

2014 年

監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

監察院人權保障委員會 編印
2016 年 8 月

院長序

維護人性尊嚴與尊重人格發展，乃民主憲政秩序之核心價值。帝制時代以皇權為中心，君主與貴族擁有行政及司法權力，若未加善用或所託非人，往往成為侵害人權之主要來源。17 世紀起，在自由主義及社會主義與重商主義等的帶動下，資本家與勞動者不對等之權力關係，在毫不重視人權、平等的情況下，多導致勞動權的重大侵害；20 世紀末，全球資源重分配後，人權的侵害者轉為擁有資源之強勢者，公害、公共安全、環境污染等議題，更需要國家權力的積極行使，以保障多數民眾的權益。這是普世價值之所在。

1948 年「世界人權宣言」揭開了全球的普世人權價值；繼該宣言後，聯合國又提出「公民與政治權利公約」及「經濟社會文化權利公約」兩項最重要的國際人權法典。1993 年聯合國通過「巴黎原則」（The Paris Principles），鼓勵各國設置國家級人權機關，期望透過國家的力量，追蹤人權侵害事件，並進行調查與處理；為人權的平冤與提升做出貢獻。目前國家級人權機關以監察機關與獨立的人權委員會兩大類最為常見，另亦有混合型的人權監察機關。

國父創設五權憲政，賦予監察委員獨立行使調查權。而監察院自 1994 年起即是國際監察組織（International Ombudsman Institute）的正式會員，並如同其他國家的監察機關，藉由職權行使保障人民自由、平等、政治參與、經濟、社會及文化權

利，甚至涵括發展權、環境權、共同文化遺產權及其他集體權利（collective rights）等所謂第三代人權。透過監督政府部門之公權力運作，及檢視各機關作為有無違反人權情事，來達到充分發揮保障人權的效果。

監察院調查的案件中，逾五成與人權侵害相關；透過監察權的行使讓人民權益獲得保障或平反者，更是不計其數。由此觀之，臺灣並非沒有人權保障的機關，只是因為監察權係以政府機關或公務人員之違失為調查對象，尚未建立對民間團體的調查與協商等機制，致監察院尚未完全符合「巴黎原則」所稱國家級人權機關之要件。然實際上，監察院仍持續透過監察權的行使，促使各主管機關要求民間業者，改善問題並強化人權保障事宜。例如，華隆公司積欠逾新臺幣 3 億元之勞工退休金案，在監察院調查並請相關機關檢討後，已促使政府道德勸說債權金融機構同意提撥新臺幣 4.2 億元，作為給付華隆公司勞工退休金及資遣費之財源，終使長年爭議的華隆案獲得解決。另針對日月光半導體公司高雄廠區將廢水排放至後勁溪乙案，經監察院調查後，已糾正違失機關，並促使主管機關對高雄楠梓加工出口區事業建立排放廢水之水質監測系統，大大提高了大企業的廢水回收再利用率，節省了大量金錢及珍貴的水資源。

法治國之各憲法機關，負有依法而為之義務。監察院依據我國憲法規定為最高監察機關，就公務人員或機關違法失職情事行使監察權，進而保障人權。為了讓各界瞭解監察院之調查成果，並讓各界檢視各政府機關於人權面向之作為，本書特別

篩選重要人權調查案件，彙編成人權工作實錄。2014 年監察院共完成調查案件 382 件，其中涉及各項人權類別者有 199 件。謹篩選其中 72 件，分別按「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」核心收錄相關個案，彙編兩冊實錄。透過本實錄，更可以讓外界瞭解憲政設計之初衷暨監察委員們所作的努力。茲於本實錄付印之際，謹書數言，刊於卷首，以為之序，並請讀者不吝指正。

張博雅 謹序

2016 年 6 月 7 日

目次

前 言	1
第一章 自由權	3
壹、概念與法制	3
一、國際準則	4
二、我國法制	7
貳、監察院的調查	8
一、人口販運受害者之返鄉權	8
二、外籍勞工遭扣留證件及超時工作	13
三、酒店業者長期逼迫少女賣淫	16
參、結論與評析	22
第二章 平等權	24
壹、概念與法制	24
一、國際準則	24
二、我國法制	26
貳、監察院的調查	27
公私立大專院校監管未盡平等	28
參、結論與評析	32
第三章 生存權	33
壹、概念與法制	33
一、國際準則	34

二、我國法制	35
貳、監察院的調查	35
一、獨居老人的照護	35
二、建築物升降梯應落實管理	39
三、原住民族部落遷建計畫進度延宕	43
四、原住民保留地排除占用成效不彰	47
五、臺籍老兵的權益照顧	49
六、都市計畫實施不當致影響居民生活	54
參、結論與評析	60
第四章 參政權	62
壹、概念與法制	62
一、國際準則	63
二、我國法制	65
貳、監察院的調查	66
政府對政黨管理不善，影響人民參政權	66
參、結論與評析	68
第五章 司法正義	69
壹、概念與法制	69
一、國際準則	70
二、我國法制	72
貳、監察院的調查	73
一、檢察官對被告不當詢問，影響當事人權益	73

二、法官暗示被告撤回上訴，損害被告訴訟權	75
三、政府未落實通訊監察的監督及查核	77
四、法官製作判決書有重大瑕疵，侵害人民權益	80
五、誠正中學處理學員暴動事件涉有不當	81
六、國軍不當懲罰	84
七、司法機關未確實為外籍人士準備通譯，影響其訴訟權	87
八、貪瀆案件之資訊傳遞應考量司法正義	90
九、少年輔育院超額收容，影響矯正品質及成效	93
十、司法機關未落實詳查前案紀錄，影響被告人權	98
十一、政府機關對性侵累犯於判刑定讞前的防範機制不足	101
十二、監所戒護制度有疏漏，收容人遭毆打致死	104
十三、檢警偵辦鄭嫌殺警案過程有違失，影響判決結果	106
參、結論與評析	109
結語	111
參考文獻	113
附錄一 2014 年監察院人權保障案件統計表	115
附錄二 世界人權宣言	116
附錄三 公民與政治權利國際公約	123
附錄四 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	146

前 言

1948年12月10日聯合國大會通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)，揭示人類應享有的基本權利，奠定國際人權法典之基礎。1966年聯合國大會通過「公民與政治權利國際公約」，並自1976年3月23日生效。該公約開宗明義指出：「確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想」。意即公民及政治權利乃人權的基礎，應受到保障。在正常情況下，政府的行政作為或司法體制，均不得損及人民的公民與政治權利。

「公民與政治權利國際公約」共計條文53條，第2條明定「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」由此觀之，「公民與政治權利國際公約」充分保障人類應被平等對待；在正常情況下，國家的行政作為與司法體制，不得對人民有差別待遇，且行政與司法權不得對人民有不人道之對待。此外，「公民與政治權利國際公約」第5條第2項指出，公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。意即公約保障的權利，乃國家從事人權保障之最低要求，各國不應侷限於公約所定之人權為保障範

圍。

我國自 2009 年完成「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」的內國法化程序，後陸續於 2011 年完成「消除對婦女一切形式歧視公約」、2014 年完成「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」的內國法化。自此，監察院於行使職權時，亦得監督各級政府機關及執法人員行使其職權是否符合該等規定，避免公部門侵害人權，進而有效保障各項人權之實現。

國家是一體的，監察權與行政、立法、司法及考試四權彼此分工制衡，以實現民主政治。監察院之職權行使，除收受人民書狀，查察不法外，更重要的是保障人民權益不受侵犯，藉以促進政府機關善盡職責，提升效能。2014 年監察院處理人民陳情書狀計 14,747 件，其中涉及人權保障者 12,105 件，占 82.1%；審議通過之調查報告計 382 案，其中涉及人權保障者 199 案，占 52.1%。在調查各類案件中，發現政府機關有違法、失職及其他行政瑕疵等情節，而據以成立 15 件彈劾案、114 件糾正案，另函請各機關檢討改善 327 件。

本冊分別就自由權、平等權、生存權、參政權及司法正義等五面向，介紹國際準則及我國法制，另就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選監察院 2014 年相關代表調查案件計 24 案，進行編撰；並附錄相關統計表、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及兩公約施行法，俾供各界索引參閱。希望藉由摘錄監察院調查案件，促進各機關審慎運用行政或司法權力，讓臺灣的人權保障，更為提升。

第一章 自由權

壹、概念與法制

「自由」是近代人類強調的重要價值之一。啟蒙時代英國洛克（John Locke, 1632-1704）曾提出人類有天賦三大權利論點，即生命權、自由權、財產權，其中，又以自由權為主要關鍵。依洛克的觀點，一個人若失去自由，則生命與財產便失去意義和光彩¹。18世紀法國盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）提倡人人生而自由，認為一個人若放棄了自由，則無異放棄了作為人的資格，也就放棄了作為人的權利與義務²。儘管自由權成為人類基本人權已為不爭的事實，然其內涵卻甚具爭議³。17世紀英國思想家霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）認為，所謂自由人乃依其體力、才智所能為之事，而願為之者，得以不受妨礙地為之。另有人從積極面指出，自由係指具備各人能力發展所需之條件或機會；也有人從道德面界定自由，認為凡合乎道德或理智，循正當途徑行事者即屬之⁴。

總而言之，自由可概括地指在法律範圍內（或不違反法律規定下），依自己的意志或意思為之，不受他人控制、妨礙、

¹ 張其昀監修，**中華百科全書**，第三冊（臺北：中國文化大學出版部，1981年），頁228。

² 同上註，頁228。

³ Miller, David (ed.), 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford: Oxford Publishing Services. p. 163.

⁴ 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976年），頁117。

干涉或拘束而言。是以自由應包含兩種意義：其一、自由之本身，即為一種權利，如人身自由、言論自由等；其次，以自由為行使其他權利之方式，包括自由行使選舉權、自由選擇或接受工作之權利等⁵。

從人權的發展史來看，人權的保障亦以「自由權」為核心，逐漸向外擴充與成長。為免人民受到國家權力或他人的任意或非法侵害，近代立憲風潮下，各國紛紛藉著立法發展出多元的人權保障相關法律。今日各國立法所保障的自由權，所保障的並非剝奪人民自由本身，而是國家不得「任意」或「非法」剝奪人民應享的自由。是以保障自由權並不是要完全廢除剝奪人民自由的國家措施，而是要建立一種合乎程序性的人權保障機制⁶。

一、國際準則

1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示：「人人生而自由」，並以此作為其首要的主體思想。該「宣言」接著於第 3 條明確揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」將自由與生命和人身安全，列為最重要的三項公民與政治權利。該「宣言」之序言中強調：「一個人人享有言論和信仰自由並免於恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣布為普遍人民的最高願望」。

公民與政治權利國際公約於前言揭示：「依照聯合國憲章

⁵ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 105-106。

⁶ **人權大步走—種子培訓營總論講義**（臺北：法務部編印，2009 年），頁 21、48。

規定，各國負有促進人權與尊重自由的義務」。有關自由權之保障規定如下：

人身自由

第九條 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條 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。二、（一）除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；（二）少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

宗教自由

第十八條 一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包

括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

表現自由

第十九條 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。三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：（一）尊重他人權利或名譽；（二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

集會自由

第二十一條 和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

結社自由

第二十二條 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

二、我國法制

我國憲法所保障之各種基本權利，有消極性防止公權力侵害之防衛權，亦有積極性要求國家提供服務或給付之受益權，而自由權係屬消極性防止公權力侵害之防衛權。憲法第 2 章「人民之權利義務」中，規定人民享有人身自由（第 8 條）、居住遷徙自由（第 10 條）、表現自由（第 11 條）、秘密通訊自由（第 12 條）、信仰宗教自由（第 13 條）、集會結社自由（第 14 條）及其他自由（第 22 條）。由此可知，對於自由權之保障，不僅為我國制憲基本理念，亦符合國際人權理念及世界潮流。

我國憲法另於第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第 23 條更規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不

得以法律限制之。」由此可知，我國憲法關於自由權的保障，不僅為我國制憲之基本理念，亦符合國際人權準則及世界人權潮流。

我國司法機關之運作也對自由權之保障極為重視。司法院曾對自由權之保障做出多號解釋，範圍包含人身自由、言論出版自由、表現自由、婚姻自由、講學自由、宗教信仰自由等。此等司法解釋不僅充實自由權保障之內涵，亦成為可以具體實踐之概念。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及自由權者計 7 案，謹就其中具代表性者 3 案，分述於次。

一、人口販運受害者之返鄉權

美國 2013 年人口販運問題報告指出，臺灣人口販運案件雖不多見，但卻是販運男女及兒童的過境站。這些被害人大多來自越南、泰國、印尼、中國大陸、柬埔寨、菲律賓、孟加拉和印度等地，透過招聘機構及仲介掮客，在製造業、營造業和漁業從事低技術工作，或充當家庭看護和家庭幫傭；外籍勞工面對肆無忌憚的仲介與雇主，被迫從事合約規定以外的工作，並處於被剝削的狀態，成為勞動販運被害人。

監察院於 102 年 6 月 7 日舉辦「婦女人權保障實務研討會」，與會學者提出「人口販運被害人保護與權益保障未臻理想，有待改進」及「人口販運被害人返鄉權與被告對質詰問權

之調和與修法評估」等議題，經監察院人權保障委員會於 102 年 7 月 12 日開會討論後，決議推請委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

人口販運防制法規定，經鑑別為人口販運被害人或疑似被害人者，主管機關應依法提供安置保護及各項協助。

鑑別標準不一

監察院調查發現，人口販運被害人的鑑別重點在於「及時」，然現行規定係由司法警察機關及檢察官採動態鑑別模式進行鑑別。由於缺乏客觀明確的鑑別標準及程序，且無其他相關人員參與，致外界常質疑司法警察機關的鑑別過於寬鬆。內政部應建立更為客觀明確的鑑別標準及程序，以達到正確鑑別被害人並加以保護的立法目的。

被害人保護待加強

原經鑑別為人口販運被害人，但事後經鑑別發現不是人口販運被害人時，這些人士將無法享有各項被害人保護。換言之，他們將因身分轉換而出現權益保障措施的重大落差。尤其現行法制對於經鑑別不是人口販運被害人者缺乏相關申訴權利，對其保護實有不足。監察院建議內政部應會同相關機關研擬建立不服鑑定結果的申訴程序，以保護經鑑別不是人口販運被害人的權益。

人口販運案件如經檢察官為不起訴處分，依法務部規定，檢察官應再鑑別被害人身分，故其身分未必會喪失；但內政部

移民署卻認人口販運案件經不起訴處分確定，該等人士會喪失被害人身分。此外，被害人身分是否因法院判決無罪確定而喪失，目前尚無明文規定，監察院建議內政部應會同相關機關研議應否再次鑑別被害人身分及相關鑑別程序，以保護被害人權益。

人口販運防制法中對「人口販運」的定義，使用「勞動與報酬顯不相當」、「不當債務約束」、「難以求助之處境」等用詞，因定義不明確，造成被害人認定困難及執行問題，監察院建議內政部應蒐集及分析相關案例，建立更具體明確的認定標準。又民國 97 年至 101 年間犯人口販運罪經法院科處 6 月以下有期徒刑者，高達 5 成至 7 成，處刑顯然過低，監察院建議內政部及司法院應採行修正法律提高刑度、改善法官判刑過低缺失等對策，以維護人權及確保治安。

遣返費用未確實向加害人追繳

人口販運防制法規定，加害人應負擔對人口販運被害人安置保護等協助所需的費用及將被害人送返原籍國（地）的費用。據統計，內政部入出國及移民署⁷97 年至 102 年安置人口販運被害人實支經費合計新臺幣 6,165 萬餘元，但至 103 年 6 月底僅有 1 件在追償中；前勞委會就業安定基金於 98 至 102 年先行墊付的安置費用合計新臺幣 1 億 2,938 萬元，但至 103 年 6 月底卻僅命加害人限期繳納，並未積極追繳應由加害人負擔的費用，實應檢討改進。

⁷ 內政部入出國及移民署於 104 年 1 月 2 日進行機關內部組織改造，已更名為內政部移民署。

自內政部於 99 年 3 月間設立人口販運被害人補償金專戶後，法務部所屬各地方法院檢察署雖依法沒收及扣押人口販運加害人因犯罪所得的財物或財產上利益，但並未依法將沒收的現金及變賣所得撥交該專戶，以致該專戶金額為零，遲至監察院調查本案，法務部雖於 103 年 4 月間發函臺灣高等法院檢察署轉知所屬檢察機關確實將沒收金額轉存至該專戶，但至 103 年 6 月底仍無地檢署存入專戶。法務部未善盡督導之責，應檢討改進。

安置期間過長

部分人口販運被害人為配合我國司法機關的偵查及審判程序，自 98 年至 102 年間有高達 3 成至 8 成無法如願返鄉，有些人甚至被安置超過 2 年，監察院建議司法院、法務部及外交部應共同研議在我國駐外使領館或代表處建置遠距訊問設備，推廣國外遠距訊問措施，以提升司法人員同意人口販運被害人返國的意願，兼顧被害人返鄉權及被告對質詰問權⁸。

本案業經監察院糾正內政部入出國及移民署、勞動部及法務部；部分調查意見函請司法院、內政部、法務部、外交部研議處理。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部移民署於 103 年 12 月 8 日邀集法務部、勞動部及相關團體召開「研商人口販運被害人安置相關事宜會

⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、趙昌平；調查案號：103 內調 0069）。

議」，針對「人口販運被害人動態鑑別流程圖」詳加討論，決議依法務部建議於該流程圖內增列「緩起訴或職權不起訴」的流程。

- 2、為增進法官學識、智能及經驗，司法院邀請審、檢、辯、學及被害人保護團體等焦點團體研議訂定「焦點團體建議法院辦理人口販運防制法第 31 條、第 32 條之罪量刑審酌事項參考表」，供法官審理人口販運案件量刑時參考。另司法院於「類似判決刑度資訊檢索系統」建置刑法第 231 條圖利使人為性交、猥褻罪、同法第 231 條之 1 強制使人為性交、猥褻罪及違反兒童及少年性交易防制條例案件的刑度檢索資訊，提供法官處理人口販運性交易案件的量刑全貌等參考資料。
- 3、有關追繳應由人口販運加害人負擔的費用部分，移民署計有 1 件移送法務部行政執行署桃園分署強制執行，金額為新臺幣（下同）128 萬 5,082 元，經強制執行，目前人口販運加害人已匯入該署專戶 65 萬元。勞動部截至 103 年 4 月底止，經調查確認並追繳的人口販運加害人案件計有 12 件，追繳金額 2,055 萬 886 元整，經函請加害人限期繳納墊付費用，已有 3 件完成繳納，金額為 99 萬 5,307 元整，另 9 件尚未繳納，勞動部將請內政部戶政司及財政部財稅資料中心提供義務人戶籍資料及財產目錄，以移送法務部行政執行署所屬分署強制執行。
- 4、臺灣新北及桃園地方法院檢察署於 103 年 5 月間統計匯入補償金專戶的金額共 44 萬 8,951 元，法務部亦續請各檢察署偵辦人口販運案件時，務必即時查扣犯罪嫌疑人

的可疑資產，以供日後判決確定後執行沒收。
本案監察院仍持續追蹤行政院及內政部改善成效。

二、外籍勞工遭扣留證件及超時工作

桃園縣⁹某公司聘用 11 名印尼外籍勞工擔任廠工，從事操作棉花抽紗機台、包裝或運送貨物等業務。外勞每日工作時數長達 12 小時以上，卻未獲合理薪資，且該公司涉有扣留外勞護照與居留證、薪資及其他不當對待等情事。外勞於 101 年 4 月至財團法人臺灣省天主教會新竹教區希望職工中心尋求協助，經前桃園縣政府警察局中壢分局員警於 101 年 4 月 25 日赴現場勘查，經鑑定發現這些外勞竟是人口販運被害人，故隨後將其安置在新竹教區移民及外勞服務中心，並將全案移送檢察機關偵辦。

據稱臺灣桃園地方法院檢察署承辦檢察官把此案件視為損害賠償事件，要求庭外和解，並於外勞同意領取積欠薪資後為不起訴處分。監察院接獲陳訴後，認為應對相關單位是否涉有違法失職進行深入瞭解，故進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

本案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官偵辦，認定外勞等人的護照、居留證均交由公司保管，乃係事先經過外勞的書面同意，該公司也未將外勞視為奴隸，或限制其人身自由；外勞雖工作勞累，但均有領公司的薪資或加班費，難認有剝奪相關

⁹ 桃園縣業於 103 年 12 月 25 日升格為直轄市，現為桃園市。

人格自由。外勞每月所領薪資雖為最低基本工資 1 萬 7,880 元或 1 萬 8,780 元，但不至於達到不合理的剝削程度，也未達人口販運防制法第 32 條第 1 項的構成要件。基於上述理由，檢察官認定該公司與外勞間屬薪資、加班費計算及給付匯款方式的勞資爭議，因而做成不起訴處分。

監察院詳細調閱上開偵查卷證，發現本案的確有不起訴處分所述外勞護照與居留證遭扣留、加班與加班時數違反勞動法令及未依法令計算加班費等情，甚至發現該公司涉有扣留陳訴人財物、未按時給付薪資及任意變更外勞勞動契約。但在現行實務解釋下，檢察官所做的不起訴處分，並未違背法律，在合乎經驗法則與論理法則下，監察院應尊重檢察官的判斷。

違反勞動法令

針對該公司擅自變更外勞勞動契約，扣留外勞護照及居留證、加班與加班時數違反勞動法令，且未依法計算加班費及扣留外勞財物，未按時給付薪資等情，監察院認為已違反相關勞動法令，故於調查時另請勞動部查明依法究責。

人口販運案件人員訓練待加強

內政部未依人口販運防制法第 7 條規定，對於辦理人口販運案件的相關人員施予專業訓練，及訂定「應經相關專業訓練」認定標準，並檢討現行關於人口販運的教育訓練是否有須改進之處，確有不妥¹⁰。

¹⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳慶財；調查案號：103 司調 0045）。

監察院業將本案函請法務部參考，並請勞動部續辦；另函請行政院督導所屬檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、監察院已於調查期間促請勞動部依法查究。該部業針對該公司使勞工超時工作，違反勞動基準法，處罰鍰新臺幣 2 萬元；針對該公司指派外勞從事許可以外的工作、非法扣留外勞財物及擅自變更勞動契約，因已違反就業服務法，分別處罰鍰新臺幣 3 萬元、6 萬元、6 萬元。勞動部後續又依法促請前桃園縣政府對該公司不定期實施勞動檢查，並發現該公司仍有強迫勞工超時工作及未依法給付加班費等違法情形，監察院已請該部持續注意並將後續情形提供監察院知悉。
- 2、針對仲介公司引進外勞，卻未善盡受任事務，致雇主違反勞動基準法及就業服務法等部分，前桃園縣政府也已對仲介處罰鍰新臺幣 6 萬元。
- 3、內政部已檢討訂定人口販運案件相關人員「應經相關專業訓練」的認定標準，但因各目的事業主管機關辦理防制人口販運工作屬性各有不同，故如何認定及要求所屬人員須接受專業訓練時數、項目及內容，宜由各機關根據其業務特性、員額編制及年度預算等情況，自行規劃專業教育訓練。監察院已請行政院督促所屬持續加強辦理人口販運教育訓練，並將訓練成果送監察院參考。

本案監察院仍持續追蹤瞭解辦理情形。

三、酒店業者長期逼迫少女賣淫

臺中市某知名酒店於民國 91 年 4 月至 99 年 8 月營業期間，運用詐騙、脅迫、強暴、恐嚇、監控、不當債務約束等方式，逼迫坐檯小姐從事猥褻及性交易，再巧立名目剋扣其薪水，對於不配合為猥褻、性交易或不符合業績要求的女子，則加以毆打凌虐。該酒店為控制旗下坐檯女子，於頂樓增建高度達 2 樓以上的鐵皮違建關押酒店女子，監控並嚴格限制該等女子的行動自由。



監察委員沈美真、余騰芳為調查臺中市政府疑長期包庇轄內知名色情酒店案履勘

臺中市警察局及法務部調查局臺中市調查站人員涉嫌長期收賄、洩漏偵查秘密及包庇該色情酒店，致其逼迫少女賣淫近 9 年。監察院認有深入調查瞭解相關主管機關是否涉有違失之必要，故由院派委員進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

調查發現，該酒店營業期間，臺中市政府警察局及彰化縣警察局屢次接獲民眾檢舉該酒店有限制人身自由及長期逼迫年輕女子賣淫等不法行為，但除 99 年 6 月 2 日市長信箱檢舉案遭破獲外，其餘檢舉案均未依規定深入追查、發掘幕後業者或進行被害人保護措施，而以一般妨害風化案件處理，致該酒店能存在近 9 年之久，有重大違失。

忽視受害者人身自由

逼迫賣淫犯行嚴重侵害人權，為重大犯罪。內政部警政署雖早於 95 年 12 月訂頒「查緝人口販運仲介集團工作執行計畫」（靖蛇專案），卻未落實或建立查處作為的審核及管制機制，致使警察機關長期忽視國人被迫賣淫案件。該酒店已遭多次檢舉，警察機關卻未積極執法，以致被害人求救無門。

洩漏偵查中秘密

彰化縣警察局早在民國 91 年即掌握該酒店業者的犯罪組織及逼迫賣淫的犯行模式，與 99 年間檢警破獲的強迫賣淫案，其主嫌及犯罪模式均相同。雖無具體事證足認何人洩漏偵查中秘密，但該局未善盡保護檢舉人身分責任，且未依規定通報警政

署列管並積極偵辦，以致多年來陸續有眾多女子受害，又於監察院約詢時為不實答復。

臺中市政府警察局對轄內長期存在的風化場所缺乏取締肅清的決心，且未落實轄區員警的督導考核與風紀清查，也未有效管制查緝作為，以致多名員警集體貪瀆並洩漏偵查中秘密，足見督察體系內部管理不善，喪失防弊功能。案發後，警政署又未督促所屬追究各級主管的行政責任及檢討相關人員是否適任現職。

偵辦過程之缺失

臺灣彰化地方法院檢察署於 91 年間對警方移送該酒店業者涉嫌犯罪相關具體事證，未指揮警方進行任何偵辦作為，即逕以「查無被告等人犯罪之積極證據」簽結，違反檢察機關行政簽結之相關規定，導致該酒店業者得重施故技，繼續逼迫為數眾多的女子賣淫；又臺中地方法院檢察署於 98 年間對被害人具體指述遭逼迫賣淫案，指揮警方偵辦的方向及蒐證範圍均僅限於妨害風化案，對查獲的酒店女子未依法進行鑑別及保護程序，均有不當。

調查局前臺中縣調查站早於 91 年間已發覺所屬朱姓調查員交往複雜，至 99 年仍未依規定調整其服務轄區；彰化縣調查站林姓調查員在該站接見酒店業者等人，允諾協助解決偵辦中案件，又接受業者餽贈，調查局未予查處，均有不當。

警政署未將國人遭逼迫賣淫的重大犯罪建立類似重大刑案的管控機制，也未管制一再重複檢舉的案件，致許多案件不了了之，被害人求救無門。警政機關應儘速檢討改進相關檢舉案

的查處方式，並建立有效的列管及查處機制。

國人被逼迫賣淫案件的查緝計畫，因置於人口販運相關計畫中，致執法機關在偵辦時，常誤認不屬於跨國性人口販運而未落實偵辦，且該類案件常因被害人恐懼而不願配合，使蒐證不易，及表面上與一般妨害風化案件難以區別，加上不法色情業者規避查緝之手段狡詐，實務偵辦上確有其困難度。法務部及警政署應加強列管該類惡性重大的犯罪案件，建立檢警協調聯繫機制，訂定國人被迫賣淫的查緝作業程序，強化訓練並傳承辦案及蒐證經驗，提升辦案技巧，並從優獎勵有功人員。

法務部應查明本案有無依人口販運防制法及「沒收人口販運犯罪所得撥交及被害人補償辦法」等規定，沒收、追徵不法犯罪所得，或將業者財產扣押、抵償，及發還、補償被害人所受損失；現有法律如有不足，法務部應研究推動修法，以杜絕犯罪誘因。

張姓律師擔任該酒店法律顧問期間，協助酒店業者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、猥褻行為等，法務部應深入查處張姓律師有無以違反公共秩序善良風俗或有損律師尊嚴與信譽的方法執行業務，以維護律師信譽及倫理¹¹。

本案經監察院糾正內政部警政署、臺中市政府警察局、彰化縣警察局；另函請內政部警政署檢討改進，並查處失職人員；監察院並函請法務部依部分調查意見檢討改進。

¹¹ 見監察院調查報告（調查委員：沈美真、余騰芳、馬以工；調查案號：103 內調 0039）。

（二）政府機關改善情形

1、內政部警政署的改善情形

- (1)臺中市政府警察局已依警察人員獎懲標準，懲處取締不力人員，共計記過一次 2 人、申誡二次 7 人及申誡一次 4 人；有關彰化縣警察局未保護檢舉人身分，刑案未依規定通報警政署列管，且於監察院約詢時為不實答復部分，該局已懲處相關人員，共計記過一次 1 人及申誡一次 1 人。
- (2)警政署已將逼迫賣淫案件比照重大刑案辦理，各警察機關應以特殊刑案通報全國治安管制系統，如有遲報、匿報查處者，將依「各級警察機關處理刑案逐級報告紀律規定」辦理。該署並以查緝犯罪嫌疑人成員達 3 人以上具有組織性、集團性的人口販運集團為主軸，針對人口販運集團可能藏匿或外來人口被僱用的地點，不定期規劃勤務執行掃蕩工作，擴大查緝成效。自 100 年 7 月至 103 年 6 月底，各警察機關移送的逼迫賣淫案件共計 113 件，援救被害人 371 人（國人 228 人、外來人口 143 人）。
- (3)警政署已於 103 年 11 月 27 日函頒「防制逼迫賣淫犯罪計畫」，針對逼迫賣淫犯罪，列為重點監控及查緝目標。該計畫規定，各警察機關應造冊列管轄內「曾被檢舉、查獲或可能涉嫌逼迫賣淫之色情場所及對象」，並按月將檢舉及發生案件的偵辦情形陳報警政署列管，以落實管制案件辦理情形，及有效結合逼迫

賣淫案件的檢舉情資與查緝工作。

- (4)警政署針對重複檢舉案件，已於 103 年 12 月 1 日建置「檢舉案件維護作業」系統，將色情案件等相關案件的檢舉管道、日期、地點、時間、檢舉人等摘要建檔，以利日後追蹤管制及查處。
- (5)警政署已加強辦理「防制人口販運講習」，103 年共計辦理 46 場次，參與人數 3,008 人次；另於各地方政府警察局常年訓練中，安排人口販運防制工作教育訓練課程，103 年合計參訓人次為 9,555 人次。

2、法務部的改善情形

- (1)法務部已責成所屬地方法院檢察署研議製作遭多次檢舉的同一被告報表，供承辦檢察官辦案參考；另各地方法院檢察署在既有的「偵查案件終結情形」報表，「罪名別」妨害風化罪項下，將刑法第 231 條之 1 的終結情形，及「罪名」兒少條例案件項下，將該條例第 24 條第 1 項、第 2 項或第 25 條第 2 項的終結情形均個別列表，併同其他罪名案件的終結情形，按月陳報臺灣高等法院檢察署，並在各地方法院檢察署召開的防制人口販運聯繫會報及臺灣高等法院檢察署召開的相關督導會報提出。此外，針對強制賣淫案件的屬性，如屬兒少條例案件、人口販運案件或重大刑案，交由各專責檢察官偵查，必要時依「地方法院檢察署試辦檢察官專組辦案實施要點」規定，由主任檢察官負責行政協調及事務統合，以團隊方式協同辦案。
- (2)法務部調查局已就本案查處違失人員：前臺中縣調查

站朱姓調查員任職期間的 4 名主任及 4 名督導等 8 人均負督導不週之責；另彰化縣調查站林姓調查員接受業者餽贈部分，該局依「法務部調查局獎懲標準表」，予以記過一次。

本案監察院仍持續追蹤瞭解辦理情形。

參、結論與評析

自由權的目的，在保障人民免於國家權力或他人的任意或非法侵害。究其內涵，又以人身自由最為重要。

人身自由主要指人民有「身體活動自由」的權利，乃一切自由權利的基礎¹²；倘若人身自由不能獲得有效保障，則其他各種自由，如居住及遷徙自由、集會及結社自由，甚至言論自由等均將流於具文。換言之，必須先享有人身自由，始得真正享有其他各種自由權利。

關於人民自由權之保障，不論從法制面或實務面而論，我國雖已有很好的表現，也頗獲國際人權專家的肯定，但在某些方面或個別事件，難免仍有侵害人民自由權之情事發生。我國雖非人口販運案件之主要國家，但卻有不少人口販運被害人來臺工作，並遭招聘者及仲介之剝削。主管機關若能多用些心，強化人口販運被害人之鑑別機制、建立審理與量刑客觀明確標準，將有助正確鑑別被害人並加以保護，及防範人口販運被害人在臺遭剝削之機會。

¹² 許育典，*人權、民主與法治—當人民遇到憲法*（臺北：元照出版公司，2011 年），頁 71。

人的體力有限，對於超過勞動法規規範，而因證件遭雇主扣留不得不配合超時工作之外籍勞工而言，其人身自由實已受到限制；若加班費亦未依法設算或未按時給付薪資，恐又影響外勞的工作與勞動權。在監察院的積極調查下，勞動部已對違法公司課予行政處分，主管機關亦對仲介公司裁罰，希望透過此類個案，讓外籍勞工在臺工作受到合理保障，並提供完善人身自由之工作環境。

警察一向被認為是人民的保母，也是刑事被害人求助之主要對象。然對於酒店業者逼迫少女賣淫案件，酒店業者實已嚴重侵害少女之人身自由，若連執法單位均包庇業者，將使受害少女完全喪失被救援之機會。此外，警察單位長期缺乏整肅清查作為，更使違法業者肆無忌憚；其雖未直接侵犯少女人權，卻成為間接助長人權被踐踏之幫兇。案經監察院調查後，相關主管機關已對取締不力者進行懲處，並將逼迫賣淫案件比照重大刑案辦理，法務部亦已檢討查處違失人員，相關作為有助於法律正義的維持與被害者保護工作之提升。

上述三件個案經監察院調查後，已就相關機關之違法或缺失部分，分別予以糾正或函請檢討改進。相關機關經檢討後，亦已持續改進行政措施，並懲處失職人員。

第二章 平等權

壹、概念與法制

平等權乃基於天賦人權所稱「人生而平等」之理念發展而來，與人性尊嚴有密不可分之關係，乃人類自由、正義與和平的基礎。

平等原則落實於人權保障方面，可以分四個層次：一是法律地位的平等，包括國民在法律「適用」上的平等，以及國家制定法律時，要求法律「內容」之平等。二是指政治地位的平等，即參政權的平等。第三是經濟地位的平等，國家應從稅制著手，對居於經濟優勢者課以較高的累進稅率，另一方面得由社會福利之實施，協助居經濟弱勢者能尊嚴地取得生存所需，並藉此自立，參與社會。最後是受教育地位的平等，即國家有義務保障全體國民享有依其能力接受教育的權利，不因人種、信仰、性別、社會身分、經濟地位與身體障礙，而有任何差別對待。

一、國際準則

世界人權宣言前言開宗明義揭示：「對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎。」第 1 條更明確指出「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。」第 2 條：「人人有資格享受本宣言所載的

一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。」從人權理論的發展歷程來看，平等權是歷史發展較早且具基礎地位的權利，沒有人可以被任意剝奪平等的權利，其標準是普遍性的，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。世界人權宣言第 21 條第 2 項：「人人有平等機會參加本國公務的權利」，更清楚揭示人有平等參政及服公職之權利。綜上，世界人權宣言實已對平等權予以明確界定。

「公民與政治權利國際公約」主張締約國應遵行禁止歧視原則，此載明於第 2 條第 1 項，及第 3 條、第 4 條第 1 項與第 26 條。其他特定條款也有相關規定，如第 14 條主張：人人在法院或法庭之前，悉屬平等；審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受同條第 3 項所列最低限度之保障。可見平等原則在公民與政治權利中，實扮演極為重要的角色。

「公民與政治權利國際公約」前言揭示：「鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎。」第 2 條：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」第 3 條規定：「本公約締約國承

允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」第 26 條規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」第 25 條第 1 項亦明示，凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，且應有權利及機會，以直接或經由自由選擇之代表參與政事；在真正、定期之選舉中投票及被選；並以一般平等之條件，服本國公職。

二、我國法制

憲法第 5 條規定：「中華民國各民族一律平等。」第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」在受教育機會上，憲法第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」憲法增修條文第 10 條第 6 項針對性別平等定有「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」由此可知，平等權乃我國行憲以來之重要課題，深受重視。

我國司法機關之運作歷來也對平等權之保障極為重視。釋憲機關對平等權之保障已有多號解釋，足見平等權保障之理念已是我國司法實務上統一解釋憲法及法令違憲審查之重要準則，亦是維護人權之基本原則。

中華民國人民在法律上一律平等，此為憲法第 7 條所明文

保障之平等權，惟內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律地位上之實質平等。基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待（司法院釋字第 485、596、605 號解釋參照）。憲法第 7 條基於平等權而衍生之平等原則，亦稱為禁止差別待遇原則，意指行政權的行使，不論在實體上或程序上，相同事件應為相同處理，非有合理正當的理由，不得為差別待遇。準此，平等原則係要求相同事務，應採相同處理方式；不相同事務，應依其不同特性作不相同處理。故如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則（司法院釋字第 593 號解釋參照）。

為實施聯合國大會 1979 年通過之「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW），以消除對婦女一切形式歧視，落實保障性別人權及促進性別平等，我國已於 2011 年 5 月 20 日制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，並自 2012 年 1 月 1 日施行。從此，該公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，已具有我國國內法之效力。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及平等權者計 7 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 1 案。值得注意的是，監察功能並不在於正面表揚我國平等權已臻完善，而是由個案中提出不符合平等權理念之處，以促使行

政機關重視平等議題，並加以改進。

公私立大專院校監管未盡平等

目前我國的私立學校辦學，各主管機關多採審查核准制，不論招生方式、招生系所科別、入學方式及名額分配、收費項目金額、課程安排、學校評鑑、教師專業發展評鑑、學校營運、財務管理、教職員聘任、教育實驗等，皆須依政府規範運作，私立學校自主辦學空間受極大限制。

憲法第 11 條規定人民有講學的自由，私立學校法第 1 條第 1 項也明定私立學校的自主性並鼓勵私人興學，另教育基本法第 7 條規定人民有興學的自由，顯示私立學校辦學應有相當的自主性及自由。教育部限制私立學校自定辦學政策及執行方向，究與憲法及教育基本法保障私人興學的意旨有無違背，監察院認有深入瞭解之必要，因而決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

監察院調查發現，教育部現行管制私立大專校院的法令眾多，包括教師兼職規定、教師升等審查制度、經費核撥結報作業等皆有相關規定；且管制太嚴，妨礙私立學校健全發展及遠景。教育部應從目前的管制政策，調整為協助鼓勵私立學校，對於辦學績優及卓越的學校，宜分流管理及鬆綁，賦予績優學校辦學彈性及特色發展。

私立學校較乏自主性

教育部涉違反私立學校法第 57 條第 3 項、第 4 項規定的法

律授權原則，對於非政府捐助設立且未接受政府獎補助的私立學校，訂定諸多行政法令，剝奪私立學校的自主權。教育部於 102 年 5 月至 7 月間陸續召開 3 次督導會議及工作圈會議，共提出 46 項鬆綁事項，但並未詳訂鬆綁項目的指標及時程。

獎補助款之差異

國家應致力於支持青年就學，而非花費大量經費維持招生不足之私立學校。目前就讀私立大專之學生家庭收入普遍偏低，政府應將補助私立學校之經費用於獎補助學生，並以具體之作為幫助學生就學。

調查發現，教育部未依專科以上學校學雜費收取辦法第 5 條第 1 項規定，核算每年學雜費收費基準調整幅度並公告之；又行政院於 100 年度調整軍公教待遇時，教育部亦未依學雜費收取辦法第 5 條第 2 項規定，核算基本調幅調漲私立大學學雜費，已於法不符。又私人興學本為憲法所保障，教育部本無任加管制之權。私立學校之成敗應由市場機制決定，教育部僅有健全公立學校之品質與合理學費之責任。

公立大專校院財源以政府補助為主，私立大專校院財源則以學雜費收入為主，隨著臺灣進入少子化社會，私立大專校院學雜費收入漸陷困境。監察院調查建議教育部對於公、私立大學的獎補助款，應逐漸減少差距，且對私立學校的獎補助款，應建立公平、公開透明的機制，避免產生不平等爭議。另依私立學校法第 62 條規定，個人捐款給指定的私立學校僅抵稅 50%，營利事業捐款給指定的私立學校僅抵稅 25%，而對公立學校的捐款卻可全額抵稅，顯有不公，政府宜加速推動修法。

退場機制之建立

由於少子化的緣故，部分私立學校學生減少，已產生財務赤字困境，教育部應依法令規定處理私立學校退場機制，並妥處校產歸屬等問題，以保障學校師生最佳權益。另政府開發高等教育生源，應以優秀人才為主，如需引入外國人就讀，也應以吸引國外菁英學生來臺留學為主，以健全我國高等學校的發展¹³。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部，調查意見並函請教育部及財政部檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、教育部已依私立學校法第 57 條及大學評鑑辦法第 10 條規定，對評鑑辦理完善、績效卓著的學校，放寬辦學限制。例如，私立大學校務評鑑或系所評鑑全數通過的學校，可申請放寬校長及專任教師年齡；私立大學經校務評鑑及系所評鑑全數通過者，可增設系、所、學位學程、組、班，並擴增既有總量規模，也可辦理學雜費自主計畫，即調幅上限得放寬基本調幅的 2 倍，並於 4 年內自主調整其學雜費收取辦法。
- 2、教育部自 102 年 7 月起推動高等教育制度鬆綁行動方案，共計 46 項鬆綁事項，區分為人事面、經費面、經營面、人才面、教學面等 5 大類別，及短期（102 年 7

¹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光、李復甸；調查案號：103 教調 0001）。

- 月-12月)、中期(103年1月-12月)、長期(104年1月-105年12月)等3種辦理期程,目前已完成23項,逐步對私立大專校院進行制度鬆綁。
- 3、為改善國私立大專校院教育資源分配不均問題,教育部近年來已逐年增加獎助私立專科以上學校及學生經費,104年度編列預算數為253.3億元,較103年度預算數225億元,計增加28.3億元,約成長12.58%。另對國立大專校院的補助,104年度編列預算523.5億元,較103年度預算507.1億元,計增加16.4億元,約成長3.23%。教育部獎助私立專科以上學校及學生經費增加的金額及比率,均比補助國立大專校院更高,顯示該部在公私立大專校院教育經費的配置已有所調整。
 - 4、教育部已依監察院調查意見,訂定「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」,積極輔導辦理不善的學校改進;如確定學校辦學無法改善,該部進而採取退場措施及訂定發布「教育部許可學校財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業原則」,以協助私校停辦及法人轉型。
 - 5、財政部為配合教育部公、私立學校平衡發展政策,又考量政府資源配置,維護租稅公平,並避免提高指定捐款的限額,淪為特定少數人規避稅負的管道,已同意教育部在強化監督機制的條件下,提高個人或營利事業透過興學基金會指定捐款予特定學校法人或財團法人私立學校的捐贈額度,得比照對公立學校捐贈,全數作為列舉扣除額或列為費用或損失,並配合教育部擬具私立學校

法第 62 條修正草案，經立法院審查通過。

本案監察院仍請教育部對於後續之改善機制自行列管；並將「公私立學校之法令鬆綁、資源不均、私立學校退場等」列為日後監察院辦理中央巡察時之參考議題之一，以保障師生權益。

參、結論與評析

所謂平等，係指人民在法律所規定的同一條件或同一情形下，應享有同等之權利，負擔同等之義務，不得有任何形式的歧視、排斥或差別對待，以達到「世界人權宣言」第 1 條所揭「人人在尊嚴和權利上一律平等」。

為確保公私立大專院校在辦學上之平等，進而維護公私立大專院校學生享有相當對待之受教權，監察院提出相關調查意見，建議主管機關改善對私立學校相關政策，以減少公私立學校因監管差異而產生教育作為與教育資源之落差。

該案經監察院調查後，教育部已著手改善相關評鑑制度，並鬆綁對私立大專院校相關規範，另增加相關獎補助，期能平衡公私立學校發展政策，讓私立大專院校亦能在平等環境下，提供卓越的教學服務，強化私立大專院校競爭力。

第三章 生存權

壹、概念與法制

生存權是人民一切權利的基本，人民若不得生存，則其他一切權利都將成為海市蜃樓¹⁴。一般而言，生存權乃人民享有維持最基本的生活要件，且合於最基本的人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。由此可知，生存權包括生命權及生活權。生命權乃是所有人權的基礎，也可謂「首要的人權」，因生命權若得不到有效保障，則其他權利都不再具有意義¹⁵；生存權指「請求國家生存照顧之權利」，人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦得要求國家機關積極作為，使其生存權獲得保障。因此生存權不僅指人民有生存的權利，亦涵蓋國家及政府有尊重及照顧人民生存的義務。

古典生存權理論認為，國家有義務尊重人民的生命，不能「妄加殺戮」或「任意剝奪」¹⁶；而今生存權的意義已由消極的不受侵害之「自由權意義之生存權」，演變為積極保障「受益權意義之生存權」¹⁷。因此，生存權不再僅指人民擁有維持其生存的權利，亦包括國家及政府負有尊重和照顧人民生存的義務。人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦可要求

¹⁴ 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976年），頁93。

¹⁵ **人權大步走—種子培訓營總論講義**（臺北：法務部編印，2009年），頁42。

¹⁶ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008年），頁130。

¹⁷ 涂懷瑩，**中華民國憲法與人權保障**（臺北：作者自行出版，1987年），頁217。

政府機關採取積極作為，充實、改善與生存相關的各種條件及環境，使其生存權得以落實與不斷發展。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 3 條將「人人有權享有生命、自由和人身安全」視為基本的公民與政治權利，明確揭示生存權乃重要且基本的人權。按「歐洲人權法院」解釋，歐洲人權公約的成員國在公約第 2 條規定下，有 3 個主要義務：（一）避免任何人遭受到非法殺戮之義務；（二）調查任何可疑的死亡原因之義務；（三）在特定情況下，採取積極的手段去避免任何可預見的生命傷亡之義務¹⁸，明確顯示國家負有保障生存權的積極功能。

「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」另於同條第 2 項規定：「凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不抵觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。」同條第 5 項更規定：「未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。」如上述，生命權乃「首要的人權」，一旦得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義。因此，即使

¹⁸ 「歐洲人權公約」，《維基百科》，

http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84%E7.AC.AC2.E6.A2.9D_-_E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A，最後瀏覽日期：105 年 2 月 20 日。

經各國政府當局正式宣布「緊急狀態」、「危及國本」時，依上開公約第 4 條第 2 項之規定，生命權仍是「不得減免」的重要權利。

二、我國法制

憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」第 156 條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護女性，並實施婦女兒童福利政策。」憲法增修條文第 10 條第 8 項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」綜上，生存權的範圍包括「生活的尊嚴」及「生命的延續」，含有消極防止國家侵犯生命之防禦權利，以及積極請求國家照顧人民生活保障的權利。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及生存權及健康權者計 29 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 6 案，分述於次。

一、獨居老人的照護

據報載，臺北市一名 80 多歲梁姓獨居老人於 103 年 2 月 10

日凌晨，裸身猝逝於國立臺灣師範大學配住的宿舍，該事件發生前，長期關心梁姓老人的吳姓鄰居，曾於事件發生前兩個禮拜向 5 個單位尋求協助安置照顧，但皆無下文。政府相關單位在獨居老人的保護、救援、安置及居家服務等，是否善盡監督、管理之責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。



監察委員高鳳仙於 2014 年 2 月 26 日為調查 80 多歲獨居老人猝死於臺師大宿舍案履勘

(一) 監察院調查發現與建議

梁姓老人是早年配住於臺師大宿舍的退休工友，並經臺北市政府社會局列冊為獨居老人。他所配住的宿舍於民國 69 年及 81 年因道路拓寬工程遭部分拆除，成為無自來水、衛浴、廚房、曬衣等設備，約 3 坪大的房間，因而須使用公共浴廁及至

屋外取水使用，生活環境相當克難。

梁姓老人原本領有臺北市政府社會局低收入戶補助，之後卻因存款超過低收入戶身分而遭註銷轉為中低收入戶，因而補助減少。梁姓老人雖感不滿，但也未曾申覆，自此即不願使用政府福利補助。老人家個性固執，面對生理自然衰退，仍堅持獨自生活；又因具有強烈獨立自主意識，經常拒絕他人協助與提供服務，當然也不易與人建立關係，相關人員若無長期密集接觸，難以獲得其信任。

居住環境不佳

臺師大自民國 91 年起，因辦理宿舍訪查，即知梁姓老人所配住的宿舍已不符居住條件，卻未依規定於宿舍遭受損壞時立即給予緊急處置，也未報請修繕，致老人家飲食、起居、曬衣、大小便等活動多在該房間內進行。雖里長、里幹事及鄰居時常給予梁姓老人關懷協助，但他長期未沐浴，屋內及周邊環境髒臭不堪。案經監察院調查後，認為臺師大不僅未依規定 1 年辦理 2 次宿舍訪查，且至梁姓老人 103 年 2 月猝逝為止，始終未主動關懷或協助改善。

缺乏關懷照顧

臺北市政府於梁姓老人遭註銷低收入戶而憤而拒絕使用公部門資源時，未適時提供心理衛生專業人員進行輔導或關懷，導致梁姓老人始終未放下防衛與抗拒心態，應確實檢討改進。

衛生福利部應重視列冊獨居老人的心理諮商與輔導需求，建置獨居老人需求評估指標與危機分級，提供所需的關懷服

務，以使獨居老人身心及生活均能獲得妥善照顧；該部也應將列冊獨居老人就醫或住院等資訊，與相關老人協尋通報機制或系統進行整合，以落實獨居老人的各項關懷與照顧，避免類似憾事再次發生¹⁹。

本案經監察院糾正國立臺灣師範大學，並函請衛生福利部及臺北市政府檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、國立臺灣師範大學已重新檢視宿舍環境與設備，並制定「職務（眷屬）宿舍訪查作業」統一訪查紀錄表格，將眷舍檢修列入查訪內容，除記錄宿舍屋況與環境安全外，建物或環境有疑慮者立即處理，並逐年編列宿舍修繕經費，確保宿舍居住環境安全。該校另針對獨居長者住居宿舍單獨列冊，結合社政福利機構，建立緊急聯絡人電話，定期關懷問候。目前宿舍有 6 戶獨居長者，已有 4 戶完成申裝緊急救援系統，另 2 戶已代為申請安裝中。
- 2、臺北市政府社會局自 103 年 8 月 1 日起實施修訂後的獨居老人服務計畫，增設獨居老人危險評估與心理需求指標，責由各老人服務中心及社會福利服務中心，視獨居長者心理狀況結合心理衛生資源。統計 103 年 11 月至該年底，計有 1 案轉介心理諮商輔導資源。該局並按季進行老人服務中心實地考核，評估項目增加「依危機分

¹⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：103 內調 0068）。

級評估服務資源轉介情形」，至 103 年 12 月止，共考核 14 家、抽查 168 案。

- 3、臺北市立聯合醫院 103 年 2 月 25 日修訂該院獨居長者入（出）院通報與服務流程，院區社工課為獨居長者住院單一查詢窗口，假日、夜間由各院區急診批價櫃台作為查詢窗口，建立無縫查詢機制，社工課每日主動至臺北市醫醫療資訊系統（HIS）查詢住院獨居長者名單，進行通報。若為單身榮民者，另通報臺北市榮民服務處外，103 年 7 月 15 日起增加通報臺北市 12 區健康服務中心。
- 4、據衛生福利部統計，103 年 12 月全國列冊需關懷的獨居老人計 4 萬 7,977 人，103 年度所提供的轉介服務，共計服務 2,537 人次。另衛福部於 104 年度中央對地方政府社會福利績效考核的老人福利業務指標中，增列「針對獨居老人依其需求評估情形，提供不同程度之關懷服務」，並納入 103 年獨居老人服務計畫。目前各地方政府除嘉義縣及連江縣外，皆依轄內獨居長者狀況區分 2 至 4 級，並根據級別提供不同程度的處遇，落實獨居老人需求評估指標與危險分級。

二、建築物升降梯應落實管理

民國 102 年 10 月間，高雄市左營區某棟住宅大樓電梯故障，造成陳訴人妻兒不幸雙亡慘劇，但事故發生前 10 日，負責電梯定期保養的廠商甫指派李姓技術員進行維護保養作業，陳訴人認為負責該部電梯維修保養廠商、負責安全檢查的某設備

安全協會以及應負責抽驗的高雄市政府工務局皆未善盡責任，因而向監察院陳情。本案監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

為確保民眾使用電梯的安全性，國內建築物昇降設備實施三級管理制度：第一級，由昇降設備管理人按月委託專業廠商維護保養；第二級，由管理人每年定期申請安全檢查，經檢查機構檢查合格發給使用許可證，始得繼續使用；第三級，由各地方主管機關就安全檢查結果辦理抽驗，抽驗不合格者，廢止其使用許可證。

未依法執行安檢

監察院調查本案後發現，高雄市政府工務局在本案發生前，竟未曾督導相關專業廠商及檢查機構辦理安全檢查；且該電梯啟用至事故發生前，共計 14 年期間，該局竟僅抽驗 1 次，轄內相關抽驗次數及比率明顯不符內政部營建署發布的「建築物昇降設備及機械停車設備竣工及安全檢查結果抽驗作業方式」規定。此外，該府工務局在欠缺法規授權依據及未踐行公告程序之下，擅自委託民間機構辦理抽驗；委託抽驗的民間機構竟與原竣工檢查及定期檢查機構相同，實有球員兼裁判之嫌。抽驗作業方面，係由該檢查機構自行前往，該府工務局未派員依法督導監辦，行事明顯消極敷衍，流於形式，高雄市政府也有監督不周之處。

未確保公共安全

高雄市轄內建築物昇降設備安全檢查的權限，應由高雄市政府依建築法規定，委託中央主管建築機關指定的檢查機構進行。但該府自委託他機構後，竟未辦理相關列冊建檔、追蹤、查核，導致該府須求助該部故障電梯維護保養廠商，才能獲得歷年安全檢查機構名冊及檢查結果，已減損政府威信與形象。

高雄地方法院檢察署於 103 年 3 月 6 日對負責該部電梯保養作業的李姓技術員以業務過失致死罪提起公訴在案，但高雄市政府卻未對李姓技術員、其所屬廠商及安全檢查人員與機構依法檢討裁處或採取即時強制作為，讓該等人員及機構照常執行職務長達 6 個月以上，未確保公共安全，遲至監察院約詢市府後才有相關因應作為，顯有不當。

高雄市政府自「建築物昇降設備管理辦法」於 79 年發布施行至今已逾 24 年，竟無建立相關機制以有效掌握轄內昇降設備數量，遲至 100 年起才陸續辦理清查作業，然耗時近 5 年，至 104 年底方能完成資料建置，市府顯然無從勾稽查核轄內昇降設備的安全性，未善盡地方主管機關職責。

內政部應具體規範建築物昇降設備事故原因鑑定機制，避免安全檢查機構與事故鑑定單位相同而招致利益衝突的爭議，並確保事故原因鑑定結果的公正與客觀性²⁰。

本案經監察院糾正高雄市政府，並請該府及內政部檢討改進。

²⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；調查案號：103 內調 0061）。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部已擴充建築物昇降設備及機械停車設備現場檢查維護管理系統的相關功能，以此系統勾稽未依規定申報的建築物昇降設備，並責由地方主管機關依規定查處，確保民眾生存權。
- 2、內政部已修正「建築物昇降設備設置及檢查管理辦法」，增訂專業技術人員回訓、換證、停止換證及廢證等相關規定，以落實國內建築物昇降設備相關專業技術人員的管理，提昇電梯保養及檢查品質。
- 3、內政部已訂定「建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查結果抽驗作業及督導要點」，以落實國內昇降設備安全的抽驗及督導作業。
- 4、內政部已函頒「建築物昇降設備及機械停車設備使用許可與建築物使用執照申請併同辦理作業流程」，要求各地方主管建築機關及檢查機構確實辦理，以加強國內電梯設置與使用申請作業的審核把關機制。
- 5、勞動部已持續對國內適用「職業安全衛生法」的工作場所昇降機實施監督檢查，並要求各勞動檢查機構，將昇降機作業安全事項列為年度檢查重點。
- 6、高雄市政府已針對負責本案肇禍電梯維護保養作業的廠商，就其於市府轄內維護保養並申請檢查許可證的電梯，全數列入抽驗，以及對內政部營建署指定的國內 8 家昇降設備、機械停車設備檢查機構進行業務督導，並已派員現場督導檢查員對昇降設備的抽驗過程，未來將

落實督導抽驗作業，以維護民眾搭乘電梯安全。

本案監察院仍請行政院督促高雄市政府就相關問題持續改善；並追蹤內政部辦理情形。

三、原住民族部落遷建計畫進度延宕

審計部 101 年度中央政府總決算審核報告指出，行政院原住民族委員會（原民會）執行原住民族部落遷建計畫，辦理進度延宕，影響原住民生命財產安全，監察院認有深入瞭解之必要，決議推派委員調查。



監察委員劉玉山、林鉅銀、馬以工於 2014 年 1 月 20 日為調查原住民族委員會執行原住民族部落遷建計畫辦理進度延宕案履勘

（一）監察院調查發現與建議

原民會考量地方政府財源窘迫，致原住民受災戶或危機戶住宅原地重建或遷居重建問題久懸未決，因此於民國 95 年訂定「原住民族安全家園重建方案」時，將部落遷建計畫納入重點工作項目，並於 96 年 2 月函請各縣（市）政府提報遷建經費需求概算後陳報行政院。行政院於 96 年 6 月核定該方案，同時要求原民會應儘速研擬具體的部落遷建計畫。

遷建計畫遲未實施，難以保障居住者生命安全

原民會所擬「原住民族部落遷建計畫（草案）」，預計自 97 年 1 月 1 日至 99 年底止，完成 8 處部落遷建以及 18 處部落遷建規劃評估，並依評估結果進行後續實質規劃遷建作業，預估經費 31 億餘元。

部落遷建計畫草案於 97 年 1 月陳報行政院，行政院交由前經濟建設委員會（經建會）²¹審議，審議意見認為原民會應先訂定遷建的辦理原則，研提整體部落遷建政策方案及計畫，等計畫核定後，再執行個別部落遷建。原民會又於 97 年 11 月另擬「原住民族部落遷建先期計畫（草案）」，經行政院交由經建會審議，該會仍持類似審議意見。

原民會考量整體性遷建政策方案涉及經費計算基礎及財務規劃，宜「由下而上」由地方政府就遷建個案完成先期規劃，經統整遷建戶數及所需經費，再會商有關機關討論財源籌措方

²¹ 行政院經濟建設委員會配合政府組織改造，已於 103 年 1 月 22 日與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會。

式，以做成可行之政策方案。而經建會的建議採「由上而下」推動，因此原民會又於 99 年 11 月、101 年 10 月及 101 年 11 月 3 次陳報計畫，經行政院認定遷建計畫須依經建會審議意見修改，經建會與原民會認知顯有落差。

監察院調查發現，原民會辦理原住民族部落遷建計畫的過程，未即時提出說明遷建計畫辦理原則與經建會的認知不同，而經建會也未考量原住民族文化差異性與居住地理環境位置複雜性，一再主張先擬「整體部落遷建計畫」政策方案，雙方未充分溝通，意見遲遲無法整合，致該計畫（草案）提出逾 6 年仍未核定實施，造成部分部落處於安全堪慮狀態，危及原住民生命財產安全。

原民會未遵循預（概）算編製規定，審慎考量計畫執行能力，於部落遷建計畫未經行政院核定前即編列預算，導致年度預算執行率偏低，影響政府資源統籌分配運用；又原民會未依經建會審議意見，於中長程個案計畫未核定前，先行動支 99 年度及 101 年度預算。

補助計畫執行延宕

原民會未依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，就計畫型補助款訂定管考規定，有效掌握補助計畫執行情形，並就計畫執行進度嚴重落後者，適時提出管考意見，督促其確實檢討改進。

政府資源未能統合運用

原住民族部落安全防治及遷住事項，涉及跨域整合，原民

會恐無法整合各部會的重建資源；為因應大規模災害，中央政府應考量常設專責統籌規劃調度災害防救能量的相關執行機關，積極整合現有災防體系，以利應變與管理複合災害的發生²²。

依據本案調查意見，監察院函請原民會、國家發展委員會檢討改進；監察院並將部分調查意見函送行政院參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、原民會於 101 年經通盤檢討後，認為部落遷建並非唯一選項，故依經建會 102 年 11 月函意旨，配合政策調整執行遷建計畫退場，重新研擬「原住民族地區部落安居計畫（草案）」，根據部落安全條件，採分類分級安居策略，辦理工程整治（含坡地復育、部落環境改善補強）、局部遷建、集體遷村及疏處安遷等，並將遷村作為最後不得已的選項。
- 2、原民會已責請地方政府優先評估臺中市和平區松茂部落、南投縣仁愛鄉翠巒及瑞岩部落，就原居地安全、擬遷居地的擇定及居民遷建意願的確認等，辦理評估及先期規劃作業，倘經評估部落遷建為唯一選項，而仍有繼續執行的必要，即對完成先期規劃的部落優先推動，並從原民會的預算中執行遷建。
- 3、原民會幾經檢討後，已重新研擬安居計畫（草案），並針對需優先辦理遷建之部落，改由該會基本需求預算執

²² 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、林鉅銀、劉玉山；調查案號：103 內調 0022）。

行；「原住民族部落遷建計畫」配合政策調整退場。

四、原住民保留地排除占用成效不彰

審計部 101 年度中央政府總決算審核報告指出，原民會執行原住民保留地排除占用作業，成效不彰，監察院認有深入瞭解之必要，乃決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

臺灣地區經編定的原住民保留地計 26 萬餘公頃，其中已由原住民完成所有權移轉登記或他項權利設定登記（合稱賦權分配登記）的面積分別為 9 萬 3 千餘公頃及 2 萬 9 千餘公頃，其餘尚未完成賦權分配登記者高達 13 萬 7 千餘公頃，占總面積 52.66%，顯然與原住民保留地劃設的目的有極大落差，既不利於管理，且因該等土地有遭占用可能性，恐妨礙原住民生計保障。原民會應儘速依法處理，積極督促地方政府辦理土地賦權分配，以及輔導原住民申請設定他項權利，以確認土地權屬，避免土地權利狀態複雜化，並落實土地管用合一的原則。

排除占用成效不彰

原民會曾於民國 99 年清查發現，所經管的原住民保留地中，有 364.03 公頃遭到占用；至 102 年仍有高達 304.7 公頃土地遭占用，排除占用並收回者僅約 59.33 公頃，整體排除占用的績效不彰。這些遭占用的保留地主要位於臺中市、南投縣、屏東縣及臺東縣，但相關縣市政府及鄉鎮市區公所執行轄區原住民保留地的排除占用不力，原民會肩負國有公用財產管理機關

及原住民保留地中央主管機關的雙重職責，應積極排除占用及收回土地，並嚴加督導及考核各地方政府配合執行。

原民會所管理並經水土保持法主管機關認定為超限利用而列管有案的原住民保留地高達 3 千餘公頃，嚴重影響國土保安及土地永續發展。然原民會並未全面釐清該等超限利用土地遭占用的現況。該會應全面清查並對其中已經原住民登記或尚待取得他項權利的土地積極輔導改正，並應優先排除被無權占用又違規超限利用的土地。

未能掌握占用情況

原民會長期未全面清查原住民保留地，影響政府對原住民保留地政策的推行，且無法掌握被占用土地情形。另該會欠缺人力及資源，致無法有效管理原住民保留地等事宜，行政院應積極協助妥處，以解決原民會困境²³。

依據本案調查意見，監察院函請行政院依法妥處並督促原民會等機關檢討改進。

(二) 政府機關改善情形

- 1、臺灣地區原住民專屬地域之劃設，源自清治時期所實施之「番地保護政策」，嗣日本據臺後劃設有 25 萬餘公頃之「準要存置林野」(又稱「高砂族保留地」)，臺灣光復後乃沿襲上開「準要存置林野」之範圍，而將其改稱為「山地保留地」，是以尊重及保障原住民生存及生活

²³ 詳見監察院調查報告(調查委員：錢林慧君、楊美鈴、葛永光；調查案號：103 內調 0059)。

空間，向有其歷史淵源。又中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項與原住民族基本法第 14 條、第 20 條及第 21 條明定政府承認原住民族土地及自然資源權利，並應訂定原住民族經濟政策及輔導自然資源之保育及利用等，顯見尊重及保障原住民生活與生存空間，攸關原住民之生存權，厥為我國重要之國策。

- 2、依監察院調查，截至 103 年 3 月 18 日為止，臺灣地區原住民保留地計 26 萬 375.59 公頃，尚未完成賦權分配登記之原住民保留地即高達 13 萬 7,109.80 公頃（占總面積之 52.66%），與原住民保留地劃設目的存有極大落差；又迄 102 年度為止，原民會所經管之原住民保留地仍高達 304.7 公頃遭占用，顯見相關機關對於原住民保留地排除占用執行不力；另原民會所經管而被認定為超限利用並列管有案之原住民保留地高達 3,083.25 公頃，影響國土保安至鉅。

本案監察院仍持續請行政院督促所屬積極處理。

五、臺籍老兵的權益照顧

臺籍老兵是指在國共內戰後期，國民政府在臺灣以各種方式，強徵臺灣青年到大陸參戰的臺籍國軍人員。從民國 34 年底到 37 年間，被強徵的臺籍國軍約有 1 萬多人左右，他們先後參加過大東亞戰爭、國共內戰、韓戰等，許多人戰死沙場，命喪他鄉。倖存者卻在中共文化大革命時，又遭受嚴厲鬥爭，可說是最悲慘、最弱勢的一群臺灣人民，但長久以來卻被國人忽視淡忘。



監察委員黃煌雄於2014年2月19日為調查政府對於臺籍老兵權益照顧案舉辦座談會

政府在當年兵荒馬亂的時期，兵役業務管理混亂，相關檔案也不齊備，不僅無法掌握真實的兵士清冊，更遑論戰亡兵士名單。但自84年10月17日至102年底歷經近20餘年，政府處理「臺籍老兵」議題，從原本消極的立場，逐漸轉換為積極的接受、定位、撫慰及給予關懷等支持性措施，但「臺籍老兵」象徵歷史的滄桑，屬社會弱勢族群，有諸多課題仍待政府加以重視。監察委員為確實蒐整及瞭解政府機關過去、現在及未來對臺籍老兵的相關處理措施，以維護臺籍老兵權益，爰自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

國防部自 84 年 1 月起辦理重新調查臺籍老兵身分核認作業，截至 84 年 10 月 16 日止，短短 10 個月內即受理登記共 1,931 人；但自 84 年 10 月 17 日至 102 年底止，受理登記者共計 2,207 人，僅增加 276 人，顯見該部後續在無人持續關注之下，既未主動查明原因，也未積極尋訪臺籍老兵。

多名老兵有待關懷照顧

國防部為照顧臺籍老兵或其遺屬的生活，已於 86 年 4 月訂頒「臺灣地區光復初期隨國軍赴大陸地區作戰人員撫慰金發給辦法」，但登記有案的 2,207 名臺籍老兵中，經核認身分並核發撫慰金者為 1,746 人，另有 461 人未獲發撫慰金，國防部至今未探究查明原因。

此外，依據撫慰金發給辦法，國防部應依臺籍老兵滯留大陸期間的長短，核發 20 至 80 萬元不等的撫慰金。然而許多長期滯留大陸而後返臺的臺籍老兵，多在大陸黨政軍部門任職多年，領有退休俸，卻可依滯留時間長短向我政府領取 20 至 80 萬元不等的撫慰金，領完後又返回大陸；相較部分臺籍老兵早年冒著生命危險用盡一切方式返回臺灣，國防部卻僅發給 20 萬元撫慰金，顯落差太大。為落實照顧早期自行返臺的臺籍老兵或其遺屬的生活，國防部應衡酌政府財政狀況，審慎考量調整撫慰金的核發標準。

經國防部核認臺籍老兵身分並核發撫慰金的 1,746 人，扣除 723 人滯留大陸亡故者之外，其餘 1,023 人當中，僅有 745 人領

有「視同退伍證明書」及「榮譽國民證」，但國防部及國軍退除役官兵輔導委員會（退輔會）未積極查明前開人數落差的原因。

鑑於「國軍退除役官兵就養安置辦法」甫於 102 年 12 月 30 日再次修正，調整放寬榮民申請安置就養的資格條件，退輔會應主動協助現存未獲就養給付的臺籍老兵重新申辦，使其晚年生活得以維持基本的尊嚴。

宣導溝通有待加強

監察委員調查期間實地訪查發現，退輔會及所屬各地榮民服務處對於榮民權益的宣導及溝通不足，以致臺籍老兵不知其基本權益，該會應儘速彙整臚列榮民享有權益，以利向每位臺籍老兵提出完整的說明。

監察院調查認為，臺籍老兵是大時代悲劇的產物，為表達對其所受苦難的人道關懷，退輔會應加強對臺籍老兵的訪視頻率，並對於未獲就養給付者研議發給三節慰問金。

民國 98 年 5 月 20 日落成啟用的高雄市「戰爭與和平紀念公園」已成為臺籍老兵療傷止痛的精神象徵，為撫平歷史傷痕，行政院相關部會應挹注高雄市政府相關資源，以告慰為國捐軀戰死沙場的英靈。

有關臺籍老兵團體所提的部分訴求，包括補發軍餉、給予補償金、戰士授田憑證，以及臺籍老兵於監察委員訪查時提及有關無法領取終身俸及享有水電半價等問題，國防部及退輔會

應依據相關法令及政府財政狀況妥處²⁴。

依據本案調查意見，監察院函請行政院轉飭所屬相關部會檢討改進及妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、退輔會針對臺籍老兵尚未取得「榮譽國民證」者，已函請各地區榮民服務處依國防部「赴大陸地區作戰人員撫慰金核定名冊」逐一進行訪查，以協助納為服務照顧對象。另為加強外住臺籍老兵服務照顧，退輔會已要求各地區榮民服務處納入較需照顧訪視的對象，每 2 週至少訪視 1 次；安裝「遠距居家照顧系統」者，每月至少訪視 1 次；另對於生活困頓者，則結合社會福利資源提供協助。
- 2、退輔會針對目前尚未申請就養安置的 67 名臺籍老兵，已主動聯繫瞭解其未申請的原因及困難，包括：（1）2 位因全家所得過高，5 位因亡故，39 位出境超過 2 年戶籍遷出，1 位領用大陸護照。（2）7 名明確表達無需求而不提出申請。（3）7 名曾向榮民服務處諮詢或提出申請，但因所得或不動產超出標準而不符就養條件。（4）2 名已準備資料並即將提出申請。（5）2 名已遷出國外致該會無法訪視。（6）1 名表示若有需求將提出申請。（7）1 名已由政府公費收容，不符就養條件。
- 3、退輔會依據「榮民榮譽遺眷急難救助及慰問作業要點」

²⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；調查案號：103 國調 0010）。

- 第 4 點「因生活困苦經本會專案列管有案之人員，由本會業管單位視其生活狀況……」規定，核定 103 年中秋節專案慰問未就養臺籍老兵 17 人，核發每人慰問金 2,000 元，日後該會將持續辦理三節慰問。
- 4、文化部針對臺籍老兵議題，已於 103 年補助高雄市關懷臺籍老兵文化協會 15 萬元，辦理「第二屆許昭榮文學獎頒獎典禮」暨「臺灣兵藝文特展開幕」活動。另該部刻正推行「國民記憶庫－臺灣故事島」計畫，103 年 4 月透過高雄市關懷臺籍老兵文化協會協助，與臺籍老兵取得聯繫，進行故事蒐錄，由老兵親身述說自己生命故事，留下歷史紀錄。

六、都市計畫實施不當致影響居民生活

我國至民國 101 年底，已依都市計畫法發布 433 個都市計畫區，區內人口數約占總人口數的八成，但實際上多數都市計畫的實施，包括規劃、發展及土地使用管制等，與原計畫目標落差甚大，嚴重影響都市居民生活品質，監察委員認為應對都市計畫的法制、組織、執行等層面進行總體檢，因而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

我國現行國土規劃體系，因上位計畫缺乏法源基礎或僅具政策性的描述，以致無法有效發揮指導下位計畫的功能。內政部雖已研擬「國土計畫法（草案）」，期望發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能，但該法始終未經立法院審議通過，因此該部應儘速推動完成國土計畫法的立法程序，使國土規劃體系

的建構與執行，能夠循序進行。



監察委員劉玉山、李炳南於 2013 年 12 月 26 日為調查我國多數都市計畫之實施與原計畫目標落差甚大，嚴重影響都市居民生活品質案履勘

現行法規不合時宜

都市計畫法於民國 28 年 6 月 8 日公布施行，迄今雖歷經多次修正，但現行條文仍無法因應都市發展生活結構的快速變遷。例如：1、依現行都市計畫法規定，除直轄市外，縣（市）政府無法因地制宜，自行訂定土地使用分區管制法規，影響都市發展與整體風貌，且有限制地方自治權限之虞，應檢討修

正。2、現行都市計畫法雖規定，擬訂都市計畫的機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，但實務上各直轄市、縣（市）政府辦理都市計畫通盤檢討，全國平均時程高達 9 年 9 個月，辦理成效不彰。內政部應檢討修法，深入瞭解法條窒礙難行之處，並檢討修訂更適切的「通盤檢討」時程與方式。3、目前全國 433 個都市計畫中，有 383 個都市計畫地區內的公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場合計占計畫土地總面積比例未達 10%，不符合法律規定的比例高達 88.45%。若都市計畫法於實務執行上有困難不易達成，內政部應檢討適度修法，以符實情。4、現行各種土地實際使用上，其「使用性質」與規定不符的情形普遍存在，例如都市計畫工業區作為住宅使用、農業區作為工廠使用、商業區作為住宅使用等，已破壞都市計畫體系，且分區混合使用常衍生管理困難等問題。內政部應落實土地使用分區管制的精神與目的，並檢討混合使用的合理性與必要性，以兼顧居住品質與產業發展。5、現行都市計畫的擬訂及審議，採中央、直轄市與縣（市）、鄉（鎮、市）三級三審制。內政部應清楚界定中央與地方都市計畫委員會的審議功能，並檢討簡化三級三審的審議程序，避免因重複審議、認知差異或立場不同，造成都市計畫審議時程一再延宕；法制上也應建立政府部門間的整合與協調機制，以提升都市規劃品質並兼顧行政效率。6、現行部分法律對於都市計畫的管制規範，有特別規定，例如文化資產保存法、大眾捷運系統土地開發辦法、桃園航空城計畫等。相關管制規範應回歸由都市計畫法統一規定，並應配合土地徵收條例中有關審查徵收公益性及必要性的規定，修正檢討都市計畫審議作業程序。

組織位階與人力配置有待調整

國土規劃與管理具有一貫性，中央主管機關應整合事權，成立專責機關，負責總體規劃工作，並負責部門計畫的審議及協調，以有效結合國土規劃及重大建設方案的評估決策，落實國土永續發展的目標。地方主管機關方面，目前直轄市均設置專責的機關負責，但各縣（市）政府有以機關（局、處）或單位（科、課）設置者，人力編制也有不足。中央與地方主管都市計畫的組織編制與人員配置，應檢討適度調整。

在都市計畫委員會之設置上，除臺北市以一級機關方式設置，有專任人員執行業務外，其餘皆以業務編組方式組成，其執行業務功能仍有不足；又委員的選任方式，除須具有一定資格與任期限制外，應建立公開透明的遴選機制，避免審查者與被審查者角色混淆，以發揮專業與獨立之審議功能。

執行都市計畫問題重重

在執行方面，目前相關問題包括：1、為解決現有都市計畫數量過多，造成公共設施重複配置及資源分散浪費的情形，地方政府應考量地區特性與行政區劃等因素，儘速進行都市計畫整併或修正，以利資源有效分配及整合。2、現行都市計畫以「計畫人口」為通盤檢討的基準，應調整為依照人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態分別訂定基準，朝向區域整合及生活圈的概念進行規劃；另針對國軍釋出位於都市精華地區的閒置營區（地），已移撥中央及地方政府使用者有 448 公頃，這些需地機關應以公平正義為原則，考量國家發展和人民

需求，妥慎規劃使用，使移撥土地發揮最大效益。3、部分特定地區發布都市計畫後，受到經濟環境影響而延宕開發時程，地方政府為加速開發時程，給予開發者過多容積獎勵，卻未適度增加公共設施配置，造成空間發展密度過高、公設服務與環境品質下降、潛在災害威脅增加等問題，更使外界產生政府偏袒財團與建商的疑慮。為避免容積獎勵浮濫，中央與地方政府應正視問題並進行檢討。4、現行都市計畫規定須辦理區段徵收卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，導致土地所有權人權利受限，內政部應督促地方政府儘速檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益；政府目前尚未建立健全的管控及土地稅賦制度，造成部分已辦理區段徵收地區，仍有大量土地未進行開發，易淪為利益團體汲取土地開發利得的工具，顯與區段徵收的目的不符。此外，目前政府機關、公營事業等持有大面積的抵價地仍然遭閒置或低度利用，相關機關應積極研訂開發計畫，促進土地合理使用。5、政府未落實都市土地使用分區管制，造成農業區違章工廠林立，工業區及商業區違規轉作住宅使用的亂象層出不窮。內政部與地方政府應積極清理各種違規案件，先依法處理急迫性案件，並積極避免違規轉用情事一再發生，漸進式引導都市土地朝合法利用發展。6、都市計畫嚴重影響人民生存、工作及財產權益，但相關資訊卻分散於各權責機關，未有效整合，導致民眾無法即時掌握、有效瞭解，衍生資訊不對稱等疑慮。內政部應儘速建立一套完整的國土資訊系統，使民眾充分瞭解都市本身與周遭環境的相關動態資訊，並

於都市計畫擬訂與審議過程中，加強相關資訊的公開，增加居民或其他相關利害人實質參與的機會²⁵。

依據本案調查意見，監察院函請內政部檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、國土計畫法草案經行政院召開 9 次審查會議，完成全案 41 條文審查作業，已於 103 年 7 月 28 日函送立法院審議。
- 2、99 年 12 月 25 日新北市、臺中市、臺南市、高雄市升格為直轄市，103 年 12 月 25 日桃園縣也升格直轄市後，原鄉、鎮、縣轄市公所擬訂的都市計畫，依都市計畫法第 13 條規定，由升格後的直轄市政府擬訂；部分鄉、鎮、縣轄市的都市計畫已由縣政府擬訂，故未來都市計畫委員會三級審議的情形，將大幅減少。
- 3、內政部於 103 年 1 月 3 日發布修正都市計畫法臺灣省施行細則，增訂第 34 條之 3 及修正第 42 條，明定實施都市更新的地區可增加建築容積額度的總量上限為法定容積的 50%，一般地區可增加法定容積的 20%。前項規定各縣市於 104 年 7 月 1 日施行，高雄市則已於 102 年 7 月 1 日、臺南市於 103 年 7 月 1 日分別實施、新北市與臺中市則於 104 年 7 月 1 日實施，臺北市則配合修正臺北市土地使用分區管制自治條例送請市議會審議中，但其容積獎勵上限已透過都市計畫書土地使用管制規定及

²⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉玉山、杜善良、李炳南；調查案號：103 內調 0087）。

都市設計審議予以控制。
本案監察院仍持續追蹤內政部改善成效。

參、結論與評析

生存權是人民一切權利的基本，乃人民享有維持其最基本生活要件，且合於最基本人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。

對於生存權之保障，除應避免政府直接侵犯人民的權益外，另也強調政府積極保障人民生存權之角色。我國憲政發展至今，中央與地方政府近年來均積極推動各項社會福利措施，促進人民各項生存權之保障；然仍有部分對象有待政府提供適度的支援與關懷，例如獨居老人之安置、原住民生活場域之確保、臺籍老兵的照顧等。案經監察院調查後，相關主管機關均已提出改進措施，不僅提升這些族群被關懷照顧的機會，亦保障其生存權。

臺灣地小人稠，土地成本不斷提高，故建築物愈蓋愈高。為確保人民安全無慮搭乘昇降梯，監察院對相關個案進行調查，要求中央及地方主管機關共同努力，落實昇降梯安全檢查作業，讓民眾安心的搭乘昇降梯。

此外，臺灣土地之利用與分區管制，長期為公共政策的一大挑戰。本次選取的兩個案中，一為原住民保留地遭占用之排除，一為都市計畫之總體檢，均是土地規劃與利用之問題所在。原住民保留地雖經劃設公告多年，但政府長年未予清查，致多處保留地遭占用。案經監察院調查後，原民會雖已進行清

查，但仍有多處土地尚未排除占用情事，影響國土安全。監察院將持續追蹤，希望主管機關能儘速完成排除占用等相關事宜。

都市計畫與都市發展與土地使用息息相關，且影響人民生存與財產權益。然目前臺灣面臨都市計畫數量過多，已影響政府公共設施配置之妥適性。而相關主管機關又未能依實際人口組成與地方特性進行規劃，加以開發時程常多所延宕，致效益大打折扣。案經監察院調查後，中央與地方主管機關均提出多項制度面改善措施，監察院亦將持續追蹤，檢視各機關之執行進度與成效。

第四章 參政權

壹、概念與法制

參政權指人民以「國家主人」或「國家主權者」的身分，居於主動的地位，參與國家政治或政事的權利。18世紀法國思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）在其名著「民約論」（The Social Contract）提出人民主權論，爾後由該理論逐漸推行與發展出經由公民主動、積極參與國家政治或政事，而體現出的公民自治理念。

民主政治的特徵在於國家的統治必須得到被統治者的同意，而參政權乃人民站在主動的地位，參加國家統治權之行使的權利。因此，參政權乃是民主國家的國民所不可缺少的權利²⁶。從個人權利的角度來看，參政權是每個人參與公共事務，以提升自我實現的權利；從公共事務的角度來看，參政權是透過政治參與，追求公益實踐的基礎²⁷。其表彰了一個國家從專制走向民主，人民透過參政權得參與國家統治權的行使，使國民主權從而誕生²⁸，故近代各國陸續將參政權納入憲法。

參政權與自由權、平等權、財產權及受益權等權利不同，其非一般國民均得享有的權利，而係具本國「公民」資格者始

²⁶ 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修定十二版（1983年），頁95-96。

註：未註明出版者，總經售處為三民書局（臺北）。

²⁷ 同上註，頁224。

²⁸ 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁145。

得享有的權利。而所謂「公民」，指在公法上具有法定條件之國民。從積極面觀之，國民須具有某些法定的積極條件，如須具有行為能力及達到法定年齡；消極方面，須無法定的消極條件，如無被褫奪公權或受禁治產之宣告等。因此，參政權又被稱為「公民權」，亦即本國國民在公法上具有法定條件者所得以享有的權利。換言之，參政權雖是一種「主動的權利」，同時也是一種「有條件的權利」。外國人、受褫奪公權、禁治產、破產宣告及受保安處分執行之人，均不得享有參政權。

參政權的權利範圍，可分為兩大類：一為具有公民資格者在法律上享有的權利，如選舉權、罷免權、創制權、複決權等；二為具備某些特定資格與條件者始得享有的權利，如應考試、服公職之權²⁹。而所謂公職者，依司法院釋字第 42 號解釋：凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事於公務者，皆屬之。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 21 條第 1 項、第 2 項對參政權有如下揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。該「宣言」另於同條第 3 項強調「人民的意志是政府權力的基礎」，「這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現」。至於「選舉」應如何進行？該項接著指出：「選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。」

²⁹ 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修定十二版（1983 年），頁 96。

「公民與政治權利國際公約」第 25 條對參政權有如下詳細的規定：凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；（三）以一般平等之條件，服本國公職。

上開「公約」第 25 號一般性意見第 1 點指出：「公約」第 25 條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利；「公約」要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受「公約」保護的權利。該一般性意見更將「公約」第 25 條的規定，稱之為：「基於人民的同意和符合『公約』原則的民主政府的核心」。

上開一般性意見第 5 點針對「公約」第 25 條第 1 款提到的「政事」一詞作如下的解釋：該款提到的「政事」是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力；它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬訂和執行。該一般性意見接著指出：權力的分配和個人公民行使受「公約」第 25 條保護的參與政事的權利的途徑，應由憲法和其他法律規定。

又上開一般性意見第 25 點強調：為了保證充分享受「公約」第 25 條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要；這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢

查或限制；它還要求充分享受和尊重個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。

二、我國法制

我國憲法關於人民享有之參政權，規定於第 17 及 18 條。其中，第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」，以示此四權屬於人民基本權利之範圍，復於第 12 章就此四權以專章（共 8 條）規定之，就其行使辦法為原則性之規定，以示憲法對人民享有與行使此四權之重視³⁰。另第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」而何謂「應考試、服公職之權」？依司法院釋字第 546 號解釋：應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利；至於服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職，以貢獻能力、服務公眾之權利。

另我國憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」同條第 13 項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。」由此可知，我國憲法對參政權之保障，不僅在制憲時已納入一般的規定，且對於少數族群及特定地區人民，亦於憲法增修條文中明確保障其

³⁰ 管歐著，林騰鵠修定，**中華民國憲法論**，修定十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 88。

政治參與之權利。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及參政權者計 1 案，謹摘述如次。

政府對政黨管理不善，影響人民參政權

依據人民團體法第 44 條及第 45 條規定意旨，政黨應以協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為設立核心宗旨，並以推薦候選人參加公職人員選舉為主要目的之政治團體，報請中央主管機關備案者。我國實行民主憲政，政黨為數眾多，在國會擁有席次的政黨很少，卻時見不肖人士以政黨為名，從事不法活動，主管機關有無善盡管理政黨之責，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

透明度太低

優質民主政治有賴於政黨的健全發展，然觀我國部分政黨財務不公開，甚至有不肖人士利用政黨之名從事違法行為。依人民團體法規定，內政部為政黨管理的主責機關，卻對政黨採低度管理，有檢討改進的必要。

缺乏退場機制

我國政黨的設立採備案制，毋須事先經許可設立，使我國

政黨數竟高達 247 個。其中許多政黨已無實際黨務運作，成為泡沫政黨，且有多數政黨未能達成「協助形成國民政治意志，促進國民政治參與」的創立宗旨，從事政治活動或推薦候選人參加公職人員選舉。現行人民團體法對解散不符創立目的之政黨，規定過於嚴苛，幾乎等同無退場機制，導致目前存在 247 個政黨的現象，紊亂政黨政治本質，也形成主管機關管理的困擾。內政部應積極研議修改人民團體法相關規定，增訂政黨退場機制，同時積極推動政黨法的立法工作，以健全政黨政治，提升民主政治品質³¹。

依據本案調查意見，監察院函請內政部參酌辦理。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部研擬政黨法草案報經行政院於 101 年 8 月 31 日核轉立法院審議，該草案對於政黨財務申報、退場機制、政黨負責人及選任職人員選舉賄選行為的處罰、政黨負責人消極資格規定，均作詳細規範。內政部將持續積極推動政黨法立法工作。
- 2、內政部以行政規則方式，訂定發布「政黨及政治團體財務申報要點」，作為政黨財務申報及公開的依據。該部並於 103 年 9 月舉辦政黨財務申報說明會，針對未申報財務的政黨，加強說明財務申報方式及內容，並促請其依該要點規定申報財務。
- 3、內政部網站已於 103 年 3 月 10 日增設「政黨處分案件

³¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山；調查案號：103 內調 0062）。

專區」，登載公告政黨違法情形、處分案件決議及裁罰情形，避免民眾權益受損；該部並已輔導「人民黨」及「台灣族群統一聯盟」辦理政黨解散。

參、結論與評析

所謂參政權，乃人民在政治上享有的權利。我國於人民參政權之享有與行使，不論法制面或執行面雖均已相當完備與健全，但在政黨管理上，長期採低度管理方式為之。此作法雖有助於政黨成立及多元化之推展，然因退場機制不夠健全，易導致未實際運作之政黨無法解散，或遭有心人士運用，成為不法活動的灰色地帶。

本案經監察院調查並將調查意見函請內政部參處後，內政部已研擬相關法規，使政黨運作更透明化；對於未能有效運作的政黨，得以輔導其辦理解散，相關改進作為，更有助於良性政黨的互動與民主正當性的維持，使參政權得以有效落實。

第五章 司法正義

壹、概念與法制

「正義」乃人類社會發展的核心價值。希臘哲學家柏拉圖（Plato, 427-347 B.C.）曾提出：「正義是因本身正當，所以才受到神的喜愛，並不是神喜愛後，才有正當性³²。」然何謂「正義」？柏拉圖的學生亞里斯多德（Aristotle, 384-322 B.C.）進一步指出，正義就是「把人應得的給他」或「人人所得皆等同其應得³³。」而所謂「應得」，不僅包括應得的報酬或利益，也包括應得的報應或懲罰。

美國學者約翰·羅爾斯（John Rawls, 1921-2002）在「正義論」（A Theory of Justice）中提及：「正義是社會制度的首要價值，正如真理是思想體系的首要價值一樣；作為人類活動的首要價值，真理和正義是絕不妥協的；某些法律和制度，不管它們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除。」因此，羅爾斯認為，在一個正義的社會裡，由正義所保障的權利絕不受制於政治的交易或社會利益的權衡。「使我們忍受一種不正義，只能是在需要用它來避免另一種更大的不正義的情況下，才有可能³⁴。」

³² 哈福特（Fritjof Haft）著，蔡震榮等譯，**正義女神的天平**（臺北：元照出版公司，2009年），頁104。

³³ 邁可·桑德爾（Michael J. Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**（臺北：雅言文化出版公司，2011年），頁210。

³⁴ 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘陵譯，**正義論**（臺北：結構群文化事業公

所謂司法或司法權，乃指民事、刑事、行政訴訟之審判、公務員之懲戒、憲法之解釋及法律、命令之統一解釋。司法權之行使，與人民的生命、財產、自由、名譽等息息相關，若稍有不慎，可能使人民成為司法審判或法令解釋下的受害者。因此，執法人員不僅須有正確觀念與廉潔操守，更要從人權角度去思考司法的運作，始能實現司法為民的理念，發揮司法的功能與價值。

在憲政分權的體制中，司法權具有兩大功能：一、定紛止爭，安定社會秩序、維護國家安全；二、防止行政濫權，節制不當立法，貫徹憲法意旨、保障人民權益³⁵。至於司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將已受到損害的正義恢復到原有的狀態。而所謂司法正義，包括程序正義與實質正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。

一、國際準則

「世界人權宣言」於第 10 條揭示「人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控」的一般性權利，另於第 11 條第 1 項、第 2 項分別揭示「無罪推定原則」和「罪刑法定原則」，其條文如下：「凡受刑事控告者，在未經

司，1990 年），頁 1-2。

³⁵ 「五權中的司法權」，《司法法治教育網》，http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp，最後瀏覽日期：2016 年 3 月 10 日。

獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪。」（第 1 項）；「任何人的任何行為或不行為，在其發生時依國家法或國際法均不構成刑事罪者，不得被判為犯有刑事罪。刑罰不得重於犯罪時適用的法律規定。」（第 2 項）足見國際間司法機關侵害人權事件甚多，司法正義深受國際間的重視。

「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」所謂法院或法庭前平等的權利，超出法律前平等的權利，指的是由司法機關對法律的具體適用；這意味著所有的人都必須被賦予一項平等訴諸法庭的權利，不論種族、宗教、性別、財產等之區別³⁶。

另上開公約第 14 條第 2 項及第 15 條第 1 項分別規定「無罪推定」和「罪刑法定」原則。其中第 14 條第 2 項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」第 15 條第 1 項規定：「任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。」

上開「公約」第 32 號一般性意見第 2 點指出：在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段。「公約」第 14 條旨在確保

³⁶ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，民國 98 年），頁 56。

司法制度的適當運作，並為此保障一系列具體權利。

上開一般性意見第 5 點認為：雖然對於「公約」第 14 條的某些條文作出保留是可被接受的，但是，對公正審判權的一般保留是不符合「公約」的目標和宗旨。該一般性意見接著於第 6 點指出：公正審判權不應適用使不可減免權的保護受到限制的減免措施；因此，在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公正審判原則。

關於無罪推定原則，上開一般性意見第 30 點有詳細的闡釋，其主要內容略以：無罪推定是保護人權的基本要素，檢方應根據此原則對待受刑事罪行指控者；所有政府機關均有責任不對審判結果做出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪；媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導；審前羈押時間的長短並不能說明罪行情況和嚴重程度指標；拒絕保釋或在民事訴訟中的賠償責任判決並不會損及無罪推定。

二、我國法制

我國憲法第 8 條有關「人身自由應予保障」之規定，使用了 210 字，詳細規定人民在何種情況下被逮捕之要件，及如何救濟之程序，乃憲法全部條文中使用字數最多、內容最詳盡的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條之規定可知，人身自由是一種「加重保障」的人權，其限制是一種「特殊的保留」³⁷。憲法第 8 條之內容涵括：逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書

³⁷ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 88-89。

面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於 24 小時內移送法院之義務等。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。

另憲法第 16 條規定人民有「訴訟之權」，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依法律程序公正審判，以獲得及時、有效之救濟。依司法院釋字第 396 號解釋：憲法第 16 條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現；人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。又司法院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及司法正義者計 37 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 13 案，分述於次。

一、檢察官對被告不當詢問，影響當事人權益

臺灣新北地方法院檢察署吳姓檢察官前於臺灣花蓮地方法院檢察署服務期間，承辦該署 99 年度某件違反公職人員選舉罷

免法案件，為查明該案是否有「假結拜真行賄」的情形，在偵訊過程以不當言語笑謔或威嚇受訊問人，經檢察官評鑑委員會個案評鑑決議有懲戒之必要，依規定送監察院審查，監察院受理後認需深入瞭解，而由院派委員進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

偵訊過程不當

吳姓檢察官前於承辦臺灣花蓮地方法院檢察署 99 年度某違反公職人員選舉罷免法案件，在偵訊過程以不當言語笑謔或威嚇受訊問人；又偵辦本案時，朝涉嫌有罪的單一方向進行偵查，違反刑事訴訟法第 2 條第 1 項課予檢察官應於被告有利及不利之情形一律注意的規定。

筆錄未真實記載

承辦書記官製作偵查訊問筆錄時，未依受訊問人陳述的真實狀況記載，顯有不當，法務部應督促臺灣花蓮地方法院檢察署檢討改善。

承辦司法警察於詢問被告時，試圖影響受詢問人朝特定方向進行陳述，且警詢筆錄記載不實，內政部警政署應落實相關教育訓練，避免類似情事再度發生³⁸。

依據本案調查意見，監察院函請法務部督促所屬檢討改善，並議處相關失職人員；監察院並將部分調查意見函送內政部警政署據以檢討改善。此外，調查委員也提案彈劾吳姓檢察

³⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、黃武次；調查案號：103 司調 0042）。

官。

（二）政府機關改善情形

- 1、吳姓檢察官於偵辦案件時，因對於被詢問人言語不當，該違失行為經監察院通過彈劾案，將吳姓檢察官移送司法院職務法庭審理，職務法庭於 103 年 10 月 16 日作成 103 年度懲字第 5 號判決，將吳姓檢察官降一級改敘。
- 2、法務部對本案承辦書記官予以書面警告，並請其日後製作偵訊筆錄時注意改進；另要求各級檢察首長確實督導所屬注意筆錄製作的正確性，以確保筆錄的真實性及保障人權。
- 3、警政署已議處 5 名失職人員，分別給予 1 至 2 次申誡，並將員警詢問當事人及擔任通譯列為「刑事工作會報」及「偵查工作業務講習」重點提示事項，且責成花蓮縣警察局作成教育案例，列為員警常年訓練施教重點。

二、法官暗示被告撤回上訴，損害被告訴訟權

臺灣高等法院曾姓法官承審該院 101 年度某件加重強盜罪的接押案件時，在被告所犯情節未必絕無成立較輕罪名或減刑空間的情形下，曾姓法官未考量被告享有提出有利證據及辯解的權利，且被告仍有提出新事證的可能性及新事證對判決結果的影響，竟引逗、暗示無律師在場協助的被告撤回上訴，曾姓法官已逾越接押庭法官的權責，損害被告上訴權與辯護倚賴權，嚴重違反辦案程序規定及法官倫理規範，情節重大，經法官評鑑委員會認為其違反法官法第 30 條第 2 項第 5 款及第 7

款，依規定移送監察院審查，監察院認有深入瞭解之必要，而由院派委員進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

損害被告上訴權益

臺灣高等法院曾姓法官承審本案時，未考量被告享有提出有利證據及辯解的權利，且被告仍有提出新事證的可能性及新事證對判決結果的影響，竟引逗、暗示無律師在場協助的被告撤回上訴，嚴重違反辦案程序規定及法官倫理規範。本起接押案件承辦書記官於 101 年 12 月 3 日接押庭製作的訊問筆錄，與該次開庭製作的錄音譯文相較，無法完全呈現曾姓法官勸被告撤回上訴的對話要旨。該次訊問筆錄未依刑事訴訟法第 41 條第 1 項第 1 款規定，詳實記載對於受訊問人的訊問及其陳述，顯不恰當，司法院應督促所屬各級法院確實檢討改進，以確保訊問筆錄的真實性與完整性³⁹。

依據本案調查意見，監察院函請司法院檢討改進，另彈劾曾姓法官並移送司法院職務法庭審理。

（二）政府機關改善情形

- 1、臺灣高等法院曾姓法官於承審案件時，因以言語暗示被告撤回上訴，該違失行為經監察院通過彈劾案，將曾姓法官移送司法院職務法庭審理，職務法庭於 103 年 10 月 21 日作成 103 年度懲字第 2 號判決，將曾姓法官記

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山；調查案號：103 司調 0018）。

申誡 1 次。

- 2、經監察院調查後，司法院已提示所屬各級法院加強注意筆錄記載的內容應與供述內容相符，以維護訊問筆錄的公信力與完整性。

三、政府未落實通訊監察的監督及查核

憲法保障人民有秘密通訊的自由，政府機關如基於犯罪偵查或國家安全需要，擬對人民進行通訊監察，必須確實依照通訊保障及監察法（下稱通保法）等所定程序規定辦理，在符合必要性原則下，將監察範圍限縮在最小程度，以避免侵害人權。

自民國 96 年通保法實施以來，依該法及其施行細則規定，執行監察的機關及核發監察書的機關各有所司。為落實監督警調機關通訊監察案件執行情形，臺灣高等法院建有「通訊監察管理系統」，該系統是否能確實評估監聽稽核制度成效，以及相關單位對於監督、查核是否依法善盡職責等，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

為落實通保法保障人權的意旨，行政院應會同司法院審酌現況，採取相關配套改進措施，建構一套嚴謹監督通訊監察的機制，以確保憲法賦予人民秘密通訊自由的基本人權。

不當監聽應嚴密管控

臺灣高等法院建置的「通訊監察管理及查核系統」，為監督

通訊監察的主要管理機制，但該系統的運作效能不夠嚴謹，無法有效防止實質非法擴線監聽。司法院應本於權責督促所屬各級法院於核發監聽票前加強審核，或請法院確實依據通保法規定，認定他案監聽不具證據能力，以有效遏止監聽違失事件的發生，落實人權保障。

法院核發通訊監察書後，辦理人工監督或查核通訊監察的執行比率偏低，每一法院平均每年查核不到 1 次，甚至部分法院 3 年僅執行 1 次。司法院應檢討所屬各法院查核頻率、查核次數及查核辦理方式，並深入研議妥適配套措施，以協助法院建構嚴謹的通訊監察環境，發揮嚇阻不當監聽、提升監督通訊監察的執行效能，保障人民秘密通訊自由。

監聽之報告制度未被落實

依通保法規定，執行通訊監察的機關應於執行期間向法院報告執行情形及有無繼續監聽的必要，但目前執行機關尚未全面落實提出監聽期中報告，且司法院並未製作監聽期中報告件數的統計資料，因而難以控管執行機關，且法官的撤銷監聽權限也遭弱化。司法院應督促執行機關落實依法辦理個案的監聽期中報告，避免發生浮濫監聽，甚或造成執行機關規避法院的查核監督。

目前法官對於通訊監察核准的審核標準不一，核准率易受人為因素、特殊個案及特殊單位申請的影響，造成有檢察官向 A 法官申請監聽遭駁回，以同一理由向 B 法官申請卻獲准的情況發生，顯有不妥。司法院應本於權責研議建立核發通訊監察書審查標準及相關監測機制，以防止因人設事的爭議，進而提

升司法威信及政府形象⁴⁰。

依據本案調查意見，監察院函請行政院、司法院、法務部妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、法務部已於 103 年兩度發函提醒所屬檢察機關執行通訊監察時務必嚴守通保法規定。
- 2、內政部警政署已訂頒「警察機關執行通訊監察管制作業要點」、「警察機關辦理陳報通知受監察人注意事項」、「警察機關執行通訊監察所得資料保管銷燬規定」等各項行政規定，明確規範並嚴格要求各警察機關依法嚴密審核、管制及執行通訊監察作業，以維護人民秘密通訊自由權利，同時兼顧偵查犯罪維護治安的目標。
- 3、內政部警政署將透過電腦系統自動稽催管控通訊監察案件，同時配合人為管制，建立雙重防弊機制，落實逐案管制作為，以維護憲法保障人權的意旨。
- 4、司法院已於 103 年 7 月函請各級法院注意，通訊監察結束後，法院應於 14 日內主動通知受監察人，以落實通保法規定保障受監察人權益的目的。
- 5、司法院已於 103 年 6 月增加「通訊監察管理及查核系統」的功能，增強收取建置機關實際監聽的下線時間，管控並同步調整歷次監察紀錄表內容，及列印結束通知書的電話附表，可依電話號碼自動抓取實際監聽的起迄

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬、李復甸、林鉅銀；調查案號：103 司調 0019）。

時間。

- 6、司法院已於 103 年 6 月修正「法院辦理通訊監察案件應行注意事項」，增訂要求法院按月派員監督通訊監察案件執行情形，並製作監督通訊監察執行情形報告書，提高法院監督通訊監察案件執行情形的查核頻率及次數。司法院並於 103 年 7 月函請各法院依據該規定辦理。

四、法官製作判決書有重大瑕疵，侵害人民權益

臺灣臺北地方法院陳姓法官審理該院 99 年度某起民事案件，為規避行政管制考核稽催，於製作判決書時，將大部分的判決理由複製其他案件的判決內容，並送達案件兩造當事人，陳姓法官製作的判決書有明顯錯誤及重大過失，嚴重侵害人民權益，傷害司法威信，經法官評鑑委員會決議報由司法院移送監察院審查，監察院認有深入瞭解之必要，而由院派委員進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

審判資訊系統應強化追蹤稽核功能

監察院於調查過程中發現，臺灣臺北地方法院的審判資訊系統無法提供查詢已報結的判決書，關於判決書歷次修改上傳紀錄及上傳檔案的內容，相關資訊軟硬體不足，有待補強。臺灣臺北地方法院應強化審判資訊系統的追蹤稽核功能，以利落實審判業務考核管制，保障民眾訴訟權益⁴¹。

⁴¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、劉興善；調查案號：103 司調 0007）。

依據本案調查意見，監察院函請司法院轉請臺灣臺北地方法院參處改善。此外，監察院也彈劾陳姓法官，並將陳姓法官移送司法院職務法庭審理。

（二）政府機關改善情形

- 1、陳姓法官為規避行政管考，複製其他案件的判決書，並將錯誤的判決書送達案件當事人，該違失行為經監察院通過彈劾案，將陳姓法官移送司法院職務法庭審理，職務法庭於 103 年 4 月 28 日作成 103 年度懲字第 1 號判決，將陳姓法官降一級改敘。
- 2、臺灣臺北地方法院已依監察院調查意見，加強審判資訊系統的追蹤稽核功能，於審判系統新增法官原本傳送歷程記錄功能，可有效保存及提供查詢法官歷次上傳給書記官的電子檔，以落實審判業務管制考核。

五、誠正中學處理學員暴動事件涉有不當

13 歲的蘇姓少年因犯竊盜案，經臺灣基隆地方法院裁定移送法務部矯正署所屬誠正中學進行感化教育 3 年。蘇姓少年有過動症，且領有輕度智能身心障礙手冊，初入校時與其他同學同舍，卻有無故拿取他人物品、以水潑同學、舍房內叫囂、出言辱罵或毆打他人等行為，校方評估蘇姓少年不宜與其他同學同房，因而將其隔離至保護房。但蘇姓少年在保護房內持續叫囂、辱罵及挑釁，造成其他班同學不滿，引發學生與管教人員的第一波衝突；之後管教人員雖將蘇姓少年帶離保護房至其他場所隔離，但因管教人員處理不當，且未於第一時間制止學生

口角衝突，導致引發學生與管教人員的第二波衝突。誠正中學管理員制止無效，反被搶走警棍，並造成多人受傷送醫，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

危機應變能力有待提升

調查發現，誠正中學管教人員危機意識及危機處理能力不足，導致未能及時有效控制本次學生暴動事件，後續引發學生與管教人員數次推擠衝突，造成多人受傷；且該校訂定的偶突發事件緊急應變措施及計畫不盡周延，法務部矯正署也監督不力。

忽略學生基本狀況

誠正中學辦理新收學生健康檢查與病歷登載極為草率，多有疏漏，蘇姓少年的過去病史皆未記載；該校未詳查少年法院（庭）有無依規定併案交付少年事件調查報告或相關處遇計畫建議書，也未積極請少年法院（庭）提供相關資料；誠正中學又未依限完成新收學生個案分析報告及就學輔導處遇計畫，法務部矯正署監督不周。

誠正中學長期忽視身心障礙或有特殊教育需求少年的權益，未依法辦理特殊教育或提供特殊教育資源，導致有身心障礙或特殊身心狀況的少年，仍僅能依照一般少年的處遇模式，無法施予適性教育，影響矯正成效，法務部矯正署未善盡監督職責。

法務部應協調司法院，促請地方（少年）法院交付少年執

行感化教育處分時，應檢附該少年與其家庭及事件有關的調查報告、處遇計畫建議書等資料，以利矯正學校能迅速掌握少年心緒狀況，便於安排後續處遇，並提供適性教學與輔導措施⁴²。

依據本案調查意見，監察院糾正法務部矯正署、誠正中學，並移送行政院轉飭法務部檢討改進，議處相關失職人員；另函請行政院轉飭教育部、衛生福利部參考辦理；函請司法院及法務部共同研究辦理。

（二）政府機關改善情形

- 1、誠正中學已於 103 年 1 月 10 日修正「誠正中學偶（突）發事件緊急應變暨連絡措施執行要點」，修正不符現況的內容，並增列「學生於開闊地發生暴（騷）動或集體擾亂秩序事件時」的處理要領。該校 103 年應變演練規劃也將「學生於舍房發生暴（騷）動或集體擾亂秩序事件」等項目採實兵操作方式進行演練，期使全體教職員瞭解與熟悉各項狀況處理要領與程序，避免學生事件發生後，因一時慌亂致錯失處理先機。
- 2、誠正中學自 103 年 1 月 1 日起已洽請天主教仁慈醫院醫師，支援該校公醫（新收體檢）門診業務，要求該校護理人員於執行護理業務後，應確實登錄於學生體格健康檢查紀錄表及紙本病歷，並由登錄人員核章。又該校已於 103 年 2 月間參照獄政系統醫療子系統／病歷管理作業／健康檢查紀錄維護項目，設計學生個人體格健康檢

⁴² 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、李復甸；調查案號：103 司調 0010）。

查紙本紀錄表，其中血液傳染性疾病（HIV、VDRL）由新竹縣政府衛生主管機關協助檢驗。

- 3、誠正中學清查 102 年 12 月 30 日在校學生計 295 名，其中 186 名學生原交付執行的少年法院（庭）未併案檢附少年與其家庭及事件有關的資料，經校方於 103 年 2 月底前以電話通知或函知少年法院（庭），均已陸續提供相關資料到校。又司法院已分別函請各地方（少年）法院於將少年交付執行感化教育處分時，除應檢具裁定書、執行書、少年及其家庭與事件相關的資料外，也須提供感化教育處遇計畫建議，以利少年輔育院或矯正學校迅速掌握少年身心、生活、就學、就業及家庭等情況，並實施後續適性感化教育。

六、國軍不當懲罰

國軍因不當管教所衍生的軍中人權事件頻傳，陸海空軍懲罰法及其施行細則等相關法令，有無需檢討修正之處？對於現役軍人過犯的調查、評議、核定等相關規範是否完備及審核機制是否健全？相關懲罰處分的執行有無違法或過當？如何避免軍中凌虐？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員組成專案小組進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

懲罰決定缺乏程序保障

陸海空軍懲罰法及其施行細則規定，有關現行軍人的懲罰

不論是否涉及人身自由，也不問是否屬於剝奪人身自由的懲罰，均委由軍事長官決定，缺乏程序上的保障，顯然違反憲法第 8 條人身自由保障的意旨。國防部應就法規不足的部分深入檢討，並儘速完成修法程序，以兼顧人權保障及貫徹部隊紀律與效率。

懲處規範未符法律保留原則

國防部對於現役軍人過犯的懲罰、調查、評議、審核、核定、執行、救濟或權益等相關規範，因上開作為具體限制人民權益，應屬高密度法律保留範圍，不宜僅以函發方式規範而未以法律或法規命令訂定。現行法令對此部分規範不足，不符國際人權公約相關規範意旨。國防部應依據兩公約施行法，全面檢視主管法律、命令及各項行政措施，積極修訂各項保障人權的條文；另有關現役軍人過犯懲罰、救濟等重要事項規定，也應全面檢討改善，提升至法律位階，以更符合法律明確性原則，落實軍中人權之保障。

申訴處理不當

監察院調查發現，國軍設有 1985 諮詢服務專線，受理國軍人員及其眷屬的申訴案件，但近 3 年該專線處理國軍申訴案件計有 61 件逾期，影響當事人權益。此外，國防部官兵權益保障委員會及各級委員會未定期開會，且部分單位對於召開官兵權益保障委員會並不重視，部分會議主席由副主任委員甚至委員擔任。國軍申訴制度仍未達周延健全，應速謀檢討改善。

國防部應研議每年度發表軍中人權白皮書，針對該年度的

相關案件檢討、策進作為及法令修正等改革措施，以淺顯易懂的文字敘述，使軍中人權透明化，間接有益促進募兵政策的推動，提升募兵成效；該部並可依白皮書訂定各項計畫管控期程，落實督考機制，以逐步提升軍中人權。

近年來國軍因不當管教所衍生的凌虐事件仍頻傳，行政院應貫徹馬總統指示，督飭國防部妥適研議檢討改善措施，並貫徹執行，有效避免凌虐問題發生，以維護軍中人權⁴³。

依據本案調查意見，監察院函請行政院督飭國防部檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、行政院於 103 年 4 月 7 日將陸海空軍懲罰法修正草案函送立法院審議，立法院院會已於 104 年 4 月 21 日三讀通過「陸海空軍懲罰法修正案」，於軍官增列「降階」及「降級」，士官增列「撤職」、「降階」、「檢束」，士兵增列「罰薪」等懲罰種類，但刪除士官兵「管訓」的懲罰，並將「禁閉」修正為「悔過」，行之有年的「禁閉」制度走入歷史。
- 2、「陸海空軍懲罰法修正案」也增列不服降階、降級、罰薪及悔過處分者，得依法提起訴願、行政訴訟，並增訂悔過被懲罰人或他人認為被懲罰人的人身自由受拘束者，得以在執行期間向法院或執行單位提出異議；法院接到異議後，應即通知執行單位送權責長官完成審查，

⁴³ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、程仁宏、劉玉山、尹祚芊、沈美真；調查案號：103 國調 0003）。

若異議有理或無悔過必要，應撤銷或廢止原悔過處分。至於在強化懲罰事前程序方面，現行上尉階以上（連級）的單位就可召開評議會，新修正的懲罰法則提高至編階上校階以上（旅級）單位方可召開，以保障軍中人權。

- 3、為強化「1985 諮詢服務專線」服務品質及處置時效，國防部已於 102 年 7 月 31 日策頒「1985 諮詢服務專線精進作法」。自 102 年 8 月 1 日迄 103 年 3 月 31 日，「1985 諮詢服務專線」共計接獲申訴 1,335 件，逾限案件僅占 5 件，多為案情複雜，無法及時處理；對於 103 年迄今的申訴案件，國防部均於時限內管制妥處逕復，案件處理妥適性與時效均已大幅提升。
- 4、國防部已於 103 年 1 月 1 日修訂「國軍官兵權益保障會設置要點」、「國軍官兵權益保障會審議要點」，各級權保會受理案件後，已捨棄協商函覆的方式，除冒名及匿名案件外，一律以委員會議決議為準，並將決議書送達申請人，且規定各級權保會每月應召開審議會議，縮短審議時效，維護當事人權益。

七、司法機關未確實為外籍人士準備通譯，影響其訴訟權

「公民及政治權利國際公約」自 98 年 12 月 10 日施行，然外國人在我國進行訴訟時，檢察署或法院的訴訟文書並未翻譯成外國人通曉的語言，且於部分案件開庭時未替被告準備通譯；又部分檢察署及法院於外國人已委任代理人時，竟未將訴

訟文書送達代理人，嚴重妨害外籍人士行使訴訟權，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

未備通譯影響外籍人士訴訟權益

我國法院雖已建立特約通譯機制，但於偵查或審理程序中，仍時常未替不通曉中文的犯罪嫌疑人或被告提供免費通譯，也未傳譯告知被告訴訟進行的程序。司法院及法務部應督促所屬法院及檢察機關確實依「公民及政治權利國際公約」第 14 條及法院組織法第 98 條等相關法令規定，於傳訊不通曉中文的被告前，先詢問被告是否須通譯協助，並於傳訊時讓該等被告正確瞭解告訴人或證人等陳述內容及相關程序的進行情形，使被告得以當庭及時答辯，確保訴訟權益。

司法通譯在訴訟程序上居於關鍵性地位，其傳譯功能不僅能保障被告訴訟防禦權，對犯罪事實的發現及判決結果也有重大影響。司法院及法務部應研議於相關使用通譯作業規定或注意事項中，明定法官及檢察官選任通譯時，不宜使用人力仲介業者擔任通譯，避免損害司法公正性。

司法院及法務部未督促所屬法院及檢察機關依該公約第 14 條第 3 項及其第 32 號一般性意見、法院組織法第 99 條、第 100 條等相關法律規定意旨，於送達法院判決書及檢察官處分書等訴訟文書時，併附外籍被告或告訴人所通曉語言的譯文，損害外籍被告及時答辯，適時行使上訴權、聲請再議或交付審判等訴訟權益，確有違失。另法務部未確實督促所屬檢察機關依據

刑事訴訟法第 55 條、第 57 條及第 62 條等相關法令規定，將處分書送達予不通曉中文外籍告訴人的代理人，導致損害外籍告訴人訴訟權利，顯有違失⁴⁴。

依據本案調查意見，監察院糾正法務部，並函請司法院、法務部檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、經監察院調查後，為使不通曉中文的外籍告訴人得以瞭解聲請再議或交付審判的權利，及權利行使的方式與法定期間，法務部已委託專業翻譯社將不起訴處分書、緩起訴處分書、撤回起訴書及高等法院檢察署檢察長處分書正本附記教示文字，翻譯為各檢察機關辦理刑事案件較常使用通譯的 6 種語別，包括越南語、印尼語、泰語、英語、菲律賓語、日語，並於一、二審檢察官辦案系統建置譯本例稿，供各檢察機關引用。
- 2、經監察院調查後，為兼顧被告訴訟權保障、政府財政負擔及資源有效運用，法務部規劃研議對於檢察官起訴或聲請簡易判決處刑的案件，若偵查中被告曾使用通譯者，檢察機關應於將起訴書、聲請簡易判決處刑書送達被告時，同時以被告通曉的語文通知（或以電話告知）被告得向該管檢察署聲請以通譯傳譯所犯罪名及犯罪事實，該管檢察署受理後，應即定期請被告及通譯或特約通譯到場，為被告進行傳譯。

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真；調查案號：103 司調 0011）。

八、貪瀆案件之資訊傳遞應考量司法正義

國內貪瀆傳聞不斷，司法機關有無因媒體過度報導影響案件偵辦情形？判決結果是否因此造成不起訴處分、緩起訴、緩刑、易科罰金及無罪判決減少，判決量刑加重的情形？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

健全資訊提供

當媒體過度報導重大或社會矚目的貪瀆司法案件時，國家通訊傳播委員會應以不具強制性的行政作為，透過各種方式促使媒體發揮社會責任，建立媒體自律機制，並引進社會他律機制，以健全傳播媒體完整全面報導。另各級法院於重大或社會矚目的貪瀆司法案件作成判決後，也應適時就相關法律規定、實務見解、認事用法過程及量刑的依據，於法律容許範圍下，公布周知。

落實宣導教育

目前檢調機關的政策，以防貪為主，肅貪為輔，廉政機關除進行防貪及肅貪政策宣傳外，也應從品德教育及法治教育著手。行政院應研擬一套有效、多面向且長遠的防貪政策，將重點工作放在教育宣傳，而非僅鼓勵民眾檢舉，以免造成政府貪瀆嚴重的錯誤印象。

國際透明組織是目前國際上唯一專門致力於抑制貪腐的國際非政府組織，其相關調查分析有一定的公信力，但其 2013 年

全球貪腐趨勢指數調查報告給予我國的評比低落，嚴重損害我國行政及司法公權力的威信。政府有關部門應謹慎處理，若該組織之相關調查分析的取樣、設計、數據及背景資料有誤，政府應即時提出相關資料說明，表達明確反貪腐的政策及立場，以維國家廉能政治的形象⁴⁵。

依據本案調查意見，監察院函請行政院及司法院檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、司法院已訂頒「司法院暨所屬機關設置發言人、新聞聯繫人員加強新聞發布與聯繫作業要點」，規定由發言人及新聞聯繫人員統一對外界發言，即時提供媒體正確資訊，避免承審法官直接面對媒體，保障法官純淨審判空間，維護審判獨立；另該院隨時主動邀晤媒體說明，舉辦記者會，即時澄清視聽，避免媒體錯誤報導悖離真實，以兼顧新聞自由與人民知的權利。
- 2、國家通訊傳播委員會對於媒體過度報導司法案件，基於憲法保障言論、表意及新聞自由，目前以不具強制性的行政作為，包括「自律」、「他律」及「法律」，促使媒體發揮社會責任：（1）推動媒體自律：a.針對製播新聞的電視頻道，於頻道評鑑及換照時，要求業者建立自律規範機制。b.推動節目編審制度。c.設立電視台倫理委員會。d.建立與電視媒體組成的公（學）會常態溝通協

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；調查案號：103 司調 0009）。

- 調管道。(2) 推動他律機制：a. 建立「廣播電視節目廣告諮詢會議」。b. 推動傳播內容申訴網。c. 引導外部意見進入電視業者設置的新聞倫理委員會。(3) 落實法律規範部分：a. 「廣播電視壟斷防制與多元維護法」(草案) 中明定製播規範及獨立編審制度。b. 保障利害關係人的更正與答辯權。c. 要求從業人員恪守新聞專業等原則。d. 適時行政指導。e. 辦理媒體從業人員法治教育訓練。
- 3、法務部訂頒「國家廉政建設行動方案」，提出 8 項具體作為、48 項策略及 91 項措施，包含完整的防貪策略；法務部廉政署提出「以民為本」的廉政新構想；在防貪部分，提出「政風文化改造」的理念，即將政風人員的角色，由傳統揭弊轉為預警功能，期消弭貪污犯罪。
- 4、教育部現行作法及執行成果：(1) 教育部與國語日報社合作刊載「少年法律專刊」並置於教育部「學生事務及特殊教育司／刊物彙整」網站下加強宣導。(2) 補助大學法律系所師生辦理中小學及社區法治教育計畫。(3) 委請國立臺北教育大學編撰完成「校園法治教育學生手冊」，共計 58 篇。(4) 與法務部共同編撰「法律基本常識測驗」。(5) 辦理各級學校種子教師與行政團隊之成長營或工作坊。(6) 發展品德教育推廣與深耕。
- 5、外交部對 2013 年全球貪腐趨勢指數調查報告存在許多錯誤，傷及我國政府形象，要求國際透明組織有所回應。該組織亞太部部長承諾下一次的全球貪腐趨勢指數調查將交由臺灣本土民調機構來執行，爾後國際透明組織針對全球貪腐趨勢指數調查將成立審議委員會，並邀

請臺灣代表參加。

- 6、行政院提出的「聯合國反貪腐公約施行法」已於 104 年 5 月 5 日經立法院三讀通過，透過國際公約的內國法化，以具體實現反貪腐法制和政策。

九、少年輔育院超額收容，影響矯正品質及成效



監察委員沈美真、周陽山於 2013 年 11 月 22 日為調查少輔院超額收容，致未能提供多元化技能訓練，影響矯正品質與成效案履勘

法務部所屬桃園及彰化少年輔育院的班級人數過多，每班均超過法定上限 30 人的規定，桃園少年輔育院甚至逾 60 人，超收比率甚至曾達 2 成多，迄今仍未改善，已嚴重違反少年基本人權；又因收容學生房舍床位係通舖形態，缺乏隱私及監視設備不足，導致少年處於夜間霸凌、性侵害等高度風險中；又未能提供多元化技能訓練及設置特殊資源班，各少年輔育院須

長期借調他校教師協助教學，但借調教師因投保與發薪分屬不同單位，衍生扣繳二代健保補充保費疑義，相關機關有無妥適處理上開問題，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

矯正人數過多，資源不足

法務部所屬桃園及彰化少年輔育院的班級人數過多，已嚴重違反少年基本人權；又因收容學生房舍床位係通舖形態，缺乏隱私及監視設備不足，法務部未善盡督導之責。

感化教育人數逐年增加，但桃園及彰化少年輔育院的班級導師及訓導員嚴重不足，甚至缺額達 3 成，且編制員額不符實際需求，影響矯正品質；又桃園及彰化少年輔育院負責戒護安全的主任管理員及管理員等人力長期不足，法務部未盡監督之責，應檢討改進。

法務部於 94 年 9 月函頒發布「矯正機關設置補習學校分校實施要點」，該要點內容涉及矯正機關設置補習學校、分校設置專任教師、資源輔導教師與相關教育經費編列等議題，但該部竟未依法會同教育部辦理，導致教育部未參與該要點訂定與協商程序，顯有疏失。

專業輔導人力不足

矯正不良習性為少年矯治的核心業務，桃園及彰化少年輔育院設置補習學校分校及進修學校分校，卻未依法配置專任專業輔導人力，又未提供收容學生個別化輔導計畫，法務部及教育部未善盡監督之責，確有疏失。

桃園及彰化少年輔育院設有補習分校，卻未依特殊教育法規定，主動發掘及通報疑似有特殊教育需求的身心障礙收容學生資料，也未對已具特殊教育資格的身心障礙學生提供特殊教育服務；又因上開補習分校欠缺特殊教育師資，相關人員對於收容學生接受特殊教育服務需求的敏感度及專業知能也不足，致影響矯正成效，桃園及彰化少年輔育院均應檢討改進，法務部也應監督改善；教育部、前桃園縣政府⁴⁶及彰化縣政府應提供協助。

桃園及彰化少年輔育院學生的基本學力不足，學歷及學力間存有嚴重落差，不只適應社會生活困難，也影響接受職業訓練或技職教育的機會。上開少年輔育院雖實施補習教育，卻未能因材施教及實施補救教學等，法務部應監督改善，教育部、前桃園縣政府及彰化縣政府均應提供協助。

桃園及彰化少年輔育院提供的學生職業教育不足，且不符合實務及學生需求，法務部應依兒童及少年福利與權益保障法第 74 條及少年輔育院條例的規定，整合勞動部及教育部資源，提供收容學生職業訓練或實施技能教育，並佐以職涯規劃與端正職業態度，以利提升青少年自立能力，儘早適應社會生活。

各少年法院（庭）將少年交付少年輔育院執行感化教育時，除必要文件的裁判書及執行書外，並應附送調查報告、學習情形、心理測驗結果等詳細資料，以利少年輔育院人員迅速及正確掌握少年狀況，安排後續處遇，並提供適性教學與輔導措施。

⁴⁶ 桃園縣政府業於 103 年 12 月 25 日升格為直轄市，現為桃園市政府。

各少年法院（庭）法官裁定少年交付感化教育，應依法審酌少年個別處境，並整體考量其最大利益。惟少年究係進入桃園少年輔育院、彰化少年輔育院或新竹誠正中學，法務部目前無相關機制控制矯正機關容量，致少年輔育院面臨超收窘境，該部應會同司法院少年及家事廳研擬改善措施。

桃園少年輔育院長期借調國立桃園高級農工職業學校、桃園縣立文昌國民中學、會稽國民小學等校的教師協助教學，協助教師的薪資卻被認定為「兼職所得」，須扣繳補充保費，教育部國教署已邀集相關機關協商，由桃園少年輔育院主計及出納單位預先轉入各學校帳戶，再由學校轉發所屬教師，補充保費問題獲得圓滿解決。

桃園及彰化少年輔育院對少年矯正業務，仍採監獄生活管理為主，迄今未能改制為矯正學校，法務部應積極修改法令、編列相關經費及配置人力等，挹注充足資源，並以落實改制為矯正學校，以導正少年人格及預防再犯為最終目標，避免今日少年犯成為明日成年犯，以維持社會安定及治安⁴⁷。

依據本案調查意見，監察院糾正法務部、教育部；另函請教育部、法務部、前桃園縣政府、彰化縣政府、勞動部、司法院檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、法務部為紓解桃園少年輔育院超額收容情形，已分別與臺灣苗栗地方法院、臺灣新竹地方法院、臺灣桃園地方

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、周陽山；調查案號：103 司調 0039）。

法院協調，重新調整桃園少年輔育院、彰化少年輔育院及誠正中學收容區域，目前桃園少年輔育院已無超額收容情形（法定容額 387 人，103 年 7 月 29 日實際收容人數 353 人），初步緩解單一機關之超額收容問題。

- 2、桃園少年輔育院於每日中午午休（12 時～13 時 30 分）及夜間就寢（21 時 30 分～06 時）時段配置班級導師 1 名，另有 2 名管教人員負責巡查寢室內學生動靜態，並輔以監視設備監控，經查 102 年迄今桃園少年輔育院並無發生少年在寢室內遭性侵害情事。法務部也於 103 年 6 月撥補經費，該院班級寢室除原裝設的 5 支監視器外，再增設 3 支監視器，防杜學生寢室內霸凌行為的發生。
- 3、截至 103 年 7 月 29 日止，桃園少年輔育院收容少年 353 人（核定容額 387 名），實際開設 8 個班，平均一班收容人數約 44 人；彰化少年輔育院收容少年 527 人（核定容額 580 名），實際開設 15 個班，平均一班收容人數約 35 人，且總收容人數均未超過核定容額，少年輔育院收容人數已趨穩定，且班級管教品質亦已提升。
- 4、少年輔育院因無輔導教師編制，故依法無權設置專業輔導老師，少年輔育院已積極引進社會資源，延請熱心公益的志工及社會團體協助收容少年輔導事項，以彌補輔導人力不足的情形。另法務部於 103 年 6 月 27 日函請少年矯正機關積極延聘教誨志工推動認輔制度，以協助推展少年輔育工作。
- 5、為爭取相關輔導人力，法務部矯正署於「少年矯正機關

- 收容處遇實施條例」草案及「監獄行刑法」修正草案中，增列辦理補習教育相關規定，後續將邀請教育部、國教署、各縣市政府教育局等單位共同研商授權辦法，使補校教育相關要點的法制作業臻於完備。
- 6、法務部矯正署已於 103 年度增加 4 名約僱員額予桃園少年輔育院，並自 103 年 3 月 10 日起，由臺北監獄支援管理員 2 名、桃園監獄支援管理員 1 名，以因應該院人力不足的問題。
 - 7、教育部已訂定「少年矯正機關特教支持網絡計畫」，少年輔育院於 103 年 6 月 30 日已納入教育部特殊教育通報網。教育部研修完成「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣（市）政府辦理補救教學作業要點」，將法務部矯正署納為補助對象。
 - 8、桃園市政府教育局於 103 年 3 月起，補助文昌國中「身心障礙特殊教育服務方案」教學服務時數經費，協助該校聘請特教教師入桃園少年輔育院提供 5 名身心障礙學生特教教學服務。另自 103 學年度起，由同德國中特教巡迴輔導教師常態性赴桃園少年輔育院，針對身心障礙學生提供特殊教育教學及相關支持服務。又 103 年 9-10 月在桃園少年輔育院內舉辦特殊教育知能研習，增進有關人員（含補校分校教師等）的專業知能。

十、司法機關未落實詳查前案紀錄，影響被告人權

自 97 年 1 月 1 日至 101 年 12 月 31 日止，因檢察官重行起訴經法院判刑確定後，由最高法院檢察署檢察總長提起非常上

訴，並經最高法院撤銷原判決案件計有 32 件。鑑於檢察官就同一事件重複起訴，與法院因未詳查而作成雙重裁判的情形，不僅涉及被告人權的保障，也嚴重影響刑事裁判的正確性及司法公信力，如何避免類似情形一再發生？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

前科紀錄查對不足

自 97 年 1 月 1 日至 101 年 12 月 31 日止，因檢察官重行起訴經法院判刑確定後，由最高法院檢察署檢察總長提起非常上訴，並經最高法院撤銷原判決案件計有 32 件，經分析原因，主要係司法人員疏未注意查對前科資料表，及前科資料不夠明確所致。法務部應加強督促各地檢署，於分案時確實依分案報結要點第 21 點相關規定辦理，並落實詳查被告前案紀錄，確認犯罪事實的時間、地點，以有效避免重複起訴，保障被告人權。另司法院建議於法務部所維護的前案系統中，就偵查案件資料登載部分增加「犯罪日期」欄位，以利同一案件的比對，法務部應積極與司法院協調解決，有效避免重複起訴一再發生。

近 5 年因重行起訴、判決，而提起非常上訴撤銷的 32 件案中，警察機關就同一犯罪事實重複移送者計 11 件，顯見警察機關未落實查詢轄區內移送案件的前案資料，仍有待建立移送案件的審核機制；警察機關對於前案紀錄的登載作業程序，也應加強查核，避免錯誤或遺漏登載；又警政署為避免不同警察機關就同一犯罪事實重複移送，雖分別於 99 年 4 月及 102 年 1 月

間修正有關「帳戶匯款詐欺案件」及「DNA 等刑事鑑識資料庫比對案件」的移送權責劃分原則，但能否有效避免重複移送的情況一再發生，仍有待該署加強督導改善。

近 5 年因重行起訴、判決，而提起非常上訴撤銷的 32 件案子，其中法院重複判決的原因，多因法官疏未注意查對前科資料表，及前科資料不夠明確所致。為減少是類情形發生，司法院分別於 102 年 4 月、8 月間，在資訊系統「索引卡查詢—當事人姓名查詢」的表單上，增列「總收文日期」、「偵查案號」等欄位，及建置相關的審核單資訊系統，將判決書所記載的「犯罪事實時點」數位化。司法院應加強督促各級法院詳查被告前案紀錄，並落實上開修正措施，以有效加強刑事裁判的正確性，確保被告人權獲得保障⁴⁸。

依據本案調查意見，監察院函請司法院、法務部、內政部警政署檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部警政署承諾加強督導所屬，落實既有的前案資料查詢及勾稽機制；對於擴大偵辦或是待檢驗報告後另行移送的案件，也於移送書內詳細載明案件辦理經過及前案移送文號，以免被檢察機關誤作新案分辦，致重複起訴而影響民眾權益。針對「帳戶匯款詐欺案件」等特定案類，警政署也已明定各警察機關移送權責劃分原則，以供遵循。

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；調查案號：103 司調 0017）。

- 2、法務部「一審支援檢察官辦案系統」已增修完成「偵查分案時，不計涵蓋期間，若有前案未結之情況，即提供分案人員前案號及分案日期之提示」的分案功能，配合該部前已訂頒之「檢察案件編號計數分案報結實施要點」規定，分案時，如能判斷同一案件已分偵字案者，不得另立卷宗號數。另為避免重行起訴，刑事牽連案件除非前案已偵查終結或係專組案件，原則上分給同一檢察官合併偵查，如已分別分案由不同檢察官偵查者，後案應併前案，由一檢察官辦理。
- 3、監察院調查報告提出後，司法院已於前案系統建置完成並啟用「犯罪時間接近案件參考一覽表」的功能，只要輸入被告身分證字號或姓名，即可查詢被告偵查案件紀錄之犯罪日期及相關書類內容，藉以比對、確認有無重複起訴的情形。

十一、政府機關對性侵累犯於判刑定讞前的防範機制不足

新竹「流鶯之狼」江姓男子於 99 年 5 月到 8 月間，4 度以性交易為藉口，對流鶯犯下強盜性侵等罪，江男於 101 年底被最高法院判刑定讞前，又犯下 2 件洗劫性侵流鶯案，嗣最高法院認定江嫌係累犯，重判 25 年徒刑定讞。此事件凸顯高危險群的性侵累犯，於再犯後仍從容出庭應訊，對婦女人身安全造成嚴重威脅。政府權責單位對於性侵累犯於判刑定讞前，如何建立相關預防性規範及機制？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

江男有搶奪、毒品等前科，於 99 年 5 月至 8 月間多次對從事性交易的甲、乙、丙 3 女為強制性交、強盜強制性交等重大犯罪行為，經 3 女指認無誤，有再犯強制性交罪的高度危險性。臺灣新竹地方法院檢察署檢察官卻未依法向法院聲請羈押，後江男又於 100 年 6 月再強盜強制性交從事性交易的丁女，於 100 年 8 月間又乘機猥褻 A 女，江男顯有再犯強制性交罪或乘機猥褻罪的高度危險性，新竹地檢署檢察官竟又未向法院聲請羈押，致江男再於 101 年 6 月新竹地院開庭審理強盜強制性交案件當日凌晨，再強盜強制性交從事性交易的戊女，該署顯有未當，應檢討改進。

預防性羈押之評估

法務部就現行檢察機關對於聲請羈押與否的決定與其監督機制，在規範與實務間存有落差，應予檢討；又預防性羈押具有防止行為人再犯類似罪行的功能，檢察機關偵辦性侵害犯罪案件，應考量行為人再犯危險性的高低，妥善運用羈押處分。

受刑人輔導治療有待加強

性侵害犯罪加害人於監獄中所進行的輔導、治療等處遇措施，為社區處遇的前哨，倘前端執行成效良好，受刑人出獄後的自我控制增強，再犯危險已大幅降低，自有減輕社區處遇負擔的效果。但現行矯正機關的相關處遇人力及經費均受限制，是否導致性侵害犯罪加害人於獄中處遇的品質與能量未能有效

提升，行政院應通盤檢視，並做適當調整⁴⁹。

依據本案調查意見，監察院函請法務部、臺灣新竹地方法院檢察署檢討改進；另函請行政院參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、臺灣新竹地方法院檢察署已採取相關策進作為，包括強化與新竹縣、市警察局婦幼隊暨其他性侵防制網絡單位的聯繫，如遇被告為性侵累犯或有高度再犯危險，應立即報告婦幼專組主任檢察官，由婦幼專組主任檢察官指定該組檢察官指揮偵辦。此外，該署對於司法警察機關聲請核發拘票案件，已一律登簿送值星主任檢察官審核，如值星主任檢察官發現所涉妨害性自主罪嫌有高度再犯之虞時，立即指定婦幼專組檢察官專案指揮辦案；並均視案件需要，適時聲請預防性羈押。
- 2、為提高性侵害案件聲請預防性羈押的獲准率，以有效預防犯罪，法務部已於 103 年 2 月 12 日通函提示所屬檢察機關，應採取下列措施，以維護被害人的人身安全：
 - （1）聲請羈押前，應注意被告是否已經合法逮捕或拘提。
 - （2）若被告有性侵害前科或尚在接受社區身心治療、輔導教育或於保護管束期間遭監控中，如有必要，宜儘量調取相關前案書類或評估報告，以向法院釋明被告確有反覆實施同一犯罪之虞。
 - （3）非以現行犯移送的案件，偵查中如認被告犯罪嫌疑重大，且有再犯之虞，

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、黃武次；調查案號：103 司調 0006）。

應隨時蒐集相關證據資料向法院聲請羈押。(4) 聲請羈押遭法院駁回時，如認駁回羈押的裁定不妥，應儘速於期限內補足事證及理由積極提出抗告。

- 3、另法務部已將具專業證照的諮商輔導人員處遇服務之經費支給標準適度調高，並輔以其他獎勵、表揚等措施，以提高外聘治療人員入監參與相關處遇工作的意願，進而提升性侵害犯罪加害人於獄中的處遇品質及成效。

十二、監所戒護制度有疏漏，收容人遭毆打致死

臺北監獄李姓收容人於 102 年 3 月 26 日入監服刑，旋於 28 日轉入病舍，並於同年 4 月 14 日凌晨 3 時許因呼吸急促等身體異常，經緊急戒送衛生福利部桃園醫院急診，仍於 16 日下午因高血壓性顱內出血致神經性休克死亡。因李姓收容人身上多處瘀青，李姓收容人之弟認為同房劉姓收容人涉嫌傷害致死，因而向臺灣桃園地方法院檢察署提出告訴，檢察官後以劉姓收容人犯傷害致人於死罪嫌，於 102 年 12 月 27 日提起公訴在案。

法務部矯正署臺北監獄李姓收容人疑似遭其他收容人毆打致死，該監相關人員有無違法失職？相關監所戒護制度或收容人申訴管道有無疏漏之處？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(一) 監察院調查發現與建議

監獄警覺性不足

調查發現，李姓收容人自 102 年 4 月 3 日至 13 日中午，被

同病舍之劉姓收容人多次暴力攻擊致流血不止而緊急戒送外醫，但臺北監獄仍未警覺事態有異，未積極查明事件原因，既未將李姓收容人換房，也未對其戒護外醫住院治療，任由劉姓收容人持續對李姓收容人暴力相向，致李姓收容人死亡，該監相關戒護管理措施核消極怠忽，有重大違失。

未能暢通申訴管道

臺北監獄李姓收容人於 102 年間遭同舍其他收容人毆打長達 11 天，但該監管理員均未發現，李姓收容人也不敢申訴，導致發生遭欺凌致死憾事，該監相關申訴措施，形同虛設，無法發揮下情上達作用，也有疏失。法務部矯正署應審慎研議檢討建立妥善的申訴制度，防止監所內再發生兇殺事件。

此外，經查 101 年及 102 年間，法務部矯正署對所屬監所收容人以暴力攻擊其他收容人致死案件計 3 件，該署戒護管理機制顯有鬆懈，致防範未周，也有疏失⁵⁰。

依據本案調查意見，監察院糾正法務部矯正署、臺北監獄。

（二）政府機關改善情形

- 1、臺北監獄於該案發生後，已完成加強戒護管理措施及規劃改善，將病舍其中 3 間小舍房改建為一間大舍房，另將 2 間小舍房打通為一間中舍房，並於走道上牆壁各設一大窗戶，除改善舍房透風，同時利於執勤同仁觀察房內收容人的病況，藉由硬體改善減少戒護視線死角，強

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平；調查案號：103 司調 0031）。

- 化戒護管理。
- 2、矯正署將落實收容人個別教誨工作，建立正向互動關係，鼓勵收容人舉發違背紀律行為，並鼓勵值勤管理人員主動調查收容人疑涉不法或違背紀律行為；另加強宣導各項投訴及申訴的反映管道，於發藥、換藥、看診、點名、個別輔導或出監訪談時，詢問收容人生活概況，遇有可疑情狀，應詳加探究，積極處置。
 - 3、各場舍設置意見箱，提供收容人生活處遇等相關問題及意見反映的管道，並置於收容人易於投遞的處所，每週由秘書會同政風室人員開啟，並發交權責單位查處，藉此發掘收容人生活處遇的問題。
 - 4、收容人遇有不當處遇時，可提出申訴以為救濟，由申訴處理小組開會評議，並將評議結果書面通知收容人，另陳報矯正署核備；倘收容人不服評議結果，可提出再申訴，經申訴處理小組開會評議後，陳報矯正署審議，以求合法合情，毋枉毋縱。

十三、檢警偵辦鄭嫌殺警案過程有違失，影響判決結果

民國 91 年，前臺中縣豐原地區某家 KTV 包廂發生警匪槍戰，混亂中蘇姓員警中槍殉職，羅姓歹徒中槍身亡，位於包廂中的鄭姓嫌犯於檢警偵訊過程中承認開槍，因而被認定為朝蘇姓員警開槍的凶手，經法院於民國 95 年判處死刑定讞。後經媒體報導，前臺中縣警察局豐原分局偵辦鄭姓嫌犯涉嫌殺警案，疑似破壞案發現場、刑求逼供、疏未蒐集及隱匿重要證據等，

影響司法審判結果，導致鄭嫌遭判處死刑定讞，究檢警偵辦過程有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

自白取得未符合正當程序

監察院調查發現，豐原分局在鄭姓嫌犯中槍的情況下，進行刑求逼供，以不正方式取得鄭嫌自白，且承辦檢察官未考量鄭嫌身體狀況而連續進行疲勞訊問，鄭嫌自白及認罪供述顯然欠缺任意性與真實性，原確定判決卻將鄭嫌自白作為證據，違反自白法則。

原確定判決事實認定基礎，主要為羅姓歹徒在第一時間即已先於蘇姓員警中彈身亡，蘇姓員警應非羅姓歹徒所射殺，但監察委員檢視相關事證後，認為原確定判決理由與事證不符，嚴重違反經驗法則與論理法則。

監察院調查發現，本案案發後做成的鑑驗通知，證明羅姓歹徒射擊當時身體含有局部麻醉藥物與大量酒精，足以影響羅姓歹徒心臟血管及中樞神經系統，增強心臟中槍後的反擊能力，但此份鑑驗通知卻未存卷，為法院及當事人所不知，足以動搖原審認定，具有「嶄新性」與「顯然性」要件，得為開啟再審的準據。

法院未依職權調查

原確定判決於現場彈道及射擊位置等事證不明下，認定鄭姓嫌犯持槍殺人，對於被告利益有重大關係的事項，未依職權調查即認定被告有罪，違反證據法則與經驗法則，均涉違反刑

事訴訟法第 379 條規定，應於審判期日調查證據卻未予調查與判決理由矛盾。

原確定判決除鄭嫌自白外，補強證據主要依據為有 2 名證人於警詢及偵查中證稱羅姓歹徒將手槍交給鄭嫌，另 2 名證人也證述看到鄭嫌將槍枝丟棄於垃圾桶內，但因本案相關現場位置、射界，甚至槍械位置等，檢警均未依鑑識標準作業程序處理，證人證詞間也互有矛盾，補強證據存有瑕疵，原確定判決未詳加調查，其事證違反採證法則與經驗法則，欠缺「相對可信性」與「必要性」的要件，並不足與自白相互利用，作為有罪判決的依據；另現場在場人有遭刑求嫌疑，法院應慎重考量證人於警詢時所稱鄭嫌朝員警開槍的可信度⁵¹。

依據本案調查意見，監察院函請法務部轉請最高法院檢察署研提非常上訴及再審。

（二）政府機關改善情形

本案調查報告於 103 年 3 月中旬提出後，再審部分已由陳訴人委任代理人聲請在案，最高法院檢察署檢察總長也於 103 年 8 月 19 日提起非常上訴，但最高法院已於 104 年 8 月 27 日刑事判決上訴駁回在案。至有關再審之訴部分，臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）於 105 年 5 月 2 日裁定，就鄭性澤被訴未經許可持有手槍罪及殺人等罪部分開始再審，並停止刑罰之執行。同年月 3 日，由於檢辯雙方認為無羈押必要，臺中高分院庭訊後裁定鄭性澤限制出境、出海，解還臺中看守

⁵¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；調查案號：103 司調 0013）。

所，由臺中高分院檢察署開立釋票後放人，並將擇期針對「殺人未遂」部分進行再審。

參、結論與評析

司法的最高價值在於確保人權，實現正義。而所謂司法正義，包括實質正義與程序正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。

本章有關司法正義的案件共計 13 件，綜觀該等案件之內容，於制度方面，顯現下列諸多問題，相關機關應予重視，並積極檢討研議處理方式，或儘速修正相關法規，健全法制，以確保當事人權益。在偵審體制方面，司法機關未落實詳查前案紀錄，致生多件檢察官重行起訴經法院判刑確定後，由最高法院檢察署檢察總長提起非常上訴，並經最高法院撤銷原判決案件，不僅減損司法裁判公信力，亦影響被告人權的保障。在司法程序方面，通訊監察管理及查核系統運作不夠嚴謹，難以有效防杜非法擴線監聽；另在審判中，如司法機關未提供通譯，將使外籍人士難以替自己辯護或為事實陳述，影響其訴訟權。此外，對於尚未定讞之貪瀆案，司法機關應審慎處理對外提供之資訊，並落實宣導教育，以促進司法制度之獨立客觀性。在矯正體系與懲罰制度方面，國軍因不當管教所衍生的軍中人權事件頻傳，應提升懲罰規範之法律位階，並提供申訴等程序保障；法務部所屬桃園及彰化少年輔育院收容的人數過多，加以缺乏隱私及監視設備不足，已使少年處於高度風險狀態，這些

均有待主管機關檢討改進。

至於監察院調查個案，涉及偵審程序與矯正體制問題。在偵審程序上，臺灣新北地方法院檢察署吳姓檢察官於臺灣花蓮地方法院檢察署任職期間，在偵訊過程以不當言語笑謔或威嚇受訊問人，態度涉有不當；臺灣高等法院曾姓法官以暗示方式引逗被告撤回上訴，損害被告上訴權；前臺中縣警察局豐原分局偵辦鄭姓嫌犯涉嫌殺警案，疑似破壞案發現場、刑求逼供及隱匿重要證據，影響司法審判結果；司法機關對新竹「流鶯之狼」江姓男子防範機制不足，對無辜之婦女人身安全造成嚴重威脅。在矯正體制方面，誠正中學處理學員暴動事件不當，造成多人受傷送醫；臺北監獄李姓收容人遭其他收容人毆打致死等案，雖屬個案性質，但亦得由制度面檢討改善，以保障收容人生命與安全，使司法正義得以維持。

上揭問題與缺失經監察院調查後，相關機關已檢討研議並採取改進作為。對於改善進度較為落後者，監察院亦將檢視其後續作為，持續追蹤，以完善我國司法制度，促進正義之實現。

結語

本冊就 2014 年監察院完成調查之各類案件，篩選其中與公民、政治權利有關，且具代表性與重要性之案例計 24 案，並依各案例之性質區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等 5 章，進行彙整與評析。其中屬自由權者 3 案、平等權 1 案、生存權 6 案、參政權 1 案、司法正義 13 案。

綜觀監察院調查案件，當前國內有關公民與政治權利方面，較受國人矚目與批評，而亟需相關機關檢討改進者，主要為司法正義及生存權。首先，關於司法正義，從本冊所列舉的案例可以發現，仍有若干不盡符合人權之處，其中最重要者為：檢警偵辦鄭嫌殺警案過程涉有違失，影響判決結果；檢察官對被告不當詢問，影響當事人權益；法官暗示被告撤回上訴，損害被告上訴權；司法機關未確實為外籍人士準備通譯，影響其訴訟權；少年輔育院超額收容；監所戒護制度有疏漏，收容人遭毆打致死等，均有違人民對司法的期待，監察院要求相關機關切實檢討，積極研擬改進措施並落實執行，以實現司法正義，確保人民權益。

其次，關於生存權，我國政府雖不致於侵犯人民權益，且近年來中央與地方政府更推動各項社會福利措施，促進人民生存權之保障。然仍有部分較少數弱勢族群有待政府提供適度的支援與關懷。較受矚目者包括獨居老人之安置、原住民生活場域之確保、臺籍老兵的照顧等。此外，臺灣地小人稠，土地成本不斷提高，政府有義務確保人民生活安全無慮，對於昇降梯

安全檢查作業應予落實，讓民眾住的安心。另原住民保留地遭占用之排除及都市計畫之總體改善，均是土地規劃與運用之問題根源，監察院希望中央與地方各級機關通力合作，共同促進土地之有效運用，進而保障民眾生存權益。

對於自由權、平等權及參政權，其相關法制、政府施政與行政作為，已屬進步，然仍有若干應予檢討改進之處。自由權方面，如強化人口販運被害人之保護、外籍勞工勞動權之保障、酒店業者逼迫少女賣淫等案件，均嚴重侵害其等之人身自由及相關人權。平等權方面，則有公私立大專院校在辦學上未盡平等，監察院希望相關主管機關予以重視，並積極檢討改進，以維護公私立大專院校學生受教權之平等。參政權方面，由於我國長期對政黨採低度管理，加上退場機制不夠健全，易遭有心人士運用，宜強化政黨運作透明度，對於未能有效運作的政黨，得以輔導或使其解散，以維護政黨的良性互動，進而維持民主正當性及人民參政權。

本冊之編輯係依世界人權宣言、公民與政治權利國際公約等相關國際準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律的規範，針對上開涉及公民與政治權利之案例進行彙整與評析，既肯定相關機關之績效，也指出其違失及應予改進之處。監察院期望透過這些評析及建議，得以提升國人的人權意識，強化國人對人權的重視與維護；並促使各級政府機關能就所述案例引以為鑑，於行使職權時，不僅要避免侵害人民權益，更要以積極主動之作為，維護與增進人民權益。

參考文獻

一、專書

1. Miller, David (ed.), 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford: Oxford Publishing Services. p. 163.
2. 人權大步走－種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009年）。
3. 哈福特（Fritjof Haft）著，蔡震榮等譯，正義女神的天平（臺北：元照出版公司，2009年）。
4. 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘隆譯，正義論（臺北：結構群文化事業公司，1990年）。
5. 涂懷瑩，中華民國憲法與人權保障（臺北：作者自行出版，1987年）。
6. 張其昀監修，中華百科全書，第三冊（臺北：中國文化大學出版部，1981年）。
7. 許育典，人權、民主與法治－當人民遇到憲法（臺北：元照出版公司，2011年）。
8. 陳新民，憲法導論（臺北：新學林出版公司，2008年）。
9. 管歐，憲法新論（臺北：五南圖書出版公司，2003年）。
10. 管歐著，林騰鶴修訂，中華民國憲法論，修訂十二版（臺北：三民書局，2010年）。
11. 劉慶瑞，中華民國憲法要義，修訂十二版（1983年）。
12. 邁可·桑德爾（Michael J. Sandel）著，樂為良譯，正義：一

場思辨之旅（臺北：雅言文化出版公司，2011 年）。

13. 羅志淵主編，雲五社會科學大辭典，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976 年）。

二、網路資料

1. 「五權中的司法權」，《司法院法治教育網》，
http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp。
2. 「歐洲人權公約」，《維基百科》，
http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84#.E7.AC.AC2.E6.A2.9D_-_E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A。

附錄一

2014 年監察院人權保障案件統計表

單位：件；案

項 目		人民書狀	調查報告	糾正案
		件 數	案 數	案 數
總 計		14,747	382	114
人 權 保 障 案 件 性 質	合 計	12,105	199	53
	自由權	112	7	2
	平等權	64	7	3
	生存權及健康權	395	29	10
	工作權	1,248	15	4
	財產權	3,117	42	10
	參政權	526	1	0
	司法正義	4,654	37	5
	文化權	128	3	0
	教育權	362	18	5
	環境權	307	10	2
	社會保障	387	15	7
	其他人權	805	15	5
非屬人權保障案件		2,642	183	61

附錄二

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights

聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免于恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善；鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；鑒於這些權利和自由的普遍了解對於這個誓願的充分實現具有很大的重要性。因此，現在大會發佈這一《世界人權宣言》，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效

的承認和遵行。

主體思想

第一條 人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。

平等原則

第二條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

第四條 任何人不得使為奴隸或奴役；一切形式的奴隸制度和奴隸買賣，均應予以禁止。

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第七條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違

反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

第八條 任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第十條 人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

第十一條 一、凡受刑事控告者，在未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪。

二、任何人的任何行為或不行為，在其發生時依國家法或國際法均不構成刑事罪者，不得被判為犯有刑事罪。刑罰不得重於犯罪時適用的法律規定。

第十二條 任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

二、在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗

旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

- 第十五條 一、人人有權享有國籍。
二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變國籍的權利。
- 第十六條 一、成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。
二、只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。
三、家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。
- 第十七條 一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。
二、任何人的財產不得任意剝奪。
- 第十八條 人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。
- 第十九條 人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。
- 第二十條 一、人人有權享有和平集會和結社的自由。
二、任何人不得迫使隸屬於某一團體。
- 第二十一條 一、人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理

本國的權利。

- 二、人人有平等機會參加本國公務的權利。
- 三、人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。

經濟、社會、文化的權利

- 第二十二條 每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情況。
- 第二十三條
- 一、人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。
 - 二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。
 - 三、每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。
 - 四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。
- 第二十四條 人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。

- 第二十五條 一、人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。
- 二、母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。
- 第二十六條 一、人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。
- 二、教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。
- 三、父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。
- 第二十七條 一、人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利。
- 二、人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。
- 第二十八條 人人有權要求一種社會和國際的秩序，在這種秩序中，本宣言所載的權利和自由能獲得充分實現。

- 第二十九條 一、人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自由和充分的發展。
- 二、人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。
- 三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。
- 第三十條 本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。

附錄三

公民與政治權利國際公約

International Covenant on Civil and Political Rights

聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過

1976 年 3 月 23 日生效

前 文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎；確認此種權利源於天賦人格尊嚴；確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守；明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財

富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

三、本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條
- 一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
 - 二、本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
 - 三、本公約締約國承允：
 - (一) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
 - (二) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，

並推廣司法救濟之機會；

(三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第 四 條 一、如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

二、第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。

三、本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

第 五 條 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二、本公約締約國內依法律、公約、條例

或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 三 編

- 第 六 條 一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- 二、凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- 三、生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- 四、受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
- 五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
- 六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

第 七 條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱

之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。

- 第八條 一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。
- 二、任何人不得使充奴工。
- 三、（一）任何人不得使服強迫或強制之勞役；
（二）凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項（一）款規定，而不服苦役；
（三）本項所稱「強迫或強制勞役」不包括下列各項：
- （1）經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於（二）款範圍之工作或服役；
 - （2）任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對這種人徵服之國民服役；
 - （3）遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；
 - （4）為正常公民義務一部分之工作或服役。

- 第九條 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序

，不得剝奪任何人之自由。

- 二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
- 三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。
- 四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。
- 五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

- 第十條
- 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。
 - 二、（一）除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
（二）少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。
 - 三、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。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

第十二條 一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第十四條 一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應

假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

- (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
- (二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
- (三) 立即受審，不得無故稽延；
- (四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；
- (五) 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；
- (六) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；
- (七) 不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

六、經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判

或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。

七、任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

第十五條 一、任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。

二、任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。

第十六條 人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第十七條 一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

第十八條 一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

- 三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
- 四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

- 第十九條
- 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。
 - 三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
 - (一) 尊重他人權利或名譽；
 - (二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

- 第二十條
- 一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
 - 二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

- 第二十一條
- 和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

- 第二十二條
- 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身

利益而組織及加入工會之權利。

- 二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

- 第二十三條
- 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
 - 二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
 - 三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
 - 四、本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

- 第二十四條
- 一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
 - 二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

第二十五條 一、凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；

（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；

（三）以一般平等之條件，服本國公職。

第二十六條 人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第二十七條 凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第 肆 編

第二十八條 一、茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。

二、委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。

三、委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條 一、委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。

二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三、候選人選，得續予提名。

第三十條 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。

三、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。

四、委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過

半數票者當選為委員會委員。

第三十一條 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

二、選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

第三十二條 一、委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。

二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

第三十三條 一、委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。

二、委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。

第三十四條 一、遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。

二、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字

母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。

三、委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。

第三十五條 委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。

第三十六條 聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。

第三十七條 一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。

二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。

三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

第三十八條 委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

第三十九條 一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。

二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

（一）委員十二人構成法定人數；

（二）委員會之決議以出席委員過半數之同

意為之。

- 第四十條 一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
- (一) 本公約對關係締約國生效後一年內；
 - (二) 其後遇委員會提出請求時。
- 二、所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。
- 三、聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。
- 四、委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。
- 五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。
- 第四十一條 一、本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，

委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

- (一) 如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。
- (二) 如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。
- (三) 委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。
- (四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
- (五) 以不牴觸（三）款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約

所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。

(六) 委員會對於提請處理之任何事件，得請(二)款所稱之關係締約國提供任何有關情報。

(七) (二)款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及／或書面陳述。

(八) 委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

(1) 如已達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。

(2) 如未達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

二、本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤

回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

- 第四十二條 一、（一）如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- （二）和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
- 二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。
- 三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- 四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點

舉行。

五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。

六、委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。

七、和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：

(一) 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；

(二) 和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；

(三) 如未能達成(二)款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；

(四) 和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後

三個月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

十、聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

第四十三條 委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第四十四條 本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 五 編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別

對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第四十七條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 陸 編

第四十八條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第四十九條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第五十條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第五十一條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊

成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。

三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第五十二條 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

第五十三條 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

為此，下列各代表乘其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附錄四

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

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第 7 條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第 8 條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

2014 年監察院人權工作實錄. 第一冊, 公民與政治權利 /
監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 :
監察院, 民 105.08
面 ; 公分
ISBN 978-986-04-3270-1(平裝)
1.人權

579.27

105010878

2014 年監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：張博雅

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：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183 轉 539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

展售處：五南文化廣場 臺中市中區中山路 6 號 (04) 2226-0330

國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02) 2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：承印實業股份有限公司

地址：新北市中和區中正路 988 巷 15 號

電話：(02) 2222-7689

中華民國 105 年 8 月初版

定價：新臺幣 120 元整

ISBN：978-986-04-3270-1

GPN：1010500978

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

◎本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求監察院同意或書面授權。請洽監察院人權保障委員會，電話：(02) 2341-3183。