

中華民國109年

# 監察院

糾正案彙編（一）



監察院 編印

中華民國109年

# 監察院

糾正案彙編（一）



監察院 編印

## 編輯例言

- 一、本彙編係將監察院民國109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業務處，俾便勘正。

# 中華民國109年監察院糾正案彙編

## 目 次 (第一冊)

- 1、苗栗縣政府文化觀光局辦理泰安溫泉管線及取供設施委託營運(OT)，容任廠商擅於國有林地架設管線，監督不周案..... 1
- 2、花蓮縣政府處理外籍家庭看護工申訴案草率結案；未建立訪查區輪替制度；勞動部對於該府處理外籍移工查察案件督管不周案.....10
- 3、法務部矯正署臺北看守所戒護管理不周，肇致收容人以50餘條橡皮筋自縊身亡，法務部矯正署督導不周，均有違失案.....30
- 4、臺北市政府未審慎評估各項替選方案即貿然拆遷中山舊橋，且無可行之易地重建計畫，迄今逾16年仍無具體方案，核有違失案.....43
- 5、經濟部水利署未核實審認早溪河道截彎取直工程，應否進行環境影響評估；另行政院對於「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」之相關函示，違反法律保留原則等違失案.....75
- 6、衛生福利部及所屬食品藥物管理署逕行預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等10項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，有危國人飲食安全，核有疏失案.....100
- 7、海洋委員會多名查緝人員製作不實公文書，詐領檢舉獎金，顯見海巡私菸查緝檢舉制度存有缺漏，且查緝人員培訓養成不足，核有怠失案.....107
- 8、健康食品管理法授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部遲至103年始完成公告，並僅依該法第3條第2項之授權訂定，公告13項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事等違失案.....113
- 9、內政部營建署未切實督導各直轄市、縣(市)政府依都市計

## II 監察院糾正案彙編

畫法第26條規定，落實都市計畫通盤檢討，致各縣市政府超過5年以上未辦理者合計86處等違失案.....	127
10、衛生福利部規劃建置之精神照護資源，因部分精神病人需要接受居家醫療，現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合相關資源，致長照憾事不斷發生，社會安全網仍存有漏洞等違失案.....	153
11、明道學校財團法人防火實驗室103年擅裝120公分之延伸框進行檢驗，不符國家標準，經濟部標準檢驗局、內政部營建署均有怠失案.....	168
12、臺東縣蘭嶼鄉公所任由蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場有大量垃圾外曝，長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，造成環境髒亂，確有疏失案.....	190
13、臺北少觀所對有心理困擾之C少年未特殊處理，卻將之27次單獨監禁共101天；法務部矯正署亦函示允許，嚴重侵害兒少人權，並可能構成「酷刑」案.....	196
14、法務部就認罪協商制度之執行面，法規範制（訂）定有所不足，各地檢署就協商程序作法不一，難以達成規範設計之目的，核有違失案.....	212
15、桃園市政府開發楊梅體育園區，未依相關規定並擬訂公共建設計畫辦理，致預算劇增、工期延宕、完工範圍減半等情，均有違失案.....	225
16、民國107年桃園市平鎮工業區敬鵬工業股份有限公司平鎮三廠發生火警，該市消防局救火指揮官未詳閱消防安全設備平面圖，致造成消防人員6人及該公司外籍勞工2人死亡，確有怠失案.....	239
17、密不錄由.....	273
18、我國公私立大專校院新生註冊率逐年下滑，甚有部分系所連續掛零，然教育部長期無因應策略，致國家人才養成斷層，影響國際競爭，核有怠失案.....	274
19、前臺中縣政府與財政部國有財產署中區分署對寶○育樂股份有限公司與18位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，遲未妥適處理，辦理後續放領作業等違失案.....	283

20、臺北市府衛生局歷年雖就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節積極列管追蹤或進行不預警稽查，致無以遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，核有疏失案 .....	301
21、花蓮縣政府於民國107年4月30日辦理0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩餐會，廣邀各界人士參加，致與該府主辦單位原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合等違失案 .....	310
22、衛生福利部對於身心障礙者資格及等級判定，僅依醫師就「身體功能及結構」所作之鑑定結果，未依法納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果等違失案 .....	339
23、外籍漁工為勞工保險強制納保對象，卻有半數未納保，勞動部未積極尋求解決疏失案 .....	372
24、農委會未能健全稻作產業體質及產銷平衡，收購公糧稻穀缺乏法源依據，均有違失案 .....	383
25、交通部暨所屬臺灣鐵路管理局就鐵路行車安全未能依法落實監督及管理，致生107年10月21日臺鐵6432次列車出軌重大行車事故，核有重大違失案 .....	412

## 索引表

一、依被糾正機關名稱索引 .....	1
二、依糾正案類別索引 .....	4
三、依相關法規索引 .....	6

## 目 次 (第二冊)

- 26、教育部未釐清「2019亞洲國際花式滑冰經典賽－臺北站」喪失主辦權真相，全盤接受滑冰協會說法及決定，未符刑事訴訟法之告發義務規定等情，核有怠失案 .....437
- 27、臺北市政府辦理陳悅記祖宅（老師府）古蹟土地容積移轉案，歷3年餘仍未依法院判決積極處理或補正，又未依法善盡保存古蹟之責，均核有疏失案 .....445
- 28、衛生福利部食品藥物管理署就工業用碳酸鎂管理之函釋及該署證人到法庭之證詞，違反食安法立法宗旨及法規範目的，無視立法者修法明確防止工業級化工原料被混入食品添加所賦予主管機關加強管理之責，且部分函釋有限縮解釋及行政怠惰之情形，均核有違失案 .....461
- 29、苗栗縣政府對於苗栗市嘉福段○○○○地號等5筆土地，業經劃設為都市計畫道路用地迄今已逾50多年，多次通盤檢討，均未列入檢討，該縣苗栗市公所亦未辦理徵收開闢，殊有未當案 .....470
- 30、陳訴人所有坐落苗栗縣苗栗市社寮岡段部分土地遭聖羅蘭建設有限公司越界建築，雖已聲請假處分，詎該公司仍違反停工禁令，苗栗縣政府亦未依規定強制拆除其擅自復工建築物或勒令恢復原狀，反依內政部悖離事實之會議結論同意復工，且核發建物使用執照等情，核有違失案 .....475
- 31、衛生福利部，據該部調查全國各縣市9,237家「符合健保西醫診所」，設有無障礙通道者僅3,298家，設有無障礙廁所者僅2,488家，占全體比率，分別為35.7%及26.9%，卻未思解決之道，顯有影響障礙者平等就醫權利等違失案 .....499
- 32、雲林縣政府消防局於民國103年購置車輛，作為「消防勤務車」，兼作首長座車使用，然依107年訂定「雲林縣消防局公務車輛使用管理要點」僅規定「救災指揮車」可兼局長專用車，是以該車之性質，顯未符合該要點規定，核有違失等情案 .....526

33、國防部違反「陸海空軍軍官士官服役條例」規定，核發「退除給與差額」予支領退伍金及退休俸人員等情違失案.....	531
34、密不錄由.....	553
35、經濟部怠忽監督管理之責，致使該部及所屬未發揮股權優勢選任公私合營事業董事長等，核有疏失案.....	554
36、移工職災失能率明顯高於本國勞工，勞動部未就減低移工職災提出具體有效措施等情糾正案.....	568
37、法務部對於性侵假釋付保護管束之人能兩次徒手破壞電子腳鐐狀況，竟未能充分掌握，無法達到社會防衛目的，爰依法糾正案.....	610
38、臺中監獄辦理移監時，明知陳訴人罹患頸椎退化等疾病，冒然將陳訴人列入移送臺南監獄名冊，核有違失案.....	615
39、新北市立板橋國民中學小情侶，因導師管教不當，損其隱私權及人格尊嚴，又被要求填寫自述表，致相約跳樓輕生，核有違失案.....	626
40、衛生福利部明知衛生所業務繁重、人力嚴重不足，卻以地方自治事項為由，未設法促使地方政府適時擴編衛生所人力，亦未強化運用相關計畫補助人力，恣令衛生所人力嚴重不足問題懸而未決等情，顯有違失案.....	656
41、衛生福利部、法務部廉政署、臺北市政府、新北市政府、新北市樹林區公所對於公務人員廉政類科考試錄取人員於參加廉政人員訓練班期間遭受性騷擾事件，錯誤認定應適用性騷擾防治法，致使移送、受理及調查程序均於法不合，處置過程違失連連，嚴重損及被害人權益，均核有違失案.....	683
42、臺北市政府截至民國109年4月止，對於該市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段外，尚有3處206戶移作住宅使用且以住家用稅率繳交房屋稅，涉違反都市計畫土地使用分區管制之規定，且遲未履行查處，核有未當案.....	725
43、衛生福利部自民國107年起推動長期照顧給付及支付基準，惟對於服務提供單位至案家服務之實際狀況、品質與申報項目，毫無稽核管控機制及勾稽示警、抽審等措施；又對長照2.0造成住宿式長照機構、醫療機構等服務領域的人力流失與招聘困難欠缺相關配套等情，核有疏失案.....	733



## VI 監察院糾正案彙編

- 44、屏東縣政府及屏東縣枋寮鄉公所對轄內樂樂等5家畜牧場應依畜牧法第4條第2項規定合併計算其飼養規模，裁量怠惰案 .....757
- 45、行政院環保署3年餘來未辦理柴油車排煙定期檢驗；新北市政府就該署原核定補助檢測站土木及設備項目皆未施做，均核有怠失案 .....772
- 46、台電輸變電工程處北區施工處辦理八連～北資161KV地下輸電線路推管工程監造不當致生災變，訴訟確定後未積極求償，均有疏失案 .....793
- 47、交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處辦理大鵬灣BOT案，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功、已營運項目功虧一簣，不利整體觀光發展，洵有失當案 .....807
- 48、南方澳大橋橋梁管理機關妾身不明，致橋梁檢測、評估作業權責不清，無法落實，核有違失案 .....814
- 49、誠正中學彰化分校學生搖房暴動事件，法務部處理未當，明顯不符合國際公約之規範內容及誠正中學相關處理規定案 .....831
- 50、澎湖縣池東國民小學審議王師教學不力案件，涉有程序瑕疵；澎湖縣政府對於該校未踐行正當法律程序之解聘案竟予核准，亦有違失案 .....842
- 51、臺中市東汴國民小學以無特教資源拒絕自閉症學生入學；導師未理解自閉症學生身心發展及個別差異，該校怠未妥適協處，核有違失案 .....851
- 52、高雄市政府將應專款專用於提供與災民救助直接有關事項之民間捐助救災款項，支用於與氣爆災害事件無直接關聯之設施維護費使用，顯與災害防救法有間等情，核有疏失案 .....859
- 53、本院早自民國71年間即促請原行政院衛生署完備國內傳統中藥行相關人員執業管理制度，迄今已近40年，衛生福利部猶未建置妥善相關制度，任由問題與歧見懸而未決，行事消極因循至明，確有怠惰失職案 .....870

## 目 次 (第三冊)

- 54、臺北市政府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見；另舉辦「社子島開發方向i-Voting（公民投票）」作業，涉有明示或誘導居民選擇投票章所示開發方向之嫌；又辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業存有瑕疵等情，核均有違失案 .....877
- 55、桃園市政府經濟發展局前局長朱松偉向業者收受賄賂與餽贈，並以不實發票詐領特別費，桃園市政府監督不周，核有疏失案 .....885
- 56、密不錄由 .....910
- 57、花蓮吉安廣榮段工業用地逾30年未完成開發，花蓮縣政府行事消極，經濟部工業局督導不周，退輔會與原花蓮農場用地管理不善，均有違失案 .....911
- 58、國防醫學院三軍總醫院內部監督管理鬆散，未能主動警覺醫師長期未親自診察即開立不實診斷書之弊端等情違失案 .....935
- 59、臺中市政府對臺中市大雅區中和六路92-7號農地違章工廠，於民國108年10月3日發生火災，造成2位消防員殉職，核有違失案 .....940
- 60、臺北市政府警察局處理陳抗群眾於民國103年3月24日進入行政院抗議事件失當，造成員警及民眾多人受傷，有損警察機關及政府形象；另內政部警政署亦有督導不周之違失案 .....954
- 61、金門縣政府辦理「金門縣公共自行車租賃系統委外建置與試營運服務計畫」勞務採購案執行情形，相關評選作業，核有違失案 .....968
- 62、交通部公路總局所屬人員4人向業者要求及收受賄賂，該局主管監督及政風查察機制失靈，核有疏失案 .....983
- 63、法務部矯正署108年起辦理之心理及社工專業人員進用案，原契約或規劃案中，部分條款涉及「假承攬真僱傭」情事，違失情節明確案 .....1000
- 64、矯正署及臺北監獄否准受刑人保外醫治，且監所與培德醫

VIII 監察院糾正案彙編

院間，欠缺統整協調機制，使受刑人宛如「醫療人球」，影響健康醫療權益案.....	1005
65、臺南市立新東國民中學對校園性騷擾（侵害）事件，未依限通報、延遲調查，主管機關督導不周，均有違失案.....	1014
66、彰化藝術高級中學獲知柔道教練疑師生戀，未予調查，草率解聘，致該教練再度性侵他生，監督機制嚴重失靈，均有違失案.....	1041
67、臺南市那拔國小知悉張姓老師涉性侵害（騷擾）、不當體罰、違法補習等情事，相關教育人員均未依法通報，核有違失案.....	1066
68、高雄市三民區正興國民小學特教班陳姓教師遭控管教失當，學校調查報告延宕函報，且有缺席委員具名，效力顯有瑕疵，核有疏失案.....	1125
69、臺北市建築管理工程處對於所轄「比利馬兒童課後照顧服務中心」補辦室內裝修案，額外要求辦理不需辦理之審查，並增加法令所無之負擔等違失案.....	1132
70、新竹縣政府所屬相關單位，於民國81年間辦理該縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶建物施工管理與第一次測量作業，顯有草率不當等違失案.....	1158
71、新北市政府警察局三重分局委託辦理尿液檢驗，未察並及時制止委託公司率自銷毀該陽性尿液檢體，致陳訴人於訴訟過程中無從複驗，核有違失案.....	1170
72、陸軍八堵油庫油池水分未即放聲，未校核人工紀錄與聯測系統數據，未設合理警報值；三支部及所屬定期輔檢未發現異常，稽核失靈案.....	1174
73、密不錄由.....	1183
74、前臺灣省保安司令部偵審于非共諜案期間，有被告陳述受到刑求拷打、深夜訊問、疲勞訊問等不人道待遇等情，核有嚴重違失案.....	1184
75、密不錄由.....	1220
76、臺北監獄明知性侵受刑人經5度鑑定評估均認治療不具成效且有中高度危險再犯可能性，未於刑期屆滿前聲請強制治療；致使其出獄後，多次再犯案.....	1221

- 77、高雄監獄戒護人員對受刑人踹踢撞擊成重傷，肇致其死亡，案經高雄地檢提起公訴，戕害矯正機關形象，法務部矯正署難辭監督、管理不周責任案 ..... 1232
- 78、楠梓分局員警不符刑事訴訟法訊問筆錄記載之規定，且不符違反社會秩序維護法案件處理辦法依證據認定事實，核有違失案 ..... 1243
- 79、法務部矯正署於監獄行刑法、羈押法修正前後，對各矯正機關辦理律師接見業務實際承辦人未進行說明或講習，復未實地瞭解各矯正機關辦理情形案 ..... 1251
- 80、雲林縣政府廢止富仕得公司廢棄物處理許可證之辦理過程，顯有延宕廢止之執行時效，核有違失案 ..... 1257
- 81、臺中市政府對於臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會所查定之土地改良物或墳墓拆遷補償數額，未建立審查機制，復未核實審查，致該重劃會虛增拆遷補償費及公共設施工程費用達新臺幣12億餘元，影響土地所有權人權益；且自臺灣臺中地方檢察署於民國108年3月提起公訴迄今，仍未飭令改正，亦無檢討因應作為，均有怠失案 ..... 1260
- 82、新北市麗園國小對高姓教務主任辦理該校網球代表隊行政工作期間，偽造印章申領補助費，未予妥適懲處，且欠缺社團管理機制，核有違失案 ..... 1274
- 83、內政部消防署未善盡查證葉○興急流救生指導教練資格之責，甚至編列預算協助受訓學員取得國際急流救生專業證照，且自101年起長達9年期間，任由葉員冒用該署（含所屬單位）中、英文名義，製發IRIA證書（照）及水壺等紀念品，謀取不法利益，損及政府名譽及施政形象，核有違失等情案 ..... 1288
- 84、花蓮縣副縣長顏新章於任職該縣消防局局長期間，多次利用上班時間，於辦公室媒合二家公司買賣農地，或要求○○○○股份有限公司提出遊憩用地售價，供其介紹其他買家，惟花蓮縣政府未依臺灣花蓮地方檢察署函送意旨詳加調查並追究相關人員行政責任；又該府員工集體假公濟私，嚴重影響公務機關形象等情，均有怠失案 ..... 1301
- 85、苗栗縣政府對人為開發之苗栗縣泰安鄉橫龍山段222地號

X 監察院糾正案彙編

等數十筆原住民保留地，未依法要求水土保持義務人應盡之義務與責任；又本案地下排水涵管未經申請施作、農路存廢亦有爭議，該府均怠於處理，核有違失案.....1307

# 1、苗栗縣政府文化觀光局辦理泰安溫泉管線及取供設施委託營運（OT），容任廠商擅於國有林地架設管線，監督不周案

提案委員：瓦歷斯·貝林

審查委員會：經 109 年 1 月 8 日監察院財政及經濟、內政及少數民族委員會第 5 屆第 70 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：苗栗縣政府文化觀光局

貳、案由：

苗栗縣政府文化觀光局辦理「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運」促參案，率爾同意簽約廠商將經營管理權移轉予第三人，違反「促進民間參與公共建設法」規定，違規期間長達7年7個月；另文化觀光局辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭行政院農業委員會林務局新竹林區管理處移送法辦，該局監督不周，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，為苗栗縣政府民國（下同）99年10月間與雪森涵館股份有限公司（下稱雪森公司）簽訂「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運委託營運契約」，嗣詎率以101年1月10日函同意該公司將委託營運案移轉予泰安溫泉取供事業股份有限公司（下稱泰安公司）經營管理，涉違反相關法令規定及圖利特定廠商

## 2 監察院糾正案彙編

等情。案經本院調閱苗栗縣政府（文化觀光局）相關卷證資料，並於108年7月24日赴現場履勘並聽取苗栗縣政府、財政部推動促參司（下稱促參司）、行政院農業委員會林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處）簡報，苗栗縣政府另於108年11月4日函復補充說明到院，業經調查竣事，苗栗縣政府文化觀光局確有下列違失，茲將事實與理由臚列如后：

一、苗栗縣政府辦理「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運（下稱本OT案）」，於99年10月8日甄審評定雪森公司為最優申請人，該府嗣於99年10月29日與雪森公司簽訂委託營運契約，惟該府文化觀光局卻於101年1月10日率爾同意雪森公司將本OT案經營管理權移轉予泰安公司，違反促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規定，違規期間長達7年7個月，核有違失：

- （一）促參法第45條第1項規定：「經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運。」同法第51條規定：「（第1項）民間機構依投資契約所取得之權利，除為第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。……違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行為，無效。」據財政部促參司說明，促參法第45條所稱按評定規定時間「籌辦」，包含專案公司（特許公司）之籌設，應於簽約前完成；最優申請案件申請人於簽約後成立之公司，為與投資契約無關之第3人，並非專案公司（特許公司）。
- （二）查苗栗縣政府為因應溫泉法施行後，期溫泉水源使用合法化，落實苗栗縣溫泉區管理計畫規定。該府於90~96年獲交通部觀光局補助經費新臺幣（下同）1億5,849萬元，辦理「泰安溫泉風景區公共設施工程（給水管線等）第一~三期工程」及「泰安溫泉風景區戶外體驗區公共設施工程第一~三期工程」。
- （三）惟查，苗栗縣政府於上開工程完成後，98年10月29日辦理本OT案招商說明會，99年10月8日甄審評定雪森公司為本OT案之最優申請人，該府嗣於99年10月29日與雪森公司簽約後，雪森公司於100年12月30日以雪森珍字第1001230-1號函苗栗縣政府文

化觀光局略以：「報請同意『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運』案，由原委託經營公司－雪森公司自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理。」案經文化觀光局觀光發展科臨時工程助理員謝靜玟於101年1月5日簽辦略以：「主旨：有關雪森公司成立特許公司乙案，可否？簽請核示。說明：一、依據『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運』委託營運契約之申請須知2.5（投資計畫書）規定辦理。二、該公司於100年12月30日以雪森珍字第1001230-1號函說明，自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理並概括承受所有權利義務。三、為加強本案履約期間之財務管理，擬請鈞長同意泰安公司自101年1月1日起正式營運。擬辦：奉核後，賡續辦理後續相關事宜。」該簽經層轉彭德俊科長、林彥甫秘書、甘必通副局長等3人核章後，陳星宇代理局長於101年1月6日核批「如擬」，由前揭簽辦公文內容，顯見文化觀光局於本案簽核過程，並未衡酌雪森公司於本OT案簽約後將經營管理權移轉予泰安公司，是否符合促參法規定。嗣經苗栗縣政府文化觀光局101年1月10日苗文發字第1010000251號函復雪森公司略以：「貴公司函報『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運案』自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理，本局同意備查。」苗栗縣政府未衡酌泰安公司係本OT案簽約後始成立之公司，並非專案公司（特許公司），惟仍率爾同意移轉本OT案經營管理權，致違反上開法令規定。苗栗縣政府嗣獲財政部107年1月31日台財促字第10725503460號、107年10月19日台財促字第10725527450號函釋略以：「本案投資契約簽約對象係最優申請人（雪森公司），其後成立之公司（泰安公司）為第三人並非特許公司。」該府迄108年8月1日始將本OT案回歸由雪森公司履行權利義務，違規期間長達7年7個月（101年1月1日至108年7月31日止）。

（四）針對「101年1月10日同意本OT案契約廠商雪森公司自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理之緣由及決策過程？」部分，據苗栗縣政府（文化觀光局）說明略以：

1. 本案契約書附件E投資執行計畫書之財務計畫，以及契約書附件A一般事項，於99年6月9日甄審會議委員回覆意見之末，廠



商補充說明第2點敘述「請政府同意本案投資計劃書規劃專管本案之公司（待籌設）“換約”，惟雪森公司（原申請人）持該公司股份超過51%為要件以示負責」乙節，屬廠商於議約前之投資計畫等文件，惟僅係會議紀錄或單方面廠商之請求，文化觀光局當時並未表明是否同意。

2. 契約書附件D本案招商公告之申請須知，2.2申請人資格條件內容第5點「企業聯盟之申請人應於獲得最優申請人資格後至簽約前，完成特許公司之籌組，以參與本計畫。」然縱無成立特許公司，契約並未規範未成立特許公司即有契約第11條違約等情。
3. 雪森公司於100年12月30日函請同意自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理，該府文化觀光局於101年1月6日簽奉核准，以101年1月10日苗文發字第1010000251號函同意備查，係因時任業務單位不諳法規（指促參法）操作，但並無造成苗栗縣政府不經濟支出（權利金依時入庫）。
4. 因為本案權利金的計算是以營業收入的一定比例為計算基準，為了避免讓公司營業收入除了公共管線之外還有其他業外收入，無法切割營收，所以成立特許公司目的在於使該公司財務單純化，且因為承辦單位不是財務專業，沒辦法判別該公司收入何者為管線收入，此為成立特許公司之目的。因雪森公司是最優申請人，即便是簽約後，仍認為要成立特許公司讓財務單純化，所以也要求該公司股份持有比例超過半數，讓雪森公司有絕對的主導權，為使該縣溫泉公共管線營收財務報表單純化，方成立泰安公司。（註：泰安公司於100年12月29日獲經濟部中部辦公室核准設立，雪森公司持有泰安公司67.5%股份）

（五）另針對「本OT案最優申請人雪森公司簽訂投資契約後移轉經營管理權等事項之法令疑義？」部分，據財政部促參司說明略以：

1. 促參法第11條規定，主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性記載公共建設之營運等事項；第45條規定，經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運；第51條規定，民間機構依投資契約所

取得之權利，除為第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。違反前述規定者，其轉讓、出租或設定負擔行為，無效。本案投資契約簽約對象係最優申請人（雪森公司），其後成立之公司（泰安公司）為第三人並非特許公司。雪森公司自101年1月1日將本案經營管理權移轉予泰安公司，依促參法第51條規定，該轉讓行為自始無效，本案營運權利仍應為民間機構（雪森公司）所有。

2. 促參法第12條第1項規定，主辦機關與民間機構之權利義務，除該法另有規定外，依投資契約之約定。促參法第52條規定，民間機構於興建或營運期間，如有經營不善等情事發生，主辦機關依投資契約應要求定期改善；屆期不改善或改善無效者，得中止其興建、營運一部或全部。中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構暫時接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。本案應否終止投資契約，應由苗栗縣政府依投資契約相關約定妥處。
3. 促參法第11條規定，投資契約應依個案特性記載費率及費率變更等事項。促參法第12條第1項規定，主辦機關與民間機構之權利義務，除該法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。依本案投資契約第2.4條第4款及第3.4條，民間機構應秉持公平原則，將委託營運標的物提供合法業者使用，並依相關法令規定擬定收費費率標準，報請主辦機關核定後公告實施。本案收費行為是否違法，應由苗栗縣政府依投資契約相關約定妥處。雪森公司將經營管理權移轉予泰安公司既屬無效，泰安公司向溫泉業者收取溫泉水費，恐涉不當得利，宜由苗栗縣政府依相關法律規定，釐清各方權責後妥處。

(六) 案經苗栗縣政府檢討辦理本OT案之行政違失，該府108年8月9日府人考字第1080154432號令懲處文化觀光局林彥甫局長（時任秘書）、勞工及青年發展處彭德俊處長（時任科長）、退休人員陳星宇（時任代理局長）、退休人員甘必通（時任副局長）均予記過1次。

(七) 綜上，苗栗縣政府辦理本OT案，99年10月8日甄審評定雪森公

## 6 監察院糾正案彙編

司為最優申請人，99年10月29日與雪森公司簽訂委託營運契約，詎料該府文化觀光局卻於101年1月10日率爾同意雪森公司將本OT案經營管理權移轉予泰安公司，致違反促參法規定，違規期間長達7年7個月，核有違失。

二、苗栗縣政府文化觀光局於107年8月15日招標辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，由誠東營造有限公司得標，工程管線原設計係沿著苗62線道路側溝施作，惟該局卻容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處於108年1月11日填具森林被害告訴書移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，該局於本工程監督不周，難辭疏失之咎：

(一) 苗栗縣政府文化觀光局囿於天災可能造成現有溫泉管線之危害風險過高，擬增設備用管線，以穩定本OT案之溫泉供給，落實風險管理，提升該縣泰安溫泉區之整體發展。該局爰委託誠邦工程顧問股份有限公司（107年度苗栗縣觀光工程〈含觀光設施災害搶修及復建工程〉委託規劃、設計及監造技術服務工作開口契約廠商）辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程設計監造案」，經費29萬2,406元。該局嗣於107年8月15日招標辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，由誠東營造有限公司得標，決標金額294萬8,000元。苗栗縣政府於上開工程雖有委託顧問公司辦理監造事宜，惟仍應負甲方監督責任，殆無疑義。

(二) 惟查，文化觀光局卻容任上開工程承商誠東營造有限公司於107年12月間未經林業主管機關許可，即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處於108年1月11日以竹政字第1082210118號函檢具森林被害告訴書，移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，犯罪事實略以：

1. 本案經查107年12月22日新竹林管處大湖工作站虎山駐在所接獲民眾通報表示汶水溪河道旁發現有人員私自架設管線作業，經該處大湖工作站約僱護管員柯沐霖到達現場後，發現警方（苗栗縣警察局大湖分局龍山派出所警員）及檢舉人已至現場。
2. 經現場勘查，現場施作單位為誠東營造有限公司未經申請擅自於該處轄管國有森林用地第38、39號林班內（苗栗縣泰安鄉龍山段56、58、80地號）架設管線，架設長度355公尺，寬

1.5~2.5公尺，面積710平方公尺。

3. 現場為屬國有林事業區範圍內，本案未經核准架設管線，已違反刑法第320條及森林法第51條相關規定，為維國家資產，請偵辦惠復。

(三) 另查，苗栗縣政府文化觀光局於案發當天即以107年12月22日苗文發字第1070015718號函向新竹林管處大湖工作站申請用地（俾利改善工程架設管線），略以：「為『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』施作需要，擬使用貴轄比鄰苗栗縣泰安鄉橫龍山段50地號之南側土地（未登記土地；林班地），惠請同意使用。」惟遭新竹林管處於108年8月19日以竹政字第1082108991號函駁回其用地申請，略以：「……本處為釐清現場管線位置與文化觀光局申請範圍及區位，於108年6月28日再次召開現場勘查作業，勘查結果：部分已完成拉設管線未於第一時間查獲，今就使用占用範圍圖面、現況、面積等書件具狀向臺灣苗栗地方檢察署陳報。現場部分管線為縣府原有承租舊有管線，且沿鄉道旁進行埋設，對森林破壞程度較低且容易維管，今因原有管線所經私有土地之糾紛，故更改於林地重新拉設管線，未符合森林法第8條用地所必要者及同法第9條無礙林業經營等規定，故不同意用地申請。本處就『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』因上揭理由駁回其用地申請。」苗栗縣政府文化觀光局嗣於108年10月19日以苗文發字第1080012834號函新竹林管處申請租用國有土地，略以：「有關本局辦理『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』擬請貴處同意租用苗栗縣泰安鄉馬凹段62地號等土地案……囿於天災可能造成現有管線之危害風險過高，本局擬增設備用管線，以穩定溫泉供給，落實風險管理，提升本縣泰安溫泉區之整體發展；本局將責成監造及承攬廠商，注意施工，不得影響國土保安及林業經營，尚祈貴處惠予同意所請。」該國有土地申租案，刻正由新竹林管處審查中。

(四) 針對「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程施工廠商涉嫌竊占國有土地之原委？」部分，據苗栗縣政府說明略以：

1. 本案該府無竊占意圖，相關事項刻正由臺灣苗栗地方檢察署偵辦中。
2. 本OT案改管工程係由該府委託誠邦工程顧問股份有限公司設

計監造，工程管線原設計沿著苗62線側溝施作，但因坐落某溫泉度假飯店前路段業主不准予沿線施作，故改為由對面山壁架設管線；範圍為苗栗縣泰安鄉橫龍山段9004-2地號，經地籍系統調查顯示未登錄地，並無呈現管理者為林務單位，故不知情此土地為林務局新竹林區管理處之土地，發生此事後已與林務局新竹林管處辦理土地承租事宜。

3. 本案改為由對面山壁架設管線，復辦理工程變更設計，變更設計期間同意施工承商辦理停工；惟施工承商在未申請復工情況下，先行施作，致有竊占國有土地情形產生。

(五) 綜上，苗栗縣政府文化觀光局辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，該工程管線原設計係沿著苗62線道路側溝施作，惟該局卻容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處填具森林被害告訴書移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，該局於本工程監督不周，難辭疏失之咎。

綜上所述，苗栗縣政府文化觀光局辦理「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運」促參案，率爾同意簽約廠商將經營管理權移轉予第三人，違反促參法規定，違規期間長達7年7個月；另文化觀光局辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭行政院農業委員會林務局新竹林區管理處移送法辦，該局監督不周，均有違失。爰依監察法第24條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

- 一、為加強促參法之本質學能提升，苗栗縣政府文化觀光局業邀集相關師資，並於108年10月7日及8日，責成該局承辦同仁進行促參法等母法之基礎課程認識，並將持續透過教育訓練及相關講習，加強同仁辦理能力，俾類似促參案能落實監督廠商。
- 二、苗栗縣政府文化觀光局持續依據行政院農業委員會林務局新竹林區管理處意見，修正並進行用地租用補件資料，該局 109 年 2 月

11 日苗文發字第 1090001608 號函再向該處申請用地租用。該局爾後辦理類似促參及工程案件時，將審慎處理評估與監督等相關事宜，以避免類似情形再度發生。

**註：經 109 年 7 月 8 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 5 屆第 77 次聯席會議決議：結案存查**

## 2、花蓮縣政府處理外籍家庭看護工申訴案 草率結案；未建立訪查區輪替制度；勞 動部對於該府處理外籍移工查察案件督 管不周案

提案委員：王美玉

審查委員會：經 109 年 1 月 8 日監察院財政及經濟、  
內政及少數民族、國防及情報委員會第  
5 屆第 9 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：花蓮縣政府、勞動部

貳、案由：

花蓮縣政府於處理3名越南籍家庭看護工申訴案件，在未蒐集相關事證之下，逕採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說詞，以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案，致3名外籍移工求助無門，損及權益；於例行訪查未依規定於訪查前與勞動部系統勾稽，致訪視未遇，亦未依規定建立訪查區域輪替制度，顯有違失；勞動部對於花蓮縣政府處理外籍移工查察案件，核有督管不周之違失。

參、事實與理由：

按國內法化之「經濟社會文化權利國際公約」第2條第2項、第6條第1項及第7條規定，人人有工作之權利，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、出生或其他身分等受到歧視，且有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保安

全衛生的工作環境<sup>1</sup>。據勞動部統計，截至民國（下同）108年11月底止，我國外籍移工人數已達71萬8,186人，勞動部1955勞工諮詢申訴專線之外籍勞工申訴案件統計資料指出，107年度的4萬2,346件申訴案件中，以管理事項1萬5,654件、工資事項8,714件、契約事項7,239件屬外籍移工申訴案件前三多，再細分申訴項目，外籍移工申訴請求協助轉換雇主案件2,227件、追回欠款案件5,162件，顯示外籍移工關心重視對雇主的工作管理、工資計算及請求轉換雇主等權益事項。

據訴，有多名越南籍家庭看護工於等待轉換雇主期間，疑遭原仲介公司安排至非法雇主處工作及不當對待，不但遭勞力剝削，甚至有外籍移工因體力不支、精神耗弱，遭仲介公司強制送醫治療等情，外籍移工雖曾向勞動部1955專線求助，卻未獲及時回應，致未及早遏止仲介惡行。究實情如何？外籍移工轉換雇主之程序、規定及實際執行情形為何？外籍移工於轉換雇主期間，相關機關對外籍移工人身安全及勞動權益之維護、協助及處置為何？對雇主或仲介之查察及監督機制為何？外籍移工申訴管道有無健全等情，均有深入瞭解之必要，爰申請自動調查。

案經函請衛生福利部（下稱衛福部）、勞動部、內政部移民署（下稱移民署）、外交部領事事務局、臺北市政府、新北市政府、花蓮縣政府及財團法人勵馨社會福利事業基金會等機關提供相關卷證資料，並於107年12月21日赴花蓮縣政府調取本案相關處理資料，於108年3月29日、108年7月5日分別赴桃園市群眾服務協會（下稱桃園群眾協會）之2處外籍移工庇護中心、新北市政府、國軍花蓮總醫院及花蓮縣政府

---

<sup>1</sup> 98年3月31日經立法院第7屆第3會期第6次會議審議通過，98年12月10日總統華總一義字第09800285401號令公布之「經濟社會文化權利國際公約」第2條第2項規定：「本公約締約國承允保證人行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6條第1項規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」第7條規定：「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：（一）所有工作者之報酬使其最低限度均能：（1）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；（2）維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；（二）安全衛生之工作環境；（三）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；（四）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。」



等民間團體及政府機關實地履勘，並訪談多名外籍移工。為釐清案情，復於108年4月22日訪談桃園群眾協會移工服務暨庇護中心汪英達主任、社會福利事業部田奇峰主任，再於108年8月14日詢問勞動部勞動力發展署（下稱勞動部勞發署）黃秋桂署長、衛福部心理及口腔健康司（下稱衛福部心口司）諶立中司長、新北市政府勞工局陳瑞嘉局長、桃園市政府勞動局陳先琪主任秘書、花蓮縣政府張逸華副秘書長兼社會處處長等相關機關首長、業務主管及承辦人員，已調查完畢。調查發現花蓮縣政府處理越南籍移工案件確有違失，勞動部督導不周，應予糾正並促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

花蓮縣3名越南籍家庭看護工T君、H君及L君，分別申訴在等待轉換雇主期間遭同一家仲介「○○人力資源公司」有非法指派從事許可以外之工作情事，勞動部1955專線並將T君、H君案件派案予花蓮縣政府進行後續查處。惟花蓮縣政府僅訪談該仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案；且外籍移工T君、L君之原雇主均委由仲介公司向花蓮縣政府申請變更外籍移工住宿地點，並經花蓮縣政府函復同意，H君也經勞動部同意廢聘在案，花蓮縣政府於例行訪查亦未依「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」之規定，於訪查前與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，致均訪視未遇。再者，花蓮縣政府未依規定建立訪查區域輪替制度，自105年迄今對該仲介公司歷次查核，都是由同一位外籍移工諮詢員實施，且已有3名外籍移工分別申訴該仲介公司違法情事，花蓮縣政府卻未對該仲介公司進一步查處，在未蒐集相關事證之下，逕認係外籍移工恐私下串聯，採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說詞，致3名外籍移工求助無門，損及權益。嗣經本院立案調查後並實地訪查發現該仲介公司提供外籍移工的居住環境欠佳，花蓮縣政府始對該公司進行查處，顯有違失；勞動部對於花蓮縣政府處理外籍移工查察案件，亦核有督管不周之違失。

（一）勞動部1955專線派案予地方政府查處外籍移工申訴案件之相關法令規定如下：

1. 就業服務法第6條規定：「（第1項）本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第2項）中央主管機關應會同原住民族委員會辦理相

關原住民就業服務事項。(第3項)中央主管機關掌理事項如下：一、全國性國民就業政策、法令、計畫及方案之訂定。二、全國性就業市場資訊之提供。三、就業服務作業基準之訂定。四、全國就業服務業務之督導、協調及考核。五、雇主申請聘僱外國人之許可及管理。六、辦理下列仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可：(一)仲介外國人至中華民國境內工作。(二)仲介香港或澳門居民、大陸地區人民至臺灣地區工作。(三)仲介本國人至臺灣地區以外之地區工作。七、其他有關全國性之國民就業服務及促進就業事項。(第4項)直轄市、縣(市)主管機關掌理事項如下：一、就業歧視之認定。二、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。三、仲介本國人在國內工作之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。四、前項第六款及前款以外私立就業服務機構之管理。五、其他有關國民就業服務之配合事項。」

2. 就業服務法第62條規定：「(第1項)主管機關、入出國管理機關、警察機關、海岸巡防機關或其他司法警察機關得指派人員攜帶證明文件，至外國人工作之場所或可疑有外國人違法工作之場所，實施檢查。(第2項)對前項之檢查，雇主、雇主代理人、外國人及其他有關人員不得規避、妨礙或拒絕。」
3. 勞動部「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」<sup>2</sup>第4點規定，執行外籍移工管理及訪查工作相關作業，應依下列流程辦理略以：
  - (1) 執行就業服務法例行訪查案件：
    - 〈1〉事前規劃訪查對象，並列印雇主及外籍移工姓名、地址及電話等資料清冊，並與本部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，並指派人員進行訪查。……。
    - 〈2〉訪查對象為雇主者，應填寫外籍移工業務訪查表、私立就業服務機構收取外籍移工費用調查表及外國人生活照顧

<sup>2</sup> 行政院勞工委員會98年8月28日勞職管字第0980510843號函頒、勞動部104年7月7日勞動發管字第10405077121號函修正。

服務計畫書。

- 〈3〉訪查對象為私立就業服務機構者，應填寫私立就業服務機構紀錄表、私立就業服務機構與雇主簽訂書面契約訪查紀錄表、私立就業服務機構與外籍移工簽訂書面契約訪查紀錄表及私立就業服務機構收取外籍移工費用調查表。
  - 〈4〉訪查有違反入出國及移民法規、刑事法規或有危害訪查人員之人身安全疑慮時，立即協請入出國管理機關或警察機關等到場依職權處理；同時查有違反本法，亦同併請入出國管理機關或警察機關製作筆錄，嗣後隨案將筆錄移送地方政府，並副知本部。
  - 〈5〉訪查有違反本法或依本法所發布之命令，視人員應依「直轄市或縣（市）政府處理違反就業服務案件製作談話紀錄應注意事項」自行製作談話紀錄及填寫外籍移工業務訪查表，並逕送地方政府。地方政府依職權審定，作為行政裁罰之依據或函請雇主限期改善。
- (2) 受理民眾檢舉或勞動部交查本法案件訪查：
- 〈1〉地方政府受理民眾檢舉疑有非法媒介、非法容留或非法聘僱外籍移工工作等案件，可視需要聯繫入出國管理機關、警察機關及海岸巡防機關會同訪查。
  - 〈2〉入出國管理機關、警察機關及海岸巡防機關請於地方政府聯繫後7日內派員會同訪查。
  - 〈3〉地方政府訪查人員應填寫外籍移工業務訪查表；經入出國管理機關、警察機關及海岸巡防機關認定有違反入出國及移民法規或刑事法規之事實，則由入出國管理機關、警察機關及海岸巡防機關依職權處理；同時查有違反就業服務法，亦同併請入出國管理機關、警察機關或海岸巡防機關製作筆錄，嗣後隨案將筆錄移送地方政府，並副知勞動部。
4. 勞動部查復本院表示，依就業服務法第6條規定，花蓮縣政府於受理1955專線派案或其他任何管道申訴案件後，應依據就業服務法第62條規定進行查處，倘發現有違反就業服務法相關規定，依其職權調查事實及證據，並斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，判斷事實之真偽，如確有違法之情事，

應依相關法規進行裁處，並對移工進行必要安置措施，以維護移工權益，並保障其人身安全。

(二) 花蓮縣3名越南籍家庭看護工T君、H君及L君，申訴在等待轉換雇主期間遭同一家仲介「○○人力資源公司」違反許可外工作情形：

1. 外籍移工於聘僱許可有效期間內，經雇主同意轉換雇主或工作，由新雇主接續聘僱轉換。現行外籍移工轉換雇主方式如下：

(1) 核准轉換：依就業服務法第59條第1項規定，外國人須有不可歸責事由，始得申請轉換雇主，並自勞動部核准轉換之日起60日內至公立就業服務機構辦理轉換作業，公立就業服務機構應自勞動部核准外籍移工轉換雇主之日起60日內，每週辦理協調會，依新雇主及外籍移工之條件與意願，協助媒合；一旦媒合成功，公立就業服務機構應核發接續聘僱證明書予新雇主，由新雇主檢附該證明書及規定文件，向勞動部申請核發接續聘僱許可。外籍移工如無正當理由未出席協調會議，或已逾轉換作業期間仍無法轉換雇主或工作者，公立就業服務機構應通知原雇主於公立就業服務機構協調會議翌日起14日內，負責為該外國人辦理出國手續並使其出國。

(2) 協議轉換：依「外國人受聘僱從事就服法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」第23條規定，係外籍移工於聘僱許可期間屆滿前，經與原雇主協議不續聘，且願意繼續在臺工作者，原雇主應於聘期屆滿前2個月至4個月內為外籍移工向勞動部申請轉出，並依外籍移工之意願，於資訊系統登錄必要資料，俾便新雇主與其聯繫接洽，不須經過公立就業服務機構協助，且不限工作類別轉換。

2. 惟原雇主雖同意外籍移工轉換新雇主，須等外籍移工被新雇主承接後，或等不到新雇主承接，過了轉換期遣返出境，原雇主與外籍移工的契約才算合意終止；外籍移工在等待轉換期間，雇主仍須提供膳宿，雇主固可委託私立就業服務機構（下稱仲介公司）辦理，雇主仍負安置責任，仍應依「雇主

聘僱外國人許可及管理辦法」第19條規定，落實執行外國人生活照顧服務計畫，且外籍移工變更住宿地點於仲介公司等等待轉換雇主期間，不得為任何人工作：

- (1) 就業服務法第53條第1項規定：「雇主聘僱之外國人於聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或受聘僱於二以上之雇主者，應由新雇主申請許可。申請轉換雇主時，新雇主應檢附受聘僱外國人之離職證明文件。」
- (2) 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第19條規定：「（第1項）雇主申請聘僱從事本法第46條第1項第8款至第10款規定工作之外國人，應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行。（第2項）雇主違反前項規定者，當地主管機關應以書面通知限期改善。」同辦法第19條之1規定：「（第1項）前條第一項規定之外國人生活照顧服務計畫書，應規劃下列事項：一、飲食及住宿之安全衛生。二、人身安全之保護。三、文康設施及宗教活動資訊。四、生活諮詢服務。五、住宿地點及生活照顧服務人員。六、其他經中央主管機關規定之事項。（第2項）雇主聘僱外國人從事家庭幫傭或家庭看護工之工作者，免規劃前項第3款及第4款規定事項。（第3項）雇主為第1項第5款事項之變更，應於變更後7日內，以書面通知外國人工作所在地及住宿地點之當地主管機關。」
- (3) 按前行政院勞工委員會（現為勞動部，下同）100年6月27日函<sup>3</sup>略以：因被看護者往生或其他情事，外籍移工於等待轉換或遣返期間，雇主委任仲介公司代為外籍移工生活照顧管理時，……，外籍移工變更住宿地點於仲介公司，自屬雇主聘僱外國人許可及管理辦法第19條之1第3項規定之範疇，雇主應於住宿地點變更後7日內，以書面通知外國人工作所在地及住宿地點之當地主管機關。又雇主應善盡選任監督之責，私立就業服務機構應善盡受任事務及安排外國人之生活照顧服務，且不得令外國人從事工作。至有關私立就業服務機構受雇主委任代為安排「外國人之生活照

---

<sup>3</sup> 行政院勞工委員會100年6月27日勞職管字第1000071568號函。

顧服務」所衍生之相關費用負擔，自應由私立就業服務機構與雇主雙方自行議定之。又雇主倘未依規定為住宿地點變更通報，即屬違反雇主聘僱外國人許可及管理辦法第19條之1第3項及就業服務法第57條第9款規定，另私立就業服務機構亦應負就業服務法第40條第15款未善盡受任事務致雇主違法之責任。」

- (4) 勞動部101年2月24日函<sup>4</sup>略以：外籍移工變更住宿地點於私立就業服務機構，於等待轉換雇主期間，不得為任何人工作。
  - (5) 勞動部查復表示，倘花蓮縣政府就本案人力仲介公司或雇主有非法聘僱越南籍家庭看護工等違反就業服務法規定之情事，依法予以裁處，勞動部將依上開規定，核處停業處分。
3. 據勞動部108年5月1日函<sup>5</sup>查復本院說明，有關本案3名越南籍移工歷次聘僱許可情形詳如下表：

---

<sup>4</sup> 行政院勞工委員會101年2月24日勞職管字第1010504357號函。

<sup>5</sup> 勞動部108年5月1日勞動發管字第1080504961號函。

表1 3名越南籍移工歷次聘僱許可情形

外籍移工姓名	受聘僱日期	雇主	聘僱資訊說明
T君 (女, 越南籍)	107.09.11 至 107.09.30	張○○	1. 107年10月2日雇主申請聘僱關係終止, 經勞動部107年10月11日函 <sup>6</sup> 同意自107年10月1日起廢止聘僱許可, 令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作, 轉換期限為107年12月9日。 2. 雇主於107年12月4日申請延長轉出期限, 勞動部於107年12月11日函 <sup>7</sup> 同意展期至108年2月8日 <sup>8</sup> 。
	107.10.01 至 107.12.09	---	等待轉換雇主。
	107.12.10 至 110.12.10	陳○○	T君自107年12月10日起由新雇主接續聘僱。
H君 (女, 越南籍)	107.01.08 至 107.02.06	林○○	107年2月8日雇主申請聘僱關係終止, 經勞動部107年2月22日函 <sup>9</sup> 同意自107年2月7日起廢止聘僱許可, 令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作, 轉換期限為107年4月22日。
	107.02.07 至 107.03.28	---	等待轉換雇主。
	107.03.29 至 107.09.23	潘○○	1. H君自107年3月29日起由新雇主接續聘僱。 2. 107年9月25日雇主申請聘僱關係終止, 經勞動部107年10月11日函 <sup>10</sup> 同意自107年9月24日起廢止聘僱許可, 令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作, 轉換期限為107年12月9日。 3. 因未能於轉換期限屆滿內完成轉換, 經勵馨基金會107年11月27日申請延長轉出期限, 經勞動部於107年12月11日函 <sup>11</sup> 同意展期至108年2月8日。

<sup>6</sup> 勞動部107年10月11日勞動發事字第1072252861號函。

<sup>7</sup> 勞動部107年12月11日勞動發事字第1072492732號函。

<sup>8</sup> 98年9月1日修正發布之「外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」考量有特殊情形而無法於期限內轉換雇主之外國人, 若遣送出國對其權益有重大影響, 爰增訂外國人經中央主管機關核准後, 得延長轉換作業期間為60日並以1次為限之期間及次數規定, 以保障外國人之工作權益。

<sup>9</sup> 勞動部107年2月22日勞動發事字第1071306474號函。

<sup>10</sup> 勞動部107年10月11日勞動發事字第1072228286號函。

<sup>11</sup> 勞動部107年12月11日勞動發事字第1070964166號函。

外籍移工姓名	受聘僱日期	雇主	聘僱資訊說明
	107.09.25 至 108.01.03	---	等待轉換雇主。
	108.01.04 至 108.03.06	謝○○	1. H君自108年1月4日起由新雇主接續聘僱。 2. 108年3月6日雇主申請聘僱關係終止，經勞動部108年3月14日函 <sup>12</sup> 同意自108年3月6日起廢止聘僱許可，令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作。
	108.03.06 至 108.03.31	---	等待轉換雇主。
	108.04.01~	張簡○○	1. 108年3月6日雇主謝○○向勞動部申請外國人轉換雇主或工作，勞動部同意自108年3月6日起廢止聘僱許可。 2. 108年4月1日由雇主張簡○○接續聘僱。
L君 (女，越南籍)	無	梁○○	本案被看護者於106年11月3日往生，雇主仍於106年11月13日引入，經勞動部106年11月24日函 <sup>13</sup> 不予核發聘僱許可，令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作，轉換期限為107年1月22日。
	106.11.24 至 106.11.30	---	等待轉換雇主。
	106.12.01 至 107.10.22	劉○○	1. L君自106年12月1日起由新雇主接續聘僱。 2. 107年10月24日雇主申請聘僱關係終止，經勞動部107年11月2日函 <sup>14</sup> 同意自107年10月23日起廢止聘僱許可，令雇主或外籍移工辦理轉換雇主或工作，轉出期限至107年12月31日。 3. 雇主於107年12月19日申請延長轉出期限，勞動部於107年12月26日函 <sup>15</sup> 同意展期至108年2月23日。
	107.10.23 至 107.12.26	--	等待轉換雇主。
	107.12.27至 110.12.27	梁○○	L君自107年12月27日起由新雇主接續聘僱。

資料來源：依據勞動部查復資料彙整製表。

<sup>12</sup> 勞動部108年3月14日勞動發事字第10801272660號函。

<sup>13</sup> 勞動部106年11月24日勞動發事字第10602384527號函。

<sup>14</sup> 勞動部107年11月2日勞動發事字第10702338837號函。

<sup>15</sup> 勞動部107年12月26日勞動發事字第1072548178號函。



## 4. 外籍移工申訴情形：

有關3名移工申訴情形，詳如下表：

外籍移工	申訴詳細內容																										
T君	<p>◎T君於107年11月1日及2日向1955專線申訴有關仲介對她「收容安置問題」、「從事許可以外之工作」、「仲介不當對待」及「扣留證件」等問題，1955專線派案給花蓮縣政府，詳細經過情形如下：</p> <p>◎107年11月1日：</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="319 570 462 638">10：30</td> <td data-bbox="462 570 1240 638">T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶外籍移工離開，表示來就知道原因。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 638 462 672">10：31</td> <td data-bbox="462 638 1240 672">1955專線回撥，但T君手機忙線中。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 672 462 740">10：33</td> <td data-bbox="462 672 1240 740">T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶離雇主家及報警，之後斷線。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 740 462 774">10：35</td> <td data-bbox="462 740 1240 774">1955專線回撥，但T君沒接手機。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 774 462 807">10：38</td> <td data-bbox="462 774 1240 807">1955專線回撥，但T君沒接手機，已留言。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 807 462 840">10：57</td> <td data-bbox="462 807 1240 840">1955專線回撥，但T君沒接手機。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 840 462 874">11：14</td> <td data-bbox="462 840 1240 874">1955專線督導已幫外籍移工報警。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 874 462 942">11：20</td> <td data-bbox="462 874 1240 942">1955專線聯繫花蓮縣勤務中心，游警員協助完成報案，表示會派人到現場了解狀況。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 942 462 1050">11：55</td> <td data-bbox="462 942 1240 1050">花蓮縣勤務中心江警員回電，告知目前外籍移工不在1955提供的雇主處，有電話聯繫T君不會講中文，希望1955去電確認外籍移工地點及訴求。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 1050 462 1119">12：03</td> <td data-bbox="462 1050 1240 1119">1955專線聯繫T君詢問是否申訴？T君表示不要申訴，希望離開這裡。19：5詢問T君目前地址，電話即掛斷。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 1119 462 1187">12：08</td> <td data-bbox="462 1119 1240 1187">外籍移工聯繫1955專線，表示剛剛去電提供警察地址了，請1955專線人員協助通知警察帶她走。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 1187 462 1383">12：10</td> <td data-bbox="462 1187 1240 1383">1955專線人員聯繫花蓮縣勤務中心江警員，告知有請同仁詢問訴求，外籍移工表示沒有要申訴，只想離開該地就掛掉電話了同仁無法與其溝通。江警員表示T君旁邊有一本國人有電話提供地點，位置在鳳林，會請同仁至現場了解，若有勞資爭議或及時通譯會來電1955專線協助派案至勞工局。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="319 1383 462 1781">12：32</td> <td data-bbox="462 1383 1240 1781"> <p>外籍移工聯繫1955申訴：以下懇請花蓮縣勞工局協助處理：</p> <p>(1) 從事許可外之工作：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工作項目：照顧老人。</li> <li>2. 工作時間：最近被帶去工作時間10/24至今。</li> <li>3. 工作地點：花蓮縣豐林。</li> <li>4. 外籍移工反映離開前雇主後，仲介帶外籍移工去很多地方工作，最近被帶去工作就是目前的地址。外籍移工表示仲介常帶外籍移工去不同地方工作，但是未簽過任何文件，使外籍移工覺得很擔心，外籍移工希望能跟此仲介解約。</li> </ol> <p>(2) 管理事項－其他：</p> </td> </tr> </table>	10：30	T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶外籍移工離開，表示來就知道原因。	10：31	1955專線回撥，但T君手機忙線中。	10：33	T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶離雇主家及報警，之後斷線。	10：35	1955專線回撥，但T君沒接手機。	10：38	1955專線回撥，但T君沒接手機，已留言。	10：57	1955專線回撥，但T君沒接手機。	11：14	1955專線督導已幫外籍移工報警。	11：20	1955專線聯繫花蓮縣勤務中心，游警員協助完成報案，表示會派人到現場了解狀況。	11：55	花蓮縣勤務中心江警員回電，告知目前外籍移工不在1955提供的雇主處，有電話聯繫T君不會講中文，希望1955去電確認外籍移工地點及訴求。	12：03	1955專線聯繫T君詢問是否申訴？T君表示不要申訴，希望離開這裡。19：5詢問T君目前地址，電話即掛斷。	12：08	外籍移工聯繫1955專線，表示剛剛去電提供警察地址了，請1955專線人員協助通知警察帶她走。	12：10	1955專線人員聯繫花蓮縣勤務中心江警員，告知有請同仁詢問訴求，外籍移工表示沒有要申訴，只想離開該地就掛掉電話了同仁無法與其溝通。江警員表示T君旁邊有一本國人有電話提供地點，位置在鳳林，會請同仁至現場了解，若有勞資爭議或及時通譯會來電1955專線協助派案至勞工局。	12：32	<p>外籍移工聯繫1955申訴：以下懇請花蓮縣勞工局協助處理：</p> <p>(1) 從事許可外之工作：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工作項目：照顧老人。</li> <li>2. 工作時間：最近被帶去工作時間10/24至今。</li> <li>3. 工作地點：花蓮縣豐林。</li> <li>4. 外籍移工反映離開前雇主後，仲介帶外籍移工去很多地方工作，最近被帶去工作就是目前的地址。外籍移工表示仲介常帶外籍移工去不同地方工作，但是未簽過任何文件，使外籍移工覺得很擔心，外籍移工希望能跟此仲介解約。</li> </ol> <p>(2) 管理事項－其他：</p>
10：30	T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶外籍移工離開，表示來就知道原因。																										
10：31	1955專線回撥，但T君手機忙線中。																										
10：33	T君撥打1955專線表示目前不安全，請1955協助帶離雇主家及報警，之後斷線。																										
10：35	1955專線回撥，但T君沒接手機。																										
10：38	1955專線回撥，但T君沒接手機，已留言。																										
10：57	1955專線回撥，但T君沒接手機。																										
11：14	1955專線督導已幫外籍移工報警。																										
11：20	1955專線聯繫花蓮縣勤務中心，游警員協助完成報案，表示會派人到現場了解狀況。																										
11：55	花蓮縣勤務中心江警員回電，告知目前外籍移工不在1955提供的雇主處，有電話聯繫T君不會講中文，希望1955去電確認外籍移工地點及訴求。																										
12：03	1955專線聯繫T君詢問是否申訴？T君表示不要申訴，希望離開這裡。19：5詢問T君目前地址，電話即掛斷。																										
12：08	外籍移工聯繫1955專線，表示剛剛去電提供警察地址了，請1955專線人員協助通知警察帶她走。																										
12：10	1955專線人員聯繫花蓮縣勤務中心江警員，告知有請同仁詢問訴求，外籍移工表示沒有要申訴，只想離開該地就掛掉電話了同仁無法與其溝通。江警員表示T君旁邊有一本國人有電話提供地點，位置在鳳林，會請同仁至現場了解，若有勞資爭議或及時通譯會來電1955專線協助派案至勞工局。																										
12：32	<p>外籍移工聯繫1955申訴：以下懇請花蓮縣勞工局協助處理：</p> <p>(1) 從事許可外之工作：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工作項目：照顧老人。</li> <li>2. 工作時間：最近被帶去工作時間10/24至今。</li> <li>3. 工作地點：花蓮縣豐林。</li> <li>4. 外籍移工反映離開前雇主後，仲介帶外籍移工去很多地方工作，最近被帶去工作就是目前的地址。外籍移工表示仲介常帶外籍移工去不同地方工作，但是未簽過任何文件，使外籍移工覺得很擔心，外籍移工希望能跟此仲介解約。</li> </ol> <p>(2) 管理事項－其他：</p>																										

外籍移工	申訴詳細內容	
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外籍移工反映今天107/11/1，屋主家客廳擺著很多包包，外籍移工之後發現自己包包有30元，外籍移工懷疑屋主故意放入，所以已還給屋主。</li> <li>2. 外籍移工覺得屋主的行為讓外籍移工很擔心，擔心之後可能被陷害，故已來電1955請協助報警（警察已在場瞭解）。</li> <li>3. 外籍移工表示現在已不相信仲介及屋主，希望勞工局能馬上協助安置。（已告知是否符合安置要件由勞工局依法處理）。</li> </ol>
	13：02	<p>外籍移工反映目前在轉換屋主期間，仲介帶外籍移工去很多地方工作。今天屋主家客廳擺著很多包包，外籍移工之後發現自己包包有30元，外籍移工懷疑屋主放入，已還給屋主。外籍移工覺得屋主的行為讓外籍移工感到很擔心，擔心可能被陷害，故來電1955請協助報警（警方已在現場瞭解）。外籍移工請1955協助翻譯並要求勞工局協助安置。</p>
	02：02	<p>外籍移工再度申訴，因發生緊急膳宿需求事件，故另派新案，以下懇請花蓮縣勞工局協助處理：</p> <p>（1）收容安置問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外籍移工表示現在已經不相信仲介及屋主，所以目前沒地方可居住。</li> <li>2. 於107.11.1中午迄今，外籍移工在外沒地方居住，因此不信任仲介，所以無法跟仲介回仲介處。</li> <li>3. 希望勞工局能馬上協助安置及協助轉換屋主繼續在臺工作。</li> </ol> <p>（2）從事許可以外之工作：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工作內容：照顧老人。</li> <li>2. 工作時間：從107.9.11至107.10.24前。</li> <li>3. 工作地點：不清楚。</li> </ol> <p>（3）仲介不當對待：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外籍移工表示仲介讓外籍移工從事許可外工作，所以目前很害怕，不敢回仲介處。</li> <li>2. 外籍移工希望勞工局協助轉換仲介。</li> </ol> <p>（4）扣留證件：外籍移工表示仲介未經外籍移工同意，而扣留護照，外籍移工希望拿回。……</p>
◎107年11月2日：		
	06：23	<p>外籍移工來電新增：「收容安置問題：1.外籍移工從昨天到今天沒吃東西，但身上還有一些錢，也表示身體快撐不住，外面又下雨，自己找不到便利商店。請1955協助報警。備註：外籍移工目前居住鄰居家，地址：花蓮縣鳳林鎮。」</p>
	08：20	<p>外籍移工來電新增：「收容安置問題：外籍移工表示從昨天到現在外籍移工都沒有地方安置，目前仍站在屋主處門口躲雨。身體又冷又餓，希望勞工局儘快協助安置（已告知是否符合安置條件由勞工局依法處理）」</p>

外籍移工	申訴詳細內容	
	10：40	外籍移工來電新增：「收容安置問題：1.外籍移工抱怨從昨天到今天已多次來電1955要求勞工局安置收容，但至今未被安置。2.外籍移工目前情緒激動，表示若勞工局沒有協助安置，外籍移工將撞車自殺。3.外籍移工不相信任何人除了勞工局，因此拒絕其他人的協助。希望勞工局儘快協助安置。」
	12：30	外籍移工來電新增：「1.外籍移工目前情緒激動，外籍移工想到勞工局，如果不讓外籍移工咬舌死掉。2.外籍移工不相信任何人除了勞工局，因此拒絕其他人的協助。3.希望勞工局儘快協助安置。」
H君	<p>◎107年10月15日18時8分H君撥打1955申訴「○○人力資源有限公司」不當對待及非法指派從事許可以外之工作，經1955協助報警處理：</p> <p>1955派案單：事件發生經過：「外籍移工來電申訴：以下懇請花蓮縣勞工局協助處理，一、從事許可外之工作：1.外籍移工107.9.25同意轉換雇主，至今被仲介帶去4至5個雇主試用工作。2.於107.10.15被新雇主來仲介處帶去花蓮縣光復鄉附近試用工作（未開始工作）。3.工作內容：照顧阿公、阿嬤。4.希望勞工局協助釐清仲介是否有不合法行為。二、仲介不當對待：1.外籍移工於107.10.15被新雇主來仲介處帶去花蓮縣光復鄉附近試用工作，剛到門口，被雇主拉進家裡，外籍移工就開始害怕，自己跑到外面打電話給仲介，仲介拒絕協助並告知不要做就可能沒有別的雇主了，要回國。2.外籍移工1955協助報警。3.外籍移工希望勞工局協助安置（已告知是否符合安置要件由勞工局依法處理）。」</p> <p>◎107年10月16日13：38，外籍移工來電1955新增申訴內容：外籍移工目前在花蓮勞工局安置處，仲介已知道，外籍移工擔心仲介來找外籍移工，會對外籍移工不利，所以現在覺得很害怕，希望可安置在臺北。懇請勞工局處理。</p> <p>◎107年10月30日H君經由財團法人勵馨社會福利基金會向內政部移民署北區事務大隊臺北市專勤隊陳情略以：前於107年9月25日同年10月17日由○○人力資源有限公司承辦轉換雇主事宜期間，該公司所提供之居住環境惡劣且多次轉介H君前往花蓮市從事許可外之打掃清潔工作及未給付合理薪資，疑有違反就業服務法情事。復稱該公司現址尚有N君及O君等2名越籍勞工遭遇類似處境。</p>	
L君	<p>◎106年11月03日被看護人往生，106年11月13日仍入境我國，花蓮縣政府106年11月22日至L君雇主梁○○處查察，查察結果載明：外籍移工已轉換；因被看護人往生，現待轉換，安置在仲介公司。106年11月24日雇主梁○○向勞動部申請聘僱許可，勞動部不予核發。</p> <p>◎107年10月30日H君經由財團法人勵馨社會福利基金會向內政部移民署北區事務大隊臺北市專勤隊陳情略以：前於107年9月25日同年10月17日由○○人力資源有限公司承辦轉換雇主事宜期間，該公司所提供之居住環境惡劣且多次轉介H君前往花蓮市從事許可外之打掃清潔工作及未給付合理薪資，疑有違反就業服務法情事。復稱該公司現址尚有N君及O君等2名越籍勞工遭遇類似處境。</p>	

資料來源：依據勞動部查復資料彙整製表。

(三) 1955專線將申訴案件派案予花蓮縣政府進行後續查處，惟花蓮縣政府僅訪談該仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案；又於例行訪查亦未依「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」之規定，於訪查前與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，致均訪視未遇：

1. 有關1955專線的派案案件，屬於「受理民眾檢舉或勞動部交查案件」，地方政府訪查人員應填寫外籍移工業務訪查表；……同時查有違反就業服務法，亦同併請入出國管理機關、警察機關或海岸巡防機關製作筆錄，嗣後隨案將筆錄移送地方政府，並副知勞動部。勞動部查復本院表示，花蓮縣政府於受理1955專線派案或其他任何管道申訴案件後，應依據就業服務法第62條規定進行查處，倘發現有違反就業服務法相關規定，依其職權調查事實及證據，並斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，判斷事實之真偽，如確有違法之情事，應依相關法規進行裁處，並對移工進行必要安置措施，以維護移工權益，並保障其人身安全，詳如前述。
2. 1955專線將T君、H君申訴案件派案予花蓮縣政府進行後續查處，惟花蓮縣政府未詳予調查，僅訪談仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案：

外籍移工	求助1955專線	花蓮縣政府訪查結果
T君	T君於107年11月1日及2日連續求助1955專線有關仲介對她「收容安置問題」、「從事許可以外之工作」、「仲介不當對待」及「扣留證件」等問題，專線亦派案給花蓮縣政府。	據花蓮縣政府社會處外籍移工諮詢服務中心107年11月2日訪視表載明：「(1)本案該外籍移工因個人因素問題(工作無法勝任、精神狀況不佳)並擅自離開雇主處及不願返回仲介宿舍，要求本府送至臺北勵馨社會福利收容安置，本案經查外籍移工未符合收容安置要點。(2)本案該外籍移工目前無人身安全問題，雇主及仲介無不當對待外籍移工。」(查察人員：匡○○；通譯人員：莫○○；單位主管：科員林○○代)
H君	107年10月15日18時8分H君撥打1955申訴「○○人力資源有限公司」不當對待及非法指派從事許可以外之工作，經1955協助報警處理。	花蓮縣政府回復1955專線時，認為「1.本案外籍移工因皆挑雇主，希望工作輕鬆，並要求仲介公司安排獨居之被照顧人，不要有其他家庭成員同住，且被照顧須能自主活動……等等，致仲介公司無法滿足其要求尋得上述條件之雇主，造成該外籍移工不悅，遂提出申訴，2.查仲介公司無恐嚇、威脅及不當對待情事發生。3.本案經於107年11月10日約談○○人力仲介公司表示並無上述情事，且該外籍移工未提出相關具體事證，致本府無法查證外籍移工指陳情事。」(簽辦人員：匡○○；科員林○○代科長批，並代為決行。) 花蓮縣政府於107年11月14日填復1955專線追蹤處理情形表示：「仲介公司無恐嚇、威脅及不當對待情事發生(回復人員：匡○○)」。

3. 依勞動部訂頒「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」第4點規定，地方政府於執行外籍移工管理及訪查工作相關作業，事前規劃訪查對象，並列印雇主及外籍移工姓名、地址及電話等資料清冊，並與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，並指派人員進行訪查。惟外籍移工T君、L君之原雇主均委由仲介公司向花蓮縣政府申請變更外籍移工住宿地點，並經花蓮縣政府函復同意，H君也經勞動部同意廢聘在案，惟該府於執行該三名外籍移工的例行訪視，均未依規定與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，致訪視外籍移工未遇。(詳見下表所示)

外籍移工	變更情形	花蓮縣政府訪查情形
T君	107年11月5日T君的雇主「張○○」委託「○○人力資源公司」向花蓮縣政府進行變更外國人住宿地點（短期安置）通報。變更住宿地點理由：「雇主與看護工達成協議同意外國人轉換雇主，故無法再繼續聘僱看護工，需轉換雇主，故委託仲介公司代為辦理轉換雇主相關事宜，因轉換期間無法妥善照料該工之生活起居，故安置仲介公司，直到完成轉換手續，予新雇主承接聘僱。」（承辦人員：外籍移工諮詢員匡○○；業務主管：科員林○○代）。107年11月9日花蓮縣政府 <sup>16</sup> 函同意越南籍勞工T君住宿地點變更至○○人力資源公司宿舍。（承辦人：匡○○）	花蓮縣政府卻於107年12月6日上午10時05分赴雇主張○○處，由外籍移工業務訪查員黃○○，執行訪查。
H君	勞動部動態系統有登載H君的雇主於107年2月8日申請廢聘H君，勞動部並同意自107年2月7日起廢聘。	花蓮縣政府卻仍於107年3月22日到雇主處執行訪查。
L君	L君雇主劉○○於107年11月6日向花蓮縣政府申請將L君的住宿址變更至仲介公司，107年11月12日花蓮縣政府 <sup>17</sup> 函同意越南籍勞工L君住宿地點變更至○○人力資源公司宿舍。（承辦人：匡○○）	花蓮縣政府卻仍於107年11月14日仍然到雇主家訪視。

4. 詢據鄭○○外籍移工查察員稱：查察員黃○○是職代。有可能是在系統上勾選時沒有去另外一個動態系統去看，所以不知道他已經轉換，只看了一般的訪查系統等語。經本院調查後，花蓮縣政府竟查復辯稱：為避免弊端，該府一律採實地訪查，了解外籍移工離開雇主處轉出時間及終止聘僱之原因與事後通報資料是否相符云云，明顯不符勞動部「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」第4點規定及維護外籍移工生活照顧及保障人身安全權益之意旨。

（四）花蓮縣政府未依規定建立訪查區域輪替制度，自105年迄今，對該仲介公司歷次查核，都是由同一位外籍移工諮詢員實施，且已有3名外籍移工分別申訴該仲介公司違法情事，花蓮縣政府卻未對該仲介公司進一步查處，在未蒐集相關事證之下，逕認係外籍移工恐私下串聯，採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說

<sup>16</sup> 花蓮縣政府107年11月9日府社勞字第1070222828號函。

<sup>17</sup> 花蓮縣政府107年11月12日府社勞字第1070224455號函。

詞，致3名外籍移工求助無門，損及權益：

1. 依據勞動部「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」第5、(二)、2點規定，地方政府指派人力執行訪查業務，指派人力與受訪對象間有利害關係時應予迴避，並建立訪查區域輪替制度，以確保訪查之公平、公正。惟查依據花蓮縣政府查復資料顯示，自105年迄今，花蓮縣政府對○○人力仲介公司之歷次例行查核，都是由同一人（外籍移工諮詢員：林○○）實施，詳如下表所示：

訪查時間	私立就業服務機構檢查紀錄表	訪查人員
105年6月3日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
105年10月12日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
106年2月15日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
106年6月30日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
106年8月4日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
106年9月20日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
107年4月25日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
107年5月8日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○
107年9月3日	訪查結果：合格。	外籍移工諮詢員林○○

資料來源：本院彙整製表。

2. 已有上開3名外籍移工分別申訴該仲介公司違法情事，花蓮縣政府卻未對該仲介公司進一步查處，在未蒐集相關事證之下，逕認係外籍移工恐私下串聯，採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說詞，致3名外籍移工多次求助無門，損及權益。
3. 花蓮縣政府社會處陳加富副處長於約詢時表示：我們認為不能排除外籍移工彼此串聯云云。詢據花蓮縣政府張逸華副秘書長兼社會處處長坦言：本府應事後針對通譯是否過於相信仲介卻疏於相信勞工的說詞，事後應有嚴謹的檢討；另也應了解勞動部系統的問題。未來該府的勞工訪查SOP，應有更清

楚的考評，此案例應詳予徹查等語。花蓮縣政府函<sup>18</sup>復說明亦指出：根據勞動部執行外籍勞工業務管理訪查實施要點，訪查人員對於檢舉案件之勞方、資方、仲介三方，需平衡製作調查紀錄，以供客觀認定有無違法事實及後續處理等語，並將之列為該府後續策進作為。

(五) 嗣經本院立案調查後並實地訪視該仲介公司提供外籍移工的居住環境欠佳，花蓮縣政府始對該公司進行查處，顯有違失：

1. 對於等待轉換雇主期間的3名外籍移工，均住在仲介公司鐵皮屋加蓋宿舍等待轉換。其居住環境詳如下圖：



仲介公司提供外籍移工住宿區照片

紅色區塊說明：外籍移工全都睡在一起。

2. 經本院調查後，花蓮縣政府於108年1月至該仲介公司進行檢查，因宿舍位於屋後鐵皮屋加蓋，且環境擁擠，請該仲介公司改善，該仲介公司向花蓮縣政府表示將搬遷住宿環境並變更營業地址。詢據林○○外籍移工諮詢員稱：我會去看仲介

<sup>18</sup> 花蓮縣政府108年7月12日府社勞字第1080138017號函。



公司提供的宿舍，但每家公司提供的居住環境不一樣，勞動部沒有依據或規定要達到甚麼程度，我會要求他們的安全性。……他們提供的住宿是比較簡陋，建議勞動部要有規定；今年做例行訪視的時候還有去看，我跟他們說如果沒辦法改善就另尋比較適合的地方，他們今年已經搬離，新的地方是有比舊的地方好一點等語。

3. 經花蓮縣政府再於108年6月18日赴該仲介公司變更後之營業地址進行訪查，其新設安置場所衛生環境、照明等已較上址改善。花蓮縣政府查復表示，將仍辦理後續訪視。

(六) 勞動部對於花蓮縣政府查處外籍移工案件，核有督管不周之缺失：

1. 依就業服務法第6條之規定，中央主管勞動部負責全國就業服務業務之督導、協調及考核；雇主申請聘僱外國人之許可及管理，以及辦理仲介外國人至中華民國境內工作之仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。地方政府負責外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。勞動部查復本院表示：倘花蓮縣政府就本案人力仲介公司或雇主有非法聘僱越南籍家庭看護工等違反本法規定之情事，依法予以裁處，該部將依上開規定，核處停業處分等語。
2. 花蓮縣政府對本案3名越南籍家庭看護工T君、H君及L君申訴案件之查處，僅訪談該仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案；復未依規定，於訪查前與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，致均訪視未遇。再者，未依規定建立訪查區域輪替制度，且卻未對該仲介公司進一步查處，損及外籍移工權益等情，勞動部對於花蓮縣政府處理外籍移工查察案件，亦核有督管不周之缺失。

(七) 綜上，花蓮縣3名越南籍家庭看護工T君、H君及L君，分別申訴在等待轉換雇主期間遭同一家仲介「○○人力資源公司」有非法指派從事許可以外之工作情事，勞動部1955專線並將T君、H君案件派案予花蓮縣政府進行後續查處。惟花蓮縣政府僅訪談該仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦

理結案；且外籍移工T君、L君之原雇主均委由仲介公司向花蓮縣政府申請變更外籍移工住宿地點，並經花蓮縣政府函復同意，H君也經勞動部同意廢聘在案，花蓮縣政府於例行訪查亦未依「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」之規定，於訪查前與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，致均訪視未遇。再者，花蓮縣政府未依規定建立訪查區域輪替制度，自105年迄今對該仲介公司歷次查核，都是由同一位外籍移工諮詢員實施，且已有3名外籍移工分別申訴該仲介公司違法情事，花蓮縣政府卻未對該仲介公司進一步查處，在未蒐集相關事證之下，逕認係外籍移工恐私下串聯，採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說詞，致3名外籍移工求助無門，損及權益。嗣經本院立案調查後並實地訪查發現該仲介公司提供外籍移工的居住環境欠佳，花蓮縣政府始對該公司進行查處，顯有違失；勞動部對於花蓮縣政府處理外籍移工查察案件，亦核有督管不周之違失。

綜上所述，花蓮縣政府於處理3名越南籍家庭看護工申訴案件，僅訪談該仲介公司後，即以「外籍移工個人因素、未提出相關具體事證」、「仲介公司表示無恐嚇、威脅及不當對待情事發生」辦理結案；於例行訪查未依「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」之規定，於訪查前與勞動部「全國外籍勞工動態查詢系統」勾稽，查核雇主與外籍移工僱用關係是否異動，致均訪視未遇。該府亦未依規定建立訪查區域輪替制度，自105年迄今對該仲介公司歷次查核，都是由同一位外籍移工諮詢員實施，且未對仲介公司進一步查處，在未蒐集相關事證之下，逕認係外籍移工恐私下串聯，採信仲介公司說詞而未採納外籍移工說詞，致3名外籍移工求助無門，損及權益。嗣經本院立案調查後並實地訪查發現該仲介公司提供外籍移工的居住環境欠佳，花蓮縣政府始對該公司進行查處，顯有違失；勞動部對於花蓮縣政府處理外籍移工查察案件，亦核有督管不周之違失。爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

### 3、法務部矯正署臺北看守所戒護管理不周，肇致收容人以 50 餘條橡皮筋自縊身亡，法務部矯正署督導不周，均有違失案

提案委員：王幼玲、楊芳婉、高涌誠

審查委員會：經 109 年 1 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 67 次會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：法務部矯正署及所屬臺北看守所

#### 貳、案由：

法務部矯正署臺北看守所戒護管理不周，肇致陳姓收容人以 50 餘條橡皮筋自縊身亡，洵有違失；法務部矯正署督導不周，亦有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

本案經調閱法務部、法務部矯正署（下稱矯正署）、法務部矯正署臺北看守所（下稱臺北看守所）、臺灣高等檢察署等機關卷證資料，並於民國（下同）108 年 3 月 4 日赴臺北看守所現地履勘，隨機訪談部分身心障礙收容人，詢問矯正署、臺北看守所等機關人員，復於同年 7 月 1 日詢問法務部、矯正署、臺北看守所等機關主官（管）及相關戒護管理人員，同年 10 月 18 日同時約請玄奘大學陳建安助理教授、馬偕醫院自殺防治中心葉子菁諮商心理師到院作證，糾正事實及理由如下：

一、臺北看守所對點菸器之管制及使用未盡周延，該所提供點菸器供收容人使用之方式容屬便宜行事，使收容人可輕易將連結點菸器

之橡皮筋取下、囤積，肇致收容人陳○○以50餘條橡皮筋自縊身亡，相關戒護管理不周，洵有違失：

- (一) 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，並注意安全設施；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。受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法第8條規定：「菸及點菸器具應由管理人員負責管制，定時、定點使用。」
- (二) 事發經過及處理情形：

1. 事發經過：108年1月18日凌晨1時41分時許陳姓收容人於臺北看守所忠二舍4房，在個人床位上利用舍房送飯口點菸器上收集之橡皮筋50條，身體蓋著棉被，露出頭部，將50條橡皮筋分成10次套入頸部，1時43分許再轉身蓋起棉被，遮住頸部以下身體部位並恢復平躺睡姿方式自縊，過程中並無太大動作，同房古姓收容人於1時43分及1時44分許，查看亦未發現有異。經檢閱當日24小時舍房走道監視錄影畫面，值勤人員均按時簽巡，因該時段為凌晨深眠時段且陳姓收容人睡姿正常無異，故值勤人員難以第一時間查知上情。
2. 處理過程：同(18)日6時52分許，臺北看守所值勤人員發現陳姓收容人叫喚不醒，遂命同房古姓收容人查看而發現陳姓收容人意識不清、無法喚醒，值勤人員即以無線電通報中央事務台派遣警力支援及通知119救護車，並於救護人員抵達前，由衛生科值班護理師對陳姓收容人施以AED診斷及心肺復甦術；7時21分緊急戒護外醫送往亞東醫院，7時24分抵達亞東醫院急救室搶救，7時55分許急救無效，經醫師宣告死亡。

(三) 查據法務部對「本事件之檢討及策進作為」之說明：

1. 管制橡皮筋合理使用範圍：  
橡皮筋非違禁或危險物品，除場舍作業外，收容人於舍房內多用於整理訴訟文件、個人信件、親友照片及未吃完的餅乾零食之用，該所勤前教育業向戒護人員宣導，爾後舍房安全檢查，查有大量橡皮筋，逾越合理使用範圍者，一律檢出並瞭解原因，避免類似情事發生。

2. 變更點菸器提供方式：

接受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法第8條規定：「菸及點菸器具應由管理人員負責管制，定時、定點使用。」，該所舍房點菸器提供方式係以不鏽鋼細鏈條及橡皮筋栓固連結，方便更新汰換，惟遇有生活習性差或意圖不軌之收容人仍可輕易將點菸器或橡皮筋取下，以為囤積。為避免場舍收容人囤積橡皮筋再生憾事，責成場舍改用小橡皮筋且限定數量3至5條作為連結，並於每日舍房安全檢查時注意點菸器位置及橡皮筋數量是否正常。

(四) 詢據法務部表示：

1. 臺北看守所事發後業採行「管制橡皮筋合理使用範圍」及「變更點菸器提供方式」等檢討改進措施，並利用勤前教育向職員宣導加強注意，另為避免場舍收容人囤積橡皮筋再生憾事，亦責成所屬於每日舍房安全檢查時，注意點菸器提供方式是否正常，避免類似情事再度發生。
2. 臺北看守所所長林志雄108年7月1日說明陳員橡皮筋取得來源：「我們要求他們的餅乾吃完要用橡皮筋綁，相關書信、文件都需要使用。這是第1次，我們也很無奈，我們都沒有想到橡皮筋就可以結束生命。」

(五) 有關「接受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法第8條規定：『菸及點菸器具應由管理人員負責管制，定時、定點使用。』依上開規定，臺北看守所相關戒護管理人員有無違(疏)失？臺北看守所所長對此有何說明？」一節，臺北看守所書面說明<sup>1</sup>：依受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法第8條規定：「菸及點菸器具應由管理人員負責管制，定時、定點使用。」將點菸器置於舍房送物口外側走道牆壁上並以不鏽鋼細鍊及橡皮筋栓固連結，限縮收容人使用範圍於舍房內水房周遭；關上送物口鐵蓋時，房內收容人就無法取得……橡皮筋並非違禁物品，係一般作業文具用品，收容人於房內用以整理訴訟卷宗、個人信件及相片等，取得來源容易，……配合舍房安全檢查，管制收容人使用橡皮筋於合理使用範圍，並研議採購矽膠打火機套取代橡皮筋，減少

---

<sup>1</sup> 法務部108年7月15日法矯字第10802006570號函。

收容人不當囤積橡皮筋之來源。

- (六) 據上，臺北看守所對點菸器之管制及使用未盡周延，該所提供點菸器供收容人使用之方式容屬便宜行事，使收容人可輕易將連結點菸器之橡皮筋取下、囤積，肇致收容人陳○○以50餘條橡皮筋自縊身亡，相關戒護管理不周，與首揭相關規定意旨有悖，洵有違失。

二、案發當日陳姓收容人以棉被作為掩護，觸碰床位左方雜物區不明物品後，有至少9次以橡皮筋套頸等異常動作，臺北看守所之戒護管理人員雖均按時簽巡，惟因平均每間舍房僅檢視0.5至1秒，檢視時間過短，未依法嚴密戒護，巡邏勤務淪於形式，致未即時發現收容人自戕事件，迄事發後於5小時始發現異常，敏感度容有強化空間：

- (一) 監獄行刑法第21條規定：「監獄不論晝夜均應嚴密戒護……」；同法施行細則第28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」。同條第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……」法務部為加強對類案收容人之各項處遇措施，爰以104年9月4日法矯字第10404005260號函提示所屬矯正機關死刑定讞者處遇管理原則。

- (二) 查據法務部復稱：

1. 法務部針對：「臺北看守所戒護管理人員對陳員自戕當日之戒護勤務、錄影監護作為是否周全？有無遲延發現、處理不周責任」一節復稱：

108年1月18日凌晨1時41分許，陳員於個人床位上身體蓋著棉被，露出頭部，將50條橡皮筋分成10次套入頸部，1時43分許再轉身蓋起棉被，遮住頸部以下身體部位並恢復平躺睡姿方式自縊，過程中並無太大動作，同房古姓收容人於1時43分及1時44分許，查看亦未發現有異。另經檢閱當日24小時舍房走道監視錄影畫面，值勤人員均按時簽巡，因該時段為凌晨深眠時段且陳姓收容人睡姿正常無異，故值勤人員難以第一時間查知上情。

2. 法務部針對「臺北看守所對陳○○之戒護管理相關辦理過程有無應檢討及策進作為之處」表示：

舍房及戒護人員配置：集中收容於重刑舍，每間配置2至3人。遴選資深幹練之科員、主任管理員或管理員擔任教區科員及舍房主管，夜間、例假日及交代勤務指派敏感度高、有責任感之同仁擔任，並儘量排定固定人員，確實交接收容人動態，以落實日夜勤管教一體作為。專員及戒護科長每日不定期巡視重刑收容人舍房，並密切與教區科員及舍房主管討論個案收容人情狀及處遇管理方式。

(三) 勘驗本事件錄影光碟紀錄：

表1 陳○○自戕事件錄影光碟勘驗紀錄一覽表  
臺北看守所收容人陳○○於忠二舍4號房自戕事件及  
戒護人員執勤監視器畫面對照簡表<sup>2</sup>

108年1月18日舍房內畫面 <sup>3</sup>		108年1月18日舍房外走道畫面 <sup>4</sup>	
時間	事件	時間	事件
00時00分03秒	陳○○及其室友平躺就寢。	00時00分03秒	無戒護人員巡視。
00時03分01秒	陳○○起身上廁所。	00時03分01秒	無戒護人員巡視。
00時03分43秒	陳○○蹲坐上廁所。	00時03分43秒	戒護人員進入戒護區辦公桌附近脫外套活動。
00時04分29秒	陳○○蹲坐上廁所。	00時04分29秒	戒護人員離開戒護區。
00時05分23秒	陳○○蹲坐上廁所。	00時05分23秒	戒護人員進入戒護區辦公桌附近活動。
00時05分40秒	陳○○蹲坐上廁所。	00時05分40秒	戒護人員離開戒護區。
00時06分30秒	陳○○及其室友平躺就寢。	00時06分30秒	無戒護人員巡視。
00時16分02秒	陳○○及其室友平躺就寢。	00時16分02秒	戒護人員進入戒護區辦公桌附近活動。
00時16分15秒	陳○○及其室友平躺就寢。	00時16分15秒	戒護人員離開戒護區。
01時39分55秒	以棉被作為掩護，觸碰床位左方雜物區不明物品。	01時39分55秒	無戒護人員巡視。
01時41分35秒	起身移動枕頭至舍房角落。	01時41分35秒	無戒護人員巡視。
01時41分56秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第1次)。	01時41分56秒	無戒護人員巡視。
01時42分15秒	陳○○低頭背對監視器將	01時42分15秒	無戒護人員巡視。

<sup>2</sup> 法務部108年6月12日法授矯字第10801049760號函附件四。〔資料夾名稱：舍房影像(6段)；急救過程畫面(9段)〕。

<sup>3</sup> 舍房內畫面時間較舍房外畫面時間慢2分0秒。

<sup>4</sup> 舍房外畫面時間較舍房內畫面時間快2分0秒。

臺北看守所收容人陳○○於忠二舍4號房自戕事件及 戒護人員執勤監視器畫面對照簡表 <sup>2</sup>			
108年1月18日舍房內畫面 <sup>3</sup>		108年1月18日舍房外走道畫面 <sup>4</sup>	
時間	事件	時間	事件
	不明數量之橡皮筋套至頭上(第2次)。		
01時42分21秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第3次)。	01時42分21秒	無戒護人員巡視。
01時42分30秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第4次)。	01時42分30秒	無戒護人員巡視。
01時42分36秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第5次)。	01時42分36秒	無戒護人員巡視。
01時42分42秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第6次)。	01時42分42秒	無戒護人員巡視。
01時42分48秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第7次)。	01時42分48秒	無戒護人員巡視。
01時42分52秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第8次)。	01時42分52秒	無戒護人員巡視。
01時43分00秒	陳○○低頭背對監視器將不明數量之橡皮筋套至頭上(第9次)。	01時43分00秒	無戒護人員巡視。
01時43分04秒	陳○○翻身躺回床鋪有掙扎動作。	01時43分04秒	無戒護人員巡視。
01時43分19秒	陳○○躺在床鋪有掙扎動作。	01時43分19秒	戒護人員進入戒護區逐間檢視舍房(平均每間檢視0.5至1秒),並未發現於1時43分至44分時有掙扎動作之陳○○及同房室友起身查看之異狀。
01時43分37秒	同房室友起身查看陳○○(陳○○有疑似掙扎動作)。	01時43分37秒	戒護人員逐間檢視舍房(此時檢視畫面左方舍房由上而下數第3間)。
01時43分53秒	同房室友躺回床鋪眼神持續關注陳○○(陳○○有拉棉被疑似掙扎動作)。	01時43分53秒	戒護人員逐間檢視舍房(此時檢視畫面左方舍房由上而下數第8間)。
01時44分16秒	陳○○起身持續掙扎。	01時44分16秒	戒護人員逐間檢視舍房(此時戒護人員未在監視畫面內)。
01時44分33秒	陳○○躺回床鋪以棉被蓋	01時44分33秒	戒護人員逐間檢視舍



臺北看守所收容人陳○○於忠二舍4號房自戕事件及 戒護人員執勤監視器畫面對照簡表 <sup>2</sup>			
108年1月18日舍房內畫面 <sup>3</sup>		108年1月18日舍房外走道畫面 <sup>4</sup>	
時間	事件	時間	事件
	住全身，瑟縮與舍房邊緣掙扎。		房(此時檢視畫面右方舍房由下而上數第5間)。
01時45分06秒	陳○○以棉被蓋住全身，瑟縮與舍房邊緣掙扎。	01時45分06秒	戒護人員離開戒護區。
01時59分40秒	陳○○以棉被蓋住全身未有動靜。	01時59分40秒	戒護人員進入戒護區逐間檢視舍房(平均每間檢視0.5至1秒)，並未發現於陳○○之異狀。
02時01分40秒	陳○○以棉被蓋住全身未有動靜。	02時01分40秒	戒護人員離開戒護區。
06時51分06秒	同房室友起身坐在床上。	06時51分06秒	無戒護人員巡視。
06時51分48秒	同房室友下床活動。	06時51分48秒	無戒護人員巡視。
06時51分58秒	同房室友觸碰陳○○腿部。	06時51分58秒	無戒護人員巡視。
06時52分12秒	同房室友查看陳○○頭部。	06時52分12秒	無戒護人員巡視。
06時52分18秒	同房室友查看舍房外主管戒護情形。	06時52分18秒	戒護人員進入戒護區辦公桌附近活動。
06時52分22秒	同房室友按報告鈴。	06時52分22秒	戒護人員於戒護區辦公桌附近活動。
06時53分22秒	同房室友穿褲子。	06時53分22秒	戒護人員於戒護區辦公桌附近活動。
06時53分40秒	同房室友摺棉被整理內務。	06時53分40秒	戒護人員查看陳○○舍房。
06時54分09秒	同房室友穿上囚服。	06時54分09秒	戒護人員似發現陳○○異狀後返回辦公桌似有通報動作。
06時54分23秒	同房室友再次觸碰陳○○腿部。	06時54分23秒	戒護人員從辦公桌走回陳○○舍房外再次檢視。
06時54分39秒	1位戒護人員第1次進入舍房察看陳○○狀況後離去。	06時54分39秒	戒護人員於舍房外站立走動。
06時54分55秒	1位戒護人員第2次進入舍房察看陳○○狀況後離去。	06時54分55秒	戒護人員於舍房外站立走動。
06時55分18秒	同房室友開始搬離舍房門口鍋、碗、水桶等雜物。	06時55分18秒	戒護人員於舍房外站立走動。
06時55分46秒	2位戒護人員進入舍房掀開棉被察看陳○○後離去。	06時55分46秒	戒護人員於舍房外站立走動。
06時55分54秒	戒護人員掀去陳○○棉被。	06時55分54秒	多位戒護人員進入戒護區。
06時56分35秒	2位戒護人員將陳○○抬離舍房	06時56分35秒	戒護人員進入陳○○舍房。

資料來源：監察院依據法務部108年6月12日法授矯字第10801049760號函復監視錄影畫面勘驗製表。

(四) 臺北看守所忠二舍、4號房舍房平面圖、瞻視孔設計及監視器設備設置情形（資料來源：法務部108年8月16日法授矯字第10801075120號函）：

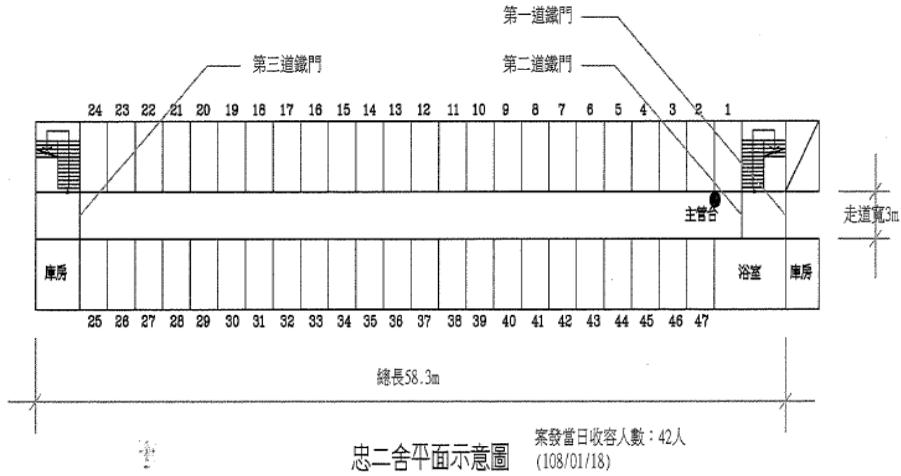
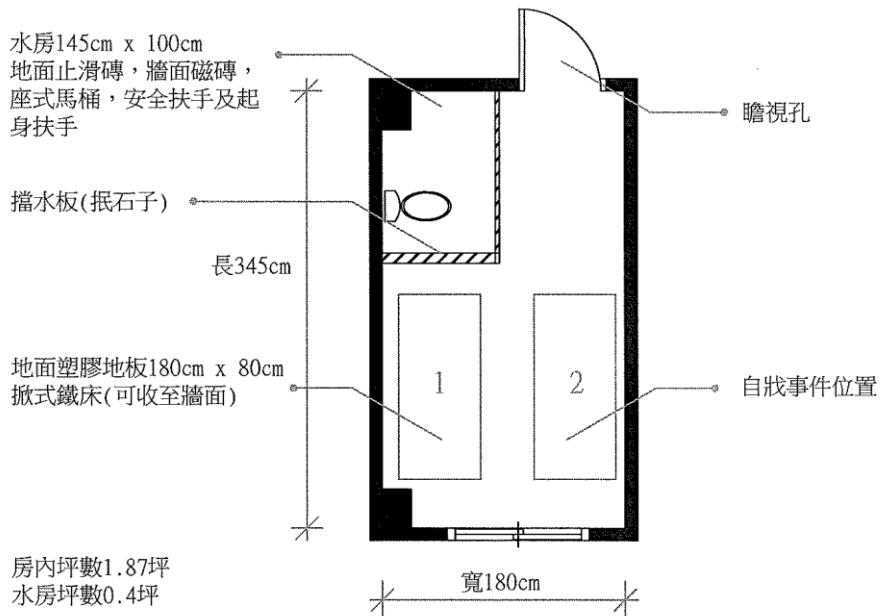


圖1 臺北看守所忠二舍平面圖



忠二舍舍房平面示意圖

圖2 臺北看守所忠二舍4號房平面圖



圖3 臺北看守所忠二舍4號房瞻視孔向舍房內視角（案發時）



圖4 臺北看守所忠二舍4號房瞻視孔外觀（案發時）



圖5 臺北看守所忠二舍戒護人員觀看監視器畫面視角

(五) 臺北看守所100年至108年自戕事件一覽表<sup>5</sup>(如附表七)(略)。

(六) 臺北看守所所長林志雄108年7月1日接受本院詢問重點摘要：

1. 陳○○之心理狀況導致這樣的結果，看守所對於此類高風險收容人應特別加強關心。

林志雄所長答：是。

2. 臺北看守所也有許多與陳○○狀況類似之受刑人，有思覺失調症惟未就醫或服藥之精神障礙者，如何處置？

林志雄所長答：這牽涉到個人病識感的問題，我們都替他擔心，但他又不看病，做出的行為又讓我們很困擾，矯正署亦有發函提醒。

(七) 該所外聘諮商心理師葉子菁於108年10月18日到院作證重點摘要：2位心理師在長時間的輔導經驗中，有無經驗累積的座談或研討？

葉子菁答：有關自殺防治，大家還是會希望不要發生，但我認為從器材取得直接做限制，從臺灣的政策看得出來沒有太大幫

<sup>5</sup> 臺北看守所10月18日約詢書面說明資料。

助，買農藥或木炭實施登記制度，並非完全有效，大家互相有敏感度比較重要，並非只有專業人員才能做自殺防治，舍房內的戒護人員才是值得敬佩的，每週都有討論個案高風險情形，立即處理，所內做的事情已經很多的，敏感性的訓練則可以再討論。

- (八) 有關「本事件未及時發現之原委？有無應檢討之處？」一節，臺北看守所書面說明<sup>6</sup>：本事件未能及時發現之原委在於1月18日1時41分許，陳姓收容人於舍房內見值勤主觀簽巡經過，即坐於個人床位上並背對瞻視孔，將橡皮筋套入頸部後並蓋上棉被，遮住頸部以下身體部位，恢復平躺睡姿方式自縊，過程平和，並無太大動作，顯見其求死之心甚篤；同房古姓收容人於同日1時43分及1時44分許，2次起身查看，皆未發現有異……。
- (九) 臺北看守所策進作為<sup>7</sup>-1、落實查看舍房內收容人動態：舍房值勤人員除依規定簽巡外，按法務部矯正署107年12月28日法矯署安字第10704009010號函規定，巡視舍房時應落實執行「透過瞻視孔或窗戶巡視舍房內部，目光至少應停留1至2秒」勤務規定，以確實掌握舍房內情況，勿使勤務流於形式。……。7、加強同仁教育訓練並落實勤務督導：本案除列為勤前教育及常年教育教材，向同仁講解提示外，責成夜勤值班科員每日上午6時30分至8時抽查調閱同仁勤務狀況監視畫面並登載於簿冊，抽查範圍包括特殊安檢、一般安檢、門衛勤務及2個舍房勤務共5處，檢視有無依勤務規定執勤，作為懲處依據或列為勤惰作為年終考績參考。
- (十) 綜上，案發當日陳姓收容人以棉被作為掩護，觸碰床位左方雜物區不明物品後，有至少9次以橡皮筋套頸等異常動作，臺北看守所之戒護管理人員雖均按時簽巡，惟因平均每間舍房僅檢視0.5至1秒，檢視時間過短，未依法嚴密戒護，巡邏勤務淪於形式，致未即時發現收容人自戕事件，迄事發後於5小時始發現異常，敏感度容有強化空間。法務部矯正署允應督導所屬各監所妥善強化舍房及戒護人員配置，指派資深幹練、敏感度高、有責任

<sup>6</sup> 法務部108年7月15日法矯字第10802006570號函。

<sup>7</sup> 臺北看守所「收容人利用橡皮筋勒頸自縊死亡專案檢討報告」。

感之同仁擔任特定收容人舍房及時段之戒護，並加強戒護管理人員教育訓練，以提升戒護勤務管理安全。

三、法務部矯正署身為監所主管機關，對所屬指導、監督不周，亦有違失：

- (一) 法務部為規劃矯正政策，並指揮、監督全國矯正機關（構）執行矯正事務，特設矯正署。該署掌理矯正機關人力調配、矯正人員教育、訓練、考察之規劃、指導及監督事項。法務部矯正署組織法第1條及第2條分別定有明文。
- (二) 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。」同法第2條規定：「處徒刑、拘役之受刑人，除法律別有規定外，於監獄內執行之。處拘役者，應與處徒刑者分別監禁。」；監獄行刑法施行細則第2條規定：「監獄管理人員執行職務，應注意受刑人之利益。」同細則第3條規定：「罰金易服勞役之受刑人，應與處徒刑或拘役者分別執行。」
- (三) 經核，死刑定讞收容人之各項處遇措施尚無相關法律規範適用，造成矯正機關戒護管理、教化輔導壓力，洵有未洽。矯正署身為各監所之指導及監督主管機關，目前授權各矯正機關自行採行重點管理，容有未盡周延之處，且易衍生事故，亦有未當，與首揭相關規定有悖，亦有違失。

綜上所述，臺北看守所對點菸器之管制及使用未盡周延，該所提供點菸器供收容人使用之方式容屬便宜行事，使收容人可輕易將連結點菸器之橡皮筋取下、囤積，肇致收容人陳○○以50餘條橡皮筋自縊身亡，相關戒護管理不周，洵有違失；另案發當日陳姓收容人以棉被作為掩護，觸碰床位左方雜物區不明物品後，有至少9次以橡皮筋套頸等異常動作，臺北看守所之戒護管理人員雖均按時簽巡，惟因平均每間舍房僅檢視0.5至1秒，檢視時間過短，未依法嚴密戒護，巡邏勤務淪於形式，致未即時發現收容人自戕事件，迄事發後於5小時始發現異常，敏感度容有強化空間，核有違失；法務部矯正署對所屬指導及監督不周，亦有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送法務部督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：

1. 於 108 年 8 月份起陸續購入矽膠打火機套替代橡皮筋之使用。
2. 108 年 3 月 13 日勤前教育加強向同仁宣導，落實各項勤務規定及動態檢視各級人員之執行情形，俾深化管教人員之戒護觀念及執勤敏感度。
3. 108 年 2 月 21 日法矯署勤字第 10805001290 號函規定，改善舍房瞻視孔。

**註：**經 109 年 4 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 70 次會議決議：結案存查

#### 4、臺北市政府未審慎評估各項替選方案即貿然拆遷中山舊橋，且無可行之易地重建計畫，迄今逾 16 年仍無具體方案，核有違失案

提案委員：陳師孟、高涌誠

審查委員會：經 109 年 1 月 16 日監察院教育及文化、內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 31 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：臺北市政府

#### 貳、案由：

臺北市政府未能審慎評估各項替選方案，於中央政府進行「基隆河整體治理計畫」、「員山子分洪工程計畫」及規劃「圓山疏洪道」可行方案評估之際，貿然宣布拆遷中山舊橋，將中山舊橋分塊切割為 435 塊，移置再春游泳池舊址；且拆卸前，並無可行之易地重建計畫，迄今已逾 16 年，仍無具體方案，均有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

一、臺北市政府明知「基隆河圓山瓶頸段」純粹係因基隆河河寬在此間巨幅驟變，且河道蜿蜒曲折；而中山舊橋又適逢位在此一河道最窄縮處，在臺北市歷年重大颱風中首當其衝；卻未能審慎評估各項替選方案，於中央政府進行「基隆河整體治理計畫」、「員山子分洪工程計畫」及規劃「圓山疏洪道」可行方案評估之際，



自行辦理「基隆河中山橋原地抬高可行性評估之後續水理、水工模型試驗規劃工程」研究案；且在該研究案未定案前，即貿然宣布拆遷中山舊橋、易地重建，難謂周妥。

- (一) 日治時代(1901年)臺灣總督府於劍潭山山麓興建臺灣(圓山)神社，闢建連接臺北市區至圓山的「敕使街道」。同時由總督府的土木技師十川嘉太郎修建「明治橋」，跨越基隆河，該橋為鐵製桁架橋(如圖1上圖)，橋面木造，中為車道，兩旁設有人行道，欄杆有扇形鏤空雕花裝飾；1912年將橋面改為鋼筋混凝土。因1923年日本發生關東大地震影響，日本政府於1929年決定將明治橋改建為鋼筋混凝土拱橋，1930年1月25日開工，1933年3月20日完工；全長120公尺，寬17公尺，為當時全臺唯一鋼筋混凝土橋梁(如圖1下圖)，包括車道10公尺，兩側人行道各3.5公尺；橋墩採一大(主拱)二小(側拱)、三孔拱形設計；並改以日本德川生產的花崗石砌成欄杆，兩側4盞「鳥居」內裝青銅質橋燈。因敕使街道於1946年1月改名為中山北路，明治橋即更名為中山橋。隨著臺北市區通往士林、北投、大直、內湖交通量不斷增加，1968年將花崗石欄杆和燈柱拆除，拓寬橋面為23公尺。

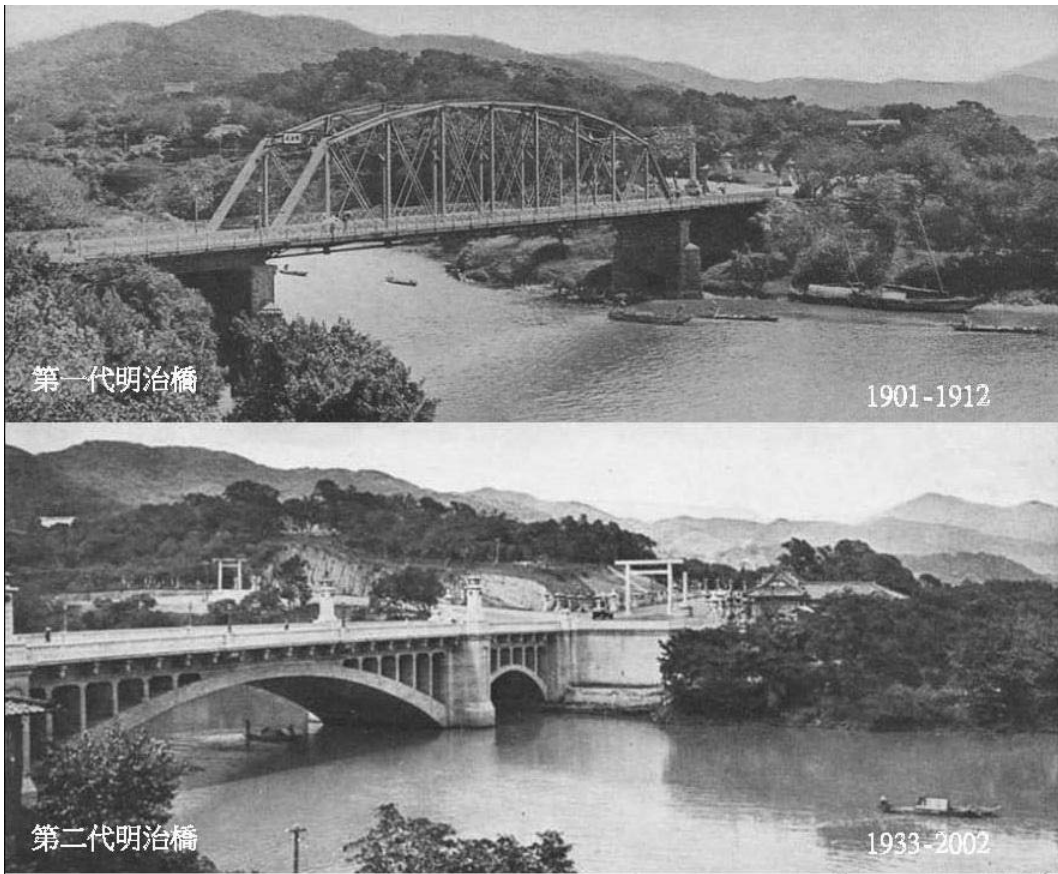


圖1 中山舊橋（明治橋）舊觀<sup>1</sup>

（二）有關臺北市政府決議拆遷中山舊橋（明治橋）之評估過程，據該府函復：

1. 中山橋改建政策最早見於62年間，前經濟部水資源統一規劃委員會<sup>2</sup>提報行政院之「臺北地區防洪計畫建議方案」中，該方案將中山橋改建列為第3期工程項目之一；行政院於62年12月核定「臺北地區防洪計畫」，因經費籌措問題未執行中山橋改建。嗣後臺北市政府於79年7月提報「基隆河中山橋至成美橋段河道整治計畫」，經行政院於79年9月核定：「改建中

<sup>1</sup> 參考並重製自：<https://www.taiwancon.com/69642/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E6%98%8E%E6%B2%BB%E6%A9%8B%E7%9A%84%E5%8F%A4%E4%BB%8A%E5%B0%8D%E7%85%A7%E5%9C%96.htm>。

<sup>2</sup> 85年12月，經濟部將水利司與水資源統一規劃委員會合併，改設「水資源局」。

山橋可降低整治河段之洪峰水位，減低洪水風險，應儘速規劃，納入本計畫辦理」。80年初之基隆河截彎取直整治工程係依據大臺北防洪計畫之水工模型試驗結果，以「中山橋拆除改建」為前提，辦理各項防洪作業及設施，並於80年臺北市市議會通過基隆河整治工程特別預算。

2. 行政院79年9月核定中山橋改建列入「基隆河中山橋至成美橋段河道整治計畫」之一，以減低洪水風險；83年配合中山橋拆除改建，臺北市政府先完成中山二橋新建工程；惟陳前市長於84年3月裁定：「中山橋因文化保存問題，改建與否再行研議」。其後馬前市長上任後，即指示：「以水理分析，水工模型試驗等嚴謹之方法重新研究後，以科學論證，就工程面提出是否拆除之理由，俟充分討論，評估後，再決定是否拆除，以對社會大眾有所交待。」
3. 臺北市政府依馬前市長指示，於89年7月完成中山橋原地抬高可行性評估工作；復於89年11月委託中興工程顧問股份有限公司（下稱中興顧問）辦理「基隆河中山橋原地抬高可行性評估之後續水理、水工模型試驗規劃工程」研究案（下稱「中山橋抬高水工模型」案）。該研究內容分析象神、納莉颱風事件，並以水工模型試驗及水理數值模式等，歸納獲致近年來水文量有逐漸增大之趨勢，而圓山瓶頸段乃為影響基隆河水患的關鍵因素之一，中山橋之阻水效應又為整個「圓山瓶頸段」的關鍵因素之一等結論。並於成果報告「7.6中山橋是否拆除評估」一節中以水理分析，在流量 $3,200\text{cms}^3$ 下，若中山橋拆除時，中山橋上游水位可降低 $0.41\sim 0.48$ 公尺。該報告認為在都會高度發展下，社會將愈無法承受任何形式之災害損失，中山橋之處置課題應以基隆河整體防洪體系為基準，以「防洪政策之完整性」、「防災風險」及「古蹟活化」之觀念，來評論其處置之方法，考量未來水文環境變遷及降低都市洪災風險，遷建中山橋為降低洪災風險最立即有效之方法，將中山橋以分塊切割之方式，移置適當位址，再重新組合，仍可保留中山橋古蹟之意義，且達到降低洪災之風險

---

<sup>3</sup> cms為流量單位，即立方公尺／秒，下同。

。為了更增加防洪成效，建議應儘速進行改善圓山瓶頸段之配合措施，如拓寬河道、修整河道地形、減少河道與高灘地內阻滯物及修整上游河濱公園之線型等方案。因應近年來水文變遷，基隆河水災頻繁及淡水河防洪治水工作陸續完成，建議重新通盤考量整合基隆河及淡水河整體整治之課題，另為逐步完成建置防洪系統之最終目標－「減低一切可能發生洪災之風險」，建議進行圓山疏洪道之評估及水工模型試驗，以尋求最終解決方案。

4. 依「中山橋抬高水工模型」案成果報告結論，中山橋拆除後，在橋址上下游水位可降低約0.41公尺至0.48公尺；如中山橋不拆，當基隆河流量達每秒4,300立方公尺時，上游即有溢流可能，但中山橋拆遷，橋址可通過每秒4,760立方公尺的洪水量。由於上游都市化程度加劇，使臺北防洪計畫所建防洪設施保護標準逐顯不足，洪災風險增加。加上中山舊橋造型具有特色，但在現地環境已無法展現其風華。臺北市政府爰於91年1月31日宣布採「易地遷建保存」的方式處理中山舊橋，以兼顧防洪減災及歷史建築的保存。
5. 有關臺北市政府91年1月31日宣布採「易地遷建保存」的方式處理中山舊橋，決策當時是否已有考慮員山子分洪的效益一節，據該府於本院現場履勘後補充說明資料：
  - (1) 前經濟部水利處89年4月完成「基隆河整體治理計畫規劃總報告（草案）」之治理目標：依基隆河治理基本計畫以防範200年發生一次頻率洪水為原則，除主體防洪工程外，尚包括其他需配合改善工作項目之規劃，及研擬可能替代方案，又該報告摘要之結論與建議第7點述及：「基隆河員山子分洪及防洪水庫二項檢討方案雖可達到部份減洪或減災效果，但皆無法替代整體治理計畫。」
  - (2) 依經濟部「基隆河整體治理計畫」中重要之配套子計畫－員山子分洪工程。其計畫緣起於87年10月瑞伯、芭比絲颱風造成汐止、五堵地區嚴重水患，前經濟部水利處即著手進行「基隆河員山子分洪計畫可行性檢討」，後於89年10月31日又遭逢象神颱風侵襲，再次造成汐止、五堵、瑞芳及基隆地區嚴重水患，人民生命財產損失頗巨，地方企盼基隆河整治完成甚為殷切。爰此，前經濟

部水利處即於同年11月10日研提「基隆河員山子分洪工程計畫」，奉行政院於90年5月11日核定，其中結論與建議：分洪效果雖然顯著，惟單獨實施並無法達成200年之保護標準，故尚需搭配其他措施，如本流分洪後之防洪工程與支流排水、堤後排水、橋梁改善及集水區保育等改善計畫，始能達到200年洪水之防護標準。故員山子分洪工程尚需配合其他措施如橋梁改善，始能達到200年洪水保護標準。

- (3) 另行政院前經濟建設委員會（下稱前經建會）於90年10月11日召開「研商『基隆河整體治理計畫』（草案）相關事宜會議」，結論二：為發揮基隆河治理計畫之整體效益，改善下游河道之排洪能力，提升臺北市河段堤防之保護標準，請經濟部儘速會同臺北市政府，研擬臺北轄區河段部分之務實可行配合計畫。故中山橋改建工程即納入基隆河整體治理計畫（前期計畫）之「其他配合工程」辦理。前揭「其他配合工程」依「基隆河整體治理計畫」（91年7月行政院核定本）第二篇「實施計畫」第二章「前期治理計畫」第三節所載：「其他配合工程包括臺灣鐵路管理局之八堵鐵路橋周邊改善工程及臺北市轄區內溝溪下游堤防工程、磺港溪分洪第一期工程、中山橋改建等，計費為29億2,500萬元。」
- (4) 臺北市政府於91年1月14日邀集學者專家及相關單位召開之「中山橋抬高水工模型」案初步成果簡報會議，依與會中經濟部謝○麟顧問表示：「基隆河上游<sup>4</sup>員山子分洪計畫對基隆河中游地區很有助益，但對臺北市而言，助益則較小。」許○杰教授表示：「……員山子分洪計畫由於位於基隆河中上游，其對臺北市之效益有限。」前經濟部水利處表示：「員山子分洪計畫採用之計畫洪水量於中山大直橋河段為每秒3,950立方公尺。員山子分洪計畫預計94年完工。」由前述相關發言內容，顯見當時對水利署推動員山子分洪工程與臺北市轄段分洪前後之效益皆有納入與會討論。
- (5) 該府辦理之「中山橋抬高水工模型」案成果報告之第七章

---

<sup>4</sup> 基隆河全長96.4公里，流經基隆市之河段僅約15公里。大致可分成三段：

- 1.源流（上游）段：從發源地平溪地區至瑞芳，平均坡降90分之1。
- 2.中游段：瑞芳至南港，平均坡降150分之1。
- 3.下游段：南港至河口關渡，平均坡降3,000分之1。

(五) 業將員山子分洪計畫納入說明，又第八章結論與建議提及「關於員山子分洪計畫，若考量水文之變異性（如降雨中心發生在五堵、汐止、南港或大直地區，如納莉颱風），則並不會有預期之效益……」，足見該府當時已有針對員山子分洪前後效益納入進行評估。

(6) 綜上，員山子分洪工程對中下游雖有減洪之效益，惟單獨實施並無法達到中央推動基隆河整體治理計畫200年重現期之防洪保護標準，尚須相關權管機關全力配合執行配合措施等，其中中山橋改建工程即納入基隆河整體治理計畫（前期計畫）之「其他配合工程」，由臺北市政府辦理。又91年1月14日召開「中山橋抬高水工模型」案初步成果簡報會議，與會中專家學者對員山子分洪工程之效益已有討論，可作為決策時之參考及依據。

6. 有關馬前市長91年1月31日於「中山橋抬高水工模型」案成果報告定稿前（91年7月），即召開記者會正式宣布中山橋遷建計畫，是否有考量納莉颱風分洪前後流量資料一節，據該府於本院現場履勘後補充說明資料：

(1) 臺北市政府於89年11月辦理之「中山橋抬高水工模型」案，其中局部模型（百齡橋至大直橋段）之流量即模擬不同重現期之洪水量，包括200年3,200cms及5,400cms、100年、50年及10年重現期等5種流量，對中山橋附近之水位流量變化，後因委辦期間又適逢90年9月納莉颱風帶來大量降雨，造成臺北地區重大災害，故該報告納入蒐集並分析納莉颱風之降雨量、洪水位及洪水量等水文資料。

(2) 該府91年1月14日邀集學者專家及相關單位召開之「中山橋抬高水工模型」案初步成果簡報會議紀錄，依與會之王○意教授表示：「85年個人曾受經濟部水資源局委託辦理臺北防洪執行成果檢討之計畫<sup>5</sup>時，曾對基隆河200年重現期洪水量進行研究，研究結果顯示基隆河200年重現期洪水量達每秒5,400立方公尺左右，根據此流量、都會效應影響水文因素、沿河抽水站容量、日本經驗等等來看，基隆河200年重現期洪水量達每秒5,400立方公尺並不會高估，且可能低

<sup>5</sup> 指經濟部85年12月「淡水河水工模型整建及台北防洪計畫績效驗證試驗報告」。

估。」可知85年已提出基隆河200年重現期洪水量達每秒5,400立方公尺相關數據；又李○亨教授表示：「有關報告中提及基隆河流量每秒5,400立方公尺之文獻來源與根據應明確說明」；工務局前局長陳○仁：「近年來所發生大洪水來看，行政院核定之基隆河200年重現期流量每秒3,200立方公尺已明顯低估。納莉颱風通過中山橋之流量，如加上內湖、南港等溢流量，約達每秒4,100立方公尺……」，與本案定稿報告（91年7月）第七章之水文環境變遷及第八章結論第3點所載內容一致，顯見納莉颱風之基隆河流量於91年1月14日開會前已完成分析，並提供與會專家學者討論。

- (3) 「基隆河整體治理計畫」係前經建會於91年4月29日召開第1079次會議審議決議原則同意辦理，並為基隆河整體治理計畫之前期計畫辦理依據。查該報告於第二篇第七章表7-3納莉颱風分析流量，其中「關渡」控制站流量5,400cms，分洪後4,840cms；「中山橋」控制站流量4,050cms，分洪後3,380cms，其流量數據與該府91年「中山橋抬高水工模型」案成果報告之中山橋納莉颱風之分析流量4,100cms相近。

7. 綜上，中山橋因上、下游間之河段受地形影響，形成基隆河圓山瓶頸段，河寬由上游大直橋處420公尺至中山橋處縮為約100公尺，且轉了兩個大彎，為造成洪水期間上游水位壅高主要原因，尤其中山橋段適逢河道窄縮瓶頸段，加上其橋梁長度及梁底高度皆不足，對通洪影響甚大。因此拆除中山橋後，可增加通水斷面積，進而降低上游水位，有助於降低基隆河圓山瓶頸段洪災之風險；惟該河段通洪瓶頸，非單純僅中山橋單一問題，該府後續再依水利署92年6月「基隆河圓山瓶頸段之改善可行性方案研究規劃」及行政院92年8月7日院臺經字第0920042951號函核示內容，辦理圓山瓶頸段改善可行性方案第一期「拓寬河道與整修河道地形」改善工程，並於95年3月完成。又「基隆河員山子分洪工程計畫」，尚需搭配其他措施，如本流分洪後之防洪工程與支流排水、堤後排水、橋梁改善及集水區保育等改善計畫，始能達到200年洪水之防護標準；故依「基隆河整體治理計畫（前期計畫）」之其他配合工程，臺北市轄區防洪工程除中山橋改建工程外，尚需

配合內溝溪下游堤防工程及磺港溪分洪工程，該府分別已於93年8月及98年10月完成整治。

(三) 由前項敘述可知，臺北市政府雖針對中山舊橋之處理方式做過幾份研究報告，但似並未深入分析成本效益，以致最後由幾位專家學者各抒己見，反而不見審慎評估，比對各項客觀數據。茲分述如下：

1. 拆遷中山舊橋與員山子分洪工程效益比較：

(1) 分洪量或增加通洪量

依員山子分洪工程計畫，該分洪工程可減少91平方公里流域之洪水量，分洪量視上游降雨量而定，最大分洪量估計約1,310cms。另依「中山橋抬高水工模型」案成果報告結論：「如中山橋不拆，當基隆河流量達每秒4,300立方公尺時，上游即有溢流可能，但中山橋拆遷，橋址可通過每秒4,760立方公尺的洪水量。」工務局陳○仁局長於91年1月14日「中山橋抬高水工模型」案初步成果簡報會議上亦據此表示：「雖然中山橋改建不能澈底解決基隆河水患問題，但改建後，通過流量可由4,300cms提高至4,700cms左右，減低本市發生洪水溢堤之風險。」可知，員山子分洪工程的分洪量，明顯優於拆除中山橋所能增加之通洪量460cms（ $4,760\text{cms}-4,300\text{cms}=460\text{cms}$ ）；臺北市政府明知拆除中山橋不能澈底解決基隆河水患問題，且其效益僅員山子分洪工程的35.1%（ $460\text{cms}/1,310\text{cms}=35.1\%$ ），應屬較為邊際之配合工程，卻仍執意拆除，實令人不解。

(2) 上游水位變化

據基隆河整體治理計畫及水利署函復資料，員山子分洪工程平均可降低計畫洪水位1.5公尺；然而依臺北市政府89年11月委託中興顧問辦理之「中山橋抬高水工模型」案成果報告「7.5圓山段瓶頸改善之可能方向」一節略以：「……拆除中山橋後增加通水斷面積，其效應在大直橋上游水位減少約0.12~0.13公尺……」；「7.6中山橋是否拆除評估」一節載述：「……以水理分析，在流量3,200cms下，若中山橋拆除時，中山橋上游水位可降低0.41~0.48公尺。……研究顯示，在核定之防洪標準下，……中山橋拆除後，其上游大直一成美段水位降低約0.13公尺」可知，員山子分洪工程在降低基隆河上游水位之效益上，明顯優於拆除中山橋。



(3) 基隆河流域歷年溢淹情形

- 〈1〉臺北市府針對本院詢及「中山舊橋遷建工程(第1標)」於92年4月28日完工；員山子分洪工程於94年7月竣工。從92年4月28日至94年7月間，臺北市歷經哪些颱風豪雨？基隆河流域各有何淹水災情？94年7月以後，是否仍然致災？以事後檢討觀點視之，拆除中山橋是否為避免基隆河溢淹所必需？」一節，該府107年12月20日函復本院略稱：「92年4月28日至94年7月間臺北市歷經之颱風豪雨事件，基隆河無溢堤之災情；另依水利署水利規劃試驗所99年1月『基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估』總報告書之整體治理計畫成效評估一節，顯示整體計畫實施後對於降低基隆河的洪峰水位具有相當程度貢獻，實施後對中上游水位降低有顯著之效果，其成效尚需須進行長期之監測觀察。」
- 〈2〉經查，員山子分洪工程於91年6月開工，在員山子分洪隧道全斷面襯砌未完成前，臺灣北部地區93年9月、10月及12月分別遭遇911豪雨、納坦颱風及南瑪都颱風，員山子分洪工程3次提前啟動應急分洪。除911豪雨造成臺北市南港區、內湖區、信義區、士林區，臺北縣汐止市、瑞芳鎮，基隆市六堵區、七堵區及暖暖區淹水，總淹水面積約207公頃，淹水深度約0.3~2.5公尺，淹水時間約12小時；以及納坦颱風造成基隆河主流瑞芳、碇內、暖暖、八堵及七堵及基隆河支流五堵、汐止、內湖局部淹水，總淹水面積約75公頃，淹水深度約0.3~2.8公尺外，南瑪都颱風並未造成災情。
- 〈3〉可知，中山橋於92年4月30日完成拆遷後，臺灣北部地區仍在93年9月的911豪雨及同年10月的納坦颱風中發生局部地區淹水情形，當時員山子分洪工程雖尚未竣工，然而已在該年的3次颱風洪事件中，提前啟動應急分洪，有效發揮分洪功能。94年7月竣工開通使用以來，基隆河上、中、下流域更再無任何淹水及溢堤災情。據經濟部統計資料顯示，杜鵑強颱104年9月來襲時，員山子分洪堰最高水位達66公尺，分洪量達932cms，分洪總量達2,021萬立方公尺，即員山子分洪道可將基隆河81%洪水分流至東海，此等分洪效益絕非拆遷中山橋所能比擬。

## (4) 基隆河流域歷年雨量變化

臺北市政府91年1月14日「中山橋抬高水工模型」案初步成果簡報會議中，有專家表示：「基隆河上游員山子分洪計畫對基隆河中游地區很有助益，但對臺北市而言，助益則較小」、「關於員山子分洪計畫，若考量水文之變異性（如降雨中心發生在五堵、汐止、南港或大直地區，如納莉颱風），則並不會有預期之效益」等語，本院為瞭解員山子分洪工程完工前後（91年6月開工，94年7月完工）及中山舊橋拆遷（91年12月20日開工，92年4月30日完工）前後基隆河流域降雨中心及降雨量變化情形，函詢中央氣象局，經該局函<sup>6</sup>復：

- 〈1〉基隆河流域包括瑞芳、南港、內湖、大直、士林、三重、社子、天母、石牌等自動雨量站紀錄，近廿年來前5大雨量如表1；基隆河流域降雨中心及降雨量變化情形如表2。

表1 基隆河流域近廿年來前5大雨量

單位：毫米

名次	時雨量		日雨量		總雨量	
1	111.0 (內湖)	2001年 納莉	598.5 (南港)	2004年 海馬	1004.0 (南港)	2001年 納莉
2	97.5 (南港)	2004年 艾利	492.0 (南港)	2004年 艾利	817.5 (天母)	2008年 辛樂克
3	83.0 (大直)	2007年 帕布	484.0 (天母)	2001年 納莉	813.5 (南港)	2004年 艾利
4	78.5 (天母)	2007年 柯羅莎	402.0 (天母)	2008年 辛樂克	667.0 (瑞芳)	2000年 象神
5	61.0 (瑞芳)	2005年 泰利	364.0 (南港)	2015年 蘇迪勒	542.0 (天母)	2012年 蘇拉

資料來源：中央氣象局。

<sup>6</sup> 108年7月1日中象參字第1080008652號函。

表2 基隆河流域降雨中心及降雨量變化情形

單位：毫米

	最大時雨量		最大日雨量		最大總雨量	
	前	後	前	後	前	後
2000 象神 颱風	51／瑞芳 (2000 碧利斯)	111／內湖 (2001 納莉)	137／瑞芳 (2000 啟德)	484／天母 (2001 納莉)	184／瑞芳 (2000 啟德)	1004／南港 (2001 納莉)
2001 納莉 颱風	51／瑞芳 (2000 碧利斯)	97.5／南港 (2004 艾利)	316.5／瑞芳 (2000 象神)	598.5／南港 (2004 海馬)	667／瑞芳 (2000 象神)	817.5／天母 (2008 辛樂克)
明治橋拆 除完工 (2003 南卡)	111／內湖 (2001 納莉)	97.5／南港 (2004 艾利)	484／天母 (2001 納莉)	598.5／南港 (2004 海馬)	1004／南港 (2001 納莉)	817.5／天母 (2008 辛樂克)
員山子分 洪完工 (2005 瑪莎)	111／內湖 (2001 納莉)	83／大直 (2007 帕布)	598.5／南港 (2004 海馬)	402／天母 (2008 辛樂克)	1004／南港 (2001 納莉)	817.5／天母 (2008 辛樂克)

資料來源：中央氣象局。

由表1、表2可知，基隆河上、中、下流域近廿年均曾遭逢大雨。瑞芳（上游）曾在明治橋拆除及員山子分洪工程完成前之2000年象神颱風降下667毫米總雨量，亦曾在明治橋拆除及員山子分洪工程完成後之2005年泰利颱風降下61毫米時雨量；惟自最大雨量觀之，2001年納莉颱風前，最大時、日、總雨量均降在瑞芳（上游）；2001年納莉颱風後，最大雨量均降在內湖、南港、大直及天母等中、下游地區，降雨中心似有往中、下游移動趨勢。惟經本院電詢中央氣象局人員表示，降雨中心、降雨量與基隆河各河段流量並無直接關連，尚與各集水區地表逕流係數等水文參數，以及防洪設施之佈設等有關。

〈2〉依中央氣象局檢附資料，近廿年來，時雨量超過40mm或日雨量超過80mm之大雨日數如下表：

表3 1999~2018年大雨以上之日數

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
瑞芳	10	37	17	9	14	18	21	19	24	17
南港	10	7	9	3	5	10	14	5	11	13
內湖	6	6	9	4	4	10	9	8	13	10
大直	5	3	5	4	2	8	10	7	13	8
士林	4	6	9	2	1	10	9	6	12	7
三重	2	10	7	1	0	8	12	4	11	7
社子	3	4	7	2	1	4	10	4	11	6
天母	4	7	9	5	3	10	13	8	12	7
石牌	1	4	8	3	0	12	10	5	10	4
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
瑞芳	17	12	12	13	21	12	14	16	18	17
南港	9	9	3	6	7	9	8	6	5	0
內湖	7	7	3	6	10	8	6	6	4	2
大直	4	3	2	6	8	6	6	1	4	2
士林	4	2	1	7	11	7	6	3	3	4
三重	4	3	2	5	8	8	6	3	3	1
社子	3	3	1	7	10	7	4	5	5	4
天母	4	3	2	8	11	6	8	3	4	5
石牌	4	4	1	7	10	5	5	3	3	6

資料來源：整理自中央氣象局檢附電腦報表數據。

由表3可知，自1999至2018年間，基隆河上、中、下游大雨天數之變化情形大致相同。

- 〈3〉另依基隆河整體治理計畫規劃總報告（89年4月）第9-2-27頁載述：「有關基隆河降雨重心機率分析，根據78年『基隆河員山子分洪規劃研究報告』中，統計民國49年至76年間基隆河流域暴雨情形，其降雨中心發生在下游陽明山區約占64%，發生在員山子上游火燒寮山區約占36%。由於統計時間不長，本計畫重行蒐集民國12年至87年間，其降雨中心發生在下游陽明山區約占44%，發生在員山子上游火燒寮山區約占56%。」可知民國12年至48年間，以及77年至87年間，基隆河降雨中心發生在上游火燒寮山區機率高於下游陽明山區；而民國49年至76年間，基隆河降雨中心發生在下游陽明山區機率高於上游火燒寮山區；基隆河降雨中心在民國12年至48年間、民國49年至76

年間、民國49年至76年間，並無明顯移動趨勢。

2. 拆遷中山舊橋與圓山疏洪道工程效益比較：

- (1) 前經濟部水資源統一規劃委員會「基隆河中山橋改建水工模型試驗報告」（79年6月）規劃於基隆河第17大斷面處至第16大斷面間，闢建一35公尺寬之圓山疏洪道（如圖2），並以現況未開闢洩洪道做為水理比較基準，探討其試驗成效。試驗結果，當中山橋改建為單跨橋時，配合闢建圓山疏洪道，則中山橋處水位可降低0.57m，而上游大直橋可降低0.67m（詳如表4）。

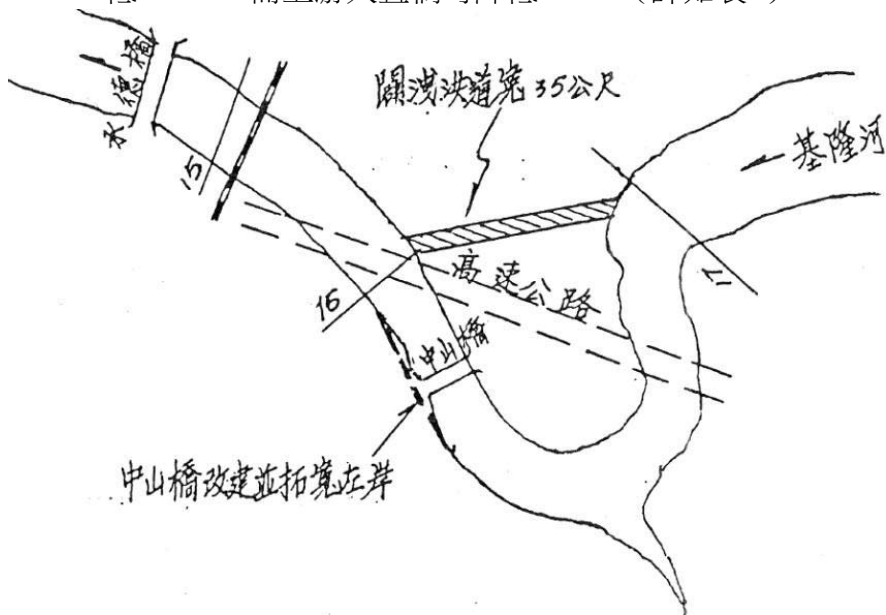


圖2 79年圓山疏洪道水工試驗構想位置示意圖

表4 圓山疏洪道實驗結果

	中山橋維持現況		中山橋改建為單跨橋	
	大直橋處 水位下降量	中山橋處 水位下降量	大直橋處 水位下降量	中山橋處 水位下降量
開闢圓山疏洪道	0.59m	0.39m	0.67m	0.57m
不開闢圓山疏洪道	-	-	0.38m	0.55m

資料來源：整理自「基隆河圓山瓶頸段之改善可行性方案研究規劃」報告p.2-9。

由表4可知，將中山橋維持現況不拆除而單獨施作圓山疏洪道，與不開闢圓山疏洪道而將中山橋改建為單跨橋作比較，前者大直橋處水位下降量0.59m，優於後者的0.38m；後者中山橋處水位下降量0.55m，優於前者的0.39m。

- (2) 經濟部水利署水利規劃試驗所「基隆河圓山瓶頸段之改善可行性方案研究規劃」（92年6月）載述：「經水工試驗結果，中山橋拆除僅約能降低圓山瓶頸段水位壅高之1/3，為降低基隆河圓山瓶頸段洪災之風險，本研究探討從中山橋附近研擬開闢疏洪道，並配合拓寬河道、修整河道地形、減少河道內高灘地及阻礙物等措施，尋求最佳可行之方案，以增加防洪工作之成效。」該研究考量先前（79年6月至85年2月）採用明挖覆蓋工法規劃圓山疏洪道，由圓山隧道下方通過，必須拆除圓山車行隧道、圓山飯店匝道、圓山飯店牌坊、北安公園部分用地，同時必須考慮半半施工，對於交通之影響相當大，雖直接成本較低，但造成之社會間接成本則甚難估計。該研究改採疏洪隧道設計，隧道長度約320M，隧道縱坡度 $S=0.001$ ，疏洪隧道上游底部高程訂在EL-5.8M，下游底部高程為EL-6.12M，共3組隧道，每個隧道高約9.0M，寬約11.5M，以壓力流設計，考量工程預備金及管理費，概估工程費總計約25億元，工期約需4年。
- (3) 綜上可知，單獨實施員山子分洪工程計畫無法達成基隆河治理計畫所訂200年頻率洪水之整體治理目標，尚需解決基隆河圓山瓶頸段問題，方能有效降低洪災風險，克竟全功。是以前經建會於行政院核定基隆河整體治理計畫前（90年4月10日），仍請經濟部縮短研擬圓山疏洪道計畫之實施期程，期能再提高「基隆河整體治理計畫」的防洪效果，惟臺北市政府卻不待經濟部規劃成果定案，於91年1月31日自行宣布拆遷中山橋。

### 3. 員山子分洪、圓山疏洪道及拆遷中山橋之工程成本與文化資產價值<sup>7</sup>比較

<sup>7</sup> 參考自臺北市政府文化局108年11月11日北市文化文資字第1083039764號函檢附之臺灣建築學會「歷史建築『中山橋』保存再利用計畫」期中報告書（第二次修正版）；以及「基隆河中山舊橋處理方式之研究」（臺北市政府工務局養護工程處委託國立臺灣大學，85年2月）p.A-5-21~A-5-25。

(1) 員山子分洪工程成本

「員山子分洪工程」91年6月開工，全部工程於94年7月竣工。計畫內容主要為開鑿內徑12公尺進水口，引水隧道長度2,483.5公尺，及出水口放流設施；設計目標為使基隆河自侯硐介壽橋以下河段可達200年重現期距（ $Q_{200}$ ）之防洪保護標準，即基隆河 $Q_{200}=1,620\text{cms}$ ，河道洪水量310cms、隧道分洪量1,310cms，計畫經費僅63億元，遠低於基隆河整體治理計畫規劃總報告（草案）初步規劃經費1,050億元，是以該報告及嗣後之「基隆河整體治理方案」經經濟部於89年4月提報行政院後，行政院於同年6月核示：「以成本觀點言，應優先檢討員山子分洪工程搭配洪災保險等替代方案之可行性。」

(2) 圓山疏洪道工程成本

經濟部水利署水利規劃試驗所「基隆河圓山瓶頸段之改善可行性方案研究規劃」（92年6月）採疏洪隧道設計，隧道長度約320M，隧道縱坡度 $S=0.001$ ，疏洪隧道上游底部高程訂在EL-5.8M，下游底部高程為EL-6.12M，共3組隧道，每個隧道高約9.0M，寬約11.5M，以壓力流設計，考量工程預備金及管理費，概估工程費總計約25億元，工期約需4年。

(3) 中山舊橋（明治橋）拆遷及易地重組成本

〈1〉臺北市政府工務局養護工程處委託中興顧問辦理「中山舊橋遷建工程（第1標）」設計監造服務，中興顧問於91年9月23日中山橋遷建小組第3次委員會會議上，針對中山舊橋不同保存方案可行性研究成果進行簡報。簡報中提供易地新舊融合方案及易地仿作1/2縮尺新橋兩個方案（工期與經費詳表5、6），前者約需經費2億5,500萬元，後者約需8,500萬元，結論建議以保存舊橋元件最多的易地新舊融合方式處理。

表5 易地新舊融合方案工期與經費概估

工作項目	預估經費(千萬元)	工期(月)
1.舊橋拆除	3.5	4
2.舊橋原址護岸基礎整理	1.5	4
3.元件運輸	1.5	0
4.暫置地點儲存	2.0	1
5.元件修補	2.0	0
6.舊橋元件重組	7.0	12
7.新橋址整地	8.0	3
合計	25.5	25

資料來源：臺北市政府水利工程處提供。

表6 易地仿作1/2縮尺新橋工期與經費概估

工作項目	預估經費(千萬元)	工期(月)
1.舊橋拆除運棄	2.0	2
2.舊橋原址護岸基礎整理	1.5	4
3.重建新橋	2.0	0
4.新橋址整地	3.0	2
合計	8.5	8

資料來源：臺北市政府水利工程處提供。

嗣後，臺北市政府於91年12月20日至92年4月30日間，辦理「中山舊橋遷建工程(第1標)」，工程結算總價6,857萬8,990元。

〈2〉另查據臺灣建築學會「歷史建築『中山橋』保存再利用計畫」期中報告書(第二次修正版)，易地仿作或重組，各方案初步評估所需工程經費約2億至3億9千萬元之間。

#### (4) 中山舊橋(明治橋)文化資產價值

〈1〉日治時期臺灣神社、敕使街道與明治橋構成完整的參拜動線。在當時臺灣總督府營造下，臺灣神社居「臺灣總鎮守」地位，座落於臺北市北郊的劍潭山<sup>8</sup>，民間相傳其鎮守著臺灣的龍脈

<sup>8</sup> 臺灣神社最早於乃木希典擔任臺灣總督時，向帝國議會提出建設計畫，並於1897年9月設置故北白川宮殿下宮祠建設委員會，並選派調取委員對臺北、基隆、臺南等地進行調查。最終以臺北為統治中心拍版定案，但原本選擇設置於圓山，將神社併入當時的圓山公園。1898年時，兒玉源太郎變更設計，改在基隆河北的劍潭山。



與國運。臺灣神社於1899年4月12日舉行地鎮祭，1900年落成；1901年10月27日舉行鎮座式，其規模堪稱為臺灣最大，顯見得臺灣總督府當局對臺灣神社重視程度。臺灣神社已成為民眾朝拜的對象，回顧日治時期許多人的活動，莫過於參觀臺灣神社，當時的人們在年節時刻出遊多會在臺灣神社留下紀錄。1908年，臺灣總督府為紀念在臺灣地區犧牲亡故的警察官，在臺灣神社前，豎立了臺灣總督府警察官招魂碑（今圓山大飯店所在），剛好位在劍潭山分岔口附近的道路上，使得明治橋北岸到臺灣神社之間，被形塑出一塊神聖的場域。日治時期末期，臺灣總督府在臺實行皇民化政策，擴建、改建神社，1937年開始興建臺灣護國神社及臺灣神社新境地（臺灣神宮），分別於1942年及1944年完工。

- 〈2〉據《中山區志》記載，敕使街道的原型原為清代一條尺度不大的泥路，主要作為現延平北路的輔助道路。早年淡水、臺北間陸路交通走延平北路，敕使街道為農人從事農事，由大稻埕至中山區各地務農過程行走成形。嗣後，敕使街道隨著日治時期對於臺灣神社參拜活動的熱絡，加上周邊地區如圓山動物園的設置，使得敕使街道沿線逐漸繁榮。敕使街道於1936年規劃擴建，次年興工，至1941年3月28日舉行竣工式，全程路寬40M，中間有12M快速車道，外側兩邊各有2.5M的樟樹綠帶，兩側6.5M慢車道及5M步道（楓樹綠帶及暗渠各2.5M），沿線均設置水銀燈照明。
- 〈3〉明治橋建於1901年，總長50間3尺<sup>9</sup>，總寬幅37尺54，耗費118,349日圓。敕使街道過明治橋至北岸，直接對上臺灣神社的參拜道，形成一個完整的歷史區域。明治橋在這區域裡扮演的角色，具有入口與交通節點等意涵，也就是臺灣神社的參道橋。中間大跨徑橋採用穿式鋼桁架橋，兩側邊跨為鋼鈹梁橋；原本係木造的橋面，1912年改為鋪設鋼筋混凝土。隨著臺灣神社周邊地區交通流量增加，敕使道路的拓寬，將明治橋列為重要拓寬對象，經過檢討規劃，決定興建新橋取代原有的明治橋。有鑑於1923年關東大地震的教訓，新橋採用當時最為先進的

---

<sup>9</sup> 每間等於1.81818公尺，每尺等於0.30303公尺。50間3尺約合91.82公尺。

鋼筋混凝土建造。依據《台灣建築會誌》記載，二代橋於1930年1月25日開工，1933年3月20日完工，全長120公尺（大拱跨徑50公尺，小拱跨徑20.5公尺），寬17公尺（車道10公尺，兩側人行道各3.5公尺），為一固定拱上路式公道橋，耗資69萬多日圓，橋墩為1大2小的3孔拱橋，中央主孔拱架上轅有十二方流水（即橋孔），副孔拱架有五方流水。欄杆用山口縣德川產的花崗石砌成，兩側設4座內裝青銅質橋燈的飾塔。

- 〈4〉戰後，國府接收臺灣，臺灣神宮所在位置在1946年短暫成為市民教育所，今成為中央廣播電台；臺灣護國神社則改建為忠烈祠。1948年，前臺灣省交通處臺灣旅行社拆除原本的臺灣神社，興建臺灣大飯店，1952年5月更名為圓山大飯店，並由蔣○美齡女士組成的財團法人臺灣敦睦聯誼會接手經營，主要接待來華訪問的世界各國元首政要。1963年完成擴建。1973年，則由楊○成建築師設計再度改建為現貌。
- 〈5〉敕使街道在戰後的1946年1月，為紀念孫中山先生更名為中山北路，延伸至士林、天母一帶；隨著圓山大飯店成為接待國賓場所，使得中山北路愈形重要。1950年，韓戰爆發，美軍顧問團進駐中山北路現今中山足球場與美術公園一帶。明治橋南岸中山北路西側為圓山動物園，向南至酒泉街為濤園、同德新村。中山北路東側為兒童遊樂園，1957年地圖顯示為美軍顧問採購營繕辦公處。再向東為美軍協防臺灣司令部。今日臺北市立美術館則有一批日式宿舍，日本大使館就在左近處。1950年時，此區域新建許多建築，包括海軍眷村、一心幼稚園。原來位於劍潭山上的警察官招魂碑所在位置，此時已轉變為太原五百完人塚。1968年起，臺北市政府針對中山北路開始拓寬，當年鋪設至圓山大飯店前的中山北路三段。兩位蔣總統在位期間，往返官邸與總統府間均利用中山北路，每日的車隊往返及交通管制形成當年一種特殊景象。1965年，基隆河岸邊防洪牆完成，明治橋北岸西側的再春游泳池完工，成為當年相當熱門的休閒活動場所，整個明治橋南北岸成為熱門的遊憩景點。1970年代後期，中山高速公路圓山段跨越基隆河，從劍潭山腳、明治橋及再春游泳池上方通過；連結臺北市區與士林、大直的新生北路高架橋，劍潭往市區方向高架橋引道，也在高速公路下

方跨越明治橋及再春游泳池，形成此地區的新地景。1991年國建六年計畫，又架設中山高速公路汐五高架段，此區縱橫交錯的交通路網構成迥異於以往的都市景觀。

〈6〉綜上可知，中山舊橋從20世紀初期出現之後，經過了將近100年的歷史發展過程，在圓山文化時期（或稱貝塚文化時期）、清朝風雅空間時期、日治神權都市象徵時期、蔣氏威權統治時期、市民文化萌芽時期、科技掛帥時期，各個時代都有其不同的歷史文化意義。但在面對中山舊橋保存與否的時候，我們該如何評價這些歷史文化意義？保存或不保存這些歷史文化意義的依據又是什麼？中山舊橋在日治神權都市象徵時期及蔣氏威權統治時期中，雖然必須做為臺灣神社的表參道及官邸、國賓通行用途，但在其與庶民活動設施比鄰的情形下，中山舊橋呈現出來的，反而不是殖民統治或威權統治所刻意形塑的象徵意義；而是與市民同在，極具親和力的市民文化意義。但是，中山舊橋沒有被神權或威權所擊敗，卻被此區縱橫交錯的交通路網及水文水理掛帥的治水工程所瓦解。中山舊橋在被拆遷前，已埋沒在層層疊疊的高架橋下，與市民的距離愈來愈遠；拆遷後，更只剩冰冷冷的鋼筋混凝土塊，被堆置在再春游泳池舊址，與市民活動空間完全隔離。中山舊橋所代表的歷史文化意義正式宣告消失，她原來所具有的文化資產價值瞬間蕩然無存，無論臺北市政府最終決定易地重組或仿作，這個損失都是永遠無法彌補的。

（四）本院為進一步瞭解「基隆河整體治理計畫」、「員山子分洪工程計畫」最終核定內容與中山舊橋拆除有無競合關係，曾諮詢行政院張政務委員景森，並函詢國發會、水利署。發現：基隆河流經臺北市轄區之整治屬臺北市政府權責、「員山子分洪工程」可有效發揮降低下游洪水位之減災功能、拆除中山舊橋在91年7月始正式納入「基隆河整體治理計畫」、中山舊橋只是人人皆曰可殺的代罪羔羊。茲分述如後：

1. 據國發會函復資料，有關基隆河流經臺北市轄區之整治權責，主要係依據行政院89年8月16日以台89經24417號函核示，在水利組織尚未整合前，淡水河管理權責維持現況，凡流經臺北市轄區部分由臺北市政府自行管理。「基隆河流域整治特別條例」主要係為加速改善基隆河排水防洪功能，並循特

別預算方式辦理整治計畫相關工作，由於基隆河係淡水河支流，臺北地區的防洪計畫則包括淡水河水系治理，相輔相成，以共同達成流域整體治理效果。淡水河目前尚未公告為中央管河川，治理權責仍依上述行政院函核示原則辦理。可知，依行政院函示，基隆河流經臺北市轄區之整治屬臺北市政府權責。

2. 據水利署函復：「員山子分洪工程」為基隆河整體治理計畫之一，計畫內容包括開鑿內徑12公尺進水口，引水隧道長度2,483.5公尺，及出水口放流設施。員山子分洪工程主要設計目標為使基隆河自侯硐介壽橋以下河段可達200年重現期距（ $Q_{200}$ ）之防洪保護標準，即基隆河 $Q_{200}=1,620\text{cms}$ ，河道洪水量310cms、隧道分洪量1,310cms。員山子分洪工程由水利署第十河川局執行，91年5月完成工程發包及91年6月工程開工<sup>10</sup>，全部工程於94年7月竣工。據經濟部統計資料顯示，93年臺灣北部地區遭遇911豪雨、納坦颱風及南瑪都颱風，在隧道全斷面襯砌未完成前，3次提前啟動應急分洪，有效降低下游洪水水位之減災功能；104年9月杜鵑強颱來襲時，員山子分洪堰最高水位達66公尺，分洪量達932cms，分洪總量達2,021萬立方公尺，即員山子分洪道可將基隆河81%洪水分流至東海。可知，「員山子分洪工程」為基隆河整體治理計畫一部分，可有效發揮降低下游洪水水位之減災功能。
3. 有關基隆河整體治理計畫最終核定內容究竟是否含括拆除中山舊橋一節，查據水利署函文檢附之「基隆河整體治理計畫」（91年7月行政院核定本）第二篇「實施計畫」第二章「前期治理計畫」第三節「其他配合工程」所載：「其他配合工程包括臺灣鐵路管理局之八堵鐵路橋週邊改善工程及臺北市轄區內溝溪下游堤防工程、磺港溪分洪第一期工程、中山橋改建等，計費為29億2,500萬元。」可知，中山舊橋遷建在91年7月始正式納入「基隆河整體治理計畫」，且為數項「其他配合工程」其中1項，更且行政院核定之工程名稱為「中山橋

---

<sup>10</sup> 施工廠商、細部設計及監造單位分別為日商鹿島建設株式會社臺灣分公司、中興工程顧問股份有限公司及聯合大地工程顧問股份有限公司。

改建」，並非單純地拆除，將其視為棄物；況且臺北市政府已於稍早之91年1月31日宣布中山舊橋登錄為歷史建物，並宣布拆除後易地重建，縱令拆除中山舊橋，事前亦應有完整易地重建腹案，以保存歷史建物，方屬正辦。

4. 另水利署針對本院詢及「若不拆除中山橋，對臺北市的防洪有何不利影響？若不拆除中山橋，僅憑員山子分洪道工程，是否無法達到200年重現期距防洪標準？」一節，水利署107年12月20日函復<sup>11</sup>略稱：「員山子分洪工程平均可降低計畫洪水位1.5公尺<sup>12</sup>；降低中、下游堤岸計畫高程；減少鐵路橋梁需配合改建數目及引道拉長之衝擊，且可大幅節省整治工程經費，屬技術可行、經濟可行、效益可行的防洪整治計畫。……基隆河於中山橋上、下游間之河段受地形影響，在洪水期間，洪水位明顯地提高，為一通洪上之地形瓶頸，故據此稱之為『基隆河圓山瓶頸段』。基隆河圓山瓶頸段之河寬由上游大直橋處420公尺至中山橋處縮為約100公尺，且轉了兩個大彎，為造成上游水位壅高主要原因，尤其中山橋段適逢河道窄縮瓶頸段，加上其橋梁長度及梁底高度皆不足，對通洪影響甚大。因此拆除中山橋後，可增加通水斷面積，進而降低上游水位，有助於降低基隆河圓山瓶頸段洪災之風險。依『基隆河員山子分洪工程計畫』，單獨實施員山子分洪道工程並無法達成200年之保護標準，尚需搭配其他措施，如本流分洪後之防洪工程與支流排水、堤後排水、橋梁改善及集水區保育等改善計畫，始能達到200年洪水之防護標準」。可知，「基隆河圓山瓶頸段」純粹係因基隆河河寬在此間巨幅驟變，且河道蜿蜒曲折；而中山舊橋又適逢位在此一河道最窄縮處，在臺北市歷年重大颱洪中首當其衝，也因此成了水文水理掛帥的基隆河整體治理計畫中，人人皆曰可殺的代罪

---

<sup>11</sup> 107年12月20日經水河字第10753303530號函。

<sup>12</sup> 惟查據89年4月「基隆河整體治理計畫規劃總報告」第9-2-20頁及9-2-51頁均載明：「分洪後，員山子分洪堰下游基隆河各斷面計畫洪峰流量（200年）所產生之洪水位，平均約降低2公尺。」同報告第9-2-42頁卻又載明：「……員山子分洪後，分洪堰以下河段再發生200年洪水較『基隆河治理計畫』計畫洪水位平均降低1.5公尺（詳見表9-2-13）」。

羔羊。

(五) 綜上所述，有關基隆河流經臺北市轄區之整治權責，主要係依據行政院89年8月16日以台89經24417號函核示，凡流經臺北市轄區部分由臺北市府自行管理。「員山子分洪工程」為基隆河整體治理計畫一部分，可有效發揮降低下游洪水水位之減災功能；而中山舊橋遷建在91年7月始正式納入「基隆河整體治理計畫」，惟行政院核定之工程名稱為「中山橋改建」，並非單純地拆除，將其視為棄物；何況臺北市府已於稍早之91年1月31日宣布中山舊橋登錄為歷史建物，縱令拆除中山舊橋，事前亦應有完整易地重建腹案，以保存歷史建物，方屬正辦。該府明知「基隆河圓山瓶頸段」純粹係因基隆河河寬在此間巨幅驟變，且河道蜿蜒曲折；而中山舊橋又適逢位在此一河道最窄縮處，在臺北市歷年重大颱風中首當其衝；卻未能審慎評估各項替選方案，於中央政府進行「基隆河整體治理計畫」、「員山子分洪工程計畫」及規劃「圓山疏洪道」可行性方案評估之際，自行辦理「基隆河中山橋原地抬高可行性評估之後續水理、水工模型試驗規劃工程」研究案；且在該研究案未定案前，即貿然宣布拆遷中山舊橋、易地重建，難謂周妥。

二、臺北市府對外宣稱為兼顧防洪減災及歷史建築保存，採「易地遷建保存」方式，於91年12月20日至92年4月30日間辦理「中山舊橋遷建工程（第1標）」，將中山舊橋分塊切割為435塊，移置再春游泳池舊址；並於93年1月5日公告中山舊橋為歷史建築。中山舊橋經臺北市府拆除後，該府雖一再表示將儘速「易地重建，再現風華」，以符「歷史建築不能拆毀，只能移築」規定，惟迄今已逾16年，仍無具體方案，顯見該府於拆卸中山舊橋前，並無可行之易地重建計畫，洵有違失。

(一) 中山舊橋（明治橋）為臺北市最古老的百年歷史橋梁，臺北市府將中山舊橋登錄為歷史建物，並於91年12月20日至92年4月30日間，以易地遷建方式辦理「中山舊橋遷建工程（第1標）」。為利將來重組，該府要求將中山舊橋拆卸成大塊構件，不得破碎或支離，作最大範圍保存。舊橋拆除後切割為435塊，目前仍堆置於再春游泳池舊址，以PVC防水帆布包覆橋體構件（如圖3），並由臺北市水利處定期維護及巡查。



圖 3 中山橋（明治橋）被肢解成 435 塊石塊<sup>13</sup>

- (二) 有關中山舊橋登錄為歷史建物依據及過程，據臺北市政府函復：
1. 臺北市政府於91年1月31日宣布採「易地遷建保存」的方式，將中山舊橋以分塊切割之方式，移置適當位址，再重新組合，以兼顧防洪減災及歷史建築的保存。
  2. 有關中山橋依法登錄歷史建築之歷程，係依據當時之《文化資產保存法》及《臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點》<sup>14</sup>規定，於91年2月26日邀集委員召開「中山橋歷史價值認定會勘暨中山橋確認保存構件研商會議」，經出席會勘之委員充分討論、提供意見後，於92年1月8日以「『中山橋』擬登錄歷史建築案」提送當時之「臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會」第2次會議討論，決議同意登錄「中山橋」為臺北市市歷史建築；該府並於93年1月5日公告<sup>15</sup>「中山橋」為歷

<sup>13</sup> 參考自<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2070943>。

<sup>14</sup> 95年2月22日已廢止。

<sup>15</sup> 93年1月5日府文化二字第09200526100號函。

史建築。

3. 另有關經公告之歷史建築遷建事項，《文化資產保存法》並未明定歷史建築遷建規範或程序，惟依106年7月27日修正發布之《古蹟修復及再利用辦法》第19條規定，歷史建築之修復及再利用，準用本辦法。爰此，臺北市政府文化局為協助評估中山橋後續重組可行性（含地點）及保存再利用方案，提供管理單位工務局水利處做為辦理依據，業於107年8月22日委託專業團隊執行「歷史建築『中山橋』保存再利用計畫」，將於為期近1年之計畫執行過程，以文資保存及工程專業角度，評估、研擬可能之保存方案，作為管理單位工務局水利處執行中山橋保存再利用之依據，該案刻正於履約階段中。

(三) 惟查前述91年2月26日「中山橋歷史價值認定會勘暨中山橋確認保存構件研商會議」紀錄，與會之李○朗教授表示：「歷史建築之保存維護也有一套規則，不可以模仿品代替，應力求舊橋材料盡量保留。如遷建他地，舊物應保存90%以上才有意義，否則直接建新橋在價格上還更便宜。」91年4月26日中山橋遷建小組第1次委員會結論建議：「原橋易地保存」之可能性不高。同年9月5日第2次委員會結論建議：遷建後的舊橋定位以觀賞為主。同年9月23日第3次委員會結論建議：中山橋以易地重建之方式保存，遷建後之中山橋以觀賞及保存歷史記憶為主要目的，並在設計上作最大範圍的原有構件保存。92年10月7日第5次委員會李○朗教授表示：「原橋易地重組是取代保留原橋或原地提高的方案，是雖不滿意但可接受的方案，……若不採原橋易地重組，中山橋由大變小，那費心且耗費鉅資拆解橋體的工作，將被視為無意義的工作。」該次會議結論：「中山橋遷建不只是橋體的拆解及遷建問題，而是將中山橋以古蹟展現，以保存歷史記憶及景觀意識為最主要目的，因此應重新思考以塑造『橋』為主，週邊設施為輔的環境規劃，將遷建工程重新定位為『中山橋再生計畫』……本案不再局限於舊橋的遷建工程，而是歷史建物的保存計畫。」經本院赴再春游泳池舊址現場履勘時，詢及該府代表「中山舊橋遷建工程（第1標）」開工前是否已有完整易地重建計畫等，據該府補充書面資料：

1. 臺北市政府為兼顧防洪減災與文化資產歷史建築保留，於91



年1月31日宣布中山橋採遷建方式辦理，並完成發包中山舊橋遷建工程（第1標），自91年12月20日開工，至92年4月30日竣工，完成中山橋的拆解及遷離河道之工作。於「中山舊橋遷建工程（第1標）」開工前，該府為有效辦理中山橋遷建作業，於91年2月27日頒布「臺北市中山橋遷建小組設置要點」，並自同年4月26日開始召開委員會議，審議中山橋遷建之各項計畫，後於93年10月8日第7次會議確定中山舊橋重組圓山河方案，並於第8次會議結論略以：會後除有必要外，可免再召開委員會議，如有必要，請以提送資料送請各委員審視的方式辦理即可。惟馬前市長於94年8月15日中山橋遷建圓山河方案會議時裁示，檢討舊橋重組於河川地之適法性，該府工務局水利工程處召開95年11月7日中山橋圓山河方案研商會議結論：中山舊橋非為圓山河的必要設施，基於防洪的考量，舊橋龐大的量體對洪流的影響不容忽視；與會顧問與水利局代表均認為中山舊橋不宜重組於河川地，爰圓山河方案因適法性問題，未再予推動。

2. 中山舊橋於拆除之初，考量後續重組需求，針對435塊橋體構件，均有元件編碼。有關構件單元接合部分，依94年「中山舊橋遷建新址初步規劃設計成果報告」之設計構想：「鋼筋混凝土元件間接合係以化學錨筋植入2元件相對接合處，再以錨筋搭接方式處理，鋼骨混凝土元件則以鋼骨銲接結合，配合不收縮混凝土之灌注，達到與相鄰構件結合之目的，以傳遞壓力彎矩及剪力。需結合之2分塊間應以水刀將結合面各掃除15公分，在組裝時配合拆卸作業時已完成之構件編號及座標，建議應設立現場組裝工場，配合重型電動天車之運作，以達細部調整之目的。」
3. 另該府文化局委託辦理之「歷史建築『中山橋』保存再利用計畫」將併同評估中山橋後續重組可行性（含地點），履約過程均將請該府管理單位工務局水利處出席相關會議併同討論。有關橋體構件保存方式部分，查《文化資產保存法》並未就各種文化資產類型明定保護方式，且文化資產保護、維護方式亦因個案類型及現況不同而有所差異。本案歷史建築「中山橋」構件排列置放於再春游泳池舊址，並由臺北市水

利處進行管理維護，該處為避免橋體構件受雨淋或其它外在環境影響，已將牆體構件分別覆蓋帆布防水，該置放地點並有圍籬區隔及相關門禁，以防止橋體構件遭人為破壞。

(四) 中山舊橋經臺北市政府拆除後，該府一再表示將儘速「易地重建，再現風華」，以符歷史建築不能拆毀，只能移築之規定，惟迄今已逾16年，仍無具體方案。據該府函復資料，歷年來重組中山橋之評估地點及審查意見列如下表：

表7 中山橋重組評估地點綜整表

評估地點	審查方式	審查結果
中山一號公園(圓山公園)	91.09.05 中山橋遷建小組第2次委員會	為圓山貝塚遺跡，不宜作為中山舊橋遷建之橋址。
中山二號公園(中山美術公園)	91.09.05、91.09.23、91.12.13、92.10.07中山橋遷建小組第2、3、4、5次委員會 92.07.23 工務局研商「中山舊橋重組位址」相關事宜	1. 中山二號公園即將變更為都市計畫「美術公園特定專用區」，且變更後其使用目的與整體規劃確實無法與中山舊橋相容，請排除「結合規劃」之可能性。 2. 平面佈置限制將受到現有設施限制，亦影響美術館發展。
兒童育樂中心	91.09.05、91.12.13、92.10.07中山橋遷建小組第2、4、5次委員會 92.07.23 工務局研商「中山舊橋重組位址」相關事宜	量體龐大，重組於兒童育樂中心，將破壞園區內的遊樂設施，且施工期長，導致兒育中心無法營運。
新生公園	91.09.05、91.09.23、91.12.13、92.10.07中山橋遷建小組第2、3、4、5次委員會 92.07.23 工務局研商「中山舊橋重組位址」相關事宜	1. 位於航高限制區內，且橋兩端引道太長導致破壞現有設施或占用草坪地。 2. 舊橋重組與既有加壓站、配水池及排水箱涵等地下設施產生相互干擾，將影響舊橋重組方位之配置。 3. 重組後將受航機噪音影響。
大湖公園	91.09.05、91.12.13、92.10.07中山橋遷建小組第2、4、5次委員會	在大湖內興建構造物，致減少大湖公園貯洪容量，將遭居民反對。
關渡自然公園	91.09.05、91.09.23、91.12.13、92.10.07中山橋遷建小組第2、3、4、5次委員會	1. 有海風鹽份侵蝕，不利老舊橋梁構件之保存。 2. 關渡自然保留區，為農委會及經濟部於民國76年公告成立，保留區的相關規定比保護區嚴謹，係依文化資產法所規範，除限制進入外，對景觀及動植物均不能破壞，規定相

評估地點	審查方式	審查結果
		當嚴格；若重組位置確切位於保留區範圍內，本方案不可行。
大佳河濱公園 圓山河	91.09.23、93.10.08、94.05.11 中山橋遷建小組第3、7、8次委員會 94.08.15 本府「工務局養護工程處中山橋遷建圓山河方案」 95.11.07 工務局水利工程處「中山舊橋遷建圓山河方案」	1. 本方案工程費龐大，造成財務負擔。 2. 中山舊橋非為圓山河的必要設施，基於防洪的考量，舊橋龐大的量體對洪流的影響不容忽視；在中山舊橋遷建圓山河方案會議中文化、水利與水利署各顧問對中山舊橋重組圓山河方案的適法性均表異議，認為中山舊橋不宜重組於河川地。
中山計程車站	91.09.23 中山橋遷建小組第3次委員會	遷建小組第3次委員會議中討論，非合適位址。
再春游泳池舊址	91.09.23 中山橋遷建小組第3次委員會 92.06.30 工務局養護工程處「中山橋遷建工程舊橋重組位址簡報」	再春游泳池舊址方案因有地形、土地使用及涉及改建防洪牆的疑慮，該處不宜作為中山舊橋重組之位址。
酒泉街與中山北路口	91.12.13、92.10.07 中山橋遷建小組第4、5次委員會 92.06.30 工務局養護工程處「中山橋遷建工程舊橋重組位址簡報」 92.07.23 工務局研商「中山舊橋重組位址」相關事宜	1. 橋梁龐大之量體對用路人產生壓迫感。 2. 橋面高程受到航高限制且重組後之使用會受航機噪音影響。 3. 重組橋址基礎範圍內有圓山貝塚不得開挖破壞及舊橋量體龐大較難與周邊環境調合。
大直樂群路帶狀綠地	91.12.13、92.10.07 中山橋遷建小組第4、5次委員會	舊橋量體加上兩端階梯重組後總長度大，高度比原地面高，影響住戶視野。
大安森林公園	91.12.13、92.10.07 中山橋遷建小組第4、5次委員會 92.07.23 工務局研商「中山舊橋重組位址」相關事宜	1. 公園已定義為森林公園若將舊橋遷置於該園區內時，恐會引起疑義。 2. 重組施工時將衝擊市區交通，舊橋重組後會影響公園現有設施功能。
南港公園	92.10.07 中山橋遷建小組第5次委員會	周圍人潮少、可視性低，湖面小，舊橋量體置入後對周圍產生壓迫感。
美術館停車場	93.03.11 中山橋遷建小組第6次委員會。	1. 無法與美術館調和，對美術館造成破壞。 2. 舊橋量體大，構築於陸地上顯得突兀。 3. 建議重組位址有機會選擇於水域的範圍內。
中山二號公園南側	93.03.11 中山橋遷建小組第6次委員會。	1. 本方案須配合改建部分現在已開放中山二號公園使用，且景觀較不

評估地點	審查方式	審查結果
		調和。 2. 配置人工湖將破壞已闢建完成之公園。 3. 建議中山橋之重組位址有機會選擇於水域的範圍內。
士林調節池	95.11.30 工務局水利工程處研商中山舊橋重組併入臺北藝術中心整體開發計畫事宜會議 96.08.16 工務局水利工程處研商中山舊橋重組重組於士林抽水站防洪調節池涉及都市計畫等事宜 98.08.18 研商中山舊橋重組位址評估案會議 100.04.21 文化局召開本市歷史建築中山橋重置保存方案專家學者諮詢會議	1. 重組位置位於士林抽水站前池，涉及抽水站安全維護問題。 2. 舊橋可融入調節池之環境景觀，本方案可提供串連河濱公園之行人及自行車通行之功能，惟目前調節池之水質及可及性有待改善。 3. 可及性與交通問題，重組成本經費四億多，僅達到保存、觀賞、遊憩、自行車通行或活動展演等功能，其使用活化效能有限。 4. 本方案於研商中山舊橋重組位址評估案會議結論說明，重組於士林調節池為不理想。
雙溪河道	96.05.14 本府工務局水利工程處研商中山舊橋重組雙溪河段專案工作會議 98.08.18 研商中山舊橋重組位址評估案會議	1. 中山舊橋遷入雙溪，於橋址上游之部分河段會有水位壅高、流速減緩、現有橋梁高程不足、影響河段內之區域排水。 2. 重組於雙溪橋下游方案其影響程度高於上游方案。 3. 中山舊橋受垃圾等雜物阻塞橋拱與肋梁時，阻水情況非常明顯，洪水位會提高許多，造成中山舊橋至望星橋河段之洪水位高於現有堤頂。 4. 抬高橋面及橋梁結構體時，雖可降低肋梁阻水情況，但無法避免橋墩阻水效應。 5. 本方案於研商中山舊橋重組位址評估案會議結論說明，重組於雙溪河道為不理想。
中港河口（關渡）	96.08.16 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於士林抽水站防洪調節池涉及都市計畫等事宜	水鳥保護區為關渡自然保留區範圍內，為農委會及經濟部於76年公告成立，保留區的相關規定比保護區嚴謹，係依文化資產法所規範，除限制進入外，對景觀及動植物均不能破壞。
北投科技園區	97.05.30 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於士林北	1. 量體龐大，與當地現有水文景觀扞格，且亦與原都市計畫規劃之公園

評估地點	審查方式	審查結果
	投、社子島等都市計畫園區涉及用地事宜會議	<p>定位不盡相符，恐於都市設計審議時引起廣泛爭論，致延宕本區段徵收開發期程。</p> <p>2. 區段徵收案為本府重大施政政策，具有開發期程之壓力，建議另覓他處。</p>
社子島	<p>97.05.30 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於士林北投、社子島等都市計畫園區涉及用地事宜會議</p> <p>98.03.23 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於社子島、關渡平原都市計畫區及士林抽水站前池涉及都市計畫等事會議</p>	社子島區段徵收內遊樂區及娛樂區係未來提供原土地所有權人自由選配之可建築用地，規劃為中山舊橋重組位址無疑將影響所有權人權益，且原評估之社子島區段徵收財務已嚴重虧損，如以減少可建築土地並增加公共設施用地方式供放置舊橋，將加劇社子島區段徵收財務缺口。
南湖河濱	<p>97.05.30 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於士林北投、社子島等都市計畫園區涉及用地事宜會議</p> <p>97.06.18 工務局水利工程處中山舊橋重組南湖河濱公園方案之研議情形</p>	中山舊橋置入河道後，因橋墩阻水及橋拱之豎向肋梁易被漂流物阻塞阻水，致橋址之洪水位上昇達53公分，故中山舊橋不宜置入基隆河。
關渡平原	<p>98.03.23 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於社子島、關渡平原都市計畫區及士林抽水站前池涉及都市計畫等事會議。</p> <p>98.08.18 研商中山舊橋重組位址評估案會議</p>	<p>1. 本方案因「變更關渡平原北側部分綠地、農業區及主要計畫道路為交通用地計畫案」仍在整體規劃中，本方案因土地均未徵收，開發變數仍大，開發時程目前尚無法確定，舊橋重組進度難以預估。</p> <p>2. 本方案於研商中山舊橋重組位址評估案會議結論說明，中山舊橋重組於關渡平原為不理想。</p>
新兒育中心	<p>98.06.15 檢討中山舊橋遷移重組作業進度會議</p> <p>99.05.17 文化局研議歷史建築中山橋重組於新兒育中心與美崙公園間之可行性或其他適宜地點研商會議</p>	<p>1. 中山舊橋新址設置原則以具親水性為優先考量，移設後之使用功能可作為橋梁或觀景平台惟須兼顧與周邊環境之整合。</p> <p>2. 基於橋量體、高度、坡度設計與設施安排等課題皆有困難之情形，綜合考量新兒育中心基地不宜作為中山橋移置地點。</p>
磺溪河口	98.06.15 檢討中山舊橋遷移重組作業進度會議	<p>1. 中山舊橋新址設置原則以具親水性為優先考量，移設後之使用功能可作為橋梁或觀景平台惟須兼顧與周邊環境之整合。</p> <p>2. 本方案在磺溪匯流口上游，重組置</p>

評估地點	審查方式	審查結果
		入於河道有壅水問題，恐引起民慮。
社子島頭	<p>98.03.23 工務局水利工程處研商中山舊橋重組於社子島、關渡平原都市計畫區及士林抽水站前池涉及都市計畫等事會議</p> <p>98.08.18 研商中山舊橋重組位址評估案會議</p>	<p>1. 因土地分區使用之用地分配有限，恐無法獲得地主同意出讓部分土地，且社子島開發係屬防洪計畫，故其開發時程恐比中山舊橋重組關渡平原方案更為久遠。</p> <p>2. 本方案位於島頭堤外行水區，橋體遭海水淹沒之頻率較大，增加舊橋保存之維護費用，另河口海風鹽份不利結構保存。</p> <p>3. 計畫位址為遊樂區，該區塊係採全街廓開發，且遊樂區之土地使用管制恐無法符合需求。</p> <p>4. 本方案於研商中山舊橋重組位址評估案會議結論說明，重組於社子島頭為不理想。</p>

資料來源：臺北市政府函文附件。

除了「易地重建」構想以外，臺北市政府文化局亦於104年7月18日、19日舉辦「中山橋創意發想工作營」，提出中山橋各種活化觀點。105年11月7日報載，該府都市發展局前局長林洲民亦提議，若中山橋無法異地重組，將再春游泳池舊址規劃成地景公園，將其橋體構件於現存基地重新規劃設計，活化閒置空間。

(五) 綜上所述，臺北市政府於91年1月31日宣布採「易地遷建保存」方式，於同年12月20日至92年4月30日間辦理「中山舊橋遷建工程（第1標）」，將中山舊橋分塊切割為435塊，移置再春游泳池舊址，日後再重新組合；並於93年1月5日公告中山舊橋為歷史建築，以兼顧防洪減災及歷史建築保存。中山舊橋經臺北市政府拆除後，該府雖一再表示將儘速「易地重建，再現風華」，以符「歷史建築不能拆毀，只能移築」規定，惟迄今已逾16年，仍無具體方案，顯見該府於拆卸中山舊橋前，並無周全之易地重建計畫，洵有違失。

綜上所述，臺北市政府明知「基隆河圓山瓶頸段」純粹係因基隆河河寬在此間巨幅驟變，且河道蜿蜒曲折；而中山舊橋又適逢位在此

一河道最窄縮處，在臺北市歷年重大颱洪中首當其衝；卻未能審慎評估各項替選方案，於中央政府進行「基隆河整體治理計畫」、「員山子分洪工程計畫」及規劃「圓山疏洪道」可行方案評估之際，自行辦理「基隆河中山橋原地抬高可行性評估之後續水理、水工模型試驗規劃工程」研究案；且在該研究案未定案前，即貿然宣布拆遷中山舊橋、易地重建，難謂周妥。該府對外宣稱為兼顧防洪減災及歷史建築保存，採「易地遷建保存」方式，於 91 年 12 月 20 日至 92 年 4 月 30 日間辦理「中山舊橋遷建工程（第 1 標）」，將中山舊橋分塊切割為 435 塊，移置再春游泳池舊址；並於 93 年 1 月 5 日公告中山舊橋為歷史建築。中山舊橋經臺北市府拆除後，該府雖一再表示將儘速「易地重建，再現風華」，以符「歷史建築不能拆毀，只能移築」規定，惟迄今已逾 16 年，仍無具體方案，顯見該府於拆卸中山舊橋前，並無可行之易地重建計畫，均有違失。爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送行政院轉飭臺北市府確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 5、經濟部水利署未核實審認旱溪河道截彎取直工程，應否進行環境影響評估；另行政院對於「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」之相關函示，違反法律保留原則等違失案

提案委員：瓦歷斯·貝林、高涌誠

審查委員會：經 109 年 1 月 21 日監察院內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 66 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、經濟部水利署、臺中市政府

貳、案由：

旱溪河道截彎取直涉及人為水道變更工程，經濟部水利署卻未核實審認是否應進行環境影響評估，過於率斷；另外，行政院對於「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」之相關函示，違反法律保留原則；內政部要求凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發之案件，一律先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，違反土地徵收條例第4條第2項之意旨；臺中市烏日新竹地區區段徵收區不符得先行區段徵收之法定要件，內政部卻要求臺中市政府先行辦理區段徵收；臺中市政府未能如期完成區段徵收之開發，肇致早於99年審竣之都市計畫，遲至108年始



公告發布實施，均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

查臺中市烏日前竹地區區段徵收（下稱烏日前竹區段徵收）區於民國（下同）61年烏日都市計畫發布實施時，原屬農業區，原臺中縣政府嗣後因應烏日都市發展擴張及公共設施不足等需要，並考量當地農業環境已遭破壞及為配合旱溪截彎取直計畫，於91年間發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）」案，將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶條件規定應以區段徵收方式辦理整體開發。其後，原臺中縣政府發現上述都市計畫所框列之區段徵收範圍書圖不符、公共設施比例過高，且為配合現況發展所需等因素，重新檢討辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，嗣經內政部都市計畫委員會（下稱都委會）99年9月21日第739次會議及100年8月23日第762次會議審議通過，不僅仍附帶條件規定該地區應以區段徵收方式辦理整體開發，更要求臺中市<sup>1</sup>政府應先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫。惟臺中市政府其後一再展延開發期程，內政部於106年8月14日始以內授中辦地字第1061305618號函核定烏日前竹區段徵收開發範圍，再以107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准區段徵收，並由臺中市政府據以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函公告區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，合先敘明。

本案緣於陳訴人指稱內政部違法核准烏日前竹區段徵收案，復稱臺中市政府率將旱溪排水截彎取直段納入該案區段徵收範圍內有所不當等情。案經本院函請行政院、內政部、經濟部水利署（下稱水利署）及臺中市政府函復說明，赴烏日前竹區段徵收區實地履勘，邀請專家學者辦理諮詢會議，以及詢問內政部、水利署、臺中市政府等業務相關主管人員。經調查結果，行政院、內政部、經濟部水利署及臺中市政府均有違失，茲將糾正事實與理由臚述如下：

- 一、旱溪河道截彎取直不僅為防洪排水工程，更涉及人為水道變更，影響生態環境甚鉅；原有水路填土造地規劃為可建築用地後，更潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險，允循開

---

<sup>1</sup> 99年12月25日，原臺中縣市合併改制為直轄市。

發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條第1項第1款所定「河川水道變更工程」之規範，即其開發行為應實施環境影響評估。水利署卻僅以水理數值模擬分析防洪效果，又以旱溪現屬區域排水，非屬應實施環境影響評估之項目（計畫）為由，未核實審認，過於率斷，涉嫌規避法規適用。

- (一) 按都市計畫法第42條規定：「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。（第2項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」復按司法院釋字第326號解釋文表示：「都市計畫法第42條第1項第1款所稱之河道，係指依同法第3條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」
- (二) 再按環境影響評估法第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一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條第1項規定：「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：……四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。……」以及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條規定：「防洪排水工程之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、河川水道變更工程。但河川天然改道，不在此限。……三、防洪排水、兼具灌溉工程之防洪排水，其興建或延伸工程（不含加高加強工程），符合下列規定之一者：……（五）同一排水路沿河身計其長度十公里或累積長度二十公里以上。但已完成

之排水路，其長度不納入累積。……」第45條規定：「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位並符合下列情形之一，應以申請開發之整體規模進行環境影響評估……」。

(三) 查旱溪排水原為旱溪下游河段，84年為配合大里溪整體治理計畫，於同年完成改道工程，上游段於東門橋下游附近改道排入大里溪。改道後，分別於85年與89年分段解除河川區域，並於94年11月正式公告為中央管轄之跨縣市區域排水。經濟部嗣以95年7月20日經授水字第09520207080號函核定「台中地區旱溪排水治理計畫」。該治理計畫係以旱溪排水全長9,230公尺為治理範圍，排水路位於臺中市，自上游臺中市東區南端與大里區交界起，流經大里區北部及臺中市南區邊界，中游段大都在大里區境內，下游段則穿越烏日區後匯入大里溪，其集水區域面積約67.76平方公里。

(四) 據水利署表示，旱溪排水在烏日區前竹段的截彎取直計畫（截彎取直段位於旱溪排水1+600公尺至3+021公尺處），主要係考量旱溪上游業已截流大里溪，下游排水量減少，又依據原行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議結論（二）略以：「旱溪廢河道部分，應與都市發展作整體規劃」的政策指示，且辦理「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」時，適逢原臺中縣政府辦理「烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案」，並已提報內政部都委會審議中，故配合將烏日都市計畫之截彎取直方案併與原河道治理方案進行比較評估，評估結果則基於水利工程專業及綜合考量，決定採截彎取直方案（兩方案的比較，詳表1），其理由如下：

1. 行政院政策指示：原行政院經濟建設委員會83年5月18日第736次委員會議結論（二）略以：「旱溪廢河道部分，應與都市發展做整體規劃」的政策指示。89年擬定方案時，考量配合「烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案」之規劃成果，歷經多次的協商，嗣依據原烏日鄉公所的需求做為後續規劃，使都市計畫區能配合都市發展作最有效利用。
2. 增加排洪速度，降低都市水患威脅：原河道下游容易發生水患，經截彎取直後排洪速度增加，可降低洪水位，加速洪峰宣洩，降低水患的威脅。

3. 考量工程經費及可利用土地面積：考量排水路彎度太大不利於佈置防汛道路或都市計畫道路，在不影響該渠段防洪安全之需求下，採截彎取直段佈設，排水路長度較原河道縮短370公尺，可減少堤防改建長度，降低用地取得及工程經費，並增加土地可利用面積。
4. 納入水質考量：與未截彎取直之河道相比，截彎取直之新河道流速較快，使水中溶氧量增加改變水質淨化功能。

表1 旱溪廢河道排水整治方案比較表

項目	方案一 (配合都市計畫規劃， 採截彎取直佈置)	方案二 (沿原河道佈置)
可量化數據之比較：		
排水路總長度 (m)	9,230	9,600
用地面積 (ha)	44.4	45.7
公有地 (ha)	15.2	16.0
私有地 (ha)	29.2	29.7
總工程費 (萬元)	298,100	295,330
用地費 (萬元)	240,600	234,830
建造費 (萬元)	57,500	60,500
不可量化項目之比較：		
都市計畫區土地利用之完整性	符合烏日鄉擴大都市計畫第三次通盤檢討案(內政部都委會審議中)，土地利用規劃佳，得以有效使用。	本案係烏日鄉擴大都市計畫第一次通盤檢討案，其河道彎度太大，不利於兩案計畫道路之規劃，造成局部土地利用性不佳。
用地取得之難易度	截彎取直段所經之地，農田占大部分及少數建物，用地取得可能較方案二不易。	用地大多為現況河道行水區，取得較易。
說明：方案一比方案二用地面積減少1.3公頃，用地費卻較高，原因係截彎取直段之用地皆為現有農地及建築物，而方案二之用地則大都為河道，因此在地上物補償費方面方案一高於方案二。		

資料來源：89年12月「台中旱溪廢河道排水檢討規劃報告」第73頁。

- (五) 河道截彎取直常是政府為降低都市水患威脅所進行之河川治理方式。其理由除因河川截彎取直後，排洪速度增加，可加速洪峰宣洩，降低水患威脅，達到防洪之目的；另一方面，河道拉直後之新生地亦可作為都市發展所需之土地，因此站在政府的立場，有其經濟上之效益。從89年12月「台中旱溪廢河道排水檢討規劃報告」之「結論與建議」第一點：「旱溪廢河道排水路整治方案基於有利於土地有效利用規劃之考量，建議配合烏日鄉都市計畫之規劃，採用方案一（即截彎取直案）。」足資佐證。然而，河道截彎取直工程必須截斷原有蜿蜒之水路，另行開挖新的河道，並透過整平河床與興築堤防，產生新的水路，此項作為不僅改變原有的河川樣貌，新河道的寬度、深度、斷面面積、坡降、流速、流量，甚至植生狀況等，亦將與原河道大幅不同，嚴重影響流域生態系統的穩定，對生態環境將造成大幅的衝擊。而且，河道截彎取直後，原有水路部分將填土造地變成都市發展所需之住、商等可建築用地，將潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險。
- (六) 由於河道截彎取直工程將對生態環境造成大幅衝擊，因此，水利署前於95年5月2日召開審議小組審議「台中地區旱溪排水治理計畫」時，行政院環境保護署與會代表即提出：「本案旱溪排水治理計畫如無人為河川水道變更工程，排水路長度9,230M，低於10公里；無涉及國家公園、野生動物保護區或重要棲息環境，依現行環評法規相關規定，非屬應實施環境評估之計畫。因本計畫區域已是旱溪排水（旱溪廢河道），如無必要，依水文水理之天然水道為宜」<sup>2</sup>。針對該項審議意見，水利署之說明卻稱「本排水適用『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』第14條第3款之認定，非屬實施環境影響評估之計畫。」
- (七) 惟查環境影響評估法所稱之開發行為，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用（環境影響評估法第4條第1款參照）。

---

<sup>2</sup> 詳見「台中地區旱溪排水治理計畫」附錄三、報告審查意見處理情形之「六、95.5.2經濟部水利署召開『台中地區旱溪排水治理計畫』審議小組會議各審議委員及單位意見處理情形表」。

經濟部水利署水利規劃試驗所於89年間所完成之「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」與原臺中縣政府91年間發布實施之「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）」均已規劃旱溪河道要進行截彎取直。旱溪排水雖於94年間公告為中央管轄之區域排水，惟其前身仍受河川區域管制，且參依都市計畫法第42條第1項第1款規定及司法院釋字第326號解釋，水利機關所轄管之河川或者區域排水，若原非河道經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，均予以劃定為「河道用地」。旱溪排水為少見從河川改為區域排水之規劃案例（89年「台中旱溪廢河道排水檢討規劃」第111頁自承），鑑於旱溪河道截彎取直不僅為防洪排水工程，更涉及人為水道變更，影響生態環境甚鉅；原有水路填土造地規劃為可建築用地後，更潛藏地質穩固，土壤液化，房屋倒塌等潛勢災害之風險，允循開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第14條第1項第1款所定「河川水道變更工程」之規範，即其開發行為應實施環境影響評估。水利署卻僅以水理數值模擬分析防洪效果，又以旱溪現屬區域排水，非屬應實施環境影響評估之項目（計畫）為由，未核實審認，過於率斷，涉嫌規避法規適用。何況開發行為之開發基地，如符合開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第45條所定之規範，應以申請開發之整體規模進行環境影響評估。烏日前竹區段徵收案是採複合式開發行為，涉及多個應否實施環境影響評估的認定標準，卻未以嚴格的標準妥慎檢討評估，實有違失。

二、行政院針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，先以79年8月10日台內字第23088號函及81年7月28日台81內字第26274號函核示「應辦理區段徵收」，嗣經88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函修正放寬，改稱「以辦理區段徵收為原則」。然上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

（一）臺中市政府為辦理烏日前竹區段徵收案，於歷次事業計畫公聽會及區段徵收公聽會時，針對區內所有權人及利害關係人質疑

該地區為何係以區段徵收方式辦理整體開發，而非採市地重劃或其他方式一節，該府引用行政院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函，以及91年12月6日院臺內字第0910061625號函，稱因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地應辦理區段徵收，若要改採市地重劃方式開發，須符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示之8項特殊情形，該區不符合8項特殊情形，仍應辦理區段徵收。該府回應情形綜整如下：

1. 102年5月4日第1次事業計畫公聽會，臺中市政府回應表示：  
「依行政院79年8月10日台內字第23088號函示，凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式辦理開發。本案係屬上開農業區變更為建築用地，故採區段徵收方式開發。」
2. 104年4月25日第2次事業計畫公聽會，臺中市政府回應略以：  
「……2.依據行政院81年7月28日台81內字第26274號函示因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示8點情形外，應辦理區段徵收。……4.依目前法令規定，農業區變更為建築用地，應辦理區段徵收。本案於內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議決議，若不辦理區段徵收，則回復91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地性質。……」
3. 104年8月1日第3次事業計畫公聽會，臺中市政府回應略以：  
「區段徵收改市地重劃方式開發，須符合內政部91年10月28日台內營字第0910087046號函示『都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收』規定8項特殊案例之處理原則……或專案報奉行政院核准，始得改以市地重劃方式辦理。本案於內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議決議，若無法以區段徵收方式辦理開發，則回復91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地性質。」
4. 107年6月23日區段徵收公聽會，臺中市政府回應略以：「……依據行政院81年7月28日台81內字第26274號函示，因都市計

畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示8種特殊情形外，應辦理區段徵收。依現行法令規定，農業區變更為建築用地，應辦理區段徵收……」、「本案『變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案』經內政部都市計畫委員會99年9月第739次會議及內政部都市計畫委員會100年8月第762次會議審議通過，並經103年11月內政部都市計畫委員會第839次會議審議通過延長開發期程內容辦理，其都市計畫附帶條件規定應以區段徵收方式辦理整體開發。且依據行政院81年7月28日台81內字第26274號函示，因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，一律採區段徵收方式開發；除符合行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示8種情形外，應辦理區段徵收。本案不符合前述函示8種特殊情形，故無法以市地重劃方式辦理，仍應辦理區段徵收。」

(二) 針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，行政院先以79年8月10日台內字第23088號函及81年7月28日台81內字第26274號函示「應辦理區段徵收」，嗣經88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函修正放寬，改稱「以辦理區段徵收為原則」。相關函示之政策背景與沿革，整理如下：

1. 行政院79年8月10日台79內字第23088號函：

- (1) 70至80年間房地產飆漲、土地變更需求增加，惟早期納入都市計畫範圍或都市計畫檢討變更為住宅區或商業區等可建築土地，尚無規定應辦理整體開發共同負擔公共設施用地，致地價上漲之利益全數歸於土地所有權人，迭有遭受土地炒作、不公不義之訾議。
- (2) 內政部爰於79年間召開「全國土地問題會議」，獲致「建立土地儲備制度，凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採『區段徵收』方式開發」之結論，並列入「應即推動實施事項」。內政部嗣將「『全國土地問題會議』重要結論執行措施」以該部79年6月20日台(79)內地字第800416號函報行政院，經行政院79年8月10日台79內字第23088號函核定，並分函內政部及有關機關



查照辦理。

2. 行政院81年7月28日台81內字第26274號函：

內政部為落實促進地盡其利及地利共享之土地政策目標，將「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，應辦理區段徵收」，列入「當前重要土地問題加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等三專題研議結論研擬分辦計畫」，由內政部及各地方政府確實辦理，並經行政院81年7月28日台81內字第26274號函修正核定。

3. 行政院88年2月8日台88內05883號函：

- (1) 內政部為貫徹政府再造提高行政效率之政策目標、解決確實難以辦理區段徵收之各該都市計畫擬定、檢討、變更案件，於87年8月1日邀集有關機關研商「有關『都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收』規定類似案例之處理原則會議」，以及87年10月2日召開「研商都市計畫規定有關辦理區段徵收事宜」會議。
- (2) 內政部嗣以87年12月1日台87內營字第8773399號函行政院：「……有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地特殊案例之開發方式，建議如有左列各點情形者，准予授權由原都市計畫核定或備案機關都市計畫委員會，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以符開發許可之精神及社會公平正義原則。……」
- (3) 案經行政院88年2月8日台88內05883號函示：「原則同意」。內政部嗣以88年3月8日台（88）內營字第8803091號函各直轄市、縣（市）政府。

4. 行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函：

- (1) 內政部為配合逐步建立開發許可制度、減輕政府財政負擔及提供有效率的政府服務，於91年9月25日邀集相關機關討論，認為行政院88年2月8日台88內05883號函核示7項原則有修正之必要，爰以該部91年10月28日台內營字第0910087406號函報請行政院核示，修正放寬特殊案例處理原則，以及明確敘明不合特殊案例處理原則，且計畫不以

區段徵收開發之處理方式。嗣經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函同意准予授權由都市計畫核定機關都委會以內政部前開函報處理原則，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以期縮短行政程序，提高國家之競爭力，並符開發許可精神及社會公平正義原則。

- (2) 修正後之處理原則為：「壹、……有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地特殊案例之開發方式，建議如有左列各點情形者，准予授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以符開發許可之精神及社會公平正義原則。……貳、至於如有不符合前項8點情形，且計畫不以區段徵收開發之都市計畫案，應請直轄市、縣（市）政府就其開發方式確實無法依院函規定辦理之理由，依行政程序專案層報行政院核示。」

5. 內政部103年12月27日台內營字第1030814404號函：

- (1) 內政部103年間曾就行政院函示「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，一律採區段徵收方式開發」之適宜性，多次召開會議研商，嗣以該部103年12月27日台內營字第1030814404號函檢送會議紀錄。
- (2) 該會議結論略以：「（一）行政院78年9月19日台78內字第24460號函頒『改善當前住宅問題重要措施』所提具體措施之一（都市計畫區內農業區或保護區變更為住宅區，及都市計畫之擴大或新訂，原則上均應以區段徵收方式配合政府開發新社區或新市鎮，始得辦理，以增加住宅用地面積），以及行政院79年8月10日台內字第23088號函示內容（凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發），業經檢討修正，非最終核示內容，爾後不宜再引用，以避免產生誤解。（二）有關『因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，應辦理區段徵收』為行政院81年7月28日台81內字

第26274號函修正核定之政策，經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函同意放寬後……，行政院實際政策應稱為『因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地，以辦理區段徵收為原則。如有8種特殊情形者，授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會審定其開發方式。必要時，再報請行政院核示』，較為妥適。……」

(三) 本院針對上述函示「有無牴觸平均地權條例、都市計畫法及土地徵收條例之虞」、「為何須一律採區段徵收方式開發」等情，函請行政院說明，經行政院秘書長交內政部研議後，行政院以108年5月16日院臺建字第1080016321號函附內政部辦理情形答復本院。其函復內容略以：

1. 依據89年2月2日公布施行之土地徵收條例第4條規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地，得為區段徵收。有關行政院79年及81年函示一律區段徵收或應區段徵收之2項政策係因應當時時空背景之政策決定，案經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函檢討後，如係屬78年9月19日前已同意採市地重劃方式辦理、開發面積小於1公頃、計畫書圖不符發照錯誤或地形修測、變更都市計畫地區公共設施比例過高、現有聚落合法建築密集者、依據內政部頒相關都市計畫變更審議規範、依都市更新條例相關規定實施都市更新者、屬於教育文化醫療服務社會福利或公益事業使用者等8種情形者，已授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會審定其適當之開發方式，免辦理區段徵收；如有不符合前項8種情形，且計畫不以區段徵收開發之都市計畫案，應請直轄市、縣(市)政府就其開發方式確實無法依行政院函規定辦理之理由，依行政程序專案層報行政院核示(目前由內政部代擬代辦院稿逕行核處)。
2. 依據前開說明，有關農業區、保護區變更為建築用地之政策，業經行政院91年12月6日院臺內字第0910061625號函示檢討，係原則性之政策指示，未踰越平均地權條例、土地徵收條例及都市計畫法相關規定。

(四) 行政院上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵

收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞，嚴重違反憲法第15條保障人民財產權之意旨：

1. 按都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」復按土地法第212條、平均地權條例第53條第1項及土地徵收條例第4條第1項分別規定：「（第1項）因左列各款之一征收土地，得為區段征收。一、實施國家經濟政策。二、新設都市地域。三、舉辦第208條第1款或第3款之事業。（第2項）前項區段征收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之征收。」、「各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地開發新社區者。四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。」、「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者。五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得為區段徵收者。」依上述法律規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地，而有新設都市地區之需要時，政府固得採取區段徵收方式開發建設，惟依都市計畫法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，其取得方式並不僅限於區段徵收，而且區段徵收之本質仍為徵收，參照土地徵收條例第11條第1項規定<sup>3</sup>之意旨，其仍應為政府取得建設用地之

---

<sup>3</sup> 土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，

最後不得已手段。

2. 復按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（司法院釋字第443號解釋參照）。復按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求（司法院釋字第765號解釋參照）。由於都市計畫是對於一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃（都市計畫法第3條參照），是以都市計畫一經規定整體開發地區所應採取之開發方式，不僅影響政府後續辦理整體開發所應踐行之行政程序與法定應製作報核之書圖文件，更涉及政府財務規劃、計算開發負擔、土地權屬異動與土地分配方式等攸關人民財產權益與權利義務之核心事項，顯非執行法律之細節性或技術性事項，其影響非屬輕微，是以整體開發地區所應採行之開發行為允有法律或法律明確之授權為依據，始符合法律保留原則之要求。
3. 行政院雖然辯稱該院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函、88年2月8日台88內05883號

---

應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」

函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函等文，僅係原則性之政策指示，未逾越平均地權條例、土地徵收條例及都市計畫法等相關規定云云。然而綜觀都市計畫法第48條、土地法第212條、平均地權條例第53條第1項，以及土地徵收條例第4條第1項等相關法律條文，並無「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，「應辦理區段徵收」、「以辦理區段徵收為原則」，或是「優先辦理區段徵收」之規定；且上述法律規定針對「因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」者，亦未授權主管機關得逕以行政命令方式，決定各該整體開發地區所應優先採取之開發行為。行政院上述函示內容與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，已違反法律保留原則。

4. 再者，區段徵收是政府基於特定目的需要，對於一定區域內的土地全部予以徵收，並重新規劃整理之謂（土地法第212條第2項參照），其本質仍為徵收，仍屬對於私有財產權之侵害，是以，其應為政府取得建設用地最後不得已之手段，且其發動亦須符合比例原則。縱然主管機關為落實加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等政策目標，認為「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」有採取區段徵收之必要，惟依現行都市計畫法相關規定，主管機關得以徵收、區段徵收、市地重劃、都市更新、開發許可、容積移轉、捐贈土地或代金等方式取得公共設施用地，甚至市地重劃亦得作為開發建設新設都市地區之手段（平均地權條例第56條第1項參照）。是以，倘有「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地」之情形時，允由該管都市計畫擬定、審議與核定機關依法定程序充分考量該地區未來都市發展需要，於兼顧土地所有權人權益前提下，評估各種開發方式之優劣後，本於權責決定最佳開發方式，以符行政程序法第7條第2款：「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」之規定。行政院在無法律明確授權之情形下，逕以上述函示規範因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收，即便嗣後修正放寬為以辦理區段徵收為原則，均已背離土地

徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

(五) 綜上所述，行政院79年8月10日台內字第23088號函、81年7月28日台81內字第26274號函、88年2月8日台88內05883號函、91年12月6日院臺內字第0910061625號函示內容與相關法律條文規定既不相同，又無法律明確授權，卻逕自規範因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，以辦理區段徵收為原則，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞。

三、內政部自行訂定通案性處理原則，要求需用土地之直轄市或縣(市)政府凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發之案件，一律依土地徵收條例第4條第2項規定，先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，未核實審酌各該案件之差異性與先行區段徵收之必要性，已違反該條文之意旨，核有過當。

(一) 按都市計畫法第52條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」復按土地徵收條例第4條第1項及第2項分別規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。……」、「前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。」

(二) 針對先行區段徵收之立法意旨與實務執行情形，據內政部<sup>4</sup>表示：

1. 土地徵收條例第4條第2項之立法理由有二：一為消弭土地投機炒作之行為，防止都市計畫發布實施後，區內土地被恣意炒作，而造成後續區段徵收無法執行之困擾；二則係為避免都市計畫發布實施後，因土地使用變更造成區內土地地價有

---

<sup>4</sup> 內政部108年5月24日台內營字第1080807566號函。

所變動，使得區內地主權益產生不公平之情形，為此，爰規定得先辦理區段徵收再發布實施都市計畫。惟該項規定自89年制定施行後，至92年6月24日內政部都委會第562次會議前，因都市計畫未規劃具體內容，致無法據以評估後續區段徵收財務計畫及辦理之可行性，故尚無直轄市或縣（市）政府據以辦理先行區段徵收。

2. 早期都市計畫如規定以整體開發方式（市地重劃與區段徵收）辦理者，均係俟都市計畫發布實施後，再行辦理區段徵收或市地重劃，惟常因都市計畫與地政單位聯繫不夠密切，或未先做可行性評估致發布實施之都市計畫內容無法以整體開發方式進行開發，導致90年間，經清查全國已發布實施之都市計畫，且規定以市地重劃或區段徵收開發而尚未完成之地區竟高達有190區左右，嚴重影響民眾權益。故為因應目前都市計畫新訂、擴大或變更，規定以區段徵收方式開發案件，如未於都市計畫發布實施後2年擬定細部計畫及公告區段徵收，將造成都市計畫發布實施後未實施區段徵收前衍生都市計畫法第17條第2項但書規定<sup>5</sup>是否核發建築執照，以及農業發展條例施行細則94年修正施行前之第2條第2項（即現行該施行細則第14條之1）<sup>6</sup>農業用地變更為非農業用地相關稅賦減免問題。為避免增加不具可行性之都市計畫開發案件，內政部爰以92年8月5日台內營字第0920087857號函及92年11月6日台內營字第0920089756號函規定，爾後都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發案件之處理方式，除

---

<sup>5</sup> 都市計畫法第17條第2項規定：「未發布細部計畫地區，應限制其建築使用及變更地形。但主要計畫發布已逾2年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」

<sup>6</sup> 農業發展條例施行細則第14條之1規定：「農業用地經依法律變更為非農業用地，經該法律主管機關認定符合下列各款情形之一，並取得農業用地作農業使用證明書者，得適用本條例第37條第1項、第38條第1項或第2項規定，不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅或田賦：一、依法應完成之細部計畫尚未完成，未能准許依變更後計畫用途使用者。二、已發布細部計畫地區，都市計畫書規定應實施市地重劃或區段徵收，於公告實施市地重劃或區段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築使用者。」



依內政部91年7月16日台內營字第0910085117號函頒「都市計畫整體開發地區處理方案」會同當地地政機關評估可行性外，並應比照內政部都委會92年6月24日第562次會議決議文「一、請○○○政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，於完成○○○都委會審定細部計畫及依土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定辦理後，再檢具變更主要計畫書、圖報由內政部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請○○○政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。二、委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。」辦理，以確保都市計畫之可行性，避免因各縣市政府延遲開發，致生建築使用、農保資格存續及稅賦等影響人民權益之情事發生。

3. 先行區段徵收之立法意旨及內政部92年8月5日台內營字第0920087857號函及92年11月6日台內營字第0920089756號函示緣由，係考量區段徵收範圍內土地所有權人之權益與公平性，及為確保都市計畫之可行性，而為通案性都市計畫整體開發案件之適用原則，不因辦理地區不同而有不同之適用標準，故當都市計畫附帶決議該整體開發區應依土地徵收條例第4條第2項規定先行辦理區段徵收者，需用土地人於執行區段徵收之先期作業時，即應依區段徵收實施辦法第6條規定，於報請內政部核定開發範圍時，同時檢具區段徵收評估報告書及經審議通過之都市計畫，而內政部土地徵收審議小組則係針對區段徵收開發範圍之合理性予以審議。

(三) 查土地徵收條例第4條第1、2項雖然規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，得先行區段徵收。復據內政部表示，其立法意旨係為消弭土地投機炒作之行為，並避免都市計畫發布實施後，因土地使用變更造成區內土地地價變動，對區內地主權益產生不公平之情形云云。惟細究上述規定，其條文內容係謂都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，「得先行區段徵收」，但並非謂合於上述態樣者，即可任意實施先行區段徵收。都市計畫畢竟是實施區段徵收之上位指導計畫，因此

先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，允為例外之情形，其實施須有其必要性而受比例原則之限制。不論是需用土地人，或是都市計畫擬定、審議、核定機關，均應審慎評估認為各該區段徵收地區有先行區段徵收之必要，始得採行之。從而，內政部縱係考量區段徵收範圍內土地所有權人之權益與公平性，及為確保都市計畫之可行性，惟該部未審酌各該區段徵收地區之差異性與必要性，自行訂定通案性處理原則，要求需用土地之直轄市或縣（市）政府凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發案件，一律依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，已違反土地徵收條例第4條第2項之意旨，核有過當。

- (四) 另按司法院釋字第156號、第742號及第774號解釋文略以：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……」、「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨……」、「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。……」上述司法院大法官解釋已明確肯認，由於都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅，人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。土地徵收條例第4條第2項雖然賦予「先行區段徵收」之法源依據，然而都市計畫為區段徵收作業之上位指導計畫，地方政府若於都市計畫審議通過但尚未發布實施前，即先行辦理區段徵收，斯時相關權利關係人僅能就區段徵收之處分提起救濟，惟對於作為區段徵收作業上位指導計畫之該都市計畫卻難

以進行檢討；若需等到都市計畫發布實施後才可訴請救濟，屆時先行辦理之區段徵收早已公告，人民之土地、家園或許已被徵收、拆除，民眾提告嗣後縱然勝訴，已破損之家園亦無法復原。基此，人民訴願或訴訟之權利顯有不足，允應併同檢討改進。

四、烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之整體開發地區，且其開發範圍直至106年始經內政部核定，則內政部都委會於99年間審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」時，該地區並無土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項「都市土地之農業區變更為建築用地」，其「開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收」等規定之適用。內政部卻仍要求臺中市政府先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，於法未合。

（一）查烏日前竹區段徵收區於61年烏日都市計畫發布實施時屬農業區，嗣因烏日地區都市發展擴張及公共設施不足之需，並考量當地農業環境已遭破壞及為配合旱溪截彎取直計畫，於91年「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶規定應以區段徵收方式辦理整體開發。其後再因該都市計畫說明書內所載區段徵收範圍之界定有書圖不符之疑義，且公共設施負擔過重，原計畫進行區段徵收開發財務難達平衡等故，原臺中縣政府依據都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定<sup>7</sup>辦理「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」，除因應現況調整區段徵收範圍外，並將柳川（河道用地）、已開闢道路、密集合法建物等剔除區段徵收區。

（二）「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」嗣經內政部都委會99年9月21日第739次會議討論通過。該次會議結論如

---

<sup>7</sup> 都市計畫法第27條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」

下：「本案除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見……通過，並退請臺中縣政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。……」上述專案小組初步建議意見略以：「……本案如經本會審議通過後，仍應依下列各點辦理，以免延宕區段徵收整體開發之期程。1.請臺中縣政府另依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報由本部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。2.委員會審議通過紀錄文到3年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持91年『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』發布實施前之原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更。……」。

- (三) 揆諸土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項前段規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地者，固得為區段徵收，惟尚須「其開發範圍經中央主管機關核定者」，始得辦理先行區段徵收。經查烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已將該地區變更為住宅區、商業區等都市發展用地及公共設施用地，並附帶規定應以區段徵收方式辦理整體開發，其條件縱然並未成就，現況仍以農業使用為主，然其土地使用性質已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之住宅區、商業區等建築用地，該地區其後縱然因故再度辦理都市計畫變更，已非屬由農業區、保護區變更為建築用地之地區。
- (四) 而且，原臺中縣政府91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」後，烏日前竹地區已是受限制應辦理區段徵收之整體開發地區，內政部所擔憂之土地炒作、地價變動、建築使用、稅賦減免等疑慮，於91年都市計畫發布實施後，已是無法避免的存在。內政部99年審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」要求先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，已無實益。
- (五) 另外，烏日前竹區段徵收案之開發範圍嗣於106年8月14日始經

內政部內授中辦地字第1061305618號函予以核定，則內政部都委會99年9月21日第739次會議時，烏日前竹區段徵收之開發範圍顯然尚未經中央主管機關核定，斯時該地區是否符合土地徵收條例第4條第2項「前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者」之要件，誠有疑義。

- (六) 綜上所述，烏日前竹區段徵收區於91年發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」時，已由農業區變更為附帶條件以區段徵收方式開發之整體開發地區，且其開發範圍直至106年始經內政部核定，則內政部都委會於99年間審議「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收）案」時，該地區並無土地徵收條例第4條第1項第3款及同條第2項「都市土地之農業區變更為建築用地」，其「開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收」等規定之適用。內政部卻仍要求臺中市政府先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，於法未合。

五、內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」後，臺中市政府遲遲未能如期完成區段徵收之開發，內政部亦無積極有效之作為，任令臺中市政府一再展延，肇致早已審竣之都市計畫遲至108年10月7日始公告發布實施對外發生效力，不僅延宕都市計畫所欲達成之規劃目標，更形成該地區持續沿用91年發布實施之都市計畫，時間長達17年之久，有違都市計畫每5年應定期通盤檢討之意旨，殊值檢討。

- (一) 按司法院釋字第513號解釋文（前段）與該號解釋理由書（中段）表示：「都市計畫法制定之目的，依其第1條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」、「……各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地

之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第4條第2項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違……」。

- (二) 依土地徵收條例第4條第2項規定，辦理先行區段徵收之地區，雖得於區段徵收公告期滿後1年內始發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。惟按都市計畫法第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。」第27條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」
- (三) 查「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」前經內政部都委會99年9月21日第739次會議討論通過，該次會議並請原臺中縣政府依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條第1項、第3項但書規定後，再檢具變更計畫書、圖報由內政部逕予核定後實施；如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，則請原臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。嗣經臺中市政府於100年6月15日至100年7月14日補辦公開展覽完竣後，該府函送補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，提經內政部都委會100年8月23日第762次會議討論，決議仍照內政部都委會第739次會議決議通過。
- (四) 嗣因臺中市政府辦理期間，以歷經縣、市合併及101年1月4日土地徵收條例修正，被徵收之土地應按照徵收當期之市價補償其地價等變化為由，該府未能於上開會議審議通過紀錄文到3年內

完成開發，該府先後以103年7月10日府授都計字第1030129840號函及103年9月26日府授都計字第1030192642號函號函檢送變更計畫書、圖等報請內政部都委會審議，經內政部都委會103年11月11日第839次會議同意展延；惟為利旱溪河道改道工程用地取得及整治工程之進行，避免水患危害居民生命財產安全，該次會議決議除請臺中市政府積極辦理外，並附帶決議「如該府於紀錄文到1年內未能將修正計畫書、圖報內政部核定，則應將計畫區土地區段徵收作業狀況、進度等，提請大會報告」。

(五) 臺中市政府嗣後仍未能於內政部都委會第839次會議審議通過紀錄文到1年內提送修正計畫書、圖報由內政部核定，該府爰依上開會議決議以104年10月15日府授都計字第1040229038號函，將區段徵收作業狀況及進度等，提請內政部都委會104年12月8日第865次會議報告。其後，該府又再以106年7月28日府授都計字第1060159734號函申請再延長開發期程2年，並經內政部都委會106年10月3日第909次會議審議通過。

(六) 嗣後，配合內政部107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准烏日竹區段徵收案，臺中市政府以107年10月2日府授地區二字第10702319821號函公告區段徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，並於107年11月12日至107年11月15日通知土地所有權人辦理補償費發放作業。臺中市政府始於108年10月7日公告<sup>8</sup>發布實施「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」都市計畫書、圖，並自108年10月8日零時起生效。揆諸上述都市計畫檢討審議歷程，自內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣起算，至臺中市政府公告發布實施都市計畫為止，已延宕逾9年之久。

(七) 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，透過都市計畫通盤檢討以落實計畫目標，確保良好的生活環境（參照最高行政法院103年度判字第115號判決）。然而，烏日竹區段徵

---

<sup>8</sup> 臺中市政府108年10月7日府授都計字第1080234161號公告。

收區自91年12月10日原臺中縣政府發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案」後，該府本應隨著產業景氣變化及時空環境變遷，針對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等情，就原計畫內容為定期檢討與必要之修正，惟內政部都委會99年9月21日第739次會議審竣「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」後，臺中市政府遲遲未能如期完成區段徵收之開發，內政部亦無積極有效之作為，任令臺中市政府一再展延，肇致早已審竣之都市計畫遲至108年10月7日始公告發布實施，對外發生效力，不僅延宕都市計畫所欲達成之規劃目標，更形成該地區持續沿用91年發布實施之都市計畫，時間長達17年之久，有違都市計畫5年應定期通盤檢討之意旨，殊值檢討。

據上論結，早溪河道截彎取直涉及人為水道變更工程，經濟部水利署卻未核實審認是否應進行環境影響評估，過於率斷；另外，行政院對於「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」之相關函示，違反法律保留原則，背離土地徵收條例第11條徵收應為政府最後不得已手段之法理；內政部要求凡是都市計畫新訂、擴大或變更，擬規定以區段徵收方式開發之案件，一律先行辦理區段徵收後再發布實施都市計畫，違反土地徵收條例第4條第2項之意旨；烏日前竹區段徵收區不符得先行區段徵收之法定要件，內政部卻要求臺中市政府先行辦理區段徵收；臺中市政府未能如期完成區段徵收之開發，肇致早於99年審竣之都市計畫，遲至108年始公告發布實施，形成該地區持續沿用91年發布實施之都市計畫，時間長達17年之久，有違都市計畫5年應定期通盤檢討之意旨，均有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，送請行政院督同所屬確實檢討改進見復。

註：尚未結案



## 6、衛生福利部及所屬食品藥物管理署逕行預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等 10 項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，有危國人飲食安全，核有疏失案

提案委員：田秋堃、蔡崇義、林盛豐

審查委員會：經 109 年 1 月 21 日監察院內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 66 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：衛生福利部及所屬食品藥物管理署

#### 貳、案由：

衛生福利部及所屬食品藥物管理署罔顧食品衛生安全與營養諮議會審查委員建議，以及國際癌症研究中心已將「嘉磷塞」致癌風險提高至「很可能致癌（Group 2A）」等情勢，於欠缺科學及客觀之確實評估情形下，逕行於 108 年 4 月 23 日預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等 10 項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，有危國人飲食安全，核有疏失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

國際癌症研究中心於西元 2015 年 3 月將除草劑「嘉磷塞（Glyphosate，下同）」致癌風險提高至「很可能致癌（Group 2A）」，

此引起各國關注，甚至重新檢討其安全性；惟我國衛生福利部（下稱衛福部）竟於民國（下同）108年4月23日預告修正「農藥殘留容許量標準」<sup>1</sup>，大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等10項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量標準，由不得檢出統一調升至10ppm。國內有使用「嘉磷塞」除草劑之需求與必要，惟衛福部為何不能維持現有標準？反其道而行放寬該標準之緣由及依據為何？相關專家會議之討論經過與結果？以及行政院農業委員會（下稱農委會）對於「嘉磷塞」毒理安全是否重啟評估作業等，均有詳加瞭解之必要。

案經調閱衛福部及所屬食品藥物管理署（下稱衛福部食藥署）與農委會相關卷證後；為瞭解「嘉磷塞」作用原理、毒理及使用情況等情，分別於108年5月27日、9月12日諮詢相關專家學者，另為瞭解歐盟及日本等國家對於「嘉磷塞」之核准與限制實情，特函請外交部轉請各相關駐外單位提供相關訊息；再經向衛福部及農委會調閱相關資料，並請農委會黃副主任委員率動植物防疫檢疫局（下稱農委會防檢局）、農業藥物毒物試驗所（下稱農委會藥毒所）、農糧署等主管人員，以及衛福部何政務次長率食藥署及財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）相關人員到院說明；嗣後就相關爭點，再於108年10月28日函詢農委會及衛福部，經研析函復資料後，業調查竣事，發現衛福部及食藥署罔顧食品衛生安全與營養諮議會審查委員建議，以及國際癌症研究中心將「嘉磷塞」致癌風險提高至「很可能致癌（Group 2A）」等情勢，其放寬作為明顯欠缺科學及客觀之審慎評估機制，確有疏失，茲說明如下：

衛福部及食藥署罔顧食品衛生安全與營養諮議會審查委員建議，以及國際癌症研究中心將「嘉磷塞」致癌風險提高至「很可能致癌（Group 2A）」與各國紛起反對及禁用等情勢，且在欠缺科學與客觀之確實評估作為情形下，竟於108年4月23日預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等10項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，由不得檢出統一調升至10ppm；再且，本案詢問該部署主管人員，放寬該標準對於國人健康之正向影響，其均緘默不語，與其逕自決定預告該放寬標準之積極作為，前後應處態度迥異，有失維護

---

<sup>1</sup> 衛福部於108年4月23日預告修正「農藥殘留容許量標準」，完成法規修正之預告程序。

國人健康之責，殊有未當。詳如下述：

- 一、按食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」復按同法第 15 條第 2 項及第 17 條分別規定：「前項第五款、第六款殘留農藥或動物用藥安全容許量及食品中原子塵或放射能污染安全容許量之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」「販賣之食品、食品用洗潔劑及其器具、容器或包裝，應符合衛生安全及品質之標準；其標準由中央主管機關定之。」爰此，原行政院衛生署（現衛福部）於 65 年 2 月 20 日公告訂定「殘留農藥安全容許量標準」，肆應行政程序法之施行，該署自 97 年 10 月 21 日訂定發布「農藥殘留容許量標準」。
- 二、查衛福部於 108 年 4 月 23 日預告修正「農藥殘留容許量標準」，主要為增列燕麥、蕎麥與大麥等 10 項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量標準，由不得檢出調至 10ppm，亦即該等穀類之「嘉磷塞」殘留容許量大幅放寬，茲就該次預告修正前後之殘留容許量標準比較如下。

表 衛福部108年4月23日預告修正燕麥、蕎麥與大麥等10項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量標準之情形

預告作物	修正後容許量 (ppm)	修正前容許量 (ppm)
大麥	10.0	-
蕎麥	10.0	-
杜蘭小麥	10.0	5.0 (小麥)
燕麥	10.0	-
黑麥	10.0	-
黑小麥	10.0	5.0 (小麥)
小米	10.0	-
藜麥	10.0	-
高粱	10.0	-
油菜籽	6.0	-

註：「-」表示未訂定容許量標準，由於「農藥殘留容許量標準」係採正面表列，故未訂定容許量標準即表示不得檢出該農藥殘留，若檢出即不符合該規定。  
資料來源：衛福部。

三、復查衛福部預告修正前揭「農藥殘留容許量標準」之緣由，係因 105 年 8 月 5 日香港商孟山都遠東股份有限公司依據「增修訂農產品農藥殘留容許量」之作業規定，向該部提出申請，申請內容為「嘉磷塞」於穀物（包括小麥、燕麥、大麥、高粱、蕎麥、藜、小米、黑麥、杜蘭小麥……等）之容許量為 30ppm 等；衛福部食藥署於 105 年 8 月 10 日函請農委會藥毒所審查，該所於 106 年 12 月 26 日函送評估報告，結論為：「除苔麩、大芻草 2 項不建議增訂容許量外，大麥等 10 項建議增訂容許量 10ppm」。

衛福部食藥署爰於 107 年 9 月 17 日及 11 月 5 日召開「食品衛生安全與營養諮議會」（下稱衛福部食品安全營養諮議會），討論事項為：「評估『增修訂農藥殘留容許量標準（『嘉磷塞』等 2 種農藥 12 項殘留容許量）』」會議決議略以：

- （一）同意增修「嘉磷塞」10 項殘留容許量標準。
- （二）「嘉磷塞」於小麥之殘留容許仍維持現行容許量 5.0ppm。

四、惟查上開 107 年 11 月 5 日衛福部食品安全營養諮議會之會議紀錄逐字稿，各出席委員之發言紀要如下：

（一）蘇委員：

1. 我國對於小麥的攝取量很高，因此還是必須考慮攝食量及田間試驗結果。
2. 小麥及燕麥的部分，我們保留（指不同意修正），其他的話就是依照上面所列，我們希望把它降到愈低愈好。

（二）王委員：

1. 應該要考慮國人對於各種穀類的攝取量，比方我們很少吃高粱，但是統一將高粱、小麥、大麥及燕麥等 4 種作物的田間試驗結果，訂定其「嘉磷塞」為某一數值，其實不合適。
2. 燕麥等的殘留容許量訂定也應該要同小麥一樣（必須考慮攝食量及田間試驗結果）。

（三）李委員：

1. 依衛福部食藥署提供 105 年輸入穀物產品之檢驗資料，殘留量介於 0.1 至 0.58ppm 之間，其實都遠遠低於 10ppm，以往有檢出的都屬於不合格，但如果現在訂為 10ppm，就全部可以合格輸入了，所以這部分應該要擋，因為過去如果輸入的都是「嘉磷塞」殘留量比較低的，那為什麼現在要放寬，讓這

些過去原本不合格的變成合格？

2. 既然小麥田間試驗結果「嘉磷塞」殘留量最高為 4.86ppm，則建議標準維持為 5ppm（不建議修正為 10ppm），另燕麥的部分，衛福部食藥署可否應釐清其田間試驗結果再據以訂定。
3. 歐盟規定蕎麥之「嘉磷塞」殘留容許量為 0.1ppm，幾乎是禁止使用於蕎麥。

（四）吳委員：

如果過去輸入穀類的查驗結果，「嘉磷塞」不合格件數不是太多，那表示這些穀物還算安全，但現在要修正殘留容許量為 10ppm或許過高了。

承前述，與會審查委員表示，「嘉磷塞」殘留容許量之訂定，應考慮國人飲食習慣與攝取量；另應以「個別」作物之田間試驗結果，訂定其殘留容許量，而非統一訂定此 10 種穀類之「嘉磷塞」殘留容許量為 10ppm；再且，部分審查委員一再表示，殘留標準愈低愈好等語。顯見，與會審查委員對於放寬穀類「嘉磷塞」殘留容許量標準事宜，多採保留態度；詎衛福部食藥署卻仍表示該次會議決議為：同意增修「嘉磷塞」10 項殘留容許量標準（小麥除外）。

五、再查，有關穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，按歐盟第 293/2013 號法令之規定（Commission Regulation (EU) No 293/2013 of 20 March 2013 amending Annexes II and III to Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council as regards maximum residue levels for emamectin benzoate, etofenprox, etoxazole, flutriafol, glyphosate, phosmet, pyraclostrobin, spinosad and spirotetramat in or on certain products Text with EEA relevance），歐盟委員會於西元 2017 年 11 月根據成員國投票結果，「嘉磷塞」許可證的核准期限延長 5 年（至 2022 年 12 月 15 日）。惟儘管如此，由於考量「嘉磷塞」有潛在性危害身體健康之慮，以及影響昆蟲棲息之生態平衡與植物保護等因素，仍有部分歐盟成員國強烈反對使用「嘉磷塞」如下：

（一）奧地利國會雖於西元 2019 年 7 月 2 日決議全面禁止使用「嘉磷塞」，禁令將自 2020 年 1 月 1 日起生效，惟該法牴觸歐盟現行規定。但奧地利政府仍將國會決議「草案」送交歐盟執委會裁

決是否合法，目前奧國仍在等待歐盟裁決中。

- (二) 法國於西元 2018 年 12 月 1 日成立「停用嘉磷塞及減少使用植物用藥」跨部會專案小組，任命法國中央大區 (région Centre) 區長 Pierre-Étienne Bisch 擔任召集人，另據法國農業部網站登載行動計畫目標為：「2020 年減少植物用藥 (包括殺真菌劑、除草劑、殺蟲劑) 使用量達 25%，至 2025 年減少用量達 50%，並於替代品出現之前提下，於 2020 年底停用嘉磷塞。」
- (三) 德國農糧部已於西元 2018 年 4 月表示將執行減少「嘉磷塞」使用的措施，聯邦政府並於 2019 年 9 月 4 日通過「昆蟲保護行動方案」<sup>2</sup>(Aktionsprogramm Insektenschutz-Insekten besser schützen)，旨在透過減少「嘉磷塞」等除草劑之使用，減少對生態的破壞，並訂定自 2023 年 12 月 31 日禁用，惟是否完全禁用仍需遵行歐盟決議。但德國針對非耕地，例如：公園、花園、運動休閒區、校園和兒童遊樂場等公共區域，已限制使用「嘉磷塞」，且規定不可施用於鋪設人行道之區域。

六、綜上，西元 2015 年 3 月國際癌症研究中心將除草劑「嘉磷塞」致癌風險提高到「很可能致癌 (Group 2A)」，在各國群起反對及禁用「嘉磷塞」之際，衛福部竟於 108 年 4 月 23 日預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等 10 項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量標準，由不得檢出統一調升至 10ppm；核其研議階段，罔顧該部食品安全營養諮議會審查委員所提應考量國人對於各穀類之飲食習慣及攝取量，以及應依「個別」穀類之田間殘留試驗結果訂定標準等建議，明顯欠缺科學且客觀之審慎評估作為；再且，本案詢問衛福部及食藥署主管人員，放寬該標準對於國人健康之正面影響，其均緘默不語，與逕自決定預告該放寬標準之積極作為，前後應處態度迥異，有失維護國人健康之責，殊有未當。

綜上所述，衛福部及所屬食藥署罔顧食品衛生安全與營養諮議會審查委員所提，應考量國人對於各穀類之飲食習慣及攝取量，與應依

<sup>2</sup> 「昆蟲保護行動方案」(Aktionsprogramm Insektenschutz-Insekten besser schützen)，其具體措施包含每年投入 1 億歐元資金，用於推廣對生態影響較低之農業用藥及強化昆蟲研究，以避免過多化學物質侵入昆蟲棲息地。

「個別」穀類之田間殘留試驗結果訂定標準等建議，以及忽略國際癌症研究中心將「嘉磷塞」致癌風險提高至「很可能致癌（Group 2A）」等情勢，於欠缺科學及客觀之審慎評估情形下，逕行於 108 年 4 月 23 日預告修正「農藥殘留容許量標準」，率爾大幅放寬燕麥、蕎麥與大麥等 10 項穀類之「嘉磷塞」殘留容許量，與歐盟國家作法背道而馳，有危國人飲食安全，核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

**註：尚未結案**

## 7、海洋委員會多名查緝人員製作不實公文書，詐領檢舉獎金，顯見海巡私菸查緝檢舉制度存有缺漏，且查緝人員培訓養成不足，核有怠失案

提案委員：仇桂美、王美玉

審查委員會：經 109 年 1 月 21 日監察院內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 66 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：海洋委員會

貳、案由：

海洋委員會多名查緝人員製作不實公文書，詐領檢舉獎金，顯示海巡私菸查緝之檢舉制度存有缺漏，且查緝人員培訓養成不足，該會確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱海洋委員會<sup>1</sup>、臺灣臺北地方法院<sup>2</sup>（下稱臺北地院）等機關卷證資料，並於民國（下同）108年8月27日詢問沈大祥、張志勇、江承宏、羅博雄、游文枝、游俊彥等涉案人員、108年9月27日召開專家諮詢會議，復於108年11月8日詢問海洋委員會等機關人員，經調查

---

<sup>1</sup> 海洋委員會108年7月2日、8月2日、9月30日海人事字第1080006401、1080008470、1080009620號函。

<sup>2</sup> 臺北地院108年6月17日北院忠刑寅105訴202字第1080006855號函。



發現，根據臺北地院105年度訴字第202號判決及108年度簡字第583號簡易判決，多數被告涉嫌製作不實之公文書，而未能核實、謹慎執行職務，落實依法行政，過去海巡單位亦曾發生製作不實筆錄而詐領檢舉獎金情事，本案顯非單一個案，海巡私菸查緝檢舉制度存有漏洞，且查緝人員培訓養成不足，確有嚴重違失，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

一、本案因沈大祥詐領檢舉獎金而涉及刑事責任之被告，除臺北地院105年度訴字第202號判決外，另有臺北地院108年度簡字第583號簡易判決，茲就兩判決結果，彙整如下：

(一) 105年度訴字第202號第一審判決：

被告姓名	犯罪案件	論罪	科刑／沒收	定應執行刑／沒收總額
沈大祥	財勝發號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑柒年肆月，褫奪公權貳年，犯罪所得新臺幣陸萬伍仟柒佰陸拾元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	應執行有期徒刑拾年（10年），褫奪公權伍年，犯罪所得新臺幣柒佰參拾柒萬柒仟肆佰捌拾柒元（737萬7,487元）均沒收。
	南海六六號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑柒年伍月，褫奪公權貳年，犯罪所得新臺幣玖萬參仟陸佰元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	
	金峰號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑柒年拾月，褫奪公權參年，犯罪所得新臺幣貳拾捌萬伍仟參佰陸拾元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	
	龜山倉庫案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑玖年貳月，褫奪公權伍年，犯罪所得新臺幣參佰伍拾肆萬元沒收，於全部或	

被告姓名	犯罪案件	論罪	科刑／沒收	定應執行刑／沒收總額
			一部不能沒收時，追徵其價額。	
	大寅一號、富祥八號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑柒年拾月，褫奪公權參年，犯罪所得新臺幣參拾貳萬貳仟伍佰陸拾柒元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	
	聯勝發號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑捌年捌月，褫奪公權肆年，犯罪所得新臺幣貳佰萬柒仟參佰陸拾元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	
	豐瀧號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑捌年貳月，褫奪公權參年，犯罪所得新臺幣壹佰零陸萬貳仟捌佰肆拾元沒收，於全部或一部不能沒收時，追徵其價額。	
	進通九號案	共同犯公務員登載不實罪	處有期徒刑壹年肆月。	
張志勇	財勝發號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑參年拾月，褫奪公權壹年。	應執行有期徒刑肆年，褫奪公權壹年。
	南海六六號案	共同犯利用職務機會詐取財物罪	處有期徒刑參年拾月，褫奪公權壹年。	
江承宏	聯勝發號案	共同利用職務上機會詐取財物罪	處有期徒刑柒年，褫奪公權貳年。	
羅博雄	龜山倉庫案	共同犯行使公務員登載不實文書罪	處有期徒刑陸月。	

資料來源：依臺北地院105年度訴字第202號判決彙整。

## (二) 108年度簡字第583號簡易判決(已判決確定)：

被告姓名	犯罪行為	論罪	科刑／沒收	定應執行刑／沒收總額
游文枝	財勝發號案	共同犯行使公務員登載不實文書罪	處有期徒刑陸月。緩刑貳年。 (因求刑協商,於判決前捐款公益團體新臺幣十五萬元)	-
游俊彥	金峰號案	共同犯行使公務員登載不實文書罪	處有期徒刑陸月。緩刑貳年。 (因求刑協商,於判決前捐款公益團體新臺幣十二萬元)	-

資料來源：依臺北地院108年度簡字第583號簡易判決彙整。

二、有關沈大祥、張志勇、江承宏及羅博雄之違失事實，業於本案調查報告調查意見一纂述甚詳，茲就108年度簡字第583號簡易判決認定游文枝及游俊彥犯罪事實，簡述如下：

## (一) 游文枝部分：

游文枝於財勝發號案中，係由B1向游文枝提供私菸走私情資，並製作檢舉筆錄，故A1不符檢舉人要件，業如前述。惟在A1於檢舉獎金領據上署押並領取檢舉獎金後，為辦理檢舉獎金核銷，沈大祥便要求游文枝署押登載「海岸巡防總局北部地區巡防局原始憑證黏存單」呈核以憑辦。游文枝雖當時將離開宜蘭查緝隊，並明知財勝發號案是B1檢舉而非A1，但礙於曾為沈大祥部屬之情誼，無奈於99年9月14日以後，同年9月底（游文枝於99年9月底離開宜蘭查緝隊，調職令同年10月1日生效）前某日，於原始憑證黏存單「承辦單位經手人、驗收或證明」欄署押而完成該職務上所掌公文書後逐級呈核以行使（因為原始憑證黏存單與檢舉獎金領據是印在同一張紙上，所以當然是連同A1署押後的檢舉獎金領據一起呈核。而就整份文件觀之，乃彰顯「本案檢舉人為A1，本案主偵人等已將檢舉獎金發放與符合受領檢舉獎金資格之A1領用完竣」之意旨），足以生損害於海巡署發放獎金之正確性。

(二) 游俊彥部分：

在金鋒號案中，因B1提供情資而使宜蘭查緝隊知悉「金峰號」漁船將於99年7月6日走私未稅洋菸，率員協同基隆查緝隊等單位依B1情資前往富基漁港執行監控並伺機查緝。由於查緝行動在即，沈大祥知本案B1僅擔任諮詢提供情資未曾製作檢舉人檢舉筆錄，遂於99年7月6日將本案走私之漁船船名、走私漁港、走私集團名稱、檢舉人化名等資訊告知游俊彥，要求游俊彥於查緝行動前依照前述資訊自行製作不實檢舉人檢舉筆錄，並安排於上開不實檢舉人檢舉筆錄上簽名。游俊彥雖然不知該線索究竟是A1抑或其他人提供，但也知悉並無前揭「民眾前來檢舉，宜蘭查緝隊依法受理，按詢答過程製作筆錄」之事實，卻以自問自答之方式，杜撰完成該份檢舉筆錄，游俊彥隨即於99年7月7日以海巡署北巡局99年7月7日宜蘭機字第0990009952號刑事案件移送書（偵辦經過欄載明係接獲A1檢舉人提供情資之不實內容）將本案移送臺灣士林地方法院檢察署（現為臺灣士林地方檢察署，下稱士檢）偵辦，足以生損害於宜蘭查緝隊、士檢偵查過程之正確性。

- 三、本案沈大祥自己或利用他人製作虛偽筆錄，利用A1詐領檢舉獎金，而張志勇、江承宏、羅博雄涉嫌製作虛偽筆錄、不實機關函稿及原始憑證以行使，均涉嫌行使公務員不實登載公文書罪（惟因沈大祥領取檢舉獎金，張志勇、江承宏協助領取檢舉獎金作業，故罪數競合後法院僅論以利用職務機會詐取財物罪之共同正犯，如上表所示），另查「海巡廉政資訊網」，海巡署相關廉政宣導案例<sup>3</sup>，即有案例一：「本署○機動查緝隊前查緝員蒲○○與劉○○，涉嫌於99年及100年間，利用職務上之機會，以人頭檢舉人製作不實之檢舉筆錄」、案例四：「本署○○巡防局前專員郭○○涉嫌利用偵辦走私香煙機會，以不實檢舉筆錄詐領查獲私煙之檢舉獎金，詐得不法款項逾新臺幣339萬餘元。」等案例，均屬查緝人員製作不實檢舉筆錄，以詐領檢舉獎金。
- 四、由上足徵，本案違失並非單一、偶發個案，實係海巡查緝單位領取檢舉獎金之整體防弊肅貪機制有所缺漏，且相關查緝人員訓練

<sup>3</sup> 網址：<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=11202&mp=cgapiw>。

不足，本案諮詢專家表示：「海巡署岸巡人員，大部分都沒有法制背景，很多就從軍方移過來，可能會有很大陋習產生，軍、警人員的培養還是不太一樣，所以法制訓練這一塊要加強，不能便宜行事。」可見一斑。未來如何防止海巡查緝人員製作虛偽公文書，查緝走私案件時落實依法行政，實屬海洋委員會應審慎面對課題。

五、根據臺北地院105年度訴字第202號判決及108年度簡字第583號簡易判決，多數被告涉嫌製作不實之公文書，而未能核實、謹慎執行職務，落實依法行政，過去海巡單位亦曾發生製作不實筆錄而詐領檢舉獎金情事，本案顯非單一個案，海巡私菸查緝檢舉制度存有漏洞，且查緝人員培訓養成不足，海洋委員會有嚴重違失。

綜上所述，海洋委員會多名查緝人員製作虛假筆錄詐領檢舉獎金，顯示海巡私菸查緝之檢舉制度存有缺漏，且查緝人員培訓養成不足，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送海洋委員會確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

加強同仁法治相關在職教育訓練課程。

**註：經 109 年 7 月 9 日監察院內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 72 次聯席會議決議：結案存查**

8、健康食品管理法授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部遲至 103 年始完成公告，並僅依該法第 3 條第 2 項之授權訂定，公告 13 項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事等違失案

提案委員：楊美鈴、尹祚芊、包宗和

審查委員會：經 109 年 1 月 21 日監察院內政及族群、司法及獄政委員會第 5 屆第 65 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部、衛生福利部食品藥物管理署

貳、案由：

健康食品管理法於 95 年 5 月 17 日修正第 2 條第 2 項規定，授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部怠忽訂定，於 103 年 12 月 26 日完成訂定並公告前，僅依該法第 3 條第 2 項之授權訂定並公告 13 項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事；又該部認為同法第 21 條第 1 項明訂罰則規定可作為違反同法第 6 條第 2 項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難謂明確，凡此，均致地方衛生機關依衛生福利部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定保健功效之項目及範圍欠缺明確，以及違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；又衛生福利部食

品藥物管理署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，均有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

本案經向衛生福利部（下稱衛福部）調取卷證資料<sup>1</sup>，及約詢衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）林副署長金富等相關主管人員到院說明，已完成調查，發現確有下列違失：

一、健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛福部公告健康食品之「保健功效」相關事宜，詎該部怠忽訂定，迄103年12月26日始完成訂定並公告。於公告前，該部雖依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，並認該公告等同第2條第2項應為之公告，惟該第2條第2項所應為的公告，乃有關「健康食品」之核心要素，如未依法公告，將致保健功效之項目及範圍欠缺明確，使地方衛生機關認定食品違法宣稱保健功效之案件，經法院多起判決以保健功效項目未臻明確，難遽以作為業者違法之裁判依據而為無罪判決。衛福部將不同的公告事項混同替代，便宜行事，已導致原立法規範遏止業者違法宣稱保健功效之目的未能落實，核有違失，自應以為殷鑑，避免重蹈覆轍：

（一）查健康食品管理法於88年2月3日公布，同年6月3日施行。該法曾多次修正，嗣95年5月17日將原第2條規定「本法所稱健康食品，係指提供特殊營養素或具有特定之保健功效，特別加以標示或廣告，而非以治療、矯正人類疾病為目的之食品」修正為：「（第1項）本法所稱健康食品，指具有保健功效，並標示或廣告其具該功效之食品。（第2項）本法所稱之保健功效，係指增進民眾健康、減少疾病危害風險，且具有實質科學證據之功效，非屬治療、矯正人類疾病之醫療效能，並經中央主管機關公告者」<sup>2</sup>。修正後，該法第2條第2項所指之「保健功效」，自有賴衛福部公告後方得決定其內涵。詎該部遲至103年12月26日始公

<sup>1</sup> 衛福部108年6月21日衛授食字第1089019547號函。

<sup>2</sup> 立法理由包括：一、修正健康食品之定義範圍。二、國際間針對營養素有其公認之定義，唯對於特殊營養素則在任何法規資料或科學文獻中，並未有明確定義。故建議刪除，而保健功效來明訂規範。三、明訂保健功效之定義。

告訂定「健康食品管理法所稱保健功效之項目」<sup>3</sup>計13項，包括：「護肝」、「抗疲勞」、「調節血脂」、「調節血糖」、「免疫調節」、「骨質保健」、「牙齒保健」、「延緩衰老」、「促進鐵吸收」、「胃腸功能改善」、「輔助調節血壓」、「不易形成體脂肪」、「輔助調整過敏體質」等項目，並自公告日生效<sup>4</sup>。

(二) 依健康食品管理法第2條第2項之規定，已授權衛福部訂定健康食品「保健功效項目」，然自該法95年5月17日修正生效授權訂定起至衛福部103年12月26日公告明定之日止，期間已逾8年。據該部負責辦理保健功效項目公告之食藥署查復稱：

1. 健康食品管理法第3條規定<sup>5</sup>健康食品之許可要件，係經科學化之安全及保健功效評估試驗，而保健功效評估方法，由中央主管機關定之。該部在公告13項保健功效項目之前，已先後公告「保健功效評估方法」，該等公告方法評估之保健功效即符合健康食品管理法第2條第2項所定義之保健功效，故未依規定辦理查驗登記即標示或廣告為健康食品或具保健功效者，已涉屬違反第6條<sup>6</sup>之規定，自得依該法第21條<sup>7</sup>規定論

<sup>3</sup> 衛福部103年12月26日部授食字第1031304312號公告。

<sup>4</sup> 健康食品保健功效評估方法提案申請作業指引於106年4月17日公告發布，目前申請增加訂定13項保健功效項目以外之新項目及評估方法案件有「關節保健」、「不易形成尿酸」、「緩解眼睛乾澀」3項。

<sup>5</sup> 健康食品管理法第3條規定：

依本法之規定申請查驗登記之健康食品，符合下列條件之一者，應發給健康食品許可證：

一、經科學化之安全及保健功效評估試驗，證明無害人體健康，且成分具有明確保健功效；其保健功效成分依現有技術無法確定者，得依申請人所列舉具該保健功效之各項原料及佐證文獻，由中央主管機關評估認定之。

二、成分符合中央主管機關所定之健康食品規格標準。

第1項健康食品安全評估方法、保健功效評估方法及規格標準，由中央主管機關定之。中央主管機關未定之保健功效評估方法，得由學術研究單位提出，並經中央主管機關審查認可。

<sup>6</sup> 健康食品管理法第6條規定：

食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品。

食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理之。

<sup>7</sup> 健康食品管理法第21條規定：

未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者，處3年以下有期徒



處。

2. 嗣考量法院曾就是否公告保健功效項目，作為產品違反宣稱保健功效起訴案件之判決依據，爰再公告訂定保健功效之項目，使健康食品保健功效之認定更臻明確。

(三) 按食藥署之查復說明，衛福部依據健康食品管理法第3條第2項公告之「保健功效評估方法」即等同於依同法第2條第2項公告之「保健功效項目」。惟查：

1. 臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）102年度上易字第1074號刑事判決<sup>8</sup>，略以：

- (1) 健康食品管理法第2條……「保健功效」之範圍迄今既未經中央主管機關依第2條第2項規定公告明定，「健康食品」之概念即隨之有不明確、模糊不清之情形，則以「健康食品」為犯罪構成要素之同法第21條刑罰規定，亦非明確，於此情形下，已難逕認一般人民得以合理預見可能的處罰範圍俾有所警惕或防範。
- (2) 健康食品管理法第2條第2項之「公告」，係95年修正公布時所增訂，要求主管機關行政院衛生署（已於102年7月23日改制為衛生福利部）應公告何係屬健康食品管理法第2條第1項、第2項「保健功效」定義之構成要件要素。……然……各健康食品保健功效評估方法之公告，公告依據均載明：「健康食品管理法第3條第2項」，其內容則係說明應經如何之實驗程序予以驗證、評估之實驗方法始得認定具有該功能，與2條第2項之「公告」，係要求主管機關應公告「保健功效」範圍，兩者從文義解釋或立法解釋觀之，顯存有相當落差……上開依同法第3條第2項所公告之評估方法，其公告內容既在闡述具備如何之實驗程序始得以驗證，則苟非欲依該條規定申請「健康食品」查驗登記之業者，對該項評估方法公告內容有一定認知外，在主管機關僅公告評估方法，並未宣導、教育民眾該評估方法即等同「保健

---

刑，得併科新台幣1百萬元以下罰金。

明知為前項之食品而販賣、供應、運送、寄藏、牙保、轉讓、標示、廣告或意圖販賣而陳列者，依前項規定處罰之。

<sup>8</sup> 裁判日期：103年3月5日。

功效」範圍之情形下，即令為食品業者，亦難認渠等必然知悉上開公告之內容詳情及作用。

- (3) 按刑罰具有教化之功能，健康食品管理法第2條第2項既已明定中央主管機關應公告保健功效之範圍，而中央主管機關依該條規定公告，復無重大困難或滯礙難行之情形……，然僅因中央主管機關之本位思維、便宜行事，從未為第2條第2項之公告，致令該法「健康食品」之實質內涵，產生模糊解讀之空間，即有令人民有無所適從、誤觸刑罰之危險存在，顯與法明確性之原則有違。
- (4) 縱認該「保健功效評估方法」即為該項「保健功效」範圍，然相較於「健康食品」字樣，或俗稱「小綠人」之認證標章，有具體形體可資比對判斷，較無爭議，然僅就上開「保健功效評估方法」公告內容，如何具體界定、認知於何種情形，構成標示或廣告具「保健功效」，而應依健康食品管理法第21條之規定處罰，適用上亦非無疑。

2. 臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）102年度上易字第595號刑事判決<sup>9</sup>：

- (1) 健康食品管理法第2條第1項關於「健康食品」之立法解釋係指「具有保健功效『並』標示或廣告『其具有該功效』之食品」，依其文義解釋，所謂健康食品是「實質上」具有保健功效，且「外在形式上」亦標示或廣告具有「該實質上功效」之「名、實相符」食品，故標示或廣告為「健康食品」與標示或廣告「特定保健功效」，從條文解釋上自然無從等同視之<sup>10</sup>。
- (2) 健康食品保健功效之評估方法……其目的是在提供業者於申請健康食品查驗登記時，執行功效評估試驗之參考方法，……內容僅針對科學學理加以論述……。換言之，「不易形成體脂肪、輔助調整過敏體質、調節血糖、調節血脂、延緩衰老、抗疲勞、護肝、牙齒保健、改善骨質疏鬆、胃腸功能改善、免疫調節、促進鐵吸收及輔助調節血壓」等

<sup>9</sup> 裁判日期：103年2月25日。

<sup>10</sup> 臺中高分院103年4月2日裁判之102年度上易字第1628號刑事判決，亦同此旨。

文字，僅係上開評估方法之公告案由，而非「是否可以之宣稱具『特定保健功效』之定義範圍」甚明。

(3) 「經中央主管機關公告」定義之「保健功效」乃犯罪之空白構成要件要素，必須待中央主管機關公告後，始補充為完整之構成要件。基此，倘若置中央主管機關迄今尚未公告何者屬「保健功效」之定義範圍而不論……，遽論以食品標示或廣告或強調某「保健功效」即等同於非法標示或廣告為「健康食品」云云，則顯然係就「執法者」管制健康食品之角度出發，而有違罪刑法定主義之禁止類推原則至明<sup>11</sup>。

(四) 綜上，健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛福部公告健康食品之「保健功效」相關事宜，公告之項目將決定同法第6條第1項之規範範圍，並使第21條第1項規定之犯罪構成要件明確，使一般民眾得以合理預見可能處罰範圍。詎衛福部怠忽訂定，視依同法第3條第2項規定公告之健康食品「保健功效評估方法」等同已依據第2條第2項規定公告「保健功效項目」，惟兩者從文義解釋或立法解釋，不具同等性；且以食品標示或廣告強調某「保健功效」即等同於非法標示或廣告為「健康食品」，亦與罪刑法定主義之禁止類推原則未盡相符；縱認該「保健功效評估方法」即為該項「保健功效」範圍，然就保健功效評估方法之公告內容，如何具體界定是否構成標示或廣告具「保健功效」之要件，而應依健康食品管理法第21條第1項之規定處罰，適用上亦非無疑。因此，迄衛福部於103年12月26日完成「保健功效項目」之公告前，該部雖依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，並認該公告等同第2條第2項應為之公告，惟該第2條第2項所應為的公告，乃有關「健康食品」之核心要素，如未依法公告，將致保健功效之項目及範圍欠缺明確，使地方衛生機關認定食品違法宣稱保健功效之案件，經法院多起判決以保健功效項目未臻明確，難遽以作為業者違法之裁判依據而為無罪判決。衛福部將

---

<sup>11</sup> 臺中高分院102年12月12日裁判之102年度上易字第630號刑事判決及103年4月2日裁判之102年度上易字第1628號刑事判決，亦同此旨。

不同的公告事項混同替代，便宜行事，已導致原立法規範遏止業者違法宣稱保健功效之目的未能落實，核有違失，自應以為殷鑑，避免重蹈覆轍。

二、健康食品管理法第21條第1項明定「未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者，處3年以下有期徒刑，得併科新臺幣1百萬元以下罰金」，並未明定違反同法第6條第2項規定者，應如何裁罰，主管機關衛福部卻認為該第21條第1項罰則規定可作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」，未依本法規定辦理之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難調明確；致地方衛生機關依衛福部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑。對於該一紛擾多時之法制爭議，衛福部亦曾承諾支持修法，卻始終未能面對問題，積極解決，肇致法院之判決仍不免於有罪與無罪間擺盪，而業者對一己之行為在法律上究生何等評價，亦無可預測適從，自難謂無怠失。爰衛福部對於違反健康食品管理法第6條第2項之法律效果缺漏未明，涉及同法第21條第1項之修正事項，自應儘速研議，謀求解決，以杜爭議：

- (一) 按刑法第1條規定，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限，明文揭櫫刑罰之「罪刑法定原則」，其內涵為國家以刑罰權制裁行為人，必以行為人於行為當時，有「法律」對該行為加以規範，始得為之。在該原則所衍生之「罪刑明確性原則」之要求下，犯罪構成要件及其法律效果應具備具體性、明白性及特定性之特徵，若有違反，不應作為處罰之依據。
- (二) 次按健康食品管理法第6條第1項規定食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品；同條第2項復規定：食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理之。另同法第21條第1項規定：未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者，處3年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1百萬元以下罰金。從上開規定可知，健康食品管理法第21條第1項僅明定違反第6條第1項者之罰責，惟對於違反同法第6條第2項規定「標示或廣告具有特定保健功效」者，是否該當於該法第21條之要件一節實存有疑義，據衛福部查復稱：
  1. 87年12月23日立法院議案關係文書院總第1748號委員提案第

1714號之1「健康食品管理法草案」第6條條文為：「食品非依本法之規定，不得標示或傳述為健康食品。食品標示或傳述表示有特殊營養或具特定保健功效者，應依本法之規定辦理之。」該條文對照表之說明為：「一、強調食品若標示或傳述為『健康食品』，便須依本法辦理，取得許可。二、第2項針對未經許可卻標示或傳述為健康食品者，併依本法規定規範」。原立法意旨對於不論是標示或廣告為健康食品或具有特定保健功效，均應依健康食品管理法規定辦理。第6條第2項所稱之標示或廣告具有特定保健功效，與第6條第1項之標示或廣告為健康食品，兩者意涵相同。

2. 考量未依規定即標示或廣告保健功效即視同非法之健康食品，兩者之違規程度並無不同，目前管理實務上，係採取相同之管理強度，違反健康食品管理法第6條第2項規定者，視同違反同法條第1項規定，均依同法第21條第1項論處。
3. 健康食品管理法第6條第2項訂有「食品標示或廣告具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理之」，依同法第2條健康食品定義為具經公告之保健功效，故未依規定辦理查驗登記即標示或廣告具保健功效者，已涉屬違反第6條第1項「食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品」，自得依該法第21條第1項論處。

(三) 截至目前，法院之判決有持與衛福部相同見解者，例如臺灣臺中地方法院107年度易字第1460號判決對臺中市政府衛生局於105年6月28日派員前往○○公司產品說明會稽查，查獲現場分階段介紹「產品」及「健康講座」，述及產品可助骨質保健、調節血糖等保健功效，雖未標示為「健康食品」之案件，仍依檢察官聲請改依協商程序判決被告涉違反健康食品管理法第6條第1項規定，處「有期徒刑6月，如易科罰金，以1仟元折算1日，緩刑2年」。又臺灣高等法院98年度上易字第389號刑事判決<sup>12</sup>，略以：「健康食品管理法第6條第1項雖僅規定：『不得標示或廣告為健康食品』，惟其中『健康食品』之定義，仍應依同法第2條第1項之內容，非謂只要未使用『健康食品』字樣，

---

<sup>12</sup> 裁判日期：98年4月7日。

其他文字即非屬其禁止範圍，仍應視其是否標示或廣告具有特定之保健功效而加以判斷。」惟查，另有多起判決則持不同之法律見解，例如：

1. 臺中高分院102年度上易字第630號刑事判決<sup>13</sup>，略以：
  - (1) 健康食品管理法第6條規定……將「標示或廣告為健康食品」及「標示或廣告具有特定保健功效」截然二分，在項次上彼此毫無混淆之可能。
  - (2) 健康食品管理法第21條第1項中所謂「違反第6條第1項規定者」文義，自不能從「執法者」便於管制之角度出發，將其擴張解釋包括「食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效」在內。
  - (3) 構成健康食品管理法第21條第1項犯罪之行為態樣，所謂未經核准擅自製造或輸入「健康食品」及未依健康食品管理法之規定，即標示或廣告食品為「健康食品」，究其嚴格意義而言，應指未經中央主管機關查驗登記，發給許可證後，即以公開方式使用「健康食品」字樣及小綠人標章或宣稱為「健康食品」文句。倘製造或輸入之食品標示或廣告未使用「健康食品」字樣及小綠人標章，即便宣稱提供特殊營養素或具有特定保健功效，亦不在該條項處罰之列。如此解釋並未逸脫具有一般法律常識及合理謹慎受規範之人民對於法規範之認識範圍。
2. 臺中高分院102年度上易字第1628號刑事判決<sup>14</sup>，略以：
  - (1) 第6條第1項所謂「標示或廣告為健康食品」之行為內涵與「標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效」之行為內涵不同；反之，如認兩者行為內涵相同或第2項之行為態樣已包含在第1項之行為態樣內，則該條法律僅須訂定第6條第1項之條文即可，無須於同一法條分成2個項次，而於第1項條文之外，另訂定同條第2項條文內容以資規範……，是該法第6條第1、2項分屬不同之行為內涵，且第

---

<sup>13</sup> 裁判日期：102年12月12日。

<sup>14</sup> 裁判日期：103年4月2日。

2項之行為態樣並不包含在第1項之行為態樣內<sup>15</sup>。

(2) 應依健康食品管理法規定管理，與應適用同法第21條第1項規定科以刑罰，係屬二回事，兩者不應混淆，否則即有違罪刑法定原則<sup>16</sup>。

3. 臺中高分院102年度上易字第718號刑事判決<sup>17</sup>，略以：健康食品管理法第6條第1項、第2項所規定之行為內涵、行為態樣既有所不同。而同法「第6章罰則」章，其中第21條條文就同法第6條第1、2項條文所明載之2種不同行為態樣，復明白規定僅就其中第1項之行為態樣科以刑罰，則依照上開說明，基於罪刑法定原則，自難就健康食品管理法第6條第2項之行為，亦依同法第21條規定予以論罪科刑。

4. 臺灣苗栗地方法院101年度易字第264號、101年度易字第2677號、103年度易字第74號判決、臺中高分院102年度上易字第1627號、103年度上易字第717號……等刑事判決，亦同此旨。

(四) 健康食品管理法第21條第1項規定「未經核准擅自製造健康食品」、「未經核准擅自輸入健康食品」，以及「違反第6條第1項規定者」符合該項規定之構成要件，然對於違反第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」規定者，是否屬第21條第1項規定之處罰範疇，雖衛福部從立法解釋認第6條第2項規定係作為同條文第1項規定之補充；或從行政解釋稱第6條第1項、第2項之違法意涵相同，違反第2項規定視同違反第1項規定，均適用同法第21條第1項論處；或稱違反第2項規定之行為人，其行為已同時該當違反第6條第1項之行為，即1行為符合2個犯罪構成要件；或稱違反第6條第2項之行為係未依規定辦理健康食品查驗登記即標示或廣告具保健功效，已涉嫌違反第6條第1項之規定，透過輾轉之解釋將違反第6條第2項規定之行為類推適用於同法第21條第1項之處罰云云。且亦有法院之判決持與衛福部相同見解，但實務判決卻有多起認為第6條第1項及第2項之規定，在項次上毫無混淆可能；且兩行為內涵不同；第2項規定之

<sup>15</sup> 臺中高分院103年1月15日裁判之102年度上易字第718號刑事判決，亦同此旨。

<sup>16</sup> 臺中高分院103年1月15日裁判之102年度上易字第718號刑事判決，亦同此旨。

<sup>17</sup> 裁判日期：103年1月15日。

行為態樣並不包含在第1項內；縱第2項之行為應依健康食品管理法之規定辦理，亦與應適用同法第21條第1項規科以刑罰，實屬二事，顯見健康食品管理法第21條第1項作為違反第6條第2項之處罰依據，其犯罪構成要件難謂明確，未使一般人民得以合理預見可能處罰範圍，甚使民眾有誤觸刑罰之危險存在。

(五) 衛福部前部長邱文達於102年10月7日立法院第8屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第6次全體委員會議中表示：「為保障消費者權益，本部支持修正健康食品管理法第21條，明確列入違反健康食品管理法第6條第2項之罰則」。惟該部食藥署查復稱：研議擬朝向修正第21條，將違反「第6條第1項」，修正為違反「第6條第1項或第2項」。但因立法委員提案另訂行政罰，考量如逕行辦理預告草案修法，恐無法獲得該等立法委員支持，目前持續與立法委員溝通並表達立場等語。惟該法制上之爭議，已紛擾多時，肇致法院之判決仍不免於有罪與無罪間擺盪，而業者對一己之行為在法律上究生何等評價，亦無可預測適從，衛福部雖曾承諾支持修正第21條規定，卻未能面對問題有積極解決之作為，實難謂無怠失。

(六) 綜上，國家以刑罰權制裁行為人，應嚴格遵守「罪刑法定原則」，以行為時之法律有明文規定者為限，且法律之犯罪構成要件及其法律效果應明確，使一般人民得以合理預見可能之處罰範圍有所警惕或防範以避免觸法。而健康食品管理法第21條第1項明白規定僅就其中第6條第1項之行為態樣科處刑罰，茲衛福部卻同時以之作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，其犯罪構成要件難謂明確；致地方衛生機關持該衛福部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；而該一法制上之爭議，已紛擾多時，衛福部除曾承諾支持修正第21條規定，明確列入違反健康食品管理法第6條第2項之罰則外，卻未能面對問題有積極解決之作為，難謂無怠失。爰衛福部對於違反健康食品管理法第6條第2項之法律效果缺漏未明，涉及同法第21條第1項之犯罪構成要件之修正事項，自應儘速研議謀求解決，以杜爭議。

三、食藥署及臺北市、新北市衛生局查獲之食品違規廣告案件以宣稱具有瘦身、減重功效之違規情形最為常見，部分業者於違規受罰



後，卻仍不見改善，且食藥署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，顯有違失：

- (一) 依據食安法第28條第1項規定，食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。同條文第2項規定，食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。違反第1項規定，可處4至400萬元罰鍰，違反第2項規定，可處60至500萬元罰鍰，再次違反者，並可命歇業、停業甚至廢止公司、商業登記，同法第45條定有明文<sup>18</sup>。
- (二) 食藥署107年監控電子媒體（電視、電臺、網路）廣告計10,255件，共查獲1,142件違規廣告。其中以媒體類別區分，網路639件（占56%）最高，其次為電臺媒體286件（占25%），電視媒體則有217件（占19%）；以產品類別區分，食品類高達738件（占64.6%）為第一，化粧品類270件（占23.6%）次之，再其次則為藥物類134件（占11.8%）。另以違規食品、藥物、化粧品廣告宣稱之效能類型統計顯示，以宣傳「皮膚美容」（占22.94%）、「減肥瘦身」（占17.78%）、「骨骼肌肉」（占8.58%）功效分據前3名。此外，統計食品違規廣告受處分廠商，以「儷都國際有限公司」違規處分金額最高，違規次數前3名產品為「喜樂纖」、「醇養妍」及「聰蓉活力飲」<sup>19</sup>。
- (三) 新北市衛生局107年針對轄內食品、藥物及化粧品違規廣告，開

<sup>18</sup> 食品安全衛生管理法第45條規定：  
違反第28條第1項或中央主管機關依第28條第3項所定辦法者，處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處新臺幣60萬元以上500萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄。

違反前項廣告規定之食品業者，應按次處罰至其停止刊播為止。

違反第28條有關廣告規定之一，情節重大者，除依前2項規定處分外，主管機關並應命其不得販賣、供應或陳列；且應自裁處書送達之日起30日內，於原刊播之同一篇幅、時段，刊播一定次數之更正廣告，其內容應載明表達歉意及排除錯誤之訊息。

違反前項規定，繼續販賣、供應、陳列或未刊播更正廣告者，處新臺幣12萬元以上60萬元以下罰鍰。

<sup>19</sup> 食藥署108年3月6日新聞稿，網址為：<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?cid=4&id=t448576>。

出1,080張罰單，計4,218萬6,000元罰款。以食品類560件占52%最多，其次是化粧品類465件占43%，以及藥物類55件占5%。此外，近年網路購物及電視購物成為新的消費型態，分析違規廣告刊登平台依序為網路528件（占48.9%）、電視524件（占48.5%）及電臺15件（占1.3%）。其中，網際網路違規廣告來源前3名分別是「官網」、「雅虎奇摩網站」及「Facebook」。「蝦皮拍賣」從106年排名第6位升至107年第4位<sup>20</sup>。107年裁罰違規食品廣告宣稱最多之類別為「減肥瘦身」，違規件數201件，占36%，常見違規宣稱內容包括：瘦身減肥、控制體重、阻斷脂肪吸收、幫助囤積脂肪燃燒、消除小腹。

- (四) 臺北市政府衛生局107年度違規食品廣告裁罰529件、裁罰3,347萬元（占43.9%）最多，平均每件裁罰6.3萬元（3,347萬元÷529件）。另針對食品違規廣告進行分析統計，違規類型前3名依序宣稱減肥瘦身136件、裁罰922萬元居冠，平均每件裁罰約6.8萬元；皮膚美容66件、裁罰500萬元居次；免疫力61件居第3名，累計裁罰346萬元。罰鍰累計第1名為「羅威氏股份有限公司」，處分件數103件，違規廣告罰鍰累計783萬5,000元，第2名分別為「塞席爾商美之本國際有限公司台灣分公司」及「昭和醫學有限公司」。至於羅威氏股份有限公司有2項產品「宣稱減肥瘦身」，處分件數合計26件，罰鍰252萬元。
- (五) 食品僅提供人體所需之營養素及熱量，不具備減肥、瘦身等涉及改變身體外觀功效，民眾如有減肥瘦身需求，理應尋求醫師及營養師的建議，利用正確的減重方式，均衡飲食，改變不良飲食習慣，並輔以適量且適當的運動，才能維持良好體態享受健康。惟查食藥署及臺北市、新北市衛生局查獲之食品違規廣告案件以宣稱具有瘦身、減重功效之違規情形最為常見，部分業者於違規受罰後，卻仍不見改善，食藥署允宜指導、監督及協調地方衛生主管機關確實查核及落實食安法第45條規定按次連續處罰及「一行為一罰、累犯重罰」原則；另食藥署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱

---

<sup>20</sup> 新北市衛生局新聞稿，網址為：<https://www.health.ntpc.gov.tw/webpage/6/10802/page-01-4.html>。

任違規事件一再發生，顯有違失。

綜上所述，健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部怠忽訂定，於103年12月26日完成訂定並公告前，僅依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事；又該部認為同法第21條第1項明訂罰則規定可作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難謂明確，凡此，均致地方衛生機關依衛生福利部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定保健功效之項目及範圍欠缺明確，以及違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；又衛生福利部食品藥物管理署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 9、內政部營建署未切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定，落實都市計畫通盤檢討，致各縣市政府超過5年以上未辦理者合計86處等違失案

提案委員：林盛豐

審查委員會：經109年1月21日監察院內政及族群委員會第5屆第67次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：內政部營建署

貳、案由：

內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討，各縣市政府超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條機關每5年內至少「應」通盤檢討1次之規定。有關通盤檢討辦理天數，由100年的平均辦理天數1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，時程延宕效能不彰。主要計畫「個案變更」平均件數102.4件為通盤檢討平均件數之1.39倍。細部計畫「個案變更」平均件數67.8件為通盤檢討平均件數之2.14倍，都市計畫個案變更過於浮濫。關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應未來高齡化、少子化、環境氣候變遷、低碳節能城市等新興問題與目標，另各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討實施，並回歸都市計畫相關規定，制度面與執行面均有待檢討改進。有關各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積

極協助各直轄市、縣（市）政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討，均有疏失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

一、我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討。至107年底全國419處都市計畫中超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條擬訂計畫機關5年內至少「應」通盤檢討1次之規定，有待檢討改進。通盤檢討辦理天數，由100年的1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），全國平均辦理天數為1759.6天（4.8年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，顯見各縣市政府未依法落實通盤檢討，規劃及審議制度失能失靈，內政部制度修正與督導功能顯有不周，殊值澈底檢討改進。

（一）按都市計畫法第1條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」、第26條：「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。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」、都市計畫法第86條：「都市計畫經發布實施後，其實施狀況，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所應於每年終了一個月內編列報告，分別層報內政部或縣（市）（局）政府備查。」。次按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條：「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。」、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。三、都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者。四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。五、依第三條規定，合併辦理通盤檢討者。六、依第四條規定，辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。」，顯見依都市計畫法第26條檢討每3年內或5年內至少「應」通盤檢討一次，或依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條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，惟查相關規定並無未辦理通盤檢討之罰責規定。

- (二) 再查，我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業活動、建築容積以及公共設施容受力及開放空間等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，以使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市環境品質，求塑造出自明性、可及性、可居性、都市風格與活力之都市風貌特色。
- (三) 經查，有關我國都市計畫辦理定期通盤檢討情形，據營建署於108年3月15日函請各直轄市、縣（市）政府查報轄內各都市計畫辦理通盤檢討情形（如下表），現行全國419處都市計畫中，辦理通盤檢討中（調查時間至107年12月底）之都市計畫案計194處，其中於內政部都市計畫委員會審議階段計92處，在地方政府辦理階段計102處。另，其中超過25年未辦理通盤檢討為彰化縣政府1處，各縣市政府超過5年未辦理通盤檢討計86處，顯見各縣市政府未能依法落實通盤檢討。

表1 全國都市計畫辦理定期通盤檢討處數統計

行政區	主要計畫處數	辦理定期通盤檢討中處數			超過5年未辦理通盤檢討處數		超過25年（83年迄今）未辦理通盤檢討處數
		小計	部階段	地方政府階段	103年以後發布實施	103年以前發布實施	
新北市	45	30	12	18	10	5	0
臺北市	1	1	1	0	0	0	0
桃園市	32	22	11	11	8	2	0
臺中市	28	12	5	7	13	3	0
臺南市	41	24	17	7	10	7	0
高雄市	31	6	6	0	23	2	0
宜蘭縣	20	12	3	9	4	4	0
新竹縣	16	6	1	5	5	5	0
苗栗縣	20	9	2	7	0	11	0
彰化縣	31	14	6	8	9	8	1（溪州）
南投縣	20	5	3	2	8	7	0
雲林縣	25	11	3	8	6	8	0
嘉義縣	28	10	6	4	10	8	0
屏東縣	30	12	7	5	10	8	0
花蓮縣	19	4	2	2	13	2	0
臺東縣	17	9	3	6	5	3	0
基隆市	1	1	0	1	0	0	0
新竹市	1	0	0	0	1	0	0
嘉義市	1	1	1	0	0	0	0
澎湖縣	6	4	3	1	2	0	0
金門縣	1	1	0	1	0	0	0
連江縣	5	0	0	0	2	3	0
合計	419	194	92	102	139	86	0

備註：  
林口、東北角、龍壽迴龍、嘉義交流道、仁義潭等5處都市計畫因跨直轄市、縣（市）轄區，僅計入新北市（林口、東北角）、桃園市（龍壽迴龍）、嘉義縣（嘉義交流道、仁義潭）。

註：營建署統計至107年12月底（108年9月更新）。

（四）次查，有關各直轄市、縣（市）政府100年至107年度主要計畫案之通盤檢討辦理天數（如下表），平均辦理天數1,759.6天（約4.8年），個案變更平均辦理天數648.9天（約1年7個月）。細部計畫案之通盤檢討平均辦理天數913天（約2.5年），個案變更平

均辦理天數428天（約1.17年）均有待檢討改進。

表2 100年至107年主要計畫發布實施都市計畫案件數

年度	項目 平均辦理天數	擬定／擴大	通盤檢討	個案變更
		平均辦理天數	平均辦理天數	平均辦理天數
100	830	0	1335	462
101	871	0	1407	479
102	997	4341	1623	671
103	1001	1853	1678	871
104	996	1968	1419	511
105	1062	1408	1908	740
106	1398	0	2371	706
107	1513	0	2336	751
100-107平均值	1083.5	1196.3	1759.6	648.9

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

表3 100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案件數

年度	項目 平均辦理天數	擬定／擴大	通盤檢討	個案變更
		平均辦理天數	平均辦理天數	平均辦理天數
100	637	0	721	563
101	565	634	891	445
102	586	1183	949	260
103	672	1156	1147	510
104	702	1103	729	355
105	783	1079	1403	539
106	557	931	607	404
107	645	1108	857	351
100-107平均值	643.4	899.3	913	428.4

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

（五）關於內政部營建署督導與考核各直轄市、縣市政府都市計畫通盤檢討辦理情形，據復：該部分別於101年12月25日、102年5月28日內政部都市計畫委員會第795次、第804次報告清查各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形，提出改善各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形之短期方法及中長期策略。以及為持續瞭解各都市計畫發布實施案件情形，自101年度起，該部營建署每年度函請地方政府填報前一年度「發布都市計畫



主要計畫案件統計表」、「發布實施都市計畫細部計畫案件統計表」及「發布實施都市計畫案件統計表」，盤點清查主要計畫及細部計畫發布實施案件情形，以利掌握各地方政府及該部營建署都市計畫發布實施情形等語。顯見，內政部僅於101年12月25日、102年5月28日內政部都市計畫委員會第795次、第804次報告清查各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形以及填報相關統計表，對於未能切實檢討各縣市政府辦理都市計畫通盤檢討情形，制度流於形式，顯有疏失。

（六）綜上，我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。一、我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討。至107年底全國419處都市計畫中超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條擬訂計畫機關5年內至少「應」通盤檢討1次之規定，有待檢討改進。通盤檢討辦理天數，由100年的1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），全國平均辦理天數為1759.6天（4.8年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，顯見各縣市政府未依法落實通盤檢討，規劃及審議制度失能失靈，內政部制度修正與督導功能顯有不周，殊值澈底檢討改進。

二、各直轄市、縣（市）政府都市計畫個案變更件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍。

100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍。顯見無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數均大於都市計畫通盤件數，都市計畫個案變更過於浮濫，內政部營建署未能切實檢討制度及督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法落實都市計畫通盤檢討，放任個案變更浮濫，均待檢討改進。

- (一) 按都市計畫法第27條：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」另，都市計畫定期通盤檢討實施辦法第15條：「都市計畫發布實施未滿2年，除有前條規定之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。」、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第16條：「都市計畫發布實施後，人民申請變更都市計畫或建議，除有本法第24條規定之情事外，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理，零星變更。」，由此觀之，都市計畫發布實施後不得隨時任意變更，除了於辦理定期通盤檢討時可以修正或變更都市計畫的內容外，另依都市計畫法第27條規定之4種情況時都市計畫得迅行辦理變更，以通盤檢討為主，例外情況（個案變更）為輔，然各縣市目前辦理「都市計畫個案變更」大部分採都市計畫法第27條配合上述情況，所辦理都市計畫內容的局部修正或變更，先予敘明。
- (二) 經查，營建署函復，依據各地方政府函報100年至107年發布實施都市計畫案件數，分別統計主要計畫及細部計畫個案變更數如表4、5，各直轄市、縣（市）政府都市計畫個案變更件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍，其中，102年之主要計畫變更件數為通盤檢討件數之2.1倍，105年之主要計畫變更件數為通盤檢討件數之

2.165倍。再查，100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍，其中，102年之細部計畫變更件數為通盤檢討件數之2.1倍，105年之細部計畫變更件數為通盤檢討件數之2.65倍。據此顯見，無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數，均大於都市計畫通盤件數，都市計畫檢討淪為個案變更。

表4 100年至107年主要計畫發布實施都市計畫案件數

年度 \ 項目	總件數	擬定／擴大 件數	通盤檢討 件數	個案變更 件數	個案變更／ 通盤檢討 件數之比
100	210	0	98	123	1.26
101	180	0	76	104	1.37
102	169	1	54	114	2.1
103	190	3	74	114	1.54
104	196	4	100	92	0.92
105	141	4	37	98	2.65
106	142	0	62	80	1.29
107	181	0	87	94	1.08
100-107平均值	176.1	1.5	73.5	102.4	1.39

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

表5 100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案件數

年度 \ 項目	總件數	擬定／擴大 件數	通盤檢討 件數	個案變更 件數	個案變更／ 通盤檢討 件數之比
100	83	0	45	48	1.07
101	92	4	23	65	2.83
102	136	33	20	83	4.15
103	165	41	33	89	2.70
104	98	30	30	38	1.27
105	124	19	25	80	3.2
106	95	14	24	58	2.42
107	160	26	53	81	1.53
100-107平均值	119.1	20.9	31.6	67.8	2.14

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

- (三) 都市計畫法、都市計畫通盤檢討實施辦法、都市更新條例、都市危險及老舊建築物加速重建條例等，對於都市計畫通盤檢討之影響，以及通盤檢討是否將相關因子列入乙節，據內政部稱，依都市計畫事業包括舊市區更新之實質建設事業，為都市計畫法第7條所明定，及同法訂有舊市區之更新專章，得據以辦理。其中第63條明文，各地方政府對於窳陋或髒亂地區認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。然而，都市計畫法第六章舊市區之更新僅為原則性規定，無法適應實際推動之需要。為建立一套完備的法規，指引都市更新應遵循之基本方式與途徑，都市更新條例於87年11月公布施行，以有效推動都市更新。都市更新條例第3條第1款規定，都市更新係指依該條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。惟，各縣市辦理都市計畫定期通盤檢討時，應將有關之都市更新實施策略予以納入考量。都市計畫定期通盤檢討實施辦法已有相關規定；如第5條規定通盤檢討前應先進行計畫地區之建築密度分布、產業結構及發展、土地利用等基本調查，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據；又第12條規定，都市計畫辦理通盤檢討時，可考量針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定，相關標準、是否回歸都市計畫檢討，不無疑問，均有待檢討。
- (四) 再據，本院諮詢會議專家學者亦指出，政府應落實定期通盤檢討機制，地方政府既然有辦理個案變更之途徑，當然對於需要耗費大量資源與處理大量人民團體陳情意見之通盤檢討能拖則拖，加上內政部一向不願意也無能力督導，且從寬認定得個案變更之標準，於是，地方政府樂於以個案變更取代通盤檢討；此不僅嚴重破壞計畫之完整性，且讓都市計畫無法因應社會經濟與環境變遷與發展需要作必要之變更，以及且違反土地變更之公平正義原則，應從嚴認定得個案變更之標準，關閉以個案變更取代通盤檢討之巧門，以及落實定期通盤檢討之機制，以因應社會、經濟、環境與氣候變遷之衝擊以及未來發展需要，定期做必要之變更等語。

(五) 綜上，各直轄市、縣（市）政府都市計畫個案變更件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍。100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍。顯見無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數均大於都市計畫通盤件數，都市計畫個案變更過於浮濫，內政部營建署未能切實檢討制度及督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法落實都市計畫通盤檢討，放任個案變更浮濫，均待檢討改進。

三、關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應目前及未來高齡化、少子化、環境生態保育、氣候變遷、低碳節能城市等重大問題與目標，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施，制度面與執行面均有待檢討改進。

(一) 按都市計畫法第26條第2項規定：「都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之」、都市計畫法第27條之1規定：「土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地，可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」，據此，內政部訂頒「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」、「都市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則」、「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」及「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」等審議規範或處理原則，作為各級都市計畫委員會審議之參據。另，各直轄市、縣（市）政府依據都市計畫法第27條之1規定，亦訂有變更回饋原則規定，例如：嘉義縣都市計畫土地變更回饋審議原則、臺南市都市計畫區土地變更負擔公共設施審議原則、屏東縣都市計畫變更案

件捐贈原則表；以及土地使用分區變更審議通案原則之規定，例如：南投縣都市計畫宗教專用區檢討變更處理原則、基隆市都市計畫倉儲區變更使用審議規範、桃園市都市計畫宗教專用區檢討變更審議原則等規定，作為辦理都市計畫變更審議之參考。

- (二) 次按，都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：一、自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源。二、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形。三、人口規模、成長及組成、人口密度分布。四、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供需。五、公共設施容受力。六、交通運輸。都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。」、第6條：「都市計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制。」、第7條：「辦理主要計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市發展策略：一、自然及景觀資源之管理維護策略或計畫。二、公共設施用地及其他開放空間之水與綠網絡發展策略或計畫。三、都市發展歷史之空間紋理、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築之風貌發展策略或計畫。四、大眾運輸導向、人本交通環境及綠色運輸之都市發展模式土地使用配置策略或計畫。五、都市水資源及其他各種資源之再利用土地使用發展策略或計畫。」、第8條：「辦理細部計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市規劃原則：一、水與綠網絡系統串聯規劃設計原則。二、雨水下滲、貯留之規劃設計原則。三、計畫區內既有重要水資源及綠色資源管理維護原則。四、地區風貌發展及管制原則。五、地區人行步道及自行車道之建置原則。」、第9條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、

古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。六、其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區。（第二項）都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置及其綠化、保水事項。二、人行空間、步道或自行車道系統動線配置事項。三、交通運輸系統、汽車、機車與自行車之停車空間及出入動線配置事項。四、建築基地細分規模及地下室開挖之限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩、風格、綠建材及水資源回收再利用之事項。六、環境保護設施及資源再利用設施配置事項。七、景觀計畫。八、防災、救災空間及設施配置事項。九、管理維護計畫。」、第12條：「都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。」、第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。」、第25條：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢。」對於都市計畫辦理通盤檢討之作業程序及方法、公共設施用地及土地使用分區檢討基準等訂有規定。

（三）惟查，我國都市計畫通盤檢討辦理情形如前所述，據本院諮詢會議專家學者指出，都市計畫通盤檢討功能不彰原因，如下：

1. 通盤檢討範疇、檢討原則、準則與標準不夠周延：通盤檢討著重在土地使用之檢討，忽視計畫發展目標達成、計畫功能發揮、實際發展與計畫脫鉤（計畫人口與實際人口、土地開發、公共設施取得與建設、防災安全、環境保護、人口密度、鄰里密度等）實質之檢討，通盤檢討之原則、準則與標準亦不夠周延。

2. 未能落實「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」之規定，尤其是下列條文：
- (1) 第5條：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：……五、公共設施容受力。……。都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。」之公共設施容受力。
  - (2) 第6條：「都市計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制。」，尤其是流域型蓄洪及滯洪設施。
  - (3) 第7條：「辦理主要計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市發展策略：一、自然及景觀資源之管理維護策略或計畫。二、公共設施用地及其他開放空間之水與綠網絡發展策略或計畫。三、都市發展歷史之空間紋理、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築之風貌發展策略或計畫。四、大眾運輸導向、人本交通環境及綠色運輸之都市發展模式土地使用配置策略或計畫。五、都市水資源及其他各種資源之再利用土地使用發展策略或計畫。」之生態都市發展策略部分。
  - (4) 第8條：「辦理細部計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市規劃原則：一、水與綠網絡系統串聯規劃設計原則。二、雨水下滲、貯留之規劃設計原則。三、計畫區內既有重要水資源及綠色資源管理維護原則。四、地區風貌發展及管制原則。五、地區人行步道及自行車道之建置原則。」之生態都市規劃原則。
  - (5) 第9條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區」，關於新市區建設地區、舊市區更新地區、指定景觀道路二側一公里範



圍內之地區等。

- (6) 第12條：「都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。」之劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。
- (7) 第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。」之應即辦理通盤檢討事項。
- (8) 第25條：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢」。
- (四) 再據本院諮詢會議專家學者提出，各地方都市計畫通盤檢討相關問題，如下：
1. 都市計畫法第26與27條，第26條規定都市計畫不得隨時任意變更，但每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，作必要之變更；而第27條第1項第3、4款規定地方政府為適應經濟發展之需要，或為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時，得迅即辦理個案變更。地方政府既然有辦理個案變更之途徑，當然對於需要耗費大量資源與處理大量人民團體陳情意見之通盤檢討能拖則拖。
  2. 地方政府行政怠惰，中央主管機關督導不力。內政部應督導地方政府提出都市計畫通盤檢討計畫。
  3. 通盤檢討制度不完備，檢討程序冗長、民眾參與不足、人民陳請層出不窮，檢討時程無法掌握。
  4. 缺乏土地使用變更利益平衡機制，變更利益歸私、特別犧牲補償不合理。
  5. 提高都市計畫主管單位層級，建議縣市政府成立「都市及國

土發展處」專責單位，主管國土、都市、都更、以及住宅業務。

6. 建議內政部建置「都市計畫通盤檢討十年促進方案」，由中央編列預算補助縣市政府辦理通盤檢討所需經費，並負起對地方政府都計通檢之督導（列管）責任。
  7. 通盤檢討不宜按主要計畫區、或按行政區、或按分區或用地用地（如：公共設施用地、商業區、工業區、保護區等）單獨做通盤檢討，建議至少每10年或15年應該辦理一次全市或全縣（市）之通盤檢討。
  8. 對都市計畫法第27條允許個案變更之條件做明確與嚴謹之規定。
  9. 通盤檢討計畫應表明內容，建議增列因應氣候變遷、能源政策、國際經貿情勢等之計畫內容。
  10. 細部計畫通盤檢討時，應將都市更新地區劃設與更新計畫之推動納入檢討。
  11. 因應司法院大法官會議742號決議之衝擊，強化通盤檢討之民眾參與、建立計畫審議之民眾陳情處理原則。
  12. 通盤檢討分2階段辦理：第一階段辦理發展現況、計畫目標與策略、計畫發展課題與對策、發展總量與調配策略等之檢討。第2階段辦理空間規劃（含土地使用之調整）。
  13. 中央主管機關檢討修正通盤檢討辦法，務實修正有矛盾、競合、衝突、以及不合時宜之規定，以及增補有關韌性城市、縮收城市、綠色基盤、以及健康城市等可操作之規定。
- （五）再據國家發展委員會105年8月「中華民國人口推估（105至150年）」報告，指出人口為國家構成的基本要素之一，人口數量及年齡結構的變化為決定國家發展的重要關鍵。報告中說明未來人口成長將持續趨緩，以高、中、低推估之人口零成長，分別出現在114年、113年及110年，預估114年人口零成長（人口自然增加率零成長之時點最早將於109年發生，最晚則為112年，如加以考量每年約1.2萬人之社會增加人數影響，總人口零成長時點將較自然零成長延後1至2年發生）。另，詢據營建署有關都市計畫地區之計畫人口推估部分，該署稱：實務上多以現況人口、人口結構、人口成長趨勢、商業區及工業區等產業吸引

因素，以及以全國區域計畫之人口總量分派各直轄市、縣（市）人口數等綜合分析多種條件後，予以推估。另，土地供需存量部分，查現行都市計畫並無土地供需存量等標準規定，目前依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第三章公共設施用地之檢討基準及第四章土地使用分區之檢討基準規定予以檢討，第30條規定住宅區之檢討，應依據都市發展之特性、地理環境及計畫目標等，區分成不同發展性質及使用強度之住宅區，其面積標準應依據未來25年內計畫人口居住需求預估數計算等語。是以，如何順應人口發展趨勢，例如少子化、高齡化之議題，相關產業發展轉型、氣候變遷之影響、都市未來發展、低碳節能、社會及醫療服務等政策皆應及早規劃，以符合未來都市發展需求。

- （六）綜上，關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應目前及未來高齡化、少子化、環境生態保育、氣候變遷、低碳節能城市等重大問題與目標，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施，制度面與執行面均有待檢討改進。

四、關於各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回歸都市計畫相關規定，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，制度面與執行面均待檢討改進。

- （一）按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條、第6條、第7條、第8條、第9條、第12條、第14條、第25條如前所述，另同法第35條：「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討」，對於都市計畫容積總量，以及容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，均有明訂。

- （二）次按，有關容積規定，據都市計畫法第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」，有關容積法源，係明文規定於都

市計畫法中，至於各使用區之容積率則授權內政部或直轄市政府得依據地方實際情況訂定。再按，第40條規定都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定實施建築管理。故有關土地使用強度（容積率、建蔽率）等相關規定與管制，皆定明於土地使用分區管制規則或各縣市都市計畫之細部計畫說明書中。另，我國容積獎勵的種類很多，其結果均為獎勵容積，但政策目的均有不同，例如都市更新容積獎勵、綜合設計容積獎勵、大眾捷運聯合開發容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵、捷運車站附近地區或大眾運輸導向（TOD）允許容積增加等。相關法令依據有所不同，部分規定於都市計畫法系內（如都市更新容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵），或是加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之都市危險及老舊建築物加速重建條例，或其他法令之容積獎勵如大眾捷運聯合開發容積獎勵等，其時效、目的、手段、必要性與公益性等是否衡平不無疑義。有關都市計畫與容積制度議題，本院諮詢會議專家學者認為：

1. 有關都市計畫體系差異，我國都市計畫依內容層次區分主要、細部計畫；日本僅擬訂主要計畫無細部計畫，但實施新市街開發及市街地更新事業則須擬訂地區計畫。我國與日本均實施土地使用分區管制，我國採不同使用分區搭配不同容積率規定，日本則採相同分區搭配不同容積率規定。
2. 首要落實通盤檢討辦法之規定，尤其要落實通盤檢討辦法第35條之規定：都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回到都市計畫裡面都市計畫審議功能，以及我認為都更條例本身就是都市計畫法制的違章建築，建議要檢核不當容積獎勵，並有以下幾個原則：1. 涉及法定義務是否仍納入獎勵。2. 獎勵範圍是否超出母法授權。3. 獎勵項目是否不一致或重覆。4. 獎勵額度是否違反比例原則。
3. 建立都市容受容積總量管制制度。

4. 容獎與容移應該要有公平合理的對價關係，為避免這些疑慮之持續存在，除依賴審議制度之把關外，制度設計上，亦應同步考慮業者取得容積獎勵額度相對義務之比例關係，以使制度更趨公平合理。再者，容積移轉從沒有基準容積依附的公共設施用地上（如道路用地、河川用地），核算出之容積量往往創造可觀之鉅額可建築樓地板面積，不僅為業者創造財富，也為當地居民增添環境、設施外部性之負擔，但現行制度上，對於移入容積之增量所對應之紓解外部性相對義務之比例關係，亦缺少公平合理之對價關係之制度設計，故應一併改善以符合公平正義原則。
  5. 容積獎勵措施被視為土地開發市場的利多政策，同時具有提供特定公共設施的功能，但最為人詬病的是建築容積大量增加所可能衍生的負面外部性。當前我國各都市之公共設施容受力皆無法提供適量之服務水準，以致任何人口成長或產業活動之增量都容易產生排擠效應，降低空間品質。因而在容積政策所釋出的容積增量過大而難以調控之情況下，未來審議機制應發揮把關之功能，妥適評估申請容積移入或獎勵地區之容受力，考量開發地區公共設施擴充之可能性，以確保生活品質與產業機能之穩定性。
  6. 容積政策應符合公平合理之社會期待容積移轉政策之實施，本意在於紓解政府財政問題，協助處理公共設施保留地長久未能徵收所造成之公平問題；容積獎勵政策則企圖促進土地利用，獲取公益設施及開放空間之目的。但在實施策略上，卻未能有計畫地因地制宜，以致政策效果互相抵銷，政策目的未能達成，反而造成政策之公平性、合理性問題，徒增都市空間壓力，降低公共設施服務水準、破壞都市景觀，招致民眾之不滿與抗議。
  7. 容積政策應有助於都市發展之吸引力與競爭力。
  8. 容積制度設計應營造公共利益之對價關係。
- (三) 另有學者撰文<sup>1</sup>指出：政府號稱為因應潛在災害風險，於106年通過「都市危險及老舊建築物加速重建獎勵條例」。惟該條例

---

<sup>1</sup> 危老條例修法莫像澳洲野火2010.01.10聯合報 王珍玲／逢甲大學土地管理學系副教授、內政部法規委員[https://udn.com/news/story/7339/4278374?from=udn\\_ch2cate6643sub7339\\_pulldownmenu](https://udn.com/news/story/7339/4278374?from=udn_ch2cate6643sub7339_pulldownmenu)。

共僅13條，其中最重要規定，即第6條容積獎勵及第8條減免稅捐規定。然若屬危險地區，實不宜增加容積及建蔽率，阻礙防災計畫之實施，且點狀開發，無法解決巷弄狹小及土壤液化問題，任憑恣意重建，日後都市更新反而更為不易，並有更大災害之風險。該條例不但造成公共設施之不足，居住環境品質降低、交通壅塞、消防不易、租稅不公及助長房價推升等，還助長民眾圖容積獎勵「公共財」的貪心……惟該條例當初立法理由即為鼓勵「個別」「危險及老舊建築物」重建，故給予大量容積獎勵，現在卻又說修法係因重建有5成5未達500平方公尺，且小規模申請案愈來愈多，不僅與該條例立法目的相悖，亦無法解釋該條例與都更條例之區別。……國家設置各級法制單位，本為健全法治必須；不料現在卻如同擺設，主事者對（內政部法規）委員提問，不是答非所問就是置若罔聞，還指責委員態度不佳。……如今再修法延長且擴大實施範圍，則修正公布的都市更新條例，不僅無用武之地，還成了危老修法的幌子等語。對此，基於不同立法政策所涉及容積相關議題，其時效、目的、手段、必要性與公益性等是否衡平，是否遵循相關原理原則，對於：1.涉及法定義務是否仍納入獎勵。2.獎勵範圍是否超出母法授權。3.獎勵項目是否不一致或重覆。4.獎勵額度是否違反比例原則等，另政策目的是否矛盾未能達成，反而造成政策之公平性、合理性問題，徒增都市空間壓力，降低公共設施服務水準等議題，均應衡平考量，落實通盤檢討辦法第35條之規定：都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回到都市計畫裡面都市計畫審議功能，檢討各式獎勵容積累加以及「容積總量」，都市計畫應落實容積總量管制及後端統計管控，建立都市容受容積總量管制制度，並營造公共利益之對價關係，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，以符合各縣市未來都市發展實際需求。

- (四) 綜上，關於各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回歸都市計畫相關規定，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，制度面與執行面均待檢討改進。

五、關於各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積極協助各直轄市、縣（市）政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討。

（一）依國土計畫法第1條：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」、第15條：「全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第11條至第13條規定程序辦理。國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每10年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每5年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」、第16條：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」，據此顯見各直轄市、縣市政府應依國土計畫法辦理檢討，內政部本應督促所屬落實辦理，先予敘明。

（二）經查，有關我國都市計畫法如何銜接國土計畫法一節，內政部督導辦理情形，據復：

1. 內政部於107年4月30日公告實施之全國國土計畫，都市計畫

地區後續得依據該計畫國土功能分區，於各該直轄市、縣（市）國土計畫劃設為「國土保育用地（第四類）」、「農業發展地區（第五類）」及「城鄉發展地區（第一類）」。

2. 前開各分類之土地使用指導事項如下：

- (1) 國土保育地區第四類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：
  - 〈1〉 遵循本計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則，檢討本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
  - 〈2〉 如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。
- (2) 農業發展地區第五類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：
  - 〈1〉 遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
  - 〈2〉 如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。
- (3) 城鄉發展地區第一類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制，並配合本計畫指導事項進行必要之檢討。

3. 土地行政作業指導原則之都市計畫配合事項如下：

- (1) 基於整體規劃需要，對於不可避免夾雜之零星小面積環境敏感地區土地，規劃為保護或保育等相關分區或公共設施用地為原則。
- (2) 為因應自然或社會環境之變遷，都市計畫擬定機關於通盤檢討時，對計畫內容作適度修正或調整，以因應發展需要；對於已無取得計畫或使用需求之公共設施保留地，評估檢討變更，以適應都市發展實際需要。
- (3) 為避免都市計畫工業區流失，及避免個案變更對都市發展造成衝擊，直轄市、縣（市）國土計畫應就全市（縣）產



業政策、工業區變更之定位、目標、方向、轉型策略等研擬整體產業構想，以為都市計畫工業區指導原則。

- (4) 都市計畫人口數，應優先考量環境容受力，就各該直轄市、縣(市)範圍之公共設施及資源條件評估可承載之人口數，並與人口移動與土地使用之關聯性等因素納入綜合分析後予以推估，核實檢討都市發展用地需求。
- (5) 因應氣候變遷，都市計畫通盤檢討時應依據災害潛勢資料，檢討規劃防洪及治水相關設施。
- (6) 為避免都市計畫地區容積率無限制增加，導致都市景觀惡化、公共設施服務水準下降等情況發生，都市計畫主管機關應考量未來人口成長、各區空間活動強度分布、公共設施服務水準及土地環境適宜性因素，配合大眾運輸導向發展，建立「容積總量管控機制」，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。
- (7) 直轄市、縣(市)國土計畫應針對各該計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護(保育)相關分區(用地)，依據環境敏感條件進行檢討；如經各該主管機關確認符合應加強國土保育保安者，除各該直轄市、縣(市)國土計畫另有規定者外，劃設為國土保育地區第四類，且維持為保護(保育)相關分區(用地)。
- (8) 直轄市、縣(市)國土計畫應依據農地資源條件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。如劃設為農業發展地區第五類者，維持為都市計畫農業區，以確實控管各直轄市、縣(市)供糧食生產之農地；至其他農業區則得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。
- (9) 屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後配合辦理完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。
- (10) 都市計畫擬定機關依據本計畫及各該直轄市、縣(市)國土計畫之指導事項辦理都市計畫通盤檢討或個案變更時，應檢討土地使用分區、土地使用管制規定，或將一部或全

部範圍土地劃出都市計畫範圍外，並依據修正後之都市計畫進行管制。

- (11) 都市計畫擬定機關應檢討各該都市計畫海域範圍是否有保留之必要性，如經檢討並無繼續納入都市計畫管制需要時，應辦理都市計畫檢討變更予以劃出，俾劃設為海洋資源地區進行管制；又如經評估其有配合都市發展而保留為都市計畫者，該海域範圍將劃設為城鄉發展地區，惟仍應依據本計畫「海洋資源地區」土地使用原則相關規定，檢討各該海域範圍之土地使用管制規定。
  - (12) 屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，都市計畫主管機關如有檢討變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先行辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之檢討，並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該等土地始得變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區。
  - (13) 屬於城鄉發展地區第一類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關於通盤檢討時，應參酌有關環境敏感地區主管機關意見，並配合保護、保育或防災需要，檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區、用地，或依據環境敏感特性檢討土地使用管制規定。
  - (14) 城鄉發展地區第一類屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。
4. 考量全國國土計畫業經該部公告實施，後續將督促直轄市、縣（市）政府積極辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫，俾據以指導都市計畫配合相關檢討變更，以落實全國國土計畫政策方向等語。
- (三) 惟查，依國土計畫法第15條：「……國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每10年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每5年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、

因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」，據此，有關「通盤檢討」與「個案變更」相關規定雷同於都市計畫法第26條之規定，如以現今內政部督促各直轄市、縣市政府辦理「通盤檢討」與「個案變更」情形如前所述，由該署過往督導（列管）情形觀之，恐難以落實。

（四）再查，詢據營建署關於各直轄市、縣（市）政府提出目前辦理都市計畫通盤檢討困難原因，如下：

1. 圖資電腦化重製作業繁瑣：考量都市計畫發布實施多超過25年，都市計畫圖老舊且地形地物隨都市發展多有變遷，為提升計畫精度，通盤檢討時，依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第46條規定，依據原都市計畫圖、都市計畫樁位圖、樁位成果資料及現地樁位，並參酌地籍圖，配合實地情形，展繪都市計畫線。實務執行上，樁位、地籍、地形等圖資檔案格式不同、比例尺不同，需費時校合，且後續仍須進行各種圖資套繪疑義研討，是以，通盤檢討時辦理都市計畫圖重製處理需花費較長時間。
2. 經費拮据：辦理通盤檢討時應先進行計畫範圍內之基本調查，包括自然環境、土地使用現況、人口發展、公共設施開闢、交通運輸等資料蒐集、分析推計，研擬發展課題、對策，需耗費相當之人力及經費，爰多以委託方式辦理，是以，限於各年度編列預算之經費額度，往往辦理之處數有限，且須視各年度通過預算編列經費情形，始得辦理通盤檢討。
3. 人力不足：各直轄市、縣（市）政府都市計畫主管機關業務，除辦理擬定變更都市計畫之法定程序，尚須辦理相當龐雜有關都市計畫執行業務，多有面臨人力不足之情形，如此業務繁重導致承辦人員調遷變動頻繁，不利業務之推動。
4. 涉及層面廣泛，人民陳情意見眾多，處理需花費較長時間：通盤檢討案涉及層面較為廣泛，公民及團體陳情案件數量較

多，部分案件遇有民眾陳抗問題，造成各級都市計畫委員會之審議作業冗長。以地方政府函報資料中，106年2月7日發布實施「變更潭子都市計畫（第四次通盤檢討）案」為例，各級都市計畫委員會審議期間共計收到166件陳情意見；另106年9月26日發布實施「擴大及變更澄清湖特定區計畫（第三次通盤檢討）（第四階段）案」，各級都市計畫委員會審議期間共計收到305件陳情意見。

5. 另查，按內政部組織法第6條規定：「內政部設營建署，掌理全國營建行政事務；其組織以法律定之。」內政部營建署組織條例第3條規定：「本署設綜合計畫組、都市計畫組、國民住宅組、國家公園組、建築管理組、公共工程組，分掌前條所列事項，並得分科辦事」，惟查，有關內政部營建署都市計畫組承辦相關業務人力與經費一節，該署辦理都市計畫法及相關法規（共35種）之解釋及修訂，合計5人（都市計畫組僅3人、中部辦公室僅2人負責）。有關都市計畫審議、內政部都委會幕僚作業僅7人負責（都市計畫組僅3人，中部辦公室4人負責），負責特定區計畫、各縣市政府都市計畫、主要計畫、細部計畫、通盤檢討等業務。有關經費一節，該署每年編列下一年度預算概算時，為保留因應施政計畫業務需要，行政院主計總處會要求中央各部會每年業務費逐年減編10%，行政院會再額外控留5%，內政部控留5%，署裡控留5%，合計減列25%。據此，該署都市計畫組業務費（辦理法規研修、部都委會審核、學會年費等）為例，108年度業務費預算143萬元（含審議委員出席費用）較107年度190萬元減少25%，都市計畫有關業務經費相關拮据不足。另，本院諮詢會議專家學者指出，政府應提高都市計畫主管單位層級，建議縣市政府成立「都市及國土發展處」專責單位，主管國土、都市、都更、以及住宅業務，建議內政部建置「都市計畫通盤檢討十年促進方案」，由中央編列預算補助縣市政府辦理通盤檢討所需經費等語。均顯示中央及地方政府有關都計畫業務人力與經費均應檢討強化與落實。

（五）再據有關通盤檢討等統計資料業務，該署稱並無電腦統計系統可供查詢，需由該署發文給各縣市政府彙整後，方可提供該署知悉了解，顯見該署都市計畫業務管理尚待強化，欠缺整合相

關圖資與統計資料研析，顯未能重視都市計畫相關業務與工具，難謂善盡督導權責，如前意見所述都市計畫統計資訊均需人工發文始能得知直轄市、縣市政府相關統計資料，曠日廢時，人力經費均有不足，遑論建置全國即時都市計畫統計資訊、容積總量統計控管、資料庫智慧化動態分析增額容積對公共設施服務水準（如道路交通系統、學校醫療設施服務水準、綠地公園……等）之影響……等督導管制作為，且達到相關訊息公開透明程度，均待檢討改進。

（六）綜上，內政部允應借鏡各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，如：圖資電腦化、經費拮据、人力不足、重製作業繁瑣、人民陳情意見眾多等問題等，積極協助各直轄市、縣（市）政府解決，並強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討。

綜上所述，內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討，各縣市政府超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條機關每5年內至少「應」通盤檢討1次之規定。有關通盤檢討辦理天數，由100年的平均辦理天數1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，時程延宕效能不彰。主要計畫「個案變更」平均件數102.4件為通盤檢討平均件數之1.39倍。細部計畫「個案變更」平均件數67.8件為通盤檢討平均件數之2.14倍，都市計畫個案變更過於浮濫。關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應未來高齡化、少子化、環境氣候變遷、低碳節能城市等新興問題與目標，另各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討實施，並回歸都市計畫相關規定，制度面與執行面均有待檢討改進。有關各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積極協助各直轄市、縣（市）政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討，均有疏失，爰依監察法第24條規定提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 10、衛生福利部規劃建置之精神照護資源，因部分精神病人需要接受居家醫療，現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合相關資源，致長照憾事不斷發生，社會安全網仍存有漏洞等違失案

提案委員：尹祚芊、王幼玲

審查委員會：經 109 年 1 月 21 日監察院內政及族群委員會第 5 屆第 67 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：

衛生福利部辦理精神病人社區關懷照顧計畫，因心口司未訂定一致之精神病人收案及結案標準，而由各縣市依自身立場、資源多寡、工作負荷及專業經驗等提供服務，不但可能造成追蹤管理之漏洞，甚或錯失關鍵之介入時機；目前由地段護士及社區關懷員以面訪方式所建構之精神照護通報系統，訪視人力比率失衡，業務繁重，僅能依規範提供符合訪視等級之最低限度服務，由於聚焦在疾病治療面，且無法確實掌握精神障礙者的狀況，致預防功能不足，亦難與社政、勞政面進行資源整合；且規劃建置之精神照護資源已接近每萬人口精神病床10床之目標，但部分精神病人抗拒、不願意或無法至醫療機構就醫，而有接受居家醫療之需要，惟現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合就醫、就業、就學及福利相關資源，且病情穩定者仍

無法被社區或雇主友善接納，現有社區支持及服務並未能使個案能於社區中生活及工作；我國已實施社會安全網及長照2.0等醫療、社會照護系統，將身心障礙者、失能者及弱勢家庭之權益納入保障範圍，並有相關機制提供服務與協助。然為數不少之失能者仍未實際獲得長照2.0服務，又政府對於照顧者出現照顧壓力增加或無資力照顧個案之情形，雖有監測機制，卻未能有效發掘已瀕臨沉重壓力或無資力照顧個案之情形，協助舒緩家庭照顧者之沉重壓力，復未能及早辨識家暴及自殺之風險，發揮預警功能，適時介入，致長照憾事不斷發生，政府社會安全網仍存有漏洞，均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

我國已建置全民健康保險（下稱全民健保）、社會安全網及長期照顧十年計畫（目前甚至進入到長照2.0）等醫療、社會照護系統，保障身心障礙者、失能者及弱勢家庭之權益，但單以民國（下同）107年4月至7月約2個半月期間，即發生高雄市吳姓女子攜其重度智能障礙胞妹自殺、新北市蔡姓男子殺害其精神障礙胞妹、嘉義縣曾有精神科就診紀錄且長期照顧其夫之王姓女子在醫院刺傷護理師、臺中市罹有思覺失調症之賴姓男子殺害其胞妹工作之牙醫診所負責牙醫師、桃園市有類思覺失調症之范姓男子殺死其阿姨、新竹縣姜姓男子殺害其腦性麻痺之胞妹等多起身心障礙者或家屬疑似不堪長期照顧壓力，絕望殺親又自殺之事件。為調查好的政策或措施何以無法觸及有長照需求之個人或弱勢家庭，本案經向衛生福利部（下稱衛福部）及各直轄市、縣（市）政府（下統稱各縣市政府）調取卷證資料，及約詢衛福部蘇政務次長麗瓊、臺中市政府陳副秘書長如昌、新竹縣政府陳秘書長季媛、新北市政府林參事純秀、高雄市政府張副秘書長裕榮等相關主管人員到院說明，已完成調查，發現確有下列違失：

- 一、衛福部辦理精神病人社區關懷照顧計畫，因心口司未訂定一致之精神病人收案及結案標準，而由各縣市依自身立場、資源多寡、工作負荷及專業經驗等提供服務，不但可能造成追蹤管理之漏洞，甚或錯失關鍵之介入時機；目前由地段護士及社區關懷員以面訪方式所建構之精神照護通報系統，訪視人力比率失衡，業務繁重，僅能依規範提供符合訪視等級之最低限度服務，由於聚焦

在疾病治療面，且無法確實掌握精神障礙者的狀況，致預防功能不足，亦難與社政、勞政面進行資源整合，顯有違失，亟應檢討改進，並強化公私協力，納入居家護理所或精神衛生專科護理師之服務資源及提升其照護品質，使社區居家精神病人獲得更完善之關懷及照護：

- (一) 衛福部自 94 年起建置精神照護資訊管理系統，提供各縣市衛生局（所）追蹤照護精神疾病個案資料，並於 94 年 1 月 26 日頒布「精神病人社區家訪要點」，推動精神疾病個案分級照護制度，依個案病情診斷及穩定情況區分為 1 至 5 級，透過家庭訪視、電話訪談或辦公室會談等方式，提供 1 級個案每月 1 次、2 級個案每 3 個月 1 次、3 級個案每半年 1 次及 4-5 級個案每年 1 次之追蹤訪視服務。目前 3、4 級之社區精神病人追蹤多係由公衛護理人員執行，1、2 級之追蹤訪視則由精神疾病社區關懷訪視員（下稱關訪員）執行，訪視結果登錄於精神照護資訊管理系統。追蹤訪視之目的除協助病人規則就醫、按時服用藥物及協助家屬做危機處理外，更期精神病人能適應並生活於社區中，及適時提供家屬所需支持。嗣於 95 年 9 月再針對社區中精神特殊個案，指派關訪員到宅定期訪視與評估，並依個案及家屬需求，提供有關精神醫療資源、疾病衛教、社會福利、病人家屬心理諮詢等服務。
- (二) 各縣市未有一致之精神病人收案及結案標準：
  1. 除嚴重精神病人依法須強制通報外，各縣市衛生局（所）訪視追蹤之社區精神疾病個案，係來自醫療機構、社區或鄰里長通報轉介，非個案主動申請。醫療機構對於住院之精神病人，需於其出院 2 星期內完成出院準備計畫並上傳精神照護資訊管理系統，衛生局（所）於前 3 個月內先將其列為 1 級照護個案，之後依序降級。但個案若係因失眠、焦慮、恐慌及精神官能症等而於精神科門診、急診、住院，或經診斷具精神疾病，尚不需列入社區關懷訪視對象，避免病人擔心遭污名化而不願就醫，並維護其隱私。
  2. 至個案是否列為關懷訪視對象，係由當地衛生局針對個案之精神症狀、心理問題、醫療問題、就醫用藥情形、家屬照顧態度等進行綜合評估，個案數多寡並不表示各轄區精神疾病



盛行率之高低，而與該轄區之收案標準、訪視能量等因素有關，惟為使有需求之精障家庭均能獲得關懷服務，收案標準宜重新檢視；另，分級方式則以是否剛出院、家訪要點之評估分數及督導會議之決定等，作為照護等級調升或調降之依據。

3. 又，各縣市所列結案之原因多為失聯或失蹤達一定期間、多次訪視未遇、個案死亡、遷出行政區域、長期居住在醫療或長照機構達一定期間、入獄服刑及督導會議討論決定銷案等，顯然未有一致之結案標準。另失聯、失蹤達一定期間，或多次訪視未遇，或遷出行政區域等之個案，其風險未必較低，且在沒有其他縣市銜接進行關懷訪視下，恐淪為管理上的黑數，形成漏洞。

(三) 由公衛護理人員及社區關懷員以面訪方式所建構之精神照護系統，訪視人力比率失衡，業務繁重：

1. 按社區精神病人之追蹤訪視工作，係採心理衛生社工、關訪員及公衛護理人員分流方式辦理；心理衛生社工負責兒少保護、家庭暴力或性侵害事件合併精神疾病個案，關訪員負責社區1級與2級精神疾病個案，公衛護理人員負責社區3級與4級精神疾病個案。經查106年各縣市政府列入個案管理之精神病人合計139,569人，其中1級17,928人、2級17,239人、3級42,812人、4級60,823人、5級767人；107年合計139,490人，其中1級21,826人、2級19,489人、3級37,170人、4級60,024人、5級981人。另以106年為例，訪視人員中，公衛護理人員2,802人，訪問3、4級個案合計103,635人，平均每人每年訪視個案36.99人；關訪員194人，訪問1、2級個案合計35,167人，平均每人每年訪視個案181.27人；訪問方式部分，電訪261,630人次（占49.60%）、面訪265,848人次（占50.40%），該年各縣市精神疾病防治目標的指標之一「訪視方式：以個案本人面訪比率需占35%」，21縣市均達成目標值。
2. 公衛護理人員本身之業務量已甚繁重，卻仍需分擔社區精神病人之追蹤訪視業務，且衛福部近年來亦要求提高面訪比率，然對於可規律就醫、服藥遵從性高之穩定個案而言，如仍進行高頻率之訪視，或有資源浪費之虞；對於合併酒癮、

藥癮、自殺企圖、家暴或性侵等確具高風險之個案，也可能因此而缺乏足夠之人力以落實評估該等個案之發病風險、暴力風險及需照顧程度等多重問題，造成憾事不斷發生。

3. 又，社區關懷員需主動進入精神病人之家庭，與病人及其家庭成員建立友善與信任的關係，然查106年中央補助各縣市衛生局之社區關懷訪視人力僅有99人，亦即每位關訪員訪視案量達350-400名個案，業務甚為繁重。

(四) 公衛護理人員及關懷員雖進行重複之家庭訪視、會談，有時無法針對核心問題對症下藥，提供之服務尚難滿足社區精神病患之實際需求：

1. 目前各縣市衛生局(所)列管之精神疾病個案，多係由衛生所公衛護理人員及關訪員追蹤照護，惟其等雖具備護理專業，但在辦理精神疾病個案追蹤訪視業務之初，多數對於精神醫療基礎知識、精神病人訪視之管理與技巧，尚有不足，且實際進行訪視時，亦曾發生遭到攻擊而受傷之情事，人身安全不無疑慮。
2. 衛福部於95年9月起針對社區中生活面臨多重問題且無法自行解決、家庭／社會支持系統薄弱而需重建社會支持及資源系統、病情不穩定且自行就醫及服從醫囑有顯著困難者、獨居、主要照顧者為65歲以上、經強制住院後出院及家中有2位以上精神病人等條件之「精神特殊個案」，由各縣市衛生局對轄區內需高關懷之精神病人，指派關訪員到宅定期訪視與評估，並依個案及家屬需求，提供有關精神醫療資源、疾病衛教、社會福利、病人家屬心理諮詢等服務。惟現行關訪員之專業背景以護理、心理、公衛為主，訪視重點因而聚焦於就醫規律性、服藥順從性及病情變化等疾病問題，專業能力應已足以運用於督促服藥、心理支持、緊急就醫協助等服務，然精神病人從醫院回歸社區後，尚有就學、就業之需求，對於如何銜接到適當的服務機構及獲得衛生、社政、勞政單位的資源，其等具備之能力恐未必能針對核心問題對症下藥。
3. 情緒及精神症狀干擾所引發之自殺及暴力風險，可能衝擊精神病人其他家庭成員之生活，甚有危及生命安全的問題，爰關訪員須具備評估家庭需求、脆弱性風險、資源盤點與連結

之專業能力，方可提高對家庭暴力與兒少虐待之預防程度，然目前公衛護理人員及關訪員係僅就個案衛生及疾病方面之個別化服務內涵進行評估，並依規範提供符合訪視等級之最低限度服務，但在對家庭、經濟、社會福利服務需求的完整評估及資源連結部分，其等能力或有不足，服務之範疇及量能均待提升。

(五) 又查：

1. 案例2蔡姓男子胞妹，為最穩定之個案，於104年間之精神照護級數為2級（每3個月訪視1次），該年度有3次電訪蔡姓男子之紀錄；105年為3級（每6個月訪視1次），該年度有2次電訪蔡姓男子紀錄；106年及107年為4級（每年訪視1次），各有1次電訪蔡姓男子紀錄。最後一次電訪時間為107年3月1日，蔡姓男子表示其胞妹之精神情緒穩定，每3個月會固定前往臺北市立聯合醫院仁愛院區替胞妹拿精神科藥物之慢性處方箋，且會陪伴胞妹外出至附近大潤發及公園散步，受訪態度與常人無異，可接受衛生所之訪視，但對訪員稍有防備心。
2. 案例5之范姓男子，於104年12月至107年1月期間曾於衛福部桃園療養院接受門診治療，經診斷為類思覺失調症，當時無暴力與自傷史，且其未曾因精神疾病住院、申請身心障礙手冊或接獲其他網絡通報，非屬衛福部精神照護資訊管理系統之追蹤關懷對象。

(六) 為消化龐大訪查數量，在公部門人力不足下，可採取公私協力方式，以委託或補助形式，讓民間團體參與，紓緩案件負荷量。例如，由居家護理所聘用有專業能力之精神衛生專科護理師於社區提供服務，即可掌握精神病人動態資料，落實社區精神病人追蹤關懷、轉介及轉銜服務。除此之外，更可建構第一線社區護理人員於精神衛生照護專業服務網絡，提供可近與即時服務，適時協助家屬緊急處置、尋求求助管道及相關資源連結與轉介，甚至遇暴力事件，可聯繫處遇人員，瞭解處理情形，降低社會安全之危害風險。惟目前居家護理所雖可將失能民眾納入收案對象，但精神病人之症狀以思維、情緒及行為障礙為主，生理功能未必失能，尚難符合居家護理所之收案標準，且精神居家護理亦未列入全民健保給付範圍，又相關護理師（如公衛

護理師或關懷員) 缺乏精神衛生護理照護訓練，在現行關懷訪視量能不足之情形下，強化公私協力，納入居家護理所或精神衛生護理師之服務資源及提升其照護品質，則能有效發揮功效，使社區居家精神病人獲得更完善之關懷及照護<sup>1</sup>。

(七) 綜上，衛福部辦理精神病人社區關懷照顧計畫，對社區精神病人提供關懷訪視服務，因心口司未訂定一致之精神病人收案及結案標準，而由各縣市依自身立場、資源多寡、工作負荷及專業經驗等提供服務，不但可能造成追蹤管理之漏洞，甚或錯失關鍵之介入時機；目前由地段護士及社區關懷員以面訪方式所建構之精神照護通報系統，訪視人力比率失衡，業務繁重，僅能依規範提供符合訪視等級之最低限度服務，且偏重於患者是否規律就醫、服藥遵從性之情形，而無法確實掌握精神病人其他非醫療問題之狀況，致預防功能不足，亦難與社政、勞政面進行資源整合並提供服務，未能滿足社區精神病人之實際需求，顯有違失，亟應檢討改進，並強化公私協力，納入居家護理所或精神衛生護理師之服務資源及提升其照護品質，使社區精神病人獲得更完善之關懷及照護。

二、衛福部規劃建置之精神照護資源已接近每萬人口精神病床 10 床之目標，但部分精神病人抗拒、不願意或無法至醫療機構就醫，而有接受居家醫療之需要，惟現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合就醫、就業、就學及福利相關資源，且病情穩定者仍無法被社區或雇主友善接納，現有社區支持及服務並未能使個案能於社區中生活及工作，核有違失：

(一) 按身心障礙者權利公約( The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD ) 第 19 條規定，所有身心障礙者享有獨立生活和融入社區的平等權利，可自由選擇和掌控自己的生活。另依精神衛生法第 8 條規定，中央主管機關應會同中央社政、勞工及教育主管機關建立社區照顧、支持與復健體系，對精神病人提供就醫、就業、就學、就養、心理治療、心理諮商及其他社區照顧服務；同法第 35 條規定，病人之精神醫療照護，應

---

<sup>1</sup> 參考中華民國精神衛生護理學會周桂如理事長於 108 年 11 月 1 日舉辦之精神居家護理高峰論壇之引言內容。

視其病情輕重、有無傷害危險等情事，採取門診、急診、全日住院、日間留院、社區精神復健、居家治療等方式。

(二) 依精神衛生法第 16 條規定，各級政府按實際需要，得設立或獎勵民間設立精神醫療機構、精神護理機構及精神復健機構等精神照護機構。截至 107 年 12 月底，國內精神照護機構設立情形如下：

1. 精神醫療機構提供精神疾病急性、慢性醫療及居家治療服務：
  - (1) 急性床許可數 8,405 床，每萬人口 3.56 床；開放數 7,408 床，每萬人口 3.14 床。
  - (2) 慢性床許可數 14,370 床，每萬人口 6.09 床；開放數 13,571 床，每萬人口 5.75 床。
  - (3) 急、慢性床合計許可數 22,775 床，每萬人口 9.65 床；開放數 20,979 床，每萬人口 8.89 床。
  - (4) 居家治療係針對社區中無病識感、不願就醫、家屬無法帶至醫院就醫之慢性精神病人，由醫療專業人員至社區中進行居家訪視，給予適當處置之醫療服務。
2. 精神護理機構提供慢性病人收容照護服務：
3. 係照顧精神疾病症狀穩定、呈現慢性化，不需住院治療，但需長期生活照顧之精神病人。精神護理之家許可數 52 家、5,425 床，開放數 47 家、4,591 床；每萬人口許可床數 2.30 床、開放床數 1.95 床。另基隆市、金門縣、連江縣、新竹市、苗栗縣、澎湖縣及臺東縣等尚無精神護理之家。
4. 精神復健機構提供社區精神復健相關服務：

(三) 精神復健機構之服務對象，為經專科醫師診斷需精神復健之病人，於社區中提供病人有關工作能力、工作態度、心理重建、社交技巧、日常生活處理能力等之復健治療，協助病人逐步適應社會生活，分為日間型及住宿型機構，說明如下：

(1) 日間型機構：

以幫助精神病人回歸社會為目的，提供生活及職能訓練，培養工作良好態度及工作技能等，強化病人在社區生活能力，達成獨立生活之目標。截至 108 年 6 月底，計登記 68 家，登記服務量 3,324 人，每萬人口 1.41 床。另金門縣、連江縣、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、澎湖縣及臺東縣等尚

無日間型機構。

(2) 住宿型機構：

提供病人從醫院返回家庭前保護、暫時及支持性之居住環境，有系統施以獨立生活、工作及職能復健訓練，減少其對家庭、社會之依賴性，促進住民逐漸適應社區並回歸社區生活。截至108年6月底，計登記152家，登記床數6,470床，每萬人口2.74床。另金門縣、連江縣、澎湖縣及臺東縣等尚無住宿型機構。

(四) 我國精神照護資源逐年成長，截至 108 年 6 月底，全國急性精神病床許可數 8,405 床、慢性精神病床許可數 14,370 床，合計精神病床許可數 22,775 床，每萬人口 9.65 床，已接近每萬人口精神病床 10 床之目標。日間型、住宿型精神復健機構及精神護理之家服務亦穩定發展，服務量（開放床數）分別已達 3,324 人、6,470 床及 4,591 床。惟 107 年精神照護系統登錄之精神疾病人數約 14 萬人，扣除急性精神病床、慢性精神病床、精神護理之家收容之病人數，仍有 10 餘萬占多數之精神病人生活在社區中。然而部分精神病人無病識感、不願就醫，且家屬無法將其帶到醫院就醫，各縣市衛生局雖對此類慢性精神病人進行追蹤訪視，但除提供關懷服務外，更應鼓勵醫療專業人員至社區之精神疾病個案家中進行訪視，並給予適當醫療處置，降低精神病人疾病復發及再度入院機率。

(五) 精神治療著重在病理治療及減緩症狀，精神復健則係協助啟動資源，發展精神病人個人力量，使重新恢復在社區的生活能力。部分在社區生活之精神病人有腦認知功能之損害，社會生活能力降低，其康復之路需搭配社區復健服務才能有良好之康復成果，因此，對於有復健潛能之精神病人，可透過協助轉介精神復健機構提供照顧。惟截至 108 年 6 月底，國內日間型、住宿型精神復健機構雖呈穩定發展，服務量(開放床數)分別達 3,324 人、6,470 床，然相較於社區生活之精神病人人數，仍有相當落差，且新竹縣、雲林縣、嘉義縣等尚無日間型精神復健機構，另金門縣、連江縣、澎湖縣及臺東縣等除無日間型精神復健機構外，亦無住宿型精神復健機構，對於精神病人出院後與社區之銜接，以目前精神復健機構所提供照顧之量能來看，恐未能

符合社區精神病人需求。

(六) 當精神危機發生時，強制就醫或強制住院常成為精神病人被強制處遇之選項，然而，就歐美國家之實施經驗，精神障礙者之社區服務已有多元之社區支持服務模式，給予精障朋友在直接入院外更彈性而多元之選擇，透過同儕陪伴、危機喘息中心、會所、社區熱線等資源形成社會安全網，協助患者穩定生活、重返社會。例如<sup>2</sup>：

1. 芬蘭「開放式對話」：

開放式對話發展於公元1980年代，係指於精神危機發生時，「人家團隊」成員進入有需要之家庭，與家庭成員展開對話，提供協助。所謂「開放式」是指療程規劃及決策過程透明公開，人家團隊、家屬、精神疾病當事者都可以在場表達自己之意見，但決定權交回團體當中，其目的並非找到快速解決方案或立即改變家庭之動力或方向，而係透過對話瞭解問題本質及個案之生命歷程，探討發病原因以提出處理方式。

2. 美國紐約「降落傘計畫」：

紐約健康與心理衛生部門(DHMH)於2013年開始執行計畫，並發展出「移動式危機團隊」、「危機喘息中心」及「支持專線」。當家庭成員有精神疾病症狀而需要有人進入家庭協助時，就能立即獲得團隊人員之支持，且可隨著家庭之連續性需求變化，進行以家庭需求為核心之個管服務；在危機喘息中心裡，所有職員都直接或間接有過精神疾病者所經歷之症狀，且該中心不同於強制住院之完全隔離，鼓勵患者繼續原本之生活，加上24小時之諮詢專線提供支持服務，均有助於陪伴精神疾病患者度過困境，回歸社會。

(七) 依據身心障礙者權利公約(CRPD)之精神，對於精神障礙者提供之服務，應從醫療模式轉變為人權模式，從個人能力之缺損調整為具有通用設計思維之社區融合過程，除檢視社會環境提供精神障礙者生活與居住之選擇是否合適外，並建構理解及友善之環境及支持，促進家庭生活品質並減少關係衝突，讓精神

---

<sup>2</sup> 本段內容係參考公益交流站網頁－當精障者與家庭都累了，難道我們只剩下「強制住院」這個選擇？(下)。網址為<https://npost.tw/archives/40666>。

障礙者得以自立生活。惟衛福部雖已介入提供關懷訪視，但屬從醫療服務介入之單一服務模式，仍無法解決精神病人因貧窮或孤立而造成之社會問題，況精神病人返回社區後仍有就學、就業及就養等需求，需由專業人員進行整體性評估，並發展精神病人之社區支持及服務方案，方能有助於個案能在社區中生活及工作。

- (八) 綜上，衛福部規劃建置之精神照護資源已接近每萬人口精神病床 10 床之目標，然精神病人除應獲得適當醫療服務外，更須有連續性、全人之照護服務，才能支持與鼓勵精神病人回歸社區。精神病人若能早期發現病況，及時進行處遇治療，多數能控制病情，惟部分精神病人抗拒、不願意或無法至醫療機構就醫，而有接受居家醫療之需要；另精神障礙者的康復之路，需搭配社區復健服務才能有良好之康復成果，芬蘭「開放式對話」及美國紐約「降落傘計畫」已發展多樣性的社區服務模式，於精神危機發生時，幫助精障朋友及其家庭開放式對話，提供同儕陪伴、24 小時諮詢專線等多元社區支持服務，可作為我國協助精障朋友重返社區之參考模式；又現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合就醫、就業、就學及福利相關資源，且病情穩定者仍無法被社區或雇主友善接納，現有社區支持及服務並未能使個案能於友善社區中生活及工作，核有違失。

三、我國已實施社會安全網及長照 2.0 等醫療、社會照護系統，將身心障礙者、失能者及弱勢家庭之權益納入保障範圍，並有相關機制提供服務與協助。然為數不少之失能者仍未實際獲得長照 2.0 服務，又政府對於照顧者出現照顧壓力增加或無資力照顧個案之情形，雖有監測機制，卻未能有效發掘已瀕臨沈重壓力或無資力照顧個案之情形，協助紓緩家庭照顧者之沈重壓力，復未能及早辨識家暴及自殺之風險，發揮預警功能，適時介入，致長照憾事不斷發生，政府社會安全網仍存有漏洞，核有疏失：

- (一) 行政院於 96 年核定「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（下稱長照 1.0）」，50 歲以上精神病人領有身心障礙證明，且達失能標準者，可獲得長期照顧服務（下稱長照服務），項目包括：照顧服務、居家護理、復健服務、喘息服務、交通接送、輔具服務、營養餐飲、機構服務等；嗣 106



年實施長照 2.0，更排除年齡限制，將全年齡失能身心障礙者納入服務對象，經各縣市長期照顧管理中心（下稱照管中心）評估核定需要者，依等級可於給付額度內使用長照服務，除維持長照 1.0 原有服務項目外，另新增失智照顧、原住民社區整合、小規模多機能、照顧者服務據點、社區預防照顧、預防及延緩失能、延伸出院準備、居家醫療等。惟有精神疾病之身心障礙者，若無失能或未申請長照評估，僅能獲得依精神衛生法、身心障礙者權益保障法（下稱身權法）等法令提供之各項個人照顧及支持服務，並非長照 2.0 之服務對象。

- (二) 國內於 98 年至 105 年間發生多起社會挫敗型的隨機殺人事件，行政院經檢討後為補強社會安全網漏洞，於 107 年 2 月 26 日核定「強化社會安全網計畫」<sup>3</sup>，該計畫對家庭經濟陷困、遭逢變故、關係衝突或疏離、家庭成員身心障礙或傷病失能、兒少發展不利處境、個人生活適應困難等 6 大風險類型導致有特殊照顧或福利需求之脆弱家庭，由各縣市社會福利服務中心採家庭為中心、社區為基礎之原則，連結各網絡資源，協助並提供脆弱家庭多元服務。而該計畫之實施策略三係針對具暴力風險之精神疾病個案研擬「整合加害人合併精神疾病與自殺防治服務」，除強化現有醫療、精神、教育、勞工等系統原有之內部機制外，亦整合各系統與外部其他系統之銜接連結，具體作為包括：「降低再犯風險：增聘社工人力，降低加害人（合併精神疾病）個案負荷比，深化個案服務」、「暴力預防無死角：落實加害人處遇執行，強化社區監控網絡及處遇品質」及「提升自殺防治效能：精進高風險個案自殺防治策略」，爰有成人精神障礙者及智能障礙者之家庭如有需求，均能使用相關服務。
- (三) 依長照 2.0 計畫推估，106 年長照需求人數高推估為 737,623 人，低推估為 659,188 人，其中 5-49 歲身心障礙者平均長照需要率男性 23.54%、女性 27.62%，長照需求人數高推估為 87,524 人，低推估為 48,128 人；50-64 歲身心障礙者平均長照需要率男性 27.49%、女性 25.07%，長照需求人數高推估為 92,308 人，低推估為 62,274 人。另據衛福部說明，106 年推估 64 歲以下失能

---

<sup>3</sup> 行政院 107 年 2 月 26 日院臺衛字第 1070003251 號函。

身心障礙者約 179,832 人，對於 65 歲以上失能身心障礙者則未另行推算，係併入一般失能老人推估，共計 415,314 人。惟查：

1. 經衛福部照顧服務管理資訊系統統計，106 年失能身心障礙者使用長照 2.0 服務人數為 56,823 人，其中使用居家服務 25,975 人、日照中心 4,547 人，未使用長照服務 10,187 人。
2. 又上開系統統計，107 年使用長照服務之人數為 180,660 人，其中身心障礙者 96,225 人，占 53.26%，依新制身心障礙證明，可分析類別者計 68,481 人，另舊制身心障礙手冊者為 15,569 人，餘 12,175 人僅註記領有手冊，並未載明類別。新制屬第一類「神經系統構造及精神、心智功能」者有 24,182 人（含舊制慢性精神病患、智能障礙等），占使用長照服務身心障礙者之比例為 25%。
3. 如前所述，106 年推估 64 歲以下失能身心障礙者有長照需要<sup>4</sup>者約 179,832 人，但依新制身心障礙證明，可分析類別而使用長照服務者計 68,481 人，使用喘息服務者僅 49,053 人；107 年使用長照服務人數為 180,660 人，其中持有身心障礙證明（手冊）人數 96,225 人，顯示長照 2.0 服務之使用情形仍屬偏低。

（四）我國已建置社會安全網及長照 2.0 等醫療、社會照護系統，將身心障礙者、失能者及弱勢家庭之權益納入保障範圍，並有相關機制提供服務與協助。惟本案案例 1 之吳姓女子，其胞妹已接受全日住宿式照顧服務，適應良好且生活無礙，但吳姓女子因罹患憂鬱症，時有情緒低落輕生念頭，恐身故後無人照顧胞妹，一時失慮攜其胞妹自殺，而機構未能辨識出吳姓女子有自殺風險；案例 2 之蔡姓男子，獨自照顧行動不便之父母親及罹患精神疾病之胞妹，期間長達 20 多年，其胞妹領有身心障礙證明，但未申請長照服務，公衛護理師進行關懷訪視時，蔡姓男子受訪態度與常人無異，其妹之病情亦穩定，然蔡姓男子因經濟與精神壓力甚大，終致心力交瘁、身心俱疲而殺害其妹；案例 3 之王姓女子有精神異常問題，案例 5 之范姓男子有類思覺失調

<sup>4</sup> 長照需要定義為 ADLs70 分以下、IADLs8 項中 5 項以上障礙或 SPMSQ10 題中答錯 6 題以上者。

症，惟縣市政府均未曾接獲有家庭暴力事件與自殺之通報及其他求助事項，相關措施無法觸及或主動輸送服務，首次進案即為重大暴力事件；案例 4 之賴姓男子為精神疾病社區關懷訪視對象，但衛生所公衛護理人員訪視 15 次，均無法親訪到本人，其平時在家情況、就醫及服藥等情形，皆由賴父向公衛護理師陳述；案例 6 之姜姓男子，其胞妹為障礙程度為極重度（肢體極重+智能），曾申請居家服務，經評估每月補助時數為 32 小時，惟因其家人考量無法隨時在居家服務員服務時段在家，遂決定不使用居家服務，因姜姓男子歷經離婚及失業雙重衝擊，加上生活不順遂等情事，造成情緒起伏不定，又逢父母外出旅遊，於獨自照顧胞妹時因情緒失控釀成悲劇。從前述案例可知，現行社會福利之輸送，仍係多於政府接受民眾申請後，方被動提供評估及服務，惟部分弱勢家庭並未申請或無申請之能力，造成 107 年推估 64 歲以下有長照需要之失能身心障礙者約 180,660 人，其中持有身心障礙證明（手冊）者亦僅 96,225 人，占 53.26%，仍屬偏低，又其中依新制身心障礙證明，可分析類別而使用長照服務者計 68,481 人，使用喘息服務者僅 49,053 人；另 107 年領有重大傷病證明之慢性精神病人約 19.79 萬人，列入社區追蹤僅 13.95 萬人，領有精神病身心障礙證明約 12.59 萬人，為數不少之失能者仍未實際獲得長照 2.0 服務，又可以自理生活之精神障礙者及其家庭，囿於法規及計畫內容之限制，非屬現行體制內長照服務之對象，但並不表示無照顧之需求，其家屬之照顧壓力及負擔仍然沉重，但政府對於照顧者出現照顧壓力增加或無資力照顧個案之情形，雖有監測機制，卻未能有效發掘已瀕臨沈重壓力或無資力照顧個案之情形，協助紓緩家庭照顧者之沈重壓力，復未能及早辨識家暴及自殺之風險，發揮預警功能，適時介入。足見國內部分身心障礙者、失能者及弱勢家庭，於遭逢生活困境及面臨照顧壓力時，猶未能獲得適當的支持及協助，致長照憾事不斷發生，政府社會安全網仍存有漏洞，核有疏失。

綜上所述，衛生福利部辦理精神病人社區關懷照顧計畫，因心口司未訂定一致之精神病人收案及結案標準，而由各縣市依自身立場、資源多寡、工作負荷及專業經驗等提供服務，不但可能造成追蹤管理

之漏洞，甚或錯失關鍵之介入時機；目前由地段護士及社區關懷員以面訪方式所建構之精神照護通報系統，訪視人力比率失衡，業務繁重，僅能依規範提供符合訪視等級之最低限度服務，由於聚焦在疾病治療面，且無法確實掌握精神障礙者的狀況，致預防功能不足，亦難與社政、勞政面進行資源整合；且規劃建置之精神照護資源已接近每萬人口精神病床10床之目標，但部分精神病人抗拒、不願意或無法至醫療機構就醫，而有接受居家醫療之需要，惟現行衛生體系雖已介入提供關懷訪視，但未能有效整合就醫、就業、就學及福利相關資源，且病情穩定者仍無法被社區或雇主友善接納，現有社區支持及服務並未能使個案能於社區中生活及工作；我國已實施社會安全網及長照2.0等醫療、社會照護系統，將身心障礙者、失能者及弱勢家庭之權益納入保障範圍，並有相關機制提供服務與協助。然為數不少之失能者仍未實際獲得長照2.0服務，又政府對於照顧者出現照顧壓力增加或無資力照顧個案之情形，雖有監測機制，卻未能有效發掘已瀕臨沈重壓力或無資力照顧個案之情形，協助紓緩家庭照顧者之沈重壓力，復未能及早辨識家暴及自殺之風險，發揮預警功能，適時介入，致長照憾事不斷發生，政府社會安全網仍存有漏洞，均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 11、明道學校財團法人防火實驗室 103 年擅裝 120 公分之延伸框進行檢驗，不符國家標準，經濟部標準檢驗局、內政部營建署均有怠失案

提案委員：楊芳玲、蔡崇義

審查委員會：經 109 年 2 月 5 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 5 屆第 71 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部標準檢驗局、內政部營建署

貳、案由：

明道學校財團法人防火實驗室於103年間擅自加裝120公分之延伸框並進行商品檢驗，致爐內熱電偶距離待測試體不符合10公分之國家標準規定，經濟部標準檢驗局、內政部營建署遲至105年5月、106年1月間方獲悉此違規情形，致已有逾250件以上之防火門及防火捲門完成試驗，後續進行爐溫查核試驗、樣品抽測代表性仍難以杜絕外界質疑及安全疑慮，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依相關媒體報導<sup>1</sup>明道學校財團法人防火實驗室（下稱明道防火實

---

<sup>1</sup> 鏡週刊107年12月3日報導，「防火檢測作弊 一旦失火民眾恐成鴛鴦雞」<https://www.mirrormedia.mg/story/20181130soc011/>、「『烤箱』加大標準放寬200項防水

驗室)取得指定試驗室資格後卻擅自加裝延伸框,未符合國家標準規定等情,權責機關經濟部標準檢驗局(下稱標檢局)及內政部營建署(下稱營建署)分別以新聞稿澄清或回應<sup>2、3</sup>,惟防火門及防火捲門之耐火測試涉及國人安全疑慮。案經本院迭次調卷、函詢、諮詢、履勘及詢問標檢局、營建署等主管機關,及財團法人全國認證基金會(下稱認證基金會或TAF)、內政部性能規格評定機構等相關人員之調查發現,明道防火實驗室擅自加裝延伸框並進行商品檢驗,致爐內熱電偶距離待測試體不符合國家標準規定,標檢局、營建署遲於105年5月、106年1月方獲悉此違規情形,後續暫時終止、審查評估、樣品抽測及終止委託等作為,仍難以杜絕外界質疑及安全疑慮,督導管理作為亦消極怠慢,均有怠失,應予糾正。茲臚列事實及理由如下:

- 一、明道防火實驗室自101年間分別取得防火門及防火捲門之指定試驗室及指定試驗機構認可資格後,因成本考量因素即於103年間擅自加裝120公分之延伸框,致爐內熱電偶距離待測試體不符合10公分之國家標準規定,標檢局竟於105年5月接獲檢舉後方才知悉,並立即要求不得以延伸框進行實驗,營建署卻遲至106年1月才獲悉該實驗室使用延伸框進行測試。標檢局及營建署分別負有防火門試驗室及防火捲門試驗機構之管理權責,但對此違規情事絲毫未察,更無橫向聯繫管道,嗣後雖依相關法令規定辦理暫時終止、審查評估、樣品抽測及終止委託等作為,然期間共有逾250件以上之防火門及防火捲門完成試驗,肇生防火安全疑慮,確有怠失。
  - (一)按「為促使商品符合安全、衛生、環保及其他技術法規或標準,保護消費者權益,促進經濟正常發展,特制定本法。」「本法之主管機關為經濟部。商品檢驗由經濟部設標檢局辦理。」「檢驗之技術工作除由標檢局執行外,標檢局並得委由相關機關

---

商品放水過關」<https://www.mirrormedia.mg/story/20181130soc012/>、「實驗室造假遭抓包補考竟由作弊單位監考」<https://www.mirrormedia.mg/story/20181130soc013/>、「成大打臉政府公信力 標檢局踐踏國家標準」<https://www.mirrormedia.mg/story/20181130soc014/>。

<sup>2</sup> 標檢局107年12月3日新聞稿<https://www.bsmi.gov.tw/wSite/ct?xItem=81653&ctNode=8321&mp=1>。

<sup>3</sup> 營建署網站107年12月4日新聞稿[https://www.cpami.gov.tw/最新消息/即時新聞/91-建築管理組-1/33403-有關明道大學附設防火實驗室\(明道防火實驗室\)防火建材檢測疑義,營建署說明.html](https://www.cpami.gov.tw/最新消息/即時新聞/91-建築管理組-1/33403-有關明道大學附設防火實驗室(明道防火實驗室)防火建材檢測疑義,營建署說明.html)。

（構）、法人或團體代為實施。標檢局得將相關檢驗合格證書之核（換）發及檢驗業務，委託相關機關（構）、法人或團體辦理。前2項支付之委由或委託費用，得由商品檢驗費用扣抵。第2項受委託相關機關（構）、法人或團體之資格要件、審查、監督考核及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」「標檢局得認可指定試驗室，辦理應施檢驗商品之試驗。前項指定試驗室應具備之資格、要件、認可之申請程序、評鑑、認可證書之有效期間、核（換）發、撤銷、廢止及相關管理事項之辦法，由主管機關定之。」商品檢驗法第1條、第2條、第4條及第13條分別定有明文。次按商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第2條、第4條、第6條及第7條規定：「本辦法用詞定義如下：一、試驗室：指執行測試工作之實驗室。二、商品檢驗指定試驗室（以下簡稱指定試驗室）：指依本辦法取得標檢局之認可，辦理應施檢驗商品試驗之試驗室。」「申請認可之試驗室，應具備下列條件：一、符合下列規範：（一）共通規範：CNS17025或ISO/IEC17025。（二）特定規範：對個別檢測領域之技術要求及品質管理要求有別於共通規範之特別規定。二、具備必要之檢測設備、場地、人員及管理系統，對該檢測領域商品檢驗標準及相關法規，應有充足之資訊並能充分瞭解。……標檢局得依地區、檢測領域、檢測項目或商品種類，指定公告申請認可之試驗室應先取得認證基金會證明符合前項規定之認證。……」「試驗室經標檢局書面審查及實地評鑑通過者，就審核通過之檢測範圍給予認可，並發給指定試驗室認可證書。」「試驗室評鑑結果有主要缺點者，不予認可；有次要缺點而仍可有效運作者，標準檢驗局得通知試驗室於限期內提出改善計畫報請審核；屆期未提出或提出之改善計畫未能有效改善缺點者，不予認可。前項主要缺點及次要缺點判定原則如下：一、主要缺點：未建立管理制度及檢測技術能力或已建立而未依作業規定執行，有重大缺失，易導致檢測作業失敗或顯著降低效果之缺點。二、次要缺點：已建立管理制度及檢測技術能力，並依所建立之作業規定執行，但無導致使檢測作業失敗或屬偶發之缺點者。」又同管理辦法第18條規定：「指定試驗室有下列情事之一者，標檢局得暫停其於一定期間內就相關檢測領域

之全部或一部分以指定試驗室名義簽具試驗報告之權利，俟試驗室完成改善並經查核或查證符合後始予恢復：一、依第10條實施追查，連續2次追查均有主要缺點。二、依第11條第2項複查結果仍不符合或未依同條第3項規定期限內提出矯正計畫或矯正計畫未能有效改正缺點。三、連續2次能力試驗不符規定。四、經通知限期提供資料，無正當理由而屆期未提供。五、違反第16條不得規避、妨礙或拒絕之規定。六、未參加標準檢驗局指定之能力試驗計畫。七、未能採取各項安排，以利標準檢驗局辦理追查或申訴、抱怨、爭議案件之處理，經標準檢驗局通知仍未配合。八、依第17條規定取得認可之指定試驗室，經認證基金會暫時停止認證。九、無正當理由而拒絕受理認可檢測範圍內之商品試驗。十、其他經標準檢驗局認定有影響商品檢驗良好作業或檢測業務品質之事項。」第20條規定：「指定試驗室有下列情事之一者，標準檢驗局得廢止其認可：一、主動申請廢止認可者。二、依第11條第2項實施複查有主要缺點者。三、依第17條規定取得認可之指定試驗室，經認證基金會廢止認證者。四、檢測紀錄或相關技術文件有虛偽不實之情事者。五、試驗室喪失執行業務能力或無法公正及有效執行檢測業務者。六、逾越認可之檢測範圍或經依第18條規定停權，仍以指定試驗室名義簽具試驗報告者。七、未於第18條規定期間內完成改善並經標準檢驗局查核或查證符合者。八、未依規定繳納規費，經通知限期繳納，屆期未繳納者。九、其他違反本辦法規定，經標準檢驗局認定情節重大者。……」。

- (二) 另按建築法第97條規定之建築技術規則總則編，其第4條規定：「(第1項)建築物應用之各種材料及設備規格，除中華民國國家標準有規定者從其規定外，應依本規則規定。……(第2項)建築材料、設備與工程之查驗及試驗結果，應達本規則要求；如引用新穎之建築技術、新工法或建築設備，適用本規則確有困難者，或尚無本規則及中華民國國家標準適用之特殊或國外進口材料及設備者，應檢具申請書、試驗報告書及性能規格評定書，向中央主管建築機關申請認可後，始得運用於建築物。(第3項)前項之試驗報告書及性能規格評定書，應由中央主管建築機關指定之機關(構)、學校或團體辦理。(第4項)第2



項申請認可之申請書、試驗報告書及性能規格評定書之格式、認可程序及其他應遵行事項，由中央主管建築機關另定之。（第5項）第3項之機關（構）、學校或團體，應具備之條件、指定程序及其應遵行事項，由中央主管建築機關另定之。」復依建築新技術新工法新設備及新材料性能試驗機構指定申請要點第2點、第3點、第5點及第7點規定：「二、建築新技術、新工法、新設備及新材料性能試驗機構應具備下列條件：（一）各級政府機關、公民營事業機構、公立或立案之私立大學校院以上學校或法人團體。（二）設有申請指定之試驗項目所需之試驗室及試驗設備。……。」「具有第2點規定條件者，得備具申請書、執行計畫書及條件證明文件正本及影本各1份，向中央主管建築機關申請指定為建築新技術、新工法、新設備及新材料性能試驗機構。前項之指定有效期限為3年，試驗機構應於期限屆滿前，向中央主管建築機關申請重新指定。原指定期限屆滿重新申請指定者，應檢附通過標檢局推動之中華民國實驗室認證體系（TAF）或相當中華民國實驗室認證體系水準之認證證明文件。」「中央主管建築機關為辦理建築新技術、新工法、新設備及新材料性能試驗機構之指定，得邀集內政部建築技術審議委員會部分委員及相關之學者專家組成評選委員會進行指定之相關作業。」「經指定之建築新技術、新工法、新設備及新材料性能試驗機構，應每年申報接受查核。有下列情形之一，經評選委員會通過廢止其指定者，中央主管建築機關應廢止其指定：……（三）未依規定或收費標準執行業務經查屬實者。……」

（三）本案涉及「建築用防火門」及「建築用防火捲門」，分屬標檢局及營建署業管範圍，並適用不同國家標準，其中「尺度高3公尺乘以寬3公尺以下之建築用防火門」（下稱防火門）為標檢局業管公告應施檢驗商品（防火建材）；尺寸在3公尺乘以3公尺以上非屬經濟部應施檢驗之「防火門」及「防火捲門」之防火檢測，屬於內政部認可範圍。其國家標準亦分別屬於「CNS 11227 建築用防火門耐火試驗法」（91年版）、「CNS 14803 建築用防火捲門耐火試驗法」（99年版）。標檢局後於107年8月23日以經標三字第10730004710號公告修正其檢驗標準為「CNS 11227-1耐火性能試驗法第1部：門及捲門組件」（105年11月10

日制定版)，原標準均已廢止並於111年1月1日起停止適用。上開各國家標準均規範測定爐內加熱溫度所用之熱電偶，試驗時其外露熱接點分別設置於距離試體加熱面前方約10cm之位置<sup>4</sup>。

(四) 據標檢局、營建署及TAF函復資料，事件始末重要時點摘述如下：

1. 101年3月22日：明道防火實驗室（認證編號：2585）獲得TAF實驗室認證之初次認證，認證項目包括「建築用防火門／耐火測試」與「建築用防火捲門／耐火測試」。
2. 101年3月29日：明道防火實驗室取得標檢局指定試驗室之認可資格。
3. 101年12月26日：明道防火實驗室取得營建署指定試驗機構認可資格。
4. 103年8月1日：標檢局赴明道防火實驗室辦理不定期追查，經抽樣發現4個次要缺失（未發現延伸框事件）。
5. 105年4月12日：標檢局接獲明道防火實驗室擅自加裝延伸框之違規情事。
6. 105年5月間：標檢局於接獲反映明道防火實驗室之燃燒爐加裝延伸框後，查訪明道防火實驗室發現防火門試驗時使用延伸框之事實，且此設備之變更未經TAF核准，爰該局立即要求（口頭方式）明道防火實驗室停止使用延伸框，並請明道防火實驗室執行相關評估後向標檢局報告，以釐清是否影響試驗結果。
7. 105年6月：明道防火實驗室於赴標檢局說明「使用延伸框之緣由」及「有無使用延伸框之爐內溫度評估結果」，並提報評估報告1份。

<sup>4</sup> CNS 11227建築用防火門耐火試驗法：「5.加熱試驗5.3加熱試驗中測定爐內加熱溫度所用之熱電偶……試驗時其外露熱接點分別設置於距離試體加熱面前方約10cm之位置……」、CNS 14803 建築用防火捲門耐火試驗法：「3.3溫度量測裝置3.3.1爐內溫度量測熱電偶：……測定爐內加熱溫度熱電偶之熱接點於有效加熱面均式設置9個以上，且每一個熱電偶熱接點須設置於距離試體表面約10cm之位置。」、CNS 11227-1耐火性能試驗法－第1部：門及捲門組件：「9.儀器裝置之應用9.1溫度量測9.1.1爐內溫度計：爐內測溫計應使用CNS 12514-1規定之測溫計，其應均勻地分布在距試驗構造最近表面100mm的垂直平面內……試驗構造曝火面每1.5m<sup>2</sup>至少布置一支測溫計，總數不應少於4支。」

8. 105年10月17日：標檢局邀集TAF及明道防火實驗室，召開「建築用防火門商品認可指定試驗室加熱測試設備調整變更事宜會議」，決議請TAF錄案辦理查核，俟TAF查核結果，再據以辦理後續事宜。
9. 105年12月15日：TAF執行不定期監督評鑑，結果發現明道防火實驗室出具之5份建築用防火門耐火測試報告與5份建築用防火捲門耐火測試報告，有使用延伸框（120cm深，爐內測溫點維持距爐壁50cm），致使爐內測溫點有與測試方法標準CNS 11227及CNS 14803規定之距離試體曝火表面10cm不符合的狀況。
10. 106年1月24日：TAF召開「測試領域溫度與熱技術領域（認證編號：2585）審查會議」，邀請權責機關標檢局、營建署與TAF審查委員進行審查。確認明道防火實驗室顯已無法符合TAF對於實驗室之技術能力及品質系統之要求。TAF決定自106年2月14日起暫時終止明道防火實驗室之「建築用防火門／耐火測試」與「建築用防火捲門／耐火測試」共2項自願性認證試驗項目及商品檢驗指定試驗室認證服務計畫之「建築用防火門／耐火測試」共1項試驗項目之認證（改善期限為1年）。
11. 106年3月8日：TAF函知明道學校財團法人自106年3月10日起暫時終止產品驗證機構之認證資格，改善期限6個月<sup>5</sup>。
12. 106年3月14日：標檢局會同第三公正機構TAF該領域技術專家，針對明道防火實驗室之加熱爐開展評估作業，赴明道防火實驗室進行爐溫校正試驗，確認使用延伸框之測試設備所產生之溫升曲線，均介於檢驗標準規定所允許之溫度上下限容許差範圍。
13. 106年7月至9月間：標檢局針對明道防火實驗室於103年1月至105年6月間所出具之試驗報告，以防火門商品種類區分，數量最多之鋼製防火門隨機抽測3份，數量較少之木製及礦物製防火門隨機抽測各2份，進行CNS 11227耐火試驗（無使用延

---

<sup>5</sup> 相關法規為商品檢驗業務委託辦法第4條：「本辦法所稱商品驗證機構（以下簡稱驗證機構），指受委託辦理商品驗證業務之機構。……」第18條、第22條暫時終止、第23條終止等規定。

伸框)之現場監督。

14. 106年9月8日：明道學校財團法人函知TAF主動申請終止產品驗證機構之認證資格<sup>6</sup>。
  15. 106年9月23日：TAF辦理「溫度與熱測試領域實驗室(認證編號：2585)審查會議」(第1次)，決定仍持續維持暫時終止。
  16. 106年10月5日：TAF辦理「溫度與熱測試領域實驗室(認證編號：2585)審查會議」(第2次)，決議不予恢復認證資格。
  17. 106年10月16日：TAF以TAF-L2585170143號書函，同意明道防火實驗室之建築用防火門耐火試驗等認證項目減列認證，並指出明道防火實驗室本於對已發出試驗報告負責任態度，仍應依據國際標準ISO/IEC 17025:2005第4.9節「不符合測試與(或)校正工作之管制」之規定，對已發出受影響之試驗報告進行嚴重性評估及採取適當處理措施。
  18. 107年2月6日：內政部指定之3家性能規格評定機構舉行評估會議，並會同至明道防火實驗室進行現場見證查核，會議結論略以，建議上開2項試驗項目之試驗結果性能尚符，所涉及之性能規格評定報告書仍可使用。
  19. 107年8月27日：明道防火實驗室依新制定之國家標準試驗方法(CNS 11227-1)取得TAF核發「建築用防火門」及「建築用防火捲門」2項目認證。
  20. 108年7月22日：營建署依抽測防火捲門試驗會勘結果，符合原試驗認可防火性能。
- (五)明道防火實驗室擅自加裝延伸框之原因，依標檢局查復本院：「據明道防火實驗室赴標檢局說明略以：明道防火實驗室經TAF認證之加熱爐尺度為高315公分乘寬315公分乘深60公分，如待測商品為捲箱深度超過60公分之防火捲門時，待測商品之

<sup>6</sup> 標檢局轉據明道學校財團法人表示：TAF自106年3月10日起暫時終止明道學校財團法人產品驗證機構認證，改善期最長6個月，該產品驗證機構認證暫時終止主要係因TAF暫時終止明道防火實驗室相關認證項目，雖然明道防火實驗室持續進行改善，惟改善措施尚無法獲得TAF核可，因產品驗證機構被暫時終止之原因於改善期屆滿前尚未消失，爰明道學校財團法人於106年9月8日主動向TAF提出終止產品驗證機構認證，亦依據商品驗證業務委託契約書規定主動向該局提出終止契約申請。

深度已超過加熱爐之深度，造成加熱爐無法形成封閉爐體，而使得試驗無法正常執行，爰明道防火試驗室於加熱爐加裝深120公分之延伸框，俾利測試捲箱深度超過60公分之防火捲門。而防火門部分，則是因明道防火實驗室於測試完防火捲門後，便宜行事，未將延伸框移除，逕執行防火門法定檢驗試驗。該實驗室聲稱開始以加裝延伸框之加熱爐執行相關試驗前，實驗室內部已進行爐溫查核，確認有無使用延伸框對於爐內溫度影響不大，且嗣後針對加裝延伸框之加熱爐，亦會執行爐溫查核試驗，以確保試驗品質。」

- (六) 惟據標檢局提供明道防火實驗室延伸框爐溫查核報告(105年6月2日)前言載明：「依據現行所有與防火區劃構件防火測試相關之CNS國家標準中，俱未針對加熱試驗爐之爐床深度究為多少有所規定……故本實驗室大型垂直加熱爐之測試爐床深度為600mm(未加延伸框時)。因試驗規範要求執行加熱試驗時，爐內熱電偶之熱接點須距離試驗件加熱面100mm，然當試驗件加熱面之面板材或面飾材為加熱後會產生崩落之材料時，將會出現將爐內熱電偶打斷或打歪之現象，而致影響試驗之有效性；且依據本實驗室委託合約之條款規定，試驗過程中若因試驗件之任一配件產生崩落而致試驗設備毀損時，修復費用將由委測廠商負擔；且此一修復設備工作亦將嚴重影響實驗室排程之擬訂，所以，當發生設備毀損時，無論對實驗室或委測廠商來講，俱是一項所費不貲之付出。為避免發生上述缺憾情況的發生，本實驗室乃設計了一爐床深度為1,200mm之延伸框，供試驗件加熱面有易崩落材料時之加熱試驗使用，以維持試驗結果之確效性及避免無謂之支出。本實驗室自103年開始使用延伸框後，每年至少會執行一次延伸框爐溫查核試驗，查核結果顯示無論在耗油量與爐溫平均溫度方面均差異不大，且試驗溫度時間曲線許可差亦均未超過規範所允許之許可差範圍內。……足資證明延伸框之有無，對試驗結果之公正性及公平性並無影響，純粹只是為確保試驗之有效性及降低不必要之測試成本的支出之一項權宜措施而已……。」可證該實驗室加裝延伸框之目的，非僅止於待測試體之「捲箱深度超過60公分之防火捲門」，其成本考量實為其主要之目的。

- (七) 再依據上述事件始末及該實驗室延伸框爐溫查核報告，可知明道防火實驗室自取得權責機關之認可資格後，於103年即有擅自加裝120公分延伸框，致爐內熱電偶與待測試體距離高達130公分並進行測試之情事，標檢局竟於105年5月接獲檢舉後方才知悉，營建署更遲至106年1月間始獲悉該實驗室違規情事，此有該署查復本院：「經TAF於106年1月24日召開有關明道防火實驗室使用延伸框不符合該機構規定疑義1案之會議，該署始知悉明道防火實驗室有使用延伸框進行測試情事，而有關標檢局及TAF之處理情形，因屬該機關業務權責及內部行政查察作業，並未知會營建署，故該署並不知情。」等內容可稽。可證標檢局及營建署分別負有防火門試驗室及防火捲門試驗機構之管理權責，但對該實驗室以不符合國家標準進行測試，權責機關絲毫未察，兩機關間更無橫向聯繫管道，確有怠失。
- (八) 另查，標檢局依明道防火實驗室統計該期間（依103年1月1日起算至105年5月27日間）完成防火門試驗者計有257件；復依營建署查復，明道防火實驗室於102年間已執行防火捲門試驗件數為9件<sup>7</sup>，倘若確如標檢局查復係因防火捲門捲箱深度不足而加裝延伸框，則加裝延伸框進行測試之始點顯有疑義。再查TAF處理明道防火實驗室於106年4月12日申請恢復認證案之情形，於106年10月5日召開「溫度與熱測試領域實驗室(認證編號:2585)恢復認證第二次審查會議」，會議結論敘述「依據標檢局清查及調閱明道實驗室自104年10月起檢附之40份試驗報告錄影檔中，測試時未使用延伸框者有3份、有使用延伸框者有6份。其餘是否於測試時有使用延伸框，經審查委員查看試驗報告錄影檔，推斷測試時有使用延伸框之情形，且上述使用延伸框之6份測試報告，並不屬於明道實驗室自行清查所列之5份測試報告。明道實驗室提供之清查結果，與實際於測試時使用延伸框之說明，事實明顯不符。」等內容，意謂僅有極少數試體未使用延伸框，再參照明道防火實驗室延伸框爐溫查核報告所述內容係為「設計了一爐床深度為1,200mm之延伸框，供試驗件加熱面有易崩落材料時之加熱試驗使用，以維持試驗結果之確效性及避

---

<sup>7</sup> 明道防火實驗室於102年間104年間執行防火捲門試驗件數為9件、2件、9件。

免無謂之支出」等內容，益證該實驗室為求避免無謂的成本支出而使用延伸框進行測試，該期間所測試之防火門及防火捲門均不符合國家標準，肇生安全疑慮。

(九) 綜上，明道防火實驗室自101年間分別取得防火門及防火捲門之指定試驗室及指定試驗機構認可資格後，因成本考量因素即於103年間即擅自加裝120公分之延伸框，致爐內熱電偶距離待測試體不符合10公分之國家標準規定，標檢局竟於105年5月接獲檢舉後方才知悉，並立即要求不得以延伸框進行實驗，營建署卻遲至106年1月才獲悉該實驗室使用延伸框進行測試。標檢局及營建署分別負有防火門試驗室及防火捲門試驗機構之管理權責，但對此違規情事絲毫未察，更無橫向聯繫管道，嗣後雖依相關法令規定辦理暫時終止、審查評估、樣品抽測及終止委託等作為，然期間共有逾250件以上之防火門及防火捲門完成試驗，肇生防火安全疑慮，確有怠失。

二、標檢局於明道防火實驗室擅自加裝延伸框後，以標準框進行爐溫查核試驗確認升溫曲線與國家標準規範相符，再行辦理抽測7樁防火門進行確認，然其爐溫查核試驗結果與常理不符，抽測樣品亦未能擇定具代表性之樣品，甚且有同1件樣品經3次試驗方可通過，肇致外界訾議，並難以杜絕其安全疑慮；營建署於106年1月知悉該事件後，事隔1年半才進行防火捲門抽測，其作為顯然消極怠慢，均有未當。

(一) 查商品檢驗指定試驗室應具符合CNS 17025或ISO/IEC17025之規範，為商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第4條所明定。查「CNS 測試與校正實驗室能力一般要求」(96年版)4.9測試與(或)校正工作不符合之管制：「4.9.1實驗室應具備政策與各項程序，當實驗室之測試與(或)校正工作的任何方面，或這些作的結果不符合其程序或顧客同意之要求時，實驗室應據以實施。此等政策與程序應確保：(a)當不符合工作經鑑別時，須指正責任與職權去管理不符合工作，並在必要時闡釋與採取因應措施(包括工作之暫停、試驗報告與校正證書之留置)；(b)對不符合工作之嚴重性進行評估；(c)立即採取改正，連同對不符合工作可接受之任何決定；(d)必要時，通知顧客並召回工作；及(e)界定授權工作再開始之責任。」5.4.5方法

確認：「5.4.5.2實驗室應對非標準方式、實驗室設計／開發之方法、使用上超出其所預期範圍之標準方法及標準方法的擴充與修改加以確認，以證實這些方法適合所預期用途。……備考：1. 確認可包括抽樣、搬運及運輸的程序。2. 決定某一方法之性能所用的技術須是下列一種或其組合：利用參考標準或參考物質之校正；與其他方法所得之結果之比對；……。」

(二) 標檢局及營建署為確認明道防火實驗室加裝延伸框後，其爐溫是否符合標準規範，其處置作為如下：

1. 據標檢局查復，因對於明道防火實驗室之自行評估存有疑慮，又明道防火實驗室係經TAF認證符合規範之實驗室，為釐清明道防火實驗室試驗設備之變更是否符合相關檢驗標準之疑義，遂於105年10月17日邀集TAF及明道防火實驗室，召開「建築用防火門商品認可指定試驗室加熱測試設備調整變更事宜會議」，決議請TAF錄案辦理查核，俟TAF查核結果，再據以辦理後續事宜。該局於106年3月14日會同第三公正機構TAF該領域技術專家，針對明道防火實驗室之加熱爐開展評估作業，赴明道防火實驗室進行爐溫校正試驗，在加裝120公分延伸框之加熱設備下，以標準加熱曲線加熱，過程同步記錄9支熱電偶量測距離試驗件表面130公分處之爐內溫度及另外9支熱電偶量測距離試驗件表面10公分之爐內溫度，用以評估使用延伸框是否會影響防火門試驗結果。依量測結果所示，二處所測得之平均溫度皆沿著標準溫升曲線爬升，並落於檢驗標準所規定之誤差範圍內，可確認使用延伸框之測試設備所產生之溫升曲線，均介於檢驗標準規定所允許之溫度上下限容許差範圍，即明道防火實驗室使用延伸框之加熱爐，其爐溫符合檢驗標準規定，爰其測得之防火時效應無疑慮。該局並表示明道防火實驗室係不符合CNS 11227(91年版)第5.3節「……試驗時其外露熱接點分別設置於距離試體加熱面前方約10cm之位置……」之規定，其他試驗設備及試驗條件（如爐內壓力、試體上測溫點等）仍符合CNS 11227(91年版)規定。次查CNS 11227(91年版)第5.3節設置熱接點用意在於量測爐內溫度是否符合標準規定之加熱升溫曲線，以控制加熱爐爐火大小。



2. 另據營建署依國立臺灣科技大學建築性能規格評定中心意見回復本院，營建署指定3家評定機構辦理爐溫查核程序，與標檢局及TAF見證方式相似，評定機構所針對之爐溫是CNS 14803之加熱升溫曲線，標檢局及TAF所針對是CNS 11227之加熱升溫曲線，CNS 14803與CNS 11227之加熱升溫曲線類似，另3家評定機構除針對試驗爐之爐溫查驗外，也要求相應之爐壓必須符合CNS 14803之規定。評定機構見證之時間為107年2月6日，其會議結論：「於原測試艙體使用延伸框後進行爐溫及爐壓之查核見證試驗，在試驗前、中、後之文件查核及現場見證試驗，證實了使用延伸框之爐溫及爐壓均符合CNS 14803之規定。故對於明道防火實驗室有使用延伸框試驗之案件，其性能規格評定報告書內之防火捲門試驗報告書所記載之爐溫及爐壓未有疑慮。並參考標檢局106年11月16日經標三字第10600122860號函說明二，已指該實驗室於標檢局認可期間出具之有關型式試驗報告書尚無違反相關程序，亦故前於106年10月25日經標三字第10600103102號函將該實驗室核發之登錄證書移轉至其他驗證機構以不致影響證明名義人權益，是故，本會議評估所提之補正見證試驗計畫，建議其所涉及之性能規格評定報告書仍可使用。」該署據此認定試驗報告所載之防火性能符合原認可防火性能，證明其試驗報告所載防火性能應無疑慮。

(三) 查爐內熱電偶係用以量測爐內溫度及控制加熱爐爐火大小，依循國家標準規範要求設置，至關重要，且據行政院國家科學委員會（現科技部）專題研究計畫成果報告「標準爐控溫熱電偶在不同位置時對防火牆試驗結果之影響評估」<sup>8</sup>研究成果報告更指出「20公分處熱電偶顯然溫度較低，……溫度與10公分處之熱電偶相比較呈現約100°C之差異」、「可以確定不同位置之標準控溫熱電偶，會造成試體受火面產生不同之輻射熱及溫度」等內容<sup>9</sup>。然標檢局查復表示：「上開報告之結論並未說明不同

<sup>8</sup> 執行單位：國立臺灣科技大學建築系，計畫主持人：莊英吉，98年12月8日。

<sup>9</sup> 行政院國家科學委員會（現科技部）專題研究計畫成果報告「標準爐控溫熱電偶在不同位置時對防火牆試驗結果之影響評估」研究成果報告，動機與目的：「……為人為刻意的造成，當進行一些金屬板或防火鐵捲門試驗時，其試體會

位置之標準控溫熱電偶對於試驗結果影響程度；再者，加熱爐之燃燒機噴嘴口設計及排列方式會影響整體爐內之熱循環方式，又加熱爐之熱循環方式、密合性及隔熱性皆影響加熱爐內均溫性，然該報告內未描述加熱爐等資訊，爰該報告之結論無法直接推論明道防火實驗室以加裝延伸框之加熱爐執行試驗已影響試驗結果之判定。」、「本案問題點在於加熱爐加裝120公分延伸框後，距離試體10公分處之溫度是否仍在標準規定之加熱溫升曲線容許誤差範圍內。查加熱爐噴嘴口設計及排列方式、爐內熱循環方式、爐體密合性及隔熱性皆影響加熱爐內均溫性，且每家實驗室之加熱爐設計各異，因此欲瞭解本案違規情事對於試驗結果之影響，必須使用明道防火實驗室使用延伸框之加熱爐，比對原熱電偶處與距離試體10公分處之溫度差異性。經比對後，確認於使用延伸框之設備下，距離試體10公分位置之溫度仍符合檢驗標準規定之加熱升溫曲線，即試體加熱面所受到之熱負荷仍符合檢驗標準規定，其試驗結果應無疑

---

向爐內方向凹陷，呈現重大的變形，試體之受火側常會抵觸到爐內的熱電偶，以致造成爐內熱電偶的溫度量測及爐內控溫熱電偶的回饋異常，所以試驗人員常會將爐內熱電偶移動至試體受火面後方約20~30cm處，以致爐內熱電偶的位置與規範規定不相符，以導致爐內溫度未能在每次防火試驗時相同，無法達到試驗之公平性。」結果與討論內容摘述：「20公分處熱電偶顯然溫度較低，……溫度與10公分處之熱電偶相比較呈現約100°C之差異」、「過去很多研究中，都在乎熱電偶之位置跟重視所量測到的溫度值，是否符合CNS 12514之規定，例如溫度要符合 $\pm 100^{\circ}\text{C}$ ，標準偏差值也要符合規範要求，其實這方面試驗爐都很容易達到，只是這都是假象，即使溫度符合規範要求，但是輻射熱卻不相同，而且這是一種隱性的破壞，也從來不為人們所重視，因為輻射熱從來就不是CNS一系列耐火試驗時，所需量測的一項數據，故可以斷定的是很多試驗必定是發生在不公平的條件下，有些試體試驗時是較鬆的條件下進行，有些試體試驗時是較嚴格的條件下完成，這對試驗室而言，是一件無法接受的事，對試驗委託單位而言，也是一件不公平的事……。」結論：「可以確定不同位置之標準控溫熱電偶，會造成試體受火面產生不同之輻射熱及溫度，當控溫熱電偶距離試體越遠時，對於試體表面之加熱行為，相對於10公分處距離之標準控溫熱電偶所造成之影響較小，而5公分處之標準控溫熱電偶所造成對於試體表面之影響較大，而且經輻射熱與溫度量測分析後，輻射熱與溫度都是有非常明顯的影響趨勢，其中以輻射熱之影響較為嚴重，因為輻射熱是溫度的四次方，故可想而知，當進行防火試驗時，進行控溫熱電偶設置時，應維持每次試驗時，應都維持熱電偶之位置是相同的，當然熱電偶廠牌、線徑……等也要都一樣，才能維持試驗之公正性，故建議各試驗室試驗時，需維持控溫熱電偶之一致性。」

慮。而另行抽測防火門進行耐火試驗部分，則係權衡試驗再現性、經費及時效性，且明道防火實驗室未具延伸框之試驗設備係原取得第三方公正機構TAF認證之試驗設備，爰於該局查核確認相關試驗設備後，並在該局監督下由明道防火實驗室依檢驗標準CNS 11227規定( 移除延伸框 )執行耐火試驗，尚無不妥。」營建署查復：「上開報告……所述之試驗爐條件與明道大學完全不同，自然其產生之結果也自不會相同。對照本次驗證試驗主要僅針對CNS 14803之爐溫進行見證而已，試驗結果也已符合CNS 14803規定。」、「依標準框進行實驗，為經評定專業機構討論後所提出，此為確保試驗時能順利進行，以瞭解實驗爐之性能，以利分析。沒有人能確保每一次試驗之爐溫會一模一樣，所以依此標準框進行試驗，可以得到較客觀之結果。」、「依據ISO/IEC 17025第5.4.5.2條之規定，當實驗室採用了非標準方式，只要採行了該條備考第2點之第2項『與其他方法（最好是標準方法）所得結果之比對』之方式，亦是可被接受的。呼應執行爐溫比對及見證，2組不同位置的熱電偶代表了2種不同方法，一為標準方法（1為測試艙那9支熱電偶），另一則為非標準方式（延伸框前那9支熱電偶），此種爐溫比對方式是滿足ISO/IEC 17025之相關要求的。」明道防火實驗室於本院實地履勘簡報亦提出簡報及相關文獻，欲證實該實驗室加熱爐之內襯材料為陶瓷纖維棉板，使用之燃料為柴油且整體加熱爐尺寸亦較大（使用延伸框時），故以此組合條件製作而成之加熱爐，對試驗結果之影響程度是最小的且爐內整體均溫性之達成時間亦是較短的。

- (四) 惟查標檢局提供明道防火實驗室延伸框爐溫查核報告（105年6月2日）前言敘明：「……爐內熱電偶之熱接點須距離試驗件加熱面100mm，然當試驗件加熱面之面板材或面飾材為加熱後會產生崩落之材料時，將會出現將爐內熱電偶打斷或打歪之現象，而致影響試驗之有效性……乃設計了一爐床深度為1,200mm之延伸框，供試驗件加熱面有易崩落材料時之加熱試驗使用，以維持試驗結果之確效性及避免無謂之支出。……」等云云，顯然爐內熱電偶如遭「打歪」時，即「影響試驗之有效性」，電熱偶距離試體「130公分」及「10公分」卻可符合標準規範之

升溫曲線，與常理顯然不符，亦與行政院國家科學委員會（現科技部）專題研究計畫成果報告「標準爐控溫熱電偶在不同位置時對防火牆試驗結果之影響評估」研究成果報告所述之理論依據等內容有悖。顯然延伸框使用與否及其可達成標準規範之升溫曲線，除了加熱爐設計條件及使用標準框測試外，亦與測試時爐火大小之耗油量有關，此據標檢局針對本院履勘時提出「明道防火實驗室使用延伸框之燃油使用變化情形」之疑義，該局轉據明道防火實驗室表示，使用標準框作為爐蓋進行1小時爐內加熱升溫曲線校正試驗，無使用延伸框時，耗油量約為38~40公升；使用延伸框時，耗油量則約為46~48公升等內容可證。

- (五) 再查，標檢局於爐內加熱升溫比對試驗，確認明道防火實驗室使用延伸框之爐內加熱升溫曲線符合檢驗標準CNS 11227規定，認定即使明道防火實驗室使用延伸框進行耐火試驗，試體加熱面所受到之熱負荷仍符合檢驗標準規定，試驗結果仍有效。該局為求慎重再行辦理隨機抽樣，以雙重確認相關商品安全性無疑慮，並以明道防火實驗室統計之257件試驗案（103年1月1日起算至105年5月27日）中，金屬製門比例高（78%），爰從中隨機抽測3樁；木製及礦物製門比例低（各11%），則從中各隨機抽測2樁，進行耐火試驗比對，除了1樁木質防火門<sup>10</sup>非1次通過外，其餘6樁防火門皆1次通過耐火試驗。該木質防火門失敗原因經實驗室分析，係因門鎖鎖舌未達常態定位及試體周圍混凝土磚牆塌陷等因素干擾試驗，經該局現場檢視試體及周圍混凝土磚牆，確認皆非正常試驗條件，爰該局同意重新試驗。
- (六) 然查，標檢局於明道防火實驗室抽測7樁防火門之型式均為「單扇」及防火性能為「符合防火時效f(60A)建築用防火門應具備之性能」，此有該局所檢附7樁建築用防火門性能見證試驗報告書及防火性能綜合判定均載明：「……3.防火性能綜合判定：符合防火時效f(60A)建築用防火門應具備之性能。4.本試驗件依實際測試結果，另可符合f(60B)、f(30A)、f(30B)之

---

<sup>10</sup> 原試驗報告：FTRC-0139-D001，即上述編號（7）FTRC-BSMI-D009鋼框木製f(60A)單扇雙面平板推開門（附玻璃）。

性能要求。」而依據CNS 11227第5.8節規定：「依據加熱試驗結果，若防火門試體符合下列（1）至（5）項條件時，即可視為符合A種防火門規定，若僅符合下列（1）至（4）項條件時可視為B種防火門規定。<sup>11</sup>」審酌標檢局所復係採取「隨機抽測」，但各類防火門遇火反應有別，如木製防火門於受熱時於表面將有自燃現象、鋼製門因金屬導熱易有變形及散熱、防火門安裝五金、防火時效長短（如120分鐘）等各式差異，該局進行抽測樣品時，未能就該實驗室已執行測試257件防火門，擇其具代表性之樣品進行檢討，甚且在監督測試下有1件樣品經抽測3次，方才通過測試，難以杜絕外界疑慮，其作業顯欠周延，確有未當。另以，營建署於此事件發生後，轉請指定之3家性能規格評定機構，組成專家小組，會同相關專業機構至明道防火實驗室進行現場查驗及性能評定之試驗見證會議（107年2月6日）確認尚能符合CNS 14803之爐溫規定，然卻遲至108年7月17日才經3家評定機構會同進行防火捲門抽測試驗，符合原試驗認可防火性能（具備1小時防火時效）<sup>12</sup>，該署表示印證評定機構原先之方法對於試體檢測上是客觀的，產品之性能及安全性無虞，但其作為顯然消極怠慢，亦有未當。

（七）至明道防火實驗室對已發出試驗報告之處理方式，TAF於106年10月16日以TAF-L2585170143號書函，同意明道防火實驗室之建築用防火門耐火試驗等認證項目減列認證，並指出明道防火實驗室本於對已發出試驗報告負責任態度，仍應依據國際標準

---

<sup>11</sup> （1）未產生防火上認為有害之變形、破壞、脫落、剝離等變化者。（2）未產生通達試體非加熱面之火焰及有害於防火之裂隙、孔穴。備考：1.自裂隙、孔穴、門縫所目視之火焰須露出試體非加熱面，且持續時間超過10秒者，始視為通達非加熱面火焰。2.由試體非加熱面可清楚目視爐內燃燒器及試體自身燃燒火焰之裂隙、孔穴者，或以移動式熱電偶測得裂隙、孔穴周圍距離5cm內之溫度達300°C者，視為有害於防火之裂隙、孔穴。（3）加熱試體中周邊任何一邊垂直於門面方向之變形量，未超過門扇厚度之二分之一。（4）加熱試體中試體非加熱面未產生燃燒火焰。備考：試體非加熱面側之油灰、鑲嵌材、襯墊材及塗料等所產生之燃燒火焰未超過10秒者得視為符合本項規定。（5）加熱試體中試體最高非加熱面溫度未超過260°C。

<sup>12</sup> 各性能評定機構會同進行試驗會勘，出具評估報告之判定結果：1、1小時加熱試驗結果－判定合格；衝擊試驗結果－判定合格。2、性能標示：具備1小時防火時效。

ISO/IEC 17025:2005第4.9節「不符合測試與（或）校正工作之管制」之規定，對已發出受影響之試驗報告進行嚴重性評估及採取適當處理措施。標檢局及營建署均表示該書函係「善意提醒」，且對已發出受影響之試驗報告進行嚴重性評估及採取適當處理措施，未有TAF堅持明道防火實驗室務必回收相關報告之說，且經爐溫查核試驗及抽測確認相關商品之安全性，相關商品仍符合當時科技或專業水準可期待之安全性，相關商品安全性應無疑慮且並無回收之必要等云云。然據TAF於106年9月23日辦理「溫度與熱測試領域實驗室（認證編號：2585）審查會議」（第1次）紀錄摘要中，營建署代表表示「實驗室在不符合事項改善資料中提到防火捲門耐火測試報告無須回收，這樣的處理方式並不恰當。」、評鑑小組代表表示「建築用防火捲門耐火測試，評鑑小組於2017年9月22日查核時已在確認改善欄位中說明『未改善』，明道實驗室出具防火捲門測試報告仍有在市面流通的情形，明道實驗室仍應清查及處理受影響的報告。」等內容顯然有別，是以，對於明道防火實驗室擅自加裝延伸框測試並出具試驗報告之商品，應加強產品之後市場追蹤查核，以落實公共安全。

（八）綜上，標檢局於明道防火實驗室擅自加裝延伸框後，以標準框進行爐溫查核試驗確認升溫曲線與國家標準規範相符，再行辦理抽測7樞防火門進行確認，然其爐溫查核試驗結果與常理不符，抽測樣品亦未能擇定具代表性之樣品，甚且有同1件樣品經3次試驗方可通過，肇致外界訾議，並難以杜絕其安全疑慮；營建署於106年1月知悉該事件後，事隔1年半才進行防火捲門抽測，其作為顯然消極怠慢，均有未當。

三、標檢局於103年8月1日進行不定期追查明道防火實驗室時竟未能發現其擅自加裝延伸框，事後更以不符合國家標準方式執行測試，標檢局猶認非屬「情節重大」，並以爐溫查核、樣品抽測等作為，招致外界視為「補考」之質疑；再者該實驗室未依標檢局104年8月25日「104年第1次建築用防火門檢驗技術一致性會議」決議要求，逐月將執行完畢之防火門試驗照片及錄影檔送該局備查，於事件發生清查後，標檢局竟僅收存半數（40份）之試驗報告錄影檔，凸顯該局輕忽對指定試驗室之管理；營建署對試驗機

構之督導管理，未能積極行事更推諉塞責，均應檢討改進。

- (一) 標檢局查復，取得TAF認證之標檢局指定實驗室，TAF將依「實驗室與檢驗機構認證服務手冊」規定定期辦理監督評鑑，以維持實驗室之認證；又明道防火實驗室係經TAF認證而取得標檢局指定試驗室之認可，鑑於TAF已定期辦理監督評鑑，爰該局依據商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第17條第1項第4款規定，免依該辦法第10條實施定期追查。除了TAF定期監督評鑑外，標檢局依據商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第10條規定，曾於103年8月1日赴明道防火實驗室辦理不定期追查，經抽樣發現4個次要缺失（未發現延伸框事件），明道防火實驗室於期限內提交矯正計畫，經審查完成，標檢局繼續認可明道防火實驗室為局指定試驗室。
- (二) 明道防火實驗室擅自加裝延伸框情事，標檢局於接獲TAF暫時終止明道防火實驗室商品檢驗指定試驗室認證服務計畫之「建築用防火門／耐火測試」認證項目函後，立即依據商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第18條第8款<sup>13</sup>規定，核處自106年3月1日起暫時停止明道防火實驗室以該局認可指定試驗室名義簽具建築用防火門商品型式試驗報告，即明道防火實驗室自106年3月1日起不能辦理法定檢驗業務。該局表示依商品檢驗業務委託辦法訂定意旨，商品驗證機構須設有相關商品檢測實驗室，且該實驗室須取得該局相關檢測領域指定試驗室之認可，爰核處暫時停止明道防火實驗室相關權利之時，已符合商品檢驗業務委託辦法第22條第3款<sup>14</sup>及商品驗證業務委託契約書（契約書案號：CCB06008）第16條第3款<sup>15</sup>之構成要件。其次，明道學校財團法人未有商品檢驗業務委託辦法第23條及商品驗證業務委託

---

<sup>13</sup> 商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第18條第8款規定：「……取得認可之指定試驗室，經認證基金會暫時停止認證。……本局得暫停其於一定期間內就相關檢測領域之全部或一部分以指定試驗室名義簽具試驗報告之權利。」

<sup>14</sup> 商品檢驗業務委託辦法第22條第3款規定：「驗證機構之試驗室或工廠檢查機構經標準檢驗局暫停認可，……暫停於一定期間內，就相關驗證範圍以驗證機構名義執行委託辦理之驗證業務。」

<sup>15</sup> 乙方辦理本契約約定之工作，乙方之試驗室如經甲方暫停認可，甲方得暫停乙方於一定期間內，就相關驗證範圍以驗證機構名義執行受委託辦理驗證業務新申請案件之受理。

契約書第17條所列之情事（如ISO/IEC 17065認證經撤銷或廢止、違反利益迴避或保密原則等重大情節），爰依商品檢驗業務委託辦法第22條第3款及商品驗證業務委託契約書第16條第3款規定，核處自106年3月1日起暫時停止明道學校財團法人以該局認可驗證機構名義執行該局委託之建築用防火門驗證業務，即明道學校財團法人自106年3月1日起不能辦理該局法定商品驗證業務。依據上開法令，明道防火實驗室及明道學校財團法人完成改善並經該局查核或查證符合後，始可恢復停權事項。TAF續依標檢局核處明道學校財團法人驗證機構停權函，暫時終止明道學校財團法人產品驗證機構之認證資格，並給予最長6個月改善期。

- (三) 續以，TAF同意明道防火實驗室減列相關認證係因明道防火實驗室主動申請減列，又明道防火實驗室亦於106年10月18日主動提出廢止商品檢驗指定試驗室認可資格，標檢局爰依商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第20條第1項第1款「主動申請廢止認可」之事由，以106年11月14日經標三字第10600115150號函，核處自106年11月14日起廢止明道防火實驗室之建築用防火門指定試驗室認可資格。而TAF審查會議議程<sup>16</sup>，標檢局為列席單位，最後審查委員討論時間，須先行離席不得參與討論。另該審查會議目的係審查是否恢復明道防火實驗室受停權之認證項目，該會議結論：建議不予恢復建築用防火門／耐火測試之認證資格，即TAF維持暫時終止之認證決定，明道防火實驗室於改善期限內仍得繼續改善。考量明道防火實驗室違規情事經該局爐內溫度比對試驗及抽測各類防火門依檢驗標準執行耐火試驗等評估，確認相關商品安全性應無疑慮，爰明道防火實驗室違規情事尚未符合商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第20條廢止條款、商品檢驗業務委託辦法第23條及商品驗證業務委託契約書第17條終止契約條款所稱之情節重大，爰標檢局維持明道防火實驗室及明道學校財團法人之停權處分。改善期間內，明道學校財團法人及明道防火實驗室主動提出終止委託契約及廢止指定試驗室認可資格之申請，已符合商品檢驗業務委託辦法

---

<sup>16</sup> 指TAF於106年10月5日辦理「溫度與熱測試領域實驗室（認證編號：2585）審查會議。」



第23條第2款「主動申請終止委託契約」、商品驗證業務委託契約書第17條第2款「主動申請終止委託契約」，及商品檢驗指定試驗室認可管理辦法第20條第1項第1款「主動申請廢止認可者」之構成要件，爰標檢局依法終止明道學校財團法人商品驗證業務委託契約及廢止明道防火實驗室商品檢驗指定試驗室認可資格。

- (四) 然而，明道防火實驗室於103年間擅自加裝延伸框，其硬體設備已有相當量體及移動不易，該局於103年8月1日進行不定期追查時竟未能發現，事後知悉以不符合國家標準方式執行測試，猶認其非屬「情節重大」，再於事後以一系列之爐溫查核、樣品抽測等作為，招致外界視為「補考」之質疑，如同TAF於106年10月5日「溫度與熱測試領域實驗室（認證編號：2585）審查會議」（第2次）紀錄中審查委員提問：「明道實驗室雖然有做補救措施，但就實驗室認證規範的要求，實驗室採取非認可方法執行測試，並以事後有無延伸框測試比對結果為理由，而是應該事前評估使用非標準方法的有效性」等語可證。此外，標檢局查復因該局指定試驗室與試驗申請者間偶有防火門耐火試驗之爭議，常需調閱相關試驗資料，還原試驗當時情況，以排解紛爭。為加強試驗紀錄等相關技術文件之管理，爰該局於104年8月25日「104年第1次建築用防火門檢驗技術一致性會議」決議，請標檢局防火門商品指定試驗室自104年10月起將每月執行完畢之防火門試驗照片及錄影檔儲存於光碟，並於次月20日前送該局備查。然而明道防火實驗室應檢附80份試驗報告錄影檔，標檢局僅收存其中40份試驗報告錄影檔，其餘試驗報告，明道防火實驗室未送標檢局備查等內容，在卷可稽。顯然明道防火實驗室未依該局要求提送影像檔備查，凸顯其內部管理不當，更視主管機關要求如無物，而標檢局於事發後進行清查確認，竟有高達半數之錄影檔均未收存，該局輕忽對指定試驗室之管理，確有未當。
- (五) 另據營建署查復，依建築新技術新工法新設備及新材料性能試驗機構指定申請要點第3點第2項規定：「前項之指定有效期限為3年，試驗機構應於期限屆滿前，向中央主管建築機關申請重新指定。原指定期限屆滿重新申請指定者，應檢附通過經濟部標準檢驗局推動之中華民國實驗室認證體系（TAF）或相當中

華民國實驗室認證體系水準之認證證明文件。」該部指定之性能試驗機構於重新指定時均須取得TAF之認證證書，TAF之實驗室評鑑小組均為TAF登錄資深評審員或擁有特定技術能力人員擔任，實驗室品質之監督評鑑由TAF負責。TAF依據國際標準（ISO/IEC 17025）對申請之實驗室之能力及品質系統進行評鑑。取得TAF認證之指定試驗機構，TAF並依「實驗室與檢驗機構認證服務手冊」規定，定期辦理監督評鑑，以維持實驗室之認證。明道防火實驗室係經TAF認證而取得該署指定試驗機構之認可，鑑於TAF已定期辦理監督評鑑，故該署於試驗機構申請重新指定時，要求試驗機構提具尚在有效期限之TAF認證證書予以審查。審視本事件事發前未見該署有任何管理作為，事發後幾可謂將其督導管理之責繫由TAF負責，該署未能積極行事、推諉塞責，殊不足取。

- (六) 綜上，標檢局於103年8月1日進行不定期追查明道防火實驗室時竟未能發現其擅自加裝延伸框，事後更以不符合國家標準方式執行測試，標檢局猶認非屬「情節重大」，並以爐溫查核、樣品抽測等作為，招致外界視為「補考」之質疑；再者該實驗室未依標檢局104年8月25日「104年第1次建築用防火門檢驗技術一致性會議」決議要求，逐月將執行完畢之防火門試驗照片及錄影檔送該局備查，於事件發生清查後，標檢局竟僅收存半數（40份）之試驗報告錄影檔，凸顯該局輕忽對指定試驗室之管理；營建署對試驗機構之督導管理，未能積極行事更推諉塞責，均應檢討改進。

綜上所述，經濟部標準檢驗局、內政部營建署對於明道防火實驗室疏於督導管理，致該實驗室擅自加裝延伸框並有逾250件以上之防火門及防火捲門完成試驗，肇生外界質疑及安全疑慮，確有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 12、臺東縣蘭嶼鄉公所任由蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場有大量垃圾外曝，長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，造成環境髒亂，確有疏失案

提案委員：楊芳玲、章仁香

審查委員會：經 109 年 2 月 5 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 5 屆第 71 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺東縣蘭嶼鄉公所

貳、案由：

臺東縣蘭嶼鄉公所任由蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場有大量垃圾外曝，且未落實執行垃圾分類、資源回收，致使一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，影響環境衛生；又該公所長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，並明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，造成環境髒亂，影響公共衛生，均確有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於據訴，臺東縣環境保護局（下稱臺東縣環保局）未妥善處理該縣蘭嶼之垃圾問題等情，經分別函請行政院環境保護署（下稱環保署）、臺東縣政府、臺東縣蘭嶼鄉公所（下稱蘭嶼鄉公所）等 6 機關就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣本院派員前往蘭嶼不預警履勘，並詢問案關人員調查發現，蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場有大量垃圾外曝，影響環境衛生，且一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加

重掩埋場沉重負擔；蘭嶼公有土地上遭人隨意棄置巨大垃圾，廢棄車輛散落各處等情，蘭嶼鄉公所確有疏失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、蘭嶼鄉公所未依照環保署函釋妥善辦理蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場之垃圾分類、回收及場區環境維護等工作，致使場區有大量垃圾外曝，影響環境衛生，且任由一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，核有失當。

(一) 按支持不具經濟規模之特定廢棄物的回收工作，補助回收資源與廢棄物後送之處理運費，離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則第46條定有明文。經查，臺東縣政府鑑於蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場趨近飽和，爰自民國（下同）101年起向行政院申請離島建設基金補助辦理「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫」，由臺東縣環保局公開招標委託廠商將蘭嶼全鄉垃圾運回臺灣本島作最終處置，針對107年度「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫」之執行情形，根據環保署108年2月填報「離島建設基金補助計畫107年度績效檢討報告」載明略以：「受限於外縣市焚化廠轉運限量，107年1至7月份蘭嶼垃圾轉運尚未開始執行，直至107年8月份開始垃圾轉運，後來107年11月時因受船運公司歲修及東北氣候影響，垃圾又無法轉運，107年全年度總計轉運處理一般廢棄物151.09公噸。」

(二) 為釐清上情，本院派員於108年9月17日實地履勘蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場，發現場區凌亂，一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，且載運至場內之大量廢棄物未妥善覆蓋或密封，任其外曝（如照片1），本院詢據蘭嶼鄉公所雖稱：「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫流標之空窗期，無外包廠商執行人工進場分選資源回收物、垃圾裝袋等作業，致垃圾外曝、未落實垃圾分類。本鄉垃圾收運自108年8月15日實施垃圾不落地政策後，已請鄉民加強垃圾分類工作」云云，惟查，環保署94年4月19日環署廢字第0940028974號函釋略謂：「依廢棄物清理法第27條第4款規定，在指定清除地區內嚴禁自廢棄物清除、處理及貯存工具、設備或處所中搜揀經廢棄之物。但搜揀依第5條第6項所定回收項目之一般廢棄物，不在此限。同法第5條規定，一般廢棄物之回收、清除、處理工作係由執行機關負責，而衛生掩埋場係若

屬執行機關之處理設施，執行機關應依規定執行其應負責之工作；復依一般廢棄物回收清除處理辦法第6條第2項規定，執行機關回收貯存清除處理本法規定之應回收廢棄物者，應依本辦法規定辦理。爰此，有關於衛生掩埋場進行資源垃圾之分類回收依上開規定宜由執行機關為之。」準此，蘭嶼鄉公所自當依上開函釋妥善辦理蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場內垃圾分類、回收及場區環境維護等工作，惟該公所任由場區有大量垃圾外曝，且未確實執行垃圾分類、回收，致使場區一片凌亂，一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，核有失當。



照片 1 本院派員於 108 年 9 月 17 日履勘蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場之實況

(三) 綜上，蘭嶼鄉公所未依照環保署94年4月19日環署廢字第0940028974號函釋妥善辦理蘭嶼鄉垃圾衛生掩埋場之垃圾分類、回收及場區環境維護等工作，致使場區有大量垃圾外曝，影響環境衛生，且任由一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，並衝擊觀光品質，顯有失當。

二、蘭嶼鄉公所長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，又明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，造成環境髒亂，影響公共衛生，洵有怠失。

(一) 按環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」復按地方制度法第20條第5款規定：「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：……五、關於環境衛生事項如下：鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。」再按廢棄物清理法第5條第1項、第4項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。……一般廢棄物之回收、清除、處理，……在縣由鄉（鎮、市）公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作……。」爰蘭嶼鄉一般廢棄物之回收、清除，屬於蘭嶼鄉公所權責，由臺東縣環保局負責處理，必要時，該局得委託蘭嶼鄉公所執行處理工作。

(二) 針對蘭嶼巨大廢棄物清除部分，本院派員於108年9月17日實地履勘蘭嶼巨大廢棄物清除處理情況時，發現朗島部落派出所舊址旁有廢棄船艇、廢棄建材等；又有廢棄機車排氣管、廢棄機車輪胎、其他家戶垃圾等隨意放置在椰油部落世界展望會舊址前方之海岸邊草（空）地處，綿延數公尺；東清部落等各處亦散落廢棄腳踏車、廢棄鋼筋、廢棄家具等，且上述巨大廢棄物皆已遭棄置一段時日。本院詢據蘭嶼鄉公所稱，鄉民的生活習慣仍保守傳統，公有土地上常常會放置人私人電冰箱、洗衣機，電視機等，若清潔隊員逕自收取恐有爭議及糾紛。目前協商時會找當地（村）派出所員警或是村長陪同，各自拍照取證，以利清潔隊員清除垃圾作業順遂，且已有勸導鄉民不可任意放置廢棄物在公有土地上。以上凸顯蘭嶼鄉公所長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物於公有土地上，衍生環境衛生問題，並影響觀光形象，該公所怠職之咎甚明。

(三) 此外，針對蘭嶼廢棄車輛處理部分，環保署104年4月23日環署廢字第1040031952號函略以：「依廢棄物清理法施行細則第4條規定，已明定占用道路廢棄車輛業務之權責區分，執行占用道路廢棄車輛之公告係由直轄市、縣(市)環境保護局辦理。……另廢棄物清理法第5條第2項規定，在縣由鄉(鎮、市)公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉(鎮、市)公所執行處理工作。爰此，『處理』廢棄車輛得委託鄉(鎮、市)公所執行。」經查，本院派員實地履勘蘭嶼時，發現東清灣沙灘上有廢棄車輛及雜物，臺東縣政府雖分別表示：「環保署前於108年4月25日至蘭嶼辦理資源回收實地輔導時，建議蘭嶼鄉公所彙整全鄉廢棄車輛資料，該公所於108年5月10日會同建蘭派出所現場勘查認定後，依據法規執行占用道路廢棄車輛之張貼，共計18輛廢棄車輛，其中有6輛廢棄車輛已被民眾自行移置處理，另12輛廢棄車輛已拖吊至固定地點暫置，後來12輛已拖吊之廢棄車輛，其中有6輛廢棄車輛已被民眾自行領回，另6輛廢棄車輛由該府環保局委託廠商安排船班，並於108年8月20日執行車體回收清運事宜」、「當時已完成清除的環境，可能被民眾再次棄置廢棄車輛及廢棄物，臺東縣環保局接獲通知後，立即通知蘭嶼鄉公所至現場勘查，該公所於108年9月26日回報該局確實有廢棄車輛棄置一事，並於當日清除完畢」云云。惟查，蘭嶼廢棄車輛任意棄置情形隨處可見，本院詢據蘭嶼鄉公所自承略為：「蘭嶼無牌廢棄機車約500多輛，不堪使用者約100輛，民眾不願意讓鄉公所清除者則介於50輛至70輛之間」等語，在在可見蘭嶼鄉公所明知廢棄車輛散落島內各處，卻未積極清除處理，不僅妨礙觀瞻，亦造成環境髒亂，亟待改善。

(四) 綜上，環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」惟蘭嶼鄉公所不思依該法條結合國民、事業維護蘭嶼環境品質，使蘭嶼成為清淨觀光之島，竟長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，影響公共衛生，又明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，不僅妨礙觀瞻，亦造成環境髒亂，洵有怠失。

綜上論結，蘭嶼鄉公所未依照環保署函釋妥善辦理蘭嶼鄉垃圾衛

生掩埋場之垃圾分類、回收及場區環境維護等工作，致使場區有大量垃圾外曝，影響環境衛生，且任由一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔；另按環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」惟蘭嶼鄉公所不思依該法條結合國民、事業維護蘭嶼環境品質，使蘭嶼成為清淨觀光之島，竟長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物於公有土地上，影響公共衛生，又明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，不僅妨礙觀瞻，亦造成環境髒亂，均確有疏失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



### 13、臺北少觀所對有心理困擾之 C 少年未特殊處理，卻將之 27 次單獨監禁共 101 天；法務部矯正署亦函示允許，嚴重侵害兒少人權，並可能構成「酷刑」案

提案委員：林雅鋒

審查委員會：經 109 年 2 月 12 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 68 次會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：法務部矯正署及所屬臺北少年觀護所

### 貳、案由：

臺北少年觀護所明知收容之 C 少年有嚴重的心理困擾，未依個案特殊情形，尋求專業心理諮商、特殊教育等專業處遇，卻對 C 少年因精神障礙而發生之脫序行為，將之 27 次隔離單獨監禁在暗無天日的鎮靜室共計 101 天，甚至在鎮靜室中仍對之施加腳鐐；而法務部矯正署以函示允許所屬少年觀護所將「有擾亂秩序行為之虞」的違規少年收容於鎮靜室，每次期間最長可達 7 日，違反兒童權利公約第 37 條、聯合國兒童權利委員會第 10 號一般性意見第 89 點及修正前羈押法第 5 條、少年觀護所設置及實施通則第 36 條，嚴重侵害兒少人權，屬公權力對身心障礙兒童「殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰」，並可能構成「酷刑」。均核有重大違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

本院前調查法務部矯正署臺北少年觀護所（下稱臺北少觀所）收

容之A、B精神障礙少年在違規房內發生性侵事件案（107年司調50），於調閱該所違規房相關資料時，發現該所收容之另名少年（下稱C少年）遭長期關押在鎮靜室內。經本院司法及獄政、教育及文化委員會第5屆第12次會議建議另立新案調查。調查發現，法務部矯正署以函示允許所屬少年觀護所將「有擾亂秩序行為之虞」的違規少年收容於鎮靜室，每次期間最長可達7日；臺北少觀所將罹患精神障礙之C少年頻繁關押於鎮靜室27次，累計達101天，均嚴重侵害兒少人權，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、少觀所為執行少年法院（庭）司法收容處分，提供法官鑑別、觀察少年身心狀況之場域。如為保護少年生命、身體安全之目的，而有將之暫時收容於鎮靜室必要時，需有嚴格的限制，並應以法律明定其事由、程序及期間。C少年因罹患精神障礙，臺北少觀所雖給予身心科門診治療，並由輔導科長或志工輔導18次，然該少年仍因情緒控制困難，屢生不服管教、擾亂秩序及脫序暴力之行為，該所未嘗試尋求專業心理諮商、特殊教育等協助，卻將其27次隔離單獨監禁在暗無天日的鎮靜室共計101天，其中有多次非基於醫療或保護之事由，於106年4月28日至同年5月15日被接續獨自監禁18日，另同年12月19日C少年在鎮靜室被施用腳鐐，固定在腳鐐範圍內保護。參以109年1月15日羈押法第4條修正後，看守所不得對被告施以逾15日之單獨監禁；同法第18條修正後，看守所不得對被告收容於保護室逾24小時，本案C少年接續18日單獨監禁於鎮靜室，雖在上述羈押法修正之前，但今昔對照，成人被告單獨監禁以15日為上限，則對少年為18日單獨監禁，恐為酷刑。少觀所施以鎮靜室之單獨監禁手段，應係基於維護少年健全成長所為不得已措施，鎮靜室整體環境不佳且氣氛肅殺，不宜作為身心障礙收容少年失序行為之處罰（遇），實務執行現況已背離少事法意旨，法務部亦應檢討改進。

（一）基於保護少年自我健全成長，將少年收容於少觀所，應為最後手段，且依國際人權規範，應提供一切必要協助：

1. 依少事法第1條規定，少事法立法目的在於保障少年健全之自我成長，所以針對上述曝險少年的最佳處遇，首先應強調少年親密關係中的保護者角色，與教育關係人士的援助責任，而少年法院存在功能與目的，即在於確認這一保護層功能是

否健全，並非直接取代保護者功能角色，惟有家庭、社會（學校）相關人士已無法擔負其教養、扶助責任時，少年法院始負起保護責任而另外提供其場域之必要，亦即收容於少觀所<sup>1</sup>，也因此少事法中收容，具有最後手段性。國家設置少觀所目的，係為提供少年獨特場域，摒除外社會環境、家庭成員之不良因素影響，在專業人員輔助下，賦予少年重新塑造人格機會，於發展個人獨特性的同時，學習如何在不侵害他人自由前提下，追求個人自我實現的價值<sup>2</sup>。

2. 1985年聯合國預防犯罪及刑事司法大會通過之《少年司法最低限度標準》（北京規則）第13.3規定：「審前拘留的少年有權享有聯合國所通過的《囚犯待遇最低限度標準規則》內記載的所有權利和保障」；第13.5規定：「看管期間，少年應接受按照他們的年齡、性別和個性所需要的照顧、保護和一切必要的社會、教育、職業、心理、醫療和物質方面的個人援助」。

（二）臺北少觀所在C少年收容期間，以其不服管教、擾亂秩序及脫序暴力等事由，27次將之隔離單獨監禁在暗無天日的鎮靜室共計101日，甚至施用腳鐐進行「固定保護」，期間雖18次由輔導科長或輔導志工進行輔導，卻未尋求專業協助，核有違失：

1. 經查，臺北少觀所以C少年有情緒不穩、辱罵主管、欲攻擊管教人員、暴行、擾亂秩序等事由，收容於鎮靜室共計27次，詳如下表：

<sup>1</sup> 此即同心圓架構理論，參見李茂生，少年事件處理法論文集，頁297-299。

<sup>2</sup> 「看到少年現在正處於被支配或受到限制的情況，不管造成這種現況的原因如何，有多少，事實上他的適應能力、他的多樣化能力是已經有所減損，我們無法替少年減少或消滅這些原因，但是至少能夠提升他自行去對抗這種現實的能力，不期待他會變得如何，而是期待他有能力去開創屬於他自己的人際關係。我們不僅不說我要支配你，更不會說我想給你自由，這是騙人的。我們只是在旁邊觀察在自由跟支配中間飄蕩不定的少年，看看他的多樣化選擇性是不是減少了？如果減少，我們可以透過另外一種方式，恢復他對應事情的多樣可能性。新的少年事件處理法，不是講求『破除支配尋求自由』的規律，而是想去尋求自行創造人際關係的可能性的法律，在那個人際關係中，少年不會得到絕對的自由，當然也不會受到絕對的支配，相對於『好與壞』的區別，這個扶律秩序所奠基的區別是『多樣化與單純化（不需保護性／需保護性）』。」轉引自李茂生，少年事件處理法論文集，頁70-71。

表1 C少年收容鎮靜室及輔導情形調查表

序號	收容期間	收容鎮靜室事由	輔導情形
1	1060309-1060314	未依規定作息，糾正後態度不佳、情緒不穩並出言辱罵主管，做出欲攻擊管教人員之舉動，核其行為有暴行之虞。	1. 106年3月10日輔導員進行個案輔導。 2. 106年3月14日輔導志工進行個案輔導。
2	1060315 (當日調離)	與隔壁房少年隔房大聲互嗆、情緒不穩，嚴重影響其他少年作息，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年3月28日輔導志工進行個案輔導。
3	1060327-1060328	在房內大聲喧嘩，經糾正後態度惡劣，作勢欲攻擊主管，核其行為有暴行之虞。	106年4月11日輔導科長進行個案輔導。
4	1060403-1060407	故意在違規房內隔房大聲喊話，屢勸不聽，破壞舍房秩序，嚴重影響其他少年作息，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年4月18日輔導志工進行個案輔導。
5	1060414-1060417	未配合舍房作息規定，經多次規勸後，情緒仍不穩定，並揚言攻擊管教人員，核其行為有暴行之虞。	106年5月2日輔導志工進行個案輔導。
6	1060428-1060503	未經管教人員同意，擅自脫離戒護視線，經糾正後不服從命令及破壞公物，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年5月5日輔導員進行個案輔導。
7	1060503-1060509	還押後擅自離開位置，不服從糾正，並用力推打主管數下，核其行為有暴行之虞。	1. 106年6月13日輔導志工進行個案輔導。 2. 106年6月16日輔導志工進行個案輔導。
8	1060509-1060515	舍房內用頭撞牆壁造成額頭紅腫流血、期間大聲吼叫及辱罵主管，經安撫規勸後仍無效，並表達自己有輕生念頭，核其行為有自殺之虞。	106年6月27日輔導志工進行個案輔導。
9	1060531-1060602	辱罵及恐嚇服務員，並表示若讓他再遇到，揚言將攻擊他人，其行為經糾正後辱罵主管，不服管教，核其行為有暴行之虞。	106年6月27日輔導志工進行個案輔導。
10	1060605-1060609	因未遵守規定，經多次規勸後仍不服管教，於出舍房時攻擊主管，核其行為有暴行之虞。	1. 106年7月18日輔導志工進行個案輔導。 2. 106年7月25日輔導
11	1060618-1060622	夜間自述肚子餓，於是大聲喊叫、情緒失控，經規勸後仍不服管教，嚴重影響其他少年作息，核其行為有擾亂秩序之虞。	
12	1060630-1060705	夜間自習時間隔房大聲喊話、敲牆壁，使得隔壁房少年不堪其擾，糾正後辱罵管教人員三字經，核其行為有擾亂秩序之虞。	
13	1060706-1060710	夜間自習時間隔房喊話，用頭撞牆壁，經安撫後仍無效，並表達自己有輕生念頭，核其行為有自殺之虞。	
14	1060712-	用餐後在舍房內運動，不配合收餐	

序號	收容期間	收容鎮靜室事由	輔導情形
	1060713	具，於開房門後攻擊服務員，核其行為有暴行之虞。	導志工進行個案輔導。
15	1060714-1060717	在舍房內情緒不穩，大聲叫喊，嚴重影響其他少年作息，核其行為有擾亂秩序之虞。	3. 106年8月1日輔導志工進行個案輔導。
16	1060810-1060812	於中央台大力推主管，經喝止仍無效，核其行為有暴行之虞。	1. 106年8月9日輔導志工進行個案輔導。
17	1060816-1060821	違規房內大聲喧嘩、辱罵三字經，經安撫規勸後仍無效，並揚言攻擊管教人員，核其行為有擾亂秩序之虞。	2. 106年8月22日輔導志工進行個案輔導。
18	1060824-1060828	於曬衣場趁熊姓少年不備，無故出手毆打熊員，造成其身體多處瘀青，核其行為有暴行之虞。	
19	1060927-1060929	舍房內大聲喧嘩，嚴重影響其他少年作息，經多次規勸後仍不服管教並辱罵主管，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年10月31日輔導員進行個案輔導。
20	1060929-1061002	舍房內用頭撞牆壁，開出房門時衝撞班級主管，造成主管手臂瘀青，核其行為有暴行之虞。	
21	1061008-1061009	舍房內大聲喧嘩，嚴重影響其他少年作息，經規勸後仍不聽從並口出惡言，威脅管教人員生命安全，核其行為有暴行之虞。	
22	1061024-1061025	沐浴完後回舍房，未經主管同意擅自離開視線，並衝入教室攻擊同學，核其行為明顯有暴行之虞。	
23	1061025-1061026	在舍房內大聲喧嘩，嚴重影響其他少年作息，經規勸後仍不服從，並在房內用頭撞牆，核其行為有擾亂秩序之虞。	
24	1061031-1061101	用餐後故意將廚餘潑灑在走道上，並在房內大聲咆哮，經規勸後仍不服從，趁開舍房門時衝撞主管並大力拉扯其制服，核其行為有暴行之虞。	
25	1061129 (當日調離)	在舍房內亂叫、辱罵，並揚言要殺主管，並放話要引起本所舍房騷動，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年11月30日輔導科長進行個案輔導。
26	1061208 (當日調離)	在舍房內情緒激動與隔房少年大聲互嗆，嚴重影響其他少年作息，情緒激動，經規勸後仍不服從，核其行為有擾亂秩序之虞。	106年12月12日輔導員進行個案輔導。
27	1061217-1061220	舍房內大聲喧嘩、屢勸不聽並辱罵主管，並揚言若出舍房要打主管，核其行為有暴行之虞。	

資料來源：法務部矯正署提供。

2. 對此，臺北少觀所辯稱：

- (1) C少年於收容期間常有因情緒不穩、持續大聲喧嘩辱罵髒話、用頭撞牆壁、無故毆打其他少年、破壞公物，及無故衝撞、拉扯戒護人員等情事，影響其他少年及夜間秩序甚鉅，經規勸輔導後其行為仍無改善。為避免C少年影響其他少年正常生活及夜間秩序，並防止其自傷及保護其他收容少年，經評估屬緊急狀況，先行將少年收容於鎮靜室並立即向所長報告，收容後密切觀察其言行舉止，如認無繼續收容於鎮靜室之必要時，即解返其他舍房，符合矯正署相關函示之規定等語。矯正署亦辯稱：實務上收容少年如有違反團體生活紀律、惡性重大、影響其他收容少年之虞等行為，需先隔離保護或收容於鎮靜室等語。
- (2) C少年在所期間雖收容於鎮靜室共27次，但該所已盡力輔導共計18次，有「○姓少年收容鎮靜室及輔導情形調查表」、「少年收容人收容於鎮靜室紀錄表」及「輔導紀錄」可供參照。並將該少年辦理違規及使用鎮靜室等情形通報新北地院少年法庭19次。
- (3) 詢據該所輔導科張科長表示：其等瞭解C少年有身心狀況，但該少年極為暴戾，對管理人員不時有羞辱之舉，且不時情緒暴衝，其等長期遭其蹂躪，還受到究責，難以接受。少年入所後，其等發現其精神狀況問題，回報法院門診醫師的診斷結果，但法院不同意責付，法院雖指示少調官、心輔員及心理師入所輔導，但無進一步的協助。並表示是否少年屬精神障礙，在少觀所並無不同，只要少年有身心狀況，即進入高關懷處遇等語。

3. 本院審酌認為：

- (1) 臺北少觀所在C少年收容期間共輔導18次，並陳報新北地院少年法庭19次，而少年法庭亦多次指派少年調查官、心測員、心輔員及外聘心理師入所進行輔導，但該少年仍因情緒控制困難，屢次不服管教，有擾亂秩序及脫序暴力行為。另詢據該所輔導科張科長表示，其瞭解C少年的身心狀況後，發現該少年就是要媽媽，少年因為想媽媽，常矇在被子里大哭，想要自殺，但所方無法處理家庭問題。又該所

對身心狀況少年提供舞動治療課程，C少年上課時非常開心，但下課後馬上就有暴力行為等語。就此而言，臺北少觀所第一線管理人員並非毫無作為，尚難予苛責。

- (2) 然該所既知悉C少年有嚴重的心理困擾，未依個案特殊情形，尋求專業處遇，卻27次對其因精神障礙而發生之脫序行為，非基於醫療或保護之事由，將之隔離單獨監禁在暗無天日的鎮靜室共計101天，占325總收容日數約3成，其中編號2、4、11、12、15、19、26僅係大聲喧嘩喊叫或影響他人作息，非基於醫療或保護之事由。更有於106年4月28日至106年5月15日，3次因不同事由進入鎮靜室，接續進行18天，雖規避105年11月11日法務部函示鎮靜室使用「每次」為7日之規定，仍已違背國際人權規範禁止超過連續15日之長期單獨監禁<sup>3</sup>，且可能構成「酷刑」。甚至採取成人監所的管理模式，在鎮靜室中對少年施加腳鐐等固定保護。
- (3) 據某一非營利組織人員在本院證述，其於106年間在臺北觀護所擔任志工，曾多次聽到長時間持續的撞門聲響，內心極為不忍等情。又本院實地訪視該所鎮靜室，實難以想像一名精神障礙的孩子，被反覆關押在此一內部狹小封閉，燈光昏暗的空間中合計長達101日的景像，無論臺北觀護所基於何種理由，此種作法顯已違反人權。
- (4) 參以109年1月15日羈押法第4條修正後，看守所不得對被告

<sup>3</sup> 2015年聯合國囚犯待遇最低限度標準規則（納爾遜·曼德拉規則）第43條規定：「（第1項）限制或紀律懲罰在任何情況下都不可發展成酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰。以下做法特別應當禁止：……（b）長期單獨監禁」第44條規定：「就本套規則而言，單獨監禁應指一天內對囚犯實行沒有意義人際接觸的監禁達到或超過22個小時。長期單獨監禁應指連續超過15天的單獨監禁。」108年修法後監獄行刑法第22條及羈押法第17條，對於隔離保護最長為15日期限，即係基於上開國際人權規範而來。另根聯合國大會第66次會議，《酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰特別報告員臨時報告》：「讓特別報告員特別感到關切的是長期單獨監禁，他對此的定義為：任何超過15天的單獨監禁。他知道，要確定一個早已有害的制度從何時轉變為長期因而造成不可接受的痛苦的時間點是具有任意性的。他的結論是，15天是『單獨監禁』和『長期單獨監禁』之間的界限，因為根據所查看的文獻資料，在這一個時間點上，隔離造成的某些有害的心理影響就可能變得不可逆轉了」，A/66/268，頁8-9。不過應補充者，國際人權規範是禁止對兒童（少年）單獨監禁，詳見下述。

施以逾15日之單獨監禁；同法第18條修正後，看守所不得對被告收容於保護室逾24小時，本案C少年接續18日單獨監禁於鎮靜室，恐為酷刑。

(三) 另查，全國22所少觀所中，計有臺北、臺南、高雄、花蓮少觀所及高雄少觀所燕巢分所等5所設置鎮靜室。由各鎮靜室均採取厚重鐵門、室內泡棉、狹小供獨居、僅留氣窗等情，可發現係按成人監所模式，依監獄行刑法施行細則第30條<sup>4</sup>之規定規劃設計。其設置目的完全著眼於戒護安全，室內狹小幽閉、色調單一、光線昏暗，四周牆壁以泡棉包覆，僅設出入口處之鐵門可以遞送食物，室內地坪挖一狹洞以解決便溺需求，整體言之，氣氛肅殺、環境不潔，並未考量少年身心發展之需求。各所鎮靜室設置情形如下：

1. 臺北少觀所：



<sup>4</sup> 監獄行刑法施行細則第30條：「鎮靜室按獨居房形式設置。但牆壁、天花板及房門地板之外表，採不易撞擊成傷之物料製作，並顧及戒護之安全」。



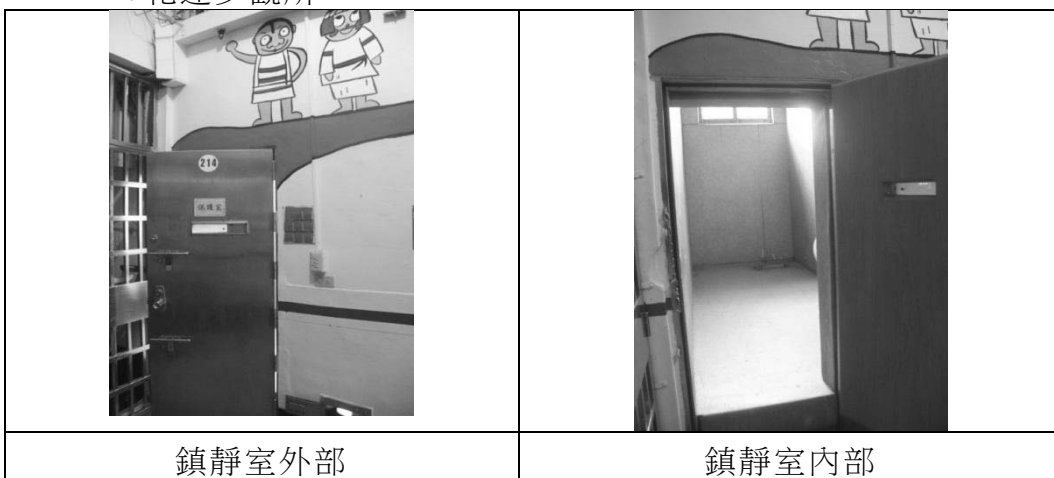
2. 臺南少觀所：



3. 高雄少觀所：



4. 花蓮少觀所：



## 5. 高雄少觀所燕巢分所（女所）：



（四）少觀所設置鎮靜室縱有實際之需求，但必須基於保護少年生命、身體之目的，所採取不得已措施。法務部應檢討各少觀所設置鎮靜室之法源依據及現行做法的妥適性，並儘速依國際公約之規範內容，律定相關規範，供各少年矯正機關遵行：

1. 少年收容於少年觀護所之目的與一般成年收容於矯正機關，本質並不相同，對於精神疾病之身心障礙非行少年收容於少年觀護所，如能兼顧醫療需求，促使少年在此特殊場域，重新建立與自己精神疾病相處模式，始能符合健全少年自我人格發展之少事法主要規範目的。
2. 我國矯正機關設置鎮靜室之法源依據為修法前監獄行刑法第22條及羈押法第5條規定<sup>5</sup>。然少觀所之法律性質為法院調查審理期間之暫時性收容處所，並非羈押或執行刑罰之場所，且各少觀所欠缺醫療及特教資源，身心障礙少年收容於少觀所，無法給予合適之個別化處遇。當身心障礙少年無法適應少觀所生活而行為失序時，為隔離監禁而收容於鎮靜室，若援引監獄行刑法或羈押法作為少觀所設置鎮靜室之法源，非無疑義（另見下述調查意見三）。但就現實面而言，各觀護所收容相當高比率之身心障礙少年。第一線管理人員隨時可

<sup>5</sup> 監獄行刑法第22條第1項規定：「受刑人有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞時，得施用戒具或收容於鎮靜室。」羈押法第5條第2項規定：「被告非有事實足認有暴行、逃亡或自殺之虞者，不得施用戒具束縛其身體，或收容於鎮靜室。」

能面對因少年精神疾病發作，而有暴行、自傷或傷人等症狀。換言之，從實然面尚不能否認少觀所設置鎮靜室之需求，但至少應嚴格禁止矯正機關將鎮靜室作為管理及處罰少年的手段。

3. 身心障礙之兒童及少年具有雙重弱勢身分，其非行或偏差行為，常肇因於生理或心理功能的不健全。「兒童權利公約」、「身心障礙者權利公約」揭示國家機關應致力於消弭因其身心功能損傷所帶來社會生活地位之不平等，給予合適藥物及心理治療，促其健全發展<sup>6</sup>。為貫徹此一基本理念，兒童權利公約<sup>7</sup>、聯合國「保護被剝奪自由少年規則」《哈瓦那規則》<sup>8</sup>均要求少年之收容處遇、對待，應考量其健全成長給予必要援助，所以，縱使實務上確有將少年收容於鎮靜室必要，亦係考量少年「需保護性」，基於維護少年健全成長之目的，透過心理、醫療人員專業協助，所採取不得已措施。若僅因身心障礙少年不服收容管教、擾亂監所秩序，即逕予單獨監禁於鎮靜室之對待，對少年之肉體或精神造成劇烈痛苦，已屬酷刑，應嚴格禁止，是以法務部應檢討各少觀所設置鎮靜室之法源依據及現行作法的妥適性，並儘速依國際公約之規範內容，律定相關規範，供各少年矯正機關遵行。

---

<sup>6</sup> 請參見「身心障礙者權利公約」第7條規定：「(第1項)締約國應採取所有必要措施，確保身心障礙兒童在與其他兒童平等基礎上，充分享有所有人權與基本自由。(第2項)於所有關於身心障礙兒童之行動中，應以兒童最佳利益為首要考量。……」第14條第2項規定：「締約國應確保，於任何過程中被剝奪自由之身心障礙者，在與其他人平等基礎上，有權獲得國際人權法規定之保障，並應享有符合本公約宗旨及原則之待遇，包括提供合理之對待。」及2007年「兒童權利公約」第10號一般性意見，是關於「少年司法中的兒童權利」，其中第6段：「締約國必須採取一切必要措施確保所有觸法兒童得到平等的待遇，尤其須注意間接歧視和差別待遇的情況。……(對於)身心障礙兒童和屢次觸法的兒童(累犯兒童)等弱勢兒童群體。……建立增強對少年罪犯平等待遇和提供糾正、補救和補償措施的規則、條例或程序。」

<sup>7</sup> 兒童權利公約第37條(C)段明定：「所有被剝奪自由之兒童應受到人道待遇，其人性尊嚴應受尊重，並應考慮其年齡之需要加以對待。」

<sup>8</sup> 聯合國大國於1990年12月14日第45/113號決議通過之「保護被剝奪自由少年規則」第26節第2點規定：「被監禁少年應獲得由於其年齡、性別和個性並且為其健康成長所需要的社會、教育、職業、心理、醫療和身體的照顧、保護和一切必要的援助。」

二、法務部矯正署依據修正前監獄行刑法第22條規定，於105年11月11日函頒法矯署安字第10504006500號函示，允許少觀所將「有擾亂秩序行為之虞」的違規少年收容於鎮靜室，每次期間最長可達7日，違反修正前羈押法第5條及少年觀護所設置及實施通則第36條，甚且可施用腳鐐，以此方式對少年之肉體或精神施以劇烈痛苦，均嚴重侵害兒少人權，核有重大違失。本院調查本案期間，矯正署雖檢討改進少觀所各項管理措施，於108年10月23日函頒法矯署安字第10801094420號函示，但對鎮靜室之使用事由及程序，仍沿用105年11月11日函示；又109年1月15日羈押法修正後，明定收容被告至鎮靜室，應立即陳報法院裁定核准，收容期間最長不得逾24小時，然此本於人權考量之美意，卻未能擴及適用於少觀所，法務部矯正署105年11月11日之函示迄未變更。又依兒童權利公約及該公約一般性意見，收容機構對少年禁閉、單獨監禁或施用束縛工具，應受較成人監所更為嚴格的限制，包括限於自傷、傷人等事由，且須在醫療及心理專業人員監督下行之。法務部矯正署應儘速檢討修正相關函示，司法院亦應督促各法院強化督導少觀所使用鎮靜室之相關作為，並比照羈押法修正之人權思維，推動少年司法相關規定之修正。

(一) 有關少觀所將鎮靜室作為生活管理的法令依據為何？詢據臺北少觀所坦承，依現行矯正法律少觀所並無使用鎮靜室的法源，亦無準用其他法律的依據。該所係依據矯正署105年11月11日法矯署安字第10504006500號函示：收容之少年有「脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞」時，得收容於鎮靜室，收容後應即時向機關首長報告，並密切觀察其言行舉止，如認無繼續收容於鎮靜室之必要時，應即解返其他舍房，每次不得逾7日……等規定。換言之，收容之少年如有「擾亂秩序行為之虞」的違規情形，經所長同意，可收容於鎮靜室，每次期間可達7日。又卷查臺北少觀所27次將C少年收容於鎮靜室之事由及程序，尚符合上開函示之規定。

(二) 本院審酌認為：

1. 兒童權利公約第37條及聯合國兒童權利委員會第10號一般性意見第89點強調，對受監禁兒童的行動制約或強制力僅能做為最後手段，必須在醫療及心理專業人員的監督下施行，嚴

格禁止作為一種懲罰手段，包括體罰、關押在黑暗的牢房裡、禁閉或單獨監禁，或任何其他可能影響兒童身心健康或福利的懲處手段，違反規則的人員應受懲處。惟矯正署允許各少觀所在未經由醫療及心理專業人員之評估，亦未報請法官核准的情況下，僅經所長同意，即得將少年長期間收容於保護房、鎮靜室，顯然違反兒童權利公約之規定。

2. 聯合國1990年「保護被剝奪自由少年規則」第63、64點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力，但在特殊情況下，經法律授權，基於防止少年自我傷害、傷害他人或嚴重毀壞財物之目的，在短時間內經首長命令得使用束縛工具和武力，不得逾越必要程度。明確要求各國政府對於拘禁處所之少年使用束縛或強制，不但須依比例原則行之，尚須有目的及時間之限制，且屬法律保留事項。同時明確指出：應限於「防止少年自我傷害、傷害他人或嚴重毀壞財物」的目的、「短時間」使用。若將「擾亂秩序行為之虞」列為少年施用戒具或收容於鎮靜室之事由，顯不符合比例原則，亦違反聯合國「保護被剝奪自由少年規則」之要求。
3. 法務部矯正署105年11月11日法矯署安字第10504006500號函示，係依據修正前監獄行刑法第22條有關「受刑人有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞時，得施用戒具或收容於鎮靜室」之規定為依據。惟監獄行刑法之適用對象為受徒刑、拘役執行的成年受刑人，且依修正前羈押法第5條規定<sup>9</sup>，僅「有事實足認有暴行、逃亡或自殺之虞者」，所方始得施用戒具束縛或收容於鎮靜室（少觀所依羈押法施行細則第93條及羈押法第38條<sup>10</sup>得準用之）；而少年觀護所設置及實施通則第36條更限制所方對收容少年的處罰手段應限於「告誡」

---

<sup>9</sup> 羈押法第5條規定：「(第1項) 看守所對於刑事被告，為達羈押之目的及維持秩序之必要時，得限制其行動，及施以生活輔導。(第2項) 被告非有事實足認有暴行、逃亡或自殺之虞者，不得施用戒具束縛其身體，或收容於鎮靜室。(第3項) 戒具以腳鐐、手梏、聯鎖、捕繩為限，並不得超過必要之程度。」

<sup>10</sup> 羈押法施行細則第93條規定：「少年被告之羈押，在少年觀護所條例無特別規定時，適用本法及本細則之規定。」而羈押法第38條規定：「羈押被告，除本法有規定外，監獄行刑法第4章至第11章、第13章及第14章之規定，於羈押性質不相牴觸者準用之。」

及「勞動服務」<sup>11</sup>。故矯正署允許少觀所將有擾亂秩序行為之虞的少年收容於鎮靜室，每次期間可達7日，已明顯違反修正前羈押法第5條及少年觀護所設置及實施通則第36條，核有違失。

4. 再者，鎮靜室因採獨居形式，須特別注意「兒童權利公約」、「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（CCT，下稱禁止酷刑公約）」、「身障公約」，對於少年或身心障礙者獨居監禁的限制。又聯合國人權事務委員會2008年《關於使用單獨監禁及其影響的伊斯坦堡聲明》，要求各國對於18歲以下的兒童應絕對禁止使用單獨囚禁。
5. 本院前調查臺北少觀所身心障礙A、B少年在違規房中發生性侵一案（107司調50），指出少觀所經常以「配房作業」或「考核管理」等名義，對違背所規之少年，施以入違規房、考核房、鎮靜室或禁止戶外活動等情形，函請法務部檢討改進。本院調查本案期間，矯正署針對本院提出的各項問題，於108年4月22日函頒法矯署安字第10801094420號函示，要求各少觀所應落實成少分區、防範霸凌、強化申訴管道，並對身心障礙少年提供輔導及特教資源。又據法務部108年2月18日函復本院稱，矯正署已責成轄區視察巡視督導，禁止使用非法定不利處分作為懲罰，改善現行沿用之成年監獄紀律的管理模式，並停止對違規少年安排強制靜坐課程，而以專書研讀、心得寫作或廣播教學等課程代之，同時應強化個別教誨輔導等語<sup>12</sup>。而依少年觀護所設置及實施通則第2條第2項，該管法院應督導少觀所關於少年保護事件少年之收容及少年刑事案件審理中少年之羈押事項。司法院亦在本院要求下，函請各地方（少年及家事）法院注意少年處罰是否符合法令，並提醒法官督導少觀所時併予注意等語<sup>13</sup>，顯示司法院及法務部已

---

<sup>11</sup> 少年觀護所設置及實施通則第36條規定：「被收容之少年有違背觀護所所規之行為時，得施以下列一款或數款之處罰：一、告誡。二、勞動服務一日至三日，每日以二小時為限。」

<sup>12</sup> 法務部108年2月18日法授矯字第10801037500號函。

<sup>13</sup> 司法院108年9月23日秘台廳少家一字第1080026515號函、107年12月21日秘台廳少家一字第1070034799號函、107年12月26日秘台廳少家一字第1070035283號

有積極檢討之作為。

6. 惟有關少觀所鎮靜室的收容事由及程序，矯正署108年10月23日函示仍規定應依該署105年11月11日函示辦理。羈押法於109年1月15日修正後，第4條<sup>14</sup>雖允許對被告單獨監禁，但不得逾15日；第18條<sup>15</sup>雖允許看守所將被告收容至鎮靜室，但應立即陳報為羈押之法院裁定核准，且最長不得逾24小時。又依兒童權利公約及該公約第10號一般性意見，收容機構對少年禁閉、單獨監禁或施用束縛工具，較成年被告應受更為嚴

函。

- <sup>14</sup> 新修正羈押法第4條規定：「(第1項) 看守所人員執行職務應尊重被告之尊嚴及維護其人權，不得逾越所欲達成羈押目的及維護羈押處所秩序之必要限度。(第2項) 對羈押被告不得因人種、膚色、性別、語言、宗教、政治立場、國籍、種族、社會階級、財產、出生、身心障礙或其他身分而有歧視。(第3項) 看守所應保障身心障礙被告在看守所內之無障礙權益，並採取適當措施為合理調整。(第4項) 看守所不得對被告施以逾15日之單獨監禁。看守所因對被告依法執行職務，而附隨有單獨監禁之狀態時，應定期報監督機關備查，並由醫事人員持續評估被告身心狀況。經醫事人員認為不適宜繼續單獨監禁者，應停止之。」
- <sup>15</sup> 新修正羈押法第18條規定：「(第1項) 看守所對於刑事被告，為達羈押之目的及維持秩序之必要時，得限制其行動。(第2項) 被告有下列情形之一，經為羈押之法院裁定核准，看守所得單獨或合併施用戒具、施以固定保護或收容於保護室，並應通知被告之辯護人：一、有脫逃、自殘、暴行、其他擾亂秩序行為之虞。二、有救護必要，非管束不能預防危害。(第3項) 前項施用戒具、施以固定保護或收容於保護室，看守所不得作為懲罰被告之方法。施以固定保護，每次最長不得逾4小時；收容於保護室，每次最長不得逾24小時。看守所除應以書面告知被告外，並應通知其家屬或最近親屬。家屬或最近親屬有數人者，得僅通知其中一人。(第4項) 第2項情形如屬急迫，得由看守所先行為之，並應即時陳報為羈押之法院裁定核准，法院不予核准時，應立即停止使用。(第5項) 戒具以腳鐐、手銬、聯鎖、束繩及其他經法務部核定之戒具為限，施用戒具逾4小時者，看守所應製作紀錄使被告簽名，並交付繕本；每次施用戒具最長不得逾72小時，並應記明起訖時間，但被告有暴行或其他擾亂秩序行為致發生騷動、暴動事故，看守所認為仍有繼續施用之必要者，不在此限。(第6項) 第4項措施應經看守所長官核准。但情況緊急時，得先行為之，並立即報告看守所長官核准之。看守所應定期將第2項、第4項措施實施情形，陳報監督機關備查。(第7項) 被告有第2項、第4項情形者，看守所應儘速安排醫事人員評估其身心狀況，並提供適當之協助。如認有必要終止或變更措施，應即報告看守所長官，看守所長官應為適當之處理。(第8項) 第2項及第4項施用戒具、固定保護及收容於保護室之程序、方式、規格、第2項、第3項之通知及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。」惟本條雖將「擾亂秩序行為之虞」作為對成年被告施用戒具、施以固定保護或收容保護室之事由，然基於前述哈瓦那規則等人權規範要求，仍應禁止以此為由，對收容少年施用戒具、施以固定保護或收容保護室。

格的限制，包括限制其事由及經由醫療及心理專業人員的監督等。本於維護收容人人權之羈押法修法意旨，就收容少年於鎮靜室之事由、期間、程序，均不可再依105年11月11日函示辦理，故法務部矯正署自應儘速檢討修正相關函示。就少年事件，即不得再援引該函示，少年如須收容保護室，依修法後羈押法第18條規定意旨，似應經法院裁定核准。司法院亦應賡續督促各法院強化督導少觀所相關管理方式，並推動相關修法。

綜上所述，臺北少年觀護所明知收容之C少年有嚴重的心理困擾，卻未依個案特殊情形，尋求專業心理諮商、特殊教育等專業處遇，卻27次對C少年因精神障礙而發生之脫序行為，隔離單獨監禁在暗無天日的鎮靜室共計101天，甚至在鎮靜室中仍對之施加腳鐐；而法務部矯正署以函示允許所屬少年觀護所將「有擾亂秩序行為之虞」的違規少年收容於鎮靜室，每次期間最長可達7日，違反兒童權利公約第37條、聯合國兒童權利委員會第10號一般性意見第89點及修正前羈押法第5條、少年觀護所設置及實施通則第36條，嚴重侵害兒少人權，屬公權力對身心障礙兒童「殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰」，並可能構成「酷刑」，均核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送法務部督飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

促成法令增修績效：

法務部停止適用 105 年 11 月 11 日法矯署安字第 10504006500 號函示。

**註：經 109 年 7 月 15 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 73 次會議決議：結案存查**



## 14、法務部就認罪協商制度之執行面，法規範制（訂）定有所不足，各地檢署就協商程序作法不一，難以達成規範設計之目的，核有違失案

提案委員：林雅鋒、王美玉、高涌誠

審查委員會：經 109 年 2 月 12 日監察院司法及獄政委員會第 5 屆第 68 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部

貳、案由：

司法院於93年刑事訴訟法增訂第7編之1協商程序，因協商期間不得逾30日，公訴實務常先以「審判外非正式協商會議」之名目，進行與被告、辯護人之洽商。就此現象，法務部並未於檢察機關辦理刑事訴訟法應行注意事項第138點有關「聲請進行協商應注意事項」中，規範相關注意事項，造成各地檢署或各檢察官各行其是，滋生紛擾；亦造成本案彭坤業前檢察長於本案藉以辯稱公訴檢察官如進行聽取被告、辯護人之意見時，刑事訴訟法第455條之2的協商程序已經開始進行云云，此見解如前所述，並非正確，以檢察首長而言，認知不正確的情形實不應發生，但也顯見現行法令與實務運作確有歧異之處，易使操作者各說各話而引致衝突，並斷傷司法公信力；另法務部就認罪協商制度之執行面，法規範制（訂）定有所不足，故所屬各地檢署就協商程序作法不一，易加深檢察官與被告、辯護人利用此一制度之困難性，此情並不利於刑事司法分流，難以達成規範設計之目的，均有未洽之處，核有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

108年3月21日檢察官論壇出現「桃檢不僅累而且很爛」文章，暗指時任臺灣桃園地方檢察署（下稱桃園地檢署）彭坤業檢察長疑似關說，針對臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）107年度審重訴字第4號違反稅捐稽徵法案件，指示公訴檢察官促成認罪協商。該文章翌日經媒體披露後，法務部長指示臺灣高等檢察署（下稱高檢署）調查，108年3月27日檢察官人事審議委員會決議將彭坤業前檢察長暫調高檢署主任檢察官接受調查，依彭坤業前檢察長所述，係108年3月18日晚間餐敘場合接獲國家安全會議（下稱國安會）前首席諮詢委員邱太三口頭陳情本案，高檢署於同年4月2日公布調查報告（下稱高檢署調查報告），邱太三於同日晚間發表聲明並請辭國安會諮詢委員獲准。本案因事涉司法風紀及人民對司法公正之信賴，本院於108年4月16日由監察委員自動調查在案；另法務部依據檢察官人事審議委員會第97次會議決議，有關彭坤業前檢察長之爭議部分，該部於108年4月25日將高檢署調查報告及相關資料移請本院併案調查。

本院立案後除向國安會、司法院、法務部，桃園地院與桃園地檢署等相關機關調閱有關事證外，並於108年4月派員至大車輪日本料理店調取特定時段監視錄影紀錄與付款紀錄；108年5月詢問前國安會首席諮詢委員邱太三並派員至臺北市中正區徐州路46號市長官邸藝文沙龍餐廳調取特定時段監視錄影紀錄與付款紀錄；同年7月分別詢問聯新國際醫院（原壠新醫院）張煥禎院長及絲漢德律師；同年8月分別詢問桃園地檢署楊挺宏襄閱主任檢察官（下稱楊挺宏襄閱）、彭坤業前檢察長、陳嘉義檢察官、李承陶檢察官、蔡正傑主任檢察官（下稱蔡正傑主任）及法務部張斗輝次長與相關主管人員；同年9月分別詢問謝聰文律師、桃園地院馮浩庭法官及司法院刑事廳吳秋宏副廳長與張道周法官等，同年10月再共同約詢邱太三前委員與張煥禎院長，希查明有無政治人物或公務員介入等情。現已調查竣事，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、刑事訴訟法93年增訂第7編之1協商程序，引進美國認罪協商制度，由檢察官與被告、辯護人在法院判決前就被告所涉案件進行有罪答辯之協商，但需由檢察官聲請經法院同意，始得於審判外進行協商，法官採被動介入，以確保法院裁判之客觀性及公正性，

惟為避免訴訟程序有所延滯，協商期間以不逾30日為限。為促成協商成立，現行協商實務（如本案）大多先以「審判外非正式協商會議」與被告、辯護人進行洽商。法務部就此未於檢察機關辦理刑事訴訟法應行注意事項第138點有關「聲請進行協商應注意事項」中規範「進入協商程序前，檢察官與被告、辯護人之洽商過程（即審判外非正式協商會議）」之注意事項，造成各地檢署或各檢察官各行其是，滋生紛擾。

- (一) 按93年4月7日增訂第7編之1協商程序<sup>1</sup>，其立法理由係引進美國認罪協商制度由檢察官與被告、辯護人在法院判決前就被告所涉案件進行之協商，於此協商中，被告希望以其有罪答辯來協商取得檢察官對於判決較輕刑罰之建議或其他可能之讓步，但在制度設計上則參考義大利於1988年刑事訴訟法限制適用案件範圍，主要限制在簡易判決處刑、簡式審判程序之案件範圍；法官固可介入協商但採被動介入方式，需由檢察官聲請經法院同意，始得於審判外進行協商，以確保法院裁判之客觀性及公正性；另為避免訴訟程序因協商程序進行過久而有所延滯，而將協商期間不逾30日為限<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 刑事訴訟法第455條之2：「除所犯為死刑、無期徒刑、最輕本刑三年以上有期徒刑之罪或高等法院管轄第一審案件者外，案件經檢察官提起公訴或聲請簡易判決處刑，於第一審言詞辯論終結前或簡易判決處刑前，檢察官得於徵詢被害人之意見後，逕行或依被告或其代理人、辯護人之請求，經法院同意，就下列事項於審判外進行協商，經當事人雙方合意且被告認罪者，由檢察官聲請法院改依協商程序而為判決：一、被告願受科刑之範圍或願意接受緩刑之宣告。二、被告向被害人道歉。三、被告支付相當數額之賠償金。四、被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。檢察官就前項第二款、第三款事項與被告協商，應得被害人之同意。第一項之協商期間不得逾三十日。」

<sup>2</sup> 立法理由為：「一、本條係新增。二、濫觴於美國之認罪協商制度，一般而言，指檢察官與被告、辯護人在法院判決前就被告所涉案件進行之協商，於此協商中，被告希望以其有罪答辯來協商取得檢察官對於判決較輕刑罰之建議或其他可能之讓步。依美國法制，認罪協商可以適用於所有案件，其協商之範圍包含『控訴協商』（Charge Bargaining）、『罪狀協商』（Count Bargaining）、『量刑協商』（Sentence Bargaining）及其混合型態，但各州之狀況容有差異。至於義大利於一九八八年新修訂之刑事訴訟法則規定適用認罪協商之案件，以科處罰金刑或宣告二以下有期徒刑為限（義大利刑事訴訟法第四百四十四條第一項）。審酌我國國情、目前簡易判決處刑、簡式審判程序之適用範圍等各種狀況，於本條第一項限定協商之案件須非高等法院管轄第一審之案件，且須以被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑三年以上有期徒刑以外之罪為限。三、對於審判

- (二) 法務部93年6月23日於檢察機關辦理刑事訴訟法應行注意事項增訂捌協商程序(第138點至第142點)就聲請進行協商應注意事項、協商之進行、協商之內容、協商之記錄與協商判決之聲請等規範,與現行(106年7月31日)規定相較,主要不同在於:
- 1.現行規定檢察官與被告於審判外進行協商時(聲請法院同意前),應先簽會原偵查檢察官、主任檢察官表示意見。但被告所犯最重本刑為3年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者,不在此限(第138點第2項)。93年並無此限制;
  - 2.現行規定檢察官與被告於審判外進行協商時,非有特殊必要情形經報請檢察長核可者外,應於上班時間,在法院或檢察署之公務場所行之。93年檢察官與被告於審判外進行協商時,除得利用法院暫時休庭方式,即時當場進行協商外,非有特殊必要情形經報請檢察長核可者外,應於上班時間,在法院或檢察署之公務場所行之(第139點第1項)。然均未於第138點聲請進行協商應注意事項規定,進入協商程序前,檢察官與被告、辯護人之洽商過程應如何辦理。
- (三) 因法律規定協商期間不逾30日為限,期間內常無法完成協商。目前實務上就是否進入法定協商程序,常由法官同意兩造先行洽商<sup>3</sup>,成為協商過程實際進行之先程序,但並未有明文法令

---

中之案件,認罪協商得於法院判決前為之,美國及義大利均採此例,惟法官介入協商程序之程度為何?則存有差異,為確保法院裁判之客觀性及公正性,並兼顧被害人權益之維護,若案件經檢察官提起公訴或聲請簡易判決處刑,於第一審言詞辯論終結前或簡易判決處刑前,檢察官得於徵詢被害人之意見後,逕行或依被告或其代理人、辯護人之請求,經法院同意,就下列各款事項,於審判外進行協商:(一)被告願受科刑之範圍或願意接受緩刑之宣告。(二)被告向被害人道歉。(三)被告支付相當數額之賠償金。(四)被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額,倘若檢察官與被告雙方達成合意,且被告認罪者,檢察官即得聲請法院改依協商程序而為判決,爰於第一項予以規定。四、為維護被害人權益並兼顧社會公益,爰參考現行本法第二百五十三條之二第一項、第四百五十一條之一第二項之規定,增訂本條第二項,檢察官就第一項第二款、第三款之事項,與被告協商,應徵得被害人之同意,始得為之。五、為避免訴訟程序因協商程序進行過久而有所延滯,協商期間允宜明確規範,於本條第三項規定之。」

<sup>3</sup> 問:委員本案法官尚未同意,尚未進行刑訴法協商程序,應行注意事項是規範已符合刑訴法規定的案件。要法官同意才能開始?次長答:因為僅有30天期限,所以有協商前置程序。本案法官有同意兩造去談,所以廣義來說應該符合

規範，造成各地檢署或各檢察官各行其是，滋生紛擾，亦無助於提升人民對於司法的信賴感，實為本案發生之成因之一。

二、本院就「審判外非正式協商會議」等爭議函詢法務部，該部認為就開啟法定認罪協商程序前，檢察官進行聽取被告、辯護人之意見，有助研判是否開啟協商程序，得減省被告勞費及法院司法資源，並無違背刑事訴訟法與公平法院原則等語，此見解與彭坤業前檢察長於本案所辯檢察官進行聽取被告、辯護人之意見時，刑事訴訟法第455條之2的協商程序已經開始，有所不同。因現行法令與實務運作無法相互配合，彭坤業前檢察長接受邱太三前諮詢委員請託關說後藉此認定公訴檢察官陳嘉義對案件當事人採取「閉門羹手段」逃避協商，引致雙方相互衝突，並斷傷司法公信力。法務部就認罪協商制度之執行面，相關法規制定有所不足，自有怠失。

(一) 本院函詢司法院及法務部，就1.刑事訴訟法第455條之2第1項，「審判外進行協商」是否應先經法院同意，始得開始進行，公訴檢察官於未經法院同意前，可否以「審判外非正式會議」之名義進行協商。2.檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第138點第2項規定，需先簽會原偵查檢察官、主任檢察官表示意見才得以協商，在未簽會前，公訴檢察官得否以「審判外非正式會議」之名義辦理。3.若承認公訴檢察官得以「審判外非正式會議」進行協商之適法性，是否仍應依檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第141點規定辦理等，各機關查復如下：

1. 司法院108年6月24日院台廳刑一字第1080016438號函稱略以：公訴檢察官得否未經法院同意，於審判外與被告協商，法無明文，惟檢察官與被告已事先於審判外磋商並達成一定共識者，其後仍應循前述規定，經法院同意後，始得行協商程序<sup>4</sup>等語。

---

認罪協商，刑訴法是較為狹義的規範，並未規範前置作業。實務上，被告會在法庭上提出協商意願。

<sup>4</sup> 司法院108年6月24日院台廳刑一字第1080016438號：協商程序之要件，已明文於刑事訴訟法第455條之2規定。至公訴檢察官得否未經法院同意，於審判外與被告協商，法無明文，惟檢察官與被告已事先於審判外磋商並達成一定共識者，其後仍應循前述規定，經法院同意後，始得行協商程序，如經當事人雙方合意

2. 法務部108年7月24日法檢字第10800603180號查復略以：
- (1) 按「……檢察官得於徵詢被害人意見後，逕行或依被告或其代理人、辯護人之請求，經法院同意後，就下列事項於審判外進行協商……」刑事訟法第455條之2第1項定有明文，是審判外進行協商一節，依法須經法院同意。惟檢察官有客觀性義務，對於被告有利不利均應注意，公訴檢察官如於開啟協商程序前，於審判外聽取被告或辯護人之意見（如「認罪與否」及「刑度」等意見），供雙方內部統一見解，用以研判是否有開啟有利被告於刑事訴訟法協商程序之可能，即非上開刑事訟法之「審判外進行協商」，於法尚無不合。另刑事訟法並無「審判外非正式會議」之名稱與相關規定，如法院審理時，被告或辯護人表示有認罪可能性，是於協商程序前進行聽取被告、辯護人之意見有助公訴檢察官研判是否開啟協商程序，可能減省被告勞費及法院司法資源，尚無違背公平法院原則，亦無違背刑事訟法相關規定。
  - (2) 按「檢察官與被告於審判外進行協商時，應先簽會原偵查檢察官、主任檢察官表示意見。但被告所犯最重本刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者，不在此限。」，檢察機關辦理刑事訟案件應行注意事項第138點第2項雖定有明文。然公訴檢察官如為研判是否開啟協商程序而進行聽取被告或辯護人意見，其實尚未開啟刑事訟法所定之協商程序，與上開檢察機關辦理刑事訟應行注意事項第138條第2項規定並無相悖，而公訴檢察官聽取被告或辯護人之意見後，若雙方對「認罪」及協商有初步共識，即可經法院同意後，開啟協商程序並依相關規定辦理。
  - (3) 開啟協商程序後，審判外進行協商之依據為刑事訟法第455條之2第1項規定，業如上述，且應依檢察機關辦理刑事訟案件應行注意事項第141點之規定：「檢察官與被告進行協商前，就協商之時間、地點填寫協商進行單。於協商時，倘檢察官親自為之，應有檢察事務官或書記官在場協助，如檢察

---

且被告認罪者，法院方得依檢察官聲請，改依協商程序而為判決等語。

官命檢察事務官為之者，應有書記官在場，並均應將協商結果作成書面紀錄，由參與協商之人簽名。前項協商之過程，於必要時得以錄音方式留存紀錄。第一項協商結果，應送請主任檢察官或檢察長核定。」，惟公訴檢察官如係基於客觀性義務聽取被告或辯護人之意見，目的用以研判是否有開啟有利被告於刑事訴訟法協商程序之可能，即非進行協商程序，尚與檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第141點規定之情形有別，而無該條規定適用。

- (二) 壙新醫院院長逃漏稅案，彭坤業前檢察長與楊挺宏襄閱當時認定公訴檢察官已經進行聽取被告、辯護人之意見時，法定協商程序已經開始。上開彭坤業前檢察長與楊挺宏襄閱的法律見解與公訴組主任與陳嘉義檢察官的法律意見確實有所差距，導致彭坤業前檢察長接受邱太三前諮詢委員請託關說後，因從未承辦認罪協商業務，所以會認為陳嘉義檢察官是採取「閉門羹手段」逃避協商。先不論其是否涉有關說情事，雙方法律認知之所以發生歧異，實因現行法令與實務運作確實有無法相互配合之處，故當檢察長、襄閱主任檢察官與第一線公訴檢察官就相關法令規範認知不一之情形下，在現今司法環境下，司法行政監督長官與基層司法人員自然容易因為相互誤解而發生激烈衝突，而喧騰於傳媒之上，對於已經極低的司法公信力更形傷害。

據彭坤業前檢察長辯稱：壙新醫院院長逃漏稅案其請襄閱瞭解，楊挺宏襄閱稱說有開始談，但檢察官不想談，所以想要擺到4個月期限。其覺有誤，認程序上要走下去，但不要求需要談出結果。<sup>5</sup>其認為協商程序依法律規定，只有經法官同意後展開協商，並無正式協商或非正式協商；或實質協商或非實質協商之分。本案已經法官同意並正式進入協商，所以陳檢說謊，依據所得訊息，本案已經是協商到一半，所以要陳檢繼續協商等語<sup>6</sup>；而楊挺宏襄閱則認為：其擔任過公訴檢察官收案就會決定是否協商，不會跟律師私下接觸，應該在法庭上講明，避免

---

<sup>5</sup> 見監察院108年8月1日彭坤業詢問筆錄頁1。

<sup>6</sup> 見監察院108年8月1日彭坤業詢問筆錄頁2。

產生司法風紀爭議<sup>7</sup>。之前其他地檢署協商時曾有發生自殺案件，若非已經進入協商，民眾可能無法接受等語，故其等認為因為檢察官進行聽取被告、辯護人之意見時，法定協商程序已經開始，若無開始，公訴檢察官如何能在法庭外與律師私下接觸？已經開始協商程序應該要進行下去，始能避免民眾有檢察官出爾反爾的感覺。然而，公訴組蔡正傑主任則認為：1.本案未進入刑事訴訟法第7編範圍，不符合刑事訴訟法第455條之2與第455條之3之規定，尚未實質協商<sup>8</sup>。2.彭檢察長對於協商程序不瞭解，設計啟動協商簽呈是疊床架屋<sup>9</sup>。3.檢察機關對協商並不熟悉，欠缺操作細則規範，解釋空間過寬<sup>10</sup>。4.高層長官若不相信我的陳報說明，為何要透過其傳話，而不親自直接向陳嘉義檢察官瞭解<sup>11</sup>等語。本院按：此從協商程序之事物本質，彭坤業前檢察長就壠新醫院院長逃漏稅案的辯解與楊挺宏襄閱主任的

<sup>7</sup> 我也當過公訴檢察官，我的想法是，當我拿到案件一開始就會決定是否協商，我也不會跟律師私下接觸，要協商我會在法庭上說明條件。也許新的檢察官有新的作法。就我個人作法是，我不會與律師私下見面，因為容易產生司法風紀爭議，見監察院108年8月1日楊挺宏詢問筆錄頁2-3。

<sup>8</sup> 委員：以你接受到訊息，你的認知刑訴法是455之2條或455之3條？蔡主任答：當時我未想到這麼多。我並未與彭檢察長見面，與襄閱僅有電話聯繫。陳檢說僅是聽取意見，我認為在實務上可以採信，對方提出條件。所以檢察長之後才會要求設計「啟動」協商簽呈。但如果律師一提就算啟動，實務上運作有困難。我認為陳檢沒有答應，也沒有反悔。本案是浮動狀況，要看金額，對方才會決定是否認罪。但要認罪前提才有協商。委員：你的認知是刑訴法455之2？蔡主任答：我不認為。沒有答應的問題。委員：是刑訴法455之3？蔡主任答：這條文規定是各方說均有理。當下我並未想到。協商的狀況並不多。委員：當下是屬於哪個？蔡主任答：我不認為進入實質協商。未進入刑訴法第七編範圍，不符合刑訴法455之2與455之3，這是協商實務上的前置作業。見108年8月20日蔡正傑筆錄，頁1-2。

<sup>9</sup> 委員：你說對於公訴檢察官進行協商這件事檢察長不知道有微詞？理論上，檢察長應該知道？蔡主任答：理論上，要看個案重要性，社會重大矚目案件會關心。委員：本案受矚目？蔡主任答：起訴時我當時在基隆，不清楚。我覺得彭檢察長對於協商程序不了解，設計啟動協商簽呈有點疊床架屋。見108年8月20日蔡正傑筆錄，頁7。

<sup>10</sup> 委員：到底何謂進入認罪協商，各地檢署、各檢察官的認知均不同。如楊襄閱認為協商在法庭上說。蔡主任答：檢察機關對協商並不熟悉，並無操作細則規範，解釋空間很大。見108年8月20日蔡正傑筆錄，頁9。

<sup>11</sup> 委員：楊襄閱說打電話時你有生氣，你澄清說是氣他為何不相信檢察官。蔡主任答：不相信我說法，為何要透過我傳話，不直接了解。見108年8月20日蔡正傑筆錄，頁12。



認知雖不正確<sup>12</sup>，但是因為法律所規定的協商期間確實有所不足，所以現行實務無法全部按照法律所規定的協商期間進行，而多透過容易使民眾發生誤會的「審判外非正式協商會議」先行洽商方式，以幫助被告有機會爭取認罪協商的空間，此作法已經成為常態，但因欠缺周延法令規制，容易造成長官與承辦檢察官因基礎認知不同，而發生爭執，所以法務部就認罪協商制度之執行面，法規範顯然有所不足，自有過咎。

三、法務部所屬各地檢署就協商程序作法不一，並無統一規範，加深檢察官與被告、辯護人利用此一制度之困難性，實務上認罪協商案件數量過低，並不利於刑事司法分流，難以達成規範設計之目的，尚有未洽之處。

(一) 地檢署就協商程序不一情形略述如下：

---

<sup>12</sup> 彭坤業前檢察長辯稱：當時據公訴主任回報，稱「雙方確有進行協商，承辦檢察官欲拖延擱置直至四個月的辦案期限屆滿後改依一般程序處理」，顯見檢察官原意是要採取「閉門羹手段」逃避協商，其事後辯稱「認與辯護人對協商條件無共識，已決定不再協商」云云，更足與「閉門羹手段」前後呼應。何況公訴檢察官從未向本人告知上情，也未說明如何向辯護人表示協商破局，本人主觀上僅係「提醒」將訴訟的協商程序走完，並非認罪協商「具體內容」之決定，自無上開規定之適用。基於認知是檢察官「決定協商後內心反悔而採取閉門羹手段」，自忖檢察官或許有隱情，才會建議以會議方式處理（因係首次遇見此問題，故無先例），以達集思廣益，更能避免私相授受之疑慮，豈知這般考慮，竟被主觀認為係「檢察長指示一定要與被告及辯護人達成認罪協商」，檢察官和檢察長之溝通都如此主觀，如何能期待其能客觀辦案而不被百姓誤解。……本件認罪協商縱非公訴檢察官申請（被告向異議人陳述時並未說明清楚），但檢察官對被告申請之認罪協商非但未反對，還告知要帶回地檢署詢問主任檢察官、偵查檢察官、偵查主任檢察官，且更多次不拒絕地與辯護律師在地檢署會議室當面談論緩刑或可易科罰金及逃漏稅額等事項。聲明亦自承自己從來沒有同意被告張煥禎認罪協商，他的態度一直都是可以聽取被告方面提出的協商條件，再回報給主任及偵查檢察官決定……然依檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第139點第1項規定（協商之進行）：檢察官與被告於審判外進行協商時，非有特殊必要情形經報請檢察長核可者外，應於上班時間，在法院或檢察署之公務場所行之。今兩造既已依規定在地檢署會議室進行實質協商，就被告而言，其係信賴檢察機關與檢察官之意願與態度，進而為相當程度之讓步與遵從，其後或因檢察機關自己內部程序或意見不一，或因公訴檢察官早就心意已定不想協商，仍虛與委蛇假意或應付的表示有意願繼續協商，最後再不給理由的拒絕協商，公訴檢察官這種無法理解的不點頭不拒絕的內心戲作法，對不懂檢察機關內部程序也不知問題何在的老百姓相對方，其要如何揣測與參透。這也難怪司法形象與公信力一再被質疑之所在。亦難怪有論者認為就是這種違法不負責任態度，應送人事委員會懲處，才是正辦等語。

1. 地檢署訂有內部作業流程規定：有臺灣臺北地方檢察署、臺灣新北地方檢察署與臺灣屏東地方檢察署。
2. 明示地檢署得進行審判外非正式會議協商：臺灣士林地方檢察署、桃園地檢署、臺灣南投地方檢察署（公訴檢察官需就刑度或各項條件及被害人意見如何各事項預先瞭解）與臺灣屏東地方檢察署。
3. 聲請法院同意前內部程序不一：有依據檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第138點規定如臺灣士林地方檢察署；有較注意事項嚴格者如臺灣新竹地方檢察署；大多地檢署視案件性質採彈性處理，無庸依據檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第138點規定辦理；臺灣澎湖地方檢察署為己案己蒞。

（二）上開並無統一規範之情形，易加深實務運作複雜度並不利於被告、辯護人與公訴檢察官使用該制度，且在我國非採強制辯護制度上，當檢察官如本案於開啟認罪協商時有其不同考量，若無辯護人之被告，在資訊與能力不平等之情形下，更容易誤解公訴檢察官因另有隱情而態度反覆。民眾或許誤認應採特殊管道，以特殊方式疏通，才能獲得認罪協商制度之適用，如此豈非更降低人民對於司法的信賴度；況且如本案在檢察長與公訴檢察官、偵查檢察官與被告暨辯護人與承辦法官相互質疑猜忌下，更難利用此一制度，此情將不利於刑事司法分流，難以達成規範設計之目的。

四、綜上，司法院於93年刑事訴訟法增訂第7編之1協商程序，因協商期間不得逾30日，公訴實務常先以「審判外非正式協商會議」之名目，進行與被告、辯護人之洽商。就此現象，法務部並未於檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第138點有關「聲請進行協商應注意事項」中，規範相關注意事項，造成各地檢署或各檢察官各行其是，滋生紛擾；亦造成本案彭坤業前檢察長於本案藉以辯稱公訴檢察官如進行聽取被告、辯護人之意見時，刑事訴訟法第455條之2的協商程序已經開始進行云云，此見解如前所述，並非正確，以檢察首長而言，認知不正確的情形實不應發生，但也顯見現行法令與實務運作確有歧異之處，易使操作者各說各話而引致衝突，並斷傷司法公信力；另法務部就認罪協商制度之執行

面，法規制定有所不足，故所屬各地檢署就協商程序作法不一，易加深檢察官與被告、辯護人利用此一制度之困難性，此情並不有利於刑事司法分流，難以達成規範設計之目的，均有未洽之處，核有違失。

- 五、另按法官法第47條第1項第3款規定：「公務員懲戒委員會設職務法庭，審理職務監督影響法官審判獨立之事項。」法官法第92條規定：「檢察官對法院組織法第63條第1項、第2項指揮監督長官之命令，除有違法之情事外，應服從之（第1項）。前項指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第64條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第93條規定處理（第2項）。」法官法第93條規定：「檢察總長、檢察長於有下列各款情形之一者，得依法院組織法第六十四條親自處理其所指揮監督之檢察官之事務，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理：一、為求法律適用之妥適或統一追訴標準，認有必要時。二、有事實足認檢察官執行職務違背法令、顯有不當或有偏頗之虞時。三、檢察官不同意前條第二項之書面命令，經以書面陳述意見後，指揮監督長官維持原命令，其仍不遵從。四、特殊複雜或專業之案件，原檢察官無法勝任，認有移轉予其他檢察官處理之必要時（第1項）。前項情形，檢察總長、檢察長之命令應以書面附理由為之（第2項）。前二項指揮監督長官之命令，檢察官應服從之，但得以書面陳述不同意見（第3項）。」前揭法律業就司法職務監督與檢察一體之適法性與妥當性，提供檢察官抗拒違法或不當上級命令之合法依據與管道；復按檢察官為特別職公務員，無論行使職權獨立性、俸給與退休待遇均遠超過一般職公務員，而權利與義務是對等關係，故檢察官所受義務拘束自應遠高於一般職公務員，故更需遵守謹慎義務、法官不語義務<sup>13</sup>與保守秘密義務<sup>14</sup>，否則社會大眾如何得以相信檢察官可以獨立行使

<sup>13</sup> 檢察官倫理規範第5條規定：「檢察官應廉潔自持，謹言慎行，致力於維護其職位榮譽及尊嚴……。」

<sup>14</sup> 檢察官倫理規範第18條規定：「檢察官不得洩漏或違法使用職務上所知悉之秘密。」

職權？何以相信司法是具有公正性？本案固然桃園地檢署前檢察長彭坤業，就邱太三前諮詢委員「請託關說」有關壙新醫院院長逃漏稅案，並未依法登錄，與指揮監督命令並未以書面附理由為之，確實有違法之處。然檢察官以不具名方式於檢察官論壇揭露此案細節或攻訐檢察長與承辦法官，是否合宜，亦非無疑。本院為此請法務部提供涉及本案檢察官論壇之相關資訊，藉以查明是否有背離前揭所列檢察官倫理規範之虞，惟法務部以因檢察官論壇係屬內部非公開之討論區，且未要求以實名發表言論，論壇設立之目的係為讓檢察官針對檢察事務暢所欲言，俾利法務部作為施政或改進之參考，且留存資料係為供資訊安全稽核管理之目的，故除其發言內容涉及刑責外，法務部尚無權限進入系統查詢貼文「作者不過做幾年而已」之任職機關、職稱及姓名等相關資料等語回應本院。惟按該論壇使用法務部公務預算設置於該部資訊系統下，並非檢察官自行使用個人集資設置之個人網站，當屬政府機關之資料，自無任何法律依據得以拒絕提供本院資料，於法顯不相符；況且桃園地院本案審查庭承辦法官馮浩庭亦遭不明人士於法官論壇或檢察官論壇攻訐，除侵害法官個人名譽，涉有刑法第310條罪外，發言者並強烈質疑司法公正性，或有該當刑法第140條第2項侮辱公署罪之可能性，以上均涉有違反倫理規範之虞，法務部自應切實查明，以正視聽。



### 臺灣桃園地方法院馮浩庭法官提供本院法官論壇回覆說明

綜上所述, 司法院於93年刑事訴訟法增訂第7編之1協商程序, 因協商期間不得逾30日, 公訴實務常先以「審判外非正式協商會議」之名目, 進行與被告、辯護人之洽商。就此現象, 法務部並未於檢察機關辦理刑事訴訟法應行注意事項第138點有關「聲請進行協商應注意事項」中, 規範相關注意事項, 造成各地檢署或各檢察官各行其是, 滋生紛擾; 亦造成本案彭坤業前檢察長於本案藉以辯稱公訴檢察官如進行聽取被告、辯護人之意見時, 刑事訴訟法第455條之2的協商程序已經開始進行云云, 此見解如前所述, 並非正確, 以檢察首長而言, 認知不正確的情形實不應發生, 但也顯見現行法令與實務運作確有歧異之處, 易使操作者各說各話而引致衝突, 並斷傷司法公信力; 另法務部就認罪協商制度之執行面, 法規制定有所不足, 故所屬各地檢署就協商程序作法不一, 易加深檢察官與被告、辯護人利用此一制度之困難性, 此情並不利於刑事司法分流, 難以達成規範設計之目的, 均有未洽之處, 核有違失, 爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正, 移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註: 尚未結案

## 15、桃園市政府開發楊梅體育園區，未依相關規定並擬訂公共建設計畫辦理，致預算劇增、工期延宕、完工範圍減半等情，均有違失案

提案委員：章仁香、仇桂美、陳慶財、方萬富

審查委員會：經 109 年 2 月 13 日監察院教育及文化、內政及族群委員會第 5 屆第 65 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：桃園市政府

貳、案由：

桃園市政府開發楊梅體育園區，未依規定辦理可行性評估等先期作業及確實查估土地徵收所需費用，未擬訂中長程公共建設計畫據以實施，加上延遲辦理環境影響評估，致預算編列與執行情形脫節，總經費由新臺幣（下同）28.82億元暴增至47.88億元，預定完工期限由民國（下同）109年延至111年，且完工範圍由全區減半為第1期開發區，已嚴重影響政府資源運用及計畫推動成效，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、桃園市政府開發楊梅體育園區，未依規定辦理可行性評估等先期作業，亦未擬訂中長程公共建設計畫據以實施，致預算編列與執行情形嚴重脫節，總經費由28.82億元暴增至47.88億元，預定完工期限由109年延至111年，且完工範圍由全區減半為第1期開發區，

已嚴重影響政府資源運用及計畫推動成效，核有違失。

- (一) 依據行為時桃園縣政府中長程公共建設計畫編審作業要點（104年8月31日公告廢止，下稱公共建設編審要點）第2點規定：「本要點所稱中長程公共建設計畫，係指各機關推動2年期以上各項實質建設計畫……。」第4點規定：「中長程公共建設計畫之擬訂，應參酌各機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內外環境分析及預測，設定具體目標、進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期（年）實施計畫。」第6點規定：「各機關應於每年總預算編製前研擬中長程公共建設計畫，由本府研究發展考核委員會彙提，並由副縣長召集有關機關審議後，報請縣長核定。」再依據中華民國103年度直轄市及縣（市）地方總預算編製要點第13點（104年1月1日停止適用）規定：「……若屬延續性計畫，並應考量未來4年可用資源概況，妥為規劃所需預算。……，以及運用各項財務策略進行財務規劃事宜，並就其備選方案進行成本效益分析，提供財源籌措及資金運用之說明。」及103年度中央及地方政府預算籌編原則（103年12月31日停止適用）第2點第3款規定：「……新興重大支出，須同時籌有確切之財源後始可辦理，重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，……。」
- (二) 查桃園市政府自100年12月起推動楊梅體育園區開發，原預估總經費約28.82億元（含土地徵收及地上物拆遷補償費10億元），開發範圍逾10公頃，規模龐巨，為市府重大公共建設，屬具延續性之中程資本支出計畫。然該府未正視本案開發須完成之行政程序及評估規劃項目等前置作業繁複，積極辦理可行性評估及財務規劃與備選方案成本效益分析等前置作業，延至102年底，於未完成上開前置作業情況下，逕依上開100年12月預估總經費（採分年編列），於103年度編列本案土地用地取得及地上物拆遷補償與其他相關前置作業等預算5億元。該局於預算成立後，於103年3月委託國立體育大學辦理「103年度桃園縣運動設施規劃暨楊梅體育園區興建設施需求調查委託研究案」，將「楊梅體育園區」納入桃園整體運動設施之規劃，進行興建設施需求調查作業。惟該研究案採購契約並未納入本案可行性分析及

應完成之前置作業，致103年11月完成之期末報告內容，有關楊梅體育園區部分，僅提出規劃興建3千席中型競賽場地、運動中心及工商展覽會場之複合式建築等概略建議，而未有本案（目標、財務、人力、營運管理）可行性、實施策略及備選方案與成本效益等財務分析之規劃。另該府於104年度賡續編列本案「土地徵收及前置作業費」預算7億元（累計編列12億元），始於104年6月公告「桃園市楊梅體育園區整體規劃委託研究案」專業服務勞務採購，於8月21日決標，惟該採購案甫決標，該府即以「一次徵收易導致土地閒置」、「無須俟經費編足後始行興建」（編列徵收預算不足）等開發政策變動理由，於104年9月4日函知廠商暫停執行本案勞務契約，延至105年2月15日完成契約變更，廠商始正式履約。該整體規劃委託研究案契約原規定期限於104年11月30日前履約完成（約100個日曆天），因該府調整分段開發政策改採分期徵收影響，致變更延後契約履約期限，影響廠商履約成果文件（期中、末研究報告等）之提交期程，相關審查期程亦大幅延後，迄至106年11月始核定該採購案廠商履約期末研究成果報告，已較原契約期程延遲近2年。本案自100年12月推動起，基本規劃作業逾6年始定案，嚴重影響開發作業推動。

- (三) 又依據行為時公共建設編審要點第2點、第4點及第6點規定，各機關推動2年期以上、計畫總經費1千萬元以上之各項實質建設計畫，應參酌各機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內外環境分析及預測，於每年總預算編製前研擬中長程公共建設計畫。桃園市政府體育局於100年12月推動本案體育園區開發，因欠缺先期規劃及可行性評估，致無法依行為時上開作業要點第4點、第6點等規定，於編製103年度預算前研擬本家中長程公共建設計畫，報請該府研究發展考核委員會（下稱研考會）彙提審議程序核定。延至104年8月31日該府公告廢止上開公共建設編審要點，另訂定桃園市政府施政績效管理要點作為計畫執行績效考核之依據，該要點有關重大施政計畫（重要延續性及新興施政計畫）之撰擬與審議，改由每年度（約4至5月）概算編列作業前，由該府研考會以辦理說明會方式向各機關說明作業細節，並請各機關提報先期審查表，由市府專案小組召開先期



審查會議進行審查。體育局依據上開規定提報本案延續性計畫審查，續於105年度編列預算5,000萬元，惟上開作業方式，對於各機關應提報審議案件之可行性評估、推動策略及審議流程等，僅以說明方式辦理，並未要求提報實質計畫。故本案自100年12月決定推動園區開發迄今，開發期程已逾8年，該局雖早於103年開始辦理土地徵收作業，及106年委託該府新建工程處辦理「專案管理」及「細部設計暨監造」等勞務採購招標作業，卻仍未擬定公共建設計畫。由於該局欠缺本案（中長程）公共建設計畫，未能據以控管計畫可行性分析、環境影響評估、用地（徵收）取得等前置作業完成期程，以有效落實預算執行，致本案編列分年預算於前3年度（103至105年）之執行率分別為0.1%、0.11%、1.92%，均未達2%，106年度因完成部分土地協議價購作業，預算執行率雖提升至24.99%，惟尚未執行預算數仍逾10億元，執行效率明顯偏低。

表1 本案經費需求總數（概算數）及預算執行情形彙整表

單位：千元、%

計畫名稱	楊梅體育園區全區分期規劃 分段開發之前置作業及興建工程7年計畫								歷年預算執行情形		
	105年度		106年度		107年度		108年度		累計 預算數 (5)	累計 執行數 (6)	當年度 預算執行 率 (6)/(5)
	概算數 (1)	概算數 (2)	較前1年度 增減比率 [(2)-(1)]/ (1)	概算數 (3)	較前1年度 增減比率 [(3)-(2)]/ (2)	概算數 (4)	較前1年度 增減比率 [(4)-(3)]/ (3)				
期間 年度											
總計	3,071,000	4,788,720	55.93	4,788,720	-	4,788,720	-	-	-	-	
第1年 (103年)	500,000	500,000	-	500,000	-	500,000	-	500,000	488	0.1	
第2年 (104年)	700,000	700,000	-	700,000	-	700,000	-	1,200,000	1,292	0.11	
第3年 (105年)	50,000	50,000	-	50,000	-	50,000	-	1,250,000	23,992	1.92	
第4年 (106年)	33,000	107,555	225.92	107,555	-	107,555	-	1,357,555	339,272	24.99	
第5年 (107年)	548,000	1,096,000	100.00	66,500	-93.93	66,500	-	1,424,055	1,104,572	77.57	
第6年 (108年)	700,000	1,400,000	100.00	1,400,000	-	10,000	-99.28	1,434,055	-	-	
第7年 (109年)	540,000	935,165	73.18	1,964,665	110.09	3,354,665	70.74	-	-	-	

註：表內所列金額千元以下一律捨去。

資料來源：整理自桃園市政府體育局提供各年度單位預算及決算資料（統計至107年12月底止）。

- (四) 次查，該局續於105年度編列本案分年預算5,000萬元，始以「楊梅體育園區全區分期規劃分段開發之前置作業及興建工程」為計畫名稱，列入中程資本支出7年計畫（103至109年）概況表列管，經費需求總數為30.71億元。惟其僅有計畫名稱，尚無提供計畫內容，以供查核，且因漏列第2期開發土地徵收費，迄106年度重新納入單位預算，經費需求總數大幅增加調整至47.88億元，增加比率55.93%。又迄107年度預算編列經費需求總數雖維持不變，但部分年度經費概算數卻大幅調整（107年度概算數由10.96億元減少至6,650萬元，減少比率93.93%，109年度概算數由9.35億元增加至19.64億元，增加比率110.09%），顯見該局辦理本案屬延續性計畫，遲未擬具中長程公共建設計畫，始終缺乏執行計畫及具體實施策略，無法有效列管各項前置作業期程，致103及104年度編列巨額土地徵收等經費（12億元）無法執行，又未詳予考量可用資源，妥為進行財務規劃及選擇（替代）方案之成本效益分析，詳予評估所需預算，致歷年編列分年預算（概算）及經費需求總數差異頗巨，甚至無法落實執行，核與行為時中華民國103年度直轄市及縣（市）地方總預算編製要點第13點及103年中央及地方政府預算籌編原則第2點第3款等規定未合。
- (五) 再查，本案預定開發面積10.83公頃，預計執行期程7年，於109年完成，然因原預估經費不足支應全區用地取得之補償費，爰於104年11月5日調整本案開發方向為分段開發分期徵收（第1期為4.57公頃，第2期為6.26公頃）。惟因如此，本案各項徵收前置作業隨之推延，至107年4月24日奉內政部核准徵收，已逾原定開發期程，爰提請延長計畫期程至111年，且僅能完成第一期開發區工程，至於第二期開發區部分，該府尚無具體辦理期程。
- (六) 綜上，桃園市政府開發楊梅體育園區，未依規定辦理可行性評估等先期作業，亦未擬訂中長程公共建設計畫據以實施，致預算編列與執行情形嚴重脫節，總經費由28.82億元暴增至47.88億元，預定完工期限由109年延至111年，且完工範圍由全區減半為第1期開發區，已嚴重影響政府資源運用及計畫推動成效，核有違失。

二、土地徵收條例於101年1月4日修正，被徵收土地應按市價補償其地價，並自101年9月1日施行。然桃園市政府未依上開規定確實查估土地徵收所需費用，致楊梅體育園區因用地取得預算編列不足，改採分期徵收開發，復因辦理公聽會作業程序疏漏，以及監督控管機制未臻落實，耽延徵收計畫期程，致無法按原訂時間、規模取得園區開發用地，大幅增加土地取得成本及政府財政負擔，亦有違失。

(一) 按101年1月4日修正之土地徵收條例第30條規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。……前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之……」，並自101年9月1日施行。同條例第13條之1第1項第12款規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：……十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。」再按桃園縣政府重大建設計畫管制考核要點（104年9月21日公告廢止）第6點第1款及第2款規定：「列管計畫定期檢討作業如下：（一）執行機關就列管計畫應訂定每月預定進度及具體工作項目，並指定專人控管執行進度。（二）執行機關應針對列管計畫實施情形，詳實查核並提出檢討改進作法……。」<sup>1</sup>

(二) 楊梅體育園區開發範圍內，須辦理價購或徵收之私有土地面積合計10.58公頃，達全區開發土地面積（10.83公頃）之97.69%，故後續工程能否如期進行，端視用地能否順利取得。查桃園市政府體育局原規劃以全區1次徵收方式取得本案開發所需私有土地（依規定須先進行協議價購及檢具徵收計畫書陳報內政部核准），依據100年1月公布之公告土地現值加計4成估算土地徵收補償費（含地上改良物拆遷等）約10億元。101年1月4日，土地徵收條例第30條修正，規定土地徵收補償基準應按「市價」補償，並自101年9月1日施行。嗣體育局於103年度編列「土

---

<sup>1</sup> 桃園市政府於104年9月22日訂頒之桃園市政府重大建設計畫選項列管作業要點第5點第1款及第2款規定：「列管計畫定期檢討作業如下：（一）執行機關就列管計畫應訂定每月預定進度及具體工作項目，並指定專人控管執行進度。（二）執行機關應針對列管計畫實施情形，詳實查核並提出檢討改進作法……」，亦有相同規定。

地徵收及前置作業費」預算5億元，預定於104年完成徵收計畫書送請內政部審議，並委託專業廠商辦理「楊梅都市計畫楊梅體育園區工程用地樁位測量、地上物查估、市價查估暨用地取得等委外編制作業」，於103年10月完成查估全區土地徵收金額約20億元<sup>2</sup>。然該局辦理本案重大公共建設計畫用地徵收，未善盡應有之注意，未依最新修正法令即時按市價詳實估列所需徵收經費，妥予籌措確切財源，致104年度（編列7億元）累積編列土地徵收費等預算額度僅12億元，較專業廠商於103年10月完成查估全區土地徵收金額（約20億元）尚不足8億元，致編列預算不敷支應徵收土地所需補償金額總數，爰無法依預定期程（104年）檢附年度預算書，併同徵收土地計畫書，依申請土地徵收注意事項第1點第1款及第8點第29款規定，送內政部核定<sup>3</sup>。

- （三）次查，桃園市政府體育局為辦理本案全區土地徵收，依據土地徵收條例施行細則第10條規定，已於103年6月17日、8月26日辦理2場公聽會。然因上述徵收補償預算編列不足，遂以「一次開發分期興建，徵收範圍大，易導致土地閒置」及「為提升開發效益，毋須俟經費編足後始行興建開發程序」等為由，於104年11月簽報市長核定，將本案分成第1期（4.57公頃）及第2期（6.26公頃），並改採依序開發之「分期徵收分段開發」模式，原全區土地1次徵收面積10.58公頃，縮減為第1期開發區徵收面積4.41公頃，俾於已編列預算額度內辦理徵收，並預估土地徵收計畫書於105年可提報內政部審議（第2期開發所需經費，再依預算追加程序編列）。本案因用地取得變更改採分期徵收，體育局重新於105年5月12日及7月26日分別召開2次公聽會<sup>4</sup>，惟因部

<sup>2</sup> 註○國土測繪有限公司於103年10月完成本案土地查估，查估市價為19,700元／平方公尺，尚不包含地上改良物等拆遷補償費。

<sup>3</sup> 依據申請土地徵收注意事項第1點第1款規定：「需用土地人為中央機關、直轄市或縣（市）政府者一送內政部核定。」第8點第29款規定：「需用土地人依本條例第13條及第13條之1擬具徵收土地計畫書申請土地徵收時，應注意下列事項：……（二十九）徵收土地需補償金額總數，應注意所編列預算是否足敷支應。如已列入年度預算，應附該年度預算書，……。」

<sup>4</sup> 該局依據土地徵收條例施行細則第10條規定：「需用土地人依本條例第10條第2項規定舉行公聽會，應至少舉行2場……」之規定，前於103年6月17日及8月26日召開「楊梅都市計畫楊梅體育園區工程」2次公聽會在案，因用地取得變更而重新召開。

分土地所有權人及利害關係人質疑公告送達程序未完備<sup>5</sup>，該局遂於105年11月24日召開第3次公聽會，復因承辦人員更迭及未確實辦理業務交接，致該次公聽會會議紀錄延遲至106年5月16日始完成公告，遭質疑踐履公告程序未周全，該局遂於106年6月13日再召開第4次公聽會，並延至106年10月始正式提報徵收計畫書送請內政部審議，然已嚴重影響土地取得及後續開發興建期程。

- (四) 另查，本案因土地徵收預算編列不足及公聽會程序作業疏漏，無法依預計期程（104年）將徵收計畫書送請內政部審議，遲至105年9月才檢附本案土地徵收宗地市價清冊等資料，提報桃園市地價及標準地價評議委員會。據審計部查核表示，依桃園市地價及標準地價評議委員會106年1月20日召開該年度第1次會議評定「楊梅都市計畫體育園區工程（第1期開發區）」之土地徵收補償市價為22,100元／平方公尺；依桃園市政府體育局105年11月18日召開之桃園市楊梅體育園區工程用地協議價購金額第2次審定會議紀錄七、會議結論（一）：即依桃園市不動產估價師公會所提襄閱意見修正無誤，同意確定協議價購之金額為22,800元／平方公尺，全區土地徵收費用已達24億餘元，超出103年10月完成查估全區土地徵收金額（20億元）約4億餘元，漲幅約20%，其與103年至105年之土地公告現值2年漲幅為21.82%（103年及105年之土地公告現值分別為7,025及8,558元／平方公尺）相當，顯示本案因徵收計畫期程延遲，已造成土地徵收費用遽增4億餘元<sup>6</sup>，加重政府財政負擔。
- (五) 末查，桃園市政府體育局於100年12月推動本案開發，未積極辦理前置規劃作業，迄103年預算成立後，始於103年6月執行相關土地徵收及召開公聽會等作業，由於執行進度緩慢，經審計部於106年8月派員查核，該局無法提供（101至104年期間）本案

<sup>5</sup> 本徵收案105年7月26日召開第2次公聽會：部分土地所有權人反映收到開會通知單與開會日期相距太短，及仍未提出可行性及相關具體數據分析等，另黃○○先生具函陳情內政部及該府（法務局收辦），質疑本次公聽會合法性疑義。

<sup>6</sup> 楊梅體育園區全區辦理土地徵收面積10.58公頃，105年查估審定市價為22,800元／平方公尺，土地補償費約為24.12億元，以103年至105年區內徵收土地之公告現值漲幅21.82%推算，2年作業延遲，土地徵收補償費增加約4.3億餘元（ $20 \times 0.2182 \approx 4.364$ ）。

已核定之各階段作業預定期程表、內部監督執行及管制考核紀錄等資料，據該局業務單位說明「已於105年3月將本案登錄於桃園市政府研考資訊系統列管」，可見該局推動本案重大公共建設，未就本案訂定每月預定進度及具體工作項目，指定專人控管執行進度，並詳實查核各項作業實施及達成情形，及時提出檢討因應改善措施，致提報徵收計畫書之期程一再延後，遲至105年3月始將本案辦理情形，登錄於「桃園市政府研考資訊系統」，由該府研考會列管，核與行為時桃園縣政府重大建設計畫管制考核要點第6點第1款及第2款規定未合<sup>7</sup>，影響整體開發各階段應完成目標之管考成效及執行進度有效推動。

- (六) 綜上，土地徵收條例於101年1月4日修正，被徵收土地應按市價補償其地價，並自101年9月1日施行。然桃園市政府未依上開規定確實查估土地徵收所需費用，致楊梅體育園區因用地取得預算編列不足，改採分期徵收開發，復因辦理公聽會作業程序疏漏，以及監督控管機制未臻落實，耽延徵收計畫期程，致無法按原訂時間、規模取得園區開發用地，大幅增加土地取得成本及政府財政負擔，亦有違失。

三、桃園市政府自103年度起編列楊梅體育園區相關預算，整體規劃之開發規模已達應實施環境影響評估之標準，卻遲未擬具環境影響說明書，陳報環保主管機關審查。之後又以分期開發切割，未覈實全區開發面積，逕認本案主要設施工程得免實施環境影響評估，直至建築師規劃之開發量體及規模已達辦理環境影響評估之標準，始於108年10月函送環境影響說明書進行審查，惟已耽延政府重大公共建設推動時程，核有未盡職責及效能過低情事。

- (一) 按環境影響評估法第5條第1項第6款及第11款規定：「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：……六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。……十一、其他經中央主管機關公告者。」同法第6條第1項規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第1階段環境影響評估，並作

---

<sup>7</sup> 審計部桃園市審計處於106年8月派員查核期間，桃園市政府體育局無法提供（101至104年期間）本案計畫核定之各階段作業預定期程表、內部監督執行及管制考核紀錄等資料。

成環境影響說明書。」同法第7條第1項規定：「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。」同法第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」

- (二) 再按行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱環評細目範圍認定標準）第4條第1項第11款規定：「園區之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……十一、位於都市土地，申請開發或累積開發面積5公頃以上。」同認定標準第22條第1項第8款規定：「運動場地之開發，其興建或擴建有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……八、申請開發或累積開發運動場地面積5公頃以上。」107年4月11日修正之環評細目範圍認定標準第22條第1款第5目、第7目及第8目規定：「運動場地或運動公園之開發，其興建或擴建有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、運動場地之興建或擴建符合下列規定之一者：……（五）位於山坡地或臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發室內球場、體育館面積1公頃以上。……（七）申請開發或累積開發室內球場、體育館面積3公頃以上。（八）申請開發或累積開發運動場地面積5公頃以上。」另按行政院環境保護署105年6月28日環署綜字第1050045926號函說明二略以：「……為避免開發單位以切割方式規避環境影響評估（簡稱環評），……爰各項開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之認定標準及本署依環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定，故應確實於目的事業主管機關許可之時間點，以全區擴大之面積判認……。」
- (三) 查桃園市政府體育局依據82年6月30日公告實施楊梅都市計畫第3次通盤檢討修正劃定之體育場用地（約計9.35公頃），規劃以一般徵收方式取得全區開發用地，於103年8月發包「楊梅都市計畫楊梅體育園區工程用地樁位測量、地上物查估、市價查估暨用地取得等委外編制作業」勞務採購，辦理全區土地取得前置作業，並擬具興辦事業計畫報請該府教育局於103年10月6

日函復核定。嗣於104年初步完成開發範圍用地勘定及土地查估後，於104年11月簽請市長核定變更開發方式為分期徵收分段開發，並依序先辦理園區主要設施工程（即第1期開發區工程，面積約4.57公頃），嗣完成第1期用地勘定，並將上開勞務採購中有關第2期開發土地徵收前置作業部分先行變更減作，105年5月重新納入「楊梅都市計畫楊梅體育園區工程第2期土地暨八德國民運動中心部分用地取得委託服務案」<sup>8</sup>，再完成第2期用地（面積約6.26公頃）勘定，於105年11月重新核定興辦事業計畫<sup>9</sup>，修正該事業計畫開發面積為10.83公頃，有關用地勘定、樁位測量、市價與地上物查估及用地取得等前置作業，均涵蓋全區範圍，並持續履約中。又體育局於105年度單位預算以計畫名稱「楊梅體育園區全區分期規劃分段開發之前置作業及興建工程」列入中程資本支出7年計畫（103至109年）概況表列管，截至106年度累計編列預算13.57億餘元（預計至109年度累計編列全區開發預算達47.88億餘元），該局於歷次公聽會回復土地所有權人及利害關係人均以：「本府目前有用地需求，故並無解編計畫」及「預定於107年啟動（第2期）後續周邊設施擴充用地取得作業」等。另依桃園市政府於106年1月10日召開本案開發工程專案報告會議，該府環境保護局（下稱環保局）於會中說明：「辦理環評需有1年環境調查，加速審查也需要1年多至2年的時間<sup>10</sup>。」顯示本案推動係以全區開發列入中長程計畫據以執行，且所須實施環境影響評估作業並非一蹴可幾，須儘早實施，合先敘明。

#### （四）楊梅體育園區興辦事業計畫經桃園市政府體育局<sup>11</sup>於105年11月

<sup>8</sup> 該局將楊梅體育園區第2期工程用地勘定、樁位測量、市價與地上物查估及用地取得等作業，納入「楊梅都市計畫楊梅體育園區工程第2期土地暨八德國民運動中心部分用地取得委託服務案」採購，並於105年5月3日決標。

<sup>9</sup> 桃園市政府於104年4月1日將原體育處升格改制，成立桃園市政府體育局，並為該府准駁運動場地開發申請許可之主管機關。

<sup>10</sup> 行為時開發行為環境影響評估作業準則第6條第2項規定：「開發單位依附件三之附表六進行環境品質現況調查時，應優先引用政府已公布之最新資料，資料不足時再進行現地調查。」另附表六「開發行為環境品質現況調查表」之各調查項目之調查期間為送審前3個月至2年不等（該準則於106年12月8日修正全文61條，該第6條變更為第10條，並酌作修正）。

<sup>11</sup> 桃園市政府體育局於104年4月1日升格改制後，同時為本案開發單位與目的事業主管機關，同時負推動楊梅體育園區開發及准駁運動場地開發申請許可之權責。



核定，申請許可之運動場地開發規模為10.83公頃（已逾5公頃），依據上開環境保護署105年6月28日函釋及環境影響評估法第6條第1項規定，應於規劃時依環境影響評估作業準則，實施第1階段環境影響評估，作成環境影響說明書，並轉送環保主管機關審查認可後，始得許可辦理相關開發行為（其法定範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用）<sup>12</sup>。經查體育局延至105年11月始正式籌劃本案環境影響評估時程，經簽報市長於105年12月6日核定調整各項（用地取得、建築初步規劃、環評與促參評估、細設及工程發包等）作業期程，其中有關環境影響評估監測作業，訂於106年1月至107年6月期間辦理，另為加速本案推動，由市府於106年1月10日召開本案跨局處專案報告會議，會中由體育局簡報說明，楊梅體育園區分為2期進行開發，總面積約10.8公頃（預計於106年1月、107年6月進行建築初步規劃，細部設計作業，107年12月發包施工），依據會議決議事項二（一）、（五）略以：本案主要設施開發基地範圍由體育局函送環保局確認是否辦理環境影響評估，另主要設施開發面積4.57公頃，視107年主要設施工程施工後，再決定辦理後續擴充工程時（即附屬設施射箭場、戶外運動場等），併依法規檢討辦理環境影響評估。嗣體育局於106年4月18日檢附「開發行為應否實施環境影響評估開發單位自評表」，將申請開發面積登載為4.57公頃<sup>13</sup>，並自評免實施環境影響評估，函詢環保局有關「楊梅體育園區主要設施工程」（即第1期開發工程）應否實施環境影響評估，經環保局於106年6月13日函復略以：本案依提供文件進行認定，得免實施環境影響評估。

（五）然查，桃園市政府體育局所送函詢資料，未覈實說明本案開發規模總面積及檢附已核定之興辦事業計畫與歷次公聽會會議紀錄（均記載本案總開發面積為10.83公頃）等資訊文件，顯未善

<sup>12</sup> 依環境影響評估法第4條第1款規定：「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。」同法第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」

<sup>13</sup> 依桃園市政府體育局提供資料，該局於106年6月7日檢附「開發行為應否實施環境影響評估開發單位自評表」登載申請開發面積為「4.47」公頃，應屬誤植，正確應為「4.57」。

盡詳實告知義務，致環保局逕依所送文件認定主要設施工程得免實施環境影響評估；另本案核定之興辦事業計畫及歷次公聽會會議紀錄，總開發面積均為10.83公頃，並由該府依法公告為公開資訊。該府環保局於106年1月10日派員出席市府召開「楊梅體育園區工程」專案報告會議，會中亦由體育局之簡報說明及決議事項獲知，本案開發總面積約10.8公頃，預計分為2期進行開發，並規劃於第2期開發時再辦理環境影響評估，已有未依行政院環境保護署105年6月28日環署綜字第1050045926號函釋規定（各項開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，於目的事業主管機關許可之時間點，以全區擴大之面積判認）辦理之情形，環保局雖於106年2月10日會簽體育局簽報該專案報告會議紀錄時，曾表達：「本案規劃開發行為規模，應依整體規劃之規模，判認應否實施環境影響評估。」惟於審查體育局（已檢附有標繪主要設施工程範圍之全區開發土地分布圖）函詢事項時，卻未依上開行政院環境保護署函釋，積極輔導開發單位依環境影響評估法第7條規定<sup>14</sup>，檢具環境影響說明書申請審查，逕依體育局所送第1期開發面積認定免實施環境影響評估，亦有未善盡協助體育局依規定實施環境影響評估之情事。

- (六) 有關楊梅體育園區目前辦理環境影響評估之情形，依據桃園市政府108年12月3日府體設字第1080294191號函查復本院略以：「本案於107年4月3日完成規劃設計勞務委託招標作業後，依建築師規劃之開發量體及規模再行提請審認，確認已達辦理環境影響評估作業標準，爰本府已依現行開發規模提請辦理環境影響評估審查。……於108年10月4日以桃體設字第1080015780號函送『楊梅體育園區新建工程環境影響說明書』進行審查，園區規模約10.83公頃，分2期開發，本次第1期開發區規模約4.57公頃，後續第2期開發約6.26公頃，並經108年10月29日本府108年第13次環境影響評估審查委員會審查，審查結論決議略以：

---

<sup>14</sup> 依據環境影響評估法第7條第1項規定：「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。」

『（一）請開發單位依下列意見補充、修正後，於109年1月30日前送本府審查……。」』

- （七）綜上，桃園市政府自103年度起編列楊梅體育園區相關預算，整體規劃之開發規模已達應實施環境影響評估之標準，卻遲未擬具環境影響說明書，陳報環保主管機關審查。之後又以分期開發切割，未覈實全區開發面積，逕認本案主要設施工程得免實施環境影響評估，直至建築師規劃之開發量體及規模已達辦理環境影響評估之標準，始於108年10月函送環境影響說明書進行審查，惟已耽延政府重大公共建設推動時程，核有未盡職責及效能過低情事。

綜上所述，桃園市政府開發楊梅體育園區，未依規定辦理可行性評估等先期作業及確實查估土地徵收所需費用，未擬訂中長程公共建設計畫據以實施，加上延遲辦理環境影響評估，致預算編列與執行情形脫節，總經費由28.82億元暴增至47.88億元，預定完工期限由109年延至111年，且完工範圍由全區減半為第1期開發區，已嚴重影響政府資源運用及計畫推動成效，核有違失，爰依監察法第24條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

1. 桃園市政府將持續推動體育園區及國民運動中心，戮力打造桃園市為運動大市。
2. 桃園市政府將謹遵本院糾正案文內容，再行加強人員教育訓練、府內橫向溝通聯繫及主管機關督導作業，確實提升類似案件之執行效能，確保各項計畫如期如質完成。

**註：**經109年5月14日監察院教育及文化、內政及族群委員會第5屆第68次聯席會議決議：結案存查

## 16、民國 107 年桃園市平鎮工業區敬鵬工業股份有限公司平鎮三廠發生火警，該市消防局救火指揮官未詳閱消防安全設備平面圖，致造成消防人員 6 人及該公司外籍勞工 2 人死亡，確有怠失案

提案委員：高鳳仙、章仁香

審查委員會：經 109 年 2 月 18 日監察院內政及族群委員會第 5 屆第 68 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：桃園市政府

貳、案由：

民國107年4月28日21時許，桃園市平鎮工業區敬鵬工業股份有限公司平鎮三廠火警造成消防人員6人及敬鵬公司外籍勞工2人死亡，經核桃園市政府消防局救火指揮官均未詳閱消防安全設備平面圖，亦未仔細詢問該公司人員，故不知火場建築有二廠、三廠之分，亦不知三廠東北、東南、西北面共有三個出入口，致嗣後7名消防員受困於東南角貨梯附近時，仍由東北角出入口進入沿水線繞「」字形長路救援；另雖派員進入三廠救災，卻未曾派員前往二廠4樓宿舍區搜索，期間相關人員雖曾2度前往查看，但均未能確認有無人員受困在內，終至火勢迅速蔓延擴大後而難以救援；又救火指揮官於是日21時42分已知全面燃燒，卻遲至21時57分始通知入室人員撤出，肇致入室人員持續深入火場，陷於險境卻渾然未覺，確有怠失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

民國（下同）107年4月28日21時許，桃園市平鎮工業區敬鵬工業股份有限公司（下稱敬鵬公司）平鎮三廠（桃園市平鎮區工業二路17號）火警，火勢沿該公司平鎮三廠東側外牆排風管往上延燒至頂樓廢氣處理設備，再沿排風管及酸排風管迅速向下延燒至其他樓層，至各樓層均陷於火海中，桃園市政府消防局共計出動各式消防及救護車輛212車次，消防及義消人員801人次，然仍造成消防人員6人及敬鵬公司外籍勞工2人死亡。

案經本院迭次調卷、函詢、履勘、訪查、受理陳情、詢問相關主管機關人員之調查發現，桃園市政府消防局救火指揮官均未詳閱消防安全設備平面圖，亦未仔細詢問敬鵬公司人員，故不知火場建築有二廠、三廠之分，亦不知三廠東北、東南、西北面共有三個出入口，致嗣後7名消防員受困於東南角貨梯附近時，仍由東北角出入口進入沿水線繞「」字形長路救援；另雖派員進入三廠救災，卻未曾派員前往二廠4樓宿舍區搜索，期間相關人員雖曾2度前往查看，但均未能確認有無人員受困在內，終至火勢迅速蔓延擴大後而難以救援；又救火指揮官於是日21時42分已知全面燃燒，卻遲至21時57分始通知入室人員撤出，肇致入室人員持續深入火場，陷於險境卻渾然未覺，以上確有怠失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、救火指揮官依法負責指揮人命救助及火災搶救部署任務。107年4月28日21時許桃園市敬鵬公司平鎮三廠發生火警，起火點位於平鎮三廠5樓。火場指揮官蘇文遠、陳宏銓、黃世忠陸續抵達現場後，均未詳閱敬鵬公司之消防安全設備平面圖，亦未仔細詢問敬鵬公司人員，故不知火場建築有二廠、三廠之分，亦不知三廠東北、東南、西北面共有三個出入口，以為只有一個出入口位於東北面，所以未能指揮消防員水線部署，採取由東南角出入口進入直通東南角樓梯上樓之捷徑，而是採取由東北角出入口進入繞行西面再至東南角樓梯上樓之「」字形之最長路徑，且導致嗣後7名消防員受困於東南角A貨梯附近時，未能利用近在咫尺之東南角出入口進行通訊聯絡及快速進入救援，而是由東北角出入口進入沿水線繞「」字形長路救援，造成因救援路程太遠及機具阻隔而難以搶救，6名

隊員不幸喪生，核有明確違失。

- (一) 依106年8月23日修正之消防機關火場指揮及搶救作業要點（下稱作業要點）規定，救火指揮官由轄區消防大（中）隊長、消防分隊長或救災救護指揮中心指定人員擔任。同作業要點第3點火場指揮官任務規定：「……（二）救火指揮官：1.負責指揮人命救助及火災搶救部署任務。2.劃定火場警戒區。3.建立人員裝備管制站。4.指揮電力、自來水、瓦斯等相關事業單位，配合執行救災。5.指揮救護人員執行緊急救護。6.災情回報及請求支援等事宜。」第7點火災搶救作業要領規定：「（一）整備各式搶救資料：1.當日人員、車輛救災任務派遣編組表。2.甲、乙種搶救圖（甲種搶救圖：就地圖內相關街道、建築物位置、樓層高度、水源狀況、消防栓管徑大小、位置及池塘、蓄水池、河川、湖泊、游泳池位置等可供消防救災車輛出入等相關資料，予以符號標記標示，提供災害搶救參考；乙種搶救圖：針對轄內搶救不易場所（供公眾使用建築物為主），以會審、勘之消防圖說繪製，並註記各對象物可供救災運用之消防安全設備、位置、數量及供人命救助、災害搶救參考之內部設施資訊）。……（三）出動派遣：……3.初期救火指揮官應攜火警地址登錄資料、甲、乙種搶救圖、搶救部署計畫圖、及其他相關搶救應變指南等資料出動。（四）出動途中處置：1.出動途中應隨時與指揮中心保持聯繫，將所觀察之火、煙狀況，立即回報指揮中心，並進一步瞭解指揮中心蒐集之現場情資。2.初期救火指揮官應就派遣之人車預作搶救部署腹案，並以無線電或資通訊系統告知所屬及支援人員，以便抵達火場時能立即展開搶救作業。（五）抵達火場處置：1.災情回報：初期救火指揮官到達火場，立即瞭解火場現況（建築物樓層、構造、面積、火點位置、延燒範圍、受困災民、儲放危險物品等），並回報指揮中心。」
- (二) 查桃園市平鎮工業區敬鵬工業股份有限公司（下稱敬鵬公司）發生火災之建物，分東西兩側廠房。東側平鎮二廠位於桃園市平鎮區工業二路15號，於83年6月10日取得使用執照，為地上4層、地下1層RC結構（3層鋼筋混凝土建築，為辦公室，4樓鐵皮加蓋作員工宿舍使用），總樓地板面積7,873平方公尺。西側平鎮三廠位於桃園市平鎮區工業二路17號，於91年4月取得使用

執照，與平鎮二廠係相鄰之工廠，地上8層、地下3層RC結構，總樓地板面積19,361平方公尺。使用執照91桃縣工建使字第0458號。廠區平面圖如圖1，兩廠中間之3公尺防火間隔，於91年平鎮三廠建造竣工後之同年10月21日，由敬鵬公司與昌勝營造股份有限公司簽署「平鎮二、三廠聯接通新建工程」合約書，於平鎮二廠、三廠間防火間隔增建各樓層間連通走道之違章建築。

#### 敬鵬二、三廠係以分宗建築基地申請建築使用

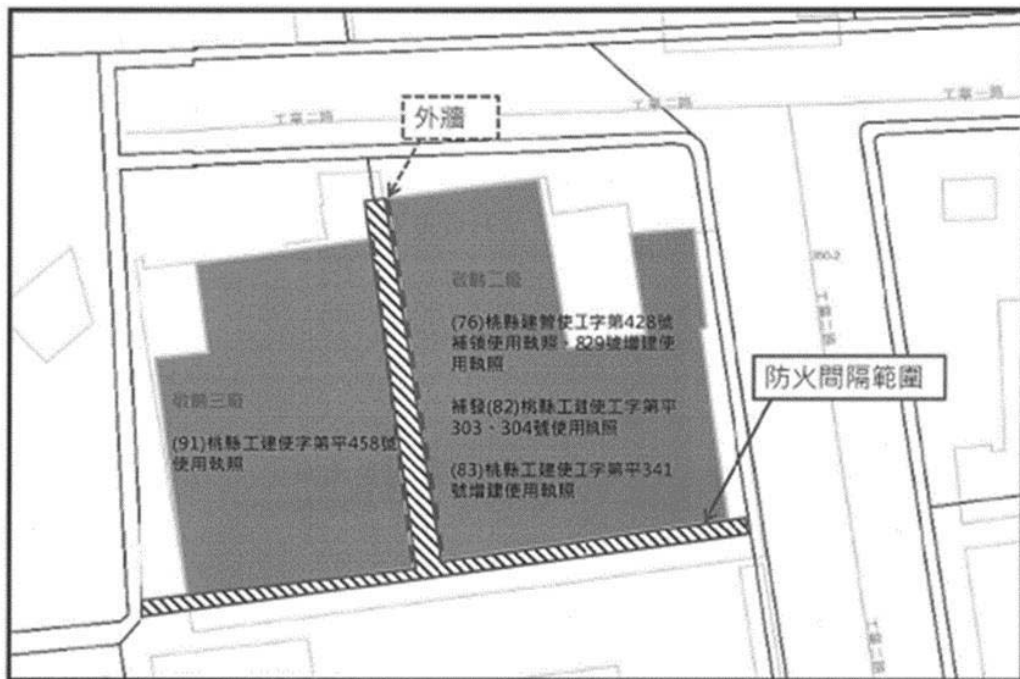


圖1 平鎮二廠、三廠廠區防火間隔3公尺

資料來源：桃園市政府。

(三) 依內政部桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告，107年4月28日21時許，平鎮三廠火警，火勢沿三廠東側外牆排風管往上延燒至頂樓廢氣處理設備，再沿排風管及酸排風管迅速向下延燒至其他樓層，至各樓層均陷於火海中，桃園市政府消防局共計出動各式消防及救護車輛212車次，消防及義消人員801人次，然仍造成消防人員6人及敬鵬公司外籍勞工2人死亡。107年4月28日7位消防員受困平鎮三廠1樓時間長達3至7小時，死傷位

置如圖2，7人均位於東南角落貨梯A附近。受困期間，火場指揮官雖派RIT入內搜救，救援動線，呈ㄇ字型，如圖3。

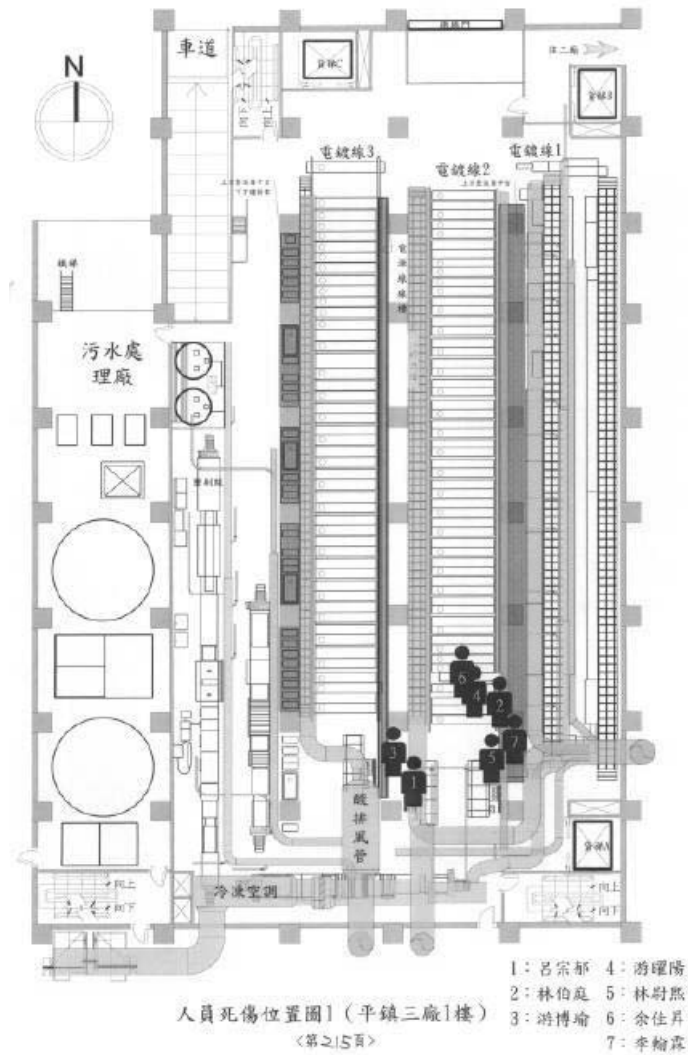


圖2 消防員死傷位置圖(平鎮三廠1樓)

資料來源：桃園市政府消防局火災原因調查鑑定書。



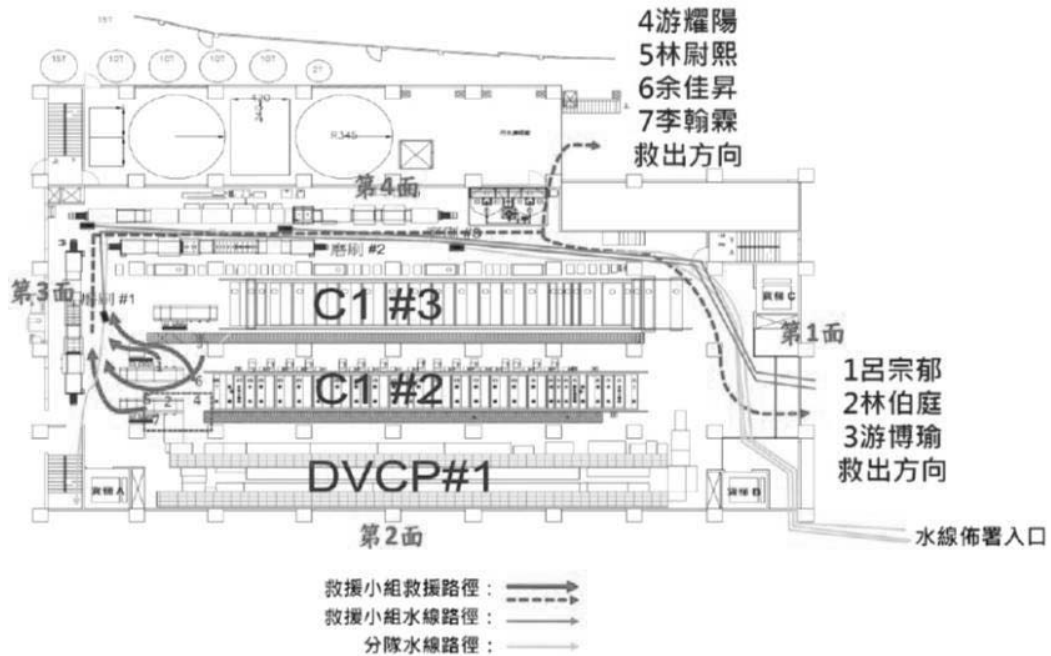


圖3 救災及救援動線圖

資料來源：桃園市平鎮區工業二路17號1070428敬鵬工業公司火警檢討報告，107年5月，第5頁。

(四) 本件火災現場救災時序及發生原因，依桃園地檢署起訴書及內政部「1070428桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告」所載，如下所示：

1. 敬鵬公司平鎮廠火災現場位置圖，如圖4。災後正面圖，如圖5。
2. 107年4月28日21時15分許，敬鵬公司平鎮三廠1樓警衛室之授信總機火災警報警起，顯示區域係5樓107、108迴路亮燈，廠區警衛陳○○依敬鵬公司安全衛生管理原則，通報5樓內作業人員及該公司工務部公用設備課維護工程師張○○處理此事，張○○即前往5樓廠區查看。21時16分許，5樓廠區作業人員等人亦發覺防焊區隧道式烤箱前側有濃煙，於尋找起火點不成，因濃煙逐漸密布整個廠區，廠區內作業人員即陸續撤出，至北側1樓警衛室前方集結。廠區警衛陳○○並於同日21時23、24分許通報桃園市政府警察局平鎮派出所，桃園市

政府消防局21時26分受理報案，立即派遣山峰、平鎮等臨近分隊前往搶救，於21時32分到達現場（如圖6），現場初期指揮官即山峰分隊代理分隊長蘇文遠率所轄分隊前往搶救，於21時35分許指揮山峰分隊隊員林伯庭、游博瑜、余佳昇3人、21時37分許指揮平鎮分隊小隊長李翰霖帶領隊員林尉熙、呂宗郁3人進入平鎮三廠部署水線及搜尋受困人員，同時間埔心分隊小隊長游曜陽亦向蘇文遠報到，並受其指揮入室協助帶班救災。

3. 21時45分許，桃園市政府消防局第四大隊組長陳宏銓到達火災現場後，於21時48分現場指揮權即移轉與陳宏銓。21時56分組長陳宏銓發現平鎮三廠南側外牆已全面燃燒（第3面頂樓火勢迅速沿外牆向下延燒），以無線電第七頻道（即指揮頻道）通知蘇文遠，請其立即以第五頻道（即現場頻道）下令入室救災之李翰霖等7人先行撤出火場，22時指示龍潭分隊入室佈署導光索，並確認入室同仁情況與位置。22時01分組長陳宏銓持續與入室人員聯繫，推測入室人員可能受困，立即集結人員至第一面待命支援。22時10分第四大隊大隊長黃世忠到場，指揮權轉移至黃大隊長。22時15分第1梯次緊急應變救援小組（Rapid Intervention Team, 下稱RIT）人員入室救援，後續RIT人員分梯輪替進入持續救援，於翌日（4月29日）0時51分第10、11、12梯次RIT人員合力救出第1名受困消防人員呂宗郁。桃園市政府消防局不斷派出RIT人員進行救援，總計派出23梯次RIT人員，於4月29日4時53分救出第7名受困消防人員李翰霖。另於4月29日5時6分及5時53分分別找到2名罹難之敬鵬公司外籍勞工。概略時序表，如表1，消防水線佈設救災及救援動線圖，如圖7及同圖3。

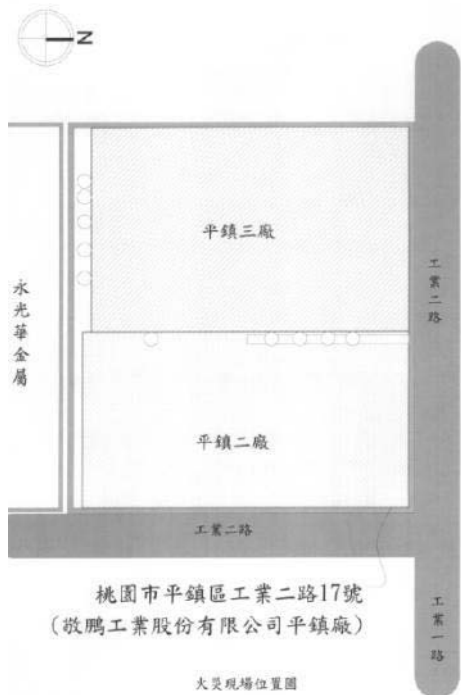


圖4 火災現場位置圖



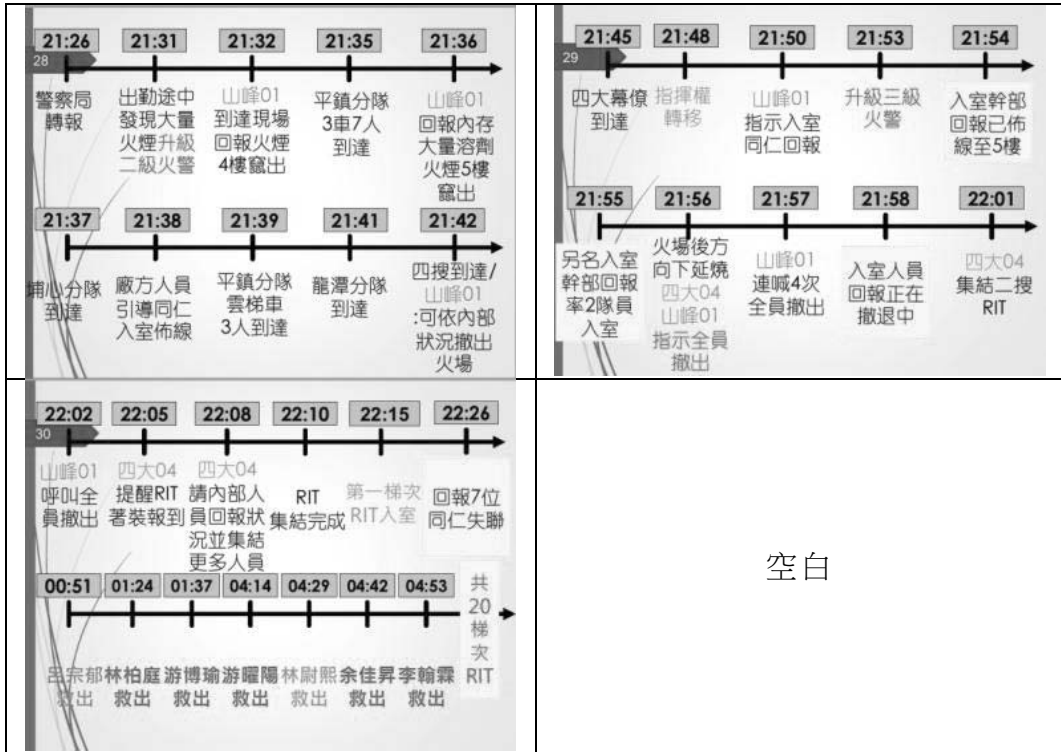
圖5 勘查現場，發現現場位於平鎮區工業二路17號（敬鵬公司平鎮廠，由北向南拍攝）



圖6 搶救火災時，最初發現火勢位於平鎮三廠5樓及5樓東側（外部），未波及他戶（由北向南拍攝）

資料來源：均摘自桃園市政府消防局火災原因調查鑑定書。

表 1 救災及救援概略時序表



資料來源：內政部「1070428桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告」。



圖7 平鎮三廠1樓東南側角落（最靠近人員死傷位置之出口）放大圖  
資料來源：桃園市政府消防局於本院107年5月7日履勘簡報及本院實地履勘。

(五) 依桃園地檢署檢察官起訴書，本案起火原因係因敬鵬公司平鎮三廠5樓隧道式烤箱區PCB板上所塗製印刷油墨經烤箱烘烤加熱後，會產生易燃之揮發性有機化合物（簡稱VOC）等熱氣體，該VOC一部分會上升至烤箱上方熱排風管內，並於冷凝後變成液態VOC滯留於熱排風管內，當此處VOC氣體濃度過高時，若遇火星等火源，即有發生火災之虞。是日於烘烤PCB板製程中，所產生油墨碎屑或其他毛髮等細微異物，因烤箱內部循環及壓力差，致該等異物被吸入上方循環葉輪並吹向加熱器，於接觸到加熱器之鎳鉻絲高溫後，瞬間成為帶火星之燃燒顆粒，並持續向上排出至烤箱上方熱排風管時，火星即接觸並附著於熱排風管內壁之液態VOC，導致該液態VOC處開始悶燒，並先產生大量煙再出焰燃燒，其後即於熱排風管內快速沿管壁竄燒。當熱排風管起火燒穿管壁後，火勢快速引燃熱排風管下方空調風管，致火災產生之煙熱再藉空調風管吹送至該廠區5樓其他區域（如圖8）。再因南側及東側外牆有酸排風管自1樓連接至頂樓廢氣處理設備（如圖9），當5樓發生火災時，火煙先在5樓蔓延，並由排風管往上延燒至頂樓廢氣處理設備，頂樓火勢擴大後，會再沿排風管及酸排風管迅速向下延燒至其他樓層（如圖10、圖11），致各樓層均陷於火海中。平鎮三廠起火後，因平鎮二廠增建至平鎮三廠之防火間隔上之違章建築已將該2個廠區接連密合，且當時風向係西南風，平鎮三廠於東側燃燒時，火勢即因風向而迅速向平鎮二廠方向延燒。另因平鎮三廠東側外牆高樓層所掛置聚丙烯（PP）易燃材質排放廢氣，熱氣風管於當日21時29分許燃燒熔毀時，所產生之高溫熔解碎屑物陸續自高處墜下掉落於平鎮二廠4樓易燃材質之鐵皮搭建屋頂上，導致平鎮二廠4樓鐵皮屋頂於當日21時31分許開始燃燒，該鐵皮搭建屋頂全面燃燒後，向下延燒到平鎮二廠4樓內部。

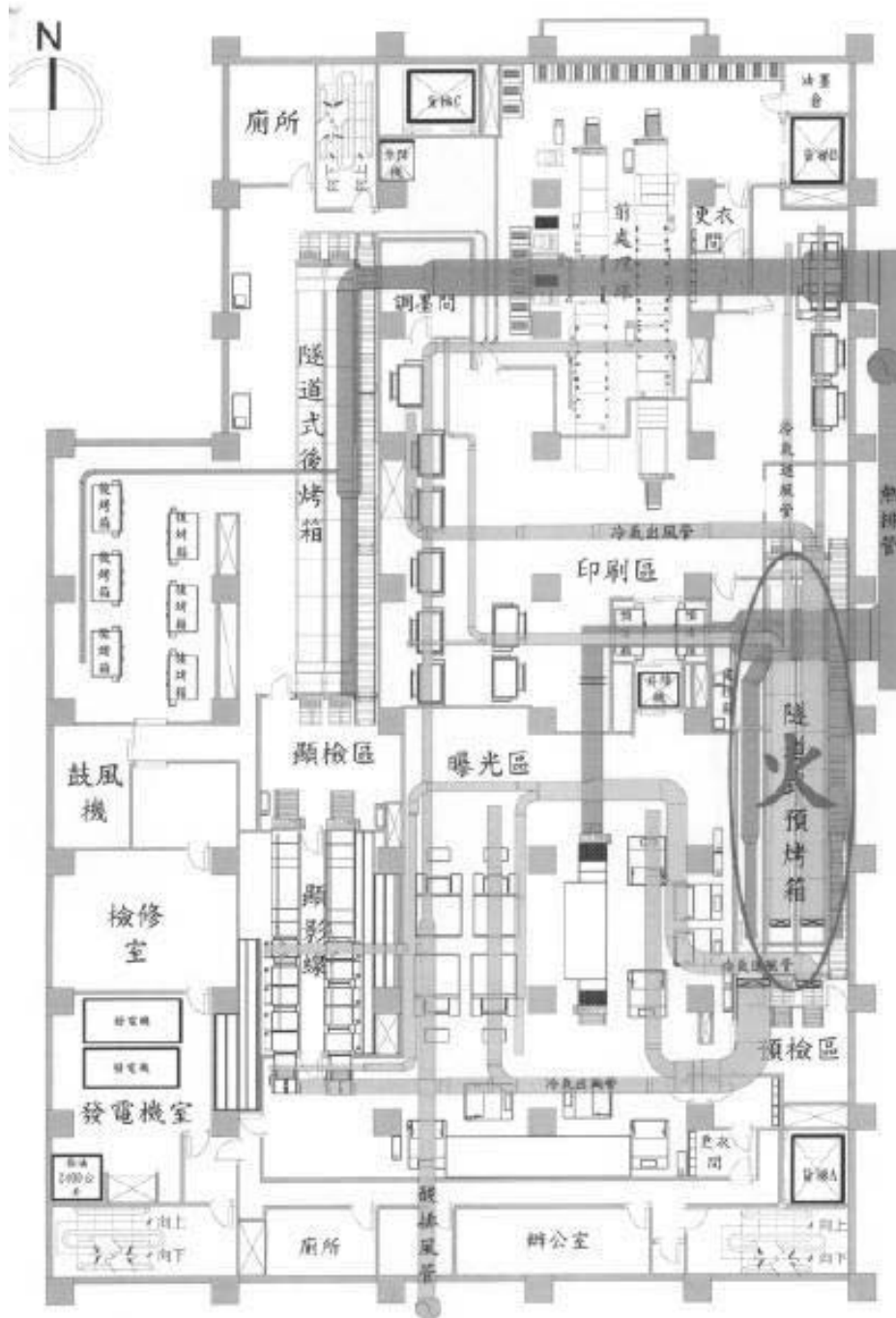


圖8 火災現場平面圖（平鎮三廠5樓）

資料來源：桃園市政府消防局火災原因調查鑑定書。

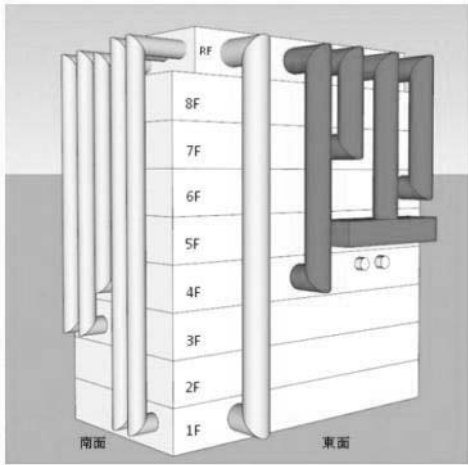


圖9 平鎮三廠外觀及排風管配置圖



圖10 調閱搶救人員同步錄影畫面，發現南側外部管道燃燒過程中火焰有滴落情形，火焰滴落到下方即造成下方燃燒（由東向西拍攝）

資料來源：圖9為內政部「1070428桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告」、圖10為桃園市政府消防局火災原因調查鑑定書。

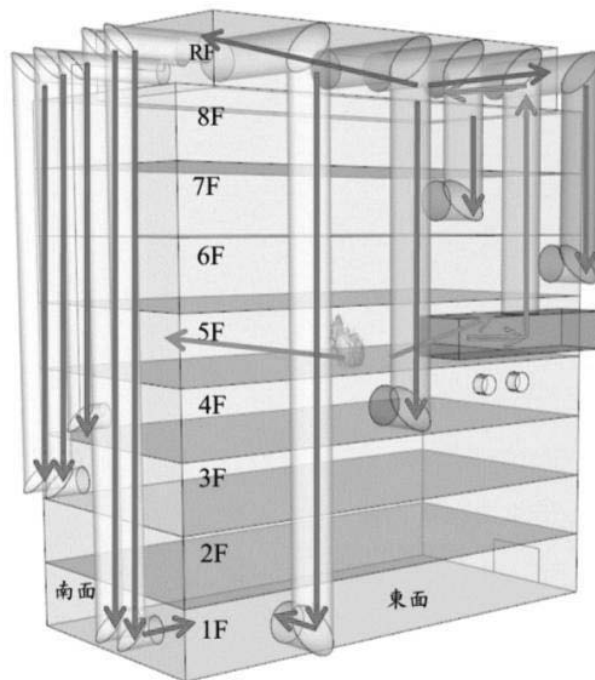


圖11 敬鵬公司平鎮三廠火煙延燒路徑圖

資料來源：內政部「1070428桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告」。



(六) 依桃園市政府消防局敬鵬公司平鎮三廠火災搶救報告書，該局於21時26分接獲該府警察局平鎮分局平鎮派出所轉報工廠火警，其處置作為「山峰分隊於21時26分接獲救災救護指揮中心通報，桃園市平鎮區工業二路17號工廠火警，立即派遣山峰12、16、61人員7名出動救災……」，而查桃園市政府消防局消防APP系統（如圖12）附有敬鵬公司平鎮三廠1樓消防設備平面配置圖（如圖13），已清楚標示平鎮二廠、三廠樓層數不同，且其梯間及出入口位置亦已清楚標示在內。再者，敬鵬公司平鎮二廠、三廠間之防火間隔加蓋連通走道工程<sup>1</sup>於92年3月3日完工，此次火災後桃園地檢署於107年7月5日針對敬鵬公司平鎮二廠及平鎮三廠建築物公共安全現場會勘紀錄，伍、會勘結論：「一、敬鵬工業二、三廠分屬兩宗建築基地，現場業將兩宗基地間原於使用執照竣工圖標示之防火間隔退讓空間搭建違章構造，形成內部空間供兩廠聯通使用。經勘查三廠在該違章空間兩端各增設樓梯1座，其中1座（位於基地後方）可連通兩廠各樓層；防火間隔範圍內之違章空間後段（靠近樓梯處）設有一處貫穿外牆之大型排風管……。」又經本院實地履勘及調查期間敬鵬公司提具等相關資料（如圖14、圖15及圖16）顯示：該公司平鎮二、三廠完工時間不同，樓地板不等高，落差約是7至8階樓梯，為便於通行，爰於平鎮三廠前方（北面、第一面）、後方（南面、第三面）各增建樓梯一座，其中1樓高程相當而可直接互通（北面有開口可連通，南面第三面之貨梯A旁通道及增建樓梯處均可連通）。而2樓以上因樓層高度不同，於北面（第一面）所增建樓梯僅可往平鎮二廠各樓層，但於南面（第三面）所增設之樓梯間雖可使二廠1樓2樓與三廠1、2樓間、二廠3樓與三廠2、3樓間、二廠4樓與三廠3樓間互通<sup>2</sup>，但二廠4樓與三廠4樓或5樓間，均無法互通。上述資料在在顯示平鎮二、三廠間因該工程而連接，且依上述桃園市政府消防局消防APP系統及該公司提報消防平面配置圖示，均清楚顯示平鎮二、三廠有別、電梯

<sup>1</sup> 敬鵬公司平鎮二、三廠連通走道工程，工程合約內容，以平鎮二廠高度三層RC結構建築，基礎、一樓頂板、二樓頂板、三樓頂板等。

<sup>2</sup> 平鎮三廠、二廠之北面2樓雖然便道，但僅為寬度80公分之維修通道，常人不利行走。

及避難梯之位置等相關資訊，樓層互通及其相關通道等情形均可於現場洽詢關係人知悉。



圖12 桃園市政府消防局消防APP系統就本案火災之截圖畫面  
 資料來源：內政部「1070428桃園市敬鵬工廠火災全方位檢討策進專案報告」。

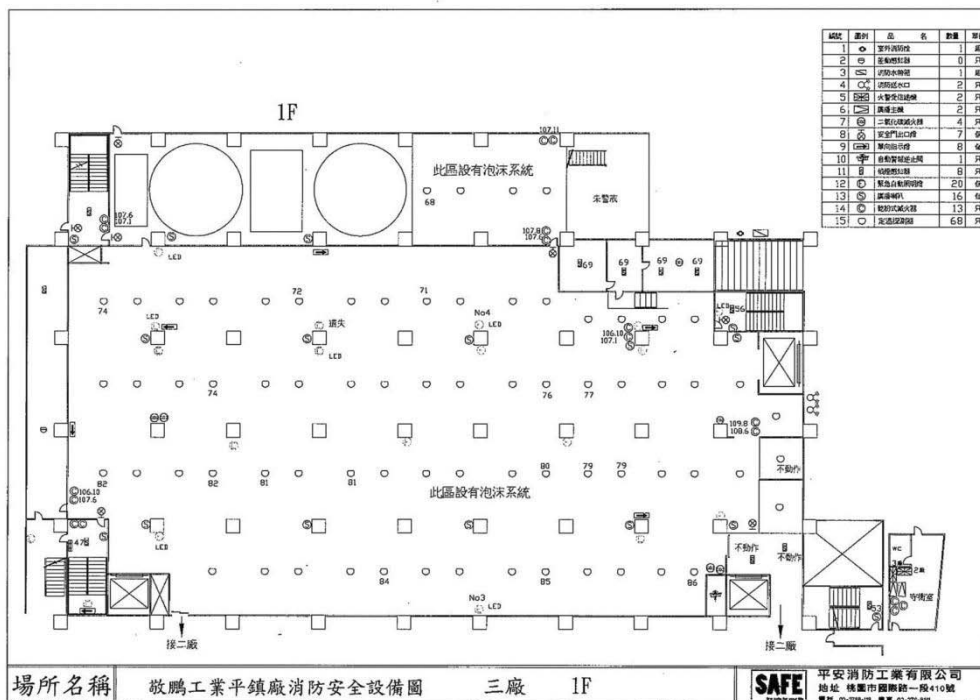


圖13 敬鵬公司提具之自衛消防編組訓練計畫內平鎮三廠1樓消防設備平面配置圖

資料來源：桃園市政府消防局消防APP系統。

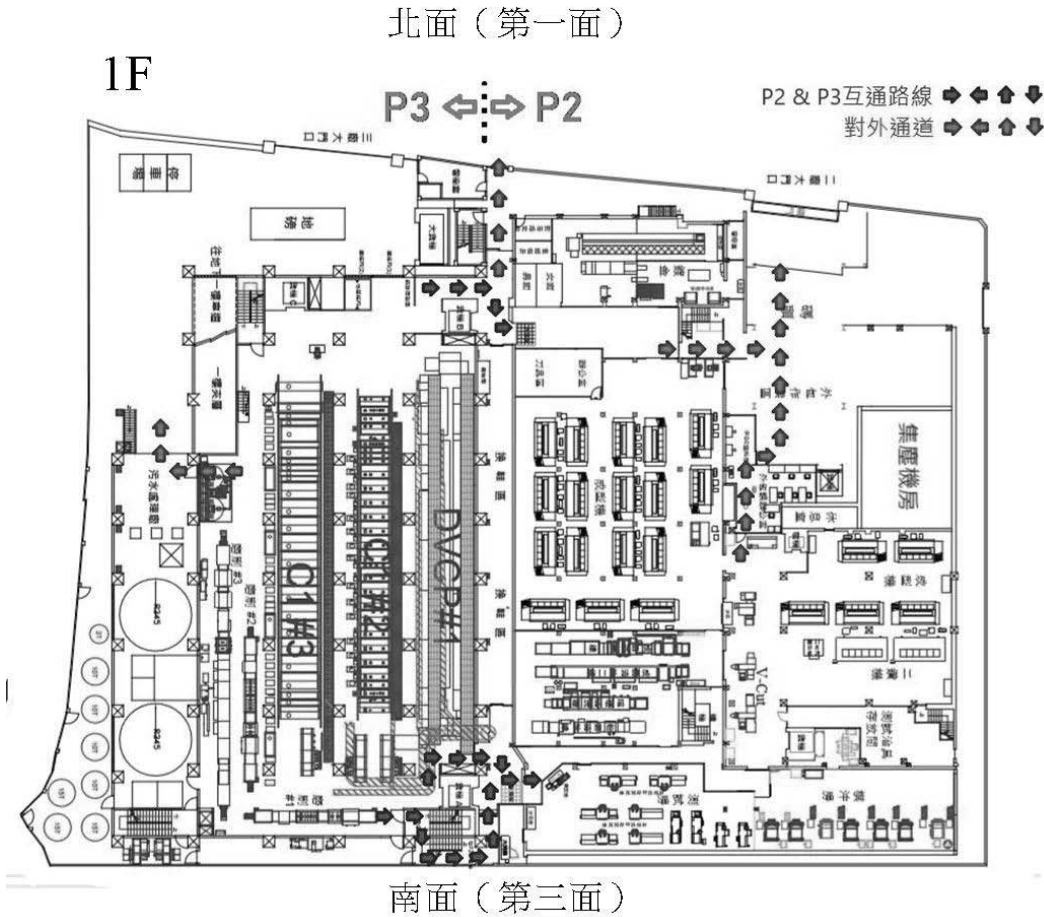


圖14 敬鵬公司平鎮二廠、三廠之1樓連通情形

備註：P2指平鎮二廠、P3指平鎮三廠。

資料來源：敬鵬公司。

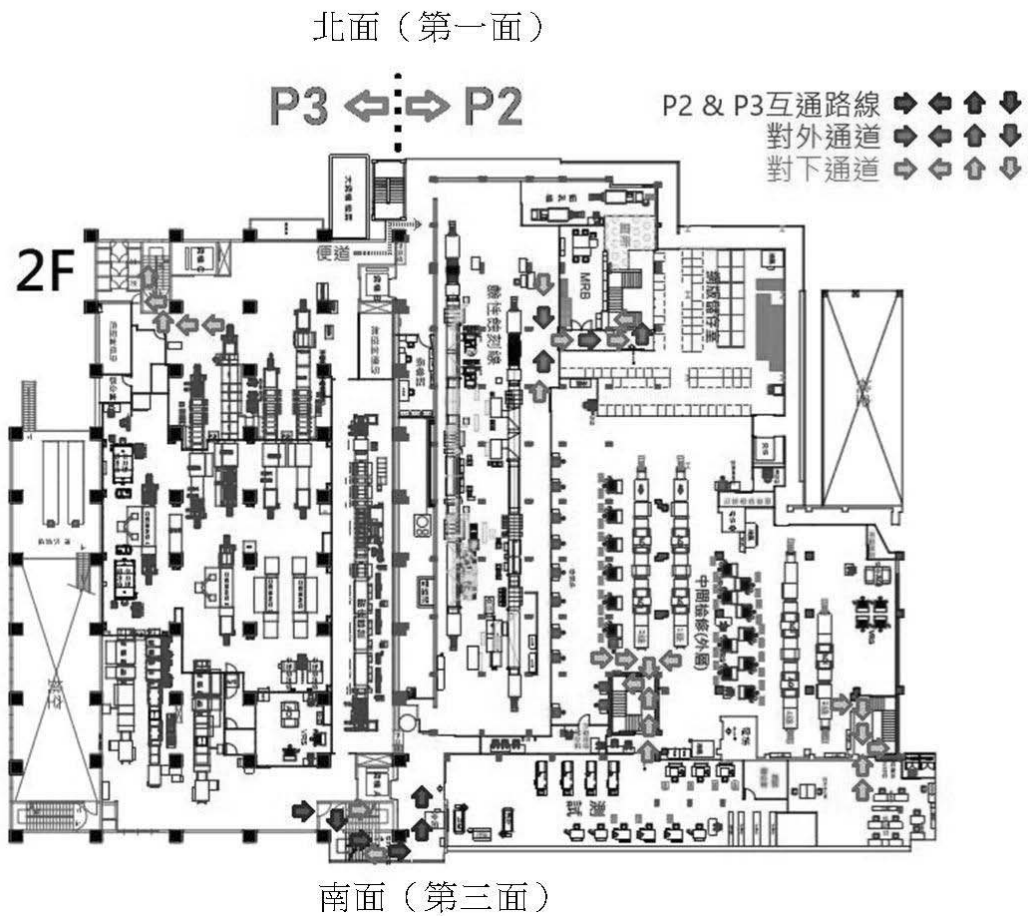


圖15 敬鵬公司平鎮二廠、三廠之2樓連通情形

備註：P2指平鎮二廠、P3指平鎮三廠。  
資料來源：敬鵬公司。

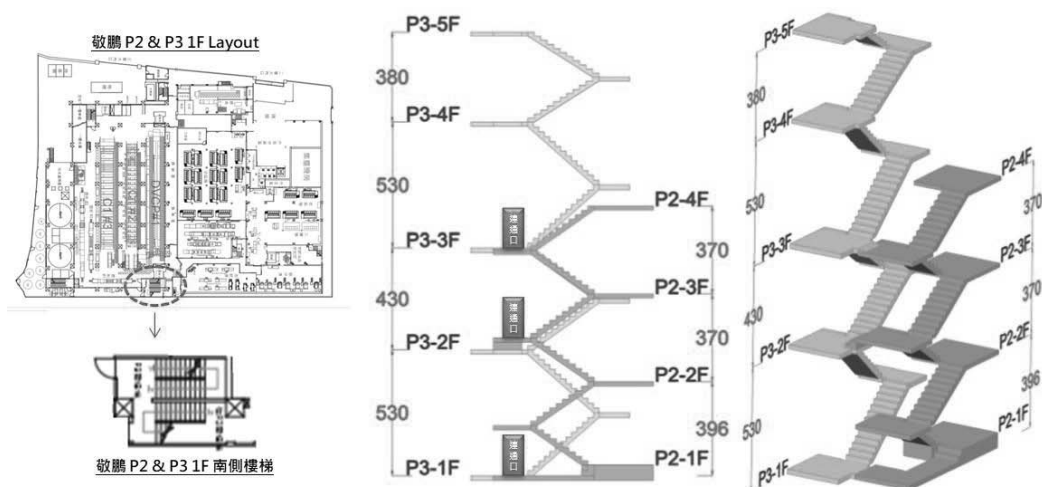


圖16 敬鵬公司平鎮二廠、三廠間貨梯A旁之樓梯連通情形

備註：P2指平鎮二廠、P3指平鎮三廠。

資料來源：敬鵬公司。

(七) 桃園地檢署詢問桃園市政府消防局初期救火指揮官蘇文遠及接續指揮官陳宏銓之內容如下：

1. 107年7月12日詢問蘇文遠筆錄：

(1) (問：107年4月28日火災當晚，你是第一個到達現場的消防隊指揮官，當初有無向敬鵬公司索取公司的各樓層平面圖？) 答：我們消防分隊本來就有敬鵬公司的消防安全設備平面圖，是儲存在我們分隊的列管電腦中，另外我的手機是可以連線到我們分隊電腦中去瀏覽該消防安全設備平面圖。又我到達現場時，敬鵬公司的警衛有拿一份圖說給我，就是敬鵬公司的消防安全設備平面圖，……。

(2) (問：根據火災現場救災流程，到達現場時是否需要向失火地業主索取平面圖或消防配置或其他書面資料，以瞭解現場環境？) 答：沒有很明確要求……。原則上，一到火場，我們會先找業主等關係人，詢問現場環境，且最好由業主派人帶領我們進入火場，這是最快速瞭解火場環境的方式……。

(3) (問：(提示敬鵬公司平鎮廠建築物安全檢查圖) 當晚有無見過這張圖說？) 答：我不清楚。就算有拿到，我也看

不懂，因為我不是學建築的，我只看得懂消防平面圖。

- (4) (問：那如何得知敬鵬公司三廠的所有逃生出入口？) 答：消防安全設備平面圖有標示出入口。……我不知道進入火場的消防員布置水線的方位，……且當時我得到的資訊，也無法讓我清楚知悉三廠1樓有哪些出入口。
- (5) (問：(提示3廠1樓平面圖)你當時是否知道三廠建築物的第2面與二廠建築物之間有防火區隔？) 答：我不知道，我當時看到三廠建物與二廠建物相連接。所以我以為這2幢建物は相連在一起的，且我當時也不知道三廠有哪些逃生出入口，也無法與進入火場的消防員聯繫而知悉他們的所在位置……。」
- (6) (問：是否知悉三廠與二廠一到三樓的樓梯是相通的？) 我不清楚，但是每年春節過年前，我們山峰分隊都會去宣導消防安全及演練，也許隊員會知道……。
- (7) (問：有沒有其他陳述？) 我現在想起來，我2、3年前曾經去做過消防宣導，在三廠、二廠交接的2、3面樓梯，確實二個廠的樓梯是互通的。
- (8) (問：本件火災，你與陳宏銓組長得知入室的同仁在三廠內，有無尋找三廠的出入口，並通知入室同仁？) 答：一開始我與入室消防同仁還可以用無線電通話……當撤退命令下達後，他們有收到命令，但之後無線電整個失聯，在外面的同仁就無法得知他們正確位置，且救災流程並未要求現場指揮官要主動告知入室同仁廠區之逃生出入口。

## 2. 107年5月16日、8月6日詢問陳宏銓筆錄：

- (1) (問：交接完畢後，你如何指揮？) ……交接後(即21時48分)，敬鵬公司自稱防火管理員蘇先生跑過來，他表示2廠四樓疑似有1個外籍勞工受困，當時我才知道敬鵬公司有分二廠跟三廠……。
- (2) (問：依據消防救災流程，現場指揮官是否有義務知道建築物的出入口？) 答：原則上我們會先詢問業主及關係人。我們的習慣是一定會瞭解現場有多少出入口。
- (3) (問：三廠有多少出入口？) 答：我一直認為只有警衛室第一面的入口，以及RIT救援中破壞第一面鐵捲門後的出入

口。第一時間我在第三面時就排除第三面有出入口，因為第三面火勢很大，且有圍籬及高低落差。

- (4) (問：你到達現場時，有無問蘇分隊長三廠哪裡有出入口？)  
答：我沒印象我有沒有問，我既有的資料都是APP資料及廠方人員告知的。……後來我回到第一面時，從蘇分隊長得知消防員還沒撤出室內，我還有再跟廠方人員確認有無其他出入口，但我不確定該人是否為蘇○○，該員跟我說只有一個出入口。
- (5) (問：蘇○○於107年7月13日庭訊表示，他帶幕僚人員到二廠外面時，他說三廠有三個電梯及兩個避難梯，有何意見？) 答：我沒印象他有跟我說過這訊息。
- (6) (問：(提示蘇○○7月13日庭訊時所繪製三廠一樓三個出入口平面圖)你至何時才知道三廠一樓總共有三個避難出口？) 答：我在現場有見過這份消防設備安全圖，就是APP的圖，……且我走回一面時有跟廠區人員確認出入口，得到答案都是最初消防員入室的那個入口。是事後我才知道有三個出入口。

### 3. 107年5月16日、11月6日詢問黃世忠筆錄：

- (1) (問：敬鵬公司火警，你何時到達現場？當時火勢？進行那些調度？) 答：當天我休假，大隊指揮官陳宏銓組長聯繫我說轄區有二級火警，原則上火警升級時，當班的消防員要到現場，但我基於責任，還是立刻從家裡趕赴現場。……我就到第一面找大隊指揮官陳宏銓，陳宏銓告知有七位同仁失聯，他已經啟動RIT，但當時是否搶救人員已經入室搜救，要以陳宏銓所述為主。……。
- (2) (問：該七名受困消防員為何會入室搜救、救災，原因為何？) 答：我不清楚，要問初期指揮官蘇文遠。
- (3) (問：後續搶救這七名消防員情形如何？) 答：持續入內搜索，特搜大隊有四隊，他們陸續分批，一批3至5位不等入內，要有幹部帶班，當時是陳宏銓指揮搶救特搜大隊入內搜救，完全由陳宏銓掌控，我則是在顧全整面的情況，包括各面部署狀況、車輛部署、水源佔據狀況等，……。
- (4) (問：當時七名消防隊員入室被分配的勤務內容為何？)



答：我不清楚他們要救人或救災，要以初期指揮官蘇文遠所述為主，至於為何會有三個分隊的人入室之原因，應該也是由蘇文遠指派。

(5) (問：火災發生當間即107.4.28晚上何時到達火災現場?)

答：當天晚上我是輪休，但火災發生現場是我們第四大隊轄區，我在當天晚上約10點10分之後到達現場……。我今日(即11月6日)所陳述時間點都是我自己去查的……。

(6) (問：你與陳宏銓組長移交指揮權時，得到的訊息為何?)

答：陳宏銓組長告知我現場有7位同仁失聯……。蘇文遠當時也在第一面，負責協助陳宏銓分組指揮，又本局的119APP，裡面有敬鵬公司的甲種圖即街道寬度、水源位置及敬鵬的乙種平面圖即每層的隔間狀況，當時我並沒有拿到敬鵬公司的平面圖或相關建置資料，我不清楚敬鵬公司是否有提供該公司平面圖、消防配置圖跟有毒化物質的擺放圖面給我們，但我是從APP上面及大隊幕僚提供的資訊得知在三廠五樓的第三面與第四面轉角處有擺放2,400公升的柴油……。

4. 據上，依作業要點規定，救火指揮官負責指揮人命救助及火災搶救部署任務。上開筆錄顯示，火場指揮官蘇文遠所屬山峰分隊之電腦中存有敬鵬公司的消防安全設備平面圖(APP的圖)，其手機可連線電腦以瀏覽該圖，且其到達現場時，敬鵬公司警衛曾拿該圖說給蘇文遠，蘇文遠可依該圖及現場關係人知悉火場建築之出入口、樓梯、電梯等基本資料，且該分隊104年1月13日至敬鵬公司平鎮二、三廠執行消防安全檢查之紀錄表載明，檢查人員為李姓隊員及蘇文遠小隊長，在地檢署偵查時，蘇文遠竟稱：我以為這2幢建物は相連在一起的，不知道三廠有哪些逃生出入口，且當時我得到的資訊，也無法讓我清楚知悉三廠1樓有哪些出入口，我不知道進入火場的消防員布置水線的方位，我現在想起來，我2、3年前曾經去做過消防宣導，在三廠、二廠交接的2、3面樓梯，確實二個廠的樓梯是互通的等語。交接的火場指揮官陳宏銓亦稱：我既有的資料都是APP資料及廠方人員告知的，我一直認為只有警衛室第一面的入口，以及RIT救援中破壞第一面鐵捲

門後的出入口，第一時間我在第三面時就排除第三面有出入口，因為第三面火勢很大，且有圍籬及高低落差，我在現場有見過這份消防設備安全圖，就是APP的圖，是事後我才知道有三個出入口等語。其後再交接的火場指揮官黃世忠亦稱：該局APP有甲乙種平面圖，當時沒有拿到敬鵬公司的平面圖，亦不清楚敬鵬公司是否提供該公司平面圖，其係顧全整面並由陳宏銓掌控入內搜救等語。上開證據顯示火場指揮官均未能詳閱消防安全設備平面圖及仔細詢問現場關係人以明瞭各樓梯間、出入口位置及樓層互通等情形，致其等執行職務時，不知悉火場建築物有二廠、三廠之區別，不知道三廠1樓共有三個逃生出入口，以為只有一個位於第一面（北面）之出入口，所以不僅未指導消防員選擇最有利的出入口部署水線，竟稱其不知道進入火場消防員布置水線的方位，而且在消防員受困後，無法利用各個出入口與進入火場的消防員聯繫並進行搶救，實有不當。

- (八) 次查，圖3之救災及救援動線圖顯示，黃色線所顯示之水線部署是採「 $\Gamma$ 」字形之最長路徑：從三廠1樓第1面（北面）位於東北角之出入口進入，直走後轉彎到第4面（西面），直行後轉彎到第3面（北面），直行到東南角後，上樓梯到5樓。惟依該附圖及附圖17（消防設備平面配置圖）所示，該樓梯旁有A貨梯，A貨梯旁位於有一位於東南角之出入口可直通二廠與三廠間之通道。因指揮官不知有東南角出入口，所以未能指揮消防員水線部署，由東南角出入口進入直通東南角樓梯上樓之捷徑，而是由東北角進入繞行西面再至東南角樓梯上樓之「 $\Gamma$ 」字形之最長路徑，並非妥適。
- (九) 再者，圖3顯示，消防員均受困於東南角A貨梯附近，因指揮官不知A貨梯旁有東南角出入口，故未能利用該出入口進行救援，而是由東北角處出入口進入沿水線「 $\Gamma$ 」字形路徑救援。桃園市政府查復表示：「第一梯次入室同仁救災動線係依廠方人員提供資訊，此乃國內防火管理制度中自衛消防編組應變應辦理事項。後續入室之梯次（含RIT），因二、三廠間為封閉結構且有大型風管，且該風管有延燒情形已屬事實，若選擇該東南側A貨梯旁出口，必然造成消防人員更大死傷。」惟查，二廠及三

廠間之通道主要為換鞋區，且其加蓋之混凝土構造物於1樓入口前段遭火勢波及尚屬有限，該通道後段因風管延伸至1樓而有火勢蔓延，然三廠1樓內之製程設備及其附掛管線相對複雜，該廠南面更因多支風管貫穿入1樓內致火勢相形猛烈。7人受困於東南角落，A貨梯旁東南出入口非常接近受困人員。據敬鵬公司提供圖說及資料，貨梯A旁之電動門仍可以人力手動推開，亦可另藉東南側樓梯間可連通二廠一樓至三樓並通往外面的出口（同圖14至圖16），3位指揮官均未知悉A貨梯旁出入口，故從未評估該出入口部署水線及救援之可行性，且該入口與隊員受困只有幾步路遙，堪稱最佳救援位置，二、三廠間通道縱為封閉結構且有大型風管，但該通道係位於三廠外部且有開口直通二、三廠外部道路，其封閉程度顯遠低於全部位於廠內之「冂」字形水線路徑，而東面雖有一支大型風管，但其開口係伸入廠內，其在通道上造成之火勢衝情亦小於多支風管伸入之廠內。桃園市政府事後徒以「因二、三廠間為封閉結構且有大型風管，且該風管有延燒情形已屬事實」為由，遽下「若選擇該東南側A貨梯旁出口，必然造成消防人員更大死傷」之結論，並無可採。

（十）綜上，救火指揮官依法負責指揮人命救助及火災搶救部署任務。107年4月28日21時許桃園市敬鵬公司平鎮三廠發生火警，起火點位於平鎮三廠5樓。火場指揮官蘇文遠、陳宏銓、黃世忠陸續抵達現場後，均未詳閱敬鵬公司之消防安全設備平面圖，亦未仔細詢問敬鵬公司人員，故不知火場建築有二廠、三廠之分，亦不知三廠東北、東南、西北面共有三個出入口，以為只有一個出入口位於東北面，所以未能指揮消防員水線部署，採取由東南角出入口進入直通東南角樓梯上樓之捷徑，而是採取由東北角出入口進入繞行西面再至東南角樓梯上樓之「冂」字形之最長路徑，且導致嗣後7名消防員受困於東南角A貨梯附近時，未能利用近在咫尺之東南角出入口進行通訊聯絡及快速進入救援，而是由東北角出入口進入沿水線繞「冂」字形長路救援，造成因救援路程太遠及機具阻隔而難以搶救，6名隊員不幸喪生，核有明確違失。

二、敬鵬公司平鎮二廠4樓加蓋鐵皮屋供作員工宿舍使用，二、三廠其他區域均為工廠，火災發生於假日夜間，員工於宿舍內受困待援

之可能性顯然高於工廠作業範圍。惟初期救火指揮官蘇文遠因未能詳閱消防安全設備平面圖及仔細詢問現場關係人，不知火場建築物有二廠、三廠之區別，亦不知二廠4樓為宿舍區，故其雖派員進入三廠救災，卻未曾派員前往二廠4樓宿舍區搜索。火場管制人員詹勝喜雖於21時44分因得知2廠4樓有泰籍勞工後由敬鵬公司人員引導查看，惟其並非蘇文遠所指派，且其前往查看時，以二廠外觀尚無明顯火勢為由，而未依規定攜空氣呼吸器，嗣於現場遭遇火舌自樓梯窗戶竄出等狀況而退出，蘇文遠未曾掌握隊員詹勝喜作為，辯稱：詹勝喜沒有跟我回報，上去前可能有跟我回報，但因為無線電干擾我不知道這件事等語。分隊長楊肅強與隊員於22時10分至二廠4樓搜尋外籍勞工，因現場火勢而撤退，故消防員2次進入二廠4樓均未能確認有無人員受困在內，終至火勢迅速蔓延擴大後而難以救援，肇致該公司外籍勞工帕努朋及車沙喪生火場，於災後遭致外界「救錯棟」之批評，核有違失。

- (一) 依作業要點規定，初期救火指揮官到達火場應立即瞭解火場現況及受困災民等，並回報指揮中心，且以人命搜救為優先<sup>3</sup>。依該作業要點第3點規定，救火指揮官負責指揮人命救助及火災搶救部署任務。同作業要點第7點火災搶救作業要領規定，救火指揮官於抵達火場處置應立即瞭解火場現況並掌握受困災民位置，並規範：「人命搜救：抵達火場後，優先進行人命搜救任務。(1) 第一梯次抵達火場之救災人、車，優先進行人命搜救任務，水源部署應掩護搜救任務之進行。(2) 搜救小組應以兩人以上為一組，以起火層及其直上層為優先搜救目標，樓梯、

---

<sup>3</sup> 消防機關火場指揮及搶救作業要點：七、火災搶救作業要領：(五) 抵達火場處置：……7. 人命搜救：抵達火場後，優先進行人命搜救任務。(1) 第一梯次抵達火場之救災人、車，優先進行人命搜救任務，水源部署應掩護搜救任務之進行。(2) 搜救小組應以兩人以上為一組，以起火層及其直上層為優先搜救目標，樓梯、走道、窗邊、屋角、陽台、浴廁、電梯間等，應列為搜救重點。(3) 由指揮官分配各搜索小組搜索區域、聯絡信號，入室搜索前應先登錄管制搜救小組「姓名」、「人數」、「時間」、「氣瓶壓力」，每一區域搜索完畢後，需標註記號，以避免重複搜索或遺漏搜索。(4) 入室搜索應伴隨水線掩護，並預留緊急脫離路線。(5) 設有電梯處所發生火警時，應立即將所有電梯管制至地面層，以防止民眾誤乘電梯，並協助避難。(6) 對被搜救出災民實施必要之緊急救護程序，並同時以救護車（情況緊急時得採用各式交通工具）儘速送往醫療機構急救。

走道、窗邊、屋角、陽台、浴廁、電梯間等，應列為搜救重點。

(3) 由指揮官分配各搜索小組搜索區域、聯絡信號，入室搜索前應先登錄管制搜救小組『姓名』、『人數』、『時間』、『氣瓶壓力』，每一區域搜索完畢後，需標註記號，以避免重複搜索或遺漏搜索。(4) 入室搜索應伴隨水線掩護，並預留緊急脫離路線。」

- (二) 「消防人員救災安全手冊」(五版)第8章入室搜救安全指導原則前言載明：「入室搜救應先評估整體環境再擬定救援計畫，在人命救助、消防人員安全和救援優先的前提下，依據火場狀況及受困者位置，規劃進入與撤離路線，消防人員在穿著完整個人防護裝備、攜帶適當搜救器材及水線防護的安全狀態下，才能執行入室搜救任務。」、「三、安全注意事項(一)蒐集相關資訊：搜救行動除必須蒐集受困者之情報外，可經由消防乙種搶救圖或詢問現場關係人，預先瞭解室內格局、擺設、隔間裝潢、搶救危險程度、搶救優先順序以及是否有危險物品儲放後，選擇最有利的路線進入，並預先考慮退路所需時間。」消防署訓練中心專業教材火災搶救第11章火場人命搜索及救助內容：「消防員要進入要搜索的建築物之前，要進行評估以搞清楚『救援計畫』，清晰的救援計畫協助消防人員依據火場狀況，將可能有受困者的位置區域排列優先順序，同時規劃進入及撤離路線。在人命搜救、消防人員安全及救援優先的前提下，建築物火中有很多區域因火災情況嚴重或是有建築物坍塌可能性，幾乎不可能拯救受困者或是不需要搜索的，這種情形美國人稱為復原環境(recover environment)，所謂復原環境就是指，該區域煙熱情況一個人員幾乎沒辦法生存環境，或建築物有倒塌危險可能危及消防安全的環境，換句話說，就是無法進行搶救只能防守並等待善後的環境。確認救援計畫時應考慮到下列因素，以判別是否有受困者的跡象或是其位置在哪，包括：
- (一) 場所型式和發生的時間：1、住宅中可能一整天都有人在裡面，尤其是睡眠時間，就可以很合理的懷疑裡面應該會有人待救。2、商業用建築物在睡眠時段就很少有人，所以發生火災時，民眾大都能夠自己逃生。」

- (三) 桃園地檢署107年11月6日詢問蘇文遠筆錄記載：「(問：七位

同仁進入的目的為何？）人命搜救。當時廠方守衛說裡面疑似有一名外籍勞工受困。」、107年5月16日詢問筆錄記載：「（問：基本上，何種情況下可以進入火災現場佈水線或救災？）答：這是委由初期指揮官在現場判斷，以敬鵬公司來說，當時一樓燈火通明，無任何火焰，且敬鵬公司警衛、員工當時有跟我說他們有員工困在四樓裡面，而五樓火警，但他們未清楚指出是在二廠或三廠，當時敬鵬公司人員還在二廠、三廠進進出出，員工出入口就是敬鵬公司員工打卡的出入口（即位於三廠警衛室旁）……因為當時很混亂，我不確定三廠一樓是否還有其他出入口，所以我只看這一面的出入口，我當時有詢問敬鵬公司員工有無確實清點人數……等會我們同仁會入室佈線，請敬鵬公司員工引導帶領我們去尋找受困員工，佈線消防員也同時要負責救人。」

- （四）惟查，桃園地檢署於107年7月13日詢問蘇○○筆錄記載：「然後就有另一名消防隊員，後來得知他是第四大隊幕僚人員，他問我三廠除了警衛室後方的門口可以進入外，從外圍還有哪裡可以進入二廠4樓，於是我就帶這位幕僚人員從外圍意即工業二路繞到二廠第2面及第3面的交岔口有個安全門（在圖示上標示位置<sup>4</sup>），此門可以通到二廠4樓，但因為安全門是從裡面才打的開，我們只好照原路折返一樓警衛室門口後方的大門……，我退出後台電人員恰好要來斷電，應該是9時56分許，接下來舍監字○○告訴我二廠4樓有1名外籍勞工受困，我要他從外勞住宿證中指給我，是哪名外籍勞工，及確認是哪間宿舍，之後我就拍該外籍勞工住宿證，當時是10時10分，我就請4名消防人員跟我一起去二廠4樓，是從警衛室後方的二廠樓梯進入……。」依桃園市政府消防局火災原因調查鑑定書談話筆錄、桃園地檢署卷證及本院實地履勘並詢問敬鵬公司人員，斯時敬鵬公司平鎮三廠值班警衛陳○○、平鎮二廠警衛蔡○○等2人均未表示：「有員工受困」，而敬鵬公司宿舍管理員（或稱舍監）字○○表示於宿舍叫人撤離，22時左右於樓下清點人數知道少1個人，22時10分確定少2個人，並告知該公司防火管理人蘇○○。再

---

<sup>4</sup> 該圖示所標示位置為1樓。

者，人命搜救以起火層及直上層為優先搜救目標係作業要點所明訂，本案火場起火點位於平鎮三廠5樓，該層及其直上層均為作業區域，且已在進行人員疏散，而初期獲知訊息為「員工困在四樓裡面」，已為起火層下方，入室消防人員斯時已佈設水線至平鎮三廠5樓，與其所獲受困位置之訊息亦不相符。

- (五) 再查，桃園地檢署於107年5月21日詢問桃園市政府消防局詹勝喜筆錄記載：「(問：當時進入三廠一樓消防員人數?) 共7名，……當時因為有民眾跟我說樓上有需要協助，加上人手不足，只有3人在第一面入口水庫車旁，所以我離開管制板那邊跟著民眾上去樓上……」、「(問：你所謂樓上是指何處?) 我說的是緊鄰失火的那棟建築物，從警衛室後面的樓梯進入……我事後才知道我進入的是二廠，我到樓上後因為遇到有火舌自樓梯窗戶竄出，所以就下樓，因為當時該棟建築物並無火勢，所以我沒有背空氣呼吸器就進入，後來下樓後我又回到第一面。」桃園市政府消防局火災原因鑑定書中敬鵬公司魏○○於消防局之談話筆錄記載：「答：得知火災後我立刻回到現場，我大約21時30分許到達……之後我有上去宿舍4樓察看，此時看到宿舍4樓內有火……後來現場外勞宿舍樓梯間爆裂，我就回到1樓警衛室避難。」、「答：得知火災後我就立刻趕往現場。抵達時消防人員也剛到場。我先進入3廠，在1樓梯間電話連絡防焊課的同事，羅○○告訴我人員已疏散，我就退出3廠，後來得知2廠4樓仍有泰籍勞工在裡面，於是我就和許○○引導1位消防人員到4樓宿舍察看。」、「答：當時我們3人前進至4樓宿舍門口附近，看見火已燃燒至宿舍鄰近3廠側位置，現場情勢危急，消防人員立刻叫我們撤退，我們3人就一起下樓。」本院於108年7月8日詢問筆錄記載：「蘇文遠小隊長答：……魏○○課長所述，所帶領的1名消防局人員是我們第一台車的司機詹勝喜。這名跟魏○○課長上去宿舍的司機並非我指派，也沒有跟我回報這件事，他上去前可能有跟我回報，但因為無線電干擾我不知道這件事。」敬鵬公司於本院詢問時提出之書面及監視器畫面資料指出：「9時41分時，魏○○至二廠4樓宿舍查看有否外籍勞工未撤出，於樓梯間見2、3樓窗外已有火勢，魏○○即先退至1樓請消防員協助，約9時44分，魏○○及許○○引導1位消防員進

二廠4樓宿舍查看。」可見斯時敬鵬公司已有人員前往該公司平鎮二廠4樓宿舍查看有無受困員工，但救火初期指揮官蘇文遠對此前往宿舍區進行查看作為未曾掌握，亦未派員前往宿舍區搜索有無受困員工，此有等內容可證。

- (六) 桃園地檢署起訴書載明：「敬鵬公司平鎮二廠4樓開始燃燒後，敬鵬公司安全衛生管理師兼火災管理人蘇○○向陳宏銓表示疑似有外籍勞工受困於二廠4樓宿舍區，陳宏銓即於證人蘇○○引導下至二廠4樓勘驗火災情況，然因該廠區4樓的安全門需從內部打開，其等無法開啟進入，遂照原路返回三廠1樓警衛室，至同日晚間10時10分許，敬鵬公司確認失聯外籍勞工係車沙及帕努朋後，陳宏銓除於同日22時10分許啟動RIT搜救人員入室救援外，另於同日22時15分許指揮第二搜救救助分隊分隊長楊肅強與隊員至二廠4樓搜尋外籍勞工，但因該宿舍區溫度太高無法入內搜救，同廠區3樓入口已鎖住亦無法進入，只能撤退，其後因三廠全面燃燒，搜救過程困難。」是起訴書所載敬鵬公司蘇○○該所述「疑似有外籍勞工受困」之時點，係為指揮權移轉至桃園市政府消防局陳宏銓時間21時48分之後，而敬鵬公司魏○○分別於21時41分至宿舍查看、21時44分引導桃園市消防員詹勝喜亦未尚能確認有無人員受困，則該局初期指揮官蘇文遠於21時32分許抵達火場時所獲知「疑似有外籍勞工受困」之訊息，敬鵬公司警衛均已否認，則火場初期（21時32分至21時48分間）究係由敬鵬公司員工何人告知該訊息，已難以證實釐清，但於上述欲前往平鎮二廠4樓宿舍區確認受困員工乙事，顯然其受困位置係位於平鎮二廠4樓，而非平鎮三廠。
- (七) 本案事件發生後，桃園市政府消防局於斯時回應外界質疑「救錯棟」之疑慮時表示：「起初不能確定失聯移工的位置，當時狀況是回報找不到人，於是從三廠1樓往三廠4樓作業區搜尋，此外三廠4樓也可以通二廠4樓宿舍。<sup>5</sup>」惟本案倖存消防員呂宗郁接受詢問時表示：「一開始到現場的時候不知道有二廠及三廠，只知道已有明火在燒的這棟建築物（且進入該棟），事後

<sup>5</sup> 107年4月29日中時新聞報導「敬鵬火警釀死傷 市議員批評：主管提供錯誤資訊釀意外」，資料來源：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180429001638-260402?chdtv>。



才知道有分二廠及三廠。進去時，不知道有人受困，因為我們不是第一梯進入火場的，至於第一梯山峰的學長有沒有接收到有人受困的訊息，我不曉得。」本院實地履勘及調查期間敬鵬公司提具相關資料（同圖22）發現：平鎮二、三廠間雖已增建樓梯，其樓層高度有明顯落差，而不能由平鎮三廠4樓直通二廠4樓宿舍，必須藉由原樓梯先自平鎮三廠4樓往下至該廠3樓後，再由增建樓梯自該廠3樓向上始能抵達二廠4樓宿舍區，而斯時入室人員已達三廠5樓位置，可證其等並非前往平鎮二廠宿舍區。

- (八) 審視桃園市政府消防局就本案員工因火場受困於平鎮二廠4樓宿舍區之搜救作為，桃園市政府消防局消防員曾2度進入平鎮二廠4樓：第1次為21時44分由敬鵬公司員工引導消防局山峰分隊隊員詹勝喜（擔任火場管制板人員及山峰61司機），斯時平鎮二廠尚無火勢，但因未攜空氣呼吸器及現場狀況而退出，當時指揮官蘇文遠未曾掌握其作為。第2次為22時10分消防局第二搜救救助分隊分隊長楊肅強與隊員至二廠4樓搜尋外籍勞工，因現場火勢而撤退。其間約於21時50分由敬鵬公司防火管理人引導桃園市政府消防局組長陳宏銓至平鎮二廠4樓勘驗火災情況，但因安全門未能開啟而退出。
- (九) 上述搜索作為均未能完成執行人命搜救，第1次擔任火場管制官詹勝喜前往宿舍區時非救火指揮官所指派，詹勝喜既已前往宿舍區查看，其位於火場正面（第一面）時，可經由無線電回報或當面報告，初期指揮官蘇文遠未曾掌握隊員詹勝喜作為，辯稱：「這名跟魏○○課長上去宿舍的司機並非我指派，也沒有跟我回報這件事，他上去前可能有跟我回報，但因為無線電干擾我不知道這件事」等語。且蘇文遠未能明察其工廠作業區及宿舍區之用途差異，以安排搜救行動，雖派員進入火場，但係因起火點於平鎮三廠而指揮佈設水線救災，而非針對宿舍區可能受困員工進行人命救助，嗣後亦未能確認有無員工受困，顯與作業要點之到達火場應確認受困災民、以及救火指揮官負責指揮人命救助之規範要旨不符，復與消防人員應切實依場所型式判斷待救民眾（員工）之教育訓練內容相左，確有疏失。
- (十) 綜上，敬鵬公司平鎮二廠4樓加蓋鐵皮屋供作員工宿舍使用，該

廠其他區域及三廠均為工廠，火災發生於假日夜間，員工於宿舍內受困待援之可能性顯然高於工廠作業範圍。惟初期救火指揮官蘇文遠因未能詳閱消防安全設備平面圖及仔細詢問現場關係人，不知火場建築物有二廠、三廠之區別，亦未查明工廠作業區及宿舍區，故其雖派員進入三廠救災，卻未曾派員前往二廠4樓宿舍區搜索。火場管制人員詹勝喜雖於21時44分因得知2廠4樓有泰籍勞工後由敬鵬公司人員引導查看，惟其並非蘇文遠所指派，且其前往查看時，以二廠外觀尚無明顯火勢為由，而未依規定攜空氣呼吸器，嗣於現場遭遇火舌自樓梯窗戶竄出等狀況而退出，蘇文遠未曾掌握隊員詹勝喜作為，辯稱：詹勝喜沒有跟我回報，上去前可能有跟我回報，但因為無線電干擾我不知道這件事等語。分隊長楊肅強與隊員於22時10分至二廠4樓搜尋外籍勞工，因現場火勢而撤退，故消防員2次進入二廠4樓均未能確認有無人員受困在內，終至火勢迅速蔓延擴大後而難以救援，肇致該公司外籍員工帕努朋及車沙喪生火場，於災後遭致外界「救錯棟」之批評，核有違失。

三、敬鵬公司平鎮廠火災之起火點位於三廠5樓，先沿東面外牆排風管向上燒至頂樓，再由頂樓沿東面、南面排風管快速向下延燒至低樓層，其延燒路徑自建築物外觀可輕易判斷，惟依通聯譯文及火場影片，救火指揮官於是日21時42分已知全面燃燒，卻遲至21時57分始通知入室人員撤出，肇致入室人員持續深入火場，陷於險境卻渾然未覺，核其未能掌握火勢發展狀況，指揮調度失措，難卸疏失之責。

(一) 救火指揮官應掌握火場狀況並負有負責指揮人命救助及火災搶救部署任務等指揮調度之責，前已敘明。據本案搶救報告、偵查卷證、無線電及有線電通聯譯文、消防員密錄器、敬鵬公司提具佐證資料及影片等，火場初期至入室人員撤退之火場狀況及其指揮調度情形如下：

1. 21時31分：山峰分隊代理分隊長蘇文遠出勤途中（工業二路上），見報案地點高樓層處冒出大量火煙，請求加派人車及大隊支援。

2. 21時32分：山峰分隊代理分隊長蘇文遠到達現場，確認起火

場所回報為敬鵬公司。火煙約自場所4樓竄出，請求雲梯車支援。

3. 21時32分：確定5樓起火。
4. 21時34分：敬鵬公司工程師至頂樓查看，發現連接5樓排風管之廢氣處理設備已全面燃燒，呈現一片火海狀況（內政部專案報告頁10）。
5. 21時42分：山峰代理分隊長蘇文遠回報現場室內有聽到全面燃燒的聲音，指示入室人員如有必要可視情況先撤退。桃園市政府消防局山峰有線電話錄音<sup>6</sup>：「地上八樓地下三樓，現場全面燃燒（四大隊）」。
6. 21時43分：桃園市政府消防局山峰有線電話錄音<sup>7</sup>：「全面燃燒，沒有人員受困受傷」。
7. 21時46分：火場第三面平鎮213抵達現場，消防局人員密錄器對話內容：「（現場消防員對平鎮213說明）不要靠太近，不要靠太近，上面一直掉下來（指火星）」、「第一次看到這樣的」、「全面燃燒啊」、「幫忙負責守住這邊」，依錄影畫面可見第三面之地面層已有火光。並依桃園市政府消防局檢討報告（頁23）於第三面架設砲塔僅受指示為周界防護。
8. 21時50分～51分：桃園市政府消防局消防員密錄器畫面，火場第二面及第三面風管已往下延燒。
9. 21時53分：桃園市政府消防局山峰有線電話錄音<sup>8</sup>：「局長指示要升為三級火警，廠房全面燃燒。」
10. 21時54分：桃園市政府消防局消防員密錄器畫面，第三面火勢已達3層樓高。山峰代理分隊長蘇文遠呼叫平鎮小隊長李翰霖，現場第三棟5樓及第二棟4樓已開始有燃燒情形，請人員注意安全。平鎮小隊長李翰霖回復收到，且目前位置在5樓。
11. 21時55分：桃園市政府消防局山峰有線電話錄音<sup>9</sup>：「火警無法控制，要升為三級火警」。
12. 21時55分59秒：台電人員到達警衛室門口，與廠方人員由警

---

<sup>6</sup> 桃園地檢署偵查卷證（107年5月13日勘驗山峰有線電話錄音光碟）。

<sup>7</sup> 桃園地檢署偵查卷證（107年5月13日勘驗山峰有線電話錄音光碟）。

<sup>8</sup> 桃園地檢署偵查卷證（107年5月13日勘驗山峰有線電話錄音光碟）。

<sup>9</sup> 桃園地檢署偵查卷證（107年5月13日勘驗山峰有線電話錄音光碟）。

衛室後方樓梯上樓。

13. 21時56分：火勢擴大，三廠開始全面燃燒，指揮官下達人員撤出；四大組長陳宏銓查看火場周遭過程，發現第三面頂樓火勢迅速沿第三面外牆向下延燒，遂呼叫位於第一面之山峰代理分隊長蘇文遠，後側1樓到頂樓全部都在燃燒，請救災人員撤出。
14. 21時57分：山峰代理分隊長蘇文遠指示入室人員全員撤出。
15. 21時57分07秒：山峰代理分隊長蘇文遠指示入室人員儘速撤出；埔心小隊長回復要撤退嗎？山峰代理分隊長蘇文遠回復麻煩請埔心小隊長及入室同仁先撤退出來。
16. 21時58分27秒：埔心小隊長回應正在撤退中。

(二) 依本案火場火勢變化情形，可知於初期救火指揮官於出勤至21時32分抵達現場即可知高樓層冒出大量火煙及起火點位於5樓，並於21時42分已有「全面燃燒」情形，嗣後於21時50分起，建築物外風管已往下延燒，顯見火勢快速蔓延。但初期救火指揮官於21時42分僅告知入室人員自行判斷，顯示當時建築物室外及室內面臨之火場狀況差異甚大，室內應尚未斷電且仍屬燈火通明，低樓層尚未及感受火勢延燒且已有火星掉落，並引起地面已有火光及快速延燒情形，至21時53分已將火場升級為三級火警、廠房全面燃燒，救火指揮官未能下令入室人員撤出，及至21時56分至57分才發現火勢擴大而要求救災人員撤出。是該局救火指揮官未能即時掌握火勢快速延燒，並就該火勢發展對入室人員作及時且適切之指揮調度，肇致入室人員持續深入火場，陷於險境卻渾然未覺。縱使火災現場訊息混雜，但火場各面均已佈署消防人員，建築物外觀明顯可見火勢快速向下延燒，現場救火指揮官當應確實掌握現場各項資訊，做為指揮調度之依據，然本案該府消防局指揮官於火災現場及火勢延燒範圍等基本狀況之掌握顯有疏失，指揮調度處置失措，難卸疏失之責。

(三) 綜上，敬鵬公司平鎮廠火災之起火點位於三廠5樓，先沿東面外牆排風管向上燒至頂樓，再由頂樓沿東面、南面排風管快速向下延燒至低樓層，其延燒路徑自建築物外觀可輕易判斷，惟依通聯譯文及火場影片，救火指揮官於是日21時42分已知全面燃

燒，卻遲至21時57分始通知入室人員撤出，肇致入室人員持續深入火場，陷於險境卻渾然未覺，核其未能掌握火勢發展狀況，指揮調度失措，難卸疏失之責。

綜上所述，桃園市政府於本案敬鵬公司平鎮三廠火災之火場現況掌握、人命搜救及指揮調度作為，確有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 17、密不錄由

提案委員：包宗和、仇桂美、林雅鋒

審查委員會：經 109 年 2 月 20 日監察院國防及情報、  
交通及採購委員會第 5 屆第 22 次聯席會  
議審查通過

## 糾正案文

不公開

註：經 109 年 8 月 20 日監察院國防及情報、交通及採購  
委員會第 6 屆第 1 次聯席會議決議：結案存查

## 18、我國公私立大專校院新生註冊率逐年下滑，甚有部分系所連續掛零，然教育部長期無因應策略，致國家人才養成斷層，影響國際競爭，核有怠失案

提案委員：張武修

審查委員會：經 109 年 3 月 12 日監察院教育及文化委員會第 5 屆第 68 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

我國公私立大專校院日間部自 105 學年度起新生註冊率逐年下降者達 779 系所，其中 428 系所之註冊率低於百分之七十，甚有國立大學 10 系所及私立大學 8 系所註冊率連年下降至零；又博士班日間部註冊率掛零者，自 105 至 107 學年度由 48 所攀升至 53 所，其中亦不乏國立頂尖大學，在在凸顯高等教育人才培力困境；然教育部長期漠視且無積極因應策略，任由高等教育新生註冊率掛零情勢擴大惡化，導致國家高級人才斷層及國際競爭力受挫，教育部顯疏於中央教育主管之責，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

有關教育部目前公布 107 學年度大專院校新生註冊率，計有 78 個系所掛零，且部分系所持續 3 年（含以上）新生註冊率均為零，教育部對此情形有無具體有效之改善措施？對各校系所增設及調整其招生名額，有無更具體控管機制？為提升各學校系所資源的有效運用，並落

實國家高等教育資源，實有深入瞭解之必要案。

本案經調閱教育部及考選部等相關卷證資料研閱，嗣於民國（下同）108年11月4日詢問教育部高等教育司、技術及職業教育司等主管人員，業調查竣事，經核教育部確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

我國公立大專校院日間部自105學年度起新生註冊率逐年下降者達779系所，其中428系所之註冊率低於百分之七十，甚有國立大學10系所及私立大學8系所註冊率連年下降至零；又博士班日間部註冊率掛零者，自105至107學年度由48所攀升至53所，其中亦不乏國立頂尖大學，在在凸顯高等教育人才培力困境；然教育部長期漠視且無積極因應策略，任由高等教育新生註冊率掛零情勢擴大惡化，導致國家高級人才斷層及國際競爭力受挫，教育部顯疏於中央教育主管之責，核有怠失。

一、按教育基本法第 1 條及第 9 條分別規定：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。」  
「中央政府之教育權限如下：（第 1 項）教育制度之規劃設計。（第 2 項）對地方教育事務之適法監督。（第 3 項）執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。（第 4 項）中央教育經費之分配與補助。（第 5 項）設立並監督國立學校及其他教育機構。……」復按大學法第 12 條規定：「大學之學生人數規模應與大學之資源條件相符，其標準由教育部定之；並得作為各大學規劃增設及調整院、系、所、學程與招生名額之審酌依據。」專科學校法第 10 條規定：「（第 2 項）專科學校之學生人數規模，應與專科學校之資源條件相符；其標準由教育部定之。（第 3 項）各校應依前項標準，設定學校合理之發展規模，國立及私立者，報教育部核定。……」依前開規定訂定之專科以上學校總量發展規模與資源條件標準第 3 條規定：「教育部應依國家整體人才培育政策、社會發展需求、……、新生註冊率及畢業學生就業等面向，徵詢相關產業之目的事業主管機關意見後，核定專科以上學校增設、調整院、所、系、科與學位學程及招生名額總量。」爰教育部為中央教育主管機關，對於大專校院之招生名額總量負有



確立教育基本方針及健全教育體制之責。

二、經查，107 學年全國 153 所大專校院<sup>1</sup>核定招生名額為 36 萬 9,451 人，較 106 學年減少 1 萬 157 人（-2.7%）；其中新生註冊人數為 31 萬 3,220 人，較 106 學年增加 1,839 人（+0.6%）；又因教育部自 107 學年起將境外新生註冊人數納入註冊率計算，復因招生名額減少，故總體新生註冊率上升至 85.6%，較 106 學年增加 3.4%；惟在招生缺額部分，107 學年為 5 萬 5,524 人，反較 106 學年減少 1 萬 1,869 人（-17.6%）<sup>2</sup>；近年全國大專校院招生、註冊及缺額（按設立別、學制別）統計情形詳如下表、圖：

- （一）105 學年度：全國 158 所大專校院（不含軍警校院、軍警專校、空大、宗教研修學院）核定招生名額為 39 萬 1,583 人，新生註冊人數為 32 萬 7,532 人，新生註冊率 83.9%，招生缺額為 6 萬 3,034 人。
- （二）106 學年度：全國 157 所大專校院（不含軍警校院、軍警專校、空大、宗教研修學院）核定招生名額為 37 萬 9,608 人，較上學年減少 1 萬 1,975 人；其中新生註冊人數為 31 萬 1,381 人，較上學年減少 1 萬 6,151 人，新生註冊率 82.2%，較上學年減少 1.7 個百分點；招生缺額為 6 萬 7,393 人，較上學年增加 4,359 人。
- （三）107 學年度：全國 153 所大專校院（不含軍警校院、軍警專校、空大、宗教研修學院）核定招生名額為 36 萬 9,451 人，較上學年減少 1 萬 157 人；其中新生註冊人數為 31 萬 3,220 人，較上學年微增 1,839 人；而自 107 學年起因將境外新生註冊人數納入註冊率計算範疇，加上招生名額減少，致新生註冊率上升至 85.6%，較上學年增加 3.4 個百分點；招生缺額為 5 萬 5,524 人，較上學年減少 1 萬 1,869 人。

---

<sup>1</sup> 不含軍警校院、軍警專校、空大、宗教研修學院。

<sup>2</sup> 大專校院新生註冊率變動分析－107學年，教育部統計處，108年4月。

表 1 105-107 學年全國大專校院招生、註冊及缺額統計（按設立別）

單位：人；%

學年	設立別	學校類別	校數	核定招生名額	新生實際註冊人數	新生註冊率	招生缺額人數	缺額率
105 學年	公立	一般大學	34	86,605	79,481	92.4	6,504	7.6
		技專校院	17	38,091	34,723	91.4	3,286	8.6
	私立	一般大學	37	102,176	86,110	84.5	15,819	15.5
		技專校院	70	164,711	127,218	77.3	37,425	22.7
106 學年	公立	一般大學	33	86,099	78,848	92.1	6,776	7.9
		技專校院	17	37,537	34,400	91.8	3,069	8.2
	私立	一般大學	37	99,317	81,744	82.5	17,393	17.5
		技專校院	70	156,655	116,389	74.3	40,155	25.7
107 學年	公立	一般大學	33	85,899	78,658	92.4	6,859	7.6
		技專校院	15	37,707	34,921	93.0	2,737	7.0
	私立	一般大學	37	96,724	82,535	86.2	13,978	13.8
		技專校院	68	149,121	117,106	79.3	31,950	20.7

註：

1. 新生實際註冊人數統計範圍：105及106學年包含大專校院及附設進修學校核定招生名額內之新生實際註冊人數，107學年起增納境外新生實際註冊人數。
2. 105、106學年新生註冊率公式：新生實際註冊人數／（核定招生名額－新生保留入學人數）；107學年起修正新生註冊率公式為：（新生實際註冊人數＋境外新生實際註冊人數）／（核定招生名額－新生保留入學資格人數＋境外新生實際註冊人數）×100%。招生缺額公式：核定招生名額－新生實際註冊人數－新生保留入學人數；缺額率：（1－新生註冊率）×100%。
3. 本表核定招生名額、招生缺額人數及缺額率均不含境外新生。

資料來源：本院整理自教育部提供資料。

表 2 105-107 學年公私立大專校院招生、新生註冊及缺額人數統計(按學制別)

單位：人；%

學年	學制班別	核定招生名額			新生實際註冊人數			新生註冊率			招生缺額人數			缺額率		
		總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立
105 學年	博士	5,429	4,258	1,171	4,386	3,366	1,020	81.4	79.7	87.9	999	859	140	18.6	20.3	12.1
	碩士	52,656	35,012	17,644	43,883	30,830	13,053	84.5	89.6	74.4	8,075	3,588	4,487	15.5	10.4	25.6
	碩士在職	23,472	13,145	10,327	19,275	11,595	7,680	82.3	88.4	74.5	4,146	1,521	2,625	17.7	11.6	25.5
	學士	201,867	55,731	146,136	173,310	53,672	119,638	85.9	96.4	82.0	28,353	2,016	26,337	14.1	3.6	18.0
	二技	6,901	1,975	4,926	5,842	1,809	4,033	84.7	91.6	81.9	1,058	166	892	15.3	8.4	18.1
	二專	716	384	332	505	301	204	70.5	78.4	61.4	211	83	128	29.5	21.6	38.6
	五專	19,626	1,675	17,951	17,766	1,602	16,164	90.5	95.7	90.1	1,857	72	1,785	9.5	4.3	9.9
	進修部四技	46,929	7,096	39,833	35,791	6,448	29,343	76.3	90.9	73.7	11,130	648	10,482	23.7	9.1	26.3
	進修部二技	12,853	1,884	10,969	11,121	1,729	9,392	86.6	91.9	85.7	1,724	153	1,571	13.4	8.1	14.3
	進修部二專	3,890	237	3,653	2,842	149	2,693	73.1	62.9	73.7	1,048	88	960	26.9	37.1	26.3
	附設進修學校二技	7,047	1,698	5,349	5,417	1,338	4,079	76.9	78.8	76.3	1,630	360	1,270	23.1	21.2	23.7
	附設進修學校二專	10,197	1,601	8,596	7,394	1,365	6,029	72.5	85.3	70.1	2,803	236	2,567	27.5	14.7	29.9
	總計	391,583	124,696	266,887	327,532	114,204	213,328	83.9	92.1	80.0	63,034	9,790	53,244	16.1	7.9	20.0
106 學年	博士	5,091	3,975	1,116	4,077	3,117	960	80.7	79.2	86.1	976	821	155	19.3	20.8	13.9
	碩士	52,309	34,968	17,341	43,065	30,547	12,518	83.0	88.3	72.5	8,791	4,052	4,739	17.0	11.7	27.5
	碩士在職	23,173	13,035	10,138	19,219	11,542	7,677	83.2	88.8	75.9	3,891	1,455	2,436	16.8	11.2	24.1
	學士	194,192	55,577	138,615	164,547	53,344	111,203	84.8	96.1	80.3	29,403	2,155	27,248	15.2	3.9	19.7
	二技	6,618	1,891	4,727	5,644	1,794	3,850	85.3	94.9	81.4	973	96	877	14.7	5.1	18.6
	二專	708	416	292	509	314	195	72.1	75.8	66.8	197	100	97	27.9	24.2	33.2
	五專	19,262	1,663	17,599	15,725	1,565	14,160	81.7	94.1	80.5	3,533	98	3,435	18.3	5.9	19.5
	進修部四技	46,348	7,392	38,956	34,031	6,725	27,306	73.5	91.1	70.1	12,300	658	11,642	26.5	8.9	29.9
	進修部二技	12,593	1,577	11,016	10,790	1,433	9,357	85.7	91.0	85.0	1,795	141	1,654	14.3	9.0	15.0
	進修部二專	3,411	120	3,291	2,196	60	2,136	64.4	50.0	64.9	1,215	60	1,155	35.6	50.0	35.1
	附設進修學校二技	6,317	1,478	4,839	5,308	1,370	3,938	84.0	92.7	81.4	1,009	108	901	16.0	7.3	18.6
	附設進修學校二專	9,586	1,544	8,042	6,270	1,437	4,833	65.4	93.4	60.1	3,310	101	3,209	34.6	6.6	39.9
	總計	379,608	123,636	255,972	311,381	113,248	198,133	82.2	92.0	77.5	67,393	9,845	57,548	17.8	8.0	22.5
107 學年	博士	4,823	3,789	1,034	4,021	3,104	917	86.8	85.5	91.4	773	659	114	16.1	17.5	11.1
	碩士	51,720	34,786	16,934	42,707	30,654	12,053	84.2	89.5	73.1	8,685	3,870	4,815	16.9	11.2	28.5
	碩士在職	22,940	13,128	9,812	19,075	11,500	7,575	83.4	87.9	77.5	3,793	1,589	2,204	16.6	12.1	22.5
	學士	190,143	55,491	134,652	166,462	53,003	113,459	88.4	95.9	85.3	23,442	2,407	21,035	12.3	4.3	15.6
	二技	6,329	1,870	4,459	5,438	1,781	3,657	86.5	95.7	82.4	890	88	802	14.1	4.7	18.0
	二專	729	438	291	473	338	135	66.4	77.5	51.1	253	98	155	34.8	22.5	53.4
	五專	18,884	1,929	16,955	15,113	1,790	13,323	80.1	92.8	78.6	3,770	139	3,631	20.0	7.2	21.4
	進修部四技	44,048	7,610	36,438	35,903	7,179	28,724	81.6	94.4	78.9	8,126	422	7,704	18.5	5.6	21.1
	進修部二技	12,459	1,483	10,976	10,839	1,351	9,488	87.0	91.2	86.5	1,615	131	1,484	13.0	8.8	13.5
	進修部二專	2,586	93	2,493	1,952	79	1,873	75.5	84.9	75.1	634	14	620	24.5	15.1	24.9
	附設進修學校二技	6,636	1,453	5,183	5,507	1,365	4,142	83.0	93.9	79.9	1,129	88	1,041	17.0	6.1	20.1
	附設進修學校二專	8,154	1,536	6,618	5,730	1,435	4,295	70.4	94.0	64.9	2,414	91	2,323	29.6	6.0	35.1
	總計	369,451	123,606	245,845	313,220	113,579	199,641	85.6	92.6	82.1	55,524	9,596	45,928	15.1	7.8	18.7

備註：

1. 新生實際註冊人數統計範圍：105及106學年包含大專校院及附設進修學校核定招生名額內之新生實際註冊人數，107學年起增納境外新生實際註冊人數。
  2. 105、106學年新生註冊率公式：新生實際註冊人數／(核定招生名額－新生保留入學人數)；107學年起修正新生註冊率公式為：(新生實際註冊人數＋境外新生實際註冊人數)／(核定招生名額－新生保留入學資格人數＋境外新生實際註冊人數)×100%；招生缺額公式：核定招生名額－新生實際註冊人數－新生保留入學人數；缺額率：(1－新生註冊率)×100%。
  3. 本表核定招生名額、招生缺額人數及缺額率均不含境外新生。
  4. 本表學士含四技、二技含二年制大學、五專含七年一貫制、進修四技含進修學士班。
- 資料來源：本院整理自教育部提供資料。

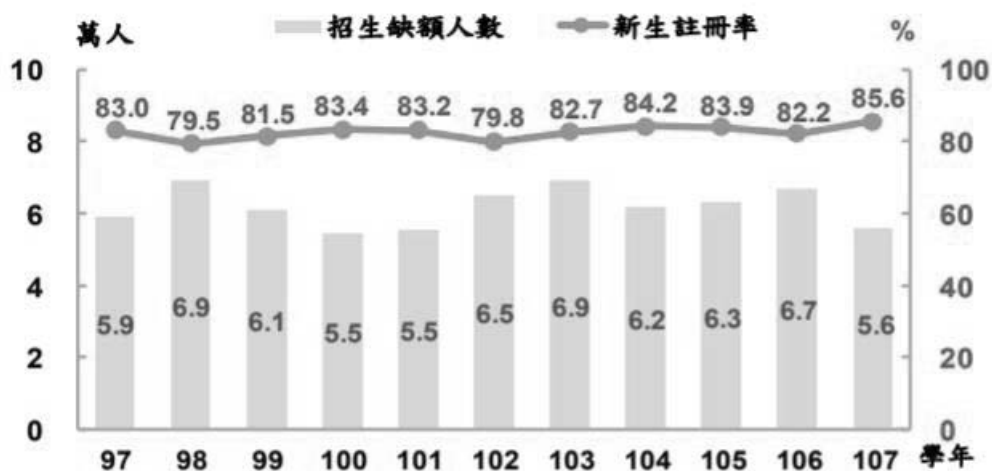


圖 1 97-107 學年度大專校院招生缺額人數及新生註冊率

資料來源：大專校院新生註冊率變動分析－107學年，教育部統計處，108年4月。

三、受少子女化效應衝擊，學齡人口逐年減少，經本院彙整教育部函復<sup>3</sup>及該部大專校院校務資訊公開平臺<sup>4</sup>之統計資料發現，我國公立大專校院日間部自 105 學年度起新生註冊率逐年下降者達 779 系所，其中 428 系所之註冊率低於百分之七十，甚有國立大學 10 系所及私立大學 8 系所註冊率連年下降至零；又博士班日間部註冊率掛零者，自 105 至 107 學年度由 48 所攀升至 53 所，其中亦不乏國立頂尖大學，顯示教育部對於近年新生註冊率逐年下降之現象，仍未能提出改善對策以及時應處。

四、次查，為確保大專校院營運狀況及辦學品質，教育部於 108 年 2 月 21 日修正發布「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」，就新生註冊率未達百分之六十之相關輔導措施如下：

- (一) 列為預警學校：最近 1 學年度新生註冊率未達百分之六十，經教育部審核認定後，得列為預警學校，該部應以書面通知列為預警之學校，並得對其實施諮詢輔導或維護學生受教權益檢核，

<sup>3</sup> 本案於108年5月24日派查，爰函請教育部提供105至107學年度之新生註冊率相關數據資料。

<sup>4</sup> 大專校院校務資訊公開平臺網頁，<https://udb.moe.edu.tw/DetailReportList/%E5%AD%B8%E7%94%9F%E9%A1%9E>，最後檢索日期：109年3月9日。

以使學校瞭解目前校務發展現況及面臨問題。

(二) 列為專案輔導學校：全校學生數未達 3,000 人，且最近 2 年新生註冊率均未達 60% 之學校，經教育部審核認定後，列為專案輔導學校，惟宗教研修學校或經教育部認定辦學績效良好者，不在此限。教育部應以書面通知列為專案輔導之學校，該部表示針對此類學校已籌組輔導小組，定期對專案輔導學校實施維護學生受教權益檢核、財務查核等專案輔導措施，及依相關法令限制此類學校實施遠距教學與推廣教育、獎勵、招收外籍學生、單獨招生、申請技專校院回流教育校外上課地點及其他保障學校教育品質相關作為。

五、惟查，依大學法第 12 條及專科學校法第 10 條第 2 項訂定之專科以上學校總量發展規模與資源條件標準第 8 條第 1 項規定：「專科以上學校有下列情事之一者，教育部得調整其招生名額總量或各院、所、系、科與學位學程之招生名額：……（第 7 款）專科以上學校日間與進修學制各院、系、科與學位學程之二年制專科班、五年制專科班、四年以上學制學士班、二年制學士班、專科進修學校及進修學院，最近一個學年度各班別新生註冊人數未達十人，得於每年九月二十日前向教育部申請下一學年度停招，原分配該班別之招生名額，得申請主動調減或分配至相同學制班別之其他院、系、科與學位學程；（第 8 款）專科以上學校碩士班、碩士在職專班與博士班最近一個學年度各班別新生註冊人數未達該學年度核定名額百分之三十，得於每年九月二十日前向本部申請下一學年度停招，原分配該班別之招生名額，得申請主動調減或分配至相同學制班別之其他院、所、系與學位學程。」亦即學校得向教育部申請該班別下一學年停招，並將名額「申請寄存」或調整至其他院、所、系、科及學位學程。

六、續查，105 及 106 學年全校新生註冊率計算公式為新生實際註冊人數 / (核定招生名額 - 新生保留入學人數) × 100%；而 107 學年起修正新生註冊率公式為：(新生實際註冊人數 + 境外新生實際註冊人數) / (核定招生名額 - 新生保留入學資格人數 + 境外新生實際註冊人數) × 100%：

(一) 106 學年以前全校新生註冊率計算公式：

$$\frac{\text{新生實際註冊人數}}{\text{核定招生名額} - \text{新生保留入學人數}} \times 100\%$$

(二) 107 學年以後全校新生註冊率計算公式：

$$\frac{\text{新生實際註冊人數} + \text{境外新生實際註冊人數}}{\text{核定招生名額} - \text{新生保留入學資格人數} + \text{境外新生實際註冊人數}} \times 100\%$$

七、對此，學校採用寄存名額方式致新生註冊率提高之情形，教育部於本院詢問時表示，「近年技專校院學校會用「寄存名額」讓母數<sup>5</sup>變小，且寄存無名額限制，亦無寄存期限」、「一般大學也有寄存名額情形，學校先寄存，然而寄存名額可以拿回去的前提是註冊率要達到九成，雖然教育部沒有訂期限，但是註冊率是很難回到九成」等語。顯見，部分學校新生註冊率提高與學校端運用寄存名額方式使母數變小兩者間有其因果關係，教育部雖同意學校以寄存名額方式因應，惟寄存名額僅為減少招生缺額之階段性選擇方式或減少招生缺額遞延之暫緩措施，並未解除高等教育之危機，顯見教育部未務實面對少子女化海嘯對高等教育之衝擊。

八、本院調查過程中，教育部雖表示「自 107 學年度起各校及各學制之新生註冊率有含境外學生實際註冊人數，而各校系科所之新生註冊率則不含境外學生實際註冊人數」、「由於取各學制新生註冊率平均值之統計分析將造成近一半之系所低於該值，且該類之系所涵蓋所有領域別，主要因為少子女化現象」、「新生註冊率非作為學校辦學好壞之單一指標，應涵蓋學校辦學之綜合績效、研發及教學品質、校務評鑑結果、畢業生就業流向及產業前景等要素」等語，惟新生註冊率雖非瞭解學校辦學成效之唯一指標，然為使大學承擔社會責任，校務資訊公開目的即為提供學生、家長於選擇就讀校、系（所）時，有更全面性、多面性的資料，俾瞭解學校辦學之綜合績效、研發及教學品質及校務評鑑結果；惟教育部卻長期漠視且無積極因應策略，任由高等教育新生註冊率掛零情勢擴大惡化，導致國家高級人才斷層及國際競爭力受挫，

<sup>5</sup> 全校新生註冊率之計算方式，係以最近一學年度全校一年級新生註冊人數，除以核定招生名額總量。

教育部顯疏於中央教育主管之責，核有怠失。

九、綜上，我國公私立大專校院日間部自 105 學年度起新生註冊率逐年下降者達 779 系所，其中 428 系所之註冊率低於百分之七十，甚有國立大學 10 系所及私立大學 8 系所註冊率連年下降至零；又博士班日間部註冊率掛零者，自 105 至 107 學年度由 48 所攀升至 53 所，其中亦不乏國立頂尖大學，在在凸顯高等教育人才培力困境；然教育部長期漠視且無積極因應策略，任由高等教育新生註冊率掛零情勢擴大惡化，導致國家高級人才斷層及國際競爭力受挫，教育部顯疏於中央教育主管之責，核有怠失。

據上論結，我國公私立大專校院日間部自 105 學年度起新生註冊率逐年下降者達 779 系所，其中 428 系所之註冊率低於百分之七十，甚有國立大學 10 系所及私立大學 8 系所註冊率連年下降至零；又博士班日間部註冊率掛零者，自 105 至 107 學年度由 48 所攀升至 53 所，其中亦不乏國立頂尖大學，在在凸顯高等教育人才培力困境；然教育部長期漠視且無積極因應策略，任由高等教育新生註冊率掛零情勢擴大惡化，導致國家高級人才斷層及國際競爭力受挫，教育部顯疏於中央教育主管之責，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

行政院為使大專校院系所增設調整確能配合社會發展及回應產業需求，已督促教育部自 109 學年度起針對學校所提各學制班別系所增設調整案（以往僅博士班或涉及政府人力管控之系所增設，才需專業審查），依據國發會產業人才供需調查結果，及各部會對重點領域人才培育之建議，會同各部會逐案進行專業審查，透過教育部主導科系所增設調整配合國家重大政策發展方向。

**註：經 109 年 7 月 16 日監察院教育及文化委員會第 5 屆  
第 72 次會議決議：結案存查**

## 19、前臺中縣政府與財政部國有財產署中區分署對寶○育樂股份有限公司與 18 位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，遲未妥適處理，辦理後續放領作業等違失案

提案委員：劉德勳

審查委員會：經 109 年 3 月 17 日監察院內政及族群、財政及經濟委員會第 5 屆第 68 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺中市政府、財政部國有財產署

貳、案由：

前臺中縣政府與財政部國有財產署中區分署（下稱國產署中區分署）<sup>1</sup>兩機關對寶○育樂股份有限公司（下稱寶○公司）與 18 位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，致申請人所訴未能轉換由個別股東以自然人名義承租，並辦理後續放領作業，遲未妥適處理；又臺灣高等法院臺中分院 87 年度再字第 30 號確定判決，既經同院 89 年度再易字第 5 號判決廢棄，即表示同院 85 年度上更（一）字第 68 號判決已回復，且該案最終亦經同院 90 年度再易字第 19 號判決確定，然臺中市政府農業局 102 年之公函答復寶○公司，竟仍引上開臺灣高等

---

<sup>1</sup> 因配合政府組織改造，「財政部國有財產局臺灣中區辦事處」自 102 年 1 月 1 日起機關更名為「財政部國有財產署中區分署」。



法院臺中分院第68號判決，該府提起上訴後，經該院87年度再字第30號判決廢棄等語；又寶○公司承租前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地之租金計算標準及繳納方式，經前臺中縣政府於93年7月29日函復國產署中區分署，惟該分署不僅未考量該等土地因列入專案放領，應徵收使用費僅至81年下期止，亦未考量訴訟中該公司未能使用該等土地之事實，竟要求該公司補繳訴訟期間之租金，故臺中市政府及財政部國有財產署經核均有違失。

### 參、事實與理由：

本案緣於本院調查「據訴，國產署中區分署未能依據臺灣高等法院臺中分院92年4月9日90年度再易字第19號民事確定判決依法行政，退還寶○公司原向臺中縣承租之臺中市太平區頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地租金及為辦理換約續租事宜」等情案，本院於民國(下同)108年1月16日約詢寶○公司法定代理人，並函請國產署中區分署、內政部、臺中市政府說明，並於108年12月26日約詢內政部、國產署中區分署、臺中市政府相關業務主管人員。本案調查發現臺中市政府及財政部國有財產署均有違失，茲臚列事實與理由如下：

- 一、前臺中縣政府與國產署中區分署兩機關對寶○公司與18位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，致申請人所訴未能轉換由個別股東以自然人名義承租，並辦理後續放領作業，遲未妥適處理，臺中市政府與國產署顯有違失。
  - (一) 78年至88年間，政府依「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」規定，就「臺中縣示範林場」、「南投縣臺大實驗林」、「南投縣瑞竹、頂林、大鞍林業生產合作社」等三處林場範圍內已放租供農業使用，且無工作要點所列應不予放領情事之公有農牧用地、林業用地辦理專案放領。
  - (二) 寶○公司承租臺中市太平區頭汴坑段199及197林地內，因租賃契約面積與實際面積不符，於77年4月24日向示範林場申請更正。示範林場77年5月3日(77)縣示業字第853號函復寶○公司，說明四：「貴公司承租面積超過山坡地保育利用條例第20條<sup>2</sup>之

---

<sup>2</sup> 75年1月10日總統(75)華總(一)義字第0119號令修正公布山坡地保育利用條例，第20條規定：「公有宜農、牧、林山坡地，放租或放領予農民者，其承租、

規定應迅速辦理名義變更以符規定否則依法收回造林。」寶○公司及各使用股東依示範林場77年5月3日(77)縣示業字第853號函囑，於77年9月5日提出名義變更申請。示範林場於77年9月24日以(77)縣示業字第2231號函駁回申請，主旨略以：「貴公司承租林地……申請分別變更辦理名義變更分別股東人承租案，依據臺中縣政府(77)府農林字第154149號函示『租地造林契約屆滿前，應予解除契約，不得繼續放租』，貴公司所請不宜辦理名義變更，原件退還……。」，該場駁回申請後，該公司於77年11月7日再提出申請承租公有林地變更名義，經示範林場77年11月8日(77)縣示業字第2755號函以未附原租賃契約書為由退件。又，前臺中縣政府77年10月7日77府農林字第178144號公告，主旨：公告該縣78年度臺灣省國有原野地與區外保安林解除地清理測量區域，並接受現使用人申報清理測量。嗣該公司與18位股東於77年11月10日提出公有土地承租名義變更申請書，及依照臺灣等國有原野地與區外保安林解除地清理測量計畫規定申請書表、地籍圖、承租契約書(影本)，請准予辦理土地測量及調查。臺中縣示範林場分別每位均發給收據且註明附件齊全在案。該林場並於78年間通知各股東持國民身分證、印章到場指界(通知書影本如附件)。此時是否即應依「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」規定處理，結果未有處理，卻於78年3月2日由前臺中縣政府以(78)府農林字第37185號函指示終止契約並自78年1月1日收回林地。致該公司及股東18人原承租之土地當時業已終止契約收回林地，且該公司及股東18人於現場並無法指界，故該115筆林地於清理測量時登記為國有。

(三) 據臺中市政府表示：

1. 關於所詢「寶○公司有提出變更名義的收據，如何解釋」一節，依據前臺中縣政府77年10月7日77府農林字第178144號公告，為辦理清理測量，接受現使用人申報，示範林場於收受

---

承領面積，每戶合計不得超過二十公頃。但基於地形限制，得為百分之十以內之增加。本條例施行前，原承租面積超過前項規定者，其超過部分，於租期屆滿時不得續租。公有山坡地放租、放領辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。」

現使用人申報書件後給予收據。依據前揭公告事項第3點「申請清理測量之土地，無論其為承租有案之土地抑或濫墾土地，申報人所送申報資料，僅為本年度清理測量期間召開墾民座談會、地籍調查、戶地測量及查定等工作之參考。」，故該林場是否收受此清理測量申報書件，無涉是否承租、亦無涉是否辦妥變更名義。該府農業局亦曾於102年2月23日中市農林字第102000542號函說明三表示：「查（寶○公司）所附『收據』，為收取申報清理測量書件之給據，無涉名義變更申請。」寶○公司102年3月28日再申請函所附證據，當時紀○瑚等18人依照前述77年公告，繳交之清理測量申報書件，於「使用情形申報表」之備註欄位，註明為寶○公司股東，且應附「承租契約書」部分，僅檢附「公有土地承租名義變更申請書」，未附核准變更名義相關資料，可證明紀○瑚等18人當時並未辦妥變更名義等語。

2. 關於所詢「78年土地清理測量時，如何通知人民」一節，依據前臺中縣政府77年10月7日77府農林字第178144號公告，當時前臺中縣政府劃定並公告「78年度臺灣省國有原野地與區外保安林解除地清理測量區域」，並接受現使用人申報清理測量。據該公告所示：「公告區域內之土地現使用人應自77年10月12日起至77年11月10日止向臺中縣政府辦理申報，逾期不再受理。」……「申請清理測量之土地，無論其為承租有案之土地抑或濫墾土地，申報人所送申報資料，僅為本年度清理測量期間召開墾民座談會、地籍調查、戶地測量及查定等工作之參考。」……「辦理申報時，應填具申報書，並檢送（一）戶口謄本（二）地籍圖謄本（三）承租契約書各一份。」等語。
3. 關於所詢「78年土地清理測量時，寶○公司在原承租地所扮演的角色為何」一節，依據示範林場78年7月3日（78）縣市業字第1588號函略以：「寶○育樂公司前承租……等115筆林地……終止契約並自78年1月1日起收回林地案」，該函說明三略以：「本林地之清理測量時應依照『接受申報，以國有原野地與區外保安林解除地內現使用人為限』……況且寶○育樂公司於現場並無法指界……。」等語。

(四) 惟經查：

1. 寶○公司紀○瑚君等人於93年3月23日檢附原承租之租賃契約書與78年林地清理後之土地標示及使用人清冊，請前臺中縣政府依清冊辦理放領。其申請書說明略以，寶○公司於70年間向示範林場承租國有土地，並繳有租金在案，77年政府專案辦理示範林場等3處土地放領，各使用人乃依專案放領工作要點第6點比照南投縣瑞竹、頂林、大鞍林業生產合作社承租之土地申請在案，並依專案放領工作要點第5點辦理放領，因「租賃關係存在」訴訟中而延後放領。惟今經臺灣高等法院臺中分院於92年4月10日90年度再易字第19號判決確定在案；因所申請放領土地原係向該府辦理，是請該府依規定辦理放領等語。案經前臺中縣政府以93年3月26日府地用字第0930079837號函復該公司及黃○禮先生等略以「臺端等申請專案放領太平市頭汴坑段3160地號等土地一案，俟查明後另行函復。」顯示該函行文的對象包括寶○公司及黃○禮先生等人，主旨亦顯示其等申請專案放領。嗣後該公司93年3月30日以「本案疑義涉原示範林場（現經管人員隸屬農業局林務課）、國有財產局及本公司等申請人間之爭議，故請將本案移交農業局辦理。」旋經前臺中縣政府以93年4月2日府地用字第0930085994號函復寶○公司，敬請轉知其他申請人，主旨：「臺端申請將太平市頭汴坑段3160地號等土地依法申請放領案移交本府農業局續辦一案，業已照辦，復請查照。」顯示該函答復寶○公司並請其轉知其他申請人，主旨亦顯示其等申請專案放領。同時前臺中縣政府於93年4月2日以府農林字第09300897380號函復寶○公司，說明略以：「一、復貴公司93年3月23日申請書。二、有關貴公司與本府原示範林場承租之國有土地，於民國78年度全面清理並重新登記，因貴公司為『租賃關係』向司法機關提訴訟，使所承租國有土地未能完成承領作業，財政部國有財產局為收回該管之土地，並終止各縣市政府代管關係，本府業將未放領及代管之國有土地，於86年間全部移還財政部國有財產局自管。三、貴公司申請原所承租之國有土地由本府辦理放領一節，因所申請之土地本府業移還財政部國有財產局臺灣中區辦事處管理，

是否依專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點辦理放領，請貴公司逕向該處申請。」顯示前臺中縣政府將寶○公司及其他申請人申請專案放領事宜，推諉由國產署中區分署辦理，請其等逕向該分署申請。嗣國產署中區分署於93年12月10日以台財產中管字第0930033712號函寶○公司（關於寶○公司原向臺中縣示範林場承租之前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地經法院判決有租賃關係案），說明二略以：查本案租賃關係既已定讞，應依原租約書及法院判決書記載之當事人（即寶○公司）辦理換約續租，是請寶○公司儘速於94年1月15日前檢證（法人登記證明文件影本及代表人資格證明影本）辦理換約續租並繳納5年租金計新臺幣（下同）2,000,640元整。說明三略以：另，有關本案辦理專案放領事宜，該分署非屬權責機關，請逕洽前臺中縣政府辦理，併予敘明等語。顯示該分署又將寶○公司及其他申請人申請專案放領事宜，推諉由前臺中縣政府辦理，請其等逕洽該府辦理。

2. 前臺中縣政府94年11月1日府農字第0940282405號函復內政部（副知寶○公司），說明二：……；寶○公司向原臺中縣示範林場承租土地時，因土地筆數眾多、地點各異，係原地號整筆面積採書面出租方式，該林場亦未派員現場逐筆點交，又本案歷經78年間土地清查與重新測量，案內出租林地經78年間公地放領政策，由承租人當場指界測量，並經地政單位按地號逐筆登錄完竣。顯示承租人指界完竣。惟臺中市政府答詢時，仍依據示範林場78年7月3日（78）縣市業字第1588號函略以：「寶○育樂公司前承租……等115筆林地……終止契約並自78年1月1日起收回林地」，該函說明三略以：「本林地之清理測量時應依照『接受申報，以國有原野地與區外保安林解除地內現使用人為限』……況且寶○育樂公司於現場並無法指界……。」稱寶○公司無法指界，故前後顯不一致。

（五）又前臺中縣議會於83年4月9日以83議乙字第0756號函復前臺中縣政府，主旨：請該府確實執行該會第12屆第13次臨時會對「該會協助解決該縣示範林場辦理林地放領作業專案小組調查報告

書」之決議案，並於4月15日前辦理見復。說明二：該會前揭決議案業於82年11月19日以議乙字第3042號函請該府執行在案，該府所屬該縣示範林場亦於82年11月25日縣示業字第3513號函請原承租人寶○公司法定代理人林○輝先生辦理後續契約事宜，經林○輝先生於82年12月3日向該林場申請辦理後續契約，迄今已逾4個月該場尚未辦理，嚴重影響該會依職權所為之決議案暨人民權益甚鉅。說明三：該案請該府依照「臺灣省各縣市議會組織規程」第42條規定切實辦理，並依臺灣省政府58年4月25日府民二字第31196號令之規定議處失職人員。前臺中縣政府於83年4月21日以83府農林字第80103號函知示範林場略以，前臺中縣議會第12屆第13次臨時會對「該會協助解決該縣示範林場辦理林地放領作業專案小組調查報告書」之決議案，仍請切實執行，並即日將辦理情形報府。顯示前臺中縣議會請前臺中縣政府儘速處理事項，該府及示範林場均未切實執行，臺中市政府對該申請案最後仍無明確交代。

- (六) 86年間，臺中市太平區頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地移交國產署中區分署接管。寶○公司及黃○禮等人於92年7月11日向國產署中區分署申請續租上開199-193地號等115筆土地。國產署中區分署於92年9月29日以台財產中管字第0920024731號函復寶○公司略以，刻正以92年9月22日台財產中管字第0920024077號函查臺中縣政府，容俟該府函復後即行依規定處理。前臺中縣政府於92年10月2日以府農字第0920257103號函復國產署中區分署略以，有關旨揭地號土地，（所附土地清理測量前後標示對照表）與該府函復該處之對照表相符，為寶○公司所承租土地標示。該等土地是否有放領情事一節，依專案辦理臺中縣示範農場等三處公有土地放領，均列入放領範圍，因「確認租賃關係」在司法機關審理期間，該等土地並未審核，致未予辦理放領作業等語。前臺中縣政府94年11月1日府農字第0940282405號函復內政部（副知寶○公司），說明四略以，就案內國有土地事涉專案放領一節，將由該府地政單位另函答覆。顯示該申請放領案仍在處理程序中，僅是等候訴訟確認租賃關係。前臺中縣太平地政事務所於96年9月13日以平地測字第0960008670號函寶○公司、國產署中區分署、前臺中縣政府略

以：該公司陳為承租坐落太平市頭汴坑段199-193地號等115筆土地部分位置疑義案，業經該所重新查對後，部分地號確有漏列事項，業已補正完竣。前臺中縣政府於96年9月29日以府農林字第0960265789號函復國產署中區分署（復該分署96年9月19日台財產中管字第0969502945號函），說明二略以：有關該分署為辦理寶○公司換約土地承租位置，由該分署提供清理前1/5000比例尺膠片底圖，請太平地政事務所套對承租位置，該所以94年6月1日平測字第0940004498號函套對清理後寶○公司承租土地標示並造冊送該分署，再由該分署函送該府本於出租機關權責，協助核對放領資料查對後造冊函送該分署核辦有案。案經該分署於96年2月9日台財中管字第0960004733號所自行套對與太平地政事務所核對部分不符，該府於96年8月2日府農林字第0960213755號函，無法確認何者為正確，究應以何單位所送資料為準，先予敘明。說明三略以：據該分署來函所稱，因業務需要曾至土地測量局，請協助判釋寶○公司提供之清理測量前圖籍，經該局承辦人員認定非屬官方制式之地籍圖無法據以採用在案。另如何辦理圖籍套繪，請該分署再商請太平地政事務所人員基於對地籍專責，協助核對，該府提供原有清理測量前地籍資料等語。顯示寶○公司為承租坐落太平市頭汴坑段199-193地號等115筆土地部分位置疑義案，業經太平地政事務所重新查對後，部分地號確有漏列事項，業已補正完竣，且已套對清理後寶○公司承租土地標示並造冊送國產署中區分署，惟該分署卻又函請前臺中縣政府協助辦理地籍圖套繪，前臺中縣政府又請該分署再商請太平地政事務所協助核對。顯示前臺中縣政府與國產署中區分署拖延處理寶○公司承租土地位置事宜。

- (七) 94年10月12日，內政部依據行政院中部聯合服務中心交下寶○公司未具日期陳情書，以內授中辦地字第0940725681號函前臺中縣政府略以，有關寶○公司陳為渠原向示範林場承租坐落前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地，請協助儘速完成承租及放領一案，請該府本原代管及專案放領執行機關權責，查明詳情並擬具處理意見，送部憑處。前臺中縣政府94年11月14日府地用字第0940310490號函復內政部，說明二：

有關寶○公司案內土地涉專案放領一節，依該府94年11月1日府農字第0940282405號函：「案內國有土地於86年間由本府農業局移交中區分署管理。」，故本案出租土地將俟公產管理機關清查如有符合放領作業規定者造冊移交該府後，再擬具體處理意見報內政部核處。內政部94年11月22日內授中辦地字第0940055048號函復前臺中縣政府略以：本案既經該府查明原處理情形及後續擬處理方向，請書面向陳情人妥為說明等語。惟國產署中區分署於94年12月13日以台財產中管字第0940033844號函復內政部，就前臺中縣政府94年11月1日及94年11月14日函針對本案115筆國有土地涉及專案放領一節，提出說明如後：

1. 本案土地原為臺中縣政府所屬示範林場代管之國有土地，代管期間示範林場逕行出租予寶○公司，該府於86年間在司法機關審理該租賃關係是否存在期間，配合終止委管將本案土地移交前財政部國有財產局接管，是時並未移交寶○公司承租資料。嗣案經臺灣高等法院臺中分院以92年4月10日90年度再易字第19號終審判決確定示範林場與寶○公司之租賃關係存在。
2. 因該分署非原出租機關，且前臺中縣政府亦未將原始出租資料移交，致該分署無法確定寶○公司原承租土地範圍據以辦理換約續租，為此，該分署已多次洽請原出租機關認定出租範圍未果。是，該府94年11月1日函請政府相關單位協助督辦主管機關依法儘速辦理承租一節，顯有誤解；至於，該府94年11月14日函復內政部，本案出租土地需俟公產管理機關清查如有符合放領作業規定者造冊移交該府後，再擬具體處理意見一節，在該府未確認出租範圍前，該分署亦無法審辦寶○公司換約續租案件，該分署已再次以94年12月2日台財產中管字第0940032805號函該府認定原出租範圍在案，惟迄未蒙認定，故目前仍無法據以辦理寶○公司之換約續租案件等語。

(八) 內政部接獲該分署上開94年12月13日函就本案國有土地涉及專案放領之說明後，以94年12月19日內授中辦地字第0940056409號函請前臺中縣政府併該部94年11月22日內授中辦地字第0940055048號函辦理。針對國產署中區分署94年12月2日台財產中管字第0940032805號函，前臺中縣政府於94年12月14日以府



農林字第0940335811號函復該分署略以，該分署函請該府協助認定比對示範林場代管並出租予寶○公司坐落該縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地面積與位置一案，仍請依該府94年10月20日府農林字第0940278056號、94年11月1日府農林字第0940282405號等函（諒達）辦理；如再有疑義，建請該分署召集該府農業、地政等相關單位洽商瞭解等語。

（九）為早日協助寶○公司完成換約事宜，國產署中區分署於96年10月29日邀集相關單位及寶○公司等召開會議研商，決議如下：

「1.由國產署中區分署及前臺中縣政府於會後10日內分別提供法院判決出租土地清冊及清理測量前之地籍圖予太平地政事務所，由該所套對原全筆出租之前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆（含暫編地號條列部分）國有土地，並俟套對完竣後，依國產署中區分署提供之清理測量前後土地對照表，造送清冊及位置略圖予國產署中區分署及前臺中縣政府，俾辦理後續換約事宜。2.至於另外4筆原部分出租尚無法確定承租範圍部分，待原出租機關前臺中縣政府查明其實際承租位置後，另送太平地政事務所辦理套圖事宜。」寶○公司參加開會曾提出陳述書，陳述書最後一段敘述：末查前臺中縣政府為本件原出租機關，國產署中區分署為辦理續租換約機關，前臺中縣太平地政事務所為套繪測量之機關，本次之套繪期能充分合作，速將延宕擱置4年有餘之本承租案圓滿結案，並造冊送交審核機關續辦專案放領事宜，是所至盼。惟詢據國產署中區分署表示略以：依「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」第4點規定：專案放領土地放領對象以該土地之現使用承租農民為限，本案土地因原出租範圍未釐清，故該分署當時花費許多人力及時間與前臺中縣政府（原土地管理機關）溝通，請該府協助比對認定出租範圍，以儘速與寶○公司完成換約續租，爰參照該分署96年10月29日邀集相關單位及寶○公司等召開會議結論內容，均就比對清理測量前後出租地號，確認前臺中縣政府原出租範圍等案由討論，尚未述及寶○公司陳情專案放領一案。

（十）國產署中區分署對上開96年10月29日會議決議之追蹤處理，遲至99年1月22日始以台財產中管字第0999500211號函將擬換約續租內容答復寶○公司。說明三：本案上述已釐清可換約部分，

本分署當於近期通知貴公司來分署辦理續租換約等事宜。惟卻未就陳情專案放領一節詳實答復寶○公司。詢據國產署中區分署表示略以：有關寶○公司陳情專案放領一節：依內政部100年1月31日內授中辦地字第1000041080號函寶○公司略以：「法人非自然人，自不備專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點第4點規定現使用承租農民之身分，且林地承租人，若非78年當時之承租人，亦不符合前揭工作要點之規定」；又依前臺中縣政府97年8月6日府農林字第0970216299號函內容稱「寶○公司原向臺中縣示範林場承租地，依臺灣高等法院臺中分院民事判決已確認該公司70年間所訂立之租賃契約於77年12月31日因租期屆滿而消滅，其訴請確認租賃關係存在者為82年12月3日所另成立之新租賃契約」；故縱寶○公司陳稱於申辦地籍清理測量時已轉換由個別股東以自然人名義承租，惟寶○公司至終並非78年當時之承租人，應未符合內政部前開函專案放領規定等語。顯示該分署仍然就拖延處理寶○公司承租土地事宜之責任，推諉卸責。何況參照國產署94年3月14日台財產局管字第0940007360號函說明四意旨<sup>3</sup>，寶○公司與18位股東已於77年11

---

<sup>3</sup> 國產署於94年3月14日以台財產局管字第0940007360號函復國產署中區分署，說明二：關於寶○公司原承租首揭115筆國有土地，雖經法院終審判決確定租賃關係存在，惟原出租機關臺中縣政府前後二次提供之土地標示清冊面積與原租約面積差異甚鉅，為納入正常管理，宜先行依判決內容（即承租面積）釐清出租範圍後，再行辦理換約續租事宜。該出租範圍，得依原租約所附土地清冊逐筆查明各筆土地面積歷次變動狀況，並參照清理前、後地籍圖之相對位置，藉以圈劃出該公司原承租之207.5410公頃之位置，必要時並得邀集臺中縣政府、寶○公司及地政機關會商或現場勘查，以瞭解該公司實際承租使用範圍及土地使用現況。說明三：至該分署91年間分別出租頭汴坑段2678、4371地號2筆土地予黃○欽君、吳○碧君之租約處理疑義部分，查臺中縣政府91年間函送寶○公司原承租範圍78年林地清理後之土地標示清冊內，並無該2筆土地，然該府於92年7月召開會議時，所提供之土地清冊中則列入該2筆土地，致衍生該分署重複出租疑義，宜於釐清寶○公司承租土地標示時，同時查明黃、吳君之承租範圍，是否確位於該公司租約範圍及使用情形後，再行研處。說明四：關於謝○雲君申請承租頭汴坑段4372地號土地部分，查臺中縣政府前後所送寶○公司原承租土地清冊皆載有該筆土地，另臺中縣太平地政事務所93年9月20日平地測字第0930007915號函復謝君，前開地號清理測量前之原始地號為頭汴坑段199-275地號，該地號亦登載於前述二次清冊中，惟依對照表所載，清理後非為4372地號，有該筆土地清理前後之面積差異甚鉅。寶○公司承租範圍尚待釐清，倘經查明謝君申租範圍不屬寶○公司承租範圍，基於謝君於92年1月15日行政院院長提示

月10日提出公有土地承租名義變更申請書，後因政府機關相關行政作業，而未辦理出租作業，尚不得歸責於申請人，如重新收件辦理，並非不可能成為78年當時之承租人。

- (十一) 根據上述，寶○公司因租賃契約面積與實際面積不符，於77年間向示範林場申請更正。示範林場77年第853號函復該公司，略以其承租面積超過山坡地保育利用條例第20條之規定應迅速辦理名義變更。嗣該公司與18位股東於77年11月10日提出公有土地承租名義變更申請書，及依照臺灣等國有原野地與區外保安林解除地清理測量計畫規定申請書表、地籍圖、承租契約書(影本)，請准予辦理土地測量及調查。臺中縣示範林場分別每位均發給收據且註明附件齊全在案。該林場並於78年間通知各股東持國民身分證、印章到場指界(通知書影本如附件)。此時是否即應依「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」規定處理，結果未有處理，卻於78年3月2日由前臺中縣政府以(78)府農林字第37185號函指示終止契約並自78年1月1日收回林地。致該公司及股東18人原承租之土地當時業已終止契約收回林地，且該公司及股東18人於現場並無法指界，故該115筆林地於清理測量時登記為國有。嗣前臺中縣政府94年11月1日府農字第0940282405號函復內政部表示案內出租林地經78年間公地放領政策，由承租人當場指界測量，並經地政單位按地號逐筆登錄完竣。惟臺中市政府答詢時，仍依據示範林場78年7月3日(78)縣市業字第1588號函，稱寶○公司無法指界，故前後顯不一致。且前臺中縣議會於83年4月9日函請前臺中縣政府儘速處理事項，該府及示範林場均未切實執行，臺中市政府對該申請案最後仍無明確交代。又寶○公司為承租該115筆土地部分位置疑義案，前經太平地政事務所重新查對後，部分地號確有漏列事項，業已補正完竣，且已套對清理後寶○公司承租土地標示並造冊送國產署中區分署，惟該分署卻又函請前臺中縣政府協助辦理地籍圖套繪，前臺中縣政府又請該分署再商請太平地政事務所協助核對。顯示前臺中縣政府與國產署中區分署拖

---

國有林地不出租政策，已提出申請，因政府機關相關行政作業，而未辦理出租作業，尚不得歸責於申請人，允宜同意重新收件辦理。

延處理寶○公司承租土地位置事宜。綜上，前臺中縣政府與國產署中區分署兩機關對寶○公司與18位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，致申請人所訴未能轉換由個別股東以自然人名義承租，並辦理後續放領作業，遲未妥適處理，臺中市政府與國產署顯有違失。本案臺中市政府及國產署理應檢討如何適用國產署94年3月14日台財產局管字第0940007360號函說明四妥為處理。

二、臺灣高等法院臺中分院87年度再字第30號確定判決，既經同院89年度再易字第5號判決廢棄，即表示同院85年度上更（一）字第68號判決已回復，且該案最終亦經同院90年度再易字第19號判決確定。然臺中市政府農業局102年之公函答復寶○公司，竟仍引臺灣高等法院臺中分院85年度上更（一）字第68號判決，該府提起上訴後，經該院87年度再字第30號判決廢棄等語，實屬不當。

（一）臺中市政府農業局102年3月19日中市農林字第1020007463號函復寶○公司。說明二略以：查旨揭土地租賃關係，依臺灣高等法院臺中分院89年度再易字第5號判決理由二，寶○公司原租約已於77年12月31日租期屆滿而消滅，但示範農場其後又於82年11月25日以縣示業字第3513號函表示願與寶○公司成立租賃關係，並經寶○公司於82年12月3日承諾，故法院認定該府與寶○公司於82年12月3日成立新的租賃契約，其土地面積亦經該院90年度再易字第19號判決確定，如有異議仍請循法律途徑解決。說明三略以：依上述法院判決該府僅與寶○公司成立租賃關係，與紀○瑚等18人無涉，且查法院判決確定後該府並未與寶○公司簽訂書面契約，更無核准名義變更情事，自無紀○瑚等18人承租契約書可提供。說明四略以：寶○公司所陳事項，該局分別以102年2月23日中市農林字第1020005242號函、102年3月4日中市農林字第1020006169號函、102年3月5日中市農林字第1020006049號函，向寶○公司說明在案，爾後如無明確證據足資證明該府有核准紀○瑚等18人承租土地，將不再函復。說明五略以：另查所附臺灣高等法院臺中分院85年度上更（一）字第68號判決，該府提起上訴後，經該院87年度再字第30號判決廢棄。

（二）查臺灣高等法院臺中分院89年度再易字第5號判決，再審原告為

寶○公司，再審被告為前臺中縣政府，該判決主文：「本院87年度再字第30號確定判決廢棄。……。」故臺灣高等法院臺中分院87年度再字第30號確定判決，既經同院89年度再易字第5號判決廢棄，即表示同院85年度上更（一）字第68號判決已回復，且該案最終亦經同院90年度再易字第19號判決確定。

（三）參照臺灣高等法院臺中分院85年度上更（一）字第68號判決理由五、六所敘，臺中縣示範林場（下稱示範林場）以寶○公司有濫葬情形作為終止租約之理由，於77年11月24日以（77）縣示業字第3032號函終止租約，卻又於77年12月份仍然開徵77年下半年期租金收取77年12月份之租金，顯有疏失。前臺中縣議會所為寶○公司與示範林場之租賃關係應視為不定期限繼續契約之決議，雖有瑕疵，示範林場本不受拘束，但示範林場願意遵照該決議辦理，於82年11月25日以縣示業字第3513號函通知寶○公司，表示「為寶○育樂公司陳情案，業經奉本縣議會第13次臨時會決議應視為不定期限繼續契約在案，自應遵辦原契約繼續有效，請貴公司於文到10日內攜相關資料來場辦理後續契約事宜。」寶○公司於收到示範林場之通知後，於82年12月3日檢附相關資料至示範林場欲辦理後續契約事宜，卻為示範林場所拒。上開臺灣高等法院臺中分院85年度上更（一）字第68號判決即以此為基礎，認為後續契約有其存續性。

（四）然臺中市政府農業局102年3月19日中市農林字第1020007463號函答復寶○公司，該函說明五竟仍引臺灣高等法院臺中分院85年度上更（一）字第68號判決，該府提起上訴後，經該院87年度再字第30號判決廢棄等語，卻未說明臺灣高等法院臺中分院87年度再字第30號確定判決，經同院89年度再易字第5號判決廢棄，表示同院85年度上更（一）字第68號判決已回復。且該案最終亦經同院90年度再易字第19號判決確定。該函說明五之敘述不僅毫無意義，亦答復不正確，且造成寶○公司後續處理之誤解，實屬不當。

三、寶○公司承租前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地之租金計算標準及繳納方式，經前臺中縣政府於93年7月29日函復國產署中區分署，租金計算標準係依臺灣土地銀行臺中分行（77.8.1.中農字第1043號）函，中部四縣市徵收公有土地使用費

(租金)實務折徵標準，相思樹每公斤壹元計算，每公頃每年徵收實物(相思樹)為1,928公斤，示範林場代管國有土地，因列入專案放領，徵收使用費至81年下期止。嗣因「租賃關係存在」訴訟中而延後放領。最後經臺灣高等法院臺中分院於92年4月10日90年度再易字第19號判決確定。惟國產署中區分署不僅未考量該等土地因列入專案放領，應徵收使用費僅至81年下期止，亦未考量訴訟中該公司未能使用該等土地之事實，竟要求該公司補繳訴訟期間之租金，顯有違失。

(一)前臺中縣政府於93年7月29日以府農林字第0930187121號函復國產署中區分署(為囑查示範林場代管並出租與寶○公司之前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地之租金計算標準及繳納方式案)，說明二略以：示範林場代管並出租與寶○公司之國有土地，租金計算標準係依臺灣土地銀行臺中分行(77.8.1.中農字第1043號)函，中部四縣市徵收公有土地使用費(租金)實務折徵標準，相思樹每公斤壹元計算，每公頃每年徵收實物(相思樹)為1,928公斤，示範林場代管國有土地，因列入專案放領，徵收使用費至81年下期止等語。復查寶○公司紀○瑚君等人於93年3月23日檢附原承租之租賃契約書與78年林地清理後之土地標示及使用人清冊，請前臺中縣政府依清冊辦理放領。申請書說明略以，寶○公司於70年間向示範林場承租國有土地，並繳有租金在案，77年政府專案辦理示範林場等3處土地放領，各使用人乃依專案放領工作要點第6點比照南投縣瑞竹、頂林、大鞍林業生產合作社承租之土地申請在案，並依專案放領工作要點第5點辦理放領，因「租賃關係存在」訴訟中而延後放領。惟今經臺灣高等法院臺中分院於92年4月10日90年度再易字第19號判決確定在案：因所申請放領土地原係向該府辦理，是請該府依規定辦理放領等語。合先敘明。

(二)惟國產署中區分署通知寶○公司繳納歷年租金及收取情形如下：

1. 國產署中區分署93年12月10日台財產中管字第0930033712號函寶○公司(關於寶○公司原向臺中縣示範林場承租之前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地經法院判決有租賃關係案)，說明二略以：查本案租賃關係既已定讞，

應依原租約書及法院判決書記載之當事人（即寶○公司）辦理換約續租，是請寶○公司儘速於94年1月15日前檢證（法人登記證明文件影本及代表人資格證明影本）辦理換約續租並繳納5年租金計新臺幣（下同）2,000,640元整。說明三略以：另，有關本案辦理專案放領事宜，該分署非屬權責機關，請逕洽前臺中縣政府辦理，併予敘明等語。

2. 寶○公司前暫以207.5410公頃為計租面積，向該分署繳納自88年11月至102年6月租金計5,468,416元。
3. 該分署以104年4月23日台財產中租字第10495006200號函通知寶○公司本案得換約面積為166.6669公頃，是以，經該分署重新以166.6669公頃面積重新核算88年11月至102年6月租金應為4,391,428元，溢繳差額租金1,076,988元逕抵繳102年7月至105年11月部分租金，尚需繳納105年11月部分至106年12月租金，共計368,970元，限期請寶○公司繳納。

（三）經核，有關寶○公司承租前臺中縣太平市頭汴坑段199-193地號等115筆國有土地之租金計算標準及繳納方式，經前臺中縣政府於93年7月29日函復國產署中區分署，租金計算標準係依臺灣土地銀行臺中分行（77.8.1.中農字第1043號）函，中部四縣市徵收公有土地使用費（租金）實務折徵標準，相思樹每公斤壹元計算，每公頃每年徵收實物（相思樹）為1,928公斤，示範林場代管國有土地，因列入專案放領，徵收使用費至81年下期止。嗣因「租賃關係存在」訴訟中而延後放領。最後經臺灣高等法院臺中分院於92年4月10日90年度再易字第19號判決確定。惟國產署中區分署不僅未考量該等土地因列入專案放領，應徵收使用費僅至81年下期止，亦未考量訴訟中該公司未能使用該等土地之事實，竟要求該公司補繳訴訟期間之租金，顯有違失。

綜上所述，前臺中縣政府與國產署中區分署兩機關對寶○公司與18位股東申請承租名義變更及辦理放領事宜，長期相互推諉，致申請人所訴未能轉換由個別股東以自然人名義承租，並辦理後續放領作業，遲未妥適處理；又臺灣高等法院臺中分院87年度再字第30號確定判決，既經同院89年度再易字第5號判決廢棄，即表示同院85年度上更（一）字第68號判決已回復，且該案最終亦經同院90年度再易字第19號判決確定，然臺中市政府農業局102年之公函答復寶○公司，竟仍引





## 被糾正機關改善情形

尊重機關說明，予以結案存查。

**註：**經 109 年 9 月 15 日監察院內政及族群、財政及經濟  
委員會第 6 屆第 2 次聯席會議決議：結案存查

## 20、臺北市政府衛生局歷年雖就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節積極列管追蹤或進行不預警稽查，致無以遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，核有疏失案

提案委員：張武修

審查委員會：經 109 年 3 月 17 日監察院內政及族群、國防及情報、財政及經濟委員會第 5 屆第 28 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府、臺北市政府衛生局

貳、案由：

臺北市政府為維護消費者進行醫學美容療程之權益，除衛生局有定期及不定期之稽查外，亦以聯合稽查方式強化各局處間橫向合作，雖衛生局歷年已就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節納入稽查重點項目積極列管追蹤或進行不預警稽查，稽查顯未落實；又聯合稽查亦未能有效發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所加強稽查，遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生。而該府衛生局於106年3月接獲陳情人檢舉，雖就杏立博全診所涉嫌不法情事進行查處，然該局未能於限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情

人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，違反該府陳情注意事項，均核有疏失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

以貴婦奈○宣傳為名的「杏立博全」醫美診所，自民國（下同）100年成立於臺北市，由黃姓醫師執行業務；該醫師為受教育部提供公費的國立陽明大學醫學院醫學系公費生，卻遲未依規定履約服務，致醫師證書遭衛生福利部（下稱衛福部）扣留，惟黃姓醫師於未辦理執業登記下，擅自執行醫療業務多年，且有在病患病歷上簽章等情事，衍生損及民眾醫療權益事件，為釐清中央及地方主管機關有無疏於督管查核，故立案調查。

本案調查初期，另有陳情人針對杏立博全診所實質負責人黃博健未履行公費生服務義務，醫師執照遭扣留不得辦理執業登記，仍經營醫療機構並私自執行醫療業務等情事向本院陳訴。案經調閱衛福部、臺北市政府衛生局（下稱北市衛生局）、教育部、外交部、財政部、金融監督管理委員會、臺北榮民總醫院（下稱北榮）等機關卷證資料，並於108年10月3日詢問衛福部醫事司、財政部臺北國稅局、北市衛生局等機關人員，本案臺北市政府及所屬衛生局違失臚列如下：

臺北市政府為維護消費者進行醫學美容療程之權益，除衛生局有定期及不定期之稽查外，亦以聯合稽查方式強化各局處間橫向合作，雖衛生局歷年已就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節納入稽查重點項目積極列管追蹤或進行不預警稽查，稽查顯未落實；又聯合稽查亦未能有效發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所加強稽查，遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，現行稽查機制顯有疏漏。另該府衛生局於106年3月接獲陳情人檢舉後，雖就杏立博全診所涉嫌不法情事進行查處，然該局未能於限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，違反該府陳情注意事項；對於醫師之違法裁處是否通知其所屬醫院亦請北市衛生局會同衛福部一併檢討。

(一) 臺北市政府為維護消費者進行醫學美容療程之權益，除衛生局有定期及不定期之稽查外，亦以聯合稽查方式強化各局處間橫向合作，雖衛生局歷年已就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節納入稽查重點項目積極列管追蹤或進行不預警稽查，稽查顯未落實；又聯合稽查亦未能有效發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所加強稽查，遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，現行稽查機制顯有疏漏

1. 依醫療法第26條規定：「醫療機構應依法令規定或依主管機關之通知，提出報告，並接受主管機關對其人員配置、設備、醫療收費、醫療作業及診療紀錄等之檢查及資料蒐集。」
2. 本院前於調查「財政部對醫療美容、整形、減重、體檢、防老等不受健保給付之醫療行為，究如何覈實勾稽其收入與納稅情形等情」一案，有關衛福部未督促地方政府衛生主管機關善盡查調醫療院所醫療勞務收入資料之責，以提供稅捐機關查核稅務資訊上之協助；為解決案涉業者稅務稽徵問題，衛生主管機關與稽徵機關間允宜建立連繫機制一項調查意見指出：「……醫療法第15條第1項及同法施行細則第8條分別規定：『醫療機構之開業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請核准登記，經發給開業執照，始得為之；其登記事項如有變更，應於事實發生之日起30日內辦理變更登記。』、『本法第15條所定登記事項如下：……五、診療科別……七、設施、設備之項目。……』……。是稽徵機關為利『美容醫學』醫療院所之稅務徵課工作，本需先行釐清案涉業務醫療機構數量之疑義。爰衛生主管機關與稽徵機關間允宜建立連繫機制，……。」可知，醫療美容涉及稅捐及醫療等業務，主管機關在管理稽查上，存有未建立橫向資訊分享機制之本位主義問題。
3. 查有民眾於106年3月10日向北市衛生局檢舉杏立博全診所實質負責人黃博健未履行公費生服務義務，醫師執照遭扣留不得辦理執業登記，仍經營醫療機構並私自執行醫療業務等情事。案經北市衛生局調查認定黃博健執行醫療業務未辦理執業登記，違反醫師法第8條第1項規定於106年6月22日裁處罰

緩在案。另據本院查得，杏立博全診所自103至106年度列報黃博健為合夥人，並於該診所為病患進行診療行為。

4. 據北市衛生局說明：該局對於轄區診所採取多樣管理措施，其中包含年度例行性督導考核，藉以主動發掘診所可能觸法事項並輔導改善、健全醫療環境，掌握轄內診所動態（尤其是美容醫學診所）。另有不定期的稽查，若民眾有相關醫療疑慮，該局將列管該診所3-12個月，且視需要辦理專案稽查。該局並於本院詢問時表示：「年度普查時會把非法執業情事納入查處項目」。然杏立博全診所於106年6月22日遭裁處在案，查該局106年、107年對杏立博全診所督考紀錄表稽查項目與103年、104年及105年督考紀錄表相同並未將杏立博全診所之相關違規情節納入加強查核，北市衛生局未按前述之管理措施於本案查處後積極列管追蹤杏立博全診所相關違規情形或進行不預警稽查，稽查顯未落實。
5. 又因目前醫療機構執行美容醫學因係屬「醫療行為」，與一般以消費者保護法規範之「消費行為」不同，故尚難單以消費者保護法或醫療法辦理。是以，為維護醫美診所之衛生管理、公共安全與保障使用醫美診所禮券及提供瘦身美容服務消費者之消費權益，臺北市政府法務局依據其消保業務需求，規劃針對醫美診所之衛生管理、建築安全管理、消防安全管理、禮券定型化契約、瘦身美容定型化契約及稅務等事項整合跨局處資源，進行系統性查核，分別於107年7月4日、7月5日、7月12日、7月13日及7月18日由法務局消保官帶隊會同衛生局、消防局、建築管理工程處及稅捐稽徵處等機關承辦人員，對13家醫美診所進行專案性質（104-106年未有此類專案）聯合稽查，查獲違反醫療法診所共4家，其中敦南愛爾麗診所因執業醫師執行醫療業務未辦理執業登記，有違反醫師法等情事；衛生局並呼籲民眾選擇美容醫學機構療程時，要注意「六要三不」，其中六要包括：（一）要檢視醫療機構開業執照。（二）要檢視醫師執業執照。……等事項。顯見醫師執業執照之有無亦為主管機關於稽查所列之重點，然上開聯合稽查並未發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所容留有因醫師執照

遭扣留而未辦理執業登記的黃博健私自執行醫療業務行為加強稽查。

6. 因本案「杏立博全」診所以網紅貴婦奈○為宣傳，大量吸引消費者前來並主打以高檔為訴求的醫美診所，自100年於臺北市開業，依據本案檢舉情形及法務部截至107年年底統計，消保官及北市衛生局皆收受多起有關「杏立博全」診所之申訴案，受害者更在臉書成立「求償自救會」，然不論在歷年衛生局定期或不定期的稽查或臺北市政府跨局處的聯合稽查上，都未能有效嚇阻／防止或及早發覺其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之徵兆。
7. 綜上，臺北市政府為維護消費者進行醫學美容療程之權益，除衛生局有定期及不定期之稽查外，亦以聯合稽查方式強化各局處間橫向合作，雖衛生局歷年已就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節納入稽查重點項目積極列管追蹤或進行不預警稽查，稽查顯未落實；又聯合稽查亦未能有效發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所加強稽查，遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，現行稽查機制顯有疏漏。

(二) 北市衛生局於106年3月接獲陳情人檢舉後，雖就杏立博全診所涉嫌不法情事進行查處，然該局未能於限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，違反該府陳情注意事項；另對於醫師之違法裁處是否通知其所屬醫院亦請北市衛生局會同衛福部一併檢討

1. 依據臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項第10點規定：「人民陳情案件有下列情形之一者，受理機關應通知陳情人依原法定程序辦理：（一）檢、警、調機關進行偵查中者。（二）訴訟繫屬中或提起行政救濟者。（三）經判決或決定確定，或完成特定法定程序者。」、第14點規定：「各機關答復人民陳情案件時，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定、親切、易懂之文字答復陳情人，並副知有關機關。」及第15點規定：「各機關受理

人民陳情案件處理時限為6個工作日，如法規另訂有處理期限，或因內容複雜、數量眾多，需一定處理時限及程序，經報本府核定通案處理者，依所定期限辦理。但不得超過30日（以日曆天計算）；其因故未能在30日（以日曆天計算）以內辦結者，應將辦理情形及延期理由先行告知陳情人。」復據「臺北市衛生局處理違反醫師法事件統一裁罰基準」第3點規定，該局處理違反醫師法事件統一裁罰基準如下表：

項次	違反事實	法規依據	法定罰鍰額度或其他處罰	統一裁罰基準
3	醫師執業，除急救、醫療機構間之會診、支援、應邀出診或經事先報准之情形外，在所在地主管機關核准登記以外之處所為之。	第8條之2 第27條	處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，按次連續處罰。	1. 第1次處2萬元至6萬元罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，按次連續處罰。 2. 第2次處4萬元至8萬元罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，按次連續處罰。 3. 第3次以上處6萬元至10萬元罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，按次連續處罰。

2. 查陳情人於106年1月23日對杏立博全診所之黃博健、胡耿華、陳思帆等醫師提出業務過失致死之刑事告訴，並由臺灣臺北地方檢察署偵查。另於106年3月10日向北市衛生局檢舉杏立博全診所、黃博健、胡耿華等違法情事，案經該局初步認診所及醫事人員涉及違反醫療法及醫師法，該局於106年3月15日以北市衛醫護字第10633062600號函回復陳情人略以：「……二、按醫療過程中，醫療機構或醫師是否構成過失責任，屬於專業認定之法律問題，應由司法機關裁判認定，建請臺端逕循司法救濟。三、有關該診所及其聘用人員是否違反醫事相關法規，本局業依行政程序進行調查。」
3. 北市衛生局106年3月20日至杏立博全診所查察，結果略以：「……2.請診所行政主管趙小姐調閱105年10月15日至20日就診病患名單，隨機挑選4份病歷查核，經查病歷內容（患者姓

名：何○怡），105.10.19麻醉紀錄單『手術者 Dr.陳 麻醉者 Dr.Hu.』、『杏立博全舒眠麻醉同意書 麻醉醫師簽名：胡』；105.1.21麻醉紀錄單『手術者 黃博健 麻醉者 楊芝琳』。3.……因礙於個資法規定，請本局以正式公函向該診所申請病歷影本。4.經查胡耿華醫師及黃博健醫師未辦理支援報備，請診所負責人106年3月23日下午15時30分至本分隊陳述說明。……」北市衛生局於106年3月22日函請診所配合提供病患病歷資料及派案再次前往該診所查察。

4. 北市衛生局依據上開查察結果，於106年4月17日函請杏立博全診所、黃博健、胡耿華說明。106年4月28日杏立博全診所函覆略以：「一、病患何○○病歷紀錄醫師諮詢問診單105年1月21日、105年6月13日醫師簽名黃是為黃博健醫師。二、麻醉紀錄單105年10月19日麻醉師Dr.Hu是為胡耿華醫師。……」；黃博健函復略以：「……本人自102年度始於臺北杏立博全診所執行醫療業務，而自103年起，和該院所溝通後，為了照顧先前的舊客戶，本人於該院所採特約制，僅提供會診的服務……。二、病患何○○病歷資料醫師諮詢問診單105年1月21日、105年6月13日醫師簽名黃，是為本人諮詢會診無誤。」
5. 另106年5月12日胡耿華函復略以：「……四、上述醫療機構設置標準第20條之規定，係……衛生福利部醫字第1041669638號另修正發布第15、20條條文及第3條附表，修法理由係為適度管理醫事人員之流動並兼顧醫療實務之需，彈性放寬『未固定排班提供診療』時，屬免事前報准之情事。五、此檢舉案例，為同在臺北市之醫療機構間之會診、支援，且未固定排班提供診療……因此依規定並不需事先辦理支援報備，特此說明。」為釐清疑義，北市衛生局於106年5月25日函請衛福部釋示。
6. 衛福部於106年6月1日函釋略以：「……前開所稱醫療機構間『未固定排班提供診療』之會診、支援，包含：（一）遇有大量傷病患，需臨時增加醫事人員人力處理者。（二）對於緊急或重症傷病，需徵詢其他醫師意見者。（三）逾原報准支援之門診時段部分者。（四）住院病人在非固定支援期間



發生病情變化，需緊急手術者。……（六）其他非可預期性之緊急情事。」

7. 北市衛生局依據上開事證，認定黃博健執行醫療業務未辦理執業登記及胡耿華執行麻醉醫療業務未依規定事先辦理支援報備，分別違反醫師法第8條第1項規定、第8條之2規定；杏立博全診所未盡醫療機構應督導所屬醫事人員，依各該醫事專門職業法規規定，執行業務之責，其行為違反醫療法第57條第1項規定，依臺北市政府衛生局處理違反醫師法事件統一裁罰基準於106年6月22日以北市衛醫護字第10635649302號裁處書處胡耿華罰鍰新臺幣（下同）2萬元整、北市衛醫護字第10635649301號裁處書處黃博健罰鍰2萬元整、北市衛醫護字第10635649300號裁處書處杏立博全診所負責醫師黃立雄罰鍰5萬元整。然上開對於胡耿華醫師之處分僅通知個人並未知會其所屬北榮。
8. 另本案陳情人於106年3月10日向北市衛生局提出檢舉案，該局依據「臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」（下稱陳情注意事項），於同年月15日函覆陳情人，而陳情人再分別於同年3月21日、4月24日補充檢舉理由及事證。依據陳情注意事項規範，因故未能在30日（以日曆天計算）以內辦結者，應將辦理情形及延期理由先行告知陳情人。本案遲至陳情人於106年6月30日函文要求敘明案件處理結果，北市衛生局方於106年7月10日於單一陳情系統回復，陳情人又於106年7月13日第三次函文補充檢舉理由及事證並請北市衛生局說明檢舉結果。該局於106年7月19日以北市衛醫字第10644457500號函復陳情人略以：「……二、有關臺端反映黃博健及胡耿華醫師未依規定支援報備至『杏立博全診所』、執行醫療業務，涉違反醫療相關法規一案，本局業予該診所及醫事人員行政處分在案。……」是以，北市衛生局未能依據陳情注意事項於30日限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，顯與該府陳情注意事項規定不符，有明顯瑕疵及疏失。
9. 綜上，北市衛生局於106年3月接獲陳情人檢舉後，雖就杏立

博全診所涉嫌不法情事進行查處，然該局未能於限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，違反該府陳情注意事項，應予檢討改進；另對於醫師之違法裁處是否通知其所屬醫院亦請北市衛生局會同衛福部一併檢討。

綜上所述，臺北市政府為維護消費者進行醫學美容療程之權益，除衛生局有定期及不定期之稽查外，亦以聯合稽查方式強化各局處間橫向合作，雖衛生局歷年已就杏立博全診所違規情事進行裁處，然後續並未將該診所違規情節納入稽查重點項目積極列管追蹤或進行不預警稽查，稽查顯未落實；又聯合稽查亦未能有效發揮稅捐及醫療業務跨局處資訊共享整合之系統性查核功能，對「杏立博全」診所加強稽查，遏止其透過醫療美容進行吸金惡意倒閉之情事發生，現行稽查機制顯有疏漏。另該府衛生局於106年3月接獲陳情人檢舉後，雖就杏立博全診所涉嫌不法情事進行查處，然該局未能於限期內，先行向陳情人說明辦理情形及延期理由，嗣對陳情人要求敘明案件處理結果之回覆，亦未能針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據答復陳情人，違反該府陳情注意事項，均核有疏失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭臺北市政府及其所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

促成法令增修績效：

衛福部及北市衛生局檢討對違反醫師法第 8 條醫師之裁罰，應於限改屆期未改善時，按次連續處罰，以達嚇阻之效。

**註：經 110 年 2 月 4 日監察院內政及族群、國防及情報、財政及經濟委員會第 6 屆第 3 次聯席會議決議：結案存查**

## 21、花蓮縣政府於民國 107 年 4 月 30 日辦理 0206 花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩餐會，廣邀各界人士參加，致與該府主辦單位原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合等違失案

提案委員：王幼玲、楊芳玲

審查委員會：經 109 年 3 月 17 日監察院內政及族群、財政及經濟、交通及採購委員會第 5 屆第 34 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：花蓮縣政府

貳、案由：

花蓮縣政府於107年4月30日辦理0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩餐會，廣邀各界人士參加，致與該府主辦單位原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合，違反預算執行相關法令規定，核有濫用公帑之違失；且該府未按其採購總金額核計，辦理公開招標，致遭質疑規避政府採購法第14條等相關法令規定之適用，嚴重斷損政府機關之公信力。又該府為感謝二十餘萬捐款人而辦理「0206震災捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，招標程序瑕疵重重，亦違反政府採購法第61條等相關法令規定，並無視震災所衍生相關行政事務之緊急性及重大性，竟控管第二預備金之動支，而流用「身心障礙福利業務」預算支出金額計新臺幣（下同）580萬餘元，除與預算法第22條及第70條規定編列及動支第二預備金之立法意旨未合，並違反預算法第62條禁止流用等法令規定，核有重大違失，

爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

一、花蓮地區107年2月6日發生大地震，各界援助救災並踴躍捐款。花蓮縣政府於107年4月30日中午在花蓮縣體育場辦理0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會，突變更承辦單位原簽擬邀宴並奉核定之90桌900人之計畫，而改為廣邀各界人士參加，宴請約3,000人，致與該府主辦單位原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合，違反行政院主計總處訂定之各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘之規定及內部審核處理準則第24點採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失；且該府未按其採購總金額核計，辦理公開招標，致遭質疑規避政府採購法第14條等相關法令規定之適用，嚴重斲損政府機關之公信力，亦有違失：

- (一) 按政府採購法第14條規定：「機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。」同法第19條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，除依第20條及第22條辦理者外，應公開招標。」同法施行細則第13條第1項規定：「本法第14條所定意圖規避本法適用之分批，不包括依不同標的、不同施工或供應地區、不同需求條件或不同行業廠商之專業項目所分別辦理者。」
- (二) 再按中央機關未達公告金額採購招標辦法第2條第1項第2款規定：「未達公告金額採購之招標，其金額逾公告金額十分之一者，得以下列方式之一辦理：二、符合本法第22條第1項第16款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。」及政府採購法施行細則第23條之1第1項規定：「機關依本法第22條第1項規定辦理限制性招標，應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准。其得以

比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。」

- (三) 花蓮地區於107年2月6日23時50分發生芮氏規模6以上之強震，花蓮市區4棟住宅大樓飯店倒塌，造成17人罹難。全國各公私部門機關團體出錢出力協助救災。救災告一段落後，花蓮縣政府於同年4月30日在花蓮縣立體育場舉辦「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會」，有關餐會採購作業由該府行政暨研考處負責辦理「0206協助震災救助有功人員感恩餐會」採購桌數150桌（每桌10人），採購金額99萬元；及花蓮縣消防局辦理「0206花蓮震災救災協力人員慰勞餐會」採購桌數149桌（主桌1桌20人，其餘每桌10人），採購金額99萬元，均依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款，採限制性招標議價方式辦理，分別決標予永豐活海鮮餐廳有限公司、豐川菜館，履約日期同為107年4月30日，履約地點同為花蓮縣立體育場，驗收結算金額分別為97萬5,000元、97萬4,871元。另該府以小額採購方式，逕洽永豐活海鮮餐廳有限公司採購主桌素食套餐5客，每客600元，驗收結算金額3,000元，以上3件感恩餐會採購案之驗收結算金額合計195萬2,871元。

表1 0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩餐會採購案

項次	辦理機關	採購標的	預算金額 (元)	決標 金額(元)	決標日期	得標 廠商	結算 金額 (元)
1	花蓮縣政府	0206協助震災救助有功人員感恩餐會	990,000 (150桌、每桌6,600元)	975,000	107-4-27	永豐活海鮮餐廳有限公司	975,000
2		0206協助震災救助有功人員感恩餐會—主桌素食套餐	小額採購素食5客，每客600元			永豐活海鮮餐廳有限公司	3,000
3	花蓮縣消防局	0206花蓮震災救災協力人員慰勞餐會	990,000 (150桌、每桌6,600元)	974,871	107-4-26	豐川菜館	974,871

資料來源：整理自花蓮縣政府及花蓮縣消防局提供資料。

- (四) 花蓮縣政府函復本院表示，有關0206震災感恩餐會係配合0206震災救助有功人員頒獎典禮活動，會後以便餐感謝賑災有功人員。由該府行政暨研考處辦理餐會桌數計150桌，餐會費用97萬5,000元。另有關震災感恩餐會149桌部分，花蓮縣消防局函復本院表示，有關「0206花蓮震災救災協力人員慰勞餐會」案，係於救災任務完成後，為表達及感謝所有支援救災人員犧牲奉獻的偉大情操，檢討局內可支應之相關預算辦理感恩餐會，由該局邀請107年0206花蓮震災當下參與協助災害緊急救難及搶救之各縣（市）政府消防局特搜隊及港務消防隊、各縣（市）民間救難團體（單位）、紅十字會、民間參予救災團體及個人、該縣三大志工及該縣警消等人員，予以感謝並慰勞其辛勞，經簽核並奉准，由該局消防業務－消防業務（分支計畫：災害管理及緊急救護）－業務費項下支付97萬4千餘元。經查，政府採購法判斷有無違法分批採購，係以「單一採購機關」所辦理之各項採購是否無正當理由拆案作為判斷標準，如不同機關辦理之採購，本得依各自採購目的及行政流程自行依採購法辦理，縱使採購標的相類似，亦無規定必須合併辦理招標之必要。該局具有獨立之組織條例、人員編制及預算，係一獨立之採購機關，非為花蓮縣政府之內部單位，在採購招標上，花蓮縣政府及該局均得以各自之名義獨立辦理，並無媒體所稱分批採購之問題等語。
- (五) 案經審計部臺灣省花蓮縣審計室（下稱審計部花蓮縣審計室）查核結果，花蓮縣政府辦理0206震災感恩餐會，預估桌數299桌3,000人用餐，分別由該府與花蓮縣消防局各自辦理150桌（每桌10人，計1,500人）、149桌（主桌1桌20人，其餘每桌10人，計1,500人），採購金額均為99萬元，以其屬逾公告金額10分之1未達公告金額之採購，而按「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款，採限制性招標議價方式辦理，惟查其採購標的、供應地區、需求條件、行業廠商並無不同，卻未按其採購總金額核計，違反上揭政府採購法令規定，機關不得意圖規避政府採購法之適用，分批辦理公告金額以上之採購：
1. 花蓮縣政府辦理0206震災感恩餐會，採購作業由行政暨研考處庶務科負責統計各局（處）需求桌數，預估桌數299桌（主

桌1桌20人，其餘298桌每桌10人），人數3,000人，餐會日期107年4月30日，餐會地點花蓮縣立體育場。

2. 惟查，花蓮縣政府未按預估桌數299桌之總金額核計採購金額，並按公告金額以上之採購相關規定辦理，而係分別由該府辦理「0206協助震災救助有功人員感恩餐會」採購桌數150桌（每桌10人），採購金額99萬元；及花蓮縣消防局辦理「0206花蓮震災救災協力人員慰勞餐會」採購桌數149桌（主桌1桌20人，其餘每桌10人），採購金額99萬元，均依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款，採限制性招標議價方式辦理，分別決標予永豐活海鮮餐廳有限公司、豐川菜館，履約日期同為107年4月30日，履約地點同為花蓮縣立體育場，驗收結算金額分別為97萬5,000元、97萬4,871元。另花蓮縣政府以小額採購方式，逕洽永豐活海鮮餐廳有限公司採購主桌素食套餐5客，每客600元，驗收結算金額3,000元，以上3件感恩餐會採購案之驗收結算金額合計195萬2,871元。惟該府未按上揭政府採購法施行細則第6條規定，於招標前認定採購金額，並按公告金額以上之採購程序辦理，卻以感恩對象之身分別，分批由該府辦理餐會150桌（捐款人及志工）、消防局149桌（協助救災及協勤民力），各自依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款規定，採限制性招標辦理。該府因感恩對象之身分別不同，採分批方式辦理公告金額以上之採購，並不符合上揭政府採購法施行細則第13條所明文規定之「不同標的、不同施工或供應地區、不同需求條件或不同行業廠商之專業項目所分別辦理者。」
3. 花蓮縣政府行政暨研考處於107年4月24日簽准之「活動計畫」經費概算表，外燴辦桌預計90桌，單價8,000元，計72萬元，計畫內容載明參加對象為震災捐助及協助救災等善心有功人員（預估900人）。惟查，該府嗣後並未按上述批准之計畫執行，實際係分別由該府行政暨研考處庶務科辦理「0206協助震災救助有功人員感恩餐會」採購150桌，採購金額99萬元，簽呈載明係依據縣座107年4月25日交下辦理；及花蓮縣消防局辦理「0206花蓮震災救災協力人員慰勞餐會」採購149桌，採購金額99萬元，結算金額分別為97萬5,000元、97萬4,871

元，以上合計為299桌194萬9,871元，與上述批准計畫90桌72萬元未合，且差距頗大。

4. 花蓮縣政府行政暨研考處負責統計各局（處）需求桌數，於事前調查與製作「各局處桌數與人數概估表」實際需求桌數為299桌（主桌20人），人數概估為3,000人，惟以時間急迫為由，並未將「各局處桌數與人數概估表」簽陳各級長官核定。又該府辦理「0206協助震災救助有功人員感恩餐會」採購案並無當日出席餐會之相關單位與人數表或用餐人員名冊等相關資料憑稽，致無從查考出席人員，採購及經費結報等行政作業有欠周延。

（六）有關花蓮縣政府與花蓮縣消防局於107年4月30日中午在花蓮縣體育場辦理0206感恩餐會，卻各自辦理150桌及149桌採購案，採購金額均約99萬元，有無意圖規避政府採購法第14條等相關採購法令規定之適用等情一節，花蓮縣政府則聲復審計部花蓮縣審計室說明，有關該府辦理0206感恩餐會，基於時間急迫，辦理採購時，係以該府宴請標的對象之概估需求桌數規劃標案，並非如審核結果通知所敘明，先行統計各局處需求桌數，再辦理標案。該統計係辦理標案後，為確認各局處實際出席人數以利餐宴現場桌次配置所製。又該府與消防局辦理0206感恩餐會之參加對象為捐款人及志工，花蓮縣消防局辦理感恩餐會之參加對象為協助救災及協勤民力，兩件採購案係以「機關」為主體辦理，該府與消防局各為獨立機關，有獨立預算，且宴請對象不同，並無意圖規避政府採購法，分批辦理情形等語。

（七）案經審計部花蓮縣審計室核復花蓮縣政府函請政府採購法主管機關行政院公共工程委員會釋示釐清該府辦理0206感恩餐會有無違反政府採購法第14條等相關採購法令規定。嗣行政院公共工程委員會於108年8月15日函復花蓮縣政府表示：

1. 按機關辦理個案採購，是否有政府採購法第14條所稱「機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。」尚涉及機關是否有該條所定「意圖」，而有刻意規避本法之適用情形。
2. 依審計部108年2月20日審核通知及108年4月15日核復事項載明，機關辦理該二採購案，係由花蓮縣政府行政暨研考處庶



務科負責統計各局（處）需求桌數，且餐會日期及地點均相同，縱依花蓮縣政府來函所述聲復理由略以：「……本府（庶務科）辦理感恩餐會之參加對象為捐款人及志工，花蓮縣消防局辦理感恩餐會之參加對象為協助救災及協勤民力，分屬不同團體對象……」，仍得由同一機關整合該二採購案之採購需求，並由同一機關辦理採購作業，請檢討本案既由單一機關統計整體需求，為何未由同一機關彙整辦理採購？此外，該二採購案係由花蓮縣政府行政暨研考處庶務科統計各局（處）需求桌數，其後由不同機關各自辦理，然該二採購案之預算金額為何適巧均為新臺幣99萬元？其辦理情形是否有刻意規避政府採購法之適用情形，不無啟人疑竇之處，請一併檢討釐清。

（八）嗣花蓮縣政府仍強調本件0206感恩餐會，救助捐款對象及志工由該府行政暨研考處庶務科統計，救災人員等則由花蓮縣消防局統計，係各機關單獨統計，獨立辦理採購，並於108年12月12日再聲復審計部花蓮縣審計室說明：

1. 當花蓮於107年2月6日晚間11時50分許發生世紀強震後，各地（包括國際）之救災人員紛紛趕到花蓮來協助救災，各地善心人士亦紛至沓來、慷慨解囊捐款救助，祈使花蓮能早日復建恢復安康之日子，主政救災機關花蓮縣消防局於震災後續處置告一段落後，為感謝各地救災人員之義勇，乃於107年4月2日主動發起欲辦理慰勞救災人員之餐會，以略表感謝之意。
2. 該案陳文嗣經長官察閱後，認為花蓮縣消防局固然本權責辦理其主政之救災業務慰勞餐會事宜，惟該府亦有接受諸多社會各界之善款援助，且有許多志工協助災民慰問等各項事宜，亦受社會善心甚鉅，因捐款業務屬該府社會處之權責事項，爰指示該府亦應比照消防局辦理餐會以感謝各界捐款人及志工。
3. 因此，本感恩餐會實際上乃係由不同權責機關（該府行政暨研考處、花蓮縣消防局）個別辦理之標案，僅係為了避免表揚會場活動費用重複支出，而在同日及同一場域舉行而已。

（九）惟查，花蓮縣政府辦理0206感恩餐會，係由該府顏新章秘書長

於107年4月25日上午9時臨時通知各局處召開「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會分工協調會議」，決議將前1日核定90桌之餐會擴大為300桌，要求各局處當日下午陳報參加人數，顯係藉感謝賑災救災人士之機會，廣邀各界人士參加，致與該府原規劃為感謝救災及捐款人而辦理感恩餐會之意旨及需求未合，違反行政院主計總處訂定之各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘及內部審核處理準則第24條採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失：

1. 按行政院主計總處106年12月25日修正實施之各機關單位預算執行要點第16點規定：「（第1項）各機關應切實控制預算之執行，並本摶節原則支用經費，充分運用現有人力……不得辦理非必要之禮品採購及聯誼餐敘……（第2項）各機關執行預算，其員工如有違法、廢弛職務或其他失職等行為，致政府財物或聲譽遭受重大損害者，除依公務員懲戒法、公務人員考績法等規定懲處外，相關人員財務責任，依審計機關審查決定辦理。」行政院主計總處99年7月7日修正實施之內部審核處理準則第24點規定：「各機關會計人員審核採購及財物處理時，應注意下列事項：一、採購案件有無預算及是否與所定用途符合，金額是否在預算範圍內，有無於事前依照規定程序辦妥申請核准手續。……三、辦理採購案件是否依照政府採購法規定程序辦理。」
2. 花蓮縣政府辦理0206感恩餐會簽辦經過：

日期	內容
107.4.2	花蓮縣消防局簽辦訂於107年4月10日在該縣中正體育場辦理感恩餐會（58桌及預備桌2桌共計60桌），感謝災害防救單位之辛勞。
107.4.16	花蓮縣政府決定一併邀請捐款人員等參加餐會人員，爰改由該府行政暨研考處承辦，並改辦「0206震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚餐會」活動案，參加對象為震災捐助及協助救災等善心有功人員，預估900人，請外燴辦桌90桌。
107.4.24	花蓮縣政府行政暨研考處綜整該府主計處等單位意見後，併前開107年4月16日之簽呈，再簽奉該府顏新章秘書長以傅崐萁縣長乙章於107年4月24日核定辦理90桌的感恩餐會活動計畫。
107.4.25	詎花蓮縣政府顏新章秘書長核定行政暨研考處之感恩餐會簽呈後，竟於4月25日上午9時臨時通知各局處主管召開「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會分工協調會議」，決議擴大辦理感恩餐會桌數300桌，廣邀各界人士參加。

資料來源：本院綜整花蓮縣政府簽呈。

3. 查花蓮縣政府辦理0206感恩餐會原由花蓮縣消防局於107年4月2日簽辦於107年4月10日在該縣中正體育場辦理感恩餐會（58桌及預備桌2桌共計60桌），感謝災害防救單位之辛勞。依據簽呈所附各單位支援0206震災人員桌數統計表，擬邀請參加餐會人員包括各縣市消防警察人員、花東防衛指揮部、後備指揮部、衛生局、環境保護局及花蓮縣政府各局處負責動員支援之消防人員、軍方人員、工程人員及各方團體志工等，並分配桌數。
4. 惟花蓮縣政府決定一併邀請捐款人員等參加餐會人員，爰改由該府行政暨研考處承辦，並於107年4月16日簽辦「0206震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚餐會」活動案，參加對象為震災捐助及協助救災等善心有功人員，預估900人，請外燴辦桌90桌，並擬由地震災害捐款或第二預備金支應等情。惟經該府主計處表示，不符災害防治法第45條民間捐助救災款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關事項之規定等情。該府行政暨研考處爰再於107年4月20日（依承辦人簽辦日期及其所述內容應為4月23日簽辦）綜整該府主計處等單位意見後，併前開4月16日之簽呈，再簽奉該府顏新章秘書長以傅崐萁縣長乙章於同年4月24日核定辦理90桌的感恩

餐會活動計畫。

5. 詎該府顏新章秘書長於107年4月24日核定行政暨研考處之感恩餐會簽呈後，竟於翌（25）日上午9時臨時通知各局處召開「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會分工協調會議」，決議擴大辦理感恩餐會桌數300桌，廣邀各界人士參加，致與原規劃辦理感恩餐會意旨及需求未合，違反各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘及內部審核處理準則第24點採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失：
  - (1) 依該會議紀錄所示，花蓮縣政府係於一夕之間，推翻前1日所核定行政暨研考處預計之90桌之感恩餐會，決定廣邀各界人士參加，擴大辦理300桌之感恩餐會，再由各局處當日下午分別提出預估能出席人數，陳報縣長：
    - 〈1〉依會議紀錄所載，該府主計處、行政暨研考處、建設處、民政處、社會處及花蓮縣消防局、警察局、環境保護局、衛生局等計21局處主管人員參加會議，並決議感恩餐會桌數約300桌，要求該府各局（處）於當日下午下班前，將發出邀請函對象及確定出席人員名單，提報行政暨研考處彙整俾供縣長參考。
    - 〈2〉會議決議邀請與0206救災賑災尚無直接關聯人員參加感恩餐會：「請農業處邀請13鄉鎮市的農漁會全體理監事，請民政處邀請宮廟人員、村里鄰長、鄉鎮市長，觀光處邀請觀光協會、石材工會、民宿飯店業者，原住民行政處邀請頭目，社會處邀請紅十字會、世界展望會以及犯罪被害人保護協會；另請邀請地檢署及高檢署的檢察長及檢察官出席，其他所有相關協助單位亦需邀請出席。」
    - 〈3〉會議決議共需動員2,400人，包含消防局250人、環境保護局250人、警察局300人、社會處250人、客家事務處150人、衛生局200人、文化局100人、原住民行政處200人、觀光處200人、民政處200人、農業處150人、教育處100人、地政處50人。
  - (2) 該府顏新章秘書長於107年4月25日「分工協調會議」後，花蓮縣消防局當日簽呈僅稱：「為慰勞各縣市消防局救災

人員、國軍人員、民間協助救災人員及該局三大志工捨己為人之無私付出，感謝渠等救災期間辛勞，擬於107年4月30日中午12時，辦理慰勞餐會，地點位於花蓮縣立體育館，預計桌數約150桌，每桌單價6,600元，合計總經費99萬元整。」並未說明該局辦理感恩餐會採購案由58桌（另2桌預備桌）暴增至150桌之理由，亦未附名單。而行政暨研考處107年4月26日為同一時間地點及相同預算金額之感恩餐會採購案簽呈則稱：「奉107年4月25日縣座交下辦理『0206協助震災救助有功人員感恩餐會』。」顯見本件感恩餐會採購案係依據縣長指示辦理，而非依承辦單位實際需求辦理。

- (3) 因此，花蓮縣政府突於4月25日之會議臨時決定擴大辦理0206感恩餐會299桌（主桌20人）計3,000人，與該府原計畫邀請之震災捐助及各縣市消防局及相關協助救災等善心有功人員，大有出入，且要求該府各局處於會議當日下午即提出預估能出席餐會人數，事出突然，時間急迫，是該府聲復審計部花蓮縣審計室查核結果稱，該府辦理採購時，係以該府宴請標的對象之概估需求桌數規劃標案，並非如審核結果通知所敘明，先行統計各局處需求桌數再辦理標案等語，以致於相關會議資料及採購案卷並無當日出席感恩餐會單位及人員名冊等資料供查核，顯見該府於107年4月25日會議決議擴大辦理300桌之感恩餐會，與原規劃邀請之協助救災及捐款人等特定對象不同，而係先決定擴大辦理，再分由各局處重新提出概估出席人數，係先射箭後畫靶，與依機關需求辦理採購案之程序未合，顯已違反各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘及內部審核處理準則第24條採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失。
- (十) 再查，花蓮縣政府辦理0206感恩餐會之主辦單位既由花蓮縣消防局改為該府行政暨研考處，相關採購案竟分由該二機關以限制性招標方式，分批逕洽廠商議價辦理採購。審酌花蓮縣消防局、花蓮縣政府之簽呈經過及該府107年4月25日會議決議由各局處提報出席人員名單，並由行政暨研考處統籌辦理等情，行

政院公共工程委員會稽核指摘該府辦理本件0206感恩餐會採購案程序，不無啟人疑竇之處等情，誠屬的論，核已嚴重斲損政府機關之公信力，亦有重大違失：

1. 按政府採購法第14條規定機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額（100萬元）以上之採購。惟花蓮縣政府既決定於107年4月30日在花蓮縣立體育場擴大辦理0206感恩餐會，並將原承辦機關消防局改由該府行政暨研考處負責辦理，消防局為協辦單位。
2. 詎該府顏新章秘書長於107年4月25日召開「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會分工協調會議」後，竟分別由該府行政暨研考處及花蓮縣消防局各自簽辦150桌，採購金額均為99萬元之餐會採購案，因未超過100萬元，而無須依政府採購法第19條規定辦理公開招標，而均依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第2款，採限制性招標，分別逕洽特定餐廳以議價方式辦理，驗收結算金額分別為97萬5,000元、97萬4,871元。另花蓮縣政府以小額採購方式，逕洽餐廳採購主桌素食套餐5客，每客600元，驗收結算金額3,000元，以上3件感恩餐會採購案之驗收結算金額合計195萬2,871元。
3. 案經審計部花蓮縣審計室查核指稱，花蓮縣政府辦理0206震災感恩餐會，執行過程未按總金額（195萬2,871元）核計採購金額，違反機關不得意圖規避政府採購法之適用，分批辦理公告金額以上採購之規定。花蓮縣政府聲復稱，該府辦理感恩餐會之參加對象為捐款人及志工，花蓮縣消防局辦理感恩餐會之參加對象為協助救災及協勤民力，兩件採購案係以「機關」為主體辦理，該府與消防局各為獨立機關，有獨立預算，且宴請對象不同，並無分批辦理，意圖規避政府採購法相關法令規定情形。本院詢據花蓮縣消防局林文瑞局長亦表示：「我們是辦慰勞餐會，他們（行政暨研考處）是辦感恩餐會。150桌是針對府外單位。150桌都是救災人員。」等語，花蓮縣政府行政暨研考處林金虎處長表示：「消防局負責府外單位。本處負責捐款人及志工」等語。
4. 惟查，本件花蓮縣政府0206感恩餐會採購案，審酌前開花蓮

縣消防局、花蓮縣政府之採購案簽呈及該府107年4月25日會議決議由各局處提報出席0206感恩餐會人員名單，並由花蓮縣政府行政暨研考處統籌辦理等情，可知該府上開主管人員所稱因宴請對象不同，爰各自負責辦理採購案，尚與事實未符。是上開行政院公共工程委員會108年8月15日函指稱花蓮縣政府分批辦理本件0206震災感恩餐會採購案，是否有刻意規避政府採購法之適用情形，不無啟人疑竇之處，應予檢討等情，誠屬的論。

(十一) 綜上，花蓮縣政府於107年4月30日中午在花蓮縣體育場辦理0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會，並請外燴辦桌計299桌（主桌20人），宴請約3,000人。惟該感恩餐會活動原由負責救災之花蓮縣消防局於同年4月2日簽辦協助救災人員餐會計60桌，然該府為將捐款人員納入，爰改由行政暨研考處主辦，並於同年4月24日簽奉核定辦理計90桌之感恩餐會。詎該府於翌（25）日臨時召集各局處主管人員召開由顏新章秘書長主持之「0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會分工協調會議」竟推翻前1日業已核定90桌之感恩餐會，決議擴大辦理為300桌計3,000人參加之感恩餐會，顯係藉辦理0206感恩餐會之機會，廣邀各界人士與會，致與該府主辦單位原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合，違反行政院主計總處訂定之各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘之規定及內部審核處理準則第24點採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失。且該府行政暨研考處及花蓮縣消防局於上開4月25日之分工協調會議決議後，竟各自簽辦150桌感恩餐會採購案，採購金額均為99萬元，均未超過100萬元，而採限制性招標，逕洽特定廠商議價辦理，未依規定按其採購總金額核計，辦理公開招標，而以限制性招標方式，分批辦理本件0206感恩餐會採購案，引發各界非議，斲損政府機關之公信力，亦有重大違失。

二、花蓮縣政府為感謝20餘萬捐款人而辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，竟以「身心障礙福利業務費」預算支出金額計580萬餘元，與預算法第62條各機關計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定未

合。且該等採購案之招標驗收作業程序，亦有違反政府採購法第61條等相關法令規定，未於決標之日起30日內將採購案決標資料刊登公告等違失。又該府對於0206震災所衍生之各項緊急災害採購案等行政經費支出，竟以0206大地震發生於上半年而控管第二預備金之動支，以致於該府社會處等單位原編列預算不敷使用，而違法流用其他科目預算，顯與預算法第22條及第70條等規定編列及動支第二預備金之立法意旨未合。該府相關主計及會計單位未依會計法第99條規定對機關預算之違法或不當之使用，本於權責要求更正，以書面聲明異議或報告上級機關長官，顯見主計及會計之控管預算執行之功能失效，核有重大違失：

- (一) 按預算法第62條規定：「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。」同法第63條規定：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得辦理流用，流入數額不得超過原預算數額百分之二十，流出數額不得超過原預算數額百分之二十。但不得流用為用人經費，且經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用。」行政院主計總處103年6月16日主預字第1030101495號函頒「預算法第63條但書規定之執行原則」有關流用範圍：「各機關經費之流用，係以同一工作計畫（無工作計畫，為業務計畫）項下之分支計畫及用途別科目（不含人事費）為範圍，並以一級用途別科目作為預算執行控管，據以計算流用比例，亦即流用比例係以同一工作計畫項下除人事費以外之一級用途別科目，經扣除遭刪減預算項目（不得流用部分）後之預算數額為計算基礎。」行政院主計總處108年7月23日主預督字第1080101748號函復花蓮縣政府釋示有關0206震災所衍生之各項緊急災害行政費用預算流用之疑義：「歲出預算主要係按工作或業務計畫科目與用途別科目編列，且年度執行中遇用途別科目不敷，尚可依規定辦理流用，爰非以計畫或業務科目之說明欄或各項費用明細表未列有該項目，即認屬預算外支出，尚須視該支出項目是否符合計畫或業務科目之目的及用途，以及相關規定之彈性或限制等予以判定。」
- (二) 花蓮縣政府於107年2月6日大地震之救災告一段落後，除於同年



4月30日舉辦0206震災感恩餐會及表揚大會，亦以該府社會處之身心障礙福利業務費之預算支應捐款收據、感謝函暨震災紀實文宣寄送採購案580萬餘元；以花蓮縣環境保護局之廢棄物處理業務費之預算支應107年報導地震專輯等採購案計174萬元；以花蓮縣衛生局之衛生防疫業務費等預算支應0206震災紀實影片光碟壓製採購案計187萬餘元：

1. 花蓮縣政府因0206震災，受各地善款援助共計筆數達27萬餘，擬委託中華郵政公司遞送捐款收據、感謝函暨震災紀實文宣，由該府社會處自107年5月23日起分別簽辦「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」、「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，並經顏新章秘書長以傅崐萁縣長乙章或副縣長蔡運煌甲章等核定，以社會處之「身心障礙福利業務」預算支出金額計580萬6,077元。該府函復本院表示，為感謝捐款人之捐助及使其瞭解災害救助情形，故寄送感謝函及震災紀實文宣資料；因地震係屬天然災害性質本無法預期，故未於公務預算編列地震相關支用預算及支用科目，為因應0206重災後之救助與復原重建，該府發起全國勸募，該府社會處依公益勸募條例及社會救助法（第五章災害救助）執行相關捐款及災害救助業務，故於社政業務計畫下之業務費支用等語。本院詢據花蓮縣政府社會處張逸華處長表示：「當時因為107年3月輿情傾向退款，認為善款不能亂用，因此善款委員會召集人認為除非直接用在災民身上，行政費用由縣府預算支應。社政業務工作計畫預期成果包含，預防及解決社會問題，建立祥和的福利社會，以獎補助費流用業務費，支應文宣寄送及裝封，如果法定預算無法支應身障者，即可使用第二預備金處理。」
2. 又花蓮縣政府辦理「107年報導地震專輯採購案」，由行政暨研考處新聞科於107年6月4日簽呈說明採購案之需求係為詳細說明該府於震災相關作為，對相關爭議報導加以澄清說明，與其他縣市災害善款運用的比較說明，以及對捐款企業、團體及個人表達感謝之意，爰擬印製0206地震報導專輯寄送捐款人，並說明：「本案採購預算金額為181萬4,560元整，屬公告金額以上之採購，擬由本府環境保護局經費支應，標案

部分由本處處理。鑑於更生日報社股份有限公司在本案之印製內容，部分報導文稿、使用之照（圖）片具有專屬權利（大部分內容引用107年2、3、4、5月縣政報導），無其他合適之替代標的者，經考量技術、品質、效益，為利本案執行成效，請同意依政府採購法第18條第4項，不經公告程序邀請指定廠商比價或議價之適當理由，並依政府採購法第22條第1項第2款規定，擬採限制性招標。」嗣花蓮縣環境保護局會簽同意之「廢棄物處理－業務費」預算支出金額計174萬元。

3. 另花蓮縣政府辦理「107年0206震災紀實影片光碟壓製採購案」，由行政暨研考處新聞科於107年6月4日簽呈表示，為感謝救難人員與捐助單位支持與協助，擬致贈影片光碟計22萬份，並說明係「奉鈞長交下辦理」、「本案所需經費計220萬元，屬公告金額以上未達查核金額之採購，擬依採購法第18條及第19條規定採公開招標方式辦理，擬由本府衛生局經費支應，另標案部分由該處辦理。」嗣花蓮縣衛生局會簽同意以「衛生業務－防疫業務」等預算支出金額計187萬6,600元。

表2 花蓮縣政府辦理0206震災捐款收據、感謝函暨震災紀實文宣裝封寄送等採購經費支出科目明細表

單位：元

編號	項目	金額	業務計畫及工作計畫	分支計畫及用途別
1	0206震災捐款人遞送捐款收據作業	1,193,577	社政業務－社政業務	身心障礙福利－業務費－通訊費
2	107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封案	536,110	社政業務－社政業務	身心障礙福利－業務費－一般事務費
3	0206震災捐款人感謝函暨震災紀實文宣寄送作業	4,076,390	社政業務－社政業務	身心障礙福利－業務費－通訊費
4	107年報導地震專輯採購案	1,740,000	環保業務－環保業務	廢棄物處理－業務費－一般事務費（辦理源頭減量及資源回收政策推廣宣導行銷整合計畫）
5	107年0206震災紀實影片光碟壓製案	776,600	衛生業務－衛生業務	醫政管理－業務費－一般事務費（醫政、心理衛生及長期照護傳銷計畫）
		450,000		防疫業務－業務費－一般事務費（傳染病傳銷計畫）
		450,000		食品衛生－業務費－一般事務費（辦理食品衛生傳銷計畫）
		200,000		企劃研考資訊－業務費－一般事務費（公共衛生政策健康傳銷計畫）
合 計	9,422,677			

資料來源：花蓮縣政府、審計部。

4. 地震專輯及震災紀實影片之製作經過，花蓮縣政府函復本院表示，因該等內容亦多涉及環保、衛生議題，因而經費分由花蓮縣環境保護局「環保業務－環保業務－廢棄物處理－業務費」及花蓮縣衛生局「衛生業務－衛生業務－防疫業務、企劃研考資訊、醫政管理、食品衛生－業務費」等科目支應，為應亟需，實非得已等情。
5. 惟查，有關報導地震專輯內容，標題略如：「『國家級災難 善款救助受災產業比較』、『善款使用 誰荒唐？』、『台灣謠言治國』、『不信公理喚不回不信正義盡成灰 徐榛蔚從未發放善款』、『家園劇變 大家長傅崐萁指揮救災』。」與廢棄物處理之關聯甚少。本院詢據花蓮縣環境保護局饒忠局長表示：「廢棄物處理及環境復原由本局負責，專輯報導也包含整個處理過程，因此由廢棄物管理的宣導經費支應。因為搶災救災復原，涵蓋不同局處，由本局負責廢棄物處理、環境衛生等工作。縣府認為應將績效呈現出來，既然環境保護局負責相關業務，就請我們配合追加預算辦理，專輯由行政暨研考處採購，上面寫的應該是花蓮縣政府廣告，我們是附屬單位，就是配合縣府辦理」等語。
6. 再查，0206震災紀實影片，全長22分11秒僅於3分54秒至4分45秒出現醫療衛生相關業務：「……收容中心，結合國軍、衛生局、慈濟基金會提供民眾臨時居住空間、生活物資、醫療照護、安心關懷、兒童照顧等服務，……每日到醫院關懷住院病患，……成立0206花蓮震災救助及重建聯合服務中心，受理民眾各項公共衛生、醫療相關及各項生活扶助諮詢……」本院詢據花蓮縣衛生局朱家祥局長表示：「行政暨研考處新聞科來文稱要做光碟，期待包含0206發生事件後衛生局在協助救災、心理重建及防疫進行紀錄存檔，希望有22萬片，回應捐款人。影片內容不僅僅只有衛生局負責內容，尚有其他局處，由本局在傳銷計畫項下支應。行政暨研考處負責製作、壓製、驗收，本局僅負責出錢，內容與我們業務的相關性約一成」等語，顯見亦與醫療衛生相關業務之關聯不大。
7. 綜上，無論是報導地震專輯或0206震災紀實影片並非為花蓮

縣環境保護局或衛生局的單一政策宣導，業務關連性令人質疑，卻由環境保護局及衛生局支應相關預算，甚至環境保護局需以追加預算180萬元支應，顯非合理。

(三) 經查，花蓮縣政府辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」、「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，支出金額計580萬餘元，與預算法第62條各機關計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定未合。又該等採購案之招標驗收作業程序，亦違反政府採購法第61條等相關法令規定，未於決標之日起30日內將採購案決標資料刊登公告，且未依政府採購法第58條最低標廠商標價偏低處理程序及第73條第1項驗收程序等相關法令規定辦理，核有違失：

1. 花蓮縣政府辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」、「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，支出金額計580萬6,077元，均以「社政業務－社政業務－身心障礙福利－業務費」科目支應相關經費。案經審計部花蓮縣審計室查核結果指稱，花蓮縣政府以「社政業務－社政業務」工作計畫支應相關經費，核與預算法第62條各機關計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定未合：

(1) 本件採購案，花蓮縣政府聲復審計部花蓮縣審計室雖辯稱，因此次地震災害跨及花蓮市、吉安鄉、新城鄉等三鄉鎮市，且災民非僅死亡及屋倒者，為顧及災民各項之福祉，本府依據公益勸募條例規定，結合各界社會資源募集賑災善款及物資，透過所募得之善款，針對本次受震災之民眾辦理各項福利服務，並提供經濟服務（生活輔助器具、住院、醫療、租屋、口腔重建）、家庭輔導等服務。故勸募所衍生之各項行政費用於原「社政業務－社政業務」業務費支應尚無不符等語。

(2) 惟查，依據107年度花蓮縣政府單位預算歲出計畫說明提要與各項費用明細表中「社政業務－社政業務」工作計畫之歲出計畫說明，社政業務係指結合社會資源，辦理各項福利服務，提供經濟扶助、家庭輔導、轉介、諮商服務等。是審計部花蓮縣審計室覆核認定，該府「社政業務－社政業務－身心障礙福利」分支計畫歲出經費係為支應身心障

礙者福利服務相關經費，該府以該分支計畫業務費支應社會救助業務支出，與相關預算法第62條等相關法令規定未合，爰修正該府107年度單位決算，如數減列上開科目實現數。

2. 又行政院公共工程委員會中央採購稽核小組就花蓮縣政府（社會處）辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」、「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案稽核監督結果，認定該府未於決標之日起30日內將採購案決標資料刊登公告，違反政府採購法第61條等相關法令規定。另該府（社會處）辦理「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封」採購案未依政府採購法第58條及第73條第1項等相關法令規定之招標程序辦理，應予檢討改進：

- (1) 花蓮縣政府（社會處）辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」採購案最後履約驗收之結算金額119萬3,577元，辦理「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣寄送案」採購案最後履約驗收之結算金額407萬6,390元，均為公告金額以上之採購案，未依政府採購法第61條等相關法令規定，於決標之日起30日內刊登公告，應予檢討：

- 〈1〉按政府採購法第61條規定：「機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。無法決標者，亦同。」同法第62條規定：「機關辦理採購之決標資料，應定期彙送主管機關。」政府採購法施行細則第84條第3項規定：「本法第61條所稱決標後一定期間，為自決標日起30日。」

- 〈2〉花蓮縣政府（社會處）辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」採購案於107年6月27日簽准招標，並於107年7月間驗收完畢，惟機關於108年6月13日始刊登決標公告，與前開規定有間，應予檢討。

- 〈3〉花蓮縣政府（社會處）辦理「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣寄送案」採購案於107年7月18日簽准招標，107年7月26日簽訂契約，並於107年8月間驗收完

畢，惟機關於108年6月13日始刊登決標公告，與前開規定有間，應予檢討。

〈4〉末查，相關採購招標程序亦有決標公告之預算金額填列有誤等瑕疵，亦應予檢討。

(2) 花蓮縣政府（社會處）辦理「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封」採購案最後履約驗收之結算金額53萬6,110元，招標程序未依政府採購法第58條及第73條第1項等相關法令規定程序辦理，應予檢討：

〈1〉按政府採購法第58條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」同法第73條第1項規定：「工程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認。」

〈2〉花蓮縣政府（社會處）107年7月3日奉核辦理「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封」（21萬5,000件）採購案，第1次招標為公告金額以上未達查核金額之採購（116萬5,300元），經具原住民身分廠商以低於底價70%得標，該府雖依政府採購法第58條規定通知該廠商提出說明。該廠商亦於107年7月18日提出說明。惟該府未確實按「依政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政程序」簽辦審認最低標廠商標價偏低說明是否合理，逕於同年月19日簽辦依政府採購法第48條第1項第1款「有變更或補充招標文件內容之情形」規定，不予決標，且經大幅調降各項目單價及件數（21萬3,000件）後，修改為未達公告金額之採購（85萬元），辦理重行招標，並順利決標。究係機關辦理第1次招標未於招標前確實訪價而編列過於寬鬆之預算所致，或有其他因素？其簽辦採購作業過程之轉折，易招致外界質疑機關採購作業之適法性。

〈3〉再按原住民族工作權保障法第11條規定：「各級政府機

關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。」花蓮縣政府（社會處）於107年7月19日簽辦第2次招標，因本案屬未達公告金額且履約地點位於原住民地區之採購，招標公告及文件漏未載明「開放原住民及非原住民廠商投標，但優先決標於原住民廠商，若無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後當場改就全部投標廠商辦理比價。」核有政府採購錯誤行為態樣一、（十一）「招標文件過簡」之情形。

〈4〉本件採購招標程序亦有開標紀錄不全，底價簽辦資料不全，未見就圖說、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之分析資料，未符政府採購法第46條第1項規定等瑕疵，且花蓮縣政府（社會處）於107年8月21日簽辦理驗收付款時，未製作財物結算驗收證明書，違反政府採購法第73條第1項規定：「工程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認。」均應予檢討。

（四）再查，花蓮縣政府辦理「107年報導地震專輯採購案」，支出金額計174萬元，由花蓮縣環境保護局「環保業務－環保業務－廢棄物處理－業務費」科目支應；另該府辦理「107年0206震災紀實影片光碟壓製案」，支出金額計187萬6,600元，由花蓮縣衛生局「衛生業務－衛生業務－防疫業務、企劃研考資訊、醫政管理、食品衛生－業務費」科目支應等情，案經審計部花蓮縣審計室查核結果，認定該等採購案係屬該府整合性之政策宣導或對輿情之反應，依據該府預算總說明，應以行政暨研考慮預算支應，不應由「環保業務費」及「衛生業務費」等科目支應，並已影響花蓮縣環境保護局及衛生局原有業務計畫之執行，亦有違失：

1. 按花蓮縣地區災害防救計畫（106年核定版）第一篇第三章第六節災害防救經費之調度與運用略以，各相關機關亦應依據本版地區計畫各項內容，就其業務執掌範圍，擬訂災害防救

業務執行計畫與編列相關執行經費，作為業務推動之依據，並逐年檢討修正或補強；有關災害防救相關經費，由各單位依業務權責，依法編列預算依據107年度縣（市）地方總預算編製作業手冊之歲出政事別科目歸類原則與範圍規定，一般政務支出之行政支出，凡綜合性之政策規劃、資訊、研考等支出均屬之。及各機關歲出按職能及經濟性分類應行注意事項之職能別分類說明，一般公共事務包含不與某一特定職能有關之綜合性政策規劃、研考、資訊服務等管理及作業支出。再據花蓮縣政府107年度單位預算總說明一、（二）10.行政暨研考處（7）新聞科－掌理政令宣導、新聞發佈，宣導、輿情掌握與反應等事項。經查，花蓮縣政府107年度計編列2,300萬元預算辦理整合各局處各項活動之平面、廣播、電視、形象廣告製作等各類媒體宣傳費及籌辦縣政宣導活動費，並辦理追加預算1,979萬2,584元，預算編列合計4,279萬2,584元。

2. 惟查，花蓮縣政府辦理「107年報導地震專輯採購案」174萬元及「107年0206震災紀實影片光碟壓製案」187萬6,600元，係為說明該府於震災相關作為，對相關爭議報導加以澄清說明，以及對捐款企業、團體及個人表達感謝之意，應屬整合性之政策宣導或對輿情之反應等，非屬單一政策宣導，經費來源卻分由花蓮縣環境保護局「環保業務－環保業務－廢棄物處理－業務費」及花蓮縣衛生局「衛生業務－衛生業務－防疫業務、企劃研考資訊、醫政管理、食品衛生－業務費」等科目支應，核與上開規定及預算總說明未合，並排擠各單位原有業務計畫之執行。按該等案件既均由花蓮縣政府行政暨研考處新聞科辦理採購並執行，且屬不與某一特定職能有關之綜合性業務，允宜由新聞業務單位編列預算支應，避免由各單位分攤經費影響原定業務計畫之執行。
3. 嗣花蓮縣政府聲復審計部花蓮縣審計室查核結果表示，爾後辦理類此屬不與某一特定職能有關之綜合性業務，將由該府新聞業務單位編列預算支應。

（五）末查，花蓮縣政府107年度編列6,000萬元第二預備金。惟該府對



於傅崐其縣長所稱，花蓮地區107年2月6日發生67年來前所未見之大地震<sup>1</sup>，所衍生0206震災捐款人遞送捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送案、107年報導地震專輯及震災紀實影片光碟壓製等採購案之緊急災害行政經費支出942萬餘元，竟控管編列有6,000萬元之第二預備金，不得動支，以致於該府社會處、行政暨研考處原編列預算不敷使用，而違法流用「身心障礙福利業務費」，或不當使用「環保廢棄物處理業務費」及「防疫業務費」等預算，排擠原有業務計畫之執行。該府雖稱0206大地震發生於上半年而予控管，以免下半年發生非預期事項時，即無第二預備金可用等情，雖非全無道理。然而該府106年度下半年對於媒體記者個人之採購案，竟准予動支第二預備金數百萬元。倘比較該府辦理媒體記者個人採購案之必要性及合法性及0206震災所衍生各項行政事務之緊急性及重大性，該府以上半年或下半年為由而決定動支第二預備金之決策思維，顯然本末倒置，並與預算法第22條及第70條規定編列及動支第二預備金之立法意旨未合。該府相關主計及會計單位未依會計法第99條規定對相關單位預算之違法或不當之使用，本於權責要求更正，以書面聲明異議或報告上級機關長官，顯見主計及會計之控管預算執行之功能失效，核有重大違失：

1. 按預算法第22條及第70條有關預備金預算之動支規定意旨主要係因情事變更超過機關原計畫範圍，致原列預算不敷實際所需而須動支。針對機關為應付緊急災害之動支，預算法第22條第3項但書並有優先動支之特別規定，顯見機關遇有大地震之類緊急災害發生時，得優先動支預備金。預算法第22條規定：「（第1項）預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：一、第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。二、第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。（第2項）立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。（第3項）各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法

---

<sup>1</sup> 107年2月26日聯合報B1版／全台焦點。

院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。」同法第70條規定：「各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。」再者，地方政府有關動支預備金之預算，因尚未制定相關法律規定，依據預算法第96條規定，係準用預算法第22條及第70條等相關法律規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」

2. 再按會計法有關機關內部負責審核預算使用之會計及主計人員對於不合法之預算動支，得依該法第99條規定要求更正，以書面聲明異議，並得報告上級機關長官：「（第1項）各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程序或會計文書，應使之更正；不更正者，應拒絕之，並報告該機關主管長官。（第2項）前項不合法之行為，由於該機關主管長官之命令者，應以書面聲明異議；如不接受時，應報告該機關之主管上級機關長官與其主辦會計人員或主計機關。（第3項）不為前二項之異議及報告時，關於不合法行為之責任，主辦會計人員應連帶負之。」行政院主計處85年11月23日（85）臺義地字第12143號函釋：「我國主計制度，係為使政府有限資源作最經濟、有效及合法的利用，輔助國家政務順利推展。依會計法第99條規定：……此項規定之旨意，在使各機關辦理會計事務之人員，得以超然立場，執行其法定任務，不受非法干涉，如其任免、遷調、考績均由所在機關長官辦理，則其超然立場無以保障，主計制度防止貪瀆、浪費、禁止虛偽不實之最終目標將無法達成。故會計法第104條規定：『各該政府所屬各機關主辦會計人員及其佐理人員之任免、遷調、訓練及考績，由各該政府之主計機關依法為之。』主計機構人員設置管理條例第21條規定：『各級主計人員之俸給、考績、資遣、退休、撫卹及平時考核、獎懲分別適用有關法規；其辦理程序，依主計人事系統辦理』（現行第27條）。同條例第23條規定：『各級主計主辦人員對各該管上級機關主辦人員負責，

並依法受所在機關長官之指揮』（現行第29條）。以維持主計人事制度超然立場，並有效發揮政府財務管理之功能。惟目前顧及整個大環境之改變，主計人事在運作上已非常重視溝通，每年辦理年終考績時，均由各所在機關（學校）主官行初評，即在各鄉鎮市公所、國民中、小學服務之主計人員之年終考績，先由各鄉鎮市長、國民中、小學校長初評後，送縣市政府主計室彙辦，再依主計系統層轉。是故，現行之作法已兼顧主計人員考核之公平性、所在機關首長人事考核權及主計人事制度超然立場。」

3. 花蓮縣政府107年度編列6,000萬元第二預備金。惟該府為辦理107年0206震災捐款人遞送捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送案、報導地震專輯及震災紀實影片光碟壓製等採購案，支出942萬餘元，竟未動支第二預備金，而被審計部花蓮縣審計室查核認定違法流用「身心障礙福利業務費」，或不當使用「環保廢棄物處理業務費」及「衛生防疫業務」等預算。花蓮縣政府函復本院表示，依據該府主計處106年12月1日AC1060001138號簽呈：「各局處辦理各項職掌業務，請優先檢討由原編預算發包剩餘款及尚未執行之預算（含凍結數）辦理，並妥善運用經費流用之彈性於各局處整併後工作計畫項下支應，原則不得動支第二預備金。」本院詢據該府107年時任主計處施欣蘋處長表示：「花蓮縣政府近年控制方式是上半年請各單位審慎評估是否動用第二預備金，因為過去曾發生上半年第二預備金使用差不多，因此縣長認為應先檢討相關預算。0206地震發生在年初，社會處向我們提出該控制方式，因此業務單位受過去控制方式影響，檢討現有相關預算，但是如果業務單位循程序上簽並經縣長同意，主計處也會予以尊重。」惟有關行政暨研考處於107年4月16日簽辦0206震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩暨表揚大會並頒發救援補助及感謝狀等活動案計1,184萬4,000元（含救援補助慰勞金910萬元），擬申請動支第二預備金而未獲准之問題，本院詢據該處林金虎處長表示：「後來沒有動用第二預備金。不記得是誰決定不要動用第二預備金，而改用其他業務費支應。」該簽呈會主計處，施欣蘋處長於附簽表示：

「本案擬請依法令規定辦理」（SK1070000762）並未就動用第二預備金之申請表示同意與否之意見。如前所述，本件行政暨研考處107年4月16日之簽呈未經首長核可而再由該處於同年4月23日綜整主計處等單位意見後，於「綜簽」刪除動用第二預備金之申請，而擬於該府相關預算科目下支用，至於救援補助慰勞金部分則經「0206地震災害捐款管理及監督委員會」107年4月23日第4次會議決議於善款「指定用途」項下支用。案經該府顏新章秘書長以傳崐其縣長乙章於同年4月24日核定。

4. 本院另詢據108年1月始接任之該府主計處阮靜如處長表示：「第二預備金因應緊急使用，因此，我們確實對於預備金有一些管控。當時震災才2月，相關單位的上半年預算尚充足，我們會控管到6月。」惟查，有關花蓮縣政府因0206震災所衍生之各項緊急災害行政費用，本院就上開花蓮縣政府行政暨研考處於107年6月4日簽辦「107年報導地震專輯採購案」174萬元之預算由花蓮縣環境保護局「環保廢棄物處理業務費」支應，被審計部花蓮縣審計室查核認定與該府預算總說明未合問題，詢據花蓮縣政府行政暨研考處新聞科黃微鈞科長表示：「當時業務費已用罄。已經沒有經費。」另就捐款收據及文宣等寄送作業費用違法流用問題，本院詢據花蓮縣政府社會處張逸華處長表示：「救助科可以用在震災的寄送費用缺乏，原先應該使用第二預備金，因為沒人敢動善款，但是因為主計單位106年年底有內簽（106年12月1日AC1060001138號），上半年應優先使用檢討現有經費，請各局處用現有經費調控，因此無法動支第二預備金。救助科因此使用社政業務工作計畫項目做支應。」依據花蓮縣政府行政暨研考處107年6月4日簽辦「107年0206震災紀實影片光碟壓製」採購招標案所需經費計220萬元擬由本府衛生局經費支應，另標案部分由該處辦理，簽呈並稱：「奉鈞長交下。」再參據時任主計處施欣蘋處長所稱，倘經縣長同意動支第二預備金，主計處也會予以尊重等語，顯見震災相關採購及預算案均依縣長指示辦理。
5. 案經審計部花蓮縣審計室於辦理108年度第1期花蓮縣政府財

務收支查核花蓮縣政府辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據作業」、「107年0206震災捐款人感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送案」等採購案執行結果即指稱，該府107年度總預算編有第一預備金600萬元、第二預備金6,000萬元，遇有重大災害自可依預算法相關規定動支第一、二預備金，該府所稱因未編列相關經費即統籌運用其他業務計畫經費，尚非合理，且排擠社政業務計畫原有計畫之執行等語。嗣花蓮縣政府仍據上開該府主計處106年12月1日「妥善運用經費流用之彈性於各局處整併後工作計畫項下支應，原則不得動支第二預備金」之簽呈，聲復審計部花蓮縣審計室，顯未考量預算法第22條第3項但書有關緊急災害動支預備金等有關動支預備金之預算法令規定意旨，洵有未當。

6. 再查，花蓮縣政府於106年度以推展各項建設、觀光產業、有機農業、原鄉部落、社會福利、教育政策及文化藝術等，計畫委託專業記者進行政策文稿撰擬、照片、影片蒐集，建立完善縣政宣導素材資料庫，做為爾後推動及宣導縣政資源等為由，由該府行政暨研考處於106年9月30日簽辦「縣政宣導素材資料蒐集建立」，估計約需318萬元，依據預算法第70條第2款因增加業務量致增加經費之規定，擬請同意動支第二預備金計297萬1,486元等情。案經會簽該府主計處同意動支，並經顏新章秘書長以傅崐萁縣長（乙章）批示：「如擬」。嗣該府行政暨研考處於同年10月6日擬辦理「106年縣政宣導平面素材資料庫蒐集建立採購案」共計90萬元之簽呈及106年10月11日「106年縣政宣導影片素材資料庫蒐集建立採購案」共計198萬元之簽呈亦均申請動支第二預備金支應，經簽會主計處同意後，由顏新章秘書長以傅崐萁縣長（乙章）核可在案。嗣花蓮縣政府辦理「縣政宣導素材資料蒐集建立」招標案，分別與多家媒體記者個人議價簽約蒐集輿情、撰擬文稿、照片及影片，給予每位媒體記者14萬7千元至28萬3千元不等款項，致令新聞媒體成為政府機關等公部門之傳聲筒或代言人。案經本院於108年7月4日提案糾正指稱，花蓮縣政府與媒體記者個人簽約給予金錢蒐集輿情，已侵害民眾對新聞媒體應具有客觀中立及可信度的信賴，及損害新聞媒體監督政府

機關應具之獨立自主的專業性，其危害尤甚置入性行銷，形同收買媒體記者，有違憲法第11條規定保障言論自由及新聞自由所具形成公意，監督政府，以維持民主多元社會正常發展之意旨，違失情節，核屬重大。又花蓮縣政府辦理相關「縣政宣導平面及影片素材資料庫蒐集建立」等採購案，係該府前副秘書長謝公秉指示該府行政暨研考處處長林金虎及科長黃微鈞辦理，經本院於108年6月4日提案彈劾謝公秉、林金虎及黃微鈞，並移送公務員懲戒委員會審理結果，該會於109年2月12日以108年度澄字第3537號判決謝公秉記過貳次，併罰款10萬元；林金虎減月俸10%壹年；黃微鈞記過壹次，併罰款10萬元。

- (六) 綜上，花蓮地區107年2月6日發生大地震，各方捐款踴躍。惟花蓮縣政府為感謝20餘萬捐款人而辦理「0206震災捐款人遞送捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，竟以「身心障礙福利業務費」預算支出金額計580萬餘元，與預算法第62條各機關計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定未合；且該等採購案之招標驗收作業程序，亦違反政府採購法第61條等相關法令規定，未於決標之日起30日內將採購案決標資料刊登公告，且未依政府採購法第58條最低標廠商標價偏低處理程序及第73條第1項驗收程序等相關法令規定之招標程序辦理，核有違失。該府對於0206震災所衍生之各項緊急災害採購案等行政經費支出，竟以0206大地震發生於上半年而控管第二預備金之動支，以致於該府社會處、行政暨研考處等單位原編列預算不敷使用，而違法流用或不當使用其他科目預算。倘再就0206震災所衍生各項行政事務之緊急性及重大性論之，該府以上半年或下半年為由而決定動支第二預備金之決策思維，顯然本末倒置，並與預算法第22條及第70條等規定編列及動支第二預備金之立法意旨未合。該府相關主計及會計單位未依會計法第99條規定對機關預算之違法或不當之使用，本於權責要求更正，以書面聲明異議或報告上級機關長官，顯見主計及會計之控管預算執行之功能失效，核有重大違失。

綜上所述，花蓮縣政府於107年4月30日辦理0206花蓮震災捐助及協助救災等善心有功人員感恩餐會，突變更該府主辦單位原擬邀宴並

奉核定之90桌900人之計畫，而改為廣邀各界人士參加，致與原規劃辦理感恩餐會之意旨及需求未合，違反行政院主計總處訂定之各機關單位預算執行要點第16點不得辦理非必要聯誼餐敘之規定及內部審核處理準則第24點採購案件應與所定用途符合等規定，核有濫用公帑之重大違失；且該府未依規定按其採購總金額核計，辦理公開招標，致遭質疑規避政府採購法第14條等相關法令規定之適用，嚴重斷損政府機關之公信力，亦有重大違失。又該府為感謝20餘萬捐款人而辦理「0206震災捐款收據、感謝函印製暨震災紀實文宣裝封及寄送」等採購案，招標程序瑕疵重重，違反政府採購法第61條等相關法令規定，並無視震災所衍生相關行政事務之緊急性及重大性，竟控管第二預備金之動支，而流用「身心障礙福利業務費」之預算支出金額計580萬餘元，除與預算法第22條及第70條等規定編列及動支第二預備金之立法意旨未合，亦違反預算法第62條禁止流用預算等法令規定，核有重大違失，爰依法提案糾正，移送行政院轉飭花蓮縣政府確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

該府後續將對「採購需求」做更嚴謹之區別，以杜絕爭議，免於影響政府形象，並納為採購案例教育，加強所屬採購人員教育訓練；並加強宣導業管單位於案簽內將辦理事項之必要性及合理性、支出預算科目與業務職掌之相關性等詳實敘明清楚。

**註：**經109年7月9日監察院內政及族群、財政及經濟、交通及採購委員會第5屆第37次聯席會議決議：結案存查

## 22、衛生福利部對於身心障礙者資格及等級判定，僅依醫師就「身體功能及結構」所作之鑑定結果，未依法納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果等違失案

提案委員：王幼玲、楊芳婉

審查委員會：經 109 年 3 月 17 日監察院內政及族群委員會第 5 屆第 69 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：

身心障礙者權益保障法於96年修正身心障礙者鑑定及評估方式，並自101年7月11日施行，惟衛福部未能貫徹修法目的，對於身心障礙者資格及等級判定，仍僅依醫師就「身體功能及結構」所作之鑑定結果，未依法納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果；且對於身心障礙者福利服務之需求評估作業，流於形式，造成無法充分掌握及發掘身心障礙者及其家庭的實際處境與需要，需求確認及評估結果亦未反映出其切身處境及真正需求，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

「身心障礙者權益保障法」（下稱身權法）於民國（下同）96年大幅修正，此次修法變革對於身心障礙者之權益保障，乃係重要的里程碑；其中該法修正身心障礙者的鑑定及評估方式，採聯合國世界衛



生組織（World Health Organization，下稱WHO）頒布之「國際健康功能與身心障礙分類」（International Classification of Functioning, Disability and Health, 下稱ICF）<sup>1</sup>作為身心障礙多種面向的分類標準，以回應聯合國「身心障礙者權利公約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 下稱CRPD）所要求之人權模式。惟身心障礙鑑定及福利服務需求評估新制自101年7月11日實施迄今已逾8年，實際執行有無達成原先修法的意旨及如何回應聯合國CRPD所要求人權模式的身心障礙者定義？本院爰立案調查以究實際。

本案調查發現，衛福部未能貫徹修法目的，對於身心障礙者資格及等級判定，仍僅依醫師就「身體功能及結構」所作之鑑定結果，未依法納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果；且對於身心障礙者福利服務之需求評估作業，流於形式，造成無法充分掌握及發掘身心障礙者及其家庭的實際處境與需要，需求確認及評估結果亦未反映出其切身處境及真正需求，核有重大違誤，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、96年身權法修正前，我國對於身心障礙者之定義係採以16項損傷類型與疾病名稱為唯一鑑定基準，不僅互斥，亦無法含括各種障礙類別與狀況，更不符合社會模式；修法後對於障礙者的認定，雖採納ICF的8大類身心功能障礙類別，並考量活動與參與社會生活造成的影響，有助於朝向社會模式進展；惟身心障礙鑑定新制自101年7月11日實施迄今，衛福部對於身心障礙者資格及等級判定，仍僅依醫師就「身體功能及結構」所作鑑定結果為依據，未如修法預期納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果，補助與服務的提供又未與身心障礙鑑定結果脫勾，造成有實質需求的身心障礙者因無法跨過鑑定門檻或囿於障礙等級，而無法取得所需之福利資源或接受適當之支持協助，遑論進而提升其生活品質；顯見我國修法後所採行的身心障礙鑑定制度依然未脫離以「損傷」為焦點的醫療診斷模式，與ICF強調障礙是環境阻

---

<sup>1</sup> ICF係由聯合國世界衛生組織（WHO）於西元2001年正式發表，其前身即為1980年發展的國際損傷、障礙、及殘障分類（ICIDH）。過去對於身心障礙之分類無法包括所有障礙狀況，且忽略環境對個人活動表現的影響，而ICF重新看待「身心障礙」的定義，不再僅將身心障礙侷限於個人的疾病及損傷，同時納入環境因素與障礙後的影響，使服務提供更可貼近身心障礙者的需求。

礙下之產物的社會模式，背道而馳，不符合人權，顯未達成修法目的；衛福部允應落實將「活動參與及環境因素」納入對障礙等級之判定，並依具體期程周全進行整備與相關配套及加強充分的宣導，同時逐步檢討配套調整依照障礙者及其家庭的實際需求提供補助及服務，而非以鑑定結果及障礙程度，俾使符合聯合國CRPD所要求的人權模式。

- (一) 聯合國CRPD對於障礙者已提出嶄新的觀點，確認身心障礙並非來自於個人的疾病或損傷，而是外在環境的阻礙造成一個人無法平等參與社會的結果，因此，身心障礙一個演變中之概念。該部人權公約係以人權為基礎，破除過去長久以來盛行以「慈善模式」、「醫療模式」<sup>2</sup>對於身心障礙者的理解與態度，應以「社會模式」<sup>3</sup>觀點看待障礙者。CRPD前言揭槩：確認身心障礙是一個演變中之概念，身心障礙是功能損傷者與阻礙他們在與其他人平等基礎上充分及切實地參與社會之各種態度及環境障礙相互作用所產生之結果。第1條宗旨亦明確揭示：身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官長期損傷者，其損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者與他人於平等基礎上充分有效參與社會。
- (二) 我國為使身心障礙者之定義分類系統與國際障礙分類系統接

<sup>2</sup> 歷史上，慈善模式（charity approach）與醫療模式（medical approach）兩種觀點，長期主導世人對於障礙者的理解與態度。在慈善模式之下，人們認為障礙者是值得同情的對象，他們不可能過著自給自足的生活或為社會作出貢獻，而須仰賴人們的善意捐助與愛心方得以維生。而醫療模式觀點，則認為障礙者是一群需要「治療」或「矯正」的失能者，並認為這些不正常的殘疾缺損或發展遲緩，可以藉由醫療技術與復健服務幫助他們「恢復正常」。蔡逸靜、周宇翔、林慈媛、李宜靜、張育晟、黃嵩立、黃怡碧等人（2019年），〈什麼是障礙者？誰是障礙者？〉，《CRPD話重點：認識身心障礙者權利公約的關鍵15講》，頁19，人權公約施行監督聯盟與台灣國際醫療聯盟共同出版。

<sup>3</sup> 社會模式（social model）不同於醫療模式，反對「障礙」個人歸因觀點，主張「障礙」是社會產物的問題，是政治層次的議題，尤其大部分是因為社會環境造成，當一個人因外在制度性因素而遭受不利限制或對待，而被排除於主流社會之外時，即是所謂的「障礙」，因此，應改變的問題不在於個人的功能損傷或不全，而是讓人受阻的社會環境、態度或法規，故社會模式強調個人與社會整合，重視人權的討論。參考資料：（1）周月清、張恆豪、李慶真、詹穆彥等人（2015年），〈聯合國國際衛生組織ICF緣起與精神：文獻檢視〉，《社區發展季刊》，第150期，頁34。（2）蔡逸靜、周宇翔、林慈媛、李宜靜、張育晟、黃嵩立、黃怡碧等人（2019年），〈什麼是障礙者？誰是障礙者？〉，《CRPD話重點：認識身心障礙者權利公約的關鍵15講》，頁19，人權公約施行監督聯盟與台灣國際醫療聯盟共同出版。

軌，身權法於96年修正時，變更過去長期以來採用對於16項損傷類型與疾病名稱為依據的障礙分類系統，導入ICF的8大身心功能障礙類別為身心障礙之判別依據，重新建構認定指標<sup>4</sup>。依據現行之身權法第5條規定：「本法所稱身心障礙者，指下列各款身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活，經醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評量等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，領有身心障礙證明者：一、神經系統構造及精神、心智功能。二、眼、耳及相關構造與感官功能及疼痛。三、涉及聲音與言語構造及其功能。四、循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能。五、消化、新陳代謝與內分泌系統相關構造及其功能。六、泌尿與生殖系統相關構造及其功能。七、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能。八、皮膚與相關構造及其功能。」同法第6條第1項並規定：「直轄市、縣（市）主管機關受理身心障礙者申請鑑定時，應交衛生主管機關指定相關機構或專業人員組成專業團隊，進行鑑定並完成身心障礙鑑定報告。」且查96

---

<sup>4</sup> 有關我國對於身心障礙者定義的修正歷程：我國前於69年公布施行之殘障福利法，對於障礙者認定的範圍包括：視聽殘障者、聽覺或平衡機能殘障者、聲言機能或言語機能殘障者、肢體殘障者、智能不足者、多重殘障者及其他經中央主管機關認定之殘障者。79年1月24日殘障福利法修正，擴大障礙者之範圍，增加重要器官失去功能者、顏面傷殘者、植物人、老人痴呆症及自閉症患者等。84年修法增加慢性精神病患者、90年修法再增加頑性（難治型）癲癇症者及因罕見疾病而致身心功能障礙者；至此，我國對於身心障礙者之定義包括視覺障礙者、聽覺機能障礙者、平衡機能障礙者、聲音機能或語言機能障礙者、肢體障礙者、智能障礙者、重要器官失去功能者、顏面損傷者、植物人、失智症者、自閉症者、慢性精神病患者、多重障礙者、頑性（難治型）癲癇症者、經中央衛生主管機關認定因罕見疾病而致身心功能障礙者，以及其他經中央衛生主管機關認定之障礙者等16類（參見身權法之前身「身心障礙者保護法」第3條規定）。而從立法院會議紀錄及本院諮詢結果不難見到，財政支出及資源分配係影響適用範圍的重要因素，政府對於誰屬於需要支持服務範疇的認定，亦影響哪些人可被納入身心障礙者的範疇；同時障別分類易受壓力團體遊說而不斷擴張。身心障礙者個別障礙的差異頗大，面臨的社會環境因素及所需的福利服務亦難以相互類引，惟96年身權法修正前，我國對於身心障礙者之定義係採以16項損傷類型與疾病名稱為唯一鑑定基準，不僅互斥，亦無法含括各種障礙類別與狀況<sup>4</sup>，以致相關政策擬定、服務提供均與實際需求嚴重脫節，因此各界紛紛要求全面檢討、修正的呼聲不斷。WHO先前即提出以ICF作為身心障礙之多種面向的障礙分類標準，我國為使身心障礙者之定義分類系統與國際障礙分類系統接軌，身權法於96年修正時，變更過去長期以來採用對於16項損傷類型與疾病名稱為依據的障礙分類系統，導入ICF的8大身心功能障礙類別為身心障礙之判別依據，重新建構認定指標。

年身權法第5條的修正意旨明確揭示：「現行條文（係指「身心障礙者保護法」第3條）對身心障礙之定義分類系統欠缺一致性原則，既無法周延包括全部障礙類別，亦無法在不同類別之間達成互斥效果；且無法與國際（聯合國世界衛生組織）通用系統接軌，以提供瞭解『健康』與『健康相關』後果之科學基礎及建立普遍適用可以描述健康狀態及其後果之共同語彙，以促進不同專業之間、不同國家地區決策者可以互相溝通之媒介，故應用國際通用健康狀態編碼系統，增進不同國家地區資料之比較。」<sup>5</sup>「為使身心障礙者之定義分類系統與國際障礙分類系統接軌，乃依據聯合國世界衛生組織所頒布之『國際健康功能與身心障礙分類（ICF）』，分為八個身體功能障礙類別，並將現行十六類身心障礙者納入未來分類體系，以保障目前已納入體制之身心障礙者權益，可兼顧身心障礙服務體系與其他體系之相互合作及配合。」<sup>5</sup>「為確實配合ICF架構，即兩大部分、四個層次之評估：第一部分（包括第一層次：身體結構、第二層次：身體功能、第三層次：活動與參與）；第二部分（第四層次：環境與人為因素），故需加入評估是否影響其活動與參與社會生活，爰全面檢討修正有關身心障礙者之定義。」<sup>5</sup>可見身心障礙鑑定新制實施目的包括：更全面包括各種障礙狀況、與國際接軌、將環境因素納入考量、依需求主動提供服務；至此，我國身權法對障礙者的定義，不再以醫師診斷結果作為唯一判定標準，有助於朝向「社會模式」進展。

（三）我國已於101年7月11日實施身心障礙鑑定新制，惟對身心障礙者資格認定及等級判定，僅以「身體功能及結構」的鑑定結果為依據，迄未依法納入「活動參與及環境因素」的評量結果，與當初修法原意有極大落差：

1. ICF使用主要目的除改變過去對於障礙者的負面名詞外，更重要的改變是將「環境因素」放入考量，認同「環境因素」影響甚或對人的障礙帶來阻礙，可能對一個人健康狀況產生更大的障礙或是可以維持功能扮演重要的角色，換言之，個人健康狀況是否會對此人的活動與社會參與造成阻礙，係取決

<sup>5</sup> 資料來源：立法院公報，第96卷，第48期，院會紀錄，頁588-590。

於環境因素，亦即ICF強調健康狀況與環境面向之間相互影響的關係，係整合醫療及社會觀點，是以人權為基礎而發展，呼應CRPD。

2. 查衛福部依身權法第5條授權訂定之「身心障礙者鑑定作業辦法」第5條規定：「身心障礙鑑定報告，應依據附表二身心障礙類別、鑑定向度、程度分級與基準，以及附表三身心障礙無法減輕或恢復之基準判定後核發之。」且附表二所列之身心障礙鑑定基準包括：「身體功能及結構」（即代碼B及S，下稱BS碼）及「活動參與及環境因素」<sup>6</sup>（即代碼D及E，下稱DE碼）。且據該辦法第4條附表一所定之「身心障礙鑑定人員之資格條件、鑑定方法及鑑定工具」，有關「身心功能及結構」之鑑定人員資格係各個鑑定類別與向度對應之相關專科醫師，而「活動參與及環境因素及結構」之鑑定人員資格包括：物理治療師、職能治療師、語言治療師、社會工作師、諮商心理師、臨床心理師、護理師、聽力師、特殊教育教師、職業輔導評量員、呼吸治療師等具有合格證照且具有一定年限的相關臨床或工作經驗者。
3. 96年修正通過的身權法被賦予許多正面的意義與期待，係我國對身心障礙者權益保障的重大里程碑，惟因修正後的身心障礙者類別與當時現行規定存有極大差異，相關配套措施亦需要時間加以整備，因此，身權法對於身心障礙鑑定與評估新制之推動實施，預留5年的過渡準備期，自101年7月11日正式上路。惟查：
  - (1) 新制實施後，對於身心障礙者資格認定及障礙等級判定，仍僅以醫師就其「身體功能及結構」（BS碼）所作鑑定為依據，至於由鑑定人員進行的「活動參與與環境因素」評估，卻未如修法預期納入鑑定新制的考量，僅作為後續第一階段評估有關身心障礙者是否符合復康巴士、行動不

<sup>6</sup> 成人版部分包括：認知、四處走動、生活自理、與他人相處、居家活動、工作與學習、社會參與、環境因子、動作活動等領域；鑑定工具為「身心障礙鑑定功能量表成人版」。兒童版部分包括：兒童健康概況，以及居家生活參與、參與鄰里及社區之活動、學校生活參與、家庭及社區生活參與等領域；鑑定工具為「身心障礙鑑定功能量表兒童版」。

便、必要陪伴者優惠資格等服務需求項目之認定（惟前提須符合BS碼鑑定基準取得身心障礙證明，方有該階段需求評估【下稱需求評估】程序與福利服務提供），造成有實質需求的身心障礙者因無法跨過鑑定門檻或囿於障礙等級，而無法取得所需之福利資源或接受適當之支持協助，例如單耳或單眼功能障礙者即係受限於BS碼的門檻而無法取得身心障礙者資格，遑論能夠獲得所需的福利服務資源，顯然我國對於身心障礙鑑定的執行仍然停留在醫療模式的障礙觀點，而個別經驗、需求、活動參與、社會環境……等因素造成身心障礙者的障礙狀況，在現階段鑑定制度，形同口號，可見我國現階段ICF鑑定新制的執行現況，與ICF強調的社會模式、CRPD要求的人權觀點，並不相符，與身權法當初修正目的有極大落差。

- (2) 本院諮詢的學者專家亦均指出現階段身心障礙鑑定遲遲未能納入「活動參與及環境因素」評量結果之原因與問題：「自1990年以後，殘障福利法歷次修法的結果，導致身心障礙鑑定及障礙程度與許多補助及福利服務全部混在一起，許多設計也讓障礙程度與補助及福利服務更加密不可分」、「我國將障礙程度與補助（輔具與津貼）綁在一起，因此不敢推行DE碼」、「現在的關鍵問題是鑑定與補助綁在一起，政府的規劃是希望醫療團隊先鑑定障礙程度，社政單位再根據醫療鑑定的結果，核發補助及提供福利服務，但醫師怎會知道這位身心障礙者需要哪些福利服務？而且在醫院內，怎能瞭解這位身心障礙者所處的環境、有何需求及政府需要提供哪些福利服務項目，應由後端的需求評估進行認定」、「法國實施ICF的方式，是補助與需求評估有關，醫師的鑑定只是評估身體功能及社會障礙是否達到80%以上的失能狀態（讓政府據以提供失能補助，相當於我國的極重度）及有無護理照護需求」。專家學者並建議：「生活津貼不應該與障礙程度綁死，突破雖然困難，但政府仍應先有欲達成的目標，可以漸進、逐步努力朝目標前進、解決，而非像現在裹足不前」、「鑑定程度應與經濟補助及福利服務必須加以脫勾，重度失能者未必較輕

度者需要更多經濟上的補助」。

- (3) 106年11月間由5位國際專家組成的國際審查委員會（IRC）針對我國施行CRPD首次提出的《國家報告》進行審查並提出相關結論性意見，針對「一般原則及義務」（第1至4條），國際審查委員在審查會議上亦指出我國「採用醫學方法，根據國際衛生組織『國際健康功能與身心障礙分類系統』（ICF）判斷身心障礙，主要聚焦於個人先天或醫學缺損所產生的各種案例，同時忽略了環境因素造成的阻礙，且未承認在CRPD中，身心障礙屬於不斷演變的概念，更於問題清單的回覆內容中，表明政府方面無意改變。」

4. 針對上述情事，衛福部函復表示略以：我國於101年7月11日起全面實施身心障礙鑑定與需求評估新制，鑑於新舊制之鑑定基準不同，恐影響原身心障礙者之相關福利補助造成衝擊，並考量目前「活動參與及環境因素」係於醫院進行評估，爰暫未納入綜合等級之判定，實務現況仍以「身體結構及功能」結果作為身心障礙者鑑定類別、鑑定向度及障礙之主要判定等語。

- (四) 衛福部為回應ICF之精神並考量鑑定新制已實施多年，對於「活動參與及環境因素」納入對身心障礙者障礙綜合等級之判定，已委託完成研究報告及初步架構作法，並因應本院之調查提出具體時間表，最快於112年正式實施，惟該部就補助與服務的提供未與鑑定結果脫勾之問題，則仍無相關改善之規劃：

1. 衛福部為回應ICF之精神並考量鑑定新制已實施多年，遂自106年7月至107年12月委託辦理「身心障礙者鑑定功能量表分數加入綜合等級判定之政策評估和衝擊分析」計畫，並經與研究團隊討論後，研議將DE碼納入綜合等級判定，初步納入之比率及規劃方案草案如下：

方案	BS碼比率	DE碼比率	適用對象（可再討論）	理由
A	70%	30%	<input type="checkbox"/> 全新個案 <input type="checkbox"/> 全新個案+重新鑑定	衝擊面較少，亦回應ICF精神。
B	50%	50%	<input type="checkbox"/> 全新個案 <input type="checkbox"/> 全新個案+重新鑑定	可能較能反映需求，符合公平正義。
C	俟DE碼施行一段期間後，評估影響身心障礙者層面及衝擊後，再定BS碼及DE碼比率。			待FUNDES10.1版本修正實行後定。

2. 衛福部雖已有前述規劃作法，惟未提出實施期程，本院爰於詢問時要求說明具體時間表，該部方答以：「3年前已有委託研究報告，其中召開過許多焦點團體及公聽會，專家與身障團體代表皆期待未來能澈底貫徹ICF精神將DE碼納入身障綜合等級判定。針對納入比率，身心障礙者及其家屬希望50：50，專家則認為70：30，其衝擊較低。本部已做初步討論及方案草案，後續將提到高階會議進行討論，已排入108年6月份的會議議程，108年可做政策決定，但後續仍需要相關配套措施，快的話可於110年上路實施，慢的話預計於111年或112年。」嗣後該部再函復本院補充表示略以：委託辦理之「身心障礙者鑑定功能量表分數加入綜合等級判定之政策評估和衝擊分析」計畫，其研究資料係依FUNDES8.0版<sup>7</sup>資料下所進行推估模擬，因缺乏身心障礙者「社會參與」領域，恐不夠周全，爰擬於FUNDES10.0版修正及實行後（108年進行修正），於109年施行；評估如施行後尚須蒐集其鑑定評估資料及鑑定系統（BS碼、DE碼）等，其後續配套措施，包括身心障礙鑑定基準之修正及資訊系統之同步擴增等，爰倘前述方案經該部政策決定後，配合方案仍須2~3年做前置作業，故預計109年至111年規範教育訓練及民眾宣導等，最快於112年實行等語。至於應以身心障礙者及其家庭的需求提供補助及服務，而非現行依照鑑定結果及障礙程度，衛福部則無回復具體規劃，並於本院詢問時表示：「一直有這樣的聲音與討論，但已取得福利者，若一旦脫勾，就必須重新啟動，恐因此無法獲得福利」，惟該部仍坦言：「應從身障者本身的需求來提供福利服務及補助。」

（五）綜上，96年身權法修正前，我國對於身心障礙者之定義係採以16項損傷類型與疾病名稱為唯一鑑定基準，不僅互斥，亦無法含括各種障礙類別與狀況，更不符合社會模式；修法後對於障礙者的認定，雖採納ICF的8大類身心功能障礙類別，並考量活

---

<sup>7</sup> FUNDES8.0版鑑定領域共有八項面向，其中領域六「社會參與」係有關障礙對家庭經濟或身心造成的衝擊，與ICF促進社會參與精神不同，為使該領域符合ICF促進社會參與精神，因此需修訂目前FUNDES8.0版。



動與參與社會生活造成的影響，有助於朝向社會模式進展；惟身心障礙鑑定新制自101年7月11日實施迄今，對於身心障礙者資格及等級判定，仍僅依醫師就「身體功能及結構」所作鑑定結果為依據，未如修法預期納入第2類鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果，補助與服務的提供又未與身心障礙鑑定結果脫勾，造成有實質需求的身心障礙者因無法跨過鑑定門檻或囿於障礙等級，而無法取得所需之福利資源或接受適當之支持協助，遑論進而提升其生活品質；顯見我國修法後所採行的身心障礙鑑定制度依然未脫離以「損傷」為焦點的醫療診斷模式，與ICF強調障礙是環境阻礙下之產物的社會模式，背道而馳，不符合人權，顯未達成修法目的。衛福部允應落實將「活動參與及環境因素」納入對障礙等級之判定，並依具體期程周全進行整備與相關配套及加強充分的宣導，同時逐步檢討配套調整依照障礙者及其家庭的實際需求提供補助及服務，而非以鑑定結果及障礙程度，俾使符合聯合國CRPD所要求的人權模式。

二、96年修正後之身權法第7條明文要求各地方政府應從身心障礙者的各項需求因素進行完整評估，並據以提供福利與服務，以強化需求與服務之間的緊密連結；惟需求評估制度於101年7月11日上路後，在衛福部採行分流作業又未落實督導之下，地方政府多僅憑著公所端的福利服務需求勾選結果，再輔以1次短暫性的電訪確認，造成每年僅有2成左右的身心障礙者進入實質的第二階段需求評估，而其中表達有身權法第50條個人照顧及支持服務、第51條家庭照顧者服務等需求而接受家訪者，更不及1成；且需求確認及評估結果又多集中於經濟補助及廣為一般民眾所熟知的服務項目（如輔具服務、復康巴士），許多係為促進身心障礙者於社區自立生活與發展的支持與服務項目，需求人數占當年身心障礙證明獲發人數之比率竟不及1%，凸顯衛福部採取的需求評估分流機制與作業流程，造成無法充分掌握及發掘每位身心障礙者及其家庭的實際處境與需要，需求確認及評估結果亦未反映出其切身處境及真正需求，遑論據以提供適切之服務及佈建足夠之資源，並作為政策規劃與擬定之憑據，僅是讓行政上便宜行事的作法，徒具形式，未能貫徹身權法修正原意，核有違失。

- (一) 96年身權法修法後，明文要求各直轄市、縣（市）主管機關應對獲發身心障礙證明者進行完整的需求評估，並據以提供身心障礙者及其家庭所需之福利服務：依據身權法第7條第1項至第3項規定：「直轄市、縣（市）主管機關應於取得衛生主管機關所核轉之身心障礙鑑定報告後，籌組專業團隊進行需求評估。前項需求評估，應依身心障礙者障礙類別、程度、家庭經濟情況、照顧服務需求、家庭生活需求、社會參與需求等因素為之。直轄市、縣（市）主管機關對於設籍於轄區內依前項評估合於規定者，應核發身心障礙證明，據以提供所需之福利及服務。」且查前揭規定之修法意旨略以：「第1項規定身心障礙福利與服務之提供，應籌組專業團隊進行需求評估後，以評估報告為依據。第2項規定進行需求評估應考量之變項範圍。第3項規定福利服務之提供應以需求評估載於身心障礙證明者為其範圍。」<sup>8</sup>
- (二) 查衛福部依身權法第7條授權所訂定之「身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發辦法」相關規定，現行地方社政主管機關對於身心障礙者之需求評估作業，分為兩階段執行：
1. 第一階段（俗稱四小福資格審查）：該辦法第2條第1項第4款至第6款規定：「身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發，其作業方式及流程如下：四、直轄市、縣（市）主管機關應於取得直轄市或縣（市）衛生主管機關核轉之鑑定報告後，進行本法第五十六條之行動不便、第五十八條與第五十九條之必要陪伴者優惠措施及復康巴士服務之需求評估。五、直轄市、縣（市）主管機關籌組專業團隊確認前款需求評估結果。六、直轄市、縣（市）主管機關依據鑑定報告及需求評估結果核發身心障礙證明；對於不符規定者，以書面通知申請人。」
  2. 第二階段：該辦法第7條規定：「直轄市、縣（市）主管機關確認身心障礙者有本法第五十條個人照顧服務、第五十一條家庭照顧者服務及第七十一條經濟補助需求時，應進行需求評估，並籌組專業團隊確認評估結果後，以書面通知申請人，並依需求評估結果提供相關服務或進行轉介。前項需求評

---

<sup>8</sup> 資料來源：立法院公報，第96卷，第48期，院會紀錄，頁593-594。

估，除另有規定外，應於需求訪談後依身心障礙者福利服務標準表為之……。」

(三) 修正後的身權法改變地方政府對身心障礙者提供服務之方式，應依需評結果主動提供法定福利服務：

過去政府對於身心障礙者提供的福利服務措施，係由身心障礙者取得身心障礙手冊後，再依其申請項目個別進行審核及核定。96年身權法修正後，要求各地方政府應對身心障礙者進行需求評估並依結果提供之法定福利服務項目如下：

服務別	項目	身權法條文
個人照顧服務	居家照顧（居家護理、居家復健、身心照顧及家務服務、送餐服務、友善服務）、生活重建、心理重建、社區居住、婚姻及生育輔導、日間及住宿式照顧、家庭托顧、課後照顧、自立生活支持服務、復康巴士服務、情緒支持、行為輔導、輔具服務及其他有關身心障礙者個人照顧之服務。	第50條
家庭照顧者服務	臨時及短期照顧、照顧者支持、照顧者訓練及研習、家庭關懷訪視及服務及其他有助於提昇家庭照顧者能力及其生活品質之服務。	第51條
行動不便之身心障礙者專用停車位	公共停車場應保留2%停車位，作為行動不便之身心障礙者專用停車位，車位未滿50個之公共停車場，至少應保留1個身心障礙者專用停車位。非領有專用停車位識別證明者，不得違規占用。	第56條第1項
國內大眾運輸工具之半價優待	身心障礙者搭乘國內大眾運輸工具，憑身心障礙證明，應予半價優待。身心障礙者經需求評估結果，認需人陪伴者，其必要陪伴者以1人為限，得享有前項之優待措施。	第58條
復康巴士	自101年1月1日起不得有設籍之限制。	第58條之1
公營或公設民營風景區、康樂場所或文教設施之免費優待	身心障礙者進入收費之公營或公設民營風景區、康樂場所或文教設施，憑身心障礙證明應予免費；其為民營者，應予半價優待。身心障礙者經需求評估結果，認需人陪伴者，其必要陪伴者以1人為限，得享有前項之優待措施。	第59條
經濟補助	生活補助費、日間照顧及住宿式照顧費用補助、醫療費用補助、居家照顧費用補助、輔具費用補助、房屋租金及購屋貸款利息補貼、購買停車位貸款利息補貼或承租停車位補助及其他必要之費用補助。	第70條

(四) 關於執行現況，各地方政府均有辦理第一階段需評作業，再進入第二階段需求評估；惟衛福部考量案量大，爰就第二階段採取分流機制：

1. 身心障礙者福利服務需求評估制度於101年7月11日上路後的執行現況，各地方政府均先辦理有關四小福的第一階段需求評估後，再進入第二階段需求評估作業。關於各地方政府執行第一階段需評之情形，從衛福部查復結果及22個地方政府簡報內容顯示，各地方社政主管機關於取得衛生主管機關核轉之身心障礙鑑定報告後，針對每位經鑑定符合資格者，均依「身心障礙鑑定功能量表」(DE碼)審核其是否符合4項福利服務資格(即身心障礙者停車證、大眾運用必要陪伴者優惠、文康休閒活動必要陪伴者優惠措施及復康巴士)，再經籌組之專業團隊確認前揭評估結果。
2. 至於第二階段需求評估執行情形，查衛福部於需求評估制度實施前，考量案量大，為縮短身心障礙者等候時間，經與各地方政府研議後，決定依項目採分流設計，經由地方社政主管機關確認申請人表達性需求後，分流一之服務對象(下稱分流一個案)係經濟類需求、一般性福利服務需求或無需求者；分流二之服務對象(下稱分流二個案)為有居家照顧或輔具服務需求者，後續則轉介提供輔具或失能評估；分流三則是針對有身權法第50條及第51條服務需求者(下稱分流三個案)，由地方社政主管機關需求評估人員依「身心障礙者福利與服務需求評估訪談表」，透過面對面的家訪進行需求評估作業(詳見下圖1)。

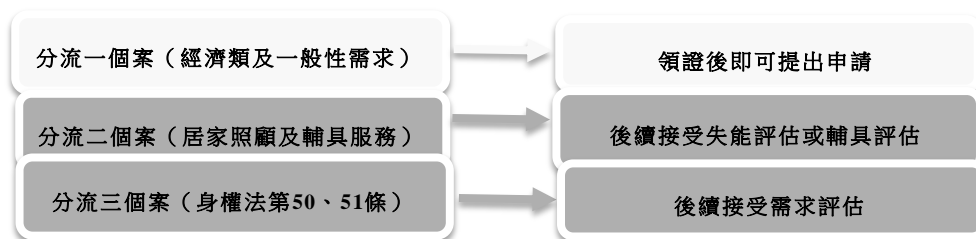


圖1 身心障礙者福利服務需求評估分流設計

資料來源：本院自行製圖。

(五) 衛福部就第二階段需求評估作業採分流設計，雖非無由，惟查：

1. 地方政府依憑公所端的福利服務勾選結果，再輔以短暫的電訪，難以完整且適切評估確認需求：

(1) 衛福部查復資料及各地方政府簡報內容顯示，實務上地方政府於確認需求時，未運用DE碼的評量結果以掌握障礙者之需求，係依憑民眾於公所端所勾選的表達性福利服務需求，再輔以「電話訪談」進行確認，若有需求方進入後續分流評估作業（各地方政府確認身心障礙者福利服務需求之作法及實際情形，詳見附表二），並對有身權法第50條、第51條等所列之福利服務需求者，再由需求評估人員透過面對面的家訪進行需求評估。

(2) 惟有關民眾不瞭解相關福利服務的內涵以致難以依其處境勾選需求項目，而公所端又無法適切說明及確認需求，以致僅有5%者有勾選申請各項福利服務措施，且多集中於廣為人知的項目，勾選結果已然失真，已如前述，顯然地方政府僅憑藉著公所端的勾選結果進行需求確認，身心障礙者之實際處境與需求將難以被發掘而無法獲得所需服務。又，在身心障礙者及家屬不清楚政府各項福利服務內涵（尤其是近來推展的各項社區式服務方案）之下，地方政府僅以1次短暫性的電訪時間內，實不足以發掘及掌握身心障礙者在家庭經濟情況、照顧服務需求、家庭生活需求、社會參與需求的全貌，遑論明確評估與確認其所需的福利服務措施與協助。因此，欲透過需求評估人員短暫電訪的過程，即能完整且適切評估確認需求，身心障礙者亦能充分表達是否需要各項福利措施，令人疑慮。衛福部亦坦言：現行之分流設計主要係以身心障礙者之表達性需求為主，為發掘其他潛在需求之身心障礙者，該部正研議以DE碼的評估結果作為訪視指標之可行性，以進一步掌握障礙者之需求等語。

2. 從福利服務需求確認結果觀察，各地方政府經確認後有各項福利服務需求人次占比僅達6.6%，且多集中於機構式照顧、輔具等項目上：

(1) 依據衛福部查復資料顯示，101年7月11日需求評估制度實

施後至107年7月10日之6年期間，經各地方社政主管機關確認後有各項福利服務需求人次占比僅達6.6%，其中6個縣市不及5%（詳見下圖2），且多集中於全日型住宿式機構照顧（占64.0%）、夜間住宿式照顧（占22.3%）、輔具服務（占16.8%）等項目上。又，對照公所端的福利服務需求勾選結果，部分服務項目占比經地方社政主管機關確認後，雖有提升，惟部分卻呈現降低之情事，例如：「行為輔導」從2.8%降至1.1%、「婚姻與生育輔導」從0.54%降至0.39%、「身體照顧及家務服務」從6.3%降至4.0%、「心理重建」從3.5%降至2.1%；且需求確認結果亦有福利服務集中之現象，以「全日型社區式照顧」之64.0%為最高，其次依序為「夜間住宿式照顧」之22.3%、「夜間住宿式照顧」之22.3%、「輔具服務」之16.8%、「臨時及短期照顧」之10.9%、「日間照顧」之10.0%，其餘項目均在4%以下（詳見下圖3）。

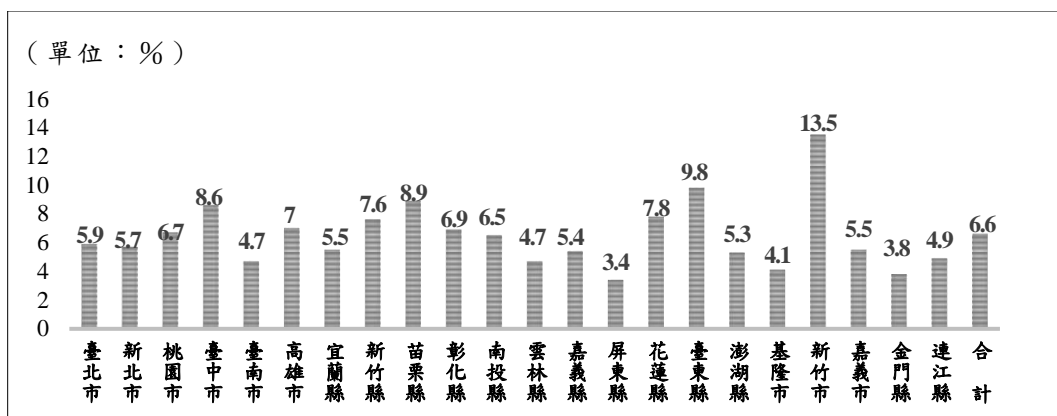


圖2 101年7月11日至107年7月30日經各地方政府確認後有各項福利服務需求人次占比

資料來源：本院整理自衛福部透過「全國身心障礙福利資訊整合平台」統計之結果。

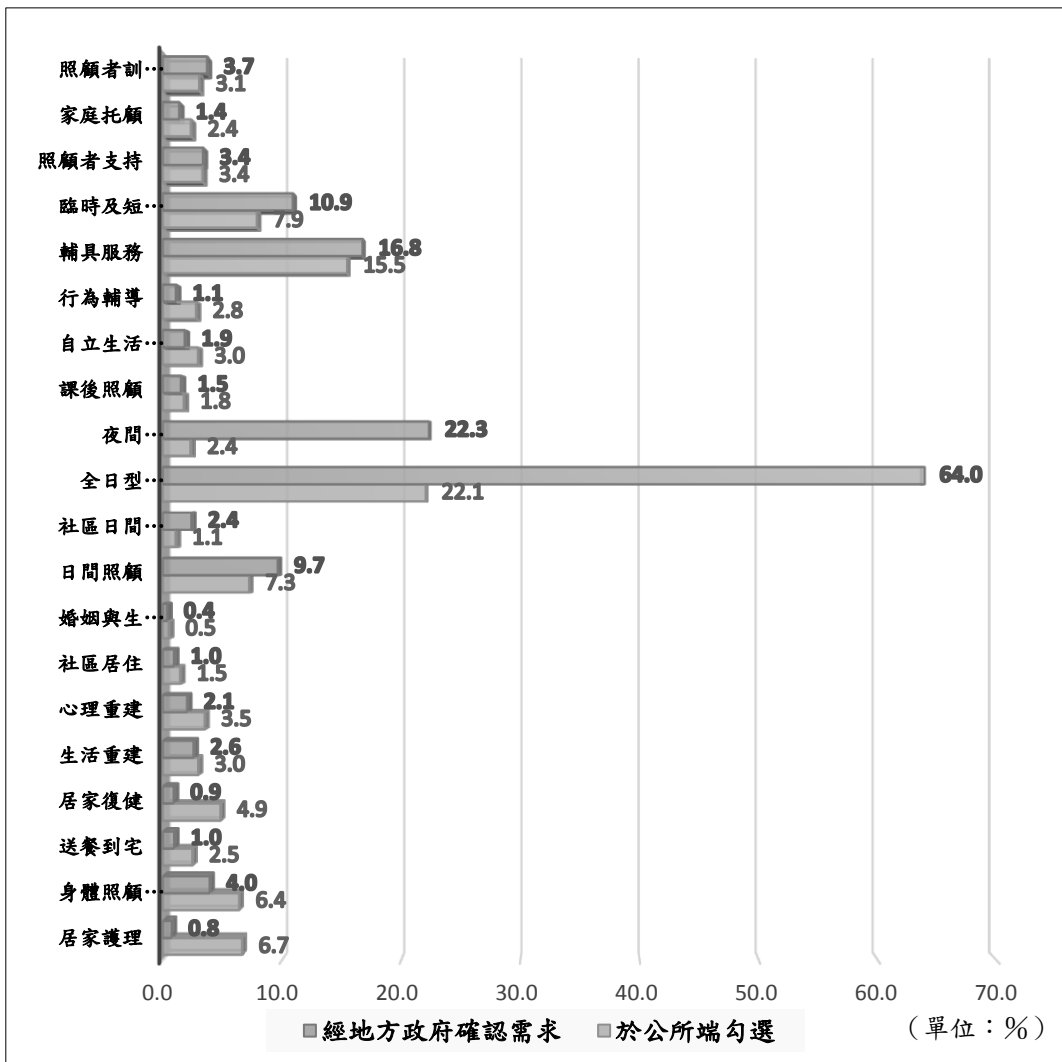


圖3 101年7月11日至107年7月30日各項福利服務需求於「公所端勾選」、「縣市確認需求」之比率變化情形

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

- (2) 關於身心障礙者於公所端勾選及縣市確認需求的兩階段表達性需求呈現落差情形，衛福部及各地方政府雖表示係因其需求處於變動狀態、或取得證明後透過熟悉之服務提供單位諮詢或自行尋求所需服務。惟該2階段間隔時間不長，其需求如何產生如此劇烈之變化，不無疑慮，抑或因當事人不瞭解福利服務、而公所及需求評估人員又無法在短時

間內掌握其實際需求所致。又，需求評估之目的即係政府主動為身心障礙者依其切身處境與需求評估結果連結提供適當的服務資源，倘若身心障礙者或其家庭自行透過其熟悉管道及方式尋求服務，恐難謂周延，惟身心障礙者不思尋求公部門之協助，反自行尋求協助，凸顯現行的需求評估制度無法充分掌握身心障礙者需求的問題，為失真的評估結果。

3. 又從福利服務需求分流結果觀察，身心障礙者經各地方政府確認需求後，大多為經濟補助、一般性福利服務或無需求的分流一個案，分流二及分流三個案合計僅占將近1/4，其中分流三個案更不及1成，部分縣市更低於5%：
- (1) 依據衛福部查復資料顯示，整體而言，104年至107年每年各地方政府經確認需求後屬分流一個案之占比約為75%；而有居家照顧及輔具服務需求而屬分流二個案之占比，每年約在8.5%上下（詳見下圖4）；至於屬分流三個案而再以實地家訪依照訪談表進行需求評估之人數，雖從104年之2.5萬人逐年增加至106年之3.6萬人，惟107年減少至3.3萬人（詳見下圖5），且占比始終不及1成。由上可見每年僅有2成者（分流二及分流三個案）進入實質的需求評估流程。

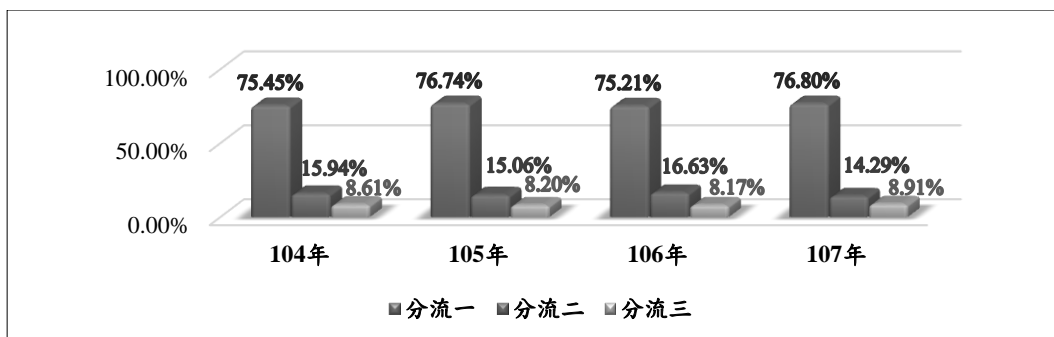


圖4 104年至107年確認需求後個案分流占比分布

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。



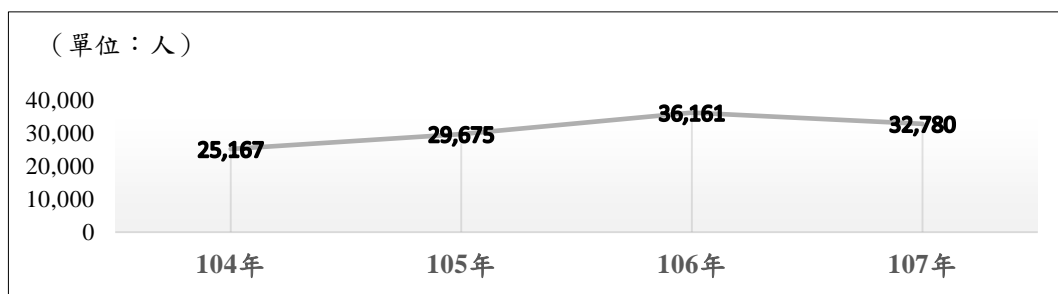


圖5 104年至107年確認需求後屬分流三個案之人數統計

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

- (2) 若就107年各縣市分流情形以觀，分流一占比以金門縣之97.01%為最高，其次依序為彰化縣之94.59%、雲林縣之92.63%、嘉義縣之92.44%、臺北市之91.57%，其餘則均低於9成；而部分縣市分流三個案之占比低於5%，包括：新北市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣、基隆市等11個縣市（詳見下圖6）。凸顯地方社政主管機關需求評估人員若僅憑藉著公所端的福利服務勾選結果，或以短暫的電訪接觸過程，均難完整且適切評估確認需求。衛福部於本院詢問時亦坦言：「地方政府會因身障者於公所時未勾選福利服務，而不再打電話確認福利服務需求，因此，本部持續加強宣導各地方政府應確實打每一通電話確認需求」。

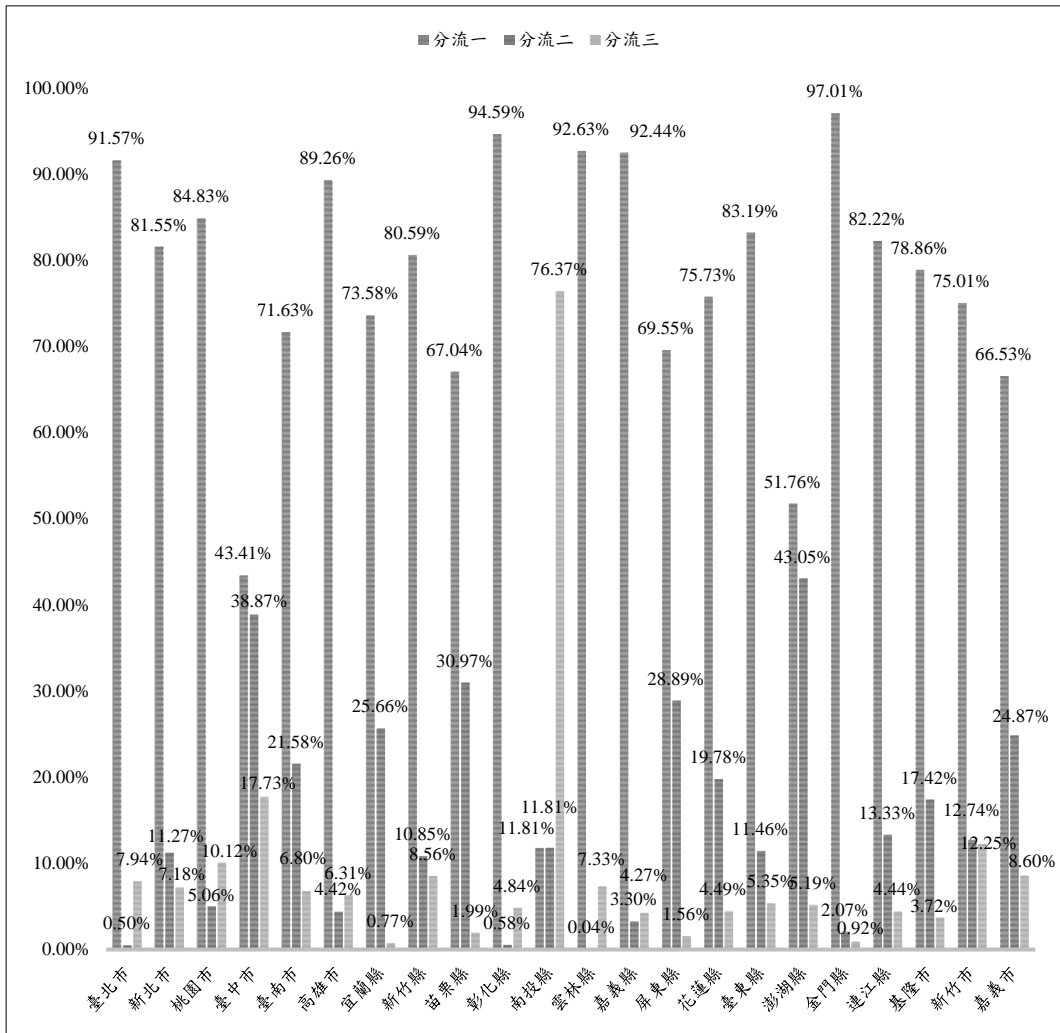


圖6 107年各縣市經確認需求後個案分流占比分布情形

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

4. 再從福利服務需求評估結果觀察，在公所端勾選、縣市確認及分流需評等層層關卡之下，最後經評估有福利服務需求者多集中於部分之經濟補助及服務項目上；且每年許多服務項目需求人數占各該年身心障礙證明獲發人數之比率偏低，甚有未及1%者：

(1) 在「個人照顧及支持服務」方面：

〈1〉經各地方政府確認並進行需求評估的結果，在有「個人照顧及支持服務需求」需求項目者中，各項服務之需求人數落差甚大，以107年為例，「復康巴士」需求人數計有13萬2,541人為最大宗（占總需求人次之59.22%），其次為「輔具服務」之4萬5,582人（占20.37%），再其次為「日間及住宿式照顧」之2萬1,745人（占9.72%）、「居家照顧」之8,216人（占3.67%）、「情緒支持」之5,280人（占2.36%），其餘均未及3千人（占比均在1%以下），詳見下圖7；而需求最少者為「婚姻及生育輔導」，僅有159人（詳見下表1），更顯不合理。且從各縣市就各項「個人照顧及支持服務」需求評估的結果觀察，亦呈現落差之情形（請見附表一）。

〈2〉每年各項服務需求人數再對照各該年身心障礙證明獲發人數，亦有極大落差，以107年為例，除「復康巴士」及「輔具服務」之需求人數占當年身心障礙證明獲發人數之比率有超過1成外，分別為34.4%及11.8%，其餘均在5%以下，部分服務項目甚至未及1%；且經扣除前揭2項需求人數後，其餘13項「個人照顧及支持服務」需求人數合計占該年證明獲發人數之比率竟僅有11%左右（詳見下表1）。

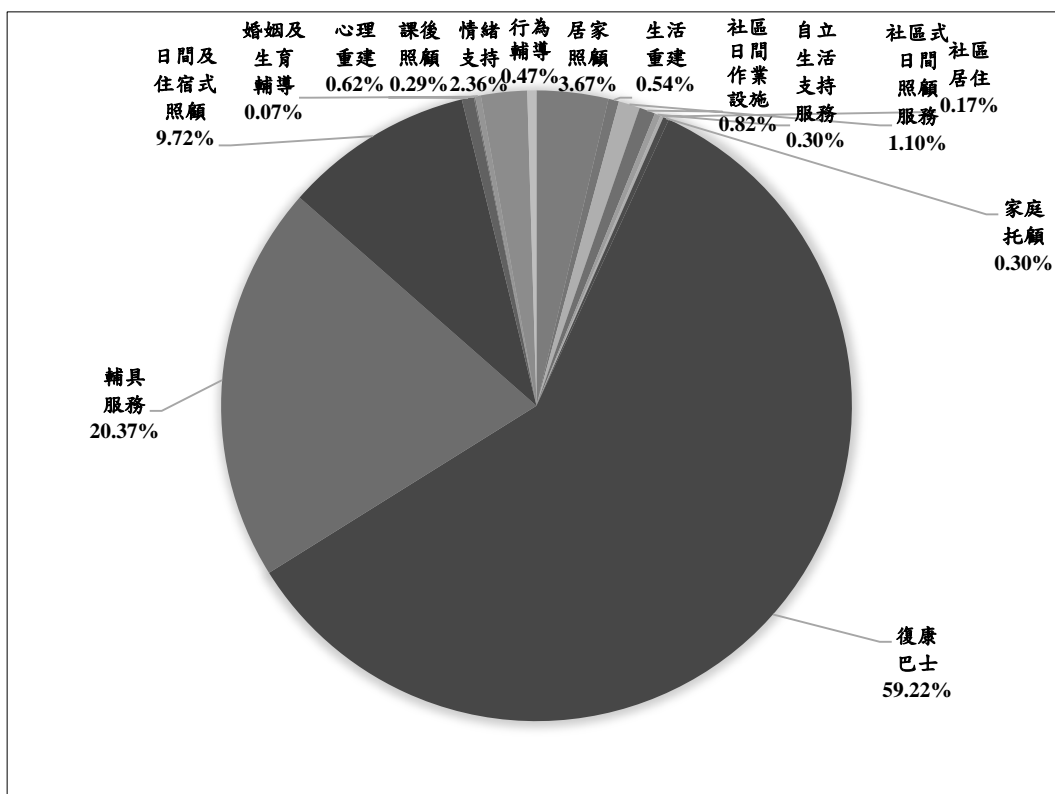


圖7 107年經需求評估後各項個人支持及照顧服務需求人數占比分布  
 資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

表1 104年至107年各項「個人照顧及支持服務」之需求人數占各該年身心障礙證明獲發人數之比率分布情形

單位：人；%

需求項目	104年		105年		106年		107年	
	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比
居家照顧	13,920	5.2	11,920	3.5	12,606	2.9	8,216	2.1
生活重建	1,653	0.6	1,821	0.5	1,600	0.4	1,208	0.3
社區式日間照顧	1,539	0.6	1,926	0.6	2,009	0.5	2,459	0.6
社區日間作業設施	1,187	0.4	1,360	0.4	1,289	0.3	1,827	0.5
自立生活支持服務	809	0.3	743	0.2	901	0.2	678	0.2
社區居住	377	0.1	344	0.1	419	0.1	376	0.1
家庭托顧	447	0.2	368	0.1	607	0.1	669	0.2
復康巴士	91,302	34.2	108,959	32.2	161,049	36.9	132,541	34.4
輔具服務	55,823	20.9	58,324	17.3	76,989	17.7	45,582	11.8
日間及住宿式照顧	12,242	4.6	14,485	4.3	15,582	3.6	21,745	5.6
心理重建	3,567	1.3	2,992	0.9	3,373	0.8	1,382	0.4
婚姻及生育輔導	580	0.2	719	0.2	1,451	0.3	159	0.0
課後照顧	1,572	0.6	1,184	0.4	1,958	0.4	653	0.2
情緒支持	6,075	2.3	6,443	1.9	6,862	1.6	2,860	0.7
行為輔導	2,825	1.1	2,473	0.7	2,860	0.7	1,046	0.3

備註：占比係指該年各項「個人照顧及支持服務」需求人數占該年身心障礙證明獲發人數之比率。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

(2) 在「家庭照顧者服務」方面：

- 〈1〉經各地方政府確認並進行需求評估的結果，在有「家庭照顧者服務」需求項目者中，每年「照顧者支持」、「照顧者訓練及研習」及「家庭關懷訪視及服務」等3項需求人數互有高低；舉107年為例，經評估後以「家庭關懷訪視及服務」之4.51萬人為最多，其次依序為「照顧者支持」之4.72萬人及「照顧者訓練及研習」之4.71萬人。至於「臨時及短期照顧」之需求人數，104年至107年介於3,484人至6,080人間（詳見下表2）。至於各縣市經評估後有各項家庭照顧者服務需求之人數分布情形，請見附表二。
- 〈2〉惟每年各項家庭照顧者服務之需求人數對照各該年身心障礙證明獲發人數，亦仍有明顯落差，「臨時及短期照顧」需求人數占證明獲發人數之比率均未超過2%以上，甚至逐年下滑，其餘「照顧者支持」、「照顧者訓練及研習」及「家庭關懷訪視及服務」等3項需求人數占比雖較高，惟僅達1成左右（詳見下表2）。

表2 104年至107年各項「家庭照顧者服務」之需求人數占各該年身心障礙證明獲發人數之比率分布情形

單位：人；%

需求項目	104年		105年		106年		107年	
	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比
臨時及短期照顧	5,723	2.1	6,080	1.8	5,213	1.2	3,484	0.9
照顧者支持	28,828	10.8	37,338	11.0	46,327	10.6	44,720	11.6
照顧者訓練及研習	28,574	10.7	37,209	11.0	45,897	10.5	44,719	11.6
家庭關懷訪視及服務	27,968	10.5	37,159	11.0	46,185	10.6	45,165	11.7

備註：占比係指該年各項「家庭照顧者服務」需求人數占該年身心障礙證明獲發人數之比率。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

(3) 在「經濟補助」方面：

- 〈1〉經各地方政府確認並進行需求評估的結果，在有「經濟補助」需求項目者中，以「身心障礙者生活補助費」為最大宗，每年人數介於15.83萬人至18.71萬人；其次為「輔具費用補助」，除107年為4.67萬人外，其餘各年約有5萬餘人；「日間及住宿式照顧費用補助」排名第三，每年約3萬人左右；再其次為「醫療費用補助」，除106年達到4.02萬外，其餘各年介於2.61萬人至2.96萬人；而其他補助項目之需求人數均低於2萬人（詳見下表3）。至於各縣市經評估後有各項經濟補助需求之人數分布情形，請見附表二。
- 〈2〉各項經濟補助需求人數對照身心障礙證明獲發人數情形，以「身心障礙者生活補助費」需求人數占比為最高，每年介於4成至6成間；「輔具費用補助」需求人數占比雖有超過1成，惟占比從104年之19.1%，逐年減少至12.1%；「日間及住宿式照顧費用補助」需求人數占比亦從104年之11.4%，逐年減少至8.6%；「醫療費用補助」占比則從104年之10.6%，逐年減少至6.8%，其餘項目占比則均在3%以下（詳見下表3）。

表3 104年至107年各項「經濟補助」之需求人數占各該年身心障礙證明獲發人數之比率分布情形

單位：人；%

需求項目	104年		105年		106年		107年	
	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比	需求人數	占比
輔具費用補助	51,144	19.1	50,949	15.1	57,329	13.2	46,743	12.1
身心障礙者生活補助費	158,331	59.2	175,550	51.9	178,299	40.9	187,167	48.5
日間及住宿式照顧費用補助	30,450	11.4	31,086	9.2	32,306	7.4	33,204	8.6
醫療費用補助	28,305	10.6	29,605	8.8	40,215	9.2	26,167	6.8
居家照顧費用補助	11,527	4.3	10,303	3.0	12,300	2.8	8,108	2.1
房屋租金補貼	14,439	5.4	15,188	4.5	16,780	3.8	11,551	3.0
購屋貸款利息補貼	3,341	1.3	3,694	1.1	3,998	0.9	1,456	0.4
購買停車貸款利息補貼	2,286	0.9	2,412	0.7	3,018	0.7	716	0.2
承租停車位補助	3,034	1.1	3,379	1.0	4,151	1.0	1,549	0.4

備註：占比係指該年各項經濟補助之需求人數占該年身心障礙證明獲發人數之比率。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

5. 由以上可知，需求評估的執行在衛福部採行作業分流之下，地方政府多僅憑著公所端的福利服務勾選結果，再輔以1次短暫性的電訪確認，造成每年僅有2成左右的身心障礙者進入實質的第二階段需求評估，而其中表達有身權法第50條個人照顧及支持服務、第51條家庭照顧者服務等需求而接受家訪者，更不及1成；且需求確認及評估的結果又多集中於經濟補助及廣為一般民眾所熟知的服務項目（如輔具服務、復康巴士、日間及住宿式照顧），而許多係為促進身心障礙者於社區自立生活與發展的支持與服務項目，需求人數占當年身心障礙證明獲發人數之比率甚低，凸顯衛福部採取需求評估分流機制與作業流程的結果，無法掌握發掘及真實反映每位身心障礙者及其家庭的實際處境與需求。



(六) 衛福部未能有效督促地方落實辦理需求評估：衛福部對於各地方政府辦理身心障礙者福利服務需求評估之督導，雖自104年度已納入2年1次的社會福利績效考核，惟考核指標項目僅著重在評估完成時效，以及針對分流三需求者依「身心障礙者福利與服務訪談表」所完成的需求評估報告品質，實難以有效引導並促使地方政府積極落實對身心障礙者福利服務需求評估，無法發揮監督的效果。

(七) 綜上，96年修正後之身權法第7條明文要求各地方政府應從身心障礙者的各項需求因素進行完整評估，並據以提供福利與服務，以強化需求與服務之間的緊密連結；惟需求評估制度於101年7月11日上路後，在衛福部採行分流作業又未落實督導之下，地方政府多僅憑著公所端的福利服務需求勾選結果，再輔以1次短暫性的電訪確認，造成每年僅有2成左右的身心障礙者進入實質的第二階段需求評估，而其中表達有身權法第50條個人照顧及支持服務、第51條家庭照顧者服務等需求而接受家訪者，更不及1成；且需求確認及評估結果又多集中於經濟補助及廣為一般民眾所熟知的服務項目（如輔具服務、復康巴士、日間及住宿式照顧），而許多係為促進身心障礙者於社區自立生活與發展的支持與服務項目，需求人數占當年身心障礙證明獲發人數之比率竟不及1%，凸顯衛福部採取需求評估分流機制與作業流程的結果，造成無法充分掌握及發掘每位身心障礙者及其家庭的實際處境與需要，需求確認及評估結果亦未反映出其切身處境及真正需求，遑論據以提供適切之服務及佈建足夠之資源，並作為政策規劃與擬定之憑據，僅是讓行政上便宜行事的作法，徒具形式，未能貫徹身權法修正原意，核有違失。

綜上所述，身心障礙鑑定新制自101年7月11日實施迄今，衛福部對於身心障礙者資格及等級判定，仍僅依醫師就「身體功能及結構」所作鑑定結果為依據，未依法納入鑑定人員所進行之「活動參與及環境因素」評估結果，補助與服務的提供又未與身心障礙鑑定結果脫勾，造成有實質需求的身心障礙者因無法跨過鑑定門檻或囿於障礙等級，而無法取得所需之福利資源或接受適當之支持協助，遑論進而提升其生活品質；顯見我國修法後所採行的身心障礙鑑定制度依然未脫離以「損傷」為焦點的醫療診斷模式，與ICF強調障礙是環境阻礙下之產物

的社會模式，背道而馳，不符合人權，顯未達成修法目的；又，身心障礙者福利服務需求評估制度於101年7月11日上路後，在衛福部採行分流作業又未落實督導之下，地方政府多僅憑著公所端的福利服務需求勾選結果，再輔以1次短暫性的電訪確認，造成每年僅有2成左右的身心障礙者進入實質的第二階段需求評估，而其中表達有身權法第50條個人照顧及支持服務、第51條家庭照顧者服務等需求而接受家訪者，更不及1成；且需求確認及評估結果又多集中於經濟補助及廣為一般民眾所熟知的服務項目（如輔具服務、復康巴士），許多係為促進身心障礙者於社區自立生活與發展的支持與服務項目，需求人數占當年身心障礙證明獲發人數之比率竟不及1%，凸顯衛福部採取的需求評估分流機制與作業流程，造成無法充分掌握及發掘每位身心障礙者及其家庭的實際處境與需要，需求確認及評估結果亦未反映出其切身處境及真正需求，遑論據以提供適切之服務及佈建足夠之資源，並作為政策規劃與擬定之憑據，僅是讓行政上便宜行事的作法，徒具形式，未能貫徹身權法修正原意，均核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送衛福部確實檢討改善見復。

附表一、104年至107年各縣市身心障礙者經需求評估後需要個人支持及照顧服務之人數統計

單位：人

縣市別	年別	福利服務項目別														
		居家照顧	生活重建	社區日照服務	社區日間作業設施	自立生活支持服務	社區居住	家庭托顧	復康巴士	輔具服務	日間及住宿式照顧	心理重建	婚姻及生育輔導	課後照顧	情緒支持	行為輔導
合計	104	13,920	1,653	1,539	1,187	809	377	447	91,302	55,823	12,242	3,567	580	1,572	6,075	2,825
	105	11,920	1,821	1,926	1,360	743	344	368	108,959	58,324	14,485	2,992	719	1,184	6,443	2,473
	106	12,606	1,600	2,009	1,289	901	419	607	161,049	76,969	15,582	3,373	1,451	1,958	6,862	2,860
	107	8,216	1,208	2,459	1,827	678	376	669	132,541	45,582	21,745	1,382	159	653	5,280	1,046
臺北市	104	181	54	11	13	7	3	5	26,876	118	1,855	25	2	4	2,036	2
	105	86	49	36	29	7	4	7	35,794	78	2,640	18	1	3	2,754	0
	106	93	55	16	68	17	3	8	44,422	52	2,742	3	0	0	3,010	0
	107	82	36	9	178	25	16	11	43,822	34	3,128	3	0	2	3,479	1
新北市	104	3,417	568	4	4	2	7	0	2,129	6,127	1,019	50	5	0	31	6
	105	3,243	715	7	79	1	2	1	3,304	6,762	1,620	24	0	0	11	6
	106	3,866	393	3	39	8	8	3	4,375	7,412	1,396	23	0	0	14	3
	107	2,038	368	89	224	38	14	0	4,827	3,825	1,882	22	0	2	7	2
桃園市	104	105	8	0	5	3	2	2	756	886	792	329	22	217	332	194
	105	60	6	0	108	8	10	3	572	820	1,586	196	37	122	214	121
	106	115	13	11	64	13	13	10	1,723	881	1,466	125	14	72	127	67
	107	270	37	10	57	10	6	6	888	897	1,610	74	5	29	82	49
臺中市	104	1,162	62	9	50	10	23	45	23,347	13,368	1,379	886	109	337	1,201	950
	105	1,345	34	78	63	22	16	10	31,165	16,218	1,846	1,223	481	599	1,715	1,362
	106	1,100	20	65	43	35	27	21	70,910	33,864	2,518	1,858	1,165	1,285	2,084	1,856
	107	1,189	55	188	323	36	77	74	28,562	16,834	3,478	328	23	190	425	237
臺南市	104	364	102	15	366	18	27	13	1,115	7,906	2,207	245	30	90	218	155
	105	442	125	23	360	31	22	10	1,953	8,045	2,254	242	28	71	241	155
	106	522	88	95	441	39	26	11	1,999	7,301	2,442	187	45	62	167	110
	107	457	84	141	466	52	19	12	2,017	7,162	2,690	157	12	49	152	91
高雄市	104	1,621	231	751	151	76	12	82	763	1,544	2,149	48	43	175	141	24
	105	1,333	221	646	252	67	45	69	655	1,577	2,165	26	21	84	81	7
	106	1,461	401	572	93	93	21	181	736	1,562	2,090	43	20	62	108	11
	107	1,302	276	757	158	44	40	139	616	913	2,374	26	1	91	87	9
宜蘭縣	104	384	117	73	50	86	11	17	180	3,012	151	135	6	20	71	33
	105	328	52	80	24	75	8	15	183	3,172	59	58	8	14	68	29
	106	267	32	64	11	53	10	11	91	2,902	45	45	5	8	42	20
	107	182	1	8	7	1	2	2	36	1,702	14	55	4	11	60	37
新竹縣	104	302	1	10	2	7	0	0	1,039	495	235	59	12	28	60	56
	105	408	4	98	7	14	1	0	677	358	250	79	17	17	72	50
	106	306	13	28	27	16	4	1	520	338	322	53	5	24	51	38
	107	211	2	78	32	12	22	12	788	463	567	13	2	9	38	37
苗栗縣	104	417	57	36	35	69	37	41	1,401	3,476	154	72	11	18	67	55
	105	380	60	53	26	76	24	30	1,271	3,572	91	73	9	18	66	48
	106	424	63	91	20	85	23	25	1,365	4,349	77	65	3	12	79	41
	107	234	7	75	26	23	23	26	2,122	4,637	295	61	7	3	66	41
彰化縣	104	786	109	40	230	107	18	73	3,361	2,944	699	132	35	110	174	155
	105	876	144	109	125	90	33	47	3,705	2,762	489	169	25	73	183	162
	106	1,137	117	136	126	89	29	39	4,662	3,228	455	149	26	92	190	170
	107	27	17	165	70	24	10	18	4,895	2,384	1,827	135	21	81	159	170
南投縣	104	658	54	14	66	105	31	24	369	3,667	148	55	4	33	47	38
	105	606	76	42	46	90	35	34	644	3,132	164	62	11	6	79	36
	106	887	45	68	25	110	19	28	661	3,378	257	35	3	14	54	19
	107	631	28	168	13	45	10	18	455	567	596	23	1	10	48	15

縣市別	年別	福利服務項目別														
		居家照顧	生活重建	社區日照服務	社區日間作業設施	自立生活支持服務	社區居住	家庭托顧	復康巴士	輔具服務	日間及住宿式照顧	心理重建	婚姻及生育輔導	課後照顧	情緒支持	行為輔導
雲林縣	104	353	78	201	77	104	57	53	159	1,243	176	72	36	46	70	55
	105	308	58	177	44	51	28	41	133	1,023	112	56	21	26	55	39
	106	455	133	165	109	144	106	113	218	1,165	167	132	103	111	142	129
	107	387	52	106	35	63	21	32	123	728	892	49	16	21	57	40
嘉義縣	104	359	61	122	29	59	25	22	109	1,864	85	48	12	7	56	56
	105	131	71	128	10	35	8	4	29	774	29	63	2	0	51	27
	106	24	13	138	5	10	4	2	19	472	25	2	0	0	2	2
	107	1	15	55	18	16	7	11	10	17	543	1	2	0	2	1
屏東縣	104	2,655	67	25	7	13	5	5	1,726	4,267	287	773	141	169	783	564
	105	1,470	107	74	85	14	8	33	714	3,908	281	199	8	19	269	122
	106	951	90	176	106	10	20	40	564	4,456	438	76	7	15	144	60
	107	745	85	111	71	25	10	17	14,977	2,050	341	46	4	13	192	26
花蓮縣	104	195	11	14	5	5	0	5	26,324	1,529	491	59	4	39	48	28
	105	154	16	12	17	17	9	7	26,388	1,550	573	37	3	10	47	14
	106	292	19	8	7	7	6	9	26,489	1,649	546	205	10	46	166	64
	107	231	25	14	23	23	8	22	26,449	1,338	636	8	0	20	12	5
臺東縣	104	286	20	72	21	27	17	15	821	511	73	127	10	145	246	104
	105	211	31	85	31	25	35	13	1,015	679	67	98	4	37	221	89
	106	226	27	81	35	23	28	18	1,224	637	69	43	1	20	193	42
	107	248	19	69	17	23	22	11	1,271	413	123	23	3	23	164	31
基隆市	104	151	26	52	6	27	6	15	52	593	32	15	7	9	18	15
	105	125	11	82	8	18	5	2	168	879	24	10	3	3	17	7
	106	122	6	110	1	6	2	3	588	764	12	2	1	2	4	1
	107	93	18	32	4	12	2	2	208	809	11	35	1	1	23	27
新竹市	104	346	7	47	47	27	76	16	375	644	207	4	21	61	108	78
	105	292	17	114	34	44	37	35	307	768	173	4	11	36	81	49
	106	255	57	133	65	111	57	79	220	491	448	5	16	69	75	45
	107	180	60	132	76	125	44	70	123	23	481	15	19	72	72	66
嘉義市	104	111	10	36	19	43	12	11	35	1,585	79	17	10	13	32	22
	105	80	22	74	10	46	6	6	36	2,178	29	20	2	8	21	11
	106	80	13	42	4	31	10	4	37	2,005	27	19	3	3	16	8
	107	84	7	17	3	14	6	3	8	1,446	47	8	1	2	12	2
澎湖縣	104	44	2	6	0	1	5	1	198	8	18	1	0	2	1	0
	105	28	1	6	0	3	6	1	205	7	32	2	0	0	2	1
	106	19	1	7	0	0	3	1	220	2	39	1	0	0	2	0
	107	0	1	15	1	0	14	1	373	2	56	4	0	0	0	0
金門縣	104	14	3	1	2	5	3	2	163	21	4	4	2	1	37	9
	105	2	0	2	1	0	2	0	39	19	0	0	0	1	0	2
	106	2	0	0	0	1	0	0	4	43	1	0	0	1	0	0
	107	11	0	1	2	1	0	0	46	45	1	0	0	0	0	0
連江縣	104	9	5	0	2	8	0	0	4	15	2	0	1	3	11	4
	105	12	1	0	1	9	0	0	2	43	1	3	0	1	3	2
	106	2	1	0	0	0	0	0	2	18	0	2	0	0	2	2
	107	0	7	5	0	7	0	2	2	19	3	2	0	1	1	0

資料來源：衛福部。

附表二、104年至107年各縣市身心障礙者經需求評估後需要家庭照顧者服務之人數統計

單位：人

縣市別	年別	服務項目別			
		臨時及短期照顧	照顧者支持	照顧者訓練及研習	家庭關懷訪視及服務
臺北市	104	276	26,876	26,876	26,876
	105	545	35,794	35,794	35,794
	106	313	44,422	44,422	44,422
	107	323	43,822	43,822	43,822
新北市	104	1,281	35	35	28
	105	1,242	23	23	18
	106	1,145	24	24	36
	107	13	19	19	35
桃園市	104	167	21	21	50
	105	169	47	47	92
	106	258	33	33	136
	107	325	21	21	155
臺中市	104	245	121	121	238
	105	180	101	101	240
	106	130	45	45	171
	107	206	55	55	120
臺南市	104	732	350	350	43
	105	763	391	317	20
	106	228	391	317	144
	107	145	78	78	56
高雄市	104	1,071	518	518	103
	105	1,012	223	223	251
	106	972	80	80	73
	107	898	26	26	71
宜蘭縣	104	228	205	47	19
	105	122	52	35	6
	106	83	28	22	8
	107	11	4	4	11
新竹縣	104	18	10	10	8
	105	16	8	8	6
	106	27	11	11	7
	107	102	8	8	14
苗栗縣	104	149	49	39	6
	105	111	82	51	6
	106	120	116	42	12
	107	84	6	6	10
彰化縣	104	357	124	184	106
	105	396	118	177	110
	106	374	91	177	75
	107	130	78	78	128
南投縣	104	148	65	57	28
	105	188	99	45	20
	106	103	375	67	11
	107	35	24	24	33
雲林縣	104	116	71	14	23
	105	396	41	95	86
	106	279	129	122	234
	107	312	165	165	132
嘉義縣	104	75	50	18	28
	105	33	29	4	17
	106	21	5	1	67
	107	17	2	2	23

縣市別	年別	服務項目別			
		臨時及短期照顧	照顧者支持	照顧者訓練及研習	家庭關懷訪視及服務
屏東縣	104	274	20	20	69
	105	225	22	22	90
	106	207	5	5	72
	107	149	4	4	46
花蓮縣	104	170	89	71	25
	105	272	62	42	43
	106	438	143	104	32
	107	94	13	13	17
臺東縣	104	74	59	59	52
	105	82	68	68	47
	106	78	75	75	54
	107	65	48	48	52
基隆市	104	49	36	16	32
	105	36	19	13	23
	106	12	8	5	13
	107	2	2	2	5
新竹市	104	203	71	71	22
	105	253	124	124	50
	106	404	336	336	343
	107	504	312	312	265
嘉義市	104	66	42	29	10
	105	29	23	13	14
	106	18	8	7	2
	107	50	15	14	26
澎湖縣	104	12	1	2	105
	105	6	7	2	154
	106	2	2	1	167
	107	3	3	3	70
金門縣	104	6	3	3	86
	105	2	0	1	59
	106	1	0	1	78
	107	8	5	5	62
連江縣	104	6	12	13	11
	105	2	5	4	13
	106	0	0	0	28
	107	8	10	10	12
合計	104	5,723	28,828	28,574	27,968
	105	6,080	37,338	37,209	37,159
	106	5,213	46,327	45,897	46,185
	107	3,484	44,720	44,719	45,165

資料來源：衛福部。

附表三、104年至107年各縣市身心障礙者經需求評估後需要經濟補助之人數統計

單位：人

縣市別	年別	經濟補助項目別								
		輔具費用補助	身心障礙者生活補助費	日間及住宿式照顧費用補助	醫療費用補助	居家照顧費用補助	房屋租金補貼	購屋貸款利息補貼	購買停車位貸款利息補貼	承租停車位補助
臺北市	104	5,801	7,759	2,696	308	181	2,175	4	0	25
	105	6,327	10,063	3,096	392	86	2,060	3	0	20
	106	9,888	12,952	3,390	376	93	2,019	4	0	17
	107	8,872	11,368	3,714	448	82	2,002	3	0	17
新北市	104	6,127	12,384	7,852	119	3,417	6,353	56	0	140
	105	6,762	18,776	7,705	140	3,243	6,309	70	0	176
	106	7,412	22,655	7,385	230	3,866	6,082	70	0	221
	107	3,825	19,500	3,476	265	2,038	5,954	88	0	198
桃園市	104	886	5,098	792	3,015	1,557	976	256	186	344
	105	820	4,460	1,586	3,189	910	912	283	205	289
	106	881	3,692	1,466	7,087	886	908	472	404	432
	107	811	2,856	1,223	2,905	724	301	76	50	75
臺中市	104	5,381	40,421	4,353	6,998	2,003	2,134	1,135	1,059	1,213
	105	5,490	40,902	4,521	7,394	2,692	3,230	1,440	1,292	1,675
	106	5,975	40,885	5,696	13,805	3,801	5,670	2,045	1,866	2,399
	107	5,538	40,948	5,361	6,750	2,288	1,957	312	194	418
臺南市	104	5,121	34,702	1,769	2,867	648	355	284	171	208
	105	5,330	34,669	2,070	3,674	671	289	270	178	216
	106	4,931	34,184	2,019	3,595	563	238	219	170	215
	107	4,210	34,325	2,185	2,649	408	158	139	98	119
高雄市	104	2,532	5,205	1,471	1,096	385	497	357	223	362
	105	2,218	6,025	1,260	1,071	304	424	310	166	288
	106	2,776	4,262	1,346	682	390	190	115	89	132
	107	2,069	3,512	1,829	410	226	119	88	60	105
宜蘭縣	104	1,968	3,012	907	1,425	117	94	62	20	36
	105	2,676	5,082	815	2,160	118	91	86	43	47
	106	2,767	3,936	794	2,004	91	53	39	25	49
	107	3,004	8,512	1,981	1,872	80	29	18	14	20
新竹縣	104	1,411	2,622	642	300	133	108	114	59	69
	105	1,215	2,603	622	325	178	106	121	53	70
	106	861	2,291	594	228	126	57	56	31	42
	107	920	5,897	1,360	85	89	21	32	23	27
苗栗縣	104	2,733	3,543	1,344	365	150	58	51	37	33
	105	2,772	5,036	1,303	225	111	63	41	28	30
	106	3,248	5,173	1,264	207	143	57	28	19	33
	107	1,982	11,069	1,686	236	189	51	32	27	33
彰化縣	104	2,846	9,304	2,274	1,933	423	390	300	163	194
	105	2,646	11,756	2,115	2,468	415	548	387	229	299
	106	3,146	13,132	2,085	2,095	483	506	300	178	253
	107	3,035	25,305	2,335	1,658	489	429	236	159	255
南投縣	104	3,613	4,283	1,306	922	331	92	48	29	36
	105	3,043	4,931	1,292	988	247	107	56	27	29
	106	3,323	4,492	1,374	1,136	313	68	36	23	38
	107	1,691	11,511	1,825	1,131	330	18	10	11	34
雲林縣	104	1,119	3,566	1,121	455	177	115	83	65	56
	105	990	3,553	1,062	396	158	83	59	48	49
	106	1,144	2,695	1,150	438	314	148	133	132	124
	107	2,425	2,694	1,059	523	278	57	46	39	41

縣市別	年別	經濟補助項目別								
		輔具費用補助	身心障礙者生活補助費	日間及住宿式照顧費用補助	醫療費用補助	居家照顧費用補助	房屋租金補貼	購屋貸款利息補貼	購買停車位貸款利息補貼	承租停車位補助
嘉義縣	104	1,847	3,241	1,216	218	86	35	31	15	31
	105	761	2,254	1,120	65	24	7	4	0	2
	106	471	1,456	1,098	24	4	1	0	0	0
	107	1,397	13,221	1,783	70	5	2	1	5	9
屏東縣	104	4,098	8,826	181	2,882	1,262	594	399	171	181
	105	3,686	9,470	216	2,532	658	533	456	85	86
	106	4,263	11,132	366	2,602	417	402	328	54	156
	107	2,050	3,042	211	1,840	266	324	356	18	91
花蓮縣	104	2,129	4,026	924	1,115	215	46	39	4	9
	105	1,545	3,574	943	258	165	79	24	8	15
	106	2,081	3,646	983	724	466	221	113	5	10
	107	769	9,866	1,532	534	265	6	3	1	1
臺東縣	104	485	2,481	73	632	187	144	20	23	26
	105	657	3,591	67	493	90	54	22	15	25
	106	614	3,831	69	972	119	14	2	2	4
	107	774	3,385	146	1,078	188	29	3	5	85
基隆市	104	580	3,172	136	604	56	57	44	33	48
	105	853	3,329	121	880	63	34	25	21	35
	106	752	3,375	97	1,339	94	9	6	7	11
	107	557	2,872	89	1,356	36	13	4	8	10
新竹市	104	562	1,210	593	350	134	125	4	4	4
	105	688	1,746	457	404	129	178	2	0	0
	106	442	1,146	404	207	97	76	1	3	2
	107	831	5,382	544	162	77	64	0	0	0
嘉義市	104	1,581	3,045	731	2,664	48	76	45	18	11
	105	2,154	3,426	675	2,531	33	75	33	13	28
	106	1,973	3,131	682	2,455	31	59	29	8	14
	107	1,651	2,534	632	2,181	43	12	8	3	10
澎湖縣	104	92	306	49	16	4	3	0	0	0
	105	43	221	25	3	2	2	0	0	0
	106	48	197	29	2	1	0	0	0	0
	107	117	105	62	1	0	0	0	0	0
金門縣	104	219	44	10	8	7	4	5	3	3
	105	235	33	5	4	1	1	1	0	0
	106	316	17	7	1	1	1	1	1	1
	107	196	234	144	6	4	2	0	0	0
連江縣	104	13	81	10	13	6	8	4	3	5
	105	38	50	10	13	5	3	1	1	0
	106	17	19	8	6	1	1	1	1	1
	107	19	40	27	7	3	3	1	1	1
合計	104	51,144	158,331	30,450	28,305	11,527	14,439	3,341	2,286	3,034
	105	50,949	175,550	31,086	29,605	10,303	15,188	3,694	2,412	3,379
	106	57,329	178,299	32,306	40,215	12,300	16,780	3,998	3,018	4,154
	107	46,743	187,167	33,204	26,167	8,108	11,551	1,456	716	1,549

資料來源：衛福部。

註：尚未結案



## 23、外籍漁工為勞工保險強制納保對象，卻有半數未納保，勞動部未積極尋求解決疏失案

提案委員：王幼玲、王美玉

審查委員會：經 109 年 4 月 8 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 5 屆第 73 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：勞動部

貳、案由：

外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞工保險，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

外籍漁工為勞工保險（下稱勞保）及全民健康保險（下稱健保）強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至108年12月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有1萬2,000餘人<sup>1</sup>，惟勞動

---

<sup>1</sup> 依勞動部統計資料，108年1月至12月各月外籍勞工從事船員工作人數皆為1萬2千餘人。

部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失。

一、勞工保險條例（下稱勞保條例）第6條第1項第5款規定，受僱從事漁業生產之勞動者，應以其雇主或所屬機構為投保單位參加勞保，同條第3項規定，前2項所稱勞工包括在職外國籍員工。基上，外籍漁工如係漁船船主合法申請聘僱，並受僱從事漁業生產之勞動，應依上開規定辦理參加勞保。有勞保之勞工，若發生事故且符合請領規定，就能享有勞保所定之各項給付保障，包括普通事故保險之生育、傷病、失能、老年、死亡等5種給付，及職業災害保險之傷病、失能、死亡（含失蹤津貼）及醫療等4種給付（如下表1、2）。又健保為強制性的社會保險，依全民健康保險法第9條及第10條規定，在臺灣地區領有居留證明文件，且一定雇主之受僱者，亦為應參加健保之對象。基此，凡設籍臺灣的本國人，及持居留證，在臺灣為合法僱用工作的外籍人士，依法皆要加入健保且不得任意退出；在醫療上享有與國人相同的就醫權益。

表1 近5年外籍被保險人請領勞保各項保險一次給付統計

單位：件

給付種類	104年	105年	106年	107年	108年	合計
生育給付	1,753	1,743	1,849	4,240	7,462	17,047
傷病給付	2,930	2,876	2,963	3,300	3,389	15,458
普通	1,493	1,546	1,616	1,891	1,994	8,540
職災	1,437	1,330	1,347	1,409	1,395	6,918
失能給付	387	332	341	392	337	1,789
普通	74	73	74	89	84	394
職災	313	259	267	303	253	1,395
老年給付	130	161	385	501	977	2,154
本人死亡給付	167	167	165	177	168	844
普通	144	137	131	150	147	709
職災	23	30	34	27	21	135
家屬死亡給付	4,796	5,009	5,829	6,847	7,055	29,536
合計	10,163	10,288	11,532	15,457	19,388	66,828

資料來源：勞動部。

表2 近5年外籍被保險人請領勞保各項保險年金給付統計

單位：件

給付種類	104年	105年	106年	107年	108年
失能年金	6	11	16	14	16
普通	3	7	13	9	11
職災	3	4	3	5	5
老年年金	110	143	174	196	215
遺屬年金	149	163	216	248	272
普通	125	126	170	195	220
職災	24	37	46	53	52
合計	265	317	406	458	503

註：年金給付之件數為年底數。

資料來源：勞動部。

二、108年全年各月份之外籍漁工人數皆為1萬2,000餘人，惟勞動部勞工保險局（下稱勞保局）首次查復所掌握參加勞保之外籍漁工人數僅4,810人，並稱其無法區分受僱於漁業公司之外籍勞工是否從事船員工作；不僅未掌握全體外籍漁工投保狀況，勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保催保作業亦僅「只催不罰」，致雇主忽視外籍漁工權益，更無從促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。

- (一) 據勞動部函復，截至108年9月底，掌握之外籍漁工在臺從事船員工作投保勞保人數為4,810人<sup>2</sup>；並稱前開統計資料僅包含以漁船名稱為投保單位向該部勞保局申報加保之外籍漁工人數，未包含於漁業公司從事船員工作之外籍漁工，表示該部勞保局無法區分所僱外籍勞工是否為從事船員，故無受僱漁業公司之外籍船員統計資料。
- (二) 另依勞動部函復，該部勞保局自98年11月起積極辦理外籍漁工催保作業，外籍漁工加保人數由100年12月僅452名，成長至108年12月已5,057人，已成長11倍。並表示該部勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保之催保作業，採「先輔導後查核」為原則，

<sup>2</sup> 與108年10月18日風傳媒新新聞「斷橋扯出7,000外籍漁工未投保，政府知情卻未查處」內容「根據勞動部統計，臺灣外籍漁工人數截至今年8月底已經超過1.2萬人，投保人數竟然只有4千多人，剩下的7千多人顯然在勞保體制下人間蒸發。」等語大抵相符。資料來源：<https://www.storm.mg/article/1838741>。

即先經比對該局被保險人資料庫，如尚未加保，發函輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保，經催辦後尚未加保者，再次發函加強輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保。

(三) 惟對照前述勞動部函復內容，勞保局自始即以其無法區分漁業公司所僱外籍勞工是否從事船員工作為由，而未曾掌握全體在臺從事船員工作之外籍漁工投保狀況，又如何確實就應加保而尚未加保外籍漁工之雇主輔導加保？其次，勞保局針對漁船船主之催保作業，僅是「發函輔導」、「再次發函加強輔導」，未見以檢查手段為輔助，致弱化勞保條例對於投保單位未依規定為其所屬勞工辦理投保手續之嚇阻力，致投保率偏低。

1. 勞保條例第72條第1項規定，投保單位違反本條例規定，未為其所僱勞工辦理投保手續者，按自僱用之日起，至參加保險之前一日或勞工離職日止應負擔之保險費金額，處四倍罰鍰。勞工因此所受之損失，並應由投保單位依本條例規定之給付標準賠償之。惟據勞動部查復資料，自105年至108年9月底止，漁船船主因違反勞保條例規定，未依規定為所屬外籍漁工辦理投保手續者之歷年處分件數為27件，平均1年不到10件。
2. 對於「外籍漁工未依勞保條例參加勞保，有何查處作為？」勞動部前函復表示「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，針對漁船船主未依規定申報外籍漁工加保案件依法裁處。」；於約詢前就本案再詢及「經催辦仍未依規定加保者，係仍再輔導或進入裁處？」勞動部仍答復以：「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，派員查核漁船船主申報外籍漁工加保情形，針對漁船船主未依規定申報外籍漁工加保案件依法裁處。」至勞動部勞保局於本院接受詢問時，對於詢問「外籍漁工的雇主未依規定替漁工加保，沒有罰則嗎？」該局依舊僅答稱「如果有受理陳情案或移案會依規定查處。」顯示雖勞保條例對未依規定為所僱外籍漁工投保訂有罰則，但勞保局僅被動就縣市政府移案及人民陳情案件進行查處；對於經催保仍不加保之雇主是否依規定裁罰一事，始終未正面答覆。
3. 勞動部於本案詢問後函復表示：「依勞保局歷年查處經驗，時有漁民反應海上作業收成不固定，尤其禁漁期無出海捕魚

並無收入，罰鍰金額過高，恐使其經濟生活陷入困境。……爰綜合考量行政手段之適當性、對漁民生計之影響性及對外籍漁工職災給付之實益性，且多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險，另有適足之經濟安全保障，故勞保局比對外籍漁工聘僱許可名單後之催保作業，係以行政指導為主。<sup>3</sup>」惟勞保條例既對未依規定為所僱員工加保者訂有罰則，即是為督促雇主應依法辦理，勞動部卻逕稱罰鍰影響漁民生計而以行政指導為主，似有濫用行政裁量，並將漁船船主長久的違法行為合法化之疑慮；又外籍漁工參加勞保並不僅能於職災發生時請領給付，對於普通事故之生育、傷病、失能、老年、死亡等給付之請領權利亦與所有被保險人相同，不應僅以對外籍漁工職災給付之實益性為考慮。另所稱多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險部分，勞動部前於立法院答復委員質詢時，立法委員就曾質疑勞動部「無法去稽查商業保險對外籍漁工的收費，無法確認商業保險的真偽」，時任勞動部部長就曾多次回答「從過去到現在，我們勞動部認為應該一體適用勞保的相關規定，這是我們一致的態度」、「我們的基本態度是最好都能適用勞保條例」等語<sup>4</sup>。縱漁船船主確有替外籍漁工辦理商業保險並負擔保險費，但勞保條例迄今並未排除外籍漁工適用，故亦不能以有商業保險作為漁船船主可以不必依勞保條例規定替所僱外籍漁工投保理由。

三、至109年2月，勞動部始再查復經比對截至108年11月底參加勞保之外籍漁工計5,000人，投保比率僅五成；健保部分則已可藉每月異動資料比對未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，故於異動資料上有案的外籍漁工均能完全納保，享有健保權益。

(一) 前據勞動部查復，該部勞保局依勞動力發展署（下稱勞發署）按月提供每月聘僱許可函之移工及雇主資料，發函提請雇主依規定申報外籍漁工參加勞保。惟該部既為依就業服務法第6條第1項及第3項規定為掌理雇主申請聘僱外國人許可及管理事項之

<sup>3</sup> 勞動部109年3月4日勞動發管字第1090503287號函。

<sup>4</sup> 資料來源：立法院公報第103卷第48期委員會紀錄。

中央主管機關，應可掌握每一名在臺移工及其雇主資料，則統籌全國勞保業務之勞保局不應稱無法掌握全體外籍漁工投保狀況，更何況外籍漁工為勞保條例規定強制參加勞保對象。

(二) 對此，勞動部查復表示，該部勞保局前為時效計，乃先據勞發署所提供之漁船主資料逕行催保作業；為確實掌握全體經核發聘僱許可之在臺12,381名外籍漁工參加勞保資料，將再請勞發署提供所需資料比對後函復本院。至109年2月，勞動部始再查復<sup>5</sup>表示，經依該部勞發署與內政部移民署提供外籍漁工資料，及該部勞保局資料庫比對，截至108年11月底止，外籍漁工參加勞保人數計5,000名，以漁船名稱為投保單位加保者計4,943名，以漁業公司名稱為投保單位加保者計57名。依勞動部函復，雖該部公開資料之截至108年11月底在臺外籍漁工人數有12,498人，經扣除「已簽證未辦理聘僱」、「在臺失聯移工」人數後，在臺合法聘僱外籍漁工應為9,789人；以該時在臺合法聘僱外籍漁工人數為母數計算出外籍漁工參加勞保比率為51.07%。

(三) 至外籍漁工參加健保部分，衛福部中央健康保險署（下稱健保署）表示係按月依勞發署、漁業署、內政部移民署提供之合法在臺工作之外籍漁工資料比對，對於尚未納保之外籍漁工即時輔導納保，故合法在臺聘僱外籍漁工皆全數納入健保保障體系；自105至108年9月底止，尚無保險對象因未依規定參加健保處分及罰鍰情事<sup>6</sup>。

1. 衛福部健保署以108年12月勞發署傳送外籍漁工異動資料<sup>7</sup>說明：該月合法在臺資格之外籍漁工938人，經該署比對其中契約已期滿者167人、已在保者540人、已列入輔導者111人，確認該月待輔導之未在保者120人；後續再與勞發署動態網及內政部移民署入出境資料比對，再排除行蹤不明、出境及撤銷

<sup>5</sup> 勞動部109年2月11日勞局納字第10901890031號函。

<sup>6</sup> 依健保署說明截至108年9月底止，計有539家外籍漁工投保單位尚未完成繳納保費情形；惟自105年6月7日實施「健保欠費與就醫權脫鉤（全面解卡）案」，只要符合參加健保資格之保險對象，完成加保後均可以健保身分就醫，即不再有因繳不起健保費而延誤就醫之憾事發生。

<sup>7</sup> 異動狀態分為「在臺（合法）」、「在臺（等待轉換雇主）」、「出境（可再入境）」、「離境（備查）」、「出境（不可再入境）」、「在臺（失聯、查獲收容、因案在押或法院審理中）」。

聘僱者，109年1月底前寄發輔導函並電話通知漁船船主或仲介為外籍漁工辦理投保，至109年3月底仍未加保者，一律逕予加保。

2. 衛福部接受本院詢問時表示：「因為健保的法規很單純，只要是受僱者都要加保。因此以健保角度看外籍漁工也是要百分之百加保。……幾年前已總清查過，所以現在我們一個都不會漏。……目前每個月滾動式辦理，只要是勞發署傳送的每一筆資料，我們全部都確認並完成加保。」

四、勞保是國家的社會保險制度，期透過與雇主、勞工共同分擔保費方式，保障勞工工作期間與老年的生活，是勞工最基本的保障；外籍漁工依法應參加勞保。但實情是有半數在我國沿近海工作之外籍漁工，連基本勞保權益都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，僅冀期耗時修法，顯得消極怠慢。

- (一) 聯合國為落實「世界人權宣言」通過「兩公約」，內容闡明人類基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障<sup>8</sup>；換言之，兩公約的精神在於「不能歧視」，每個人都應受基本保障。
- (二) 據勞動部提供資料，我國自78年陸續引進外籍漁工；依勞動統計資料，外籍漁工在81年底即有70人<sup>9</sup>，自103年底突破1萬人，106年至108年每年皆有超過1萬2千名外籍漁工在臺工作。而勞保條例更早於77年即修正第6條規定，將受僱從事漁業生產之勞動者，納為強制保險之被保險人<sup>10</sup>，且包含外國籍員工。雖勞保條例明定外籍漁工與本國受僱漁工一樣為強制參加勞保對象，但自開放引進外籍漁工迄今逾30年，現況卻是僅有半數漁工參加勞保。

<sup>8</sup> 我國立法院於98年審議通過兩公約，自98年12月10日施行。

<sup>9</sup> 依勞動部統計資料，外籍勞工在臺從事船員工作人數80年底無資料、81年底70人、82年底426人。

<sup>10</sup> 依立法院法律查詢系統，77年1月15日修正（同年2月3日公布）勞工保險條例第6條規定，該條第1項第5款修正理由略以：……對有雇主者，不論其雇主僱用人數若干，均應負責為其辦理加保；無一定雇主或自營作業而加入漁會為甲類會員者，則仍由漁會加保。

1. 勞動部表示，該部勞保局自98年起積極辦理外籍漁工催保作業，100年至101年亦依該部勞發署改制前職業訓練局按月提供聘僱資料，催請漁船船主依規定辦理外籍漁工加保手續；並表示自辦理催保作業以來，外籍漁工加保人數由100年12月僅452名，成長至108年12月已5,057人，已成長11倍。雖勞動部稱外籍漁工參加勞保人數業因其催保作業而有大幅成長，惟該時依勞動部公開資料之在臺外籍漁工計12,476人或勞動部函復合法聘僱外籍漁工人數9,815人<sup>11</sup>，已加保之5,057人所占投保比率並不高，況依勞保條例規定並非自願加保，而是強制納保，每名在臺合法聘僱之外籍漁工皆應納保，勞動部實不應以此投保人數為滿。
2. 對於受僱外籍漁工為勞保條例規定之強制投保對象，卻仍有投保人數落差一事，勞動部函復表示勞保加、退保係採申報制度，並無保險人（勞保局）得主動納保之規定；並稱部分漁船船主因「成立投保單位為外籍漁工加保，勞保費負擔過重」、「海上作業要辦理加、退保作業有困難」、「小規模漁船船主非漁船公司有公司行號或組織」、「已有商業保險」等原因而不願意加保。
  - (1) 針對前述漁船船主不願意為外籍漁工加保原因，104年勞動及職業安全衛生研究所（下稱勞安所）之研究報告中已有初步探討<sup>12</sup>，惟據復，勞動部僅以「派員拜訪各地區漁會，請各地區漁會協助輔導漁船船主」、「製作宣導文宣及召開座談會，透過引進外籍漁工之仲介機構，協助漁船船主」為因應。

---

<sup>11</sup> 勞動部表示公開資料之漁工人數係「已簽證未辦理聘僱」、「入境已辦理聘僱（目前在臺）合法聘僱」及「在臺失聯」等三類合計數。

<sup>12</sup> 104年4月「各國對本、外籍勞工參加勞工保險規定之差異性研究」研究報告即提及：「實務上外籍漁工勞工加保的比率較其他產業外勞為低」、「據勞動部提供資料，截至101年5月底，境內僱用之外籍漁工僅有694人參加勞保，103年4月底參加至3,219人參加勞保」、「經訪談得知，漁會和外籍漁工雇主的立場較為一致，認為雇主要幫外籍漁工投保勞保不合理，因為享受不到（老年給付）；相對地，漁會認為，雇主要幫外籍漁工投保健保合理，因為享受得到健保給付。漁會認為，外籍勞工偏好一次給付，故勞保年金不如商業保險，且商業保險保費較勞保便宜，因為前者無老年給付」等。



- (2) 而勞動部於接受本院詢問時稱：「外籍漁工勞保投保率偏低問題主要在於目前是以漁船主成立投保單位替漁工投保的情形比較多，因為漁船主本身是甲類漁會會員，用甲類漁會會員身分投保時只要自付保費的兩成，改成雇主身分時保費自付為七成，因此影響漁船主投保意願。這部分在職災保險單獨立法（目前名稱暫定為「勞工職業災害保險及保護法」）中已有放寬的考量，讓漁船主替外籍漁工投保職業保險，不會影響原本甲類漁會會員的身分權益；在職災保險這塊先解決後，也提醒勞保局在普通事故部分研議比照勞工職業災害保險及保護法修法。」
- (三) 雖勞動部稱已積極推動職災保險單獨立法<sup>13</sup>，應能提升漁船船主為外籍漁工加保（職災保險）意願，若外籍漁工不幸遭遇職業災害時，亦能獲得社會保險之保障；至勞保部分則待職災保險單獨立法後再比照辦理修法等語。惟：

1. 依勞動部108年6月6日預告「勞工職業災害保險及保護法」草案及該部新聞稿略以，我國勞保一直以來均以綜合保險方式辦理，包含普通事故保險與職災保險，除各有不同的保障目的外，職災保險受限於普通事故保險之納保對象、加保方式、給付內容及保險財務等，在綜合保險規範內容下難以單獨調整，致無法提供職災勞工適切保障，故將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法，擬具「勞工職業災害保險及保護法」草案<sup>14</sup>。但歷來外籍漁工納保率均不高之原因，並不是因為受僱於僱用勞工5人以下之雇主或事業單位屬自願加保對象<sup>15</sup>，但無加保意願所致；外籍漁工本既勞保

---

<sup>13</sup> 該法業於108年11月28日經勞動部法規委員會審查通過草案，已送行政院審議中。

<sup>14</sup> 勞動部108年6月5日新聞稿「勞動部預告『勞工職業災害保險法』」，資料來源：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39964/>。

<sup>15</sup> 勞工保險條例第6條為強制保險之被保險人，第8條為得自願參加勞工保險人員。第6條規定：「年滿15歲以上，65歲以下之左列勞工，應以其雇主或其所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：一、受僱於僱用勞工5人以上……。五、受僱從事漁業生產之勞動者。……。」；第8條規定：「左列人員得準用本條例之規定，參加勞工保險：一、受僱於第6條第1項各款規定各業以外之員工。二、受僱於僱用未滿5人之第6條第1項第1款至第3款各業之員

條例明定強制參加勞保對象，受有普通事故保險與職災保險保障，也有職業災害勞工保護法之適用，投保率也不過五成，則將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法後擬具新法草案之作法，雖可使外籍漁工於到職當日即取得職災保險之保險效力，但對於提升外籍漁工納保率或是督促漁船船主重視並遵守法令規定部分是否有明顯實益，有待後續追蹤。

2. 另按國內法化之「經濟社會文化權利國際公約」第2條第2項、第6條第1項及第7條規定，人人有工作之權利，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、出生或其他身分等受到歧視，且有權享受公平與良好之工作條件。雖勞動部推動職災保險單獨立法，有意解決目前漁船船主因替所僱漁工參加勞保，而喪失相關權益之困境；但修法作業畢竟較為耗時，且「勞工職業災害保險及保護法」草案通過後，亦只能嘗試解決外籍漁工投保職災事故保險的問題，普通事故保險部分卻只能再待下一次的修法；在修法完成以前，外籍漁工離鄉背井在我國從事國人也不願意從事的工作，仍有半數連受僱勞工應有、基本的勞保權益都沒有，已然違反兩公約精神；主管機關卻僅冀期於修法解決，而未有其他保障勞工權益之積極作法。

五、綜上，外籍漁工為勞保及健保強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至108年12月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有1萬2,000餘人，惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失。

綜上所述，外籍漁工為勞保強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送勞動部督同所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 24、農委會未能健全稻作產業體質及產銷平衡，收購公糧稻穀缺乏法源依據，均有違失案

提案委員：尹祚芊、楊美鈴

審查委員會：經 109 年 4 月 8 日監察院財政及經濟委員會第 5 屆第 74 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

國內稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，農委會10餘年來投入超過新臺幣（下同）1,700億公帑，仍未能健全稻作產業體質及產銷平衡，其中108年度相關經費已占農發基金支出達86%，嚴重影響業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍（96.8萬公噸）、倉管費用逾3億等問題，顯有嚴重違失；此外，該會依據「收購公糧稻穀作業要點」所公告之數量及價格，每年涉及百億以上收購金額，更需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心，顯屬公共利益及人民基本權利範疇，卻缺乏法源依據，況近年收購價量之調整更存有非專業考量之情形，該會實有檢討之必要；另該會推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付／繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於糧食供需年報顯示，國內稻米產量有供過於求之趨勢，

公糧糧倉收購價量亦持續攀升，政府每年耗資約百億元收購公糧，以及農糧署是否確實掌握市售稻米產地標示等情，經調閱行政院農委會（下稱農委會）卷證資料，並於民國（下同）108年8月2日、28日及29日分赴中部及東部地區現場履勘公糧倉庫，復於108年8月2日及12月19日分別邀請國立中興大學森林系柳○○教授、國立臺灣大學農業經濟系陳○○教授、逢甲大學國際經營與貿易學系楊○○教授、中華民國消費者文教基金會（下稱消基會）雷○○董事長、中華民國米穀商業同業公會全國聯合會李○○理事長、吳○○榮譽理事長及梁○○副理事長等專家學者辦理諮詢會議，嗣於109年2月17日詢問農委會陳駿季副主委及農糧署莊老達副署長等機關人員，已調查完畢，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、我國稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會10餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過1,700億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約20萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業人力世代交替政策之推動。在財政上，108年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出達86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍（96.8萬公噸）、倉管費用逾3億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

#### （一）我國稻作產業概況

1. 根據農委會公務統計資料「臺灣地區稻作種植、收穫面積及產量」整理全國情形顯示103至107年，除104年度栽培面積短暫低於27萬公頃（兩期作合計）以外，其餘年度從未低27萬公頃。
2. 查107年農業統計年報「農耕土地面積」所載，水稻以單一作物之耕作面積（16.98萬公頃），即占全部可耕地（79.1萬公頃）之21.5%。換言之，我國單以稻作面積即占總耕地面積1/5以上。
3. 再查最新之104年行政院主計總處辦理之農林漁牧普查資料，104年稻作種植家數約25.7萬家，占作物種植家數36.3%，換言之，農民從事稻作栽培者超過1/3，爰稻作產業結構之調整屬於農業政策重中之重，當無疑義。

4. 另據農委會查復說明，國內稻米年生產約130～140萬公噸糙米，年消費量約120～130萬公噸，超產約10～20萬公噸糙米量，評估每年稻作種植面積需調減至24～25萬公頃才能達成產銷平衡。

(二) 農委會近10年與稻作產業結構相關之政策、計畫及經費

1. 糧政業務計畫：根據農委會查復，計畫目的如下：「稻米為我國重要糧食作物，為確保農民收益，穩定糧價，實施稻穀保價收購制度，以保證價格收購農民稻穀供作安全存糧，並撥供軍需民食，調節市場供需，並平穩稻米價格」。

- (1) 摘述農委會出版品「農政與農情」，106年7月「臺灣水稻田轉作政策之思維演變」一文，說明公糧收購政策之形成背景及沿革略以：

- 〈1〉1973年，世界第一次石油危機導致的國際糧食價格高漲，促使臺灣的農政主管機關再次意識到糧食供應與價格穩定的重要性，並設置糧食平準基金對稻米以成本增加20%的優惠價格進行大規模收購，再度大幅刺激稻農生產意願，然而消費上卻因國內飲食習慣逐漸西化、國民平均稻米消費減少、以及出口不敵其他國家低價優勢導致外銷停滯等需求衰退情形下，最終臺灣水稻生產呈現供過於求的情形，不但使國內糧倉爆滿、更在收購上造成政府重大財政負擔。
- 〈2〉為解決生產過剩問題，恢復稻米市場供需秩序，政府於1983年起迄今，以「稻米生產及稻田轉作計畫」為首，實施一連串稻田轉作相關政策。就成果而言，前後期稻米生產及稻田轉作計畫十餘年間，臺灣稻米種植面積從1983年的64.5萬公頃，逐步降到1996年約36.4萬公頃水準，減少約28.1萬公頃，減少比率超過40%，政府收購每年稻穀量亦減少一半以上，在減少稻米生產及降低政府財政支出方面成效頗為明顯。
- 〈3〉稻米產業因過去透過包括價格支持等諸多補助措施，雖維持豐沛的產能與庫存，但同時也造成生產過剩、倉儲壓力增加，政府財政負擔吃緊與市場無效率等問題。是以在2016年，農委會重新檢視過去實施已久的稻米公糧保證價

格收購制度，尋求提升政策效率之精進作法，初步挑選6主要產區鄉鎮於當年第2期作，符合繳交公糧資格者、2013～2015年第2期申報種稻有案或參加集團契作產區經營主體契作有案者為對象，試行推動稻作直接給付試辦方案，並為減少對（試辦區）農民之衝擊，採與保價收購制度雙軌並行之方式辦理，以逐步引導農民將生產之稻米透過市場機制銷售而非依賴政府收購，合理化產量，並創造農民自發性生產高品質稻米提升獲利之誘因。

〈4〉綜上，倘自1983年執行「稻米生產及稻田轉作計畫」起算，農委會致力以各種政策工具（包含休耕或直接給付等）試圖減緩稻米超產問題，至少已歷30餘年。

（2）據該會陳主任委員吉仲於2013年發表於農業生技產業季刊「臺灣稻米運銷體系分析」一文顯示，86年稻農所生產之稻米有27.86%為政府收購，至93年則降至16.23%。次據農委會查復，我國稻米生產繳交公糧之比率及面積資料如下表1，顯示自98年以來，國內稻作栽培面積逐年擴大，單位面積產量亦逐年提升。至於全國稻作繳交公糧比率，自86年之27.86%逐年遞減至98年之11.6%，但迄107年又逐年遞增至27.5%，接近86年時之水準，稻農依賴政府公糧收購制度之程度顯然並未降低。

年度	種植面積（公頃）	收穫面積（公頃）	產量（公噸糙米）	單位面積產量（公斤糙米）	登記栽培（申報）比率 <sup>*2</sup>	繳交公糧：（售予糧商+自產自銷）比率 <sup>*1</sup>
98	255,415	254,590	1,276,534	5,014	59.80%	11.6%：88.4%
99	243,881	243,863	1,167,973	4,789	57.22%	13.2%：86.8%
100	254,292	254,254	1,347,767	5,301	61.24%	23.4%：76.6%
101	260,788	260,763	1,368,215	5,247	64.88%	26.8%：73.2%
102	270,264	270,165	1,275,456	4,721	67.14%	30.8%：69.2%
103	271,077	271,051	1,399,392	5,163	60.95%	24.5%：75.5%
104	251,887	251,861	1,260,362	5,004	57.99%	23.1%：76.9%
105	273,866	273,837	1,264,128	4,616	58.36%	25.1%：74.9%
106	274,705	274,678	1,396,071	5,083	57.67%	26.7%：73.3%
107	271,506	271,505	1,561,642	5,752	63.17%	27.5%：72.5%

1. 因稻米買賣屬自由交易市場，有關銷售管道數量，僅可區分政府收購量及民間收儲量，爰以繳交公糧與繳售市面（售予糧商+自產自銷）數量之比率顯示。

2. 105 年起推行稻作直接給付，表中登記栽培（申報）比率，含申報直接給付面積。

（3）次查，根據農委會查復公糧收購（即「糧政業務計畫」）之財務面預、決算數（淨支出），及其占農業發展基金（下稱農發基金）財務面預、決算數比率如下表2。顯示農委會10年來已投入近800億辦理公糧收購，更有逐年上升之趨勢，107年度公糧收購經費占農發基金整體決算更達到7成，換言之，農發基金每10元支出即有7元用於公糧收購，對於財政負擔及業務發展或衡平性顯有重大影響。



年度	計畫名稱	預算數(億)及所占比率	決算數(億)及所占比率
98	糧政業務計畫	29.75 (16.96%)	24.31 (13.72%)
99		24.10 (16.13%)	50.46 (30.72%)
100		28.89 (21.14%)	88.77 (46.22%)
101		23.99 (18.99%)	92.15 (49.06%)
102		27.65 (22.26%)	111.44 (57.85%)
103		31.62 (26.84%)	75.40 (55.10%)
104		33.03 (29.86%)	65.92 (52.59%)
105		45.96 (40.05%)	75.47 (62.12%)
106		25.04 (28.10%)	98.97 (67.51%)
107		31.64 (33.19%)	115.49 (70.04%)
合計		301.67 億	798.38 億

註：本表數據與公開之預決算書略有差異(例：107 年審定後決算書所列糧政業務計畫預算約 123 億及決算約為 152 億，農委會提供數據為預算 31.64 億元、決算 115.49 億元)，係因當年銷售糧食數量、金額為基礎(非以當年收購糧食為基準)之經費，考量糧政業務計畫尚有銷貨收入，及為配合本院函詢當年度用於收購價款及其他經費支出情形，爰以該年度實際支付金額扣除收入之淨支出，即當年度收購糧食價款加計手續、加工費及業管費用，扣除銷售收入，本表所列經費較能直接反應公糧收購使用經費。

2. 在糧政業務計畫之外，98~107年間，農委會前後尚有水旱田利用調整後續計畫、稻田多元化利用計畫、調整耕作制度活化農地計畫、對地綠色給付環境計畫(含直接給付/公糧繳交雙軌制)等計畫與稻作產業結構調整直接相關，概述如下：
- (1) 水旱田利用調整後續計畫(即俗稱之休耕轉作，計畫期程為86~99年，本案僅擷取98~99年部分)：計畫目的略以：「本計畫係為因應加入世界貿易組織(World Trade Organization，下稱WTO)，加速調整稻米、雜糧、契作甘蕉等政府保價作物生產結構，對於調整生產之農田，持續輔導輪作、休耕，以達維持稻米供需平衡，降低農業境內支持……。」
  - (2) 稻田多元化利用計畫(100~102年)，內容接續水旱田利用調整後續計畫，惟102年開始銜接「調整耕作制度活化農地計畫」推動休耕農地一期復耕，一期種植綠肥。
  - (3) 調整耕作制度活化農地計畫(102~106年)：為提高糧食自給率及維護生產環境，每年仍得辦理一個期作休耕種植

綠肥，另一個期作鼓勵種植進口替代、具外銷潛力、有機與地區特產作物。

- (4) 對地綠色給付環境計畫（106年試辦，107年全面推行迄今）：為調整稻作產業結構及提高國產雜糧供應，透過實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制、獎勵種植進口替代、外銷主力、重點發展等具競爭力轉（契）作物與維持同一田區每年限辦理一次生產環境維護等措施，輔導農友適地適種及促進農業永續發展。計畫主要辦理措施包括實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制，輔導種稻農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，多一個領取直接給付不交公糧的選擇；獎勵農民契作種植硬質玉米、牧草及青割玉米、大豆等進口替代作物或轉作地區性重點發展作物，並結合「小地主大專業農」推動農地租賃，擴大經營規模；每年僅得辦理種植綠肥或景觀作物、翻耕、蓄水等生產環境維護措施一次，建立一期種植一期生產環境維護之合理耕作模式，以維持農地合理使用、穩定糧食供應，並促進農業轉型升級及確保農業永續發展。
3. 承前，茲將公糧收購及調整稻作產業結構有直接關係之計畫於農發基金之占比簡略分析如下表3，根據統計顯示重點如下：

表3 98~107年公糧收購及稻作產業結構調整經費分析  
(本院依據農委會提供資料自行整理)

年度	基金類決算金額(億元)		合計(億元)	占總決算比率
	公糧收購/占比	稻作產業結構調整/占比		
98	24.31 (13.72%)	106.59 (36.46%)	130.9	50.18%
99	50.46 (30.72%)	121.66 (51.80%)	172.12	82.52%
100	88.77 (46.22%)	113.34 (41.76%)	202.11	87.98%
101	92.15 (49.06%)	110.56 (27.67%)	202.71	76.73%
102	111.44 (57.85%)	80.74 (18.41%)	192.18	76.26%
103	75.40 (55.10%)	76.87 (15.22%)	152.27	70.32%
104	65.92 (52.59%)	87.21 (16.86%)	153.13	69.45%
105	75.47 (62.12%)	73.79 (14.34%)	149.26	76.46%
106	98.97 (67.51%)	78.20 (16.38%)	177.17	83.89%
107	115.49 (70.04%)	84.57 (15.98%)	200.06	86.02%
合計	798.38	933.53	1731.91	-

- (1) 農委會致力於調整稻作產業結構以達成穩定糧價、確保農民收入及削減超產稻米，每年投入130~200億元之規模，10年間已合計投入超過1,700億元之經費。
- (2) 相關計畫每年占農發基金50%~88%之比率，最高的兩年分別是100年(87.98%)及107年(86.02%)，造成農發基金之重大財政負擔。

4. 綜觀農委會調整稻作產業結構之政策，民國99年以前之「水旱田利用調整後續計畫」係以休耕補貼，從生產鏈之上游抑制稻米超產；民國102年後「稻田多元化利用計畫」等計畫，則轉向補貼鼓勵復耕，由生產鏈下游之公糧收購吸收超產稻米，較之過去休耕補貼政策為人詬病之耕地荒廢、產業難以活絡及阻礙青農世代交替問題顯有改善，但仍未實質解決國內稻米生產力超過需求之基本供需結構問題。

### (三) 我國公糧庫存爆倉情形

1. 依據「國內稻米安全存量標準」規定，為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於三個月稻米消費量之安全存量。前項稻米月消費量，依前一年國內稻米總消費量除以十二個月計算之，按我國年消費量120~130萬公噸計算，所謂安全存量約為30萬公噸。
2. 依據農委會查復，98~108年公糧逐年之總庫存量、年度收購

量（含計畫／輔導／餘糧）及配撥量如下表4。以總庫存量而言，除98年略高於安全存量以外，其餘年度均遠高於安全存量，至108年底更已高達96萬公噸，遠超過安全存量3倍：

年度／季	總庫存量〔1〕	年度收購量〔2〕	計畫收購	輔導收購	餘糧收購	配撥量〔3〕
98	333,607	182,596	174,173	8,279	145	159,715
99	467,397	191,048	172,883	17,570	594	136,732
100	618,282	385,751	246,244	100,739	38,768	215,276
101	730,068	442,031	263,505	111,933	66,593	341,403
102	871,211	486,776	283,225	122,999	80,553	315,517
103	866,795	425,218	258,364	108,761	58,093	406,904
104	760,489	362,984	208,521	86,165	68,298	482,632
105	704,316	397,839	214,138	97,895	85,807	453,211
106	788,036	467,084	216,699	112,995	137,391	373,856
107	884,229	536,686	195,153	111,272	230,260	386,679
108	968,378	573,914	194,353	110,440	269,121	442,118

- （1）查上表之年度收購量一欄有逐年成長之趨勢，至107及108年已分別達到53萬及57萬公噸，為近10年中最多，顯與107年起全面推動「對地綠色給付環境計畫」有直接關係，而其成長多半來自餘糧收購部分。
- （2）再查配撥量部分，該會103年起每年均維持約40萬噸之配撥量，並未隨收購量同步成長，在收入增加、支出不變的情形下，總庫存量自然呈水漲船高之勢。
3. 再查近10年公糧庫存之管理維護，相關直接成本項目如下表5，以108年為例，合計各項目之管理維護經費，該年度共支出近3億元，且其經費成長明顯是因為庫存量逐年增加所導致。

表5 98~108年公糧庫存之管理維護費用

(農委會提供)

年度	棧儲費	一般房屋 修護費	補貼農會 修理公糧 倉庫	工作場所 水電費	機械及設 備修護費	倉庫蟲鼠 害防治補 助費	管理維護 成本小計
98	6,599 (60.9%)	891 (8.2%)	595 (5.5%)	1,951 (18%)	638 (5.9%)	155 (1.4%)	10,829 (100%)
99	8,784 (56.6%)	1,644 (10.6%)	933 (6%)	3,142 (20.2%)	923 (5.9%)	94 (0.6%)	15,521 (100%)
100	12,549 (64.3%)	1,531 (7.8%)	1,045 (5.4%)	3,437 (17.6%)	793 (4.1%)	172 (0.9%)	19,527 (100%)
101	15,700 (67.8%)	1,331 (5.7%)	1,370 (5.9%)	3,551 (15.3%)	1,021 (4.4%)	196 (0.8%)	23,169 (100%)
102	18,924 (70.1%)	1,986 (7.4%)	998 (3.7%)	3,892 (14.4%)	967 (3.6%)	214 (0.8%)	26,981 (100%)
103	20,362 (70.8%)	1,963 (6.8%)	1,289 (4.5%)	4,019 (14%)	986 (3.4%)	160 (0.6%)	28,778 (100%)
104	19,773 (70.6%)	2,297 (8.2%)	1,350 (4.8%)	3,213 (11.5%)	1,233 (4.4%)	121 (0.4%)	27,988 (100%)
105	17,855 (69.1%)	2,967 (11.5%)	1,354 (5.2%)	2,562 (9.9%)	963 (3.7%)	133 (0.5%)	25,835 (100%)
106	18,225 (73.6%)	2,109 (8.5%)	781 (3.2%)	2,509 (10.1%)	1,044 (4.2%)	111 (0.4%)	24,778 (100%)
107	20,595 (75.1%)	1,234 (4.5%)	625 (2.3%)	2,490 (9.1%)	2,327 (8.5%)	143 (0.5%)	27,414 (100%)
108	22,766 (77.9%)	1,026 (3.5%)	1,117 (3.8%)	2,289 (7.8%)	1,946 (6.7%)	95 (0.3%)	29,239 (100%)
說明	公糧稻米 保管費及 燻蒸費等	國有公糧 倉庫修繕 費用	補貼農會 修繕公糧 倉庫費用	國有低溫 倉庫食米 儲存所需 水電費用	國有低溫 倉庫食米 儲存所需 機械設備 維護費用	各地公糧 業者倉庫 儲存稻穀 病蟲害防 治補助費 用	

## 4. 小結：

- (1) 公糧爆倉只是農委會近30年稻作產業政策未能解決基本供需結構問題，所衍生的主要「症狀」之一而已。農委會倘未能解決基本結構問題，即使公糧收購支出削減，仍只是將支出轉移至稻作生產鏈其他環節（例如休耕補貼），無論從產業健全或財政負擔角度，將無異於掩耳盜鈴。
- (2) 按近年執行直接給付造成稻米生產大增情形，農委會倘不調整政策而繼續放任稻米持續流入公糧，亦未有效去化，

庫存量及倉管維持費用恐有失控之虞，以現行國家財政狀況，恐亦不容農委會在此無限制增加預算。基上，該會顯有必要儘速擬定對策。

(四) 農委會及專家學者對於公糧政策利弊或落日之說明及看法綜整如下：

1. 農委會查復說明：

- (1) 相較其他農作產業，生產端因稻作栽培技術門檻較低，代耕體系相對完備，加上銷售端因政府辦理公糧稻穀保價收購，稻農收益較有保障，因之農民復耕首選仍優先考量種稻。另農產品屬淺碟市場，稻田轉作易衍生其他作物產銷失衡問題，因之轉作及種稻誘因須綜合審慎考量。
- (2) 由「大糧倉計畫」鼓勵轉作進口替代性雜糧作物，因雜糧生產代耕體系、合宜品種、栽培技術、農機及產製儲銷設備等尚不足，影響轉作生產意願，且國產雜糧相較進口產品價格偏高，亦影響後端銷售拉力致無法帶動前端生產。至輔導稻田休耕，亦可能衍生農地閒置、未能活化生產即可領取給付及形成地租水準等負面觀感。
- (3) 政策推動初期，基於輔導種稻農友穩健經營，爰專業農承租農地種植水稻可繳交公糧，惟為輔導稻作大專業農提升經營效益與建立商品價值，自102年起調整為領取每期作每公頃獎勵金2萬元，不得繳交公糧，鼓勵大專業農生產符合市場需求稻米。截至107年底止，專業農2,532戶，經營面積為20,535公頃，其中水稻類專業農794戶，經營面積7,633公頃。專業農平均年齡46歲，相較國內農民平均年齡約62歲，顯現農業勞動結構年輕化。

2. 農委會於本院辦理詢問時說明：

- (1) 陳副主委駿季：「我們是花了很多力氣去防止大家都去種水稻，沒有這些措施，可能超產更嚴重。」、「我們也認同要有某個程度的落日，……等到供需比較平衡的時候，公糧制度可有可無的時候，或許就是落日的恰當時機」等語。
- (2) 農糧署莊老達副署長：「我們一定要把超產的20萬噸減少，到時候公布落日，會比較順利」、「如果以四期休一期下

來，可以少個2萬公頃，搭配水源競用，可以再少個1萬。這樣比較平衡，等到市價與公糧貼近，會是一個比較好的時機，那時候政府也不會擔心安全存糧的來源。但是短期工作就是必須降低那20萬的超產稻米」。

3. 本院諮詢專家學者對於我國公糧政策的看法摘述綜整如下：

(1) 陳○○教授：

- 〈1〉1970年開始保價收購是有糧食危機的背景的，目的是掌握糧源和農民生計，以這兩的目的來說是有達成效果，但是40年來背景已經改變，是有改變的必要。
- 〈2〉講到產業結構調整，如果指的是規模結構，我找了三次普查資料，我們的規模是沒有改善的，我們稻農收入短期有增加，但長期沒有獲益。
- 〈3〉從預算角度，農委會預算一年有1,000多億，老農年金就拿走很多，用在施政的只有300億，都用在轉作、休耕、公糧又用掉大部分。

(2) 楊○○教授：

- 〈1〉（公糧收購政策）有利弊得失和歷史背景，對於糧食安全保障等等都有不可抹滅的貢獻，但也造成政府沉重的財政負擔，也不利產業轉型。他是最具代表性、最悠久的政策，整個農業政策牽一髮動全身，而且還有不少政治考量，變成這個政策很難去改變它。
- 〈2〉去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(3) 雷○○董事長：要執行雙軌制，（公糧）總要定個期間落日，現在就是留一個縫給大家反悔。

(4) 柳○○教授：

- 〈1〉收購制度的目的是為了穩定稻價、增加產量，但是因為政策因素，在2008和2010年都增加了收購價格，以稻價來說是有穩定的效果的，至於有沒有達到保障農民生計的效果，由於雙軌制是有彈性的，由於繳公糧的收入比糧商高，所以確實有收到增進農民生計的效果。
- 〈2〉次據柳教授就101至106年繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析如下表6，可證明公糧收購具有穩定糧價及保

障廣大稻農生計之效果。

表 6 農民繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析  
(柳○○教授提供)

農民繳交公糧						
年度	期別	平均產量 (公斤/ 公頃)	繳交公糧平均 價格(元)	繳交公糧 收入(元)	生產費用(元)	繳交公糧 利潤(元)
2012	一期	6,933	23.18	160,684	120,748	39,936
	二期	6,162	23.34	143,837	113,389	30,448
2013	一期	6,531	22.71	148,352	120,500	27,852
	二期	5,256	23.3	122,454	113,570	8,884
2014	一期	6,828	23.76	162,267	124,321	37,946
	二期	6,188	23.69	146,631	118,135	28,496
2015	一期	7,427	23.12	171,733	126,536	45,197
	二期	5,262	23.16	121,864	117,293	4,571
2016	一期	7,125	23.3	166,008	124,601	41,407
	二期	4,417	24.3	107,293	120,440	-13,147
2017	一期	7,143	23.3	166,443	122,928	43,515
農民售予糧商						
年度	期別	平均產量 (公斤/ 公頃)	稻穀產地平均 單價(元)	自營糧收 入(元)	生產費用(元)	自營糧利潤 (元)
2012	一期	6,933	23.12	160,291	120,748	39,543
	二期	6,162	22.92	141,245	113,389	27,856
2013	一期	6,531	21.78	142,274	120,500	21,774
	二期	5,256	22.65	119,056	113,570	5,486
2014	一期	6,828	23.96	163,622	124,321	39,301
	二期	6,188	23.51	145,520	118,135	27,385
2015	一期	7,427	22.77	169,113	126,536	42,577
	二期	5,262	22.98	120,937	117,293	3,644
2016	一期	7,125	23.49	167,366	124,601	42,765
	二期	4,417	24.21	106,950	120,440	-13,490
2017	一期	7,143	23.46	167,575	122,928	44,647



(5) 米穀公會吳○○榮譽理事長：

- 〈1〉稻米產業是機械化程度最高的，老農用嘴巴就可以種，他們別無選擇。
  - 〈2〉為什麼稻米面積下不來，因為機械化程度很高，我們小大（指小地主大專業農）政策也沒有成功引導到雜糧，國產雜糧事實上在品質和價錢上也很難跟國外競爭。
  - 〈3〉現在產銷不平衡，公糧就像大水庫來調節暫存，如果一直過剩，公糧就沒有機會釋出。因為產量受到氣候因素影響，豐歉落差又很大。
  - 〈4〉我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會107、108年就不用跳下去救了。
- (6) 針對本院諮詢雷○○董事長及米穀公會幹部有關「農糧署一方面鼓勵轉作，一方面公糧又拼命收購是否矛盾？」時，全數專家學者均同意是有矛盾的。

(五) 綜上，我國稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會10餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過1,700億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約20萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業人力世代交替政策之推動。在財政上，108年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出逾86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍（96.8萬公噸）、倉管費用逾3億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

二、農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以100及108年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，農委會實有檢討並完備相關法源之必要。

(一) 農委會辦理公糧收購係依據「收購公糧稻穀作業要點」，茲臚列第1點及第2點如下：

1. 第1點：行政院農業委員會（以下簡稱本會）為辦理收購公糧稻穀業務，特訂定本要點。
2. 第2點：公糧稻穀收購分為計畫、輔導及餘糧收購，每一期作辦理一次，一年辦理二次。稻穀品質應符合公糧稻穀驗收標準。每一期作之收購數量、價格及經收期間，由本會每期作公告之。

(二) 農委會提供近10年各類公糧稻穀收購價格、每公頃數量上限、實際收購數量及收購價款情形如下表7：

年期	計畫收購		輔導收購		餘糧收購		實際收購 數量 (公噸)	收購價款 (千元)	
	價格	每公頃上 限(kg)	價格	每公頃上 限(kg)	價格	每公頃上 限(kg)			
98	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	137,421	3,134,955
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	45,175	1,033,584
99	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	123,651	2,816,953
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	67,397	1,517,841
100	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	273,782	6,758,231
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	111,969	2,785,001
101	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	317,358	7,748,779
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	124,673	3,105,170
102	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	365,932	8,907,514
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	120,844	3,019,042
103	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	343,007	8,381,825
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	82,211	2,082,169
104	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	297,552	7,204,470
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	65,432	1,668,595
105	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	363,978	8,794,073
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	33,861	872,598
106	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	369,856	8,853,184
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	97,228	2,344,563
107	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	413,520	9,708,626
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	123,166	2,891,881
108	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,200~ 5,400	501,946	-

註：108年專案提高餘糧收購數量，係按各縣（市）近5年每公頃產量去高低之平均值加計10%取整。

(三) 公糧收購價量歷年調整情形與爭議

1. 該會陳主任委員吉仲於108年10月出席大型農機應用發表會時表示公糧收購價格「每次調漲均與選舉有關」，該會亦函復有「稻米價格理論上應由市場供需決定，依目前稻米生產過剩狀況，理論上應調降公糧收購量價，惟政治上不可行。現階段仍應以產業結構調整為優先」等語。
2. 有關100年間調漲收購價格一節，據該會查復本院業務處，自97年起國內肥料、油、電價格調漲，稻作生產相關工資及資材成本增加，為因應農民種稻成本增加，100年第1期作起政府調高各項公糧稻穀收購價格每公斤3元，並將計畫及餘糧收購數量整數化，以方便農民繳交稻穀及計算價款，為近10年唯一一次調高公糧收購價格。另查，農委會自100年2期開始補助濕穀烘乾及堆疊費用2元／公斤。
  - (1) 經查詢中油及台電等歷年各項公開費率或價格資訊，農委會並未針對其他類似程度之油、電及工資成本漲跌幅跟進調整收購價格。
  - (2) 該會農糧署莊老達副署長於本院詢問時針對公糧收購價格可否參照油、水、電價之浮動公式說明：「技術性可行，但後遺症會很大，因為會考慮投入成本，這個趨勢一定會一直往上，但實際上我們不希望往上，變成公式化後，變成每年都必須檢討，最後可能農糧署變成只能上調，沒辦法下修」。
  - (3) 該會陳副主委駿季亦補充：「公式是一定做得出來，但是萬一每年趨勢都朝上，就更不容易縮減超產稻米」、「如果收購價格調漲，糧商跟進，米價高漲，到時候農民不罵換消費者罵，而且可能會導致更多人去種水稻」等語。
3. 108年第1期作生育期間，各地葉稻熱病疫情頻傳，為確保農民收益，總統於4月4日訪視疫情時指示，該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制。爰按各直轄市、縣（市）近5年每公頃產量去高去低後平均加計10%，扣除計畫、輔導收購量後，剩餘數量以公糧餘糧價格收購，即各直轄市、縣（市）餘糧收購數量由全國統一每公頃3,000公斤，調整為3,200～5,400公斤不等。

- (1) 惟查，稻熱病係屬臺灣常見之水稻病害，其疫情具有數年一次大流行之週期性，並且涉及病害防治作業之良窳，該會農業試驗所及各區農業改良場亦均常態性針對該病進行監測及預警（田邊好幫手簡訊），因此，以該病嚴重作為調漲餘糧收購數量之事由是否充分，該會說明：
- 〈1〉該會農糧署考量公糧稻穀倉容有限，且公糧餘糧仍應訂定合理之收購數量上限，以避免發生農民繳交公糧數量明顯高於單位面積產量之不合理情形，爰調整係以各縣市近5年每公頃產量之奧林匹克平均值加計10%取整為上限，專案調整單一期作之收購數量上限，該做法並非常態實施，未來各類公糧稻穀收購數量上限仍回歸原規定。
  - 〈2〉該會陳副主委駿季於本院詢問時亦說明：「那時候我們觀察到糧價一直掉，所以才採取增加收購，農糧署也一直堅持不能去動價格，不可諱言，農民有時會看時機去找立委跟農委會協商這部分，我們一直希望價格制度化，但量的部分可以採取一些彈性來撐住糧價」等語。
  - 〈3〉農糧署莊老達副署長亦說明，「稻熱病來說，108年3月，農業試驗所和改良場都有監測和發布預警，當時我們監測到可能會爆發，那時總統也關心、主委也關心」、「那時候是農民擔心市面糧價很低，所以長官指示說要放寬餘糧，這個指令我們接到是沒有收購上限，我們後來有調整，並不是無限量收購」等語。
- (2) 農委會另於本院辦理約詢後查復補充如下：
- 〈1〉108年第1期作因葉稻熱病頻傳，加上107年稻作豐產（當年第1期作單位面積產量創歷年新高，全年稻穀產量高達195萬公噸），108年1期稻作收穫前民間糧商仍多儲有前期庫存約17.1萬噸稻穀，進場收購新时期稻穀意願低，依據以往經驗，糧商會刻意壓低糧價，為減少該期作市場稻米流通量，穩定糧價，減輕農民損失，總統指示該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制，屬短期因應特殊情況之作法，並非常態實施，且同年第2期作之公糧收購數量上限亦未調整。

〈2〉稻作目前超產，提高公糧收購價格或增加收購數量上限均將增加稻農生產誘因，加劇生產過剩狀況，不僅影響市場價格及農民收益，亦將衍生公糧倉容及經收保管之財政負擔，該會刻正積極規劃「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，期改善稻米產業結構問題，並合理妥善運用國家財政資源，無調升收購稻穀價格或數量之規劃。

(3) 小結：該會108年因葉稻熱病辦理加碼收購餘糧，在作為上，存有非專業因素之考量，核非正辦。

4. 另查據報載（108年7月1日聯合新聞網「去年稻作豐收價格好今年收購量少價低農民欲哭無淚」），108年1期作又傳出收購量少價低而產生民怨，惟文中農會幹部說明略以：「今年一期稻因稻熱病影響，收成不如去年……幸好農委會增加公糧的餘糧收購量」，而地方首長亦表示略以：「因產量大增，價格跌……希望農糧署再放寬收購」，已形成減產要增加收購，豐產也要增加收購之現象。

(四) 茲將本院諮詢專家學者對於公糧收購價格之看法臚列如下：

1. 米穀公會李○○理事長：（收購價格數量）是農委會訂的，我們是遵照政策而已，從最早17塊到現在28塊多。我們也建議過政府不要收購，學日本韓國回歸市場機制，但是這制度60幾年就有，農委會也是受到各方壓力，誰敢改變？

2. 雷○○董事長：（收購價格數量）都是農委會自己調的，他高興怎麼調……。

3. 楊○○教授：去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(五) 次查，農委會長期辛苦協調業者及相關部會推動農作物保險，其中富邦產險「水稻區域收穫農作物保險商品」幾經波折終於108年1月19日公告，承保範圍即包含病蟲害減產損失，該會宣傳特色包括：「鄉鎮市區收穫量做判斷，不需要個別農民勘損，理賠簡單快速」，以及「以收穫量短缺計算理賠，當實際收穫量低於保證收穫量時，即可理賠」等等。換言之，農委會並非沒有應對稻熱病疫情之工具，該會在缺乏「特殊情況」之定義或標準下逕行加碼收購餘糧，將使農委會欲藉農業保險改變農

民依賴補助心態之努力大打折扣。再者，農委會迄今也無法提出防止「餘糧加碼收購」被濫用之機制，自非妥適。

(六) 有關「收購公糧稻穀作業要點」之法源或授權為何？是涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項？有無法律明確授權之必要？僅以令公告之是否妥適？相關措施有無違反平等原則及恣意給付之虞？

1. 司法院釋字第485號略以：「……惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」

2. 司法院釋字第614號略以：「……給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第443號解釋理由書參照）。……主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束（司法院釋字第542號解釋參照）。」

3. 農委會則查復如下：

(1) 為確保人民糧食安全，糧食管理法規範政府應儲備稻米安存量，且存量標準授權由行政院以命令定之。公糧收購業務係該會基於產業輔導，透過收購農民稻穀取得稻米安全存量方法之一，爰現行公糧儲備已有糧食管理法之授權，至公糧收購數量與價格，係為達成安全存量之政策工具，需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心等眾多因素，爰每期作以令公告。

(2) 公糧收購因兼具確保糧食安全、農民收益、穩定糧價及平衡供需等多面向之功能，收購價量之訂定亦需多方評估。

4. 該會農糧署黃昭興組長復於本院詢問時補充如下：

(1) 收購要點是為了達成安全存糧的一個手段。這個法令如果寫死一定要從收購來，到時候真的沒糧食，我們就沒辦法收購了。法源部分，我們其實也可以引用糧食管理法第5條之1：「主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前一年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量。稻米一定期間安全存量標準，由行政院以命令定之。」

(2) 針對本院詢問「用作業要點比較彈性沒錯但沒有法源阿？因為你這作業涉及重大給付行政，至少要有法源依據」，黃昭興組長則承諾「好的，回去檢討」等語。

(七) 綜上，農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以100及108年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，難脫恣意給付之疑慮，農委會實有檢討並完備相關法源之必要，俾給付之方式與額度合乎正當衡平，並符司法院第485號及614號解釋意旨。

三、農委會自107年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重量不重質之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。

(一) 「對地綠色環境給付計畫」：106年起試辦，107年起全面實施，主要可分為稻作、轉（契）作及生產環境維護措施（即休耕）等，分別有其資格及補助限制，其與公糧收購、稻作直接給付（對地補貼）之雙軌制關係及內容如下。

1. 稻穀保價收購和直接給付雙軌並行：鼓勵農友生產高品質稻

穀，銷售自由市場，多一個領取直接給付不交公糧的選擇，由稻農擇一辦理，收穫時，申報一般稻作直接給付可回復繳公糧，不領直接給付；申報繳公糧則無法改選稻作直接給付。

- (1) 一般給付金：第1期作每公頃1.35萬元，第2期作每公頃1萬元。
- (2) 優質稻米獎勵金：針對與稻米產銷契作集團產區營運主體契作或取得產銷履歷、有機驗證或友善耕作登錄有案者，另給付每期作每公頃0.3萬元，以提高農民種植好米意願。
2. 調整轉（契）作作物獎勵金額，輔導稻農轉作：鼓勵具基期年（83～92年）資格農地改種植契作具進口替代及外銷潛力性質之戰略作物或轉作地方特色作物，依作物種類每公頃每期作給予2.5～6萬元轉（契）作獎勵。
3. 生產環境維護措施：活化農地，同一田區每年限領取一次生產環境維護給付。種植本計畫規範適種之綠肥或景觀作物品項每公頃4.5萬元；翻耕及蓄水每公頃3.4萬元。

(二) 「對地綠色環境給付計畫」執行後對公糧收購政策之衝擊，茲列舉以下幾個指標可參：

1. 本案調查意見一中業已提出，107及108年公糧年度收購量已分別達到53萬及57萬公噸，是近10年中最高。
2. 107年稻米產量流入公糧比率達到27.5%，為10年來次高（僅次102年30.8%），換言之，107年度稻米產量沒有流入公糧，而售予糧商或自產自銷的比率僅達72.5%，亦為10年來次低。
3. 綜上，「對地綠色環境給付計畫」期待農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，但數據顯示，農民銷售自由市場比率變低，而繳公糧的情形無論從絕對數量（收購量）或相對比率（繳公糧率）來看反而拉高，與政策方向剛好相反。
4. 對此，吳○○榮譽理事長說明：「107年是我所知40年來單位面積產量最高的一年，和108年相比，1公頃產量可以差到4,000台斤」，柳○○教授亦說明「107年豐收，糧商的倉是滿的」等語，另查107年單位面積產量達5,752公斤／公頃，確係10年來最高，是以「對地綠色環境給付計畫」政策目標受到107年氣候因素而產量暴增之影響，當非無憑，惟繳公糧之比率升高仍是事實。



(三) 有關「對地綠色環境給付計畫」中，原登記直接給付之農民可於收穫時「反悔」改繳公糧之設計可能造成之問題。

1. 據農委會函復，107~108年稻作直接給付申報「反悔」情形如下表8，對於採可反悔設計之原因，農委會說明，為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法，申報一般稻作直接給付農民，可於收穫時改回繳公糧，另就農民言，生產農作物倘能質量兼顧獲得最大利潤，應予支持。

年期別		申報稻作直接給付面積（A）	轉回交公糧	
			面積（B）	%（B/A）
107年	1期	64,605	32,863	51%
	2期	37,038	15,441	42%
108年	1期	64,951	35,725	55%
	2期	36,312	6,802	19%

2. 農委會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時補充：「直接給付是希望引導農民有市場觀念，否則以前農民只負責生產，但是對農民來說不會一有個政策，馬上就轉彎，像是可反悔設計可以說是一種過渡措施，先讓農民習慣這個制度，並且讓農民和糧商建立夥伴關係，我們其實期待2~3年後會去檢討反悔這部分。」

- (1) 農糧署莊老達副署長說明：「現實情形確如委員所說，我們也承認，我們現在是還沒有調整，規劃中程計畫會有比較大的改變，從對地對作物去改變，我們會去從作物的獎勵去做調整，但這都是在規劃中，再來就是直接給付會調整作物獎勵，例如一般水稻品種的給付就會比符合市場需求的稻作低一些，以真正引導農民去契作，落實重質不重量」等語。
  - (2) 農糧署黃昭興組長則補充：「一開始設計確實是不可反悔，但我們座談時發現農民疑慮比較多，如果沒有可反悔機制，那農民對新政策的配合度反而會低，我們的考量是儘量提高農民嘗試的意願」等語。
- (四) 茲綜整學者專家對於「對地綠色環境給付計畫」及雙軌制可反

悔設計之意見：

1. 柳○○教授：

- (1) 在雙軌制這部分，政策才剛推，以後應有滾動調整的空間。彈性申登長期下來可能會造成公糧庫存增加，所以未來應該會降低申登彈性。
- (2) 農民的偏好會看到時候的市場價格決定。通常會參照上一期的價格。以現在來說，選保價收購的還是會比較多。

2. 陳○○教授：

- (1) 在農政單位來說，雖然說（雙軌制）是讓農民有所彈性，其他國家是沒有雙軌制彈性，都是買斷離手。因為農民可以有彈性，所以很難評估政策成效，我們農民在雙軌制上的反悔率達到5成，有的縣市還有7、8成。那我們如何解決庫存？
- (2) 本來試辦6個鄉鎮設計是買斷離手，不會有重大影響，但要全面推動就不是那麼單純，因此農委會會比較保守。因為現在保價的價格撐著，所以農民毫無懸念，就是繳公糧。

3. 楊○○教授：

- (1) 過去保價收購只看量，不談品質，所以農民都在追求高產，現金給付的用意即在鼓勵農民提高品質。雙軌制就是期待在不影響收入下，從供給面調整。
- (2) 試辦成效最後沒有實現在全面推廣，像是去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

4. 雷○○董事長：

- (1) 要執行雙軌制，（公糧）總要定個期間落日吧，現在就是留一個縫給大家反悔。
- (2) 直接給付是趨勢，但保價的落日在哪？保價應該是緊急情況可以用，但不是常態性的，我也同意理事長，從種苗、青農等等都要妥善配套。

5. 米穀公會吳○○榮譽理事長：

- (1) 在臺灣目前政經環境，三級保價收購其實不容易退場，因為在產銷失衡的情形下，直接給付的空間很小。

- (2) 直接給付和雙軌制部分，主要目的是提升米質、降低公糧依賴，我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會107、108年就不用跳下去救了。
- (五) 承上，本院認為目前雙軌制可反悔繳交公糧之設計難以扭轉農民重質不重量的觀念，農委會雖查復「(雙軌制)為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法……」等語，但農民心態較為保守，雖可能嘗試提高品質以「進可攻」自由市場，卻不會放棄「退可守」的公糧收購。簡言之，為了保留繳公糧的彈性及收入，農民將很難放棄以產量為導向的栽培模式，農委會對此恐有錯誤期待。再者，直接給付的目的之一，即提供農民繳交公糧之外的選擇；倘能反悔，在豐產產季，糧商不能提高收購價格時，將如同陳○○教授所言：「毫無懸念，一定全部繳公糧」(如107年2期)，換言之，如果可反悔設計繼續存在，雙軌制將在最需要發揮調節功能的豐產產季失去作用，顯有違農委會當初設計直接給付的初衷。
- (六) 農民為了保留繳公糧的彈性及收入而未放棄產量導向的栽培模式，則「對地綠色環境給付計畫」之雙軌制是否將導致農民更加偏向高產且肥效良好之臺南11號品種，從而使濫用肥料、土壤鹽化之情形更加惡化？則該計畫豈非既不「綠色」也不「環境」？
1. 農委會函復說明如下：
    - (1) 為輔導農民種植高品質水稻品種，農糧署每年均公告優良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象，但經收時並未依稻穀品種分別烘乾及收儲，爰未有各品種比率資料；另依據公糧乾穀驗收基準，除水分不得超過13%，餘需符合CNS二等規範。
    - (2) 為輔導農民種植高品質水稻品種，提升國產米品質及市場競爭力，該會農糧署每年均公告優良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象。同時，每年依各縣(市)需求，透過良種繁殖體系繁殖該等品種之稻種，供全國農民種植。
    - (3) 臺南11號因有米粒外觀良好、完整米率高、食味佳、產量高、適應性廣、對稻熱病及飛蟲類病蟲害具抗性、脫粒率

較低、抗倒伏性良好等優點，自推廣種植以來即快速受到農民喜愛，種植面積逐年持續增加，並成為近年來國內主要栽培品種，107年該品種約占全年稻作面積之66.9%。臺南11號為肥效性及耐肥性均佳之品種，若農民能採行合理之栽培管理技術，則與其他品種一樣均屬對環境友善之品種。

- (4) 為因應經貿自由化挑戰，對地綠色給付環境計畫採堆疊式補貼概念呈現多層次政策意涵，朝以直接給付方向，減少對農產品價格支持，達到WTO農業承諾之綠色措施（green box），該計畫中基本環境給付及生產環境維護等即可歸屬於WTO農業承諾之綠色措施（green box）。
  - (5) 農委會將持續檢討稻作直接給付與保價收購雙軌制，並依產業情形適度調整，以引導農民種植符合市場需求之稻米。
  - (6) 該會各農業試驗改良場所組成之「合理化施肥輔導小組」，除辦理宣導及教育訓練外，並提供農民土壤肥力檢測及作物需肥診斷服務，輔導農民依診斷結果調整施肥種類及數量等，倘發現土壤過酸（鹼）、有機質不足等問題，則由農糧署補助農民辦理地力改良，以提高農產品品質。另為引導農業生產型態逐步轉向友善環境，該會農糧署亦積極輔導農友有機或友善耕作，並給予生態獎勵給付及收益減損補貼。
2. 2011年自由時報專訪中興大學應用經濟系陳吉仲特聘教授（現農委會主委）「改正錯誤農業補貼政策」時即表示：國內農民的肥料使用率原就比日本等國高很多，而政府經費直接補貼給台肥、興農等肥料商，主因為官方作業方便，但反可能使得使用更過度。
3. 該會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時說明：「我們也知道臺南11號產量超高，我們也會針對肥效反應太好的品種規劃調整給付，而使得價格真的能反映品質」等語。
4. 本院諮詢專家學者意見如下：
- (1) 楊○○教授表示：雙軌制是放在對地綠色環境給付裡面，那如何講種植稻米有效益？但是在追求量產角度，與環境議題相悖。

- (2) 米穀公會吳○○榮譽理事長：談到綠色環境給付，但化學肥料價格那麼便宜，農民當然容易濫用，只有量會提升，品質也不會提高，顯然是有矛盾的。
5. 承上，本院認為臺南11號在肥效、米質與產量上的表現實屬相當成功的品種，但在以產量為導向的鼓勵政策下，卻容易肇致過量施肥而斷傷農業的永續性，農委會一方面推廣合理化施肥，另一方面補貼政策又「利誘」農民施肥增產，無怪乎合理化施肥成效有限，該會實有深入檢討的必要。
- (七) 摘述農委會對於「對地綠色環境給付計畫」之規劃調整內容如下：面對稻作超產情形，該會農糧署刻正推動水資源競用區耕作制度轉型方案及輔導稻農參加稻米產銷契作集團產區以提升稻米品質，減少稻作單位面積產量，並規劃於「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，研議輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作等3大措施以達稻作減產，各方案之規劃預期減產效益及經費支出分述如下：
1. 推動水資源競用區耕作制度轉型，目標減少3,000公頃稻作。
- (1) 方案規劃
- 〈1〉政策目的：鑑於近來氣候異常頻仍，全球缺水風險增加，一期稻作時常面臨供水不穩定風險，同時為配合行政院產業穩定供水行動策略，達成減低農業用水總量、提高農業用水效率之目標，經綜合考量維持糧食安全、糧價穩定與農民收益等，結合經濟部水利署提供節水獎勵誘因於「對地綠色環境給付計畫」項下推動本方案，透過政策引導農民及早因應氣候變遷調整耕作模式。
- 〈2〉實施區域：針對水資源競用區（石門水庫、寶山水庫上坪堰、明德水庫、鯉魚潭水庫下游及曾文－烏山頭水庫等5水庫灌區）建立每年輪值之灌溉系統及順序。
- 〈3〉方案內容：針對擇定之灌溉系統，推動第1期稻作配合改種綠肥作物或其他作物，並依農民個人意願自由選擇是否參加。輪值灌區內農友不種植水稻，除對地綠色環境給付計畫給予轉（契）作或生產環境維護措施獎勵外，另由經濟部提供節水獎勵金，獎勵標準依種植作物與否衍生節水效益分級，未種植作物者，每公頃給付4.2萬元；

種植作物(易產銷失衡作物除外)者,每公頃給付3萬元。

- (2) 預期減產成效：109年水資源競用區輪值灌區總面積11,536公頃(灌區內108年第1期稻作面積約7,515公頃)，目前申報資料初步統計至2月15日止，申報面積為3,870公頃，申報比率為33.5%，推估本年第1期作申報率若達40%(申報面積4,600公頃)，稻作面積約可減少3,000公頃。
- (3) 經費支出：推動本方案所需經費，由農委會「對地綠色環境給付計畫」經費支應轉作獎勵額度，倘按轉作面積4,600公頃，以平均每公頃4.5萬元估算約需2.07億元；另由經濟部負擔節水獎勵額度部分，以每公頃4.2萬元估算約需1.93億元。

## 2. 稻米產銷契作集團產區，目標減少2,112公頃稻作。

- (1) 政策目的：為提昇稻米產業競爭力，該會輔導糧食業者成立「稻米產銷契作集團產區」，以集團營運模式結合區域產製儲銷資源，收穫稻穀不繳交公糧，由營運主體加價收購，並採集團品牌銷售市場，保障農民收入，提高產地品牌形象。
- (2) 推動策略：由營運主體輔導契作農友實施標準化、生態化之田間管理制度，透過契作獎勵、行銷推廣及稻米品質與衛生安全獎勵等方案，並結合鼓勵推動產銷履歷，激勵業者重視稻米品質及集團品牌行銷。參與本計畫之集團產區業者，應契作該會公告之水稻推廣品種、試驗改良場所技轉食用或加工型品種、或近5年集團產區具契作實績品種。
- (3) 推動實績及經費：

〈1〉108年計輔導建置71處集團產區，經費約1.31億元，實際契作面積經結算全年兩期作總計26,500公頃，營運主體全年契作收購稻穀數量約16.2萬公噸。

〈2〉按108年國內稻作單位面積產量平均每公頃6,630公斤稻穀，估算集團產區稻穀產量應達17.6萬公噸，惟集團產區因標準化田間管理，重視品質而不追求重肥高產，且部分營運主體係契作種植非一般高產稻作品種，估算減產數量約1.4萬公噸，折算調減稻作面積效益達2,112公頃。

## 3. 輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，目標減少2.3萬

公頃稻作。

(1) 政策目的：國內水稻超產情形嚴重，市場糧價疲軟，農民繳售公糧意願大，致政府倉容壓力逐年增加，爰規劃調整措施，以為有效調減稻作面積，維持糧價平穩及恢復農地地力。

(2) 規劃作法：研議於「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，即稻農申報交公糧及稻作直接給付的農地，須於當期作之「前三個期作」至少1個期作種植水稻以外作物或辦理生產環境維護措施。

(3) 預期減產成效及經費支出：

〈1〉以近2年連續4個期作申報種植水稻面積估算，輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，平均年稻作面積約可減少2.3萬公頃。

〈2〉經費支出：因第1期作種稻農家收益較第2期作高，農民於2期作辦理轉作或休耕意願較高，按2期稻作面積減少2.3萬公頃、每公頃平均稻穀產量5,400公斤推估，約可減產12.4萬公噸稻穀。另按第2期作加權平均公糧收購價格加計2元烘乾補助費（每公斤25.24元）估算，約可減少公糧稻穀收購資金及烘乾補助費31.3億元。稻作轉作或休耕由該會「對地綠色環境給付計畫」經費支應，倘按休耕每公頃4.5萬元估算，約需增加10.4億元，合計約可減少20.9億元支出。

(八) 綜上，農委會自107年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重量不重質之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。綜上所述，主管機關行政院農委會在稻米產業結構調整及公糧收

購方面核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送農委會確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



## 25、交通部暨所屬臺灣鐵路管理局就鐵路行車安全未能依法落實監督及管理，致生107年10月21日臺鐵6432次列車出軌重大行車事故，核有重大違失案

提案委員：李月德、方萬富、江明蒼、陳慶財、  
章仁香

審查委員會：經109年4月14日監察院交通及採購委員會第5屆第69次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬臺灣鐵路管理局  
(下稱臺鐵局)

貳、案由：

交通部暨所屬臺鐵局就攸關鐵路行車安全之組織文化、設備維修、程序操作、人員訓練及行車環境等事項因疏失而接續發生，肇致107年10月21日發生臺鐵6432次列車新馬站內正線出軌事故，造成乘客18人死亡、2百餘人受傷，設備受損、運轉延誤、搶救搶修及後續醫療賠償等支出費用，初估需新臺幣9.58億元以上，交通部及臺鐵局等權責機關，未能依法落實監督及管理，致生重大行車事故，已嚴重傷害民眾對鐵路行車安全的信賴，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國(下同)107年10月21日臺鐵6432次普悠瑪列車14:49自樹林站開往臺東站，15:39起列車出現動力時有時無及停留軀機作動現象。

本案司機員16:05開始通報福隆站長後，沿途持續與綜合調度所調度員及臺北機務段檢查員通聯尋求支援。列車16:14在大溪站前約1.8公里處（宜蘭線里程K43+000）因停留軀機作動停車，16:17本案司機員將列車自動防護系統（下稱ATP）隔離後續行。其後按表16:34-16:37於宜蘭站停車及16:43-16:44羅東站停車。列車於16:49進入新馬站月台前（里程K89+220）曲線半徑306公尺彎道處，8節車廂全數出軌，其中4節車廂傾覆，造成18人死亡（均為旅客）、279人受傷（包括旅客、司機員及乘務人員），合計297人。共影響57列次，總延誤時間4,633分鐘，預估影響旅客18,840人，旅客醫療與賠償及設備受損維修等費用，總損失金額初估合計約新臺幣（下同）9億5,820萬8,050元以上。

本院從臺鐵局之「組織文化健全」、「車輛設備維修」、「行車運轉程序」、「人員管理訓練」及「行車環境完備」五大面向深入查核交通部與臺鐵局在監督與管理有無疏漏，經向行政院、金融監督管理委員會、交通部、臺鐵局、臺灣宜蘭地方檢察署及臺灣臺北地方檢察署等機關調閱卷證資料；聽取臺灣鐵路企業工會、臺灣鐵路產業工會等實務面意見；108年5月10日至新馬站現場履勘及詢問基層業務人員、同年5月17日至樹林調車場實地履勘，瞭解普悠瑪列車主風泵故障及檢修情形；嗣於同年5月24日詢問本次事故司機員尤振仲及機務相關人員、同年5月27日詢問交通部王政務次長國材、鐵道局楊副局長正君及臺鐵局張局長政源等機關業務主管人員、同年7月2日詢問行車調度及維修等相關人員、同年9月2日詢問臺鐵局3位前任局長（范植谷、周永暉、鹿潔身）及相關業務人員（柳副總工程司燦煌、綜合調度所吳所長榮欽及司機員尤振仲）。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、交通部主管全國鐵路行車安全之策劃與監督事項，惟於107年10月21日發生臺鐵6432次列車新馬站內正線出軌事故，造成乘客18人死亡、2百餘人受傷，設備受損、運轉延誤、搶救搶修及後續醫療賠償等支出費用，初估需9.58億元以上，依事故調查結果，係因攸關鐵路行車安全之組織文化、設備維修、程序操作、人員訓練及行車環境等事項因疏失而接續發生，所致之重大行車事故，該事故已嚴重傷害民眾對鐵路行車安全的信賴，顯有監督事項之疏漏，核有怠失。

（一）按交通部組織法第1條：「交通部主管全國交通行政及交通事

業。」同法第4條：「交通部設左列各司、室：一、路政司（略）」第5條：「路政司掌理左列事項：……六、關於鐵路、公路行車安全之策劃與監督事項。（略）」及第26條之1：「本部得設下列附屬事業機構：一、臺灣鐵路管理局。（略）」復按鐵路法第2條：「……五、國營鐵路：指國有而由中央政府經營之鐵路。」同法第4條：「國營鐵路，由交通部管理。」及第20條：「交通部為管理國營鐵路，得設總管理機構；其組織另以法律定之。」是以，有關國營鐵路業務之管理及督導，係屬交通部之職責至明。

- (二) 查107年10月21日臺鐵6432次普悠瑪列車於14:49自樹林站開往臺東站，司機員於第1節車廂（即第8車）駕駛室操作，15:39起列車出現動力時有時無及動力自動切斷現象，16:44:51列車自羅東站出發後進入直線路段，16:46:35列車加速到130km/h（速度單位，每小時公里數，下同），列車於16:49:07以142km/h通過武荖坑溪鐵橋約88K（里程，下同），續以141km/h速度進入新馬站彎道（該彎道運轉速限75km/h），尚未進入月台時，第8車右輪浮起軌面，車身向外側傾斜出軌，出軌時間16:49:27，出軌里程K89+220，隨後第2至8節車廂也相繼出軌，其中4節車廂傾覆，車輛TEMU（傾斜式電車組）2007及2008編組嚴重毀損，新馬站月台部分損壞，造成18人死亡（均為旅客）、279人受傷（包括旅客、司機員及乘務人員，行政院調查報告原載267人，嗣經本院詢問時臺鐵局提供資料修正），合計297人，共影響57列次，總延誤時間4,633分鐘，預估影響旅客18,840人，初估旅客賠償、設備受損、運轉延誤、搶救搶修等支出，初估費用約計新臺幣（下同）9億5,820萬8,050元以上。
- (三) 復查，行政院調查小組邀集鐵路領域相關學者專家及相關單位進行調查，認為本次事故原因為「事故列車行進中，因主風泵異常，發生列車動力時有時無、停留軀機間歇作動之異常狀況，相關人員採取之運轉決策及應變處置作為，並未排除異常狀況；司機員於列車行進中，同時持續通聯嘗試排除列車異常狀況，進入新馬站彎道前未依規定減速。又ATP被隔離，且普悠瑪列車之ATP遠端監視功能未連線，致相關防護措施均未被執行。」前述調查指出，列車在運轉過程中單一構面失效並不會造成事故，只要問題或異常發生之當下能夠有效處置，就能防範事故

之發生。惟本次事故卻在組織管理缺失、設備故障因素、作業程序不完整、人員操作疏失多重構面防護同時失效狀況下，最後以超過速限（75km/h）的速度（141km/h）進入半徑306公尺之新馬站彎道，終於導致事故的憾事發生，顯見攸關行車安全之防護作為多有缺失。

（四）另行政院於108年1月18日完成的「臺鐵總體檢報告」指出，101年至107年（1-9月）重大行車事故總計24件，以「正線出軌」為大宗計23件。另統計103年至107年（1-9月）側線出軌資料，以104年及105年8件為最多，惟若統計103年至107年（1-9月）正線及側線出軌事故，103年計發生6件，且自103年總體檢以後，每年事故件數均在10件以上，並無明顯減少，反而增加，顯見行車安全管理機制有待改善。又據106年度臺鐵定期檢查報告結果略以，部分事故原因分析僅從單一系統或設備明顯異常處著手，缺乏跨系統之整體性分析，亦未從規章程序、決策制定、管理與訓練制度等面向加以溯源探討，致無法完整探究事故原因，應通盤檢討並提出後續改善措施等。由此可知，臺鐵局對於過去發生之行車事故事件，欠缺系統性分析與檢討，無法提出有效之因應改善對策，減少異常並確保行車安全，交通部復未能善盡積極管理監督之責，嚴促改善，均難辭其咎。

（五）綜上，交通部主管全國鐵路行車安全之策劃與監督事項，惟於107年10月21日發生臺鐵6432次列車新馬站內正線出軌事故，造成乘客18人死亡、2百餘人受傷，其餘設備受損、運轉延誤、搶救搶修及後續醫療賠償等支出費用，初估約計9.58億元以上，依相關事故調查結果，係因攸關鐵路行車安全之組織文化、設備維修、程序操作、人員訓練及行車環境等事項因疏失並接續發生，所致之鐵路重大行車事故，該事故已嚴重傷害民眾對鐵路行車安全的信賴，該部顯有監督事項之疏漏，核有怠失。

二、臺鐵局應建立鐵路行車安全之組織文化，惟由列車動力交接及司機員工作報告等資料，凸顯組織人員整體安全意識薄弱，且該局綜合調度所不具路線行車監督與安全控制權限，有失安全運轉調度之趨勢；另現行運務、機務、電務及工務四大部門之橫向整合機制仍有不足，易生安全管理缺漏，皆顯示組織內安全管理制度尚不完善，而有疏於建立鐵路行車安全之組織文化職責，核有怠

失。

- (一) 依鐵路法第56條之5第3項略以，鐵路機構應根據前一年度之事故及異常事件檢討結果，向交通部提出當年度安全管理報告；其報告內容應包括下列事項：一、鐵路機構營運之安全理念及目標。二、安全管理之組織架構及實施方式（略）。因此，臺鐵局掌理鐵路中長程發展、行車、運轉、車輛調度、鐵路動力車與客貨車運用及管理等等事項，並設置企劃處、運務處、工務處、機務處、電務處、材料處等6處，復為辦理鐵路工程、客貨運輸、車輛調度及機客貨車與路線電氣設備之養護、材料之儲運管制、局內外無線電聯絡等事項，該局得設所、段、站、廠、隊、中心等分支機構，例如：綜合調度所、運務段、電務段、工務段、機務段、供應廠、資訊中心等單位，臺鐵局組織條例及辦事細則有明文規定。
- (二) 查普悠瑪列車自103年營運以來常有主風泵強制停機現象，尤其本次事故列車第1、8車頻繁出現強制停機問題，已嚴重影響行車安全，惟臺鐵局對於主風泵強制停機問題，並未積極查明根本原因，車輛檢修亦未予以正確處理及有效改善；復本次事故列車當日已出現第1、8車主風泵強制停機情形，惟負責列車入出庫檢查之司機員並未確認排除即行出車，檢查作業顯流於形式。至列車通過暖暖站後，即開始密集出現動力時有時無及停留軔機間歇作動，甚至停車之情形，但司機員並未即時通報異常及處置，致使列車運轉處於危險環境中。由上述作業過程可知，臺鐵局組織整體安全意識仍然薄弱，組織安全文化亟待強化建立。
- (三) 復查，本次事故司機員於107年8月7日接受EMU500、TEMU1000、TEMU2000型列車緊急故障應急處理及各型車停留軔機不鬆軔故障應急處理之在職訓練，其雖留有參訓簽名紀錄，惟並無測驗成績，亦無實際參加術科檢測；另司機員曾就吸毒一事於106年12月18日向其單位主管報告並遞交悔過書，惟據復，主管念其頗具悔意且無明確處理規定，原擬接獲警察機關通知後再予陳報處置，後續因未接獲通知而未往上陳報，故仍持續同意擔任司機員一職。由上開說明可知，臺鐵局對於司機員之管理並未落實，致本次事故司機員僅有出席訓練紀錄，

但無測驗成績，且該員已自承於毒品戒癮階段，仍指派其執行司機員勤務等情，皆顯示組織內安全管理制度並不完善。

- (四) 又查，現今鐵道系統係以行控中心為運轉調度核心，權管全路線行車監督及安全控制，復鑒於96年6月在宜蘭縣大里站至龜山站間，發生司機員無故隔離ATP，造成5人死、17人輕重傷之事故（下稱大里事件）。爰臺鐵局於97年6月決議建立ATP隔離開關遠端監視系統，除裝設於98年以前之既有車型之外，並於99年採購普悠瑪列車時亦納入該系統，因此該局綜合調度所各行控室（下稱行控中心）得以遠端監控列車運行速度，實際上負有路線行車監督責任。惟查本次事故ATP之運作情形發現，日本車輛製造株式會社（下稱日車公司）製造普悠瑪車輛時，並未確認車輛於ATP隔離開關配線未連接狀態下出貨，臺鐵局於交車後之測試驗收階段，又未將ATP隔離開關轉至隔離時之調度無線電話數據傳輸列入檢測項目。易言之，臺鐵局未將ATP遠端監視設備列為測試驗收項目，以致普悠瑪列車系列全車組自交車及後續營運，均無法啟動ATP隔離開關遠端監視功能，故本次事故列車司機員關閉ATP系統後，行控中心無法獲得回報告警之訊號，以注意司機員有無超速之情事，使得全路線行車監視功能流於形式。又本次事故司機員通報列車動力異常後，行控中心各席位調度員如行車調度員、機務調度員，以及機務段檢查員等，即分別與司機員持續通聯確認應否停車、動力異常如何解決等問題，陸續通聯時間長達70分鐘，卻遲無提供正確與即時之運轉決策，顯然其權責分工及橫向聯繫嚴重不足，亦證臺鐵局現行調度功能堪謂僅「調度」車輛，無法監視及掌握行車安全狀況，完全不符現代化鐵道系統之中央行車控制趨勢，實有未當。
- (五) 另查，臺鐵局為因應96年大里事件，改善ATP車上設備隔離時，綜合調度所無法得知隔離訊息，乃研議利用既設之行車調度無線電話系統車上設備連結ATP隔離開關，且將ATP隔離狀態傳送至綜合調度所進行監視，並處理該系統所發出之相關告警訊息。爰臺鐵局電務處於99年7月2日完成「行車調度無線電話系統車上臺規範」，該局機務處99年8月13日召開研商「傾斜式電聯車136輛」採購案公告技術規範會議之「傾斜式電聯車規範」（第980508-5號，下稱購車規範）規格，其中「傾斜式電聯車

技術規範草案修訂對照說明」項次41、42明載電聯車應具備ATP遠端監視系統之偵測功能及告警訊息，即一旦偵測ATP系統未開機，同步即時將預警訊息傳送至綜合調度所，以進行遠端監視。惟本次事故發現，普悠瑪列車交車後之驗收測試階段並未將該項列入測試項目，機務檢修人員復未於檢修過程發現ATP系統配線並無連線之問題。又由於長期以來ATP隔離開關遠端監視系統傳送過多非必要之告警訊號，造成調度員無法有效判讀及處置之困擾，致生不信賴該系統功能，故而縱使該系統已獲改善，ATP遠端監視系統能否發揮其告警功能仍存有疑問，亦凸顯綜合調度所長期消極以對，未思積極檢討改善之策，均核有嚴重怠失。此外，司機員與站長及綜合調度所通報異常、處置之過程，存在溝通不良、通聯溝通程序不嚴謹、通訊不清楚、及未能及時判斷故障主要原因等問題，顯示現行運務、機務、電務及工務四大部門之橫向聯繫機制嚴重不足，相關規定仍不明確，運作模式易生安全管理缺漏，亟需檢討改善。

(六) 綜上，臺鐵局於建立鐵路行車安全之組織文化，然由列車動力交接及司機員工作報告等資料，有關列車故障回報、維修、出庫檢查程序並未落實，致有行車安全疑慮之列車仍依班表出車；未能記取96年大里事故之教訓，於ATP隔離狀態傳送至行控中心進行遠端監視功能，然該中心人員卻怠於職責，導致實際上並無專責單位負責監視；對於司機員管理亦未落實，本次事故司機員僅有出席訓練紀錄，但無測驗成績，故障排除訓練難以落實，且該員已自承於毒品戒癮階段，仍指派其執行司機員勤務等情，皆顯示組織內安全管理制度不完善，顯有疏於建立鐵路行車安全之組織文化職責，核有怠失。

三、臺鐵局因輕忽主風泵常有強制停機之問題，遲未積極查明根本原因，予以正確處理及有效改善，並讓事故前已頻頻出現主風泵異常之列車持續運轉，嚴重影響車輛運用及行車運轉安全；復未檢視原廠維修手冊內容，釐清相關疑義，落實檢查及養護作業；又原已完成建置之ATP隔離開關遠端監視系統，在車輛製造商出廠前漏未確認連接配線，抵臺後該局亦疏於列入驗收檢測項目之疏失，造成列車營運期間均無ATP遠端監視功能，喪失建置目的等疏失，顯有疏於落實鐵路行車安全之設備保修職責，核有違失。

(一) 臺鐵局依法負有確保車輛保持安全運轉之責：

按鐵路法第56條之2：「鐵路機構應負責鐵路機車及車輛之檢修。」復按鐵路行車規則第18條：「車輛應保持能安全運轉。」及鐵路機車車輛檢修規則第11條：「機車有下列情事之一者，應施行臨時檢修：一、發生異常事件、行車事故；二、發生故障或有故障之虞；三、其他認有檢修之必要。」是以，臺鐵局負有確保車輛保持安全運轉之責。

(二) 惟實務上，普悠瑪自營運以來常有主風泵強制停機現象，事故前列車第1車及第8車即頻繁出現主風泵強制停機情況，已嚴重影響行車安全：

1. 普悠瑪列車編組有8節車廂，設有4個主風泵，裝設於1、3、6及8車（1、8車為駕駛拖車TED，3、6車為電力車TEP），壓縮輸出之高壓空氣則送往總風缸（空壓機壓縮輸出之高壓空氣係送至總風缸儲存，Main Reservoir，下稱MR）儲存，由主風泵馬達調速器壓力開關控制MR壓力，當MR壓力低於8.5bar（壓力單位，即每平方公分5.0公斤，下同）時復壓，則馬達通電主風泵打氣，壓力大於10bar時除壓，則馬達斷電主風泵停止打氣，以維持MR在8.5bar至10bar之間。
2. 據行政院108年1月18日「臺鐵總體檢報告」指出，普悠瑪列車自101年交車後至107年事故前已發生多次主風泵強制停機情形，查事故列車（TEMU2007+TEMU2008編組）TCMS紀錄顯示，自107年9月18日起，計有18日、21日、22日發生「空壓機（即主風泵）強制停止」故障6車次，107年10月2日、3日、5日、7日至10日、16日、18日、21日（截至14時22分6432次發車前）計10日發生19車次「空壓機強制停止」事件，顯見主風泵故障頻率甚高，且集中於第1車及第8車。復查107年9月18日至10月21日間於樹林調車場發生「空壓機強制停止」故障計24次，惟查該車動力車交接紀錄僅記載5次。另查閱事故前6個月內之動力車交接簿，自107年5月28日起共有6筆主風泵強制停機紀錄（不含事故當日），其中4筆有檢修處置紀錄，而107年10月18日、19日雖有記錄「樹調入庫時TED2008空壓機強制停止（代碼147）」情事，惟該2日檢修情形欄位均為空白。顯見本次事故發生前，第1車及第8車即頻繁出現主



風泵強制停機情況，已嚴重影響行車安全。

(三) 本案顯示臺鐵局對於主風泵強制停機問題，迄事故前未予以正確處理，亦欠缺積極查明作為，未能及早有效改善，有違保持車輛安全運轉之立法意旨：

1. 查臺鐵局於107年11月9日開始實施部分主風泵之分解調查，發現油冷卻濾網阻塞造成散熱不良，應是造成主風泵過熱而強制停機主要原因。嗣經檢討確認，事故列車主風泵溫度過高與油冷卻器堵塞、中空絲膜式除濕機碳化有關。惟過去主風泵即常有強制停機現象，但臺鐵局並未發現油冷卻器堵塞。經詢臺鐵局表示，該局係依日車公司提供之「TEMU2000傾斜式電聯車維修手冊」(版本2014.06.REV.0, 下稱維修手冊) 2.2.2.11節「故障的現象與處理」之「蓄壓時間過長」規定，排除各漏氣設備，並針對無法啟動之情形進行教育訓練，重置「BOUN」開關以緊急啟動空氣壓縮機，溫度感知器(警告、停止訊號)的部分則確認油量及初步外觀檢視，嗣至107年11月8日該局拆檢TED2010時始發現油冷卻器與鼓風機接合處有嚴重積塵情形。惟查維修手冊之第2.2.2.11節「故障的現象與處理」所列表2-12(該表格無名稱)之「溫度感知器(警告、停止信號)」，即當溫度感知器出現警告及停止信號時，應查明相關原因，如油量太少、油冷卻器外部堵塞等原因，並採取相對應之處理；以油冷卻器外部堵塞為例，即需清潔油冷卻器，惟過去發生主風泵溫度過高之異常情況時，臺鐵局並未依該項建議進行清潔。因此，由上開主風泵分解調查結果可知，臺鐵局對於主風泵強制停機問題，一直以來並未予以正確處理及有效改善。
2. 復查，日車公司應邀會同進行臺鐵局107年11月14日及15日的主風泵分解調查，並於同年11月26日函復臺鐵局指出，該調查結果確認存在維修手冊中所規定之已屆更換年限之零件有多數未更換，且有潤滑油補充過量等情形。臺鐵局雖表示不同意日車公司所述部分品項結果為「未更換」，且在拆解過程中發現散熱鰭片無法直接做清掃保養，故無法直接檢查是否有堵塞情況等情事。惟按維修手冊第2.2.2.10節「檢查、養護」之表2-7「空氣壓縮機」規定，油冷卻器係每6年更換，由於

主風泵油冷卻器之散熱器屬於封閉式，無法直接從外觀確認濾網是否阻塞並即時清潔，對此臺鐵局花蓮機務段於2A保養（檢修週期3個月或7萬2千公里）時會對油冷卻器濾網從下往上吹氣，以儘量清潔濾網，但臺北機務段則無此作為。又該表2-7「空氣壓縮機」敘明「空冷式除濕機及油冷卻器」之檢修週期為每6年，養護內容為「更換」，並無「清潔」相關內容，亦無「中空絲膜式除濕機」之檢修週期及養護內容（含更換及清潔）相關文字。顯示維修手冊有關主風泵之檢修養護內容確有疏漏，而臺鐵局卻未主動向日車公司釐清相關檢修疑義，以進行正確檢修及養護，實有怠失。

3. 又，按臺鐵局104年6月18日「研議第1次3A檢修（檢修週期3年或100萬公里）執行項目」會議紀錄結論第11點略以：「空氣壓縮機不拆，惟需更換新油」，此與維修手冊所述空氣壓縮機部分項目需更換之建議不一致；復按該局107年7月31日「TEP2000/EP800型研議第一次4A檢修（檢修週期6年或172萬公里）執行項目」會議紀錄決議事項四略以：「空氣壓縮機原廠保固6年進廠得不拆卸，惟需更換新油」，此亦與維修手冊所述諸多項目需更換之建議不一致。再者，臺鐵局並無訂定4\*2級檢修週期，2A及2C檢修表與3A檢修表之檢查項目及名稱，與維修手冊不一致，無法判斷維修手冊所列檢查項目，有否具體執行，且2A及2C檢修共用同一表單，恐有二者檢查項目不同但表單無法呈現之情形。顯見臺鐵局迄未詳細檢視維修手冊之內容，確實釐清主風泵異常原因及處理方式，善盡車輛檢修及安全運轉責任，並建立檢修專業能量，實有缺失。
4. 此外，臺鐵局遲至107年8月24日始行文台灣住友商事股份有限公司（為本次事故列車之得標廠商及立約商即日本住友商事株式會社〈下稱日商住友公司〉授權在臺灣之營業代理人，代理履行契約之後續一切行為事宜，下稱台灣住友公司），敘明主風泵相關缺失，要求該公司提出改善，履行保固之責。復因該局未明確記載主風泵缺失發生的詳細資訊（發生日期、編組、號車、發生地點、發生情形、臺鐵局之調查結果等），致使該公司表示無法進行原因研判。臺鐵局雖已於107

年10月15日提供相關補充資料，惟至本次事故發生時，仍不及獲得台灣住友公司回復改善結果，亦徵臺鐵局欠缺積極查明作為，核有怠失。

(四) 車輛製造商出貨前漏未確認ATP隔離開關配線未連接，臺鐵局復未將ATP隔離開關轉至隔離時之調度無線電話數據傳輸列入驗收檢測項目，以致普悠瑪列車自交車後，營運期間均無ATP隔離開關遠端監視功能，設備形同虛設，喪失規劃建置目的：

1. 依據傾斜式電聯車136輛採購案契約第12條「查驗及驗收」第12.6節「查驗或驗收前之測試」規定：「洽辦機關辦理查驗或驗收，得規定立約商就履約標的於一定場所、期間及條件下之試車、試運轉或試用等測試程序，以作為查驗或驗收之用。……」同契約文件所附購車規範5.1規定：「……所有電聯車及安裝於電聯車上之系統、設備零件、及材料均應接受測試以確保立約商所設計及製造之電聯車符合本規範之要求，並應經臺鐵局驗收。」同購車規範5.6規定：「每輛電聯車均應進行驗收測試。驗收測試分為整備測試、性能測試、試運轉及最後測試。立約商執行驗收測試之過程應接受臺鐵局工程司之監督，測試結果應由臺鐵局工程司簽認。……」5.6.3規定略以，若電聯車完成性能測試，載重測試情況良好，臺鐵局得於排定時刻表上施行「載客營運」試運轉。
2. 查本次事故列車ATP系統數位紀錄器於14:18:06開始記錄，14:18:34進入司機員責任模式，14:19:06進入待機模式，14:45:35進入全監控模式，16:17:55 ATP系統進入隔離模式(司機員關閉ATP系統)，惟事故當日並無ATP隔離之回傳紀錄。換言之，行車調度員亦未於司機員關閉ATP系統後收到告警訊息，此觀本次事故列車ATP系統RU數位紀錄器資料及事故當日綜合調度所ATP隔離開關報表紀錄即明。嗣本次事故發生後，日車公司旋於107年11月1日致臺鐵局理由書表示：「1.當ATP開關切為關閉時發送其狀態訊息予行控中心之配線為未連接，因而車輛於配線未連接狀態下出貨。2.前述配線未連接一事，該公司推測可能為設計相關人員確認不足所致。爾後車輛於配線未連接狀態下出貨，交由臺灣鐵路管理局驗收。」
3. 復查臺鐵局於99年7月2日完成傾斜式電聯車136輛採購案「行

車調度無線電車上臺規範」，機車車上臺功能1.R明載：「提供兩組輸入乾接點接收下列告警訊息：(A)第一組乾接點連線至列車防護無限系統發報輸出點。(B)第二組乾接點連線至ATP隔離開關提供之偵測點。當車上臺接收到前述告警訊息，立刻傳送該列車車次號碼及狀態回綜合調度所，若未裝置上述A、B兩項裝置者，則預留乾接點供日後使用。」嗣該局於101年3月1日將車上臺功能納入「行車調度無線電話系統車上臺型式測試程序(FDR)」1.3臺鐵局規範的要求、10.17.1.A車上臺功能之(18)：「提供2組輸入乾接點接收以下告警訊息：A.第一組乾接點連線至列車防護無限系統發報輸出點。B.第二組乾接點連線至ATP隔離開關提供之偵測點。前述A及B兩項均應負責連接施工，以便車上臺當接收到前述告警訊息，立刻將該列車車次號碼及狀態傳至臺鐵局綜合調度所。」其符合性應明確表示「Yes」。惟查，臺鐵局於102年1月10日至21日間召集技術資料檢討會議審定初驗程序之「整備測試」所列「通訊系統相容測試程序書」時，僅將列車防護無線電(TPRS)及行車調度無線電話(TDRS)列入檢查程序，而未列入前述10.17.1.A、車上臺功能之(18)，並已於102年1月25日審定同意上開測試程序書，致使後續進行「驗收測試(含整備測試)－通信系統相容測試」時，日車公司並未將ATP隔離開關轉至隔離時之調度無線電話數據傳輸列入測試項目。嗣日商住友公司於101年11月27日至103年3月7日間施行在臺載客營運之試運轉測試時，亦僅實施行車調度無線電話設備之檢測，並未測試該設備與ATP隔離開關偵測點之連線情形。

4. 是以，鑒於96年大里事件，臺鐵局為改善ATP車上設備隔離時，綜合調度所無法得知隔離訊息，而研議利用既設之行車調度無線電話系統車上設備連結ATP隔離開關，將ATP隔離狀態傳送至綜合調度所進行監看，並處理該系統所發出之相關告警訊息，卻因製造商出貨前漏於確認連接配線，臺鐵局又疏於列入驗收檢測項目之下，致使ATP設備形同虛設，喪失規劃建置遠端監視系統之目的，難卸疏失之責。

(五) 綜上，臺鐵局輕忽主風泵常有強制停機之問題，遲未積極查明根本原因，予以正確處理及有效改善，並讓事故前已頻頻出現

主風泵異常之列車持續運轉，嚴重影響該局車輛運用及行車運轉安全；復未檢視原廠維修手冊內容，釐清相關疑義，落實檢查及養護作業；又原已規劃建置之ATP隔離開關遠端監視系統，在製造商出貨前漏未確認連接配線，臺鐵局疏於列入驗收檢測項目之情形下，造成列車營運期間均無ATP遠端監視功能，且於例行設備保修中，亦未發現普悠瑪列車之ATP遠端監視功能未連線等情，由於未能查明主風泵強制停機之確實原因，僅採復位之治標方式處理，而未能發現主風泵油冷卻器散熱器堆積異物、中空絲膜式除濕機碳化等現象，且過熱排除作業未依維修手冊辦理，加劇肇事嚴重性之可能，加上普悠瑪列車ATP隔離開關遠端監視功能未接線、驗收時未列入測試項目、營運維修過程也未發現，任由此缺失存在長達6年，且該系統長期存在非必要告警訊號過多而未處理，皆讓列車潛藏故障與肇事之風險，喪失規劃建置目的，核有違失。

四、臺鐵局於完備鐵路行車安全之程序操作，針對行車運轉作業定有相關規範，惟因規定不明，且TCMS所顯示各種故障訊息缺乏相對應之故障排除作業規定，致使主風泵強制停機現象尚未排除仍行出車，出庫檢查作業有欠嚴謹；而列車運轉中密集出現MR壓力不足而動力時有時無之狀況，卻未能即時應變處置，復通聯過程未能複誦確認對方通話內容及正確性，衍生不適當之處置，貽誤處置契機，運轉作業嚴重失當，背離行車安全之宗旨等缺失，顯有未能落實鐵路行車安全之程序操作職責，核有怠失。

(一) 按鐵路法第56條之3：「鐵路機構應確保鐵路行車之安全。」關於列車出庫及入庫檢查，臺鐵局僅於少數文件中提及部分作業事項，例如「機班上下班報到管理規定」提及司機員於報到完成後，辦理動力車出庫檢查；臺北機務段指導股「TEMU2000新型自強號起動準備及簡易故障處理」文件中，概要列出列車啟動相關操作；以及「行車事故（災害）緊急通報及救援標準作業程序」一、(三)「段內出庫機車故障工作流程圖」中，列有出庫機車故障時，通知檢查員請求技術支援或要求換車，辦理更換機車。至於列車運轉中如發生機車故障、電車故障、列車出軌等情事，即依「行車事故（災害）緊急通報及救援標準作業程序」規定處理與通報，運轉中途動力車故障依前述規定

通報後即依「動力車乘務員標準運轉程序」肆-4「列車運轉中機車故障之處理」停車辦理請求救援，並依規定施行第二種列車防護（意指列車處於停車狀態）。前述「列車運轉中機車故障之處理」規定訂有運轉過程中機車發生故障，除應通報站長請求救援外，並應實施第二種列車防護（意指列車處於停車狀態），如需撥打行動電話聯繫或請求協助緊急處理動作，應於列車停車後辦理。至前述所指的「機車故障」，係指車輛因故發生無法續行之情形。另按臺鐵局「行車實施要點」第五章「列車事故」第449條：「列車發生本要點未規定之情事時應即判斷其情況，採取對列車運轉認為最安全之方法，作機宜之處置。」是以，司機員於報到完成後，應辦理動力車出庫檢查，而列車運轉中如發生規定漏列故障情事時應即判斷其情況，採取對列車運轉認為最安全之方法，作機宜之處置，已有明定。

(二) 本次事故列車第1、8車主風泵強制停機現象並未排除即行出車，列車入出庫檢查作業有欠嚴謹：

1. 按普悠瑪列車駕駛台TCMS（列車控制監視系統，下同）之主要功能係如實記錄偵測之車況及駕駛行為等資料，並將異常訊息顯示於DOU（駕駛臺顯示器，下同），透過故障燈號（紅燈）提醒司機員，供其辨認車輛故障狀況是否已排除。查本次事故列車編組於事故當日之運用計畫，依序為110次潮州基地至南港站、110B次回送南港站至樹林調車場、6432次樹林調車場至臺東站。依據TCMS紀錄顯示，110B次列車於12:03自南港站發車前往樹林調車場，其間12:38:28、12:40:18發生第8車、第1車主風泵強制停機（故障代碼147，故障名稱Comp forced stop），惟12:40:42列車停妥後，110B次列車司機員下車前，並未記錄故障情形及通報。
2. 嗣本次事故列車司機員14:02:06插入車鑰匙，開始進行出庫檢查作業時，據其口述：「事故列車出發前第1、8車主風泵有抑制現象，經復位時又好，之後就出發運轉。」然經調閱事故列車之動力車交接簿，其雖有填寫「動力時有時無（停留軀機行進中會作用）（1車及8車空壓機強制停止）」，但無記錄填寫時間。另據TCMS紀錄顯示，直至事故列車出軌，第1車、8車主風泵強制停機情況均無復原紀錄。又，事故列車司機員

表示：「樹林調車場當天無預備編組，樹林調車場堅持發車」，惟臺北機務段運轉室、樹林調度場號誌樓則稱司機員並無提出更換車組一事，顯見列車出庫檢查作業程序有欠嚴謹，實有未當。

(三) 行車運轉中密集出現總風缸壓力不足而動力自動切斷情形，司機員並未即時通報異常處置：

1. 事故列車14:49自樹林站出發，中間停靠板橋、松山、南港及七堵等站，過程無異常，在通過暖暖站後（八堵站之後，開始進入多彎路段），15:39:12出現第1次總風缸（MR）壓力不足而動力自動切斷，在通過瑞芳站、牡丹站後復出現MR壓力不足而動力自動切斷；至15:58:29出現第4次MR壓力不足而動力自動切斷時，15:59:00停留軔機作動，使列車停於里程K27+000處（貢寮站前約1.3公里），16:01:42MR壓力恢復正常，16:02:00列車重新運轉，司機員對於上開情況雖將速度把手置於INCH段位與其他段位間，並來回操作試圖能提高車速，但車速並未因該操作而產生變化；俟16:02:24及16:04:02又接連出現MR壓力不足而動力自動切斷情況，司機員始於16:05:50向福隆站長通報「列車動力時好時壞，請其通報調度員。」顯見司機員並未即時通報異常及處置。

2. 審諸列車出發前第1、8車主風泵即有抑制現象，司機員雖稱已有復位始出發運轉，仍應提高警覺，惟列車運轉中密集出現動力異常狀況，車速亦未因其判斷與操作方式而產生變化，列車顯有無法安全續行之虞，但司機員卻未立即通報異常，並進行應變處置，實有失當。

(四) 列車動力故障時應否停車之運轉決策不明確，致司機員於運轉過程持續通聯尋求協助、設法排除列車故障，使行駛車輛暴露於危險之中：

1. 福隆站長接獲司機員通報後，旋於16:06:59將列車動力異常狀況通報行車調度員，惟調度員回覆可以跑就儘量跑。嗣在16:25:18-16:26:04期間，司機員向頭城站長通聯表示「請跟調度員報備一下6432請求頭城停車」，頭城站長回覆「你說，有人坐錯車要我跟調度員報備嗎？」司機員回覆「欸，欸」，頭城站長爰將前述請求通報行車調度員，獲致行車調度員表示

不同意。據司機員口述，調度員說後面還有一輛6234列車，故不准其停車。從而自司機員向福隆站長通報列車異常至事故發生止，車輛並未停車進行處理，其通聯尋求協助時間長達70分鐘，期間司機員一邊開車一邊排除故障。

2. 惟據復，司機員對列車遇故障是否停車處理有主控權，調度員無准駁權，倘列車仍有動力，宜行駛到前方車站停車再處理，但列車不得因旅客誤乘而停於非計畫停靠之車站。是以，由上述可知，列車動力故障時應否停車之運轉決策顯不明確，行車人員難以遵循辦理，未能確保行車安全。

(五) 通聯過程未能確認對方通話內容及正確性，貽誤異常處置契機：

1. 嗣16:07:55機車調度員向司機員通聯瞭解異常狀況，司機員表達是第1、8車空壓機（主風泵）跳開，而機車調度員覆誦確認時卻說成空調（冷氣），司機員亦未察，因此機車調度員電話通知宜蘭列檢員，以事故列車冷氣及動力異常情況，由其前往宜蘭站月台等待列車抵達後進行檢查。惟至16:34:50停靠宜蘭站前，事故列車又密集出現4次MR壓力不足而動力自動切斷，期間停留軔機強制啟動2次，迫使列車停車。
2. 在16:25:18-16:26:04期間，司機員向頭城站長通聯表示「請跟調度員報備一下6432請求頭城停車」，頭城站長回覆「你說，有人坐錯車要我跟調度員報備嗎？」司機員回覆「欸，欸」；頭城站長將前述請求通報行車調度員，行車調度員表示不同意，頭城站長再將前述結果告知司機員。
3. 列車於16:34:50-16:37:50依計畫停靠宜蘭站，宜蘭兩位列檢員上車，分別至第1、8車檢查空調及動力狀況，但查無原因。在16:40:31-16:42:57期間，機務段檢查員向司機員通聯確認MR壓力為7點多，但上升很慢，又得知第1、8車空壓機會有故障顯示，故建議找列車長協助扳動駕駛室內後方配電盤之「BOUN」開關。嗣16:46:57-16:48:32期間，調度員再向司機員通聯確認「BOUN」開關扳動復位情況，司機員表示第8車復位後又跳、第1車尚未復位。是以，自司機員16:05:50通報異常起，至16:49:27列車出軌前，上開人員均無法及時判斷故障主要原因。
4. 揆諸上述通聯紀錄，通聯過程中存在溝通不良、通訊不清楚、



通話表達不清楚，又未確實複誦確認對方通話內容，致多次貽誤處置契機，衍生不適當處置，行車運轉作業嚴重失當，已違鐵路行車安全之宗旨，實有違失。

(六) 綜上，臺鐵局於完備鐵路行車安全之程序操作，針對行車運轉作業定有相關規範，惟因規定不明，且TCMS所顯示各種故障訊息缺乏相對應之故障排除作業規定，致使主風泵強制停機現象尚未排除仍行出車，出庫檢查作業有欠嚴謹；而列車運轉中密集出現MR壓力不足而動力時有時無之狀況，卻未能即時應變處置，復通聯過程未能複誦確認對方通話內容及正確性，衍生不適當之處置，貽誤處置契機，運轉作業嚴重失當，背離行車安全之宗旨等缺失，顯有未能落實鐵路行車安全之程序操作職責，核有怠失。

五、臺鐵局雖有鐵路行車安全之人員訓練，惟於本次列車發生故障時，除相關人員未能及時判斷列車異常原因並進行妥適處置，亦未按規定落實司機員管理及派任，復司機員未能落實規定填寫紀錄、誤認關閉ATP與動力異常有關，以及不良操作列車習慣等缺失，而有失執行鐵路行車安全之人員訓練職責，核有怠失。

(一) 按鐵路法第56條之4：「鐵路機構應有效訓練及管理從業人員，使其具備鐵路專業及作業安全技能，並確切瞭解及嚴格遵守鐵路法令。……鐵路機構應對行車人員之技能、體格及精神狀態，施行派任前檢查、定期檢查及臨時檢查；經檢查不合基準者，不得派任。已派任者，應暫停或調整其職務。(略)」是以，臺鐵局負有訓練及管理從業人員，使其具備鐵路專業及作業安全技能，並確切瞭解及嚴格遵守鐵路法令之責。

(二) 司機員管理及訓練，顯有流於形式之虞，亟需檢討改善，嚴格落實執行：

1. 本案相關司機員計有2位，前者係負責將抵達南港站之列車回送至樹林調車場，由樹林調車場維修人員進行檢查，又稱為入庫檢查。惟該司機將列車停妥後取出鑰匙，並未降下集電弓，以維持車內電力供維修人員進行客車廂檢查，且停車前未善盡注意駕駛臺TCMS所顯示之故障紅燈訊息之責，亦未將動力車狀態（正常、異常）翔實記錄於動力車交接簿及工作班報告，實有疏失。

2. 至後者係本次事故列車司機員，即負責前述列車之後續運轉班次（普悠瑪第6432次），該員稱列車發車前第1、8車主風泵有抑制現象，經復位後即自樹林站出發。在行經七堵站之前，列車運轉正常，惟通過暖暖站後，於15:39:12起開始出現MR壓力不足而動力自動切斷情形，該現象至列車16:49:27出軌前仍未獲得改善，且在16:40:31-16:42:57期間，機務段檢查員向司機員通聯確認略以：「MR壓力為7點多，但上升很慢，又得知第1、8車空壓機（主風泵）會有故障顯示，故建議找列車長協助扳動駕駛室內後方配電盤之『BOUN』開關（將電門推回OFF位再重啟，才能建立動力）」。顯示司機員所稱發車前主風泵抑制現象，並未於發車前恢復正常。
3. 另司機員對於動力時有時無情況，多次來回操作速度把手，試圖提高車速，但車速並未依其操作而產生變化。且該員多次將速度把手置於140km/h段位，於16:44:51自羅東站出發後進入直線路段，該員將速度把手置於140km/h段位，並於16:46:35加速到130km/h（臺鐵全路線最高運轉速限為130km/h），其操作行為顯有異常；又該員竟誤認列車異常係因ATP所造成，故逕行關閉ATP，惟關閉後卻未按規定立即通報行車調度員，復未注意運轉速度，亦有違駕駛規範。
4. 惟觀諸兩位司機員107年8月7日在職訓練情形，前者參加所屬單位（七堵機務段）段訓，傾斜式電車組故障應急處理訓練之測驗成績100分，後者接受EMU500、TEMU1000、TEMU2000型列車緊急故障應急處理訓練，其雖留有參訓簽名紀錄，但無測驗成績，是以臺鐵局究有無落實司機員故障應急處理之訓練，容有疑義。
5. 再者，本次事故列車司機員於事故當日，尚在緩起訴及毒品戒癮治療期間，縱使其曾於106年12月18日向單位主管報告並遞交悔過書，惟按「鐵路行車人員技能體格檢查規則」第4條之規定，駕駛人員應無藥物成癮等情形，當為派任駕駛工作必要條件之一。況且，臺鐵局雖訂有駕駛人員每年至少體格檢查1次，惟該體格檢查項目之尿液檢查及藥物成癮檢驗項目，並未包含濫用藥物（毒品）檢驗，不易確認人員有無濫用藥物（毒品）情形，是以該員107年7月10日體格檢查結果

雖為正常，實務上係難以確認其已無藥物成癮狀況。

6. 此外，本次事故列車司機員乃工務員兼任運轉副主任，屬於二線支援一線之司機員；查該員於107年9月8日駕駛PP自強號行經同路段之ATP紀錄正常，於武荖坑溪橋之前就開始減速，使列車車速與該路段速限之間保持一定差距；至事故發生前一週（10月14日），該員亦曾駕駛6432次列車，在行經武荖坑溪鐵橋至新馬站路段，雖然較晚減速而產生ATP告警提醒，但隨即減速並安全通過該路段。顯示該員對於事故路段尚無不熟悉情形。惟查據該員106年1月至107年9月間擔任行駛本次事故路線乘務工作資料，總計53個工作班，包含往返次數共計73次，其駕駛車種以PP（推拉式電車組）及GE（電力機車，牽引莒光號或復興號）為主，合計57次，至於TEMU（傾斜式電車組）則僅有17次，且107年僅有3次，顯然該員對於TEMU車型之操作及故障應變處置，難謂確實熟稔。

（三）司機員、檢查員及機車調度員未能及時判斷列車異常原因，進行適當處置，專業技術猶待加強：

1. 本次事故列車自15:39:12起開始出現MR壓力不足而動力自動切斷情形，16:05:50司機員以行車調度無線電向福隆站長通報列車動力時好時壞，請其通報調度員，惟調度員回覆「可以跑就盡量跑」，而16:07:55機車調度員向司機員通聯瞭解異常狀況，於確認時說成空調（冷氣），隨後司機員請求派列檢員於花蓮站，機車調度員回覆可在列車停靠宜蘭站時，指派列檢員上車察看，經機車調度員16:10電話通知宜蘭列檢員有關事故列車冷氣及動力異常。16:13:52第1位機務段檢查員向司機員通聯瞭解「列車發生電門歸零、停留軔機作動、通過中性區間後拉電門沒有速度」等異常狀況後，建議司機員可重新降升集電弓，若仍不行則建議依車內告示撥打手機給機務段檢查員杜先生。爰司機員16:17:08降下集電弓，16:17:21上升集電弓，16:18:05列車重新運轉。惟列車接近大溪站前，於16:18:27仍出現第8次MR壓力不足而動力自動切斷情況。
2. 16:22:19-16:24:01期間，機車調度員向司機員通聯瞭解「重新降升集電弓後動力仍時有時無、傾斜裝置車間通訊異常、空壓機強制停機」等現象，接續16:26:54-16:34:18期間，第2位

機務段檢查員向司機員持續通聯瞭解列車狀況，並建議司機員探頭確認車側綠燈（停留軔機燈）是否有亮；在司機員回覆車側燈未亮後，該機務段檢查員認為不是停留軔機問題，並再向司機員確認其他異常狀況後，認為可能是主風泵的問題。列車於16:34:50-16:37:50依計畫停靠宜蘭站，2位宜蘭列檢員分別至第1、8車檢查空調及動力狀況，惟仍查無異常原因。嗣16:40:31-16:42:57期間，第2位機務段檢查員向司機員通聯確認MR壓力為7點多，但上升很慢，又得知第1、8車空壓機（主風泵）會有故障顯示，故建議找列車長協助扳動駕駛室內後方配電盤之「BOUN」開關。至此，機務段檢查員終於找出列車動力異常原因。

3. 綜上以觀，司機員、值班站長、檢查員及調度員對於普悠瑪列車之專業認識顯有不足，以致未能及時判斷列車動力異常原因，並進行適當處置。

（四）綜上，臺鐵局於執行鐵路行車安全之人員訓練，惟於本次列車發生故障時，除相關人員未能及時判斷列車異常原因並進行妥適處置，亦未按規定落實司機員管理及派任，復司機員未能落實規定填寫紀錄、誤認關閉ATP與動力異常有關，以及不良操作列車習慣等缺失，而有失執行鐵路行車安全之人員訓練職責，核有怠失。

六、臺鐵局於提供鐵路行車安全之駕駛環境，就外部環境面，未能提供司機員於列車駛入曲線半徑306公尺新馬站彎道之完備車速指引，嗣於內在環境面，讓司機員在列車異常條件下獨自排除故障，且在誤點壓力下持續運轉，因該路段上下限速差過大，卻缺乏明確車速指引，不利行車安全之確保，且因司機員缺乏明確協助，仍須持續通聯尋求協助及排除故障，無法專注於行車環境之變化，終肇致列車出軌傾覆，顯有失提供鐵路行車安全環境職責，核有疏失。

（一）臺鐵路線運轉速限分成直線及彎道路段2種，並依據傾斜式列車及一般列車，速限標誌採取上下併列方式呈現，即標示牌上方為傾斜式列車的速限，標示牌下方為一般列車的速限。列車之運轉速度，不得超過各該車輛型式之限制速度，傾斜式列車之ATP正常運轉時，行駛於宜蘭線（八堵至蘇澳）、北迴線（蘇澳

至花蓮)之限速均為130km/h，又傾斜式列車在半徑900公尺以下曲線運轉時，曲線半徑在300公尺時，限速為85km/h，依臺鐵局宜蘭線東行線之限速標誌牌設置情形，羅東站至新馬站前彎道(曲線半徑306公尺)間之路段(里程K81+770至K89+073)，傾斜系統列車之速限為130km/h，新馬站前曲線半徑306公尺之彎道路段(里程K89+073至K89+534)，傾斜系統列車之東線速限為85km/h，並在彎道前約163公尺處(里程K88+910)設有速限85km/h之限速牌標誌，另臺鐵局於106年2月17日發布行車電報，臺鐵全線普悠瑪號(班次TEMU2000型)自106年2月20日起，於曲線路段R600(曲線半徑)以下地點，按原傾斜式列車速限標減10km/h行駛，故本次事故列車行經新馬站彎道之速限，應為速限75km/h等諸般規定。

- (二) 查本次事故列車於16:43:51-16:44:51停靠羅東站，讓旅客上下車後，繼續朝向新馬站方向前進，列車車速在16:46:35達130km/h，16:46:58達140km/h，之後維持在139km/h-142km/h之間，在16:46:57-16:48:32期間，機車調度員向司機員通聯確認BOUN開關扳動復位狀況，16:48:52起，機務段檢查員亦向司機員通聯確認BOUN開關扳動復位狀況，16:49:07通過武荖坑溪鐵橋，車速達142km/h，當機務段檢查員於16:49:26請司機員再次扳動BOUN開關時，司機員未再回覆，嗣列車以141km/h速度進入新馬站彎道(該路段速限75km/h)，於16:49:27出軌傾覆。
- (三) 復查事故列車出軌路段之速限規定，羅東站至武荖坑溪鐵橋路段(里程K80.1-約K88)之運轉速限，不分車型均為130km/h(即曲線半徑900公尺之速限)，計有11處彎道，所有曲線半徑均大於900公尺。而武荖坑溪鐵橋至新馬站(里程約K88-K89+200)間，武荖坑溪鐵橋彎道曲線半徑為900公尺，之後為一段長約300公尺直線，接續為曲線半徑306公尺之彎道，超高為90公釐。據臺鐵局營運安全處處長於履勘會議中之說明，列車行經新馬站前之速度限制，如為傾斜式列車是85km/h，一般列車則為65km/h(即曲線半徑300公尺之速限)，但因新馬站彎道之曲線半徑較小，普悠瑪列車行經該路段時，傾斜角度對於軌道之損害過大，故將其速限調降10km/h，即普悠瑪列車通過新馬站前路段時之速限係為75km/h。惟本院108年5月10日現地履勘，實際搭乘列

車行經上開路段卻發現，臺鐵局於前述路段僅設置2種速限標誌，即一般路段速限為120km/h與95km/h，以及彎道速限為85km/h與65km/h。然而因應車型及新馬站彎道曲線半徑較小等因素，列車運轉速限已分別產生45km/h、55km/h及65km/h之速差，臺鐵局自應規劃相對應之降速標示或指引，以供司機員參考，而現行由普悠瑪列車司機員自行注意並減速之作法，潛藏行車安全風險，不利於行車安全之確保。

- (四) 另由相關通話紀錄可知，在本次事故列車宜蘭至新馬之運轉過程中，本案司機員持續通聯試圖排除故障，加上列車已誤點，心理自會承受緊張及壓力情緒，自然會影響開車的專注程度。根據人為錯誤評估及降低技術方法（**Human Error Assessment and Reduction Technique, HEART**）之概念，造成本案司機員無法專心開車之因素，主要包含列車異常、運轉中持續通聯、運轉中無法排除故障、緊張與壓力，可對應至3個失誤產生條件（**Error Production Condition, EPC**），分別為：1.有時間壓力無法進行錯誤的檢查或修正的情況。2.品質低落的資訊傳遞或不良的人員互動。3.高度的情緒壓力。故綜合上述因素以及HEART方法之概念，司機員可能因「運轉過程持續通聯尋求協助」、「運轉過程設法排除列車故障」及「緊張與壓力」等因素分心，造成整體人為失誤率明顯提高，終肇致列車出軌傾覆。
- (五) 綜上，臺鐵局於提供鐵路行車安全之行車環境，就外在環境面，無法提供司機員於列車駛入新馬站彎道之完備行車指引，嗣於人為環境面，讓司機員在列車異常條件下獨自排除故障及誤點之壓力下持續運轉，因上下限速差過大，卻缺乏明確車速指引，除影響行車舒適性外，更不利行車安全之確保，且因司機員缺乏明確協助，仍須持續通聯尋求協助及排除故障，加上列車已經誤點，無法專心於行車環境之變化，終肇致列車出軌傾覆，顯有失提供鐵路行車安全環境之職責，核有疏失。

綜上所述，交通部暨所屬臺鐵局就攸關鐵路行車安全之組織文化、設備維修、程序操作、人員訓練及行車環境等事項因疏失而接續發生，肇致107年10月21日發生臺鐵6432次列車新馬站內正線出軌事故，造成乘客18人死亡、2百餘人受傷，設備受損、運轉延誤、搶救搶修及後續醫療賠償等支出費用，初估需9.58億元以上，顯見交通部及臺鐵局等權責機關，未能依法

落實監督及管理，致生重大行車事故，已嚴重傷害民眾對鐵路行車安全的信賴，核有重大違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條規定提案糾正，移送交通部督同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、臺鐵局已定期召開安全管理委員會議，統整臺鐵局各項安全議題做有效性的控管，並於108年3月5日重新檢討調整綜合調度所行控室各區席位配置，藉此強化跨單位間橫向聯繫並檢討改善事故應變處理效率，並規劃提升綜合調度所為一級單位。
- 二、普悠瑪出軌事故發生後，於107年12月8日完成普悠瑪列車清洗主風泵油冷卻器及空冷式除濕機56組（其中更新16組）並更換中空絲膜15個，107年12月10日起要求2C以上之定期保養時（使用期限18個月），主風泵之油冷卻器拆下清洗，以提升主風泵冷卻系統之效率，108年8月21日針對普悠瑪列車全數18編組之主風泵進氣口進行改善，全面安裝立體式縮小網目之冷卻預濾網，可有效減少異物吸入後之堵塞，並於108年9月30日完成18編組普悠瑪列車之72組主風泵檢修更換。
- 三、108年3月8日完成臺北及花蓮機務段之主風泵檢修保養教育訓練，108年4月30日臺北機廠辦理主風泵拆解及組裝之教育訓練。
- 四、臺鐵局於108年4月30日完成優化自動列車防護（ATP）遠端監視系統告警訊息顯示功能及完成切換啟用，採圖形化顯示，並加強司機員教育訓練、考核及正確操作ATP系統之訓練，為避免行車人員違反規章之個案情事發生，且強化行車人員恪遵規章、依值勤規定逐項執行及通報與確認。
- 五、臺鐵局之「司機員上下班、出入庫、站交接作業流程」係包括於「動力車乘務員運轉標準處理程序」中，該局已於滾動式檢討，107年10月22日派發電報，重申列車運轉中若故障需技術支援時，應停車再進行故障處理之程序規定。
- 六、臺鐵局檢討派員隨車查修或緊急支援、更換編組等機制部分，該局於107年12月7日函文已重申「司機員、調度員及檢查員之間遇

列車異常通報」之標準作業程序。為使營運列車不能行駛之條件明確化，已增訂「車輛異常故障影響程度分級處理」、增訂「動力車司機員出庫檢查檢點表」。

七、臺鐵局將「交通部臺灣鐵路管理局行車調度無線電系統使用管理須知」於109年4月8日鐵運轉字第1090011642號函修訂完成，並發文給各現場單位，全面檢討內容並增修行車調度無線電系統通聯標準用語一覽表，以避免普悠瑪出軌事故中類似未能確認通話內容及正確性之失誤。

八、臺鐵局已針對小半徑曲線之路線進行改善，未能改善或改善前並已提出應變措施。

促成法令增修績效：

交通部及鐵道局於109年4月29日預告鐵路法修正草案，要求鐵路機構建立安全管理系統、督促鐵路機構落實鐵路從業人員之訓練與管理。再查鐵路法於109年5月19日修公布第40條、第56條之4、第56條之5。

**註：經 109 年 7 月 14 日監察院交通及採購委員會第 5 屆  
第 72 次會議決議：結案存查**





## 索引表

## 一、依被糾正機關名稱索引

被 糾 正 機 關 名 稱	案 次
行政院	5
內政部	5、30
外交部	73
國防部	33、34、74
教育部	18、26
法務部	14、37、49
經濟部	35
交通部	25、48、73
勞動部	2、23、36
行政院農業委員會	24
衛生福利部	6、8、10、22、31、40、41、43、53
行政院環境保護署	45
海洋委員會	7
國軍退除役官兵輔導委員會	57
內政部警政署	60
內政部營建署	9、11
內政部消防署	83
內政部警政署刑事警察局	71
國防部空軍司令部	17、56、75
國防部陸軍司令部	72
國防醫學院三軍總醫院	58
財政部國有財產署	19
財政部關務署	73
國立新營高級工業職業學校	65

2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
法務部廉政署	41
法務部矯正署	3、13、63、64、77、79
法務部矯正署臺北監獄	64、76
法務部矯正署臺中監獄	38、64
法務部矯正署高雄監獄	77
法務部矯正署臺北看守所	3
法務部矯正署臺北少年觀護所	13
經濟部工業局	57
經濟部標準檢驗局	11
經濟部水利署	5
台灣電力股份有限公司	46
交通部觀光局	47
交通部民用航空局	17、75
交通部公路總局	62
交通部臺灣鐵路管理局	25
衛生福利部食品藥物管理署	6、8、28
國軍退除役官兵輔導委員會臺東農場	57
臺北市政府	4、20、27、41、42、54、69
臺北市政府衛生局	20
臺北市政府警察局	60
新北市政府	41、45
新北市政府教育局	82
新北市立板橋國民中學	39
新北市林口區麗園國民小學	82
新北市政府警察局三重分局	71
新北市樹林區公所	41
桃園市政府	15、16、55

被糾正機關名稱	案次
臺中市政府	5、19、59、81
臺中市太平區東汴國民小學	51
臺南市政府教育局	65、67
臺南市立新東國民中學	65
臺南市新化區那拔國民小學	67
臺南市新市區新市國民小學	67
高雄市政府	52
高雄市政府教育局	68
高雄市三民區正興國民小學	68
高雄市政府警察局楠梓分局	78
新竹縣政府	70
苗栗縣政府	29、30、85
苗栗縣政府文化觀光局	1
苗栗縣苗栗市公所	29
彰化縣政府	66
彰化縣立彰化藝術高級中學	66
雲林縣政府	32、80
屏東縣政府	44
屏東縣枋寮鄉公所	44
花蓮縣政府	2、21、57、84
臺東縣蘭嶼鄉公所	12
澎湖縣政府	50
澎湖縣西嶼鄉池東國民小學	50
金門縣政府	61

## 二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

案 件 類 別	案 次
人事考銓	50
土地行政	19、54
工業	55、57
公路	62
少家事件	13、49
文化資產	4、27
水運及港務	48
司法風紀	14
民政	21、84
刑事案件	78
兒少福利	31
其他	52、74
社會行政	10、22
保險	58
建築管理	30、69、70
政風	80
原住民族	85
海巡業務	7
留守業務	33
訓練管理	17、34、56、72、73、75
高等教育	18
國民及學前教育	39、51、68、82
國有財產	1
國營事業	35、46
都市計畫	9、42
勞工	2、23、36
測量重劃	29、81

案 件 類 別	案 次
農 業	24、44
獄 政	3、37、38、63、64、76、77、79
徵收補償	5
標準檢驗	11
衛 生	6、8、20、28、40、41、43、53
學生事務與特殊教育	65、66、67
營繕採購	61
環 保	12、45
警政消防	16、32、59、60、71、83
鐵 路	25
體 育	15、26
觀 光	47

## 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
一般廢棄物回收清除處理辦法	第6條	12
三七五減租條例	第5條、第16條、第17條、第26條	57
土地法	第212條	5
土地稅法	第21條	81
土地徵收條例	第4條、第11條、第20條	5
	第13條、第30條	15
土地徵收條例施行細則	第10條	15
大學法	第12條	18
工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則	第2條、第5條、第6條、第7條、第9條	41
中華民國刑法	第320條	1
	第1條	8
	第140條、第310條	14
	第315條	41
	第4條	48
	第10條、第132號、第214條	55
	第227條	65
	第221條、第227條、第229條、第233條	67
	第91條之1	76
	第10條、第126條、第277條、第302條	77
	第55條、第210條、第216條、第217條、第339條	82
		62
中華民國憲法	第23條	60

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
中華民國憲法增修條文	第10條	31
中藥法	第103條	53
內政部組織法	第6條	9
	第5條	60
內政部營建署組織條例	第3條	9
內政部警政署組織法	第1條、第2條	60
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、第10條	64
公立高級中等以下學校教師成績考核辦法	第6條	67
	第8條、第11條、第14條	82
公務人員考試法	第21條	41
公務人員考試錄取人員訓練辦法	第3條、第5條、第6條、第9條、第26條、第27條、第32條	41
公務人員考績法	第12條	48、67
	第2條	62
公務人員考績法施行細則	第4條	62
公務人員保障法	第2條、第3條、第102條	41
公務人員留職停薪辦法	第4條	35
公務人員退休法	第16條	33
公務人員退休資遣撫卹法	第70條、第77條	33
公務員服務法	第13條、第14條	35
	第1條、第4條、第5條、第6條	55
	第1條、第5條、第6條、第22條	84
	第2條、第24條	84
		48、62



## 8 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
公務員懲戒法	第2條、第24條	82
公寓大廈管理條例	第11條	69
公路法	第3條、第4條、第6條、 第26條、第33條、第79 條	48
公路修建養護管理規則	第2條、第16條	48
少年矯正學校設置及教育實施 通則	第3條、第6條、第51條	49
少年觀護所設置及實施通則	第36條	13
文化資產保存法	第24條、第33條、第34 條、第36條	27
		4
文化資產保存法施行細則	第46條	27
水土保持法	第12條	85
水土保持計畫審核監督辦法	第3條	85
水污染防治法	第2條、第13條	44
古蹟修復及再利用辦法	第19條	4
	第2條	27
外國人受聘僱從事就業服務法	第46條	2
市地重劃實施辦法	第13條、第14條、第21 條、第29條、第31條、 第35條、第38條	81
市區道路條例	第32條	30
平均地權條例	第53條	5
	第56條、第58條、第60 條	81
幼兒教育及照顧法	第25條、第52條	69
民法	第188條	41
申請農業用地作農業設施容許 使用審查辦法	第3條、第4條、第5條、 第6條、第23條、第33 條、第35條	44

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
交通部組織法	第1條、第4條、第5條、 第26條之1	25
交通部觀光局組織條例	第1條、第2條、第11條	47
全民健康保險法	第9條、第10條	23
全民健康保險醫療辦法	第7條	58
刑事訴訟法	第455條之2、第455條 之3	14
	第241條	26
	第116條之2	37
	第41條、第43條之1	78
	第34條、第105條	79
各級學校專任運動教練聘任管理辦法	第3條、第7條、第11 條、第13條	66
各教育階段身心障礙學生轉銜 輔導及服務辦法	第8條	49
	第4條、第6條	51
地方制度法	第20條	12
	第18條、第19條	30
	第2條、第19條、第76 條	44
		40
地籍測量實施規則	第282條之1	70
行政院及各級行政機關訴願審 議委員會審議規則	第6條、第26條、第58 條	44
行政程序法	第7條	5
	第19條	40
	第11條、第111條、第113 條、第114條、第117條	41
	第123條	44
	第15條	45
	第2條、第16條	48
	第102條	50

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第5條、第7條	69
	第39條	80
行政罰法	第7條	69
	第2條、第42條、第43條	80
	第27條	85
妨害性自主罪與妨害風化罪受刑人輔導及治療實施辦法	第5條	76
戒嚴時期人民受損權利回復條例	第6條	74
戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例		74
投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準	第2條、第3條、第4條、第5條、第8條	61
汽車運輸業管理規則	第10條、第33條、第35條	48
災害防救法	第1條、第36條、第45條	52
身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發辦法	第2條、第11條	22
身心障礙者權益保障法	第3條、第5條、第6條、第7條、第13條、第14條、第50條、第51條、第56條、第58條、第59條、第70條、第106條	22
	第1條、第2條、第21條至第26條、第57條	31
		10、43
身心障礙者鑑定作業辦法	第3條	22
兒童及少年福利法	第30條、第34條、第61條	67
兒童及少年福利與權益保障法	第49條、第53條、第100條	65、67

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第83條	69
兒童福利法	第18條、第26條、第49條	67
花蓮縣政府臨時人員工作規則	第41條	84
性別工作平等申訴審議處理辦法	第2條	41
性別工作平等法	第2條、第12條、第13條、第33條、第34條、第38條、第38條之1	41
性別平等教育法	第2條、第21條、第29條、第30條、第31條、第32條、第33條、第36條	65
	第2條、第21條、第25條、第29條、第30條	66
	第3條、第5條、第12條、第21條、第36條	67
性侵害犯罪防治法	第20條	37
	第8條、第12條	66
	第2條、第6條、第8條	67
	第22條之1	76
性侵害犯罪防治法第二十二條之一加害人強制治療作業辦法	第3條	76
性騷擾防治法	第1條、第2條、第7條、第13條、第25條	41
性騷擾防治法施行細則	第2條	41
性騷擾防治準則	第4條、第5條、第14條、第17條	41
法官法	第47條、第92條、第93條	14
社會救助法	第44條之1	52
空氣污染防治法	第3條、第36條、第42	45

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	條、第44條、第46條	
長期照顧服務法	第2條、第4條、第39條	43
長期照顧服務機構評鑑辦法		43
促進民間參與公共建設法	第11條、第12條、第45條、第51條、第52條、第53條	1
		47
促進產業升級條例	第4條、第26條之2、第27條、第31條、第41條	57
建築技術規則建築設計施工編	第167條至第177條	31
建築法	第2條、第26條、第39條、第54條、第101條	70
	第97條	11
	第53條、第56條、第58條、第93條	30
	第73條	31
	第25條、第86條	59
	第8條、第73條、第77條之2、第91條、第95條之1	69
建築物室內裝修管理辦法	第3條、第5條	69
政府採購法	第14條、第18條、第19條、第20條、第22條、第48條、第61條、第72條	21
	第101條、第102條、第103條	46
	第36條、第37條、第42條	61
政府採購法施行細則	第6條、第13條、第84條	21
食品安全衛生管理法	第3條、第8條、第15	28

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	條、第18條、第47條、 第48條、第49條	
	第2條、第15條、第17 條	6
	第2條、第28條、第45 條	8
食品衛生管理法	第1條、第2條、第3條、 第13條	28
冤獄賠償法		74
校園性侵害性騷擾或性霸凌防 治準則	第9條、第10條、第11 條、第13條、第36條	65
	第7條、第9條、第25 條、第36條	66
校園性侵害或性騷擾防治準則	第2條、第4條、第11 條、第16條	67
消防法	第27條	59
特殊教育法	第31條	49
	第22條	51
畜牧法	第2條、第4條、第5條、 第6條、第10條、第39 條	44
高級中等以下學校教師評審委 員會設置辦法	第2條、第10條	50
健康食品管理法	第2條、第3條、第6條、 第21條	8
區域計畫法		27
商品檢驗法	第1條、第2條、第4條、 第13條	11
商品檢驗指定試驗室認可管理 辦法	第2條、第4條、第6條、 第7條、第10條、第17 條、第18條、第20條	11
商品檢驗業務委託辦法	第22條、第23條	11

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
商港法	第2條、第7條、第10條	48
國土計畫法	第1條、第15條、第16條	9
國民中小學教學支援工作人員聘任辦法	第2條、第5條	65
國民教育法	第18條	82
國民體育法	第43條	26
國有財產法	第42條	57
國家公園法		27
國家風景區管理處組織通則	第1條、第2條	47
國家賠償法	第2條	41
基隆河流域整治特別條例		4
專科學校法	第10條	18
採購評選委員會組織準則	第7條	61
採購評選委員會審議規則	第3條	61
教育人員任用條例	第2條、第3條、第5條、第31條	66
	第34條	67
教育基本法	第1條、第9條	18
	第4條、第8條、第38條、第42條	67
教育專業人員獎懲標準	第4點	67
教師法	第14條	50、67、68
產業創新條例	第68條	57
移動污染源空氣污染物排放標準	第5條	45
貪污治罪條例	第4條、第5條、第11條	55
	第5條、第11條	62
都市計畫定期通盤檢討實施辦法	第4條、第5條、第6條、第7條、第8條、第9條、	9

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第12條、第14條、第15條、第16條、第25條、第30條、第35條	
都市計畫法	第26條、第42條、第48條、第52條	5
	第1條、第7條、第12條、第26條、第27條、第39條、第40條、第63條、第86條	9
	第32條、第79條	42
	第79條	59
		27
陸海空軍軍官士官服役條例	第26條、第27條、第33條、第34條、第37條、第39條、第40條、第41條、第43條、第45條、第46條、第54條	33
陸海空軍軍官士官服役條例施行細則	第27條、第59條	33
勞工保險條例	第6條、第8條、第72條	23
	第34條	36
	第53條、第68條、第70條	58
勞動基準法		43
勞動檢查法	第27條	36
就業服務法	第6條、第40條、第53條、第57條、第59條、第62條	2
	第6條	23
森林法	第8條、第9條、第51條	1
	第40條	85
短期補習班設立及管理準則	第35條	69



相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
訴願法	第1條、第2條、第58條	44
開發行為應實施環境影響評估 細目及範圍認定標準	第14條、第45條	5
	第4條、第22條	15
開發行為環境影響評估作業準則	第6條	15
雇主聘僱外國人許可及管理辦法	第19條、第19條之1、 第46條	2
道路交通安全規則	第39條、第39條之1	45
違反社會秩序維護法案件處理辦法	第30條、第31條、第89 條	78
違章建築處理辦法	第2條	69
預算法	第22條、第25條、第37 條、第62條、第62條之 1、第63條、第70條、 第96條	21
監獄行刑法	第1條、第2條、第21條	3
	第58條	64
	第83條	74
	第82條之1	76
	第58條	77
監獄行刑法施行細則	第2條、第3條、第28條	3
	第72條	64
	第28條	77
精神衛生法	第8條、第16條	10
臺北市一定規模以下建築物免 辦理變更使用執照管理辦法	第5條	69
臺北市政府警察局組織規程	第2條	60
臺北市都市計畫施行自治條例	第10條、第25條、第26 條	42
臺北市違章建築處理規則	第10條、第25條	69
臺灣東部土地開發區已墾土地	第12條	57

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
處理辦法		
臺灣省各縣市議會組織規程	第42條	19
臺灣省建築管理規則	第28條	70
審計法	第20條	45
廢棄物清理法	第5條、第27條	12
	第42條	80
廢棄物清理法施行細則	第4條	12
獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法	第2條、第14條、第31條、第32條、第33條、第34條、第35條	81
獎勵投資條例	第25條、第51條	57
衛生福利部組織法	第2條	53
衛生福利部處務規程	第13條	53
學生輔導法	第6條、第7條	39
學校型態實驗教育實施條例	第7條	51
學校教職員退休條例	第21條	33
環境基本法	第4條	12
環境影響評估法	第4條、第5條	5
	第4條、第5條、第6條、第7條、第14條	15
糧食管理法	第5條之1	24
職業安全衛生法	第23條、第28條、第32條、第36條、第37條、第38條、第43條	36
醫師法	第8條	20
	第11條	58
醫療法	第15條、第26條、第57條	20
	第88條	31
醫療法施行細則	第8條	20
醫療機構設置標準	第20條	20

## 18 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第9條	31
警察法	第2條、第8條	60
警察職權行使法	第22條	71
鐵路行車規則	第18條	25
鐵路機車車輛檢修規則	第11條	25
羈押法	第5條	13
	第59條、第60條、第61條、第62條、第65條	79

## 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 109 年 / 監察院綜合業務處編輯. --  
初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 110.08

冊 ; 公分

ISBN 978-986-0724-31-8(第 1 冊 : 平裝). --

ISBN 978-986-0724-32-5(第 2 冊 : 平裝). --

ISBN 978-986-0724-33-2(第 3 冊 : 平裝)

1. 監察權

573.833

110010844

## 中華民國 109 年監察院糾正案彙編 (一)

發行人：陳菊

編輯者：監察院綜合業務處

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

展售處：國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02) 2518-0207

五南文化廣場 臺中市西區台灣大道 2 段 85 號 (04) 2226-0330

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：光隆印刷廠股份有限公司

地址：新北市三重區光復路 1 段 83 巷 8 號 2 樓

電話：(02) 2999-9099 傳真：(02) 2999-1967

中華民國 110 年 8 月初版

定價：新臺幣 520 元整

GPN：1011000953

ISBN：978-986-0724-31-8



監察院 編印

ISBN 978-986-0724-31-8



9 789860 724318

00520

GPN : 1011000953  
定價：新臺幣520元整