

壹、案由：台中市政府經濟發展局、都市發展局等相關單位，疑因長期未落實執行聯合稽查，致轄內知名之『歡喜就好』色情酒店能經營存在10年之久，且不斷逼迫少女賣淫，相關主管機關有無違失，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

台中市位居南北要衝，交通順暢，經濟興盛，轄內酒店、舞廳、美容院、KTV、特種咖啡店等有女陪侍之聲色娛樂場所（即俗稱八大行業）林立，部分場所為謀取暴利，變相經營色情，不但妨害善良風俗，敗壞社會風氣，同時黑白兩道插股圍事，並滋生治安及公安事故，及肇致公務人員風紀問題。該市「歡喜就好」酒店為艷名遠播之大型脫衣陪酒色情酒店，自民國（下同）91年3月4日取得營業登記證照，開始營業以來，在臺中市長期屹立不搖，並以色情花樣百出，小姐敢脫敢秀，香豔淫穢，可出場性交易著稱。經台中市警察局99年6月間依檢舉進行調查，99年8月20日由檢察官指揮該局行政課、刑警大隊對該酒店進行搜索，並拘提業者楊○○、楊游○○等人到案，楊某夫婦經法院裁定收押禁見，該酒店始停止營業。檢警偵辦發現，酒店營業期間，運用詐騙、脅迫、恐嚇、監控、不當債務約束等方法，逼迫原無下海意思之坐檯小姐從事色情行為及出場性交易，再巧立名目剋扣其薪水，該酒店24小時營業，小姐隨時要待命工作，打瞌睡、遲到罰簽本票，對於未配合為色情行為、性交易或不符合業績要求之女子，則出言恐嚇，甚而當眾打巴掌、馬鞭抽打，加以毆打凌虐。旗下有坐檯女子脫衣陪酒、性交易達1、2年，不但毫無收入，反而積欠大筆「借款」及「罰款」。且該酒店為控制旗下坐檯女子，於頂樓增建高度達二樓以上之鐵皮違建，騙稱酒店樓上可提供免費住宿，藉以關押住宿女子，監控並嚴格限制該等女子之行動自由，另恫嚇坐檯女子若日後敢無故離職，將請配合之律師以刑事、民事訴訟方式追究，或請圍事份子到住家追討、放火燒、潑油漆、告知家人鄰居女子係在酒店從事性交易等語。有被害女子逃離該酒店，該酒店即唆使暴力份子多次前去

女子住家對其家人出言恐嚇，向法院申請強制還款，亦有逃跑女子被押回後遭毆打至遍體鱗傷，另有被害女子不堪受虐且投訴無門，多次割腕自殺。檢察官偵查後，於99年12月18日以楊○○、楊游○○等人涉犯妨害風化、恐嚇、人口販運等罪提起公訴。又該酒店除頂樓外，於防火巷、法定空地、騎樓地等增建廣告招牌及採光罩等違章建築供營業之用。其逼良為娼，為害治安、社會秩序及漠視公共安全之惡劣行徑，令人髮指。為查明相關機關是否涉有違失，本院乃就主管機關對該酒店之管理、稽查、裁罰及違建查報各節，及台中縣市警調人員長期收賄包庇該酒店等情，分別立案調查，有關警調人員包庇該酒店部分，尚在調查中，合先述明。

有關台中市政府執行聯合稽查及違建管理部分，查該酒店址設台中市大雅路○○○號，為6層樓獨棟建築，1樓為大廳、吧台、辦公室，2-4樓共設有包廂20間，5-6樓為鐵皮違建，均須由1樓電梯及樓梯進出，無獨立之出入門戶，招牌為「歡喜就好商務大酒店」，全棟建築實際為單一商號。業者楊○○將每一樓層以人頭各別申請營利事業登記證，而於91年3月4日獲台中市政府核發4張視聽歌唱業登記證。台中市政府雖責由所屬商業、消防、建管、衛生、警政等單位組成之「維護公共安全方案聯合稽查小組」多次對該酒店進行稽查，且於95年9月27日稽查時，查悉該酒店有商業登記不實、法定空地及防火巷增建違章建築等情事，卻未依法處理，任由其繼續營業，其他多次聯合稽查則虛應故事，對該酒店之種種違法違規行為，置若無睹。經實地履勘「歡喜就好」酒店、赴台中市政府召集相關主管人員聽取簡報並討論、約詢台中市政府經濟發展局局長黃○○、副局長陳○○、主任秘書李○○、科長鹿○○、股長洪○○、前科長劉○○、稽查人員范○○、顏○○、

何○○、台中市都市發展局局長何○○、前局長黃○○、稽查人員李○○、林○○、吳○○、劉○○、葉○○、何○○、台中市警察局立人派出所所長李○○、永興派出所所長洪○○、管區警員陳○○、偵查佐李○○等人，並就聯合稽查及特種行業商業管理相關法制問題，約詢行政院法規委員會陳○○主任委員、內政部營建署謝○○組長、警政署黃○○副署長、經濟部商業司李○○副司長等機關代表，業經調查竣事，台中市政府確涉有重大違失，相關法規亦有儘速檢討修正之必要，茲將調查所得分述如下：

- 一、維護公共安全聯合稽查小組為地方政府管理視聽歌唱等特種行業之重要機制，然台中市政府之聯合稽查形同虛設，無論就稽查名單之編排、稽查工作之進行、停止供水供電之評分，及稽查後之通報、管制、裁處等環節，均未落實執行，功能盡失；該府不但未據實填載稽查紀錄，且「歡喜就好」酒店於 92 年之前即於頂樓增建高度達二層以上之鐵皮屋，亦未依規定查報拆除，導致該色情酒店得以利用該建物逼迫婦女賣淫多年，核有重大違失。

台中市政府對八大行業之管理，係依據行政院 82 年 7 月 21 日頒佈之「維護公共安全方案-營利事業管理部分」規定，由該府經濟發展局主政，會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關，各依權責及主管法令配合檢查，並視需要請警察機關協助。又，各該機關執行維護公共安全方案聯合稽查時，並應依據台中市政府於 97 年 6 月 27 日訂頒之「台中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」（下稱稽查作業守則）辦理，茲將台中市政府違失情形，分述如下：

- (一)「歡喜就好」酒店為獨棟 6 層建築之單一商號，台

中市聯合稽查小組竟以該酒店分別登記為4間商號，為合法登記之商業為由，僅稽查特定樓層，心態可議；又各單位稽查人員無視其違規行為，在檢查表單上為不符現場狀況之填載，核有重大違失。

查「歡喜就好」酒店於台中市大雅路○○○號頂樓、防火巷及法定空地增建鐵皮屋、廣告招牌及採光罩等違建供營業之用，其屋頂違建高度達二層以上，有台中市政府違章建築拆除通知單、台中市既有違章建築違規程度評分表可稽。其中頂樓之大型鐵皮違建，依航照圖於92年之前即已存在。台中市政府於95年9月27日已查悉該酒店有增建違章建築，然95年9月至99年8月間並無該等違建之拆除紀錄。又該酒店全棟招牌為「歡喜就好商務大酒店」名片為「歡喜就好大酒店」，店內提供酒類飲料，實際營業項目非僅有視聽歌唱，實為酒店，然97年9月25日相關人員僅稽查該酒店無視聽歌唱設備之1樓大廳，並於稽查紀錄表上填載該酒店之招牌名稱為「歡喜就好視聽歌唱名店」，實際營業項目為「視聽歌唱業」，營業樓層「1樓」；98年6月19日稽查紀錄表上填載該酒店招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱業」；98年7月16日稽查紀錄表上填載該酒店實際營業項目為「視聽歌唱業」；99年8月4日稽查時，明知並無「辣辣的心視聽歌唱名店」，卻僅稽查該酒店3樓，稽查紀錄表上填載招牌名稱為「歡喜就好 KTV」，實際營業項目為「視聽歌唱」，對於店內有無提供餐食、供應酒精性飲料、是否設有吧檯等檢查項目，均未勾選，顯未落實檢查；若僅從公共安全觀之，該小組歷次檢查，亦未就評分表內之防火間隔、屋頂避難平台有無違建、建築物逃

生動線是否順暢、安全門有無封閉、樓梯有無封閉或阻塞等與公安有關項目進行勾選，足見聯合稽查小組形同虛設。

台中市政府於「歡喜就好」酒店營業期間之 95 年 9 月 27 日、97 年 9 月 25 日、98 年 6 月 19 日、98 年 7 月 16 日、99 年 5 月 26 日、99 年 8 月 4 日共六次對該酒店進行聯合稽查，均未依規定落實稽查。茲將歷次稽查情形分述如下：

- 1、95 年 9 月 27 日排定稽查「歡喜就好視聽歌唱名店」，由經發局約聘稽查員陳○○帶隊稽查，渠於稽查紀錄表填載：「現場狀況：…非開放空間，營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間…」；都市發展局技正李○○填載：「廣告物未申請設立許可、增建違章建築。」然事後經濟局未依法裁處該商號登載不實等情，且未將該紀錄表函送都市發展局，都市發展局亦未依規定查報拆除。
- 2、97 年 9 月 25 日排定稽查「歡喜就好 KTV 節目秀酒店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，僅檢查該酒店無歌唱設備之一樓大廳，稽查人員范○○於稽查紀錄表填載：「實際營業項目：視聽歌唱業、營業樓層 1 樓」，並註記「稽查時負責人有變更未辦理」，餘其他各單位未記載該店有任何違規情事。
- 3、98 年 6 月 19 日排定稽查該酒店 1-4 樓之「歡喜就好」、「一見鍾情」、「辣辣的心」、「逍遙自在」等商號，由經發處副處長陳○○帶隊，稽查人員明知該酒店全棟為同一商號，卻依 1 至 4 樓層分別製作稽查紀錄表，經發處約聘稽查員顏○○填載「稽查時，1F 為吧檯，未發現 KTV 設備」，衛生局填載「從業人員未辦理健康檢查」等語，餘

各單位無未填任何違規情形。

- 4、98年7月16日聯合稽查係併同台中市警察局青春專案擴大臨檢實施，由何安派出所派出所所長洪○○帶隊，該次稽查對象為「歡喜就好商務 KTV 大酒店」，稽查範圍為 1-4 樓，惟各單位均未發現任何違規。
- 5、99年5月26日排定之稽查對象為：大雅路○○○號 1 樓之「歡喜就好視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，實際稽查範圍為該址 1-4 樓，經發局稽查人員何○○填載該商號「營業樓層 1-4 樓，包廂 20 間，提供伴唱視聽設備、設有廚房、吧檯、提供菜單，供應餐食、供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員葉○○填載該商號「增建違章建築」，台中市政府嗣依上開檢查紀錄，函請區公所進行違建查報。
- 6、99年8月4日排定之稽查對象為大雅路○○○號 3 樓之「辣辣的心視聽歌唱名店」，由經發處副處長陳○○帶隊稽查，稽查人員明知該址全棟為「歡喜就好」酒店單一商號，卻稽查僅有包廂而無收帳櫃台之 3 樓，經發局稽查人員張英豪填載該商號「營業樓層 3 樓，包廂 9 間，提供伴唱視聽設備，供應酒精性飲料。」都市發展處稽查人員何○○未載該商號任何違規情事。

對此，詢據經發局副局長陳○○、台中市警察局何安派出所所長洪○○、偵查佐李○○，及經發局稽查人員范○○、顏○○、何○○、都市發展局稽查人員李○○、林○○、吳○○、劉○○、葉○○、何○○等人，為以下之表示：

- 1、陳○○（經發局副局長）稱：該酒店一樓大廳為櫃台、公告欄、辦公室，無視聽歌唱設備，渠 97

年 9 月 25 日、98 年 6 月 19 日、99 年 5 月 26 日、99 年 8 月 4 日均依據事前排定且密封之稽查名單帶隊進行聯合稽查，法令上無不能稽查 1 至 4 樓之規定，但 97 年 9 月 25 日稽查名單記載 1 樓，故未上 2 樓稽查；帶隊人員之權責為監督稽查人員有無進行檢查，其未實際從事稽查，至於該酒店 5、6 樓雖增建大型違建，然應由建管單位查察，其不知悉亦非其權責等語。

- 2、范○○（經發局約僱稽查員）稱：97 年 9 月 25 日稽查名單記載 1 樓故僅查 1 樓，是否上樓稽查由帶隊官決定。
- 3、顏○○、何○○（經發局約僱稽查員）分別表示：98 年 6 月 19 日及 99 年 5 月 26 日排定之稽查對象為 1-4 樓，故實際稽查該酒店 1-4 樓，5、6 樓違建非排定對象，其當時未注意，而違建亦非商業登記之稽查項目，故未稽查。
- 4、洪○○（台中市警察局何安派出所所長）稱：98 年 7 月 16 日稽查是以擴大臨檢方式執行，規劃臨檢該酒店 1-4 樓，臨檢前未掌握該酒店有 5、6 樓，因此未查察 5、6 樓。
- 5、李○○（台中市警察局偵查佐）稱：98 年 7 月 16 日僅規劃稽查該酒店 1-4 樓，該酒店表示 5、6 樓為休息室，非營業場所，故未進行稽查。
- 6、李○○（都市發展局技士）稱：95 年 9 月 27 日排定之稽查對象為登記 1 樓之歡喜就好歌唱名店，故僅稽查該酒店 1 樓，查獲該酒店廣告物未申請設立許可及建物左側增建違章建築，其將之填載於聯合稽查記錄表及該局之構造設備檢查表，事後因經發局未將該次聯合稽查紀錄函報都市發展局處理，故未將構造設備檢查表調出處

理。

- 7、林○○（都市發展局股長）稱：97年9月25日聯合稽查標的為該建築物1樓部分，2-4樓非檢查之標的，當時渠等僅檢查營業場所是否符合規定，又其稽查時發現建物左側違建，並登載於構造設備檢查表，然因疏忽而未於聯合稽查紀錄表中勾選違規項目，又該局須收受經發局來函後，始將構造設備檢查表表調出辦理。
- 8、吳○○（都市發展局約僱稽查員）稱：大雅路○○○號全棟均為歡喜就好酒店，但登記為4間商號，98年6月19日渠依主管機關編排之商號，稽查該酒店1-4樓，並查獲其招牌無使用許可，並登載於該局之構造設備檢查表，惟疏忽未於聯合稽查紀錄表中勾選違規項目。
- 9、劉○○（都市發展局約僱稽查員）稱：98年7月16日台中市警察局帶隊人員指示其稽查該酒店1-3樓，因此未稽查其他樓層，又其依構造設備檢查表逐項進行檢查，認為均符合使用用途。
- 10、葉○○（都市發展局副總工程師）稱：99年5月26日雖其他各局處均稽查該酒店1-4樓，但因主管機關擬定之名單僅要求檢查1樓，故其僅檢查該酒店1樓，並查獲其1樓騎樓違建，後續移送區公所查報後，開立違章建築拆除通知單。
- 11、何○○（都市發展局約僱稽查員）稱：99年8月4日檢查該酒店3樓，並於構造設備檢查表中註明該酒店屋頂廣告違建，然聯合稽查紀錄表漏未勾選；又區公所於同年5月31日查報該酒店違建，渠於同年6月18日至現場勘查、製作評分表，並簽擬拆除通知。

上開稽查人員均不否認大雅路○○○號全棟為

「歡喜就好」酒店，綜據其辯解之理由，無非以：該址為四家合法登記之視聽歌唱業，渠等須依主管機關所規劃編排之稽查名單進行稽查，至於有無違建應由建管單位依權責查察；而建管人員則辯稱該酒店 5、6 樓非營業場所，不屬於稽查範圍，又渠等發現該酒店 1 樓違建或廣告招牌無使用許可，均登載於構造及設備檢查表中，然漏未於聯合稽查紀錄表中勾選，或雖已勾選但經發局未將該表函送都市發展局，致未便憑辦等語，惟查：

- 1、依稽查作業守則規定，聯合稽查由商業單位排定後，應以密件密封方式提供予帶隊組長，稽查時由各單位現場依權責進行查核，就設施、店招、名片、價目表、生財器具、營業行為等攝影拍照蒐證，並應針對影響治安等行業分項予以評分。又依「台中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」，經濟發展處應查察之範圍，包括「經營核准登記範圍以外之營業項目者〈面積〉」；都市發展處應查察之範圍，包括「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」，而該局檢查人員現場另行填具之「台中市建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」則規定檢查項目應包括「避難層出入口」「避難層以外樓層出入口」「屋頂避難平台」「招牌廣告」「防火巷」「空地、陽台」等。
- 2、帶隊人員當中，陳○○曾多次前往該酒店實施稽查，洪瑞峰則為警務人員，相關稽查人員亦長期從事八大行業之稽查工作，依渠等之工作經驗與社會歷練，對於該市特種行業之營業模式及生態，應有一定之瞭解，自不可能不知悉該酒店全棟為同一商號，更不可能對該酒店可能涉及之違

規情事，毫無認識。陳○○於約詢時表示：「(問：有任何法規規定不能查二到四樓嗎?)沒有規定，但是我拿到的名單上只有寫一樓。…(問：如果你們落實查察的話，就會發現五、六樓的違建，就不會發生有女子被拘禁在裡面的情形，是不是?)點頭。」經發局黃○○局長表示：「(問：聯合稽查時，名單中若只有1樓是否不能上2到4樓?)法規上沒有這樣規定，若名單只有一樓，但如帶隊官敏捷一點，查覺2樓以上有異狀時，稽查2到4樓是可以的。」都發局長黃○○則表示：「(問：派去聯合稽查的人，有沒有要求說只能查1樓或只能查幾樓，其他地方不准查?)沒有特別要求，稽查名單及稽查範圍都由經發局決定。(若發現樓上有違建是不可以查的嗎?)如果有發現，應該還是要查。」台中市政府亦表示：「排班時依門牌號為主，並無需1-4樓皆排班稽查，業者登記門牌內執行稽查時皆可當場要求進入檢查，並無合法登記業者不配合檢查之情形。」皆答稱聯合稽查小組之稽查範圍，不限於受檢商號之登記營業範圍。足見其稽查標的均指該酒店全棟，而非指該酒店之一樓大廳或某一樓。99年5月26日稽查名單雖僅記載登記該址1樓之「歡喜就好視聽歌唱名店」商號，然該次帶隊人員陳○○卻指示相關人員查察該酒店1-4樓全部營業，足見其所辯名單記載為某一樓，故須依名單進行稽查云云，難以採信。又商號所在建築有無「避難空間不足(如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等)」，屬評分項目之一，都市發展局稽查人員亦坦承違建通常增建於屋頂、防火巷及法定空地，相關人員自應落實查察。帶隊人員辯稱不

知悉該酒店有違建亦非其權責、都市發展局稽查人員辯稱 5、6 樓非營業場所，不屬於稽查範圍云云，核屬卸責之詞，委無足採。

- 3、更者，「歡喜就好」酒店之營業樓層為 1-4 樓，其中 2-3 樓為包廂 20 間，全棟並無其他商號營業，有本院履勘紀錄可稽。然除 95 年 9 月 27 日經發局約聘稽查員陳○○及 99 年 5 月 26 日約聘稽查員何○○將據實填載外，餘 97 年 9 月 25 日約聘稽查員范○○竟記載該酒店之營業樓層為 1 樓、約聘稽查員顏○○竟記載該酒店 1-4 樓分別為四家視聽歌唱業、99 年 8 月 4 日約聘稽查員張英豪竟記載該酒店 3 樓為「辣辣的心」視聽歌唱業，顯然未據實填載稽查紀錄。又，該酒店於頂樓、防火巷及法定空地增建鐵皮屋、廣告招牌、採光罩等違建供營業之用，然都市發展局稽查人員於檢查表單上均為不符現狀之填載，核有重大違失。

- (二)「歡喜就好」酒店自 91 年開始營業後，即迭遭民眾檢舉，惟警察局卻未將其收受之檢舉資料，通報目的事業主管機關，橫向聯繫顯有不足；又警方於 98 年 7 月 16 日通報該酒店涉有妨害風化行為，台中市政府卻未依規定排班稽查，均有違失。

依稽查作業守則規定：「檢舉、大眾媒體報導或相關單位通報者優先執行聯合稽查，餘依特定目的事業管理系統稽查紀錄清冊及商業登記清冊排程聯合稽查。」其作業方式係由商業單位承辦人員排定後，以密件密封方式提供帶隊組長。該府雖表示民眾檢舉之管道有電話檢舉、市長室人民陳情、市長信箱、1999 話務中心等，但查無民眾檢舉及人民陳情該酒店之相關資料等語。

惟查：該酒店自 91 年起，即迭遭民眾檢舉涉有脫衣陪酒、吸食毒品、酒醉鬧事等行為，此有台中市警察局 110 系統報案紀錄在卷足稽（分別為 91 年 1 次、92 年 1 次、93 年 1 次、95 年 3 次、96 年 2 次、97 年 1 次、98 年 4 次、99 年 1 次）。然台中市警察局均未將上開檢舉資料函報目的事業主管機關，致經發局未據而對該酒店編排聯合稽查勤務，顯見台中市政府所屬機關之橫向聯繫不足。

又，台中市警察局第二分局於 98 年 7 月 16 日函報經發局於同年 7 月 8 日查獲「歡喜就好」酒店涉嫌妨害風化 1 案 84 人（其中 10 人為坐檯女子，涉嫌脫衣陪酒，妨害風化，另 74 人為酒客及現場人員），98 年 7 月 19 日市長信箱復收受民眾檢舉該酒店違法，並質疑該酒店遭破獲脫衣陪酒何以能繼續營業等語。都發局未依規定編排稽查勤務，卻函復民眾稱：「該址設有歡喜就好視聽歌唱名店，已辦妥商業登記…實際經營視聽歌唱業」、「營業行為涉違反妨害風化相關規定，尚與商業登記法之規範範疇無涉」，而未排班稽查，顯然違反前開規定。對此，台中市政府辯稱：因「歡喜就好」酒店屬合法登記視聽歌唱業，公文承辦人查閱稽查紀錄，對該業者剛於 98 年 6 月 19 日排班稽查在案，嗣後警察局因執行青春專案於同年 7 月 16 日排班稽查，故將該公文於 98 年 7 月 20 日簽辦存查，應無違誤等語。惟據該函檢附之刑案案件報告書，內容詳細記載該酒店之經營色情模式及性遊戲細節，足以確認該酒店係以經營脫衣陪酒為常業，台中市政府卻一再表示該酒店「屬合法登記視聽歌唱業」、「實際經營視聽歌唱業」，為不法業者背書，顯有失當。

再者，99 年 5 月 23 日媒體大幅報導「歡喜就

好」為經營色情之制服酒店，詳載該酒店妨害社會秩序及風俗之行為（見當日自由時報報導），該府本應加強橫向聯繫，積極研擬管制該酒店之措施，卻仍消極懈怠，放任「歡喜就好」酒店繼續營業，危害治安及社會秩序，顯有違失。

- (三)聯合稽查小組於95年9月27日查獲該酒店「廣告物未申請設立許可、增建違章建築」，惟經發局竟未依規定將稽查紀錄函送都市發展局處理；又都市發展局於97年9月25日查獲該酒店「左側違建」及未出示公共安全檢查申報資料、於98年6月19日查獲該酒店「招牌無使用許可」，於99年5月26日及99年8月4日稽查時該酒店未出示公共安全檢查申報資料，然該局亦未依規定通知區公所查報或依法裁罰，均有重大違失。

按行政院「維護公共安全方案-營利事業管理部分」規定，查獲涉嫌違反建管等相關法令者，應移由權責單位處理，又違規業者經處罰後，應再複查其已否改善。又「台中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」規定，凡查獲違反相關法令者，應由商業單位移由相關權責單位處理。

又依建築法第25條、第86條第1項第1、2款及該法授權訂定之違章建築處理辦法第2條至第5條規定，建築物非經主管機關審查許可並發給執照，不得擅自建造及使用。直轄市、縣(市)主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員，鄉(鎮、市、區)公所得指定人員執行違章建築之查報事項。違章建築查報人員遇有新建增建等情事時，應立即報告主管建築機關處理。又主管建築機關於接獲查報後，應於5內勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。另詢據都發局前局長黃○○表示，違章

建築應由區公所主動查報，然該局人員於聯合稽查時應於「執行維護公共安全方案聯合稽查紀錄表」及「建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」上勾稽檢查情形，如發現違建，應通知轄區區公所查報，該局再派員認定並進行評分，如認定違建達須拆除程度者，即應拆除。此外，依建築法第77條第3項、第4項及第91條第2款規定：供公眾使用之建築物應定期辦理建築物公共安全檢查簽證或申報，未依規定辦理者，得處以罰鍰，並期改善，並得連續處罰、停止供水供電及強制拆除。

查95年9月27日聯合稽查小組查悉該酒店增建違章建築，台中市政府95年9月29日函報相關主管機關聯合稽查情形，雖獨漏都市發展局；然該局稽查人員李○○另行填報有建物構造及設備檢查表，註明防火巷「建物左側增建」「廣告牌等無使用許可」，送交該局使用管理課負責違規檔案管理之計管小組列管，惟該局未函請區公所查報或為後續之處置。又，97年9月25日都市發展局稽查人員林○○於建物構造及設備檢查表中註明該酒店「空地左側違建」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；於停止供水供電評分表中評分0分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98年6月19日稽查人員吳○○於建物構造及設備檢查表註明該酒店1樓「招牌廣告無使用許可」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事，於停止供水供電評分表中評分0分，表示無防火間隔或屋頂避難平台違建；98年7月16日該局稽查人員劉○○則未查獲該酒店任何違規情形；99年8月4日稽查人員何○○於建物構造及設備檢查表註明該酒店「屋頂樹立廣告側面正面式廣告招

牌」，「未出示建物公安申報資料」，卻未於聯合稽查紀錄表中勾選或註明任何違規情事；然上開建物構造及設備檢查表，均送交該局使用管理科，然該局卻逕予存查而未依規定處理。又依建物構造及設備檢查表，97年9月25日、99年5月26日及99年8月4日均註明稽查時該酒店未出示公共安全檢查申報資料，然該局亦未依法裁處。

對此，都市發展局相關稽查人員或辯稱漏未於聯合稽查紀錄表中勾選，或稱已勾選但經發局未函送該表函，致未便憑辦，有如上述。然詢據都市發展局前局長黃○○坦承：該局於執行聯合稽查時所填註之「建築物公共安全之構造及設備檢（複）查紀錄表」，蓋有違規檔案管理之章戳，應由計管小組建檔追蹤，如發現違建，應通知公所查報。並稱未出示公安申報並非一定依建築法規定裁罰，但仍須請業者補正云云。惟該局雖已查明該酒店違規，然該局亦未依規定通知區公所查報或通知業者補正或依法裁罰，核有重大違失。

- (四)「歡喜就好」酒店曾遭警方查獲妨害風化，並有多項違規紀錄，然台中市政府於其主管之「台中市政府對視聽歌唱等八種行業、電子遊戲場業及資訊休閒業管理管制卡」，僅記載該酒店於99年5月26日一樓前方雨遮「違反建築法」，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。

行政院「維護公共安全方案-營利事業管理部分」規定，各地方政府對所轄視聽歌唱等行業之狀況及違規態樣，應進行全面清查及列冊建檔。又，稽查作業守則伍之三之(一)規定，稽查後應將稽查情形登錄於特定目的事業管理系統建檔，並上傳稽查相片至管理資料庫及填寫工作日誌。另據台中市政

府表示，該市登記有案之視聽歌唱等行業清冊，可經商業登記系統統計行業別，該府公安聯合稽查後之稽查紀錄表登載於特定目的事業管理系統，做為後續查閱相關業者資料之用，同時可統計所有稽查紀錄等語。又依台中市政府檢具之聯合稽查紀錄表所載，「歡喜就好」酒店 95 年 9 月 27 日稽查時註明「廣告物未申請設立許可」、「增建違章建築」及「消防安全設備不符規定」；98 年 6 月 19 日稽查時註明「從業人員未辦理健康檢查」；99 年 5 月 26 日稽查時註明「增建違章建築」。然其管制卡除於 99 年 5 月 26 日通報該酒店違反建築法（指該酒店一樓前方雨遮違建）外，餘未登載任何違規事實，其管制顯然不實，嚴重影響商業管理之正確性及正俗業務之執行，核有違失。

(五) 台中市政府於 95 年 9 月 27 日已查悉「歡喜就好」酒店有虛設商號等違規情事，竟未依商業登記法及相關法令裁處，核有違失。

依商業登記法第 29 條第 1 項第 2 款規定：「商業有下列情事之一者，其所在地主管機關得依職權…撤銷或廢止其商業登記或部分登記事項：…二、登記後滿六個月尚未開始營業，或開始營業後自行停止營業六個月以上。」第 30 條規定：「申請登記事項有虛偽情事者，其商業負責人處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。」查「歡喜就好視聽歌唱名店」登記之營業樓層為上址之 1 樓，營業面積限 203.64 平方公尺，然依台中市政府 95 年 9 月 27 日公安聯合稽查紀錄，該酒店營業樓層為 1-4 樓，因此登記於同址 2-4 樓之「一見鍾情視聽歌唱名店」、「辣辣的心視聽歌唱名店」、「逍遙自在視聽歌唱名店」實屬空頭商號。上開情形據行政院

表示：所在地主管機關應依商業登記法第 29 條第 1 項第 2 款及行政程序法第 102 條規定，通知相對人陳述意見，逾期不為申辯或申辯理由不正當者，得撤銷或廢止其登記等語。然台中市政府竟未依商業登記法及相關法規進行裁處，核有違失。

(六) 台中市政府未依「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」，對該酒店經營登記範圍以外之營業項目、屋頂避難平台違建、涉營妨害風化營業等重大違規行為覈實評分，核有違失。

依稽查作業守則規定，各單位對影響治安等行業，應依權責按「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」分項評分，而該評分表內對「有照經營核准登記〈設立〉範圍以外之營業項目者〈面積〉」、「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」、「營業場所顯有從事色情營業行為曾遭查獲妨害風（俗）案件，現又經營疑涉妨害風化（俗）營業行為者」、「廣告物內容涉及色情或猥褻等文字圖像」等項，訂有具體標準，台中市政府亦表示逐年降低簽請斷水斷電之總分，茲將歷次評分情形分述如下：

- 1、95 年 9 月 27 日聯合稽查小組就該酒店 1-4 樓評分，都市發展局於「避難空間不足（如防火間隔違建、屋頂避難平台違建等）」欄核配 5 分；消防局就「消防搶救之必要設備未符規定」核配 5 分，總分為 10 分。
- 2、97 年 9 月 25 日聯合稽查小組就該酒店 1 樓評分，經發局於「有照未辦理變更登記」欄核配 1 分，總分為 1 分。
- 3、98 年 6 月 19 日評分該酒店完全符合規定，總分為 0 分

4、99年5月26日聯合稽查小組就該酒店1-4樓評分，經發局於「有照經營核准登記〈設立〉範圍以外之營業項目者〈面積〉」欄核配1分，總分為1分。

5、98年7月16日及99年8月4日未填寫評分表。

足見台中市聯合稽查小組對該酒店經營登記範圍以外之營業項目、屋頂避難平台違建、涉嫌為妨害風化等重大違規行為，未覈實評分，甚至未依規定進行評分，核有違失。

(七)綜上，台中市政府表示：視聽歌唱等行業經民眾檢舉違法違規者，應優先排定稽查，該府對該等行業之管理及正俗業務「一貫皆採嚴打態度」等語。然「歡喜就好」酒店自91年起，即迭遭檢舉，台中市政府未依民眾檢舉編排稽查勤務，又於95年9月27日發現該酒店有重大違規，竟未依法查處，已有怠忽。此後多次聯合稽查，對該酒店種種違規事實視若無睹，毫無反應；而台中市警察局第二分局於98年7月16日函報查獲該酒店妨害風化案之刑案報告書，經發局竟逕行存查，置之不理，台中市政府對上開情形，均未及時導正。又99年5月23日媒體大幅報導該酒店色情營業內容後，仍未加強橫向聯繫，積極研擬管制手段，因循苟且，致99年5月26日之聯合稽查，除都市發展局查報該酒店一樓前方採光罩違建外，餘未註明該酒店有任何違法或違規事實，顯然長期放任「歡喜就好」酒店繼續營業，危害治安、公共安全及社會秩序，嚴重影響政府機關及公權力形象，核有重大違失。

二、警察機關負有正俗及查緝犯罪之權責，惟內政部訂頒之「警察機關派遣專責警力協助各目的事業主管機關執行稽查工作實施計畫」，規定各警察局應以專責警

力配合地方政府執行稽查，影響聯合稽查執行成效，有檢討修正之必要。

警察機關會同各目的事業機關實施聯合稽查之執行依據，係內政部 79 年 11 月 22 日頒布之「警察機關派遣專責警力協助各目的事業主管機關執行稽查工作實施計畫」，其中明定：「各目的事業之違規取締，非警察機關之責」；警察機關任務限於：「一、維護執行或稽查人員之安全與現場秩序。二、發現犯罪、違警行為依法取締查處。三、協助排除各目的事業主管機關執行取締時遭受暴力威脅、抗拒之障礙。」依該實施計畫，除查處現行之犯罪或違警行為外，警察人員之任務僅止於協助稽查人員排除暴力威脅及抗拒。故各警察機關於配合執行聯合稽查時，向由保安隊員警會同實施，而該等警力因未負責正俗業務，亦非轄區員警，不瞭解地區八大行業之實際狀況，無從填載稽查表單及核實評分，因此多簽名了事。台中市政府經發局黃○○局長亦表示：「警察把自己定位成保護稽查人員，各縣市皆是如此，台中市政府這些年來在執行時，警察單位對評分表都未填寫」等語，足見警察機關配合執行之方式顯有檢討之必要。

按警察法第 9 條第 2 款、第 3 款、7 款、第 8 款規定，警察依法行使違警處分、協助偵查犯罪、執行有關警察業務之保安、正俗及其他法令規定事項之職權。又依刑法、刑事訴訟法、社會秩序維護法、兒童及少年性交易防制條例等規定，警察機關負有依法查緝及處理相關案件之權責。且依稽查作業守則規定，警察單位於聯合稽查時，對影響治安等行業，應查察「涉有妨礙善良風俗（化）、媒介性交易行為或賭博之違法行為」「涉有妨礙安寧秩序行為」等項，依實際狀況填寫稽查紀錄表，並應於停止供水供電評分表

內，就「營業場所顯有從事色情營業行為…」等項進行評分。本院於100年1月21日邀集台中市政府黃國榮秘書長及相關局處主管商討聯合稽查之相關問題，該府旋於同年1月25日研商，採取下列改進做法：(1)警察人員於配合執行聯合稽查時，應於檢查紀錄表內評定檢查分數並加註意見，不可僅簽名而未核定分數。(2)會同執行聯合稽查之警察幹部抵達現場時，應通報轄區分轄派出所正、副所長立即到場共同稽查，並將當日稽查紀錄表彙送市警局核辦。(3)轄局派出所正、副所長就妨害風化、賭博或違反刑事法令等警察權責部分，應核實評分及加註意見。

綜上，目前各警察機關以專責警力配合地方政府執行稽查之做法，顯不符警察機關權責，嚴重影響聯合稽查之執行成效。內政部允應參酌上開台中市政府改進措施，儘速檢討修正「警察機關派遣專責警力協助各目的事業主管機關執行稽查工作實施計畫」，以提升聯合稽查功能。

三、現行法制對色情場所之管理法規不足，營業場所縱遭查獲有妨害風化等不法行為，亦不能命其停止營業、勒令歇業或廢止證照，嚴重影響正俗業務之推展，並損及民眾觀感及對政府之信任，行政院允宜通盤檢討，並推動修法。

查「歡喜就好」酒店於98年7月8日經檢警搜索當場查獲妨害風化案1件84人，全案依違反妨害風化罪嫌移送偵辦，台中市警察局於98年7月9日檢具刑事案件報告書函請經發局處理；案件起訴及判決後，再於99年5月12日、同年6月23日、同年7月15日函請經發局及都市發展局處理，惟該酒店仍艷幟高張，繼續為脫衣陪酒及性交易等妨害風化行為。98年7月19日市長信箱收受民眾檢舉該酒店違法，並質疑

該酒店遭破獲脫衣陪酒何以能繼續營業等語。然市府函復民眾稱：「該址設有歡喜就好視聽歌唱名店，已辦妥商業登記…實際經營視聽歌唱業」、「營業行為涉違反妨害風化相關規定，尚與商業登記法之規範範疇無涉」等語。嗣於99年6月2日受害小姐向市長信箱檢舉，經檢警監聽蒐證，並於99年8月20日大規模搜索，當場查獲該酒店涉嫌違反人口販運及恐嚇等罪嫌，將幕後業者楊○○等移送偵辦，加以媒體大幅報導，及都市發展局拆除該酒店大型違建，始因而停業，然迄100年1月21日本院實地履勘時，台中市政府表示仍無法命令該酒店勒令歇業或予停止供水供電之處分，僅表示：為防制該酒店以變更負責人方式復業，已責由轄區分局加強監控等語。

又，內政部有鑑於特種營業場所與治安良窳密切相關，訂有「落實婦幼保護及杜絕色情犯罪專案執行計畫」，凡警察機關查獲涉嫌妨害風化（俗）案件，應彙整查獲行為清冊，由警政署函轉陳內政部營建署，再轉請各縣市政府列管稽查，內政部不定期實施抽查、複查各縣市政府執行情形。警政署亦將查獲涉嫌妨害風化但繼續營業之特種營業場所，轉知地方政府聯合稽查小組實施稽查，並指示各警察機關對上開場所持續追蹤及列管，要求務使違法業者無法繼續營業，然100年1月全國查獲涉嫌妨害風化場所計112家，其中僅4家停業，仍有108家繼續營業；100年2月查獲90家，90家全數繼續營業；100年3月查獲125家，其中僅2家停止營業，仍有123家繼續營業，顯示色情場所雖遭警方查獲妨害風化行為，幾能不受影響，繼續營業。考其根本原因，在於法規之不足，茲分述如下：

(一)營業場所查獲有妨害風化等犯罪行為，不能移送法

院勒令其停業或歇業，形成低度之違警或違法行為可裁處營業場所停業、歇業，而高度之犯罪行為對營業場所卻無法可管之現象：

現行法規對於營業場所涉有妨害風俗、縱容兒童及少年深夜聚集、戕害兒童及少年身心等情事、均訂有停止營業或勒令歇業之規定，例如：依社會秩序維護法第 82 條規定，公共或公眾得出入之場所唱演或播放淫詞、穢劇或其他妨害善良風俗之技藝者，得移送法院簡易庭裁處停止營業或勒令歇業；同法第 77 條規定，公共遊樂場所縱容兒童、少年於深夜聚集其內而不即時報告警察機關，情節重大或再次違反者，得併處停止營業或勒令歇業；兒童及少年福利法第 30 條及第 58 條規定，對兒童及少年提供或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影帶等，得勒令停業 1 個月以上 1 年以下。然色情場所以合法掩護非法，違法媒介色情，涉有妨害風化等犯罪行為者，除行為人得依刑法相關規定處罰，對營業場所查無撤銷廢止登記證照或命令停業、歇業之規定，形成低度之違警或違法行為可裁處營業場所停業、歇業，而高度之犯罪行為對營業場所卻無法可管之現象，故實務常見八大行業遭警方查獲色情及賣淫行為，但業者以人頭負責人逃避刑責，仍繼續營業從事色情。

(二)營業場所經營色情，不能以違反土地使用分區管制、建築管理、消防安全設備管理等法規加以處罰：

按建築物之使用未依都市計畫土地使用分區管制規定者，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定得處建築物所有權人、使用人或管理人罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。另建築法第 73 條第 2 項規定，建築物應依核定之使用類組使用，

其有變更使用類組者，應申請變更使用執照；同法第 77 條第 1 項規定，建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全，違反該法第 73 條第 2 項及第 77 條第 1 項之規定，依同法第 91 規定，得處建築物所有權人、使用人罰鍰，並限期改善、限期停止其使用，必要時得停止供水供電、封閉或強制拆除。

然依內政部 88 年 1 月 13 日台內營字第 8872083 號函，建築法建築物之使用如未違反使用執照核准之用途，且經建築物公共安全檢查合格，僅因有女陪侍坐檯等涉色情事實，尚難認有違反建築法第 73 條及第 77 條之規定。至於營業人是否有經營色情之行為，亦與都市計畫法土地使用分區管制規定無涉。亦即土地使用分區管制、建築管理、消防安全設備管理等法律，均有其各自之立法目的及適用範圍，業者如僅有經營色情之行為，而未違反相關規定時，地方主管機關即無從適用該等規定加以處罰。

- (三) 現行商業登記法採取登記與管理分離原則，且廢止統一發證制度，事前無從以發證機制管理該等行業，事後對於利用已立案之商號經營色情或其他不法行業者，亦無法為廢止登記或勒令歇業、停止營業等處罰，嚴重影響人民觀感及對政府之信任：

有關主管機關對八大行業之管理依據，詢據經濟部商業司李○副司長表示：「現在的國際趨勢是登記跟管理分開，出生一個公司，我們沒辦法說他以後一定會做壞事。在登記後，就要由各該管理機關去處理。…」商業司科長楊淑玲表示：「（問：色情行業，法律上是不能登記的。商業登記法對於合法登記卻為不法行為者，有沒有任何規範？）沒

有。因為商業登記法主要規範登記，至於商家其他行為則歸其他規定規範。…營利事業統一發證制度之廢除是根據很長久的討論，過去長久以來，地下經濟都被排除在管理的名單之外；廢除之後，地下業者比較願意來登記，所以違反場所管理法規的業者才會浮現。」內政部營建署謝○○組長表示：「這種登記跟管理的問題，之前為了經商容易度的提升，所以現在商業司只管登記，至於實際營業跟原來登記是否符合的處罰規定都已經刪掉了。…」亦即，商業登記法採取登記與管理分離原則，又 98 年 4 月 12 日行政院廢止統一發證制度，亦無從以發證機制管理該等行業。

為提升經營之容易度，已立案之商號如從事登記範圍以外之合法業務，自無不可，然如利用已立案之商號，從事販毒、逼迫賣淫…等不法行為，而無廢止登記等處罰手段，導致業者以合法掩護非法，甚至公然掛羊頭賣狗肉，而政府尚對質疑民眾聲稱該業者係合法業者，不能裁罰，勢必嚴重影響人民觀感及對政府之信任。

(四)除桃園縣政府外，各地方政府自治條例對於違法經營色情之場所，並無得命其停止營業或廢止其營利事業登記證之罰則：

行政院法規委員會雖表示：「工商輔導及管理」屬直轄市、縣、(市)之自治事項，地方政府認有加強管理之必要時，得因地制宜，制定自治法規規範，就八大行業加強管理，目前包括台中市計有十縣市定有相關管理自治條例，透過地方政府聯合稽查小組，排班出勤稽查，可有效落實管理特定目的事業等語。惟查，除桃園縣於 96 年 1 月 29 日公布之「桃園縣特定行業設置管理自治條例」第 8 條第

13 款及第 13 條之 1 規定，特定行業有暗操淫業、為人媒介或容留他人為妨害風化或猥褻之行為者，除依刑事法律處罰外，應命其停止營業一年六個月，拒不履行者，得逕予執行斷水斷電，且不得為商業登記。又「台北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例」第 8 條第 8 款及第 14 條則規定，該等營業有暗操淫業或為人媒介或容留他人為妨害風化或猥褻之行為者，涉及刑事責任者，須經司法機關有罪判決確定，始得廢止其營利事業登記證。其他各縣市政府自治條例，對於違法經營色情之場所，並無得命其停止營業或廢止證照之罰則。

(五) 地方政府對於違規情節重大且繼續營業之色情場所或犯罪場所，無法停止供水供電或強制拆除：

有關違規商號斷水斷電處理部分，台中市政府雖訂頒「台中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除作業要點」，並以「特定目的事業停止供水供電及強制拆除公共營業場所評分表」作為審核準備。據台中市政府表示，該府對非法八大行業及電子遊戲場業執行斷水斷電，採階段性辦理，95 年時執行分數為 40 分，嗣後逐年降低 10 分，目前下降至 5 分，98、99 年度共計執行斷水斷電達 64 家次，已有效遏止非法營業等語。惟查，缺失項目評分超過各目的事業主管機關所定標準，仍須移由都市發展處檢視是否符合建築法第 91 條規定之程序及要件，並簽請市長核定，始得辦理停止供電及強制拆除作業，以本案為例，「歡喜就好」酒店縱經稽查人員核實評分，因未違反建築法、都市計畫法、商業登記法及相關規定，亦無從對其停止供電或強制拆除。

(六)法規不足之情形，已嚴重影響政府威信及地方政府治安及正俗業務之推動：

據台中市警察局表示：「涉嫌妨害風化(俗)行為場所實與治安良窳嚴密切相關，惟是類處所即使多次被警察機關查獲涉嫌妨害風化罪，除非原本即有違反建築、都市計畫等相關法規，否則無法採取斷水斷電等強制處分，只能任其繼續營業。為能減少其對社會治安危害，訂定專法管理該等行業，應屬可行方案」；台中市政府經發局黃○○局長亦表示：「使用分區不符或構造設備不符時，才可以適用建築法第 73 條、第 91 條停水停電，至於色情部分不在建築法規範圍內。商業登記法部分，須由處分機關通知我們，法院判刑勒令歇業處分確定後移送我們，才能勒令歇業、廢止或撤銷商業登記。…我們有訂定台中市休閒娛樂服務業管理自治條例，來補充商業登記法的不足，但訂的時候，不能抵觸母法。…由於法規不足，所以市長表示對於這些違規業者要跟其比決心，透過長期不斷地稽查來遏止。」顯見法規不足的情形，已嚴重影響政府威信及地方政府治安及正俗業務之推展。

對此，行政院法規委員會陳○○主任委員表示：「斷水斷電是根據行政執行法，有應作為不作為、或要求營業場所停止營業卻不停止，可以斷水斷電。但在此之前，需有被禁止營業為前提。…在 76 年的社會秩序維護法草案第 86 條第 2 項明定經營色情之勒令歇業或停止營業之處罰方式，但被立法院刪除，所以現行實務上出現漏洞。現在只能處罰當事人，除非讓負責人無法營業，不然就會出現這樣一個繼續營業的漏洞。…希望可以藉由監察院這次調查，作為未來推動修法的契機。…如果監察院建議要處理此漏洞，我們

一定會要求法律的權責機關檢討改善，或做必要修法。…」綜上，營業場所查獲有妨害風化或其他犯罪行為，縱係利用該立案之營業場所從事犯罪行為，掛羊頭賣狗，依現行法規並不能移送法院勒令其停業或歇業，不能以構成違反土地使用分區管制、建築管理、消防安全設備管理等法規而加以處罰；亦無從依商業登記法做為管理之依據。法規顯有不足，嚴重影響治安及政府威信，損及民眾觀感及對政府之信任，行政院允應深入檢討，並儘速推動修法。

四、視聽歌唱等特種營業為行政院指定影響治安之行業，現行法制對其管理偏重於公共安全之維護，影響地方政府治安及正俗業務之推動至鉅；又聯合稽查之主管機關為商業單位，欠缺管理手段，行政院允宜通盤檢討相關方案之周延性，以有效管理該類商業，避免成為犯罪溫床，危害人權。

(一)行政院訂頒「維護公共安全方案-營利事業管理部分」作為地方政府管理特種營業之依據，固有其時代背景及客觀環境之考量，惟實務上聯合稽查小組僅著重於查察靜態資料，未能查緝動態之違法，勞師動眾而成效不佳，且易使執行公務員曲解其目的限於「維護公共安全」，疏於本諸權責落實查處；又商業單位雖為該業務之主管機關，然商業登記法欠缺管理之依據，公安及治安之維護又非主政單位權責，權責不清，難收統一事權之效。

有關我國視聽歌唱等特種營業之管理法制，依依據行政院於 82 年核頒之維護公共安全方案等 18 項方案執行，其中「營利事業管理部分」係由經濟部主管，透過地方政府成立之聯合稽查小組排班稽查，以落實執行公共安全之檢查及維護。該項機制，詢據行政院法規會表示，聯合稽查小組係 82

年依院長指示成立，當初是希望以公安及治安兩個面向進行管理，惟實施迄今已達 18 年，其利弊成效如何，應有檢討的必要等語。

經查，聯合稽查小組實務運作上，雖強調以保密方式集合各單位人員，於夜間實施機動查察，然因管理鬆散，欠缺稽核及管考機制，已流於形式，難期落實執行。況該項勤務既採機動方式實施，但其查察重點卻置於商業登記、公安檢查申報等靜態資料及營業場所設施、構造等，且據稽查人員一再陳稱，渠等一晚須檢查多家處所，加以夜間視線不良，無法落實檢查，難以發現違規云云，又詢據台中市政府經發局黃○○局長表示：「（問：聯合稽查之優缺點及其功能？）好的方面，當年會成立八大行業稽查，是因為中央的政策，維護公共安全聯合稽查可以避免擾民，涉及公共安全、建築法、商業登記法等情形，可以立即要求改善，甚至斷水斷電。然因有聯合稽查，非主政之其他單位就兩手一攤，認為這是經發局的事情，…如果沒有這個小組，建管單位仍然可以去稽查，現在變成各單位依賴聯合稽查小組，平常就比較不主動去執行其主管法規。…（問：你覺得聯合稽查小組是一個很重要的工作嗎？）如果沒有聯合稽查小組，各單位自己去稽查，也是可行的。…（聯合稽查小組可不可以不要？）可以。…（問：聯合稽查可以發揮什麼作用？）定位在公共安全，最主要是都發局跟消防局。（問：歡喜就好酒店經查獲逼良為娼，依照法規可以做何處理？）商業登記法的規定很薄弱，只有商業之經營違反規定，遭相關機關勒令歇業後，移送本局撤銷或廢止商業登記。目前該店因停業達六個月以上，所以廢止營業登記。…（問：若營業

項目不符，經發局可以做何處分？）現在商業登記法沒有營業項目不符的問題。…（問：這會是個法律漏洞嗎？）我們商業單位確實缺乏權限來處理。…帶隊官的任務是負責保管當天的稽查名單，…排除現場突發問題…完成當天交付的任務，稽查完清單內所有的店家…其實一個小組內的成員平起平坐，各負責各自的法規。」對照本院約詢時，建管機關辯稱其執行稽查係著重於營業場所內之建築及構造是否合乎安全，至於該特種營業之業務是否合法、有無涉及色情，屬警察機關權責云云，警察機關則辯稱配合稽查之警力依規定應由專責警力為之等語，分別置其報查、拆除違章建築，或正俗、防治色情之權責於不顧，致其實施成效欠妥，黃局長所述尚非無據。

次查，稽查小組雖冠以「維護公共安全」之名稱，然編組人員仍應就其法定事項，本諸權責執行稽查，非僅以公安所涉事項為限，此觀之該小組除建管、消防單位外，尚包括商業、衛生、警察等單位自明。況且，視聽歌唱等特種行業之管理，應依公司法、商業登記法之相關規定辦理；有違警或犯罪嫌疑者，應依社會秩序維護法及刑法之規定辦理；影響兒童、少年身心發展者，應依兒童及少年福利法之規定辦理；違反都市土地使用分區管制者，應依都市計畫法、區域計畫法規定辦理；增建違章建築、違法變更建築物之使用或擅自擴大營業場所者，應依建築法等規定辦理；違反消防安全設備之規定，應依消防法規定辦理，相關法令對該等營業之管理面向廣泛，尤以該等行業，易滋生色情等治安事件，與善良風俗、社會治安等習習相關，其管理允應採取機動模式，並發揮多管齊下之功

能，而非以「公共安全」自我設限。然部分公務員以行政院「維護公共安全方案」為依據，怠於執行本身職權。再者，商業單位雖為八大行業及聯合稽查業務之主管機關，然商業登記法對於違規商號缺乏管理之依據，公共安全之維護又非商業單位權責，卻須負聯合稽查不實之相關責任，權責不清，且未釐清帶隊人員之指揮權責，小組成員各自為政，自難收統一事權之效，均有檢討之必要。

(二)「台中市休閒娛樂服務業設置自治條例」雖嚴格限制視聽歌唱等行業之設立地點，又台中市政府對該等行業已採取發照緊縮政策，但無從解決已取得營利事業證照之特種行業問題。

行政院法規會雖表示，依地方制度法規定，「工商輔導及管理」屬直轄市、縣、(市)之自治事項，地方政府認有加強管理之必要時，得因地制宜，制定自治法規規範，就八大行業加強管理。然詢據台中市政府稱：為因應「視聽歌唱理髮三溫暖舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室業管理規則」於90年1月3日公告廢止，該市自92年起研議「台中市休閒娛樂服務業設置自治條例」草案，於95年11月30日經台中市議會審議通過，96年1月8日發布施行，對視聽歌唱等行業之設置地點予以嚴格之規範，另有關轄內影響治安行業之設立登記，核定層級自93年12月起由原三層核定變更為一層核定(市長)等語，而近年來核准設立之視聽歌唱業家數銳減(98年2家、99年1家、100年迄今0家)。上開措施固有其正面價值，然因法令不溯既往，已取得營利事業證照之八大行業業者，不受影響，自無從解決目前特種行業變相經營色情之問題。

(三)地方政府除應督促警察機關加強臨檢、喬裝、佈線

、監聽等勤務以掃蕩不法色情外，仍應有其他配套措施，多管齊下，由根源進行整頓，否則難以杜絕業者以合法掩護非法，亦難以消除業者與不肖員警勾結包庇之空間。

「台中市政府治安會報設置要點」規定，市長兼任治安會報召集人，負責協調聯繫及規劃治安政策與重大措施。經調閱台中市 99 年治安會報會議紀錄，市長曾多次要求警方對色情場所及八大行業場所實施查緝專案，並指示加強掃蕩、臨檢及站崗等勤務作為，亦曾針對轄內涉嫌經營色情之 313 家場所，指示經發局及警察局列管並落實清查，或要求嚴加取締特定色情場所，是故，尚難認定台中市長於政策決定上漠視正俗業務，容認轄內酒店業者違法經營色情。又，有關警察機關歷年臨檢「歡喜就好」酒店之情形，據台中市警察局表示：該局第二分局每年均將該場所列為擴大臨檢目標，其臨檢次數分別為：91 年 7 次、92 年 7 次、94 年 4 次、95 年 3 次、96 年 14 次、97 年 11 次、98 年 7 次、99 年 11 次（93 年臨檢紀錄遺失），有臨檢紀錄及規劃表在卷足稽。

有關警察機關執行正俗掃黃之困難，詢據警政署黃○○副署長表示：「依警察職權行使法第 3 條、第 6 條，我們對於臨檢、盤查是非常慎重的。應限於已發生危害或依客觀情形判斷易生危害的場所或交通工具才能臨檢。用站崗的方式會花費太多警力，而且效果不大。對於查緝妨害風化，應該是要透過平時的佈線。…」警政署行政組王善持副組長表示：「站崗在以往的經驗中，或許業者就難以生存，但實際上若現場沒有違法行為也不能處理。…臨檢還是有作用。但是基於比例原則，不可能天天

去臨檢或站崗。我們還會有其他方式，佈線、埋伏等等，這些雖然很難，但還是要去做。」台中市警察局立人派出所所長李○○表示：目前實務上臨檢之發動須受分局核准規劃指定，派出所於收受情資或檢舉時，雖得依警察職權行使法執行查證身分之臨檢，然須符合法定要件及比例原則；而搜索雖為掃蕩色情酒店最為有效之方法，但當前司法偵查實務，搜索票之審查愈趨嚴謹，若非掌握確切事證，聲請甚難獲准，加之有不法員警涉入充當內應，每每洩漏偵查秘密等語。對照台中市警察局第二分局曾於95年12月26日、98年7月6日、98年11月26日聲請搜索票前往該酒店執行搜索，其中98年7月6日執行搜索時，當場查獲涉嫌妨害風化案件1件84人，但該酒店仍繼續營業等情，所述尚非無據。

綜上，警察機關對色情酒店編排密集之臨檢、路檢，確能壓制不法業者之氣焰，然基層警察單位勤務繁重，難以期待其投入大量警力固著一地，與特定業者長期周旋。又，警方循刑事偵辦方式追緝酒店之妨害風化行為，採取喬裝、佈線、監聽、搜索等偵查作為，縱令查獲該等場所之妨害風化行為，然涉案酒店亦不因而被撤銷或廢止登記，至多僅人頭負責人及被查獲之酒店小姐、幹部遭移送法辦，酒店本身仍能繼續營業。以98年7月台中市警察局查獲「歡喜就好」酒店84人妨害風化案為例，該酒店仍然繼續營業，至99年8月20日檢警搜索破獲為止，仍有數十名女子被迫賣淫，是故除應由警察機關積極規劃加強臨檢、喬裝、監聽等勤務，以有效掃蕩不法色情行業外，更應配合斷水斷電及撤銷、廢止營利事業登記證照等罰則，多管齊

下，由根源進行整頓，期杜絕業者以合法掩護非法，並消除業者與不肖員警勾結包庇之空間。

- (四)色情行業之獲利豐厚，其營業不因刑事訴追而受影響，業者一則以人頭登記為負責人，逃避刑責，一則打著正派經營、合法登記的旗號，變相經營色情，並以高薪、單純陪侍、無色情等求才廣告，誘騙涉世未深、亟需金錢之少女前往應徵工作（如「歡喜就好」酒店一樓大廳懸掛台中市政府核發之各項證照，並張貼「本公司合法營業執照採正派經營，拒絕色情及逼迫出場」「誠實納稅，請索發票」等大型標語），再運用各種手段，逼迫少女賣淫；地方政府雖明知該等場所經營色情，並責由商業、建管、消防、衛生等機關組成聯合稽查小組，然欠缺橫向聯繫，各自為政，勞師動眾而成效不彰。以本案為例，商業單位認為該酒店虛設之數家視聽歌唱業商號，均屬合法業者，無法可管，束手無策；警方雖查獲其妨害風化，但不能移送法院勒令其停業、歇業；建管單位則辯稱頂樓違建非稽查範圍，心態消極，致該酒店明顯之重大違法違規行為，十年來歷經多次稽查均安然無事，顯將公權力玩弄於股掌之間。地方政府雖責由警方加強臨檢、站崗、取締，然該等場所與警方大玩抓迷藏，縱遭查獲妨害風化等犯罪行為，亦能繼續營業，且該等「合法」酒店有黑白兩道入股圍事，警方作為每多制肘，警力疲於奔命，不勝負荷，不肖員警藉機收賄通風報信，洩漏臨檢及偵查秘密，色情猖獗又滋生風紀案件，民眾一再檢舉卻無下文，不但打擊執法尊嚴，亦減損政府威信。行政院允宜通盤檢討相關方案之周延性，並推動修法，以有效管理該類商業，避免成為犯罪溫床，危害人權。

五、本件有無不肖律師配合酒店業者，以違反公共秩序善良風俗或有損律師尊嚴與信譽之方法執行業務，法務部允宜深入究明：

- (一)按律師法第 2 條規定，律師應砥礪品德、維護信譽、遵守律師倫理規範、精研法令及法律事務；第 12 條規定，律師之目的事業主管機關為法務部及所在地地方法院檢察署；第 29 條規定，律師不得有足以損及其名譽或信用之行為。違反者，依第 39 條第 1 款、第 40 條規定，應由高等法院或其分院或地方法院檢察署依職權送請律師懲戒委員會處理。又依律師倫理規範第 13 條、第 49 條規定，律師不得以違反公共秩序善良風俗或有損律師尊嚴與信譽之方法受理業務，違者應由所屬律師公會審議處置。
- (二)依臺灣臺中地方法院檢察署 99 年度偵字第 19542 號等關於楊○○等人涉嫌違反刑法圖利使人為性交或猥褻罪案之起訴書記載：「楊○○…楊游○○…對於原無下海從事脫衣陪酒、與男客性交易之意之女子，則採用脅迫、恐嚇、監控、不當債務約束、詐騙等方法，違反其等所僱用坐檯小姐之意願，使其等就範」；「且找來配合之張皓帆律師見證（有收取 5% 之律師見證費，且該酒店 1 樓後方即設有律師室，平時係楊○○之辦公室）並對借錢交付金錢之過程均加以錄影，由借款之小姐簽立借據、本票」；「若在該酒店工作之女子另有借款需求，則由楊○○核准後，先由女子簽發本票，再分多次交予借款（無論有無律師見證，均須扣除律師見證等至少 5% 之費用）。楊○○等人即以此種方式，令入該酒店從事坐檯工作之女子簽立本票，使對法律不熟悉之該等女子誤以為因自己已簽立大量本

票，即負有償還本票金額之責任，同時再配合楊○○所請之律師，解說本票法律責任，楊○○及其他酒店幹部再向女子恫嚇稱：其等已簽本票，即負有債務，酒店有配合之律師、圍事人員，若日後敢無故離職，會請律師以刑事、民事訴訟方式追究」等語。依起訴書所載內容，本案涉有律師以見證或解說本票法律責任等手段，協助酒店業者恐嚇、脅迫女子為性交、猥褻行為，則本件有無不肖律師配合酒店業者，以違反公共秩序善良風俗或有損律師尊嚴與信譽之方法執行業務，法務部允宜深入究明，以維護律師信譽及倫理。

參、處理辦法：

- 一、台中市政府經濟發展局局長朱蕙蘭、都市發展局局長黃○○、經濟發展局副局長陳○○、經濟發展局商業課長劉○○等人違反情節重大，另案彈劾。
- 二、調查意見一，提案糾正台中市政府，並議處相關人員見復。
- 三、調查意見二，函請內政部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見三、四，函請行政院確實檢討改進見復。
- 五、調查意見五，函請法務部辦理見復。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、司法及獄政委員會處理。