

中華民國九十二年七月二十三日出版  
中華郵政北台字第一七五〇號執照登記為新聞紙交寄

# 監察院公報

第二四二八期

發行：監察院綜合規劃室  
地址：臺北市忠孝東路一段二號  
監察院檢舉專用信箱：台北郵政八一六八號信箱  
傳真機：二三四一〇三二四  
監察院政風檢舉：  
專線電話：二三四一三一八三轉五三九  
傳真機：二三五七七九六七〇  
網址：<http://www.cyc.gov.tw>  
郵政劃撥：儲金帳號第一七四〇六二九四  
監察院公報專戶  
電話：二三四一三一八三轉一三一或一三三  
印刷：飛燕印刷有限公司  
價目：每期新台幣參拾元  
全年新台幣壹仟伍佰陸拾元

## 本期目錄 一一一

### 彈劾案

- 一、柯委員明謀、郭委員石吉為新竹縣政府工務局對於賴文治委託建築師申請之建築執照案，相關承辦及主管人員未確實依法審查，且經民眾多次陳情後，仍未能審慎檢討，置民眾權益於不顧，嚴重蕩喪政府公信力，該局局長林天俊身為工務局主管人員，未善盡監督管理之責，有違公務員服務法之規定，爰依法彈劾案……
- 二、趙委員昌平、趙委員榮耀及李委員仲一為行政院農業委員

### 糾舉案

- 會林務局嘉義林區管理處處長洪明川，未善盡督管所屬阿里山森林鐵路乘務人員，依規定貫通及查驗列車之煞車氣軔，致列車失速，朝下坡疾進而出軌傾覆，造成乘客十七人死亡、二百零三人受傷，相關營運設施及管理亦有諸多缺失，違失情節嚴重，爰依法彈劾案……
- 一、柯委員明謀、郭委員石吉為新竹縣政府工務局建築管理課課長羅昌傑、技士陳能樞，身為辦理核發建築執照業務之

主管及承辦人員，卻漠視相關建築法令規定，並忽視已應盡之審查責任，致肇重大核照違失事件，嚴重影響民眾權益及政府威信，且為免渠等二人漠視法令及職權之行為，造成日後核照之諸多違失，影響政府公權力之執行，並有先行急速處分，予以調整現職之必要，爰依法糾舉案……

一一

## 糾正案

一、本院財政及經濟委員會為經濟部動用核能發電後端營運基金「代墊中船公司」再生計畫「裁減人員年資結算金不足數九十億元，辦理過程洵有缺失，爰依法糾正案……

一九

二、本院交通及採購委員會為新竹縣寶山鄉公所辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質；辦理地主同意無償提供土地使用切結作業，調查未盡周詳確實等。本工程施工期間，新竹縣政府未切實依法令規定及行政院公共工程委員會函示善盡監督查核之責，亦核有違失，爰依法糾正案……

二四

三、本院財政及經濟、司法及獄政兩委員會為我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，行政院及財政部雖策定多項改革方案，卻未能針對核心問題，通盤全局規劃，並展現決心與魄力，貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，影響我國金融國際競爭力，實難辭其咎，爰依法糾正案……

三〇

四、本院財政及經濟、司法及獄政兩委員會為財政部對於有關義務人死亡之土地增值稅違章罰鍰之執行，無視司法機關之解釋，逕以函釋之方式認定，該已確定之行政罰鍰為公法上之租稅債務，或依據行政執行法第十五條之規定，或類推適用刑事訴訟法有關罰金執行之規定，而移送相關執行處強制執行，核有違失，爰依法糾正案……

四五

五、本院財政及經濟委員會為經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司，辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究，評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑等，均有違失，爰依法糾正案……

五〇

六、本院內政及少數民族、財政及經濟兩委員會為行政院疏於監督，致內政部、經濟部及行政院勞工委員會除對實施已近十年之公共安全維護方案——「爆竹煙火安全管理子方案」載明之權責事項，猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未能劍及屨及適時研謀具體對策。嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責；經核均有重大違失，爰依法糾正案……

五六

七、本院內政及少數民族委員會為內政部警政署，對於九十年九月三日花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光於追緝嫌犯過程中，因使用槍械不慎擊中民眾邱怡茹致殘，惟該局未積極進行調查鑑定作業，以明事實真相，嗣後渠夫分別向

花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，並向該局督察長陳情，惟均未獲處理；又該局亦未依規積極處理邱女慰撫作業等，核有疏失，爰依法糾正案……………

七一

八、本院財政及經濟、內政及少數民族、交通及採購三委員會為中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確等，行政院農業委員會林務局及各縣市政府均有違失，爰依法糾正案……………

七五

## 監察法令

一、修正「監察院選拔表揚模範駐衛警察作業要點」第四點及第五點……………

八二

## 會議紀錄

一、本院外交及僑政委員會第三屆第五十二次會議紀錄……………  
二、本院外交及僑政、內政及少數民族兩委員會第三屆第五次聯席會議紀錄……………  
三、本院外交及僑政、國防及情報兩委員會第三屆第十三次聯席會議紀錄……………

八三

八四

八四

## 人事動態

一、本院九十二年人事甄審及考績委員會委員及主席名單…………… 八五  
二、本院駐衛警察隊九十二年考績委員會委員及主席名單…………… 八六  
三、本院九十二年七月一日及七月四日人事異動…………… 八六

## 本院新聞

一、黃委員煌雄、郭委員石吉、詹委員益彰提案糾正行政院未能積極運作立法，坐令未依法律設置之機關單位，卻擁有年度預算之有違組織與預算體制之現象，持續經年；經濟部將原應收繳國庫之四合一台北世界貿易中心建築群衍生收入，充當為推廣貿易基金之財源，與相關規定有違，亦屬未當…………… 八七  
二、張委員德銘、謝委員慶輝提案糾正行政院衛生署公告調整全民健保保險費率，調整全民健保保險對象自行負擔門診費用，核其規範性質既屬法規命令，且內容涉及人民權利義務，依法應送立法院審查；惟查該署於公告後，並未送立法院，有規避立法院審查職權之嫌案…………… 八八  
三、趙委員榮耀提案糾正中國石油公司桃園煉油廠規劃興建第五硫磺工場，未考慮歷年重油脫硫工場開工率約僅六成，且規劃當時，各硫磺工場之設備使用率亦偏低，仍貿然投資興建，造成日後設備閒置，公帑浪費，確有違失案…………… 八九  
四、廖委員健男、李委員伸一所提糾正內政部對於社會團體之……………

督導考核工作，流於形式敷衍，未能本於權責，詳實審查。而法務部查復該院內容，明顯失實，又未督促所屬檢察官，遵守偵查不公開等法令規定，均有違失案……………九〇

## 一 般 法 令

一、銓敘部轉來司法院秘書長函釋：公務人員協會經主管機關許可立案後，即取得法人資格，無須向地方法院辦理法人登記，該部將配合修訂相關規定……………九一

# 彈劾案

## 一、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十日

發文字號：(九二)院台業參字第0920704933號

主旨：為新竹縣政府工務局對於賴文治委託建築師申請之建築執照案，相關承辦及主管人員未確實依法審查，且經民眾多次陳情後，仍未能審慎檢討，置民眾權益於不顧，嚴重斲喪政府公信力，該局局長林天俊身為工務局主管，未善盡監督管理之責，有違公務員服務法之規定，爰依監察法第六條規定提案彈劾。

依據：本案經監察委員柯明謀及郭石吉提案，依監察法第八條之規定，經監察委員張德銘等十一人審查成立；並依監察法第十三條第一項之規定，於移送公務員懲戒委員會時公布之。

公告文件：彈劾案文壹份。

院長 錢 復

### 彈劾案文

壹、被付彈劾人姓名、服務機關及職級：

林天俊 新竹縣政府工務局局長（任職期間八十九年一月二十六日迄今）簡任第十一職等

貳、案由：為新竹縣政府工務局對於賴文治委託建築師申請之建築執照案，相關承辦及主管人員未確實依法審查，且經民眾多次陳情後，仍未能審慎檢討，置民眾權益於不顧，嚴重斲喪政府公信力，該局局長林天俊身為工務局主管，未善盡監督管理之責，有違公務員服務法之規定，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

一、按建築法第十一條規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割辦法，由內政部定之。」同法第三十四條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。……第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」同法第七十三條規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申

請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」（詳附件一）復按內政部八十八年七月七日台內營字第八八七三七八八號函修正之「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」第三點規定：「建造執照及雜項執照依建築法第三十四條第三項規定應由主管建築機關審查之規定項目如附表一，……。」（詳附件二）又上開要點之附表一「建造執照及雜項執照規定項目審查表」所載審查項目中，第19項「套繪圖查核結果基地並無違反規定重複建築使用」乙項，為主管建築機關應行審查之項目（詳附件三）。另按內政部七十五年十二月二十二日台內地營字第四六五〇五一號令修正之「建築基地法定空地分割辦法」第四條規定：「建築基地空地面積超過依法應保留之法定空地面積者，其超出部分之分割，應以分割後能單獨建築使用或已與其鄰地成立協議調整地形式或合併建築使用者為限。」同辦法第五條規定：「申請建築基地法定空地分割，應檢附直轄市、縣主管建築機關准予分割之證明文件。實施建築管理前或民國六十年十二月二十二日建築法修正前建造完成之建築基地，其申請分割者，得以土地登記規則第七十條第二項所列文件辦理」（詳附件四）。

二、查起造人賴文治（下稱賴君）於八十九年五月二十四

日向蔡○蛟（下稱蔡君）購得新竹縣新埔鎮內思段八六七（面積四一六·六五平方公尺，重測前為四座屋段三三九之一地號，下稱系爭土地）、八六七之一地號（面積八·八七平方公尺）土地後（詳附件五），即以前揭土地為建築基地，委由設計人賴溪明建築師於同年七月十四日向新竹縣政府工務局申請建造執照，其所送之申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書等書件係由該局建築管理課技士陳能樞（下稱陳員）審查，並經該課課長羅昌傑（下稱羅員）決行後（詳附件六），於同年八月四日核發（八九）工建字第六三〇號建造執照（下稱系爭執照）。嗣因民眾於同年十二月八日向縣府陳情系爭土地為（六七）新建都字第七六九七、七六九八號、（七二）建都字第四四四號及（七五）建都字第六四九號等使用執照應行留設之法定空地，依法不可重複申請建築，該局乃於同年月二十二日除函請新埔鎮公所提供對於系爭土地所核發之使用執照核准圖面外，並函請賴君暫予停工。案經該局核對（六七）新建都字第七六九七、七六九八號（前揭係由新埔鎮公所核發）及（七二）建都字第四四四號、（七五）建都字第六四九號等使用執照（前揭係由縣府核發）之相關圖面資料，並於九十年二月九日至現場勘查，及同年三月十四日由工務局局長林天俊

親自召開會議研商後（詳附件七），確認系爭建照有重複使用法定空地之情事，並由建築師就前揭使用執照將系爭土地納入留供法定空地予以檢討，而建築師僅就前揭四件使用執照中之三件依重新實施地籍測量後之基地面積與建築面積，推算出不足之法定空地面積自行劃設於系爭土地（詳附件八），爰向該局申請系爭建照變更設計，經該局陳員審查並決行後，於同年五月十六日予以核准（詳附件九）（惟該局此項核准之程序顯有違誤，詳如後述）。嗣民眾又再次陳請（七二）建都字第四四四號使用執照漏未一併納入法定空地予以檢討，該局於九十年十一月二十八日及九十一年二月

月二十二日亦均由該局局长林天俊親自召開會議再行研商結果（同附件七），認該件執照法定空地已足，系爭建照並無重複使用該件執照法定空地之情事後，爰於九十一年四月二日核發（九一）工建字第二六七號使用執照在案（詳附件十）（核該局核准【七二】建都字第四四四號使用執照免予檢討部分仍有錯誤，併如後述）。

三案經本院調查結果，依前揭使用執照卷附之圖面資料（以重新實施地籍測量前之面積為計算基準），計算出上開四件使用執照應留設於系爭土地（三三九之一地號）之法定空地面積詳如下表：

使用執照	建築基地	蔡○蛟同意使用面積（m <sup>2</sup> ）	建蔽率（%）	法定空地面積（m <sup>2</sup> ）	建物登記後基地面積（m <sup>2</sup> ）	法定空地不足面積（m <sup>2</sup> ）	不足之法定空地坐落地號
（六七）新建都字第七六九七號	三三九之一	一三八·二二五	六十	四八·一七	一一五	一三三·二二五	三三九之一
（六七）新建都字七六九八號	三三九之一	一三二·九二	六十	四五·五二九	一〇三	二八·九二	三三九之一
（七二）建都字第四四四號	三三九之一及之一六	四八三·〇三	六十	一六一·九三	三八〇	一〇三·〇三	三三九之一
（七五）建都字第六四九號	三三九之一、之四及之九	九三二·二五	三十四	二二〇·九五	四〇六	一二一·三六八	三三九之一

(一) (六七) 新建都字第七六九七號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟於六十七年一月二十日出具土地使用權同意書，同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有系爭土地面積一、四八〇平方公尺之一三八·二二五平方公尺（詳附件十一）。建物辦理所有權第一次登記時，登記坐落於系爭土地基地面積為一一五平方公尺（詳附件十二），故法定空地不足之二三·二二五平方公尺仍坐落於系爭土地。

(二) (六七) 新建都字七六九八號使用執照部分：起造人即基地所有權人蔡○蛟，申請建築地點為系爭土地，建築基地面積為一三一·九二平方公尺（詳附件十三），建物辦理所有權第一次登記時，登記坐落於系爭土地基地面積為一〇三平方公尺（詳附件十四），故法定空地不足之二八·九二平方公尺仍坐落於系爭土地。

(三) (七二) 建都字第四四四號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟於七十一年十二月二十一日出具土地使用權同意書，同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有系爭土地面積八三二平方公尺之一三四·〇三平方公尺，以及三三九之一六地號土地面積三四九平方公尺之全部，合

計同意使用面積四八三·〇三平方公尺（詳附件十五）。建物辦理所有權第一次登記後，坐落基地面積合計為三八〇平方公尺（詳附件十六），故法定空地不足之一〇三·〇三平方公尺仍坐落於系爭土地。

(四) (七五) 建都字第六四九號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟出具土地使用權同意書（未載明日期），同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有系爭土地面積八〇一平方公尺中之七八四·一一五平方公尺、三三九之四地號土地面積二七七平方公尺之一〇一·二四平方公尺，以及三三九之九地號土地面積三九平方公尺中之三六·八九五平方公尺，合計同意使用面積九二二·二五平方公尺（詳附件十七）。因該執照之遮蔽率為百分之三十四，經核算基地面積為五二七·三六八平方公尺，其中法定空地二一〇·九五平方公尺。建物辦理所有權第一次登記後，基地坐落於同意使用土地，其面積為四〇六平方公尺（詳附件十八），故法定空地不足之一二一·三六八平方公尺仍坐落於系爭土地。

(五) 綜上，俱見前揭四件使用執照之部分法定空地均有坐落於系爭土地之情事，且(七五)建都字第六四九號使用執照申請時，系爭土地業經蔡君出具土地

使用權同意書，同意全部供申請建造執照使用，買受人賴君再對系爭土地之建築使用自應受其拘束，新竹縣政府工務局所送說明書中，更具體指出四件執照法定空地已涉重複使用（詳附件十九），故賴文治以系爭土地申請建築執照，已違反首揭建築法第十一條應留設之法定空地不得重複使用之規定。

四、基於前述情事，本案賴文治申請建造執照，經檢討前揭各使用執照所應留設法定空地之程序，依據中央主管建築機關內政部（營建署）九十二年五月十四日至本院應詢時陳稱略以：「賴文治應先申請法定空地分割證明，將檢討之法定空地分割出來後，再申請建築，縣府工務局於審查時即應要求先辦理分割，始得准予申請，……」、「本案執照，即賴文治之執照，自始無效，依行政程序法規定為之。」（詳附件二十）【第一〇〇頁第七行至第九行、第一〇一頁第四行】復據內政部（地政司）九十二年五月二十日至本院應詢稱：「蔡君既已同意他人使用，則無使用三三九之一地號之權，即不能重複建築使用。」、「建管單位應依原核准各執照資料審查賴君之申請案，即不應核發執照，因系爭土地之使用已受有拘束。」、「應經其他建物所有權人同意，始得分割，即經原取得土地使用權同意之各執照建物所有權人同意後，始得分割，依建築基地法

定空地分割辦法第四、五條規定辦理。本案法定空地留設位置應經各建物所有權人協調之」（詳附件二十一）【第一〇三頁第五行至第六行、第九行至第十行、第一〇四頁第二行至第五行】。是以，程序上主管建築機關應先審查各執照法定空地之位置，如有重複使用情事，須變更各法定空地之配置位置，依「建築基地法定空地分割辦法」第四、五條規定辦理分割時，則因建築法第七十三條規定須變更使用執照，故應經各執照建物所有權人同意始得重作配置分割，新竹縣政府工務局應依序處理，因系爭土地使用已受拘束，該局未再依序處理，則不能再重複建築使用。賴君申請系爭土地建造執照時，該局應先審查及檢討前揭各執照所應留設法定空地是否已辦理分割完竣。惟該局第一次召開會議研商後，賴君所委託之建築師卻依前揭執照之基地面積與建築面積，推算出不足之法定空地面積，並自行劃設於系爭土地，顯與前揭未合，故該局核發執照與賴君，已涉違失。復據內政部（營建署）於本院應詢稱：「縣府工務局不為此途，實有疏失」（同附件二十）【第一〇〇頁第七行至第九行】。然該局陳員及羅員身為建築管理課之承辦及主管人員，負責建造執照審查業務，卻對賴君所提出之變更設計案，未依據首揭相關建築法令規定，本於主管機關權責

就應審查項目，確實善盡審查之職責，竟率爾核准，足見渠等二人未善盡業務職能，任由建築師自行劃設法定空地，置政府公權力於不顧，甚本院詢問渠等二人時，仍辯稱本案已由台灣省建築師公會新竹縣市辦事處協檢完竣，並以「我們審照時依據建築法第三十條規定，無需檢討，不審此項（前揭各使用執照所應留設之法定空地）」（詳附件二十二【第一〇七頁第七行】）等語卸免應盡之責。按法定空地有無違反規定重複建築使用，係建築法第三十四條明文規定，為主管建築機關應該審查之項目，本案系爭土地中，法定空地明顯重複使用，該局發照時未能謹慎審查，已違反建築法第十一條應留設之法定空地不得重複使用之規定。益見該二員非但不能嫻熟相關建築審查法令規定，亦漠視主管建築機關應有之審查責任，致肇生前揭使用執照所應留設之法定空地未能先檢討是否已辦理分割完竣，任由建築師自行劃設，亦不察系爭土地因已全部供（七五）建都字第六四九號使用執照使用，其再作建築使用已受有拘束，致嚴重影響民眾權益及政府威信。

五、至於有關（七二）建都字第四四四號使用執照未予檢討部分，據新竹縣政府工務局於本院詢問時所提書面資料說明略以：「於九十年三月十四日召開會議研商結論，該執照之基地地籍線與重測後之基地地籍界線相

似，又執照建蔽率已達百分之六十，已無多餘之法定空地可供再行分割，故不予檢討」。惟該執照經本院實際核算結果已如前述，確有部分法定空地仍坐落於系爭土地之情事，復經本院於九十二年五月二十日詢問該局相關主管人員時，亦陳明上開疏失在卷（同附件二十二【第一〇六頁第二行至第五行】）。凡此俱見該局陳員及羅員均漠視己應盡之審查責任，且經民眾多次陳情及三次會議研商後，猶未能審慎檢討，益見該局建築管理課內部審查機制，顯有諸多違失，林天俊身為局長，綜理該局業務，卻未能善盡督導責任，因循怠忽，肇生民眾權益受損甚鉅之情事，顯難辭違失之咎。又本案該局前後召開三次會議研商，歷經一年，該等會議均由林局長親自主持（同附件七），惟林局長猶未能依法迅速妥善處理，致該等會議之檢討徒具形式，民眾權益未能得到應有之救濟，其違失之咎，殊非尋常。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

按新竹縣政府八十八年十二月七日訂定之「新竹縣政府組織自治條例」第六條規定：「本府設左列局、處分別掌理左列事項：一、……。四、工務局掌理土木工程、道路工程、下水污水道、都市計畫、營建管理、使用管理及工程等事項。」同條例第七條規定：「本府各局置局長一人，各室置主任一人，承縣長之命

，副縣長及主任秘書之指導，分別掌理各該局、室業務。……。」（詳附件二十三）查林天俊自八十九年一月二十六日起擔任新竹縣政府工務局局長，綜理該局業務，自應確實指揮監督所屬人員依法辦事，惟該局建築管理課相關承辦及主管人員對於建造執照審查業務，均未切實依法審查，且經民眾多次陳情，仍未能審慎檢討，致嚴重影響民眾權益及政府公信力，而林天俊身為該局局長，並親自主持多次檢討會議，猶未能覺察所屬人員違失情事。再就本案法定空地之留設重複平用實與民眾重大權益相關，民眾亦為己身權益已受到嚴重侵害，而多次向該局陳情，請求協助解決，自應加強督導該課確實辦理審查，惟林局長竟未能確實督導該課相關承辦及主管人員，足見林局長漠視應盡之職責，實為肇生本案違失事件主因，其有怠忽職責之違失，至為明確，核有違反公務員服務法第五條及第七條所定公務員應「謹慎勤勉」、「力求切實」之規定。

綜上論結，新竹縣政府工務局局長林天俊已違反公務員服務法第五條及第七條之規定，而有公務員懲戒法第二條第一款之應受懲戒事由，爰依憲法第九十七條第二項及監察法第六條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議。

## 二、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十五日

發文字號：（九二）院台業參字第0920704935號

主旨：為行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處處長洪明川，未善盡督管所屬阿里山森林鐵路乘務人員依規定貫通及查驗列車之煞車氣軔，致列車失速朝下坡疾進而出軌傾覆，造成乘客十七人死亡、二百零三人受傷，相關營運設施及管理亦有諸多缺失，違失情節嚴重。被彈劾人未善盡監督阿里山森林鐵路之行車營運安全，怠忽職守，爰依法提案彈劾。

依據：本案經監察委員趙委員昌平、趙委員榮耀及李委員伸一提案，依監察法第八條之規定，經監察委員黃委員勤鎮等九人審查成立；並依監察法第十三條第二項之規定，於移送公務員懲戒委員會時公布之。

公告文件：彈劾案文壹份。

院長 錢 復

### 彈劾案文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

洪明川 行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處處長（九十一年六月二十四日至九十二年三月四日），簡任第十一職等。

貳、案由：本案行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處處長洪明川，未善盡督管所屬阿里山森林鐵路乘務人員依規定貫通及查驗列車之煞車氣軔，致列車失速朝下坡疾進而出軌傾覆，造成乘客十七人死亡、二百零三人受傷，相關營運設施及管理亦有諸多缺失，違失情節嚴重。被彈劾人未善盡監督阿里山森林鐵路之行車營運安全，怠忽職守，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

一、本案事故經過

民國（以下同）九十二年三月一日，行政院農業委員會林務局（下稱林務局）嘉義林管處（下稱嘉義林管處）所屬阿里山森林鐵路第一〇次神木支線區間列車，於十四時由阿里山臨時車站開往神木站，因檢車士溫福銘未開啟煞車氣軔管之角旋塞（橡膠氣軔管之空氣開關閥），正、副駕駛蔡振森及劉柏岳亦未執行氣軔之調校與確認工作，車長蘇銀福又未監督並確認相關氣軔聯結作業是否完備，致機關車煞車氣軔未貫穿所掛聯之四節車廂，當列車自阿里山臨時車站開出後，行駛至第一個下坡彎道前，當車長欲踩下踏閥鳴笛時，始發現喇叭因無壓縮空氣而未響，且無法操作煞車，隨後車速逐漸失速朝下坡疾進；十四時四分，列車於嘉義起點七十公里五百六十公尺處第二個（

左）彎道之第六十八號橋上，因車速過快出軌傾覆，造成乘客十七人死亡、二百零三人受傷（附件一）。

二、被彈劾人洪明川，對所屬阿里山森林鐵路乘務人員未依規定貫通及查驗煞車氣軔氣與積弊，未善盡督導職責，嚴重影響行車安全：

（一）查阿里山森林鐵路列車聯結後開行前之煞車氣軔操作程序：「檢車士應接通氣軔管、電纜線等，再打開角旋塞貫通氣軔氣，並配合副駕駛（車上操作司軔閥）、正駕駛（檢視車廂）調整軔缸作用行程及時間，當氣軔貫通至車廂時，機關車儲氣桶之空氣經由軔管流通至車廂儲氣桶，此時駕駛室壓力表指針會下降，壓力若不足須再補充空氣；車長係列車之主管，負責列車之聯掛、氣軔貫通、檢視壓力表（應顯示每平方公分五公斤之壓力）、試踩喇叭等工作，確認正常始能開進月台載客；相關氣軔試驗並應進行『呼喚應答』之確認。」（附件一）是上開乘務人員均未依規定於列車聯結後開行前，開啟角旋塞及進行相關確認調校工作，致列車車廂因無煞車而失速出軌傾覆之疏失極為明顯，並造成重大傷亡之事故，違失情節重大，洵堪認定。

（二）九十二年四月十六日本院詢據林務局前局長黃裕星陳稱：「氣軔相關作業皆訂有標準作業程序，可能未

落實執行，嘉義林管處有組織督導小組；本案事故後，已要求該處要製作標準作業程序及表格，且要求現場人員須確實執行，並勾選簽名，以確實提醒依程序執行。」本案被彈劾人洪明川辯稱：「於每個月處務會報中，皆有指示交辦鐵路之行車安全事項並有紀錄，平時都有去車站、車庫督導；本案完全是人員操作疏失所造成。」然該處森林鐵路管理課車庫主任程瑞旺坦承：「以往靠老師父傳承下來之經驗會有遺漏，動作都不標準，應建立及遵守標準作業程序。」車長蘇銀福亦稱：「車長負責旅客安全，並於列車前面（守車）看路、看壓力表，當日旅客很多，相關作業時間急迫，因此應注意而未注意到（氣軔貫通），若有多點準備時間就會注意；車長工作量很大，會影響到工作，有時工作到晚上七、八點，精神不好會打盹；車長接受站長督導，站長平日比較少督導；沒有接受相關訓練，都是跟以前的人學。」檢車士溫福銘證稱：「檢車士負責接氣軔管及開角旋塞，相關作業都是前人叫我怎么做，我就照做，沒看過標準作業程序，也無接受訓練。」正駕駛蔡振森及副駕駛劉柏岳分別表示：「技術都是跟前輩學習，有發行車守則給我們自己看。當時車廂煞車空氣被轉轍工放掉，駕駛可由機關車拖動車廂，

故以為氣軔有貫通。」「相關工作都自己做，沒有人會再巡查；每日均需加班，每月加班約三、四十小時。」（附件二）顯見本案被彈劾人洪明川未善盡督導之責，所辯督導情事乃卸責諉過之詞，要非可採。

（三）案經交通部暨所屬臺灣鐵路管理局（以下稱台鐵路局）查察結果摘述如下：「事故原因：檢車士於發車前，未將機關車與車廂貫通氣軔之關鍵配件『角旋塞』置於開啟貫通位置，正、副駕駛及車長於發車前亦未切實檢查列車，致生列車擠壓傾覆事故；另部分因素為『客車事前鬆軔』。（附件三）其事故主因係人為疏失；另據臺灣嘉義地方法院檢察署檢察官起訴書（附件四）所載：本案事故機關車之車輪踏面失圓變色，應可判定機關車當時有煞車，且係死輪滑行；另所掛聯四節車廂之轉向架雖脫出且部分變形，但車輪踏面完整，顯見該四節車廂當時均無煞車。」（四）綜上，本案被彈劾人洪明川身為林務局嘉義林管處處長，綜理森林鐵路客運、土木、機電、材料之管理等全處業務，疏於督導相關發車前之標準作業程序、未落實執行相關標準作業程序及建立嚴謹鬆軔車廂之作業規範；另乘務人員教育訓練仍以師傅帶徒弟之經驗傳承為主，專業訓練明顯不足；致列車竟於四節車廂無煞車之狀況下，於下坡路段失速出軌

傾覆，造成十七人死亡、二百零三人輕重傷，違失情節嚴重，嚴重斲傷機關聲譽及政府形象，莫此為甚。

三、被彈劾人對於阿里山森林鐵路相關營運、機務、檢車、工務等硬體設施之督導管理均有欠允當，嚴重影響鐵路營運：

(一)本案事故發生後，交通部對阿里山森林鐵路提出相關之改善建議略以：協助其提升營運安全部分：「協助改善現有營運管理制度、規章與設施」、「建議改進該鐵路組織系統與人員進用、養成、培訓等制度」、「建議爭取預算改善與提升現有路線、車輛、車站等基礎設施標準」、「協調台鐵局予以專業技術指導或代訓人員。」(附件五)此外，台鐵局亦應交交通部要求，進行阿里山森林鐵路之現場查察作業後，認林務局嘉義林管處應改善事項(附件三)如下：

1. 本事故後恢復營運前應改善事項共十五項(涵蓋營運、機務、檢車、工務等事項)，其中涉及與本案行車營運安全有關者計有：「改進站長、車長、轉轍工之工作標準作業程序及重要工作事項確認簽名表」、「責成阿里山車站站長擔負該站客車停留及列車發車前客車調掛等運行責任」、「應建立列車發車前檢車士、司機員、車長、站長間，相互簽名勾稽確認之各種軔機貫通試驗標準作業程

序與簽名表」、「應強制施行施軔停車之規定，於開車時方可鬆軔，不得隨意以鬆壓閥鬆軔，如有非開車時間鬆軔之必要者，應由轉轍人員與檢車士共同提出申請，並經站長與車庫主任許可及告知當班司機員與車長後始得為之」、「部分機關車與客車之手軔機不作用，應立即修復，並確實將停留車輛之手軔機擰緊」、「在有坡度站場停留之車輛，應確實擰緊手軔機」、「司機員工作時間常有逾十二小時情形，應立即調整改善」、「車庫內工作人員應戴安全帽與安全皮鞋等勞安配備，並立即強化車庫員工及司機員之督導與管理」、「折角塞門應漆醒目紅色」等。

2. 本事故後恢復營運後應改善事項計有三十四項(涵蓋營運、機務、檢車、工務等事項)，其中涉及與本案行車營運安全有關者則有：「增加司機員、檢車士、車長之專業訓練課程及相互間之互動關係」、「新購車輛應予司機員、檢車士、車長授課，瞭解車輛構造與操作標準作業程序」、「車庫主任負責車輛檢修與司機員運轉二種不同專業技術領域之工作，且無副主任或股長等幕僚襄助，致管理幅度過大，二者宜分類管理，並設有襄助之人員」、「司機員人數與機關車數相等，存在有浪

費機關車資源及司機員工作量大之問題，二者間宜適度調配其比例，如因應業務需要，宜增聘司機員」等。

(二)九十二年五月一日林務局再委請日本大川井鐵道公司來台檢查阿里山森林鐵路之各項缺失，同年四月日並與該公司之鐵路專家召開檢討會，其結論計提出二十五點建議事項(附件六)，涉及行車營運安全者略以：「現行煞車系統僅以氣軔方式為之，安全性似有不足，往後新購之機關車及車廂可考慮：加裝電磁制動、守車司機加置動力操控及司軔閘、機關車裝設超速自動煞車系統，以達三重控制效果；煞車系統未改善前，須徹底落實標準作業程序」、「乘務員呼喚應答在推進行車之阿里山森林鐵路而言非常重要，因司軔閘及動力操控皆在後端，呼喚應答可讓機關車之司機員瞭解前方路況」等。

(三)綜上，林務局嘉義林管處所屬阿里山森林鐵路，經交通部、台鐵路及日本大川井鐵道公司之鐵路專家查察結果，指出多項影響行車營運安全之缺失項目；被彈劾人洪明川身為林務局嘉義林管處處長，除疏於督導乘務人員依規範落實執行貫通煞車軔氣等影響營運安全之作業外，並懈怠相關營運管理制度等督管之責，致釀鉅禍，違失事證明確，殊堪認定。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、按林務局各林區管理處暫行組織規程第二條「林務局設……嘉義林管處，掌理下列事項」第五項：「森林鐵路客運、貨運及土木、機電、材料之管理等事項。」、第五條：「各林區管理處設置處長，承林務局局長之命，綜理處務。……」(附件八)；另嘉義林管處森林鐵路管理課負責行車調度、運務、機務等業務，其中行車調度包含行車規章之擬議修訂、行車規章之執行，運務涵蓋本線及支線客貨運輸業務之督導及管理，機務則有各項電機及機械設備之管理考核及使用督導、機關車及車輛駕駛與維修技術訓練之擬議與執行、各次列車之機務運轉督導等，此有嘉義林管處分層負責明細表森林鐵路管理課之公務項目(附件九)附卷可按。又，查阿里山森林鐵路之列車氣軔應妥為聯結並全部貫通；檢車士應負責接通氣軔管、電纜線等，再打開「角旋塞」貫通軔氣；列車駕駛在聯掛車輛後至列車開行前，應會同檢車人員試測軔機，並親自查看貫通用機關車氣軔管之「角旋塞」有無開妥，乘務人員執行氣軔操作應勵行呼喚應答，於緊軔號訊、試軔完畢號訊之呼喚時機時，應呼喚「緊軔」、「試軔完畢」；列車車長負責主管列車，應依規定實施列車監視，切實掌握列車之狀況，車輛掛聯後，應確認氣軔軟管

等之連結是否正確妥當。「林務局阿里山森林鐵路行車實施細則」第二章（運轉）第三十二條、第四十五條及第四十八條（附件十）、「森林鐵路動力車駕駛人守則」第八條（附件十一）、「阿里山森林鐵路乘務員呼喚應答手冊」第一條（列車運轉，乘務人員應執行呼喚應答……）第二十四項（附件十二）、「車長實務概要」（附件十三）載有明文。前揭規定對列車氣軔應予以貫通並須執行各項檢測確認作業敘明甚詳。

二、本案被彈劾人洪明川為林務局嘉義林管處處長，承林務局局長之命，綜理阿里山森林鐵路客運、貨運及土木、機電、材料之管理等業務，對於屬員執行公務本有督導之責。然竟發生本案正、副駕駛及檢車士、車長等乘務人員，全無一人依相關規定開啟及查驗列車軔氣，又車廂事前鬆軔亦未見嚴格之管制，忽視行車安全，草菅人命，另相關乘務人員亦缺乏訓練；交通部、台鐵局及日本大川井鐵道公司更查察多項影響阿里山森林鐵路營運安全之缺失，足認被彈劾人涉有管理不周之重大違失。據上，林務局嘉義林管處阿里山森林鐵路之營運安全積弊已深，被彈劾人顯未善盡督導之責，致生本案行車事故並釀重大傷亡情事，事證確鑿，違失情節重大。

綜上論結，被彈劾人洪明川未切實督導管理阿里

山森林鐵路之行車營運安全，致生本案行車事故並釀重大傷亡，違失情形嚴重，核有違反公務員服務法第一條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」、第五條：「公務員應……謹慎勤勉……」、第七條：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」等規定，爰依憲法第九十七條第二項、監察法第六條及公務員懲戒法第二條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會依法懲戒。

## 糾舉案

### 一、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十日

發文字號：（九二）院台業參字第0920704931號

主旨：公告新竹縣政府工務局建築管理課長羅昌傑、技士陳能樞，身為辦理核發建築執照業務之主管及承辦人員，卻漠視相關建築法令規定，並忽視已應盡之審查責任，致肇重大核照違失事件，嚴重影響民眾權益及政府威信，違反公務員服務法第一條、第五條及第七條之規定，應負違失之責，且為免渠等二人漠視法令及職權之行為，造成

日後核照之諸多違失，影響政府公權力之執行，並有先行急速處分，予以調整現職之必要，爰予糾舉案。

依據：本案經監察委員柯明謀及郭石吉提案，並依監察法第十九條暨第二十三條準用法第八條、第十三條第二項之規定，經監察委員李友吉等五人審查成立，於送交被糾舉人之主管長官或其上級長官時公告之。

公告文件：糾舉案文壹份。

院長 錢復

#### 糾舉案文

壹、被付糾舉人姓名、服務機關及職級：

羅昌傑 新竹縣政府工務局建築管理課課長（任職期

間八十九年三月三十日至九十一年九月二十

三日）薦任第八職等，現任技正。

陳能樞 新竹縣政府工務局建築管理課技士（任職期

間八十八年十二月九日迄今）薦任第七職等。

貳、案由：新竹縣政府工務局建築管理課課長羅昌傑、技士陳能樞身為辦理核發建築執照業務之主管及承辦人員，卻漠視相關建築法令規定，並忽視已應盡之審查責任，致肇重大核照違失事件，嚴重影響民眾權益及政府威信，違反公務員服務法第一條、第五條及第七

條之規定，應負違失之責，且為免渠等二人漠視法令及職權之行為，造成日後核照之諸多違失，影響政府公權力之執行，並有先行急速處分，予以調整現職之必要，爰依憲法第九十七條及監察法第十九條規定提案糾舉。

參、違法失職之事實與證據：

一、按建築法第十一條規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割辦法，由內政部定之。」同法第三十四條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。……第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」同法第七十三條規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」（詳附件一）復按內政部八十八年七月七日台內營字第八八七三七七八八號函修正之「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」

第三點規定：「建造執照及雜項執照依建築法第三十四條第三項規定應由主管建築機關審查之規定項目如附表一，……。」（詳附件二）又上開要點之附表一「建造執照及雜項執照規定項目審查表」所載審查項目中，第16項「套繪圖查核結果基地並無違反規定重複建築使用」乙項，為主管建築機關應行審查之項目（詳附件三）。另按內政部七十五年十二月二十二日台內地營字第四六五〇五一號令修正之「建築基地法定空地分割辦法」第四條規定：「建築基地空地面積超過依法應保留之法定空地面積者，其超出部分之分割，應以分割後能單獨建築使用或已與其鄰地成立協議調整地形或合併建築使用者為限。」同辦法第五條規定：「申請建築基地法定空地分割，應檢附直轄市、縣主管建築機關准予分割之證明文件。實施建築管理前或民國六十年十二月二十二日建築法修正前建造完成之建築基地，其申請分割者，得以土地登記規則第七十條第二項所列文件辦理」（詳附件四）。

二、查起造人賴文治（下稱賴君）於八十九年五月二十四日向蔡○蛟（下稱蔡君）購得新竹縣新埔鎮內思段八六七（面積四一六·六五平方公尺，重測前為四座屋段三三九之一地號，下稱系爭土地）、八六七之一地號（面積八·八七平方公尺）土地後（詳附件五），即以

前揭土地為建築基地，委由設計人賴溪明建築師於同年七月十四日向新竹縣政府工務局申請建造執照，其所送之申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書等文件係由該局建築管理課技士陳能樞（下稱陳員）審查，並經該課課長羅昌傑（下稱羅員）決行後（詳附件六），於同年八月四日核發（八九）工建字第六三〇號建造執照（下稱系爭執照）。嗣因民眾於同年十二月八日向縣府陳情系爭土地為（六七）新建都字第七六九七、七六九八號、（七二）建都字第四四四號及（七五）建都字第六四九號等使用執照應行留設之法定空地，依法不可申請建築，該局乃於同年月二十二日除函請新埔鎮公所提供對於系爭土地所核發之使用執照核准圖面外，並函請賴君暫予停工。案經該局核對（六七）新建都字第七六九七、七六九八號（前揭係由新埔鎮公所核發）及（七二）建都字第四四四號、（七五）建都字第六四九號等使用執照（前揭係由縣府核發）之相關圖面資料，並於九十年二月九日至現場勘查，及同年三月十四日召開會議研商後（詳附件七），確認系爭執照有重複使用法定空地之情事，並由建築師就前揭使用執照將系爭土地納入留供法定空地予以檢討，而建築師僅就前揭四件使用執照中之三件依重新實施地籍測量後之建築基地面積與建築面積，

推算出不足之法定空地面積自行劃設於系爭土地（詳附件八），爰向該局申請系爭建照變更設計，經該局陳員審查並決行後，於同年五月十六日予以核准（詳附件九）（惟該局此項核准之程序顯有違誤，詳如後述）。

嗣民眾又再次陳請（七二）建都字第四四四號使用執照漏未一併納入法定空地予以檢討，該局於九十年十一月二十八日及九十一年二月二十二日召開會議再行研商結果（同附件七），認該件執照法定空地已足，系爭建照並無重複使用該件執照法定空地之情事後，

爰於九十一年四月二日核發（九一）工建字第二六七號使用執照在案（詳附件十）（核該局核准【七二】建都字第四四四號使用執照免予檢討部分仍有錯誤，併如後述）。

三案經本院調查結果，依前揭使用執照卷附之圖面資料（以重新實施地籍測量前之面積為計算基準），計算出上開四件使用執照應留設於系爭土地（三三九之一地號）之法定空地面積詳如下表：

使用執照	建築基地	蔡瑞蛟同意使用面積(m <sup>2</sup> )	建蔽率(%)	法定空地面積(m <sup>2</sup> )	建物登記後基地面積(m <sup>2</sup> )	法定空地不足面積(m <sup>2</sup> )	不足之法定空地坐落地號
(六七) 新建都字第七六九七號	三三九之一	一三八·二三五	六十	四八·一七	一一五	二三·二三五	三三九之一
(六七) 新建都字七六九八號	三三九之一	一三二·九一	六十	四五·五二九	一〇三	二八·九一	三三九之一
(七二) 建都字第四四四號	三三九之一及之一六	四八三·〇三	六十	一六二·九三	三八〇	一〇三·〇三	三三九之一
(七五) 建都字第六四九號	三三九之一、之四及之九	九三二·二五	三十四	二二〇·九五	四〇六	一一一·三六八	三三九之一

(一) (六七) 新建都字第七六九七號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟於六十七年一月二十日出具土地使用權同意書，同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有系爭土地面積一、四八〇平方公尺之一三八·二二五平方公尺（詳附件十一）。建物辦理所有權第一次登記時，登記坐落於系爭土地基地面積為一一五平方公尺（詳附件十二），故法定空地不足之二三·二二五平方公尺仍坐落於系爭土地。

(二) (六七) 新建都字七六九八號使用執照部分：起造人即基地所有權人蔡○蛟，申請建築地點為系爭土地，建築基地面積為一三一·九二平方公尺（詳附件十三），建物辦理所有權第一次登記時，登記坐落於系爭土地基地面積為一〇三平方公尺（詳附件十四），故法定空地不足之二八·九二平方公尺仍坐落於系爭土地。

(三) (七二) 建都字第四四四號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟於七十一年十二月二十一日出具土地使用權同意書，同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有系爭土地面積八三二平方公尺之一三四·〇三平方公尺，以及三三九之一六地號土地面積三四九平方公尺之全部，合

計同意使用面積四八三·〇三平方公尺（詳附件十五）。建物辦理所有權第一次登記後，坐落基地面積合計為三八〇平方公尺（詳附件十六），故法定空地不足之一〇三·〇三平方公尺仍坐落於系爭土地。

(四) (七五) 建都字第六四九號使用執照部分：該執照於申請過程中，基地所有權人蔡○蛟出具土地使用權同意書（未載明日期），同意起造人申請建造執照時，使用蔡君所有三三九之一地號土地面積八〇一平方公尺中之七八四·一一五平方公尺、三三九之一四地號土地面積二七七平方公尺之一〇一·二四平方公尺，以及三三九之九地號土地面積三九平方公尺中之三六·八九五平方公尺，合計同意使用面積九二二·二五平方公尺（詳附件十七）。因該執照之建蔽率為百分之三十四，經核算基地面積為五二七·三六八平方公尺，其中法定空地二一〇·九五平方公尺。建物辦理所有權第一次登記後，基地坐落於同意使用土地，其面積為四〇六平方公尺（詳附件十八），故法定空地不足之一二一·三六八平方公尺仍坐落於三三九之一地號。

(五) 綜上，俱見前揭四件使用執照之部分法定空地均有坐落於系爭土地之情事，且(七五)建都字第六四九號使用執照申請時，系爭土地業經蔡君出具土地

使用權同意書，同意全部供申請建造執照使用，買受人賴君再對系爭土地之建築使用自應受其拘束，新竹縣政府工務局所送說明書中，更具體指出四件執照法定空地已涉重複使用（詳附件十九），故賴文治以系爭土地申請建築執照，已違反首揭建築法第十一條應留設之法定空地不得重複使用之規定。

四、基於前述情事，本案賴君申請建造執照，經檢討前揭各使用執照所應留設法定空地之程序，依據中央主管建築機關內政部（營建署）九十二年五月十四日至本院應詢時陳稱略以：「賴文治應先申請法定空地分割證明，將檢討之法定空地分割出來後，再申請建築，縣府工務局於審查時即應要求先辦理分割，始得准予申請，……」、「本案執照，即賴文治之執照，自始無效，依行政程序法規定為之。」（詳附件二十）【第一〇〇頁第七行至第九行、第一〇一頁第四行】復據內政部地政司九十二年五月二十日至本院應詢稱：「蔡君既已同意他人使用，則無使用三三九之一地號之權，即不能重複建築使用。」、「建管單位應依原核准各執照資料審查賴君之申請案，即不應核發執照，因系爭土地之使用已受有拘束。」、「應經其他建物所有權人同意，始得分割，即經原取得土地使用權同意之各執照建物所有權人同意後，始得分割，依建築基地法定空地

分割辦法第四、五條規定辦理。本案法定空地留設位置應經各建物所有權人協調之」（詳附件二十一）【第一〇三頁第五行至第六行、第九行至第十行、第一〇四頁第二行至第五行】。是以，程序上主管建築機關應先審查各執照法定空地之位置，如有重複使用情事，須變更各法定空地之配置位置，依「建築基地法定空地分割辦法」第四、五條規定辦理分割時，則因建築法第七十三條規定須變更使用執照，故應經各執照建物所有權人同意始得重作配置分割，新竹縣政府工務局應依序處理，因系爭土地使用已受拘束，該局未再依序處理，則不能再重複建築使用。賴君申請系爭土地建造執照時，該局應先審查及檢討前揭各執照所應留設法定空地是否已辦理分割完竣。惟該局第一次召開會議研商後，賴君所委託之建築師卻依前揭執照之建築基地面積與建築面積，推算出不足之法定空地面積，並自行劃設於系爭土地，顯與前揭未合，故該局核發執照與賴君，已涉違失。復據內政部（營建署）於本院應詢稱：「縣府工務局不為此途，實有疏失」（同附件二十一）【第一〇〇頁第七行至第九行】。然該局陳員及羅員身為建築管理課之承辦及主管人員，負責建造執照審查業務，卻對賴君所提出之變更設計案，未依據首揭相關建築法令規定，本於主管機關權責就

應審查項目，確實善盡審查之職責，竟率爾核准，足見渠等二人未善盡業務職能，對於本案法定空地之留設爭議，未本於主管建築機關之權責依法確實審查，任由建築師自行劃設法定空地，置政府公權力於不顧。又本案經民眾多次陳情後，該等二員仍未審慎檢討，甚本院詢問渠等二人時，仍辯稱本案已由台灣省建築師公會新竹縣市辦事處協檢完竣，並以「我們審照時依據建築法第三十條規定，無需檢討，不審此項（前揭各使用執照所應留設之法定空地）」（詳附件二十二【第一〇七頁第七行】）等語卸免應盡之責，按法定空地有無違反規定重複建築使用，係建築法第三十四條明文規定，為主管建築機關應該審查之項目，本案系爭土地中，法定空地明顯重複使用，該局發照時未能謹慎審查，已違反建築法第十一條應留設之法定空地不得重複使用之規定。益見該二員非但未能嫻熟相關建築審查法令規定，亦漠視主管建築機關應有之審查責任，致肇生前揭使用執照所應留設之法定空地未能先檢討是否已辦理分割完竣，任由建築師自行劃設，亦不察系爭土地因已全部供（七五）建都字第六四九號使用執照使用，其再作建築使用已受有拘束，致嚴重影響民眾權益及政府威信。

五、至於有關（七二）建都字第四四四號使用執照未予檢

討部分，據新竹縣政府工務局於本院詢問時所提書面資料說明略以：「於九十年三月十四日召開會議研商結論，該執照之基地地籍線與重測後之基地地籍線線相似，又執照建蔽率已達百分之六十，已無多餘之法定空地可供再行分割，故不予檢討」。惟該執照經本院實際核算結果已如前述，確有部分法定空地仍坐落於系爭土地之情事，復經本院於九十二年五月二十日詢問該局相關主管人員時，亦陳明上開疏失在卷（同附件二十二【第一〇六頁第二行至第五行】），凡此俱見該局陳員及羅員均漠視已應盡之審查責任，且經民眾多次陳情及三次會議研商後，尤未能審慎檢討，嚴重斲喪政府公信力。

肆、糾舉理由及適用之法律條款：

按新竹縣政府八十八年十二月七日訂定之「新竹縣政府組織自治條例」第六條規定：「本府設左列局、處分別掌理左列事項：一、……。四、工務局掌理土木工程、道路工程、下水污水道、都市計畫、營建管理、使用管理及工程等事項。」（詳附件二十三）陳能樞擔任新竹縣政府工務局建築管理課技士一職，負責建造執照審查業務，羅昌傑擔任該局建築管理課課長，對該課業務負有督導之責，故渠等二人均應確實依照相關建築法令規定，善盡主管機關審查之責。

惟該二員審查系爭土地建造執照時，對於本案法

定空地之重複使用，非但未能知悉解決措施，亦未本於主管建築機關之權責依法確實審查，全然依賴文治所委託之建築師所作之檢討方式與結果，顯渠等二人未嫻熟建築相關法令規定，亦無視於己應盡之職責。又本案經民眾多次陳情，渠等二人仍未能覺察本案攸關民眾權益甚鉅，以審慎態度確實檢討，卻自始至終辯稱本案已由台灣省建築師公會新竹縣市辦事處協檢完竣，企圖卸免應盡之審查責任，益見該二員漠視主管建築機關應負規定審查項目之責任，致肇生前揭使用執照所應留設之法定空地或未能先檢討是否已辦理分割完竣及不察系爭土地建築使用已受有拘束，卻任由建築師自行劃設，或應檢討而未納入檢討等情事，嚴重影響民眾權益及政府威信，顯有違失。

綜上，新竹縣政府工務局建築管理課課長羅昌傑、技士陳能樞身為辦理核發建築執照業務之主管及承辦人員，卻漠視相關建築法令規定，並忽視己應盡之審查責任，致肇重大核照違失事件，嚴重影響民眾權益及政府威信，違反公務員服務法第一條、第五條及第七條之規定，應負違失之責，且為免渠等二人漠視法令及職權之行為，造成日後核照之諸多違失，影響政府公權力之執行，並有先行急速處分，予以調整現職之必要，爰依憲法第九十七條及監察法第十九條規定提案糾舉。

## 糾正案

### 一、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十日

發文字號：(九二)院台財字第09222200420號

主旨：公告糾正經濟部動用「核能發電後端營運基金」，代墊中船公司「再生計畫」裁減人員年資結算金不足數九十億元，辦理過程洵有缺失案。

依據：依九十二年六月十七日本院財政及經濟委員會第三屆第八十八次會議決議及監察法施行細則第二十二條之規定。

公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

#### 糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部、經濟部國營事業委員會。

貳、案由：經濟部動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」裁減人員年資結算金不足數九十億元案，辦理過程洵有缺失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

參、事實與理由：

立法院第五屆第一會期第二十一次會議決議：鑑於經濟部動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」，明顯違反預算法第四條第一項第二款第五目「專款專用」及行為當時有效之「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法」等規定，特促請本院查辦行政院及相關部會違法失職人員。嗣於民國（下同）九十一年七月十九日以台立院字第〇九一〇〇五一〇〇四號函請本院查照辦理。

案經本院核派成立專案小組進行調查，旋於九十一年八月六日以（九一）處台調參字第〇九一〇八〇四五—四號函請審計部、財政部提供相關查核資料，另於九十一年八月六日以（九一）處台調參字第〇九一〇八〇四五—三號函請經濟部查復及提供相關卷證資料，並蒐集「專款專用」相關學術論著，九十二年一月八日舉行專案諮詢會議，邀請學者專家提供專業意見，復於九十一年十二月三十日、九十二年二月二十四日分別約詢相關單位人員到院說明，茲將其缺失臚列如次：

一、經濟部函報有關「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」案，事前並未釐清相關法律關係，衍生諸多爭議，遭致外界抨擊，確有檢討改善之必要；  
(一)經濟部函復本院時指稱：代墊係存在於同一法律主

體間資金之互動，如同一個人將右口袋的錢放到左口袋之關係，本案係由「核能發電後端營運基金」替「公營事業民營化基金」代墊中船公司專案裁減人員年資結算金，此兩基金均屬國庫（國家法人）此一主體下，故其代墊行為屬國庫為支應預算所為之調節行為。而借貸乃不同權利主體間例如代表國家之國庫與其他第三人所為之法律行為，例如：核能發電後端營運基金借貸金錢予台電公司（公司為另一法律主體）。本案代墊中船公司員工之年資結算金，乃政府為達成民營化之期前支付行為，故由基金支應，應同屬一國庫之權利主體，而屬代墊性質，與基於制度面通盤考量之「貸款」不同。

(二)然行政院主計處卻表示：「由於該項代墊款須併計利息歸還，故就核後端基金而言，屬『墊借性質』」。審計部亦明確指出：該基金經行政院同意先行墊付中船公司執行「再生計畫」之資金，歸墊時須加計利息，按其代墊性質，實屬「融資借貸」，並非該基金收支保管及運用辦法第五條規定之「基金支出」；至於本案用「代墊」一詞，經查係經濟部於九十一年一月三日函報行政院說明四、稱：「中船公司負債大於資產，若再向該基金貸款，勢須立即依公司法規定宣告破產，將無法執行再生計畫。」因而避免

「借貸」用詞。另本院專案諮詢會議學者專家亦指陳：動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」案，「代墊」的法律關係，係屬「借貸」之一種，二者並無實質上的差別。

(三)綜上，經濟部函報有關「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」案，事前並未釐清相關法律關係，以「代墊」一詞規避相關規定，便宜行事，衍生諸多爭議，遭致外界抨擊，確有檢討改善之必要。

二、經濟部在未修正「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法」前，即予動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」案，尚乏法令依據，顯有未當：

(一)按「修改經濟發展基金（係概略性舉例）收支保管及運用辦法，增列因應所屬事業再生、改造或民營化所需資金之調度及融通等相關條文規定，以利後續相關事業民營化時資金之籌措及調度之需」為行政院經濟建設委員會於審查國營企業民營化一貫之建議。因是，經濟部於九十年八月廿一日研商修正經濟部主管相關基金之收支保管及運用辦法時，經多方討論，主席（當時為林政務次長義夫）裁示：「本案為行政院積極推動經濟部所屬事業民營化之政

策性指示，且係為短期資金運用，經分析考量各基金設置法源與財力負擔能力，請核能發電後端營運基金配合辦理，修改核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法，增列支應經濟部所屬事業奉行政院核定再生、結束或民營化案所需資金之調度。請核能發電後端營運基金管理委員會參酌或洽國營會修改，並儘速提經委員會審議通過後，報經濟部轉行行政院核定」。經濟部復於九十年十二月十九日召集經濟部會計處、法規會、台電公司及國營會研商指示，核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法由國營會主政逕行辦理，嗣經提九十年十二月二十五日該基金管理委員會議討論並作成決議。再由國營會函請行政院原子能委員會、主計處、台電公司、核能發電後端營運基金管理委員會、經濟部能源委員會、法規會、會計處等相關單位提供意見，彙整修正草案，而於九十一年三月六日報行政院核示。

(二)經查，經濟部於九十年八月二十一日召開之「研商修正經濟發展基金、核能發電後端營運基金、水資源作業基金及其分基金之收支保管及運用辦法會議」時，會計處、法規會曾表示：

1.會計處：本次會議主要協助國營事業順利完成民營化作業之資金調度，而環視各基金皆有其法源

依據，基本上有其基金之用途所在，是以修改其用途條文可能有所困難，建議在資金運用之條文作修正，且須找有財力之基金方屬可行。

2.法規會：依照各基金設置原則可區分為三大類，第一類為法律上明訂其用途者，直接修改收支保管及運用辦法之基金用途條文將逾越母法，當不可行；第二類為法律概括授權者，如推廣貿易基金，修正相關條文則較有彈性；第三類為依據「預算法」者，如核能發電後端營運基金、水資源作業基金、經濟發展基金與促進電源開發協助基金等，較為值得考慮修正其收支保管及運用條文。

(三)次查，國營會九十年十一月二十七日經（九〇）國二字第〇九〇〇〇一七八二五〇號函核能發電後端營運基金管理委員會略以：「請貴會配合修改貴基金收支保管及運用辦法。增列支應本部（經濟部）所屬事業奉行政院核定再生、結束或民營化案所需資金之調度，上開辦法修正案報奉行政院核定後，貴會當可取得執行上開貸款案之適法依據」；國營會九十年十二月十八日簽陳部長略以：「關於所需離職人員年資結算金九十億元部分，依勞動基準法施行細則第二十九條規定，須於一個月內（九十一年一月三十一日前）支付，中船公司擬依例於一月中

旬發薪日給付，時間上已極為迫切，業協請核後端基金配合政策儘早開會修正『基金收支保管及運用辦法』相關條文，俾儘速報行政院核定後，由核後端基金依限撥借予中船公司」。

(四)綜上，關於中船公司「再生計畫」所需離職人員年資結算金九十億元，由核能發電後端營運基金撥借，應先行修正該基金收支保管及運用辦法，已屬經濟部相關單位研議後之確切意見。然本案九十一年一月三日經濟部函報行政院核定有關中船公司九十年年度增資六十億元之經費來源及員工年資結算金不足數十億元之籌措事宜一案函中卻以：「修正該基金相關條文已緩不濟急，無法因應中船公司再生計畫所急需」牽強援引「預算法第八十八條乃為特別機制，屬非常態的作法」，而改以「代墊」方式處理。查核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法第十四條未經修正為：「本基金尚未動用餘額，得貸予具有核能發電之電力公司支應核燃料營運或電源開發之用，或貸予經行政院核定再生、結束或民營化方案之本部所屬事業支應執行方案期間資金調度之用，以增加本基金之孳息收入。」前，即予撥借（代墊），核尚乏法令之依據，顯有未洽。

三經濟部動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司

「再生計畫」案，事先未經該基金管理委員會之審議，其辦理程序，有欠妥適：

(一)有關「核能發電後端營運基金」代墊中船公司再生計畫資遣員工年資結算金不足數九十億元一案，經濟部認為「代墊行為」非屬核能發電後端營運基金收支及保管運用辦法第七條規定之範圍，故無須提交該基金管理委員會討論，逕由經濟部專案陳報行政院核定辦理，而僅以「副本」函知核能發電後端營運基金管理委員會。

(二)然審計部指出：「查本案既屬該基金貸放國營事業之中船公司，執行『再生計畫』之重要融資案，應依該基金收支保管及運用辦法第七條之規定，提經該基金管理委員會審議通過後辦理，原由其主管機關經濟部逕行報請行政院同意，核其辦理程序，有欠妥適。」本院專案諮詢會議學者專家亦指陳：「政府各項特種基金之管理執行，應尊重基金管理委員會同意後才能據以辦理，以維護該基金之安全性與收益性。本『代墊案』係於事後方以副本函知該基金管理委員會，在程序層面有檢討之處」、「行政院未能尊重行使職權之委員會，強行撥款，不合程序正義」。

(三)經查，核能發電後端營運基金收支及保管運用辦法

第六條規定：「本基金之收支、保管及運用，應設核能發電後端營運基金管理委員會」，第七條規定，基金收支、保管及運用之審議為該基金管理委員會重要任務之一。經濟部對動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」案，就核能發電後端營運基金而言，係該基金之「保管及運用」事項，行政院主計處、審計部均已陳明在卷，然經濟部動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」資遣員工年資結算金不足數九十億元一案，卻事先未經該基金管理委員會之審議，即逕由該部專案陳報行政院核定辦理，而僅以「副本」函知核後端基金管理委員會，其辦理程序，有欠妥適。

綜上所述，經濟部動用「核能發電後端營運基金」代墊中船公司「再生計畫」裁減人員年資結算金不足數九十億元案，事前並未釐清相關法律關係，衍生諸多爭議，遭致外界抨擊，在未修正「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法」前，即予撥借（代墊），尚乏法令依據，且本撥借（代墊）案，事先未經該基金管理委員會之審議，核其辦理過程均有缺失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

## 二、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十日

發文字號：(九二)院台交字第0922500268號

主旨：公告糾正新竹縣寶山鄉公所辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質；辦理地主同意無償提供土地使用切結作業，調查未盡周詳確實，對於工程設計諸多缺失亦未能於工程施工發包前查核改正，以致施工中辦理多項設計變更，嚴重延宕竣工時程。本工程施工期間，新竹縣政府未切實依法令規定及行政院公共工程委員會函示善盡監督查核之責，亦核有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

依據：依九十二年六月十七日本院交通及採購委員會第二屆第五十四次會議決議及監察法施行細則第二十二條之規定。  
公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

### 糾正案文

壹、被糾正機關：新竹縣寶山鄉公所、新竹縣政府。

貳、案由：新竹縣寶山鄉公所辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質；辦理地主同意無償提供

土地使用切結作業，調查未盡周詳確實，對於工程設計諸多缺失亦未能於工程施工發包前查核改正，以致施工中辦理多項設計變更，嚴重延宕竣工時程。本工程施工期間，新竹縣政府未切實依法令規定及行政院公共工程委員會函示善盡監督查核之責，亦核有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

### 參、事實與理由：

一、新竹縣寶山鄉公所（下稱寶山鄉公所）辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質，核有違失。

(一)按行政院公共工程委員會（下稱工程會）於民國（下同）八十八年十月四日（八八）工程管字第八八一五四九七號函修正之「公共工程施工品質管理作業要點」第三點規定：「機關應於契約內明訂廠商應提報品質計畫……」；第四點規定：「機關辦理查核金額以上工程，應於工程契約內依工程規模及性質，明訂下列事項：(一)品管人員之資格、人數及其更換規定。(二)品管人員應於施工時在工地執行職務。(三)廠商應於開工前或品管人員更換前，將其新任品管人員之資料以書面向機關報核送工程會備查……」；第八點規定：「……查核金額以上工程，監造單位應提報監造計畫……」；第十點規定：「機關委託監

造，應於契約內明訂：(一)監造人員之資格與人數：「」；第十一點規定：「機關興辦查核金額以上工程，於編列採購預算時，應依工程規模及性質編列品管費用：」；第十二點規定：「機關及其上級機關主管人員應隨時督導、視察施工情形，並得視工程需要設置工程督導小組，定期或不定期進行施工品質查驗工作」，合先敘明。

(二)九十年十月二十三日，工程會第一次查核本工程缺失如下：

1. 品質制度方面：

- (1)主辦單位未成立品保組織。
- (2)無監造計畫、無查驗紀錄，無檢測紀錄。
- (3)承包商無施工計畫、無品質計畫、無水土保持計畫、無自主檢查紀錄，無測量紀錄。
- (4)承包商僅拿出數張混凝土抗壓試驗紀錄、鋼筋抗彎及抗拉試驗紀錄，未經監造單位審查認可。
- (5)勞安自主檢查表，填寫不確實。

2. 施工方面：

- (1)道路開挖不當，邊坡過度陡峭，無任何防護措施，無排水系統。
- (2)工地凌亂，鋼筋堆置不當，物料隨意散置。
- (3)過水橋台排水孔設置不當，後方排水層未處理

，混凝土表面略嫌粗糙。  
(4)已完成之重力擋土牆，無安全措施。

3. 其他：

本工程品質管理制度未建立，幾無施工及監造應有之相關紀錄，工程進行由監造單位逕行依圖指示施作，未提出任何之測量及檢測紀錄，施造之品質完全無法掌握。

(三)九十年十二月二十五日，工程會複查本工程缺失如下：

1. 品質制度方面：

- (1)本工程品質計畫審查程序、施工計畫審查程序、材料檢驗程序、施工查核程序、品質稽核等須再補充加強，文件紀錄管理編號應改進。
- (2)箱型鋼樑橋製作需求，缺相關檢查資料。
- (3)經比對現場實際施造缺失，自主檢查明顯未落實，監造單位之查驗亦未落實。
- (4)無邊坡防護及水土保持計畫。
- (5)勞安自主檢查表未見提供。

2. 施工方面：

- (1)邊坡過度陡峭，防護措施未施作，土方部分崩塌，無排水系統。
- (2)預力橋樑台之大樑鋼承版底，未灌注不收縮水

泥。

- (3) 二號混凝土橋翼牆設計圖主筋異常（前後排號數顛倒）。
- (4) 翼牆或擋土牆內外雙筋間有裂縫，鋼筋固定不良造成移位，致保護層有達十公分以上者。
- (5) 橋面板兩端伸縮縫施作不良。
- (6) 擋土牆後方排水濾層，未依公共工程施工綱要規範設計。
- (7) 工地安全警告措施應加強。

3. 其他：

- (1) 部分鋼筋綁紮不良，鋼筋固定不良，間距不當，保護層有誤。
- (2) 各項資料報告紀錄之檢查紀錄人，應採用簽章負責。
- (3) 安衛落實度差。

(四) 前揭工程會二次查核缺失，寶山鄉公所雖於九十一年四月二日、七月二十三日及二十五日分別檢送施工計畫書、安衛計畫書、監造計畫書及品質計畫書函請工程會審查，但均遭退還請該所本於權責自行核定；施工缺失改善資料，寶山鄉公所更遲至同年七月二十五日始以九一寶工字第〇〇七七五三號函送該會。

(五) 次查，其他未依「公共工程施工品質管理作業要點」規定辦理之情形如下：

1. 工程契約內未明訂品管人員之資格、人數及其更換規定。
2. 工程契約內未明訂品管人員應於施工時在工地執行職務。
3. 承包商品管人員基本資料，截至九十二年一月二十八日止，尚未函送工程會備查。
4. 委託設計監造契約內未明訂監造人員人數。
5. 寶山鄉公所於編列本工程預算時，並未編列品管費用。
6. 寶山鄉公所未確實督導查核本工程之施工情形，僅提出數張大承工程顧問公司（下稱大承公司）填報之混凝土澆置前鋼筋、模板檢驗紀錄表充數，承包商亦未於該表上簽名。

(六) 綜上，寶山鄉公所辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質，核有違失。

二、寶山鄉公所辦理地主同意無償提供土地使用切結作業，調查未盡周詳確實，對於工程設計諸多缺失亦未能於工程施工發包前查核改正，以致施工中辦理多項設計變更，嚴重延宕竣工時程，顯有未洽。

(一)八十七年間，本工程初由寶山鄉公所私下商請漢鼎工程顧問公司協助作初步規劃設計，所需私地經寶山鄉公所協調土地所有權人同意無償提供新闢外環道及供中國石油股份有限公司（下稱中油公司）埋設管線工程之用（地上物由中油公司辦理補償），其中郭○○等二十四位地主於八十七年六月三日至同年七月二十八日間分別簽立「土地提供使用同意切結書」。迨八十九年三月，寶山鄉公所委由大承公司辦理本工程細部規劃設計，路線稍作部分調整修正，所需用地亦經協調相關地主同意提供使用。

(二)九十年三月二十八日開工後，原先同意提供土地供闢建道路之地主紛紛提出異議阻撓而自翌日起停工，經陸續協調後於同年八月十六日復工，但截至目前為止，仍尚有黃○○（0k-0k+025）、鍾○○（0k+280-0k+474）、鍾○○（0k+525-0k+550）及呂○○家族共同持分之（0k+580-0k+743）土地共計四處道路用地爭議，尚待協調處理，惟其中 0k+525-0k+550 土地係由鍾○○與陳○○共同持分，八十七年間，寶山鄉公所辦理道路用地調查時，遺漏未與鍾○○協調切結，故鍾○○反對。

(三)另據工程會九十年十月二十三日第一次查核本工程意見表示：「設計未經鑽探，施作之鋼橋逕以

30ton/m<sup>2</sup> 土壤承载力設計橋基，橋基之設計又分打樁及不打樁兩種，易形成不均勻沉陷，設計單位未依設計規範設計，設計明顯有嚴重瑕疵……有安全之虞，請依政府採購法第六十三條及技師法第一項第二、三款規定檢討有無疏失責任。本工程品質管理制度未建立，幾無施工及監造應有之相關紀錄，工程進行由監造單位逕行依圖指示施作，未提出任何之測量及檢測紀錄，施造之品質完全無法掌握，主辦單位、監造單位及施工單位需專案監督輔導……」。同年十二月二十五日工程會複查時亦表示：「本工程設計缺失不少，尤其二號混凝土橋翼牆設計圖主筋異常，請設計單位就本工程設計確實全面重新檢討改善」，另據該會審查寶山鄉公所函報之改善資料後，於九十一年十月十六日以工程管字第 09100429700 號函新竹縣政府及交通部表示：「寶山鄉公所對查核缺失未能有效督導改善，主辦工程權責不分，相關專業知識不足……」。

(四)本工程施工期間之變更設計情形如下：

1. 原設計縱坡度 0k+000-0k+030 為二%、0k+030-0k+080 為五·四%，因地主陳情為有效利用剩餘土地，修正坡度為五%。
2. 0k+000-0k+100 原設計U型水溝，依地主建議改

為箱型溝，且長度延長至 0k+280 一號橋附近，同時該區段原設計擋土牆因配合農田改良之故，免做。

3. 0k+290 處 10m 版橋，因地主同意開挖右側山坡地供排水之用，免做。

4. 0k+450 處原設計為跨徑 17m R.C 橋，橋基開挖結果砂湧現象至鉅，經鑽探結果考量宜變更為沉箱基礎，以策安全外，同時跨徑增長為 25m 預力梁橋。

5. 1 號橋 (0k+300) 至 11 號橋 (0k+455) 段左側，因配合農田改良，原設計擋土牆可免做改為箱型溝。

6. 0k+580-0k+700 依工程會建議，除坡面植生外並加強護坡。

7. 0k+960-1k+210 高架橋部分：

(1) 原設計橋台二座，橋墩九座，因中油公司未依照大承公司於設計期間協調指定之位置施工埋設 26 吋天然氣管線，致設計編號 P2 及 P8 橋墩無法施工，變更設計為 P1-P3 及 P7-P9 段由原設計 25m 跨徑增加至 50m，但經詢據中油公司表示：該公司辦理 26 吋天然氣管線埋設工程，均依寶山鄉公所核准同意及提供之地權範圍內

施工，事後該所亦未說明影響橋墩施工而要求遷移。

(2) 編號 P4 及 P9 橋墩基礎係設計採基樁，根據鑽探紀錄及基礎下約 3.6m 處實地開挖結果出現砂湧現象，為安全計將基礎深度略為加深並將基樁深度由原設計 10m 增加至 15m。

(3) 原設計中空墩柱壁厚 65cm，亦因中油公司未依照大承公司於設計期間協調指定之位置施工埋設 26 吋天然氣管線，致橋墩施工位置與該管線距離甚近，為安全計，橋墩須全部變更為實體。

8. 鋼梁原設計每 5m 搭接一處，經重新評估及與地主協調結果，平板車進入工地迴轉半徑可增大，每支梁之搭接數量可減少。

9. 前揭變更設計經檢討追加新台幣(下同)九百三十五萬一千二百七十一元，與追減金額約略相等，變更後合約總價仍為原決標金額一億一千九百九十六萬元，經大承公司以九十一年二月二十日大承工字第 910220-1 號函送寶山鄉公所辦理。

10. 本工程預定完工日期從原訂九十年十二月三十一日延至九十二年五月二十日。

(五) 綜上，寶山鄉公所辦理地主同意無償提供土地使用切結作業，調查未盡周詳確實，對於工程設計諸多

缺失亦未能於工程施工發包前查核改正，以致施工中辦理多項設計變更，嚴重延宕竣工時程，顯有未洽。

三、本工程施工期間，新竹縣政府未切實依法令規定及工程會函示善盡監督查核之責，顯有違失。

(一)按工程會於八十八年十月四日(八八)工程管字第八八一五四九七號函頒之「公共工程施工品質管理作業要點」第十二點規定：「機關及其上級機關主管人員應隨時督導、視察施工情形定期或不定期進行施工品質查驗工作」，合先敘明。

(二)九十年十月二十三日，工程會第一次查核本工程後以同年十一月十九日(九十)工程管字第九〇〇四五三四九號函請新竹縣政府於文到一個月內改善完成，並查明疏失責任，縣府以同年月二十九日九十七府工土字第 128229 號函請寶山鄉公所於文到二十五日內改善完成，並查明疏失責任。

(三)九十年十二月二十五日，工程會複查本工程後以同年月三十一日(九十)工程管字第九〇〇五二〇五八號函請新竹縣政府於文到二十天內改善完成後函復該會備查，縣府以九十一年一月八日府工土字第 0910000579 號函請寶山鄉公所對於工程會複查施工品質缺失，請速確實改善完成，並填寫「矯正與預

防措施回復表」(檢附改善前、中、後照片)，以利縣府依工程會函示於文到二十日內核轉該會備查。

(四)九十一年四月十二日，工程會復以(九一)工程管字第九一〇一三三三號函新竹縣政府表示：寶山鄉公所迄未將該會前後二次查核之施工缺失改善完成資料函送該會備查，請縣府儘速確實督導改善查核缺失，並檢討相關人員責任函復該會，縣府以同年月十九日府工土字第 0910043091 號函請寶山鄉公所依工程會函示於文到一週內函復縣府。

(五)九十一年八月一日，工程會以工程管字第 09100312590 及 09100318920 號再函新竹縣政府表示：該會前後二次查核之各項缺失，迄未將改善完成資料函送該會備查該會二次函請檢討相關人員責任迄未處理，縣府以同年月八日府工養字第 0910088494 號函請寶山鄉公所依工程會函示說明辦理。

(六)施工期間新竹縣政府僅於九十一年六月四日查核工地一次，查核結果略以「工地未設護欄，請加強安全措施，另灌鑄橋墩帽樑時鋼模未牢固，造成漏漿現象，請督促承包商辦理改善」，並以同年月七日府工養字第 0910051256 號函請寶山鄉公所改善。

(七)綜上，本工程自九十年三月二十八日開工至九十一

年底期間，新竹縣政府僅查核一次，對於工程會多次查核所示設計及施工諸多缺失而函請加強督導查核及檢討相關人員責任等，亦僅將來文函轉，卻未切實依工程會函示善盡監督查核之責，顯有違失。

綜上所述，寶山鄉公所辦理該鄉東側聯外道路工程，未依法執行「公共工程施工品質管理作業要點」相關規定，嚴重影響工程品質；辦理地主同意無償提供土地使用切結作業，調查未盡周詳確實，對於工程設計諸多缺失亦未能於工程施工發包前查核改正，以致施工中辦理多項設計變更，嚴重延宕竣工時程。本工程施工期間，新竹縣政府未切實依法令規定及工程會函示善盡監督查核之責，亦核有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

### 三、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十三日

發文字號：(九二)院台財字第09222200436號

主旨：公告糾正：我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，行政院及財政部雖策定多項改革方案，卻未能針對核心問題，通盤全局規劃並展現決心與魄力，貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，影響我國金融國際競爭力，實難辭其咎

案。

依據：依九十二年六月十七日本院財政及經濟、司法及獄政兩委員會第三屆第四十四次聯席會議決議及監察法施行細則第二十二條之規定。

公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

#### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、財政部。

貳、案由：我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，行政院及財政部雖策定多項改革方案，卻未能針對核心問題，通盤全局規劃，並展現決心與魄力，貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，影響我國金融國際競爭力，實難辭其咎，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院部分：

(一)我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，政府雖策定多項改革方案，卻未能貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，實難辭其咎：

現代信用經濟體系下，金融機構對經濟活動之正常運作扮演舉足輕重的角色，金融體質若不健全

，極易引發整體性的經濟風暴。惟近年來國內金融基本面持續惡化，整體金融環境存在諸多問題，包括：

### 1. 過度競爭：

七十九年底開放銀行設立，國內金融環境雖因開放競爭提高銀行之服務品質與效率，但過度競爭之結果，卻造成金融機構獲利能力及資產品質降低。截至九十一年十二月底本國銀行計五十二家、信託投資公司三家、外國銀行三十六家、信用合作社三十七家、農會信用部二百五十三家及漁會信用部二十五家，以本國銀行存放款計算市場占有率，其個別市場占有率介於5%至10%之間者僅有六家，市場占有率在一%以下者計有二十三家，相對於新加坡、香港，前三大金融機構市場占有率均介於70%至80%之間，我國銀行體系代表性銀行之市場占有率明顯偏低。又各金融機構之總分支機構高達四、七八四家，以我國二千二百餘萬人口，每一金融機構平均服務人口僅為四千六百人，遠低於七十九年以前平均服務人口七千四百人，在在顯示我國金融機構規模偏小、家數過多之情形。

### 2. 獲利能力不足：

金融機構快速增加，惟各金融機構同質性過高，新型金融業務卻未同步成長，導致過多金融機構競逐既有金融市場，形成過度金融現象。在新種業務及金融創新不足下，金融機構營運績效受制於傳統產業、股市及房市不景氣、資金外移、及金融同業惡性競爭搶食日益縮小之金融大餅等因素，加上國內直接金融蓬勃發展，放款的業務愈來愈困難，壓縮金融業的生存空間，造成稅前盈餘不斷下降而逾期放款不斷上升。本國一般銀行稅前盈餘由八十三年度之一、〇一五億元，降為九十一年度之負一、〇四五億元；淨值報酬率亦由八十五年之一〇·八一%，降為九十一年底之負一〇·五七%，資產報酬率則由八十五年之〇·七〇%降為九十一年底之負〇·四七%，均創下歷史新低。此種變化顯示我國金融業的經營能力與環境已面臨嚴重的考驗。

### 3. 逾期放款日益攀升：

截至九十一年十二月底止，全體金融機構逾期放款比率為六·八四%，本國銀行為六·三九%；就本國銀行而言，逾期放款金額為八、六四四億元，若加計應予觀察放款之金額三、八六八億元，合計為一二、五一二億元，占放款總額之

八·八五%。按金融機構之逾放款必須以資本來打銷，因此逾放款攀升，相對金融機構資本淨值亦潛在減少，由於金融體系陷入脆弱不堪狀態，金融機構更無法擔負監督企業營運功能，發揮金融中介功能，提供企業營運資金的角色，產業發展因此雪上加霜，經濟景氣更見低落，企業投資意願愈形降低，金融機構逾期放款問題與經濟不景氣形成惡性循環之環結。

#### 4. 備抵呆帳提列不足：

按金融機構若提存足夠之備抵呆帳，呆帳發生對其營運之負面影響將可有效減輕，惟我國金融機構卻往往未積極打銷呆帳，並藉短提列備抵呆帳窗飾其盈餘。根據財政部之統計資料顯示，九十一年整體銀行備抵呆帳提列金額為二、一五七億元，覆蓋比率（累計備抵呆帳／逾期放款）僅約達二〇%之水準，相對其他亞洲鄰國，如：香港提列比率達六五%，新加坡達五四%，我國在備抵呆帳提列占逾期放款之比重，仍有改善空間。並依財政部提供之資料，九十一年十二月底止，本國金融機構調整後逾期放款金額一二、五一一億元中，約有四成以上，計五千餘億元無法收回，扣除已提列之備抵呆帳二千餘億元，據此估

計，則該調整後逾期放款之潛在損失約為三千億元，勢必嚴重侵蝕自有資本。在經濟成長尚不樂觀，金融機構獲利不足，備抵呆帳提列不足情形難以改善，將成為金融體系不安之潛在因子。

查西元一九九七年亞洲金融風暴，我國雖未如南韓、泰國、印尼等國，出現金融機構逾放比大幅提高、相繼倒閉等情況，惟國內金融業經過股市、房地產泡沫，以及數起重大企業財務危機，已潛伏不少問題。迨國際景氣下滑，又面臨產業西進與經濟轉型緩慢，金融體系之諸多弊病始一併爆發出來，尤以我國金融機構獲利能力不足、壞帳比率持續偏高及備抵呆帳提列不足，已嚴重傷害到國家金融體系經營體質，造成全民負擔。近年來政府雖策定多項改革方案，然徒法不足自行，能否發揮效果，關鍵在於執法態度與能力，惟迄今具體成效仍未能彰顯，甚有國外媒體（諸如英國經濟學人雜誌）對我國金融問題提出警告，表示我國金融業可能在此波經濟全球化之浪潮下爆發金融危機；標準普爾公司亦連續三年調降我國主權評等，主要理由即為我國金融問題是結構性問題，係長期累積所造成，積弊已深，包括政策、法令及執行面，而政府在推動改革時，往往政治凌駕專業，即使有專業考量，也

不夠堅持，或缺乏魄力之執行，導致金融改革效果不明確，金融品質未有明顯改善，金融基本面仍然持續惡化，實難辭其咎。

(二)政府未能借鑑南韓之金融改革經驗，針對核心問題，展現決心與魄力，並通盤全局規劃，同時採行相應的各項法制改革及配套措施，致成效不彰，難辭其咎：

西元(下同)一九九七年亞洲金融危機，重創南韓金融體系，爆發金融危機。為因應此一危機，南韓政府除向國際貨幣基金、世界銀行、亞洲開發銀行等緊急紓困五八三·五億美元外，並積極進行金融改革、企業改革、勞動改革及公共改革等四大改革。近五年來，南韓政府積極落實各項改革，成效卓著，企業及金融體質大幅改善，經濟穩定成長，頗獲國際稱讚，其改革決心與作法，值得我國借鑑。

一九九八年下半年起，南韓政府配合國際貨幣基金組織(IMF)推動企業改革，並為配合相關改革，增修企業結構調整促進法、合併破產三法(破產法、公司整理法及和議法)、企業結構調整專業公司法(CRC法)、企業結構調整投資公司法(CRV法)。對於企業改革亦訂定五大基本原則：(1)禁止企

業的交叉持股與相互借款保證制度。(2)要求大企業集團採用國際標準的會計制度，以強化企業的財務報表及經營的透明度。(3)縮減企業負債比率，提高資本適足率。(4)要求企業專注於核心業務，減少多角化經營，並與中小企業合作。(5)加強企業大股東與經營者的監督權責。大型企業體認以「規模導向」之觀念已過時，應推動「利潤導向」之經營觀念，爰由金大中總統主導，由五大企業集團領袖、五個主要經濟部會首長及四大債權銀行總裁，共同簽署「加速五大企業集團改革」政府、企業、債權銀行三方協議」，協議在一九九九年底完成改革，並採取下列作法：(1)出售與清算五十五家沒有經營價值的企業。(2)解散經營不善的大企業集團。(3)修正外國人投資促進法，放寬外國人購併南韓企業之限制，引進外國資金，以挹注廠商所需之資金。(4)發展主力企業，放棄以往多角化經營策略，依一九九八年十二月發表的「前五大企業集團間事業結構調整計畫」與「財務結構改善計畫」辦理，期使大企業集團全力發展核心事業。(5)合併或互換企業的資產設備，根據「主要企業事業結構調整方案」，將前五大企業集團旗下所屬的半導體、石油化學、汽車、航太、鐵路車廂製造、發電設備與船舶用引擎、煉油

等七項產業進行事業互換的工作。

另為妥慎處理推動改革引發之失業衝擊，南韓政府亦實施勞動改革：(1)成立勞、資、政三邊委員會（一九九八年一月），達成經濟責任分擔計畫。(2)修正勞動基準法（一九九八年二月），廢止終身雇用制，同時，實施彈性的工時制。(3)其他重要措施包括擴充勞動市場之供需資訊網、加強就業訓練及強化企業人力資源的配置效率及擴充勞工失業保險的社會安全網機能。又為提昇政府效能，因應全面改革，南韓政府提出公共改革，其主要內容包括推動政府組織再造、推動稅制及稅政改革及推動公共部門革新。

南韓厲行各項改革後，經濟基本面獲致大幅改善，外匯存底快速回升，至二〇〇二年六月已增為一、一二四四億美元，世界排名第四位，僅次於日本四、四六二億美元、中國大陸二、四二七億美元、我國一、四八二億美元；另國家信用評等亦由金融危機時的「投機」等級，逐漸回升至A級，對外信賴度大幅提昇。南韓金融方面之成就，不僅來自於金融改革，或金融重建基金之充足，而是進行金融、企業、勞動與公共行政改革等全面性之經濟改革，將整體經濟向上提昇之結果，且南韓政府在推

動改革，所展現之決心與魄力、通盤全局規劃，排除一切障礙，貫徹執行，亦是改革成功之重要關鍵。

反觀我國，行政院雖提出振興產業新投資兆元優惠融資計畫、「推動公共服務提供就業機會計畫」及政府改造三法（行政院組織法修正、中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法）草案，並宣布民國（下同）九十年為「金融改革元年」，九十年又提出「二五八金改計畫」，惟各機關各行其事，僅係推出零星政策，或者將原有的措施重新包裝推出。從實際數據顯示，南韓資產管理公司自西元（下同）一九九七年十一月成立至二〇〇二年四月底為止，已成功收購帳面價值八一〇億美元的不良債權，我國才正起步清理不良債權；南韓政府在不三年內，關閉或合併經營不良之銀行達十三家之多，將原本三十三家銀行目前只存在二十家，綜合金融公司更自三十家，淘汰後只剩三家，基層金融機構亦自一、八九七家，裁併五百多家後，目前僅剩一、三九〇家，但是我國卻未能將金融體系之隱藏損失，作全面性的清查與認列，且資訊揭露制度及逾期放款定義亦遲未與國際接軌，也未能確實提列備抵呆帳，致無法真實反映金融機構的財務狀況

，迅速讓經營不善之金融機構退出市場，迄今仍未有任何一家問題金融機構（銀行）退出市場。又南韓政府為確保金融改革之成效，亦以同樣之決心與魄力整頓企業與財團，除強化公司治理機制，要求企業健全內部管理制度外，另針對該國企業產能過剩、負債過高及經營虧損等問題進行結構性改革，南韓製造業負債比率已由一九九七年三九六·三%逐年降為二〇〇一年之一八二·二%，自有資本比率則由一九九七年之二〇·二%逐年提升至二〇〇一年之三五·一%，且在原有三十家之大財團或企業集團之中，促使經營不善問題嚴重之太極、韓寶等十六家財團被解散或縮編，掃除以往財閥「船隊式」經營之弊端，打破財閥不能倒的神話；惟我國卻不能拿出魄力整頓問題企業，且未能區隔「企業重建」與「公司治理」，以致已發生問題之企業無法有效解決，紓困政策自民國八十七年實施以來，至今已展延四年半，多數接受紓困之企業已成為逾期放款戶，卻未見有任何一家問題（紓困）企業集團被解散或倒閉。而勞動改革方面，南韓失業率由西元（下同）一九九八年的六·八%，逐年下降，至二〇〇二年十二月已降為三·〇%，我國僅推出短期救急方案，卻未能從促進投資，以創造就業機會之根

本面著手，失業率仍高居不下；另公共改革方面，南韓政府自一九九八年迄今，已完成三次組織再造，中央政府機關員額由一九九七年底的一六·二萬人降為二〇〇二年的一三·六萬人，減幅為十六%，地方政府機關員額減幅亦為一六%；我國雖提出政府改造三法（行政院組織法修正、中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法），惟僅止於草案，迄今尚無進展。

南韓金融改革經驗凸顯我國政府在金融改革腳步的遲滯，既缺乏全盤的考量與規劃，也缺乏決心與魄力，尤其是不能針對核心問題，同時在企業、勞動及政府三方面採行相適應的改革措施，致無法徹底從根源解決問題，成效不彰，實難辭其咎。

(三)長期以來，政府對於問題金融機構，慣以短期措施救急，未能嚴格執行以資本為基準之立即糾正措施，並建立退場機制，致造成後續處理困難及成本偏高，核有未當：

近年來問題金融機構之處理機制備受重視，亦攸關金融體制之健全性。夙有「全球銀行之中央銀行」之稱的巴塞爾銀行監督委員會為提供各國監理機關在認清問題、採取適當糾正行動，處理技巧及退出市場機制方面務實之指引，發布「處理弱質銀

行監理準則」，提出六項準則供各國監理機關參考：準則一、速度：銀行監理機關應立即採取行動，許多國家的經驗顯示，銀行監理和法規管理的寬容加速惡化弱質銀行的問題。未能在較早階段處理問題，增加最後處理的困難與處理成本，並有可能引起系統性風險。準則二、成本效率：銀行監理機關在選擇可以達成監理目的之各種行動時應有最小成本標準之規範。準則三、彈性：立法部門通常立法規範銀行監理機關，但立法部門應容許銀行監理機關在運用監理工具及運用時點之選擇上有相當之行政裁量權。準則四、一致性：銀行監理行動之一致性、可預期性及可解讀性，不會扭曲銀行競爭環境。在遇到金融危機時，也可以減少混亂和不確定性。同樣的問題應受到同樣的處理，不管是大銀行或小銀行，私營或公營銀行。準則五、避免道德危險：銀行監理行動不應創造誘因使銀行從事會導致增加處理成本之行為，而所增加之處理成本，銀行無須負擔。銀行監理行動亦不能保護銀行高階主管的利益。準則六、透明化及合作：對銀行經營及財務狀況不正確及不足夠的資訊會增加所有相關人士的不確定性，可以導致銀行監理行動失誤，增加處理成本。而國際先進國家處理問題金融機構成功要素

亦不外乎設置專責單位，並賦予其特殊職權、配置適當預算及人力資源；及有效運用民間專業人力；並迅速及真實承認金融體系之潛在損失，一次清查，將隱藏損失全面認列，以降低道德危險；且金融機構是否具有存續價值之相關決策應透明化，並應經獨立專業人士確認等。

查邇來房地產市場長期低迷，銀行等金融機構又受到亞洲金融風暴與九二一震災及全球經濟不景氣影響，經營更趨困難，致使金融機構逾放比節節攀升，金融弊案與擠兌事件層出不窮，民眾對於金融體系信心逐漸喪失，問題金融機構乃逐漸浮現。惟觀諸我國處理問題金融機構之模式，仍存有「銀行不能倒」之迷思，長期以來政府就金融監理採「金融寬容」態度，對於問題金融機構之經營缺失，僅施以糾正、限期改善或輔導之處置，而未能建立以資本為基準之立即糾正措施；而一旦舞弊或財務惡化等情事曝光，政府之處理方式，亦鮮少斷然採取嚴厲措施，甚至勒令退出市場，容許實際已喪失償債能力之金融機構繼續營業，妨礙體質健全金融機構之競爭性，更造成金融機構之道德危險。茲以中興銀行為例：中央存款保險公司於八十九年四月介入監管中興銀行，期滿後又延長六個月，再由金

融重建基金接管，惟監（接）管期間，該行逾放總額由八十九年四月底之三一五億元增加至九十一年五月底之八一八億元，短短二年之間，逾放總額激增五〇三億元，調整後淨值由正六五億元減至負二二四億元，迄至九十一年九月底，淨值更減至負二六七億元，且因財務黑洞深不可知，迄今仍無相關機構願意標購。

按即時糾正與退出市場是維護金融市場健全性的兩項重要機制，若未能建立明確且強制性的規範，將影響政府監理能力及財政負擔。所謂即時糾正措施係金融機構財務和業務的惡化導致對存款人和債權人權益有損失時，政府得介入干預之機制。在財務上一般是以資本適足率為指標，當資本適足率低於八%時必須增資，低於核心資本四%時更必須全面介入。至於退出市場機制，則是藉由清算、合併、概括承受、過渡銀行等不同處理方式之應用，讓不具經營能力之金融機構有秩序地退出市場。政府若無法有效建立此兩項機制，很容易造成金融市場重大傷害，並付出極高成本。查我國銀行法雖訂有金融機構退出市場之依據與原則，當銀行資本適足率在六%以上未達八%者，其以現金或其他財產分配盈餘的比率，不得超過當期稅後淨利的二十%

，主管機關並得命其提報增加資本、減少風險性資產總額的限期改善計畫；至於資本適足率低於六%者，盈餘不得以現金或其他財產分配，主管機關並得視其情節輕重，限制給付董事、監察人酬勞及紅利與車馬費、限制股權投資、限制申設分支機構、限制增加風險性資產總額的業務、令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構等措​​施；惟對於資本適足率低於四%及二%時，究竟應採取哪些業務限制或退出措施，卻未有明確規範。肇致主管單位監理措施之採行仍以行政機關裁量權為主，且介入問題金融機構時機太遲，欠缺「立即糾正措施」所具有提高透明度與確立倒閉門檻兩大基本精神，與先進國家強制介入、提早介入、淨值轉負之前介入之「立即糾正措施」相較，仍有相當落後。

綜上，中興銀行處理過程之延宕，凸顯長期以來政府對於問題金融機構，慣以短期之措施救急，未能嚴格執行以資本為基準之立即糾正措施，並建立問題金融機構退場機制，致使問題金融機構處理期程延宕，造成後續處理困難及成本偏高，核有未當。

(四) 紓困方案並無法源依據，亦乏完善配套措施，並涉

有以行政手段干預市場機能，破壞金融監理體制，殊有不當：

為因應八十七年發生之亞洲金融危機，行政院爰裁示成立專案小組，以協調有關機關快速處理營運正常企業短期財務危機事項，「協助企業經營資金專案小組」遂因應而生。據財政部表示，該小組之服務受理期限係至八十八年十月三十一日止，受理期間內，共受理收件一百三十二件（其中屬上市櫃公司者有二十件），全部受理案件均已處理結案，包括經協調有具體成果者四十九件（屬上市櫃公司者八家），提供諮詢處理完成者七十一件（屬上市公司者六家），予以退件者十二件（屬上市公司者六家）。另財政部依行政院核定之「振興傳統產業方案」設立「振興傳統產業專案小組—賦稅金融協助分組單一窗口」，其受理期間於八十九年六月至九十年十一月十五日止，共接獲二八九家傳統企業申請，受理二一九家，退件六十五家，未補件或撤案者五家。惟依聯合徵信中心資料顯示，九十二年三月底止，經前開二專案小組受理融資協助之案件，金融機構債權金額總計為三、八九三、五八億元，已列報逾期放款者為六四七、一五億元，已轉銷呆帳者為四七三、三七億元，兩者合計為一、一二〇、五二

億元，占前述金融機構債權金額之二八、七八%（二者分占一六、六二%與一一、一六%）。其中「協助企業經營資金專案小組」決議原則通過融資協助債權金額前十名企業之債權金額為一九三、〇九億元，其中已列報逾期放款者為五二、八七億元，已轉銷呆帳者為一〇六、三億元，兩者合計為一五九、一七億元，占前述金融機構債權金額高達八二、四三%；「振興傳統產業專案小組—賦稅金融協助分組單一窗口」通過融資協助債權金額前十名企業集團之債權金額為三、〇四九、八九，其中已列報逾期放款者為四七三、四一億元，已轉銷呆帳者為二二一、〇三億元，兩者合計高達六九四、四四億元，亦占前述金融機構債權金額之二一、七七%。

政府為挽救發生財務危機之企業，要求金融機構紓困艱困企業，無異將企業財務危機要求銀行承擔，隱藏日後更大的金融危機。且紓困政策應本於救急不救窮之原則，惟自八十七年實施以來，至今已約展延四年半，多數接受紓困之企業卻已成為逾期放款戶，以「協助企業經營資金專案小組」借款金額最高之前十名企業觀之，其中已有八家已發生逾期放款及轉銷為呆帳，逾期放款及轉銷呆帳之金額占金融機構債權金額高達八二、四三%；另一振

興傳統產業專案小組一賦稅金融協助分組單一窗口」通過融資協助債權金額前十名之企業集團，其借款金額分別高達四一・八四億元至六九九億元之間，其中亦有八家已發生逾期放款及轉銷為呆帳，已發生逾期放款並轉銷呆帳之金額更高達六九四・四四億元，顯見政府以行政力干預要求金融機構配合政策，金融機構淪為「政策工具」，動輒要求紓困、展延貸款等，不但漠視金融機構股東及存款戶之權益，導致金融機構無法貫徹風險管理，造成逾放比節節升高，而政府同時卻又要求金融機構必須控制逾放，更扭曲金融監理體制，殊有不當。

按紓困機制之原本用意，雖係避免系統性風險，造成骨牌效應及全民性的恐慌，對整體經濟帶來嚴重影響，惟政府以公權力及政府資源維護不善企業經營者，增添社會大眾對政商勾結及金權政治的疑慮，更予投機者套利的機會，造成社會不公，將產生鼓勵社會大眾投機取巧的心理及行徑等副作用，所以在處理上必須非常謹慎。在英國發展出一個非正式的解決機制，稱之為「倫敦模式」，在此機制下，透過借款人之間協議，避免企業進入受破產管理之狀態，並使借貸雙方共同合作，努力找出互能得益的解決方案。因此，紓困政策應由金融機構自

行決定是否承作貸款，政府僅需提供必要行政協助，以回歸市場機制。另紓困政策應僅屬短期救急性之作法，一味要求金融機構展延對問題企業的放款，僅將潛在問題向後延伸，應儘速建置問題企業或金融機構「事前防制、事後處置」機制，並建立強而有力的保護債權人法律架構，明定問題企業結構調整之方式，包括進行聯合管理、通告債權人延遲執行債權、與問題企業訂定管理正常化協議、進行債權調整、新貸等，以輔導財務困難之企業進行重整或破產退出市場；並賦予債權金融機構可積極主導及督促企業自發性進行結構及體質調整之機制，定期對問題企業之聯合管理及管理正常化進行評估，由債權金融機構擔任促進企業改革之核心，取代目前消極性之紓困機制，徹底解決問題企業之問題。

(五) 政府對於重大金融弊案之違法亂紀者，未積極深入查究，且處理緩慢，延宕經年，致未能有效嚇阻金融犯罪，有違社會公平與正義，顯有不當：

依據財政部金融局所公布金融犯罪移送司法檢調單位情形統計，截至九十二年四月三十日止，金融重建基金所處理之金融機構經財政部及各相關單位移送者計一八八件，其中尚在檢調單位偵查中者一二〇件，已偵查終結者計六十八件，不起訴者六

件，已起訴者六十二件，已起訴案件中一審已判決者二十九件，二審已判決者十八件，三件獲判無罪；重大金融犯罪案件（台中商業銀行（曾○○案）、中央票券金融公司（陳○○案）、屏東縣東港信用合作社（郭○○案）、台開信託（遠倉楊梅土地開發案）、中興商業銀行（台鳳集團案）、彰化銀行新興及鳳山分行等（婦幼實業及中馬企業案）、中央信託局等（景文集團案）、華僑商業銀行（梁○○案））計移送三十二件，其中尚在檢調單位偵查中者十四件，已偵查終結者十八件，其中不起訴者一件，已起訴者十七件，已起訴案件中一審已判決者六件，二審已判決者一件；另財政部證券暨期貨管理委員會移送之不肖經營業者惡性掏空上市、上櫃公司資產案件計有四十案，截至九十二年四月十一日止，均已偵查終結並起訴在案，其中已起訴案件中，一審已判決者七件，二審已判決者五件，一件獲判無罪，以上所移送案件共二七〇件，惟除不起訴案件七件外，其餘皆在偵辦中或尚未審理結案。其中在檢察機關方面，蘇○○等違反證券交易法等案，八十八年七月一日收案，九十一年四月二十三日始偵結，吳○○等違反證券交易法等案，八十九年五月二日收案，九十一年十二月十日始偵結；黃○○等違

反證券交易法案，九十年十月二十三日收案，截至九十二年一月尚在偵查中；在法院方面，華僑商業銀行案（梁○○案）八十五年十二月十七日收案，九十一年十二月七日始一審判決；中興商業銀行案（台鳳集團案）八十九年七月收案，迄九十二年一月尚未一審判決；彰化銀行新興及鳳山分行等案（婦幼實業及中馬企業案）九十年五月十一日收案，迄九十二年一月尚未一審判決，林○○等違反銀行法案，八十四年九月四日收案，八十九年十一月二十日日始一審判決，許老有違反證券交易法案，八十六年六月十一日收案，迄九十二年一月尚未一審判決。

按重大金融犯罪案件一旦爆發，不僅造成整體金融環境衝擊，且直接損害社會大眾的權益，故金融主管機關及檢、調機關能否洞察機先，掌握第一手犯罪資料，攸關打擊不法之績效自不待言，惟金融檢查單位對於部分金融犯罪行為，持續數年之久，卻長期毫無所覺，或實施金檢時已查覺異常卻僅發函糾正，未做有效處置，也未積極蒐集相關人員違法犯罪之具體事證資料移送相關單位偵辦究責，任令犯罪長期持續，損害擴大，迄移送偵辦時，常事隔多年，已嚴重至難以收拾地步；另檢察官未善

盡查證責任，於偵查中，未即時進行完整之蒐證，致調查證據之先機盡失，甚有毫末過瀆，逕行移送法院併辦，導致法官受理案件後，仍須依職權多方調查證據，影響案件審結；而案件起訴進入司法審判程序後，常延宕經年，歷時數年尚未能定讞，無法及時彰顯社會正義，讓金融犯罪者逍遙法外。

查近年來國內金融呆帳遽增，其中不乏不肖經營者惡性倒債或金融從業人員不法貸放，掏空資金情事，形成以全民納稅錢填補呆帳之不公現象。但政府對於這些重大金融弊案所產生之違法亂紀、不公不義現象，卻無視各界之殷殷期待，仍然未能積極深入查究、處理緩慢，延宕多時，以致未能有效嚇阻金融犯罪，且撼動人心，有違社會公平與正義，顯有怠忽不當。

(六)為因應金控公司規模日益擴大與業務多元化，金融監理之整合日益迫切，統合金融監理事權之「金融監理一元化」政策，多年來迄未落實，顯有怠失：

現行我國金融管理制度係採分業監理與分工檢查之模式，行政管理權集中於財政部，而金融檢查權則分屬財政部、中央銀行及中央存款保險公司。惟在金融全球化及金融經營百貨化之趨勢下，國內金融集團已逐漸成形，尤其金融控股公司相繼成立

，金融集團之經營將橫跨銀行、證券及保險業。在金融環境迅速轉變下，銀行、證券及保險業之藩籬逐漸打破。另外，新金融商品設計，亦有橫跨各金融領域之現象，三者之管理將因跨業而產生交集，如新近推出之新種金融業務「金融資產證券化」，依照目前分業管理之模式將無法有效解決，金融監理業務間之利益衝突終將浮現，衍生出管理歸屬問題，金融監理之整合顯得十分必要，且日益迫切。

惟查我國金融監理制度，長期以來都受限於預算與人事的先天限制，獨立自主性不足，因而難以有效強化金融機構營運並督導內控，對於當前日益複雜龐大的金融管理工作早已不勝負荷。面對金控公司已經成立，金融業務多元化之開放，卻未建置金融改革法案之配套措施，並缺乏權能相符之監理機制；若金融監理遲遲未能一元化，不同監理機關之間權責劃分不清，將造成責任之推諉及拖延時效。特別是金融控股公司對於所屬銀行與其他金融機構之控管，以及填補資本虧損責任之強制實施等措施之落實，財金主管機關並無明確規定，單純依賴金融業者自律勢必無法有效解決問題，甚而可能引發道德危險。因此如何統籌執行整體監理事宜，健全有效之金融監理制度，避免在此過渡及調整階段

發生監理缺口，應屬刻不容緩的工作。惟查行政院原先規劃在財政部下成立「金融監督管理委員會」，該項規劃方案在八十八年五月，變更為在行政院下成立「金融監理委員會」，並於委員會下設立金融檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局等附屬機關，以統合金融發展及監理事權之「金融監理一元化」，然多年來毫無進展，而所涉及的后續配套措施包括修法、人員配置等軟體工程更無從落實，顯有怠失。

## 二、財政部部分：

(一)財經法令管制過多，執行欠佳，造成行政效率不彰，阻礙金融業之創新及競爭力，殊有未洽：

本案於諮詢及與業者之座談會過程中，許多專家、學者及業者均認為，目前金融法制之主要問題係管制過多、執行欠佳，除對業務範圍、企業行為管制以外，還包括執行成本較高的發給執照以及登記制度，而且政府過度管制，規範方式卻不合時宜，無法回應環境變遷，與社會一般現況不符，造成行政效率不彰，亦阻礙企業之創新及國際競爭力。甚有外商以親身經驗表示：其申請執照時，承辦人員卻要求檢附租約，惟因未能確知可否申請到執照，貿然去租辦公室，嗣後若無法獲得核准，將增加

額外成本，顯示主管人員多未能從市場參與者之角度去考量問題，將民間企業當作「夥計」，而非「夥伴」。此外，對營業之規範採取正面表列，凡事皆要政府批准，此雖然反映金融機構特許行業之特性，但凡事要報准才能做，必定會阻礙創新。再者，政府未能依法行政，行政裁量權力過大，標準卻不夠客觀、一致、或透明化，使得業者有無所適從之感，在公平性及施政的一致性方面也可能會因人、事或時間而改變，不僅招致因人設事的批評，亦影響市場的長期發展。

按我國金融國際競爭力不足，原因雖係多方面，有體制、觀念、機制、環境等，但長期以來，政府並未以面對產業的態度來對待金融業，造成我國金融業一直處於政策指導、政府管制以及政府保護之環境下發展，嚴重扼殺金融業創新發展之有效空間，形成我國金融機構普遍經營績效不佳且金融體系不甚健全之現象。從世界經濟論壇公布二〇〇一至二〇〇二年全球競爭力指標報告中，與「政府」相關之指標排名可發現，在全球七五個國家成長競爭力之評比中，我國較差部分即在公共部門，排名第二十四名，遠低於整體成長競爭力第七名。其中「官僚作業繁複的程度」方面，我國為第三十三名

，比日本之第一名、美國第十二名、新加坡第十四名為差。且隨著國內金融市場不斷開放，我國正步入金融創新的時代，各式金融新商品亦與時俱進，惟相關主管機關卻缺少研發之良好條件與環境，且未具有相關實務經驗及專業訓練，致無法因應新的挑戰，造成現今財經法令管制過多，執行欠佳，行政效率不彰，並阻礙金融業之創新及競爭力，殊有未洽。

(二)我國逾期放款定義失之過寬，未與國際標準接軌，致無法覈實反映金融機構實際財務狀況，核有不當：

我國逾期放款定義中應予列報逾放部分包括：放款本金超過約定清償期限三個月而未辦轉期或清償者、中長期分期償還放款未按期攤還逾六個月者、在前述兩款期間內已向債權人追溯或處分擔保品者、本金未到期而利息已延滯六個月以上者。美國、日本、英國、德國等國列為逾期放款的原則是「不論本金和利息，逾期三個月就列入」，而我國對「利息的部分」是逾期六個月始列入，相較國際標準我國逾期放款之定義顯較寬鬆，造成金融機構有相當空間以借新還舊方式讓借款戶繳息，協議部分清償，甚為滿足「二五八」金融改革目標，競相以超低利率搶標大型企業放款，刻意壓低逾放率，隱瞞

逾放真相，致逾放數據無法真實表達。依據財政部公布之統計，九十一年十二月底止，我國全體金融機構逾放比為六·八四%，惟標準普爾於九十二年四月發表之「新興亞洲銀行資產品質評估報告」指出，我國九十一年底金融機構逾放比是十三%，較官方統計高出近一倍，主要即因我國主管機關對於金融機構問題資產之定義過於寬鬆，致其逾放比偏低。該報告並強調，我國逾放定義之嚴謹度不僅低於新加坡、香港，也不及馬來西亞、泰國和菲律賓，僅高於印尼與印度。

按壞帳持續增加與逾放比率之失真為當前金融機構主要問題，尤其多數金融機構對問題企業之放款並未充分揭露在報表上，且主管機關對於金融機構利用不當手法壓低逾放之欺瞞行為，未能嚴格檢查並從重處罰，致問題金融機構為美化帳面，常掩飾逾放數據，未充分透明揭露，使得外界在評估金融機構資產品質會有錯估之風險，而外國媒體或外資亦一再臆測我國有發生金融危機之可能性；又掩飾逾放數字，影響金融機構提列壞帳準備之水準，進一步影響資本適足率之正確性，尤可能致使政府處理問題金融機構時程延宕，迨擠兌事件發生後，始發現財務黑洞深不見底，更造成後續處理成本偏

高，核有不當。因此，政府應儘速實施放款分類與逾期放款及呆帳損失提列標準新制，符合國際金融規範，公佈逾放資料之真實數字，尤其應與金融檢查結果結合，非僅由金融機構財務報表稽核，而產生「虛盈實虧」的現象，以強化金融監理機能，有效保障存款人權益，維護金融體系之健全。

(三)政府對於金融資訊公開揭露制度之建立，態度消極且有偏差，致無法有效執行市場紀律，進而發揮市場制約功能，核有未當：

隨著科技進步、金融創新、和法規鬆綁，金融監理面臨重大挑戰。傳統金融機構已邁向網路之「虛擬銀行」，透過財務工程，衍生性商品等金融創新商品不斷推陳出新，僅以資本準則為基礎來監督金融機構風險，顯得力有未逮，且處處困難。面臨此等金融生態丕變及金融版圖重劃，金融機構資訊透明化及公開揭露已成為國際間共識及金融監理新趨勢。為強化金融機構業務及風險透明化，巴塞爾委員會於一九九八年九月首次公布「強化銀行資訊透明化」報告，強調「資訊透明化」與「公開揭露」在有效發揮「市場紀律」和輔佐金融監理之重要性，並明白揭示銀行應公開揭露下列六大資訊：(1)財務績效、(2)財務狀況、(3)風險管理策略與實務、(4)

風險暴露、(5)會計政策、(6)基本業務經營與公司策略管理。由於公開揭露之重要性，巴塞爾委員會於二〇〇一年底公布新版資本協議，以取代一九八八年的資本協議。新協議主要由三個支柱組成，第一個支柱將資本適足率與實際的風險作更緊密連結；第二支柱加強主管機關的審查程序；第三支柱為適切地揭露風險相關資訊，可透過加強市場自律之規範來達成。第三支柱增強「市場自律」規範，並具體說明銀行應公開那些資訊。例如，銀行必需揭露足夠及適切的風險相關資訊，包括一般資本、風險暴露及估計（信用、市場及營運風險）、未償貸款、· · ·等，以提高財務透明度，使存款人、投資人可評估銀行的資本適足性，判斷該銀行是否健全，並藉此強化第一、二支柱之功能，提昇銀行安全之強度。

惟查長期以來，主管機關將「避免系統風險」當成金融監理之主要任務，認為立刻公布金融機構真實逾放數據，對於問題金融機構會造成很大的經營壓力，一旦問題金融機構倒閉即會形成骨牌效應，進而衍生系統風險，是以主管機關將個別金融機構之真實逾放數據視為業務機密，僅要求公開發行金融機構及公營行庫，自九十年四月起依財政部

規定之揭示項目，定期按季或按年自行於其網站上揭示重要財務業務資訊，其他金融機構則未予規範，相較之下，我國金融機構年度財務報表資訊揭露之量與質而言，皆較國際範例不足或不及，核有未當。惟查「市場制約」與「金融監理」為「不同動機相互併行」以促進金融機構穩健經營之一項重要功能，金融市場具有「優勝劣敗」的特性，愈是成熟的金融市場，市場機能愈形重要；如沒有金融監理機關引導並強制建立「資訊公開揭露」制度，市場上沒有足夠資訊，一般存款人、投資者與其他市場參與者既無法充分瞭解金融機構的優劣，交易無從選擇對象，則對於風險超乎正常的金融機構不會產生壓力，「市場制約」的功能即未能充分發揮。政府應體認國際潮流及國內金融環境之演變，落實公開揭露，以確實反映其營運狀況，提昇金融機構經營透明度，並藉由投資人、債權人等共同監督，發揮市場制約功能，擲節政府監理資源，方是強化我國金融體質根本之道。

綜上所述，我國金融問題是結構性問題，係長期累積所造成，積弊已深，包括政策、法令及執行面，而行政院及財政部在推動改革時，往往政治凌駕專業，即使有專業考量，也不夠堅持，或缺乏魄力之執行，導致金

融改革效果不明確，金融品質未有明顯改善，金融基本面仍然持續惡化，實難辭其咎，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院並轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

#### 四、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十三日

發文字號：(九二)院台財字第0922200440號

主旨：公告糾正：有關義務人死亡之土地增值稅違章罰鍰之執行，雖無法律明文規定，惟財政部無視司法機關之解釋，逕以函釋之方式認定，該已確定之行政罰鍰為公法上之租稅債務，或依據行政執行法第十五條之規定，或類推適用刑事訴訟法有關罰金執行之規定，而移送相關執行處強制執行，有違憲法第十九條租稅法律主義之本旨，嚴重侵害人民之權益，核有違失案。

依據：依九十二年六月十七日本院財政及經濟、司法及獄政兩委員會第三屆第四十四次聯席會議決議及監察法施行細則第二十二條之規定。

公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

#### 糾正案文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：有關義務人死亡之土地增值稅違章罰鍰之執行，雖無法律明文規定，惟財政部無視司法機關之解釋，逕以函釋之方式認定該已確定之行政罰鍰為公法上之租稅債務，或依據行政執行法第十五條之規定，或類推適用刑事訴訟法有關罰金執行之規定，而移送相關執行處強制執行，有違憲法第十九條租稅法律主義之本旨，嚴重侵害人民之權益，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按民法第一千一百四十八條規定：「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利義務，但權利義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」又行政罰鍰係國家為確保行政法秩序之維持，對於違規之所為人所施之財產上制裁，而違規行為之行政上責任，性質上不得作為繼承之對象。如違規行為人於罰鍰處分之行政訴訟程序中死亡者，其當事人能力即行喪失，尚未確定之罰鍰處分，對該違規行為人喪失繼續存在之意義而失效。又被繼承人補徵贈與稅部分，屬公法上之租稅債務，基於繼承之法則，固應由繼承人即原告等負清償之責。惟罰鍰部分，不論為行為罰或漏稅罰，均係對受處分人之違章行為加以處罰，具有專屬性，被繼承人既已死亡，受處

分之主體已不存在，且對已死亡者再作懲戒性行為亦無實質之意義（最高行政法院八十九年判字第二五五六號判決、九十年裁字第一一一一號裁定、九十一年裁字第二三〇號裁定），合先敘明。

本件彰化縣稅捐稽徵處於八十八年三月六日以陳訴人之母潘劉秀蘭女士違反土地稅法第五十五條之二等規定，裁處罰鍰新台幣二百六十餘萬元。又因潘劉秀蘭女士遲誤提起訴願之法定期限，致罰鍰處分確定。雖經提起再訴願及行政訴訟，均遭駁回。彰化縣稅捐稽徵處於八十九年五月三十日移送法務部行政執行署彰化執行處強制執行後，潘劉秀蘭女士於同年十月二十六日行政訴訟程序中死亡。彰化縣稅捐稽徵處即依據民法第一千一百四十八條之規定，對潘劉秀蘭女士之繼承人（即陳訴人）補單徵稅，並移送執行處繼續強制執行。陳訴人自八十九年起多次向財政部陳情免予執行及免對繼承人固有財產執行，皆未獲准，爰指稱財政部未區分「罰鍰」與「租稅債務」之不同，將性質上不得為繼承標的之罰鍰解釋為公法上之租稅債務，並要求渠等繼承人就該罰鍰負清償責任等情。案經本院分別向財政部及所屬彰化縣稅捐稽徵處等機關調卷，並邀集學者專家，召開諮詢會議，審酌司法實務等之見解，茲將本院之意見臚列如下：

一、財政部逕以函釋認定已確定罰鍰為公法上之租稅債務，進而對繼承人之固有財產強制執行，既無法律依據，又無視司法機關之解釋，有違憲法第十九條租稅法律主義之本旨，誠有違失。

財政部針對本件認為納稅義務人逃漏稅或違反稅法作為或不作為義務，應裁處罰鍰之規定，在裁處確定前，固具有一身專屬性，惟於裁處確定後，即具有財產性，而不具一身專屬性，屬公法上之租稅債務，即得為繼承之標的（八十九年十二月二十六日台財稅字第○八九○四五七七三四號函、九十一年五月十七日台財稅字第○九一○○二五○五○號函及同年七月二十二日台財稅字第○九一○四五三八一三號函）。又彰化縣稅捐稽徵處並於九十一年十二月四日函復本院表示：本案被繼承人潘劉秀蘭女士生前土地增值稅違章欠稅，繼承人自應依民法第一千一百四十八條及稅捐稽徵法第十四條規定，承受被繼承人財產上之一切權利、義務，就未清繳之土地增值稅，負繳納義務云云（彰稅法字第○九一○一四三七八七○號函）。

按公法上金錢給付義務，通常不具一身專屬性，而具移轉性，得依據民法第一千一百四十八條之規定，作為繼承之對象。惟罰鍰係對違規之所為人所施之財產上制裁，現行實務及一般通說皆認為具有一身專

屬性，不得作為繼承之對象。未確定罰鍰處分之違規行為人死亡時，依據前述最高行政法院之見解，該處分對該違規行為人喪失繼續存在之意義而失效。然而罰鍰處分確定後，財政部卻認為該確定罰鍰處分之性質，已由一身專屬性，轉化為財產性，即屬公法上之租稅債務，得依據民法第一千一百四十八條之規定，作為繼承之對象。惟查罰鍰之處分確定後，其性質為何會由一身專屬性，轉化為財產性？其法理及相關法令依據又為何？等問題，財政部並無法提出明確之說明。

又稅捐稽徵法第十四條規定：「納稅義務人死亡，遺有財產者，其依法應繳納之稅捐，應由遺囑執行人、繼承人、受遺贈人或遺產管理人，依法按稅捐受清償之順序，繳清稅捐後，始得分割遺產或交付遺贈。」係有關稅捐課徵程序或技術上之規定，尚非可據以為已確定罰鍰存否之執行依據。且司法院三十四年六月六日院解字第二九一一號：「法院依財務法規科處罰鍰之裁定確定後，未執行前，被罰人死亡者，除法令有特別規定外，自不能向其繼承人執行。」亦曾解釋在案。該部雖另引據法務部七十五年六月三十日法（七五）參字第七六七六號及八十一年三月四日律字第○二九九八號函釋，惟細譯該二函文之內容，並未能

發現該部曾解釋已確定罰鍰處分之性質已由一身專屬性，轉化為財產性。

綜上，財政部既無法律依據，又無視司法機關之解釋，逕以函釋認定已確定罰鍰為公法上之租稅債務，進而對繼承人之固有財產強制執行，有違有違憲法第十九條租稅法律主義之本旨（參照司法院釋字第三六七、四一五、四七八號等解釋），誠有違失。

二、財政部就本件罰鍰雖函復本院表示，該部已變更見解，不再對繼承人固有財產強制執行，惟仍將依據行政執行法第十五條之規定，對違規行為人之遺產強制執行云云，無視司法機關之解釋，洵有違誤。

按法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會九十年八月二十七日第二十五次會議之決議：「義務人於行政處分作成後死亡，具一身專屬性之公法上金錢給付義務（如行政罰鍰），不得為繼承之標的，除被繼承人遺有遺產，得依行政執行法第十五條規定逕對其遺產執行外，執行機關不得就其繼承人之固有財產為執行。」財政部就本件罰鍰即引據該決議之見解，於九十一年十月九日函令彰化縣稅捐稽徵處不得再對違規行為人之繼承人之固有財產強制執行，而應對違規行為人之遺產強制執行；嗣該部於九十二年三月十七日函復本院表示，該部已變更見解（台財稅字第○九二

○○一一四七二號函）。

惟查行政執行法第十五條規定：「義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行。」其立法目的在於：義務人遭移送執行後，為貫徹行政目的，迅速執行起見，行政執行處得逕對其遺產強制執行，執行程序並不因義務人死亡而停止。該條文之規定意旨係仿財務案件處理辦法第三十七條：「納稅義務人或受處分人死亡遺有財產者，法院應對其遺產強制執行。」之規定（八十三年一月十四日廢止）；另強制執行法第五條第三項亦有類似之規定（強制執行開始後，債務人死亡者，得續行強制執行。）惟該等規定均僅係就「應先執行之標的」或「執行程序」所設之程序上特別規定，尚難據以為認定實體法上公法上金錢給付義務之存否或範圍之依據，甚或作為已確定罰鍰之執行依據。蓋倘認為該條文可作為認定實體法上公法上金錢給付義務之依據，則再進一步自該條文之文義解釋觀之，公法上金錢給付義務即應限定僅得對義務人之遺產強制執行，則租稅債務即非繼承之標的，應不得對繼承人之固有財產執行才是。

又查司法院二十八年九月二十三日院字第一九二四號解釋：「匿報契價之責任，既屬於死亡之甲，除甲之繼承人仍應照章補稅外，自不應再行處罰。」義務

人死亡，已無從感受處罰之痛苦，既無法達到法律規範所設計之行政目的，自無繼續制裁之必要。

據此，已確定罰鍰得否對義務人之遺產執行，應另有實體法上之依據。財政部無視司法機關之解釋，逕行引據行政執行法第十五條之規定作為已確定罰鍰之執行依據，洵有違誤。

三、財政部另表示，罰鍰與罰金既均係對行為人或義務人之制裁，宜持相同處理，應得對違規行為人之遺產強制執行云云（同台財稅字第○九二○○一一四七二號函），有違「處罰法定主義」，亦有違誤。

按罰鍰處分涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定。若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，司法院釋字第三一三、三九〇、三九四、四〇二號等解釋在案。有關刑事責任之罰金之執行，依據刑事訴訟法第四百七十條第三項之規定，雖得就受刑人之遺產執行。惟行政機關所為罰鍰處分係對違反行政法上義務者，依法處罰，追究其違規行為之行政上責任。罰金與罰鍰雖皆係追究違法或違規行為之責任，惟前者為刑事責任，後者為行政責任，不僅二者所負責任，並非同疇，且有關責任之追究

處罰，不得比附援引、類推適用，乃法治國家之基本理念。

刑事訴訟法第四百七十條第三項之立法理由指出受刑人死亡後，得否就其遺產執行，學說及其立法例不同，故以明文定之。有關行政上責任之追究處罰，亦應有明確之法律依據或授權，始可為之。

因此，財政部在法無明文或授權規定下，將刑事訴訟法有關罰金執行之規定作為一般法律原則或是法理，加以援用，或據以類推適用於罰鍰之執行，即有違「處罰法定主義」，亦有違誤。

四、末查財政部雖於九十一年十月九日函令彰化縣稅捐稽徵處不得再對違規行為人之繼承人固有財產強制執行，僅得就違規行為人之遺產強制執行。惟查彰化縣稅捐稽徵處於九十一年十二月四日函復本院時仍表示，被繼承人潘劉秀蘭女士生前土地增值稅違章欠稅，繼承人自應依民法第一千一百四十八條及稅捐稽徵法第十四條規定，承受被繼承人財產上之一切權利、義務，就未清繳之土地增值稅，負繳納義務云云（彰稅法字第○九一〇一四三八七七○號函）；彰化縣稅捐稽徵處並就本件罰鍰處分逕對違規行為人之繼承人移送強制執行，顯見財政部雖稱已變更見解，惟既未通令所屬各機關據以辦理，亦未能督飭彰化縣稅捐稽徵處切

實執行，自行政督導及執行效能之層面觀之，亦有失當。

綜上論結，依法處罰係民主法治國家之基本原則，行政罰為涉及人民自由或權利之處罰，自應本於「處罰法定主義」為之。罰鍰處分確定後，義務人死亡，得否繼續執行，雖無法律明文規定，學說上容有不同見解，惟司法機關已有解釋可資遵循。本件土地增值稅之違章罰鍰，財政部以函釋之方式逕行認定已確定之行政罰鍰為公法上之租稅債務，或依據行政執行法第十五條規定，或類推適用刑事訴訟法有關罰金之執行之規定，而移送相關執行處強制執行，皆有違憲法第十九條租稅法律主義之本旨，嚴重侵害人民之權益，核有違失，爰依監察法第二十四條之規定，提案糾正。

## 五、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十三日

發文字號：(九二)院台財字第0922200475號

主旨：公告糾正經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司，辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究，評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑；另

變更設計議價作業，未依規定先行核定，即同意施工及支付工程款，且計畫逾完工期限，均有違失案。

依據：依九十二年六月十七日本院財政及經濟委員會第二屆第八十八次會議決議及監察法施行細則第二十二條之規定。  
公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

### 糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司。

貳、案由：經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑；另變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款，且計畫逾完工期限，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、高雄硫酸銹股份有限公司（以下簡稱高硫公司）辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究

評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤，核有違失：

(一)依據經濟部訂頒之「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」第二十點規定：「於投資計畫進行中，應就各項因素變動情形，續作計畫繼續或停止進行之效益分析。」查高硫公司於民國(下同)八十五年十月委託中華開發公司辦理該計畫可行性研究報告所載：「八十八年六月建廠完成後，預計有機質複合肥料年銷售量為二萬公噸(每兩年增加一萬公噸)，售價為每公噸新台幣(下同)一萬元(每年調增四%)的假設下，得出計畫報酬率為一〇·四六%，淨現值為九千一百萬元。」惟所預估銷售量逐年增加，與行政院農業委員會出版農業統計年報記載，自八十四年國內複合肥料市場已供過於求之現象相悖。又高硫公司所預估銷售價格逐年調高，亦較該公司九十年實驗工廠有機質複合肥料實際售價每公噸六、二九七元至八、〇九六元高出二〇%以上。

(二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」於八十八年八月三十一日第十次公告招標始決標，距原效益評估時已逾二年十個月，高硫公司未依「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」第二十點規定重作評估，迨經濟部以八十九年七月二十八日以經(

八九)國營字第八九三二九四二七號函復高硫公司，有關該計畫擬調整完工日期至九十年十二月三十一日同意備查，惟計畫修正後之淨現值與投資回收期是否配合修正，請高硫公司再評估。復因高硫公司為採「股票上櫃」方式民營化，遂委由安侯建業會計師事務所於八十九年十二月提送該計畫效益評估資料予財團法人中華民國證券櫃台買賣中心，其評估報告所載：「本報告係依高硫公司之估計，建廠第一、二年產銷量為六萬公噸，第三年起產量為十萬公噸，未來該公司是否能達到此銷售目標，需視市場狀況及高硫公司之競爭力而定；故本評估內容，並未包含純買賣部分之效益，在前述假設前提下，得出內部報酬率為一一%，淨現值為七千零二十七萬餘元。」並遲至九十年五月十四日始將該評估報告函送經濟部。又依據高硫公司於九十年五月三日提供書面資料予審計單位說明略以：「彰濱含有機質複合肥料廠完工後，將依市場需要生產包含有機質等多種配方之複合肥料，惟依高硫公司預估九十一年至九十四年產品銷售明細表計算，各項產品之平均售價為四、七九五元。」核其為該計畫可行性評估報告售價之五七·八%，若按該報告之銷售價格敏感度分析顯示，銷售價格降至九〇%以下，

投資報酬率已降為負值，則該計畫顯不具經濟效益，已不宜再浪費鉅額公帑作無謂之投資。

(三)又查台灣肥料股份有限公司於九十二年一月六日以肥廠字第九一〇二五四四號函復經濟部國營事業委員會，有關高硫公司彰濱廠資產標售案，承接評估結果略以：「依本公司統計資料國內複合肥料（含有機複合肥料）年產能約九三五公噸，年需求量僅約五五〇公噸，本公司複肥年產能五三五公噸，銷量四二〇公噸，產能利用率僅七九%，市場嚴重供過於求……彰濱廠生產技術採用粉化造粒製程屬於混複肥，混複肥市場評價低於化複肥，另彰濱廠設計流程不當，導致生產成本偏高，不具競爭力。」另詢據高硫公司九十二年三月五日查復略以：「高硫公司於八十五年辦理本案可行性研究評估時，即委託中鼎顧問公司及中華開發公司辦理評估，基於尊重專業機構之評估……及因本案涉及高硫公司高雄原廠區都市計畫變更作業，因對該公司有更大之利益，故直至八十九年才再委託安侯建築會計師事務所作效益評估，而當時我國正值進行加入世界貿易組織，肥料市場已呈現不樂觀現象，然彰濱廠已在建廠階段，實難終止合約。」

(四)綜上所述，高硫公司為配合該公司高雄原廠區土地

都市計畫變更為商業區，漠視該計畫原訂八十五年七月執行之際，複合肥料市場已供過於求之狀況，仍製作不實之可行性研究評估，以爭取「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」；復未依「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」就各項變動因素情形重作效益評估，且為爭取該公司「股票上櫃」，以誇大不實之產銷量提供會計師重新評估建廠、生產及營運之效益，均顯示事前評估未盡覈實，亦未就市場環境情況變動依規定及時重新辦理可行性評估，以致投資決策嚴重失誤，核有違失。

二、高硫公司彰濱建廠招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，工程招標底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑，顯有違失：

(一)按「統包實施辦法」第六條規定：「機關以統包辦理招標，除法令另有規定者外，應於招標文件載明下列事項：一、統包工作之範圍。……三、設計、施工、安裝、供應、測試、訓練、維修或營運等所應遵循或符合之規定、設計準則及時程。……五、甄選廠商之評審標準。」復按政府採購法第四十六條規定：「……底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列……。」又依據原審計法施行細則第五十五條規定：「各機關

辦理招標、比價、議價案件，其預估底價之項目及數量，應依照圖說或規範，逐項編列。各項目單價，應依據最近市場行情核計……」（此條文於八十八年五月二十七日刪除）。

(二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」自八十七年四月十三日至八十八年八月三十一日前後辦理十次公告招標，採整廠統包方式辦理，最先二次招標係因修正招標文件而暫緩開標，實際開標八次，其中前六次係依「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」規定辦理招標，後二次依「政府採購法」規定辦理（稽核小組依規定解散）。開標方式包括資格及技術標審查，第一次開標計有：易欣、光正、聶典、擎邦等四家公司投標且符合資格，經技術標審查僅易欣公司一家合格；第二次開標同樣四家公司參與投標，經技術標審查僅易欣及光正公司二家合格；第三次開標時易欣、光正、聶典三家公司投標，技術標審查僅易欣、聶典二家公司合格，經八十八年三月九日比價結果，以超底價而廢標；第四次開標時僅光正公司一家投標，因審計處未同意議價而流標；第五、六次開標雖僅光正公司一家投標，審計處同意議價，惟經技術標審查結果無合格標而流標；第七次開標時光正、長城重工二家公司

投標，因係政府採購法施行後第一次招標，不足三家而流標；第八次開標時有光正公司等五家投標，經技術標審查評定光正公司一家合格，而取得優先議價權。次查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」第一次公告招標後，因招標文件之領標截止時間與規定不符等，且投標廠商質疑招標規範，經高疏公司修正發電機容量及圖說尺寸等三十餘項規範，重新辦理公告。且第三次開標前所擬底價係高疏公司於八十七年七月二十七日由承辦單位初擬底價四億九千九百餘萬元，經該公司稽核小組及首長（前總經理陳賢雄）審核及擬定為三億九千七百一十萬元，致技術標審查合格之易欣公司報價六億九千萬餘元，聶典公司減價至五億一千八百萬元，仍超底價二〇%以上而廢標。詢據高疏公司查復略以：「土木工程部分……稽核小組係參考八十七年度『台灣省政府住宅及都市發展處工程發包統計分析報告』（平均每件工程以預算六成七決標）審核為一億九千五百餘萬元，而得標者光正公司之原始報價為一億三千八百餘萬元……至於機械設備、配管、儀控、電機等工程初擬底價一億六千五百餘萬元，稽核小組核估一億四千三百餘萬元，僅減列二千二百餘萬元，而光正公司報價三億零九百萬餘元，超出初

估底價將近一倍。」顯見該工程雖採統包方式辦理，惟高硫公司對於涉及機械設備、配管、儀控與電機等專業工程之市場行情一無所悉。

(三)復查高硫公司前後辦理六次技術標開標，未以招標技術規範條款為審標依據，屢以規劃設計欠佳、技術標書內容欠充實，無法概知其輪廓等為由而判定投標廠商不合格。其中審查投標廠商光正公司投標書設備動力部分，第二次開標時光正公司以保密為由，未全部詳列設備馬達動力數，獲判為合格標，而第三次開標時光正公司投標書並未更動，高硫公司堅持該商須提出馬力配置資料，始發現所提資料與原先書面保證不符，而判定該商為不合格標，第五、六次開標因無合格廠商而未能成標；又高硫公司於八十八年七月六日召開檢討會議，增修設備電壓部分之招標規範，投標廠商光正公司遂於第八次技術標審查評定為合格標。未查高硫公司於八十八年七月二十七日第七次開標時，將底價調整為五億一千萬元，並於八十八年八月三十一日第八次開標時，超底價以五億一千九百八十萬元決標，核其決標價尚高於上開第三次開標合格廠商最低報價一百八十萬元。綜上，高硫公司未依統包實施辦法第六條規定，於招標文件載明甄選廠商之評審標準，對

於招標規範編擬未盡周延，加以審標標準寬鬆不一，徒增招標次數及虛增公帑，顯有違失。

三、高硫公司變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款；又計畫逾完工期限，卻未辦理展延工期，均有違失：

(一)按九十一年二月六日前適用之政府採購法第二十二條第一項規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一，報經上級機關核准，得採限制性招標……。」依據經濟部頒之「政府採購法下採購契約變更或追加減價核准監辦備查事項經濟部與所屬事業權責一覽表」規定：「二、辦理契約變更……其契約價金變更之加帳金額及減帳絕對值合計之累計金額在公告金額以上，未達查核金額……由公可自行核定辦理……」。

(二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」因八十八年十二月二十八日內政部修正建築技術規則調升建築物震區係數，須辦理契約變更，高硫公司於八十九年初即通知原合約承包商依新建築法規製作設計圖說及施作，九十年一月五日已支付第一期追加工程款一千餘萬元（共計追加四千餘萬元），惟變更工程設計議價作業於九十年九月十八日始經高硫公司董事會通過，且未依上開原政府採購法第二十二

條第一項規定載明以限制性招標方式辦理之符合情形，該公司相關人員辦理變更設計議價作業，未依規定程序報經董事會核定，即同意施工及支付工程款，已有違失。嗣經濟部於九十二年二月二十五日以經授營字第○九二二〇二八三三〇號函副知本院，說明相關人員之懲處業經高硫公司董事會查明，認定前總經理陳賢雄應負行政疏失責任，決議予以大過一次之處分（該員向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴案審理中）；高硫公司另依權責予主管建廠工程前協理李仙景記過一次之處分。

(三)又參據經濟部國營事業委員會之網頁資料略以：「行政院九十一年十月七日核定高硫公司於九十一年十二月底前完成民營化，經濟部國營事業委員會協同台肥公司三度派員赴彰濱廠勘查機械設備修復情形，並函請台肥公司評估承接之可能性，惟因有機質化肥市場不明確，投資人無意願投資，經高硫公司於九十一年十一月十五日及同年十二月三日二次標售均無人投標，無法民營化。嗣經濟部提送解散清算計畫函報行政院，奉核定九十一年十二月三十一日為高硫公司解散清算基準日，彰濱廠採現況標售，亦為高硫公司清算期間重點工作。」復查高硫公司執行該計畫工程逾越九十年底完工期限，未依「

經濟部所屬事業機構執行固定資產投資計畫管制考核要點」之規定，於計畫結束三個月前（應於九十年十月初）提報經濟部展延完工期限，即逕行同意承商展延工程完工期限至九十一年五月二十七日止，案經經濟部函請高硫公司依該要點規定辦理後，高硫公司亦未再行提報。復查該工程於九十一年五月十一日及同年月十六日二次投料試車不順，經本院審計部教育農林審計處派員現場勘查瞭解，部分設備試車時且發生粉體堵塞現象，承商光正公司復因與下包廠商發生財務糾紛，遂停工不履行合約，肇致高硫公司彰濱廠含土地成本投資七億七千餘萬元之巨額公帑后，迄九十年年底解散清算止無法商轉之損失，核其辦理程序，亦有違失。

綜上所述，經濟部國營事業委員會暨所屬高硫公司辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑；另變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款，且計畫逾完工期限，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

## 六、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十四日

發文字號：(九二)院台內字第0921900434號

主旨：公告糾正行政院疏於監督，致內政部、經濟部及行政院勞工委員會除對實施已近十年之公共安全維護方案「爆竹煙火安全管理子方案」載明之權責事項猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未能劍及屨及，適時研謀具體對策，任令管理與執行層面之盲點持續存在，致公共安全及人民生命財產難以確保。又近十年來國內爆竹煙火業，合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷，其中以嘉義縣發生八件，造成二十四人死亡、一二人受傷；台南縣發生六件，造成九人死亡、十一人受傷，最為嚴重，惟嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻仍；經核上開各機關均顯有重大違失案。

依據：依九十二年六月十八日本院內政及少數民族、財政及經濟兩委員會第三屆第八十八次聯席會議決  
議及監察法施行細則第二十二條之規定。  
公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢復

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、經濟部、行政院勞工委員會、嘉義縣政府及台南縣政府。

貳、案由：行政院疏於監督，致內政部、經濟部及行政院勞工委員會除對實施已近十年之公共安全維護方案「爆竹煙火安全管理子方案」載明之權責事項猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未能劍及屨及適時研謀具體對策，任令管理與執行層面之盲點持續存在，致公共安全及人民生命財產難以確保。又近十年來國內爆竹煙火業合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷，其中以嘉義縣發生八件，造成二十四人死亡、一二人受傷、台南縣發生六件，造成九人死亡、十一人受傷，最為嚴重，惟嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻仍；經核上開各機關均顯有重大違失，爰依法提案糾正由。

### 參、事實與理由：

關於爆竹煙火之安全管理，現存法制已有社會秩序維護法、勞動檢查法、勞工安全衛生法、消防法、工廠管理輔導法、公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法、爆竹煙火製造業安全衛生設

施標準等可資適用，行政院並早於民國（下同）八十二年三月十八日第二三二三次院會，核定於「維護公共安全方案」中，特訂定「爆竹煙火安全管理」子方案，針對加強合法爆竹煙火工廠及販賣業者之管理、加強違章爆竹煙火工廠及違規販賣業者之取締、嚴密爆竹煙火原料管制，杜絕流向地下爆竹煙火工廠、設置檢舉專線，鼓勵民眾踴躍檢舉違章爆竹煙火工廠等八大重點事項，律定內政部（消防署、警政署）、經濟部、行政院勞工委員會（下稱勞委會）及各縣、市政府等相關主管機關之職責，據以落實爆竹煙火之安全管理。近年來，由於勞工權益意識高漲及土地資源有限，合法爆竹煙火工廠因受法令限制與管制，製造成本無形相對增加，而不肖業者為獲得低廉勞力與高利潤，往往鋌而走險，擇偏僻地區或以其他行業作掩護，從事地下爆竹煙火之製造與販賣，相關主管機關又未落實管理，致邇來台灣地區年年接續發生該等地下工廠之重大災害，本（九十二）年一月、三月及五月間嘉義縣中埔鄉、台南縣白河鎮及新竹縣湖口鄉更相繼發生該等地下工廠災害，造成重大人員死傷事件，災害之發生如此頻繁，各相關主管機關是否確實執法？法令規章與管理制度是否健全？令人質疑。

鑒於爆竹煙火管理涉及公共安全維護、違章工廠

之查處、原料產銷流向通路之管制及勞工安全衛生檢查，其調查範圍甚廣、被調查機關眾多，案經本院函詢並約詢相關機關暨主管人員之深入調查發現，內政部、經濟部及勞委會分為前開相關法令及子方案之主管（辦）機關，形式上雖均有按律定事項配合執行管制、查處及彙整填報資料，惟方案實施已近十年，除對權責事項猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未能劍及履及適時研謀具體對策，任令管理與執行層面之盲點持續存在，致公共安全及人民生命財產難以確保，均顯有消極推諉、因循怠慢之違失。又近十年來國內爆竹煙火業合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷，其中以嘉義縣發生八件，造成二四人死亡、一二人受傷，台南縣發生六件，造成九人死亡、十一人受傷，最為嚴重，惟嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻仍，亦洵有怠失，均應予糾正，茲將事實及理由，臚述如下：

一、權責不清、原料流向管制不力部分：

(一)行政院疏於監督並乏內部溝通協調機制，致經濟部、內政部除對維護公共安全方案「爆竹煙火安全

管理」子方案載明原料管制及流向稽查等應辦事項之窒礙難行之處，未能劍及屣及即時研謀因應對策，對於管制權屬復交相諉責，行事因循、消極、推諉，顯欠缺政府一體之團隊合作精神，殊有未當：

1. 按內政部（消防署）、經濟部（工業局）應就查獲之違章工廠或違規販賣之爆竹煙火，追查其原料、火藥或成品來源，行政院維護公共安全方案一「爆竹煙火安全管理」子方案第三之（三）實施要項規定甚明。次按工廠管理輔導法第十七條規定，中央主管機關基於工業均衡發展、資源合理利用、生態環境及公共利益維護：得採行下列措施：一、於許可工廠設立或核准登記時附加負擔……：工廠違反第一項第一款之負擔時，中央主管機關得命令限期改正或停止其行為；屆期不改正或停止其行為者，廢止其工廠設立許可或登記證。第十八條規定，主管機關基於健全工廠管理、維護公共利益或……：需要，得通知工廠申報或提供有關資料。必要時，並得派員進入工廠調查，工廠不得規避、妨礙或拒絕：第二十八條規定，工廠違反第十八條第一項規定，處工廠負責人新台幣（下同）一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。復按公共危險物品及可燃性高壓

氣體設置標準暨安全管理辦法第五十五條第三款規定，不得出售非法製造或不符合規定之玩具煙火之原料、半成品或成品。第五十六條第一項規定，高空煙火非經中央主管機關許可，不得販賣及輸入。第五十七條第一項規定，玩具煙火應經型式認可及個別認可合格並附加合格標示後，始得販售。如有違反，消防法第四十二條並明定：「……公共危險物品及可燃性高氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定者，處其管理權人或行為人二萬元以上十萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以三十日以下停業或停止其使用之處分。」準此，經濟部及內政部基於健全爆竹煙火管理機制及維護公共安全，允應攜手合作就爆竹煙火原料製造、販賣之流程，依法善盡管制之責。

2. 惟據勞委會表示，九十二年三月十七日邀集內政部、研考會等相關部會及縣（市）主管機關召開行政院維護公共安全方案一「爆竹煙火安全管理」子方案之修正研商會議，其中有關爆竹煙火原料管制及流向稽查乙節，經濟部及內政部均稱，氯酸鉀、過氯酸鉀等原料屬一般化工原料，非僅

製造爆竹煙火之用，管制不易，即使查獲地下爆竹煙火工廠之原料係源自合法工廠，亦無相關罰則，爰建議將該項修正或刪除。第查前開方案有關原料流向之追蹤管制乙節，自八十三年施行迄今長達十年期間，如有執行困難，早應發現並速謀具體改善對策，惟該二機關不思及此，因循怠慢在先，迨本院今（九十二）年二月間就該方案之執行績效進行調查後，方慮及應提出修正之建議，至如何管制流向乙節，前開法令均可資援引，復未見該二機關曾有任何積極作為，卻分別以「用途相當廣泛，並非僅供製作爆竹煙火之用。」、「原料、火藥或成品之販賣等流向管制，依據公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法規定，歸屬內政部消防署之權責。」、「消防機關之權責，旨在公共危險物品場所之管理，至有關危險物品之產銷體系，係屬商業行為，應由工業主管機關依工廠管理輔導法針對產製或使用氯酸鉀、硫粉等工廠，要求其申報產製或使用數量，並加以追蹤管制，較為妥適。」為由，敷衍諉責於後，殊有未當；行政院疏於監督，並乏內部溝通協調機制，肇致經濟部及內政部互相推諉，未本於政府一體團隊合作之精神，就原料之

流向依法善盡管制之責，致爆竹煙火安全管理機制難以落實健全，確難辭其咎。

(二)內政部及勞委會就行政院維護公共安全方案「爆竹煙火安全管理」子方案施行長達十年以來有關地下爆竹煙火工廠查處之主辦權屬，迄仍混淆不清，交相推諉，實有未當：

詢據勞委會表示：「……有關該會受理地下爆竹煙火工廠之檢舉案件，係暫由各區勞動檢查人員邀集消防、警察單位共同查處，惟除極少數僱有勞工可資適用勞工安全衛生法等相關法規查處之外……查獲違規爆竹煙火之沒入，亦需警政、消防單位處理；復因該會各區勞動檢查人力僅一六〇人，而各縣、市均配置消防人力合計八千餘人，故該等工廠之查察，應由內政部及縣、市政府主政，該會及經濟部協辦。」惟內政部（消防署）則說明：「……消防單位主管之業務項目眾多，舉凡火災預防、災害防救、災害搶救、緊急救護及火災原因鑑定等均為法定應辦理事項，且員額八千餘人尚包括人事、政風……等人員，並非全數可投入地下爆竹煙火業之查察；此外，消防單位必須協同勞工及警政單位，援引勞工安全衛生法及社會秩序維護法規定，始可有效取締非法。因此，行政院維護公共安全專案會

議第十二次會議，乃裁示爆竹煙火管理條例制定前，仍由勞委會主政，該部協辦。一足見勞委會及內政部於爆竹煙火管理條例尚未公布施行前就地下爆竹煙火工廠查處之主辦權屬，顯有爭議；以該方案施行長達十年該項主辦權屬迄猶混淆不清、交相推諉等情觀之，該方案之執行成效及品質，令人質疑。行政院於前揭會議，雖裁示爆竹煙火管理條例完成立法程序前，前開子方案仍由勞委會主政，內政部協辦，惟前開子方案載明之各應辦事項仍多同時律定二單位以上之主辦機關，按之該二機關前開本位意見，類似爭端勢將見於其他應辦事項主辦機關之間，行政院上揭裁示，能否平息爭議，猶待觀察；尤以前開條例尚須經行政院核定後送立法院審議，公布施行時間尚難預期，於此過渡時期，各項應辦事項之權責分工明確與否、能否落實，實攸關爆竹煙火安全管理成效甚鉅。綜上，內政部及勞委會就行政院維護公共安全方案一「爆竹煙火安全管理」子方案施行長達十年以來，有關地下爆竹煙火工廠查處之主辦權責，迄仍混淆不清，交相推諉，致影響執行成效及品質，顯有未當；行政院除應儘速制定爆竹煙火管理條例外，在條例公布施行前，有關前開子方案各項主辦權屬之爭議應迅予明確界定

妥處，俾利執行。

二、違章工廠查處及配套方案執行績效不彰部分：

(一)經濟部(工業局)怠於督促各縣、市政府執行工廠管理輔導法、加強取締違章工廠執行計畫、台灣省加強取締違章工廠細部執行計畫及行政院維護公共安全方案一爆竹煙火安全管理子方案等相關規定，致主動查獲地下爆竹煙火工廠之績效掛零，洵有怠失：

1. 查八十年間經濟部訂定之加強取締違章工廠執行計畫及前台灣省政府據以訂定之台灣省加強取締違章工廠細部執行計畫，乃考量違章爆竹煙火工廠屬於高危險性工廠，為確保人民生命財產及公共安全，並導正經濟秩序，前開各計畫均將該等違章工廠列為查報取締之重點對象。嗣於八十四年間，依司法院法官會議第三九〇號解釋：工廠設立登記規則第十九條第一項規定之行政處分涉及人民權利之限制，未以法律定之而違憲，該部爰修正前開計畫，並訂定直轄市以外地區加強取締違章工廠細部執行計畫；時至九十年三月十六日工廠管理輔導法公布施行，除經濟部訂定加強查核督導直轄市政府暨縣、市政府矯正未登記工廠計畫外，直轄市政府暨各縣、市政府並依該部加強矯正未登記工廠作業範例，自訂其矯正未



來（八十三年迄今）合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷；其中地下工廠計二十五件（五十二死四十傷），合法工廠六件（八死六傷），可知地下工廠發生重大事故比例占八十·六五%，罹災死亡人數則占八十六·六七%，顯示災害頻率及嚴重程度均遠大於合法工廠；尤以八十六年間推動危險性工作場所審查、檢查制度及加強工安檢查措施以來，合法工廠之安全管理水準已逐漸提昇，自八十七年以來未再發生重大災害；惟地下工廠事故仍層出不窮，其中嘉義縣及台南縣合計發生十四件、罹災死亡三十三人，分別占全國總數之四五·一六%及五五·%，發生之頻繁及造成人數傷亡之多，高居全國各縣、市之首二位，加以本（九十二）年一月及三月間再相繼發生之該等地下工廠災害造成人員重大死傷事件，亦位於嘉義縣中埔鄉及台南縣白河鎮，顯見地下爆竹煙火工廠於該二縣轄區肇致之公共危險問題，殊為嚴重。

2. 次按台灣區煙火工業同業公會之意見：「嘉義縣地下爆竹煙火工廠多達二百多家，而該等工廠因空間不足，成品、半成品、火藥原料均放置同處，作業員有如置身火藥庫般，只要操作稍有不慎，

即可能造成慘重災害；管區人員對此狀況非常瞭解，端視是否嚴加取締與否。」及嘉義縣、台南縣政府到院接受約詢之說明略以：「在農村社會，此類家庭代工非法爆竹煙火之行為已成習慣，無法禁絕，甚至地方民代亦常關心求情，故禁不勝禁」、「轄區鹽水蜂炮之傳統習俗及廟宇寺廟普及，故地下爆竹煙火工廠甚難避免。」足證該二縣府對於轄內地下爆竹煙火工廠之猖獗，知悉甚詳；該二縣府雖於本院接受約詢時，列舉多項興革方案，期以亡羊補牢，惟既明知轄內地下爆竹煙火工廠大量隨處充斥，倘能及早研謀該等方案並付諸實施，則轄內自應不至年年接續發生地下工廠之重大災害，消極因循之咎甚明；又經濟部甫於去（九十一）年方責成各縣、市政府查報該等地下工廠，該二縣府竟毫無查獲件數，迄今（九十二）年初轄區卻再相繼發生相同災害造成人員重大死傷事故，顯亦難辭管制及查報不力之責。

3. 綜上，嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制及查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻傳，合計發生次數及罹災人數甚且高居台灣地區首二位，均顯有怠失。

(三)內政部疏於監督警政署及消防署，致各警察機關及消防機關多未依規定設置地下爆竹煙火業之檢舉專線及受理檢舉之專人、專簿，核有未當：

查八十三年間訂頒之獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第二點規定，民眾向警察機關、消防機關或勞動檢查機構檢舉違章爆竹煙火業，可使用檢舉專線電話，或以書面方式行之……第三點規定：警察機關、消防機關或勞動檢查機構受理前項之檢舉應指派專人負責設置專簿記錄，並注意保密。據內政部查復資料，除新竹市、桃園縣等政府消防機關較早於八十四年間設置檢舉專線外，其餘消防機關除檢舉專線遲於八十七年後方行設置之外，受理檢舉之專人、專簿亦有遲延設置或未設置等情，尤有甚者，大部分警察機關亦均未設置；內政部雖以「自八十五年起各警察局消防隊陸續改制為消防局，因機關名稱變更，故其相關簿冊文書，亦予更新。」「查現行民眾遇有涉及消防事務，不論是火警或檢舉，均會撥一一九電話報案，而該電話現已集中至各直轄市、縣、市消防局救災、救護指揮中心統一管理，並已陸續完成錄音及管制，受理檢舉報案之效果更佳。」為由置辯，然依上開規定，凡警察機關及消防機關均應分別設置檢舉專線及受理檢

舉之專人、專簿，足證警消分隸、機關改制，實與該等機關有無切實按規定設置無涉，加以該要點所稱專線電話，應係專門受理檢舉地下爆竹煙火業之用，該等機關雖稱沿用一一九報案電話充作檢舉專線電話，然並未適時宣導該報案電話即為檢舉違規爆竹煙火業之專線，顯與前開規定有違，核有未當。

三法規適用不當、管制與查處標準欠明確部分：

(一)行政院勞工委員會自我限縮勞動檢查法第二十六條有關勞工之適用範圍，致難以有效遏阻地下爆竹煙火業者，洵有失當：

1.按勞動檢查法第二十六條第一項第三款規定，爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業；其有違反第二十六條規定，使勞工在未經審查或檢查合格之工作場所作業者，同法第三十四條第一項第一款並規定，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。又爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第三十一條規定，雇主不得在本標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業。準此，爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所非經勞動檢查機構審查或檢查合格，不得使勞工在該場所作業；申言之，

倘查獲之違章爆竹煙火工廠，現場發現勞工作業，自可依首揭規令處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。而所稱勞工，勞工安全衛生法及勞動基準法第二條第一項均規定，指受僱從事工作獲致工資者，於地下爆竹煙火業者，該勞工之適用範圍，當依事實認定之，合先敘明。

2. 惟據勞委會表示，當接獲民眾檢舉地下爆竹煙火業時，該會各級勞動檢查機構均會派員至現場查處，查獲僱有勞工工作者，均依勞動檢查法第二十六條規定函送司法單位偵辦；惟倘現場僅有一人，渠則稱並未僱用勞工、或現場有多人，則因彼此多為親友關係不願相互指證，而稱渠均非受僱勞工，致無僱用勞工之具體事證，無法以違反勞動檢查法等相關法令據以科處云云。揆諸地下爆竹煙火工廠多為親友共同為獲暴利而違法經營之態樣，彼此自當有相當默契於事前模擬前述各種情形以因應主管機關之查察，則勞委會自行限縮前開條文之適用範圍，僅侷限於合法爆竹煙火業者及坦承僱用勞工之地下業者，無異予不法之不肖業者規避刑責之可趁之機。有鑑於此，勞委會雖有意將勞工安全衛生法更名為「職業安全衛生法」，將雇主納入為受僱勞工之適用範圍，惟依

前論述，現行勞動檢查法、勞工安全衛生法等相關法規並未明定以合法業者之受僱勞工為適用範圍，則對於業者未坦承渠有僱用勞工刻意規避刑責等情，各勞動檢查機構自可依法移送司法機關查明其犯罪事實並追究其刑責，況前開修法之法制作業，難以短期完成，對於遏阻地下爆竹煙火業，顯緩不濟急。綜上，勞委會自我限縮勞動檢查法第二十六條有關勞工之適用範圍，無異畏予地下爆竹煙火業者規避刑責之可趁之機，洵有失當。

(二) 內政部及警政署未能依法行政，漠視社會秩序維護法規定，擅以內部公文函釋，率將警政機關應負查察違規爆竹煙火業之權責事項排除，核有未當：

1. 按社會秩序維護法第三十五條規定，警察局及其分局就該管區域內之違反本法案件有管轄權。第三十九條規定，警察機關因警察人員發現、民眾舉報、行為人自首或其他情形如有違反本法行為之嫌疑者，應即開始調查。第六十三條規定，關於製造、運輸、販賣、貯存易燃、易爆或其他危險物品之營業，未經主管機關許可；或其營業設備及方法，違反法令規定者，處三日以下拘留或三萬元以下罰款。次按獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第二點規定，民眾向警察機關、消

防機關或勞動檢查機構檢舉違章爆竹煙火業……第三點規定，警察機關、消防機關或勞動檢查機構受理前項之檢舉應指派專人負責設置專簿記錄……復按行政院維護公共安全方案一爆竹煙火安全管理子方案載明：內政部警政署應就爆竹煙火販賣業者加強管理，同時禁止販賣違規製造之爆竹煙火及查獲之違章工廠及違規販賣業者，依消防法及社會秩序維護法之相關規定嚴加取締並處罰、對依法沒收或沒入之違規爆竹，予以定期銷毀及配合新聞媒體宣導等事項，協助內政部消防署等主辦機關辦理。

2. 次查內政部八十八年八月二十六日台（八八）內消字第八八七五九三〇號函警政署及消防署之說明二、說明三分別載明：「依社會秩序維護法第六十三條第一項第七款規定，其範圍及構成要件內容，雖與消防法第十五條及第四十二條之規定有部分內容競合，惟二者仍非相同；再者社會秩序維護法之性質係具刑法性質之法律，此觀該法之處罰種類具有拘留等限制人身自由之性質，及部分違反該法案件應移送簡易法庭裁定等規定自明，而消防法第四十二條所規定之處罰係單純行政罰，二者亦不相同。另有關有無一事不再理原則

之適用問題，現行實務之見解，就刑罰與行政罰而言，多採併罰主義……綜上……警政署及消防署於其主管之社會秩序維護法及消防法均有明文規定，且亦均有處罰之權源及依據……前揭違規案件之取締，警政署及消防署應各依主管法規予以裁處……」及內政部八十六年九月九日協調會議之決議事項：「一、依消防署成立之意旨，爆竹煙火業之業務應由消防署主政，警政署配合，並於八十六年十月一日生效，相關法令之修訂由消防署、警政署各依權責完成……」準此，警察機關對於違規爆竹煙火業，自應依社會秩序維護法積極配合消防機關依法查處。

3. 惟內政部及警政署於前開法令尚未檢討修正前，卻擅於九十二年三月十四日及二十七日分別以台內警政第〇九二〇〇七八一二〇號函及警署刑司字第〇九二〇〇四四一三八號函各縣、市政府、各級警察機關及相關單位稱：「有關爆竹煙火業之違法經營，自同年三月十四日起，依消防法處罰，不再適用社會秩序維護法」云云，顯與前開規定有違，且前後矛盾，足證內政部及警政署未能依法行政，漠視社會秩序維護法規定，擅以內部公文函釋，率將警政機關應負查察違規爆竹煙火

業之權責事項排除，核有未當。

(三)內政部就地下爆竹煙火製造業之查處認定標準反覆不一，且擅將民間加工者排除於該製造業之認定範疇；對於查獲之該等地下工廠件數，除統計資料前後差距懸殊有虛報績效之嫌外，復與民間查估之數據殊有差距，肇致執法切實性及客觀公平性令人質疑，核有失當：

1.按爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第三十一條規定，雇主不得在本標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業。準此，在該標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業，如民間加工（家庭代工），自應屬地下爆竹煙火製造業無疑。次按行政院維護公共安全方案一爆竹煙火安全管理子方案及勞委會、內政部就歷次查獲違規與發生事故之統計資料，並未將民間加工者（家庭代工）排除於地下爆竹煙火製造業之查處及認定範疇。經查，今（九十二）年三月十五日台南縣白河鎮地下爆竹煙火製造業發生火警災害，內政部（消防署）於同年月十七日接受本院電話洽詢時稱：「經台南縣消防局連夜搶救及查證結果，現場並未發現爆竹煙火成品、半成品及其它原料，僅發現引線，因引線不僅供製造爆竹

煙火之用，故尚難遽以認定為地下爆竹煙火製造業。」至該部同年四月十日接受本院約詢前所提書面資料卻改稱略以：「依行政院維護公共安全方案一爆竹煙火安全管理子方案之取締統計表格，地下爆竹煙火製造業分為地下爆竹煙火工廠及委託民間加工者兩部分，故有關本案災害，廣義而言亦屬地下爆竹煙火製造業之事故。」迄本院約詢後，該部查復補充資料則表示略以：「……依據爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第九條，工廠有火藥作業區部分包括：壓藥室、填土室、鑽孔室、續炮室、配藥室、成型間、插線間、包裝間等作業室、原料半成品或成品曝曬及其他有火藥之作業區。準此，所謂爆竹煙火工廠係指有使用相關機具進行前開作業之場所。經台南縣消防局回報本案火災現場僅置有四部引線裁剪機、引線架及引線，並無其他相關機具，基此初步研判本案以廠外加工之可能性為高，非屬前開方案統計報表所稱之地下爆竹煙火工廠。」由上可知，內政部（消防署）除就地下爆竹煙火製造業之認定標準於本院調查期間前後反覆不一，對於民間加工者（家庭代工）亦擅自排除於該製造業之認定範疇，顯與前開規定有違，均有未當。

2. 次據台灣區煙火工業同業公會之意見略以：「嘉義縣地下爆竹煙火工廠多達二百多家，而該等工廠因空間不足，成品、半成品、原料均放置同處，作業員有如置身火藥庫般，只要操作稍有不慎，即可能造成慘重災害；管區人員對此狀況非常瞭解，端視是否嚴加取締與否。」而據內政部之查復說明略以：「近十年（八十三年至九十二年）直轄市、縣（市）消防機關查獲地下爆竹煙火工廠件數共計三十九件，其中九件為檢舉案件。」足見主管機關查獲全國地下爆竹煙火工廠之總件數，遠不及民間同業公會就單一縣、市之查估數據；再查內政部消防署歷年按季彙報勞委會及研考會資料載明之地下爆竹煙火工廠查獲件數合計為八十件次，亦與該部於本院調查期間彙整各消防機關之統計結果，據以查復本院資料載明之三九件次，差距懸殊，不無招致各界質疑主管機關歷年查報績效有虛報之嫌，抑或查察不力或明知其猖獗之嚴重性，卻消極放任其違法存在，或如前述查處、認定標準不一等多項疏失所致，顯有未當。

3. 綜上，內政部就地下爆竹煙火製造業之查處認定標準反覆不一，且擅將民間加工者排除於該製造業之認定範疇；對於查獲之地下工廠件數，除統

計資料前後差距懸殊有虛報績效之嫌外，復與民間估計數據據殊有差距，肇致執法切實性及客觀公平性令人質疑，核有失當。

(四) 經濟部及勞委會就主管之合法爆竹煙火工廠營運數據未盡相符，招致相關管制作為數據之精確性與公信力令人質疑，不無疏失：

按工廠管理輔導法第二條規定，本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。第四條規定，主管機關權責劃分如下：一、中央主管機關：……（二）辦理工廠設立許可、登記及其撤銷、註銷、廢止事項。（三）全國及各行業別工廠之調查。次按勞動檢查法第二十六條規定，左列危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業：……三、爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所：復按爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第四十四條規定，爆竹煙火製造業之設廠、擴建或變更，除依工廠設立登記有關法規辦理外，並應經經濟部、直轄市政府建設局邀集勞工……等主管機關會同勘查合格。是以，經濟部及勞委會就合法爆竹煙火工廠既應各司審核、管制、輔導、調查及檢查之責，對於該等工廠營運資訊，自應力求精確，

以利於管制。惟據經濟部查復資料表示，台灣地區合法爆竹煙火工廠原計二十四家，經辦理歇業五家（桃園縣二家、新竹縣一家、苗栗縣一家及台中縣一家），現計十九家，其中並未提報停工處分情形；而據勞委會稱，該會成立以來與相關主管機關對爆竹煙火工廠之安全管理一直列為重點業務之一，現有合法工廠計二十家，其中三家尚全部停工處分中。顯見該二機關就主管之合法爆竹煙火工廠營運數目，據未盡相符，遑論其他管制作為數據之精確性與公信力，益證該二機關所稱將該等工廠之安全管理列為重點查察之實情堪慮，不無疏失。

(五)內政部任令消防署及警政署就違規爆竹煙火製造、販賣、貯存可疑處所之進入查察及違規物品沒入等執行歧見，久懸而未決，致查緝績效難以彰顯，核有未當：

1.據內政部警政署之說明略以：「……違規爆竹煙火可疑處所之進入查察部分，因爆竹煙火係屬消防機關之主管業務，消防人員本於職權即可依行政執行法第三十六條採取即時強制作為，與其是否具司法警察身分無關。」而據內政部消防署表示略以：「現行尚無其他相關法規對違規爆竹煙火得予沒入規定之情形下，援用社會秩序維護法處以

沒入，應屬可行；雖行政執行法第三十六條明定行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制，惟對於疑似從事非法製造或儲存爆竹煙火場所，依目前司法實務界之見解，並未足以構成實施即時強制之要件。且依同法第三十八條規定，遭扣留之違規爆竹煙火，最長應於三個月內歸還當事人，並無法產生嚇阻及懲處之效果。再者，現行消防人員並未具司法警察權，消防法等相關法規亦無明定前述沒入及強制進入檢查之規定……為解決實務取締問題，該署業於爆竹煙火管理條例（草案）第十九條第三項、第四項規範如下：對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得進入執行檢查或取締。直轄市、縣（市）主管機關執行第一項及第三項之檢查及取締工作時，得行使警察職權等規定。」由上可知，內政部消防署就疑似違規爆竹煙火業場所之進入取締及查獲違規物品之沒入是否適用行政執行法第三十六條規定乙節，顯與警政署之意見分歧，於爆竹煙火管理條例公布施行前，乃傾向援用社會秩序維護法之規定辦理。窺諸內政部八十

八年八月二十六日台（八八）內消字第八八七五九三〇號函釋內容略以：「……警政署及消防署於其主管之社會秩序維護法及消防法均有明文規定，且亦均有處罰之權源及依據……違規爆竹煙火業之取締，警政署及消防署應各依主管法規予以裁處……」可知自八十八年以來該二機關之執行歧見即已存在，內政部為主管機關，卻任令久懸而未及早妥為解決，顯有怠失。

2. 綜上，內政部主任令消防署及警政署就違規爆竹煙火製造、販賣、貯存可疑處所之進入查察及違規物品沒入等執行歧見，久懸而未決，致查緝績效難以彰顯，洵有未當。雖該執行疑義已納入爆竹煙火管理條例草案明確規範，惟該草案尚待行政院核定及立法院審議，公布施行時間難以預期，且該條文是否能照該草案內容全文通過，亦屬未知。基於地下爆竹煙火工廠多設於偏僻隱密處，以家庭、農舍、工寮、廢棄房舍掩護其存在，非強制進入，實難以即時取締非法，於爆竹煙火管理條例公布施行前，內政部主任應儘速邀集警政署及消防署消弭雙方歧見，並研謀合法可行之具體作法，以利執行。

四、後續管制措施及檢討究責標準失當部分：

監察院公報 第二四二八期

(一) 行政院未善盡監督之責，致內政部及勞委會疏於執行行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案律定之權責事項，並無視各縣、市政府就沒入之違規爆竹煙火物品之貯存及管理 etc 攸關公共安全問題難以處理之窘境，顯有未當：

1. 按研究設置儲存取締沒入之非法製造爆竹產品專用倉庫或其他替代暫存場所之可行性，行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案於八十九年間即定有明文，爰律定主辦機關為消防署及勞委會。據內政部表示略以：「……規劃設置適當之儲存場所乙節，囿於土地尋覓不易，且設置後需派員維護管理，以現行各消防機關人力不足之狀況下，似較不可行，至於補助縣、市政府將沒入物品存放合法工廠之租金部分，該部消防署業於九十二年三月五日訂定補助直轄市、縣市政府存放沒入爆竹煙火租金執行計畫，報請行政院核備中；行政院維護公共安全專案第十二次會議對此亦進行討論，結論為：對依法沒入之違規爆竹煙火物品，為避免造成公共危險，請勞委會協助地方政府協調合法工廠租用倉庫存放，並請地方政府協調地方法院簡易法庭同意拍照存證後立即銷毀。另為有效解決沒入後之儲存問題，

六九

爆竹煙火管理條例草案第二十條第二項亦明定，依法沒入之爆竹煙火成品，有認可標示者，得依法變賣或拍賣予合法之販賣業者；未有認可標示之爆竹煙火成品、半成品及原料，應於拍照存證並記載其數量後銷毀之。」爰上，內政部及勞委會雖明知各縣、市政府就沒入之違規爆竹煙火物品之貯存，遭遇場所難尋及安全管理之困難，惟迄逾三年辦理進度卻僅停滯於協調合法工廠同意出租場所及提供租金補助之階段，並未見任何積極有效之作為。

2. 詢據台南縣政府及嘉義縣政府表示略以：「目前查獲之地下爆竹煙火物品之儲存，實為嚴重之問題。」「嘉義縣僅有一家合法爆竹煙火工廠，近二年已遭查緝沒入之物品堆滿。」「合法爆竹煙火工廠受政府機關層層管制與限制後，多不樂於配合提供場所貯存。」「有關查獲沒入之物品貯存場所之後續安全管理、流向稽查及合法工廠接受度等問題，實深值中央主管機關重視及面對。」等語，顯見覓妥儲存場所及後續安全管理問題，自非如內政部（消防署）及勞委會所稱之提供租金及租用合法工廠之倉庫，即可輕易解決，所衍生之合法工廠接受度、後續安全管理及流向管制等問題，

方屬難以克服之癥結所在，此可由九十年十二月十五日嘉義縣朴子消防分隊一樓通往二樓樓梯間之物品儲存室，因存放八十八年二月五日查獲之地下爆竹煙火物品管理不當，致生火災事故，殷鑑甚明。

3. 綜上，行政院八十九年間即責成內政部及勞委會研究設置儲存取締沒入之非法製造爆竹產品專用倉庫或其他替代暫存場所之可行性，惟內政部及勞委會疏於執行，除未於九十年十二月底之辦理期限前完成之外，迄逾三年研究進度猶僅停滯於提供租金予地方政府之階段，未見任何積極有效之作為；該二機關亦明知儲存場所土地尋覓不易及管理困難，卻無視各縣、市政府對該攸關公共安全問題難以處理之窘境，顯有礙基層人員查緝工作之執行，均顯有未當；該二機關疏於執行，顯見行政院未善盡監督之責，亦難辭其咎。雖爆竹煙火管理條例如照案公布施行，儲存問題得以解決，惟該條例施行日期尚無法預測，於此過渡時期，基於確保公共安全及利於地方基層人員查緝工作之執行，行政院自應督促內政部及勞委會就前開問題，迅即協助各縣、市政府妥為解決，始為正辦；倘相關人員仍未積極辦理，致再發生因儲存查緝沒入之爆竹煙火物品而肇生之公共安全

全問題，本院自當嚴予究責。

(二)相關主管機關對爆竹煙火管理違失人員之懲處究責失衡，行政院宜督促所屬律定客觀之獎懲評量參考標準，以求公允：

按行政院維護公共安全方案「爆竹煙火安全管理」子方案，各級警政、消防、勞動檢查、工業主管機關就地下爆竹煙火業，均應分別善盡管制及查處之責，惟查歷次爆炸災害發生後，有關失職人員之議處名冊，大部分僅見責任轄區之基層消防人員，並未見勞動檢查及工業主管機關人員。此據嘉義縣政府之說明：「各縣、市政府之懲處標準不一。

一再觀之台南縣、嘉義縣政府就失職人員之議處結果，可悉相同失職情事，未必遭受相同懲處，自難以由議處結果窺見實際之執行績效，難謂公允；雖對內部人員之究責懲處，屬各機關自我裁量權，然倘事故發生後，消防主管機關均不論究平時執行績效，即一昧為應付上級或回應媒體而提列懲處名單，或歷次事故後均僅議處基層消防人員，有關應負監督之責之各級主管及應負相同查察之責之其他主管機關人員，均屢獲免責，則不無嚴重打擊基層消防人員之士氣，遑論提昇執行績效。是以，行政院宜督促相關主管機關對於爆竹煙火安全管理涉有違

失人員之懲處究責，迅律定客觀之評量參考標準，對於勇於任事及績效卓著者，亦宜併同研定評量標準，予以適時獎勵，以求公允。

據上論結，行政院、內政部、經濟部、行政院勞工委員會、嘉義縣政府及台南縣政府，核有怠於監督、權責不清及原料流向管制不力、違章工廠查處及配套方案執行績效不彰、法規適用不當、管制與查處標準欠明確、後續管制措施及檢討究責標準失當等重大違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

## 七、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十四日

發文字號：(九二)院台內字第0921900436號

主旨：公告糾正九十年九月三日花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光，於追緝嫌犯過程中，因使用槍械，不慎擊中民眾邱怡茹致殘，惟該局未積極進行調查鑑定作業，以明事實真相，嗣後渠夫分別向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，並向該局督察長陳情，惟均未獲處理；又該局亦未依規定積極處理邱女慰撫作業，延宕時日近九個月，致生民怨與紛擾，處置核有疏失案。

依據：依九十二年六月十八日本院內政及少數民族委員

會第三屆第一〇一次會議決議暨監察法施行細則  
第二十二條之規定。  
公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

### 糾正案文

壹、被糾正機關：內政部警政署。

貳、案由：九十年九月三日花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光於追緝嫌犯過程中，因使用槍械不慎擊中民眾邱怡茹致殘，惟該局未積極進行調查鑑定作業，以明事實真相，嗣後渠夫分別向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，並向該局督察長陳情，惟均未獲處理；又該局亦未依規積極處理邱女慰撫作業，延宕時日近九個月，致生民怨與紛擾，處置核有疏失，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光、警員鍾明意及鄭剛旅等三人於民國（下同）九十年九月三日執行路檢勤務，因追緝煙毒嫌犯李吉興時，小隊長詹益光使用警槍流彈不慎擊中邱怡茹女士（下稱邱女），緊急送往財團法人佛教慈濟綜合醫院（下稱慈濟醫院）治療，後經該院復健科醫師梁忠詔於同年十月二十三日

診斷：「坐骨神經損傷」，邱女並於同年十一月七日領有中華民國身心障礙手冊（障礙類別：肢障、障礙等級：輕度）邱女於同年十一月十二日向花蓮縣警察局申請國家賠償，該局於同年月十五日以九十年度〇〇一號國家賠償拒絕賠償理由書，拒絕本案賠償；又陳訴人李奇峰（邱女之夫）雖向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，惟上揭單位均藉故未予受理；嗣邱女於九十一年五月間向台灣花蓮地方法院提起國家賠償訴訟，刻正審理中。陳訴人另於同年七月三日上午向花蓮縣政府陳情，經主任秘書鍾文欽協商決議：「依據臺灣省警察人員使用警械致人傷亡醫藥費、撫卹費、埋葬費標準規定，給與一次慰撫金七十萬元，並開立報案三聯單予陳訴人。」經花蓮縣警察局局長張林於同年月九日批：「可」在案，惟陳訴人迄至九十二年五月仍未收到報案三聯單。有關糾正之理由茲臚列於後：

一、花蓮縣警察局員警使用槍械致民眾邱女受傷乙節，既未向檢察官報告偵辦，復未積極進行調查鑑定，以明事實真相，致生糾紛與疑義，其處置核有疏失：

警察人員執行職務時，遇有依法應逮捕、拘禁之人拒捕或脫逃時，得使用警械，警察人員應基於急迫需要，合理使用槍械，不得逾越必要程度；警察人員使用警械時，應注意勿傷及其他之人；為警械使用條

例第四條第一項第三款、第六條及第八條所明定，又因持有兇器、贓物或其他物件或於身體、衣服等處露有犯罪痕跡，顯可疑為犯罪人者，以現行犯論，不問何人得逕行逮捕之，復於刑事訴訟法第八十八條第一項、第三項第二款規定甚明。依法逮捕犯罪嫌疑人之公務員，遇有抵抗時，雖得以武力排除之，但其程度以能達逮捕之目的為止，如超過其程度，即非法之所許，不得認為依法令之行為；此有最高法院三十年上字第一〇七〇號刑事判例足資參照。

依據花蓮縣警察局所提本案使用警械情形摘要表略以：「詹益光、鄭剛旅、鍾明意見自小客車可疑當場攔檢，該車駕駛李吉興加速逃逸，嫌犯潘尚興自車內往外拋棄七星牌香菸盒（內有安非他命吸食器一組，安非他命一點三四公克），並蛇行向花蓮市德興防汛道路方向逃逸，員警見狀持槍射擊嫌犯車輛之車輪，總計射擊三十發，追逐至花蓮市中山路國福大橋東端時，當場逮捕嫌犯潘尚志及曾心慧二人，另嫌犯李吉興棄車逃逸，則詹益光遇有依法應逮捕之準現行犯李吉興脫逃時，使用配發警槍對空鳴槍三槍，再朝李嫌射擊一發，以阻止其逃離，惟流彈不慎擊中邱女。」依首揭規定，警察人員若欲執行逮捕，應斟酌情形使用槍械，以不致危及人命之追捕方式達成，查詹益光於

本案逮捕煙毒嫌犯過程中，合計射擊三十四發子彈，針對當時狀況有無必要使用槍枝、是否具備開槍射擊之迫切性、是否逾越使用警械之程度，均有剖析釐清案情之必要；又當時使用配槍有無疏未謹慎瞄準射擊，及應注意、能注意而疏未注意之過失，是否與前開警械使用條例之規定相符合？亦待查明，又詹益光執行職務中，致人於傷，是否造成業務過失或係依法令阻卻違法之行為，尚有疑義，惟花蓮縣警察局對於上情既未向檢察官報告，復未積極進行鑑定調查俾詳細研判案情，以釐清事實真相並檢討缺失，致生糾紛與疑義，其處置核有疏失。

二、陳訴人之配偶邱女遭警察人員在追緝嫌犯過程中不慎槍擊受傷，經分別向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，並向該局督察長林清求陳情，惟均未獲處理，該局處置確有疏失，應予檢討改進：

按警察機關受理民眾刑案報案作業要點第三點規定：「民眾報案不論案情巨細及當事人之身分，均應態度誠懇、熱心受理、立即反應，經調查確認案情屬實後，應填具刑案報案三聯單。」復依警察機關受理刑事案件報案單一窗口實施要點第五點規定：「實施要領：一、實施原則：（一）民眾報案，不分本轄或他轄刑事案件，均應立即受理，妥適處理，不得拒絕、推諉，

並登錄於受理報案登記簿以備通報處置、追蹤查考。  
(二)不論特殊、重大或普通刑事案件及當事人身分，均應態度誠懇和藹，立即反應。……」

查花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光於九十年九月三日因使用警槍不慎擊中民眾邱女致右踝關節受傷，陳訴人李奇峰（邱女之夫）於同年十一月十二日向花蓮縣警察局聲請國家賠償，該局於同年月十五日以九十年度〇〇一號國家賠償拒絕賠償理由書，拒絕本案賠償，嗣陳訴人李奇峰雖向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，惟上揭單位均推諉不予受理；後陳訴人於九十一年七月三日向花蓮縣政府陳情，並向花蓮縣警察局督察長林清求要求補發報案三聯單；督察長林清求於是日立即簽報本案，內容略以：「邱女提出索取報案三聯單證明之要求，請吉安分局北昌所應予補發。」該局交通隊於同年月八日會簽意見：「一、報案三聯單由本隊協調吉安分局儘速辦理。二、本隊擬指派小隊長許逸敏為專責協助人員。」經局長張林於同年月九日批：「可」在案；另依據刑事警察局對本案所提之書面說明資料內容略以：「受理非管轄責任區案件，基於簡政便民及避免警民糾紛，並符合單一窗口『一處報案，全程管制』規定之精神，受理單位應即開具報案三聯單。」經查本案陳情人於九十年十一月間向花蓮縣

警察局報案，該局未予受理於先，復陳訴人要求補發報案三聯單既經該局局長同意補發於後，惟迄至九十二年五月陳訴人仍未收到報案三聯單，顯見花蓮縣警察局處置本案草率敷衍，未能落實公文稽催管理，均有疏失。  
三、花蓮縣警察局警察人員使用槍械不慎傷及無辜民眾致殘於先，復未依規定積極處理慰撫作業於後，且延宕時日近九個月，足見該局行事被動推諉，肇生民怨，洵有疏失：

依據警械使用條例第十一條第一項規定：「警察人員依本條例規定使用警械，因而致第三人受傷、死亡或財產損失者，應由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費。」復按行為時之臺灣省警察人員使用警械致人傷亡醫藥費、撫卹費、埋葬費標準第二條規定：「警察人員非遇本條例第四條各款情形之一，而使用警刀、槍械或其他經核定之器械因而傷人或致死者，被害人之醫藥費、撫卹費、埋葬費及慰撫金依下列規定辦理：……三、因傷致殘者：除核實支付醫藥費外，並依下列規定給與一次慰撫金：……(三)部分殘廢者新台幣七十萬元。……」同標準第六條規定：「本標準醫藥費、撫卹費、埋葬費及慰撫金，由縣(市)警察局報該縣(市)政府核發。」

查本案被害人邱女於九十年十月二十三日經慈濟

醫院復健科梁忠詔醫師診斷：「坐骨神經損傷」，醫囑略以：「病患因子彈創傷，導致右側坐骨神經損傷，腓神經分支完全損傷，致右邊垂足，步行困難，須使用輔助器具。」並於同年十一月七日領有中華民國身心障礙手冊（障礙類別：肢障、障礙等級：輕度），此有慈濟醫院診斷書及身心障礙殘障手冊影本附卷可稽；嗣經陳訴人於九十一年七月三日向花蓮縣政府陳情，經該府主任秘書鍾文欽、消費者保護官危正美與花蓮縣警察局督察長林清求等人協商決議，依上開規定核發：「殘廢撫卹費七十萬元」。經查本案既為員警使用槍械不慎傷及無辜民眾致殘，該局本應不待請求，依據行為時之臺灣省警察人員使用警械致人傷亡醫藥費、撫卹費、埋葬費標準第六條之規定，主動陳報花蓮縣政府，依規給與被害人一次慰撫金，惟查本案花蓮縣警察局警察人員不慎槍擊民眾致殘於先，復未依規積極處理慰撫作業於後，延宕時日近九個月，足見該局行事被動推諉，肇生民怨，洵有疏失。

綜上所述，花蓮縣警察局交通隊小隊長詹益光於九十年九月三日追緝嫌犯過程中，因使用槍械不慎擊中民眾邱怡茹致殘，惟該局未立即向檢察官報告，復未積極進行調查鑑定以明事實真相，復邱女之夫分別向花蓮縣警察局交通隊及自強派出所報案，並向該局督察

長林清求陳情，惟均未獲處理。且該局未依規積極處理邱女慰撫作業，延宕時日近九個月，足見該局行事被動推諉，肇生民怨，均有疏失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請內政部警政署轉飭所屬確實檢討見復。

## 八、監察院 公告

發文日期：中華民國九十二年六月二十四日

發文字號：（九二）院台財字第09222200472號

主旨：公告糾正中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塢、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會及相關縣市政府均有違失案。依九十二年六月十七日本院財政及經濟、內政及少數民族、交通及採購三委員會第三屆第二十四次聯席會議決議及監察法施行細則第二十二條規

定。  
公告文件：糾正案文乙份。

院長 錢 復

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會及相關縣市政府。

貳、案由：中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塢、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會及相關縣市政府均有違失等由，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依據「台灣省林務局誌」所載：台灣地區保安林之設置始於日據時期（西元一九〇六年起），台灣光復初期之林業行政管理業務，仍沿襲日據時期舊制，將

原屬各州廳管轄之九個山林事務所，依行政區域成立台北、新竹、台中、台南、高雄（實駐屏東）、台東、花蓮等山林管理所，分別撥歸當時之台北、新竹、台中、台南、高雄、花蓮、台東各縣政府管理，嗣中央政府因大陸情勢逆轉播遷來台，並提示台灣省林政與林產必須維持一元化，爰自民國（下同）三十九年十一月起，各山林管理所歸隸於林產管理局（台灣省政府農林廳林務局前身，精省後改制為行政院農業委員會林務局，下稱林務局），旋即以行政命令將國有事業區外保安林（下稱區外保安林）委託各縣市政府代管迄今，茲因本院前調查國有林事業區租地造林與國有原野地管理使用情形過程中，發現毗鄰之區外保安林使用管理情形甚為混亂，遭濫墾、濫建、濫葬、濫倒廢棄物與濫採砂石等情況嚴重，爰再成案深入調查，發現中央林業主管機關及各受託代管縣市政府均有違失，應依法予以糾正，茲將糾正理由臚陳於后：

一、中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當。

查八十九年十一月十五日修正前之森林法第十二條第一項規定：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之；必要時得委託省（市）主管機關管理經營：」。惟查三十九年十月間台灣省政府農林廳以參玖戌

刪農林字第二三二四〇號代電，將森林施業案（現稱事業區）區域外之保安林及森林治水林等七項業務，交由各該縣政府自行管理，嗣於四十九年林產管理局改隸台灣省政府農林廳林務局（林務局前身）時，仍沿用上開代電委託各縣市政府代管迄今，其間該局除新竹林區管理處成立桃園縣海岸林工作站，與桃園縣政府共同管理該縣府代管之區外保安林外，中央均未實際參與委託縣市政府代管區外保安林地之管理事宜。依據行政程序法第十五條第二項規定：『行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。』惟查相關法規並無將國有林委託各縣市政府經營之規定；復基於保安林為公用財產，依國有財產法第三十八條規定，撥用以非公用財產為限，是以尚難以有償撥用方式，將國有林移轉為直轄市或縣（市）所有，亦難以無償撥用方式，變更管理機關為各縣市政府，惟林務局於委託縣市政府代管期間未與聞，迨九十一年九月間始會商決定就委託各縣市政府代管之國有區外保安林收回經管，以符法制。該局雖已擬具接管計畫，預定自九十二年七月起陸續接管區外保安林地，惟中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當。

二、區外保安林大部分尚未辦理地籍測量與土地登記，亦

未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，中央林業主管機關長期未予督導考核，致遭占建占墾濫葬或違規使用情形甚為嚴重，顯有疏失。

查區外保安林之劃定，旨在確保國土保安、飛砂防止與水源涵養等社會公益功能，允為國家珍貴之自然資源。惟因台灣平地地區人口密集，區外保安林大部分位處於交通便捷之城鎮及鄉村區附近，與當地民眾之生活密切息息相關，復因大部分土地迄未辦理地籍測量與土地登記，亦未確實依照保安林經營準則第四條第二項規定，於保安林之四鄰設立界標註明保安林種類，並在交通方便且顯著之處，豎立保安林解說標示牌，爰與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期受託代管保安林之各縣市政府，因區外保安林地非屬縣市所有，各縣市政府無法據以自行編列人事及管理費用，而林務局受限於預算每公頃每年僅能核撥代管費四百元，由於管理人力、經費有限，以及各級民意代表與地方人士要求解編之壓力與抗爭甚大，因而各縣市政府除依往例廣續辦理放租業務外，巡管意願低落，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塢、濫倒廢棄物與濫採砂石等情況甚為嚴重，依林務局九十一年底統計結果，國有林事業區外保安林實際面積共約五六、

三、四公頃，其中屬國有及省有現交由縣市政府代管之區外保安林計有三六、五一六公頃，目前遭濫墾為耕地或漁塭面積計三、三二九公頃、濫建為房屋廟宇工寮等建築設施面積計二六四公頃、作為墓地及濫葬者面積計一〇一公頃、濫倒垃圾及堆積廢棄物面積約有十九公頃、濫採砂石者面積計十七公頃，其他未歸類之占用面積尚有三五七公頃，合計遭占用面積約四、〇八七公頃，高達委託代管區外保安林總面積的百分之十一·一二。綜上，區外保安林大部分尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，中央林業主管機關長期放任亦未予督導考核，致遭占墾或違規使用情形甚為嚴重，顯有疏失。

三、區外保安林之編定缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，且檢訂成果未能配合即時更新，致部分區外保安林編定目的與實際使用現況落差甚大，區外保安林管理及利用難以步上正軌，實有未洽。

依據保安林經營準則第三條規定：「保安林依本法第二十二條編定目的，分為左列各類：一、水害防備保安林。二、防風保安林。三、潮害防備保安林。四、煙害防備保安林。五、水源涵養保安林。六、土砂捍止保安林。」

七、飛砂防止保安林。八、墜石防止保安林。九、防雪保安林。十、國防保安林。十一、衛生保健保安林。十二、航行目標保安林。十三、漁業保安林。十四、風景保安林。十五、自然保育保安林……」，惟查其中煙害防止保安林、防雪保安林、國防保安林、航行目標保安林與自然保育保安林等五種於林務局所送保安林種類統計表中並無相關管理、統計資料，而就實際功能而言，保安林常兼具數種不同之編定目的，足見當前保安林分類過於瑣碎且編定目的過於僵化未符實際。又森林法第二十三條亦規定：「山陵或其他土地合於前條第一款至第五款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保安林經營。」然台灣地區保安林自日據時期編訂迄今甚少全面檢討檢訂，且相關檢訂作業時程相距甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，致部分區外保安林編定目的與實際使用現況有其差距，而擴大編入保安林之面積亦遠較解除編定者為少，惟台灣森林經營歷經各個時代階段不同之經營目標，本應具有不同時代背景與階段性使命，尤以為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害；為涵養水源、保護水庫；為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石等為害，以及為國防與公共衛生所必要者，當前更有擴大增編保安林之必要。政府主管部門在這方面之努力，顯有不足，又因行政院迄今仍未訂定「國土

綜合開發計畫」，以致台灣地區實際需要之保安林面積、種類、區位、經營方式與有無可替代性等均缺乏具體長遠宏觀之上位指導計畫目標，致區外保安林管理及利用難以步上正軌，亦有未洽。

四、保安林之經營管理既以社會公益為目的，而近年來木材價格偏低，砍伐林木收益不敷成本，有關租地造林與私有保安林之存廢早有爭議，惟林務主管機關仍無對策，難謂妥洽。

依據森林法第三條規定：森林……依其所有權之歸屬，固可分為國有林、公有林及私有林三種。惟依同條第二項規定：森林以國有為原則。復依同法第八條規定：「國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與或撥用：一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者。二、國防、交通或水利用地所必要者。三、公用事業用地所必要者。四、國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者。違反前項指定用途，或於指定期間不為前項使用者，其出租、讓與或撥用林地應收回之。」是以租地造林原即違背森林應為國有且不得租予私人之規定，茲因近年來材價偏低，砍伐林木收益不敷成本，復以依同法第二十四條亦規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理

經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」保安林之編定既以社會公益為目的，而其私人業主亦無法賴以維生，而現行政策除造林初期酌予補助外，日後政府對於其修枝、疏伐、撫育等有利森林保護之作業並無補助，林農為謀生計致常有砍大樹種小樹圖謀獎勵金與違規利用之行為，因此有關租地造林與私有保安林之存廢即有爭議。按台灣地區早期因政府人力物力艱困，曾依四十年七月四日核定之「台灣省營造保安林獎勵辦法」大規模核准民眾承租營造保安林，復依五十八年五月二十七日訂頒之「台灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」進行濫墾地清理租地造林，嗣雖自六十五年行政院頒行「台灣林業經營改革方案」起已不再放租造林。惟查原由縣市政府代管之區外保安林已出租者高達七、六六四公頃，私有區外保安林亦有二、五二三公頃。按上開租地造林政策雖有違森林法相關規定，但若能因租地造林成為具林木經營效益之民有林，則於加速造林、穩定墾民生活與安置榮民方面或仍符合其時代背景與階段性意義。惟因造林成材期間往往長達二十年以上，造林期間國家雖未收取租金或辦理林產物分收，但造林撫育期間承租人亦難有收益，且近年來木材價格偏低，砍伐林木收益不敷成本，致遭承租民眾濫墾、濫建及違規使用者，相當普遍。近

年來雖每年花費龐大人力與財力依據獎勵造林實施要點鼓勵林農實施改正造林，惟收效有限，且對租地造林者與私有保安林業主違規使用情事仍無對策，難謂妥洽。

五、各縣市政府對於受託代管之區外保安林違法濫權，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的，林務主管機關亦未予聞問，致各項問題叢生，均有虧職守。

由於區外保安林面積與筆數甚多，本院於調查過程中僅能抽查不及百分之一，惟因區外保安林數十年來各受託代管之縣市政府多未盡心管理，甚且違法濫權、便宜行事，各目的事業主管機關漠視保安林之編定目的，率予經費補助，林務主管機關亦怠於查核、鮮少聞問，致種種弊病問題叢生，雖其發生時點多已逾法律追訴時限，惟林務主管機關仍應會同相關目的事業主管機關與各縣市政府限期改正，舉其要者有：

(一) 充作垃圾掩埋場有違保安林原編定目的部分：本案調查過程中計實際履勘台北縣、桃園縣及花蓮縣三處案例，惟經發現台北縣政府環境保護局承租一六二七號保安林地供腐植土堆置，面積廣達四八·七四九公頃，旨在配合大漢溪沿岸各鄉鎮舊垃圾場遷置及封閉計畫，以減少洪災威脅；並達到減少污染源、提升河川水體水質、並增加休憩綠地面積及改善河岸景觀等目的，相關工程設計雖甚具規模，惟

勘查結果發現移入堆置部分係不易腐化之垃圾如塑膠袋等，非全為腐植土，容有以合法掩護非法之不當。桃園縣蘆竹鄉公所租用一一〇五號保安林供垃圾掩埋場使用情形，經勘查發現垃圾係露天堆置，均未採取覆土、圍籬等相關防止二次污染措施，現場群蠅飛舞、氣味不佳，有礙公共衛生。又花蓮縣編號二六一三號保安林，面積廣達四十二·三八〇八公頃，其中包括林務局原核准租用之公共設施用地十七·七四八九公頃（含垃圾衛生掩埋場四·五三八九公頃、污水及資源回收處理場〇·九一五〇公頃、環保公園四·五四五九公頃、自行車道〇·四二〇〇公頃、景觀台〇·〇七三六公頃、軍用靶場七·二五五二公頃），由於該號保安林大部分業經花蓮縣政府於八十七年四月二十三日以府建光字第〇四三二八六號公告為縣級「七星潭風景特定區」，花蓮縣政府表示，依目前之地形地貌及受限於自然環境因素，已無法復育造林，基於促進地方觀光發展需要，該府建議解除保安林地之管制，由於都市計畫編定與保安林編定用途別不同而有法規適用競合之情形（花蓮市尚有美崙山公園乙案情形亦同）。綜上部分縣市政府以垃圾掩埋場等嫌惡設施設置區位難尋而移至保安林地內設置，與原編定目的（如飛砂防止等）不合，亦未予變

更編定目的，甚有妨礙公共衛生之嫌，均有不當。

(二)違法設置公墓部分：調查過程中發現苗栗縣後龍鎮一三一二號、通霄鎮一三四一號保安林濫葬情形嚴重，濫葬面積高達二十四公頃，後龍鎮公所甚且於該號保安林內設有第四、五、八、九、十、十一號等六個公墓，面積共約十二公頃，上開公墓區並於八十年一月一日依墳墓設置管理條例納入管理予以收費（核准字號：台灣省政府七十九年十二月六日七九社三字第五〇六二八函、苗栗縣政府七十九年十二月十一日七九府社政字第一二五八五號函。）現約有墳墓一千三百餘座，此外濫葬部分尚不斷超出公墓區範圍，嗣經苗栗縣政府告知該公所公墓所在區域乃為保安林區後，始停止收費及核發證明，顯屬不法。

(三)以公共造產開發方式至保安林內海埔地濫挖漁塭，甚有出租讓售等不法行為部分：本院經履勘苗栗縣與嘉義縣二處，發現苗栗縣通霄鎮通霄灣段國有未登錄海埔地，經於七十一年四月八日核定擴大編為保安林，並經苗栗縣政府七十二年十一月二日七二府農林字第一五四二三五號公告在案。唯苗栗縣政府復以公告造產合作經營方式開發該海埔地，辦理養殖事業，並於七十三年二月二十八日二度與台穩貿易股份有限公司簽訂合作開發契約書。惟該公司

於七十三年十二月間將挖土機開入通霄海埔地時壓毀紅樹林約〇・三公頃，並毀損防風籬及堆砂籬約二、〇〇〇公尺；七十四年十一月間復將苗栗縣政府七十二年及七十三年所造植面積約六公頃之木麻黃毀損殆盡，七十五年五月二十三日僱人使用三部挖土機及三部推土機開挖魚塭，毀損保安林，已不足發揮防風定砂之功效，嚴重影響國土保安。又嘉義縣編號一九二〇號保安林內魚塭一七・四六九八公頃，係嘉義縣政府於六十六年間委託前台灣省水利局規劃進行嘉義新塭區海埔地開發案，開發為公共造產好美養殖場魚塭，惟依該府農業局七十三年十一月二十三日七三府農林字第八五八八四號函得知並未辦理解除保安林編定，即經嘉義縣議會通過同意廢除本項公共造產，並辦理專案讓售，同時已於八十二年一月七日函報台灣省政府核准辦理，實有違法濫權之嫌。

(四)各目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，違法逕予經費補助，致保安林違規使用情形益臻惡化部分：經本院實際調查發現，部分目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，未確認各地方政府有無取得土地使用同意書或土地所有權，即率爾逕予補助建設經費，致保安林違規使用情形更形惡化，此尤以經濟

部水利署補助防波堤與防汛道路興建、交通部觀光局補助濱海遊樂區實體工程建設、內政部營建署擴大城鄉發展計畫與創造城鄉風貌計畫補助道路與小型工程建設最為嚴重，徵諸實例如：苗栗縣後龍鎮一三一二號保安林、通霄鎮一三四一號保安林內之沿海堤防及道路；屏東縣萬巒鄉二四一四號保安林內之萬安溪五溝水堤防、枋寮鄉二四四〇號保安林內之堤防及道路、二四三九號保安林（東港鎮、林邊鄉、佳冬鄉）內之堤防及道路；台南縣北門鄉二〇一八號保安林內之雙春濱海遊憩區等。綜上，各目的事業主管機關漠視設置保安林使用管制與解除相關法律規定，違法補助經費，致保安林違規使用情形益臻惡化，均有違失。

綜上所述，茲因中央林業主管機關委託各縣市政府代管之國有林事業區外保安林面積高達三萬六千五百餘公頃，迄今缺乏長遠規劃，編定分類過於瑣碎與僵化，相關檢訂作業相距時程甚遠，檢訂成果未能配合需要即時更新，且部分土地尚未辦理地籍測量與土地登記，亦未設置明顯界標，與毗鄰私有地間範圍未臻明確，復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖漁塢、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等

情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會及相關縣市政府均有違失等由，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

## 監察法令

一、修正「監察院選拔表揚模範駐衛警察作業要點」第四點及第五點

中華民國九十二年五月六日

本院(九二)院台人字〇二一六〇〇 號函修正發布

四、本院模範駐衛警察之候選人，由駐衛警察隊自行慎選並填具選拔模範駐衛警察人員事蹟表及評分表（如附件），由政風室就被推薦人初審三至五名，送人事室彙辦。

五、本院每年得選出模範駐衛警察人員一名，由人事室就被推薦人複審，併同模範公務人員之選拔辦理。

## 會議紀錄

# 一、監察院外交及僑政委員會

## 第三屆第五十二次會議紀錄

時 間：中華民國九十二年五月二十一日（星期三）下

午二時五十五分

地 點：第一會議室

出席委員：古登美 呂溪木 林秋山 柯明謀 馬以工

張德銘 陳進利 趙榮耀

列席委員：林時機 郭石吉 黃勤鎮 廖健男

請假委員：陳孟鈴 錢 復

主 席：呂溪木

主任秘書：李保端

紀 錄：葉雅倩

### 甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

二、本會第三屆第五十一次會議暨聯席會議決議（定）案執行情形報告表。報請 鑒登。

決定：准予備查。

三、本院秘書長函（副本）：「華僑身分證明書核發辦法」業

經僑務委員會廢止乙案。報請 鑒登。

決定：洽悉。

四、外交部發布：我國政府為全面防範嚴重急性呼吸道症候

群（SARS）疫情持續擴大，對來自疫情集中區外籍人士之簽證管制措施，暨截至本（五）月七日各國為因應SARS疫情所採取旅遊限制措施之新聞稿。報請 鑒登。  
決定：准予備查。

### 乙、討論事項

一、外交部、僑務委員會、行政院文化建設委員會、行政院新聞局函復：有關「據邵榮仁陳訴：我駐巴黎代表處內設置展覽廳及演藝廳，花費大筆經費辦理活動，卻無實質效益；駐法代表處新聞組組長王振台涉假公濟私，不當給付交通接送費用；駐法華僑文教服務中心功能不彰等情」乙案之處理情形。提請 討論案。

決議：（一）本案有關陳訴函部分，結案存查。

（二）有關邵榮仁先生聲明其遭人冒名陳訴部分，函復邵先生：本院已就本案函請外交部等相關機關查復，對於其遭人冒名陳訴乙節，業已瞭解。

二、據 Lee Johnny 陳訴：我駐外單位有諸多浪費國家公帑等

情事乙案。提請 討論案。

決議：（一）檢送陳訴函請外交部參處。

（二）陳訴函中有關華僑文教中心之存廢問題乙節，移請本會「我國海外華僑文教服務中心之定位與功能」專案調查研究小組併案處理。

（三）陳訴函所提有關我駐美辦事處雇員人數過

多，工作量少卻薪資福利優渥，以及建請政府清查各機關駐外單位在海外購置之房地產並列入管制等情，推派趙委員榮耀、林委員秋山、林委員時機、柯委員明謀、陳委員進利調查，並請趙委員榮耀擔任召集人。

散會：下午三時二十五分

## 二、監察院外交及僑政、內政及少數民族委員會

### 第三屆第五次聯席會議紀錄

時間：中華民國九十二年五月二十一日（星期三）下午二時三十分

地點：第一會議室

出席委員：古登美 呂溪木 林秋山 林時機 柯明謀  
馬以工 張德銘 郭石吉 陳進利 廖健男  
趙榮耀

列席委員：黃勤鎮

請假委員：陳孟鈴 黃武次 錢復

主席：呂溪木

主任秘書：李保端 巫慶文

紀錄：葉雅倩

甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。  
決定：確定。

### 乙、討論事項

一、謝委員慶輝、黃委員勤鎮調查「大陸民運人士徐波於民國九十二年一月二十六日過境中正國際機場時，尋求我國給予政治庇護，因我國缺乏相關法令規範，致相關單位處理進退失據。究實情如何？我國對於尋求政治庇護人之人權保障措施是否周全，主管機關有無改善之必要，應有深入瞭解之必要」乙案之調查報告。提請討論案。  
決議：（一）抄調查意見函請行政院研辦並督促所屬妥處見復。（二）抄調查報告送請本院人權保障委員會參處。

散會：下午二時四十五分

## 三、監察院外交及僑政、國防及情報委員會

### 第三屆第十三次聯席會議紀錄

時間：中華民國九十二年五月二十一日（星期三）下午二時四十五分

地點：第一會議室

出席委員：古登美 呂溪木 林秋山 林時機 林將財  
柯明謀 馬以工 張德銘 陳進利 黃勤鎮

廖健男 趙榮耀

列席委員：郭石吉

請假委員：李友吉 李伸一 林鉅銀 陳孟鈴 黃守高

黃煌雄 詹益彰 趙昌平 錢復

主席：呂溪木

主任秘書：李保端 羅德盛

紀錄：葉雅倩

#### 甲、報告事項

一、宣讀上次會議紀錄。

決定：確定。

#### 乙、討論事項

一、國防部函復：有關「拉法葉艦採購是否涉有收受佣金，及尹清楓命案與該採購案是否有關等情」乙案，本院審議意見之辦理情形。提請 討論案。

決議：併案存查。

二、海軍總司令部函送杜馬所著「考驗·證據」新書中重要內容與附錄英文翻譯。提請 討論案。

決議：併案存查。

三、外交部函復：該部已於本（九十二）年三月二十日撤銷駐日內瓦辦事處於九十年七月二十七日簽發通緝犯汪傳浦第 645、646、647、648、651 及 652 號文件驗證。提請 討論案。

決議：併案存查。

散會：下午二時五十五分

## 人事動態

一、本院九十二年人事甄審及考績委員會委員及

主席名單

### 監察院 令

受文者：秘書長杜善良等十七人

發文日期：中華民國九十二年七月一日

發文字號：（九二）院台人字第0921600621號

主旨：茲派秘書長杜善良、副秘書長陳吉雄、處長許海泉、處長沈小成、處長蔡展翼、處長謝育男、主任謝潮炎、主任謝松枝、主任洪國興、主任王世欽、主任郭世良、主任秘書柯進雄、專門委員陳義豐、調查專員林進修、科員李致平、藥劑師劉惠瓊、秘書陳傳亮等十七人，為本院九十二年人事甄審及考績委員會委員，並以秘書長杜善良為主席，任期自九十二年七月一日至九十三年六月三十日止。

院長 錢復

二、本院駐衛警察隊九十二年考績委員會委員及  
主席名單

監察院 令

受文者：副秘書長陳吉雄等七人

發文日期：中華民國九十二年七月一日

發文字號：(九二)院台人字第0921600622號

主旨：茲派副秘書長陳吉雄、處長蔡展翼、主任謝潮炎、隊長陳星輝、分隊長陳超群、主任郭世良、隊員劉重亨等七人，為本院駐衛警察隊九十二年考績委員會委員，並以副秘書長陳吉雄為主席，任期自九十二年七月一日至九十三年六月三十日止。

院長 錢

復

三、本院九十二年七月一日及七月四日人事異動

姓名	動態	原任職稱	新任職稱	生效日期	備註
張用源	調派代	政風室秘書	秘書處科長	92年7月1日	
徐夢瓊	調派代	監察業務處秘書	司法及獄政委員會秘書	92年7月4日	
周純麗	調派代	教育及文化委員會秘書	公職人員財產申報處秘書	92年7月4日	
石宏鈞	調派代	監察調查處調查專員	交通及採購委員會調查專員	92年7月4日	
顏松昭	調派代	交通及採購委員會專員	統計室專員	92年7月4日	
李致平	調派代	公職人員財產申報處科員	教育及文化委員會科員	92年7月4日	

## 本院新聞

一、黃委員煌雄、郭委員石吉、詹委員益彰提案糾正行政院未能積極運作立法，坐令未依法律設置之機關單位，卻擁有年度預算之有違組織與預算體制之現象，持續經年；經濟部將原應收繳國庫之四合一台北世界貿易中心建築群衍生收入，充當為推廣貿易基金之財源，與相關規定有違，亦屬未當案

本院財政及經濟、內政及少數民族、國防及情報、教育及文化、交通及採購等五委員會聯席會議，七月二日通過並公布黃委員煌雄、郭委員石吉、詹委員益彰所提糾正行政院、經濟部案。案由為：行政院未能積極運作立法，坐令未依法律設置之機關單位，卻擁有年度預算之有違組織與預算體制之現象，持續經年；對於部分特別收入基金之分類歸屬及預算編列方式與「預算法」等相關法令規定未合之情況，並未能妥為導正，均有失當；經濟部將原應收繳國庫之四合一台北世界貿易中心建築群衍生收入，充當為推廣貿易基金之財源，與「國有財產法」及「貿易法」相關規定，顯有違誤，亦屬未當。由本院送請行政院並

請轉飭所屬，切實檢討依法妥處見復。

糾正案文指出：中央政府主管之九十七個非營業基金中，計有交通部主管之高速鐵路相關建設基金、國道公路建設管理基金與民航事業作業基金、經濟部主管之能源研究發展基金、內政部主管之新市鎮開發基金、教育部主管之中正文化中心作業基金及行政院國家科學委員會主管之國家科學技術發展基金，彼等之年度預算經費，係分別提供予未依法律設立之高速鐵路工程局、國道新建工程局、民用航空局所屬機場與航空站、能源委員會、營建署新市鎮建設組、國立中正文化中心及毫微米元件實驗室、國家地震工程研究中心、光電小組、資訊小組等機關使用，其中有部分單位之組織條例，例如：「國立中正文化中心管理處組織條例草案」及「經濟部能源局組織條例草案」等，或早於民國（下同）六、七十年間，即已送請立法院審議，而迄未三讀通過，故不得以暫行組織規程為過渡，然行政院未能積極運作立法，任由該等單位，在未有組織法源下使用政府預算，造成未依法律設置之機關，卻擁有非營業基金經費可供使用之違反組織與預算體制之現象，洵屬失當。

糾正案文復表示：政府為籌建四合一台北世界貿易中心建築群（展覽大樓、國際會議中心、國貿大樓、凱悅大飯店），自七十年至七十七年度，由經濟部編列預算合計一

二七·二億元，予以興建，該四合一建築群興建完成後，衍生之營運權利金、租金等收入，向來均依「國有財產法」第七條：「國有財產收益及處分，依預算程序為之；其收入應解國庫」之規定，由經濟部編於該部年度歲入預算之「財產孳息」項下，收繳國庫。惟經濟部鑒於工商業界對國內展覽場地之需求殷切，於八十七年間報經行政院核准推動興建南港展覽館，館址用地之購置費用，由該部主管經濟發展基金項下分基金一推廣貿易基金籌措，並以修改該基金收支保管及運用辦法之方式，自八十八年下半年及八十九年度起，將四合一建築群之相關收入，改列為該基金收入，俾供做為該基金購置土地所需貸款本息償還之用。四合一建築群衍生之收入，並非該基金之收入來源至明，經濟部卻以修改行政法令之方式，將原屬國庫之收入，充當為推廣貿易基金之收入，與「國有財產法」及「貿易法」相關規定，顯有違誤。

二、張委員德銘、謝委員慶輝提案糾正行政院衛生署公告「調整全民健保保險費率」調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」核其規範性質既屬法規命令，且內容涉及人民權利義務，依法應送立法院審查；惟查該署

於公告後，並未送立法院，有規避立法院審查職權之嫌案

本院財政及經濟、司法及獄政兩委員會聯席會，七月二日通過並公布張委員德銘、謝委員慶輝所提糾正行政院衛生署案。案由為：行政院衛生署分別以九十一年八月二日衛署健保字第○九一○○四九三九八號、九十一年七月二十七日衛署健保字第○九一○○四九一一五號公告「調整全民健保保險費率」、「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」，核其規範性質既屬法規命令，且內容涉及人民權利義務，依法應送立法院審查；惟查該署於公告後，並未送立法院，顯屬過於形式主義，且有規避立法院審查職權之嫌。由本院送請行政院轉飭所屬，切實檢討並依法妥處見復。

糾正案文指出：中央法規標準法第七條明定：各機關基於法律授權訂定之命令，應視其性質，分別下達或發布，並即送立法院。同法第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」。司法院釋字第五四三號解釋理由書略以：「緊急命令乃對立法部門代表國民制定法律、行政部門負責執行法律之憲法原則特設之例外，以不得再授權為補充規定，即可逕予執行為原則，其內容應力求詳盡而周延。若因事起倉促，一時之間不能就相關細節性、技術性事項，鉅細靡遺，悉加規範，而有待執行機關以命令補充者，則應於緊

急命令中，明文規定其意旨，並於立法院完成追認程序後，由執行機關再行發布。又此種補充規定，無論其使用何種名稱，均應依行政命令之審查程序，送交立法院審查，以符憲政秩序」，已闡明命令性質，應就客觀內容觀之，如屬命令性質，無論使用何種名稱，均有送立法院審查之義務，行政機關不能規避。行政院衛生署於公告「調整全民健保保險費率」及「調整全民健保保險對象自行負擔門診費用」後，並未送立法院，顯屬過於形式主義，且有規避立法院審查職權之嫌。

三、趙委員榮耀提案糾正中國石油公司桃園煉油廠規劃興建第五硫磺工場，未考慮歷年重油脫硫工場開工率約僅六成，且規劃當時，各硫磺工場之設備使用率亦偏低，仍貿然投資興建，造成日後設備閒置，公帑浪費，確有違失案

本院財政及經濟委員會會議，七月二日通過並公布趙委員榮耀所提糾正中國石油公司案。案由為：中國石油公司桃園煉油廠規劃興建第五硫磺工場，未考慮歷年重油脫硫工場開工率約僅六成，且規劃當時，各硫磺工場之設備使用率亦偏低，仍貿然投資六億七千餘萬元，興建重油脫

硫工場下游之第五硫磺工場，造成日後設備閒置，公帑浪費；且該公司規劃興建桃園第五硫磺工場，事前疏於考量原油煉製型態，將配合供應低硫燃料油，而有所改變，事後又未能積極改善，使該廠硫磺工場之效能未達當初之規劃，其規劃與作業，顯有草率及未盡周延之處，確有違失。由本院函請行政院，轉飭所屬，切實檢討，依法妥處見復。

糾正案文指出：中國石油公司規劃興建第五硫磺工場，是以重油脫硫工場之硫化氫最大產量為目標，然其過去十年之開工率，平均僅達六七%，且當時各硫磺工場之設備使用率偏低，僅約達設計產能三五%之情況，仍投資六億七、九八七萬餘元，興建重油脫硫工場下游之第五硫磺工場，惟該工場興建成後，至九十一年之設備利用率，均未超過百分之六十，平均利用率偏低，顯見其未嚴格評估經濟效益，草率予以興建，浪費公帑，實有未當。

糾正案文復表示：中油公司之高硫原油六〇%至八〇%，係依政府採購合約購入，不足部分，於國際市場中購得。低硫原油則全部是由國際市場購得。中油公司之煉製策略，於每個月執行最適化作業，決定次三個月之原油總煉量及第三個月之高低硫原油需求量，顯見其提煉用高、低硫原油之採用，是可變動及預期。另依中油公司桃園煉油廠於八十二年初提報之「I八四〇一桃廠第五硫磺工場投資計畫可行性報告」第八章風險分析中，僅考慮產品

成本、價格、投資額及產能利用率等因素之變動，作風險評估，並未將「原油煉製型態」因素納入考量，顯見當時桃園煉油廠，疏於考量其原油煉製型態，因配合低硫燃料油供應，故八十七年六月第五硫磺工場完成後，未依當初規劃之原油種類油品比例提煉，而採高、低硫原油約佔各半煉製，致第五硫磺工場及其他硫磺工場之利用率，無法達到當初之規劃，其作業顯有草率及未盡周延之處。

四、廖委員健男、李委員伸一所提糾正內政部對於社會團體之督導考核工作，流於形式敷衍，未能本於權責，詳實審查。而法務部查復該院內容，明顯失實，又未督促所屬檢察官，遵守偵查不公開等法令規定，均有違失案

本院司法及獄政、內政及少數民族二委員會聯席會議，七月九日通過並公布廖委員健男、李委員伸一所提糾正內政部、法務部、臺灣臺北地方法院檢察署及臺北市政府警察局案。案由為：內政部對於社會團體之督導考核工作，流於形式敷衍，致在處理宋○力協會撤銷許可案時，完全被動受制於媒體輿論，未能本於權責，詳實審查，應確實檢討。而法務部查復該院內容，明顯失實，又未督促所屬檢察官，本於偵查主體之地位，遵守偵查不公開等法令

規定，及監督所管司法警察確保偵查密行主義，嚴守辦案程序規定，確有未當。另本案承辦檢察官薛○平（現任臺北地檢主任檢察官）於全案未定讞前，擅自發表認定被告有罪之言論，悖離無罪推定及偵查不公開原則，且與前臺北市刑大大隊長侯○宜（現任警政署刑事警察局局長）及前臺北市刑大大隊長邱○光（現任臺北市刑大大隊長）等人，未善盡監督責任，放任承辦員警公開洩露偵查機密，又於偵辦本案搜索宋○力顯像協會濱江街會館時，搜索未持搜索票，扣押後未依法製作交付搜索扣押證明筆錄（收據），核有重大違失；且未能適當處置本案扣押物，肇令保管扣押物遭水浸泡，且在未經法院同意之情形下，率然發還當事人，亦有未當等違失。由本院函請行政院轉飭所屬，切實檢討並依法妥處見復。

糾正案文指出：按刑事訴訟法第二百四十五條第一項規定：「偵查，不公開之。」經查，前臺北地方法院檢察署檢察官薛○平，於偵辦宋○力等人涉嫌詐欺案時，於全案未定讞前，曾多次接受媒體採訪，擅自發表認定被告有罪之言論，又公開談論犯罪嫌疑人之偵訊內容，顯置偵查機密與當事人基本權利於不顧，悖離無罪推定及偵查不公開原則，嚴重侵害當事人基本人權。另本案在偵查過程中，承辦員警多次不當聽任媒體抄錄、閱覽或拍攝偵查過程及扣押在案之證物；又於搜索扣押時，任由媒體隨行並同步

採訪、攝影。本案承辦檢察官薛○平與前臺北市刑大大隊長侯○宜、副隊長邱○光等人，身為執法人員，又負監督所屬之責，卻放任承辦員警公開洩露偵查機密，斷傷司法形象，損害政府形象，核有違失。

糾正文復表示：臺北市刑大於偵辦本案搜索宋七力顯像協會濱江街會館時，搜索未持搜索票，扣押後未依法製作交付搜索扣押證明筆錄（收據），核有重大違失。另本案承辦檢察官薛○平對於市刑大員警之搜索扣押結果，未善盡查核責任，致人民權益遭致重大侵害，亦有違失，故法務部應確實檢討本案前揭違失情節，對於檢察官指揮警、調等強制處分執行單位時，如何建立一套具體可行之事後監督考管機制，並訓（飭）令所屬檢察官基於偵查主體地位，切實督導司法警察官、司法警察依法執行，俾維人民基本權利。另查，長期以來法務部所屬地方法院檢察署多未設置大型贓物庫，致檢察官扣押車輛等大型贓證物時，多委由警察機關代為保管，並未送至地檢署贓物庫，而無法貫徹落實刑事訴訟法有關扣押等規定；又因代管之結果，檢察官無法確實查核扣押物品之管理情形，致發生類似本案代管期間扣押物品遭浸水毀損，人民財產受損，檢察官卻不知情等情事，故法務部允宜儘速研議對於大型贓證物之保管扣押，建立一套具體可行之機制，俾維人民財產權利。

## 一般法令

一、銓敘部轉來司法院秘書長函釋：公務人員協會經主管機關許可立案後，即取得法人資格，無須向地方法院辦理法人登記，該部將配合修訂相關規定

### 銓敘部 函

受文者：監察院秘書長

發文日期：中華民國九十二年四月十八日

發文字號：部管二字第0922240026號

附件：如說明

主旨：公務人員協會經主管機關許可立案後，即取得法人資格，無須向地方法院辦理登記，本部將配合修訂「全國公務人員協會立案申請及許可審查作業規定」及「機關公務人員協會立案申請及許可審查作業規定」相關規定，請 查照並轉知。

說明：依據司法院秘書長民國九十二年四月九日（九二）秘台廳民三字第○九二○○○八五四三○號函辦理，並檢附原函影本一份。

部長 吳 容 明

### 司法院秘書長 函

受文者：銓敘部

發文日期：中華民國九十二年四月九日

發文字號：(九二)秘台廳民三字第08543號

附件：無

主旨：關於公務人員協會經主管機關許可立案後，應否至該管地方法院辦理法人登記，始具法人地位疑義乙案，復如說明二，請查照。

說明：

一、復 貴部九十二年三月二十八日部管二字第○九二二一

一六七三一六號函。

二、按人民團體除特別法另有規定外，須依民法第三十條

辦理法人登記。

「法人非經向主管機關登記，不得成立。」及民法總則施行法第十條第一項「依民法總則規定法人之登記，其主管機關為該法人事務所所在地之法院。」規定向法院登記，始取得社團法人資格，本院於八十四年七月十四日以(84)秘台廳民三字第一三一五二號函釋在案。是人民團體經依特別法取得法人資格者，即毋庸向該管地方法院辦理法人登記。公務人員協會法第三條既規定：「公務人員協會為法人。」則該協會經主管機關許可立案後，即取得法人資格，無須向地方法院辦理法人登記。

秘書長 楊 仁 壽

### 展 售 處

三民書局	台北市重慶南路一段六一號二樓	(○二)二三六一—七五一
國家書坊台視總店	台北市八德路三段十號	(○二)二五七八—一五一五
五南文化廣場	台中市中山路二號B1	(○四)二二六一—〇三三〇
新進圖書廣場	彰化市光復路一七七號三樓	(○四)七二五一—二七九二
青年書局	高雄市青年一路一四一號三樓	(○七)三三二—四九一〇

如欲查詢本院公報資料，可於本院全球資訊網站本院公報欄內點選「國家圖書館公報全文查詢」俟查得公報期別後，再點選所需之公報電子檔

統一編號

2002000002

ISSN 0412-0752



9 770412 075002