

中華民國110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110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110年監察院糾正案彙編

## 目 次 (第一冊)

1、花蓮縣政府處理私設「伊○○納骨堂」，任令農舍變更為納骨堂長期違規使用等情，確有違失案.....	1
2、衛生福利部94年公告「砵砂」為禁藥，卻未禁止複方製劑使用，致病人重金屬中毒，核有違失案.....	12
3、交通部臺鐵局司機員擅自關閉ATP系統，行車調度所疏於監視車況，險釀事故，有違管理及安全之責案.....	21
4、國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠內控機制不彰，肇致該廠發生不實登載，溢領績效獎金情事，軍備局對所屬監督不周違失案.....	27
5、密不錄由.....	37
6、高公局與警政署公安局對汽車行經高速公路地磅站之違規超載取締案件，未積極謀求解決方案，造成國庫損失案.....	38
7、國軍對美軍購案管制作業規定停止適用，防空部辦理愛三飛彈重鑑測案因後次室未頒規定，發生發價書需求信函遞交作業管制空窗期案.....	48
8、財政部關務署處理巡緝艇汰舊換新計畫之相關作業有欠周延，導致工期延宕，嚴重影響造船進度，核有不當案.....	54
9、光復抽水加壓站8萬噸配水池因用地取得及廢棄土方清運問題，延宕14年未能啟動；台水公司、新北市政府及經濟部水利署均有違失案.....	59
10、花蓮縣政府辦理縣道193線拓寬工程新城段，延宕環境影響差異分析作業進度；南濱段土地取得作業未盡周延，工期延宕案.....	74
11、交通部公路總局未就核定之「縣道168線道路景觀改善工程」計畫落實管考；嘉義縣政府辦理植栽查驗流於形式案.....	83
12、嘉義縣政府辦理嘉175線道路拓寬工程，對水上鄉公所未盡監督之責，衍生廠商於終止契約後繼續施工之履約爭議案.....	90

## II 監察院糾正案彙編

13、交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗，相關之程序均存有嚴重闕漏案 .....	97
14、澎湖監獄對有精神疾病之受刑人，逕予獨居監禁，致該員自縊身亡；矯正署長期以來疏於督管，嚴重危及受刑人生命安全，均有違失案 .....	105
15、新北市樹林文林公托中心不當對待幼童，新北市政府管理及監督顯有怠失；又衛福部怠忽研擬客觀標準，亦有違失案 .....	119
16、陽管處恣意調整國家公園內墓園土地；又營建署未善盡上級機關指揮監督職責，均有違失案 .....	138
17、密不錄由 .....	155
18、武界壩 6 號閘門自動放水致 4 死，台電公司值班人員延誤關閉閘門及通報，復於值班日誌登載不實，主管覆核流於形式，均有違失案 .....	156
19、內政部移民署、海洋委員會與農委會漁業署就我國人投資經營之萬那杜籍權宜船金春 12 號及大旺號漁工管理疏失案 .....	164
20、外交部、勞動部及農委會漁業署就我國遠洋漁船漁獲被美國列入強迫勞動清單，無相關積極作為案 .....	174
21、勞動部現行對於仲介機構辦理境內漁工聘僱案的審查及管理機制失靈案 .....	186
22、基隆市政府辦理北港污水第四標工程，不當同意得標廠商減收履約保證金，未協調相關管線單位配合施作，致工程延宕案 .....	193
23、澎湖縣政府辦理「黃金海岸世界海洋故事園區計畫」，未依交通部觀光局核定計畫辦理，未達成計畫目標與效益案 .....	201
24、新北市政府教育局對所屬市立某高級中學違法處理教師疑不當管教案，渾然未察；且誤解校安通報政策及相關規定，實有失當案 .....	214
25、衛福部食藥署認依審核會決議所為行為，非「行政規則」係「行政指導」，卻依此對醫院（醫師）及病患實質產生權利限制，涉有違失案 .....	223
26、臺北市府對未立案機構之通報處理流程未盡周延；另該市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業等情，均核有違失案 .....	237

27、內政部於 99 年召開「原墾農民訴求還我土地實施計畫」會議，惟後續修法事宜無人處理，致會議決議形同具文，殊有未當案	250
28、公路總局及桃園市政府於 77 年間辦理省道公保地工程徵收土地計畫案，未善盡職責；另內政部未予詳查，逕自否准被徵收人行政救濟，均核有違失案	253
29、教育部未及時瞭解各公立大專院校辦理校長遴選所生問題，處理機制未盡妥適，復因對各校遴選委員會委員資格認定模糊籠統，致遴選公正性不足，顯有督導不周案	269
30、教育部放任各校以專案教師長期替代編制內專任教師，檢討機制闕如；且對專案教師工作薪酬不合理情形置若罔聞；又迄未與勞動部橫向聯繫，致專案教師面臨非勞非教窘境，均有疏失案	282
31、安平工業區標準廠房興建完工逾 40 餘年，迄今仍閒置難以活化，經濟部工業局及臺南市政府核有違失案	309
32、行政院農業委員會對於蒜價之監測及穩定物價措施欠缺全面性，核有違失案	315
33、交通部航港局未將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制稽核事項，亦未督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，內控制度顯然失靈，危及航海公共安全，斷傷政府信譽及形象案	329
34、交通部臺灣鐵路管理局未能建置斷軌應變處置作業程序與落實行車異常通報機制，並有失軌道檢測管理之責；辦理新購軌道車採購作業，未能妥適審查投標廠商資格及實績，且未善盡履約驗收責任案	342
35、矯正署桃園分校忽視少年矯正人員經管，致生該校學生集體霸凌事件案	356
36、矯正署嘉義監獄對受刑人長期隔離監禁調查，影響受刑人之權益甚鉅案	381
37、法務部矯正署誠正中學桃園分校（敦品中學）發生收容學生集體暴力衝突事等情，該校處置無方；法務部矯正署未善盡督導責任，均有嚴重違失案	391
38、國立臺灣師範大學對其表演藝術所夏姓所長僭越主管行政權限，影響學生及教師學術自由等情，疏於監督管理，損及學生	

#### IV 監察院糾正案彙編

權益，顯有怠失案 .....	421
39、彰化縣花壇鄉公所辦理虎山巖申請寺廟相關登記備查，逾越其 初審之權限；另彰化縣政府未善盡職責採取積極有效作為，致 申請案延宕等情案 .....	440
40、新竹縣政府就民眾申請依祭祀公業條例第 51 條規定代為標售 無人申報之祭祀公業土地，未本於權責代為標售，推諉塞責 等情案 .....	453
41、苗栗縣政府辦理「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」，該府、 國有財產署及林務局態度消極，以及漁業署之督導不周，確有 違失案 .....	462

#### 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)

42、中油公司辦理桃園煉油廠第三重油加氫脫硫工場投資計畫，變更復辦 1 次緩辦 4 次，耗時近 13 年停辦收場，虛擲 4 億 3 千餘萬元，核有違失案 .....	487
43、新竹縣政府辦理司馬庫斯部落水質改善工程，未確實督促廠商代操作與維護保養，致排放廢（污）水水質不符標準，影響環境衛生等違失案 .....	498
44、新北市金山區公所 106 年 11 月進用陳員為課員職務代理人，108 年 9 月擔任新媒體小組組長，任其超時工作過勞而亡等違失案 .....	506
45、密不錄由 .....	538
46、臺東縣蘭嶼鄉公所辦理「2017 蘭嶼鄉國際馬拉松活動」採購便宜行事，未簽准前即逕為採購；另多項經費支出，以「小額採購」方式逕洽辦理等情案 .....	539
47、臺北流行音樂中心表演廳無障礙席位設置未當，與文化平權政策不符，文化部及臺北市政府顯有違失案 .....	545
48、澎湖醫院辦理 107 年停車場設備租賃採購等，並濫用政風體系查處非屬貪瀆或不法事項，多年存有職場霸凌等違失案 .....	563
49、臺中捷運股份有限公司招募新進人員，未訂定相關招考作業規定與流程，亦未建立覆核機制及檢討修正檔案文件管理規範，肇致應試者低分錄取、高分落榜，違反其公告錄取方式，破壞公營事業舉辦考試掄才之公正性與公信力量 .....	596
50、臺中市政府辦理東勢公辦民營實驗教育學校，未完成可行性評估，即發包辦理工程，虛擲公帑，且公告委託後遲未簽約，復廢止該委託案，嚴重斲損政府公信，核有違失案 .....	607
51、教育部推動國民中學教學正常化業務，迄今全國未合格率仍偏高，另對相關政策研究與評估不足，且未嚴格考核違反規定之主事機關，損及學生受教權益，洵有嚴重怠失案 .....	617
52、教育部對於大專校院兼、專任教師人力比逼近 1：1，且逾半私校兼任教師占比達 5 成以上、聘用未符法定目的等情，相關督導作為及配套措施闕如，均有重大違失案 .....	635

## VI 監察院糾正案彙編

- 53、內政部主管住宅政策，所擬合宜住宅招商投資興建計畫，缺乏整體住宅政策規劃，且無有效抑制炒房之配套措施等情案.....649
- 54、長榮大學學生 B 女於馬來西亞籍大學生 A 女命案發生前，向臺南市政府警察局歸仁分局報案，承辦員警未依規定受理報案程序等情案 .....662
- 55、希伯崙協會所設共生家園，於 107 年間發生不當對待身心障礙院生事件，桃園市政府未善盡主管機關保護身心障礙者權益之責，確有怠失案.....672
- 56、食品安全衛生管理法第 45 條賦予主管機關就再次違法之食品廣告等加重處罰權限，然地方主管機關迄今未落實執行，衛生福利部監督不力案 .....679
- 57、核四系統功能試驗未過，經濟部卻於 103 年稱安全，台電對包商監督不善，分散式控制暨資訊系統問題嚴重，經濟部及台電均有怠失案 .....688
- 58、國立臺北教育大學辦理新聘教師案，教師評審委員會功能不彰；校安通報機制欠周全；處理涉職場暴力案件，未保持中立，亦未依法定程序運作，確有怠失案.....704
- 59、桃園市新街國小未依規定辦理特教生個別化教育計畫，且多起學生自戕事件未辦理校安通報；另桃園市政府教育局低估該校特教服務人力不足問題，未採取有效方法解決，均有違失案 .....717
- 60、金門縣政府對該縣某家長限制 4 名子女接受義務教育，未採必要措施，教育部亦未積極督導，致長達 11 年未決，嚴重損及兒少基本權益，洵有重大疏失案.....738
- 61、金門縣政府辦理「東洲至酒廠」道路拓寬，協議價購陳訴人土地，未提供正確資訊，損及財產權益案.....769
- 62、陽明山國家公園管理處，施作擎天崗地區刺鐵絲圍籬，忽略水牛冬季有遷徙避寒之習性，耗資 297 萬元施設圍籬；復又耗資 27 萬 4,000 元拆除，致虛耗公帑案.....774
- 63、臺北市政府以都市計畫個案變更方式，辦理革命實踐研究院中興山莊土地使用分區變更案，違反都市計畫法第 27 條「迅行變更」之立法意旨與適用條件案.....779
- 64、原住民族委員會逾越母法，以行政函令限縮解釋原住民身分法第 2 條第 2 款，與法律保留原則相牴觸，核有違失案 .....784

65、臺南市政府勞工局前科員仲南萍詐領事業單位勞工退休準備金專戶款項，致該局應連帶支付賠償金新臺幣 3,339 萬餘元，財務違失情節重大案 .....	792
66、不肖人力仲介業者引進移工後再指派至申請名義以外地點，從事高強度工作，謀得鉅額利益；勞動部未積極查辦等違失案 .....	799
67、經濟部工業局於 102 年 5 月間辦理之「永續工業區潔淨水環境計畫」等事項，執行進度未如預期，核有違失案 .....	832
68、行政院長久以來對於檳榔危害防制作為過於消極，且怠於重新檢視並推動檳榔危害防制專法，核有怠失案 .....	840
69、台電公司長期宣稱核電廠斷然處置程序萬無一失，對人性考驗避而不談、對核災破口視而不見，殊有違失，經濟部監督不力案 .....	852
70、永安實業股份有限公司確有中途停工 1 年以上情事，經濟部礦務局迄未依法廢止其礦業權，核有重大違失案 .....	857
71、臺鐵路於臺東海端站發生 2 死 1 重傷職安事故；另潮州基地亦發生調車員遭夾致死事件。該局未能嚴格督飭所屬落實執行並保障現場作業人員人身安全，難辭其咎案 .....	861
72、南投縣信義鄉公所前鄉長等人辦理小額採購相關工程，涉犯偽造文書罪責及行政違失；而南投縣政府對該公所小額採購預算編列及執行浮濫等情事束手無策案 .....	882
73、國立宜蘭大學對該校建築與永續規劃研究所謝姓所長，涉操縱所長遴選及侵占所內財產，雖依教師法予以解聘，惟未切實點收繳回財產，損及師生受教權益，難辭監督不力之責案 .....	898
74、原臺北市政府體育處孫前處長濫權圖利業者，不當金錢往來，有懲戒必要；詎該府於本院一再催促，仍執意「俟判決確定」再行處理，坐等懲戒時效消滅，核有重大違失案 .....	912
75、內政部營建署，未能切實督導各縣市政府，落實執行廢止前之建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 2 規定措施等情，核有違失案 .....	918
76、密不錄由 .....	939
77、國防部憲兵指揮部辦理「憲兵通用無線電系統案」率爾決標，肇致履約後承商無法提供加密研改所需原始碼，影響任務遂行等情違失案 .....	940

VIII 監察院糾正案彙編

78、密不錄由 .....952



# 1、花蓮縣政府處理私設「伊○○納骨堂」， 任令農舍變更為納骨堂長期違規使用等 情，確有違失案

提案委員：浦忠成、陳景峻、林文程

審查委員會：經 110 年 1 月 19 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 7 次會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：花蓮縣政府

### 貳、案由：

花蓮縣政府101年11月受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，未持續追蹤合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄109年底仍尚未完成補辦程序；另縣府內部單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處會勘發現本案涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用，行政效能不彰。經核確有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

審計部函報，花蓮縣政府於民國（下同）101年11月19日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，未持續追蹤其合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄今109年底仍尚未完成補辦程序。經調閱花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉（下稱秀林鄉）公所、行政院農業委員會、內政部等機關卷證資料，認本案處理過程確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、花蓮縣政府自 101 年 11 月 19 日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，經衡酌補辦程序文件繁瑣，且違規行為人尚有積極補辦申請之具體行為，爰予 3 次展延改善期限，然於 104 年 4 月 21 日展延期限屆滿後，因違規行為人未能提出原住民部落同意設置會議紀錄而擱置，未持續追蹤合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄 109 年底尚未完成補辦程序；另縣府於 103 年 6 月 25 日函令違規行為人立即停止營運未果，骨灰（骸）甕存放數量仍持續增加，屢遭民眾質疑合法性，均未本主管機關權責積極適法妥處，怠忽消極，斲傷政府機關形象，核有嚴重疏失。

（一）依行為時殯葬管理條例（91 年 7 月 17 日制定公布）第 3 條第 2 項第 2 款規定略以：「縣主管機關之權責包括對轄內私立殯葬設施之設置核准、監督、管理；違法設置殯葬設施之取締與處理」；第 7 條第 1 項規定略以：「殯葬設施之設置，應備具興建營運計畫等文件報請縣主管機關核准」；第 18 條規定略以：「設置殯葬設施完竣，應備具相關文件，經縣主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、設置者之名稱或姓名公告後，始得啟用、販售骨灰（骸）存放單位」；第 55 條第 1 項規定略以：「殯葬設施經營業違反第 7 條第 1 項，未經核准設置殯葬設施，或違反第 18 條規定擅自啟用、販售骨灰（骸）存放單位，經限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處新臺幣（下同）30 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，並得連續處罰之」；同條第 3 項規定略以：「發現有第 1 項之情形，應令其停止營運或販售骨灰（骸）存放單位，拒不從者，除強制拆除或恢復原狀外，並處 60 萬元以上 300 萬元以下罰鍰」。暨內政部 99 年 12 月 22 日台內民字第 0990251996 號函釋略以：「殯葬管理條例第 55 條第 1 項規定之『限期改善』或『限期補辦手續』處分，係就違反殯葬管理條例第 7 條規定之殯葬設施，命當事人於一定期限內除卻其違法狀態，使其符合法律規定，故『補辦手續』係指補辦完成殯葬管理條例規定應踐行之程序，而『限期補辦手續』經主管機關受理申請之後續審查作業縱有涉及機關內部其他相關單位審查權責，若經審查需再請申請人補正相關資料或駁回，且若屆時已逾補辦手續期限，仍視為『屆期仍未補辦手續』，而有殯葬管理條例第 55 條第 1 項罰則之適

用。」與內政部 95 年 7 月 21 日台內民字第 0950119119 號函釋略以：「殯葬設施未經核准設置，應依殯葬管理條例第 55 條第 1 項規定，令其限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處以罰鍰，並得連續處罰之。如有經令其停止開發、興建、營運，拒不從者之情形，應依 55 條第 3 項規定處罰，如同時涉及第 55 條第 1 項及第 3 項規定時，應依行政罰法第 24 條第 1 項規定，從一重處罰。」

- (二) 原住民族基本法（下稱原民法）第 21 條第 1 項規定略以：「私人於原住民族土地從事土地開發、資源利用，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」及依行為時原住民族委員會（下稱原民會）104 年 4 月 30 日修正之原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點（105 年 1 月 25 日廢止）第 2 點第 4 款規定：「原住民族同意事項：指依法應徵詢並取得原住民族同意或參與之事項」；同點第 8 款規定申請事項略以：「指原民法第 21 條規定應徵詢並取得原住民族同意之事項」；第 19 點規定略以：「申請人應檢具申請事項之計畫、措施、當地原住民族利益分享機制、共同參與或管理機制等文件向申請事項所在地之公所申請召集部落會議，公所應以載明申請事項之書面通知轄內之關係部落，並於適當場所公告 30 日」；第 21 點規定：「關係部落之部落會議主席自收受同意事項之通知，逾 2 個月未召集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之公所代行召集（註：原民會 105 年 1 月 4 日訂定『諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱諮商原住民族同意辦法）』第 2 條、第 13 條及第 15 條亦有類似規定）」。又依原民會 106 年 5 月 26 日原民綜字第 1060034473 號函釋部落會議議決同意事項程序適用疑義說明三略以：「就諮商原住民族同意辦法第 15 條僅針對部落會議主席『怠為召集』之情況規範，對『尚未成立部落會議』或『不能召集』等情況漏未規定部分，應『類推適用』前開條文，即：由公所以『公示送達』或其他『足以使關係部落廣泛周知』之適當方式，通知該關係部落請其行使同意權。倘該關係部落於受通知後逾 2 個月未能推舉產生部落會議主席，或推舉產生之部落會議主席後不為召集時，再由公所或其他適當機關代行召集，俾維護關係部落族人行使同意

權之權益。」

- (三) 查花蓮縣政府於 101 年 11 月 19 日接獲民眾陳情伊○○納骨堂是否合法一案，經該府函請秀林鄉公所依殯葬管理條例規定查報後，於 101 年 12 月 27 日函復陳情人「經查伊○○確實未經本府殯葬設施核定，本府刻正依法辦理中」，該府並於 102 年 1 月 9 日會同違規行為人會勘確認，違法私設供存放骨灰（骸）甕之納骨堂屬實，嗣據違規行為人於 102 年 3 月 11 日向縣府陳述並附伊○○收納骨灰（骸）甕清冊顯示，伊○○納骨堂成立於 96 年間，截至 101 年 12 月間，累計安置骨灰（骸）甕計 77 個，最早安置日為 97 年 2 月。經該府簽准後於 102 年 3 月 29 日函送處理違反殯葬管理條例案件裁處書予違規行為人，限其應於收受處分書之次日起 8 個月內完成設施補辦手續。惟違規行為人於改善期限（102 年 12 月 2 日）屆滿前，於 102 年 11 月 15 日檢附設置地點土地權利證明等資料，敘明已向財政部北區國稅局花蓮分局申請變更增加營業項目「骨灰（骸）存放設施經營」，並已補繳 98 年 1 月至 102 年 2 月短漏報銷售額 88 萬餘元之營業稅 4 萬餘元，亦即違規行為人自承於上開期間確實有販售納骨櫃位之使用權，顯示其未報經縣府核准設置並完成啟用程序，逕行違規對外販售納骨櫃位屬實。
- (四) 次查花蓮縣政府於接獲違規行為人 102 年 11 月 15 日函送部分興辦事業文件後，於同年 12 月 29 日函復違規行為人略以：「所提陳內容，尚不符合行為時殯葬管理條例第 7 條規定應備具文件，檢附納骨堂興辦事業計畫書申請流程圖及審查規定 1 份供參，仍請於 102 年 12 月 2 日提出設施補辦手續申請，屆期未提出申請且未改善者，該府將依法告發裁處。」嗣 102 年 12 月 2 日改善期限屆滿，該府函請秀林鄉公所查報該設施改善情形，經該所於 103 年 1 月 14 日會勘結果發現，所安置骨灰（骸）甕計 105 座，顯示違規行為人於改善期限屆滿後，所安置骨灰（骸）甕仍持續增加，違失情節顯未改善且仍未補辦手續完成，該府爰於 103 年 1 月 21 日再函受處分人陳述意見，經受處分人於 103 年 1 月 27 日檢送骨灰（骸）存放設施營運計畫並申請展延改善期限，案經縣府審查結果，核有應備且未備之文件，及所附資料仍未齊全等待補正事項計 6 項，縣府據違規行為人陳情

及顧及興辦事業計畫應備文件繁瑣且違規行為人已提出部分文件，尚有積極補辦申請之具體行為，於 103 年 2 月 21 日函復同意展延改善期限 2 個月。但受處分人於 103 年 4 月 17 日 3 度提出部分設置文件，縣府初審結果仍欠完備，不符合補辦手續完竣之要件，縣府爰就殯葬管理條例第 55 條第 1 項規定「經限期改善或補辦手續」，其限期是否得以辦理展延，函詢中央主管機關內政部，經該部 103 年 4 月 30 日函復略以：「殯葬管理條例罰則有關限期改善之『期限』決定，既屬殯葬主管機關之裁量範圍，惟仍需審酌不違背法令且給予當事人之期限應為合理，始有助達成除卻違法狀態之目的。」顯示縣府對於違法設置殯葬設施之改善期限，得衡酌實際情況，本權責裁量之。

- (五) 查本案自花蓮縣政府於 102 年 3 月 29 日作成行政處分，命違規行為人應於收受處分書之次日起 8 個月內完成設施補辦手續，雖經受處分人 102 年 11 月 15 日及 103 年 1 月 27 日 2 度函送興辦事業計畫書予縣府審查，惟經簽會府內各單位審查結果，均有待補正事項，案經縣府以具有「改善期限」之行政裁量權，於 103 年 6 月 25 日再度同意展延 6 個月，並囑其於設施補辦手續完竣經縣府核准營運前，不得再行販售骨灰（骸）存放單位，否則將依規定裁處。其後，違規行為人於展延期限屆滿前，於 103 年 11 月 26 日補送修正後骨灰（骸）存放設施使用興辦事業計畫予縣府審查時，原住民行政處於會辦時表示意見，依原民會 103 年 10 月 7 日訂定「原住民族基本法第 21 條釋義」第 5 點第 10 款規定，違規行為人於原住民保留地興建納骨堂，為原民法第 21 條所稱之土地開發行為，應依行為時「行政院原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點」規定，徵詢原住民意見並取得同意。縣府爰於 103 年 12 月 5 日再函請受處分人補正，並於 104 年 1 月 8 日函違規行為人陳述意見及請秀林鄉公所查報設施改善情形，經違規行為人於 104 年 1 月 15 日再函縣府申請展延，縣府於 104 年 3 月 9 日簽准略以：「本案興辦事業計畫書審查迄今未經核准，且現場殯葬設施未撤除仍存放 131 個骨灰甕，屬屆期仍未補辦手續完成，殆無疑義，惟受處分人於原住民保留地興建骨灰（骸）存放設施之土地開發行為，依規定應召開部落會議議決通過，經審酌其辦理時間，第 3 度同

意展延改善期限至 104 年 4 月 21 日。」累計縣府核予受處分人補辦手續之改善期限已 2 年餘。

- (六) 受處分人於前揭改善期限屆滿前，為處理「原民法第 21 條規定於原住民保留地開發行為，應徵詢原住民意見並取得同意」程序，於 104 年 4 月 12 日函請秀林鄉水源部落（副知縣府與秀林鄉公所）協助於同年月 18 日召開部落會議，經該部落訂定會議日期，並函請秀林鄉公所蒞臨指導，經該所函復，部落會議主席任期於 103 年 11 月 15 日屆滿自動解職，需依行為時行政院原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點第 3 點及第 5 點第 2 項規定，選任部落會議主席後始能召集部落會議。經違規行為人於 104 年 7 月 14 日函復縣府詢問部落會議進度略以：「據公所來文指出，該部落會議主席任期已屆滿，須召集第 1 次部落會議選任後始得召集，未有藉故拖延情形」。同期間，秀林鄉水源村當地族人共 16 人於 104 年 3 月 16 日陳情，指案地假農舍名義非法變更設置伊○○（靈骨塔）設施，影響附近居民生活品質及社區觀光發展。縣府雖於 104 年 4 月 28 日函復略以：「陳情書內容，將納入審查意見，期符合法令規定及平衡居民期望」。迨至 106 年 1 月 3 日，又有民眾向縣長電子民意信箱陳述本案，縣府除復以「查伊○○納骨塔並未核准在案，該府將依相關規定調查處理」外，另於 106 年 5 月 17 日向原民會函詢有關部落會議議決同意事項程序適用疑義，經該會 106 年 5 月 26 日釋示略以：「為維護關係部落族人行使同意權之權益，於符合該函文所述情況時，由公所或其他適當機關代為召集」，爰縣府已知該部落會議主席尚未選任前，得由公所代行召集部落會議之解決途徑。經花蓮縣審計室詢據縣府民政處表示：「該府並未據此函釋，就本案違法納骨堂尚未完成設施補辦手續，以殯葬主管機關立場採取任何行政作為」，迄本院 109 年 11 月 3 日現場履勘日止，違規行為人仍尚未取得前揭之部落會議議決同意。上開情形顯示，縣府已知違規行為人以當地部落會議主席尚未重新選任，未能取得違法納骨堂坐落地之原住民同意而得以完備申請書件，又已獲原民會 106 年 5 月 26 日函知，得「類推適用」諮商原住民族同意辦法第 15 條規定，由秀林鄉公所代行召集部落會議，卻未本於殯葬主管機關立場，對

限期改善屆期之違規行為人施以處罰或稽催補辦興辦事業計畫手續，並告知違規行為人有關原民會 106 年 5 月 26 日函釋，促使違規行為人積極尋求召開部落會議之可行性，致迄本院調查時，縣府復以目前尚有「1. 案地位於第二級環境敏感地區內，應依非都市土地使用管制規則第 30 條之 3 規定辦理，並取得環境敏感地區中央法令規定之目的事業主管機關書面意見（山坡地範圍、位屬礦區、位屬軍事設施管制區之禁建、限建地區）。2. 聯外道路寬度不得小於 6 公尺之限制，須洽秀林鄉公所認定。3. 依原民會 109 年 4 月 10 日原民土字第 1090021686 號函，依規定送部落會議決議。4. 農地變更使用說明書修正。5. 隔離綠帶或設施修正。」待處理解決，縣府顯未善盡取締及處理權責。

(七) 依內政部 95 年 7 月 21 日函釋，受處分人如同時涉及殯葬管理條例第 55 條第 1 項及第 3 項規定時，應依行政罰法第 24 條第 1 項規定，從一重處罰。縣府於第 3 次展延期限（104 年 4 月 21 日）屆滿後，依秀林鄉公所 104 年 5 月 6 日會同受處分人會勘紀錄顯示，納骨櫃未撤除，未停止違法行為，且違規行為人屆期仍未完成補辦手續，亦未再申請展延，依內政部 99 年 12 月 22 日函釋規定，已有殯葬管理條例第 55 條第 1 項罰則之適用，惟縣府民政處並未依法裁罰，經花蓮縣審計室詢據縣府承辦單位表示，因當地部落尚未選任主席未能召集會議議決同意與否，爰擱置此案，未追蹤本案合法化進度。續查 104 年 7 月至 106 年 1 月期間，均無與本案有關之裁處或相關處置資料，縣府以人員異動僅剩承辦科員及科長 2 人綜理所有業務為由卸責，顯非可取。又本案違規納骨堂安置骨灰（骸）甕數量，依縣府及秀林鄉公所歷次會勘結果，從 102 年 1 月 9 日 77 個，103 年 1 月 14 日 105 個，104 年 1 月 20 日 131 個，持續增加至 109 年 10 月 7 日之 249 個，顯示自縣府 103 年 6 月 25 日令其不得再行販售存放單位，違規行為人卻依舊繼續營業，已有殯葬管理條例第 55 條第 3 項「除強制拆除或恢復原狀外，並處 60 萬元以上 3 百萬元以下罰鍰」之適用，但縣府迨至花蓮縣審計室於 107 年 12 月 21 日函查，始再重新啟動行政調查及裁罰程序，截至目前為止，現仍接續未完成興辦事業計畫之補辦手續處理中，縣府長期怠忽消極未依內政部 95 年 7 月 21 日函釋及行政罰法第 24 條

第 1 項規定，依殯葬管理條例第 55 條第 1 項及第 3 項規定從一重處罰，縱容違法狀態長期懸置，實有損殯葬主管機關形象。

(八) 綜上，花蓮縣政府依殯葬管理條例規定負有違法設置殯葬設施之取締與處理權責，自 101 年 11 月 19 日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，經衡酌補辦程序文件繁瑣，且違規行為人尚有積極補辦申請之具體行為，爰予 3 次展延改善期限，然於 104 年 4 月 21 日展延期限屆滿後，因違規行為人未能提出原住民部落同意設置會議紀錄而擱置，未持續追蹤合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄 109 年底尚未完成補辦程序；另縣府於 103 年 6 月 25 日函令違規行為人立即停止營運未果，骨灰（骸）甕存放數量仍持續增加，屢遭民眾質疑合法性，均未本主管機關權責積極適法妥處，怠忽消極，斷傷政府機關形象，核有嚴重疏失。

二、花蓮縣政府內單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處於 102 年 1 月 9 日會勘發現伊○○納骨堂涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實及行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用而未能適法處理，行政效能不彰。

(一) 按法務部 96 年 9 月 3 日法律字第 0960027246 號函釋略以：「同時違反殯葬管理條例及建築法等相關規定而處以裁罰，自應依法定罰鍰最高之規定裁處。惟殯葬管理條例第 55 條第 1 項之違反行政法上義務行為，須違反規定並經限期改善，逾期仍未改善者始符合處罰構成要件，方得依就該違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰之行為，依法定罰鍰最高之規定加以裁處。」次依建築法第 73 條第 2 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照……」；第 74 條第 3 款規定，申請變更使用執照供公眾使用者，應備具申請書並檢附其結構計算書與建築物室內裝修及設備圖說。第 77 條之 2 第 1 項第 1 款及第 2 款規定略以：「供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，裝修材料應合於建築技術規則之規定」；第 91 條第 1 項第 1 款規定略以：「違反建築法第 73 條第 2 項規



定，未經核准變更使用擅自使用建築物者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除」；第 95 條之 1 規定略以：「違反第 77 條之 2 第 1 項規定者，處建築物所有權人、使用人 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦，逾期仍未改善或補辦者得連續處罰；必要時強制拆除其室內裝修違規部分。」另花蓮縣政府為確立非都市土地違反使用管制案件主政單位權責及統一查處作業機制，特訂定「花蓮縣政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序」，依該作業程序第 3、4 點附表一、二規定，違規使用類型「殯葬及宗教設施」之主政單位為民政處，由民政處填具審查表簽會相關單位處理。同作業程序第 10 點第 1 項規定：「違反管制使用案件經依法裁處後，由主政單位錄案列管追蹤改善結果，經複查改正完竣屬實者，解除列管結案並副知裁罰單位。逾期未改善完竣者，由主政單位審認應依法按次加重處罰或移送地方檢察署偵辦，於簽准後移請裁罰單位續辦。」

- (二) 查本案違規納骨堂建物之原有農舍使用執照係花蓮縣政府於 96 年 6 月 5 日府城建字第 09600603970 號函核發，並敘明該建築物使用用途為 H2 類組「農舍」，請確實參照建築法第 77 條規定，維護建築物合法使用與其構造及設備安全。依秀林鄉公所 101 年 11 月 29 日至 109 年 10 月 7 日止之會勘紀錄及違反殯葬管理條例案件查報表，與縣府 102 年 1 月 9 日處理違反殯葬管理條例案件現場會勘紀錄所載，違規行為人自承該納骨堂原核准使用執照為農舍，顯示縣府已知違規行為人於農業用地上興建農舍（H2 類），變更使用類組為供存放骨灰（骸）甕之納骨堂（E 類），且於室內裝修設置納骨櫃 1,920 個櫃位屬實。究其行為，除未經核准設置納骨堂違反殯葬管理條例第 7 條應依同條例第 55 條裁處外，另該農舍未農用涉違反農業發展條例第 69 條、區域計畫法第 15 條土地使用管制規定，應由縣府地政處依區域計畫法第 21 條認定裁罰；暨農舍違規變更使用類組為納骨堂與未申請審查許可室內裝修設置骨灰（骸）櫃位，涉違反建

築法第 73 條第 2 項及第 77 條之 2 規定，應由縣府建設處依建築法第 91 條及第 95 條之 1 規定認定裁罰；又依區域計畫法及建築法之罰則規定，除應處罰鍰外，並應限期改善或補辦手續，令其停止使用或拆除其地上物恢復原狀等改善措施，逾期仍未改善或補辦手續者得連續處罰，於必要時得強制拆除違規設施。惟查縣府民政處於 102 年 1 月 9 日會同違規行為人會勘確認違法屬實後，僅就其承辦業務之主管機關立場，依殯葬管理條例規定處理，即使曾簽會行政暨研考處、建設處、農業處、地政處等相關單位，均未表示任何審查意見；嗣依殯葬管理條例第 55 條第 1 項核定改善期限 104 年 4 月屆滿後，依法務部 96 年 9 月 3 日函釋規定，已符合處罰構成要件，惟經花蓮縣審計室詢據縣府民政處表示，均無就本案所涉違反區域計畫法及建築法等規定，簽會縣府農業處、地政處及建設處研議處理方案之資料，顯示縣府民政處未審視個案違規具體事實，依「花蓮縣政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序」審慎研議處理。又縣府於 106 年 1 月 3 日接獲王君於縣長信箱質疑伊○○納骨堂之合法性後，由縣府綜理縣長電子民意信箱之行政及研考處簽會民政處、農業處、地政處回覆王君略以：「伊○○納骨塔未經核准私設，將依殯葬管理條例調查處理，及所述案地是否違反農地利用問題，將查明後續由相關單位處理」，惟函復內容仍未見建設處對於本案涉及農舍變更使用類組及違法室內裝修部分提出意見。縣府遲未由各業管單位共同研議處理，縱容農舍變更為納骨堂使用持續存在多年，致使政府法令規定形同虛設。

- (三) 綜上，花蓮縣政府內單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處於 102 年 1 月 9 日會勘發現伊○○納骨堂除涉違反殯葬管理條例外，亦有農舍未農用、違規變更使用類組及室內違法裝修骨灰（骸）櫃位等，涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實及行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用而未能適法處理，行政效能不彰。

綜上所述，花蓮縣政府自 101 年 11 月 19 日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，經衡酌補辦程序文件繁瑣，且違規行為人尚有

積極補辦申請之具體行為，爰予3次展延改善期限，然於104年4月21日展延期限屆滿後，因違規行為人未能提出原住民部落同意設置會議紀錄而擱置，未持續追蹤其合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄109年底仍尚未完成補辦程序；另縣府於103年6月25日函令違規行為人立即停止營運未果，骨灰（骸）甕存放數量仍持續增加，屢遭民眾質疑合法性。另該府內單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處於102年1月9日會勘發現伊○○納骨堂涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用，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，移送行政院轉飭該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：

- 一、花蓮縣政府於110年4月6日、9月14日邀集相關單位辦理會勘，於110年12月1日及2日進行案地上圍牆、水泥平臺、車庫、廁所、儲物室等農舍以外違章建築拆除，111年1月26日再次辦理場勘，現場已無先前置放之骨灰櫃位，據行為人說明，少數量骨灰已協調家屬領回，其餘骨灰移往瑞穗萬善廟存放。至於本案後續是否已回復農舍使用及防範死灰復燃，擬請花蓮縣政府自行列管持續追蹤辦理。
- 二、花蓮縣政府110年9月3日府民宗字第1100171832號函附違失人員懲處令略以：1. 曾○○前於擔任民政處宗教禮俗科科長、副處長期間，辦理「殯葬業務」對屬員督導考核不力，申誡2次。2. 鍾○○於106年2月6日迄今擔任民政處宗教禮俗科科長，辦理「殯葬業務」對屬員督導考核不力，申誡1次。3. 施○○於104年3月30日迄今為旨案承辦人，辦理「殯葬業務」疏於續辦致發生不良後果，記過1次。

**註：經111年5月17日監察院內政及族群委員會第6屆第23次會議決議：結案存查**

## 2、衛生福利部 94 年公告「砒砂」為禁藥， 卻未禁止複方製劑使用，致病人重金屬中毒，核有違失案

提案委員：王麗珍、林郁容、蘇麗瓊

審查委員會：經 110 年 2 月 4 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 8 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：

衛福部於94年4月29日公告自94年5月1日起禁止中藥用「砒砂」製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，該公告使中藥用砒砂為藥事法第22條第1項第1款規定之禁藥之構成要件明確，且一般民眾得以合理預見違法者之處罰範圍。詎該部仍對中藥GMP廠複方製劑未予禁用砒砂，顯未能依法行政，置政府公權力於不顧；又對於含砒砂成分之藥品許可證之清查未確實，公告禁用之中藥仍在市面流通，甚至導致病人重金屬中毒，該部未能落實執法，使法令規範淪為具文，對於人民權益之維護顯有不力；且衛福部於94年5月1日起禁止中藥用砒砂製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，卻未清點當時國內砒砂庫存數量、回收銷毀或進行流向管制，顯未落實藥事法第76條規定；又於106年始規定輸入砒砂需取得核發之進口同意文件，但之前未對砒砂從源頭進行有效管理，喪失將可能作為中藥用途之砒砂阻絕於境外之先機，而95年以後已有12,020公斤砒砂原礦輸入國內，但數量及其流向之登錄資料闕如，有被流供作為中藥用途之虞，使中藥安全未能獲得充分保障，均核有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

案經調閱衛生福利部（下稱衛福部）、衛福部中央健康保險署、衛福部食品藥物管理署、海洋委員會海巡署、財政部關務署（下稱關務署）、臺中市政府衛生局（下稱臺中市衛生局）、臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）卷證資料<sup>1</sup>，並於109年12月18日詢問衛福部石崇良常務次長、臺中市衛生局陳南松副局長、行政院環境保護署毒品及化學物質局陳淑玲副局長及業務相關人員，以及諮詢專家學者後，已完成調查。茲綜合上揭調卷、詢問、諮詢等相關卷證，發現確有下列違失：

- 一、衛福部於94年4月29日公告自94年5月1日起禁止中藥用「硃砂」製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，該公告使中藥用硃砂為藥事法第22條第1項第1款規定之禁藥之構成要件明確，且一般民眾得以合理預見違法者之處罰範圍。詎該部仍對中藥GMP廠複方製劑未予禁用硃砂，顯未能依法行政，置政府公權力於不顧；又對於含硃砂成分之藥品許可證之清查未確實，公告禁用之中藥仍在市面流通，甚至導致病人重金屬中毒，該部未能落實執法，使法令規範淪為具文，對於人民權益之維護顯有不力，核有違失：
  - （一）按藥事法第22條第1項第1款規定：「本法所稱禁藥，係指藥品有左列各款情形之一者：一、經中央衛生主管機關明令公告禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之毒害藥品。」另按同法第82條第1項規定，製造或輸入偽藥或禁藥者，處10年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1億元以下罰金；同法第83條第1項規定，明知為偽藥或禁藥，而販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列者，處7年以下有期徒刑，得併科5千萬元以下罰金。

<sup>1</sup> 包括：衛福部109年9月24日衛部醫字第1090132591號函、同年12月31日1091862256號函；衛福部中央健康保險署109年9月25日健保醫字第1090012416號函；衛福部食品藥物管理署109年9月16日FDA北字第1099031626號函；海洋委員會海巡署109年9月8日署情三字第1090021011號函；財政部關務署109年9月14日台關業字第1091020501號函、同年11月27日台關業字第1091033330號函；臺中市政府衛生局109年9月15日局授衛食藥字第1090097613號函；臺灣臺中地方檢察署檢察官109年度偵字第24074、24075、24076、35302及35304號起訴書。

- (二) 依衛福部查復說明，案內「硃砂」是硫化汞 ( $\text{HgS}$ ) 的天然礦石，中藥功效及用途為治療心火亢盛所致心神不安、胸中煩熱、驚悸不眠、瘡瘍腫毒、瘡癤諸症，且尚有宗教畫符、彩繪、顏料等一般用途，但依動物實驗結果，口服硃砂有導致動物小腦大量的汞累積引發神經毒性；至於「鉛丹」為四氧化三鉛 ( $\text{Pb}_3\text{O}_4$ ) 的天然礦石，中藥功效及用途為外用解毒止癢、收濕生肌，內服治療瘡疾，另有油漆等一般用途。惟前行政院衛生署（下稱前衛生署）於 80 年 9 月 18 日即函知中醫師全聯會、中藥商全聯會、製藥公會、藥師全聯會及各地方衛生局等機構（關）硃砂、鉛丹 2 種重金屬藥材，不得使用於調製口服藥品，違者將依醫師法及藥物藥商管理法（立法院 80 年 2 月 5 日通過修正名為藥事法）相關規定處辦<sup>2</sup>。復以衛福部鑑於硃砂違法使用仍有偶聞，究其原因或因硃砂僅禁止調製口服製劑，外用或宗教等用途仍未明文禁止，恐或有中藥商予以濫用，爰再於 94 年 4 月 29 日公告自 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用「硃砂」製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列<sup>3</sup>（下稱 94 年禁止硃砂中藥用公告），透過禁止中醫醫療院所及中藥房（局）以硃砂調劑（配）製劑，中藥房（局）亦不得販售硃砂，以刑責遏止混誤用等不法行為。
- (三) 再據衛福部查復稱：經調閱前開 94 年將硃砂公告為禁藥之原卷，其中併陳之原簽意旨係禁用「單方硃砂」，未禁用「複方製劑」，原因為單方硃砂之品質非檢驗無法判定，而一般中醫醫療院所或中藥局（房）皆無檢驗設備，無從判定品質優劣及其是否具有毒害性，爰禁用之；另複方製劑源自中藥 GMP 廠，較能勝任檢驗量能，惟仍需配合行政指導及查核，確保品質安全無虞。迄前衛生署中醫藥委員會於 101 年 1 月 17 日函相關公會及廠商有關含硃砂成分藥品許可證之後續管理機制，若欲刪除許可證硃砂成分者，需申辦變更換證事宜，若欲保留許可證硃砂成分者，需檢具安全性資料提送前衛生署中藥藥物諮詢委員會中藥製劑小組審查<sup>4</sup>。又衛福部於 109 年 8 月 13 日依行政程序法第

<sup>2</sup> 衛署藥字第 990010 號。

<sup>3</sup> 衛生署 94 年 4 月 29 日署授藥字第 0940002424 號公告。

<sup>4</sup> 衛生署中醫藥委員會 101 年 1 月 17 日署授藥字第 1010000284 號函。

151 條第 1 項<sup>5</sup>規定再預告訂定「禁止含鉛丹口服用中藥之製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列」草案<sup>6</sup>，實施日期並溯自前公告之 80 年 9 月 18 日起生效，以完備法制程序。

(四) 惟查：

1. 臺中市議會張議員於 109 年 7 月 8 日急診住院，經醫院檢查其血中鉛濃度達 88  $\mu\text{g}/\text{dL}$ ，且家人血中鉛濃度亦檢出 55.86-364.87  $\mu\text{g}/\text{dL}$  區間，遠高於正常值 10  $\mu\text{g}/\text{dL}$ ，嗣經臺中市衛生局人員檢驗張議員提供「盛唐中醫診所」交付之中藥粉藥包，亦檢出疑似含鉛量最高達 15,281ppm，含汞量最高達 2,553 ppm。另該診所坦承曾以硃砂入藥調劑予張議員及其雙親，嗣張議員父親之藥包檢出含汞量最高為 872ppm，其母之藥包最高達 11,874 ppm（108 年 5 月 6 日開立），另張議員及其父、母、姐 4 人血中鉛濃度均高於正常值，血中汞濃度則符合標準值，臺中市衛生局依據診所醫師及業者之說詞，推斷係使用硃砂或鉛丹所致。
2. 臺中市白姓民眾長期服用九福中醫診所處方及調劑中藥，其女於中國醫藥大學附設醫院（下稱中國附醫）住院期間，被檢驗出血中鉛濃度超標，白姓民眾全家另 3 人亦於之後接受檢查，結果為血中鉛濃度均高於正常值 10  $\mu\text{g}/\text{dL}$ ，且白姓民眾服用九福中醫診所交付之五寶散經檢驗鉛含量 105,500 ppm<sup>7</sup>。
3. 除張議員及其家人外，有 22 名曾至盛唐中醫診所就醫之病人血鉛濃度（25-118.24  $\mu\text{g}/\text{dL}$ ）超過正常值，有 8 名調劑予患者之藥包含汞量（78-5,437 ppm）超過正常值；另除白姓民眾及其家人外，有 8 名曾至九福中醫診所就醫之病人血鉛濃度（25.32-173.29  $\mu\text{g}/\text{dL}$ ）超過正常值。
4. 臺中市衛生局於 109 年 7 月 31 日在盛唐中醫診所查獲硃砂

<sup>5</sup> 行政程序法第 151 條第 1 項：行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。

<sup>6</sup> 衛福部 109 年 8 月 13 日衛部中字第 1091861327 號預告。

<sup>7</sup> 臺中市政府衛生局 109 年 8 月 4 日中市衛醫字第 1090085519 號函、同年 8 月 6 日中市衛醫字第 10900865021 號行政裁處書。

30 克、在欣隆藥業有限公司（下稱欣隆藥業）查獲硃砂 710 克；同年 8 月 6 日在欣隆藥業查獲鉛丹 320 克、硃砂粉 685 克、硃砂石 2 袋各 200 克及 620 克；同日在盛唐中醫診所負責人呂○○醫師住宅查獲揮硃砂 273.55 克（含罐重）、在九福中醫診所查獲珍珠五寶散（含硃砂成分）1 大瓶 34.6 克、16 小瓶 35 克、天王補心丹（使用硃砂當外衣）2 小瓶共 30 粒。

- (1) 盛唐中醫診所呂○○醫師稱其於 109 年 6 月底左右，使用水飛過的硃砂調劑予病患使用<sup>8、9</sup>。
- (2) 九福中醫診所使用含硃砂之中藥製劑「五寶散」，該藥劑係由欣隆藥業攜帶相關中藥材至該診所現場調製<sup>10</sup>。
- (3) 康然中醫診所醫師於 106 年間曾向欣隆藥業購買硃砂，作為診所病人帶狀泡疹、癢或濕疹時之外用藥使用<sup>11</sup>，查該診所曾於 106 年 10 月 5 日及 107 年 5 月 30 日將使用硃砂調配外用藥予李姓病患。
- (4) 欣隆藥業販賣禁藥硃砂之情形<sup>12</sup>：
  - 〈1〉 106 年間某日以每臺斤新臺幣（下同）4,800 元販賣硃砂 2 臺斤予康然中醫診所；再於 106 年底或 107 年初某日以同樣價格販賣 1 臺斤硃砂予該診所。
  - 〈2〉 106 年間某日以每臺斤 4,800 元販賣硃砂 1 臺斤予盛唐中醫診所，嗣於 109 年 6 月 16 日再以相同價格販售誤以為係硃砂，實則為鉛丹之中藥材予該診所。
  - 〈3〉 負責人於 105 年 7 月前之某日、105 年 12 月 28 日、106 年 6 月 20 日及 107 年間某日共 4 次攜帶硃砂等中藥材及研磨機等器具至九福中醫診所 3 樓製造含硃砂成分之「五寶散（或名珍珠五寶粉、加味五寶散或五寶丹）」，製

<sup>8</sup> 臺中市政府衛生局 109 年 8 月 6 日中市衛醫字第 1090086627 號行政裁處書。

<sup>9</sup> 臺灣臺中地方檢察署檢察官 109 年度偵字第 24074、24075、24076、35302 及 35304 號起訴書，盛唐中醫診所自 107 年 1 月 3 日起至 109 年 6 月 19 日止對 188 人（總計 987 人次）看診後，以禁藥硃砂入藥以取代朱代粉之功效。

<sup>10</sup> 臺中市政府約詢查復資料。

<sup>11</sup> 臺中市政府衛生局 109 年 8 月 10 日局授衛食藥字第 1090087694 號函、同年 8 月 12 日中市衛醫字第 10900879451 號及 1090087945 行政裁處書。

<sup>12</sup> 依據臺灣臺中地方檢察署檢察官 109 年度偵字第 24074、24075、24076、35302 及 35304 號起訴書。



成後再販賣予該診所。嗣於 108 年 10 月 20 日攜帶誤以為係硃砂，實則為鉛丹等之中藥材及器具，再至該診所製造五寶散再販賣予該診所。

5. 「莊松榮天王補心丸」（衛署藥製字第 027826 號）之藥品許可證係前衛生署於 88 年 2 月 25 日核發，持有者為「莊松榮製藥廠有限公司」，該藥證列載每丸 1,000mg 含 5mg 之「辰砂」（為硃砂別稱），該公司竟未刪除許可證硃砂成分，亦未檢具安全性資料送審，遲至 109 年 8 月 7 日始去函衛福部註銷該藥證，該部始於同年 8 月 18 日撤銷藥證。據衛福部查復稱：97 年 5 月清查含有硃砂成分之藥品許可證，莊松榮天王補心丸之藥證未列載於該清冊中。該部出席詢問之人員稱：未列於清冊中，係因清查當時該部不知「辰砂」係硃砂之別名等語，顯見已失衛生主管機關之專業知能。

（五）以文義解釋前衛生署 94 年禁止硃砂中藥用公告，係將硃砂之用途禁止於「中藥用」，而未將禁止之中藥種類限縮於「中藥材」或「製劑」；亦難以片面解釋該公告只禁用「單方硃砂」，未禁用「複方製劑」；至禁止之作為包括「製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列」，而中藥 GMP 廠有製造、輸入、輸出、販賣等作業程序，故誠難作成該公告未將中藥 GMP 廠納為適用對象之解釋。且該公告之性質為前衛生署發布之職權命令，而前衛生署中醫藥委員會 101 年 1 月 17 日有關含硃砂成分藥品許可證之後續管理機制之函示亦非修正該公告之規定，顯見前衛生署 94 年禁止硃砂中藥用公告係禁止作為中藥材及中藥製劑用途甚明，該公告已使中藥用硃砂為藥事法第 22 條第 1 項第 1 款規定之禁藥之構成要件明確，且使一般民眾得以合理預見可能違法者之處罰範圍。

（六）綜上，衛福部於 94 年 4 月 29 日公告自 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用硃砂製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，該部卻逕憑內部簽辦之處理原則未予禁用中藥 GMP 廠複方製劑使用硃砂，顯未能依法行政，已置政府公權力於不顧；又對於含硃砂成分之藥品許可證之清查未確實，迄 109 年仍有含硃砂之中藥製劑許可證未予註銷，公告禁用之中藥仍在市面流通，甚至發生中藥商欣隆藥業違法販售硃砂，盛唐、九福及康然中醫診所違法

調劑含硃砂及鉛丹之中藥，導致病人重金屬中毒，該部未能落實執法，使法令規範淪為具文，對於人民權益之維護顯有不力，核有違失。

二、衛福部於 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用硃砂製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，卻未清點當時國內硃砂庫存數量、回收銷毀或進行流向管制，顯未落實藥事法第 76 條規定；且於 106 年始規定輸入硃砂需取得核發之進口同意文件，但之前未對硃砂從源頭進行有效管理，喪失將可能作為中藥用途之硃砂阻絕於境外之先機，而 95 年以後已有 12,020 公斤硃砂原礦輸入國內，但數量及其流向之登錄資料闕如，有被流供作為中藥用途之虞，使中藥安全未能獲得充分保障，顯有失當：

- (一) 依藥事法第 76 條規定，經許可製造、輸入之藥物，經發現有重大危害時，中央衛生主管機關除應隨時公告禁止其製造、輸入外，並廢止其藥物許可證；其已製造或輸入者，應限期禁止其輸出、調劑、販賣、供應、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列，必要時並得沒入銷燬之。
- (二) 衛福部於 94 年公告禁止硃砂中藥用之時，除請業者自律外，是否曾對當時硃砂的庫存進行清點、追蹤未用罄的硃砂流向及清點截至目前之庫存數量，以及如何處理或回收銷毀庫存之中藥用硃砂等事項，據該部查復稱：硃砂在民間尚有顏料著色及宗教禮儀等用途，尚難採稽查方式確認中藥用途流向。又透過地方衛生局於例行稽查時，查核中藥商及中醫醫療機構有無違法使用硃砂，但均未查獲等語；另該部出席詢問之人員稱：硃砂產品因為其實不單是中藥用，不做藥用的部分我們沒有權力回收銷毀等語；或稱：在禁用硃砂後，沒有相關流用及流向的普查資料等語，顯見對流向管控尚非周延。
- (三) 硃砂進口時如為原礦礦石型，歸列專屬貨品分類稅則號列「2617.90.11.00-9」之中文貨名「辰砂、硃砂」，輸入規定 501，即應檢附衛福部核發之同意進口文件，且藥用或非藥用者皆依同一貨品分類稅則號列申請輸入查驗，但供非藥用用途，須於申報時另予說明。惟前開需取得衛福部核發之進口同意文件之規定係於 106 年開始實施，實施迄今無硃砂申請進口案件。據衛福部出席詢問之人員稱：98 年當時海關通關申報係採紙本

進行，因當時沒有中藥相關輸入規定，所以報關資料不會經衛福部審核管制，所以無從管理，但因為見市面仍有一些含砒砂貨品流通，爰自 106 年起訂定中藥之輸入規定等語。

(四) 依關務署查復資料，衛福部於 94 年禁止砒砂中藥用公告後，從 95 年開始計算，仍有 12,020 公斤砒砂原礦進口，惟本案函請該署提供進口報單資料，據復：依貨物通關自動化實施辦法第 17 條規定，通關網路或單一窗口記錄於電腦之報單及其相關檔案自進出口貨物放行之翌日起保存 5 年，期滿予以銷毀，爰報單資料已逾 5 年保存年限，無從提供相關進口報單影本等語。因此，106 年之前，國內對輸入砒砂之源頭未加管理，94 年禁止砒砂中藥用公告後才輸入之砒砂亦流向不明。

(五) 綜上，衛福部於 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用砒砂製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，卻未清點當時國內砒砂庫存數量、回收銷毀或進行流向管制，顯未落實藥事法第 76 條規定；且於 106 年始規定輸入砒砂需取得核發之進口同意文件，但之前未對砒砂從源頭進行有效管理，喪失將可能作為中藥用途之砒砂阻絕於境外之先機，而 95 年以後已有 12,020 公斤砒砂原礦輸入國內，但數量及其流向之登錄資料闕如，有被流供作為中藥用途之虞，使中藥安全未能獲得充分保障，顯有失當。

綜上所述，衛福部於 94 年 4 月 29 日公告自 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用「砒砂」製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，該公告使中藥用砒砂為藥事法第 22 條第 1 項第 1 款規定之禁藥之構成要件明確，且一般民眾得以合理預見違法者之處罰範圍。詎該部仍對中藥 GMP 廠複方製劑未予禁用砒砂，顯未能依法行政，置政府公權力於不顧；又對於含砒砂成分之藥品許可證之清查未確實，公告禁用之中藥仍在市面流通，甚至導致病人重金屬中毒，該部未能落實執法，使法令規範淪為具文，對於人民權益之維護顯有不力；且衛福部於 94 年 5 月 1 日起禁止中藥用砒砂製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列，卻未清點當時國內砒砂庫存數量、回收銷毀或進行流向管制，顯未落實藥事法第 76 條規定；又於 106 年始規定輸入砒砂需取得核發之進口同意文件，但之前未對砒砂從源頭進行有效管理，喪失將可能作為中藥用途之砒砂阻絕於境外之先機，而 95 年以後已有 12,020 公斤砒砂原礦輸入國內，但數量及其流向之登錄資料闕如，有被流供作為中藥用途之虞，使中藥安全未能獲得充分保障，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，移送衛生福利部確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

### 3、交通部臺鐵局司機員擅自關閉 ATP 系統， 行車調度所疏於監視車況，險釀事故，有 違管理及安全之責案

提案委員：鴻義章、林盛豐、陳景峻

審查委員會：經 110 年 2 月 9 日監察院交通及採購委員  
會第 6 屆第 7 次會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部臺灣鐵路管理局

貳、案由：

交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）於民國（下同）108年8月6日發生3231次列車司機員擅自關閉ATP系統及行車調度所疏於監視車行狀況，除有疏於落實列車自動防護系統（下稱ATP）使用及管理要點之執行，而未能記取107年10月21日第6432次普悠瑪列車翻覆之教訓，且該列車於執行退行運轉操作程序，未依行車實施要點落實通報機制，推進速度已逾規定之列車退行速度，又事發後之檢討避重就輕，現場人員隱匿不報，直至遭到檢舉方始揭露，險釀違反閉塞運轉之重大事故，有違管理及安全之責，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱本院前卷及交通部、臺鐵局等機關卷證資料，並於109年10月5日約詢上開機關主管人員，嗣於同年11月17日履勘該局綜合調度所，以實際瞭解列車調度及監控情形。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、依 107 年 11 月 15 日修正「交通部臺灣鐵路管理局列車自動防護

系統（ATP）使用及管理要點」第 2 點規定略以：「本局 ATP 使用及管理要點適用人員為各機務段、分段、分駐所運轉值班人員、指導工務員、機車長、司機員、ATP 檢修人員及綜合調度所調度員等。……（三）機車長、司機員 0. ATP 系統經開機完成後，除系統故障、變更閉塞（與號誌機合用除外）或抵達終點站，嚴禁擅自關閉系統……。14. 列車運轉中如遇變化而切換運轉模式時，司機員應通報行車調度員（或值班站長），並注意運轉……。……（五）綜合調度所調度員 1. 行車調度員接獲列車通報 ATP 故障時，應提醒司機員於故障地點重新開機，經重開 1 次後仍無法正常使用時，應紀錄並通知機車調度員於適當地點更換編組或加派機車助理，及令沿途各站啟動站、車呼喚機制，主動與該次車進行站、車呼喚應答……。」故由上開 ATP 使用及管理要點可知，司機員不得擅自關閉 ATP 系統，若有切換運轉模式時，亦應通報行車調度員，且為確保行車安全，也應更換編組或加派機車助理，及令沿途各站啟動站、車呼喚機制。

二、據鐵路行車實施要點第 128 條規定：「列車在自動區間或中央控制區間運轉時，非有下列情事之一者，不得由站間中途退行：一、預定退行時。二、以電話或派遣適任人員與後方站值班站長或調度員聯繫，並取得有關退行之指示時。前項第二款，能與前方站通話或距前方站較近時，得由該站值班站長轉達後方站值班站長之指示。」第 456 條規定：「因列車、路線或電車線故障由兩站間中途退行，於退行前，應依下列規定辦理：一、自動區間……。二、中央控制區間：（一）應以行車調度無線電話向調度員及後方站值班站長通報，若無法通報時，車長或無車長值乘之列車司機員應前往或指派適任人員赴就近設有電話之處，通知調度員並接受其指示後退行，前述人員於前往通知途中，應按第一款第二目規定辦理；如電話故障不能使用，應按第一款第一目之規定派適任人員馳往後方站報告。（二）調度員於接獲列車須退行之報告，如認為無礙行車時，應即准予退行，同時將情事通知後方站準備收容之路線，並將該收容路線進站號誌機顯示進行之號誌或指示值班站長顯示代用手作平安號誌，使列車進站。（三）列車退行開始地點至站間，如有雙單線區間時，調度員應通知退行列車之經由路線。」故由上開行車實施要點可知，列車執行退行運轉有

其時機，且應以行車調度無線電話向調度員及後方站值班站長通報，並接受調度員指示後退行。然查本次事件 3231 次列車司機員並未通知調度員，且未執行相關退行運轉程序，據 ATP 紀錄退行速度最高約 27km/h（每小時公里，下同），也超過行車實施要點不得超過時速 25km/h 之規定。

- 三、查 108 年 8 月 6 日臺鐵局南下第 3231 次電聯車，該車次由雲林縣斗六站發車，目的地為屏東縣潮州站，當次車於 1837 時，依據排定時刻經由東正線駛入三塊厝站，依據列車運轉計畫應停車 30 秒辦理客運，惟該列車並未停車，繼續往高雄站方向續駛，1838 時列車始停車，停車位置為高雄站進站號誌機內方，列車於 1839 時開始向三塊厝站方向退行回到東正線第一閉塞區間。第 3231 次區間車退行回三塊厝站，重新辦理客運後，於 1842 時繼續往高雄站行駛。依國家運輸安全調查委員會（下稱運安會）對 3231 次車司機員訪談紀錄（下同），司機員看到三塊厝站月台南端設有高雄站號誌預告機，認為下一停靠站應為高雄站，即通過三塊厝站未停車。依該次列車車長訪談紀錄表示，南下第 3231 次車表訂 1836 時停靠三塊厝站，車長聽到列車上到站播音後，即站在第 1 車靠駕駛室端之車門，執行進站監視。惟發現列車未依表訂停靠三塊厝站時，即進入駕駛室提醒司機員，約 1840 時司機員聽到車長提醒後，先行取消行車調度無線電註冊碼，並關閉 ATP 後，約 1840 時開始退行至三塊厝站，1842 時重新停靠三塊厝站。依第 3231 次車行車紀錄器資料，在 ATP 隔離或故障情況下，車載 ATP 螢幕畫面關閉，不顯示速度與號誌速限資訊，改由紀錄單元將即時車速資訊顯示至數位速度表，當車載 ATP 系統被隔離時，該隔離訊號將由行車調度無線電系統傳送回綜合調度所，此時列車車次將顯示於螢幕紅框所示區域。此案因司機員先行關閉行車調度無線電的註冊碼後再隔離車載 ATP 系統，故第 3231 次車之 ATP 隔離訊號未顯示於綜合調度所無線電調度台畫面上。由上開本次事件過程可知，司機員未依 ATP 使用及管理要點之執行程序，擅自先行取消行車調度無線電註冊碼，並關閉 ATP 後進行列車退行，且 ATP 隔離訊號未顯示於綜合調度所無線電調度台畫面上。
- 四、次查，108 年 8 月 6 日當日，臺鐵局所屬高雄機務段即收到第 3231 次司機員之口頭報告有過站不停之情事，後於 8 月 7 日解碼

ATP 系統，並於 8 月 8 日該段提出第 3231 次司機員懲處建議報告，停止該列車司機員乘務，調整為日勤業務，惟檢討內容僅說明過站不停部分，並未提及關閉 ATP 及逕自退行等嚴重情節，且未向臺鐵局局本部陳報；嗣同年月 23 日高雄機務段召開檢討會議，於會議紀錄有提及逕自退行情節、事件原因分析及相關防範對策，惟仍未提及擅自關閉 ATP 一節，且據「交通部臺灣鐵路管理局運轉規章（下冊）」20－災害事故通報要點，附件 1－交通部臺灣鐵路管理局各類災害規模及通報層級一覽表，丙級災害規模（二級開設），災害狀況五、有危安狀況未發生災害時。通報單位（綜調所行車組值班台負責）一、局長二、業管副局長三、相關處室主管等，然該檢討紀錄仍未向臺鐵局局本部陳報。嗣臺鐵局於同年 9 月 4 日收到關於本次事件之檢舉信，信中敘明日期、時間、第 3231 次列車煞停退行及其與後續列車相對位置等內容，由臺鐵局事故調查單位即著手調查。經過蒐集資料、查證及內部簽陳後，確認後續南向第 129 次自強號亦於 1840 時進入東正線第一閉塞區間，造成第 3231 次區間車及第 129 次自強號兩列車進入同一閉塞區間，本次事件確有違反閉塞運轉之情形，該局即依運輸事故調查法第 2 條及重大鐵道事故調查作業處理規則第 3 條第 2 項第 1 款規定，有關違反閉塞運轉情形，於同年 9 月 21 日通報運安會及交通部。由上開事件處理及檢討過程可知，本次事件事發後該局所屬高雄機務段之檢討避重就輕，現場人員也隱匿不報及綜合調度所未能確實掌握列車違規退行及未進行通報，直至遭到檢舉方始揭露本次事件之違失情形。

五、又查，是日第 3231 次車及第 129 次車係由綜合調度所行控室第 14 台（負責臺南－高雄站之調度台）進行行車調度。依調度員訪談紀錄，於 1840 時該調度台電腦螢幕發生異常，無法設定及確認列車進路，值班之調度員、主任調度員初步故障排除無效後，以電話通知臺鐵局號誌總機值班人員查修。依號誌總機人員訪談紀錄，約 1847 時，綜合調度所調度台電腦為黑屏，重開機後功能恢復正常。由上開說明可知，因該調度台電腦螢幕發生異常，值班之調度員、主任調度員忙於故障排除，致調度員未警覺設定進路異常顯示係因退行造成，且未確實監控面板，致當下調度員未能掌握 3231 次列車違規退行行為。



六、據復，臺鐵局於第 6432 次列車事故後，針對 ATP 之使用及管理所進行之改善或精進作為，已於 107 年 11 月 30 日函頒實施「列車自動防護系統（ATP）遠端監視系統調度員操作標準作業程序」，後於 108 年 7 月 15 日及 12 月 2 日因應 ATP 隔離開關遠端監視系統優化案辦理修訂及為配合規章標準化及泳道化，爰修正「列車自動防護系統（ATP）遠端監視系統調度員操作標準作業程序」及「ATP 隔離開關遠端監視系統」使用操作程序（SOP）。又稱，本次 3231 車次司機員逕自關閉 ATP 及調度所調度員疏於監視車輛等情事，該名司機員違反規定且逕自退行之行為，除再度落實教育訓練和增加隨乘督導考核頻率等作為外，未來亦規劃建置 ATP 限速備援系統；另調度所調度員除再度落實教育訓練外，臺鐵局電務處提出 ATP 遠端隔離開關遠端監視系統優化案，並每月與綜合調度所共同持續追蹤 ATP 隔離開關使用情形。

綜上所述，臺鐵局於 108 年 8 月 6 日發生 3231 車次司機員逕自關閉 ATP 及調度所調度員疏於監視車輛等情事，顯見該局未能記取 107 年 10 月 21 日第 6432 次普悠瑪列車翻覆，造成 18 人死亡、二百餘人受傷及財物損失將近 10 億元之教訓，仍重蹈覆轍，而疏於落實 ATP 使用及管理要點之執行，且 3231 車次司機員執行退行運轉操作，除未能依行車實施要點落實通報綜合調度所，其推進速度達時速 27km/h，已逾規定之列車退行速度時速 25km/h，又本次事件事發後該局所屬高雄機務段之檢討避重就輕，現場人員也隱匿不報，直至遭到檢舉方始揭露本次事件之違失情形，險釀違反區間閉塞運轉之重大事故，有違管理與安全之責，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，移送交通部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：

交通部臺灣鐵路管理局於車上臺行車調度無線電使用中註冊碼遭關閉，進而 ATP 關閉，此時 ATP 關閉訊息無法傳回綜合調度所。為預防此未依規定程序操作行為，未來第三代 CTC 案建置之輔助支援決策系統，規劃介接整合列車位置與 ATP 遠端監視系統輸出的訊號（屆時將與該系統設備商確

認是否有預留訊號輸出，及提供輸出的資料格式），並將訊號顯示在調度臺的螢幕上，以提供調度員即時監控資訊，以確保行車安全。

其他績效：

交通部臺灣鐵路管理局據「列車自動防護系統（ATP）使用及管理要點」相關規定，對於違反者予以嚴懲及加強考核機制部分，目前係由 ATP 紀錄考核分析司機員操作行為，將各段指導股每月回傳之行車紀錄考核表彙整成 ATP 之緊急緊韌（EB）、常用緊韌（SB）數據資料庫部分；另有關於行車調度無線電系統使用管理須知，四、使用規定（五）4. 車上台為司機員、機車助理、隨車機務人員或工、電各型軌道車輛之駕駛人員，於值乘前應辦理註冊車次，值乘結束應辦理取消車次。

**註：經 111 年 2 月 15 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 19 次會議決議：結案存查**

## 4、國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠 內控機制不彰，肇致該廠發生不實登載， 溢領績效獎金情事，軍備局對所屬監督不 周違失案

提案委員：王幼玲、蔡崇義、王麗珍

審查委員會：經 110 年 2 月 18 日監察院國防及情報委  
員會第 6 屆第 7 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：國防部軍備局暨所屬生產製造中 心第二〇二廠

#### 貳、案由：

國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠內控機制不彰，肇致該廠發生不實登載成本，虛增賸餘，溢領績效獎金情事，戕害國軍形象，洵有違失；國防部軍備局對所屬監督不周，亦有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

本案經調閱行政院主計總處、行政院人事行政總處、法務部、國防部、審計部、臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）、臺灣新北地方法院（下稱新北地院）等機關卷證資料，並分別於民國（下同）109年10月7日、同年11月2日及同年11月30日約請審計部、行政院主計總處、行政院人事行政總處、法務部及國防部等機關人員到院說明，調查發現本案辦理過程，於執行、審查及督管層面未盡周延，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、國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠廠長朱〇〇少將、工務中心工務長王〇〇上校及主計主任帥〇〇上校及工務中心林〇〇士官長不實估算—解繳成本，並為不實登載，藉此虛增賸餘，溢領績效獎金，案經新北地檢署檢察官提起公訴，並經媒體披露，戕害國軍形象，核有重大違失：

(一) 公務員服務法第 1 條規定：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令所定執行其職務。」同法第 5 條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」同法第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會加損害於人。」同法第 7 條規定：「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。」

(二) 事發經過：

1. 104 年 11 月間，國防部軍備局生產製造中心（下稱生製中心）第二〇二廠（下稱第二〇二廠）前廠長朱〇〇少將因評估年度賸餘不如預期，遂要求工務中心檢討可提前製繳產品，前工務長王〇〇上校指示承參林〇〇士官長將 104 年 12 月解繳之 35 套外購「甲車自動滅火系統」，以自製品成本納入 104 年預估賸餘計算。
2. 朱〇〇少將知悉自製「甲車自動滅火系統」成本較低，若以自製品成本計算，可提高 104 年賸餘及獎金，遂要求主計室前主任帥〇〇上校以自製品估算可增列賸餘及獎金，並由工務中心林〇〇士官長製作成本估算表，評估是否達成設定之賸餘目標。
3. 第二〇二廠 104 年因自製品料件未完整獲得，朱〇〇少將遂指示王〇〇上校等人辦理調帳，由林〇〇士官長於「納決品項表」及「產品收入與成本結構比較表」將外購料件置換為自製材料，為不實登載，即以外購品解繳，卻以自製品成本歸結。
4. 渠等以上開詐術使軍備局核算獎金人員誤信二〇二廠營運績效為帳面上虛偽之數字，陷於錯誤而核給高額獎金，總計詐領「國軍生產及服務作業基金」營運績效獎金共新臺幣（下同）2,788 萬 8,836 元。（互調方式：104 年 12 月 1 日以「自製

S011 工令」將原已退庫 34 套「自動滅火組」外購成件領出；104 年 12 月 3、4 日另以「外購 S21 及 S31 工令」辦理「自動滅火組」自製料件領用，以達成本互調之目的。如圖 1）

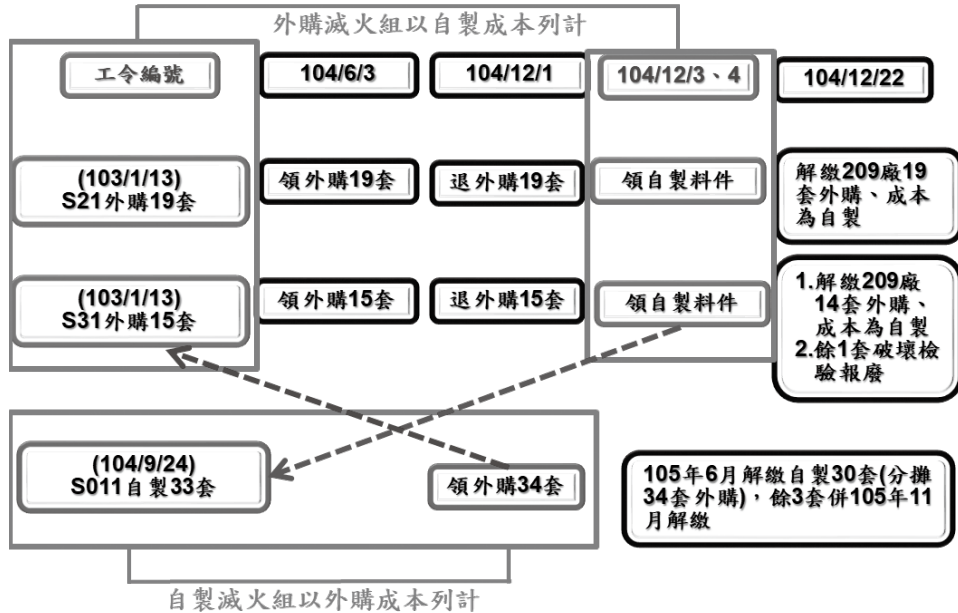


圖 1 104 年、105 年成本互調

5. 案經新北地檢署於 109 年 8 月 21 日，將朱○○少將、王○○上校、帥○○上校及林○○士官長等 4 員，依涉犯刑法第 216 條及第 213 條之行使登載不實公文書，貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款之利用職務上機會詐取財物等罪嫌提起公訴（109 年度偵字第 28901 號）。

(三) 查據國防部坦認本案相關經辦人員及主官（管）洵有違失：

1. 行政調查發現：

該部軍備局經行政調查後，第二〇二廠確於 104 年 12 月解繳外購 35 套外購品後，以自製品成本歸結，惟 105 年 6 月解繳 30 套自製品時，則將 104 年 35 套外購品成本回沖列計，經核算 105 年賸餘減少 4,117 萬餘元及獎金減少 2,744 萬餘元，前後獎金數額相抵，淨增加約 44 萬元。

2. 事件檢討：

- (1) 第二 O 二廠生產所承辦人員僅以料件位置卡及軍品識別卡將領用料件建立帳籍於材料間，庫儲管理作為待加強。
- (2) 生產所生管人員僅依工務中心承辦人通知，即於軍品生產整合管理資訊系統辦理外購工令所需材料「外購自動滅火組」退庫及非生產所需材料「自製料件」領料，作業程序欠周妥。
- (3) 104 年第二 O 二廠為提高賸餘，以外購自動滅火組解繳，惟成本卻調整為自製品成本，105 年解繳自製品時，又以外購品成本分攤，違失人員成本觀念及法紀教育宜加強。

### 3. 處置情形：

- (1) 該部針對行政違失人員召開懲評會，就個別違失情節輕重檢討，核予大過乙次至申誡兩次不等之懲處，並調離現職。其中，林○○士官長確有不實估算解繳成本及登載之情；朱○○少將、王○○上校及帥○○上校等 3 人擔任主管、管，亦負有督管或審查行政違失；另時任生製中心主任羅○○少將未善盡督導責任，亦有違失。
- (2) 朱○○少將等 5 人行政違失事由說明如下：
  - 〈1〉朱○○少將：104 年 12 月擔任第二 O 二廠廠長期間，該廠辦理甲車自動滅火系統解繳，對於所屬以自製成本不實登載表報認列，未盡督管審查之責，且因涉法經檢察官起訴，影響軍品生產營運管理，並嚴重斲傷軍譽與廉能軍風及崇法務實形象，違反陸海空軍懲罰法第 15 條第 1 款「怠忽職責」及同條第 2 款「辦理業務不遵法令程序」，核予大過乙次處分。
  - 〈2〉王○○上校：
    - 《1》104 年擔任第二 O 二廠工務中心工務長期間，對於同年 12 月無「甲車自動滅火系統」自製品可解繳，改以外購品 35 套解繳，未盡督管審查之責，任由所屬林○○士官長以較低自製品成本估算納決為不實登載等違失行為，違反陸海空軍懲罰法第 15 條第 1 款「怠忽職責」及同條第 2 款「辦理業務不遵法令程序」規定。
    - 《2》因未依法令程序辦理公務，已影響國軍生產事業之營運管理，且未廉潔自持，所為有損軍紀，並嚴重斲傷

軍譽與國軍廉能風氣及崇法務實形象；核予記過兩次處分。

〈3〉帥○○上校：

《1》104年擔任第二〇二廠主計室主任期間，同年12月無「甲車自動滅火系統」自製品可解繳，改以外購品35套解繳，對於工務中心逕以較低之自製品成本估算，未盡督管審查之責，同意認列於會計月報等行政違失，違反陸海空軍懲罰法第15條第1款「怠忽職責」及同條第2款「辦理業務不遵法令程序」規定。

《2》上述行為因未依法令程序辦理公務，已影響國軍生產事業之營運管理，且未廉潔自持，所為有損軍紀，並嚴重斲傷軍譽與國軍廉能風氣及崇法務實形象；核予記過兩次處分。

〈4〉林○○士官長：104年12月於第二〇二廠工務中心任職期間，於該廠辦理「甲車自動滅火系統」解繳，以自製成本不實登載表報認列，經檢方起訴，影響軍品生產營運管理，並嚴重斲傷軍譽與廉能軍風及崇法務實形象，違反陸海空軍懲罰法第15條第2款「辦理業務不遵法令程序」，核予記過乙次處分。

4. 羅○○少將：時任生製中心主任，未善盡督導責任，核予申誡兩次處分。

（四）本案相關遭起訴人員書面說明摘錄：

1. 林○○士官長：

- （1）對本案起訴書所載內容沒有意見。
- （2）我實在不懂法律，也不知會犯這麼嚴重的錯誤，我只是坦白交待我的作業及長官交待的任務，希望法官能從輕量刑。
- （3）對於因個人不慎影響軍譽深感愧疚，只求國防部能考量我只是個基層作業人員，希望司法判決後還能保有這份工作權與20年的年資。
- （4）我只是一個基層作業的人員，沒有任何的規劃與決策權，在軍中服役就是遵從長官的指示完成交辦的任務，我只是單純的去完成這項作業而已，從沒有想去貪圖這一個月都不到的獎金。

(5) 我只是單純的去完成長官交辦的事項，沒有貪圖獎金的意思，之前誤以為隔年度就會將相關帳值調回，只是前後年度的挪移，不會有額外的獎金或違法，就不會違法，檢調偵辦後，經檢調及律師說明，才了解這樣的行為也是觸法，請鈞院考量檢察官也斟酌我的情節，建議法官予以免刑或緩刑，也給我一次自新的機會。

2. 王○○上校：

- (1) 當時請林○○士官長評估用「在製品退庫」之程序，……，希達降低成本之意圖。
- (2) 然而林員因故扭曲或誤解本人原意，於作業期間未明確回饋窒礙，逕以其主觀認知遂行調帳，本人基於信任及分心其他事務，致未能及時警覺林員之偏差，終肇生檢調所指犯行，受訴之內容均為檢調依林員所指稱之證供認定，……，僅因對下屬未嚴格督管之責失，無奈於不自覺間失足墜為共犯，雖覺蒙冤受累，對於受訴內容已無力有其他異議。
- (3) 本人起心動念乃在合程序的條件下控制成本，但因對長官、部屬及組織分工的信任，加以分心其他事務而喪失警覺和疏於督管，導致終生清譽毀於一旦，內心之慟無以言表，只盼有重生機會，再不輕忽。
- (4) 懇請大院明鑒本案實無貪瀆意圖，能予從寬適裁。

3. 帥○○上校：

- (1) 本人對法律不熟稔，對法律用語及定義不清楚，本人自始即配合調查，並向檢察官陳述，二〇二廠組織龐大，產品生產、庫儲及製繳作業各有專業人員管理，非本人業管，本人奉命製作試算表供主官及相關單位參考，並非納決依據，本人僅係承上命而為，絕非貪圖一己之私利。今因未進一步積極查證而被起訴，本人虛心檢討，絕無再犯錯之虞。
- (2) 本人於82年11月畢業任官，105年12月上校退伍，服役23年，之所以提早退伍，就是深感國軍的無能及不務實，本案，更是凸顯不務實的特性，事發後，明知生產及庫管等單位之直接作業人員，竄改系統資料，有製作不實原始憑證之作為，卻不針對問題檢討整頓，以正軍風及作業紀



律。

(3) 本人僅係承上命而為，絕非貪圖一己之私利。今因未進一步積極查證而被起訴，本人虛心檢討，絕無再犯錯之虞。

4. 朱○○少將：

(1) 對起訴書內容完全無法認同。

(2) 本件實係林○○誤解王○○之交代內容，而依鄭○（主計人員）交予林○○之「自製滅火組材料採購成本」為基礎，以「自製材料成本取代外購材料成本」計算納決，王○○未查而逕呈副廠長張○○核批，俟轉交主計室帥○○審查，帥主任誤認自製滅火組已經完成而據以核決，製作月報表並納入年度賸餘估算，乃一連串之疏失所造成，顯非時任廠長朱○○指示辦理。

(3) 兩年成本歸戶後，獎金總數初步計算總額僅增加 44 萬元（以上為軍備局行政調查資料），以第二 ○ 二廠當時約 900 人計算，平均每人僅多分得約 500-2,000 元不等獎金（依職務不同獎金不同），實無起訴書所稱廠長朱○○基於貪圖獎金，而指示所屬改以自製成本認列之犯行。

(4) 被告王○○、帥○○、林○○於偵查中供述與本案案情有重要關係之待證事項及其他正犯之犯罪事證，使檢察官得以追訴其他正犯並承認登載不實，現交由司法審理中，靜待司法審理。

(5) 綜上，原檢認定王○○、帥○○、林○○等 3 人均係奉被告朱○○指示，始以自製產品取代外購產品納決，藉以虛增第二 ○ 二廠年度賸餘，浮報 104 年營運績效獎金之犯罪事實，容有疑義。查前述 3 人自有不實陳述、推諉之疑，實難遽以渠等 3 人之證述認定朱○○涉犯之罪刑。本人將靜待司法審理，以釐清事實並還本人之清白。

(五) 經核，第二 ○ 二廠廠長朱○○少將、工務中心工務長王○○上校及主計主任帥○○上校及工務中心林○○士官長不實估算解繳成本，並為不實登載，藉此虛增賸餘，溢領績效獎金，案經新北地檢署檢察官提起公訴，並經媒體披露，戕害國軍形象。上開違失，有國防部行政調查報告及新北地檢署起訴書在卷可稽，案經本院詢據相關涉案當事人朱○○等皆否認有犯意之聯

絡，但是，均坦認作業錯誤、觸法、對下屬未嚴格督管、未進一步積極查證致犯錯、本案不務實、竄改系統資料、有製作不實原始憑證、登載不實、一連串之疏失等作業紀律責失，有相關詢問紀錄附卷足憑，明顯違反公務員服務法第 1 條：「公務員應依法律、命令所定執行其職務」同法第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有足以損失名譽之行為」同法第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益」及同法第 7 條規定：「公務員執行職務，應力求切實」等規定，核有重大違失。

二、第二 O 二廠內控機制不彰，審核機制出現破口，未能有效遏止弊端；國防部軍備局及生製中心未落實就高風險或主要核心業務加強稽核，致未能有效遏止或及早發現本案弊端，核有嚴重違失；國防部軍備局對所屬監督不周，主管監督機制顯有疏漏，一級督導一級洵有未盡周延之處，亦有違失，亟待檢討策進：

（一）內部控制相關規定：

1. 按行政院訂定發布之「強化內部控制實施方案」第五－（三）點對各機關推動策略及分工規定如下：「機關首長對推動、落實內部控制（含內部稽核）作業負最終責任」、「由副首長以上人員擔任召集人，指定內部各單位主管組成內部控制小組，辦理內部控制教育訓練、檢討強化現有內部控制作業、整合檢討個別性業務內部控制作業、參採各權責機關所訂內部控制制度共通性作業範例等，並審視個別性業務之風險性及重要性，訂定合宜之內部控制制度等事項」、「規劃及執行自行評估作業」、「辦理內部稽核教育訓練，並規劃及執行內部稽核工作，另得審視業務之風險性及重要性，訂定內部稽核作業規定。」；同方案第五－（四）－ 2 點亦規定：「針對……審計部之審核意見等涉及業管內部控制事項，應即會同所屬依本院訂頒內部控制相關規定，釐清屬本機關及所屬機關之內部控制缺失，並督導所屬積極檢討改善。」
2. 國防部及其所屬軍備局生製中心及第二 O 二廠等單位，為健全生產工廠經營管理，發揮整體營運績效，以建立發展自主國防工業，確保國軍各項軍品之獲得及國防建軍目標之達成，分別訂有「國軍生產及服務作業基金－生產事業會計事務處

理作業規定」、「國軍生產及服務業基金生產作業原、物料暨成品管理作業手冊」、「第二〇二廠軍品生產製程管制施行程序」、「國軍生產及服務作業基金第二〇二責任中心營運績效獎金發放施行程序」、「國軍各級單位對經管財務行政事項人員實施內部控制之『自我檢查』作業要點」、「國防部軍備局生產製造中心軍品生產製程管制作業規定」、「軍品生產整合管理系統」、「第二〇二廠年度原、物料清點計畫」及「生製中心年度庫儲作業督導原、物料清點計畫」等 9 項內部控制制度規範，俾使生產工廠成員瞭解、遵循及執行外，近 5（104 至 108）年度軍備局暨所屬生製中心及該廠應依「國軍強化內部控制及健全稽核機制實施規定」，辦理「國防部軍備局『國軍生產及服務作業基金－生產事業』年度決算查核輔導實施計畫」、「軍備局年度內部審核實施計畫」、「生製中心年度內部審核實施計畫」、「第二〇二廠內部審核實施計畫」等 4 項稽核作業，以確保各機關內部控制之有效性。

（二）國防部為辦理國軍軍備整備事項，特設軍備局；該局掌理生產及服務作業基金（生產事業與軍民通用科技發展事業）之規劃、審定及管理事項；軍備局局長綜理局務，並指揮、監督所屬機構、部隊及人員；副局長襄助局長處理局務，國防部軍備局組織法第 1 條及第 2 條及國防部軍備局處務規程第 2 條分別定有明文。

（三）國防部於 108 年 3 月 12 日舉辦保密安全講習，嚴德發部長致詞表示：「各單位必須一級輔導一級，一級督導一級，將安全防範機制建立起來，層層綿密控管，並且不斷精進戰備整備任務，提升可恃戰力，共同捍衛國軍形象及榮譽。」<sup>1</sup>

（四）本案查核意見<sup>2</sup>：

1. 本案除部分人員法治責任觀念及風險意識不足外，部分原物料管理內部控制之設計與執行，亦有欠周或未落實情事，肇致既有審核機制出現破口，未能有效遏止或提早發現弊端，

---

<sup>1</sup> 資料來源：「國防部辦理保密講習 強化保密安全作為」，國防部政治作戰局，108 年 3 月 13 日，<https://gpwd.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=151&p=5676>

<sup>2</sup> 本院審計部 109 年 10 月 7 日簡報說明資料。

核有重大違失。

2. 近年來國防部軍備局及生製中心雖均依規定辦理第二〇二廠內控評核作業，惟未落實就高風險或主要核心業務加強辦理稽核，致未能有效遏止或及早發現本案弊端，主管監督機制顯有疏漏，亟待檢討強化。

(五) 詢據軍備局相關主管坦認：肇生第二〇二廠溢領績效獎金，主因為部分人員「成本及法紀」觀念偏差、內部控制機制未健全及落實所致，該局已深刻檢討並研謀策進作為。另軍備局相關主管接受本院詢問時亦坦承：針對本案所見「人員成本及法紀觀念不足」、「FK系統未有檢核、監督機制及歷史成本功能」及「稽核機制未落實」等問題，該局研擬成立聯合稽核小組至各廠實施督導，期強化外部稽核監督之有效性。

(六) 經核，第二〇二廠內部管理不當，內控機制不彰，審核機制出現破口，未能有效遏止弊端；國防部軍備局及生製中心未落實就高風險或主要核心業務加強稽核，致未能有效遏止或及早發現本案弊端，與首揭相關規定有悖，均核有嚴重違失。國防部允應強化所屬機關內控機制，並加強稽核，有效預防弊端。

(七) 據上，軍紀是軍隊的命脈，落實「一級督導一級」機制，勤於走入基層，發現問題、找出原因及尋求解決，才能確實做好軍紀安全工作，端正軍風紀律。按軍備局身為國軍軍備整備、生產及服務作業基金（生產事業與軍民通用科技發展事業）之規劃、審定及管理機關，本案凸顯該局對所屬監督不周灼然，主管監督機制顯有疏漏，一級督導一級詢有未盡周延之處，亦有違失，亟待檢討策進。

綜上所述，國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠內控機制不彰，肇致該廠發生不實登載虛增賸餘，溢領績效獎金情事，戕害國軍形象，詢有違失；國防部軍備局對所屬監督不周，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，移送國防部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 5、密不錄由

提案委員：郭文東、林文程、蕭自佑

審查委員會：經 110 年 2 月 18 日監察院國防及情報委員會第 6 屆第 7 次會議審查通過

## 糾正案文

不公開

註：尚未結案

## 6、高公局與警政署警察局對汽車行經高速公路地磅站之違規超載取締案件，未積極謀求解決方案，造成國庫損失案

提案委員：王麗珍、賴振昌

審查委員會：經110年3月9日監察院交通及採購、內政及族群委員會第6屆第7次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部、內政部警政署

貳、案由：

汽車行經高速公路地磅站之違規超載，其中未有員警到場而未予取締之案件，因交通部高速公路局與內政部警政署國道公路警察局之認事用法存有極大差異，肇致上述超載未取締案件一再發生，自104年1月起至109年8月止，已有近3成違規案件行駛於國道，且經統計，應罰而未裁處之罰鍰估計近3億元，相關機關未積極謀求解決方案，不僅造成國庫鉅額損失，更危及大眾行車安全，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於審計部交通建設審計處派員調查交通部高速公路局（下稱高公局）辦理高速公路地磅作業及超載車輛管理執行情形，有未盡職責及效能過低情事，經依審計法第69條第1項前段規定通知交通部查明妥處並陳報本院，復因交通部未為負責之答復，爰依審計法第20條第2項規定報院核辦。本案經調閱交通部、高公局、內政部警政署（下

稱警政署)、內政部警政署國道公路警察局(下稱公警局)等機關卷證資料,並於民國(下同)110年2月3日詢問案關人員調查發現,汽車違規超載行經高速公路地磅站,其中未有員警到場而未予取締之案件,因高公局與公警局之認事用法存有極大差異,延宕多年均未能解決舉發職權之歸屬,肇致上述超載未取締案件一再發生,自104年1月起至109年8月止,已有近3成違規案件行駛於國道,且經統計,應罰而未裁處之罰鍰估計近新臺幣(下同)3億元,相關機關相互推諉,未積極謀求解決方案,置政府公權力於不顧,不僅造成國庫鉅額損失,更危及大眾行車安全,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、汽車裝載貨物行經高速公路地磅站,經過磅顯示違規超載,其中未有員警到場而未予取締案件,高公局認為該局無舉發職權,遂將超載未取締案件資料函送轄區相關公警大隊,而公警大隊則依警政署函示,認為上述案件因未符道路交通管理處罰條例第7條之2第1項規定「當場不能或不宜攔截」之適用要件,依法不得逕行舉發,爰復請高公局本於權責卓處。高公局與警政署之認事用法存有極大差異,且歷時多年,延宕至今均未能解決舉發職權之歸屬,肇致上述超載未取締案件一再發生,5年多來已有近3成違規案件車輛行駛於國道,相關機關相互推諉,未積極謀求解決方案,及時提出有效對策,置政府公權力於不顧,核有違失。
  - (一)按道路交通管理處罰條例(下稱處罰條例)第7條第1項規定,道路交通管理之稽查,違規紀錄,由交通勤務警察,或依法令執行交通稽查任務人員執行之。道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則(下稱處理細則)第6條第1項規定「道路交通管理之稽查,違規紀錄,由交通勤務警察,或依法令執行交通稽查任務人員執行之。」同條第2項規定「公路主管及警察機關就其主管業務,查獲違反道路交通管理之行為者,應本於職權舉發或處理之。」
  - (二)查高公局已多次邀集內政部警政署國道公路警察局(下稱公警局)研商配合地磅站執勤事宜,並於員警未於地磅站執勤期間,如遇車輛超載時,由地磅操作人員立即通知公警局公路警察大隊(下稱公警大隊)員警到場開單處理;高公局所屬工務段並依「地磅管理作業程序」規定,定期(每半月1次)將超載未

取締案件資料函送轄區相關公警大隊逕行舉發。

- (三) 為此，公警局曾於 104 年 2 月 24 日函詢內政部警政署（下稱警政署），並據該署同年 3 月 6 日函示：「汽車裝載貨物行經國道各固定地磅站，經過磅顯示超載，既依公路主管機關所設標誌、標線及號誌指示過磅，即難謂『當場不能或不宜攔截』，不因現場無交通勤務警察而得逕予舉發。」於同年月 10 日轉知所屬各公警大隊略以：高公局所屬工務段按月函送公警大隊過磅超載未取締案件過磅採證資料，因未符處罰條例第 7 條之 2 第 1 項規定「當場不能或不宜攔截」之適用要件，依法不得依過磅採證資料逕行舉發超載違規，請各大隊於接獲地磅操作人員通知後，儘速派員到場協助取締……。另於同年 5 月 8 日再函所屬各公警大隊略以：上開高公局所屬工務段定期函送各大隊之超載未取締案件資料，礙於法令規定，無法協助高公局逕行舉發，請各大隊將上揭資料函復高公局所屬各工務段，依權責卓處。各公警大隊迄今仍係依公警局上開 104 年 5 月 8 日函示，並未協助辦理逕行舉發，多係復請各工務段本於權責卓處。
- (四) 經詢據高公局表示，依高公局分層負責明細表規定，該局針對地磅業務之職掌僅為地磅設施規劃、設計、運作之督導與考核管理；而公警局組織規程則明確規定，警政署為執行國道與經指定之快速公路治安及安全維護事項，特設國道公路警察局，其職掌業務包括收費站、地磅、服務區與休息站等之交通秩序維護及稽查取締等。另依處罰條例第 7 條第 1 項規定，其中所謂「交通稽查」應屬於有違規情形之行政調查，例如車燈損壞仍駕車或超速等違規情形之稽查；稽查之目的係為蒐集違規事實以作為處罰之證據，該條例第 7 條第 1 項即為交通稽查權限歸屬之規定。故地磅之稽查取締已明列於公警局組織規程，應由該局執行之。是故，若當過磅車輛超載時，公路警察大隊未派員警到場執行超載取締，或超載車輛逕行駛離地磅站時，高速公路局所屬分局轄管工務段會將超載未取締案件之過磅影像及過磅資料，函送相關公路警察大隊。
- (五) 公警局則稱，員警於地磅站執行交通稽查係依據處罰條例第 7 條第 1 項及處理細則第 6 條第 1 項規定辦理，如有發現交通違規，則依處理細則第 6 條第 2 項規定舉發違規。而高公局係高



速公路之公路主管機關，地磅站係該局設置之執法設備，依前揭法規，如查獲汽車超載違規行為，高公局及公警局均屬應本於職權舉發或處理之機關，得依規定舉發或取締之。高公局及公警局既同為舉發違反道路管理事件主體，遇有國道高速公路駕駛人有違反道路管理事件，公路主管機關高公局應不待公警局員警到場，本於職權舉發或處理。

- (六) 經查，高速公路地磅站於遇有違規超載情事時，地磅人員通知員警到場取締，並由公警局所屬公警大隊派員前往處理，原即係高公局及公警局於地磅管理所採行之作業模式。本爭點在於道路管理處罰條例第 7 條之 2 所定逕行舉發要件之適用疑義，及公路主管機關對違反道路管理行為是否得為職權舉發。交通部為此，曾於 105 年 5 月 31 日函詢法務部釐清「行政機關得否為檢舉交通違規之主體」之適法性，法務部亦於 105 年 7 月 5 日函復略以，行政機關依行政程序法第 36 條規定，有關證據調查係採職權進行主義，行政機關應依職權調查證據，另依處罰條例第 7 條之 1 規定立法規範意旨，行政機關得做為該條規定檢舉交通違規事件主體。另依處罰條例第 8 條第 1 項規定：「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：一、第 12 條至第 68 條及第 92 條第 7 項、第 8 項由公路主管機關處罰。二、第 69 條至第 84 條由警察機關處罰。」而該條例有關超重、超載之相關條文為第 29 條、第 29 條之 2 及第 30 條，顯見違反上述條文規定者，均由公路主管機關處罰之。惟高公局與公警局各執一辭，迄今未有共識。依行政程序法第 14 條第 1 項「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之……」之規定，允宜由行政院協調交通部及警政署，積極謀求解決方案，早日妥善解決，以確保用路人之安全。
- (七) 據審計部統計，自 104 年起至 109 年 8 月底止累計超載車輛未開單計 20,292 輛次，未開單率為 28.34%，顯示 5 年多來已有近 3 成違規案件車輛行駛於國道，肇致衍生用路人安全之風險。
- (八) 綜上，汽車裝載貨物行經高速公路地磅站，經過磅顯示違規超載，其中未有員警到場而未予取締案件，高公局認為該局無舉發職權，遂將超載未取締案件資料函送轄區相關公警大隊，而公警大隊則依警政署函示，認為上述案件因未符處罰條例第 7

條之 2 第 1 項規定「當場不能或不宜攔截」之適用要件，依法不得逕行舉發，爰復請高公局本於權責卓處。高公局與警政署之認事用法存有極大差異，且歷時多年，延宕至今均未能解決舉發職權之歸屬，肇致上述超載未取締案件一再發生，5 年多來已有近 3 成違規案件車輛行駛於國道，相關機關相互推諉，未積極謀求解決方案，及時提出有效對策，置政府公權力於不顧，核有違失。

二、汽車違規超載行經高速公路地磅站，其中未有員警到場而未予取締之案件，因高公局與公警局之認事用法存有極大差異，致有應罰而未裁處之罰鍰，經統計自 104 年 1 月起至 109 年 8 月止，估計近 3 億元，不僅造成國庫鉅額損失，亦使違規超載之駕駛者產生僥倖心態，更危及大眾行車安全，顯有疏失。

(一) 按處罰條例第 90 條規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 2 個月不得舉發。但汽車肇事致人受傷或死亡案件，因肇事責任不明，已送鑑定者，其期間自鑑定終結之日起算；未送鑑定而須分析研判者，逾 3 個月不得舉發。」而處理細則第 28 條亦規定：「舉發違反道路管理事件後，舉發單位應於舉發當日或翌日午前，將該舉發違反道路管理事件有關文書或電腦資料連同有暫代保管物件者之物件送由該管機關，於舉發之日起 4 日內移送處罰機關。前項移送期間其屬逕行舉發者，自違反行為日起 30 日內為之。……」

(二) 有關汽車裝載貨物行經高速公路地磅站，經過磅顯示違規超載，未有員警到場而未予取締案件，因高公局與公警局之認事用法存有極大差異，高公局認為該局無舉發職權，遂將超載未取締案件資料函送轄區相關公警大隊，而公警大隊則復請高公局各工務段本於權責卓處等情，已如前述。經查，上述案件，後續均未予處理，肇致應罰而未裁處之罰鍰，均已逾處罰條例第 90 條及處理細則第 28 條等規定之法定舉發期限，依規定即已不得再為舉發。

(三) 經審計部統計，自 104 年 1 月起至 109 年 8 月止，上述未取締案件計 20,292 件（占超載車數之 28.34%；未區分屬於超載重量逾核定總重量 20%，應當場禁止其通行者之件數）（如附表

一)；依高公局各分局移送公警大隊 109 年 6 月份超載未取締案件過磅資料計 127 筆，排除缺乏相關車輛之核定重量、過磅總重數據之北分局七堵工務段移送之 27 筆，該 100 筆<sup>1</sup>未舉發案件應處罰鍰計 144 萬 9,000 元（如附表二）（平均每筆罰鍰金額較 107 年 7 月時下降約 5.25%），據此推估，104 年 1 月至 109 年 8 月間違規超載貨車，因相關機關未依規定舉發之 20,292 筆案件，應罰而未裁處罰鍰近 3 億元（ $1,449,000 \text{ 元} / 100 \text{ 筆} * 20,292 \text{ 筆} = 294,031,080 \text{ 元}$ ）。

(四) 綜上，汽車違規超載行經高速公路地磅站，其中未有員警到場而未予取締之案件，因高公局與公警局之認事用法存有極大差異，致有應罰而未裁處之罰鍰，經統計自 104 年 1 月起至 109 年 8 月止，估計近 3 億元，不僅造成國庫鉅額損失，亦使違規超載之駕駛者產生僥倖心態，更危及大眾行車安全，顯有疏失。

綜上所述，汽車裝載貨物行經高速公路地磅站，經過磅顯示違規超載，其中未有員警到場而未予取締案件，高公局認為該局無舉發職權，遂將超載未取締案件資料函送轄區相關公警大隊，而公警大隊則依警政署函示，認為上述案件因未符道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 第 1 項規定「當場不能或不宜攔截」之適用要件，依法不得逕行舉發，爰復請高公局本於權責卓處。高公局與警政署之認事用法存有極大差異，且延宕多年均未能解決舉發職權之歸屬，肇致上述超載未取締案件一再發生，5 年多來已有近 3 成違規案件車輛行駛於國道，且經統計，應罰而未裁處之罰鍰估計近 3 億元，相關機關相互推諉，未積極謀求解決方案，及時提出有效對策，置政府公權力於不顧，不僅造成國庫鉅額損失，亦使違規超載之駕駛者產生僥倖心態，更危及大眾行車安全，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，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

---

<sup>1</sup> 其中北分局七堵工務段移送之 27 筆，缺乏相關車輛之核定重量、過磅總重數據，復因公路總局提供之 108 及 109 年度舉發違反道路管理事件資料未臻完整及正確，爰僅能就其餘 100 筆過磅結果超載公噸數，依道路交通管理處罰條例第 29 條之 2 第 3 項所訂分級加重處罰規定計算。

附表一：各地磅站過磅車輛及超載車輛開單情形

單位：輛次、%

年度 過磅 情形	合計	104	105	106	107	108	109 (至8月)
一、高公局網站公告之高速公路過磅情形（註2）							
過磅車輛數	72,536,824	11,886,365	11,008,486	13,160,635	13,384,528	13,432,625	9,664,167
超載車輛數	71,561	13,577	11,875	13,233	12,620	13,043	7,213
超載率	0.10	0.11	0.11	0.10	0.09	0.10	0.07
二、高公局彙整各分局報送之地磅工作績效（註3）							
超載車輛數	71,591	13,589	11,898	13,228	12,620	13,043	7,213
10%—20%	45,539	9,135	8,019	7,985	8,032	7,892	(註4) 4,476
20%以上	26,052	4,454	3,879	5,243	4,588	5,151	2,737
超載開單數	51,299	10,243	7,555	9,410	8,420	9,469	6,202
開單比率	71.66	75.38	63.50	71.14	66.72	72.60	83.49
超載未開單數	20,292	3,346	4,343	3,818	4,200	3,574	1,011
未開單比率	28.34	24.62	36.50	28.86	33.28	27.40	14.02
開磅率			57.16	(註5) 57.54	54.32	54.14	53.21

資料來源：審計部統計分析。

- 註：1. 所載「超載車輛」係指超載比率 > 10% 者。
2. 整理自高公局網站公告之統計資料。惟其中 106 年度部分，與審計部前查核時於 108 年 1 月上網查詢之公告結果（過磅 13,802,591 輛次、超載 13,641 輛次）不一，似係因該局更正相關數據所致。
3. 整理自高公局提供資料。
4. 按高公局提供資料計為 4,479 輛次，惟查其中國 1 數據有散總不符錯誤，爰逕予更正。
5. 依高公局前於審計部查核時提供各地磅站平均開磅率資料，106 年度部分僅統計至 10 月底止，故本表所列數據為 1 至 10 月份之平均開磅率 57.54%。

附表二：運用 100 筆超載未開單移送公警單位之資料，設算應罰而未  
裁處罰鍰金額表

單位：噸、新臺幣元

工務段	地磅站	向別	日期	車號	核重 (A)	載重 (B)	超載 %	超重噸數 (B)-(A)	未滿1噸 以1噸計	設算罰鍰
斗南	員林	北	1090606	XXX-Y9	23.00	26.41	14.83	3.41	4	14,000
斗南	員林	北	1090609	5G-XXX	8.80	9.90	12.50	1.10	2	12,000
斗南	員林	北	1090618	XXX-H9	17.00	20.81	22.41	3.81	4	14,000
斗南	員林	北	1090624	KEF-XXXX	6.20	6.91	11.45	0.71	1	11,000
斗南	員林	北	1090626	KEF-XXXX	17.00	18.94	11.41	1.94	2	12,000
斗南	員林	北	1090628	XXX-UJ	10.40	11.75	12.98	1.35	2	12,000
大甲	後龍	南	1090623	KNA-XXXX	35	42.53	21.51	7.53	8	18,000
大甲	大甲	北	1090602	KLE-XXXX	46	53.28	15.83	7.28	8	18,000
大甲	大甲	北	1090604	KEA-XXXX	17	20.04	17.88	3.04	4	14,000
大甲	大甲	北	1090623	KLA-XXXX	46	55.23	20.07	9.23	10	20,000
南投	名間	北	1090620	XXX-XZ	17	19.98	17.53	2.98	3	13,000
南投	名間	北	1090623	XXX-GX	35	39.33	12.37	4.33	5	15,000
關西	樹林	南	1090615	KEE-XXXX	7.4	8.36	12.97	0.96	1	11,000
關西	樹林	南	1090616	KEA-XXXX	9.5	10.76	13.26	1.26	2	12,000
關西	樹林	南	1090623	XXX-R9	35	38.88	11.09	3.88	4	14,000
關西	樹林	南	1090623	KLA-XXXX	35	39.26	12.17	4.26	5	15,000
關西	樹林	南	1090627	KLA-XXXX	35	38.94	11.26	3.94	4	14,000
關西	樹林	南	1090630	XXX-X8	26	28.78	10.69	2.78	3	13,000
關西	樹林	南	1090630	KLA-XXXX	35	38.84	10.97	3.84	4	14,000
關西	龍潭	北	1090611	KEE-XXXX	11	12.2	10.91	1.20	2	12,000
關西	龍潭	北	1090623	KLJ-XXXX	26	29.34	12.85	3.34	4	14,000
關西	龍潭	北	1090629	XXX-JD	35	39.14	11.83	4.14	5	15,000
關西	龍潭	南	1090627	KLF-XXXX	35	38.9	11.14	3.90	4	14,000
內湖	汐止	南	1090603	XXX-AJ	35	38.76	10.74	3.76	4	14,000
內湖	汐止	南	1090608	KLE-XXXX	35	38.66	10.46	3.66	4	14,000
內湖	汐止	南	1090610	LAD-XXX	35	40.74	16.40	5.74	6	16,000
內湖	汐止	南	1090613	KLA-XXXX	35	39.12	11.77	4.12	5	15,000
內湖	汐止	南	1090618	XXX-ZC	6.5	7.28	12.00	0.78	1	11,000
內湖	汐止	南	1090619	GX-XXX	35	39.2	12.00	4.20	5	15,000
內湖	汐止	南	1090629	XXX-W3	35	38.92	11.20	3.92	4	14,000
內湖	汐止	北	1090604	KLB-XXXX	43	48.58	12.98	5.58	6	16,000
內湖	汐止	北	1090605	KLF-XXXX	11	13.72	24.73	2.72	3	13,000
內湖	汐止	北	1090605	XXX-W9	21	24.02	14.38	3.02	4	14,000
內湖	汐止	北	1090612	KLB-XXXX	43	48.22	12.14	5.22	6	16,000
內湖	汐止	北	1090612	KLA-XXXX	6.7	7.54	12.54	0.84	1	11,000

## 46 監察院糾正案彙編

工務段	地磅站	向別	日期	車號	核重 (A)	載重 (B)	超載 %	超重噸數 (B) - (A)	未滿1噸 以1噸計	設算罰鍰
內湖	汐止	北	1090617	XXX-W6	7.5	9.4	25.33	1.90	2	12,000
內湖	汐止	北	1090620	XXX-W7	17	19.26	13.29	2.26	3	13,000
內湖	汐止	北	1090629	XXX-W6	7.5	8.64	15.20	1.14	2	12,000
內湖	汐止	北	1090629	XXX-SR	6.5	7.36	13.23	0.86	1	11,000
白河	善化	北	1090612	KEF-XXXX	17	19.5	14.71	2.50	3	13,000
白河	善化	北	1090605	XXX-H9	43	47.4	10.23	4.40	5	15,000
白河	善化	北	1090611	XXX-R2	43	47.98	11.58	4.98	5	15,000
白河	善化	南	1090616	XXX-GT	17	18.96	11.53	1.96	2	12,000
白河	善化	北	1090605	KLB-XXXX	26	28.84	10.92	2.84	3	13,000
白河	白河	南	1090608	KEB-XXXX	11	12.32	12.00	1.32	2	12,000
白河	白河	北	1090606	XXXX-Q9	3.49	4.24	21.49	0.75	1	11,000
白河	古坑	北	1090618	XXX-AK	43	47.42	10.28	4.42	5	15,000
白河	白河	北	1090619	KLE-XXXX	35	38.9	11.14	3.90	4	14,000
白河	白河	北	1090619	KLD-XXXX	43	47.4	10.23	4.40	5	15,000
白河	白河	南	1090627	XXX-GT	17	19.16	12.71	2.16	3	13,000
白河	白河	南	1090630	KLC-XXXX	17	18.92	11.29	1.92	2	12,000
白河	善化	南	1090619	XXX-R3	17	18.74	10.24	1.74	2	12,000
白河	善化	北	1090622	KLE-XXXX	39.5	43.54	10.23	4.04	5	15,000
白河	善化	南	1090630	AVD-XXXX	3.49	4.28	22.64	0.79	1	11,000
白河	善化	北	1090626	KLE-XXXX	43	47.38	10.19	4.38	5	15,000
白河	古坑	南	1090630	KLC-XXXX	35	38.84	10.97	3.84	4	14,000
新營	新營	北	1090601	XXX-T9	11	12.56	14.18	1.56	2	12,000
新營	新營	北	1090611	KLC-XXXX	43	47.48	10.42	4.48	5	15,000
新營	新營	北	1090615	KLF-XXXX	26	30.36	16.77	4.36	5	15,000
新營	新營	北	1090615	KLB-XXXX	43	48.16	12.00	5.16	6	16,000
新營	新營	南	1090610	XXX-ZF	35	39.12	11.77	4.12	5	15,000
新營	新市	北	1090601	HA-XXX	15	16.86	12.40	1.86	2	12,000
新營	新市	北	1090601	KLF-XXXX	26	29.02	11.62	3.02	4	14,000
新營	新市	北	1090603	XXX-M5	43	48.24	12.19	5.24	6	16,000
新營	新市	北	1090604	KLD-XXXX	35	39.66	13.31	4.66	5	15,000
新營	新市	南	1090602	KLB-XXXX	35	39.82	13.77	4.82	5	15,000
新營	新市	南	1090611	XXX-JA	26	29.16	12.15	3.16	4	14,000
新營	新營	北	1090616	KEB-XXXX	7.5	8.38	11.73	0.88	1	11,000
新營	新營	北	1090616	KLA-XXXX	24	26.54	10.58	2.54	3	13,000
新營	新營	北	1090629	KEH-XXXX	11	14.1	28.18	3.10	4	14,000
新營	新營	南	1090617	XXX-X8	50	57.26	14.52	7.26	8	18,000
新營	新營	南	1090622	LAM-XXX	43	48.7	13.26	5.70	6	16,000
新營	新市	北	1090617	KLB-XXXX	25	27.82	11.28	2.82	3	13,000
新營	新市	北	1090621	XXX-M3	46	52.14	13.35	6.14	7	17,000

工務段	地磅站	向別	日期	車號	核重 (A)	載重 (B)	超載 %	超重噸數 (B) - (A)	未滿1噸 以1噸計	設算罰鍰
新營	新市	北	1090621	KLD-XXXX	35	44.38	26.80	9.38	10	20,000
新營	新市	北	1090622	XXX-HQ	17	19.3	13.53	2.30	3	13,000
新營	新市	北	1090626	KLB-XXXX	26	29.88	14.92	3.88	4	14,000
新營	新市	南	1090618	KLB-XXXX	43	48.64	13.12	5.64	6	16,000
新營	新市	南	1090630	KLB-XXXX	17	19.32	13.65	2.32	3	13,000
新營	新市	南	1090630	KLA-XXXX	26.8	29.9	11.57	3.10	4	14,000
新營	新市	南	1090630	KLE-XXXX	10.4	11.8	13.46	1.40	2	12,000
新營	新市	南	1090630	KLE-XXXX	40	46.26	15.65	6.26	7	17,000
岡山	岡山	南	1090603	XXX-G7	43	47.42	10.28	4.42	5	15,000
岡山	岡山	南	1090610	XXX-ZF	35	41.62	18.91	6.62	7	17,000
岡山	岡山	南	1090615	XXX-ZY	40	44.42	11.05	4.42	5	15,000
岡山	岡山	南	1090615	XXX-M9	25	27.68	10.72	2.68	3	13,000
岡山	岡山	北	1090603	GO-XXX	35	46.34	32.40	11.34	12	34,000
岡山	岡山	北	1090603	KLC-XXXX	43	47.44	10.33	4.44	5	15,000
岡山	岡山	北	1090605	KLD-XXXX	46	50.86	10.57	4.86	5	15,000
岡山	岡山	北	1090609	XXX-ZX	43	47.6	10.70	4.60	5	15,000
岡山	岡山	北	1090610	XXX-M3	50	61.64	23.28	11.64	12	34,000
岡山	岡山	北	1090615	XXX-T8	17	18.9	11.18	1.90	2	12,000
岡山	岡山	北	1090615	KLB-XXXX	25	28.06	12.24	3.06	4	14,000
岡山	岡山	南	1090617	KLB-XXXX	35	39	11.43	4.00	4	14,000
岡山	岡山	南	1090618	XXX-VQ	35	38.96	11.31	3.96	4	14,000
岡山	岡山	南	1090629	XXX-VF	26	30.04	15.54	4.04	5	15,000
岡山	岡山	南	1090629	XXX-VT	15	16.8	12.00	1.80	2	12,000
岡山	岡山	北	1090618	KLE-XXXX	43	50.12	16.56	7.12	8	18,000
岡山	岡山	北	1090624	XXX-W9	46	52.46	14.04	6.46	7	17,000
岡山	岡山	北	1090630	XXX-Q9	43	47.44	10.33	4.44	5	15,000
合計										1,449,000

資料來源：交通部提供，審計部統計、設算。

註：尚未結案

## 7、國軍對美軍購案管制作業規定停止適用，防空部辦理愛三飛彈重鑑測案因後次室未頒規定，發生發價書需求信函遞交作業管制空窗期案

提案委員：王美玉、王麗珍

審查委員會：經 110 年 3 月 18 日監察院國防及情報委員會第 6 屆第 8 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：國防部

貳、案由：

國軍對美軍購案之重要節點與作法，本依 102 年 8 月 29 日修頒之「國軍對美軍購案管制作業規定」辦理，惟國防部 106 年 1 月 26 日令該規定停止適用，「作業維持類」軍購案，由各預算科目主管單位視需要修頒業管規定，卻未掌握後續辦況，致空軍防空暨飛彈指揮部於辦理愛國者三型飛彈重鑑案時，因後次室未修頒業管規定，而發生發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱國防部、國防部空軍司令部（下稱空軍司令部）等機關卷證資料，並於民國（下同）109 年 12 月 10 日詢問國防部參謀本部後勤次長室（下稱後次室）蔣次長、戰略規劃司（下稱戰規司）黃處長、資源規劃司（下稱資源司）張處長、國防採購室鄒副處長及空軍司令部范副司令……等機關人員調查發現，國防部統籌對美軍購案作



業程序，卻因相關規定修頒疏漏及怠失，致生「作業維持類」軍購案發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，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、對美軍購案發價書需求信函（LOR for LOA）之遞交，依 102 年 8 月修頒的「國軍對美軍購案管制作業規定」，係由國防部統籌，且遞交前須先簽奉部長核定，惟國防部 106 年 1 月 26 日廢止上開規定，「作業維持類」軍購案作業程序改由「各預算科目主管單位視需要修頒業管規定」，卻未追蹤後續辦理情形，形成發價書需求信函遞交管制作業空窗期，衍生空軍防空暨飛彈指揮部為辦理「愛國者三型飛彈重鑑測」，未經部長核定，逕向美遞交發價書需求信函，引發立法院於美方公布同意供售後始知該軍購案之事件，顯有違失。

（一）國防部 102 年 8 月 29 日修頒「國軍對美軍購案管制作業規定」<sup>1</sup>，規劃構想清楚揭示：「（一）為達成有效統籌各類軍購案，統合發揮最大預算效益目的，特增訂對美軍購案（包括軍事投資及作業維持二大類）管制作業規定。（二）凡符合美方進行「知會國會（Congressional Notification）」審議程序條件者，均須納入呈報、副知、定期回報及召開「政策研討會」等管制作為，俾利統籌管制各建案單位之軍購案執行進度。」另該管制作業規定參、重要管制節點與作法亦指出：「國防部統籌管制案件之需求信函遞交、『政策研討會』召開及發價書簽署等重要節點，適時提供建案單位政策與預算指導，並強化駐美軍事代表團定期回報機制，有效掌握工作進度；管制作為區分『軍事投資』及『作業維持』等二類，相關節點及作法如后：……」，其中，國軍對美軍購案列管案件節點管制圖－「作業維持類」，如圖 1：

---

<sup>1</sup> 國防部 109 年 12 月 9 日國勤軍整字第 1090270702 號函稱該部 101 年 3 月 30 日國略建軍字第 1010000481 號令頒「國軍對美軍購案管制補充規定」，於 102 年 8 月 29 日同時廢止。

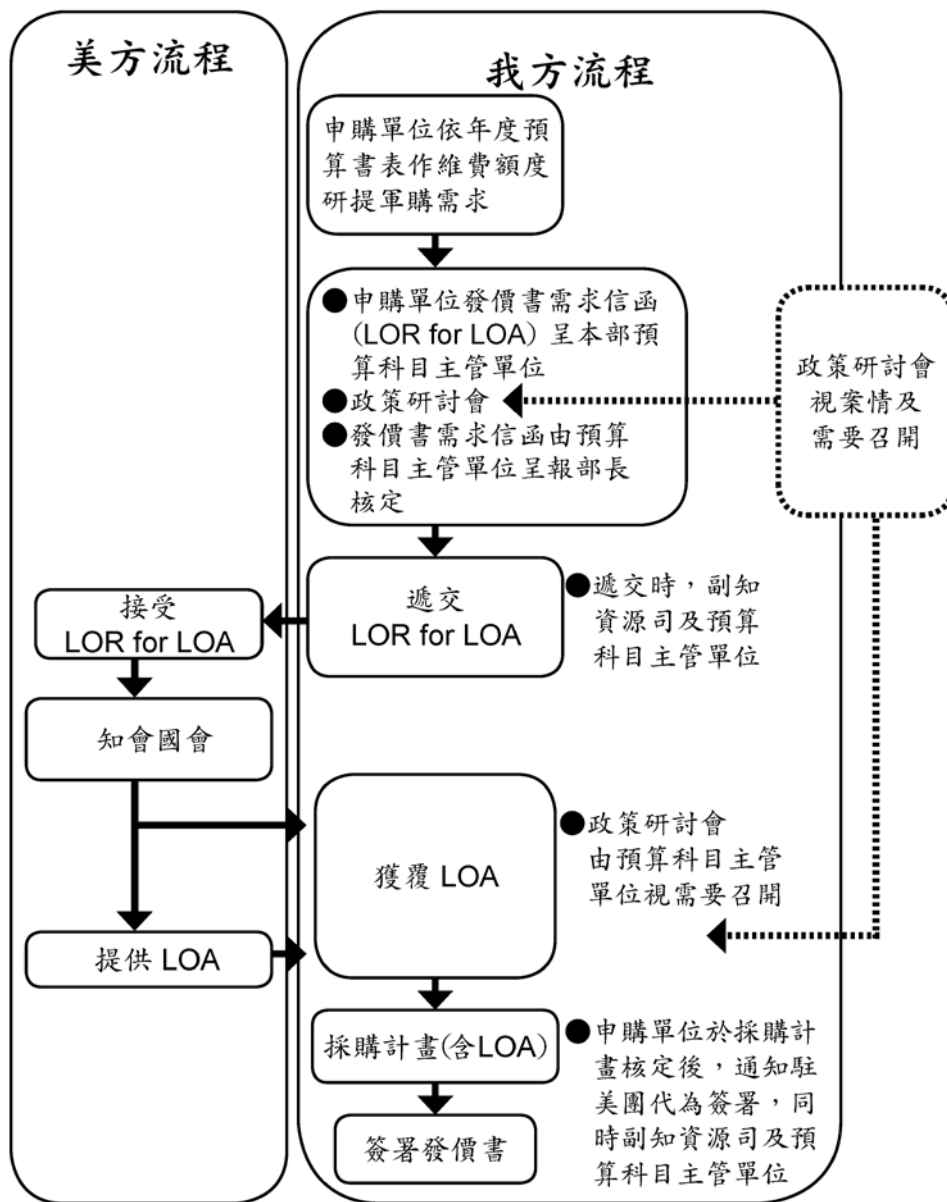


圖 1 對美軍購列管案件管制－作業維持類

資料來源：國軍對美軍購案管制作業規定附圖 2，102.08.29 修頒，106.01.26 起停止適用。

規定以作業維持費支應之對美軍購案件，且供售標的屬國防主要武器，適用金額門檻達金額 1,400 萬美元以上者，其教育訓

練、技術協助、回修、零附件或精準彈藥等，均要納管。發價書需求信函（LOR for LOA）核定及遞交規定，略以：

1. 發價書需求信函核定：

各申購單位個案之發價書需求信函，須呈報國防部由各預算科目主管單位簽奉部長核定。

2. 發價書需求信函遞交：

經核定之發價書需求信函，由各申購單位電傳駐美軍事代表團，並副知資源司、預算科目主管單位及美國在臺協會臺北辦事處，再由駐美軍事代表團正式遞交美國在臺協會臺北辦事處。

（二）上開「國軍對美軍購案管制作業規定」，國防部於 109 年 10 月 26 日<sup>2</sup> 函稱係屬「國軍軍事投資計畫建案作業規定」之附加管制作為，因 105 年 10 月 7 日令頒之「國軍武器裝備獲得建案作業規定」，已針對「軍事投資類」軍購案，律定報價（採購）需求信函遞交單位<sup>3</sup>，可有效管制各項作業節點，因此國防部於 106 年 1 月 26 日<sup>4</sup> 令頒「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用，規定後續「軍事投資類」軍購案建案作業程序，依「國軍武器裝備獲得建案作業規定」辦理。至於有關「作業維持類」軍購案作業程序，則由各預算科目主管單位，視需要修頒業管規定。

（三）惟國防部戰規司掌理「國軍軍事投資之彙總、協調、審查、額度分配，建案整體獲得規劃書之審定、督導與作業規定之研擬及釋義。」該司在 106 年 1 月 26 日令頒「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用前，於同年 9 月 9 日曾擬具意見<sup>5</sup> 會辦資源司、法律事務司、國防採購室、後次室及通信電子資訊參謀次長室、

<sup>2</sup> 國勤軍整字第 1090213931 號

<sup>3</sup> 經查，國軍對美軍購案發價書需求信函遞交程序，於 105 年 10 月 7 日「國軍武器裝備獲得建案作業規定」附件 1（整體獲得規劃書）之附件一（專案管理計畫書）備註 2 記載：「於完成建案程序後，評估屬對美軍購個案，由建案單位將發價書需求信函（LOR for LOA）呈報國防部（戰規司收辦），經簽呈權責長官核定後，向美方提出採購需求。」

<sup>4</sup> 國略建軍字第 1060000144 號令

<sup>5</sup> 「另有關『作業維持類』軍購案作業，請權責單位視需要修頒業管之規定，俾落實各項管制作為。」

訓練參謀次長室。其中，國防採購室「建議於廢止本規定同時，另行補充律定作業維持類之權責單位為各預算科目主管單位」，故國防部 106 年 1 月 26 日令頒<sup>6</sup>停止適用「國軍對美軍購案管制作業規定」時，說明三亦規定：「有關『作業維持類』軍購案作業程序，請各預算科目主管單位，視需要修頒業管規定。」本案愛三重鑑案屬「作業維持類」，其軍購案作業程序，屬後次室業管，惟後次室迄防空部 108 年 6 月 25 日洽駐美軍事代表團向美遞交發價書需求信函，均未修頒業管規定，衍生「作業維持類」發價書需求信函遞交管制作業之空窗期，此有空軍司令部在 109 年 10 月 20 日<sup>7</sup>函：「『國軍對美軍購案管制作業規定』於 106 年 1 月 26 日停止適用後，國防部尚未策頒有關『作業維持類』軍購案相關規定。」可參。影響所及，防空部認為「作業維持類」軍購案發價書需求信函遞交作業無相關管制規定，基於該案必須於時限內開案生效、完成定期更換並重測，而先於 108 年 6 月 25 日向美方遞交發價書需求信函。不料，事後空軍司令部後勤處與防空部業管承參因「辦理軍購案發價書申請，衍生作業違失」而受懲處，相關業管主管亦因未善盡督導之責同受懲處。

- (四) 綜上，國軍對美軍購案發價書需求信函之遞交，屬國防部統籌事項，依國防部 102 年 8 月 29 日修頒「國軍對美軍購案管制作業規定」，不論「軍事投資類」或「作業維持類」，其發價書需求信函均須簽奉部長核定始能遞交，惟國防部 106 年 1 月 26 日廢止上開管制作業規定後，「作業維持類」軍購案作業程序，改由「各預算科目主管單位視需要修頒業管規定」，卻未追蹤「各預算科目主管單位」後續辦理情形，形成「作業維持類」發價書需求信函遞交作業管制空窗期，衍生空軍防空暨飛彈指揮部為辦理「愛國者三型飛彈重鑑測」，未經部長核定，於 108 年 6 月 25 日遞交發價書需求信函，引發美方公布知會國會審查後，我國立法部門事後始知該軍購案之事件，為此，國防部才於 109 年 7 月 28 日令頒「國軍對美軍購案『發價書需求信函』

---

<sup>6</sup> 國略建軍字第 1060000144 號

<sup>7</sup> 國空後品字第 1090053807 號

遞交作業管制作法」，重新將發價書需求信函遞交作業納入管制，足見國防部廢止國軍對美軍購案管制作業規定，卻未追蹤「作業維持類」軍購作業程序，形成發價書需求信函遞交作業之空窗期，確有違失。

綜上所述，國軍對美軍購案發價書需求信函之核定與遞交，屬軍購案之重要節點，本由國防部統籌，惟國防部106年1月26日令「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用，「作業維持類」軍購案，由各預算科目主管單位視需要修頒業管規定，卻未追蹤後續辦理情況，致生「作業維持類」發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，防空部逕於108年6月25日遞交愛三重鑑案發價書需求信函情事，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。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

- 一、經檢討空軍未遵「國軍年度作業維持費編列作業綱要計畫」規定辦理，未獲國防部同意即由防空暨飛彈指揮部逕向美方提出屆壽更換件申購，由空軍司令部分別核予時任主官（管）4員申誡乙次至兩次處分；另執行階層未依規定辦理，分別核予承辦人員2員記過乙次至兩次處分。
- 二、駐美軍事代表團承辦對美作業，未向國內複式查證，即以防空部與美方洽談申請發價書（LOA），核予前駐美軍事代表團少將團長洪光明少將、上校軍購組長徐冠英等2員各申誡乙次處分，另中校採購官黃富安核予申誡兩次處分。

**註：經 111 年 1 月 20 日監察院外交及國防委員會第 6 屆第 6 次會議決議：結案存查**

## 8、財政部關務署處理巡緝艇汰舊換新計畫之相關作業有欠周延，導致期程延宕，嚴重影響造船進度，核有不當案

提案委員：施錦芳、范巽綠

審查委員會：經 110 年 4 月 7 日監察院財政及經濟委員會第 6 屆第 9 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：財政部關務署（原財政部關稅總局，下稱關務署）

貳、案由：

關務署處理巡緝艇汰舊換新計畫之相關作業有欠周延，導致期程延宕，嚴重影響造船進度，核有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關務署未有負責之主責單位研擬具體汰舊換新原則供各關遵循，處理巡緝艇汰舊換新計畫之承辦人力與專業條件均顯不足，致計畫研擬過程，公文多次往返，延宕數年；採購過程中，又未適時參採立法院預算中心之預算評估報告意見，國內造船產能果然不足而流廢標，並因造價上漲，導致採購艘數減少之後果，嚴重影響造船進度及各關查緝業務需求，核有不當：

一、依行政院頒財物標準分類總說明第 5 點：「財產之使用年限：財產修正後之最低使用年限，原則應適用於機關所有財物（含既有財物），如有不堪修護使用等情形時，應按規定程序辦理報廢。」

惟在使用年限修正前，財產之汰換計畫已納入預算明列，經民意機關審議通過，得由機關審酌需要，依修正前年限辦理汰換並照原預算執行（第 2 項）。若已達使用年限，財產仍可繼續使用，應延後辦理報廢；如因個別情況，未達最低使用年限，財產損壞不堪修護使用，可依實際損壞情形，按規定程序辦理報廢（第 3 項）。」有關我國巡緝艇最低使用年限係依據「財物標準分類」項下之「交通及運輸設備分類明細表」分類編號第 7 節規定，鋼鐵材質最低使用年限為 10 年，FRP（塑鋼）材質最低使用年限為 8 年，合先敘明。

## 二、關務署處理巡緝艇汰舊換新計畫之承辦人力與專業條件均顯不足

- (一) 按關稅總局海務處原為海關艦艇之監造、檢驗、監管、巡視、督導及修護等事項之業務單位，並負有相關方案規劃之職責。查，海關現有 8 艘巡緝艇於 97 年間達使用年限，關務署未有負責之主責單位研擬具體汰舊換新原則，提供各關遵循。98 年高雄關雖開始研議汰換事宜，100 年 2 月間，該關海務技工又藉由工會力量建議高雄關將巡緝艇汰舊換新，高雄關遂在 101 年 2 月間向關務署提出高雄關關艇及巡緝艇汰舊換新中程計畫，而關務署均交由高雄關統籌辦理各關需求作業。
- (二) 因 102 年 1 月 1 日起，海務處之相關人員即移撥至交通部，關稅總局副總局長 101 年 7 月 6 日開會時指示，由海務處指派熟稔建造技術人員會同查緝處，瞭解由海巡署建（監）造之可行性或由海巡署移撥之可行性。同年 12 月 12 日會議中，預期未來造艦相關專業人力不足，決議：若順利爭取到經費則委請海巡署監造，若經費爭取不力，則洽請海巡署移撥巡緝艇至關務署；並由查緝處接辦本案相關業務，請查緝處預為覓具「航海、輪機」專業關員辦理監造、督導及查緝業務。然 102 年 6 月 20 日前，關務署查緝處處長、簡任稽核、科長、承辦人等員，均未具航海、輪機專業，嗣後，關務署方進用國立成功大學造船及船舶機械工程相關系組之課員處理本案，並於 103 年 11 月 18 日將本案汰舊換新計畫簽報財政部。
- (三) 又，巡緝艇汰舊換新計畫研提時，需依行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點（98 年 9 月 30 日修正，下稱計畫編審要點）辦理，而該計畫編審要點復於 103 年 9 月 26 日修正，是以，關

務署向財政部簽報本計畫時，即應提報符合計畫編審要點之巡緝艇汰舊換新計畫至財政部。但是，高雄關於 103 年 9 月 30 日檢送海關巡緝艇及關艇採行之最佳配置方式報告、同年 11 月 21 日檢送「財政部關務署海關巡緝艇汰舊換新計畫草案」至關務署，及關務署派員參與高雄關在 104 年 1 月 27 日之研商會議等節，關務署均未督導高雄關依據 103 年 9 月 26 日函頒之計畫編審要點修正。之後，關務署方於 104 年 4 月 21 日及同年 5 月 6 日，陸續 2 次函請高雄關依據行政院 103 年 9 月 26 日函頒之計畫編審要點修正，補充修正估列所需保養費、保險費與油料及計畫不具自償性原因等意見，經高雄關於 104 年 5 月 12 日函請關務署「本案進行刻不容緩，倘計畫尚有不周之處，請鈞署一次整合函知為盼」時，關務署仍於 104 年 5 月 19 日函請高雄關補充養護支出年減率等項目資料；同年 6 月 8 日再電傳關務署綜合規劃組及會計室等 17 項意見；同年 6 月 16 日又轉傳財政部綜合規劃司所提 8 項意見予高雄關等多次公文往返之情事。

- (四) 有關該計畫簽報過程多次公文往返等節，關務署於現勘與座談會議表示：各海關和關務署都在摸索本案，大家沒有經驗，關務署辦理本案之承辦人為 103 年剛到任，當時關務署裡面沒有人有經驗，所以連續 2 個月多次公文往返等語；並向本院表示，該署確因沒有專責單位，沒有採購經驗，導致本案延宕。之後，本案送請行政院審核時，又因國家發展委員會等有關機關意見而致公文往返，數次重新檢討汰換船艇噸位及數量。足見，關務署辦理巡緝艇汰舊換新計畫，因承辦人力與專業條件均不足，使本案相關作業有欠周延。

三、關務署未適時參採立法院預算中心就巡緝艇汰舊換新計畫之預算評估報告意見，坐失事先督導高雄關修正相關商情與市場價格之時機

- (一) 海巡署與關務署之建造新船艇計畫，均於 106 年 6 月至 8 月間奉行政院核定。立法院預算中心之「財政部及所屬（不含賦稅署及 5 區國稅局）107 年度單位預算評估報告」指出，關務署應考量國內造船業執行能量及巡緝艇之合理價格，俾如期完成汰換老舊船艇等意見，然關務署未能積極預先因應該意見，海巡署等機關於 107 年度釋出大量船艦訂單後，國內造船廠量能果



然不足，且船艦造價成本上升，導致關務署巡緝艇之後續招標不順。

- (二) 有關未參採立法院意見一節，關務署函復本院稱以：「107年3月規劃設計暨監造技術服務招標決標後，迅速辦理規劃設計作業，107年8月完成規劃設計後，依核定計畫辦理巡緝艇採購招標案。惟107年恰逢海巡署大量標案釋出，加上慶富公司解散，造成國內船廠產能不足，導致各船廠不願參與規模較小之標案，使100噸級5艘巡緝艇採購案多次流廢標，未來規劃類此計畫將儘可能事先瞭解市場供需及其他公務機關採購需求，以利綜合評估」等語。足徵，關務署坐失事先督導高雄關修正相關商情與市場價格之時機。

四、綜上，海巡署之艦艇汰換係據該署「海巡艦船艇物資保養與管理手冊」等法規及「艦艇發展綜合規劃會議」檢討後，由業管單位邀請專家學者3至5人進行現地勘查評估，故海巡署與關務署同型、同期建造之船艇，早已汰換。然關務署未有負責之主責單位研擬具體汰舊換新原則供各關遵循，處理巡緝艇汰舊換新計畫之承辦人力與專業條件均顯不足，致計畫研擬過程，公文多次往返，延宕數年；採購過程中，又未適時參採立法院預算中心之預算評估報告意見，國內造船產能果然不足而流廢標，並因造價上漲，導致採購艘數減少之後果，嚴重影響造船進度及各關查緝業務需求，核有不當。

綜上所述，關務署未有主責單位研擬具體汰舊換新原則供各關遵循，其督導高雄關研擬提報巡緝艇汰舊換新計畫之相關作業未見周全，而致計畫期程延宕；又坐失調整商情與市場價格之時機，導致採購時，多次流廢標，並因造價上漲，導致採購艘數減少之後果，嚴重影響造船進度與查緝需求，均核有不當，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、參採海巡署作法，委請專家學者或專業機構進行現地勘查。

- 二、專案小組成員納入造船、航海、輪機、計畫擬定、主計、採購、政風等專業人員，俾利適時因應調整對策，以期採購案順利決標。
- 三、提出補足關員及海務技工人力之替代方案。
- 四、100 噸級巡緝艇 4 艘採購案合約中，納入教育訓練。

促成法令增修績效：

- 一、訂定「海上緝私作業船艇需求評估汰換程序與流程（自 110 年 5 月 11 日實施）」。
- 二、訂定「提報查緝設備相關社會發展計畫及審查作業程序（自 110 年 5 月 11 日實施）」。

**註：經 110 年 7 月 20 日監察院財政及經濟委員會第 6 屆第 12 次會議決議：結案存查**

## 9、光復抽水加壓站 8 萬噸配水池因用地取得及廢棄土方清運問題，延宕 14 年未能啟動；台水公司、新北市政府及經濟部水利署均有違失案

提案委員：趙永清、賴振昌

審查委員會：經 110 年 4 月 7 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 6 屆第 8 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：台灣自來水股份有限公司、新北市政府、經濟部水利署

貳、案由：

台灣自來水股份有限公司自行政院於 95 年 12 月核定「板新地區供水改善計畫二期工程」執行迄今 14 年餘，卻因用地取得及廢棄土方清運問題無法解決，未能啟動光復抽水加壓站 8 萬噸配水池建置作業；新北市政府未依據廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法規定、歷次會議結論及 104 年行政院指示原則，本諸權責執行前述配水池用地廢棄土清運事宜，並對有污染疑慮之場址進行查證；經濟部水利署亦未本於主辦機關權責積極督促台灣自來水股份有限公司辦理用地取得，亦未能有效協調該公司與新北市政府解決廢棄土清運問題，復將該 8 萬噸配水池排除於「板新地區供水改善計畫二期工程」外，草率了結計畫，致使後續計畫執行失據，該配水池興建工程遙遙無期，不僅無法達到原定每日供水 101 萬噸之預期效能，且無法靈活調度北區整體水資源，以因應極端氣候帶來的旱澇不均，間接導致臺灣地區乾旱現象難

以緩解，以上均有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

經濟部水利署（下稱水利署）為解決新北市（下略）板新地區民眾期望共飲翡翠水庫及桃園石門水庫年運轉4次以上之供水壓力等問題，進行「板新地區供水改善計畫」，第1期計畫於民國（下同）93年完成，八里、新店、雙和、板橋、三重、蘆洲等地區已由翡翠水庫供水，第2期計畫預定108年通水，翡翠水庫將供應新莊、五股、樹林、土城、三峽、鶯歌等地區用水。惟因「板新地區供水改善計畫二期工程（下稱板二計畫）」光復抽水加壓站配水池用地取得及廢棄土方清運問題，迄今仍未能啟動配水池建置作業，致未能達成原定供水目標，影響北部地區整體水源調度運作。案經審計部、水利署、台灣自來水股份有限公司（下稱台水公司）及新北市政府（下稱市府）於109年11月23日到院簡報，本院並於同年11月30日函詢內政部營建署（下稱營建署）及行政院環境保護署（下稱環保署）並調閱相關卷證資料<sup>1</sup>，同年12月7日赴板橋區光復抽水加壓站現地履勘，再於110年1月14日詢問水利署副署長鍾朝恭；經濟部國營事業委員會（下稱國營會）組長鄭英圖；台水公司副總經理李嘉榮率工務處處長徐俊雄、北區工程處（下稱北工處）副處長鄭超仁、第十二區管理處（下稱十二區處）副處長黃永富；新北市副市長陳純敬率市府水利局副局長黃正誠、城鄉發展局（下稱城鄉局）總工程司邱信智、環境保護局（下稱環保局）副局長張旭彰、工務局總工程司蘇志民；環保署廢棄物管理處處長賴瑩瑩、土壤及地下水污染整治基金管理會參事兼執行秘書簡慧貞；營建署總工程司游源順等機關人員，已調查完竣，茲臚列事實與理由如下：

一、台灣自來水股份有限公司自行政院於95年12月核定「板新地區供水改善計畫二期工程」執行迄今14年餘，卻因用地取得及廢棄土方清運問題無法解決，僅得先後興建6,500噸及4,000噸配水池以短期因應，尚無法等效替代光復抽水加壓站8萬噸配水池功能，不僅影響大臺北地區供水穩定及安全性，更影響水資源跨區聯合

---

<sup>1</sup> 環保署109年12月11日環署廢字第1090104722號、營建署109年12月18日營署工務字第1090092234號函復。

調度能力，核有怠失。

- (一) 行政院於 95 年 12 月 29 日核定<sup>2</sup>板二計畫，原計畫期程為 96 至 101 年，擬於臺北自來水事業處（下稱北水處）永福水管橋支援點與台水公司板新系統大漢溪水管橋間之光復抽水加壓站設置 8 萬噸配水池及超高壓變電所等附屬設備，規劃位置為中和區與板橋區界址附近之埔墘段鄰近地區（原編定為垃圾處理場用地），用地面積約 2 公頃。嗣因浮洲加壓站土地問題及增設錦和及清水加壓站於 98 年 9 月辦理第 1 次修正計畫<sup>3</sup>，尚未變更計畫期程。101 年間，因光復抽水加壓站工程用地及其周邊土地都市計畫變更作業，將加壓站用地北移，復因土地徵收條例修正以市價協議價購與徵收，致用地成本增加約新臺幣（下同）38.6 億元，影響用地取得時程及增加經費，而辦理第 2 次修正計畫<sup>4</sup>，展延期程至 106 年 6 月，並將光復抽水加壓站採 2 階段辦理：第 1 階段主要工程為管理大樓、機電設備、抽水加壓設備及 6,500 噸配水池（已於 105 年 11 月 5 日通水），第 2 階段為 8 萬噸配水池及管線銜接工程，工程名稱則修正為「光復抽水加壓站工程」。迄 106 年 5 月，因第 2 階段工程之 8 萬噸配水池涉及用地取得及廢棄物清運困難，再辦理第 3 次修正計畫<sup>5</sup>，不僅展延計畫期程至 108 年，且將該 8 萬噸配水池興建經費刪減，併排除於第 3 次修正計畫外，改採台水公司所提短期因應措施辦理（已於 108 年 10 月 30 日完成通水），至於 8 萬噸配水池後續作業，則另由台水公司自籌事業預算（含用地費及工程費）辦理。
- (二) 審計部前於 101 年 1 月查核板二計畫辦理情形<sup>6</sup>，即發現原臺北縣政府（下稱縣府，99 年 12 月 25 日改制為新北市政府）都市計畫委員會（下稱都委會）98 年 3 月 20 日專案小組研商會議，認為光復抽水加壓站原規劃用地（板橋區埔墘段 271 地號等 11 筆土地）設置於原垃圾處理廠用地中間，將破壞後續土地利用

<sup>2</sup> 行政院 95 年 12 月 29 日院臺經字第 9500059312 號函核定。

<sup>3</sup> 行政院 98 年 9 月 28 日院臺經字第 0980060631 號函核定。

<sup>4</sup> 行政院 101 年 12 月 14 日院臺經揆字第 1010078695 號函核定。

<sup>5</sup> 行政院 106 年 5 月 1 日院臺經字第 1060010802 號函核定。

<sup>6</sup> 審計部 101 年 1 月 2 日台審部五字第 1010000009 號函。

彈性，區位選址應再調整，復經縣府都委會 98 年 7 月、99 年 3 月、100 年 5 月等 3 次專案小組研商會議，定案北移至板橋區埔墘段 262-4 地號等 16 筆土地（面積 2.4437 公頃），市府都委會並於 100 年 6 月 9 日決議：「本地區以一般徵收方式為原則，惟如土地所有權人願意先行提供土地供自來水加壓站使用，則得併入垃圾處理廠用地辦理整體開發」，並陳報內政部於同年 9 月 6 日召開都委會審查。而台水公司自 97 年 5 月 6 日辦理公聽會，遭受土地所有權人抗爭後，迄至 100 年 9 月底止，仍未完成都市計畫變更程序及徵收作業，且於辦理期間未能提請內政部用地及土方專案小組協助處理爭議，計畫執行 4 年餘仍未取得核心土地，致無法於原核定計畫期程內完成。嗣經濟部研提改善措施<sup>7</sup>略以：經濟部業於「新北市政府與經濟部業務溝通會議」提請市府協助處理光復加壓站用地取得及廢棄土石方堆置問題；水利署並成立板二計畫工作小組，管控計畫執行及協助解決困難；新設光復抽水加壓站則分 2 期施作，其中 86% 面積土地採與周邊整體開發，已於 101 年取得土地使用同意書，其餘 14% 面積土地則採一般徵收，預定 102 年底完成用地取得及拆遷補償作業。惟迄至 109 年 6 月，審計部再度查核板二計畫執行情形<sup>8</sup>，仍發現以下效能過低情事：

1. 台水公司未積極辦理光復抽水加壓站 8 萬噸配水池用地取得作業，亦未協調市府有效解決地上廢棄土清運問題，致展延計畫期程 7 年，且計畫執行逾 13 年仍未能啟動配水池建置作業，雖研擬配套措施，卻無法等效替代該 8 萬噸配水池功能，致未能達成計畫原定供水目標，並影響北部地區整體水源調度運作。
2. 水利署未本於主辦機關權責積極督促台水公司辦理該配水池用地取得作業，亦未有效協調台水公司與市府解決廢棄土清運問題，致計畫執行多年仍未能啟動配水池建置作業，且未考量該配水池對於水源調度之重要性，取消其後續用地取得與建置作業之管控，未能發揮藉由協調管理，以如期如質達

---

<sup>7</sup> 審計部 102 年 4 月 24 日台審部五字第 1020001402 號函。

<sup>8</sup> 審計部 109 年 6 月 30 日台審部五字第 1095000854 號函。

成計畫原定每日供水 101 萬噸之預期效能。

(三) 台水公司雖於板二計畫第 2 次修正計畫第 1 階段工程租用垃圾處理場用地（面積 0.48217 公頃），依「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」，於該用地北側興建 6,500 噸配水池（已於 105 年 11 月 5 日通水）；並於板二計畫第 3 次修正計畫後，採取短期因應措施，於第 1 階段 6,500 噸配水池用地周圍剩餘空地興建 4,000 噸配水池。惟水利署 105 年 9 月 8 日研商「板二計畫（第 3 次修正）—台水公司執行部分」會議，北水處即說明：「8 萬噸配水池完成後，板二計畫整體功能始能完全發揮」、「光復加壓站下游管網配水池無法完全取代 8 萬噸配水池調蓄功能」、「8 萬噸配水池不施作衍生問題與風險：1. 不符『自來水設施標準』；2. 增加操作風險；3. 緊急應變困難；4. 回供能力無法確保。」因此「不同意 8 萬噸配水池不施作」。行政院 106 年 5 月 1 日核定板二計畫第 3 次修正計畫亦提出：「本次修正計畫所提短期因應措施仍具供水風險，為提高供水可靠度與安全性，後續仍請台水公司就『光復抽水加壓站第 2 階段工程』預定用地內廢棄土清運及用地取得事項，加強與地方政府及用地所有人協商並妥處，以完成原規劃 8 萬噸配水池」，則光復抽水加壓站 8 萬噸配水池於板二計畫之重要性不言而喻。板二計畫卻在延宕十餘年後，於第 3 次修正計畫時將該 8 萬噸配水池興建經費刪減，併排除於計畫外，致 108 年 10 月 30 日板二計畫完工通水後，北水處僅願常態供應板新地區需水量每日 72 萬噸（最大每日 81 萬噸），無法達到「平均每日 101 萬噸（最大每日 130 萬噸）」之預期目標。

(四) 另，經濟部於本院約詢時提供書面說明略以：行政院 95 年核定板二計畫時推估板新地區目標年用水需求為每日 101 萬噸，其後經滾動檢討，至行政院 106 年核定該部所提「臺灣北部區域水資源經理基本計畫（第 1 次檢討）」，已將板新地區目標年（120 年）推估用水需求下修為每日 82 萬噸，惟在氣候變遷各地降雨不均之情形下，擴大水資源跨區聯合調度能力仍對因應不同區域之水情狀況有其助益。又據報載，經濟部在旱災中央災害應變中心召開第 6 次工作會報後於 110 年 1 月 5 日宣布

桃園 I、II 及石門全灌區將停灌 2.7 萬公頃<sup>9</sup>；而翡翠水庫卻自 109 年 12 月 1 日起進行調節性放水<sup>10</sup>。顯見，如若該 8 萬噸配水池完工，即便無法避免桃園稻作停灌，但仍將有助於減緩石門水庫供水壓力及提升桃竹地區供水穩定。

(五) 綜上，台水公司自行政院於 95 年 12 月核定「板新地區供水改善計畫二期工程」執行迄今 14 年餘，卻因用地取得及廢棄土方清運問題無法解決，僅得先後興建 6,500 噸及 4,000 噸配水池以短期因應，尚無法等效替代光復抽水加壓站 8 萬噸配水池功能，不僅影響大臺北地區供水穩定及安全性，更影響水資源跨區聯合調度能力，核有怠失。

二、依據廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法規定、歷次會議結論及 104 年行政院指示原則，新北市政府本應負責執行光復抽水加壓站用地廢棄土清運，並對有污染疑慮之場址進行查證，惟該府不僅未本諸權責確實處理，更以係屬「代辦」推諉，實有違失。

(一) 按廢棄物清理法(下稱廢清法)第 2 條第 2 項規定「前項廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。(一) 有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。(二) 一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」第 2 條之一規定：「事業產出物，有下列情形之一，不論原有性質為何，為廢棄物：一、經中央主管機關認定已失市場經濟價值，且有棄置或污染環境、危害人體健康之虞者。二、違法貯存或利用，有棄置或污染環境之虞者。三、再利用產品未依本法規定使用，有棄置或污染環境之虞者。」第 4 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第 9 條第 1 項前段規定：「主管機關得自行或委託執行機關派員攜帶證明文件，進入公私場所或攔檢廢棄物、剩餘土石方清除機具，檢查、採樣廢棄物貯存、清除、處理或

<sup>9</sup> 上下游 News&Market, <https://www.newsmarket.com.tw/blog/143869/>

<sup>10</sup> 聯合新聞網, <https://udn.com/news/story/7266/5057897>



再利用情形，並命其提供有關資料。」及第 71 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」「（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。」另，土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 2 條規定：「本法用詞，定義如下：一、土壤：指陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。……四、土壤污染：指土壤因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。……」第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 12 條第 1 項規定：「各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。」

- （二）「變更板橋都市計畫（部分垃圾處理場用地為自來水事業用地）」於 100 年 12 月 30 日發布實施，光復抽水加壓站工程用地確定北移，北移後用地面積約 2.383 公頃，且大部分與嘉慶環保設備有限公司（下稱嘉慶公司）所經營之營建剩餘土石方資源堆置場（下稱土資場，即板橋土資場，前經縣府於 91 年 1 月 30 日准予啟用營運，並於 98 年 5 月 27 日完成封場程序）範圍重疊，重疊面積約 1.9283 公頃（約 81%）。台水公司於 100 年 12 月間委託辦理地形測量時即發現該用地遭違規棄置土石方，並推估環河西路高程以上堆積土方量約 26 萬立方公尺，且嘉慶公司仍持續經營使用，遂請市府協助處理。經市府 101 年 1 月 3 日研商會議決議：「請台水公司進行土石方調查分析」、「請

工務局持續稽核非法土資場，開立勸導函並限期移除」；同年4月16日決議：「請工務局儘速依違反公共危險罪將該場移送法辦；另請海山分局派員24小時駐守，以防止非法土石繼續傾倒」、「請環保局依違反廢清法，針對該場違法傾倒開罰並要求限期改善」；及同年7月3日決議：「封場前所傾倒之餘土經費由需地機關（台水公司）處理；封場後因監督管理不善導致違法傾倒之餘土經費，原則上由市府負擔」、「請台水公司提送研擬清運計畫，於103年6月底完成清運」等語。101年12月14日行政院核定「板二計畫（第2次修正）」之審議結論亦為：「有關光復抽水加壓站站址堆置廢棄土之處理，請市府依法妥處」。台水公司另於103年7月委託台灣檢驗科技公司（SGS）辦理檢測鑽探工程，發現廢棄土石方內夾雜營建廢棄物（紅磚、鋼筋、混凝土等）、廢輪胎、廢木材、廢塑膠管與廢電線等等，並於「S02」採樣點檢測出鋅含量5,110mg/kg及總石油碳氫化合物（TPH）6,070mg/kg，均大於土壤污染管制標準（2,000mg/kg及1,000mg/kg），而認為該用地土壤遭受污染。案經水利署於104年1月15日召開研商會議決議：「嘉慶公司所堆置營建土石方，由市府負責清運至原生土壤，經費由中央公務預算籌應，並請市府環保局協助確認清運完成後之土壤及地下水未有土污法適用之情形」、「市府工務局依據相關法規向嘉慶公司求償，求償所得繳回國庫」、「台水公司初擬解決方案與市府共同解決土地使用同意書取得事宜，並召開說明會，俾利市府順利進場清運」；及行政院104年6月22日指示處理原則：「請台水公司儘速依預算程序籌編廢棄土方清運所需經費，提供市府執行廢棄土方清運等工作」、「市府依相關法規向堆置場租用者追償所得，應覈實歸還台水公司」。台水公司遂函詢營建署及環保署，經環保署於104年9月1日函復略以：「依來函所附調查報告，其所採樣點係土資場堆置之廢土，非土污法所規範之範疇，故不宜以土壤污染管制標準判定」、「板橋區埔乾段土地原為土資場用地，但市府因都市計畫變更時將該用地變更為『自來水事業用地』，其用地變更後原土資場所填廢土之處置方式，應由市府本權責妥處；該土資場堆置之廢土如有夾雜廢棄物或有污染土壤及地下水情形，應依『廢清法』

及『土污法』規定辦理」，及營建署於同年月17日函復略以：「旨案土地遭堆置大量廢棄土，屬有毒有害之廢棄物，非屬營建剩餘土石方」。惟市府認為台水公司檢測報告採樣結果僅「S02」點位土石方有鋅及總石油碳氫化合物有大於土壤污染管制標準之情形，其餘點位均低於管制標準，且該報告係參照土壤及地下水污染管制標準進行評估，而營建剩餘土石方非土污法所規範之範疇，不宜用土污法進行土壤之檢測來判定是否遭受污染，亦未依土污法第12條第1項規定，對於有土壤污染之虞之場址進行查證。

- (三) 另，市府於104年3月決標「新北市光復抽水加壓站第2期工程營建混合物移除設計委託技術服務案」，測量結果環河西路高程以上廢棄土約為25萬立方公尺，路高程以下約為16萬立方公尺，合計需清運挖方量41萬立方公尺，初估清運總經費為8.5億元，預定106年清運完成。該府並於104年6至10月間連續3次函送領款收據，請台水公司撥付清運土方費用，並發包辦理廢棄土清運工程（嗣保留決標至105年6月30日）。復於105年1月7日、2月18日將嘉慶公司相關卷證移送法務部行政執行署新北分署辦理強制執行，追償清運經費。台水公司則於105年6月21日籌編清運經費欲撥付市府執行清運工作，然因該公司尚未取得土地使用同意書亦未完成用地徵收，不符合市府同年5月5日函「應先完成土地徵收或取得土地先行使用同意書後，再撥付經費交由該府辦理廢棄物清運工作」之撥款條件，故未能完成經費撥付。台水公司另於104年7月29日、同年10月21日、105年8月10日共辦理3次用地取得公聽會，因超過8成土地所有權人不同意一般徵收，亦不願出具土地先行使用同意書，致遲遲無法「完成土地徵收或取得土地先行使用同意書」。又，市府主張台水公司須先啟動土地徵收程序，始得要求業者履行廢棄土清運義務，而該府係基於協助工程順利推展之立場，係屬行政協助，尚無清除之義務，故遲遲未辦理廢棄土清運工程。該府環保局於本院約詢時並稱：「合法土資場封場後，自行堆置相關廢棄物成分較高物品，依廢清法相關規定處理，依該法第71條規定，包括土地所有人、管理人、使用人都可以處理。但行為責任優於狀態責任，找不到行為人

時，才能就狀態責任課予地主責任，本案使用人為嘉慶公司，求償對象為嘉慶公司，課以該公司相關責任，要求限期清理，尚未清理本府將進行估價，根據估算經費向嘉慶公司求償，至今程序都走完了」，水利局則稱「合法部分約 6.5 億元，非法部分約 1.95 億元，已針對嘉慶公司取得債權憑證，並送給行政執行處去查，查到多少財產就去追，因為法治的權限只能到此」等語。

(四) 惟查，市府係廢清法、土污法及都市計畫之地方主管機關，既以都市計畫決定將光復抽水加壓站用地北移至原板橋土資場範圍內，依據前開會議協調結論及 104 年行政院指示原則，本應負責執行該用地上之廢棄土清運，且對於有污染疑慮之場址，亦應依法進行查證，惟該府以行為責任優於狀態責任，除將行為人嘉慶公司移送法務部行政執行署新北分署辦理強制執行，追償清運經費外，未進場辦理廢棄土清運，嗣嘉慶公司於 105 年 3 月 3 日廢止公司登記及負責人歿後，仍未有進一步作為，致該等廢棄土迄仍未能清運處理。

(五) 綜上，依據廢清法及土污法規定、歷次會議結論及 104 年行政院指示原則，市府本應負責執行光復抽水加壓站用地廢棄土清運，並對有污染疑慮之場址進行查證，惟該府不僅未本諸權責確實處理，更以係屬「代辦」推諉，實有違失。

三、經濟部水利署未本於主辦機關權責積極督促台灣自來水股份有限公司辦理配水池用地取得作業，亦未能有效協調該公司與新北市政府解決廢棄土清運問題，致計畫執行多年仍未能啟動配水池建置作業，且未考量該配水池對於水源調度之重要性，竟將之排除於「板新地區供水改善計畫二期工程」外，草率了結計畫，不僅未能發揮藉由協調管理，以如期如質達成計畫原定每日供水 101 萬噸之預期效能，亦使後續計畫執行失據，該 8 萬噸配水池興建工程更將遙遙無期，顯有疏失。

(一) 板二計畫主辦機關為水利署，執行機關為北水處及台水公司，依經濟部及所屬各機關（構）個案計畫管制及評核作業注意事項規定，屬跨機關執行之計畫，主辦機關應負組織、協調、統合及控制之責，協同相關機關推動。

(二) 惟如前述，台水公司自板二計畫於 95 年 12 月經行政院核定後，

歷時 14 年餘，仍因光復抽水加壓站配水池用地取得及廢棄土方清運問題，未能啟動配水池建置作業，其癥點在於台水公司認為該公司並非土資場、廢清法或土污法之主管機關，尚無權責清運廢棄土，要求市府應先辦理廢棄土清運（且該公司董事會要求不得購買有污染的土地<sup>11</sup>），該公司方得辦理用地取得，市府則認為台水公司為需地機關，用地上之廢棄土係屬徵收成本，該公司應先啟動土地徵收程序或取得同意書，該府始得代辦廢棄土清運，雙方僵持至今，水利署雖數度召開會議協調，惟均未能取得共識。

- (三) 板二計畫第 3 次修正計畫時將該 8 萬噸配水池排除於計畫外，改採短期因應措施辦理，並於 108 年 10 月 30 日完成通水。水利署則於 109 年 3 月 30 日「板二計畫」109 年第 1 次控管會議裁示，請台水公司持續與市府協調 8 萬噸配水池用地取得事宜，並由台水公司自行列管。嗣因審計部查核認為水利署有「未考量該配水池對於水源調度之重要性，取消其後續用地取得與建置作業之管控，未能發揮藉由協調管理，以如期如質達成計畫原定每日供水 101 萬噸之預期效能」等違失，該署始於同年 10 月 12 日再召開「研商『板二計畫』－『8 萬噸配水池用地取得及廢棄土清運』相關事宜」會議。惟迄 110 年 1 月，本院約詢時，新北市副市長表示：本案「行政院長已辦完通水典禮，如水利署有需要，或可規劃新計畫，用地徵收配合中央辦理，要有主計畫，否則不可能有預算」及市府水利局表示：「8 萬噸（配水池）完成後對整體供水調度絕對是好的，有需要的話應另起計畫繼續執行」，水利署副署長亦表示：「依照行政院 106 年函示，仍應完成 8 萬噸配水池。但不會編在板二計畫，可能改採『8 萬噸配水池興建工程計畫』」等語，顯見水利署為求早日結束板二計畫，逕將光復抽水加壓站 8 萬噸配水池排除於計畫外，已使後續計畫執行失去依據，該 8 萬噸配水池興建工程更將遙

---

<sup>11</sup> 台水公司 103 年 8 月 19 日台水財字第 1030024127 號函，依據該公司董事會第 16 屆第 12 次會議紀錄，要求辦理工程用地購置前，須先檢測土質安全無虞。並以同年 10 月 20 日台水財字第 1030029698 號函，訂頒「本公司購置工程用地辦理土質檢測範圍與原則」，規定興建之工程用地為確保供水品質安全等，工程單位需辦理檢測確保無污染。

遙無期。

(四) 綜上，水利署未本於主辦機關權責積極督促台水公司辦理配水池用地取得作業，亦未能有效協調該公司與市府解決廢棄土方清運問題，致計畫執行多年仍未能啟動配水池建置作業，且未考量該配水池對於水源調度之重要性，竟將之排除於板二計畫外，草率了結計畫，不僅未能發揮藉由協調管理，以如期如質達成計畫原定每日供水 101 萬噸之預期效能，亦使後續計畫執行失據，該 8 萬噸配水池興建工程更將遙遙無期，顯有疏失。

四、為因應極端氣候帶來的旱澇不均，並靈活調度北區整體水資源，經濟部水利署應積極協調台灣自來水股份有限公司與新北市政府，共同尋求解決光復抽水加壓站 8 萬噸配水池用地難題。又，台灣自來水股份有限公司既已完成建置相關地上設施及設備、6,500 噸及 4,000 噸配水池，而「變更板橋都市計畫（第二次通盤檢討）」整體開發案仍於內政部都市計畫委員會審議中，為避免公共設施用地長期閒置，原規劃自來水事業用地亦有納入重新檢討之必要。

(一) 依「板二計畫（第 3 次修正）核定本（106 年 4 月）」之「計畫緣起及目標」可知，該計畫係以流域生活圈之理念，充分有效利用現有水源設施，透過計畫第一、二期工程之建設，靈活調度新店溪及大漢溪流域水源，供應臺北市及新北市板新地區至 110 年民生及工業平均每日 101 萬噸（最大每日 130 萬噸）之用水需求。並就北區整體水資源調度，將原供應板新地區之部分大漢溪水源南調供應桃園地區用水需求，達成新店溪及大漢溪水源整體有效調度利用。嗣因光復抽水加壓站 8 萬噸配水池用地取得及廢棄土清運問題，板二計畫於第 3 次修正時排除該 8 萬噸配水池，改採短期因應措施。板二計畫完成通水後，雖可常態供水板新地區每日 72 萬噸（最大每日 81 萬噸），勉強達到經濟部下修板新地區 120 年推估用水每日 82 萬噸之需求，惟實際上卻較原計畫目標供水量短少每日 29 萬噸（最大每日 49 萬噸）。爰行政院 106 年 5 月 1 日核定函明示：「後續仍請台水公司就『光復抽水加壓站第 2 階段工程』預定用地內廢棄土清運及用地取得事項，加強與地方政府及用地所有人協商並妥處，以完成原規劃 8 萬噸配水池。」

- (二) 據報載<sup>12</sup>「臺灣正面臨 73 年來、史上最嚴峻乾旱，……經濟部旱災中央災害應變中心評估全臺水情燈號『橙燈』的 5 個縣市，尤以臺中、苗栗及新竹的水情最嚴峻」、「官員說，相較新竹地區，新竹的水情比臺中、苗栗好一點點，因為新竹還有桃園可支援供水，桃園又可從翡翠水庫來支援供水，就像一個『連環支援』。」經濟部於本院約詢時提供書面說明亦稱：「在氣候變遷各地降雨不均之情形下，擴大水資源跨區聯合調度能力仍對因應不同區域之水情狀況有其助益。」水利署副署長則稱：「本配水池工程亟需推動，109 年度之旱象假設沒有 1.3 萬噸支援，石門水庫就見底了」等語。顯見板二計畫若可於 110 年達成原計畫平均每日 101 萬噸（最大每日 130 萬噸）之目標，翡翠水庫將可增加供應板新地區每日 29 萬噸（最大每日 49 萬噸）水量，並可支援至桃園地區，不僅可緩解石門水庫供水壓力，亦有助於新竹地區的水情狀況。
- (三) 經查，台水公司雖於 104 年 7 月 29 日、10 月 21 日及 105 年 8 月 10 日共辦理 3 次用地取得公聽會，惟超過 8 成土地所有權人不同意一般徵收，亦不願出具土地先行使用同意書；第 3 次公聽會結果略以：(1) 地主要求 40 萬／坪與市府評定價格 28 萬／坪差距甚大。(2) 清運費不應由地主負擔。(3) 地主多數將參與整體開發，惟開發期程未明，亦不願簽具土地同意書。故無法達成協議。因板二計畫（第 2 次修正）第 1 階段已完成管理大樓、機電及抽水加壓等設備，台水公司遂依據市府「變更板橋都市計畫（第二次通盤檢討）」都市計畫變更案用地配置圖，認為既有光復抽水加壓站周邊尚有大面積公園用地，其下方可作為地下式配水池，乃建議南側公園用地多目標使用。然市府認為：(1) 公共設施用地應優先依劃設目的使用，台水公司應優先使用自來水事業用地，倘仍有不足再行變更或循其他方式辦理，以避免都市計畫、後續相關行政程序執行不利或損及私有地主權益。(2) 所稱公園用地，現行土地使用分區為垃圾處理廠用地，土地所有權為私人所有，該案開發方式及土地使用分區配置未定案，且依內政部都委會決議，請市府重新

<sup>12</sup> 蘋果即時，<https://tw.appledaily.com/life/20210311/ZXXSUHA2INAQLHKSSCC3R4BCSA/>

檢討得否依公設保留地檢討原則檢討開發方式及土地使用分區配置，市府刻依決議評估方案中。(3) 垃圾處理廠用地規劃為公園用地部分，市府擬優先爭取多目標做污水處理使用。水利署則於 109 年 10 月 12 日再召開研商會議，決議略以：(1) 請市府再予慎重考量台水公司所提「8 萬噸配水池南側公園用地採多目標使用興建地下配水池之用地替選方案可行性及效益。

(2) 請台水公司邀集市府及有關單位成立溝通平台。

(四) 次查，市府前以光復抽水加壓站配水池用地(約 2 公頃)設置於(13 公頃用地)中間、用地畸零，將破壞後續土地利用彈性，要求台水公司調整區位，台水公司雖評估認為北移方案需額外購置埋管及增加進出道路用地，用地範圍較原規劃大，經費也較原規劃增加(約 2 億餘元)，且現況係出租供設置臨時棄置土資源處置場，恐影響計畫期程，惟配合地方政府對整體土地利用考量，建議在地方政府協助加速用地取得之前提下，採用北移方案。然光復抽水加壓站配水池用地北移後，因用地徵收及廢棄土清運問題迄今仍然無解，且台水公司已完成建置相關地上設施及設備、6,500 噸配水池(105 年 11 月 5 日通水)及 4,000 噸配水池(108 年 10 月 30 日通水)，而「變更板橋都市計畫(第二次通盤檢討)」整體開發案仍於內政部都委會審議中，為免公共設施用地長期閒置，則 100 年 12 月 30 日發布實施之「變更板橋都市計畫(部分垃圾處理場用地為自來水事業用地)」顯有納入重新檢討之必要。

(五) 綜上，為因應極端氣候帶來的旱澇不均，並靈活調度北區整體水資源，水利署應積極協調台水公司與市府，共同尋求解決光復抽水加壓站 8 萬噸配水池用地難題。又，台水公司既已完成建置相關地上設施及設備、6,500 噸及 4,000 噸配水池，而「變更板橋都市計畫(第二次通盤檢討)」整體開發案仍於內政部都委會審議中，為避免公共設施用地長期閒置，原規劃自來水事業用地亦有納入重新檢討之必要。

綜上所述，台水公司自行政院於 95 年 12 月核定「板新地區供水改善計畫二期工程」迄今歷時 14 年餘，仍未能克服困難，啟動光復抽水加壓站 8 萬噸配水池建置作業；市府未依據廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法規定、歷次會議結論及 104 年行政院指示原則，本諸權責



執行前述配水池用地廢棄土清運事宜，並對有污染疑慮之場址進行查證；水利署亦未本於主辦機關權責積極督促台水公司辦理用地取得，亦未能有效協調該公司與市府解決廢棄土清運問題，復將該8萬噸配水池排除於板二計畫外，草率了結計畫，致使後續計畫執行失據，該配水池興建工程遙遙無期，不僅無法達到原定每日供水101萬噸之預期效能，且無法靈活調度北區整體水資源，以因應極端氣候帶來的旱澇不均，間接導致臺灣地區乾旱現象難以緩解，以上均有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 10、花蓮縣政府辦理縣道 193 線拓寬工程新城段，延宕環境影響差異分析作業進度；南濱段土地取得作業未盡周延，工期延宕案

提案委員：浦忠成、林文程、陳景峻

審查委員會：經 110 年 4 月 13 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 9 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：花蓮縣政府

#### 貳、案由：

花蓮縣政府辦理縣道 193 線拓寬工程新城段環境影響差異分析部分，於計畫制定及設計階段輕忽原環境影響說明書有關採行對防風林減輕衝擊方案之審查結論，而延宕辦理環境影響差異分析作業進度，致規劃新闢或拓寬路線涉及國土保安林地而須大幅修正，影響環境差異分析報告通過期程，肇致計畫執行進度嚴重落後，無法達成為配合蘇花公路改善計畫完工通車，影響政府施政計畫治理效能執行，嗣於該工程南濱段應辦事項部分，於土地取得作業，因計畫制定階段之用地經費評估作業未盡周延，未能依規適時辦理完成，嗣因配合排水工程辦理 4 次變更設計，造成工期延宕，且因施工影響造成當地交通不便及肇事率增加，已遭民眾非議僅 5.2 公里之拓寬工程卻需耗時近 6 年，而有行政效能不彰之評，皆核有重大違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

本案係根據更生日報記者田德財特稿，花蓮縣縣道193線（下稱193線）南濱至東華大橋車禍案件，是花蓮縣發生交通事故最多的路段。該路段為進入台11線（東海岸）及台9線（縱谷線）的主要通路，往來車輛甚多，加以該路段有提供綜合遊憩飲食的新天堂樂園，鄰近的鹽寮有遠雄海洋世界等遊樂場所，在新冠病毒肺炎肆虐、國人無法出國旅遊之際，假期每每吸引極大人潮，尤以年輕人為多。該193線南濱路段正進行第二期路面拓寬工程，第一期自南濱抽水站至南海四街，長2.54公里，民國（下同）105年動工，108年完工；第二期工程由南海四街到花蓮大橋，長2.66公里，109年二月動工，預計111年完工。據媒體報導，民眾對長度不足6公里的道路，工程單位需要耗時6年方始竣工，施工期間造成車禍頻傳、嚴重傷亡的交通事故，主管機關、施工單位施工規劃、交通維持、進度執行及警察機關交通管理措施是否有疏失等情案。本案經審計部、花蓮縣政府及交通部公路總局（下稱公路總局）函復到院及蒐集當地民情輿論反映，本院並於109年11月2至3日聽取該府簡報及現地履勘，因履勘內容事涉公路施工中交通維持專業事項部分，副請公路總局就近派員參與；另請花蓮縣警察局就相關交通肇事原因說明派員參與。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、花蓮縣政府辦理193線拓寬工程新城段環境影響差異分析部分，於計畫制定及設計階段輕忽原環境影響說明書有關採行對防風林減輕衝擊方案之審查結論，而延宕辦理環境影響差異分析作業進度，致規劃新闢或拓寬路線涉及國土保安林地而須大幅修正，影響環境差異分析報告通過期程，肇致計畫執行進度嚴重落後，無法達成為配合蘇花公路改善計畫完工通車，影響政府施政計畫治理效能，核有違失。
  - （一）據行政院環境保護署88年8月26日環境影響評估審查委員會第62次會議紀錄，第3案花蓮縣道193線拓寬改善工程環境影響說明書，載明一、初審意見：「（一）本案專案小組初審結論如下：1. 本案建議有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理：（1）寺廟之遷移事項……。（2）應採行對防風林減輕衝擊之方案，並於新城鄉及七星潭路段縮小路

幅。……。(5) 開發單位取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾 3 年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告送本署審查。本署未完成審查前，不得實施開發行為。2. 以下意見應補充、修正後納入定稿，送本署核備：

(1) 應補充減少破壞防風林之技術規劃替代方案。(2) 有關委員、學者專家及相關機關所提供其他意見。(二) 擬依本案專案小組初審結論辦理。」二、決議：「(一) 本案有條件通過環境影響評估審查。(二) 本案審查結論如專案小組初審結論，並修正 1.(2)。修正 1.(2) 為：『應採行對防風林減輕衝擊之方案，並於新城鄉及七星潭路段縮小兩側綠帶，以防風林替代。』另請開發單位依上開初審結論 2. 辦理。」上開審查結論經行政院環境保護署 88 年 10 月 30 日 (88) 環署中字第 0008909 號函公告。復按環境影響評估法第 5 條第 2 項規定略以，開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關定之。及行政院環境保護署 102 年 9 月 12 日修正發布「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 5 條第 1 項第 3 款第 9 目規定略以，道(公)路之拓寬，位於非都市土地，拓寬寬度增加 1 車道以上，且長度 10 公里以上者應實施環境影響評估。再按環境影響評估法第 16 條之 1 規定 (91 年 6 月 12 日增訂)：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾 3 年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」故由上開環境影響評估結論及相關環評法規可知，193 線拓寬改善工程應採行對防風林減輕衝擊之方案，並於新城鄉及七星潭路段縮小兩側綠帶，以防風林替代，且自取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾 3 年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查，始得實施開發行為。

- (二) 查花蓮縣政府於 103 年 6 月間提報 193 線 0K+000 ~ 7K+300 外環道新闢工程計畫，經交通部於 103 年 9 月核定納入「生活圈道路交通系統建設計畫(公路系統) 4 年(104-107)計畫」補助辦理，核定計畫經費同提報需求經費新臺幣(下同) 6 億

7,949 萬元，該府於 104 年 9 月 1 日委託辦理「193 線 0K ~ 22K+500（起點至花蓮大橋段）路段環境影響差異性分析」，並於 104 年 12 月 17 日召開「花蓮縣道 193 線（三棧 - 光華）拓寬改善計畫第 1 次環境影響評估差異分析報告專案小組初審會議」，惟因涉及國土保安林地開發議題，及須依上述評審委員及相關機關所提意見補充、修正，致環境差異分析報告經多次退回修正後，遲至 107 年 4 月 16 日始獲審查通過。其間公路總局於 105 年 12 月 22 日召開「生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）審議協調小組」105 年度第 6 次會議，以該計畫尚須辦理環境差異分析且計畫內容已變更，工程暫無進展，考量生活圈計畫經費及期程有限，相關資源需有效運用，經小組決議，中央補助款已支用部分先行結算，結餘額度回歸生活圈計畫統籌運用，計畫項目暫予保留，待環境差異分析作業及修正計畫完成後，再循滾動檢討機制重新申請經費補助。該府於環境影響差異分析報告獲審查通過後，隨於 107 年 5 月 21 日重新提報「縣 193 線 0K+000 ~ 6K+052 外環道新闢工程修正計畫」，經公路總局 2 度退回修正，原因係提報總經費超過原核定計畫甚多，且與原核定路線不同，嗣經該府多次修正後，於 108 年 5 月 17 日提報「縣 193 線 2K+230 ~ 6K+052 外環道新闢工程修正計畫」，總經費 6 億 7,949 萬元，中央補助 5 億 7,756 萬餘元、地方自籌 1 億 192 萬餘元（工程費 5 億 969 萬餘元、用地及地上物補償費 1 億 6,979 萬餘元），執行時程自 108 至 110 年，惟截至本院調查為止，該府重新提報修正計畫及申請補助經費，尚由公路總局審查計畫中。由上開辦理過程可知，花蓮縣政府辦理 193 線 0K+000 ~ 7K+300 外環道新闢工程計畫，計畫制定及設計階段輕忽原環境影響說明書有關採行對防風林減輕衝擊方案之審查結論，並延宕辦理環境影響差異分析作業，致規劃新闢或拓寬路線涉及國土保安林地而須大幅修正，影響環境差異分析報告通過期程，已肇致計畫執行進度嚴重落後。

- (三) 據花蓮縣政府陳稱，193 線外環道新闢工程計畫係為配合公路總局辦理台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫完工通車後，規劃引導大量觀光車流，為避免穿越花蓮市區，而能經由 193 線進入東部海岸國家風景區或花東縱谷國家風景區，以提升整體道路

服務水準。故由上開 193 線外環道新闢工程計畫目的可知，因該府計畫執行進度嚴重落後，遭中央補助機關調移補助款，而須重新提報計畫，且先期工程計畫迄未獲核定，未能達成為配合蘇花公路改善計畫完工通車，以紓解大量車流，提升道路服務水準之建設計畫目標。

- (四) 綜上，花蓮縣政府辦理 193 線 0K+000 ~ 7K+300 新城段外環道新闢工程計畫，計畫制定及設計階段輕忽原環境影響說明書有關採行對防風林減輕衝擊方案之審查結論，並延宕辦理環境影響差異分析作業，致規劃新闢或拓寬路線涉及國土保安林地而須大幅修正，影響環境差異分析報告通過期程，肇致計畫執行進度嚴重落後，遭中央補助機關調移補助款，而須重新提報計畫，並因計畫經費大幅增加，而需採 2 階段方式辦理，且先期工程計畫迄未獲核定，未能達成為配合蘇花公路改善計畫完工通車，以紓解大量車流，提升道路服務水準之建設計畫目標，影響政府施政計畫治理效能，核有違失。

二、花蓮縣政府執行 193 線拓寬工程南濱段應辦事項部分，於土地取得作業，因計畫制定階段之用地經費評估作業未盡周延，未能依規適時辦理完成，而改採 2 階段辦理，嗣因配合排水工程辦理 4 次變更設計，造成工期延宕，且因工期規劃冗長，致承商僅以少數工班施作，然因施工影響造成當地交通不便及肇事率增加，已遭民眾非議僅 5.2 公里之拓寬工程卻需耗時近 6 年，而有行政效能不彰之評，核有疏失。

- (一) 依生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）4 年計畫補助執行要點第 4 點第 5 及第 6 款規定略以，（五）所提案件應以可於核定列入補助之次 1 年度內完成用地取得，且可於核定列入補助之次 3 年度內竣工者為原則。……（六）地方政府如需設置雨水下水道設施，應自行籌列經費，配合道路工程一併辦理。由上開計畫補助執行要點可知，193 線拓寬工程南濱段應於核定列入補助之次 1 年度內完成用地取得，且可於核定列入補助之次 3 年度內竣工者為原則，及配合道路工程一併辦理雨水下水道設施。
- (二) 據花蓮縣政府陳稱，「縣 193 線 17K+500 ~ 22K+500（南濱至花蓮大橋段）路段拓寬工程」於 102 年度進行可行性評估時，

地價評估方式係以公告現值之 1.95 倍計算，惟計畫核准後正式辦理用地取得作業時，需改採市價徵收或協議價購方式取得，造成全段工程所需地價與原估算差距甚大，故設計發包時於中央所核定經費內考量後續銜接與降低交通衝擊，將工程範圍辦理至南海四街止，嗣因公路總局生活圈補助規定同一工程計畫於同一計畫期程（104～107 年度）內不能再提出，公路總局於 106 年 11 月 21 日核定修正計畫為「縣 193 線 17K+300～19K+840（南濱至南海四街段）路段拓寬工程」（第一期工程），另為減少私有地使用及解決附近區域淹水問題，工程內增加箱涵（5～6 公尺寬 2.5 深）1,033 公尺，增加工期 430 日曆天，工程自 105 年 10 月 31 日開工至 108 年 10 月 25 日完工。第二期工程計畫「縣道 193 線 19K+840～22K+500（南海四街至花蓮大橋段）路段拓寬工程」於 107 年 7 月提公路總局生活圈道路系統建設計畫（108-111 年度）申請，並於 107 年 11 月 8 日獲公路總局核定辦理，工程已於 109 年 3 月 4 日開工。有關第二期工程 19K+840～22K+500 非屬都市計畫範圍，據該府簡報資料表示，其中私有土地計 66 筆，面積約 7,955.34 平方公尺，已協議價購 98.48% 面積，已提送徵收計畫書，徵收 4 筆土地，面積 120.46 平方公尺；光華工業區用地部分，待與光華工業區之廠戶進行協商會議後，擬提送無償使用計畫，先行使用，待經濟部工業局審定用地費用，再行有償撥用等。由上開土地取得作業過程可知，花蓮縣政府因計畫制定階段之用地經費評估作業未盡周延，未能依規適時辦理完成土地取得，致工程需改採 2 階段辦理施工。

- （三）嗣查，花蓮縣政府考量納入濱海支線區域排水之箱涵共構施作，可澈底解決該區域淹水問題，惟總經費高達 14 億 8,564 萬元。該府為能儘速完成拓寬工程，乃逕自決定以原核定計畫之經費額度，先行辦理 193 線 17K+300～19K+840（南濱至南海四街段）路段拓寬為第一期工程，其餘 19k+840～22k+500 路段拓寬列入第二期辦理。嗣後該府辦理計畫變更，經交通部於 106 年 11 月 17 日同意計畫名稱修正為「縣 193 線 17K+300～19K+840（南濱至南海四街段）路段拓寬工程」，拓寬長度由 5 公里減為 2.54 公里，核定經費由 7 億 5,618 萬元調整為 6 億 4,479

萬餘元，分別為中央補助3億8,875萬餘元、地方自籌2億5,604萬餘元。又修正計畫經核定後，該府為同步整治完成花蓮縣吉安鄉海岸路、南海一街至南海四街一帶之聯合排水系統之「濱海排水下游段193縣道分洪箱涵治理工程」，以避免2次施工及減少用地徵收，函報經濟部水利署第九河川局層轉經濟部水利署，獲該署於106年12月4日同意委託該府代辦上揭濱海支線區域排水治理工程，經費1億3,343萬餘元，納入「流域綜合治理計畫-花蓮縣聯合排水系統-濱海排水」，該府嗣以變更設計方式併入第一期工程辦理。故由上開辦理過程可知，花蓮縣政府辦理第一期工程，於105年10月31日開工，契約工期630日曆天，嗣因配合排水工程，而辦理4次變更設計，另追加工期430日曆天，完工日期108年10月25日，已造成工期延宕。

- (四) 經本院現地實際履勘工地發現，正在施工路段為南濱段第二期改善工程，為花蓮溪、木瓜溪砂石車運輸必經道路，該路段大型客車、大型裝載拖曳板車、砂石車等行駛頻繁，於交通尖峰時段與小車爭道，機慢車與砂石車等大型車輛共用車道，因大車視角常有障礙死亡車禍頻傳，對時常使用本路段之東華大學學生及當地以機車或電動車或自行車代步之居民而言，容易造成交通壅塞及屢屢發生交通事故。其中193線南濱路段工程第二期工程19K+840至22K+500（南海四街至花蓮大橋段，2,660公尺），開工日期為109年3月4日，預定完工日期為111年9月25日，契約工期為900日曆天，然據本院109年11月3日現地履勘發現，承包廠商於工區僅派少數工班施作，約僅5人進行現場箱涵作業，與諾大進行交通管制之工區形成強烈對比。
- (五) 據查193線南濱至花蓮大橋段，依據花蓮縣警察局提供之交通事故件數統計分析，107年至109年8月共發生30件交通事故，死亡2人，受傷39人，各年分別為107年發生A2類（受傷）事故3件3人受傷、108年發生A2類（受傷）事故13件19人受傷、109年1-8月發生A1類（死亡）事故2件2人死亡、A2類（受傷）事故12件17人受傷。由上開近3年交通事故肇事件數變化情形，顯見因施工原因，造成當地交通不便及肇事率增加。
- (六) 綜上，花蓮縣政府辦理193線南濱至花蓮大橋段拓寬工程計畫，



因計畫制定階段之用地經費評估作業未盡周延，漏估經濟部工業局、既成道路及私人所有等土地取得費用，使得原核定計畫經費無法容納，而改採 2 階段辦理，肇致大幅追加經費 5 億 1,079 萬餘元，並展延計畫執行期程，嗣因配合排水工程辦理 4 次變更設計，造成工期延宕，且因工期規劃冗長，致承商僅以少數工班施作，然因施工影響造成當地交通不便及肇事率增加，已遭民眾非議 5.2 公里之拓寬工程卻需耗時近 6 年，而有行政效能不彰之評，核有疏失。

綜上所述，花蓮縣政府辦理 193 線拓寬工程新城段環境影響差異分析部分，於計畫制定及設計階段輕忽原環境影響說明書有關採行對防風林減輕衝擊方案之審查結論，而延宕辦理環境影響差異分析作業進度，致規劃新闢或拓寬路線涉及國土保安林地而須大幅修正，影響環境差異分析報告通過期程，肇致計畫執行進度嚴重落後，無法達成為配合蘇花公路改善計畫完工通車，影響政府施政計畫治理效能執行，又該拓寬工程南濱段應辦事項部分，於土地取得作業，因計畫制定階段之用地經費評估作業未盡周延，未能依規適時辦理完成，而改採 2 階段辦理，嗣因配合排水工程辦理 4 次變更設計，造成工期延宕，且因工期規劃冗長，致承商僅以少數工班施作，然因施工影響造成當地交通不便及肇事率增加，已遭民眾非議僅 5.2 公里之拓寬工程卻需耗時近 6 年，而有行政效能不彰之評，皆核有重大違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉促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：

於施工期間每日於警察廣播電臺託播請車輛改道行駛儘量避免切近或駛入工區，並已完成增設標誌提醒駕駛人減速慢行，新增 LED 字幕機（內容：道路施工減速慢行）2 面宣導提醒駕駛減速慢行、LED 方向指示牌面 3 面、LED 限速 30 警示標誌 6 面，總計本工程範圍 LED 字幕機（內容：道路施工減速慢行）共計 4 面（文字內容可配合現場需求調整）、LED 方向指示牌

面共計 5 面、LED 限速 30 警示標誌共計 12 面、相關警示（警告牌面）共計 25 面用以提升施工路段行車安全。

其他績效：

在 193 線 21.6K 處，機車駕駛人違反特定標誌（線）禁制行駛路肩由南往北行駛，超速由後方超越大貨車，超車過程中緊急煞車摔倒後遭大型車後輪輾斃死亡（此部分亦有車禍肇事鑑定委員會之鑑定報告可證），該路段原佈設有 1 快車道及 1 混合車道，施工期間僅於路肩處設置紐澤西護欄，仍維持原有 1 快車道及 1 混合車道，未影響機車行駛空間。

**註：經 110 年 12 月 9 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 17 次會議決議：結案存查**

## 11、交通部公路總局未就核定之「縣道168線道路景觀改善工程」計畫落實管考；嘉義縣政府辦理植栽查驗流於形式案

提案委員：林國明、林盛豐、賴振昌

審查委員會：經110年4月13日監察院交通及採購委員會第6屆第9次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部公路總局、嘉義縣政府

貳、案由：

公路總局核定「縣道168線道路景觀改善工程」計畫改善路線為5公里，惟嘉義縣政府擅自於規劃設計時延增為15.4公里並逕行發包，詎公路總局所轄五工處並未核對工程契約等請款資料，喪失制止工程範圍超出原核定路線之先機，即予撥付第1期工程款，嗣對於受補助計畫之抽查比例甚低，背離原定管考之目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計3,462萬餘元；又嘉義縣政府辦理植栽查驗係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，查驗過程並無攝影或以文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

交通部公路總局（下稱公路總局）於民國（下同）106年12月5日核定嘉義縣政府提報之「縣道168線道路景觀改善工程」計畫（下稱本案工程），納入「前瞻基礎建設－城鄉建設－提升道路品質建設計

畫（公路系統）」辦理。本案工程於108年1月31日竣工，惟縣議員於質詢時提出廠商於報驗所提5組不同日期拍攝之照片，竟然均為同一張照片。另前經審計部臺灣嘉義縣審計室（下稱嘉義縣審計室）派員查核，並依據審計法第69條第1項規定，就查核報告有關交通部的部分，函請該部檢討改善並副知本院。經本院調查竣事，公路總局及嘉義縣政府於本案工程執行及督導經過，確有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、公路總局核定本案工程計畫景觀改善路線為5公里，惟嘉義縣政府擅自於規劃設計時延增為15.4公里並逕行發包，詎公路總局所轄五工處並未核對工程契約等請款資料，喪失制止工程範圍超出原核定路線之先機，即予撥付第1期工程款，嗣對於受補助計畫之抽查比例甚低，背離原定管考之目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計3,462萬餘元，均核有違失：

（一）依據「提升道路品質建設計畫（公路系統）補助執行要點」（下稱補助執行要點）第7點、分項計畫修正計畫辦理原則：「（二）修正計畫不得超出原核定路線範圍。」同補助執行要點第十點、分項計畫經費核撥原則：「（一）申請撥付工程費：1、地方政府完成發包，俟工程開工後有進度時，應檢具工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料，送工程處申請第1期工程款項；第2期起，地方政府應以當期估驗實支或預估金額撥付款，檢具納入預算證明（含地方自籌款預算證明）工程執行進度明細表及縣府領款收據等資料，送工程處申請撥付當期款項。（略）」以及第12點第8款規定：「地方政府應成立『工程施工查核小組』定期或不定期查核各工程施工品質、是否落實三級品管制度、施工進度及經費支用情形等，公路總局得依據公共工程品質查核等相關作業規定，對於受補助計畫進行抽查。（略）」。基此，地方政府辦理計畫修正不得超出原核定路線範圍，公路總局撥付各期工程費應詳實比對地方政府檢具之相關文件資料，並依補助執行要點之規定對於受補助計畫進行抽查。

（二）查公路總局於106年12月5日核定「縣道168線道路景觀改善工程」計畫，工程經費為新臺幣（下同）4,000萬元（中央補助3,520萬元、地方自籌480萬元），景觀改善路線為縣道168線

道路樁號 21.4K~26.4K，長度約 5 公里。復嘉義縣政府建設處於 107 年 1 月 25 日及 3 月 15 日召開「初步規劃設計及經費概算審查會議」，決定在核定預算內設計島端景觀可往西延長至縣府太保 5 路。嗣縣府建設處於 107 年 4 月 9 日核定本案工程細部設計預算書圖，調整施作範圍里程數從 11K~26.4K，長度延增至 15.4 公里。其後縣府建設處於 107 年 7 月 27 日發包，並於同年 30 日開工，預定竣工日期 107 年 11 月 26 日。是以，本案縣府於規劃設計時自行調整工程施作範圍，且逕行發包施工，不符補助執行要點有關計畫修正之規定，核有違失。

(三) 復查，本案開工後，縣府建設處於 107 年 8 月 21 日向五工處申請撥付第 1 期補助款，並檢具本案工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料。其中關於本案工程範圍係約定於工程契約第 4 條：「工程範圍：詳工程設計圖及詳細表」，據工程設計圖及詳細表第 2 頁「工程位置及工程告示牌」所示，工程位置起點為 11.0K，工程位置終點為 26.4K，工程路線長度約 15.4K，超出原核定路線範圍 21.4K~26.4K，至為明確。惟詢據公路總局五工處：「第 1 期申撥中央補助款（又稱開工請款），主要係依執行要點撥款規定核對是否完成工程發包並辦理開工後有進度，故縣府檢具工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料齊全，後該局五工處確認工程已發包及開工後有進度資料齊全即進行撥款。」等云，足見五工處僅確認工程已發包及開工後有進度等事實，即進行撥款，並未確認本案工程契約暨工程範圍。

(四) 又，五工處對於受補助計畫抽查之情形，詢據公路總局雖表示，目前作法係採擇案抽查方式辦理，無法逐案均進行查核，且 107 年首次執行前瞻計畫核定案件計 312 件，數量龐大，其中所轄五工處辦理 49 件，儘管如此，五工處督導訪查僅計 3 件，抽查件數占總辦理案件數約 6%，抽查比例甚低，顯然背離補助執行要點有關管考之目的，管考作業流於形式，自不待言。此外，公路總局於 110 年 2 月 3 日函知嘉義縣政府全數繳回「前瞻基礎建設－提升道路品質建設計畫（公路系統）－政策輔導型－縣道 168 線道路景觀改善工程」之補助經費，益徵公路總局並

未善盡核對前揭請款資料之責，致無發現工程路線長度不符核定範圍，即予撥付工程款之事實，確有違失。

(五) 綜上，公路總局核定本案工程計畫景觀改善路線為 5 公里，惟嘉義縣政府擅自於規劃設計時延增為 15.4 公里並逕行發包，詎公路總局所轄五工處並未核對工程契約等請款資料，喪失制止工程範圍超出原核定路線之先機，即予撥付第 1 期工程款，嗣對於受補助計畫之抽查比例甚低，背離原定管考之目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計 3,462 萬餘元，均核有違失。

二、嘉義縣政府辦理本案植栽養護查驗時，係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，惟查驗過程全無攝影或以文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，顯有違失：

(一) 依據本案工程契約第 24 條規定：「(一) 保活期限：本工程自全部完工經驗收合格日之次日起，由乙方(承包商)負責植栽保活 2 年(略)；(二) 保活保證金：1. 乙方為履行保活責任，應於驗收合格後，甲方(嘉義縣政府)應扣留本案工程所編列之植栽養護費為保活保證金，作為執行本案植栽養護工作之保證。(略)；(三) 植栽養護保活保證金：1. 植栽養護保活期間，乙方須依契約規定經常巡視或派員依實際養護需要灌溉施肥、整枝扶正、清除雜草、病蟲害防治、保護支架設施、修剪不良枝葉、養護及修剪草皮，並清除植栽綠覆範圍內垃圾(略)。2. 養護期限每 3 個月進行植栽查驗乙次，共 8 次查驗；植栽查驗結果為不合格者，須重新進行養護工作 3 個月後，方得再提出申請查驗，乙方得於每次甲方植栽查驗合格後，備齊請款文件書據向甲方申請該期保活保證金發還，最後 1 期保活保證金發還申請，須待甲方無解決之事項後，乙方始得提出。(略)」是以，本案自全部完工，於驗收合格日之次日起，由承包商負責植栽保活 2 年，嘉義縣政府每季進行植栽查驗 1 次，承包商得於縣府植栽查驗合格後，備齊請款文件書據以申請該期保活保證金發還。

(二) 查 107 年 7 月 27 日，本案工程由程鴻營造股份有限公司(下稱承包商)得標，並於同年 7 月 30 日開工，主要工作內容係將中

央分隔島之既有喬木、灌木移植至農業綜合園區，再分 4 路段新植灌木及 105 處島端（含 8 處日式島端）重新種植與造景。承包商於 107 年 11 月 16 日執行完成，縣府建設處於同年 12 月 17 日辦理驗收，同日起由承包商負責養護，植栽保活 2 年（107 年 12 月 17 日－109 年 12 月 16 日），養護期限每 3 個月進行植栽查驗 1 次，目前已辦理 6 次查驗，查驗結果皆合格，縣府並將各期保活保證金退還承包商。

（三）詢據縣府建設處，保活保證金之發還係依查驗當日於現地查驗確認植栽存活後，始退還保活保證金，至相關養護期間書面資料皆屬輔佐養護期間（3 個月）之佐證資料，承包商每期提供書面相片約 40 至 50 張，非可作為退還保活保證金之依據。惟查，植栽查驗係由業務承辦人員簽請主管核派查驗人員前往現場勘查，即由業務承辦人員 1 人自行前往現場查驗，開車於內車道慢速行進，進行目視勘查工區 15.4 公里之植栽存活狀況，查驗過程中並無攝影或文字紀錄等佐證，歷次查驗結果皆為合格，誠難令人置信。致 109 年 11 月間，縣議員指出本案工程養護紀錄資料出現多組日期不同，畫面卻一樣的查驗照片情事。詢據嘉義縣政府坦承：承包商提供書面資料計 5 組，分別為 108 年 10 月 15 日（第 4 期）及 108 年 11 月 3 日（第 4 期）之除草相片、108 年 10 月 15 日（第 4 期）及 108 年 10 月 26 日（第 4 期）之除草相片、109 年 1 月 8 日（第 5 期）及 109 年 2 月 5 日（第 5 期）之澆水相片、109 年 1 月 12 日（第 5 期）及 109 年 5 月 2 日（第 6 期）之澆水相片、109 年 2 月 10 日（第 5 期）及 109 年 4 月 23 日（第 6 期）之澆水相片，經核有相同照片重複放置於不同養護日期之情事。另縣府建設處陳稱考量依據契約規定仍需以現場查驗為主，書面資料考量本著信賴原則，且部分相片內容皆相似，故未針對歸檔資料再次重新比對相關照片內容是否重複等云。是以，縣府固已按規定進行現場植栽查驗，然查驗過程並無任何勘查紀錄，亦疏於核對養護照片，致生 5 組養護資料出現照片重複放置於不同養護日期情事，植栽查驗作業實有疑義。

（四）綜上，嘉義縣政府辦理本案植栽養護查驗時，係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，惟查驗過程全無攝影或以

文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，顯有違失。

綜上所述，公路總局已核定「縣道 168 線道路景觀改善工程」計畫改善路線為 5 公里，嘉義縣政府卻擅自於規劃設計時延增為 15.4 公里，且逕行發包施工，詎公路總局所轄五工處並未核對工程契約等請款資料，喪失制止工程範圍超出原核定路線之先機，即予撥付第 1 期工程款，嗣對於受補助計畫之抽查比例甚低，背離原定管考之目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計 3,462 萬餘元；又，嘉義縣政府辦理植栽查驗時，係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，惟查驗過程全無攝影或以文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，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，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

獲致財務增益績效：

嘉義縣政府業於 110 年 6 月 25 日以府建道字第 1100146856 號函送「縣道 168 線道路景觀改善工程」收入退還書予交通部公路總局第五區養護工程處，退還金額新臺幣 2,194 萬 9,885 元。

促成法令增修績效：

交通部公路總局已修訂補助執行要點並於 109 年 11 月 25 日奉行政院核定，其中第 12 點第 5 項修正為：地方政府應成立「工程施工查核小組」定期或不定期查核各項工程施工品質、是否落實三級品管制度、施工進度及經費支用情形等，交通部公路總局得依據公共工程品質查核等相關作業規定，對於受補助計畫進行訪查。交通部公路總局各區養護工程處每季查訪 2 件以上。其中中央補助金額達五千萬元以上之工程案件，應列為訪查重點優先項目。

其他績效：

嘉義縣政府於爾後工程契約書內容規定，各期植栽查驗請承包商提供歷次植



栽養護照片，並要求查驗人員需留存 1 份該期查驗資料；另規定承包商應於竣工後提供植栽樹種及數量清冊，查驗人員於各期植栽查驗應依該清冊確認植栽存活狀況及清點數量，並以文字方式作成紀錄或視案件情形以錄影方式留存。

**註：經 111 年 2 月 15 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 19 次會議決議：結案存查**

## 12、嘉義縣政府辦理嘉 175 線道路拓寬工程，對水上鄉公所未盡監督之責，衍生廠商於終止契約後繼續施工之履約爭議案

提案委員：林盛豐、賴振昌、林國明

審查委員會：經 110 年 4 月 13 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 9 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：嘉義縣政府

貳、案由：

嘉義縣政府於 91 年即完成本案道路用地徵收及核准變更，惟水上鄉公所當時未編列經費拆除地上物，並誤發部分土地改良物補償費對象，嗣於工程開工後又未積極處理，已近 3 年仍未完成查估、追繳及房舍拆除作業，嚴重延宕工程進度，該府亦有未盡地方主管機關監督之責；又嘉義縣政府因認廠商嚴重延誤本案工程履約期限，於 108 年 1 月 21 日函文表示將於同年 3 月 31 日辦理終止契約，惟該府召開「契約終止及就地結算協調會」後，並未阻止廠商繼續施工，迨至 109 年 2 月辦理就地結算驗收，計價範圍卻排除上開繼續施作部分，致使廠商不服，衍生履約爭議，嗣經工程會調解結果，該府必須就上開繼續施作部分辦理驗收，並依驗收結果給付廠商工程款，扼傷政府機關形象，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據審計部民國（下同）108 年度嘉義縣總決算審核報告，嘉義縣政

府規劃辦理「水上鄉嘉175線3K+310至4K+296道路拓寬工程」（下稱本案工程），計畫提報及工程履約執行情形未盡周延，致執行結果未能達成原計畫將汽、機車分流之目標，且因終止契約後又任由廠商繼續施作，衍生履約爭議，影響後續結算作業之進行等情。經本院調查竣事，嘉義縣政府於本案工程執行及督導經過，確有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、嘉義縣政府於91年即完成本案道路用地徵收及核准變更，惟水上鄉公所當時未編列預算拆除地上物，並誤發部分土地改良物補償費對象，嗣於工程開工後又未積極處理，已近3年仍未完成查估、追繳及房舍拆除作業，嚴重延宕工程進度，該府亦有未盡地方主管機關監督之責，均有怠失：

- (一) 按嘉義縣政府106年4月「水上鄉嘉175線(3K+310-4K+296)道路拓寬工程可行性評估報告書」肆、計畫內容：「五、用地取得作業及進度說明：(一)取得之作業方式：嘉義縣水上鄉為辦理市嘉南13線道路拓寬計畫，於北起縣道168線，南至嘉南兩縣市交界附近，已先行辦理道路徵收土地計畫，併徵收其土地改良物，業已核准變更為交通用地。茲本計畫道路工程用地，位於市嘉南13線公路範圍內，業已配合市嘉南13線完成計畫道路之土地取得。(略)」復按內政部91年5月6日台內地字第0910060794號函內容：「貴縣水上鄉公所為辦理水上鄉市嘉南13線4K+063-5K+569段道路工程，申請徵收貴縣水上鄉番子寮段301之14地號內等26筆土地，合計面積0.2002公頃，並一併徵收其土地改良物乙案，准予徵收。」另按當時土地徵收條例(91年12月11日修正公布)第28條規定：「被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣(市)主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。」是以，嘉義縣政府於91年即完成本案工程道路用地徵收及改良物補償等作業，並應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣，先予敘明。
- (二) 查本案工程於107年4月10日開工，因嘉175線3K+414至3K+460處道路土地遭侵占，嘉義縣政府於107年6月22日召開第2次施工協調會議時決議「另行辦理現地勘查」，經現場勘查後，該府於同年10月12日召開第3次施工協調會議，

並決議「請水上鄉公所務必於 107 年 11 月 5 日前完成土地侵占排除法定程序相關事宜。因上述土地因素，均為本工程橋梁引道興建及道路側溝，嚴重影響工程進度，務必於上揭日期完成」。嗣因民眾有爭議，尚無法拆除，該府再於 108 年 5 月 27 日召開「3K + 414 至 3K + 460 處房舍拆遷協調會會議」，並決議「請水上鄉公所於 108 年 8 月 28 日前協調房屋拆遷」。

(三) 惟查，本案遭侵占土地涉及義興段 1311 號及 1310 號等 2 筆地號，位於義興段 1311 地號上之土地及地上物，水上鄉公所於 91 年已完成土地徵收及移轉登記，並撥付相關徵收土地改良物補償費用在案。然據 108 年 11 月水上鄉公所探訪上開地號之住戶略以，居民廖先生表示其父親（已歿）於該所辦理徵收補償前就已居住於現址，且未被通知及未收到相關補償費用。嗣經水上鄉公所依據現行地籍圖資航照圖比對，上開住戶之建物約座落於義興段 947 地號、1311 地號、1312 地號等 3 筆土地，其中位於義興段 1311 地號（原番子寮段 603-2 地號）航照面積占比最小；另依據徵收土地改良物補償清冊顯示，係土地所有權人黃○○等 4 人（同土地徵收補償費領款人）領取補償費用。爰此，水上鄉公所推估上開房屋起造人於建造時部分面積逾越至義興段 1311 地號（原番子寮 603-2 地號）土地，當時未能詳查本案徵收補償業務，且誤認義興段 1311 地號地上建物同於土地所有權人，造成土地改良物補償發放錯誤等情事。再者，水上鄉公所雖已完成上述道路用地完成徵收撥用及移轉登記，然該公所並未編列相關地上物拆除預算，任由房舍長期占用道路用地。是以，本案工程道路用地固已於 91 年完成徵收並核准變更為交通用地，惟水上鄉公所當時未編列地上物拆除預算，且因錯發部分土地改良物補償費對象，致生地上物住戶占用疑義，核有嚴重缺失。

(四) 此外，水上鄉公所於 109 年 4 月 30 日始以嘉水鄉建字第 1090007270 號函通知原義興段 1311 地號（前徵收時為番子寮段 603-2 地號）地主（共 4 位），期能釐清疑義，經聯繫結果，4 位地主中有 2 人已歿、1 人失智，另 1 人旅居美國；嗣該所再檢送原土地改良物補償清冊茲供釐清，惟後續遲未收悉相關回應。水上鄉公所於 109 年 11 月 25 日再以嘉水鄉建字第

1090021091 號開會通知單邀集地主研商，然無人出席，該所表示後續改併通知其繼承人，並行文至相關戶政事務所取得子女資料，並俟相關資料取得及行政程序研妥後再行召開會議。迄至本院 110 年 2 月 1 日詢問時，水上鄉公所仍然無法如期完成房屋拆遷，縱使該公所表示希望能在 3 個月內完成查估書、議價及補償費的發放，惟本案工程於 107 年 4 月 10 日開工至今已近 3 年，房舍占用拆遷一事尚無具體結果，嘉義縣政府顯無善盡地方主管機關監督之責，均難卸處理延宕之責。

(五) 綜上，嘉義縣政府於 91 年即完成本案道路用地徵收及核准變更，惟水上鄉公所當時未編列預算拆除地上物，並誤發部分土地改良物補償費對象，嗣於工程開工後又未積極處理，已近 3 年仍未完成查估、追繳及房舍拆除作業，嚴重延宕工程進度，該府亦有未盡地方主管機關監督之責，均有怠失。

二、嘉義縣政府因認廠商嚴重延誤本案工程履約期限，於 108 年 1 月 21 日函文表示將於同年月 31 日辦理終止契約，惟該府召開「契約終止及就地結算協調會」後，並未阻止廠商繼續施工，迨至 109 年 2 月辦理就地結算驗收，計價範圍卻排除上開繼續施作部分，致使廠商不服，衍生履約爭議，嗣經工程會調解結果，該府必須就上開繼續施作部分辦理驗收，並依驗收結果給付廠商工程款，扼傷政府機關形象，核有缺失：

(一) 按 105 年 1 月 6 日政府採購法第 101 條規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。……十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」及 107 年 3 月 26 日政府採購法施行細則第 111 條規定：「本法第 101 條第 1 項第 10 款所稱延誤履約期限情節重大者，機關得於招標文件載明其情形。其未載明者，於巨額工程採購，指履約進度落後百分之十以上；於其他採購，指履約進度落後百分之二十以上，且日數達 10 日以上。(略)」；復按「水上鄉嘉 175 線 3K + 310~4K + 296 道路拓寬工程」契約(下稱本案工程契約)第 21 條、契約終止解除及暫停執行：「(一)：廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部

分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：……5. 因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。（略）；（十四）：依第 5 款、第 7 款、第 13 款終止或解除部分或全部契約者，廠商應即將該部分工程停工，負責遣散工人，撤離機具設備，並將已獲得支付費用之所有物品移交機關使用；對於已施作完成之工作項目及數量，應會同監造單位／工程司辦理結算，並拍照存證。廠商應依監造單位／工程司之指示，負責實施維護人員、財產或工程安全之工作，至機關接管為止，其所須增加之必要費用，由機關負擔。機關應儘快依結算結果付款；（略）」

基此，機關辦理採購，發現因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，並刊登政府採購公報。且終止或解除部分或全部契約後，廠商應即將該部分工程停工，對於已施作完成之工作項目及數量，應會同監造單位辦理結算，機關亦應儘快依結算結果付款，先予敘明。

- （二）查嘉義縣政府於 106 年 10 月 16 日委託源隆技術顧問有限公司（下稱監造單位）辦理本案工程設計及監造作業，復於 107 年 4 月 9 日發包予永道營造有限公司（下稱承包商），雙方翌日簽訂工程契約，並自即日起開工。截至 107 年 11 月 30 日止，工程實際進度為 43.83%，較預定進度 76.04%，工程進度落後 32.21%，已達政府採購法第 101 條第 1 項第 10 款及其施行細則第 111 條規定之情形，嘉義縣政府遂於 107 年 12 月 17 日函承包商表示：「請該公司文到於 15 日曆天內提出趕工計畫並改善落後情形，屆時若無法改善，將依據政府採購法第 103 條規定辦理停權 1 年，並刊登政府採購公報。」承包商旋於同年 12 月 28 日函復嘉義縣政府說明工程落後相關原因。惟經嘉義縣政府審查結果，截至 107 年 12 月 31 日止，預定進度為 99.52%，實際進度為 44.15%，工程進度落後 55.37%，相較於累計至 11 月 30 日止之工程進度落後 32.21%，工程進度落後情形更為嚴重，爰該府決定並於 108 年 1 月 21 日函知承包商將於同年 1 月 31 日辦理終止契約。
- （三）復查，承包商接獲嘉義縣政府通知後立即於 108 年 1 月 31 日提出異議，該府遂於同年 2 月 22 日召開本案工程「契約終止及就

地結算協調會」，承包商承諾於 108 年 3 月底前完工，並提出承諾書，監造單位於會議中亦表示：「廠商承諾書內容已承認工程前期因公司人力不足造成落後，但後期工程落後原因是用地徵收未完成、電桿未遷移及民眾陳情問題等，非歸咎於承包商之疏失，承諾書內容說明屬實。目前工程土建部分已大致完成，僅剩道路鋪面未施作，廠商已完成 AC 材料送審，應可立即進場施作，該公司建議繼續由永道營造公司施工，可使工程儘早完成。」等語。最後該會議決議「本案將依據工程契約條款第 22 條（爭議處理）辦理。」惟承包商於前開協調會後持續施工至 108 年 4 月 8 日止，完成進度為 87.23%（部分用地因嘉義縣政府仍無法取得而未能交付廠商進行施工），監造單位亦持續監造，並提報施工日誌。另依據嘉義縣政府 108 年 5 月 27 日本案工程「解約承包商異議協調會」會議紀錄所載，與會單位及代表於會議中表示略以：「針對終止契約認定及是否得復約或撤銷終止契約之處分部分確有爭議」、「承包商於 108 年 1 月 31 日經該府函送終止契約後，是否得持續進場施作，建議業務單位應查明」等。是以，嘉義縣政府固於上開 108 年 1 月 21 日函文表示將於 108 年 1 月 31 日辦理終止契約，然經該府召開本案工程「契約終止及就地結算協調會」後，承包商即持續施工，監造單位亦持續監造，則本案工程契約是否業於 108 年 1 月 31 日終止，實有疑義。

- (四) 再者，嘉義縣政府於 109 年 2 月 5 日函知承包商：「本案工程有政府採購 101 條第 1 項第 12 款情形，如未提出異議，依該法第 102 條第 3 項及第 103 條第 1 項第 3 款將該公司名稱及相關情形刊登政府採購公報 3 個月。」並於同年 2 月 18 日始會同相關單位實地辦理就地結算之驗收程序，就地結算之計價範圍僅為本案終止契約（108 年 1 月 31 日）前施作項目，就地結算金額不給付廠商終止契約後繼續施工款項，承包商對此計價範圍之處理結果不服，旋於同年 2 月 24 日向嘉義縣政府提起異議，該府不同意該公司所提之異議事項，承包商亦不服嘉義縣政府之異議處理結果並提出申訴。嗣經工程會於 109 年 5 月 18 日、8 月 14 日及 9 月 17 日召開 3 次調解會議，雙方最後同意接受工程會調解建議，依據工程會 110 年 1 月 22 日調解成立書內容略

以，嘉義縣政府就承包商於108年1月31日後所施作部分辦理驗收，並在其複核金額範圍內，依驗收結果給付承包商。

- (五) 綜上，嘉義縣政府經審認廠商嚴重延誤本案工程履約期限，於108年1月21日函文表示將於同年月31日辦理終止契約，惟該府召開「契約終止及就地結算協調會」後，並未阻止廠商繼續施工，迨至109年2月辦理結算驗收，計價範圍卻排除上開繼續施作部分，致使廠商不服，衍生履約爭議，嗣經工程會調解結果，該府必須辦理上開施作部分驗收，並給付廠商工程款，扼傷政府機關形象，核有缺失。

綜上所述，嘉義縣政府於91年即完成本案道路用地徵收及核准變更，惟水上鄉公所當時未編列預算拆除地上物，並誤發部分土地改良物補償費對象，嗣於工程開工後又未積極處理，已近3年仍未完成查估、追繳及房舍拆除作業，嚴重延宕工程進度，該府亦有未盡地方主管機關監督之責；又嘉義縣政府因認廠商嚴重延誤本案工程履約期限，於108年1月21日函文表示將於同年月31日辦理終止契約，惟該府召開「契約終止及就地結算協調會」後，並未阻止廠商繼續施工，迨至109年2月辦理就地結算驗收，計價範圍卻排除上開繼續施作部分，致使廠商不服，衍生履約爭議，嗣經工程會調解結果，該府必須就上開繼續施作部分辦理驗收，並依驗收結果給付廠商工程款，扼傷政府機關形象，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，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



## 13、交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗，相關之程序均存有嚴重闕漏案

提案委員：王麗珍、葉宜津、林國明

審查委員會：經 110 年 4 月 13 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 9 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：交通部航港局

#### 貳、案由：

航港局為航政業務之主管機關，執掌船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導等業務，惟109年11月21日遊艇與動力小船駕駛執照測驗試卷誤印答案事件之發生，凸顯試卷組卷光碟製作、試卷印製校對及檢核、測驗期間偶發事件緊急通報之程序均存有嚴重闕漏，動力小船駕駛執照測驗之相關規範，長期以來付之闕如，核有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

交通部航港局（下稱航港局）南部航務中心（下稱南航中心）於109年11月21、22日在興達港辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗（下稱本次測驗），測驗項目分筆試（學科：以50題，總分100分之選擇題作答，題目範圍包含所有學科內容）及實作（術科），測驗榜單經於同年月28日公告。惟媒體於30日報導本次測驗考卷直接印答案等情，航港局於同日新聞稿指出略以，本次測驗於學科測驗卷發放前，監考人員發現卷上印有答案，南航中心當下即決定延後考試時間，由於發放

考卷前已經發現缺失，參與考試之考生並未拿到考卷，所以沒有洩題的問題。經本院調查竣事，交通部航港局對於本案之執行與督導，確有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、航港局南部航務中心辦理 109 年 11 月份遊艇及動力小船駕駛執照測驗，試卷之印製、校對及複核等工作實際僅由 1 人獨力完成，欠缺檢核機制，致無發現營業用測驗試卷印有答案，並預為妥處，核有疏失：

- (一) 依照航港局 109 年度遊艇與動力小船駕駛執照測驗預訂計畫表，瓊業企業有限公司（下稱瓊業公司）於 109 年 9 月 14 日向南部航務中心申請 11 月場次測驗，南航中心於同年月 24 日函復該公司同意所請，測驗舉辦日期為 109 年 11 月 21、22 日（週六、日），預定借用「興達漁港漁會二樓大型會議中心」（大禮堂）及「興達漁港遊憩水域」作為學科與術科測驗場地。為辦理上開測驗，南航中心遂規劃本次測驗試務計畫、試務進度管制表、試務工作小組編組表及試務費用預估明細表等文件。按試務工作小組編組表、測驗試務進度管制表，其中辦理事項「試卷抽題、印製及裝訂」，試務工作人員由南航中心擇派。
- (二) 查遊艇與動力小船駕駛執照測驗之各類別試卷組卷，係由航港局船員組於每年初將年度所需試卷組卷後燒錄成光碟，寄送至各航務中心使用。本次測驗由政風人員於 109 年 11 月 17 日就各類科試卷協助挑選試題號碼，再交由南航中心試務人員點選試卷光碟內之電腦檔案及印製試卷，試務人員於確認數量及類別後，將相關資訊書寫於彌封袋上，再由政風人員於彌封處簽章，2 日學科測驗總計印製 652 張試卷（營業用 594 張、自用 40 張、二等遊艇 18 張；含備用卷各卷別 1 張）。惟 109 年 11 月 21 日第 1 場測驗試卷發放前，監考人員清點試卷數量時發現營業用動力小船駕駛執照測驗試卷印有答案。
- (三) 詢據南航中心雖坦承：「試務人員列印營業用動力小船測驗試卷時，誤選答案卷檔案夾進行列印試卷，印製後未再對該等試卷進行校對，僅確認試卷數量後即彌封。」該中心復稱：「本次測驗印製承辦人員及協助印製人員，測驗試卷印製時承辦人員及協助印製人員表示會對試卷題目排版錯誤或圖片印製不清楚等問題進行校對，因未曾有印製錯誤試卷（答案卷）事件，

對於此類事項未保持警覺，校對不慎發生疏失，造成本次事件。」等語。惟由上開過程可知，南航中心辦理本次測驗試卷之印製、校對及檢核作業，實際上僅由 1 名試務人員獨立完成，顯然複核機制失當，致無發現營業用測驗試卷印有答案，並預為妥處，難卸無疏失之責。

(四) 綜上，航港局南部航務中心辦理 109 年 11 月遊艇及動力小船駕駛執照測驗，有關試卷印製、校對及複核等工作實際僅由 1 人獨力完成，欠缺檢核機制，致無發現營業用測驗試卷印有答案，並預為妥處，核有疏失。

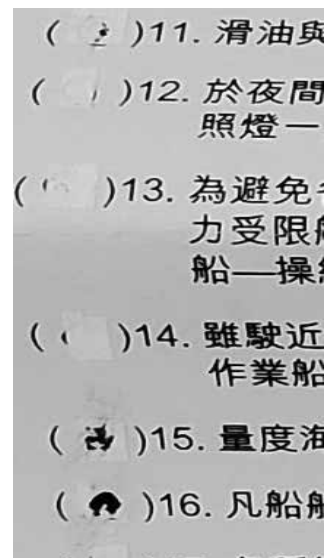
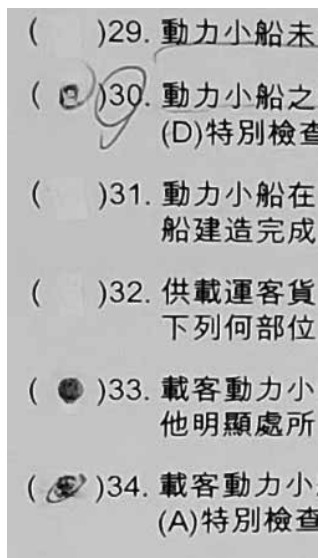
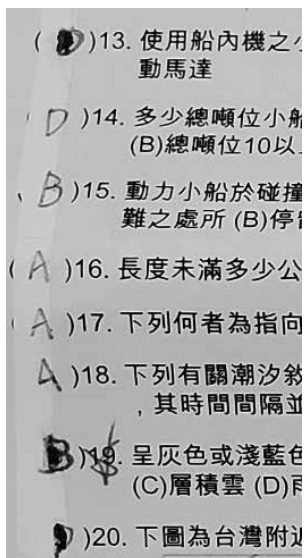
二、南部航務中心緊急採取以黑色油性筆塗銷，再加上修正帶覆蓋試卷答案之應變措施，並於試前告知考生不可破壞試卷，惟經實地檢視發現，少數試卷上修正帶有覆蓋不完全，抑或遭損壞之虞，縱使其考試成績多數為不及格，緊急應變措施之結果仍遭民眾質疑，容有倉卒及未盡周延之處，損及考試公平性，難謂允當：

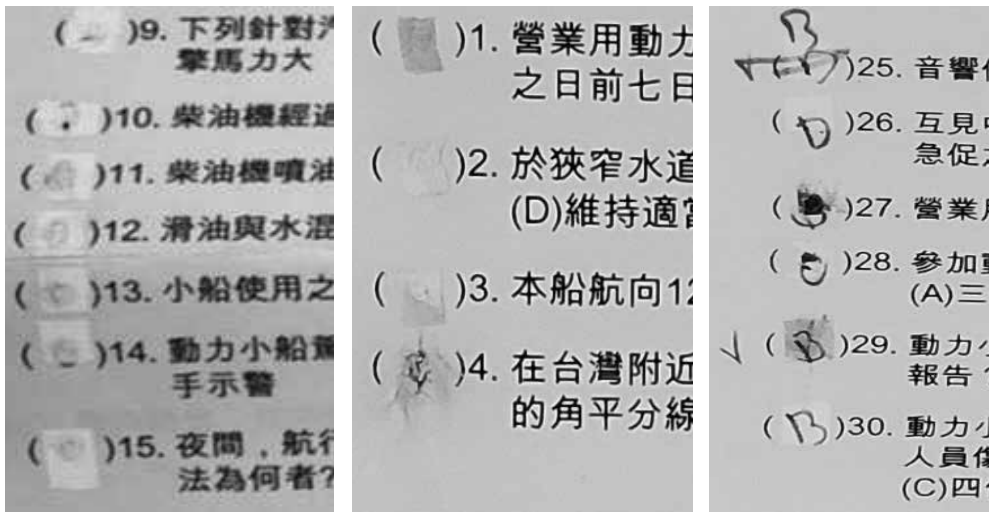
(一) 本次遊艇與動力小船駕駛執照測驗計 2 日，其中學科測驗共計 8 場次，1 日分別 4 場次，第 1 場次於 21 日上午 8 時 10 分開始，測驗時間為 50 分鐘，第 2、3、4 場次分別訂於 9 時 40 分、11 時 10 分，以及 13 時 40 分。查 21 日第 1 場測驗試卷發放前，監考人員清點試卷數量時發現營業用測驗試卷印有答案，除立即向試場總幹事等人反映之外，亦先行宣布測驗時間暫延，第 1 場次順延至上午 9 時整，並於第 1 場次測驗開始時修正後續場次測驗時間，第 2、3 場次測驗時間延後 30 分鐘，第 4 場次之測驗時間即依表定時間進行，並請各駕駛訓練(班)中心協助通知所屬學員測驗時間異動情形。

(二) 南航中心為避免答案卷考題攜出場外遭質疑洩題，復考量返回南航中心往返至少需 2 小時，加上重新印製考卷之時間可能需要 3 小時，將導致所有學術科測驗時程大亂，造成考生更多的恐慌及抱怨，爰經試務工作小組研討結果，21 日營業用測驗試卷答案採塗銷方式辦理，即以黑色油性筆塗銷，以及加上修正帶覆蓋答案，並由召集人、總幹事、副總幹事、試務組幹事、安全組幹事及 4 名監考人員，共 9 名處理試卷答案塗銷，塗銷完畢經現場政風人員確認答案無法透視，始將試卷發放給考生應試。進行第 1 場考試時，則由安全組幹事、4 名監考人員負責

監考，召集人等 4 人輪流塗銷下一場次的試卷答案。至於 22 日營業用測驗試卷 312 張，則於 21 日測驗結束後，由承辦人偕同政風人員返回南航中心重新印製。

- (三) 查筆試測驗試卷計有 A、B、C、D 等 4 種題卷，試卷於現場發放，答案卡採以 2B 鉛筆畫記，由電腦光學閱卷。本次測驗試卷發放前，南航中心表示有告知考生不可將試卷拿高，試圖透視答案，但未提及如有破壞將予扣分；試後該中心將試卷全數收回，並依場次將 A、B 卷及 C、D 卷各以牛皮紙袋存放歸檔。惟南航中心於 11 月 28 日榜示測驗結果之後，翌日即有媒體報導及民意論壇接獲匿名陳情等情事。為調查此案，本院於 110 年 2 月 5 日實地調閱南航中心 21 日塗銷之 282 張營業用試卷，經逐一檢視發現，計 14 張試卷疑有修正帶遭考生破壞、8 張試卷上有覆蓋不完全之虞，以及 1 張試卷既遭破壞且有覆蓋不全、答案似未塗滿之嫌，合計 23 張試卷（摘錄部分試卷如下圖），雖經南航中心當場確認其測驗成績，其中 2 張試卷成績為及格，其餘試卷成績皆為不及格。惟當時緊急應變措施之處理結果，顯然仍遭質疑，容有倉卒及未盡周延之處，損及考試公平性，影響機關形象。





(四) 綜上，南部航務中心緊急採取以黑色油性筆塗銷，再加上修正帶覆蓋試卷答案之應變措施，並於試前告知考生不可破壞試卷，惟經實地檢視發現，少數試卷上修正帶有覆蓋不完全，抑或遭損壞之虞，縱使其考試成績多數為不及格，緊急應變措施之結果仍遭民眾質疑，容有倉卒及未盡周延之處，損及考試公平性，難謂允當。

三、航港局為航政業務之主管機關，執掌船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導等業務，惟本次試卷誤印答案事件之發生，凸顯試卷組卷光碟製作、試卷印製校對及檢核、測驗期間偶發事件緊急通報之程序均存有嚴重闕漏，動力小船駕駛執照測驗之作業規範，長期以來付之闕如，核有怠失：

(一) 關於船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導等業務，係屬航港局之法定職掌，航港局暫行組織規程第 2 條定有明文。復按船員適任證書之核發、換發、補發作業及船員監理業務之執行，均屬航港局各航務中心掌理事項，航港局辦事細則第 16 條亦有明文規定。另據遊艇與動力小船駕駛管理規則之規定，領有營業用動力小船駕駛執照或遊艇駕駛執照者，得駕駛自用動力小船；領有營業用動力小船駕駛執照、自用動力小船駕駛執照滿 1 年者，得駕駛全長未滿 24 公尺之遊艇；而持有營業用動力小船駕駛執照之駕駛，可從事客貨運送而受報酬。是以，航港局為航政業務主管機關，對於遊艇與動力小船相關作業之管理負有規劃、執行及監督之責。

- (二) 為使動力小船駕駛訓練結訓學員取得合法執照，具備遊艇與動力小船駕駛之資格，航港局前於 101 年 6 月 29 日訂定「交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗作業要點」，於每次辦理測驗時，成立事務工作小組，並於測驗全程辦理完畢後裁撤。該局所屬航務中心依年度預定測驗計畫表，受理駕駛訓練機構之申請，並於核定後檢送下列文件報航港局核備：遊艇與動力小船駕駛訓練機關申請函影本、試務計畫、試務進度管制表、試務工作小組編組表及試務費用預估明細表等。有關試卷抽題、印製及裝訂等事項係依照試務進度管制表之時序辦理。
- (三) 惟本次測驗試卷誤印答案事件之發生，凸顯試卷組卷光碟製作、試卷印製校對及檢核等作業流程存有關漏，亦無測驗期間緊急處理及通報之機制：
1. 本次試驗之試卷光碟內除試卷檔案外，亦有答案卷及讀卡機用檔案，共同存放於同一光碟之不同資料夾下。南航中心試務人員列印營業用動力小船測驗試卷時，一時不查誤選答案卷檔案夾進行列印試卷。
  2. 南航中心試務人員於列印測驗試卷後，將試卷類別、數量等相關資訊書寫在試卷袋上，由政風人員於彌封處簽章，整個過程係由一人獨力完成，並無檢核機制。反觀北部航務中心之作法，係自行訂定以表格方式確認、檢核及簽名。是以，目前各航務中心之作業方式不一，試務作業等標準程序亟待檢討改善。
  3. 本次 2 日測驗，除筆試試卷之外，備用卷僅有各卷別 1 張，顯然不足以因應緊急事件所需。
  4. 按航港局有關緊急事件通報，係以通訊軟體群組或簽報等方式，通報至局內長官知悉，航港局表示南航中心未能及時於本次事件發生時至通訊軟體群組通報顯有瑕疵。然而，本次測驗緊急因應作為是否影響測驗流程，究應排除異常，繼續進行測驗，抑或停止測驗等決定，當時並無相關規範可資依循，以致此次緊急應變措施容有倉卒及未盡周延之處，損及考試公平性，猶應檢討改進。
- (四) 再者，動力小船駕駛執照測驗已施行多年，近年政府開放海洋政策的推動，並積極鼓勵民眾投入遊艇海上休閒遊憩活動，民

眾學習遊艇駕駛逐漸蔚為風潮，據交通部 109 年 7 月 22 日新聞稿指出略以，統計 101 年迄 109 年 7 月 22 日止，遊艇駕照發照數量已逾 1 萬 7 千多張，顯見民眾報名測驗熱切踴躍。然而，航港局遲未因應實務需求及航行安全考量，予以檢視遊艇與動力小船駕駛執照測驗之相關作業流程與標準，迨至本次事件發生，航港局始邀集各航務中心重新檢視遊艇與動力小船測驗相關作業流程，針對遊艇與動力小船測驗之作業方式律定統一作業標準及相關檢核機制，包括訂定「試題印製、彌封作業程序草案及檢核表」、建立「駕駛測驗期間偶發事件緊急通報程序」，以及重新檢視「交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗作業要點」等。由此可知，長期以來航港局輕忽遊艇與動力小船駕駛執照對於航行安全之重要性，對於動力小船駕駛執照測驗之作業規範付之闕如，難辭怠失之責。

(五) 綜上，航港局為航政業務之主管機關，執掌船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導等業務，惟本次試卷誤印答案事件之發生，凸顯試卷組卷光碟製作、試卷印製校對及檢核、測驗期間偶發事件緊急通報之程序均存有嚴重闕漏，動力小船駕駛執照測驗之作業規範，長期以來付之闕如，核有怠失。

綜上所述，航港局為航政業務之主管機關，執掌船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導等業務，惟 109 年 11 月 21 日遊艇與動力小船駕駛執照測驗試卷誤印答案事件之發生，凸顯試卷組卷光碟製作、試卷印製校對及檢核、測驗期間偶發事件緊急通報之程序均存有嚴重闕漏，動力小船駕駛執照測驗之作業規範，長期以來付之闕如，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、修正「遊艇與動力小船駕駛執照測驗試務工作預定進度表」。
- 二、修訂「遊艇與動力小船駕駛執照測驗試卷印製、校對、彌封作業程序」，律定相關「試務作業時程」、「抽題、校對、複核」及「試卷彌封作業

辦理方式」。

三、建立「駕駛測驗期間偶發事件緊急通報程序」。

四、航港局於 110 年 5 月 4 日進行「南部航務中心動力小船及遊艇駕駛執照測驗作業」內部稽核，就測驗辦理（前、中、後）流程，進行實地查訪，執行成果合乎規定。

促成法令增（修）刪：

修正「交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗作業要點」。

**註：經 110 年 10 月 12 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 15 次會議決議：結案存查**



## 14、澎湖監獄對有精神疾病之受刑人，逕予獨居監禁，致該員自縊身亡；矯正署長期以來疏於督管，嚴重危及受刑人生命安全，均有違失案

提案委員：王幼玲、王美玉、高涌誠

審查委員會：經 110 年 4 月 14 日監察院司法及獄政、內政及族群委員會第 6 屆第 9 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部矯正署及所屬澎湖監獄

貳、案由：

法務部矯正署澎湖監獄對於患有憂鬱症及焦慮症林姓受刑人，未加詳查拒絕作業原因，逕施予懲處考核，且考核期間雖將其列為高關懷二級預防對象，仍未提供合理調整，考核完畢後次日，竟再以無法配合工場作業為由，將其獨居監禁懲罰，終致該員於獨居監禁6日後自縊身亡，所為悖離公民與政治權利國際公約及身心障礙者權利公約要求應保障受刑人相關權益之意旨，且違反監獄行刑法相關規定。另澎湖監獄對於洗衣工場化學藥劑未依規定造冊管控、專櫃貯放並加鎖管制，復以洗碗精回收瓶分裝藥劑，卻又疏於瓶身標示警語及完整藥劑名稱等情，確有怠失，且矯正署長期以來疏於督管，嚴重危及受刑人生命安全，均有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

法務部矯正署（下稱矯正署）澎湖監獄（下稱澎湖監獄）於民國（下同）109年4至5月間，連續發生4名受刑人死亡之重大事故，包括在牢房上吊自縊、誤食除鏽劑、因肝腫瘤及心肌梗塞死亡等。其中有關林姓受刑人自縊事件，其患有憂鬱症及焦慮症，且未規則服藥，109年3月2日因擔憂跟不上工場作業進度而拒絕作業，澎湖監獄未加詳查拒絕作業原因，逕施予懲處考核，雖於考核期間將其列為高關懷二級預防對象，然仍未提供合理調整，考核完畢後次日，竟再以無法配合工場作業為由，將其獨居監禁懲罰，終致該員於獨居監禁6日後自縊身亡。另有關游姓受刑人誤食除鏽劑事件，澎湖監獄洗衣工場以洗碗精回收瓶分裝除鏽劑，瓶身卻未有完整名稱及警語標示，且該監對於化學藥劑管理失當，未察覺該藥劑流入受刑人舍房，致受刑人誤食發生不幸等情。經本院向矯正署調閱案關卷證，另向澎湖縣政府警察局調閱相關人員警詢筆錄影本，並於109年10月22日、23日不預警履勘三軍總醫院澎湖分院及澎湖監獄，復於110年2月17日詢問矯正署黃署長、澎湖監獄蘇典獄長及相關主管人員後發現，澎湖監獄對於林姓受刑人所為悖離公民與政治權利國際公約及身心障礙者權利公約要求應保障受刑人相關權利之意旨，且違反監獄行刑法相關規定；復該監對於洗衣工場化學藥劑管理失當，且矯正署怠於督管等，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、澎湖監獄疏忽林姓受刑人精神醫療需求，未規則服藥致憂鬱症及焦慮症症狀加劇，又未依規定詳查該員拒絕作業之原因，逕施予懲處考核，且考核期間雖將其列為高關懷二級預防對象，仍未提供合理調整，頻繁異動其舍房，復於考核完畢後次日，竟再以無法配合工場作業為由，將其獨居監禁懲罰，終致該員於獨居監禁6日後自縊身亡。澎湖監獄所為悖離公民與政治權利國際公約及身心障礙者權利公約要求應保障受刑人獲得身心完整性之尊重、享有可達到之最高健康標準、避免歧視及合理調整等權益之意旨，且違反109年7月15日公布施行前監獄行刑法第78條關於受刑人懲罰之規定及法務部106年有關獨居監禁之函釋，確有違失。

（一）按西元1966年12月16日聯合國大會決議通過之公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第10條規定：「一、自由被剝奪

之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」復按經濟社會文化權利國際公約第 12 條規定：「一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：……（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」依我國立法院三讀通過，於 98 年 4 月 22 日公布，並自 98 年 12 月 10 日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」因此前揭公約規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。

（二）另按聯合國大會西元 1957 年發布之囚犯待遇最低限度標準規則（曼德拉規則）規定，監獄應具有良好秩序，是不存在對受刑人生命及健康造成危險的地方，且監獄是對任何囚犯都不存在歧視的地方。復按聯合國大會於西元 1984 年通過之禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約第 2 條規定、公政公約第 7 條規定及西元 2006 年 12 月 13 日通過之身心障礙者權利公約第 15 條規定，皆強調禁止對任何人（包括受刑人）為殘忍、不人道及有辱人格之酷刑。再按身心障礙者權利公約第 2 條、第 16 條、第 17 條及第 25 條規定，身心障礙者應免於所有歧視，包括拒絕提供合理調整，且有權在與其他人平等基礎上獲得身心完整性之尊重，以及有權享有可達到之最高健康標準，不因身心障礙而受到歧視。我國於 106 年 5 月 17 日公布「身心障礙者權利公約」，並依據身心障礙者權利公約施行法第 12 條規定，溯自 103 年 12 月 3 日生效，故矯正署及所屬矯正機關自應受相關規定之約束。

（三）查澎湖監獄林姓受刑人（下稱林員）因違反毒品危害防制條例判刑 4 年 10 月，於 106 年 8 月 11 日入法務部矯正署臺中監獄（下稱臺中監獄）執行，於 107 年 10 月 1 日移入澎湖監獄。在澎湖監獄期間，109 年 3 月 2 日因拒絕作業，該監依監獄行刑法施行細則第 18 條有關應遵守事項第 1 項第 9 款規定，予以訓誡、停止接見 3 次並轉平舍考核等懲處，而在 109 年 4 月 13 日考核結束次日（4 月 14 日），澎湖監獄又稱林員情緒不穩無法配合作業，將其轉隔離保護房獨居監禁，109 年 4 月 20 日上午 7 時 58

分，林員於舍房內自縊身亡，事發經過詳述如下：

1. 109年4月20日7時58分許，林員於平一舍23房將兩條毛巾打結，爬上廁所矮牆後，將毛巾懸掛於舍房內排風扇外框勒住脖子上吊自縊。
2. 同日8時10分許，郭管理員於舍房接班點名時發現，立即以無線電通報中央台，旋即開啟舍房對林員施以心肺復甦術急救，並測量其心跳為每分鐘85下；支援警力約於10秒後抵達現場。
3. 同日8時13分許，郭管理員及支援警力以長背板將林員送出舍房，行經中央台、四門、二門，於8時16分抵達大門將林員送上救護車。8時17分由該監救護車緊急戒送三軍總醫院澎湖分院，戒送途中提供氧氣，並持續施予心肺復甦術。
4. 同日8時24分許到院，林員到院後經醫師測量無呼吸心跳，院方施予急救後，恢復呼吸心跳，惟生命跡象仍不穩定，於13時20分許轉入加護病房加強觀察。
5. 109年4月22日15時許林員病情急轉直下，經林員父母簽署放棄急救同意書後，於16時4分宣布死亡。

(四) 復查林員於109年3月2日之關鍵懲戒經過，按澎湖監獄獎懲報告表所載：「林員於109年3月2日於愛一工工場出封後，因不適應工場作息，不願待到工場裡面而拒絕作業，核其擾亂工場秩序及拒絕作業之行為，顯已違反監獄行刑法施行細則第18條應遵守事項第1項第9款：其他應行遵守之行為，應予懲處。」澎湖監獄並於當日（109年3月2日）將其轉平舍考核。是該監係因林員拒絕作業，將其轉違規房進行考核，而林員拒絕作業原因、平時就醫狀況、考核期間之舍房轉換及和緩處遇等情形，查證如下：

1. 拒絕作業原因：

按澎湖監獄109年3月17日及4月9日輔導紀錄表記載：

(1) 該員自陳：

因在工場適應不良，跟不上團體的步調，所以才會跟他人起爭執及這次拒絕作業；自述有憂鬱症，所以常常心情低落，容易分心，也因為這樣導致作業跟不上進度，會讓自己壓力更大、緊繃；目前仍表示類似問題，導致自身

容易情緒低落。

(2) 個案評估

〈1〉 109 年 3 月 17 日：

該員本月（109 年 3 月）因違規後施測 PHQ-9 為 13 分，為輕中度憂鬱傾向，並經輔談時確有情緒低落之狀況，除加強教誨外，引導其調整自己較僵化之思考模式，盼能儘快適應工場生活；另轉由該監心理輔導員加強其輔導。

〈2〉 109 年 3 月 26 日：

林員經 109 年 3 月 17 日、18 日教誨師輔導並施測 PHQ-9 後，教誨師乃轉知場舍主管加強注意該員性狀，管理人員提列為二級高關懷收容人，並提 109 年 3 月 26 日該監高關懷收容人處遇計畫會議，決議增列為二級預防對象。

〈3〉 109 年 4 月 9 日：

該員本月（109 年 4 月）再測 PHQ-9 量表為 16 分，仍屬二級高關懷人員，且外觀可見其情緒低落，除加強教區管教關懷外，轉介與心理輔導員加強輔導，期疏通低落之情緒，並培養回歸正常工場生活之能力。

2. 就醫情形

(1) 新收健檢

林員於 107 年 10 月 1 日於澎湖監獄辦理新收健檢，查新收健檢資料表所載，無過去病史且未領有身心障礙手冊，另記載有安非他命濫用史。

(2) 監內門診

〈1〉 106 年 8 月 11 日至 107 年 10 月 1 日

林員於 106 年 8 月 11 日入臺中監獄，監內門診共計 25 次，以高血壓、高血脂及焦慮症等疾患為主；在精神科門診部分，共計就診 5 次，106 年 9 月 19 日第一次就診，嗣後 106 年 10 月 17 日、11 月 14 日、12 月 26 日及 107 年 1 月 23 日均有門診，且每次均有 28 日份處方用藥。惟查 107 年 1 月 23 日至同年 10 月 1 日移入澎湖監獄前，近 8 個月時間並無就診。

## 〈2〉107年10月1日至109年4月20日

林員自107年10月1日移入澎湖監獄後，於108年1月14日第一次門診，之後總計於該監門診為37次，其中與精神疾患有關門診計16次。惟查108年5月、6月、8月、9月及109年2月，均無應定期就診之紀錄。

## 3. 舍房轉換情形

查林員於109年3月2日移送違規房考核，至同年4月13日考核完畢，期間共計43天，歷經5次舍房轉換，亦即平均約一星期左右即轉換舍房一次，詳如下表。

表1 林員違規考核期間（109年3月2日至4月13日）之舍房異動情形

轉配日期	原舍房	轉換後	
		舍房	同房人數
3月2日	愛一舍6房	平一舍23房	7
3月4日	平一舍23房	平二舍13房	3
3月16日	平二舍13房	平六舍4房	2
3月23日	平六舍4房	平六舍3房	3
4月6日	平六舍3房	平六舍7房	2
4月13日	平六舍7房	孝一舍3房	5

（資料來源：矯正署）

## 4. 和緩處遇

林員自107年10月1日移監至澎湖監獄後，直到自縊身亡前，澎湖監獄均未因其精神狀況不適合工廠作業，而給予和緩處遇。依矯正署查復表示<sup>1</sup>：「據澎湖監獄之說明，林員除有服用身心科藥物、胸悶就診之紀錄外，並無身心障礙之情形；且平時於工場考核輔導時，除於109年3月、4月因涉違規事件外，考核情狀仍屬正常穩定，並無監獄行刑法第19條給予和緩處遇之情形。」

（五）由上可見，林員自106年9月19日於臺中監獄服刑時即診斷有焦慮症狀，原有定期就診服藥，惟107年起診療頻率斷斷續續，

<sup>1</sup> 矯正署109年12月11日法矯署醫字第10901958500號函。

甚長達近一年時間完全無任何診療與服藥，此未規則服藥情形，加重其身心狀態之影響；嗣 108 年起於澎湖監獄監內門診醫師診斷為憂鬱症、憂鬱症發作、雙極疾患等症狀高達 16 次，然診療及服藥情形仍持續呈現中斷狀況，此肇致林員 109 年 3 月 2 日心情低落、容易分心，致擔心跟不上工場作業進度而拒絕配業，顯非故意推遲怠慢。

按 109 年 7 月 15 日公布施行前監獄行刑法第 78 條規定，辦理受刑人懲罰，告知懲罰後，應予本人以解辯之機會，認為有理由者，得免其執行，或緩予執行；無理由者，立即執行之。但有疾病或其他特別事由時，得停止執行。是澎湖監獄怠於明查林員不適應工場作息、拒絕作業之原因，漠視其精神疾病狀況，逕依 109 年 7 月 15 日公布施行前監獄行刑法施行細則第 18 條應遵守事項第 1 項第 9 款關於其他應行遵守之行為，並參酌違規情節及懲罰參考標準表第 6 類第 19 款，施予訓誡、停止接見 3 次及轉平舍考核，顯有違失。

- (六) 復查林員於懲處期間，澎湖監獄教誨師對其輔導考核結果，一再表示其情緒確實低落，然該監非但未積極應處，竟仍頻繁異動其舍房，此對於患有憂鬱症及焦慮症患者而言，無疑加重其病情。再且，林員於 109 年 4 月 13 日懲處考核結束後，獄方竟未提供合理調整，次日即轉配至新工場，當日因情緒呈現恐慌焦慮無法作業，該監竟續以其影響工場作業秩序為由，隨即將其轉隔離房獨居監禁。此在在凸顯林員確實因精神疾患問題，無法正常配業工作，並非刻意違規，該監卻仍未依職責評估其和緩處遇之適用及提供合理調整。

復按 106 年 8 月 2 日法矯署安字第 10604006580 號函<sup>2</sup>規定略以：收容人以群居監禁為原則，儘量避免獨居監禁，收容人如有獨居監禁之必要，應依渠等身分適用之矯正法規審慎為之，不得以獨居作為懲罰收容人之方法。由於林員甫結束 43 天的懲處考核，獄方未提供合理調整，次日再因其病情因素無法正常工作而遭獨居監禁，對其而言，猶為無法克制及戰勝自身憂鬱

<sup>2</sup> 矯正署於 109 年 7 月 22 日以法矯署安字第 10904004910 號函該署所有所屬機關有關矯正機關對於收容人分配於單人舍房及施以單獨監禁之辦理原則，並說明該署 10604006580 號函停止適用。

症、焦慮症之懲罰，致使林員於 6 日後自縊身亡，該監所為確有違失。

- (七) 綜上，澎湖監獄疏忽林員精神醫療需求，未規則服藥致憂鬱症及焦慮症症狀加劇，又未依規定詳查該員拒絕作業之原因，逕施予懲處考核，且考核期間雖將其列為高關懷二級預防對象，仍未提供合理調整，頻繁異動其舍房，復於考核完畢後次日，竟再以無法配合工場作業為由，將其獨居監禁懲罰，終致該員於獨居監禁 6 日後自縊身亡。澎湖監獄所為悖離公政公約及身心障礙者權利公約要求應保障受刑人獲得身心完整性之尊重、享有可達到之最高健康標準、避免歧視及合理調整等權益之意旨，且違反 109 年 7 月 15 日公布施行前監獄行刑法第 78 條關於受刑人懲罰之規定及法務部 106 年有關獨居監禁之函釋，確有違失。

二、澎湖監獄所設洗衣工場對於化學藥劑未予造冊管控，亦乏使用量之登記管理，復未依法務部 75 年函示將化學藥劑以專櫃貯放並加鎖管制，甚以洗碗精回收瓶分裝藥劑，卻又疏於瓶身標示警語及完整藥劑名稱，加以洗衣工場所使用之桶裝除鏽劑，其桶身僅以奇異筆及自行印製有「除鏽劑」的紙張黏貼，亦乏完整名稱、成分及警語等標示，該監對於化學藥劑之管理，確有怠忽；又矯正署迄未督管各監所應確依上揭法務部函示辦理，故 109 年 4 月發生游姓受刑人誤食不明藥劑死亡事件前，所屬配置洗衣工場且有使用化學藥劑之 25 所監所中，僅有 1 所訂定使用及貯存管理相關作業規定；且除洗衣工場外，經查其他亦有使用化學藥劑的 20 所監所（設有 37 處作業工場），竟均未訂定作業管理規範，該署長期以來任由各監所自行其是，甚以易遭誤用之回收瓶分裝使用，亦難辭怠失之咎。

- (一) 查澎湖監獄游姓受刑人（下稱游員）因犯不能安全駕駛罪判刑 3 月，於 109 年 5 月 11 日入澎湖監獄服刑。入監第 4 日（109 年 5 月 14 日）21 時 28 分左右，因誤食不明液體（疑似除鏽劑），經急救後無效，宣布死亡。事發經過如次：
1. 發生時間：109 年 5 月 14 日 21 時 28 分許
  2. 發生地點：澎湖監獄女監 1 房
  3. 發生經過：經查監視錄影畫面，依時間順序說明如下



表 2 游員於 109 年 5 月 14 日 21 時許飲用不明液體經過

時間	內容
21時22分	游員站於舍房門口處。
21時23分	手持寶特瓶（水），走至舍房公共空間，喝下第一口（23分30秒）及第二口（23分44秒）。
21時25分	起身至洗手台，取出一罐塑膠黃色透明瓶液體，放置床上，口中喃喃自語。
21時27分	將黃色透明瓶液體放置床底下，並且起身走動。
21時28分	坐在地上（背對攝影機）左手拿出寶特瓶（透明）看一下，再拿出黃色透明瓶看一下，最後選擇黃色瓶，約在28秒時喝下第一口，在42秒的時候，再喝下第二口。
21時29分	拾起黃色透明瓶走至洗手台，不停走動，最後將該瓶放置牆邊，手摸肚子，並躺回空床上，約在53秒時又再次摸肚子。
21時30分	起身坐回地上，手摸肚子。
21時35分	躺在地上，伸手拉扯掛在牆上的衣服，並摸肚子。
21時36分	仍躺在地上，並手摸肚，之後起身至0006舍友床位（右一）前方的位置，欲將褲子退去（疑似想如廁），後來被舍友驅離。
21時37分	躺回空床上。
21時38分	躺回地上，又半起身，坐在地上身體晃動。
21時39分	躺回地上，後來側身，呼吸明顯急促。
21時40分	手摸肚子且上下搓磨，又半起身，身體捲曲。
21時42分	躺回地板。
21時47分	半起身坐在地上。
21時49分	身體重摔回地上
21時50分	站起身，搖晃至床邊，橫仰躺於自己床位（右三）及隔壁空床之間，之後再也沒起身，0006舍友幾乎都沒睡，似乎至10時左右才睡著。
22時19分	0006舍友起身將游員移挪至游員自己的床位。
22時21分	0006舍友回頭轉向左邊門口並手指右邊牆邊，指著黃色透明瓶，然後拾起放回洗手台，手指游員，並念念有詞，隨後走向游員並爬上床觀察其狀況。
22時22分	0006舍友從床上站回地板，並指著游員念念有詞，後又在站回床上觀察游員狀況。

時間	內容
22時24分	0006舍友用毛巾擦拭地上滴漏的不明液體（擦拭位置即游員喝不明液體時的位置），擦拭完摸游員的腿。之後朝監視設備視角左後方位置（門口）說話。
22時30分	0006舍友以濕毛巾擦拭游員的臉部及胸口，隨後王管理員等共3名人員進入，管理人員觀察後隨即走出舍房，約7秒後再進入，前後共進出3次，期間有以儀器監測其生命跡象，另1名人員並有按其胸口數下。
22時33分	2名人員將其蓋好棉被等待。
22時35分	2名人員及0006舍友合力將游員抬出。

（資料來源：本院依澎湖監獄提供監視錄影畫面繪製）

（二）由上得知，游員當日在舍房內約 21 時 25 分時至洗手台，取出一罐塑膠黃色透明瓶液體（洗碗精瓶包裝，下同）放置床上，口中喃喃自語，在 21 時 28 分時坐在地上（背對攝影機）左手拿出寶特瓶水看一下，再拿出黃色透明瓶端倪，最後選擇後者，約在 28 秒時喝下第一口，42 秒的時候再喝下第二口。後其在舍房內時站、時坐、時躺，精神狀態不甚清醒，並約有 6 次以手搓磨肚子，惟未有拍牆呼救情形，此期間同房 2 位舍友，1 位（右二床位）完全呈現睡眠狀態，另 1 位（右一床位，呼號 0006）可能因受游員干擾，未完全入睡。

直至 21 時 50 分，游員身軀搖搖晃晃走至床邊，橫仰躺於自己床位（右三）及隔壁空床之間，之後再也沒起身。王管理員於 22 時 19 分左右，敲擊瞻視孔，請 0006 舍友協助將游員扶至指定床位（左一），22 時 22 分 0006 舍友走向游員爬上床觀察其狀況並回報，22 時 30 分王管理員等共 3 人進入舍房，以儀器測量生命跡象，22 時 35 分將游員抬出送醫。

（三）有關獄方值勤人員管理作為，據巡查紀錄記載，當日 21 時 30 分至 22 時 30 分王管理員至女監 1 房查看情形如下：

時間	游員動態	巡查紀錄
21時30分	自床上走去廁所	見游員時而走動，生命跡象正常。
21時40分	時而躺、時而坐	見游員躺於地仍時而翻動，生命跡象正常。

時間	游員動態	巡查紀錄
21時46分	時而躺、時而坐	見游員躺於地仍時而翻動，生命跡象正常。
21時47分	時而躺、時而坐	見游員躺於地仍時而翻動，生命跡象正常。
21時54分	躺於床上	見游員躺於地仍時而翻動，生命跡象正常。
21時55分	躺於床上	見游員躺於地仍時而翻動，生命跡象正常。
22時0分	躺於床上、右手指有動作	游員已入睡，確認其仍有呼吸，認因服用身心科藥物所致。
22時2分	躺於床上	游員已入睡，確認其仍有呼吸，認因服用身心科藥物所致。
22時4-19分	躺於床上	游員已入睡。
22時19-23分	躺於床上	敲擊瞻視孔，請0006舍友協助將游員扶至指定床位並探查游員鼻息，22時22分許再請0006舍友再查探游員鼻息，22時23分舍友回報：她好像怪怪的，好像鼻子冰冷、手腳冰。

（資料來源：自矯正署提供資料彙整）

（四）至本案關鍵之黃色透明瓶液體，據矯正署查復<sup>3</sup>，游員新收入監時，指派楊管理員進行新收檢查（身）工作後，依程序發給公家衣物、寢具及盥洗用具，因游員未攜帶清潔用品，爰由該監先行提供公有洗碗精攜入舍房使用，事後查見該瓶公有洗碗精瓶身寫有「除鏽劑」字樣（詳附圖1）。該瓶液體之來源，矯正署查復說明如下：

1. 游員於新收入監時，由楊管理人員給予公家衣物及借用洗碗精，並請服務員 0025 到公有洗碗精架上領取。
2. 該瓶洗碗精液體係於 108 年 4 月 17 日由作業科自忠二工（洗衣工廠）分裝於洗碗精空瓶後（瓶身後側以奇異筆標示除鏽劑），發還女監工場作業使用，平日置放於庫房內管控，該作業物料應列為管制物品並造冊專櫃控管，惟女監工場自 108

<sup>3</sup> 109 年 8 月 18 日法矯署醫字第 10901815720 號函。

年 1 月至 10 月因警力不足，無派遣固定日勤工場主管，僅由夜勤人員輪流代理，致未能落實物品管控。

3. 109 年 1 月 16 日及 17 日女監進行庫房重新粉刷整理時，收容人將全部洗碗精（含本案關鍵黃色瓶液體）存放於公有洗碗精置物架上。

（五）有關監所對於作業工場化學藥劑之管理規範，法務部於 75 年 10 月 14 日以（75）法監字第 12667 號函知各監所：為澈底防範收容人自殺與誤傷事故之發生，各監、院、所對農牧及工場作業上與衛生醫療上所使用之含有劇毒化學藥品、工業級原料級醫療藥品（如工業用酒精、鹽酸、農藥、滅草劑、福爾瑪林……等），均應專設箱櫃放置並加鎖管制，責由各該主管或衛生科（課）藥品管理人員親自收發保管，並監督使用，以策安全，請照辦。」

查澎湖監獄自 52 年起即設置洗衣工場，因氣候關係於 10 餘年前開始使用化學藥劑，惟該監對於工場作業物料並無造冊管控，平常作業科僅每個月進行盤點，每半年則定期會同會計及政風單位進行盤點，若有使用需要，則由工場主管依作業需求填寫請購單，由作業科逕行採購後，點交予工場主管置放於庫房使用，欠缺歷次使用量登記管理，因此無法即時追蹤藥劑流向；加以該監工場對於化學藥劑並未依法務部上開函示以專櫃貯放並上鎖管制，致流用為日常生活用之清潔劑而未知；尤有甚者，該監竟以洗碗精回收空瓶分裝化學洗劑，且瓶身並未有警語及完整藥劑名稱標示，此均為肇致化學洗劑流入舍房之原因。再且該監洗衣工場所使用之桶裝除鏽劑，其桶身僅以奇異筆及自行印製有「除鏽劑」的紙張黏貼標示（詳附圖 2），亦乏完整名稱、成分及警語等標示，澎湖監獄對於化學藥劑之管理，確有怠忽。

（六）再查矯正署未訂定各監工場化學藥劑相關使用管理規定以供遵循，各監所僅依法務部上開 75 年 10 月 14 日（75）法監字第 12667 號函示辦理，且該署長久以來並未督管監所辦理情形，致截至 109 年 4 月底（本事件發生前，下同），所屬配置有洗衣工場且有使用化學藥劑之 25 所監所中，僅有法務部矯正署屏東看守所 1 所訂定有相關使用及貯存管理作業規定；且除洗衣

工場外，經查其他亦有使用化學藥劑的 20 所監所（設有 37 處作業工場），竟均未訂定作業管理規範，該署任由各監所自行其是，甚以回收瓶分裝使用，肇使本案游員憾事發生，自有怠失。

- (七) 據上，澎湖監獄所設洗衣工場化學藥劑未予造冊管控，亦乏使用量之登記管理，復未依法務部 75 年函示將化學藥劑以專櫃貯放並加鎖管制，且該監竟以洗碗精回收瓶分裝藥劑，卻又疏於瓶身標示警語及完整藥劑名稱，加以洗衣工場所使用之桶裝除鏽劑，其桶身僅以奇異筆及自行印製有「除鏽劑」的紙張黏貼標示，亦乏完整名稱、成分及警語等標示，該監對於化學藥劑之管理，確有怠忽；又矯正署迄未督管各監所應確依上揭法務部函示辦理，故 109 年 4 月發生游員誤食不明藥劑死亡事件前，所屬配置洗衣工場且有使用化學藥劑之 25 所監所中，僅有 1 所訂定使用及貯存管理相關作業規定；且除洗衣工場外，經查其他亦有使用化學藥劑的 20 所監所（設有 37 處作業工場），竟均未訂定作業管理規範，該署長期以來任由各監所自行其是，甚以易遭誤用之回收瓶分裝使用，亦難辭怠失之咎。

綜上所述，矯正署及所屬澎湖監獄，確有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送法務部轉飭所屬確實檢討改善見復。



附圖 1、本案游姓受刑人於女監舍房誤食之黃色透明瓶液體相片  
(資料來源：矯正署提供)



附圖 2、澎湖監獄洗衣工場所使用的桶裝除鏽劑之標示情形  
(資料來源：矯正署提供)

註：尚未結案

## 15、新北市樹林文林公托中心不當對待幼童， 新北市政府管理及監督顯有怠失；又衛 福部怠忽研擬客觀標準，亦有違失案

提案委員：林國明、蘇麗瓊

審查委員會：經 110 年 4 月 20 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 10 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：新北市政府、衛生福利部

貳、案由：

新北市樹林文林公共托育中心人員於109年4月20日至109年5月26日共26日之工作日監視器畫面中，多達21日皆有不當對待多名幼童情形，且同日數次、持續數日，顯有不當對待之結構性問題，新北市政府對公共托育中心及人員於主管配置、人員進用、教育訓練之管理及監督確有怠失；衛生福利部長久怠忽研擬托嬰中心不當對待案件客觀標準，損及幼童托育保障，並雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須通報該部，惟實質無規定後續作為，使通報程序流於形式，難調善盡兒童及少年福利與權益保障法第8條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極。本案新北市政府、衛生福利部確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

聯合國於西元1989年11月20日通過「兒童權利公約」（The Convention on the Rights of Children），並於西元1990年9月2日正式生效，我國於民國（下同）103年5月20日通過兒童權利公約施行法，

並於103年6月4日公布，自103年11月20日起施行，使公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。

兒童權利公約於第6條第2項揭櫫：「締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。」同法第19條第1項明示：「締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」我國兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第49條第1項亦明定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

上揭法律強調任何人不得以任何形式行為傷害兒童及少年，國家並應擔負保護兒童生存發展並免受任何形式侵害之責任。於此，109年5月間卻仍發生新北市政府設置之公共托育中心托育人員涉不當對待多名幼童，該托育中心三名托育人員更因強制將烏龜放置在幼童面前之桌上，再以強暴之方式，將幼童頭部往後仰，並固定幼童頭部，將小烏龜放置在幼童腳邊，及手上、臉上及身上，任由烏龜爬行，以此強暴、脅迫之方式，使幼童忍讓烏龜在身上爬行之無義務之事於109年9月由臺灣新北地方檢察署以涉犯刑法第304條第1項強制罪嫌起訴。本院為查明主管機關之管理及監督有無違失，認有深入調查之必要，爰主動立案調查。

本案經調取衛生福利部（下稱衛福部）、新北市政府、臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）、臺灣新北地方法院（下稱新北地院）相關卷證審閱，並詢問相關人員後，業調查竣事，綜合相關卷證，發現確有下列怠失，應予糾正促其注意改善：

一、本案托育中心為新北市設置委託民間單位辦理之公設民營公共托育中心，於106年8月23日立案，獲108年評鑑優等，卻於109年4月20日至109年5月26日共26日之工作日監視器畫面中，多達21日出現數名托育人員對多名幼童、同日數次、持續數日施以不當對待行為，包含對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、懸空搖晃等，影響多名幼童出現驚嚇、畏懼、半夜哭鬧、拒學等不穩情緒，對受害及目睹幼童心理傷害難以估算，相關行為皆於教室公共空間發生，中心人員察而未覺未報，顯將相關行為視為常態，顯有不當對待之結構性問題，新北市政府作為公共托育中心設置



機關，未能遏止是類事件發生，嚴重損及民眾對政府督辦公共托育之信任，於監督管理上核有怠失，責無旁貸。

(一) 按兒少權法第 23 條規定：「直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。……」及同法第 75 條第 1 項、第 3 項規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……五、其他兒童及少年福利機構。」、「兒童及少年福利機構，各級主管機關應鼓勵、委託民間或自行創辦；其所屬公立兒童及少年福利機構之業務，必要時，並得委託民間辦理。」次按新北市公共托育中心設置及管理要點所示，公共托育中心係新北市政府為營造友善托育環境、減輕家庭照顧兒童之負擔、促進家庭功能而特別設置。其包含托嬰中心及社區親子服務空間，公共托育中心經營得委託民間以非營利方式辦理。爰本案新北市樹林文林公共托育中心即係新北市政府以政府委託民間之方式，將經營托育中心所需之「日間托育」、「社區親子服務活動及親職教育（親子館）」、「服務空間規劃及設施設備配置」專業服務依據兒少權法、政府採購法及其相關子法規定，委託民間單位「新北市土城幼兒教保協會」辦理。

(二) 本案幼童遭不當對待事件緣起與經過概述：

1. 本案緣於樹林文林公共托育中心可愛班家長因發現幼童情緒不穩，於 109 年 5 月 27 日向托育中心主任提出調閱監視畫面要求。家長 109 年 6 月 2 日到中心查閱時，隨機觀看畫面，即發現有托育人員不當對待幼童行為，遂通知班內其他家長前來檢視監視器，中心主任表示部分影片遭其誤刪，家長遂報警協處，新北市政府社會局（下稱新北市社會局）當日知悉後業管單位、副局長皆到場了解原委。
2. 家長因擔心影像證據滅失，求助新北市議員，爰 109 年 6 月 3 日議員於質詢時指出此托育人員不當對待幼童事件，議會並就影片遭刪一事，決議由新北市政府警察局協助復原，當日此事件立即引發多家媒體報導。
3. 新北市社會局於 109 年 6 月 3 日裁罰可愛班 3 名托育人員及受託單位新北市土城幼兒教保協會監督不周；6 月 4 日裁罰中

心主任及護理師未盡通報責任，並稽查受託單位新北市土城幼兒教保協會承接之其他 3 處托育中心，查無特殊事項。

4. 109 年 6 月 5 日新北市社會局撤銷樹林文林公共托育中心原評鑑優等等第並列入輔導，並新增裁罰甜蜜班 1 名托育人員跨班不當對待。新北市社會局並以涉犯刑法第 286 條第 1 項<sup>1</sup>對 4 名托育人員提起刑事告發。
5. 新北市社會局於 109 年 6 月 7 日、6 月 8 日辦理 2 場家長座談會，會中家長提出觀看監視器畫面之需求，惟新北市社會局已將監視器硬碟及相關證據隨告發狀全數提交予新北地檢署，遂無法提供家長觀看。
6. 109 年 6 月 9 日新北市社會局向新北地檢署追加刑事告發 1 名托育人員涉犯刑法第 286 條第 1 項。
7. 109 年 6 月 30 日新北市社會局與受託單位新北市土城幼兒教保協會簽訂終止契約協議書，並約定協會應負損害賠償金額 14 萬 4,000 元。109 年 7 月 2 日新北市社會局辦理托育中心重新招標，並於 109 年 7 月 31 日決標。
8. 109 年 8 月 31 日新北市社會局與新北市土城幼兒教保協會終止原契約委託關係，新舊單位辦理移交會議，同年 9 月 1 日由社團法人新北市嬰幼童托育協會承接辦理。
9. 109 年 9 月 23 日新北市社會局針對監視畫面遭刪除一節以涉犯刑法第 165 條<sup>2</sup>、第 359 條<sup>3</sup>告發前托育中心主任。
10. 109 年 9 月 28 日新北地檢署發新聞稿表示偵辦新北市某公共托育中心涉嫌不法案件，經偵查終結，托育人員 3 名涉犯刑法第 304 條第 1 項強制罪嫌起訴。
11. 109 年 9 月 29 日新北市社會局依據地檢署提起公訴外之不當對待畫面加重裁處 3 名托育人員。9 月 30 日再加重裁處 1 名托育人員，後續並新增裁罰 1 名未通報托育人員。

---

<sup>1</sup> 刑法第 286 條第 1 項規定：「對於未滿十八歲之人，施以凌虐或以他法足以妨害其身心之健全或發育者，處六月以上五年以下有期徒刑。」

<sup>2</sup> 刑法第 165 條規定：「偽造、變造、湮滅或隱匿關係他人刑事被告案件之證據，或使用偽造、變造之證據者，處二年以下有期徒刑、拘役或 5 萬 5 千元以下罰金。」

<sup>3</sup> 刑法第 359 條規定：「無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄，致生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科 60 萬元以下罰金。」

- (三) 樹林文林托育中心設有可愛班、甜蜜班、寶貝班 3 班，各收托 15 名幼童。經查其中可愛班、甜蜜班幼童皆有疑似遭受不當對待<sup>4</sup>情形，本案監視器影像所呈現托育人員對幼童之不當對待行為，本院彙整新北市社會局刑事告發資料、新北市社會局於家長說明會摘錄之不當行為、新北市政府警察局婦幼警察隊（下稱新北市婦幼隊）摘錄疑似虐童行為之文林托育中心監視器摘要表、新聞實際畫面、家長觀看影片之陳述、新北地檢署起訴資料 7 種來源，顯示自 109 年 4 月 20 日起至同年 5 月 26 日，去除國定假日上班日計 26 日中，即有 21 日該中心皆有不當對待幼童事件發生，計至少 12 位幼童疑似遭受不當對待，所涉幼童跨及可愛班及甜蜜班，其中可愛班更有近 8 成幼童遭不當對待。除遭新北地檢署起訴之拿大小烏龜於幼童身上爬行外，對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、捏臉頰、怒吼頻繁發生，並亦有以氣球嚇唬幼童、將幼童的椅子傾倒使其跌坐等無意義之舉，幼童於畫面上有諸多驚恐、哭泣與掙扎反應，其他幼童皆在旁目睹相關不當對待情事。
- (四) 查監視器畫面中多數不當行為發生時點，皆非行為人與幼童單獨在班相處，同一空間中多有其他托育人員在場，對行為人之行為未有阻止，甚有旁觀之舉，多數托育人員於 109 年 6 月 2 日提供新北市社會局之陳述意見書記載：「……偶有看見托育人員在教導及建立孩童的常規上有不適當的言論及動作，但未有蓄意傷害或造成身體損傷。」、「……遇有孩童提醒多次仍無法配合，會有拍打、拖拉的動作，以使孩童配合群體作息。」、「孩子時常提醒卻不見改善，而有粗魯的行為出現，但確實沒有傷害孩子的本意，故未通報。」、「偶而看見老師不適當的話語及行為，當下直覺是老師在教導幼兒常規，動作音量大，但未造成幼童身體受傷。」，對於相關不當對待是否已達兒少

<sup>4</sup> 新北市政府社會局於查察監視器畫面時稱「不當行為」摘述、新北市婦幼隊稱「疑似虐童行為」，此以「不當對待」統稱之。針對新北市社會局、新北市婦幼隊等各單位摘指不當對待情事之不同，主管該市違反兒少權法裁處之新北市社會局查復表示：「行為人皆相同，該局已依據『新北市政府處理違反兒童及少年福利與權益保障法事件裁罰基準』裁罰各行為人第 1 次行為至最重程度」，並未正面回答該局與新北市婦幼隊不當對待認定及摘錄不同之問題，僅表示本案已裁罰至最重。

權法第 49 條第 1 項<sup>5</sup>各款行為、是否須依同法第 53 條第 1 項<sup>6</sup>向直轄市、縣（市）主管機關進行責任通報毫無覺知，顯對是類行為習以為常，托育人員無法發揮同儕力量互相提醒，主管人員亦對相關事項缺乏監督，已然形塑不當之托育照顧文化。

（五）本案新北市社會局於事發後業針對中心涉案托育人員、主管人員、受託單位社團法人新北市土城幼兒教保協會以行政處分究責，並撤銷樹林文林公共托育中心原評鑑優等等第列入輔導。惟樹林文林公共托育中心實質為新北市政府設置，委託民間單位提供服務，多數家長乃係基於對政府辦理公共托育之信任而送托，政府應負責任無法透過契約委託及究責而移轉。

（六）綜上，本案托育中心為新北市設置委託民間單位辦理之公設民營公共托育中心，於 106 年 8 月 23 日立案，獲 108 年評鑑優等，卻於 109 年 4 月 20 日至 109 年 5 月 26 日共 26 日之工作日監視器畫面中，多達 21 日出現數名托育人員對多名幼童、同日數次、持續數日施以不當對待行為，包含對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、懸空搖晃等，影響多名幼童出現驚嚇、畏懼、半夜哭鬧、拒學等不穩情緒，對受害及目睹幼童心理傷害難以估算，相關行為皆於教室公共空間發生，中心人員察而未覺未報，顯將相關行為視為常態，顯有不當對待之結構性問題，新北市政府作為公共托育中心設置機關，未能遏止是類事件發生，嚴重損及民眾對政府督辦公共托育之信任，於監督管理上核有怠失，責無旁貸。

二、新北市公共托育中心設置合併托嬰中心及親子館，將兩者以同一標案委託廠商經營，委託服務事項之專業人員規劃僅設置主管人員 1 名，本案公共托育中心主管人員實質兼管托嬰中心及親子館業務，是否悖離兒童及少年福利機構設置標準第 11 條規定：「托

---

<sup>5</sup> 兒少權法第 49 條第 1 項規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

<sup>6</sup> 兒少權法第 53 條第 1 項規定：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、教保服務人員、警察、司法人員、移民業務人員、戶政人員、村（里）幹事及其他執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：……三、遭受第四十九條第一項各款之行為。」

嬰中心應置專任主管人員一人綜理業務」之標準不無疑義，實質增加托嬰中心主管人員業務。新北市政府對公共托育中心組織規劃及人力運用帶頭加重公共托育中心主管人員工作負荷，恐影響對托嬰中心監督管理力道，應即檢討審視。

- (一) 依據兒少權法第 75 條規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關定之。」及兒童及少年福利機構設置標準第 2 條規定：「本法所稱兒童及少年福利機構，其定義如下：一、托嬰中心指辦理未滿二歲兒童托育服務之機構。」<sup>7</sup>同標準第 11 條規定：「托嬰中心應置專任主管人員一人綜理業務，並置特約醫師或專任護理人員至少一人；每收托五名兒童應置專任托育人員一人，未滿五人者，以五人計。」托嬰中心主管人員資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第 12 條規定。另，據新北市公共托育中心設置及管理要點第 2 點規定：「本府新北市公共托育中心設置公共托育中心包括托嬰中心及社區親子服務空間」及第 3 點規定：「……所定托嬰中心，其場地及設備應符合兒童及少年福利機構設置標準；其人力配置及資格，應符合兒童及少年福利機構設置標準及兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法等規定。……所定社區親子服務空間，得設置專責人力及結合志願服務。」規定其托育中心所設之托嬰中心人力及資格須依兒童及少年福利機構設置標準及兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法設置。
- (二) 查新北市公共托育中心結合托嬰中心（依法為辦理未滿 2 歲兒童托育服務之機構）及社區親子服務（親子館，服務 0 至 6 歲幼童）以同一標案方式招標，托育中心主管人員僅置 1 人，實質管理委託之托嬰中心及親子館兩項服務業務。以本案樹林文林托育中心為例，其設有 1 名主任為主管人員，雖稱有托育組長，惟其進用資格係屬「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第 3 條之托育人員，非以同法第 12 條托嬰中心主管

<sup>7</sup> 依據兒童及少年福利機構設置標準第 5 條第 2 項「前項托嬰中心已收托之兒童達二歲，尚未依幼兒教育及照顧法規定進入幼兒園者，托嬰中心得繼續收托，其期間不得逾一年」，爰幼童若有上述情狀，托嬰中心可收托至 3 歲。

人員資格進用，自非屬法定主管人員，實質僅為托育人員。依據本案決標後之契約書及服務建議書修訂版，明確顯示主管人員僅有 1 人，須推展委託所含托嬰中心及親子館服務項目，顯非專任於托嬰中心，縱親子館工作交由行政人員規劃，其行政人員工作職掌亦明示「協助主任規劃親子館活動、執行」，主任實質對托嬰中心及親子館業務負有管理之責，較之私立托嬰中心或單純受政府委託執行托育服務之托嬰中心，顯負擔更沉重之業務及責任。

(三) 本案中心主任到職未滿 1 年即發生此案，並於處理時發生延宕提供影像、刪除影像證據、未責任通報等嚴重不符專業事項，針對本案不當對待及主管管理問題，新北市社會局業務主管人員出席本院詢問時稱：「我們覺得是換了一個主任，主任影響到中心文化，我們未來希望主任去走動式管理、抽查影片，每日回報社會局，我們也會去抽查影片……」。查樹林文林公共托育中心 106 年至 108 年離職人數，自 106 年 8 月 23 日許可設立後，107 年、108 年中心主管人員皆離職更換，本案發生時之主任係 108 年 10 月 1 日轉任主管人員，顯示其中心主管長期處於不穩定狀態，新北市政府除對主任進行究責及加強主管監督責任外，允應同步檢視主管人力負荷及無法久任之背後因素。

(四) 綜上，新北市公共托育中心主任兼顧托嬰中心托育服務及親子館服務恐難稱專責，本案不當對待情事之發生，持續數日並於每日中頻繁發生，也非限於單一托育人員行為，該不當對待現象顯已是結構性問題，除托育人員行為不當外，托育中心主任未能善盡管理監督導正風氣之責，實為關鍵。新北市政府雖於本案後，已增加主管人員走動式管理及抽檢監視器等項目於每日重要事項回報表，由主管人員回報該府社會局，以加強現場內控機制，惟加重主管人員責任之虞，新北市政府應同步通盤檢討轄下公共托育中心主管人員配置方式，是否有悖離「兒童及少年福利機構設置標準」第 11 條規定「托嬰中心應置專任主管人員 1 人綜理業務」之虞，並立即修正，讓主管人員能完全發揮對托嬰中心之管理督導責任，維護幼童托育品質。

三、新北市政府 105 年辦理本案樹林文林公共托育中心採購案，3 次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前 2 次該協會

因「托育專業不足」遭委員評分不及格致無法決標，至第3次得標，第2次招標評選會議日期距決定由該會承接之第3次招標評選會議日期僅30餘日，該協會之托育專業是否能短期建立尚存疑義，與該府辦理該採購案係委託民間單位提供「專業服務」之初衷顯難相符；本案涉不當對待遭起訴之托育人員未具保母人員技術士證照，該中心違反契約書所載「從事托育之人員均應具備保母技術士證照」規定予以進用，新北市政府未依違反契約論處，仍同意備查，另，該中心於進用該員後，更未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法安排職前訓練即讓該員開始服務，中心於人員進用涉違反契約、訓練安排存違法疑慮，顯疏於維護托育專業品質。本案新北市政府於委託辦理前未考量0至2歲嬰幼兒照顧特殊性謹慎審酌受託單位專業，於委託辦理後亦未恪守監督責任，坐視受託單位違反契約規定，違失甚為明灼。

- (一) 按兒少權法第6條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第8條規定：「下列事項，由中央主管機關掌理。……二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」第9條規定：「下列事項，由直轄市、縣（市）主管機關掌理。……五、直轄市、縣（市）兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。」第23條規定「直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。……」第75條第1項規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……」揭示辦理兒童托育服務及托嬰中心之設立、監督及輔導屬地方直轄市、縣（市）政府權責，直轄市、縣（市）政府並得鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理兒童托育服務。
- (二) 次按兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第2條第1項規定：「本法所稱兒童及少年福利機構（以下簡稱機構）專業人員，其定義如下：一、托育人員：指於托嬰中心、安置及教養機構提供教育及保育之人員。」同法第3條規定：「托育人員應年滿二十歲並具備下列資格之一：一、取得保母人員技術士證者。二、高級中等以上學校幼兒教育、幼兒保育、家政、護理相關學院、系、所、學位學程、科畢業者。具備教保人員、

助理教保人員資格者，於本辦法中華民國一百零一年五月三十日修正施行日起十年內，得遴用為托育人員。」再按同辦法第 20 條規定：「兒童及少年福利機構專業人員應參與職前訓練及在職訓練。」同法第 21 條規定：「職前訓練至少六小時，訓練內容應包括簡介機構環境、服務內容、經營管理制度、相關法令及見習。」第 22 條規定：「在職訓練每年至少十八小時，訓練內容應採理論及實務並重原則辦理。」並依據衛福部社家署「托育人員在職訓練課程實施計畫」，課程須包含九大類課程類別，托育人員應於三年內完成各課程類別至少三小時，且課程內容不得重複，托育人員之專業資格、訓練於法律皆有明定。

(三) 另依據本案新北市政府與新北市土城幼兒教保協會 108 年 1 月 1 日簽訂之 108 年至 109 年新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約書，第二條履約標的(四)規定須依法「設置主管人員 1 名、護理人員 1 名、托育人員 10 名(其中大專院校(含)以上幼教、幼保相關科系畢業之人員比率，不得低於托育人員總人數之 40%)、行政人員 2 名、廚工人員 1 名、清潔人員(得與廚工人員併用或以外包方式)，人員聘用資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法之資格及相關法規規定，且從事托育之人員均應具備保母技術士證照。」該府於契約敘明該公共托育中心托育人員除須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法資格規定外，亦應具備保母技術士證照。

(四) 經查，本中心標案自 105 年 8 月 31 日公開招標開始，3 次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前二次因評分未滿 70 分不及格無法決標，至 105 年 12 月 22 日才決標。評選委員於 105 年 9 月 30 日、105 年 11 月 8 日評選會議中紛紛提出：「廠商托嬰專業不足，未能清楚說明其托育服務規劃及理念。」、「資料準備尚不足，照顧專業尚待加強。」、「嬰幼兒照顧知能專業不足，不足勝任本中心任務。」、「0-2 歲托嬰專業不足。」等評語，顯對該團體專業性有諸多質疑，爰即使僅有一家廠商投標並採序位法評選，仍無法決議由該廠商承接。第 2 次招標之評選會議日期為 105 年 11 月 8 日，距決定由該會承接之第 3 次招標評選會議日期 105 年 12 月 13 日僅 30 餘日，



該會過去亦無承接托育及托嬰中心相關經驗，相關針對 0 至 2 歲幼童之托育專業是否能於短期建立，恐有疑義。

- (五) 針對上述疑義，新北市社會局於本院詢問復文表示：「採購案均依照政府採購法所訂之招標期限辦理，第 3 次評選會議業經由全數委員一致評分及格通過，認該協會可承接。」實未正面回應廠商專業性能否短期建立之疑慮，與該府辦理該採購案所述「嬰幼兒因應各階段發展將有不同之風險，因此在安全照顧規劃、事故防制重點及空間動線設計須整合托育專業，以營造友善托育環境及提供適切服務。」係為委託民間團體提供「專業服務」之初衷顯難相符。
- (六) 次查，按本案新北市政府與新北市土城幼兒教保協會 108 年 1 月 1 日簽訂之 108 年至 109 年新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約書所載，第二條履約標的（四）明定須依法「設置主管人員 1 名、護理人員 1 名、托育人員 10 名<sup>8</sup>（其中大專院校（含）以上幼教、幼保相關科系畢業之人員比率，不得低於托育人員總人數之 40%）、行政人員 2 名、廚工人員 1 名、清潔人員（得與廚工人員併用或以外包方式），人員聘用資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法之資格及相關法規規定，且從事托育之人員均應具備保母技術士證照。中心人員聘用、離職等人事異動，應於事實發生 30 日內檢具學經歷及相關證明文件並經甲方同意備查後使得聘用，如有離職、調職之情形亦同。」，據此比對新北市政府查復本院 109 年 6 月案發時期工作人員名單，其中涉不當對待之 1 名托育人員未領有保母人員技術士證照（詳如下表），雖未違反兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第 3 條之托育人員從業專業資格規定，仍違反契約所定「且從事托育之人員均應具備保母技術士證照」，托育中心相關人員聘用皆須依規定於 30 日內經同意備查，新北市知其未具保母技術士證照，仍予同意備查，實質容許廠商違反契約規定，難謂恪守監督責任。

---

<sup>8</sup> 107 年該中心配合新北市政府政策調整公共托育工作人員薪資、增加人力及行政經費而辦理契約變更及議價，關於人員配置，修正契約第二條履約標的（四），將托育人員由 9 名改為 10 名，並於第十二條罰則增加未聘足額之扣款機制。對托育人員之進用資格規定並無修改。

(七) 另查，該中心人員教育訓練資料，該名違反契約進用之托育人員為新進人員，亦是本案可愛班遭起訴 3 名托育人員之一（托育人員 2），到職 2 個月後尚未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法接受職前訓練，爰於新北地檢署檢察官訊問是否知悉「班上若有不當管教，應加以制止，或通知中心主任」時稱：「我來不及上中心安排的課程，所以我不知道。」本案涉不當對待並遭起訴之另 2 名可愛班托育人員（托育人員 1、3）過去雖有接受相關訓練，亦回答「我沒特別注意到。」等語表示不知悉遇不當管教應制止或通知主任。經查，涉案之可愛班相關人員 109 年度訓練時數相對其他班級較少，其中更有上揭新進托育人員未完成基本法定職前訓練 6 小時即開始服務，恐缺乏對觸法行為及通報責任之敏感度與警覺性。

表 1 樹林文林公共托育中心人員進用資格及訓練情形

序號	人員	學歷	證照	本次案件所涉 裁罰及訴訟	到職 日期	各年度 受訓時數		
						107	108	109
1	主管人員	經國管理 暨健康學 院幼兒保 育系	1.保母人 員技術 士證照 2.主管證	新北市社會局 裁罰違反兒少 權法第53條	106.8.1	25	28	9
2	護理人員	新生醫護 管理專科 學校護理 科	護理師證 書	新北市社會局 裁罰違反兒少 權法第53條	107.5.1	20	23	3
3	托育人員1	南亞技術 學院幼兒 保育系	保母人員 技術士證 照	1.新北市社會 局裁罰違反 兒少權法第 49條 2.新北地檢署 起訴	108.3.1		27	3

序號	人員	學歷	證照	本次案件所涉 裁罰及訴訟	到職 日期	各年度 受訓時數		
						107	108	109
4	托育人員2	朝陽科技 大學幼兒 保育系	-	1.新北市社會 局裁罰違反 兒少權法第 49條 2.新北地檢署 起訴	109.4.1			0
5	托育人員3	育達科技 大學幼兒 保育系	保母人員 技術士證 照	1.新北市社會 局裁罰違反 兒少權法第 49條 2.新北地檢署 起訴	107.9.1	19	20	3
6	托育人員4	德霖技術 學院休閒 事業管理 科	保母人員 技術士證 照	新北市社會局 裁罰違反兒少 權法第49條	106.8.1	25	26	3
7	托育人員6	美和技術 學院幼兒 保育系	保母人員 技術士證 照	新北市社會局 裁罰違反兒少 權法第53條	106.7.24	19	20	9
8	托育人員	大仁科技 大學幼兒 保育系	保母人員 技術士證 照	-	107.8.1	25	20	10
9	托育人員	樹人家商 幼兒保育 科 黎明技術 學院化妝 品應用系	保母人員 技術士證 照	-	106.7.25	19	20	12
10	托育人員	耕莘健康 管理專科 學校幼兒 保育科	保母人員 技術士證 照	-	106.7.31	19	20	4

序號	人員	學歷	證照	本次案件所涉 裁罰及訴訟	到職 日期	各年度 受訓時數		
						107	108	109
11	托育人員	亞太創意 技術學院 兒童與家 庭服務系	保母人員 技術士證 照	-	106.8.1	25	20	13
12	托育人員5	育達科技 大學幼兒 保育系	保母人員 技術士證 照	新北市社會局 未予行政裁 罰，但有進行 刑事訴訟之告 發，新北地檢 署未起訴	106.8.7	25	20	3

資料來源：本院彙整新北市政府及新北地院卷證資料。

(八) 新北市社會局主管人員針對該中心人員受訓情形於出席本院詢問時稱：「我們都會透過契約考核查核訓練情形，去年(109年)因為疫情關係，所以沒上完。」，對舊有已受訓人員之考核透過年度契約考核檢視尚屬合理，惟新進人員對機構環境、服務內容、經營管理制度、相關法令等皆未熟悉，若無法即時追蹤新進人員受職前訓練情形，恐再生本案不當對待情形。新北市社會局允應督導受託單位依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第20條、第21條規定安排新進人員受職前訓練情形，並發展有效即時之追蹤管考機制，加強受託單位對承接中心之管理責任及力道，杜絕托育人員因未受訓練稱不知悉法律之辯辭。

(九) 綜上，新北市政府105年辦理本案樹林文林公共托育中心採購案，自105年8月31日第1次招標開始，3次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前2次因托育專業不足遭委員評分未滿70分不及格無法決標，至第3次才得標，第2次招標之評選會議日期距決定由該會承接之第3次招標評選會議日期僅30餘日，該協會之托育專業是否能短期建立尚存疑義，與該府辦理該標案係委託民間團體提供「專業服務」之初衷顯難相符；本案涉不當對待遭起訴之托育人員未具保母技術士證照，該中心違反「新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育

中心契約書」所定「從事托育之人員均應具備保母技術士證照」規定予以進用，新北市政府對該人員進用未依違反契約論處，仍同意備查。另，該中心於進用該員後，未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法安排接受職前訓練即讓該員開始服務，中心於人員進用及訓練涉違反契約、違法疑慮，顯受託單位並未善盡管理責任維護托育品質。新北市政府於力求擴展公共托育中心量能之餘，應審慎注意受託單位專業服務品質以達質量相符，本案該府於委託辦理前未考量 0 至 2 歲嬰幼兒照顧特殊性，謹慎審酌受託單位專業，於委託辦理後亦未恪守監督責任即時督導受託單位，坐視受託單位違反契約及法律規定，違失甚為明灼。

四、衛福部長期以尊重地方各直轄市、縣（市）政府認定及權限為由，怠忽研擬托嬰中心不當對待案件之客觀標準，致各地方政府主觀認定不一，衛福部任由各地方政府各行其事，輕重自定，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標準，對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，亦導致托育相關從業人員無所適從。另，衛福部雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須於 24 小時內通報該部，惟各地方主管機關通報該部後，該部實質無規定對各縣市監督協調之後續作為及追蹤機制，更未就相關事件進行深入探討，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第 8 條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極，核有怠失，應即檢討改進。

（一）按兒少權法第 6 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 8 條規定：「下列事項，由中央主管機關掌理。……二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」次按同法第 49 條第 1 項第 2 款及第 15 款規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」同法第 83 條第 1 項規定：「兒童及少年福利機構或兒

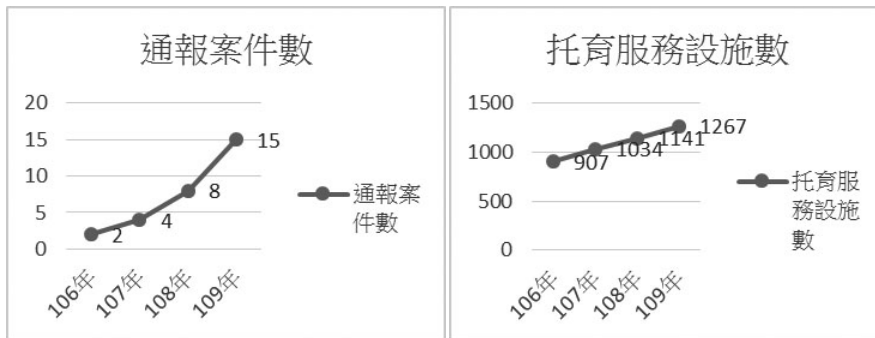
童課後照顧服務班及中心，不得有下列情形之一：一、虐待或妨害兒童及少年身心健康。……四、發現兒童及少年受虐事實，未向直轄市、縣（市）主管機關通報。五、違反法令或捐助章程。……十一、有其他情事，足以影響兒童及少年身心健康」第 97 條規定：「違反第四十九條第一項各款規定之一者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」第 107 條第 1 項規定：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心違反第八十三條第一款至第四款規定情形之一者，由設立許可主管機關處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦一個月以上一年以下，或停辦並公布其名稱及負責人姓名。」

- (二) 查衛福部針對托嬰中心疑似違反兒少權法案件，設有「突發或緊急事件處理通報單」，請各托嬰中心於知悉事件發生後，應通報地方主管機關，再由地方主管機關填妥通報單後於 24 小時內通報該部社家署，於通報單中對於該類案件稱「兒保事件（含疑似）」，該部並於 109 年 11 月 6 日函頒「直轄市、縣（市）政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」，其用詞係「疑似虐待或不當對待」，與兒少權法用詞實並未合致。
- (三) 經查，106 年至 109 年衛福部接受地方縣市政府通報涉兒童保護案件共 29 件，衛福部以「兒虐」、「（疑似）不當對待」案件區分，其中「兒虐」2 件、「（疑似）不當對待案件」27 件，針對案件型態認定，該部主管人員於出席本院詢問時稱：「還是回到地方政府實務評估認定去做處理。」、「兒虐會審酌動機及行為樣態，是否是偶發、持續、反覆，並考量年齡發展等等，會依個別個案狀況審酌，我們尊重地方（政府）去做認定。」。細究各地方政府裁罰內容，針對「行為人」構成第 49 條第 1 項何款要件而裁罰即大相逕庭，何時同步構成第 83 條第 1 項各款須裁罰「兒童及少年福利機構」即托嬰中心，各縣市亦有不同的作法。
- (四) 查衛福部前項分類之「兒虐」與「（疑似）不當對待 2 類案件」中，皆有以構成第 49 條第 1 項第 2 款「身心虐待」為行政處分

之案例，顯示衛福部之分類毫無意義，既無對應兒少權法，亦無法提供各縣市政府參考，徒增地方政府分類認定上之困難，同時衍伸類似案件不同縣市法規援引不一，致裁罰失衡，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標準。對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，難以取信於眾。

- (五) 衛福部接受地方縣市政府通報幼童受害案件自 106 年 2 件、107 年 4 件、108 年 8 件、109 年 15 件成倍數成長，且每件案件皆不一定只有個人受害，如本案樹林文林公共托育中心案涉及十數位，並有班級長期目睹議題。衛福部針對案件數成長現象查復稱主因係：「托育服務設施<sup>9</sup>自 106 年至 109 年逐年增至 1,267 家，成長近 4 成，並因該部持續宣導突發或緊急事件應於 24 小時內通報，爰有攀升。」，惟並無相關原因分析及實證研究佐證其說明。

表 2 地方政府通報案件數與托育設施數比較



資料來源：衛福部提供數據，本院繪製。

- (六) 隨托育服務設施及通報案件數增加，該部雖設計有「突發或緊急事件處理通報單」，請托嬰中心於知悉事件發生後，應通報地方主管機關，再由地方主管機關填妥通報單後於 24 小時內通報該部社家署，並為協助地方政府處理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件，於 109 年 11 月 6 日函頒「直轄市、縣（市）政府

<sup>9</sup> 含公設民營托嬰中心、社區公共托育家園、私立托嬰中心。

辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」，明定案件發生時地方政府應啟動行政及輔導處理機制，惟各縣市通報該部後，該部實質無規定對各縣市監督協調之後續作為及追蹤機制，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第8條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責。

- （七）綜上，衛福部長期以尊重地方各直轄市、縣（市）政府認定及權限為由，怠忽研擬托嬰中心不當對待案件之客觀標準，致各地方政府主觀認定不一，衛福部任由各地方政府各行其事，輕重自定，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標準，對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，亦導致托育相關從業人員無所適從。另，衛福部雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須於24小時內通報該部，惟各地方主管機關通報該部後，該部實質無規定對各縣市之後續監督作為及追蹤機制，更未就相關事件進行深入探討，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第8條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極，核有怠失，應即檢討改進。

綜上所述，新北市樹林區某公共托育中心人員於109年4月20日至109年5月26日共26日之工作日監視器畫面中，多達21日皆有不當對待多名幼童情形，且同日數次、持續數日，顯有不當對待之結構性問題，經查，本案涉不當對待遭起訴之托育人員未具保母人員技術士證照，該中心違反契約書所載規定予以進用，新北市政府未依違反契約論處，明知仍同意備查，另，該中心於進用該員後，更未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法安排職前訓練即讓該員開始服務，中心於人員進用涉違反契約、訓練安排存違法疑慮，顯疏於維護托育專業品質，新北市政府對公共托育中心及人員於主管配置、人員進用、教育訓練之管理及監督確有怠失；衛生福利部長期以尊重地方各直轄市、縣（市）政府認定及權限為由，怠忽研擬托嬰中心不當對待案件之客觀標準，致各地方政府主觀認定不一，輕重自定，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標



準，對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，並該部雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須通報該部，惟實質無規定後續作為，使通報程序流於形式，難謂善盡兒童及少年福利與權益保障法第8條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極。新北市政府、衛生福利部於本案核有違失，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**

## 16、陽管處恣意調整國家公園內墓園土地； 又營建署未善盡上級機關指揮監督職責， 均有違失案

提案委員：葉宜津、蔡崇義、施錦芳

審查委員會：經 110 年 4 月 20 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 10 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：內政部營建署及所屬陽明山國家公園管理處

#### 貳、案由：

陽明山國家公園管理處在欠缺充分理由及土地變更回饋機制下，恣意於106年啟動之「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」案內，將半世紀前私立墓園設置法令不備以及環境保護與國土保育尚乏相關審查法制時期所申設，嗣已經74年間依法劃入陽明山國家公園，且多數未開發之私立富貴山墓園7公頃土地劃出國家公園，有違國家公園劃設宗旨；又內政部營建署未善盡上級機關指揮監督職責，前於102年間坐視該處偏離法制程序，擅於「陽明山國家公園計畫（第3次通盤檢討）」案，自訂國家公園「範圍調整原則」，據以將10處國家公園土地劃出，均有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

有關陽明山國家公園土地管理問題，本院前已就所謂「七七行館」違法占用大面積國有土地及錯誤核發建築執照，以及北投線空中

纜車計畫與都市計畫不符等案件進行調查，並分別糾正陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）及請相關機關檢討改進在案。惟民國（下同）109年7月間又爆發陽明山國家公園範圍內墓園業者，疑似擬以行賄手段，企圖於陽管處辦理「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」案之過程，將約7公頃土地劃出國家公園之土地變更弊案，雖陽管處相關人員嗣經臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）檢察官予以不起訴處分<sup>1</sup>，然該處有無另涉行政違失，仍有深入瞭解之必要。

案經本院立案調查，並向陽管處、內政部暨所屬營建署與政風處、新北市政府、臺北地檢署及臺灣臺北地方法院函詢及調閱卷證資料<sup>2</sup>，並於109年10月30日及110年1月14日詢問營建署、陽管處及新北市政府民政局相關人員調查發現，陽管處於「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」案內，將私立富貴山墓園7公頃土地劃出國家公園，以及營建署前坐視該處擅於「陽明山國家公園計畫（第3次通盤檢討）」案，自訂國家公園「範圍調整原則」，據以將10處國家公園土地劃出，均有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、坐落新北市金山區之私立富貴山墓園，核係在私立墓園設置法令不備以及環境保護與國土保育尚乏相關審查法制時期之民國60年間申設（原規劃面積約10公頃），嗣其申設範圍內約7公頃土地業經政府本諸國家公園法對於特有自然風景之維護及保育等立法宗旨，於74年間依法定程序劃入陽明山國家公園範圍（禁止新設殯葬設施），且歷經「陽明山國家公園計畫」多次通盤檢討審酌後仍予以維持，而陽管處30餘年來亦嚴格管控而未有繼續擴大開發（依航照圖目視估計，迄74年間僅開發申設範圍7公頃之六分之一，至今維持不變），惟陽管處竟在缺乏充分理由及土地變更

---

<sup>1</sup> 臺北地檢署109年9月21日第109年度偵字第21465、第25331號檢察官不起訴處分書及該署109年9月21日新聞稿參照。

<sup>2</sup> 新北市政府109年9月14日新北府民殯字第1095118807號函、內政部政風處109年9月23日內政處字第1090341712號函、臺北地檢署109年9月29日北檢欽號109偵21465字第109908511號函、陽管處109年9月26日營陽企字第1091003824號函、內政部109年10月5日內授營園字第1090817346號函、臺灣臺北地方法院110年1月15日北院忠文澄字第1100000238號函、營建署110年2月25日營署園字第1101034760號函及陽管處110年2月4日陽企字第1100002003號函參照。

回饋機制，以及忽視我國陸續建立之環境法制已對環境保護與國土保育採取較嚴謹審查程序之下，仍於 106 年啟動之「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）」案內，恣意規劃將上開半世紀前所申設墓園內之 7 公頃土地全數劃出國家公園範圍，核有規劃與審查過程失諸草率之不當，應予檢討改進並引以為鑑。

（一）早期設置之墓園因未及受相關環境及國土保育專法之檢視，非無相關疑慮：

1. 按政府為杜絕墓地髒亂等亂象，前於國民政府時期制（訂）定「公墓條例」（17 年 10 月 4 日公布，25 年 10 月 30 日廢止）及「公墓暫行條例」（行政院於 25 年 10 月 30 日公布），嗣「公墓暫行條例」因屬命令而非法律，且未系統性的規定管理組織體系等由，經於 72 年 12 月 9 日廢止，另於同年 11 月 11 日制定公布「墳墓設置管理條例」；其後基於該條例僅以公墓及私人墳墓之設置及管理為規範對象而難以符合社會實際需要，復於 91 年 7 月 17 日廢止，同日再制定公布現行之殯葬管理條例；另臺灣省政府為辦理公墓等殯葬設施之管理，亦於早期訂有「臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則」<sup>3</sup>。然由於早期「公墓暫行條例」及「臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則」<sup>4</sup>僅明定公墓設置申請人應檢具相關圖說呈報省政府核准，對於申辦程序及審查要件，尚乏明確嚴謹之規定；復以我國係嗣後始陸續制定公布國家公園法（61 年 6 月 13 日）、山坡地保育利用條例（65 年 4 月 29 日）、水土保持法（83 年 5 月 27 日）及環境影響評估法（83 年 12 月 30 日）等環境保護及國土保育相關專法，是以在該等專法公布施行前之早期獲准設置墓園，既未及受該等專法及所定標準之檢視，則其對環境保育是否確無不良影響，本即非無疑慮；另查臺灣地狹人稠，本不鼓勵土葬，故內政部自 90 年起即積極推動提高火化率，引導民眾改善殯

---

<sup>3</sup> 內政部全國殯葬資訊入口網（網址：<https://mort.moi.gov.tw/frontsite/cms/serviceAction.do?method=viewContentDetail&iscancel=true&contentId=MjcyMw==>，瀏覽日期：110 年 1 月 15 日）。

<sup>4</sup> 該規則原無法律授權依據，嗣於 81 年修正為「臺灣省喪葬設施設置管理辦法」時，始於第 1 條明示該辦法係依墳墓設置管理條例第 29 條後段規定訂定。

葬行為<sup>5</sup>，以公平有效使用國土資源（特別是具特殊景觀之國土）。

2. 次按國家公園法第3條、第4條、第7條及第8條規定，國家公園係為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究，經內政部循勘查、規劃及該部國家公園計畫委員會之審議等嚴謹程序後，再報請行政院核定所成立；其選址及範圍之劃設，亦有同法第6條第1項所定基準為依據<sup>6</sup>，則一經劃入國家公園範圍之土地，自應以國家公園特有自然風景等之維護及保育為重，其後續除非有充分之理由，自不得任意劃出，始符合國家公園劃設之宗旨，先予敘明。

(二) 本案富貴山墓園之申設範圍自74年間劃入陽明山國家公園後，於歷次「陽明山國家公園計畫」通盤檢討均未認可將其劃出該公園範圍，且經陽管處嚴格管控而未有繼續擴大開發（自74年迄今均維持約六分之一之已開發區）：

1. 查坐落新北市金山區原規劃占地約10公頃之私立富貴山墓園，前係（舊）「寶○有限公司」申請並經臺灣省政府60年7月28日府社三字第81984號令核准設置（如圖1所示）<sup>7</sup>，其範圍包括目前坐落金山區頂中股段硫磺子坪小段○○、○○-1<sup>8</sup>、○○-2、○○-3、○○-5、○○-6、

<sup>5</sup> 據統計，我國遺體火化率由82年不到5成，至98年起已突破9成，108年更提升至98.7%，火化數再創我國推動火化政策以來之新高，顯示民眾喪葬觀念隨政府宣導及時代進步已有大幅改變（資料來源：內政部全國殯葬資訊入口網，<https://mort.moi.gov.tw/frontsite/cms/serviceAction.do?method=viewContentDetail&iscancel=true&contentId=MjUzNg==>，瀏覽日期：110年2月8日）。

<sup>6</sup> 國家公園法第6條第1項規定：「國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。」

<sup>7</sup> 原臺灣省政府核准土地為頂中股段硫磺子坪小段○○、○○-1、○○○○-2、○○○○、○○○○-2、○○○○-1、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○地號，嗣經土地分割合併為上述本文所揭地號土地。

<sup>8</sup> 原89-1地號於101年2月1日併入○○-1地號，○○-1地號又於101年3月29日分割出○○-8、○○-9、○○-10、○○-11、○○-12、○○-13、○○-14、○○-15、○○-16、○○-17地號。

○○-7、○○-8、○○-9、○○-10、○○-11、○○-12、○○-13、○○-14、○○-15、○○-16、○○-17、○○○-2、○○○、○○○-2、○○○-1、○○○、○○○-2、○○○、○○○-1、○○○-1、○○○-2及○○○-1地號等土地，面積10.3140公頃，嗣由中○股份有限公司（下稱中○公司）於67年取得該墓園部分土地所有權（該公司於87年將其部分土地出售予富○○股份有限公司，富○○股份有限公司嗣又於88年間將部分土地出售予玫○○國際股份有限公司）。由於富貴山墓園因原經營者即（舊）「寶○有限公司」因故於74年5月18日遭公告撤銷登記，該墓園相關地主乃檢具土地使用同意書等資料報經前臺灣省政府社會處於88年6月29日同意變更經營者為中○公司。

2. 由於殯葬管理條例施行後，1座墓園設施僅得由1個經營業者統籌代表對外經營，乃本案富貴山墓園嗣經新設立之（新）寶○股份有限公司（82年6月3日設立<sup>9</sup>，下稱寶○公司）取得當時富貴山墓園10.3140公頃超過三分之二土地之使用權同意書後（由中○公司等出具同意書），依行為時殯葬管理條例第38條規定<sup>10</sup>，於100年7月29日向新北市政府申請該公司為私立富貴山墓園殯葬設施經營業之設立許可，經該府以100年10月20日北府民生字第1001009204號函同意。至此，富貴山墓園之法定經營者為寶○公司，然實際上該墓園存有寶○公司經營之「寶○○○紀念園」<sup>11</sup>，以及玫○○國際股份有限公司經營之「陽○○○」<sup>12</sup>墓園。

<sup>9</sup> 資料來源：經濟部商業司「商工登記公示資料查詢服務」網站。

<sup>10</sup> 當時殯葬管理條例第38條第1項規定：「經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請設立許可後，依法辦理公司或商業登記，並加入殯葬服務業之公會，始得營業。其他法人依其設立宗旨，從事殯葬服務業者，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可，領得經營許可證書，始得營業。」

<sup>11</sup> 園區地址：新北市金山區重和里○○○，寶○公司「寶○○○紀念園」網站參照（<http://www.○○○○○○○○○○.com.tw/>，瀏覽日期：109年9月18日）。

<sup>12</sup> 園區地址：新北市金山區○○○○之○○○號，玫○○國際股份有限公司「陽○○○」網站參照（<http://www.○○○○○○○○○○.com.tw/view.html>，瀏覽日期：109年9月18日）。

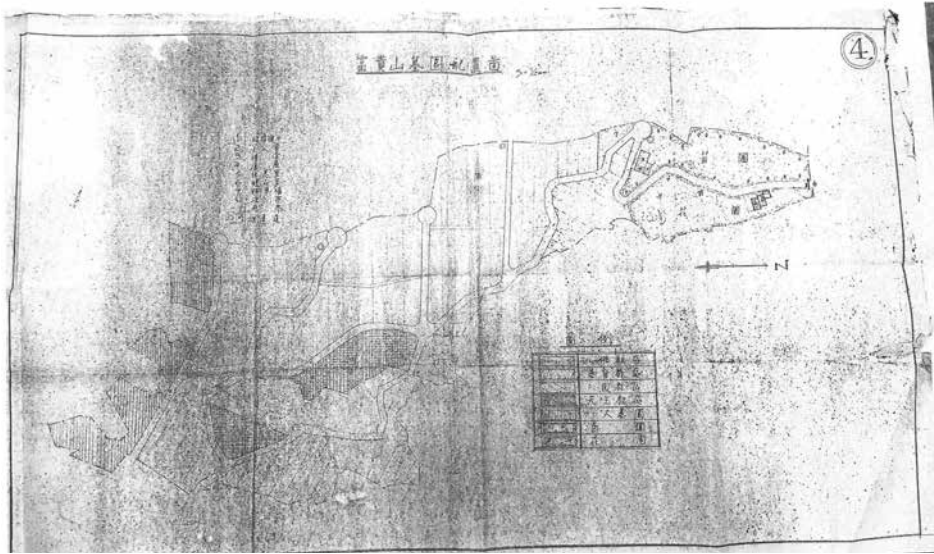


圖 1 富貴山墓園 60 年間規劃圖

資料來源：新北市政府。

3. 次查內政部為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究之需，前據國家公園法第 6 條第 1 項所定標準，經勘選規劃及審議後，報經行政院於 74 年 5 月 23 日通過「陽明山國家公園計畫」，並於同年 9 月 1 日公告在案。本案富貴山富園內之○○、○○○-2 及○○○地號等 3 筆土地（面積約 6.8 公頃），亦經依上開標準於當時劃入「陽明山國家公園計畫」範圍內之第三種一般管制區（○○地號部分土地及○○○-2、○○○地號土地）及第四種一般管制區（○○地號其餘部分，如圖 2 及圖 3 所示）；且於「陽明山國家公園計畫」嗣後之 84 年 1 月 1 日、94 年 8 月 15 日及 102 年 7 月 15 日公告實施之歷次通盤檢討案，亦未曾獲同意劃出國家公園範圍，其中辦理第 2 次通盤檢討時，雖經相關人陳請劃出，然當時已經內政部國家公園計畫委員會決議否決（即維持原計畫，不予劃出），其不劃出之理由略以：「可保持國家公園計畫劃設之完整性，維護碧湖溪上游水源及國家公園鄰界特別景觀區緩衝區功能。」、「富貴山墓園之墓地現約有三分之二位於本園區範圍，現況並無新的開發。就實質環境面考量，該區毗臨生態

保護區，如果劃出，後續可能因使用單位之管理因素造成衝擊，故宜審慎；另就社會人文面考量，該區域臨近社區及金山鄉重和村、兩湖村居民反對劃出」<sup>13</sup>；另據營建署及陽管處表示，內政部早於 75 年 3 月 19 日公告「陽明山國家公園區域內禁止事項」之第 4 點已明定該公園禁止設置墳墓等其他妨害景觀之設施，故除該園 74 年成立前已開闢使用之設施外，原則禁止新增墳墓設施，僅允許該園成立前之既有設施依原規模、原樣態之原則進行修繕，是以本案富貴山墓園之墓穴、墓基等既有開發區域，於陽明山國家公園 74 年成立後並未擴大，此有 73 年航空照片及 108 年航空照片可資比對等語（按 108 年航空照片目視估計，目前既有墳墓設施約僅占上開 3 筆土地共約 6.8 公頃之六分之一，如圖 4 所示）。顯見本案富貴山墓園實尚乏劃出陽明山國家公園之充分理由。

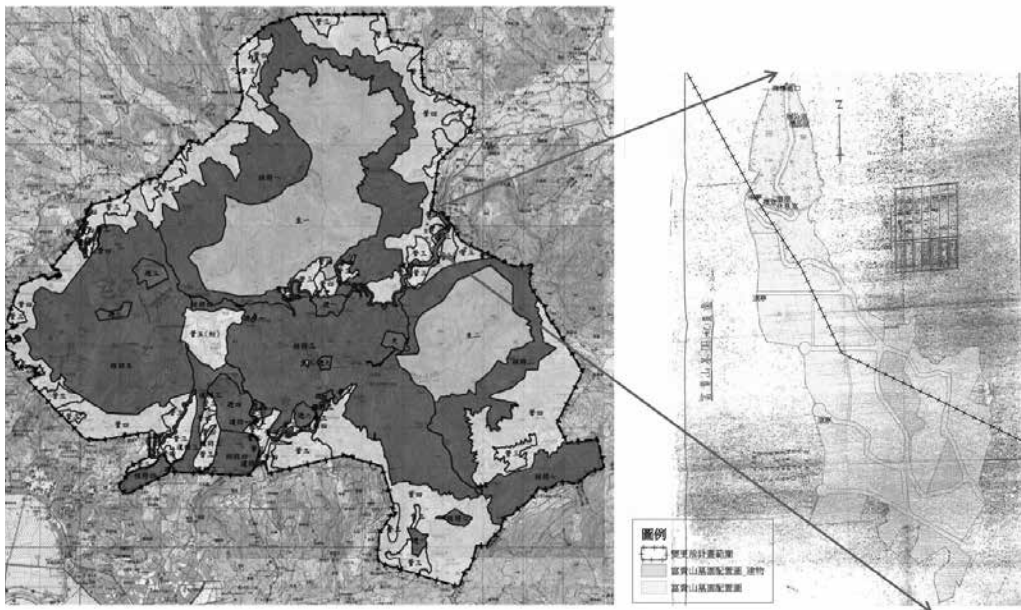


圖 2 富貴山墓園地理位置圖

資料來源：營建署及陽管處。

<sup>13</sup> 陽管處 94 年「陽明山國家公園計畫（第 2 次通盤檢討）摘要說明」之人民團體陳情意見綜理表（第 111 至 112 頁）參照。



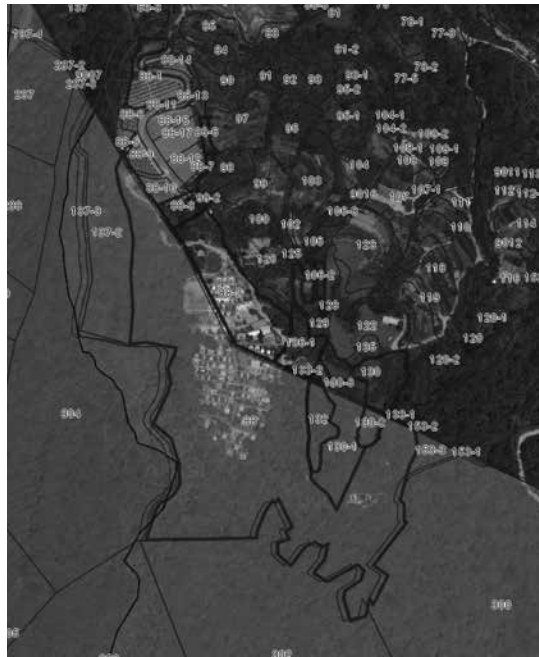


圖 3 富貴山墓園土地使用分區及衛星影像地籍套繪圖  
資料來源：營建署及陽管處。

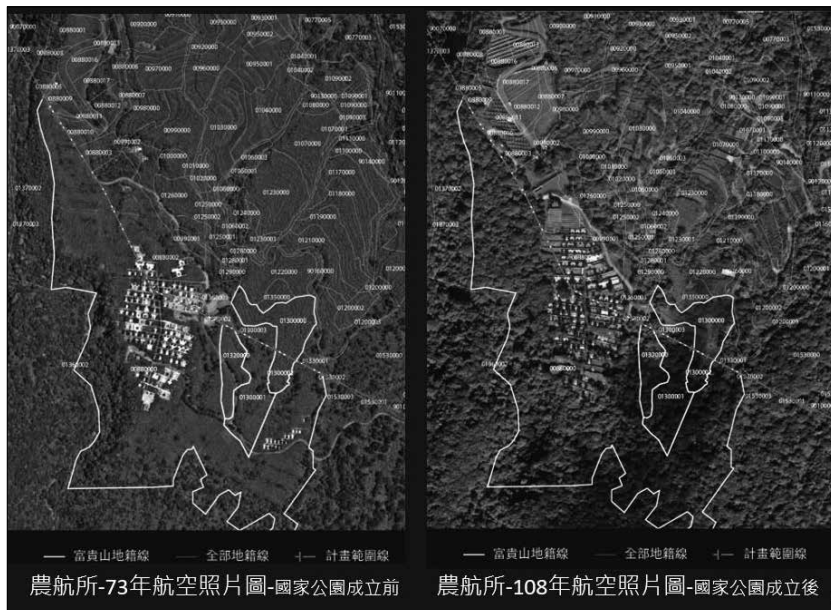


圖 4 富貴山墓園航照圖  
資料來源：營建署及陽管處。

(三) 相關人於「陽明山國家公園計畫」自 106 年啟動第 4 次通盤檢討之際，取得富貴山墓園經營權及部分土地產權，嗣據以陳請將該墓園土地劃出國家公園範圍：

1. 查陽管處為辦理「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）」案，先於 105 年 12 月 23 日成立「工作小組」（屬機關內部小組，由陽管處副處長擔任召集人）、106 年 2 月 24 日成立「作業小組」（成員含外聘 7 位專家學者，共計 21 人，由陽管處處長擔任召集人），並於 106 年間啟動相關作業及委外辦理「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）先期規劃案」（經評選由中華民國綠○○○保育協會辦理），另發函邀請當地行政區、里單位及地方民意代表與團體於 106 年 9 月 21 日至 10 月 6 日間舉辦先期規劃民眾座談會，再陸續辦理「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）」說明會、公告公開徵求意見、草案公開展覽（自 108 年 11 月 25 日起公開展覽 30 日）。
2. 在陽管處 105 年 12 月 23 日成立「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）」工作小組，據以啟動通盤檢討作業後，本案富貴山墓園經營者寶○公司旋由相關人陳○○取得經營權，並於 106 年 5 月 31 日變更負責人為董事長陳○○<sup>14</sup>；其原規劃墓園範圍內經 74 年間劃入陽明山國家公園範圍之○○地號土地（面積 6.5182 公頃），亦經達○○數位股份有限公司（董事長為鍾○○）<sup>15</sup>於 107 年 10 月 31 日以「拍賣」原因登記取得，而成為富貴山墓園最大地主；原規劃墓園範圍內之○○-2、○○○-2、○○○、○○○-2 及○○○-1 地號土地（面積 1.1128 公頃），則經平○安國際股份有限公司（106 年 12 月 6 日變更董事長為陳○○）<sup>16</sup>於 107 年 11 月 13 日以「買

<sup>14</sup> 新北市政府於 106 年 5 月 31 日同意寶○公司變更負責人為董事長陳○○（資料來源：新北市政府 106 年 12 月 21 日新北府民字第 1063689252 號函，以及經濟部商業司「商工登記公示資料查詢服務」網站）。

<sup>15</sup> 達○○數位股份有限公司係於 91 年 10 月 2 日核准設立（原名：幸○○○○數位股份有限公司），董事長為鍾○○（資料來源：經濟部商業司「商工登記公示資料查詢服務」網站）。

<sup>16</sup> 平○國際股份有限公司係於 99 年 8 月 10 日核准設立，董事長原為鍾○○，106 年 12 月 6 日變更代表人為董事長陳○○（資料來源：經濟部商業司「商工登記公

賣」原因登記取得。

3. 嗣上開通盤檢討作業過程，寶○公司先由甫上任董事長之陳○○於前揭 106 年 10 月 6 日通盤檢討座談會提出書面意見，再於 107 年 1 月 2 日、108 年 5 月 23 日、108 年 6 月 6 日提送陳情書，另透過立法委員趙○○辦公室於 107 年 3 月 23 日將陳情書轉交營建署，旨在建議陽管處將本案○○、○○○-2 及○○○地號等 3 筆土地（屬墓園範圍，面積約 6.8 公頃）及○○○-1 地號（非屬墓園範圍，擬供墓園聯外道路之用）等面積共約 7.27 公頃土地劃出國家公園範圍，案經陽管處於 107 年 1 月 8 日、107 年 3 月 31 日、108 年 5 月 30 日及 108 年 6 月 11 日函復將列入通盤檢討之人民團體陳情案進行研議。

（四）陽管處忽視我國墓政、環境法制變遷，以及陽明山國家公園對於特有自然風景之維護與保育宗旨，草率決定將富貴山墓園土地劃出該園範圍：

1. 查 102 年 7 月 15 日公告實施之前次「陽明山國家公園計畫（第 3 次通盤檢討）書」（p.8-5）第 8 章第 2 節有關國家公園「範圍調整原則」第 1 點原僅載明：「本園成立前『已發展之既有聚落』，有部分被劃入本園範圍，……得參酌道路、等高線、自然地形或地籍線，將合法或原有合法建築物所在土地劃出本園範圍。」然查陽管處未顧及本案富貴山墓園係未及受國土保育及環境保護相關專法檢視過之早期申設墓園，其部分土地既嗣經劃入國家公園範圍，自應以國家公園特有自然風景等之維護及保育為重，而不得任意劃出；縱可劃出，亦不得影響國家公園邊界之完整性以及邊界土地緩衝功能；況歷次通盤檢討亦均未曾認可將本案富貴山墓園劃出該公園範圍，乃該處竟先於 107 年 10 月 3 日所召開之第 2 次工作小組會議，主張將上開「範圍調整原則」修正為：「本園成立前已發展之既有聚落『或經依法核准之已開發區域』……將合法、原有合法建築物或『已開發區域』所在土地劃出本園範圍。」並提出兩方案（部分範圍劃出、全區劃出）處理富貴山墓園

土地劃出事宜（如圖 5 所示），即有不當。

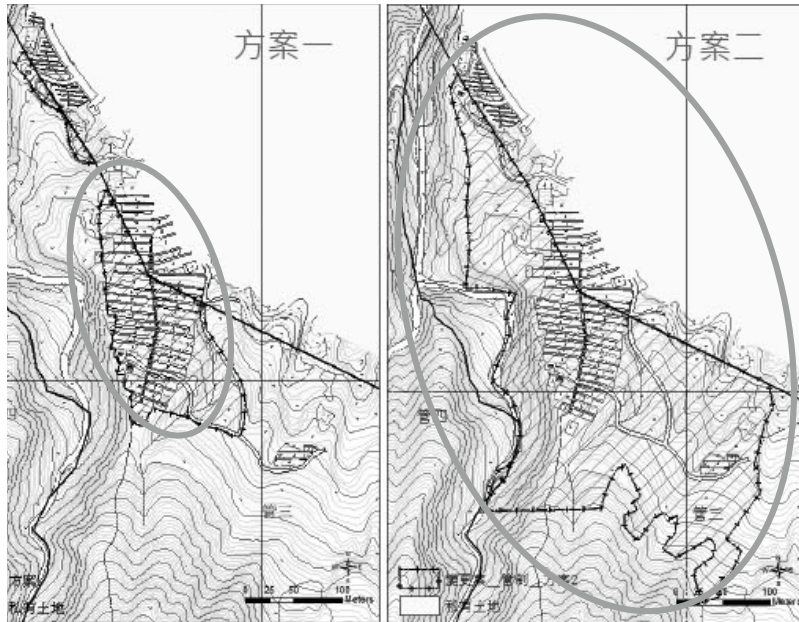


圖 5 富貴山墓園劃出國家公園範圍之二方案對照圖

資料來源：營建署及陽管處。

2. 嗣中華民國綠○○○保育協會於後續提出之「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）先期規劃案成果報告書」，雖接受前揭「範圍調整原則」修正文字而將其載入報告書，惟針對本案富貴山墓園部分，則係以「依地籍、地形、道路與建築設施，將既有已開發，且部分位於國家公園範圍墓地劃出園區範圍」之原則，具體建議將該墓園內○○、○○○-1、○○○地號局部範圍約 1.922 公頃土地（屬環境敏感度為低至中等）劃出國家公園範圍（報告書第 6-58 至第 6-60 頁參照），亦即該報告書僅建議將○○、○○○-2 及○○○地號內之既有已設施墳墓設施之墓地約 1.922 公頃劃出國家公園範圍，而非將寶○公司陳情之○○、○○○-2 及○○○地號整筆土地（面積約 6.8 公頃）連同毗鄰擬供作墓園聯外道路之○○○-1 地號土地（4 筆合計約 7.27 公頃）劃出國家公園範圍。然陽管處於 107 年 11 月 29 日召開之「『陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）先期規劃案』勞務委託期末簡報

會議」時，卻進一步決定依寶○公司之建議，擴大將富貴山墓園位於陽明山國家公園範圍內之○○、○○○-2、○○○及○○○-1地號全部整筆土地劃出（4筆合計約7.27公頃，如圖6所示），後續並據以提出「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）計畫書（草案）」，於108年11月25日進行公開展覽，嗣經提該處109年3月26日召開之作業小組會議討論後，於109年5月11日以營陽企字第1091002050號函將「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）案」草案報請內政部營建署提報該部國家公園計畫委員會審議。

3. 由於上開陽管處109年5月11日所提報「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）案」草案，決定將本案富貴山墓園位於陽明山國家公園範圍內全部土地及其聯外道路共約7.27公頃劃出國家公園範圍，明顯忽視我國墓政、環境法制變遷，以及陽明山國家公園對於特有自然風景之維護與保育宗旨，致引發各界質疑，案經109年8月10日內政部國家公園計畫委員會審議陽管處所報「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」案之第2次專案小組會議，提出初步建議意見略以：「因涉及私有土地劃出之土地使用分區變更及園區範圍完整性等問題，請陽管處再行檢討，該案建議本次國家公園計畫通盤檢討暫不處理」，嗣提經110年1月22日內政部國家公園計畫委員會第129次會議決議：「變更第10案富貴山墓園劃出案：應就陽明山國家公園範圍內既有墓地使用管理進行整體通案檢討，並審慎考量園區範圍完整性，本次不予劃出，維持原計畫之管制」。

（五）綜上，坐落新北市金山區之私立富貴山墓園，核係在私立墓園設置法令不備以及環境保護與國土保育尚乏相關審查法制時期之民國60年間申設（原規劃面積約10公頃），嗣其申設範圍內約7公頃土地業經政府本諸國家公園法對於特有自然風景之維護及保育等立法宗旨，於74年間依法定程序劃入陽明山國家公園範圍（禁止新設殯葬設施），且歷經「陽明山國家公園計畫」多次通盤檢討審酌後仍予以維持，而陽管處30餘年來亦嚴格管控而未有繼續擴大開發（依航照圖目視估計，迄74年間僅開發申設範圍7公頃之六分之一，至今維持不變），惟陽管處

竟在缺乏充分理由及土地變更回饋機制，以及忽視我國陸續建立之環境法制已對環境保護與國土保育採取較嚴謹審查程序之下，仍於 106 年啟動之「陽明山國家公園計畫（第 4 次通盤檢討）」案內，恣意規劃將上開半世紀前所申設墓園內之 7 公頃土地全數劃出國家公園範圍，終致引發外界強烈質疑，而經內政部國家公園計畫委員會於 110 年 1 月 22 日決議不予劃出，核其規劃與審查過程失諸草率，確有之不當，應予檢討改進並引以為鑑。

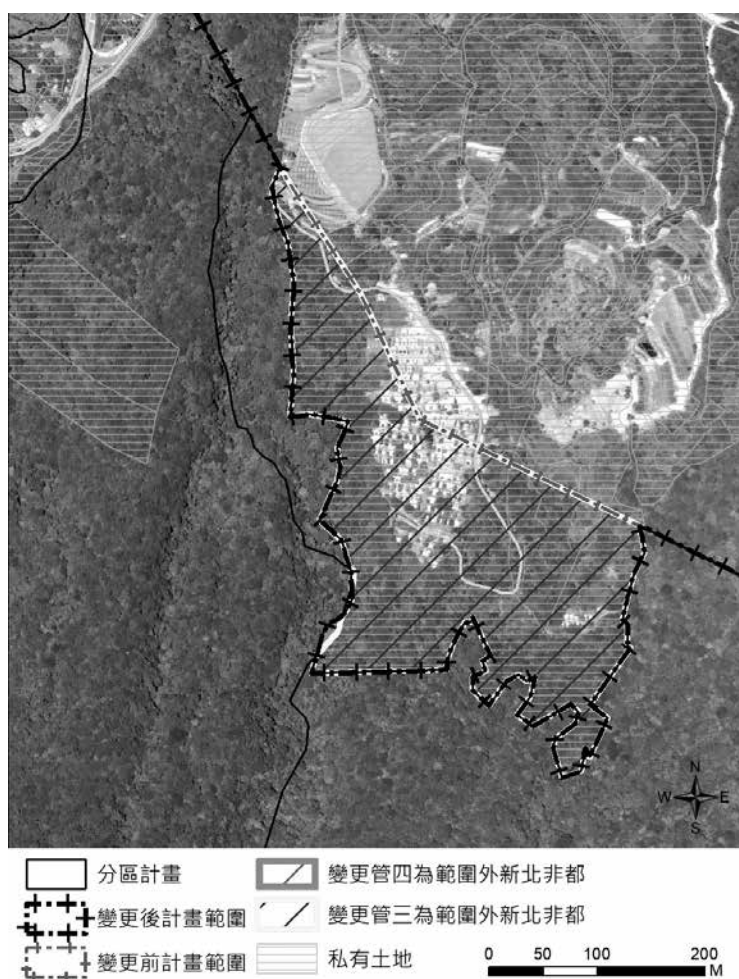


圖 6 陽管處規劃將富貴山墓園劃出國家公園範圍示意圖

資料來源：營建署及陽管處。

二、國家公園係為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並提供

國民之育樂及研究而設立，其範圍於劃設後自不得任意縮減，如確有調整或將部分土地劃出之需，因涉及公共利益等重大事項，理應由法律加以明確規定其要件、程序，乃至土地變更利益回饋機制，或至少須由法律明確授權訂定法規命令據以執行，再就個案透過嚴格審查程序決定之，俾符法律保留原則及明確性原則，並杜絕弊端，惟內政部營建署未善盡上級機關指揮監督職責，竟坐視陽管處偏離法制程序，擅於 102 年「陽明山國家公園計畫（第 3 次通盤檢討）」案內，自訂國家公園「範圍調整原則」，據以前所未有、大規模將 10 處共約 28.96 公頃國家公園土地劃出，均有違失，應請內政部督促該署及陽管處確實檢討改進，並完備國家公園法等相關法制作業。

- (一) 按國家公園法第 3 條、第 4 條、第 7 條及第 8 條規定，國家公園係為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究，經內政部循勘查、規劃及該部國家公園計畫委員會之審議等程序後，再報經行政院核定而成立；其選址及範圍之劃設，同法第 6 條第 1 項並明定：「國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。」另該法施行細則第 6 條第 1 項亦規定：「國家公園計畫公告實施後，主管機關應每 5 年通盤檢討 1 次……。」顯見國家公園之劃設標的及程序，國家公園法均有明確規定。然經由法定程序劃設之國家公園，其範圍於劃設後自不得任意縮減，如確有調整或將部分土地劃出之需，因涉及公共利益等重大事項，理應由法律加以明確規定其要件、程序，乃至土地變更利益回饋機制，或至少須由法律明確授權訂定法規命令據以執行，並就個案透過嚴格審查程序以決定之，俾符法律保留原則及明確性原則，並杜絕弊端。惟查國家公園法對於國家公園範圍調整或部分土地劃出之要件、程序，乃至土地變更利益回饋機制，均缺乏明確規定或明確授權訂定法規命令以為規範，先予敘明。
- (二) 次按內政部營建署組織條例第 2 條及第 3 條規定，國家公園之

規劃、建設及管理事項為該署掌理事項，並由該署所設之國家公園組辦理相關事項，惟查該署長期來未正視前揭國家公園法之法制不備，對於陽管處辦理「陽明山國家公園計畫」第3次通盤檢討作業，於法令不備下即擅自於「陽明山國家公園計畫（第3次通盤檢討）」（102年7月15日公告實施）計畫書之第8章第2節，巧立國家公園「範圍調整原則」，據以前所未有、大規模將下列10處共約28.96公頃國家公園土地劃出（另如圖7所示），顯有未符國家公園劃設宗旨與程序之情形，竟亦坐視並同意提報經內政部國家公園計畫委員會審議通過，均有違失：

1. 金山區重三社區 0.68 公頃。
2. 淡水區冀箕湖 1.88 公頃。
3. 士林區竹篙嶺 1.06 公頃。
4. 士林區內厝 1.20 公頃。
5. 士林區至善路 3 段 219 巷 0.67 公頃。
6. 北投區大屯段二小段 111-2、112、155-6 地號等 3 筆土地 0.10 公頃。
7. 北投區泉源段四小段 312、313 地號等 2 筆 0.23 公頃。
8. 淡水區楓樹湖 6.98 公頃。
9. 淡水區賓士園 5.70 公頃。
10. 淡水區興福寮 10.46 公頃。

（三）詢據營建署及陽管處相關人員表示，內政部自 89 年起即基於符合行政程序法及保障原住民權益等原因，提案修正國家公園法<sup>17</sup>，惟修正草案因涉及資源保育及居民權益之衝突等課題而受各界關注，多次進出立法院皆因各界意見紛歧而尚未通過；目前內政部所擬國家公園法草案業於 109 年 10 月 19 日、11 月 11 日、12 月 7 日召開 3 次相關部會研商會議及於 109 年 11 月 23 日召開國家公園管理處研商會議，修正草案已初擬完成計 7 章 42 條，鑑於國家公園範圍調整或部分土地劃出，需依據國家公園計畫之變更（含通盤檢討）程序辦理，草案第 13 條已規定國家公園通盤檢討及個案變更之條件，並授權主管機關訂定國家

---

<sup>17</sup> 按國家公園法自 61 年 6 月 13 日制定公布以來，僅於 99 年間曾增、修 3 條文，然期間我國已陸續設立 9 座國家公園及 1 座國家自然公園。



公園計畫定期通盤檢討實施辦法，以符合法律保留原則並為執行之依據等語，惟對於上開法制不備部分，亦應請內政部納入修法範圍，以賡續完備國家公園法修法之法制作業。

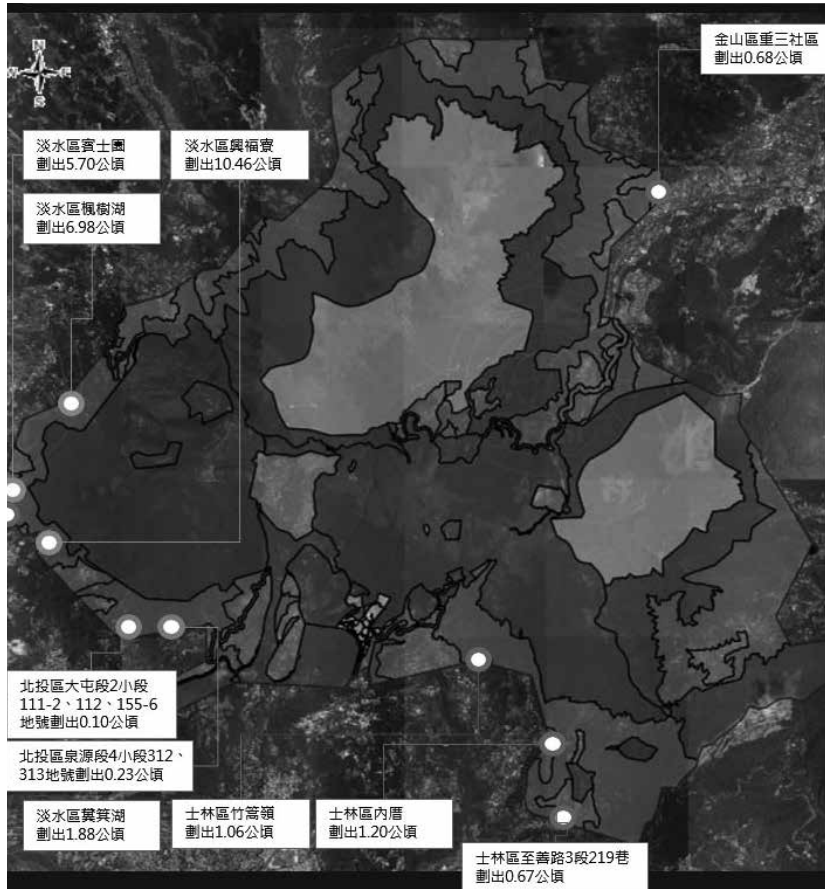


圖 7 「陽明山國家公園計畫（第 3 次通盤檢討）」劃出公園土地示意圖<sup>18</sup>

綜上所述，陽明山國家公園管理處在欠缺充分理由及土地變更回饋機制下，恣意於106年啟動之「陽明山國家公園計畫（第4次通盤檢討）」案內，將半世紀前私立墓園設置法令不備以及環境保護與國土保育尚乏相關審查法制時期所申設，嗣已經74年間依法劃入陽明山國家公園，且多數未開發之私立富貴山墓園7公頃土地劃出國家公園，有違國家公園劃設宗旨；又內政部營建署未善盡上級機關指揮監督職

<sup>18</sup> 資料來源：「陽明山國家公園計畫（第 3 次通盤檢討）」計畫書（102 年 7 月 15 日實施）。

責，前於102年間坐視該處偏離法制程序，擅於「陽明山國家公園計畫（第3次通盤檢討）」案，自訂國家公園「範圍調整原則」，據以將10處國家公園土地劃出，均有違失，爰依法提案糾正，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：

- 一、有關糾正事由一部分，經本院於調查過程進行調卷、函詢及二度詢問後，業經110年1月22日內政部國家公園計畫委員會129次會審查獲致：「變更第10案富貴山墓園劃出案：應就陽明山國家公園範圍內既有墓地使用管理進行整體通案檢討，並審慎考量園區範圍完整性，本次不予劃出，維持原計畫之管制」之決議，嗣並提出相關改進措施。
- 二、有關糾正事由二部分，內政部業於「國家公園法」修正草案（草案已預告期滿）增訂第13條，授權該法主管機關即內政部訂定國家公園計畫定期通盤檢討之作業方法及檢討基準等事項之實施辦法；且內政部亦已參照本院糾正意旨，承諾：「將就國家公園範圍調整、部分土地劃出之要件、程序及納入利益回饋機制等事項一併整體納入規範檢討」（本院已函請行政院督同內政部依上開承諾內容，積極完成相關法制作業）。

**註：經110年11月16日監察院內政及族群委員會第6屆第17次會議決議：結案存查**

## 17、密不錄由

提案委員：蔡崇義、田秋堇

審查委員會：經 110 年 4 月 22 日監察院國防及情報委員會第 6 屆第 9 次會議審查通過

## 糾正案文

不公開

註：尚未結案

## 18、武界壩6號閘門自動放水致4死，台電公司值班人員延誤關閉閘門及通報，復於值班日誌登載不實，主管覆核流於形式，均有違失案

提案委員：王麗珍、葉宜津、張菊芳

審查委員會：經110年5月5日監察院財政及經濟委員會第6屆第10次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：台灣電力股份有限公司

貳、案由：

台電公司管理之武界壩6號閘門，於109年9月13日4時12分無預警自動開啟放水造成4死事件，值班人員除於開啟的16分鐘後才進行關閉動作、亦未於緊急處置當下同步通報，而是在當日5時9分全部處理完長達97分鐘後的6時46分，始首次電話通報大觀電廠，通報系統顯有延誤，平時教育訓練核未確實，緊急應變標準作業程序亦有欠周妥；且6號閘門於4時12分開啟，至4時43分完全關閉的31分鐘期間，共放水19萬3,440噸，占有效蓄水容量62萬1,043噸的31%，水位有明顯下降，惟武界壩每日均需逐時填列的值班日誌，事故當日3位值班人員均填寫滿水位8.94公尺，主管未查核亦予核章，顯見覆核作業流於形式；台電公司函復本院有關9月13日之水位歷線，亦未檢視當日均為滿水位8.94公尺顯不合理仍予函報，均足證該公司對於紀錄資料之正確性未落實覆核等，確有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

民國（下同）109年9月13日，位於南投縣仁愛鄉的武界壩水庫（下稱武界壩）6號閘門，分別於上午4時12分18秒、5時7分42秒二度無預警自動開啟放水，總共放出19萬4,340立方公尺（下稱噸）之水量，造成當時於武界壩下游約5.5公里處之濁水溪河床露營的4位民眾遭水流沖走致死事件。本案經調閱經濟部暨所屬水利署（下稱水利署）、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）暨所屬大觀發電廠（下稱大觀電廠）、臺灣南投地方檢察署（下稱南投地檢署）等機關卷證資料，於109年12月23日赴武界壩現場履勘，聽取簡報並詢問水利署及台電公司等機關主管人員，且於110年4月8日再請大觀電廠蘇姓值班員、該電廠曾姓副廠長及台電公司發電處洪姓組長到院說明以釐清案情，已調查竣事，茲臚列事實與理由如下：

一、台電公司管理之武界壩6號閘門於109年9月13日4時12分無預警自動開啟放水，惟值班人員除於開啟的16分鐘後才進行關閉動作，導致放水將近20萬噸；且亦未於緊急處置當下同步通報，而是在當日5時9分全部處理完長達97分鐘後的6時46分，始首次電話通報大觀電廠，而電廠值班主任亦於接獲後18分鐘的7時4分始公告周知廠內各主管人員，值班通報系統明顯晚於警方及法治村村長，致下游民眾及警察局、派出所等相關單位無法及時接獲武界壩放水訊息與採取因應處置措施，顯見台電公司平時針對武界壩值班員之教育訓練核未確實，無法於獨自值勤遇緊急狀況下，依上開操作規則相關作業程序，緊急處置後迅速通報大觀電廠值班主任，且緊急應變標準作業程序亦有欠周妥，核有怠失

（一）「武界壩水庫運用要點」第11點規定：「本水庫實施防洪運轉或調節性放水，應於1小時前發布洩水警報，並通知經濟部水利署、中區水資源局集集攔河堰管理中心、第四河川局、南投縣警察局、消防局……等相關單位，加強防範。」「武界水庫水門操作規定」第8點亦規定：「各水門緊急放水時，應依放水警報之規定，並依本水庫運用要點規定通知或通報相關單位。」「武界壩及進水口操作規則」第2.1節武界壩值班人員之工作：「……5. 水庫水位之監視、控制及記錄。……」

(二) 武界壩 6 號閘門於 109 年 9 月 13 日上午 4 時 12 分 18 秒異常開啟（滿水位高度 8.94 公尺），此時控制室內之閘門控制面板上的 6 號閘門開啟警示紅燈亮起，4 時 26 分低水位警報之蜂鳴器響起（水位低於 8.31 公尺時，蜂鳴器響起之音量為 68 分貝<sup>1</sup>），4 時 28 分 6 秒蘇姓值班人員手動關閉 6 號閘門，該閘門直至 4 時 43 分 36 秒始完全關閉，共計 31 分 18 秒，放水量為 19 萬 3,440 噸；9 月 13 日上午 5 時 7 分 42 秒再度異常開啟，蘇姓值班人員於 5 時 8 分 30 秒手動關閉 6 號閘門，該閘門於 5 時 9 分 12 秒完全關閉，共計 1 分 30 秒，第 2 次放水量為 900 噸。兩次異常開啟合計總放水量為 19 萬 4,340 噸。

(三) 經查，蘇姓值班員於 109 年 9 月 13 日 6 時 46 分始首次以廠內電話向大觀電廠控制室葉姓值班主任回報狀況、7 時 2 分第 2 次再請大觀電廠控制室通報相關單位，大觀電廠葉姓值班主任於 7 時 4 分將事件發布於由 35 人組成之「大觀主管（業務）line 群組」；早於此時段，警方於 109 年 9 月 13 日 5 時 30 分已接獲 110 轉報「南投縣仁愛鄉法治村一線天一帶露營民眾遭溪水水流沖走」情事，警方並於同日 6 時許展開搜救行動、6 時 40 分法治村村長通知大觀電廠土木組閘門課徐姓課長、6 時 46 分徐姓課長通知土木組張姓經理、6 時 48 分張姓經理通知大觀電廠黃姓副廠長、6 時 50 分黃姓副廠長再通知相關人員、7 時 49 分張姓經理填寫「災害及緊急事故速報表」第 1 報通知總公司、經濟部及國營事業委員會。

(四) 109 年 9 月 13 日相關時間序列如下表：

時間	內容
AM 4:12:18	6號閘門第1次異常開啟、紅燈亮起
AM 4:26:48 <sup>2</sup>	低水位警報（有聲音的警報，68分貝）

<sup>1</sup> 依據行政院環境保護署 102 年 8 月 5 日以環署空字第 1020065143 號令修正發布施行之「噪音管制標準」第 4 條至第 8 條規定，不論是工廠、娛樂場所、營業場所、營建工程……等場所，於夜間噪音管制標準最高僅 65 分貝，皆低於本案低水位警報蜂鳴器產出之 68 分貝，可得此蜂鳴器設計之音量為非常大。

<sup>2</sup> 武界壩控制室系統之低水位警報為 109 年 9 月 13 日上午 4 時 21 分 48 秒，惟武界壩控制室系統時間，較大觀電廠圖控主機時間（GPS）慢約 5 分鐘，故真實低水位警報時間應為 109 年 9 月 13 日上午 4 時 26 分 48 秒。

時間	內容
AM 4:28:06	蘇姓值班員進行6號閘門關閉動作
AM 4:43:36	6號閘門完全關閉
AM 5:07:42	6號閘門第2次異常開啟
AM 5:08:30	蘇姓值班員進行6號閘門關閉動作
AM 5:09:12	6號閘門完全關閉
經過97分鐘	
AM 6:46	蘇姓值班員第1次通知大觀電廠葉姓值班主任
AM 7:02	蘇姓值班員第2次通知大觀電廠葉姓值班主任

(五) 依照上開運用要點及操作規定，如遇放水應通知相關單位，本事件雖係無預警自動放水，惟值班員於6號閘門開啟的4時12分18秒、紅燈亮起的當下未發現外，4時26分高達68分貝的低水位警報響起竟亦未發覺<sup>3</sup>，遲至閘門開啟後16分鐘的4時28分6秒始手動關閉6號閘門已顯不合理外，於緊急處置關閉6號閘門與監控各項數據的同時，也未依規定利用桌上電話之廠內系統通知大觀電廠，縱使於5時9分12秒全數處理完後，理應回報，惟蘇姓值班人員竟於97分鐘之後的6時46分始電話通知大觀電廠。另大觀電廠值班部門於6時46分接獲事件後，亦於18分鐘後的7時4分始將事件發布於大觀主管line群組。

(六) 本院109年12月23日至武界壩控制室現場履勘，位處於值班員座位向閘門控制面板觀看(如下圖)，正常情況下之控制面板皆顯示綠燈，無一紅燈，109年9月13日上午4時12分，6號閘門開啟時，位於閘門控制面板(3)之「6號閘門開啟警示燈」紅燈亮起，此係為萬綠叢中一點紅的畫面，值班員倘有依規定隨時監視控制面板，當即會發現面板上之紅燈亮起，進而及時處置，但值班員卻於4時12分紅燈亮起的14分鐘後蜂鳴

<sup>3</sup> 南投地檢署檢察官於109年9月21日前往武界壩現場勘驗並測試，確認6號閘門開啟警示紅燈與低水位警報蜂鳴器皆運作正常。另案發前的109年9月11日上午2時23分及同年9月12日晚上8時27分、晚上9時49分三度有「高水位警報」，本院詢據當時黃姓、徐姓值班員，均表示有聽到警報響起之聲音，亦顯示蜂鳴器運作正常。

器響起（4時26分）仍未處理，甚至高達68分貝的蜂鳴器響起2分鐘後（4時28分）始關閉閘門，顯有疏失。該值班員後於109年9月21日調回大觀電廠機械組上班，不再任職於運轉組值班部門。



(七) 綜上，台電公司管理之武界壩6號閘門於109年9月13日4時12分無預警自動開啟放水，惟值班人員除於開啟的16分鐘後才進行關閉動作，導致放水將近20萬噸；且亦未於緊急處置當下同步通報，而是在當日5時9分全部處理完長達97分鐘後的6時46分，始首次電話通報大觀電廠，而電廠值班主任亦於接獲後18分鐘的7時4分始公告周知廠內各主管人員，值班通報系統明顯晚於警方及法治村村長，致下游民眾及警察局、派出所等相關單位無法及時接獲武界壩放水訊息與採取因應處置措施，顯見台電公司平時針對武界壩值班員之教育訓練核未確實，無法於獨自值勤遇緊急狀況下，依上開操作規則相關作業程序，緊急處置後迅速通報大觀電廠值班主任，且緊急應變標準作業程序亦有欠周妥，核有怠失。

二、台電公司未依規定確實記錄水門操作情形，武界壩6號閘門於109年9月13日4時12分開啟，至4時43分完全關閉的31分鐘期間，共放水19萬3,440噸，占有效蓄水容量62萬1,043噸的31%，水位有明顯下降，惟武界壩每日均需逐時填列的值班日誌，事故



當日 3 位值班人員均填寫滿水位 8.94 公尺，主管未查核亦予核章，顯見覆核作業流於形式；台電公司函復本院有關 9 月 13 日之水位歷線，亦未檢視當日均為滿水位 8.94 公尺顯不合理仍予函報，均顯示該公司對於紀錄資料之正確性未落實覆核，核有違失

- (一) 「武界水庫水門操作規定」第 9 條規定：「本水庫各水門操作情形應確實記錄。」「武界壩及進水口操作規則」第 2.1 節武界壩值班人員之工作：「……5. 水庫水位之監視、控制及記錄。……」第 2.4 節則規定：「武界壩值班員每次操作完畢後，必須將操作時間、閘門開度、水位及流量等詳細紀錄，並回報本廠值班主任。」
- (二) 依據大觀電廠於 109 年 9 月 24 日請專業測量公司量測結果，武界壩最新有效蓄水容量為 62 萬 1,043 噸。而 109 年 9 月 13 日兩次無預警放水，其中第 1 次閘門開啟放出 19 萬 3,440 噸之水量、第 2 次閘門開啟放出 900 噸之水量，合計共放出 19 萬 4,340 噸，占有有效蓄水容量的 31.3%。
- (三) 而武界壩滿水位高程為海拔 764.45 公尺、蓄水高度為 8.94 公尺（此即為滿水位之高度），109 年 9 月 13 日事發當日下午 1 時 22 分至 25 分，警方於武界壩控制室拍攝之控制面板顯示水位高度為 8.11 公尺；另據蘇姓值班人員 109 年 9 月 25 日於警方第 4 次調查筆錄<sup>4</sup>之記載表示「關到 7.5 公尺閘門全閉」等語，顯示無預警放水係從滿水位 8.94 公尺逐漸下降至最低水位 7.5 公尺。
- (四) 本院調閱武界壩 109 年 9 月 8 日至 9 月 15 日，事件發生前、中、後之武界壩值班日誌，以及 109 年 9 月 12 日至 9 月 14 日武界壩的水位歷線，其中 9 月 8 日至 9 月 15 日的堰堤水位高都是 8.94 公尺，亦即顯示皆為滿水位，竟無本次無預警放水事件。而 9 月 13 日當日的值班日誌下方係以手寫記載方式註明「六號排洪門故障、自動開啟、時間約 3：30 分，發現時間 3：55 分，水位降至 8.7M，4：45 分六號排洪門全閉（弧型閘門開關放置現場）；5：10 分六號排洪門又自動開啟，5：12 分六號排洪門全閉（弧型閘門開關放置遙控）」該日值班日誌上有 3 位值班

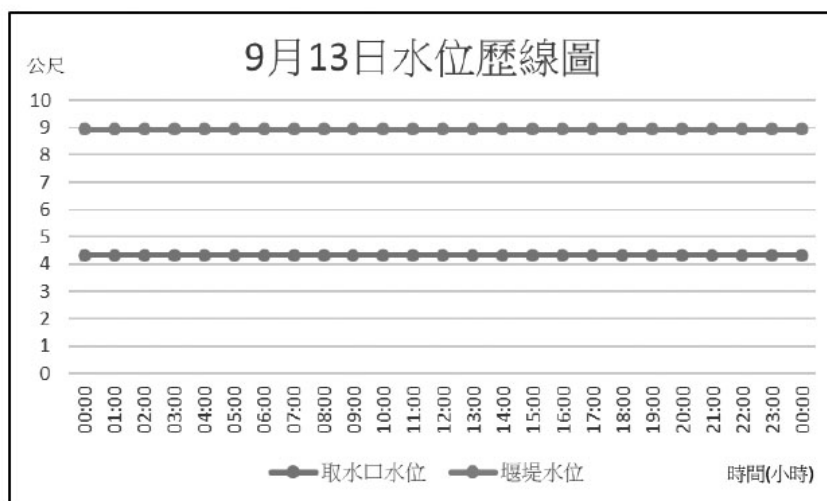
---

<sup>4</sup> 蘇姓值班人員於 109 年 9 月 25 日 10 時 4 分接受警方第 4 次詢問，現場有蘇姓值班人員委託之黃姓律師陪同，調查筆錄在卷可稽。

人員之簽名，以及閘門課徐姓課長於主管欄位之職章，皆未查核數據是否正確。

- (五) 惟值班日誌係規劃 24 小時之欄位，需由值班人員逐時填寫每小時之堰堤水位、取水口水位……等必要資訊，此係上開「武界水庫水門操作規定」及「武界壩及進水口操作規則」定有明文，為值班人員應為之工作，無預警放水係重大事件，水位自 8.94 公尺降至 7.5 公尺，閘門關閉後再逐步回升，此非瞬間即可達成，此由 109 年 9 月 13 日下午 1 時 22 分至 25 分警方照片即可知當時之水位為 8.11 公尺可證。復台電公司於 109 年 10 月 14 日以電發字第 1090021430 號函復本院資料中，仍未詳查上述水位記載之正確與否，依其記載之水位繪製成水位歷線圖函送本院（如下圖），9 月 13 日發生當日之堰堤水位皆以 8.94 公尺繪製，顯不合理。

### 109年武界壩水位歷線資料



- (六) 綜上，台電公司未依規定確實記錄水門操作情形，武界壩 6 號閘門於 109 年 9 月 13 日 4 時 12 分開啟，至 4 時 43 分完全關閉的 31 分鐘期間，共放水 19 萬 3,440 噸，占有有效蓄水容量 62 萬 1,043 噸的 31%，水位有明顯下降，惟武界壩每日均需逐時填列的值班日誌，事故當日 3 位值班人員均填寫滿水位 8.94 公尺，主管未查核亦予核章，顯見覆核作業流於形式；台電公司函復本院有關 9 月 13 日之水位歷線，亦未檢視當日均為滿水位 8.94

公尺顯不合理仍予函報，均顯示該公司對於紀錄資料之正確性未落實覆核，足以生損害於大觀電廠關於武界壩管理之正確性，以及影響水資源整體調度與閘門開關之準確性，核有違失。

據上論結，台電公司管理之武界壩 6 號閘門，於 109 年 9 月 13 日 4 時 12 分無預警自動開啟放水造成 4 死事件，值班人員除於開啟的 16 分鐘後才進行關閉動作、亦未於緊急處置當下同步通報，而是在當日 5 時 9 分全部處理完長達 97 分鐘後的 6 時 46 分，始首次電話通報大觀電廠，通報系統顯有延誤，平時教育訓練核未確實，緊急應變標準作業程序亦有欠周妥；且 6 號閘門於 4 時 12 分開啟，至 4 時 43 分完全關閉的 31 分鐘期間，共放水 19 萬 3,440 噸，占有效蓄水容量 62 萬 1,043 噸的 31%，水位有明顯下降，惟武界壩每日均需逐時填列的值班日誌，事故當日 3 位值班人員均填寫滿水位 8.94 公尺，主管未查核亦予核章，顯見覆核作業流於形式；台電公司函復本院有關 9 月 13 日之水位歷線，亦未檢視當日均為滿水位 8.94 公尺顯不合理仍予函報，均足證該公司對於紀錄資料之正確性未落實覆核等核有違失，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。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

- 一、台電公司已於 110 年 11 月 10 日完成升級武界壩圖控系統，其警報同步通報機制亦於 110 年 11 月 3 日完成，相關閘門故障、電源故障及高低水位警報皆會同步顯示於武界壩控制室及大觀電廠，並同步發出警報聲響提示值班人員。
- 二、台電公司武界壩圖控系統升級案於 110 年 10 月 12 日完成排洪閘門開度趨勢圖、110 年 11 月 2 日完成武界進水口閘門開度及水位趨勢圖，於該升級案中設有自動報表記錄功能，業已落實相關資料記錄之正確性。

**註：**經 111 年 5 月 4 日監察院財政及經濟委員會第 6 屆第 22 次會議決議：結案存查

## 19、內政部移民署、海洋委員會與農委會漁業署就我國人投資經營之萬那杜籍權宜船金春 12 號及大旺號漁工管理疏失案

提案委員：王美玉、王幼玲、紀惠容

審查委員會：經 110 年 5 月 5 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 6 屆第 9 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：內政部移民署、海洋委員會、行政院農業委員會漁業署

貳、案由：

囿於冠狀病毒（COVID-19）疫情緣故，我國人投資經營之萬那杜籍權宜船「金春12號」漁工R君及O君、「大旺號」漁工V君等3名菲律賓籍漁工隨船入臺，因無從適用西元（下同）2020年6月15日公告實施「我國人投資經營外籍漁船（FOC）僱用外籍船員入境防疫措施」，疑遭仲介公司限制行動自由。內政部移民署、海洋委員會、行政院農業委員會漁業署未就仲介公司涉嫌違法情事進行調查，均核有疏失；漁工R君及O君自2020年5月1日至20日被內政部移民署違法安置於機場管制區內，無法自由行動，亦核有疏失。

參、事實與理由：

近年來人權意識抬頭，我國少數國人為規避國內法令之規範，如漁船汰建限制、船員人數及資格之規定、作業規範及賦稅徵收等，藉

以降低經營成本，轉而至管理鬆散或無實質管理之國家註冊船籍（即 Flag of Convenience，簡稱FOC，俗稱權宜船），復據行政院農業委員會漁業署（下稱農委會漁業署）統計資料顯示，截至西元（下同）2021年3月30日止，我國權宜船數計241艘，並有增加的趨勢<sup>1</sup>。

我國人投資經營的萬那杜籍「大旺號」與「金春12號」兩艘漁船，在財團法人綠色和平基金會（下稱綠色和平）東亞分部2019年12月發布的報告中指出，分別疑似涉嫌對外籍船員（下稱漁工）有暴力行為、超時工作及剋扣薪資等強迫勞動情事，農委會漁業署初步調查後以涉犯人口販運防制法等罪嫌，移請地方檢察署偵辦，漁船卻在疫情期間返港後，又再次離港而去。惟該兩艘漁船為我國人投資經營之非本國籍漁船（FOC），美國每年提出的「人口販運問題報告」一再指出我國權宜船對外籍漁工勞力剝削的問題層出不窮，並建議我國政府應積極解決。

案經函詢外交部<sup>2</sup>、交通部<sup>3</sup>、內政部<sup>4</sup>、法務部<sup>5</sup>、農委會及所屬漁

---

<sup>1</sup> 資料來源：行政院農業委員會漁業署網站，網址 <https://www.fa.gov.tw/cht/FOC/content.aspx?id=9&chk=a8837509-e0e1-472b-a7d9-53db0986c63e&param=pn%3d1> 權宜船統計數據：238艘（2020年1月底）、230艘（2020年11月18日止）、227艘（2020年8月25日止）、228艘（2020年5月5日）、259艘（2019年10月24日）、256艘（2019年4月11日）。

<sup>2</sup> 外交部2020年9月7日外國會二字第10900257660號函、2020年11月9日外國會二字第1095158510號函、2020年11月4日外國會二字第10950511010號函、2020年11月20日外國會二字第10950511820號函、2020年12月31日外國會二字第1095150530號函。

<sup>3</sup> 交通部2020年9月4日交航（一）字第1099800193號函。

<sup>4</sup> 內政部2020年9月4日台內移字第1090932538號函、2020年9月17日台內移字第1090932617號函、2020年11月13日台內移字第1090933019號函、2021年1月18日台內移字第1100910168號函。

<sup>5</sup> 法務部2021年1月26日法檢字第11004501510號函。

業署<sup>6</sup>、勞動部<sup>7</sup>、海洋委員會<sup>8</sup>、行政院<sup>9</sup>、司法院<sup>10</sup>等相關機關就本案提出說明並提供卷證資料，並於2020年9月4日及9月11日辦理本案諮詢會議，於2020年9月4日赴桃園市群眾服務協會訪談「大旺號」漁船之被害人，於2020年10月28日視訊訪談曾在我國遠洋漁船工作之數名外籍漁工，2020年11月13日赴豐群水產股份有限公司實地履勘，同日並不預警履勘○○○仲介公司，2020年12月7日辦理與仲介公司代表進行座談會議，再於2021年1月27日詢問行政院羅秉成政務委員、農委會漁業署張致盛署長、內政部移民署（下稱移民署）黃齡玉組長、法務部檢察司李濠松副司長、外交部條約法律司趙彥清副司長、勞動部王尚志政務次長、黃維琛司長、海洋委員會高傳勝專門委員及交通部航港局陳賓權副局長等相關機關主管及承辦人員，已調查完畢。調查發現內政部移民署、海洋委員會、農委會漁業署應予糾正並促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

囿於冠狀病毒（COVID-19）疫情緣故，我國嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心於2020年3月19日零時起，限制所有非本國籍人士入境，需事前申請核准者才能放行，「金春12號」漁船之外籍漁工的仲介公司曾向移民署申辦臨時入境許可，但移民署因中央流行疫情指揮中心之政策，未核發臨時入國許可。農委會漁業署一直到2020年5月25日才針對權宜船漁工入境，提報「我國人投資經營外籍漁船（FOC）僱用外籍船員入境防疫措施」，並於6月15日公告實施。「大旺號」、「金春12號」這兩艘漁船分別於3月19日、4月8日進入高雄港，「金春12號」R君及O君、「大旺號」V君等3名菲律賓籍漁工隨船入臺表達欲返回母國，無意願再出海工作，因無從適用上述權宜船入境的最新規定，3名漁工遂由仲介公司人員安排入住宿舍並遭限制行動自由。雖然疫情特殊期間，移民署、海洋委員會未就仲介公司可能涉

---

<sup>6</sup> 農委會 2020 年 9 月 4 日農漁字第 1091262816 號函、2020 年 11 月 5 日農漁字第 1091266667 號函、2020 年 11 月 11 日農授漁字第 1091337140 號函、2021 年 1 月 19 日農授漁字第 1091227018 號函。

<sup>7</sup> 勞動部 2020 年 9 月 4 日勞動發管字第 1090515229 號函、2020 年 11 月 5 日勞動發管字第 1090518702 號函。

<sup>8</sup> 海洋委員會 2020 年 9 月 18 日海域執字第 1090009821 號函。

<sup>9</sup> 行政院 2020 年 10 月 21 日院臺農字第 1090034449 號函、2020 年 11 月 30 日院臺農字第 1090039503 號函。

<sup>10</sup> 司法院 2020 年 9 月 16 日院台廳刑一字第 1090024711 號函。

嫌限制外籍漁工行動自由進行調查，農委會漁業署也未就仲介公司有無違反境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之規定進行調查，均核有疏失；由於漁工R君及O君因未獲入境許可，違法入境，自2020年5月1日至20日被移民署違法安置於機場管制區內，無法自由行動。遲至法扶基金會的律師協助，向臺灣桃園地方法院聲請提審，才於同年5月20日當庭釋放。R君及O君透過法扶基金會律師協助，於2020年6月12日分別向移民署、交通部航港局及農委會請求國家賠償中。是以，移民署違法安置R君及O君，致兩名漁工無法自由行動，亦核有疏失。

(一) 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第30條規定：「(第1項)非我國籍船員隨船進入我國境內者，經營者應向漁船進港所在地內政部移民署國境事務隊，申請該非我國籍船員之臨時入國許可。(第2項)前項經許可臨時入國之非我國籍船員，在我國境內停留逾許可期限者，經營者應於許可停留期限屆滿前，向外交部領事事務局申請停留簽證。」同辦法第15條第1項規定：「仲介機構應辦理下列事項：一、履行與經營者及與非我國籍船員簽訂之委託契約及服務契約。二、非我國籍船員有第二十八條第七款、第九款至第十二款所定情形，或因受傷、生病等情形非短時間所能治癒或死亡時，應將非我國籍船員或遺骸及其私人物品送返所屬國家。三、處理經營者與非我國籍船員間糾紛及緊急事件。四、非我國籍船員造成經營者損失時，負責協商賠償事宜。五、配合主管機關向經營者及非我國籍船員辦理講習、宣導。六、協尋及聯繫脫逃行蹤不明之非我國籍船員。七、搭乘航空器入境之非我國籍船員，自入境後至與經營者交接前之監督管理。八、其他經主管機關指定應辦理之事項。」

(二) 就海域海岸犯罪調查，海洋委員會與內政部警政署、移民署之分工與權責劃分：

1. 海域之涉嫌犯罪案件由海巡機關調查。
2. 海岸之犯罪案件：
  - (1) 自海水低潮線以迄高潮線起算500公尺以內之岸際區域及近海沙洲為海巡機關執法範圍。
  - (2) 惟非與走私、非法入出國案件相牽連者，由警察機關執行犯罪調查。

(3) 違反入出國及移民法規，由移民署依其法定職掌進行偵辦。

(4) 針對人口販運案件，各司法警察機關（移民署、海巡署、法務部調查局及內政部警政署）均得依職權調查偵辦。

(三) 查因應冠狀病毒（COVID-19）疫情緣故，我國嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心（下稱中央流行疫情指揮中心）於2020年3月19日零時起，限制所有非本國籍人士入境，需事前申請核准者才能放行；交通部航港局於2020年4月6日召開「船員出入國防疫管制研商會議」，該會議之決議第二點指出：「有換船員需求之本國籍船舶、國籍船舶運送業所屬外國籍船舶、來臺交船或大型維修之船舶（皆不含大陸籍船舶），船上之外籍船員（不含大陸籍），得以商務履約事由自港口申請入境，並由本局向『嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心工作會議』提報通過後實施。」另，有關非本國籍漁船之外籍漁工入境，農委會漁業署遲未有相關規定，立法委員賴瑞隆辦公室於2020年4月29日召開「外籍船員得否入境臺灣並返回該國」協調會議，決議請主管機關農委會漁業署儘速以專案方式向中央流行疫情指揮中心提案申請。農委會依中央流行疫情指揮中心指示，於2020年5月25日提報「我國人投資經營外籍漁船（FOC）僱用外籍船員入境防疫措施」，並於6月15日公告實施。

(四) 「大旺號」、「金春12號」這兩艘漁船分別於3月19日、4月8日進入高雄港，「金春12號」R君及O君、「大旺號」V君等3名菲律賓籍漁工隨船入臺表達欲返回母國，無意願再出海工作，因無從適用2020年6月15日公告之權宜船入境的最新規定，3名漁工遂由仲介公司人員安排入住宿舍並遭限制行動自由。雖然疫情特殊期間，移民署、海洋委員會未就仲介公司可能涉嫌限制外籍漁工行動自由進行調查，農委會漁業署也未就仲介公司有無違反境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之規定進行調查，均核有疏失：

1. 我國對仲介機構進行訪查，係遠洋漁業條例第26條第1項：「經營者在境外僱用非我國籍船員者，應經主管機關許可，以自行僱用或透過國內居間或代理業務之機構（以下簡稱仲介機構）聘僱之方式為之。」第42條第2項規定：「仲介機



構違反第二十六條第三項所定辦法中有關仲介機構與經營者、非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任之規定者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並得廢止仲介機構仲介非我國籍船員之資格及沒入保證金。」

2. 本案兩艘權宜船之漁工的仲介公司為：○○○有限公司，負責人黎○霞，為農委會漁業署核准之境外僱用非我國籍漁工仲介機構。
3. 桃園市群眾服務協會提供資料指出，「大旺號」漁船菲律賓籍漁工 V 君於該漁船停靠港口造船廠區，因身體不適，於 2020 年 4 月 16 日至邱外科診所就診，回到漁船上後，造船廠的警衛表示因 V 君從醫院回來，怕感染其他漁工不能回到房間，只能在漁船頂端休息，V 君自 2020 年 4 月 16 日至 20 日皆待在漁船頂端日曬雨淋，無法休養。嗣後，2020 年 4 月 20 日仲介公司將 V 君帶到高雄市○○路○巷屬於○○○有限公司的宿舍安置，住到 2020 年 5 月 4 日為止。住仲介公司宿舍期間，V 君被反鎖在仲介公司房間中，沒有提供任何藥物，亦不願意協助他到醫療院所就診，仲介並不停威脅若外出就診是會被警察抓走；「金春 12 號」漁船在臺灣靠岸後，兩名菲律賓漁工跟仲介表示不想繼續工作，想要回國，2020 年 4 月 29 日仲介把兩人帶下船，先到移民署捺手印後，送到與「大旺號」漁工 V 君同樣的住所，跟 V 君同房間住了一晚。次日，仲介把他們帶出，送上統聯客運，在桃園由另一名仲介接下，在桃園住了一晚。當晚房間一樣被反鎖，沒有行動自由。
4. 對於仲介人員限制 3 名漁工行動自由一事，移民署查復表示：「『金春 12 號』部分，移民署國境事務大隊調查期間並未獲悉有房門反鎖及限制行動自由等情。」海洋委員會稱未接獲該情事，該兩機關均未就仲介公司疑涉嫌限制外籍漁工行動自由進行調查。而漁業署林國平副署長於約詢時表示：「本署許可的仲介公司，倘涉犯與權宜船仲介契約違法狀況，應會反映到仲介評鑑上處理。針對本案會研議有無法源可裁處。」另外，農委會漁業署亦未就仲介公司有無違法進行調查，亦有不當。詢據羅秉成政務委員表示：「至於僱用漁工的仲介公司，由不同機關之不同評鑑制度予以管理，而

○○○公司是否經辦國內或國外的漁工仲介，我們應予以注意；涉及監禁的刑事責任，由法務部瞭解，再予處理。」

(五) 「金春 12 號」菲律賓籍漁工 R 君及 O 君之入出境經過：

1. 有關 R 君及 O 君等兩名漁工由仲介公司人員於 2020 年 5 月 1 日載到機場，因查無入境紀錄，被移民署詢問並安置，據臺灣桃園地方法院行政訴訟 2020 年度行提字第 1 號裁定載明，2020 年 5 月 1 日經移民署國境事務大隊聲請兩人安置機場管制區內等待離境班機 20 天，經由法扶基金會協助於 2020 年 5 月 19 日聲請提審，至同年月 20 日當庭釋放。
2. 移民署於 2020 年 5 月 15 日分別對 R 君、O 君開立處分書<sup>11</sup>，主旨及法令依據：「受處分人依入出國及移民法第 36 條規定，強制驅逐出國。」事實及理由：「受處分人違反入出國移民法第 4 條第 1 項規定，未經查驗入國。」案經法扶基金會律師協助兩人提出訴願，內政部於 2020 年 6 月 23 日<sup>12</sup>駁回訴願，理由為於法應屬有據，原處分並無不合，應予維持。
3. 因 R 君、O 君兩人自 2020 年 5 月 1 日至 20 日遭移民署違法安置於機場管制區，法扶基金會律師協助兩人於 2020 年 6 月 12 日分別向移民署、交通部航港局及農委會請求國家賠償：
  - (1) 交通部航港局 2020 年 7 月 6 日函<sup>13</sup>復拒絕國家賠償之請求，理由為：該局非漁船權管機關亦非出入境管理機關，自無賠償責任。該局非賠償義務機關亦無賠償責任。
  - (2) 農委會 2020 年 7 月 13 日函<sup>14</sup>復拒絕國家賠償之請求，理由略以：「本會對於非本國籍漁船上之非我國籍漁工入境程序之相關事項，並無依法執行公權力之職務，請求權人自無公法上請求權存在」、「有關非我國籍漁船申請進入我國港口之審查權限、進港船舶之人員管制均為交通部航港局權責範圍」、「本會權責僅針對非我國籍漁船申請進入我國港口卸魚、港內轉載、補給或維修漁船等漁業事務予以審查，與非我國籍漁工入境事宜無涉。」

<sup>11</sup> 移民署 2020 年 5 月 15 日移署境桃特字第 10912316 號、10912319 號處分書。

<sup>12</sup> 內政部台內訴字第 1090123106 號訴願決定書。

<sup>13</sup> 交通部航港局 2020 年 7 月 6 日航員字第 1091910285 號函。

<sup>14</sup> 農委會 2020 年 7 月 13 日農漁字第 1090716964 號函。

(六)「大旺號」菲律賓漁工 V 君經移民署鑑別為人口販運被害人之經過情形：

1. 農委會漁業署是透過綠色和平 2019 年 12 月 9 日檢送報告，獲知「大旺號」、「金春 12 號」該 2 艘漁船疑似強迫勞動之指控。農委會漁業署以涉及違反人口販運防制法，於 2020 年 3 月 18 日函送高雄地檢署，並副知臺灣高等檢察署，已詳如前述。
2. 移民署於 2020 年 5 月 7 日對 V 君開立處分書<sup>15</sup>，主旨及法令依據：「受處分人依入出國及移民法第 36 條規定，強制驅逐出國。」事實及理由：「受處分人違反入出國移民法第 4 條第 1 項規定，未經查驗入國。」
3. 農委會漁業署 2020 年 5 月 28 日函<sup>16</sup>「大旺號」漁船船主蔡○○、林○○，敘明民間團體反映 V 君有就醫需求，船主應基於聘僱管理責任，倘所聘漁工有身體不適或就醫需求，應適時協助就醫，否則該船未來倘欲申請進入我國港口，將不予核准。同日農委會漁業署函復桃園市群眾服務協會指出：有關權宜船之漁工管理、勞資爭議等，屬船籍國管轄權責，該署尚難介入該船籍國之管轄權責。
4. 移民署南區事務大隊高雄市專勤隊於 2020 年 6 月 19 日函<sup>17</sup>該署北區事務大隊桃園市服務站，敘明 V 君經鑑別為人口販運被害人，請核發 V 君臨時停留許可。
5. 移民署於 2020 年 6 月 24 日函<sup>18</sup>桃園市群眾服務協會協助庇護安置 V 君。同日另函<sup>19</sup>桃園市群眾服務協會，載明：「『金春 12 號』及『大旺號』外籍漁工與船東之間所簽署之勞動契約及後續衍生之薪資單與相關保險單據爭議，應係民事上 2 造當事人之勞務規範，且屬於外國籍船舶與外國人間之涉外事務」「有關商請本署協助旨揭漁工索討契約等資料案，因非

---

<sup>15</sup> 移民署 2020 年 5 月 7 日移署南高勤字第 10911561 號處分書。

<sup>16</sup> 農委會漁業署 2020 年 5 月 28 日漁三字第 1091255662A 號函。

<sup>17</sup> 移民署南區事務大隊高雄市專勤隊 2020 年 6 月 19 日移署南高勤字第 1098257705 號函。

<sup>18</sup> 移民署 2020 年 6 月 24 日移署移字第 1090067763 號函。

<sup>19</sup> 移民署 2020 年 6 月 24 日移署移字第 1090065386 號函。

本署法定業管權限，本署實難以行政手段介入。」

6. 移民署 2020 年 6 月 30 日函 V 君，載明 2020 年 6 月 19 日經鑑別為人口販運被害人當日廢止對 V 君 2020 年 5 月 7 日開立之強制驅逐出國的處分書，並請桃園市服務站核發 V 君臨時停留許可。

(七) 綜上，囿於冠狀病毒 (COVID-19) 疫情緣故，我國嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心於 2020 年 3 月 19 日零時起，限制所有非本國籍人士入境，需事前申請核准者才能放行，「金春 12 號」漁船之外籍漁工的仲介公司曾向移民署申辦臨時入境許可，但移民署因中央流行疫情指揮中心之政策，未核發臨時入國許可。農委會漁業署一直到 2020 年 5 月 25 日才針對權宜船漁工入境，提報「我國人投資經營外籍漁船 (FOC) 僱用外籍船員入境防疫措施」，並於 6 月 15 日公告實施。「大旺號」、「金春 12 號」這兩艘漁船分別於 3 月 19 日、4 月 8 日進入高雄港，「金春 12 號」R 君及 O 君、「大旺號」V 君等 3 名菲律賓籍漁工隨船入臺表達欲返回母國，無意願再出海工作，因無從適用上述權宜船入境的最新規定，3 名漁工遂由仲介公司人員安排入住宿舍並遭限制行動自由。雖然疫情特殊期間，移民署、海洋委員會未就仲介公司可能涉嫌限制外籍漁工行動自由進行調查，農委會漁業署也未就仲介公司有無違反境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之規定進行調查，均核有疏失；由於漁工 R 君及 O 君因未獲入境許可，違法入境，自 2020 年 5 月 1 日至 20 日被移民署違法安置於機場管制區內，無法自由行動。遲至法扶基金會的律師協助，向臺灣桃園地方法院聲請提審，才於同年 5 月 20 日當庭釋放。R 君及 O 君透過法扶基金會律師協助，於 2020 年 6 月 12 日分別向移民署、交通部航港局及農委會請求國家賠償中。是以，移民署違法安置 R 君及 O 君，致兩名漁工無法自由行動，亦核有疏失。

綜上所述，囿於冠狀病毒 (COVID-19) 疫情緣故，我國嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心於 2020 年 3 月 19 日零時起，限制所有非本國籍人士入境，需事前申請核准者才能放行，「金春 12 號」漁船之外籍漁工的仲介公司曾向移民署申辦臨時入境許可，但移民署因中央流行疫情指揮中心之政策，未核發臨時入國許可。農委會漁業署

一直到2020年5月25日才針對權宜船漁工入境，提報「我國人投資經營外籍漁船（FOC）僱用外籍船員入境防疫措施」，並於6月15日公告實施。「大旺號」、「金春12號」這兩艘漁船分別於3月19日、4月8日進入高雄港，「金春12號」R君及O君、「大旺號」V君等3名菲律賓籍漁工隨船入臺表達欲返回母國，無意願再出海工作，因無從適用上述權宜船入境的最新規定，3名漁工遂由仲介公司人員安排入住宿舍並遭限制行動自由。雖然疫情特殊期間，移民署、海洋委員會未就仲介公司可能涉嫌限制外籍漁工行動自由進行調查，農委會漁業署也未就仲介公司有無違反境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之規定進行調查，均核有疏失；由於漁工R君及O君因未獲入境許可，違法入境，自2020年5月1日至20日被移民署違法安置於機場管制區內，無法自由行動。遲至法扶基金會的律師協助，向臺灣桃園地方法院聲請提審，才於同年5月20日當庭釋放。R君及O君透過法扶基金會律師協助，於2020年6月12日分別向移民署、交通部航港局及農委會請求國家賠償中。是以，移民署違法安置R君及O君，致兩名漁工無法自由行動，亦核有疏失。爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 20、外交部、勞動部及農委會漁業署就我國遠洋漁船漁獲被美國列入強迫勞動清單，無相關積極作為案

提案委員：王幼玲、王美玉、蔡崇義

審查委員會：經 110 年 5 月 5 日監察院財政及經濟、內政及族群、外交及僑政、司法及獄政委員會第 6 屆第 1 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：外交部、勞動部及行政院農業委員會漁業署

貳、案由：

美國勞工部美東時間2020年9月30日公布第9版「童工或強迫勞動生產之貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲因涉及強迫勞動被列於其中。外交部、勞動部及行政院農業委員會漁業署早於2019年12月經財團法人綠色和平基金會發布「海上奴役」調查報告及2020年2月3日函告，獲知NGO組織將提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事。上開機關自2019年12月知悉至2020年9月30日美國發布強迫勞動清單，期間除公文往返外，無相關積極作為，致令政府形象遭嚴重打擊與傷害，均核有違失。

參、事實與理由：

我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，西元（下同）2019年我國漁船噸數20噸以上，可在經濟海域或經核准之外國海域作業船

數約有3,285多艘<sup>1</sup>，我國漁船領有遠洋漁業作業許可證明書，從事遠洋作業漁船計1,106艘<sup>2</sup>，為世界六大遠洋漁業國之一。2019年我國遠洋漁業生產量計560,744公噸，占該年漁業總產值1,039,383公噸之53.95%，總價值計新臺幣（下同）34,037,869千元，占該年漁業總價值89,426,051千元之38.06%<sup>3</sup>。據行政院主計總處2015年農林漁牧業普查總報告統計結果指出，近6成（59.2%）遠洋漁業業者於境外直接銷售漁獲，其餘業者仍以販運商、批發商為主要銷售對象<sup>4</sup>。

惟美國勞工部美東時間2020年9月30日公布第9版「童工或強迫勞動生產貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲因涉及強迫勞動被列於其中。而監察院曾有多起調查案件涉及漁工強迫勞動情事（如2015年高雄籍遠洋漁船「福賜群」涉有長期虐待境外聘僱外籍漁工致死、2018年發生「福甞拾壹號」漁船涉嫌虐待外籍漁工，違反ILO 188 convention第188號公約（下稱C-188公約）<sup>5</sup>而遭國際拘留等），此次漁獲遭美國列管，凸顯主管機關似仍有待加強改善之處。究實情如何？相關主管機關對防止我國遠洋漁船境外僱用漁工遭受奴役之具體作為為何？對是類漁工的勞動權益之改善情形如何？是否挹注足夠之人力及資源？究遠洋三法施行以來，對遠洋漁工勞動權益之成效等情，均有深入瞭解之必要案。

---

<sup>1</sup> 資料來源：行政院農業委員會漁業署網站，2019年漁業統計年報之漁船筏數量統計，噸位別動力漁船艘數：1,533艘（20-49.9噸）、1,098艘（50-99.9噸）、154艘（100-199.9噸）、219艘（200-499.9噸）、213艘（500-999.9噸）、68艘（1000噸以上）。

<sup>2</sup> 統計時間為2020年9月30日止，資料來源：漁業署。

<sup>3</sup> 資料來源：行政院農業委員會漁業署網站，網址 <https://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/content.aspx?id=34&chk=45c1a506-e4ff-4f0f-9fad-c898cc1eae42>

<sup>4</sup> 資料來源：行政院主計總處網站，網址 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/711301712205LGQ425T.pdf>

<sup>5</sup> 「第一八八號公約：關於漁業部門、二〇〇七年」。

為釐清案情，案經函詢外交部<sup>6</sup>、交通部<sup>7</sup>、內政部<sup>8</sup>、法務部<sup>9</sup>、司法院<sup>10</sup>、行政院農業委員會（下稱農委會）及所屬漁業署<sup>11</sup>（下稱農委會漁業署）、勞動部<sup>12</sup>、海洋委員會<sup>13</sup>、行政院<sup>14</sup>、司法院<sup>15</sup>等相關機關就本案提出說明並提供卷證資料，並於2020年9月4日及9月11日辦理本案諮詢會議，於2020年9月4日赴桃園市群眾服務協會訪談「大旺號」漁船之人口販運被害人，於2020年10月28日視訊訪談曾在我國遠洋漁船工作之數名外籍漁工，2020年11月13日赴豐群水產股份有限公司實地履勘，同日並不預警履勘○○○仲介有限公司，2020年12月7日辦理與仲介公司代表進行座談會議，再於2021年1月27日詢問行政院羅秉成政務委員、農委會漁業署張致盛署長、內政部移民署黃齡玉組長、法務部檢察司李濠松副司長、外交部條約法律司趙彥清副司長、勞動部王尚志政務次長、黃維琛司長、海洋委員會高傳勝專門委員及交通部航港局陳賓權副局長等相關機關主管及承辦人員，已調查完畢，調查發現外交部、勞動部及農委會漁業署等機關應予糾正並促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

截至2020年9月底止，我國遠洋漁船計1,106艘，境外聘僱外籍漁

---

<sup>6</sup> 外交部 2020 年 9 月 7 日外國會二字第 10900257660 號函、2020 年 11 月 9 日外國會二字第 1095158510 號函、2020 年 11 月 4 日外國會二字第 10950511010 號函、2020 年 11 月 20 日外國會二字第 10950511820 號函、2020 年 12 月 31 日外國會二字第 1095150530 號函。

<sup>7</sup> 交通部 2020 年 9 月 4 日交航（一）字第 1099800193 號函。

<sup>8</sup> 內政部 2020 年 9 月 4 日台內移字第 1090932538 號函、2020 年 9 月 17 日台內移字第 1090932617 號函、2020 年 11 月 13 日台內移字第 1090933019 號函、2021 年 1 月 18 日台內移字第 1100910168 號函。

<sup>9</sup> 法務部 2021 年 1 月 26 日法檢字第 11004501510 號函。

<sup>10</sup> 司法院 2020 年 9 月 16 日院台廳刑一字第 1090024711 號函。

<sup>11</sup> 農委會 2020 年 9 月 4 日農漁字第 1091262816 號函、2020 年 11 月 5 日農漁字第 1091266667 號函、2020 年 11 月 11 日農授漁字第 1091337140 號函、2021 年 1 月 19 日農授漁字第 1091227018 號函。

<sup>12</sup> 勞動部 2020 年 9 月 4 日勞動發管字第 1090515229 號函、2020 年 11 月 5 日勞動發管字第 1090518702 號函。

<sup>13</sup> 海洋委員會 2020 年 9 月 18 日海域執字第 1090009821 號函。

<sup>14</sup> 行政院 2020 年 10 月 21 日院臺農字第 1090034449 號函、2020 年 11 月 30 日院臺農字第 1090039503 號函。

<sup>15</sup> 司法院 2020 年 9 月 16 日院台廳刑一字第 1090024711 號函。



工人數約2萬2,000人<sup>16</sup>，在世界三大洋作業，使用全球32個港口，是遠洋漁業大國。美國勞工部美東時間2020年9月30日公布第9版「童工或強迫勞動生產之貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲列於其中，並有四艘我國籍漁船或權宜船因此遭到美國海關與邊境保護局（CBP）<sup>17</sup>發出扣押令。經查，財團法人綠色和平基金會早於2019年12月發布「海上奴役」調查報告「Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas」，並於2020年2月3日即函知外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關，已聯合其他23個NGO組織，提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事。此涉及外籍漁工人權議題，事關國家聲譽，惟外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關自2019年12月知悉至2020年9月30日美國發布強迫勞動清單，期間除公文往返外，無相關積極作為，致2020年11月全球34國非營利組織NGO再向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明。顯見外交部、勞動部及農委會漁業署對我國遠洋漁船漁獲被美國列於「童工或強迫勞動生產之貨品清單」內，無任何危機處理，致令政府形象遭嚴重打擊與傷害，核有違失。

（一）就我國遠洋漁船漁獲被美國列於「童工或強迫勞動生產之貨品清單」業務，外交部、勞動部及農委會漁業署對我國遠洋漁船漁獲之權責分工如下：

1. 農委會依「遠洋漁業條例」規範訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，處理遠洋漁業重大違規處分及涉外突發事件之政策協調等遠洋漁業管理事項。至於從事遠洋漁業之我國漁船之境外聘僱外籍漁工，雖非屬「勞動基準法」之適用對象，但針對遠洋漁業外籍漁工的勞動條件及勞動檢查之權責，勞動部與農委會自107年起透過不同之管道及方式進行協調合作。
2. 依據外交部組織法第2條第2款規定，外交部掌理涉外政治、軍事、安全、通商、經濟、財政、文化、國際組織參與、公眾外交及其他涉外事務之統合規劃、協調及監督。外交部查復本院指出，倘遠洋漁船於海外作業發生需協助事項，外交

---

<sup>16</sup> 統計時間為2015年1月20日至2020年9月30日止。

<sup>17</sup> （U.S. Customs and Border Protection, CBP）。

部應針對個案情形配合相關機關協處，並於接獲相關資訊時即適時處理，通知駐外館處進行協助及瞭解。

(二) 農委會漁業署數據顯示，截至 2020 年 9 月底止，我國遠洋作業漁船有 1,106 艘，在世界三大洋作業，遠洋漁船境外聘僱外籍漁工人數約 2 萬 2,000 人，是世界遠洋漁業大國：

1. 台灣具有強大的遠洋漁船艦隊：超過 1 千艘的遠洋漁船、世界三大洋作業、僱用兩萬多名境外聘僱漁工、使用全球 32 個港口。
2. 農委會（漁業署）查復本院指出：自 2017 年 1 月 20 日起我國漁船須申領有遠洋漁業作業許可證明書始得赴遠洋作業，目前遠洋作業漁船有 1,106 艘<sup>18</sup>，遠洋漁船境外僱用外籍漁工的人數約 2 萬 2,000 人（其中外籍漁工約 2 萬 1,000 人、大陸籍漁工約 1,000 名），與美方報告指稱僱用了約 3 萬 5,000 名流動工人（外籍漁工）有所差異，應係美方誤將我國沿近海漁船所僱用的外籍漁工人數併入計算而造成此差異。

(三) 財團法人綠色和平基金會（下稱綠色和平）於 2019 年 12 月發布「海上奴役」調查報告「**Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas**」，並於 2020 年 2 月 3 日即函知外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關，已聯合其他 23 個 NGO 組織，提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事：

1. 綠色和平於 2019 年 12 月 9 日發布「**Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas**」報告指出，有 34 名印尼籍漁工投訴 13 艘遠洋漁船，包括 5 艘臺灣漁船（含 2 艘為臺灣人投資的權宜船－「大旺號」、「金春 12 號」漁船）、7 艘中國大陸漁船和 1 艘斐濟漁船，涉嫌欺騙、肢體暴力、剋扣薪資、扣留護照及超時工作等不當對待。全球遠洋漁業勞動剝削層出不窮，最根本的原因來自於當地政府缺乏保障其輸出漁工的相關法規，以及船籍國對於外籍漁工的勞動保障也相當不足。另，調查報告中有三艘臺灣遠洋漁船：「連億興 12 號」、「福滿 88 號」及「新展鑫」等漁船，被多名外籍漁工投訴，疑似利用外籍漁工的弱勢處境欺騙他們、扣減

---

<sup>18</sup> 統計時間為 2020 年 9 月 30 日。

薪水、扣押護照、施以暴力對待等。

2. 外交部、勞動部及農委會漁業署等機關於 2020 年 2 月 3 日接獲綠色和平函文告知，該基金會美國辦公室偕同美國勞工聯合會、產業工會聯合會、環境正義基金會等 23 個非政府組織及企業聯名於 2020 年 2 月 3 日致函美國勞工部，要求將一國在公海捕撈之漁獲亦納入評鑑，並以臺灣漁船為例，說明強迫勞動常見於遠洋漁船。

(四) 美國勞工部<sup>19</sup> 將我國遠洋漁船漁獲涉及強迫勞動被列於「童工或強迫勞動生產貨品清單」<sup>20</sup> 之事件發生經過：

1. 據農委會查復本院說明指出，美國勞工部國際勞工事務局（Bureau of International Labor Affairs, ILAB）原認為將公海漁獲量可歸於任一國家不符合國際法，且可能造成混淆，故僅將一國沿近海及專屬經濟海域（EEZ）所生產之海鮮產品作為納入清單之考量，尚不包括遠洋漁船於公海之漁獲。而財團法人綠色和平基金會（下稱綠色和平）等民間團體認為清單豁免遠洋漁船於公海捕撈之漁獲，將破壞美國與國際社會在公海作業漁船的強迫勞動與防制人口販運的努力，故綠色和平美國辦公室偕同美國勞工聯合會、產業工會聯合會、環境正義基金會等 23 個非政府組織及企業聯名於 2020 年 2 月 3 日致函美國勞工部，要求將一國在公海捕撈之漁獲亦納入評鑑，並以臺灣漁船為例，說明強迫勞動常見於遠洋漁船；同日綠色和平亦將此情函<sup>21</sup> 知我國外交部、勞動部及農委會漁業署。
2. 農委會漁業署於 2020 年 3 月 16 日函<sup>22</sup> 請外交部適時協助重申立場，另一併函復綠色和平，並於 4 月間再以電子通訊提供公文說明內容英文版予我國駐美代表處。
3. 2020 年 5 月 8 日行政院以電子郵件告知農委會漁業署，綠色和平再向美國勞工部提供相關資料，該署於 2020 年 5 月 15 日就該報告內容以電子郵件提供行政院回應說明。

<sup>19</sup> 美國勞工部（U.S. Department of Labor）。

<sup>20</sup> List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor。

<sup>21</sup> 財團法人綠色和平基金會 2020 年 2 月 3 日 109 綜字第 002 號函。

<sup>22</sup> 農委會 2020 年 3 月 16 日農授漁字第 1091201830A 號函。

4. 移民署於 2020 年 9 月 25 日上午接獲美國在臺協會（下稱 AIT）政治組來電稱，美國勞工部即將於美東時間 2020 年 9 月 30 日發布第 9 版「童工或強迫勞動生產之貨品清單」（the List of Goods produced by Child Labor or Forced Labor），而來自臺灣之漁獲首次被列入，AIT 爰認有先行告知我方之必要，AIT 政治組官員將於 2020 年 9 月 29 日上午 11 時赴移民署拜會工作層級人員，就該報告中之勞力剝削與遠洋漁工議題進行意見交流。移民署旋於 2020 年 9 月 30 日函告農委會漁業署上述案情，並提供相關資料。
5. 農委會漁業署於 2020 年 9 月 30 日接獲移民署電子郵件告知，美方將於美東時間 9 月 30 日公布第 9 版童工或強迫勞動貨品清單，並將在本次清單的強迫勞動項目中，增列臺灣漁獲。後續再獲移民署及駐美國代表處經濟組分別函告該署。
6. 依美國海關與邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）發出扣押令之漁船如下：

表 1 美國海關與邊境保護局（CBP）發出扣押令之漁船

列入時間	漁船名稱	國籍	列入商品	解除
2019.2.4	和春61號 Tunago No.61	萬那杜	海鮮	2020.3.31
2020.5.11	漁隆2號 Yu Long No.2	我國籍	海鮮	尚未解除
2020.8.18	大旺 Da Wang	萬那杜	海鮮	尚未解除
2020.12.31	連億興12號 Lien Yi Hsing No. 12	我國籍	海鮮	尚未解除

資料來源：[https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings?\\_ga=2.231325535.1517647208.1618209258-36896069.1618209258](https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings?_ga=2.231325535.1517647208.1618209258-36896069.1618209258)

（五）農委會（漁業署）針對該四艘被扣漁船之後續處置說明：

1. 有關萬那杜籍權宜船「和春 61 號（Tunago No.61）」，係 2016 年間在公海發生 6 名印尼漁工殺害中國籍船長的海上喋血事件，爆出該船疑似有強迫勞動情形。該船於 2019 年 2 月 4 日遭美國海關與邊境保護局列為漁獲禁止輸美之漁船，農委

會漁業署並未接獲美方通報，且我國對該船及喋血案件並無管轄權。該船暫扣令後於 2020 年 3 月 31 日解除。

2. 有關萬那杜籍權宜船「大旺號」部分，因民間團體指控事項已涉及違反人口販運防制法，農委會漁業署已於 2020 年 3 月 18 日函送臺灣高雄地方檢察署（下稱高雄地檢署）偵辦，經地檢署函復說明該船於進入高雄港期間，經偵查機關傳訊相關船上漁工製作筆錄，調閱船舶、船員及漁工契約等資訊。農委會漁業署並將 2020 年 6 月間接獲「大旺號」經營者之聲明書，以及綠色和平於 2020 年 7 月間再以電子郵件提供透過印尼移工聯合會（SBMI）取得之相關資料，分別再提供高雄地檢署。
3. 有關我國籍漁隆 2 號漁船部分：
  - (1) 漁隆 2 號於 2020 年 5 月 11 日遭美國海關與邊境保護局（CBP）列入名單，農委會漁業署推測該船遭美方制裁的原因，應係 2019 年 6 月 15 日進入美屬薩摩亞巴哥巴哥港時，經美國國家海洋暨大氣總署（NOAA）人員訪談該船外籍漁工，部分外籍漁工反映每月薪資疑似僅 300 美元有關。
  - (2) 農委會漁業署獲悉漁隆 2 號漁船遭美國列入名單後，持續請我國駐美國代表處協助向美方詢問該船受處分之原因及事證，惟表示該案件為執法部門獨立調查案件，相關資訊僅提供予漁船經營者，拒絕提供任何資料給我國官方。據悉，漁隆 2 號經營者已於 2020 年 8 月 20 日將相關資料彙整提供予美國海關與邊境保護局（CBP），該局續於 8 月 26 日再請該船經營者提供更完整之資料，另詢問該船經營者是否願意接受公正第三方單位審核並將結果提供予美方。
  - (3) 農委會漁業署續於 2020 年 9 月 10 日訪談漁隆 2 號漁船之經營者並要求提供佐證資料，暫未發現經營者剋扣薪資或未依合約給薪。另，漁隆 2 號漁船部分外籍漁工受農委會漁業署駐美屬薩摩亞漁業檢查員訪談時，反映有休息時間不足之情形，經營者雖有提供外籍漁工工作分班表供參，尚無法以漁船漁撈作業時間表或作業航跡準確判斷是否確有休息時間不足情形，農委會漁業署爰依 9 月 10 日訪談漁

隆 2 號漁船經營者後所取得的資訊，並依美方所指該船疑涉有強迫勞動為由，移送地檢署偵辦。

4. 我國籍連億興 12 號漁船涉剋扣外籍漁工薪水等不當情事，農委會漁業署展開調查，查證結果：連億興 12 號漁船主均依合約給付薪資並無拖欠，合約內之保險金額、休息時間及外籍漁工員申訴專線均有登載，無具體違規事證；惟仲介機構有溢扣 8 名漁工借支各 100 美元部分，無匯款單據佐證，爰於 2020 年 9 月 28 日以違反「遠洋漁業條例」第 26 條，依同條例第 42 條規定，裁罰仲介機構 100 萬元。

(六) 據上，外交部、勞動部及農委會漁業署等機關早於 2019 年 12 月接獲綠色和平「海上奴役」調查報告，並於 2020 年 2 月 3 日接獲該基金會函知，已聯合其他 23 個 NGO 組織，提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事。此涉及外籍漁工人權議題，事關國家聲譽，詢據農委會（漁業署）查復本院稱：「自 2020 年 2 月 3 日知悉至 9 月 30 日發布強迫勞動清單，美方勞動部於公布該報告前，該會從未接獲來自美方的任何訊息，即使我方透過外交部洽詢，亦未接獲美方政府任何訊息。」勞動部稱：「遠洋漁業管理事項為農委會權責，本部未曾獲悉遠洋漁船商品曾遭美國海關與邊境保護局發出扣押令等情事。」均顯見外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關自 2019 年 12 月知悉至 2020 年 9 月 30 日美國發布強迫勞動清單，此期間除公文往返外，無相關積極作為，致 2020 年 11 月全球 34 國非營利組織 NGO 於再向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明<sup>23</sup>，其內容如下：

1. 優先訴求：

- (1) 廢除境外聘僱制度，將「勞基法」適用所有外籍漁工，由勞動部管理，外籍漁工與本國漁工享有同樣的權益與保障。在過渡期時間，要求農委會漁業署必須要確保《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》得到完全的遵守，尤其例如薪資應該得到完全給付、禁止任意剋扣、境外漁工的保險金額的給付應該儘速與完全，以及外籍漁工的管理應該

---

<sup>23</sup> 資料來源：綠色和平 <https://change.greenpeace.org.tw/2020/reports/>

完全由政府機構負責。

- (2) 加速國內法化國際勞工組織 (ILO) 的 C-188 公約<sup>24</sup>，並且提出明確時程表。
- (3) 增加對漁船，尤其是遠洋漁船的勞動與漁業檢查頻率與正確性。
- (4) 增加漁船運作的透明性，要公開漁船資訊（例如公開 VMS 或是 AIS 資訊，若是漁船關閉訊號，將受到懲處），確保百分之百的觀察員覆蓋率（人類或電子觀察員，像是監視器），並且保障人類觀察員的安全。

## 2. 保障外籍漁工的基本訴求：

- (1) 如果外國仲介違反臺灣法律，國內合作的仲介要連坐罰，尤其是常見的人權侵害，包括肢體暴力、限制人身自由、超時工作及剋扣薪資。
- (2) 讓相關公民團體參加政府對人力仲介的審核與評鑑會議，尤其是外籍漁工相關工會。
- (3) 政府應該確保所有漁工可以享受到國際勞工組織所提倡的核心勞工標準，包括免於強迫勞動、免於童工、免於工作歧視、能夠籌組與參加工會以及集體協議薪資。因此政府應該採納並實踐 ILO 八大核心公約。
- (4) 採納並實踐 ILO 移工工作公約。
  - 〈1〉採納並實踐國際海事組織的開普敦協定。
  - 〈2〉發現人口販運案件應及時處理，嚴厲懲處，同時提高人口販運定罪及起訴率。提升相關人員對人口販運案件的辨識能力，建立完整的責任通報系統。
  - 〈3〉提出一套有效的外籍漁工及時申訴管道（特指漁船於海上作業期間的緊急申訴），農委會漁業署應該持續執行在漁船加裝無線網路的試驗計畫，並和產業合作，提出一個時程表，在所有漁船上加裝無線網路，並且應該針對那些高風險漁船優先加裝。確保所有漁工均可以輕易且頻繁地使用無線網路及海上申訴機制，漁工不用擔心遭到干擾、迫害及報復。

<sup>24</sup> 「第一八八號公約：關於漁業部門、二〇〇七年」。

- 〈4〉政府應該與公民團體保持開放與持續的溝通，讓相關團體可以持續為漁民轉達聲音。
- 〈5〉終止海上轉載，除了有嚴格的控管避免非法漁業以及人權危害，尤其嚴格禁止海上轉載的過程中將漁工任意移轉。
- 〈6〉要求漁船在海上停留的最長時間不得超過三個月，以政府得以進行勞動檢查，也讓漁工得以上岸休息至少十天。

3. 針對權宜船的訴求：

(1) 廢除權宜船制度。

(2) 於廢除前之過渡期間，臺灣政府至少須：

- 〈1〉修訂投資經營非我國籍漁船管理條例：納入勞動條件之基本要求、加強監督與相關規範、增加權宜船的資訊透明、明定廢止經營與投資權宜船的規定、才能發揮遏阻之效。
- 〈2〉於國際勞動組織的《漁撈工作公約》C-188 公約國內法化之進程中一併檢討現行權宜船制度，在過渡期間亦應符合我國勞動及人權相關規範。
- 〈3〉檢討農委會及漁業署對於我國遠洋漁業開放權宜船及境外聘僱漁工業務管轄之合適性。
- 〈4〉提升移民署、海巡署及檢調單位等相關單位之人口販運辨識與處理能力。

(七) 綜上，截至 2020 年 9 月底止，我國遠洋漁船計 1,106 艘，境外聘僱外籍漁工人數約 2 萬 2,000 人，在世界三大洋作業，使用全球 32 個港口，是遠洋漁業大國。美國勞工部美東時間 2020 年 9 月 30 日公布第 9 版「童工或強迫勞動生產之貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲列於其中，並有四艘我國籍漁船或權宜船因此遭到美國海關與邊境保護局 (CBP) 發出扣押令。經查，財團法人綠色和平基金會早於 2019 年 12 月發布「海上奴役」調查報告「Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas」，並於 2020 年 2 月 3 日即函知外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關，已聯合其他 23 個 NGO 組織，提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事。此涉及外籍漁工人權議題，事關國家聲譽，惟外交部、勞動部及農委會漁業署



等相關機關自 2019 年 12 月知悉至 2020 年 9 月 30 日美國發布強迫勞動清單，期間除公文往返外，無相關積極作為，致 2020 年 11 月全球 34 國非營利組織 NGO 於再向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明。顯見外交部、勞動部及農委會漁業署對我國遠洋漁船漁獲被美國列於「童工或強迫勞動生產貨品清單」內，無任何危機處理，致令政府形象遭嚴重打擊與傷害，核有違失。

綜上所述，美國勞工部美東時間 2020 年 9 月 30 日公布第 9 版「童工或強迫勞動生產之貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲列於其中，並有四艘我國籍漁船或權宜船因此遭到美國海關與邊境保護局（CBP）發出扣押令。經查，綠色和平基金會早於 2019 年 12 月發布「海上奴役」調查報告，並於 2020 年 2 月 3 日即函知外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關，已聯合其他 23 個 NGO 組織，提報我國遠洋漁船涉及強迫勞動事宜予美國情事。此涉及外籍漁工人權議題，事關國家聲譽，惟外交部、勞動部及農委會漁業署等相關機關自 2019 年 12 月知悉至 2020 年 9 月 30 日美國發布強迫勞動清單，期間除公文往返外，無相關積極作為，致 2020 年 11 月全球 34 國非營利組織 NGO 於再向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明。顯見外交部、勞動部及農委會漁業署對我國遠洋漁船漁獲被美國列於「童工或強迫勞動生產貨品清單」內，無任何危機處理，致令政府形象遭嚴重打擊與傷害，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**

## 21、勞動部現行對於仲介機構辦理境內漁工聘僱案的審查及管理機制失靈案

提案委員：王美玉、王幼玲、紀惠容

審查委員會：經 110 年 5 月 5 日監察院財政及經濟委員會第 6 屆第 10 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：勞動部

貳、案由：

勞動部現行對於仲介機構辦理境內漁工聘僱案的審查及管理機制失靈，事後卻不僅未能積極通盤檢討現行制度的缺漏，據以有效採行防堵對策，且對於地方政府處理疑似人口販運被害人係以勞資爭議案件處理，亦未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於 1 名仲介境內漁工<sup>1</sup>的黃姓男子（下稱黃男）為擴充黑市人力市場，竟將經辦引進的合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主

---

<sup>1</sup> 我國將捕撈漁業聘僱的外籍漁工，分為「境內聘僱」與「境外聘僱」，適用法律及主管機關均不相同。前者是從事近海漁撈的體力工作，主要依據就業服務法及「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」，並適用勞動基準法，受基本工資的保障，主管機關為勞動部；而後者則是依據遠洋漁業條例及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，從事遠洋漁業工作，不適用勞動基準法，基本薪資 450 美元，主管機關為農委會。因此，本案將境內聘僱的外籍漁工，簡稱為「境內漁工」，境外聘僱的外籍漁工則簡稱為「境外漁工」。

辦理仲介業務的機會，冒用雇主名義訛報境內漁工需求人力，之後再將失聯及虛增入境的境內漁工，違法轉換其他雇主或轉入其他漁船作業從中牟利等，讓不明就裡的漁工被轉為黑市的違法勞動人力。究竟相關機關對於仲介機構及其人員所建立的監督管理制度，是否周延？整體境內及境外漁工的仲介制度有無缺漏及檢討改進之處？因事關外籍漁工權益，本院立案進行調查。

本案經函請勞動部、行政院農業委員會（下稱農委會）、內政部移民署提供卷證資料，並函請外交部轉請我國駐外代表處協助蒐集我國從事境外聘僱的仲介機構與印尼仲介的合作情形，復於民國（下同）109年9月4日及11日辦理2場諮詢會議，邀請學者及民間團體提供意見，又於109年9月4日訪視境外漁工與○○移工庇護中心，以及於109年10月27日透過視訊方式訪談在印尼的3名境外漁工，並於同年11月13日不預警履勘1家仲介機構，再於同年12月7日邀請5家仲介機構，辦理座談會。最後於110年1月27日詢問行政院羅秉成政務委員、勞動部王尚志政務次長、黃維琛司長、勞動力發展署薛鑑忠組長、農委會漁業署張致盛署長、林國平副署長、林頂榮組長、劉啟超簡任技正等，並經農委會於同年2月9日與22日、勞動部於同年3月22日及29日補充書面說明資料及更新統計數據，已調查完成。

本案調查發現，勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，而本案黃男為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的○○公司（下稱甲公司）製作不實的切結書及本國船員名冊共24份，使其可登載為24艘漁船的船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函；黃男又為擴充非法引進、派遣境內漁工，竟能透過仲介機構將合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介的機會，訛報需求人力，再將境內漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，惟該部事後不僅未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，據以通盤檢討現行制度的缺漏並有效採行防堵對策，且地方政府對於本案疑似人口販運被害人提出的申訴案件，缺乏敏感度，竟以勞資爭議案件處理，該部亦未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，依據本案臺灣宜蘭地方檢察

署（下稱宜蘭地檢署）偵查結果<sup>2</sup>，黃男於 104 年至 107 年 11 月受僱由該部許可的○○公司（下稱乙公司）<sup>3</sup>，之後於 107 年 11 月至 109 年 8 月靠行於也是該部許可的甲公司，其犯行手法及過程如下：

- （一）黃男為非法仲介外籍漁工，透過甲公司 1 名行政人員於 108 年 5 月間不實製作「漁業人與船主無聘僱關係切結書」及「本國船員名冊」各 24 份，以黃男的名義登載為 24 艘漁船船員，藉此偽稱是與各該漁船採合夥分紅制，並於前揭文件資料上用印後送交勞動部核發招募外籍漁工許可函。
- （二）黃男於 107 年 4 月間透過越南籍仲介在越南招募 A1 來臺，嗣 A1 入境後，黃男即仲介至「○○號」（下稱 B1）漁船工作，同年 6 月間再非法仲介 A1 前往「○○號」（下稱 B2）漁船工作。107 年 10 月間，黃男委由乙公司員工製作 B1 漁船船主的陳報函，通報 A1 為行蹤不明，再於同年 11 月 24 日將不知情的 A1 轉換至○○水產行為張男、蔡女工作。A1 整理漁獲、製作魚餌等，每日工作逾 10 小時、無休假、無加班費，月薪僅約 19,000 元，加計製作魚餌的獎金，至多約 23,000 元。
- （三）黃男於 108 年 11 月 15 日透過越南籍仲介在越南招募 A2 來臺，於 A2 來臺後，安排至「○○號」（下稱 B3）漁船工作而受僱於張男。張男於 108 年 12 月初卻擅自安排 A2 至「○○號」（下稱 B4）漁船工作。108 年 12 月 14 日，A2 出海作業時因不慎致手指遭割斷，惟該漁船卻遲至翌（15）日返航入港後，始通知張男帶 A2 前往就醫並住院 10 日。A2 於 108 年 12 月 24 日出院，張男、蔡女擅自將 A2 轉換至○○水產行從事清潔、烹飪、宰殺魷魚、包裝等工作，108 年 12 月 24 日至 109 年 3 月 11 日期間均無休假，且僅給付 108 年 12 月、109 年 1 月的薪資各約 2 萬餘元。又，黃男為使 A2 持續聽命於張男、蔡女，而扣留護照。
- （四）黃男自 106 年起未經「○○號」（下稱 B5）漁船船主的同意，趁著為其辦理仲介的機會，冒名向勞動部申請引進越南籍漁工共 15 人，再將虛增入境的漁工轉介至其他漁船作業而牟利。且

<sup>2</sup> 宜蘭地檢署檢察官 109 年度偵字第 4836 號、第 7010 號、第 7111 號起訴書，將黃男依違反人口販運防制法等罪嫌提起公訴。

<sup>3</sup> 乙公司未於期限內申請換證，於 107 年間經勞動部註銷許可證。

黃男為掩飾不法，於 108 年 1 月 30 日擅自製作 B5 漁船更改就業安定費帳單寄送地址的切結書，並指示甲公司 1 名員工向勞動部申請將該漁船所屬漁工的就業安定費帳單寄送至○○水產行，再前往領取代為繳交費用。

(五) 黃男於 106 年 5 月間仲介越南籍漁工 A3 至 B5 漁船工作，嗣於 107 年底應船主的要求更換漁工，將 A3 轉至「○○號」（下稱 B6）漁船，卻未立即協助辦理變更登記，且於 108 年 9 月間冒用 B5 漁船船主、B6 漁船船主及 A3 的名義，向勞動部辦理 A3 轉換雇主為 B6 漁船船主。又迄 108 年 10 月間，B6 漁船的名義已不存在，船主也非原船主<sup>4</sup>，黃男指示甲公司員工製作 B6 漁船船主的陳報函，通報 A3 為失聯。

(六) 黃男於 107 年 8 月間、11 月間及 12 月間，負責仲介 3 名越南籍漁工分別受僱於「○○號」、「○○號」、「○○號」等漁船，惟黃男為擴大非法引進越南籍漁工，非法將 3 人仲介安排至 B2 漁船工作，且為掩飾不法，自行計算應收取的費用，並持手寫單據交付船主。

二、本案勞動部於 108 年 6 月經接獲 B5 漁船船主檢舉後，雖針對甲公司提出的申請案加強審查，發現確有 25 艘漁船均於本國船員名冊登載黃君之情事<sup>5</sup>，並移請相關地方政府確認雇主有無不實登載船員資料及有無委任甲公司辦理聘僱申請，惟查：

(一) 勞動部受理聘僱許可申請案，依現行規定<sup>6</sup>係就雇主的漁業執照效力及船員人數、已取得的外國人名額、雇主檢附的漁業人與船員無聘僱關係切結書、雇主及委任的仲介機構用印及就業服務專業人員簽名等項，以人工檢核方式進行書面審查，合於規定者依法核發招募許可。惟黃君未擔任甲公司的代表人或董事，亦非該公司就業服務專業人員及從業人員，竟能以靠行方式，為漁船船主辦理聘僱申請案，甚至為圖非法仲介外籍漁工，

<sup>4</sup> B6 漁船於 108 年 9 月起因變更船主而改名為「○○號」漁船。

<sup>5</sup> 農委會漁業署 108 年 11 月 11 日函復勞動部略以：依「漁船船員管理規則」第 2 條及第 17 條之 1 規定，船員指服務於漁船上之人員，如有變更服務漁船時，應於發生後 7 日內辦理漁船船員手冊之異動登記；另船員只能受僱服務於 1 艘漁船，不能同時受僱多艘漁船，且黃男受僱於○○漁船迄今。

<sup>6</sup> 「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第 9 條規定。

竟可輕易透過該公司製作不實的切結書及本國船員名冊多達 24 份，使黃男可登載成為 24 艘漁船所屬船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函，且該公司也為黃男不實製作漁船船主的陳報函、向勞動部申請變更費用帳單寄送地址，甚至向勞動部提出的外籍漁工聘僱申請案，皆有就業服務專業人員親自簽名。以上凸顯勞動部現行以書面檢核的審查機制失靈，以致無法即時察覺黃男前述不法情事，惟該部事後卻未能積極檢討現行審核與管理機制缺漏之處，據以採取防堵對策，亦未與農委會協調尋求解決對策，猶稱：本國船員受僱服務漁船之登錄或管理，係農委會漁業署執掌，非該部業管，該部尚難掌握本國籍船員同時受僱於多艘漁船之情形等語，顯係卸責之詞，實有怠失。

- (二) 黃男為擴大非法引進、派遣越南籍漁工，早在受僱於乙公司期間，便任意將不知情的外籍漁工轉至其他漁船作業，並將合法外籍漁工通報為失聯，甚至藉著為漁船船主辦理仲介之際，冒用船主名義訛報需求人數，向勞動部申請引進外籍漁工，再將這些失聯或虛增入境的外籍漁工轉至其他雇主或漁船作業而牟利。況且 B5 漁船船主早在 108 年 6 月檢舉時，即指訴乙公司未經其授權，即冒名申請招募外籍漁工，惟該部卻以：「乙公司已停業」為由，遲未針對該公司於該期間內申請聘僱案件，進行清查、檢討。再者，該部於 108 年 6 月接獲 B5 漁船船主的檢舉，經清查甲公司自 106 年 9 月受船主委任提出的聘僱申請案共計 453 件，其中有 25 艘漁船、30 案所檢附的本國船員名冊皆有黃男資料，經再函請 4 個地方政府協助向雇主確認，發現該公司確有不實申請及未經雇主受任即申請等情事後，再移請雇主及地方政府確認船主有否委任甲公司提出申請共計 78 案，惟其餘 375 件的清查及檢討結果，該部僅表示：「先就甲公司受任代漁船船主提出後尚未核發之新聘僱外國人申請案，全數函請雇主及地方政府確認船主是否確實有委任仲介甲公司提出申請，後續本部將再續行調查前揭 453 件申請案有無以不實資料提出申請之情事。」顯見本案發生後，該部猶未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的 2 家仲介機構，並通盤檢討現行制度的缺漏，據以有效採行防堵對策，避免類似情事再次發生，實有怠失。

(三) 再據宜蘭地檢署起訴書所載，A2 於 108 年 12 月 24 日至 109 年 3 月 11 日期間在○○水產行遭勞動剝削，亦遭黃男扣留護照，且黃男在得知 A2 撥打勞動部「1955 勞工諮詢申訴專線」（下稱 1955 專線）申訴後，出言恫嚇而使 A2 在水產行繼續遭負責人剝削。惟本案發生後，勞動部卻未積極查究與檢討該專線及相關機關對 A2 申訴案的處置情形，迨本院詢問後，該部始進行查明，並僅查得 A2 於逃出後的 109 年 3 月 12 日撥打 1955 專線。又 A2 於 108 年 12 月 24 日出院後，遭截斷的手指尚未痊癒，不適合工作，卻仍遭水產行強迫工作，期間亦無休假，且僅收到 2 個月的低薪各約 2 萬元，而勞動部查復結果亦顯示，A2 於 109 年 3 月 12 日撥打 1955 專線申訴時，明確陳訴其未取得工資、遭受職業災害及遭仲介扣留證件等情。顯然本件涉及人口販運，惟 1955 專線受理後派案至新北市政府勞工局進行查處，該局卻以「勞資爭議案件」擬召開協調會<sup>7</sup>，並未依據「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」<sup>8</sup>協請入出國管理機關或警察機關依職權處理，顯然地方政府對於疑涉人口販運申訴案件的處理，欠缺敏感度，勞動部卻未予檢討，以避免類似情事再次發生，核有怠失。

(四) 另本案涉有不實提供以黃男為本國船員資料的 25 艘漁船，其聘僱的外籍漁工曾被船主通報為失聯者共計 116 人<sup>9</sup>，扣除其中 2 人經確認並撤銷通報後，其餘幾乎集中在越南籍（共 78 人），其次為印尼籍計 35 人，另 1 人為菲律賓籍，而迄今尚有 76 人仍行蹤不明。且受任的仲介機構，除 15 人未顯示外，其餘 99 人是由 17 家仲介機構受任辦理聘僱許可，其中 26 人為乙公司、13 人為○○公司、12 人為○○公司、11 人為○○公司，8 人為

<sup>7</sup> 嗣內政部移民署北區事務大隊基隆市專勤隊於 109 年 3 月 21 日函知該局表示：本件涉人口販運，請該局暫緩召開協調會。

<sup>8</sup> 依據勞動部「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」第 4 點規定，訪查有違反入出國及移民法規定、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；同時查有違反就業服務法，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，並副知該部。

<sup>9</sup> 其中 2 人經確認後撤銷通報，5 人於行蹤不明後 1 個月內返回雇主處並經撤銷行蹤不明處分。

甲公司，5家合計達70人。此外，入境後1年內發生失聯者計有85人（占74.6%），其中6個月內（含6個月）即發生失聯者計有65人（占57.0%），甚至有不及1個月即失聯。惟本案發生後，勞動部卻未積極清查前揭外籍漁工有否遭不肖仲介以同樣手法而落入黑市，據以檢討及補救目前失聯通報制度的缺漏，足見該部未予正視移工「被失聯」而轉為黑市勞動人力遭剝削的問題，亦有怠失。

綜上所述，勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，而本案黃男為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的仲介機構製作不實的切結書及本國船員名冊共24份，使其可登載為24艘漁船的船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函；黃男又為擴充非法引進、派遣境內漁工，竟能透過仲介機構將合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介的機會，訛報需求人力，再將境內漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，惟該部事後不僅未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，據以通盤檢討現行制度的缺漏並有效採行防堵對策，且地方政府對於本案疑似人口販運被害人提出的申訴案件，缺乏敏感度，竟以勞資爭議案件處理，該部也未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，均核有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送勞動部確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



## 22、基隆市政府辦理北港污水第四標工程，不當同意得標廠商減收履約保證金，未協調相關管線單位配合施作，致工程延宕案

提案委員：陳景峻、郭文東、張菊芳

審查委員會：經 110 年 5 月 11 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 10 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：基隆市政府

貳、案由：

基隆市政府辦理「北港污水第四標工程」不當同意得標廠商以連帶保證廠商減收履約保證金，破壞採購之公平性；復未審查確認連帶保證廠商是否具有本工程招標時所規範投標廠商資格之相當財力及實績，嗣承接廠商亦因財務問題終止契約，嚴重影響工進；另基隆市政府未按預定地下管線障礙遷移期程妥為管控，亦未積極協調相關管線單位配合工程施作，致工程進度持續落後，嗣終止契約重新發包施工，於109年12月23日竣工，距契約原訂之102年1月28日完工日已延宕近8年之久，行政效率嚴重不彰，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

基隆市政府民國（下同）99年辦理「基隆市污水下水道系統第一期修正實施計畫－北港系統管線新建工程－管線工程第四標」（下稱北港污水第四標工程），預算新臺幣（下同）2億8,998萬38元（內政

部營建署補助2億8,418萬437元），99年8月19日決標予榮○股份有限公司（下稱榮○公司），決標金額2億2,200萬元，於100年1月12日開工，預定於102年1月28日完工，嗣榮○公司及連帶保證廠商富○營造有限公司（下稱富○公司）先後因財務困難無力施作終止契約，應急及後續工程至109年12月23日始竣工，嚴重延宕近8年之久，案經審計部函報有未盡職責或效能過低情事，經調閱基隆市政府、審計部等機關卷證資料，並於110年1月22日赴基隆市政府聽取簡報及現場履勘，認本案處理過程確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、99年「北港污水第四標工程」招標文件並未明定得標廠商應繳納之履約保證金得以連帶保證廠商替代，基隆市政府卻不當同意得標廠商榮○公司以連帶保證廠商富○公司減收履約保證金，破壞採購之公平性；復未審查確認富○公司是否具有本工程招標時所規範投標廠商資格之相當財力及實績，嗣富○公司亦因財務問題於107年9月25日終止契約，嚴重影響後續工程之執行，核有違失。

（一）政府採購法第36條第1、2項規定：「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。」基隆市政府99年7月2日公告「北港污水第四標工程」公開招標，廠商資格摘要規定略以：「（1）甲級綜合營造業（E101011）或地下管線工程專業營造業（E103071）。（2）依投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第5條，廠商之特定資格如下：投標廠商須於截止投標日前5年內，完成污水下水道興建工程契約，其單次契約金額不低於招標標的預算金額之五分之二（1億1,599萬2,015元），或累計金額不低於招標標的預算金額（2億8,998萬38元），並得含採購機關（構）出具之驗收證明。」另依押標金保證金暨其他擔保作業辦法（下稱押保辦法）第33條之1規定：「公告金額以上之採購，機關得於招標文件中規定得標廠商提出符合招標文件所定投標廠商資格條件之其他廠商之履約及賠償連帶保證者，其應繳納之履約保證金或保固保證金得予減收。前項減收額度，得為一定金額或比率，由招標機關於招標文件中

擇定之。其額度以不逾履約保證金或保固保證金額度之百分之五十為限。」爰得標廠商得否提出其他廠商之履約及賠償連帶保證以減收履約保證金，「應於招標文件已明定允許為限」，另依前揭規定，履約保證金連帶保證廠商資格應符合招標文件所定投標廠商資格條件。

- (二) 查基隆市政府 99 年 7 月 27 日辦理「北港污水第四標工程」公開招標，決標予榮○公司，金額 2 億 2,200 萬元為巨額採購，但基隆市政府並未依押保辦法規定於招標文件中訂定得標廠商應繳納之履約保證金得以連帶保證廠商替代，即逕予同意榮○公司提出富○公司為連帶保證廠商並減收履約保證金，且未審查確認富○公司是否具有符合招標文件所定投標廠商資格條件，即就榮○公司應繳納履約保證金 2,220 萬元，於 99 年 8 月 27 日同意榮○公司以兆○銀行忠孝分行出具 4 份履約保證金連帶保證書（保證書編號：CHG-135/10、CHG-136/10、CHG-137/10、CHG-138/10），每份保證金額為 277 萬 5,000 元，合計 1,110 萬元，繳交 50% 之履約保證金，剩餘 50% 履約保證金 1,110 萬元，由富○公司於 99 年 8 月 26 日出具廠商履約及賠償連帶保證書，作為連帶保證廠商以減收履約保證金，核與政府採購法及招標文件規定不符。
- (三) 復查本工程於 100 年 1 月 12 日開工，嗣榮○公司於 101 年 4 月 9 日函基隆市政府表示「因財務困難無力施作，願由連帶保證廠商富○公司承接工程」。按基隆市政府既於本工程招標文件規範投標廠商須具有於截止投標日前 5 年內，完成污水下水道興建工程等「特定資格」，即表示該等資格為確保承包廠商具有執行本工程能力之必備條件，即使基隆市政府先前已不當同意富○公司為履約連帶保證廠商時漏未審查，此時理應於同意連帶保證廠商接辦工程前，依原定投標廠商資格，審查該廠商具備之財力與工程實績等，以確認其履約能力，惟當時基隆市政府並未審查確認富○公司之資格條件，且經審計部臺灣省基隆市審計室由行政院公共工程委員會「政府電子採購網」查詢富○公司承接工程日前 5 年內採購案件，發現該公司並無承攬有關污水下水道興建工程案件之實績，顯未具有本工程招標時所定投標廠商特定資格，仍於 101 年 6 月 20 日與富○公司簽訂工

程承接協議書，同意由該公司進場履約，嗣後工程進度不斷落後，加上該公司財務問題，終於於 107 年 9 月 25 日基隆市政府通知終止契約。查基隆市政府未確實審查富○公司之廠商資格能力而同意承接，此為「不作為疏失」，依銓敘部 106 年 3 月 27 日部法二字第 1064209183 號令規定，應自審計部臺灣省基隆市審計室 107 年 5 月 17 日審基市四字第 1070001119 號函通知該府起算時效。

(四) 綜上，政府採購法第 6 條第 1 項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」查 99 年「北港污水第四標工程」招標文件並未明定得標廠商應繳納之履約保證金得以連帶保證廠商替代，然基隆市政府卻不當同意得標廠商榮○公司以連帶保證廠商富○公司減收履約保證金，對其他投標廠商而言，顯未公平；復未審查確認富○公司是否具有本工程招標時所規範投標廠商資格之相當財力及實績，嗣富○公司亦因財務問題於 107 年 9 月 25 日終止契約，嚴重影響後續工程之執行，核有違失。

二、基隆市政府未按預定地下管線障礙遷移（簡稱管遷）期程妥為管控，亦未積極協調相關管線單位配合工程施作，及時完成管遷作業，致延宕主要徑工作面管段之推進等作業期程；復未有效督促廠商改善出工及機具不足情事，致工程進度持續落後，至履約期限屆止仍落後達 24.53%，嗣終止契約重新發包應急及後續工程，於 109 年 12 月 23 日竣工，距契約原訂之 102 年 1 月 28 日完工日，已延宕近 8 年之久，行政效率嚴重不彰，核有違失。

(一) 依「北港污水第四標工程」契約第 10 條第 5 項工程司代表甲方處理下列非乙方責任之有關契約協調事項第 2 款規定：「工程範圍內地上（下）物拆遷作業協調事項……。」及工程投標須知補充說明二、施工條件 7. 規定：「承包商應提供足夠之機具及人力……。若乙方實際施工進度與預定進度比較進度落後時，甲方有權要求乙方提出趕工計畫，要求乙方增加機具及人力同時進場施工，並要求乙方至少 5 套以上『短管推進工法』機組（包含長距離推進）及至少 1 個刃口推進、明挖及用戶接管工作面同時進場施工。」

(二) 查本工程屬北港系統污水下水道管線新建工程，位處基隆市區

含形象商圈，管線沿基隆市區道路埋設。依工程施工計畫，工程新設管線係納入中正左主幹線，工程範圍包含田寮河以北義二路、祥豐街沿線區域之次幹管、分支管管線工程及大型集合住宅用戶接管工程；施工作業區分為5個推進工作面，及1個分管與用戶接管等6個工作面，同時施作，其中第一工作面含義二路 CAa02 至 CAa13 等管段，及第三工作面含祥豐街 CC01 至 CC17 等管段。基隆市政府於100年8月18日檢送依試挖成果報告彙製之本工程管遷管制表，請台灣自來水股份有限公司第一區管理處（下稱自來水一區處）等10家管線單位確認管遷期程，按該表明定各管遷項目（含台電、電信、自來水、瓦斯等）、業主辦理管遷協調會日期及管線單位管遷完成日期等，基隆市政府理應據以管控管遷作業期程，惟本工程自基隆市政府於101年6月26日同意富○公司進場履約後，迄至106年12月底期間，仍因管遷作業未依預定進度完成，影響施工，經基隆市政府分10次核定展延工期合計1,049工作天，為原契約工期515工作天之2倍餘，亦即因相關管遷單位未如基隆市政府預定期程配合完成管遷作業，致需耗費原定3倍餘之期程，始能完工。

- (三) 次查，本工程自100年11月1日至103年5月31日期間，係以浮時（註：指作業工期容許之寬裕時間）為零之第三工作面為主要徑（含CC01至CC17管段），基隆市政府由前揭管遷管制表應知CC01至CC09等管段，將遭遇台電、電信、自來水、瓦斯等管遷作業，並預計於100年5月2日至100年9月30日期間完成相關管遷作業；且台電及電信管遷已於100年10月26日及12月24日完成。惟基隆市政府延遲3年餘，迄至104年4月17日始由市長主持與自來水一區處及欣隆天然氣股份有限公司（下稱欣隆公司）召開污水工進推動精進會議，訂於104年5月15日前完成CC01至CC07等管段管遷作業。嗣自來水一區處及欣隆公司陸續於104年5月25日至8月27日期間完成自來水及瓦斯等管遷作業，計延遲3年餘（原訂於100年9月30日前完成，延遲至104年8月27日），並推遲CC01至CC07等管段工進，迄至105年3月1日始完成推進作業。顯示基隆市政府於上述期間辦理主要徑CC01、CC03至CC07等管

段之管遷作業，因延遲協調相關管線單位進場辦理管遷，致延宕整體管段推進作業期程 3 年餘。

(四) 復查，本工程自 103 年 6 月 1 日至 106 年 8 月 31 日期間之主要徑為第一工作面（含 CAa02 至 CAa13、CA01 至 CA10、CAb03 至 CAb06 及 Cab10 至 Cab13 等管段），基隆市政府由前揭管遷管制表應知 CAa02 至 CAa13 等管段，將遭遇台電、電信、自來水及瓦斯等管遷作業，並應依預計期程於 100 年 6 月 1 日至 101 年 3 月 19 日期間完成該等管遷作業。惟基隆市政府延遲 3 年餘，迄至 104 年 7 月 22 日始與自來水一區處協調進場辦理管遷作業，嗣後又未積極協調辦理，迨至 105 年 11 月 22 日始再請自來水一區處儘速申請路證與採購不斷水設備等，因國外進口不斷水設備耗費時日，致該處延遲於 106 年 11 月 30 日至 107 年 1 月 15 日期間陸續完成管遷作業，計延遲 5 年餘（原訂於 101 年 3 月 19 日前完成，延遲至 107 年 1 月 15 日），並推遲 CAa04 至 CAa08 及 CAa13 等管段工進，迄至基隆市政府 107 年 9 月 25 日通知富○公司終止契約止，仍未完成推進作業。顯示基隆市政府自 100 年 8 月 18 日檢送管遷管制表予各管線單位時，既知主要徑第一工作面 CAa02 至 CAa13 等管段屬市區水系，將遭遇自來水管遷及不容有斷水等情況，亟需自來水一區處配合辦理管遷作業，卻未請該處早為規劃設計因應；復於辦理期間延遲 3 年餘始協調相關管線單位進場辦理管遷等情事，影響第一工作面 CAa04 至 CAa08 及 CAa13 等管段推進作業期程達 5 年餘。

(五) 又查，基隆市政府自 101 年 7 月第 19 期至 106 年 10 月第 82 期估驗計價，因工程實際進度落後預定進度達 10% 以上，依工程契約第 5 條第 2 項第 2 款第 5 目暫停給付估驗計價款達 24 次，而基隆市政府自 102 年 10 月 31 日至 106 年 12 月 20 日期間召開 36 次工程督導會議（第 20 至 55 次工程督導會議），計 29 次於會議中就工程進度檢討提醒廠商，經監造單位表述廠商執行進度（立坑、推進機組及施工人員）不足，恐有逾期罰款情事，請廠商依各工作面考量，增加工班、機具及人力進場趕工，以利工程進度推展。由基隆市政府自 102 年 10 月 31 日起，已知富○公司出工及機具使用異常，惟於會議後僅發函通知富○

公司及監造單位中○工程顧問股份有限公司依會議結論辦理推動工進，並未積極追蹤各該公司實際辦理情形，致工程落後情形未獲改善，顯示其督導作為流於形式，無助於落後情形之監督及改善，迄至工期展延後之預計履約期限 107 年 4 月 25 日止，工程落後仍達 24.53%（實際工進 75.47%）。

- (六) 未查，富○公司自 107 年 4 月起發生資金周轉不靈，財務困難無力再行施作情形，基隆市政府雖於同年 4 月 24 日邀集履約保證銀行召開承接協商會議，擬依契約規定採監督付款方式，由分包廠商接續完成施工，惟後續與該分包商協議未果，於同年 9 月 25 日函富○公司終止契約。其後，又未積極辦理與富○公司之中途結算作業，影響後續未完成工項之重新發包與施工作業，該等後續工項經基隆市政府以「北港污水第四標應急工程」（決標金額 385 萬元）及「北港污水第四標後續工程」（決標金額 3,800 萬元）等 2 項工程辦理，分別迄至 108 年 3 月 7 日及 4 月 18 日始決標，108 年 11 月 27 日、109 年 12 月 23 日竣工，距契約原訂之 102 年 1 月 28 日完工日，已延宕近 8 年之久，行政效率嚴重不彰。
- (七) 有關「北港污水第四標工程」於 100 年 1 月 12 日開工，工期為 515 個工作天，預定於 102 年 1 月 28 日完工，但進度嚴重落後延宕，除榮○公司、富○公司先後因財務問題無力履約終止契約外，經詢據基隆市政府表示：本案工區主要位於基隆市主要幹道上，民生管線繁多遷移困難；污水工作井又多須設於路口，無法全面避開；管線試挖僅能探挖出第 1 層管線，常於管遷作業完成，進場施作時才發現其他老舊無圖資之不明管線，須另案辦理遷移；管遷協調作業時程冗長，自來水管遷多次流標，採購不斷水設備及受進口船期影響等。查本工程基隆市政府核定 12 次工期檢討原因分析表，除第 1 次「路證（未核發）」展延 17 工作天，第 2 次「交通維持計畫書審查期」展延 93 工作天外，餘皆「管線未配合遷移（推進工程）」展延 1,125 工作天，合計展延工期 1,234 工作天（註：另扣除變更設計調整工期減少 1 工作天），確屬管遷影響甚鉅。惟查，本案施工地點既位處市區，地下管線交錯複雜及自來水等維生管線不可中斷，事前當可預見，與各管線單位除應儘早協調外，如遇困難，必要

時亦應提高協調層級因應，惟查基隆市政府僅以函催方式處理，對工期嚴重延宕一事，均束手無策，態度顯欠積極，以本案2億2,200萬元工程而言，竟延宕8年完成，行政效率不彰。

(八) 綜上，基隆市政府未按預定管遷期程妥為管控，亦未積極協調相關管線單位配合工程施作，及時完成管遷作業，致延宕主要徑工作面管段之推進等作業期程；復未有效督促廠商改善出工及機具不足情事，致工程進度持續落後，至履約期限屆止仍落後達24.53%，嗣終止契約重新發包應急及後續工程，於109年12月23日竣工，距契約原訂之102年1月28日完工日，已延宕近8年之久，行政效率嚴重不彰，核有違失。

綜上所述，基隆市政府99年辦理「北港污水第四標工程」，招標文件並未明定得標廠商應繳納之履約保證金得以連帶保證廠商替代，基隆市政府卻不當同意得標廠商榮○公司以連帶保證廠商富○公司減收履約保證金，破壞採購之公平性；復未審查確認富○公司是否具有本工程招標時所規範投標廠商資格之相當財力及實績，嗣富○公司亦因財務問題終止契約，嚴重影響後續工程之執行；另基隆市政府未按預定管遷期程妥為管控，亦未積極協調相關管線單位配合工程施作，及時完成管遷作業，致延宕主要徑工作面管段之推進等作業期程；復未有效督促廠商改善出工及機具不足情事，致工程進度持續落後，至經加計展延工期後之履約期限107年4月25日屆止仍落後達24.53%，嗣終止契約重新發包應急及後續工程，於109年12月23日竣工，距契約原訂之102年1月28日完工日，已延宕近8年之久，行政效率嚴重不彰，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，移送行政院轉飭該府確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



## 23、澎湖縣政府辦理「黃金海岸世界海洋故事園區計畫」，未依交通部觀光局核定計畫辦理，未達成計畫目標與效益案

提案委員：陳景峻、張菊芳、郭文東、蕭自佑、鴻義章

審查委員會：經 110 年 5 月 11 日監察院交通及採購、內政及族群委員會第 6 屆第 9 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：澎湖縣政府

#### 貳、案由：

澎湖縣政府為發展林投風景特定區，彰顯美麗海灣意象，自100年迄至106年期間，歷經都市計畫通盤檢討乃至獲取交通部觀光局「遊憩據點特色增值計畫」補助經費1億1,520萬元辦理「黃金海岸世界海洋故事園區」計畫，湖西鄉亮點計畫終露曙光，惟該府竟執意逕自變更提案內容，幾經往返修正仍未依原核定計畫內容辦理，而未獲交通部觀光局審查通過，終致該府簽辦「至細部設計階段完成結案」，以階段性結案經費調整至357萬餘元，執行率僅3.1%，形同主動放棄1億餘元建設經費，未能達成計畫目標與效益，核有違失，爰依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

澎湖縣湖西鄉為澎湖第二大人口集居區<sup>1</sup>，擁有美麗的海岸沙灘景觀，與豐富的人文及生態景觀，且位處澎湖海、空門戶（馬公航空

<sup>1</sup> 根據澎湖縣政府官網資料顯示，109年底各鄉市人口數統計，馬公市人口數63,206人，湖西鄉人口數次之，為15,230人（網頁檢索日期：110年1月30日）。

站、龍門港），深具發展潛力，然因長期資源政策分配不均，整體區域定位備受忽略。澎湖縣政府為均衡城鄉發展，促進湖西鄉觀光事業，打造湖西黃金海岸成為具有海洋特色之蜜月海灣，及整理周邊林相與植栽綠美化，於民國（下同）104年間向交通部觀光局（下稱觀光局）提案申請「遊憩據點特色增值計畫」補助經費辦理「黃金海岸世界海洋故事園區」案，計畫以「林投風景特定區」為主體，串聯馬公機場、龍門港及黃金海岸，並以國際視野打造「世界海洋故事」為主題之濱海度假園區。然該案前經審計部澎湖縣審計室（下稱澎湖縣審計室）查核後發現，於106年間僅執行至基本設計階段即予結案，且計畫用地遲未開發利用，有未盡職責或效能過低情事，遂依審計法第69條第1項前段規定函報本院，嗣經本院地方政府年度總決算審核報告審議小組決議推派調查。

本案經調閱澎湖縣審計室、澎湖縣政府、觀光局等機關卷證資料<sup>2</sup>，於110年1月26日赴澎湖縣政府聽取簡報及詢問觀光局副局長林信任、澎湖縣政府秘書長盧春田與參議洪棟霖等主管人員，並於110年1月27日赴現場履勘。嗣經澎湖縣政府及觀光局分別就待釐清事項，於110年2月5日、2月9日及3月25日陸續查復到院。調查發現，本案澎湖縣政府未按觀光局原核定計畫內容辦理，終因設計內容及經費需求與原核定計畫差異過大，未獲該局審查通過，肇致計畫僅執行至細部設計即予結案，形同主動放棄新臺幣（下同）1億餘元建設經費，核有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、澎湖縣政府為發展林投風景特定區，彰顯美麗海灣意象，於100年辦理都市計畫通盤檢討委託技術服務採購案，於104年向交通部觀光局爭取「遊憩據點特色增值計畫」補助，獲核經費1億1,520萬元辦理「黃金海岸世界海洋故事園區」計畫，嗣於106年發布「變更林投風景特定區主要計畫（第三次通盤檢討）案」，湖西鄉亮點計畫終露曙光，惟該府竟執意變更提案，幾經往返修正仍未依原核定計畫辦理，終致簽辦「至細部設計階段完成結案」，形同主動放棄1億餘元建設經費，績效不彰，違失甚明

（一）按觀光局104年至107年「遊憩據點特色增值計畫」申請須知

<sup>2</sup> 本院109年12月10日院台調伍字第1090832195號函、澎湖縣審計室109年12月18日審澎縣三字第10900002969號函、澎湖縣政府110年1月22日電傳110年1月26及27日簡報說明資料。

第 5 點有關申請補助及核准程序規定：「2. 工作計畫書應依觀光局審核意見修正，俟工作內容、項目及進度期程核定後，據以辦理；未依觀光局審核意見進行修正者，觀光局將逕予取消補助。」、第 7 點有關督導及考核規定：「1. 地方政府應依本局核定計畫項目及金額執行……。4. 地方政府應確實依核定計畫內容執行，不得擅自變更。」是澎湖縣政府應依觀光局核定計畫辦理本計畫至為明確。

- (二) 澎湖縣政府為活化「林投風景特定區」閒置土地之利用及配合「遊憩據點特色增值計畫—黃金海岸海洋故事園區」之推動，營造以海洋故事為主題之綜合性遊憩園區，於 101 年 5 月 22 日上網公告辦理「澎湖縣 101 年度都市計畫通盤檢討委託技術服務」採購案，並於 106 年 7 月 17 日發布「變更林投風景特定區主要計畫（第三次通盤檢討）案」，將特定區原露營區 6.2547 公頃變更為觀光產業專用區，容許做為住宿及旅館用途，以供各類遊樂及休憩活動使用，育林公園用地 13.1939 公頃保留 5.5178 公頃，其餘 7.6761 公頃變更為公園用地，以增加使用強度，加速地區觀光產業發展。期間，該府為辦理「黃金海岸世界海洋故事園區」計畫，於 104 年 7 月 15 日檢送該工作計畫書向觀光局申請 104 年度「遊憩據點特色增值計畫」補助經費，同年 9 月 16 日獲觀光局匡列計畫經費金額為 1 億 1,520 萬元（其中中央補助款 7,660 萬 8,000 元、自償款 3,456 萬元、地方配合款 403 萬 2,000 元），並經觀光局於 104 年 11 月 13 日同意備查，核定工作計畫內容包括：世界海洋故事園區整體規劃設計含專案管理及招標經費 1,000 萬元、世界海洋故事主體意象設置工程經費 4,000 萬元、世界海洋故事館建置及周邊環境營造工程與行銷推廣 6,520 萬元，合計 1 億 1,520 萬元。計畫期程自 105 年 10 月 31 日至 107 年 10 月 31 日止，計畫實施區域係以林投風景特定區為主體，而世界海洋故事園區主要坐落於旅客服務中心東側之縣有土地，初期由政府投資興建，完成後由政府委託民間經營，後續可由民間參與投資與擴充。
- (三) 詎料，澎湖縣政府於 105 年 8 月 1 日召開整體規劃報告審查會議後，完成整體規劃報告書，修正案內規劃主體建物為「國際海洋志工環教會議中心」，並以國際會議廳為主體空間，經觀

光局 105 年 8 月 23 日函復審查意見：「案內規劃主體建物為『國際海洋志工環教會議中心』，並以國際會議廳（宴會廳容納 60 桌 -600 人）為主體空間，與原核定工作計畫書『世界海洋故事館』及『世界海洋故事公園』未符，如規劃內容未能符合原核定計畫，本局將取消補助」。惟查，澎湖縣政府仍於後續基本設計階段，再度規劃設計非原計畫核定之「宴會廳與國際會議廳」，經觀光局分別於 105 年 12 月 7 日、105 年 12 月 29 日、106 年 3 月 30 日及 106 年 5 月 15 日表示建請依原核定計畫內容辦理，且於 106 年 6 月 15 日及 7 月 20 日提送之修正工作計畫書，逕修正縮減為觀光產業專用區西北側 0.9870 公頃，爰觀光局 106 年 8 月 7 日函復歉難同意。澎湖縣政府遂於 106 年 9 月 15 日函復觀光局「本案將辦理至細部設計階段完成而結案，後續由民間 BOT 開發」，經觀光局 106 年 10 月 5 日函復原則同意階段性結案，後續工程經費未予核定，相關剩餘款應依比例儘速繳回，以上均有澎湖縣政府與觀光局往返公文附卷可稽（辦理歷程詳附表）。「遊憩據點特色增值計畫—黃金海岸海洋故事園區」至此僅達階段性規劃設計成果，整體園區計畫未竟全功。

（四）綜上，澎湖縣政府為發展林投風景特定區，彰顯美麗海灣意象，於 100 年辦理都市計畫通盤檢討委託技術服務採購案，於 104 年向觀光局爭取「遊憩據點特色增值計畫」補助，獲核經費 1 億 1,520 萬元辦理「黃金海岸世界海洋故事園區計畫」，嗣於 106 年發布「變更林投風景特定區主要計畫（第三次通盤檢討）案」，湖西鄉亮點計畫終露曙光，惟該府竟執意變更提案，幾經往返修正仍未依原核定計畫辦理，終致簽辦「至細部設計階段完成結案」，形同主動放棄 1 億餘元建設經費，績效不彰，違失甚明。

二、澎湖縣政府辦理黃金海岸世界海洋故事園區計畫，未按原核定計畫辦理，僅憑審查委員意見，逕自變更主建物空間功能為「宴會廳及會議廳」，與原具公益性之「海洋故事館」文化設施相去甚遠，基地範圍亦自 19.4486 公頃縮減為 0.987 公頃，差距近 20 倍，終因設計內容及經費需求與核定計畫差異過大，未獲交通部觀光局審查通過，該府以階段性結案經費調整至 357 萬餘元，執行率

僅 3.1%，未能達成計畫目標與效益，核有違失

- (一) 澎湖縣政府辦理黃金海岸世界海洋故事園區計畫，未按原核定計畫內容辦理等情，已如前述。經本院調閱黃金海岸規劃設計案之 105 年 5 月 24 日及 105 年 6 月 7 日「決標後工作會議」、105 年 8 月 1 日「整體規劃報告審查會議」及 105 年 11 月 9 日「基本設計成果審查會議」等會議紀錄顯示，審查委員多次表達「……澎湖現缺乏 100 桌以上宴會廳，可以考量空間配置，將 2 廳變 1 廳之多功能使用方式規劃」、「本計畫將帶動民間投資，做成休閒度假區及大型宴會廳（60 桌-100 桌），澎湖在地最缺乏的即為大型宴會廳」、「規劃單位可參考墾丁凱薩飯店設計」、「未來第 1 期施作完成設施供 BOT 業者使用，施作經費 1 億元符合需求，最符合需求為國際宴會廳或是婚宴廣場，澎湖最缺乏擺 100 桌以上之婚宴廣場」、「本案建議以國際宴會廳及國際會議廳方向設計，報到交通部觀光局無虞，主要施作經費約 1 億元要有效用，主辦單位應同時辦理招商作業」等語。該等建議於 105 年 8 月 1 日獲會議主席洪棟霖處長表示：「3. 出席規劃定位要明確，目前定位為國際會議廳及 NGO 國際海洋志工辦公室……」、「會議結論：（一）請規劃單位於會後依委員及各與會單位意見修正。」均有會議紀錄在卷可稽（發言紀錄詳附表）。
- (二) 又查，澎湖縣政府於 106 年 6 月 15 日及 7 月 20 日兩次修正工作計畫書，逕修正縮減為觀光產業專用區西北側 0.9870 公頃，與原核定計畫（包含觀光產業專用區及育林公園用地共 19.4486 公頃）落差極大，此有澎湖縣政府檢附之「整體規劃報告書」（按編：105 年核定版）與「105-107 年度工作計畫書修正第二版」（按編：106 年修正版）可資對照：
1. 原核定計畫基地範圍係以「林投風景特定區」為主題，包含觀光產業專用區及育林公園用地共 19.4486 公頃，該府逕修正縮減為觀光產業專用區西北側 0.9870 公頃，差距近 20 倍。
  2. 基地縮小後，因幾已無其它園區範圍，實質經費等同均投入興建世界海洋故事館一棟，功能僅規劃策展之用。
  3. 於原基地範圍內，另向內政部營建署（下稱營建署）分別爭

取預算 1,300 萬元與 1,700 萬元<sup>3</sup>，辦理迎賓大道營造、服務設施改造、植栽綠化以及景觀土木工程（含自行車道）。

(三) 嗣經觀光局函復欠難同意修正工作計畫書，以及同意澎湖縣政府提出執行至細部設計階段即結案之方案後，澎湖縣政府於 107 年 3 月 14 日核准規劃設計廠商所送細部設計圖說及預算書，並檢送本案設計成果報告書予觀光局；該局於 107 年 3 月 29 日函復說明因相關基本設計未獲審查通過，因此僅就計畫程序備查該計畫設計成果報告書，結案經費調整減至 357 萬 5,000 元。至此階段，本計畫執行率僅 3.1%<sup>4</sup>。就此，澎湖縣政府於 110 年 1 月 26 日接受本院詢問時表示，「……係基於設施自償性之考量，轉而修正為自償率較高之『宴客廳、國際會議廳』。」等語云云。惟查據澎湖縣政府提供本院之 105 年核定工作計畫書與 106 年修正計畫書顯示，自償率皆記載為「30%」，尚無所稱「提高自償率」內容。該府所稱與事實不符，顯係事後修飾之詞，不足為採。

(四) 綜上，澎湖縣政府辦理黃金海岸世界海洋故事園區計畫，未按原核定計畫內容辦理，僅憑審查委員意見，逕自變更主建物服務設施為「宴會廳及會議廳」，與原具公益性之「海洋故事館」文化設施相去甚遠，基地範圍亦自 19.4486 公頃縮小為 0.987 公頃，差距近 20 倍，終因設計內容及經費需求與核定計畫差異過大，未獲觀光局審查通過，該府以階段性結案經費調整至 357 萬餘元，執行率僅 3.1%，未能達成計畫目標與效益，核有違失。

綜上所述，澎湖縣政府辦理黃金海岸世界海洋故事園區計畫，自 100 年迄至 106 年期間，歷經都市計畫通盤檢討乃至獲取本計畫預算經費補助 1 億 1,520 萬元，湖西鄉亮點計畫終露曙光，未料該府執意變更提案，逕自變更基地規劃範圍縮減近 20 倍，幾經往返修正仍未依原核定計畫辦理，終致簽辦「至細部設計階段完成結案」，執行率僅 3.1%，形同主動放棄 1 億餘元建設經費，未能達成計畫目標與效益，核

<sup>3</sup> 「育林公園環境景觀建置工程」結算金額 1,588 萬 6,779 元，「文化長灘·黃金雙環」環境景觀建置工程結算金額 1,185 萬 7,313 元，兩案共計 2,774 萬 4,092 元。

<sup>4</sup> 105 年度編列預算數 1 億 1,520 萬元，迄至 108 年 7 月底止，僅執行至細部設計階段，累計實現數 357 萬 5,000 元（中央補助款 237 萬 7,375 元、自償款 107 萬 2,500 元、地方配合款 12 萬 5,125 元），執行率 3.1%。

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。

附表

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
1	104/09/16	觀光局同意補助澎湖縣政府辦理「遊憩據點特色增值計畫」，匡列計畫經費金額為1億1,520萬元。
2	104/11/13	觀光局同意備查澎湖縣政府提報工作計畫書。
3	104/11/20	第一次公告，評選後廢標。
4	105/01/04	無法決標公告。
5	105/03/04	第二次公告。
6	105/05/05	決標 ▶評選後由張嘉玲建築師事務所（下稱規劃設計廠商）得標（預算660萬，650萬決標）。 ▶決標公告記載：共計6位評選委員出席會議，委員分別為蕭慶成（高苑科技大學專任助理教授）、蔡有忠（縣府環保局局長）、陳順建（已退休）、鄭明源（縣府前秘書長）、郝國麟（已退休）、林文藻（工務處副處長）、洪棟霖（縣府建設處處長）。
7	105/05/16	簽約。
8	105/05/24	澎湖縣政府第1次工作會議 ▶委員建議：「……澎湖現缺乏100桌以上宴會廳，可以考量空間配置，將2廳變1廳之多功能使用方式規劃」。 ▶會議結論略以：將本案ROT範圍及後續BOT範圍整體配置圖提出，請林務公園管理所會後詳查規劃範圍之疏伐林木是否涉及補償，本案於用地變更時同步辦理招商。
9	105/06/07	澎湖縣政府第2次工作會議 ▶委員建議：「本計畫將帶動民間投資，做成休閒度假區及大型宴會廳（60桌-100桌），澎湖在地最缺乏的即為大型宴會廳」。 ▶會議結論略以：請規劃設計廠商參酌各單位建議方向進行。工務處研議區內北側聯外道路開闢及林投大排

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
		導入育林公園滯洪池可行性，地形測量、地上物及墳墓查估作業，請規劃設計廠商儘速進行，並依本案契約規定範圍完成整體景觀配置圖，規劃原則以儘量降低清整成樹為原則，測量時現有樹木應於圖面標示，設施物未來儘量配合避開，另請模擬2期BOT開發量體及配置。
10	105/06/21	澎湖縣政府第3次工作會議 會議結論略以：請規劃設計廠商務必速進行地形測量、地上物及墳墓查估作業，並依各單位建議方向進行規劃。因整體規劃期間將屆，且整體規劃配置仍尚未確定，請儘速完成配置計畫。
11	105/08/01	澎湖縣政府召開「整體規劃報告審查會議」 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶委員建議：「規劃單位可參考墾丁凱薩飯店設計」、「未來第1期施作完成設施供BOT業者使用，施作經費1億元符合需求，最符合需求為國際宴會廳或是婚宴廣場，澎湖最缺乏擺100桌以上之婚宴廣場」。</li> <li>▶會議主席洪棟霖處長表示：「3.出席規劃定位要明確，目前定位為國際會議廳及NGO國際海洋志工辦公室……」。</li> <li>▶會議結論略以：請於會後依委員及各與會單位意見修正，有關排水生態藍帶及新關聯外道路，請工務處另案辦理，並請規劃設計廠商修正報告書內容後辦理地方說明會。</li> <li>▶觀光局未出席本次整體規劃報告審查會議（經本院詢據觀光局表示，當時簽辦「會後再行提供書面意見」，因而未出席會議）。</li> </ul>
12	105/08/23	觀光局規劃設計審查意見回復略以：案內規劃主體建物為「國際海洋志工環教會議中心」，以國際會議廳（宴會廳容納60桌600人）為主體空間，與原核定計畫書「世界海洋故事館」及「世界海洋故事公園」未符，如規劃內容未符原核定計畫，將取消補助。
13	105/09/29	縣府依觀光局意見修正規劃報告書後，送請該局審查。
14	105/10/11	觀光局同意備查整體規劃報告（修正版）。



項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
15	105/10/13	<p>第4次工作會議（基本設計第1次）</p> <p>會議結論略以：整體內容策劃請再持續深入具體呈現。預算請合理估列，並依上開意見修正基本設計內容。</p> <p>本計畫補助款376萬3,500元匯入縣庫，納入105年度「計畫型補助收入」項下辦理。</p>
16	105/10/28	<p>規劃設計廠商提供檢送基本設計成果報告書予縣政府。</p>
17	105/11/09	<p>澎湖縣政府召開「基本設計成果審查會議」</p> <p>➤委員建議：「本案應儘量朝屏東墾丁凱薩飯店之設計及經營模式辦理，目前本案核定1億餘元。應配合後續BOT廠商，做可投資收益之設施，最好的兩個用途分別為國際宴會廳及國際會議廳。」、「本案建議以國際宴會廳及國際會議廳方向設計，報到觀光局無虞，主要施作經費約1億元要有效用，主辦單位應同時辦理招商作業。」</p> <p>➤會議決議略以，基本設計成果請規劃設計廠商參考各委員意見及觀光局105年8月23日觀技字第1050915826號函修正，請加強目前建築物亮點及主題性，並依目前量體辦理後續細設作業，裝修及策展部分由後續BOT或ROT廠商施作。</p> <p>➤觀光局未出席本次基本設計審查會議（經本院詢據觀光局表示，當時簽辦「會後再行提供書面意見」，因而未出席會議）。</p>
18	105/11/30	<p>縣府檢附基本設計成果審查會議紀錄函送相關單位。</p>
19	105/12/07	<p>觀光局就基本設計成果審查表示意見略以，主體建物留設大面積多功能展場，惟展示主題及空間運用上未有實質使用規劃，與核定工作計畫書之詳細執行內容無法鏈結。宴會廳及國際會議廳之功能非原計畫所核定項目，如評估具高投資收益，應納入BOT範圍辦理，並請縣府依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定送觀光局完成基本設計及經費審議作業。</p>
20	105/12/13	<p>澎湖縣政府第5次工作會議（細部設計第1次）</p> <p>請規劃設計公司依觀光局105年12月7日觀技字第1050923851號函修正基本設計成果，有關聯外道路建議</p>

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
		路線請於下次工作會議前提出，並說明其公益性、必要性及急迫性。
21	105/12/20	縣府依觀光局意見修正送該局審查申請基本設計及經費審議作業。
22	105/12/29	觀光局提出基本設計成果（第一次修正版）審查意見略以，核定計畫內容主軸為「世界海洋故事館」及「世界海洋故事公園」，惟所送基本設計僅主體建築物（國際海洋志工環教會議中心）即耗費全部預算，尚未包含外部空間規劃，未能呈現計畫全貌，請該府確實依原核定工作計畫書檢討，並充實「世界海洋故事館」及「世界海洋故事公園」基本設計意涵及配置，俾利辦理基本設計審查及審議經費編列合理性。將宴會廳及廚房配置於世界海洋故事館內，未符合原核定計畫，請納入BOT範圍辦理。
23	106/02/08	縣府函請規劃設計廠商依觀光局意見修正再送。
24	106/02/22	規劃設計廠商提送基本設計成果報告書修正版。
25	106/02/23	縣府函送基本設計成果報告書修正版予觀光局，請觀光局進行基本設計及經費成果審查。
26	106/03/20	觀光局召開「黃金海岸世界海洋故事園區」工程基本設計經費審議會及現勘，會議決議略以： 原核定計畫內容應包含海洋故事園區整體規劃，惟該府規劃結果，經費主要投注於海洋故事館本體建築，與原核定計畫內容有落差，請依原核定計畫辦理，如欲變更執行項目，請依程序提報變更計畫等意見，未通過該案基本設計內容。
27	106/03/30	觀光局檢送106/03/20召開「黃金海岸世界海洋故事園區」工程基本設計經費審議會紀錄，明確表示未通過該案基本設計內容。
28	106/05/04	針對106/3/20觀光局召開審查會議之意見，縣府檢附規劃設計廠商資料，函復觀光局說明略以，本案計畫範圍未與營建署補助計畫重疊，且經檢視觀光局核定補助計畫與興建海洋故事館內容相符，應無變更執行計畫之需。
29	106/05/15	就縣府106/5/4查復公文，觀光局函復表示略以： ▶有關計畫範圍釐清部分，依據本局核定之105-107年度工作計畫書，基地範圍，林投風景特定區為主體，

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
		<p>世界海洋故事園區主要座落於旅客服務中心前廣停用地及東側現有地。查該計畫包含本次縣府所附周邊計畫分布圖之A、B、C區，應予釐清。如確有與其他單位補助範圍重複之情事，或計畫執行範圍調整，應提報計畫變更，本局將依104年度「均衡城鄉發展推動方案」核定計畫內容重新檢討補助經費規模。</p> <p>➤觀光局核定計畫之工作項目包含「世界海洋故事園區整體規劃設計、世界海洋故事主題意象設置工程及世界海洋故事館建置」，惟目前規劃內容未見園區整體規劃之全貌，應儘速提出，避免補助經費流失。</p>
30	106/06/15	<p>縣府依據觀光局106/5/15意見，提送修正工作計畫書，逕修正基地規劃範圍，縮減至「觀光產業專用區西北側」0.9870公頃。</p>
31	106/06/27	<p>觀光局就縣府提送之修正工作計畫書案「欠難同意」，意見略以：</p> <p>➤計畫範圍部分，原核定計畫基地範圍為「林投風景特定區」為主體，包含「觀光產業專用區」（6.25公頃）與育林公園用地（13.2公頃）共計19.45公頃，為本次修正擬縮減為「觀光產業專用區西北側」0.9870公頃，與原核定計畫落差極大。</p> <p>➤建設內容部分，修正後實質建設內容僅興建「世界海洋故事館」乙棟，且功能僅規劃策展之用，已非屬觀光局業管範疇，並經106年3月20日工程基本設計經費審議未通過。</p> <p>➤工作項目增加該館場招商部分，亦非該計畫補助項目。</p> <p>➤經營管理部分，修正計畫所建硬體未來將以ROT方式招商經營，其與鄰旁該府預計更大規模之BOT招商標的，必有高度之依存關係，爰於該BOT作業未完成規劃及可行性評估，甚或未確定經營團隊前，本案ROT之投資建設未必符合經營需求，如經評估確具投資效益，亦應併入BOT案推動。</p>
32	106/07/20	<p>縣府檢附修正工作計畫書，函復觀光局106/6/27意見，再度重申本案基地範圍調整後，未與營建署補助計畫範圍重疊，建設內容及經管部分並無修正原策展用途。</p>

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
		俟縣府另行規劃辦理之招商案可行評估先期規劃內容提出後，將併送觀光局參考。
33	106/08/07	<p>觀光局就縣府再次提送之修正工作計畫書案仍「欠難同意」，意見略以：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶原核定計畫基地範圍為「林投風景特定區」（約19.4486公頃），卻縮減為「觀光產業專用區西北側」（0.987公頃）觀光局尚未同意，如欲切割與營建署計畫範圍重疊部分，其經費規模及工作內容與原核定計畫落差甚鉅，宜有充分理由與合理之經費調整。</li> <li>▶今海洋故事園區限縮於「觀光產業專用區」範圍，且該區域業經貴府另案委託辦理BOT招商可行評估與先期規劃作業，計畫範圍相同，似無原核定整體規劃持續辦理之必要。</li> </ul>
34	106/08/15	縣府依據觀光局106/8/7意見，內部簽辦本計畫範圍內「觀光產業專用區」同步依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）辦理招商程序中，本計畫執行至細部設計階段完結案，後續辦理契約終止，設計成果另供BOT廠商規劃參考。
35	106/09/15	縣府函復觀光局，執行至細部設計後結案後續由BOT廠商自行依投資計畫續行。
36	106/10/05	觀光局同意縣府所提出之方案。
37	106/11/09	縣府函請規劃設計廠商提送期末設計階段成果，俾利辦理審查結案。
38	106/11/15	規劃設計廠商提交第1版期末設計階段成果（細部圖說及設計預算書）。
39	106/12/05	縣府辦理期末階段細設審查。
40	106/12/15	規劃設計廠商提交第2版期末設計階段成果（細部圖說及設計預算書）。
41	107/01/12	縣府辦理期末階段細設審查。
42	107/01/24	規劃設計廠商提交第3版期末設計階段成果（細部圖說及設計預算書）。
43	107/03/14	縣府函復規劃設計廠商同意核准期末設計階段成果（細部圖說及設計預算書）。

項次	日期	決議內容或重要發言紀錄
44	107/03/21	縣府檢附結案成果文件予觀光局。
45	107/03/29	觀光局函復澎湖縣政府： 該計畫經該局106年10月5日觀技字第1060918413號函同意將後續工程納入BOT範圍，且相關設計成果未經該局106年3月20日工程基本設計經費審議審查通過，所送成果報告預算書圖內容不予實質審查，僅就計畫程序面同意備查。本案已撥付第1期補助款376萬3,500元，評估應有賸餘款及自償經費需繳回，請依比例辦理繳回，俾利核銷結案。

資料來源：本案彙整自本計畫歷次審查會議紀錄公文。

**註：尚未結案**

## 24、新北市政府教育局對所屬市立某高級中學違法處理教師疑不當管教案，渾然未察；且誤解校安通報政策及相關規定，實有失當案

提案委員：葉大華

審查委員會：經 110 年 5 月 13 日監察院教育及文化委員會第 6 屆第 10 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：新北市政府教育局

#### 貳、案由：

新北市政府教育局（下稱新北市教育局）監督所屬市立某高級中學處理其教師疑涉體罰或霸凌學生之不當管教陳情，對於該高中未依「高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」於 5 日內召開「校園事件處理會議」，且逕自以教職員 3 人組成調查小組，未依法將「家長會代表 1 人」與「教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或社會公正人士 1 人」等外部人員納入調查程序，均違反教師法及其授權辦法規定等情，竟渾然未察，難辭監督不周之責；另該所高中雖於 109 年 8 月 24 日即知悉「五五酷刑班規疑涉體罰或霸凌」事件，卻自行認定該事件僅屬家長陳情，且以上級主管機關教育局已知悉為由，未依規進行校安通報，遲至同年 9 月 16 日該事件因媒體採訪曝光後始予通報，未符「校園安全及災害事件通報作業要點」，對此，新北市教育局詎稱該高中之通報並未延遲，對於校安通報政策及相關規定均有誤解，實有失當，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

本案緣自109年9月間媒體報導指出，新北市某市立高中一年級導師實施「五五酷刑」班規，以「背誦心經、在講台做蠢事讓同學笑、用臉原地衝破保鮮膜及扣國文總平均2分」等方式處罰學生。案經本院調查結果，新北市教育局處理本案確有下列失當之處，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、本案新北市某市立高中（下稱○○高中）雖於109年8月24日即接獲甲師疑涉體罰或霸凌學生之不當管教陳情，卻未依法於5日內召開「校園事件處理會議」處理，遲至同年9月28日始據新北市教育局函文通知啟動調查；又，該校逕自以教職員3人組成調查小組，未依法將「家長會代表1人」與「教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或社會公正人士1人」等外部人員納入調查程序，均違反教師法及其授權辦法規定。新北市教育局應監督所屬學校，然對於前開情形竟渾然未察與法令規定有違，亦難辭監督不周之責。針對甲師確實曾執行過之處罰、處罰方式違犯法令情形、班規制定及執行程序有無適法等情，後續允應由新北市教育局督導○○高中釐清補正，以昭公信。

（一）「教師法」於108年6月5日修正，並至109年5月21日經行政院發布自109年6月30日施行<sup>1</sup>。依據修正後教師法第29條之授權，教育部於同年6月28日發布「高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」（下稱教師解聘不續聘停聘或資遣辦法）自發布日施行。再依據「教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」第4條第1項規定：「學校接獲檢舉或知悉教師疑似有第2條第4款<sup>2</sup>情形，應於5日內召開校園事件處理會議（以下簡稱校事會議）審議。前項校事會議成員如下：一、校長。二、家長會代表一人。三、行政人員代表一人。四、學校教師會代表一人；學校無教師會者，由該校未兼行政或董事之教師代表擔任。五、教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或社會公正人士一

<sup>1</sup> 行政院109年5月21日院臺教字第1090015037號令。

<sup>2</sup> 即涉及教師法第14條第1項第8款、第9款、第10款（體罰或霸凌學生）、第11款、第15條第1項第3款（體罰或霸凌學生）、第5款、第16條第1項（教學不力或不能勝任工作有具體事實）。

人。」是以，學校接獲檢舉或知悉教師疑似體罰或霸凌學生情事後，依法應於 5 日內召開校事會議審議，先予敘明。

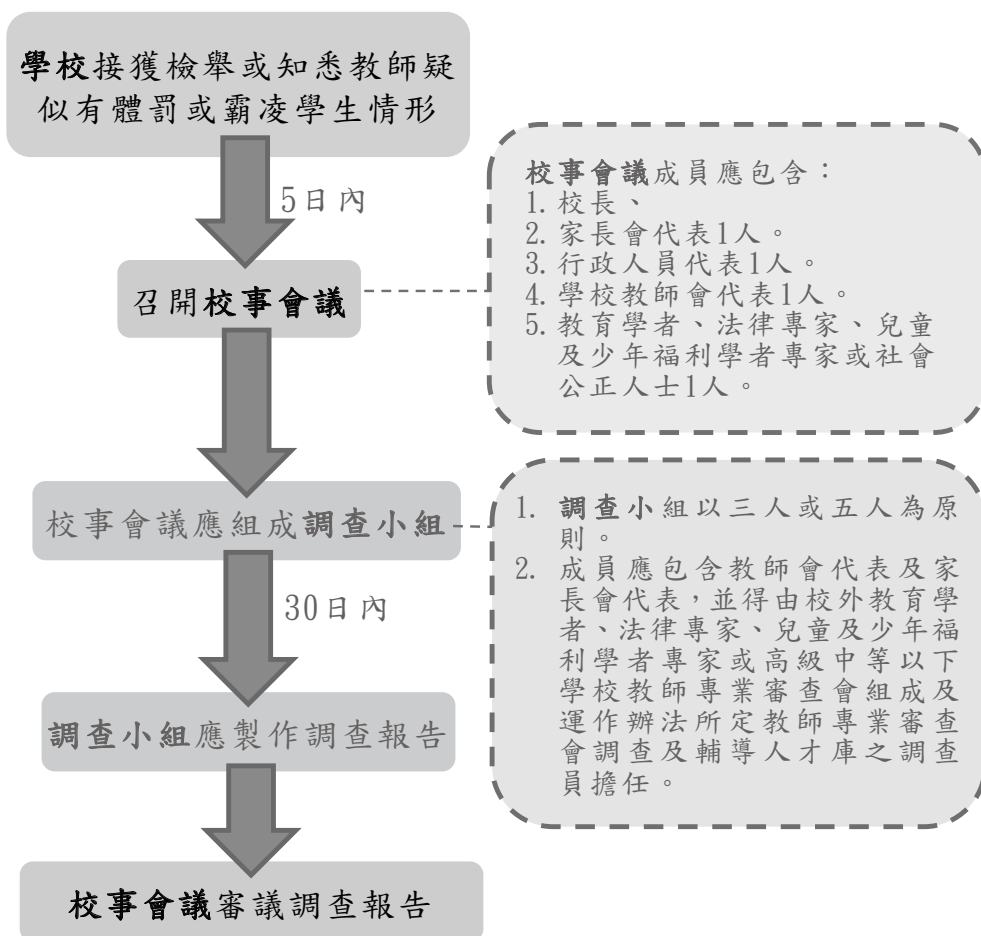


圖 1 學校接獲檢舉或知悉教師疑似有體罰或霸凌學生情形之法定應行程序

- (二) ○○高中接獲上開由教育部層轉交下之陳情案後，在校內依序於 109 年 9 月 3 日召開導師會議宣導教育基本法等規範、同年月 4 日召集教務、學務、輔導主任以及家長會長與甲師開會以釐清瞭解陳情內容並於會議中告誡甲師；至同年月 10 日（星期五）甲師主動提出辭呈，該校於同年月 14 日（星期一）召開導師遴聘委員會，議決將甲師調離導師職務靜候調查；同年月 19 日（星期六）上午為該校家長日活動，當天由該校校長參與該班導師班務說明。
- (三) ○○高中主管人員未諳現行法令規定，處理本案未符「教師解聘



不續聘停聘或資遣辦法」：

1. 本案調查發現，○○高中係依據新北市教育局 109 年 9 月 28 日函文<sup>3</sup>始啟動調查，且逕自以該校教職員 3 人擔任調查人員，採「109 年 10 月 7 及 8 日訪談甲師、高三任教班級學生 3 人、高一班級學生 2 人」的方式進行調查，並於 109 年 10 月 12 日完成調查報告送交教師成績考核會。審此程序，與前揭「教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」未符。
2. 對此，據新北市教育局表示：「因本事件初期，學校認為係學生家長陳情事件，且與班規有關，與教師之輔導管教具體行為尚無涉及，初步認為非屬教師違反教師法第 14 條及第 16 條相關規定，故學校並無召開校事會議。」○○高中校長到院說明時表示：「因為校事會議是新的設計，我們不熟悉。人事主任告訴我如果要想外面的委員，要付出席費，會花費很多。另外我們也沒注意到，原來『疑似』案件就要召開校事會議，所以我們只是循過去慣例。」等語，坦承該校主管人員未諳現行法令規定。

(四) 新北市教育局為其主管機關，督導該校處理本案，亦未指明此事件於調查審議之程序錯誤，難辭其咎：

新北市教育局負有指揮監督所屬學校之權責，對於○○高中未召開校事會議，渾然不察違反法規情事，詎稱：「教育部所訂之『學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項』、『教育基本法』、『教師法』、『高級中等教育法』等皆未明確規範調查小組組成資格與調查程序。……本案係依據『教育人員違法處罰學生事件處理作業流程』<sup>4</sup> 注意事項之規範組成調查小組。」並認為本案調查程序適法妥適。

惟教育部指出「本案應先行召開校事會議，非如新北市教育局所述，學校得於案件初期該校認定係學生家長陳情事件，非屬教師違反教師法第 14 條及第 16 條相關規定，而不召開校事會議。」且國教署詹專門委員到院說明時表示，「教育人員

<sup>3</sup> 新北市教育局 109 年 9 月 28 日新北教特字第 1091882582 號函。

<sup>4</sup> 依據教育部於本案詢問前查復之書面資料附件 12「新北市教育局 109 年 5 月 20 日新北教特字第 1090914727 號函」，「教育人員違法處罰學生事件處理作業流程」係出自《新北市國民中學友善校園學生事務與輔導工作標準作業流程手冊》。

違法處罰學生事件處理作業流程」為新北市教育局自訂之規則，該作業流程內並未規定應有家長代表，此與教育部主管之相關法令未符，應予修正；另，該署戴副署長則指明：「校事會議規定之前身為不適任教師處理注意事項，其實該注意事項中對於調查程序的規定，即已規定調查小組成員就應包括家長會代表，校事會議的設計並非無中生有也非嶄新。」等語，對於新北市教育局及○○高中「將家長會代表納入調查程序為修法後新增程序」一說，並未認同。

(五) 承上，「教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」第7條第1項：「校事會議審議調查報告，應為下列決議之一：一、教師涉有第二條第四款或第五款所定情形，學校應移送教師評審委員會（以下簡稱教評會）審議。二、教師疑似有本法第十六條第一項第一款情形，而有輔導改善之可能者，由校事會議自行輔導或向主管機關申請專審會輔導。三、教師無前二款所定情形，而有公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第六條所定情形，學校應移送考核會或依法組成之相關委員會審議。四、教師無前三款所定情形，應予結案。」換言之，本案既須召開校事會議，廢續亦應有調查報告經校事會議審議、校事會議依前述規定決議等程序；然而，○○高中上揭調查報告建議處置方式為「移請人事室召開教師成績考核會」，亦與現行規定未洽。對此，國教署戴副署長於本案詢問時表示「如果有開校事會議，就有判斷要送成績考核或教評會的程序，但因為此案未召開校事會議，所以僅送考核會。對於本案本部還在列管中，尚未結案，未來會請學校及教育局釐清，補正後才予備查。」等語。據前述小結：新北市教育局應予檢討並修正法令不合時宜之處，對於本案○○高中調查審議程序，亦應儘速督導其釐清補正。

(六) 此外，「教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」第5條第1項規定：「學校調查教師疑似有第2條第4款情形時校事會議應組成調查小組，成員以3人或5人為原則，應包括教師會代表及家長會代表，並得由校外教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或高級中等以下學校教師專業審查會組成及運作辦法所定教師專業審查會調查及輔導人才庫（以下簡稱人才庫）之調查員擔任……。」按其立法設計，可見外部專業代表參與調查

程序之必要，且切實之調查，為後續審議及處置能否公正適切之關鍵，而本案○○高中內部所完成之調查報告，除有前述「忽略學生不同意見並簡化事件癥結為親師溝通不良」之問題外，迄有以下事項有待釐明：

1. 依據○○高中 109 學年第 3 次教師成績考核會會議紀錄，甲師稱：「我依我的印象有實施過的條文約有以下：1. 在講台大跳 1 分鐘抖肩舞。2. 用臉原地衝破保鮮膜，3 分鐘為限，不得助跑。9. 和國文老師比 2 顆骰子點數和的大小，贏過老師才過關。13. 找一位好朋友一起進行默契考驗，三戰兩勝才能過關。14.30 秒內勾 10 個「翹鬍子」，掉下即失敗。22. 捐出發票 30 張。24. 倒著跑追風廣場外圍 3 圈。33. 放學打掃整間教室一次【不能選自己班級】。43. 週一及週五 7:30 前到校，上傳教室時鐘照片及『我到了』到班上群組，以上傳時間為憑。52. 在講桌上 1 分鐘內把一顆乒乓球吹進距離 15 公分的另一個杯子裡。54. 對全班用『極憤怒聲』喊出 5 種蔬果，一笑場就無法過關。」等語，即計有 11 種處罰。然而，對照調查報告內容，學生尚有受過「在一樓電梯前，對每個人鞠躬喊歡迎光臨、謝謝光臨」、「掃廁所」、「放學時在樓頂大喊我要上甚麼學校」等處罰，該校教師成績考核會會議紀錄與調查報告，此二物證間，似有矛盾。
2. 另，本案兩場焦點團體座談會中，均有與會人員認為「處罰學生捐出 30 張發票」一款，已侵害學生財產權。而甲師自承曾執行處罰學生捐 30 張發票，此節是否已構成財產權之侵害，亦未於事件之調查與審議之任何程序中揭露處理。基於 55 條班規罰則切實施行情況乃事件基礎事實，後續容有釐清必要，以避免誤解並昭公信。

(七) 綜上，○○高中雖於 109 年 8 月 24 日即接獲甲師疑涉體罰或霸凌學生之不當管教陳情，卻未依法於 5 日內召開「校園事件處理會議」處理，遲至同年 9 月 28 日始據新北市教育局函文通知啟動調查；又，該校逕自以教職員 3 人組成調查小組，未依法將「家長會代表 1 人」與「教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或社會公正人士 1 人」等外部人員納入調查程序，均違反教師法及其授權辦法規定。新北市教育局應監督所屬學

校，然對於前開情形竟渾然未察與法令規定有違，亦難辭監督不周之責。針對甲師確實曾執行過之處罰、處罰方式違犯法令情形、班規制定及執行程序有無適法等情，後續允應由新北市教育局督導○○高中釐清補正，以昭公信。

二、○○高中於 109 年 8 月 24 日即知悉家長陳訴「五五酷刑班規疑涉體罰或霸凌」情事，卻逕自認定本案僅屬家長陳情事件，且以「上級主管機關新北市教育局已知悉本案為由」未進行校安通報，未符校園安全及災害事件通報作業要點規定；又，該校至同年 9 月 16 日，因本案遭媒體採訪披露，方以本案屬「媒體關注事件」進行通報，雖符合校安緊急事件通報規定，惟全案仍屬延遲通報，且該校及新北市教育局對於校安通報政策容有誤解，應予檢討。

(一) 依據「校園安全及災害事件通報作業要點」，校園安全及災害事件（下稱校安事件）依其屬性區分為「法規通報事件」與「一般校安事件」，又校安事件涉屬「媒體關注之負面事件」者，列為「緊急事件」；通報之時限方面，法規通報事件應於知悉後，於校安通報網通報，至遲不得逾 24 小時；一般校安事件應於知悉後，於校安通報網通報，至遲不得逾 72 小時；各類校安通報事件屬緊急事件者，應於知悉後，立即應變處理，即時以電話、電訊、傳真或其他科技設備通報各主管教育行政機關，至遲不得逾 2 小時（此要點第 4 點、第 6 點參照）。

(二) 109 年 8 月 19 日教育部部長信箱接獲陳情指訴○○高中甲師班規疑涉違法之情事，同年 8 月 24 日國教署函請新北市教育局「釐明妥處逕復陳情人」；又，同年 8 月 24 日新北市教育局傳真○○高中請其「於翌日（8 月 25 日星期二）傳真回復」。是以，○○高中知悉甲師「五五酷刑」班規事宜的時間點確認為「109 年 8 月 24 日」。惟查本案○○高中之校安事件通報係於 109 年 9 月 16 日 17 時 17 分作成（事件序號 1689537），該校通報此件類別為「其他教師不當管教學生事件（非體罰或違法處罰）」，屬一般校安事件。

(三) 究本案○○高中之校安通報有無延遲或隱匿情形？對此，○○高中答稱：「本校教務處於 109 年 8 月 24 日及 109 年 9 月 8 日接獲教育局轉知民眾陳情本案，皆於限期內完成回覆。本案係教育局轉知學校，故認知教育局已知悉本案情事，遂無進行相

關通報；109年9月16日之校安通報，係因接受蘋果日報採訪本案，依據校園安全及災害事件通報作業要點第4條第2項第4款『媒體關注之負面事件』，故向教育部校園安全暨災害防救通報處理中心資訊網進行新聞媒體處理事件通報。」，並有新北市教育局同意該校說法，而認定○○高中並無延遲／隱匿通報情事。惟教育部到院接受詢問前查復之書面資料指出「該校業於109年8月24日知悉本案，遲至109年9月16日始完成校安通報，未依『校園安全及災害事件通報作業要點』第6點規定時限進行通報。」等。

- (四) 另，關於該件通報內容究否妥適部分，教育部表示：「依報載案內班規事後讓學生感到恐懼，依『校園安全及災害事件通報作業要點』之『校安通報事件類別、屬性及名稱一覽表』，教師不當管教造成學生身心侵害之疑似事件，應屬依法規通報事件，爰該校通報類別非屬妥適。……該校雖於（109年9月16日）新聞媒體報導知悉後2小時內完成校安通報（一般事件—緊急事件），倘後續學校調查處理過程中如有發現相關違反『性別平等教育法』、『兒童及少年福利與權益保障法』等相關情事，仍需進行校安通報類別修正並進行法定通報。」等。
- (五) 本案詢問時，新北市教育局歐副局長表示：「對於通報我們最在意的是學校要讓局端知道，這樣局端才知道如何督導協助學校，基於教育局跟學校都已知悉，所以陳情走陳情的管道，故我們認為8月24日未進行校安通報部分，尚符合規定；但如果與教育部認定不同之處，未來我們會檢討。至於9月16日○○高中因採訪而進行校安通報，符合通報規定屬『媒體事件』」等語，國教署詹專門委員則當場說明：「校安通報類別中有管教衝突事件，即使疑似也要先通報，原因在於使主管機關掌握以提供適切資料進行協助。」基於校安事件通報除了令教育主管行政機關儘速掌握校園安全及災害情事以協助處理外，校園安全及災害事件通報作業要點亦陳明該統計涉及年度資料分析並據以研擬減少校安事件之具體措施及建議等重要工作，故上述○○高中及新北市教育局以「上級主管機關已知悉」做為不予通報之理由，實屬無據，要無可採。
- (六) 綜上，○○高中於109年8月24日即知悉家長陳訴「五五酷刑

班規疑涉體罰或霸凌」情事，卻逕自認定本案僅屬家長陳情事件，且以「上級主管機關新北市教育局已知悉本案為由」未進行校安通報，未符校園安全及災害事件通報作業要點規定；又，該校至同年9月16日，因本案遭媒體採訪披露，方以本案屬「媒體關注事件」進行通報，雖符合校安緊急事件通報規定，惟全案仍屬延遲通報，且該校及新北市教育局對於校安通報政策容有誤解，應予檢討。

綜上所述，新北市教育局監督所屬高中處理其教師疑涉體罰或霸凌學生之不當管教陳情，對於該高中未依「教師解聘不續聘停聘或資遣辦法」於5日內召開「校園事件處理會議」，且逕自以教職員3人組成調查小組，未依法將「家長會代表1人」與「教育學者、法律專家、兒童及少年福利學者專家或社會公正人士1人」等外部人員納入調查程序，均違反教師法及其授權辦法規定等情，竟渾然未察，難辭監督不周之責；另新北市該高中雖於109年8月24日即知悉「五五酷刑班規疑涉體罰或霸凌」事件，卻自行認定該事件僅屬家長陳情且以上級主管機關教育局已知悉為由，未依規定進行校安通報，遲至同年9月16日該事件因媒體採訪曝光後始予通報，未符校園安全及災害事件通報作業要點。對此，新北市教育局詎稱該高中之通報並未延遲，對於校安通報政策及相關規定均有誤解，實有失當，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送教育部轉督飭所屬確實檢討改進見復。

**註：尚未結案**

## 25、衛福部食藥署認依審核會決議所為行為，非「行政規則」係「行政指導」，卻依此對醫院（醫師）及病患實質產生權利限制，涉有違失案

提案委員：田秋堇、蔡崇義

審查委員會：經 110 年 5 月 18 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 11 次會議審查通過

### 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：

衛生福利部食品藥物管理署承認依「醫療使用管制藥品審核會」<sup>1</sup>審核決議所為行為，並非「行政規則」而係「行政指導」，屬不具法律強制力之「醫療建議」，然數十年來該署卻依該審核會開會決議，對醫院（醫師）及病患實質產生權利限制，而該審核會設置及權限，並未以法律或法規命令加以規範，違反法律保留原則；且衛福部及食藥署以「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」約束醫院（醫師）長達24年之久，在本

---

<sup>1</sup> 衛生福利部食品藥物管理署於 109 年 8 月 19 日以 FDA 管字第 1091800429 號函修正「醫療使用管制藥品審核會設置要點」，名稱修正為「醫療使用管制藥品諮議小組設置要點」，下同。本案自 108 年 11 月 25 日立案調查，針對該審核會設置依據及相關權限等爭點於 108 年 12 月 24 日函詢衛福部，且於 109 年 6 月 18 日詢問該部主管人員，經本院提出重要問題後，食藥署於 109 年 8 月 19 日修正上開要點，並將醫療使用管制藥品審核會名稱改為諮議小組。

院立案調查後，始表示依行政程序法規定，該注意事項僅係「行政指導」，醫院（醫師）可明確拒絕指導，且食藥署不得為不利之處置，惟該注意事項不但長期對醫院（醫師）產生實質規制具效力，復按該注意事項第伍章第11點規定，醫師如未遵照該作業注意事項，將遭食藥署關注並加以審核，並可能適用管制藥品管理條例相關罰則，此相當於變相強制醫院（醫師）必須遵照該作業注意事項辦理，所為早已超越行政程序法「行政指導」之規定，均有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

西元2011年第62屆世界醫師會（WMA, World Medical Association）General Assembly提出關於疼痛醫療的決議案（2020年第71次大會新修訂版），其中與政府角色相關的決議有幾點如下：

WMA Resolution On The Access To Adequate Pain Treatment:

1. Access to adequate pain treatment is a human right. Physicians, medical professionals and health care workers must offer pain assessment and pain treatment to patients with pain. Governments must provide sufficient resources and proper pain treatment regulations.
2. Governments, regulators and healthcare administrators must acknowledge the consequences of pain in terms of health, productivity, and economic burden. Governments should provide ample resources and have suitable regulations governing controlled drugs.
3. Governments must ensure that controlled drugs, including opioids, are made available and accessible to help relieve the suffering. Relief of suffering and prevention against abuse shall be balanced in the management of controlled drugs.
4. Governments shall prepare a national pain treatment plan to be followed in pain prevention, pain treatment, pain education, and policies on the management of controlled drugs.

（2011年世界醫師會通過關於「獲得充分疼痛治療」的決議，主張獲得適當疼痛治療是人權。醫師、醫療專業人員以及健康照護工作者必須為處於疼痛中的病人提供疼痛評估並給予疼痛治療。政府必須提供充足的資源以及適當的治療規範。且政府必須要認知到疼痛對



於病患健康、生產力及經濟等所導致的後果，政府應提供足夠的資源並訂定適當的法規來管理管制藥品。各國政府必須確保提供包括鴉片類藥物在內的管制藥品以幫助減輕痛苦，管理管制藥品應力求在減輕病患痛苦及防止濫用間取得平衡。政府也應完備關於疼痛的預防、治療、教育及管制藥品管理政策之國家級疼痛治療計畫，以供遵循。）

IASP (International Association for the Study of Pain) Declaration that Access to Pain Management Is a Fundamental Human Right...

And, recognizing the intrinsic dignity of all persons and that withholding of pain treatment is profoundly wrong, leading to unnecessary suffering which is harmful; we declare that the following human rights must be recognized throughout the world:

Article 1. The right of all people to have access to pain management without discrimination.

Article 2. The right of people in pain to acknowledgment of their pain and to be informed about how it can be assessed and managed.

Article 3. The right of all people with pain to have access to appropriate assessment and treatment of the pain by adequately trained health care professionals.

(國際疼痛研究協會宣言：獲得疼痛處治是一項基本人權……。所有人的內在尊嚴都要重視，不給予疼痛治療是完全錯誤的，從而導致的不必要痛苦是有害的；我們聲明，以下人權必須在世界各地得到承認：1.人人有權不受歧視地獲得疼痛治療的權利。2.承受疼痛的人有權被他人認可其疼痛，並被告知如何處治。3.承受疼痛的人有權獲得專業醫療保健人員進行適當的疼痛評估和治療。)

據訴，高姓疼痛科病患（下稱高君）自幼即有偏頭痛問題，加上17歲時發生重大車禍切除腎臟，之後又因腸沾黏接受剖腹探查手術，頭痛問題急遽惡化，民國（下同）103年頻繁進出急診，醫師診斷為頑固性偏頭痛及慢性廣泛性疼痛，104年穩定至疼痛科就診，期間曾使用非成癮性麻醉藥品治療，但都無效，後口服使用嗎啡（第一級管制藥品），疼痛減輕70%，逐漸恢復正常生活並可就業維生。然自3年前起，衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）卻以「醫療使用管制藥品審核會」決議為由，不同意她使用管制藥品，惟近日知悉另位為疼痛問題的病患自殺身亡，非常擔心害怕，陳情本院表示：「不想回到想死的日子」。依管制藥品管理條例、醫師法、醫療法、藥事法、

全民健康保險法等相關規定，醫師依據正當醫療之目的，親自診察即可開立管制藥品處方，惟高君之主治醫師雖依上開規定，復於院內之「管制藥品管理委員會」監督下，在正當醫療目的下會診相關科開立管制藥品處方，該署疑依「衛生福利部食品藥物管理署醫療使用管制藥品審核會設置要點」審查結果，准駁病人管制藥品用藥，然此設置要點是否符合法律授權？究該作法是否有違法之嫌？若該署否決病患管制藥品申請，病患是否有救濟管道？如何保障病患獲得適當免於疼痛醫療等，均有深入調查之必要案。

案經本院向衛生福利部（下稱衛福部）調閱相關卷證，並於109年4月9日諮詢相關領域專家學者，且為瞭解病友需求及看法，復辦理病友座談會議，經彙析相關問題爭點後，再於109年6月18日詢問衛福部何政務次長啟功、食藥署吳署長秀梅與管制藥品組朱組長玉如及相關主管人員，發現食藥署「醫療使用管制藥品審核會」設置及權限，未以法律或法規命令加以規範，有違法律保留原則，且該署以「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」約束醫院（醫師）長達24年之久，所為早已超越行政指導等，顯有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、食藥署承認依據「醫療使用管制藥品審核會」<sup>2</sup>審核決議所為行為，並非「行政規則」而係「行政指導」，屬不具法律強制力之「醫療建議」，然數十年來食藥署卻依該審核會開會決議，對醫院（醫師）及病患實質產生權利限制，而該審核會設置及權限，並未以法律或法規命令加以規範，違反法律保留原則，顯有違失。

（一）按行政程序法第150條規定：（第1項）「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。（第2項）法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」同法第159條規定：「（第1項）本法所稱行政規則，

---

<sup>2</sup> 食藥署於109年8月19日以FDA管字第1091800429號函修正「醫療使用管制藥品審核會設置要點」，名稱修正為「醫療使用管制藥品諮議小組設置要點」，下同。本案自108年11月25日立案調查，針對該審核會設置依據及相關權限等爭點於108年12月24日函詢衛福部，且於109年6月18日詢問該部主管人員，經本院提出重要問題後，食藥署於109年8月19日修正上開要點，並將醫療使用管制藥品審核會名稱改為諮議小組。

係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。（第2項）行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」。同法第165條規定：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」是法規命令、行政規則及行政指導等各有不同定義及適用範圍。

（二）查原行政院衛生署食品藥物管理局（現食藥署）於99年3月8日訂定「醫療使用管制藥品審核會設置要點」，有關該審核會設置之法律依據，衛福部於109年1月15日函復本院表示係屬「行政指導」，嗣於109年6月18日於本院詢問通知查復改表示：「管制藥品管理條例第6條規定『醫師、牙醫師、獸醫師及獸醫佐非為正當醫療之目的，不得使用管制藥品』，食藥署為確保『正當醫療之目的』，需借助醫師之專業，協助食藥署研判是否屬於『正當醫療之目的』，故依據行政程序法第159條規範之行政規則（前次回函誤植為行政程序法第165條之行政指導），公告『醫療使用管制藥品審核會設置要點』，即「正當醫療目的」之判斷事涉高度專業，故為使其判斷近諸合理，爰為該審核會之設置……。」是以，衛福部認為食藥署為達管制藥品管理條例第6條規定，爰依據行政程序法第159條規範之行政規則，公告「醫療使用管制藥品審核會設置要點」，以為醫師所為是否符合「正當醫療目的」之審查研判。

（三）惟依照行政程序法第159條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行政裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」簡言之，行

政規則是「對內」，依職權或權限所為之。

法務部 90 年 4 月 9 日法律字第 008363 號函釋（及之後諸多函釋）均載明：「1. 按上級機關或長官為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準，為行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款規定之行政規則。有關解釋性行政規則之生效日期……按違反程序或方式規定之行政處分，除依行政程序法第 111 條規定而無效者外，限於同法第 114 條第 1 項規定所列情形，始得補正；如係違反實體規定而為行政處分者，該行政處分因具有實體上之瑕疵，並不得予補正之列。」法務部 90 年 12 月 21 日法 90 律字第 042093 號函更強調：「1. 按憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，何種事項應以憲法或法律直接規範，或得委由命令予以規定，與所謂之規範密度有關，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。依司法院大法官議決釋字第 443 號解釋理由書所建立之層級化規範體系，其結構如下：（一）憲法保留：憲法第 8 條關於人民身體自由之部分內容；（二）絕對法律保留：即必須由法律自行規定，諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由之事項；（三）相對法律保留：由法律直接規範或由有法律明確依據之行政命令加以規範，其對象包括關係生命、身體以外之其他自由權利的限制，以及給付行政措施涉及公共利益之重大事項；（四）非屬法律保留範圍：屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則不在法律保留之列。本件有關科處罰鍰得否分期繳納疑義，依上開標準，似非屬「法律保留」範疇，故除法律或法規命令已有規定外，容許行政機關於一定範圍內行使裁量權……」法務部 92 年 11 月 17 日法律字第 0920048308 號函亦稱：「按行政程序法（以下簡稱本法）第 159 條所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運用，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。其下達或發布，應視其性質分別依本法第 160 條之規定以「函」或「令」方式辦理之。而有關行政機關依本法第 160 條第 2 項規定發布行政規則之處理方式，本部（指法務部，下同）前於 90 年 3 月 22 日以法 90 律第 000147 號函將處理原則分行中央

及地方各機關參考辦理在案。依本部上開函示，行政機關訂定本法第 159 條第 2 項第 2 款之行政規則應以「令」發布者，以「認有全體機關一體適用之必要者」為限，其所謂「全體機關」係指與該行政規則有關而應適用該行政規則之機關或屬官而言，非謂訂定該行政規則機關之所有下級機關或屬官均應適用者始屬之……」。

(四) 續深究「醫療使用管制藥品審核會」之實質審核機制，查食藥署於收到醫院函送列報非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品新個案相關資料後，依疾病診斷等情形，將新個案列報表、病人告知同意書、相關用藥明細、相關檢查報告、相關病歷及列報醫院管制藥品管理委員會會議紀錄等資料，由該審核會中非屬個案列報醫院且與個案病情相關科別醫師或藥師共 2 名委員進行初審，再將委員初審意見併同前揭新個案列報表等審查資料，提送該審核會會議討論，並依「醫療使用管制藥品審核會設置要點」第 5 點，由出席會議委員過半數同意後決議。後續食藥署則將該決議函復各陳報醫院，請院方檢討改善。

(五) 至於該審核會之審核效力，衛福部函復表示<sup>3</sup>：「……審議結果係屬行政指導之『醫療建議』。」按行政程序法第 165 條及第 166 條第 2 項規定，行政指導指行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為；相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置。要言之，衛福部認為食藥署依據「醫療使用管制藥品審核會」審核決議所為行為，係屬於行政指導，故醫院（醫師）可拒絕指導。惟此說法與事實及行政學法理顯有不符，茲說明如下：

#### 1. 事實

(1) 以高君為例：

〈1〉按「醫療使用管制藥品審核會」105 年 8 月 12 日第 1 次審議高君新個案結果為：「不同意個案繼續使用成癮性

<sup>3</sup> 衛福部 109 年 6 月 18 日衛授食字第 1091800337 號函。

麻醉藥品……」，且食藥署於 105 年 9 月 12 日以 FDA 管字第 1051800678 號函將該審議結果函知醫院，並副知地方衛生局。院方接獲該函後，於 105 年 9 月 19 日函食藥署說明個案臨床診斷及用藥需求等，後續該審核會再提出 4 次審議決議，院方亦陸續再提出 4 次函復說明。另關於該審核會之審議決議用語，除第 1 次以「不同意」字樣回復，後續 4 次雖改以「建議」字樣表示，惟仍屢屢要求「設定停用成癮性麻醉藥品為目標，積極減量」等充滿命令指示語意，詳如下表。

- 〈2〉由上可徵，該審核會對於審議結果是具有規制效力的同意或不同意表示，且院方接獲食藥署該審核會審議決議後，須積極去函說明，加以食藥署對於此類函文，均副知地方衛生局，此對醫院（醫師）及病患，實質上已產生一定約制力，此與衛福部所稱審議結果為「行政指導」明顯不符，已有逾越「行政指導」應有之作為，對於用藥醫師產生實質約束力，況納入醫院評鑑，致使認定需要用藥之病患無法得到用藥之給付，亦剝奪實際診療醫師之治療權限，更有違反法律保留原則。

表 1 食藥署「醫療使用管制藥品審核會」就高君使用管制藥品之審核經過與結果

提送次別	會議期別	審議結果
第1次	105年第2次 (105年8月12日)	不同意個案繼續使用成癮性麻醉藥品，因頭痛長期使用高劑量成癮性麻醉藥品並不適當，且可能導致 medication overuse headache 或有成癮之虞。建議持續會診相關專科共同評估或治療，適當預防性治療與衛教，及轉介心理治療等非藥物治療模式，逐步停用成癮性麻醉藥品。

提送次別	會議期別	審議結果
第2次	105年第3次 (105年12月9日)	依該院所提供書面資料，個案經評估有成癮之虞，且未由該院精神科追蹤治療其重鬱症及成癮問題；建議會診神經科及精神科共同照護，逐漸減少使用量，於6個月後提報治療情形，並以新個案重新評估列報。
第3次	106年第3次 (106年12月8日)	偏頭痛病人不宜長期使用成癮性麻醉藥品，建議由神經科處理偏頭痛問題，並會診精神科共同擬定治療策略，以6個月內停用成癮性麻醉藥品為目標，積極減量。倘6個月後仍繼續使用成癮性麻醉藥品，請該院以新個案重新評估列報。
第4次	107年第3次 (107年12月7日)	偏頭痛病人不宜長期使用成癮性麻醉藥品，請該院擬定減量計畫至停止使用。建議會診神經內科共同照護，並請「台灣頭痛學會」協助提供治療建議。倘6個月後仍繼續使用成癮性麻醉藥品，請該院以新個案重新評估列報。
第5次	108年第3次 (108年12月6日)	建議減少使用成癮性麻醉藥品，增加Topiramate劑量及配合使用Duloxetine，並考慮以注射肉毒桿菌作為慢性偏頭痛之治療。倘6個月後仍繼續使用成癮性麻醉藥品，請該院以新個案重新評估列報，並補送ESR、fT4/TSH及眼底檢查報告等資料。

(資料來源：衛福部)

(2) 以食藥署 108 年 10 月 29 日 FDA 管字第 1080029547 號函為例：

〈1〉食藥署函彰化基督教醫院表示：「經審視貴院所提管制藥品管理委員會 2019 年第 2 次會議紀錄及個案用藥明細，其中貴院醫師為『李○○』等 5 名個案處方使用 Fentanyl transdermal patch 乙節，說明如下：(一) 依

該藥品之仿單顯示，Fentanyl 穿皮貼片劑能持續提供持續 72 小時的 Fentanyl 全身釋放，屬長效緩釋劑型。(二) 惟查貴院於 108 年 4 月至 108 年 9 月期間，為前揭個案處方使用藥品之用法用量為 1-6 片 QDO (註：2 天 1 次)。(三) 請貴院確實依藥品劑型、藥品動力學及藥品動態學等相關資料處方使用管制藥品，並重新評估擬定前揭個案之治療計畫，提報貴院管制藥品管理委員會討論後，函送本署憑辦。」

- 〈2〉據上，食藥署經審視醫院管制藥品管理委員會的會議紀錄，甚至僅憑藥品仿單，即函請院方檢討改善，並要求重新擬定治療計畫後，再函送該署辦理，此藉由公權力之命令式作法，已非該署所謂「行政指導」。
  - (3) 依臺中高等行政法院 99 年度簡字第 78 號判決為例：
    - 〈1〉按該判決事實及理由：臺中某診所醫師 96 年間，長期為非癌症葉姓病患使用管制藥品 Pethidine 針劑及錠劑，前經原行政院衛生署管制藥品管理局（現食藥署）會同地方衛生局實地稽查查獲，並經原「行政院衛生署醫療使用管制藥品審核會」96 年第 4 次會議審議決議為：「不符醫療常規，為醫療不當使用之行為」，臺中市政府遂於 97 年 2 月 26 日裁處罰鍰。復於 97 年 8 月 7 日原行政院衛生署管制藥品管理局再次會同衛生局人員實地稽查，發現該診所醫師仍持續為同一病人處方 Pethidine 錠劑，經提交該審核會 97 年第 4 次會議審議決議為：醫療使用不當之行為且未依法改善，應從重處分。故臺中市政府乃依管制藥品管理條例第 6 條第 1 項及第 36 條規定，裁處診所新臺幣 7 萬元罰鍰。
    - 〈2〉審諸上情，食藥署「醫療使用管制藥品審核會」審核決議表明：「為醫療不當使用之行為」，直接為管制藥品管理條例第 6 條第 1 項規定之判斷，甚至決議表示：「未依法改善，應從重處分」，已構成同條例第 36 條規定裁處效力，是該審核會審議結果確實負有實質法律效果，自非所謂「行政指導」。
2. 行政行為之定性



承前述，食藥署依「醫療使用管制藥品審核會」審議決議所作行為，或為不同意病患使用藥品、驅使醫院否准醫師開立處方、依管制藥品管理條例第 36 條規定裁處……等，已明顯涉及醫師與病患權利之限制，此裁罰性「行政處分」構成要件及法律效果，按司法院釋字第 394 號解釋理由書<sup>4</sup>，應由「法律」定之，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第 23 條以法律限制人民權利之意旨；準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符。

司法院釋字第 785 號解釋理由書略以：人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。

本案衛福部稱食藥署依據「醫療使用管制藥品審核會」審核決議所為行為，係屬於行政指導，然實際上卻對於醫院（醫師）及病患產生權利限制，尤其對於確實需要使用管制藥品之病患而言，該審核會所為已涉及剝奪病患醫藥與免於

---

<sup>4</sup> 司法院釋字第 394 號解釋理由書：對於人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第 23 條以法律限制人民權利之意旨，本院釋字第 313 號解釋可資參照。準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符。故法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第 367 號解釋甚為明顯……。

疼痛之權利，而該審核會設置及權限，竟未以法律或法規命令加以規範，有違法律保留原則。

(六) 綜上，食藥署承認依據「醫療使用管制藥品審核會」審核決議所為行為，並非「行政規則」而係「行政指導」，屬不具法律強制力之「醫療建議」，然數十年來食藥署卻依該審核會開會決議，對醫院（醫師）及病患實質產生權利限制，而該審核會設置及權限，並未以法律或法規命令加以規範，違反法律保留原則，顯有違失。

二、24 年以來，衛福部及食藥署以「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」約束醫院（醫師），在本院立案調查後，始表示依行政程序法規定，該注意事項僅係「行政指導」，醫院（醫師）可明確拒絕指導，且食藥署不得為不利之處置，惟該注意事項不但長期對醫院（醫師）產生實質規制具效力，且按該注意事項第伍章第 11 點規定，醫師如未遵照該作業注意事項，將遭食藥署關注並加以審核，並可能適用管制藥品管理條例相關罰則，此相當於變相強制醫院（醫師）必須遵照該作業注意事項辦理，所為早已超越行政程序法「行政指導」之規定，確有違失。

(一) 原行政院衛生署於 85 年 7 月 22 日以衛署麻處字第 85044623 號公告訂定「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人使用成癮性麻醉藥品注意事項」，期間歷經多次政府組織及權責調整，直至 99 年改由原行政院衛生署食品藥物管理局主責，再於 102 年配合行政院組織改造成立衛福部，原行政院衛生署食品藥物管理局改制為食藥署，故由食藥署主責醫師處方成癮性麻醉藥品管理事項，該署於 107 年 12 月 4 日以 FDA 管字第 1071800821 號函修訂「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」，先予敘明。

(二) 按上開「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」之「伍、管理注意事項」第 6 點及第 10 點分別規定：「診治醫院至少應於每四個月將長期使用成癮性麻醉藥品之該類病人病例提報醫院『管制藥品管理（委員）會』評估、審查，並將審查結果列入病歷。」、「診治醫院每四個月應將使用、停用成癮性麻醉藥品之該類病人資料向

食藥署及當地衛生局列報，以供建檔、管理。病人資料至少應包括姓名、出生年月日、身分證字號、診斷、使用藥品、用法用量、用藥起止日期、主治醫師姓名及其管制藥品使用執照號碼等。新個案另應檢附新個案列報表（附件五）。」

爰此，醫院須至少每4個月召開內部「管制藥品管理（委員）會」，評估及審查院內長期使用成癮性麻醉藥品之病人病例；且醫院應每4個月將使用、停用成癮性麻醉藥品之該類病人資料，以及新個案之列報表，向食藥署及當地衛生局列報。食藥署再依據「醫療使用管制藥品審核會設置要點」第2點第3項及第4項規定，由該審核會審核院方上開列報資料。是以，食藥署「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」對於醫院（醫師）有規範管理效力。

- （三）惟有關「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」之法律定性問題，衛福部函復表示<sup>5</sup>：「該管理注意事項，食藥署依行政程序法第165條規定，在其職權範圍內，為實現主管機關管制藥品管理之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議之方法，促請醫院或醫師為一定作為或不作為之行為，故屬行政指導之範疇。」要言之，衛福部表示上開管理注意事項係屬於行政指導，按行政程序法第166條第2項規定，醫院（醫師）可拒絕該作業注意事項之規定。
- （四）然該管理注意事項自原行政院衛生署85年7月22日公告以來，已約束管理醫院須提報院內「管制藥品管理（委員）會」會議紀錄及新個案使用成癮性麻醉藥品列表長達24年，且該等資料須經由食藥署「醫療使用管制藥品審核會」審核，醫院（醫師）尚須就該審核會審核意見提供檢討說明，甚至要求醫院副院長及開立處方醫師到該審核會上說明，並不得拒絕辦理。是「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」對於醫院（醫師）實質約束效力，定非僅係所稱之「行政指導」。
- （五）再查「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉

---

<sup>5</sup> 衛福部109年6月18日衛授食字第1091800337號函。

藥品使用指引暨管理注意事項」之「伍、管理注意事項」第 11 點規定：「醫師未遵照相關使用指引暨管理注意事項，為病人長期處方成癮性麻醉藥品，經主管機關審核後，認係屬不正當行為者，將受違反相關規定處分。」要言之，醫師尚未遵照該作業注意事項，即可能遭受食藥署關注並加以審核，並可能適用管制藥品管理條例相關罰則，此相當於變相強制要求醫院（醫師）必須遵照該作業注意事項之規定，衛福部及食藥署仍辯稱僅是「行政指導」，其違失之咎甚明。

- (六) 據上，24 年以來，衛福部及食藥署以「醫師為非癌症慢性頑固性疼痛病人長期處方成癮性麻醉藥品使用指引暨管理注意事項」約束醫院（醫師），在本院立案調查後，始表示依行政程序法規定，該注意事項僅係「行政指導」，醫院（醫師）可明確拒絕指導，且食藥署不得為不利之處置，惟該注意事項不但長期對醫院（醫師）產生實質規制具效力，且按該注意事項第伍章第 11 條規定，醫師如未遵照該作業注意事項，將遭食藥署關注並加以審核，並可能適用管制藥品管理條例相關罰則，此相當於變相強制醫院（醫師）必須遵照該作業注意事項辦理，所為早已超越行政程序法「行政指導」之規定，確有違失。

綜上所述，衛福部及食藥署確有違失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 26、臺北市府對未立案機構之通報處理流程未盡周延；另該市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業等情，均核有違失案

提案委員：王幼玲、蘇麗瓊、蔡崇義

審查委員會：經 110 年 6 月 18 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 12 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市府

貳、案由：

臺北市內湖區康寧路一段民宅之未立案機構於109年9月22日發生大火，造成3名長者不治，該區里長曾於108年8月及9月間，2次致電1999臺北市民當家熱線，詢問該址是否為立案之長照機構，話務中心依次轉接臺北市府社會局及衛生局，該府衛生局雖曾派員查訪，卻推稱因里長要求話務中心不錄案，故未成案且無紀錄留存，亦未持續追蹤複查，顯示市府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率；又本案火災中2名死者原為轄內老人長期照顧中心（養護型）機構住民，具有社會福利低收入戶身分且領有政府補助，臺北市府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；甚且，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，核有違失。

## 參、事實與理由：

為調查「臺北市內湖一家未立案的安養中心發生火警，造成3名老人送醫不治，凸顯社區長照的諸多問題。究竟衛生福利部有無統計全國有長照全日住宿照顧需求者有多少人？長照的供需是否均衡？當地里長曾分別向臺北市政府社會局和衛生局檢舉內湖該安養中心違法設立，卻未有下文。究竟該未立案機構存續時間多久，期間有否接獲違規經營通報或查處紀錄？相關未立案機構通報機制為何？查處績效與處置如何？就本案有否行政疏忽，相關單位有否針對該場域是否符合土地分區使用規定或消防設施的必要項目與檢查情形？」等情案，經向衛生福利部（下稱衛福部）、臺北市政府調閱卷證資料，並於110年3月22日詢問衛福部長照司、護理及健康照護司、社會及家庭署（下稱社家署）、臺北市政府及臺北市內湖區公所（下稱內湖區公所）等業務相關人員，再參酌衛福部於本院詢問後所補充之書面說明等資料發現，臺北市政府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，且對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，該府之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已造成3名長者死亡，實有違失，應予糾正促其注意改善。茲綜整事實與理由如下：

- 一、臺北市內湖區康寧路一段民宅之未立案機構於109年9月22日發生大火，造成3名長者不治。火災前該區里長曾於108年8月及9月間，2次致電1999臺北市民當家熱線，詢問火災發生地點是否為立案之長照機構，該府話務中心第1次協助轉接臺北市政府社會局，因中午休息時間，而未能接通；第2次轉接臺北市政府衛生局後，該局雖曾派員查訪，卻因現場無違法事證或緊急急迫事件，並推稱因里長要求話務中心不錄案，故未成案且無紀錄留存。臺北市政府衛生局於現場查訪後亦未持續追蹤複查，確認該址是否為立案機構，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已

造成 3 名長者死亡，實有違失。

(一) 按長期照顧服務法第 22 條第 3 項規定：「本法施行前，已依老人福利法、護理人員法及身心障礙者權益保障法設立從事本法所定機構住宿式長照服務之私立機構，除有擴充或遷移之情事外，不受第 1 項之限制。」同法第 23 條規定：「長照機構之設立、擴充、遷移，應事先申請主管機關許可。」同法於 108 年 6 月 19 日修正公布第 47 條規定<sup>1</sup>：「長照機構違反第 23 條規定……裁處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。（第 1 項）……並限期令其改善；屆期未改善者，得按次處罰。（第 2 項）未經許可設立為長照機構，除依前 2 項規定處罰外，並命其歇業與公布其名稱及負責人姓名。（第 3 項）」次按，老人福利法第 36 條規定：「私人或團體設立老人福利機構，應向直轄市、縣（市）主管機關申請設立許可。……但小型設立且符合下列各款情形者，得免辦財團法人登記：一、不對外募捐。二、不接受補助。三、不享受租稅減免。」同法第 37 條之 1 第 1 項規定：「主管機關對未依第 36 條第 1 項規定許可設立而從事照顧服務者，應派員進入該場所檢查。受檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之文件、資料或其他協助。」是以，長照機構及老人福利機構均應向主管機關申請設立許可，且主管機關對於未經許可設立之長照機構，應處以罰鍰並令其限期改善，命其歇業並公布其名稱及負責人姓名；主管機關對未依老人福利法第 36 條第 1 項規定許可設立而從事照顧服務者，應派員進入該場所檢查。

(二) 本案發生經過及臺北市政府查處情形：

1. 臺北市政府消防局（下稱臺北市消防局）救災指揮中心於 109 年 9 月 22 日 14 時 38 分接獲民眾報案，臺北市內湖區康寧路一段 1 樓民宅（下稱案發地址）發生火警，大湖分隊於 14 時 43 分到達現場，15 時 0 分控制火勢，15 時 7 分撲滅火勢。
2. 案發地址未有依老人福利法、長期照顧服務法、護理人員法等相關法規申請設立許可作為老人福利機構或長期照顧服務

<sup>1</sup> 消防法第 6 條第 1 項：「本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之」。

機構之紀錄，該場所丁姓負責人未合法申請立案，自行收置 3 名行動不便的民眾，該 3 名民眾急救後宣告不治。

3. 案發地址之建築物土地使用分區屬第三種住宅區，領有 67 建（內）字第 028 號建造執照、68 使字第 0224 號使用執照，原核准用途 1 樓為店舖與住宅、2 樓為集合住宅、地下 1 樓為防空避難室。未有室內裝修及變更使用執照資料，無區劃變更資料可稽。
4. 因案發地址未有公安申報紀錄，且因未有立案資料，臺北市消防局無列管及消防檢查紀錄。另依消防法第 6 條第 4 項前段規定，不屬於第 1 項<sup>2</sup>所定標準應設置火警自動警報設備住宅場所之管理權人，應設置住宅用火災警報器並維護之。該址於 106 年 12 月 22 日申請補助安裝住宅用火災警報器（當時為民宅），並安裝於 1 樓室內天花板，火災當下正常運作，惟住民臥病在床無法自力避難。

- （三）臺北市政府對於未立案機構通報及查處情形：1999 臺北市民當家熱線（下稱 1999 熱線），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」及「臺北市單一陳情系統作業程序」，訂有陳情服務標準作業流程，當接獲民眾來電反映之事項涉及行政程序法所界定之陳情範疇時，經告知相關規定及探詢民眾意願後，可協助成立陳情案件，而為便於處理機關對案件內容不明確或有疑義時，得適時聯絡釐清，於成案時均須請民眾提供真實姓名及聯絡電話，若資料不實者其案件則將予存參。若民眾通報案件為緊急類型之案件，危及民眾生命財產人身安全等<sup>3</sup>，無論民眾有無提供姓名及電話，皆會為民眾立案。而對於接獲未立案機構之檢舉或通報，臺北市政府社會局（下稱臺北市社會局）與衛生局（下稱臺北市衛生局）之分工如下：
1. 臺北市社會局：訂有未立案老人安養暨長期照顧機構之處理流程圖，如接獲未立案機構之檢舉或通報，將視需要發文會同相關局處現場會勘及蒐證，針對違法者開立罰鍰處分並持

---

<sup>2</sup> 消防法第 6 條第 1 項：「本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之」。

<sup>3</sup> 如：瓦斯洩漏、失火、搶劫、公共設施設置不當等。



續追蹤列管。

2. 臺北市衛生局：接獲民眾舉報或相關來源通報後，依「稽查不合格場所追蹤管理流程」辦理，稽查人員執行場所檢查結果不合格，依護理人員法、醫療法等相關法規辦理，至複查合格方解除列管。

(四) 然自 106 年 1 月 26 日長期照顧服務法修正通過後，住宿式長照機構之設立、管理等業務，由臺北市衛生局主管，1999 熱線卻未能更新資料，而於里長第一次致電詢問時，未能正確轉接業務單位。此據臺北市政府查復略以：「本案火災發生前，內湖區公所紫雲里辦公處夏里長因曾接獲里民反映，案發地址未掛養護中心招牌，疑似有行動不便之老人在內接受照護，夏里長遂於 108 年 8 月 7 日及同年 9 月 2 日撥打 1999 專線詢問，第 1 次致電內容：夏里長表示住家附近新承租的房子疑似有未立案安養中心，話務人員告知可協助立案，里長表示只是想詢問哪個單位可協助，話務人員依標準作業流程查詢業務分機為臺北市社會局，告知里長分機號碼並協助轉接，因當時係中午午休時間，轉接不成功，里長表示稍後會再自行撥打；第 2 次致電內容：夏里長表示要轉臺北市衛生局長期照護科確認一個長照機構是否有立案，經話務人員確認里長僅係要先詢問，後續才決定是否檢舉處理，話務人員依標準作業流程查詢業務分機及詢問單位後，協助轉接臺北市衛生局」等內容，在卷可稽。

(五) 再查，臺北市衛生局於 108 年 9 月 17 日派員至現場訪查，當時現場為民宅且鐵門深鎖，敲門無人回應，聯絡當地警局派員協助，偕同警方及里長到場後，敲門也無人回應。臺北市政府稱因現場並未發現違法事證及急迫危害情形，且本案陳情人（即里長）要求話務中心不錄案，因此未成案且無紀錄留存，後續亦未再收到相關通報，未再行複查，已請當地派出所加強巡邏等云云。惟夏里長於短短不到 1 個月即通報 2 次，進線內容重點均係確認本案發生火災地點是否為立案之長照或安養機構，顯見其身為基層公職人員，於接獲里民反映事項，已進行處理及查報。然而，臺北市政府因長期照顧服務法於 106 年 1 月 26 日修正公布，將依長期照顧服務法設立之長照機構與依老人福利法設立之老人福利機構，分由該府衛生局及社會局管轄，對

於疑似非法容留老人或未立案機構，前端檢舉案件初篩作業與後端聯合查處作為，未進行勾稽整合，通報案件轉由權責單位進一步稽查後，又缺乏橫向聯繫及追蹤管理機制。再者，臺北市黃副市長珊珊於接受本院詢問時表示：「丁姓負責人都是從後門出入，前面無法查覺有無營業狀況，也沒有什麼聲音，鐵門全部都是封死，都不從正門進出。管區的部分以前會查戶口，警政署賦予責任主要以維護治安為主，……」，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延、訪視查核管理作業草率且缺乏警覺性，致未能發現本案里長實已通報2次，錯失查核未立案機構之契機，實有違失。對此，臺北市政府查復資料及該市黃副市長珊珊接受本院詢問時均坦承：「臺北市衛生局依『稽查不合格場所追蹤管理流程』程序派員至現場檢查，查核結果未發現違法事證，後續未再行追蹤，檢討原因係稽查步驟不夠完整」、「里長通報第2次轉到衛生局，同仁有記載下來後，衛生局親赴現場查看，因為沒有辦法進去，後續同仁並未再追蹤，這在工作案件紀錄有看到……」、「衛生局與社會局以後是聯合稽查，單一窗口通報到衛生局，再會同社會局、警察局、民政局到現場查核，日後接到民眾通報後都是依新的標準作業流程處理。」等內容在卷可稽。

- (六) 依據臺北市政府事後檢討：臺北市衛生局因稽查流程不夠完整，後續未再追蹤，簡任技正及長期照護科科長各記申誡1次。另於109年9月28日訂定「臺北市接獲檢舉疑似非法容留老人案件處理流程」，建立單一窗口受理通報，主動發掘未立案機構及網路媒體、輿情之主動監控，加強查察，並以聯合稽查案件管理系統派案，進行跨單位聯合稽查，持續列管追蹤：
1. 接獲檢舉案件後，依「民眾來電檢舉疑似非法容留老人1999 QA 初篩案件」進行篩選，確認為疑似非法容留老人案件，由臺北市衛生局錄案並登錄於系統，請各機關依照主管業務確認檢舉事證，由臺北市衛生局、社會局、民政局及警察局聯合稽查。
  2. 若受檢者拒絕受檢或若有即時處置之必要，則依行政執行法或老人福利法第37之1條規定進入場所檢查，確認違法樣態，若有具體事證，於稽查報告詳實記錄，並逕依主管法規辦理

裁處。

3. 未遇受檢者亦應於稽查報告詳實登載，並列管 3 個月，若涉及相關局處，各局處依權責追蹤 3 個月，並回復檢舉人辦理情形及解除列管，後續進行相關統計分析。
4. 臺北市政府表示，不論民眾透過「HELLO TAIPEI 臺北市單一陳情系統」（下稱單一陳情系統），或由 1999 熱線協助立案，其案件皆統一登錄於單一陳情系統，並由系統將案件派送至權責機關辦理及回復，機關辦理結果民眾亦可於單一陳情系統逕行查詢。
5. 至於本案未立案機構丁姓負責人，臺北市衛生局以違反長期照顧服務法第 23 條，依同法 47 條處新臺幣（下同）10 萬元罰鍰，並公布其負責人姓名。另丁姓負責人涉及留置無生活自理能力之老人及身心障礙者獨處於易發生危險或傷害之環境<sup>4</sup>，臺北市社會局以違反老人福利法第 51 條第 5 款及身心障礙者權益保障法第 75 條第 4 款規定，分別裁處罰鍰 15 萬元及 6 萬元整，並公告其姓名。

（七）綜上，臺北市內湖區康寧路一段民宅之未立案機構於 109 年 9 月 22 日發生大火，造成 3 名長者不治。火災前該區里長曾於 108 年 8 月及 9 月間，2 次致電 1999 臺北市民當家熱線，詢問火災發生地點是否為立案之長照機構，該府話務中心第 1 次協助轉接臺北市政府社會局，因中午休息時間，而未能接通；第 2 次轉接臺北市政府衛生局後，該局雖曾派員查訪，卻因現場無違法事證或緊急急迫事件，並推稱因里長要求話務中心不錄案，故未成案且無紀錄留存。臺北市政府衛生局於現場查訪後亦未持續追蹤複查，確認該址是否為立案機構，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已造成 3 名長者死亡，實有違失。

## 二、本案火災中 2 名死者原為臺北市私立佑呈老人長期照顧中心（養

<sup>4</sup> 據臺北市消防局 109 年 10 月 21 日火災原因調查鑑定書，案址主要照顧人員為丁姓負責人及其丈夫。因丁姓負責人、其丈夫及女兒於 109 年 9 月 22 日約 13 時 30 分至勞工保險局，爰火災當下未有照顧人員在場。

護型)機構住民，具有社會福利低收入戶身分且領有政府補助，然臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；甚且，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，置其於有居住安全危害並損及其受照顧之權益，核有違失。

- (一) 按老人福利法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛福部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣市政府。」同法第 36 條第 5 項規定：「第 1 項申請設立許可之要件、申請程序、審核期限、審核基準、許可證書之核發、撤銷與廢止許可、停業、停辦、歇業與復業、擴充與縮減、遷移、財務收支處理、督導管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」同法第 50 條第 1 項規定：「私立老人福利機構停辦、停業、歇業、解散、經撤銷或廢止許可時，對於其收容之服務對象應即予以適當安置；其無法安置時，由主管機關協助安置，機構應予配合；不予配合者，強制實施之，並處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰；必要時，得予接管。」再依私立老人福利機構設立許可及管理辦法第 17 條規定：「私立老人福利機構歇業或解散時，應於 1 個月前檢具申請書敘明理由、現有收容老人安置計畫及日期，報主管機關許可。」是以，老人福利機構歇業，應於 1 個月前檢具申請書敘明理由、現有收容老人安置計畫及日期，報主管機關許可。
- (二) 本案發生火災之未立案機構，丁姓負責人前經申請及核准設立之機構：
1. 丁姓負責人於 106 年 5 月承接經營臺北市私立佑呈老人長期照顧中心(養護型)(下稱佑呈長照中心)，地址位於內湖區成功路二段，核定床位數為 19 床。
  2. 另佑呈長照中心前身係 88 年 6 月 15 日依老人福利法設立之「臺北市私立展欣老人養護所」(下稱展欣老人養護所)，展欣老人養護所 103 年至 106 年期間，以原負責人業務繁忙為由，申請變更負責人計 3 次，經臺北市政府社會局審查書面資料及函詢其他縣市查詢負責人違規紀錄，並進行現場會勘後，均同意更換負責人。

3. 展欣老人養護所與更名暨變更負責人後之佑呈長照中心，係位於臺北市內湖區成功路二段 233、235 號 2 樓。
4. 106 年 4 月 27 日展欣老人養護所再次向臺北市社會局申請變更負責人暨更名為佑呈長照中心，將機構轉讓予丁姓負責人繼續經營。
5. 丁姓負責人於 108 年 7 月 15 日向臺北市社會局提出申請於 108 年 8 月 10 日歇業，並提供當時 13 名在院住民之安置計畫。該局於 108 年 8 月 12 日現場勘查確認皆已清空，爰於 108 年 8 月 19 日發函同意佑呈長照中心歇業。

(三) 經查，臺北市社會局未訂有相關老人福利機構歇業後所提安置計畫之追蹤機制，而於本案火災發生後，始追蹤該 13 名住民去向，發現 9 名長者亡故（含本次火災劉姓及莊姓 2 名死者），1 名住院，另 2 名返家。按佑呈長照中心歇業時原有 13 名住民之安置計畫，4 名轉介其他機構，其餘 9 名皆預計由家屬帶回，包括 2 名中度、極重度身心障礙者，且均具有低收入戶身分，為臺北市社會局核准收容補助對象。由於接受機構照顧之中度、極重度身心障礙住民，其照顧需求勢必須要較多照顧資源，如由家屬帶回照顧，其所需之照顧服務及資源是否足夠讓其獲得妥適之照顧，亦或家屬後續仍須機構照顧等服務，主管機關若未持續追蹤安置計畫執行情形，如何知悉歇業機構之原有住民皆依安置計畫獲得適當之安置與照顧，確有疑慮。再者，據臺北市社會局歇業會勘訪查紀錄略以：「1. 現場工作人員及長者均已淨空。2. 現場設備，寢室已淨空、大廳（護理站、物品）皆已淨空、戶外大門招牌已拆除、樓梯（扶手）已淨空，查核人員與負責人並在紀錄上簽名。」顯見該局現場會勘僅係確認原址清空、無從事照顧老人事實，並未追蹤住民安置計畫執行情形，確認住民是否獲得妥適安置。對此，臺北市政府辯稱，佑呈長照中心當時依規定提供住民安置計畫，且該機構未反映 13 名住民需臺北市社會局協助安置，經該局現場檢視，住民及設備確實清空，爰同意歇業等云云。惟查本次火災 2 名死者確實原為佑呈長照中心之住民，當時安置計畫預計由家屬帶回，卻在本案發生後，臺北市社會局清查後始發現其入住於未立案機構，此有該府詢問查復資料：「臺北市社會局前未訂有老人

福利機構歇業追蹤相關機制，為避免類似情事發生，該局業已訂定老人福利機構歇業處理流程，後續歇業機構審核，也將依相關規定辦理。」在卷可證。是以，臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能確保機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧，實有怠失。

- (四) 再查，本案劉姓、莊姓 2 名死者具有低收入戶福利身分且領有政府補助。依據臺北市低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核作業規定第 2 點第 1 項，區公所負責受理低收入戶申請案件，並交由里幹事訪視及個案調查。每年定期舉辦低收入戶總清查，每兩年辦理一次低收入戶訪視。依訪視調查結果，實際居住臺北市者，由區公所續辦低收入戶財稅審查；訪視異常案件（含訪視未遇、居所不明、訪視 3 次未遇、住居所明顯不適合居住），由區公所函報臺北市社會局辦理低收入戶資格註銷或駁回。復依臺北市政府查復，本案劉姓個案於 108 年總清查時，區公所有親訪到個案，經審查符合低收入戶資格；莊姓個案為區公所訪視異常（居所不明），但未通報臺北市社會局，致未即時註銷低收入戶資格，已檢討加強低收入戶審查檢核及通報機制。
- (五) 據社會救助法相關規定<sup>5</sup>，生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。地方主管機關應經常派員訪視、關懷受生活扶助者之生活情形，並提供必要之協助及輔導，並依其收入或資產增減情形，調整扶助等級或停止扶助。是以，主管機關對於接受扶助之個案，除給予現金給付外，應透過訪視瞭解其所需之服務類型，並依實際情況調整或停止扶助，此係立法者課予主管機關之責任與義務。揆諸上述，本案其中 2 名死者原為立案機構之住民，具有低收入戶社會福利身分，主管機關理應掌握

---

<sup>5</sup> 社會救助法第 11 條第 1 項：「生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。」同法第 14 條：「直轄市及縣（市）主管機關應經常派員訪視、關懷受生活扶助者之生活情形，並提供必要之協助及輔導；其收入或資產增減者，應調整其扶助等級或停止扶助；其生活寬裕與低收入戶、中低收入戶顯不相當者，或扶養義務人已能履行扶養義務者，亦同。」

其接受補助及安置情形，然臺北市政府卻於本案火災發生後，經追蹤始發現該 2 人入住於未立案機構，顯見該府對於機構歇業後，因未訂有追蹤機制，而具有社會福利身分之住民後續安置狀況，其生活扶助應訪視、關懷其生活情形，以及低收入戶審查檢核等機制，均有未落實執行及未盡周延之處。對此，臺北市政府於接受本院詢問時亦坦承：「之前在機構，歇業後追蹤不夠確實，確定清空結案沒有確認後續，如：老人是否確定回家或機構。以後會確實查訪，依老人福利機構歇業處理流程辦理。」「（本案身故）長者是列冊的低收入戶，而不是列冊的獨老，他本來是在機構，住機構並不會加以註記，這部分我們有檢討。」等語可證。

（六）本案發生後，臺北市政府業已懲處相關違失人員，包括內湖區公所承辦人員因辦理 108 年低收入戶總清查時，未依規定即時註銷莊姓個案低收入戶資格，記申誡 2 次；該公所社會課課長因督導不周，記申誡 1 次。另臺北市社會局部分，因老人福利機構歇業審查流程未臻完備，時任老人福利科科長督導不力，記申誡 1 次；社會工作科科長未盡督導之責，致未即時落實低收入戶獨居長者之關懷訪視，記申誡 1 次。至於其他檢討改進作為包括：

1. 臺北市社會局於本事件發生後即於自 109 年 9 月 23 日至 109 年 9 月 28 日止，清查近 5 年歇業之老人福利機構共計 12 家，原址複查現況業已變更改用途或重新裝修，確未有照顧情形。另查歇業住民人數共計 203 人，計有 86 名業已亡故，111 名安置於合法立案機構，6 名家屬帶回。該局並訂定老人福利機構歇業處理流程，歇業機構 1 年內至少原址複查及追蹤住民 2 次：
  - （1）除原審查住民安置情形及現場會勘確認原址清空，無從事照顧老人事實之流程外，未來針對機構陳報之住民安置名冊勾稽比對，建立通報轉介標準，依據住民之福利身分及是否有家屬提供後續照顧分別處理。
  - （2）有家屬者，聯繫並確認家屬照顧計畫及提供照顧資源諮詢，有困難則協助轉介安置；無家屬之住民協助優先轉介機構並追蹤照顧情形，如返回社區居住，低收入戶或中低收入

戶派訪實居情形、恢復補助，符合獨居長者身分依規定關懷訪視及結合長期照顧資源。

- (3) 歇業 3 個月內機構原址第 1 次複查，歇業 1 年內機構原址第 2 次複查，歇業 2 至 5 年內，每年複查 1 次，皆無違規收住老人始結案。

2. 低收入戶調查及審查作業改進作為：

- (1) 訂定總清查訪視作業機制：各區公所進行低收入戶及中低收入戶年度總清查訪視作業前，加強教育訓練，除查核實居，續辦案件審查外，如發現長者獨居或居住於未立案機構時，應立即請里幹事予以通報立案；如遇特殊個案（住居所不明、訪視 3 次未遇、住居所明顯不適合居住等），承辦人應立即發函註銷，再由社會局複審<sup>6</sup>。
- (2) 低收入戶 0-2 類單一口長者專案訪視：109 年各區公所里幹事配合臺北市社會局辦理低收入戶 0-2 類單一口長者專案訪視，查核其實際居住情形，關懷福利需求，並予以轉介服務，如發現長者獨居或居住於未立案安養護機構時，應立即予以通報立案<sup>7</sup>。
- (3) 單一口身心障礙者、65 歲以上長者家戶，如為委託代辦申請（含新申請案、申復案）臺北市低收入戶、中低收入戶，委託人以「直系／旁系血親、立案機構人員、鄰／里長、社會工作人員」為原則，如有特殊情事需由其他人員代辦者，請派員訪視確認申請人之居住情形及檢核通報需求。
- (4) 針對低收入戶新通過案，戶內凡有 65 歲以上長者、12 歲以下兒童之家戶，逐案通報社會局各區社福中心辦理訪視評估。
- (5) 綜上，本案火災中 2 名死者原為臺北市私立佑呈老人長期照顧中心（養護型）機構住民，具有社會福利低收入戶身

---

<sup>6</sup> 審核流程加強分層檢核：總清查區公所初審函報社會局之應備文件，增列總清查訪視情形檢核表，以供區公所函報前再次檢核使用，俾利核稿人員再次檢閱。

<sup>7</sup> 加強訪視通報機制：為完備訪視通報機制，針對低收入戶、中低收入戶單一口身心障礙者、65 歲以上長者之家戶訪視，加強訪視人員辦理以下檢核、通報事項：  
(1) 受訪對象須為本人、直系／旁系血親、立案機構人員。(2) 獨居長者，應通報社會局列冊。(3) 疑似居住於未立案機構，應通報衛生局查核。



分且領有政府補助，然臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；甚且，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，置其於有居住安全危害並損及其受照顧之權益，核有違失。

綜上所述，臺北市政府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，且對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，該府之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已造成3名長者死亡，實有違失，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**

## 27、內政部於99年召開「原墾農民訴求還我土地實施計畫」會議，惟後續修法事宜無人處理，致會議決議形同具文，殊有未當案

提案委員：高涌誠

審查委員會：經110年7月8日監察院內政及族群、教育及文化委員會第6屆第11次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：內政部

貳、案由：

內政部為研商得否放寬「原墾農民訴求還我土地實施計畫」處理原則規定之產權證明文件，前於民國99年8月30日召開研商會議，並決議宜於國有財產法或其他法律增訂特別規定，俾墾農合法取得產權，惟後續修法事宜竟無人處理，無人主政，亦無人列管，致會議決議形同具文，殊有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案原係由第5屆監察委員申請自動調查，因第5屆監察委員任期屆滿未及提出調查報告，俟第6屆監察委員就職後，提經本院第6屆第1次院會決議重新核派連任之原調查委員續查，先予敘明。

本案經向內政部、財政部國有財產署（下稱國產署）、行政院農業委員會、教育部、國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林管理處調

卷，前往現場實地履勘，諮詢專家學者，約請內政部地政司、臺灣大學、國產署等相關業務人員到院詢問，另至國家圖書館查找相關歷史文獻。經調查發現，內政部涉有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

內政部為研商得否放寬「原墾農民訴求還我土地實施計畫」處理原則規定之產權證明文件，前於民國99年8月30日召開研商會議，並決議宜於國有財產法或其他法律增訂特別規定，俾墾農合法取得產權，惟後續修法事宜竟無人處理，無人主政，亦無人列管，致會議決議形同具文，殊有未當

- 一、按墾農認為其等祖先早於政府來臺前即使用墾地，因此多年來不斷陳情，並於民國（下同）96年3月間向總統府訴求應發還土地所有權。為處理相關問題，行政院籌組專案小組，自96年8月2日起至97年1月10日止共計召開14次會議，針對墾農訴求擬議處理原則，內政部隨即研定「原墾農民訴求還我土地實施計畫」（下稱還我土地計畫），並經行政院97年2月21日院臺農字第0970004763號函備查後據以執行。詎執行結果，各縣市政府受理申請案件合計約八千件，歷經初審、複審，或因無法提出證明文件，或因所附文件（如墾照、保管竹林台帳、竹林保管許可證等）不足作為產權證明，致全數申請案件均遭駁回。
- 二、內政部對於部分墾農申請案因無法符合規定遭駁回，而要求放寬條件等情，前於99年8月30日邀請專家學者、相關機關及墾農代表召開會議，研商得否放寬產權證明文件。該次會議鑑於還我土地計畫性質相當於行政程序法第163條所稱之行政計畫，惟墾農訴求放寬產權證明文件涉關人民權利義務，依中央法規標準法第5條規定應以法律定之，不宜於該計畫中另為規定；又該等土地已依法完成登記為國有並由相關機關管理，如有特殊情形考量而須採發還等方式處理，應另以立法方式解決（如國有財產法第52條之2），俾取得合法權源，故該次會議決議宜於國有財產法或其他法律增訂特別規定，並以內政部99年9月9日內授中辦地字第0990725411號函送會議紀錄。
- 三、惟查內政部將上開會議紀錄函送國產署等機關後，該部認為後續評估修法事宜將由該等機關基於法律主管機關權責辦理，且與該計畫所定目的及工作有別，因此該部並未予以列管；而國產署接

獲會議紀錄後，亦未函復相關修法評估事宜。嗣經 108 年 7 月 31 日內政部函請國產署查告上開會議結論之後續處理情形，國產署始以 108 年 8 月 2 日台財產署字第 10800238960 號函復稱：「關於原墾農民訴求放寬產權證明文件取得墾地產權相關事宜，涉土地所有權發還及登記，屬貴管業務，應由貴部主政處理，不宜於國有財產法增訂規範。」

- 四、本案調查時，本院再次函詢國產署，據該署復稱<sup>1</sup>略以：臺灣光復後，國家基於權力行使，接收日本政府或日人財產，或依土地法第 57 條規定無主土地公告程序，取得之國有財產，均係依法取得。該署僅為國有土地管理機關，依國有財產法規定管理處分國有財產；依土地法第 43 條規定，土地登記具有絕對效力。關於墾農申請發還土地議題，影響土地登記秩序及法律安定性，故須就土地法及土地登記制度面檢討，不宜於國有財產法增訂規定；參考離島地區涉公有土地返還法案，包括「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」（87 年 6 月 24 日廢止）及「離島建設條例」第 9 條及第 9 條之 3 規定，均為土地所在地管轄地政機關受理申請，並由內政部擬訂返還實施辦法報行政院發布施行。鑒於土地登記有其沿革及效力，如因政策需要辦理返還，建議由相關機關另訂特別法處理等語。
- 五、針對墾農訴求放寬產權證明文件，究應於還我土地計畫中另為規定，或是於國有財產法或其他法律增訂特別規定等情，固因國產署仍有異見，有待持續協調深究處理，然而內政部既於 99 年 8 月 30 日召開研商會議並做成決議，國產署縱持不同意見，本應及時回復，俾利相關部會間針對歧見續行協商，期逐步形成共識，以維墾農權益，惟內政部以 99 年 9 月 9 日內授中辦地字第 0990725411 號函將上開會議紀錄送各權責機關後，後續修法事宜竟無人處理，無人主政，亦無人追蹤列管，致會議決議形同具文，殊有未當，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

## 註：尚未結案

<sup>1</sup> 國產署 108 年 10 月 9 日台財產署接字第 10800312570 號函。

28、公路總局及桃園市政府於77年間辦理省道公保地工程徵收土地計畫案，未善盡職責；另內政部未予詳查，逕自否准被徵收人行政救濟，均核有違失案

提案委員：施錦芳

審查委員會：經110年7月8日監察院內政及族群、交通及採購委員會第6屆第7次聯席會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部公路總局、桃園市政府及內政部

貳、案由：

交通部公路總局及桃園市政府於77年間辦理「省道臺1、4線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫案」，未善盡需用土地人及徵收執行機關職責，致一再遺漏徵收省道臺1甲線與臺4線交叉路口部分道路用地及相關地上建物；公路總局嗣後更對案內漏未一併徵收之地上建物權利人訴請拆屋還地並給付不當得利、土地租金，而有違土地徵收法制；另內政部對於公路總局迄未依徵收計畫拓寬、漏未徵收地上物等情，未予詳查，卻對被徵收人諸多行政救濟案逕自否准，有失中央主管機關之職責，均有違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

據陳訴人黃君等45人聯署陳訴，桃園市桃園區之省道臺1甲線與臺4線交叉路口，原係民國（下同）61年1月12日公告實施「桃園都市擴大修訂計畫」劃設為道路用地，並經交通部公路總局（原為臺灣省政府交通處公路局<sup>1</sup>）分三次報准於78年至81年間公告徵收，惟該槽化交叉路型之道路用地於徵收後長期未依都市計畫拓寬，業經桃園市政府於107年間審認不具必要性而建議予以廢除並縮減道路用地範圍；又如按該槽化交叉路型拓寬，亦將對當地歷史悠久「桃園慈護宮」之完整性有鉅大影響，然經渠等一再以上情陳情，乃公路總局迄未能同意廢止徵收等情。

案經本院向公路總局、桃園市政府及內政部函詢及調閱卷證資料<sup>2</sup>，並於110年2月20日邀集公路總局、桃園市政府及內政部派員會同履勘現場，並聽取簡報及進行相關事項之詢問。經調查發現，公路總局及桃園市政府於78年間辦理本件徵收案，未善盡需用土地人及徵收執行機關職責，致一再遺漏徵收部分道路用地及相關地上建物；公路總局嗣後更對案內漏未一併徵收之地上建物權利人訴請拆屋還地並給付不當得利、土地租金，而有違土地徵收法制；另內政部對於公路總局迄未依徵收計畫拓寬、漏未徵收地上物等情，未予詳查，卻對被徵收人諸多行政救濟案逕自否准，有失中央主管機關之職責，確均有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、交通部公路總局（原臺灣省政府交通處公路局）於77年間辦理「省道臺1、4線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程」用地徵收（78年4月7日公告徵收）案，漏未徵收案內桃園市桃園區省道臺1甲線與臺4線交叉路口等路段之中路段○○○○-3地號等42筆道路用地，而於79年（80年2月26日公告徵收）及80年（81年2月13日公告徵收）二度補辦徵收，造成同一交叉路口之道路用地，因列屬不同年度徵收案而有

<sup>1</sup> 原臺灣省政府交通處公路局，於88年7月1日因臺灣省政府功能業務與組織調整而改隸交通部，91年1月30日機關全銜再更名為「交通部公路總局」。

<sup>2</sup> 內政部110年2月9日台內地字第1100100833號函、交通部公路總局110年2月18日路工用字第1100011763號函及桃園市政府110年2月26日府交運字第1100043123號函參照。

不同補償基準，除凸顯其作業草率外亦衍生土地徵收之補償不公；又該局既認為上開路口確有依都市計畫開闢之迫切需要，且徵收土地計畫書亦載明計畫進度為「預定 87 年 6 月開工，88 年 6 月完工」，迄今卻仍未能完成道路拓寬工程，實有違土地徵收之目的，核有不當：

- (一) 按土地徵收乃政府依公權力之運作，為興辦公益事業需要或實施國家經濟建設，基於國家對土地之最高主權，依法定程序，對特定私有土地，給予相當補償，強制取得土地之一種處分行為。由於土地徵收係以公權力強制剝奪人民受憲法保障財產權之行政行為，自須遵循正當法律程序為之，故行為時土地法第 223 條第 1 項及第 224 條即明定：「徵收土地為左列各款情形之一者，由省府核准之。一、需用土地人為省府各廳處、縣市政府或其所屬機關及地方自治機關者。二、舉辦之事業屬於地方政府管轄或監督者。」<sup>3</sup>、「徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖說及土地使用計畫圖，依前 2 條之規定分別聲請核辦。」又土地徵收案經核准後，核准機關應通知土地所在地之該管直轄市或縣（市）地政機關，即行公告 30 日，同法第 225 條及第 227 條亦定有明文；另據土地法施行法第 50 條規定：「土地法第 224 條規定之徵收土地計畫書，應記明左列事項：一、徵收土地原因。二、徵收土地所在地範圍及面積。三、興辦事業之性質。四、與辦事業之法令根據。五、附帶徵收或區段徵收及其面積。六、土地改良物情形……。」是以土地徵收之需用土地人，負有確認徵收範圍，並據以擬具詳細徵收計畫書、圖報請核准之責。
- (二) 查公路總局為執行中央政府所定省道經都市計畫區之第 1 期公共設施保留地取得政策，乃依都市計畫道路寬度及線型辦理桃園市桃園區省道臺 1 甲線（復興路，東西向，該路段都市計畫路寬與現況路寬為 20 公尺）與臺 4 線（三民路，南北向，該路

---

<sup>3</sup> 為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，土地法第 222 條於 89 年 1 月 26 日修正為：「徵收土地，由中央地政機關核准之。」同法第 223 條亦於同日刪除（按土地法第 3 條規定：「本法除法律另有規定外，由地政機關執行之。」因內政部為土地行政之主管機關，故中央機關及省市政府需用土地之准否徵收，係由內政部審核）。

段都市計畫路寬與現況路寬為 20 公尺)<sup>4</sup> 交叉路口所在路段之道路用地取得及拓寬工程，案經擬具「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫書」，報經臺灣省政府以 77 年 9 月 9 日 77 府地四字第 93603 號函核准徵收並附帶徵收其地上物，嗣經改制前桃園縣政府<sup>5</sup> 以 78 年 4 月 7 日 78 府地用字第 43295 號公告在案（計徵收中路段○○○○-24、○○○○-22 及○○○○-23 地號等 359 筆土地，面積合計 2.5771 公頃），然因公路總局徵收土地計畫書圖製作之前置作業失諸草率，遺漏徵收部分道路用地，以至於 79 年 12 月 15 日及 80 年 8 月 9 日兩度補報臺灣省政府核准補辦徵收，並交由改制前桃園縣政府於 80 年 2 月 26 日（計補辦徵收中路段○○○○-3 及○○○○-3 地號等 33 筆土地，面積合計 0.2758 公頃）、81 年 2 月 13 日（計補辦徵收小檜溪段○○地號 9 筆土地，面積合計 0.1305 公頃）公告徵收在案。經檢視圖 1「省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口道路用地徵收時程示意圖」所示，其遺漏徵收之錯誤明顯非屬難以發現而無法避免之情形，從而公路總局所提地號誤列、漏列等補辦徵收之理由，尚非可採。

（三）次按公共設施保留地之徵收補償地價，依行為時平均地權條例第 10 條規定：「本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價，其地上建築改良物，應參照重建價格補償。」又行為時都市計畫法第 49 條第 1 項亦規定：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。」

（四）由於前揭原應同案徵收之道路用地，因公路總局徵收作業之草率而兩度補辦徵收，致分別列屬不同年度徵收案，而有其不同

<sup>4</sup> 省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口所在路段，除交叉路口所規劃之槽化島路形範圍外，其餘都市計畫路寬為 20 公尺。

<sup>5</sup> 桃園縣政府 103 年 12 月 25 日改制為桃園市政府。



之補償基準，例如 78 年 4 月 7 日公告徵收之中路段○○○○ - 23 地號補償地價之基準公告土地現值為每平方公尺 25,000 元，然隔 2 至 3 年度於 80 年 2 月 26 日、81 年 2 月 13 日（補辦）公告徵收之毗鄰地號，其補償地價之基準公告土地現值即分別高達每平方公尺 45,000 元及 120,000 元，致衍生土地徵收補償不公之民怨（圖 1 及圖 2 參照）。

- （五）另按土地法第 219 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。（第 2 項）直轄市或縣（市）地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於 6 個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。」<sup>6</sup>又都市計畫法第 83 條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所稱「呈經核准之計畫期限」，依內政部 71 年 10 月 22 日台內營字第 110884 號函釋，係指土地徵收計畫書內敘明之使用期限而言。揆諸上開土地徵收之收回權制度，乃為防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，而特設為原所有權人保留收回權之制度<sup>7</sup>，是以需用土地人除嚴禁濫行徵收外，對於依徵收程序取得之土地，亦應按徵收計畫所定期限積極使用，自屬責無旁貸。
- （六）惟查前揭 3 件徵收土地計畫書均載明計畫進度為「預定 87 年 6 月開工，88 年 6 月完工」，故改制前桃園縣政府受理人民陳情

<sup>6</sup> 按 89 年 2 月 2 日公布之土地徵收條例第 9 條亦有被徵收土地收回權之相關規定，惟參照同條例第 61 條：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」之規定，本案被徵收土地收回權之行使，仍應適用土地法第 219 條規定。

<sup>7</sup> 司法院釋字第 534 號解釋理由書參照。

廢除該路口，經縣都委會徵詢公路總局後，均決議維持原計畫，不與檢討。公路總局既認為案內省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口確有開闢之迫切需要，但該路口道路用地自 78 年至 81 年間公告徵收迄今，卻仍未能依徵收計畫書完成道路拓寬工程實有不當。

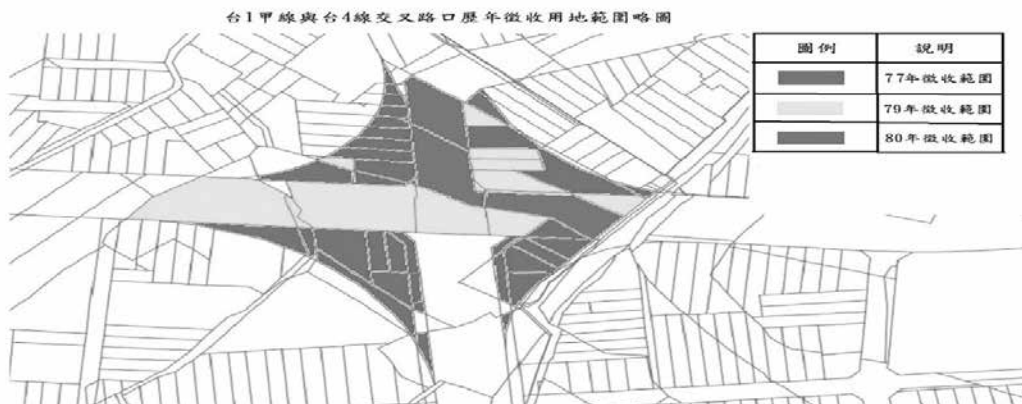


圖 1 省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口道路用地徵收時程示意圖

資料來源：公路總局。

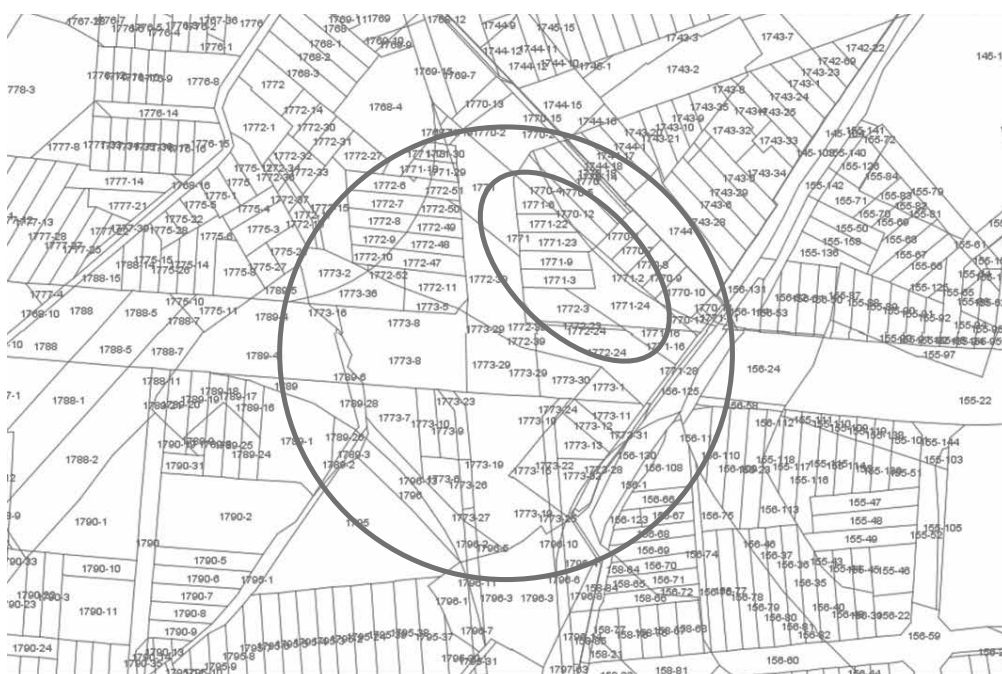


圖 2 省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口道路用地地籍圖

資料來源：內政部地政司地籍圖資網路便民服務系統。

(七) 綜上，交通部公路總局於 77 年間辦理「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程」用地徵收作業（78 年 4 月 7 日公告徵收）案，漏未徵收案內桃園市桃園區省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口等路段之中路段○○○○-3 地號等 42 筆道路用地，而於 79 年（80 年 2 月 26 日公告徵收）及 80 年（81 年 2 月 13 日公告徵收）二度補辦徵收，除凸顯其作業草率，亦造成同一交叉路口之道路用地，因列屬不同年度徵收案而有不同補償基準，致衍生土地徵收補償不公；又該局既認為上開路口確有依都市計畫開闢之迫切需要，且徵收土地計畫書亦載明計畫進度為「預定 87 年 6 月開工，88 年 6 月完工」，迄今卻仍未能完成道路拓寬工程，實有違土地徵收之目的，核有不當。

二、桃園市政府於 78 年間執行本件「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫」，漏未將被徵收中路段○○○○-23、○○○○-22 地號土地上之三民路 3 段 3○○號、3○○號建物列入一併徵收查估清冊進行公告；另需用土地人公路總局既認為該等計畫道路確有開闢之迫切需要，並一再要求各地上建物權利人拆遷，但 20 餘年來未對該等建物是否為未完成徵收程序之合法建物查明妥處，更於 105 年間草率對上開建物提起拆屋還地並給付不當得利之訴；無視上開 3○○號建物則係 50 年 4 月 20 日領有建築執照，3○○號建物於 53 年 1 月 18 日已辦竣建物所有權第一次登記，二者均屬合法建物應予補償；及依土地法第 235 條、土地徵收條例第 21 條第 2 項土地改良物之所有權人於補償費未發給完竣前得繼續為從來使用之規定，恣意濫訴，要求該等未被依法完成徵收建物之權利人按月給付土地租金，均有違失。

(一) 按本件「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫」，係經臺灣省政府 77 年 9 月 9 日核准並經改制前桃園縣政府於 78 年 4 月 7 日公告，依行為時土地法第 241 條規定：「土地改良物被徵收時，其應受之補償費，依該管市、縣地政機關估定之價額。」又依臺灣省土地徵收作業手冊（74 年 5 月版）規定，土地改良物查估作業中建築改良物之勘估工作，係由各縣市政府建設局（工務局）

負責，需地機關派員會同勘估，並做成書面紀錄，由查估人員及會辦人員分別蓋章，並請所有權人蓋章認同。

(二) 次按行為時土地法第 215 條：「徵收土地時，其改良物應一併徵收。但該改良物所有權人要求取回並自行遷移者，不在此限」之規定（35 年 4 月 29 日修正公布），土地徵收之建築改良物一併徵收，原並未訂有改良物須屬合法之要件，亦即縱使改良物於興建時依法令不得建造，亦不予排除於一併徵收範圍之外<sup>8</sup>。嗣因該條文自 35 年修正公布後歷 40 餘年未修正，而此期間之建築法已於 60 年 12 月 22 日全文修正並對建築管理有較完備之規範，故 78 年 12 月 29 日修正公布之土地法第 215 條第 1 項乃明定：「改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限：一、法律另有規定者。二、改良物所有權人要求取回，並自行遷移者。三、建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。四、農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。」亦即將興建時「依法令不得建造」之建築改良物排除於一併徵收範圍之外。

(三) 至於上開 78 年 12 月 29 日修正公布土地法第 215 條第 1 項所稱「依法令不得建造」之建築改良物，據其修正理由載明：「一、現行條文所定土地改良物應一併徵收及不予一併徵收情形，與現行法令規定未盡配合，爰修正將土地改良物應一併徵收之除外規定於第 1 項分款列明。……三、建築物之建造，如有違反本法第 213 條<sup>9</sup>，建築法第 25 條、平均地權條例第 53 條<sup>10</sup>、都市計畫法第 51 條<sup>11</sup>、第 79 條<sup>12</sup>、第 81 條<sup>13</sup>等限制規定情形者，對該項建築物自不宜予徵收補償，爰明定於第 1 項第 3 款……。」揆其所指之建築法第 25 條，核係 60 年 12 月 22 日修正公布之建築法第 25 條，其第 1 項前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅

<sup>8</sup> 最高行政法院 88 年判字第 1864 號判決及該院 95 年判字第 905 號判決參照。

<sup>9</sup> 規範保留徵收公布範圍後之禁止妨礙徵收使用事宜。

<sup>10</sup> 規範區段徵收地區選定後之禁限建事宜。

<sup>11</sup> 規範公共設施保留地不得為妨礙其指定目的之使用事宜。

<sup>12</sup> 規範違反依都市計畫法所發布命令之使用罰則。

<sup>13</sup> 規範新訂、擴大或變更都市計畫而先行劃定計畫地區範圍之禁限建事宜。

自建造或使用或拆除……。」且據同時（60年12月22日）修正公布之建築法96條亦規定：「（第1項）本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。但都市計畫範圍內非供公眾使用者，其所有權人得申請核發使用執照。（第2項）前項建築物使用執照之核發及安全處理，由省（市）政府於建築管理規則中定之。」顯見上開78年12月29日修正公布土地法第215條之修正意旨，亦僅係強調應予一併徵收之建築改良物，只要不違反建造當時之法令規定即可，而不以取得使用執照為必要。

- （四）再據內政部函復本院表示，依行為時土地法第235條規定：「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止，在補償費未發給完竣以前，有繼續使用該土地之權。……」雖未明列有繼續使用土地改良物之權，然揆諸同法第215條及第231條第1項分別規定：「徵收土地時，其改良物應一併徵收……。」及「需用土地人，應俟補償地價及其他補償費發給完竣後，方得進入被徵收土地內實施工作……。」應認除有依同法第231條第1項後段但書規定特許先行使用情形外，需用土地人應俟土地改良物亦完成徵收補償後，始得進入及使用被徵收之土地，於此之前，土地改良物所有權人應有繼續使用土地改良物之權，此另參諸土地徵收條例第21條規定：「（第1項）被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。（第2項）前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用……。」其理自明等語。

- （五）查78年4月7日公告徵收本件「省道臺1、4線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫」案內之中路段○○○○-23地號（土地所有權人為張○○）及○○○○-22地號（土地所有權人為高○○○），其地上原存有三民路3段3○○號建物及3○○號建物，前者3○○號建物係經53年1月18日辦竣建物所有權第一次登記在案，依該建物登記簿謄本及建物平面圖記載，該建物坐落中路段○○○○-4地號（原面積90平方公尺，因本案被徵收86平方公尺，並分割出被徵收之○○○○-23地號），乃係52年1月15日建築

完成之 1 層加強磚造建物，面積 75.24 平方公尺，所有權人為張○○；後者 3○○號建物雖未辦理建物所有權第一次登記，惟領有改制前桃園縣政府於 50 年 4 月 20 日核發之府建土執照字第 128 號「建築執照」（惟後續未完成請領使用執照程序），並於該建築執照記載「建造地址」為中路段○○○○-5 地號（原面積 69 平方公尺，因本案被徵收 68 平方公尺，並分割出被徵收之○○○○-22 地號）、建築面積含「騎樓 15.86 平方公尺」與「1 層 38.665 平方公尺」、「房主」為高○○○，顯見上開三民路 3 段 3○○號建物及 3○○號建物，縱依 78 年 12 月 29 日修正公布後土地法第 215 條觀之，亦均非屬該條所定「依法令規定不得建造」之無須一併徵收建物，且建物所有權人亦仍有繼續使用之權。惟查本件土地徵收案之執行機關（地上物查估機關）即改制前桃園縣政府，竟漏未將上開三民路三段 3○○號及 3○○號建物列入一併徵收查估清冊進行公告；又需用土地人公路總局於 77 年間辦理上開用地徵收案以來，雖認為案內省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口確有依都市計畫開闢之迫切需要，並一再要求各地上建物權利人拆遷，然對於該交叉路口應一併徵收卻漏未一併徵收之上開三民路 3 段 3○○及 3○○號建物，竟歷經 20 餘年來未予查明妥處，更草率於 105 年間提起拆屋還地並給付不當得利之訴，均有違失（圖 3 及圖 4 參照）。

- (六) 另按土地及其土地上之房屋同屬一人所有，而僅將土地或僅將房屋所有權讓與他人，或將土地及房屋同時或先後讓與相異之人時，土地受讓人或房屋受讓人與讓與人間或房屋受讓人與土地受讓人間，推定在房屋得使用期限內，有租賃關係，民法第 425 條之 1 雖定有明文，然如屬土地徵收案件，因土地徵收之性質與買賣有別，非屬繼受取得，而係原始取得，則需用土地人與被徵收土地之所有權人之間，並無任何私法上之債權債務關係之存在（最高法院 84 年度台上字第 1022 號民事判決意旨參照），亦非屬自由交易之關係，自難認有上開民法第 425 條之 1 類推適用之餘地。
- (七) 經查前揭拆屋還地訴訟審理期間，三民路三段 3○○號建物權利人已提出建物所有權狀，以證明該建物之合法性；又三民路

三段 3〇〇號建物亦於另案確認土地徵收無效之訴訟，經 109 年 6 月 4 日最高行政法院於 109 年度判字第 319 號判決<sup>14</sup>指出該建物並無土地法第 215 條第 1 項所稱「建築改良物建造時，依法令規定不得建造」之情事，則公路總局於此時既已確知上開 3〇〇號及 3〇〇號建物均非屬土地法第 215 條所定「依法令規定不得建造」之無須一併徵收，而係有待補辦徵收之建物，卻仍無視土地法第 235 條及土地徵收條例第 21 條第 2 項有關被徵收土地或土地改良物之所有權人於補償費未發給完竣前得繼續為從來使用之規定，恣意再向法院更正聲明依民法第 425 條之 1 規定，要求該等未被依法完成徵收建物之權利人按月給付土地租金，亦有不當。

(八) 綜上，桃園市政府於 78 年間執行本件「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫」，漏未將被徵收中路段〇〇〇〇-23、〇〇〇〇-22 地號土地上之三民路 3 段 3〇〇號、3〇〇號建物列入一併徵收查估清冊進行公告；另需用土地人公路總局既認為該等計畫道路確有開闢之迫切需要，並一再要求各地上建物權利人拆遷，但 20 餘年來未對該等建物是否為未完成徵收程序之合法建物查明妥處，更於 105 年間草率對上開建物提起拆屋還地並給付不當得利之訴；無視上開 3〇〇號建物則係 50 年 4 月 20 日領有建築執照，3〇〇號建物於 53 年 1 月 18 日已辦竣建物所有權第一次登記，二者均屬合法建物應予補償；及依土地法第 235 條、土地徵收條例第 21 條第 2 項土地改良物之所有權人於補償費未發給完竣前得繼續為從來使用之規定，恣意濫訴，要求該等未被依法完成徵收建物之權利人按月給付土地租金，均有違失。

---

<sup>14</sup> 三民路 3 段〇〇〇號建物權利人另於 107 年間提起確認本案土地徵收處分無效之訴，遞經 109 年 6 月 4 日最高行政法院 109 年度判字第 319 號判決駁回，惟該判決指出上開〇〇〇號建物領有原桃園縣政府 50 年 4 月 20 日核發之府建土執照字第 128 號建築執照，並無土地法第 215 條第 1 項所稱「建築改良物建造時，依法令規定不得建造」之情事。





圖 3 省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口航照圖

資料來源：公路總局。



圖 4 公路總局針對省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口訴請拆屋還地示意圖

資料來源：公路總局。



三、內政部為土地徵收之中央主管機關，對於需用土地人公路總局 30 餘年來未依徵收計畫及其使用期限積極使用強制徵收之省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口道路用地等情事，不思妥善督導處理，卻對於被徵收人等諸多行政救濟，未予詳查公路總局作業違失而逕自否准，迫使人民屈從於違法之公權力進而侵害人民之財產權，均有失中央主管機關之職責，實難辭其咎。

- (一) 按土地徵收係以公權力強制剝奪人民受憲法保障之財產權之行政行為，故代表國家行使土地徵收權之核准機關內政部<sup>15</sup>，在申請徵收之需用土地人與被徵收人之間，除應秉持行使徵收權之高度與客觀中立立場，審慎審核土地徵收案件，亦應於後續積極監督與追蹤需用土地人有無確實依核准徵收計畫與期限使用土地，以防止其濫行徵收或延宕興辦公共事業。
- (二) 然查本件「省道臺 1、4 線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫」（徵收土地計畫書並載明計畫進度為「預定 87 年 6 月開工，88 年 6 月完工」），自 78 年 4 月 7 日公告徵收以來，內政部對該徵收案內位於省道臺 1 甲線與臺 4 線交叉路口之道路用地，除東南側街角（暫闢為停車場）外之其餘 3 街角歷經 30 餘年均未開闢情形，不思積極督促需用土地人公路總局確實依核准徵收計畫及期限使用土地，或檢討其徵收之必要性，卻對於被徵收人因認該路口無開闢之需而提出下列收回土地、廢止徵收、徵收處分無效等諸多行政救濟，動輒以依現行都市計畫仍應開闢等由逕自否准，而未能深入探究民怨之所在，甚至對於公路總局恣意對漏未一併徵收之建物訴請拆屋還地並給付不當得利或土地租金，而迫使人民屈從於公權力之違反土地徵收法制及侵害人民財產權行為（如前述），亦未能依法及時處理，乃至本院履勘現場並就相關事項詢問時，仍態度隱晦而未能具體指正公路總局起訴之不

<sup>15</sup> 土地法第 222 條：「徵收土地，由中央地政機關核准之。」；土地徵收條例第 2 條：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、第 13 條：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：……。」參照。

當，均有失徵收核准機關職責及其應有之高度與客觀中立立場，並造成人民對政府不信任，實難辭其咎：

1. 第 1 案（申請收回土地）：

本案被徵收土地所有權人張○○等 3 人曾於 106 年 8 月 24 日向內政部申請依土地法第 219 條及都市計畫法第 83 條規定收回桃園區中路段○○○○-22、○○○○-23 及○○○○-9 地號 3 筆土地，經 107 年 4 月 11 日內政部土地徵收審議小組第 154 次會議決議：「不予受理。」理由略以：本案徵收計畫書所載完工日均為 88 年 6 月，申請收回之請求權存續期間均至 93 年 6 月 30 日止，申請人於 106 年 7 月 28 日向桃園市政府及同年 8 月 24 日向內政部申請收回，已逾法定申請期限，爰不予受理（申請人後續未提起訴願）。

2. 第 2 案（請求廢止徵收）：

本案被徵收土地所有權人黃○○曾於 107 年 7 月 10 日向內政部主張依土地徵收條例第 49 條第 2 項規定請求廢止徵收桃園區中路段○○○○-24 地號等 3 筆土地，經 108 年 1 月 9 日內政部土地徵收審議小組第 175 次會議決議：「不准予廢止徵收。」理由略以：系爭道路工程並無變更設計，且系爭土地位屬工程用地範圍內，不符土地徵收條例第 49 條第 2 項第 1 款所定要件<sup>16</sup>；系爭道路工程業已動工，除交叉路口範圍外，其餘部分業已完工，且興辦事業迄無改變或註銷情事，亦不符同項第 2 款所定要件；另本案都市計畫未經變更，系爭土地仍為都市計畫道路用地，且興辦事業亦未廢止，並無同項第 3 款所定情形，爰不准予廢止徵收（申請人嗣經提起訴願遭駁回後，未提起行政訴訟）。

3. 第 3 案（請求廢止徵收）：

巫○○○等 24 人曾於 107 年 7 月 14 日向內政部主張土地徵收條例第 49 條第 2 項第 3 款規定請求廢止徵收桃園區中

---

<sup>16</sup> 土地徵收條例第 49 條第 2 項規定：「已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要。」

路段○○○○-8地號等8筆土地，經109年2月5日內政部土地徵收審議小組第197次會議決議：「不准予廢止徵收。」理由略以：本案經交通部公路總局以109年1月15日路交工字第1090002577號函評估本案應依現行都市計畫開闢，且系爭土地目前並無都市計畫檢討、變更或其他情事變更具體內容之事實，爰無因情事變更，致原徵收土地之一部分已無徵收之必要，不符合土地徵收條例第49條第2項第3款規定，爰不准予廢止徵收（申請人嗣經提起訴願遭駁回後，未提起行政訴訟）。

4. 第4案（請求確認徵收處分無效）：

張○○、葉○○及高○○○3人曾於106年8月24日向內政部主張徵收處分無效，經107年4月11日內政部土地徵收審議小組第154次會議決議：「土地部分應無徵收無效。……」理由略以：申請人主張本案未辦理協議價購一節，經查協議價購並非土地徵收條例施行前所適用土地法規定之法定程序；又申請人主張土地改良物未一併徵收一節，查土地改良物雖未與土地同時辦理徵收，尚與土地法第215條規定無違<sup>17</sup>。案經申請人提起行政訴訟，遞經最高行政法院判決駁回在案。

綜上所述，交通部公路總局及桃園市政府於78年間辦理「省道臺1、4線經桃園縣龜山鄉、桃園市都市計畫區第一期公共設施保留地工程徵收土地計畫案」，未善盡需用土地人及徵收執行機關職責，致一再遺漏徵收省道臺1甲線與臺4線交叉路口部分道路用地及相關地上建物；公路總局嗣後更對案內漏未一併徵收之地上建物權利人訴請拆屋還地並給付不當得利、土地租金，而有違土地徵收法制；另內政部對於公路總局迄未依徵收計畫拓寬、漏未徵收地上物等情，未予詳查，卻對被徵收人諸多行政救濟案逕自否准，有失中央主管機關之職責，

<sup>17</sup> 按徵收土地時，其改良物應一併徵收，係土地法第215條所明定，縱土地與其改良物非必於同一時間徵收，亦應儘速徵收〔法務部85年9月23日（85）法律決字第24498號函參照〕；另現行土地徵收條例第5條規定：「（第1項）徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：……三、建築改良物依法令規定不得建造。……（第2項）前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起3年內徵收之……。」是以需用土地人對於應一併徵收之地上物，如恣意長期未一併徵收，亦非妥適，併此敘明。

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，移送行政院督飭該等機關確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

- 一、有關糾正事由一，公路總局已檢討相關作業程序，將於辦理徵收時查調地籍資料，並協調地政事務所到現場施測，以確保徵收資料之正確性。
- 二、有關糾正事由二，內政部前已於 102 年 12 月 24 日訂頒「已徵收取得尚未依徵收計畫完成使用之案件列管方案」，嗣於 109 年 5 月 20 日訂頒「徵收土地使用情形列管作業注意事項」，該部為核准土地徵收之機關，已依土徵條例第 49 條等規定促請需用土地人依徵收計畫使用被徵收土地，並由其上級主管機關予以列管。又該部於本院調查期間業以 110 年 2 月 9 日台內地字第 1100100833 號函復本院略以：「已辦竣建物所有權第一次登記之建築改良物或實施建築管理前既有之建築改良物，倘其坐落之土地業經徵收，惟建築改良物尚未完成徵收，除有土地法第 231 條第 1 項後段但書規定情形者外，在建築改良物完成徵收之前，該改良物所有權人有繼續使用之權，需地機關應儘速依法辦理取得。」
- 三、有關糾正事由三，查本案 389 號及 391 號建物均屬合法應予補償之建物，於徵收補償費未發給完竣前得繼續為從來使用，然交通部公路總局卻於 105 年間恣意訴請該等未被依法完成徵收建物之權利人拆屋還地並給付不當得利，以及按月給付土地租金，此於本院前於 110 年 1 月 7 日函詢及 110 年 2 月 20 日履勘現場及聽取簡報時，已提出質疑。嗣上開訴訟經臺灣桃園地方法院 109 年 10 月 16 日 105 年度重訴字第 545 號判決駁回，遞經臺灣高等法院 110 年 3 月 31 日 110 年度重上字第 51 號判決駁回公路總局上訴，茲因本院前已提出前述質疑，故該局已放棄再上訴。

**註：**經 111 年 2 月 10 日監察院內政及族群、交通及採購委員會第 6 屆第 13 次聯席會議決議：結案存查

## 29、教育部未及時瞭解各公立大專院校辦理校長遴選所生問題，處理機制未盡妥適，復因對各校遴選委員會委員資格認定模糊籠統，致遴選公正性不足，顯有督導不周案

提案委員：賴振昌、林郁容

審查委員會：經 110 年 7 月 15 日監察院教育及文化委員會第 6 屆第 12 次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：

教育部未能及時瞭解各公立大專院校辦理校長遴選過程所生問題，處理遴選爭議之程序及機制完備性不足且監督不周，就各公立大學校長遴選爭議之處理容有遲滯而未盡妥適，甚有懸而未決致斷損高等教育形象、品質與競爭力的情況，復因各公立大專校院校友代表及社會公正人士等校長遴選委員會（下稱遴委會）委員組成之規定，資格認定模糊籠統且產生方式常遭質疑，導致校長遴選公正性不足，足徵教育部督導各公立大專院校辦理校長遴選業務不周，致肇生多項違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱教育部、國立臺灣大學等機關查復之卷證，並於 109 年 11 月 27 日諮詢○大學○教授（匿名）、元貞聯合法律事務所黃律師旭

田、國立政治大學公共行政學系莊助理教授國榮；並於同年12月3日諮詢國立成功大學王教授金壽、正修科技大學周講座教授燦德、國立中興大學薛校長富盛等學者專家，復於同年12月7日詢問教育部政務次長蔡清華、人事處處長陳焜元、專門委員陳慧芬、科長李璟倫、專員陳柚伶、高等教育司專門委員曾新元、技術及職業教育司科長陳映璇等主管暨業務承辦人員，發現教育部督導大學校長遴選業務確有失當，肇生多項違失，茲臚列事實與理由如下：

一、教育部未能及時瞭解各公立大專院校辦理校長遴選過程所生問題，處理遴選爭議之程序及機制不足且監督不周，對遴選爭議個案之處理容有遲滯而未盡妥適，甚有懸而未決致斲損高等教育形象、品質與競爭力的情況，核有怠失：

(一) 教育部的監督責任

1. 大學於法律規定範圍內享有自治權。有關各校校長遴選爭議，校長就任前由各校遴選委員會處理，校長就任後則由教育部處理，教育部負有行政監督之責。
2. 憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」。同法第 9 條第 1 項規定：「新任公立大學校長之產生由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。」該條於 94 年之修正理由亦提及：「公立大學主要經費來自政府，政府不能推卸監督之責任」。
3. 教育部組織法第 2 條第 1 款規定：「本部掌理下列事項：一、高等教育、技術職業教育政策之規劃，大專校院發展、師資、招生、資源分配、品質提升、產學合作之輔導及行政監督。」。
4. 教育部 108 年 8 月 1 日臺教人(二)字第 1080109557B 號令修正公布之國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法(下稱遴委會組織及運作辦法)第 11 條第 1 項規定，校長就任前之遴選爭議，遴委會應於三個月內作成決議確實處理之；校長就任後之爭議，由教育部處理。同條第 2 項規定，遴委會於校長就任後自動解散。但遴委會無正當理由怠於執行第三條所定任務，或未於前項所定期限內確實處理遴選爭議者，經

學校校務會議代表三分之一以上提案，出席代表二分之一以上同意後解散遴選委員會。

5. 教育部 106 年 9 月 14 日臺教人二字第 1060127124 號函略以，大學法第 9 條及遴委會組織及運作辦法規定，係就遴委會之組織、決定候選人產生方式、決定遴選程序、審核候選人資格及選定校長等事項作原則規範，至於校務會議如何推選產生遴委會委員中的學校代表、校友代表及社會公正人士產生方式，以及遴委會之遴選過程設計等事項，於不違反相關法令及該部相關函釋之前提下，則尊重各校及遴委會。

## (二) 近年重大的校長遴選爭議

1. 查本院對大專院校校長遴選糾紛有關事件之立案調查情形<sup>1</sup>（詳如調查報告附表三）。另教育部函復近年爭議案例臚列如下（詳如調查報告附表二）<sup>2</sup>：
  - (1) 有關國立成功大學 103 年辦理校長遴選程序疑有瑕疵。
  - (2) 有關國立陽明大學 106 年新任校長是否具教育人員任用條例所定大學校長資格疑義，及渠與遴委會委員是否涉及利益迴避、資訊揭露等疑義。

<sup>1</sup> 監察院對大專院校校長遴選程序糾紛有關事件之立案調查情形：

- 1、國立臺灣戲曲學校疑遭教育部非法干預校長遴選、杯葛學校行政與校務運作等；究有無濫權違法，認有深入瞭解之必要乙案。
- 2、國立陽明大學 106 年 4 月校務會議中修改校長遴選相關規定，大幅放寬被遴選者資格及變更遴選委員比例，其後 10 月通過校長人選，並報教育部。但該通過之校長人選並不具部頒教授資格，其學術成就認定標準備受質疑。故有關遴選委員會之組成及審議過程有無符合程序正義？況大學專業自主、低階不得高審等相關基本規範與精神，以副教授出任大學校長如何落實教授治校？諸多問題亟須解決。教育部、相關機關及學校人員有無違失或怠忽職守乙案。
- 3、近日國立臺灣大學新任校長遴選案引發各界議論紛紛，究該校遴選過程始末為何？遴選制度是否周妥？有無人員涉有違失？又該校針對歷來教師兼職規範及實務運作詳情如何？是否積極查核作為？及教育部有無就上述相關爭議予以妥適處理及究明等情案。
- 4、近日社會大眾對大學自治有廣泛之關注，究大學自治內涵為何？依大學法與大學自治之精神，在大學校長遴選委員會之遴選校長過程中，遴選委員會與教育部之角色各自為何？教育部對遴選委員會遴選出之校長，其應有之作為為何乙案。

<sup>2</sup> 教育部 109 年 10 月 21 日臺教人（二）字第 1090145847 號函。

(3) 有關國立臺灣大學 107 年新任校長與遴選委員會委員是否涉及利益迴避、資訊揭露等疑義。

(4) 有關高雄醫學大學 106 年至 107 年陳情董事會黑箱爭議。

2. 回顧上述爭議過程，或因官員對法規闡釋有所歧異，或因主管機關教育部處理遴選爭議之機制尚有不足，導致對遴選爭議之處理遲滯且未盡妥適，甚有懸而未決致斲損高等教育形象之情。

(三) 主管機關前後矛盾的訴願結果—臺大的例子

就上開國立臺灣大學 107 年校長遴選爭議，論者指出<sup>3</sup>，管中閔、吳瑞北分別提起訴願案，係就同一事件為相同之決定，審酌訴願書內容，教育部前後答辯內容不一（行政院 107 年 12 月 26 日院臺訴字第 1070220849 號訴願決定書、行政院 108 年 4 月 9 日院臺訴字第 1080170245 號訴願決定書）：

1. 訴願人管中閔不服教育部 107 年 5 月 4 日臺教人（二）字第 1070028618 號函，於 107 年 5 月 4 日提起訴願；訴願不受理。
2. 訴願人吳瑞北因校長聘任事件，不服教育部 107 年 12 月 25 日臺教人（二）字第 1070227963 號函等，提起訴願；關於教育部 107 年 12 月 25 日臺教人（二）字第 1070227963 號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。
3. 對於聘任管中閔為臺大校長，行政院訴願委員會針對相同事實的相反訴求做出前後接近相同的裁定，其原因仍待釐清。

(四) 對於校長遴選爭議的個案檢討未盡確實—成大的例子

國立成功大學為檢討 103 年校長遴選爭議及完善未來校長遴選辦法，於 105 年 6 月 15 日校務會議通過成立校長遴選檢討專案小組，107 年之校長遴選檢討專案小組結案報告之討論稱：

1. 現行校長遴選實務仍有因遴選委員疏忽而導致之爭議，而教育部就此案之處理，也有不夠完善之處。
2. 校長遴選辦法修訂時可進行更縝密之討論。102 年修訂辦法時之內涵、精神可與校內師生、遴選委員進行更多良性溝通，瞭解本校校長遴選辦法制訂之意旨，以免遴選委員忽略了新修訂辦法的進步意涵，仍採取過去舊遴選辦法的解釋和執行

---

<sup>3</sup> 國立臺灣大學吳瑞北教授：管評五：訴願會一味偏袒原則缺乏一貫性。



方式而導致爭議甚至減損了遴選程序的合法性。

3. 國立成功大學於 105 年 11 月 17 日函請教育部就過去未釐清處進一步釋疑，教育部於 106 年 1 月 16 日回函，函復內容再次引述其 96 年 5 月 2 日函。惟對該專案小組的提問並未具體回答，只表達請該校依權責處理<sup>4</sup>。

#### (五) 諮詢學者的具體建議

本案諮詢學者專家指出教育部負有監督大專校院之權責，過去發生遴選爭議多採函釋方式處理。另各校承辦人員對每 4 或 8 年週期之校長遴選業務，辦理經驗尚有不足。學者具體說明如下：

1. 徵詢學者指出德國政府區分國家事務為自治行政事務、共同任務（如校長遴選）、國家任務等，屬「共同任務」者，國家可以進行法律監督。依此見解教育部監督大學是沒有爭議的。
2. 就教育部 96 年 4 月 30 日臺人（一）字第 0960060352 號函、97 年 12 月 1 日臺人（一）字第 0970219665 號函觀之<sup>5</sup>，教

<sup>4</sup> 「國立成功大學校長遴選檢討專案小組結案報告」討論發現部分：

- 1、校長遴選辦法修訂時可進行更縝密之討論。102 年修訂辦法時之內涵、精神可與校內師生、遴選委員進行更多良性溝通，瞭解本校校長遴選辦法制訂之意旨。以免遴選委員忽略了新修訂辦法的進步意涵，仍採取過去舊遴選辦法的解釋和執行方式而導致爭議甚至減損了遴選程序的合法性。
- 2、爭議處理之方式。當時在校內提出不同意見之師生、遴委會、以及校方之間，應有更直接且具建設性之溝通管道。例如在面對不同意見並陳，可以有更公允客觀的呈現方式，以取得善意回應。
- 3、103 年校務會議曾針對遴選程序爭議，先後三次行文教育部及遴委會請求釋疑，惟函復理由仍無法取得校務會議代表全體認同。本次專案小組悉心戮力，匯集各方觀點提出諸多問題，經分類綜整後再針對所列問題一一回顧過往教育部或遴委會之答復，並於 105 年 11 月 17 日再次函請教育部就過去未釐清處進一步釋疑。教育部於 106 年 1 月 16 日回函，函復內容再次引述其 96 年 5 月 2 日函。惟對本專案小組的提問並未具體回答，只表達請本校依權責處理。

<sup>5</sup> 教育部 96 年 4 月 30 日台人（一）字第 0960060352 號函及 97 年 12 月 1 日台人（一）字第 0970219665 號函規定略以，依國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 3 條第 1 項規定：「遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：（一）決定候選人產生方式；（二）決定遴選程序；（三）審核候選人資格；（四）選定校長人選由學校報教育部聘任；（五）其他有關校長遴選之相關事項。」，爰遴委會應本獨立自主之精神決定候選人產生方式，各校自訂有關校長遴選之相關作

育部認定學校的自治規章無法干涉遴委會決定，此論值得商榷。

3. 建議設立大學校長遴選「監督委員會」，係有任何疑慮產生時，並非由遴委會委員決定處理方式，由監督委員會處理可減少疑慮。
4. 現行各公立大專校院校長遴選一旦發生爭議，教育部經常未能及時明確回應，有一個重要原因，即遴委會與校務會議之關係未能釐清。結果是主張自治與教育部監督的力量互相較勁。
5. 各校辦理校長遴選出現爭議時，教育部與遴委會的關係、介入爭議處理的方式應予確認。過去的問題多運用函釋方式處理。建立爭議處理制度，教育部宜設立處理各大學反應校長遴選問題之工作小組及相關機制，而非以臨時性之會議為之。
6. 遴選程序錯誤的避免：在 4 年或 8 年的校長遴選週期，承辦人員多是首次承辦，通常無相關經驗，為避免程序錯誤並改善遴選爭議之處理，宜延長遴選校長之作業期間（現行 10 個月），修正相關規定，納入遴選過程發生重大爭議事件時，遴委會應徵得二分之一以上委員同意，暫時停止遴選程序，另行召開會議處理爭議後，再繼續遴選程序。

#### （六）教育部的改革研究

教育部本已就大專校院辦理校長遴選產生之爭議，審酌其個案情狀，修正相關辦法因應防杜爭議產生。惟基於校長遴選實務之狀況甚多，教育部允應深入瞭解各大專校院辦理校長遴選可能產生之問題與爭議，持續檢討相關規範是否周全，並加強各大專院校辦理校長遴選之適法性監督，建立健全之爭議處理機制。國內學者亦有相關研究建議：

1. 李松（2018）在「大學自治與大學校長遴選制度之省思」文中表示，大學法應補充說明教育部在大學校長遴選中的適法性監督地位。針對來自校內外的爭議，教育部得採取適法性監督措施，作出是否聘任的決定。也需要檢討對於重大利益

迴避之義務責任未明確的問題<sup>6</sup>。

2. 劉紀萱（2009）在「大學校長遴選制度之研究～以臺師大第11任校長遴選為例」文中建議，遴委會應於選出校長後，在其4年任期內均不得接任校長遴聘之一級行政單位主管，以杜絕利益輸送<sup>7</sup>。
3. 王上維（2019）在「我國大學校長遴選制度之研究」文中主張，在法律保留原則、適法性監督原則、尊重大學自治原則下，國家監督大學之密度，包括監督密度較低的「適法性監督」及監督密度較高的「適當性監督」<sup>8</sup>。

（七）各校發生遴選爭議後教育部提出之改進措施<sup>9</sup>（國立大學校院函報校長遴選辦法退回修正案例彙整詳如附表四）

1. 國立臺灣大學107年發生校長遴選爭議後，教育部於108年8月1日公布國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法修正總說明，係為強化校長候選人資格審查機制、候選人擔任重要職務之資訊揭露、遴委會委員利益迴避與自律規範等，並明確劃分校務會議與遴委會間之權責與建立遴選爭議處理機制。
2. 在大學校院各級主管遴選作業方面，係依大學法第13條第2項及第14條第2項規定，由各校自訂組織規程及相關章則選任。至於國立大學校院及遴委會依權責訂定之校長遴選規章，則應函報該部，並由該部依相關規範檢視後予以備查，倘有未能符合法令規範之情形，即函請學校審酌修正後再報，俾完備學校遴選規定。
3. 遴選校長的事前部份，當學校現任校長任期屆滿前12至16個月前，教育部即輔導學校檢視修正遴選規章，並督促學校依期程籌組遴委會啟動遴選相關作業；事中部分，各校進行遴選作業時，教育部亦定期召開校長遴選實務研討工作小組，邀集刻正辦理校長遴選之學校與會，瞭解各校辦理進度並進

<sup>6</sup> 李松（2018）。大學自治與大學校長遴選制度之省思。臺灣教育評論月刊，7（8），101-107。

<sup>7</sup> 劉紀萱（2009）。大學校長遴選制度之研究～以臺師大第11任校長遴選為例（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班，臺北市。

<sup>8</sup> 王上維（2019）。我國大學校長遴選制度之研究（未出版之博士論文）。國立臺灣師範大學政治學研究所，臺北市。

<sup>9</sup> 教育部109年10月21日臺教人（二）字第1090145847號函。

行意見交流，協助學校建構辦理遴選所需知能並適時提供協助；事後部分，嗣各校遴委會選定校長人選報教育部聘任時，該部即就校長遴選程序及任用資格審查無誤後，予以聘任。

4. 國立大學校長遴選的法律適用，係由大學法、教育人員任用條例及相關法規規範，進行適法性監督，在確認校長「遴選程序合法」及「任用資格無誤」後，完成聘任作業。惟查，教育部於本院詢問之書面說明資料表示，關於「校長遴選程序」之決定及「校長候選人任用資格」之審查，依遴委會組織及運作辦法第3條第1項規定係屬各校遴委會職責，校長遴選實務研討工作小組並無審認或檢核各校校長候選人資格及程序之規定。

(八) 約詢教育部官員口頭補充說明

1. 蔡政務次長清華表示，大學法規定各大學在法律規定範圍內享有大學自治權利。教育部主管全國教育機關，並非授權後就沒有輔導或監督。
2. 教育部人事處李科長璟倫表示，教育部於108年8月1日修正第11條第1項規定，過去在爭議處理權責劃分不清，現在校務會議可透過提案投票解散遴選委員會，遴選過程爭議由遴委會處理，如遴委會怠於執行，校務會議可解散遴委會。委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決解除其職務……。
3. 教育部人事處陳處長焜元表示，有關國立陽明大學校長遴選爭議案，出現候選人資格問題……遴委會有審核校長資格之權責，新任校長究竟有無校長資格，必須回到遴委會討論，並非教育部直接按照法規認定，在程序上，因過程中學校沒有很仔細處理，經該校逐一列出各項事實，再報教育部核定。

(九) 另據教育部電子公文說明<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 教育部109年12月4日下午03:06電子郵件寄達詢問書面說明資料；教育部人事處承辦人109年12月23日上午9時47分電子郵件；教育部109年12月25日臺教人(二)字第1090179364號函。〔現行赴大陸參與學術活動或研究計畫(如長江學者、千人計畫等)而與中國往來密切之大學校長候選人，相關揭露或迴避要件……有無納入相關規定之需要〕

1. 有關校長候選人應揭露事項，則適度尊重遴委會獨立對於特定行為之考量……遴委會依其獨立權責經會議決議要求候選人充分揭露在大陸地區進行學術交流活動詳細情形，並確實查證後，據以確認其情節……為尊重遴委會獨立之遴選權責，對於校長候選人法定應揭露事項以外情形，於現行規範下仍宜保留予遴委會依實務遴選作業需要決定其他應揭露情形。
2. 有關校長候選人應揭露事項，現行遴選辦法業有列舉及容由遴委會審酌需要據而認定應揭露事項之裁量餘地，適度尊重遴委會獨立地對於特定行為之考量。若依現行兩岸政策及臺灣地區與大陸地區人民關係條例等相關規範，我國大專校院現職專任教師未經許可不得赴大陸地區學校兼職或兼課。由此可知相關法令已明確規範未經許可不得赴大陸地區學校兼職，教育部仍將認定之權責下放各大學校長遴委會，容有執法怠惰之虞。

(十) 綜上，為有效減少處理各公立大專校院辦理校長遴選所生爭議，教育部允應落實審查各校之遴選作業辦法及有關規定，除參照大學法及相關規定外，監督與輔導作為須持續精進。對於大學自治與行政監督之範疇適度釐清，並詳酌各校爭議事件之緣由，引以為鑑，由源頭處減少爭議發生。

二、教育部對各公立大專校院校友代表及社會公正人士等遴委會委員組成之規定，資格認定模糊籠統且產生方式常遭質疑，導致校長遴選公正性不足，教育部於此顯有違失：

(一) 校長遴選委員會的組成法律依據

現行國立大專校院辦理校長遴選依大學法、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法及教育部有關函釋規定辦理，相關規定屬原則性之規範，由各校另定有相關細節性、技術性事項據以執行：

1. 大學法第 9 條第 3 項規定，公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之……。
2. 國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 2 條第 2 項規定，遴委會置委員十五人至二十一人，以單數組成，由學校就下列人員聘任之：一、學校代表：由學校校務會議推選，占全體委員總額五分之二。二、校友代表及社會公正人士：依學

校組織規程或其他相關規定推薦，占全體委員總額五分之二。

三、教育部遴派之代表：前二款以外之其餘委員。

3. 同辦法第 4 條第 1 項規定，遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：一、決定候選人產生方式。二、決定遴選程序。三、審核候選人資格。四、選定校長人選由學校報教育部聘任。五、其他有關校長遴選之相關事項。
4. 復依教育部 106 年 1 月 23 日臺教人（二）字第 1060000940 號函略以，各國立大學校院遴委會辦理校長遴選應依大學法第 9 條、遴委會組織及運作辦法等規定及該部相關函釋辦理，並請各校於遴委會議定校長遴選相關作業規定後，將該規定報部備查。爰公立大學校長遴選，由教育部訂定相關原則性規範，各校就遴委會組成、解散、重新組成與委員產生及遞補方式、工作小組之組成、任務及相關運作程序訂定相關規定，並報教育部備查。

（二）遴委會委員產生過程的問題<sup>11</sup>－校友及社會公正人士類

1. 某大學曾發生「遴選委員會委員中，校友代表及社會公正人士身分重疊」之爭議，教育部 99 年 7 月 23 日台人（一）字第 0990112463 號說明，國立大學校長遴選委員會委員一定比例由「校友代表及社會公正人士」擔任，其中「社會公正人士」設置意旨係渠等得以第三者客觀公正之立場表達其意見，故教育部建議，推薦校友代表及社會公正人士，得明定社會公正人士不得具有校友身分，以杜爭議。
2. 另一身分類別重疊的爭議是某人同時被列為行政會議推薦委員與校友總會委員。如此可見校友代表類別委員的條件需要檢討以排除爭議。
3. 某大學校方洽請校友總會推薦校友代表，時任理事長與前任理事長均為卸任校長，理應迴避繼任校長之選舉事務。然理事長不循校友總會章程規定召開會員大會或理事會討論代表人選，卻私自推薦前任理事長擔任，校友會理事乃公開指責其為「黑箱作業」<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> 教育部（2017）。國立大學校長遴選作業參考彙編。臺北市：教育部。

<sup>12</sup> 推薦校長遴選委員惹議，臺大校友總會理事批李嗣涇黑箱，107 年 5 月 8 日自由時報。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2419576>

4. 過去制度校長享有較大權力，可以影響校友及社會公正人士委員的產生，所以需要思考現任校長迴避條款的可行性。
5. 小結：現行由校務會議或行政會議推舉校友代表及社會公正人士，是否妥適備受質疑，且各校訂定的選拔規則是否妥適，教育部允應檢視遴聘之相關標準。

### （三）其他校長遴選與遴選委員會的問題探討

1. 歷來各校遴委會委員多有重複擔任者，多是因為學術地位崇隆一再續任，但不可否認也有學術大老有藉機操縱校長選舉之虞。此問題已經修正法規解決。
2. 某國立大學校長選舉時校園流傳某陣營之估票資料（詳見調查報告附件四），顯示現行校長遴選制度之下，拉票、估票與固票的行為完全複製政治選舉的模式，是一場比賽人脈、派系、資源與影響力的間接選舉。甚且因為選舉人的同質性與相對稀少，使得前述的競選行為變本加厲，更有利於特定團體的動員操作，影響校長遴選公正性甚鉅。
3. 有些學校擔心遴委會委員被綁樁，因此設計傾向普選的同意權投票以平衡其不良影響，結果反而在投票過程中產生另外的爭議。
4. 遴委會委員出缺遞補的規則也需明定，臺大 107 年的校長遴選即有遞補順序的爭議。
5. 論者建議由抽籤方式選定遴委會委員，一可提高公正性，二可避免綁樁、萬年委員等情事。但是如何建立合理的人才資料庫是一大問題。
6. 至於如何避免學校校務會議訂出不恰當的規定，亦宜於大學法或運作辦法明列，現行國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法對於校友及社會公正人士之產生方式，如需修正遴委會人數或比率等規定，皆需經立法院修法，教育部應研議相關年限或機制。
7. 教育部得規定大學校長遴委會委員，與候選人之間曾為指導教授關係、公司之監事、董事、配偶、前配偶等關係，其參與開會決議均屬無效之法律效果。
8. 請教育部研議各校遴委會選出校長後，遴委會委員擔任一級主管之迴避年限或機制。

9. 諮詢學者莊國榮表示<sup>13</sup> 教育部似乎認為遴委會的組成比率，「可避免以往校務會議所推派之代表比率超過一半，校長候選人多來自於校內，難以吸收校外卓越人才等問題，真正落實超然獨立之遴選精神。」（立法理由）教育部此種想法可能有待商榷。新的遴委會組成仍然有被校內少數人或某些派系把持的風險，對這種風險缺乏警覺，沒有對遴委會可能的違法行為訂定必要的約束規定，乃是導致某些國立大學校長遴選過程中發生重大爭議的原因。

#### （四）教育部綜合答覆

1. 依大學法第 9 條、遴委會組織及運作辦法第 2 條以及同辦法第 3 條第 4 項規定略以，遴委會由學校組成，除明定學校代表、校友代表及社會公正人士之人數比例，以及學校代表中教師人數不得少於學校代表之三分之二等規範外，學校代表是否包括學生代表，以及校友代表與社會公正人士之組成、資格認定及產生方式等，悉依各校組織規程或校長遴選規章規定辦理。
2. 任何制度不可能完美，現行校友及社會公正人士產生方式，係透過學校校務規章辦法訂定，現行遴委會委員有五分之二為校友及社會公正人士，大部分產生方式由現行學校行政或院、系、所推薦，結果造成產生方式與原立法意旨不符，未必能選出符合眾望的社會公正人士。目前由各校審酌其校務發展定位及實務運作而有不同規範，確有思量之空間。
3. 校友及社會公正人士之產生，是否應該更多元或由學校掌握，如從人才資料庫產生，應考量是否對學校瞭解、對遴選之參與度，至於如何建立相關制度，教育部可進行討論。
4. 教育部曾注意到部分學校遴委會委員有同一人常年擔任之情形，108 年特別針對此問題在法規做明確規定（現行同一人連續受聘擔任同一學校之遴委會委員，以 1 次為限）。
5. 現行辦法仍然可經由校務會議討論該類代表之資格條件及推舉方式，以符合正當性及公正性原則。教育部將持續關注各

<sup>13</sup> 莊國榮（2020）。法制工作如何兼顧理論與實務。109 年度直轄市法制及行政救濟業務研討會手冊。南臺科技大學，臺南市。



校校長遴選之運作情形及相關意見，做為未來遴選制度改進之參考。

- (五) 綜上，教育部對各公立大專校院校友代表及社會公正人士等遴委會委員組成之規定，資格認定模糊籠統且產生方式常遭質疑。導致校長遴選公正性不足，教育部於此顯有違失。

綜上所述，教育部未能及時瞭解各大專院校辦理校長遴選過程所生問題，處理遴選爭議之程序及機制完備性不足且監督不周，對遴選爭議個案之處理容有遲滯而未盡妥適，甚有懸而未決致斲損高等教育形象、品質與競爭力之情，復因教育部對各公立大專校院校友代表及社會公正人士等遴委會委員組成之規定，資格認定模糊籠統且產生方式常遭質疑，導致校長遴選制度公正性不足，足徵教育部督導各大專校院辦理校長遴選業務不周，均核有違失，而公立大學校長遴選所生各種問題，究為法律規範未盡完備，或各公立大學與教育部雙方對大學自治意涵之理解有所出入，教育部允應就大學校長遴選的法規及制度面進行全面檢討，力求補救。爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送該部改善見復。

**註：尚未結案**

### 30、教育部放任各校以專案教師長期替代編制內專任教師，檢討機制闕如；且對專案教師工作薪酬不合理情形置若罔聞；又迄未與勞動部橫向聯繫，致專案教師面臨非勞非教窘境，均有疏失案

提案委員：賴鼎銘、林國明、張菊芳

審查委員會：經 110 年 7 月 15 日監察院教育及文化、財政及經濟委員會第 6 屆第 7 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：教育部

### 貳、案由：

教育部自 87 年起開放我國大專校院編制外專任教師（下稱專案教師），惟因放任大學大量以專案教師長期替代編制內專任教師員額，迄未全盤積極調查及引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，悖離政策目的；部分專案教師任職一校多年，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會，工作及勞動權益未獲保障；且該部對於各校因成本考量大量聘用專案教師，及工作環境薪酬顯不合理之情形置若罔聞；又該部迄未積極與勞動部橫向聯繫，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；況該部長期放任私校自行參照相關原則辦理專案教師，以概括方式空白授權，教師法體系適用、法位階及授權依據等產生疑義，核有疏失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

本院為調查「大專校院專案教師之制度現況、權益保障及法制化情形，及期間部分大專校院專案教師機制引發個案爭議」等情，經向教育部及勞動部調閱卷證資料，並於民國（下同）110年1月21日、同年3月17日諮詢相關領域專家學者，嗣於110年4月22日詢問教育部政務次長劉孟奇及勞動部勞動條件及就業平等司司長黃維琛等業務相關人員，再參酌教育部於本院詢問後所補充之書面說明等資料發現，茲因本案調查範圍涵蓋我國專案教師制度之整體現況問題，餘所涉教育環境及相關法令依據之爭議，因應少子女化即引發大學轉型或退場等變革下，肇致經營理念轉變或對於師資結構之整體影響，均應由主管機關積極整體釐明改善，以維學習權及教師權益雙重保障。惟查，教育部對於政策評估及檢討機制均付之闕如，且未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，以及未積極改善工作環境不合理之情，實務工作內容存在「突變」情形。此外，該部對於各校進用編制外專案教師之情形置若罔聞，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，就教師法體系適用、法位階及授權依據等存在疑義，且渠等權利義務保障依據闕如，流於所謂「血汗教師」、「免洗筷教師」，戕害高教專業及學術發展等情事，核有疏失，應予糾正促其注意改善。茲綜整事實與理由如下：

一、大專校院專案教師制度係因應高等教育發展趨勢，本為鬆綁大學特殊任務或短期計畫等補充性人力需求，期增進教育績效，提升教育品質；惟部分大學大量以編制外專案教師替代，長期控管編制內專任教師員額，教育部長期漠視，經統計自 106 至 109 學年度全國大專校院分別聘任 2,705、3,097、3,412 及 3,747 名專案教師，各占當年度全體專任教師數之 5.91%、6.85%、7.64% 及 8.45%，呈現逐年激增現象，甚部分學校專案教師高達 8 成，疑有提高編制外教師比率以降低人事成本情事，核與政策目的悖離，亦未符大學法意旨；教育部迄未全盤積極調查及引導改善，長期放任大學師資結構嚴重失衡，政策評估及檢討機制均付之闕如，戕害高教專業及學術發展，核有重大疏失

（一）按大學法第 1 條規定略以，「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」。同條第 2 項規定，

「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」。同法第 3 條規定，「本法之主管機關為教育部」。基此，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。據教育部稱，基於大專校院聘任教師係屬大學自治及學校權責範圍，該部僅就各類教師之權益保障事項訂定相關執行依據，由學校依各類教師聘任辦法或相關規定進行徵聘，爰尚無例行查核機制。倘接獲民眾檢舉學校未依相關規定辦理徵聘並經查證屬實，則依法糾正，並納入扣減招生或獎勵補助之參據等語。準此，大專校院負有我國培育人才之責，為培育社會所需相關人才，而教育部則對於各大學未依相關法令規定辦理事項，應負有監督糾正之責。

- (二) 經查，專案教師整體制度源自教育部 87 年「國立大學校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則（草案）」，循其政策目的係因應高等教育發展、政府新興人才培育政策及少子女化趨勢，學校為提升教育品質，增進教育績效及校務發展需要，基於專業特殊性、產業實務經驗或實際教學課程需要，並衡酌系所發展之用人需求、系所發展及聘任人員之需求，得在現有編制內教師外，以增聘編制外專案教學人員或專業技術人員（下稱編制外教學人員），達到增強學生學習成果及協助校務穩健發展之目標。而實施後，「因受少子女化趨勢影響，大專校院皆有因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、合併、組織變更之情形，期間將有短期教師支援教學之需求，爰基於原有學生受教權益之保障及學校自主用人空間之彈性，仍有進用編制外教學人員之必要，以協助教學等……」等實際目的，均有教育部之函文附卷可參。是以，專案教師制度之目的係因應高等教育發展趨勢，提升教育品質，增進教育績效，爰本應為各大學之特殊任務或計畫的短期補充性人力無疑。
- (三) 惟查，過去教育部均未積極調查並保存全國專案教師人員之現況及數據，爰現提供本院僅能就可取得之 106 年學年度後數據進行拆分。經本院函查結果顯示，現行全國各大專校院進用專案教師之比重及人數呈現逐年攀升情形，公私立大專校院於 106 學年度至 109 學年度聘任專任教師數分別為 4 萬 5,801 人、4 萬 5,229 人、4 萬 4,654 人及 4 萬 4,350 人，其中編制外專任教師

數分別為 2,705 人（占 5.91%）、3,097 人（占 6.85%）、3,412 人（占 7.64%）及 3,747 人（占 8.45%）。整體人數及比率均呈現上升情形。對此狀況，查教育部長期未有積極管控策略，該部雖函稱略以，「尊重學校聘任需求，應在有助於師資強化及校務發展之前提下審慎聘任，惟皆不應以取代編制內專任教師或為節省學校財務支出做思考」，復稱「基於現行未訂有學校聘任編制外教學人員之聘任比率上限規定，尚難就個案學校進行行政管控」部分，可堪認定。

- （四）況且，教育部過去並未整體調查專案教師之規模現況，直至本院調查期間方進行盤點調查。該部雖函稱，已自 107 學年度「大專校院校務資訊公開平臺」第一階段資訊公布，針對專案教師部分，於教職類增加「編制外專任教師數及其比率（以校統計）」，提供外界參考了解各校聘任編制外專任教學人員協助教學情形。惟以上述攀升比例可資證明，該措施仍未收實效，況按本院 110 年 1 月 21 日諮詢意見復稱，「教育部的行政管理目標……改進大專校院資訊公開平臺，專案教師資訊不足，應揭露專案教師相關資訊，如：每學期公布違反教師法、勞基法的無良學校名單」及「教育部大專教師資訊平台，專案教師的權益，未公開在網站，有關資料的詮釋有待精進」等意見亦證之。
- （五）復經本院函請該部提供全國大專校院編制外專案教師占各校全體專任教師數之人數及比率，分析 109 學年度之 158 所公私立大專校院中，專案教師占全校專任教師之比率達 5% 以上之學校計有 105 所、達 10% 以上之學校計有 62 所，其中，更有學校所占比率分別高達 88.24%、64%、52.17%、40.48% 及 45.45% 等，迭遭外界質疑實有提高編制外教師比率以降低人事成本之情事，教育部顯未積極督導大專校院維護學生受教權益，核與大學法之意旨及該項政策目的悖離。茲概要彙整 109 學年度分布如后：

表 1 109 學年度專案教師占比之校數分布表

單位：校數

比率	一般大學		技專校院		小計
	公立	私立	公立	私立	
5%-10%	11	14	4	14	43
11%-20%	2	11	4	19	36
21%-40%	0	5	0	17	22
41%-80%	0	1	0	2	3
81%以上	0	0	0	1	1
校數總計	13	31	8	53	105

註：上開資料已剔除宗教研修學院。

資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

(六) 深究此況，本院於 110 年 4 月 22 日詢問教育部業務主管人員，雖指稱，「在政策立場上，我們尊重學校合理需求，不可節省開支而濫用，聘用比率下限部分持保留態度，怕有另一波流浪教師潮，很像過去發生的『講師比』情況，當時立意良善，鼓勵講師升等，反而被解僱，形成反效果。另針對學校獎補助生師比可否比照，如果沒有好的權益保障就予以補助」等語。惟查，該部前於 107 年 9 月 7 日發布新聞稿即載明<sup>1</sup>，「教育部為保障專案教師權利，目前已規劃專案教師相關保障，……政策引導規範學校聘任專案教師數量等」。況依行政院教育改革推動小組第 9 次委員會議對教育部「國立大學校務基金相關制度改進方案」之決議略以，「……其工作條件與福利等權益必須與編制內人員取得平衡，以及考量其退撫經費負擔，以免衍生其資遣、退休或其他問題要求政府善後」等語。足徵，教育部應預先籌謀是類人員之合理限制及相關配套措施，況為確保教師權利，如校方實有編制內專任教師需求，依法則不應以專案教師長期取代。

(七) 此外，教育部於本院調查期間，始進行調查並彙整各校相關規

<sup>1</sup> 教育部(民 107)。即時新聞：教育部為確保專案教師工作權利，已規劃將訂定相關保障措施。110 年，取自 [https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News\\_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03](https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03)

定，復於 110 年 5 月 17 日提供相關補充資料到院，整體事項後續實待該部積極彙整瞭解。茲列舉 109 學年度第 2 學期公私立大專校院專案教師人數比率前 3 高學校之情形如后：

1. 公立學校部分：

表 2 109 學年度第 2 學期專案教師人數比率前 3 高一公立學校

學校代稱	專案教師人數	專案教師占專任教師比率	報酬標準	差假	備註
A	36	28%	以所聘等級本薪最低薪級起聘，薪級提敘比照編制內教師	比照編制內教師規定	公立學校專案教師人數比率最高 報酬標準及福利依該校校務基金進用教學人員實施要點辦理
B	120	23%	待遇由雙方約定	比照編制內教師規定，但不得申請延長病假	公立學校專案教師人數比率次高 報酬標準依該校延攬專案及客座教學研究人員作業要點辦理
C	34	21%	以助理教授 310 薪額及學術研究加給核計	應按時授課，不得遲到、早退或曠職	公立學校專案教師人數比率第 3 高

註：專案教師占專任教師（編制內專任教師 + 專案教師）人數比率計算方式：（109 學年度第 2 學期現有專案教師人數 / 109 學年度第 2 學期專任教師總人數）\*100%。

資料來源：本調查摘自教育部補充資料。

## 2. 私立學校部分：

表 3 109 學年度第 2 學期專案教師人數比率前 3 高一私立學校

學校代稱	專案教師人數	專案教師占專任教師比率	報酬標準	差假	備註
D	7	78%	僅支領本薪，實際數額明列於聘約	比照編制內教師規定	1. 私立學校專案教師人數比率最高 2. 刻正申請停辦 3. 報酬標準依該校專案教師聘任辦法辦理
E	36	61%	該校教職員工敘薪辦法（比照編制內教師規定）	該校教職員工出勤請假管理辦法	私立學校專案教師人數比率次高
F	31	45%	比照編制內教師規定	該校教職員工出勤請假休假辦法	私立學校專案教師人數比率第3高

註：專案教師占專任教師（編制內專任教師 + 專案教師）人數比率計算方式： $(109 \text{ 學年度第 2 學期現有專案教師人數} / 109 \text{ 學年度第 2 學期專任教師總人數}) * 100\%$ 。

資料來源：本調查摘自教育部補充資料。

（八）針對相關合理限制及行政管理，本院於 110 年 1 月 21 日諮詢專家學者意見指出，「長聘制教師即需長期關注一個特定議題，需做相關研究，基礎學門如：氣象、地震追蹤、物理、化學、數學、哲學等，國家需培養一條龍的人才，經過碩士、博士等階段研讀，國家基礎學門不致短缺；彈性聘任教師，學門為應用學門，即資訊科系，使用專案或兼任有其合理性。大學體制中核心課程（必修課程）要讓聘用固定，選修課程可採彈性較大方式，某種程度上教師聘任雙軌制是可行的，同時符合兼顧基礎學門（知識基礎）與應用特性」及「學校未明定專案教師轉專任教師的規定與機制，應該要求各校要有明確性作法，而不是端看校長主觀想法，每個學校與系所存在變異性，回到核



心的專業課程（必修課程）需要專任師資比例，教育部統一標準生師比，無法顯現各校各系的差異」、「教育人力活化：如訂定最低專任教師比例、訂定最高延退教師比例、給予懲罰與獎勵」等語，相關意見殊值參酌。

（九）綜上，我國專案教師政策係因應高等教育發展趨勢，目的本應為各大學之特殊任務或短期計畫補充性人力，增進教育績效，惟部分大學逐年控管編制內專任教師員額，長期以進用專案教師做為替代，自106至109學年度全國大專校院分別聘任2,705、3,097、3,412及3,747名專案教師，各占當年度全體專任教師數之5.91%、6.85%、7.64%及8.45%，人數及比例呈現激增現象，甚有部分學校教師高達8成均屬專案教師，疑有提高編制外教師比率以降低人事成本情事，核與政策目的悖離；教育部迄未全盤調查合理規模及積極引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，長期放任大學師資結構嚴重失衡，戕害高教專業及學術發展，核有重大疏失。

四、全國大專校院未自訂專案教師薪資規範之公校占60.42%、私校占64.55%，部分學校專案教師之支給數額比率更低於公立學校之8成甚至6成以下，其中尤以助理教授及講師為數眾多，渠等往往承擔與編制內教師相同之責任卻同工不同酬，聘任及續聘亦未落實教師評審委員會三級三審制、長聘及轉任編制內制度顯然不周；另實務工作內容存在「突變」情形，甚流於所謂「血汗教師」、「免洗筷教師」，復如升等及年資採計、兼任行政工作數量、薪資俸給與編制內教師存在落差、表意權限制及教師救濟程序闕如等，況部分專案教師任職一校多年，實應非屬補充性專業人力之需求，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會；在在顯示渠等多年來均未受充分保障，權益影響甚鉅，教育部長期迄未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，及未積極改善工作環境不合理之情，況於政策變革及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如，洵有疏失

（一）按104年6月10日總統公布，並於同年12月27日施行之「教師待遇條例」第5條規定略以，「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」是以，公立大專校院編制內專任教師之薪資，按同法明定給予「本薪」

及「學術研究加給」，並規範最低支給數額，已有明確保障。私立大專校院編制內專任教師之薪資，按同法明定除「本薪」與公校相同，其「學術研究加給」則於該條例公布後由學校納入聘約規範之。是以，編制內專任教師之薪資權益有法律保障，至編制外專任教師（專案教師）之薪資待遇，不受上開規定規範，尚難限制支給數額比率下限，爰現行有比照學校編制內專任教師薪資水準，或另由雙方議定等情形，均由學校與其協商後以聘約約定。

- (二) 惟針對專任教師歷年度任職時間之年資統計情形，經詢教育部函復指稱，「尚難提供專案教師任職時間情形，因本部自 105 學年度起始進行蒐集教師身分證字號之資料，如以教師之 ID 進行校內資料勾稽（如 106.10 教師身分證字號與 105.10 教師身分證字號進行勾稽），僅能勾稽至 106 學年度至 108 學年度之資訊，尚難呈現編制外專任教師續聘（延聘）期間之正確資訊」等語。足見，針對大專校院專案教師年資統計及任職期間，長期均涉及渠等工作權益及該項政策執行合理性，相關爭議迭經外界陳情及媒體報導反映，然教育部長期均未主動調查瞭解，茲對實務結果未能掌握，遑論通盤改善檢討，以維渠等權益及學生受教權，顯有未當。
- (三) 復按「國立大專校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」第 4 點規定，「教學人員遴聘之規定如下：……（六）差假、報酬標準及福利：由學校自行訂定相關規定。」惟查，全國大專校院尚無自訂教師薪資規範，計有 100 校（包括無聘任專案教師學校 6 校）。其中，公立大專校院 29 校（占整體 48 所公校之 60.42%），私立大專校院 71 校（占整體 110 所私校之 64.55%）。公私立大專校院專案教師薪資規範情形如下表。

表 4 公私立大專校院專案教師薪資規範情形表

單位：%；校數

設立別	項目	學校自訂專案 教師薪資規範		專案教師薪資支給現況			
		已訂定 規範	未訂定 規範	比照編制 內專任教 師支給	依雙方議 定契約數 額支給	比照編制內 專任教師及 依雙方議定 契約數額支 給（兩種情 況皆有）	無聘任 編制外 專任教 師
公立大專校院 （計48校）	校數	19	29	32	1	14	1
	占比	39.58%	60.42%	66.67%	2.08%	29.17%	2.08%
私立大專校院 （計110校）	校數	39	71	86	1	18	5
	占比	35.45%	64.55%	78.18%	0.91%	16.36%	4.55%
合計 （計158校）	校數	58	100	118	2	32	6
	占比	36.71%	63.29%	74.68%	1.27%	20.25%	3.80%

資料來源：教育部調查資料及該部 110 年 6 月 17 日更新表格數據資料。

（四）針對專案教師薪資待遇部分，大專校院專案教師之聘期以一學期或一學年為期者，給予「足額月薪」<sup>2</sup>者計 151 校，未給予足額月薪計 1 校。惟關於各校專案教師薪資遭「打折」之情形，調查「編制外各職級教師實際平均支給數額與公立學校編制內專任教師薪資（最低一級本俸 + 學術研究加給）」比較，107 學年度公私立一般大學各職級教師支給數額，雖有約 80% 以上之學校與公校支給基準一致，然而，公私立技專校院部分，則是「『教授、副教授』職級分別約有 85%、65% 之學校與公校支給基準一致；『助理教授、講師職級』分別約有 44%、40% 之學校與公校支給基準一致」。足見，就此薪資支給折扣而言，仍逾半數之技專校院恐不脫成本考量，增加專案教師數額之疑慮，亦有違大學法以學生教育權為主體之重要意旨。

<sup>2</sup> 係指 1 學期給予 6 個月薪資，1 學年給予 12 個月薪資。

(五) 查 108 學年度公、私校編制外專任教師薪資（全體編制外教師平均數）與編制內專任教師薪資比較情形，顯示薪資落差 <100% 之人數達 700 人（公校 67 人、私校 633 人），詳如下表所示：

表 5 108 學年度專任教師薪資比較情形之校數及人數表

單位：%、人數

設立別	與編制內專任教師薪資比較情形	影響人數
公立學校	≥100%	1,029 人
	<100%	67 人
私立學校	≥100%	1,683 人
	<100%	633 人
合計		3,412 人

備註：

1. ≥100%：係指學校編制外教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，即該校編制外教師薪資支給數額等於或超過公立學校支給數額。
2. <100%：係指學校編制外教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，即該校編制外教師薪資支給數額低於公立學校支給數額。

資料來源：教育部調卷資料及該部 110 年 6 月 17 日補充備註資料。

(六) 另查，以校及教授職級為基準，細究「公私立大專校院編制外專任教師平均支給數額與公立學校支給數額比較表」，部分公立大專校院支給比率亦未達 100%（94.84% 及 83.51%），未盡合理，況部分私立大專校院支給比率更低於 8 成甚至 6 成以下，如各校比例分別有 60.79%、54.92%、52.27%、60.77%、78.90%、61.16% 及 77.33% 情形。又顯示整體支給數額未達 100% 學校之中，尤集中於講師與助理教授群，以常理而言，此兩類教師應多屬未來挹注研究能量之年輕學者，長此以往恐將不利鼓勵我國學術研究及高教體質之正向發展。詳如下二表所示：

表 6 108 學年度專案教師平均支給數額與學校支給數額未達 100% 統計表－公私立一般大學

單位：校數；%

與公立學校支給數額 相較之比率<100%		教授	副教授	助理教授	講師
公立	校數	1	0	0	0
	最低比率	99.93%	--	--	--
私立	校數	0	4	6	10
	最低比率	--	61.98%	84.41%	78.90%
未達100%之校數小計		1	4	6	10
一般大學總校數		69			

註：

- 編制外專任教師支給數額之平均支給數額：係指學校聘任「編制外」【專案教學人員；專業技術人員；專業技術教師】之各聘任職級之【教授；副教授；助理教授；講師（聘書職級）】之月支數額：
    - 以「本薪及學術研究加給」組成方式：本薪及學術研究加給（實際支給總額除以支給人數）之合計月支數額。
    - 以「定額」方式：實際支給總額除以支給人數。
  - 與公立學校支給數額相較之比率：係指學校編制外各職級教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，計算後之數值超過 100% 者，將以 100 呈現，其中「公立學校」支給數額，簡述如下：
    - 係依公立大專校院編制內各職級教師【教授；副教授；助理教授；講師（聘書職級）】本薪最低一級及學術研究加給之合計月支數額為基準。
    - 依教育部 107 年 2 月 1 日臺教人（四）字第 1070018216 號函轉行政院核定之各職級教師本薪及學術研究加給支給標準：教授 100,165 元；副教授 80,670 元；助理教授 70,780 元；講師 58,135 元。
  - 本表不包括支給下列人員之薪資情形：公立學校教職員退休再任有給職務且支領薪資低於法定基本工資、客座講座教授、依科技部補助計畫及支給標準聘任人員或其他非屬一般薪資範圍（如生活津貼）。
  - 上開資料已剔除宗教研修學院。
- 資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

表 7 108 學年度專案教師平均支給數額與學校支給數額未達 100% 統計表－公私立技專校院

單位：校數；%

與公立學校支給數額 相較之比率<100%		教授	副教授	助理教授	講師
公立	校數	1	0	1	2
	最低比率	88.06%	--	97.92%	83.51%
私立	校數	1	8	20	30
	最低比率	49.43%	54.15%	54.64%	52.27%
未達100% 之校數小計		2	8	21	32
技專校院總校數		80			

註：同上表註。

資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

(七) 復查，針對專案教師之升等機制部分，以目前「專科以上學校教師資格審定辦法」係按「教師法」及「教育人員任用條例」訂定，適用範圍未明確規範涵蓋專案教師，顯對於渠等之保障未明。爰關於目前大專校院專案教師之實務工作、聘任程序、職涯環境均未盡合理之情形，經本院於 110 年 3 月 17 日諮詢部分現任或曾任專案教師提供經驗指出，實際工作類型往往非僅為所謂「純教學人員」，茲摘要列舉相關議題如后，均待教育部檢討改善：

1. 學校無三級三審，待教評會通過後，被提醒需依照程序，惟學校未依程序執行，後續再補三級三審。（學校已於 107 年修改專案老師之教評會條文，將三級三審拿掉）。
2. 專案教師年薪約 9-11 個月，工作表面要求與（編制內）專任教師無異，每週授課 16 小時，但工作內容繁雜。基礎或通識學科專任教師較少接觸研究議題，專案教師卻需收取研究生並指導論文，且無自己研究室，較難取得研究所需人力，絕大多數超過 6 年年資的教學型教師仍屬專案助理教授。

3. 個人與學校另兩位專案教師同時到職，3 人分別任職 0.5 年、7 年及 9 年，在此期間學校徵聘 4 位專任教授，均無給專案教師機會。
  4. 聘書的壓力：如不配合主管及政策便不續聘，不論專業地協助指導學生、撰寫與執行計畫（系所評鑑），前幾年待遇還好，但仍有一些不盡合理的要求。包括非專長之研究或服務計畫、行政業務上之苛求、成果掠奪……等。
  5. 獲得多次全校「研究傑出」，但多次提出升等，直到第 6 年才獲得通過，服務期間每次編制內專任缺亦未獲得聘。
  6. 表面上比照專任（授課鐘點），研究上受到政策干擾，長期研究及生涯規劃不易滿足短期績效要求。
  7. 專案教師以 2 年契約方式聘用，一旦聘期不連續，連帶影響學生受教權益。在績效評估未通過之際，手上還有數位研究生，學校柔性壓迫學生應更換指導教授，令學生無所適從。學校另表示會以兼任方式回聘教師繼續指導，更顯評估方式之不當。
  8. 比例原則：當事人教學表現優良，積極參與專案計畫（高教深耕為專案計畫的經費來源），多項成果是單位內唯一，卻在計畫執行期間，僅以一項指標論文發表不足便以不續聘處理。
  9. 缺乏合理之評鑑制度、升等辦法和身分轉換機制：負責補強大學多元化之新興任務，但只能依照傳統、單一的研究（論文發表）績效來爭取認可（續聘、績效）。
  10. 為了配合單位員額的需求，負責「卡位」，以滿足評鑑所需要之員額，其員額一旦被要求需調整，專案教師首當其衝，立即面臨不續聘問題。
  11. 教育部既未建立監督機制（訴願機制），復未準用現有救濟機制；既以私法關係定位，又不受勞基法保障。以你是「專案」，合理化一切無理無法的要求，當事人申訴成了自找麻煩。
- （八）依教育部於本院 110 年 4 月 22 日約詢會議後，業於同年 5 月 17 日補充說明該部研訂「專科以上學校進用編制外專任教學人員實施原則（草案）」規劃時程到院，惟仍未見該部於政策變革

及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如。茲摘要如后：

1. 調查並彙整各校規定：110年4月底至6月底。
2. 擬具前揭實施原則（草案）：8月。
3. 邀集教師組織及學校代表召開意見交流會議：9月。
4. 循行政程序發布：11月底前。

（九）為深入調查專案教師之處境，本院於110年1月2日諮詢專家學者，相關意見指稱，「基於大學法的教師並未區別編制內與編制外，專案教師仍是大學法上的教師（儘管尚未適用教師法），提出如下：一是落實大學法第21條以教師評鑑作為專案教師續聘與否的重要參據；二是落實大學法第20條，專案教師的聘任，續聘，不續聘等；三是應經各級教師評審委員會審議、落實大學法第22條的教師申訴制度，供專案教師遭遇不續聘時作為救濟管道。而這三項，在非常多的大專院校都沒有做到。經常是沒有對專案教師做教師評鑑，未經教評會，就以聘約到期恣意不再續聘，也不提供教師申訴管道。除此之外，目前教育部以獎補助款鼓勵各大專校院，將專案教師的授課時數及待遇比照編制內專任教師，這點算是正確。然而，很多專案教師遭遇的是被要求無償兼任行政工作，這點並未被教育部用政策工具糾正，或許應改進」，及「當學校發生升等、評鑑、系所整併、學校關門等，老師都會合理的被資方解僱，系所整併或學校退場沒話說，倘已成為正式員工，從專案老師到轉專任老師，經教師評鑑與限期升等條款，面臨關關考核制度；反觀一般勞工，一旦成為正式員工，公司就不得任意解僱」等語，茲與調查結果相符，有待教育部積極參考妥處。

（十）綜上論述，大學以契約方式增聘編制外專案教師，應在有助於師資強化及校務發展之前提下審慎聘任。惟全國大專校院未自訂專案教師薪資規範之公校占60.42%、私校占64.55%，部分學校專案教師之支給數額比率更低於公立學校之8成甚至6成以下，其中尤以助理教授及講師為數眾多，渠等往往承擔與編制內教師相同之責任卻同工不同酬，聘任及續聘亦未落實教師評審委員會三級三審制、長聘及轉任編制內制度顯然不周；另實務工作內容存在「突變」情形，甚流於所謂「血汗教師」、「免



洗筷教師」，復如升等及年資採計、兼任行政工作數量、薪資俸給與編制內教師存在落差、表意權限制及教師救濟程序闕如等，況部分專案教師任職一校多年，實應非屬補充性專業人力之需求，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會；在在顯示渠等多年來均未受充分保障，權益影響甚鉅，教育部長期迄未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，及未積極改善工作環境不合理之情，況於政策變革及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如，洵有未當。

五、專案教師制度自 87 年即已實施，是類人員尚非屬教師法適用範疇，亦遭排除適用勞動基準法（下稱勞基法），其權利義務機制長期不明，各界陸續反應渠等處境爭議，案經教育團體長期陳情，備受社會矚目，惟 103 年即已遭排除適用勞基法，教育部更於 107 年兩度發布新聞稿指稱渠等權益保障事項「目前已接近完成」、「教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範」、詎迄未見具體結果外，該部於 109 年本院啟動調查期間復承諾研議進度，詎仍未見積極與勞動部具體橫向聯繫之作為，長期對於大專校院控留編制內教師員額，進用編制外專案教師之情形置若罔聞，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；教育部長期漠視專案教師權益，致私校專案教師聘僱身分不明、無所適從，損及師資穩定性及學生教育權益，均不利於學術環境健全發展，核有重大怠失

（一）按「國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」第 2 點明定大專校院專案教師之範圍，略以「本原則所稱教學人員、研究人員及工作人員，指學校編制內專任教職員及依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法擬訂約聘僱計畫經行政院核定有案，列入學校年度預算員額進用之約聘僱人員以外，以校務基金自籌經費支出之編制外人員。」現行公立大專校院係指依（參）照上開規定規範編制外專任教學人員之進用與權益保障；至私立大專校院則參照各私立大學聘任專任教師相關辦法，本權責進用編制外專任教學人員，並自行參酌前開規定得訂定相關規範聘任專案教學人員。基此，公私立大專校院係以契約明定專案教師之聘約及工作項目事項，爰未適用教師申訴救濟制度。相關規範依據等法制事

項則詳如調查意見二所述。

- (二) 又按勞基法第 3 條第 3 項規定，「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之」。復依勞動部（前行政院勞工委員會，下同）103 年 1 月 17 日勞動 1 字第 1030130055 號公告，私立各級學校編制外之工作者（不包括僅從事教學工作之教師）自 103 年 8 月 1 日適用勞基法。所稱編制外之工作者，指「未納入各學校主管機關核定或備查之組織規程之員額編制表內者；所稱僅從事教學工作之教師，指僅從事國民中小學、高級中等學校相關課程綱要所列課程、大專校院發給學分或授予學位之課程教學者」。基此，公立大專校院依教育人員法令進用之編制外教學、研究及專業人員（包含校務基金教學人員、校務基金研究人員），目前尚無勞基法之適用；私立大專校院編制外之專任教師，如僅從事教學工作，尚無勞基法之適用。準此，大專校院僅從事教學之專案教師目前既非屬教師法適用範疇，亦無勞基法之適用，即外界所稱處於「非勞非教」之窘境，長期處於保障不足且不穩定之勞動環境，將無益於提升研究能量，亦不利於國內學術健全發展。
- (三) 經查，目前編制外專任教師工作內容與權益，均由學校與其協商後以聘約約定，其工作內容與編制內專任教師比較未必全然一致，或有以教學為主要工作內容，亦有負擔服務、輔導或研究等工作，學校就編制外專任教學人員工作內容與所負職責，經雙方協商後，再以聘約約定薪資報酬。經詢教育部指稱，審酌編制外專任教師之聘約性質（定期契約）、不適任教師終止聘約、未給特休假、請假所遺調補代課、待遇有關超鐘點費支給等事項，尚難適用勞基法之相關勞動條件，且為衡平規範各類教師（編制內專任教師、編制外專案教師及兼任教師等）之權益，並避免造成學校校務推展及管理困擾，影響學生受教權，於教師法體系規範專案教師之權利義務，相較於專案教師適用勞基法規範，應更符合教育現場特殊性等語，附卷可稽。
- (四) 另依行政院人事行政局 87 年 10 月 23 日 87 局力字第 025861 號書函針對教育部有關「國立大學校院進用專案計畫教學人員研

究人員暨工作人員實施原則（草案）」說明略以，行政院教育改革推動小組第9次委員會議對教育部所提「國立大學校務基金相關制度改進方案」作成決議略以，國立大學校院得以校務基金自籌經費之合理比例，進用不占預算員額之短期講座、專案計畫教學人員、研究人員及工作人員。以上開經費進用之人員，該部應自行妥善規劃與編制內人員有所區隔，適用不同人事制度，惟「其工作條件與福利等權益必須與編制內人員取得平衡，以及考量其退撫經費負擔，以免衍生其資遣、退休或其他問題要求政府善後」等語。顯見，究其權益之衡平，及針對學術勞動條件之平衡性措施，教育部應預先妥適規劃，責無旁貸。

- (五) 而歷年基於公私立大專校院專案教師之勞動條件爭議及其權益事項爭議不斷，迭經外界及教育團體多次陳情及投書媒體。查教育部107年11月30日「研商專科以上學校進用編制外專任教學人員實施原則草案會議」決議略以，「對於學校用人彈性及權益維護部分，學校進用編制外專任教學人員，仍採定期契約性質，又為適度維護編制外專任教學人員權益，爰訂定本原則草案相關規定，並研議納入教師法之可行性」及「將研議編制外專任教學人員納入教師法之可行性，並與勞動部進行協調，就國立及私立大專校院專案教師是否適用等勞基法相關疑義，予以釐清」。復依該部107年9月7日新聞稿略以<sup>3</sup>，「就專案教師權益保障事項，教育部自今年起，即針對專案教師資格條件、教師聘任程序、薪資待遇、契約爭議處理等相關事項，研商規範內容，並將考量依專案教師薪資高低及人數多寡，核實納入總量生師比計算及私校獎補助核算補助經費。以上相關措施研訂，目前已接近完成，待與學校代表進一步溝通後，即可對外公布……」。該部復於同年12月28日該部新聞稿略以<sup>4</sup>，

<sup>3</sup> 教育部（民107）。即時新聞：教育部為確保專案教師工作權利，已規劃將訂定相關保障措施。110年，取自 [https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News\\_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03](https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03)

<sup>4</sup> 教育部（民107）。107學年度大專校務資訊公開記者會新聞稿。110年，取自 [https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News\\_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=5BD50DE475CEF94A](https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=5BD50DE475CEF94A)

「為確保教師權益，學校聘任編制外專任教師應在有助於強化師資及校務發展之前提下審慎聘任，不宜取代編制內專任教師。教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範，以維護編制外專任教師權益。」惟迄未見教育部積極具體解決策略及結果，迄今渠等仍未有勞動保障法制化待遇，亟不利於學術勞動環境之健全，主管機關顯有怠失。

(六) 沉查，國立清華大學 107 年即已針對「專案教師運用及管理規範評估」辦理工作圈，並明確提出修法及政策管理等多項建議，惟教育部仍未積極參處，延宕多時未決。茲列其中「私立大專校院編制外人員政策建議簡表」內容摘要如后。

表 8 私立大專校院編制外人員權益政策建議簡表－摘要

範疇	進用依據	授權法律	權益保障之政策建議方向及理由			
			方向	須修正法規	影響人數	理由
校務基金教學人員	國立大學校院校務基金管理及監督辦法、國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則	--	1. 不適合納入適用勞基法保障。 2. 以教育法體系權益修訂國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則部分條文，提高渠等權益保障。	(略)	825人	1. 確認編制外教師納入適用法規保障，雖可解決「不受教師法也不受勞基法保障」的困境，惟衡酌教育工作之性質與一般勞工存有極大差異，如適用勞基法將造成一校兩制教學現場之混亂現象，恐影響學生受教權。另如以修正教師法之方式來保障編制外教師權益，雖可收最大效益，但深究各校進用專案教師原因為試聘、因應少子化等，係基於特定期間短期衍生之需求，如適用教育人員法規將限縮大學用人彈性，進而降低聘任意願，影響學校發展，亦與上開進用原則目的相悖。 2. 聘期部分參照專科以上兼任教師聘任辦法第4條之立法意旨，學校與當事人合意訂定之聘期應為定期契約。惟為保障編制外教學人員權益，不再續聘時應敘明理

範疇	進用依據	授權法律	權益保障之政策建議方向及理由			
			方向	須修正法規	影響人數	理由
						由以書面為之。 3. 參照專科以上兼任教師聘任辦法增定教學人員中止聘約、行政救濟及相關權利義務訂定，完備教學人員相關法制。
編制外全時教學工作者	各校參照下列規定自訂相關規定。 1. 教育人員任用條例第16、16-1、17、18、19條。 2. 大學聘任專業技術人員擔任教學辦法。	教師法、大學法	1. 建議比照兼任教師由教育部另訂專法，以保障其權益，同時兼顧教學現場。 2. 建議薪資可由勞雇雙方議定。 3. 契約訂定、契約終止、差假、退休建議比照「專科以上學校兼任教師聘任辦法」。 4. 得否進修、升等建議各校自訂。 5. 有關救濟事項建議除訴訟權利外，並得依勞基法§74 相關規定提出調解及仲裁。	建議比照「專科以上學校兼任教師聘任辦法」，由教育部另訂專法。	1,816 人	1. 針對編制外全時教學工作者另訂專法對其任用資格、聘約性質、契約終止、薪酬標準、差假、進修、升等之相關規範較為明確，有助於其權益之保障，同時兼顧教學現場。 2. 兼任教師已提撥勞退金，建議比照辦理，保障老師退休後福利。 3. 回歸市場機制。 4. 專法適用，各校均能有效彈性管理及運用人力資源。

資料來源：本調查摘自國立清華大學（民 107）。專案教師運用及管理規範評估工作圈成果報告。頁 346-356。

- (七) 然本案經本院啟動調查，教育部針對本案函詢回復表示<sup>5</sup>，私立學校所聘任編制外專任教師得否兼任學術主管一節，涉依勞動部 103 年 1 月 17 日勞動 1 字第 1030130055 號公告「私立各級學校編制外之工作者（不包括僅從事教學工作之教師）適用勞基法」，並表示將與勞動部釐清公告內容後再予函復；教育部並於約詢前函稱略以，「刻正就專案教師之定位、管理及權利義務等事項進行通盤檢討評估……」等語，在卷可稽。惟至本案定於 110 年 4 月 22 日約請該部及勞動部主管人員到院詢問前，仍未見相關具體橫向聯繫及進度；復依勞動部說明資料則稱，「未收到教育部相關函文，惟該等人員是否適用勞基法，仍需視其進用依據及具體個案事實判斷」等語。足徵，教育部究此議題之權責辦理顯為消極行事，且本案涉跨部會聯繫溝通應屬必要且急迫，惟有長期延宕且橫向聯繫不足之情形。
- (八) 究此議題，本院於 110 年 4 月 22 日約請教育部業務相關主管人員到院說明，指稱「國立大學教學研究人員實施原則是規範針對公立專案教師，私立學校部分目前希望訂一個完整的實施原則，把這些人員身分、屬性、地位有一個規定，107 年到現在還沒正式訂定原因，係要先就學校進用專案教師原因、需求、運用現況等，收集相關資料，之前主要在處理這些研議前置作業……今年希望有個進展」等語，亦證該部相關作為延宕之失，在卷可稽。
- (九) 此外，本院於 110 年 1 月 21 日邀集專家學者到院諮詢，相關意見復指出，「107 年 10 月責成清華大學，召開專案教師運用及管理規範評估工作圈，召集全國公、私立大學人事室主任，會議進行半年，召開 10 餘次，結論有 2 點，非典型聘僱專案教師從事行政類，建議應該適用勞基法體系；專案教師走教學類，建議適用教師法體系，107 年 10 月迄今尚未落實。教育部也知道有此事，召開會議，後續則無作為」等語；復依據立法院法制局議題研析「大專校院編制外專案教師工作權益問題之探

---

<sup>5</sup> 教育部本案歷次回文：109 年 10 月 23 日臺教高（五）字第 1090151345 號函、同年 11 月 12 日臺教高（五）字第 1090160574 號函、110 年 1 月 4 日臺教高（五）字第 1090189406 號函及 110 年 1 月 29 日臺教高（五）字第 1100006527 號函復到院。

討」<sup>6</sup>載明略以，「教育當局允宜採取措施如下：（一）善盡監督責任，定期針對各大專校院編制外「專案教師」進用人數、工作內容與權益、以及薪資待遇等事項進行調查並公開結果。另對於進用比例偏高學校應持續追查是否有濫用情形。若查明屬實，應予實質懲戒，如扣減補助款或招生人數。（二）設若『專案教師』確為當前教育環境所必要，已由補充性人力漸進成為教學主力，亦應儘速研議如何將『專案教師』法制化，確認其權利和義務，以及保障其工作條件，……」等，亦證該部監督怠失之咎。

（十）綜上論述，專案教師制度自 87 年即已實施，惟是類人員非屬教師法適用範疇，亦經主管機關排除適用勞基法，其權利義務機制長期不明，各界陸續反應渠等處境爭議，案經教育團體長期陳情，備受社會矚目，惟 103 年渠等即已遭排除適用勞基法，教育部雖曾於 107 年兩度發布新聞稿指稱「目前已接近完成」及「教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範」等，詎迄未見積極作為外，該部復於 109 年本院啟動調查期間復承諾研議進度，詎仍未見積極與勞動部具體橫向聯繫之作為，致專案教師身分迄今仍「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；教育部長期漠視專案教師權益，致私校專案教師聘僱身分不明、無所適從，損及師資穩定性及學生教育權益，均不利於學術環境健全發展，核有重大怠失。

四、教育部前於 87 年頒布「國立大學校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則」（95 年修正「國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」），僅為行政規則層級，未符合法律保留原則及法律明確性原則，又該部雖於 104 年修正「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」第 8 條第 3 項授權由公校自訂專案教師之權利義務事項，足見過去尚無法令授權依據；況私立大專校院專案教師之進用依據及權利義務規範事項，迄今付之闕如，至今尚有 5 校復未訂專案教師相關管理或人事法令，僅以聘約取代，於渠等權益影響甚大，教育部長期放任私校自行

---

<sup>6</sup> 立法院法制局（民 107 年）。大專校院編制外專案教師工作權益問題之探討。110 年，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=170048>

參照上開原則辦理，以概括方式空白授權，未臻明確、顯有闕漏，核有疏失；又該部雖於本院調查期間檢討將擬公私立一體適用原則，惟就教師法體系適用、法位階及授權依據等相關疑義，涉及重大權益事項，亟待儘速全盤檢討

- (一) 基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但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、第 614 號、第 658 號解釋參照）。教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許（釋字第 707 號參照）。
- (二) 復按行政程序法第 150 條第 1 項規定，「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」按同法第 159 條規定，「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。……」是有關公私立教師之進用及聘約等權益事項，其內涵係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，故其規範應屬法規命令，自當符合上述之程序要求，如現行規定僅以行政規則定之，恐有違反法律保留原則及法律明確性原則之疑慮。
- (三) 此外，教育部針對公立大專校院專案教師之相關規範部分，前於 87 年 11 月 13 日台（87）人（一）字第 87123148 號函送國立專科以上學校「國立大專校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則」第 6 點規定，「權利義務事項，應納入與學校之契約中明定」，嗣於 95 年 12 月 1 日修正名稱為「國



立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」，於第 6 點明列專案教學人員之遴聘資格、聘期、工作時數、差假、考核、報酬標準及福利：由學校依相關法令自行訂定。另教育部 88 年 12 月 10 日（88）台參字第 88155731 號令訂定發布「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」，於 104 年始修正該監督辦法第 8 條第 3 項，略以「第 1 項第 1 款第 3 目所稱編制外人員，指契約進用之各類人員，其權利、義務、待遇、福利及績效之工作酬勞，由學校定之」，始明定公立大專校院得就相關事項訂定之。是以，「國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」僅為行政規則，難謂符合法律保留原則及法律明確性原則，又教育部遲至 104 年始修正該監督辦法第 8 條第 3 項，可知過去顯無法律明文授權，再者，縱 104 年修正於該辦法，然此辦法係針對校務基金，亦非針對教師聘用之規範，其適切性亦應予以檢討。

- (四) 復按教育人員任用條例第 1 條規定，「教育人員之任用，依本條例行之。本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」同條例第 41 條規定，「私立學校校長、教師之任用資格及其審查程序，準用本條例之規定。」爰現行針對「編制內」專任教師、專業技術教師均分別依教師法及大學法等定有「專科以上學校兼任教師聘任辦法」、「大學聘任專業技術人員擔任教學辦法」適用。又按教師法第 1 條規定，「為明定教師權利義務，保障教師工作及生活，提升教師專業地位，並維護學生學習權，特制定本法。」同法第 4 條規定，「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項，應依本法之規定。」而編制外之兼任教師權益，則按同法第 47 條第 1 及 2 項規定，「各級學校兼任教師之資格檢定與審定，依本法之規定辦理。」「兼任、代課及代理教師之權利、義務、資格、聘任、終止聘約、停止聘約之執行與其通報、資訊之蒐集、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」並據以訂定「專科以上學校兼任教師聘任辦法」，無分公私立大專校院一體適用。是以，針對編制外兼任教師部分，教育部尚按教師法明定進用資格審定，並明確授權教育部以法

規命令定之，然大專校院編制外屬於專任之專案教師<sup>7</sup>竟迄未按教育人員條例等規定進行教師法或其相關體系之規範，及明定授權依據，顯不無疑義。

- (五) 針對私立大專校院專案教師權利義務之適用依據及規定，經詢教育部稱，「專案教師適用法規，私立專科以上學校因整體收入來源多為其學雜費收入及自籌經費等，其基於系所發展之用人需求及財務狀況，自行參酌前揭實施原則之規定自行訂定相關規範進用專案教師」，足證私立學校聘用編制外專任教師目前未有法源，教育部長期均以概括方式空白授權，任由私校自行參照上開原則辦理，未臻明確、顯有關漏，於渠等權益影響甚大，實難謂符合行政程序法第 150 條及 159 條規定「涉多數不特定人民權利而對外發生效力之事項，應以法規命令定之」之意旨。
- (六) 況查，於本院調查期間，教育部函查目前全國大專校院自訂專案教師相關管理或人事法令計 147 校，而未訂規定僅以聘約取代則計有 5 校<sup>8</sup>。教育部針對此議題雖稱，「基於專案教師係為符合教育場域特殊需要，其工作權益宜以教師法體系規範而非勞動法體系，以避免各校現行制度有所衝擊及造成實務執行之問題」，及該部前於 107 年發布新聞稿又載明<sup>9</sup>，「教育部將提出完整規範，讓大學用人自主及保障教師權利兩者間取得衡平」等語。惟迄今該部均未檢討教師法體系針對專案教師權利、義務、資格等事項之規範。足徵，教育部長期漠視專案教師權利義務事項，針對排除適用勞基法之問題，未能積極尋求解決對策，直至本院啟動調查，方調查大專校院自訂規範情形；然私校依法接受政府獎補助款，具公共化性質，教育部既無訂定專案教師任用資格及權利之相關法令規範，復未見該部具體行政作為管理，洵證其怠失。
- (七) 況查，針對專案教師之「適法性疑義」，以及因工作權保障不足進而影響教育品質等問題，前經全國私立學校產業工會以 107

<sup>7</sup> 以校務基金自籌經費支出之編制外教學人員。

<sup>8</sup> 教育部 109 年 10 月 13 日臺教高（五）字第 1090144661 號函 158 所公私立大專校院。

<sup>9</sup> 同前註 6。

年3月2日私校工字第1070300003號函請教育部釋疑，經該部以同年6月13日臺教高(五)字第1070081883號函復略以，「本部為協助維護私立大學編制外專案教學人員之權利義務，將會同學校朝權利義務公開透明化，並以政策引導方式提升專案教學人員權利」等語。亦證，前經外界對於適法性之反映陳情，教育部仍長期未釐明私立大專院校聘任專案教師之法令基礎，肇致各大學各自為政，僅以契約為之，顯不利於渠等人員之權益保障，實難謂為合法妥適。

(八)另引述本院110年1月21日諮詢學者意見指稱，「教育勞動者為何不適用勞基法？如果覺得教師法保障不錯，可不用理會勞基法，因為是plus(加乘)上去的。老師工作身分屬性為勞工，身分位階在法律層次卻是不當的與不對等的，然不論是勞基法或教師法需有基礎保障」及「北海道大學約聘老師(特任教員)，約聘僱也有教授級、副校長級，日本叫做特任，有些學校比較小的，放在一起，屬於教職員的規則。如果覺得勞基法不能適用的，可在勞基法去排除適用，必需說明清楚是老師的排除或是職員的排除」等意見，亦殊值教育部後續妥為參考研議。

(九)綜上論述，教育部前於87年頒布「國立大專校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則」(95年修正名稱)，顯非依法律授權訂定之法規命令，況該部104年修正「國立大專校院校務基金管理及監督辦法」第8條第3項，始明文授權由公校自訂相關權利義務契約事項，顯示過去並無法令授權依據；又私立大專校院專案教師之權利義務規範事項僅由各校自定，進用規範及授權依據迄今付之闕如，目前全國大專校院自訂專案教師相關管理或人事法令計147校，而未訂規定僅以聘約取代則計有5校；教育部任由私校自行參照上開原則辦理，以概括方式空白授權，未臻明確、顯有關漏，於渠等權益影響甚大，均有違反法律保留原則疑慮，該部雖於本院調查期間檢討將擬定公私立一體適用原則，惟就教師法體系適用、法位階及授權依據等相關疑義，確有可議之處，核有怠失。

綜上所述，教育部自87年起開放我國大專校院編制外專任教師(即專案教師)，惟因放任部分大學大量以專案教師長期替代編制內

專任教師員額，部分學校已高達八成，迄未全盤積極調查及引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，悖離政策目的；部分專案教師任職一校多年，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會，工作及勞動權益未獲保障；且該部對於各校因成本考量大量聘用專案教師，及工作環境及薪酬顯不合理之情形置若罔聞；又該部迄未積極與勞動部橫向聯繫，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如，損及師資穩定性及學生教育權益；況該部長期放任私校自行參照相關原則辦理專案教師，以概括方式空白授權，教師法體系適用、法位階及授權依據等產生疑義，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，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 31、安平工業區標準廠房興建完工逾40餘年，迄今仍閒置難以活化，經濟部工業局及臺南市政府核有違失案

提案委員：林國明、王麗珍

審查委員會：經110年7月20日監察院財政及經濟委員會第6屆第12次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部工業局、臺南市政府

貳、案由：

經濟部工業局與臺南市政府對於安平工業區標準廠房開發主體之認定，因相互推諉始終未能解決，致該廠房迄今仍閒置難以活化；又該局對於是否償還中華工程股份有限公司開發該廠房用地之土地取得成本，未能明確釐清，致爭議持續存在；及該府未積極向該公司主張給付土地租金，致損及市有財產權益，均確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

臺南安平工業區係財政部國有財產局（下稱國產局，102年1月1日改制為財政部國有財產署）、升格前臺南市政府（99年12月25日臺南縣市合併為直轄市臺南市，下稱臺南市政府）及中華工程股份有限公司（原係經濟部所屬國營事業，83年6月22日移轉民營，下稱中工公司）依59年簽署之「合作開發安平工業區計畫暨有關合作事項協議書」（下稱開發安平工業區協議書）於60年所共同開發，嗣經濟部工業局（下稱工業局）為因應土地強化利用，爰於67年主導推動以

該工業區內未出售之土地興建安平工業區標準廠房（下稱安平標準廠房），並由中工公司自行籌措資金開發及擔任起造人，嗣於83年將廠房建物登記為該公司所有。另該局於82年9月召開「研商安平工業區標準廠房租售價格暨辦法適用法令事宜」會議決議，將該廠房基地所有權登記為臺南市政府管有，致該廠房建物及基地之所有權人不同，造成出售作業之困擾並產生滯銷等情，前經本院於89年立案調查後，由本院財政及經濟委員會於89年5月3日通過就相關違失事項提案糾正工業局。嗣後該局雖曾提出相關解決方案，惟迄今該廠房仍閒置難以活化，又該府自82年起管有該廠房之基地，詎迄今未曾向該公司收取土地租金，究相關機關有無行政違失，認有進行調查之必要。

本院為查明事實，爰就相關疑義事項，函請工業局、臺南市政府及中工公司查復到院，嗣於110年3月26日前往安平標準廠房履勘並詢問該局、該府及財政部國有財產署相關主管人員，復由該府及該局就相關事項補充查復到院，經調查發現，該局與該府對於該廠房開發主體之認定，因相互推諉始終未能解決，致該廠房迄今仍閒置難以活化；又該局對於是否償還該公司開發該廠房用地之土地取得成本，未能明確釐清，致爭議持續存在；及該府未積極向該公司主張給付土地租金，致損及市有財產權益，均確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、安平標準廠房之閒置問題，前經本院於89年提案糾正工業局後，該局及管有該廠房基地之臺南市政府雖曾提出相關解決措施，惟嗣後卻因中工公司要求結算開發成本所涉開發主體認定事宜，該局與該府間相互推諉始終未能解決，致該廠房興建完工逾40餘年，因欠缺管理維護，多數老舊不乏鋼筋外露衍生安全疑慮，詎迄今仍閒置難以活化，均核有怠失。

（一）查安平標準廠房坐落臺南安平工業區內，67年12月開工，69年10月竣工，興建72戶，基地總面積47,670平方公尺，興建總樓地板面積58,001平方公尺。該廠房自中工公司於69年9月公告出售至79年間，僅出售17戶，出售率23.61%。為此本院曾於89年就該廠房興建完成後，因大部分仍閒置中，有浪費國家資源之嫌等情案進行調查，經認工業局於籌劃該廠房興建之評估過程殊欠縝密，決策失當，致興建後嚴重滯銷，事後亦未積極推銷並解決問題；又重建計畫政策反覆，影響出售作業

之一貫性；主導該廠房基地移轉登記予臺南市政府，徒增出售作業之困擾；事先未能釐清開發主體及參與者之權利義務關係，影響該廠房滯銷問題之解決，均有違失，爰經本院財政及經濟委員會 89 年 5 月 3 日第 3 屆第 31 次會議決議通過提案糾正工業局。嗣行政院函復經轉據經濟部函報該局提出之具體檢討改進情形到院，經本院財政及經濟委員會 90 年 1 月 3 日第 3 屆第 43 次會議決議，經濟部函報改進情形尚稱妥適，爰函請行政院本於上級機關權責，繼續追蹤後續處理結果後，結案存查。嗣本院以 90 年 1 月 3 日院台財字第 0902200026 號函請行政院繼續追蹤後續處理結果，合先敘明。

- (二) 次查本院糾正工業局後，當時該局為解決安平標準廠房滯銷問題，爰函報本院將成立「工業區土地加強促銷小組」，以加強工業區及該廠房之行銷事宜；臺南市政府已就該廠房辦理出租作業中，該局亦基於協助輔導立場，就各項方案之配合執行，有效解決該廠房滯銷問題；該局正積極研擬各項促銷專案，包含重新研擬售價機制，期能通案解決工業區銷售問題等措施，而該局嗣後曾籌組專案小組並召開會議，中工公司亦曾建議將該廠房納入「工業區土地租金優惠調整措施」，及提出考量該公司墊付該廠房用地應分攤之開發成本尚未收回，建請依產業創新條例第 47 條第 2 項規定，將未出售之土地移轉登記予該公司所有；又該府亦曾擬以土地所有權人名義推動該廠房之都市更新等方式處理閒置問題，惟均因涉及該公司要求結算收回已墊付之開發成本，而關於該公司要求結算開發成本即涉及該廠房開發主體認定事宜，該局以當時該廠房係依據獎勵投資條例第 51 條規定興建，並按促進產業升級條例第 51 條第 1 項規定將該廠房土地所有權登記為該府管有，故該府為開發主體；該府則以依據開發安平工業區協議書規定，該府雖為安平工業區之開發主體，惟後續該廠房之興建係由該局主導，該府均未參與研議，該廠房之土地所有權雖移轉該府管有，惟並未概括承受權利義務，故應以該局為開發主體與該公司協商開發成本結算事宜。由於該局與該府對於該公司要求結算開發成本所涉及開發主體認定事宜始終未能解決，致迄今該廠房之出售情形，仍停留於 79 年間興建完工初期之 17 戶。

(三) 綜上，安平標準廠房之閒置問題，前經本院於 89 年提案糾正工業局後，該局及管有該廠房基地之臺南市政府雖曾提出相關解決措施，惟嗣後卻因中工公司要求結算開發成本所涉開發主體認定事宜，該局與該府間相互推諉始終未能解決，致該廠房興建完工逾 40 餘年，因欠缺管理維護，多數老舊不乏鋼筋外露衍生安全疑慮，詎迄今仍閒置難以活化，均核有怠失。

二、工業局對於是否償還中工公司開發安平標準廠房用地之土地取得成本，迄未能明確釐清，致爭議持續存在，影響對於該廠房閒置問題之處理，核有未當。

(一) 本案中工公司表示，該公司墊付支應安平標準廠房之開發成本，包含土地取得費用<sup>1</sup>、興建廠房工程費用、利息、代辦費、房屋稅、維護管理費用及 82 年基地移轉登記給臺南市政府管有後歷年之地價稅等，其中該廠房基地原分攤應回收之土地取得費用，經濟部於 69 年 9 月 3 日以經(69)工字第 30132 號函核定該廠房之開發成本及售價時，已計列該廠房用地之取得費用(按 69 年 10 月份土地售價 5,010 元/坪/ ×14,420 坪 =72,244,200 元)，擬俟日後該廠房全部出售時再行回收；工業局於 81 年 2 月 11 日以工(81)五字第 000714 號函核定之安平工業區開發成本收支結算內容，並已計列同額之該廠房用地地價收入，收支結餘款並依該局核定，分別解繳經濟部工業區開發管理基金及結轉各工業區污水處理改善工程專案所需財源。該公司業已依據開發安平工業區協議書規定完成安平工業區之開發、出售及開發成本收支結算，惟該公司墊付之該廠房用地應分攤之開發成本新臺幣(下同)7,224 萬 4,200 元尚未回收等情。

(二) 惟工業局指出，該公司墊付安平標準廠房用地應分攤收回之開發成本 7,224 萬 4,200 元，該局以中工公司於 81 年 1 月 7 日(81)中工開字第 070301-15 號函送安平工業區收支結算統計表，說明該工業區收支結算餘額計 3 億 8,647 萬 7,818 元(內附安平工業區土地出售統計表，序號 487 為安平標準廠房基地價款 7,224 萬 4,200 元)，是否即行解繳予工業區開發管理基金，經該局

---

<sup>1</sup> 中工公司 110 年 3 月 17 日函復本院表示：安平標準廠房用地「土地取得費用」為安平工業區開發完成後以其出售價格所取得之費用，即為墊款金額 72,244,200 元。



於 81 年 2 月 11 日以工（81）五字第 000714 號函復該公司，先行繳交 8,647 萬 7,818 元，其餘 3 億元，暫行保留，另案處理。嗣後經濟部於 82 年 3 月 6 日以經（82）工 082228 號函復該公司，將前開保留餘額轉入各工業區污水處理廠改善工程專戶運用。依上開資料顯示，該公司已將該廠房基地價款 7,224 萬 4,200 元納入土地出售價款，列入地價收入項下結算，爰該廠房之土地成本應已攤提至安平工業區以審定售價辦理土地處分，且安平工業區已完成整體開發成本之結算，爰該廠房之「土地取得費用」應已償還該公司完竣等語。

（三）經查安平標準廠房之興建係工業局主導並由中工公司自行籌措資金開發，該廠房基地於 82 年移轉登記臺南市政府管有前，該局與該公司業於 81 年就安平工業區開發成本收支進行結算，關於該公司開發該廠房用地之土地取得費用，是否已攤提至該工業區以審定售價辦理土地處分，抑或如該公司指稱擬俟日後該廠房全部出售時再行回收，迄今雙方仍各執一詞，未能釐清。

（四）綜上，工業局對於是否償還中工公司開發安平標準廠房用地之土地取得成本，迄未能明確釐清，致爭議持續存在，影響對於該廠房閒置問題之處理，核有未當。

三、按民法第 126 條規定，租金之給付請求權，因 5 年間不行使而消滅。臺南市為安平標準廠房基地之所有權人，中工公司自 89 年起即開始辦理該廠房之出租事宜，惟臺南市政府卻未積極向該公司主張給付土地租金，致損及市有財產權益，核有疏失。

（一）按民法第 126 條規定：「利息、紅利、租金、贍養費、退職金及其他 1 年或不及 1 年之定期給付債權，其各期給付請求權，因 5 年間不行使而消滅。」

（二）查中工公司自 89 年 10 月開始辦理安平標準廠房之出租，截至 109 年 11 月底已陸續出租 41 戶，出租樓地板面積 30,250 平方公尺，租金累計所得為 2 億 3,349 萬 2,669 元。臺南市政府曾於 104 年 12 月 8 日召開「安平工業區標準廠房土地權屬及後續管理相關事宜」會議，決議處理該廠房土地租金問題，續於 105 年 1 月 13 日以存證信函向該公司表示，該府自 82 年取得該廠房基地所有權後，該公司未曾支付土地租金，卻逕將該公司所有坐落基地上之建物出租予他人使用，致使該府損失土地權益，

故請該公司支付 100 年至 104 年之租金，按收租當期土地公告地價百分之 5 計算，要求該公司支付土地租金 1,933 萬 3,492 元。惟該公司於 105 年 1 月 20 日以中工工開字 105701010025 號函要求該府一併結算償付開發成本墊款本息後，嗣該府即未再採取其他措施向該公司主張給付土地租金。

(三) 綜上，按民法第 126 條規定，租金之給付請求權，因 5 年間不行使而消滅。臺南市為安平標準廠房基地之所有權人，中工公司自 89 年起即開始辦理該廠房之出租事宜，惟臺南市政府卻未積極向該公司主張給付土地租金，致損及市有財產權益，核有疏失。

綜上所述，工業局及管有該廠房基地之臺南市政府，對於安平標準廠房閒置問題之處理，雖曾提出相關解決措施，惟嗣後卻因中工公司要求結算開發成本所涉開發主體認定事宜，該局與該府間相互推諉始終未能解決，致該廠房興建完工逾 40 餘年，多數老舊不乏鋼筋外露衍生安全疑慮，詎迄今仍閒置難以活化；又該局對於是否償還該公司開發該廠房用地之土地取得成本，未能明確釐清，致爭議持續存在，影響對於該廠房閒置問題之處理；及該公司自 89 年起即開始辦理該廠房之出租，該府卻未積極向該公司主張給付土地租金事宜，致損及市有財產權益，均確有怠失，應予糾正促其等注意改善，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**

## 32、行政院農業委員會對於蒜價之監測及穩定物價措施欠缺全面性，核有違失案

提案委員：陳景峻

審查委員會：經 110 年 7 月 20 日監察院財政及經濟、內政及族群委員會第 6 屆第 11 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會

貳、案由：

行政院農業委員會對於蒜價之監測及穩定物價措施欠缺全面性，且對於109年蒜價異常上漲，未善盡其責，錯失先機又未積極調節供需，影響消費者權益至鉅，亦傷害民眾對政府之信賴，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於本院委員自動調查「據悉，國內蒜頭價格近期不斷飆出『天價』，臺北農產批發市場民國（下同）109年9月9日蒜瓣批發價為每公斤新臺幣（下同）380元，相較於今年初每公斤批發價170元，漲幅驚人。行政院農業委員會農糧署表示，國產蒜頭4月就採收完畢，外國蒜頭受疫情影響，進口量為108年同期六成，導致價格持續上漲。蒜頭是重要民生食材，雖受限疫情進口量減少，市場蒜價之漲幅是否合理？有無人為囤積炒作蒜價情形？有無盤商操控進口量、壟斷哄抬價格問題？主管機關產銷調控有無失職？有無行政上糾錯究責之必要？均有深入調查之必要案。」經調閱行政院、行政院農業委員會（下稱

農委會)、財政部、法務部、公平交易委員會(下稱公平會)及雲林縣政府、行政院農業委員會動植物防疫檢疫局(下稱防檢局)新竹分局及臺中分局等卷證資料,並於109年9月29日赴雲林縣西螺農產品市場股份有限公司及西螺鎮果菜市場瞭解蒜頭產銷運作情形,並與農委會、雲林縣政府、農民團體、農民、批發市場、蒜頭進口商、販運商及加工廠等代表進行座談、於110年3月3日詢問防檢局基隆分局與高雄分局相關人員,以及於110年4月6日詢問行政院、農委會、財政部、法務部、公平會及雲林縣政府等相關業務主管人員,調查期間另有陳訴人於109年9月30日及110年1月13日陳訴我國現行對進口蒜頭檢疫之標準涉有疑義等情到院,業經併案調查。調查發現,農委會對於大蒜及其衍生產品價格之監測,僅監控大蒜之產地價格,且為「低價」部分,又僅對價格下跌訂定因應措施,其價格監測及穩定物價措施欠缺全面性。109年蒜價異常上漲,農委會未善盡其責,錯失先機又未積極調節供需,影響消費者權益至鉅,亦傷害民眾對政府之信賴,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、農委會為農業主管機關且為行政院穩定物價小組之一員,卻僅基於農政主管機關之立場,監控大蒜之產地價格,且僅監控「低價」部分,復僅針對大蒜價格下跌訂定相關因應措施,其價格監測及穩定物價措施欠缺全面性,致未能兼顧農民及消費者之權益,核有嚴重疏失:

(一)農業發展條例第1條規定:「為確保農業永續發展,因應農業國際化及自由化,促進農地合理利用,調整農業產業結構,穩定農業產銷,增進農民所得及福利,提高農民生活水準,特制定本條例……。」第2條規定:「本條例所稱主管機關:在中央為行政院農業委員會;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府。」又農產品市場交易法第1條規定:「為確立農產品運銷秩序,調節供需,促進公平交易,特制定本法。本法未規定者,適用其他法律之規定。」第2條規定:「本法所稱主管機關:在中央為行政院農業委員會;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府。」另行政院農業委員會組織條例第1條規定:「行政院為配合國家建設,設農業委員會(以下簡稱本會),主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」是以農委會主管全國農林漁牧及糧食行政事務,依上開

農業發展條例及農產品市場交易法規定，有關農產品供需調節、維持農產價格穩定、提高農民收益及促進公平交易等均係農業主管機關法定職掌及由其所主政推行。

- (二) 穩定物價是政府重要的施政，為因應物價波動的可能影響，行政院成立穩定物價小組，由各部會密切監視國內、外商品價格之變化，定期調查國內民生商品價格，掌握民生物價變動趨勢，並針對民生必需品價格，加強從上、中、下游之生產到銷售的整體流程掌握與監控，並適時採取各項穩定物價措施，確保穩定民生物價，以保障消費者權益<sup>1</sup>。行政院秘書長於 107 年 8 月 3 日函發「行政院穩定物價小組運作機制」<sup>2</sup>，依該機制，主管機關應依物資特性（如耐貯存、不耐貯存等）擬定預警及緊急因應措施（如調整關稅、擴大進口、辦理預購措施等），以利隨時啟動相關措施。又其任務分工，農委會應監測蔬菜、水果……等農產品之價格及研擬並執行穩定價格相關措施。是以農委會對於農產品價格之監測及波動之因應，應兼顧農民及消費者之權益。
- (三) 查農委會對於大蒜及其衍生產品之價格監測，僅監控大蒜產地價格。該會雖表示<sup>3</sup>，其為農政主管機關，關注農民在產地出售大蒜價格（產地價格），且蒜係屬可貯存農產品，主要以產地交易為主，批發市場交易量小，因此監控產地價格，而非著重於批發市場價格及零售價格。且稱<sup>4</sup>，蒜瓣及蒜仁為大蒜之衍生產品，價格隨大蒜變動，該會農糧署（下稱農糧署）僅監控大蒜價格。惟行政院表示<sup>5</sup>，大蒜、蒜瓣及蒜仁均屬農產品，依任務分工，由農委會負責，需研擬並執行穩定價格相關措施，相關監測基準由農委會定之。財政部亦表示<sup>6</sup>，大蒜、蒜瓣及蒜仁銷售價格監控屬農委會權責範圍等語。是以農委會僅基於農政

---

<sup>1</sup> 110 年 4 月 16 日取自國發會網站 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=E2D7F614ADB04163](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=E2D7F614ADB04163)

<sup>2</sup> 參見行政院秘書長 107 年 8 月 3 日院臺經字第 1070183786 號函。

<sup>3</sup> 參見農委會 109 年 12 月 31 日農糧字第 1090254728 號函（下稱 109 年 12 月 31 日函）。

<sup>4</sup> 參見農委會 109 年 12 月 31 日函。

<sup>5</sup> 參見行政院提供本院詢問之書面資料。

<sup>6</sup> 參見財政部 110 年 2 月 18 日台財關字第 1101003982 號函。

主管機關立場，監控大蒜之產地價格，且其監測之品項及價格種類亦有不足，顯未依行政院穩定物價小組之分工負責，難以保障消費者之權益。

- (四) 再者，農委會以其為農業主管機關，優先考量農民收益，僅對大蒜「低價」訂定監控價格<sup>7</sup>。惟該會未對「高價」訂定監控價格，當價格不斷飆漲，極易形成農民搶種、蒜量溢產、價格崩盤、供需失調之惡性循環，農民及消費者均將受其害。該會雖稱<sup>8</sup>農糧署在大蒜產期每日均查報大蒜產地價格及運用「農產品產地價格查報系統」查詢大蒜產地價格是否低於監控價格或價格有無過高情形，作為是否啟動調節措施之依據。惟該會並無價格「過高」之判斷基準，自難及時啟動調節措施。詢據行政院經濟能源農業處處長廖耀宗亦表示：「畜產品有價高的監測機制。」是以，農委會對於大蒜價格僅訂定低價之監控機制確有不足。
- (五) 至於行政院穩定物價小組運作機制所稱之預警及緊急因應措施，該院雖表示<sup>9</sup>，農委會編有「我國農產品產銷預警狀況處置表」，當蒜頭產地價格連續下跌且有續跌之情形時啟動，啟動措施包括：收購、加工、購貯、外銷、促銷等措施。惟大蒜價格上漲部分，農委會卻表示<sup>10</sup>，價高時，由進口者自國外進口大蒜補足國內需求缺口，其進口數量係業者自行判斷。顯見，農委會並未對大蒜價格波動提出全面性之預警及緊急因應措施，至於行政院所稱<sup>11</sup>，若大蒜價格異常上漲，穩定物價小組亦會探討原因，並採取因應措施，平抑價格，以維護消費者利益，則因尚乏具體措施而難卸農委會之責。
- (六) 農委會「農糧產銷資訊整合平臺」<sup>12</sup>，提供農產品產量與消費量推估、臺北主要批發市場歷史行情比較、特定期間進口情形、農產品產地平均價格……等資訊，「農產品產地價格查報系

<sup>7</sup> 參見農委會 109 年 12 月 31 日函。

<sup>8</sup> 參見農委會提供本院詢問之書面資料。

<sup>9</sup> 參見行政院提供本院詢問之書面資料。

<sup>10</sup> 參見農委會 109 年 10 月 23 日農糧字第 1090241949 號函（下稱農委會 109 年 10 月 23 日函）及 109 年 12 月 31 日函。

<sup>11</sup> 參見行政院就本院詢問所提供之書面資料。

<sup>12</sup> 參見農糧產銷資訊整合平臺：[https://pbi.afa.gov.tw/AFABI\\_Open/Query](https://pbi.afa.gov.tw/AFABI_Open/Query)

統」<sup>13</sup> 則提供農產品平均價格、各地價格……等資訊，另「農產品批發市場交易行情站」<sup>14</sup> 亦提供農產品日交易行情、市場日價量比較、市況分析、產品市場比較、市場行情比較……等資訊。農委會卻未能善用相關平台之資訊，完善大蒜價格監測機制，實有未妥。

(七) 綜上，農委會為農業主管機關且為行政院穩定物價小組之一員，卻僅基於農政主管機關之立場，監控大蒜之產地價格，且僅監控「低價」部分，復僅針對大蒜價格下跌訂定因應措施，其價格監測及穩定物價措施欠缺全面性，致未能兼顧農民及消費者之權益，核有嚴重疏失。

二、農委會對於 109 年大蒜價格異常上漲，未善盡其為農業主管機關及行政院穩定物價小組之責，錯失先機又未積極調節供需，影響消費者權益至鉅，亦傷害民眾對政府之信賴，核有嚴重違失：

109 年大蒜產地價格之漲幅為近 20 年之最，當年度 3 月輸入大蒜檢疫不合格率異於往常，5 月蒜商反應檢疫不合格影響大蒜進口數量，6 月新北市政府農業局函轉民眾陳情蒜價波動大予農委會及農糧署，7 月蒜價持續上漲，媒體亦陸續報導。惟農委會直至 8 月 6 日召開主管會報後才啟動行政院穩定物價小組的三級處理，8 月 19 日才先行啟動因應措施。9 月 4 日西螺鎮果菜市場大蒜價格甚至達每公斤 400 元，農委會卻遲至 9 月 8 日才召開「穩定大蒜產銷調節會議」，該會錯失先機又未積極調節供需，相關說明如後：

(一) 農產品市場交易法第 6 條規定：「農產品之交易不得壟斷、操縱價格或故意變更質量，謀取不正當利益。任何人不得故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息。」同法施行細則第 3 條規定：「本法第 6 條所稱農產品之交易，包括農產品自生產至消費過程中之批發、零批及零售交易在內。」同法第 34 條規定：「為維護國民健康，配合產銷，促進售價及利潤之合理，直轄市或縣（市）主管機關對農產品零售交易應予輔導管理。」又行政院農業委員會組織條例第 4 條之 1 規定：「本會設農糧署……其組織以法律定之。」行政院農業委員會農糧署組織條

<sup>13</sup> 參見農產品產地價格查詢系統：<https://apis.afa.gov.tw/pagepub/AppContentPage.aspx?itemNo=PR1075>

<sup>14</sup> 參見農產品批發市場交易行情站 <http://amis.afa.gov.tw/main/Main.aspx>

例第 2 條規定：「行政院農業委員會農糧署（以下簡稱本署）掌理下列事項：一、農糧政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導事項。二、農作物生產改進、專業區與產銷穩定措施之策劃及督導事項。三、農糧產業資訊之蒐集、分析、預測及報導事項。……」。

（二）109 年大蒜、蒜瓣及蒜仁價格異常上漲：

1. 農委會表示<sup>15</sup>，大蒜產量受氣候影響甚鉅，寒冬造成盛產，暖冬造成減產，因此，每年供應量變動甚大，致價格波動幅度較其他農產品為高。每年 2 月大蒜開始採收，產地價格漸跌，4 月份盛收期價格最低至 9 月貯存屆期價格緩步上升，至翌年 1 月價格最高。但最高最低之漲跌幅不超過 50%。又近 20 年，大蒜僅於 105 年發生漲幅異常，該會 109 年 12 月 31 日函稱 105 年大蒜因寒害影響致歉收，4 月份蒜價平均為 107.01 元／公斤，至 12 月上漲為 144.83 元／公斤，上漲 37.82 元／公斤，漲幅 35% 等語。惟依據農委會提供本院詢問之書面資料，105 年大蒜產地價格最高（5 月）為 156.16 元／公斤，較最低（3 月）75.8 元／公斤，上漲 80.36 元／公斤，漲幅 106.02%。
2. 109 年大蒜價格變動情形如表 1。大蒜產地價格最高與最低價差為 185.06 元／公斤，漲幅 199.94%，又最高價與盛產期價格之價差亦有 181.26 元／公斤，漲幅 188.11%；臺北市第一果菜批發市場（下稱臺北一）、臺北市第二果菜批發市場（下稱臺北二）及西螺鎮市場，大蒜最高價與最低價之價差在 189.90 元／公斤至 327.70 元／公斤，漲幅則在 280.5% 至 467.89% 間，而最高價與盛產期價格之價差則在 165.10 元／公斤至 304.40 元／公斤間，漲幅亦在 178.49% 至 318.41% 間。

---

<sup>15</sup> 參見農委會 109 年 10 月 23 日函及 109 年 12 月 31 日函。



表 1 109 年大蒜價格變動情形表

單位：元／公斤；%；倍

地區	全年最低價格		盛產期價格		全年最高價格						
	時間	金額	時間	金額	時間	金額	較全年最低價之漲跌		為全年最低價之倍數	較盛產期價格之漲跌	
							金額	幅度		金額	幅度
產地	3月下旬	92.56	4月中旬	96.36	9月上旬	277.62	185.06	199.94	3.00	181.26	188.11
臺北一	2/29	67.70	4/15	92.50	9/6	257.60	189.90	280.50	3.81	165.10	178.49
臺北二	5/12	48.90	4/15	95.20	9/11	277.70	228.80	467.89	5.68	182.50	191.70
西螺鎮	3/23	72.30	4/15	95.60	9/4	400.00	327.70	453.25	5.53	304.40	318.41

註：市場價格為當日平均價。

資料來源：農委會 110 年 3 月 11 日農糧字第 1100205435 號函及農產品批發市場交易行情站。

3. 另 109 年蒜瓣及蒜仁價格變動情形如表 2。以「臺北一」為例，蒜瓣最高價與最低價之價差為 311.2 元／公斤，漲幅 518.67%，蒜仁最高價與最低價之價差為 252.7 元／公斤，漲幅 315.88%。

表 2 109 年蒜瓣及蒜仁價格變動情形表

單位：元／公斤；%

市場別	項目	蒜瓣		蒜仁	
		內容	交易日	內容	交易日
臺北一	最高價	371.2	9/10	332.7	9/15
	最低價	60.0	4/4	80.0	4/4
	上漲金額	311.2	-	252.7	-
	漲幅	518.67	-	315.88	-
臺北二	最高價	335.8	9/9	299.6	9/16
	最低價	104.1	4/25	110.6	5/12
	上漲金額	231.7	-	189.0	-
	漲幅	222.57	-	170.89	-
西螺鎮	最高價	-	-	380.1	9/3
	最低價	-	-	106.7	5/21
	上漲金額	-	-	273.4	-
	漲幅	-	-	256.23	-

註：價格為當日平均價。

資料來源：本院修正自行政院 110 年 3 月 5 日院臺經字第 1100006143 號函。

4. 本院赴雲林縣西螺鎮果菜市場履勘時，即有蒜商表示：「我們蒜價最高漲到 250 元。有天早上原本賣 200 元，一下子 1 斤跳漲 50 元，消費者無法接受。」、「蒜價不可能在 5、6 月就那麼高。基本上 6、7 月蒜頭應該是最便宜的。我在這邊 2、3 年沒賣過那麼高。」、「我們不清楚為什麼今年蒜價漲這麼多。這是 1、20 年第 1 次漲這麼高。我們問前手，前手說沒有貨、因為量少。」
5. 按上開說明，109 年大蒜產地價格自最低價上漲至最高價之漲幅達 199.94%，遠超過農委會所稱之漲跌幅不超過 50%，且為近 20 年來漲幅最大之一年，又「臺北一」、「臺北二」及「西螺鎮」市場之大蒜價格漲幅亦在 280.5% 至 467.89% 間，且蒜瓣及蒜仁之漲幅，以「臺北一」為例，亦分達 518.67% 及 315.88%。是以 109 年蒜價上漲情形確屬異常。

(三) 109 年輸入大蒜檢疫不合格率異於往年：

依據農委會提供之防檢局分局檢疫大蒜情形表<sup>16</sup>，105 年至 109 年輸入大蒜批次分別為 635 批、1,226 批、553 批、1,149 批及 1,348 批，經評定檢疫不合格批次（不合格率<sup>17</sup>）分別如下：105 年 0 批（0%）、106 年 11 批（0.90%）、107 年為 0 批（0%），108 年 3 批（0.26%），109 年 286 批（21.22%）。109 年 1 至 2 月雖共輸入 442 批，並無不合格者，惟自 3 月起陸續有檢疫不合格情形，單月不合格率最高為 7 月之 76.92%。另查 105 年至 108 年間，僅 3 批來自印度與埃及之大蒜因附著土壤而不合格，惟 109 年 3 月至 10 月卻僅 1 批來自馬來西亞大蒜係因未檢附輸出國植物檢疫證明書而不合格外，其餘均為附著土壤而不合格。是以，109 年輸入大蒜檢疫不合格率確實異於往年。

(四) 依表 3，109 年 5 月下旬大蒜產地價格雖較當年度盛產期價格（4 月中旬）僅上漲 3.48%，但「臺北一」、「臺北二」及「西螺鎮」市場 5 月底大蒜價格之漲幅已有一、二成。若與當年度最低價格相較，產地價格則上漲 7.72%，「臺北一」、「臺北二」及「西螺鎮」之漲幅則在 46.61% 至 119.84% 之間。農委會農糧署於

<sup>16</sup> 參見農委會 110 年 3 月 11 日農糧字第 1100205435 號函（下稱 110 年 3 月 11 日函），統計防檢局基隆分局、新竹分局、臺中分局及高雄分局檢疫輸入大蒜情形。

<sup>17</sup> 不合格率 = 不合格批次 / 檢疫批次。

109年5月份即陸續接到蒜商電話反映檢疫不合格致影響大蒜進口數量情事<sup>18</sup>。且該會就本院所詢「109年蒜頭、蒜瓣、蒜仁價格自何時起出現不合理之漲幅？」時亦表示<sup>19</sup>：「本會農糧署研判自109年5月起蒜價上漲主因為國際蒜價上漲及進口大蒜帶土無法通過檢疫規定通關進口；另因檢疫進口受阻，導致農民惜售，由於市場供應不足引起價格上漲。」是以，農糧署於109年5月即已知悉有輸入大蒜檢疫不合格致影響大蒜進口數量之情事，且該署研判109年5月蒜價有不合理漲幅。

表3 109年4月至5月大蒜價格變動情形

單位：元／公斤；%

地區	全年最低價格		盛產期價格		5月底價格					
	時間	金額	時間	金額	時間	金額	較全年最低價格上漲		較盛產期價格上漲	
							金額	幅度	金額	幅度
產地	3月下旬	92.56	4月中旬	96.36	5月下旬	99.71	7.15	7.72	3.35	3.48
臺北一	2/29	67.70	4/15	92.50	5/31	113.00	66.91	98.83	20.50	22.16
臺北二	5/12	48.90	4/15	95.20	5/31	107.50	58.6	119.84	12.30	12.92
西螺鎮	3/23	72.30	4/15	95.60	5/30	106.00	33.7	46.61	10.40	10.88

資料來源：農委會110年3月11日函及農產品批發市場交易行情站。

(五) 新北市政府農業局於109年6月17日函轉民眾陳情蒜價波動大，疑遭市場壟斷，且大蒜才採收一個月，不應如此等情予農委會及農糧署。嗣農糧署於109年6月29日函復該局表示，當年度大蒜產量在合理範圍及自109年4月上旬起因疫情國際蒜價大漲，我國進口量減少，爰國內蒜價較108年上漲50%，倘認有壟斷市場等不合法之可能，建請該府消保官就市售情形進行訪查，倘有涉及聯合漲價行為，可報請公平會查處等語。又依據農產品批發市場交易行情站資料，大蒜批發市場價格在7月18日至25日即上漲五成（如表4）。109年7月25日更有媒體報

<sup>18</sup> 參見農委會109年12月31日函。

<sup>19</sup> 參見農委會109年10月23日函。

導「蒜價飆1斤106元漲1.7倍！業者喊救命 農委會：疫情惹的禍」及109年7月26日媒體報導「進口蒜檢疫卡海關 蒜價1斤飆漲百元」。<sup>20</sup> 經查：

表4 109年7月大蒜價格變動情形

單位：元／公斤；%；倍

地區	7/18	7/25			
	金額	金額	較7/18上漲		7/25價格為 7/18價格之倍數
			金額	幅度	
臺北一	127.7	201.1	73.4	57.48	1.57
臺北二	122.2	198.9	76.7	62.77	1.63
西螺鎮	150	233.4	83.4	55.60	1.56

資料來源：農產品批發市場交易行情站。

1. 農委會於提供本院詢問之書面資料表示，該會評估109年6月18日及7月31日之大蒜庫存量應可供應國內需求，另6月18日產地價格較盛產期僅上漲1%，並非上漲50%，當時國內大蒜是否囤積，宜向法務部雲林地檢署洽詢，及7月31日產地價格較盛產期上漲38%，當時國內大蒜雖已採收完畢，但農民及蒜商因大蒜進口卡關，普遍存在惜售心理，導致大蒜價格上漲等語。
2. 惟大蒜價格之漲幅，隨著比較基準而有不同，依上開說明，農糧署109年6月29日函稱，大蒜價格較108年上漲50%，其後農委會提供本院之書面說明卻稱較當年盛產期僅上漲1%，是以缺乏完善之物價監測機制並訂定基準價格，難以判斷價格上漲之程度，及時採取因應措施。
3. 再者，109年大蒜產量在合理範圍，且據農委會評估，109年7月底大蒜庫存量應可供應國內需求，卻出現市場供應不足引起價格上漲，顯不合理。惟農糧署研判109年5月起蒜價有不合理漲幅，6月亦有民眾陳情蒜價波動大，7月已出現蒜價一週上漲五成及有媒體報導蒜價飆漲情事，該期間，農糧署竟是建請新北市政府消保官進行訪查、可報請公平會查處，

<sup>20</sup> 參見蘋果日報109年7月25日及109年7月26日A4版報導。

而未見其他積極處理之措施。

(六) 農委會表示<sup>21</sup>，該會 109 年 8 月 6 日召開第 1109 次主管會報，經該會主任委員指示略以：請農糧署速洽大蒜進口商說明相關規定，並主動協處，以免影響後續國內大蒜供應，即啟動行政院穩定物價小組機制之三級處理等語。惟農委會雖啟動三級處理，卻又未依該機制發布新聞，亦無填報穩定物價通報單<sup>22</sup>。且於約二週後，即 109 年 8 月 19 日起才先行啟動因應措施，如協商改善大蒜進口方式，提供每週進口資訊供外界參考等。其後，農委會雖於 109 年 9 月 2 日請公平會查明國內主要蒜商是否有聯合漲價之行為等，惟並未提供相關事證。當時「西螺鎮」市場大蒜平均價 2 日內（9 月 3 日至 4 日）即上漲 100 元／公斤，9 月 4 日之「上價」<sup>23</sup>更達 450 元／公斤，「臺北二」市場大蒜平均價在 9 月 2 日亦較前一日上漲 78.3 元／公斤，漲幅 52%，農委會卻至 109 年 9 月 8 日召開「穩定大蒜產銷調節會議」。有關 109 年 8 至 9 月大蒜價格變動情形如表 5。

表 5 109 年 8 至 9 月大蒜價格變動情形

單位：元／公斤；%

地區	8月	年度最高價		
		金額	較8/6（8月上旬）上漲	
	金額		金額	幅度
產地	（8月上旬）168.81	（9月上旬）277.62	108.81	64.46
臺北一	（8/6）185.2	（9/6）257.6	72.4	39.09
臺北二	（8/6）186.1	（9/11）277.7	91.6	49.22
西螺鎮	（8/6）220.1	（9/4）400.0	179.9	81.74

資料來源：農委會 110 年 3 月 11 日函及農產品批發市場交易行情站。

(七) 公平會於 109 年 9 月 2 日接獲民眾反映 109 年 8 月、9 月蒜頭

<sup>21</sup> 參見農委會提供本院詢問之書面資料。

<sup>22</sup> 參見農委會提供本院詢問之書面資料。

<sup>23</sup> 農糧署 110 年 5 月 10 日 email 轉據臺北果菜運銷公司說明，上價係以當日該農產品總交易量中最高價格之 20%，加權平均計算得之。

批發價格每公斤 300 元，及農委會同日函請公平會查明蒜商是否有聯合漲價行為後，公平會於 109 年 9 月 4 日立案調查。其後農委會於同年 8 月 8 日召開「穩定大蒜產銷調節會議」，並於 109 年 9 月 11 日致函財政部，針對因檢疫不合格大蒜轉運第三國整理復運進口者，請協助產地鑑定事宜，以加速通關。另法務部調查局雲林縣調查站、臺南市調查處及屏東縣調查站於 109 年 9 月 11 日至 21 日配合轄內農政機關執行行政稽查，並立案偵辦 2 件，該部亦於同年 9 月 12 日指示調查局各外勤處站，加強蒐報有無人為哄抬蒜價事證，及於 9 月 16 日及 30 日召開跨機關專案會議後，蒜價逐漸回穩。

(八) 經查：

1. 依 104 年 7 月 22 日公平會與農委會研商壟斷及操縱農產品價格等案件業務協調會議之結論，農產品因供需失衡所產生之價格波動，經農委會依職掌進行產銷調節，調節後仍有價格異常情形，則先由農委會進行查處，查處後若涉有聯合操縱價格之跡象時，移請公平會查處。惟本院函詢農委會何年何月何日發現大蒜供需失衡，該會先於 109 年 12 月 31 日函復本院表示：「農糧署於 109 年 6 月 17 日接新北市政府函轉民眾陳情蒜價波動大……」卻又於 110 年 3 月 11 日就本院所詢「貴會復函是否意指貴會係 109 年 6 月 17 日發現大蒜供需失衡？」時又稱：「迄至 109 年 8 月下旬，大蒜產地價格持續上漲至 175.2 元／每公斤，市場有供需失衡之虞，……」依該會所復，竟是至 109 年 12 月 31 日尚無法知悉當年度大蒜供需失衡之時間，更遑論適時採取相關措施。又，倘依農委會原稱 109 年 6 月 17 日發現大蒜供需失衡，當時該會並未進行產銷調節，若依其後所稱 109 年 8 月下旬市場有供需失衡之虞，則該會亦未先召開產銷調節會議及查處，再函請公平會查處，程序尚與上開協調會議之結論不一致。
2. 再者，本院詢問有無或是否未依農產品市場交易法進行查處，農委會則於 109 年 11 月 13 日及 12 月 31 日查復時僅說明農產品市場交易法第 6 條等規定，並說明雲林縣政府於 109 年 9 月 11 日起配合雲林縣調查站進行行政稽查。雲林縣政府則於 109 年 12 月 23 日查復本院表示，農委會並無請該府進行

相關查處。按依協調會議結論，大蒜供需失衡是由農委會進行查處，倘農委會認查處之責非為該會而應由雲林縣政府進行查處，則當與公平會修正協調會議結論，或通知該府查處，該會之不作為，致該業務協調會議徒具形式。

3. 另農委會就本院所詢「貴會是否研判 109 年大蒜價格波動影響係貴會單一機關所能處理者，爰未報請穩定物價小組執行秘書召會研商對策及由國發會發布新聞稿？」等情表示<sup>24</sup>，有關 109 年進口大蒜帶土無法通過我國檢疫規定，導致進口減少，價格上漲案，主要問題在於因新冠疫情發生，進口商無法派員至國外理貨、看貨，進而影響進口大蒜品質，主要須由本會輔導進口業者加強產地理貨，提高檢疫合格率，增加進口量，以穩定蒜價。惟仍需財政部關務署提供資料，公平會查察有無聯合行為，法務部雲林地檢署發動聯合稽查等各部會通力合作，方可穩定蒜價，尤其雲林縣地檢署及調查站於 109 年 9 月中旬啟動大蒜查核後，蒜價未再飆漲，已收遏止效果等語。是以該會雖認 109 年大蒜價格上漲，需各部會通力合作，方可穩定蒜價，惟該會卻未從行政院穩定物價小組運作機制之三級處理提升至二級處理，即「主管機關研判物價波動影響非單一機關所能處理者，報請本小組執行秘書召會研商對策……」確屬未妥。
4. 依上開說明，109 年大蒜價格異常上漲，產地價格之漲幅為近 20 年之最，惟農委會及農糧署知悉有輸入大蒜檢疫不合格，致影響大蒜進口數量，且庫存量尚足以供應國內需求，蒜價卻出現不合理上漲情形時，卻未掌握先機查明原因並積極調控，嗣雖啟動行政院穩定物價運作機制之三級處理後，卻又未依程序發布新聞，亦無填報穩定物價通報單，且於約二週後才先行啟動因應措施。因應措施不見成效，蒜價持續攀升，該會亦未報請行政院穩定物價小組執行秘書召會研商對策，即提升至該機制之二級處理，致大蒜價格屢創新高，迨至各部會合作後，蒜價方未再飆漲。是以農委會對於 109 年大蒜價格異常上漲，未善盡其為農業主管機關及行政院穩定物價

---

<sup>24</sup> 參見農委會提供本院詢問之書面資料。

小組之責，錯失先機又未積極調節供需，影響消費者權益至鉅，亦傷害民眾對政府之信賴，核有嚴重違失。

綜上所述，農委會對於蒜價之監測及穩定物價措施欠缺全面性，且對於109年蒜價異常上漲，未善盡其責，錯失先機又未積極調節供需，影響消費者權益至鉅，亦傷害民眾對政府之信賴，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，移送行政院農業委員會確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**



### 33、交通部航港局未將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制稽核事項，亦未督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，內控制度顯然失靈，危及航海公共安全，斲傷政府信譽及形象案

提案委員：林國明、王麗珍、葉宜津

審查委員會：經 110 年 8 月 10 日監察院交通及採購委員會第 6 屆第 13 次會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：交通部航港局

貳、案由：

交通部航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心承辦人於「海運技術人員管理系統」之權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；前揭系統與「小額支付平臺」間亦無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料；且因中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，肇致承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，且私自銷毀數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料；又航港局未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制之稽核事項，亦未督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格

之正確性，內控制度顯然失靈，未能發揮應有的作用，危及航海公共安全，斷傷政府信譽及形象，核有重大違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

交通部航港局（下稱航港局）於民國（下同）110年3月11日發布新聞稿記載，該局針對航務中心承辦同仁於受理遊艇與動力小船駕駛執照補換發申請作業期間，因違法核發遊艇及動力小船駕駛執照遭起訴一案，除全力配合檢廉調單位偵查外，已立即啟動內控查核機制，進行全面清查主動檢討。涉案之中部航務中心業務承辦人宋立恆及相關民眾已分別於109年11月2日、110年2月7日經臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）起訴，包括宋立恆1人、民眾49人，合計50人。起訴後，航港局針對49位民眾不法取得之駕駛執照，已全數撤銷。另航港局已將涉嫌不法之宋姓技佐移付懲戒，經懲戒法院判決撤職並停止任用2年，自110年2月27日生效。上揭被告因觸犯貪污治罪條例等案件，業經臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）於110年5月18日判決在案。經本院調查竣事，航港局對於本案之執行與督導，確有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；又前揭系統與「小額支付平臺」間無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料，肇致中部航務中心承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，嚴重危害航海公共安全，斷傷政府信譽及形象，核有重大違失：

（一）航政主管機關長期未依據遊艇與動力小船駕駛管理規則之規定，善盡嚴格審核發照之責任：

1. 我國動力小船駕駛人駕駛執照制度，始於交通部78年6月15日核定之「台灣省動力小船駕駛人測驗發證作業要點」，漁船外之未滿20總噸的動力船舶駕駛人，其測驗、發證由當時的省政府交通處基隆、臺中、高雄、花蓮各港務局及各縣市

政府辦理。其後配合臺灣省政府功能業務與組織調整，省政府交通處基隆、臺中、高雄、花蓮各港務局改隸由交通部轄下；101年3月1日之後，交通部為配合政府組織改造，我國航港體制產生重大變革，改採「政企分離」方式，分別成立「交通部航港局」與「臺灣港務股份有限公司」，將管理與營業分立，其中動力小船駕駛執照之核發、換發及補發等監理業務，由航港局辦理。動力小船駕駛人駕駛執照之相關測驗、取證方式，自78年6月15日實施起，大致上與現行制度相同。

2. 依據現行「遊艇與動力小船駕駛管理規則」（原名稱為小船船員管理規則，業經9次修正，下稱本規則）第7、12、27、32條之規定略以，民眾欲取得二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照，必須具備本規則所規定之學、經歷，方得參加二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照測驗，且筆試及實作測驗均及格，始得由航政機關核發（航港局各航務中心）二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照。而一等遊艇駕駛執照部分，亦係在符合本規則所定之持有特定種類執照及相關考核證明等條件下，始能核發或換發。復依據本規則第33條之規定略以，遊艇或動力小船駕駛執照有效期間屆滿者，應依規定檢具相關文件，申請換發新照；駕駛執照遺失或毀損者，亦應依規定檢具相關文件，申請補發或換發，原遺失之執照作廢。因此，為確保航海之公共安全，航港局對於遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發，依法應嚴格審核與把關，惟長期以來卻未依據遊艇與動力小船駕駛管理規則之規定，善盡嚴格審核發照之責任。

（二）各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定亦無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機：

1. 交通部前於91年建置動力小船駕駛人資料庫，於92年正式上線，稱為「海運技術人員管理系統」（下稱海技系統）；嗣該部為因應航港資訊系統功能提升暨第4期航政監理作業流程改造系統建置，爰於98年重新開發建置海技系統，並整合至該部已於95年建置完成且已連結若干航港相關應用系統之「航港單一窗口服務平臺」（Maritime Transport

Network，英文簡稱 MTNet）。航港局於 101 年成立後接辦前揭系統。

2. 查航港局各航務中心辦理核發、換發或補發遊艇與動力小船駕駛人之駕駛執照，其方式為承辦人以專屬帳號、密碼登入 MTNet 內之海技系統，選擇子功能「動力小船測驗／動力小船駕駛管理／基本資料維護」，新增申請人之基本資料（更新姓名、出生日期、地址及聯絡電話），再於「動力小船駕駛測驗／動力小船駕駛執照管理／駕駛執照補換發作業」項下新增核發、換發或補發駕照之相關內容，並按航港局分層負責明細表之規定，將上開登載至海技系統之資料以書面方式陳核主管覆核，始能製作駕駛執照。然因交通部建置海技系統當時，為便於承辦人員將省政府及地方政府核發之駕照資料鍵入系統以進行補換發，允許承辦人登入海技系統之使用操作權限毫無管控與限制，失諸草率，復無設定系統覆核功能或防呆機制，衍生航港局中部航務中心承辦人利用主管機關事後未能稽核其於海技系統製發駕駛執照之相關作業漏洞，規避書面審核程序，違背本規則核發或換、補發上開駕照予申辦者。
3. 且經檢視案發前航港局航務中心承辦人於海技系統之使用操作權限如下：
  - (1) 新增駕駛基本資料、補換發系統之新增核發資料等權限。
  - (2) 增加單筆資料及資料異動之權限，而承辦人於增加或異動資料後，科長並無審定資料或覆核之權限。
  - (3) 刪除整筆核換補發紀錄之權限。
  - (4) 於補換發作業駕駛執照種類選項中，對於僅有自用動力小船駕駛資格者，承辦人具有將其駕照換補發為營業用動力小船駕照之權限。
  - (5) 可新增及維護遊艇或動力小船測驗報名資料與成績資料之權限，而科長並無確認資料是否正確之權限。

是以，由上開承辦人於海技系統之使用操作權限可知，承辦人於核發、換發及補發遊艇或與動力小船駕駛執照之操作權限毫無受限，系統設定並無科長覆核之功能或防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生作業嚴重漏洞，顯有疏忽。

(三) 海技系統與「小額支付平臺」間欠缺相互勾稽及交叉比對機制，無法連動檢核資料：

1. 遊艇與動力小船駕駛執照之管理作業，其中駕駛資料、成績、發照之登載及處理係由海技系統負責，而規費收取、統計及開立繳費單收據等則由「小額支付平臺」負責，該兩應用系統皆已整合至 MTNet，惟因 MTNet 並未介接上開兩系統，從而兩系統的資料無法相互勾稽與交叉比對，於海技系統登錄建立核（換、補）發駕照之案件資料，無法連動檢核該案件於「小額支付平臺」是否已繳納規費並已開立繳費單。
2. 再者，承辦人無須經單位主管審核，即可直接在「小額支付平臺」執行作廢繳費單收據的動作，防弊之防護機制付之闕如，亦導致本案中部航務中心承辦人將部分案件規費占為己有等不法情事，有 109 年 7 月 28 日臺中地檢署訊問筆錄可稽。是以海技系統與「小額支付平臺」間勾稽及交叉比對機制付之闕如，未能連動檢核資料，亦有失當。

(四) 綜上，航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；又前揭系統與「小額支付平臺」間無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料，肇致中部航務中心承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，嚴重危害航海公共安全，斷傷政府信譽及形象，核有重大違失。

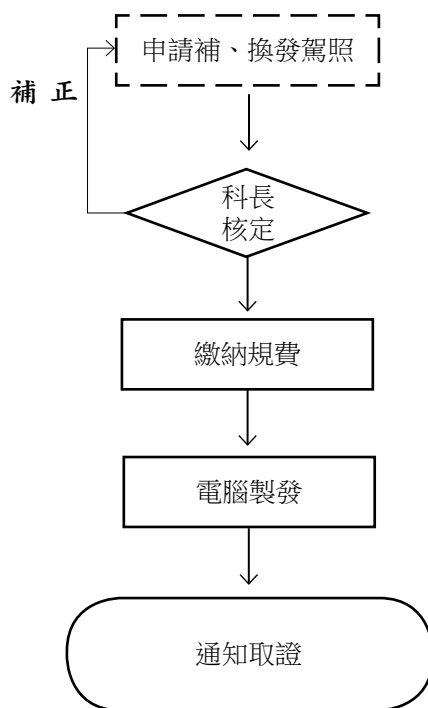
二、航港局中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發，未列管申請案件文號，亦無落實複核程序，並管制空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，無從確保發照之正確性，核有重大違失；航港局未能建立發照之標準作業程序，俾供各航務中心依循辦理，亦有失職：

(一) 「遊艇或動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業」僅係概要性說明，易使各航務中心作法不一，衍生流弊：

1. 據航港局向本院表示，各航務中心辦理遊艇或動力小船駕駛執照之核發、換發或補發，應按「遊艇或動力小船駕駛執照

之異動登記及換、補發作業」(如下圖所示)之流程，該作業係該局創立初期，已放置於網站上供民眾參循知悉，尚查無確切訂定的時間。按前揭作業之流程，包括：申請補換發駕照、科長核定、繳納規費、電腦製發及通知領證。

遊艇或動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業



註記：二等遊艇學習駕駛證或自用動力小船學習駕駛證之異動登記及換、補發準用辦理

資料來源：航港局

2. 案發後航港局始進行檢討前揭作業，修正相關作業程序，明列詳細的作業流程與科長應複核項目，顯見原本之作業規範僅係概要性之說明，易造成各航務中心作法不一，衍生流弊。
- (二) 中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發，過程草率，未能善盡依法審核及製證之責，核有重大違失：
1. 申請案件未以案號列管，無法檢核作業流程：

民眾向各航務中心提出申請遊艇與動力小船駕駛執照之

異動登記及換發、補發，實務上有臨櫃或郵寄申請書等方式。查本案中部航務中心承辦人接獲民眾郵寄之申請案件，即直接於海技系統項下之動力小船駕駛人管理功能內，新增申請人基本資料（包含姓名等），並未經航務中心之收件窗口；且前揭申請案件沒有以案號列管，亦無任何監督機制，中部航務中心於109年5月以前沒有標準作業流程，案發後始於109年5月14日製作「櫃檯業務每日檢核標準作業流程」。此有109年7月8日臺中地檢署訊問筆錄及調查局調查筆錄可稽。

2. 承辦人員未落實發照複審流程，失職情況存在多年，主管顯不重視亦未善盡監督之責，難辭其咎：

- (1) 依照航港局業務劃分暨分層負責明細表之規定，航務中心之船員監理業務第13項明定遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，承辦人負責擬辦之後，應由科長層級核定。惟查，中部航務中心承辦人於109年7月8日法務部調查局詢問時自承：「自民國90年我接任該項業務迄今，都是由承辦人，即我本人負責決行，不需經過科長審核。」及渠於同年9月29日法務部調查局約談時稱：「於92、93年間，因為海技船員系統上線，且新接任的科長鄧○○將空白動力小船執照及鋼印交給我，由我直接核發動力小船執照給申辦民眾，所以後來我才可以直接在電腦系統上竄改相關資料並直接販賣核發駕駛執照給民眾，無須經由科長核准。」
- (2) 另外，該中心監理科黃科長以證人身分於臺中地檢署偵查訊問時表示略以，其於108年9月27日到任後都沒有收到承辦人擔任承辦人期間上開駕照之換發、補發相關公文等語，有109年7月8日臺中地檢署訊問筆錄可參。縱使前揭鄧前科長已經退休，無從查證，該承辦人員接任遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業期間，並無落實主管複審之程序，尚非無憑。
- (3) 基上，足見承辦人於收件後自行審核之情況已存在多年，惟其直屬主管對於前揭業務之執行情形顯然不甚熟悉，且不重視，確未善盡監督之責，實難辭其咎。

3. 規費繳納之確認機制闕如，易生弊端：

- (1) 依據「遊艇與動力小船駕駛管理規則」第 35 條之規定，遊艇或動力小船駕駛執照核發、換發、補發之證照費（證照費）為新臺幣 400 元，申請人可以臨櫃繳納、金融機構代收、超商代收或匯入國庫，規費由各航務中心自行管理及查核。惟查中部航務中心對於民眾將規費郵寄給承辦人，或者臨櫃辦理時繳交現金給承辦人，並無監督機制，至 109 年 6 月間才改為民眾直接將規費現金繳納至兼辦出納，再由出納開立收據予民眾。此有 109 年 7 月 8 日法務部調查局調查筆錄可稽。且本案承辦人於 109 年 7 月 28 日臺中地檢署偵查訊問時亦承認，有些換照規費占為已有之情事。
- (2) 再者，據航港局政風室稽核發現，108 年該局共計 388 件申請補換發駕駛執照案無繳款紀錄，其中中部航務中心計 386 件，中部航務中心考量承辦人業經臺中地院裁定羈押，因司法調查亦涉及行政規費內容，爰將待司法調查結果一併處理追繳事宜等在案。益證中部航務中心對於證照費是否完成繳納並無確認機制，規費管理及查核皆有嚴重疏漏。

3. 未管控空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印之使用：

- (1) 查用以製作遊艇及動力小船駕駛執照之空白紙本（該紙本上面已經預先印製「交通部航港局」之紅色公印文）及「交通部航港局」之鋼印，前者中部航務中心統一收存於該中心監理科之倉庫庫房內，承辦人若有需要取用，無須登錄領取，即可自行去倉庫取用空白紙本，並無任何數量管制機制。
- (2) 至於鋼印則由本案承辦人自行保管，使用時亦無須填寫用印登記。從而承辦人領取駕照空白紙本之後，於海技系統內輸入領換發者的個人資料，透過影印機套印，將證件護貝並自行壓印「交通部航港局」鋼印，即製作完成駕駛執照。之後，不論以電話通知申請人領證或以申請人所附回郵信封郵寄證件，承辦人均無簽收或留存任何註記資料。
- (3) 由上開作業可知，中部航務中心對於核、換發駕駛執照之最後一道程序，執行顯然過於草率，有欠周延。

（三）綜上，航港局中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、



換、補發，未列管申請案件文號，亦無落實複核程序，並管制空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，無從確保發照之正確性，核有重大違失；航港局未能建立發照之標準作業程序，俾供各航務中心依循辦理，亦有失職。

三、航港局自 102 年執行內部控制之監督機制起，未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，危及航海公共安全，內控制度嚴重失靈，未能發揮應有的作用，核有重大疏失：

- (一) 配合政府組織改造，航港局於 101 年 3 月 1 日成立，掌理航政及港政公權力事項，為達到提升臺灣海運國際地位、厚實海運各相關產業競爭力的目標，航港局於 102 年 3 月 4 日核定「內部控制制度」，內容包括風險評估、控制作業及監督等三項，該局為落實各項業務控制重點之管控，並降低風險以達成施政目標，採取例行監督及自行評估等監督機制。
- (二) 嗣按交通部 105 年訂定之「交通部暨所屬各機關內部控制推動及監督作業原則」（110 年 2 月修正為「交通部與所屬各機關風險管理及內部控制監督作業原則」）第 5 點規定：「各機關應確實辦理監督作業，檢查內部控制實施狀況，並針對所發現之內部控制缺失及提出之具體興革建議，採行相關因應作為。監督作業依政府內部控制監督作業要點包括例行監督、自行評估及內部稽核。」及第 6 點規定：「各機關應落實執行內部控制制度並適時檢討修正，以確保內部控制制度有效性。」基此，航港局除應落實前揭內部控制制度之外，猶應確實辦理監督作業，檢查內部控制實施狀況，採行相關因應作為，以確保內部控制制度有效性。
- (三) 查遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發作業屬於「船員證照」業務之一環，航港局依據「遊艇與動力小船駕駛管理規則」辦理測驗以核發駕照，並管理後續駕照之換發與補發作業，該局政風室認為此係該局公權力行使且攸關民眾權益，涉及該局廉政高風險業務項目。據航港局向本院表示，每年度進行自行評估及稽核，初期著重在航行安全等重要業務（如客船、雜貨船安全抽查、海難救護等項目），並陸續擴充內部控制制

度控制作業項目等語，惟涉及廉政高風險之動力小船核發、換發及補發作業，航港局迄至案發後始進行檢討並列入 110 年之風險內控項目及內部稽核計畫，顯然長期輕忽駕照等證照類之人民申請案件，未能善盡維護航運秩序與安全之責，有悖於內部控制之目標。

- (四) 再據航港局提報近 5 年中部航務中心自主管理及內部稽核作業等情形，與動力小船駕駛執照發證業務相關之稽核紀錄僅有 2 次，第 1 次稽核係由該局劉副局長 109 年 10 月 15 日實地至中部航務中心檢視駕駛執照作業流程，並作成優先處理項目及儘速辦理項目等結論略以：1、修正駕照異動登記及補換發作業流程，並函送各航務中心據以辦理，2、請中部航務中心完成駕照受理申請、繳費、製證流程控管程式，後續再開會研議是否推廣各中心使用等處理項目。另 1 次則為同年 12 月 4 日，由「風險管理及內部控制（含內部稽核）」工作小組召集人劉副局長率隊至中部航務中心辦理「人民申請案件收辦作業管理」專案稽核（含駕駛執照業務）。觀諸上開 109 年 2 次稽核作為均係案發後由航港局規劃辦理，顯示中部航務中心並未落實自主管理，對於遊艇與動力小船駕駛執照之發照作業長期疏於查察。
- (五) 又，案發後航港局全面清查系統內各航務中心所有遊艇及動力小船駕駛人檔案，系統內共計 66,812 筆動力小船駕駛執照之核補換發紀錄，中部航務中心承辦人於 96 年至 109 年 5 月案發調職期間，共計核發 6,547 件駕照，其中異常案件數計 2,624 件（核發 371 件、補發 2,196 件、換發 57 件），異常比例 40.08%，顯見異常證照之情況存在已久。惟航港局於 110 年起始要求及統整各航務中心自主管理作業規定（草案），明定自主檢查頻率、件數、項目（含駕照業務）等，俟草案核定後，各航務中心皆須依所律定制式表單每季辦理檢查，留存紀錄等等。由此可見，航港局自 102 年建立內部控制制度起，並未切實要求各航務中心落實自主管理，致使內控制度流於形式，喪失應有功能，確有不當。
- (六) 綜上所述，航港局自 102 年執行內部控制之監督機制起，未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，危及航

海公共安全，內控制度嚴重失靈，未能發揮應有的作用，核有重大疏失。

四、航港局為使組織調整之接管機關檔案移交作業及業務運行順遂，避免重要檔案散佚或誤毀，自 101 年 3 月 1 日成立以來，尚無辦理檔案銷毀作業，詎中部航務中心竟未善盡保存檔案及管理監督之責，肇致數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料遭承辦人私自銷毀，無法挽回，核有疏失：

- (一) 航港局向本院表示，該局「檔案分類及保存年限區分表」係籌備小組時期，依機關組織職能及業務活動為基礎所訂定（組織法完成法制化前為暫行版）。其中各航務中心「監理」綱項下，納入「動力小船駕駛管理」之遊艇與動力小船駕駛執照相關文件，保存年限為 10 年。嗣依據「機關檔案保存年限及銷毀辦法」第 6 條之規定，各機關檔案保存年限區分表至少每 10 年應檢討 1 次。爰航港局前於 107 年修正「檔案分類及保存年限區分表（暫行 2 版）」，遊艇與動力小船駕駛執照相關文件，保存年限仍為 10 年。另依據「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」第七節檔案移交，為順遂接管機關檔案移交作業及業務運行，避免重要檔案散佚或誤毀，自 99 年 7 月 1 日起至機關組織法規施行日止，涉屬移交範圍之檔案，機關應暫停報送檔案銷毀目錄。因此，航港局自 101 年 3 月 1 日成立以來，尚無法辦理檔案銷毀作業。
- (二) 查航港局中部航務中心於 106 年 7 月 1 日至 109 年 3 月 31 日期間，由宋立恆承辦之動力小船駕駛執照換發案件計 2,263 件、換發遊艇駕駛執照之案件計 976 件，共計 3,239 件，但前開申辦案件之紙本資料僅存 322 件，資料總缺件數為 2,917 件。惟前開缺件資料之原件，宋立恆於調查局 109 年 7 月 22 日約談時坦承不諱，有些已遭水銷或用碎紙機毀滅證據，此有 109 年 7 月 22 日法務部調查局調查筆錄可稽。復查，航港局係因 109 年 4 月 20 日調查局桃園市調查處函請該局提供前揭文件，始知悉中部航務中心部分檔案遺失情形，並於 109 年 8 月 26 日修正各航務中心有關「遊艇與動力小船駕駛測驗」之保存年限「永久」，避免相關檔案因保存期限屆期而遭銷毀。
- (三) 另據「機關檔案保存年限及銷毀辦法」第 8 條之規定，已屆保

存年限之檔案，各機關檔案管理單位或人員應依檔案中央主管機關規定之格式製作檔案銷毀目錄，送會相關業務單位表示意見，各單位認有延長保存年限之必要者，應簽註延長年限及理由。以及同辦法第 10 條之規定，銷毀計畫及第 8 條檔案銷毀目錄，應依規定程序，函送檔案中央主管機關審核。因此，遊艇與動力小船駕駛執照相關文件之保存及銷毀，中部航務中心應依規定程序辦理，函送航港局審核。惟中部航務中心對於上開宋立恆長期私自銷毀檔案之行為，竟未察覺並即時遏止，有失善盡檔案保存管理及監督之責，核有疏失。

- (四) 基上，航港局為使組織調整之接管機關檔案移交作業及業務運行順遂，避免重要檔案散佚或誤毀，爰自 101 年 3 月 1 日成立以來，尚無法辦理檔案銷毀作業，詎中部航務中心竟未善盡保存檔案及管理監督之責，肇致數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料遭承辦人私自銷毀，無法挽回，核有疏失。

綜上所述，航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心承辦人於「海運技術人員管理系統」之權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；前揭系統與「小額支付平臺」間亦無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料；且因中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，肇致承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，並私自銷毀數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料；又航港局未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制之稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，內控制度顯然失靈，未能發揮應有的作用，危及航海公共安全，斷傷政府信譽及形象，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，移送交通部督飭所屬確實檢討改善見復。

## 被糾正機關改善情形

其他績效：

- 一、實際應撤照2,560人，交通部航港局已於110年12月30日全數撤照完成。
- 二、修正遊艇或動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業程序規定，明定科長應覆核之事項。
- 三、限縮使用操作「海運技術人員管理系統」之權限。
- 四、「海運技術人員管理系統」已完成介接多元繳費平臺。
- 五、已修正遊艇與動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業程序規定，並建立各航務中心一致性之自主管理標準。
- 六、風險業務久任人員已悉數於110年5月6日前完成輪調。
- 七、修訂「110年風險管理（含內部控制）作業計畫書」，將各航務中心辦理駕照等之風險業務，列入風險項目辨識並納入年度稽核計畫中。
- 八、事發之後，中部航務中心已就相關檔案文件保存並加強稽核。
- 九、訂頒「交通部航港局各航務中心風險業務自主管理作業規定」及「交通部航港局各航務中心風險業務自主檢查機制」。
- 十、已於110年10月25日由劉副局長率稽核小組至中部航務中心進行遊艇與動力小船發照作業稽核

**註：經111年2月15日監察院交通及採購委員會第6屆第19次會議決議：結案存查**

### 34、交通部臺灣鐵路管理局未能建置斷軌應變處置作業程序與落實行車異常通報機制，並有失軌道檢測管理之責；辦理新購軌道車採購作業，未能妥適審查投標廠商資格及實績，且未善盡履約驗收責任案

提案委員：陳景峻、葉宜津

審查委員會：經 110 年 8 月 10 日監察院交通及採購、司法及獄政委員會第 6 屆第 4 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：交通部臺灣鐵路管理局

### 貳、案由：

交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）未能建置斷軌應變處置作業程序，未有明確通報及處置流程，嗣未依路線巡查安全作業程序之規定進行通報，亦無記載維修處置紀錄，有失維修管理之責；未能落實行車異常通報應變作業程序，疏於同時通報該局綜合調度所進行應變處置，且相關通報機制仍有疏漏，導致通報內容造成誤聽，有失運轉管理之責；自 105 年起已發生 13 次軌道斷軌事件，卻仍未針對斷軌處進行管制處理，且期間多次巡查皆無法查出異狀，有失檢測管理之責；辦理新購軌道檢查車採購作業，未能妥適落實投標廠商資格及實績審查，嗣於決標時得標廠商以低於八成最低價，竟僅參採片面說法及繳交差額保證金後決標該廠商，有失資格審理之責；執行新購軌道

檢查車履約過程，於中間檢查僅進行書面資料審核，且審查後又同意變更型式，又依約採購交車期限為106年3月，惟廠商提送之車輛遲遲未能通過驗收，至今亦未完成解約程序，有失履約驗收之責，皆核有重大違失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

本案係據媒體報導，民國（下同）109年5月19日臺鐵局臺中成功站南側斷軌44公分，卻未依SOP向調度員通報，導致後續有2次莒光號、288次普悠瑪自強號，高速通過斷軌處，險再釀重大事故。且媒體追查發現，成功道班領班早在同年3月3日，就發現該處鋼軌出現裂縫，發現後進行臨時補強措施，依標準作業程序，當晚就應該抽換新的鋼軌，卻遲未更換新軌至到同年5月19日通報斷軌。國家運輸安全調查委員會（下稱運安會）認定本案屬重大軌道事故，已依法展開調查，交通部亦成立檢討專案。此外，立法委員亦指出，臺鐵局近3年已發生9次斷軌，該局唯一一輛巡軌車EM80已經逾使用年限10年，而105年購買的KE100採購5年，至今仍未驗收通過。臺鐵局普悠瑪號列車翻覆事故屆滿2年，仍不斷出現重大鐵道安全事件，顯示其教育訓練、通報作業、鋼軌檢修、安全管理、養護設備等均出現疏失等情案。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、臺鐵局未能建置斷軌應變處置作業程序，於發現軌道裂縫時，未有明確通報及處置流程，僅施行應急處置未即時更換軌道，嗣未依路線巡查安全作業程序之規定進行通報，亦無記載維修處置紀錄，致無後續相關追蹤改善情形可循，有失維修管理之責，核有疏失。

（一）據交通部交通技術標準規範鐵路類「1067 公厘軌距軌道橋隧檢查養護規範」第二章養護略以，2.2.2：鋼軌有下列情形時，應以新鋼軌或適當之再用軌抽換之：……4. 其他運轉上有危險之虞者。2.2.3 鋼軌呈明顯異狀時，如未至抽換程度，得於該部分塗以白色油漆，並詳加檢視，如發現鋼軌有損傷裂縫，已呈急變狀態，應即抽換。由上開技術標準規範可知，軌道有運轉危險之虞者或有損傷裂縫，已呈急變狀態，應即抽換，若未至抽換程度，得於該部分塗以白色油漆，並詳加檢視，惟臺鐵局未

據此明訂斷軌應變處置作業程序，致發現軌道裂縫時，欠缺明確通報及處置程序。

- (二) 查本次事件該路段於 109 年 3 月 3 日該處鋼軌已有發現裂痕，是日 03：30 時臺鐵局臺中工務段彰化工務分駐所成功道班之領班，於事件地點前後路段，完成東、西正線輸運回收鋼軌作業，為巡視路線以徒步方式返回成功站，於途中發現本次事件地點鋼軌有明顯斷裂痕但未斷開，裂痕出現於鋼軌訊號線焊接點附近，屬垂直向斷裂痕。該領班立即通報直屬上級監工員，並依指示暫先用魚尾鉸夾具固定，該監工員於道班人員完成臨時魚尾鉸夾具固定後，隨即拍照並傳 LINE 方式告知臺中工務段養路室主任，惟未通報其直屬長官彰化工務分駐所主任。成功道班領班原擬依軌道養護慣例於發現鋼軌斷裂後，立即採兩階段緊急搶修方式處理鋼軌斷裂事宜，即第一階段先封鎖該斷軌股道禁止車輛或列車通行，若該斷軌區間已有車輛或列車在範圍內，則採下列兩種方式處理，一若斷軌情況不嚴重，則用緩慢車速通過，再則如以緩慢速通過有立即危險之虞，採行車控制手段，將該區間之車輛或列車退行至下一個閉塞區間。路線封鎖後工務單位再將鋼軌斷裂處兩側加上護鉸或魚尾鉸夾緊，亦可用覆軌器暫時處理，並為降低該斷軌事件對行車營運影響程度，斷軌處於夾具固定後，原封鎖路段重新以解除封鎖慢行方式加入營運。第二階段係待夜間營業離峰時段，再次辦理路線封鎖，抽換掉斷裂的鋼軌。惟本次事件，於魚尾鉸加固後領班向監工反映更換鋼軌，因監工認為「50 米鋼軌斷在電阻火花焊接點視同兩支鋼軌且有用魚尾鉸固定，視為一般接頭，等有空再去抽換。」故本次事件軌道裂縫部分，預計 6 月份再行抽換鋼軌。由上開臺鐵局處理過程可知，該局未能重視斷軌之標準應變處置作業程序之重要性，致該局於 109 年 5 月 19 日前對鋼軌斷裂之處理並無專章規範，相關之鋼軌巡查、斷裂處理等規定亦分散其他規定中，故實務上，該局工務單位人員對於鋼軌斷裂之處置係僅依慣例處理，致於 3 月 3 日發現軌道裂紋時，未有明確通報及處置流程，僅施行應急處置未即時更換鋼軌。
- (三) 嗣據稱，於 3 月 3 日發現軌道裂縫時，屬自主巡視行為，非辦理巡查路線工作，故無記錄於巡查表內，以致鋼軌裂縫處置後



該員認定為突發事件，未填寫於工作日誌內，僅以口頭回報方式辦理。惟查「自主巡視」仍應依路線巡查安全作業程序之規定通報，亦要記載維修處置紀錄，以供後續相關追蹤改善情形可循。另於本次事件發生後僅通知養路主任並未再往直屬分駐所主任及更高一層主管報告，也未曾填寫相關紀錄及表單，另外該期間並未安排以徒步查道巡查，到5月19日斷軌之後，臺鐵局始要求採取以責任區徒步巡查。由上開本次事件之通報程序可知，道班領班雖即時發現通報監工，監工通報養路主任，惟監工未通報分駐所主任，且領班後續未填報「鋼軌毀損紀錄表」，致該緊急處理未能追蹤列管及加強巡檢，且未立即辦理後續更換鋼軌。

(四) 依運安會「中華民國 109 年 5 月 19 日交通部臺灣鐵路管理局第 3218 次車成功站斷軌重大鐵道事故」重大運輸事故事實資料報告之訪談紀錄(下同)，經訪談領班表示：此次於第一階段搶修完成後，彰化工務分駐所及臺中工務段告知因鋼軌數量不足，所以無法編列想要更換的所有鋼軌。經查原 107 年 10 月 30 日擬定之換軌計畫，先編列東、西線的單邊鋼軌，後因東線狀況較差，臺中工務段通知西線鋼軌數量先挪用到東線使用，108 年 12 月 24 至 27 日抽換東線，109 年 3 月 3 日成功道班領班有向直屬監工員申請要抽換裂痕鋼軌；該監工員於訪談表示：考量該裂痕鋼軌已先使用夾具固定暫無立即性危險，且該監工區人力正全力配合道岔更換工程無多餘人力可應用，故未能依軌道養護慣例及時進行第二階段搶修，預定 6 月再抽換軌道。故由上開訪談紀錄可知，是日現場之基層領班及監工多有認知軌道材料不足及維修人力欠缺之虞，故造成 3 月 3 日發現裂縫當下，維修工期因上述原因，需排至 6 月始進行更換鋼軌作業。

(五) 綜上，臺鐵局未能重視斷軌之標準應變處置作業程序之重要性，致該局對鋼軌斷裂之處理並無專章規範，而未能建置斷軌應變處置作業程序，且因 109 年 3 月 3 日現場之基層領班及監工多有認知軌道材料不足及維修人力欠缺之虞，故造成是日發現軌道裂縫當下，維修工期需排至 6 月始進行更換軌道作業，而僅施行應急處置而未即時更換鋼軌，嗣未依路線巡查安全作業程序之規定通報，亦無記載維修處置紀錄，致後續無相關追蹤改

善情形可循，且道班領班雖即時發現通報監工，監工隨後通報養路主任，惟監工未通報直屬分駐所主任，領班後續未填報「鋼軌毀損紀錄表」，致該緊急處理未能追蹤列管及加強巡檢，且未立即辦理後續更換軌道作業，有失維修管理之責，核有疏失。

二、臺鐵局未能落實行車異常通報應變作業程序，於接獲發現斷軌時，疏於同時通報綜合調度所進行應變處置，致後續仍有 2 列車高速通過，且相關通報機制仍有疏漏，導致通報內容造成誤聽，顯見危機管理有欠妥當，有失運轉管理之責，核有違失。

(一) 依臺鐵局「行車事故應變處理標準作業程序」之規定，司機員、值班站長及綜合調度所調度員於列車運轉中發現或察覺路線、電力設備異常或外物入侵，有危及行車之虞時，應依「行車異常通報應變標準作業程序(SOP)」規定處理，列車運轉中發現或察覺路線、電力設備異常或外物入侵，有危及行車之虞時，應依本通報應變程序辦理，以防止事故。故由上開作業程序可知，通報者發現或察覺路線、電力設備異常或外物入侵，而有危及行車安全之虞時，應優先通報該局綜合調度所行車控制室調度員，如無法通報時，改通報該區間值班站長轉報調度員。

(二) 據查，109 年 5 月 19 日第 3218 次車司機員表示，當日列車無異狀、天氣狀況晴朗、視距良好且沿途號誌正常。依車載 ATP 紀錄顯示，1859：51 時，該列車以 50 公里／小時通過本次事件地點，司機員聽到重大撞擊異音，並於停靠成功站 1900：00 時群呼通報前述狀況。惟本次事件 3218 次司機員通報鐵軌聲音不一樣，疑似有斷軌情事，車站值班站長即時指派站務員前往司機員通報地點查看，並同時通報工務單位，但並未依上開程序通報調度員進行應變處理，嗣約 1922 時，成功站運轉員抵達現場查看，向該站值班副站長通報，臺中線 K204+300 公尺處西正線，鋼軌斷裂約 30 公分長，致後續期間有 2 列車高速通過。同時綜合調度所第 11 台調度員於無線電監聽中得知上開狀況，約於 1924 時發布行車命令電報封鎖西正線事件地點路段，以東正線單線運轉行車。成功站並通知成功道班工務人員立即進行搶修。由上開處理過程可知，因值班站長未落實按「行車異常通報應變標準作業程序」即時通報調度員，致應變處理過程當中仍有 2 列車高速經過斷軌路段。

(三) 又查，是日 1925：48 時成功站運轉員抵達現場後，通聯該站行車副站長：副座斷軌的地方鐵軌整個破損了，破損缺口大概有 30 公分。該站運轉員並把現場斷軌照片以 LINE 方式傳給值班售票員轉行車副站長，而該行車副站長於 1940：09 時告知綜合調度所行車控制室調度 11 台：斷裂面約有 30 公分，現場用 LINE 傳回來。經綜合調度所調度 11 台複誦：3、4 公分嗎？30 公分就糟了。成功站行車副站長回答：是、是。嗣經該所通報給臺鐵局營運安全處之「綜合調度所行控室（中）區事故紀錄通報表」，原因欄中註記「發現鋼軌斷裂約 3、4 公分」。另臺鐵局翌日通報給運安會之「交通部臺灣鐵路管理局事故（事件）摘要報告表」中，對本次事件斷軌長度描述為「西側鋼軌斷裂約 4 公分所致」。惟據監聽譯文發現，成功站值班站長通報斷裂面約 30 公分，於調度領班複誦為 3、4 公分後，調度員 A 曾表示：3、4 公分，我聽成 30 公分就慘了；調度員 B 亦表示：30 公分就出軌了等語。由上開對話可知，顯示斷軌長度幾經確認，調度中心皆認為斷軌約 3、4 公分，然通報之成功站值班站長卻未提出相關之反駁，且未提供圖片資料佐證，導致通報內容造成誤聽。

(四) 綜上，臺鐵局未能依「行車異常通報應變標準作業程序」所定，於通報者發現或察覺路線、電力設備異常或外物入侵，而有危及行車安全之虞時，應優先通報綜合調度所行控室調度員之規定，而未能落實行車異常通報應變作業程序通報該所進行應變處理，致後續仍有 2 列車高速通過，且通報斷軌長度幾經確認，實際鋼軌斷裂約 30 餘公分長，綜合調度所皆認為斷軌長度約僅 3、4 公分，然通報之成功站值班站長卻未提出相關之反駁，亦未提供圖片資料佐證，顯見通報機制仍有疏漏，導致通報內容造成誤聽，危機管理有欠妥當，有失運轉管理之責，核有違失。

三、臺鐵局自 105 年起已發生 13 次軌道斷軌事件，卻仍未針對斷軌處進行管制處理，置行車安全於未知，且本次斷軌事件自 109 年 3 月 3 日發現裂縫，直至同年 5 月 19 日通報斷軌發生，期間多次巡查皆無法查出異狀，而未能預防斷軌之發生，顯見軌道檢查機制仍有缺漏，有失檢測管理之責，核有怠失。

(一) 據鐵路修建養護規則第 5 條規定，抽換鋼軌完工檢查應作成紀

錄。「臺灣鐵路管理局鋼軌焊接施工規範」第六章規定略以，鋼軌焊接部位經研磨加工檢查需記錄包含焊接號碼、焊接種別及承包商名稱、施工年月、天氣及氣溫、檢查方法及結果及焊接機具施工紀錄。由上開相關規定可知，抽換鋼軌或焊接部位經研磨加工，相關完工檢查都應作成紀錄。

- (二) 經查，臺鐵局自 105 年起已發生 13 次軌道斷軌事件，惟參採運安會針對本次事件之事實資料報告指出，本次事件斷軌路段自 109 年 3 月 3 日起出現一個非對接式軌道接頭卻查無紀錄，且依道班工作日誌，本斷軌路段相關軌道回收欄皆為空白，亦無焊接紀錄；該局為辦理臺中工務段及高雄工務段長焊鋼軌抽換作業，90 年 12 月 27 日由工務養護總隊自辦以電阻火花焊接法焊接 2 支 25 公尺鋼軌成為 50 公尺定尺鋼軌，其後於 101 年 7 月因鋼軌磨耗進行左右軌交換作業。斷裂鋼軌之軌腹存有以熱劑焊接法焊接之連軌線，該連軌線另一端已切除未使用，然卻未留有相關焊接紀錄；另據該局「0519 成功斷軌事件專案調查報告」柒、事件缺失、待改善事項，七、多次斷軌未針對斷軌處管制處理。由上開事實說明，皆顯示該局應加強軌道狀態之電腦化及資訊化，以落實軌道狀態管理之責。
- (三) 嗣依「1067 公厘軌距軌道橋隧檢查養護規範」，臺鐵局軌道檢查種類分為甲種及乙種；另依「交通部臺灣鐵路管理局路線巡查安全作業程序」，每週須安排 1 次巡查轄區路線，每月至少 1 次列車振動檢查。由上開相關規定可知，臺鐵局針對軌道檢查，訂有檢查項目、方式及頻率之相關規定。
- (四) 惟查，據臺鐵局提供本次事件案軌道檢查資料顯示，自 109 年 3 月 3 日發現本次事件軌道裂縫起，至同年 5 月 19 日發生斷軌事件止，該事件地點共施作軌道檢查（含甲種軌道檢查及乙種軌道檢查）共 80 次，然其結果檢查皆顯示「該處檢查無異狀」，顯見該局軌道檢查機制仍有缺漏。
- (五) 綜上，臺鐵局依鐵路修建養護規則及鋼軌焊接施工規範等規定，軌道抽換鋼軌或焊接部位經研磨加工，相關完工檢查都應作成紀錄，然自 105 年起至 109 年 5 月止已發生 13 次軌道斷軌事件，由本次斷軌路段卻欠缺相關軌道處置紀錄，顯見該局未能依規針對斷軌處進行管制處理，而置行車安全於未知，且該局針對

軌道檢查，訂有檢查項目、方式及頻率之相關規定，然本次斷軌事件自 109 年 3 月 3 日發現裂縫，直至同年 5 月 19 日通報斷軌發生止，期間該處軌道巡查多達 80 次，其檢查結果皆顯示「該處檢查無異狀」，而未能預防斷軌之發生，顯見軌道檢查機制仍有缺漏，有失檢測管理之責，核有怠失。

四、臺鐵局辦理新購軌道檢查車採購作業，未能妥適落實投標廠商資格及實績審查，任由毫無實績之新設業者投標，嗣於決標時得標廠商以低於八成最低價，竟僅參採片面說法及繳交差額保證金後決標該廠商，顯未能確保履約能力，有失資格審理之責，核有違失。

(一) 依政府採購法第 36 條規定略以，機關辦理採購……特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第 5 條略以，機關辦理特殊或巨額採購，除依第 2 條規定訂定基本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：一、具有相當經驗或實績者……。政府採購法第 58 條規定略以，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……。由上開相關採購規定可知，特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格，且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。

(二) 據臺鐵局辦理本採購投標須知第 4.6.1 條規定：「除另有規定外，投標廠商應按第 2 條投標廠商資格之規定，提送下列資格證明文件：1. 『投標廠商聲明書』；2. 廠商登記或設立之證明。……；3. 營業稅繳稅證明。……；4. 招標文件規定之其他資格證明文件。」第 4.6.2 條規定：「外國廠商得參與之採購，外國投標廠商得自行投標或經由國內廠商代理外國廠商參加投標，若經由國內廠商代理外國投標廠商參加，則應附由該外國廠商出具之

『代理授權書』正本。外國投標廠商依據第 4.6.1 條第 3 項規定應提之資格文件得以該國內廠商之資格（營業稅繳稅證明）代之。……。前項外國投標廠商參與之採購，有關文件之簽署應以該外國投標廠商之名義為之；其由國內廠商代理簽署者，應註明係『代理』該外國投標廠商。」本案軌道檢查車規範第 2 條「投標廠商資格及應附規格文件」第 1 項第 2 款「特定資格」規定：「投標廠商應提出迄投標截止日前 10 年內，曾經製造或供應鐵路軌距 1,067mm（釐米，下同）或 1,435mm 之軌道檢查車輛至少 1 部，且交付驗收合格，通過速度 100KM/H（公里／小時，下同）以上之證明文件，該證明文件應由採購機關（購）出具，……。」故由上開投標須知可知，本採購案外國投標廠商得自行投標或經由國內廠商代理外國廠商參加投標，有關文件之簽署應以該外國投標廠商之名義為之。

- (三) 查臺鐵局新軌道檢查車 KE100（下稱 KE100）採購情形，該局於 100 年編列新臺幣（下同）2 億 5,000 萬元分年預算，採購新型軌道檢查車，採最低標決標辦理。標案投標廠商有 3 家，其中瑞門實業股份有限公司及鑫通資源股份有限公司（下稱鑫通公司）資格、規格審查結果均為合格。最終由最低標鑫通公司以總價 1 億 7,800 萬元整得標，決標日期為 104 年 6 月 26 日。依鑫通公司投標文件之「代理授權書」所載，投標廠商及立約商係 ENSCO Rail, Inc.（下稱 ENSCO 公司），鑫通公司為其營業代理人，代理 ENSCO 公司報價、投標、決定契約價格、條款及簽署契約等。經查本採購鑫通公司投標文件並未依上開投標須知規定，檢附 ENSCO 公司之聲明書、廠商登記或設立證明文件等相關資料，惟臺鐵局逕以其營業代理人（鑫通公司）出具之聲明書、登記及設立等文件即認定其為合格廠商。另臺鐵局辦理新購軌道檢查車採購作業，就參與投標廠商之特定資格訂定及實績採用標準，其中特定資格：投標廠商應提出迄投標截止日前 10 年內，曾經製造或供應鐵路……軌道檢查車至少 1 部，且交付驗收合格，通過速度 100KM/H 以上證明文件，該證明文件應由採購機關出具等資格限制。然據查，依經濟部商工登記資料，本採購案得標廠商鑫通公司係於 103 年 6 月 26 日方核准設立，104 年 7 月 1 日始申請成立勞工保險投保單位，然本

採購案最初於同年 5 月 13 日刊登公開招標公告，開標日期為同年 6 月 17 日，嗣經展延至同年 11 月 14 日辦理第 2 次招標公告。對此，鑫通公司係為剛獲核准設立之新設公司，臺鐵局對於廠商之特定資格及實績審查允應慎重。

(四) 嗣查，本件採購於開標時得標廠商以低於底價八成最低價，臺鐵局最終參採廠商說明及繳交差額保證金後決標於該廠商。然依鑫通公司於 104 年 5 月 25 日之上開說明表示，該公司係代理 ENSCO 公司產品投標，ENSCO 公司之軌道檢查系統皆由其在美國研發設計製造，車輛部分除美國境內用車在美國製造外，其他地區則視當地造車技術良窳，由其提供基本設計圖及在其工程師之督導下，優先在當地製造等情，顯示本案實際投標廠商應為 ENSCO 公司，鑫通公司僅係 ENSCO 公司營業代理人，惟臺鐵局卻於審核鑫通公司所繳納差額保證金後，於 104 年 6 月 26 日將本案決標予鑫通公司，並於同年 7 月 17 日與鑫通公司簽約，而非 ENSCO 公司，肇致本案實際履約結果，由未具軌道檢查車製造、供應實績及技術能力之鑫通公司承租臺鐵局竹東工程車維修基地，由該公司向國外採購各項主要組件，在臺灣生產組裝車輛，衍生所組裝之軌道檢查車品質未能達成契約規定之標準。故由上開鑫通公司所提之函復說明，僅稱該公司乃代理美國 ENSCO 公司產品投標，僅附一紙代理授權書，並未附有相關佐證或公證資料，如專業代理權或車輛交貨製造商授權保證等，且敘明要來臺自行製造車輛等情，然臺鐵局於特定資格審查時僅依該廠商提供之代理授權書，並無鑫通公司與 ENSCO 公司為營業代理人之報備情形及相關文件佐證，對此，臺鐵局顯難以確保廠商之履約能力及專業代理權之確認。

(五) 據復，本購案於 104 年 7 月 17 日簽約，預定 106 年 3 月 18 日交貨，立約商於 106 年 5 月 10 日函報該局竣工完成，隨即進行檢驗程序。依契約規定檢驗程序，依序包含靜態檢驗、動態檢驗、測量系統檢驗等 3 階段，於 106 年 7 月 17 日～109 年 8 月 6 日間共檢驗 12 次（靜態檢驗 4 次、動態檢驗 2 次、測量系統檢驗 6 次），惟仍無法符合契約規定。故該局已於 109 年 9 月 21 日依契約規定拒絕廠商辦理改正，嗣後將依契約規定辦理解約程序；另就本採購案得標廠商鑫通公司參與臺鐵局其他標案

之得標及履約情形，共計得標 5 件，其履約除本標案延宕外，尚有「工程維修車 5 輛」（案號 106LC0086W）標案亦有所延誤外。由上開該廠商之履約情形，對新設立之廠商，卻參與該局多項車輛採購案且得標，允應對其履約能力審慎評估。

- (六) 綜上，臺鐵局依政府採購法辦理軌道檢查車之特殊巨額採購，依法得另規定投標廠商之特定資格，且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，得限期通知該廠商提出說明或擔保，惟該局於辦理新購軌道檢查車採購作業，違反本採購投標須知規定，未覈實審查投標廠商相關證明文件，致由未符資格之廠商得標，嚴重影響採購公平性，另以營業代理人為簽約對象及允許不具軌道檢查車製造、組裝實績及技術能力之代理商製造、組裝本採購之軌道檢查車，顯未能妥適落實投標廠商資格及實績審查作業，任由毫無實績之新設業者參與投標，致車輛品質未能達成契約規定之標準，嗣於決標時以低於八成最低價得標，該局竟僅參採廠商片面陳稱具有代理資格之說法，而無該廠商與 ENSCO 公司為營業代理人之報備情形及相關文件佐證，顯未能確保廠商履約能力，有失資格審理之責，核有違失。

五、臺鐵局執行新購軌道檢查車履約過程，於中間檢查僅進行書面資料審核，且審查後又同意變更型式，顯見審查徒具形式，又依約採購交車期限為 106 年 3 月，惟廠商提送之車輛遲遲未能通過驗收，至今亦未完成解約程序，任令超過使用年限達 10 年之舊有軌道檢查車仍續行運作，已減損政府採購及軌道檢查之效能，有失履約驗收之責，核有怠失。

- (一) 臺鐵局現行軌道檢查車 EM80（下稱 EM80），其功能為檢查軌道幾何項目，包含左右軌高低、左右軌方向、水平、軌距及平面性，行駛時速可達 100KM/H，檢測速度為 80KM/H。EM80 於 69 年購自美國 Plasser 公司，使用年限 30 年。目前依據「1067 公厘軌距鐵路橋隧檢查養護規範」每年需辦理 4 次（3 個月 1 次）甲種路線檢查。依臺鐵局工務處 102 年 12 月 27 日內簽，說明一、經查該局現有 EM80 軌道檢查車使用迄今已逾 33 年，行進中車體搖晃情形嚴重，目前僅得以時速 40KM/H 辦理檢查，若不及時更新恐危及行車安全並影響檢測結果之準確



度，因此急需採購旨揭車輛，以維該局行車安全。因 EM80 已達使用年限，為更新汰換設備，亟需儘速採購 KE100，兩車除檢查軌道幾何功能大致相同外，KE100 檢測速度可提升至 100 KM/H，並具備量測乘車加速度振動值及軌道全斷面掃描系統，量測軌道磨耗量，對於確保軌道行車安全有重大的助益。故由上開說明可知，臺鐵局現有軌道檢查車 EM80 已超過使用年限多年，因行進中車體搖晃情形嚴重，目前僅得以時速 40KM/H 辦理檢查，若不及時更新恐危及行車安全並影響檢測結果之準確度，故有亟需採購新型軌道檢查車之必要。

- (二) 據查，臺鐵局執行新購 KE100 履約過程中，於 105 年 3 月 21 日已召開中間檢查會議，對該廠商提送資料供會議審查，經相關書面資料審查，且依會議結論，於 2 週內報局審核，已獲確定本採購之相關規格。然該局嗣於同年 11 月 23 日卻又召開申請變更柴油發電機組規格審查會，並同意廠商申請採用同等品之情事。由上開本採購之履約過程可知，新購軌道檢查車之履約過程，於中間檢查僅進行書面資料審查，且審查後又同意廠商變更型式，採用同等品之情事，顯見臺鐵局之中間檢查徒具形式。
- (三) 嗣查，本採購除考量契約條款第 8.6.1 款改正次數外，目前購案至本院調查止總逾期天數達 442 天，已符合契約條款第 13.1.1.14 項「逾期違約金累計金額超過契約價金總額 20% 者」，該局得以書面通知立約商終止或解除契約。惟本採購案之採購交車期限為 106 年 3 月，然目前總逾期天數已達 442 天，依每日扣款契約價金千分之一，換算逾期違約金達契約總價 20% 上限，即符合契約條款第 13.1.1.14 條「逾期違約金累計金額超過契約價金總額 20% 者」，得以書面通知立約商終止或解除契約。故由上開合約可知，當逾期 200 天時，臺鐵局即可啟動解約程序，惟至今已逾 442 天仍未完成解約作業，對超過使用年限達 10 年之舊有軌道檢查車 EM80（已使用 40 年）仍續行運作，顯難維持軌道檢查品質及維護行車安全。
- (四) 據稱，有關新購軌道檢查車 KE100 之履約情形，依據本採購案規範六、驗收之（一），檢驗流程係先辦理靜態檢驗，完成後再辦理動態測試，靜、動態檢驗測試完成後，始辦理測量系統

檢驗。本採購案於完成第4次檢驗後始通過靜態檢驗，動態測試試車於第2次測試後方進入測量系統檢驗。測量系統檢驗時，因陸續出現車輛故障及主要功能（測量系統、車輛故障監視系統等）不符契約規定，經臺鐵局要求進行穩定性測試，遂發現動力系統不穩定情形。嗣於109年7月28日辦理「新竹～嘉義間辦理車輛複檢暨檢測系統測試」時，車輛行駛至后里站南端，發生動力故障，影響正線列車運轉，該局遂以該次紀錄於同年8月6日辦理不合格驗收。廠商依契約條款第8.6.1款：「……改正財物以2次為限。如2次仍未完成改正，自該局驗收單位改正結果通知函（單）發文次日起10日內，以書面提出申請徵求該局同意得繼續改正……」收受驗收結果通知函，向該局提出申請徵求同意繼續改正，經該局綜整考量檢驗情形，拒絕該商繼續改正，惟至今仍未完成解約程序。

（五）綜上，臺鐵局現有軌道檢查車EM80已超過使用年限10年，行進中車體搖晃情形嚴重，目前僅得以時速40KM/H辦理檢查，恐危及行車安全並影響檢測結果之準確度，故有亟需採購新型軌道檢查車之必要，然由新購軌道檢查車履約過程可知，該局於中間檢查僅進行書面資料審查，且審查後又同意廠商變更型式，採用同等品之情事，顯見該局之中間檢查徒具形式，又依約採購交車期限為106年3月，依該合約逾期200天時，即可啟動解約程序，惟至本院調查止已逾442天仍未完成解約作業，對超過使用年限達10年之舊有軌道檢查車EM80，致已使用40年仍續行運作，顯難維持軌道檢查品質及維護行車安全，已減損政府採購及軌道檢查之效能，有失履約驗收之責，核有怠失。

綜上所述，臺鐵局未能建置斷軌應變處置作業程序，於發現軌道裂縫時，未有明確通報及處置流程，僅施行應急處置未即時更換軌道，嗣未依路線巡查安全作業程序之規定進行通報，亦無記載維修處置紀錄，致無後續相關追蹤改善情形可循，有失維修管理之責；未能落實行車異常通報應變作業程序，於接獲發現斷軌時，疏於同時通報綜合調度所進行應變處置，致後續仍有2列車高速通過，且相關通報機制仍有疏漏，導致通報內容造成誤聽，顯見危機管理有欠妥當，有失運轉管理之責；自105年起已發生13次軌道斷軌事件，卻仍未針對斷軌處進行管制處理，置行車安全於未知，且本次斷軌事件自109年3月3日

發現裂縫，直至同年5月19日通報斷軌發生，期間多次巡查皆無法查出異狀，而未能預防斷軌之發生，顯見軌道檢查機制仍有缺漏，有失檢測管理之責；辦理新購軌道檢查車採購作業，未能妥適落實投標廠商資格及實績審查，任由毫無實績之新設業者投標，嗣於決標時得標廠商以低於八成最低價，竟僅參採片面說法及繳交差額保證金後決標該廠商，顯未能確保履約能力，有失資格審理之責；執行新購軌道檢查車履約過程，於中間檢查僅進行書面資料審核，且審查後又同意變更型式，顯見審查徒具形式，又依約採購交車期限為106年3月，惟廠商提送之車輛遲遲未能通過驗收，至今亦未完成解約程序，任令超過使用年限達10年之舊有軌道檢查車仍續行運作，已減損政府採購及軌道檢查之效能，有失履約驗收之責，皆核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條規定提案糾正，移送交通部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 35、矯正署桃園分校忽視少年矯正人員經營，致生該校學生集體霸凌事件案

提案委員：葉大華、王美玉

審查委員會：經 110 年 8 月 11 日監察院司法及獄政委員會第 6 屆第 13 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誠正中學桃園分校

貳、案由：

行政院自民國108年7月核定少年輔育院改制矯正學校以來，已投注大量資源及人力，但法務部矯正署怠於訂定防制校園霸凌之規範，又忽視少年矯正人員的人事經營、調任及在職訓練制度；桃園分校未落實班級經營及管教輔導，管教人員複製「大管小」的強凌弱次文化，對霸凌個案的通報、調查、後續處置失當，且欠缺外部參與機制，導致該校學生集體鬥毆霸凌狀況越演越烈，嚴重侵害收容少年的學習權、受教育權、身體權、生命權及人格發展權，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

「兒童權利公約」及第24號一般性意見揭示司法少年屬於暫時或永久剝奪其家庭環境的弱勢者，國家應給予符合其最佳利益的特別保護與協助，確保此類少年獲得其他替代方式的照顧。少年矯正機構代表國家對非行少年執行懲戒，同時負有保護教養之責，民國（下同）87年4月10日施行之「少年矯正學校設置及教育實施通則」規劃將少

年輔育院及少年監獄分階段改制為少年矯正學校<sup>1</sup>，法務部並於88年改制成立誠正中學及明陽中學，使一時迷途之少年有獲得正規教育的機會。但嗣因政府財政困難，法務部於92年暫停桃園少輔院及彰化少輔院改制工作，多年來經過監察院鍥而不捨的調查、呼籲<sup>2</sup>，及106年司法改革國是會議決議，行政院於108年7月核定「少年輔育院改制矯正學校計畫」，預定於今（110）年8月1日完成桃園及彰化少年矯正學校之籌設。然政府雖挹注矯正學校大量經費、充實師資人力並強化專業輔導資源，且受感化教育之少年已大幅減少（100年-106年每年約有1,100名，109年底已降為706名，約僅占原有人數的65%），但桃園少年輔育院（110年8月1日改制更名為敦品中學，以下稱桃園分校）在改制過渡期間，校內霸凌鬥毆事件竟有增無減，學生的身體權、生命權倍受威脅。調查發現，法務部矯正署（下稱矯正署）及桃園分校推動校務改革的能力不足，管理無方，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、行政院自108年7月核定少年輔育院改制矯正學校以來，已投注大量資源及人力，但法務部矯正署迄未列入獄政改革重要事項，又欠缺改制督考機制，致桃園分校集體霸凌及鬥毆狀況越演越烈，層出不窮，嚴重侵害收容少年的學習權、受教育權、身體權、生命權及人格發展權，核有重大違失。該署應檢討落實矯正教育之精神，以協助學生順利轉銜，復歸社會。

（一）行政院雖投注大量資源及人力推動少年輔育院改制矯正學校，但桃園分校集體霸凌及鬥毆狀況卻越演越烈，法務部應嚴正檢討矯正署政策執行不力之責：

1. 兒童權利公約第19條明定兒童有免於一切形式的身心暴力、

<sup>1</sup> 少年矯正學校設置及教育實施通則第86條：「本通則施行後，法務部得於6年內就現有之少年輔育院、少年監獄分階段完成矯正學校之設置。」

<sup>2</sup> 第5屆監察委員王美玉、林雅鋒調查「桃園少輔院買生死亡暨彰化少輔院曬豬肉事件」、「復學轉銜機制闕漏尤以收容少女受教權保障不足為甚」、「誠正中學黃生遭拔指甲虐待事件」、「彰化少輔院李生遭同儕搥八卦致死事件」、「誠正中學中度智能障礙生遭性猥褻事件」等案，均指出由少年輔育院及少年矯正學校執行的感化教育問題重重，提案糾正法務部矯正署，要求儘速檢討改善。又監察院於107年12月巡察行政院時，一再就桃園及彰化少年輔育院改制為矯正學校事宜提出呼籲，行政院終於108年1月正式行文監察院，同意推動少年輔育院改制。

傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削的權利，並將之列為兒童權利的四大基本原則之一。公約第 37 條 C 項規定：「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。」；教育基本法第 8 條第 2 項規定：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」。同時，聯合國兒童權利委員會第 13 號一般性意見針對兒童間的暴力指出：霸凌行為無論是受害者還是參與者都會付出沉重代價，尤其是少年間眾凌寡的行為，不僅傷害少年當時的身心健全和幸福，而且對少年的中長期發展、教育和社會融入造成嚴重後果。因此雖然霸凌行為人是兒少，但對這些兒少負有責任的成年人有關鍵性作用，應努力適當地反對和防止此暴力（第 27 點）。

2. 本院過去調查多件針對矯正學校「生對生」管教不當及「生對生」霸凌處置不當案，然本案係於矯正學校改制後，仍持續出現管教人員容任「生對生」管教所衍生的結構性霸凌事件。經查，桃園分校在改制期間的霸凌事件卻有增無減，鬥毆事件越演越烈。統計 108 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 16 日，桃園分校已發生 33 件重大學生鬥毆事件，其發生件數占在校學生人數之比率為 15.87%，高出其他三所矯正學校甚多（詳表一）。又該分校自 109 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 16 日止通報矯正署之學生鬥毆事件高達 18 件（詳表二）。

表 1 108 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 16 日矯正學校鬥毆事件比較表

學校別	發生件數	在校學生平均人數	鬥毆事件比率
明陽中學	4件	130人	3.08%
誠正中學	22件	233人	9.44%
桃園分校	33件	208人	15.87%
彰化分校	12件	179人	6.70%

資料來源：矯正署，本院彙整。

表 2 109 年 7 月 1 日至 110 年 2 月 9 日誠正中學桃園分校學生鬥毆事件彙整表

編號	日期	事項簡述
1.	109.07.02	黃○○等2名毆打學生林○○成傷外醫
2.	109.07.05	孝三班及孝四班學生打群架
3.	109.07.08	孝二班學生7名毆打孝一班學生朱○○，管教人員立即制止
4.	109.09.25	學生古○○等4名毆打學生丁○○成傷外醫
5.	109.10.18	孝五班學生集體騷動
6.	109.11.13	學生林○○毆打學生胡○○致傷外醫
7.	109.11.16	學生呂○○毆打學生林○○成傷外醫
8.	109.11.17	學生林○○等2名毆打學生呂○○成傷外醫
9.	109.11.22	學生周○○毆打學生宋○○成傷外醫
10.	109.12.07	學生李○○等12名毆打學生陳○○成傷外醫
11.	109.12.09	學生江○○等3名毆打學生林○○成傷外醫
12.	110.01.03	學生蔡○○等2名毆打學生林○○成傷外醫
13.	110.01.15	學生蔡○○等7名毆打學生陳○○成傷外醫
14.	110.02.05	學生鄒○○自述被學生曾○○等2名欺凌
15.	110.02.05	學生陳○○等4名毆打學生趙○○成傷外醫
16.	110.02.26	學生李○○等4名打架致學生張○○成傷外醫
17.	110.02.28	學生廖○○等3名毆打學生洪○○成傷外醫
18.	110.03.09	學生陳○○與學生陳○○等7名互嗆毆打未成傷
19.	110.03.09	學生陳○○等2名毆打學生朱○○未成傷

資料來源：矯正署，本院彙整。

3. 茲以該分校 109 年 12 月 6 日 12 人毆打 1 人、110 年 1 月 15 日 7 人毆打 1 人為例，其經過情形如下：

(1) 12 人毆打 1 人事件：

109 年 12 月 6 日晚間 21 時 10 分許，該分校孝五班學生陳○○在寢室上舖（該寢室分上下舖，共收容 30 名學生）進行就寢前內觀時（即靜坐 15 分鐘），被班長林○○糾正未閉眼，陳生質疑亦有其他同學未閉眼，引發學生幹部王○○、郭○○、李○○等人心生不滿，認為陳生平時不守規矩，不服管教，且態度不佳，遂夥同游○○、黃○○、

劉○○、張○○、孫○○、趙○○、李○○、徐○○共 12 名學生群起圍毆陳生，其他學生見狀則紛紛走避，不敢插手。陳生受圍毆時由上舖被推落跌至地板，仍遭人以拳腳猛力攻擊，值勤導師葉○○見狀立即至寢室內制止，但因狀況混亂亦受到攻擊。嗣因眾人發現陳生頭部遭重擊口鼻流血昏迷，恐事態擴大無法收拾，在學生幹部林○○喝止下始停止毆打。當日 21 時 30 分許該分校將陳生緊急戒送外醫診治，陳生於外醫返校後，校方將之收容於靜心園（該分校之隔離房），同年月 8 日將 12 名加害學生簽辦違規處分，其中李○○因另案感化教育經法院裁定轉送誠正中學執行；林○○、游○○及黃○○轉至其他班級上課，其餘 8 名學生仍於孝五班留原班上課。

(2) 7 人毆打 1 人事件：

該分校孝一班學生陳○○於 110 年 1 月 14 日晚間睡前因嗆其他同學「看三小」，經導師魏○○帶離至靜心園隔離。次（15）日上午 8 點 40 分導師魏○○將陳生帶回孝一班進行輔導時，陳生表示不願回班上就讀，想留在靜心園繼續隔離，但不願說明原因，經導師通知警備隊帶陳生回靜心園，嗣後於 9 時 2 分陳生整理其物品時，蔡○○、廖○○、王○○、陳○○、蔡○○、薛○○、王○○等 7 名學生認為陳生接受輔導時的態度不佳，竟以徒手或持塑膠小板凳在導師桌前毆打陳生成傷。過程中導師魏○○亦遭學生持塑膠小板凳誤擊致額頭瘀青，支援人力到場後始制止學生行為。陳生所受外傷經戒護外醫檢查並無大礙。被害人陳生外醫返校後，校方亦將之隔離於靜心園，同年月 16 日將 7 名加害學生簽辦違規處分，仍留原班上課。

4. 本院對矯正學校及少年輔育院管理及教育工作向來極為關注，自第 4 屆以來提出多件調查報告及糾正案，指出誠正中學、桃園及彰化少年輔育院超額收容、人員不足、管理失當、教育及輔導資源欠缺等違失，積極追蹤後續改善措施。而行政院為推動少年輔育院改制矯正學校以來，亦投注大量資源及人力，預估將新增員額 198 名、工程費 20 億餘元，每年並編列 2 校 2 億餘元人事費用。另據教育部表示，該部自 107 年



度起，已提供桃園分校教育及專業輔導人力32名（25名教師、7名專業輔導人力），並提供矯正學校人員培訓課程（包括校園霸凌防制準則及兒童權利公約等工作經驗分享與意見交流）。且受感化教育學生人數已大幅減少（桃園分校105年底收容390人，109年底收容225人，學生人數降至原來的六成）。改制期間政府挹注大量預算、人力且學生人數大幅下降，桃園分校鬥毆霸凌事件卻有增不減，矯正署推動改制工作，顯然督考不周，政策執行不力，核有重大違失。

5. 又法務部及教育部陳報行政院核定之「少年輔育院改制矯正學校計畫」，雖詳列工作項目、階段性期程、主協辦單位等，但該計畫的重點著重於處理土地產權、改善教學設備及進行硬體工程，未設監督考核各矯正學校經營與收容學生管理之機制。本案調查期間，矯正署為瞭解本院所指出的各項問題，始組成業務檢核小組至所屬四所少年矯正學校實地檢查，及對學生及教輔人員實施訪談。據該署表示，桃園分校原有教室配置數量不足，致2個以上學習班學生共用生活空間，以及寢室為大通鋪格局，不便區隔等硬體設置不當的原因需要改善，且該分校未落實班級服務員的規定，又以隔離保護為由，將受害學生移入靜心園，並將加害學生留原班考核等，影響學生違法意識及獎懲的正確認知，確有欠妥，會加以糾正；並表示該分校鬥毆事件頻傳的主因，在於班級學生幹部掌握管理權限，教導人員對班級的經營掌握不足等語。該檢核小組指出的各項缺失確屬問題癥結，矯正署應汲取88年間明陽中學及誠正中學改制的經驗，督導桃園分校儘速改善，以提供收容少年安全、健康及教育優先的學習環境。

- (二) 矯正署迄未將矯正學校改制工作列入獄政改革事項，亦未改善管教輔導方法，檢討矯正教育採行階段性社會復歸處遇，增加收容機構與社會連結的可行做法，應儘速檢討改善：

行政院自108年7月核定少年輔育院改制矯正學校以來，已投注大量資源及人力，矯正學校的鬥毆霸凌事件卻有增不減，法務部為順利推動矯正學校轉型工作，對於矯正教育諸多結構性問題，不能不謀求根本的改善之道。茲從執行面及法制面分述如下：

1. 由執行面觀之，少年輔育院的轉型改制不應僅是硬體環境或教學內容的改變，而必須從監禁式處罰的本質，轉型為學校式的人格養成教育，回歸以學科學習、職業訓練為主的矯正學校教育體制，維護少年自我健全成長，重建少年回歸社會的規範意識。而校園霸凌、鬥毆事件多寡，及內部管理是否健全、組織文化能否灌輸少年正義感、自尊心及尊重他人基本權利，即為檢驗改制成敗的指標。其次，少年間的霸凌行為不分受害人或加害人，對其身心發展、教育及社會融合有長期且重大的傷害，其責任在於負有防制義務的成人。惟少年矯正機構改制學校化面臨諸多困境，例如受到矯正機關本質影響、矯正人員配置不符制度期待、管教措施造成人權爭議，及硬體環境欠佳、醫療專業、適性教育、職業訓練不足……等<sup>3</sup>，待改革之事項可謂千頭萬緒。另矯正署於 106 年提出獄政八大改革政策，做為所屬各監所業務推動的行動綱領<sup>4</sup>，但 108 年 6 月行政院核定少年輔育院改制矯正學校後，迄未將該政策列入獄政改革重點項目，顯見少年矯正業務仍未獲得法務部應有之重視。
2. 由制度面觀之，少年事件處理法第 1 條規定，少年保護處分及刑事處遇之目的在「保障少年健全之自我成長，調整其成長環境，並矯治其性格。」少年矯正機構對收容之少年負有指導及管教其生活、品德，維持紀律及實施獎懲等權責，目的在調整其成長環境，經由學校教育矯正不良習性，促其改過自新，重新適應社會生活。少年矯正學校如何落實少年矯正機關「學校化」，以日本少年院為例，為促使非行少年適應社會生活，少年矯正教育具有「科學性調查的分類處遇」及「階段式處遇」二大核心。其中階段性處遇，係指個別處遇計畫應設定 3 級至 1 級每階段應達到的目標、教育內容、

<sup>3</sup> 請參見蔡宜家、吳永達等著，「落實兒童權利公約於少年感化教育」研究成果報告書，法務部司法官學院，頁 2。並請參照本院 108 年司調 73 號調查報告、109 年司正 6 號糾正案、109 年司調 39 號調查報告等。

<sup>4</sup> 矯正署八大獄政改革分別為：一、持續推動矯正法規研修；二、營造人文化收容空間；三、強化前後門政策；四、關注高齡收容人情狀；五、發展特殊收容人處遇；六、引進社會資源；七、強化資訊技術提升行政效率；八、提高工作士氣和工作尊嚴。

方法，矯正學校依據客觀的評定標準，對於收容少年的生活狀況進行審查，做出晉級或降級之決定，晉級則給予緩和和自由限制（包括外出就學、就業、公益活動、親子住宿等）及早日結束感化教育的優惠，目的在銜接少年順利回歸社會<sup>5</sup>。近年來矯正署大力推動成年受刑人外出工作等獄政革新<sup>6</sup>，成效卓著。惟我國矯正教育卻仍採取長期監禁式收容，欠缺階段性增加社會處遇的措施，顯有檢討的必要。

（三）綜上，少年輔育院全面改制是國家落實兒童權利保護的重大政策決定，但迄今執行成效不佳。法務部應督導矯正署正視此一政策的重要性，建立有效的督導考核機制，並透過研究改善矯正學校的教育輔導模式，檢討採取階段性社會復歸處遇的可行作法，以強化矯正學校與社會的连接，使少年得順利復歸社會。

二、矯正署習於將矯正學校霸凌鬥毆事件歸咎為學生本身因素，怠於從教育目的及組織文化的層面深入檢討；未依少年矯正業務的特殊性，建立人事經管、調任及在職訓練制度；又未督導矯正學校保障少年之表意權，未落實以輔導為主的班級經營模式；部分矯正人員沿襲成人監所的管理思維，運用強勢或具有影響力的「喬班」、「龍頭」學生協助班級管理，由學生管教學生，複製「大管小」的強凌弱次文化，導致學生間緊張衝突升高，衍生層出不窮的鬥毆霸凌事件，核有重大違失。法務部應嚴正檢討矯正署督考不周之責，並督促該署儘速研提改善措施及建立有效的收容學生申訴管道。

我國監所管理人員與收容人的比率懸殊，近年來矯正機構在超收嚴重下，走向透明化、學校化、人性化，監所人權大幅提升，改革成效顯著，矯正人員的付出及辛勞不容抹滅。但少年矯正學校非一般矯正機關，矯正署習於將矯正學校視同成人監所，將霸凌鬥毆事件歸咎為學生本身因素，怠於檢討管理人力不具教育輔

<sup>5</sup> 請參見日本《少年院法施行規則》第三章「処遇の原則等」（第8条—第12条）；緩和和自由限制之規定，請參見日本《少年院法》第39条及第40条第2項（矯正教育の院外実施、院外委嘱指導）、第六章「社会復歸支援」（第44条—第47条）、第十三章第二節「面会」（第92条—第97条）等規定。

<sup>6</sup> 請參見法務部依監獄行刑法第29條第5項訂定之「受刑人外出實施辦法」。

導專長等問題<sup>7</sup>。本案調查期間，該署又稱鬥毆事件屬矯正學校主要的違規行為態樣，其原因在於學生本身屬偏差行為之少年、對課程不感興趣、高比率的學生罹患過動症及情緒障礙、守法意識薄弱、衝動性高、易受同儕影響、以暴力作為同儕認同的手段，並稱改制後因上課時間增加、活動時間減少，導致學生情緒浮動云云，經查：

- (一) 矯正署僅將少年矯正學校作為人事遷調管道的一環，未依人格特質、專長、經歷及個人意願，系統性培養適於從事少年矯正工作的人員，且未進行少年司法的專業訓練，致部分矯正人員習以成人監所的思維進行管教，該署用人不當，核有重大違失：
1. 按「少年矯正學校設置及教育實施通則」第 19 條規定：「矯正學校置校長一人，……應就曾任高級中學校長或具有高級中學校長任用資格，並具有關於少年矯正之學識與經驗者遴任之。……」；第 23 條規定：「教導員負責學生日常生活指導、管理及課業督導業務，並協助輔導教師從事教化考核、性行輔導及社會聯繫等相關事宜。教導員應就具備下列資格之一者，優先遴任之：一、具有少年矯正教育專長者。二、具有社會工作專長或相當實務經驗者。」；兒童權利委員會第 24 號一般性意見就「兒童司法系統的組織」規定：「所有相關專業人員應接受適當的多學科培訓，瞭解《公約》的內容和意義，對於兒童司法工作的品質至關重要。培訓內容應當系統性地持續開展，不應侷限於提供與相關國家和國際法律條款有關的資料。培訓內容應當包括各個領域既有和新出現的資料，尤其是犯罪的社會成因和其他成因、兒童的社會成長和心理發育、可能造成某些邊緣化群體受到歧視的差異現象、青少年群體的文化和風尚、群體活動的動態關係，以及現有

---

<sup>7</sup> 請參見本院 109 年司調 39 號調查報告，調查意見指出：「彰化少輔院改制為矯正學校更名為誠正中學彰化分校才半年卻於 109 年 1 月 7 日 17 時許起發生連續 3 天的搖房暴動事件，……顯示彰化分校學生習以暴力表達情緒及處理問題，本次並非學生偶發單一暴動事件；又彰化少輔院改制學校後，該分校訓導科約僱人員甄選職務代理人之資格條件仍與甄選從事成人戒護工作者相當，選用之人未具少年輔導專長，校內人力仍以矯正、管訓為主體，教師教學面臨極大困境等情，均影響感化教育內涵與品質，惟法務部認定本案僅係 2 名學生浮躁情緒引發，並歸咎新課綱造成學生課業壓力等，實過於簡化事件成因，均非妥適。」

的轉向措施和非監禁刑罰，特別是避免訴諸司法程序的措施」（第 112 點）；聯合國少年司法最低限度標準規則（北京規則）規定：「應利用專業教育、在職培訓、進修課程以及其他各種適宜的授課方式，使所有處理少年案件的人員具備並保持必要的專業能力。」（22.1）

2. 106 年司法改革國是會議決議，法務部應「建立少年矯正學校專業教師（含校長）與輔導人員之遴聘、淘汰機制；另建立矯正人員之專業訓練及激勵制度。」，惟矯正署僅針對教育職師資遴聘之方式進行檢討，另表示矯正人員之專業訓練：「將依實務上較常遇到之勤務作課程安排，著重於經驗分享，並適度安排壓力調適等課程」等語<sup>8</sup>。詢據矯正署表示：桃園分校校長、訓導科長等重要職務之遴任及人事作業流程，係由機關長官依公務人員陞遷法及公務人員任用法，本於專才、專業、適才、適所之旨，就其個人之工作表現、品德操守、學識經驗及領導能力各方面綜合考評後，陳報建議名單，由法務部核定派免之<sup>9</sup>。至於少年矯正人員之職前訓練及在職訓練部分，則表示該署辦理之三等監獄官班及四等監所管理員班訓練，係培育初任監獄官與監所管理員應具備之專業知能、品德操守、服務態度及敬業精神，包含初任公務人員之核心價值與共通能力；在職訓練之課程主要內容則為推廣現行重點政策、更新業務相關法令與函釋、培養矯正專業知能等語<sup>10</sup>。惟查：

- (1) 桃園分校改制期間，校長係由桃園少輔院前院長劉○○（任期由 108 年 8 月 16 日至 109 年 7 月 16 日）、邱○○（任期由 109 年 7 月 16 日至 110 年 4 月 16 日）等兼任；訓導科長由楊○○（任期由 107 年 8 月 27 日至 109 年 1 月 6 日）、林○○（任期由 109 年 1 月 6 日至 110 年 4 月 19 日）等擔任。卷查劉○○、邱○○、楊○○、林○○等人並無矯正教育

<sup>8</sup> 請參見司法改革進度追蹤資訊平台，5-5-2「建立少年矯正學校專業教師（含校長）與輔導人員之遴聘、淘汰機制；另建立矯正人員之專業訓練及激勵制度。」法務部評估與對策說明。

<sup>9</sup> 法務部 110 年 4 月 13 日法授矯字第 11001545180 號函。

<sup>10</sup> 請參見司法改革進度追蹤資訊平台。

專長或社會工作、諮商輔導之背景，於調任桃園分校前，劉○○、楊○○、邱○○均長期於成人監所或矯正署服務，尚難認為具有專業的少年工作經驗（劉○○雖曾於84年1月至85年4月在新竹少年監獄擔任教誨師；楊○○於95年12月至98年10月在誠正中學擔任組員，但均為矯正署因應業務需求的人事遷調；邱○○在調任桃園分校前，未曾於少年矯正機構服務）。

- (2) 桃園分校前訓導科長林○○雖曾於101年12月至107年8月在彰化少年觀護所擔任輔導員，但欠缺完整的主管職務歷練。據其表示，調任桃園分校訓導科長前，僅歷練泰源技能訓練所調查科長職務，任務單純，下轄僅有1名調查員。但調任桃園分校訓導科後，負責掌理學生的名籍、累進處遇、生活管理……，業務繁重。下轄人員包括警衛隊47人，科員9人，教導員31人，代理教師11人及輔導室的專任輔導人員，共計60餘名等語。班級管教人員部分，詢據孝五班導師葉○○表示，其之前在新竹監獄任科員，因升職而調任桃園分校，人事分發係由人事單位依資績及考績決定，該分校非其第一志願，公布到報到不到2週的時間等語；孝三班導師魏○○則稱：其經資績評比由科員升任教誨師，依人事作業分發至桃園分校，其到任前不知道該分校的性質，只聽說矯正學校的少年與成年受刑人不同，比較難管等語。其等並表示：到職前統一由矯正署調訓一週，訓練內容未區分成人或少年，主要為監所勤業務，與各監所新任教誨師相同。在職期間每年僅針對少年區塊調訓約1天等語。換言之，矯正署僅將少年矯正工作視為監所業務的一環，怠於培養適於少年矯正工作的人員，欠缺少年矯正人員人事經管、進修訓練的整體政策，未循序漸進培養少年矯正教育人才，確有重大疏忽。

- (二) 矯正機關收容的少年本易受偏差次文化影響，部分矯正人員沿襲成人監所文化，指定「喬班」、「龍頭」擔任幹部給予特權，又漠視少年之表意權，未落實以輔導為主的班級經營模式，矯正署督考不周，核有重大違失。法務部應督促該署儘速研提改善措施，建立有效的收容學生申訴管道：

1. 矯正署為避免欺弱凌新等戒護風險，復因應監獄行刑法之修正，就矯正學校班級服務員之遴選、管理、考核、撤換訂有注意規定，嚴格禁止服務員代行公權力、開啟房門或管理其他學生<sup>11</sup>。惟少年矯正學校因沿用成人監所累進處遇及雜役的制度，亦形成階層控管的次文化。詳言之，矯正學校霸凌鬥毆事件的產生，固然有硬體空間及管理制度的因素，惟主要仍涉及收容少年間的人際關係及個人特質等因素，具有領導能力、幫派背景或強勢的學生（即所謂的「喬班」、「龍頭」），在高度壓力的監禁環境中，對其他學生本具有掌控力，且因少年事件處理法規定少年保護處分至多執行至滿 21 歲為止<sup>12</sup>，感化教育之執行又採累進處遇制度<sup>13</sup>，管教人員對於第二次感化、第三次感化或將屆 21 歲的學生欠缺約束手段。此時班級導師及教導員為提高管理效率，穩定囚情，遂指定「喬班」擔任班級幹部協助管理，相對資淺或無法融入的邊緣學生需服從「喬班」指揮，不但需負責洗碗、打掃、替他人跑腿等日常瑣事，遭到凌虐亦因恐懼遭到報復而不敢申訴。
2. 班級經營方面，兒童權利公約第 12 條第 1 項揭示：「締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。」；第 12 號一般性意見就替代性照顧機構指出：「應引入各種機制，以確保接受所有替代性照顧的兒童，包括在各種機構中的兒童，能夠就他們的安置……及日常生活等事項表達意見，並得到應有的重視。」；少年矯正學校設置及教育實施通則第 69 條第 2 項明定：「學生生活守則之訂定或修正，得由……學生推派代表參與；各班級並得依該守

<sup>11</sup> 矯正署 109 年 12 月 8 日法矯署安字第 10904009611 號函。

<sup>12</sup> 少年事件處理法第 54 條第 1 項規定，少年保護處分至多執行至滿 21 歲為止。

<sup>13</sup> 少年矯正學校設置及教育實施通則第 74 條：「（第 1 項）對於執行徒刑、拘役或感化教育處分六個月以上之學生，為促其改悔向上，適於社會生活，應將其劃分等級，以累進方法處遇之。（第 2 項）學生之累進處遇，應分輔導、操行及學習三項進行考核，其考核人員及分數核給辦法，由法務部另定之。（第 3 項）第 1 項之處遇，除依前項規定辦理外，受徒刑、拘役之執行者，依監獄行刑法、行刑累進處遇條例及其相關規定辦理；受感化教育之執行者，依保安處分執行法及其相關規定辦理。」

則之規定訂定班級生活公約。」，因此矯正學校對於學生管理、生活輔導、獎懲等攸關其權益之事項，應建立學生參與及表達意見之機制。此一意見表達的過程，不但教育學生尊重他人權利，並可促使其自願遵守及承擔違規時的紀律處罰，形成正向的行為規範。惟矯正署未督導桃園分校落實上開規定，且該署於 109 年 12 月 8 日函頒之班服員管理考核注意事項，尚規定班級幹部之遴調由管教人員簽請首長核定；又未導正矯正學校管教人員怠於班級經營，授權學生幹部自定內規，放任暴力手段管理學生等現象，該署漠視少年的表意權，核有重大違失。

3. 申訴管道方面，兒童權利委員會第 24 號一般性意見指出：「所有兒童均有權向中樞管理部門、司法當局或其他任何適當的獨立主管部門提出請求或申訴，其內容不受檢查，而且應及時得到答覆；兒童需要瞭解自身權利，並能便利地使用請求和申訴機制。」（第 95 點 I 段）。對此，矯正署表示學生入校時矯正學校即宣導申訴管道，外部視察小組亦將申訴管道及相關的宣導措施做為業務檢查重點，且各矯正機關除既有的意見箱、口頭及書面申訴外，並建置視訊申訴，上班日上午均開放收容人向監察院視訊申訴等語。然詢據邱○○院長坦承該校每年僅有約 2-3 件申訴，都是申訴老師的上課方式，二年來未有學生針對鬥毆霸凌提出申訴等語。顯示少年在高壓監禁環境及偏差次文化影響下，浸淫日久，對於暴力管理、強凌弱的種種現象習以為常，不相信申訴可以維護其權益或改變現況，故雖設有申訴管道，但無實益可言。法務部應督導矯正署落實正確的教育理念，使少年樹立正確觀念，瞭解自身權利，並建立有效的學生申訴管道。

（三）綜上，矯正署怠於從教育目的及組織文化的層面深入檢討矯正學校霸凌鬥毆事件，錯誤歸咎為學生本身問題及 108 課綱設計不良；又未依少年矯正業務的特殊性，建立妥適的人事經管、調任及在職訓練制度，且漠視少年之表意權，未督導矯正學校落實以輔導為主的班級經營模式，致部分矯正人員沿襲成人監所的管理思維，運用強勢或具有影響力的「喬班」、「龍頭」學生協助班級管理，由學生管教學生，複製「大管小」的強凌



弱次文化，導致學生間緊張衝突升高，衍生層出不窮的鬥毆霸凌事件，核有重大違失，法務部應追究矯正署督考不周之責，並督促該署儘速研提改善措施並建立有效的學生申訴管道。

三、矯正署對於少年矯正機構內的霸凌暴力鬥毆事件，未依矯正教育目的及兒童權利公約精神，準用教育基本法授權訂定之「校園霸凌防制準則」，亦未研訂妥適之作業規定，卻逕依成人監所有關防範受刑人欺凌之規定處理少年霸凌事件，完全欠缺教育輔導理念，核有重大違失。法務部應督導矯正署檢討少年矯正學校準用監獄行刑法相關規定的界限，儘速針對矯正學校特性，研訂防制矯正學校霸凌之相關規定，建立外部參與的公正監督機制。

(一) 矯正署對於少年矯正機構內的霸凌鬥毆事件，未準用教育基本法授權訂定之「校園霸凌防制準則」，亦未依教育基本法之精神，依矯正學校特性研訂防制霸凌的作業規定，卻逕依成人監所「矯正機關防治及處理收容人遭受性侵害、性騷擾、性霸凌及其他欺凌事件具體措施」，處理少年間的霸凌事件。對此，矯正署辯稱：

1. 「校園霸凌防制準則」之主管機關中央為教育部，地方為各縣市政府，矯正學校隸屬矯正署，如逕適用相關條文恐生業務推動督導權責之疑義。
2. 「少年矯正學校設置及教育實施通則」與規劃中之「少年矯正機關收容處遇實施條例草案」對於學生如涉及霸凌行為，訂有獎懲、調查、輔導、處遇及申訴與救濟等機制，如適用校園霸凌防制準則，將造成制度疊床架屋、法規適用先後疑義及事權不一等問題。
3. 該署業於 109 年 6 月依教育部 107 學年度教育實施事項督導訪視建議，函請矯正學校及分校針對特殊學生偶（突）發事件，建立處理流程。

(二) 本院審酌認為：

1. 兒童權利公約第 19 條明定國家應保障兒童免於一切形式的身心暴力，我國於 103 年 11 月 20 日施行兒童權利公約施行法，使兒童人權之保障與國際接軌。且學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，教育基本法第 8 條第 2 項定有明

文。矯正學校雖隸屬於法務部，但少年矯正學校非一般矯正機關，其執行之感化教育有其主體性及特殊性。政府對於矯正學校收容之少年，亦應建立防制校園霸凌之機制，當無爭議。本院司法及獄政委員會早於 104 年 4 月 16 日即通過調查報告，就誠正中學逕依「矯正機關防範收容人發生性侵害及欺凌事件具體措施」處理學生間私刑、欺凌行為，違背輔導教化及欠缺後續輔導等情，函請法務部應會同教育部研議相關規定<sup>14</sup>；衛福部亦於 104 年 5 月邀集司法院、法務部及各直轄市、縣（市）政府，就矯正學校收容學生間疑似霸凌行為之通報處理進行研商，決議由矯正機關參酌教育單位之防制校園霸凌準則，訂定相關作業手冊供矯正人員執行。惟迄今已逾 6 年，法務部依然沿用成人監所處理受刑人間欺凌的規定，完全漠視少年權利的特殊性，核有重大違失。

2. 2017 年 CRC 國際審查結論第 53（1）點、第 54 點建議我國政府：「應參考兒童權利委員會第 13 號一般性意見提出的指引及建議，繼續加強現行及其他措施，制定及施行一個預防及保護兒少在所有環境免受一切形式暴力的長期性國家綜合行動計畫。」、「委員會欣見政府施行《校園霸凌防制準則》，但關切欠缺實施情形、受害者等人無效力通報及後續處理機制的具體資訊」，另闡釋霸凌防制之機制應包括：
  - （1）經由徵詢兒少意見，重新檢視監督機制和通報程序，以確保其成效。
  - （2）提高師生對「霸凌在受害兒少及學校社群所生負面影響」的認知和意識。
  - （3）加強教師建構安全教室的能力，鼓勵被害人和目擊者通報霸凌案件。
  - （4）為霸凌案件的被害人、加害人及其他受霸凌影響的兒少，提供有效的輔導及修復。
3. 矯正署逕依成人監所規定處理矯正學校霸凌事件，無非依監獄行刑法施行細則第 58 條：「有關少年矯正學校、少年輔育院……辦理少年受刑人、感化教育受處分人……之相關執行

---

<sup>14</sup> 本院 104 年 4 月 16 日院台司字第 1042630091 號函。

業務，得準用本細則之規定。」，然該條規定並非空白授權矯正署得將矯正學校「監所化」，況且成人監所防制欺凌的規定，矯正學校亦不具備得準用的基礎。詳言之，無論「矯正機關防治及處理收容人遭受性侵害、性騷擾、性霸凌及其他欺凌事件具體措施」，或矯正署於109年6月訂定之「特殊學生偶（突）發事件處理流程」，均是矯正機關從成人監所管理的角度，基於重大戒護事故嚴重影響囚情安定及機關形象，故將防範脫逃、自殺、暴行及擾亂秩序（含鬧房、騷動及暴動）等戒護事故，作為管理上的優先考量，著重在隔離當事人、穩定囚情、防制事態擴大為主，非本諸教育輔導理念。且所謂「欺凌事件」或「偶（突）發事件」無明確的定義。相對而言，「校園霸凌防制準則」第3條第4、5款對「霸凌」及「校園霸凌」有明確的定義，凡使他人處於具有敵意或不友善環境，產生精神上、生理上或財產上損害，或影響正常學習活動的一切方式行為皆屬之，其防制應以預防為原則，包括建立友善校園、實施教育宣導及嚴謹的受理、調查、輔導措施。整體而言，矯正署之相關規定不符合國際審查委員所提出的四項基本標準，欠缺可供操作的教育輔導具體指引。

4. 又教育部「校園霸凌防制準則」第10條明定學校應組成防制校園霸凌因應小組，其成員應包括教師代表、學務人員、輔導人員、家長代表、學者專家等，並得視需要邀請具霸凌防制意識之專業輔導人員、性別平等教育委員會委員、法律專業人員、特殊教育人員、警政、衛生福利、法務等機關代表及學生代表參加。反觀矯正署訂頒之「矯正機關防治及處理收容人遭受性侵害、性騷擾、性霸凌及其他欺凌事件具體措施」、「特殊學生偶（突）發事件處理流程」僅由矯正機構自行調查處理，欠缺外界資源的連結及公正督監機制，亦有失當。

（三）綜上，矯正署迄未與教育部研商訂頒相關規定，亦未準用該法授權訂定之「校園霸凌防制準則」，僅依成人監所處理欺凌事件之規定處理矯正學校霸凌事件，漠視少年為處遇主體的地位，顯然違反兒童權利公約及教育基本法之精神，核有重大違失。

法務部應督導矯正署檢討少年矯正學校準用監獄行刑法相關規定的界限，儘速針對矯正學校特性，研訂防制矯正學校霸凌之相關規定，建立外部參與的公正監督機制。

四、桃園分校處理集體鬥毆事件，未落實班級經營及輔導功能；明知校內有班級幹部做莊聚賭及藉勢勒索金錢等重大違規，卻未依規定通報；甚至以隔離保護為由，將受害學生移入隔離房，將加害學生留原班考核等，根本影響學生違法意識及獎懲的正確認知，違反兒童權利委員會第 24 號一般性意見及聯合國哈瓦那規則，均有重大違失，矯正署應從速查明議處桃園分校失職之督管及管教人員，並督導該校落實班級之經營及輔導。

(一) 經調閱桃園分校集體鬥毆事件之通報、輔導、調查、違規處置紀錄，該分校於鬥毆事件發生後，均隨即傳真通報矯正署並保全相關監視影像、聯繫法院及學生家屬，調查後對違規學生辦理違規處分、隔離相關學生及實施個別輔導並加強勤務督導，形式上符合矯正署訂頒之相關規定，惟查：

1. 經調閱該分校學生管教人員輔導紀錄可謂千篇一律，調查結論多將事件定位為學生本身情緒控管不佳、生活細故摩擦，人際適應導致的衍生偶發性鬥毆。對於學生幹部糾眾暴力管理、生活內規不合理及漠視學生意見表達權利等情事則完全視而不見。
2. 違規處置上，該分校習以隔離保護為由，將受害學生移入隔離房，變相加以懲罰，加害學生雖辦理違規，但仍續留原班就讀。
3. 又該分校於 110 年過年期間（2 月 10 日至 2 月 16 日）發生孝五班學生在教室內公然聚賭的重大違規事件，學生幹部劉○○、孫○○等人以自製天九牌推筒子作莊，鎖定該班較常會客，家中較常接濟金錢的學生對賭，籌碼以飲料每罐新臺幣（下同）20 元計算，有被害學生分別積欠 10 萬元、8 萬元不等的鉅額賭資，做為莊家的幹部並要脅被害學生家屬匯款至指定帳戶。該分校經調查確認後，竟認定聚賭非屬重大違規，加以隱匿而未通報。110 年 3 月 11 日矯正署鎖定桃園分校進行擴大安檢，在孝五班搜出一疊刀片，學生幹部坦承做莊聚賭，該分校始於 3 月 23 日將涉案學生辦理違規。

(二) 對此，詢據校長邱○○、訓導科長林○○等雖坦承學生狀況不穩定，但辯稱主要原因在於學生本身屬三級預防對象不好管理、在外認同次文化、同儕效應、寢室硬體環境採大通舖，導致夜間常發生鬥毆事件。就班級幹部管理其他學生一節，已要求教導員親力親為，落實班級經營，亦曾經找班級幹部溝通規勸，至於打人的學生未送入靜心園管考，是因為當時靜心園房間不足，表示經檢討後，已採取勤務調整、加強教輔小組溝通等作為，並計畫將寢室重新規劃等語。至於該分校發現學生於 110 年春節期間公然聚賭，卻未通報一節，校長邱○○辯稱：聚賭非矯正機關通報事由，其於今年 2、3 月聽聞此事，曾向矯正署安全督導組組長請求支援人力進行安檢；3 月 11 日矯正署進行擴大安檢，未搜獲賭具及帳冊，但涉案學生坦承聚賭，該分校於 3 月 23 日辦理違規後，曾向矯正署視察口頭報告此事云云。

(三) 本院審酌認為：

1. 有關桃園分校內部管理文化方面，據檢舉指出：該分校學生鬥毆霸凌事件頻傳的主因在於長年容任龍頭管理（即由學生幹部採取流氓式管理）的次文化，喬班者甚至會針對特定矯正人員指揮從眾滋事，導致管教人員不敢管理，對學生無約束力等語。參酌該分校 109 年 12 月 6 日 12 人圍毆 1 人事件，當日被害人陳○○於就寢前靜坐時，僅因質疑幹部之管理行為，遂引發 12 名學生群起圍毆攻擊，值勤導師葉○○見狀雖立即至寢室內制止仍無效，最後在幹部林○○喊停後，眾人才停止暴行，然已造成陳生頭部受到重創、牙齒斷裂 2 顆、眼睛瘀血等嚴重傷害；而該分校 110 年 1 月 14 日 7 人圍毆 1 人事件，被害人陳○○因長期受霸凌不願回班就讀，自願至靜心園繼續隔離，竟遭 7 名學生以其接受輔導時態度不佳為由加以毆打，甚至導師魏○○亦被學生持板凳誤擊成傷。上開重大違規事件有管教人員、加害及被害學生之詢問筆錄可稽，足見該分校管教人員因縱容學生幹部行使管教權，已喪失對學生的掌控能力。
2. 班級經營及生活管理方面，經隔離詢問該分校孝五班學生表示：其鬥毆霸凌的主要問題，在於管理人員容任學生幹部暴力管理所致。學生幹部由管教人員指定，除了執行導師權力

外，還擅自訂定各種不合理的內規，學生如未遵守，即可能被幹部罰抄寫佛經、不准睡覺等。被認定偷懶或白白者，會被以直拳捶打側腹部、處罰以牙膏塗抹生殖器打手搶（自慰）、飯後灌生水到嘔吐、逼吃排泄物等私刑加以凌虐。且因幹部係代替導師及教導員行使公權力，故管教人員見到學生在上課時被幹部罰抄寫佛經亦不以為意。學生幹部及「喬班」可以在課堂上宣導內規，或指示同夥圍住看不順眼的學生加以毆打。幹部甚至享有特權，自製賭具在教室內公然聚賭，並鎖定家中經常會客的學生對賭，勒索金錢。大部分學生雖對幹部的暴力管理不滿，但不敢申訴，惟恐事後遭到報復等語。被害學生之詢問筆錄更證稱，每天在校之生活十分緊張，壓力甚大等語。上開學生經本院隔離詢問，所述內容互核大致相符，對照近二年來校方未收到任何申訴或意見反映，自堪信為真實。足見桃園分校因管教人員任由「大管小」的強凌弱文化一再複製，其霸凌鬥毆已非零星的偶發事件，而是從剝奪弱勢學生生活權益，到壓制其心理，再演變成集體對其生理傷害的結構性暴力，實與矯正教育應培養學生守法意識及尊重他人權利的宗旨完全背道而馳。矯正署應從速查明並議處放任學生幹部代行管教職權的失職人員，以端正組織文化。

3. 輔導措施方面，以 109 年 12 月 6 日 12 人毆打 1 人事件為例，當日晚間 21 時 8 分霸凌事件發生後，導師葉○○隨即於同日 21 時 30 分對加害學生 12 人實施輔導，輔導完畢再將其中 6 人（游○○、徐○○、孫○○、黃○○、劉○○、張○○）以輔導轉介表簽報個別晤談，嗣該 6 名學生每人經 1-3 次個別晤談，個管師簽請「教導員（或班級導師）持續觀察及輔導」後結案。換言之，該校遇有學生違規事件，先由管教人員（導師及教導員）輔導，再視輔導結果簽請輔導人員辦理團體諮商或個別諮商，此一模式雖類似學生輔導法第 6 條的三級輔導架構，但其成效不彰。主要原因在於感化教育少年本屬偏差行為或嚴重適應困難的學生，需要採取以輔導為中心的教育架構，由管教人員與輔導人員共同認輔個別學生，隨時注意個案的適應及生活情形並合作商討處遇方案。然而該校在

教育部大量補充輔導人力後，仍沿襲少輔院以管教人員為中心的作法，部分管教人員不但疏於經營班級，怠於關懷及瞭解學生生活情形，甚至沿襲成人監所「大管小」的管理方法，以安定學生囚情，目的僅在消極防止戒護事件發生。調閱管教人員製作的學生輔導紀錄，所載內容幾乎千篇一律，其輔導功能實令人質疑。又本院於同年 12 月 14 日隔離詢問加害學生 8 人，多數學生仍將該事件歸咎為被害人不合群、難以相處、不服幹部管教、回嘴口氣不好所致，其等行為係因積怨已久、一時衝動云云，言談中似認為參與霸凌才能融入團體。其中更有 2 名加害學生（李○○、張○○）認為，陳生被圍毆是罪有應得，咎由自取，不可能向被害人道歉，可見桃園分校對於學生的輔導流於形式，成效不彰。但學生普遍表示受欺凌不敢告訴管教人員，反而較信任輔導老師，有事會向輔導老師傾訴並獲得處理等語。在教育部補充誠正中學桃園、彰化分校大量專業輔導人力後，法務部應督導兩校澈底檢討現行管教人員與輔導教師的合作模式，落實班級之經營及輔導。

4. 學生獎懲方面，兒童權利委員會第 24 號一般性意見<sup>15</sup>及哈瓦那規則<sup>16</sup>均強調：少年機構內的紀律措施應基於教育的目的，灌輸少年正義感、自尊感和尊重每個人的基本權利的意識。該分校發生 12 打 1 及 7 打 1 之集體霸凌事件，竟將受害學生陳○○、陳○○移入靜心園隔離。其中陳○○自 109 年 12 月 6 日隔離至同年月 16 日，自孝五班轉至孝六班就讀；陳○○自 110 年 1 月 15 日隔離至同年月 20 日，自孝一班轉至孝五班就讀。但加害學生於簽辦違規處分後，留班考核<sup>17</sup>。經本院

<sup>15</sup> CRC 第 24 號一般性意見第 95 點「……（2）機構安置的目的是兒童重返社會，應當為兒童提供有利於實現這一目的的物質環境和住宿條件……；（7）任何紀律措施均應維護青少年的固有尊嚴和機構照護的根本目標……。」

<sup>16</sup> 哈瓦那規則（聯合國保護被剝奪自由少年規則，1990 年 12 月 14 日聯合國大會決議通過）第 66 點：「任何紀律措施和程式均應確保安全，確保共同生活的秩序，並應符合維護少年自身尊嚴的原則和拘留所管教的根本目的，即灌輸一種正義感、自尊感和尊重每個人的基本權利的意識。」

<sup>17</sup> 陳○○被毆案之 12 名加害學生，其中 3 名學生經該分校 110 年 1 月份學生個別處遇會議決定轉班、學生 1 名經法院另裁定感化教育至誠正中學執行、其餘 8 名

實地履勘該分校靜心園，發現該分校靜心園主要係收容違規調查及處分之學生，但同時又作為隔離保護及收容罹患疾病學生之用。該分校的處理方式，形同「打人的沒事，被打的被關」，變相懲罰被害學生，並鼓勵施暴的學生幹部及從眾，核有重大違失。本院調查期間，該分校已於 110 年 3 月 18 日將違規處分與受保護學生分流，於新生樓增設受保護學生每間 2 人之寢室及輔導室，受保護學生得與新生班一同上課，其硬體環境已有改善，惟該分校仍應檢討處理方式，避免再混淆學生對於霸凌事件及紀律措施的正確認識。

5. 有關該分校隱匿學生聚賭、討債等重大違規情件，姑不論矯正署依成人監所規定處理學生霸凌是否妥適，該署訂頒之「囚情動態通報實施要點」明定，各矯正機關每日應將囚情動態、戒護事故、違規事件等通報矯正署，發生重大事件時，各矯正機關應由副首長或秘書於半小時內以電話等方式向矯正署報告。桃園分校於本院詢問時亦表示目前矯正學校所有鬥毆欺凌事件皆會通報社政單位，並於第一時間通知保護官及家屬。顯見該分校未通報學生聚賭及藉勢勒索金錢之事件，確已違反相關規定及實務作法，核有重大違失。至於邱○○校長辯稱曾向矯正署請求支援人力進行擴大安檢，及口頭向矯正署視察報告一節，詢據訓導科長林○○坦承聚賭事件未向矯正署傳真通報，且該分校於 3 月 11 日之全面安檢非為搜查聚賭事證而來等語，故其所辯與事實不符，尚不足採。

(四) 綜上，桃園分校未落實班級經營及輔導功能，且濫用班級服務員制度，縱容學生幹部霸凌同學，組織文化積弊甚深，矯正署未予導正，終至衍生結構性的集體霸凌；且該校明知班級幹部做莊聚賭及藉勢勒索金錢等重大違規，卻未依規定通報；甚至以隔離保護為由，將受害學生移入隔離房，將加害學生留原班考核等，根本影響學生違法意識及獎懲的正確認知，違反兒童權利委員會第 24 號一般性意見及聯合國哈瓦那規則，均有重大違失。矯正署應從速查明議處桃園分校失職教導員之責任，督導矯正學校澈底檢討現行管教人員與輔導教師的合作模式，落

---

學生續留孝五班學習；陳○○群遭毆案之 7 名加害學生均續留孝一班學習。



實班級之經營及輔導，以改善組織文化。

五、矯正署未督導桃園分校依兒童及少年福利與權益保障法及矯正指導委員會聯繫平台，通報社政及教育單位霸凌鬥毆及重大違規事件，以獲得適當的指導及協助，顯有重大違失。為強化少年矯正機關的輔導及特教功能，法務部應積極聯繫司法院、教育部、衛福部，尋求司法、教育及社政等網絡服務資源，並建構外部參與監督的機制。

(一) 如何落實少年矯正機關「學校化」，李茂生教授以其參與少年事件處理法、少年矯正學校設置及教育實施通則的立法經驗指出，除引進教育人員、將生活管理改為一般教學、特別教學與輔導併立的架構，及實施階段性社會復歸處遇外，建議法務部應重視設施與社會的連接，由外部人士參與設施的營運或監督，促進矯正教育的正向發展<sup>18</sup>。本院亦認為目前少年矯正機構在改制的過渡期間，仍面臨諸多困難，亟需外界資源的介入與監督。

(二) 少年事件處理法第 52 條規定，感化教育執行機構受少年法院之指導；少年矯正學校設置及教育實施通則第 4 條規定，地方法院少年法庭就感化教育之執行事項，得隨時考核矯正學校；兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少法）第 49 條、第 53 條規定，司法人員執行業務時知悉兒少遭受犯罪或不正當之行為時，應即通報地方主管機關，至遲不得逾 24 小時；又依教育部矯正教育指導委員會 110 年 3 月 16 日會議決議建立之聯繫平台，凡涉及學生教育及輔導之事件，矯正署與矯正學校應依修訂後之通報表通知教育部國教署。相關通報及資源協助之實務運作情形如下：

1. 教育輔導資源的連結部分，據教育部表示：少年矯正學校僅就有關教育實施事項並受教育部督導，故尚無進行校安通報之法源。惟事件如涉及學生教育及輔導事宜，矯正署及矯正學校均得向矯正教育指導委員會之幕僚單位（教育部國民及學前教育署）通知，必要時透過該會議平台給予適當指導協助，桃園分校目前與桃園市學生輔導諮商中心（下稱輔諮中

---

<sup>18</sup> 李茂生，少年事件處理法論文集——一部以贖罪心理與道德決斷形塑出來的法律，新學林，2018 年 1 月，頁 272-277。

心)合作提供輔導資源等語。另教育部依「少年矯正學校設置及教育實施通則」、「少年矯正學校教育實施事項督導辦法」,少年矯正學校之教育實施事項教育部負督導權責(法務部負主管及監督權責),故教育部自104年起每年度委聘學者專家組成督導小組進行實地訪視,瞭解各校辦學狀況並給予協助及建議<sup>19</sup>。

2. 有關社政資源的連結部分,據衛福部表示:過去該部雖認為院生間相處互動不佳或生活適應問題不屬於兒少法第49條第1項第2款「身心虐待」等應通報情形,但本案調查期間,該部檢討兒童權利公約及聯合國兒童權利委員會對公約之解釋,業於110年1月20日就兒少法第49條第1項第2款「身心虐待」定義另函釋略以,有關身心虐待之定義應參考公約第19條「不受任何形式之暴力」及第8號及第13號一般性意見書揭示暴力態樣及定義等從寬認定。直轄市、縣(市)受理矯正學校通報後,即會進行調查評估,並依兒少被害人需求協助連結資源,包括與矯正學校工作人員討論如何避免兒少再受不當對待,以及提供兒少心理創傷輔導等,並與兒少家庭連結,協助其處理相關司法訴訟,與提供兒少支持輔導等語。

(三) 本院審酌認為:

1. 依衛福部說明,目前地方社政機關接獲通報後,將聯繫矯正機關瞭解案情、接洽入校訪視霸凌被害人、建議矯正人員知會主責之少年法院合作提供社會福利資源連結等。另詢據衛福部保護司張秀鴛司長表示:109年7月之前,兒少法之身心虐待限於連續之長期行為,矯正學校內學生霸凌事件過去由保護官通報,現在修法回應兒童權利公約,任何人均不得對兒少所為之行為,都列為保護事項,皆需通報等語。惟卷查109年7月1日迄110年3月22日桃園分校通報矯正署及聯繫法院33件鬥毆霸凌事件,均未通報社政及教育單位。矯正署未督導桃園分校落實兒少法及矯正指導委員會聯繫平台之

---

<sup>19</sup> 請參見教育部國民及學前教育署,少年矯正學校108學年度教育實施事項督導訪視結果報告,109年12月25日,頁1。

相關規定，以獲得適當的指導及協助，核有重大違失，應儘速檢討改進。

2. 另桃園分校辯稱與社政單位的聯繫不順暢，家防中心評估處理後傾向不願開案等語。此觀之社政機關由桃園地院少年調查官（保護官）通報之 11 件保護案中，僅 1 件由社工介入協助案主告發及評估裁罰已成年之加害人（另有 1 件尚在調查評估中），其餘均未派案，該分校所述尚非無據。是以衛福部變更霸凌定義及需保護性之認定後，法務部應積極協調衛福部建立完整的通報、調查及保護資源之連結流程。
3. 教育部已成立矯正教育指導委員會<sup>20</sup>及督導小組，對少年矯正學校進行教育事項之指導與督導，並協助矯正學校建置特殊教育支持系統、補助專業輔導人力所需經費、提供學習扶助資源、協助規劃 108 課綱課程、改善及活化教學空間、建構學籍轉銜及復學機制……等。惟桃園分校反映與相關輔導單位之協調聯繫仍有落差<sup>21</sup>，法務部宜協調教育部檢視並改善轉介評估機制及聯繫流程。又，少年矯正學校雖僅就有關教育實施事項並受教育部督導，但學生鬥毆事件頻傳涉及教育及輔導的深層問題，教育部少年矯正教育指導委員會及督導小組，對於相關事件的成因、校園霸凌事件的處理及紀律處分的執行，亦應深入檢討並實施指導與督導。教育部訂頒之「少年矯正學校教育實施事項督導辦法」第 2 條，將督導事項限於教務相關規章及會議、教學實施、教學評量、升學及技能檢定、學籍管理及督導結果改善情形等事項，恐有不足，法務部宜協調教育部研商改善。

<sup>20</sup> 少年矯正學校設置及教育實施通則第 5 條：「（第 1 項）教育部應會同法務部設矯正教育指導委員會並遴聘學者專家參與，負責矯正學校之校長、教師遴薦，師資培育訓練，課程教材編撰、研究、選用及其他教育指導等事宜。（第 2 項）前項委員會之設置辦法，由教育部會同法務部定之。」

<sup>21</sup> 教育部國民及學前教育署表示：個別輔導部分桃園分校專業輔導人員經 6 次輔導後，評估學生須轉介桃園輔諮中心時，經填寫轉介表及檢附 6 次輔導紀錄後，轉介予桃園輔諮中心開案進行個別輔導，目前桃園分校已轉介 3 名學生。團體輔導：桃園輔諮中心每週固定 1 次派員至新生班，舉辦新生適應團體等語。惟據桃園分校表示：該分校與桃園輔諮中心協調可報 8 件個案輔導，但實際上經過層層審核約需 1 個多月，實際上僅協助 3 件個案等語。

4. 外部監督機制部分，少年法院（庭）雖定期對矯正學校進行指導考核，惟考核結果大多勾選良好，未提供改進意見，司法院應深入檢討相關指導考核有無流於形式，並儘速研擬改善之道。

（四）綜上，桃園分校未依兒少法及矯正指導委員會聯繫平台通報社政及教育單位霸凌鬥毆事件，亦未即時向矯正署通報重大違規事件，以獲得適當的指導及協助，顯有重大違失。為強化少年矯正機關的輔導及特教功能，法務部應積極聯繫司法院、教育部、衛福部，尋求司法、教育及社政等網絡服務資源，並建構外部參與監督的機制。

綜上所述，行政院自108年7月核定少年輔育院改制矯正學校以來，已投注大量資源及人力，但矯正署在政策執行上，未設妥適的督導機制並給予應有的重視，未檢討改善現有的教育輔導模式，濫行準用監獄行刑法，怠於訂定防制校園霸凌之規範，又忽視少年矯正人員的人事經管、調任及在職訓練制度；桃園分校復未落實班級經營及管教輔導，管教人員複製「大管小」的強凌弱次文化，對霸凌個案的通報、調查、後續處置失當，且欠缺外部公正監督機制，導致該分校學生集體鬥毆霸凌狀況越演越烈，該校甚至隱匿班級幹部做莊聚賭及藉勢勒索金錢等重大違規，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，移送行政院轉飭法務部督導所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

## 36、矯正署嘉義監獄對受刑人長期隔離監禁調查，影響受刑人之權益甚鉅案

提案委員：王美玉、蘇麗瓊、范巽綠

審查委員會：經 110 年 8 月 11 日監察院司法及獄政委員會第 6 屆第 13 次會議審查通過

### 糾正案文

#### 壹、被糾正機關：法務部矯正署嘉義監獄

#### 貳、案由：

法務部矯正署嘉義監獄於未有法律依據下，將涉及違規之受刑人長期隔離監禁調查，形同再一次監禁，有悖於「公民與政治權利國際公約」及「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」關於自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇精神，影響受刑人之權益甚鉅，核有違失，依法提案糾正。

#### 參、事實與理由：

矯正機關對收容人<sup>1</sup>涉及違規事項，進行政風等相關查弊作為，本應儘速完成調查程序，以便進行相關處置，但法務部矯正署（下稱矯正署）所屬矯正機關，於未有法律依據下，將涉及違規之受刑人長期隔離監禁調查，形同再一次監禁，尤以矯正署嘉義監獄（下稱嘉義監獄）為甚；另嘉義監獄「視同作業受刑人或收容人」（原服務員）違規涉案比例偏高，凸顯該監於受刑人管理、教化及權益保護上，均核

---

<sup>1</sup> 矯正機關收容之人非完全係因刑事判決確定服刑期，遂統稱為「收容人」；然按監獄行刑法第 3 條規定，處徒刑、拘役及罰金易服勞役之受刑人，除法律另有規定外，於監獄內執行之，則稱「受刑人」。

有違失，應予糾正促其注意改善。綜整事實與理由如下：

一、矯正機關對收容人涉及違規事項，進行政風等相關查弊作為，本應儘速完成調查程序，以便進行相關處置，但法務部矯正署嘉義監獄長年於未有法律依據下，將涉及違規之受刑人長期隔離監禁調查，形同再一次監禁，有悖於「公民與政治權利國際公約」及「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」，關於自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇，禁止有殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為等相關規約精神，影響受刑人之權益甚鉅，核有違失。

(一) 公民與政治權利國際公約第 10 條規定：「(第 1 項) 自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。……(第 3 項) 監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。」禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約第 1 條第 1 項規定：「為本公約目的，『酷刑』指為自特定人或第三人取得情資或供詞，為處罰特定人或第三人所作之行為或涉嫌之行為，或為恐嚇、威脅特定人或第三人，或基於任何方式為歧視之任何理由，故意對其肉體或精神施以劇烈疼痛或痛苦之任何行為。此種疼痛或痛苦是由公職人員或其他行使公權力人所施予，或基於其教唆，或取得其同意或默許……」及第 16 條第 1 項規定：「締約國應承諾在該國管轄之領域內防止公職人員或任何行使公權力人員施加、教唆、同意或默許進行未達第 1 條所定義酷刑程度之其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為……」<sup>2</sup> 司法院釋字 756 號解

<sup>2</sup> 關於「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」施行法 (賦予國內法律之效力)，尚於立法院審議中，乃引述英文版條文如下：

Article 1

1. For the purposes of this Convention, the term “torture” means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of

釋理由：「……法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（舊監獄行刑法第1條參照），並非在剝奪其一切自由權利。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。受刑人秘密通訊自由及表現自由等基本權利，仍應受憲法之保障。除為達成監獄行刑目的之必要措施（含為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等之措施）外，不得限制之。受死刑判決確定者於監禁期間亦同……」另參照聯合國大會1990年12月14日A/RES/45/111號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第5點規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」<sup>3</sup> 監獄係透過剝奪受刑人之自由使其與社會隔離，以達應報、嚇阻、防衛社會及教化矯正，降低再犯之功能。受刑人因入監服刑之人身自由以及附帶其他自由權利受限制之外，所得享有之憲法上權利與一般人民所得享有之基本權利並無不同，仍受憲法之保障，

---

or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity……

Article 16

1. Each State Party shall undertake to prevent in any territory under its jurisdiction other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment which do not amount to torture as defined in article I, when such acts are committed by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity……

<sup>3</sup> 原文：Except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocol thereto, as well as such other rights as are set out in other United Nations covenants.

顯見受刑人除了身體自由受到禁錮之外，其他基於人格尊嚴所享有之思想自由及憲法上之基本權均應受到保障，除了「維護監獄秩序及安全」等考量，於必要之情形下，得於受刑人基本權加以限制之外，不得無故加以限制或剝奪，並因應其狀況，施予適切之處遇，符合現代刑事矯治及適應國家社會之需要<sup>4</sup>。

(二) 監獄行刑法於 109 年 1 月 15 日修正前，並未針對違規行為之區隔調查有明文規定，經查矯正署所屬 51 所矯正機關近 3 年內（統計期間 107 年 1 月 1 日至 110 年 3 月 31 日），對收容人進行違規事項之政風等相關查弊，將涉案之收容人長期隔離監禁調查之人數、件數（其中是否含管理人員、教誨師及作業導師等）、隔離期間、違規事項態樣等相關統計資料，分析如下：

1. 統計資料 51 所矯正機關發生如本案情形件數共 115 人<sup>5</sup>，前 5 依序為：

- (1) 嘉義監獄 39 人。
- (2) 臺中監獄 11 人。
- (3) 高雄監獄 9 人。
- (4) 宜蘭監獄 9 人。
- (5) 花蓮監獄 6 人。

2. 區隔調查 1 至 20 日者計 90 人；區隔調查逾 20 日者計 25 人，有關區隔調查逾 20 日者均為監獄行刑法新法修正前之案件，新法施行後尚無區隔調查逾 20 日之情事。最長均為嘉義監獄相關受刑人，摘錄如下：

- (1) 102 日（受刑人吳○宏 -- 疑涉與監所職員不當接觸）
- (2) 77 日（受刑人王○傑 -- 代傳紙條案）
- (3) 65 日（受刑人余○豪 -- 私藏手機等違禁物品案）
- (4) 57 日（受刑人張○祥 -- 夾帶芭樂案）
- (5) 55 日（受刑人蘇○豪 -- 夾帶芭樂案）
- (6) 45 日（受刑人劉○斌 -- 私藏手機等違禁物品案）

3. 收容人違規事項、態樣分析：

- (1) 夾帶、私藏違禁物品共 98 人。

<sup>4</sup> 監獄行刑法修正草案總說明參照。

<sup>5</sup> 本調查案係主要係針對矯正機關因調查違規行為，而將收容人長期隔離監禁之人數，因同一違規案件可能有多人涉入。



(2) 囑託相關人員(含監所人員<sup>6</sup>)私下傳送信息或代為處理事務共 13 人。

(3) 其他：收容人與職員間不當接觸(編號 23)、涉嫌行賄監所人員(編號 84、101)、盜用教導員手機(編號 115)，共 4 人。

4. 相關人員涉協同違規行為分析類型說明：

(1) 監所人員涉協同違規行為共 35 名收容人。

(2) 委外作業廠商涉協同違規行為 32 名收容人。

(三) 據矯正署說明：

1. 為保障收容人權益，矯正署 102 年 7 月 30 日函示<sup>7</sup>，為符合國際人權規範，杜絕不當懲罰，各機關對於違背紀律之收容人，應避免獨居監禁，如因管理之需要而予以獨居者，應經機關首長核准後始得為之，期間不得逾 30 日，並應密切觀察其身心變化。復於 105 年 2 月 24 日函示<sup>8</sup>各機關於典獄長未核准懲罰前，受刑人之處遇措施及作息應與違規受刑人明確區別。至機關如礙於空間限制，而將不同處遇身分者配置同房，管教人員應注意其等管理措施之差異(因應新修正監獄行刑法施行，上開 105 年 2 月 24 日函示已於 109 年 8 月 13 日停止適用)。惟查，上開函示係針對「違背紀律之收容人，仍應避免獨居監禁，但若因為管理上需要而予以獨居者」之情形，非針對「區隔調查」應遵守之程序。

2. 監獄行刑法於 109 年 1 月 15 日增訂第 87 條第 4 項規定(109 年 7 月 15 日施行)：「監獄為調查受刑人違規事項，得對相關受刑人施以必要之區隔，期間不得逾二十日。」立法理由說明分別為「為釐清受刑人違規事實，避免串證或受外界干擾，增訂第 4 項規定，明定得於一定期間將受刑人施予區隔調查，以保護受刑人並避免誤懲情事發生(日本少年院法第 117 條第 4 項、第 5 項參照)。又區隔時之處遇仍與一般受刑人同，不受影響。」、「為釐清被告違規事實，避免串證或受外界干擾，增訂第 4 項規定，明定得於一定期間將被告施

<sup>6</sup> 包括監所職員、教誨師及作業指導師。

<sup>7</sup> 法矯署安字第 10204003600 號。

<sup>8</sup> 法矯署安字第 10504001110 號。

予區隔調查，以保護被告並避免誤懲情事發生（日本少年院法第 117 條第 4 項、第 5 項參照）。又區隔時之處遇仍與一般被告同，不受影響。」

3. 矯正機關因調查收容人違規事項，施以必要之區隔，其配住舍房仍由矯正機關衡酌有無串證或受外界干擾之管理實需及舍房空間等情形，而酌情分配於單人舍房或多人舍房，不得將其等移入違規舍。多人共同違規時，係由機關透過相關情資、監視器畫面、受刑人訪談紀錄及陳述意見等紀錄，瞭解違規事件情節及相關受刑人涉案程度，核實判斷必須區隔調查之對象。至於收容人於隔離調查期間，得由機關視實際情況調整，酌情安排舍房作業或免予作業。另本案實地至嘉義監獄履勘發現，受調查之收容人確實遭區隔於相關舍房中。

（四）綜上，矯正機關對收容人涉及違規事項，進行政風等相關查弊作為，本應儘速完成調查程序，以便進行相關處置，但法務部矯正署嘉義監獄長年於未有法律依據下，將涉及違規之受刑人長期隔離監禁調查，形同再一次監禁，有悖於「公民與政治權利國際公約」及「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」，關於自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇，禁止有殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為等相關規約精神，影響受刑人之權益甚鉅，核有違失。

二、矯正署所屬 51 所矯正機關近 3 年內，對收容人進行違規事項之政風等相關查弊，將涉案之收容人長期隔離監禁調查共 115 人，僅嘉義監獄就達 39 人，遠超過依序之臺中監獄 11 人、高雄監獄 9 人、宜蘭監獄 9 人及花蓮監獄 6 人。另區隔調查逾 20 日之嚴重情形，最長均為嘉義監獄相關受刑人，有長達 102 日、77 日、65 日、57 日、55 日、45 日等，顯見嘉義監獄於受刑人管理、教化及權益保護上，核有重大缺失。

（一）關於嘉義監獄 108 年 3 月至 109 年 4 月間，發生 5 起管理員及受刑人涉及違規事項，摘述如下：

1. 事件一：代傳紙條案

嘉義監獄行政門值勤人員於 109 年 4 月 23 日 13 時 34 分許，在行政門樓梯旁拾獲米白色紙條 1 張，經交嘉義監獄政

風室初步釐清疑似為余錦城作業導師協助受刑人傳遞訊息，茲因其為嘉義監獄廉政風險人員，為瞭解案關人員涉案範圍及程度，將余姓作業導師接觸之受刑人 6 人自同年 4 月 28 日起隔離調查，案經調閱監視錄影資料及訪談相關人員，尚查無余姓作業導師涉嫌違背職務證據，案關受刑人 6 人雖未受懲罰處分，但陸續自同年 6 月 14 日起至同年 7 月 9 日轉配其他工場作業，嘉義監獄並將調查相關資料函送法務部廉政署調查。

## 2. 事件二：夾帶芭樂案

嘉義監獄人員於 109 年 3 月 10 日 15 時 20 分許，於大門外發現疑似非嘉義監獄主副食品及合作社廠商之貨車駛離，為釐清廠商是否載運違禁物品情事，嘉義監獄政風室經簽核後，啟動突擊檢查等調查程序，並自 109 年 3 月 11 日起至同年 3 月 17 日陸續隔離調查搬運隊 8 名及營繕隊 2 名受刑人，經查證前揭 10 名受刑人確有收受廠商一箱芭樂情事，因此撤銷其視同作業受刑人資格，並陸續於 109 年 4 月 27 日至同年 5 月 19 日轉配其他工場作業。有關廠商載送非公務用品進入戒護區等情，嘉義監獄已將前車檢站及搬運隊值勤人員與作業導師等 3 人，核以書面警告；有關作業廠商及合作社百貨廠商違反契約規定，則核以書面警告並要求撤換司機。

## 3. 事件三：夾帶檳榔案

嘉義監獄中央台值勤人員於 108 年 10 月 23 日 11 時 30 分許，實施檢身時發現搬運隊 1 名視同作業受刑人於其使用之推車木板夾層藏有裝於塑膠袋之完整檳榔 2 顆，同日下午 15 時許復於搬運隊冰桶內查獲裝於塑膠袋之完整檳榔 8 顆，嘉義監獄經簽核後隨即啟動調查程序，並自 108 年 10 月 23 日起至同年 10 月 29 日陸續隔離調查視同作業受刑人 4 人，案經調閱監視錄影資料及訪談相關人員，其中 2 名受刑人對於收受廠商送人之檳榔及香菸坦承不諱，嘉義監獄已依法核以懲罰處分；其餘 2 名受刑人查無違反規定情事，分別於同年 12 月 24 日轉配其他工場作業及於同年 12 月 31 日因病情需要暫配於病舍療養。有關作業廠商夾帶檳榔及香菸核屬違反契約規範，業依約支付懲罰性違約金新臺幣 1 萬元在案。

## 4. 事件四：受刑人家屬疑與監所職員不當接觸案

嘉義監獄人員於 108 年 11 月 15 日複聽受刑人吳○宏與其同居人羅○婕接見錄音內容，提及「師母去我家了」、「教誨師都去我家說了」……，因對話疑涉職員與收容人家屬間不當接觸，經完整複聽對話內容，發現同居人多次提及「教誨師及師母」到家裡來說近期假釋將過之消息，希吳○宏靜待結果，並論及假釋當日應作之準備等語；本案可能涉及「監所人員不法」及「民眾遭詐騙」等情事，為求慎重經簽核後，嘉義監獄啟動資料調閱及訪查等持續追蹤調查程序。後續處置：將吳○宏自 108 年 11 月 18 日起至 109 年 2 月 27 日施以隔離調查，案經嘉義監獄長期持續追蹤，查無職員或受刑人涉有不法情事，吳○宏 109 年 2 月 27 日假釋出監。

## 5. 事件五：私藏手機等違禁物品

嘉義監獄政風室於 108 年 3 月 11 日接獲受刑人持有 MP4 之投書，嘉義監獄經簽核後，當日晚上收封後隨即突擊檢查相關場舍，除查獲投書內容所述 MP4 外，亦查獲手機 1 支、無線網路分享器 1 台、行動電源數台及數廠牌手機充電器數條等物品，由於查獲地點為嘉義監獄中央臺服務員室，為慎重起見，分別於 108 年 3 月 11 日隔離調查 10 名服務員及同年 4 月 11 日隔離調查 1 名服務員，案經調閱監視錄影資料及訪談相關人員，其中 3 名受刑人涉有傳遞電子產品情事，其中 4 名受刑人涉有囤積香菸、電池等物品情事，嘉義監獄依法核以 7 名受刑人懲罰處分；其餘 4 名受刑人查無違反規定情事，撤銷其服務員資格，並陸續於同年 4 月 1 日至同年 6 月 12 日轉配其他工場作業。有關本案查獲之違禁物品由嘉義監獄移送臺灣嘉義地方檢察署偵辦，經該署陸續傳訊相關受刑人及電話詢問嘉義監獄查獲手機相關案情，已於 109 年 2 月 26 日以 108 年度他字第 633 號以被告不詳結案。

(二) 經查矯正署所屬 51 所矯正機關近 3 年內（統計期間 107 年 1 月 1 日至 110 年 3 月 31 日），對收容人進行違規事項之政風等相關查弊，將涉案之收容人長期隔離監禁調查共 115 人，僅嘉義監獄就達 39 人，遠超過依序之臺中監獄 11 人、高雄監獄 9 人、宜蘭監獄 9 人及花蓮監獄 6 人。另區隔調查逾 20 日之嚴重情形，

最長均為嘉義監獄相關受刑人，有 102 日（受刑人吳○宏）、77 日（受刑人王○傑）、65 日（受刑人余○豪）、57 日（受刑人張○祥）、55 日（受刑人蘇○豪）、45 日（受刑人劉○斌）等。

（三）綜上，矯正署所屬 51 所矯正機關近 3 年內，對收容人進行違規事項之政風等相關查弊，將涉案之收容人長期隔離監禁調查共 115 人，僅嘉義監獄就達 39 人，遠超過依序之臺中監獄 11 人、高雄監獄 9 人、宜蘭監獄 9 人及花蓮監獄 6 人。另區隔調查逾 20 日之嚴重情形，最長均為嘉義監獄相關受刑人，有長達 102 日、77 日、65 日、57 日、55 日、45 日等，顯見嘉義監獄於受刑人管理、教化及權益保護上，核有重大缺失。

三、「視同作業受刑人或收容人」（原服務員）違規涉案比例偏高，以嘉義監獄 5 件個案中，遭違規調查之 38 名受刑人，服務員即占了 16 名，矯正署認為因服務員比較有機會接觸到非受刑人之外部人員，易於人身或配送物品時夾藏違禁物品，惟嘉義監獄服務員違規涉案偏高，凸顯該監遴調與考核顯有違失。

（一）按各矯正機關於新修正監獄行刑法施行前，係依「法務部矯正署所屬矯正機關遴調服務員及視同作業收容人注意事項」規定辦理服務員及視同作業收容人之遴調及管理事項，惟前開注意事項自 109 年 7 月 15 日起為監獄行刑法第 31 條第 5 項授權訂定之「受刑人作業實施辦法」及「法務部矯正署所屬矯正機關遴調視同作業收容人指引」取代，因應監獄行刑法修正，已廢止服務員一詞，而係「視同作業受刑人或收容人」稱之，矯正署亦於 109 年 12 月 8 日以法矯署安字第 10904009610 號函提醒各機關辦理視同作業收容人之管理及考核時應循原則及注意事項，供各機關遵循。

（二）另據嘉義監獄說明，該監於是時辦理遴調服務員業務，係按「法務部矯正署所屬矯正機關遴調服務員及視同作業收容人注意事項」辦理（該注意事項已於 109 年 7 月 15 日廢止），按該注意事項第 2 點規定，遴調收容人擔任服務員時應審酌：已執行期間、有無脫逃紀錄及另案偵審中、非幫派分子、因違背紀律而受懲罰次數、所犯罪名、是否因撤銷假釋入監等要件，且該監於遴調時亦一併考量受刑人身心狀況（有無服用管制藥物）、

入監前居住地（儘量遴調非嘉義地區受刑人為主，俾免因地緣關係而藉機滋事）、刑期不宜過長等因素。

（三）惟查，以嘉義監獄 5 件個案中，遭違規調查之 38 名受刑人，服務員即占了 16 名，據嘉義監獄查復說明，該 5 案 38 名受刑人係為釐清相關案情而施以區隔調查，並非均辦理違規處分，該 5 案僅有 2 案涉及服務員，其人數為 16 名，餘 3 案並無服務員涉入：其中一案係涉及作業導師是否協助受刑人傳遞紙條，實務上與作業導師因公務接觸之受刑人，多具有服務員身分，故該案計有 5 名服務員接受區隔調查，經調查後僅 1 名受違規懲罰；另一案則係追查服務員持有手機事件，因為與其有密切接觸者亦具有服務員身分，故後續接受區隔調查之服務員人數偏高，計有 11 名，經調查後有 8 名受違規懲罰。詢據矯正署副署長表示：「服務員比較有機會接觸到外部人員，矯正署有宣導要注意服務員的遴調與考核，但人身或配送物品時難免會夾藏違禁物品。」

（四）綜上，以嘉義監獄 5 件個案中，遭違規調查之 38 名受刑人，服務員即占了 16 名，服務員違規涉案比例偏高，矯正署認為因服務員比較有機會接觸到非受刑人之外部人員，易於人身或配送物品時夾藏違禁物品，惟嘉義監獄服務員違規涉案偏高，凸顯該監遴調與考核上顯有違失。

綜上所述，嘉義監獄於未有法律依據下，將涉及違規之受刑人長期隔離監禁調查，形同再一次監禁，另嘉義監獄「視同作業受刑人或收容人」違規涉案比例偏高，凸顯該監於受刑人管理、教化及權益保護上，均核有違失，依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送法務部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

### 37、法務部矯正署誠正中學桃園分校（敦品中學）發生收容學生集體暴力衝突事等情，該校處置無方；法務部矯正署未善盡督導責任，均有嚴重違失案

提案委員：葉大華、紀惠容、王美玉

審查委員會：經 110 年 8 月 11 日監察院司法及獄政、社會福利及衛生環境、教育及文化委員會第 6 屆第 1 次聯席會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：法務部矯正署、誠正中學桃園分校（敦品中學）

貳、案由：

法務部矯正署所屬誠正中學桃園分校（敦品中學）自108年7月31日改制至110年4月20日止發生收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突案件，未如實通報；對事件處置無方，將施用戒具、將少年收容於靜心園獨居等變成懲罰的方式，長期誤解施用戒具之法令規定，損及學生權益且嚴重違反兒童權利公約及聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則）；該分校有新收學生甫入新生班時，即被學生幹部要求操練，甚至因此戒護送醫，「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化仍持續存在；未落實轉校學生之轉銜輔導，亦有不當；又，對疑似或具身心障礙學生毫無任何輔導處置方法，甚至僅施以戒具約制，名為保護學生，實為拘禁，未曾請求專業協助，核有違失；法務部矯正署未詳查事件調查結果，顯未善盡督導責任，均核有嚴重違失。

## 參、事實與理由：

民國（下同）87年4月公布施行的「少年矯正學校設置及教育實施通則」第83條規定：「本通則施行後，法務部得於6年內就現有之少年輔育院、少年監獄分階段完成矯正學校之設置。」監察院歷經第4屆監委的8件調查及糾正案、第5屆監委6起調查案件，拜訪歷任法務部部長<sup>1</sup>及在行政院巡察2度提出報告，呼籲兩所少年輔育院應改制為少年矯正學校，並在108年1月11日內閣改組前夕拜訪法務部蔡清祥部長後，始露曙光。

兩所少輔院終於在108年7月31日揭牌，分別改制為誠正中學桃園分校及彰化分校，揭牌後每年近1千1百餘名<sup>2</sup>的感化教育學生將能夠接受學校教育，受教權益獲得維護落實司法兒少人權。惟法務部矯正署桃園少年輔育院（誠正中學桃園分校，於110年8月1日正式改名為敦品中學，下稱桃園分校）於108年10月間爆發5名收容學生以強制罰跪、熱水燙與打腳底板等方式凌虐李姓學生事件，案經檢方起訴加害學生；109年7月又發生學生集體鬥毆，致多名收容學生及教導員受傷事件。究事件發生經過及校方處理情形為何？事件之發生原因為何？有無隱匿通報或不當管教學生情事？數起事件發生於少年輔育院改制矯正學校後，制度有何檢討之處？均有深入瞭解之必要案，申請自動調查。

案經調閱法務部、衛生福利部（下稱衛福部）<sup>3</sup>、教育部<sup>4</sup>、勞動部<sup>5</sup>、司法院少年及家事廳（下稱司法院少家廳）<sup>6</sup>等機關卷證資料，並於109年9月22日不預警方式赴桃園分校實地履勘並訪談相關收容學生及工作人員，於109年9月23日辦理本案諮詢會議，於110年4月9日訪談詢問本案當事人、證人及關係人等，再於110年4月20日詢問行政院外交國防法務處徐永連副處長、司法院少家廳謝靜慧廳長、法務部陳

<sup>1</sup> 104年1月19日拜會羅瑩雪部長、106年11月21日拜會邱太三部長、108年1月拜會蔡清祥部長。

<sup>2</sup> 109年已降至456人。

<sup>3</sup> 衛生福利部110年4月16日衛部護字第11090000589號函。

<sup>4</sup> 教育部110年4月15日臺教授國部字第1100044714號函。

<sup>5</sup> 勞動部109年11月11日勞動發訓字第1090024133號函。

<sup>6</sup> 司法院110年3月26日院台廳少家一字第1100009401號函。



明堂政務次長、法務部矯正署黃俊棠署長、桃園分校邱量一前校長<sup>7</sup>、教育部國民及學前教育署（下稱教育部國教署）彭富源署長、勞動部勞動力發展署（下稱勞動部勞發署）施貞仰署長、衛生福利部社會及家庭署（下稱衛福部社家署）簡慧娟署長、衛生福利部保護服務司（下稱衛福部保護司）張秀鴛司長等相關機關主管及承辦人員，已調查完畢。茲綜整初步調查意見如下：

- 一、依據兒童權利公約第 19 條第 1 項、第 37 條規定，應保護兒少不受任何形式的身心暴力，對受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，另聯合國哈瓦那規則第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力。監察院函請法務部說明矯正署誠正中學桃園分校，自 108 年 7 月 31 日改制至 110 年 4 月 20 日止發生收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件案件，法務部查復稱僅有 3 件，事後清查有 36 件，再據各地方法院少年保護官接獲「少年收容人特殊事件通知聯繫單」通知桃園分校收容學生暴力衝突案件共 59 件。顯見桃園分校收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件之實際案件數，迄今仍無法確知，凸顯桃園分校矯正人員不清楚自己身為執行兒少福利業務人員應依法責任通報，不僅未如實通報矯正署，且未依法通報地方政府社政機關；然桃園分校對學生衝突事件處置無方，並將施用戒具變成懲罰的方式之一，經法務部檢討發現，法令規定對收容少年施用戒具時間，每次不得逾 24 小時，該校卻長期誤解施用戒具之法令規定，誤認對學生施用戒具以不逾 7 日為限，嚴重損及收容學生權益；另外，桃園分校將少年收容於靜心園獨居，並視為懲罰的方式之一，甚至獨居期間再施以戒具，嚴重違反兒童權利公約及聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則），且未善盡事件的調查及處理，然矯正署卻僅要求該校提調查報告，未詳查調查結果，顯未善盡督導責任；尤其，桃園分校於事發後，將主謀學生轉換學校而移監，未考量學生最佳利益給予妥善評估，以致並非所有涉入事件的學生都能接受輔導，桃園分校、矯正署均核有嚴重違失。
- （一）依據兒童權利公約第 19 條第 1 項、第 37 條規定，應保護兒少

---

<sup>7</sup> 本院 110 年 4 月 16 日通過監察委員葉大華、王美玉提案，糾舉邱量一校長，法務部是日即刻將邱量一調回矯正署辦事。

不受任何形式的身心暴力，對受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，另聯合國哈瓦那規則第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力：

1. 兒童權利公約<sup>8</sup>第 19 條第 1 項規定：「締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」
2. 兒童權利公約第 37 條規定，對於受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，必須在醫療及心理專業人員的監督下施行，並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）或任何可能影響兒童身心健康或福利的懲處手段。
3. 聯合國「保護被剝奪自由少年規則」（下稱哈瓦那規則）第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力，僅在特殊情況下，經法律授權，得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，然仍不得逾越必要之程度。

（二）監察院函請法務部說明就桃園分校自 108 年 7 月 31 日揭牌改制至 110 年 4 月 20 日止收容學生發生之集體騷動、搖房及暴力衝突事件發生情形，法務部查復稱僅 3 件，經本院比對相關資料、採行不預警履勘、訪談約詢等調查作為，經法務部清查有 36 件，再據各地方法院少年保護官接獲桃園分校以「少年收容人特殊事件通知聯繫單」通知該校收容學生暴力衝突案件共 59 件。顯見桃園分校收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件之實際案件數，迄今仍無法確知：

1. 本院函請法務部說明桃園分校改制迄今之收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件之案件數，法務部查復稱僅有 3 件。

<sup>8</sup> 兒童權利公約 CRC，聯合國大會 1989 年 11 月 20 日第四十四／二十五號決議通過並開放給各國簽字、批准和加入生效；按照第 49 條規定，於 1990 年 9 月 2 日生效；民國 106 年 5 月 17 日總統華總一義字第 10600057601 號令公布「兒童權利公約」，並依據我國「兒童權利公約施行法」第 10 條規定，溯自 103 年 11 月 20 日生效。

2. 經本院比對相關資料，並採行不預警履勘等調查作為等，再請法務部如實清查，法務部查復稱：桃園分校自 108 年 7 月 31 日揭牌改制至 110 年 4 月 20 日止，計發生 36 件收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件，詳如後附表一。
  3. 再據司法院少家廳查復提供，各地方法院少年保護官接獲桃園分校以「少年收容人特殊事件通知聯繫單」<sup>9</sup>通知桃園分校收容學生暴力衝突案件共 59 件，詳如後附表二。
  4. 顯見，究竟桃園分校收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件之實際發生情形，迄今仍無法確知。
- (三) 案件數迄今仍不清楚，凸顯桃園分校矯正人員不清楚自己身為執行兒少福利業務人員應依法通報之責任，不僅未如實通報矯正署，且未依法通報地方政府社政機關：
1. 桃園分校收容學生發生打架、鬥毆等暴力衝突時，依「法務部矯正署所屬矯正機關囚情動態通報實施要點」第 7 點之規定，應向矯正署進行囚情通報外，並應依兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第 53 條之規定，於 24 小時內向直轄市、縣（市）主管機關通報。相關規定如下：
  2. 監獄行刑法施行細則第 22 條：「本法第二十三條第三項及第二十五條第一項第三款所稱騷動，指受刑人聚集三人以上，以作為或不作為方式，遂行妨害監獄秩序或安全之行為，其規模已超越一般暴行或擾亂秩序，經命其停止而不遵從，尚未達暴動所定之情狀者。<sup>10</sup>」

<sup>9</sup> 法務部矯正署依 105 年 5 月 6 日「105 年度少年法庭與少年矯正業務聯繫會議」臨時動議決議，以 105 年 08 月 26 日法矯署安字第 10501727180 號函送「少年收容人特殊事件通知聯繫單」及「各地方（少年及家事）法院聯繫窗口表」，請 4 所少年矯正機關對於少年受刑人及感化教育受處分人於執行期間發生重大違背紀律、外力造成身體重大傷害、重大疾病、戒護住院、家人長期未接見關懷或其他重大事件時，儘速填製聯繫單，傳真通報該管地方（少年及家事）法院，並以電話聯繫確認。

<sup>10</sup> (1) 矯正署查復表示，有關學生騷動定義，係準用監獄行刑法施行細則第 22 條規定，指學生聚集 3 人以上，以作為或不作為方式，遂行妨害學校秩序或安全之行為，其規模已超越一般暴行或擾亂秩序，經命其停止而不遵從，惟尚未達暴動所定之情狀者而言。至未達前開所稱騷動情形者，則依行為之具體態樣，區分為擾亂秩序、暴行或其他相類之違背紀律行為。(2) 按騷動行為所妨害者，係學校之安全管理秩序，學生互毆行為所妨害者，係被毆學生之身體安全，二者實施目

3. 法務部矯正署所屬矯正機關囚情動態通報實施要點第 7 點規定：「例行通報事項包括各矯正機關當日之收容人數、囚情動態、戒護事故（脫逃、自殺、重大暴行、鬧房、暴動）、死亡、違規事件、戒送醫院治療、其他報告等事項。」法務部查復亦表示：「依矯正署 104 年 11 月 13 日函示，各矯正機關於重大事件（事故）發生後，應迅速通報，所稱重大事件（事故），係指戒護事故、收容人重大違規、於戒護區查獲重大違禁品、檢察機關非例行性之查察、調查單位之約談、媒體將行報導或已經報導事項、人事風紀問題或其他應行報告事項，其中所稱收容人重大違規，係指『暴行攻擊管教人員』、『致收容人成傷需戒送醫院治療』、『收容人集體失序之規模已超越一般擾亂秩序行為』、『收容人間疑似性侵害、性騷擾及性霸凌行為』、或『可能引發社會及媒體關注之違規行為』等。」
4. 學生集體騷動事件發生後，桃園分校依「特殊學生偶（突）發事件處理流程」，應將事發情形通知涉及事件學生家屬，並通報矯正署、學生繫屬法院、地方政府社政單位。
5. 矯正機關人員知悉收容人發生疑似欺凌事件，應立即通報機關督勤人員，並依兒少權法第 53 條第 1 項規定，於 24 小時內向直轄市、縣（市）主管機關通報。違者而無正當理由者，依兒少權法第 100 條規定<sup>11</sup>，處以新臺幣（下同）六千元以上六萬元以下罰鍰。
6. 桃園分校收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件，誰負責通報？詢據本院約詢夏○○導師表示：「（問：當時有通報矯正署嗎？）看科長有無通報，我不清楚。」陳○○科員表示：「（問：當天誰負責通報？）我不是通報人，應該是戒護科長。」林○○科長則稱：「（問：學生鬥毆事件，你們

的及侵害法益有別，爰屬不同之違背紀律行為態樣。另（3）學生擾亂舍房秩序及暴行事件發生後，如經教輔人員即時制止而平息者，因其非屬前開所稱經命其停止而不遵從之情形，爰不屬集體騷動。

<sup>11</sup> 兒少權法第 100 條規定：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、教保服務人員、警察、司法人員、移民業務人員、戶政人員、村（里）幹事或其他執行兒童及少年福利業務人員，違反第五十三條第一項通報規定而無正當理由者，處新臺幣六千元以上六萬元以下罰鍰。」

提的資料跟矯正署的資料不同。須通報的定義為何？）暴行、打架送外醫會通報。有法務部的規定的要點。有學生打架沒成傷不一定會通報。」楊○○前科長坦言：「（問：你任內發生幾起學生騷動事件？據資料顯示，有案件是未被通報處理，你有何說明？）大型的事件沒有。李生的案件<sup>12</sup>，跟輔導老師反映，通知家屬、保護官，當時當作學生打架沒有通報，事後有通報。之後沒有被懲處。」顯見矯正人員不清楚自己身為執行兒少福利業務人員，應依法進行責任通報之規定。對此，法務部陳明堂次長於約詢時坦言：「矯正人員非司法人員，但有通報責任，行政層級、外部通報及兒少權法的三種通報。通報責任確實我們有檢討過，此處我們會改進。」

7. 事後經法務部清查並回復本院表示：經調閱桃園分校 108 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 31 日與收容人相關之通報計有 84 件，經比對該分校同區間之違規案件及戒護外醫資料，該校除 2 件學生違規成傷漏未通報外（1. 孝七班張○○於 108.07.20 遭毆頭 2 拳，108.07.22 主訴被毆打、暈，外醫。2. 孝七班朱○○ 109.09.14 遭打嘴部及踹身體，同日頭部挫傷外醫。）餘均進行通報，經檢視未通報這 2 件，因當時學生傷勢非達立即外醫程度，未立即外醫，事後學生自訴身體不適予以外醫，經檢查並無大礙，故未予通報，已提示桃園分校爾後仍應依矯正署通報原則辦理。
8. 據上，依法務部矯正署所屬矯正機關囚情動態通報實施要點第 12 點：「各矯正機關對於應行通報事項未通報，或於發生事件（事故）時，隱匿不報或報告不實者，將查究相關人員責任，從嚴議處。」前訓導科林○○科長、楊○○科長及其上級主管蔡○○秘書、邱量一前校長、劉○○前校長，均應各負其應通報而未通報、或監督不周之責任。
9. 再據衛福部查復，桃園分校自 109 年 7 月 1 日迄今依兒少權法第 53 條第 1 項規定所進行責任通報僅 12 案件，與法務部、司法院少家廳所提供通報案件數差距太大，明顯違反兒少權

<sup>12</sup> 108 年 10 月 10 日、11 日、12 日、15 日、16 日等 5 日，5 名收容學生以強制罰跪、熱水燙與打腳底板等方式對李姓學生進行凌虐事件，分別於孝三班寢室、教室及浴室內，案經檢方起訴加害學生。

法之規定，前訓導科林○○科長、楊○○科長及其上級主管蔡○○秘書、邱量一前校長、劉○○前校長，均應各負其應通報而未通報、或監督不周之責任。

(四) 依據兒童權利公約第 37 條規定，對於受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，另聯合國哈瓦那規則第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力。然桃園分校對學生暴力鬥毆、集體騷動或搖房等違規案件處置無方，將施用戒具變成懲罰學生的方式之一，且經法務部檢討發現，法令規定對收容少年施用戒具時間，每次不得逾 24 小時，該校卻長期誤解施用戒具之法令規定，誤認對學生施用戒具以不逾 7 日為限，嚴重損及收容學生權益：

1. 依據兒童權利公約第 37 條規定，對於受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，必須在醫療及心理專業人員的監督下施行，並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）或任何可能影響兒童身心健康或福利的懲處手段；又聯合國「保護被剝奪自由少年規則」（下稱哈瓦那規則）第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力，僅在特殊情況下，經法律授權，得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，然仍不得逾越必要之程度。
2. 有關少輔院不得以施用戒具為懲罰收容學生的方法，且施用戒具的時間，改制前每次不得逾 24 小時；109 年 7 月 15 日起，桃園分校施用戒具準用「監獄施用戒具與施以固定保護及保護室收容管理辦法」不逾 48 小時。其規定如下：

改制前	改制後
<p>有關少年輔育院（矯正學校分校）對學生施用戒具之規定，於109年7月15日前，係依「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」<sup>13</sup>規定辦理：</p> <p>◎第6點</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>第（一）項規定：「不得以施用戒具為懲罰之方法」。</li> <li>第（二）項規定：「符合第四點之規定施用戒具時，以施用一種戒具為原則。但認有施用二種以上戒具之必要，應於『收容人施用戒具紀錄簿』陳述必須施用二種以上戒具之理由。」</li> <li>第（三）項規定：「矯正機關內收容人施用戒具屆滿二十四小時前，如認為仍有繼續施用之必要，應填寫『收容人施用戒具觀察紀錄暨繼續施用報告表』；施用戒具屆滿七日，如認為仍有繼續施用之必要者，應於『收容人施用戒具觀察紀錄暨繼續施用報告表』列舉事實報請機關首長核准繼續施用，並安排醫師評估收容人健康狀況。繼續施用滿七日者，亦同。」</li> <li>第（六）項規定：「依第四點第四項規定施用戒具期間不得逾二十四小時，並應儘速將原因，告知本人及其配偶、法定代理人、指定之親友或其他適當之機關（構）。但不能告知者，不在此限。」</li> </ol> <p>◎法務部矯正署法矯署安字第 10404002380號<sup>14</sup>略以：「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」第7點第8款規定，保護事件少年施用戒具期間不得逾24小時，並應儘速將原因告知本人及其配偶、法定代理人、指定之親友或其他適當之機關（構），但不能告知者，不在此限。有關前開告知或不能告知情形應詳為記錄，以備查考。</p>	<p>109年7月15日監獄行刑法修正施行後，施用戒具事項則準用「監獄施用戒具與施以固定保護及保護室收容管理辦法」規定，每次不得逾48小時：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>第7條：「（第1項）每次施用戒具不得逾四十八小時。但經監獄認為受刑人有暴行或其他擾亂秩序行為致發生騷動或暴動事故，而有繼續施用戒具之必要者，應於施用屆滿四十八小時前填寫受刑人繼續施用戒具報告表，經監獄長官核准後，始得繼續施用，每次不得逾二十四小時。（第2項）前項經核准繼續施用戒具者，監獄人員應每日將觀察情形記明於受刑人繼續施用戒具觀察紀錄表。」</li> </ol>

- 另，司法院少家廳本院指出，該廳於109年12月15日與法務部進行院部會談時提案經院部決議通過，在「少年矯正機關收容處遇實施條例」草案制定前，對少年施用戒具等身體

<sup>13</sup> 102年7月公布、109年7月5日廢止。

<sup>14</sup> 法務部109年10月19日法矯字第10904002900號函，自即日停止適用。

束縛手段時，仍應參考聯合國保護被剝奪自由少年規則（哈瓦那規則）第 63、64 點意見，禁止為任何目的使用束縛工具和武力；僅得在特殊情況下（即當所有其他控制方法都已用盡並證明無效時）才能使用，並必須有法律和條例的明文授權和規定。而使用束縛工具和武力不應造成屈辱或侮辱，使用範圍應有限，且使用時間應盡可能短。

4. 桃園分校自 106 年迄今對收容學生施戒具、固定保護及收容於保護室情形：

桃園分校 106 年至 109 年 11 月 5 日止，對收容學生施用戒具分別為 623、422、304 及 476 人次，109 年將學生安排入獨居房計 10 人次，情形如下表所示。

表 1 桃園分校 106 年迄今對收容學生施戒具、固定保護及收容於保護室情形

單位：人次

年度	施用戒具	固定保護	收容於保護室	獨居房
106	623	0	0	0
107	422	0	0	3
108	304	0	0	6
109 (至11月5日)	476	0	0	10

資料來源：矯正署。

5. 桃園分校對學生暴力鬥毆、集體騷動或搖房等違規案件處置無方，將施用戒具變成懲罰學生的方式之一：

- (1) 以 109 年 4 月 2 日孝二班學生六名學生鬥毆事件<sup>15</sup>為例，當時處理人員陳○○科員對該 6 名學生分別施用腳鐐、手梏等，施用期間計 109 年 4 月 2 日至 6 日。詢據本院約詢陳○○科員表示：「我是負責管理班級。當時約 5、6 個警備隊來現場，學生對罵叫囂，在教室前面爭執東西約 10 分鐘，

<sup>15</sup> 109 年 4 月 2 日約 15 時 41 分在孝二班浴室內，學生朱生與楊生因洗澡用水問題發生爭執，15 時 48 分朱生等 6 名學生於樓梯處發生鬥毆，值勤人員立即制止學生行為，過程中造成陳生手部疼痛外醫檢查，桃園分校依規定將打人之朱生、林生、鍾生、陳生、李生及楊生等 6 名學生辦理違規。後續調查發現學生韓生及張生亦參與其中，依規定辦理違規。



人員到現場後，學生又打起來，當時針對主要的帶頭學生施用戒具」、「（問：你對陳生也施用手梏、腳鐐？）他是班長，帶頭打，因為陳生是班長，有聚眾滋事之虞，且陳生是支持主謀學生朱生的立場」、「施用人員是我當天上班，我們都是大家討論有無必要施用，但是施用戒具報告表係由各班級老師簽呈，當天因為我值班，所以由我簽呈。」「（問：施用戒具是否為很普遍？）去年5、6月之前比較常用，且用的時間比較長，但109年年中之後就較少施用。」

- (2) 以109年2月13日新生班學生楊生因為違規並有自殺之虞，王○○管理員就對其施用戒具自9:15至17:00。本院約詢王○○管理員表示：「施用戒具理由，也僅有寫自殺之虞可勾選，表格項目我沒有別的地方可以勾。楊生違規事項不只打院長，還有搖房、喝酒等。」
- (3) 王○○管理員因李生敲打房門，對李生自109年4月13日8:40至4月14日7:30施用戒具（腳鐐）：王○○管理員向本院委員表示：「他想在班級當幹部，不讓他當，他就鬧，我又不能打他罵他，一嚴格他就一直鬧，曾經丟便當盒要砸長官，他並非是很好管的學生。」「我認為學生在外面豺狼虎豹，但入校後乖乖的，是因為法律。我知道要把學生視為一張白紙。但惡性會傳染……」「我不認為要給學生太多的權利，若沒有一點威權，學生為何要聽我們的。我們必須先要求學生，管制學生上課守秩序。……如果學生打架都不害怕處罰，學生就會一直亂下去。愛的教育功效有限。」「這些學生不是正常人的思想，他們會找尋任何的機會。」
- (4) 以109年3月6日至10日學生吳生（新生班）被施用腳鐐時間達5日，詢據劉○○前校長表示：「吳生還有其他案件，所以不太穩定，有一些違規。」
- (5) 桃園分校對學生暴力鬥毆、集體騷動或搖房等違規案件處置無方，將施用戒具變成懲罰學生的方式之一，訓導科楊○○前科長於約詢時坦言：「（問：為何桃少輔施用戒具比例高？）學生在口角，學生拉長收容時間，用戒具讓學

生心情穩定，之後罰寫心經，儘量不辦違規，不要讓他們收容這麼久。」「我知道之前有私下施用戒具的情形，我在任就要求改善。」邱量一前校長則稱：「施用戒具是保護學生。老師會跟學生講是保護他。」

6. 經法務部檢討，法令規定對收容少年施用戒具時間，每次不得逾 24 小時，桃園分校卻長期誤解施用戒具的法令規定，誤認對學生施用戒具以不逾 7 日為限，嚴重損及收容學生權益：
- (1) 法務部查復指出，108 年 7 月 1 日至 109 年 7 月 14 日期間，桃園分校施用戒具應依「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」規定辦理，該要點第三點規定，矯正機關施用戒具之對象，指下列各款收容人：(1) 受羈押之刑事被告。(2) 死刑待執行、處徒刑、拘役及易服勞役之受刑人。(3) 受戒治人、受觀察勒戒人、受強制工作處分人、適用刑法第 91 條之 1 之強制治療受處分人及受感化教育人。(4) 受管收人。(5) 保護事件少年。其中第三款所稱受感化教育人，係依刑法第 86 條及保安處分執行法相關規定令入感化教育處所施以感化教育者，對其等施用戒具每次不得逾 7 日，而第五款所稱保護事件少年，係依少年事件處理法第 26 條及第 42 條規定之少年觀護所收容少年及裁定受感化教育處分少年，對其等施用戒具每次不得逾 24 小時。
  - (2) 鑒於桃園分校收容學生均屬依少年事件處理法裁定感化教育者，應屬前開規定第五款之保護事件少年，非第三款之受感化教育人，對其等施用戒具時間，每次不得逾 24 小時，矯正署於 104 年 4 月 29 日<sup>16</sup> 函示少年矯正機關對於保護事件少年施用戒具之相關規定在案。
  - (3) 經法務部清查桃園分校 108 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 31 日施用戒具情形，桃園分校於 108 年 7 月 1 日至 109 年 7 月 14 日，因誤解施用戒具法令，認對學生施用戒具以不逾 7 日為限，經勾稽查察這段期間施用情形，計有 14 件逾施用 24 小時，計有 8 件漏未列冊，經桃園分校說明，當時囿於時效，係以獄政系統進行查核造冊，經比對紙本發現部分

---

<sup>16</sup> 矯正署 104 年 4 月 29 日法矯署安字第 10404002380 號函。

資料漏未登載於獄政系統，修正後名冊如下表所示，即計有 17 名學生遭違法逾時施用戒具，損及學生權益。

表 2 桃園分校 108 年 7 月 1 日至 110 年 3 月 31 日對學生施用戒具逾 24 小時清冊

誠正中學桃園分校108年7月1日至110年3月31日學生施用戒具逾24小時清冊							
項次	姓名	施用時間	解除時間	施用原因	施用戒具	合計時間	備註
1		1090215 13:40	1090219 14:10	該生情緒失控，大聲咆嘯，有擾亂秩序之虞。	腳鐐*1	4日30分	
2		1090306 09:30	1090310 14:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日5時	
3		1090311 09:30	1090318 08:10	該生有自殘、暴行之虞。	腳鐐*1	6日23時	查處新增
4		109306 11:35	1090311 09:20	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日21時	
5		1090306 09:15	1090307 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	1日9時	
6		1090318 20:50	1090324 14:45	該生情緒失控，與同學相互叫囂，嚴重擾亂秩序，有暴行之虞。	腳鐐*1	5日18時	
7		1090318 20:40	1090324 10:38	該生受同學挑釁，情緒失控大聲咆哮，擾亂秩序，有暴行之虞。	腳鐐*1	5日14時	
8		1090309 08:40	1090315 15:00	該生情緒不穩，有暴行之虞。	腳鐐*1	6日7時	查處新增
9		1090323 10:25	1090328 08:20	該生情緒失控，大聲咆嘯，有擾亂秩序之虞。	腳鐐*1	4日20時	查處新增
10		1090404 16:15	1090406 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	2日2時	查處新增
11		1090402 16:15	1090406 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日2時	查處新增
12		1090402 16:15	1090406 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日2時	查處新增
13		1090402 16:15	1090406 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日2時	查處新增
14		1090402 16:15	1090406 18:35	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	4日2時	查處新增
15		1091231 13:30	110101 16:19	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	1日3時	查處新增，準用監獄施用戒具不逾48小時之規定
16		1091231 13:30	110101 16:20	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	1日3時	查處新增，準用監獄施用戒具不逾48小時之規定
17		1091231 13:30	110101 16:21	該生與同學互毆，有暴行之虞。	腳鐐*1	1日3時	查處新增，準用監獄施用戒具不逾48小時之規定

資料來源：矯正署。

(4) 109年7月15日起，桃園分校施用戒具準用「監獄施用戒具與施以固定保護及保護室收容管理辦法」不逾48小時之規定，經法務部清查，桃園分校對施用戒具，計有3件逾24小時，雖符合法規，考量少年施用戒具尤應慎重，矯正署表示，將就少年施用戒具以不逾24小時為原則進行通函規定。法務部陳明堂次長於本院約詢時表示：「戒具基本上防逃、防自殺、防暴行，能不用儘量不用，成年犯也是如此。」詢據矯正署簡麗雯視察坦言：戒具是最後手段，監獄內會儘量降低，桃園分校確實有施用過長的情事，會再要求等語。

7. 鑑於桃園分校對收容學生施用戒具逾時，損及學生權益，該校於110年4月21日召開會議決議，就逾時施用戒具之已離校學生，由社工員立即進行追蹤輔導，逾時施用戒具之在校學生，指派心理師開案輔導，法務部並指示學生施用戒具以不超過24小時為原則。另，為避免對收容學生施用戒具過當，並符合聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則）第33條第3項，施用戒具等不得作為懲罰收容人之方法，應明定施以固定保護及收容於保護室之時間上限及書面告知、通知程序。在少年矯正機關收容處遇實施條例草案（下稱少矯條例草案）第二輪審查版本第18條規定，收容少年有下列情形之一（1.有脫逃、自殘、暴行、其他擾亂秩序行為之虞。2.有救護必要，非管束不能預防危害），對收容少年施以固定保護，每次最長不得逾4小時，並明定原則上應先經為收容、羈押之法院裁定核准，機關始得為施用戒具措施，並應通知收容人之輔佐人、辯護人，以維護少年權益。

(五) 桃園分校將少年收容於靜心園獨居，視為懲罰的方式之一，甚至獨居期間再施以戒具，嚴重違反兒童權利公約及聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則）：

1. 西元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。」

2. 兒童權利公約「關於少年司法系統中的兒童權利問題的第 24 (2019) 號一般性意見」第 95 點第 (8) 項指出：「單獨監禁不應當用於兒童。凡將兒童與他人隔離時，應盡可能縮短隔離時間，僅將其作為保護兒童或他人的最後手段採用。如認為有必要隔離關押兒童，則應在受過適當培訓的工作人員在場或密切監督的情況下進行，並應記錄原因和持續時間」。
3. 少年輔育院條例第 43 條規定：「(第 1 項) 在院學生應斟酌情形予以分類離居。但有違反團體生活紀律之情事而情形嚴重者，經院長核定，得使獨居。(第 2 項) 前項獨居之期間，每次不得逾七日。」法務部表示，少年輔育院於成立矯正學校分校前，如有學生違反團體生活紀律之情事嚴重者，得依少年輔育院條例第 43 條規定，經院長核定使其收容在單人舍房(獨居)，每次不得逾 7 日；於成立矯正學校分校後，則依少年矯正學校設置及教育實施通則第 70 條規定，獨居日數每次不得逾 5 日。
4. 另依少年矯正學校設置及教育實施通則於第 79 條第 3 項之規定，學生有違背紀律行為懲罰時，輔導教師應立即對受懲罰之學生進行個別輔導，故當受感化教育學生有嚴重違反團體生活紀律情形而需獨居時，不論少年矯正學校或改制前的少年輔育院均有規定獨居期間的最高日數，且輔導教師應立即對受懲罰學生進行個別輔導。
5. 矯正署雖稱：「施用戒具與獨居，係基於保護目的而為之權宜措施，非屬懲罰學生之方式」惟查：
  - (1) 有關學生收容於單人舍房(獨居)情形，詳如後附表三。
  - (2) 本院約詢陳○○科員稱：「(問：送靜心園的標準?) 學生有次級文化，往往會聚眾，留班有滋事之虞者，就會隔離，帶頭鬧事的也會被隔離，預備犯就不會隔離。」本院約詢林○○科長則辯稱送靜心園非獨居，是隔離保護，並稱：「(問：學生朱○○獨居期間 109 年 10 月 6 日至 14 日，超過 7 天)? 朱○○當時隔離保護，規定是不得超過 15 日。隔離保護每次不能逾 15 日。」

(3) 有學生被送入靜心園獨居並施以戒具，本院約詢王○○管理員表示：「(問：朱○○獨居期間 109 年 10 月 6 日至 14 日，其獨居的考量?) 朱生是嚴重的精神疾病患者，一不吃藥就情緒不穩，照醫生處方，他個子矮小，常被傷害，嘴巴不饒人，不承認自己錯誤，常會激怒其他人。我讓朱生獨居，我會跟朱生講話，有語言交際，也會派他出公差，讓他不要無聊，避免讓他亂想，寧可給他事做。最近獨居的定義改成 22 小時，有 2 小時言語交際。」「硬體設施逼著我們不得不，我也希望他們返回班級，入靜心園獨居或上戒具，我會跟長官報告。」「(問：在靜心園獨居，仍須用戒具?) 獨居並不代表他不會出來運動、打菜等。如李○○，擾亂秩序釘腳鐐，釘了又解，對學生來說是兒戲。」

6. 顯見桃園分校將少年收容於靜心園獨居，視為處理／懲罰的方式之一，甚至獨居期間再施以戒具，違反兒童權利公約及曼德拉規則之規定。

7. 在少矯條例草案第二輪審查版本第 18 條規定，少年矯正機關得斟酌情形安置於單人舍房或病舍，並不反對少年獨居，惟少矯條例草案公布施行前，司法院少家廳於 109 年 12 月 15 日與法務部進行院部會談時提案經院部決議通過，就少年收容人於執行期間所受待遇，應遵守「1. 矯正機關在進行相關隔離保護措施時，能參照聯合國保護被剝奪自由少年規則第 68 點，考慮少年的基本特點、需要和權利，注意少年之年齡、身心狀況而給予合適之對待。2. 參照聯合國保護被剝奪自由少年規則第 66 點，任何紀律措施和程式均應確保安全，確保共同生活的秩序，並應符合維護少年自身尊嚴的原則和拘留所管教的根本目的，以使少年能因而形成自尊感及尊重每個人的基本權利的意識」之原則，以落實少年收容人權益之保障，希望能藉此使少年收容人在矯正機關所受之待遇能恪遵國際人權公約及比例原則，以符合對少年之人權保障。

(六) 桃園分校未善盡事件的調查及處理，矯正署卻僅要求該校提調查報告，未詳查調查結果，顯未善盡督導責任：

1. 少輔院改制為矯正學校後，矯正署仍應負督導管理之責，司法國是會議序號第 81-1 號決議，有關收容少年、執行少年有

期徒刑及感化教育等機構維持隸屬法務部矯正署。

2. 矯正署對於桃園分校重大事件通報內容，認有需進一步查察之情節，除立即調閱監視畫面、調取違規資料外，遇特殊案件則立即指派駐區視察查處，並請機關提出專案檢討報告，108年7月1日至110年3月31日間，除例行性視察外，另指派矯正署駐區視察查處計6次、請該分校提專案報告計6次，期間亦提示機關施用戒具應依法辦理，詳如下表所示：

表3 108年7月1日至110年3月31日桃園分校重大事件通報矯正署查處情形

日期	通報事由	矯正署查處
108.12.20	訓導員張○○不當管教案	赴院視察及請機關提檢討報告
108.12.23	訓導員張○○不當管教案（調解及懲處）	請機關重行檢討陳報行政責任
108.12.27	訓導員張○○不當管教案（1名學生未參與滋事，遭張員揮打，未辦理違規，與家屬和解）	請機關重行修正檢討報告
109.05.26	出院學生於個人IG上傳院內照片	請機關提檢討報告
109.03.11	導師不當管教案	請機關提檢討報告
109.04.01	代理教師協助夾帶違禁品入校	請機關提檢討報告
109.04.02	孝二班學生6名打架	提示機關施用戒具應依規定妥處
109.07.05	孝三班與孝四班打群架	赴院視察及請機關提檢討報告
109.10.18	孝五班騷動	赴院視察、提示施用戒具應依規定妥處、請機關提檢討報告。
110.03.09	司法院少家廳詢問孝五班學生遭毆案	赴院視察
110.03.09	孝五班學生8名打架	赴院視察
110.03.23	孝三班、孝七班8名打架	赴院視察，查處管教人員鑰匙保管不當，應檢討行政責任。

資料來源：法務部提供。

3. 以桃園分校 108 年 12 月 15 日發生張○○訓導員<sup>17</sup>與 5 名收容學生起衝突事件為例，桃園分校提報矯正署之「學生集體騷動事件專案檢討報告」對張○○訓導員命其餘學生於中午 12 時許，躺臥於班級外之廣場的柏油路面的不當行為卻隻字未提：
- (1) 108 年 12 月 15 日 11 時許，孝一班發生 5 名學生鬥毆事件，值班張○○訓導員用掃把揮打學生背部及臀部、命學生徒手抓取米粉食用等不當管教之情事。另於同年月 12 月 19 日 8 時許，張○○訓導員查獲學生傳遞紙條，叫該生將字條吃下，該生經咀嚼數下後，張○○即命其吐出並給予告誡。矯正署於 108 年 12 月 20 日夜間獲悉上揭事件，旋即指派轄區視察及業務相關主管於同年月 21 日上午 8 時許前往調查，查證上揭事件屬實，囑該院立即通報學生之繫屬法院，並檢討張○○訓導員等相關人員行政責任。張○○涉及不當管教學生之查處部分，矯正署就勤務疏失查究相關人員行政責任，於 109 年 1 月 9 日召開考績會，核予該院院長申誡二次、訓導科長記過一次、張○○訓導員記過二次，並將訓導科長調離現職及調整張○○訓導員勤務。
  - (2) 當時張○○對學生並施以戒具（手梏）3 個多小時，並有桃園地院少年保護官於 108.12.24 7：29 通報 113 兒少保護案件，通報單內容載明：「班上 4 名同學發生爭執打架事件，上開張○○帶班導師未能依機關處理程序與規定妥適處理班級違規事件，居然令未參與違規事件之其餘學生，於上開時間（中午 12 時許），躺臥於班級外之廣場，廣場地板為柏油路面，個案稱當時地面溫度甚高，顯見老師之處理方式有違個案之身心健全成長。」
  - (3) 本院約詢張○○訓導員稱：「（問：108 年你對學生躺在柏油路上？）時冬天中午還 ok，當時躺著才不會再躁動，基於戒護安全上的考量。」但是桃園分校提報矯正署之「學生集體騷動事件專案檢討報告」對張○○訓導員命其餘學生於中午 12 時許，躺臥於班級外之廣場的柏油路面的不當行為卻隻字未提，本院約詢桃園分校訓導科楊○○前科長

---

<sup>17</sup> 110 年 3 月 2 日退休。



稱：「當時不知道，是調監視器才知，法官來調我才知道，法官說是學生跟他們反映，我有阻止張○○老師不要打學生。沒人跟我說有學生躺在柏油路面，張老師其實對班上掌控能力很好，我前後過去 3 次，都沒看到。」

(七) 桃園分校於事發後，將主謀學生轉換學校而移監並非考量學生最佳利益而給予妥善評估：

1. 學生集體騷動事件發生後，桃園分校依照「特殊學生偶(突)發事件處理流程」，啟動相關事件學生處置機制，分述如下：
  - (1) 現場狀況處置：安撫學生情緒，避免事態擴大，召集人力彌平學生集體騷動事件。
  - (2) 學生傷勢處置：學生傷勢較為嚴重立即戒送外醫，其他受傷但無須戒送外醫的學生由校內醫事人員進行擦藥護理，之後主動安排學生至衛生科看診，持續追蹤受傷學生傷勢，安排後續看診及戒送外醫。
  - (3) 聯繫學生家屬及通報相關單位：將事發情形通知涉及事件學生家屬，並通報矯正署、學生繫屬法院、地方政府社政單位。
  - (4) 騷動事件調查：進行事件之調查，釐清學生集體騷動事件之原因動機，並安撫涉案學生情緒，以掌握學生後續動態，對滋事學生依規定辦理懲罰。
  - (5) 輔導及特教資源介入：適時召開輔導室因應作為會議，提醒相關輔導事宜；視情況召開親師會議，協助學生適應學習環境，保障其受教育之權益。
  - (6) 必要時調整學生學習環境：考量學生身心狀況、為提供最適學習環境，必要時將學生轉至其他班級就讀，由教輔小組持續輔導，協助其於班上安心就讀。若學生以不適宜在分校繼續就讀時，經考量學生最佳利益，與學生繫屬法院溝通協調後，將學生轉校繼續執行感化教育。
2. 以 109 年 10 月 18 日孝五班學生集體騷動事件為例，張○○訓導員被通知當天 22 時 42 分返校後，並於當日 22 時 44 分於寢室外與學生進行溝通，但當時與學生溝通無效果，該事件學生黃○○參與其中，張○○訓導員在 109 年 10 月 23 日職務報告，指出：「黃○○因來院時間長，深諳如何操弄團

體內的地下文化，雖表面對於管教人員唯命是從，然私下卻陽奉陰違，會假借管教人員之名義，欺負班上較為弱勢或是新生，班上學員久而久之，因團體次文化，自是服從黃生，黃生會以生活上的管理規定與管教人員討價還價，並表現其不滿的樣子，經管教人員好言勸說，該生利用此情況展現其不同處，以達成在班上之領導地位，影響班級生活秩序。」惟本院約詢張○○訓導員表示：「帶頭的學生必須要被懲處，只能移學校，只能寫。該報告不是我寫的，是同事打的字，我蓋章的。會寫這樣是為了讓學生移監。對學生來說，為了一口氣，後來就搞不定了。該報告是我事後蓋章的，為了移校用的。」顯見桃園分校於事發後，將主謀學生轉換學校而移監並非考量學生最佳利益而給予妥善評估。

(八) 再者，桃園分校雖改制後配置有專任輔導教師，但並非所有涉入事件的學生都能接受輔導資源：

1. 依學生輔導法第 6 條第 1 項規定：「學校應視學生身心狀況及需求，提供發展性輔導、介入性輔導或處遇性輔導之三級輔導<sup>18</sup>。」桃園分校事件學生，理應學校應提供輔導。
2. 桃園分校雖改制後配置有專任輔導教師，事件學生仍用不上（並非所有事件的學生都有輔導系統的介入），或短暫輔導而結案。桃園分校某心理師向委員表示：「7 月間的學生騷動事件，學生都沒進入輔導教師的系統，輔導教師做新收及後追的學生，導師們如認為學生須輔導，會陳報告上來，轉介心理師，由○心理師負責派案。」「心理師不一定會知道學生騷動或欺凌事件，要看管教人員是否告知。」

(九) 綜上，依據兒童權利公約第 19 條第 1 項、第 37 條規定，應保

<sup>18</sup> 三級輔導之內容如下：一、發展性輔導：為促進學生心理健康、社會適應及適性發展，針對全校學生，訂定學校輔導工作計畫，實施生活輔導、學習輔導及生涯輔導相關措施。二、介入性輔導：針對經前款發展性輔導仍無法有效滿足其需求，或適應欠佳、重複發生問題行為，或遭受重大創傷經驗等學生，依其個別化需求訂定輔導方案或計畫，提供諮詢、個別諮商及小團體輔導等措施，並提供評估轉介機制，進行個案管理及輔導。三、處遇性輔導：針對經前款介入性輔導仍無法有效協助，或嚴重適應困難、行為偏差，或重大違規行為等學生，配合其特殊需求，結合心理治療、社會工作、家庭輔導、職能治療、法律服務、精神醫療等各類專業服務。

護兒少不受任何形式的身心暴力，對受監禁兒童的行動制約或強制力僅能作為最後手段，另聯合國哈瓦那規則第 63、64 點規定，原則上對於少年禁止使用束縛工具和武力。監察院函請法務部說明矯正署誠正中學桃園分校，自 108 年 7 月 31 日改制至 110 年 4 月 20 日止發生收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件案件，法務部查復稱僅有 3 件，事後清查有 36 件，再據各地方法院少年保護官接獲「少年收容人特殊事件通知聯繫單」通知桃園分校收容學生暴力衝突案件共 59 件。顯見桃園分校收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突事件之實際案件數，迄今仍無法確知，凸顯桃園分校矯正人員不清楚自己身為執行兒少福利業務人員應依法責任通報，不僅未如實通報矯正署，且未依法通報地方政府社政機關；然桃園分校對學生衝突事件處置無方，並將施用戒具變成懲罰的方式之一，經法務部檢討發現，法令規定對收容少年施用戒具時間，每次不得逾 24 小時，該校卻長期誤解施用戒具之法令規定，誤認對學生施用戒具以不逾 7 日為限，嚴重損及收容學生權益；另外，桃園分校將少年收容於靜心園獨居，並視為懲罰的方式之一，甚至獨居期間再施以戒具，嚴重違反兒童權利公約及聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則），且未善盡事件的調查及處理，然矯正署卻僅要求該校提調查報告，未詳查調查結果，顯未善盡督導責任；尤其，桃園分校於事發後，將主謀學生轉換學校而移監，未考量學生最佳利益給予妥善評估，以致並非所有涉入事件的學生都能接受輔導，桃園分校、矯正署均核有嚴重違失。

二、本院針對少輔院縱容學生幹部管理學生的「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化，曾提出數起糾正案件，惟桃園分校針對甫裁定感化教育之新收學生入新生班時，即被學生幹部要求操練，甚至有學生因被操練後戒護送醫，足證「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化仍持續存在，核有疏失；另桃園分校針對由彰化分校轉校之楊生沒有適切之處遇方式，顯未落實轉銜輔導，亦有不當。

（一）本院針對少輔院縱容學生幹部管理學生的「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化，曾提出數起糾正案件，促請法務部落實監督矯正署所屬桃園、彰化少年輔育院：

表 4 監察院針對少輔院學生幹部管理學生之數起糾正案件

糾正案號	案由
109司正 0006	<p>王美玉委員、林雅鋒委員提：誠正中學彰化分校（下稱彰化分校）處理109年1月7日至1月9日連續三日之學生搖房暴動事件，於109年1月9日將事件相關學生曾○○（下稱曾生）與楊○○（下稱楊生）分別轉至誠正中學及誠正中學桃園分校（下稱桃園分校），惟該二生後續獲得之教育與輔導資源及作法有明顯差別，法務部未能確保矯正學校教育品質之均等及良善，實有未當；又，桃園分校於楊生轉入後，將其配置於該分校靜心園隔離近3個月，隔離期間三度核處楊生「獨居」處罰共計22日，其中一次甚至連續長達15日，且對於楊生數次訴求「不要獨居」且數度自殘之行為，未積極轉介專業資源處理，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，且法務部竟未監督桃園分校訂定靜心園管理規範，顯有怠失，應負監督不周之責；桃園分校對楊生啟動特教及輔導介入服務以及召開個案轉銜會議等事宜，均延遲辦理，不符合特殊教育法及相關辦法之規定，核有違失；本案法務部督導所屬所為矯正學校間之轉學處置，僅係將感化教育執行問題移轉他校，非將學生改置最適環境，亦屬失當，爰依法提案糾正乙案。</p>
106司正 0005	<p>王委員美玉提：法務部矯正署彰化少年輔育院於106年4月20日晚間發生同房之洪姓少年與李姓少年衝突，致李姓少年緊急送醫急救後仍不治身亡之不幸事件，該院因值勤的管理員未落實巡視、舍房報告燈連通值班台的警示燈故障數月未修、裝置位置不良、警示訊號未連通中央台等設備老舊、管理落伍因素，致緊急呼救警訊系統嚴重失靈，貽誤李生送醫契機，且事發後該院延遲報案，並錯誤引據法律，拒絕警方詢問學生、限制警方偵辦作為，致警方處理重大刑案標準作業程序難以實踐等情，均核違失情節嚴重，爰依法提案糾正。</p>
104司正 0007	<p>林委員雅鋒、蔡委員培村、孫副院長大川、王委員美玉提：法務部暨所屬矯正署、教育部就少年輔育院教育之實施，未遵憲法及教育基本法揭示之規定，將少年矯治機關學生教育排除於基本教育體制之外，採行之課程與一般教育體制脫鉤，使少年矯治機構所收容之學生無法順利取得高中學程文憑，致離院後因復學轉銜遭拒、降級就讀或無法銜接致休學之案例層出不窮；矯正署長期漠視接受感化教育處分之女性學生就學需求，將其排拒在矯正學校體系之外，就學學制及學籍均受限於普通科，已剝奪其受教權益並致復學困難。另教育部雖研訂有協助少輔院推動特殊教育及補救教學之機制，然欠缺彈性之處理方式，導致實務上窒礙難行。核以上機關違失情節嚴重，爰依法提案糾正乙案。</p>

(二) 據相關事證顯示，以新生班為例，新收學生一入院收容，就會被學生幹部操練，甚至有學生因被操練後戒護送醫：

1. 有關新生班有幹部學生操練新入校的學生一節，矯正署查復坦言：「係學生入校後，新生班會實施體適能訓練及全民國防教育，透過外在紀律之要求，內化其心性及培養良好儀態，當時係由教導員在旁監督學生公差對新生施以口令操作精神答數、唱誦歌曲、立正、稍息、停止間轉法及原地踏步、跑步等體適能訓練及全民國防教育內容，以培養學生遵守紀律、屏除校外生活之偏差行為及不良習慣，逐漸回歸學校生活作息及規律。現新生班教育方式已由教導員親自操作，並應隨時留意學生身體狀況。」
2. 有關學生被操後戒護送醫一節，矯正署查復表示：「經查係桃園分校學生蔡○○（下稱蔡生）曾於 109 年 9 月 2 日下午於新生班進行全民國防教育及體適能訓練結束後，經教導員發現蔡生身體不適送衛生科檢查，因心搏速度偏快安排戒送外醫檢查，蔡生表示，當初在新生班因前揭課程而感到身體不適戒送外醫，係因為自己沒控制好體力，與其他同學訓練方式及強度同等，並沒有被針對云云。經臺北榮民總醫院桃園分院醫生檢查結果為胸痛、運動過量，爰開藥供蔡生服用，蔡生後於 109 年 9 月 2 日 20 時 33 分返校，服藥後身體狀況穩定，嗣後之作息亦未再有身體不適情形。」
3. 事後經法務部檢討，該部表示：「經檢視該分校新生班課程表，原表訂每週之基本教練課程，該校業將課程名稱調整為體育課，由新生班教導員實施，提示該分校應隨時注意學生身體狀況。」
4. 惟據本院調取桃園分校戒護就醫紀錄發現被操練送醫，不只有矯正署上述所陳之 1 件案件，尚有以下幾件，在在足證「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化仍持續存在，核有疏失：
  - (1) 吳○○ 108 年 12 月 23 日甫入新生班，108 年 12 月 26 日吳○○（新生班）即戒護外醫急診，就醫紀錄指出：「頭皮痛、前臂痛。」核章人員：「訓導員戴○○、衛生科林○○科長、總務科方○○科長（督勤官）、蔡○○秘書、劉○○院長。」

- (2) 吳○○(新生班)再於109年1月2、3、10日急診，就醫紀錄指出：「縫10針，打破傷風針、撞傷、左眼外傷。」核章人員：「訓導員紀○○、衛生科林○○科長、訓導科楊○○科長、蔡○○秘書代為決行」。
  - (3) 本院不預警履勘訪談學生B表示：「在新生班有出操的課程，進來學校的第一週就有。新生班約10多個學生，全部都會被操，但幹部認識的固定的幾個人不會被操。操的時間不一定，有時候老師在，或是老師會走來走去。」「我有一次被幹部罰交互蹲跳100多下，結果送醫院，幹部說不能講，我就跟老師說單純的不舒服，不敢講真話。」
  - (4) 一位心理師向本院調查委員表示：「輔導學生李生，認輔結束前10分鐘該生表達不想回班上，表示遭幹部不當對待，自己違反班規，被幹部罰跪，幹部並對其毆打。」
- (三) 桃園分校就彰化分校轉校學生楊生毫無適切之處遇方式，顯未落實轉銜輔導，亦有不當：
1. 據矯正署查復資料顯示：學生楊○○於109年1月7日在彰化分校發生搖房事件，經彰化分校移監至桃園分校。
  2. 該生移校入桃園分校時，因情緒問題經隔離至靜心園，於109年2月14日安排特教及輔導介入。為此，桃園分校於109年3月12日召開特殊學生楊○○個案轉銜會議，針對楊生轉學至桃園分校提出之後續輔導建議略以：
    - (1) 期待個案(指楊生)轉入桃園分校後，能更去深入瞭解其背後未滿足的需求或其他原因的存在，並能加強未來離校轉銜的需求。
    - (2) 個案在彰化鑑輔會通過為智能障礙，但可能源自過往家庭以及在一般學校的刺激不足而有低估的可能，還請桃園分校之後能評估其重新鑑定的可能。
    - (3) 期待未來桃園分校能根據紀錄及會議說明來幫助個案，強調其創傷議題人是需要待解決的重要議題。
    - (4) 該會議並決議：
      - 〈1〉對楊生：根據彰化分校及彰化輔諮中心的紀錄，瞭解個案過往經驗及其需求所在，擬定適切之處遇方式。
      - 〈2〉待個案穩定配下班級，屆時將商討適合之校內班級及導

師，穩定其在校生活、學業學習、晤談輔導、特殊教育及未來轉銜規劃。

〈3〉啟動校內輔導機制，安排校內諮商心理師於固定時間與個案晤談，協助個案並有相關紀錄留存。

〈4〉提供特殊教育之需求服務，適時召開個案會議擬定適切之服務內容，並登載於個別化教育計畫，經學生、學生家長及特推會通過後實施。

(5) 個案楊○○以轉學方式由誠正中學彰化分校轉至桃園分校收容，相關紀錄已轉移完成，依據特殊教育法轉出學校有受轉入學校諮詢服務之義務，以完善個案服務型態。

3. 然經本院調查結果，桃園分校並未依楊生轉銜會議決議落實執行。且王○○管理員對學生楊○○情緒不佳，有自殺或暴行之虞時，僅以施用戒具過當，毫無適切之處遇方式：

(1) 109年2月13日新生班學生楊○○因為違規，王○○管理員對其施用戒具（施用時間自9：15至17：00），林○○科長並在戒具紀錄簿上核章。

(2) 109年3月6日11：35至3月11日09：20，新生班學生楊○○因為打架，王○○管理員對其施用戒具（腳鐐）。

(3) 對上述施用戒具情事，王○○管理員於本院約詢時表示：「（問：楊○○沒有個案分析？）這不是我的管轄。他拿原子筆插自己。自殺的定義是生命危險，拿原子筆插自己造成皮肉傷是有模糊地帶。施用戒具理由，也僅有寫自殺之虞可勾選，表格項目我沒有別的地方可以勾。楊○○違規事項不只打院長，還有搖房、喝酒等。」「楊○○以前是彰少輔，是他把搖房的文化帶來桃少輔」、「我知道要把學生視為一張白紙。但惡性會傳染，例如學生楊○○把搖房的文化帶來桃少輔，以前沒有大規模的。」「（問：對他有無相關處置？）答：自殺那次當場就處理，心理師是輔導那邊，不是我的權責。」

(四) 綜上，本院針對少輔院縱容學生幹部管理學生的「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化，曾提出數起糾正案件，惟桃園分校針對甫裁定感化教育之新收學生入新生班時，即被學生幹部要求操練，甚至有學生因被操練後戒護送醫，足證「喬班」、「龍頭」

等強凌弱次文化仍持續存在，核有疏失；桃園分校針對由彰化分校轉校楊生沒有適切之處遇方式，顯未落實轉銜輔導，亦有不當。

三、截至 109 年 11 月 5 日止，桃園分校計有 16 名疑似或領有身心障礙手冊的收容學生，占全體收容學生 8%，惟該分校人員對疑似或具身心障礙學生情緒控制不佳、自殺、情緒失控等行為，毫無任何輔導處置方法，甚至僅施以戒具約制，名為保護學生，實為拘禁，且未曾向教育部、衛福部請求專業協助，核有疏失。

(一) 兒童權利公約<sup>19</sup>第 19 條第 1 項規定：「締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」公約第 8 號（體罰）一般意見書：「兒童受保護免遭體罰和其他殘忍或不人道形式懲罰的權利（第 19 條、第 28 條第 2 款和第 37 條等）」，揭示體罰定義為：「身體或肉體的懲罰是任何運用體力施加的處罰，且不論程度多輕都旨在造成某種程度的痛苦或不舒服。……還有其它一些也是殘忍和有辱人格的非對人體進行的懲罰，包括例如：貶低、侮辱、毀譽、替罪、威脅、恐嚇或者嘲諷兒童。」<sup>20</sup>是以，兒童最佳利益不能成為體罰的藉口，因為體罰明顯的違反了兒童的人格尊嚴及人身安全<sup>21</sup>。

(二) 有關桃園分校收容學生之身心狀況情形，截至 109 年 11 月 5 日止，桃園分校計有 16 名疑似或領有身心障礙手冊的收容學生，占全體收容學生 8%，桃園分校的身障學生比例並非為四所矯正機關中最高<sup>22</sup>，情形如下表所示。

---

<sup>19</sup> 兒童權利公約 CRC，聯合國大會 1989 年 11 月 20 日第四十四／二十五號決議通過並開放給各國簽字、批准和加入生效；按照第 49 條規定，於 1990 年 9 月 2 日生效；民國 106 年 5 月 17 日總統華總一義字第 10600057601 號令公布「兒童權利公約」，並依據我國「兒童權利公約施行法」第 10 條規定，溯自 103 年 11 月 20 日生效。

<sup>20</sup> 資料來源：兒少權益網 <https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/137>

<sup>21</sup> 資料來源：兒童權利公約 CRC 兒少培力手冊：認識結構性意見與兒少報告，頁 43。

<sup>22</sup> 身障學生比例：明陽中學 7.96%、誠正中學 10.21%、桃園分校 8%、彰化分校 10%。



表 5 桃園分校收容學生之身心狀況統計

類別	人數	有無醫院證明		有無身障手冊		需服藥人數
		有	無	有	無	
智能障礙	4	3	1	3	1	2
視覺障礙	0	0	0	0	0	0
聽覺障礙	0	0	0	0	0	0
語言障礙	0	0	0	0	0	0
肢體障礙	0	0	0	0	0	0
腦性麻痺	0	0	0	0	0	0
身體病弱	0	0	0	0	0	0
情緒行為障礙	7	7	0	0	7	3
學習障礙	5	3	2	0	5	0
多重障礙	0	0	0	0	0	0
自閉症	0	0	0	0	0	0
發展遲緩	0	0	0	0	0	0
其他障礙	0	0	0	0	0	0
合計	16	13	3	3	13	5
全院收容人數	192					
身心障礙者占比	8%					

註：統計時間 109 年 11 月 5 日（當時收容人數 192 人）

資料來源：矯正署。

（三）桃園分校對疑似或具身心障礙學生情緒控制不佳、自殺、情緒失控等行為，毫無任何輔導處置方法，甚至僅施以戒具約制，名為保護學生，實為拘禁：

1. 按特殊教育法施行細則第 9 條規定，應針對身心障礙學生個別特性訂定特殊教育及相關服務計畫，其內容包括具情緒與行為問題學生所需之行為功能介入方案及行政支援。

2. 矯正署表示，桃園分校遇身心障礙收容學生情緒不穩時，輔導室將依服務計畫進行相關輔導作為，適時提供特教服務及輔導資源，分述如下：

（1）教導員及戒護人員進行立即性之處遇及安置後，由特教教師第一時間介入。

（2）前事控制：與教導員溝通協助調整遠離易引發學生情緒之

環境，安排同儕提供協助。告知任課老師並共同討論協助之策略及方式。

(3) 行為教導：

〈1〉安排社會技巧課程，訂定學習目標。

〈2〉事件後陪同釐清與思考，引導正向思考及討論可行解決問題之策略。

(4) 後果處理：透過區別性增強制度建立正向行為。

(5) 行政支持：

〈1〉評估學生適應狀況，將個案轉介校內心理師，提供長期的輔導。

〈2〉該分校與衛福部桃園療養院持續保持密切合作，提供心理師定期入校進行服務。

(6) 與衛生科合作，由醫生評估用藥及提供相關服務。

3. 惟桃園分校對疑似或具身心障礙學生情緒控制不佳或自殺等行為，或遇學生情緒失控，亦無任何輔導處置方法，亦僅施以戒具因應，如下：

(1) 以學生朱○○為例，資料顯示：

〈1〉108年9月5日（有暴行、自殺之虞）就診精神科過，施用戒具，施用人員：彭○○。（劉○○院長任內）。

〈2〉108年10月31日（情緒失控，疑似躁鬱發作而施予戒具）就診精神科過，施用戒具，施用人員：導師陳○○（劉○○院長任內）。

〈3〉109年2月19、20日（孝七班，擾亂秩序，眼窩痛，手術返回，疼痛難忍）施用戒具，施用人員：賴○○（劉○○院長任內）。

〈4〉109年8月13日（孝七班，情緒失控）施用戒具，施用人員：彭○○（邱量一院長任內）。

〈5〉109年8月14日（孝七班，情緒失控）施用戒具，（邱量一院長任內）。

〈6〉109年9月17日至18日（頭部撞擊，挫傷，左側後腦挫傷）施用戒具，班級管教人員：彭○○、衛生科林○○科長、訓導科林○○科長、徐○○科長代、邱量一院長。（邱量一院長任內）

- (2) 以學生黃○○為例：本院約詢張○○訓導員表示：「(問：黃○○看過精神科？會勸學生不要吃藥嗎？) 知道，進來之前我就知道，後來我沒有看過他的身心科報告。」「(問：對身障學生情緒不穩的處理方式？施用戒具多久？) 會先安撫，除非他動手，我才會施用戒具。」
- (3) 對疑似或領有身心障礙手冊的收容學生施用戒具或獨居，詢據邱量一前校長表示：「(問：桃少輔戒具的使用頻率高，是否為懲處學生？) 是保護學生。老師會跟學生講是保護他。」
- (四) 另，詢據衛福部保護司張秀鴛司長稱：「資料上未見教育部有求助，倘有需求，我們會協助介入資源。」教育部詹○○專門委員亦稱：「教育部 109 年迄今未接獲過少年矯正學校對身障學生個案轉介，倘有需求，我們會請輔諮中心、特教專業團隊予以協助。」顯示桃園分校未曾向教育部、衛福部請求對身心障礙學生之專業協助。
- (五) 矯正署因此在 110 年 4 月頒「矯正機關身心障礙收容人處遇計畫」，強調針對新收收容人健康檢查時先進行初步篩選，由衛生科確認是否領有身心障礙手冊或疑似身心障礙者，再由相關團隊進行新收調查及建立個案管理機制，並運用各種支持方式提供新收講習，使其能適應收容生活。一旦收容後，予以處遇之合理調整，包含提供教化或輔導，以個別化且有益其身心之方法輔導身障收容人；依其身心健康狀況參與作業；得依身障類別、障礙程度、個別需要及機關資源等提供生活適應的協助、協助及接見及發信、給養及醫療等；出監前並進行需求評估及轉銜，俾利賦歸社會。
- (六) 綜上，截至 109 年 11 月 5 日止，桃園分校計有 16 名疑似或領有身心障礙手冊的收容學生，占全體收容學生 8%，惟該分校人員對疑似或具身心障礙學生情緒控制不佳、自殺、情緒失控等行為，毫無任何輔導處置方法，甚至僅施以戒具約制，名為保護學生，實為拘禁，且未曾向教育部、衛福部請求專業協助，核有疏失。

綜上所述，桃園分校（敦品中學）自 108 年 7 月 31 日改制至 110 年 4 月 20 日止發生收容學生集體騷動、搖房及暴力衝突案件未如實通

報，實際案件數迄今仍無法確知；對學生衝突事件處置無方，將施用戒具、將少年收容於靜心園獨居等變成懲罰的方式，長期誤解施用戒具之法令規定，嚴重違反兒童權利公約及聯合國在監人處遇最低標準（納爾遜·曼德拉規則），事發後，也未考量學生最佳利益給予妥善評估；而矯正署僅要求該校提調查報告，未詳查調查結果，顯未善盡督導責任，均核有嚴重違失；桃園分校有新收學生甫入新生班時，即被學生幹部要求操練，甚至因此戒護送醫，「喬班」、「龍頭」等強凌弱次文化仍持續存在，核有疏失；未落實由彰化分校轉校之楊生轉銜輔導，亦有不當；又，該分校對疑似或具身心障礙學生情緒失控等行為，毫無任何輔導處置方法，甚至僅施以戒具約制，名為保護學生，實為拘禁，且未曾請求專業協助，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，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

### 38、國立臺灣師範大學對其表演藝術所夏姓 所長僭越主管行政權限，影響學生及教 師學術自由等情，疏於監督管理，損及 學生權益，顯有怠失案

提案委員：王幼玲、田秋堃

審查委員會：經 110 年 8 月 12 日監察院教育及文化委  
員會第 6 屆第 13 次會議審查通過

## 糾正案文

### 壹、被糾正機關：國立臺灣師範大學

### 貳、案由：

時任國立臺灣師範大學（下稱臺師大）表演藝術所所長夏學理於兼任國際時尚高階管理碩士在職專班執行長期間，僭越學位授予暨研究生學位考試辦法規定之行政主管權限，擅予否決非其指導之學生與指導教授已擬定之論文題目、更換符合資格之論文口試委員、要求學生僅能用單一制式之論文格式等情，已影響學生、教師之學術研究自由，且有違教師法、臺師大教師聘約及專業倫理守則等保障學術自由相關規範，詎臺師大雖自 106 年起已接獲學生相關陳情，惟該校卻未積極查明所訴事實，致使本院調查時才發現，多位校友亦表示在學期間，為求畢業，而不得不隱忍夏教授各項越權行為，已影響其等受教權。臺師大身為師資培育學校，未能嚴以律己，疏於監督管理校內教師及主管人員遵守相關法令規定，致未及時遏止夏教授違失情事，嚴重損及學生之權益、表意自由及對學校的信任，有負師範精神，顯有怠失，爰依法提案糾正。

## 參、事實與理由：

有關「據訴，臺師大表演藝術研究所所長夏學理不當干涉其他指導教授學生之畢業論文，利用職權，要求學生一定要在臉書按讚分享，為其製造聲量、強迫學生提供資源，為其服務，用教育部否決的英文名稱進行管理學院國際時尚高階管理碩士在職專班之招生，任教期間赴中國授課等情。究竟夏學理所長有無上述不當行為？是否干涉學術自由？是否利用職務強迫學生？國際時尚高階管理碩士在職專班的招生是否合乎規定？赴中國授課是否依法報備？皆有深入調查之必要」等情一案，經調閱教育部、臺師大、內政部移民署等機關卷證資料<sup>1</sup>，並分別訪談陳訴人及相關證人一臺師大國際時尚高階管理碩士在職專班（下稱時尚管理專班或GF-EMBA）、臺師大表演藝術研究所（下稱表演藝術所）共11位學生（校友）及7位臺師大教授；另原定於110年2月24日詢問夏教授，其於110年1月19日同意出席，本院並於1月27日寄發詢問通知及詢問問題，嗣夏教授於110年2月19日就所詢事項提供書面答覆資料後，於同年2月22日表示，因病無法出席；嗣本院於110年3月23日詢問臺師大、教育部等相關主管人員，調查發現臺師大就案件之處置，確有未當，應予糾正。茲臚列違失之事實與理由如下：

一、時任臺師大表演藝術所所長夏學理於兼任國際時尚高階管理碩士在職專班執行長期間，僭越學位授予暨研究生學位考試辦法規定之行政主管權限，擅予否決非其指導學生與指導教授已擬定之論文題目、更換符合資格之論文口試委員、要求學生僅能用單一制式之論文格式等情，已影響學生、教師之學術研究自由，有違教師法、臺師大教師聘約及專業倫理守則等保障學術自由相關規範。詎臺師大於106年就已接獲相關學生陳情，卻未詳實調查，善盡督促管理之責，致無法及時遏止夏教授越權違反校規情事，顯有怠失，允應嚴肅面對。

（一）夏教授上開受指訴行為之相關法令：

1. 教師法第32條：本法規定教師除應遵守法令履行聘約外，並

<sup>1</sup> 教育部109年11月17日臺教高（二）字第1090152703號函及約詢前查復資料、臺師大109年11月24日師大人字第1091029597號函及110年3月18日師大人字第1101006758號函、內政部移民署移署資字第1090114891號函。

負有下列義務：遵守聘約規定，維護校譽。違反本法學校應交教評會評議，依有關法令處理。

2. 臺師大教師服務規則第 15 點：「教師如有違反本規則、本校教師聘約、教師義務或其他法令規定等情事，但尚未符合教師法第十四條所定停聘、解聘及不續聘之規定者，得依教師法第十八條規定，由本校三級教評會按情節輕重，予以列入升等審查、晉級、評鑑等之參考、不得支領超授鐘點費、不得在校外兼職兼課、不得借調、不得請領校內各項獎補助，或另為其他適當之處置。」
3. 臺師大專任教師聘約：
  - (1) 第 4 點規定：「本校教師在聘期內，應恪遵本校教師專業倫理守則有關學術研究倫理、教學與輔導倫理、行政與服務倫理等面向。」
  - (2) 第 7 點規定：違反聘約規定情節重大者，本校得依教師法之規定辦理停聘、解聘及不續聘。
4. 臺師大教師專業倫理守則
  - (1) 第二章學術研究倫理第 2 點：「教師應遵守『國立臺灣師範大學學術倫理與誠信規範』之規定，以誠信、篤實之態度從事學術研究，並發表成果：（一）秉持學術良知與人格尊嚴，進行學術研究；尊重且不傷害相關之人、事、物與環境，並抗拒一切不當之外在壓力與誘惑。……」
  - (2) 第二章學術研究倫理第 3 點規定：「教師應秉持專業知能與公正原則，從事學術審查及論文指導：（一）秉持專業知能、審慎客觀與多元開放之態度，進行學術審查並嚴守一切保密及迴避規則。（二）秉持專業知能、嚴謹負責與尊重自主之態度，指導學生進行學術探究與撰寫論文，並恪遵學術研究倫理。」
  - (3) 第四章行政與服務倫理第 2 點規定：「教師應致力營造自由與紀律兼顧之校園氣氛：（一）從事行政與服務，尊重學校所有成員之人格尊嚴與基本人權，致力維護其應有之自由與權益。（二）從事行政與服務，不濫用職權且不公器私用，避免政治與宗教等因素介入校務，展現校園之中立與紀律。」

- (二) 據陳訴書所載：「夏教授利用在職專班研究生不熟悉學校的校務運作，不定時告知研究生，要畢業，一定要過他那一關，因此，急於畢業的研究生只好跟他妥協，不僅讓他看論文，修改與指導教授已經擬定好的論文題目，連口試委員都被他換掉。」
- (三) 復據本院詢問時尚管理專班及表演藝術所學生及臺師大教授等相關證人，夏教授有否決非其指導學生與指導教授已擬定之論文題目、更換學生之論文口試委員（下稱口試委員）、要求學生僅能用單一制式之論文格式等情事，已僭越國立臺灣師範大學學位授予暨研究生學位考試辦法第 8 條行政主管之權限規定，並且在與學生、其他教師之互動過程上，使學生感到論文須經夏教授審核、擔心無法畢業等壓力，甚至部分學生為求能順利取得學位，延後口試時間至夏教授卸任執行長為止，或紛紛請指導老師妥協配合夏教授之要求，也令各教授於指導學生論文時，學術研究自由備受限制，相關規定及訪談重點摘述如下：
1. 按國立臺灣師範大學學位授予暨研究生學位考試辦法（下稱臺師大學位考試辦法）第 8 條規定：「研究生申請碩士或博士學位考試，應依下列規定辦理：（一）每年 5 月底或 11 月底（暑期班學生於七月底）以前向就讀之系、所、學位學程提出申請。但因特殊原因經指導教授、系主任、所長或學位學程主管同意者，不在此限。（二）申請時，應填具申請書，並檢齊下列各項文件：1. 歷年成績表一份。2. 論文初稿及其提要各一份，並以中文撰寫為原則，以其他語言撰寫者應經各系、所務或學位學程事務會議通過。前經取得他種學位之論文，不得再行提出。3. 線上剽竊系統之論文原創性報告一份。學位論文考試申請切結書一份。（三）經所屬系主任、所長或學位學程主管同意後，依期參加學位考試。」
  2. 臺師大學位考試辦法第 9 條規定：「組織碩士學位考試委員會，應依下列規定辦理：（一）碩士學位考試委員三至五人，其中校外委員（含本校兼任教師）須達三分之一（含）以上，由校長遴聘之，並由系主任、所長或學位學程主管指定一人為召集人，惟指導教授不得擔任召集人。碩士班學生之配偶或三親等內之血親、姻親，不得擔任其指導教授、學位考試委員。論文以作品、成就證明連同書面報告或以技術報告、



專業實務報告代替之學位考試，考試委員應有實務專家，實務專家人數及資格之認定標準由各系、所、學位學程自訂。

（二）碩士學位考試委員，應對修讀碩士學位學生之研究領域有專門研究，並具有下列資格之一：1. 現任或曾任教授、副教授、助理教授。2. 中央研究院院士、現任或曾任中央研究院研究員、副研究員、助研究員。3. 獲有博士學位，且在學術上著有成就。4. 研究領域屬於稀少性、特殊性學科或屬專業實務，且在學術或專業上著有成就。（三）前款第3目及第4目資格之認定基準，由辦理學位授予之各系、所、院務會議或學位學程事務會議定之。」

3. 本案訪談時尚管理專班、表演藝術所共 11 名學生，其中有夏教授指導學生，相關訪談重點摘錄如下：

- （1）我找的口試委員都被夏教授退回來，我的指導老師要我詢問夏教授建議（誰適合），後來夏教授就挑了其他老師，讓我對我找的老師很抱歉。論文寫完時，所有的同學都在說，你一定要給夏教授看過才能送件，不然會不通過。
- （2）我論文送審給夏教授時，行政秘書給我一張論文題目被打叉的紙本通知（修改論文題目）說，夏教授覺得你的題目不像論文題目，要我和指導老師討論，指導老師要我直接問夏教授，後來，我就決定先不寫論文，一直到夏教授不再擔任執行長後，才繼續寫。
- （3）夏教授是我的論文指導老師，我本來找別的老師時，夏教授就說，找其他老師要過兩關，但找我的話，只要過我這一關，反正最後也是要過我這關。
- （4）夏教授中途有看過我的論文，說格式不對，我的指導教授表示，他當過學術單位主管，很瞭解夏教授的職責，但還是禮貌性地讓夏教授看，可是後来越退越多次。
- （5）一名訪談學生表示，其原定的口試委員全數遭夏教授更換：
  - 〈1〉本人與指導教授討論後，提出的論文口試答辯委員名單，在向夏學理執行長提交申請單翌日，即收到所辦助教以電話方式口頭通知，不符合口試委員資格，並將名單直接更動、擅自刪除原定所有老師名字（口試委員）。
  - 〈2〉隨即，本人詢問擅自改動的原因，所辦助教回答：「如

果不按照夏執行長提供的口試答辯名單，就不予如期準時口試。」（此暗含脅迫、無形施壓的口吻）。

- 〈3〉我將此情況反映給指導教授，並經過多方查實，根據臺師大口試答辯規章制度及要求，以及指導教授多年從事學術單位主管職務及指導碩博士生的經驗，確定夏執行長無權改動學生的口試委員人選。
- 〈4〉此外，我的指導教授向夏執行長當面質疑改動的意圖，並要求撤回改動結果，同時表示，以電話方式貿然通知本人的答辯事宜，不符合正當、合規、合理的校務行政程序，但是夏執行長仍執意執行更改後（口試委員）名單。
- 〈5〉我後來發現，同學們於就讀期間均有此現象發生，深受夏學理執行長非職務權限範圍內的戕害，造成了心裡上、身體上以及個人事業不同程度的惡劣影響。
- （6）夏教授更換非指導學生論文口試委員，並自任為口試委員情形：

要口試前，我們會和指導老師討論後，交出去一張口試委員建議名單表（6-7人）給所辦，章程上規定口試委員名單由所長從這名單中挑幾個人讓學生聯繫，一開始，夏教授從名單中選，但在我們還在聯繫的過程中，可能有名單內老師無法出席情況，最後助教就會通知我們，口試委員會換成夏教授。我們好幾個學生遇到的情況是，夏教授不是我們名單內的人，最後不知道為什麼都會變成夏教授自己來當我們的口試委員。

- 4. 本案訪談臺師大教授，包括 GF-EMBA 教師、該專班學生之指導教授或口試委員以及表演藝術所教授，相關訪談重點摘錄如下：
  - （1）所長僅是行政負責人，審核如考試場地、有無違規等情況，我也當過所長，但他已經干預到學術自由，例如論文題目，或是可否口試。
  - （2）夏教授說，我不符合口試委員資格，但我是博士，也是管理學院教授，絕對符合形式要件，雖然該學生指導教授也持續爭取，但後來學生打給我說，請我就先算了，我才尊

重學生，這對我來說，是很大的污辱。

- (3) 我當過學術單位主管，我從未干預任何老師指導的論文及口試委員，因為老師有他的判斷及專業，我們都絕對尊重。口試委員有一定資格，當然學校專任老師多具有博士學位，都符合，其他有特殊情形者，我們會再去審查。
- (4) 我擔任過多年的論文指導教授，通常指導教授都會協助找口試委員，有時候我會和學生瞭解是否有過去比較熟悉的他校教授，但無論如何都是指導教授去找，且必須有 1/3 是校外委員。
- (5) 我當時找了各領域的老師都被夏教授打回票，名單內包含我、技術專業及論文領域專業之教授，後來我跟學生商量，最後就想說如果沒有急著畢業，要不要等換主管再說。
- (6) 夏教授對論文格式也很有意見，變成只有他的制式格式，學生告訴我，甚至連教務長擔任指導老師，也都被干預，我在指導論文時，也因此受限，我還請學生去找師大管理學院的格式，甚至我到他校去看，只有 1/3 是和夏教授的格式相符，但為了學生，只好按照夏教授的模式，進行修改。
- (7) 夏教授的論文格式是可行的，但不是唯一，而且這是口試委員在口試時的審議項目，而非主管（權責）。學術專業領域分工非常廣泛，表演藝術所可能有他的做法，但不是其他領域全然要接受。
- (8) 論文題目不用簽報所長同意，我自己沒有遇到夏教授對題目有意見，但其他同學如果有找業師，業師可能不太清楚論文格式，夏教授好像有干涉。
- (9) 我後來大概理解夏教授想要找一些比較有名的人來當口試委員，那我們就會找社會上較有知名度的人。
- (10) 夏教授跟我的互動還好，但我是聽到很多學生在抱怨。我覺得還好，是因為我找的口試委員人選較符合他的期待，又我比較熟業界的人脈，也有可能他對我比較尊重，所以他對我的學生，沒有太大的意見。
- (11) 有一次夏教授他有對我的學生的論文有意見，但我個人比較隨和，瞭解他要的方向後，我就配合改，但其他教授會覺得很不被尊重，的確是不太尊重，也不要為難學生，你

要我們怎麼配合，就配合。

(四) 對於上開指訴事項，夏教授抗辯其是為遵守臺師大學位考試辦法第 8 條及第 9 條中單位主管有同意研究生參加學位考試之權限並須恪守學術考試委員資格「應對研究生之研究領域有『專門研究』」之規定，內容略以：

1. 依臺師大學位考試辦法第 8 條之規定，研究生依規定期限檢附相關文件提出申請，經「單位主管」同意後，參加學位考試（「單位主管」也必須在研究生離校前送繳之最終版學位論文簽名欄上簽名，以示對該論文負責）；又同辦法第 9 條規定，學位考試委員「應對研究生之研究領域有專門研究」（以上規定，校／院／所均清楚公告）。因此，個人是本於上述規定，若遇有明顯不符規定者，會跟指導教授溝通，請指導教授另覓符於規定之學位考試委員。
2. 個人「不擔任」國際時尚 EMBA 研究生的「學位考試委員」，亦在於恪守學位考試辦法的「專門研究」規定。
3. 印象中，在我擔任執行長任內，共有 12 位同學提出口試申請，該 12 篇論文格式均符合規定。惟其中有 2 位的學位考試委員部分名單有不符「應對研究生之研究領域有專門研究」規定之情形。在與指導教授溝通時，指導教授請我幫忙推薦，於是我曾推薦符於規定之人選，推薦人選也是國際時尚 EMBA 在職週末專班的師資。
4. 國際時尚 EMBA 在職週末專班入學資格與一般學位不同，採「吳寶春條款」開放未具學歷但有特殊成就之社會人士申請入學。不曾讀過大學的他們對 APA<sup>2</sup> 論文格式一無所悉，指導教授如為業界教師，亦無法提供 APA 論文格式之協助，於是，我才在若干指導教授與學生的央請協助下，義務幫忙提供調整論文格式等建議，且在義務協助提供建議之前後，均一再囑咐，務必要再與各自的指導教授討論確認。
5. 曾義務協助幾位非指導學生，在原本指導自己指導學生的時間內，這些非指導學生則都是臨時加入，由此更可理解，在

<sup>2</sup> APA 格式係指美國心理學會（American Psychological Association）所發行的出版手冊（publication manual）有關論文寫作的規定格式。

如此極其有限的時段內，我只可能提供論文格式調整的原則性建議。至於論文題目，更只是提出讓語句通順，貼近學術慣用語的建議，並請學生務必要再與指導教授自行斟酌，全無涉論文內容。

6. 106年9月6日，GF-EMBA專班經理（助教）與我就論文封面格式與APA論文格式進行確認後，即傳給全體研究生做為論文撰寫規準。
7. 106年12月8日，GF-EMBA專班經理（助教）在第一屆群組裡，再次提醒研究生注意論文格式事宜，避免因格式不符被退件。

（五）本案訪談曾擔任表演藝術所所長之教授表示，依該所規定，所長有審核論文口試委員之權責，並肯定夏教授協助推薦口試委員人選：

1. 所長要對論文口試委員審核，可以推薦符合該研究領域專長之人選。其實我剛進學校時，也對所長更動名單這件事情感到驚訝，但之前的所長有給我看法條表示，這是所長的權限，到我擔任所長後，我也覺得這樣修改是有可能的。
2. 我自己的經驗是，以前所長可以換口試委員，但沒有全部換掉的經驗。以我後來擔任所長來看，我不會全換，我會尊重指導教授。
3. 在當指導教授時，有被夏所長更換口試委員，但我是感激，因為有些老師，我是晚輩，本來不敢邀，所以當時他幫我寫，我得以邀約。

（六）惟查，有關臺師大學術單位主管對於碩博士論文之管理範圍及權限，本院詢據臺師大表示，應只限相關行政事項之審查：

1. 有關「單位主管對於學生口試之同意權」，臺師大函復說明：「臺師大就學生學位授予及考試權利係依『臺師大學位授予暨研究生學位考試辦法』辦理，按該辦法第8條規定，學生檢齊歷年成績單、論文初稿、論文原創性報告等文件後，由系所行政人員（助教）審核學生應考資格，例如是否修畢應修學分數、完成期刊投稿或外語畢業門檻等畢業條件後，再交由系所主管依『行政權限』核章同意。」
2. 有關「單位主管在研究生離校前送繳之最終版學位論文簽名

欄上簽名」之實質效力，本院詢據臺師大表示：「本校研究生通過學位考試後，由學位考試委員於『碩（博）士論文通過簽名表』簽名，再交由系所主管核章簽名。其系所主管係基於行政主管之職責確認學生學位論文之書面格式、程序等形式要件是否符合系所或學校規定，以管理學院為例，系所主管應僅確認指導教授同意學生完成修改及論文相似性比對是否低於規定門檻（20% 以下）等行政程序。」

3. 據上可知，研究生依據臺師大學位考試辦法第 8 條「研究生申請碩士或博士學位考試」規定，申請參加碩士學位考試、口試通過後，送交最終版論文時，確須經時任該專班執行長之夏教授同意，然僅限於確認論文之書面格式、程序等形式要件符合後，依「行政權限」核章同意，並非論文內容之實質檢視。

（七）再查，臺師大 109 年針對「民眾檢舉表演藝術所夏學理教授行為疑義案」成立專案調查小組（下稱臺師大專案調查小組）調查後，提出調查報告之結論亦認為，夏教授行為已影響學生之受教權，建議管理學院要求夏教授於一定期間內，不得於該院開課及指導學生，略以：

1. 綜合學生證詞及夏教授說明，夏教授之相關行為，確因師生關係權力不對等，造成學生心生恐懼、壓迫等感受，建議將本專案調查小組之查證內容移請管理學院及音樂學院為適當處置。
2. 專案調查小組分別訪談學生及夏教授，綜合學生證詞，學生認夏教授有不當干涉其他指導教授學生之畢業論文等情，包含「擅自更改論文題目」、「要求更換口試委員」、「以論文格式不符為由加以刁難」、「要求於論文謝誌中增加感謝老師協助的文字篇幅」等情事，業影響學生求學（受教權），爰建議管理學院要求夏教授於一定期間內，不得於該院開課及指導學生。

（八）另針對夏教授主張部分口試委員明顯不符合臺師大學位考試辦法第 9 條「應對研究生之研究領域有『專門研究』」之規定，會跟指導教授溝通並請指導教授另覓委員等語，經本院訪談結果及臺師大查復資料發現符合「專門研究」資格的口試委員，

亦遭夏教授更換，且其將學生碩士論文口試委員全數更換之行為，顯已超過單位主管行政權限。

1. 臺師大學位考試辦法第9條規定：「組織碩士學位考試委員會，應依下列規定辦理：……（二）碩士學位考試委員，應對修讀碩士學位學生之研究領域有專門研究，並具有下列資格之一：……4. 研究領域屬於稀少性、特殊性學科或屬專業實務，且在學術或專業上著有成就。（三）前款第3目及第4目資格之認定基準，由辦理學位授予之各系、所、院務會議或學位學程事務會議定之。」
2. 據臺師大說明「專門研究」定義，該校學位考試辦法第9條有關碩士學位考試委員資格，法源係依據「學位授予法」第8條、第10條之文字訂定，以管理學院而言，「專門研究」係指為取得商學或管理相關領域博士學位者。然夏教授曾不同意臺師大管理學院教授擔任口試委員。該教授除為現任教授外，亦獲有管理相關領域博士學位，確符合專門研究之定義，夏教授之否決，顯無依據。
3. 又針對「單位主管應如何審認學位考試委員資格」一節，臺師大表示，該校碩士學位考試委員資格之認定，除依該校學位考試辦法第9條規定外，實務上由指導老師依學生論文研究內容推薦數名該研究領域之考試委員，部分系所會註明各學位考試委員之任職單位、專長或排定優先順序，再由系所主管圈選名單確認，原則上，系所主管會尊重指導老師之推薦順序圈選。
4. 本院訪談臺師大教授有關「臺師大單位主管就碩士論文管理範圍及權限為何」，表示：「我當過學術單位主管，我從未干預任何老師的論文及口試委員，因為老師有他的判斷及專業，我們都絕對尊重。口試委員有一定資格，當然學校專任老師多具有博士學位都符合，其他有特殊情形者我們會再去審查。」、「我擔任過多年的論文指導教授，通常指導教授都會協助找口試委員，有時候我會和學生瞭解，是否有過去比較熟悉的他校教授，但無論如何都是指導教授去找，且必須有1/3是校外委員。」、「所長僅是行政負責人，審核如考試場地、有無違規等情況，我也當過所長，但他已經干預到

學術自由，例如論文題目或是可否口試。」

(九) 另關於「夏教授要求學生僅能用單一制式之論文格式」，該行為已影響師生論文之撰擬，侵害其等應受保障之學術自由規範：

1. 臺師大學位考試辦法第 8 條規定：「研究生申請碩士或博士學位考試，應依下列規定辦理：……(二) 申請時，應填具申請書，並檢齊下列各項文件：1. 歷年成績表一份。2. 論文初稿及其提要各一份，並以中文撰寫為原則，以其他語言撰寫者應經各系、所務或學位學程事務會議通過。前經取得他種學位之論文，不得再行提出。3. 線上剽竊系統之論文原創性報告一份。學位論文考試申請切結書一份。(三) 經所屬系主任、所長或學位學程主管同意後，依期參加學位考試。」
2. 據本院訪談時尚管理專班學生或校友結果，確實因在職專班性質，故學生多來自業界，而不熟悉 APA 論文格式，惟夏教授所提供予該專班之論文格式或相關論文協助，卻變成唯一制式格式。
3. 該專班學生之指導教授於訪談時表示：「夏教授對論文格式也很有意見，變成只有他的制式格式，學生告訴我，甚至連教務長擔任指導老師，也都被干預，我在指導論文時，也因此受限，我還請學生去找師大管理學院的格式，甚至我到他校去看，只有 1/3 是和夏教授的格式相符。但為了學生，只好按照夏教授的模式，進行修改。」、「夏教授的論文格式是可行的，但不是唯一，而且，這是口試委員在口試時的審議項目，而非主管（權限）。學術專業領域分工非常廣泛，表演藝術所可能有他的做法，但不是其他領域全然要接受。」
4. 依據臺師大專案調查小組調查結果：「學生認為夏教授以論文格式不符為由，加以刁難。」顯見夏教授對論文格式之要求及指導，已造成學生及其他指導教授之壓力，侵害其等應受保障之學術自由規範。

(十) 又臺師大自 106 年起，已接獲學生相關陳情，卻未善盡督促管理之責詳實調查，至 109 年再次接獲檢舉夏教授行為疑義後始成立專案調查小組進行調查，致未能及時遏止上述夏教授違失情事，且臺師大亦認定夏教授之行為非無侵害學術自由之虞，核有怠忽之失：



1. 有關本案陳訴情事，臺師大曾接獲檢舉之案件歷程：
  - (1) 106 年教育部第一次來函（GF-EMBA 回復）：  
本案由教育部於 106 年 12 月 14 日以臺教高（二）字第 1060183055 號函，函轉專班學生之陳情信，案經臺師大 GF-EMBA 專班於 106 年 12 月 29 日師大管院字第 1060046842 號函復教育部。
  - (2) 107 年教育部第二次來函（臺師大教務處回復）：  
教育部復於 107 年 1 月 12 日以臺教高（二）字第 1060193229 號函請臺師大補充說明，教務處於 107 年 2 月 5 日以師大教研字第 1070001754 號函，函復教育部在案。
  - (3) 前述陳情案臺師大回復教育部之說明，內容如下：
    - 〈1〉依據臺師大研究生博士暨碩士學位考試實施要點（108 年 10 月 30 日修訂，法規名稱修改為：臺師大學位授予暨研究生學位考試辦法）第 10 點規定略以，學位考試後，各系所應俟研究生繳交附有口試委員簽字同意之論文，始得將各該生學位考試成績送教務處登錄。據此，臺師大訂有「博（碩）士論文通過簽名表」，該表需經系主任（所長）簽章。專班亦依前開規定訂定所屬學位口試評分辦法細則及「碩士學位考試通過簽名表」，專班執行長之簽名即為系所主管之簽名。
    - 〈2〉另臺師大研究生博士暨碩士學位考試實施要點第 8 點第 1 款規定：「研究生申請學位考試經學系或研究所審查符合規定核備後，應繳交學系或研究所規定繕印之學位論文、創作展演之書面報告或技術報告，併同提要，擇期辦理有關學位考試事宜。」有關陳情內容所述「論文被執行長大幅修改，不改不讓畢業」等情節，經查該專班執行長僅依據該專班「研究生論文（技術報告／專業實務報告）寫作參考格式」給予學生論文格式之建議，學生通過學位考試後，即可依規定辦理畢業離校手續。
2. 揆諸臺師大相關回復教育部說明，第一次僅由臺師大 GF-EMBA 逕復教育部，未有針對學生陳情「論文被執行長大幅修改，不改不讓畢業」等情進行調查，第二次雖由臺師大教務處函復卻表示此乃專班執行長給予學生論文格式之建議，

無確實瞭解是否有陳訴情事，無法及時遏止夏教授相關行為致嚴重影響學生受教權益。

3. 後臺師大至 109 年因再次接獲民眾檢舉夏教授行為，始針對「民眾檢舉表演藝術所夏學理教授行為疑義案」成立專案調查小組，進行調查。
4. 另據臺師大約詢前函覆資料亦表示：「夏教授如為不當更換口試委員，事實認定首應回歸系所判斷，非無侵害學術自由之虞，惟實務上尚無相關明文規定是否侵害學術自由判斷基準。」可知臺師大確實瞭解夏教授行為若判斷屬實難認無影響學術自由。

(十一) 綜上，時任臺師大表演藝術所所長夏學理於兼任國際時尚高階管理碩士在職專班執行長期間，僭越學位授予暨研究生學位考試辦法規定之行政主管權限，否決非指導學生與指導教授已擬定之論文題目、更換符合資格之論文口試委員、要求學生僅能用單一制式之論文格式等情已影響學生及教師之學術研究自由，有違教師法、臺師大教師聘約及專業倫理守則等相關規範，又臺師大於 106 年就已接獲相關陳情，卻未詳實調查，善盡督促管理之責，致無法及時遏止夏教授違反校規越權情事，顯有怠失，允應嚴肅面對。

二、臺師大學生亦反映與夏教授互動上感受到情緒勒索壓力、未能表述自身意見等情，惟 109 年成立之臺師大專案調查小組卻未積極查明有無類此事件及其他相關受影響者，迄本院調查後，多位校友即表示，在學期間為求畢業，不便投訴，而隱忍夏教授各項越權行為，甚至影響其等受教權等語，臺師大身為師資培育學校，未嚴以律己，疏於監督管理校內教師，有負師範精神、嚴重損及學生對學校之信任，後續應積極妥處維護學生權益及表意自由。

(一) 夏教授上開受指訴行為之相關法令：

1. 公民與政治權利國際公約第 19 條：「一、人人有保持意見不受干預之權利。二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。……」
2. 前揭事實與理由一所述之教師法第 32 條、臺師大教師服務規則第 15 點、臺師大專任教師聘約第 4 點及第 7 點、臺師大學

位考試辦法第 8 條及第 9 條及臺師大教師專業倫理守則第三章教學與輔導倫理第 3 點：「教師應秉持關懷與正義精神，從事教學與輔導（一）關懷學生之學習與生活，尊重其基本人權與學習權益，培養獨立思考與自我反省之能力，以及公正、客觀之批判精神。……（三）避免與學生建立不當之親密關係；不得接受學生之異常餽贈或邀宴。」及第四章行政與服務倫理第 3 點規定：「……（一）發揮學術專長與人文關懷，秉持服務精神參與社會公益事務，促進知識文化交流；避免利用本校形象或資源，不當圖利私人……。」

（二）學生反映與夏教授在臉書及 Line 等社群媒體使用，及被交辦「藝／時尚展」等 3 大藝術時尚平臺等事項之互動上，感受到情緒勒索壓力、未能表述自身意見等情。本案訪談與此相關內容摘述：

1. 學生反映有關與夏教授在臉書及 Line 等社群媒體使用上，感受到情緒勒索壓力：

（1）夏教授當時有創表演藝術所相關之臉書粉絲專頁，他把我們都加好友，並且要求我們一定要在臉書上按讚，還會互相比較。

（2）有一次上課，他整整罵了我們 7 個小時，就是因為「沒有按讚，回 Line」等事情，夏教授當時打開臉書粉絲專頁，要我們看按讚的人有誰，說你看這個名人都有按讚，你們怎麼沒有支持我，也按讚或分享，而且他還說，PO 這些文，都是為我們好，是要我們瞭解業界生態，要每一個人都表態說明，沒有按讚分享，對嗎？可是每個人不一定都支持夏教授的論點，且很多夏教授的論述是沒有依據；然後又要我們打開 Line 群組，檢視學生回覆訊息的狀況，說 A 學生回我幾次，說 B 學生沒回謝謝，肯定回覆多次的學生或要求未回覆訊息的學生說明原因，一直強調粉絲專頁跟 Line 都是為了學生好，我畢業以後，前幾年，看到 Line 都很害怕，之後，他又常常 PO 出這些他要求學生感謝他的截圖，並斷章取義，讓別人以為是批評他的學生在說謊，攻擊他。

（3）學生提出課程建議，卻受夏教授等人約談，據該生表示：「夏

教授片面曲解我的意思，讓我感到很壓迫，他們一直解讀為，我否定、質疑系所，甚至跟我可否畢業，牽扯在一起」、「我感受是因為我的建議，使他們威脅我不能畢業，甚至人身攻擊。」

2. 再者，學生反映，夏教授要求尚未入學的研究生負擔「藝／時尚」活動的經費及籌辦，顯亦過當：
  3. 夏教授擔任 GF-EMBA 執行長時，推動「藝／時尚展」等 3 大藝術時尚平臺，系列活動包括動、靜態展覽、時尚服飾走秀、舞臺劇等，惟該活動之籌辦及經費是由尚未入學的學生所負擔。學生反映如下：
    - (1) 開學前，夏教授就把大家分群，協助 11 月的藝術時尚表演會，要求學生出錢出力，因此很多學生反彈或是無法負荷退學（還沒入學，就要付出資源，做捧夏教授個人的事）。
    - (2) 有聽說尚未入學學生因此憤而退學之事，後來，這活動在夏教授卸任執行長後，停辦。
    - (3) 當時 3、4 月放榜，於 9 月才要註冊入學的學生，卻要在 11 月完成這大型活動，因經費、任務皆龐大，造成學生間很多紛擾，第二屆是有一位學生先出 30 萬，其他人也紛紛出錢，解決此事。第三屆是更多年輕人入學，所以他們根本不用這件事，有些學生本身就做策展，他不認為這是一個學習，大家也很質疑「藝／時尚」的目的及意義，也造成學生與老師的對立。
- (三) 夏教授對於「藝／時尚」事件之回應，略以：「個人在 GF-EMBA 第一屆第一次班會，建議以『藝／時尚』做為全班合作『班展』的實務跨界特色亮點活動並經以全班公決後決定辦理……自一開始，個人即建議『小而美』的作法，且再三強調提醒務必善用社會資源，對外爭取企業贊助與政府補助，避免造成學生財務負擔……由於是『非課程』之班級自治活動，個人僅止於提供策展方向與展出內容之原則性建議，不涉入辦理期程長短、規模大小、預算多寡等班級自治決策性事務。」
- (四) 惟查，109 年成立之臺師大專案調查小組調查夏教授於時尚管理專班內之行為疑義時，即查明知悉夏教授相關不當行為之影響可能不僅於該專班，且已造成學生心生恐懼與壓迫，卻未積極

查明有無其他類此事件及相關受影響者：

1. 本案緣起為臺師大時尚管理專班校友陳訴，而臺師大專案調查小組之調查範圍及訪談對象也僅針對夏教授於時尚管理專班之行為及該專班校友。惟該專班校友於接受臺師大調查時，即反映一般在校生（即夏教授所任教之表演藝術系、所之學生及校友）或是校內老師似同樣受夏教授行為影響甚深，並強調臺師大身為師資培育學校，更應在教師道德規範上嚴謹重視。
  2. 復據臺師大專案調查小組之調查結論，亦認為夏教授與學生互動與管理上，應有所調整，摘要如下：
    - (1) 綜合學生證詞及夏教授說明，夏教授之相關行為，確因師生關係權力不對等，造成學生心生恐懼、壓迫等感受，建議將本專案調查小組之查證內容移請管理學院及音樂學院為適當處置。
    - (2) 建議管理學院要求夏教授於一定期間內不得於該院開課及指導學生。
    - (3) 綜合學生證詞，夏教授曾要求尚未入學之研究生負擔課程活動之相關經費，建議系所未來如再辦理相關課程活動時，應向學生妥為說明，並給予適當之經費補助，避免造成學生之壓力及負擔。
  3. 惟查，臺師大後續雖已禁止夏教授於管理學院內之授課及指導學生，卻未積極查明校內有無其他類此事件及相關受影響者（如表演藝術系、所學生及校友）。
- (五) 嗣本院訪談相關證人後，確實發現表演藝術系、所校友同樣受夏教授之相關行為影響甚深，而多位校友亦表示，在學期間為求順利畢業，不便投訴，而隱忍夏教授相關行為，甚至影響其受教權，相關訪談內容略以：
1. 據本案訪談結果，不論該專班校友或是教師都強烈表達自身站出來是希望避免再有類似情況、想保護臺師大表演藝術系、所學生，因為該系所學生僅是一般在校生，較在職專班生更無力反抗夏教授要求及給予的壓力，且表演藝術圈較小，許多表演藝術系所學生皆因擔心影響未來就業，而吞忍夏教授行為。

2. 本案訪談與此相關內容摘要：

- (1) 有一個現象，表演藝術系的學生沒有一個人願意報考表演藝術所，許多學生也因夏教授，而不願意念表演藝術所（學生被要求做很多老師的事）。
- (2) 我們站出來，是想幫助表演藝術系所的學生，我們在業界的人士（在職生）都遇到夏教授這樣情況，他們是真正的在學生，手無縛雞之力，且表演藝術圈子很小，大家怕夏教授的勢力，會影響到畢業、求職。
- (3) 部分校友表示：「畢業以後，仍害怕出來作證，會遭到報復，因夏教授會用各種繁瑣手段對待與他作對的人，但現今仍願挺身而出，是希望不要再有受害者，擔心有人會承受不住，造成憾事。」
- (4) 夏教授不只是在 GF-EMBA，連在表演藝術所，也會以他個人喜好，刁難學生，讓學生恐懼是否能如期畢業，延畢對學生也是經濟上的負擔。

(六) 據上，學生反映與夏教授互動上感受到情緒勒索壓力、未能表述自身意見等情，臺師大專案調查小組卻未積極查明有無其他類此事件及其他相關受影響者，致使本院調查時，多位校友即表示在學期間為求畢業，不便投訴，而隱忍夏教授行為，甚至影響其受教權，臺師大身為師資培育學校，未嚴以律己，疏於監督管理校內教師，有負師範精神、嚴重損及學生對學校之信任，後續應積極妥處維護學生權益及表意自由。

綜上所述，時任臺師大表演藝術所所長夏學理於兼任國際時尚高階管理碩士在職專班執行長期間，僭越相關法令規定之行政主管權限，否決非其指導學生與指導教授已擬定之論文題目、更換符合資格之論文口試委員、要求學生僅能用單一制式之論文格式等情，已影響學生、教師之學術研究自由，且有違教師法、臺師大教師聘約及專業倫理守則等相關規範，詎臺師大雖自106年起已接獲學生相關陳情，惟該校卻未積極查明所訴事實，臺師大疏於督飭，核有違失。另臺師大學生亦反映其等與夏教授互動上，感受到情緒勒索壓力、未能表述自身意見等情，該校專案調查小組亦未積極查明有無類此事件及其他相關受影響者，亦影響其等受教權。臺師大未積極維護學生權益及表意自由，嚴重損及學生對學校之信任，爰依憲法第97條第1項及監察法第

24條之規定提案糾正，移送教育部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

### 39、彰化縣花壇鄉公所辦理虎山巖申請寺廟相關登記備查，逾越其初審之權限；另彰化縣政府未善盡職責採取積極有效作為，致申請案延宕等情案

提案委員：趙永清

審查委員會：經 110 年 8 月 17 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 14 次會議審查通過

## 糾正案文

壹、被糾正機關：彰化縣政府、彰化縣花壇鄉公所

貳、案由：

彰化縣花壇鄉公所辦理虎山巖申請寺廟相關登記備查事項，逾越其初審之權限要求該寺廟補正而未為初審，且未經授權逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，罔顧人民權益；彰化縣政府為寺廟登記之主管機關，具有案件的最終審核權，未能善盡職責採取積極有效作為，致該申請案延宕至 110 年 6 月 7 日始准予備查，嚴重損及該寺廟之權益，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於「彰化縣花壇鄉之虎山巖（下稱虎山巖）向該縣花壇鄉公所（下稱花壇鄉公所）等申辦該寺廟第 8 屆第 1 次、第 2 次定期信徒大會紀錄備查、寺廟負責人變動、核發寺廟登記證事宜，疑遭刁難，未獲核准，影響廟務運作等情案」，經調閱內政部、彰化縣政府、花



壇鄉公所等相關卷證，並於民國（下同）110年4月26日上午邀集內政部（民政司）、彰化縣政府及花壇鄉公所率相關主管人員至虎山巖履勘，同日下午於彰化縣政府詢問內政部（民政司）、彰化縣政府、花壇鄉公所等相關主管及承辦人員調查發現，本案彰化縣政府及花壇鄉公所辦理虎山巖申請寺廟相關登記備查事項，未能尊重宗教事務自治原則依法審查，一再遲誤且嚴重損及該寺廟之權益，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、花壇鄉公所受理虎山巖申請相關登記備查事項之案件初審過程，以非形式上之書面審查理由要求該寺廟補正，顯已逾越其初審之權限；該公所無視內政部 109 年 2 月 10 日函示意旨與彰化縣政府多次函請其依規定辦理初審並表示初審意見，且在未經授予審查寺廟召開信徒大會會議之有效性及合法性權限下，於 109 年 9 月 23 日逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，罔顧人民權益，殊有未當。

（一）依據內政部 102 年 10 月 1 日台內民字第 1020318162 號函略以：「依辦理寺廟登記須知第 7 點第 1 項及第 8 點規定：『申請寺廟設立登記經鄉（鎮、市、區）公所初審合於規定者，鄉（鎮、市、區）公所應函報直轄市、縣（市）政府複審。』、『申請寺廟設立登記案件依第 7 點第 1 項初審不合規定，或依第 7 點第 2 項書面審查或現場會勘不合規定者，鄉（鎮、市、區）公所或直轄市、縣（市）政府應限期命補正；逾期不補正者，得駁回其申請。』爰鄉（鎮、市、區）公所具有轄管寺廟申請寺廟設立登記之初審權。次依同須知第 9 點、第 14 點、第 18 點、第 23 點、第 24 點第 2 項規定，寺廟負責人須檢具應備文件報請鄉（鎮、市、區）公所函轉直轄市、縣（市）政府，申請發給寺廟登記證、辦理寺廟變動登記、申請備查管理或組織成員選舉結果、補報信徒或執事名冊及補定組織或管理章程，上開規定之規範意旨，亦係由鄉（鎮、市、區）公所就上述事項初審，初審合於規定者始得轉報直轄市、縣（市）政府，如初審不合規定，鄉（鎮、市、區）公所應限期命補正，逾期不補正者，得駁回其申請，爰鄉（鎮、市、區）公所亦具有轄管寺廟申請發給寺廟登記證、辦理寺廟變動登記、申請備查管理或組織成

員選舉結果、補報信徒或執事名冊及補定組織或管理章程等事項之初審權。」

- (二) 詢據內政部表示，「辦理寺廟登記須知」規定，寺廟登記之主管機關為寺廟所在地之直轄市或縣（市）政府，惟考量多數直轄市或縣（市）政府所轄寺廟家數眾多，且寺廟申請登記事項繁雜，人員編制少之地方政府無法適時就寺廟遭遇基本問題給予協助輔導，爰該須知及內政部上開號函規定，鄉（鎮、市、區）公所先就寺廟所送案件作初步審理，如審查申請人所附之應備表件是否齊全、會議紀錄及相關文件是否有加蓋寺廟圖記與負責人印鑑，及填載之格式內容是否清楚完整等。換言之，鄉（鎮、市、區）公所之初審係為形式上之書面審查，而最終案件的審核權仍由各直轄市、縣（市）政府辦理；倘申請人所附之應備表件不齊全、會議紀錄及相關文件未加蓋寺廟圖記與負責人印鑑，或填載之內容格式未清楚完整等事項，鄉（鎮、市、區）公所得限期補正；逾期不補正者，自得駁回其申請（該須知第 8 點參照）。
- (三) 按憲法第 13 條規定人民有信仰宗教之自由，人民為實現內心之宗教信念而成立、參加之宗教性結社，就其內部組織結構、人事及財政管理應享有自主權，司法院釋字第 573 號解釋業已闡明。內政部 81 年 10 月 1 日及 96 年 8 月 28 日函示，亦指明寺廟管理委員之候選及選任事宜，是屬該宮內部事務，宜依其章程規定辦理，章程未規定者，基於宗教事務自治原則，宜由該寺廟自行議決。該部 109 年 2 月 10 日就本案之函示，更詳予敘明「候選人具有信徒資格，且寺廟召開之會議符合章程所定出席及決議人數等程序規範，並經信徒大會票選同意通過，即符合章程規定。至管理委員及監察委員之候選人產生方式係依據寺廟之慣例或由信徒大會自行議決，基於宗教事務自治原則，主管機關宜予以尊重。」、「如認該寺廟章程對於候選人之產生方式未有相關規定恐生爭議，嗣後移請彰化縣政府輔導該寺廟修正章程，以臻明確。」、「寺廟所造報之會議紀錄所載票數認尚有疑義部分，宜請該寺廟說明釐清後本於權責妥處，倘涉有偽變造或私權爭議情形，則請其循司法途徑解決。」該寺廟管理及監察委員之候選及選任程序與結果，與內政部 109 年 2

月 10 日之函示意旨，尚無不符之處。

- (四) 惟查花壇鄉公所受理虎山巖申請「寺廟負責人變動」、核發寺廟登記證等案件初步審理過程，並未見所附之應備表件不齊全、會議紀錄及相關文件未加蓋寺廟圖記與負責人印鑑，或填載之內容格式未清楚完整等情事，該公所卻一再指稱管理及監察委員選任不符該寺廟管理委員會組織章程等規定，雖經該寺廟函文申復，該公所仍以「會議紀錄載明管理暨監察委員選舉票數仍存有疑義，其並未依寺廟組織章程選任（實際以擲杯方式產生），且會議相關紀錄尚未經主管機關核備，故其管理及監察委員自始未取得合法身分，對於寺廟之財產、組織章程及人員異動等決議均屬無效」等非形式上之書面審查理由，要求該寺廟補正，顯已逾越其初審之權限。
- (五) 此外，虎山巖辦理第 8 屆管理與監察委員之選任事宜疑義，業經內政部於 109 年 2 月 10 日函示在案，彰化縣政府依內政部上開函示意旨，於 109 年 2 月 12 日函復虎山巖並副知花壇鄉公所。虎山巖於 109 年 2 月 21 日再次檢陳第 8 屆第 1 次定期信徒大會會議紀錄等相關資料，函請花壇鄉公所核轉彰化縣政府准予該寺廟負責人變更，以及寺廟登記證有效期限延至 112 年 3 月 22 日。該公所雖將虎山巖來函及相關資料陳報彰化縣政府，惟並未填列「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」，卻指稱：所送資料未就疑義事項補正；案內第 8 屆第 1 次信徒大會選任管理委員之程序與該寺廟組織章程第 9 條規定不符；又花壇鄉公所接獲民眾投訴指稱，管理委員候選人未有呂進吉，但會議紀錄卻載明其票數，另外選任前即註明候補委員之情形，以及寺廟組織章程無當然委員之規定，該會議紀錄疑似有偽造之嫌，應循司法途徑解決等語。
- (六) 按虎山巖向花壇鄉公所提出申請時業已說明：該寺廟之慣例，管理委員及監察委員選舉前，係先以擲杯方式徵詢神明之同意人選及候補人選，再就此人選記載於候選人選票上供信徒予以選舉勾選。選票上固先依擲杯結果，備註某人為委員或候補委員，然嗣後之當選委員與候補委員仍視信徒實際選舉勾選之票數而定，亦即當選之委員與候補委員仍由信徒大會之信徒以勾選之方式選任而來；岩竹村村長呂進吉為期解決組織章程內無

設置「當然委員」職務之爭議，提出書面聲明辭退「當然委員」同意書在卷等語。事實上，縱使不由岩竹村村長擔任當然委員一職，亦應由票數最高之候補委員晉升為管理委員，況花壇鄉公所於本案詢問時，亦自承知悉該寺廟歷屆依慣例都是先擲杯再勾選，且均由現任村長擔任當然委員，並屢經縣政府備查在案，非該屆獨有之現象。該公所雖聲稱有民眾以電話檢舉該寺廟選舉有舞弊情事，惟卻無法提出具體之檢舉資料。又依內政部表示，「循司法途徑解決」係指當事人（私人）間對於該次會議選舉結果有爭議而言，意即該寺廟選舉涉及會員權益，如有爭議應由會員提起訴訟以謀求解決。惟據該公所表示，並沒有任何會員就該次選舉結果提起司法訴訟。

(七) 嗣彰化縣政府於 109 年 3 月 20 日函請花壇鄉公所依「辦理寺廟登記須知」之規定初審後填列「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」及表示初審意見，以供該府複審。且再次重申內政部 109 年 2 月 10 日函示有關寺廟管理委員之候選及選任事宜，事屬該寺廟內部事務，宜依其章程規定辦理，章程未規定者，基於宗教事務自治原則，宜由該寺廟自行議決，該公所檢送之資料並未有章程未規定事項之信徒大會決議結果，應請依內政部函示辦理。至於信徒檢舉部分，應由該寺廟自行釐清，倘有爭議逕循司法途徑解決。惟該公所不僅未依彰化縣政府來函進行初審，反而函復虎山巖要求其依「辦理寺廟登記須知」、「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」備妥各項表件供該公所初審後函轉縣府審核。

(八) 嗣虎山巖依內政部 109 年 2 月 10 日函及彰化縣政府 109 年 2 月 12 日函意旨，於 109 年 8 月 16 日召開第 8 屆第 2 次定期信徒大會，並於 109 年 8 月 24 日向花壇鄉公所函報第 8 屆第 1 次、第 2 次信徒大會會議紀錄及申辦「寺廟負責人變動」之相關附件資料，就有關前開管理及監察委員候選人產生疑義提出說明，請該公所轉陳彰化縣政府准予備查，惟該公所卻仍以「第 8 屆第 1 次信徒大會會議紀錄載明管理及監察委員選舉票數仍存有疑義，其並未依寺廟組織章程選任（實際以擲杯方式產生），且會議相關紀錄尚未經主管機關核備，故其管理及監察委員自始未取得合法身分，對於寺廟之財產、組織章程及人員異動等

決議均屬無效」等非形式上之書面審查理由，再次函退該寺廟。

- (九) 虎山巖遂於 109 年 9 月 28 日檢附相關資料逕向彰化縣政府申請備查，該府於 109 年 9 月 30 日函轉請花壇鄉公所依「辦理寺廟登記須知」之規定初審，並依審查結果勾選「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」。惟該公所復以「第 8 屆管理委員、監察委員、主任委員及常務監察委員等寺廟幹部自始未取得合法身分，爰會議紀錄所載資料違反寺廟組織章程應屬無效」為由，再於 109 年 11 月 12 日函退虎山巖請其依「辦理寺廟登記須知」規定補正。彰化縣政府嗣於 109 年 12 月 4 日及 12 月 23 日函請花壇鄉公所具體敘明虎山巖會議資料之後續處理情形，該公所 109 年 12 月 18 日及 109 年 12 月 29 日之 2 次回文，皆僅復該府為寺廟登記之主管機關，未另具體敘明處理情形，該府爰依內政部 109 年 2 月 10 日函意旨，函復該公所對寺廟所造報之會議紀錄所載票數認尚有疑義部分，宜依內政部函釋所述請該寺廟說明釐清後，由該公所表達初審意見後送該府複審。
- (十) 因花壇鄉公所遲未表達初審意見後送彰化縣政府複審。該府再於 110 年 1 月 25 日函復該公所略以：「……二、上開寺廟信徒大會會議紀錄處理情形，本府業於 109 年 12 月 4 日……及 109 年 12 月 23 日……函請貴公所說明在案，惟迄今尚未函復後續處理程序，倘仍於行政程序處理中亦請告知，貴公所是否有拒不初審，如有理由為何，請具體說明，以利本府俾憑辦理。」該公所於 110 年 2 月 18 日函復本案寺廟登記處理經過，該公所竟以「所附資料併同陳報多次會議紀錄及其相關文件，實屬複雜難以審認，且符合與否仍待釐清，未免產生非必要之疑義」為由，陳請彰化縣政府本權責卓處，拒依「辦理寺廟登記須知」之規定初審後填列「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」及表示初審意見，以供該府複審。
- (十一) 嗣彰化縣政府於 110 年 3 月 5 日函請花壇鄉公所釐清該公所 109 年 9 月 23 日函<sup>1</sup>檢還虎山巖信徒大會會議資料，並未限期命其補正，惟函中敘明該寺廟第 8 屆的成立手續尚未完備，

<sup>1</sup> 花壇鄉公所 109 年 9 月 23 日花鄉字第 1090014244 號函。

會議及決議均不具合法性，是否係准駁該寺廟申請變動事項之行政處分，該公所竟於 110 年 4 月 12 日函復該寺廟：「……四、次查該案貴寺廟於 108 年 3 月 11 日……函送本所，本所於 108 年 4 月 11 日……函轉彰化縣政府，經彰化縣或府審查後於 108 年 4 月 17 日……予以函退；又貴寺廟於 108 年 4 月 23 日……送本所，本所於 108 年 5 月 3 日……函轉彰化縣政府，經彰化縣政府審查後於 108 年 5 月 13 日……再予以函退，並敘明相關補正事項，本所復於 108 年 5 月 20 日……依縣府待補正事項函退貴寺廟，惟貴寺廟嗣後均未就疑義事項予以補正或逕循司法途徑解決，按彰化縣政府 110 年 3 月 5 日……函意旨以及行政程序法第 98 條、第 110 條規定，受行政處分，未自處分書送達後 1 年內表明不服，不視為於法定期間內所為，另依訴願法第 15 條規定遲誤訴願期間已逾 1 年者，亦不得提起訴願。」

- (十二) 詢據內政部表示，依地方制度法第 18 條及第 19 條規定，宗教輔導屬直轄市、縣（市）之自治事項，依同法第 2 條第 2 款及第 25 條規定，地方自治團體得針對宗教輔導事項自為立法並執行，或依地方制度法及行政程序法規定，委任或委辦給鄉（鎮、市、區）公所執行，故直轄市、縣（市）政府如認寺廟設立（變動）登記案件有委任或委辦之必要，自得訂定相關法規並授權各鄉（鎮、市、區）公所辦理，惟其委任及委辦事項應具體明確，不宜以概括規定為之，亦不得為權限之全部委任或委託（法務部 96 年 12 月 14 日法令字第 0960700882 號函參照），故鄉（鎮、市、區）公所對於直轄市、縣（市）政府委任或委辦之寺廟設立（變動）登記事項是否具有最終准駁權限，仍應視各直轄市、縣（市）政府所訂之相關規定而定。有關彰化縣政府辦理寺廟（變動）登記案件之權責分工，經查該府未訂相關自治法規，僅依該部函附之「辦理寺廟變動登記應備文件簡表」製作「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」，並由所轄公所依該表內容辦理審查，該審查表並未賦予公所可就寺廟召開信徒大會會議之有效性及合法性辦理審查，爰花壇鄉公所 109 年 9 月 23 日函逕予認定虎山巖第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決

議無效」、會議及決議「不具合法性」，似已逾上開審查表所賦予該公所初審之權限。

(十三) 嗣本院於 110 年 4 月 26 日辦理詢問後，彰化縣政府即於翌日函請花壇鄉公所應輔導虎山巖檢送相關會議資料，以利該府審查，虎山巖於 110 年 5 月 4 日函送信徒大會會議資料至花壇鄉公所及副知彰化縣政府。該府以 110 年 5 月 14 日函請該公所積極請其應於 3 天內回復處理情形，倘無拒不轉陳情形應儘速將該寺廟資料送其複審。該公所始於 110 年 5 月 21 日函檢送相關會議資料予彰化縣政府，並敘明：「……有關虎山巖 108 年第 8 屆選任管理委員疑涉嫌不法，本所於 110 年 5 月 21 日花鄉民字第 1100009313 號函移請彰化地方檢察署偵辦。」

(十四) 綜上，花壇鄉公所受理虎山巖申請相關登記備查事項之案件初審過程，以非形式上之書面審查理由要求該寺廟補正，顯已逾越其初審之權限；該公所無視內政部 109 年 2 月 10 日函示意旨與彰化縣政府多次函請其依規定辦理初審並表示初審意見，且在未經授予審查寺廟召開信徒大會會議之有效性及合法性權限下，於 109 年 9 月 23 日逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，罔顧人民權益，殊有未當。

二、彰化縣政府為寺廟登記之主管機關，具有案件的最終審核權，且依內政部 88 年 11 月 18 日函示，鄉鎮市公所如拒將寺廟申辦案件陳轉時，該府得依職權逕行處理。惟內政部於 109 年 2 月 10 日就虎山巖管理委員候選人之產生及選舉程序疑義予以函示後，該府對於花壇鄉公所一再以相同理由退請該寺廟補正，且於 109 年 9 月 23 日逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，未能善盡職責採取積極有效作為，致該申請案延宕至 110 年 6 月 7 日始准予備查，嚴重損及該寺廟之權益，顯有怠失。

(一) 依地方制度法第 18 條及第 19 條規定，宗教輔導屬直轄市、縣（市）之自治事項，而「辦理寺廟登記須知」第 2 條規定，寺廟登記之主管機關，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。依內政部 102 年 10 月 1 日台內民字第

1020318162 號函示，鄉（鎮、市、區）公所雖具有轄管寺廟申請寺廟設立及變動等相關登記之初審權，而最終案件的審核權仍由各直轄市、縣（市）政府辦理。另依該部 88 年 11 月 18 日台內民字第 8808696 號函示，縣（市）宗教輔導屬縣（市）自治事項，地方制度法第 19 條第 3 款第 4 目業已明文，而自治事項依同法第 2 條第 2 款規定，地方自治團體得自為立法並執行，故寺廟申報案件，如屬上開縣（市）宗教輔導之自治事項範圍，縣（市）政府自得依職權逕行處理。

（二）本院於 110 年 4 月 26 日上午前往虎山巖進行履勘，該寺廟簡報時表示，自 108 年 3 月 11 日起檢送辦理第 8 屆管理與監察委員之選任相關資料向彰化縣政府及花壇鄉公所申請迄今歷經 2 年 1 個多月，尚無法取得主任委員變更及換發寺廟登記證，嚴重影響廟務推動，例如：「土地租賃契約到期未能續約影響租金收益」、「未能進行與佃農終止三七五租佃契約，影響雙方權益」、「未能據為申請政府經費補助影響廟宇建設」、「未能提供相關資料予中華電信、台灣大哥大等公司申請設置基地台，影響廟方與村民對外通信品質問題」、「土地被無權占用違建，未能提起訴訟拆屋還地」、「第 7 屆移交之存款不得動支，影響收支甚鉅」等，造成廟譽受損及廟產權益與收益損失等語。

（三）彰化縣政府於 109 年 12 月 31 日、110 年 2 月 18 日分別就本案處理經過函復本院，重點如下：

1. 按「辦理寺廟登記須知」第 14 條及第 18 條規定，寺廟登記事項有變動時，寺廟負責人應檢具文件報請鄉公所函轉該府；復按內政部 102 年 10 月 1 日台內民字第 1020318162 號函釋，鄉公所應就上述事項初審，初審合於規定者始得轉報縣（市）政府，如初審不合規定，鄉公所應限期命其補正，逾期不補正者得駁回其申請，爰本案花壇鄉公所具有轄管寺廟申請變動事項之審查權。
2. 寺廟管理委員之候選及選任事宜，事屬該宮內部事務，宜依其章程規定辦理，章程未規定者，基於宗教事務自治原則，移由該寺廟自行議決，內政部 81 年 10 月 1 日台內民字 8105985 號及 96 年 8 月 28 日台內民字第 0960090727 號函示有案。另內政部 84 年 6 月 14 日內台民字第 8479496 號函



釋：「按寺廟住持（管理人）之任免，屬寺廟內部事務，本於寺廟自治原則，應由寺廟自行決定，不宜由主管機關予以裁定。」爰本案仍應由信徒大會決議並依「辦理寺廟登記須知」規定辦理。

3. 有關輔導寺廟修正章程部分，查寺廟章程係由寺廟制定相關程序規範，如有未盡事宜得隨時修正。該府對該寺廟候選人產生方式未有相關規定 1 節，業以 109 年 2 月 12 日府民宗字第 1090044205 號函告知該寺廟相關內政部規定，惟按「辦理寺廟登記須知」第 14 條規定：「寺廟章程有變動時，寺廟負責人應檢附相關會議紀錄、變動後章程（含修正條文對照表），報請鄉公所函轉縣（市）政府……」是以本案章程修正，須由寺廟負責人申請，應俟花壇鄉公所陳報有關寺廟負責人選舉之初審意見，完成負責人變動之備查時，該府將同時函文告知寺廟依該章程規定程序修正，並積極輔導相關事宜。
4. 虎山巖於 109 年 9 月 28 日將其信徒大會會議資料逕送該府，依「辦理寺廟登記須知」、「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」須經所轄公所初審後層送該府辦理。花壇鄉公所對該寺廟所造報之會議紀錄所載票數認尚有疑義部分，宜依內政部函釋所述請其說明釐清後，由該公所表達初審意見後送該府複審，是以該府 109 年 9 月 29 日函請該公所就虎山巖案初審並依審查結果勾選審查表。又人民依法規申請案件未定處理期間，則依行政程序法第 51 條第 2 項規定，其處理期間為 2 個月，該公所未於 2 個月內初審並函送該府，該府業於 109 年 12 月 4 日、109 年 12 月 23 日函請該公所具體回復處理情形。該公所 109 年 12 月 18 日及 109 年 12 月 29 日之 2 次回文，皆僅復該府為寺廟登記之主管機關，未另具體敘明處理情形；該府於 110 年 1 月 25 日函該公所迄今尚未函復後續處理程序，倘仍於行政程序處理中亦請告知，該公所是否有拒不初審等情。
5. 虎山巖第 8 屆第 1 次定期信徒大會選任之管理委員經第 8 屆第 2 次定期信徒大會確認並追認 1 節，依內政部 109 年 2 月 10 日台內民字第 1090006241 號函說明二：「按寺廟管理委員之候選及選任事宜，事屬該宮內部事務，宜依其章程規定

辦理，章程未規定者，基於宗教事務自治原則，宜由該寺廟自行議決，……」，至管理委員及監察委員產生方式係依據寺廟組織慣例或由信徒大會自行議決，基於宗教事務自治原則，主管機關宜予以尊重；據此，該寺廟追認部分，基於上該原則宜由寺廟自行議決，倘該寺廟自行議決符合章程規定及該寺廟慣例，該府予以尊重。惟因迄今未有相關文件由公所依規定層轉送府，致尚未備查。

- (四) 按花壇鄉公所受理虎山巖申請相關登記備查事項之案件初審過程，以非形式上之書面審查理由，要求該寺廟補正，顯已逾越其初審之權限，且一再以相同理由退請該寺廟補正而未為初審，在未經授予審查權限下，逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，已如調查意見二所述。彰化縣政府就該公所之處理方式，僅多次函請其依內政部函示辦理初審，並沒有更進一步之積極作為，嗣本院於 110 年 4 月 26 日辦理詢問時，該府始表示會於 1 個月內輔導花壇鄉公所將相關資料送該府審查，並於翌日函請該公所儘速辦理，該公所於 110 年 5 月 21 日函檢送虎山巖相關會議資料，該府爰於 110 年 6 月 7 日函復該公所有關虎山巖管理及監察委員選任部分予以備查。
- (五) 且按寺廟登記之主管機關，在縣（市）為縣（市）政府，故最終案件的審核權仍由彰化縣政府辦理；另鄉鎮市公所如拒將寺廟申辦案件陳轉，該府得依職權逕行處理，業經內政部上開 88 年 11 月 18 日函示在案。虎山巖於 109 年 2 月 21 日再次檢陳第 8 屆第 1 次定期信徒大會會議紀錄等相關資料，函請花壇鄉公所核轉該府審查，該公所於 109 年 3 月 5 日將相關資料陳報時，即已敘明所送資料未就疑義事項補正……等相關意見，僅未填列「彰化縣政府辦理非財團法人制寺廟變動登記審查表」，該府自可依職權進行審查；嗣虎山巖於 109 年 9 月 28 日函報該府第 8 屆第 1 次、第 2 次信徒大會會議紀錄，以及申辦「寺廟負責人變動」之相關資料時，該府仍於 109 年 9 月 30 日函請花壇鄉公所依規定初審，並多次函詢後續處理情形，該公所之回文雖未具體敘明處理情形，惟亦已陳明該府為寺廟登記之主管機關；所附資料併同陳報多次會議紀錄及其相關文件，實屬複雜

難以審認，且符合與否仍待釐清，未免產生非必要之疑義，請該府本於權責卓處。該府明知虎山巖已召開第 8 屆第 2 次信徒大會會議作成相關決議，符合內政部 109 年 2 月 10 日函及該府 109 年 2 月 12 日函意旨，允應本於權責准予備查，卻捨此不為，反而函請花壇鄉公所釐清 109 年 9 月 23 日之公文是否係准駁該寺廟申請變動事項之性質，致該公所將該函視為行政處分，並於 110 年 4 月 12 日函復該寺廟如有不服應提起訴願之相關規定，不僅逾越其初審之權限，更造成該寺廟之申請案延宕而無法備查之情形。

- (六) 綜上，彰化縣政府為寺廟登記之主管機關，具有案件的最終審核權，且依內政部 88 年 11 月 18 日函示，鄉鎮市公所如拒將寺廟申辦案件陳轉時，該府得依職權逕行處理。惟內政部於 109 年 2 月 10 日就虎山巖管理委員候選人之產生及選舉程序疑義予以函示後，該府對於花壇鄉公所一再以相同理由退請該寺廟補正，且於 109 年 9 月 23 日逕自作成該寺廟第 8 屆第 1 次信徒大會會議「決議無效」、會議及決議「不具合法性」之行政處分，未能善盡職責採取積極有效作為，致該申請案延宕至 110 年 6 月 7 日始准予備查，嚴重損及該寺廟之權益，顯有怠失。

綜上所述，彰化縣政府及花壇鄉公所，核有怠失，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。

## 被糾正機關改善情形

產生行政變革績效：

- 一、有關調查意見二糾正彰化縣花壇鄉公所部分：彰化縣花壇鄉公所業於 110 年 6 月 7 日以府民宗字第 1100201383 號函備查虎山巖寺廟管理暨監察委員改選名冊，並依辦理寺廟登記須知規定，管理暨監察委員名冊、寺廟圖記及負責人印鑑式及寺廟登記證正本等文件函囑彰化縣花壇鄉公所建檔。
- 二、有關調查意見三糾正彰化縣政府部分：該府表示業依內政部 110 年 8 月 20 日台內民字第 1100041026 號函對於初審係為形式上之書面審查之意

旨，該府表示未來各鄉（鎮、市）公所如有逾越初審權責之情形，該府將會積極輔導其應僅就寺廟所送文件作形式上之書面審查。

- 三、有關調查意見三函請內政部參處部分：內政部表示將函文各直轄市、縣（市）政府知悉，並於未來辦理宗教業務人員講習會時加強宣導，俾地方行政同仁於受理相關案件審查時，能提供寺廟正確之方向指引，以利寺廟之廟務能順利推展。

**註：經 110 年 12 月 21 日監察院內政及族群委員會第 6 屆第 18 次會議決議：結案存查**

## 40、新竹縣政府就民眾申請依祭祀公業條例第51條規定代為標售無人申報之祭祀公業土地，未本於權責代為標售，推諉塞責等情案

提案委員：施錦芳

審查委員會：經110年8月17日監察院內政及族群委員會第6屆第14次會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：新竹縣政府

貳、案由：

新竹縣政府就民眾申請依祭祀公業條例第51條規定代為標售無人申報之祭祀公業土地，允應本於權責代為標售，惟該府卻推諉塞責，以「懷疑代為標售之土地為其他祭祀公業所有」、「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清代為標售之土地所有權人是否為祭祀公業，未能依法令處理，應作為而不作為，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於陳訴人與「公業義和嘗」共有坐落新竹縣峨眉鄉○○○段○○○小段○○○-○地號土地（地籍圖重測後為○○○段○○○地號，下稱系爭土地），未能地盡其用，經多次陳請新竹縣政府依祭祀公業條例第51條規定代為標售，未獲妥適處理等情案，經調閱新竹

縣政府卷證資料，並請內政部（民政司）提出相關說明、陳訴人到院陳訴意見，嗣於民國（下同）110年7月14日詢問（視訊方式）內政部（民政司）、新竹縣政府等相關機關主管及承辦人員，110年8月2日至現場履勘，經調查發現，新竹縣政府處理民眾申請代為標售系爭土地之過程，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、「公業義和嘗」為系爭土地共有人之一，經峨眉鄉公所依祭祀公業土地清查處理原則第2點規定清查認定，係屬「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」而目前無人申報者，新竹縣政府雖懷疑該筆土地係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」所有，惟並未函請該法人查明釐清，且該法人迄今未曾提出漏報之申請，亦未依祭祀公業條例第56條規定，提供其他足以認定之證明文件，該府以此作為規避標售系爭土地之理由，顯屬無據。

（一）祭祀公業條例（97年7月1日施行）第6條規定：「本條例施行前已存在，而未依祭祀公業土地清理要點或臺灣省祭祀公業土地清理辦法之規定申報並核發派下全員證明書之祭祀公業，其管理人應向該祭祀公業不動產所在地之鄉（鎮、市）公所（以下簡稱公所）辦理申報。前項祭祀公業無管理人、管理人行方不明或管理人拒不申報者，得由派下現員過半數推舉派下現員1人辦理申報。」第7條規定：「直轄市、縣（市）地政機關應自祭祀公業條例施行之日起1年內清查祭祀公業土地並造冊，送公所公告90日，並通知尚未申報之祭祀公業，應自公告之日起3年內辦理申報。」第56條規定：「本條例施行前以祭祀公業以外名義登記之不動產，具有祭祀公業之性質及事實，經申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書或其他證明文件足以認定者，準用本條例申報及登記之規定；財團法人祭祀公業，亦同。……」；另祭祀公業土地清查處理原則第2點規定：「依本原則清查之祭祀公業土地，其分類如下：（一）本條例施行前，已依有關法令清理之祭祀公業土地，於本條例施行後土地登記簿仍以祭祀公業名義登記者。（二）本條例施行前，未依有關法令清理之下列祭祀公業土地：1. 土地登記簿以祭祀公業名義登記者。2. 土地登記簿以下列祭祀公業

以外名義登記，而有祭祀公業之性質及事實者：（1）公業、祖嘗、嘗、祖公烝、百世祀業、公田、大公田或公山。（2）宗祠、堂號、公號、家號或其他名義。」

- （二）陳訴人向本院陳稱，其所共有之系爭土地，部分共有人為「公業義和嘗」（持分範圍 1/10），早期根據長輩說「公業義和嘗」管理人，已分家離開本地，鄉公所無資料，陳訴人三代百年來飽受其苦，土地無法有效使用，長期流失嚴重，無法申請擋土牆及排水設施，有一半面積無法種植果樹。系爭土地現由其於地上種植水果，但因屬共有土地，長期無法整地使用，造成農業損失嚴重。系爭土地共有人數 2/3 以上已經同意處分，惟因「公業義和嘗」無權利人資料而無法提存，至無法依土地法第 34 條之 1 規定辦理共有物處分，需先依祭祀公業條例第 51 條規定辦理代為標售「公業義和嘗」共有部分後才能辦理。希望內政部及新竹縣政府能協助標售，其願以共有人身分優先購買，再取得其他共有人之持分部分，進行整地使用等語。
- （三）據新竹縣政府提供資料，「公業義和嘗」於 36 年 6 月 16 日辦理總登記取得系爭土地所有權，權利範圍：288000 分之 28800，屬共有土地。其所轄新竹縣峨眉鄉公所（下稱峨眉鄉公所）業依祭祀公業土地清查處理原則第 2 點規定，就轄內「以祭祀公業名義登記者」或「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」之土地及建物，於 98 年 6 月 18 日依祭祀公業條例第 6、7、56 條規定辦理公告<sup>1</sup>（自 98 年 6 月 19 日起至 98 年 9 月 19 日止共 90 日），並於 98 年 9 月 1 日通知<sup>2</sup>該等土地及建物之土地所有權人（或利害關係人）向該公所辦理申報（自 97 年 7 月 1 日起至 101 年 6 月 30 日止共 3 年）。惟系爭土地共有人「公業義和嘗」並未依規定申報，未能得知其權利義務人或利害關係人，其未申報之原因無法得知。
- （四）該府表示，現今雖未能得知「公業義和嘗」之權利義務人或利害關係人，惟陳訴人係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」之派下

<sup>1</sup> 峨眉鄉公所 98 年 6 月 18 日峨鄉民字第 0980030583 號。

<sup>2</sup> 峨眉鄉公所 98 年 9 月 1 日峨鄉民字第 0980030835 號函。

員，該法人之土地多位於赤柯坪段，且該區附近多為溫姓，故是否屬難以找到真正之權利人，仍有待釐清。另該府於詢問時稱：土地總登記的時候，名字就是「公業義和嘗」，還有一個名稱叫「祭祀公業義和嘗」，在登記的名稱很多，我們在清查祭祀公業溫五德申報的土地清冊中，也有土地所有權人「祭祀公業義和嘗」；有兩筆「公業義和嘗」的土地，沒有歸在溫五德的申報土地內；溫五德有申報的名稱很多，我們發現陳情人是溫五德的派下員，所以我們就懷疑這兩筆土地是溫五德漏報的等語。

(五) 惟據新竹縣政府提供「祭祀公業法人新竹縣溫五德」之不動產清冊，並無系爭土地，且該法人迄今並未提出漏報系爭土地之申請，亦未依祭祀公業條例第 56 條規定，提供其他證明文件足以認定系爭土地為其所有，新竹縣政府亦未函請該法人查明釐清，且據內政部表示，系爭土地登記謄本已於一般註記事項載明，依峨眉鄉公所 98 年 6 月 18 日峨鄉民字第 0980030583 號公告屬祭祀公業清查處理原則第 2 點第 2 款「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」之土地，且目前無人申報之情形，該府所稱懷疑系爭土地為該法人漏報云云，欠缺具體事證，難謂有理由。

(六) 綜上，「公業義和嘗」為系爭土地共有人之一，經峨眉鄉公所依祭祀公業土地清查處理原則第 2 點規定清查認定，係屬「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」而目前無人申報者，新竹縣政府雖疑該筆土地係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」所有，惟並未函請該法人查明釐清，且該法人迄今未曾提出漏報之申請，亦未依祭祀公業條例第 56 條規定，提供其他足以認定之證明文件，該府以此作為規避標售系爭土地之理由，顯屬無據。

二、陳訴人自 108 年 11 月 8 日起，多次向新竹縣政府申請依祭祀公業條例第 51 條規定標售系爭土地，該府允應本於權責依法查詢相關單位及利害關係人後代為標售，惟卻以「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，未能依法令處理，推諉塞責，應作為而不作為，致陳訴人四處奔波陳



情，有違主管機關之責，顯有怠失。

- (一) 祭祀公業條例第 51 條第 1 項規定：「祭祀公業土地於第 7 條規定公告之日屆滿 3 年，有下列情形之一者，除公共設施用地外，由直轄市或縣（市）主管機關代為標售：一、期滿 3 年無人申報。二、經申報被駁回，屆期未提起訴願或訴請法院裁判。三、經訴願決定或法院裁判駁回確定。」第 53 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關代為標售土地前，應公告 3 個月。前項公告，應載明前條之優先購買權意旨，並以公告代替對優先購買權人之通知。優先購買權人未於決標後 10 日內以書面為承買之意思表示者，視為放棄其優先購買權。直轄市或縣（市）主管機關於代為標售公告清理之土地前，應向稅捐、戶政、民政、地政等機關查詢；其能查明祭祀公業土地之派下現員或利害關係人者，應於公告時一併通知。」第 54 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立地籍清理土地權利價金保管款專戶，保管代為標售土地之價金。……祭祀公業自專戶儲存之保管款儲存之日起 10 年內，得檢附證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請發給土地價金；經審查無誤，公告 3 個月，期滿無人異議時，按代為標售土地之價金扣除應納稅賦後之餘額，並加計儲存於保管款專戶之實收利息發給之。……」第 55 條規定：「依第五十一條規定代為標售之土地，經二次標售而未完成標售者，由直轄市或縣（市）主管機關囑託登記為國有。前項登記為國有之土地，自登記完畢之日起十年內，祭祀公業得檢附證明文件，向直轄市或縣（市）主管機關申請發給土地價金；……」
- (二) 詢據內政部表示，依上開條例第 51 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）地政機關應自 97 年 7 月 1 日起 1 年內（即 98 年 7 月前）全面清查造冊，由公所公告並通知尚未申報祭祀公業應自公所公告之日起 3 年內辦理申報，又祭祀公業土地期滿無人申報、申報經駁回，屆期未提起訴願或訴請法院裁判及經訴願決定或法院裁判駁回確定者，由直轄市或縣（市）主管機關代為標售。據該部統計資料，至 109 年底，已有 8 個縣市辦理代為標售，總共有 54 筆，面積約 4.27 公頃。另對於未申報或已提出申報尚未完成清理（未取得派下全員證明書）之祭祀公業，為維護民眾權益，除請各主管機關協助民眾申報外，祭祀公業土地未

代為標售前、或決標前、或登記為國有前，權利人仍可辦理申報，主管機關應予受理。爰有關祭祀公業條例第 7 條及第 51 條所規定之 3 年申報期間，並非除斥期間，倘祭祀公業之申報已逾該期間，主管機關仍應受理該祭祀公業之申報。

- (三) 此外，對於代為標售之土地，祭祀公業條例第 53 條規定，直轄市或縣（市）主管機關代為標售土地前，應公告 3 個月，並於代為標售公告清理之土地前，應向稅捐、戶政、民政、地政等機關查詢；其能查明祭祀公業土地之派下現員或利害關係人者，應於公告時一併通知。又為保障祭祀公業財產權益，代為標售土地價金之處理，依該條例第 54 條規定，由直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立地籍清理土地權利價金保管款專戶，祭祀公業自專戶儲存之保管款儲存之日起 10 年內，檢附證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請發給土地價金扣除應納稅賦後之餘額，並加計儲存之實收利息之價金。
- (四) 有關地方政府執行祭祀公業土地代為標售，反映祭祀公業土地權利價金保管款不足支應問題，對此，內政部認為，為避免代為標售保管款專戶不足的情形發生，地方政府於辦理代為標售作業時，應審慎篩選標售標的，並以無人申報、無爭議或單純之土地優先辦理，且確實參考該部提供之代為標售作業程序，秉持公開作業、完備程序原則。至於經 2 次標售未能完成標售地方主管機關囑託登記為國有之時程問題，按祭祀公業條例第 55 條第 1 項規定，代為標售土地經 2 次標售未能完成標售，由直轄市或縣（市）主管機關囑託登記為國有。前揭規定未明定直轄市或縣（市）主管機關辦理囑託登記國有之期限，主管機關得斟酌保管款專戶之資金情形本權責選擇適當時間辦理囑託登記國有作業。
- (五) 依新竹縣政府提供資料所示，陳訴人歷次取得系爭共有土地所有權合計： $\frac{○○○○○○}{○○○○○○}$ ，已近  $\frac{4}{5}$ ，且大部分共有人均已死亡未辦繼承登記而列冊管理中，系爭土地現況大部分亦由陳訴人使用，其亟思取得系爭土地完整所有權已進行整地利用，惟因「公業義和嘗」產權不明無法處理，乃於 108 年 11 月 8 日正式以書面向該府申請依祭祀公業條例相關規定標售系爭土地中「公業義和嘗」之所有權部分，案經該府於 108

年 12 月 6 日函復陳訴人，因祭祀公業往往牽涉派下員及利害關係人眾多，在尚未釐清前，基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，建請其先於土地所在地之鄉公所釐清是否為祭祀公業，如為祭祀公業，可依祭祀公業條例相關規定申報，待取得派下全員證明書後，再依規約及相關規定處分不動產。陳訴人復於 109 年 1 月 1 日同時向新竹縣政府及內政部陳情標售系爭土地，經該部轉請新竹縣政府併處逕復，該府仍函請陳訴人依上開函復之建議妥處。陳訴人再於 109 年 1 月 30 日、109 年 2 月 24 日兩度向內政部陳情，經該部轉請新竹縣政府處理，該府均函請陳訴人依前揭函復之建議妥處。

- (六) 陳訴人因屢次陳情未獲妥處，爰於 109 年 5 月 29 日向本院陳訴，經本院函請新竹縣政府妥處逕復，該府仍函復陳訴人，系爭土地所在之新竹縣峨眉鄉公所尚未收到「公業義和嘗」申報案；祭祀公業土地往往涉及派下員及利害關係人眾多，如逕為標售而未有完整之權利人請領名冊可資請領價款，依規定於法定 10 年保管期間屆滿後，專戶儲存之保管款經結算如有賸餘，歸屬國庫，將影響相關利害關係人之權益甚鉅，在尚未釐清前基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，請陳訴人仍依祭祀公業條例之規定申報及該府前揭函復之建議妥處。嗣陳訴人於 109 年 7 月 9 日再次向新竹縣政府陳情，經該府承辦人擬具：「……陳情人於 7 月 13 日親至本府民政處，本處就其異議部分已向其說明，當場陳情人亦無其他異議。……」之意見，簽奉准予存查。
- (七) 綜上可知，陳訴人自 108 年 11 月 8 日起，多次向新竹縣政府申請或陳情標售系爭土地，均未獲該府同意之原因，係該府認為祭祀公業之土地往往涉及派下員及利害關係人眾多，如逕為標售，依祭祀公業條例第 54 條規定於法定 10 年保管期間屆滿後，專戶儲存之保管款經結算如有賸餘，歸屬國庫，將影響相關利害關係人之權益甚鉅，在尚未釐清前基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，遂建議陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，並依祭祀公業條例之規定申報。惟依祭祀公業條例第 51 條、第 53 條及第 54 條規定有關祭祀公業之土地如進入代為標售作業，其標售前後，對當事人之權益均有明確之

保障，該府以此作為未啟動查詢及標售作業之理由，難謂允當。

- (八) 又按祭祀公業條例第 51 條規定代為標售之標的，大部分為登記主體不明、產權認定不易之情形，難以找到真正之權利人，無法藉由司法途徑解決。至於祭祀公業可檢具證明文件申報或申請登記者，自可依該條例規定辦理登記，而不必以公權力介入，代為標售。故該條例第 51 條規定性質上係藉非常之手段，以解決長久以來地籍管理之問題，不僅可以促進土地有效利用，增進公共利益，增加政府稅收，並有助於政策之推行及人民財產權利之行使（祭祀公業條例第 51 條立法說明參照）。「公業義和嘗」於公告後多年來均無權利關係人提出申報，係屬登記主體不明、產權認定不易，難以找到真正之權利人之情形。
- (九) 況系爭土地登記謄本既已於一般註記事項載明，係屬祭祀公業清查處理原則第 2 點第 2 款之土地，且自 98 年 6 月 18 日公告迄今無人申報，實已符合祭祀公業條例第 51 條第 1 項第 1 款之規定，新竹縣政府本於權責允應代為標售，惟該府卻要求陳訴人自行釐清是否為祭祀公業，如為祭祀公業，再依祭祀公業條例相關規定申報，與該法條之立法目的顯不相符。迄本院詢問時，該府（民政處處長）始稱：「我們接到監察院通知說明，就來瞭解這個案子。去年因為處裡面人員異動比較多，科長確實是疏忽，但在 7 月中的時候作了第 1 次的回覆，我們後來看了資料以後，如果民眾確實有使用上的需求，我們應該要完成這樣的程序。……鄉公所公告 90 天，3 年內要來完成申報，『公業義和嘗』並沒有做這樣的申報。……就縣內各鄉鎮清查出來，如果公告 3 年未完成申報的，應該要造冊完成法定規範……」等語。顯見該府處理陳訴人申請代為標售系爭土地之過程與方式，顯有推託與違背法令之情形。
- (十) 綜上，陳訴人自 108 年 11 月 8 日起，多次向新竹縣政府申請依祭祀公業條例第 51 條規定標售系爭土地，該府允應本於權責依法查詢相關單位及利害關係人後代為標售，惟卻以「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，未能依法令處理，推諉塞責，應作為而不作為，致陳訴人四處奔波陳情，有違主管機關之責，顯有怠失。

綜上所述，新竹縣政府處理民眾申請依祭祀公業條例第51條規定代為標售無人申報之祭祀公業土地，未能依法令處理，應作為而不作為，均有怠失，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**

## 41、苗栗縣政府辦理「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」，該府、國有財產署及林務局態度消極，以及漁業署之督導不周，確有違失案

提案委員：王幼玲、蔡崇義、葉大華

審查委員會：經 110 年 8 月 17 日監察院財政及經濟、交通及採購委員會第 6 屆第 7 次聯席會議審查通過

### 糾正案文

壹、被糾正機關：苗栗縣政府、財政部國有財產署、行政院農業委員會所屬林務局與漁業署

貳、案由：

苗栗縣政府於73年間與台穩貿易股份有限公司合作開發通霄海埔新生地，因未落實契約管理致該公司擅將80公頃土地轉讓他人並持續占用，經訴請法院於80年間判決返還土地後，竟長期怠於聲請強制執行；嗣林務局及國有財產署於92年至93年間現況接管並遲至102年間已完成強制執行程序收回土地，卻仍放任其中39餘公頃土地續遭占用；迨苗栗縣政府就部分海埔新生地提報「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」經行政院於101年11月19日核准（嗣調整範圍後約67.58公頃），旋即啟動招商規劃並爭取補助款新臺幣3億餘元於107年1月間完成相關工程，竟又因該府、國有財產署及林務局態度消極，以及漁業署之督導不周，致迄未能對外招商開辦養殖事業，核其行政效能不彰，置國

家龐大公產權益及地方養殖漁業之發展於不顧，確有違失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

據審計部臺灣省苗栗縣審計室提出之「108年度苗栗縣總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告」，以及該部嗣依審計法第20條第2項規定以民國（下同）109年10月28日台審部覆字第1090057730號函報本院核辦案件略以：苗栗縣政府於73年6月間將早期取得之通霄鎮海埔新生地提供與台穩貿易股份有限公司（下稱台穩公司）訂立公共造產合作開發契約，由該公司投資興建設施及經營養殖事業，惟契約存續中，台穩公司未經該府同意即違反契約規定而擅將土地轉讓他人從事水產養殖，嗣經苗栗縣政府訴請台穩公司及實際占用人返還土地並給付損害賠償，業經臺灣新竹地方法院（下稱新竹地院）<sup>1</sup>於80年1月22日判決該府勝訴，惟該府卻怠於依判決結果求償及聲請強制執行，任由土地持續遭私人不法占用，損及政府權益；嗣前揭海埔新生地於93年間完成國有登記，分別由財政部國有財產署（下稱國產署）及行政院農業委員會（下稱農委會）林務局為管理機關後，因苗栗縣政府為促進漁業多元化與發展漁產養殖產業及促進觀光，乃將上開海埔新生地部分範圍規劃為「苗栗縣通霄海水養殖專業區」，並於101年4月間層報經行政院於同年11月19日核准，惟該府經爭取補助後共投入新臺幣（下同）3億餘元已完成硬體建設多年，卻迄未能招商開辦養殖事業，核有未盡職責及效能過低情事，爰經本院立案調查。

案經本院向苗栗縣政府、國產署、農委會所屬林務局與漁業署、行政院及台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）、新竹地院及臺灣苗栗地方法院（下稱苗栗地院）調閱卷證資料<sup>2</sup>；並於110年2月18日邀

<sup>1</sup> 本案土地於苗栗地院86年1月9日成立前，原屬新竹地院訴訟轄區。

<sup>2</sup> 農委會110年1月14日農漁字第1090256934號函、國產署110年1月19日台財產署管字第10900414970號函及110年5月17日台財產署改字第11050001880號函、台電公司110年1月19日電核火字第1090027674號函、行政院110年2月1日院臺農字第1100002870號函、苗栗縣政府110年2月25日府農漁字第1100036849號函及110年5月17日府農漁字第1100093548號函、林務局110年3月16日林政字第1091646208號函、苗栗地院110年4月29日苗院雅檔110-48字第09838號函、新竹地院110年5月4日新院嶽文字第

請苗栗縣審計室派員到院簡報；另於110年3月16日及同年4月8日邀集苗栗縣政府、國產署、林務局、漁業署及台電公司派員會同履勘現場及到院接受詢問<sup>3</sup>。

經調查發現，苗栗縣政府於68年間與台穩公司訂約，復於73年間重新與該公司簽約合作開發130公頃通霄海埔新生地以發展海水養殖事業，因未落實契約管理致該公司擅將土地轉讓他人並持續占用，其後經該府對被占用之80公頃提起返還土地之訴並於80年間獲勝訴判決後，卻怠於聲請強制執行；嗣林務局及國產署於92年至93年間現況接管（登記為土地管理機關），並耗時多年始於102年間完成強制執行程序而點交收回被占用土地，卻又因管理不善致迄今仍有國產署經管之39餘公頃土地仍遭占用中；迨苗栗縣政府就其中部分土地於101年3月間提報「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」（嗣經調整後含公共設施之開發面積約67.58公頃），並經行政院於101年11月19日核可，然除相關工程於延宕數年後而陸續於107年1月間完工之外，竟又因該府、國產署與林務局態度消極，以及農委會漁業署對全案督導之不周，致使該案因合作開發委託改良利用工作計畫耗時7年餘仍未磋商審核定案，而無法對外招商開辦養殖事業，核其行政效能不彰，置國家龐大公產權益及地方養殖漁業之發展於不顧，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、苗栗縣政府於68年間與台穩公司訂約，復於73年間重新與該公司簽約合作開發130公頃通霄海埔新生地以發展海水養殖事業，惟未落實契約管理，致廠商未依約完成開發，且擅將土地轉讓他人持續占用；嗣該府向法院提起返還土地之訴並於80年間獲勝訴判決確定後，卻仍怠依判決結果求償及聲請強制執行，致區內80.93公頃土地遭占用數十年而損害政府公產權益至鉅，確有重大違失。

（一）本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」（含公共設施面積約67.58公頃）之範圍位於通霄鎮通霄漁港北側之海埔新生地（如

---

1100000414 號函參照。

<sup>3</sup> 110年4月8日由苗栗縣政府鄧桂菊副縣長（率該府農業處、財政處、地政處及通霄地政事務所人員）、國產署李政宗副署長（率該署中區分署及苗栗辦事處人員）、林務局廖一光副局長（率該局新竹林管處人員）及漁業署林國平副署長率相關人員到院接受詢問。



圖 1 至圖 2 所示)。緣苗栗縣政府鑑於遠洋及近海漁業發展之困境，前於 66 年間籌劃於現今通霄漁港北側之沙洲開發海埔新生地作為鹹水魚塢，並發展公共造產養殖事業，案經擬具開發計畫報經臺灣省政府原則同意辦理後，於 68 年 3 月 12 日與台穩公司簽訂合作契約（契約存續期間：自 68 年 5 月 1 日至 76 年 4 月 30 日止），嗣苗栗縣政府依苗栗縣議會及臺灣省政府相關單位所提意見修正該開發計畫及合作契約，並經數度與台穩公司磋商修正後，於 72 年 11 月 24 日報經臺灣省政府以 72 年 12 月 1 日府民三字第 105646 號函同意循公共造產合作開發經營方式開發興辦養殖事業，惟斯時苗栗縣政府因考量該案自 68 年簽約後已歷經多年時空變化及台穩公司之人事異動，乃經台穩公司同意後於 73 年 2 月 28 日修正契約，嗣又因應議會之修正意見，而於 73 年 6 月 12 日重新與台穩公司簽訂「苗栗縣通霄鎮海埔地公共造產合作開發經營養殖事業契約」（新契約存續期間：自 68 年 5 月 1 日至 76 年 4 月 30 止，合作開發面積約 130 公頃）。

- (二) 惟查開發期間，林務局為加寬本案海埔新生地所在海岸第一線保安林帶並將其南北未連貫地區予以連接，以加強防風定砂效能，刻正於該區域進行擴大保安林查測工作，並以 70 年 2 月 18 日 70 林經字第 07927 號函請苗栗縣政府公告徵求意見（苗栗縣政府並未提出反對意見），再於 70 年 12 月 23 日函報經經濟部於 71 年 4 月 8 日同意後，業經臺灣省政府以 72 年 11 月 2 日 72 府農林字第 154235 號公告將本案大部分海埔新生地編入第 1341 號保安林範圍<sup>4</sup>，林務局亦另再以 72 年 11 月 25 日 72 林經字第 40396 號函請苗栗縣政府加強該保安林之經營管理以發揮其功能在案，然查苗栗縣政府無視保安林係為發揮國土保安功能而劃設，不得同時兼作養殖事業使用<sup>5</sup>，更未理會上開林務局

<sup>4</sup> 第 1341 號保安林當時係由苗栗縣政府管理。

<sup>5</sup> 按森林法第 22 條及第 24 條規定：「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：1. 為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。2. 為涵養水源、保護水庫所必要者。3. 為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、洋冰、頽雪等害所必要者。4. 為國防上所必要者。5. 為公共衛生所必要者。6. 為航行目標所必要者。7. 為漁業經營所必要者。8. 為保存名勝、古蹟、風景所必要者。9. 為自然保育所必要者。」、「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公

72年11月25日函之提醒，仍就當時已喪失開發養殖事業條件之上開養殖事業合作開發案，於73年6月12日重新與台穩公司簽訂「苗栗縣通霄鎮海埔地公共造產合作開發經營養殖事業契約」，即有違失。至於苗栗縣政府雖表示係因當時所屬農業局及民政局之業務分工與協調之問題所致云云，實不足以免除該府之責任。

(三) 次按苗栗縣政府與台穩公司所簽訂「苗栗縣通霄鎮海埔地公共造產合作開發經營養殖事業契約書」第12條約定：「本契約存續期間，乙方（台穩公司）未經甲方（苗栗縣政府）同意，擅自變更用途或出租、轉讓他人經營者，甲方得隨時終止本契約收回土地，乙方不得異議及要求任何補償……。」然查台穩公司對本案海埔新生地，非但實際開發面積不足（原約定開發130公頃，實際只開發98.5公頃），且公共設施亦經驗收不合格，更另與其他投資者簽定投資養殖契約，並將土地交付該等相關人自主經營養殖，而各相關人與台穩公司間係採合作社方式合作，並非投資該公司之股東，亦即本案海埔新生地名義上雖由台穩公司經營，但實際上已變相轉讓其他數十人自主經營<sup>6</sup>，而違反前揭契約書第12條第1項有關禁止台穩公司擅自轉讓他人經營之約定<sup>7</sup>，案經苗栗縣政府於76年4月30日終止合作開發，致上開合作開發案以失敗告終，然其已種下本案海埔新生地此後遭占用數十年之惡因（詳後述），足見苗栗縣政府對於該案之契約管理亦有明確缺失，實不足取。

(四) 嗣苗栗縣政府於78年12月19日提起返還土地及給付損害金之

---

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。保安林經營準則，由中央主管機關會同有關機關定之。」另農委會亦訂有「保安林經營準則」及「保安林施業方法」以供作保安林經營管理之依據。據林務局函復本院表示，依上開保安林經營準則及保安林施業方法規定，保安林應以營林為原則，以發揮國土保安功能，而養殖事業係為發展經濟使用，與國土保安相左，是以保安林自不得同時兼作養殖事業使用等語。

<sup>6</sup> 80年1月22日新竹地院78年度訴字第1687號判決參照。

<sup>7</sup> 依「苗栗縣通霄鎮海埔地公共造產合作開發經營養殖事業契約書」第12條約定：「本契約存續期間，乙方（台穩公司）未經甲方（苗栗縣政府）同意，擅自變更用途或出租、轉讓他人經營者，甲方得隨時終止本契約收回土地，乙方不得異議及要求任何補償……。」

訴，經 80 年 1 月 22 日新竹地院 78 年度訴字第 1687 號判決台穩公司及其他 27 位占用人應將通霄鎮通灣段 1111（暫編地號）等 57 筆地號之國有土地（面積共約 80.93 公頃）返還該府並給付損害金（除其中 1 位占用人上訴最高法院遭該院於 81 年 10 月 9 日判決駁回外，台穩公司及其他占用人於一審敗訴後，並未上訴），然苗栗縣政府並未記取該府前因本案海埔新生地合作開發契約管理之疏失致土地持續遭占用之教訓，竟於前揭判決確定後未能積極聲請強制執行，明顯置公有財產權益於不顧，確有嚴重違失。

- （五）綜上，苗栗縣政府於 68 年間與台穩公司訂約，復於 73 年間重新與該公司簽約合作開發 130 公頃通霄海埔新生地以發展海水養殖事業，惟未落實契約管理，致廠商未依約完成開發，且擅將土地轉讓他人持續占用，嗣該府向法院提起返還土地之訴並於 80 年間獲勝訴判決確定後，卻仍怠依判決結果求償及聲請強制執行，致區內 80.93 公頃土地遭占用數十年而損害政府公產權益至鉅。

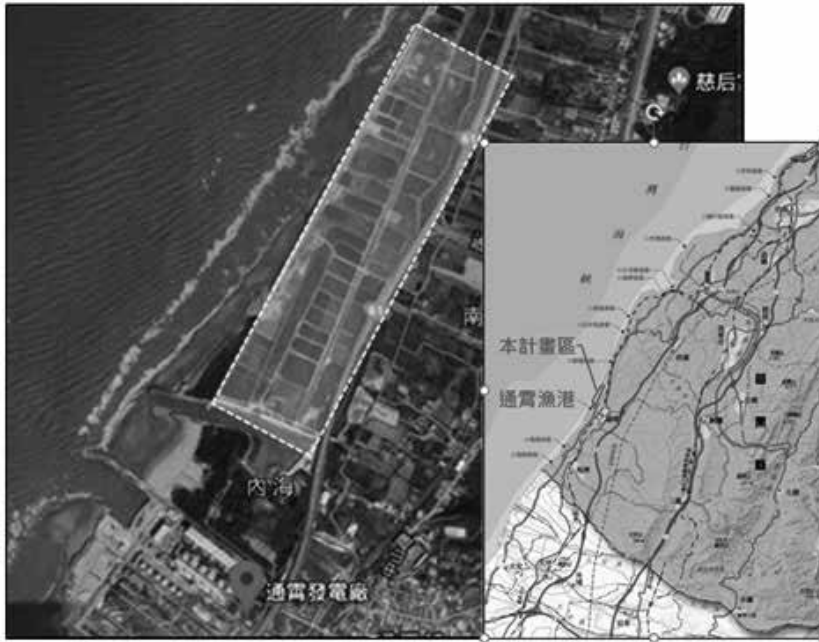


圖 1 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」地理位置圖

資料來源：苗栗縣審計室。



(71 年航空照片)



(74 年航空照片)

圖 2 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」範圍與航空照片套繪圖

資料來源：林務局。

二、林務局及國產署於 92 年至 93 年間現況接管（登記為土地管理機關）本案海埔新生地後，雖依法院判決於 94 年間針對其中被占用之 80.93 公頃土地聲請強制執行，然因未果斷提出執行計畫，以至於耗時 8 年始於 102 年間完成土地點交程序，其行政效率已有待檢討；嗣國產署竟又輕忽國有土地管理機關職責且未能記取前車之鑑，而放任原占用戶及新占用戶再度占用本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」區內 39.22 公頃土地，核其怠忽職責之咎，至屬明顯。

（一）查苗栗縣政府與台穩公司所簽訂「苗栗縣通霄鎮海埔地公共造產合作開發經營養殖事業契約」之開發案於 76 年間合作開發失敗後，其原開發範圍土地嗣於 93 年 5 月 20 日完成所有權第一次登記為國有土地，計包括由管理機關林務局接管之通霄鎮通平段 1510、1536、1536-1、1536-3 地號與通灣段 744、1327 地號等 6 筆土地（面積合計 80.947187 公頃，屬第 1341 號保安林範圍<sup>8</sup>），以及由管理機關國產署接管之通平段 1536-2、1536-4、1536-5、1537、1538、1540 地號與通灣段 1326、1325、1327-1、1324、744-1 地號等 11 筆土地（面積合計 29.281094 公頃），其中包括前揭遭占用並已經法院判決占用人應返還之 80.93 公頃土地，經管理單位即林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處）與國產署中區分署乃共同委任律師於 94 年 12 月 23 日具狀向苗栗地院聲請強制執行（苗栗地院 94 年度執字第 10550 號強制執行案）。

（二）然查上開強制執行案全案耗時 8 年始於 102 年 12 月 24 日完成點交程序（部分土地係以切結現況點交方式辦理），以至於規模龐大之被占用國有土地於 8 年之間無法有效規劃利用。經據 100 年 7 月至 11 月間苗栗縣政府委外調查結果，當時（完成點交前）被占用規模仍有高達 140 口魚塢，面積約為 65.53 公頃土地<sup>9</sup>；嗣苗栗地院為辦理本案強制執行而於 102 年 11 月間清

---

<sup>8</sup> 據林務局表示，原由地方政府代管之國有林事業區外保安林，在地方政府人力、財力逐漸不足之情形下，其管理不善問題日益嚴重，林務局爰於 92 年 7 月通案收回自行管理。本案原由苗栗縣政府代管之第 1341 號保安林，亦於當時先由林務局收回管理。

<sup>9</sup> 《苗栗縣通霄海水養殖專業區成果報告書》，苗栗縣政府委由財團法人台灣漁業

查後，亦提出規模龐大之占用圖（圖 3 略）。

（略）

圖 3 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」102 年間占用概況圖

資料來源：苗栗地院調查<sup>10</sup>。

- （三）經檢視上開強制執行遲延原因，雖然部分係因被占用土地面積廣大、現況複雜及須進行圖籍套繪及現況鑑測等原因而需耗時處理所致，然查通霄地政事務所早於 97 年 10 月 6 日完成測量成果圖、土地及建物增建清冊並函送苗栗地院；又據苗栗地院於 102 年 11 月 21 日傳詢林務局、國產署及占用人確認執行狀況之筆錄所載，當時占用人所組成所謂自救會之會長表示：「現場養殖業者已投入相當多的資金，加上現在景氣不好，業者也是慘澹經營，雖然我們知道鈞院（指苗栗地院）已經要我們不要再放樣，但我們也是需要生活，例如烏魚部分，都沒有達到可以收成的程度。成魚壹條的市場價格大約 700 元，如果現在我們強制收成，只有 150 元的價值。烏魚的養殖成本需要 3 百元，到成熟要 3 年的時間」（按本案如係因考量占用人尚未收成之烏魚，亦應以其養成期 3 年為最大緩衝期限，尚不至需耗時 8 年始執行完成），且林務局及國產署之委任律師亦於當時表示：「（問：94 年本院受理迄今，將近 8 年時間，債權人是否有積極進行？）當時我們有提供執行方法，但是需要 3 個月的時間需要給機關招標。本件因為債務人有向苗栗縣政府陳情，並聲請成立漁業專區，……我們為了考量債務人可能的支出成本，所以有不得已的處置。」（按漁業署及苗栗縣政府係至 99 年間始明確提出養殖專業區之議，而國產署及林務局 94 年聲請強制執行之初尚無此議）顯然本件強制執行案之遲延主要係林務局及國產署未能果斷提出具體執行計畫所致。
- （四）再查前揭海埔新生地經林務局及國產署於 92 年至 93 年間接管（登記為土地管理機關），並於 102 年間收回其中被長期占用

及海洋技術顧問社辦理，101 年 3 月，第 3-4 頁。

<sup>10</sup> 《通霄海水養殖專業生產區規劃報告書》，苗栗縣政府委託浩海工程顧問股份有限公司辦理，103 年，第 3-14 至 3-19 頁。

之土地，行政院另亦於 101 年 11 月 19 日核准將部分土地劃設為「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」（詳後述），然查該署竟輕忽國有土地管理機關職責且未記取前車之鑑，任令所經管之土地（部分土地係經林務局陸續移交該署接管，詳後述）遭原占人持續占用及新占用人進入占用，且遲至經該署中區分署於 109 年 6 月間巡查時始發現，經清查結果，當時被占用土地計有通灣段 744-1 地號等 19 筆，面積高達 39.22 公頃（詳圖 4 及圖 5 所示），確有怠忽職責之咎。

（五）綜上，林務局及國產署於 92 年至 93 年間現況接管（登記為土地管理機關）本案海埔新生地後，雖依法院判決於 94 年間針對其中被占用之 80.93 公頃土地聲請強制執行，然因未果斷提出執行計畫，以至於耗時 8 年始於 102 年間完成土地點交程序，其行政效率已有待檢討；嗣國產署竟又輕忽國有土地管理機關職責且未能記取前車之鑑，而放任原占用戶及新占用戶再度占用本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」區內 39.22 公頃土地，核其怠忽職責之咎，至屬明顯。



圖 4 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」109 年間占用概況圖

資料來源：國產署。

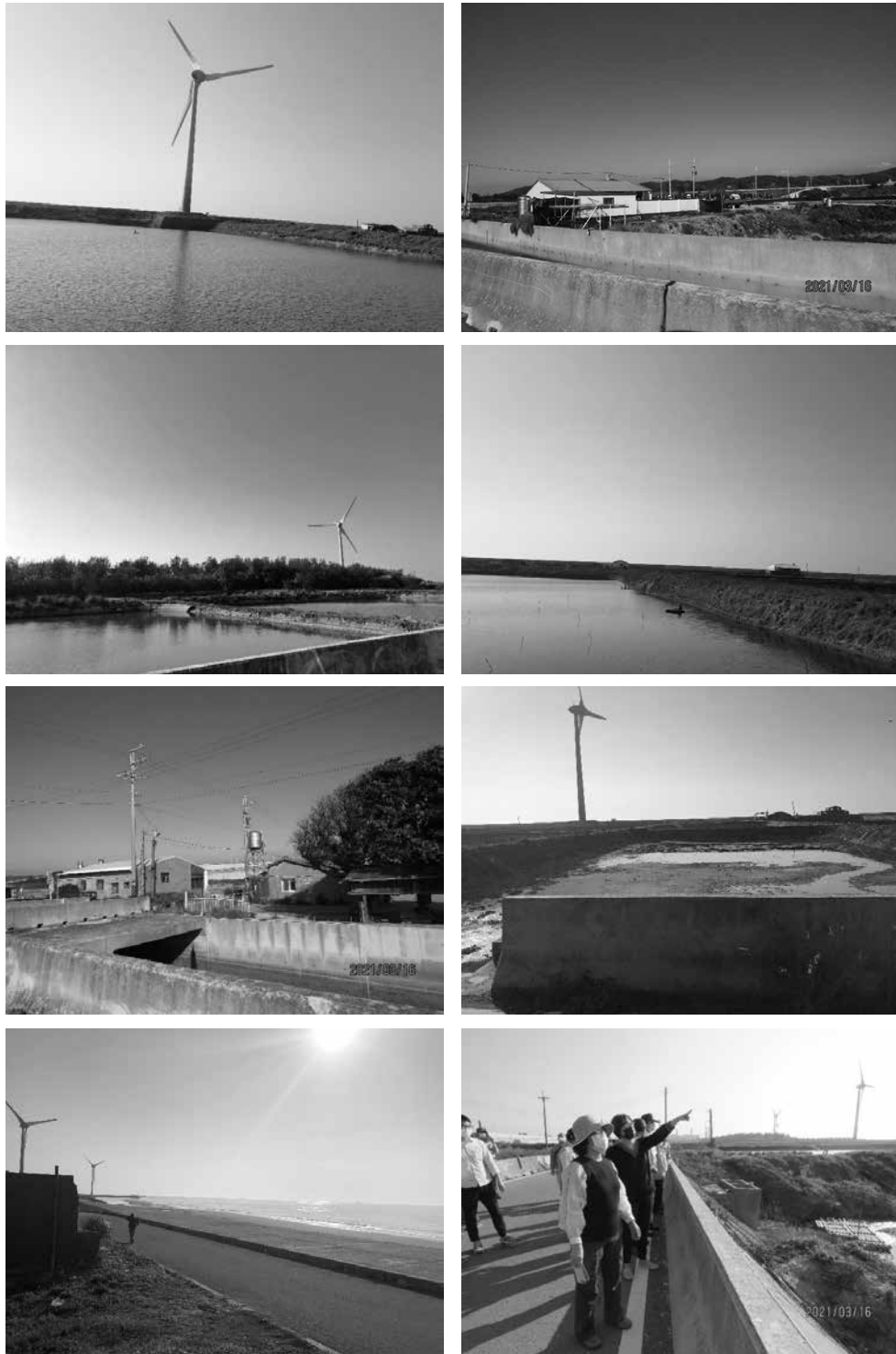


圖 5 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」土地占用及閒置現況照片  
資料來源：監察院。



三、苗栗縣政府為利用通霄海埔新生地發展海水養殖產業，前於 101 年 3 月間提報「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」（嗣經調整後含公共設施之開發面積約 67.58 公頃），經農委會（漁業署）認可並轉報行政院於 101 年 11 月 19 日核准，預定於 105 年完成，嗣農委會亦配合該計畫於 102 年 3 月 15 日公告解編開發範圍內保安林之編定，且苗栗縣政府亦於爭取補助後共投入 3 億 6,812 萬餘元（多為補助款），於 107 年 1 月間完成該案海水供水及海岸保護工（海堤）環境改善工程等建設。然本案除林務局歷經 7 年餘仍未將所經管土地全數移交辦理之外（尚餘 6 筆土地共 0.6570 公頃未完成），苗栗縣政府與國產署對於雙方擬合作開發之委託改良利用工作計畫及契約草案，竟亦耗時 7 年餘之磋商仍未定案；另農委會（漁業署）身為本計畫之 99 年間共同發起機關，並於 101 年間認可該計畫及轉報行政院，且認定其為「漁業多元化經營建設計畫」之重大經建計畫，亦於 103 年間依漁業法第 69 條規定將該計畫範圍劃設為「通霄海水養殖生產區」，另補助苗栗縣政府 9,000 萬元，惟漁業署卻未善盡督導之責，任令本案延宕多年迄未能對外招商以開辦養殖事業，均有行政效能不彰之違失。

- （一）為解決本案通霄海埔新生地經劃編為第 1341 號保安林地後遭養殖業者長期占用問題，並活絡當地經濟發展及建構完整的養殖產業輔導管理措施，農委會前於 99 年 9 月 8 日邀集有關機關實地勘查後，決定請苗栗縣政府及該會漁業署輔導及規劃為養殖區域，嗣苗栗縣政府於 100 年 1 月 4 日邀請農委會與所屬漁業署、林務局，以及國產署等機關及當地養殖戶代表召開「研商苗栗縣通霄國有第 1341 號保安林地規劃為養殖專區協調會議」，決議由該府籌措經費規劃海水養殖專區後專案函報行政院核定，並向農委會（林務局）申請解除該地區保安林之編定。案經苗栗縣政府委外於 101 年 2 月 10 日完成「苗栗縣通霄海水養殖專業區成果報告書」，並於同年 3 月 22 日陳報「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」（原規劃養殖用地 65.53 公頃，尚不含公共設施用地），經農委會（漁業署）認可後於 101 年 9 月 10 日轉報行政院，並敘明：「本規劃案符合本會推廣海水養殖政策，並考量苗栗縣政府在地經濟發展及業者生計需求，本案已納入本會漁業多元化經營建設工作項目，屬新興重大施政計

畫，請鈞院核定，俾利後續辦理保安林解編、公共工程投入及海堤施作等事宜。」嗣經行政院秘書長於 101 年 9 月 19 日函請原行政院經濟建設委員會（已於 103 年 1 月 22 日改制為國家發展委員會）於同年 10 月 25 日邀集相關機關召開「研商行政院農業委員會陳報有關苗栗縣政府規劃苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫會議」，獲致結論略以：1、本案由於養殖專業區計畫屬地方權責，農委會本於中央目的主管機關權責，認定本案確定為「漁業多元化經營建設計畫」第 4 期 4 年（102-105 年度）中程計畫中之執行項目並且編列經費，屬重大經建計畫，與會各機關並無疑義，原則尊重。至於海水養殖專業區設置前，魚塭業者占用國有保安林地部分，仍請農委會與苗栗縣政府務必依法妥慎處理；2、依目前「保安林解除審核標準」相關規定，保安林經中央目的事業主管機關核轉行政院核定之重大經建計畫用地所需者，得由中央主管機關解除部分或全部……；3、本案既已納入前開計畫，請農委會本於權責依法加強督導辦理，俾使該專區發揮促進在地經濟活絡及養殖產業發展效益。案經原行政院經濟建設委員會將上開結論陳報經行政院以 101 年 11 月 19 日院臺農字第 1010072015 函復農委會：「照本院經濟建設委員會綜提意見辦理」（原計畫預訂於 105 年開始營運），另農委會亦依漁業法第 69 條規定，於 103 年 4 月 1 日同意將上開土地設置為「通霄海水養殖生產區」<sup>11</sup> 在案。

- (二) 嗣苗栗縣政府續依前揭計畫提報解除保安林，經農委會（林務局）於 102 年 1 月 18 日召開解除保安林審議委員會決議同意解除後，以該會 102 年 3 月 15 日農林務字第 1021720703 號公告解編保安林（解除面積 54.601192 公頃）。該府另於同期間委外於 103 年間完成「通霄海水養殖專業生產區規劃報告書」，計畫按既有養殖場規劃養殖專業區，並提出「海堤方案 + 第 2 條保安林帶」方案，亦即將西側海堤由北堤向南至緊臨現存保安林北側之長度約為 1,800 公尺，進行海堤改善工程（提高海

---

<sup>11</sup> 按漁業法第 69 條規定：「（第 1 項）陸上魚塭養殖漁業之登記及管理規則，由直轄市、縣（市）主管機關定之。（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關於環境適合發展養殖漁業或現有魚塭集中區域，得規劃設置養殖漁業生產區；其設置及管理準則，由中央主管機關定之。」

堤高度至 8.3 公尺並加設消波塊），並於專業區中段之東側循北段之保安林寬度增加約 22.58 公頃之保安林帶，由苗栗縣政府進行造林，形成第 2 條保安林帶；西南側漁塭約 6 公頃併入原有保安林帶進行造林，以解決國土保安問題（如圖 6 及圖 7 所示）。

- (三) 至於本案經費來源及工程等採購部分，苗栗縣政府除進行勞務採購委外規劃設計、監造外，對於本案之海水供水渠道 2,650 公尺與緊鄰該渠道之路寬 6 公尺道路工程，則於 103 年至 104 年間獲漁業署共補助 9,000 萬元，以及台電公司補助 1 億 4,000 萬元，共計 2 億 3,000 萬元，由該府興辦「苗栗通霄海水養殖專業生產區海水供水及公共設施統包工程」，另亦於 102 年間獲經濟部水利署補助 1 億 3,500 萬元，連同該府自籌 625 萬元，共計 1 億 4,125 萬元，由該府辦理「苗栗縣通霄鎮海岸保護工環境改善工程」及「苗栗縣通霄鎮海岸保護工環境改善工程（第二期）」等 2 件工程，嗣該等工程經延宕 2 年後（詳後述）已於 106 年 11 月 23 日竣工及於 107 年 1 月 14 日完成驗收（以上勞務採購及工程採購總結算金額為 3 億 6,812 萬 7,673 元，如下表「勞務採購及工程採購執行情形彙整表」所示），至此諸事具備，原應即可啟動本件「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」之養殖事業，以活絡當地經濟發展及養殖產業（如圖 8 所示）。



圖 6 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」保安林解編範圍示意圖  
資料來源：林務局。



圖 7 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」規劃方案示意圖<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 《通霄海水養殖專業生產區規劃報告書》，苗栗縣政府委託浩海工程顧問股份有限公司辦理，103年，第3-23頁。

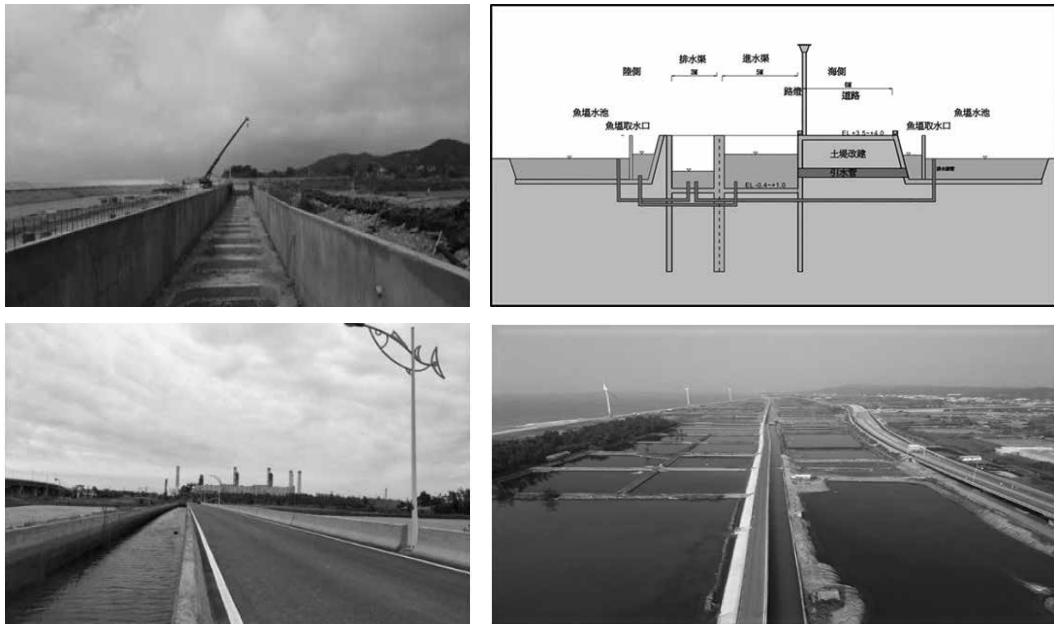


圖 8 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」工程示意圖與完工後現況照片  
資料來源：苗栗縣政府、漁業署、審計部。

「通霄海水養殖專業區計畫」勞務採購及工程採購執行情形彙整表

單位：新臺幣元

採購標的名稱	決標日期 (年/月/日)	決標金額	驗收合格日 (年/月/日)	結算金額
一、勞務採購部分				
苗栗縣通霄海水養殖專業區委託專業技術服務	100/5/17	2,000,000	102/1/9	2,000,000
苗栗縣通霄海岸保護工環境改善工程－委外辦理工程規劃、設計及監造工作等技術服務	102/10/8	9,309,506	104/8/28	7,433,553

採購標的名稱	決標日期 (年/月/日)	決標金額	驗收合格日 (年/月/日)	結算金額
通霄海水養殖專業生產區委託專案管理(含監造)技術服務	102/11/7	9,931,680	107/8/31	10,013,749
苗栗縣通霄海岸保護工環境改善工程(第二期)－委外辦理工程規劃、設計及監造工作等技術服務	104/3/19	2,700,583	105/10/1	2,400,275
二、工程採購部分				
苗栗縣通霄鎮海岸保護工環境改善工程	103/2/18	96,730,000	104/5/20	99,397,145
苗栗通霄海水養殖生產區海水供水及公共設施統包工程	103/4/2	217,500,000	107/1/4	216,864,951
苗栗縣通霄鎮海岸保護工環境改善工程(第二期)	104/7/15	28,900,000	105/7/11	30,018,000
(總計)		367,071,769		368,127,673

資料來源：審計部。

(四) 由於苗栗縣政府因財政拮据，於本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」，除多仰賴中央政府及台電公司之補助以支應相關經費之外，亦無力以有償撥用等方式取得案內國有土地以經營養殖事業，故該府先於 102 年 4 月 24 日召開「通霄海水養殖生產專業區土地取得及合法使用研商會議」<sup>13</sup>，決議由該府與國產

<sup>13</sup> 該次會議由苗栗縣劉政鴻縣長主持，與會單位包括國產署、林務局等單位。

署以「合作開發」方式<sup>14</sup>共同經營，其條件是由苗栗縣政府負責專區內占用之養殖戶切結同意無條件放棄相關權利並將土地返還國產署（須經法院公證），另外，林務局經管之土地亦應移交國產署一併辦理相關合作開發事宜<sup>15</sup>。案經苗栗縣政府以102年8月9日府農漁字第1020161242號函請國產署中區分署同意共同開發本案通平段1536地號等17筆國有土地（林務局經管8筆，國產署經管9筆），經該分署報請經國產署以102年9月9日台財產署改字第10250007250號函復原則同意並請該分署依規定辦理後續工作計畫及契約書之審定事宜。

- (五) 案內林務局應配合移交土地部分，經據苗栗縣政府及國產署表示，本案「通霄海水養殖專業區計畫」經納入海堤等公共設施後之整體開發範圍約67.583865公頃（含林務局經管之53.967907公頃土地，後續應分別移交國產署及苗栗縣政府），其中58.59584公頃將變更為非公用土地，由該府與國產署辦理合作開發（含林務局經管之47.3180公頃），其餘相關公共設施（道路、取排水道、區域排水、堤防、漁港公共設施及一般設施等）用地，業經行政院於104年至110年間陸續核准無償撥用予苗栗縣政府（如圖9所示）。然詢據林務局表示，本案「通霄海水養殖專業區計畫」開發範圍內原由該局經管並預定

<sup>14</sup> 據國產署表示，該署結合目的事業主管機關共同改良利用國有非公用土地業務，係依國有財產法第47條規定，由目的事業主管機關規劃產業需求類型，經該署陳報財政部核定改良利用工作計畫後，由該署各分署與目的事業主管機關簽訂改良利用契約，由目的事業主管機關辦理公開招商，引進民間專業及資金辦理開發，相關作業程序應依「財政部國有財產署結合目的事業主管機關辦理國有非公用不動產改良利用作業原則」（下稱改良利用作業原則）規定辦理。依改良利用作業原則第5點第5款第3目及第5目規定，分署於接獲國產署同意續擬工作計畫及契約書草案（下統稱工作計畫草案）函後，應洽目的事業主管機關研擬工作計畫草案，並將與目的事業主管機關研商獲共識之會商紀錄、工作計畫草案陳報國產署。

<sup>15</sup> 據國產署表示，該署於該次會議所提意見為：「保安林解編後倘以合作開發方式辦理，相關需用土地若可確保後續遭占用問題可獲解決，本署考量可現況接管，倘占用無法排除，實難辦理接管事宜。為配合推動貴縣養殖專業區政策，倘占用人可承諾放棄及返還占用土地，本署方據以研議現狀接管可能。另有關公共設施所需之相關土地，本署原則同意先行撥用，惟請縣府審慎評估專業區內相關土地占用問題日後是否可順利排除，以免衍生糾紛，並影響後續合作開發、標租及招商作業。」

移交國產署及苗栗縣政府之 53.967907 公頃土地，已自 102 年起依國產署意見辦理分割及測量後陸續移交，惟尚餘 6 筆面積共 0.6570 公頃土地仍未完成移交。

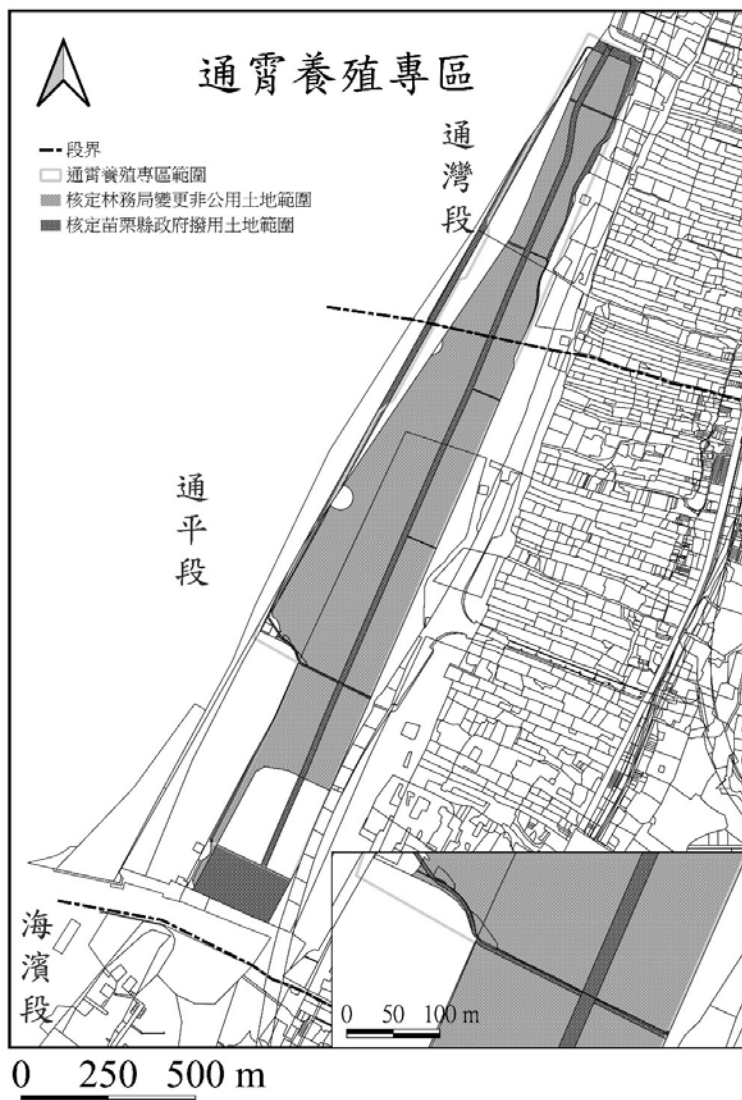


圖 9 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」土地移交範圍示意圖

資料來源：國產署。

(六) 至於苗栗縣政府與國產署辦理「合作開發」部分，查苗栗縣政府自 103 年 3 月 21 日將本案合作開發之委託改良利用工作計畫（下稱本案合作開發工作計畫）及契約書（下稱本案合作開發



契約書)草案函送國產署中區分署審核，迄今委託改良利用工作計畫仍未審定，亦未簽訂合作開發契約，茲摘錄其辦理過程略以：

1. 國產署中區分署於 103 年 4 月 16 日函請苗栗縣政府於開發範圍內林務局經管土地完成變更非公用並移交該署接管後，再研擬工作計畫草案。
  2. 苗栗縣政府事隔 5 年後始於 108 年 2 月 18 日函檢送工作計畫草案，惟因合作開發標的圖冊不一致，經國產署中區分署退請確認土地標的範圍。
  3. 苗栗縣政府於 108 年 7 月 8 日函送本案合作開發工作計畫及契約書草案，經國產署中區分署於同年 7 月 25 日召開會議，決議請苗栗縣政府修正計畫並將範圍內規劃作為公共設施使用之土地辦理逕為分割及撥用事宜。
  4. 苗栗縣政府再於 108 年 10 月 23 日函送修正後工作計畫草案及分收比例計算說明，經國產署中區分署於同年 12 月 5 日召開研商會議，決議請苗栗縣政府於確認通灣段 744-48 地號國有土地應納入本計畫範圍內之土地標示及面積後，儘速通知林務局續辦公用財產變更為非公用事宜，並請依會議中討論意見修正工作計畫、契約書草案及收益分收比例計算說明等。
  5. 苗栗縣政府於 109 年 6 月 23 日及同年 7 月 27 日二度函送修正後工作計畫草案及分收比例計算說明，國產署中區分署嗣於 109 年 9 月 15 日拜會該府確認分收比例計算基準及綠能設施回饋金之比率等後，已於 109 年 11 月 18 日函報國產署。
  6. 據國產署表示，依中區分署所報工作計畫草案所載土地標的，尚有林務局經管數筆國有土地，仍須完成變更非公用財產移交國產署接管後，始得就工作計畫草案陳報財政部核定。
- (七) 經核本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」早經行政院於 101 年 11 月 19 日核可，嗣經農委會於 102 年 3 月 15 日公告解編該計畫範圍內保安林，並經苗栗縣政府於 102 年 4 月 24 日會商國產署與林務局取得合作開發共識，且被占用之土地亦於 102 年 12 月 24 日循法院強制執行程序點交收回，另相關工程亦於 107 年 1 月 14 日完成驗收，然迄本院調查時，除林務局應移交國產署土地尚未全數完成之外，本案合作開發工作計畫及契約書亦

未經苗栗縣政府與國產署磋商定案，以至於龐大之國有土地被占用 30 餘年來毫無收益，迄今亦未能將養殖用地委外招商經營，損害公產權益至鉅（現況如圖 10 所示）。案經本院詢據苗栗縣政府、國產署及林務局相關人員，盡曰無延宕責任。然經本院審視前揭辦理過程，認為本案之延宕，主要係苗栗縣政府、國產署及林務局態度消極及其本位主義所致，例如林務局之土地移交耗時 7 年有餘仍未完成，行政效率有待檢討；國產署屢以林務局土地未完成移交為由一再公文往返，而未能積極邀集各方先確定合作開發範圍，以及早將合作開發工作計畫及契約書定案，顯已輕忽其身為土地管理機關所應善盡積極有效使用收益國有土地之職責，且該署所訂「財政部國有財產署加強推動結合目的事業主管機關共同改良利用國有非公用不動產業務計畫」，據以建立之列管監督機制，亦形同虛設；至於苗栗縣政府乃係本案數十公頃土地被占用數十年之始作俑者，亦為本案養殖專業區計畫之籌劃機關，更受有數億元之補助（本案經費多來自於補助款），本應戮力推動，以儘速達成本案養殖專用區計畫所設定之促進當地養殖漁業發展等目標，然該府卻僅著眼於如何使占用人能合法化繼續使用土地，甚至政策反覆而一度欲放棄合作開發<sup>16</sup>，又合作開發範圍一再變動，核其本末倒置且態度消極，至為不當。

（八）末查本案「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」，原係農委會（漁業署）於 99 年間與苗栗縣政府共同發起，嗣於 101 年間認可該計畫並轉報經行政院交由原行政院經濟建設委員會會商有關機關後定案；而據該會於 101 年 10 月 25 日會商有關機關，嗣經行政院於 101 年 11 月 19 日核可之會議結論即載明：農委會本於中央目的主管機關權責，認定本案確定為「漁業多元化經營建設計畫」第 4 期 4 年（102-105 年度）中程計畫中之執行項目

<sup>16</sup> 詢據國產署相關人員表示，苗栗縣政府於 107 年 3 月 20 日召開「苗栗縣通霄海水養殖專業生產區內土地變更情形及後續使用方式協商會議」，曾表達該府 101 年陳報本案時，並未提及土地提供方式，故該府已無意願與國產署共同開發，希國產署另以其他方式（如標租）解決養殖戶問題及照顧地方產業，應無涉重大經建計畫變更，惟該署中區分署苗栗辦事處於前述會議表達因本計畫已列入行政院重大經建計畫列管，除共同開發無其他處理方式，與縣府認知不同。

並且編列經費，屬重大經建計畫，爰「請農委會本於權責依法加強督導辦理，俾使該專區發揮促進在地經濟活絡及養殖產業發展效益」在案；且該會亦由漁業署於 103 年及 104 年間共補助苗栗縣政府 9,000 萬元，以興辦案內「苗栗通霄海水養殖專業生產區海水供水及公共設施統包工程」（如前述），以及依漁業法第 69 條規定將該計畫範圍劃設為「通霄海水養殖生產區」，然該會漁業署僅進行工程施工品質及進度督導（該工程亦曾延宕 2 年之久，詳後述），卻未見該署依上開行政院 101 年 11 月 19 日函示，就本案所涉土地移交及合作開發等全案相關事項，本諸權責依法加強督導，核其重工程而輕營運，亦有不當。

- (九) 綜上，本案除林務局耗時 7 年餘仍未將所經管土地全數移交辦理之外（尚餘 6 筆土地共 0.6570 公頃未完成），苗栗縣政府與國產署對於雙方擬合作開發之委託改良利用工作計畫及契約草案，竟亦耗時 7 年餘之磋商仍未定案；另農委會（漁業署）身為本計畫之 99 年間共同發起機關，並於 101 年間認可該計畫及轉報行政院，且認定其為「漁業多元化經營建設計畫」之重大經建計畫，亦於 103 年間依漁業法第 69 條規定將該計畫範圍劃設為「通霄海水養殖生產區」，另補助苗栗縣政府 9,000 萬元，惟該會漁業署卻未善盡督導之責，任令本案延宕多年迄未能對外招商開辦養殖事業，均有行政效能不彰之違失。



圖 10 「苗栗縣通霄海水養殖專業區」現況衛星影像圖  
資料來源：林務局。

四、苗栗縣政府為發展海水養殖產業，前擬定「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」報經行政院於 101 年 11 月 19 日核可，嗣於 103 年 4 月 2 日完成案內「苗栗通霄海水養殖專業生產區海水供水及公共設施統包工程」採購案之決標程序（預定完工日期為 104 年 1 月 30 日），然該府於上開工程 103 年 4 月 8 日開工後，卻因財務規劃欠周而延遲給付第一期工程估驗款，因而衍生採購爭議並使工程延宕至 106 年 11 月 23 日始竣工，顯有公共工程財務規劃不當之疏失。

（一）查苗栗縣政府為推動本件「通霄海水養殖專業區計畫」，前報經行政院於 101 年 11 月 19 日核可後，嗣報經漁業署於 103 年

及 104 年間共補助該府 9,000 萬元，以及台電公司同意補助 1 億 4,000 萬元，共計 2 億 3,000 萬元，由該府興辦該計畫案內之「苗栗通霄海水養殖專業生產區海水供水及公共設施統包工程」，案經 103 年 3 月 25 日公開招標，於 103 年 4 月 2 日決標（決標金額 2 億 1,750 萬元，預定完工日期為 104 年 1 月 30 日），嗣於 103 年 4 月 8 日開工（106 年 11 月 23 日竣工，107 年 1 月 4 日完成驗收）。

- (二) 次據台電公司表示，該公司補助上開海水供水及公共設施統包工程，係依據「台電公司促進電力開發協助金執行要點」規定，以本計畫區南側通霄電廠更新擴建計畫案之「建廠前置協助金」補助，案經該公司與苗栗縣政府多次溝通協商，最終由行政院秘書長於 102 年 7 月 9 日召開「協商通霄電廠更新擴建計畫相關事宜會議」決議（有關通霄海水養殖專區部分）：「為利苗栗縣政府及早規劃通霄海水養殖專區相關建設，請台電公司預先撥付通霄電廠建廠前置協助金 1.4 億元。」嗣苗栗縣政府於 103 年 1 月 17 日檢附苗栗縣議會審議同意之預算證明文件申請撥款，經台電公司促進電力開發協助金審議委員會審核通過後，於 103 年 4 月 2 日撥付該府建廠前置協助金第 1 期款 9,800 萬元；至於其餘 4,200 萬元，雖經苗栗縣政府分別於 108 年 11 月 12 日及 109 年 9 月 14 日申撥，惟因請款資料不全，故尚未撥付等語<sup>17</sup>。
- (三) 惟詢據苗栗縣政府相關人員表示，上開工程承包廠商於工程第一期估驗完成後申請給付第一期工程估驗款時，因該府發生財務困難致延遲付款，承包廠商乃依契約規定於 104 年 7 月 3 日申請停工，嗣經導入融資平臺後，承包廠商始於 104 年 8 月 25 日取得款項，然承包廠商嗣經該府多次要求復工，卻以融資損失 4% 手續費歸屬等問題而不復工，案經行政院公共工程委員會召開 5 次協調會議，始於 106 年 7 月 28 日調解成立，以至於工程發生延宕，此實乃肇因於該府財政困難而延宕工程估驗款之給付所致，該府已於後續標案將融資平台納入契約規範，以減

---

<sup>17</sup> 台電公司撥付補助款前，苗栗縣政府係以墊款方式辦理本案「苗栗通霄海水養殖生產區海水供水及公共設施統包工程」。

少紛爭等語。

(四)經核，苗栗縣政府為發展海水養殖產業，前擬定「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」報經行政院於101年11月19日核可，嗣於103年4月2日完成案內「苗栗通霄海水養殖專業生產區海水供水及公共設施統包工程」採購案之決標程序（預定完工日期為104年1月30日），然該府於上開工程103年4月8日開工後，卻因財務規劃欠周而延遲給付第一期工程估驗款，因而衍生採購爭議致使工程延宕至106年11月23日始竣工，顯有公共工程財務規劃不當之疏失。

綜上所述，苗栗縣政府於73年間與台穩貿易股份有限公司合作開發通霄海埔新生地，因未落實契約管理致該公司擅將80公頃土地轉讓他人並持續占用，經訴請法院於80年間判決返還土地後，竟長期怠於聲請強制執行；嗣林務局及國產署於92年至93年間現況接管並遲至102年間已完成強制執程序收回土地，卻仍放任其中39餘公頃續遭占用；迨苗栗縣政府就部分海埔新生地提報「苗栗縣通霄海水養殖專業區計畫」經行政院於101年11月19日核准（嗣調整範圍後約67.58公頃），旋即啟動招商規劃並爭取補助款新臺幣3億餘元於107年1月間完成相關工程，竟又因該府、國產署及林務局態度消極，以及漁業署之督導不周，致迄未能對外招商開辦養殖事業，核其行政效能不彰，置國家龐大公產權益及地方養殖漁業之發展於不顧，確有違失，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等有關機關確實檢討改善見復。

**註：尚未結案**

# 索引表

## 一、依被糾正機關名稱索引

被 糾 正 機 關 名 稱	案 次
行政院	68
內政部	27、28、53
外交部	20
國防部	5、7、17
教育部	29、30、51、52、60
經濟部	42、57、69
交通部	6
勞動部	20、21、66
行政院農業委員會	32
衛生福利部	2、15、25、56
文化部	47
國家發展委員會	53
海洋委員會	19
原住民族委員會	64
內政部警政署	6
內政部營建署	16、75
內政部移民署	19
內政部營建署陽明山國家公園管理處	16、62
國防部空軍司令部	5
國防部陸軍司令部	17
國防部海軍司令部	5、45、76
國防部憲兵指揮部	77
國防部軍事情報局	78
國防部軍備局	4
國防部軍備局生產製造中心第 202 廠	4

## 2 監察院糾正案彙編

被糾正機關名稱	案次
國防部海軍司令部陸戰隊指揮部烏坵守備大隊	45
財政部國有財產署	41
財政部關務署	8
國立宜蘭大學	73
國立臺北教育大學	58
國立臺灣師範大學	38
法務部矯正署	14、35、37
法務部矯正署誠正中學桃園分校	37
法務部矯正署澎湖監獄	14
法務部矯正署嘉義監獄	36
經濟部工業局	31、67
經濟部水利署	9
經濟部礦務局	70
台灣電力股份有限公司	18、57、69
台灣中油股份有限公司	42
台灣自來水股份有限公司	9
交通部公路總局	11、28
交通部航港局	13、33
交通部臺灣鐵路管理局	3、34、71
行政院農業委員會林務局	41
行政院農業委員會漁業署	19、20、41
衛生福利部食品藥物管理署	25
衛生福利部澎湖醫院	48
海洋委員會海巡署	45
海洋委員會海巡署金馬澎分署	45
海洋委員會海巡署艦隊分署	45
臺北市政府	26、47、63、74



被糾正機關名稱	案次
新北市政府	9、15
新北市政府教育局	24
新北市金山區公所	44
桃園市政府	28、55、75
桃園市政府教育局	59
桃園市中壢區新街國民小學	59
臺中市政府	50
臺中捷運股份有限公司	49
臺南市政府	31、65
臺南市政府警察局歸仁分局	54
基隆市政府	22
新竹縣政府	40、43
苗栗縣政府	41
南投縣政府	72
南投縣信義鄉公所	72
彰化縣政府	39
彰化縣花壇鄉公所	39
嘉義縣政府	11、12
花蓮縣政府	1、10
臺東縣蘭嶼鄉公所	46
澎湖縣政府	23
金門縣政府	60、61

## 二、依糾正案類別索引（按筆劃順序排列）

案 件 類 別	案 次
土地行政	16、27、40
工業	31
公路	6、10、11、12
文化設施	47
水運及港務	13、33
民政	1、39、46
生產事業	4
兒少福利	15
社會行政	26
社會福利	55
建築管理	53、62、75
軍品採購	7、17、76、77
食品藥物	56
原住民族	64
訓練管理	5、45、78
財政關務	8
高等教育	29、30、38、52、58、73
國民及學前教育	50、51、59、60
國有財產	41
國營事業	9、18、42、57、69
都市交通	49
都市計畫	28、63
勞工	19、20、21、44、65、66
農業	32
獄政	14、35、36、37
徵收補償	28、61
衛生	2、25

案 件 類 別	案 次
衛生醫療	48、68
學生事務與特殊教育	24
營繕採購	22、72
環保	43、67
礦務	70
警政	54
鐵路	3、34、71
體育	74
觀光	23

## 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
人口販運防制法	第 5 條、第 17 條、第 28 條	66
人口販運被害人工作許可及管理辦法	第 3 條、第 4 條	66
入出國及移民法	第 4 條、第 36 條	19
土地法	第 43 條、第 57 條	27
	第 215 條、第 219 條、第 223 條、第 224 條、第 225 條、第 227 條、第 231 條、第 235 條、第 241 條、第 245 條	28
	第 34 條之 1	40
	第 79 條之 1	53
	第 219 條	61
	土地法施行法	第 50 條
土地徵收條例	第 28 條	12
	第 9 條、第 11 條、第 49 條、第 50 條	61
土地徵收條例施行細則	第 20 條	61
土壤及地下水污染整治法	第 2 條、第 12 條	9
大學法	第 1 條、第 9 條、第 13 條、第 14 條	29
	第 1 條、第 3 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條	30
	第 1 條、第 3 條	52
	第 1 條、第 20 條	58
山坡地保育利用條例		16
中央法規標準法	第 5 條	27
	第 18 條	75
中央機關未達公告金額採購招標辦法	第 2 條、第 5 條、第 6 條	72

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
中華民國刑法	第 213 條、第 216 條	4
	第 165 條、第 286 條、 第 304 條、第 359 條	15
		72
	第 215 條、第 216 條、 第 336 條	73
中華民國憲法	第 8 條、第 22 條	25
	第 97 條、第 162 條	29
	第 15 條、第 165 條	30
	第 13 條	39
	第 7 條	47
	第 21 條、第 158 條、 第 160 條	60
中華民國憲法增修條文	第 10 條	47
內部審核處理準則	第 24 條	72
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	14、60
公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例	第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條	50
公務人員安全及衛生防護辦法	第 3 條	44
公務人員考績法施行細則	第 18 條、第 19 條	48
公務人員保障法	第 3 條、第 19 條、第 102 條	44
公務人員退休資遣撫卹法	第 53 條	44
公務員服務法	第 1 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條	4
	第 5 條、第 11 條	48
	第 1 條、第 5 條、第 7 條	72
		74

## 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	72
	第 2 條、第 5 條、第 8 條、第 23 條、第 24 條	74
公寓大廈管理條例	第 9 條	75
少年事件處理法	第 1 條、第 52 條	35
少年輔育院條例	第 43 條	37
少年矯正學校設置及教育實施通則	第 19 條、第 23 條、第 69 條	35
水土保持法		16
水土保持計畫審核監督辦法	第 22 條	42
水污染防治法	第 32 條	43
司法院大法官會議解釋	釋字第 394 號、釋字第 753 號、釋字第 767 號、釋字第 785 號	25
	釋字第 573 號	39
	釋字第 313 號、釋字第 367 號、釋字第 394 號、釋字第 423 號	56
外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準	第 9 條	21
平均地權條例	第 10 條	28
民法	第 549 條	15
	第 126 條	31
	第 1055 條、第 1055 條之 1、第 1055 條之 2	60
	第 345 條	61
交通部航港局暫行組織規程	第 2 條	13
交通部航港局辦事細則	第 16 條	13

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
刑事訴訟法	第 241 條、第 251 條	15
	第 241 條、第 242 條	55
	第 455 條之 4	73
地方制度法	第 2 條、第 18 條、第 19 條、第 25 條	39
	第 18 條、第 19 條	51
	第 19 條	60
	第 56 條、第 57 條、第 84 條	72
	第 30 條	75
托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法	第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條	15
老人福利法	第 36 條、第 37 條、第 51 條	26
自殺防治法	第 11 條	59
自殺防治法施行細則	第 13 條	59
行政院組織法	第 2 條、第 3 條、第 10 條	68
行政程序法	第 151 條	2
	第 14 條、第 36 條	6
	第 111 條、第 114 條、第 150 條、第 159 條、第 160 條、第 165 條	25
		26
	第 163 條	27
	第 150 條、第 159 條	30
	第 36 條、第 43 條、第 51 條、第 98 條、第 110 條	39
	第 168 條、第 170 條	51
	第 159 條	64

10 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 168 條、第 170 條、 第 171 條	66
	第 165 條	75
行政院農業委員會組織條例	第 1 條、第 4 條之 1	32
行政院農業委員會農糧署組織條例	第 2 條	32
行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法	第 9 條	44
行政執行法		26
行政罰法	第 24 條	1
	第 18 條	56
投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準	第 5 條	22
	第 2 條、第 5 條	34
私立老人福利機構設立許可及管理辦法	第 17 條	26
身心障礙者權利公約施行法	第 12 條	14
	第 2 條、第 4 條、第 9 條	59
身心障礙者權益保障法	第 75 條	26
	第 1 條、第 2 條、第 57 條	47
	第 2 條、第 75 條、第 76 條、第 95 條	55
事業單位勞工退休準備金監督委員會組織準則	第 8 條	65
兒童及少年福利與權益保障法	第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 23 條、第 26 條、第 49 條、第 51 條、第 53 條、第 75 條、第 81 條、第 83 條、第 84 條、第 97 條、第 99 條、第 107 條	15
	第 49 條、第 53 條	35
	第 53 條	37



相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
	第 49 條、第 56 條、 第 64 條、第 71 條、 第 97 條	60
兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法	第 2 條、第 3 條、第 12 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條	15
兒童及少年福利機構設置標準	第 2 條、第 11 條	15
押標金保證金暨其他擔保作業辦法	第 33 條之 1	22
社會救助法	第 11 條、第 14 條	26
長期照顧服務法	第 22 條、第 23 條、 第 47 條	26
促進產業升級條例	第 51 條	31
建築技術規則	第 91 條、第 95 條之 1	1
建築技術規則建築設計施工編	第 167 條之 5	47
建築法	第 73 條、第 74 條、 第 77 條之 2、第 91 條、 第 95 條之 1	1
	第 96 條	28
	第 33 條、第 35 條、 第 36 條、第 54 條、 第 73 條、第 77 條、 第 91 條	75
政府採購法	第 101 條、第 102 條、 第 103 條	12
	第 101 條、第 103 條	15
	第 6 條、第 36 條	22
	第 36 條、第 58 條	34
	第 22 條、第 23 條	46
	第 71 條、第 72 條	48
	第 1 條、第 6 條、第 14 條、第 22 條	72
第 52 條、第 72 條	77	

## 12 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
政府採購法施行細則	第 111 條	12
	第 91 條	48
	第 90 條	72
政風機構人員設置管理條例	第 4 條	48
政風機構人員設置管理條例施行細則	第 8 條	48
重大鐵道事故調查作業處理規則	第 3 條	3
食品安全衛生管理法	第 3 條、第 28 條、第 45 條	56
原住民身分法	第 2 條	64
原住民族基本法	第 21 條	1
校園霸凌防制準則	第 10 條	35
	第 3 條、第 15 條、第 21 條、第 25 條、第 26 條	59
核子反應器設施運轉執照申請審核辦法	第 2 條、第 7 條、第 18 條	57
核子反應器設施管制法	第 13 條	57
核子反應器設施管制法施行細則	第 8 條	57
消防法	第 6 條	26
特殊教育法	第 7 條、第 28 條	59
特殊教育法施行細則	第 2 條、第 9 條、第 10 條	59
高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例	第 1 條、第 3 條、第 8 條、第 11 條	60
高級中等以下學校特殊教育班班級及專責單位設置與人員進用辦法	第 3 條	59
高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘或資遣辦法	第 4 條、第 5 條、第 7 條	24
停車場法	第 25 條、第 27 條、第 36 條	75
動物保護法	第 3 條	62
區域計畫法	第 15 條、第 21 條	1

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
國民小學及國民中學學生成績評量準則	第 10 條	60
國民教育法	第 4 條	60
國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法	第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 11 條	29
國立大學校院校務基金管理及監督辦法	第 8 條	30
國有財產法	第 52 條之 2	27
	第 47 條	41
國防部軍備局組織法	第 1 條、第 2 條	4
國家公園法	第 3 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條	16
專科以上學校兼任教師聘任辦法	第 2 條、第 3 條、第 4 條	52
專科以上學校總量發展規模與資源條件標準	第 4 條	52
強迫入學條例	第 3 條、第 4 條、第 9 條	60
強迫入學條例施行細則	第 2 條	60
採購人員倫理準則	第 7 條	72
教育人員任用條例	第 1 條、第 16 條、第 16 條之 1、第 17 條、第 18 條、第 19 條、第 42 條	30
教育基本法	第 8 條	35
	第 7 條	52
	第 2 條、第 4 條、第 8 條、第 9 條、第 13 條、第 14 條	60
教育部組織法	第 2 條	29

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
教師法	第 14 條、第 16 條、 第 29 條	24
	第 1 條、第 4 條、第 47 條	30
	第 14 條、第 18 條、 第 32 條	38
	第 47 條	52
	第 14 條、第 15 條、 第 28 條	73
教師待遇條例	第 5 條	30
產業創新條例	第 47 條	31
祭祀公業條例	第 6 條、第 7 條、第 51 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條、第 56 條	40
貨物通關自動化實施辦法	第 17 條	2
貪污治罪條例	第 5 條	4
		74
都市計畫法	第 83 條	28
	第 26 條、第 27 條	63
陸海空軍懲罰法	第 15 條	4
勞工保險被保險人因執行職務而致傷病 審查準則	第 21 條	44
勞動基準法	第 3 條	30
	第 30 條、第 36 條、 第 37 條、第 38 條、 第 40 條	48
勞動基準法施行細則	第 21 條	48
就業服務法	第 31 條、第 32 條、 第 46 條、第 59 條	66
森林法	第 22 條、第 24 條	41
訴願法	第 15 條	39

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準	第 5 條	10
傳染病防治法	第 4 條、第 17 條、第 27 條	60
農產品市場交易法	第 1 條、第 2 條、第 6 條	32
農產品市場交易法施行細則	第 3 條	32
農業發展條例	第 69 條	1
	第 1 條、第 2 條	32
遊艇與動力小船駕駛管理規則	第 7 條、第 12 條、第 27 條、第 32 條、第 33 條、第 35 條	33
運輸事故調查法	第 2 條	3
道路交通管理處罰條例	第 7 條、第 7 條之 1、第 7 條之 2、第 8 條、第 29 條、第 29 條之 2、第 30 條、第 90 條	6
違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則	第 6 條、第 28 條	6
預防接種作業與兒童預防接種紀錄檢查及補行接種辦法	第 6 條、第 7 條、第 8 條	60
境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法	第 5 條、第 30 條	19
漁船船員管理規則	第 2 條、第 17 條之 1	21
漁業法	第 69 條	41
監獄行刑法	第 78 條	14
	第 87 條	36
監獄行刑法施行細則	第 18 條	14
	第 58 條	35
管制藥品管理條例	第 6 條、第 36 條	25
遠洋漁業條例	第 26 條、第 42 條	19、20
審計法	第 20 條、第 69 條	6
	第 69 條	11、23

## 16 監察院糾正案彙編

相 關 法 規 名 稱	法 規 條 次	案 次
廢棄物清理法	第 2 條、第 9 條、第 71 條	9
獎勵投資條例	第 51 條	31
衛生福利部組織法	第 2 條	56
學生輔導法	第 6 條、第 12 條	59
	第 7 條	60
學位授予法	第 8 條、第 10 條	38
機關檔案保存年限及銷毀辦法	第 6 條、第 8 條、第 10 條	33
環境基本法	第 23 條	57
環境影響評估法	第 5 條、第 16 條之 1	10
		16
癌症防治法	第 6 條	68
殯葬管理條例	第 3 條、第 7 條、第 18 條、第 55 條	1
	第 38 條	16
職業安全衛生法	第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 6 條	44
醫療法		26
離島建設條例	第 9 條	27
藥事法	第 22 條、第 76 條、第 82 條、第 83 條	2
礦業法	第 38 條、第 59 條	70
護理人員法		26
鐵路行車人員技能體格檢查規則	第 14 條	71
鐵路法	第 34 條之 1、第 44 條之 1	71
鐵路修建養護規則	第 5 條	34

國家圖書館出版品預行編目 (CIP)

監察院糾正案彙編. 中華民國 110 年 / 監察院綜合業務處編輯.

-- 初版.-- 臺北市：監察院，民 111.08

冊； 公分

ISBN 978-626-7119-50-1(第 1 冊：平裝). --

ISBN 978-626-7119-51-8(第 2 冊：平裝)

1.CST: 監察權

573.831

111010941

中華民國 110 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 <https://www.govbooks.com.tw>

印刷者：肯定實業股份有限公司

地址：新北市中和區連城路 160 號

電話：(02) 8245-7355

中華民國 111 年 8 月初版

定價：新臺幣 560 元

GPN：1011100913

ISBN：978-626-7119-50-1

