上開風險，不僅未對復興執行特別檢查，亦未確實追蹤前述缺失，確保復興及時改善先前所指出之系統性安全問題，致不遵守標準作業程序之情形於 GE222、GE235 事故中一再出現，違失重大。

五)民航局未落實「機長操作經驗」之觀察，確保復興駕駛員在訓練之最後階段及其操作表現，已達考試之進度，監理機制流於形式，洵有未當。

(一)關於駕駛員之資格、檢定及檢定證（包括檢定加簽）申請，係民航局之法定職掌，民航法第 25 條第 2 項、航空人員檢定給證管理規則定有明文。另駕駛員術科檢定委由「駕駛員檢定考試官（DPE）」負責執行駕駛員首次航空器型別術科檢定，航空人員術科檢定委託辦法第 2 條亦有明文規定。此外，按航務檢查員手冊第二篇規定「駕駛艙航路檢查」（工作任務 5）、「機長操作經驗」（工作任務 20）兩項駕駛員飛安檢查之工作任務，有關檢查員對於新聘、新種（訓）、轉訓及升等之機長，在模擬機訓練之後觀察其在正式參與營運前在無人指導狀況下擔任機長之操作狀況，以及駕駛員在空中運輸系統整體作業環境下的飛航中作業，均屬民航局之職責至明。

(二)查 GE235 駕駛員廖○○自 103 年 4 月 14 日開始接受 ATR72-500 升等訓練，嗣因其未通過同年 5 月 31 日模擬機考試，復興 103 年 6 月 19 日由航務處協理楊○○召開「廖○○人員技術評議會」，會議決議同意給予廖○○一訓一考機會。惟查廖○○103 年 6 月

29 日模擬機補訓紀錄及翌日考試紀錄，6 月 29 日授課教官楊○○、同機飛航組員李○○，而 6 月 30 日則二人角色互換，由李○○擔任檢定考試官。又，據廖○○ATR72-500/-600 差異訓練紀錄顯示，其於 103 年 11 月 6 日至 10 日進行 ATR72-600 正駕駛 8 航段航路訓練，其中 11 月 10 日之航路訓練教師駕駛員為 CHARLIER 機長，與隔（11）日考試官 CHARLIER 為同一人，對於前開訓練和考驗之教官同為一人，球員兼裁判，違反復興飛航訓練管理手冊第一章揭示「本公司在各類飛航駕駛員術科訓練（模擬機、實機）時，訓練與考驗必須由不同考試官實施。」之訓練政策不合。民航局 105 年 1 月 6 日應本院詢問所辯「本局對於推薦考試者（教官）和檢定考試官不能為同一個人、支援訓練之教官及檢定考試官不能為同一個人，並無相關規範。實務上做法，檢定考試官人數較少的航空公司如復興、遠東等，執行駕駛員之推薦考試鑑定及檢定考試，難以確實執行，但會要求推薦飛行教師不可擔任考試官等語。」云云，顯非可採。

- (三)復查民航局對於駕駛員之年度飛安查核包括工作任務 5「駕駛艙航路檢查」、工作任務 20「機長操作經驗」兩項查核任務，其中「機長操作經驗」係針對新聘、新機種（訓）、轉訓及升等之機長模擬機訓練之後觀察其在正式參與營運前在無人指導狀況下擔任機長之操作狀況。惟統計民航局 102 至 103 年執行前開兩項之查核次數，「駕駛艙航路檢查」次數分別為 504 次、452 次，「機長操作經驗」僅為 7 次、1 次，「機長操作經驗」之查核次數明顯低於「駕駛艙航路檢查」之查核次數甚多。經詢民航局表示「機長操作經驗」任務之執行，係視需求執行，如航空公司之訓練計畫不完善或其檢定駕駛員之經驗不足等。是則，對於檢定考試官人數較少的航空公司如復興、遠東等，實務上難以確實執行駕駛員之推薦考試鑑定及檢定考試由不同考試官實施之情事，民航局亦應執行工作任務 20「機長操作經驗」之查核，以確保駕駛員在訓練之最後階段以及其操作表現，已達被觀察（考試）之進度。惟民航局現行做法卻以「駕駛艙航路檢查」已涵蓋「機長操作經驗」觀察及駕駛員之適職性檢查為由兼以執行，監理機制便

宜行事，難謂允當。

(四)綜上，民航局未落實「機長操作經驗」之觀察，確保復興駕駛員在訓練之最後階段及其操作表現，已達考試之進度，監理機制流於形式，洵有未當。

六民航局於年度預定檢查計畫核定後，未能適時因應查核業務重點異動調整查核計畫，肇致預定計畫無法符合實務需求成為常態，復以經常性調配檢查員支援飛安查核業務之機制，恐致飛安之可能風險，難符飛安監理之目的，容有違失。

(一)有關民航局應派員檢查航空器所有人或使用人之機務作業及航務作業，係民航局之法定職掌，民用航空法第 40 條第 2 項、第 41 條之 1 第 3 項定有明文。民航局並據此分別訂定航務、適航檢查員手冊。另按「交通部民用航空局航空安全檢查及飛航測試執行要點」第 12 點規定，該局得視受檢對象需要執行計畫性檢查、不定期檢查、專案檢查及深度檢查，其中計畫性檢查係依檢查員手冊及受檢對象之飛安績效表現，於每年 11 月擬定次年受檢對象之檢查計畫，函報交通部備查後據以實施，檢查計畫得視實際情況予以調整，以符作業實需。

(二)詢據民航局表示，年度檢查計畫包括航務及適航查核兩部分，主要係參據受檢對象（即業者）過去年度查核結果及飛安績效，規劃未來之重點檢查方向，另為考量實際執行情況，同時評估與預先規劃（下稱預劃）之差異程度，界定以執行率 80%-120% 為正常區間，以作為執行檢查業務合理性之評估。查民航局 100 年至 103 年民用航空運輸業（包括中華、長榮、立榮、華信、遠東、復興等 6 家航空公司）飛安查核次數統計資料，其中 103 年度之整體查核執行率為 121.27%（實際查核次數 11,432 次、年度預劃次數 6,427 次）略高出正常執行率區間。另查據民航局 103 年度飛航標準組飛安監理業務工作報告，統計分析該年度預劃之檢查項目與實際檢查項目之查核情況發現，在航務查核部分，華信（144.21%）、長榮（143.09%）及遠東（138.36%）航空公司之整體航務查核執行率明顯偏高，另適航查核部分，則以中華航空公司航務查核執行率 133.38% 明顯較高。

- (三)進一步就 103 年度檢查計畫之航務及適航檢查項目執行情形分析，在航務檢查項目計 55 項部分，各公司檢查員大致依據年度預劃查核之檢查項目執行，惟中華（預劃 23 項、新增 9 項）、華信（預劃 17 項、新增 8 項）、立榮（預劃 20 項、新增 6 項）等 3 家航空公司新增多項未於年度預劃中之檢查項目，即檢查員在排定年度預劃時，無法預先考量其他可能檢查之業務範圍所致。又，有關超標檢查項目（即單一檢查項目之查核執行率未落於正常區間內），在航務部分，前揭 6 家航空公司超標檢查項目普遍偏多，至於適航部分，亦有 3 家航空公司超標檢查項目偏多之情形，顯示原年度預劃檢查項目查核次數與實際檢查項目查核次數差異太大，即負責各公司之檢查員未適時因應查核業務重點異動調整查核計畫，並就檢查項目查核次數之預劃重新調整。
- (四)此外，據「104 年第 2 季飛安監理業務工作報告」略以，航務檢查部分仍出現長榮、立榮、遠東等航空公司之查核執行率未落於正常區間，適航檢查部分亦有長榮及遠東公司，其查核執行率未落在正常區間之情事，據民航局歸納原因，包括飛安事件、新引進飛機新增審查、檢查員協助或支援復興空難調查業務、新申請航線等。惟交通部對於 104 年第 2 季明顯較多航空公司之查核執行率未落於正常區間，雖經民航局查復略以，主要係檢查員任務調配支援至優先工作或新增業務需求所致，旨揭飛安監理業務工作報告已說明將個案性補足 104 年第 1 季中，遠東、立榮等航空公司減少之查核次數，惟為根本避免經常性調配原業務所導致之可能風險，該部於 104 年 8 月 26 日函<sup>7</sup>請民航局通盤檢視目前業務調配支援機制，並適時滾動檢討，以維飛安在案。由上可知，民航局年度飛安檢查計畫之規劃如無法符合實務作業需求，並成為常態的話，政策之執行難謂切近實際，並善盡飛航安全監理之責。
- (五)綜上，民航局於年度預定檢查計畫核定後，未能適時因應查核業務重點異動調整查核計畫，肇致預定檢查計畫無法符合實務需求成為常態，復以經常性調配檢查員支援飛安查核業務之機制，恐

---

<sup>7</sup> 交通部 104 年 8 月 26 日交航字第 1040025897 號函。

致飛安之可能風險，難符飛安監理之目的，容有違失。

綜上論結，民航局對於各類飛航作業相關人員訓練計畫，負有核准及檢查之責，惟該局未督促復興落實訓練與考驗必須由不同考試官實施之考訓分離政策；復未要求檢附 GE235 操控駕駛之「駕駛員檢定考試不及格報告書」，確認其模擬機驗證不及格之關鍵項目改善情形，檢定證核發程序未盡周延；且對飛安會前於 102 年調查 GE515 事故報告中指出復興 ATR 飛航組員長期未遵守標準作業程序、訓練與考驗方面等缺失，未執行特別檢查，亦未確實追蹤與督導改正，並落實「機長操作經驗」之觀察，確保復興駕駛員在訓練之最後階段及其操作表現，已達考試之標準，導致飛航組員不遵守標準作業程序之情形於 GE222 及 GE235 事故中一再出現，總計兩起空難事件造成 91 人死亡，27 人輕重傷等情，均有違失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第 24 條提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 62、法務部矯正署高雄監獄爆發 6 名受刑人挾持典獄長等人質，並自監獄槍械室取得大批槍彈企圖越獄，凸顯獄政管理存有嚴重問題等情案

審查委員會：經 105 年 9 月 14 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 26 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部、法務部矯正署、法務部矯正署高雄監獄

貳、案由：

法務部矯正署高雄監獄平日疏於工場作業工具之管理及檢身機制，致該監 6 名受刑人於 104 年 2 月 11 日輕易將作業用剪刀夾帶出工場，進而挾持人質發生暴動越獄事件；又該監平日未重視警鈴設置及測試，且自前典獄長陳世志以下各級主管人員於暴動初始，處置疏誤，致失應變鎮暴之先機，復未依矯正署所訂定之作業要點及演習應變計畫處置，肇致事件擴大，演變成大量槍彈被奪，受刑人與員警槍戰之嚴重後果；又該監於案發當日下午即報告不實之換人質消息，更於翌日清晨事件落幕後，再向法務部提出上開不實說法之檢討報告，使法務部矯正署載於 104 年 2 月 13 日公布之調查報告，引發爭議，嗣方由法務部責成矯正署重行調查，再提出續行調查報告更正，嚴重損害矯正機關之公信力，核有重大違失；又法務部長年未能正視監獄超收問題之嚴重性，亦未採行積極有效解決措施，使監所戒護安全之風險大幅升高，核有違失；另法務部矯正署未依監獄行刑法第 45 條等相關法令規定提供受刑人必需用品，且大多數受刑人每月作業所得勞作

金多未達 500 元，致其等在監生活須長期依賴親友救濟，顯未符應予人道尊嚴之處遇規定，並與聯合國之受刑人處遇最低限度標準規則第 76 點所定矯正機關應建立受刑人工作公平報酬制度之意旨未符，違失情節核屬重大，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

法務部矯正署（下稱矯正署）高雄監獄（下稱高雄監獄）於民國（下同）104 年 2 月 11 日 15 時 30 分許，發生 6 名受刑人劫持槍彈，挾持高雄監獄典獄長等，企圖越獄未遂，歷時 14 小時許，終以 6 名受刑人於翌日清晨 5 時許越獄未成集體舉槍自戕落幕，惟已引發外界諸多議論。經本院詳加調查各項事證，並還原上開事故發生真相，復再深入檢討目前監獄管理問題後，足認高雄監獄就工場作業工具管理、檢身、警鈴設置與測試及處理本起重大暴動事故，均未能依法處置，核有嚴重違失；法務部長期未能正視監所超收之問題，實難避免監獄暴動事件之發生；復矯正署對於監所受刑人之必需用品未能依監獄行刑法等相關法令規定提供，亦未建立受刑人獄中作業公平報酬制度，致多數受刑人每月作業所得勞作金未達 500 元，須長期依賴親友救濟，與聯合國決議通過之受刑人（Prisoners）處遇最低限度標準規則第 76 點規定意旨有違。茲就相關違失事實及理由詳述如下：

一高雄監獄第 10 工場作業中之秦○○等 6 名受刑人於 104 年 2 月 11 日 15 時 15 分被提帶出工場看診前，交代主管許○○未依法將其等使用之 28 公分長作業用剪刀收回加鎖管制，致使受刑人得將長剪刀 2 把拆開成 4 支後，將 4 支半把剪刀及鋼條 1 支分別綁於外套衣袖內之手臂內側而未被察覺。再者，許○○於受刑人被提帶出工場時，竟未起身實施檢身動作；嗣後，受刑人被提帶經過德園 1 樓管制點時，值勤主管劉○○檢身時竟未觸及手臂，亦未使用金屬探測器檢身；受刑人在中央臺接受複檢時，提帶主管吳○○亦未檢查手臂範圍，且未使用金屬探測器檢身，致使 6 名受刑人輕易將利器帶出工場，作為傷害、挾持監所主管企圖脫逃之工具，許○○、劉○○及吳○○均執行戒護工作草率行事且違法失當。高雄監獄負責提帶



及檢身之管理員及主管，對於受刑人之管理及執行戒護工作鬆散無序，典獄長及戒護科長均督導不周，高雄監獄核有重大違失。

(一)按監獄行刑法第 21 條規定：「監獄不論晝夜均應嚴密戒護，有必要時，並得檢查出入者之衣服及攜帶物品。」監獄行刑法施行細則第 28 條第 2 項規定：「執行勤務，應注意左列各款之規定：……二、戒護受刑人，應確實掌握監內情況，隨時清查人數，並注意安全措施。……五、工場勤務，應關閉工場門戶嚴禁受刑人任意出入，並注意作業器材之使用與管理。六、監獄內門戶及出入口應經常關閉。妨害戒護安全之物品，應鎖藏於固定場所。如有開啟或使用之必要，應隨時派員戒護。」另高雄監獄前於 89 年 7 月 1 日監務會議通過之「臺灣高雄監獄各工場、舍房工具保管領用應行注意事項」第 2 點規定：「小型工具：如裁縫用剪刀、……等工具除作業使用外，均由各場舍主管放置於工具箱內加鎖管制，並造冊列管。」

(二)另依案發時有效之監獄組織通則（92 年 5 月 28 日修正公布、105 年 5 月 18 日廢止）第 10 條第 1 項規定：「監獄置典獄長 1 人，職務列薦任第 9 職等至簡任第 10 職等，綜理全監事務，並指揮監督所屬職員。」第 7 條規定：「戒護科掌理下列事項：一、受刑人之戒護及監獄之戒備事項。……三、管理員之訓練及勤務分配事項。四、武器、戒具、消防器、通訊器材及監察系統之使用、練習及保管事項。……九、監舍、工場之查察及管理事項。十、身體、物品之搜檢事項。……十二、受刑人解送及脫逃者追捕事項。十三、其他有關戒護事項。」及法務部矯正署監獄辦事細則第 2 條規定：「典獄長處理監獄事務，並指揮、監督所屬人員；副典獄長襄助典獄長處理監獄事務。」

(三)交代主管許○○未依法將 6 名受刑人使用之作業用剪刀於離開工場看診時收回加鎖管制：

高雄監獄第 10 工場作業之 6 名受刑人秦○○、黃○○、黃○○、靳○○、鄭○○、魏○○於 104 年 2 月 6 日提出骨科看診申請單。104 年 2 月 11 日 15 時 15 分，中央臺指派主管吳○○前往第 10 工場提帶骨科門診 10 人（含秦○○等 6 人），該工場

主管吳○○休假，中央臺指派夜勤管理員崔○○代理，因正值崔○○休息時段，由交代主管許○○負責工場勤務。10名受刑人於104年2月11日下午帶出工場看診前，許○○未依法將受刑人使用之作業用剪刀於離開工場時收回加鎖管制，致使6名受刑人得將作業用長28公分之剪刀2把拆開成4支，再將該4支半把剪刀及鋼條1支，分別綁於外套衣袖內之手臂內側而未被許○○察覺之事實，有104年2月26日法務部矯正署高雄監獄典獄長等遭受刑人持槍脅持事件續行調查報告（下稱矯正署續行調查報告）足證。關於該監工場剪刀有沒有依法加鎖管制問題，許○○於本院詢問時稱：「我不知道有這樣的規定。當天我是從3點10分到4點10分左右代值班。」

(四)許○○未依法檢身、劉○○及吳○○未依法檢查手臂：

上開受刑人在當日下午15時15分被提帶出工場時，工場之交代主管許○○竟未起身實施檢身動作。15時17分受刑人由吳○○提帶經過德園1樓管制點，值勤主管劉○○對通過管制口之30餘名受刑人實施檢身時，竟未觸及手臂，僅簡易觸摸受刑人身體至下肢左右側。15時18分在中央臺由提帶主管吳○○複檢，吳○○亦僅簡易觸摸受刑人身體至下肢左右側，未檢查手臂範圍，致受刑人等輕易將利器帶出工場作為傷害、挾持監所主管企圖脫逃之工具等事實，有矯正署續行調查報告足證，並經本院勘驗監視器畫面查明屬實，有本院影音勘驗報告可稽。許○○於本院詢問時自承：「檢身時是摸肩到腰到手臂到褲管」、「我完全沒檢身。是我的缺失，因為我不常在值勤工場，所以忘記了」等語。劉○○稱：「（問：為何6個人沒有檢出28cm的剪刀？）因為我一天要檢查6、7百個人」、「基本上是身體都要檢查」、「因為人很多，手舉很高，所以沒有摸到手」等語。吳○○亦坦承：「來到中央臺的前面是由備勤人員在收容人抵達中央臺檢身，但是當天因為我備勤人員不在，就由我在中央臺檢身」、「當天我有檢查，我手臂跟腳部沒有檢查，基本上是檢查身體部分」等語。

(五)劉○○及吳○○未使用金屬探測器檢身：

對於當日是否有使用金屬探測器部分，劉○○於本院詢問時表示：「（問：你的檢身點有沒有金屬探測器？）那時候都沒有，後來才新增門及探測棒。」吳○○於本院詢問時表示：「監獄內有金屬探測棒，但我沒有使用金屬探測棒檢查」、「金屬探測棒都是放在中央臺，該儀器是由中央臺跟檢查站人員有需要檢查，就可以拿金屬探測器來檢身。」

(六)陳世志及王世倉應負督導不周之責：

秦○○等 6 名受刑人利用提帶看診之機會，輕而易舉地將 4 支半把剪刀及鋼條 1 支攜出工場作為脫逃工具。綜合前開本院詢問時，許○○稱：我完全沒檢身，因為我不常在值勤工場，所以忘記了；我不知道有剪刀應上鍊條固定的規定等語；劉○○稱：基本上是身體都要檢查，我一天要檢查 6、7 百個人，只有查重點部位，他們應該可以知道我們不會檢查手等語。吳○○稱：我手臂跟腳部沒有檢查，基本上是檢查身體部分，監獄內有金屬探測棒，但我沒有使用等語。足證高雄監獄負責提帶及檢身之管理員及主管，對於受刑人經常管理鬆散，執行戒護工作時常違法失當，前典獄長陳世志及前戒護科長王世倉應負督導不周之責。

(七)綜上，高雄監獄第 10 工場作業之秦○○等 6 名受刑人於 104 年 2 月 6 日提出骨科看診申請單，其等於 104 年 2 月 11 日 15 時 15 分被帶出工場看診前，交代主管許○○未依法將 6 名受刑人使用之長 28 公分作業用剪刀於離开工場看診時收回加鎖管制，致使受刑人得將剪刀 2 把拆開成 4 支後，將該 4 支半把剪刀及鋼條 1 支分別綁於外套衣袖內之手臂內側而未被許○○察覺。上開 6 名受刑人及另 4 名受刑人在被提帶出工場時，工場之交代主管許○○竟未起身實施檢身動作；受刑人被提帶經過德園 1 樓管制點時，值勤主管劉○○對通過管制口之受刑人實施檢身時，竟未觸及手臂，僅簡易觸摸受刑人身體至下肢左右側，且未使用金屬探測器；受刑人在中央臺由提帶主管吳○○複檢時，吳○○亦僅簡易觸摸受刑人身體至下肢左右側，未檢查手臂範圍，亦未使用金屬探測器，致 6 名受刑人輕易將利器帶出工場，作為傷害、挾持監所主管企圖脫逃之工具，許○○、劉○○及吳○○執行戒護工

作草率行事且違法失當。高雄監獄負責提帶及檢身之管理員及主管，對於受刑人經常管理鬆散，執行戒護工作時常違法失當，前典獄長陳世志及前戒護科長王世倉督導不周，高雄監獄核有重大違失。

二高雄監獄 6 名受刑人於看診時持剪刀刺傷主管及役男，15 時 37 分衝至行政大樓接見室，39 分至 40 分主管林○○按壓緊急鈴，主管廖○○以無線電呼叫緊急狀況。受刑人刺傷及劃傷廖○○、林○○及調查員鄭○○後，用剪刀猛刺接見窗口處玻璃，再衝往中央門，嗣占領戒護科辦公室，並挾持管理員及替代役男。高雄監獄及前典獄長陳世志對於平日之警鈴測試流於形式，陳世志當時在行政大樓 2 樓辦公室內，既未聽到樓下連響 3 次之警鈴聲，又因未使用對講機而未聽見無線電呼叫聲，而且對於樓下暴動的巨大聲響竟完全沒有聽見（在同樓層簡報室開會之戒護科長及副典獄長均因聽見聲響而下樓查看），再加上包括其辦公室科員在內之所有人員知悉事件發生後均未立即向其報告，致使其自警鈴聲響起到專員莊○○遲至 16 時 9 分向其報告時止，約 30 分鐘，對於受刑人到處流竄、企圖脫逃、持剪刀傷人、挾持人質、占領戒護科辦公室等事實，均渾然不知，錯失處置先機，高雄監獄違失情節嚴重。

(一)依案發時適用之「法務部矯正署所屬矯正機關處理重大事故作業要點」（103 年 3 月 25 日修正）第 2 點規定：「本要點用詞，定義如下：（一）重大事故：指矯正機關發生騷動、暴動、脫逃事故，或因火災、地震致釀重大財物損失或人員傷亡。（二）暴動：指有下列 1 目或多目情形，達相當時間以上，造成管理失控，非動用外界武力無法制止者：……3、重要管理設施被收容人占據。4、管教人員、職員工或其他協助矯正業務工作之人員遭受暴力攻擊。」第 6 點第 1、2、4 款規定：「（一）各場舍單位發生收容人騷動或暴動事故時，管教人員應即按下緊急警鈴，報告勤務中心請求支援……（二）勤務中心接獲事故報告後，除立即派員支援處理及向戒護業務主管報告外，應通知各場舍單位加強戒備，聽候指示。……（四）機關首長接獲報告後，應研判暴動狀況，決定是否進入緊急狀態，必要時命令提前收封，並通知

休勤人員回機關待命。」依此規定，發生重大管理設施被占據或管收人員等受到暴力攻擊時，屬暴動事故，管教人員應即按下緊急警鈴，報告勤務中心請求支援；勤務中心應立即報告戒護業務主管；機關首長接獲報告後，應研判事故狀況，決定是否進入緊急狀態。

(二)經查，6名受刑人將4支半把剪刀及鋼條1支攜出工場至衛生科看診時，其中1人持剪刀刺傷提帶主管吳○○大腿，並有推擠役男鍾○○致眉心及右小腿成傷，同時搶奪吳○○所配通用鑰匙，衝至對面行政大樓接見室，以通用鑰匙開門，15時39分至40分，提帶接見主管廖○○立即以無線電呼叫緊急狀況，接見監聽主管林○○按壓緊急鈴，行政大樓大門主管周○○按壓警民連線按鈕通報高雄市政府警察局林園分局大寮分駐所。廖○○背部遭攻擊，林○○頸部被劃傷，調查員鄭○○被劃傷臉頰、頸部。嗣因接見室玻璃難以破壞，接見室物品檢查主管陳○○關閉通道，6名受刑人遂將管理員賴○○挾持並離開接見室集體衝往中央門，因中央門無法通行，復前往戒護科辦公室。當時戒護科全部職員已依緊急鈴警示前往接見室支援，僅1名替代役男江○○留守，15時43分受刑人撞開戒護科辦公室木門，並控制江○○。15時43分王世倉於中門監控室觀察受刑人動態；15時44分許王世倉回行政大樓2樓，45分王世倉再回到行政大樓1樓，並於15時45分43秒再進入中門，而15時45分58秒副典獄長賴政榮亦由行政大樓進入中門等。迄戒護科專員莊○○於16時09分至行政大樓2樓向陳世志報告前，陳世志均未有所警覺等事實，有104年2月13日「法務部矯正署高雄監獄典獄長及戒護科長遭受刑人持槍脅持事故調查報告」（下稱矯正署第1次調查報告）及矯正署續行調查報告在卷可憑，且經本院勘驗當日行政大樓1樓及中門監視器畫面查明屬實，有本院勘驗報告可稽。

(三)高雄監獄6名受刑人於104年2月11日15時39分衝入接見室，該室主管即已按壓全監緊急鈴，並經由無線電呼叫緊急狀況，惟前典獄長陳世志、前副典獄長賴政榮及前戒護科長王世倉均未聽聞，且無任何人員立即通報典獄長：

- 1.陳世志於本院約詢時稱：我當天沒有在使用對講機，我都用室內電話。我沒聽到警鈴，行政大樓 2 樓無警鈴。中央臺、政風室、戒護科長要負責通報該事件，當時都沒有跟我通報。大約 4 點 7、8 分是由莊○○專員來跟我通報該事件等語。
- 2.賴政榮稱：我沒聽到警鈴，無線電我沒帶在身邊，因為我在開會，沒有把無線電帶過去。當時是中央臺科員李○○，主任管理員是李○○，應該要通報才對。沒有人通知我，我大約下午 3 點 30 分到 40 分有聽到戒護區域有些聲音，所以我就請一同開會的王世倉科長下去看監獄狀況，開會結束後我就從 2 樓下去，從 3 道門之檢身區，再從中門進入戒護區。我有聽到中門的同仁告知：王科長和囚犯在談判等語。
- 3.王世倉稱：開會到 3 點半左右，聽到樓下聲響，就跟主席說離去簡報室到樓下查看，在樓下才知道 6 名受刑人想經過接見室脫逃事情，問現場人員瞭解 6 名受刑人跑到戒護科，我也跟去戒護科。跟副典獄長開會時沒有聽到警報器的聲音，無線對講機裡面的聲音我沒有聽到，因為開會調很小聲等語。
- 4.典獄長辦公室工友李○○稱：我在高雄監獄典獄長辦公室工友，約 20 年。我的辦公室是隔 1 個牆壁，當時陳典獄長任內只有我和 1 個科員。當天我沒有聽到警鈴，當天的事件是有電話通知科員，大概是剛發生時，林○○科員接到電話後去支援，他只跟我講說接見室有狀況，他去幫忙，他離開後就沒有再上來了。我是在門口那邊，典獄長一直在辦公室裡面等語。
- 5.矯正署視察詹○○稱：我們去現場實地看，一旦按警鈴時，我們現場去 2 樓聽的時候，1 樓警鈴其實 2 樓應該聽的到，不過因為我們測試的時間是下午 1 點多，可能環境比較安靜，所以有聽到。當時陳前典獄長於事後勘驗警鈴測試時，他說有聽到等語。
- 6.矯正署視察江○○稱：不過因為事發當天是下午 3 點多，可能因為外面道路車輛行進的聲音，可能讓行政大樓 2 樓聽不到警鈴聲音等語。
- 7.高雄監獄於 104 年 7 月 7 日以高監戒字第 10410001050 號函復

本院稱：該監採納警報系統業者之建議，於 102 年 9 月許將原行政大樓 2 樓警鈴移設至行政大樓 1 樓。警鈴系統固定於每週一全面測試，警鈴系統於其任內測試次數共計 52 次。該監於 104 年 7 月 3 日 14 時 47 分許進行警鈴模擬測試，經測試人員請中央臺按壓警鈴使行政大樓 1 樓警鈴聲響後，分別進入行政大樓 2 樓之會議室及典獄長室並關門測試，警鈴聲於進入該 2 處所並經關門後聲響相對減小，經實際聆聽約至一般人洽公時口頭交談聲音大小，惟其頻率及聲響尚非無法聽聞，有高雄監獄提供模擬測試全程錄影檔在卷。

8. 經本院實際勘驗當日行政大樓 1 樓之監視器畫面影片，行政大樓 1 樓警鈴分別於 15 時 39 分 22 秒至 27 秒、39 分 42 秒至 49 秒、39 分 59 秒至 40 分 4 秒計鈴響 5 秒、7 秒、5 秒共計 3 次（各地區接獲警鈴通報可被按壓取消），其聲響甚大。矯正署視察至現場實地看結果，1 樓警鈴在 2 樓可以聽到。高雄監獄警鈴系統固定於每週一全面測試，警鈴系統於陳世志任內測試次數共計 52 次，該監於 104 年 7 月 3 日於 14 時 47 分許進行模擬測試，警鈴聲於進入行政大樓 2 樓之會議室及典獄長室並經關門後聲響相對減小，約至一般人洽公時口頭交談聲音大小，惟其頻率及聲響可以聽聞。然而，前典獄長陳世志、前副典獄長賴政榮、前戒護科長王世倉及典獄長辦公室工友李○○卻均稱其當天並未聽聞警鈴，足見陳世志、賴政榮、王世倉等對於警鈴聲響警覺度及敏感度不足，平日之警鈴測試流於形式，輕忽警鈴被移至 1 樓後 2 樓長官可能聽不到警鈴之嚴重後果。再加上案發當時陳世志在辦公室內卻未使用對講機，賴政榮在簡報室開會亦未攜帶對講機，王世倉雖攜帶對講機卻將聲音關小，因此 3 人均未聽聞無線電呼叫緊急狀況。惟受刑人在該大樓猛刺玻璃及人員等暴行，及行政大樓人員有所騷動之聲響，在 2 樓簡報室開會之戒護科長王世倉及副典獄長賴政榮聽見後分別於 15 時 42 分及 45 分下樓查看而知悉事件發生，陳世志竟未聽聞，迄 16 時 9 分戒護科專員莊○○至行政大樓 2 樓向陳世志報告後，陳世志始知悉此事故發生，上情可見高雄監獄

指揮系統混亂，足徵陳世志平日領導無方，且此影響所及，致對於受刑人到處流竄、企圖脫逃、持剪刀傷人、挾持人質、占領戒護科辦公室等事實，陳世志當下均渾然不知，錯失處置先機。

(四)綜上，6名受刑人於看診時持剪刀刺傷主管吳○○及役男鍾○○，15時30分許衝至行政大樓接見室，15時39分至40分間主管林○○按壓緊急鈴共3次，主管廖○○以無線電呼叫緊急狀況，受刑人旋刺傷廖○○背部，劃傷林○○頸部及鄭○○調查員臉頰、頸部，用剪刀猛刺接見窗口處玻璃，因無法破壞，遂衝往中央門，見無法通行，將剛戒護外醫回監之管理員賴○○挾持前往戒護科辦公室，並挾持留守的替代役男江○○。陳世志當時人在行政大樓2樓辦公室，不僅未聽到該大樓1樓連響3次之警鈴聲，對於無線電呼叫聲也因未使用對講機而未聽聞，而且對於受刑人在該大樓猛刺玻璃及人員等暴行所發生的巨大聲響，連在2樓簡報室開會之王世倉及賴政榮都聽見而分別於15時42分及45分下樓查看而知悉事件發生，陳世志卻完全沒有聽見，所有戒護人員及典獄長辦公室科員林○○等人知悉事件發生後均未立即向陳世志報告。高雄監獄及前典獄長陳世志對於平日之警鈴測試流於形式，輕忽警鈴被移至1樓後，2樓長官可能聽不到警鈴之嚴重後果，再加上陳世志對於警鈴聲響、無線電對講機及暴動聲響之警覺度、敏感度及使用度均不足，致使其自警鈴聲響起到莊○○遲至16時9分向其報告時止約30分鐘，對於受刑人到處流竄、企圖脫逃、持剪刀傷人、挾持人質、占領戒護科辦公室等事實，均渾然不知，錯失處置先機，高雄監獄違失情節嚴重。

三前戒護科長王世倉於15時45分抵達管教中心後，明知受刑人秦○○因曾受柯姓受刑人欺壓而要求帶到現場進行質問，竟屈從要求，令股長吳○○由工場帶出柯姓受刑人，實有違失，嗣吳○○復將柯姓受刑人交給林○○科員帶往現場，惟林○○未依其指示，反將該受刑人帶回到工場，始未對該受刑人造成傷害。再者，王世倉及賴政榮於15時59分進入戒護科辦公室欲與受刑人談判，見受刑人已破壞械彈室之第1道不銹鋼門，自15時59分至16時8分間，受



刑人並未持續持利剪押住 2 名人質脖子，僅 2 至 4 名受刑人將其圍住或令其等退至辦公室內部，其餘受刑人持續破壞械彈室之第 2、3 道門，王世倉及賴政榮竟僅消極進行毫無效果的口頭勸說、與受刑人拉扯或推搡等行為。2 受刑人於 16 時 8 分至 11 分取得槍彈離開戒護科辦公室後，未遭脅持之王世倉及賴政榮竟先離開辦公室，任令其餘 4 名受刑人在槍彈庫取槍彈後離開。2 人明知戒護科辦公室外已集結鎮暴人力及裝備，員警亦已到場支援鎮暴，卻自始至終未採取下令攻堅或防護彈藥庫之積極作為，致使受刑人取得 65K2 步槍 4 把、子彈 177 發及 90 手槍 6 把、子彈 46 發，處理事件懦弱無能、荒腔走板、嚴重失當，高雄監獄之 103 年度應變演習計畫流於形式，完全未發揮作用，高雄監獄核有嚴重違失。

(一)依「法務部矯正署高雄監獄 103 年度應變演習計畫」內之「法務部矯正署高雄監獄應變指揮系統圖」，其人員任務分配由戒護科長任指揮官，副典獄長為副總指揮官，及該計畫內「法務部矯正署高雄監獄應變演習內容」之三、「防劫囚演練」情形及處置要領觀之，於有人質被挾持等類似情形，其處置要領，對外可向大寮分駐所請求支援，對內則有召集人員預備鎮暴等作為；該計畫內復有由王世倉為協定人員之安全維護警力支援協定書。是以遇有暴動事故，依前開演習計畫所演練，現場指揮官即得為鎮暴並請求支援警力協助。

(二)受刑人於 15 時 30 分許開始暴動，於 15 時 43 分占領戒護科辦公室並挾持 2 名人質，15 時 44 至 50 分破壞械彈室之第 1 道不銹鋼門：

查 6 名受刑人於 15 時 30 分許持剪刀刺傷 1 名主管及役男後衝至行政大樓接見室，43 分占領戒護科辦公室並挾持管理員賴○○及役男江○○，44 分以尖短鋼條、戒護科高腳椅、滅火器等物品破壞槍械室與彈藥室，44 分至 50 分破壞械彈室之第 1 道不銹鋼門等情，有矯正署續行調查報告可稽，受刑人破壞械彈室並取得槍彈情形並經本院勘驗監視器影像查明屬實，有本院勘驗報告在卷足證。

(三)王世倉於 15 時 45 分抵達管教中心並指示莊○○集結人力及鎮暴

裝備，高雄市政府警察局員警約於 15 時 50 分許抵達高雄監獄：

王世倉於 15 時 45 分抵達管教中心前風雨走廊，指示莊○○專員集結人力及鎮暴裝備，有矯正署續行調查報告記載為憑。15 時 51 分許高雄市政府警察局林園分局 2 名員警抵達，其中 1 名員警停留於中門觀察，經本院勘驗監視器畫面屬實。內政部警政署查復本院亦稱：「104 年 2 月 11 日 15 時 45 分高雄市政府警察局林園分局大寮分駐所接獲高雄大寮監獄以電話報案稱：『這邊有緊急狀況，人犯有持刀攻擊主管的情形，麻煩警方派人來協助處理。』值班警員隨即通報 571 巡邏警網（巡佐吳○○、警員薛○○）前往處理。15 時 50 分 571 巡邏警網到達監獄大門要進入管制站時，見遭攻擊受傷獄所人員 3 人準備送醫，於進入管制站內獲得獄所人員告知，有 3 名獄所人員遭挾持在獄內右前大樓內；現場戒護科長要求警方攜帶手槍先在管制站內，避免受刑人看到警察情緒更激烈。」

(四)王世倉屈從受刑人秦○○之要求，不顧柯姓受刑人之安危，令提帶與 6 受刑人有糾紛之柯姓受刑人到戒護科現場接受質問：

- 1.矯正署續行調查報告指出：11 日 16 時左右王世倉指示股長吳○○，依受刑人要求，由第 10 工場帶出柯姓受刑人，在前往戒護科途中，遇見林○○科員，乃請林科員戒護柯姓受刑人至戒護科，惟林科員反於 16 時 15 分將柯姓受刑人帶回工場等語。
- 2.林○○之 104 年 3 月 2 日職務報告書記載：其於 104 年 2 月 11 日 16 時 5 分在無線電聽到「拿盾牌至戒護科支援」之呼叫，於是下樓至孔子銅像前，遇見股長吳○○將柯姓受刑人提帶出來之後交給我，柯姓受刑人向我告知他和鄭○○等 6 人並無交情，去了也沒有用。我當下判斷柯姓受刑人無協助必要，將其帶回所屬教區交給教區科員，而無至現場等語。林○○警詢時亦稱：柯姓受刑人直接告訴我，雖然大家是同一工場，交情沒有說很深，所以他去勸說也無效，聽他這樣說，我認為柯○○沒有協助必要，將他帶回第 2 教區交給科員許○○等語。
- 3.吳○○於警詢時稱：我與其他戒護人員在戒護科外集結，見到受刑人秦○○手持剪刀抵著役男江○○脖子，站在管教中心門

口處與我們對峙，王世倉上前進行勸阻協調，秦○○威脅說：「叫你們同仁不要再靠近，否則就要對江○○不利」，又說要見同工場的柯姓受刑人，其意思是說柯姓受刑人在他們第 10 工場作威作福，他要求我們帶柯姓受刑人來。當時為了安撫秦○○等人情緒，就由我親自到第 10 工場去帶柯姓受刑人，當我將柯姓受刑人帶至中央臺孔子銅像前時，正好遇到林○○，就將柯姓受刑人交給林○○，我先再至管教中心門口看情況。我回到管教中心門口時，秦○○已退回戒護科內並聽到撞擊鐵門聲音，我就前往中央臺觀看監視器，看到鄭○○等人正在破壞槍械室鐵門等語。

4. 依矯正署 104 年 2 月 18 日訪談王世倉逐字稿，王世倉承認秦○○告訴他說，因柯○○欺壓他們，要叫他來當場要給他質問。王世倉於本院詢問時卻辯稱：「我是有向秦○○說好，去帶，但是我內心沒有真的指示任何人去帶黑狗（柯○○）」。
5. 綜上，王世倉於 15 時 45 分抵達管教中心與受刑人秦○○談判時，明知秦○○係因曾受柯姓受刑人欺壓而要求提帶其到現場進行質問，竟屈從其要求，不顧柯姓受刑人之安危，令股長吳○○由工場帶出柯姓受刑人交給林○○科員，嗣林○○未依其指示反將柯姓受刑人帶回到工場，始未對於柯姓受刑人造成傷害，王世倉處置嚴重失當。

(五) 賴政榮及王世倉未採取任何鎮暴或保護彈藥庫之積極作為，致受刑人劫取槍械彈藥：

1. 15 時 51 分許賴政榮在中門監控室查看，王世倉於 52 分自管教中心至中門外叫賴政榮一同前往戒護區，2 人於 59 分進入戒護科辦公室。15 時 59 分至 16 時 8 分期間，受刑人並未持續持利剪押住江○○、賴○○之脖子，時約 2 或 4 名受刑人圍住江○○、賴○○、王世倉、賴政榮，或令其等退至辦公室內部，另至少有 2 名受刑人持續破壞槍彈庫門。又在上開期間王世倉則有多次欲離去或意圖阻止槍彈庫破壞等，而與受刑人發生手部拉扯、推擋之動作，惟均未發生任何阻止或離去之實際效果，賴政榮則立於王世倉旁邊，不時有手勢指揮動作，王世倉及賴

政榮 2 人多數時間似均在進行口頭勸說。賴○○立於王世倉後方，江○○則坐於最末之辦公座位。受刑人於 15 時 50 分至 16 時 1 分間破壞第 2 道不鏽鋼門，16 時 5 分破壞第 3 道不鏽鋼門，進入槍械室，破壞木製槍械櫃。8 分第 1 位受刑人取得槍彈，11 分 30 秒 2 受刑人取得槍彈後離開戒護科辦公室，其餘 4 名受刑人在槍彈庫取槍彈，在戒護科辦公室內剩下王世倉、賴政榮、賴○○及江○○4 人。未遭脅持之王世倉及賴政榮於 16 時 11 分 45 秒至 55 秒離開戒護科辦公室，賴○○、江○○於 16 時 13 分離開戒護科，此時槍彈室內尚有受刑人在取槍彈，其餘受刑人於 13 分至 14 分間取得槍彈陸續離開等情，業經本院勘驗監視器影像查明屬實，有本院勘驗監視器影像報告在卷足證。事後清查該 6 名受刑人共取得 65K2 步槍 4 把、子彈 177 發及 90 手槍 6 把、子彈 46 發之事實，有矯正署續行調查報告在卷為憑。

2. 本院約詢時，主管李○○稱：當時中央臺有派戒護人員過去，並有配備警棍、盾牌、電擊棒、電擊盾等給人員使用。上開戒護人員完成戒備後，科長與副典獄長沒有在中央臺，當時都是王專員在處理，我們也沒有接受其他的指令等語。戒護人員潘○○稱：「因為當時沒有指令，所以我們只能現場待命警戒，我們就沒有進去戒護科鎮暴。我有看到科長跟副典獄長進去戒護科。」被挾持為人質之管理員賴○○稱：「我認為科長沒有被挾持，只是跟 6 名受刑人在拉扯。副典獄長是在旁邊看著囚犯，沒有任何處置。兩位長官是跟 6 名受刑人走出去，他們沒有挾持長官。我認為他們是在保命、保官。」

(六) 綜上，王世倉於 15 時 45 分抵達管教中心後，明知受刑人秦○○因曾受柯姓受刑人欺壓而要求帶到現場進行質問，竟屈從要求，令股長吳○○由工場帶出柯姓受刑人，處置實有違失。王世倉及賴政榮於 15 時 59 分進入戒護科辦公室欲與受刑人談判時，已知悉辦公室外集結鎮暴人力及裝備，警力協定之支援員警亦已到場支援，卻未採取相關準備或作為，無視自己屬指揮官及副總指揮官身分逕自前赴戒護科辦公室，其等見受刑人已破壞械彈室之第

1 道不銹鋼門，且自 15 時 59 分至 16 時 8 分間，受刑人並未持續持利剪押住 2 名人質脖子，僅被 2 至 4 名受刑人圍住或令其等退至辦公室內部，其餘受刑人持續破壞械彈室之第 2、3 道門，王世倉及賴政榮竟僅消極進行毫無效果的口頭勸說、與受刑人拉扯或推擋等行為，致 2 名受刑人於 16 時 8 分至 11 分取得槍彈離開戒護科辦公室後，未遭脅持之王世倉及賴政榮竟先離開辦公室，任令其餘 4 名受刑人在械彈庫取槍彈後離開，從未採取下令攻堅及防護彈藥庫之積極作為，置演習應變計畫處置要領及警力支援協定不顧，致使受刑人取得 65K2 步槍 4 把、子彈 177 發及 90 手槍 6 把、子彈 46 發。賴政榮、王世倉處理事件懦弱無能、荒唐走板，高雄監獄之 103 年度應變演習計畫流於形式，未發揮任何作用，高雄監獄核有嚴重違失。

四王世倉及賴政榮於 15 時 42 分及 45 分知悉此重大事件後，均未向陳世志報告，以成立危機處理小組及指揮總部，亦未依法於事發半小時內報告矯正署；陳世志於 16 時 9 分知悉此重大事件後，不僅未成立危機處理小組及指揮總部，亦未報告矯正署，高雄監獄遲於 16 時 51 分始以電話方式通報矯正署本起事故進展。再者，陳世志明知受刑人已經取得槍彈，卻前往戒護區，於 16 時 11 分在風雨走廊與受刑人相遇，雙方交談後被挾持；未遭挾持之賴政榮、王世倉於 16 時 11 分離開戒護科辦公室後，明知陳世志被挾持，卻自行前往陪同陳世志而於 16 時 16 分被挾持；高雄監獄 3 位最高戒護長官因自投羅網而被挾持，導致高雄監獄群龍無首，暴動嚴重失控，高雄監獄核有重大違失。

(一)依案發時適用之「法務部矯正署所屬矯正機關處理重大事故作業要點」（103 年 3 月 25 日修正）第 2 點規定：「本要點用詞，定義如下：（一）重大事故：指矯正機關發生騷動、暴動、脫逃事故，或因火災、地震致釀重大財物損失或人員傷亡。（二）暴動：指有下列 1 目或多目情形，達相當時間以上，造成管理失控，非動用外界武力無法制止者：……3、重要管理設施被收容人占據。4、管教人員、職員工或其他協助矯正業務工作之人員遭受暴力攻擊。」第 3 點第 1 項規定：「矯正機關為處理重大事故

，應成立危機處理小組及指揮總部，由機關首長擔任總指揮，負責指揮督導相關事宜。」第 4 點第 1 項規定：「矯正機關發生重大事故時，危機處理小組應立即做必要處置，並於事發半小時內以電話或其他最迅速之方式報告矯正署。」及第 6 點第 1、2、4 款規定：「（一）各場舍單位發生收容人騷動或暴動事故時，管教人員應即按下緊急警鈴，報告勤務中心請求支援……（二）勤務中心接獲事故報告後，除立即派員支援處理及向戒護業務主管報告外，應通知各場舍單位加強戒備，聽候指示。……（四）機關首長接獲報告後，應研判事故狀況，決定是否進入緊急狀態，必要時命令提前收封，並通知休勤人員回機關待命。」復依「法務部矯正署高雄監獄 103 年度應變演習計畫」之「法務部矯正署高雄監獄應變指揮系統圖」，其人員任務分配為：1.總指揮官：典獄長陳世志。2.副總指揮官：副典獄長賴政榮。3.指揮官：戒護科長王世倉。綜合上開規定，高雄監獄發生暴動事故時，因屬重大事故，應成立危機處理小組及指揮總部，由典獄長陳世志擔任總指揮，副典獄長賴政榮擔任副總指揮官，戒護科長王世倉擔任指揮官。勤務中心應立即報告戒護業務主管，接獲報告者更有義務再行通知機關首長，以成立危機處理小組及指揮總部，此參照「法務部矯正署高雄監獄 103 年度應變演習計畫」內「法務部矯正署高雄監獄應變演習內容」之三、「防劫囚演練」狀況一：原則上中央臺發覺異狀應馬上進入緊急狀況，並報告督勤官，督勤官再以電話向典獄長報告事發經過等程序自明。

(二)未依法成立危機處理小組及指揮總部，亦未於事發半小時內報告矯正署：

- 1.查高雄監獄於 15 時 30 分許發生上開重大事件後，戒護科長王世倉及副典獄長賴政榮分別於 15 時 42 分及 45 分下樓查看而知悉此事件發生；典獄長陳世志於 16 時 9 分經由戒護科專員莊○○報告而知悉此重大事件發生後，已如前述。復據矯正署續行調查報告記載，高雄監獄遲於 16 時 51 分，始由戒護科內勤科員以電話方式通報矯正署安全督導組組長。
- 2.本院約詢時，專員莊○○稱：當時我不確定誰要通知，在現場

問同仁，沒人確定有無去通知典獄長，因戒護科長及副典獄長都在戒護科內，我才趕快去報告典獄長等語。王世倉稱：我當時在行政大樓上下樓時，因為還不知道戒護區內發生什麼事情，所以沒有跟典獄長報告。當我從戒護科回來要向典獄長報告情形時，在中門遇副典獄長，我就跟副典獄長前往戒護科辦公室去等語。

- 3.王世倉及賴政榮於 15 時 42 分及 45 分知悉此重大事件發生後，均未向陳世志報告以成立危機處理小組及指揮總部，亦未於事發半小時內報告矯正署。陳世志於 16 時 9 分知悉此重大事件發生後，並未成立危機處理小組及指揮總部，亦未於事發半小時內以電話或其他最迅速之方式報告矯正署。高雄監獄遲至 16 時 51 分始以電話通報矯正署本起事故，王世倉、賴政榮、陳世志及高雄監獄均有違失。

(三)處置不當自投羅網致遭挾持：

經查，陳世志於 16 時 9 分知悉此事件後，於 16 時 10 分前往戒護區，於 16 時 11 分在管教中心外的風雨走廊與受刑人相遇，6 名受刑人於 16 時 14 分持槍於中門走廊前與典獄長陳世志交談，隨後陳世志透過對講機交談後，開啟通往行政大樓之第 3 道大門，其後管理該第 2 道大門之監所人員並未開門。未遭挾持之王世倉及賴政榮於 16 時 11 分離開戒護科辦公室後，王世倉、賴政榮於 16 時 16 分許自行到中門陪同典獄長，受刑人共同挾持陳世志、賴政榮及王世倉離開中門走廊等事實，業經本院勘驗監視影像屬實。陳世志、賴政榮、王世倉 3 人為監所最高戒護長官，明知受刑人已經取得槍彈，卻均自投羅網，在陳世志前往與受刑人交談時被挾持後，賴政榮、王世倉前往陪同典獄長而被挾持，導致高雄監獄群龍無首，暴動惡化，核有嚴重違失。

- (四)綜上，王世倉及賴政榮於 15 時 42 分及 45 分知悉此重大事件後，均未向陳世志報告以成立危機處理小組及指揮總部，亦未於事發半小時內報告矯正署；陳世志於 16 時 9 分知悉此重大事件後，亦未成立危機處理小組及指揮總部，且未報告矯正署，高雄監獄遲於 16 時 51 分始以電話通報矯正署本起事故進展。再者，陳

世志明知受刑人已經取得槍彈，卻自投羅網，在前往與受刑人交談時被挾持；賴政榮、王世倉明知典獄長被挾持，卻自投羅網，自行前往陪同典獄長而被挾持；高雄監獄 3 位最高戒護長官均被挾持，造成群龍無首，暴動嚴重失控，高雄監獄核有重大違失。

五賴政榮於事發 11 日 16 時 25 分獲得釋放後，竟指示下屬對媒體謊稱是在演習，且高雄監獄竟對矯正署及法務部傳遞陳世志、賴政榮與王世倉為救同仁而自願換人質之不實消息，致使法務部次長當日召開記者會稱：賴政榮與王世倉到戒護科裡面談判替代 2 位管理員出來，陳世志再進到裡面去談判替代副典獄長出來。陳世志接受媒體採訪時稱：其取得受刑人同意讓副典獄長出去後才進去。王世倉接受媒體採訪亦稱：其主動進入戒護科換人質。暴動事件因受刑人於 2 月 12 日清晨 5 時許全部舉槍自殺而結束後，高雄監獄當日提出經陳世志、賴政榮及王世倉簽核之檢討報告亦載：經典獄長要求受刑人釋放挾持人質後，受刑人轉而挾持典獄長及戒護科長，釋放副典獄長、管理員賴員及役男江員。翌日，在法務部長主持會議中倉促製作之矯正署第 1 次調查報告亦稱：受刑人改挾持副典獄長及戒護科長，賴主管、江姓役男脫困。媒體自事件發生當晚即大幅報導陳世志、賴政榮及王世倉自願換人質消息，嗣矯正署深入調查後於 2 月 26 日公布續行調查報告，認為賴政榮、王世倉未遭挾持，媒體紛紛報導陳世志並非自願換人質、「從英雄變為狗熊」等消息，引發各界質疑，重創監所形象，高雄監獄違失情節嚴重。

(一)陳世志、賴政榮、王世倉均未有換人質情事：

查陳世志於 16 時 9 分知悉此事件後，於 16 時 10 分前往戒護區，於 16 時 11 分在管教中心外的風雨走廊與受刑人相遇，6 名受刑人於 16 時 14 分持槍於中門走廊前與陳世志交談後將其挾持，未遭挾持之王世倉及賴政榮於 16 時 11 分離開戒護科辦公室後，於 16 時 16 分自行到中門陪同陳世志而被挾持，3 人均因處置失當、自投羅網而被挾持，並無自願換人質情事，已如前述。次查，本院約詢時，賴政榮稱：「我是沒有被剪刀抵著，王科長是有講 1 句話：『我和副典獄長進去，你們把 2 個人質放出來』，我進去才看到是有人質被挾持。」「我認為我們沒有換囚乙事。



」管理員梁○○稱：「我印象是秦○○在戒護科玄關處門口，有說要見典獄長的訴求，秦後來看到典獄長進來中門走道風雨走廊，就見鄭○○出來跟典獄長討論訴求，後來鄭○○就對空開槍。我印象中副典獄長跟科長沒有被挾持。」賴○○稱：「（問：副典獄長說遇到戒護科長說要我代替人質，是否有此事？）我一開始認為他們是保自己的官位，沒有聽過他們說過這樣的話。我對於副典獄長跟科長對於囚犯低聲下氣，我覺得很丟獄政人員的臉。」「典獄長是進入監獄中門內，才在走廊被 6 名受刑人遇到挾持，後來我有看到副典獄長跟王科長跟著挾持典獄長的 6 名受刑人走過去，典獄長有跟中門用對講機跟監視室人員對話。我認為當時應該成立應變指揮所，但是（副典獄長賴政榮、戒護科長王世倉）居然進來（戒護科辦公室）。」

(二)因法務部次長、陳世志、王世倉接受媒體訪問，及高雄監獄、矯正署提出報告，各大媒體爭相報導陳世志、賴政榮及王世倉為救同仁自願換人質的不實消息。

1. 6 名受刑人於 11 日 16 時 16 分挾持典獄長、副典獄長及戒護科長後，受刑人無法打開中門，意圖攻入中央臺亦未成，遂轉往車檢站，惟因車檢站外複驗站之鐵門已被封鎖，遂於 16 時 25 分將賴政榮釋回並令其想辦法開複檢站鐵門，賴政榮被釋回後即前往行政大樓服務臺等情，業有矯正署續行調查報告可按。
2. 賴政榮獲釋後，於 16 時 30 分回到行政大樓 1 樓，16 時 34 分、16 時 47 分有職員來詢問如何應對媒體，賴政榮均稱：說在演習就好，有本院勘驗報告在卷足憑。高雄監獄傳達典獄長、副典獄長及戒護科長自願換人質之不實消息，致法務部次長陳○○遂於當晚召開記者會等情，業據陳○○於本院約詢時稱：「（問：何時接獲換囚的消息？）是高雄監獄傳到矯正署本部，再從矯正署傳到法務部內，我得到消息大約是當天下午 5 點多左右。我後來才對媒體發布這個換囚的訊息。」本院勘驗當日中天新聞 live 晚間 18 時 33 分 13 秒以下之新聞畫面，陳○○於記者會稱：6 位受刑人先挾持了 2 位管理員到戒護科，副典獄長賴政榮跟戒護科長王世倉就到戒護科裡面跟他們談判，

同時替代了 2 位管理員出來，6 位在破壞槍械庫奪取槍彈過程中，典獄長陳世志再進到裡面去跟他們談判，同時替代副典獄長出來等語。於 18 時 35 分左右，新聞畫面下之字幕顯示：「大寮典獄長為了救同仁自願換”人質”」。各大媒體自此時起爭相報導陳世志、賴政榮及王世倉為救同仁自願換人質的不實消息，有相關新聞報導在卷可稽。

3. 本院約詢時，陳世志雖稱：「在風雨走廊的狀況，我從 4 點 10 分從中門進去以後，當時確實我沒有前往戒護科更換人質。我跟新聞媒體採訪時，我也沒有說更換人質。」惟陳世志、王世倉均於被挾持時連線新聞媒體接受訪問，本院勘驗當日中天新聞龍捲風晚間 10 時 43 分 43 秒以下之畫面，陳世志對於主持人問其為何願意換人質時，先稱：「我是希望不願意見血」、「我是希望大家能夠和平解決」等語，後稱：因為外面總是要有副典獄長主持，所以叫他出去，沒有什麼換人質那麼嚴重等語。本院勘驗 104 年 2 月 11 日中天新聞龍捲風晚間 10 時 48 分 48 秒以下之畫面，王世倉稱：「大概就是我发现有挾持人質啦，然後我就去跟他講，我跟他換過來啦」、「（主持人問：所以你自己主動提說要換人質就對了？）對，他說如果我進去就放人質啊。」
4. 6 名受刑人於 2 月 12 日凌晨 3 時 20 分釋放戒護科長王世倉，嗣因越獄無望，遂於凌晨 5 時至 5 時 36 分間先後舉槍自殺，陳世志於受刑人死亡後自行離開現場等情，有內政部警政署 104 年 4 月 1 日警署刑偵字第 1040069599 號函所附在場員警職務報告為證。陳世志於 12 日晚間 22 時許接受談話性節目電話連線訪問，經本院勘驗 104 年 2 月 12 日晚間媒體以電話訪問陳世志影音，陳世志稱：「我就說副典獄長應該讓他出去，不然的話你們交代有些事情他沒有辦法做，取得他的同意，然後我才進去，倒沒有那麼偉大弄到換囚」、「我倒是沒有想說我換囚，跟他交換，因為這個是刺激人犯的，我是跟他講說副典獄長讓他出去，我最大的嘛，我跟著你們走的話，你們要什麼事的話比較好處理」等語。

- 5.惟高雄監獄於2月12日上午依矯正署之指示，提出「法務部矯正署高雄監獄受刑人持槍挾持典獄長及戒護科長專案檢討報告」，其內容記載：「鄭員等人取得前揭彈藥後，即挾持副典獄長及戒護科長至辦公室外風雨走廊，適典獄長陳世志趕抵現場與其談話，約於16時14分，有收容人對空曠處開4槍」、「經典獄長要求收容人釋放挾持人質後，收容人轉而挾持典獄長及戒護科長，釋放副典獄長、管理員賴員及役男江員」等內容。該報告係由莊○○主筆，劉○○協助，經陳報王世倉、賴政榮及陳世志簽核後，交矯正署作為製作第一次調查報告之資料等情，業據莊○○，劉○○於本院約詢時陳述明確，且有該報告及陳世志更正之原稿2份在卷足憑。陳世志於本院約詢時稱：「（你有無參與更正？【提示相關公文核示文書資料】）我有更正簽核之第1份調查報告。若內容有提及我前往戒護科更換人質是我的錯誤，報告內容跟我的理解不符。」莊○○於本院約詢時稱：「（問：你有看到6名受刑人釋放人質嗎？你撰擬的內容跟事實有差別的原因何在？）我當下的感受是這樣，所以才會有這樣撰寫。報告內的敘述，有很多內容我自己都沒有在現場沒有親眼看到。當時報告要求提出的時間倉促，所以有些細節沒有時間描述清楚。」「（問：當時王科長及副典獄長有無被挾持？）我沒看到。科長及副典獄長後來也沒有很明顯的被挾持。」
- 6.104年2月13日公布之「法務部矯正署高雄監獄典獄長及戒護科長遭受刑人持槍脅持事故調查報告」（即矯正署第1次調查報告）記載：「受刑人開門讓賴、王2人進入，並繼續以利剪抵住賴主管，不讓副典獄長等人妨礙彼等破壞行動。約16時13分槍械室3道門均被打開，受刑人取得65K2步槍4把、子彈177發及90手槍6把、子彈46發，改挾持賴副典獄長、王科長離開（賴主管、江姓役男脫困），在管教中心外之風雨走廊，遇見趕抵現場之典獄長陳世志，雙方對談時，受刑人曾鳴槍4發威嚇，隨後押著3人前往中央門」等語。陳○○於本院約詢時稱：「（問：矯正署第1次調查報告，如何產生？誰是主

筆？) 這個報告是由法務部長當天開會主持與矯正署討論內容修正出來的。有 1 份矯正署整理來的資料，但是內容凌亂，所以當場討論內容，才將該調查報告的內容定出來。我在 2 月 13 日整天開會，內容有問題就請同仁電話聯繫確認事實。」

(三)法務部於 2 月 26 日公布續行調查報告，認為王世倉、賴政榮未遭挾持，媒體大幅報導陳世志並非自願換人質消息，重創監所形象：

法務部因矯正署第 1 次調查報告遭各界質疑，該部事後檢視高雄監獄提報內容亦發現多處疑義或有人言各殊情事，乃責成矯正署指派專人實地瞭解，深入調查。該署於同年 2 月 26 日公布「法務部矯正署高雄監獄典獄長等遭受刑人持槍脅持事件續行調查報告」，內容記載：「受刑人於 16 時 08 分至 16 時 13 分取得槍彈，16 時 11 分離開戒護科。未遭脅持之王科長與賴副典獄長隨即離開戒護科。賴員、江姓役男脫困後，亦離開戒護科」等語。嗣後媒體紛紛報導陳世志並非自願換人質消息，重創其形象。

(四)綜上，陳世志、賴政榮及王世倉均因處置失當、自投羅網而被挾持，並無自願換人質情事。賴政榮於事發當日獲得釋放後，竟指示下屬對媒體謊稱是在演習，且高雄監獄竟對矯正署及法務部傳遞典獄長、副典獄長及戒護科長為救同仁而自願換人質之不實消息，致使法務部次長於事件發生當日召開記者會稱：賴政榮與王世倉到戒護科裡面談判替代 2 位管理員出來，陳世志再進到裡面去談判替代副典獄長出來等語。陳世志於事件發生當晚及翌日接受媒體採訪稱：其取得受刑人同意讓副典獄長出去後，其才進去等語。王世倉於事件發生當晚接受媒體採訪亦稱：其主動向受刑人提換人質後，進入戒護科換人質等語。由莊○○製作，經陳世志、賴政榮及王世倉簽核之 2 月 12 日高雄監獄檢討報告亦記載：受刑人挾持副典獄長及戒護科長至辦公室外風雨走廊，經典獄長要求收容人釋放挾持人質後，收容人轉而挾持典獄長及戒護科長，釋放副典獄長、管理員賴員及役男江員等語。在 2 月 13 日法務部長主持會議中倉促製作公布之矯正署第 1 次調查報告亦稱：副典獄長及戒護科長進入戒護科，受刑人取得槍彈後改挾持副典獄長、戒護科長，賴主管、江姓役男脫困等語。各大媒體自案

發當晚起爭相報導典獄長為救同仁自願換人質的消息後，法務部因第 1 次調查報告遭各界質疑，責成矯正署指派專人深入調查，於 2 月 26 日公布續行調查報告，認為賴政榮、王世倉未遭挾持，媒體大幅報導陳世志並非自願換人質、「從英雄變為狗熊」等消息，引發各界質疑，重創監所形象，高雄監獄違失情節嚴重。

六有關矯正機關長年超收受刑人問題，法務部雖於 103 年 7 月 18 日完成臺中女子監獄擴建工程，並於 104 年 7 月 16 日因接管國防部移撥之臺南監獄及北部地方軍事法院檢察署看守所而成立臺南第二監獄及八德外役監獄，至 105 年 7 月止，各矯正機關超收比率比 103 年度之 16.2% 低，但仍高達 13.1%（收容人數共 63,436 名，超收 7,341 名），且平均每位收容人分配面積僅約 0.6 坪，不符該部 90 年所訂定應至少分配 0.7 坪之規定，亦遠低於美國每人 2.24 坪、日本每人 2 坪之收容面積，顯見超收問題依然嚴重。再者，各矯正機關 104 年度戒護人力僅 4,567 名，與受刑人之比例為 1：13.77，有逐年惡化之趨勢，且遠高於外國，顯示戒護人力嚴重短缺。此外，各矯正機關教化人員現有員額僅 381 名，與收容人數之比例約為 1：165，亦顯示教化人力短缺情形嚴重。而行政院 104 年核定之戒護人員專業加給金額 20 年未調整，以致於直接及間接戒護人員之每月僅分別為新臺幣（下同）3,000 元及 2,300 元，較警察人員之警勤加給及海巡等專業人員之危險職務加給差額甚多。法務部長年未採行積極有效改進措施，致使矯正機關長期存在之諸般問題未能解決，除不符公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項禁止對受刑人不人道處遇規定，並使戒護安全風險大幅升高，易生監獄暴動事件，核有違失。

(一)按犯罪矯正機關係使受刑人改悔向上，重新適應社會生活為主要目的，而非僅為懲罰報應目的。監獄行刑法第 1 條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。」少年輔育院條例第 2 條規定：「少年輔育院，依法執行感化教育處分，其目的在矯正少年不良習性，使其悔過自新；授予生活智能，俾能自謀生計；並按其實際需要，實施補習教育，得有繼續求學機會。」少年矯正學校設置及教育實施通則第 1 條規定：「為使少年受刑人及感化教育受處分人經由學校教育矯正不良習性

，促其改過自新，適應社會生活，依少年事件處理法第 52 條第 2 項及監獄行刑法第 3 條第 4 項規定，制定本通則。」立法院於 98 年 3 月 31 日三讀通過，並於同年 12 月 10 日生效之公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」<sup>1</sup>聯合國經濟及社會理事會 1977 年通過之「受刑人處遇最低限度標準規則」（Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners）第 10 點規定：「所有供囚犯占用的房舍，尤其是所有住宿用的房舍，必須符合衛生規定，同時應妥為注意氣候情況，尤其立方空氣容量、最低限度的地板面積、燈光、暖氣和通風等項。」<sup>2</sup>由國際獨立專家審查中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告，於 2013 年 3 月 1 日通過的結論性意見與建議第 60 點指出：「中華民國（臺灣）政府將監獄過於擁擠視為緊急問題（初次報告第 146 段）。監獄人數過多會導致許多人權問題，例如衛生與健康標準欠佳、缺乏隱私、暴力充斥，以及常常導致監獄環境被認定為不人道或有辱人格。除了中華民國（臺灣）政府已採取的例如興建新的監獄等措施之外，專家強烈建議採取有效減少囚犯人數的措施，透過放寬嚴苛的施用毒品政策，以及在審前交保與假釋方面採用限制較寬鬆的規定。」在追求普世人權價值之今日，監所擁擠或人數過多，不僅不符保障受刑人基本權益之旨，亦有違國際人權公約之精神。

(二)矯正署所屬矯正機關受刑人超收、收容空間不足問題嚴重，易使受刑人心理崩潰，增加暴行、暴動危機，行政院及法務部等相關權責機關仍應持續督促矯正設施之建設，解決超額收容問題，以符監獄行刑法及國際人權公約規定保障受刑人權益之意旨：

1.按法務部 90 年 10 月 23 日（90）法矯字第 001740 號函修正發

<sup>1</sup> 第 10 條第 1 項：All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.

<sup>2</sup> 第 10 點：All accommodation provided for the use of prisoners and in particular all sleeping accommodation shall meet all requirements of health, due regard being paid to climatic conditions and particularly to cubic content of air, minimum floor space, lighting, heating and ventilation.

布，並自同年 11 月 1 日施行之「法務部指定各監獄收容受刑人標準表」，明定每一受刑人扣除盥洗設備之空間，應至少分配 0.7 坪（2.314 平方公尺）面積。依此標準核算，矯正署所屬各矯正機關往年均嚴重超收，101 年底最高曾收容 66,106 名，以該年核定容額 54,593 名計算，超收 11,513 名，超收比率達 21.09%，雖 3 年來超收比率略有改善，至 105 年 7 月止，各矯正機關超收比率比 103 年度之 16.2% 低，但仍高達 13.1%（收容人數共 63,436 名，超收 7,341 名），且平均每位收容人分配面積僅約 0.6 坪，與該署統計美國矯正機關每人 2.24 坪及日本每人 1.13 坪相較，每位受刑人空間依舊過於狹窄。本院前於 99 年 5 月提出「監獄、看守所收容人處遇、超收及教化問題之檢討」專案調查研究報告，當時法務部矯正司（即目前之法務部矯正署）就矯正機關業已存在之受刑人超收問題，亦指明超額收容可能引發之風險，如空間上的擁擠而使受刑人心理崩潰，增加暴行、暴動、脫逃、自殺等。又起居空間窘迫問題造成收容人身心極大壓力，顯屬對受刑人不人道之處遇或處罰，已悖離國際人權公約規定之人道處遇精神，故社會輿論時有指摘監獄隨時可能發生暴動情事。而本件高雄監獄 6 名受刑人挾持人質企圖越獄暴動事件，亦佐證矯正機關超額收容，致收容空間不足，確實可能引發暴動危機。

2. 矯正署表示，近年已進行多項監獄改建、擴建、增建工程。臺中女子監獄擴建工程，業於 103 年 7 月 18 日完成，可增加受刑人數 482 名。另國防部臺南監獄及北部地方軍事法院檢察署看守所於 103 年 1 月 17 日移撥法務部接管，並分 2 階段移撥 341 名受刑人。矯正署爰於 104 年 7 月 16 日成立臺南第二監獄及八德外役監獄，預計可增加 1,600 人容額。其餘尚有宜蘭監獄、臺北監獄等擴建完工後，將使目前超額收容比率，大幅降低至 7.04%。
3. 惟矯正署現行相關監所擴建工程，尚不足以澈底解決目前受刑人收容空間不足窘況，行政院及法務部仍宜正視矯正機關解決超額收容問題之決心，優先核撥相關預算經費，持續督導辦理

矯正設施之建設，解決受刑人監所空間不足之問題，以符合國際人權公約對於受刑人權益保障之規定意旨。

(三)矯正機關超額收容問題，日益嚴重，管理人力比之問題惡化，導致戒護安全風險大幅升高。行政院及法務部允宜審慎研議，統籌協調各權責機關，有效維持戒護（教化）人力之穩定，降低監獄管理風險，避免監獄安全事故之發生：

- 1.按監獄行刑法施行細則第 28 條第 1 項規定：「監獄應依警備、守衛、巡邏、管理、檢查等工作之性質，妥善部署，並遴選適當人員，擔任勤務，嚴密戒護，以防騷動、脫逃、自殺或鬥毆等事故之發生。」因受刑人過多，亦使我國矯正機關戒護人力呈現明顯不足情形，肇致管理人員工作負荷過重，工作士氣低落，流動率高。我國矯正工作人員不論在工作量或戒護壓力方面，都比世界各國來得艱辛且困難，戒護安全之風險更高。矯正機關須部署適當人力擔任勤務，方能使戒護工作嚴密確實，而無闕漏疏失。
- 2.104 年矯正機關戒護人力（包括主任管理員、管理員）4,567 名，與受刑人（62,899 名）比例為 1 比 13.77，較諸法務部 98 年 4 月 20 日提供本院之統計戒護人力（4,993 人）與收容人（64,476 人）比例 1：12.91 為高。倘再與本院 89 年間就監所戒護管理問題專案調查所得 88 年間矯正機關管理人員與收容人之人力比之 1：11.72，更高出許多，顯見矯正機關戒護管理人力比之問題，有逐年惡化之趨勢。且與其他國家矯正機關之戒護人力比：香港 1：2；澳門 1：2.1；日本 1：5.5；韓國 1：3.35；新加坡 1：6.4；美國 1：5.3；英國 1：3 等相較，可見我國矯正機關戒護人力所擔負之工作及壓力遠超過其他國家，足徵目前矯正機關戒護人力吃緊，戒護人員勤務之重，恐數倍於其他國家，確實存有戒護警力管理上之困難，已影響戒護管理品質及監所安全之維護。
- 3.另矯正機關教化人力欠缺問題，全國矯正機關目前教化人力包括教誨師、調查員、輔導員、導師、訓導員、教導員等，負責收容人教誨教育、累進處遇、假釋陳報、教化活動等業務。然



人數嚴重不足，依據矯正署提供 104 年底矯正署與所屬機關員額數及受刑人人數書面資料說明：該署教化人員編制員額 397 名，104 年底教化人員預算員額 384 名，現有員額 381 名，104 年底在監收容人數 62,889 名，兩者比例約為 1：165。倘以實際單純從事教化工作教誨師與受刑人之比例，則人力短缺情形更為嚴峻，更高達 1：246。本院於 104 年 6 月 11 日辦理諮詢會議，多位學者專家即指出，矯正機關教化人力不足，以目前單薄的矯正人力和資源，能期待矯正人員發揮什麼功能？矯正機關之教化功能及目的，根本難以期待具體落實。

4. 矯正署於 104 年 3 月提出矯正機關管教人員增補計畫，雖已指明未來將分 3 年改進戒護人力與收容人數之比例至 1：8；教化人力與收容人數之比例調至 1：100。惟查，相關改進方案尚須行政院及法務部等機關正視所屬矯正機關長年超額收容問題之嚴重性，適時核撥戒護警力員額，方能達成目標，以符前揭監獄行刑法施行細則第 28 條第 1 項規定防騷動、脫逃、自殺或鬥毆等事故之發生之意旨。
5. 再者，除前開戒護（教化）人力員額應與適當增補外，合於戒護（教化）安全工作之適當待遇亦屬維持戒護（教化）人力穩定不可或缺之因素。矯正署表示，各矯正機關之戒護（教化）人員每日面對複雜多樣之受刑人，近身執行戒護、教化等工作，與維護社會治安之警察同屬具高危險性工作，在增支專業加給部分應等同警察有相同之待遇等語。又本院於 104 年 6 月 11 日諮詢之學者專家亦同樣指出，監獄戒護人員身處眾多犯罪人之中，惟專業加給卻 20 年未予調整，與警察的危險津貼尚非平等語。矯正署前於 104 年 3 月 27 日函請法務部轉呈行政院上開意見，惟行政院 104 年 7 月 1 日核定之戒護人員增支專業加給表，依然維持原 84 年核定之直接戒護人員每月 3,000 元、間接戒護人員每月 2,300 元之專業加給金額，未作任何調整。較諸現行警察人員警勤加給 1 級每月 8,435 元、2 級每月 7,590 元、3 級每月 6,745 元及消防、海巡、空中勤務、入出國移民及航空測量機關專業人員危險職務加給 1 級每月 8,435 元、2

級每月6,745元、3級每月2,250元，減少許多。倘無具體之正當理由，其差別待遇，顯非平等。有鑑於戒護人力與維護社會治安警察同具高危險性之特質，改善戒護人力之專業加給應係維持其人力穩定之重要因素，行政院允宜審慎研議，並正視提升戒護人力增支專業加給之必要性。

(四)綜上，法務部雖已進行多項監獄改建、擴建、增建工程，臺中女子監獄擴建工程於103年7月18日，可增加收容人數482名，另因103年1月17日接管由國防部移撥之臺南監獄及北部地方軍事法院檢察署看守所而於104年7月16日成立臺南監獄第二監獄及八德外役監獄，104年度之超收比率因而降低，但矯正署105年7月之統計資料顯示：各矯正機關收容人數共63,436名，超收7,341名，超收比率13.1%，平均每位收容人分配面積僅約0.6坪，不符「法務部指定各監獄收容受刑人標準表」每位受刑人應至少分配0.7坪之規定，且遠低於美國矯正機關每人2.24坪及日本每人1.13坪之收容面積，顯示超收問題依然嚴重。矯正機關104年度戒護人力共4,567名，與受刑人之比例為1比13.77，有逐年惡化之趨勢，且遠高於103年度之香港1比2、澳門1比2.1、日本1比5.5、韓國1比3.35、新加坡1比6.4、美國1比5.3、英國1比3，顯示戒護人力短缺問題嚴重；教化人員現有員額381名，與收容人數之比例約為1：165，實際單純從事教化工作教誨師與受刑人之比例高達1：246，顯示人力短缺情形嚴峻；行政院104年之核定之戒護人員增支專業加給表，依然維持原84年核定之直接戒護人員每月3,000元、間接戒護人員每月2,300元之專業加給金額，未作任何調整，相較警察人員警勤加給1至3級每月8,435元、7,590元、6,745元及消防、海巡等專業人員之危險職務加給1至2級每月8,435元、6,745元，差距甚多。法務部未能採行積極有效解決措施，解決上開矯正機關長期存在問題，除易增加受刑人暴行、暴動、脫逃、自殺等危急情事，並與公民與政治權利國際公約第10條第1項禁止對受刑人不人道處遇規定意旨未符，導致戒護安全風險大幅升高，實難避免監獄暴動事件，亦有怠忽之責。

七監獄行刑法第45條及其施行細則等明定矯正機關對於受刑人有斟酌

保健上之必要而給與飲食、物品，並供用衣被及其他必需器具之義務，受刑人除在處遇上有必要而可使用自備衣被外，均應使用非自備之國產統一顏色及式樣衣被。矯正署卻以矯正機關給與受刑人相關生活用品應斟酌保健上必要性等要件為由，函令矯正機關對於不合其所定貧困補助標準之受刑人均不給與衣被及其他必需器具，致使絕大多數受刑人均須自備內衣褲、棉被、枕頭、墊被、拖鞋、保溫水杯、牙刷、牙膏、毛巾、香皂、洗髮乳、衛生紙、洗碗精、洗衣粉等日常生活所需物品，除違背監獄行刑法及其施行細則規定意旨，亦與公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項應予受刑人合於人道及尊嚴處遇之規定不符，實有違失。

(一)按監獄行刑法第 45 條第 1 項規定：「對於受刑人，應斟酌保健上之必要，給與飲食、物品，並供用衣被及其他必需器具。」同法第 46 條規定：「攜帶子女之受刑人，其子女之食物、衣類及必需用品，均應自備；不能自備者，給與或供用之。」監獄行刑法施行細則第 65 條第 1 項規定：「受刑人之衣被鞋襪應用國產物品，並合於季節及保健之需要，其衣服顏色、式樣由監督機關統一訂定之。在處遇上有必要者，受刑人得使用自備之衣被。」同細則第 66 條規定：「本法第 45 條第 1 項所稱供用其他必需器具，指左列器具而言：一、飲食類用具。二、盥洗及洗濯用具。三、整容器具。四、儲放日常衣物之櫥櫃及修補衣被之用品。五、清掃用具。」依上開監獄行刑法及其施行細則規定，法務部所屬矯正機關應無償供應受刑人衣被鞋襪及飲食類用具、盥洗及洗濯用具、整容器具、儲放日常衣物之櫥櫃及修補衣被之用品、清掃用具等其他日常生活必需器具等用品。在例外情形，受刑人因處遇上之必要，始得使用自備之衣被。

(二)再按公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人性尊嚴之處遇。」<sup>3</sup>依此公約第 28 條規定設置之人權事務委員會 1992 年第 44 屆會議第 21 號一

---

<sup>3</sup> 第 10 條第 1 項：All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.

般性意見第 2 點解釋明載：「公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神【專】科醫院）、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項所規定的原則。」該第 21 號一般性意見第 5 點並解釋締約國應報告該國適用聯合國經濟及社會理事會 1977 年通過之「受刑人處遇最低限度標準規則」（Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners）之情形<sup>4</sup>。我國 98 年 12 月 10 日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」依此規定，人權事務委員會一般性意見解釋之效力，應予參照適用。其中有關受刑人在獄所生活上之個人衛生，聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」（Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 1977）第 15 點規定：「受刑人必須保持身體清潔，為此目的，應當提供為維持健康和清潔所需的用水和梳洗用具。」<sup>5</sup>第 16 點規定：「為使受刑人可以保持整潔外觀，維持自尊，必須提供妥為修飾鬚髮的用具，使男犯可以經常刮鬍子。」<sup>6</sup>第 19 點規定：「應當按

<sup>4</sup> 公民與政治權利國際公約人權事務委員會第 21 號一般性意見第 5 點：「請締約國在其報告中指出他們適用以下適用於犯人處遇的有關聯合國標準的程度：《受刑人處遇最低限度標準規則》（1957）、《保障所有遭受任何形式羈押或監禁的人的原則》（1988）、《執法人員行為守則》（1978）和《關於醫事人員、特別是醫師在保護被監禁和羈押的人不受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰方面的任務的醫療道德守則》（1982）。」（States parties are invited to indicate in their reports to what extent they are applying the relevant United Nations standards applicable to the treatment of prisoners: the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), the Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1978) and the Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1982).)

<sup>5</sup> 第 15 點：Prisoners shall be required to keep their persons clean, and to this end they shall be provided with water and with such toilet articles as are necessary for health and cleanliness.

<sup>6</sup> 第 16 點：In order that prisoners may maintain a good appearance compatible with

照當地或國家的標準，供給每 1 囚犯 1 張床，分別附有充足的被褥，發給時，應是清潔的，並應保持整齊，且常常更換，以確保清潔。」<sup>7</sup>

(三)查現行矯正機關於受刑人新收時，固定發給冬、夏季服裝各 2 套。對於受刑人私領域生活所需之物品，則考量其個人衛生及使用習慣，係由受刑人自行購置使用，採自備為原則。另針對無力購買日用品之貧困受刑人，則依據矯正署 104 年 2 月 17 日所提「矯正機關戒護安全管理檢討改進措施」及該署同年 3 月 5 日「研討補助貧困收容人生活必需品發放會議」決議，由各矯正機關斟酌其保健上之必要及其實際需求發放內衣褲、寢具（棉被、枕頭、墊被）、拖鞋、保溫水杯等非消耗物品及牙刷、牙膏、毛巾、香皂、洗髮乳、衛生紙、洗碗精、洗衣粉等消耗物品；另每季補助貧困受刑人約 500 元之日常生活用品；各矯正機關平時遇貧困受刑人確有急需時，仍應隨時補助。至於矯正機關認定貧困受刑人之標準，依該決議，係以受刑人保管金帳戶在 500 元以下（勞作金可自由使用金額部分應一併計算），並經場舍主管審酌經濟狀況欠佳有需求者而言。

(四)矯正署並以 104 年 3 月 24 日法矯署勤字第 10405001120 號函令所屬各矯正機關依前揭決議事項執行，並要求各矯正機關配合修改相關補助標準規定。因此，受刑人入監所時，除符合矯正署所訂貧困補助標準者外，須自備內衣褲、寢具（棉被、枕頭、墊被）、拖鞋、保溫水杯、牙刷、牙膏、毛巾、香皂、洗髮乳、衛生紙、洗碗精、洗衣粉等日常生活所需物品。臺北大學犯罪學研究所周憐嫻教授表示：受刑人每月須支出約 500 元相關費用<sup>8</sup>。因

---

their self-respect, facilities shall be provided for the proper care of the hair and beard, and men shall be enabled to shave regularly.

<sup>7</sup> 第 19 點：Every prisoner shall, in accordance with local or national standards, be provided with a separate bed, and with separate and sufficient bedding which shall be clean when issued, kept in good order and changed often enough to ensure its cleanliness.

<sup>8</sup> 依據臺灣大學法律學院 104 年 7 月 25 日主辦「臺灣監獄制度的未來展望—回顧大寮監研討會」，周憐嫻教授之發言。又據聯合報 104 年 8 月 28 日報導，郭姓男子因案入獄，3 年來靠著勞作收入和家人給的零用金存了 1 萬多元，不料卻

此，目前獄所中超過九成之受刑人尚無足夠存款或有親友接濟，單靠目前在獄所中每月作業所得 2、3 百元之勞作金，顯無法支應日常生活用品所需開支。本件高雄監獄 6 名受刑人於 104 年 2 月 11 日挾持人質奪取槍彈後，透過矯正署署長提出訴求表示：其等要在獄中服刑長達數十年，還要靠家人接濟；拖累家人，活得連尊嚴都沒有等語，確符實情，並為本件暴動越獄事件之重要起因之一。是本院於 104 年 6 月 11 日召開獄政問題諮詢會議，與會學者專家即強調，矯正機關應該明確訂定受刑人最低處遇標準或給養標準。

(五)法務部 104 年 7 月 8 日提供本院之書面資料雖稱：有關監獄行刑法第 45 條受刑人之生活必需物品發放規定之解釋適用，矯正機關給與受刑人相關生活用品，應具有「斟酌」、「保健上」、「必要性」等要件，而非以無條件之供給為原則等語。惟查，監獄行刑法第 45 條規定：「對於受刑人，應斟酌保健上之必要，給與飲食、物品，並供用衣被及其他必需器具。」依此規定，矯正機關係「應」斟酌而非「得」斟酌，「應」並供應而非「得」並供應，亦即，矯正機關負有斟酌並供應之義務。此條所稱供用其他必需器具，依監獄行刑法施行細則第 66 條規定，係指飲食類用具、盥洗及洗濯用具、整容器具、儲放日常衣物之櫥櫃及修補衣被之用品、清掃用具等而言。再者，同細則第 65 條第 1 項規定：「受刑人之衣被鞋襪應用國產物品，並合於季節及保健之需要，其衣服顏色、式樣由監督機關統一訂定之。在處遇上有必要者，受刑人得使用自備之衣被。」依此規定，受刑人除在處遇上有必要而得使用自備之衣被外，均應使用非自備之國產統一顏色及式樣衣被。因此，監獄行刑法第 45 條所稱「應斟酌保健上之必要」，

---

遭債主強制執行，只留 1 千元給他；他自覺難以生活，針對強制執行案聲明異議。目前在臺東泰源技訓所服刑的郭姓男子說：「你們沒被關過，不知道監獄裡也需要錢過生活。監獄雖供三餐，但換新內衣褲、囚服換洗、買衛生清潔用品和文具，或是出外看診都要花錢，獄方不會提供。」泰源技訓所表示，受刑人在監獄裡確實有很多地方要花錢，1 千元省著花，過 1 個月沒問題，但要過兩個月就很勉強。監所人員則透露，每月 1 千元只是受刑人基本開銷，如果想抽菸、喝飲料、買電池使用電器就不夠。

係指矯正機關應斟酌春夏秋冬季節變化之冷暖天候及受刑人個體體質狀況之需求，而供給受刑人保健上之必要之飲食類用具、盥洗及洗濯用具、整容器具、儲放日常衣物之櫥櫃及修補衣被之用品、清掃用具等，以免受刑人因季節性天候變化而罹病，或致病情加重而言。受刑人僅在處遇上有必要之例外情形，始可其使用自備之衣被。法務部卻將上開規定誤解為：矯正機關給與受刑人相關生活用品應具有「斟酌」、「保健上」、「必要性」等要件，並函令矯正機關對於不符合矯正署所訂定貧困補助標準之受刑人，均不給與衣被及其他必需器具，尚非妥適。

(六)綜上，監獄行刑法第 45 條及其施行細則等明定矯正機關對於受刑人有斟酌保健上之必要給與飲食、物品並供用衣被及飲食類用具、盥洗及洗濯用具、整容器具、儲放日常衣物之櫥櫃及修補衣被之用品、清掃用具等必需器具之義務。受刑人除在處遇上有必要而得使用自備之衣被外，均應使用非自備之國產統一顏色及式樣衣被。矯正署卻以矯正機關給與受刑人相關生活用品應具有「斟酌」、「保健上」、「必要性」等要件為由，函令矯正機關對於不符合矯正署所訂貧困補助標準之受刑人，均不給與衣被及其他必需器具，致使各矯正機關僅於受刑人新收時固定發放冬、夏季服裝各 2 套給受刑人，受刑人除符合矯正署所訂貧困補助標準者外，須自備內衣褲、棉被、枕頭、墊背、拖鞋、保溫水杯、牙刷、牙膏、毛巾、香皂、洗髮乳、衛生紙、洗碗精、洗衣粉等日常生活所需物品，造成許多受刑人在監所期間須由親友接濟以維生活。矯正署之函令及作法已違監獄行刑法及其施行細則規定意旨，亦與公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項應予受刑人合於人道及尊嚴處遇之規定不符，核有違失。

八依據法務部統計矯正署所屬各矯正機關 103 年度受刑人參加作業總平均人數 4 萬 7,977 人，參與自營作業人數 4,395 人（約占 9.16%），從事委託加工作業人數 3 萬 6,526 人（約占 76.13%）。全臺 42 個矯正機關中，從事自營作業受刑人每月平均所得勞作金最高為屏東監獄 11,822 元，最低為花蓮看守所 139 元，低於 500 元者僅 3 個監所，高於 1,000 元者高達 28 個監所；從事委託加工作業受刑人

每月平均所得勞作金最高為明德外役監獄 1,790 元，最低為金門監獄僅 138 元，低於 500 元者高達 38 個監所，其中 7 個監所低於 200 元。各矯正機關從事不同作業之受刑人所得勞作金相差過鉅，易生不平之心，與聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」第 76 點矯正機關應建立受刑人工作公平報酬制度之規定不符，且大部分受刑人無法藉由作業所得勞作金維持日常生活所需，須長期依賴親友救濟，有損其人性尊嚴，致使 6 位受刑人以「靠家人接濟，活得毫無尊嚴」為由，鋌而走險，挾持人質，奪取槍彈，暴動越獄，矯正署核有違失。

(一)按刑事訴訟法第 466 條：「處徒刑及拘役之人犯，除法律別有規定外，於監獄內分別拘禁之，令服勞役。但得因其情節，免服勞役。」保安處分執行法第 54 條規定：「強制工作時間，每日 6 小時至 8 小時，斟酌作業種類、設備狀況及其他情形定之。炊事、打掃、看管、及其在工作場所之事務，視同作業。」監獄行刑法第 32 條規定：「(第 1 項)作業者給予勞作金；其金額斟酌作業者之行狀及作業成績給付。(第 2 項)前項給付辦法，由法務部定之。」同法第 33 條規定：「(第 1 項)作業收入扣除作業支出後，提百分之五十充勞作金；勞作金總額，提百分之二十五充犯罪被害人補償費用。(第 2 項)前項作業贖餘提百分之三十補助受刑人飲食費用；百分之五充受刑人獎勵費用；百分之五充作業管理人員獎勵費用；年度贖餘應循預算程序以百分之三十充作改善受刑人生活設施之用，其餘百分之七十撥充作業基金；其獎勵辦法，由法務部定之。(第 3 項)第 1 項提充犯罪被害人補償之費用，於犯罪被害人補償法公布施行後提撥，專戶存儲；第 2 項改善受刑人生活設施購置之財產設備免提折舊。」法務部依上開條文訂定「監所作業勞作金給付辦法」及「監所受刑人被告作業獎勵金發給辦法」。其他如外役監條例第 22 條及第 23 條、羈押法第 17 條、保安處分執行法第 56 條之 1 及第 57 條之 1 等有關受刑人之作業勞作金規定，均與前開監獄行刑法相關法律規定雷同。

(二)再按監獄行刑法第 1 條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人



改悔向上，適於社會生活為目的。」另公民與政治權利國際公約第 10 條第 3 項前段亦規定：「監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。」<sup>9</sup>聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」第 76 點規定：「（第 1 項）對受刑人的工作，應訂立公平報酬的制度。（第 2 項）按此制度，收容人應准至少花費部分收入，購買核定的物件，以供自用，並將部分收入交付家用。（第 3 項）此項制度並應規定管理處應扣出部分收入，設立 1 項儲蓄基金，在收容人出獄時交給收容人。」<sup>10</sup>

(三)查受刑人在矯正機關作業方式有 3 類：1.委託加工，由廠商提供材料或半成品委託監所製造或代工；2.自營作業，以監所為生產主體，從設備購置、原料買進、製程管理到產品行銷，與一般工廠相類似；3.視同作業，指各矯正機關得依需要，遴調收容人從事炊事、打掃、看護、營繕、園藝……等由機關經理之事務。監獄行刑法施行細則第 37 條第 1 項規定：「分配受刑人作業，應依其刑期、健康、教育程度、調查分類結果、原有職業技能、安全需要及將來謀生計畫定之。」

(四)依據法務部統計資料顯示，截至 103 年 12 月底，各矯正機關參加作業總平均人數 4 萬 7,977 人，共有 444 間作業工場，其餘因新收考核、違規、隔離、老弱病殘、技能（藝）訓練、刑期或案情特殊不適作業、拒絕作業、附設補校學生、待釋、禁見、寄禁、執行觀察勒戒、戒治、住院治療、矯正學校學生、少年輔育院學生、收容少年、其他等因素未參與作業者為 1 萬 3,371 人，因未參與作業，故未分配勞作金。各矯正機關參加作業總平均人數 4 萬 7,977 人，約占全體受刑人之 78.2%，共有 444 間作業工場

<sup>9</sup> 第 10 條第 3 項前段：The penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation.

<sup>10</sup> 第 76 點規定：（第 1 項）There shall be a system of equitable remuneration of the work of prisoners.（第 2 項）Under the system prisoners shall be allowed to spend at least a part of their earnings on approved articles for their own use and to send a part of their earnings to their family.（第 3 項）The system should also provide that a part of the earnings should be set aside by the administration so as to constitute a savings fund to be handed over to the prisoner on his release.

。其中：

1.參與委託加工作業人數 3 萬 6,526 人，約占總作業人數之 76.13 %。委託加工多屬工作內容大都是較無技術性之零件組裝或產品包裝之簡單加工（例：摺紙袋、摺蓮花），囿於產業外移、招商不易，加上超收嚴重、作業場地不足等因素，作業項目有限，利潤微薄。

2.參與自營作業人數 4,395 人，約占總作業人數之 9.16%。自營作業有食品科、縫紉科、藝品科、釀造科、畜牧科、印刷品、農作科、木工科、陶藝科、鐵工科、園藝科等，收入較高。

(五)受刑人作業勞作金計算方式係依監所作業勞作金給付辦法第 3 條等規定，按實際完成工作數量或實際工作日數擇一計算，發給勞作金。監獄行刑法第 33 條規定，受刑人作業淨收入之 50% 充勞作金；其中再提撥 25% 充犯罪被害人補償費用。故以受刑人作業淨收入 100 元為例，受刑人之勞作金為 37.5 元。法務部以 104 年 4 月 17 日法授矯字第 10401036840 號函復本院說明：依監獄行刑法第 1 條等規定意旨，矯正機關在選定作業課程時，以矯正受刑人不良習性為主，勞作金多寡僅為附加價值，並非主要考量。且受刑人之勞作金具有彌補犯罪被害人傷害及精神損失，並有減輕國家財政負擔之功能，基於彌補犯罪傷害、刑罰矯正及公平正義之思想，並非將所有收入全部分配給受刑人等語。另關於矯正機關選派從事自營作業之受刑人之勞作金遠高於從事委託加工者，差異過大，被質疑尚非公平一節，法務部則覆稱：自營作業與委託加工作業性質迥異，分屬不同作業科別，所得不宜合併計算，除避免帳目混淆外，亦可真實呈現各科別之作業績效及成果等語。

(六)惟查，依據法務部之統計資料顯示，103 年度全臺 42 個監獄、技能訓練所及看守所中，從事委託加工作業之受刑人每月平均所得勞作金，最高為明德外役監獄 1,790 元，最低為金門監獄僅 138 元，低於 500 元者高達 38 個，其中低於 200 元者有 7 個（高雄監獄、臺東監獄、金門監獄、泰源技能訓練所、東成技能訓練所、高雄戒治所、新竹看守所）。關於從事自營作業之受刑人每月平均所得勞作金，最高為屏東監獄 11,822 元，最低為花蓮看守所

139 元，低於 500 元者僅 3 個（澎湖監獄、泰源技能訓練所、花蓮看守所），高於 1,000 元者，高達 28 個。再者，屏東監獄、金門監獄從事自營作業之受刑人每月平均勞作金分別為 11,822 元、11,458 元，從事委託加工作業之受刑人每月平均所得勞作金分別為 267 元、138 元，所得相差達數十倍之多，其他監所從事作業之受刑人每月平均所得勞作金亦多有類此鉅額差異之情形（詳如下表所示）。

103 年度各矯正機關受刑人平均勞作金明細表（單位：新臺幣元）

序號	機關名稱	自營作業	委託加工
		平均所得 勞作金／月	平均所得 勞作金／月
1	矯正署臺北監獄	1,381	210
2	矯正署桃園監獄	921	313
3	矯正署桃園女子監獄	4,580	450
4	矯正署新竹監獄	3,438	409
5	矯正署臺中監獄	3,050	393
6	矯正署臺中女子監獄	6,391	635
7	矯正署彰化監獄	3,377	300
8	矯正署雲林監獄	1,346	326
9	矯正署雲林第二監獄	1,561	378
10	矯正署嘉義監獄	1,318	278
11	矯正署臺南監獄	3,442	601
12	矯正署明德外役監獄	504	1,790
13	矯正署高雄監獄	509	191
14	矯正署高雄第二監獄	3,552	271
15	矯正署高雄女子監獄	4,467	471
16	矯正署屏東監獄	11,822	267
17	矯正署臺東監獄	501	175

序號	機關名稱	自營作業	委託加工
		平均所得 勞作金／月	平均所得 勞作金／月
18	矯正署花蓮監獄	556	211
19	矯正署自強外役監獄	659	208
20	矯正署宜蘭監獄	2,246	338
21	矯正署基隆監獄	2,847	572
22	矯正署澎湖監獄	426	238
23	矯正署綠島監獄	2,172	237
24	矯正署金門監獄	11,458	138
25	矯正署泰源技能訓練所	451	145
26	矯正署東成技能訓練所	696	168
27	矯正署岩灣技能訓練所	1,571	215
28	矯正署臺中戒治所	無自營作業	299
29	矯正署高雄戒治所	9,307	173
30	矯正署臺東戒治所	532	388
31	矯正署臺北看守所	2,557	426
32	矯正署臺北女子看守所	4,280	353
33	矯正署新竹看守所	722	197
34	矯正署苗栗看守所	3,047	401
35	矯正署臺中看守所	3,067	300
36	矯正署南投看守所	4,028	327
37	矯正署彰化看守所	3,921	310
38	矯正署嘉義看守所	4,460	205
39	矯正署臺南看守所	989	216
40	矯正署屏東看守所	2,190	282
41	矯正署花蓮看守所	139	254
42	矯正署基隆看守所	1,043	301

資料來源：法務部。

(七)高雄監獄 6 名受刑人於 104 年 2 月 11 日下午搶奪槍彈，挾持典獄長等作為人質，企圖越獄未成後，提出 5 點訴求並要求時任矯正署署長吳○○向媒體公開說明。其中主要訴求即係，受刑人在監獄內每月作業所得勞作金太低，無法支應獄中日常生活所需之內衣褲等必需用品的問題。該 6 名因觸犯強盜、毒品等罪分別被判處有期徒刑無期徒刑及 34 年、25 年不等之受刑人表示：「現在一罪一罰，有人刑期 40 幾年、50 幾年……關到死，那是不是該讓我們有自給自主能力，做了 1 個月的工作，只有 200 元，買套內衣褲都不夠，還要靠家人接濟，我們活得連尊嚴都沒有了，還要拖累家人，那就剩自殺和拚了這條路。」

(八)綜上，全臺 42 個監獄、技能訓練所及看守所中，受刑人參與自營作業人數 4,395 人，約占總作業人數之 9.16%，從事委託加工作業人數 3 萬 6,526 人，約占總作業人數之 76.13%。關於從事自營作業之受刑人每月平均所得勞作金，最高為屏東監獄 11,822 元，最低為花蓮看守所 139 元，低於 500 元者僅 3 個（澎湖監獄、泰源技能訓練所、花蓮看守所），高於 1,000 元者高達 28 個。關於從事委託加工作業之受刑人每月平均所得勞作金，最高為明德外役監獄 1,790 元，最低為金門監獄僅 138 元，低於 500 元者高達 38 個，其中低於 200 元者有 7 個。從事委託加工作業之受刑人所得勞作金與從事自營作業之受刑人相差過鉅，易萌生不平之心，與聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」第 76 點規定矯正機關應建立受刑人工作公平報酬制度之意旨未符，且大部分受刑人無法藉由作業所得勞作金維持在獄所內日常生活所需，須長期依賴親友救濟，有損其人性尊嚴，使 6 位受刑人以「靠家人接濟，活得毫無尊嚴」為由而越獄自殺，矯正署核有違失。

綜上論結，高雄監獄於 104 年 2 月 11 日發生 6 名受刑人暴動越獄事件，該監平日疏於工場作業工具之管理及檢身機制，致受刑人輕易將作業用剪刀夾帶出工場進而挾持人質意圖越獄，該監又未重視警鈴設置及測試，且該監自前典獄長陳世志以下各級主管人員於暴動初啟之時，處置層層疏誤，致失應變鎮暴之先機，復未依矯正署所訂定之作業要點及演習應變計畫處置，肇致暴動越獄事件擴大，致演變成

不幸後果；又該監於同年 2 月 11 日下午即先傳達法務部不實之換人質消息，更於翌日事件落幕後，未經詳查即提出有上開不實說法之檢討報告，使矯正署於 13 日據以撰寫公布之調查報告引發爭議，嗣後方由法務部責成矯正署重行調查，再提出續行調查報告更正，嚴重損及監所機關之公信力，高雄監獄核有重大違失；又法務部長年未正視監獄超收問題之嚴重性，亦未採行積極有效解決措施，使戒護安全風險大幅升高，更難避免監獄暴動事件之發生，實有違失；另矯正署未依監獄行刑法第 45 條等相關法令規定提供受刑人必需用品，而大多數受刑人每月作業所得勞作金又多未達 500 元，致須長期依賴親友救濟，除未符人道尊嚴之處遇規定，並與聯合國之受刑人處遇最低限度標準規則第 76 點規定矯正機關應建立囚犯工作公平報酬制度之意旨未符，洵有嚴重違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

**註：尚未結案**

### 63、法務部矯正署及所屬臺北監獄草率認定受刑人病況，輕視專業醫師建議，怠未積極查證及審酌，致延誤接受診療等情案

審查委員會：經 105 年 9 月 14 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 26 次會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部矯正署、法務部矯正署臺北監獄

貳、案由：

法務部矯正署僅以電話片面瞭解受刑人詹保男病況，即草率認定其病況穩定並判定不予同意保外醫治，任其因癌症晚期相關併發症痛楚不堪，入獄不到 4 個月即病逝；另法務部矯正署臺北監獄輕視專業醫師建議詹君回原診療醫院醫治之意見，怠未積極查證及審酌詹君實際病況，且以尚需相關病歷摘要為由，致延誤詹君接受診療之權益等情，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按西元 1966 年 12 月 16 日聯合國大會決議通過之公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第 10 條規定：「一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」復按經濟社會文化權利國際公約第 12 條規定：「一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：…

…（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」依我國立法院三讀通過，於民國（下同）98年4月22日公布，並自98年12月10日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故前揭公約規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。準此，對於獄中受監禁之人，雖其自由受剝奪與限制，惟按兩公約所揭之旨，仍應給予合乎人道與尊重其人格之處遇，且監獄衛生醫療照護，乃維持受刑人生存品質之基本條件，故對於受監禁者之衛生醫療照護等相關處遇及保障，應符合人性尊嚴，另聯合國大會於西元1984年通過之禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約第2條及公政公約第7條皆強調禁止對受刑人為殘忍、不人道及有辱人格之酷刑，上開公約除保障受刑人之人性尊嚴外，亦要求應對其提供適切之醫療處遇。

本案係受刑人詹保男（下稱詹君）家屬向本院陳訴，詹君因不能安全駕駛致交通危險罪，須入監服刑，惟於服刑前因發現罹患食道癌，103年11月5日於國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院（下稱臺北榮民總醫院）接受食道切除及腸道重建手術，故向臺灣士林地方法院檢察署（下稱士林地檢署）聲請延期執行，該署經衡酌詹君病情後，駁回其延期執行之聲請，並於104年3月31日入法務部矯正署臺北監獄（下稱臺北監獄）服刑；詹君入獄服刑期間因不堪惡疾痛楚，由其家屬2次代為申請保外醫治，然遭臺北監獄駁回，嗣後因詹君病況不佳，臺北監獄始向法務部矯正署（下稱矯正署）提出詹君保外醫治申請，然亦遭該署駁回，終詹君於104年7月1日因病況危急，經緊急戒護至衛生福利部桃園醫院（下稱衛福部桃園醫院）急診後，即安排住院治療，因院方診斷發現詹君食道惡性腫瘤併肝、主動脈旁淋巴結轉移且疑似肋膜轉移，病況已到危殆程度，矯正署據此終於104年7月17日核准保外醫治，並於當日轉臺北榮民總醫院醫治，惟因詹君癌症病況嚴重，仍於同年月25日病逝。

另詹君家屬除向本院陳情外，亦對矯正署及臺北監獄提起國家賠償，該國家賠償之訴訟業於105年6月3日經判決認定矯正署及臺北監獄不法侵害詹君權利外，該判決理由亦敘明：「……保外醫治係為



受刑人權利，而非為國家之恩惠。……受刑人是否需要專業治療，監獄固然有判斷之權限，但判斷與裁量乃屬二事，也不能排除司法權的事後審查。……社會矚目重大暴力或經濟犯罪、長刑期受刑人經許可保外醫治，或受刑人於保外醫治期間再犯、逃亡等情事，可能引起沉重的社會輿論壓力，固然可理解，但在法律上，這並不是剝奪受刑人應有醫療照護的正當理由，如果監所及其監督機關對於社會輿論有所忌憚，因此不想准許某些受刑人保外醫治，就必須專為這些人準備足可提供專業治療的病舍或病監，而不是以前揭輔助審查標準規則作為拒絕保外醫治申請的藉口……」等語，並判決矯正署及臺北監獄應對詹君死亡結果連帶負起國家賠償責任及重申前開公約保障受刑人醫療權益之意旨。惟矯正署及臺北監獄於准駁詹君保外醫治處理經過是否涉有疏失？臺北監獄對於詹君之醫療處遇執行情形是否涉有怠失？本院基於職權，有深入瞭解之必要。

案經本院向矯正署及士林地檢署調閱相關卷證，並於 105 年 6 月 4 日詢問矯正署郭鴻文副署長及臺北監獄黃俊棠典獄長暨相關主管人員，復因提供臺北監獄收容人全民健康保險醫療服務之醫院為國軍桃園總醫院附設民眾診療服務處，特於 105 年 8 月 5 日赴該醫院履勘，以瞭解該醫院醫師於該監內診療詹君病況情形。調查發現，矯正署及臺北監獄輕視專業醫師所為保外醫治相關意見、怠於查證及審酌詹君實際病況、漠視其在監內已不能為適當治療之實情等，任其因癌症晚期相關併發症痛楚不堪，入獄不到 4 個月即病逝，核有怠失，應予糾正。茲陳列事實及理由如下：

一、矯正署對於詹君保外醫治之申請，竟僅以 1 通電話片面瞭解逕認定其病況穩定，且漠視醫師專業建議，又怠於查證其健康狀況，即草率判定不予同意，任其於獄中因食道癌併發症痛楚不堪，入獄不到 4 個月即病逝，嗣經臺灣桃園地方法院判決該署應對詹君死亡結果負起國家賠償責任，核該署便宜行事，且違反受刑人應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴處遇之國際公約規定，確有違失。

(一)按公政公約第 7 條及第 10 條第 1 項分別規定：「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰……」、「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」

復按公政公約第 21 號一般性意見第 2 條規定：「『公民與政治權利國際公約』第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院【特別是精神（專）科醫院】、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項所規定的原則。」是公政公約明確規範禁止對任何人施以殘忍、不人道或侮辱之處遇，且該公約第 10 條第 1 項之積極規定，更充實了第 7 條之禁止規定，我國既已公布兩公約施行法，自應保障收容人尊嚴及提供適切醫療處遇。

- (二)按監獄行刑法第 58 條規定：「受刑人現罹疾病，在監內不能為適當之醫治者，得斟酌情形，報請監督機關許可保外醫治或移送病監或醫院……。」次按法務部矯正署組織法第 2 條規定：「本署掌理事項如下：……四、矯正機關收容人衛生、藥癮治療、戒護之規劃、指導及監督事項。」是以罹患疾病且在監內不能為適當治療之受刑人，有報請監督機關許可保外醫治或移送病監或醫院之權利，而矯正署為該條規定之監督機關，受刑人申請該項權利，須經該署同意始得為之，故若按上開各公約所揭示，該署執行相關職權自應受各該公約之約束。
- (三)本案詹君因不能安全駕駛致交通危險罪，處有期徒刑 9 個月，於 104 年 3 月 31 日由士林地檢署簽發 103 年執戊字 4278 號甲種執行指揮書，該指揮書指明詹君須至臺北監獄服刑，另備註：「受刑人於 104 年 1 月 30 日完成食道癌手術後同步放射化療之療程，請注意受刑人身體狀況，小心戒護。」查詹君因食道癌於 103 年 11 月 5 日於臺北榮民總醫院接受食道切除及大腸重建吻合手術，據該醫院診斷證明書<sup>1</sup>：「病患因食道癌，於本院接受手術與手術後同步化學放射治療，宜門診定期追蹤複查及人工血管定期充灌。」「術後接受輔助性放射化學治療，其人工血管須定期（6 至 8 週）沖洗以減少栓塞併發症，並建議定期 3 個月追蹤複查。」是以詹君於入監服刑前 2 個月，因食道癌進行重大手術且須定期

<sup>1</sup> 臺北榮民總醫院 104 年 3 月 19 日及同年月 26 日診斷證明書。

接受放射化學治療及人工血管沖洗，故執行檢察官亦特於詹君之指揮執行書上加註，應注意其身體狀況，小心戒護等語。

(四)有關詹君入獄後之健康情形，詹君於 104 年 3 月 31 日入監服刑當日，臺北監獄即安排健康檢查並給予高血壓用藥，同年 4 月 16 日其因食道癌痛楚難耐，於監內就診後，醫師開立止痛藥給予服用，嗣癌症病況嚴重，於同年 5 月 6 日經戒護外醫至衛福部桃園醫院，據該次診療紀錄簿謝○○醫師診療紀錄：「建議回臺北榮總治療」，是以第 1 次戒護外醫時，醫師已建議回原診療醫院醫治。詹君返回臺北監獄後，於 104 年 5 月 14 日、104 年 5 月 21 日、104 年 6 月 2 日及 104 年 6 月 3 日，共 4 次於監內就診，除 104 年 5 月 14 日醫師開立高血壓用藥外，餘 3 次就診主訴或診斷均為腹痛或腹部不適，104 年 6 月 2 日診斷結果尚包括食慾不佳等。詹君於同年 6 月 5 日再次經戒護外醫至衛福部桃園醫院，據該次診療紀錄簿謝○○醫師診療紀錄指出：「主要問題：食道癌」、「診療結果及建議：建議保外就醫」，是以第 2 次戒護外醫時，醫師即建議保外醫治。審諸上情，詹君自入監服刑後，因食道癌引發嚴重腹痛不適，經 2 次戒護外醫診斷結果分別為「建議回臺北榮總治療」及「建議保外就醫」，顯見其癌症病況嚴重，在監內已不能為適當之治療。

(五)惟查詹君家屬於 104 年 5 月 7 日及 14 日向臺北監獄提出保外醫治申請，該監於同年月 26 日以：「已於 104 年 5 月 6 日安排戒護外醫……現行病況尚未符合保外醫治之規定」為由，駁回申請。嗣後臺北監獄雖接受詹君保外醫治申請，並於同年 6 月 22 日發文向矯正署陳報，然該署承辦人鄭淑文技士接獲該申請案後，僅電洽臺北監獄衛生科馮兆廷科長片面瞭解詹君健康狀況後，即於內部陳報簽稿說明：「……馮兆廷表示：『……該員現於病舍療養，生活可自理，衡酌其病況暫無保外醫治需要』。四、衡酌該受刑人詹保男之病情、罪名、刑期等，目前病況暫穩定，另係犯不能安全駕駛之累犯，擬暫緩該員保外醫治……。」該陳報簽稿經承辦單位主管同意核示後，由巫滿盈署長決行在案，該署並於同年 6 月 30 日函知臺北監獄核定結果：「本案衡酌收容人（指詹君

）目前健康照護需求、社會安全及再犯風險，現階段尚屬戒護外醫或移送病監方式可妥處之範疇。」即矯正署不予同意詹君保外醫治申請。

(六)然查詹君自入監服刑不到 4 個月內，接受診療達 17 次，其中因癌症病況嚴重，戒護外醫達 3 次，且渠於獄中診療時，多次向醫師反應腹痛難耐，但診療醫師只是不斷地提供口服及注射止痛劑；又詹君入獄時體重 53 公斤，3 個月內，體重瞬間下降至 43 公斤，其健康狀況已明顯出現嚴重警訊；復詹君於 104 年 4 月 16 日獄中診療時，醫師視其病況已立即開立戒護外醫證明（視同轉診單），亦即其入獄半個月左右，醫師已發現其病況嚴重，此由本院調查本案赴國軍桃園總醫院履勘時，已當面獲悉曾經診療過詹君之醫師同樣之說明；再者，詹君前 2 次赴衛福部桃園醫院戒護外醫診療之結果，醫師已明確表示：「建議回臺北榮總治療」及「建議保外就醫」；另據衛福部桃園醫院 105 年 4 月 27 日桃醫字第 1051903492 號函指出：「……病患（指詹君）於 104 年 6 月 5 日於本院胸腔外科門診……當下雖然沒有於本院接受治療，觀察病人狀況及一般醫療常規認定為食道癌晚期及末期……依病程演進推論，於 7 月份（指 104 年 7 月）檢查為明顯肝轉移，於 5 月份（指 104 年 5 月）時應早已存在，5、6 月份（指 104 年 5 月、6 月）如果按時程治療也許可延長存活……」。審諸上開事證，在在顯示詹君自入監服刑後，已有癌症併發症及轉移現象，是以其於獄中多次診療時表達腹痛難耐，然矯正署竟僅以 1 通電話草率瞭解後，即隨意認定詹君「病況穩定」而否決保外醫治之需求，非但漠視醫師專業建議，且又怠於查證，任詹君於獄中痛楚不堪，致食道惡性腫瘤併肝、主動脈旁淋巴結轉移而於 104 年 7 月 25 日病逝。此經，臺灣桃園地方法院 104 年度國字第 19 號判決，該署及所屬臺北監獄應給付詹君家屬共新臺幣 1,632,083 元在案。

(七)據矯正署查復本院資料及於本院詢問時表示：「詹君於 104 年 6 月 5 日戒護外醫至門診治療後，醫師並未安排相關檢驗、檢查或建議轉診等，僅於戒護外醫診療紀錄簿明載：『建議保外就醫』

，卻無相關檢驗、檢查報告或轉診單以顯示當下詹君病況……」  
、「我們有看詹君的診斷證明，當時醫囑也是寫 6 月 5 日有建議保外醫治，但沒有安排任何檢驗……因為沒有任何檢查檢驗，讓我們難下決定……我們決定保外醫治還要再考量他是不是有再犯之虞或社會危害等，綜合判斷並循行政流程，才會決定是否保外醫治」。然查臺北監獄受刑人保外醫治申請之制式報告表中，僅有「診斷證明」欄位，未明列尚需檢陳相關醫療佐證文件之項目，且矯正署對於保外醫治所需之診斷或相關醫療資料項目，並未具有具體規定供所屬矯正機關依循；復按上開監獄行刑法施行細則第 73 條，僅規定監獄辦理受刑人保外醫治應檢具公立醫院最近期內之「診斷書」，並未明定尚需其他相關佐證醫療資料之項目；再以本案詹君為例，矯正署於 104 年 6 月 30 日函復臺北監獄詹君保外醫治之審核結果僅提及：「本案衡酌收容人（指詹君）目前健康照護需求、社會安全及再犯風險，現階段尚屬戒護外醫或移送病監方式可妥處之範疇」，並無明確說明不予同意之原因係因欠缺相關檢查、檢驗報告，故矯正署上開說法，顯屬事後卸責之詞。另有關矯正署表示，是否同意保外醫治必須整體考量社會安全及再犯風險，然詹君癌症病況嚴重且已有轉移現象，為癌症晚期或末期病患，且體重於 3 個月內驟降 10 公斤，另也有肝硬化病史，是以其身體健康狀況已至危殆程度，酒駕再犯風險自相當低微，足見該署未本於職責，確切評估瞭解，核其所為自屬便宜行事。

(八)綜上，矯正署對於詹君保外醫治之申請，竟僅以 1 通電話片面瞭解逕認定其病況穩定，且漠視醫師專業建議，又怠於查證其健康狀況，即草率判定不予同意所提之保外醫治申請，任其於獄中因食道癌併發症痛楚不堪，入獄不到 4 個月即病逝，嗣經臺灣桃園地方法院判決該署應對詹君死亡結果負起國家賠償責任，核該署便宜行事，且違反受刑人應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴處遇之國際公約規定，確有違失。

二臺北監獄輕視專業醫師所提建議詹君回原診療醫院進行治療之意見，怠未積極查證及審酌其實際病況，即草率駁回保外醫治申請；且

監內醫師已開立戒護外醫證明，該監卻以尚需相關病歷摘要為由，延誤其接受診療之權益；復怠於關切其日常進食及身體狀況，竟未察覺其於短時間內體重驟降 10 公斤，致不能即時反應處理，均有怠失。

(一)查詹君自入監服刑後，其家屬考量其甫歷經 19 小時食道切除及大腸重建吻合重大手術，術後身體虛弱且須接受後續治療，爰於 104 年 5 月 7 日及 14 日向臺北監獄提出保外醫治申請；惟臺北監獄於同年 5 月 26 日函復：「本監已於 104 年 5 月 6 日安排戒護外醫診療，據醫院醫師表示需家屬提供其於臺北榮民總醫院病歷摘要供治療參考。詹員目前於本監療養舍收容，生活作息正常，現行病況尚未合於保外醫治之規定……」是以臺北監獄並未同意該次詹君保外醫治之申請。惟詹君於 104 年 5 月 6 日戒護外醫診療時，醫師於「臺北監獄收容人戒護外醫診療紀錄簿」已明確記載：「建議回臺北榮總治療」，即建議回原診療醫院醫治，而該紀錄簿係該監所製作、管理用，且收容人返回監獄後，該紀錄須經相關管理人員及機關首長逐級核示，故臺北監獄對於該紀錄內容應知之甚詳，然竟刻意漠視，怠未積極查證及審酌詹君實際病況，即草率認定詹君無保外醫治之需要而駁回申請，核其行事作為，確有怠惰之失。

(二)復查詹君於 104 年 4 月 16 日因食道癌腹痛難受而於監內診療，醫師僅給予止痛藥，因無法為其他適當治療，爰開立「戒護外醫證明（視同轉診單）」，醫師於「病人症狀描述」欄位記載：「食道癌術後 For follow up（請帶北榮病摘）掛胸腔外科」，即詹君入獄後半個月左右，渠有食道癌術後應立即追蹤治療之必要，且醫師建議掛胸腔外科診療。惟臺北監獄遲至同年 5 月 6 日才安排渠戒護外醫診療，該監於本院詢問時雖稱：「因醫囑有說要帶北榮病摘……」，然醫師之所以開立戒護外醫證明，係因監內已無法對詹君病情提供適當治療且有立即處理、就醫之必要；另醫師所提「請帶臺北榮民總醫院病歷摘要」，係為求有相關病歷供診斷參考，上開醫囑中，並無表示須有臺北榮民總醫院病歷摘要方可戒護外醫，故該監實不能以此為由而延誤渠接受診療之權益；

再者，倘該監恣意認定需有病歷摘要才可以戒護外醫，何以遲至 104 年 5 月 26 日函復詹君家屬不予同意保外醫治申請同時，才順帶提及需病歷摘要供其審核詹君保外醫治之參考。是臺北監獄輕忽怠慢詹君戒護外醫之需求，事證明確。

(三)至詹君入獄後之整體醫療處遇，矯正署表示<sup>2</sup>：「臺北監獄病患之門診係由國軍桃園總醫院提供服務，如遇有監內不能為適當治療者，均戒護至其他醫療院所就醫（以衛福部桃園醫院為主），並依醫囑提供適切醫療處遇（如門診、住院及原診療醫院治療等），故該監相關醫療資源與一般民眾無異」、「保外醫治與否，對收容人醫療照護品質未有重大差異；爰此，詹君不論有無保外醫治，其醫療狀態未有中斷」、「只要詹君反應身體不適，戒護人員均立即安排就醫看診，詹君在監期間安排監內看診 14 次，戒護外醫 3 次」等語。即該署認為臺北監獄受刑人所接受之醫療與一般民眾無異，且已善盡對於詹君接受應有醫療處遇之責任。然誠如矯正署所述，臺北監獄已安排詹君 14 次之診療及 3 次戒護外醫，惟皆未使詹君獲得適切專業治療係屬實情，且於詹君第 1 次戒護外醫時，醫師所為回臺北榮民總醫院之建議，該監已然漠視，遑論後續對於詹君病情採取積極作為，而第 2 次於 104 年 6 月 5 日戒護外醫時，醫師又建議保外醫治，惟臺北監獄遲至同年 6 月 19 日才提出申請，而同年 7 月 1 日詹君已出現病危狀況，緊急送醫後，第 3 次保外醫治雖已獲得同意，但為時已晚，癌細胞早已轉移；復詹君於監內之診療，多只能給予止痛劑，此對於食道癌晚期病患而言，豈能認為已提供完善醫療處遇？故臺北監獄對於詹君醫療處遇作為，實難謂無疏失之責。

(四)另據臺北監獄收容人性行考核紀錄表得知，該監場舍主管於 104 年 4 月 2 日、104 年 5 月 29 日、104 年 6 月 12 日及 104 年 7 月 1 日等時間辦理詹君之性行考核，惟僅於最後 1 次亦即 104 年 7 月

---

<sup>2</sup> 據法務部矯正署 105 年 5 月 6 日法矯署醫字第 10501601970 號函、同年 6 月 29 日同字第 10506000840 號函及矯正署於 105 年 6 月 4 日接受本院約詢時所提供之書面資料。

1 日之紀錄表中登載有詹君吞嚥困難、虛弱等情形，餘場次之性行考核竟均未發現其吞嚥困難、食慾不振及體重減輕等狀況；復查臺北監獄所提供詹君 104 年 4 月 1 日至同年 6 月 30 日之場舍日夜勤執勤人員聯繫簿，完全無詹君之任何紀錄，甚至詹君於同年 5 月 6 日及 6 月 5 日 2 次安排戒護外醫診療，亦無相關記載，足見該監管理鬆散，更遑論相關戒護管理人員會確實關切其食慾不振、虛弱等病況，進而採取積極因應作為。對此，矯正署查復表示<sup>3</sup>，同房收容人指稱詹君有進食，難認有因病情惡化致吞嚥困難等情，並提供詹君於 104 年 6 月 11 日至同年月 13 日早餐進食截取畫面等供佐證；另有關執勤紀錄部分，詹君戒護外醫，非屬特殊病況或需加強戒護及觀察，故未登載之。惟臺北監獄所提供該 3 日之早餐進食截取畫面，並不足以證明詹君於 3 個多月服刑期間之飲食均屬正常，且即使有進食之畫面，但實際進食量為何，亦無足為證，復臺北監獄亦無法提供相關監視錄影紀錄供佐證，故該監表示詹君未有無法進食之情形，顯無足採信。再者，日夜勤執勤人員聯繫簿之記載係為供執勤人員管理收容人病況及性狀，倘此戒護外醫可不用登載，監獄如何控管收容人人數及瞭解病況，以為後續管理因應？且查該等執勤人員聯繫簿，發現亦有登載其他收容人之戒護外醫情形，可見臺北監獄場舍管理人員對於收容人戒護外醫是否應登載之管理不一，故矯正署查復本院之上開說法，顯與事實不符，委無可採。

(五)綜上，臺北監獄漠視專業醫師所提建議詹君回原診療醫院進行治療之意見，怠未積極查證及審酌其實際病況，即草率駁回保外醫治申請；且監內醫師已開立戒護外醫證明，該監卻以尚需相關病歷摘要為由，延誤其接受診療之權益；復怠於關切其日常進食及身體狀況，竟未能察覺其於短時間內體重驟降 10 公斤，致不能即時反應處理，均有怠失。

據上論結，矯正署及臺北監獄輕視專業醫師所提建議受刑人詹保男保外醫治、回原診療醫院治療等之專業意見，且怠於查證及審酌其

---

<sup>3</sup> 矯正署 105 年 8 月 12 日法矯署醫字第 10501731290 號函。



實際病況，即草率判定不予同意保外醫治，漠視其在監內已不能為適當治療之實情，任其因癌症晚期相關併發症痛楚不堪，入獄不到 4 個月即病逝，均有怠失，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善見復。

**註：尚未結案**

## 64、行政院農委會及所屬漁業署漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅案

審查委員會：經 105 年 10 月 5 日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會第 5 屆第 20 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：行政院農業委員會及所屬漁業署

#### 貳、案由：

104 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤及涉有虐待印尼籍船員 SUPRIYANTO 致死情事。漁業署不但不知死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚有外籍船員每月支領薪資僅美金 50 元；漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。農委會及所屬漁業署嚴重漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅，違失情節嚴重，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

民國（下同）104 年我國遠洋漁業總產量 825,023 公噸，占該年漁

業總產值 1,299,799 公噸之 63.5%，總價值新臺幣（下同）39,172,116 千元，占該年漁業總價值 92,255,540 千元之 42.46%<sup>1</sup>，而我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，作業船數約有 2,000 多艘，為世界六大遠洋漁業國之一<sup>2</sup>。惟近年來因漁業捕撈技術進步，過度捕撈結果導致已有資源枯竭之虞。104 年 10 月 1 日我國因漁業法律架構不完備、罰則過輕與不法所得利益不相稱、缺少對遠洋船隊有效管理、未能遵守國際漁業組織相關義務等原因，遭歐盟執委會（European Commission）祭出黃牌警告，指認我國為打擊「非法、未報告及不受規範（Illegal, unreported and unregulated；IUU）」漁業不合作之黃牌國家。且被要求分三階段審查改善情況，分別是 105 年 3 月底、9 月底、及 106 年 3 月底，若不通過，將遭貿易制裁，對我國漁業將造成極大衝擊及影響。為此，立法院於 104 年 7 月 5 日通過、7 月 20 日公布制定「遠洋漁業條例」、全文修正「投資經營非我國籍漁船管理條例」及「漁業法」部分條文修正等 3 項法案。

行政院農業委員會漁業署（下稱漁業署）指出，漁船上工作具有骯髒（Dirty）、危險（Danger）、辛苦（Difficulty）和離家遠（Distance）的 4D 之職業特性，加上少子女化及漁獲量降低、收入不佳等因素，造成國人上漁船工作意願低落，外籍船員已成為我國不可或缺之漁業勞動力來源，如無外籍船員，漁船作業將產生困難，影響產業生存。且漁船海上作業辛苦，漁船長期在海上工作，船長需與船員間建立良好的合作夥伴關係，外籍船員與我國船員應有一致生活及飲食條件，船主亦必須依約給付薪資，必須視外籍船員為海上工作的重要夥伴，俾順利及安全作業。

聯合國於西元 1976 年 1 月 3 日生效之「經濟社會文化權利國際公約」（下稱經社公約）第 2 條之 2、第 7、9 條揭示：人人有權享受公平與良好之工作條件，確保工作者獲得公允之工資、安全衛生之工作環境及休息、合理限制工作時間及社會保險，不因種族、膚色、

---

<sup>1</sup> 資料來源：行政院農業委員會漁業署 104 年（2015）漁業統計年報，105 年 9 月刊行。網址：<http://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/index.aspx>

<sup>2</sup> 資料來源：行政院海洋事務推動小組，網址：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=69298&ctNode=7496&mp=cmaa>

性別、語言、宗教……等受到歧視<sup>3</sup>。我國於 98 年 4 月 22 日公布、12 月 10 日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，使經社公約具有國內法律之效力。惟據悉，我國高雄籍遠洋漁船「福賜群」涉有長期虐待境外聘僱外籍船員致死，且有另名外籍船員落海失蹤卻不願救援，境內外聘僱外籍船員適用勞動法規存有差別待遇等情。究有無違反經社公約宗旨？主管機關有無清查、建立並掌握境外受聘僱外籍船員名冊，並實施勞動檢查？均有查究之必要案，爰自動調查。另該案件並經 105 年 8 月 19 日透過國際媒體 BBC<sup>4</sup>INDONESIA 大幅報導<sup>5</sup>，顯示國際間對該事件之高度關切。

鑒於外籍船員包含大陸籍及外國籍，本案事件外籍船員身分屬印尼國籍，有關大陸籍船員勞動條件相關議題並未納入本案調查範圍，先予敘明。案經本院函請行政院農業委員會（下稱農委會）及漁業署、勞動部、法務部、法務部法醫研究所等相關機關就相關案情提出說明，向臺灣屏東地方法院檢察署（下稱屏東地檢署）調取本案相驗卷證資料，並函請財團法人台北市賽珍珠基金會推薦熟稔印尼語、中爪哇語之通譯人員<sup>6</sup>。並分別於 105 年 6 月 4、20 日辦理本案諮詢會議，

<sup>3</sup> 經濟社會文化權利國際公約第 2 條之 2：「本公約締約國承允保證人人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」第 7 條：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：（1）所有工作者之報酬使其最低限度均能：A.獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；B.維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；（2）安全衛生之工作環境；（3）人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；（4）休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」第 9 條：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」

<sup>4</sup> British Broadcasting Corporation，簡稱 BBC。

<sup>5</sup> 資料來源：<http://news.detik.com/bbc/3278951/kisah-supriyanto-nelayan-indonesia-yang-tewas-akibat-disiksa-di-kapal-taiwan>

<sup>6</sup> 相關機關函復文號如下：（1）農委會 105 年 6 月 6 日農授漁字第 1051334778 號、105 年 6 月 13 日農漁字第 1050219481 號、105 年 6 月 21 日農授漁字第 1051209764 號函、105 年 6 月 21 日農授漁字第 1051209961 號及 105 年 8 月 31 日農授漁字第 1051213632 號函；（2）農委會漁業署 105 年 7 月 22 日漁二字第 1051259764 號及 1051259764A 號函；（3）勞動部 105 年 6 月 6 日勞職授字第 1050202044 號、105 年 7 月 4 日勞職授字第 1050202169 號及 105 年 8 月 29 日

邀請國立政治大學勞工研究所成之約教授、宜蘭縣漁工職業工會李麗華秘書長、財團法人法律扶助基金會宋一心律師、涂又文專員、國立政治大學法律學系林佳和教授、國立中正大學法律學系主任鄭津津教授、國立中正大學勞工關係學系劉黃麗娟教授、實踐大學社會工作學系嚴祥鸞教授等專家學者<sup>7</sup>提供專業意見。於 105 年 7 月 27 日赴宜蘭縣南方澳漁港實地履勘外籍船員實際勞動工作及生活狀況，於 105 年 9 月 5 日詢問勞動部郭國文政務次長、法務部張斗輝常務次長、漁業署陳添壽署長等相關主管及相關承辦人員，已調查完畢。認有下列違失應予糾正：

一農委會依漁業法授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，並由漁業署執行境外聘僱外籍船員之管理、查核及監督，惟 104 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤及涉有虐待印尼籍船員 SUPRIYANTO 致死情事。漁業署不但不知死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚有外籍船員每月支領薪資僅美金 50 元；漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。農委會及所屬漁業署嚴重漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅，核有違失。

(一)本案我國高雄籍「福賜群」號漁船事件案情概況

1.基本資料：

(1)高雄籍延繩釣漁船「福賜群」號（CT4-2742），該船漁業人

---

勞動發管字第 1050510998 號函；（4）法務部 105 年 8 月 30 日法檢字第 10504531480 號函；（5）屏東地檢署 105 年 5 月 16 日屏檢玉孝 104 相 664 字第 13579 號函；（6）法務部法醫研究所 105 年 6 月 22 日法醫秘字第 10510002030 號函；（7）臺灣醫學會 105 年 6 月 15 日（105）臺醫會淳字第 247 號函；（8）財團法人台北市賽珍珠基金會 105 年 6 月 15 日賽字第 105116 號函。

<sup>7</sup> 依姓名筆劃數排列之。

陳喬治於 104 年 4 月 29 日以境外聘僱方式，向高雄區漁會申報僱用 7 名印尼籍船員（分別為：DULYAMAN、DIAN ROZIKIN、SLAMET、SUKHIRIN、SUPRIYANTO、AGUS SETIAWAN、MUNAWIR SAZAL），經高雄市政府海洋局於 104 年 4 月 30 日函備查。該漁船計我國籍 2 人、印尼籍船員 9 人（共 11 人），於 104 年 5 月 12 日自屏東縣東港出港，前往太平洋海域作業。

- (2)該漁船之漁業人：陳喬治；船長陳凱治；輪機長陳金錶。本案事發後，陳喬治並於 105 年 8 月 19 日填具委託書，委由陳金德（船長陳凱治父親）管理經營。

## 2. 印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤事件發生經過：

- (1)屏東縣東港區漁會漁業通訊電台於 104 年 7 月 26 日 1 時 16 分接獲福賜群號漁船船長父親陳金德通報表示：「該漁船於同年月 25 日 18 時 35 分（臺灣時間）在南緯 3 度 40 分、東經 164 度 31 分（所羅門群島東北方約 350 浬，第二袋狀公海）作業時，有 1 名印尼籍船員（URIP MUSLIKHIN）失蹤。」該東港電臺、農委會漁業署分別請該船務必於事發附近海域搜尋至少 3 天，福賜群號在附近海域搜尋至 29 日早上，皆無所獲，故放棄搜尋，繼續作業。
- (2)經屏東地檢署調查結果，事件發生係印尼籍船員 MUALIP 和 URIP MUSLIKHIN、MUNAWIR SAZALI、SUKHIRIN，共 4 人在船上右舷收網時，URIP MUSLIKHIN 在工作中因為海浪大又下雨，沒注意就從閘門邊滑下去了，被機器放出來的繩子打到落海。而 URIP MUSLIKHIN 於落海後，其他船員立刻將浮球及救生圈丟入海中，URIP MUSLIKHIN 當時有抱著一顆浮球，船長陳凱治並立即將船隻掉頭，但船隻掉頭後就沒看到 URIP MUSLIKHIN 了，只剩 3 顆浮球在海上，在海域找了 3 天均無所獲。
- (3)有關落海失蹤船員薪資計 5 萬 7 千元，船長父親陳金德於 104 年 8 月 24 日匯款予其妻。另保險撫卹情形，據農委會漁業署查復本院並提供船主匯款資料，船長父親陳金德於 105

年 1 月 27 日匯款予失蹤船員之妻有關保險理賠金 50 萬元。

3. 印尼籍船員 SUPRIYANTO 死亡之發生經過：

(1) 屏東縣東港區漁會漁業通訊電台於 104 年 8 月 25 日 23 時 10 分接獲福賜群號漁船船長父親陳金德通報表示：福賜群號於同年 8 月 25 日 23 時 10 分在案發座標海域（位置在北緯 1 度 42 分、東經 158 度 38 分），發現 1 名印尼船員（SUPRIYANTO）已往生，漁船返航途中。

(2) 104 年 9 月 9 日該船返抵屏東縣東港，行政院海岸巡防署海洋巡防總局第五（高雄）海巡隊於當日下午 2 時 15 分通報屏東地檢署進行相驗及偵辦。案經屏東地檢署檢察官及法務部法醫研究所相驗結果，判定死者係於船上高處曬衣服時失足跌落，導致膝蓋受傷，嗣因傷口感染導致菌血症，最後因敗血症性休克而死亡。死亡方式為「意外」，應無他殺嫌疑。

(3) 死亡印尼籍船員 SUPRIYANTO 工作薪資計 4 萬 5 千餘元，船長父親陳金德於 104 年 9 月 18 日匯款予家屬（死者妹妹）。另有關保險、撫卹情形，據農委會漁業署查復本院表示，該船員經法醫鑑定為生病身亡，保險不予理賠。後續船主支付該船員之費用有：喪葬費（含冰存費）16 萬元及運輸費 9 萬 5 千元；另陳金德於 105 年 8 月 22 日與死亡船員 SUPRIYANTO 之妹妹達成和解，支付 10 萬元作為撫卹金。

(二) 按漁業法第 2 條規定，該法所稱主管機關在中央為農委會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。同法第 54 條第 5 款規定：「為保障漁業安全及維持漁區秩序，主管機關應辦理左列事項：五、訂定漁場及漁船作業應行遵守及注意事項。」農委會依漁業法第 54 條第 5 款授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」第 1 點揭示「行政院農業委員會為維持漁區秩序，兼顧漁業發展，解決漁業勞力缺乏問題，特依漁業法第 54 條第 5 款規定，訂定本注意事項。」再依「行政院農業委員會漁業署組織條例」第 2 條規定：「行政院農業委員會漁業署掌理下列事項：一、漁業政策、法規、方案、計畫之擬訂及督導。……三、漁船與船員之管理及督導。……六、漁業從

業人員、漁民團體與漁業團體推廣人員之訓練、策劃及督導。…  
…八、國外漁業基地業務之督導。九、國際漁業合作策劃、推動  
及漁業涉外事務之協調。……十三、其他有關漁業及漁民之輔導  
。」是以，農委會依漁業法授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍  
船員作業應行遵守及注意事項」，並由所屬漁業署執行境外聘僱  
外籍船員之管理、查核及監督。

(三)查農委會漁業署不但不知該名死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO  
有兩份勞動契約，出現「申請核准」與「實際執行」有兩個版本  
，且實際執行之契約內容具不合理勞動條件，致外籍船員基本勞  
動權益受損：

- 1.按「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」  
第 2 點規定：「經本會核准參加國外漁業合作或領有『國外基  
地漁船作業證明書』、『西南大西洋漁獲物運搬船或魷釣船國  
外基地作業證明書』、『北太平洋作業證明書』之漁船船主（  
以下簡稱漁船船主），因船員缺乏，致難以維持作業時，得依  
本注意事項規定在國外僱用外籍船員補充之。」同注意事項第  
4 點：「漁船船主或仲介業者與外籍船員簽訂僱用契約者；其  
契約應載明下列事項：（一）契約期限。（二）費用項目及其  
金額。（三）船員之送返事項。（四）違約之損害賠償事項。  
（五）投保商業保險種類及金額。（六）雙方約定應遵守事項  
。（七）其他權利義務事項（第 1 項）。前項契約應依契約範  
本辦理（第 2 項）。漁船船主委託仲介業者僱用外籍船員者，  
應與仲介業者簽訂委託契約；其契約應載明下列事項：（一）  
契約期限。（二）應付費用及支付方法，包括船員投保商業保  
險種類及金額。（三）雙方應遵守事項及違約責任。（四）其  
他權利義務事項（第 3 項）。」漁業署並表示：「透過仲介聘  
僱」之漁船船主應與仲介業者簽訂委託契約，仲介業者應與外  
籍船員簽訂僱用契約。「不透過仲介聘僱」之漁船船主僱用外  
籍船員，應與外籍船員簽訂僱用契約。漁船船主或仲介業者與  
外籍船員簽訂之定型化僱用契約範本，兩者並無不同。
- 2.「福賜群」號漁船 104 年領有農委會（漁業署）核發之國外基



地作業證明書並經核准赴中西太平洋作業，有申請僱用外籍船員的資格。該船漁業人陳喬治並於 104 年 4 月 29 日未透過仲介、以境外聘僱方式，向高雄區漁會申報僱用 7 名印尼籍船員（包含本案死者印尼籍船員 SUPRIYANTO），經高雄市政府海洋局於 104 年 4 月 30 日函備查。

- 3.查該名死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 簽有兩份勞動契約，分別是「臺灣雇主與境外僱用外籍船員勞動契約（甲方：船主；乙方：船員 SUPRIYATO）」、「印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約」（詳如下表）。查 SUPRIYATO 實際薪資為每月 350 元美金、每月須扣 100 美元當作保證金，且連續扣 9 個月，以及漁船靠岸時始發給薪資等項觀之，係以「印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約」為實際執行之契約，明顯出現「申請核准」與「實際執行」有兩個版本。
- 4.而漁業署對出現兩版本的勞動契約毫無所悉，遲至本院約詢時始坦言：本案有 2 份勞動契約，事前不曉得，是事後知悉等語。且本案實際執行為該名船員與印尼仲介之勞動契約，內容具不合理勞動條件，如：自行支付交通費及工作所需費用、一定願意及同意船公司所安排獲分配的工作（包括被分配幫忙其他的船）、家屬負連帶賠償責任等。另，縱依我國雇主與境外僱用外籍船員 SUPRIYANTO 所簽之勞動契約亦有未盡合理之處，如：每日工時 16 小時，嚴重損及外籍船員勞動權益。對此，詢據漁業署表示：勞動契約為最低條件的範本，有預留部分空白讓雙方去協議云云。由上可知，農委會漁業署不但不知該名死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，出現「申請核准」與「實際執行」有兩個版本，且實際執行之契約內容具不合理勞動條件。

表 1 印尼籍船員 SUPRIYATO 的 2 份勞動契約

項目	臺灣僱主與境外僱用外籍船員勞動契約 (甲方：船主；乙方：船員 SUPRIYATO)	印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約
契約期間	2015 年 5 月 1 日至 2017 年 5 月 1 日。契約期滿前雙方同意續約，並經雙方同意及辦理相關手續後，以書面另行商定。若漁船已在海上作業，期間跨越本契約期限，契約期限自動順延至本航次作業結束。	我充分瞭解我的工作合約為 2 年。
契約解除	<p>1. 乙方應遵守與甲方所簽訂的契約。</p> <p>2. 服從甲方及船長的合理指揮督導。</p> <p>3. 遵守當地的法令，並尊重工作當地風俗習慣。</p> <p>4. 不得有挾持或要挾人員、打架鬥毆、破壞公物、吸毒、聚眾賭博、酗酒、罷工、怠工、擅離職守、藉故不隨船出海、故意毀損漁船漁具等行為；如乙方故意行為造成個人裝備損壞，乙方應自行負擔換新費用。</p> <p>5. 不得攜有任何凶器或槍枝彈藥、毒品。</p> <p>6. 不得有脫逃行為，倘因違反當地法令，其返程交通費由乙方負擔。</p> <p>7. 乙方在受僱期間，因自身原因提前解約，應經甲方同意。</p> <p>在僱用期間，甲方因自身原因提前解約者，應支付乙方實際工作時間之工資、負擔交通費用。……倘乙方非因執行職務致傷病無法繼續工作，甲方可以無償提前解約。</p>	<p>1. 在契約期間，如果船長發現我無法工作，我願意被送回印尼，如果未滿 1 年，我願意自己支付來回機票的費用，包括管理費和交通費，如果工作滿 1 年未滿 2 年，我願意自己支付來回機票的費用，包括管理費和交通費。我全權委託我的僱主從我的薪水扣除那些費用。如果工作已經滿 2 年，但船還在海上，我必須完成我的工作直到船靠岸後，我才能回到我的國家，如果我沒有服從這些規定，被視為解除合約。</p> <p>2. 如果發現以下狀況，僱主有權利解除合約或把我送回印尼，從我薪水扣除費用：</p> <p>(1) 工作期間，得肺結核、愛滋病、心臟病、癲癇、精神疾病或其他傳染病。</p> <p>(2) 違反道德或犯罪。</p> <p>(3) 違反中華民國法律而做不尋常的行為。</p> <p>(4) 沒有執行上司的命令與規定。</p> <p>(5) 喝酒、起鬪、使用嗎啡、打架。</p> <p>(6) 在沒有任何理由的狀況下逃離船。</p>
薪資	◎ 乙方每月工資為美金 300 元，工作不足一個月者，按實際工作天數計算工資，日工資標準為實得月工資的三十分之一。	◎ 我充分瞭解我的工作合約為 2 年，工作期間第 1 年，我每月的薪資是美金 350 元（包含津貼），

項目	臺灣雇主與境外僱用外籍船員勞動契約 (甲方：船主；乙方：船員 SUPRIYATO)	印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約
	<p>◎實得工資由甲方直接或透過（仲介公司）轉交給乙方指定之人員。</p> <p>◎在契約期限內，非因乙方本身的因素，如漁船修繕、停泊及氣候等原因造成的停工，甲方照常給付工資。</p>	<p>第 2 年我每月薪資是 350 元（包含津貼）。</p> <p>◎因為船已出航，就無法給薪水。因此薪水或津貼以每次靠岸的時候來計算，靠岸時才會發薪水（預計 6 個月至 1 年或 2 年，不一定，要配合修護船或補給原料的時間）。</p>
保證金	—	我充分瞭解我的薪水會被扣 900 元美元當保證金，如果合約期滿，900 元美元會歸還給我，如果合約未滿或公司解除合約，在沒有任何理由情況下，保證金無法歸還給我。
獎金	—	我充分瞭解我只會拿到我的薪水，無法要求其他獎金，如：工作獎金、年終獎金。如果公司有給我其他東西，必須真誠的接受。
交通費用	<p>1. 乙方自離開當地國至服務漁船，及勞動契約期滿後自服務漁船返國的交通費用由甲方負擔。</p> <p>2. 乙方於受僱期間因違反當地法令，經相關部門查證屬實要求送返，返程交通費用由乙方負擔。</p> <p>3. 因甲方因素提前終止契約，乙方返程交通費由甲方負擔；因乙方因素提前終止契約，其返程交通費由乙方負擔。</p> <p>4. 乙方因執行職務意外傷害或患病，在接受治療後短期內無法治癒，返國的交通費由甲方負擔。</p>	
相關費用	<p>◎乙方自離開當地國之日起，至返國之日止，由甲方提供交通及食宿費用。</p> <p>◎甲方應免費提供乙方從事漁船作業所需之個人裝備。</p>	漁船公司提供的：雨衣、靴子、手套、和其他東西，如：咖啡、香菸、啤酒，必須簽借據，之後從薪水扣除。
醫療	1. 甲方應為乙方投保人身意外保險，人身保險額：新臺幣 50 萬元（保險額度應	以下醫療費用漁船公司將不負責： (1) 遺傳疾病：因自己的緣故而造成

項目	臺灣雇主與境外僱用外籍船員勞動契約 (甲方：船主；乙方：船員 SUPRIYATO)	印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約
費用	<p>符合外籍船員來源國保險規範，但不得低於新台幣 50 萬元)。</p> <p>2.乙方因執行職務意外傷害或患病，甲方需負責及時就近安排治療，並負責醫療費用及其他費用，經相關醫療機構證明無法正常工作其發生公傷及療養期間，甲方按月支付乙方勞動契約所定月工資，療養期間醫療費用及工資之支付依醫療機構開立之診斷證明，由雙方議定，最長不超過 3 個月。</p> <p>3.乙方非因執行職務遭受意外傷害或因本身導致傷病，甲方僅負責及時安排治療之費用。</p>	<p>死亡，如：車禍、打架、喝酒等。</p> <p>(2)自行使用嗎啡，或自殺導致嚴重後果，甚至死亡。</p> <p>(3)自行看牙醫、裝假牙、裝助聽器、配眼鏡，以及染上性疾病或梅毒。</p>
死亡處理	乙方在受僱期間，因執行職務無法立即治癒或死亡，甲方須將乙方或其遺骸及其私人財物送返交付乙方指定之人員，並負擔送返費用。	
家屬負連帶責任		我充分瞭解我在國外，如果逃跑、偷懶、要求返國或是因犯錯被遣送回國，印尼仲介公司有權利要求我的家人繳交罰款和其他費用（如：罰款、機票、交通費），如果我的家人不願意支付，根據法律，印尼仲介公司可以控告我的家人，我的家人最高必須支付 1,000 美元給印尼仲介公司。
工作內容	甲方僱用乙方擔任○○漁船職務，從事海上漁撈作業及漁撈作業有關事務。	<p>1.我充分瞭解，當公司或船長叫我做事或工作，不管那些是否為船員的工作，我隨時可以上任。</p> <p>2.我充分瞭解，當船已經靠岸，船公司所安排獲分配的工作，我一定願意及同意（包括被分配幫忙其他的船）</p>
工時	1.漁船作業時，船長應合理安排工作時間，由雙方議定之，平均每日工作 16 小	

項目	臺灣雇主與境外僱用外籍船員勞動契約 (甲方：船主；乙方：船員 SUPRIYATO)	印尼仲介與 SUPRIYATO 之契約
、 休 息 及 休 假	<p>時，每日連續休息時間至少 6 小時。</p> <p>2.因天災、事變或突發事件必須工作時間（雙方議定作時間以外工作者，甲方得延長工作時間，按平日每個小時工資加倍給付工資，並甲方應於事後補給乙方適當之休息。</p> <p>3.實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。如有超時工作或晝夜輪班需要時，在乙方身體狀況許可應配合甲方要求。</p> <p>4.漁船前往漁區作業前，船長應安排外籍船員輪流休息及休假。</p> <p>5.外籍船員每月至少應有 4 日休息，並由船長視漁海況條件自行調整之。</p> <p>6.外籍船員因宗教需求，每年得特別休假日。</p>	
岸 上 住 宿		我充分瞭解，當船靠岸時，按照公司的安排，願意住在宿舍裡。

註：印尼仲介與 SUPRIYATO 之勞動契約業經本院協請通譯人員翻譯。  
資料來源：本院整理。

(四)漁業署坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚至有船員每月支領薪資僅美金 50 元，實際所得所剩無幾，外籍船員權益受損嚴重：

- 1.有關境外聘僱外籍船員之薪資及仲介費用，依據「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」第 4 點規定辦理。漁業署並表示：「依該漁船船主報備僱用外籍船員所送與境外船員簽訂之契約，其薪資為每月 300 美元，是雙方合意訂定，一般考量國際勞動市場價格、有無工作經驗、擔任職務及當地國生活水平等條件等，由勞僱雙方合意議定。」漁業署並表示：「有關仲介費部分如前所述，無訂定計算標準」。

2. 惟查福賜群號漁船船主對外籍船員薪資以現金發放，船主預留部分薪資（每月 100 美金）待契約期滿後再行發放。另經檢視船長父親陳金德提供之薪資表，船員薪資約 320 至 400 美金不等，每個月自各船員薪資保留部分款項做為押金，保留款（保留月份為 7 至 9 個月不等）合計為 800 至 980 美金不等（印尼籍船員薪資如下表）。
3. 對於船主不當剋扣薪資乙節，漁業署則表示：「據福賜群號漁船船主陳喬治表示，福賜群號漁船實質上由陳金德管理經營，外籍船員之薪資主要於該等船員進港後以現金支付，未另外透過仲介公司，會預留部分薪資待契約期滿後再行發放；是否扣押金本案有扣，至於是否合理應由雙方合意認定。」再依據本案印尼籍船員與我國船主簽訂之「臺灣雇主與境外僱用外籍船員勞動契約」（如上表 1）本案勞雇雙方並未約定預扣押金情事，顯然未盡合理。漁業署於本院約詢時始坦言：本案不當扣款，有船員 1 個月薪資只領 50 元美金，事後知悉，這樣是不對的等語。雖本案事發後於給付各船員薪資時，事後調查有補發押金給船員（於 104 年 9 月補發），最後有補發已全數結清，並未扣留押金，該漁船作為已屬不當，而漁業署未盡監督查核之責。

表 2 福賜群號漁船印尼籍船員薪水（單位：美金）

船員姓名	年月日	月薪	保留款	印尼借款	臺灣領薪資
SLAMET	104.6.6	350	100	200	50
	104.7.6	350	100	200	50
	104.8.6	350	100	200	50
	104.9.6	350	100		250
	104.9.10	47			47
	結算	350*4 + 47=144 - 借支 600=847*30=25,410 + 獎金 3,000 =28,410 - 菸 4,500 - 借支 3,000=20,910（臺幣）			
MUNAWIR SAZAL	104.6.6	400	100	100	200
	104.7.6	400	100	100	200

船員姓名	年月日	月薪	保留款	印尼借款	臺灣領薪資
	104.8.6	400	100	100	200
	104.9.6	400	100	100	200
	104.9.10	53	0		53
	結算	400*4+53=1,653－借支 400=1,253*30=37,590+獎金 3,000=40,590－菸 4,500－借支 3,000=33,090（臺幣）			
DIAN ROZIKIN	104.6.6	350	100	200	50
	104.7.6	350	100	200	50
	104.8.6	350	100	200	50
	104.9.6	350	100		250
	104.9.10	47			47
	結算	350*4+47=1,447－借支 600=847*30=25,410+獎金 3,000=28,410－菸 4,500－借支 3,000=20,910（臺幣）			
DULYAMAN	104.6.6	400	100	100	200
	104.7.6	400	100		300
	104.8.6	400	100		300
	104.9.6	400	100		300
	104.9.10	53			53
	結算	1,653－借支 100=1,553+煮飯 400=1,953*30=58,590+獎金 3,000=61,590－菸 4,500－借支 3,000=54,090（臺幣）			
MUALIP	103.2.7 至 104.6.7	350~370	140*7=980		
	104.6.7	370			370（400手寫）
	104.7.7	370			370（400手寫）
	104.8.7	400			400
	104.9.7	400			400
	104.9.10	40			40
	結算	400*4+40=1,640+保留款=2,620*30=78,600－借支 3,000=75,600+獎金 5,000=80,600（臺幣）			
AGUS SETIAWAN	104.6.6	370	100	150	120
	104.7.6	370	100	150	120
	104.8.6	370	100	100	170
	104.9.6	370	100	50	220
	104.9.10	49			49

船員姓名	年月日	月薪	保留款	印尼借款	臺灣領薪資
	結算	370*4+49=1,529-450=1,079*30=32,370+獎金 5,000=37,370-菸 4,500-借支 3,000=29,870 (臺幣)			
SUKHIRIN	104.6.6	320	100	150	70
	104.7.6	320	100	150	70
	104.8.6	320	100	100	120
	104.9.6	320	100	100	120
	104.9.10	43			43
	結算	320*4+43=1,323-500=823*30=24,690-菸 900-借支 3,000=20,790+獎金 3,000=23,790 (臺幣)			
URIP MUSLIKHIN (本案落海失蹤船員)	103.2.7 至 104.6.7	350~400	100*8=800	100*3+68	
	106.6.7	400			400
	106.7.7	400			400
	104.7.25	240			240
	結算	400+400+240+保留款 800=1,840 1,840*31=57,000 (臺幣)，8月24日寄給船員妻。另：船主出示和解書，內容敘明：本次事故所有醫療費用及賠償由甲方(船主)現金支付 500,000 臺幣元整給乙方 (URIP MUSLIKHIN)。			
SUPRIYATO (本案死亡船員)	104.6.6	350	100	150	100
	104.7.6	350	100	150	100
	104.8.6	350	100	100	150
	104.9.6	350	100	70	180
	結算	350*4=1,400*32.38=45,332 (臺幣)，匯給死者妹妹。			

註：據屏東地檢署卷證資料。

(五)本案仲介究為陳金德、金紘仲介公司或泰瑞漁業公司，均非漁業署查復所稱之「林豐茂」，且至今無相關仲介遭漁業署剔除，顯見漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式：

- 1.依據「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」第6點規定：「外籍船員之僱用及異動登記，凡漁船船主已加入遠洋漁業產業團體為會員者，應所屬遠洋漁業產業團體申報，餘則應向漁船所屬漁會申報(第1項)。漁船船主所僱外



籍船員係經仲介業者介紹僱用者，漁船船主為前項申報時，應一併申報仲介業者名稱、負責人或代表人及聯絡方式之資料（第 2 項）。漁船船主委託之仲介業者為我國自然人或法人，且須經所屬遠洋漁業產業團體或漁會同意後，提報本會漁業署登錄列冊有案（第 3 項）。仲介業者申請登錄列冊者，應檢附申請書經遠洋漁業產業團體或漁會，送直轄市、縣（市）政府轉本會漁業署依遠洋漁業產業團體或漁會分類登錄名冊，並於網路提供公眾線上查詢（第 4 項）。遠洋漁業產業團體或漁會應於每年一月對其所提報仲介業者進行評鑑，並將通過評鑑之名冊，送直轄市、縣（市）政府轉本會漁業署。未通過評鑑之仲介業者，應自本會漁業署登錄之名冊剔除。」第 20 點規定：「仲介業者所辦理之外籍船員如在受僱漁船上，發生挾持、傷害、殺害本國籍船員事件、歸責於外籍船員之糾紛或鬥毆事件，提報該仲介業者之漁業團體須進行案情評估，並將評估報告送本會漁業署，作為判定責任之依據（第 1 項）。前項事件經認定仲介業者未善盡管理責任時，本會漁業署得通知直轄市、縣（市）政府、漁會或遠洋漁業產業團體，將該仲介業者自登錄名冊中剔除，並自事件發生日起 1 年以上 5 年以下不受理該仲介業者申請登錄名冊（第 2 項）。<sup>8</sup>」是以，漁船船主委託之仲介業者須經所屬遠洋漁業產業團體或漁會同意後，提報至漁業署登錄列冊有案，漁業署並將該名冊放置網路上提供公眾線上查詢，且遠洋漁業產業團體或漁會應於每年 1 月對其所提報仲介業者進行評鑑，並將通過評鑑之名冊送漁業署，未通過評鑑之仲介業者，由漁業署將登錄之名冊剔除。仲介業者之評鑑、管理、名冊登錄及剔除管理屬漁業署職掌。

- 2.如前所述，本案印尼籍船員 SUPRIYANTO 簽有兩份勞動契約，出現該船員與船主陳喬治所簽勞動契約（申請核准用）與該船員與印尼仲介公司所簽勞動契約（實際執行用）兩個版本，農委會漁業署對本案船員是否透過仲介聘僱毫無所悉，遲至本

---

<sup>8</sup> 該注意事項於 101 年 6 月 27 日修法後，才納入仲介業者須接受評鑑。

案發生後始知船員另有與仲介公司簽訂之勞動契約。依據漁業署查復本院表示：該船（指福賜群號）於 102 年 11 月 3 日以前仲介業者為林豐茂；102 年 11 月 14 日以後係船主與外籍船員直接簽訂勞動契約，未透過仲介業者。另經查 104 年度仲介業者林豐茂經東港區漁會及琉球區漁會評鑑結果均符合要求云云。惟本案福賜群號漁船船長父親陳金德接受屏東地檢署訊問時表示：「我是請印尼公司幫忙找人，我只跟印尼公司接洽，我們是跟印尼公司簽約，而船員是跟印尼公司簽約，屬於境外僱用」等語，陳金德稱其自身為仲介，並提供其分別以「金紘仲介公司」、「泰瑞漁業公司」與印尼國仲介公司所簽訂之契約書。惟究本案仲介為：陳金德、金紘仲介公司或泰瑞漁業公司，均非漁業署查復所稱之「林豐茂」。

3. 漁業署查復本院並稱：陳金德列於漁業署登錄之仲介名冊中；金紘或泰瑞漁業公司則未列名漁業署登錄之仲介業者等語。惟無論是陳金德、金紘仲介公司或泰瑞漁業公司，均未曾接受過評鑑，無接受評鑑資料。有關仲介應接受評鑑，漁業署表示：「陳金德為東港區漁會所提報，因 104 年度東港區漁會未接獲陳金德報備僱用外籍船員案件，故該年度仲介業者評鑑東港區漁會未評鑑陳金德。」該署並函請相關區漁會確認是否提報陳金德評鑑結果，若無區漁會予以評鑑，則漁業署會將陳金德自登錄仲介名冊中移除。
4. 另，仲介業者所辦理之外籍船員如在受僱漁船上發生挾持、傷害、殺害本國籍船員事件、歸責於外籍船員之糾紛或鬥毆事件，相關漁業團體須進行案情評估，並將評估報告送漁業署，倘經認定仲介業者未善盡管理責任時，漁業署得將該仲介業者自登錄名冊中剔除，並自事件發生日起 1 年以上 5 年以下不受理該仲介業者申請登錄名冊。惟漁業署表示：「曾有 4 件我國籍船長失蹤或遭非我國籍船員殺害、外籍船員互砍致死之案件，但因該等案件係於漁船在海上作業時發生，難以推論事件的發生係因仲介業者未善管理責任，故迄今尚未有因此自登錄名冊剔除仲介業者的案例。」

5.由上可知，本案仲介究為陳金德、金紘仲介公司或泰瑞漁業公司，均非漁業署查復所稱之「林豐茂」，且至今無相關仲介遭漁業署剔除，顯見該署未盡仲介之把關及評鑑。

(六)本案事發後，漁業署亦怠於執行行政調查、查處及監督後續撫卹：

1.按「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」第 18 點規定：「漁船船主違反本注意事項規定者，除各該點另有規定者外，依漁業法第 65 條第 8 款規定處分。」漁業法第 65 條第 8 款：「有下列情事之一者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰：八、違反依第 54 條第 5 款訂定之應行遵守及注意事項。」是以，漁業署依法負有查察責任，發現違法應依法裁罰，漁業署並表示，海巡署、移民署、地方政府（含警察局）、漁會等發現有違反法規案件，可通報該署，該署就舉報發現之涉嫌違反漁業法規案件辦理核定處分。

2.有關本案印尼籍船員 SUPRIYANTO 簽有兩份勞動契約，出現該船員與船主陳喬治所簽勞動契約（申請核准用）與該船員與印尼仲介公司所簽勞動契約（實際執行用）兩個版本，詳如前述，已違反「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」第 8 點之規定，依漁業法第 65 條第 8 款，可處 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。該署查復本院竟稱：「沒有進一步作查核，原因是規定上未設計查核機制。」等語。漁業署依法負有行政調查及查處責任，發現違法應依法裁罰，卻未設計查核機制。

3.有關事發後之查處，漁業署稱：「境外僱用之外籍船員，原則上係境外僱用、境外解僱，漁船長年於海上作業，返臺時間短，目前無勞動條件之查核。」云云，漁業署並表示，後續將規劃請駐外漁業專員或檢查員於公海登檢時協助辦理漁船工作環境之訪查。顯見，漁業署未依法善盡應負之責。

4.再者，本案失蹤及死亡外籍船員之後續撫卹情形：

(1)漁業署於 104 年 7 月 30 日發函要求船主妥善處理該失蹤船員之後續撫卹。

(2)高雄市政府海洋局以 104 年 9 月 7 日高市海三字第 10432340900

號函船主陳喬治，請其妥善辦理該 2 名印尼籍船員之後續撫卹事宜。

(3)漁業署於 105 年 3 月 23 日向船東瞭解該 2 名船員後續撫卹事宜。

(4)高雄市政府海洋局於 105 年 6 月 3 日發文告知漁業署。

由上可見，機關間只是相關機關公文往返，無機關監督後續情形。遲至本院約詢漁業署，表示失蹤船員之妻已領取保險理賠金 50 萬元，尚無額外撫卹。死亡船員經法醫鑑定為生病身亡，保險不予理賠。遲至 105 年 8 月 22 日船長父親陳金德與死亡船員 SUPRIYANTO 之妹妹達成和解，並同意支付 10 萬元作為撫卹金。

(七)綜上，聯合國經社公約第 2 條之 2、第 7、9 條揭示：人人有權享受公平與良好之工作條件，確保工作者獲得公允之工資、安全衛生之工作環境及休息、合理限制工作時間及社會保險，不因種族、膚色、性別、語言、宗教……等受到歧視。惟農委會依漁業法授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，並由所屬漁業署執行境外聘僱外籍船員之管理、查核及監督，惟 104 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤及涉有虐待印尼籍船員 SUPRIYANTO 致死情事。漁業署不但不知死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚有外籍船員每月支領薪資僅美金 50 元；漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。農委會及所屬漁業署嚴重漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅，核有違失。

據上論結，104 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤及涉有虐待印尼籍船員 SUPRIYANTO 致死情事。漁業署不但不知死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO

有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚有外籍船員每月支領薪資僅美金 50 元；漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。農委會及所屬漁業署嚴重漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約之規定，損及我國聲譽甚鉅，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。

**註：尚未結案**

**65、臺南市政府於 104 年第 1 例登革熱疑似病例通報及確診後，未能確實有效並及早發現孳生源；另用藥時機及防疫指揮體系紊亂等，致疫情無法有效控制，均核有疏失案**

審查委員會：經 105 年 10 月 6 日監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 27 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：臺南市政府

### 貳、案由：

104 年臺南市政府於入夏第 1 例登革熱疑似病例通報及確診後，未能確實有效並及早發現孳生源；而在噴藥實施上，各行政區化學防治各行其是，用藥紊亂；各區級指揮中心開設成立時間不一，並有晚於該市疫情指揮中心之情事，防疫指揮體系紊亂；又因該府環保局施藥人員專業訓練過晚，無法有效配合各階段化學防治措施之執行，且家戶防治亦出現任由民眾自行施藥之亂象；另對各行政區之社區動員情形未能掌握，疑有延宕且頻率過低，且防疫期間社區動員進行孳生源清除工作執行不力，致疫情無法有效控制，均核有疏失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

本案係臺南市議會陳訴，該市市長賴清德、副市長顏純左及衛生

局局長林聖哲督導防疫系統失靈，致登革熱疫情一發不可收拾，且疑似死亡案例驟增高達 18 例，並持續增加中，涉有嚴重失職；另據訴，臺南市政府衛生局防治登革熱疫情措施亦有未當，造成員工身體健康傷害等情。案經 104 年 10 月 8 日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 15 次聯席會議決議立案調查。

調查期間有：臺南市議員陳訴該市市長賴清德決策失當、控管不嚴，致疫情失控；臺南市政府未按衛生福利部疾病管制署（下稱疾管署）登革熱防治工作指引防治，致疫情失控；賴市長防疫不力，疑怠忽職守，造成疫情失控，且對登革熱死亡者拒不補償。又民眾陳訴臺南市政府未適時追加預算，致疫情失控；臺南市政府怠忽職責、防疫不力、致家人罹登革熱死亡，未予慰問及補（賠）償；臺南市政府未按疾管署登革熱防治工作指引防治，執行防疫，致疫情失控，涉有國家賠償；提送渠向臺灣臺南地方法院自訴市府防疫不力，致該市 112 人罹登革熱死亡……等情。爰依本院收受人民書狀及處理辦法第 10 條規定併案處理。

經函請臺南市政府、疾管署、行政院環境保護署（下稱環保署）、高雄市政府說明相關防疫事項及調閱相關資料。另為瞭解 104 年臺南市登革熱疫情嚴峻之可能成因、臺南市政府相關措施是否足夠有效，並諮詢國內專家學者。再請臺南市市長賴清德率副市長顏純左、衛生局局長林聖哲及市府相關主管（含民政局局長）、北、南、中西、東、永康、安南區區長等相關人員；疾管署前副署長周志浩率相關主管人員、環保署副署長張子敬率相關主管人員到院說明，業已調查竣事。茲將臺南市政府所涉違失臚列如下：

- 一、104 年臺南市政府於入夏第 1 例登革熱疑似病例通報及確診後，未能確實有效並及早發現孳生源，致無法降低病媒蚊密度，阻斷登革熱病媒蚊傳播，造成群聚感染，疫情蔓延擴散，核有疏失
  - (一)依臺南市政府核定之 104 年度疾管署委託縣市衛生局辦理傳染病防治計畫－登革熱等病媒傳染病防治計畫：四、執行內容及方法：……（二）埃及斑蚊地區登革熱防治計畫，其中針對疑似及確診病例防治作為：……2.緊急防治：（1）疑似個案：A.衛生所於接獲疑似個案後 24 小時內完成疫情調查，疫情調查範圍包含基

本資料、症狀與就醫紀錄、活動地點與環境調查、接觸者、防治作為、感染源分析……。B.針對個案之居住地及周圍 50 公尺進行病媒蚊孳生源巡查及清除工作……。C.針對個案之居住地噴灑殺蟲劑。……。 (2) 確診個案：除進行化學防治作業外，並實施強力孳生源清除作業規劃與執行：針對確診個案可能感染或病毒血症期間停留超過 2 小時以上之地點，依風險性評估規劃與執行強力孳生源清除作業。針對熱區，由區公所、里長動員社區民眾、志工，進行全面性孳生源清除。

(二) 104 年入夏第 1 例登革熱病例發生於臺南市北區六甲里，確定病例日期為 5 月 21 日。臺南市政府衛生局於 104 年 5 月 20 日接獲張○○診所通報北區六甲里登革熱疑似個案後，經疫情調查初步研判感染源為住家或學校，並經鑑定為登革熱第 2 型 2015 年印尼型病毒株，嗣再就個案生活史、旅遊史及感染源進一步分析，發現是家庭群聚（母子）但感染源不明。

(三) 查臺南市政府衛生局登革熱病例疫情調查表，該府對入夏第 1 例登革熱病例所為防治作為：5 月 20 日電訪疫情調查，另指導個案登革熱感染方式及孳生源衛教，並進行個案住家環境孳生源清除；5 月 21 日對個案住家附近、里別、學校進行孳生源密度調查，布氏指數分別為 3、1 及 0 級，並於 5 月 22 日對六甲里擴大孳生源清除（布氏指數為 2 級），另進行學校環境噴藥及加強住家學校孳生源清除；5 月 24 日上午進行住家環境噴藥及加強孳生源清除。臺南市政府另表示<sup>1</sup>，5 月 25 日進行強力孳生源清除 16 戶、擴大調查 21 人，5 月 26 日上午孳生源清除 55 戶、擴大調查 81 人，下午孳生源清除 83 戶、擴大調查 125 人。是以，臺南市政府雖於 5 月 20 日接獲疑似病例通報後進行個案住家環境孳生源清除，仍於 5 月 21 日所進行之孳生源密度調查發現有布氏指數 3 級之處。

(四) 次查臺南市 5 月份針對北區（自 5 月 4 日起自 5 月 31 日止）之登革熱病媒蚊監測密度調查結果，計調查 56 里次，調查戶數

---

<sup>1</sup> 105 年 5 月 20 日府衛疾字第 1050298617 號函。



3,211 戶，陽性戶數 187 戶，布氏指數 3 級以上計有 16 里次，其中六甲里 5 月 21、22、25、26、27、28、29 日布氏指數分別為 3、3、4、3、4、3、3；正覺里 5 月 28、29、30、31 日為 3、3、4、3；延平里 5 月 31 日為 5；大山里 5 月 31 日為 3；光武里 5 月 31 日為 4；大道里 5 月 31 日為 3。依上可知，個案所在之六甲里雖於 5 月 20 至 26 日進行孳生源清除及噴藥防治等措施，然於 5 月 27、28 及 29 日之布氏指數調查結果顯示仍高於 3 級以上；鄰近之正覺里 5 月 28、29、30 及 31 日布氏指數調查結果亦高於 3 級以上。可見，臺南市政府於入夏第 1 例登革熱病例確診後所實施之孳生源清除作業，並無法降低病媒蚊密度，孳清作業並未有效落實。

(五)再查 104 年 5 月 21 日（入夏第 1 例確診）至 7 月 16 日（臺南市登革熱流行疫情指揮中心成立）之 51 例登革熱確診個案發現，第 1 至 5、17、27、49 例個案皆位於北區（六甲、正覺里）住家距百公尺內，又第 1 及第 2 例確診日為 5 月 21 日及 24 日，第 3、4、5、17、27 及 49 例個案確診日依序為 6 月 4 日、11 日、14 日、7 月 3 日、10 日及 16 日；又第 14 至 16、23、24、26、36、38 例皆位於安南區（溪頂里）住家亦僅距百公尺近，並自 7 月 1 日至 13 日陸續發病確診。足見臺南市政府在 5 月 21 日入夏第 1 例確診病例後續所採取個案住家附近環境孳生源清除及化學防治等措施，因未落實故無法及時找出孳生源加以清除，使個案陸續發病導致群聚感染，疫情蔓延擴散。

(六)上開疏失可由臺南市政府對該轄區本土登革熱首例之發生、處置及後續防治措施乙節<sup>2</sup>說明：「……北區六甲里首例病例出現後，實地調查病例的活動地，除住家外未有共通的活動地，直至疫情延燒至成德里時，進行地毯式孳生源清除，始發現重大孳生源點為跳蚤市場」及本院諮詢國內專家表示：臺南市病例從 5 月開始陸續發生，直到 7 月，經疫調才驚覺為群聚感染，病例大多發生在市場附近的北區，到 7 月底累積至 149 例（其中北區 64 例），

---

<sup>2</sup> 臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函。

市府才於 7 月 31 日關閉西門跳蚤市場。過去臺南市之經驗，大多為零星感染，較易控制。此次群聚感染始料未及，讓防疫人員措手不及，致未能及時進行擴大疫調，讓病徵不明顯之隱性病例未能通報，造成防疫漏洞。……等語益加證實。

(七)綜上，104 年臺南市入夏第 1 例登革熱病例經臺南市政府疫情調查後，發現係家庭群聚（母子）但感染源不明。該府雖於 5 月 20 日接獲疑似病例通報並於 5 月 20 至 26 日進行個案住家附近環境孳生源清除及化學防治，惟於 5 月 21 日至 29 日所進行之孳生源密度調查，仍發現有布氏指數 3 及 4 級之處，顯示該府所實施之孳生源清除作業，並無法有效降低病媒蚊密度，及時阻斷登革熱疫情之傳播，造成群聚感染，疫情蔓延擴散，核有疏失。

二為避免登革熱病媒蚊產生抗藥性，疾管署經藥效試驗結果指示臺南市政府 104 年化學防治藥劑使用期程及調配濃度，然該府在噴藥實施上，各行政區化學防治各行其是，用藥紊亂，化學防治無法有效發揮而及早控制疫情，顯有疏失

(一)依「登革熱／屈公病防治工作指引」（2015 年 3 月）……第五章緊急防治策略及流行疫情處理：第一節緊急防治策略：……伍、輔助性的成蟲化學防治措施一、實施成蟲化學防治之原則：……成蟲化學防治應噴藥地點，建議以下列地點為執行原則：（一）感染地點及病毒血症期間停留達 2 小時以上地點。……（四）群聚點或擴大疫調後新增確定病例地點。（五）經地方主管機關評估有需要執行成蟲化學防治之場所。復依臺南市 104 年度傳染病防治計畫-登革熱等病媒傳染病防治計畫，其中埃及斑蚊地區登革熱防治計畫對疑似及確診病例防治作為：……針對確診個案可能感染或病毒血症期間停留超過 2 小時以上之地點，依風險性評估執行化學防治作為之需要性。

(二)查臺南市政府每年 9 至 10 月間向疾管署提出隔年執行藥效試驗之區域及藥物排序，並以歷年藥效試驗結果、疫情集中區域、集中區域之距離為主要考量。當年度配合疾管署實驗室時間，將排定區域之同齡埃及斑蚊幼蟲、卵及藥物送往實驗室進行藥效試驗。故疾管署南區管制中心經藥效試驗評估 104 年臺南市政府登革熱

化學防治藥劑使用期程及調配每次藥物濃度如下：

喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	稀釋 倍數	優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	稀釋 倍數
1月1日至7月31日	200	8月1日至9月7日	80
8月1日至11月3日	150	9月8日至10月15日	50
11月4日後～	80		

可知，疾管署建議施藥策略係以不同期程交叉使用不同藥劑及逐漸增加藥劑濃度，以避免病媒蚊產生抗藥性。

(三)據臺南市政府表示<sup>3</sup>，長期密集使用除蟲菊精類殺蟲劑，蚊蟲易生抗藥性，致防治工作失敗，須替代藥劑或輪替使用不同化學結構之殺蟲劑。為防止登革熱病媒蚊產生抗藥性，疾管署每年均進行該市熱區登革熱病媒蚊抗藥性實驗分析。若藥物已大量使用或化學防治功效不佳，考慮抗藥性問題，需再進行藥效性測試，以決定是否需提高濃度或更換藥物。

(四)然查臺南市政府 104 年 1 至 7 月登革熱個案實施緊急化學防治情形，臺南市自 104 年 1 月出現該年第 1 例登革熱病例至同年 7 月 19 日止，執行化學防治所使用之藥劑有喜富寧及優克兩種，在藥劑稀釋使用方面，喜富寧濃度尚能由低濃度至高濃度進行 200 倍至 100 倍之使用稀釋；優克濃度則未按 100 倍至 80 倍由低濃度至高濃度之方式進行稀釋使用，然不論優克如何使用及喜富寧如何稀釋，皆未依疾管署建議 1 月 1 日至 7 月 31 日使用喜富寧稀釋 200 倍之方式使用。

(五)再查，104 年臺南市登革熱疫情嚴重之前 7 個行政區（北、南、中西、東、永康、安南及安平）噴藥執行情形：

1.北區自 5 月 24 日起至 12 月 25 日止化學防治用藥經查有：未依疾管署指示用藥期程選擇用藥、藥劑調配濃度未依指示之情事如下：

<sup>3</sup> 臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函。

疾管署建議用藥期程及調配濃度			北區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1 / 1 ~ 7 / 31	200	★5 / 24 優克 * 100
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8 / 1 ~ 9 / 7	80	★6 / 13 ~ 12 / 4 優克 * 80 ; 9 / 17 上午場次稀 釋 50 倍
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8 / 1 ~ 11 / 3	150	
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9 / 8 ~ 10 / 15	50	
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11 / 4 後 ~	80	12 / 7 ~ 12 / 25 喜富寧 * 80

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供北區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

2.南區自 7 月 25 日起至 12 月 15 日止化學防治用藥經查有：用藥及稀釋濃度不明如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			南區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1 / 1 ~ 7 / 31	200	7 / 25 、 7 / 28 、 7 / 31 喜富寧 * 200
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8 / 1 ~ 9 / 7	80	8 / 1 喜富寧 * 150
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8 / 1 ~ 11 / 3	150	
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9 / 8 ~ 10 / 15	50	★8 / 5 ~ 12 / 15 未記錄 使用藥物及稀釋倍數
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11 / 4 後 ~	80	

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供南區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

- 3.中西區自 7 月 25 日起至 12 月 8 日止化學防治用藥經查有：未依疾管署指示用藥調配濃度、藥劑濃度有先高濃度後低濃度使用，例如 8 月 16 日至 8 月 18 日使用優克稀釋 80 倍，而 8 月 19 日至 8 月 25 日使用優克卻稀釋 100 倍之情事如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			中西區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1/1~7/31	200	7/25~7/31 喜富寧*200
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8/1~9/7	80	8/5 喜富寧*150 ★8/6~8/15 優克*100 8/16~8/18 優克*80
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8/1~11/3	150	★8/19~8/25 優克*100 8/26 優克*80 ★8/27~8/28 優克*100 8/31~9/6 優克*80
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9/8~10/15	50	★9/7 優克*100 9/8~10/15 優克*50 10/16 喜富寧*150 10/18~11/2 喜富寧*100
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11/4 後~	80	11/4~12/8 喜富寧*80

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供中西區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

- 4.東區自 6 月 27 日起至 12 月 27 日止化學防治用藥經查有：未依疾管署指示用藥期程用藥、調配濃度未依指示、藥劑濃度有先高濃度後低濃度之使用，例如 11 月 4 日至 12 月 13 日使用喜富寧稀釋 80 倍，而 12 月 27 日卻稀釋 100 倍之情事如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			東區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1/1~7/31	200	★6/27~10/16 優克*100
優克乳劑	8/1~9/	80	

疾管署建議用藥期程及調配濃度			東區用藥
(10.6%賽滅寧)	7		★10/17~11/3 喜富寧*100
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8/1~11/3	150	
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9/8~10/15	50	
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11/4後~	80	
			★12/27 喜富寧*100

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供東區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

- 5.永康區自 7 月 13 日起至 12 月 24 日止化學防治用藥經查有：未依疾管署指示用藥期程用藥、調配濃度未依指示、用藥及稀釋濃度不明、藥劑濃度有先高濃度後低濃度之使用，例如 7 月 13 日使用喜富寧稀釋 100 倍，而 7 月 15 日及 19 日卻稀釋 200 倍之情事如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			永康區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1/1~7/31	200	★7/13 喜富寧*100 7/15、7/19 喜富寧*200 ★7/28 喜富寧*100 7/29~7/31 喜富寧*200
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8/1~9/7	80	8/2~8/11 喜富寧*150 ★8/11 優克*200
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8/1~11/3	150	★8/12~13 上午優克*100，8/13 下午~8/14 優克*200
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9/8~10/15	50	★8/15 優克*100；8/15 優克*200
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11/4後~	80	★8/16~9/19 優克*100 9/22~9/23 優克*50 ★10/4~12/24 皆未記錄使用藥物及稀釋倍數

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供永康區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

6.安南區自 6 月 19 日起至 12 月 14 日止化學防治用藥經查有：  
未依疾管署指示用藥期程用藥、調配濃度未依指示、用藥及稀  
釋濃度不明如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			安南區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1/1~7/ 31	200	6/19~7/31 喜富寧* 200
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8/1~9/ 7	80	8/1~8/11 喜富寧*150 ★8/13 優克*100
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8/1~11 /3	150	8/14~8/15 喜富寧*150 ★8/16 優克*100
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9/8~10 /15	50	8/17~8/22 喜富寧*150 ★8/26~9/1 優克*100 9/3~9/7 優克*80 9/16~10/13 優克*50 ★10/14~12/14 除 10 /19~20, 使用喜富寧 稀釋 150 倍; 10/27, 使用優克稀釋 50 倍; 11/10、11/16、12/7 及 12/14, 使用喜富寧 稀釋 80 倍; 餘皆未記 錄用藥及稀釋倍數
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11/4 後~	80	11/10、11/16、12/7 及 12/14, 喜富寧*80

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926  
號函所提供安南區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

7.安平區自 7 月 14 日起至 12 月 11 日止化學防治用藥經查有：  
未依疾管署指示調配用藥濃度及用藥與稀釋濃度不明如下：

疾管署建議用藥期程及調配濃度			安平區用藥
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	1/1~7/ 31	200	7/14~7/31 喜富寧*200

疾管署建議用藥期程及調配濃度			安平區用藥
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	8/1~9/7	80	8/2~8/7 喜富寧*150 ★8/10 上午兩處，喜富寧*150及優克*100 ★8/11~9/4 優克*100 ★9/16~10/18 優克*50，其中有未記錄稀釋倍數情形 ★10/18~12/11 喜富寧，僅10/18、19、27稀釋100倍、12/8、11稀釋80倍，餘皆未記錄稀釋倍數
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	8/1~11/3	150	
優克乳劑 (10.6%賽滅寧)	9/8~10/15	50	
喜富寧乳劑 (5.1%賽飛寧)	11/4後~	80	

資料來源：本院依據臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函所提供安平區登革熱防治噴藥工作紀錄進行統計。

簡言之，104 年臺南市政府各區在執行化學防治使用之藥物有喜富寧及優克兩種，然在施用上卻出現：未依疾管署指示用藥期程用藥、調配濃度未依指示進行稀釋、藥劑濃度有先高濃度後低濃度之使用，甚至出現用藥及稀釋倍數不明之情事，足見各行政區化學防治各行其是，用藥選擇紊亂，致化學防治無法有效發揮。

- (六)據環保署處長袁紹英於本院詢問時表示：104 年臺南進行登革熱噴藥執行時，有學者反應藥劑濃度超過環保署核定濃度，事實上該署核可藥劑在核可濃度內即有效，要避免濃度增加，以免出現抗藥性；現場工作人員有未按稀釋濃度稀釋藥品之情形。又環保署「104 年度臺南市孳生源加強清除專案計畫」之專家考核意見
- (四)投藥及噴藥：1.以確診病例之社區住家逐戶噴灑藥劑方式，應可減緩病例擴散，惟應注意消毒劑噴灑濃度應適當。前開事項亦說明臺南市政府在執行化學防治用藥未依規定之亂象。
- (七)綜上，為避免登革熱病媒蚊產生抗藥性，疾管署經藥效試驗指示 104 年臺南市政府登革熱化學防治藥劑使用期程及調配濃度，然臺南市政府在登革熱個案實施緊急化學防治卻出現未依疾管署指



示用藥期程選擇用藥、調配濃度未依指示、藥劑濃度有先高濃度後低濃度之使用，甚至有用藥及稀釋倍數不明之情事，各行政區化學防治各行其是，用藥紊亂，化學防治無法有效發揮及早控制疫情，顯有疏失。

三臺南市政府為對抗登革熱肆虐，依疫情流程度，於 104 年登革熱防治計畫明定區級疫情指揮中心成立條件，並於疫情緊急時拉高指揮層級成立該市登革熱流行疫情指揮中心，以進行防治工作之整合及統一指揮調度，然各區級指揮中心開設成立時間不一，並有晚於該市疫情指揮中心之情事，除有防疫各行其是，無法有效整合外，亦有上下指揮系統無法配合之情形，防疫指揮體系紊亂，顯有不當

(一)依 104 年度臺南市政府衛生局傳染病防治計畫，其中登革熱等病媒傳染病防治計畫四、執行內容及方法（七）疑似及確診病例防治作為：……2.緊急防治：……（2）確診個案：……D.成立流行疫情指揮中心①區級疫情指揮中心：流行期時轄區內超過 5 名確定病例，即成立區級疫情指揮中心。②臺南市流行疫情指揮中心：疫情緊急時，拉高防疫層級，統籌指揮、調集所屬相關機關（構）人員及設備，採行防治措施。

(二)據臺南市政府說明<sup>4</sup>有關該府之登革熱防疫單位、架構及防治分工，其中區公所之工作項目有：1.轄區內空地、空屋、積水地下室、髒亂點之列管、查報及會勘。2.社區鄰里宣導。3.滅蚊防疫志工隊組織。4.結合里鄰動員防疫。5.流行期時轄區內超過 10 名確定病例，即成立區級指揮中心，統籌執行區域內各項防治工作，……。然查前開對區級指揮中心成立條件之說明與上開所核定計畫，於流行期時轄區內超過 5 名確定病例，即成立區級疫情指揮中心不符。

(三)查臺南市政府於 104 年 7 月 17 日成立該市登革熱流行疫情指揮中心；次查該市疫情較嚴重之行政區各區級指揮中心開設情形如下：

---

<sup>4</sup> 臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函。

行政區	指揮中心成立標準
東區	8/5 開設登革熱區級指揮中心（已確診 7 例）。
南區	8/11 成立登革熱區級指揮中心。
北區	6/11 成立登革熱區級指揮中心（確診病例達 3 例時即成立區級指揮中心）。
中西區	8/1 成立區級指揮中心。
安平區	8/6 成立區級指揮中心。
安南區	7/14 成立各里登革熱里級指揮中心由里長擔任指揮官。
永康區	8/3 成立區級指揮中心。

除北區及安南區分別於 6 月 11 日及 7 月 14 日成立區級指揮中心外，其餘東、南、中西、安平及永康區，皆於臺南市政府成立登革熱流行疫情指揮中心後，至 8 月份方成立區級指揮中心；又東區係於確診病例已至 7 例方成立區級指揮中心。顯示，各區級指揮中心除開設成立時間不一，衍生防疫各行其是外，部分行政區成立疫情指揮中心條件與該市所核定之防治計畫內容不符；又該計畫明定於疫情緊急時，拉高防疫層級，成立臺南市登革熱流行疫情指揮中心以統籌指揮、調集所屬相關機關（構）人員及設備以為因應，然因部分區級指揮中心開設成立時間晚於該市疫情指揮中心，肇生上級指揮體系早於下級指揮體系成立，致有上命下達無法配合落實執行之情形。

(四)據臺南市政府於本院詢問時表示，104 年登革熱等病媒傳染病防治計畫，訂定流行轄區超過 5 名確定病例，即成立區級疫情指揮中心應為誤植，該府 105 年防治計畫仍訂為超過 10 名確定病例即成立；另表示，該府今（105）年已建立「臺南市因應登革熱流行疫情各級指揮中心作業規定」明定行政區出現 1 病例即開設區級指揮中心。此一說明足證臺南市政府鑑於各區指揮中心開設時機不一，將導致防疫各行其是，又轄區人員遷徙流動係造成各行政區防疫之漏洞，爰檢討做出行政區出現 1 病例即開設區級指揮

中心之修正。

(五)基上所述，臺南市政府為對抗登革熱肆虐，依疫情流行程度，於 104 年臺南市登革熱防治計畫明定流行期時轄區超過 5 名確定病例，即應成立區級疫情指揮中心，並於疫情緊急時拉高指揮層級成立該市登革熱流行疫情指揮中心，以進行防治工作之整合及統一指揮調度，然各區級指揮中心開設成立時間不一，甚至晚於該市疫情指揮中心之情事，除有防疫各行其是，無法有效整合外，亦有上級指揮體系早於下級指揮體系成立，致上下指揮系統無法配合之情形，防疫指揮體系紊亂，顯有不當。

四臺南市政府 104 年登革熱化學防治作業，係採個案病例、區塊化學及防火牆區域防治進行，然因該府環保局施藥人員專業訓練過晚，無法有效配合各階段化學防治措施之執行，且家戶防治亦出現任由民眾自行施藥之亂象，化學防治成效不彰，造成該市病例於 8 月及 9 月份快速上升；又臺南市政府於化學防治後之成效評估方式，無法立即確認防治成效，難謂允當

(一)按臺南市政府 104 年度傳染病防治計畫－登革熱等病媒傳染病防治計畫之埃及斑蚊地區登革熱防治計畫：其中疑似及確診病例防治作為：……緊急防治：疑似個案：……針對個案之居住地噴灑殺蟲劑。確診個案：化學防治作業：針對確診個案可能感染或病毒血症期間停留超過 2 小時以上之地點，依風險性評估執行化學防治作為之需要性。……衛生局所規劃戶內外噴藥範圍；戶內／衛生局，戶外、市場、公園／環保局。依上計畫可知，臺南市政府無論在疑似或確診個案上，為防範再次傳染及擴大流行，皆採取化學防治措施，並針對病例可能感染及病毒血症期間曾停留的地點，以噴灑殺蟲劑殺死帶病毒之登革熱病媒蚊，快速切斷傳染環。

(二)查臺南市政府 104 年登革熱化學防治作業，主要以個案病例、區塊化學防治及防火牆區域防治進行：

- 1.個案病例以其周圍半徑 50 公尺進行戶外環境化學防治。
- 2.區塊防治以個案數最多為優先，並考量疫情快速上升、最近 4、2、1 週及當天疫情趨勢判斷未來走向、社區診斷結果、人

口集中度等因素進行劃定，並排定優先順序執行。隨登革熱疫情升溫，化學防疫採更大範圍里區塊為單位，進行區塊防治，由環保局執行戶外環境化學防治。臺南市自 104 年 9 月 3 日至 104 年 12 月 17 日分 4 期進行區塊化學防治：

- (1)第 1 階段（104 年 8 月 11 日至 9 月 2 日）防治對象以個案較多的地方為主。
- (2)第 2 階段（104 年 9 月 3 日至 10 月 10 日），為 B 級疫情（區塊病例 > 5 例），戶外化學防治作業仍維持環保局 18 組編制，以因應疾管署劃定之區塊防治圖。
- (3)第 3 階段（104 年 10 月 11 日至 10 月 18 日），為 A 級疫情（區塊病例 2 至 5 例），戶外仍維持 18 組編組，彈性調整各區塊噴藥作業。
- (4)第 4 階段（104 年 10 月 19 日至 10 月 30 日），為小區塊+經疫調結果單一個案 50 公尺併用。
- (5)第 5 階段（104 年 10 月 31 日至 11 月 20 日），為小區塊+經疫調結果單一個案 50 公尺併用。

3. 8 月 14 日臺南市登革熱流行疫情指揮中心第 6 次會議決議，環保局擇定以全區或區的病例集中里為單位進行防火牆區域防治，由外而內進行全區重點里的戶外噴藥作業，以構築防疫防火牆。執行期間為 104 年 8 月 18 日至同年 11 月 19 日。

據上化學防治策略可知，戶外噴藥執行人員是否能確實執行噴藥作業，係化學防治成敗與否之關鍵因素。

(三)次查戶內化學防治係衛生局委由病媒蚊防治公司或國軍執行噴藥作業，戶外施藥則由環保局 37 區清潔隊、國軍及外聘登革熱防治人員，編 18 組（含機動組 2 組）進行。臺南市政府環保局並於 104 年 9 月 5 日至 6 日、12 日至 13 日、17 日至 18 日、10 月 3 日至 4 日、12 月 4 日至 5 日辦理 5 場次「臺南市政府環境保護局施藥人員訓練」，受訓對象為該府環保局清潔隊、區公所、環保局臨時防疫人員、衛生局臨時防疫人員、大專院校及國中小學人員，計訓練 323 人次。然臺南市疫情自 8 月中下旬快速上升，至 9 月達高峰，已如前述。臺南市政府遲至 104 年 9 月、10 月

才辦理該府環保局施藥人員訓練，訓練時間明顯晚於上開臺南市 104 年登革熱化學防治作業時程，致無法有效配合該府防疫初期個案病例及區塊防治第 1、2 階段之化學防治措施之執行，施藥人員教育訓練顯有不足。

(四)又前臺南縣長蘇煥智於個人部落格表示<sup>5</sup>，在登革熱防治時，市府要強制進入民宅噴藥，但住戶拒絕，最後協調結論是：同意居民自己買煙霧罐噴藥，但衛生局要求每個房間至少 1 罐！經查 104 年 8 月 31 日臺南市登革熱流行疫情指揮中心第 13 次會議市長賴清德裁示：……四、噴霧罐放置請衛生所所長應加強督導情形，切勿提供市民自行進行噴霧罐放置，應由衛生所人員先行孳清及衛教宣導，再放置噴霧罐進行噴藥作業。顯見，臺南市政府在執行家戶化學防治上，出現任由民眾自行施用藥劑之亂象。

(五)另據臺南市政府表示<sup>6</sup>，該府於化學防治噴藥完後會由監測人員及衛生局人員擺放誘蚊補卵器監測蚊子密度，同時疾管署南區管制中心稽督複查，並透過 2 週後病例數作為化學成效評估之依據。然查高雄市政府於噴藥前，會由病媒監測人員先至防疫現場選定 3 至 5 戶社區家戶擺放蚊籠（蚊籠內擺放當地捕獲埃及斑蚊），噴藥完成後查看 30 分鐘擊昏率及 24 小時致死率；若擊昏率偏低，則再度加強該區噴藥作業；另於緊急噴藥完成 1 至 2 日後，派遣病媒監測人員再度至防治現場執行病媒監測及掃蚊作業，或委請疾管署派遣所屬機動防疫隊人員執行社區診斷，若仍可發現大量病媒蚊處所，將再度加強該區域後續相關防治作為之雙重評估機制。由於登革熱緊急噴藥為登革熱防治之最後一道防線，是病例發生時，除孳生源清除外，最重要、最關鍵之防治工作（即時撲滅帶病毒成蚊），相較之下，臺南市政府在化學防治之後續成效評估方式，並無法確認病媒蚊是否立即遭撲殺而阻絕疫情之蔓延。

---

<sup>5</sup> 資料來源：[http://www.ade0720.tw/2015/10/blog-post\\_17.html](http://www.ade0720.tw/2015/10/blog-post_17.html)

<sup>6</sup> 臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號及 105 年 5 月 20 日府衛疾字第 1050298617 號函。

(六)綜上而論，臺南市政府 104 年登革熱防治計畫採取之化學防治措施，係以噴藥撲滅帶病毒之登革熱病媒蚊，而達快速切斷病媒傳染環為目的，並採個案病例、區塊及防火牆區域之化學防治作業方式進行，然臺南市政府遲至 104 年 9 月、10 月才辦理該府環保局施藥人員訓練，化學防治人員之專業訓練時間過晚，無法有效配合該市登革熱化學防治作業初期各項措施之執行，且在執行家戶化學防治上，有任由民眾自行施用藥劑之亂象，化學防治成效不彰，造成該市 8 月、9 月份病例快速上升。又現行臺南市政府在化學防治後之成效評估方式，有無法立即確認病媒蚊是否遭撲殺之缺點，易致防疫漏洞。

五登革熱防治所為孳生源清除，係配合病媒蚊繁殖週期，需定期持續方具成效，然臺南市政府對於各行政區之社區動員情形未能掌握，疑有延宕且頻率過低；又防疫期間社區動員進行孳生源清除工作執行不力，致疫情無法有效控制，難辭其咎

(一)依「登革熱／屈公病防治工作指引」（2015 年 3 月）……第四章平時防治策略第二節社區動員之實施策略：一、直轄市及縣市政府責由轄內各鄉鎮市（區）公所統一訂定每週一天為孳生源清除日（係配合民眾作息時間及病媒蚊產卵至成蟲之繁殖週期），持續進行定期之孳生源清除及環境清潔維護工作。……第五章緊急防治策略及流行疫情處理：第一節緊急防治策略肆、社區動員：……以村里為動員單位，……配合辦理以下工作：一、動員志工及村里（鄰）長，指導社區民眾加強容器減量及孳生源清除。……三、動員轄區內各村里之「村里滅蚊隊」，參與社區衛生教育及清除戶內外孳生源。可知，無論於平時或疫情流行期間，動員社區人員進行孳生源清除工作，係為登革熱防治之首要。

(二)次依臺南市政府 104 年度傳染病防治計畫－登革熱等病媒傳染病防治計畫，其中埃及斑蚊地區登革熱防治計畫在人力編制及工作項目方面，有關滅蚊防疫志工隊：各區至少成立 1 隊滅蚊防疫志工隊，……。工作項目有：提報及列管轄區空地、空屋及廢用或乏人管理之公共設施（市場、地下室、停工之工廠）等重要孳源地區。登革熱防治示範及清除室內、外之孳生源。建立志工調

查，採週期性頻率，於 3 月至 10 月期間，每隊每月平均調查 4 次。每月第 2 週六環境清潔日（環保）暨布氏指數區里評比（衛生）為志工與市民全員集合聯手防疫日……等事項。

- (三)依臺南市政府前於 105 年 1 月函復本院該轄北、南、中西、東、永康、安南及安平等行政區 104 年 5 月至 12 月孳生源動員清除紀錄<sup>7</sup>，經查僅北區及東區檢附相關動員紀錄，其餘南、中西、永康、安南及安平等 5 行政區動員紀錄付之闕如，再查北區 5 月至 8 月及東區 5 月至 12 月動員人次如下：

1.北區：

月份	動員人次（日期）				
5 月	456（未紀錄）				
6 月	370（未紀錄）				
7 月	372（未紀錄）				
8 月	421（未紀錄）				
9 月	453（未紀錄）	644（未紀錄）	645（未紀錄）	645（未紀錄）	
10 月	650（10／3）	651（10／10）	652（10／17）	650（10／24）	656（10／31）
11 月	651（11／8）	650（11／14）	651（11／21）	651（11／29）	
12 月	652（12／6）	653（12／12）	653（12／19）	650（12／25）	653（12／31）

資料來源：本院彙整自臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函資料。

2.東區：

月份	動員人次（日期）			
5 月	250（5／9）			
6 月	250（6／13）			
7 月	250（7／11）			
8 月	250（8／15）			
9 月	312（9／5）	218（9／12）	201（9／19）	192（9／26）

<sup>7</sup> 臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函。

月份	動員人次 (日期)			
10月	245 (10/3)	197 (10/10)	212 (10/31)	
11月	198 (11/7)	174 (11/14)	182 (11/21)	186 (11/28)
12月	140 (12/5)	116 (12/12)	84 (12/19)	93 (12/26)

資料來源：本院彙整自臺南市政府 105 年 1 月 25 日府衛疾字第 1050023926 號函資料。

由於社區動員進行登革熱防治之工作係配合病媒蚊產卵至成蟲之繁殖週期，需定期持續進行孳生源清除及環境清潔維護方具成效，然上開疫情嚴重之北區及東區，於疫情流行之 5 月、6 月、7 月及 8 月動員頻率甚低，未能有效阻斷病媒蚊之繁殖週期，是疫情無法控制原因之一。

(四)嗣經臺南市政府於 105 年 5 月 30 日再次回復本院詢問，說明上開北、南、中西、東、永康、安南及安平等行政區 104 年 5 月至 12 月孳生源清除動員統計人數如下，然仍未有相關動員紀錄可資查證各區實際動員情形：

區別	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	總數
東區	2,442	2,438	2,208	1,596	2,546	3,033	4,144	2,943	21,350
南區	807	1,252	1,670	1,793	2,220	2,020	1,590	1,060	12,412
中西區	1,015	985	1,045	1,300	1,810	1,630	1,210	1,350	10,345
北區	2,152	2,657	2,587	2,616	2,137	2,162	2,248	2,260	18,819
安南區	1,161	1,199	1,273	1,512	1,168	1,347	1,342	1,371	10,373
安平區	1,206	1,191	1,227	1,205	1,202	1,020	1,192	1,204	10,005
永康區	52	688	1,251	4,668	2,064	1,459	1,290	343	11,815

依臺南市政府 1 月所函復之動員紀錄：北區 5 月至 8 月各月動員人次分別為 456、370、372 及 421；東區 5 月至 12 月各月動員人次分別為 250、250、250、250、923、654、740 及 433，與上開該府 5 月函復本院詢問之動員人次核對，發現統計人次出現極大落差。顯見臺南市政府在疫情期間對各行政區動員人數之掌握並不確實，遑論各行政區在動員後對孳生源清除之落實狀況。



(五)另查 104 年臺南市登革熱流行疫情指揮中心市長賴清德之相關裁示：

1. 7 月 29 日第 3 次會議裁示：……三、……，再三強調「區公所必需主動積極清除孳生源」，如果再存這種做功課的心態，今年疫情恐破千。四、各區執行病媒蚊孳清時，戶數一定要有代表性，區公所要主動積極，要求里長、社區的理事長或是鄰長、志工一起來，而在落實病媒蚊孳生源的清除，最好是一天就能完成整個里，……，同時確保布氏指數要在 3 級以下。
2. 8 月 14 日第 6 次會議裁示：……三、環保局及衛生局複查的熱點仍有陽性容器，可見孳清不夠確實……。
3. 9 月 4 日第 15 次會議裁示事項：……四、……各區疫情持續高漲，其中：
  - (1)中西區民主里及中正里仍有多處陽性容器，人口不多卻已達 534 案，可見孳清不夠落實……。
  - (2)北區六甲里及勝安里仍有多處陽性容器……。
  - (3)南區文華里亦有多處陽性容器……。
4. 9 月 7 日第 16 次會議疾管署南區管制中心主任劉碧隆：……9 月 3 日執行安南區安富里，里長表示空屋未執行噴藥作業，中西區安海里掃蚊獲成蚊，並發現陽性容器。9 月 4 日北區玉皇里掃獲蚊及陽性容器。

由以上市長之裁示內容觀之，孳生源清除工作，並未落實執行。

(六)再查臺南市東區德高里曾於 104 年 5 月 9 日環境清潔日動員 250 人次進行孳生源清除，然依 104 年 5 月臺南市登革熱病媒蚊監測密度調查結果表：104 年 5 月 14 日由衛生局局長林聖哲等 24 人進行之病媒蚊孳生源密度調查，計調查住宅 50 戶，其中陽性戶數 6 戶，布氏指數 20，布氏級數 4。足證，臺南市於登革熱流行期間各行政區在社區動員進行孳生源清除上，無法有效執行。

(七)綜上，由於登革熱社區動員之防治工作係配合病媒蚊產卵至成蟲之繁殖週期，需定期持續動員進行孳生源清除及環境清潔維護，方具成效，然臺南市政府對於各行政區之社區動員情形未能掌握

，各行政區動員疑有延宕且頻率過低；又防疫期間社區動員進行孳生源清除之工作未能有效執行，致疫情無法有效控制，臺南市政府難辭其咎。

綜上所述，104 年臺南市政府於入夏第 1 例登革熱疑似病例通報及確診後，未能確實有效並及早發現孳生源；而在噴藥實施上，各行政區化學防治各行其是，用藥紊亂；各區級指揮中心開設成立時間不一，並有晚於該市疫情指揮中心之情事，防疫指揮體系紊亂；又因該府環保局施藥人員專業訓練過晚，無法有效配合各階段化學防治措施之執行，且家戶防治亦出現任由民眾自行施藥之亂象；另對各行政區之社區動員情形未能掌握，疑有延宕且頻率過低，且防疫期間社區動員進行孳生源清除工作執行不力，致疫情無法有效控制，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。

**註：尚未結案**

## 66、內政部營建署受託辦理臺灣嘉義地方法院及臺灣嘉義地方法院檢察署辦公大樓新建工程監造及興建工程，未依約辦理監造及工程查驗等，核有違失案

審查委員會：經 105 年 10 月 6 日監察院內政及少數民族、司法及獄政委員會第 5 屆第 27 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：內政部營建署

#### 貳、案由：

內政部營建署（下稱營建署）受託辦理臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）及臺灣嘉義地方法院檢察署（下稱嘉義地檢）辦公大樓新建工程監造及興建工程，未切實依約辦理監造及工程查驗，致嘉義地院及地檢辦公大樓皆發生外牆石材脫落危及公共安全及滲漏水等多項工程缺失；該署於辦理嘉義地檢建築工程未適時繳還代辦工程結餘款，且擅自挪用，辦理過程核與預算法等規定不符，另未能適時依契約採取更積極之作為，督促榮工公司儘速妥善解決施工缺失，並怠於追究廠商相關責任，致外牆石材掉落問題及各項工程缺失延宕迄今未能妥適處置，均核有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

一、營建署受託辦理嘉義地院及嘉義地檢辦公大樓新建工程監造及興建工程，未切實依約辦理監造及工程查驗，致嘉義地院及地檢辦公大

樓皆發生外牆石材脫落危及公共安全及滲漏水等多項工程缺失，辦理過程核有違失。

(一)按嘉義地院及嘉義地檢（甲方）與臺灣省政府住宅及都市發展處<sup>1</sup>（乙方）簽訂之臺灣嘉義地方法院暨檢察署聯合辦公大樓興建工程委託代辦協議書：「四：乙方向理事項（一）：受託依照法令辦理工程測量、規劃、設計、招標（發包）、監造及驗收事宜」。另依據營建署（甲方）與承包商榮工公司（乙方）簽訂之工程契約書（內營北 93-013）第 20 點：「工程品管（四）乙方在施工中，應對施工品質依照施工有關規範，嚴予控制，尤以隱蔽部分施工項目，應事先通知甲方工程司派員現場監督進行……（五）品質管理 5、本工程如有任何事後無法檢驗之掩蓋部分，乙方應在事前報請甲方工程司查驗，甲方工程司不得遲延。必要時，甲方工程司得會同有關機關先行檢驗該隱蔽部分」，有關嘉義地院及嘉義地檢係委託專業單位營建署辦理所屬辦公大樓監造及驗收事宜甚明，並有相關合約書可稽。

(二)次依公共工程施工品質管理作業要點第 11 點<sup>2</sup>規定：「監造單位及其所派監工人員工作重點如下：（一）應負責審查廠商所提施工計畫及品質計畫，並監督其執行。（二）對廠商提出之材料設備之出廠證明、檢驗文件、試驗報告等之內容、規格及有效日期應依工程契約及監造計畫予以比對抽驗，並於檢驗停留點（限止點）時就適當檢驗項目會同廠商取樣送驗。抽驗結果應填具材料設備品質抽驗紀錄表。（三）對各施工作业應依工程契約及監造計畫實施抽查，並填具施工品質抽查紀錄表。（四）發現缺失時，應即通知廠商限期改善並採取矯正措施。……」據此，監造單位營建署應負責審查廠商所提施工計畫及品質計畫，並監督其執行，且對隱蔽部分之施工予以監督及查驗。

(三)有關嘉義地院之工程缺失部分：

1.嘉義地院之建築工程部分，96 年 8 月 21 日驗收合格，於 97 年

<sup>1</sup> 精省後併入營建署。

<sup>2</sup> 行為時之公共工程施工品質管理作業要點（93 年 7 月 30 日）。

5月30日交由嘉義地院接管，於98年6月16日發生外牆石材掉落致監視攝影機及窗檯損壞情形，依據臺南市土木技師公會出具鑑定報告（案號：100-138），就嘉義地院辦公大樓外牆石材缺失記載如下：

- (1)部分骨架角鋼間距，角鋼尺寸與送審施工計畫書不符，間距過大，角鋼厚度較原定厚度少 1mm。如按原結構計算書，角鋼間距採 85 公分，今若間距變成 100 公分，將造成各項應力增加 1.176 倍。
  - (2) AB 膠有多處裂開，原因疑似有二：其一為骨架勁度不足（未加垂直壓力斜撐、水平拉斜撐），風力或地震力造成裂縫，其二為 AB 膠品質不佳。
  - (3)部分石材使用繫件數量不足，或未加置插銷。且設置繫件位置不對。
  - (4)水平石材（長約 170 公分）中間無支撐，造成中央垂度過大，甚至壓斷或壓落鄰接立面石材。
  - (5)部分石材較長（有達 160~170 公分），但僅在兩端以繫件固定，繫件數量不足。（應在中間點另加繫件）
  - (6)部分骨架未置壓力斜撐，造成抗垂直震動勁度不足。
  - (7)骨架橫向未設計拉力支撐（斜撐），造成抗水平晃動勁度不足。
  - (8)開槽處，大部分槽孔未填滿 AB 膠，且槽孔切割過寬。
  - (9)部分石材接合面完全無繫件，僅用矽利康（Silicon）或 AB 膠黏結。
  - (10)支撐用石塊未以 AB 膠固定。
  - (11)有錨栓未鎖入混凝土中。
  - (12)部分石材連接縫太寬，以致黏結之矽利康裂開。
  - (13)部分石材長度切割錯誤，採接續方式。
- 2.該鑑定報告之結論，如下：
- (1)目前石材掉落情形主要發生於石材未加繫件（僅以 AB 膠或矽利康黏結）或繫件不足或石材斷裂造成等情形。
  - (2)經拆開檢視，嘉義地院、嘉義地檢石材施工缺失，大多屬於

施工不確實。

- (3)骨架使用角鋼間距、角鋼厚度與施工計畫書不符。
- (4)對於骨架未加水平斜撐及部分未加垂直斜撐，是否將導致骨架抗晃動之勁度不足（拆開檢視時，發現有多處 AB 膠已呈裂開），由於原設計圖說並未設計，此部分建議謹慎評估其需要性。

3.本案建築物設計建築師「徐維志建築師事務所」於 103 年 11 月 18 日 103 劍字第 111802 號函亦明載：

- (1)築工外牆石材鋼架、固定繫件結構計畫書只檢核標準立平板、RF 及牌樓上層造型構造，未依工程契約施工規範要求，檢討提送施工製造圖，應含完整系統之製造及各部組立檢討圖說。

- (2)依臺南土木技師公會安全鑑定報告書鑑定結果揭示，現況除部分板厚不足、角鋼規格不符、角鋼支撐間距不符、開槽處、槽孔未填 AB 膠、未設插銷……之問題外，標準立平板、RF 及牌樓上層造型構造內之結構鋼架、角鋼固定繫件及插銷開孔均未依築工自行送審之結構計算書要求內容施作。依現場石材安裝內容，屬細長石材之石材紋路並未採長向順向裁切，背襯角鋼又未設置、插銷不足，更是導致石材掉落原因。

4.據此，嘉義地院外牆石材之瑕疵依「臺南市土木技師公會」、「徐維志建築師事務所」等專業單位接連審認為施工不確實，以及未依施工計畫書施工所致。

5.滲漏水缺失部分：系爭建物於 96 年 8 月 21 日驗收合格後未達 2 個月，於 96 年 10 月間頻生門窗及天花板多處滲漏水情事。迨至嘉義地院 97 年 5 月 30 日正式接管系爭建物後之 97 年 7 月間，該等滲漏水缺失仍未見修復。徐維志建築師於第 3 次仲裁詢問會後就系爭建物滲漏水缺失所表示之專業意見，在在均指係榮民公司於履約過程施作、填塞及夯實不確實造成，則營建署對此大範圍區域有施作不實乙情渾然未覺，自難認其已盡監造職責。

6.地磚缺失部分：按徐維志建築師所提專業意見，系爭建物之所

以遍布地磚空心、裂損之瑕疵，乃榮民公司未按施工規範核實施作所造成，而相對人營建署履約期間竟渾然未察，顯失監造功能。

(四)有關嘉義地檢之工程缺失部分：

1.嘉義地檢之建築工程部分，於 96 年 4 月 7 日竣工，96 年 8 月 21 日驗收合格，於 97 年 5 月 21 日交由嘉義地檢接管。自 97 年 7 月 9 日起即陸續多次發生外牆石材破裂、龜裂、變形及掉落，並陸續發生多處漏水、地磚空心破裂等瑕疵情事，外牆石材瑕疵部分，依據臺南市土木技師公會所出具 101 年 8 月 23 日之鑑定報告書<sup>3</sup>，工程缺失記載，如下：

- (1)部分骨架角鋼間距過大，未依原送審施工計畫書所計算之間距。
- (2)部分立面石材無繫件僅以 AB 膠固定。
- (3)部分石材使用繫件數量不足。
- (4)開槽處，大部分槽孔未填滿 AB 膠，且槽孔切割過寬。
- (5)部分骨架未置壓力斜撐。
- (6)骨架橫向未設計拉力支撐（斜撐）。
- (7)部分石材長度切割錯誤，而採續接。
- (8)部分水平石材（長約 170cm）中間無支撐，造成中央垂度過大。
- (9)部分立面石材長 170cm，僅於兩端各以 1 繫件固定（應在中間點另加 1 繫件）。
- (10)部分石材粘結之 AB 膠裂開。
- (11)立面石材一端以開槽繫件固定，開槽位置未設於上方，且開槽孔過寬。
- (12)部分石材斷裂。
- (13)部分石材採用續接。

2.該鑑定報告書之結論，如下：

- (1)目前石材掉落情形主要發生於石材未加繫件（僅以 AB 膠或

---

<sup>3</sup> 案號 100-138。

矽利康黏結)或繫件不足或石材斷裂造成等情形。

- (2)經拆開檢視，嘉義地院、嘉義地檢石材施工缺失，大多屬於施工不確實。
  - (3)骨架使用角鋼間距、角鋼厚度與施工計畫書不符。
  - (4)對於骨架未加水平斜撐及部分未加垂直斜撐，是否將導致骨架抗晃動之勁度不足(拆開檢視時，發現有多處 AB 膠已呈裂開)，由於原設計圖說並未設計，此部分建議謹慎評估其需要性。
- 3.本案建築物之設計建築師徐維志，於 103 年 11 月 18 日 103 劍字第 111802 號函之石材部分說明，如下：
- (1)榮工外牆石材鋼架、固定繫件結構計畫書只檢核標準立平板、RF 及牌樓上層造型構造，未依工程契約施工規範要求，檢討提送施工製造圖，應含完整系統之製造及各部組立檢討圖說。
  - (2)依臺南土木技師公會安全鑑定報告書鑑定結果揭示，現況除部分板厚不足、角鋼規格不符、角鋼支撐間距不符、開槽處、槽孔未填 AB 膠、未設插銷……之問題外，標準立平板、RF 及牌樓上層造型構造內之結構鋼架、角鋼固定繫件及插銷開孔均未依榮工自行送審之結構計算書要求內容施作。
  - (3)依現場石材安裝內容，屬細長石材之石材紋路並未採長向順向裁切，背襯角鋼又未設置、插銷不足，更是導致石材掉落原因。
  - (4)由上可知，本案建築物外牆石材之瑕疵業經「臺南市土木技師公會」、「徐維志建築師事務所」等專業單位接連審認係施工不確實，以及未依施工計畫書施工所致。
- 4.滲漏水缺失部分：據嘉義地檢說明本案於 101 年 6 月間及 102 年 8 月間發現門窗天花板滲漏水缺失，嘉義地檢均行文營建署派員修繕，惟後續答覆皆稱有關漏水缺失俟修繕外牆石材時一併改正，迄今尚未處理。
- 5.地磚空心、破損缺失部分：本案辦公大樓計有達 2,000 塊地磚



空心現象，並據徐維志建築師表示<sup>4</sup>：「有關臺灣嘉義地方法院暨同院檢察署遷建辦公大樓新建工程，60×60 拋光石英磚地坪施工標準，依工程契約施工規範第 09341 章規定，黏著劑黏著強度 $\geq 6\text{kg}/\text{cm}^2$ ，施工時地磚壓實於水泥砂漿層上，至水泥砂漿受擠壓到磚縫至少一半深度止，其未對鋪貼完成後之地磚地坪空洞比例規範，但若依此方式施作，亦應不會有太多空洞產生。」系爭建物之所以遍布地磚空心係因榮工公司未依施工規範核實施作所致。

6. 室內大理石、花崗岩縫隙填補矽利康瑕疵部分：室內花崗岩、大理石縫隙填補劑矽利康，自 96 年 8 月 21 日驗收合格後至 105 年 7 月已 9 年餘，竟仍未固化，軟黏沒有彈性並溶解出油漬，滲入石材將石材染出一道烏黑色澤，除嚴重破壞美觀外，並削減石材固定功能、減低石材使用年限，有礙安全之虞。此已與一般矽利康施作後經過 30 分鐘就會乾固並富有彈性之常理有違。

(五)綜上，依臺灣嘉義地方法院暨同院檢察署遷建辦公大樓工程契約書等約定，營建署負有監造及驗收之責，該署受託辦理該工程，本應依上開工程契約確實辦理施工品質檢驗、監督隱蔽部分施工項目，並事先查驗事後無法檢驗之隱蔽部分之品質，惟嘉義地院及嘉義地檢辦公大樓於完工後，皆陸續發生外牆石材掉落危害公共安全等情事，並有多處滲漏水、地磚空心等工程缺失，復依承商榮工公司委託臺南市土木技師公會出具之鑑定報告書，亦指出部分工程與施工計畫書不符，後經該技師公會隨機拆開嘉義地院辦公大樓 10 處檢視，竟有 9 處未符施工規範，工程施作核有未盡確實情事。另，嘉義地檢辦公大樓情況亦同，並有該鑑定報告可稽。本案縱然監造單位營建署自外面無法詳查外牆石材內隱蔽處繫件之施作情形，然據本案設計建築師徐維志所出示之專業意見表示：「依現場石材安裝內容，屬細長石材之石材紋路並未採長向順向裁切」，足見石材斷裂與不當裁切有相當關連，而石材之裁切是否有所瑕疵，自外觀以目視便可辨識之石材材料瑕疵，

---

<sup>4</sup> 103 年 11 月 18 日 103 劍字第 111802 號函。

但富有監造經驗之營建署竟疏而不察，未依公共工程施工品質管理作業要點第 11 點及契約<sup>5</sup>第 19 條規定為應有的抽驗作為，任由榮工公司以此瑕疵之石材以及不當之施工方式進行外牆石材安裝，該署監造與管理功能盡失，本案工程瑕疵除外牆石材掉落問題外，另有多處漏水、地板空心破裂等瑕疵情事，除影響大樓外觀外，更造成該署辦公人員及洽公民眾出入之不安全，危及公共安全，該署顯未善盡契約約定之監造及驗收職責外，辦理過程核有怠失，難辭管理失當之咎。

二營建署辦理嘉義地檢建築工程，未適時繳還代辦工程結餘款，且擅自挪用，辦理過程核與預算法等規定不符，洵有違誤。

(一)按預算法第 59 條規定：「各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」第 62 條：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。」及第 75 條：「誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。」合先敘明。

(二)本案嘉義地檢建築工程部分，於 100 年 12 月至 101 年 6 月間營建署分別檢送嘉義地檢有關建築、植栽、水電及空調工程等 4 份工程決算書，該署南工處並於 102 年 8 月 30 日以營署南字第 1023383077 號函檢送 101 年 6 月之收支月報表至嘉義地檢，且說明：各項工程經決算後尚餘 68 萬 1,481 元，經扣除營建署受澎湖地方法院檢察署（下稱澎湖地檢）委託辦理「臺灣澎湖地方法院暨同院檢察署辦公大樓新建工程」，與承包商德寶營造股份有限公司發生訴訟，所生相關利息及訴訟費計 48 萬 1,122 元後，尚餘 20 萬 359 元，請儘速領回。嘉義地檢始得知本工程尚有結餘款，並已遭營建署挪用。

(三)該工程結餘款嗣經嘉義地檢於 102 年 9 月 27 日、102 年 11 月 11

---

<sup>5</sup> 工程採購契約第 19 條第 2 項第 4 款明示營建署於系爭工程負責執行監造作業，其中對工程及材料機具設備應予檢驗。

日、102 年 11 月 25 日、103 年 1 月 8 日計 4 次函復營建署，明確表明不同意該署將工程結餘款挪移支付上開利息及訴訟費，並說明此係營建署與澎湖地檢間之爭議，且其擅自挪用，除已違反「臺灣嘉義地方法院、臺灣嘉義地方法院檢察署聯合辦公大樓興建工程委託代辦協議書」之規定外，亦與預算法第 59、62 及 75 條之規定不符，要求營建署儘速返還結餘款，惟營建署除未與澎湖地檢釐清爭議外，竟逕行自嘉義地檢工程結餘款中，扣除繳納澎湖地檢訴訟案之利息及訴訟費計 48 萬 1,122 元，僅將剩餘結餘款 20 萬 359 元匯還嘉義地檢，並於函復說明俟澎湖地檢返還利息及訴訟費後，將辦理撥還作業等語。另依營建署於本院約詢時亦稱：「當初考量到會有訴訟問題，故未還給嘉義地檢，加上營建署也無此預算可編列，以該署預算如先墊付到年底也無法保留，以及地院檢及澎湖地院檢屬同一體系，屬不得已措施墊付該款項，故採取暫付方式辦理，並非挪用，目前已撥還嘉義地檢」等語，顯見該署於 101 年已知悉工程款經結算後尚有剩餘，竟逕自控留，迄 102 年始通知嘉義地檢，復未積極釐清其與澎湖地檢之責任及經費分攤，逕自挪用嘉義地檢工程結餘款支付予澎湖地檢有關之工程訴訟衍生之利息及訴訟費。本件工程結餘款 68 萬 1,481 元，營建署後於 102 年 11 月 14 日返還 20 萬 359 元，105 年 5 月 17 日返還 48 萬 1,122 元，並均已繳國庫，惟辦理過程核與預算法第 59、62 及 75 條之規定不符，洵有違誤。

三營建署受託辦理嘉義地院及嘉義地檢辦公大樓工程，未能適時依契約採取更積極之作為，督促榮工公司儘速妥善解決施工缺失，並怠於追究廠商相關責任，致外牆石材掉落問題及各項工程缺失延宕迄今未能妥適處置，顯有怠失。

(一)按公共工程施工品質管理作業要點第 17 點規定：「廠商有施工品質不良或其他違反本要點之情事，機關得依契約規定暫停發放工程估驗款、扣款或為其他適當之處置，並得依政府採購法第 101 條至第 103 條規定處理。」次按嘉義地院、嘉義地檢與營建署所簽訂之臺灣嘉義地方法院檢察署聯合辦公大樓興建工程委託代辦協議書第 13 條：「當事人間因本協議書或違反本協議書引起之任

何糾紛、爭議，同意提請中華民國仲裁協會依仲裁法及相關法規，以仲裁方式解決。」再按營建署與榮工公司簽訂之臺灣嘉義地方法院暨同院檢察署遷建辦公大樓新建工程契約書第 24 點：「……（二）1.工程在保固期限發現損裂、損壞或效益不符契約規定，其非屬故意破壞或正常零件損耗者，應由乙方（榮工公司）依照契約圖樣，在期限內負責免費無條件修復。如經通知乙方（榮工公司）逾期不為修復者，甲方（營建署）得動用保固金逕為處理，有不足得向乙方（榮工公司）追償。」該契約第 28 點爭議處理：「（一）甲方與乙方因履約而生爭議者，應依法令及契約規定考量公共利益及公平合理，本誠信和諧，盡力協調解決之，如未能達成協議者，得以下列方式處理之：……申請調解……提出異議、申訴……提起民事訴訟……仲裁……等」。據此，廠商如有施工品質不良情事，機關得依政府採購法第 101 條至第 103 條規定處理，將相關承商刊登政府採購公報列入不良廠商，並提起民事訴訟求償，維護有關權益。

- (二)經查，嘉義地院及嘉義地檢工程缺失改善情形，據復，嘉義地院於 99 年 8 月 20 日保固期滿前提出尚待修繕工程瑕疵計 133 項，後由嘉義地院自行修繕改善 34 項缺失，至 105 年 2 月止仍有 99 項缺失未完成改善。嘉義地檢於 99 年 8 月 21 日保固期間內陸續提出各項工程缺失，計至 104 年 7 月 10 日止仍有漏水、地磚空心等各類缺失計 70 項未能完成修繕，期間嘉義地檢雖多次發函或召開會議協調，催請營建署督促榮工公司處理，然因各方對於保固責任範圍無法達成共識，致前揭工程缺失無法妥善處理。合計嘉義地檢及嘉義地院共 169 項工程缺失尚未完成改善。
- (三)另據營建署說明嘉義地院及嘉義地檢建築工程履約求償與究責辦理情形，該署說明榮工公司一直有修繕及履約之誠意，本案於 97 年間發現工程缺失後，嘉義地院、嘉義地檢、營建署及榮工公司等單位曾召開逾 20 次協調會，並於 101 年 11 月 6 日由嘉義地院、嘉義地檢、營建署南區處及榮工公司所召開之第 19 次協調會議中得出會議結論 6：「以院、檢大樓外牆之石材作為全面檢修範圍」之決議，惟榮工公司於 102 年 5 月 15 日以存證信函向營建署拒

絕全面檢修，但其後榮工公司於 103 年 9 月 17 日曾再提出修繕範圍與方式，故期間未對榮工公司提請求償，惟後續再度要求榮工公司履約未果，該署方於 104 年 7 月 3 日依政府採購法第 101 條第 1 項第 9 款對榮工公司提起刊登政府採購公報列為拒絕往來廠商<sup>6</sup>，嗣於 105 年 6 月 24 日完成程序並停權 1 年。有關民事責任部分，該署於 104 年 7 月 15 日對榮工公司提起民事求償 1 億 7,383 萬 2,071 元，訴訟尚在進行中，另該署於本院約詢時亦說明：「先跟院、檢抱歉，我們會負責任。……我們會改善，也會求償於榮工公司。如果之間有落差，我們會負起責任改善」等語。

(四)綜上所述，該署受託辦理嘉義地院及地檢建築工程發生工程缺失，本應督促榮工公司儘速妥善完成改善，或依據相關所訂契約採取積極有效行動維護機關權益，惟該署未能依約採行更積極作為，督促榮工公司儘速妥善解決施工缺失，致前揭各項工程缺失延宕迄今，未能妥適處理，於 104 年 7 月 15 日方對榮工公司提起民事訴訟求償，至 105 年 6 月 24 日方完成刊登採購公報程序，顯有怠於追究廠商相關責任情事，致外牆石材掉落等多項工程缺失，延宕迄今未能妥適處置，亦損及機關權益，辦理過程顯有怠失，亟待檢討改進。

綜上論結，營建署受託辦理嘉義地院及嘉義地檢辦公大樓新建工程監造及興建工程，未切實依約辦理監造及工程查驗，致嘉義地院及地檢辦公大樓皆發生外牆石材脫落危及公共安全及滲漏水等多項工程缺失；該署於辦理嘉義地檢建築工程未適時繳還代辦工程結餘款，且擅自挪用，辦理過程核與預算法等規定不符，另未能適時依契約採取更積極之作為，督促榮工公司儘速妥善解決施工缺失，並怠於追究廠商相關責任，致外牆石材掉落問題及各項工程缺失延宕迄今未能妥適處置，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

## 註：尚未結案

---

<sup>6</sup> 104 年 7 月 3 日營署南字第 1043302807 號函。

## 67、臺北市府於民國 57 年及 62 年間徵收重測前該市大安區坡心段 267-42 及 -12 地號土地後，延宕至 77 年及 72 年間始完成囑託登記等情，核有違失案

審查委員會：經 105 年 10 月 6 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 27 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

臺北市府於民國 57 年及 62 年間徵收重測前該市大安區坡心段 267-42 及 -12 地號土地後，延宕至 77 年及 72 年間始完成囑託登記為該市所有；復於 79 年間將該等已登記為該市所有之土地，錯誤更正回復登記為被徵收前原所有權人所有；又數十年來亦未善盡公產管理職責，致上開已被徵收並開闢為道路之土地，自 91 年起遭數十民眾及仲介者競逐投資（機）並輾轉移轉達約 60 次，核有損害公產權益及破壞土地登記公信力之違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，陳訴人於民國（下同）95 年間購入坐落臺北市大安區仁愛段三小段 686 地號道路用地之所有權部分權利範圍，並已完成所有權移轉登記，嗣為申辦容積移轉而向臺北市府申請核發該土地未曾辦理公告徵收之證明，詎該府竟稱上開土地業於 57 年及 62 年間陸續公告徵收並發放補償費在案，而拒絕發給證明，惟查該府既已徵收本案

土地，何以仍於 91 年補發所有權狀給予原土地所有權人，供其將土地出售他人並輾轉由陳訴人購入，致損及渠權益？陳訴人經多次向該府陳情，卻未獲妥適處理，乃向本院陳訴。案經本院向臺北市府函詢並調閱卷證資料<sup>1</sup>，嗣於 105 年 8 月 3 日詢問該府及內政部等機關人員，經調查發現，臺北市府所屬相關機關涉有徵收土地延宕辦理囑託登記、地籍圖重測所有權權利範圍登記錯誤、土地更正登記錯誤，以及未善盡公產管理職責，致損害公產權益與破壞土地登記公信力等違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、延宕辦理土地徵收囑託登記近 20 年：

(一)按土地徵收乃政府依公權力之運作，為興辦公益事業需要，基於國家對土地之最高主權，依法定程序，對特定私有土地給予相當補償，強制取得之一種處分行為。以徵收方式取得土地所有權，雖屬原始取得，並不以登記為生效要件（登記僅為處分其物權之要件<sup>2</sup>），然因我國土地登記制度既採強制登記主義及登記公信主義，故民法第 758 條即明定：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。前項行為，應以書面為之<sup>3</sup>。」土地法第 43 條及第 72 條亦規定：「依本法所為之登記，有絕對效力<sup>4</sup>。」、「土地總登記後，土地權利有移轉、分割、合併、設定、增減或消滅時，應為變更登記<sup>5</sup>。」則土地徵收執行機關於完成徵收程序後，自應依上開規定所定並已行之數十年之制度，儘速囑託登記機關完成所有權移轉登記，以利地籍正確性及公產管理有效性，並避免善意第三人因信任土地登記之公示性，而登記取得已被徵收之土地權利，致衍生爭端。

<sup>1</sup> 臺北市府 104 年 12 月 24 日府地用字第 10415772700 號函、105 年 1 月 20 日府地用字第 10510506200 號函、105 年 3 月 8 日府地用字第 10510542800 號函、105 年 4 月 12 日府地用字第 10511405500 號函參照。

<sup>2</sup> 民法第 759 條規定：「因繼承、強制執行、徵收、法院之判決或其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。」

<sup>3</sup> 18 年公布之民法第 758 條原條文：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。」

<sup>4</sup> 19 年公布之土地法原列為第 36 條。

<sup>5</sup> 64 年修正前土地法第 72 條原條文：「土地總登記後，土地權利有移轉分割合併增減或消滅時，應為變更登記。」

- (二)查本案坐落臺北市大安區仁愛段三小段 686 地號土地（面積 2,465 m<sup>2</sup>）位於安和路一段鄰接信義路四段路口，其與 93 年分割出之 686-2、-3 地號，以及 94 年分割出之 686-4、-5、-6、-7 地號，原同屬 68 年 1 月 10 日合併重測前之坡心段 267-12、-42 地號等 15 筆土地之範圍。該重測前坡心段 267-42 地號（面積 670 m<sup>2</sup>，59 年 5 月 16 日自 267-12 地號分割出）及 267-12 地號（面積 16 m<sup>2</sup>。上述 2 筆土地，以下簡稱本案土地），嗣因臺北市政府為辦理信義路四段道路工程，分別於 57 年 11 月 11 日及 62 年 6 月 28 日公告徵收，並由原土地所有權人於 58 年及 62 年間領訖補償地價，而完成徵收程序，業據臺北市政府相關人員檢附有關資料到院說明在案，然前臺北市政府地政處（下稱前臺北市地政處，現已改制為臺北市政府地政局）竟延宕至 77 年 8 月 26 日及 72 年 10 月 3 日始函經該市建成地政事務所<sup>6</sup>於 77 年 8 月 31 日及 72 年 11 月 8 日辦竣囑託登記為臺北市有（管理機關為前臺北市工務局養護工程處<sup>7</sup>，下稱前臺北市養護工程處），顯與前揭規定意旨未符。
- (三)次查有關徵收土地後之辦理囑託登記事宜，行政院亦再於 61 年 10 月 14 日以台內字第 9954 號函補充釋示：「徵收土地公告期滿補償完畢，應於 1 個月內囑託地政事務所為所有權移轉之登記。」並敘明：「……惟公用徵收取得土地權利，係基於法律賦予國家之強制權力，屬於原始取得，不以登記為生效要件，致政府機關或地方自治機關對私有土地依法徵收完畢，每有怠於聲請或囑託所有權移轉登記情事，影響地籍之管理甚大，且極易滋糾紛。為適應實際需要，嗣後凡政府機關依法徵收土地公告期滿，補償完畢，該管市、縣地政機關應於 1 個月內將被徵收土地列冊連同原土地所有權狀，令由該管地政事務所依職權逕為所有權移轉之登記……。」嗣內政部並於 69 年 1 月增訂土地登記規則第 78 條（現為第 99 條）規定：「因徵收或照價收買取得土地權利者，直轄

<sup>6</sup> 本案土地登記之管轄機關經多次變更如下：古亭地政事務所→建成地政事務所→大安地政事務所。

<sup>7</sup> 該處嗣經改制為臺北市政府工務局水利工程處，並於 95 年間將道路之興建、維護與管理等業務移由目前臺北市政府工務局新建工程處辦理。



市、縣（市）地政機關應於補償完竣後 1 個月內，檢附土地清冊及已收受之權利書狀，囑託登記機關為所有權登記，或他項權利之塗銷或變更登記。」然前臺北市地政處並未遵照辦理，亦未回溯檢視漏未辦登記之案件並進行補辦事宜，顯有怠失。

二、未藉由道路開闢及地籍圖重測之機會，完成本案土地囑託登記，復於土地登記簿誤載重測後所有權權利範圍：

(一) 本案重測前坡心段 267-42 及 -12 地號土地經徵收後，最晚於 62 年間已開闢成道路，此有臺北市政府檢送到院之航測影像圖可稽，然需地機關、徵收後土地管理機關及道路工程主辦機關，即前臺北市養護工程處，於道路開闢前並未查明本案土地尚未囑託登記為臺北市有，並為必要之處置，已有未洽。

(二) 嗣本案土地於 68 年 1 月 10 日與同地段 215-30 等 13 筆土地（共 15 筆），合併重測為仁愛段三小段 686 地號（即先將 15 筆土地合併為 215-30 地號再進行重測，重測前總面積 9,581 m<sup>2</sup>，重測後面積 10,468 m<sup>2</sup>），惟前臺北市地政處及所屬測量大隊（下稱前臺北市測量大隊，現已整併為臺北市政府地政局土地開發總隊）及當時土地登記管轄機關古亭地政事務所，亦未藉由辦理重測之機會，積極協助完成本案土地囑託登記為臺北市有，甚至於辦理重測地籍調查時，仍通知本案早已於 57 年間及 62 年被徵收土地之原所有權人到場指界，亦有不當。

(三) 由於本案重測前坡心段 267-42、-12 地號土地於 57 年及 62 年間徵收後，遲未完成囑託登記，本即增添後續 68 年間辦理重測之複雜性，嗣前臺北市測量大隊完成重測並於 68 年 1 月 3 日將重測成果函送古亭地政事務所辦理標示變更登記後（合併重測後標示變更為仁愛段三小段 686 地號），該所亦未審慎處理，竟將本案土地重測後原所有權人之所有權權利範圍「686/10468」（為配合後續土地登記實務作業之登記模式，以下改稱「6860/104680」），誤於土地登記簿記載為「686/104680」，此一嚴重之土地登記疏失，埋下日後新管轄機關大安地政事務所於 79 年間誤辦更正登記之遠因（詳後述）。

三、79 年間，將已被徵收之土地，錯誤更正回復登記為原所有權人所

有：

(一)本案重測前坡心段 267-42 及-12 地號經 68 年間合併重測為仁愛段三小段 686 地號後，原土地所有權人於登記簿所載所有權權利範圍誤載為「686／104680」（正確所有權權利範圍應為 6860／104680，如前述），嗣因補辦 267-12 地號之囑託登記為臺北市有，而於 72 年 11 月 8 日移轉登記出 176／104680 所有權權利範圍（如土地登記簿所有權部主登記次序 11 所示。正確之移出所有權權利範圍應為 1760／104680），再因補辦 267-42 地號囑託登記，而於 77 年 8 月 31 日移轉登記出 510／104680 之所有權權利範圍（如土地登記簿所有權部主登記次序 12 所示。正確之移出所有權權利範圍應為 5100／104680），至此原所有權人已無殘餘所有權權利範圍，即：

$$686/104680-176/104680-510/104680=0$$

〔正確計算式應為：

$$6860/104680-1760/104680-5100/104680=0〕。$$

(二)嗣大安地政事務所於 79 年間依「臺北市全面推廣地籍資料電子處理系統實施計畫」清查地籍資料時，因發現 686 地號土地所有權權利範圍合計不等於 1（即 104680 分之 98506），乃以 79 年 10 月 27 日大安字第 36975 號更正登記申請書進行更正，案經該所相關人員審核後，於同年 10 月 29 日完成登簿程序（更正登記之其他原始文件已銷毀），惟該所僅更正上開主登記次序 3 所誤載資料，卻漏未同步更正依原誤載資料登載之主登記次序 11、12，亦即僅更正回復原所有權權利範圍為 6860／104680，嗣率以扣除未同步更正之被徵收所有權權利範圍 176／104680 及 510／104680，致本案被徵收土地所有權人權利範圍由”0”遭錯誤回復登記為 6174／104680，亦即：6860／104680-176／104680-510／104680=6174／104680

〔然正確所有權權利範圍仍應為”0”，亦即：

$$6860/104680-1760/104680-5100/104680=0〕$$

(三)由於大安地政事務所前揭嚴重違失，致已被徵收之本案重測前坡心段 267-42 及-12 地號土地原所有權人（即重測後仁愛段三小段

686 地號土地共有人），得輕易於 91 年 9 月 3 日向大安地政事務所申請，並獲該所於同年 9 月 2 日補發 91 北大字第 011011 號所有權狀後（土地標示：仁愛段三小段 686 地號，所有權權利範圍載為：6174/104680），再於同年 9 月 4 日將該土地所有權權利範圍轉售並移轉登記予他人，自此揭開後續 10 餘年來，數十民眾及仲介者於本案已開闢道路之公共設施土地上競逐投資（機），並輾轉移轉登記達約 60 次之序幕<sup>8</sup>。

四數十年來未善盡公產管理之責：

本案土地於 57 年間及 62 年間徵收，並最晚於 62 年間已開闢道路，惟該土地之徵收需地機關、徵收後土地管理機關及道路工程主辦機關，即前臺北市養護工程處，數十年來未善盡職責，對前揭延宕囑託登記、重測登記錯誤、更正登記錯誤，乃至於後續遭移轉登記為第三人所有，均毫無所悉，違失情形至為明確。

綜上所述，臺北市政府於 57 年及 62 年間徵收重測前該市大安區坡心段 267-42 及-12 地號土地，卻延宕至 77 年及 72 年間始完成囑託登記為該市所有；且該等土地於 68 年間與其他土地合併重測後，其應分配之所有權權利範圍先遭臺北市古亭地政事務所誤載，嗣於補辦囑託登記為臺北市所有後，竟又遭新管轄機關大安地政事務所於 79 年間，錯誤更正回復登記為徵收前原土地所有權人所有；而土地管理機關前工務局養護工程處，長期以來亦未善盡公產管理之責，致該已被徵收並開闢為道路之公共設施土地，自 91 年起，遭數十民眾及仲介者競逐投資（機）並輾轉移轉約 60 次，迄今仍登記為 22 位私人共有，此等連串錯誤，非但損害公產權益，更破壞土地登記之公信力，臺北市政府核有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭該府確實檢討改善見復。

---

<sup>8</sup> 經統計，本案遭錯誤回復登記予被徵收土地原所有權人之所有權權利範圍，嗣經輾轉移轉登記達 60 次，除部分所有權權利範圍已經捐贈予臺北市之外（研判係捐地抵稅之行為），目前仍登記為私人共有之人數仍有 22 人。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效

- 一臺北市政府地政局已於 98 年訂定「臺北市早期公告徵收未辦理所有權移轉登記土地清理計畫」據以積極清理，並再於 100 年 4 月 12 日訂定「臺北市政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記之土地管制計畫」。
- 二該府將報請內政部修正「數值法地籍圖重測作業手冊」，明定辦理地籍圖重測時遇有土地登記簿載有公告徵收註記，必須併同通知囑託註記機關及用地機關，儘早完成所有權移轉登記。
- 三為加強登記資料之正確性，前已開發「權利範圍檢核」等共計 28 項程式，進行登記資料檢核。
- 四臺北市政府工務局新建工程處已於 97 年完成建立土地管理系統，落實土地帳冊管理。

**註：106 年 2 月 9 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 31 次會議決議：結案存查**

## 68、衛生福利部中央健康保險署推動轉診制度措施失當，躁進行事，將該中心公園路門診及早結束營運，擅權剝奪長期就醫民眾權益等情，核有疏失案

審查委員會：經 105 年 10 月 6 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 27 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部中央健康保險署

貳、案由：

健保署推動轉診制度措施失當，成效不彰，雖聯合門診中心有助紓解醫學中心門診初級照護人數，然健保署躁進行事，將該中心公園路門診及早結束營運，擅權剝奪長期就醫民眾權益；復因前衛生署健保局未能顧及民眾就醫需求及健保政策推動，據理力爭聯合門診中心之存續，致遭修法裁撤，在高雄聯合門診中心即將委由高榮承接之際，基於醫事團體壓力，無視當地民眾就醫之需求及確保該中心員工工作之權益，罔顧行政院指示，逕以結束高雄聯合門診中心營運方式辦理，便宜行事；又行政院早於 98 年即指示儘速研商臺北聯合門診中心委由相關醫院承接，惟健保署敷衍應對，絲毫未見積極作為，後以醫院總額利益分配為考量，仍對行政院指示恣置未理，逕採結束該中心（公園路院區）營運方式辦理，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據知，深受廣大老年及慢性病病患仰賴就診的高雄聯合門診中心

已於民國（下同）102年1月1日結束營運，而臺北聯合門診中心亦已提前於104年7月結束營運，此改變造成習慣於該門診中心就診之老年及慢性病患極大恐慌與就醫之不便，更悖離健保最基本原則～轉診制度的建立，亦可能造成大型醫院醫療資源的浪費等問題。對於臺北聯合門診中心結束營運情事，中華電視公司接獲民眾投訴並先於103年11月27日以獨家報導揭露多達1,500位／天行動不便老人將面臨就醫困境，迄至104年11月間，各大電視及平面媒體陸續報導臺北聯合門診中心結束營運年老、弱勢病患為此抱怨、跪求及不捨之新聞；另經調閱統計單僅103年下半年衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）及本院收受民眾陳情信函，亦高達約50件次，尚不包括民眾口頭及電話陳訴件數。本案陳情民眾認為，臺北聯合門診中心結束營運，不僅剝奪渠在該中心就診之權利，更有圖利其他大小醫療機構之嫌，為確保民眾就醫權益並維護健保轉診政策，爰立案調查。案經詢問健保署臺北聯合門診中心（公園路院區）前專門委員吳○○、健保署副組長施○○及行政院前副秘書長徐○○率人事行政總處副人事長張○○等相關主管人員、國家發展委員會副主任委員高○○率相關主管人員、衛生福利部（下稱衛福部）前次長林○○率健保署前署長黃○○、副署長蔡○○、醫事司前代理副司長黃○○及附屬醫療及社會福利機構管理會簡任技正楊○○等相關主管人員，並調閱卷證資料；另擇日拜會衛福部前次長林○○、前部長蔣○○、行政院前副秘書長徐○○、前院長毛○○後，綜整詢問、調卷及拜會資料，業已調查竣事，茲將健保署所涉違失，臚列如次：

一、健保署自94年實施以分級收費推動轉診制度落實之措施失當，成效不彰；而聯合門診中心因有方便就醫及對慢性病、復健及老年病患具密集回診之特性；又其在基層醫療所提供之服務量，有助紓解周邊醫學中心門診初級照護人數，然健保署竟以節省租金及行政人員集中辦公為由，躁進行事，將臺北聯合門診中心公園路門診及早結束營運，並擅權剝奪長期就醫民眾權益，顯與轉診分級醫療制度不符。行政院允應督飭所屬重視聯合門診中心對分級醫療及轉診制度之貢獻，積極謀求其存續營運之對策

（一）全民健康保險法第43條規定：「保險對象應自行負擔門診或急診

費用之 20%，居家照護醫療費用之 5%。但不經轉診，於地區醫院、區域醫院、醫學中心門診就醫者，應分別負擔其 30%、40% 及 50%。……第 1 項之轉診實施辦法及第 2 項醫療資源缺乏地區之條件，由主管機關定之。」醫療法第 88 條第 1 項規定：「中央主管機關為促進醫療資源均衡發展，統籌規劃現有公私立醫療機構及人力合理分布，得劃分醫療區域，建立分級醫療制度，訂定醫療網計畫。」明定以醫療網計畫推動分級醫療。

(二)醫療網計畫自 74 年至 89 年分 3 階段推展，對醫療體系規劃採分級醫療，即各社區診所提供一級（初級）醫療，由地區醫院及區域醫院提供二級（次級）醫療，由醫學中心提供三級（最高級）醫療。為落實醫療網計畫，84 年實施全民健保亦以基層醫療下之家庭醫學發展為藍圖及核心，鼓勵分級轉診醫療體系的發展。換言之，前行政院衛生署（下稱前衛生署）規劃轉診之目的，是為使各醫療機構分工，發揮醫學中心及區域醫院教學、研究、訓練之功能，讓民眾可在不同層級醫療院所接受適當醫療照護，減少醫療浪費，進而使保險單位免於虧損<sup>1</sup>。

(三)惟據研究指出，至醫學中心及區域醫院就診的病患中，有半數以上疾病在地區醫院及基層診所診治即可，病患選擇至大醫院的就醫現象，已造成「輕症排擠重症的醫療資源」及「小病占據專家的寶貴時間」之嚴重問題，亦凸顯須儘速導正醫療體系不正常發展及落實轉診制度的必要性<sup>2</sup>。故健保署自 94 年 7 月 15 日起實施依轉診及逕赴醫院分別計收不同部分負擔，亦即逕至醫學中心需負擔新臺幣（下同）360 元（尚不包含掛號費及藥品等費用），其部分負擔金額較基層診所 50 元高 7.2 倍；另自 102 年 1 月 1 日起發布實施「全民健康保險轉診實施辦法」，明定特約醫院、診

---

<sup>1</sup> 資料來源：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-021.htm>；調高部分負擔是否真能落實轉診制度？94 年 8 月 23 日，財團法人國家政策研究基金會。

<sup>2</sup> 資料來源：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-021.htm>；調高部分負擔是否真能落實轉診制度？94 年 8 月 23 日，財團法人國家政策研究基金會。

所應設轉診櫃檯，為轉診病人提供適當就醫安排<sup>3</sup>。

(四)又查相關統計，醫學中心門診初級照護率（小病看大醫院指標），102年已降至14.24%。又依102年健保統計，近8成民眾門診選擇地區醫院及基層診所，而至區域醫院門診件數占12.0%、醫學中心占8.8%<sup>4</sup>。惟查健保署102年醫事服務機構門診費用申報狀況健保統計及該年特約醫事服務機構家數統計資料，1家醫學中心平均1年門診量1,392千件（30,611千件門診費用申報／22家），區域醫院平均為499千件（40,885千件門診費用申報／82家），地區醫院平均75千件（27,549千件門診費用申報／370家）而基層診所則為13千件（252,165千件門診費用申報／19,832家），可知，雖民眾選擇至區域及醫學中心門診就醫件數占約2成，然醫學中心門診量仍居高不下，與基層診所之差距高達107倍之多，大型醫院門診人滿為患之現象依然存在，是以，健保自94年迄今，以分級收費推動轉診制度落實之措施失當，成效極為有限且不彰。

(五)另健保署104年2月10日函<sup>5</sup>行政院申復臺北聯合門診中心存續期限案，其理由略以：「三、1、……聯合門診中心具有多項科別、方便就醫，以慢性病、復健患者及老年病患居多、具密集性回診特性，病患對聯合門診中心之依賴度高；……103年1月至11月就診量，看診數近42萬人次，每日平均就診數約1,443人次，為臺北市基層診所每日看診數平均58.6人次之25倍，……。2、……為保障原有聯合門診中心病患就醫權益，年約45萬人次之病患轉診事宜，須有充分配套作業時間，……。」次查臺北聯合門診中心公園路及信義路院區附近地區以上層級醫院計有8家。健保署104年3月12日答復本院詢問書面資料說明，聯合門診中心在紓解大型醫院門診人數及轉診制度上自有其功能。因此，藉由臺北聯合門診中心具有多項科別、方便就醫，及對慢性病、

<sup>3</sup> 健保署104年3月12日答復本院詢問書面資料。

<sup>4</sup> 轉診制度與論人計酬制度之概況及未來政策方向，p.23，Vol.57，No.12，2014，臺灣醫界。

<sup>5</sup> 衛福部104年2月10日部授保字第1040000430號函。



復健患者及老年病患具密集性回診之特性，及其在基層醫療所提供之服務量，將有助持續紓解周邊醫學中心門診初級照護服務人數及推動轉診制度落實。

(六)本院 104 年 7 月 1 日詢問健保署前署長黃○○，有關臺北聯合門診中心何以提前至 104 年 7 月結束營運乙節，渠表示：臺北聯合門診中心公園路門診若能於 7 月結束營運，將能節省目前壽德辦公大樓租金約 700 萬元；又適逢預算編列並預期信義路院區可能延長營運，故及早作出於 7 月結束營運，順利預算編列及人員調配。然身為掌理全國健保千億預算及轉診政策推動之行政首長，竟為節省百萬租金及行政人員集中辦公之私心，將公園路門診及早結束營運，躁進行事，處理失當，並擅用職權剝奪民眾就醫權，顯與轉診分級醫療制度不符。是以，健保署不僅不應剝奪病患就醫權益，更應為維護臺灣最佳落實健保轉診制度之模範單位—臺北聯合門診中心積極說明其價值，爭取以任何方式保存，傾全力研議讓其永續經營之對策，方為正辦。

(七)綜上，健保署自 94 年起，多年來欲以分級收費來推動轉診制度落實之措施失當，成效並不彰顯；而聯合門診中心因有方便就醫及對慢性病、復健及老年病患具密集回診之特性；又其在基層醫療所提供之服務量，有助紓解周邊醫學中心門診初級照護人數，然健保署竟以節省租金及行政人員集中辦公為由，將臺北聯合門診中心公園路門診及早結束營運，躁進行事，處理失當，並擅用職權剝奪許多長期就醫民眾權益，顯與轉診分級醫療制度不符。行政院允應督飭所屬重視聯合門診中心對分級醫療及轉診制度之貢獻，積極研議其存續營運之對策。

二聯合門診中心存續歷經多年討論及修法，因外界認為交由前衛生署健保局作為附設單位有角色混淆之疑慮，然該局未能顧及民眾就醫之需求及健保政策之推動而據理力爭致遭裁撤，並經行政院指示其存續年限及研商委由相關醫院承接之決議。然在高雄聯合門診中心即將委由高雄榮民總醫院承接之際，前衛生署健保局基於醫事團體壓力，無視當地民眾就醫之需求及確保該中心員工工作之權益，亦罔顧行政院指示，逕以結束高雄聯合門診中心營運方式辦理，核其

便宜行事，非以醫療服務及專業考量之政策推動，洵有未當

- (一)「全民健康保險法」<sup>6</sup>（83年8月9日公布）第56條規定，現有之公保聯合門診中心，不得再增加，以與一般門診醫院同病同酬，並自負盈虧為原則，並應於全民健康保險開辦一年半後重新評估。另前衛生署（現為衛福部）依據前開全民健康保險法第6條規定授權，於83年12月30日制定公布「中央健康保險局組織條例」，並依前開條例第26條第2項，於84年8月30日訂定發布「中央健康保險局聯合門診中心組織規程」。
- (二)前中央健康保險局（下稱前健保局）於99年1月1日改制行政機關前為事業機構，因財務、員工績效獎金等問題，引發組織改制聲浪，又立法院曾多次決議要求改制，故前健保局分別於95年6月及9月研議改制時，將2家聯合門診中心之設置，於「中央健康保險局組織條例」草案第5條中訂定設置法源，嗣經前衛生署及前行政院研究發展考核委員會（下稱前研考會；現為國家發展委員會）召開多次會議討論，於95年11月23日「研商行政院衛生署中央健康保險局組織法草案」會議決議略：「基於門診中心性質係屬全民健康保險中與保險人特約之保險特約醫事服務機構，如由為保險人負責掌理醫療服務審查業務之健保局附設，將有角色混淆問題，且全民健康保險法第56條業規定門診中心應於全民健康保險開辦一年半後需重新評估，故新行政機關健保局不宜再設門診中心。」爰建議刪除該組織條例草案第5條門診中心設立法源，該組織條例草案並於97年1月30日行政院第3078次會議決議通過修正；另因前健保局所屬聯合門診中心將予裁撤，故配合刪除該草案第26條有關聯合門診中心員額及組織編制規定。嗣立法院於98年1月13日三讀通過<sup>7</sup>「行政院衛生署中央健康保險局組織法」修正案<sup>8</sup>，98年1月23日公布施行。自此聯合門診

<sup>6</sup> 83年8月9日總統（83）華總（一）義字第4705號令公布；並由行政院發布自84年3月1日施行。

<sup>7</sup> 立法院公報98卷5期3691號二冊228-229頁。

<sup>8</sup> 98年1月23日總統華總一義字第09800019301號令修正公布；本法施行日期，由行政院以命令定之（原名稱：中央健康保險局組織條例）。98年11月10日

中心設立法源業經刪除，該中心將無法繼續附設於改制為行政機關之前行政院衛生署中央健康保險局轄下。據上，前衛生署對於聯合門診中心之存續政策，既無擔當更藐視民眾就醫權利，完全不顧民眾需求以及健保政策的順利推展，對於前研考會之建議亦未見積極論辯，政策執行尚難謂切近民眾實際醫療需求。

- (三)前衛生署曾於 98 年 6 月 26 日函文<sup>9</sup>針對前健保局現有臺北及高雄兩家聯合門診中心之醫療業務，請行政院准予漸進方式逐年縮整，分別繼續營運 6 年及 3 年，其理由略以：依 97 年門診服務量統計，65 歲以上年長者約占 48.63%，且持續就診比率高達 9 成以上，顯見許多年長民眾（尤其軍公教退休人員）均已習慣長期至門診中心看診，對門診中心已建立長期就醫信賴，為免造成就醫衝擊，須逐步調適。案經前研考會 98 年 7 月 29 日召開「研商行政院衛生署中央健康保險局處務規程及編制表草案會議」決議略：「（一）衛生署中央健康保險局現有臺北及高雄二家聯合門診中心組織定位一節：……2、臺北及高雄 2 中心之存續年限究否分別為 6 年或 3 年，將簽陳本院（行政院）政策決定。請衛生署朝縮短年限方式，儘快處理。3、為澈底解決外界對 2 中心營運有球員兼裁判之疑慮及確保對民眾服務無縫接軌，建議衛生署儘速接洽委由相關醫院承接之可行性。」前研考會依上開決議簽報行政院，並於 98 年 10 月核定；於 98 年 11 月 10 日函<sup>10</sup>知前衛生署，前健保局現有臺北及高雄 2 家聯合門診中心，其存續年限最多分為 6 年及 3 年，並請儘速研商委由相關醫院承接，縮短存續年限。

---

行政院院授研綜字第 0982261513 號令發布定自 99 年 1 月 1 日施行。

<sup>9</sup> 該函文係有關前衛生署於 98 年 6 月 26 日函報「行政院衛生署中央健康保險局處務規程」及「行政院衛生署中央健康保險局原額編制表」草案，建議「行政院衛生署中央健康保險局組織法」自 99 年 1 月 1 日施行。

<sup>10</sup> 行政院 98 年 11 月 10 日以院授研綜字第 09822615137 號函復前衛生署，有關「行政院衛生署中央健康保險局處務規程」及「行政院衛生署中央健康保險局原額編制表」草案略以：請於發布時併同廢止「中央健康保險局聯合門診中心組織規程」……。中央健康保險局現有臺北及高雄 2 家聯合門診中心，其存續年限最多分為 6 年及 3 年，並請儘速研商委由相關醫院承接，縮短存續年限。

(四)前行政院衛生署中央健康保險局（99年1月1日後改制為行政機關，下稱前衛生署健保局）為研議臺北及高雄聯合門診中心組織清理存續事宜，於99年6月21日成立專案小組<sup>11</sup>。同年9月9日高雄榮民總醫院（下稱高榮）院長黃○○及相關人員至前衛生署健保局研商高雄聯合門診中心由高榮承接業務之可行性，並召開多次協商會議，其中99年10月11日「研商健保局高雄聯合門診中心轉型事宜」會議結論略：「……高榮與本局（前衛生署健保局）雙方均為公務機構，只要循行政程序處理，承接問題不大，……惟承接最大問題應是高雄市醫師公會反彈，如何減少外界質疑與抗爭，需雙方共同努力，與醫師公會溝通。」高榮並於99年12月3日函<sup>12</sup>送「申請接管高雄聯合門診中心計畫書」，前衛生署健保局100年1月14日函復略：「……三、該院擬以西醫基層門診申報健保費用乙節，由於可能衝擊該區醫院總額或西醫基層總額之點值，為避免當地醫院或開業醫師有所異議，甚而引發民意機關質疑，建議該院與高雄市醫師公會及相關醫事團體妥為溝通，取得諒解與合作。」100年1月25日前衛生署健保局「研商高雄聯合門診中心改隸移轉計畫書」會議，高雄聯合門診中心林副主任表示略：「……本案退輔會原則上已同意高榮承接本中心，……。」會議結論略以：「（一）目前為止，其他醫院承接時間點並未確定，最後決定仍要陳報衛生署。」100年2月17日高榮再函<sup>13</sup>前衛生署健保局，儘速安排協商接管相關細節事宜，並說明在未獲明確同意由該院接管前，逕與高雄市醫事團體溝通似有不妥，若獲同意接管該院當全力溝通。惟前衛生署健保局對於由高榮有意承接高雄聯合門診中心即將談妥之事，不僅未盡協調前開醫事團體反對意見，已屬不當，竟仍一味考量該醫事

---

<sup>11</sup> 由時任健保局長鄭守夏批示黃副局長三桂（現任該署署長）擔任召集人，該署人事室、會計室、秘書室、企劃組、臺北聯合門診中心、高雄聯合門診中心派員組成專案小組。

<sup>12</sup> 99年12月3日高總管字第0990019441號函。

<sup>13</sup> 行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總醫院100年2月17日高總管字第1000002426號函。

- 團體非專業之反對意見，並於 100 年 3 月 11 日函<sup>14</sup>復高榮，有關該局高雄聯合門診中心未來之營運，經審慎研議評估結果，目前暫無移轉計畫。基上所述，前衛生署健保局研商高雄聯合門診中心存續營運事宜，既不顧即將談妥委由高榮承接營運之規劃，僅顧醫事團體非專業之反彈，不思溝通化解歧見，而倉促取消即將完成之營運委託情事，毫不顧民眾就醫權利、健保政策之推展。核其便宜行事，非以醫療服務及專業考量之政策推動，殊屬可議。
- (五)經查前衛生署健保局企劃組曾於 100 年 5 月 20 日簽以：「一、有關本局（前健保局）高雄聯合門診中心之後續處理，經鈞長（時任局長戴○○）於 100 年 3 月 3 日向江副署長（時任前衛生署副署長江○○）面報，獲致裁示：『朝結束營業之方式處理』」惟該簽呈並未核定。案經前衛生署健保局企劃組 100 年 6 月 8 日再簽，同年月 16 日經時任局長戴○○核定<sup>15</sup>，於同年月 17 日以健保企字第 1000077520 號函陳報前衛生署略：「……二、高雄榮民總醫院前曾表達承接本局高雄聯合門診中心之意願，經審慎評估，如由其他醫院承接高雄聯合門診中心，雖可維護現有病患就醫權益，且該中心不願移轉本局之員工亦有機會轉至承接醫院工作，惟高榮欲承接高雄聯合門診中心之消息，已造成當地醫界反彈，本局爰於 100 年 3 月 11 日函復高榮，高雄聯合門診中心目前暫無移轉計畫。」並於 100 年 8 月 3 日獲前衛生署函復同意。101 年 12 月 31 日高雄聯合門診中心結束營運。據上顯示，前衛生署健保局於辦理高雄聯合門診中心營運轉型事宜，竟以醫界反對壓力，罔顧行政院 98 年 11 月 10 日函文，研商委由相關醫院承接之指示，亦未維護高雄當地病患就醫之需要及確保該中心員工有機會轉至承接醫院工作之權益，逕自以結束高雄聯合門診中心營運方式辦理，洵有未當。
- (六)綜上，聯合門診中心存續歷經多年多次討論及修法定位，因外界認為交由改制為行政機關之前衛生署健保局作為附設單位將有角

<sup>14</sup> 前衛生署健保局 100 年 3 月 11 日健保企字第 1000077002 號函。

<sup>15</sup> 前衛生署健保局 100 年 6 月 17 日健保企字第 1000077520 號函（稿）。

色混淆之疑慮，然該局卻未能顧及民眾就醫之需求及健保政策之推動而據理力爭，致遭修法裁撤，並經行政院指示其存續年限及儘速研商委由相關醫院承接；惟前衛生署健保局罔顧行政院前開指示，除未積極協調高雄聯合門診中心營運轉型委由高榮承接外，亦無視高雄當地病患就醫之需要及確保該中心員工有機會轉至承接醫院工作之權益，一味以醫界反對壓力為由，逕自採取結束高雄聯合門診中心營運之方式辦理，核其便宜行事，非以醫療服務及專業考量之政策推動，洵有未當。

- 三臺北聯合門診中心之營運轉型，行政院早於 98 年即指示儘速研商委由相關醫院承接，並有多家醫院表達意願，惟健保署對辦理相關醫院承接營運事宜，敷衍應對，絲毫未見相關積極作為，並以醫院總額利益分配為主要考量，仍對行政院指示恣置未理，逕採結束臺北聯合門診中心之營運方式辦理，核有因循敷衍，執行不力之咎；另聯合門診中心的服務性質與聯合診所相仿，由相關醫院承接營運將與原醫療服務性質不同，此亦請行政院轉飭所屬一併納入考量研議
- (一)依行政院 98 年 11 月 10 日院授研綜字第 09822615137 號函略：「本院衛生署中央健康保險局現有臺北及高雄 2 家聯合門診中心，其存續年限最多分為 6 年及 3 年，並請儘速研商委由相關醫院承接，縮短存續年限。」可知，自 98 年起，臺北聯合門診中心有 6 年營運期限至 104 年底。次依醫療法第 13 條規定：「二家以上診所得於同一場所設置為聯合診所，使用共同設施，分別執行門診業務；其管理辦法，由中央衛生主管機關定之。」說明我國法規允許聯合診所之設立，並有聯合診所管理辦法進行規範及管理。
- (二)99 年 8 月 12 日臺北市政府衛生局局長邱○○、臺北市立聯合醫院總院長張○○等相關人員曾至前衛生署健保局，研商臺北聯合門診中心由臺北市立聯合醫院承接業務之可行性。另 99 年 8 月 23 日國立臺灣大學醫學院附設醫院（下稱臺大醫院）院長陳○○、副院長王○○等相關人員亦前往前衛生署健保局，研商臺北聯合門診中心由臺大醫院承接業務之可行性。又 99 年 10 月 7 日臺北榮民總醫院（下稱北榮）函請前衛生署健保局同意該院承接所屬臺北聯合門診中心業務；嗣經該局於同年 10 月 28 日函復北榮略

：「臺北聯合門診中心之存續年限最多為 6 年，該中心目前暫無轉型迫切性，惟未來如尋找相關醫院承接，將邀請該院共同研商。」健保署 104 年 3 月 12 日答復本院詢問書面說明，前衛生署健保局當時基於上開因素，認為臺北聯合門診中心尚有 6 年營運期限無轉型之迫切性，暫緩處理委由其他醫院承接事宜。

(三) 103 年 8 月 12 日衛福部函報行政院，有關健保署<sup>16</sup>臺北聯合門診中心存續期限暨其人員安置處理原則略以：「……二、邇來外界及部分立法委員就臺北聯合門診中心未來結束營運，原有病患就醫權益如何處理，多所關切。為回應外界反映，避免同一時間同時關閉公園路及信義路門診，造成民眾衝擊。經分析兩處門診營運情形，信義路門診略優於公園路門診；另，公園路門診緊鄰臺大醫院，民眾就醫便利及可近性高，如期結束營運，不致產生重大影響。三、建議臺北聯合門診中心公園路門診維持行政院 98 年 11 月 10 日函示，於 104 年底結束營運；惟信義路門診考量民眾就醫習慣，建議延後至 105 年底。」據上可知，健保署於 99 年 10 月底函復北榮，臺北聯合門診中心暫無轉型之迫切性後，迄至 103 年 8 月函報行政院有關臺北聯合門診中心之處理原則期間，健保署並未依行政院前開指示，洽詢其他醫院承接臺北聯合門診中心轉型營運，足見該署對政院指示事項延宕應對，絲毫未見相關積極作為。

(四) 據健保署說明<sup>17</sup>：醫師公會全聯會對本案態度，因涉總額分配利益，按過去高雄聯合門診中心結束營運，高榮曾有意接辦，但遭當地醫界極力反彈之處理經驗，考量由其他醫院承接，恐將衝擊該區醫院總額或西醫基層總額點值，引發其他院所反彈。是以，臺北聯合門診中心營運之存續，健保署係以醫院總額利益分配為主要考量，循高雄聯合門診中心之處理模式，對行政院 98 年 11 月 10 日函文，儘速研商委由相關醫院承接縮短該中心存續年限之指示，愒置未理，核有執行不力之咎。

<sup>16</sup> 前行政院中央健康保險局 102 年 6 月 19 日改制健保署。

<sup>17</sup> 健保署 104 年 3 月 12 日答復本院書面詢問資料。

(五)健保署於 104 年 3 月於本院詢問說明<sup>18</sup>：臺北聯合門診中心之縮診，嚴重虧損是最大原因（102 年逾 5,000 萬元），故於 103 年進行人員移撥及減診更改經營方式，103 年帳目已下降虧損至 1,000 餘萬元，然此乃導果為因之實證。查健保署 98 年 6 月 26 日衛署健保字第 0982660068 號函說明略以：「……四、……（一）依 97 年門診服務量統計，門診中心平均每日就診病患約 3,600 人次，全年看診人次共約 105 萬人，盈餘共達 7 千多萬元；……」，又該署 99 年 7 月 1 日召開「臺北聯合門診中心營運規劃專案小組」第 1 次會議略以：在 6 年存續期內，門診中心營運要上軌道，希望在目前臺北聯合門診中心尚有盈餘下，找到好的合作對象。再查臺北聯合門診中心 98 年至 103 年歷年門診量發現，98 年公園路及信義路門診量分別為 358,598 及 312,681 人次，至 103 年止分別降為 235,790 及 211,459 人次，公園路及信義路分別減少 122,808 及 101,222 人次，且呈逐年遞減之情形。顯示，臺北聯合門診中心在短短 4、5 年間，可從每年 7,000 多萬之盈餘，以縮減門診次之方式使門診量減少高達 22 萬人次之多，導致由盈轉虧達 5,000 萬元以上之虧損，健保署是否為結束機構營運而製造聯合門診虧損之假象，實有可議。

(六)綜上，行政院早於 98 年即裁示臺北聯合門診中心存續年限，並指示儘速研商委由相關醫院承接。99 年間並有臺北市立聯合醫院、臺大醫院及北榮等醫院有意承接臺北聯合門診中心之醫療服務營運存續業務，惟健保署迄至 103 年 8 月函報行政院該中心存續期限處理原則期間，對洽詢其他醫院研商該中心承接轉型營運事宜，延宕應對，絲毫未見相關積極作為，並以醫院總額利益分配為主要考量，仍對行政院 98 年 11 月 10 日函文指示，儘速研商委由相關醫院承接縮短該中心存續年限，恣置未理，逕以結束臺北聯合門診中心之營運方式辦理，核有因循敷衍，執行不力之咎。另針對行政院 98 年有關聯合門診中心委由相關醫院承接營運之指示部分，按現行聯合門診中心服務性質與聯合診所相仿，若委由

---

<sup>18</sup> 健保署 104 年 3 月 12 日答復本院書面詢問資料。



相關醫院承接營運，將與聯合門診中心原醫療服務性質不同，此值臺北聯合門診中心（信義路院區）研商後續營運規劃之際，亦請行政院轉飭所屬一併納入考量研議。

綜上所述，健保署推動轉診制度措施失當，成效不彰，雖聯合門診中心有助紓解醫學中心門診初級照護人數，然健保署躁進行事，將該中心公園路門診及早結束營運，擅權剝奪長期就醫民眾權益；復因前衛生署健保局未能顧及民眾就醫需求及健保政策推動，據理力爭聯合門診中心之存續，致遭修法裁撤，在高雄聯合門診中心即將委由高榮承接之際，基於醫事團體壓力，無視當地民眾就醫之需求及確保該中心員工工作之權益，罔顧行政院指示，逕以結束高雄聯合門診中心營運方式辦理，便宜行事；又行政院早於 98 年即指示儘速研商臺北聯合門診中心委由相關醫院承接，惟健保署敷衍應對，絲毫未見積極作為，後以醫院總額利益分配為考量，仍對行政院指示恣置未理，逕採結束該中心（公園路院區）營運方式辦理，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。

**註：尚未結案**

## 69、海軍辦理○○，核有違失案

審查委員會：經 105 年 10 月 20 日監察院國防及情報委員會第 5 屆第 27 次會議審查通過

### 糾正案文

不公開

註：尚未結案

## 70、國防部空軍司令部採購○○系統涉有 違失案

審查委員會：經 105 年 10 月 20 日監察院國防及情  
報委員會第 5 屆第 27 次會議審查通過

### 糾正案文

不公開

註：尚未結案

## 71、苗栗縣政府未核實籌編預算，復於公債大幅逾限時，違法持續舉債。雖提出 3 次償債計畫，均未確實執行，財政部亦未詳實審核等情違失案

審查委員會：經 105 年 11 月 2 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 5 屆第 31 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：財政部及苗栗縣政府

貳、案由：

苗栗縣政府民國（下同）95 年底短期公共債務比率 31.55% 超過法定債限，財務狀況已明顯惡化。惟該府並未積極改善財政，量入為出，核實籌編該府預算，反於 97 年起大幅擴張歲出，致使該府收支短差額度日益惡化，97 年至 103 年間歲入歲出短絀金額合計高達新臺幣（下同）361.75 億元。100 年初苗栗縣政府公共債務比率再度大幅逾越法定債限，仍未積極清理債務，竟於 100 年 9 月與金融機構改訂契約提高透支額度，且於 101 年 1 月大幅舉借公共債務 67 億元，致使該府之公共債務餘額於 101 年底增加為 397.34 億元，再於 102 年底增加為 401.59 億元，103 年雖降為 398.1 億元，但長、短期公共債務比率仍大幅逾越法定債限。苗栗縣政府復為造成預算平衡之假象，以虛列補助收入填補預算收支短差，並彙整作成虛假平衡預算案後，送請苗栗縣議會審議，民意機關亦怠於核實審查，96 年至 103 年間虛列無中央核定依據之補助收入預算共計 510.22 億元。且 100 年苗栗縣政府雖經財政部要求提出償債計畫，惟以辦理追加歲出預算 105 億元

作為降低債務比率之方法，惟財政部仍予同意；嗣該府辦理追加歲出預算高達 151.43 億元，財政部發現後仍無要求改善之積極作為。復以該府雖共提出 3 次償債計畫，惟均未依核定時程及內容執行；且操弄會計科目隱匿公共債務餘額 30.24 億元以規避債限規定；作為償債計畫資金來源之 189.62 億元待售土地，在計畫提出時尚有價值 102.75 億元之土地未完成依法報准出售程序；出售土地獲得 48.58 億餘元價金，僅用以償還公共債務 0.3 億元；且財政部要求該府提報售地收入用途均拖延不予提報。財政部審核前揭償債計畫，亦未詳究該府償債資金來源之可行性，即予核准。苗栗縣政府公債比率雖於 101 年初再度嚴重超限，仍於 101 年花費鉅額公帑 3.74 億元，舉辦施放 29 天煙火之消費性活動；且將行政院主計總處（下稱主計總處）對該府編列非法定社福預算之審核意見置之不理。末以苗栗縣政府自 101 年 11 月 16 日起違法留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款高達 2.10 億餘元，迄 105 年 5 月止僅轉撥 571 萬餘元，核均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

一公共債務法規定縣（市）政府長期公共債務比率不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 45% 或 50%，短期公共債務比率不得超過其各年度總預算及特別預算歲出總額之 30%，超過者在回復符合債限前不得再舉借。苗栗縣政府 95 年短期公共債務比率 31.55% 超過債限，100 年 11 月公共債務餘額 377.69 億元，短期公共債務比率 33.74% 再次逾限，嗣經行政院 101 年 7 月函要求不得超過 101 年 6 月底公共債務餘額 399.23 億元。惟苗栗縣政府於 100 年初公共債務大幅超限時，不僅未積極清理債務及控制透支額度，竟於 100 年 9 月與金融機構改訂契約將透支額度由 70 億元提高至 80 億元，且於 101 年 1 月大幅舉借債務 67 億元，致使該府之公共債務餘額於 101 年底增加為 397.34 億元（長、短期公共債務比率為 54.82%、47.41%），於 102 年底再增加為 401.59 億元（長、短期公共債務比率為

60.89%、58.02%），103 年雖降為 398.1 億元，但長、短期公共債務比率仍高達 62.83%、58.16%，不僅大幅逾越法定債限，且違反逾債限不得再舉借之規定，亦違背行政院函之附帶要求，核有嚴重違失。

(一)苗栗縣政府 95 年決算審定後之短期公共債務比率為 31.55%，曾超逾法定債限規定，劉○○、徐○○及黃○○等 3 人均知悉該府財政狀況已明顯惡化

1.依 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法第 4 條第 2 項、第 6 項及第 7 項規定：各縣（市）政府所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各縣（市）政府總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過 45%；各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務，其未償還之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%；各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。102 年 7 月 10 日修正之現行公共債務法第 5 條第 4 項、第 10 項及第 11 項規定：縣（市）政府所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過 50%；縣市為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%；縣（市）所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。

2.查苗栗縣政府 95 年 10 月底短期公共債務未償餘額為 62.10 億元，債務比率為 32.07%，超過 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之舉債上限（30%）之規定。嗣財政部以行政院函，督促該府改正後，再經該部審理苗栗縣政府 96 年 1 月 5 日函報該府 95 年公共債務情形，認定該府 95 年 12 月底短期公共債務實際數降低至 56.88 億元，債務比率為 27.95%，降低至法定債限 30% 以下，已改正符合債限。惟苗栗縣政府嗣依決算審定後之長短期公共債務餘額，以該府 96 年 10 月 18 日府財務字第 0960153071 號函報財政部稱，該府 95 年度短期公共債務餘額

決算數為 64.21 億元，債務比率為 31.55%，已超過 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定，有苗栗縣政府 96 年 10 月 18 日府財務字第 0960153071 號函及 95 年度各級政府公共債務概況總表可證。

- 3.前揭短期公共債務差異金額，經詢據苗栗縣政府說明，係 95 年之透支餘額於該府 96 年 1 月底公告公共債務餘額尚未確定，該府 96 年 1 月 5 日函報財政部短期公共債務金額未包含 96 年 1 月 1 日至 1 月 15 日整理期間之負債金額（7.33 億元<sup>1</sup>），故有上開前後差異等情，足資證明苗栗縣政府之財政狀況於 95 年底時已明顯惡化。
- 4.原苗栗縣政府主計室<sup>2</sup>95 年 6 月 23 日簽請籌編該府 96 年總預算案時，在會簽過程中，原該府財政局<sup>3</sup>同年月 28 日會簽意見摘略如下：「一、本府目前財政困難，收入與支出嚴重失衡，舉債已屆公債法上限，除非中央修正公債法舉債上限或修正財劃法擴大歲入規模，否則以現有歲入財源無法籌編往年歲出需求。二、96 年度相關歲出預算……以縣財源挹注之支出（含重要項目），請衡量財政狀況編列。」並經劉○○於 95 年 7 月 10 日簽核，有原該府主計室 95 年 6 月 23 日簽稿為證。足證劉○○、徐○○及黃○○均於 95 年知悉該府財政狀況已明顯惡化。因此，本院約詢劉○○辯稱：「前面 8 年，財政處沒有提及財政上有問題，在第 9 年財政處才有講財政上有困難，希望減少一些」，並無可採。

(二) 100 年苗栗縣政府長期及短期公共債務比率再逾法定債限後，劉○○及徐○○未控制透支額度，致使該府違反公共債務法規定，透支債務餘額自 100 年至 102 年逐年增加，肇致 102 年底公共債務餘額高達 401.59 億元

1.苗栗縣政府 100 年 2 月 9 日函財政部，該府 100 年 1 月底長期

<sup>1</sup> 64.21 億元-56.88 億元=7.33 億元。

<sup>2</sup> 97 年 7 月 1 日改制為苗栗縣政府主計處。

<sup>3</sup> 97 年 7 月 1 日改制為苗栗縣政府財政處。

公共債務未償餘額實際數比率為 61.49%（法定債限 45%），短期公共債務未償餘額比率為 36.53%（法定債限 30%），均超過 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法債限規定。財政部以行政院 100 年 2 月 25 日函督促該府，應限期於 100 年 3 月底前改正，或依規定期限於 100 年 2 月底前提報償債計畫。嗣劉○○及徐○○以苗栗縣政府 100 年 4 月 20 日府財務字第 1000071365 號函提報修正償債計畫（下稱「第 1 次償債計畫」），經財政部以行政院 100 年 5 月 17 日院授財庫字第 10000148660 號函原則同意該府於 100 年 6 月底辦理追加歲出預算以降低公共債務比率。

2. 「第 1 次償債計畫」經財政部核准後，劉○○及徐○○仍未正視苗栗縣政府公共債務問題，致力縮減支出，以根本解決公共債務逾限問題。苗栗縣政府與臺灣銀行苗栗分行之透支契約額度於 100 年 9 月前為 70 億元，嗣於 100 年 9 月 27 日由徐○○呈請洽臺灣銀行苗栗分行辦理換約，將透支額度由 70 億元增加為 80 億元，經劉○○於 100 年 9 月 28 日核可後，以該府 100 年 9 月 28 日府財務字第 1000197881 號函臺灣銀行苗栗分行辦理換約，違反債務超限後不得再舉債規定等情<sup>4</sup>，有 100 年 9 月 26 日苗栗縣政府財政處簽呈可稽。
3. 100 年 11 月苗栗縣政府短期公共債務比率又高達 33.74%，再逾 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定，經財政部以行政院 100 年 12 月 21 日院授財庫字第 10000486990 號函再次督促該府應自違反舉債規定當月起算 3 個月內改正或償還債務。惟徐○○早已於 100 年 11 月 3 日簽請向金融機構貸款 67 億元，嗣於 101 年 1 月 4 日至 13 日間，向中國信託商業銀行等 6 家金融機構借貸 8 筆計 67 億元<sup>5</sup>，致使苗栗縣政府 101 年 1

---

<sup>4</sup> 該府短期透支餘額由 100 年底之 13.63 億元，至 102 年底成長為 76.44 億元（如附表三十四）。

<sup>5</sup> 前揭 67 億元長期借款，其中應屬「賒借收入」科目金額之 30.24 億元，分別於 101 年 2 月 2 日轉帳 13.6 億元及 2 月 7 日轉帳 16.64 億元，改列為 100 年度「暫收款」科目，嗣於 101 年 3 月 21 日再轉回「賒借收入」，以降低「短期透支



月公共債務餘額為 394.69 億元，其中長期公共債務金額及比率分別為 272.66 億元及 63.43%（法定債限 45%）、短期公共債務金額及比率分別達 122.03 億元 38.63%（法定債限 30%），均已遠逾 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定，此有該府 101 年 2 月 8 日府財務字第 1010024159 號函可稽。

4. 該府 101 年底公共債務餘額增加至 397.34 億元（長期公共債務金額及比率為 237.66 億元及 54.82%、短期公共債務金額及比率為 159.68 億元及 47.41%）；102 年底公共債務餘額增加至 401.59 億元（長期公共債務金額及比率為 235.15 億元及 60.89%、短期公共債務金額及比率為 166.44 億元及 58.02%）；103 年底公共債務餘額雖降為 398.1 億元，但其中長期公共債務金額及比率為 231.94 億元及 62.83%（法定債限 50%）、短期公共債務金額及比率分別為 166.16 億元及 58.16%（法定債限 30%）（如附表一），仍逾 102 年 7 月 10 日修正之現行公共債務法之債限規定，且長、短期公共債務比率分別高居地方政府之次位或首位<sup>6</sup>，此亦有 103 年度各級政府公共債務概況總表可證。
5. 劉○○雖辯稱：「我只知道不能超過 399 億，其他的都由業務單位來執行。」惟查該府公共債務比率於 101 年 1 月再度大幅逾限，經苗栗縣政府再提出第 2 次償債計畫後，財政部以行政院 101 年 7 月 2 日院授財庫字第 10100130950 號函同意前揭償債計畫時，除要求苗栗縣政府公共債務餘額不得超過 101 年 6

---

」科目截至 100 年底止（含整理期間至 101 年 1 月 15 日）餘額，使該府 100 年底短期公共債務比率降為 24.98%，以符合前揭行政院 100 年 12 月 21 日函，該府需於 100 年 12 月底符合 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法債限之要求。惟前揭除借款 30.24 億元並未計入 100 年 12 月底之長期公共債務餘額，倘計入 100 年 12 月之公共債務餘額，長期公共債務餘額應為 267.9 億元=237.66 億元+30.24 億元，當月長期公共債務比率應為 50.66%（267.9 億元/528.8 億元），仍逾 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限（45%）規定，違反公共債務法有關債務超限後，不得再舉債之規定。

<sup>6</sup> 104 年底公共債務餘額雖再降為 392.86 億元，但其中長期公共債務金額及比率為 228.44 億元及 67.03%（法定債限 50%）、短期公共債務金額及比率分別為 164.42 億元及 65.17%（法定債限 30%），仍逾 102 年 7 月 10 日修正之現行公共債務法之債限規定，且長、短期公共債務比率均為地方政府之首。

月底餘額（399.23 億元）外，並要求需於 101 年 10 月底前改正債限，且長短期公共債務合計數於改正符合債限規定前，不得再行增加等情，由徐○○於 101 年 7 月 6 日將上開內容簽註陳明後，於同年 7 月 16 日由劉○○批核，有 101 年 7 月 5 日苗栗縣政府財政處辦理前揭行政院 101 年 7 月 2 日函之簽稿可證。是其 2 人除知悉該府公共債務不得逾 399.23 億元外，亦知悉於改進符合債限規定前，不得再行舉債，竟未縮減支出，嚴控透支額度，致使該府除違反 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法第 4 條有關公共債務超限後不得再舉債之規定外，亦違反上開行政院函不得超過 399.23 億元及需於 101 年 10 月底前改正債限等要求，劉○○及徐○○均有嚴重違失。

二苗栗縣政府無視 95 年短期公共債務已逾債限之事實，未積極改善財務狀況，量入為出，核實籌編該府預算，反於 97 年起大幅擴張歲出，致使該府收支短差額度日益惡化，97 年至 103 年間歲入歲出短絀金額合計高達 361.75 億元，違失情節明確。

(一)預算法第 32 條規定：各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院審議。97 年度中央及地方政府預算籌編原則（下稱 97 年度預算籌編原則）第 4 點第 14 項<sup>7</sup>規定：中央及地方政府支出，應本收支衡平原則，適切訂定各主管機關之歲出概算額度，作為編列歲出概算之範圍。97 年度各縣（市）地方總預算編製要點第 6 點第 1 項規定<sup>8</sup>：縣市地方總預算之編製，應依地方制度法、財政收支劃分法、97 年度預算籌編原則及 97 年度施政計畫，就其全部收支通盤籌劃，在可用財源內，依計畫優先順序，本量入為出，核實編列。

---

<sup>7</sup> 98 年預算籌編原則第 4 點規定亦同，99 年至 103 年間各年度預算籌編原則第 4 點規定：「……地方政府支出，依下列原則辦理：（一）地方政府支出（總預算案歲出），應衡量歲入負擔能力……務實籌劃……。」

<sup>8</sup> 98 年至 101 年間，各年度各縣（市）地方總預算編製要點第 6 點規定亦同。102 年及 103 年，直轄市及縣（市）地方總預算編製要點第 12 點規定：「各主管機關（處、局、室）編製歲入概算時，應衡酌以往實收情形……力求詳實編列……。」

(二)苗栗縣政府之歲出決算金額，自 97 年起大幅成長，97 年至 103 年之歲出決算金額分別為 236.13 億元、266.91 億元、281.34 億元、264.66 億元、279.35 億元、269.42 億元及 264.56 億元，均遠高於 95 年及 96 年歲出決算金額 178.82 億元及 183.38 億元（如附表二）。該府 97 年至 103 年間，每年之決算短絀金額分別為 26.45 億元、79 億元、65.69 億元、47.10 億元、56.99 億元、45.91 億元及 40.61 億元，均遠高於 95 年及 96 年之歲入歲出決算短絀金額（22.33 億元及 18.09 億元）如附表二。足證苗栗縣政府自 97 年起大幅擴張歲出，係造成 97 年至 103 年間短絀金額合計高達 361.75 億元<sup>9</sup>之根本原因。

(三)劉○○於本院約詢時雖辯稱：「是財劃法的問題。」財政部國庫署署長阮○○於本院約詢時則稱：財政收支劃分法之立法目的是優先彌補財政收支短差，因此我們會看每縣市的短差多少，苗栗短差較小，分配較少，所以苗栗覺得不公平，這是制度面的問題等語。惟劉○○自 94 年 12 月 20 日起擔任苗栗縣縣長，應知悉財政收支劃分法之計算規定及苗栗縣政府可分配之統籌分配稅款額度。再者，苗栗縣政府主計處查復本院稱：該府 96 年度以前歲出審核方式，該府主計處就機關單位所提歲出概算，均有會同財政及有關機關舉行初步審查會議，並將審查結果彙整成歲出需求審核表提報計畫及預算審核會議（下稱「審核會議」）審查。惟自 97 年度起，奉核簡化編製過程，除人事費及基本業務經費由該府主計處參酌上年度決算金額核定額度外，有關重大施政、新興計畫及資本支出，均改由各機關單位逐案簽會該府主計處及財政處後，呈請首長批示納入「審核會議」討論等語。黃○○於本院約詢時亦稱：「97 年開始因應首長的施政風格，各單位提報歲出項目，縣長要逐項審查，即使初審刪減的項目，各單位又簽請首長恢復編列，另首長又新增項目，所以初審結果無法達成，後來就改變編列方式，用專簽的方式。」足認苗栗縣政府自 97 年起大幅

<sup>9</sup> 26.45 億元+79 億元+65.69 億元+47.10 億元+56.99 億元+45.91 億元+40.61 億元=361.75 億元。

擴張歲出，造成該府嚴重之收支短差，係由劉○○主導。劉○○自 95 年 7 月已知悉苗栗縣政府收入與支出嚴重失衡，舉債已屆公共債務法規定上限等財政惡化情況，仍於 97 年起主導大幅擴張苗栗縣政府之歲出，致該府於其後產生鉅額收支短絀，顯有違失，其辯稱係因財政收支劃分法分配不公所致云云，自無可採。

(四)黃○○雖辯稱：「業務單位都是用逐案簽會財主單位，主計處在會簽過程均已表達，如果財源無虞，才會去做預算程序。」「基於財政負擔，我在預算審核的過程中，主張歲出再降、再降，以縮減歲入歲出短差。」惟依苗栗縣政府 105 年 4 月 11 日府財務字第 1050073618 號函檢送該府 103 年「審核會議」錄音檔，經本院作成譯文記載：「黃○○：我們現在很多原則都沒辦法堅持了……102 年就碰到這個困擾，每件都被寫中央補助款沒有來縣款就支應出去……報告縣長，這是歲入，但歲出的部分就不能夠像以前搭配歲入，歲出括弧寫中央補助款，現在這樣子會被卡到，萬一沒有來的時候，縣款要支應……錢有沒有來都要做的，歲出就不要再給我寫括弧中央補助款，懂我意思嗎？寫下去的話是完全沒有辦法執行的哦。」有苗栗縣政府「審核會議」錄音譯文可證。足證黃○○不僅未基於主計主管應有職責，於「審核會議」中要求縮減歲出，以改善苗栗縣政府之收支短差問題，反而配合劉○○之指示，要求該府其他局處擴大編列歲出預算，違失明確。

(五)此外，苗栗縣政府民政處於 101 年 7 月 17 日簽請擬於 102 年編列發放生育津貼需求經費 1.53 億餘元之非法定社福預算時，該府主計處於會簽過程僅表示：該項目屬該縣既定之延續性辦理項目，如奉核可，請列入「102 年度概算概算需求表」等語，並無表示反對增加歲出之意思，此有苗栗縣政府民政處 101 年 7 月 17 日簽稿可證。黃○○身為主計單位主管，負有苗栗縣政府總決算審核之責，該府 97 年至 100 年每年之決算短絀金額分別為 26.45 億元、79 億元、65.69 億元及 47.10 億元等情為其所明知，惟其並未於前揭經費簽中詳述該府財政問題，自未盡職責。同簽中，苗栗縣政府財政處亦僅表示：「本案如確屬需要，請提 102 年度『審

核會議』審議」，亦未反映該府財政問題，表示反對意思。嗣經劉○○於同年月 23 日簽核，其也未考量該府財政狀況即予同意，亦有前揭苗栗縣政府民政處 101 年 7 月 17 日簽稿可稽。徐○○身為財政單位主管，負有彙總苗栗縣政府年度歲入決算事項及歲入（出）預算執行之審核責任、劉○○負有苗栗縣政府總決算核定之責，該府 97 年至 100 年間，每年之決算短絀金額情形亦為其等所明知，然其等並未於前揭經費簽中詳述該府財政問題或為否准之裁示，均難卸責。

(六)劉○○、徐○○及黃○○等 3 人依前揭預算法等規定，負有核實籌編苗栗縣政府總預算及追加減預算之責，卻無視苗栗縣政府 95 年短期公共債務比率為 31.55% 已逾公共債務法債限規定之事實，未積極改善該府財務狀況，就苗栗縣政府全部收支通盤籌劃，在可用財源內，本量入為出，核實籌編該府預算，反於 97 年起大幅擴張歲出，使苗栗縣政府收支短差額度日益惡化，97 年至 103 年間歲入歲出短絀金額合計高達 361.75 億元，均有違失。

三苗栗縣政府為彌平歲出歲入預算短差金額，違反中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法規定，以虛列補助收入填補預算收支短差，再由該府主計處依該府財政處所填列之不實補助收入資料，彙整作成虛假平衡預算案後，送請苗栗縣議會審議，該縣議會亦怠於核實審查，雖經中央主計機關多次函請改善仍未依示辦理，苗栗縣政府 96 年至 103 年間虛列無中央核定文號之補助收入預算共計 510.22 億元，事後實現數僅 27.11 億元，違失情節嚴重。

(一)劉○○、徐○○及黃○○未依規定編列中央計畫型補助收入預算  
1. 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法（依財政收支劃分法第 30 條第 2 項及地方制度法第 69 條第 3 項規定授權訂定）第 18 條第 2 項規定：縣（市）政府編列補助收入時，應註明編列依據，否則不得編列。各縣（市）地方總預算編製要點<sup>10</sup>亦規定

<sup>10</sup> 95 年至 101 年各縣（市）地方總預算編製要點第 14 點、102 年及 103 年各縣（市）地方總預算編製要點第 17 點規定：各機關接受中央政府各機關單位預算項下之補助款，應依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 18 條第 2 項規定編列歲入、歲出預算，並註明編列依據。

：年度之事務，如有上級政府所屬各機關補助經費辦理者，應於預算書上註明編列依據。

- 2.依各縣（市）地方總預算編製要點<sup>11</sup>規定，各機關歲入、歲出概算表及附屬單位預算，歲入部分由財政局會同主計室、施政計畫主管單位檢討，連同歲入檢討結果，彙核整理提請「審核會議」審議。預算籌編原則第3點第2項規定：政府稅課外各項收入，由各主管機關編送財政機關，由財政機關會同主計機關及各主管機關，衡酌各種增減因素與前年度決算及上年度已執行期間之收入情形，切實檢討編列。爰有關苗栗縣政府各年度歲入預算，應由該府財政處、主計處及計畫主管單位先行檢討後，送「審核會議」審查，徐○○身為財政單位主管及黃○○身為主計單位主管均負有先期檢討及確實編列之責，劉○○身為苗栗縣縣長亦負有督導其等依法善盡職務之責。
- 3.經查 95 年至 103 年間，苗栗縣政府編列無上級核定文號補助收入，合計有 526.39 億元，如附表三。其中屬 96 年至 103 年編列之金額合計達 510.22 億元<sup>12</sup>，約占 96.93%，惟實現數亦僅 27.11 億元<sup>13</sup>。復據主計總處查核結果，苗栗縣政府 96 年至 104 年間均有編列無上級核定文號補助收入情形，其中以 100 年度編列約 157.21 億元為最高，為該年度整體地方政府編列無上級核定文號補助收入總金額約 351.51 億元之 44.72%<sup>14</sup>（如附表四）。
- 4.有關苗栗縣政府虛列無上級核定文號補助收入預算之違失，劉○○於本院約詢時辯稱：我不清楚何時開始，我記得後面兩年

<sup>11</sup> 95 年至 101 年各縣（市）地方總預算編製要點第 17 點、102 年及 103 年各縣（市）地方總預算編製要點第 19 點規定：「財政局（財政處、財政稅務局）就各主管機關（處、局、室）所編歲入概算，得會同主計處（室）及相關機關，舉行初步審查會議，並將審查結果提報審核會議審查。……」

<sup>12</sup> 36.87 億元+37.68 億元+72.28 億元+85.73 億元+168.98 億元+46.95 億元+33.57 億元+28.16 億元=510.22 億元。

<sup>13</sup> 2.64 億元+0.72 億元+9.33 億元+0.69 億元+9.73 億元+0.92 億元+1.89 億元+1.19 億元=27.11 億元。

<sup>14</sup> 157.21 億元/351.51 億元=44.72%。

才知道，要有文號才能放，前面幾年我不知道等語。惟查本項違失，原行政院主計處<sup>15</sup>99年4月9日處忠七字第0990002076號函苗栗縣政府業指出：該府99年總預算中預列有未取得上級核定文號補助收入達69.15億餘元違失，該函由苗栗縣政府財政處於99年4月20日簽辦後，經劉○○於同年月22日核批，有原行政院主計處99年4月9日處忠七字第0990002076號函及苗栗縣政府財政處99年4月22日簽稿可證。是其稱至任期後面2年始知不得編列無上級核定文號補助收入之規定等語，顯不足採。

5. 苗栗縣政府主計處105年3月9日簽文中，有關該府預算籌編作業情形及審議經過說明二（五）記載：「苗栗縣政府主計處彙整各單位（機關）歲出概算需求後，提請召開『審核會議』，併同討論財政處已彙整之歲入概算額度。經『審核會議』磋商研討議定各單位（機關）年度歲出概算額度，至於倘有初步彙整收支短差部分，則依主席裁示由各單位（機關）積極爭取補助款或其他財源挹注彌平，並由財政處統籌彙整歲入財源。」苗栗縣政府105年4月11日府財務字第1050073618號函檢送該府「審核會議」錄音檔，99年「審核會議」譯文記載：「劉○○：一樣啦，每個局處都要共同分擔啦，財政處在跟你們談的時候都推來推去……這樣子合起來有80億元，各位有沒有什麼困難？沒有困難就照這樣子做，調整一下，教育處10億、工務處25億、建設處15億、原民處3億、農業處7億、地政處2億、工商發展處5億、文化局9億、環保局4億。」黃○○於本院約詢時稱：首長裁示爭取中央補助，我們也表達不符合預算的編法，也被審計機關糾正在案等語。徐○○於本院約詢時亦稱：「收支短差如何彌平，縣長就說，例如工務處要去交通部爭取多少補助款，這是你的責任，每個主管都被要求去努力，補助款收入多少，就是這樣子編的，到最後，很多首長

---

<sup>15</sup> 配合行政院主計總處組織法於101年2月3日修正公布，並奉行政院令於101年2月6日施行，更名為「行政院主計總處」。

跟我說，中央也沒那麼多錢，我就說你要跟縣長報告，因為縣長這樣子裁示，我們也只能依照縣長裁示辦理。」足證苗栗縣政府 96 年至 103 年編列鉅額無上級核定文號補助收入，係依劉○○指示而為，違失情節重大。

6. 黃○○及徐○○雖均稱：其係依劉○○指示編列鉅額無上級核定文號補助收入等語，惟上開 99 年「審核會議」譯文記載：「黃○○：往年都會有這種情況，我們現在短差了將近 80 億，各單位大的局處都會負擔一些歲入的編列，這樣子應該很明白了，同樣這種情況之下，可能就會把一些沒有公文來的，沒有核定公文歲入的部分，可能警察局會負擔 2 億的歲入面……要寫一些歲入面的來源啦……」、「徐○○：我們希望你擺計畫型的收入，這個科目是確定的，不是再研究。財政處報告：……建議以下業務單位提列計畫型補助收入計 80 億餘元，並視實際短差狀況調整，1、教育處提列 10 億元、2、工務處提列 20 億元、3、建設處提列 20 億元、4、原民處提列 5 億元、5、農業處提列 5 億元、6、地政處提列 3 億元、7、工商發展處提列 5 億元、8、文化局提列 10 億元、9、警察局 2 億元。」101 年「審核會議」譯文記載：「徐○○：我們衡酌各種方式，有部分還是需要由這種方式來編列，但是，我們建議是說，各單位在提列歲入彌平的這塊，我們也辦個公文給中央，不管他核不核、同不同意，在送議會之前，希望把這個文號補上去，這樣子可以避免掉行政院主計處在查收入跟支出的部分，比較容易被抓包。」有苗栗縣政府「審核會議」錄音譯文可證。顯示黃○○與徐○○雖分別為主計單位及財政單位之主管，卻未於「審核會議」中建請依法辦理，除屈從配合劉○○之指示外，且違背職務，要求縣府其他單位違法編列無核定依據之補助收入預算。是苗栗縣政府編列無上級核定依據之補助收入預算，係在劉○○指示下，徐○○及黃○○配合要求該府單位執行，其等 3 人自難卸責。

- (二) 中央主計機關多次指出違失情事，要求依法辦理或辦理追減，劉○○、徐○○及黃○○卻託詞「雖預列收入，惟經爭取後中央仍



有補助」等語，全然無視於實現金額偏低，仍持續違法為之

1.中央主計機關要求改善及苗栗縣政府函復情形

(1) 95 年原行政院主計處已依審計部審核意見要求改善

審計部所屬各地方審計室查報縣（市）95 年預算編列情形，發現苗栗縣政府 95 年預算編列未註明核定文號補助收入 22.17 億餘元情事，嗣以審計部 95 年 5 月 5 日台審部覆字第 0950000570 號函原行政院主計處，請該處查明妥適處理，原行政院主計處嗣以 95 年 11 月 6 日處實一字第 0950006560B 號函苗栗縣政府要求改善在案。

(2) 99 年至 103 年主計總處要求改進及苗栗縣政府之查復

99 年至 103 年間，主計總處查核苗栗縣政府預算案，針對該府未取得上級核定文號預先匡列補助收入，均逐年提出查核意見，要求該府切實按以前年度實收狀況，核實編製歲入，必要時應予追減之。惟劉○○、徐○○及黃○○等 3 人均以苗栗縣政府支出面遠大於收入面，且考量中央可能補助事項先行編列，作為年度爭取補助目標等說詞搪塞卸責，而未依示辦理，有 99 年至 103 年主計總處要求改善函及苗栗縣政府之簽稿資料可證。

2.96 年至 103 年間苗栗縣政府編列無上級核定文號補助收入，合計有 510.22 億元，事後實現數合計 27.11 億元，實現率約僅為 5.31%<sup>16</sup>（如附表三）。是劉○○、徐○○及黃○○等 3 人辯稱其於年度中仍積極爭取補助，並非全為虛列云云，亦難脫免不當虛列之責。

(三) 96 年至 103 年苗栗縣政府預算案係依劉○○裁示分配，以虛列補助收入填補預算收支短差，再由黃○○依徐○○所填列之不實彙整資料，彙編作成虛假平衡預算案後，送請苗栗縣議會審議，議會亦怠於監督

依苗栗縣政府主計處 105 年 3 月 9 日簽，有關該府預算籌編作業情形及審議經過說明二（五）、（六）及（七）略以：「…

---

<sup>16</sup> 27.11 億元 / 510.22 億元 = 5.31%。

…『審核會議』磋商研討議定各單位（機關）年度歲出概算額度，至於……收支短差部分，則依主席裁示由各單位（機關）積極爭取補助款或其他財源挹注彌平，並由財政處統籌彙整歲入財源……主計處……簽請財政處提送歲入資料及債務部分……主計處方據以彙編總預算案。主計處彙編總預算案後……另案簽核提送苗栗縣政府縣務會議討論通過後，並……提送本縣議會審議。」上開 99 年「審核會議」譯文記載：「劉○○：這樣子合起來有 80 億元，各位有沒有什麼困難？沒有困難就照這樣子做，調整一下，教育處 10 億、工務處 25 億、建設處 15 億、原民處 3 億、農業處 7 億、地政處 2 億、工商發展處 5 億、文化局 9 億、環保局 4 億。」、「黃○○：請各單位在下班前，把這部分的收入面送到財政處。」可知「審核會議」係依劉○○裁示，分配各單位編列虛假不實之補助收入預算額度，以彌平該府預算短差金額，黃○○要求縣府單位將虛列收入預算送該府財政處後，再由其簽請該府財政處彙整提供各單位提送之不實歲入資料。嗣徐○○亦以不實補助收入金額填入回復，再由黃○○彙編成總預算案，簽送苗栗縣政府縣務會議通過後，提送苗栗縣議會審議等情，有苗栗縣政府主計處 105 年 3 月 9 日簽文、「審核會議」譯文及苗栗縣政府主計處簽稿資料可稽。是劉○○、黃○○及徐○○以虛列補助收入填補預算收支短差，再彙編作成虛假平衡預算案，送請苗栗縣議會審議，民意機關亦怠於監督，違失明確。

四苗栗縣政府明知不得留用鄉鎮災害補助款，仍以停止非急迫性採購案件為由，自 101 年 11 月 16 日起違法留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款高達 2.10 億餘元，迄 105 年 5 月止僅轉撥 571 萬餘元，除造成鄉鎮（市）公所財務運作窘境，亦有危及民眾生命財產安全之虞。復因苗栗縣政府公共債務比率已逾債限，依法不得再舉借債務，乃大舉調借轄下基金專戶資金支應縣庫調度，致 103 年底調借基金專戶資金未還金額高達 147.76 億元，基金專戶資金僅剩 31.83 億元，無力再支應縣庫調度後，苗栗縣政府遂於 104 年初爆發延遲發放員工薪資，及無法支付工程款項，遭廠商向法院聲請支付命令之財務危機。嗣苗栗縣政府仍無法支付廠商應付

憑單，經財政部協調臺灣銀行協助建置融資調度平臺，由取得該府付款憑單之廠商將債權讓與臺灣銀行，以取得 96% 之工程款項，惟廠商需以 4% 工程款項，自行負擔利息費用，損及廠商權益，嚴重戕害政府形象，核有重大違失。

(一) 違法留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款

1. 依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 19 條<sup>17</sup>規定，縣政府對所轄鄉（鎮、市）如有中央補助款未予轉撥情形，經中央政府主管機關協調仍未轉撥且核定屬災害或緊急事項，應於一定期間內完成者，中央政府各機關得逕撥各鄉（鎮、市）。
2. 詢據主計總處稱：依地方制度法及財政收支劃分法規定，鄉鎮市屬縣所轄，故行政院核定之地方災害撥補經費中屬鄉鎮市部分，係撥付縣政府，再由縣政府撥付所轄受災鄉鎮市公所。復基於重大天然災害救助、緊急搶救及復建有其急迫性，為避免災害擴大影響人民生命及財產之安全，對於中央核撥災害復建經費中屬鄉鎮市部分，除於核撥經費之函文中明確要求縣政府應儘速撥付所轄受災鄉鎮市公所外，並業以原行政院主計處 98 年 6 月 15 日處忠七字第 0980003644 號函請苗栗縣政府配合辦理等語。
3. 前揭原行政院主計處 98 年 6 月 15 日函說明一明載：「基於重大天然災害救助、緊急搶救及復建有其急迫性，為避免災害擴大影響人民生命及財產之安全，現行本處於核撥災害復建經費之函文中，已明確要求貴府<sup>18</sup>應就其中屬鄉鎮市部分，比照中央撥款流程（按即核定補助之復建經費，除於核定後先行撥付 30% 外，其餘款項俟地方政府完成發包後，1 千萬元以下就未撥足部分予以一次撥付，1 千萬元以上視實際進度核實撥付），俾儘速將款項撥付予所轄鄉鎮市公所，以利復建工程能即刻展開。」主計總處副主計長鹿○○於本院約詢時稱：「我們的補助辦法是中央對直轄市及縣市政府補助辦法，沒有針對鄉鎮

<sup>17</sup> 101 年 12 月 28 日修正後內容。

<sup>18</sup> 苗栗縣政府等。

，中央不可能對鄉鎮，絕對是透過縣市政府，中央錢到了縣市……假設屬於災害的，扣住，這是不可以的。」劉○○時於本院約詢時亦稱：「如果沒有給鄉鎮公所，鄉鎮公所發包了怎麼付錢，災害的錢絕對沒有人敢擋。」足證劉○○亦知不得留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款。徐○○於本院約詢時雖辯稱：「均依工程完成後，視縣庫資金情形付款。」惟其所辯之付款程序，已明確違反前揭原行政院主計處 98 年 6 月 15 日函示，有關「核定後先行撥付 30% 外，其餘款項俟地方政府完成發包後，1 千萬元以下就未撥足部分予以一次撥付，1 千萬元以上視實際進度核實撥付」之付款方式。

4. 經查徐○○與劉○○以停止非急迫性採購案為由，自 101 年 11 月 8 日起留用中央政府對該府所轄 11 鄉鎮（市）公所災害補助款合計高達 2.10 億餘元（如附表七），此有苗栗縣政府財政處 101 年 10 月 25 日、102 年 10 月 9 日、102 年 10 月 24 日、103 年 10 月 14 日、103 年 10 月 28 日、103 年 10 月 30 日簽稿、苗栗縣政府 105 年 4 月 11 日府財務字第 1050073618 號函及苗栗縣各鄉鎮市調查表可稽。前揭款項中，留用期間最長者，為行政院公共工程委員會補助獅潭鄉公所辦理「蘇拉及天秤颱風公共設施災後復建工程等 14 件工程」金額 7,910,154 元，留用期間長達 1,035 天；留用經費金額最高者，為行政院補助泰安鄉公所辦理「102 年度蘇力颱風災害復建工程」，金額高達 48,370,632 元，此有苗栗縣各鄉鎮市調查表可證。
5. 前揭災害補助款之復建工程均已於 102 年 5 月 27 日至 104 年 8 月 5 日間完工，且鄉鎮公所亦已完成請款申請，惟迄 105 年 5 月止，苗栗縣政府僅轉撥 571 萬餘元<sup>19</sup>，亦有苗栗縣各鄉鎮市調查表可證。劉○○與徐○○明顯違反前揭原行政院主計處

<sup>19</sup> 105 年 4 月 18 日償還卓蘭鎮公所 473,140 元；105 年 3 月 15 日償還大湖鄉公所 3 筆 79,587 元、111,432 元及 104,557 元，合計 295,576 元；104 年 11 月 24 日償還南庄鄉公所 2 筆 1,855,875 元及 1,275,187 元，合計 3,131,062 元；105 年 2 月 3 日償還頭屋鄉公所 739,014 元；105 年 5 月 16 日償還西湖鄉公所 589,166 元；105 年 2 月 3 日償還泰安鄉公所 491,825 元，總計 5,719,783 元。

98年6月15日函示內容規定，核有重大違失。

(二)無法支付員工薪資及廠商工程款項，遭廠商向法院聲請對苗栗縣政府核發支付命令

- 1.依 105 年 1 月 8 日廢止前公款支付時限及處理應行注意事項第 2 點規定：「各機關接到應（待）付款單據後，除遇天然災害之特殊因素外，對公款支付之處理時限，依下列規定辦理：（一）緊急事項，隨到隨辦。（二）普通事項，不得超過 5 日。前項第 2 款所稱日數，係指實際工作日，不包括例假日、特定假日及退請受款人補正之日數；每日以 8 小時計算。」
- 2.有關劉○○擔任苗栗縣縣長任內支付廠商工程及員工薪資之情形，其於本院約詢時辯稱：「9 年的工程款與薪資沒有延誤過……財政處從沒有把文拿上來說要調基金，我不知道要調基金，我任內從沒有放不出工程款來。我們還是按照排號，不能關說。我不知道調基金，我沒有批過。」惟關於「廠商為何不在劉縣長在任時抗爭？」問題，苗栗縣政府前秘書長葉○○於本院約詢時稱：「在劉縣長時就有去了……剛開始時，都是誰來就給一點，例如欠 1 億、先給 2 千萬之類，那時就已顯現。」徐○○於本院約詢時亦稱：「我和葉秘書長有次聯合不發薪水，但被劉縣長 K 的半死，原本是 5 號發的薪水，一直延，希望媒體可以報，縣長說為何沒發，我說沒錢，縣長說把所有的基金專戶調出來看，結果有錢。廠商也有一些顧忌吧。」又劉○○早於 99 年 10 月 1 日即核准徐○○簽請調借該府「社福基金專戶」8.6 億元以因應縣庫調度之需，此亦有苗栗縣政府財政處 99 年 9 月 21 日調借「社福基金專戶」簽可證。故劉○○辯稱：其任內未曾延誤員工薪資，未曾延誤廠商工程款項，未曾批准調借基金專戶資金云云，均不足採。
- 3.有關苗栗縣政府調借基金專戶資金之適法性，約詢財政部國庫署署長阮○○稱：「依公庫法規定，可以跟基金調借，只要不影響成立目的與運作即可，但苗栗是調了以後就沒有歸墊。」經查劉○○及徐○○為符合行政院 101 年 7 月 2 日院授財庫字第 10100130950 號函，公共債務餘額不得超過 101 年 6 月底餘

額 399.23 億元之要求，大舉調借轄下基金專戶資金，調借未還金額由 100 年底之 37.17 億元，增加為 101 年底之 75.97 億元、102 年底之 87.04 億元，迄 103 年底已高達 147.76 億餘元，基金專戶之帳上應有資金僅餘 31.83 億元（詳如附表六）等事實，有苗栗縣政府 104 年 12 月 29 日府財務字第 1040272765 號函足證。嗣該府轄下基金專戶資金無法再支應縣庫調度需求後，104 年初該府爆發延遲發放員工薪資、無法支付廠商工程款項、廠商向法院聲請對苗栗縣政府之支付命令<sup>20</sup>等情事。又因苗栗縣政府仍無法支付廠商應付憑單，經財政部協調臺灣銀行協助建置融資調度平臺，由取得該府付款憑單之廠商將債權讓與該行，再由臺灣銀行先行支付該府應付憑單款項，自 104 年 8 月至 105 年 3 月止，臺灣銀行先行支付該府應付憑單金額高達 40.07 億餘元（如附表八）。惟因廠商需扣除 4% 應得款項，自行負擔利息共計 1.6 億餘元<sup>21</sup>，始能由該平臺取得 96% 之應付款項，嚴重損及廠商權益。上開事實有 104 年 2 月 7 日風傳媒報導、苗栗縣政府 104 年 4 月 29 日府財務字第 1040087033 號函、廠商聲請之支付命令、自由時報 104 年 3 月 25 日報導及行政院 104 年 8 月 14 日府院臺財字第 1040044389 號函等資料為證，苗栗縣前縣長劉○○及苗栗縣政府財政處處長徐○○，核有嚴重違失。

五苗栗縣政府短期公共債務比率於 95 年已逾債限規定，且倘以原編列總預算金額計算債限，95 年至 103 年之短期公共債務比率及 97 年至 103 年之長期公共債務比率均逾債限規定。95 年至 103 年間，該府辦理追加歲出預算額度為 16.94 億元（96 年）至 151.43 億元（100 年），惟追加預算執行率除 95 年為 87.25% 及 103 年為 97.16%

<sup>20</sup> 臺灣苗栗地方法院 104 年 3 月 16 日 104 年度司促字第 1434 號支付命令為建翔營造有限公司請求支付 51,011,979 元、臺灣苗栗地方法院 104 年 3 月 16 日 104 年度司促字第 1435 號支付命令為天乙營造有限公司請求支付 20,532,029 元及臺灣苗栗地方法院 104 年 3 月 16 日 104 年度司促字第 1436 號支付命令為陳○○即永基土木包工業請求支付 10,084,974 元。

<sup>21</sup> 40.07（億元）\*0.04=1.6028（億元）。

外，其餘年度均低於 8 成，99 年及 100 年甚且分別低至 46.94% 及 22.95%，該府明顯藉辦理追加歲出預算以規避 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定。且該府於 100 年因公共債務超限嚴重，經財政部要求改善後，所提償債計畫並未具體規劃償債資金，然以辦理追加歲出預算 105 億元作為降低債限之手段，惟財政部並未要求該府提出具體償債資金來源即予同意。嗣該府辦理追加歲出預算高達 151.43 億元，財政部發現後仍無積極作為，漠視前揭規避法律規定之作為。101 年苗栗縣政府意圖再以追加歲出預算 154.18 億元以規避 102 年 10 月 7 日修正前公共債務法之債限規定時，財政部始要求該府降低追加歲出預算金額，並修正償債計畫，苗栗縣政府及財政部均有違失。

#### (一) 苗栗縣政府藉增加歲出預算以降低債限情形

##### 1. 短期公共債務部分

(1) 苗栗縣政府 95 年短期公共債務未償餘額為 64.21 億元，該府 97 年至 100 年短期公共債務未償餘額為 69.60 億元至 103.63 億元之間，雖均超過 95 年，惟因歲出預算總金額逐年增加（95 年：203.5 億元、97 年：265.31 億元、98 年：313.35 億元、99 年：349.94 億元及 100 年：414.87 億元），致 97 年至 100 年短期公共債務比率介於 24.98% 至 29.02% 之間，反低於 95 年之 31.55%，詳如附表九。

(2) 95 年至 103 年間苗栗縣政府短期公共債務金額分別為 64.21 億元、57.46 億元、69.6 億元、90.94 億元、96.62 億元、103.63 億元、159.68 億元、166.44 億元及 166.16 億元，倘以原編列總預算金額計算債限分別為 36.63%、30.83%、34.92%、37.07%、33.80%、39.34%、50.54%、64.81% 及 66.04%，均已逾 30% 之債限規定。經辦理追加歲出預算後，前揭債務比率異動為 31.55%（95 年）、28.26%、26.23%、29.02%、27.61%、24.98%、47.41%（101 年）、58.02%（102 年）及 58.16%（103 年），除 95 年逾債限外，至 101 年以後始逾法定債限規定，詳如附表九。

##### 2. 長期公共債務部分

- (1) 苗栗縣政府 97 年長期公共債務餘額為 144.13 億元高於 96 年之 124.23 億元、98 年長期公共債務餘額為 172.16 億元亦高於 97 年，惟隨 97 年、98 年歲出總額分別增加至 357.29 億元及 426.85（均含歲出保留數），因此債務比率反由 96 年之 42.17% 下降至 98 年之 40.33%，詳如附表十。
  - (2) 95 年至 103 年間苗栗縣政府長期公共債務餘額分別為 115.75 億元、124.23 億元、144.13 億元、172.16 億元、208.62 億元、237.66 億元、237.66 億元、235.15 億元及 231.94 億元，倘以原編列總預算金額計算債限分別為 43.43%、44.94%、49.47%（97 年）、47.98%（98 年）、52.07%（99 年）、63.34%（100 年）、57.60%（101 年）、64.84%（102 年）及 67.14%（103 年），97 年至 103 年均已逾 45% 或 50%（103 年為 50%）之債限規定。惟經辦理追加歲出預算後，前揭債限比率異動為 39.11%、42.17%、40.34%、40.33%、44.88%、45.13%（100 年）、54.82%（101 年）、60.89%（102 年）及 61.10%（103 年），至 100 年以後始逾法定債限規定，詳如附表十。
- (二) 100 年辦理追加歲出預算金額遠高於報核償債計畫之追加金額，以達降低債限之目的
1. 苗栗縣政府 100 年 2 月 9 日府財務字第 1000024510 號函財政部稱：該府 100 年 1 月底長期公共債務未償餘額預算數及實際數比率分別為 55.15% 及 61.49%（法定債限：45%），短期公共債務未償餘額比率為 36.53%（法定債限：30%），均超過法定上限規定等語。經財政部 100 年 2 月 25 日以行政院 100 年 2 月 25 日院授財庫字第 10000061650 號函督促該府，應依 95 年 7 月 12 日修正之「公共債務法第 8 條直轄市或縣（市）政府屆期未改正或償還債務之減少或停止補助款作業原則」（下稱減少或停止補助款作業原則）第 1 點規定，限期於 100 年 3 月底前改正，或依第 2 點規定期限於 100 年 2 月底前提報償債計畫。嗣苗栗縣政府 100 年 3 月 1 日府財務字第 1000036313 號函提報償債計畫，經財政部 100 年 3 月 31 日再以行政院 100



年 3 月 31 日院授財庫字第 10000093170 號函復該府，應再就償債財源審慎規劃，俾評估計畫之可行性。

2. 嗣苗栗縣政府再以 100 年 4 月 20 日府財務字第 1000071365 號函提報修正償債計畫，經財政部以行政院 100 年 5 月 17 日院授財庫字第 10000148660 號函同意該府於 100 年 6 月底辦理追加預算 105 億元，以期在 100 年 6 月將長短期公共債務之債限分別降至 44.85% 及 29.95%，符合 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定。
3. 惟苗栗縣政府已於 100 年 5 月 4 日召開追加（減）預算計畫及預算審核會議，審核通過追加歲出預算 151.43 億餘元，高於原核定追加預算達 46.43 億元，再於同年 5 月 18 日經該府縣務會議通過送請苗栗縣議會審議。
4. 嗣財政部發現苗栗縣政府 100 年 7 月 7 日函報截至 100 年 6 月底公共債務資料，均符法定比率，惟債務餘額反而增加情事。經苗栗縣政府 100 年 7 月 18 日以電子郵件說明後，始知該府為支應待付工程款等資金需求，經苗栗縣議會決議追加歲出預算數 151.44 億元等情。惟財政部以當時苗栗縣政府之長短期公共債務比率分別為 42.80% 及 27.78% 符合 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定，僅以行政院 100 年 7 月 29 日院授財庫字第 10000281630 號函該府，請該府應本財政自我負責精神，覈實編列預算及控管債務，而未再加處置。

(三) 101 年公共債務比率超限，仍意圖辦理鉅額追加歲出預算，以規避 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定

1. 苗栗縣政府 101 年 2 月 8 日府財務字第 1010024159 號函，陳報該府 101 年 1 月份長期公共債務預算數及實際數比率分別為 55.29% 及 63.43%，均超出 45% 債限規定；短期公共債務比率達 38.63%，亦超出 30% 之債限規定。經財政部要求該府於 101 年 3 月底前改正，或於 101 年 2 月底前提報償債計畫。
2. 嗣該府分別於 101 年 2 月 24 日、5 月 15 日及 6 月 12 日提報修正償債計畫，嗣經財政部認為苗栗縣政府 101 年 6 月 12 日府財務字第 1010117598 號函報之償債計畫（下稱「第 2 次償債

計畫」)，較原規劃追加歲出預算額度 154.18 億元，已大幅縮減為 20.91 億元，同意該府 101 年 6 月 12 日所提償債計畫，苗栗縣政府始未再編列鉅額追加歲出預算。

(四)綜上，苗栗縣政府短期公共債務比率於 95 年已逾債限規定，且倘以原編列總預算金額計算債限，95 年至 103 年之短期公共債務比率及 97 年至 103 年之長期公共債務比率均逾債限規定。95 年至 103 年間，該府辦理追加歲出預算額度為 16.94 億元（96 年）至 151.43 億元（100 年），惟追加預算執行率除 95 年為 87.25% 及 103 年為 97.16% 外，其餘年度均低於 8 成，99 年及 100 年甚且分別低至 46.94% 及 22.95%，明顯藉辦理追加歲出預算以規避法定債限。且該府於 100 年因公共債務超限嚴重，經財政部要求改善後，所提償債計畫並未具體規劃償債資金，又以辦理追加歲出預算 105 億元作為降低債限之手段，惟財政部並未要求該府提出具體償債資金來源即予同意。嗣該府辦理追加歲出預算高達 151.43 億元，財政部發現後仍無積極作為，漠視前揭規避法律規定之作為。101 年苗栗縣政府意圖再以追加歲出預算 154.18 億元，藉以規避法定債限時，財政部始要求該府降低追加歲出預算金額，並修正償債計畫內容，苗栗縣政府及財政部均有違失。

六苗栗縣政府公共債務逾限後，雖經提出債務改善計畫，惟並未依核定內容執行，辦理追加預算金額遠高於核定金額達 46.43 億元，歲出保留數 2.15 億元業經審定刪除仍予認列，計入計算債限之分母金額及操弄會計科目隱匿公共債務餘額 30.24 億元以規避債限規定。償債計畫核准後，僅於短期間內即無法推動，作為償債計畫資金來源之 189.62 億元待售土地，在計畫提出時尚有 102.75 億元土地尚未依法報准出售，出售土地獲得 48.58 億餘元僅償還公共債務 0.3 億元，財政部要求該府提報售地收入用途均故意隱匿不予提報，核有違失。財政部審核前揭改善計畫內容，未詳究該府償債資金來源之可行性，即予核准，亦有違失。

(一)減少或停止補助款作業原則第 1 點及第 2 點規定：「直轄市或縣（市）政府舉借債務，違反公共債務法第 4 條規定分配額度超額舉債者，或違反公共債務法第 7 條限制、停止舉債之命令仍以

舉債者，應自違反舉債規定當月起算之 3 個月內改正或償還債務。未於限期內改正或償還債務，依公共債務法第 8 條規定予以減少或停止補助款，迄改正符合債限，再予撥付。」「直轄市或縣（市）政府檢討未能依第 1 點規定限期內改正或償還債務，得於違反舉債規定當月起算之 2 個月內提報包括當月及各月債務改善比率在內之償債計畫，經財政部審核通過後，予以按月管制撥付補助款。」

(二) 100 年度償債計畫（即「第 1 次償債計畫」）執行結果

1. 計畫提出及執行

(1) 苗栗縣政府 100 年 2 月 9 日府財務字第 1000024510 號函財政部稱：該府 100 年 1 月底長期公共債務預算數及實際數比率分別為 55.15% 及 61.49%（法定債限：45%），短期公共債務未償餘額比率為 36.53%（法定債限：30%），均超過法定上限。爰財政部以行政院 100 年 2 月 25 日院授財庫字第 10000061650 號函督促該府，應限期於 100 年 3 月底前改正，或依規定期限於 100 年 2 月底前提報償債計畫。嗣苗栗縣政府 100 年 3 月 1 日府財務字第 1000036313 號函提報償債計畫及 100 年 4 月 20 日府財務字第 1000071365 號函提報修正償債計畫，經財政部以行政院 100 年 5 月 17 日院授財庫字第 10000148660 號函原則同意該府修正後償債計畫。

(2) 財政部稱：苗栗縣政府 100 年 4 月至 6 月底長短期公共債務餘額均符合償債計畫進度，且 100 年 7 月至 10 月底長短期公共債務餘額均符合法定債限。惟 100 年 11 月底短期公共債務再次逾法定債限<sup>22</sup>，該部爰以行政院 100 年 12 月 21 日院授財庫字第 10000486990 號函再次督促該府，應自違反舉債規定當月起算 3 個月內改正或償還債務，且改正或償還符合債限之最後期限不得逾 100 年 12 月 31 日。該府嗣以 101 年 2 月 21 日府財務字第 1010033186 號函報 100 年 12 月底公共債務概況表，長期公共債務未償餘額預算數及實際數之

---

<sup>22</sup> 短期公共債務餘額由 10 月之 116.73 億元，增加為 11 月之 139.99 億元。

債務比率均為 44.94%，短期公共債務比率則為 25.01%，符合法定債限。

2.惟經本院查核發現相關違失如下：

(1)辦理追加歲出預算遠高於函報核定額度達 46.43 億元

<1>行政院 100 年 5 月 17 日院授財庫字第 10000148660 號函，核定苗栗縣政府 100 年 4 月 20 日府財務字第 1000071365 號函所報「第 1 次償債計畫」內容，係核准苗栗縣政府於 100 年 6 月底，辦理追加歲出預算 105 億元，以降低長期公共債務比率。

<2>惟查苗栗縣政府早於 100 年 5 月 4 日召開追加（減）預算「審核會議」，審核通過追加歲出預算 151.43 億餘元，再於同年 5 月 18 日經該府縣務會議審核通過後，送請苗栗縣議會審議。

<3>嗣財政部於苗栗縣政府 100 年 7 月 7 日函報截至 100 年 6 月底公共債務資料時，始發現該府債限雖均符合法定比率（100 年 6 月底長期公共債務未償餘額實際數為 226.34 億元，債務比率 42.80%；短期公共債務未償餘額實際數為 115.26 億元，債務比率 27.78%）；惟長短期公共債務未償餘額實際數較 100 年 5 月 17 日核定之償債計畫內容（216.34 億元、110.35 億元），分別增加 10 億元及 4.91 億元。

<4>案經苗栗縣政府 100 年 7 月 18 日以電子郵件補充說明：該縣議會於 100 年 6 月 17 日苗議事字第 1001001512 號函決議 100 年總預算第 1 次追加歲出預算數 151.44 億元。且該府為推動日常政務所需及支應待付工程款，於議會通過追加預算後有賒借收入，爰 100 年 6 月底長期公共債務餘額為 226.34 億元，較 5 月底（224.73 億元）增加 1.61 億元；短期公共債務未償餘額增加係支付法定支出等相關費用，透支數增加所致，短期公共債務餘額為 115.26 億元，惟均符合法定債限等語。嗣財政部僅以行政院 100 年 7 月 29 日院授財庫字第 10000281630 號函要求該府本於財政自我

負責精神，覈實編列預算等語，而未予追究違失。

(2) 99 年歲出保留數已經審核刪減 2.15 億元，惟未核實認列

<1>財政部 105 年 1 月 8 日台財庫字第 10503602180 號函查復本院稱：「公債法計算債務比率之分子……係以上年度長期公共債務未償餘額決算數加計當年度舉借數再扣除還本數計算而得……分母『總預算及特別預算歲出總額』以當年度歲出預算數再加計以前年度歲出保留數及應付數（扣除減免數及註銷數）……。」

<2>財政部 94 年 5 月 17 日台財庫字第 09403509240 號函送各地方政府，94 年 5 月 12 日研商「縣（市）1 年以上債務比率計算會議紀錄」決議略以：「……縣（市）……1 年以上公共債務未償餘額預算數占總預算及特別預算歲出總額比率，其分母加計以前年度保留數，惟該保留數應核實估列。」

<3>經查苗栗縣政府 99 年度歲出保留數金額，經苗栗縣審計室 100 年 7 月 28 日審苗縣一字第 1000002900 號函送該府，於 99 年苗栗縣總決算審核報告甲-30 頁內載「減列不當支出及收回委辦 2.15 億元」。苗栗縣政府主計處雖於 100 年 8 月 3 日會該府財政處辦理，惟該府財政處並未於 100 年中即自債限計算分母中減除（由原於 100 年 6 月起列示之 528.80 億餘元，減除 2.15 億元，修正為 526.65 億餘元），以正確計算債限比率。且該府遲至 101 年 10 月 16 日始以府財務字第 1010208026 號函通知財政部稱：因減除前揭歲出保留數刪減數 2.15 億元，致該府 100 年度決算長期公共債務比率為 45.13% 已超過公共債務法債限規定等語，該府核有重大疏失。

(3) 操弄會計科目隱匿公共債務餘額 30.24 億元，以規避債限

<1>依普通公務單位會計制度之一致規定第 22 條規定：「本制度之會計科目名稱……及內涵說明如下：……暫收款：凡未確定性質之收入皆屬之。」

<2>查苗栗縣政府於 101 年 1 月 4 日至 13 日間（100 年度終

了整理期間)向中國信託商業銀行等 6 家金融機構借款 8 筆計 67 億元，惟 101 年 1 月份僅還本 32 億元，致 101 年 1 月底長期公共債務餘額大幅上升至 272 億餘元，較 100 年 12 月底餘額增加約 35 億元<sup>23</sup>。

<3>惟查苗栗縣政府前揭 67 億元長期借款，其中應屬「賒借收入」科目金額之 30.24 億元，分別於 101 年 2 月 2 日轉帳 13.6 億元及 2 月 7 日轉帳 16.64 億元，改列為 100 年度「暫收款」科目，嗣於 101 年 3 月 21 日再轉回「賒借收入」，以降低「短期透支」科目截至 100 年底止(含整理期間<sup>24</sup>至 101 年 1 月 15 日)之餘額，使該府 100 年底短期公共債務比率降為 24.98%，以符合前揭行政院 100 年 12 月 21 日函，該府須於 100 年 12 月底符合 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法債限之要求。惟前揭賒借款 30.24 億元並未計入 100 年 12 月底之長期公共債務餘額，倘計入 100 年 12 月之公共債務餘額，長期公共債務餘額應為 267.9 億元<sup>25</sup>，當月長期公共債務比率應為 50.66% (267.9 億元／528.8 億元)，仍逾 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限(45%)規定。

### (三) 101 年償債計畫(即「第 2 次償債計畫」)執行結果

#### 1. 計畫提出及核定

(1) 苗栗縣政府 101 年 2 月 8 日府財務字第 1010024159 號函，陳報該府 101 年 1 月份長期公共債務預算數及實際數比率分別為 55.29% 及 63.43%，均超出 45% 債限規定；短期公共債務比率達 38.63%，亦超出 30% 之債限規定。財政部於 101 年 2 月 16 日以行政院函，請該府於 101 年 3 月底前改正，或

<sup>23</sup> 101 年 1 月長期公共債務實際數。

<sup>24</sup> 公庫出納整理期間：各機關經收之歲入各款，均應於年度終了以前繳庫，其已收因故未於規定期間期限內解庫者，至遲於年度終了後 15 日以前解繳。各機關經費，在每年年度終了前已發生債務或契約責任，得延年度終了後 15 日截止支付，自年度結束後至上述日期為公庫出納整理期間，其收支仍列作當年度之收支。

<sup>25</sup> 267.9 億元=237.66 億元+30.24 億元。

於 101 年 2 月底前提報償債計畫。

- (2)苗栗縣政府分別於 101 年 2 月 24 日、5 月 15 日及 6 月 12 日提報（修正）償債計畫，嗣經財政部多次以行政院函請其修正後，於 101 年 7 月 2 日以行政院院授財庫字第 10100130950 號函要求苗栗縣政府於 101 年 10 月底前將預算數改正符合債限，同意該府 101 年 6 月 12 日府財務字第 1010117598 號函所提「第 2 次償債計畫」，並要求苗栗縣政府於 101 年底之公共債務比率須符法定債限外，且該府自 101 年 6 月起，長短期公共債務合計數於改正符合債限前，不得再行增加。
- (3)詢據財政部稱：因苗栗縣政府 101 年 6 月 12 日函報「第 2 次償債計畫」，較原規劃追加歲出預算額度 154.18 億元，已大幅縮減為 20.91 億元，同時規劃償債財源（主要為標售土地收入 173.61 億元）等情，爰同意「第 2 次償債計畫」。

## 2. 「第 2 次償債計畫」執行情形

- (1)101 年 6 月、7 月苗栗縣政府長短期公共債務未償餘額實際數均符合上開 101 年 7 月 2 日行政院函核定償債進度。
- (2)惟苗栗縣政府 101 年 8 月起至 11 月長短期公共債務未償餘額實際數均不符「第 2 次償債計畫」之核定進度，財政部爰以行政院 101 年 9 月 26 日<sup>26</sup>院授財庫字第 10100194060 號函請該府說明執行進度落後原因及擬採行之因應措施。苗栗縣政府以 101 年 10 月 3 日函說明，因相關土地標售作業延後，處分收入未能及時入庫，致 101 年 8 月底短期公共債務未償餘額比率高於償債計畫所定預計達成債務比率。
- (3)財政部為瞭解苗栗縣政府土地標售實際作業情形，經要求該府補充說明表示：101 年度可標售 5 筆土地，其中 1 筆 5.9 億元業於 101 年 9 月 21 日標售，預計於同年 10 月 15 日繳款 1.7 億元，同年 11 月 30 日繳款 4.2 億元。其餘 4 筆土地約 40 億元，預計於同年 10 月 23 日標售，若標售成功並於

---

<sup>26</sup> 101 年 8 月底止短期公共債務及長期公共債務合計數，較行政院 101 年 7 月 2 日核定償債計畫超出 12.97 億元。

年底前繳款，預計至 101 年底將有土地標售收入 45.9 億元入庫等語。

- (4)嗣財政部再研析「第 2 次償債計畫」，始發現苗栗縣政府 101 年 10 月、11 月及 12 月底長短期公共債務餘額，應分別降低至 375.30 億元、355.23 億元及 295.96 億元，與該府 9 月底之長短期公共債務未償餘額實際數 407.79 億元相較，須分別減少 32.49 億元、52.56 億元及 111.83 億元，縱使上開 4 筆土地標售收入 45.9 億元全數順利執行入庫，亦僅可支應該府至 101 年 10 月底之償債額度。顯見財政部於核定「第 2 次償債計畫」時，並未考量該府除土地標售收入外，尚需增加其他償債財源，始能改正債限，核亦有疏失。

(四) 102 年償債計畫（下稱「第 3 次償債計畫」）之執行結果

1.計畫提出及核定

- (1)苗栗縣政府 101 年 8 月起即未依原核定「第 2 次償債計畫」執行，因此再於 101 年 12 月 17 日提出修正償債計畫，惟償債財源不明確，財政部並未予核准。
- (2)苗栗縣政府再於 102 年 3 月 25 日、5 月 15 日及 6 月 20 日修正償債計畫，並補充說明修正償債計畫預計標售之 10 筆土地進度等內容，並規劃於 103 年 11 月底改正符合債限（長期公共債務餘額及債務比率降為 163.16 億元及 44.96%、短期公共債務餘額及債務比率降為 78.80 億元及 29.92%）。
- (3)財政部核准「第 3 次償債計畫」之緣由

財政部稱：因苗栗縣政府「第 3 次償債計畫」承諾預計標售 10 筆土地之收入價款，將實際用於償還債務。該部爰以行政院 102 年 7 月 19 日院授財庫字第 10200609380 號函核准償債計畫，同時要求苗栗縣政府，預計標售之 10 筆土地收入，扣除相關費用後，應專款專用償還債務，使該府至 103 年 11 月之公共債務比率符合債限等語。

2.「第 3 次償債計畫」執行情形

- (1)苗栗縣政府預定出售之土地價值 189.62 億元，於償債計畫提出時，尚有 102.75 億元土地尚未獲准出售



<1>依土地法第 25 條規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分。」

<2>經查「第 3 次償債計畫」中，苗栗縣政府列為償債財源之土地計有「頭份（文中四）市地重劃」等 10 筆土地，金額高達 189.62 億元。惟其中「頭份（文中四）市地重劃」、「南橫快速道路卓蘭浮覆地」、「尚順開發股份有限公司回饋捐贈土地（住宅區）」、「後龍溪整治」、「高鐵苗栗車站特定區產業專區」及「竹科竹南基地周邊地區區段徵收領回公有地」等 6 筆土地，預定標售收入金額高達 102.75 億元，尚未依前揭規定，完成報准核定同意出售程序。且迄苗栗縣政府 104 年 4 月 30 日府財務字第 1040087733 號函再報財政部修正償債計畫時，尚有「南橫快速道路卓蘭浮覆地」及「後龍溪整治」等 2 筆土地，仍未獲准同意出售。

(2)已出售土地價款 48.58 億餘元，僅償還公共債務 0.3 億元

<1>查苗栗縣政府「第 3 次償債計畫」中，所列 10 筆擬出售土地，預計出售可得價金及預期償債額度如附表十一，該府並於報財政部函中表示標售土地收入價款，將用以償還債務，有效減少債務。

<2>惟查 101 年 11 月 20 日至 103 年 11 月 25 日苗栗縣政府已標售「第 3 次償債計畫」土地共 48.58 億餘元，如附表十二。僅 103 年 11 月 25 日標售「尚順廣場－住宅區」土地價金 5 億餘元，於 103 年 12 月 3 日償還合作金庫 0.3 億元，明顯不符所報償債計畫之核定用途。

(3)財政部要求該府提報售地收入用途，均故意隱匿不予提報

<1>查苗栗縣政府自 102 年 9 月即未依據核定之「第 3 次償債計畫」清理債務，相關執行情形如附表十三，財政部雖於 102 年 10 月、11 月、12 月、103 年 5 月等多次以行政院

函<sup>27</sup>督促該府依償債計畫執行，惟苗栗縣政府均未依示辦理。

<2>次查財政部嗣以行政院 103 年 5 月 27 日院授財庫字第 10300050910 號函督促苗栗縣政府，具體說明償債計畫土地標售執行情形後，該府 103 年 6 月 5 日府財務字第 1030118173 號函始復稱：為避免延宕公款支付，該府爰優先支應付款憑單，致無法按進度償還債務等語，並檢附「苗栗縣政府預計標售土地明細表」，說明該府 102 年 4 月處分「尚順開發股份有限公司回饋捐贈土地（商業區）」4 億元，103 年 1 月處分「苗栗市大坪頂營區」土地 8 億元，其餘 8 筆土地（預計償債額度 118.54 億元）均在公告標售中或辦理中等情。

<3>惟查該府於 101 年 11 月 20 日至 103 年 1 月 23 日間，出售土地價款已達 26.86 億餘元，且已出售之土地亦不僅為「苗栗市大坪頂營區」等土地，前揭苗栗縣政府 103 年 6 月 5 日函所報已出售土地價款明顯與實際出售土地情形不符。

<4>復據本院約詢財政部稱：該部曾以行政院 103 年 6 月 26 日院授財庫字第 10300101090 號函，再要求苗栗縣政府詳細說明預計標售土地辦理情形並檢附佐證資料，以重新覈實估算其標售後可用以償債之款項及其入庫時程等。惟苗栗縣政府 103 年 7 月 14 日府財務字第 1030148179 號函復該部，仍未就上述事項具體說明。迄苗栗縣政府 104 年 4 月 30 日府財務字第 1040087733 號函再報修正償債計畫時，始列表說明其已標脫之土地收入達 48.58 億餘元，惟僅於 103 年 12 月 3 日償還債務 0.3 億元等情。是苗栗縣政府核有未將售地收入作為清償債務之用，且有故意隱匿售地收

---

<sup>27</sup> 行政院 102 年 10 月 24 日院授財庫字第 10200190220 號函、行政院 102 年 11 月 18 日院授財庫字第 10200213300 號函、行政院 102 年 12 月 19 日院授財庫字第 10200231180 號函及行政院 103 年 5 月 27 日院授財庫字第 10300050910 號函。

人不予提報財政部之違失。

(五)綜上，苗栗縣政府公共債務逾限後，雖經提出債務改善計畫，惟並未依核定內容執行，且辦理追加預算金額遠高於核定金額達 46.43 億元，歲出保留數 2.15 億元業經審定刪除仍予認列，計入計算債限之分母金額及操弄會計科目隱匿公共債務餘額 30.24 億元，以規避債限規定。償債計畫核准後，僅於短期間內即無法推動，作為償債計畫資金來源之 189.62 億元待售土地，在計畫提出時尚有 102.75 億元土地尚未依法報准出售，出售土地獲得 48.58 億餘元僅償還公共債務 0.3 億元，且財政部要求該府提報售地收入用途均故意隱匿不予提報，核有違失。財政部審核前揭改善計畫內容，亦流於形式，未詳究該府償債資金來源之可行性，即予核准，亦有違失。

七苗栗縣政府公共債務比率於 101 年初再度嚴重超限後，該府仍漠視其財政能力已無法支應龐大歲出，於 101 年花費鉅額公帑 3.74 億元，舉辦施放 29 天煙火之消費性活動。且將主計總處對該府編列非法定社福預算之審核意見置之不理，於 101 年至 103 年持續耗費鉅資興辦非法定社福項目，核有違失。

(一) 101 年 9 月 29 日至 10 月 27 日，耗費 3.74 億元施放煙火達 29 天

101 年初苗栗縣政府公共債務比率再度嚴重超限（101 年 1 月份長期公共債務比率 63.43%、短期公共債務比率達 38.63%），經財政部要求再度提出修正償債計畫，然該府自 101 年 8 月起，即未依核准期程清理公共債務。惟苗栗縣政府仍於 101 年 9 月 29 日至 10 月 27 日間，耗費 3.74 億元施放國慶煙火達 29 天，且前揭經費全數為縣籌經費，明顯無視該府嚴重之財政黑洞。另查 100 年彰化縣政府僅花費 0.11 億元、102 年新竹市政府僅花費 0.21 億元（自籌款部分）及 103 年臺中市政府僅花費 0.25 億元舉辦各該年度之國慶煙火施放活動，經費額度僅分別為苗栗縣政府耗費金額之 2.94%、5.61%及 6.68%，益徵苗栗縣政府無視公共債務嚴重超限問題，持續浪擲公帑。

(二)耗費鉅資興辦非法定社福項目

1. 101 年部分

主計總處審核意見略以：

- (1)生育津貼部分：法律或中央政策未規定辦理。惟苗栗縣政府自定，新生兒及夫妻雙方現設籍且其中 1 人繼續居住達 1 年以上者，每胎第 1 年補助生育津貼 10,000 元、第 2 年起至第 4 年每年補助 8,000 元，101 年預算 1.11 億餘元。
- (2)免費營養午餐部分：中央原列標準為針對低收入、中低收入、家庭變故或導師訪視認定之弱勢學生全額補助營養午餐費。惟苗栗縣政府自定，各公私立國中小學生，國小每餐補助 32 元、國中每餐補助 33 元，101 年預算 0.60 億餘元<sup>28</sup>。
- (3)免費國中小教科書部分：中央原列標準為針對弱勢學生教科書補助。惟苗栗縣政府自定，該縣各公、私立國民中小學生，視選定教科書價格而定，於額度內辦理補助（約每人 1,400 元），101 年預算 0.66 億餘元。

## 2. 102 年部分

主計總處審核意見略以：

- (1)生育津貼部分：法律或中央政策未規定辦理。惟苗栗縣政府自定辦法同該府 101 年所定內容，102 年預算 1.52 億餘元。
- (2)老人或身障者免費乘車部分：老人福利法及身心障礙者權益保障法規定，其等搭乘大眾交通工具應予半價優惠。惟苗栗縣政府自定，每人每月儲值 1,000 點（元），但身心障礙者有就學、就業或職業訓練等實際需求者，得增加儲值數至 3 倍，102 年預算 0.36 億餘元。
- (3)免費營養午餐部分：中央原列標準同 101 年。惟苗栗縣政府自定，各公私立國中學生每餐補助 33 元，102 年預算 0.15 億餘元<sup>29</sup>。
- (4)免費國中小教科書部分：中央原列標準同 101 年。惟苗栗縣政府自定辦法同該府 101 年所定內容，102 年預算 0.66 億餘元。

---

<sup>28</sup> 決算金額：3.67 億元。

<sup>29</sup> 決算金額：3.37 億元。

### 3. 103 年部分

主計總處審核意見略以：

- (1)生育津貼部分：法律或中央政策未規定辦理。惟苗栗縣政府自定辦法同該府 101 年所定內容，103 年預算 1.90 億餘元。
- (2)老人或身障者免費乘車部分：法定標準同 102 年。惟苗栗縣政府自定辦法同該府 102 年所定內容，103 年預算 0.58 億餘元。
- (3)免費營養午餐部分：中央原列標準同 101 年。惟苗栗縣政府自定，各公私立國中學生每餐補助 33 元、縣立國中小學生寒（暑）假貧困學生午餐補助及縣立國中小學辦理午餐之基本費及燃料費，103 年預算 4.24 億餘元<sup>30</sup>。
- (4)免費國中小教科書部分：中央原列標準同 101 年。惟苗栗縣政府自定辦法同該府 101 年所定內容，103 年預算 0.66 億餘元。

(三)綜上，苗栗縣政府公共債務比率於 101 年初再度嚴重超限後，該府仍漠視其財政能力已無法支應龐大歲出，於 101 年花費鉅額公帑 3.74 億元，舉辦施放 29 天煙火之消費性活動。且將主計總處對該府編列非法定社福預算之審核意見置之不理，於 101 年至 103 年持續耗費鉅資興辦非法定社福項目，核有違失。

綜上論結，苗栗縣政府 95 年底短期公共債務比率 31.55% 超過法定債限，財務狀況已明顯惡化。惟該府並未積極改善財政，量入為出，核實籌編該府預算，反於 97 年起大幅擴張歲出，致使該府收支短差額度日益惡化，97 年至 103 年間歲入歲出短絀金額合計高達 361.75 億元。100 年初苗栗縣政府公共債務比率再度大幅逾越法定債限，仍未積極清理債務，竟於 100 年 9 月與金融機構改訂契約提高透支額度，且於 101 年 1 月大幅舉借公共債務 67 億元，致使該府之公共債務餘額於 101 年底增加為 397.34 億元，再於 102 年底增加為 401.59 億元，103 年雖降為 398.1 億元，但長、短期公共債務比率仍大幅逾越法定債限。苗栗縣政府復為造成預算平衡之假象，以虛列補助收入填補

---

<sup>30</sup> 決算金額：3.40 億元。

預算收支短差，並彙整作成虛假平衡預算案後，送請苗栗縣議會審議，議會亦怠於監督，96年至103年間虛列無中央核定依據之補助收入預算共計510.22億元。且100年苗栗縣政府雖經財政部要求提出償債計畫，惟以辦理追加歲出預算105億元作為降低債務比率之方法，惟財政部仍予同意；嗣該府辦理追加歲出預算高達151.43億元，財政部發現後仍無要求改善之積極作為。復以該府雖共提出3次償債計畫，惟均未依核定時程及內容執行；且操弄會計科目隱匿公共債務餘額30.24億元以規避債限規定；作為償債計畫資金來源之189.62億元待售土地，在計畫提出時尚有價值102.75億元之土地未完成依法報准出售程序；出售土地獲得48.58億餘元價金，僅用以償還公共債務0.3億元；且財政部要求該府提報售地收入用途均拖延不予提報。財政部審核前揭償債計畫，亦未詳究該府償債資金來源之可行性，即予核准。苗栗縣政府公債比率雖於101年初再度嚴重超限，仍於101年花費鉅額公帑3.74億元，舉辦施放29天煙火之消費性活動；且將主計總處對該府編列非法定社福預算之審核意見置之不理。末以苗栗縣政府自101年11月16日起違法留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款高達2.10億餘元，迄105年5月止僅轉撥571萬餘元，核均有違失，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善見復。

附表一 103年度各級政府公共債務概況總表 單位：百萬元；%

項目 政府別	公共債務法規範之債務				債務合計 (5)=(1)+(3)	其他債務	
	一年以上債務		未滿一年債務			自償性 債務 (6)	非營業基金 未滿一年債務 (7)
	金額	比率	金額	比率			
	(1)	(2)	(3)	(4)			
合計	6,099,802	41.37%	377,192	—	6,476,993	451,092	257,160
中央政府	5,280,559	35.82%	190,000	9.90%	5,470,559	300,795	249,216
地方政府	819,243	5.56%	187,192	16.10%	1,006,434	150,297	7,944
直轄市	650,214	4.41%	104,450	13.70%	754,664	108,855	7,944
臺北市	216,999	1.47%	0	0.00%	216,999	16,495	0
高雄市	232,157	1.57%	12,647	9.73%	244,804	25,429	2,746
新北市	68,050	0.46%	42,000	26.33%	110,050	41,049	0
臺中市	62,010	0.42%	22,473	19.29%	84,483	15,553	0
臺南市	48,798	0.33%	23,331	28.93%	72,129	2,745	5,198

項目 政府別	公共債務法規範之債務					其他債務	
	一年以上債務		未滿一年債務		債務合計 (5)=(1)+(3)	自償性 債務 (6)	非營業基金 未滿一年債務 (7)
	金額	比率	金額	比率			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
桃園市	22,200	0.15%	4,000	4.22%	26,200	7,583	0
縣市	167,918	1.14%	82,554	24.57%	250,472	40,776	0
宜蘭縣	13,391	63.59%*	9,764	50.31%*	23,154	3,841	0
新竹縣	15,590	45.87%	7,200	28.10%	22,790	6,500	0
苗栗縣	23,194	62.83%*	16,616	58.16%*	39,810	8,895	0
彰化縣	15,967	31.65%	7,886	17.63%	23,853	5,455	0
南投縣	11,862	40.68%	4,879	20.49%	16,742	0	0
雲林縣	19,210	49.87%	7,389	25.30%	26,600	3,071	0
嘉義縣	15,668	48.17%	5,554	23.08%	21,222	5,680	0
屏東縣	19,022	45.38%	8,861	26.71%	27,882	294	0
臺東縣	4,724	27.04%	2,529	16.42%	7,253	1,542	0
花蓮縣	8,140	39.75%	4,272	23.36%	12,412	0	0
澎湖縣	2,070	16.51%	150	1.60%	2,220	91	0
基隆市	9,629	47.37%	2,800	15.61%	12,429	0	0
新竹市	8,611	43.93%	4,444	24.18%	13,055	1,954	0
嘉義市	840	5.25%	211	1.82%	1,051	3,453	0
金門縣	0	0.00%	0	0.00%	0	0	0
連江縣	0	0.00%	0	0.00%	0	0	0
鄉鎮市	1,111	0.01%	187	0.29%	1,298	666	0

資料來源：財政部。

註：「\*」表示債務超限。

附表二 95 年至 103 年苗栗縣政府歲入、歲出預算執行情形表

單位：億元，%

年度	歲入			歲出			短絀			與 95 歲出 決算之比較		與 95 歲入 決算之比較	
	預算 金額	決算 金額	執行 率	預算 金額	決算 金額	執行 率	金額	增減 金額	增減%	金額	增減%	金額	增減%
95	188.50	156.49	83.02	203.50	178.82	87.87	(22.33)	-	-	-	-		
96	194.85	165.29	84.83	203.30	183.38	90.20	(18.09)	4.24	(18.99)	4.56	2.55%	8.8	5.62%
97	248.51	209.68	84.37	265.31	236.13	89.00	(26.45)	(8.36)	46.21	57.31	32.05%	53.19	33.99%
98	285.60	187.91	65.79	313.35	266.91	85.18	(79.00)	(52.55)	198.68	88.09	49.26%	31.42	20.08%
99	313.48	215.65	68.79	349.94	281.34	80.40	(65.69)	13.31	(16.85)	102.52	57.33%	59.16	37.80%
100	385.87	217.56	56.38	414.87	264.66	63.79	(47.10)	18.59	(28.30)	85.84	48.00%	61.07	39.02%
101	338.84	222.36	65.62	336.84	279.35	82.93	(56.99)	(9.89)	21.00	100.53	56.22%	65.87	42.09%
102	289.37	223.51	77.24	286.87	269.42	93.92	(45.91)	11.08	(19.44)	90.6	50.67%	67.02	42.83%
103	331.71	223.94	67.50	285.71	264.56	92.60	(40.61)	5.30	(11.54)	85.74	47.95%	67.45	43.10%
合計							(402.17)						

資料來源：苗栗縣政府 104 年 5 月 13 日府財務字第 1040097942 號函，本院彙整。

1. 95 至 103 年資料取自「審計部臺灣省苗栗縣審計室苗栗縣總決算審核報告書（含附屬單位決算及綜計表）」。
2. 103 年資料，苗栗縣政府原取自 103 年度苗栗縣總決算，經本院修正為審定數。

附表三 95 至 103 年度苗栗縣計畫型補助收入預算編列及執行情形表

單位：億元

年度	歲入科目	計畫型補助收入預算數	無上級核定文號補助收入				
			預算數	占計畫型補助收入預算數比例	決算數	無上級核定文號補助收入執行率	差額
95	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	56.57	16.17	28.58%	0.40	2.47%	15.77
96	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	51.78	36.87	71.21%	2.64	7.16%	34.23
97	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	98.34	37.68	38.32%	0.72	1.91%	36.96
98	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	138.62	72.28	52.14%	9.33	12.91%	62.95
99	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	166.88	85.73	51.37%	0.69	0.80%	85.04
100	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	243.93	168.98	69.27%	9.73	5.76%	159.25
101	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	136.65	46.95	34.36%	0.92	1.96%	46.03
102	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	81.80	33.57	41.04%	1.89	5.63%	31.68
103	上級政府補助收入 －計畫型補助收入	94.81	28.16	29.70%	1.19	4.23%	26.97
	合計	919.26	526.39		27.51	5.23%	498.88

資料來源：審計部，整理自苗栗縣政府提供資料及苗栗縣總決算審核報告。

附表四 95 年至 104 年直轄市、縣（市）政府虛列補助收入統計表

單位：千元

政府別	104 年度 含追加減 預算	103 年度 含追加減 預算	102 年度 含追加減 預算	101 年度 含追加減 預算	100 年度 含追加減 預算	99 年度 【註 1】 含追加減 預算	98 年度 【註 1】 含追加減 預算	97 年度 【註 1】 含追加減 預算	96 年度 【註 1】 含追加減 預算	95 年度 【註 1】 含追加減 預算
合計	10,033,196	9,976,088	13,430,063	22,764,466	35,151,950	46,814,728	44,644,759	46,265,521	50,489,219	39,800,246
新北市	0	57,550	22,000	6,162,250	0	0	0	0	8,080,000	0
臺北市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
桃園市	0	0	0	0	0	1,736,035	1,844,674	2,028,943	7,469,004	7,323,614



政府別	104 年度 含追加減 預算	103 年度 含追加減 預算	102 年度 含追加減 預算	101 年度 含追加減 預算	100 年度 含追加減 預算	99 年度 【註 1】 含追加減 預算	98 年度 【註 1】 含追加減 預算	97 年度 【註 1】 含追加減 預算	96 年度 【註 1】 含追加減 預算	95 年度 【註 1】 含追加減 預算
臺中市	338,571	0	0	1,896,073	0	【註 2】 4,930,000	【註 2】 3,100,000	【註 2】 5,372,439	【註 2】 4,730,320	【註 2】 8,345,057
臺南市	426,999	35,000	412,666	0	0	【註 2】 0	【註 2】 40,000	【註 2】 5,079,245	【註 2】 3,773,064	【註 2】 6,857,345
高雄市	0	0	0	8,100	0	【註 2】 283,340	【註 2】 1,110,065	【註 2】 180,000	【註 2】 33,289	【註 2】 0
宜蘭縣	0	0	0	0	1,682,118	14,267,393	11,600,471	10,921,595	6,116,444	4,214,055
新竹縣	0	0	814,685	3,348,102	5,802,596	6,445,161	8,421,310	6,456,988	5,523,587	4,540,000
苗栗縣	933,178	2,789,044	3,230,311	4,451,039	15,721,630	8,522,985	7,273,243	3,768,691	3,274,545	2,217,190
彰化縣	0	0	0	0	0	5,600	0	14,700	0	104,369
南投縣	0	0	0	0	0	3,064,323	4,078,003	3,975,372	3,360,654	2,873,863
雲林縣	3,368,033	2,225,979	3,488,241	3,197,579	2,822,172	1,691,560	0	1,941,895	2,088,356	2,091,984
嘉義縣	2,300,000	2,323,582	2,248,414	1,402,421	1,394,189	2,497,829	2,585,023	2,395,582	2,452,445	0
屏東縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
臺東縣	0	0	0	0	0	0	0	65,000	65,000	60,000
花蓮縣	1,469,759	1,174,252	1,654,012	0	1,767,943	0	956,052	0	0	0
澎湖縣	0	0	0	0	0	30,000	30,000	30,000	30,000	78,000
基隆市	0	0	0	0	2,215,893	1,800,000	16,000	25,000	3,864	10,000
新竹市	1,196,655	1,370,681	1,559,734	2,298,902	3,745,409	1,540,502	3,588,219	4,008,371	3,488,647	1,079,249
嘉義市	0	0	0	0	0	0	1,700	1,700	0	5,520
金門縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
連江縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

資料來源：行政院主計總處公務預算處 105 年 7 月 1 日電傳資料，本案彙整。

註：1.上表 100 至 104 年度數據為依「行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表」規定之認定標準與各該縣市政府提出之說明及相關佐證資料查證之結果；95 至 99 年度「高估補助收入」為依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」及「中央對臺灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」等規定，查核縣市補助收入未依規定核實編列情形之數據（按考核評核標的為各年度總預算含追加減預算，且未包括臺北市、原高雄市、連江縣及金門縣）。

2.新北市、臺中市、臺南市及高雄市於 99 年 12 月 25 日及桃園市於 103 年 12 月 25 日改制為直轄市，爰 99 年度以前臺中市含原臺中市及臺中縣、臺南市含原臺南市及臺南縣、高雄市含原高雄市及高雄縣之數據。

3.本表與附表三之差異係審計部數字以原編預算及追加預算金額無核定文號者加總列計。惟主計總處係以前揭加總金額扣除審認時有「核定依據」之金額計列，如 100 年原編列金額為 168.98 億元，惟主計總處審認時取得核定依據金額為 11.76 億元，故主計總處以 168.98 億元-11.76 億元=157.22 億元計列。

附表五 苗栗縣政府公共債務未償餘額明細表

單位：億元

年度	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103
長借餘額	107	115.75	124.23	144.13	172.16	208.62	237.66	237.66	235.15	231.94
短借餘額	25	25	30	39	39	60	90	90	90	90
透支	30.27	39.21	27.46	30.6	51.94	36.62	13.63	69.68	76.44	76.16
合計	162.27	179.96	181.69	213.73	263.1	305.24	341.29	397.34	401.59	398.1

資料來源：苗栗縣政府 104 年 4 月 30 日府財務字第 1040087733 號函修正償債計畫附表，本案彙整。

附表六 94 年至 103 年苗栗縣政府向基金、專戶調度金額、預借統籌分配稅款及其他債務情形表

單位：億元

項次	基金或專戶名稱	94 年		95 年		96 年		97 年		98 年	
		調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額
1.	新竹科學園區南基地區段徵收基金	-	-	-	-	-	0.10/0.10	-	0.05/0.05	5	5.08/0.08
2.	地方教育發展基金	尚未成立								6	10.10/4.10
3.	苗栗區段徵收基金	-	0.11/0.11	-	0.10/0.10	14.5	17.65/3.15	10.8	13.72/2.92	-	3.41/3.41
4.	苗栗縣公益彩券盈餘分配基金專戶	與社福基金統籌運用									
5.	苗栗縣統籌分配稅款專戶	3.7	4.87/1.17	3.65	4.64/0.99	2	3.58/1.58	0.2	5.89/5.69	3	5.76/2.76
6.	苗栗縣社會福利基金	-	3.29/3.29	-	3.4/3.4	3.00	3.00/0.00	0.00	4.16/4.16	3.00	3.07/0.07
7.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	1.79/1.79	-	2.42/2.42	-	2.46/2.46	-	2.54/2.54	-	2.84/2.84
8.	苗栗縣政府押標金專戶	-	0.92/0.92	-	0.88/0.88	-	1.27/1.27	-	2.18/2.18	-	3.21/3.21
9.	苗栗縣政府保管金專戶	2.07	4.61/2.54	1.95	4.15/2.20	3.17	5.97/2.80	1.95	4.44/2.49	1.95	5.04/3.09
10.	苗栗縣環境保護基金	-	-	-	-	-	-	-	-	3	6.65/3.65
11.	加速都市計畫公共設施保留地專戶	2	2.62/0.62	2	2.62/0.62	2	2.61/0.61	2	2.61/0.61	2	2.61/0.61
12.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	0.06/0.06	-	0.18/0.18	-	0.39/0.39	-	0.21/0.21	-	0.32/0.32
13.	苗栗縣政府保證金專戶	-	0.54/0.54	-	0.45/0.45	-	0.61/0.61	-	0.83/0.83	-	1.24/1.24
14.	苗栗縣變更及都市計畫區區段徵收基金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01/0.01
15.	苗栗縣政府農社南(一)農地重劃基金專戶	-	1.06/1.06	-	0.98/0.98	-	1.00/1.00	-	1.16/1.16	-	1.28/1.28
16.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	0.21/0.21	-	0.07/0.07	-	0.20/0.20	-	0.39/0.39	-	0.30/0.30

1024 監察院糾正案彙編

項次	基金或專戶名稱	94年		95年		96年		97年		98年	
		調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額
17.	苗栗縣政府福利服務補助費專戶	1	1.52/0.52	1	1.38/0.38	1	1.34/0.34	1	1.35/0.35	1	1.24/0.24
18.	教育部補助地方教育經費專戶	-	0.22/0.22	-	0.17/0.17	-	0.30/0.30	-	0.5/0.50	-	0.4/0.4
19.	苗栗縣道路基金專戶	-	-	-	-	-	-	-	0.04/0.04	-	0.43/0.43
20.	苗栗縣(二)農地重劃基金專戶	-	1.25/1.25	-	1.28/1.28	-	1.22/1.22	-	1.31/1.31	-	1.35/1.35
21.	苗栗縣縣有財產開發基金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22.	苗栗縣都市計畫更新基金專戶	-	-	-	0.34/0.34	-	0.32/0.32	-	0.31/0.31	-	0.30/0.30
23.	苗栗縣政府地權實施基金專戶	-	0.92/0.92	-	1.50/1.50	-	1.31/1.31	-	1.28/1.28	-	1.28/1.28
總計		8.77	23.99/15.22	8.6	24.56/15.96	25.67	43.33/17.66	15.95	42.97/27.02	24.95	55.92/30.97

項次	基金或專戶名稱	99年		100年		101年		102年		103年	
		調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額
1.	新竹科學園區邊段徵收基金	5.5	8.74/3.24	3.5	9.79/6.29	37.5	39.5/2.0	37.6	39.4/1.8	50	50.15/0.15
2.	地方教育發展基金	6	14.65/8.65	15.00	24.90/9.9	5.00	26.0/21	0.7	34.7/34.0	28.0	41.26/13.26
3.	苗栗縣鐵路車站特種徵收區基金	9	10.96/1.96	-	1.98/1.98	18.5	18.91/0.41	18.4	18.7/0.30	27.65	27.67/0.02
4.	苗栗縣公益彩券盈餘基金專戶	與社福基金統籌運用						-	6.94/6.94	8.00	8.46/0.46
5.	苗栗縣統籌分配稅款專戶	5.56	5.67/0.11	3.41	5.87/2.46	5.21	6.26/1.05	6.51	6.69/0.18	6.5	6.66/0.16
6.	苗栗縣社會福利基金	10.07	13.65/3.58	7.5	12.26/4.76	-	4.14/4.14	0.5	8.55/8.05	4	4.36/0.36
7.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	2.81/2.81	-	3.41/3.41	-	3.65/3.65	3.15	4.63/1.48	3.45	5.03/1.58
8.	苗栗縣政府押標金專戶	2	4.88/2.88	1	3.41/2.41	1.5	3.71/2.21	2.6	5.21/2.61	2.4	4.86/2.46
9.	苗栗縣政府保管金專戶	2.95	5.77/2.82	2.5	5.93/3.43	2.5	5.2/2.7	2.5	4.86/2.36	2.27	5.26/2.99
10.	苗栗縣環境保護基金	1.2	4.8/3.6	2	5.36/3.36	0	3.39/3.39	2	5.22/3.22	2	5.83/3.83
11.	加速都市計畫保留地專戶	2	2.62/0.62	1.26	1.83/0.57	1.26	1.83/0.57	1.76	1.83/0.07	1.76	1.83/0.07
12.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	0.85/0.85	-	1.39/1.39	-	1.47/1.47	1.6	1.63/0.03	1.6	1.63/0.03
13.	苗栗縣政府保證金專戶	1	2.46/1.46	-	1.72/1.72	0.5	2.03/1.53	1.5	3.06/1.56	1.45	3.05/1.60
14.	苗栗縣變更及擴大計畫區區段基金	-	1.32/1.32	-	0.79/0.79	2	3.11/1.11	1.4	1.45/0.05	1.4	1.44/0.04
15.	苗栗縣(一)農地重劃基金專戶	-	1.60/1.60	-	1.73/1.73	-	1.97/1.97	1.77	2.43/0.66	1.37	2.91/1.54
16.	苗栗縣政府農地重劃基金專戶	-	0.45/0.45	-	0.70/0.70	-	1.09/1.09	1.25	1.253/0.003	1.23	1.24/0.01

項次	基金或專戶名稱	99年		100年		101年		102年		103年	
		調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額	調借未償金額	帳上應有餘額及調借後餘額
17.	苗栗縣政府福利服務專戶	1	1.27/0.27	1	1.46/0.46	1	1.69/0.69	1.50	1.59/0.09	1.10	1.31/0.21
18.	教育部補助教育經費專戶	0	0.45/0.45	0	0.45/0.45	0	1.43/1.43	0	0.12/0.12	0.8	1.22/0.42
19.	苗栗縣道路基金專戶	-	0.50/0.50	-	1.10/1.10	-	1.38/1.38	0.9	1.09/0.19	0.8	0.98/0.18
20.	苗栗縣政府南(二)農地重劃基金	-	1.43/1.43	-	1.47/1.47	-	1.70/1.70	-	1.77/1.77	0.7	1.92/1.22
21.	苗栗縣縣有財產開發基金	-	-	-	3.10/3.10	1	1.37/0.37	1	1.03/0.03	0.58	0.69/0.11
22.	苗栗縣都市計畫更新基金專戶	-	0.27/0.27	-	0.52/0.52	-	0.63/0.63	0.4	0.58/0.18	0.4	0.54/0.14
23.	苗栗縣政府實施平均地權基金專戶	-	1.28/1.28	-	1.35/1.35	-	0.94/0.94	-	1.14/1.14	0.3	1.29/0.99
總計		46.28	86.43/40.15	37.17	90.52/53.35	75.97	131.4/55.43	87.04	153.873/66.833	147.76	179.59/31.83

資料來源：苗栗縣政府 104 年 12 月 29 日府財務字第 1040272765 號函報本院。  
 註：以上數據皆為決算數據。

附表七 苗栗縣政府留用鄉鎮（市）公所災害補助款情形表

鄉鎮別	補助單位	各項費用明細摘要	科目別	金額	留用日期	是否歸還(註1)	留用期間(天數)(註2)	計畫核定日期	發包日期	完工日期	第1次請款日期	經縣府留用，是否造成鄉鎮公所之財務運作問題？請說明	備註(註)
苗栗市公所	內政部	辦理颱風災害搶修一垃圾場擋土牆	設備及投資	923,243	102.11.28	否	664	102.11.28	102.12.31	103.03.13	103.07.01	久未解決恐影響公所財務調度、各項建設及員工薪資發放等	
	內政部	辦理颱風災害搶修－苗栗市新英里1鄰道路復建工程(潭美及康芮)	設備及投資	1,612,870	102.11.08	否	684	102.11.08	103.01.15	103.04.17	104.01.05		本項工程因縣府災準金管控制未明，故104年填報時列為工務處補助工程
	內政部	辦理颱風災害搶修－苗栗市新川里泉水窩上游護岸基礎補強修復工程(縣府－潭美及天秤)	設備及投資	368,938	102.10.02	否	721	102.10.02	102.12.31	103.02.18	103.12.16		本項工程因縣府災準金管控制未明，故104年填報時列為工務處補助工程
	內政部	辦理颱風災害搶修－苗栗市新英里19鄰道路復建工程(潭美及康芮)	設備及投資	3,225,730	102.11.08	否	684	102.11.08	103.01.15	104.01.28	104.06.17及104.07.13		本項工程因縣府災準金管控制未明，故104年填報時列為工務處補助工程
合計				6,130,781									
苑裡鎮公所	行政院	行政院公共工程委員會核定102年蘇力、潭美、康芮颱風各項農路及水土保持災後復建工程	設備及投資	3,983,835	102.10.07	否	715	102.10.2	蘇力103.1.6 潭美康芮103.3.6	蘇力103.3.26 潭美康芮103.4.30	蘇力103.5.15 潭美康芮103.6.19	造成財務週轉困難	
	合計				3,983,835								
通霄鎮公所	行政院	102年7月蘇力颱風災害復建-H3農路復建工程	設備及投資	8,027,161	102.10.7	否	715	102.10.7	102.11.12/102.12.12	103.6.20/103.7.16	103.10.13	是	五北等7里農路/內湖等4里農路
	行政院	102年7月蘇力颱風災害復建-G1-水土保持工程	設備及投資	8,973,654	102.10.2	否	720	102.10.2	103.2.17/103.2.17	103.10.27/103.11.20	104.1.20		城南等5里/通霄等4里



鄉鎮別	補助單位	各項費用 明細摘要	科目別	金額	留用日期	是否 歸還 (註 1)	留用 期間 (天數) (註 2)	計畫核 定日期	發包 日期	完工 日期	第 1 次 請款日期	經縣府留用，是 否造成鄉鎮公所 之財務運作問題 ？請說明	備註(註)
行政院		蘇力颱風農路 災後復建工程 (四)	設備及 投資	3,510,608	102.10.7	否	716	102.10.7	103.1.20	103.9.3	103.10.30		農業處休閒農業科 104.11.24 已付 1,855,875,未付 1,654,733
		南庄鄉向天湖 部落聯絡道災 後修復工程	設備及 投資	4,894,188	102.11.21	否	671	102.11.21	103.1.8	103.5.12	104.2.13		原住民族事務中心未 付 4,894,188
		南庄鄉原住民 族地區簡易自 來水系統災後 復建工程	設備及 投資	6,273,857	102.11.21	否	671	102.12.21	103.1.8	103.4.17	104.2.15		原住民族事務中心未 付 6,273,857
		潭美及康崗 風農路災後復 建工程	設備及 投資	2,414,038	102.11.13	否	679	102.11.13	103.1.14	103.5.12	103.10.30		農業處休閒農業科 104.11.24 已付 1,275,187,未付 1,138,851
		南庄鄉 103 年 5 月豪雨水土 保持災害復建 工程	設備及 投資	902,333	103.8.4	否	415	103.8.4	103.10.16	103.12.22	104.2.11		水利處水土保持科未 付 902,333
		103 年 5 月豪 雨農路災後復 建工程	設備及 投資	2,077,000	103.8.13	否	406	103.8.13	104.4.16 104.4.17 104.4.16	104.5.22 104.6.5 104.6.26	104.11.9 104.11.11 104.11.11		農業處休閒農業科未 付 2,077,000
		南庄鄉東河村 鹿山 301 農路 災後復建工程	設備及 投資	1,839,000	103.8.13	否	406	103.8.13	104.6.13	104.8.5	105.3.29		農業處休閒農業科未 付 1,839,000
		南庄鄉東河村 鵝公髻農路復 建工程	設備及 投資	1,178,000	103.8.13	否	406	103.8.13	103.11.14	104.2.16	104.11.9		農業處休閒農業科未 付 1,178,000
合計				29,966,391									
頭 屋 鄉 公 所	行政院(馬 鳳村 4 鄰下 南窩道蓬蘽書 院前方農路上 、下邊坡災害 復建工程)	代辦 經費	1,581,473	102.11.19	否	673	102.11.19	103.01.28	103.04.21	103.07.20		此四件工程款，公 所已先行墊付廠商 ，而縣府尚未撥入 公所，致公所財務 調度困難	
	行政院(象 山村、北坑 村 9 鄰及獅潭 村馬宅後方等 野溪護岸災害 復建工程)	代辦 經費	1,768,774	102.11.13	否	679	102.11.13	103.01.14	103.04.09	103.07.22			
	行政院(曲 洞村 8 鄰、 飛鳳村眷箕古 道及雙鳳道石 盤支線等野溪 災害復建工程)	代辦 經費	1,756,100	102.11.13	否	679	102.11.13	103.01.28	103.05.05	103.09.06			
	行政院(飛 鳳村 2 鄰、 飛鳳村 13 鄰野 溪護岸及嗎鳳 村鳳翔亭排水 災害復建工程)	代辦 經費	739,014	102.11.13	否	679	102.11.13	103.02.12	103.04.15	103.09.05			縣府 105.2.3 已撥款
	行政院(頭 屋鄉 8 號農 路中隘壩及飛 鳳村 11 鄰、嗎 鳳村 7 鄰農路 災害復建工程)	代辦 經費	2,181,579	102.11.13	否	683	102.11.13	103.02.25	103.06.17	103.10.20			
	合計				8,026,940								
西 湖 鄉 公 所	行政院(西 湖鄉金獅村 復建工程)	設備及 投資	589,166	103.11.05	否	321	103.11.05	103.12.17	104.03.30	104.05.25		該鄉為自有財源偏 低之貧瘠鄉鎮，鄉 庫存款有限，上級 補助款延遲撥款， 且有部分由公所先 行代墊廠商款項， 致財務調度較為困 難	
	合計				589,166								
三 灣 鄉 公 所	行政院(102 年蘇力颱風公 共設施 G1 土 水保持復建工 程-頂寮村大 河村)	設備及 投資	953,180	102.10.2	否	720	102.10.2	102.11.20	103.3.21	103.6.9		公所預算均屬上級 補助，該補助款未 到位，影響財政運 作甚鉅	
	合計				953,180								
獅 潭 鄉 公 所	行政院(水 保局補助蘇 拉及天祥颱風 公共設施災後 復建工程 14 件工程)	設備及 投資	7,910,154	101.11.16	否	1,035	101.11.16	102.02.20 102.03.14	102.5.27 102.7.23	102.11.1		是，該鄉預算規模 小，縣府留用金額 已嚴重影響公所財 務運作	本工程向縣府請款作 業流程：俟工程完工 驗收後，將收款收據 、納入預算證明書、 工程明細表、工程決

鄉鎮別	補助單位	各項費用明細摘要	科目別	金額	留用日期	是否歸還(註1)	留用期間(天數)(註2)	計畫核定日期	發包日期	完工日期	第1次請款日期	經縣府留用，是否造成鄉鎮公所之財務運作問題？請說明	備註(註)
	"	102年蘇力颱風農路復建工程暨水土保持復建工程-H3農水路	設備及投資	13,536,607	102.10.4	否	718	102.10.4	103.1.6 103.1.7 103.1.17	103.3.24   103.7.8	104.2.9		算書等文件函送縣政府請款
	"	102年蘇力颱風農路復建工程暨水土保持復建工程-G1水保	設備及投資	16,449,460	102.10.9	否	713	102.10.9	103.1.13 103.1.22 103.2.7	103.4.22   103.6.3	104.2.10		
	合計			37,896,221									
泰安鄉公所	行政院	102年度蘇力颱風災害復建工程	設備及投資	48,370,632	102.10.02	否	708	102.10.02	102.07.17	103.11.04	103.07.18	1.災修及上級補助款計7任多萬遭留用，查多數金額由公所先行代墊，嚴重排擠鄉內年度地方建設經費及影響申請補助之分配款，包含未來尚須執行之行政大樓興建經費、原住民特色道路經費、各村基層座談建設經費、各村簡易自來水維修工程、災修復建工程、亦造成廠商無法請款，致承攬意願低，工程無法執行。 2.另針對工程管理費之支出倘無法如期支付(工程管理員薪資、差旅、文具等)，嚴重影響同仁生計及工作環境。 3.近年氣候劇變，倘留用經費未核撥，致公所財務調度上發生困難，將嚴重影響未來災修復建及緊急搶通修復之作業。	105年2月間備選蘇力颱風災害復建工程支付一部分款項：491,825元；潭美颱風災害復建工程支付一部分款項：197,198元，合計689,023元。
	行政院	102年度潭美颱風災害復建工程	設備及投資	10,808,806	102.11.13	否	651	102.11.13	103.02.27	103.08.18	103.12.08		
	合計			59,179,438									
11個公所總計				210,111,593									

資料來源：苗栗縣各鄉鎮市調查表，本案彙整。

註：「留用期間(天數)」欄之計算，係自計畫核定日期開始至104年9月22日止之天數。

附表八 104年8月至105年3月苗栗縣政府融資平臺臺銀核貸情形表  
單位：元

年度	月份	家數	筆數	金額
104	8月	78	312	587,870,862
104	9月	232	1,356	999,100,717
104	10月	305	1,669	622,517,685
104	11月	310	1,059	311,756,058

年度	月份	家數	筆數	金額
104	12月	380	1,382	448,677,285
105	1月	515	1,701	289,173,461
105	2月	225	524	344,724,247
105	3月	313	832	403,280,778
		2,358	8,835	4,007,101,093

資料來源：苗栗縣政府財政處 105 年 5 月 2 日電傳資料。

註：家數欄位，係以送每月送臺銀辦理之各批次廠商數之合計；金額欄係苗栗縣政府應付憑單金額，廠商應付之利息費用總額計算如下：

$$4,007,101,093 * 0.04 = 160,284,043 \text{ (元)}。$$

附表九 95 年至 103 年苗栗縣政府未滿一年債務、歲出及比率變化情形表  
單位：億元

年度	原編歲出預算金額	追加歲出預算金額	歲出預算總金額	決算金額	未滿一年債務						
					金額	以原編預算金額計算		以追加後之總預算金額計算		以決算金額計算	
						債務比率	是否超限	債務比率	是否超限	債務比率	是否超限
95	175.27	28.23	203.50	178.82	64.21	36.63%	超過 30%	31.55%	超過 30%	35.91%	超過 30%
96	186.36	16.94	203.30	183.38	57.46	30.83%	超過 30%	28.26%	未超過 30%	31.33%	超過 30%
97	199.34	65.97	265.31	236.13	69.60	34.92%	超過 30%	26.23%	未超過 30%	29.48%	超過 30%
98	245.32	68.03	313.35	266.91	90.94	37.07%	超過 30%	29.02%	未超過 30%	34.07%	超過 30%
99	285.82	64.12	349.94	281.34	96.62	33.80%	超過 30%	27.61%	未超過 30%	34.34%	超過 30%
100	263.44	151.43	414.87	264.66	103.63	39.34%	超過 30%	24.98%	未超過 30%	39.16%	超過 30%
101	315.92	20.92	336.84	279.35	159.68	50.54%	超過 30%	47.41%	超過 30%	57.16%	超過 30%
102	263.33	23.54	286.87	269.42	166.44	64.81%	超過 30%	58.02%	超過 30%	61.78%	超過 30%
103	251.61	34.1	285.71	264.56	166.16	66.04%	超過 30%	58.16%	超過 30%	62.81%	超過 30%



資料來源：苗栗縣政府 104 年 12 月 29 日府財務字第 1040272765 號函。

註：1.95 至 102 年為決算審定數，103 年為初估決算數；歲出總額為總預算及特別預算（均不含保留數）。

2.95 年 10 月底短期債務未償餘額為 62.10 億元，債務比率為 32.07%。財政部於 95 年 11 月 20 日以行政院函通知改正，嗣於 96 年 1 月 5 日通知財政部該府短期債限已降為 27.95%，惟嗣依審計部決算資料 95 年底短債決算金額為 64.21 億元，債限比率為 31.55%。

附表十 苗栗縣政府 95 至 103 年長期債務與歲出總額比率情形表

單位：億元

年度	長期債務餘額	債務餘額增減	債務比率	債務比率增減	歲出總額 (含保留數)	歲出總額 增減比率	原編預算金額 (含保留數)	
							金額	債務比率
95 年	115.75	8.75	39.11%	3.67%	294.74	-1.97%	266.51	43.43%
96 年	124.23	8.48	42.17%	3.06%	293.39	-0.46%	276.45	44.94%
97 年	144.13	19.90	40.34%	-2.01%	357.29	21.78%	291.32	49.47%
98 年	172.16	28.03	40.33%	-0.01%	426.85	19.47%	358.82	47.98%
99 年	208.62	36.46	44.88%	4.55%	464.79	8.89%	400.67	52.07%
100 年	237.66	29.04	45.13%	0.25%	526.65	13.31%	375.22	63.34%
101 年	237.66	0	54.82%	9.69%	433.54	-17.68%	412.62	57.60%
102 年	235.15	-2.51	60.89%	6.07%	386.19	-10.92%	362.65	64.84%
103 年	231.94	-3.21	61.10%	0.21%	379.58	-1.71%	345.48	67.14%

資料來源：苗栗縣政府，本院彙整。

註：96 至 102 年為決算審定數，103 年為初估決算數；歲出總額為總預算及特別預算（均含保留數）。

附表十一 苗栗縣政府第 3 次償債計畫預計標售土地明細表

項目	預期標售收入 (億元)	相關費用 (億元)	預期償債 額度 (億元)	土地標售期程
頭份(文中四)市地重劃	4	縣有地	4	1.預計提報 102 年 6 月議會臨時會審議後再報內政部審核 2.預計 103 年初標售
南橫快速道路卓蘭浮覆地	5	縣有地	5	1.提報內政部審核中(惟並未獲准出售) 2.預計 103 年初標售

項目	預期標售收入 (億元)	相關費用 (億元)	預期償債 額度 (億元)	土地標售期程
尚順開發股份有限公司回饋捐贈土地(商業區)	4	縣有地	4	102年4月已標售
尚順開發股份有限公司回饋捐贈土地(住宅區)	12	縣有地	12	1.預計提報議會審議後再報內政部審查 2.預計103年初標售
苗栗市大坪頂營區	8	縣有地	8	1.102年6月10日標售結果流標,評估底價後再行標售 2.預計102年底標售
後龍溪整治	9	縣有地	9	1.提報內政部審核中(惟並未獲准出售) 2.預計103年初標售
高鐵苗栗車站特定區產業專區	60.75	25.75	35	1.預計提報議會審議後再報內政部審查 2.預計103年初標售
高鐵苗栗車站特定區(住宅區)	40.18	18.58	21.6	1.區段徵收計畫業經內政部審查通過,按計畫標售 2.預計103年初標售完畢
竹科竹南基地周邊地區區段徵收領回公有地	12	縣有地	12	1.預計提報議會審議後再報內政部審查 2.預計103年初標售
竹科竹南基地周邊地區區段徵收(住宅區、商業區)	34.69	14.75	19.94	1.區段徵收計畫業經內政部審查通過,按計畫標售 2.預計103年初標售完畢
	189.62	59.08	130.54	

資料來源：苗栗縣政府102年6月20日府財務字第1020122359號附表。

附表十二 苗栗縣政府101年11月至103年11月標售土地統計表

編號	土地標示	土地總面積 (平方公尺)	標脫總價 (元)	標脫日期	償債金額
1	大坪頂營區 苗栗市恭敬段 2233、2234、2237、2240、2242、2243、2244、2245、2246、2247、2247-1、2248、2248-1、2248-2、2387、2287-2、2388、2389、2390、2391、2392、2397地號	194,672	793,890,000	102/12/13	

## 1032 監察院糾正案彙編

編號	土地標示	土地總面積 (平方公尺)	標脫總價 (元)	標脫日期	償債金額	
2	尚順廣場 —商業區	頭份鎮田寮段二小段 84-5 地號	3,712	393,500,000	102/4/17	
		頭份鎮田寮段二小段 145- 15 地號	9,193	500,560,000	103/11/25	103/12/3 償還合庫 苗栗 30,000,000 元
3	竹南竹科 區段徵收 領回地	竹南鎮大同段 868 地號	2,669.45	108,999,999	103/1/16	
		竹南鎮大同段 893 地號	4,701.52	216,190,000	102/12/13	
4	頭份(文 中四)市 地重劃	頭份鎮民生段 2、3 地號	14,517.39	318,022,227	103/8/28	
5	高鐵苗栗 車站特定 區(住宅 區)	後龍鎮龍頂段 131 地號	1,109.77	31,100,000	101/11/20	
		後龍鎮龍富段 648 地號	131.78	3,668,000	101/11/20	
		後龍鎮龍椅段 247 地號	518.16	15,752,868	101/11/20	
		後龍鎮龍椅段 279 地號	1,334.97	45,108,000	101/11/20	
		後龍鎮龍椅段 354 地號	340.41	9,542,598	101/11/20	
		後龍鎮龍椅段 387 地號	6,348.56	167,601,988	101/11/20	
		後龍鎮龍椅段 394 地號	493.04	12,115,015	101/11/20	
		後龍鎮龍頂段 89 地號	2,347.31	65,780,000	101/12/26	
		後龍鎮龍頂段 264 地號	571.13	16,308,888	101/12/26	
		後龍鎮龍富段 546 地號	144.5	4,098,888	101/12/26	
		後龍鎮龍頂段 148 地號	232.51	6,516,399	102/03/05	
		後龍鎮龍頂段 216 地號	357.25	11,050,000	102/03/05	
		後龍鎮龍富段 548 地號	570.77	16,329,730	102/03/05	
		後龍鎮龍富段 553 地號	1,096.51	32,544,420	102/03/05	
		後龍鎮龍富段 637 地號	678.74	20,145,005	102/03/05	
		後龍鎮龍富段 675 地號	524.3	15,000,230	102/03/05	
		後龍鎮龍椅段 360 地號	328.75	9,380,500	102/03/05	
後龍鎮龍椅段 374 地號	405.49	11,600,000	102/03/05			
後龍鎮龍椅段 304 地號	580.52	24,247,856	103/02/21			
後龍鎮龍富段 559 地號	11,502.86	557,520,618	103/07/16			
後龍鎮龍椅段 240 地號	5,140.19	233,971,168	103/07/16			
後龍鎮龍椅段 222-2 地號	3,234.9	151,700,000	103/08/25			
6	竹科竹南 基地周邊 地區區段 徵收(住 宅區、商 業區)	竹南鎮大同段 710 號	576.05	43,620,000	102/8/20	
		竹南鎮大同段 848 號	1618.25	66,080,000	102/10/25	
		竹南鎮大同段 883 號	1055.41	51,216,000	103/01/23	
		竹南鎮大同段 952 號	894.70	40,060,000	103/06/17	
		竹南鎮大同段 1015 號	1,455.69	70,458,889	102/08/20	
		竹南鎮大同段 1042 號	209.41	9,929,999	102/08/20	
		竹南鎮大同段 1046 號	4,442.07	215,880,000	102/08/20	
		竹南鎮大同段 1150 號	345.91	16,850,668	102/08/20	
		竹南鎮大同段 1172 號	4,008.18	206,160,000	102/10/01	
		竹南鎮大同段 1214 號	391.06	20,120,600	103/04/18	
		竹南鎮大同段 692 號	1,387.68	92,350,105	103/10/9	
		竹南鎮大同段 693 號	3,502.39	233,084,056	103/10/9	
合計				4,858,054,714		

資料來源：苗栗縣政府 104 年 4 月 30 日府財務字第 1040087733 號函。

附表十三 行政院 102 年 7 月 19 日核定苗栗縣政府償債期程執行情形表

年月	行政院核定償債期程							實際償債情形							債務比例 計算基礎	
	長期債務餘額		長期 債務 舉借 (償還) 數	短期債務餘額		短期 債務 舉借 (償還) 數	長短期債務 合計舉借(償 還)數	長期債務餘額		長期 債務 舉借 (償還) 數	短期債務餘額		短期 債務 舉借 (償還) 數	長短期債務 合計舉借 (償還)數		長短期債務合 計舉借(償還) 數比較
	金額	比率 (%)		金額	比率 (%)			金額	比率 (%)		金額	比率 (%)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(7)+(9)	(11)=(10)-(5)						
101.12							237.66	54.82	-	159.68	47.41	-	-	-	433.54	
102.1	237.66	66.01	-	156.43	59.40	-	237.66	66.01	0.00	156.43	59.40	(3.25)	(3.25)	(3.25)	360.03	
102.2	237.66	65.50	0	155.67	59.12	(0.76)	(0.76)	237.66	65.50	0.00	155.67	59.12	(0.76)	(0.76)	0.00	362.83
102.3	235.16	64.81	(2.5)	161.88	61.47	6.21	3.71	235.16	64.81	(2.50)	161.88	61.47	6.21	3.71	0.00	362.83
102.4	235.16	64.80	0	160.70	60.71	(1.18)	(1.18)	235.16	64.80	0.00	159.88	60.71	(2.00)	(2.00)	(0.82)	362.90
102.5	235.16	64.80	0	160.40	60.64	(0.30)	(0.3)	235.16	64.80	0.00	159.69	60.64	(0.19)	(0.19)	0.11	362.90
102.6	235.16	60.91	0	160.10	55.62	(0.30)	(0.3)	235.16	60.91	0.00	159.34	55.62	(0.35)	(0.35)	(0.05)	386.05
102.7	235.16	60.91	0	159.80	55.57	(0.30)	(0.3)	235.16	60.91	0.00	159.21	55.57	(0.13)	(0.13)	0.17	386.05
102.8	235.16	60.91	0	159.50	55.57	(0.30)	(0.3)	235.15	60.91	(0.01)	159.20	55.57	(0.01)	(0.02)	0.28	386.05
102.9	235.16	60.95	0	159.20	56.83	(0.30)	(0.3)	235.15	60.95	0.00	162.82	56.83	3.62	3.62	3.92	385.80
102.10	235.16	60.89	0	158.90	56.69	(0.30)	(0.3)	235.15	60.89	0.00	162.63	56.69	(0.19)	(0.19)	0.11	386.19
102.11	235.16	60.89	0	158.60	56.53	(0.30)	(0.3)	235.15	60.89	0.00	162.18	56.53	(0.45)	(0.45)	(0.15)	386.19
102.12	231.66	60.89	(3.5)	150.43	58.02	(8.17)	(11.67)	235.15	60.89	0.00	166.44	58.02	4.26	4.26	15.93	386.19
合計			(6)			(6)	(12)			(2.51)			6.76	4.25	16.25	

資料來源：財政部 105 年 1 月 8 日台財庫字第 10503602180 號函。

註：尚未結案

## 72、新竹縣五峰鄉公所於 98 年間，發生多起不法經費核銷事件；另該公所處理經費核銷，未遵從法定作業程序，任令不法核銷情事發生，洵有違失案

審查委員會：經 105 年 11 月 3 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 28 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：新竹縣五峰鄉公所

#### 貳、案由：

新竹縣五峰鄉公所於 98 年間發生多起不法核銷事件，顯見該公所上至鄉長，下至基層承辦人員於相關經費核銷之作業及監督，皆有失職責；另該公所處理經費核銷時，僅透過同事間彼此口耳傳授，未遵從法定作業程序，任不法核銷情事發生，嚴重腐蝕財務紀律，洵有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

新竹縣五峰鄉前鄉長秋○明於民國（下同）98 年任職期間，因涉犯刑法第 213 條、第 216 條行使公務員登載不實文書罪，業經臺灣新竹地方法院（下稱新竹地方法院）及臺灣高等法院判決有罪後，嗣由新竹縣政府認其違法事證明確重大，爰依公務員懲戒法第 19 條（105 年 5 月 2 日公務員懲戒法修正施行後為該法第 24 條）及地方制度法第 84 條之規定函送本院調查。案經本院向最高法院調閱本案相關卷證資料、函詢審計部及新竹縣五峰鄉公所（下稱五峰鄉公所），並於 105 年 6 月 24 日約詢秋○明，調查結果發現五峰鄉公所核銷活動經費

，確有違失，應予糾正促其注意改善。

茲臚列事實與理由如下：

五峰鄉公所於秋○明任職鄉長期間發生多起不實核銷情事，顯見除秋○明未盡其監督之責外，該鄉公所就核銷經費之審查，上至鄉長，下至基層承辦人員皆有失職責；另該公所於處理經費核銷作業時，並未遵從法定作業程序，僅透過同事間彼此口耳傳授辦理核銷，而未強化其經費核銷作業之監督機制，任不法核銷情事發生，致損害五峰鄉公所經費核銷之正確性，核有違失。

一、按會計法第 58 條規定：「會計人員非根據合法之原始憑證，不得造具記帳憑證；非根據合法之記帳憑證，不得記帳。但整理結算及結算後轉入帳目等事項無原始憑證者，不在此限。」及政府支出憑證處理要點第 3 點第 1 項規定：「各機關員工申請支付款項，應本誠信原則對所提出之支出憑證之支付事實真實性負責，如有不實應負相關責任。支出憑證係透過網路下載列印者，應由經手人簽名」，顯見機關人員對於核銷經費均應負確保發票及憑證真實性之責任，然秋○明於 91 年 3 月 1 日至 99 年 3 月 1 日任職新竹縣五峰鄉鄉長期間，五峰鄉公所即於 98 年間發生「宜蘭、花蓮三天二夜參訪活動」不實核銷活動經費及以太平洋廚具行、萬能角鋼鐵櫃傢俱行、鴻盛行之單據製作不實內容收據、憑證予以核銷經費及業務費之情事（詳附件），足見該公所就其經費核銷之監督，確有疏漏。

二、查新竹地方法院訊問本案相關人員及該公所辦理核銷經費業務人員，對於核銷經費之流程及對相關法律規範之掌握時，該公所社會課清潔隊隊員彭○○曾稱：「（問：所以在發票不見的時候，依你上開所述的情形，你是知道這是不實在的，但是同事告訴你大家都這樣做，所以你就這樣處理？）答：是的。」另訊問 95 年間於五峰鄉公所任職之田○○，其稱：「（問：關於五峰鄉公所動支經費的經辦、用印流程，鄉公所有無書面辦理規則可供參考？）答：我印象中沒有，就是同課室的同事教我的……等語。」顯見該公所同仁對於不法核銷之狀況，早已司空見慣，且同事間以不實內容發票核銷經費，更是行之有年；另與本案有關之團體獎勵金核銷方式與項目，於行政院環境保護署 97 年度及 98 年度推動執行機關加強辦理資

源回收工作績效考核計畫中，皆有所說明，並指出保險費、酒錢及紀念品等費用皆不予補助，且不得列入核銷，該公所卻無人知曉，亦怠於搜尋相關規範，反仰賴同仁間之口耳傳授。而鄉長秋○明，身為五峰鄉之首，竟屢次指示或容任不法核銷情事發生，顯未盡其監督之責，更喪失即時導正之機，以致未能補偏救弊。

三次查，五峰鄉公所於新進同仁或於鄉長就職時，並未說明財務紀律相關注意事項，亦未定期舉辦財務紀律宣導。該公所函復本院稱：「新進同仁報到後，人事室辦理相關報到程序後，會告知其重要必須注意事項，分發至業務單位實務訓練，為保護新進同仁，1個月內不會給予職章，並會告知不可任意簽名，有疑問或困難可洽人事室，之後會儘速報送保訓會接受基礎訓練（訓練內容有預算編審與經費運用課程）。」<sup>1</sup>該公所僅告知新進同仁相關注意事項，即分發至業務單位實務訓練，惟對於是否定期辦理財務紀律之宣導，卻隻字未提。足見該公所對於先前不實核銷之弊端，未能引以為戒，亦未積極研擬強化該公所財務紀律之相關作為。

四再查，五峰鄉公所對於經費核銷之分層負責明細為：「第三層：主辦單位－擬辦；第二層：課室主管－審核；第一層：秘書－審核；鄉長－核定。」另按政府支出憑證處理要點第9點規定：「各機關審核支出憑證時，應由下列人員簽名：（一）事項之主管人員及經手人。（二）主辦會計人員或其授權代簽人。（三）機關長官或其授權代簽人。前項第二款、第三款人員，已在傳票上為負責之表示者，憑證上得免簽名。」依該要點之旨，若於憑證上核章之人，均有責任確保該憑證之真實性，惟本案清潔隊隊員彭○○所製作不實內容之發票、單據及憑證，皆經該公所相關人員逐級核章、審查，卻無人警覺，顯均未盡其監督及確保覈實檢據核銷之責，是以，該公所涉及本案人員之違法事證實屬明確，並經新竹地方法院及臺灣高等法院判決有罪在案；另查本案相關人員高○○、曾○○、高○○之行政違失責任亦於105年4月15日經公務員懲戒委員會議決<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 105年5月30日五鄉秘字第1050051545號函（收文字號；1050802157）。

<sup>2</sup> 公務員懲戒委員會105年4月15日105年度鑑字第13737號議決書。

，高○○、曾○○及高○○各降 1 級改敘。另因張○○無明確違法事證及彭○○係為新竹縣五峰鄉公所雇員，非公務員懲戒法上之公務員，而為不受理議決。

據上論結，五峰鄉公所於秋○明任職鄉長期間發生多次不實核銷之情事，顯見該鄉公所就相關經費之核銷及審查，上至鄉長，下至基層承辦人員皆有失職責；另該公所於處理經費核銷作業時，並無遵從法定作業程序，僅透過同事間彼此口耳傳授辦理核銷，而未加強其經費核銷作業之監督機制，任不法核銷情事發生，致損害五峰鄉公所經費核銷之正確性，核有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



## 73、臺中市政府未妥善保管 74 年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告附圖，且主張該公墓未合法啟用，而於 103 年 4 月發布禁葬命令等違失案

審查委員會：經 105 年 11 月 3 日監察院內政及少數民族委員會第 5 屆第 28 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府

貳、案由：

臺中市政府不僅未妥善保管 74 年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告之附件圖說，且以此為由主張該公墓未合法啟用，而於 103 年 4 月發布禁葬命令，並對辦理入葬民眾處以罰鍰；該府多年來均未依臺灣省獎勵興辦公共設施辦法及獎勵投資興建公共設施合約規定督導於 80 年間即接辦該公墓之私立台中市百齡社會福利事業管理會改正經營模式及完成納骨櫃位啟用程序，放任默許該會販售使用權憑證，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證，且於撤銷該會法人資格並終止合約後，仍未依法令及合約規定接管經營，亦未補正納骨櫃位啟用程序，有違誠信原則；該府經選派為該會清算人，竟透過行政執行拍賣程序，以低標價取得高市價之公墓，損害該公墓使用權憑證持有人及該會權益；又，該公墓土葬區原係 74 年已開發之合法墓區，詎該府以該墓區未合法啟用為由，要求依現行法令重新辦理環境影響評估（或環境差異分析）與水土保持計畫，致該公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧民眾權益，以上均核有重大違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

有關「據訴，臺中市政府與財團法人私立台中市百齡社會福利事業管理會（下稱百齡管理會），於民國（下同）80年簽訂投資興建臺中市第一花園公墓合約書，詎於100年12月31日終止合約後，該府仍讓其繼續無因管理，致仍有家屬安息入葬。嗣該府於103年4月11日發布禁葬裁罰命令，已有7個被裁罰案例，影響善良家屬近10萬人等情案」，經本院調閱臺中市政府、該府民政局、該府都市發展局（下稱都發局）、內政部、內政部民政司、財政部國有財產署（下稱國產署）、法務部行政執行署（下稱執行署）、執行署臺中分署、行政院農業委員會水土保持局（下稱農委會水保局）、行政院環境保護署（下稱環保署）、臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）、中華民國全國建築師公會、台中市不動產估價師公會等相關卷證資料，至現場履勘，並詢問臺中市政府（副市長、秘書長）率該府民政局暨所屬臺中市生命禮儀管理所（原為「臺中市殯儀館」，89年3月24日改制為「臺中市殯葬管理所」，99年12月25日因應臺中縣市合併改制新名為「臺中市生命禮儀管理所」，105年1月1日再改制為「臺中市生命禮儀管理處」）、該府都發局、該府社會局、該府法制局、該府環境保護局（下稱環保局）、臺中市南屯區公所（下稱南屯區公所）等單位主管人員；執行署臺中分署、國產署中區分署（原為「財政部國有財產局臺灣中區辦事處」，102年1月1日改制，下統稱國產署中區分署）等機關人員；內政部民政司、內政部營建署、農委會水保局、環保署等主管機關人員；李○昌建築師事務所及佳萬資產鑑定有限公司之鑑價人員；百齡管理會代表人（下略）黃○○、臺中市議員張○○、陳○○；及30多位陳訴人後，發現本案辦理過程，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、臺中市政府於74年間公告臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用，墓基號次如附件圖說，並將該公墓於80年間交由百齡管理會接辦。本院調閱之74至75年間航照圖顯示該公墓土葬區各墓園均屬該公告所稱「規劃完成區」範圍，臺中市殯葬管理所89年編印之「關懷服務手冊」明載該公墓土葬區係「合法公墓」，南屯區公所79年核

發第一公墓「墓地使用許可證明書」、「埋葬許可證」及臺中市殯葬管理所自 90 至 98 年陸續核發「埋葬暨墓地使用許可證」，足證該公墓土葬區各墓園均已經合法啟用。惟臺中市政府不僅未妥善保管附件圖說，而且以附件圖說佚失為由主張該土葬區未經啟用，拒不承認合法購買者之權益，且於 103 年 4 月 11 日發布禁葬命令，嗣對持有墓基使用權憑證辦理入葬之民眾予以行政裁處，又在行政訴訟中故意不提出航照圖、「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，致臺中高等行政法院認定該土葬區未經啟用；本案調查期間，該府雖釋出善意，允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但仍未承認合法持有使用權憑證者之權益；該府罔顧民眾權益，核有重大違失。

(一)按 72 年 11 月 11 日公布施行之墳墓設置管理條例<sup>1</sup>第 2 條規定：「(第 1 項)本條例所稱墳墓，包括公墓及私人墳墓。(第 2 項)前項所稱公墓，係指公立或私立供公眾營葬之公共設施……。」第 6 條規定：「設置公墓，應備具左列文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准；其由直轄市、縣(市)主管機關設置者，應報請中央主管機關備查：一、設置地點位置圖。二、設置範圍之地籍圖。三、配置圖說。四、經費、概算。五、管理辦法及收費標準。六、無妨礙區域計畫、都市計畫證明書。七、土地權利證明或使用同意書及地籍謄本。」第 9 條規定：「公墓應有左列設施：一、對外通道。二、公共衛生設備。三、排水系統。四、墓道。五、公墓標誌。六、停車場。七、其他必要之設施，並多植花木，力求美化環境。」第 10 條規定：「公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若干墓基，編定墓基號次……。」第 13 條規定：「公墓之設置，應由直轄市、縣(市)主管機關將公墓名稱、地點、所屬區域暨設置者之名稱或姓名公告之。」另按殯葬管理條例(101 年 1 月 11 日修正)第 6 條規定：「(第 1 項)殯葬設施

<sup>1</sup> 《墳墓設置管理條例》原係 72 年 11 月 11 日總統(72)台統(一)義字第 6259 號令制定公布，嗣為配合省府功能業務與組織調整及地方制度法之施行於 91 年 5 月 15 日修正部分條文，嗣於 91 年 7 月 17 日配合《殯葬管理條例》公布施行而廢止。

之設置、擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報請中央主管機關備查：……。（第 3 項）殯葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更者，應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准……。」第 20 條第 1 項規定：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工，應備具相關文件，經直轄市、縣（市）主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位……。」第 70 條規定：「埋葬屍體，應於公墓內為之；骨灰或起掘之骨骸除本條例另有規定外，應存放於骨灰（骸）存放設施或火化處理……。」第 73 條第 1 項規定：「……違反第 20 條第 1 項規定擅自啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰（骸）存放單位、強制拆除或回復原狀……。」及第 83 條規定：「墓主違反……第 70 條規定者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰；必要時，由直轄市、縣（市）主管機關起掘火化後為適當之處理，其所需費用，向墓主徵收。」

(二)經查，百齡管理會於 65 年間申請捐助成立「臺中市立第一花園公墓」，經臺中市政府於同年 11 月<sup>2</sup>函復以有關程序審核完成。百齡管理會乃於 67 年間擬具「臺中市第一花園公墓興建計畫」暨「臺中市第一花園公墓公私合營合約書」送請臺中市議會審議通過，惟臺灣省政府以當時尚無民間投資興辦公共設施之規定，無從核辦而予擱置。嗣 68 年 9 月 27 日<sup>3</sup>臺灣省政府核准臺中市政府於該市南屯區（下同）番社腳段 327-10 等 4 筆省有林地（面積共計 30.3174 公頃）以社會福利基金直接經營，設置「臺中市第一花園

<sup>2</sup> 臺中市政府 65 年 11 月 9 日府社行字第 67814 號函。

<sup>3</sup> 臺灣省政府 68 年 9 月 27 日 68 府社三字第 74455 號函。

公墓（下稱第一公墓）」，並依山坡地保育利用條例規定提出水土保持計畫；臺中市政府則以 69 年 2 月 14 日函<sup>4</sup>，同意百齡管理會在不違背該府直接經營原則下捐建公墓，興建完成後由該府公告後開放供市民使用。70 至 73 年間，臺中市政府在第一公墓陸續興建辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等設施，該府並於 71 年間公告<sup>5</sup>第一公墓土地（番社腳段 327-10、331-5、347-2、368-12 等 4 筆，面積共計 30.3174 公頃）由「農業區」變更為「公墓用地」。臺中市政府復於 74 年 11 月 30 日公告<sup>6</sup>第一公墓（規劃完成部分）自公告日起啟用，公墓地點為「番社腳段第 327-10、331-5、347-2 等地號土地（規劃完成區）內」。

- (三)嗣臺灣省政府以 79 年 10 月 8 日 79 府建四字第 159805 號函依「臺灣省獎勵興辦公共設施辦法」（下稱獎興辦法）第 3 條第 5 款規定，核定都市計畫公墓用地為獎勵興辦公共設施項目之一，百齡管理會乃於 80 年 7 月檢送申請書件，函請臺中市政府依獎興辦法有關規定，核准該會投資興辦第一公墓（暨納骨堂塔等喪葬設施）。臺中市政府遂於同年 8 月與百齡管理會簽訂「臺中市獎勵投資興建公共設施合約書」（下稱獎投合約），並同意百齡管理會自同年 12 月 1 日起依約接辦第一公墓<sup>7</sup>。百齡管理會並於 81 年 12 月 16 日與臺中市政府簽訂「臺灣省臺中市公有土地租賃契約」，嗣因精省，該公墓用地變更為國有，移交國產署經管，百齡管理會遂於 89 年 1 月起改與國產署中區分署訂立國有基地租賃契約。迄 99 年 7 月 15 日，臺中市政府以百齡管理會擅自將承租國有土地永久使用權益售與第三者以獲取利益，違反法人設立許可，依民法第 34 條規定撤銷設立許可<sup>8</sup>；並於 99 年 10 月 29 日函<sup>9</sup>百齡

<sup>4</sup> 臺中市政府 69 年 2 月 14 日 69 府社合字第 80332 號函。

<sup>5</sup> 臺中市政府 71 年 2 月 12 日 71 府工都字第 8396 號函。

<sup>6</sup> 臺中市政府 74 年 11 月 30 日 74 府社福字第 94109 號公告。

<sup>7</sup> 臺中市政府 80 年 11 月 28 日 80 府社福字第 118252 號函。

<sup>8</sup> 臺中市政府 99 年 7 月 15 日府社助字第 0990199185 號函。

<sup>9</sup> 臺中市政府 99 年 10 月 29 日府民禮字第 0990278842 號函。

管理會終止獎投合約。另，百齡管理會與國產署中區分署之國有土地租約亦於 100 年 12 月 31 日屆期。

(四)查臺中市政府於 74 年 11 月 30 日依據前開墳墓設置管理條例相關規定，公告第一公墓（規劃完成部分）啟用，其「公告事項」載明：「一、公墓地點：番社腳段 327-10、331-5、347-2 等地號土地<sup>10</sup>（規劃完成區）內。……四、墓基號次：如附件圖說。五、啟用日期：自公告日起啟用。」依此公告，該等地號土地（面積合計 18.3679 公頃）之規劃完成部分已經於 74 年間公告啟用，墓基號次如附件圖說。臺中市政府雖辯稱：前開公告所稱「規劃完成區」應指已設置墓基、編定墓基號次部分，未設置墓基區域尚未能涵蓋於啟用範圍內，公告之附件圖說已佚失致無法判定啟用範圍，且第一公墓現有墳墓設計興建方式屬較後期骨灰骸存放設施，故第一公墓未經合法啟用，臺中高等行政法院 101 年 5 月 17 日 100 年度訴字第 22 號及 103 年 12 月 24 日 103 年度訴字第 314 號判決亦認定第一公墓未經合法啟用等語。惟查：

1.上開墳墓設置管理條例第 9 條規定公墓之應有設施並未涵括同條例第 10 條所稱之「墓基」，且同條例第 13 條規定之公告事項亦未包含「墓基號次」，復徵諸內政部 94 年 11 月 15 日台內民字第 0940008550 號函釋：「墓基僅需規劃完成，無需興建施工完成即可啟用」之意旨，可見該公告之規劃完成區中縱有未完成設置墓基、編定墓基號次部分，尚不應因此限縮該公告啟用之合法性。且依上開公告，該等地號土地之規劃完成部分已經於 74 年間公告啟用，墓基號次如附件圖說，故臺中市政府以該公告之附件圖說已佚失為由，認為第一公墓全部未經合法公告啟用，即無可採。

2.臺中市政府（甲方，下同）與百齡管理會（乙方，下同）於 80

<sup>10</sup> 番社腳段 327-10 (31,307 m<sup>2</sup>)、331-5 (79,340 m<sup>2</sup>)、347-2 (73,032 m<sup>2</sup>) 地號，面積合計 18.3679 公頃；嗣經 87 年 5 月 16 日重測後為台安段 95 (20,232.35 m<sup>2</sup>)、101 (1,130.90 m<sup>2</sup>)、103 (9,877 m<sup>2</sup>)、85 (77,141.10 m<sup>2</sup>)、105 (75,135.56 m<sup>2</sup>) 地號，並於同年 6 月 23 日增加 96 (890.51 m<sup>2</sup>) 地號（「道」地目，第 1 次登記），面積合計 18.440742 公頃。

年 8 月簽訂獎投合約，第 3 條第 1 項規定：「乙方應自本合約簽訂之日起 3 個月內接辦台中市第一花園公墓，並依照附件內『容許使用項目』擬定進度確實辦理。」臺中市政府並以同年 11 月 28 日函<sup>11</sup>同意百齡管理會自同年 12 月 1 日起依約接辦第一公墓。上開證據顯示，百齡管理會依獎投合約於 80 年間「接辦」第一公墓前，該公墓已為臺中市政府辦理之合法公墓。

- 3.內政部民政司於本院約詢時提出書面說明稱：「本案若原啟用公告附件圖說佚失，仍得參酌原報請核准設置所檢附之相關圖說文件，及公告啟用之地號，以推估公告啟用範圍，至航照圖僅係呈現特定時間之地貌、地物實況，必要時亦得搭配參考使用。」臺中市政府既無法提出相關圖說文件，自應依該公告啟用之地號、特定時間航照圖等資料，據以推估該「規劃完成區」範圍。而臺中市政府 74 年啟用公告已明示第一公墓「規劃完成區」坐落於番社腳段 327-10 等 3 筆地號土地內，經本院調閱 74 至 75 年間航照圖比對第一公墓土葬區之相對位置，顯示台安段 95、85、105 等地號土地部分區域自 74 年 6 月業已設置對外通道、排水系統及墓道等公墓應有設施，參以臺中市政府函稱該府前於 70 至 73 年間在第一公墓興建辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等情，可判定第一公墓土葬區內所營建之各墓園（如附圖一至四所示）均屬 74 年公告所稱「規劃完成區」範圍，為合法公告啟用之墓園。
- 4.本院調查時，臺中市議員張○○提出臺中市殯葬管理所（89 年 3 月 24 日改制）編印之「關懷服務手冊」作為本院調查證據，臺中市政府亦承認該手冊為真正，該手冊明載：「合法墓地」係指臺中市政府核准設置之「私立公墓」或該府所設置之「公立公墓」，臺中市當時合法私立公墓且尚有墓位之公墓為「第一公墓」及「中區示範公墓」，其餘均為禁葬或不合法墓地。因此，該手冊已明載第一公墓土葬區係「合法公墓」。
- 5.本院調查時，百齡管理會黃○○提出南屯區公所 79 年核發之第

---

<sup>11</sup> 市府 80 年 11 月 28 日 80 府社福字第 118252 號函。

一公墓「墓地使用許可證明書」及「埋葬許可證」，詢據該公所承辦人稱：因年代久遠，公所檔案遍尋不著相關資料，沒印象曾核發埋葬許可等語，然詢據臺中市政府民政科謝科長稱：依據 72 年墳墓設置管理條例規定，埋葬許可是由各區公所或生管所核發等語，仍可證該第一公墓「墓地使用許可證明書」及「埋葬許可證」應係南屯區公所所核發；本案陳訴人等另提出臺中市殯葬管理所自 90 至 98 年陸續核發之第一公墓土葬區（包括 R 區、祿區、麥比拉園、RE 區、十字園、撒冷園、受刑人區、迦南區、A1 區、懷恩園、真福園等）「埋葬暨墓地使用許可證」，臺中市政府亦承認該等許可證均為真正，足證第一公墓土葬區內各墓園均為經相關單位核發埋葬暨墓地使用許可證之合法啟用公墓。

6. 上開本院調閱之 74 至 75 年間航照圖，以及本院調查發現之「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，臺中市政府及百齡管理會均未於行政訴訟中提出，致臺中高等行政法院未能審酌，而以 101 年 5 月 17 日 100 年度訴字第 22 號及 103 年 12 月 24 日 103 年度訴字第 314 號判決第一公墓土葬區未經合法啟用。臺中市政府援引該二判決否定其 74 年所為之啟用公告，顯有未當。
7. 上開證據顯示，第一公墓土葬區內各墓園均為經 74 年間合法啟用之公墓。因此，百齡管理會黃○○稱：該會所規劃的土葬園區都在臺中市政府公告規劃完成區內（即重測後之台安段 85、95、105 等地號土地<sup>12</sup>），現存第一公墓內各土葬區均係墓園（墳墓）修築型式配合民眾需求而調整，各墓區周邊之道路、排水等設施均未改變，與原規劃墓區相同一致，故墓區業已完成興建設置，且因為第一公墓土葬區是合法公墓，臺中市殯葬管理單位才能依法核發埋葬暨墓地使用許可證等語，為可採信。臺中市政府辯稱：第一公墓土葬區未經合法啟用云云，並

---

<sup>12</sup> 台安段 95 地號分割自重測前之番社腳段 327-10 地號、台安段 85 地號即重測前之番社腳段 331-5 地號、台安段 105 地號即重測前之番社腳段 347-2 地號。



無可採。

- (五)臺中市政府民政局自 103 年 4 月 11 日擔任百齡管理會不動產及動產強制管理人後，臺中市政府隨即發布第一公墓禁葬命令，臺中市生命禮儀管理所並在第一公墓現場嚴格執法，主張該公墓納骨櫃位與墓基均未合法啟用，一律阻絕入葬使用。該府（民政局）對於民眾強行入葬，則以違反前開殯葬管理條例規定裁處，於 103 年 4 月至 104 年 9 月間，共 9 位家屬入葬或使用，其中土葬者 7 位、入納骨櫃位者 2 位，2 位嗣後移出，爰共計裁罰 7 位民眾，其中土葬者 6 位，入納骨櫃位者 1 位，每人 9 萬元。惟查，第一公墓土葬區係臺中市政府於 74 年間公告合法啟用之墓區，該府以土葬區未合法啟用為由發布禁葬命令並對合法持有權憑證之民眾予以行政裁處，即屬不當。本案調查期間，臺中市政府雖釋出善意允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但迄今仍未承認合法持有使用權憑證者之權益，實非正當。
- (六)綜上，臺中市政府於 74 年 11 月 30 日公告第一公墓規劃完成部分啟用，墓基號次如附件圖說，該府與百齡管理會 80 年間所簽訂之合約明載，該公墓於 80 年間由百齡管理會依約接辦。本院調閱之 74 至 75 年間航照圖顯示該公墓土葬區內所營建之墓園均屬 74 年公告所稱「規劃完成區」範圍，臺中市殯葬管理所 89 年編印之「關懷服務手冊」明載該公墓土葬區係「合法公墓」，南屯區公所 79 年核發第一公墓「墓地使用許可證明書」、「埋葬許可證」及臺中市殯葬管理所自 90 至 98 年陸續核發該公墓各土葬墓園「埋葬暨墓地使用許可證」，足證該公墓土葬區各墓園均為經臺中市政府合法啟用之公墓。惟臺中市政府不僅未妥善保管附件圖說，而且以附件圖說佚失為由主張第一公墓土葬區未經啟用，拒不承認合法購買者之權益，且以第一公墓未合法啟用為由，於 103 年 4 月 11 日發布禁葬命令，嗣對合法持有墓基使用權憑證辦理入葬之民眾予以行政裁處，在行政訴訟中故意不提出航照圖、「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，致臺中高等行政法院認定該土葬區未經啟用；本案調查期間，該府雖釋出善意允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但迄今仍未承認合法持有使

用權憑證者之權益；該府罔顧民眾權益，核有重大違失。

二臺中市政府於 90 年間已知悉百齡管理會土葬區有「將承租之國有土地找民間業者合作開發」情形，且明知 90 年、93 年間取得使用執照之中台福座、榮美殿尚有納骨櫃位 11,104 個、4,350 個未完成啟用程序，竟多年來未依獎投合約規定督導該會改正經營模式及完成啟用程序，且放任默許該會販售使用權憑證，遲至 98 年起始陸續發布消費警訊，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證。該府本應保護善意取得憑證之人，惟其於 99 年間對該會撤銷法人資格並通知終止合約後，卻未依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營」，且藉由拍賣方式取得該公墓所有權後，拒不承認善意取得憑證人之權益，亦未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化。該府除於本院調查時，准許土葬區墓基使用權憑證持有人、曾有配偶或直系血親入葬之納骨塔使用權憑證持有人可埋葬或存放外，其餘超過 1 萬名使用權憑證持有人迄今無法入葬使用。該府未能保護善意憑證持有人的權益，有違誠信原則，顯有嚴重違失。

(一)臺灣省政府 79 年 3 月 2 日府法四字第 14196 號令修正之獎興辦法第 20 條規定：「(第 1 項)投資人對興建之公共設施應負管理及養護之責任，並應接受縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所之指導監督。(第 2 項)縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所對變更使用或管理不善者，應限期改善，逾期不為改善，得視情節輕重定期停止其部分或全部經營權，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所自行經營。」獎投合約第 4 條第 1 項規定：「乙方有左列各款情形之一者，除撤銷其投資許可外，已繳之保證金不予發還，並由甲方逕行通知終止本合約，其有租用公有土地者，甲方得通知公有土地管理機關即予終止租用。一、應依建築法令申領建造執照者，違反該法令時。……三、未履行本合約書其他各條款規定之義務，經以書面通知改進而不予辦理者。」第 12 條規定：「(第 1 項)乙方對於本案投資興辦之公共設施，應負統一管理及養護責任，並應接受甲方之指導監督，非經核准不

得停止全部或部分之營業。(第2項)乙方如有違反前項禁止事項，其公共設施願由甲方接管經營，必要時終止合約，依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營……。」第15條規定：「本案投資興辦公墓公共設施，乙方得委託適當之專業人員或公司負責施工、管理、營運及養護，如發生不良之情事，一切責任由乙方負責，並視同乙方之行為，受本合約之規範限制。」爰百齡管理會投資興辦第一公墓公共設施，應受臺中市政府之指導監督，如有違反相關法令、未依合約條款履行等情形，該府應書面通知限期改善或補辦手續，進而處以罰鍰、甚至令其停止開發、興建、營運或販售，必要時終止合約、接管經營。

(二)臺中市政府於90年間即知悉百齡管理會「將承租之國有土地找民間業者合作開發」之經營模式，多年來卻放任默許該經營方式：查法務部調查局前於90年8月30日函文臺中市政府<sup>13</sup>，以百齡管理會違反法令章程，建議撤銷該會之設立許可，其理由為：「百齡管理會的經營模式是將承租之國有土地找民間業者合作開發，投資人不但要負責設計規劃施工維護管理，且還要支付一筆數百萬元至千萬元不等之『保證金』、『權利金』，或將承租之國有地以每坪約1萬元的價格轉售『永久使用權』給投資人牟利，並且擅自收取塔位管理費和墓基使用費，自訂價格，自行收費，以廉價承租之國有土地轉售使用權他人賺取價差，和民間業者無異，完全沒有『興辦社會福利事業』的色彩存在，而且不斷的尋找新的投資人介入，糾紛頻傳，而消費者對於墓基之使用權僅有7年渾然不知，日後極易引發糾紛……。」惟臺中市政府對此函文未加以處理，多年來放任默許上開經營模式，至99年7月15日，該府撤銷該會之法人資格，即屬不當。

(三)臺中市政府明知中台福座、榮美殿分別於90年、93年間取得使用執照，但其納骨櫃位除中台福座6,217個外均未完成啟用程序，多年來竟未督導百齡管理會完成啟用程序，且放任其違規使用

---

<sup>13</sup> 法務部調查局航業海員調查處臺中站90年8月30日(90)葉防字第730398號函。

販售：

- 1.按 72 年 11 月 11 日公布施行之墳墓設置管理條例第 29 條規定：「殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施之設置，須經省（市）主管機關核准；其管理辦法，由省（市）政府定之。」臺灣省喪葬設施設置管理辦法（87 年 10 月 13 日修正、93 年 1 月 1 日廢止）第 2 條規定：「本辦法所稱喪葬設施，係指殯儀館、火葬場及靈（納）骨堂（塔）。」第 12 條規定：「（第 2 項）喪葬設施設置完竣，應檢附建物使用執照及現場照片，報請該管主管機關核轉社會處備查，於該管主管機關核准啟用前不得啟用。（第 3 項）靈（納）骨堂（塔）未經報准啟用，其堂（塔）位不得預售。」至於縣市政府如何檢查喪葬設施？臺灣省政府社會處前以 88 年 2 月 25 日 88 社工三字第 16180 號函復臺中市政府略以：「請視喪葬設施整體建設，是否依核准之配置圖說施工完竣，並具備應有功能足以提供民眾使用，本諸權責自行衡酌。」是故，喪葬設施辦理啟用，僅需經主管機關檢查符合規定、確認其依核准之配置圖說施工完竣，並具備應有功能足以提供民眾使用即可核准啟用。
- 2.次按 91 年 7 月 17 日制定公布之殯葬管理條例第 18 條（現行條文為 101 年 1 月 11 日修正第 20 條）第 1 項規定：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完竣，應備具相關文件，經直轄市、縣（市）主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域及設置者之名稱或姓名公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位。」第 55 條規定：「（第 1 項）殯葬設施經營業……違反第 18 條規定擅自啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位，經限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處新臺幣 30 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，並得連續處罰之……。（第 3 項）發現有第 1 項之情形，應令其停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰（骸）存放單位，拒不從者，除強制拆除或恢復原狀外，並處新臺幣 60 萬元以上 300 萬元以下罰鍰。」（現行條文為 101 年 1 月 11 日修正第 73 條：「殯葬設施經營業……違反第 20 條第 1 項規定擅自啟用、販售

墓基或骨灰（骸）存放單位，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰（骸）存放單位、強制拆除或回復原狀。……」)

- 3.百齡管理會係自 80 年 12 月 1 日起依獎投合約接辦第一公墓，經臺灣省政府社會處於 84 年 5 月 31 日<sup>14</sup>同意設置納骨塔，並於 86 年 8 月 18 日取得臺中市政府工務局核發之中工建雜字第 0028 號雜項執照（新建水土保持設施）及中工建字第 1157 號建造執照後，陸續興建中台福座、榮美殿等納骨堂塔。嗣中台福座取得臺中市政府 90 年 3 月 29 日 90 中工建使字第 0280 號使用執照，榮美殿則取該府 93 年 10 月 28 日（93）府都建使字第 1019 號使用執照，故此 2 座納骨塔均為合法建築物，並無疑義。經統計，中台福座設置納骨櫃位 17,321 個，前經臺中市政府於 90 年 9 月 4 日核准啟用 800 個、95 年 5 月 20 日核准啟用 5,417 個，共計合法啟用 6,217 個<sup>15</sup>納骨櫃位，仍有 11,104 個納骨櫃位尚未合法啟用；榮美殿設置納骨櫃位 4,350 個，百齡管理會前於 94 年 3 月 22 日申請啟用壹樓櫃位 4,320 個<sup>16</sup>，經臺中市政府以其納骨櫃位不符「室內裝修管理辦法」規定，於 94 年間<sup>17</sup>予以退件，嗣百齡管理會於 98 年 8 月 20 日再次申請室內裝修許可，並經該府於同年 10 月 13 日核准（工期 9 個月），惟該會卻於 99 年 7 月 15 日遭撤銷法人資格，致榮美殿納骨櫃位迄仍未能合法啟用。另百齡管理會於 96 年間興建五福地寶納骨牆，因未申請建築執照，經臺中市政府認定為違章建

<sup>14</sup> 臺灣省政府社會處 84 年 5 月 31 日 84 社三字第 28996 號函。

<sup>15</sup> 臺中市政府先以 90 年 9 月 4 日府民禮字第 122578 號函核准 800 個納骨櫃位，再以 95 年 5 月 20 日府民禮字第 0920070879 號函核准骨灰櫃位 5,195 個、骨骸櫃位 222 個，合計共 6,217 個。

<sup>16</sup> 百齡管理會於 94 年 3 月 22 日函臺中市殯葬管理所，申請啟用榮美殿納骨塔壹樓櫃位（骨甕 420 個、雙人骨灰 498 個、個人骨灰 3,402 個，共計 4,320 個）。

<sup>17</sup> 臺中市政府 94 年 4 月 28 日府民禮字第 0940071091 號函及 94 年 7 月 13 日中市民禮字第 0940007912 號函。

築及非法殯葬設施，嗣於 104 年間拆除。又，本院為釐清中台福座、榮美殿、五福地寶之納骨櫃位數、使用狀況及民眾持有使用權憑證等情形，函請臺中市政府統計至 105 年 3 月 15 日為止，中台福座 17,321 個櫃位，已使用 3,281 個、未使用 14,040 個，持有使用權憑證向該府登記未使用者有 9,171 個；榮美殿櫃位數 4,350 個，已使用 647 個、未使用 3,703 個，持有使用權憑證向該府登記未使用者有 1,019 個；五福地寶於拆除前可容納櫃位數 2,896 個，均尚未使用，持有使用權憑證向該府登記未使用者有 20 個。

4. 依前揭墳墓設置管理條例及殯葬管理條例規定，設置殯葬設施完竣，應經縣市主管機關檢查符合規定，始得啟用。惟第一公墓現存兩座納骨塔中台福座、榮美殿雖分別於 90 年、93 年間取得使用執照而為合法建築物，但中台福座設置納骨櫃位 17,321 個僅核准啟用 6,217 個，有 11,104 個尚未合法啟用，榮美殿設置納骨櫃位 4,350 個，於 94、98 年間申請啟用均未經核准，依法不得販售。臺中市政府於 87 年間即獲悉百齡管理會委託仲恩事業股份有限公司預售榮美殿納骨櫃位，函文該會制止並查明；法務部調查局則於 90 年間函知該府，百齡管理會有授權光鹽事業有限公司預售榮美殿納骨櫃位情事；迄 91 年間仍有民眾檢舉相關情事。惟經本院調閱 82 至 101 年臺中市政府所為之例行性檢查相關檔案，據該府函復並未有相關資料或紀錄供參，顯見該府未依獎投合約規定善盡指導監督之責。且臺中市政府於 87 年間雖曾函文百齡管理會制止預售榮美殿納骨櫃位，然未見該會停止該等違法情事，亦未見該府輔導該會改善、書面通知限期改善或補辦手續。再者，臺中市政府於該會 98 年 8 月 20 日第 2 次申請室內裝修許可時，雖於同年 10 月 13 日核准（工期 9 個月），卻於 99 年 7 月 15 日撤銷該會之法人資格，致使該會未能完成核准啟用程序。
5. 臺中市政府於撤銷百齡管理會法人資格前，曾於 97 年 3 月 21

日<sup>18</sup>對該會課予第 1 次裁罰、98 年 6 月 11 日<sup>19</sup>為第 2 次裁罰，之後始陸續公布下列消費警訊：98 年 7 月 4 日－第一公墓內「中台福座」、「榮美殿」、「五福地寶」等納骨塔位違法販售，籲請民眾留意；101 年 4 月 6 日－臺中市生命禮儀管理所消費警訊公告；102 年 1 月 9 日－公告勿購買第一公墓殯葬設施；103 年 4 月 17 日－該府民政局函送新聞稿給臺中市殯葬服務業，並發布市政新聞，提醒消費者。

6.臺中市政府明知中台福座及榮美殿納骨塔之納骨櫃位除中台福座 6,217 個外，餘均未完成啟用程序，多年來竟未本諸權責督促百齡管理會儘速完成啟用程序，且放任其持續違規使用販售，核有違失。

(四)臺中市政府為避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證，未依獎投合約規定接管第一公墓，卻透過行政執行拍賣程序取得中台福座、榮美殿納骨塔建築物及殯葬設施產權，復未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，對購買上開殯葬設施使用者權益未建立妥適保護措施，罔顧民眾權益：

1.有關臺中市政府撤銷百齡管理會法人設立許可對於 80 年 8 月簽訂之獎投合約所發生之法律關係，據該府（法制局 104 年 7 月 31 日意見）說明略以：

(1)該獎投合約既經臺中市政府於 99 年 10 月 29 日函逕行通知百齡管理會終止合約，按終止權之性質為形成權，亦即得依權利人一方的意思而使法律關係發生、內容變更或消滅的權利，故本件合約書原則上應已發生終止契約之效力。

---

<sup>18</sup> 臺中市政府以 97 年 3 月 21 日府民禮字第 0970064765 號函百齡管理會（開立裁處書，查獲日期：97 年 3 月 7 日），裁處「停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰（骸）存放單位，並處 30 萬元罰鍰」，限期 2 個月內完成改善後報府查驗。

<sup>19</sup> 臺中市政府以 98 年 6 月 11 日府民禮字第 0980138508 號函百齡管理會（開立行政裁處書，查獲日期：98 年 4 月 23 日），裁處「榮美殿、中台福座等納骨櫃位立即『停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰（骸）存放單位』；五福地寶納骨牆櫃位經裁定為違章建築及非法殯葬設施，請 1 個月內自行拆除，並處 60 萬元罰鍰」。

- (2)按「第 258 條及第 260 條之規定，於當事人依法律之規定終止契約者準用之。」為民法第 263 條所明定，復按「民法第 260 條規定，解除權之行使，不妨礙損害賠償之請求；此為當事人依法律規定終止契約時所準用，復為同法第 263 條所明定。基於同一法理，如依契約約定終止之情形，應可類推適用。」為最高法院 95 年 9 月 28 日 95 年台上字第 2152 號判決要旨所明文。
- (3)查「契約解除時，當事人雙方回復原狀之義務，除法律另有規定或契約另有訂定外，依左列之規定：一、由他方所受領之給付物，應返還之。二、受領之給付為金錢者，應附加自受領時起之利息償還之。三、受領之給付為勞務或為物之使用者，應照受領時之價額，以金錢償還之。四、受領之給付物生有孳息者，應返還之。五、就返還之物，已支出必要或有益之費用，得於他方受返還時所得利益之限度內，請求其返還。六、應返還之物有毀損、滅失或因其他事由，致不能返還者，應償還其價額。」及「解除權之行使，不妨礙損害賠償之請求。」為民法第 259 條及第 260 條所明文，本件契約終止後臺中市政府與百齡管理會間之法律關係（即權利義務關係）請依上述條文、締約時之獎興辦法<sup>20</sup>、契約約定及實際管理狀況辦理。

<sup>20</sup> 《臺灣省獎勵興辦公共設施辦法》省府 79 年 3 月 2 日府法四字第 14196 號令修正。

第 18 條：投資人經核准投資興辦公共設施，……已簽訂契約而有左列情事之一者，終止契約：……。（第 1 項）

依前項終止契約者……。終止契約後，已施工之建築物，視其是否依核准投資之計畫圖說施工決定保留或拆除之；決定保留之建築物應依資產重估價格予以補償，該公共設施由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所自行經營或另行公告徵求他人投資經營……。（第 2 項）

第 20 條：投資人對興建之公共設施應負管理及養護之責任，並應接受縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所之指導監督。（第 1 項）

縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所對變更使用或管理不善者，應限期改善，逾期不為改善，得視情節輕重定期停止其部分或全部經營權，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所自行經營。（第 2 項）



- 2.按上開殯葬管理條例雖課予殯葬設施經營業行政罰鍰，亦准許申請補正殯葬設施啟用程序，以保障購買預售納骨櫃位使用權憑證之權益，並無認定販售行為無效。是以，臺中市政府倘依獎投合約規定接管經營，對百齡管理會經管期間未合法啟用之納骨櫃位，於接管後完成啟用前之相關法定程序（如：室內裝修許可），同時透過政府公權力儘速促成該等殯葬設施合法啟用，當可保障民眾購買納骨櫃位使用權憑證之權益。惟該府對本案之處置，既不依獎投合約規定監督輔導、甚至接管經營，多年來縱容百齡管理會持續對外違法販售納骨櫃位使用權憑證，造成民眾權益處於不確定狀態；復於 99 年 7 月 15 日撤銷百齡管理會法人資格，致使該會申請合法啟用榮美殿納骨櫃位之程序因此停擺；且該府於撤銷百齡管理會法人資格後，竟表示使用權憑證購買人僅對百齡管理會有債權請求權，對該府無任何權利，造成購買該等納骨櫃位使用權憑證之民眾權益無從獲得保障。
- 3.依獎投合約第 12 條規定，百齡管理會對於本案投資興辦之公墓公共設施，應負統一管理及養護責任，臺中市政府則負有指導監督之責。按獎興辦法規定，臺中市政府對變更使用或管理不善者，應限期改善，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由該府自行經營。爰臺中市政府本有監督接管百齡管理會經營之義務，就該會對外販售納骨櫃位使用權憑證之行為實不能置身事外；惟該府既未依獎興辦法及獎投合約規定接管第一公墓，卻於 104 年依行政執行拍賣程序，以優先承買人地位，運用該府第二預備金，購得中台福座與榮美殿等建築物及殯葬設施所有權，且主張使用權憑證持有人並無債權可向該府申報。
- 4.臺中市政府撤銷百齡管理會法人設立許可及終止獎投合約後，本應依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所自行經營」。然該府竟藉由拍賣方式取得該公墓之動產及不動產，以避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證，

亦未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，致生使用權憑證購買者之權益問題，實非正當。

(五)如前所述，臺中市政府於 90 年間即知悉百齡管理會「將承租之國有土地找民間業者合作開發」之經營模式，多年來卻放任默許該經營方式；該府明知中台福座、榮美殿分別於 90 年、93 年間取得使用執照，但其納骨櫃位除中台福座 6,217 個外均未完成啟用程序，多年來竟未督導該會完成啟用程序，且放任其違規使用販售，迄至 99 年 7 月 15 日以府社助字第 0990199185 號函檢送行政裁處書，依民法第 34 條規定，撤銷百齡管理會法人設立許可。該行政裁處書所載理由為：「一、……未依法申請核准，即在墓區內規劃土葬墓園區，並將土地使用權違法售予第三者投資、開發、販售，藉以獲取利益……。二、受處分人將所承租國有土地任由黃○○出售土地使用權予第三人違法開發土葬墓園……。三、……中台福座核准啟用 6,217 個櫃位，惟受處分人販售櫃位已超出核准啟用數；榮美殿尚未核准啟用，惟受處分人已有設置櫃位販售情形。而『五福地寶』納骨牆尚未經核准亦未持領本府核發之建照，惟受處分人已擅自設置並在外銷售。本府業分別以 97 年 3 月 21 日府民禮字第 0970064765 號及 98 年 6 月 10 日府民禮字第 0980138508 號函裁處在案。」百齡管理會黃○○則辯稱：「原獎投合約第 15 條，本就允許百齡管理會委託第三人施工營運管理養護，此涉及經營權之讓渡，或共同開發經營，必然隨之資金對價周轉，此與營利活動有別，故以此論斷百齡管理會違法轉包，盜賣國有土地使用權予第三者以獲取利益，似有錯解原獎投合約第 15 條之文意」。

(六)綜上，獎投合約第 15 條明定：「乙方得委託適當之專業人員或公司負責施工、管理、營運及養護」，臺中市政府早於 90 年間知悉百齡管理會之經營模式係「將承租之國有土地找民間業者合作開發」，且明知中台福座、榮美殿自 90 年、93 年間取得使用執照後其納骨櫃位除中台福座 6,217 個外均未完成啟用程序，竟多年來未依獎投合約第 12 條規定，督導該會改正土葬區之經營模式，完成納骨塔之啟用程序，放任默許百齡管理會上開經營方式及販

售使用權憑證，遲至 98 年起始陸續發布消費警訊，導致社會大眾因此信賴第一公墓之合法性而購買墓基及納骨塔之使用權憑證。該府嗣於 99 年 7 月 15 日（將近十年後）逕為撤銷百齡管理會法人資格，並於同年 10 月 29 日逕行通知終止獎投合約，卻未依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營」，反藉由拍賣方式取得該公墓動產及不動產，顯為避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證及相關衍生問題，且該府以行政執行拍賣程序取得中台福座、榮美殿納骨塔建築物及殯葬設施產權，卻未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，致影響使用權憑證購買者權益。且納骨櫃位使用權憑證持有人若是基於該府之長年放任默認而善意取得，依法應受到保障，惟該府除於本院調查時，准許土葬區墓基使用權憑證持有人、曾有配偶或直系血親入葬之納骨塔使用權憑證持有人可埋葬或存放外，其餘超過 1 萬名使用權憑證持有人迄今無法入葬使用。該府未能保護善意憑證持有人之權益，有違誠信原則，顯有嚴重違失。

三臺中市政府對百齡管理會撤銷法人資格及解約後，不僅未依法接管經營第一公墓，而且於 104 年 1 月 21 日會議決議拍賣地上物及向國產署申請撥用土地。嗣該府於 104 年 6 月 4 日經臺中地院選派為該會清算人，竟違反該會權益而主張不動產鑑定價格過高，且未主張應以市價基礎，致中台福座及榮美殿之動產及不動產鑑價僅 172 萬 825 元及 2,757 萬 7,000 元。該府又以請國產署於 104 年 5 月間對該會提起拆屋還地訴訟等方式，使參與投標者只有 1 家公司而壓低標價為 2,607 萬 1,000 元，再以土地所有權人資格行使優先購買權。再者，該府自 104 年 7 月 16 日拍定前 10 日起，連續 3 日（104 年 7 月 7、8、9 日）對該會裁處共計 5,300 萬元高額罰鍰以膨脹債權，因而自拍賣價金中取回 1,322 萬 5,665 元，該府實際上以 1,284 萬 5,335 元低價取得市價至少 6 億餘元之第一公墓（含納骨塔），致百齡管理會無力清償眾多憑證持有者之債權。此外，該府於取得第一公墓所有權後，竟以該公墓未合法啟用為由禁葬至今，且向所有使用權憑證持有人主張僅能向百齡管理會訴訟求償，損害

眾多使用權憑證持有人及百齡管理會之權益，實有重大違失。

- (一)按強制執行法第 105 條規定：「管理人由執行法院選任之。但債權人得推薦適當之人。執行法院得命管理人提供擔保。管理人之報酬，由執行法院詢問債權人及債務人意見後定之。」及第 107 條規定：「執行法院對於管理人，應指示關於管理上必要之事項，並監督其職務之進行。」前開規定於行政執行法第 26 條規定有準用之餘地。可知，管理人受執行署之選任、指示與監督職務之進行，且受有管理報酬，自負有善良管理人之注意義務。又民法第 37 條規定：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」及第 40 條規定：「清算人之職務如左：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。三、移交賸餘財產於應得者。法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」因此，董事對法人解散後清算事務之處理，依民法委任關係而言，負有善良管理人之注意義務，經選任非董事為法人清算人者，亦負有相同注意義務。
- (二)經查，執行署臺中分署受理財政部臺灣省中區國稅局（下稱中區國稅局）民權稽徵所移送義務人百齡管理會 97 年度營稅執特專字第 57064 號等行政執行事件，經該分署查封義務人百齡管理會建物，並指派中區國稅局民權稽徵所為保管人，惟該所以無法適當處理清明掃墓人潮及實施現場管理為由，請該分署指派強制管理人，該分署遂選任普麗事業有限公司（下稱普麗公司）自 101 年 3 月 21 日起為百齡管理會查封不動產之強制管理人。迄 101 年 12 月 28 日，執行署臺中分署因義務人百齡管理會申請分期繳納並提供相當擔保，經該分署審核准予辦理，爰終止強制管理程序，函請管理人普麗公司將該不動產交由義務人百齡管理會為從來之管理使用。迄 103 年 4 月 3 日，執行署臺中分署再以執行命令命臺中市政府民政局自同年月 11 日起為義務人百齡管理會所有不動產及動產之強制管理人。
- (三)臺中市政府為解決第一公墓問題，多次召開跨局處協商會議，並於 104 年 1 月 21 日第 3 次跨局處協商會議，決議藉由拍賣地上物方式取得本案國有土地地上物，及向國產署申請撥用土地，解

決問題。該府法制局遂於同年 4 月 30 日函請執行署臺中分署就百齡管理會之動產查封及拍賣。該府則於同年 5 月 15 日召開第一公墓相關後續事宜第 2 次會議中，請國產署中區分署向百齡管理會提出拆屋還地訴訟，該府將函請執行署臺中分署於本案建物拍賣公告上註記「本案土地所有權人已提起拆屋還地訴訟」，並配合發布新聞稿，以阻絕有心或無知人士投標取得地上物後，衍生不必要的困擾。國產署中區分署並配合該府政策，於同年 5 月 14 日提起拆物還地訴訟。該府民政局亦於同年 4 月 17 日申請撥用第一公墓 13 筆公墓用地，經行政院於同年 5 月 20 日核准撥用，並於同年 7 月 7 日辦理管理機關變更登記完竣，取得第一公墓土地所有權。

(四)執行署臺中分署辦理本案查封、拍賣期間，委託佳萬資產鑑定公司就查封之百齡管理會所有動產及陳世展建築師事務所就查封之百齡管理會所有不動產進行鑑價，佳萬資產鑑定有限公司提出動產鑑定報告書，將中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃（即納骨櫃位）以一般動產鑑定價格為 172 萬 825 元，陳世展建築師事務所則就不動產（建物）鑑價為 2,757 萬 7,000 元。嗣經執行署臺中分署函詢債務人及債權人就拍賣底價表示意見時，臺中市政府以不動產鑑定價格有偏高之虞，請執行署臺中分署另行選任鑑定人估價，就納骨櫃位未慮及市價交易價格部分，則未提出意見。嗣執行署臺中分署另委託李澤昌建築師事務所就不動產部分重新鑑價，鑑定價格為 6,214 萬 5,000 元，該府則以李澤昌建築師事務所鑑價結果相較於第 1 次鑑價結果更不合理，請該分署勿採用李澤昌建築師事務所之鑑價報告，並認為陳世展建築師事務所之鑑定價格亦過高。又該府於 104 年 6 月 4 日經臺中地方法院（下稱臺中地院）選任為百齡管理會之清算人，於執行署臺中分署拍賣百齡管理會資產相關程序中，卻未見該府基於清算人職權，以維護百齡管理會權益為優先考量所表示之任何意見。

(五)第一公墓經執行署臺中分署委託鑑價結果，中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃依一般動產鑑價為 172 萬 825 元，不動產（建物）鑑價為 2,757 萬 7,000 元。執行署臺中分署於 104 年 6 月 25 日公告

第 1 次不動產訂於同年 7 月 16 日公開拍賣，拍賣底價：第 1 標 450 萬 4,000 元（含榮美殿建物）、第 2 標 1,772 萬 4,000 元（含中台福座建物），合計 2,222 萬 8,000 元，並註記「點交狀況」如下：

1. 本件拍賣之不動產均係未辦保存登記之建物，拍定後無法以權利移轉證書辦理建物所有權登記，該建物若經建築主管機關認定係違章，買受人應自行承受被拆除之危險，請投標人注意。
2. 本件拍賣之不動產均坐落於國有土地上，占用之土地不在拍賣範圍，其法律關係由拍定人自理。台安段 260 建號並占用同段 106-3 地號土地，占用面積為 157.34 平方公尺，其占用權源不明，此部分法律關係並由拍定人自理。
3. 本件拍賣之不動產於查封時，均由義務人占有使用，拍定後現況點交。
4. 拍賣標的所在之土地管理機關（國產署中區分署）業於 104 年 5 月 14 日向臺中地院提起拆物還地訴訟。如未來建物依法拆除時，相關已進塔使用之骨灰骸，應由買受人自行負擔費用、依法妥為安置；如屆時由市府介入處理，相關費用將由市府依法向買受人追索。
5. 依市府 104 年 6 月 18 日中市民宗字第 1040020784 號函所示：本件拍賣之不動產為殯葬設施，拍定人得標買受後，尚須符合殯葬管理條例第 5、6、20、22 條、殯葬服務業申請經營許可辦法第 2-4 條、臺中市殯葬管理自治條例第 12 條等規定，始得成為「殯葬設施經營業」，合法經營各該殯葬設施，請投標人注意查明。
6. 依土地法第 104 條規定：房屋出賣時，基地所有權人有依同樣條件優先購買之權，本件拍賣之不動產係租用國有土地建築，拍定後，土地所有權人有優先承買權，惟如有爭議，須另以訴訟解決之。

(六) 執行署臺中分署於 104 年 7 月 16 日就百齡管理會查封之不動產進行拍賣，僅有明筑投資有限公司一家投標，經拍定該公司以 2,553 萬 6,000 元得標。臺中市政府民政局則依法行使優先購買權，以

2,553 萬 6,000 元取得第一公墓中台福座、榮美園及涼亭等建物所有權（買受人為中華民國、管理人為臺中市政府民政局），並領得權利移轉證書。同年月 23 日，該府分別以 31 萬元及 6 萬元拍得百齡管理會查封之第 1 批及第 4 批動產，第 5 批動產則由李○○（真福園）以 8 萬元得標，第 2、3、6 批動產（納骨櫃位）則因已置放有骨灰（骸）罈，迄至同年 9 月 16 日，始由該府民政局分別以第 1 標 5,000 元、第 2 標 3 萬元、第 3 標 3 萬元、第 4 標 4 萬元，共計 10 萬 5,000 元得標。另，同年 12 月 31 日，執行署臺中分署再就 384、385、386 建號分別以 3 萬元、2 萬元、1 萬元拍定與該府民政局。是故，臺中市政府於此拍賣程序中，共計支出 2,607 萬 1,000 元。

(七)執行署臺中分署於 104 年 8 月 14 日函請債權人依執行費用、本金、利息及違約金逐項列出，以提出債權計算書。經財政部國稅局、臺中市政府、衛生福利部中央健保署、豐泰投資股份有限公司、勞動部勞工保險局、國產署及臺中市政府民政局等於同年 8 月 20 至 28 日間分別提出債權計算書。其中臺中市政府（法制局）之債權金額 41 萬 9,165 元係百齡管理會違反殯葬管理條例，經該府民政局於 98 年 6 月 11 日、98 年 9 月 2 日及 102 年 11 月 27 日裁處罰鍰共計 120 萬元（=60+30+30）中之「待繳金額」餘額；而該府民政局之債權金額高達 5,300 萬元（=850+350+300+350+350+1,100+200+100+200+300+350+850），則為該局於 104 年 7 月 7、8、9 日以百齡管理會於 102 年 8 月至 103 年 4 月間（註：市府業於 99 年 7 月 15 日撤銷該會法人資格）違反殯葬管理條例所裁處之罰鍰（臺中市政府民政局歷年來對百齡管理會違反殯葬管理條例之裁處情形詳如附表）。嗣經行政執行署臺中分署自 104 年 7 月 16 日起就百齡管理會不動產及動產共計 4 次執行拍賣，拍賣所得及強制管理收益共計 2,716 萬 1,520 元，其中臺中市政府法制局及民政局分別獲得分配 13 萬 5,466 元及 1,309 萬 199 元，共計 1,322 萬 5,665 元。

(八)惟由臺中市政府於本院約詢時所提書面資料顯示：中台福座預估可設置 36,003 個納骨櫃位（1 樓 10,228 個、2 樓 11,071 個、3 樓

14,704 個），榮美殿預估可設置 8,010 個納骨櫃位（1 樓 3,916 個、2 樓 4,094 個）。至 105 年 3 月 15 日為止，中台福座已設置納骨櫃位 17,321 個（其中已使用 3,281 個、未使用 14,040 個），可再裝設 18,682 個，已售出而尚未使用者 17,188 個（含已設置櫃位 11,836 個及尚未設置櫃位 5,352 個）；榮美殿已設置納骨櫃位 4,350 個（其中已使用 647 個、未使用 3,703 個），可再裝設 3,660 個，已售出而尚未使用者 1,571 個（含已設置櫃位 1,011 個及尚未設置櫃位 560 個）。如以該府所提供百齡管理會管理時期單人塔位（註：雙人塔位則為雙倍價格）最低價格每個 3 萬元（最高 10 萬元，不含管理費 1 萬元）計算，中台福座預估可設置 36,003 個納骨櫃位，市值至少 10 億 8,009 萬元，即使扣除已使用 3,281 個及已售出而尚未使用 17,188 個，尚餘 15,534 個，市值仍有 4 億 6,602 萬元以上；榮美殿預估可設置納骨櫃位 8,010 個，市值至少 2 億 4,030 萬元，即使扣除已使用 647 個及已售出而尚未使用 1,571 個，尚餘 5,792 個，市值仍有 1 億 7,376 萬元以上。2 座納骨塔之納骨櫃位合計市值至少 13 億 2,039 萬元，即使扣除已使用及已售出之納骨櫃位，剩餘市值至少仍有 6 億 3,978 萬元。

(九)綜上，臺中市政府民政局自 103 年 4 月 11 日起擔任百齡管理會動產及不動產之強制管理人，臺中市政府於 104 年 6 月 4 日經臺中地院選派為該會清算人，於該會資產遭執行署臺中分署執行拍賣期間，依法均負有善良管理人之注意義務，以及維護該會權益之職責。詎市府於執行署臺中分署針對百齡管理會資產鑑價期間，竟對不動產鑑價結果提出鑑定價格過高之主張，且未提主張以市價基礎對納骨櫃位進行鑑價，致第一公墓經執行署臺中分署委託鑑價結果，中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃依一般動產鑑價為 172 萬 825 元，不動產（建物）鑑價為 2,757 萬 7,000 元。再者，該府以請國產署於 104 年 5 月間對該會提起拆屋還地訴訟等方式，使參與投標者只有 1 家公司而壓低標為 2,607 萬 1,000 元，再以土地所有權人資格行使優先購買權。此外，該府自 104 年 7 月 16 日拍定前 10 日起，連續 3 日以該會於 102 年 8 月至 103 年 4 月間違反殯葬管理條例為由裁處共計 5,300 萬元高額罰鍰而膨



脹債權，因而取回共計 1,322 萬 5,665 元之債權；經換算，市府係以 1,284 萬 5,335 元低價取得市價至少 6 億餘元之第一公墓（含納骨塔），致百齡管理會無力清償眾多憑證持有者之債權。且該府於取得第一公墓所有權後，竟以該公墓未合法啟用仍禁葬至今，且對於前已向百齡管理會購得使用權憑證者，又主張「現行持有第一公墓使用權憑證之消費者，係『買賣』行為，依民法第 226 條規定，為可歸責債務人事由之給付不能（不得預售、使用年限為 7 年等），債權人得請求賠償損害，向賣方訴訟求償」，明顯損及第一公墓使用權憑證持有者權益，實有重大違失。

四第一公墓土葬區係於 74 年已開發之合法啟用墓區，依開發時法令，土葬區尚無需辦理環境影響評估與水土保持計畫。該公墓之中台福座及榮美殿等納骨塔殯葬設施，業經臺中市政府核准水土保持計畫且取得使用執照，亦無重新辦理水土保持計畫之必要。詎該府以該墓區未合法啟用，要求依現行法令重新辦理環境影響評估（或環境差異分析）與水土保持計畫方准合法啟用為由，讓第一公墓土葬區及納骨塔區現仍處於禁葬狀態，罔顧使用權憑證持有者權益，誠有違失。

（一）環境影響評估法（下稱環評法）係 83 年 12 月 30 日制定公布<sup>21</sup>，按當時之環評法第 4 條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第 5 條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第 1 階段、第 2 階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第 5 條並規定：「（第 1 項）下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……十一、其他經中央主管機關公告者。（第 2 項）前項開發行為應實施環境

---

<sup>21</sup> 環境影響評估法：83 年 12 月 30 日總統（83）華總（一）義字第 8156 號令制定公布全文 32 條。

影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後 1 年內定之，送立法院備查。」同法第 7 條第 1 項另規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第 28 條規定：「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」環保署則依環評法第 5 條第 2 項於 84 年 10 月 18 日訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」<sup>22</sup>（下稱認定標準）據以實施環境影響評估（下稱環評）。因此，84 年 10 月 18 日以後之「開發行為」，符合「認定標準」者，即應實施環評，而環評法施行前業經目的事業主管機關許可開發者，則無須重新辦理環評，惟該開發行為後續如申請擴建或重新申請許可，應於向目的事業主管機關申請時認定其應否實施環評。另據本院約詢時環保署提出之書面說明稱：環評法施行前已向目的事業主管機關申請許可之開發行為，無須實施環評；又，開發單位申請變更已通過之環境影響說明書或評估書內容，應依環評法施行細則第 36 條至第 38 條規定認定，視變更內容對環境影響程度，分別有「重新辦理環評」、「環境影響差異分析報告（下稱環差）」、「變更內容對照表」或「備查」等 4 種方式辦理變更等語。

- (二)山坡地保育利用條例<sup>23</sup>於 65 年 4 月 29 日制定時於第 17 條規定：「山坡地有加強保育、利用之必要者，其水土保持處理與維護，應依省（市）主管機關指定之方式實施之。」75 年 1 月 10 日修正後，始有第 30 條第 1 項規定：「於山坡地開發建築、興建水庫、道路、探礦、採礦、採取或堆積土、石、經營遊憩用地、設置墳墓、處理垃圾等廢棄物及其他開挖整地者，應先擬具水土保

<sup>22</sup> 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準：84 年 10 月 18 日行政院環境保護署（84）環署綜字第 54036 號令訂定發布全文 35 條。

<sup>23</sup> 山坡地保育利用條例：65 年 4 月 29 日總統制定公布全文 37 條。75 年 1 月 10 日總統（75）華總（一）義字第 0119 號令修正公布全文 39 條。

持計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施；其計畫內容，審核程序及實施之檢查，由各該目的事業主管機關定之。」嗣水土保持法（下稱水保法）於 83 年 5 月 27 日制定公布<sup>24</sup>，該法第 8 條第 1 項規定：「下列地區之治理、經營或使用行為，應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……三、採礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。四、修建鐵路、公路或其他道路。五、於山坡地或森林區內開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或森林遊樂區、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖、整地……。」第 12 條第 1 項規定：「第 8 條第 1 項第 3 款至第 4 款之開發、經營或使用行為，以及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定……，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得徑行核發開發或利用之許可。」另據農委會水保局說明函復稱：山坡地保育利用條例 75 年 1 月 10 日修正公布前，並無設置墳墓應先擬具水保計畫之規定；依 99 年 2 月 23 日農授水保字第 0991870332 號函釋：「山坡地保育利用條例 75 年 1 月 10 日公告修正前之山坡地開發利用行為，得經水土保持主管機關會同目的事業主管機關檢查，認定無需開挖整地且水土保持安全無虞者，則無需擬具水土保持計畫送核；山坡地保育利用條例 75 年 1 月 10 日公告修正後，水土保持法 83 年 5 月 27 日公布施行前之山坡地開發利用行為，仍應有水土保持法第 12 條之適用。」因此，於山坡地開發設置墳墓，在 75 年 1 月 10 日以後，即應擬具水土保持計畫（下稱水保計畫），送請主管機關核定。

- (三)經查，執行署臺中分署以 103 年 4 月 3 日執行命令命臺中市政府民政局自同年月 11 日起為義務人百齡管理會所有不動產及動產之強制管理人後，該府即於同日以第一公墓尚未合法啟用，發布

---

<sup>24</sup> 水土保持法：83 年 5 月 27 日總統（83）華總（一）義字第 2845 號令制定公布全文 39 條。

禁葬命令，禁止入葬與使用。迄 104 年 4 月 17 日，該府核轉該府民政局申請撥用第一公墓 13 筆公墓用地，經行政院於同年 5 月 20 日核准撥用予該府民政局，並於同年 7 月 7 日辦理管理機關變更登記完竣；該府復於同年 7 月 16 日經拍賣程序取得中台福座及榮美殿等建築物所有權。惟因該府主張第一公墓多數殯葬設施皆未合法啟用，須依現行殯葬管理條例等規定重新辦理環評（或環差）及水保計畫等方可合法啟用，致第一公墓迄今仍處於禁葬狀態。

- (四)惟查，第一公墓前經臺中市政府於 74 年公告啟用，業如前述，其「開發行為」係發生在 74 年公告啟用前，實無庸置疑。基於法律不溯及既往原則，環評法及水保法要求設置開發公墓應提出環評與水保計畫之規定，當不適用於已開發並公告啟用之第一公墓。又第一公墓 74 年公告啟用時，僅土葬墓基供民眾使用，復比對第一公墓現況與 74 年公告啟用時之航照圖（附圖 1），該土葬區之範圍相當，尚難謂有新的「開發行為」，則第一公墓土葬區應尚無重新實施環評與水保計畫之必要。
- (五)又，百齡管理會為興建納骨堂塔，曾於 86 年 7 月間完成相關水保計畫，經臺中市政府工務局會簽建設局於同年 7 月 30 日審查「尚屬可行」，並取得該府工務局同年 8 月 18 日中工建雜字第 0028 號雜項執照（新建水保設施）及（86）中工建字第 1157 號建造執照<sup>25</sup>。迄 90 年 3 月 29 日中台福座取得該府 90 中工建使字第 0280 號使用執照，93 年 10 月 28 日榮美殿取得該府 93 府都建使字第 1019 號使用執照。而中台福座及榮美殿納骨堂塔興建當時環評法雖已施行，然並未重新辦理環評（臺中市政府亦無要求需辦理環評），足徵中台福座及榮美殿係坐落於第一公墓已

---

<sup>25</sup>（86）中工建字第 1157 號建造執照：建築基地為番社腳段 347-2 地號等 1 筆、面積 73,032 m<sup>2</sup>（87 年 5 月 16 日重測後為台安段 105 地號、面積 75,135.56 m<sup>2</sup>），共有甲、乙二座建築物，分為 A、B、C、D、E 等 5 棟，E 棟領有 90 年 3 月 29 日市府 90 中工建使字第 0280 號部分使用執照（即中台福座），A 棟先行完工使用，嗣取得 93 年 10 月 28 日市府 93 府都建使字第 1019 號使用執照（即榮美殿），餘 B、C、D 棟則未興建。

開發區，且該等納骨堂塔已完成水土保持設施。

(六)另據百齡管理會黃○○陳訴稱：該會於 93 年間由臺灣省政府公報得知政府推廣「殯葬一元化」政策，因第一公墓服務項目僅有土葬及納骨櫃位存放，故主動申請於該公墓範圍內興建殯儀館及火葬場等設施，惟因當時環評法已公布施行，乃於 93 年 10 月 4 日函送「第一公墓殯葬區開發計畫」辦理環評，經臺中市政府於 95 年 9 月 28 日公告<sup>26</sup>環境影響說明書審查結論，嗣因當地居民抗爭<sup>27</sup>，該府再於 95 年 11 月 14 日更正公告<sup>28</sup>環境影響說明書審查結論，有條件通過環評審查，並將本案計畫名稱由原「第一公墓殯葬區開發計畫」修正為「第一公墓整體開發計畫」，且明示「本開發案內容不得有殯儀館及火葬場之相關設施」。百齡管理會遂配合該府環評審查委員會第 72 次及第 73 次審查會要求進行修正，並於 95 年 11 月 30 日檢送「第一公墓整體開發計畫環境影響說明書」（定稿本初稿），惟嗣後該會以水保計畫費用過高且園區並無新開發規劃而未續行開發。嗣該府環保局於 96 年 10 月 9 日邀集民政局及經濟局辦理「第一公墓整體開發計畫」開發現況會勘，依會勘紀錄中環保局意見：「現場無施工行為」，迄至 99 年 7 月 15 日百齡管理會法人資格遭撤銷，皆未曾辦理興辦事業計畫核准事項、執行水保計畫及後續環評監測。又，該會當時認為該環評已非原申請目的，故後續水土保持設施工程已無意願施作，況未申請設置殯儀館及火葬場設施前，原經營之公墓業務本無須辦理環評及水保計畫等語。

(七)再查，臺中市政府於 70 至 73 年間在第一公墓已興建有辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等，且於 74 年 11 月 30 日公告第一公墓部分區域合法啟用，顯見第一公墓並非新開發墓區。徵諸百齡管理會 95 年 8 月完成之「第一公墓殯葬區開發計畫」環境影響說明書（第 3 次修正本），其「第 4 章

---

<sup>26</sup> 市府 95 年 9 月 28 日府授環管字第 0950203328 號公告。

<sup>27</sup> 南屯區公所於 95 年 10 月 20 日檢送該區文山里里民異議於里內設置殯儀館及火葬場。

<sup>28</sup> 市府 95 年 11 月 14 日府授環管字第 0950238917 號函更正公告。

開發行為之名稱及開發場所」，「圖 4-3 規劃範圍圖」可見第一公墓部分土葬區、納骨塔（中台福座及榮美殿）等業已設置完成，爰該會所闢建之墓園及納骨塔，倘屬該府 74 年公告啟用之已開發範圍內，則依該公墓於 70 至 73 年間設置開發時之法令，顯無須實施環評與水保計畫之規定。

- (八)綜上，第一公墓係已開發之合法啟用墓區，業如前述，按開發時法令，土葬區尚無需辦理環評與水保計畫；至中台福座及榮美殿等納骨塔殯葬設施，業經臺中市政府核准水保計畫且取得使用執照，亦無重新辦理水保計畫之必要。詎該府以該墓區未合法啟用，要求依現行法令重新辦理環評（或環差）與水保計畫方准啟用，致第一公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧使用權憑證持有者權益，實有違失。

綜上所述，臺中市政府不僅未妥善保管 74 年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告之附件圖說，且以此為由主張該公墓未合法啟用，而於 103 年 4 月發布禁葬命令，並對辦理入葬民眾處以罰鍰；該府多年來均未依臺灣省獎勵興辦公共設施辦法及獎勵投資興建公共設施合約規定督導於 80 年間即接辦該公墓之私立台中市百齡社會福利事業管理會改正經營模式及完成納骨櫃位啟用程序，放任默許該會販售使用權憑證，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證，且於撤銷該會法人資格並終止合約後，仍未依法令及合約規定接管經營，亦未補正納骨櫃位啟用程序，有違誠信原則；該府經選派為該會清算人，竟透過行政執行拍賣程序，以低標價取得高市價之公墓，損害該公墓使用權憑證持有人及該會權益；又，該公墓土葬區原係 74 年已開發之合法墓區，詎該府以該墓區未合法啟用為由，要求依現行法令重新辦理環境影響評估（或環境差異分析）與水土保持計畫，致該公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧民眾權益，以上均核有重大違失，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善見復。



附圖一 第一公墓航照圖 74 年 9 月 7 日（底片號碼 74P121-239）



附圖二 第一公墓航照圖 75 年 5 月 14 日（底片號碼 75P26-396）



附圖三 第一公墓航照圖 98 年 10 月 8 日 (底片號碼 091008A-44)



附圖四 第一公墓現況配置圖



附表 臺中市政府民政局歷年來對百齡管理會違反殯葬管理條例之裁處情形

日期	百齡管理會遭裁罰情形	債權金額
97.3.21	停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰（骸）存放單位，並處 30 萬元罰鍰。	無（已繳）
98.6.11	違反殯葬管理條例第 7 條、第 18 條規定，未經核准擅自販售、啟用納骨櫃位，裁處 60 萬元罰鍰。	臺中市政府（法制局）待繳金額
98.9.2	榮美殿旁大面積開發骨灰存放設施及「蔡家歷代祖先墓」墓基納骨存放設施，未經核准設置，處 30 萬元罰鍰。	41 萬 9,165 元
102.11.27	第一公墓收葬屍體，涉嫌違反殯葬管理條例第 20 條及第 25 條規定，裁處 30 萬元。	
104.7.7	102.10 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 17 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 850 萬元。	臺中市政府民政局
104.7.8	102.11 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 7 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 350 萬元。	5,300 萬元（= 850+350+300+350+350+1,100+200+100+200+300+350+850）
104.7.9	1.102.8 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 6 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 300 萬元。 2.102.9 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 7 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 350 萬元。 3.102.12 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 7 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 350 萬元。 4.103.1 間違反殯葬管理條例第 6 條共計 22 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 1,100 萬元。 5.103.3 中旬違反殯葬管理條例第 6 條共計 4 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 200	

日期	百齡管理會遭裁罰情形	債權金額
	<p>萬元。</p> <p>6.103.3 下旬違反殯葬管理條例第 6 條共計 2 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 100 萬元。</p> <p>7.103.4 上旬違反殯葬管理條例第 6 條共計 4 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 200 萬元。</p> <p>8.102.8 間違反殯葬管理條例第 20 條共計 6 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 300 萬元。</p> <p>9.102.9 間違反殯葬管理條例第 20 條共計 7 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 350 萬元。</p> <p>10.102.10 間違反殯葬管理條例第 20 條共計 17 件，分別裁處 50 萬元罰鍰，合計 850 萬元。</p>	

註：尚未結案

## 74、國家通訊傳播委員會對 WiMAX 業者申請技術升級，違反明確原則；昧於國際趨勢，延宕明示應循途徑；審查換照申請，不當限縮委員職權，核有違失案

審查委員會：經 105 年 11 月 8 日監察院交通及採購、內政及少數民族委員會第 5 屆第 28 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：國家通訊傳播委員會

#### 貳、案由：

國家通訊傳播委員會對於 WiMAX 業者申請技術升級案，未依法經由委員會決議，不附理由一再檢還，違反明確性原則；昧於國際通訊傳播技術快速發展及科技匯流之趨勢，延宕 2 年始明示技術升級應循的途徑；審查屆期換照申請案，不開封外聘初審委員之審查理由及其所依據之事證資料，不當限縮該會委員之職權行使，核有重大違失。

#### 參、事實與理由：

據訴：WiMAX 為行政院推動之重大產業，政策並未變更，國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）對於 WiMAX 業者申請技術升級案，審查延宕，且涉及違反技術中立原則，同意 3G 業者技術升級為 4G，卻否准 WiMAX1.0 升級為 2.1，涉有差別待遇；通傳會選任專家學者組成初審委員會審查 WiMAX 業者屆期換照申請案，涉嫌違反職權法

定原則及法律保留原則，且通傳會委員會議複審時，未審閱個別初審委員之勾選理由，率認無正當理由未完成基地台建設，不予換照，使 WiMAX 業者蒙受損失達新臺幣（下同）300 億元等情。

本案經向行政院與通傳會函詢相關疑義並調閱卷證資料，諮詢專家學者，及詢問本案時任行政院副院長張○○<sup>1</sup>、時任行政院政務委員張○○、經濟部工業局副局長呂○○、通傳會平臺事業管理處處長陳○○等相關業管單位人員、時任通傳會主任秘書翁○○（現任通傳會副主任委員）、時任通傳會委員彭○○及虞○○等相關機關人員（時任通傳會主任委員石○○，經本院通知，以卸任為由未到場，雖不構成正當理由，但不影響本案之調查），業已調查竣事。經查，主要爭議緣起於全球一動股份有限公司（下稱全球一動公司）與大同電信股份有限公司（下稱大同電信公司）有關技術升級與屆期換照之申請案件，調查發現，通傳會之行政作為，確有違失。茲就違失之事實及理由，詳述如下：

一、WiMAX 業者 101 年 12 月申請 WiMAX 網路系統升級案，不僅存在應循變更「建設計畫書」或「事業計畫書」辦理之法條適用爭議，更涉及無線寬頻接取業者得否於營運期間變更事業計畫書之重大爭端，事關通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議與通訊傳播業務之許可等事宜，依法應由通傳會以委員會議決議行之，該會卻於 102 年 6 月至 103 年 6 月間，多次未經委員會決議，不附理由檢還申請資料，不具行政處分之合法形式，且內容不符明確性原則，影響申請人對於行政行為究為何種法律效果、採取因應措施及是否進行行政救濟之判斷，難期申請人對其檢還資料所欲表達之目的，有所預見與遵循，核有違失。

（一）按國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第 9 條明定：「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。」

---

<sup>1</sup> 本案跨部會協商及發生爭議過程中，張○○曾任行政院政務委員、科技部部長與行政院副院長等職務。

……五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議。」又明確性原則為行政機關應遵守之一般法律原則，行政程序法第 5 條明定：「行政行為之內容應明確。」行政機關之行政行為，應具有預測可能性、衡量可能性與審查可能性，俾人民有所預見與遵循。

- (二)查全球一動公司為經通傳會發給無線寬頻接取業務特許執照之經營者，於 101 年 12 月 22 日以其為兼顧電信運營商及消費者需求，WiMAX 論壇公布 WiMAX2.1 演進藍圖（WiMAX2.1 與 TD-LTE 技術和諧化），電信運營商升級到 WiMAX2.1，與 TD-LTE 的無線寬頻網路技術標準相容，便利介接多種設備及技術，擬提升網路系統，將既有 WiMAX1.0 升級至 WiMAX2.1，以介接多種設備及技術功能，檢送無線寬頻接取業務營運期間系統建設第 2 次變更計畫書<sup>2</sup>，向通傳會申請系統建設計畫變更。通傳會於 102 年 1 月 8 日檢退該申請案，請該公司補充相關證明文件，並說明升級內容、升級前後相容性、如何確保既有用戶服務不中斷、建設時程、數量等相關疑義，嗣於同年 1 月 25 日、3 月 8 日及 4 月 26 日召開 3 次「WiMAX 系統升級為 WiMAX 2.1 版本之技術規格案討論會議」，邀請全球一動公司派員與會，會議結論略以：WiMAX 2.1 為 WiMAX Forum 訂定之 WiMAX 技術標準演進版本，但其所新增採用之 IEEE802.16m 及 3GPP TD-LTE 兩種無線寬頻接取技術種類並非 WiMAX802.16e-2005/TDD 之升級版本。全球一動公司於 102 年 4 月 22 日、102 年 6 月 10 日、103 年 4 月 11 日檢送系統建設第 2 次變更計畫書向通傳會申請網路升級，另於 102 年 6 月 25 日、102 年 10 月 9 日、103 年 2 月 6 日申請新增設備廠牌、型號。申請網路升級部分，通傳會於 102 年 6 月 3 日、102 年 6 月 17 日、103 年 6 月 6 日檢還文件資料，函內僅說明「按無線寬頻接取業務管理規則第 18 條第 1、2 項及第 46 條第 2、3 項規定，經營者應於期間屆滿前 9 個月起之 3 個月

---

<sup>2</sup> 通傳會於 99 年 8 月 20 日核准全球一動公司營運期間第 1 次系統建設計畫變更案。

內，依規定申請換發，申請換發特許執照，應檢送未來 6 年營運之事業計畫書。」至於申請新增設備廠牌、型號部分，通傳會於 102 年 7 月 29 日及同年 11 月 8 日函請該公司澄清相關疑義及檢附通訊監察同意函後，於 103 年 3 月 26 日函復依據 584 次委員會議決議，核准其系統建設第 2 次變更計畫案變更設備廠牌、型號及數量。全球一動公司不服前開通傳會 102 年 6 月 3 日、102 年 6 月 17 日、103 年 6 月 6 日檢還資料三函，認該會對其申請變更系統建設計畫擬將網路系統升級為 WiMAX2.1 案未為准駁之記載，而向行政院提起訴願，行政院於 103 年 10 月 2 日作成訴願決定撤銷原處分，命通傳會於 2 個月內另為適法之處分。行政院訴願決定理由指出，依通傳會組織法第 9 條第 2 項規定，通訊傳播業務之許可案，係屬應提通傳會委員會決議事項，不得授權內部單位處理，又通傳會前開三函未依行政程序法第 96 條規定記載處分理由、表明係行政處分之意旨及不服處分之救濟方法，103 年 6 月 6 日函甚且未蓋首長印章，顯未依法踐行書面行政處分應記載事項<sup>3</sup>。

(三)經查，全球一動公司未待行政院作出前開訴願決定，即於 103 年 8 月 8 日檢送「系統建設第 3 次變更計畫書」及「事業計畫書第 1 次變更計畫書」，申請將 WiMAX 網路升級至 WiMAX2.1。通傳會於 103 年 10 月 2 日函復該公司，依據 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會決議，系統建設計畫係事業計畫書中電信設備概況之一部，故系統建設計畫無法涵括事業計畫書之概念及範圍，WiMAX 升級為 2.1 將變更技術種類，非可依無線寬頻接取業務管理規則第 36 條第 8 項規定以申請變更系統建設計畫方式為之，應一併變更事業計畫書所應載明事項，而否准該公司變更無線寬頻接取業務營運期間系統建設計畫之申請；復於 103 年 10 月 6 日函復該公司所報「事業計畫書第 1 次變更計畫書」及「系統建設第 3 次變更計畫書」，請依該會 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會議決議及該會 103 年 10 月 2 日行政處分所示，針對應裁

---

<sup>3</sup> 參見行政院 103 年 10 月 2 日院臺訴字第 1030149361 號訴願決定書。

事項重予適法之提報，俾利該會審查。全球一動公司嗣於 103 年 11 月 7 日提報補正後之事業計畫書第 1 次變更計畫書申請，通傳會經 103 年 12 月 17 日第 622 次委員會決議，於 104 年 1 月 7 日函復該公司核准其變更事業計畫書。全球一動公司之特許執照有效期間自 98 年 12 月 11 日至 104 年 12 月 10 日止，該公司主張其於 101 年 12 月 22 日即申請將 WiMAX 升級至 2.1，通傳會未附理由亦未說明申請程序及必備文件，多次否准，拖延數年，減損其合法建設期間，於 103 年 11 月 21 日向通傳會申請同意自 103 年 12 月 17 日起展延系統建設期間 23 個月，俾得以完成事業計畫書所載責任。通傳會以特許執照有效期間為 6 年，屆滿後失其效力，全球一動公司之特許執照效期至 104 年 12 月 10 日，其申請系統建設期程自 103 年 12 月 17 日起展延 23 個月，到期日為 105 年 11 月 17 日，已逾無線寬頻接取業務管理規則第 46 條第 1 項所定期限，經第 636 次委員會議決議，於 104 年 3 月 26 日函復否准所請。全球一動公司嗣於 104 年 6 月 3 日向通傳會申請屆期換發特許執照，該會經第 671 次委員會議決議後，於 104 年 11 月 24 日作成不予換照之處分<sup>4</sup>。有關全球一動公司申請技術升級、展延建設及屆期換照等案，通傳會之處理情形，表列如下：

日期	通傳會（下稱 NCC）函復處理情形
102.1.8	NCC 函請該全球一動公司補充說明升級內容、升級前後相容性、如何確保既有用戶服務不中斷、建設時程、數量等疑義。
102.1.25、 102.3.8、 102.4.26	NCC 邀請全球一動公司召開 3 次 WiMAX 2.1 版本之技術規格討論會議，認定新增兩種無線寬頻接取技術種類。
102.6.3、 102.6.17、 103.6.6	NCC 不附理由，檢還技術升級案資料。

<sup>4</sup> 通傳會 104 年 11 月 24 日通傳平臺字第 10400295770 號函。

日期	通傳會（下稱 NCC）函復處理情形
103.9.24	NCC 第 610 次委員會決議，確立經營者得於營運期間申請依無線寬頻接取業務管理規則第 18 條規定，變更事業計畫。
103.10.2	NCC 依據第 610 次委員會決議，函復全球一動公司，否准其申請變更系統建設計畫案，請其一併變更事業計畫書所應載明事項。
104.1.7	全球一動公司補正事業計畫書後，NCC 依據 103 年 12 月 17 日第 622 次委員會決議，函復該公司，核准變更事業計畫書。
104.3.26	全球一動公司申請展延建設 23 個月，NCC 依據 104 年 3 月 25 日第 636 次委員會決議，以展延建設期間將逾特許執照效期為由，函復該公司，否准展延建設之申請。
104.11.24	NCC 依據 104 年 11 月 23 日第 671 次委員會決議，作成不予全球一動公司屆期換照之處分。

(四)針對全球一動公司訴稱通傳會延宕其申請將 WiMAX 升級為 2.1 案之爭議，通傳會以 105 年 9 月 2 日通傳平臺字第 10500328450 號函復本院略稱：全球一動公司所請，涉及事業計畫書內容變更之「技術種類變更」，且將連帶牽動消費者權益、財務規劃等事項，已屬事業計畫書層級之變動，無法僅以變更系統建設計畫之方式達成，該會爰於函中揭示無線寬頻接取業務管理規則第 18 條第 1、2 項及第 46 條第 2、3 項規定，並檢還相關資料，該會 102 年 6 月 3 日、102 年 6 月 17 日、103 年 6 月 6 日三函，實質上即為否准之處分，僅於處分之形式上有瑕疵，無線寬頻接取業務管理規則並無條文得以審查經營者於營運期間申請事業計畫書之變更，該會委員會議係以政務人員立場，於不違反電信法及無線寬頻接取業務管理規則範圍內，透過政策決定給予經營者變更事業計畫書之彈性調整空間，並非自始即賦予經營者得變更事業計畫書之權利，於 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會議始決議：「…



…二、無線寬頻接取業務經營者嗣後申請類此涉及事業計畫書所載事項變更案件，應向本會申請事業計畫書之變更，至其所送事業計畫書應載事項，應依管理規則第 18 條第 2 項規定辦理，相關內容均應詳明確實，俾利本會審查。」給予無線寬頻接取業者以事業計畫書變更技術種類之空間等語。

- (五)經核，通傳會自承無線寬頻接取業務管理規則並無經營者得否於營運期間申請變更事業計畫書之明文規定，迄 103 年 9 月 24 日始經第 610 次委員會決議確定經營者得於營運期間申請變更事業計畫書之政策，顯見全球一動公司 101 年 12 月申請變更系統建設計畫擬將 WiMAX 網路系統升級為 2.1 案，不僅存在應循變更「建設計畫書」或「事業計畫書」辦理之法條適用爭議，更涉及無線寬頻接取業者得否於營運期間變更事業計畫書（事業計畫書變更時點）之重大爭端，事關通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議，且涉及通訊傳播業務之許可等事宜，依通傳會組織法第 9 條規定，應由委員會議決議行之。惟查通傳會 102 年 6 月 3 日、102 年 6 月 17 日、103 年 6 月 6 日三件檢還資料否准申請案之復函，並未經由委員會決議，而由該會通訊營管處簽陳時任主任委員石○○決行，與通傳會組織法第 9 條規定有違；又公文內容除未表明係行政處分之意旨及不服處分之救濟方法，而有形式上之瑕疵外，該會縱認屬於「技術種類變更」，不得依無線寬頻接取業務管理規則第 36 條第 8 項規定以申請變更系統建設計畫方式為之，然復函內容僅摘敘上開管理規則第 18 條及第 46 條等部分條文內容，並未確實說明准駁之理由，不符明確性原則，影響申請人對於行政行為究為何種法律效果、採取因應措施及是否進行行政救濟之判斷，難期申請人對其檢還資料所欲表達之目的，有所預見與遵循。此外，依通傳會說明意旨，該會於 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會決議前，檢還資料之理由與依據，主要係認申請人僅能於特許執照效期屆滿換照時，一併檢附系統建設計畫書與事業計畫書提出申請，惟此與其第 610 次委員會准許經營者得於屆期換照前申請變更事業計畫書之決議，並不一致，益證該會一再檢還資料之行政行為，明顯失當。

(六)綜上論述，WiMAX 業者 101 年 12 月申請 WiMAX 網路系統升級案，不僅存在應循變更「建設計畫書」或「事業計畫書」辦理之法條適用爭議，更涉及無線寬頻接取業者得否於營運期間變更事業計畫書之重大爭端，事關通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議與通訊傳播業務之許可等事宜，依法應由通傳會以委員會議決議行之，該會卻於 102 年 6 月至 103 年 6 月間，多次未經委員會決議，不附理由檢還申請資料，不具行政處分之合法形式，且內容不符明確性原則，影響申請人對於行政行為究為何種法律效果、採取因應措施及是否進行行政救濟之判斷，難期申請人對其檢還資料所欲表達之目的，有所預見與遵循，核有違失。

二、WiMAX 為國家推行之重大產業政策，公私部門挹注投資甚鉅，業者甫於 98 年 12 月取得特許執照，99 年間國際產業情勢即發生重大變更，行政院雖於 100 年間邀集經濟部與通傳會等機關進行跨部會協商，WiMAX 業者並於 101 年 12 月提出技術升級之申請，然通傳會昧於國際通訊傳播技術快速發展及科技匯流之趨勢，延宕 2 年始明示技術升級應循的途徑，妨礙業者競爭與生存，衍生涉及違反技術中立原則與差別待遇之重大爭端，明顯失當。

(一)93 年 1 月 7 日公布施行之通訊傳播基本法第 1 條、第 3 條、第 6 條、第 8 條、第 10 條、第 11 條及第 15 條分別明定：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。」「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。」「通訊傳播技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則。」「通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。」「政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。前項網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則。」「為提升通訊傳播之發展，政府應積極促進、參與國際合作，

必要時，得依法委託民間團體辦理。」通訊傳播基本法第 15 條之立法理由明白揭示：「在科技匯流之趨勢下，通訊傳播之設備、技術發展與國際間之相關發展息息相關，在我國加入 WTO 後，國際互動更形頻繁。為提升我國通訊傳播相關技術水準，政府應積極參與國際合作，掌握國際通訊傳播發展訊息，並促進人才、技術、設施及資訊之國際交流與合作。」又依通傳會組織法第 1 條及第 3 條規定：「行政院為……促進通訊傳播健全發展，……有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，……提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）。」「本會掌理下列事項：一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。……」。另司法院釋字第 613 號解釋理由書指出：「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提升效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第 53 條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。」按上開法律規定及行政一體原則，通傳會雖為獨立行使職權之機關，然亦為行政團隊之一環，肩負通訊傳播監理政策制定及與其他行政機關協調配合之責，面對近年來國際通訊傳播設備及技術快速發展之特性及科技匯流之趨勢，行政院與通傳會當適時檢討相關政策、法令是否周全，及時提出因應對策，以落實通訊傳播基本法「促進市場競爭」及「創新」之立法意旨，避免管制僵化而造成市場失靈。

- (二)依據經濟部工業局及通傳會 105 年 5 月 31 日於本院詢問時之說明，我國於 93 年開始推動「行動臺灣（M-Taiwan）計畫」，計畫項下「行動臺灣應用推動計畫」為經濟部負責，而 WiMAX 為該

計畫之行動網路基礎建設之一部，希望藉由無線寬頻網路的廣建，加速新興應用服務興起，進而帶動資通訊產業發展，行政院科技顧問組於 93 年成立「臺灣 WiMAX 發展藍圖工作小組」推動 WiMAX 產業發展，並於 94 年 11 月 29 日核定「臺灣 WiMAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access) 發展藍圖」，推動我國無線寬頻接取技術發展，「行動臺灣應用推動計畫」主要採計畫補助方式，以行動服務、行動生活、行動學習三項無線寬頻應用，導入以 WiMAX 結合 WiFi 為主之無線寬頻網路建設，共同推展無線寬頻網路之應用，期透過寬頻網路建置，及無線寬頻網路應用之結合，帶動民間投資，紓解用戶迴路建置瓶頸，為臺灣構建一個完善的寬頻網路環境，提升國家競爭力，執行期間共核准申請補助 35 案，核定補助金額約新臺幣 64 億元。通傳會鑒於發展 WiMAX 技術與產業是行政院既定之政策，相關釋照時程係行政院國家資訊通信發展推動小組 (NICI) 會議規劃、經濟部 M-Taiwan 計畫執行討論所定，通傳會基於行政一體及政策延續性，爰廣續推動無線寬頻接取之開放業務。行政院於 96 年 2 月 14 日公告「無線寬頻接取」業務項目列入「第一類電信事業開放之業務項目、範圍、時程及家數一覽表」後，通傳會依電信法第 12 條第 7 項及第 14 條第 6 項規定，擬訂「無線寬頻接取業務管理規則」(草案)，以為後續開放作業及未來營運管理之依據。通傳會於 96 年 4 月辦理釋照，在公告受理期間內，總計有 13 家公司提出申請，經審查後，8 家參與後續競價，最終由全球一動、威邁思、威達雲端、遠傳電信、大同電信與大眾電信等 6 家公司得標，執照有效期間 6 年，自 98 年 12 月至 104 年 12 月 (全球一動公司) 不等。

無線寬頻接取技術 WiMAX 系統原為第四代行動通訊 (俗稱 4G) 無線寬頻系統之產業先行者，行政院截至 99 年 10 月，仍將 WiMAX 列為重大政策，核定「WiMAX 產業發展行動計畫」，期望藉由該計畫之推動，實現「臺灣成為全球無線寬頻服務示範島

，並成為解決方案輸出國」之願景<sup>5</sup>。惟 98 年 12 月，國際上已出現電信公司於挪威奧斯陸與瑞典斯德哥爾摩提供 LTE 技術之網路服務。99 年至 100 年間，WiMAX 發展商 Intel 公司於 99 年 6 月解散 WiMAX Program Office，國際間主要的 WiMAX 基地台生產商 Alcatel-Lucent 公司陸續退出市場或停產 WiMAX1.0 基地台設備，4G 無線寬頻技術之主流趨向 LTE 發展，國內 6 家 WiMAX 業者為求生存，擬將原本申請獲准之 WiMAX1.0 技術「升級」（通傳會認定為「變更」）為得與 TD-LTE 無線電終端設備相容之 WiMAX2.1，惟因通傳會在 103 年 9 月 24 日之前，政策上向來採取特許執照屆期申請換發時始得一併申請變更事業計畫書所載技術種類之立場（通傳會 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會議決議得於營運期間申請變更事業計畫書），業者對於投入大量人力物力去建置已近淘汰之 WiMAX1.0 基地台，抱持懷疑態度，因此成為業者與政府部門溝通時之重要議題<sup>6</sup>。經查，100 年 6 月至同年 11 月間，行政院對於 WiMAX 業者面臨經營困境問題，由政務委員張○○邀集經濟部、該部工業局、通傳會、交通部等機關召開 6 次「研商無線寬頻業務業者合併相關事宜」之溝通協調會議，會議結論認為，放寬業者合併條件，並無助於達成厚植我國 WiMAX 產業之政策目標，爰認現階段暫無需修正無線寬頻接取業務管理規則，惟業者建請通傳會確認，無線寬頻接取業務執照屬技術中立執照，業者如於期限內依管理規則完成網路建置後，可向通傳會申請改採其他技術提供服務。另查，政務委員張○○應業者要求，於 101 年 2 月 21 日邀集通傳會召開會議，討論如何協助業者改善營運困境，該次會議結論載有：「……通傳會認為 70%電波涵蓋率是轉換 LTE 技術門檻，當業者達成 70%電波涵蓋率之後，如擬將 WiMAX 轉換成 LTE，將秉持技術中立原則，由業者自行決定」等語<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> 行政院 99 年 10 月 7 日院臺經字第 0990054955 號函核定「WiMAX 產業發展行動計畫」。

<sup>6</sup> 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 835 號判決理由參照。

<sup>7</sup> 前政務委員張○○於臺北高等行政法院審理大同電信公司案件時，證稱會議紀

(三)按 WiMAX 為行政院推行之重要產業政策，惟 WiMAX 業者甫於 98 年 12 月取得特許執照，99 年間國際產業情勢即發生重大轉折，由相關跨部會協商會議之時點可知，通傳會至遲於 100 年 6 月已瞭解 WiMAX 業者面臨困境，對於業者擬於屆期前申請技術升級可能衍生之爭議，通傳會允應儘速通盤檢討相關政策及法規，研議因應措施，向 WiMAX 業者釋出明確政策訊息，使其清楚瞭解得否於營運期間內申請技術升級、技術升級應檢附之申請文件與法令依據，由業者自行衡量是否退場，避免無謂之損失。惟查，全球一動公司於 101 年 12 月申請技術升級案，通傳會僅以無線寬頻接取業務管理規則並未明文規定業者得否於屆期前變更事業計畫書為由，率予一再檢還，迄 103 年 6 月 23 日始邀請經濟部工業局、工業技術研究院、無線寬頻接取業務經營者、行動寬頻業務（4G）經營者、行動寬頻產業促進會、臺北市電腦商業同業公會等 27 個單位，針對「應否允許技術升級」、「無限寬頻接取業務經營者得否在特許執照到期前申請變更原事業計畫書所載之技術」等議題交換意見後，於 103 年 9 月 24 日第 610 次委員會，首度經由合議制決議，確立經營者得於營運期間內申請變更事業計畫書之通案監理準則，並揭示應循無線寬頻接取業務管理規則第 18 條第 2 項規定辦理。然而，通傳會在第 610 次委員會決議前，一再檢還技術升級案之申請資料，甚至早在該次委員會決議前，即於 103 年 8 月 20 日經第 605 次委員會決議否准大同電信公司申請屆期換照案。上開行政作為，衍生 WiMAX 業者與部分專家學者質疑通傳會涉嫌違反技術中立原則及對 WiMAX 業者採取差別待遇之重大爭端。茲就正反雙方論點，歸納如下：

1.行動寬頻產業促進會及部分專家學者主張違反技術中立原則及為差別待遇：

(1) WiMAX1.0 升級為 2.1，技術上具有相容性。財團法人工業技術研究院認為，WiMAX 與 LTE 之核心技術相似度高達

---

錄為參與該次會議之行動寬頻產業促進會人員所製作；而本院函詢行政院，該院亦表示，查無此次會議紀錄。

- 80%，經濟部與該部工業局亦支持 WiMAX 業者升級為 WiMAX 2.1，可相容現今 TD-LTE 標準。
- (2)國際 WiMAX 論壇技術小組於 101 年 10 月公告 WiMAX2.1 正式通過 WiMAX 與 TD-LTE 技術接軌之升級決議，全球 477 家營運商均接受可升級為 2.1 之技術方案。
  - (3)升級為 2.1 後，可要求業者彌補消費者權益，不必然會影響消費者權益。
  - (4)國際上普遍將 WiMAX2.1 視為升級，並迅速獲得核可。
  - (5)只要兼顧消費者權益，WiMAX2.1 的技術沒有變差，就符合技術中立原則，創設「技術變更」一詞，本身即違反技術中立原則。
  - (6)無線寬頻接取業務管理規則第 2 條依技術中立原則採以速率下限方式，定義無線寬頻接取技術，技術「升級」或技術「變更」，兩者之間缺乏明確界線，亦無區分必要<sup>8</sup>。
  - (7)事業計畫書在不同業務法規下，有不同之定位，採審查制釋出的執照（例如固網與 2G），事業計畫書為審查與核照的依據，因此，內容細節甚為重要，對業者的拘束力亦較強；反之，採競標制釋出的執照（包括 3G 及 WiMAX），事業計畫書之目的，僅在於確認該業者能否成為「合格競價者」，進而參與第二階段之競標，因此其與之後的執照內容連結性較低，拘束力微弱，WiMAX 業者之事業計畫書，不具管制契約的效力，業者如欲進行技術升級，無須報請核准變更事業計畫<sup>9</sup>。
  - (8)同意 3G 業者技術升級為 4G，卻否准 WiMAX1.0 升級為 2.1，涉有差別待遇。

---

<sup>8</sup> 參見彭○○，通傳會第 671 次委員會議「全球一動公司申請換發無線寬頻接取業務特許執照討論案」不同意見書，頁 3。

<sup>9</sup> 參見彭○○，通傳會第 671 次委員會議「全球一動公司申請換發無線寬頻接取業務特許執照討論案」不同意見書，頁 4-5；虞○○，通傳會第 671 次委員會議「全球一動公司申請換發無線寬頻接取業務特許執照討論案」不同意見書，頁 3-4。

2.通傳會認為 WiMAX2.1 涉及不同技術種類之變更，並未違反技術中立原則及為差別待遇<sup>10</sup>：

- (1) WiMAX2.1 為 WiMAX Forum 訂定之 WiMAX 技術標準演進版本，但其所新增採用之 IEEE802.16m 及 3GPP-LTD 兩種無線寬頻接取技術種類，並非 IEEE802.16e-2005/TDD 之升級版本。
- (2) 依無限寬頻接取業務管理規則規定，經營者所採用之技術種類，係規定於事業計畫書，非登載於系統建設計畫中，是以，經營者不得以變更系統建設計畫之方式，將既有網路系統技術變更為 WiMAX 2.1，須向通傳會申請事業計畫書變更。
- (3) 有關「國際 WiMAX 論壇技術小組於 101 年 10 月公告 WiMAX2.1 正式通過 WiMAX 與 TD-LTE 技術接軌之升級決議，全球 477 家營運商均接受可升級為 2.1 之技術方案」部分，WiMAX 與 TD-LTE 技術接軌之決議，係涉及技術種類變更，而非技術升級。然而，技術種類變更涉及無限寬頻接取業務管理規則第 18 條第 2 項事業計畫書內容變更，無法僅以無限寬頻接取業務管理規則第 36 條第 8 項規定變更系統建設計畫之方式達成。縱然全球 477 家營運商均接受該技術方案，通傳會仍應依法規辦理，維持釋照及監理公平性。
- (4) 有關「升級為 WiMAX2.1 後，可要求業者彌補消費者權益，無須以影響消費者權益為由否准升級」部分，頻譜核配須依國家政策及規定執行，除符合推動新科技及產業發展，且更須符合全民利益，同意變更時所涉及法規、技術、市場公平性及消費者權益各層面，均需考量。
- (5) 有關「國際上普遍將 WiMAX2.1 視為升級並迅速獲得核可」部分，無限寬頻接取業務乃屬新興業務，相關技術仍在演繹發展，主管機關乃於經營門檻及經營條件較寬鬆原則規範，予以新技術新服務發展機會，然為兼顧市場公平競爭與考量

---

<sup>10</sup> 參見通傳會 105 年 9 月 2 日通傳平臺字第 10500328450 號函及同年 10 月 7 日通傳平臺字第 10500403170 號函。



世界各國國情，WiMAX 2.1 是否應視為技術升級而迅速獲得核可，仍須依我國法規與制度設計而定，非可一概而論。

(6)有關「只要兼顧消費者權益，WiMAX2.1 的技術沒有變差，就符合技術中立原則，創設『技術變更』一詞，本身即違反技術中立原則」部分，「技術變更」非通傳會創設之詞，係為該會考量技術特性、市場公平性及消費者權益保障等面向所為之專業判斷。

(7)通傳會釋照作業並非採取審查制或競標制，除 2G 業務採先審議、後競標之方式辦理外，其餘 WiMAX、3G、4G 等 3 項業務，皆為先審查、後競標，「事業計畫書」為申請經營業務之特許案件，業者對主管機關所承諾的文件之一，並未因釋照模式不同，而有不同拘束力。

(8)3G 業者技術升級為 4G 乃誤傳，實際情形為 3G 技術升級到 3.5G 或 3.75G，其接取技術種類均為 CDMA，反觀 WiMAX 1.0 到 WiMAX 2.1，因 WiMAX 1.0 為 IEEE 802.16e 技術，而 WiMAX 2.1 為 IEEE 802.16e + IEEE 802.16m + 3GPP TD-LTE，故其接取技術之內涵已經涉及技術變更，兩者之本質不同。因 3G 業務使用單一 CDMA 技術，並無摻雜不同之技術種類，因此係以系統建設計畫變更方式，達到技術升級之目的。通傳會並未有違反通訊傳播基本法第 7 條規定之情事，亦即因 WiMAX 2.1 是組合式的技術，並非由 WiMAX 1.0 單純的升級，涉及技術種類之變更，故無法比照 3G 業務單純透過變更系統建設計畫之方式，而變更技術種類，通傳會對於無限寬頻接取業務經營者並無差別待遇。

(四)經核，WiMAX 為國家推行之重大產業政策，公私部門挹注投資甚鉅，業者甫於 98 年 12 月取得特許執照，99 年間國際產業情勢即發生重大變更，行政院雖於 100 年間邀集經濟部與通傳會等機關進行跨部會協商，WiMAX 業者並於 101 年 12 月提出技術升級之申請，然通傳會昧於國際通訊傳播技術快速發展及科技匯流之趨勢，延宕 2 年始明示技術升級應循的途徑，妨礙業者競爭與生存，衍生涉及違反技術中立原則與差別待遇之重大爭端，明顯失

當，本案曾任政務委員、科技部部長與行政院副院長之張○○，於本院詢問時即感慨指出「通傳會延遲 23 個月一事，有點要卡換照的味道」、「政府不能以為自己可以引導技術，應以國際潮流為依歸」。

三通傳會為利審查屆期換照申請案而設置初審委員會，尚無違反職權法定原則及法律保留原則，惟該會以尊重初審委員會之專業判斷為由，委員會議僅複審初審委員會提交之審查總結表，不開封個別初審委員理由及審查所依據之事證資料，不啻限縮該會委員之職權行使，申請案未完成基地台建設，究「有無正當理由」之關鍵事實，確有爭議，通傳會之審查作業，核有不當。

- (一)查通傳會於 103 年 6 月 25 日訂定「無線寬頻接取業務屆期換發特許執照審查作業要點」（下稱審查作業要點），設置「無線寬頻接取業務屆期換發特許執照審查委員會」（下稱初審委員會）審查大同電信公司與全球一動公司屆期換照申請案，因初審委員會之審查委員，係由通傳會選任該會代表及專家學者組成，陳訴人質疑，通傳會將審查權限完全委託初審委員會，涉嫌違反職權法定原則，且審查要點為行政規則之性質，涉及違反法律保留原則。
- (二)經查，通傳會組織法第 9 條第 1 項、第 2 項第 5 款明定：「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」、「下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：……五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議。」通傳會委員會議於不違反法定程序並保留充分完整審議權之前提下，尚非不得基於行政之固有職權，就換發無線寬頻接取業務特許執照之審查作業，訂定組織性或作業性規範，俾供其內部遵循。而依審查作業要點第 12 點規定：「審查委員會（即初審委員會）應依無線寬頻接取業務屆期換發特許執照審查表所列審查項目審查，依下列規定作成建議：……審查委員會所作成之建議應填具無線寬頻接取業務屆期換發特許執照審查總結表，提交本會委員會議複審。」是以，初審委員會之審查結論僅具建議性質，通傳會委員會議就換照申請案，依法仍保有最終且充分完整之審議決

定權，並未違反前揭通傳會組織法第 9 條第 2 項第 5 款賦予專屬於通傳會委員會議職權之規定，且未對經營無線寬頻接取業務之換照申請人增加法律所無之限制，尚無違背職權法定原則及法律保留原則。

(三)惟查，通傳會委員會議於審查大同電信公司與全球一動公司屆期換照申請案時，初審委員會提交委員會複審決議之文件資料，僅有審查總結表，並未開封個別委員之審查理由及審查所依據之事證資料，供通傳會委員審閱，不啻自我限縮通傳會組織法第 9 條第 2 項第 5 款規定所授予之專屬審議權限，非但有基於不完全資訊作成判斷之違法，且與其判斷之不可替代性、專業性及法律授權之專屬性有違，恐使通傳會委員會議無從實質審查，初審委員會之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，前通傳會委員彭○○與虞○○，相繼於通傳會第 605 次委員會議審查大同電信公司申請屆期換照案之不同意見書中質疑，大同電信公司於 103 年 1 月 16 日獲以色列廠商 Telrad 公司來函，明確答覆其銷售給國內無線寬頻接取業者的 WiMAX1.0 基地台已是其最後之產品，初審委員會究如何確信 Telrad 公司仍能產出與 WiMAX1.0 相容的 WiMAX1.5 基地台？又臺北高等行政法院審理大同電信公司訴請通傳會撤銷否准其屆期換照處分案，對於通傳會主張該公司仍能取得與 WiMAX1.0 相容之基地台設備，認無正當理由而未完成系統建設計畫，是否與事實不符，而有裁量濫用之違法爭議乙節，判決理由認為，不該當無線寬頻接取業務管理規則第 46 條第 4 項第 1 款「無正當理由未完成系統建設計畫，致履行保證金未全數退還」之不予換照消極事由<sup>11</sup>。是以，申請案未完成基地台建設，究「有無正當理由」之關鍵事實，確有爭議。

(四)綜上論述，通傳會為利審查無線寬頻接取業務屆期換照申請案而設置初審委員會，尚無違反職權法定原則及法律保留原則，惟該會以尊重初審委員會之專業判斷為由，委員會議僅複審初審委員會提交之審查總結表，不開封個別初審委員理由及審查所依據之

---

<sup>11</sup> 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 835 號判決參照。

事證資料，不當限縮該會委員之職權行使，申請案未完成基地台建設，究「有無正當理由」之關鍵事實，確有爭議，通傳會之審查作業，核有不當。

綜上所述，國家通訊傳播委員會對於 WiMAX 業者申請技術升級案，未依法經由委員會決議，不附理由一再檢還，違反明確性原則；昧於國際技術快速發展及科技匯流之趨勢，延宕 2 年始明示技術升級應循的途徑；審查屆期換照申請案，不開封外聘初審委員之審查理由及其所依據之事證資料，不當限縮該會委員之職權行使，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。

**註：尚未結案**

## 75、法務部矯正署宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，且未由調查委員撰寫報告；法務部未將林祺源調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女受到不利處分。矯正署遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組案

審查委員會：經 105 年 11 月 9 日監察院司法及獄政、內政及少數民族、財政及經濟委員會第 5 屆第 7 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部矯正署宜蘭監獄、法務部矯正署及法務部

貳、案由：

法務部矯正署宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員撰寫，且林祺源未依規定於考績委員會開會時迴避；法務部明知 A 女因無法與林祺源同在該監工作而到處覓職，卻未將林祺源調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女受到因提出性騷擾申訴而被調職的不利處分，且罔顧宜蘭監獄前典獄長方○○在 104 年 12 月及 105 年 4 月之林祺源志願調查及考核表中加註建議「調動於公於私均益」，並以「署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了」及「各矯正機關當時並無此一層次之適當職缺」為由卸責，遲至本院約詢後，始於 105 年 7 月 22 日將林祺源

調離該監。此外，矯正署於 100 年 1 月 1 日成立後，竟未依法成立性騷擾申調小組，遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組。核以上機關違失情節嚴重，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

聯合國於 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW）揭示婦女與男子在平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。我國是人權國家，於民國（下同）100 年 6 月 8 日發布，101 年 1 月 1 日起施行「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，明定 CEDAW 具國內法效力。

CEDAW 第 3 條規定：「締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。」

關於「法務部矯正署宜蘭監獄（下稱宜蘭監獄）一名女性職員指控，遭前副典獄長林祺源<sup>1</sup>性侵，原擔心工作不保隱忍，後因連續遭到施暴不堪受辱而報案，並向該監獄性騷擾防治申訴調查委員會提出申訴。究實情為何？該監獄對此事件之發生、調查及處置有無違失？法務部矯正署及宜蘭監獄有無落實性侵害及性騷擾之防治工作？被害人提出申訴後，有無得到公平對待、妥善輔導及保護？」乙案，經函請法務部、法務部矯正署（下稱矯正署）所屬相關矯正機關、臺灣宜蘭地方法院檢察署（下稱宜蘭地檢署）、衛生福利部、宜蘭縣政府、勞動部、公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）等相關機關（構）就本案相關事項提出說明並提供事證，復分別於 105 年 4 月 19、28 日、6 月 3、24 日、7 月 4、18 日、8 月 5 日訪談詢問本案當事人、證人及關係人等，於 105 年 5 月 13 日赴矯正署實地調取卷證資料，再於 105 年 7 月 4 日詢問法務部政務次長陳明堂、矯正署署長巫滿盈、宜

---

<sup>1</sup> 105 年 7 月 22 日調任法務部矯正署安全督導組簡任視察。

蘭監獄前秘書吳○○<sup>2</sup>、勞動部專門委員王○○、宜蘭縣政府勞工處處長劉○○、社會處副處長陳○○等相關機關主管及承辦人員，業已調查竣事，認有下列違失應予糾正：

一、宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員撰寫，且林祺源未依規定於考績委員會開會時迴避，核有違失。

(一)監獄未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員撰寫：

1. 95 年 12 月 12 日發布 104 年 9 月 14 日修正之「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」第 6 點第 1 項規定：「本部及所屬各機關為受理性騷擾申訴及調查案件，設性騷擾申訴處理調查小組（以下簡稱申調小組）。」第 8 點第 1、3 款規定：「申調小組受理申訴案件之處理程序如下：（一）召集人應於 7 日內指派 3 人以上之委員組成專案小組進行調查。……（三）專案小組調查過程調查結束後，應作成調查報告，提申調小組審議……。」。
2. 未依規定期限組成專案小組調查：A 女於 104 年 10 月 26 日在其丈夫陪同下，向宜蘭監獄人事室蔡○○主任報告及說明被林祺源性侵害的經過，該監卻遲至 104 年 11 月 6 日經前典獄長方○○核示：由該監性騷擾申調小組委員吳○○（前秘書）、林祺源（會計主任）、洪○○（統計主任）等 3 人組成專案小組調查。宜蘭監獄人事室主任蔡○○於本院約詢時稱：10 月 27 日我先向典獄長口頭報告，表示有脫掉褲子跟衣衫。典獄長叫我簽一下程序來簽辦，當時不知程序等語。專案小組成立已超過法定 7 日期限規定。
3. 調查報告非由調查委員撰寫：依上開規定，專案小組調查結束後，應作成調查報告。本案由宜蘭監獄性騷擾申調小組委員吳○○（前秘書）、林祺源（會計主任）、洪○○（統計主任）等 3 人組成專案小組展開調查，分別於 104 年 11 月 19 日、12

---

<sup>2</sup> 105 年 7 月 22 日調升宜蘭監獄副典獄長。

月 15 日訪談 A 女，12 月 19 日訪談相關值勤人員，12 月 22 日訪談林祺源後，於 12 月 24 日完成調查報告。宜蘭縣政府勞工處處長劉○○於本院詢問時稱：「調查報告係委員之間共識決，會推派調查委員撰寫調查報告。」為專案小組成員之林祺源於本院詢問時稱：「調查報告不是我寫的，我猜是蔡○○主任寫的，我不知誰寫的，我有簽名」等語。宜蘭監獄人事室主任蔡○○坦言：「調查報告書是我幫秘書整理的，因為我是執行秘書，是我根據約談紀錄整理的。秘書有看過，林○宜對此不知道，沒看過」等語。對此，前典獄長方○○坦言：本案我們沒碰到過，故程序一直還在弄清楚等語。

(二)林祺源未依規定於考績委員會開會時迴避：

- 1.考績委員會組織規程第 1 條：「本規程依公務人員考績法第 15 條規定訂定之。」考績委員會組織規程第 8 條：「考績委員會開會時，委員、與會人員及其他有關工作人員，對涉及本身之事項，應自行迴避；對非涉及本身之事項，依其他法律規定應迴避者，從其規定（第 1 項）。前項人員有應自行迴避之情事而不迴避，得由與會其餘人員申請其迴避，或由主席依職權命其迴避（第 2 項）。」考績委員會組織規程第 9 條：「考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員違反第 7 條、前條第 1 項規定者，按情節輕重予以懲處。」公務員服務法第 17 條：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」
- 2.查宜蘭監獄性騷擾申調小組於 104 年 12 月 24 日完成調查報告，同月 30 日性騷擾申調小組委員會議議決性騷擾行為成立，並建議對林祺源依公務人員考績法施行細則第 13 條規定予以記大過處分。林祺源時為宜蘭監獄考績委員會委員兼召集人，依法本應迴避，惟該監 105 年 2 月 15 日召開考績委員會會議時，其未依規定迴避而出席會議開場，該次會議竟決議暫緩懲處，並於事後該次會議紀錄簽核過程核章。嗣後，前典獄長方○○鑑於本案業已確定有肢體接觸且造成被害人身心受創，不宜暫緩懲處，書面指示該監考績委員會復議，該監遂於 105 年 3 月 14



日召開 105 年第 4 次考績委員會會議，林祺源再度未依規定迴避而出席會議開場，並於會議簽到單簽到，該次會議並決議林祺源記過 2 次。

3.宜蘭監獄函報上級機關矯正署會議議決結果及建議懲處林祺源時，因林祺源未依法迴避，遭矯正署退回重新審議<sup>3</sup>，該監遲至 105 年 6 月 20 日始發布對林祺源記過 2 次之懲處令<sup>4</sup>。

(三)綜上，宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員所撰寫，且林祺源未依規定於考績委員會開會時迴避，核有違失。

二法務部明知矯正署於 104 年 11 月 11 日接獲宜蘭監獄通報 A 女遭林祺源性騷擾案件後，於同月 18 日陳報該部政務次長辦公室，因林祺源仍在該機關任職，A 女不得已到處覓職等事實，卻未將林祺源調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女受到因提出性騷擾申訴而被調職的不利處分；嗣後，該部罔顧宜蘭監獄前典獄長方○○在 104 年 12 月及 105 年 4 月之林祺源志願調查及考核表中加註建議「調動於公於私均益」，並以「署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了」及「各矯正機關當時並無此一層次之適當職缺」為由卸責，遲至本院約詢後，始於 105 年 7 月 22 日將林祺源調離該監，誠有違失。此外，矯正署於 100 年 1 月 1 日成立後，竟未依法成立性騷擾申調小組，遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組，實有違失。

(一)依性別工作平等法（下稱性工法）第 36 條規定：「僱主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。」104 年 9 月 14 日修正之「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」第 16 點第 2 項規定：「各

---

<sup>3</sup> 105 年 3 月 24 日法務部矯正署召開 105 年度第 5 次考績會，決議請宜蘭監獄就相關作業程序及保密規定再予審酌，並於 7 日內報署核辦；105 年 5 月 10 日法務部矯正署召開 105 年度第 7 次考績會，決議宜蘭監獄涉及當事人未依規定迴避及性騷擾事件應予保密規定，請宜蘭監獄，重新召開考績委員會審議，以使程序完備。於同年月 13 日矯正署函復宜蘭監獄，請該監重新召開考績委員會審議。

<sup>4</sup> 法務部矯正署宜蘭監獄 105 年 6 月 20 日宜監人字第 10502002340 號令。

機關不得因員工提出申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利處分。」性工法第 3 條第 3 款前段規定：「雇主：指僱用受僱者之人、公私立機構或機關。代表雇主行使管理權之人或代表雇主處理有關受僱者事務之人，視同雇主。」因此，倘若當受僱者因為遭受職場之性騷擾或性侵害行為而提出申訴時或協助他人提出申訴，卻遭雇主予以解僱、調職或為其他不利之處分時，雇主之行為即屬違法。

(二) 100 年 2 月 27 日修正之「法務部實施人事責任制度要點」第 2 點第 2 款規定：「下列人員之任免遷調，除依行政院規定應報院核派（定）職務外，由本部決定：……（二）各級機關首長及職務列等最高至簡任或師（一）級人員。……。」同要點第 5 點：「任免遷調由上級機關首長決定者，下級機關首長得於決定前隨時提供意見。」法務部查復<sup>5</sup>本院稱：「各級機關人員之任免遷調，則係依『法務部實施人事責任制度要點』所定之任免權責機關，層報上級機關及本部辦理。」是以，有關宜蘭監獄前副典獄長林○○之職務遷調，應由法務部辦理。而矯正署為法務部之次級機關<sup>6</sup>，依法監督宜蘭監獄，並代表法務部處理有關受僱者事務之人，亦應負有處理及建議宜蘭監獄前副典獄長林祺源職務遷調之責任。

(三) 查矯正署於 104 年 11 月 11 日即接獲宜蘭監獄政風室以「政風狀況反映報告表」通報 A 女遭林祺源性騷擾案件，矯正署副署長邱○○並批示：「傳送至部陳政次辦公室」，該表於當日陳報法務部陳政務次長辦公室。政務次長陳○○隨即指示該部人事處私下側面瞭解相關情形。當日下午，該部人事處科長石○○因接獲其他機關同仁來電陳報可能之受害人身分，亦接獲某部會人員來電

<sup>5</sup> 法務部 105 年 6 月 28 日法授矯字第 10501063350 號函。

<sup>6</sup> 法務部組織法第 5 條第 4 項規定：「本部之次級機關及其業務如下：四、矯正署：規劃矯正政策，指揮、監督所屬矯正機關（構）執行收容人之戒護管理、教化輔導、衛生醫療、假釋審查、作業及技能訓練等事項。」同法第 2 條第 10 款規定：「本部掌理下列事項：十、所屬機關（構）辦理犯罪調查、行政執行、廉政、矯正、刑事偵查、實行公訴與刑事執行之指導及監督。」

詢問被害人工作表現（因被害人當日上午參加該處職缺面試），該部遂認為 A 女積極另覓新職，故逕與其取得聯繫。法務部查復資料說明指出：「被害人表示非常痛苦（談話過程均在痛哭），想儘快離開該監，並已在尋找部外機關的職缺」等語。該部並積極提供法務部矯正署八德外役監獄、臺灣花蓮地方法院檢察署及臺灣雲林地方法院檢察署等 3 個機關之科員職缺供被害人選擇，嗣於 104 年 12 月 1 日將 A 女調離宜蘭監獄。A 女於接受本院詢問時稱：「是因為加害人在，我才要離開的。如果加害人調走，我會想留下來。」宜蘭監獄人事室主任蔡○○於本院詢問時稱：「A 女有跟我講。因為調動林副座有技術性的困難。典座有反映，我不知為何沒有把林副座調走。」足證 A 女提出性騷擾申訴後，因林祺源仍在該機關任職，不得已到處覓職，經法務部協助而調離該監。

(四)查矯正署於 104 年 12 月 9 日及 105 年 4 月 11 日 2 度調查副首長調動意願時，林祺源均在「志願調查及考核表」附表勾選「不願調動」，但宜蘭監獄前典獄長方○○分別於該表之「首長加註建議事項」欄位敘明：「目前涉性騷擾事件，調動於公於私均助益」、「因涉性騷擾事件，影響其領導統御聲望，調動於公於私均益」，但矯正署均未調整林祺源職務（詳如下表）。本院約詢時，方○○稱：我在調查表有表示要將林副座調動，我寫過 2 次，對於為何調職被害人，不調林祺源，我也很納悶，被害人被調走我很意外，林副座沒調走我也擔心等語。矯正署署長巫滿盈雖稱：當時有考慮調動林祺源，事發時有找林祺源的友人去告訴他，請他降調至 9 職等的職缺，他不要，我沒有看到方○○典獄長的建議等語。但該署人事室主任蕭○○稱：「105 年 1 月 16 日有小幅度調動，是簡任 11 職等人員調整；另副首長意願調查部分，104 年 12 月份係供 105 年 1 月份之用，均有陳送署長，又 105 年 4 月份係供 105 年 7 月份調動之用，亦陳送署長知悉」。本院詢問矯正署巫署長表示：「專門委員的缺都滿了，5 個缺都滿了，沒有缺。當時 8 大監獄副典獄長是 10 職等，署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了，故未調動」等語。法務部查復本院

稱：曾考量調整林祺源之職務，惟依公務人員任用法第 18 條第 1 項第 2 款規定，經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；因該員為簡任第 10 職等之機關副首長，各矯正機關當時並無此一層次之適當職缺可供調任云云。惟各矯正機關副首長間本可互調，該署稱：當時並無此一層次之適當職缺可供調任云云，並無可採。遲至本院 105 年 7 月 4 日約詢後，法務部於 105 年 7 月 22 日始將林祺源調離該監，任該署安全督導組簡任視察。

宜蘭監獄建議矯正署調動前副典獄長林祺源之情形

建議時間	事由	宜蘭監獄	矯正署處置
【第 1 次建議】： 104 年 12 月 9 日	法務部矯正署為辦理該署 105 年度所屬矯正機關副首長平調及秘書、監長平調與調升作業，以 104 年 12 月 3 日法矯署人字第 10407007250 號函所屬各矯正機關調查。	宜蘭監獄於 104 年 12 月 9 日陳報該監副首長及秘書「志願調查及考核表」及「資歷表」： 1.林祺源在「志願調查及考核表」附表勾選「不願調動」。 2.前典獄長方○○於該表之「首長加註建議事項」欄位敘明：「目前涉性騷擾事件，調動於公於私均助益。」	該署於 105 年 1 月 16 日辦理簡任 11 職等主管職務小幅度人事調遷案略以：郭○○調陞矯正署副署長、吳○○調陞矯正署主任秘書、邱○○調陞澎湖監獄典獄長、許○○調派臺北看守所所長。（該次並無調整林祺源職務）
【第 2 次建議】： 105 年 4 月 11 日	法務部矯正署為辦理該署 105 年度所屬矯正機關副首長平調及秘書、監長平調與調升作業，以 105 年 3 月 31 日法矯署人字第 10507001580 號函所屬各矯正機關調	宜蘭監獄於 105 年 4 月 11 日陳報該監副首長及秘書「志願調查及考核表」及「資歷表」。 1.林祺源在「志願調查及考核表」附表勾選「不願調動」。	該次相關考核資料經綜整後併入 105 年 7 月 16 日首長、副首長、秘書及監長通盤調動之考量。（該次亦無調整林祺源職務）

建議時間	事由	宜蘭監獄	矯正署處置
	查。	2.前典獄長方○○於該表之「首長加註建議事項」欄位敘明：「因涉性騷擾事件，影響其領導統御聲望，調動於公於私均益。」	

資料來源：本院依據矯正署查復資料彙整製表。

(五) 95年12月12日發布104年9月14日修正前之「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」第5點第1項規定：「本部及所屬各機關為受理性騷擾申訴及調查案件，設性騷擾申訴處理調查小組（以下簡稱申調小組）。」惟矯正署於100年1月1日因組織改造成立後，本應為各矯正機關之表率，依規定成立申調小組，惟經本院於105年5月13日調取該署申調小組相關成員名單及會議紀錄時，該署人事主任稱：之前均無開會，故無會議紀錄，104年12月才成立等語。法務部查復本院坦承：該署於100年甫成立之際，因各項業務繁忙，且申調小組之設立目的係為受理性騷擾申訴及調查案件，而該署成立迄今，均未發生職員間性騷擾事件，認申調小組之設立並無急迫性，以致遲至104年12月間始成立申調小組等語。矯正署於100年1月1日成立後，竟未依法成立性騷擾申調小組，遲至本案發生後，始於104年12月18日成立申調小組，實有違失。

(六) 綜上，法務部明知矯正署於104年11月11日接獲宜蘭監獄通報A女遭林祺源性騷擾案件後，於同月18日陳報該部政務次長辦公室，因林祺源仍在該機關任職，A女不得已到處覓職等事實，卻未將林祺源調離現職，反協助A女調職，使A女受到因提出性騷擾申訴而被調職的不利處分；嗣後，該部罔顧宜蘭監獄前典獄長方○○在104年12月及105年4月之林祺源志願調查及考核表中加註建議「調動於公於私均益」，並以「署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了」及「各矯正機關當時並無此一層

次之適當職缺」為由卸責，遲至本院約詢後，始於 105 年 7 月 22 日將林祺源調離該監，誠有違失。此外，矯正署於 100 年 1 月 1 日成立後，竟未依法成立性騷擾申調小組，遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組，實有違失。

據上論結，宜蘭監獄對於林祺源性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員撰寫，且林祺源未依規定於考績委員會開會時迴避；法務部明知矯正署於 104 年 11 月 11 日接獲宜蘭監獄通報 A 女遭林祺源性騷擾案件後，於同月 18 日陳報該部政務次長辦公室，因林祺源仍在該機關任職，A 女不得已到處覓職等事實，卻未將林祺源調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女受到因提出性騷擾申訴而被調職的不利處分；嗣後，該部罔顧宜蘭監獄前典獄長方○○在 104 年 12 月及 105 年 4 月之林祺源志願調查及考核表中加註建議「調動於公於私均益」，並以「署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了」及「各矯正機關當時並無此一層次之適當職缺」為由卸責，遲至本院約詢後，始於 105 年 7 月 22 日將林祺源調離該監，誠有違失。此外，矯正署於 100 年 1 月 1 日成立後，竟未依法成立性騷擾申調小組，遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立申調小組，實有違失。核以上機關違失情節嚴重，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。

**註：尚未結案**

## 76、花蓮榮服處辦理「100-101 年度」及「104-105 年」花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購案，核有重大違失案

審查委員會：經 105 年 11 月 17 日監察院國防及情報委員會第 5 屆第 28 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：國軍退除役官兵輔導委員會  
花蓮縣榮民服務處

貳、案由：

國軍退除役官兵輔導委員會花蓮縣榮民服務處辦理「100-101 年度花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購案」，對於不同投標廠商間之投標文件有異常關聯情形，未再進一步查明，甚且決標程序不符政府採購法令規定，竟仍敘獎承辦人員，嗣有未得標廠商職員代表得標廠商出席驗收作業情事，亦未依規定妥處；又辦理「104-105 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務共同供應採購案」，第 3 次招標作業不當提高底價，對得標廠商未檢附當年度公會會員證審標不實，決標後始請該廠商傳真並納入契約；況且上開兩案採第 4 類級距辦理案件中，部分案件驗收作業未確依契約規定要求履約廠商檢附全真絲壽衣產品證明，竟辯稱係案卷綜整時遺失產品證明書等語，實皆屬重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

有關審計部函報：國軍退除役官兵輔導委員會花蓮縣榮民服務處辦理「100-101 年度花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購案」（下稱

100-101 年度採購案)及「104-105 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務共同供應採購案」(下稱 104-105 年採購案)等採購案，經本院調查發現國軍退除役官兵輔導委員會(下稱輔導會)花蓮縣榮民服務處(下稱花蓮榮服處)確有下列重大違失：

一、「100-101 年度花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購案」投標廠商○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 3 家廠商投標文件所附最近一期納稅證明均以傳真資料影印後作為投標文件，並使用同一型號傳真機，且傳真時間相近情形，花蓮榮服處卻審標不實，未再進一步查明○○及○○禮儀社之營業地址現場所懸掛之廣告招牌皆為「○○號」；○○及○○禮儀社押標金退還後皆存入○○號國際有限公司-○○○活期存款帳戶，再轉帳存入「○○○」活期存款帳戶等涉有異常關聯情事；甚且該 3 家投標廠商報價高於底價卻未比減達 3 次，即改以抽籤方式決定得標廠商，顯不符政府採購法令規定，詎該處不僅未追究相關人員之違失責任，竟以該採購案招標作業完成為由敘獎承辦人員；嗣後該案驗收作業竟有未得標廠商○○禮儀社職員○○○代表得標廠商○○禮儀社出席之違常情事，該處亦未依規定妥處，實有重大怠失：

(一)花蓮榮服處於民國(下同)99 年 11 月 16 日辦理 100-101 年度採購案公開招標，預算金額為新臺幣(下同)3,094 萬餘元，共計有○○禮儀社、○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 4 家廠商參與投標，經該處審標結果認為均符合招標文件規定。惟 4 家廠商報價皆高於底價(1,645 萬元)，由最低標價廠商○○禮儀社優先減價後仍高於底價，再經過 2 次比減價格後，○○禮儀社及○○禮儀社報價最低且相同，皆為 1,600 萬元，低於底價。主持開標人員副處長○○○當場裁示同價採抽籤決定，最後由○○禮儀社得標，並經花蓮榮服處決標予該社。

(二)政府採購法(下稱採購法)第 31 條第 2 項第 8 款規定：「機關於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」同法第 50 條第 1 項第 5 款及第 7 款規定：「投標廠商有下列情形之一，經機關於



開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：……五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。……七、其他影響採購公正之違反法令行為。」依此規定，主辦機關辦理採購招標作業，於審標時，應先行審查投標文件內容是否符合招標文件相關規定，及不同投標廠商間之投標文件內容有無異常關聯情事，並於行政院公共工程委員會（下稱工程會）政府電子採購網查詢投標廠商是否為拒絕往來廠商。查○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 3 家廠商投標文件所附最近一期納稅證明皆為傳真資料影印後作為各投標廠商基本資格證明文件顯示：3 家廠商傳真資料之格式、字體、顯示傳真時間方式及陰影位置皆相同，應為同一型號傳真機所接收資料，且接收傳真日期均為 10 月 18 日，又時間分別為 15：12、15：15 及 15：16，時間差距分別為 1 至 3 分鐘，疑似由同一家廠商製作投標文件；基上，3 家不同廠商投標文件所附最近一期納稅證明均以傳真資料影印後作為投標文件，並使用同一型號傳真機，且傳真時間相近，足認該等廠商間疑有重大異常關聯。輔導會參事○○○○於本院詢問時稱：係因投標廠商資格標信封為開標當時始拆封，花蓮榮服處為爭取時效，分由不同審標人員查看，惟當時相關人員都是初次參加殯葬開標且未具採購人員證照，致不諳法令加上經驗不足，未再進一步綜合審查廠商投標文件間是否存有異常關聯足以影響採購公正之違反法令行為，肇生投標文件審查不實之情事等語。

- (三)政府採購法施行細則（下稱採購法施行細則）第 62 條規定：「機關採最低標決標者，2 家以上廠商標價相同，且均得為決標對象時，其比減價格次數已達本法第 53 條或第 54 條規定之 3 次限制者，逕行抽籤決定之。前項標價相同，其比減價格次數未達 3 次限制者，應由該等廠商再行比減價格 1 次，以低價者決標。比減後之標價仍相同者，抽籤決定之。」查 100-101 年度採購案計有○○禮儀社、○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 4 家合格廠商投標，開標結果由報價最低廠商○○禮儀社優先減價仍超過底價，經該等廠商 2 次比減後，○○禮儀社及○○禮儀社等 2

家廠商報價相同且進入底價。惟花蓮榮服處主持開標人員副處長○○○未依上開比減次數應達 3 次以上之規定，請該等廠商再行比減價格，即宣布改以抽籤方式決定得標廠商，其決標程序顯然不符政府採購法令規定。輔導會參事○○○於本院詢問時稱：渠因○○禮儀社、○○禮儀社等 2 家廠商經二度減價業已進入底價，爰徵詢採購業務承辦人前總務○○○及在場人員意見，惟未獲回應；渠遂以得否請該 2 家廠商抽籤決定得標廠商乙節，再度徵詢在場人員提供建議，因承辦單位及廠商均無異議，爰宣布請該 2 廠商當場進行公開抽籤，之後由○○禮儀社中籤得標。惟當場承辦人未依規定建請主持人「本案係採最低標決標 2 家以上廠商標價相同，且均得為決標對象時，其比減價格次數已達本法第 53 條或第 54 條規定之 3 次限制者，逕行抽籤決定之。」實則有違採購法施行細則第 62 條之規定等語。詎該處不僅未追究相關人員之違失責任，而且竟以 100-101 年度採購案招標作業完成為由，於 99 年 11 月提出獎勵案，99 年 12 月召開考績委員會決議，核定總幹事○○、輔導員○○、總務○○○予以嘉獎鼓勵，實非正當。

(四)採購法第 50 條第 2 項規定：「決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失……。」工程會 92 年 6 月 5 日工程企字第 09200229070 號令修正「政府採購錯誤行為態樣」序號十二、履約程序（六）明列「代表廠商出席會議之人員為未得標廠商之人員。」查○○禮儀社投標資料所附「委託代理出席、使用印章授權書」記載，該社負責人委託○○○全權代理○○禮儀社參加 100-101 年度採購案之開標及行使減價或比減價；另該採購案開標廠商報到清冊，亦由○○○代表○○禮儀社辦理報到簽章。該處對於各廠商代表出席開標之人員，均予以拍照存卷，○○○係○○禮儀社之廠商代表，該處相關承辦人員及主管應於 99 年 11 月 16 日開標會議現場即已知悉。惟查○○禮儀社自 100 年開始履約後，多次驗收紀錄均由○○○擔任○○禮儀社之廠商代表，有代表得標廠商出席會議人員為未得標廠商人員之政府採購錯誤行為態樣情事。詎該處相關人員卻未對○○○之身分提出質疑，並依上開規定進

一步查明○○禮儀社及○○禮儀社於投標當時，有無圍標等影響採購公正之違反法令行為，妥為處理，實顯有重大疏失。

- (五)嗣經本院再函請審計部於 105 年 5 月 24 日及 27 日派員實地履勘投標廠商實際營業情形查證發現，○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 3 家廠商之營業地址皆未懸掛該等公司之廣告招牌，其中○○禮儀社（花蓮市○○路○號）及○○禮儀社（花蓮市○○路○號）登記營業地址現場所懸掛之廣告招牌皆為「○○號」<sup>1</sup>，○○禮儀社登記營業地址（花蓮市○○路○號）現場無廣告招牌亦無營業情形。另由經濟部商工登記資料圖形化公示查詢服務系統查詢結果顯示，○○禮儀社及○○禮儀社同於 101 年 1 月 10 日辦理異動登記，現況皆為歇業及撤銷商業登記。審計部再調查投標廠商押標金退還後存入帳戶情形，發現○○禮儀社押標金 150 萬元係於 99 年 11 月 12 日自○○號國際有限公司－○○○活期存款帳戶轉帳，並於 99 年 11 月 16 日存入「○○○」活期存款帳戶；○○禮儀社押標金 150 萬元係於 99 年 11 月 15 日自○○號國際有限公司－○○○活期存款帳戶轉帳，並於 99 年 11 月 16 日存入同一帳戶。惟○○○為○○號國際有限公司現任負責人，且依花蓮榮服處「民國 100-101 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務採購開標廠商報到清冊」記載，「○○○」係代表投標廠商○○禮儀社出席開標會議，足證○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 3 家廠商涉有異常關聯。再者，未得標廠商代表○○○於 100 年 9 月 1 日前之勞工保險投保單位為○○禮儀社，其後變更為○○號國際有限公司，並於 101 年 2 月 20 日再度變更為○○禮儀社；○○○於 99 年薪資所得來源為○○禮儀社、100 年為○○禮儀社及○○號國際有限公司、101 年則為○○號國際有限公司及○○禮儀社。據上，○○○仍受僱於非得標廠商○○禮儀社期間（100 年 9 月 1 日前），竟自 100 年 1 月起即多次代表得標廠商○○禮儀社辦理驗收作業，足證投標廠商○○禮儀社

---

<sup>1</sup> 審計部經由經濟部公司登記資料查詢系統查詢結果，「○○號國際有限公司」登記地址「花蓮市○○路○號○樓」與○○禮儀社登記地址相同。

、○○禮儀社及○○禮儀社疑有違反採購法第 50 條第 1 項第 5 款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」及第 7 款「其他影響採購公正之違反法令行為」情事，全案業由輔導會函送臺灣花蓮地方法院檢察署偵辦。

(六)綜上，100-101 年度採購案投標廠商○○禮儀社、○○禮儀社及○○禮儀社等 3 家廠商投標文件所附最近一期納稅證明均以傳真資料影印後作為投標文件，並使用同一型號傳真機，且傳真時間相近，花蓮榮服處卻審標不實，未再進一步查明○○及○○禮儀社之營業地址現場所懸掛之廣告招牌皆為「○○號」；○○及○○禮儀社押標金退還後皆存入○○號國際有限公司－○○○活期存款帳戶，再轉帳存入「○○○」活期存款帳戶等涉有異常關聯情事；甚且該 3 家投標廠商報價高於底價卻未比減達 3 次，即改以抽籤方式決定得標廠商，顯不符政府採購法令規定，詎該處不僅未追究相關人員之違失責任，竟以該採購案招標作業完成為由敘獎承辦人員；該案驗收作業竟有未得標廠商○○禮儀社職員○○○代表得標廠商○○禮儀社出席之違常情事，該處亦未依規定妥處，實有重大怠失。

二花蓮榮服處辦理「104-105 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務共同供應採購案」，第 3 次公開招標訂定底價所參考之鄰近殯葬採購相關決標資料與第 2 次相同，卻逕行參考唯一投標廠商○○禮儀社第 2 次投標價格，調高核定底價，尚無準據，核與採購法第 46 條第 1 項規定未合；又辦理該案審標作業不實，得標廠商投標時未提出當(104)年度會員證，不符投標須知第 30 點第 2 款「當年度有效之葬儀服務商業同業公會會員證」之基本資格規定，嗣承辦人員於決標後發現，始請廠商傳真當年度會員證，卻未依採購法第 50 條規定妥適處理，確有重大違失：

(一)查花蓮榮服處辦理 104-105 年採購案預算金額為 1,809 萬 4,589 元，花蓮榮服處於 103 年 12 月 5 日辦理第 1 次公開招標，僅○○禮儀社 1 家廠商投標，因未達法定家數而流標。同年 12 月 15 日辦理第 2 次公開招標，開標前核定底價 1,646 萬 76 元，計有○○公司、○○公司及○○禮儀社等 3 家廠商投標，審標結果均合格

，報價分別為 960 萬元、1,096 萬元及 1,790 萬元。嗣因○○公司及○○公司報價低於底價 80%，該處認為最低標廠商報價顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，依序請○○公司及○○公司提出說明，惟該 2 公司皆未依限提出報價偏低說明，且花蓮榮服處後續亦未洽請○○禮儀社進行減價作業，卻逕於同年 12 月 23 日廢標。該處嗣後於 104 年 1 月 5 日辦理第 3 次公開招標，將底價提高為 1,773 萬 2,697 元，並以 1,760 萬元決標予○○禮儀社。

- (二)採購法第 46 條第 1 項規定：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。」同法施行細則第 53 條規定：「機關訂定底價，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析後，由承辦採購單位簽報機關首長或其授權人員核定……。」查 104-105 年採購案於 104 年 1 月 5 日辦理第 3 次公開招標，花蓮榮服處於開標前將核定底價由 1,646 萬 76 元提高至 1,773 萬 2,697 元，並以 1,760 萬元決標予○○禮儀社。該處於同年 9 月 2 日以花蓮榮服處字第 1040006402 號函復審計部其緣由稱：參考前次投標廠商之報價 1,790 萬元，依採購法第 46 條規定提具市場分析、預算分析、花東地區歷年決標資料及前次廠商報價，另考量再流標或廢標期程延宕等因素，簽請重新核定底價事由，業經該處副處長核定底價 1,773 萬 2,697 元，亦未超出原公告預算金額（1,809 萬 4,589 元）等語。然而該案係採公開招標方式最低標決標原則辦理，花蓮榮服處辦理第 2 次公開招標，其底價係參考鄰近殯葬採購相關決標資料據以擬訂，該次開標結果，該處認為最低標廠商報價顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，依序請○○公司及○○公司提出報價偏低說明，該 2 公司皆未依限提出說明，惟該處後續並未洽請○○禮儀社進行減價作業，尚無相關證據可資證明原訂底價確有偏低需予調整情事。又該處辦理第 3 次公開招標，其訂定底價所參考之鄰近殯葬採購相關決標資料與第 2 次相同，且訂定底價前已知悉僅○○禮儀社 1 家廠商投標，卻以 102-103 年合

約期限已逾時效及本採購第 1 次流標及第 2 次廢標為由，逕行參考○○禮儀社第 2 次投標價格 1,790 萬元，建議底價由第 2 次之 1,682 萬 9,000 元調高為 1,782 萬 3,170 元，並經核定底價為 1,773 萬 2,697 元。輔導會專員○○○於本院詢問時稱：該處因 94 年及 97 年殯葬採購案與合約廠商發生履約爭議及訟爭等因素，無法達成合約規範之誠信原則，為避免重覆發生履約管理及品質不良情事，故逕予廢標並重新（第 3 次）招標；該案卻誤依採購法施行細則第 54 條第 3 項：「限制性招標之議價訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。」規定辦理，致造成違失，案內相關人員業已依規定懲處在案等語。該處核定時任副處長○○○、承辦人○○○及總務○○○各議處申誡 1 次，顯示該處調高底價尚無準據，核與採購法第 46 條第 1 項規定未合，且顯屬異常。

- (三)採購法第 51 條第 1 項規定：「機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件……。」104-105 年採購案投標須知（第 3 次）第 30 點第 2 款規定：「廠商之基本資格及應附具之證明文件：……（二）當年度有效之葬儀服務商業同業公會會員證。」查花蓮榮服處於 104 年 9 月 2 日提供審計部該案廠商投標文件資料影本，所附得標廠商○○禮儀社之殯葬同業公會證明文件影本左側上有標註「2015.01.06 14:35」之傳真文字，該日期已逾開標日期 104 年 1 月 5 日。該處於同年 25 日花榮處字第 1040007070 號函復其緣由稱：該案審監標人員，均表示開標當時有依程序實施廠商資格文件審查，且投標廠商確實有附會員證等語。於本院詢問時，該處處長○○○稱：當時承辦人○○○於 104 年 3 月調職輔導會，業務交由助理員○○○（103 年 11 月中旬外補到任），○員未參與該次採購案作業，該案前後作業情形不得而知，所留存資料又因辦公室遷移，留存文件皆混裝在一處，是以審計部調閱檔案時，亦難以分辨留存會員證影本那一件為審標作業用等語。輔導會專員○○○稱：「我沒有負責審查資料，是我後來裝訂造成疏漏。會員證是當場拿出來的，影印本是當年度。另經查本招標案因 102-103 年度殯葬合約已結束，又適逢本處新舊處長交接（104 年 1 月 16 日），承辦人員在採購案及本身業務簽呈等處理時

間壓迫下，廠商相關資料送廠商印製契約又漏未留影本，另會請廠商傳真影本可能是公文簽呈所遺留資料。……廠商離本處不到十分鐘，應該可以馬上補。」等語。花蓮榮服處助理員○○○稱：「我當時沒有注意是那一張，資料混在一起。」等語。

(四) 惟查 104-105 年採購案卷存得標廠商○○禮儀社投標文件之會員證影本有 2 張，其中 1 張即上述廠商於 104 年 1 月 6 日傳真之會員證影本，並加蓋紅色之公司印章與負責人（圓形）印章及藍色「與正本無異」之印記，另 1 張影本再轉影印納入該案契約，該影本所蓋公司印章字型、負責人印章字體與型式（圓形），除與得標廠商當次所附標單及投標廠商聲明書等投標文件（負責人印章型式為方形）不同外，部分區域亦模糊不清且有修正痕跡，亦與得標廠商第 2 次投標時，所檢附之 103 年度會員證影本外觀清晰可見情形並不相同。比對上述卷存 2 張會員證影本，其公司與負責人印章及「與正本相符」或「與正本無異」印記所蓋位置雖然不同，惟該 2 張會員證左上方相同位置均有 3 處經立可帶修正且修正形狀相同之痕跡，另經檢視廠商於 104 年 1 月 6 日傳真之會員證影本背面，可清晰辨識原書寫有「TO○○○專員」等文字，嗣後經由相關人員予以塗改刪除後，再作為契約附件。上開證據顯示，卷存及契約之會員證影本，應非得標廠商投標文件之原始資料，而係該案決標後，由得標廠商傳真會員證影本予花蓮榮服處，再留存於案卷內。該處 104 年 9 月 25 日函稱：審監標人員均表示開標當時有依程序實施廠商資格文件審查，且投標廠商確實有附會員證等語。如其所言屬實，且該證件經審查符合投標文件規定，該處逕將該文件影印納為契約文件即可，惟該案承辦人員○○○卻請得標廠商於得標翌日傳真會員證，足證花蓮榮服處辦理該案審標作業不實，得標廠商投標時未提出當（104）年度會員證，不符投標須知第 30 點第 2 款「當年度有效之葬儀服務商業同業公會會員證」之基本資格規定，嗣承辦人員於決標後發現，始請廠商傳真當年度會員證，卻未依採購法第 50 條規定妥適處理，該處於審標及決標作業涉有重大異常情事。

(五) 花蓮榮服處於 104 年 9 月 25 日函復審計部稱：該案原殯葬服務

合約已於 103 年 12 月 16 日屆滿，為避免殯葬服務出現空窗期，爭取印製契約時效，故立即將得標廠商相關資料送印刷廠印製共同供應契約，因當時漏未留存影本，故該案簽結上陳時，另行通知廠商傳真會員證影本作為附件等語。惟依契約內附相關簽辦文件記載，該案於 104 年 1 月 5 日決標，承辦人○○○迄至同年月 9 日下午 15 點 40 分始簽辦決標紀錄簽章後納入契約，並通知○○○禮儀社繳納履約保證金，待繳交完畢即與廠商簽約等相關事宜，經花蓮榮服處時任處長○○○於 1 月 9 日 15 點 53 分批示「依程序辦理」。另契約內附廠商履約保證繳納收據係於 1 月 13 日開立，該處決標後並未立即將得標廠商相關資料送印刷廠印製共同供應契約，尚需將相關簽辦文件及履約保證金收據等資料併入契約，又縱使立即送印，契約所附廠商會員證亦非原投標文件影本，均足見該處函復審計部內容顯與上開事實不符，核有查復不實情事。

(六)據上，104-105 年採購案第 3 次公開招標，花蓮榮服處訂定底價所參考之鄰近殯葬採購相關決標資料與第 2 次相同，卻逕行參考唯一投標廠商○○○禮儀社第 2 次投標價格，調高核定底價，尚無準據，核與採購法第 46 條第 1 項規定未合；又辦理該案審標作業不實，得標廠商投標時未提出當（104）年度會員證，不符投標須知第 30 點第 2 款「當年度有效之葬儀服務商業同業公會會員證」之基本資格規定，嗣承辦人員於決標後發現，始請廠商傳真當年度會員證，卻未依採購法第 50 條規定妥適處理，確有重大違失。

三依 100-101 年度採購案及 104-105 年採購案契約書相關附表記載，採第 4 類級距案件辦理者，壽衣為全真絲，廠商需檢附產品證明。惟審計部查核發現，花蓮榮服處辦理部分驗收案件，未依契約規定要求廠商檢附全真絲壽衣之產品證明，該處辯稱係案卷綜整時遺失產品證明書等語，顯示該處驗收作業或案卷管理實有失當：

(一)依退除役官兵死亡無人繼承遺產管理作業程序、國軍退除役官兵輔導委員會亡故榮民殯葬事務作業要點及 100-101 年度採購案與 104-105 年採購案契約等相關規定，花蓮榮家及花蓮榮服處於接



獲轄區內單身榮民亡故通知後，即由該單位成立善後服務小組，立即查驗身分，於 2 日內勘驗及簽報遺留財務狀況，並於 5 日內召開治喪會，由善後服務小組建議喪葬費用採用級距，通知得標廠商○○禮儀社依約辦理葬厝（火葬 15 日內完成，土葬 30 日）後，由花蓮榮家及花蓮榮服處輔導員會同善後服務小組組長依照喪葬明細逐項辦理驗收。

(二)依 100-101 年度採購案契約書所附「100-101 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務第 4 類級距表」記載，採第 4 類級距案件辦理者，壽衣為全真絲，廠商需檢附產品證明。查花蓮榮家及花蓮榮服處於 100 年至 101 年間辦理驗收案件計有 142 件，驗收案件細分為 4 類級距，其中第 1、2 及 3 類級距案件較少，分別為 3 件、7 件及 27 件，第 4 類級距案件為 105 件。審計部一開始查核發現第 4 類級距案件僅 43 件壽衣檢附產品證明，其餘 62 件並未檢附，該處嗣再翻找清查計有 6 件（花蓮榮家辦理 2 件、花蓮榮服處辦理 4 件）並未檢附全真絲壽衣之產品證明，核與契約規定未合。另依 104-105 年採購案契約書後附「104-105 年花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務第 4 類級距表」記載，採第 4 類級距案件辦理者，壽衣為全真絲，廠商需檢附產品證明。查 104 年度花蓮榮服處辦理驗收案件計有 32 件，驗收案件細分為 4 類級距，其中第 1、2 及 3 類級距案件較少，分別為 1 件、3 件及 8 件，第 4 類級距案件為 20 件，經清查計有 2 件並未檢附全真絲壽衣之產品證明，核與契約規定未合。

(三)嗣經本院詢問要求再清查結果，花蓮榮家已找到 100-101 年度採購案 2 件壽衣產品證明書，係當年移轉檔案時漏未併附於卷宗。另花蓮榮服處處長○○○於本院詢問時稱：花蓮縣榮民服務處部分（包含 100-101 年度及 104-105 年採購案），應為案卷綜整時遺失產品證明書，因驗收時已確認無誤，因已無法補實，為周全起見，已請廠商提供聲明，證明係同批號出場產品以資佐證。該處已告誡承辦人並已建立善後服務管制表，供該處於是類案件落實履約管理檢查，以避免再次發生類似情事等語。顯示該處驗收作業及案卷管理皆未覈實辦理，洵有未當。

(四)基上，依 100-101 年度採購案及 104-105 年採購案契約書相關附表記載，採第 4 類級距案件辦理者，壽衣為全真絲，廠商需檢附產品證明。惟審計部查核發現，花蓮榮服處辦理部分驗收案件，未依契約規定要求廠商檢附全真絲壽衣之產品證明，該處辯稱係案卷綜整時遺失產品證明書等語，顯示該處驗收作業或案卷管理實有失當。

綜上所述，花蓮榮服處辦理 100-101 年度採購案，對於不同投標廠商間之投標文件有異常關聯情形，未再進一步查明，甚且決標程序不符政府採購法令規定，竟仍敘獎承辦人員，嗣有未得標廠商職員代表得標廠商出席驗收作業情事，亦未依規定妥處；又辦理 104-105 年採購案，第 3 次招標作業不當提高底價，對得標廠商未檢附當年度公會會員證審標不實，決標後始請該廠商傳真並納入契約；況且上開兩案採第 4 類級距辦理案件中，部分案件驗收作業未確依契約規定要求履約廠商檢附全真絲壽衣產品證明，竟辯稱係案卷綜整時遺失產品證明書等語，實皆屬重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送輔導會確實督飭所屬花蓮榮服處檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

### 產生行政變革績效

輔導會針對花蓮榮服處辦理花蓮地區單身亡故榮民殯葬事務共同供應採購案之違失，加強採購人員專業，以合乎預算金額編列及底價核定規定，並建構商情調查資料庫及確實審查廠商資格，落實採購驗收程序，加強檔案管理等檢討改善措施，另業議處相關失職人員：前總幹事秦○○誡 1 次，前輔導員何○○行政獎勵撤銷並申誡 2 次，前輔導員張○○及社工員楊○○之原行政獎勵撤銷，前輔導員黃○○、曾○○等 2 人各申誡 1 次，前副處長葉○○、前社工員唐○○各已核定懲處申誡 1 次，總幹事郭○○、助理員潘○○各申誡 1 次，前副處長劉○○核予申誡 1 次，另案卷管理未落實，業務主管郭○○總幹事負督導不周責任，予申誡 1 次。

**註：**經 106 年 5 月 10 日監察院國防及情報委員會第 5 屆第 34 次會議決議：結案存查

## 77、交通部、經濟部及通傳會均認民營公用事業監督條例，有檢討必要卻毫無作為；且制定或修正專法時，未確實檢討避免爭議等怠失案

審查委員會：經 105 年 12 月 13 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 5 屆第 19 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會

#### 貳、案由：

交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會均認民營公用事業監督條例規範事項與現實有所扞格，有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為；又，交通部及國家通訊傳播委員會針對本條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，且制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，確有怠失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

本案依據民營公用事業監督條例（下稱本條例）第 2 條所列民營公用事業範圍，函請各民營公用事業之中央主管機關，包括交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）等提供書面說明及相關

資料，並於民國（下同）105年10月5日詢問上開3機關及中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）相關業務主管人員，調查發現各主管機關雖認為本條例因多年來未配合社會經濟發展進行通盤檢討，已與現實有所扞格，且關於適用本條例提列用戶公積金之規定亦有疑義，卻遲未有主管機關向行政院提出召集相關部會協商之建議，或積極檢討其主管之相關法規，以釐清相關爭議，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、民營公用事業監督條例於18年由國民政府制定公布，行憲後迄今僅兩次修正監督機關名稱，實質內容均未更動，而交通部、經濟部及國家通訊傳播委員會均認本條例規範事項與現實有所扞格，實有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為，核有怠失

(一)參照司法院釋字第573號理由書，18年5月14日國民政府公布之法規制定標準法（下稱前法規制定標準法）第1條規定：「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者，定名為法。」、第3條規定：「凡條例、章程或規則等之制定，應根據法律。」而本條例係依前法規制定標準法制定，經18年12月14日立法院第65次會議通過，由國民政府於18年12月21日公布施行，該時條例尚屬命令位階，嗣本條例於20年3月7日修正第14條條文，復於22年11月2日修正公布全文24條；迨前法規制定標準法於32年6月4日修正公布後，依其第3條規定：「法律得按其規定事項之性質，定名為法或條例。」條例始具法律地位。又，依據36年1月1日公布之憲法實施之準備程序<sup>1</sup>，本條例並未經修改或廢止，且行憲後迄今歷經兩次修正，分別為61年11月30日修正公布第16條條文，及89年4月26日總統令修正公布第3條條文，足證本條例為現行有效之法律。

(二)有關本條例於61年修正第16條之理由，依據立法院公報第61卷第5期所載，60年12月22日立法院經濟委員會討論事項第1

---

<sup>1</sup> 憲法實施之準備程序第1條：「自憲法公布之日起現行法令之與憲法相牴觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止，並應於依照本憲法所產生之國民大會集會以前，完成此項工作。」

案為審查本條例等修正條文草案，該時經濟部次長說明略以，有關本條例等部分條文，行政院法規整理委員會認為其間仍存有舊制機關名稱，與現行體制不符，有加修正之必要，其中本條例第 16 條將「國民政府」字樣修正為「行政院」。另本條例於 89 年修正第 3 條之理由，依據立法院公報第 89 卷第 15 期所載，行政院 88 年 8 月 20 日台 88 經 31710 號函送「民營公用事業監督條例第 3 條修正草案」請立法院審議，該函說明一略以，經濟部函，為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，並考量民營公用事業與地方整體發展息息相關之特性，爰擬具「民營公用事業監督條例第 3 條修正草案」，將「省、市、縣主管機關」修正為「直轄市、縣（市）主管機關」；另後附之條文對照表說明二略以，配合精簡組織層級，修正監督機關為中央與地方二層級，爰將「最高級監督機關」修正為「最高監督機關」。故本條例於 61 年及 89 年兩次修正，分別僅係修正國民政府時期之舊制機關名稱，及配合臺灣省政府功能業務與組織調整修正監督機關名稱，均係文字修正。

- (三)本條例規範之民營公用事業涉及數個中央主管機關，包含經濟部（第 1 款之電燈、電力及其他電氣事業、第 4 款之自來水及第 5 款之煤氣）、交通部（第 2 款電車、第 6 款公共汽車及長途汽車、第 7 款船舶運輸及第 8 款航空運輸）與通傳會（第 3 款市內電話）等，詢據各該主管機關均表示，因本條例制定時有其時空背景，現今社會經濟環境已大不相同，本條例規範事項恐與現實有所扞格，諸如本條例第 13 條民營公用事業如於業務、工務或財務上發生困難得請求政府協助、第 18 條民營公用事業所在地區域之人民對於創辦及投資有優先權、第 19 條民營公用事業經營期限以 30 年為原則，期滿政府得收歸公營等規定，均與民營公用事業現況不符，有待通盤檢討，故交通部建議由經濟部依職權儘速予以釐清，通傳會亦認為宜由本條例主管機關經濟部通盤檢討規劃，惟詢據經濟部表示，近期並無其他部會向該部提出修正本條例之建議，此外，經濟部表示，因本條例制定時並未指定主管機關，該部自非本條例之法令主管機關，且認為未來之法令通盤檢討，

有跨部會共同參與之需要，建議由行政院主導，召集相關部會共同協商，或由本條例第 2 條規定之各民營公用事業中，占比最大之交通部主導。是以，本條例制定時未明定主管機關，而交通部、經濟部與通傳會雖於函復本院時均表示，為配合社會經濟現況，本條例有通盤檢討之必要，惟至本院於 105 年 10 月詢問上開主管機關時，仍未有主管機關向行政院提出召集相關部會協商之建議，顯見交通部、經濟部與通傳會各行其是，欠缺橫向協調機制，且囿於本位主義，未能積極檢討本條例相關爭議。

(四)綜上，本條例於 18 年由國民政府制定公布，行憲後迄今曾於 61 年及 89 年間進行兩次修正，僅配合機關組織調整進行文字微調，實質內容均未更動，惟交通部、經濟部與通傳會等主管機關均認為各類民營公用事業現均已定有相關管理法令，且因時空環境變化，本條例相關規範事項與現實已有所扞格，實須通盤檢討，然卻遲遲未有主管機關具體提出修正本條例之相關作為，態度消極，核有怠失。

二交通部及國家通訊傳播委員會針對民營公用事業監督條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋；且制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均有未當

(一)本條例第 1 條規定：「凡民營公用事業，除法律別有規定外，依本條例監督之。」、第 2 條規定：「下列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外，得許民營：（第 1 款）電燈、電力、及其他電氣事業。（第 2 款）電車。（第 3 款）市內電話。（第 4 款）自來水。（第 5 款）煤氣。（第 6 款）公共汽車及長途汽車。（第 7 款）船舶運輸。（第 8 款）航空運輸。（第 9 款）其他依法得由民營之公用事業。」第 12 條規定：「民營公用事業，其全年純益超過實收資本總額百分之二十五時，其超過額之半數，應用以擴充或改良設備，其餘半數，應作為用戶公積金，以備減少收費之用。前項所稱純益，係指全年營業總收入，除去一切經常

維持費用、捐稅、折舊、借款利息之盈餘而言，所有股息，及各種公積金，皆不應除去。」

(二)有關本條例第 2 條所列舉各款得移轉民營之公用事業，詢據各公用事業之中央主管機關均表示尚無第 9 款其他依法得由民營之公用事業，而第 2 款電車目前尚無業者申請籌設，第 4 款自來水目前主要仍為公營；另同條第 1 款、第 3 款、第 5 款至第 8 款之民營公用事業有無依本條例第 12 條第 1 項提列用戶公積金摘整如下：

1.經濟部轄管之民營公用事業：

(1)本條例第 2 條第 1 款電燈、電力、及其他電氣事業：有關民營電廠有無本條例之適用，該部曾洽詢專家學者法律意見略以，本條例第 12 條規定及電業法第 79 條規定，兩者均就電業於年終結算所得利潤超過一定標準時，應提撥一定比例的利潤，作為減低電價之用，故兩者係對同一事項均有所規定，電業法相較於本條例，係屬特別法，因此應優先適用電業法第 79 條規定，而排除本條例第 12 條之適用；又電業法第 79 條規定係指依同法第 60 條向用戶收取電價者為對象，不包括未售電予公眾用戶之民營電廠，故民營電廠不適用電業法第 79 條規定，亦不適用本條例第 12 條之規定。

(2)本條例第 2 條第 5 款煤氣：100 年 2 月 1 日「天然氣事業法」公布施行後<sup>2</sup>，公用天然氣事業即不再適用本條例。而 100 年 2 月 1 日前，23 家民營天然氣公司中，僅欣隆天然氣股份有限公司（下稱欣隆天然氣公司）1 家符合本條例第 12 條之規定，其全年純益高過實收資本總額 25%之年度為 82 年至 88 年，合計提列用戶公積金約新臺幣 3.2 億元。

2.通傳會轄管之民營公用事業：

有關本條例第 2 條第 3 款市內電話，係屬電信業務之一。

---

<sup>2</sup> 天然氣事業法於 100 年 2 月 1 日公布施行，第 71 條規定：「自本法施行之日起，民營公用事業監督條例及能源管理法有關煤氣及天然氣事業之規定，不再適用。」



主管機關通傳會表示，中華電信公司自 94 年民營化迄 104 年止，市內電話業務全年純益占實收資本額為-5.9%至 8.73%，純益並未超過實收資本額 25%，其他 3 家經營市內電話之業者，市內電話業務純益亦未超過實收資本額 25%，故均無須提列用戶公積金。且該會認為 85 年電信自由化後，傳統公用事業自然獨占及特許事業之特性已逐步消失，電信事業已非本條例以公營為原則或期滿得收回公營之公用事業；再按本條例第 1 條規定，可知係屬普通法性質，該會執掌之電信法及其相關管理規則，係針對電信事業所為之特別規範，均訂定或修正於前揭條例之後，應優先於本條例而為適用，且因電信相關法令已有通盤整體之管制規範，如再適用本條例之相關管制及提列公積金等規範，不僅疊床架屋，而與特別法優先適用之法制不合，且可能因重複課與義務，而有逾越比例原則不當侵害營業自由與財產權之虞。

### 3.交通部轄管之民營公用事業：

(1)本條例第 2 條第 6 款公共汽車及長途汽車：公共汽車及長途汽車分別對應於公路法所稱之市區汽車客運業及公路汽車客運業，其中公路汽車客運業屬交通部監督。交通部表示，汽車運輸業之客、貨運運價，須報請該管公路主管機關核定，非經核准不得調整，而依公路法授權訂定之「汽車運輸業客貨運運價準則」，運價合理經營報酬率為 3.73%，且據該部查復表示，公路客運業者經營本業尚無全年純益超過實收資本總額 25%之情形。又依公路法第 36 條規定，現行汽車運輸業之經營係以開放民營為原則，與本條例以公營為原則不同，宜依本條例第 1 條規定排除本條例之適用。

(2)本條例第 2 條第 7 款船舶運輸：船舶運輸對應於航業法所稱之船舶運送業。交通部表示依航業法特許之船舶運送業於許可設立後，無營業期限，與本條例第 19 條以 30 年為營業期限不同；且航業法未針對各船舶運送業劃設專屬營業區域，並非在一定區域內具有專營權，與本條例第 4 條營業區域需經核准、第 17 條同一區域並營之限制等態樣不同；且船舶運

送業自負營運盈虧，公司經營不善則面臨倒閉，無法依本條例第 13 條規定，請求政府部門予以協助，顯見航業法與本條例之立法目的不同。且目前船舶運送業之監督係依航業法、公司法等相關法令辦理，經逐條檢視現行法令對本條例規範事項已有可對應條文，可依本條例第 1 條規定排除本條例之適用。

(3)本條例第 2 條第 8 款航空運輸：現行民用航空運輸業係依民用航空法特許設立，交通部表示民用航空運輸業係以市場機制自由競爭為原則，顯有影響國家重大經貿才得予限制，且民用航空運輸業依公司法成立公司，企業經營之目標為追求公司與股東最大利益，自負盈虧，經營不善則面臨倒閉，須承擔經營之風險，與本條例以民營公用事業增進公共利益及改善國民生活品質立法目的不同，且該部民用航空局對轄管民用航空運輸相關事業機構均已依據民用航空法進行規範，爰無適用本條例。

(三)本條例雖於訓政時期制定公布，惟仍為現行有效之法律，前已闡釋甚明。查中央主管機關雖針對各事業別陸續制定專法以規範管理，如電業法、天然氣事業法、電信法、公路法、航業法、民用航空法等，惟其中僅 100 年 2 月 1 日制定公布之天然氣事業法於第 71 條明文規定不再適用本條例，其餘各事業別之專法並無排除適用本條例之相關規定。而有關本條例第 1 條規定：「凡民營公用事業，除法律別有規定外，依本條例監督之。」參照中央法規標準法第 16 條，即「特別法優於普通法原則」或「特別規定優先適用原則」，適用上開原則時係以兩法規就同一事項均有規定為前提，惟上述各專法中，僅電業法第 79 條涉及電業利潤之管理，與本條例第 12 條規定之事項類似，且 105 年 10 月 20 日送請立法院審議之電業法修正草案業已增訂本條例有關電力及其他電氣事業之規定不再適用之條文外，其餘電信法、公路法、航業法、民用航空法等，均僅就費率相關事項定有相關規定，與本條例第 12 條規範民營公用事業之「純益及其使用」之意旨實屬二事，非就同一事項均有規定，自無「特別法優於普通法原則」之適用，

- 換言之，有關本條例第 12 條所規範之「純益及其使用」事項，於各事業別之專法中既無相關規定，即無本條例第 1 條所稱「法律別有規定」之情形，而應依本條例監督。是以，有關電信業之市內電話、公路汽車客運業、船舶運輸業及民用航空運輸業等，各主管機關所稱基於「特別法優於普通法原則」應由各公用事業之專法管理，而無本條例之適用等語，實難謂符合法律之體系解釋。
- (四)本院為瞭解主管機關監督情形，函請通傳會及交通部查復其監督之民營公用事業，其全年純益超過實收資本總額 25% 之年度、金額及是否依本條例第 12 條規定提列用戶公積金等，然通傳會僅說明中華電信公司自 94 年民營化迄 104 年止，市內電話業務全年純益占實收資本額之百分比為 -5.9% 至 8.73%，純益並未超過實收資本總額 25% 等語，對於其他 3 家亦有經營市內電話之民營公司則略而未提；另交通部函復資料中，僅針對公路客運業答復其經營本業尚無全年純益超過實收資本總額 25% 之情形，有關船舶運輸業及民用航空運輸業，則認為分別依航業法及民用航空法等管理監督，而無本條例之適用。經再請通傳會及交通部深入釐清，始查復：電信業之市內電話、公路汽車客運業、船舶運輸業及民用航空運輸業等，目前尚無符合本條例第 12 條之全年純益超過實收資本總額 25% 之情形，故暫無提列用戶公積金之必要。是以，通傳會及交通部針對本院之函詢問題明顯避重就輕，且一再重複說明各事業別均依照相關專法規管理，顯然前開主管機關未能正視本條例之存在，雖電信法、航業法、民用航空法均定有提供相關財務報表予主管機關之規定，惟電信法及航業法係必要時始提供，民用航空法則係僅送請備查，爰通傳會及交通部歷年來究竟有無切實按年要求各民營公用事業提供相關財務資料，並依資料判斷各民營公用事業應否依本條例提列用戶公積金，以落實監督之責，亦有疑慮。
- (五)至於前開中央主管機關稱，因社會經濟環境變遷，現行電信業、汽車運輸業、船舶運送業及民用航空業等均多已開放民營，且採自由競爭，早已不具本條例所稱之公用事業性質，故本條例相關規範，如：第 13 條規定業務、工務或財務發生困難時得請求政府

協助、第 17 條規定同一區域並營之限制、第 18 條規定民營公用事業所在地區域之人民對於創辦及投資之優先權及第 19 條規定營業期限 30 年及到期政府得備價收歸公營等詞，悉已與現行民營公用事業實際經營情況不盡相符等詞，所復雖尚屬實情，惟已與民營公用事業現況不符，作為排除本條例適用之理由，顯失依據；且依據中央行政機關法制作業應注意事項第 1 點第 4 項第 2 款規定，制（訂）定、修正或廢止一法規時，必須同時檢討其有關法規，並作必要之配合修正或廢止，以消除法規間之分歧牴觸、重複矛盾。是以，交通部及通傳會制定或修正各事業別之專法時，未本於權責就本條例中涉及該部會轄管部分確實檢討，進而提出修正本條例之建議或於各專法中明文排除本條例之適用，以避免造成嗣後因社會經濟環境變遷而產生法令適用之爭議，均難辭其咎。

(六)綜上，交通部及通傳會處理所轄民營公用事業應否依本條例提列用戶公積金之法令適用爭議時，竟未能妥為審酌「特別規定優先適用原則」應以二法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所轄管之民營公用事業皆應優先適用各目的事業管理法規，而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，實屬搪塞之詞；且交通部及通傳會於制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均有未當。

綜上所述，交通部、經濟部及通傳會均認民營公用事業監督條例規範事項與現實有所扞格，有通盤檢討之必要，然卻態度消極，毫無作為；又，交通部及通傳會針對本條例提列用戶公積金之法令適用爭議，竟未妥適審酌「特別法優於普通法原則」應以兩法規就同一事項均有規定為前提，率認為其所監督之民營公用事業皆應優先適用各事業別專法而無本條例之適用，明顯不符法律之體系解釋，且制定或修正各事業別專法時，未本於權責確實檢討，以避免法令適用之爭議，均核有怠失，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善見復。

**註：尚未結案**

## 78、桃園市空服員職業工會罷工事件，除增加中華航空公司每年人事成本，影響營收，交通部及民航局因應措施協調溝通不足，損害公眾利益欠當案

審查委員會：經 105 年 12 月 13 日監察院交通及採購、財政及經濟委員會第 5 屆第 19 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部及交通部民用航空局

貳、案由：

桃園市空服員職業工會於 105 年 6 月 24 日發動罷工事件，自該工會申請調解，至辦理投票作業及展開罷工，已經歷共 52 天。交通部為因應罷工事件，多次邀集交通部民用航空局及中華航空股份有限公司召開會議並成立應變小組。惟仍發生罷工事件，除增加該公司每年人事成本 18 億元，並取消航班計 225 架次、受影響旅客計 47,744 人次；因班機停飛，營收損失約 3 億元；賠償損失約計 2.87 億元；並造成中華航空商譽嚴重受損。顯見交通部及交通部民用航空局，相關因應準備措施及協調溝通明顯不足，致損害公眾利益，顯有欠當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、有關桃園市空服員職業工會（下稱空服員工會）因不滿中華航空股份有限公司（下稱中華航空）片面更動勞動條件等勞資爭議，提出 7 項訴求，並於 105 年 6 月 8 日起進行罷工投票，並自 6 月 24 日

起開始罷工，該事件相關機關應變處置歷程如下：

- (一)105年5月3日空服員工會因報到地點變更等7項主張與中華航空之爭議，向桃園市政府勞動局申請勞資爭議調解。
- (二)105年5月27日桃園市政府勞動局召開調解會議，雙方針對空服員工會所提之7大訴求逐項進行討論溝通，惟勞資雙方無法達成共識，調解不成立。中華航空即發函請桃園市政府依職權交付仲裁，該府於同年6月2日函請中華航空依勞資爭議處理法秉持誠信原則進行自治協商，並請資方積極回應勞方所提訴求，主動與勞方持續對話，以提升勞動條件、穩定勞動關係並保障勞方團結、協商及罷工權。該府說明未依職權交付仲裁，係避免壓縮勞資雙方協談之空間與機會，妨礙勞方依勞資爭議處理法第53條及54條合法行使罷工權。基於勞資爭議處理法第1條及第2條之原則，該府在尊重勞工自主的前提下，對勞工爭取權益之活動給予必要協助，故不同意逕依職權交付仲裁。
- (三)交通部於105年5月30日及6月13日多次邀集交通部民用航空局（下稱民航局）及中華航空高層召開會議掌握動態，會中要求中華航空即刻著手加強執行員工溝通事宜、針對空服員工會所提訴求無法接受部分提出說帖、以最壞之情境預為研擬因應方案等項；同時亦要求中華航空基於公司治理妥予應處外，並指示民航局預為研提說明資料供行政院參處。
- (四)民航局於105年5月30日成立緊急應變專案小組並召開第1次會議，後分於6月3、21、23、24（早、午、晚、夜間各1次）、25日，合計召開9次緊急應變會議。
- (五)空服員工會於105年5月31日到交通部遊行並遞交7項訴求陳情書，交通部要求民航局及中華航空積極應處，以確保飛安與消費者權益。
- (六)105年6月4日空服員工會函桃園市政府，表示擬依勞資爭議處理法第54條規定，於6月8日～6月21日在臺北、桃園及高雄辦理罷工投票，6月14日及6月16日該府勞動局分別派員到臺北場及桃園場關心罷工投票之情形。
- (七)空服員工會於105年6月24日0時開始罷工後民航局4次緊急

傳真中華航空，要求必須立即加強妥適處理旅客權益之事項。

- (八)交通部於 105 年 6 月 24 日上午配合行政院指示，通過新任何○○董事長與謝○○總經理，即由新領導團隊處理後續協商等事宜。
- (九)中華航空何董事長於 105 年 6 月 24 日中午到任後，於 14 時至中華航空臺北分公司向現場罷工員工進行喊話及說明，另勞動部於 16 時召開勞資雙方協調會，勞資雙方展開協商，針對中華航空勞方所提之 7 項訴求皆已達成初步共識，空服員工會旋於晚間 22 時 45 分宣布罷工結束。

二本院詢問時，相關機關對於本次罷工事件相關應變處理情形之說明：

- (一)桃園市政府王○○局長稱：罷工時期依程序進行，可預估何時發生罷工。據空服員工會的幹部轉述表示，如果之前，中華航空答應其中一、二項，就可能不會罷工。另罷工不是一件容易的事，是一種經驗，勞工運動未來會越多，資方要有準備增加溝通成本。
- (二)勞動部稱：針對空服員工會罷工事件，應朝向公司有無輕忽勞資爭議問題及拖延處理時間、目的事業主管機關有無積極督導事業等方向改善。不應單純檢視工會「無預警」爭議行為，而影響其爭議行為合法性。
- (三)交通部稱：為因應此次罷工事件，交通部於掌握醞釀罷工相關訊息，即已多次邀集民航局及中華航空高層召開會議掌握動態，並請民航局適時成立應變小組，同時要求中華航空加強執行員工溝通事宜，須以最壞情況擬定應變計畫，積極應處。民航局於 105 年 5 月 30 日即成立緊急應變專案小組並召開第 1 次會議，罷工事件前後歷經召開 9 次緊急應變會議，密切掌控。另有關空服員報到地點，有請中華航空讓步，中華航空基於管理立場未讓。交通部於接獲工會宣布啟動罷工訊息時，隨即指示民航局、中華航空及桃園機場公司啟動應變機制，並通報行政院等相關單位。併請民航局要求中華航空評估受影響之航班、確實清點航班報到組員人數、妥處旅客簽轉及退票等事宜，請民航局持續進行組員派遣查核、協助協調他航加入旅客疏運、旅客客訴等，及請桃園機場公司及各航空站協調航警維持機場秩序等，務必於確保飛安原則下，將對旅客影響降至最低。另在罷工事件結束後，即要求中

華航空於最短時間內恢復航班，並妥善處理受影響旅客賠償事宜。三空服員工會罷工事件，該工會提出 7 項訴求，並與中華航空達成共識；罷工事件後，中華航空企業工會（下稱華航企業工會）也提出的 8 項訴求及與中華航空達成共識，相關訴求及達成共識情形如下：

(一)空服員工會與中華航空之 7 項訴求及共識：

項次	訴求	達成共識
1	反勞動基準法第 84 條之 1 迫害；除越洋航線，全面回歸勞動基準法保障。	1.已經簽署勞動基準法第 84 條之 1 約定書之會員向空服員工會表達解除原約定書時，由個別會員簽名或蓋章，由該工會代為向公司提出解除原約定書之意思表示，公司應與前開會員合意解除。 2.公司在未與該工會完成勞動基準法第 84 條之 1 約定書內容之協商前，公司不得與個別空服員簽署勞動基準法第 84 條之 1 約定書，若公司與該工會就勞動基準法第 84 條之 1 約定書內容達成協議，公司始得依該協議與個別空服員簽訂勞動基準法第 84 條之 1 約定書。
2	不得更改會員現行報到地點及工作時間計算方式。	1.報到地點及工時計算基準恢復至 105 年 6 月 1 日前之狀態： (1)高雄分公司組員報到時間恢復為起飛前 110 分鐘，報離時間恢復為落地後 60 分鐘，自 105 年 7 月 1 日開始實施。 (2)桃園起飛航班報到地點恢復為臺北、桃園併行，報到時間恢復為起飛前 140 分鐘，報離時間恢復為落地後 60 分鐘，自 105 年 7 月 1 日開始實施。 2.公司日後如欲變更報到地點及工作時間計算方式，應經空服員工會同意。
3	保障年休 123 天、月休 8 天 ADO、每季休假 30 天。	公司保障除特別休假日數外，每年度排休假 123 天，每季 30 天，每月 8 天 ADO 每季結算，如未休足應休日數，應補休 3 倍天數，以 XL 方式於 1 年內補足。



項次	訴求	達成共識
4	國定假日出勤雙倍工資。	國定假日當天出勤，依勞動基準法相關規定給付雙倍工資（每日工資以基本薪加 60 小時飛行加給／30）。
5	外站津貼每小時 5 美元，非本會會員不得享有。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.不分越洋或區域航線，「外站津貼」自 105 年 7 月 1 日起先調升至每小時 4 美元，自 106 年 5 月 1 日起再調至每小時 5 美元。</li> <li>2.公司應嚴格執行非會員不得享有第 1 點「外站津貼」調升之待遇，會員名單應以空服員工會提供之名單為準。</li> <li>3.公司如有提高非會員之空服員第 1 點「外站津貼」之情事，公司應再提高相同金額之「外站津貼」予會員，例如：公司將非會員之空服員之「外站津貼」由每小時 2 美元提高至每小時 4 美元時，則公司應同時提高會員之空服員之「外站津貼」由每小時 5 美元提高至每小時 7 美元。</li> <li>4.公司如有違反第 3 點約定之情事，就其差額應按法定利率 2 倍計算之遲延利息給付予會員。</li> </ol>
6	實施考績雙向互評。	雙方同意組成專案委員會，研擬實施空服員考績雙向互評制度及細節，相關機制及辦法由公司於 2 個月內與空服員工會完成協商。
7	給予空服員工會之代表、理事、監事會務假。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.空服員工會之理事、監事於工作時間內有辦理與中華航空會員員工事務必要者，理事或監事得於每月 50 小時之範圍內，請公假辦理會務。</li> <li>2.空服員工會之會員代表於出席會員代表大會或臨時會員代表大會時，得請公假出席。</li> </ol>

## (二)華航企業工會與中華航空之 8 項訴求及共識：

項次	訴求	達成共識
1	恢復全體員工年度晉支，並追補原凍結之年資。	同意恢復年度晉支，追補部分再予檢討。
2	全體員工（包含機師）交通時間併入工作時間計算。	客艙組員交通時間對薪資部分較無影響，中華航空同意機場

項次	訴求	達成共識
		工作獎金調升為 2,000 元，臺灣地區地勤人員均享有，發放方式比照原機場津貼。
3	空勤差旅費一律調升至每小時 5 美元，提升生活品質，所有機師及客艙組員條件一致。	企業工會將窮盡調解、團協協商、仲裁或訴訟等一切途徑，保障會員獲得公平待遇。
4	調高空勤差旅費之支出，公司其餘員工也必須受到同等照顧，要求地勤津貼調整至 15,000 元整。	105 年 7 月 1 日起加發地勤津貼 5,000 元，106 年 5 月 1 日起再加發 5,000 元，時薪人員則折半發給。
5	保證全公司員工年度休假日為 123 日，國定假日上班兩倍薪資。	同意國定假日上班兩倍薪資；同意一體適用年度排休 123 天。
6	提高時薪人員的福利與待遇。	考績正常者，得視其意願轉為正職；時薪人員之三節獎金比照正職人員發放。
7	提高現有證照津貼另加 6,000 元整，機場人員代理津貼為 5,000 元整，並將所有相關職場證照落實津貼給予。	調整證照津貼最高另加 6,000 元整，機場人員代理津貼最高至 5,000 元整。
8	外派人員津貼不變，另提供住宿及交通。	另將提供外站住宿及交通津貼。

四空服員工會罷工事件，該工會提出 7 項訴求，並與中華航空達成共識，上開協議每年約增加 5.5 億元支出；罷工事件後，華航企業工會也提出的 8 項訴求及與中華航空達成共識，上開協議每年約增加 12.16 億元支出，其對於中華航空影響及事前評估情形：

- (一)中華航空整體營運成本仍以油料、機隊使用成本為最大宗，人事成本約占 14% 至 15% 間。兩次勞資協商結果在營運條件無重大變化下，估計每年增加人事成本約 18 億元，占成本比重變化不大，占年營業額比重則約 1% 左右。由於單位人事成本增加確將增

加中華航空營運負擔，然中華航空已進行營運策略調整與績效提升計畫，在確保飛安與服務品質前提下，透過包括調整營運策略與航網、組織整併、作業系統化及低階工作外包，提升作業流程效率與生產力，以精實人力資源配置等，同時持續推展開源節流措施，使有效緩減公司人事成本壓力，掌握經營績效。

(二)中華航空於協議前皆已就空服員工會 7 項議題，及華航企業工會 8 項議題進行評估。空服員工會於 105 年 6 月 24 日發動之罷工事件，影響 47,744 人次之旅客行程，對中華航空造成營收損失約 3 億、賠償損失約計 2.87 億元。考量罷工時間愈長，對中華航空負面影響愈鉅，尤恐損及旅客對中華航空之信心，故中華航空以能讓空服員儘快回到工作崗位來解決旅客輸運為主要目的。華航企業工會會員均為中華航空員工，如集體休假或罷工等抗爭行動，動員幅度將更大，受影響的層面也將更廣，為避免企業工會抗爭活動再次影響旅客疏運及公司營運，同時亦能激勵所有員工，故同意企業工會 8 項訴求。

五本次空服員工會與中華航空間於本（105）年 5 月 3 日因報到地點變更等 7 項訴求所生之爭議，向桃園市政府提起調解之申請，期間經勞資雙方自行協商，該府復於 5 月 27 日依法進行調解，並經調解不成立後，勞動部及交通部邀集雙方再行協商，仍無法達成共識。自空服員工會向桃園市政府申請調解，並經該府調解勞資雙方不成，至辦理投票作業及展開罷工，已經歷共 52 天。交通部為因應罷工事件，多次邀集民航局及中華航空高層召開會議掌握動態，並請民航局適時成立應變小組，同時要求中華航空加強執行員工溝通事宜，須以最壞情況擬定應變計畫，積極應處。民航局於 105 年 5 月 30 日即成立緊急應變專案小組並召開第 1 次會議，罷工事件前後歷經召開 9 次緊急應變會議，密切掌控。交通部於接獲工會宣布啟動罷工訊息時，隨即指示民航局、中華航空及桃園機場公司啟動應變機制，並通報行政院等相關單位。併請民航局要求中華航空評估受影響之航班、確實清點航班報到組員人數、妥處旅客簽轉及退票等事宜，請民航局持續進行組員派遣查核、協助協調他航加入旅客疏運、旅客客訴等，及請桃園機場公司及各航空站協調航警維持機場

秩序等，務必於確保飛安原則下，將對旅客影響降至最低。惟本次罷工事件發生時，中華航空評估其影響後，除全盤接受空服員工會提出之 7 項訴求，接續亦與華航企業工會提出的 8 項訴求達成共識，估計每年增加人事成本約 18 億元，該罷工事件，並取消航班計 225 架次、受影響旅客計 47,744 人次；因班機停飛，營收損失約 3 億元；賠償損失約計 2.87 億元。顯見交通部及中華航空，相關因應準備措施及協調溝通明顯不足，致損害公眾利益，顯有欠當。

綜上所述，桃園市空服員職業工會於 105 年 6 月 24 日發動罷工事件，自該工會向桃園市政府申請調解，並經該府調解勞資雙方不成，至辦理投票作業及展開罷工，已經歷共 52 天。交通部為因應罷工事件，多次邀集民航局及中華航空召開會議掌握動態並加強與員工溝通，並請民航局適時成立應變小組。惟仍發生罷工事件，中華航空除全盤接受該工會提出之 7 項訴求，接續也接受中華航空企業工會提出的 8 項訴求，估計每年增加人事成本約 18 億元，因該罷工事件而取消航班計 225 架次、受影響旅客計 47,744 人次；因班機停飛，營收損失約 3 億元；賠償損失約計 2.87 億元；並造成中華航空商譽嚴重受損。顯見交通部、民航局及中華航空，相關因應準備措施及協調溝通明顯不足，致損害公眾利益，顯有欠當。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送交通部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 79、桃園機場 105 年 6 月 2 日發生淹水事件，該機場自啟用後，顯有重視擴建運量設施、輕忽基礎建設同步更新等違失案

審查委員會：經 105 年 12 月 13 日監察院交通及採購委員會第 5 屆第 29 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部、交通部臺灣區國道新建工程局、桃園國際機場股份有限公司

貳、案由：

桃園國際機場於 105 年 6 月 2 日發生史上最嚴重淹水事件，影響班機超過 200 架次、旅客超過 3 萬人，第二航廈行李轉盤及其地下室美食街皆遭受淹水及停電災情。除行政院公共工程委員會指出 2 點致災原因外，桃園國際機場自啟用後，顯有重視擴建運量設施、輕忽基礎建設同步更新，致使航廈漏水、淹水或水管破裂情事屢登媒體版面；且號稱我國國門之桃園國際機場，其防洪頻率竟僅與縣（市）管區域排水相同，排水幹線亦未訂有維管規定；其他另有竣工原始圖資交接不清、航廈 51 座防水閘門無啟閉制度、機場設置有 2 千多支監視器，卻無法及時監看防水閘門未關而致 0602 淹水事件、機場內工程管理不當、未有巡檢規定等等缺失，有失國際機場應有之管理水準。交通部、交通部臺灣區國道新建工程局、桃園國際機場股份有限公司均有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

民國（下同）105 年 6 月 2 日上午 9 時起，桃園地區降下豪雨<sup>1</sup>，造成桃園國際機場第二航廈周邊道路淹水，進出機場交通嚴重打結，另第二航廈地下室淹水及停電，對航班及旅客均造成嚴重影響。依鄰近桃園國際機場之交通部中央氣象局桃園市埔心觀測站觀測資料，最大時雨量達 87 毫米（10 時至 11 時），已逼近該觀測站 100 年 6 月 17 日歷史最大時雨量 88.1 毫米，另 3 小時累積雨量達 151 毫米（9 時至 12 時）；12 小時累積雨量 173.5 毫米，則約相當於 5 年重現期。105 年 6 月 2 日上午約 10 時 10 分，航站南路開始路面積水，溢出洪水漫淹航站南路車行地下道，並沿第二航廈地下勤務通道進入地下室，當時桃園國際機場股份有限公司（下稱桃機公司）先行關閉行李處理場之防水閘門，但未及時關閉地下勤務通道之防水閘門，致洪水大量湧入，造成第二航廈地下室機電系統停擺。本次豪雨累計影響班機超過 200 架次，受影響旅客超過 3 萬人，第二航廈行李轉盤及其地下室美食街皆遭受淹水及停電災情。（下稱本案 0602 豪雨）

桃園國際機場嚴重災情舉國矚目，行政院公共工程委員會（下稱工程會）於行政院指示下於 105 年 6 月 6 日提出調查報告，交通部及所屬臺灣區國道新建工程局（下稱國工局）亦均提出檢討報告。係國工局主辦之 WC 滑行道遷建及雙線化工程施工廠商泛亞工程建設股份有限公司（下稱泛亞公司）於 105 年 5 月 13 日上午將西工區之卵礫石裝填太空包，載運至 3 孔箱涵 H 幹線上游側約 5 公尺處之渠道上，高度約 1 公尺，外覆藍色塑膠布，於同日 16 時完成。工程會於 105

---

<sup>1</sup> 交通部中央氣象局 104 年 9 月 1 日修訂之「大雨」及「豪雨」定義如下：

1. 大雨（heavy rain）：指 24 小時累積雨量達 80 毫米以上，或時雨量達 40 毫米以上之降雨現象。
2. 豪雨（extremely heavy rain）：指 24 小時累積雨量達 200 毫米以上，或 3 小時累積雨量達 100 毫米以上之降雨現象。  
若 24 小時累積雨量達 350 毫米以上稱之為大豪雨（torrential rain）。  
若 24 小時累積雨量達 500 毫米以上稱之為超大豪雨（extremely torrential rain）。

年 6 月 6 日提出調查報告指出淹水致災原因為（1）因 3 孔箱涵受大量外來卵礫石堆積阻礙，影響正常排水，以致上游水位湧高溢至路面，流入航站南路車行地下道。（2）勤務通道之防水閘門未及時關閉，且未預設抽水機，致洪水大量湧入，造成第二航廈地下室全面淹水，且機電系統停擺。

惟除工程會調查報告主要致災原因外，是否尚有相關機關及單位涉有違失，確有深入瞭解之必要。案經本院調閱工程會、交通部暨所屬民用航空局（下稱民航局）、國工局、中央氣象局、桃機公司及經濟部水利署等相關卷證資料，於 105 年 7 月 5 日前往桃園國際機場現地履勘及聽取簡報、105 年 9 月 9 日諮詢相關學者專家，並於 105 年 10 月 5 日詢問交通部政務次長王○○、所屬航政司副司長葉○○、民航局副局長方○○、國工局副局長陳○○、桃機公司總經理蕭○○及相關主管人員後發現，交通部、國工局、桃機公司涉有諸多違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，於 30 年後的 98 年辦理「國家門戶－桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」，工程內容以航廈兩側帷幕擴建（外觀）與入出境大廳整建為主，未包含大樓內部所有排水管線，且歷年增建各式停機坪、維修機坪，水泥舖面之面積增加高達 65.7 公頃，惟排水幹線仍僅為 68 年完成，顯有重視擴建運量之設施，而輕忽基礎建設之同步更新，肇致近 3 年來航廈漏水、淹水或水管破裂情事一再出現，使國家門面之國際機場屢屢登上新聞版面，核有違失

（一）105 年 6 月 2 日上午 9 時起，桃園地區開始降下豪雨，據工程會調查報告顯示，當日 10 時 10 分航站南路之路面開始積水，此表示航站南路旁之 H 幹線早已溢淹，據本院調閱桃園國際機場鄰近之交通部中央氣象局桃園市埔心觀測站之雨量資料，105 年 6 月 2 日 9 時至 10 時降雨 41.5 毫米、10 時 0 分至 10 時 10 分降雨 13 毫米，故航站南路開始積水之降雨量共為 54.5 毫米，該日 H 幹線 3 孔箱涵上游有泛亞公司堆置之卵礫石阻水，此有工程會調查報告可稽。惟 105 年 6 月 14 日 11 時至 12 時降雨 36 毫米（交通部 105 年 10 月 5 日約詢資料表示 6 月 14 日 10 時 30 分至 11 時

30 分降雨 44.5 毫米），當日 H 幹線已清除乾淨，無任何阻水設施存在，降雨量亦較 105 年 6 月 2 日少，然 105 年 6 月 14 日 11 時至 12 時間，H 幹線仍有溢淹至航站南路之情形，過程如圖 1 至圖 6 所示。

<p>圖 1 H 幹線 3 孔箱涵上面設有抽水機，仍無法正常宣洩，逐漸上游迴壅（11：16）</p>	<p>圖 2 H 幹線 3 孔箱涵上游水位抬高已溢淹至土堤及邊溝（11：20）</p>
<p>圖 3 H 幹線上游土堤及邊溝已完全溢滿（11：22）</p>	<p>圖 4 水流已由 H 幹線最低點往航站南路之路面溢流（11：25）</p>
<p>圖 5 H 幹線水流溢出沿車道下坡流入航站南路地下道（11：36）</p>	<p>圖 6 H 幹線水流溢出，並持續積水至航站南路路邊之灌木叢（11：39）</p>



由 105 年 6 月 14 日 H 幹線已無卵礫石堆置，且降雨量較 105 年 6 月 2 日少卻仍溢淹情形觀之，顯見 105 年 6 月 2 日當天之 H 幹線是否有堆置卵礫石，H 幹線應均會溢淹至航站南路。惟查泛亞公司於 H 幹線 0k+640 處 3 孔箱涵之上游（斷面積 9.14 平方公尺）側堆置卵礫石<sup>2</sup>阻水，使 H 幹線上游之水流壅高逆流，經航站南路 1k+055 明渠（斷面積 6.63 平方公尺）及下方管涵（斷面積 0.5 平方公尺），接向航站南路左側邊溝，再沿既有排水路徑，經航科館旁之既有水路（斷面積 2.85 平方公尺與 3.65 平方公尺）接入 F 幹線（斷面積 5.03 平方公尺與 6.42 平方公尺）排至埔心溪（圖 7），各相關位置詳如附圖一。依據工程會調查報告之改善對策建議：「優先打通 H 幹線 0k+640 處 3 孔箱涵之排洪瓶頸（每孔寬 2.1 公尺、高 1.36 公尺，3 孔箱涵斷面積共 8.568 平方公尺）。」惟探究其根本，H 幹線 0k+640 處 3 孔箱涵斷面積共 8.568 平方公尺，略低於上游斷面積 9.14 平方公尺，工程會即已認為「排洪瓶頸」而建議應優先打通，遑論 1k+055 處之管涵斷面積只有 0.5 平方公尺，卻須導出斷面積 9.14 平方公尺之通洪量，泛亞公司之舉無異於緣木求魚。又縱使降雨量係 H 幹線所能容納，遭泛亞公司依此方式阻水後，無法及時經由管涵宣洩，仍可能由 1k+055 處附近溢淹至航站南站。此與工程會調查報告致災原因分析中，H 幹線於 1k+060 處開始溢流相符。顯見泛亞公司此舉仍具有於 H 幹線堆置卵礫石違反契約規定之責任，不容置疑。

---

<sup>2</sup> 據交通部 105 年 8 月 1 日交航（一）字第 1059200061 號函說明，本次事件中承商在 H 幹線 0k+640 處 3 孔箱涵處置放阻水之卵礫石太空包估計約 18 包，每個太空包裝填容量約 0.5 立方公尺，合計約 9 立方公尺。

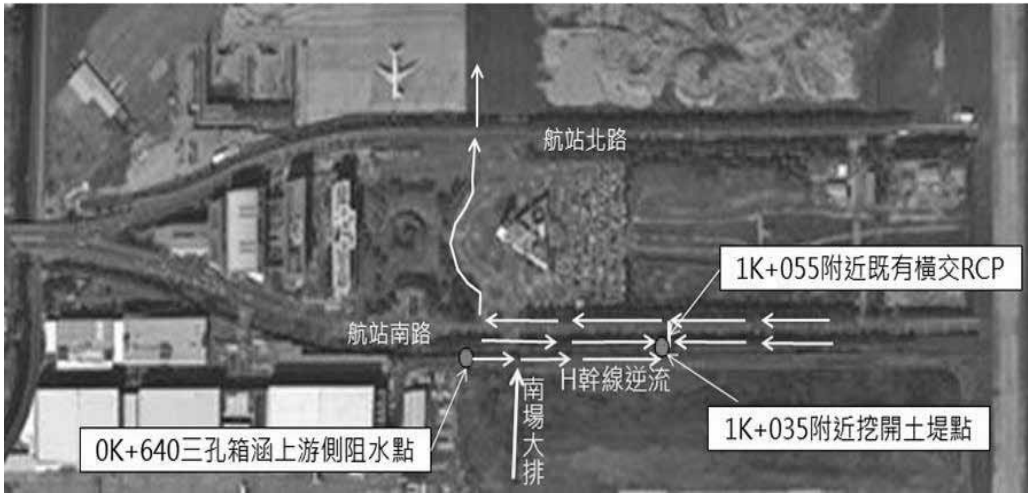


圖 7 承商於 0k+640 阻水再藉 1k+055 管涵排水之流向示意圖

- (二)除上述事實外，本院另調查得知，桃園國際機場於 56 年間由民航局提出規劃，57 年勘定桃園市大園區現址為機場用地，61 年 1 月開始詳細設計工作，62 年 9 月底設計完成，63 年 9 月開始興建，由中華工程股份有限公司施工，其中機場整地排水工程分為南區、北一區、北二區等 3 部分，「南區整地排水工程」於 65 年 10 月 31 日完工、「北一區整地排水工程」於 66 年 8 月 31 日完工、「北二區整地排水工程」於 67 年 12 月 20 日完工，第一航廈則於 68 年 2 月 26 日正式啟用。30 年後，交通部表示第一航廈之建築構造與相關設施已呈老舊，相較第二航廈現代化造型、設備新穎，更加深桃園國際機場設施機能及服務品質的不一致性，因此第一航廈之改善亟為需要，遂辦理「國家門戶－桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」。
- (三)交通部 105 年 11 月 1 日函<sup>3</sup>復表示，「國家門戶－桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」係於 96 年 12 月 28 日經行政院核定，主要計畫目標為藉由結構體耐震補強、內裝設備更新、改善消防系統等工程，延長建築物使用年限，並增加第一航廈使用面積，提升旅客服務容量，因此工程內容未包含第一航廈大樓內部

<sup>3</sup> 交通部 105 年 11 月 1 日交航（一）字第 1059200085 號函。

排水管線汰換工作。且本院詢問第一航廈管線是否有更新計畫，交通部回函表示，近年來，桃園國際機場隨著兩岸直航的開放及國家經貿政策的推動，客運量呈現大幅上揚的趨勢，為提升桃園國際機場服務品質，該部於維持機場正常營運之前提下推動第一航廈改善工程，採大區域封閉、分區塊、分階段方式施工，工程目標主要以擴充航廈容量為主，爰工程內容未包含航廈大樓內部排水管線汰換工作。

(四)另本院調閱桃園國際機場空側道面及排水幹線基本資料，桃機公司於 105 年 9 月 6 日函<sup>4</sup>復，其中 9 條主要排水幹線於 67 年底均已完成，此時機場尚有大片土地係為「原始地面」，原始地面大部分為農耕地、村落和灌溉用之大小池塘，降雨多可自然入滲至地下，惟歷年來機場逐步開發，混凝土鋪面逐漸取代原始地面，其中 84 年間，新建長榮維修機坪 15.4 公頃、華航維修機坪 15.3 公頃、接駁停機坪 23.4 公頃，89 年再完成面積 11.6 公頃的客運停機坪 C1-C10，上開新增混凝土鋪面之面積共計 65.7 公頃，亦即原本降雨應直接入滲至地下補充地下水，無需經由地表逕流及排水幹線匯入河川，現今大增高達 65.7 公頃，惟排水幹線仍僅為 67 年底完成，未同步檢討更新。

(五)另查 103 年至 105 年，近 3 年來桃園國際機場淹水、漏水事件頻傳，茲彙整如下表：

日期	記要
103.5.5	第二航廈出境長廊漏水。
103.5.7	第一航廈 3 樓南側出境長廊廁所污水管堵塞，污水流至 2 樓的入境長廊。
103.5.15	第二航廈停車場積水 20 公分。
104.9.28	第二航廈 3 樓管制區大廳，出現天花板漏水情形，多名工作人員爬上爬下拿著大塊塑膠帆布遮雨接水。
104.11.12	第一航廈出境 2 樓航警局公關室發證臺辦公室，天花板發生日光燈具漏水現象。

<sup>4</sup> 桃機公司 105 年 9 月 6 日桃機工字第 1051802480 號函。

日期	記要
	經桃機公司派員檢查，發現為剛開幕的 4 樓國泰貴賓室污水管線漏水，污水沿著樓板管線縫隙流到 3 樓，再滴到 2 樓發證臺辦公室。
105.1.6	第二航廈廁所漏水，還滿溢出來到候機室。 桃機公司表示第二航廈 C4 候機室廁所地面於上午 7 時 51 分發生溢水情況。主因是埋設在建築物內的雨水排水管於 1 樓接地端，該 L 型轉彎處有異物堵塞，雨水來不及排放回流導致上方廁所溢水。
105.6.2	泛亞公司用卵礫石將 H 幹線 0k+640 上游處堵住，加以防水閘門未及時關閉，造成第二航廈地下室淹水、停電。
105.6.13	泛亞公司將機場 12 吋送水管挖斷，導致第一、二航廈無法供水而大停水，造成廁所「黃金滿屋」，臭氣薰天，旅客、員工抱怨連連。
105.6.14	第二航廈部分區域跳電。 第二航廈入境遊覽車候車處漏水。
105.6.28	40 分鐘大雷雨後，第二航廈地下 2 樓天花板出現小瀑布，桃機公司指出，因地下停車場老舊排水管破裂導致淹水。
105.9.13	第一航廈 B1 候機室女廁，自來水管破裂漏水，漫淹至候機室。
105.9.28	第一航廈出境北側旅客休息座位區上方出現漏水，第二航廈管制區屋頂玻璃帷幕也受強風豪雨影響漏水，漏水從 4 樓滲到 3 樓特產品專櫃。

交通部於 105 年 11 月 1 日函復表示，桃機公司已於 101 年至 103 年間辦理「第一航廈廁所改善工程」，工程內容除整修第一航廈廁所外，並汰換相關既有老舊污排水管線。惟查 105 年 9 月仍有第一航廈女廁水管破裂等情，且除第一航廈外，第二航廈自 89 年啟用迄今僅 16 年，漏水事件也層出不窮，管理維護顯有檢討之必要。

(六)綜上，交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，於 30 年後的 98 年辦理「國家門戶－桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」，

工程內容僅以航廈兩側帷幕擴建（外觀）與入出境大廳整建為主，未包含大樓內部所有排水管線，且歷年增建各式停機坪、維修機坪，水泥鋪面之面積增加高達 65.7 公頃，惟排水幹線仍僅為 68 年完成，顯有重視擴建運量之設施，而輕忽基礎建設之同步更新，肇致近 3 年來航廈漏水、淹水或水管破裂情事一再出現，使國家門面之國際機場屢屢登上新聞版面，核有違失。

二交通部及桃機公司以 68 年完成桃園國際機場排水系統之防洪設計符合國際規範為由，多年來均未再予檢討因氣候變遷所帶來短延時、強降雨之劇烈災情，使現今我國國門之桃園國際機場防洪頻率（重現期 10 年），僅與縣（市）管區域排水<sup>5</sup>相同，與保護政經地位重要之大臺北地區淡水河系（大漢溪、新店溪、基隆河）之防洪頻率（重現期 200 年）相去甚遠，且未針對機場內排水幹線訂定維護管理、防洪搶險、安全檢查、使用管理等相關規定，顯有怠失

(一)本案 0602 豪雨發生後，交通部 105 年 6 月 6 日之檢討報告指出，桃園國際機場 9 條主要排水幹線，係依國際規範（美國聯邦航空總署 FAA 設計規範）以 10 年重現期之標準頻率設計，設計降雨強度約為 78 毫米／每小時，本次災害瞬間最大雨量 87 毫米／每小時已略高於設計容量，係於本次災害之次要原因。

(二)查流經大臺北地區之淡水河系（大漢溪、新店溪、基隆河），因人口密集、政經地位重要，經濟部於 62 年即核定「臺北地區防洪計畫建議方案」，以 200 年重現期為防禦標準，分 3 期施工逐步提高保護程度，歷經 20 餘年，於 88 年完成淡水河各項防洪治本建設，總經費高達新臺幣 1,114 億元。

(三)本案事涉水利專業，經函詢中央水利主管機關經濟部水利署，該署於 105 年 10 月 11 日函<sup>6</sup>復略以：

---

<sup>5</sup> 「河川管理辦法」第 2 條規定，河川依其管理權責，分為中央管河川、直轄市管河川及縣（市）管河川。其中直轄市、縣（市）管除河川外，另有直轄市、縣（市）管區域排水。我國中央管河川防洪頻率係以 100 年重現期設計；直轄市、縣（市）管河川係以 25 年重現期，出水高 1 公尺或 50 年重現期不溢堤設計；直轄市、縣（市）管區域排水係以 10 年重現期，25 年重現期不溢堤設計。

<sup>6</sup> 水利署 105 年 10 月 11 日經水河字第 10553222130 號函。

- 1.依據水利法第 78 條之 4 規定：「排水集水區域之劃定與核定公告、排水設施管理之維護管理、防洪搶險、安全檢查、設施範圍之使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定排水管理辦法管理之。但農田、市區及事業排水，由目的事業主管機關依其法令管理之。」再依據排水管理辦法第 2 條之規定，桃園國際機場內 9 條主要排水幹線，係屬所定義之事業排水。故依據水利法第 78 條之 4 及排水管理辦法第 2 條規定，桃園國際機場內 9 條主要排水幹線之檢查、維護、管理等事項，應由目的事業主管機關依其法令辦理之。爰此，桃園國際機場內 9 條主要排水幹線之檢查，應按水利法第 78 條之 4 規定辦理。
  - 2.查機場內部之排水幹線，除集水面積較小（相較於機場排水出口之桃園市管區域排水埔心溪，其幹線長 12.3 公里，集水面積約 54.56 平方公里），亦僅以排除機場內部水量為目的，屬局部地區防洪保護基準範疇，其保護基準係由目的事業主管機關就其使用目的需求及經濟價值等予以衡量設定。桃園國際機場於 68 年建築完成，排水設計已依當時國際規範設計，而近年因氣候變遷影響降雨型態改變，國人方重視防洪排水之重要性。惟依區域排水管理辦法精神，事業排水之相關設計基準，仍需由事業主管機關交通部檢討訂定。
  - 3.關於桃園國際機場內 9 條主要排水幹線設施之維護管理、防洪搶險、安全檢查、使用管理及其他應遵行事項，宜由目的事業主管機關交通部依據水利法第 78 條之 4 規定意旨，依其法令管理相關事項。
- (四)查桃園國際機場「非管制區大排水溝」之維護管理情形，係由桃機公司委外由園藝廠商，並訂有「環境綠美化維護勞務契約」，依契約規定每月至少巡視並清理 1 次（包括雜草、底泥、溝邊草坪，及圍籬鐵絲網上之攀藤植物），並於颱風及雨季前後加強清理，以保持暢通。經本院詢據桃機公司表示，園藝廠商係針對非管制區之明溝清理，對於非管制區之暗溝及管制區內排水溝渠均未處置，更未有上開水利法第 78 條之 4 防洪搶險、安全檢查等項目，交通部及桃機公司亦未針對桃園國際機場 9 條主要排水幹線

，訂定維護管理、防洪搶險、安全檢查、使用管理等相關規定。

(五)綜上，交通部及桃機公司以 68 年完成桃園國際機場排水系統之防洪設計符合國際規範為由，多年來均未再予檢討因氣候變遷所帶來短延時、強降雨之劇烈災情，使現今我國國門之桃園國際機場防洪頻率（重現期 10 年），僅與縣（市）管區域排水相同，與保護政經地位重要之大臺北地區淡水河系（大漢溪、新店溪、基隆河）之防洪頻率（重現期 200 年）相去甚遠，且未針對場內排水幹線訂定維護管理、防洪搶險、安全檢查、使用管理等相關規定，顯有怠失。

三交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，99 年 1 月桃機公司成立接管迄今，有關機場相關竣工原始圖資交接不清，上至高層主管人員、下至基層人員竟多不知原始圖資去向，至本院約詢後始緊急尋找調閱取出，檔案管理交接顯有違失，遑論排水幹線之設計使用功能、渠面維護、底泥及雜草清除等維護管理執行能否確實，殊值澈底檢討改進

(一)本案 0602 豪雨造成桃園國際機場第二航廈淹水及停電災情，本調查案正式立案派查後，本院多次向桃機公司調閱桃園國際機場排水幹線基本資料，包含主要排水幹線名稱、斷面積、長度、渠道材質、明暗管、建造年月、匯入河川名稱、主要功能等，惟桃機公司工程處、維護處基層人員均無完整基礎資料，亦表示其無相關排水幹線圖資等情。

(二)本院於 105 年 10 月 5 日請交通部政務次長王○○率所屬航政司、民航局、國工局及桃機公司相關主管人員到院說明，詢問有關 68 年之圖資部分，交通部檢附民航局桃園國際機場工程處 68 年 10 月 18 日函送各類建築物竣工圖予中正國際航空站之公文影本。本院問：「交通部所提供之管線圖資是否為全部？」交通部政務次長王○○說明：「針對委員所提問題，已經是完整圖資相關公文。」本院再問：「不見的圖資要如何重建？」桃機公司副總經理陳○○說明：「68 年的圖資文件散落，我們正在努力。沒有的圖資，我們透過管線的汰換，納進新的圖資整合。」陳○○並表示：「經過長年及多次轉手，圖說散落在各處或各庫房或個

人手上，目前正在重建完整圖資。以前都是紙本，紙本應用比較頻繁，可能使用後沒有歸檔，沒有移交，目前很零散，除了找回紙本，也會掃描電子化，建置較完整的圖資管理平臺系統。」上開詢問筆錄在卷可稽，顯見至105年10月5日本院約詢日止，交通部及桃機公司上至高層主管、下至基層人員，均以為原始圖資已遺失。

- (三)交通部於上開約詢會議過後，再於105年11月1日函<sup>7</sup>復表示：「桃機公司確認目前實有桃園國際機場68年啟用時之排水工程竣工圖說，爰桃園國際航空站應有移交相關圖資予桃機公司。」本院續於同年11月2日詢問交通部確認圖資是否包含68年排水幹線位置圖及基本資料。該部於同日回復「民航局於97年間辦理『臺灣桃園國際機場道面整建及助導航設施提升工程計畫委託總顧問技術服務案』時，桃園國際航空站曾協助提供前揭服務案之藍晒圖與圖檔予民航局，供總顧問進行規劃設計作業。99年桃機公司成立後，前開服務案後由桃機公司續行辦理，惟相關資料因檔案龐大，管理不易，嗣經桃機公司工程處人員查詢該案相關資料時，始確認桃機公司掌有桃園國際機場68年啟用時之排水工程竣工圖說。」本院於同年11月3日再詢問交通部有關99年11月之前（民航局機場航空站）、與之後（桃機公司）圖資保存場所、位置及方法。該部於同年月8日回復「桃機公司成立前後，紙本圖資保存場所皆為總務處（桃園航空站時期為總務組）檔案室及各處室庫房，電子檔在各標案驗收完畢後隨著案件歸檔，惟部分檔案因業務需要由各單位承辦人保管。針對現況圖資尚無系統性保存之狀態，桃機公司刻正辦理『工程圖資整合及圖資倉儲管理系統建置委託專業服務案』，該案已於105年11月3日上網公告，預計105年底前決標，屆時將彙整現有圖資，並設置線上圖資平臺，俾統一管理及更新圖資。」
- (四)桃機公司於105年11月17日將桃園國際機場68年原始圖資送達本院，就整地排水工程部分，仍有北二區部分竣工圖（第1、

---

<sup>7</sup> 交通部105年11月1日交航（一）字第1059200085號函。



2 冊竣工圖無，僅有第 3 冊，全 3 冊）無法找到。自本院調查後，先行詢問桃機公司基層人員排水幹線基本資料，再請交通部高層主管人員到院說明，皆認為相關圖說散落各處或個人手上，無一單位完整呈現桃園國際機場排水幹線基本資料。按硬體設施之維護管理，其原始圖資理應為一切維護事務之基礎，倘無相關圖資，焉能善盡維護管理之責，遑論本案排水工程及幹線已建置且使用多年。是有關人員針對明渠、暗管或箱涵之設計使用功能、渠面維護、底泥及雜草清除等定期或不定期維護管理能否確實，顯為便宜行事與因循敷衍。

(五)綜上，交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，99 年 1 月桃機公司成立接管迄今，有關機場相關竣工原始圖資交接不清，上至高層主管人員、下至基層人員竟多不知原始圖資去向，至本院約詢後始緊急尋找調閱取出，檔案管理交接顯有違失，遑論排水幹線之設計使用功能、渠面維護、底泥及雜草清除等維護管理執行能否確實，殊值澈底檢討改進。

四交通部及桃機公司核准及定頒施行「桃園國際機場水災緊急應變處理作業程序」，惟均未將防水閘門納入處置，使第一、二航廈共計 51 座防水閘門無啟閉制度，遲至本案 0602 豪雨過後始納入標準作業程序；且桃園國際機場設置有 2 千多支監視器，桃機公司卻無法及時監看防水閘門未關而致第二航廈地下室淹水及停電，營運控制中心查無任何紀錄可稽，迄今仍查無本案 0602 豪雨通報來源，管理及運作機制顯有失當等，均核有違失

(一)「桃園國際機場水災緊急應變處理作業程序」（下稱水災應變 SOP），原係交通部 99 年 11 月 3 日核准、100 年 10 月 17 日核准修正、桃機公司 100 年 11 月 12 日函頒、民航局 104 年 4 月 8 日核准修正<sup>8</sup>。水災應變 SOP 之目的「係在於建立事前管理與災情之控制，依據歷年重大水患，由於大自然環境變遷，原本防洪

---

<sup>8</sup> 交通部 99 年 11 月 3 日交航字第 0990060079 號函核准，及 100 年 10 月 17 日交航字第 1000051433 號函核准修正。桃機公司 100 年 11 月 12 日桃機安字第 1000019392 號函頒、民航局 104 年 4 月 8 日站務場字第 1035016433 號函核准修正。

設計之標準，對氣候變化所產生之災害，往往無法有效因應，因此水災計畫就應著重於資源之有效運用、危機意識之強化、疏散之預警及水災之救援等，桃機公司為加強並建立水災緊急應變處理流程，特訂定本作業程序。」

(二)查桃園國際機場防水閘門分布情形，其中第一航廈設有 7 座防水閘門，第二航廈則設有 44 座防水閘門，共計 51 座防水閘門皆於本案 0602 豪雨之前即已完成。且 101 年 6 月 11、12 日桃園國際機場因暴雨造成埔心溪潰堤、排水柵欄及圍牆沖毀、F 幹線溢淹機坪等情形。桃機公司檢討機場局部排水設施防洪能量不足，遂辦理堤防增高、增設 W19 防水閘門、增設抽水機及 F 幹線改道等工程，其中 W19 防水閘門於 102 年 1 月 21 日完成。而 F 幹線導流於 105 年 2 月 23 日啟用後，W19 防水閘門則自當日起維持關閉狀態，避免埔心溪倒灌。

(三)惟桃園國際機場自隸屬民航局迄今歸桃機公司所轄，本案 0602 豪雨發生前，水災應變 SOP 中，第 4 條：機場排水設施均未含「防水閘門」、第 6 條：災害應變小組編組任務均未含「排水系統」。臺灣歷年經過賀伯、桃芝、敏督利、卡玫基、辛樂克、莫拉克等颱風造成各地慘重災情，水災應變 SOP 亦明定「原本防洪設計之標準，對氣候變化所產生之災害，往往無法有效因應」，惟因交通部及桃機公司均未就排水系統或防水閘門納入水災應變 SOP，機場內空有 51 座防水閘門卻無啟閉相關機制可循。交通部 105 年 10 月 5 日約詢資料表示，有關水災應變 SOP 中機場排水設施未含「防水閘門」及災害應變小組編組任務未含「排水系統」乙節，查該程序係就水災緊急處置與善後作業做原則性規範，尚無詳細說明個別系統設施之應變程序，非為不重視機場防汛排水系統。惟該部亦表示桃機公司如遇水災緊急事件係依水災應變 SOP 辦理，緊急事件發生時，排水系統與防水閘門無人處置，即發生如本案 0602 豪雨事件般災情，該部所稱「尚無詳細個別系統應變程序」顯為辯解之詞，不足採信。桃機公司亦於本案 0602 豪雨發生後的 105 年 6 月 30 日始完成修正，將防水閘門及排水系統納入規定。

(四)另針對桃機公司設置監視器，並於營運控制中心可監看所有監視器，據桃機公司 105 年 10 月 5 日約詢資料表示：「桃機公司設置監視器包含空陸側及界圍，營運控制中心<sup>9</sup>平日以監看航廈旅客便利通關為主。針對 105 年 6 月 2 日之雨勢，航廈內外有多處漏水及淹水等狀況，營運控制中心確有透過監視攝影機、水位告警設施，通報相關單位進行處置，並無該公司無法一一監視之情形。惟本次淹水速度與範圍超乎過往經驗，致通報應變機制不及。」惟本院追查本案 0602 豪雨，導致第二航廈地下室淹水及停電，關鍵未及時關閉之勤務通道防水閘門，其通報至最終關閉之處理情形詳如下表：

日期時間	何人發現	何人通報	何人最先抵達	處理人數	處理情形說明
0602 1117	查無紀錄	查無紀錄	無	無	0602 上午因暴雨造成航廈多處漏水、積水、部分區域停電及部分交通阻斷。OCC 湧入大量航廈監控及通報訊息，其中關閉水閘門部分，或因通報來源為無線電訊息或同仁手機轉知等情形，惟查並無以專線電話通報之錄音紀錄。
0602 1117	OCC 值班人員 先鋒保全股份有限公司保全員 <sup>10</sup>	OCC 值班人員 先鋒保全股份有限公司保全員	無	無	桃機公司管理水閘門之單位有工程處及維護處，當時事態緊急，OCC 故先行通知工程處，工程處回報非工程處權責，爰 OCC 再次通知維護處。 (OCC 值班人員：先鋒保全股份有限公司保全員徐○○)
0602 1121	OCC 值班人員 先鋒保全	OCC 值班人員 先鋒保全	無	無	通報維護處，告知關閉地下水閘門。 維護處人員告知正在處理中。

<sup>9</sup> 營運控制中心，Operations Control Center，OCC。

<sup>10</sup> 交通部 105 年 11 月 8 日表示，先鋒保全股份有限公司保全人員為派駐 OCC 內值班的保全人員，工作內容為監看監視器、監看設備狀況、聯絡通報、事件記錄等。

日期時間	何人發現	何人通報	何人最先抵達	處理人數	處理情形說明
	股份有限公司保全員	股份有限公司保全員			
0602 1125	維護處臨時人員陳○○	維護處臨時人員陳○○	無	無	維護處同仁已依其業管範圍進行巡檢及修繕，其中維護處臨時人員陳○○於 T2 B2F 太陽之子發現水已淹進來地下室車道，立即通知孫○○處長。
0602 1128	無	無	無	無	維護處處長孫○○電話通知維護處課長徐○○。
0602 1131	無	無	維護處臨時人員陳○○	共 4 人，分別為維護處臨時人員陳○○1 員、中興電工副組長 1 員及新亞公司 2 員	維護處臨時人員陳○○與中興電工及新亞公司共 4 人涉水自 T2 地下室中央車道涉水至防洪閘門處。
0602 1133	無	無	維護處課長徐○○	共 3 人，分別為維護處課長徐○○1 員、維護處臨時人員陳○○1 員、中興電工副組長 1 員	維護處徐○○課長接獲孫○○處長通知，於開會中立即結束會議並通知維護商金怡合公司關閉防洪閘門後，並趕至中央車道防洪閘門處，會同維護處臨時人員陳○○與中興電工嘗試關閉防洪閘門，現場無法關閉。
0602 1137	無	無	無	金怡合公司領班人員 1 員	金怡合公司接獲維護處課長徐○○電話後趕抵現場，並依維護處徐課長指示，離開現場備車及拉繩拉防洪閘門。
0602 1140	無	無	無	共 9 人，分別為維護處課長徐○○1 員、維護處臨時人員陳○○1 員、中興電工 7 名人員	現場維護處課長徐○○、維護處臨時人員陳○○、中興電工 7 名人員，9 名人員合力嘗試幾次關閉防洪閘門，惟因當時水流過大無法關閉，維護處課長徐○○請路過清潔維護信實公司小卡車協助。

日期時間	何人發現	何人通報	何人最先抵達	處理人數	處理情形說明
0602 1151	無	無	無	共 15 人，分別為維護處課長徐○○1 員、維護處臨時人員陳○○1 員、信實公司人員 1 員、金怡合公司領班 1 員、中興電工 11 名人員	信實公司支援車輛 1 輛抵達，現場維護處課長徐○○、維護處臨時人員陳○○、信實公司、金怡合公司及中興電工現場人力共 15 人共同關閉防洪閘門。
0602 1159	無	無	無	共 18 人，分別為維護處課長徐○○1 員、維護處臨時人員陳○○1 員、信實公司人員 4 員、金怡合公司領班 1 員、中興電工 11 名人員	現場維護處課長徐○○、維護處臨時人員陳○○、信實公司、金怡合公司及中興電工現場人力共 18 人共同關閉防洪閘門完成。

按前述 0602 處理情形顯示，本次未及時關閉之通勤通道防水閘門，桃機公司係被動接獲外界通報方知悉淹水等情，而迄今仍無法查得是何人通報營運控制中心，且該中心委外監看監視器之保全公司，確實未監看到本次關鍵之勤務通道防水閘門，與上開交通部回復「無該公司無法一一監視之情形」有別，又該部有關「營運控制中心平日以監看航廈旅客便利通關為主」，本院亦查得交通部中央氣象局於 105 年 6 月 2 日 7 時 50 分及 9 時 40 分，二度發布桃園以北地區有大雨或豪雨之「大雨特報」及「豪雨特報」，且防汛期間為每年 5 月 1 日至 11 月 30 日，係排水管理辦法第 26 條所明定，據水災應變 SOP 第 5 條第 6 項亦規定「維護處及總務處派員成立機動巡查隊，於防汛期間全面監視各排水

系統之功能。」桃機公司於防汛期間的大雨或豪雨特報發布時刻，營運控制中心空有 2 千多支監視器，卻無法及時監看防水閘門未關，據工程會調查報告顯示，105 年 6 月 2 日上午約 10 時 10 分，航站南路之路面已開始積水，營運控制中心卻遲於 1 小時 7 分之後的 11 時 17 分始接獲通報，進行如上表的通報程序，缺乏發現問題與及時應變之能力，管理及運作機制顯有失當。

(五)綜上，交通部及桃機公司核准及定頒施行「桃園國際機場水災緊急應變處理作業程序」，惟均未將防水閘門納入處置，使第一、二航廈共計 51 座防水閘門無啟閉制度，遲至本案 0602 豪雨過後始納入標準作業程序；且桃園國際機場設置有 2 千多支監視器，桃機公司卻無法及時監看防水閘門未關而致第二航廈地下室淹水及停電，營運控制中心查無任何紀錄可稽，迄今仍查無本案 0602 豪雨通報來源，管理及運作機制顯有失當等，均核有違失。

五國工局主辦 WC 滑行道遷建及雙線化工程，定頒「營建土石方處理作業要點」，並使承包廠商依規定執行，惟桃園國際機場內獨立各工區之土方運行無相關機制可稽，肇致難以查核施工廠商將土方運至工區外或獨立之另一工區處置，顯有疏失

(一)交通部為配合第三航廈站區規劃配置，將既有 WC 滑行道遷建西移 740 公尺，並擴建雙線化，於 103 年 1 月 24 日指示<sup>11</sup>，由國工局代為辦理 WC 滑行道遷建及雙線化工程，該工程土建標於 104 年 11 月 20 日開工，設計監造廠商為台灣世曦工程顧問股份有限公司，施工廠商為泛亞公司，契約金額為 26 億 2,080 萬元，施工之工區分為西工區、南工區、北工區、中工區、航勤工區等 5 座獨立互不干擾之工區同時進行（如圖 8）。

---

<sup>11</sup> 交通部 103 年 1 月 24 日交航字第 1035000955 號函。

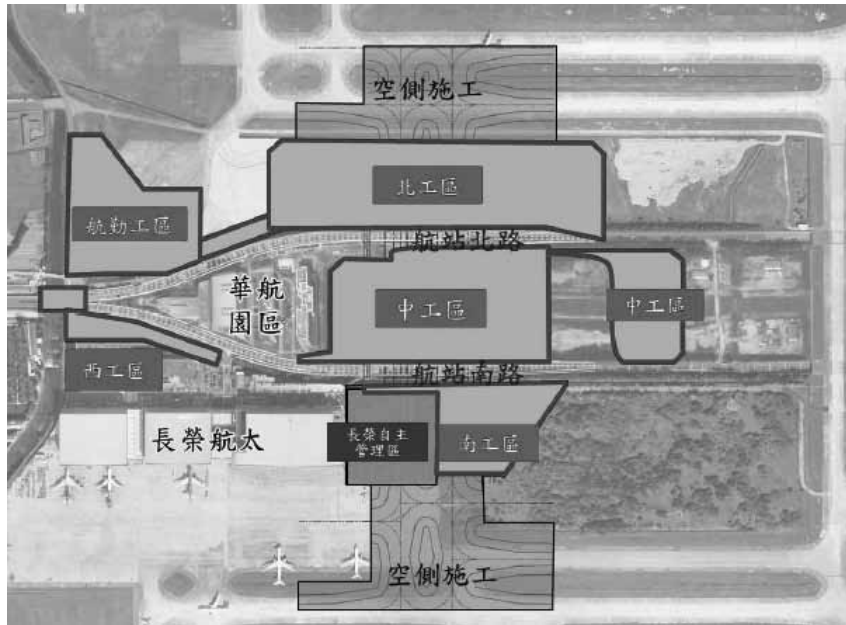


圖 8 WC 滑行道遷建及雙線化工程工區分布圖

(二)查國工局為有效管理「營建土石方處理方案」之執行，落實營建土石方之流向或營建土石方來源及種類、數量管制，並確實督促承商遵行內政部頒布之「營建剩餘土石方處理方案」及經濟部頒布之「土石採取法」之相關法令規定，特訂定「營建土石方處理作業要點」。該要點適用於該局暨所屬工程處所有規劃中或已發包之工程，其中略以：

1. 3.1 流向管制規定，承商應於提出營建土石方處理計畫時，提出工程及處理場所流向編號；工程完成出土作業土石方估驗計價時，承商應提出工程土石方流向月報表及雙向勾稽資料以供查驗。
2. 4.2 規定，工程設計階段，應責成規劃設計單位力求挖填土石方之平衡原則。
3. 5.6 規定，承商應於營建土石方運出／入工區 3 天前提報「營建土石方出／入場通知單（QSP-75105-02）」，經監造單位同意後始可將營建土石方運出／入工區。

4.5.7 規定，營建土石方運出／入工區期間，承商應逐日填列「營建土石方運輸日報表（QSP-75105-04）」，……送監造單位備查。

(三)國工局表示，本案係承商在未陳報監造單位及該局同意情形下，將西工區 C007 箱涵開挖之卵礫石運至工區外之 3 孔箱涵上游側堆置卵礫石包阻水，並將上游既有水路改道，以輔助下游 C007 箱涵臨時抽排水施工之方式，經查承商原提報奉准之計畫內容，係於工區內設置抽水機以將地表逕流排除，並非將上游水路改道並排入其他水系，承商變更施作方式，未依規定提送修正計畫內容，即自行派員封堵水路，為本次事件無法事先察覺之主要原因。另據該局於 105 年 10 月 5 日約詢資料表示，有關土石方在工區內之搬運、或工區間之移運，則屬承商施工需求臨時堆置、或近運利用，其運送過程，因未涉及工區內土石方總數量之異動，依契約規定及一般慣例係由承商自主管理，105 年 5 月間，承商正進行西工區 C007 排水箱涵施工，故將開挖土石方運送至南工區暫時堆置，爰未要求承商填列「營建土石方運輸日報表（QSP-75105-04）」。

(四)綜上，國工局主辦 WC 滑行道遷建及雙線化工程，定頒「營建土石方處理作業要點」，並使承包廠商依規定執行，惟桃園國際機場內獨立各工區之土方運行無相關機制可稽，肇致難以查核施工廠商將土方運至工區外或獨立之另一工區處置，顯有疏失。

六桃機公司為辦理桃園國際機場周邊維護管理，委外採購並訂有勞務契約，廠商對排水幹線有巡視、清理及異常通報機制，惟 105 年 5 月 25 日廠商巡檢發現 H 幹線堆置卵礫石卻未通報，錯失清除良機。且桃機公司將巡檢工作委外後即未訂定巡檢標準作業程序，置機場周邊暨整體安危於風險之中，核有疏失

(一)依據水災應變 SOP 中，五、水災預防措施規定：「……（二）原則上由維護處負責各排水溝渠、箱涵結構及抽水設備之修繕；另由總務處於防汛期前定時辦理各排水溝疏濬工作，將溝渠箱涵內之淤積物全數清除。……（六）維護處及總務處派員成立機動巡查隊，於防汛期間全面監視各排水系統之功能；遇有雜草漂流



物等阻塞或故障情形，隨時清汛及反應。」

(二)桃機公司表示，有關桃園國際機場非管制區大排水溝維護情形，該公司與廣容綠化有限公司訂有「環境綠美化維護勞務契約」（契約編號：1050004），依契約工作規範之肆、工作內容、二、航廈外：（六）規定：「非管制區大排水溝每月至少巡視並清理1次（包括雜草、底泥、溝邊草坪，及圍籬鐵絲網上之攀藤植物），並於颱風及雨季前後加強清理，以保持暢通。」105年4月20、21日，維護廠商已就3孔箱涵至WC滑行道間之大排水溝作全面清理。

(三)105年5月25日，廠商副主任帶隊至3孔箱涵至WC滑行道間之溝邊草皮進行雜草清除作業並巡視時，發現3孔箱涵底層堆砌兩層整齊的太空包，上層為藍色，下層為黑色，由於3孔箱涵上方為南工區主要進出口，施工廠商泛亞公司並設有崗哨及保全，故認為其係該區工程計畫的一部分，且園藝廠商專責為園藝維護，針對排水溝之清淤主要為雜草、底泥或垃圾等，未向桃機公司通報有異常情形，錯失清除良機。桃機公司另表示，因已要求維護商依契約規定辦理巡檢，故未另訂巡檢標準作業程序。惟因廠商未警覺通報異常，且桃機公司人員亦未定期或不定期巡檢機場周遭，有違水災應變SOP隨時清汛及反應之規定。且交通部105年6月6日檢討報告亦指出「就此次淹水事件檢討，H幹線發現遭卵礫石堵塞現象，顯示維護作業未竟落實，因此未來將督導桃機公司嚴格執行查核機制，並建立平常巡檢制度，確保機場排水等關鍵設施之安全。」

(四)綜上，桃機公司為辦理桃園國際機場周邊維護管理，委外採購並訂有勞務契約，廠商對排水幹線有巡視、清理及異常通報機制，惟105年5月25日廠商巡檢發現H幹線堆置卵礫石卻未通報，錯失清除良機。且桃機公司將巡檢工作委外後即未訂定巡檢標準作業程序，置機場周邊暨整體安危於風險之中，核有疏失。

據上論結，桃園國際機場於105年6月2日發生史上最嚴重淹水事件，影響班機超過200架次、旅客超過3萬人，第二航廈行李轉盤及其地下室美食街皆遭受淹水及停電災情。除行政院公共工程委員會

指出 2 點致災原因外，桃園國際機場自啟用後，顯有重視擴建運量設施、輕忽基礎建設同步更新，致使航廈漏水、淹水或水管破裂情事屢登媒體版面；且號稱我國國門之桃園國際機場，其防洪頻率竟僅與縣（市）管區域排水相同，排水幹線亦未訂有維管規定；其他另有竣工原始圖資交接不清、航廈 51 座防水閘門無啟閉制度、機場設置有 2 千多支監視器，卻無法及時監看防水閘門未關而致 0602 淹水事件、機場內工程管理不當、未有巡檢規定等等缺失，有失國際機場應有之管理水準。交通部、交通部臺灣區國道新建工程局、桃園國際機場股份有限公司均核有違失，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善見復。



附圖 1 桃園國際機場淹水事件相關溝渠位置及尺寸斷面圖

註：尚未結案

## 80、國立大湖高級農工職業學校辦理建物安全補強工程，對工程監造與專案管理服務認知混淆致重複發包及驗收不實等違反法令等情，均有違失案

審查委員會：經 105 年 12 月 15 日監察院教育及文化、交通及採購委員會第 5 屆第 24 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：國立大湖高級農工職業學校

貳、案由：

國立大湖高級農工職業學校辦理「建築物結構安全補強統包工程」期間，發生混淆工程監造與專案管理服務而重複發包、提供規劃設計廠商嗣後成為決標廠商及驗收不實等諸多違反政府採購法相關規定之情事，且未經核定即展延工程期限，及工程規劃督導小組會議出席異常，顯未依法善盡查核督導責任，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國立大湖高級農工職業學校（下稱大湖農工）於民國（下同）98 年間辦理「建築物結構安全補強統包工程」（下稱補強工程）時，相關人員涉有不法或不忠於職務情事，案經調閱審計部、教育部國民及學前教育署（下稱國教署）、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、大湖農工、臺灣苗栗地方法院檢察署（下稱苗栗地檢署）等機關卷證資料，並於 104 年 12 月 4 日詢問國教署、工程會等相關主管人員，並於同年月 9 日詢問大湖農工相關教職員，發現確有下列違失，茲

將違失事證列述如下：

一、大湖農工對工程監造與專案管理服務之認知混淆，致補強工程監造重複發包，先以小額採購程序委由特定建築師辦理，復針對補強工程監造辦理招標，前後均由同一建築師得標，引發非議，作業程序顯有疏失

(一)按政府採購法第 3 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第 6 條規定：「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（第 1 項）。辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定（第 2 項）……」採購人員倫理準則第 7 條第 5 款規定：「採購人員不得有下列行為：五、浪費國家資源。」第 12 條規定：「機關發現採購人員有違反本準則之情事者，應審酌其情狀，並給予申辯機會後，迅速採取下列必要之處置：一、依公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員考績法及其他相關規定處置。其觸犯刑事法令者，應移送司法機關處理。二、調離與採購有關之職務。三、施予與採購有關之訓練（第 1 項）。採購人員違反本準則，其情節重大者，機關於作成前項處置前，應先將其調離與採購有關之職務（第 2 項）。機關未依前二項規定處置或處置不當者，主管機關得通知該機關或其上級機關另為適當之處置（第 3 項）。」

(二)大湖農工分別於 95 年 9 月及 96 年 11 月委託臺灣省結構工程技師公會、臺灣省土木技師公會辦理校內老舊建築物耐震能力詳細評估報告，評估結果為耐震能力不足，需進行結構補強。該校於 97 年 11 月 27 日向教育部提 16 棟校舍概算先期作業計畫。嗣該校於 98 年 2 月 5 日委託梁○凱建築師辦理校園初步評估，同年 2 月 10 日成立工程規劃督導小組，再於同年 2 月 26 日陳報教育部整體改進、補強規劃報告書，經教育部於 3 月 30 日核定 13 棟校舍補強工程總經費 4,730 萬元，並於 4 月 23 日同意大湖農工採最有利標方式，5 月 15 日同意大湖農工以統包、最有利標方式辦理。大湖農工於 5 月 21 日進行補強工程招標公告，嗣於同年

6 月 17 日決標，由聯成豐營造工程有限公司（下稱聯成豐營造）及梁○凱建築師事務所組成之統包團隊得標（下稱統包商），履約期限為 98 年 12 月 15 日。大湖農工於 98 年 10 月 2 日召開工程規劃督導小組會議，決議展延工期至 99 年 3 月 1 日完工，統包商於該日函報竣工，嗣於 99 年 3 月 17 日辦理驗收，同年 4 月 21 日驗收合格，辦理過程先予敘明。

(三)查大湖農工總務處庶務組長羅雲郎於 98 年 4 月 1 日簽辦略以：為辦理該校 13 棟「老舊校舍補強工程」建物，擬委託「彭○喜建築師事務所」辦理工程監造事務，服務酬金依總包價法計算為 98,000 元。該校校長詹光弘於同年月 6 日核定，准以 98,000 元委託彭○喜建築師事務所辦理補強工程之監造事務。惟比對該校會計室提供付款明細清單，並無該項付款紀錄、無議價紀錄、契約書，該筆款項並無支付。然後續大湖農工之招標文件－契約草稿第 10 條卻列載：「本案已委託彭○喜建築師事務所執行專業營建管理技術服務（PCM）……」足徵大湖農工對工程監造與專案營建管理技術服務之認知混淆。

(四)然羅雲郎卻於 98 年 8 月 19 日再簽略以：為辦理「校舍補強工程委託監造」，內容提及統包工程不包含監造事項，為公開取得報價單及企劃書，擬於開標前成立評選委員會，前校長詹光弘於同年月 31 日核定，成立遴選「監造建築師遴選委員會」設委員 7 人，校外專家學者 3 位，校內 4 位。同年月 27 日，庶務組長羅雲郎再簽，如投標廠商未達 3 家擬依中央機關未達公告金額採購招標辦法第 3 條，改以限制性招標。同年 9 月 1 日開標，僅有彭○喜建築師事務所 1 家投標，經評審為優勝廠商，由原報價 92 萬元，經減價為 90 萬元決標。

(五)有關何以前後委託 2 次委託監造，據羅雲郎於偵訊時稱，本案金額高達 4,000 萬元，只以 98,000 元之委託監造，似有規避稽核之嫌，經詹校長指示，由總務主任陳進國概算為 92 萬，應重新公告上網，僅彭○喜建築師事務所投標，則 98,000 元委託監造，雙方合意取消。總務主任陳進國於偵訊時則稱，其 98 年 8 月 1 日始接任總務主任，工程非其專業，採購事項均交由庶務組辦理，98

年 9 月 18 日補強工程開工在即，庶務組組長羅雲郎未告知開工前有 98,000 元委託監造一節，因此有後續 92 萬之監造委託案。

(六)另查，苗栗地院就本案判決略以<sup>1</sup>：「被告羅雲郎所草擬之招標文件所附工程採購契約草稿係載明委任彭○喜建築師事務所執行『專業營建管理技術服務』，業據其於審理中證稱在卷，……堪認被告羅雲郎於審理中證稱其承辦該契約相關事務時混淆、誤認專案管理服務與監造服務相同等語屬實。則上開 98,000 元監造契約既係以提供地質鑽探、工程規劃服務為內容，縱被告彭○喜提供服務後迄未向大湖農工要求報酬，此僅屬被告彭○喜是否有意行使契約權利之問題，尚難認上開 98,000 元契約之效力足以涵蓋嗣後校舍補強工程監造採購案。申言之，即令大湖農工與彭○喜建築師事務所間存有上開 98,000 元監造契約，校舍補強工程監造採購案實係依循政府採購法相關規定進行公開招標，而經被告彭○喜擔任負責人之彭○喜建築師事務所於 98 年 9 月 1 日以 90 萬元得標，既經公開招標程序辦理，即難認被告羅雲郎、陳進國、梁○彥等人得於該公開程序排除其他廠商投標，是公訴意旨稱渠等『藉由先透過以未達公告金額得逕與特定人議價方式決標，迨日後改以較高金額方式公開招標時，應亦無他人參與競標，進行監造人之選任』云云，要非可採。又被告彭○喜與校舍補強工程監造採購案之評選委員間均不認識，評選前其等與被告彭○喜間無任何利益交流等情，業據上開評選委員於審理中證述明確，益徵被告彭○喜所參與之公開招標、開標、決標程序並未受上開 98,000 元監造契約之影響，故公訴意旨執上開 98,000 元監造契約認被告詹光弘、羅雲郎、陳進國、梁○彥就上開 90 萬元之監造採購案招標、決標行為有圖利 802,000 元云云，尚屬無據。」以上足徵縱詹光弘、羅雲郎等人前後未以 2 次工程監造契約圖利彭○喜，羅雲郎等人確有混淆補強工程監造與專案管理情事，分別於 98 年 4 月 1 日及同年 9 月 1 日以工程監造為名義辦理招標作業，並有相關簽呈影本在卷可按。

---

<sup>1</sup> 105 年 9 月 30 日臺灣苗栗地方法院 103 年度訴字第 504 號刑事判決。

- (七)綜上，大湖農工對補強工程監造與專案管理服務認知混淆，致補強工程監造重複發包，先於 98 年 4 月 1 日以小額採購程序委由特定建築師辦理，復於同年 9 月 1 日再以補強工程監造辦理招標，前後由同一建築師得標，引發圖利疑慮，作業程序顯有疏失。
- 二大湖農工已於 98 年 2 月 5 日委託梁○凱建築師辦理校園初步評估，嗣後卻於 98 年 6 月 17 日將該校補強工程案決標予聯成豐營造與梁○凱組成之統包團隊辦理，核與政府採購法施行細則第 38 條第 1 項規定意旨不符，招致非議核有未當
- (一)按政府採購法施行細則第 38 條第 1 項規定：「機關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：一、提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。二、代擬招標文件之廠商，於依該招標文件辦理之採購。三、提供審標服務之廠商，於該服務有關之採購。四、因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之採購。五、提供專案管理服務之廠商，於該服務有關之採購。」
- (二)查大湖農工於 98 年 2 月 5 日由總務處庶務組長羅雲郎簽擬委託梁○凱建築師辦理「初步整體改建校園規劃評估」案，經該校校長詹光弘於同年月 11 日核批在案。依委託規劃設計契約書第 1 條規定：「乙方（即梁○凱建築師）受委託辦理左列各項事務：一、全校建築物察勘及現況調查。二、依建築物耐震評估結果，擬定規劃校園整體改建可行性、合法性草圖及說明書。三、繪製規劃設計圖樣及預算編製。四、出席與本案有關會議，視需要對整體規劃設計構想提出說明，必要時得依機關要求提供簡報，並負責簡報資料之製作……。」前揭事實有簽呈、契約書影本在卷可按。惟查，大湖農工復於同年 6 月 17 日將該校補強工程案決標予聯成豐營造與梁○凱建築師組成之統包團隊，此有決標通知、契約書在卷可稽。
- (三)梁○凱建築師於偵訊中稱：「我於 98 年 6 月間曾與聯成豐營造共同承包大湖農工工程，工程名稱『國立大湖高級農工職業學校校舍結構耐震補強』，我負責工程設計……」、「我不清楚該工

程專案管理狀況，本建築師事務所只負責工程發包後之設計及交給國震中心審查」、「我沒有參加前述工程規劃小組會議（98年5月19日）」未提及其於98年2月5日受大湖農工委託。然依教育部中辦及大湖農工查復資料所示，委託規劃設計契約書確實蓋有梁○凱建築師事務所大小印章，則梁○凱建築師既已受大湖農工委託校園規劃評估與預算編製在先，嗣後又將該校補強工程決標予梁○凱建築師與聯成豐營造組成之統包團隊，顯有違政府採購法施行細則第38條第1項，因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之意旨，未能注意廠商是否應利益迴避，招致非議。

(四)綜上，大湖農工既已委託梁○凱建築師辦理校園初步評估之規劃與設計，嗣後卻仍將該校補強工程決標予由聯成豐營造與梁○凱建築師組成之統包團隊，與政府採購法施行細則第38條第1項規定意旨不符，核有未當。

三大湖農工未經教育部核定，僅依工程規劃督導小組會議決議即同意展延完工期限，經審計部指出不當，始進行民事求償逾期違約金，嗣又敗訴確定，進退失據，實有失當

(一)查大湖農工補強工程於98年6月17日已決標，惟相關設計圖說於98年7月3日始通過國震中心期初審查，嗣同年9月25日方全數通過國震中心期末審查，較統包商服務建議書所預定於98年7月31日全數通過審查，落後56天。又該校遲至同年9月1日始委託彭○喜建築師事務所辦理監造，在此前該校任由統包商自行向國震中心接洽，未能有效控管送審時程及審查意見。

(二)次查，統包商服務建議書預定於通過國震中心審查後，分2期進行補強：第1期（教學區包括：樸素樓、學生宿舍及餐廳、園藝科大樓、信實樓八間及勤學樓六間教室、舊電腦教室及舊音樂教室）98年8月11日開工至同年11月15日完工；第2期（實習區包括：機工廠、食品科、木工廠、電工科實習工廠、蠶絲教育館及跆拳道館）自98年9月15日開工至同年12月15日完工。然而大湖農工以下述方式展延全數工期至99年3月1日，致施工期間長達126至163天不等，逾越統包商服務建議書承諾期限



95 天，足見該校辦理補強工程統包案未能提升採購效率及縮短工期之效益，且未能有效控管，善盡履約管理。

(三)再查，大湖農工於 98 年 10 月 2 日召開工程規劃督導小組會議，聯成豐營造亦於同日函請該校展延工期至 99 年 3 月 1 日<sup>2</sup>。因大湖農工於前開會議決議男生宿舍及餐廳展延工期至 99 年 3 月 31 日完工，羅雲郎爰於 98 年 10 月 20 日簽擬全數同意展延，經該校校長詹光弘於同年月 21 日核批，此有會議紀錄、相關簽呈及簽到表影本在卷可按。然該校先前函報教育部中辦「採用統包說明」係稱：「本案補強工程採用統包理由，為因應施工期限必須在 12 月底前全部完工」，前後顯有矛盾。嗣經教育部中辦 98 年 11 月 10 日函復大湖農工，請該校依權責妥善規劃後積極辦理<sup>3</sup>，此有該函影本在卷可按。顯見教育部中辦未核定大湖農工展延工期至 99 年 3 月 31 日，不料大湖農工對教育部中辦函復置若罔聞，反於同年月 16 日函復聯成豐營造同意全數展延工期至 99 年 3 月 1 日<sup>4</sup>，並據以與聯成豐營造於 98 年 12 月再度簽訂「完成細部設計」契約書，約定全數補強工程展延至 99 年 3 月 1 日完工。對此，苗栗地院刑事判決固認為該校及相關人員同意展延工期尚不構成舞弊<sup>5</sup>，惟不影響該校說辭前後矛盾且未經教育部核定即同意統包商展延全數工期至 99 年 3 月 1 日之事實。

(四)嗣大湖農工於 99 年 4 月 27 日進行工程結算，僅向聯成豐營造求償 19,437 元（19 天）逾期違約金，經審計部函請查明統包商有

<sup>2</sup> 聯成豐營造 98 年 10 月 2 日 98 年結構補強工字第 000981002 號函。

<sup>3</sup> 教育部中部辦公室 98 年 11 月 10 日教中（三）字第 0980598309 號書函。

<sup>4</sup> 大湖農工 98 年 11 月 16 日湖農工總字第 0980005307 號函。

<sup>5</sup> 105 年 9 月 30 日臺灣苗栗地方法院 103 年度訴字第 504 號刑事判決略以：「……衡以會議所提案之討論案由、說明，因與會人員於討論過程中提出各項因素為考量、交流，致決議結果視實際所需情形而增、減修正提案範圍，結論未必均與提案案由文字相同之常情，則上開 98 年 10 月 2 日會議經與會人員討論後，將展延工期之客體擴展為校舍補強工程全案建物，展延期間則將廠商所提之『99 年 3 月 31 日』縮短為『99 年 3 月 1 日』，此屬各方於會議中之磋商結果，尚難單憑該次會議紀錄之案由文字即遽認該次議決結果僅針對『男生宿舍及餐廳』，其理甚明。」

無應負逾期完工責任後<sup>6</sup>，大湖農工始於 100 年 5 月 8 日向聯成豐營造求償 1,042,157 元<sup>7</sup>，經聯成豐營造於 100 年 5 月 18 日繳納，惟聯成豐營造向大湖農工訴請返還不當得利。經臺灣苗栗地方法院以 102 年度建字第 2 號判決大湖農工勝訴，惟經聯成豐營造上訴，經臺灣高等法院臺中分院 103 年度建上易字第 30 號判決大湖農工應返還聯成豐營造 1,042,157 元，利息及訴訟費用 133,333 元，合計 1,175,490 元。嗣經該校於 104 年 2 月 6 日返還，以上有判決書及相關函影本在卷可按。

(五)經查，臺灣高等法院臺中分院 103 年度建上易字第 30 號判決理由略以：「……參諸上訴人（即聯成豐營造）98 年 10 月 2 日函係請求被上訴人（即大湖農工）將全案原訂施工期限 98 年 12 月 15 日展延工期至 99 年 3 月 1 日，而被上訴人以 98 年 11 月 16 日函覆，其主旨明載：『貴公司承攬『本校 13 棟建築物補強工程統包案』，申請展延工期至 99 年 3 月 1 日完工案，本校同意展延』，更可證被上訴人係同意展延系爭工程全部完工期限至 99 年 3 月 31 日，被上訴人抗辯僅同意展延學生宿舍及餐廳補強工程部分之工期，顯然與事實不符。參諸大湖農工完成細部設計契約書第 2 頁工程概述第 8、9、10 點所述有關兩造延展施工期限過程等內容，後增列『98 年 11 月 16 日湖農工總字第 0980005307 號『同意展延施工期限至 99 年 3 月 1 日完工』』，足證被上訴人已同意將整體工程期限展延至 99 年 3 月 1 日，兩造並重新修訂契約。是被上訴人事後再以分棟工程計算逾期違約金並向上訴人追繳逾期違約金，顯屬無據。查系爭工程經被上訴人同意展延至 99 年 3 月 1 日完工，而上訴人亦於 99 年 3 月 1 日竣工，並無逾期情事，被上訴人分棟計罰顯無依據，且悖於兩造契約規定。是被上訴人強令上訴人繳納上述逾期違約金，顯無法律上理由，爰由本院予以廢棄改判。」以上足徵係大湖農工同意統包商展延全數大樓工期至 99 年 3 月 1 日完工，嗣因審計部意見始改為分棟計算而

<sup>6</sup> 審計部教育農林審計處 100 年 4 月 26 日審教處五字第 1000000449 號函。

<sup>7</sup> 大湖農工 100 年 5 月 4 日湖農工總字第 1000002233 號函。

向聯成豐營造求償。

(六)綜上，大湖農工未經教育部核定，逕以工程規劃督導小組會議決議展延男生宿舍及餐廳延後完工期限至 99 年 3 月 1 日，已有不當，甚者該校嗣後函復聯成豐營造同意展延全數大樓工期至 99 年 3 月 1 日，因而短計聯成豐營造逾期違約金。苗栗地院雖認展延工期尚無舞弊情事，惟該校經審計部指明後始向聯成豐營造求償，又因該校同意全數展延在先，因而敗訴確定，除無法求償外，反須賠償利息與訴訟費用 133,333 元，事前未經核定同意展延完工期限在先，事後反而須賠償相關費用，進退失據且損害自身權益，實有失當。

四大湖農工設有工程規劃督導小組，惟人員出席情形異常，由聯成豐營造員工或該校家長會副會長代表該小組委員出席，大湖農工疏於注意及查核，顯有失當

(一)按政府採購法第 34 條規定：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限（第 1 項）。機關辦理招標，不得於開標前洩漏底價，領標、投標廠商之名稱與家數及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料（第 2 項）。」同法施行細則第 38 條第 1 項規定：「機關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：一、提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。二、代擬招標文件之廠商，於依該招標文件辦理之採購。三、提供審標服務之廠商，於該服務有關之採購。四、因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之採購。五、提供專案管理服務之廠商，於該服務有關之採購。」

(二)查大湖農工於 98 年 2 月 10 日成立「工程規劃督導小組」，簽呈所附外聘委員為張○南及彭○喜建築師，經該校校長詹光弘於同日核批。同年 4 月 16 日，該校總務處庶務組羅雲郎簽：招標、決標文件製作管理及諮詢，委託金額 6 萬元，經評比結果張○南建築師報價合理，並經同年 23 日校長詹光弘核定，此有相關

簽呈、函稿影本在卷可按。又大湖農工分別於下表所列時間召開工程規劃督導小組會議，然該校外聘委員張○南及彭○喜建築師卻多次未親自出席，而由他人代表出席，茲依歷來簽到表彙整如下：

大湖農工工程規劃小組外聘委員出席表

日期	外聘委員	實際出席
98.5.19	張○南	梁○彥
	彭○喜	柯○祿
98.6.17	張○南	梁○彥
	彭○喜	柯○祿
98.7.1	張○南	柯○祿
	彭○喜	林○順
98.9.1	張○南	
	彭○喜	周○鈞

註：本院依大湖農工查復資料自行製表。

(三)經查，依苗栗地檢署相關偵訊筆錄所示，張○南於偵訊中證稱，沒有收到開會通知，我的合約書中沒有說我是規劃小組成員，亦無相關聘書，所以我從來沒有參加工程規劃小組會議。彭○喜亦於偵訊中證稱，沒有授權柯○祿出席 98 年 5 月 19 日大湖農工工程規劃小組會議，工程開始之後才認識柯○祿等語。

(四)對此，苗栗地院雖無論究相關人員刑事責任，然張○南及彭○喜既未授權或不知自身為該校工程規劃督導小組成員，相關會議卻由他人代理出席，顯有異常。又細究代表張○南或彭○喜出席人員：梁○彥為該校 98 年度家長會副會長，且為統包商梁○凱建築師之弟；柯○祿為該聯成豐營造於本案之實際負責人，周○鈞、黃○富與林○順則先後成為聯成豐營造之設計師、顧問與工地負

責人，足徵代表張○南或彭○喜出席之人員，均與聯成豐營造有關或為該公司員工，張○南或彭○喜既未授權他人代表出席工程規劃小組會議，大湖農工則疏於查核上開異常情形，且未督促張○南或彭○喜善盡與大湖農工相關契約義務。又查，大湖農工係於 98 年 6 月 17 日決標，上開聯成豐營造相關人員竟以上開方式早於同年 5 月 19 日參加該校工程規劃小組會議而先行得知補強工程之預算金額、招標文件資訊等情，恐有違反政府採購法第 34 條及同法施行細則第 38 條第 1 項規定疑慮。

(五)綜上，大湖農工設有工程規劃督導小組，惟外聘委員本身卻不知自身為小組委員，或未授權他人代理出席，關係異常。而細究實際出席人員，均與聯成豐營造相關，大湖農工未能覺察或防杜此異常，致生洩漏招標相關資訊而違反政府採購法第 34 條及同法施行細則第 38 條第 1 項規定疑慮，並使張○南及彭○喜未善盡大湖農工所委託之規劃與監造契約責任，顯有失當。

五大湖農工補強工程之驗收未臻確實並涉有人員登載不實，施工期間要求或口頭同意聯成豐營造施作契約以外工項，致後續民事求償敗訴，顯有違失

(一)按政府採購法第 72 條第 1 項規定：「機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。……」同法施行細則第 91 條第 1 項第 1 款規定：「機關辦理驗收人員之分工如下：一、主驗人員：主持驗收程序，抽查驗核廠商履約結果有無與契約、圖說或貨樣規定不符，並決定不符時之處置。」教育部就各校補強工程通函各國立高級中學<sup>8</sup>：「……七、補強經費執行應以補強結構為主，除有因補強造成門窗管線遷移與補強後恢復美觀等必要之費用外，不得編列其他無關補強之經費（如購買設備、裝置監視器或挪至校園其他環境整修等）。」

(二)查統包商於 99 年 1 月 31 日提出第 2 期工程估驗計價請款單，經監造單位（彭○喜建築師事務所）審核，該校庶務組長羅雲郎、

---

<sup>8</sup> 教育部 98 年 4 月 14 日部授教中（三）字第 0980506001 號函。

教師兼總務主任陳進國、教師兼秘書鍾○英、前校長詹光弘核定，於 99 年 2 月 9 日給付估驗款，驗收人員為各棟之科主任、實習輔導主任、訓導主任、設備組長等人辦理驗收，99 年 3 月 17 日辦理驗收，再於 99 年 4 月 21 日驗收完畢，結算總金額 41,266,622 元，驗收結果「與契約、圖說、貨樣規定相符」，驗收合格。嗣 99 年 10 月 8 日審計部教育農林審計處派員現場抽查發現，各該建築物外牆並未施作「外牆 1:2 打底噴石頭漆」，仍為舊有裝修牆面，相關竣工圖則將原標註內容刪除或改為「依原有面材修復」，舊音樂教室補強立面圖（圖號：S2/22）仍為噴石頭漆，實際未施作。該校與統包商雖於 98 年 12 月間重新簽訂「完成細部設計」契約書，惟據該契約詳細價目表所列塑鋼門窗 336 樘，與細部設計圖標示 330 樘；竣工圖較細部設計圖減少 15 樘；且竣工圖亦較契約詳細價目表減少 21 樘（未施作項目彙整如下表 1），上開情事卻未於結算時減少價金或修改竣工圖說，核與政府採購法第 72 條第 1 項規定不符。

表 1 現場未施作項目及數量表

工程區域	編號	項目	數量
機工廠	1	塑鋼窗 W1=338cm*242cm（尺寸不符）	1 樘
樸素樓	2	外牆 1：2 打底噴石頭漆（現場依原有現況修復）	87m <sup>2</sup>
	3	塑鋼窗 W3=70cm*215cm（僅施作 1 樘）	21 樘
	4	外牆 1：2 打底噴石頭漆	785m <sup>2</sup>
男生宿舍及餐廳	5	塑鋼窗 W6 未施工	共 1 樘
	6	塑鋼窗 W8 未施工	共 1 樘
	7	塑鋼窗 W9 未施工	共 1 樘
食品科	8	外牆 1：2 打底噴石頭漆（現場為洗石子）	61m <sup>2</sup>
	9	外牆 1：2 打底噴石頭漆（現場為洗石子）	55m <sup>2</sup>
誠正樓（舊音樂教室）	10	外牆 1：2 打底噴石頭漆（現場依原有現況修復）	34m <sup>2</sup>
	11	外牆 1：2 打底噴石頭漆（現場依原有現況修復）	70m <sup>2</sup>

註：依苗栗地院 101 年度建字第 8 號判決製作。

(三)有關補強工程實際未施作工項為何，據該校清查合約所列工程項目、數量及應做而未做之工項，經複算扣除已繳水電費 88,550 元後，總計未按合約施作之工程金額為 1,304,877 元。該校於 100 年 3 月 25 日、同年 11 月 15 日函請統包商繳回溢領款項未果，嗣於 101 年 4 月 27 日向苗栗地院提起民事訴訟。經統包商舉證，法院發現校方口頭要求（或同意）統包商將未施作部分改作其他工項（項目如下表 2），於 102 年 3 月 21 日查估工程增作之項目與數量並按合約之單價計算後，發現統包商改作（或增作）之工項金額大於未作部分金額。即改作（或增作）之工項金額總金額為 1,384,645 元（不包含合約以外之工程項目），大於本案未施作項目金額 1,304,877 元。苗栗地院爰判決大湖農工敗訴<sup>9</sup>（假執行之聲請亦駁回）。該校於 102 年 9 月 30 日向臺灣高等法院臺中分院提起上訴，經雙方於 103 年 5 月 6 日同意由統包商給付該校 10 萬元和解，該款項嗣於 103 年 5 月 14 日匯入該校專戶。

表 2 現場經清點後新增施工項目及數量

工程區域	編號	項目	數量
男生宿舍 及餐廳	1	鋁門及窗	14 樘
	2	寢室 2 層木床修復（2 樓及 3 樓）	1 批
勤學樓及 信實樓	3	窗簾	1 批
園藝科	4	新增遮光（百葉）窗	1 批
男生宿舍 、餐廳及 食品科	5	新設紗窗 55cm*81.2cm	112 樘
	6	食品科流理台修復	1 式
	7	食品科氣密窗	2 樘
13 棟建物	8	不鏽鋼電刻竣工誌	13 片
13 棟建物	9	平頂清水模批土整平刷防霉水泥漆（園藝科第 1-2 批、電腦教室、樸素樓、機工科、電工科、跆拳道館、信實樓、勤學樓）	5,916m <sup>2</sup>
電腦教室	10	塑膠地板修復	1 批

<sup>9</sup> 苗栗地院 101 年度建字第 8 號民事判決。

工程區域	編號	項目	數量
勤學樓 6 間教室	11	外牆 1：2 打底噴石頭漆（全棟）	551.28m <sup>2</sup>
信實樓 8 間教室	12	外牆 1：2 打底噴石頭漆（全棟）	762.25m <sup>2</sup>
跆拳道館	13	外牆 1：2 打底噴石頭漆（全棟）	462.89m <sup>2</sup>
樸素樓一 洗石子	14	洗石子	71.31m <sup>2</sup>
食品科	15	牆面（磁磚）	44.812m <sup>2</sup>
	16	牆面（洗石子）1 樓、2 樓	22.43m <sup>2</sup>
註：園藝科新增簾布、員生社、平頂清水模批土整平刷防霉水泥漆（木工廠、男生宿舍及餐廳、食品科）等項目，因未施作故不列入。			

註：依苗栗地院 101 年度建字第 8 號民事判決製作。

(四)對此，苗栗地院刑事判決固認本案並無偷工減料或圖利舞弊情事<sup>10</sup>，惟判決羅雲郎知悉該校補強工程未依契約施工，仍於驗收結果欄登載「與契約、圖說、貨樣相符」，因而構成公務員登載不實罪<sup>11</sup>。足徵苗栗地院之民事、刑事判決均認大湖農工補強工程

<sup>10</sup> 105 年 9 月 30 日臺灣苗栗地方法院 103 年度訴字第 504 號刑事判決略以：「…是本案並無相類於偷工減料、以偽品混充真品、利用劣質品取代高質品等之嚴重違規情節，復無證據可證校舍補強工程有無法達到應有品質之情事。再由上開被告乙○○、辛○○及證人○○○證述可知，本案未將如附表 1 所示項目進行契約變更程序，乃因大湖農工相關人員回應渠等無其他經費可支付增作項目、希早日完工所致，參酌附表 1 所示項目如依契約變更程序施作，大湖農工確應支付較校舍補強工程原約定契約對價較高之金額，可見本案並無使大湖農工以外之私人得利，難認被告 6 人有何藉勢排除其他優惠條件或壓制有利交易空間，使機關作成反於常情而損害公庫之交易決定，致公帑虛耗，以獲取個人之不法財產上利益之任何情形。」

<sup>11</sup> 105 年 9 月 30 日臺灣苗栗地方法院 103 年度訴字第 504 號刑事判決略以：「…是被告羅雲郎、共同被告陳進國明知聯成豐公司有如附表 1 所示未按契約施作情況，仍由被告羅雲郎在如附表四所示驗收紀錄中就『驗收經過』部分關於驗收項目之『驗收結果』欄位登載『符合』，並於『驗收結果』部分登載勾選『與契約、圖說、貨樣相符』，且在『紀錄』欄位內簽名，以虛偽表示上開驗收項目之驗收結果均與契約內容相符，再將上開驗收紀錄交給共同被告陳進國，由共同被告陳進國在如附表四所示驗收紀錄之『主驗人員』或『協驗人員』欄位簽名確認，表示認同被告羅雲郎登載驗收結果如契約內容之不實結果，渠等就上開公務員登載不實行為具有犯意聯絡及行為分擔，亦堪認定。」



確未依契約施作而驗收不實，相關人員甚至登載不實，顯有違失。又該校新增木床修復、窗簾、流理台修復……等工項，核與教育部函各國立高級中學<sup>12</sup>：「七、補強經費執行應以補強結構為主，除有因補強造成門窗管線遷移與補強後恢復美觀等必要之費用外，不得編列其他無關補強之經費（如購買設備、裝置監視器或挪至校園其他環境整修等）」意旨不符，復徵大湖農工未按教育部函釋辦理。

(五)綜上，本案於 99 年 4 月 21 日驗收完畢，結果為「與契約、圖說、貨樣規定相符」驗收合格，後經稽核發現施作項目與契約書圖不符，涉有溢付工程款 1,304,877 元情事，足徵該校辦理補強工程未善盡督導之責，控管失靈，核與採購法第 72 條第 1 項規定不符。經苗栗地院釐清，發現該校驗收未臻確實，相關人員涉犯公務員登載不實罪，該校於施工期間口頭要求（或同意）統包商將未施作部分改作其他工項，復因統包商改作（或增作）之工項金額大於未作部分金額，致後續民事求償敗訴，顯有違失。

綜上所述，大湖高級農工職業學校辦理「建築物結構安全補強統包工程」期間，發生違反諸多政府採購法相關規定，如混淆工程監造與專案管理服務而重複發包、提供規劃設計廠商成為嗣後決標廠商及驗收不實。又該校工程規劃督導小組會議出席異常，該校卻疏於查核。再者，該校未經核定即展延工程期限，經審計部函請查明後始向統包商求償，卻因該校同意全數展延在先而敗訴確定，除求償無門外，反須賠償利息與訴訟費，進退失據。該校施工期間口頭要求（或同意）統包商將未施作部分改作其他工項，該等工項金額大於未作部分金額，致後續民事求償敗訴，以上各節均有重大違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送教育部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

---

<sup>12</sup> 教育部 98 年 4 月 14 日部授教中（三）字第 0980506001 號函。

## 81、榮總新竹分院未積極辦理 89 至 92 年溢發獎勵金追繳及查究疏失責任，致逾時效；退輔會未及時督促改善，均核有違失案

審查委員會：經 105 年 12 月 22 日監察院國防及情報委員會第 5 屆第 29 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：國軍退除役官兵輔導委員會 貳、案由：

臺北榮民總醫院新竹分院未積極辦理 89 至 92 年溢發獎勵金追繳及查究相關人員疏失責任，致已逾公法上請求權 5 年時效與公務人員懲處權 10 年時效，造成部分獎勵金無法收回，且應負疏失責任人員僅能為免議處理，顯有嚴重怠失；而國軍退除役官兵輔導委員會亦未及時有效督促該院改善，在明知溢發獎勵金應予追扣之情形下，竟以「實務上不易追扣」或「行政院人事行政局 94 年 11 月 24 日函示係針對健保總額支付制度，與本案當時論量計酬支付制度規範不同」等語答復審計機關不予追繳，對於該院獎勵金請求權及人員懲處權罹於時效之結果，難解督考不力之咎，均核有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

一按行政院民國（下同）89 年 3 月 22 日修正之「行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民醫院工作人員獎勵金發給要點」第 3、第 4 點規定略以，獎勵金由各榮民醫院在其醫療事業收支總淨餘項下支付，其中 65% 做為各醫院工作人員獎勵金；嗣行政院 91 年 1 月 31 日

發布公立醫療機構人員獎勵金發給要點（自 91 年 2 月 1 日生效，上開要點於同日停止適用），其第 4 點規定略以，獎勵金由各公立醫療機構在其醫療藥品循環基金或醫療作業基金內有關科目項下支應，其提撥總額不得超過年度事業收支（不含事業外收支）總淨餘數 80%。另 89 年 12 月 29 日修正之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第 6 條第 2 項規定：「保險醫事服務機構申報之醫療服務點數，無違反全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 33 條、第 34 條及第 35 條規定之情事者，自保險人受理申報醫療服務案件、申復案件之日起逾 2 年者，保險人不應追扣。」及 88 年 2 月 3 日發布之行政程序法第 131 條規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」據上，獎勵金之核算，係以年度事業收支總淨餘數為基礎，醫療院所之實際收入於經中央健康保險局（下稱健保局）結算確認予以核減時，獎勵金之發給自應配合被核減情形為一致性處理，亦即應自健保確定給付之日起 5 年內追扣溢發之獎勵金。

二、據國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）表示，在論量計酬支付制度與總額支付制度下，其所屬醫療機構申報之醫療費用遭核減時，帳務處理方式及獎勵金追扣作業並無二致。另退輔會就因應健保醫療點值費用結算，其所屬醫療機構醫事人員前已支領獎勵金，是否應予追扣或補付，於 94 年 11 月 7 日函請行政院人事行政局（下稱人事行政局）釋示；該局於 94 年 11 月 24 日函復該會略以：「……現行各公立醫療機構獎勵金規定，主要係按其實際營運績效及員工貢獻程度等原則設計。……貴會所屬醫療機構醫事人員，如因健保醫療點值費用結算，致實領與應領獎勵金之數額有所不同，基於會計處理一致性原則，並考量獎勵金規定之原旨，自應予以追扣或補付。」該會並於 94 年 11 月 29 日函請各榮民醫院依人事行政局函示辦理在案。又審計部 96 年查核退輔會榮民醫療作業基金 95 年度財務收支及決算，核有竹東、嘉義、灣橋、永康、龍泉、蘇澳、玉里、臺東等 8 家榮民醫院仍未依人事行政局 94 年 11 月 24 日函示，向相關人員追繳 92 至 94 年溢發獎勵金之情事；退輔會於 97 年 1

月 22 日函審計部請求免予追扣，該部以 97 年 5 月 6 日台審部三字第 0970001653 號函復該會略以：「……行政院衛生署所屬醫院均保留一定成數之獎勵金暫緩支付，並對健保局核扣醫療給付所導致之溢發獎勵金，均辦理追繳。……健保局核扣之醫療給付，屬不存在之經營績效，自不宜作為計發獎勵金之基礎。……因健保醫療點值費用結算，致實領與應領獎勵金不同，應否追扣或補付其獎勵金，前業經人事行政局 94 年 11 月 24 日局給字第 0940034254 號函示，考量公立醫療機構人員獎勵金發給規定，主要係按其實際營運績效及員工貢獻程度等設計之原旨，自應予以追扣或補付。」爰此，退輔會及其所屬臺北榮民總醫院新竹分院（下稱新竹分院）均係確知溢發獎勵金應予追扣之事實。

三查健保局分別於 91 年 7 月 31 日、92 年 4 月 3 日、92 年 4 月 7 日、94 年 7 月 14 日確定不予補付新竹分院 89 至 92 年各年度被核減之醫療費用，該院自應於各該時點核算溢發之獎勵金並進行追繳作業。惟新竹分院係迨至退輔會會計處 97 年 6 月 12 日以會計月報核覆單函請該院查明應收醫療帳款久懸未收原因並妥為帳務處理後，其會計室始於 97 年 6 月 19 日簽奉院長核定，請績效組核算追償，嗣於 97 年 12 月 30 日又簽經院長核可，請績效組自 98 年起積極辦理 89 至 92 年溢發獎勵金新臺幣（下同）5,100 萬 9,011 元<sup>1</sup>之追償作業。然新竹分院不僅未執行追繳，甚於 99 年 4 至 8 月間將應收回溢發獎勵金之帳列「其他應收款」全數以「雜項費用」轉銷，實有未當；而其間退輔會除會計處於 97 年 7 月，及間隔 1 年 7 個月後之 99 年 3 至 8 月以會計月報核覆單函請該院儘速依相關規定妥為帳務處理外，未有任何督考作為，亦有怠失。

四嗣審計部抽查退輔會榮民醫療作業基金 99 年 1 至 8 月財務收支，發現新竹分院仍未向相關人員追繳 89 年 10 月至 92 年 10 月溢發之獎勵金，於 100 年 3 月 2 日函請該會督促妥為改善並查明妥處。詎

---

<sup>1</sup> 退輔會於 103 年 10 月 22 日函審計部略以，因新竹分院追扣獎金比率誤植及 91 年 12 月無獎勵金可發放，經該院重新核算後，更正 89 至 92 年獎勵金應追繳總額為 5,070 萬 1,422 元，請該部同意更正列管金額。

退輔會在明知溢發獎勵金應予追扣之情形下，非但未督促新竹分院儘速追繳，竟以「89 至 92 年帳面久懸醫療經費 5,100 萬 9,011 元，因其間有離職、退休、亡故等情形，實務上不易追扣，如勉予執行，易產生訴訟、抗爭等問題，將嚴重影響本院醫療營運之困難，懇請貴部惠予諒察」、「人事行政局函示係針對健保實施總額支付制度後，因點值浮動，致結算醫院醫療費用追扣或補付案件之年度，與本案 89 至 92 年度（總額制度實施之前）當時健保支付制度（論量計酬）規範不同。……此獎勵金追繳……將不利偏遠地區之醫療照護，請惠予諒察」等語函復審計部不予追繳，該會並於 101 年 8 月 16 日與新竹分院赴審計部協調能否不予追繳溢發獎勵金，一再放任該院延宕辦理溢發獎勵金追繳作業。新竹分院遲至 102 年 12 月 27 日及 103 年 1 月 8 日始召開 2 次「89-92 年溢發獎勵金說明會」，並於 103 年 3 月 25 日發函追繳，距上開健保確定給付日期，已逾公法上請求權 5 年時效，肇致截至 105 年 6 月底止，該院溢發獎勵金計 3,578 萬 3,476 元已確定無法收回；另詢據該院表示，其目前提出之訴訟案件，包括與已繳回者之訴訟，法院均判決（含一審）該院敗訴，是本案溢發之獎勵金甚有可能全數無法收回云云，退輔會實難卸督考不力之責。

五另審計部於 101 年 11 月 26 日函請退輔會查究相關人員責任，惟新竹分院卻拖延 1 年 10 個月之久，迨 103 年 9 月 26 日方成立「89-92 年溢發獎勵金人員疏忽案」專案調查小組，並於 103 年 10 月 15 日召開專案調查會議決議懲處名單，經該院考績委員會審議後，於 103 年 11 月 5 日對時任醫行室主任張○○、組員王○○各核予申誡 1 次處分；至時任院長陳○○及姜○○、會計室主任奚○○、醫行室技師王○○等 4 人，因屬首長、主計人員或已調至退輔會任職，該院爰函請臺北榮總轉陳權責機關退輔會研處。其中張員於 104 年 1 月 9 日向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴，經該會以有關平時考核之懲處，參酌司法院釋字第 583 號解釋，自公務人員違法失職行為終了之日起，已逾 10 年者，即不得再予追究，新竹分院遲至 103 年 11 月 5 日始追究張員 89 至 92 年有關醫療費用遭健保局核減之內部審核及風險控管監督責任，並作成申誡 1 次之懲處，

顯已逾對公務人員行使懲處權之 10 年期間，洵屬於法未合等為由，於 104 年 4 月 21 日以 104 公申決字第 0079 號再申訴決定書判決撤銷新竹分院對張員之懲處。據退輔會提供之資料顯示，新竹分院溢發獎勵金時任案關人員計 22 人，僅前院長姜○○、前會計室主任邱○○及醫行室組員王○○等 3 人，分別核予申誡 1 次、申誡 2 次及申誡 1 次之處分；另前院長陳○○、前會計室主任奚○○及楊○○等 3 人確應負疏失責任，惟因已逾公務人員懲處權 10 年時效而僅能為免議處理，新竹分院怠於檢討案關人員責任，退輔會亦未督促該院儘速依限辦理，均核有不當。

綜上所述，新竹分院未積極辦理 89 至 92 年溢發獎勵金追繳及查究相關人員疏失責任，致已逾公法上請求權 5 年時效與公務人員懲處權 10 年時效，造成截至 105 年 6 月底止，該院溢發獎勵金計 3,578 萬 3,476 元已確定無法收回，且部分應負疏失責任人員僅能為免議處理，顯有嚴重怠失；而退輔會亦未及時有效督促新竹分院改善，在明知溢發獎勵金應予追扣之情形下，竟以「實務上不易追扣」或「人事行政局 94 年 11 月 24 日函示係針對健保總額支付制度，與本案當時論量計酬支付制度規範不同」等語答復審計機關不予追繳，對於該院獎勵金請求權及人員懲處權罹於時效之結果，實難解督考不力之咎，核有違失，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善見復。

**註：尚未結案**

**82、防空飛彈指揮部辦理○○案，○○工程進度落後；國防部監督不周，亦有怠失案**

審查委員會：經 105 年 12 月 22 日監察院國防及情報委員會第 5 屆第 29 次會議審查通過

**糾正案文**

不公開

註：尚未結案

## 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	43、45、47
內政部	13、25
國防部	69、82
財政部	40、71
法務部	62、75
經濟部	19、45、77
交通部	28、29、38、54、77、78、79
行政院農業委員會	13、64
衛生福利部	24、48、50
行政院環境保護署	1、14
文化部	17、31
國家發展委員會	16
國軍退除役官兵輔導委員會	56、81
原住民族委員會	35
國家通訊傳播委員會	74、77
內政部警政署	38
內政部營建署	25、66
國防部參謀本部	82
國防部陸軍司令部	11、32、33
國防部海軍司令部	44、69
國防部空軍司令部	44、59、70
陸軍後勤指揮部	32
海軍左營後勤支援指揮部	32
陸軍兵工整備發展中心	32
財政部關務署	23



2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
財政部國有財產署	40
教育部國民及學前教育署	10
國立中央大學	37
國立臺南藝術大學	39
國立臺南啟智學校	10
國立大湖高級農工職業學校	80
法務部矯正署	9、62、63、75
臺灣高雄地方法院檢察署	18
法務部矯正署臺北監獄	9、63
法務部矯正署臺中監獄	9
法務部矯正署宜蘭監獄	75
法務部矯正署高雄監獄	62
經濟部中小企業處	16
經濟部水利署北區水資源局	2
經濟部水利署第二河川局	3
經濟部水利署第六河川局	3
交通部民用航空局	59、61、78
交通部臺灣區國道新建工程局	79
交通部公路總局	60
交通部高速鐵路工程局	54
桃園國際機場股份有限公司	79
行政院農業委員會漁業署	64
行政院農業委員會林務局農林航空測量所	37
衛生福利部中央健康保險署	42、68
國軍退除役官兵輔導委員會臺中市榮民服務處	58

被糾正機關名稱	案次
國軍退除役官兵輔導委員會花蓮縣榮民服務處	76
臺北榮民總醫院	56
行政院原子能委員會核能研究所	30
臺北市政府	8、12、49、51、53、55、67
臺北市政府社會局	4
臺北市政府捷運工程局	52
臺北市立啟智學校	4
新北市政府	26、28
桃園市政府	1
桃園市政府家庭暴力暨性侵害防治中心	36
臺中市政府	14、58、73
臺中市政府地政局	20
臺中市政府文化局	21
臺中市政府衛生局	58
臺南市政府	39、65
高雄市政府	6、17
高雄市政府社會局	4
高雄市政府警察局	18
基隆市政府	48
新竹縣政府	48
新竹縣新埔鎮公所	7
新竹縣五峰鄉公所	72
苗栗縣政府	71
南投縣仁愛鄉公所	22
彰化縣政府	14
雲林縣政府	27

#### 4 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
臺東縣政府	15、34
臺東縣大武鄉公所	34
臺東縣延平鄉公所	15
宜蘭縣政府	48
花蓮縣政府	41、46
屏東縣政府	57
澎湖縣政府	5
福建省連江縣政府	29

## 二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

案 件 類 別	案 次
土地行政	7、34、49、67
公路	27、38
文化行政	31
文化設施	17
水利	2、3、45
水運及港務	29
主計審計	71
民政	5、20、41、72、73
技職教育	80
其他	57、76
社會行政	4、36、50、58
建管	6
建築管理	21、26、66
科技行政	30、43
軍品採購	32、44、69、70、82
原住民族	35
航空	59、61、78、79
訓練管理	11、33
退輔行政	81
退輔醫療	56
商業	16、19
國有財產	12、40
教育行政	39

6 監察院糾正案彙編

案 件 類 別	案 次
都市交通	52、53、54、60
都市計畫	8、25、51
勞工	64
農業	13、15、37、46
電信	74、77
獄政	9、62、63、75
衛生	24、42、47、48、65、68
學生事務與特殊教育	10
檢察	18
營繕採購	22
環保	1、14
關務	23
體育	55
觀光	28

## 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
土石採取法		79
土地法	第 25 條	31、52、71
	第 73 條、第 73 條之 1	49
	第 26 條	53
	第 43 條、第 72 條	67
土壤及地下水污染整治法	第 6 條	1
大眾捷運系統土地開發辦法	第 4 條、第 14 條、第 23 條	52
大眾捷運法	第 4 條、第 7 條	52
	第 3 條、第 4 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條	54
山坡地保育利用條例	第 3 條、第 11 條之 1、第 15 條之 1、第 38 條	15
	第 37 條	35
	第 16 條	45
	第 30 條	73
中央法規標準法	第 16 條	77
中央政府特種基金管理準則	第 3 條	52
中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法	第 18 條、第 19 條	71
中央銀行法	第 18 條之 2	23
中央機關未達公告金額採購招標辦法	第 3 條	80

8 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
中華民國刑法	第 217 條	33
	第 276 條、第 286 條	38
	第 320 條	40
	第 213 條、第 216 條	72
公司法		77
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		64
公立高級中等以下學校教師成績考核辦法	第 6 條	10
公共債務法	第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條	71
公務員服務法	第 13 條、第 24 條	5
	第 1 條、第 5 條、第 7 條	39
	第 13 條、第 17 條	41
		55
	第 17 條	75
公務員懲戒法	第 24 條	5
公路法	第 1 條、第 3 條、第 47 條、第 64 條	38
	第 27 條、第 75 條	60
	第 36 條	77
公職人員利益衝突迴避法	第 3 條、第 4 條、第 7 條	20
	第 6 條	41

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
天然氣事業法	第 71 條	77
水土保持法	第 3 條	2
	第 2 條、第 3 條、第 23 條、第 33 條、第 35 條	15
	第 22 條	45
水土保持法施行細則	第 26 條	45
水土保持計畫審核監督辦法	第 26 條、第 31 條、第 32 條、第 33 條	15
水污染防治法	第 7 條	13
水利法	第 4 條、第 54 條之 1、第 93 條之 3	2
	第 63 條之 3	13
	第 78 條之 1	27
	第 18 條、第 18 條之 1、第 19 條、第 20 條、第 89 條之 1	45
	第 78 條	79
水利署各區水資源局組織通則	第 2 條	45
水患治理特別條例	第 3 條、第 4 條	3
司法院大法官解釋	釋字第 613 號	74
	釋字第 573 號	77
	釋字第 583 號	81
	釋字第 585 號	55



相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
民用航空法	第 1 條、第 25 條、第 40 條之 1、第 41 條	61
		77
民事訴訟法	第 469 條	23
民法	第 126 條、第 229 條	40
		55
	第 263 條	73
民營公用事業監督條例	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條、第 17 條、第 18 條、第 19 條	77
申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法	第 13 條、第 32 條	13
交通部民用航空局組織條例		61
交通部民用航空局辦事細則	第 7 條	61
交通部組織法	第 1 條、第 5 條	54
全民健康保險法	第 6 條、第 43 條、第 56 條	68
全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法	第 6 條	81
地方制度法	第 24 條之 1、第 24 條之 2、第 24 條之 3	14
	第 35 條、第 48 條、第 49 條	20
	第 69 條	71
地政士法	第 18 條、第 26 條、第 27 條、第 44 條	49
安寧緩和醫療條例	第 3 條	24

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
老人福利法	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條	50
老人福利機構設立標準	第 11 條、第 14 條、第 16 條	50
老年農民福利津貼暫行條例	第 2 條	47
考績委員會組織規程	第 8 條	75
自來水法	第 8 條、第 59 條	45
行政院農業委員會組織條例	第 1 條、第 3 條	47
行政院農業委員會漁業署組織條例	第 2 條	64
行政執行法	第 37 條	9
	第 36 條、第 39 條	23
行政程序法	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 159 條	1
	第 92 條、第 110 條	23
	第 15 條	52
	第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條、第 40 條、第 41 條、第 42 條、第 43 條	54
	第 1 條、第 2 條、第 11 條	55
	第 5 條、第 96 條	74
	第 131 條	81
行政罰法	第 18 條	1
	第 18 條、第 19 條、第 25 條、第 27 條	60

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準	第 5 條、第 6 條	27
汽車燃料使用費徵收及分配辦法	第 5 條、第 11 條	60
災害防救法	第 3 條、第 4 條	45
走私進口農產品處理辦法	第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 5 條、第 7 條、第 14 條	23
身心障礙者生涯轉銜計畫實施辦法	第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條	4
身心障礙者輔具資源整合與研究發展及服務辦法	第 2 條	10
身心障礙者權益保障法	第 48 條、第 50 條、第 51 條	4
	第 75 條、第 76 條、第 95 條	10
兒童及少年保護通報及處理辦法	第 4 條	36
兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法	第 4 條、第 9 條	48
兒童及少年福利與權益保障法	第 49 條、第 53 條、第 56 條、第 100 條	10
	第 6 條、第 9 條、第 53 條、第 64 條	36
	第 54 條、第 70 條	48
性別工作平等法	第 36 條	75
押標金保證金暨其他擔保作業辦法	第 20 條	54
河川管理辦法	第 2 條	79

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
法務部矯正署組織法	第 1 條、第 2 條	9
空氣污染防治法	第 23 條	1
非都市土地使用管制規則	第 8 條	28
促進民間參與公共建設公有土地 出租及設定地上權租金優惠辦法	第 2 條、第 3 條	12
促進民間參與公共建設法	第 15 條	12、53
	第 15 條、第 46 條	31
	第 1 條、第 2 條、第 8 條、第 12 條	55
促進民間參與公共建設法施行細 則	第 39 條	31
屏東縣縣有財產管理自治條例	第 12 條、第 63 條	57
建築法	第 77 條、第 81 條	26
	第 7 條、第 28 條	28
	第 54 條	31
	第 56 條	55
政府採購法	第 13 條、第 34 條、第 61 條、第 105 條	22
	第 22 條、第 24 條	29
	第 50 條	30
	第 13 條	32
	第 6 條、第 21 條、第 26 條、第 35 條、第 42 條、第 46 條、第 48 條 、第 65 條、第 66 條、 第 67 條、第 101 條	54

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
		55
	第 101 條、第 102 條 、第 103 條	66
	第 46 條、第 50 條	76
	第 3 條、第 6 條、第 34 條、第 72 條	80
政府採購法施行細則	第 50 條、第 53 條、 第 62 條	76
	第 38 條、第 91 條	80
政府資訊公開法	第 6 條	1
政風機構人員設置管理條例	第 4 條	55
政風機構人員設置管理條例施行 細則	第 6 條	18
	第 8 條	55
原住民保留地開發管理辦法	第 2 條、第 26 條	34
	第 2 條、第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 17 條 、第 18 條	35
家庭暴力防治法	第 10 條	4
振興經濟擴大公共建設特別條例	第 4 條	29
海關緝私條例	第 2 條、第 3 條、第 5 條、第 20 條、第 36 條 、第 37 條	23
消費者保護法	第 36 條	28
特別採購招標決標處理辦法	第 2 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條	22

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
特殊教育法	第 24 條	4
	第 18 條、第 19 條、第 24 條、第 28 條	10
特殊教育法施行細則	第 9 條、第 10 條	10
航空人員術科檢定委託辦法	第 2 條、第 17 條	61
航空人員檢定給證管理規則	第 2 條、第 3 條、第 7 條、第 38 條	61
航空產品與其各項裝備及零組件適航檢定管理規則	第 15 條	61
航空器飛航作業管理規則	第 32 條、第 63 條	59
	第 21 條	61
航業法		77
財政收支劃分法	第 30 條	71
高速公路及快速公路交通管制規則	第 21 條	38
健保法	第 46 條	42
區域計畫法	第 21 條、第 22 條	13
區域計畫法施行細則	第 10 條	34
國民年金法	第 1 條、第 3 條、第 13 條、第 14 條、第 17 條、第 46 條、第 48 條	47
國民年金法施行細則	第 10 條	47
國有財產法	第 28 條	31
	第 9 條、第 12 條	40
	第 28 條	52

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 1 條、第 28 條、第 38 條、第 39 條	53
	第 61 條	57
國有財產法施行細則	第 25 條	53
國軍退除役官兵輔導條例	第 29 條	58
國家公園法	第 14 條、第 25 條、第 26 條	13
國家通訊傳播委員會組織法	第 1 條、第 3 條、第 9 條	74
國營事業管理法	第 4 條	45
強制執行法	第 105 條	73
從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	第 2 條	13
排水管理辦法	第 2 條、第 26 條	79
採購人員倫理準則	第 7 條、第 12 條	80
教育基本法	第 4 條、第 8 條	10
教師成績考核辦法	第 6 條	10
教師法	第 14 條	10
產業創新條例	第 29 條、第 30 條	16
統包實施辦法	第 3 條	29
統計法	第 16 條、第 20 條	14
統計法施行細則	第 44 條	14
貪污治罪條例	第 4 條	33
通訊傳播基本法	第 1 條、第 3 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、	74

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 10 條、第 11 條、第 15 條	
都市計畫定期通盤檢討實施辦法	第 2 條、第 4 條	51
都市計畫法	第 14 條、第 16 條、第 17 條、第 18 條、第 19 條、第 21 條、第 22 條、第 23 條、第 24 條、第 25 條	8
	第 79 條、第 80 條	13
	第 4 條、第 32 條、第 34 條、第 79 條	34
	第 26 條、第 79 條	51
	第 79 條	60
都市計畫法臺灣省施行細則	第 31 條	28
	第 15 條	34
陸海空軍懲罰法	第 15 條	33
勞動基準法	第 84 條	78
勞資爭議處理法	第 1 條、第 2 條、第 53 條、第 54 條	78
植物防疫檢疫法	第 22 條	23
無線寬頻接取業務管理規則	第 2 條、第 18 條、第 36 條、第 46 條	74
發展觀光條例	第 2 條、第 55 條	28
會計法	第 3 條、第 96 條	57
	第 58 條	72



相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
農民健康保險條例	第 3 條、第 4 條、第 5 條	47
農業用地興建農舍辦法	第 9 條、第 15 條	13
	第 15 條	46
農業發展條例	第 8 條之 1、第 18 條、第 32 條、第 34 條、第 38 條之 1、第 39 條、第 69 條	13
	第 40 條	46
農業發展條例施行細則	第 15 條	46
道路交通安全規則	第 77 條	38
	第 14 條	60
道路交通管理處罰條例	第 29 條、第 30 條、第 33 條	38
違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則	第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條	38
電子遊戲場業管理條例	第 28 條	60
電信法	第 46 條、第 48 條、第 49 條	37
	第 12 條、第 14 條	74
		77
電信管制射頻器材管理辦法	第 4 條、第 10 條、第 16 條	37
電業法	第 60 條、第 79 條	77

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
預算法	第 52 條、第 84 條	3
	第 1 條、第 25 條、第 26 條、第 96 條	7
	第 4 條、第 21 條	19
	第 4 條	52
	第 59 條、第 62 條、第 75 條	66
	第 32 條	71
實施都市計畫以外地區建築物管理辦法	第 3 條	28
漁業法	第 2 條、第 54 條、第 65 條	64
監察法施行細則	第 29 條	39
監獄行刑法	第 22 條、第 58 條	9
	第 45 條	62
	第 58 條	63
監獄行刑法施行細則	第 29 條	9
臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例		52
臺北市大眾捷運系統土地聯合開發公有不動產租售辦法		52
臺北市大眾捷運系統土地聯合開發基金收支運用及保管辦法		52
臺北市建築管理自治條例	第 19 條、第 20 條	55
臺北市政府組織自治條例	第 9 條	55

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
臺北市臺北都會區大眾捷運系統 土地開發基金收支保管及運用自 治條例	第 1 條、第 2 條	52
臺北市獎勵民間投資自治條例	第 7 條、第 11 條	12
臺灣地區與大陸地區人民關係條 例	第 35 條、第 86 條、第 96 條	23
臺灣地區與大陸地區貿易許可辦 法	第 7 條	23
臺灣省喪葬設施設置管理辦法	第 20 條	73
臺灣省獎勵興辦公共設施辦法	第 3 條、第 9 條	73
墳墓設置管理條例	第 2 條	73
審計法	第 58 條	57
	第 20 條	69
	第 17 條	70
審計法施行細則	第 16 條	70
廢棄物清理法	第 31 條、第 36 條、第 52 條、第 53 條	1
	第 7 條、第 70 條	14
中華民國憲法	第 156 條	10
	第 95 條	39
		55
	第 53 條	74
機關主會計及有關單位會同監辦 採購辦法	第 4 條	32

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
環境影響評估法	第 2 條、第 18 條	2
	第 17 條、第 23 條	14
	第 4 條	73
環境影響評估法施行細則	第 37 條	2
殯葬管理條例	第 6 條、第 70 條、第 73 條	73
醫療法	第 88 條	68
離島建設條例	第 14 條	45
藥事法	第 79 條	23
關稅法	第 2 條、第 15 條、第 16 條、第 17 條、第 55 條之 1、第 61 條、第 73 條、第 75 條、第 77 條、第 80 條、第 96 條	23
關稅法施行細則	第 5 條、第 56 條、第 59 條、第 60 條	23
鐵路法	第 2 條	54
觀光遊樂業管理規則	第 5 條、第 7 條、第 8 條、第 15 條、第 23 條、第 32 條、第 37 條、第 38 條	28



國家圖書館出版品預行編目 CIP 資料

監察院糾正案彙編. 中華民國 105 年.二 / 監察院編輯. --初版. -- 臺  
北市：監察院, 民 106.08

面； 公分

ISBN 978-986-05-3035-3 (平裝)

1. 監察權

573.833

106011816

中華民國 105 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) 2341-3183

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) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183 轉 539 (02) 2356-6598

傳真機：(02) 2357-9670

展售處：國家書店松江門市臺北市松江路 209 號 1 樓 (02) 2518-0207

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) 2226-0330

印刷者：肯定實業股份有限公司

地址：新北市中和區連城路 160 號後棟

電話：(02) 8245-7355 傳真：(02) 8245-7306

中華民國 106 年 8 月初版

定價：新臺幣 600 元整

GPN：1010600972

ISBN：978-986-05-3035-3