

1. 「全民健康保險家庭醫師整合性照護計畫」自 92 年 3 月 10 日起試辦（以下簡稱家醫計畫），如今即將邁入第 14 年。主要目的是建立家庭醫師制度，並提供民眾周全性、協調性與持續性的醫療照護，同時提供家庭與社區健康服務，以落實全人、全家、全社區的整合照護。

2. 家醫計畫的模式也從當初的垂直整合，發展到現在的平行整合。台灣的醫療體系並沒有守門人制度，因此自由就醫成為台灣全民健保的一大特色，為了讓病人養成從基層開始和固定就醫的習慣，家醫計畫從早期建立基層與醫院之合作關係，促進分級醫療及雙向轉診的垂直整合；到現在發展成社區醫療群，以群體力量照護民眾，整合平行資源，其最主要的目的都是減少醫療資源浪費，並提供民眾更好的照護。

3. 根據健保署的報告，截至 2015 年 6 月底，已有 426 個社區醫療群在運作，參與之基層診所 3,035 家，參與率為 29.69%，參加醫師數 3,709 位，參與率為 24.87%，透過社區醫療群受益者超過 248 萬人，民眾滿意度高達 90%，在各項指標和服務量也有亮眼的成績。但走訪基層，複雜繁重的作業程序和較低的酬勞，讓基層醫師都希望在制度和財務面能有所改善。放眼未來，基層將扮演更重要的角色，如何給基層和病人更好的醫療環境？請提出相關因應措施。

4. 分級醫療之重要性大家都能理解，如何讓民眾都能從基層開始就醫，如何讓民眾能固定就醫，是有關當局長年努力的目標，而家醫計畫多年來就是分級醫療和固定就醫的強力推手。未來若能增加預算，讓更多民眾可以納入家醫計畫，而不再只是特定族群；或者是讓現有的民眾可以有更好的照護，相信對於分級醫療和固定就醫能有更好的幫助。請提出相關因應措施。

5. 家醫計畫有一方面，是希望就診次數較高和慢性病患可以固定就醫，而此類病患最常就診的診所就是家醫科或內科系診所。依規定，醫療給付改善方案照護對象無法納入家醫計畫收案，這導致了家醫科和內科系診所經常收不到會員，是否能就現有制度進行整合，或新增方案和經費，讓基層醫師能提供更多民眾更好的服務。請提出相關因應措施。

6. 全台灣總共有 1 萬 6 千多位基層醫師，1 萬 1 千多家基層診所，診所家數比 4 大超商加起來還要更多，其實在基層已有許多耕耘已久，累積雄厚實力和經驗的人才和團體，基層的力量不容忽視。面對長照 2.0 和分級醫療的到來，如何更有效率的整合垂直和水平資源，是不是有更新更具體的制度或鼓勵措施。請提出相關因應措施。

主席：請王委員金平質詢，詢答時間為 30 分鐘。

王委員金平：（15 時 53 分）主席、行政院林院長、各部會首長、各位同仁。本席今天以「為天地立心，為生民立命一順天應民，人和政通」為題向行政院提出以下質詢：金平今天再度走上質詢台，希望藉由這三十分鐘的時間，向執政團隊及朝野政黨，就當今國家面臨的困境，提出建言。中間提到的相關問題，請行政院書面答復即可。

無論是涉及勞工休假權益的勞動基準法修正案、軍公教勞的年金改革方案，或各地引起爭議的土地徵收與房屋拆遷糾紛，及美國豬肉、日本核災區食品是否開放進口等議題，從馬英九總統時代就已經引發民間的諸多抗爭與對立。如今政黨輪替了，不但抗爭依舊，而且力道加大，讓社會更加分裂，民心更加不安。短期內，仍看不到解決方案。政黨雖然輪替，抗爭卻沒有平息，問題依舊存在，原因到底是什麼？

自從蔡總統就職，林院長組閣這五個月以來，許多民調顯示，人民對蔡總統或林內閣的不滿意度都高於滿意度，而林內閣的差距更大，政壇和媒體上也出現要求行政院團隊改組的聲音。滾動的石頭長不出青苔；輿論普遍認為，台灣自從 2000 年第一次政黨輪替以來，頻繁地更換 14 任行政院長，是政績不彰、政黨輪替再輪替的重要因素之一。2016 年，民進黨受人民付託，取得第一次完全執政的機會，社會對新執政者充滿著殷切期望。但是，五個月以來，人民卻感受不到政黨輪替有帶來幫助台灣改善困局的希望。新政府上任至今，無法解決人民對前朝政策的不滿，也看不到選前承諾的政見支票兌現。讓人民展現出比前朝更激烈，抗拒新政府執政的反彈力量。不禁令我們懷疑政黨輪替的真諦何在？

台灣從 2000 年至今，16 年來經過三次政黨輪替，金平歸納了藍綠政黨試圖解決台灣困局的三大方案，幾乎完全雷同。不幸的是，這三大方案，卻也都是失敗的嘗試。

一、藉由頻繁更換行政院長與閣員，希望挽救下跌的聲望。結果人民卻與內閣更加疏離，不斷更替的院長與閣員，對政府運作與政策缺乏經驗，讓施政更難推動。惡性循環下，不是止跌回升，而是跌跌不休。

二、總統以黨政必須一體為名，出面直接協調府、院、黨，以集中權力。然而統一事權雖然有利政事協調，但多年運作的結果，不分藍綠，卻是愈集權愈越權、體制愈混亂、執政愈無效能。

三、喚醒藍綠對抗的幽靈。企圖鞏固各自基本盤再出發，或藉此穩定自身權位。結果造成政治上更多杯葛對抗，讓社會更加對立，人民情感更加受傷，國家更撕裂。最後的結果，是執政者無心施政、無力執政，不論哪一個政黨成為政治上的贏家，人民、社會與國家都是必然的輸家。

身為中華民國國民，金平期待執政黨，可以創造更多福國利民的政策；身為中國國民黨的從政黨員，也期待本黨與民進黨能夠發展出良性的競爭模式，以更好的議題、政策、政見、願景，重新贏回政權，而不只是等待執政黨的錯誤或無能而取勝。

金平此刻再度站在國會的質詢台上，以憂國為民的肺腑之言，期待能為打開當前台灣困局盡一己之責，共同思考國家利益所在，並期盼建立朝野兩大政黨未來正面競爭，創造以政策而非意識形態對立來爭取民心的大格局與新氣象。

#### 壹：要有明確可行的國家政經大戰略

國家安全會議肩負規劃國家戰略的重責大任，國家安全局是旗下的重要幕僚及執行單位，但是國家安全局局長一職，自 520 以來，卻一直在「留任續任」或「離任新任」的傳聞之間擺盪，造成局內人心惶惶，也白白浪費數個月的寶貴時間，無法協助新政府儘快訂定國家的政經重大戰略。對國家未來的重要規劃，只能暫時依賴體制外的專家學者、幕僚或選戰策士的建議方案。

無論兩岸關係、台美與台日關係、拓展國際空間、參與國際組織，還是新南向政策、產業轉型、能源、國防等政策，有哪一項是經由國家體制，嚴謹的透過建構政策問題、建立政策議程、規劃政策等程序，從而執行政策並對執行狀況進行評估？還是只流於口號治國？空有想法，

卻沒有仔細的研究與規劃？

台灣國際與政經處境都很艱難，我們需要明確可行的戰略以及永續生存發展的出路。政府的執政若是缺乏明確、嚴謹的國家政經大戰略，換再多的內閣，也換不出有效有感的政績，這絕非金平的危言聳聽。

兩岸目前因為對「九二共識」的不同認知，造成兩岸冷對抗的事實。持續下去，台灣必定將因而遭遇更加艱困的國際情勢。很遺憾的，此時此刻外交單位不是思考如何加強外交戰力，卻是以減少支出為由，準備裁撤許多駐外館處，這無異是自拆城牆，是缺乏國家外交戰略下，令國人不可思議的決策。

當今政府被人民普遍認為「遠大陸、親美日」的政策取向，是否有經過國安體系審慎評估利弊得失，並且研議靈活的因應對策？而對於有意加強對外投資的企業，或有意擴大經營規模的台商，又要如何因應由於「遠大陸、親美日」的政策氛圍所造成的損失與增加的風險？企業界因為政策的不完備所造成的損失，自然也會是國家整體力量的挫傷。

我們必須思考，在「遠大陸、親美日」的政策氛圍之下，台灣不再如同過去八年，能夠與北京相互磋商；而美國與日本，又能如何協助我國擴展更寬廣的國際經貿空間，參與更多國際事務？這絕對不是台灣主觀寄期待於美日兩國就能解決。新政府的兩岸與國際戰略及策略到底在哪裡？難道我們要再一次迷航於國際上空？

無論是馬政府「親美、友日、和陸」的政策，或蔡政府當今被一般民眾認為的「遠大陸、親美日」政策，都應該要讓人民明白台灣相對準備付出的代價。並且妥善因應相互之間的利益交換，這也就是戰略規劃的價值所在。

面對近來大陸持續加強與東協、中亞、南亞國家雙邊與多邊關係，我們的新南向政策能及時、有效的因應嗎？

美國總統即將改選，我們能夠預估與反應兩位主要候選人當選之後，可能帶來的美中台關係、區域情勢與國際經貿體系的轉變嗎？

無論兩岸、國際、國防、產業、經濟、能源等國家政經大戰略的規劃，政府令人民感到不是頭痛醫頭、腳痛醫腳，就是以拖待變，甚至等而下之以義和團式的民粹思維回應，如此下去，政績當然疲弱，人心更加不安。

政府疏遠大陸的政策氛圍，要如何才能讓兩岸走出冷對抗的現狀？即使無法維持過去 8 年雙方的交流熱度，至少不能讓兩岸未來充滿不可知的恐懼。金平相信兩岸領導人都有想打開當前困局的意願，然而民進黨與共產黨之間，除了嚴重缺乏互信外，在兩岸問題上也有各自堅持的核心利益，而畫下互相不可抵觸的紅線。金平認為，台灣兩岸戰略的規劃，就是嘗試在兩黨兩條紅線的有限空間中，尋找最有利的出路。

共產黨對兩岸關係的原則，在於不能有任何台灣與大陸是兩個國家，或以任何形式實現台獨的疑慮。而民進黨的兩岸關係底線，則是台灣與大陸不應該被限制在一個中國框架與兩岸終極統一的前提之下。

如何化解兩黨差異，是一個複雜難解的龐大政治工程，但民進黨既然執政，就不能推託解決

困局的責任。解決之道，更絕對不能只依賴體制外的專家、學者與策士，而必須考量在國家體制之下，台灣得以掌控的真正實力。政府要面對現實，務實運用各種資源，規劃出完善的解套方案，如此小至民進黨，大至全國各界，才会有可依可行的兩岸政策，人民未來對政黨的選擇也才會有意義。

不同政黨執政儘管可以畫下自己的主觀紅線，但關鍵在於擁有多少客觀實力來挺住紅線，模糊的戰略解決不了當前的困局。蔡總統 520 就職演說以「尊重九二會談歷史事實」以別於馬總統的「九二共識、一中各表」。但由於沒有完備的戰略規劃，面對「九二事實」究竟是什麼具體內容的質疑，卻拿不出經得起歷史事實檢驗的因應劇本，又將如何化解兩岸僵局？

#### 貳：重整文官的隊伍，重建文官的戰略

政府由文官組成，文官來自於社會中的菁英與優秀人才。但在歷經三次政黨輪替，這十多年的折騰下，文官們卻飽受批評、否定，被畫下無能刻記、歸類有特定政治立場。千夫所指下，他們只能無奈地放棄文官的中立與專業、拍馬迎合每一次的新政府與新首長上任；不然就是不做不錯、少做少錯，交代了才做。這是人民的損失，更是國家的危機。

將帥無能累死三軍，再強的戰鬥單兵也無法扭轉無能將帥指揮的戰役。這不是將帥統御權力大小的問題，而是能力的問題。

能夠順利通過國家考試，尤其是高階文官來源一高考，並順利獲得任用的人，都擁有著優秀的專業、學識與過人毅力，才有可能在眾多競爭者中脫穎而出。這群菁英文官們，曾經推動中華民國走過風雨飄搖的歲月，帶領國家經歷從農業、輕工業到現代工商發達的資訊時代，中間度過了石油危機、金融風暴，更使國家由戒嚴體制順利走向民主、開放與法治，並且安穩地挺過首次政黨輪替的恐慌和疑慮。

中華民國文官歷經時代的檢驗，確實是一群優秀且中立的穩定力量，說他們是國家政治體制的基石也絕不為過。

世界上成熟的民主國家，即使像內閣制國家發生頻繁的內閣更替，甚至造成無法順利組閣的長期執政空窗，國家仍舊能夠順利運作，就是相信文官的能力，相信文官對政策長期演變的掌握，相信文官對政策可行與否的評估。

當然文官絕非萬能，文官也絕不是政治體制唯一的萬靈丹，不相信文官、以為官大學問大就會出狀況。新政府就任以來多次被批評是髮夾彎的政策，有哪一項是出自文官體系評估後的結論？輕易說出「三十年以上老屋買賣必需附上房屋健檢資料」的政策，一開口就收回，相信也沒有經過文官體系的完整評估。

政府甚至想打破政務官與文官的藩籬，讓屬於文官的三級機關首長，開放予不具任用資格的人士比照政務官任用，恐將嚴重破壞文官體制。把現有的行政體系視為施政不力的代罪羔羊，造成政策無法連貫、公務體系權責不分，這豈是國家之福？

流水的政黨輪替，鐵打的文官體系，是朝野各黨為國家長治久安，人民福祉必須全力維護的體制。相信文官、信賴文官、尊重文官，國家機器才會有效運作、發揮正面的動能；黨政一體也才能有效指揮國家機器，發揮作用。府院黨協調的結果如此才有辦法真正落實在文官體系之

中運作，才會做出好成績。

金平必須重申，相信文官不是因為他們萬能，而是他們有能力讓國家機器維持良好運作。執政黨必須尊重文官，讓他們不必戒慎恐懼於政黨輪替的無所適從。千萬別將文官冠上藍營基本盤的封號，當他們在執政黨政治符號的壓迫之下，必須放棄中立選邊站，這絕不利於國家，當然也不利民進黨的執政。

歷次全球國家競爭力排名，台灣都因為政府效能而拉低排名。問題不在於優秀的文官，而是讓文官體制無法有效運作的政務官。如果政務官自認官大學問大，無法接納文官依專業與經驗所提供的建議與擬訂的方案，只會讓他們袖手旁觀，等著看你出醜；執政黨若持續用政治意識形態強行指導一切、凌駕專業，文官只會灰心喪志等你下台；如果將一切施政失敗歸咎於文官都是藍營基本盤，他們只能被逼著更有機會轉變成為支持藍營的一份子。尊重文官，保持文官中立，讓國家機器充分且順暢地運作，權力集中的政黨合一與府院黨間的協調才有意義。

叁：朝野對立不終結，都是輸家沒贏家

上次總質詢，金平在這裡語重心長地呼籲「藍綠惡鬥不終結，神仙下凡也救不了台灣」，完全執政的民進黨，當然要負起終結朝野對立與藍綠惡鬥的絕大部份責任。對立惡鬥的惡性循環能否轉為良性的互動，主動權掌握在完全執政、擁有絕對權力的執政黨。這是金平近二十年參與朝野協商的心得。與其批評在野黨不理性，不顧大局，不如思考身為執政黨的一方釋出多少的善意與空間。

國民黨主政時，我如此主張，今天民進黨完全執政，我更是如此的期待，畢竟在野黨的責任是監督、批評和反對，執政黨的責任是交出令人民滿意的政績。朝野對立，在野杯葛，當然不會有好成績。

上會期質詢時，本人一再呼籲，要審慎訂定不當黨產處理條例，因本案立法實無迫切性，何必急於一時；何況頗有針對性，更應朝野協商，千萬別自恃絕對多數的優勢，強行過關，否則勢必影響爾後朝野兩大黨間的關係與互信。

金平苦口婆心的諍諫之言，沒有改變民進黨強行通過的決心，果然「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱不當黨產條例）」完成立法後，國營事業預算便招致全面性的杯葛而無法順利通過。林全院長期待以國營事業的投資，帶動經濟發展的構想落空。眼看國營事業審查遙遙無期，本會期法定今年 12 月 31 日必須審議完畢的 106 年度中央政府總預算，也面臨在野全面杯葛的壓力。

當民進黨決定以絕對多數，通過針對性極強、充滿違憲、違法之虞的法律，鬥爭、清算國民黨時，被逼到牆角的國民黨只能行魚死網破的全面杯葛，這絕對可以理解。

肆：亡羊補牢，猶未為晚！

民進黨執政的重要訴求之一是落實轉型正義，而處理國民黨黨產則是首要任務。但唯有程序正義，才有真正的轉型正義，試圖以不正義的手段達成，不論其有多高尚的目標，轉型正義都成了緣木求魚，對政治更是治絲益棼。

一部有違憲之虞的條例通過之後，執政黨射出的第一支箭則是凍結黨工的薪資來源。

國民黨黨產縱使千錯萬錯，處分黨產也不應禍及每月靠著薪資養家活口、依賴退休金安度晚年的黨工身上。這當中除了為達政治鬥爭不擇手段、視人民合法工作權與財產權為芻狗的霸凌心態之外，有何正義可言？

政府對財產權、工作權的保障，是憲法層次的基本人權要求。人民合法的工作酬勞，非經司法判決，不得任意剝奪。即使債權人對債務人申請強制執行，法院依然會衡量債務人的收入和最低生活需求，以決定債務償還的金額與方式。

不是政府債務人的國民黨黨工，如今卻在一紙行政命令下，薪資來源遭到凍結，黨工個人與家庭生計都遭受到立即的衝擊。政府的作為，可謂置國民生死於不顧。當我們看到新政府就任對關廠工人、國道收費員乃至於華航空服員的勞動權利作出重大政策改變的同時，不免讓人質疑執政黨對人民權利的保障，難道還有黨派之分？林院長，這絕對是不合情、不合理、不合法的違憲做法。還是一句老話，亡羊補牢，猶未為晚！

金平出身基層，來自基層，了解全民依法處理不當黨產的期待。我也相信國民黨願意面對法律，對黨產作一次徹底清查，之後就不必再背負不當黨產的包袱。

但是，不用學者專家引經據典，無須金平在此一一列舉，只要稍具法學常識的人，即可指出不當黨產處理條例中，多處有違憲與違背法理基本原則之虞。不當黨產處理條例的合憲與否，涉及法治國家必須堅持的人權保障與程序正義，唯有在合憲合法的大旗之下，才有可能達成真正的轉型正義，否則只是以正義之名，行政治迫害之實，這將讓台灣的民主進程，不進而退，也會在國際社會上，留下惡名。

金平認為，釋憲，是當前唯一保住程序及法律實質正義的唯一途徑。不當黨產處理條例釋憲案的理由在於：

(一)表決時民進黨強勢過關，未能於朝野協商中理性看待國民黨基於法理所提出的修正意見，使條文失去討論的空間及被詳細檢視的機會。因此這部針對性極強，鬥爭性、政治性極濃的法律，必須再經過釋憲的程序，取得爾後執行的正當性。

(二)釋憲之後，如有違憲的條文，必須暫緩施行，待立法院依大法官的解釋，經朝野協商妥適修法後，完成一件執政黨、在野黨、人民、國家都贏的政治大工程。

(三)在完成依釋憲結果修正的立法程序後，不當黨產處理條例便毫無違憲之虞。將讓朝野雙方都有必須尊重的義務，執行者沒有便宜行事的藉口，被處理者也更沒有抗拒的理由。如此才是真正落實轉型正義。

依「司法院大法官審理案件法」規定，除了地方自治爭議外，釋憲聲請方式尚有兩種，一是經由司法訴訟程序，但此一方式曠日廢時，緩不濟急，無法解決當下政治高度對立的氛圍。

另一種則是由本院委員三分之一以上聲請釋憲，但國民黨僅 35 席，距連署釋憲成案的門檻尚缺三席，國民黨從而必須自力救濟，另尋三位友黨同仁連署。但是金平認為，為了政局的和諧，為展現執政黨捍衛憲法、捍衛程序正義、顧全大局，更為展現執政黨取得處分國民黨黨產的正當性、合理性及合法性，金平藉此質詢公開向民進黨同仁、民進黨黨團、民進黨中央呼籲，讓朝野兩黨共同連署、共同提案聲請釋憲。

對於金平提議兩黨合作連署釋憲案，不知我者，謂我何求。金平所求，無非是藉由兩黨合作，捍衛憲法及程序正義，停止朝野對抗，積極促進兩黨和諧。知我者，謂我心憂，憂心朝野各執己見，尤其執政黨依恃絕對多數席位，以為可以為所欲為，步步進逼，以轉型正義為名，卻棄正當法律程序於不顧，乖戾之氣充塞國會殿堂，這絕非國家之幸，人民之福。

十九世紀的法國自由主義學者巴斯夏（Frédéric Bastiat）說：「法律，是防止不公不義的公共力量。一言以蔽之，法律就是公義」。法律，是我們追求民主與法治的基石。金平以為，唯有以理服人，才是權力的真諦。唯有符合真正公義的法律，才能獲致正義的實踐。金平期待，朝野有智慧共解僵局，台灣能夠持續向前。謝謝大家！！

主席：報告院會，本會期本院委員對行政院林院長提出施政報告之質詢，自 9 月 13 日起，經過 6 次院會、9 個會議日之質詢，已於今日詢答完畢，謝謝林院長會及各部會首長列席答詢。

在質詢結束前，再請林院長說幾句話。

林院長全：（16 時 24 分）主席、各位委員。貴院第 9 屆第 2 會期對本院的施政總質詢在今天告一段落，本人在此特別要向蘇院長、蔡副院長及所有委員於總質詢期間對本人及行政團隊的諸多建議與指正，致上最深的謝意，我們會用務實的態度，積極的改進與落實。

自今年 520 上任以後，新政府依據蔡總統的施政藍圖，以及一本為人民解決問題、創造幸福的初衷，積極擘劃各項施政領域的推動方針，並全心全力付諸實際的行動，不敢有絲毫的懈怠。有關各位委員先進對於臺灣轉型正義、災防、年金、兩岸事務、經濟發展、就業、能源、長照、原住民族、離島、電業與新南向等問題所表達的關切，均是我們執政後責無旁貸的施政使命，我們會以更完整的溝通，來凝聚社會共識，加速規劃相關興革措施，我們有信心，一定能讓國家的進步與繁榮具體實現，為下一代打造最美好的生活環境。

隨著總質詢的結束，貴院將進行密集的法案審查，有關本院所提出的 106 年度中央政府總預算案暨附屬單位預算、「住宅法」修正草案、「勞動基準法」部分條文修正草案，以及為推行長照十年計畫 2.0 的「長期照顧服務法」第 15 條、第 22 條及第 62 條修正草案等，均是攸關國家發展與民生福祉的重要法案，至盼貴院各位委員先進大力支持，早日完成相關法定程序。

最後，我要代表行政團隊向貴院的所有工作同仁，以及現場的媒體朋友，表達我們的感謝，並祝貴院院務順利，大家身體健康，萬事如意。謝謝！

主席：現就施政總質詢作以下決定：「一、將各委員發言紀錄及書面質詢函送行政院，請就未答復部分予以書面答復。二、已提出之書面質詢尚未刊載公報者，一律補刊。」

柯委員建銘書面質詢（補刊）：

司法議題

誠如蔡英文總統在 520 就職演說所說的，人民選擇了新總統、新政府，所期待的就是四個字：解決問題。身為執政者此時此刻，只能選擇義無反顧的承擔責任，扛起這個國家的未來。各項施政理念都必須溝通、溝通、再溝通，充分展現「參與式民主」的精神與全體國民共同奮鬥。

我們看到，華航員工罷工的圓滿落幕，以及歷時兩年多的國道收費員爭議，已經得到解決。

轉型正義