

2016 年

監察院人權工作實錄

監察院人權保障委員會 編印

院長序

人權與法治乃民主國家維護憲政秩序之基石，也是平衡國家權力與人民權益之核心。1948 年起聯合國陸續發布世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約三大國際人權法典後，人權更成為國際社會普遍追求的價值，並為評估現代社會是否進步之基礎。由於國家在實踐基本人權上扮演重要的角色，聯合國自 1993 年起鼓勵、倡導並協助各國設置國家人權機構，即所謂的「巴黎原則」（Paris Principle）。臺灣學者及公民團體歷經數十年奮鬥，隨著兩公約的國內法化，國家人權委員會之議題也再度受到重視。

常見的國家人權機構態樣包含監察使（或監察組織）、人權委員會、護民官、人權檢察官等，究竟何者為佳，學術及實務界並無定論。按巴黎原則及全球國家人權機構聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions，簡稱 GANHRI）強調的「最低」國家人權機構標準，國家人權機構最重要的職能在於透過對民眾陳情案的調查，保障人權並促進國內人權法與國際法規定之人權標準獲得實現，並落實國際人權義務。

作為國家最高的監察機關，監察院不僅在整飭官箴、澄清吏治扮演重要角色，更是紓解民怨、保障人權之支柱。監察委員本質上與許多國家的監察使或人權護民官相當，得監督違反人權導致民眾權益受損之行政機關；加以憲法賦予監察委員獨立行使調查、提出彈劾、糾舉及糾正等權力，我國監察職權遠

超乎其他國家人權保障機構之建議與協商權，在國際上早已為各國所欽羨與肯認。此外，我國監察系統是由 29 位監察委員組成，不像國外集中在少數監察使身上，足見我國監察制度在設計上已具備成員多元化的效果。若從此基礎再提升人權教育及強化私部門人權保障等功能，必可積極發揮人權保障最大成效。

國家有責任保障人民的基本權利，凡若執行政策對於人民權益造成制度性傷害者，則須有所節制。為保障人民權益，我國陸續將「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」、「消除對婦女一切形式歧視公約」、「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」國內法化，使監察委員得以人權公約揭示國際人權標準，檢視公部門落實人權之執行情形。未來我國可望將「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」國內法化，而防範酷刑最關鍵的機制，便是國家須設立禁止酷刑相關委員會。目前多數國家是由監察使或監察組織負責酷刑防範工作，所以國際監察組織（International Ombudsman Institute）也於 2018 年 2 月 23 日與防範酷刑協會（Association for the Prevention of Torture）簽署合作備忘錄，以進一步強化監察使在防制酷刑工作上之能力培養與訓練。監察院值此時代洪流，自當與世界同步，提升處理人權案件及防範酷刑之能力與作為。

2016 年監察院審議通過之調查報告計 273 案，其中涉及人權保障者 114 案（占 41.8%），本書依人權類別摘錄 83 案。由摘錄個案觀之，監察院對於確保人民享有土地與財產權，不遺餘力。此外，本書摘錄許多監察院針對弱勢團體遭受不當對待

之調查案，更突顯監察院對保障自由被剝奪者、外籍配偶及移工、婦女、兒童保護、老人健康、原住民土地、身心障礙者權益之重視。監察院積極透過職權調查，促進行政機關正視該等議題，並提出改善建議。面對司法正義、健康、工作及環境等各項問題，監察委員亦透過職權瞭解情況，希促成行政機關或司法機關從實體與程序面提出改善對策。藉由摘錄監察院調查案件，期待各界更瞭解憲政設計之初衷暨監察委員們所作的努力；另希望各機關正視各人權公約，讓臺灣的人權保障工作，更為踏實進步。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。

監察院院長

張博雅

謹識

2018年3月12日

目次

前 言	1
第一章 自由權	5
一、被剝奪自由者及被告之待遇	7
監察院調查案例：臺北監獄受刑人遭虐致死案	10
二、外籍配偶遷徙自由和家庭權	15
監察院調查案例：外籍配偶離婚後的居留權	21
評析	23
第二章 平等權	25
一、性別平等與兩性之尊重	30
監察院調查案例：女性職員遭主管性騷擾案	34
監察院調查案例：上司性騷擾案	37
二、少數民族之權利平等	42
監察院調查案例：長期未落實原住民族基本法	43
三、避免就業歧視	46
監察院調查案例：警察人員雙軌分流	48
監察院調查案例：原住民生活輔導員甄試舞弊案	55
監察院調查案例：未對外公開甄選清潔隊員案	57
評析	58

第三章 生存權	61
一、生命權	61
監察院調查案例：降低兒童死亡率案	62
監察院調查案例：無效醫療折磨老人	65
監察院調查案例：出獄家暴男槍殺妻子案	67
二、人身安全	76
監察院調查案例：國小校園安全案	78
監察院調查案例：復興航空墜毀澎湖案	84
監察院調查案例：復興航空墜落基隆河案	89
監察院調查案例：大型車輛捆紮不牢釀災案	95
監察院調查案例：教練機求生發報器未更新案	98
監察院調查案例：青年學生機車肇事案	100
監察院調查案例：八仙塵爆案	109
三、兒童照顧與保護	112
監察院調查案例：育兒政策之檢討	114
監察院調查案例：兒虐致死傷案頻傳	127
監察院調查案例：兒童保護案件處理失靈案	131
評析	135
第四章 司法正義	138
一、實質審理公正平等	146

監察院調查案例：內線交易認定時點歧異案……………	146
監察院調查案例：同案被告處遇有別……………	148
監察院調查案例：臺灣存託憑證性質疑義案……………	150
二、確保正當法律程序……………	153
監察院調查案例：法官違反辦案程序案……………	153
監察院調查案例：法官迴避聲請案件分案不當……………	156
監察院調查案例：法官問案態度不佳……………	159
監察院調查案例：鑑定制度改善案……………	161
三、維護實踐執法正義……………	167
監察院調查案例：軍事審判法修正施行後之檢討…	167
監察院調查案例：保障獄所受刑人權益案……………	169
監察院調查案例：貪檢棄保潛逃案……………	172
監察院調查案例：檢察官濫用權力案……………	174
監察院調查案例：法官收賄致判決不公案……………	177
監察院調查案例：貪檢收賄案……………	179
評析……………	181
第五章 健康權 ……………	185
一、老年人的健康權利……………	192
監察院調查案例：老人福利機構輔導查核缺失案…	197
監察院調查案例：安寧緩和醫療社區照護欠周案…	201

監察院調查案例：健康老化醫療開發違失案.....	203
二、享受最高健康標準的權利.....	207
監察院調查案例：部屬醫院營運績效不佳案.....	209
監察院調查案例：健保藥價黑洞案.....	211
監察院調查案例：登革熱防疫系統失靈案.....	213
監察院調查案例：流感壅塞大醫院急診室案.....	221
監察院調查案例：獄中醫療照護違失案.....	223
評析.....	226
第六章 工作權	227
監察院調查案例：空服員勞資爭議案.....	231
監察院調查案例：教師不當解聘案.....	235
監察院調查案例：公務機關工友權益案.....	237
監察院調查案例：境外聘僱漁工遭虐致死案.....	240
評析.....	244
第七章 財產權	247
一、避免損及與平等對待人民財產.....	248
監察院調查案例：石安牧場不服課稅案.....	251
監察院調查案例：第一花園公墓案.....	253
監察院調查案例：公營事業負責人溢領薪資案.....	257
監察院調查案例：老人之家財物遭盜領案.....	259

監察院調查案例：桃園機場第二航廈淹水案.....	262
監察院調查案例：苗栗縣政府財政危機案	266
監察院調查案例：農地違法興建農舍案	271
監察院調查案例：退休年金改革案	274
監察院調查案例：無線寬頻監管不周案	278
監察院調查案例：調查大巨蛋停工安全案	280
二、適當居住權	284
監察院調查案例：非原住民使用原住民保留地案...	287
監察院調查案例：原住民保留地流失案	290
監察院調查案例：名人巷遭盜賣案	293
監察院調查案例：戰地政務土地久未歸還案.....	300
監察院調查案例：不同意改建原眷戶之權益案.....	303
監察院調查案例：地上物遲未補償案	305
監察院調查案例：徵收土地遲辦登記	307
監察院調查案例：林肯大郡災變處理案	310
監察院調查案例：都市更新成效之檢討	312
監察院調查案例：商業區及娛樂區違規使用案.....	319
評析	321

第八章 文化權	325
監察院調查案例：部落大獵祭遭逮捕案	327
監察院調查案例：吊橋橋墩劃入都市更新案	329
評析	334
第九章 受教權	335
監察院調查案例：臺南啟智學校教師虐生案	340
監察院調查案例：偏鄉教育資源不足案	344
監察院調查案例：就學貸款申辦要件欠周案	350
評析	352
第十章 環境權	355
一、適當的水權	355
監察院調查案例：集水區山坡地水土保持	359
監察院調查案例：污水下水道第四期建設計畫案	361
二、環境及工業衛生之確保	364
監察院調查案例：多個縣市陷入垃圾大戰案	366
監察院調查案例：廚餘回收不如預期案	371
監察院調查案例：科技工業區遭非法掩埋廢棄物	375
監察院調查案例：國家藥用植物園興建計畫停滯 案	378
評析	382

第十一章 社會保障	385
一、保障身心障礙者	388
監察院調查案例：身心障礙者支持功能不足	395
監察院調查案例：關懷安全機制不足造成人倫 悲劇案	399
二、老人安養	404
監察院調查案例：國民年金保險永續經營案	408
監察院調查案例：整合榮家資源案	413
監察院調查案例：安養機構總體營造計畫不彰	416
監察院調查案例：村（里）幹事職掌案	419
評析	422
結語	424
附錄一 2016 年監察院人權保障案件統計表	425
附錄二 世界人權宣言	427
附錄三 公民與政治權利國際公約	434
附錄四 經濟社會文化權利國際公約	457
附錄五 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	469

前 言

歷經數個世紀的奮鬥，人權終成為普世價值；自由民主憲政國家亦視維護人性尊嚴與尊重人格自由發展為核心價值¹。聯合國於 1945 年成立後，發表各類與人權相關的宣言及決議，並將其轉化為國際條約，其中世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約被稱為國際人權法典（**International Bill of Rights**），乃最重要的人權基準²。鑑於 21 世紀人權的侵害者已不再限於政府機關，如何透過國家權力保障民眾不受資源強勢者的侵犯，乃聯合國及各人權機關的最大挑戰。

面對人權的洪流與大環境的改變，為維護人性尊嚴與人格自由發展，聯合國人權事務委員會於 1991 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎舉行國際研討會，通過「關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則」（**Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights**），即所謂的巴黎原則（**Paris Principles**），建議各國設立國家人權機構（**National Human Rights Institution, NHRI**），以執行兩項任務（一）藉由收受、調查及解決陳情案、衝突調解與監督等方式，保障人權；（二）透過教育、對外文宣、媒體、出版品、訓練、能力建構及廣告等方式，推廣人權。

¹ 參考司法院釋字第 603 號解釋文。

² 廖福特，〈公民與政治權利國際公約第九條至第十一條〉，《國際人權法－議題分析與國內實踐》，臺北：元照出版公司，2005 年。

聯合國自 1993 年起鼓勵、倡導並協助各國設置國家人權機構，以擔負保障人權各項職責。各國因政經文化與歷史環境不同，國際上有各種國家人權機構態樣，最常見的有監察使（或監察組織）、人權委員會、護民官、人權檢察官³。

國際間已有超過 90 個國家、逾 188 個獨立監察機構在運作⁴，其職能除追求行政正義（administrative justice）、反貪腐（anti-corruption）及公部門的善治（good governance）外，往往亦涵蓋人權保障的職能。尤其第三代集體人權涉及經濟、社會、文化，乃至環境與消費者權利之保護議題，多與公權力之執行有關，自然也屬傳統監察使（或監察組織）職權範疇。一般而言，只要能達成巴黎原則保障人權任務，具備超然獨立性及相當調查職權，即可擔負人權保障之責。

國父孫中山先生參酌我國歷史及西方政治流弊後，推行五權憲政，將監察權與西方的三權並列，其目的即在制衡行政權及避免國會獨大，進而捍衛正義、保障人權。我國憲法賦予監察院之核心職權在澄清吏治及調查行政違失，然為民處理政府問題的過程中，已達到保障人權之效果。是以監察院的調查案中，與人權案件相關者約占半數，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。又因憲法賦予監察院調查及糾彈職能，若在此基礎下納入人權保障職能，應可在國家負

³ Reif, Linda C. “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection.” *The Harvard Human Rights Journal*, Spring 2000.

⁴ 參考國際監察組織統計資料：<http://www.theioi.org/the-i-o-i>，最後查詢日期：107 年 1 月 4 日。

擔最輕的情況下，發揮人權保障最大功效。換言之，臺灣並非沒有保障人權的機關，只是傳統監察權以政府機關或人員之違失為調查對象，面對人權環境的瞬息萬變，監察院將與時俱進，強化人權保障功能；精益求精，強化人才選任及組織運作；從善如流，踐履各項人權保障目標。

為配合國際推動世界和平與人權發展之趨勢，提升我國的國際人權地位，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（兩公約）的國內法化程序，並陸續於 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」的國內法化。依兩公約施行法第 4 條規定：「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。」監察院於行使職權時，得監督各級政府機關及人員作為是否符合該等規定，避免公部門侵害人權，進而有效保障各項人權。

隨著民主與經濟的發展，人權內涵不斷擴增，且兒童、身心障礙者、婦女、老人等特定人權主體亦不斷納入人權保障範疇⁵。許多人權理論或見解係植基於西方的歷史演進與人權問題，例如難民、恐怖主義等。該等人權議題和我國人權問題不盡相同，故在參酌西方人權見解之餘，亦須兼顧我國風土民情，發掘適合我國的人權價值。本書摘選監察院 2016 年調查的人權案件，分別由自由權、平等權、生存權、司法正義、健康權、

⁵ 許志雄，〈當代人權的發展趨勢與課題〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 6-8。

工作權、財產權、文化權、受教權、環境權及社會保障等類別解析各權利之內涵，並輔以各機關於監察院調查該等案件後之改善情形，供各界參閱。

第一章 自由權

自由一直是模糊且具爭論的議題，一般認為個人自由必須以其行為不妨害別人為限制⁶。早期自由權強調免於國家干預的權利，因為對個人自由最大的危害往往出自於君主專制或政府的侵害，故強調對國家的防禦權；後自 1970 年代德國興起國家基本權保護義務論，始改變上開觀點，並成為主流。該論點主張自由權需藉由國家的作為，以獲得保障，其內涵大致可以從三方面來論述：（一）當個人自由受到公權力侵害時，國家應提供救濟管道；（二）國家應設立防禦或保護機制，避免自由受到第三人（私人）侵害；（三）國家有設立制度或提供特定公共財的義務，而國民有請求國家履行義務之主觀權利。例如國家應透過立法保障契約自由及財產制度，甚至國家擔負設置契約制度及財產制度的義務⁷。

何謂人民的自由權利？一般認為自由權不應以憲法明文列舉者為限。我國憲法規定自由權包括人身自由（第 8 條）、表現自由（第 11 條、第 14 條）及宗教自由（第 13 條）等；另憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」此屬概括性權利保障條款，可作為憲法未列舉之權利保障依據。其他未於憲法列舉之權

⁶ 李西潭，《自由、平等與民主－約翰彌勒與孫中山的政治思想》，臺北：國立編譯館，1999 年，頁 18-33。

⁷ 許志雄，〈當代人權的發展趨勢與課題〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 33-36；57-58。

利，司法院則透過大法官解釋，闡釋人民所享有的自由權，包括隱私權⁸、姓名權⁹、性自主權¹⁰、人格權¹¹、家庭權¹²、婚姻自由¹³及契約自由¹⁴，甚至免於身心傷害之身體權¹⁵，亦屬一般行為自由之範疇¹⁶。

84 年司法院釋字第 380 號解釋提出「制度性保障」一語，強調國家對人身自由等之保障責任。又釋字第 384 號解釋進一步指出，憲法第 8 條第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」其所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除現行犯之逮捕外，均受上開規定之保障。

在強調自由權之功能與運作時，有一些角色的自由權是受到侷限，且國家對其保障度較低，甚至有可能跨過人權的疆界而有侵犯自由權之虞者。本章列舉被剝奪自由者及外籍配偶因

⁸ 司法院釋字第 509、535、585、603 號解釋。

⁹ 司法院釋字第 399 號解釋。

¹⁰ 司法院釋字第 554 號解釋。

¹¹ 司法院釋字第 644 號解釋。

¹² 司法院釋字第 242 號解釋。

¹³ 司法院釋字第 362、748 號解釋。

¹⁴ 司法院釋字第 576、580、591 號解釋。

¹⁵ 司法院釋字第 689 號解釋。

¹⁶ 許志雄，〈一般行為自由的探討－從司法院釋字第 689 號解釋談起〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 76-77。

婚姻狀態改變而可能產生喪失國籍等議題，提出相關調查案件及政府機關改善情形，供各界參閱。

一、被剝奪自由者及被告之待遇

被剝奪自由者往往在權利的自主性上產生弱勢，且其權利常被大家忽視。公民與政治權利國際公約第 10 條特別針對被剝奪自由者及被告之人道處遇，提及其「固有的人格權與尊嚴」應受到尊重，不得因逮捕拘禁程序合法正當，即可使被剝奪自由者受到不人道或傷害其人格與尊嚴之行為與待遇。不僅如此，國家負有積極義務保障任何人其人身自由被剝奪時，除了因自由被剝奪無法避免之限制與痛苦外，享有如自由人在相同條件下之尊嚴。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第十條

- 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。

聯合國人權事務委員會早在 1982 年第 16 屆會議通過第 9 號一般性意見，強調按公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項規定，即使被剝奪自由的人，也應得到人道及尊重其固有人格尊嚴的處遇，此乃普遍適用於所有被剝奪自由的人，並非僅針對被判決有罪之人而言，這不僅指監獄，也包括醫院、收容所或矯正機構等。該條第 2 項則針對被控告，而非被判決有罪的人規範。公民與政治權利國際公約第 10 條主張除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應與其未經判決有罪之身分相稱之處遇。此外，被控告的少年應與成年人分開。第 3 項僅涉及被判罪的人。雖未明確提到採什麼立法或行政措施，或什麼實際步驟來推動受刑人的矯正和回歸社會，然教育、職業訓練和做有益的工作等辦法，甚至允許家屬探訪等措施通常已廣為各國採用。

繼第 9 號一般性意見發布 10 年後，1992 年聯合國人權事務委員會又針對自由被剝奪者發布第 21 號一般性意見，並取代前述第 9 號一般性意見。第 21 號一般性意見進一步指出以人道和尊重人格的方式對待「喪失自由者」是一項基本和普遍適用的通則。公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神〈專〉科醫院）、收容所、矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項原則。不論種族、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，締約國須不加區別地適用這項規則。

公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項為締約國規定了對

那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了公民與政治權利國際公約第 7 條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第 7 條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且「不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制」。如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有公民與政治權利國際公約規定的所有權利。至於涉及被判有罪者的第 10 條第 3 項，監所矯正制度不應僅具有懲戒性，更應尋求矯正犯人並使其恢復社會正常生活。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第七條

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。

過去談及人身自由權利時多強調保護個人免受任意逮捕，甚少言及自由被剝奪者之權利與待遇。公民與政治權利國際公約第 10 條及第 7 條強調自由被剝奪者仍應享有基本人性尊嚴，且國家除應避免以酷刑等方式干預個人權利，亦有義務採取積極措施保障被拘禁者除喪失行動等自由外，仍享有基本的人權。

監察院調查案例：臺北監獄受刑人遭虐致死案

據報載，法務部矯正署臺北監獄（下稱臺北監獄）林姓受刑人於 103 年 12 月 1 日遭鐵鍊綑綁於走道數小時後暴斃，家屬在遺物中發現其求救信函，疑受室友性騷擾與暴力對待等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

• 對罹有精神疾病受刑人不當管束

林姓受刑人因罹患「情感性精神病」，經法務部矯正署臺中監獄（下稱臺中監獄）附設培德醫院收治後，移返臺北監獄執行第 3 日（103 年 10 月 11 日）起即病情發作，自病發至死亡 1 個多月期間，共有 22 次攻擊他人、自殘、企圖自殺及吞食塑膠湯匙、水桶蓋、安全帽扣環等行為。臺北監獄卻僅安排該監精神科醫師門診 7 次，未積極協助其戒送外醫或移送病監或病舍，而且將其監禁在違規房執行違規考核，並對其施用戒具管束高達 49 次，除施用固定式之手梏及腳鐐均未有解除紀錄外，又施用活動式手梏及腳鐐，且施用戒具有超過法定期間、不合緊急施用原因、未先報請長官許可或特許等違失。前戒護科林科長在施用戒具報告表、施用戒具紀錄簿及收容人獎懲報告表上親自蓋章，前邱姓秘書在其上親蓋己章或代蓋前戴姓典獄長乙章，前戴姓典獄長在其上親蓋甲章或授權前邱姓秘書代蓋乙章，其三人縱容管理人員上開違法行為，不僅危害人權至鉅，且致其病情加劇。

臺北監獄於 103 年 12 月 1 日對林姓受刑人違法施用戒具及固定保護，將其以活動式及固定式手梏腳鐐銬坐於走廊欄杆，且以腳鐐聯結環繞背部，又配戴安全帽、壓舌板，再以毛毯置於其前胸，長達 5 個多小時，使其無法出聲求救，動彈不得，即使昏迷也無法倒地，致其窒息呼吸衰竭及代謝性衰竭而死亡。管理員趙瑞龍指示服務員違法施用戒具及固定保護，李宗晟、林光毅為主管查看而認可違法施用行為，前典獄長戴壽南及前秘書邱煥棠長期縱容管理人員違法施用戒具，致使林姓受刑人遭受違法管束而死亡。

- **監獄醫療照顧不足**

林姓受刑人於 102 年及 103 年間，在臺中監獄培德醫院有多次吞食拉鍊等嚴重自傷行為及與室友衝突等違規情形，且林姓受刑人於移回臺北監獄前 1 日曾因情緒激動而由精神科醫師增加情緒穩定藥物，足證其病情並未穩定改善。該監獄以林姓受刑人 103 年 10 月 3 日後並無違規紀錄病情已改善為由，將其於 103 年 10 月 9 日移回臺北監獄執行，致使林姓受刑人回到臺北監獄後無法得到妥善醫療照護而病情加劇，被不當管束致死。

- **視察人員漠視監獄不當管理**

法務部矯正署轄區視察人員至臺北監獄視察時，未依法調閱「施用戒具報告表」及「施用戒具紀錄簿」等簿冊及訪談員工、收容人，致未能發現臺北監獄對於受刑人長期違法施用戒具之事實而適時加以導正，而且漠視該監獄管理人員對林姓受刑人之管理戒護問題，未妥為協助處理防範本事件之發生。

臺北監獄執法人員對於罹患精神疾病收容人並未獲得充分之病情及醫療相關資訊，未能提供其必要之照顧，亦未能依法施用戒具及固定保護。法務部矯正署應針對罹患精神疾病收容人之施用戒具、施用固定保護、提供醫療照護等，制定更明確之規範及標準作業流程，以維護其人權，避免遭受不當對待。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁷，監察院彈劾臺北監獄前典獄長戴壽南、前秘書邱煥棠、前戒護科長林光毅及管理員李宗晟、趙瑞龍。經司法院公務員懲戒委員會議決，趙瑞龍降貳級改敘；戴壽南、林光毅各降壹級改敘；邱煥棠記過貳次；李宗晟申誡。糾正法務部矯正署、臺北監獄、臺中監獄；函請法務部矯正署檢討改進並議處相關違失人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、林姓受刑人自病情發作至其死亡時 1 個多月，均在違規房度過。針對違法施用戒具部分，檢討改進措施如下：
 - (1) 精神疾病受刑人之心理狀況殊難掌握，其自殺、暴行或擾亂秩序等情事發生時，如矯正人員不諳法令或實務操作經驗不足，極易產生錯誤判斷或執行未臻周妥之情形。為此，法務部矯正署業督令該監加強戒具施用教育訓練，並審酌受刑人之客觀事實與狀況，審慎判斷施用戒

¹⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、王美玉、章仁香；調查案號：105 司調 0001）。

具之種類，避免有行政裁量不當、違反比例原則或違反法令使用情形。

- (2) 落實各層級管教人員督導之責，遇有施用戒具情形時，責成教區科員現場督導，並報請戒護科長或督勤官核可後施用。
- (3) 精神疾病受刑人如經監內門診治療未收成效，應儘速安排戒護外醫治療；倘仍未收治療成效，則應檢具相關診斷證明，速報請移禁精神疾病治療專監執行，俾提供專業醫療照護。

2、有關臺北監獄 103 年 12 月 1 日對林姓受刑人違法施用戒具及固定保護部分，檢討改進措施如下：

- (1) 據查，該監雖依法令施用事由，對林員施用戒具，以防止其案發當日揚言之自殺或擾亂秩序等行為，然施以兩副聯結腳鐐環繞林員背部之方式，顯與戒具施用方式之規定不符。該監違規舍管理員趙瑞龍雖稱係考量林員有向後傾倒之舉止，基於防止其以頭部撞擊牆壁、地面等危險動作，爰權宜施以腳鐐聯結環繞林員背部，避免其自我傷害。縱為達到前開目的，就現行法令措施仍有固定保護方式可供選擇使用，且固定保護以泡棉約束帶將被施用人固定於病床之方式，遠較本案金屬材質腳鐐聯結環繞之侵害性低，故趙員所稱權宜選擇施用戒具之方式並非必要，且違反比例原則。
- (2) 為防杜類此情事之發生，嗣後如遇病人有攻擊、暴力、自殺（殘）行為或特殊怪異行為時，宜採醫療優先處理原則，由第一線執勤同仁先行通報醫事人員及督勤人員

- ，儘速安排醫師看診、處置；不及安排時，得先收容於保護房或依規定程序施以固定保護，再由醫師診治評估，並採取適切保護措施。
- (3) 為積極掌握在監受刑人各項動態，已責成各場舍主管落實訪談收容人之機制，深入了解收容人之潛在問題並給予必要之協助。
- (4) 已責成該監利用常年教育場合，以案例宣導方式，加強戒護同仁在職教育訓練，期能提升同仁戒護敏感度。
- 3、有關不當移回臺北監獄執行，致使林姓受刑人在臺北監獄後無法得到妥善醫療照護而病情加劇，被不當管束致死等情，臺中監獄已對衛生科科長處事失當部分核予申誡一次，並採行下列改善措施：
- (1) 為提升精神病收容人評估機制，臺中監獄自 104 年 3 月起，定期召開評估會議，由相關單位之管教人員、心理師、護理師等共同組成，針對個案日常行狀表現、服藥依順性、情緒反應等進行研議，後續處遇建議及相關資料並提供予精神科主治醫師門診時參考。
- (2) 104 年 9 月 24 日以法矯署醫字第 10406001430 號函提示，臺中監獄辦理移返作業，個案如於法務部矯正署核准後尚未移返期間，發生暴力、自殺（自殘）、攻擊之行為，或符合精神衛生法第 3 條所稱「嚴重病人」者，應即提供適切保護及醫療處置，並主動提醒接收機關注意防範，且隨同檢附相關就診紀錄供參；必要時，得報請暫緩移送。
- 4、法務部矯正署為杜絕憾事再度發生，業請各機關強化各層

級管教人員督導之責，並應將每月施用戒具情形列冊陳報法務部矯正署備查，視察人員訪視所轄矯正機關時，應就施用戒具頻率較高之收容人，進行查核，俾適時發現戒具施用不當情事。

- 5、法務部矯正署為評估「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」於實務執行上是否有窒礙難行之處，業於 104 年 8 月 25 日函請各矯正機關提供意見。將參酌現行戒具相關法令及彙整各矯正機關實務運作現況，在適法、避免濫用戒具之前提下，重新檢視修正「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」，並研議相關規範流程，俾第一線執行之矯正人員瞭解與遵循。

本案已結案。另請法務部矯正署於完成修正「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」之相關法制作業後函知監察院。

二、外籍配偶遷徙自由和家庭權

遷徙自由指人民在國家領域內自由行動及居留的權利，包含身體自由地移動，並同時有短暫停留之意思；至於本國人民往國外旅行，則屬人身行動自由之範疇。公民與政治權利國際公約第 12 條及第 13 條規定個人的遷徙自由需受保障，具體內容包括在國內自由移動和選擇居住地的權利、跨越國境以進入和離開國家的權利，及禁止任意驅逐外籍人士。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第十二條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第十三條

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。

我國憲法第 10 條明定，人民有遷徙自由。所稱「遷徙自由」，應限於中華民國人民，不管其在國內或國外，均受到保障。至於外國人入出國境時，為了國家安全等因素，容許國家對其加以限制，以避免如恐怖分子、罪犯危害國家安全。另司法院釋字第 443 號解釋針對役男出國問題提出：政府若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。釋字第 454 號解釋針對在臺灣地區無戶籍人民申請長期居留乙

節，認為係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據。足見我國憲法保障人民居住及遷徙自由，除有必要原因經法令明確規定外，不得由行政機關任意限制。

聯合國人權事務委員會於 1986 年第二十七屆會議針對公民與政治權利國際公約所規定的外國人地位提出第 15 號一般性意見：「所有境內受其管轄之人」享受本公約所承認的權利。公民與政治權利國際公約所規範各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。因此，一般的規則是，必須確保公民與政治權利國際公約內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人。如同第 2 條所規定的，外國人在公民與政治權利國際公約所保證的權利方面，享有無歧視之待遇，此項保證同樣適用於外國人和公民。

一些國家的憲法規定外國人和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於所有人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，在某些國家，在起草憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民，須以成文法和判例法規定外國人相關權利。

公民與政治權利國際公約不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，締約國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的公民與政治權利國際公約保障。入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家可對過境的外國人規定一般條件，但外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有公民與政治權利國際公約所規定的

各項權利。

因此，外國人應享有固有的生命權、法律保障以及生命不得被任意剝奪的權利。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或處罰；他們亦不應被迫為奴隸或被強迫役使。外國人享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合法地剝奪了自由，應該獲得人道處遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外國人不因未履行契約義務而被監禁，他們有權自由遷徙、自由選擇住所，也有權自由離境。外國人在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的合格、獨立、無偏倚的法庭中就任何刑事追訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公正公開的審問。外國人不應受到溯及既往的刑事立法拘束，並有權在法律上獲得確認；他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、信念自由和宗教自由，並且有權保有意見、表達其意見，也可以進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚；其子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保障。如果外國人屬於第 27 條所規定之少數團體者，他們應有權與其集團中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障，在實行這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照公民與政治權利國際公約合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。

一旦外國人合法入境，就只能夠按照第 12 條第 3 項的規定來處理其境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方面的差別待遇必須符合第 12 條第 3 項的規定。因為這些限制不應該影響到公民與政治

權利國際公約所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國（第 12 條第 4 項）。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第十七條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第二十三條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第二十四條

- 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。

在家庭（權）方面，聯合國人權事務委員會於 1990 年第三十九屆會議提出第 19 號一般性意見，指出家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到公民與政治權利國際公約其他條款直接或間接的保證。例如公民與政治權利國際公約第 17 條禁止對家庭任意或非法干涉；而第 24 條則規定保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第 23 條所述的保護。換言之，締約國需要採取立法、行政或其他措施，並指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與公民與政治權利國際公約相符。

成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計畫生育政策不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。此外，公民與政治權利國際公約第 23 條第 4 項規定，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。因此，必須禁止對於分居或離婚、子女的監護、生活費或贍養費、探視權或失去

或恢復父母權利的根據和程序有任何歧視性待遇，同時牢記在這方面一切以兒童的利益為準。

監察院調查案例：外籍配偶離婚後的居留權

過去入出國及移民法尚未修法前，外籍配偶在居留期間，若與我國人離婚，將不得繼續在臺居留。96年12月26日入出國及移民法修正第31條規定，雖放寬外籍配偶離婚後仍可繼續在臺居留的事由，惟這些事由卻讓外籍配偶離婚後的居留權，繫諸於在臺「有無未成年親生子女」或「能否取得未成年親生子女監護權」等條件上。該項規定是否會造成外籍配偶與我國人離婚後，因無未成年親生子女或該子女年滿20歲而遭強制出國的不合理現象？該項規定在我國宣揚營造國際友善移民環境、人權治國之際，是否有必要檢討修正，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 外籍配偶不易取得子女監護權

外籍配偶於離婚後若取得未成年親生子女的監護權，依規定雖可繼續在臺居留，惟外籍配偶取得子女監護權困難重重，在過程中也備受刁難，甚至為此付出高昂的代價，滿腹辛酸，內政部應正視此問題，持續推動修法工作，以符合人倫與正義。

- 剝奪無未成年子女的受暴外籍配偶離婚權利

外籍配偶的婚姻暴力受暴率高出本國籍 3.93 倍之多，顯示外籍配偶家庭暴力問題嚴重，惟遭受家暴的外籍配偶如欲離婚，依法必須在臺有未成年親生子女，方能繼續在臺居留，致使外籍配偶隱忍受虐，其中悲苦心酸不言可喻，內政部應正視此問題，參照國外在移民法規中增訂防家暴條款，使外籍配偶免於家暴的危害。

- 外籍配偶離婚後被迫與子女分離

依現行法規，離婚後在臺繼續居留的外籍配偶於子女成年時，若尚未歸化我國國籍或取得永久居留權，即面臨必須離境而被迫與子女分離的處境，違反兩公約「家庭團聚權」的基本權利，目前已發生多起具體案例。內政部移民署雖以個案方式解決，惟截至 104 年 12 月底止，外籍配偶於離婚後因取得未成年子女監護權或有未成年子女而獲准繼續居留人數計有 1,031 人，其中近 9 成迄未辦理歸化或永久居留，未來類此案例恐持續增加，內政部移民署除應加強法令宣導外，並應積極採取補救措施，使長久合法在臺居留的單親外籍配偶獲得穩定的身分保障。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁸，監察院函請內政部檢討改進。

¹⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉；調查案號：105 內調 0045）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、針對在臺有未成年親生子女並具有撫育事實的外籍配偶，內政部為保障其居留權益，已提出入出國及移民法修正草案，於第 31 條第 4 項第 3 款增列「具有撫育事實者」之規定。
- 2、內政部為保障外籍配偶在臺的家庭團聚權及未成年子女的最佳利益，已提出入出國及移民法修正草案，於第 31 條第 4 項第 4 款明定外籍配偶因遭受家庭暴力而離婚，不論離婚方式，應准予在臺繼續居留。
- 3、內政部為保障離婚後的外籍配偶與成年子女的家庭團聚權，已增訂入出國及移民法第 31 條第 5 項規定，對於依據該法第 31 條第 4 項第 3 款至第 5 款准予繼續居留的外籍配偶，於親生子女成年時，仍得以繼續居留。
- 4、前述修正草案，內政部已於 105 年 8 月 15 日陳報行政院審查中。

本案監察院仍持續追蹤主管機關後續修法進度。

◆ 評析

依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分提及，我國尚尊重公民自由，包括言論及新聞自由、網路自由、和平集會和結社自由、宗教自由、遷移自由，且監獄和拘留中心的狀況總體而言符合國際標準。當受刑人指控有非人道狀況時，監獄當局即

對其指控展開調查，並將調查結果發布給司法當局¹⁹。

監察院近年關注許多矯正機關對被剝奪自由者或被告之處遇問題，並進行多起調查案²⁰。我們並不否認這幾年矯正機關在行政管理上投入許多心力，並進行各項改進措施，惟其仍有進步空間。本章摘選臺北監獄受刑人遭虐致死案，顯示違法施用戒具之不當，以及對有自傷行為之受刑人醫療照護之重要性。蓋生命權重於國家施予之刑罰，期許透過本調查案，讓矯正機關重新檢討，並對特殊受刑人採行合宜管理方式，在兼顧醫療與矯正機制下，達到刑罰懲戒與讓受刑人順利重返社會之功能。

截至 106 年 11 月底止，外籍配偶（含大陸及港澳地區）在臺人數已達 529,685 人，占全臺人口（106 年 11 月底為 23,571,227 人）2.25%，然依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分仍指出，外籍配偶在家庭內外仍有被歧視現象。雖然我國已通過國籍法修正案，放寬外籍配偶歸化限制，然因入出國及移民法尚未修法，使得外籍配偶居留期間離婚權利受到限制，若遇到婚姻暴力，往往求助無門。此外，外籍配偶在取得未成年親生子女之監護權上，亦相對弱勢，造成其自由權無形間受到剝奪，家庭權亦未獲得保障。本案經監察院調查後，內政部已提出相關法規修正案，期許該等法案能儘速修正通過，以保障外籍配偶在臺之人權。

¹⁹ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2016 年度各國人權報告－臺灣部分》，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

²⁰ 詳細個案內容請參閱監察院人權保障委員會編印《2015 年監察院人權工作實錄》。

第二章 平等權

平等和自由一樣，是近代人類追求的價值。平等否定了封建社會不合理的歧視，因而成為法國大革命的口號，也是美國獨立宣言的重要內容。由於人類生而不同，故如何界定與落實平等，乃人權核心課題之一。柏拉圖主張全國公民平等、男女平等，經濟上主張共產，以達均富與經濟平等。另將平等分為絕對的平等與比例的平等，前者指每個人民都享有同等的機會參與公務；後者指應以個人才能為比例，參與政府工作²¹。之後，平等概念不斷地演進，從強調性別平等、種族平等，發展到後來的政治、法律地位平等，至後期經濟平等而出現各種分流學派，如共產主義、社會主義、資本主義²²。一般而言，平等應符合正義，此乃普遍被接受的價值，否則難以禁得起挑戰。

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，包括保障國民在法律「適用」上的平等，以及國家訂定法律時，要求法律「內容」之平等。此處指的平等並非絕對的平等，而是必須考慮實際狀況的「相對平等」。例如未成年人犯罪，其量刑自不應與成年人的犯罪採相同基準；初犯也不應與累犯同樣量刑。二是指政治地位的平等，或參政權

²¹ 蔡祈賢，《平等思想與我國教育機會均等政策》，臺北：五南圖書出版公司，1994年，頁6-7。

²² 李西潭，《自由、平等與民主—約翰彌勒與孫中山的政治思想》，臺北：國立編譯館，1999年，頁87-154。

的平等。即任何國民在政治方面無階級之分，地位一律平等，尤其在選舉制度之設計上，更不可因性別、人種或教育等因素而有所差異。第三是經濟地位的平等，國家一方面應從稅制著手，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，並能藉此自立、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。此外，先進國家除負有整備教育設施、環境及平等保障國民接受教育機會的義務外，還須設置各種獎勵制度或特殊教育設備，以保障低收入戶或身心障礙的學齡國民，都能有實質受教育之機會²³。

「世界人權宣言」前言揭示：「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

²³ 法務部，《人權大步走－落實兩公約種子培訓營總論講義》，臺北：法務部，2009 年，頁 30-31。

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。由上可知，「世界人權宣言」實已闡明平等權，並清楚界定平等權的意涵。

公民與政治權利國際公約延續「世界人權宣言」的精神，於前言揭示：「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 條規定：「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。」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。

我國憲法第 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 項針對性別平等訂有「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。」司法院對平等權之保障亦有多號解釋²⁴。

人類天生的資質稟賦不同，此乃自然天賦產生的結果，然此非人權所強調的平等權重點。依據司法院釋字第 485 號解釋，憲法第 7 條平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關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區別對待。換言之，憲法上所謂的平等，主要在去除「人為」產生之不平等，使每個人得立於同一水準向上發展²⁵。平等權乃我國行憲以來之重要課題，而保障平等權之理念已成為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。

²⁴ 參見司法院釋字第 179 號、205 號、211 號、341 號、365 號、369 號、400 號、410 號、412 號、438 號、452 號、455 號、457 號、468 號、477 號、481 號、485 號、490 號、491 號、500 號、508 號、542 號、547 號、554 號、555 號、565 號、567 號、571 號、573 號、575 號、577 號、578 號、580 號、584 號、585 號、593 號、596 號、605 號、607 號、610 號、614 號、618 號、624 號、626 號、635 號、639 號、647 號、648 號、649 號、666 號、670 號、728 號、748 號等多號解釋。

²⁵ 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 66-69。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第二條

- 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詞尚無規定時，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。

• 公民與政治權利國際公約第三條

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。

- 公民與政治權利國際公約第二十五條

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。

- 公民與政治權利國際公約第二十六條

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。

一、性別平等與兩性之尊重

聯合國於 1979 年通過「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) 揭示婦女與男性在平等的基礎上，行使和享有人權與基本自由。該等權利和自由包含：(一) 生命權；(二) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的權利；(三) 在國際或國內武裝衝突時享有人道主義所規範之平等

保護的權利；（四）自由和人身安全權利；（五）基於法律受平等保護權；（六）家庭中的平等權；（七）可達成的最高標準身心健康權；（八）工作條件公平有利的權利。

「消除對婦女一切形式歧視公約」第 1 條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即針對其為女性而施加暴力或不成比例地影響女性。包括身體、心理或性的傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由。基於性別的暴力可能違反「消除對婦女一切形式歧視公約」的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。第 3 條規定：「締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。」

※國際人權規約※

• 消除對婦女一切形式歧視公約第二條

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：

- （一）男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則；
- （二）採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；
- （三）為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主

管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；

- (四) 不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；
- (五) 採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；
- (六) 採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；
- (七) 廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

• 消除對婦女一切形式歧視公約第三條

締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

1989 年消除對婦女歧視委員會召開第八屆會議，就對婦女的暴力行為提出第 12 號一般性建議：「消除對婦女一切形式歧視公約」第 2、5、11、12 和 16 條規定各締約國採取行動，保護婦女不受發生在家庭、工作崗位或其他社會生活領域內的任何暴力行為之害。1992 年該委員會於第十一屆會議又提出第 19 號一般性建議，認為基於性別的暴力，是嚴重阻礙婦女與男性平等享受權利和自由的歧視形式。基於性別的暴力，損害或阻礙婦女享有基於一般國際法或具體的人權公約所載列的人權和基本自由，即構成該公約第 1 條所指的歧視。

「消除對婦女一切形式歧視公約」適用於公部門所施加的暴力，該等暴力行為除了違反該公約規定外，也可能違反締約國根據國際人權法和其他公約所負的義務。不過，此處所指的歧視，並不限於政府或以政府名義所作的行為；締約國宜採取適當措施，以消除個人、組織或企業對婦女的歧視。根據一般國際法和具體的人權公約規定，締約國如果沒有盡力防止侵犯權利或調查暴力行為，並施以懲罰及提供賠償，也可能為私人行為擔負責任。

如果婦女遭到基於性別的暴力，例如在工作單位受到性騷擾時，往往嚴重損及「消除對婦女一切形式歧視公約」第 11 條所保障的就業平等權利。這些性騷擾包括不受歡迎、具有性動機的言詞或行為，如身體接觸和求愛動作、猥褻的言詞、出示淫穢書畫和提出性要求等。這類行為可以是侮辱人的，且構成健康和安全的問題。婦女有合理理由相信如果她加以拒絕，在工作包括徵聘或升遷方面對她不利，或造成不友善的工作環境，則這類行為就具歧視性。

消除對婦女歧視委員會建議，締約國應採取適當而有效的措施，消除一切基於性別的暴力形式，不論是出於公共或私人行為；另應確保關於家庭暴力與虐待、性侵害、性攻擊及其他基於性別暴力的法律，以充分保護所有婦女並尊重其人格完整和尊嚴。此外，應向司法和執法人員及其他公務員提供性別敏感度的培訓，並提供有效的申訴程序和補救辦法，包括賠償損失。締約國應為家庭暴力、性侵害、性攻擊及其他基於性別暴力的受害者建立服務或給予支助，包括收容所、特別受過訓練的保健工作者、康復和諮詢。

就積極面而言，締約國應採取一切必要的法律及其他措施，有效保護婦女不受基於性別的暴力，如：（一）有效的法律措施，包括刑事處罰、民事補救和賠償措施，以保護婦女不受各種暴力，包括家庭暴力和虐待、工作單位的性攻擊和性騷擾；（二）預防措施，包括公共資訊和教育方案，以改變人們對男女角色和地位的觀念；（三）保護措施，包括為身為暴力受害者或易遭受暴力的婦女提供收容所、諮詢、康復和支助服務。

監察院調查案例：女性職員遭主管性騷擾案

報載法務部矯正署宜蘭監獄（下稱宜蘭監獄）一名女性職員指控，遭前副典獄長性侵，原擔心工作不保而隱忍，後因連續遭到施暴不堪受辱而報案，並向該監獄性騷擾防治申訴調查委員會提出申訴。究實情為何？該監獄對此事件之發生、調查及處置有無違失？法務部矯正署及宜蘭監獄有無落實性侵害及性騷擾之防治工作？被害人提出申訴後，有無得到公平對待、妥善輔導及保護？監察委員認有進一步瞭解之必要而立案調查。

（一）監察院調查發現

- 不當行為已構成性騷擾

宜蘭監獄林姓副典獄長於兼任性騷擾申訴處理調查小組召集人期間，曾分別在 104 年 7 月 24 日、25 日及 30 日在監獄辦

公室內對 A 女進行按摩，以手從心臟滑到腹部肚臍按壓約十幾分鐘等行為，致 A 女身心嚴重受創。後於 104 年 10、11 月間，對 B 女進行按摩到胸部下面的腹部部位，使 B 女感覺很不舒服致大哭，構成性別工作平等法第 12 條第 1 項第 1 款之性騷擾。另於擔任法務部矯正署人力培育科科长及專門委員期間，在法務部矯正署受訓學員 C 女之寢室內，以疏通乳房硬塊為由，叫 C 女躺在床上，脫掉上衣用毛巾遮蓋，對 C 女用手伸進毛巾內按摩，致使 C 女事後因情緒惡劣而哭泣，構成性騷擾防治法第 2 條第 1 項第 2 款之性騷擾。

- **未於法定期限組成專案小組**

法務部矯正署於 100 年 1 月 1 日成立後，竟未依法成立性騷擾申訴調查小組（下稱性騷擾申調小組），遲至本案發生後，始於 104 年 12 月間成立性騷擾申調小組。

宜蘭監獄對於林姓副典獄長性騷擾 A 女案件，未於法定期限組成專案小組調查，調查報告未依法由調查委員撰寫，且林姓副典獄長未依規定於考績委員會開會時迴避。

- **被害人反被調離原職**

法務部明知該部矯正署於 104 年 11 月 11 日接獲宜蘭監獄通報 A 女性騷擾案件後，於同月 18 日陳報該部政務次長辦公室，卻以林姓副典獄長仍在該機關任職為由，未將林姓副典獄長調離現職，反協助 A 女調職，使 A 女因提出性騷擾申訴而受到被調職的不利處分。嗣後，該部罔顧宜蘭監獄前典獄長在 104 年 12 月及 105 年 4 月對林姓副典獄長志願調查及考核表中

加註「調動於公於私均益」之建議，反以「署內專門委員都是有案子被調回來，缺都滿了」及「各矯正機關當時並無此一層次之適當職缺」為由卸責。遲至監察院約詢後，始於 105 年 7 月 22 日將林姓副典獄長調離該監。

(二) 監察院調查結果

林祺源副典獄長行為嚴重失當，致多名女性身心受創並損及人格尊嚴，嚴重戕害政府機關形象，違失情節重大，監察院依法彈劾。案經公務員懲戒委員會判決林祺源撤職並停止任用壹年，法務部於 106 年 1 月 4 日執行處分完畢。

依據本案調查意見²⁶，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。此外，宜蘭縣政府長期疏於對轄區之宜蘭監獄實施性騷擾防治及促進性別工作平等措施勞動檢查，勞動部亦未落實監督該府執行，宜蘭縣政府、勞動部應確實檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、法務部矯正署於 100 年 1 月 1 日成立，並以成立之初業務繁忙為由，遲未成立性騷擾申調小組。經監察院糾正後，該署已依規定成立性騷擾申調小組，並督導各矯正機關依法成立及落實對性騷擾案件之處置。
- 2、為免類似事件再發生，並加強所屬各機關對性騷擾案件之處理能力，法務部於 106 年 1 月 23 日函知「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」摘錄調查

²⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：105 司調 0012）。

及處理重點事項，請各機關依相關規定辦理。另於 106 年 1 月 18 日函告該部矯正署賡續辦理處理性騷擾案件相關專業研習，以強化各機關處理是類案件之能力。

- 3、該部於 106 年 1 月 23 日函囑所屬，對於涉嫌性騷擾且有具體事證者，得比照「法務部及所屬機關職務遷調實施要點」規定，以「人地不宜」或「風評欠佳」為由，予以調職處置，避免加害人影響調查過程及結果。
- 4、勞動部職業安全衛生署將性別工作平等法所定性別歧視之禁止、性騷擾之防治及促進工作平等措施等事項，納入年度勞動檢查方針之監督檢查重點，並將性別工作平等法相關規定列入檢查會談紀錄表。該署並於 105 年 10 月 25 日函頒「性別工作平等法檢查重點及注意事項」，定期召開全國勞動條件檢查業務聯繫會報，督導各地方勞工行政主管機關執行性別工作平等法檢查業務。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：上司性騷擾案

國防部陸軍司令部（下稱陸軍司令部）所屬教育訓練暨準則發展指揮部（下稱教準部）A 女上尉於 104 年 7 月到監察院陳情指出，其自 103 年 4 月起遭陸軍司令部教準部作戰模擬處（下稱作模處）林前副處長（上校）性騷擾，雖於 104 年 6 月向該部前指揮官（中將）陳情，惟未接獲調查結果，且於同年 7 月 30 日遭口頭通知調任下級單位，究實情如何，監察委員認

有深入瞭解之必要而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 濫用權勢騷擾部屬

林姓上校身為 A 女之直屬長官，自 103 年起，竟多次利用權勢對 A 女為性騷擾行為，且於擔任作模處副處長期間多次要求 A 女接送上、下班及幫忙購物卻未支付金錢。

• 受理申訴後未積極調查

依國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定第 15 點第 1 項規定，教準部受理性騷擾事件申訴後，應於 7 日內組成性騷擾申訴會，由性騷擾申訴會指派成員 2 人至 4 人進行調查。本案有外聘委員於審認督察室初步調查報告後指出：本案於 104 年 6 月 10 日受理申訴，迄今已 1 月有餘，教準部未依規定組成委員會，逕由監察部門（而非申訴委員所組成之調查小組）先著手進行行政調查，與規定不符。對此，教準部雖表示，其理由係考量林員涉嫌自 103 年 4 月起，迄 104 年 6 月陸續對 A 女有不當情事，為求慎重及 A 女家屬要求保密，並確保雙方當事人權益等，然核其作法違反國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定第 15 點第 1 項之處理程序。

• 申訴委員竟又擔任申覆會審議委員

憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權益。現行法官應自行迴避之法

律規定，即在當事人就法官曾參與之裁判聲明不服時，使該法官於其救濟程序，不得再執行職務，讓法官保持客觀超然之立場，以維審級利益及裁判公平。基於相同的法理，本案教準部性騷擾申訴處理委員會審議委員與性騷擾申覆會之審議委員完全相同，將使性騷擾申覆會之審議委員審議自己之申訴審議決定書，不但有球員兼裁判之嫌，亦實質架空申覆救濟程序，除難期待其客觀公平審議申覆案件外，對申覆人之程序保障實有不妥。雖國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定並未規定迴避原則，然「正當法律程序」（即避免先入為主，球員兼裁判等不公平情況發生）既為法治國原則之一，教準部自有遵守義務。國防部 104 年 9 月 21 日令頒「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」第 24 點第 3 項與「正當法律程序」未盡相符部分，亦待檢討修正。

- 被害人職務異動影響權益

A 女是本案受害者，原本職稱為電腦修護維護官，並有資訊專業加給，惟教準部未考量 A 女之感受及相關權益，在未徵求 A 女意願下，逕將其調離至該部下屬單位。又因職務調動，使 A 女喪失資訊專業加給，並擔任非其專長之新職務。雖然教準部於監察院詢問時表示，調單位只有職缺的考量，沒有上下級的問題，亦非下放的意思，且軍人的調動，不會詢問當事人的意思。然對於本案被害人之感受及相關權益，實有詳加考量之必要，否則本案被害人因性騷擾事件身心俱創，倍感壓力下，又須承擔非其專長之新職務，甚至喪失資訊專業加給等不利益，對其權益保障實屬不周。

• 建立申訴前因應措施或處理機制

性騷擾事件具高度私密性，且加害人每次加害行為往往事出突然，非被害人所能預料，而難以留存證據。在苦無證據、擔心名譽受損、遭受異樣眼光或被排擠等顧慮下，被害人往往不欲張揚，而選擇先透過非正式申訴管道，向熟稔之同僚或長官傾訴或尋求協助。因此，如能在被害人正式提起申訴前，建立相關因應措施或處理機制，及早發現並提供協助，當有助於減少被害人身心傷害之擴大。尤其軍中文化是寧可相信位階較高的長官，而非下屬的陳訴，在性騷擾加害人為被害人直屬長官情況下，被害人提起正式申訴前，實應有相關因應措施或處理機制的重要性與必要性。故教準部對於被害人循非正式申訴管道，向熟稔之同僚或長官尋求協助者，應從制度面建立相關因應措施或處理機制，並廣為宣導。

(二) 監察院調查結果

林滿康副處長（上校）違法事證明確，情節重大，核其所為，違反性騷擾防治法、性別工作平等法、國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定及國軍軍風紀維護實施規定等外，並違反公務員服務法第 5 條、第 6 條與第 16 條規定，構成公務員懲戒法第 2 條第 1 款之應受懲戒事由，監察院依憲法第 97 條第 2 項、監察法第 6 條之規定，彈劾林滿康上校，並請公務員懲戒委員會審議，依法懲戒。

依據本案調查意見²⁷，監察院糾正教準部，並函請國防部轉飭所屬確實檢討改善見復。

(三) 政府機關改善情形

- 1、爾後接獲性騷擾申訴案件，應依 104 年 9 月 21 日修頒國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定辦理，於 24 小時內移請人事業務部門處理，並於 7 日內組成性騷擾申訴會進行調查，以保障當事人權益。
- 2、依監察院糾正之意旨、相關司法實務見解、行政函釋規定及部隊實需等面向，國防部刻正研擬修訂國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定第 24 點第 3 款「申復處理之原則」，以符保障申復公平性之意旨及部隊實需等層面。
- 3、國防部陸軍化生放核訓練中心於 104 年 10 月 2 日薦報本案被害人 A 女參加國防部情次室情報整備處電腦系統工程官職缺（可支領資訊加給），A 女已調任該職。
- 4、國防部於每月主官座談、每週莒光日主官總結、每日主官工作指導及參謀會報時機，針對營內男女分際及性騷擾防治相關規定持續宣導外，更教育所屬官兵，遇有疑似性騷擾情事，應立即向幹部、同仁反映；另要求所屬接獲同仁告知或聽聞類情，應立即向單位主官、督察部門反映，及時介入協處，防範事態擴大。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

²⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、包宗和；調查案號：105 國調 0002）。

二、少數民族之權利平等

2007 年 9 月 13 日聯合國大會通過「聯合國原住民族權利宣言」，揭示原住民族是「民族」，其有權與眾不同，並與其他民族完全平等，且有權以其不同而得到尊重及不受歧視的享有人權。由於傳統人權多以個人為基礎，而原住民族係以部落為主體，個人人權無法排除在集體權外，故該宣言承認原住民族享有與其民族生存、福祉及整體發展不可或缺的集體權利。至於聯合國原住民族權利宣言所保障的原住民族權利包括「生存權」及「平等權」二大類，前者關切如何保障原住民起碼的生存；而「平等權」則積極的推定原住民的權利。事實上，此平等權的概念應將公民權及集體權納入，而集體權又包括認同權、自決權、文化權、財產權及補償權等²⁸。

我國憲法第 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。」原住民族可說是臺灣最早的主人，然隨著外來者進入，使原住民族逐漸失去土地與文化，在經濟教育上亦顯弱勢。是以在探討平等權的同時，原住民族的權利實不容忽視。

²⁸ 雅柏甦詠·博伊哲努，〈聯合國原住民族權利宣言與台灣原住民族權利保障〉，〈台灣原住民研究論叢〉，第 2 期，2007 年，頁 141-168。

※國際人權準則※

• 原住民族權利宣言第二條

原住民族和個人享有自由，與所有其他民族和個人平等，有權在行使其權利時不受任何形式的歧視，特別是不受基於其原住民族出身或身分的歧視。

• 原住民族權利宣言第三條

原住民族享有自決權。基於這一權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展。

監察院調查案例：長期未落實原住民族基本法

為秉承憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項所揭示國家應維護與發展原住民族語言、文化，保障其政治等各種權利之基本國策，並順應國際上保障原住民族人權之發展趨勢，我國於 94 年 2 月 5 日制定公布原住民族基本法，以為原住民族相關法令之基本母法，惟監察院於 104 年「原住民族日」（每年 8 月 1 日）前一日舉辦之「104 年原住民族土地權利保障研討會」，發現該基本法公布施行已逾 10 年，卻仍有諸多子法尚未制（訂）定，致該基本法無法落實，影響憲法保障原住民族權益甚鉅，爰經監察院人權保障委員會決議派查。

(一) 監察院調查發現

• 原住民族基本法子法立法嚴重延宕

聯合國於 2007 年通過「聯合國原住民族權利宣言」，而我國原住民族基本法歷經 10 餘年催生後，早在 2005 年公布施行。然行政院或因立法之初未能凝聚各部會之共識，致該基本法授權制（訂）定之 9 種法律及 7 種法規命令等子法，仍有原住民族自治等 5 種法律及 2 種法規命令遲未完成立法程序，且各部會亦有 5 種法律、2 種法規命令及 1 種行政規則未配合完成制定或檢討修正或訂定。因而原住民族基本法空有原則性規範，卻缺乏具體法規以資落實。主管機關明顯違反該法第 34 條第 1 項規定，應於該法施行後 3 年內完成相關法規制定、修正之規定的作為義務，徒增原住民族之失落感及對政府之不信任。

• 部分子法具立法急迫性

主管機關未能適切評估法規制定之迫切，導致原住民族語言發展法延宕立法，無法保護許多瀕臨滅絕之原住民族語言；另有關原住民族自治、土地權利與傳統領域之調查與劃定，以及傳統生物多樣性知識保護等諸多事項之立法，亦具急迫性，亟待行政院積極督促及協調各機關完成立法。

• 未配合檢討修正相關法令

原住民族基本法明定各機關應依該法之原則配合檢討修正諸多法令，如水利法、礦業法、土石採取法、國家公園法及野生動物保護法等，均未完成，影響原住民族權益至鉅。

• 原住民族基本法推動會未發揮應有功能

行政院依原住民族基本法第 3 條規定於 95 年設置「原住民族基本法推動會」，負責該法所賦予之審議、協調等事務，然其多將相關事務委由原住民族委員會（下稱原民會）處理，且未依該推動會設置要點第 4 點及第 8 點所定每 4 個月召開 1 次會議（103 年 4 月 9 日竟又修正為視需要召開）及每年提出報告書之規定執行，10 餘年來僅召開 3 次會議，致不利原住民族基本法所涉相關法規之制定、修正與檢討等法制工作，行政院應善盡上級機關指揮監督及協調之責，重新檢視該推動會未來推動模式。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見²⁹，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、水利法業於 105 年 5 月 25 日修正公布，於該法第 42 條第 1 項增訂第 2 款，明定原住民族依原住民族基本法第 19 條第 1 項第 4 款規定利用水資源者，免為水權登記。
- 2、「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」業於 105 年 1 月 4 日（監察院調查過程中）發布，「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」亦於 106 年 2 月 14 日發布。該二辦

²⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、蔡培村、孫大川；調查案號：105 內調 0011）。

法之發布，使得原住民基本法第 21 條所定政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究（第 1 項），或政府限制原住民族利用上開土地及自然資源時（第 2 項），其有關諮商並取得原住民族或部落同意或參與之法定程序規定，能有效落實。

蔡英文總統鑑於原住民族之權益長期受到侵害，業於 105 年 8 月 1 日（原住民族日）代表政府向原住民族道歉，並宣示將開始劃設、公告原住民族傳統領域土地；另會加快腳步，將原住民族最重視的「原住民族自治法」、「原住民族土地及海域法」、「原住民族語言發展法」等法案送請立法院審議。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

三、避免就業歧視

公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 項規定，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，一律享受本公約所確認之權利。第 26 條不僅規定所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、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、出生或其他身分等任何理由的歧視。

聯合國人權事務委員會發布第 18 號一般性意見，主張不歧視、法律面前平等以及法律無差別的平等保障，是保障人權的

基本原則。由於不歧視、法律面前平等以及法律的平等保障等原則具有基本和普遍性質，在談到特定人權的條款中也常被援引。例如公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項規定，人人在法院或法庭之前，悉屬平等。第 25 條規定，每個公民不受第 2 條所述區分的限制而平等地參加政事。在經濟、社會及文化權利方面，聯合國人權事務委員會另通過第 20 號一般性意見，認為歧視影響了經濟、社會及文化權利對世界相當部分人口的落實。不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項要求每個締約國「保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、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、出生或其他身分等等而受歧視。」

不歧視和平等的原則貫穿經濟社會文化權利國際公約，其「前言」強調「人人平等而且不可割讓之權利」，且該公約明確承認「人人」有權享有經濟社會文化權利國際公約規定的權利，特別是工作權、公平和有利的條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。此外，經濟社會文化權利國際公約明確提到某些個人權利方面的不歧視和平等原則。第 3 條要求締約國承允確保男女在享有經濟社會文化權利國際公約權利方面的平等權利；第 7 條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等升遷機會」。第 20 號一般性意見另指出，不歧視是經濟社會文化權利國際公約規定的一項立即和全面的義務。經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項要求締約國在行使規定的每一項經濟、社會

及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第二條

- 一、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、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而受歧視。
- 三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

• 經濟社會文化權利國際公約第三條

本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

監察院調查案例：警察人員雙軌分流

內政部及考選部自 100 年起對警察人員進用改採雙軌分流考試制度，引發社會爭議，認有悖國家考試公平原則。經監察

院調查提出六點調查意見，包括請內政部及考選部應審慎檢討目前考試雙軌制問題，研擬具體改進計畫。然目前改進見復項目僅就內外軌人員錄取率之比例作調整，整體考試雙軌制之架構並未改變，故仍有許多民眾質疑考試之公平性，並向監察院陳情。究制度面應如何兼顧該考試之專業性及公平性，實有深入瞭解之必要，爰監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 有悖公平選才

警察特考雙軌制自 100 年起實施迄今，內政部及考選部已於 102 年開始進行檢討，惟審視整體國家考試制度中，警察特考及一般警察特考係獨有之內外軌考試，其應試專業科目不同、人員錄取比率懸殊，難依工作需求以一致性的考試評分標準落實公平選才制度，且警察特考雙軌制度實施已屆 3 年，兩軌錄取率差距仍大，顯有因人設事之不公疑慮。後續雖檢討並調整內、外軌比例，然監察院收受陳情書狀不斷，外界仍認為雙軌錄取率懸殊，引發公平性爭議。該制度不僅面臨考試科目加考、錄取名額減縮等衝擊，相關機關甚至研議以外軌考訓用之單軌制，造成警校無安定感，反不利於整體警務執行，更顯示整體制度政治妥協性衍生公平性問題。

• 外軌生實務銜接困難

部分陳訴人指出：警察特考外軌一般生錄取率僅 4.5%，比警校生低很多，且係考一般性科目，造成結訓執法時對警察法

規不甚熟悉，且分發不久即因法條引用錯誤受到懲處。

經查警察特考內軌考試之警察情境實務專業考試科目包括警察法規、實務操作標準作業程序、人權保障與正當法律程序等，惟外軌一般警察特考三、四等考試均未納入警察專業科目，而應試係考一般性科目，如行政學、公共政策、行政法、刑法與刑事訴訟法及心理學等，與警察專業知能未有直接關連。此恐不利於未曾習得警察養成教育之外軌生實務銜接，後續執勤人員之專業知能及人身安全亦引發重大疑慮。

- 訓練門檻不一產生不公平競爭

中央警察大學（下稱警大）自 43 年復校（於 25 年創校）及臺灣警察專科學校（下稱警專）自 37 年改制（於 34 年創設）以來，培育優秀警察人才無數，奠定我國警政之根基。惟官警兩校學生分別依相關規定如 3 次未通過三等或四等國家考試，恐將面臨淘汰及賠償就學期間公費津貼情事，顯與警校服務年限及費用賠償辦法原定服務年限之宗旨不同，此「未遵期通過考試者所應負之賠償責任」及「提前離職者所應負之賠償責任」雖有不同，然均屬具賠償性質之違約金（最高行政法院 105 年判字第 59 號判決理由參照）。又雙軌制度實施後因考試競爭加劇，未來恐將持續出現內外軌名額爭議及拉鋸情形，相較於外軌一般生無訓練期間之綁約限制，對於已完成警校公費養成教育卻未通過警察特考門檻而非自願違約者恐有不公，在政府有限經費下亦生浪費教育資源之疑慮，均待主管機關儘速解決。

- 結訓門檻不一造成執法能力落差

警察特考內外軌訓練均以培育學員生具備未來執勤專業知能、熟習最新警政治安交通實務為目標，警察特考與一般警察特考分發擔任工作及所需能力並無二致。然內外軌除應試科目殊異外，考試及格人員之訓練課程並不相當，警技課程時數、強度內容及結訓門檻皆有落差，對於警察從事犯罪偵防、交通執法、聚眾活動處理及逮捕等相關工作等執法能力恐生落差，且造成執法人員自身安全疑慮。相關機關宜強化兩軌體技技能及督導訓練品質，檢討改善訓練內容，相關課程、時數、師資、教材及教學方法。

- 內軌考試大開後門

依現行相關考試規則規定，通過警察四等考試及格且具有大學學士學歷者，得報考警察特考內軌三等考試。由於警察特考三等之內軌考試錄取率較高，成為部分四等外軌人員升遷捷徑。外軌特考人員並無如同警校服役訓練期間公費賠償之問題，部分基層年輕警員錄取四等考試後，即報考三等警察特考內軌考試，做為晉升巡官管道，影響警察勤務正常運作，不利用人機關調度，長此以往，更將衝擊警大發展。另警察特考雙軌制度實施迄今，歷年辭職後再參加四等考試獲錄取之人數逐年增加，以 104 年為例，自願離退警職人員以此方式回鍋的人數已是 100 年的 4 倍多，不僅影響警大養成教育之穩定性，且不利於長期警力培育之穩定性及整體警務向心力，亦引發社會觀感不佳。

- 警校專任師資比例偏低

我國基層警力招募培訓係由內政部警政署預估 2 年後警力缺額、編列教育公費，辦理計畫性招生。因中央警察大學及臺灣警察專科學校之機關定位、組織修正案懸而未決，致機關經費動支及員額編補受限。警專專任教師僅占 7.8%，明顯低於全國大專校院專任師資比率，造成警專兼任跟專任師資比懸殊，專兼任師資比達 1 比 11，損及受教權益，不利於專科班學生受教品質。又四等外軌錄取人員至警專調訓人數逐年增加，專任師資過低亦影響訓練品質，亟待改善處理。

- 內外軌工作投入程度偏差

依內政部警政署用人機關之實務意見及內政部相關委託研究指出，內外軌人員在工作服從性及團結性方面具差異性。內軌警職人員之工作服從性及團結性均高於外軌一般教育體系畢業生，不僅警務工作投入程度不一，且結訓率及流動率亦有差距。為提升結訓率及改善離職率，內政部宜強化相關職前、在職訓練及輔導機制，並謀求整體配套措施，以促進整體警察人力之有效運用。

- 調整應考年齡

日本警校入學考比照國考，採考訓用模式培訓國家警察人力，韓國採教用合一（先教後用）；且日韓警察初任應考年齡，日本研究所報考上限約為 33 歲、大學為 29 歲以下，韓國則為 30 歲以下，明顯低於我國警察應試年齡上限。

由於國家及文化發展差異，各國警察人員教育、考試及任官制度具差異性，雖不宜貿然引用，惟仍得就相類似體制反思我國現況及問題。過去主管機關就日韓制度已多次赴外考察，內政部警政署亦建議公務人員特種考試警察人員考試及一般警察人員考試四等考試年齡上限修正為 28 歲，此涉及整體法令，有賴主管機關協調，併請考試院及行政院督導研議參酌。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見³⁰，監察院函請考試院會同行政院督飭所屬檢討改進見復；另函請考試院及行政院研處見復。

(三) 政府機關改善情形

- 1、考選部於考試院第 12 屆第 103 次會議提報警察人員初任考試制度改革芻議，提出專業取向單一考試制度之改革方向，第一階段擬暫時維持現行警察人員初任考試雙軌制。在既有架構下，參考警察特考應試專業科目，修正一般警察特考四等考試應試專業科目；第二階段則為專業化之單一考試制度，包括應考資格、考試方式、類科與科目等均採單一模式，應試專業科目以警察專業知能之評量為主。
- 2、公務人員保障暨培訓委員會業於 105 年 9 月 26 日函請內政部、內政部警政署確實檢討研提與警察特考錄取人員訓練一致之警技訓練時數（包括射擊、綜合逮捕術及柔道等

³⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：包宗和、王美玉；調查案號：105 內調 0073）。

) 及結訓門檻，並修正 105 年一般警察特考教育訓練課程表函報該會核定，俾利 106 年度即行實施。

- 3、警大及警專兩校未來組織定位，內政部研提「中央警察大學與臺灣警察專科學校兩校未來走向研究報告」，並建議採「維持現狀，並強化兩校師資及教學資源共享」方式，業經行政院同意照辦在案。據指出，為因應目前擴訓人數 4 千餘人所需師資，兼任師資仍有教學必要性，未來辦理組織改造增加教官（師）預算員額數，其兼任比例將可大幅降低，預估 110 年專兼任教官（師）369 人，其中專任 82 人、兼任 287 人，專兼任比可達 1：3.5。
- 4、行政院指出，內政部警政署將持續落實並強化外軌學員職前訓練、在職訓練及輔導機制，期能強化外軌人員對警察工作之認同，有效減少離職率。
- 5、考選部邀請用人機關開會研商就一般警察特考應試科目之修正形成共識，相關考試規則修正案業已完成法規預告，經考選部法規會審議通過，於 106 年 2 月 10 月函報考試院審議。
- 6、內政部自 106 年學年度起之警大學士班四年制及警專專科警員班正期學生組招生簡章中增訂「畢業後連續參加 3 次任用考試，且 3 次總成績距離錄取標準在 30% 以內者，或畢業三年內因傷病、痼疾不能通過特考，持有公立醫院證明者」，免予賠償公費之規定，並由兩校辦理 106 年度招生簡章增訂上開條款完竣。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：原住民生活輔導員甄試舞弊案

據媒體報導，花蓮縣政府原住民行政處於 104 年 1 月 30 日辦理「原住民生活輔導員甄試」，詎該處代理處長等徇情枉法，竟使逾期報名之林姓考生應考，並竄改其成績協助高分錄取。為釐清權責機關或承辦人員處理過程有無重大違法失職及行政責任歸屬等問題，監察委員爰立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 事前未規範甄選遴用方式

本調查案除查明本件甄試舞弊案之發生經過，釐清相關人員應負責任外，亦指出原民會歷來對於地方政府僱用原住民生活輔導員之甄選遴用方式，未設具體規範，對於相關甄選遴用程序亦欠缺實質考核機制等制度面缺失。

• 考試程序未臻嚴謹

花蓮縣政府 104 年 1 月間辦理原住民生活輔導員公開甄選案，未能審慎嚴謹辦理筆、面試程序，又恣意臨時更改考試流程，使不具應試資格者參加考試。另對於試卷及成績統計資料管理鬆散，致給予有心人士可乘之隙。

(二) 監察院調查結果

本案違失人員督固·撒耘（時任花蓮縣政府原住民行政處代理處長，案發後已調整職務為縣政府秘書）經監察院彈劾，

並經公務員懲戒委員會於 105 年 4 月間作成休職壹年之懲戒處分。另花蓮縣政府原住民行政處涉有違失之 1 名科長及 1 名專員，亦經花蓮縣政府各核予申誡 1 次之懲處。

依據本案調查意見³¹，監察院函請原民會檢討改進，並請花蓮縣政府檢討改進並議處相關違失人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、原民會於 105 年 6 月間邀集轄有原住民生活輔導員之地方政府召開研商會議，並據以訂定「原住民生活輔導員公開甄選作業規範」（嗣再修正名稱為「原住民族委員會社工員師公開甄選作業規範」），復於同年 12 月修訂「原住民族委員會原住民社工員師工作要點」，主要修正重點包括聘僱資格、專業知能訓練、督導考核與待遇、爭議處理及救濟途徑等，均函頒地方政府並積極督導落實辦理。
- 2、花蓮縣政府原住民行政處已依監察院調查意見進行檢討，並向各業務科重申，嗣後如辦理相關甄試流程更改事宜，應以書面方式告知相關人員，不可私自更改流程，如再發生則簽報議處。另加強宣導重要公文書及試卷、成績統計等文件資料，應妥善保管並上鎖，避免再生弊端。

本案已結案。

³¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、江綺雯；調查案號：105 內調 0012）。

監察院調查案例：未對外公開甄選清潔隊員案

財團法人中華勞資事務基金會 104 年 12 月 23 日向監察院陳訴，按高雄市政府環境保護局（下稱高雄市環保局）外包廠商惠民實業股份有限公司員工申訴，高雄市環保局辦理「104 年儲備清潔隊員（含駕駛）內部甄試」，僅限該局暨所屬機關之臨時人員報名參加，排除承包該局於各區清掃道路之委外廠商所屬人員，疑有徇私及違背政府機關用人公平、公開之原則。為瞭解本案適法性及作業合理性，爰經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 甄選未透明公開

高雄市環保局於 104 年間辦理儲備清潔隊員（含駕駛）內部甄試，報名資格僅限於該局服務之既有臨時人員，未對外公開甄選，雖難謂有違當時人事規定且屬地方自治事項，惟政府機關用人以公開、公平、透明之程序為之，已為主流趨勢，且不致衍生民眾對該局用人公平與正當之質疑。

• 以現行甄選方式進用人員流動率高

高雄市環保局清潔隊員因離職、退休等因素致流動性極大，每年約須遞補 200 人以因應日趨繁重的環保業務。惟辦理 104 年儲備清潔隊員（含駕駛）之內部甄試，已遭外界質疑違背政府機關用人公平、公開之原則。宜務實檢討現行甄選方式及相關人事規定，建立完備周全機制，並對外公開徵選資格、

工作項目及性質等資訊。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見³²，監察院函請高雄市環保局檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

高雄市環保局已研訂完備周全之甄選機制，預定自 106 年起辦理各區清潔隊儲備臨時隊員甄選工作時，將對外公開徵選資格、工作項目及性質等資訊，採行公開甄選之機制，確保有資格者均有公平參與競爭之機會，避免民眾因資訊不足而產生質疑。

本案已結案。

◆ 評析

依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分，女性的政治參與高，除總統為女性外，女性立法委員占了新選出立法委員席次之 38%；然女性在職場仍遭受一定程度的歧視，與男性員工相比，女性員工較少擔任管理職，薪資也較低³³。此外，衛生福利部（下稱衛福部）在 2016 年 3 月調查 18 歲至 74 歲的女性，

³² 詳見監察院調查報告（調查委員：蔡培村、楊美鈴；調查案號：105 財調 0046）。

³³ 據 2015 年的數據顯示，男女如擔任同等職務，女性的薪資平均僅為男性 83%；另法律雖禁止因懷孕或結婚解雇員工，然據婦女新知基金會 2015 年的調查顯示，50% 的受訪婦女表示曾因懷孕而遭雇主刁難；49% 的受訪者表示曾因懷孕被調職或調部門；15% 表示曾被要求離職。

發現 26%的受訪者曾遭受親密關係暴力，其中以精神虐待最為普遍（21%的受訪者曾受精神虐待），其次為肢體暴力（10%）、經濟暴力（9.6%）、性暴力（7.2%），以及跟蹤和/或騷擾（5.2%）³⁴。

臺灣對於性侵害之定義，主要規範於刑法及性侵害犯罪防治法，分為性交及猥褻兩種行為類型；性騷擾則規定於性騷擾防治法、性別工作平等法及性別平等教育法，主要分為交換利益性騷擾及敵意環境性騷擾兩種類型，且構成主觀上不受被害人歡迎之要件³⁵。本章列舉兩案均屬男性上司對女性部屬之性騷擾，均經監察院調查後，除彈劾違失人員外，並請機關就系統及程序面違失確實檢討改進，以落實性別平等及兩性平權。

綜觀全球少數或原住民，大多經歷外來經濟體制、殖民統治及強勢文化等衝擊，使其生活環境易呈現粗重勞動力比例高、社會安全低、自我認同低等行為表現。臺灣的原住民亦有家戶所得偏低、失業率高、教育程度偏低、自有屋比率低、部落建設落後等問題³⁶。依 2016 年度「各國人權報告」，臺灣官方認定的原住民部族有 16 個，占總人口約 2%。法律保障原住民公民權和政治權平等，並促進其語言和文化的保存和發展。在

³⁴ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告—臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

³⁵ 高鳳仙，《性侵害及性騷擾之理論與實務》，臺北：五南圖書，2016 年，頁 21-27。

³⁶ 高正尚，〈建構台灣成為最重視原住民人權的國家〉，《原住民族人權與自治》，臺北：前衛出版社，2001 年，頁 21-27。

立法委員 113 個席次中，原住民擁有 6 個保留席次，由原住民選民選出，另有兩名不分區的原住民立委。然仍有許多原住民涉及違反槍砲彈藥刀械管制條例和野生動物保育法等規定而被判刑。

監察院探究原住民族人權保障，發現雖然臺灣早在 94 年 2 月 5 日制定原住民族基本法，但因子法立法延宕，使原住民傳統文化與風俗不僅未受到重視，尚可能因維繫傳統文化肇致違法情事。案經監察院調查後，相關主管機關已分別修正水利法等規定，期能迅速將其他子法送請立法院審議，保障原住民族權益。

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。為實踐憲法保障人民應考試權之意旨，國家須設有客觀公平之考試制度。另憲法第 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。是以，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）。針對警察人員雙軌分流、原住民生活輔導員及高雄清潔隊員等甄選案，均屬公部門相關甄選或考試，理應採較高標準，避免外界質疑，以貫徹我國職業上的平等權。

第三章 生存權

世界上首次以憲法保障生存權者為 1919 年德國威瑪憲法，該憲法否定君主制，採以立憲主義之民主制，主張國家應積極讓人民實現「像人那般生存」的權利。1945 年聯合國憲章宣示促進人權乃聯合國重要任務；1948 年世界人權宣言及 1966 年公民與政治權利國際公約均強調生存權具體的保障內容³⁷，現在生存權已成為人權之重要基礎。本章由生命權及人身安全兩個概念，闡述監察院於 2016 年調查相關案例。

一、生命權

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第六條

- 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

³⁷ 大須賀明（林浩譯），《生存權論》，臺北：元照出版公司，2001 年，頁 3-7。

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。

聯合國人權事務委員會於 1982 年在第十六屆會議通過第 6 號一般性意見，指出公民與政治權利國際公約第 6 條所闡明的生命權，乃當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時，也絕不允許減免的最重要權利。又第 6 條第 1 項明確規定，任何人之生命不得無理剝奪，這是極其重要的規定。國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題。因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以約束和限制；又締約國須採取積極措施，保障這項固有生存權利。

監察院調查案例：降低兒童死亡率案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，為提升我國兒童醫療品質及就醫可近性，衛福部雖已推動各項兒童醫療相關政策，惟我國兒童死亡率仍較其他先進國家為高，亟待研謀改善，經監察院內少及少數民族委員會推派監察委員調查。

(一) 監察院調查發現

• 我國兒童「健康與安全」排名墊後

102 年至 104 年各年度兒童每十萬人口粗死亡率分別為 45.1 人、46.1 人及 48.9 人，且年年升高，主要死因為惡性腫瘤、先天性畸形變形及染色體異常、事故傷害及心臟病等；中華民國兒童健康聯盟於 103 年出版之「臺灣兒童健康幸福指數」一書，指出我國兒童健康福祉之「健康與安全」面向與 23 個 OECD 國家相比，總排名為第 22 名，顯見我國兒童健康安全較先進國家落後甚多。

• 醫院執業之兒科專科醫師偏低

102 年至 104 年國內領有兒科專科醫師證書在「診所」執業人數及占總執業人數比，分別為 2,350 人（62%）、2,454 人（63%）及 2,473 人（62%）；但是於「醫院」執業人數分別為 1,440 人（38%）、1,441 人（37%）及 1,494 人（38%）；換言之，102 年至 104 年領有兒科專科醫師證書在「醫院」執業之人數低於四成。

• 正視兒童醫院面臨的困境

衛福部應正視國內兒童醫院面臨的經營困境，如評鑑基準是否偏高、全民健保給付是否偏低、對外募款的限制規範，以及東部偏遠地區相對缺乏兒童急重難症醫療資源等相關問題。另應落實執行已規劃的兒童重難症就醫友善網絡建置，並繼續辦理整合醫療、社政及警政司法三方專業的兒少保護醫療服務。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見³⁸，監察院函請衛福部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部已於 105 年 10 月 12 日委託辦理「臺灣兒童死亡原因複審及分析先驅計畫」，建立本土的兒童死因複審機制，期增進對國內兒童死亡原因的瞭解。
- 2、為持續改善嬰兒死亡率，衛福部正規劃辦理 106 年高風險孕產婦健康管理試辦計畫，及極低出生體重 (<1,500 公克) 早產兒追蹤關懷先驅計畫。
- 3、衛福部規劃於 108 年將受僱醫師全面納入勞動基準法適用範圍，並已逐步研擬相關配套措施。
- 4、105 至 106 年完成第一輪兒童醫院評鑑審查後，將收集相關建議，提至 106 年委員共識會議討論，並於第一輪評鑑完成後進行制度、基準、任務指標之檢討修正。
- 5、106 年醫院部門健保總額預算已於非協商因素「醫療服務成本指數改變率」增加預算 60 億元，經與醫界協商討論及規劃方向，將用以調整「全民健康保險醫療服務給付項目及支付標準」重症項目。
- 6、衛福部辦理 105 至 107 年度「提升急診兒科醫療品質及資源整合計畫」，東部地區已補助花蓮縣國軍花蓮總醫院，以提供 24 小時之兒科專科醫師看診。
- 7、衛福部辦理 105 至 108 年度「醫學中心或重度級急救責任

³⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：江綺雯；調查案號：105 內調 0097）。

醫院支援離島及醫療資源不足地區醫院緊急醫療照護服務獎勵計畫」，其中花東地區提供 18 名專科醫師支援在地醫院，包含 5 名支援之專科醫師（2 名兒科醫師及 3 名婦產科醫師），用以協助提升獎勵醫院高危險妊娠孕產婦及新生兒（含早產兒）照護能力，以強化偏遠地區緊急醫療服務品質。

- 8、衛福部將研議規劃於現有的「健保快易通」系統內增置具兒科重難症醫療特色之就醫網絡資訊，並結合「兒科重難症醫療照護團隊獎勵方案」團隊，開發相關 APP 等應用軟體。
- 9、衛福部已於 105 年 12 月 26 日邀集專家學者與該部相關單位（保護服務司、心理及口腔健康司與醫事司）召開諮詢會議，討論兒少保護醫療小組設置方式、角色任務與社政主管機關，期透過督導地方政府於受理兒虐事件通報，加強運用兒保醫療小組之醫療專業評估，以協助辨識其受傷原因，落實處遇計畫。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：無效醫療折磨老人

有位老校長 7、8 年來在呼吸照護病房倚賴呼吸器維生，飽受無效醫療折磨，子女為領取其 18% 利息之退休俸，竟不願拔除呼吸器管線使其安寧善終。本案顯示家庭暴力之老人虐待問題及無效醫療問題，政府部門是否提出有效防治對策，以維護基

本人權，有進一步深入了解之必要，爰經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 應訂定呼吸道插管之臨床準則

衛福部應研議呼吸道插管之臨床準則，減少不必要之插管，並就呼吸器依賴照護之發生、預後、倫理困境、成本效果及預防發生等議題進行深度探討。

• 研擬無效呼吸器脫離方案

衛福部中央健康保險署（下稱健保署）應研擬獎勵方案，鼓勵 ICU（加護病房，Intensive Care Unit）、RCC（呼吸照護中心，Respiratory Care Center）及 RCW（呼吸照護病房，Respiratory Care Ward）照護階段提升呼吸器脫離率，減少後續長期呼吸器依賴患者人數，並至各個醫院 ICU、RCC 及 RCW 實地查核，以真正瞭解呼吸器脫離困難的原因，並建置稽核制度及協助脫離呼吸器之平台。

長期使用呼吸器病人之臨床照護

衛福部應協助醫界形成長期使用呼吸器病人之臨床照護共識，針對插管且無法救治之末期病患建立撤除維生設備適當時機實施步驟等臨床準則，並鼓勵家屬主動要求評估患者是否屬於末期病患，以決定是否進行安寧緩和醫療或撤除呼吸器等後續治療處置時之判斷。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見³⁹，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、國家衛生研究院探討呼吸器依賴照護之發生、預後、倫理困境、成本效果等議題，所建置長期追蹤資訊庫「台灣呼吸器使用決策資訊網」(<http://mvp.nhri.org.tw/>)，已於105年6月10日開放各界下載參考使用。
 - 2、健保署各分區業務組依「全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查辦法」規定進行審查，105年辦理情形：專業審查計181家，ICU、RCC及RCW抽審件數分別為1,253件、237件及2,418件。實地訪查家數計38家，ICU、RCC及RCW抽訪個案數分別為24人、33人及173人。
 - 3、106年度公開徵求專業團體，針對插管且無法救治之末期病患建立撤除維生設備實施步驟等臨床準則。
- 本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：出獄家暴男槍殺妻子案

施男與潛女於101年9月27日結婚，婚後潛女數次自行或經醫事人員通報家庭暴力防治中心，表明遭施男家暴，且曾於

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、江綺雯；調查案號：105內調0006）。

103年12月10日獲發民事保護令，有效期間10月，潛女亦曾致電家庭暴力防治中心，表示因不堪施男之家庭暴力行為，已於103年8月間逃離彰化市住處，即將至新北市汐止區任職，而在臺北市內湖區之宿舍居住。嗣施男於103年10月22日因妨害性自主案件羈押，並因另案執行有期徒刑，於104年10月29日出監。潛女知悉施男出監，於104年11月4日致電家庭暴力防治中心，表示對以往之家庭暴力恐懼，亦憂心施男出監後之行為等情。然施男出監後，知悉潛女可能在新北市汐止區之商家任職，於105年3月10日上午攜帶槍彈，駕車至新北市汐止區之潛女任職之商家。施男進入商家後未發現潛女，詢問店員後得知該商家在新北市汐止區另有分店。嗣後施男進入該商家，見潛女在櫃檯內，施男要求潛女一起離開，潛女不予理會，施男拿出手槍近距離向潛女頭部開槍射擊，嗣後潛女因傷重不治，於同日下午1時20分許死亡。究受羈押人如因他案入監執行，受訴法院撤銷羈押之考慮因素為何？通常保護令之執行應如何發揮其效？實有深入調查之必要，爰經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 未積極處理即草率結案

彰化縣政府社會處於處理求助意願低落且缺乏信任關係之個案，未能深入察覺案主潛女遭施男高壓權控，為積極性之處遇，即草率結案，肇致潛女持續處於家庭暴力之環境及循環，未能夠提供妥善之協助。

- 機關間橫向聯繫不足

彰化縣政府社會處、警察局及衛生局間之橫向聯繫不足，致無法察覺潛女長期遭受施男之家庭暴力、精神虐待及高壓權控，家庭暴力安全防護網未能完善建立。

- 率爾解除列管

新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（下稱家防中心）已知潛女曾於外縣市進行多次求助，於多次聯繫潛女未果之下，未與外縣市網絡聯繫，面對重複通報之高危機個案，敏感度有所不足；且該府家防中心及警察局等機關，亦僅經一次高危機會議討論，即率爾評估潛女安全並解除列管，錯失救援潛女之契機，肇致憾事發生。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁰，監察院函請彰化縣政府、新北市政府檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、彰化縣政府

(1) 社政與網絡單位（警政、衛政等）透過聯繫會報，於業務或個案處理上讓資訊串連；若遇到需即時處理的個案，隨時聯繫各窗口討論相關策略與作為。

(2) 104 年起，除增加篩案 3 名社工人力外，並加強社工人

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒；調查案號：105 內調 0093）。

員的專業知能教育訓練，提醒直接服務社工在處理個案上，若找不到被害人，可藉由被害人的其他利害關係人（如親戚、朋友、同事或鄰里資源等）詢問相關資訊；若被害人拒絕訪視，請主責社工務必聯繫通報人（或通報單位），必要時會請警政單位啟動協尋機制，俾強化社工人員的敏感度。

- (3) 強化結案評估機制：從 105 年起，承辦案件尚進行結案，至少要有 2 位督導透過結案評估會議，2 位督導同意時方可結案。
- (4) 全面篩檢所有在案中不願接受協助的個案，並請警政單位協訪。
- (5) 設計製作家庭暴力被害人權益告知書（手冊），已於 105 年 12 月 30 日修訂完成。
- (6) 請社工人員善用風險檢測工具，隨時檢具家暴被害人安全評估。
- (7) 113 通報資訊應讓所有網絡單位確實掌握正確訊息，強化橫向溝通與聯繫。
- (8) 100 年因曹小妹事件訂定「社政與警政機關處理家庭暴力兒童及青少年保護聯繫機制」中，即就緊急案件規定逕由 110 指派任務，由員警前往協助處理；針對一般案件，例如屢次家訪未遇者，社政單位於 2-3 天前透過「社政與警政機關處理家庭暴力、兒童及青少年保護案件聯繫通知單」提出請求警方協助。
- (9) 加強員警的敏感度，如提供更多元資訊予員警，目前內政部警政署與衛福部正討論介面串連事宜；將於常年訓

練中透過特殊案例分享、提供量化數據等方式，讓員警知悉如何掌握更多案情或相關資訊，以提升處理家庭暴力事件之能力。員警在處理家暴案件時，應視現場情況，予以緊急救護、控制現場、維持秩序及適當隔離當事人，依需要通知社工人員或分局現場勘查人員到場協助處理，務必當面確認被害人安全，尤其遇到高壓權控型之相對人，更應當面確認被害人安全。當員警於現場處理家暴案件時，發現相對人不願配合，警方將依妨害公務移送。

- (10) 自 104 年組織改組後，自殺防治通報系統已可看出家庭暴力通報事件。於 105 年 5 月召開自殺通報個案關懷訪視計畫第二次工作檢討會時，已提醒自殺防治訪視關懷員協助進行通報，建立網絡單位知會機制。建議自殺防治關懷訪視紀錄中，建立督導查核（點）機制。
- (11) 醫療院所務必針對家暴案件有急診或住院需求的個案，確認其家屬通報情形。

2、新北市政府

- (1) 針對重複通報案件及跨轄案件處理之檢討策進，已透過會議、教育訓練及個案督導等方式，持續請社工人員於受理案件後，先查詢過往家庭暴力相關通報紀錄及危險評估情形。高危機案件需與外縣市聯繫瞭解以往處理情形；如為他轄轉介個案，亦主動連繫他轄服務單位，以瞭解過往家暴案件危險評估及服務情形。
- (2) 社工人員對於親密恐怖主義型的相對人，於服務過程中

請相關單位協助查明相對人的基本資料，以對案主提供更為周延的服務；另對有相對人施暴史且會跟蹤被害人行蹤之案件，提高案主危機意識，並對高危機而連絡不易之案主，透過網絡單位合作約訪面談，以與案主擬訂相關安全計畫。

- (3) 針對被害人將保護令撤回聲請之檢討方面，該府家防中心接獲撤銷聲請之裁定書，社工人員應聯繫被害人，瞭解撤回原因及討論安全維護事宜。
- (4) 每月召開家庭暴力安全防護網聯合評估會議，現已全面運用衛福部委託研究之「家庭暴力高危機個案解除列管評估指標」（下稱解列指標），透過警政、社政、衛政等單位填寫之解列指標評估表及相關網絡單位之討論，及邀請專家學者與會一同評估討論後，再行決定應持續列管或解除列管。
- (5) 透過與相關會議（如該府家防中心會議、主管會議、委外單位聯繫會議、網絡會議等）及傳送會議紀錄等方式，將衛福部或該府召開重大家庭暴力事件個案研討會議決議轉知第一線同仁知悉，以提高其服務高危機案件之敏感度，並瞭解中央或新北市政府重大決議與應配合事項。
- (6) 配合衛福部家庭暴力安全評估網計畫，由新北市政府家防中心辦理相關高危機家庭暴力案件評估及處遇服務之教育訓練，包含高壓權控家庭暴力樣態及處理等課程，使防治網絡單位人員透過教育訓練瞭解高危機暴力之樣態及處理方式。106 年度持續對社工人員辦理新進及在

職教育訓練，並辦理親密關係高危機案件個案研討會議，持續精進專業敏感度。

- (7) 新北市政府警察局針對相對人約制告誡部分，加強與外縣市警局綿密聯繫，另針對未參與試辦「解除列管評估指標」之縣市，協調其完成約制後，一併協助該局填答評估結果，俾掌握更真實危險狀況。

3、衛福部

- (1) 為協助第一線受理親密關係暴力人員能妥適評估被害人之危險程度，該部業完成建構臺灣親密關係暴力危險評估表，並自 100 年起將該表納入家庭暴力事件通報表中，要求責任通報人員於受理親密關係暴力通報案件時，應確實運用該表對被害人進行危險評估，以及早辨識高危機案件，並納入各直轄市、縣（市）之家庭暴力高危機個案網絡會議，共同評估被害人致命風險；另擬訂相關行動策略，以維護被害人人身安全。目前各防治網絡成員均能妥適運用上表及早辨識出高危機案件，但經各防治網絡積極介入後，在評估被害人致命風險是否明顯降低時，多半只能憑各防治網絡成員之實務經驗作為判斷依據，尚乏一致性及客觀性之評估輔助工具。
- (2) 為協助各防治網絡成員妥適評估高危機案件之動態危險評估因子及致命風險降低程度，該部業委託專家學者發展高危機個案解除列管之多面向評估指引，並於 104 年起於各直轄市、縣（市）政府進行試辦計畫，使該指引能貼近第一線實務工作之需求。104 年至 105 年計有臺北市、新北市、臺中市、高雄市、雲林縣、屏東縣及花

蓮縣等 7 縣市參與試辦計畫，106 年度則擴大推廣至桃園市、基隆市、新竹市、苗栗縣、彰化縣、宜蘭縣、臺東縣等 7 縣市，期協助各防治網絡成員運用上開評估輔助工具，妥適評估被害人之動態危險及致命風險降低程度。

- (3) 為使各防治網絡人員能確實推動家庭暴力安全防護網計畫，該部訂有「家庭暴力安全防護網分科分級訓練架構」，針對各直轄市、縣（市）政府推動此計畫之相關防治網絡人員，訂定應接受之教育訓練課程，依據人員類別及年資深淺區分為共同科目、各網絡單位需加強之分科項目，及主持人訓練課程，並要求各直轄市、縣（市）政府每年應至少辦理 1 梯次共同科目，俾強化各防治網絡成員推動本計畫之相關專業知能。另該部每年均會定期辦理本計畫行政作業講習，俾強化各直轄市、縣（市）警政、社政及衛生醫療業務承辦人之專業知能，進而協助轄內各防治網絡成員順利推展本計畫。
- (4) 考量第一線警政、社政、衛生醫療、教育、移民、檢察、司法等人員異動頻繁，為使各直轄市、縣（市）政府能有系統地推動本計畫，該部編製家庭暴力安全防護網計畫工作手冊，並預訂於 106 年度完成印製，後續將寄送至各直轄市、縣（市）政府，以作為其辦理新進人員教育訓練的參考，俾有系統地協助第一線防治網絡成員瞭解家庭暴力安全防護網計畫之緣起、內涵、各防治網絡成員的角色與職責及運作方式等。
- (5) 為促進各防治網絡成員及時交換相關資訊，確實掌握高

危機個案所面臨之風險因子，該部業於 101 年開發建置「家庭暴力高危機個案網絡會議作業平台」，除可透過該平台即時派案予各地方政府之警政、社政及衛政單位，由各單位依權責立即進行必要處置，並可將各單位之評估意見及辦理情形即時彙整，俾利各網絡成員隨時交換個案相關資訊，且當個案離開原居住地時，透過該系統可即時進行轉介，以建立整合性評估及提供被害人相關保護服務。

- (6) 鑑於家庭暴力高危機案件當事人常合併有精神病、自殺傾向或施用毒品等情事，為協助第一線人員即時掌握前開致命風險因子，該部業完成上開系統與「精神照護資訊管理系統」、「自殺防治通報系統」及「毒品成癮者單一窗口服務系統」之資料介接事宜，俾協助第一線社工人員、精神疾病社區關懷照顧訪視員、自殺防治關懷訪視員、毒品危害防制中心關懷訪視員及時瞭解自身所服務之個案是否同時合併有上開風險因子，並有助於各防治網絡單位共同對個案及其家屬提供整體性服務。
- (7) 為檢視上開跨網絡合作機制之辦理情形，該部除透過每年定期召開之檢討會議進行檢視外，106 年度並將「家庭暴力高危機個案跨網絡合作機制」納入中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫，期透過高危機個案網絡會議召開情形、共通性問題檢討機制、合併多重問題特殊個案合作機制及運作情形等面向，檢視各直轄市、縣（市）執行情形，並對各直轄市、縣（市）政府待改善之處提出建議。

本案已結案。

二、人身安全

公民與政治權利國際公約第 9 條強調，人人有權享有身體自由及人身安全。聯合國人權事務委員會所提第 35 號一般性意見更進一步指出，公民與政治權利國際公約第 6 條所保證的生命權與第 9 條第 1 項規定的人身安全權產生重疊。人身安全權的範圍可以說更廣一些，因為它還涉及不屬於生命威脅的傷害。是以，生存權除包含上開生命權外，亦應將人身安全的概念納入，始得完整。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第九條

- 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。

聯合國人權事務委員會針對個人享有身體自由及人身安全的權利（公民與政治權利國際公約第 9 條）提出第 8 號一般性意見，後於 2014 年 12 月 16 日公布第 35 號一般性意見，取代前述第 8 號一般性意見。第 35 號一般性意見指出「世界人權宣言」第 3 條主張，人人有權享有生命、自由和人身安全，此乃「世界人權宣言」保護的第一項實質性權利。公民與政治權利國際公約第 9 條承認和保護人身自由和人身安全，對個人和整個社會具重要意義，剝奪人身自由與安全係影響人類享受其他權利的主要手段。

個人享有人身安全的權利旨在保護個人身體或精神不被故意傷害，不論受害者是否被拘禁。官員如果無故傷害別人身體，即侵犯了人身安全權。此外，除消極的避免侵犯人身安全，第 35 號一般性意見另要求締約國採取適當措施，對公共場所人員受到的死亡威脅做出反應，通常是保護個人免受可預見來自政府或私人對生命或身體完整的威脅。締約國既要採取措施防止未來的傷害，又要採取回溯措施，如針對過去的傷害執行刑法。例如，締約國必須針對不同類受害者所遭受不同形式的暴力作出適當反應，如對人權捍衛者和記者的恐嚇，對證人的報復，對婦女的暴力，包括家庭暴力，武裝部隊中戲弄新兵，對兒童的暴力，基於性傾向或性認同的暴力，以及對殘疾人的暴力。值得注意的是，人身安全權並不是針對所有對身體或精神健康的危險，也不涉及作為民事或刑事訴訟對象間接受到的健

康影響。

一般而言，我國公部門或人員已少有直接或故意損及人民生存權之情事，但在採取適當措施保障人身安全乙節，仍有些許進步空間。本節列舉監察院 2016 年調查與人身安全相關之案件，供各界參閱。

監察院調查案例：國小校園安全案

104 年 5 月 29 日一名男子進入臺北市北投文化國小，隨機殺害女童事件，引發校園安全警訊；「教育部推動友善校園計畫」中，推動校園安全之策略如何？「視覺穿透性」之校園圍籬措施，是否衍生校園安全疑慮？校園安全管理措施與機制是否周全？有無落實安全防護與宣導工作？相關主管機關是否善盡監管之責等情案，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 校園友善空間忽略校園安全

對於國民中小學發展「校園友善空間」或「校園圍牆」、「社區本位」或「校園本位」之平衡，現階段並無絕對定論。目前校園開放實際執行情形，係由各校依其環境規劃及校園安全防護機制決定開放策略。然而，教育部依法負有規劃整體校園安全政策及措施之責，雖自 93 年起推動「友善校園總體營造計畫」及後續 100 年修正「教育部推動友善校園計畫」，並交

由各縣市政府自行辦理開放事項，惟前後計畫均未列入校園安全之相關配套策略，實對各縣市政府及學校因應外人入侵、騷擾師生之防制策略及整體規劃有所不足。

- **未訂定校園安全法規**

校園安全攸關師生生命安全，教育部對於其整體規劃及協調監督作為責無旁貸。然實務上各地方縣市政府授權學校自行訂定開放規定，對於校園開放後衍生管理及安全維護問題，教育部未訂定國民中小學校園安全之法令規定或應循事項，俾供各縣市政府訂定自治條例及督導檢核之遵循。又仍有縣市政府未訂定相關規範或原則，僅由各級學校自行規劃辦理校園開放事項，顯見開放校園之評估標準及原則不明確，恐有部分學校或因外界不當壓力，未經評估而逕予開放，致國中小學校安措施難以確實督導及落實，未發揮統籌協調之效。

- **課後人力配置忽視校安維護**

目前國民中小學學生在校時間延長，課後校園安全維護人力配置有限，於文化國小割喉案件中，更反映目前國民中小學未落實集中配置課後教室之問題。對此，各縣市政府及各學校情況不一，難以落實課後教室集中配置原則或採行有效配套措施，有待主管機關儘速檢視釐清。而教育部迄未訂定教室場地出借之安全管理規範，與各縣市政府均未能依法督導落實集中管理或針對實務困難採行有效配套措施，復未全面盤整現行校園安全維護機制、保障師生安全，宜儘速進行全面盤整規劃，並積極宣導，強化師生安全意識。

- **課後教室未集中配置**

臺北市政府於文化國小割喉案件後實施相關校園安全教育訓練，如學童安全教育部分，為強化師生自我防護知能，教育局持續要求各校利用相關課程或集會時機，加強學生安全意識及被害預防觀念教育宣導，內容包含自我安全保護、危險環境辨視、各類求助資源及意外狀況發生之應變、求助與演練等，期使學生具備自我安全防護的觀念與能力等。然基於國民中小學學生在校時間延長之趨勢下，課後校園安全維護人力配置有限，於文化國小割喉案件中，更反映目前國民中小學未落實集中配置課後教室之問題。對此問題，臺北市政府雖已實施相關評估檢討及改善措施，後續仍應持續督導落實改善。

- **圍牆安全措施**

文化國小案後，臺北市政府已進行校園圍牆紅外線裝置系統（電子圍籬）強化，縱國民中小學校園圍牆政策與校安雖未經證明有絕對因果關係，然因應不同圍牆類型仍有不同安全條件，部分縣市政府仍認有安全疑慮，應補行相關配套措施，以維護校園安全；惟教育部迄未通盤進行評估，相關配套及安全維護措施仍有不足，應儘速檢討。

- **校園緊急求救裝置未普及**

各縣市普遍開放國民中小學提供社區民眾使用及共享空間之趨勢下，各種校園安全空間配置及求救裝置等硬體設備之妥適性更顯重要。目前國民中小學校園緊急求助鈴設置情形，國

民中學設置緊急求助鈴計 712 校，占全國總數比率 85.07%；國民小學設置緊急求助鈴計 2,139 校，占全國總數比率 80.96%，顯見國民中小學校園緊急求救裝置尚未普及，且數量不足或未設置緊急求救裝置情形。為強化校園安全，教育部宜參酌相關意見，儘速釐清、整體評估校園配置及緊急求救裝置設立情形，以透視死角，確保學生在校安全。

- **幼兒園之校安維護**

幼兒園常位處國民中小學不相連之校地或緊鄰校區角落地，且園區配置之教職員人力稀少，加以幼兒學生較多，尚難發揮自我保護之能力，更加劇校安維護困難性，攸關幼兒身心安全。經監察院調查瞭解各縣市盤點及督導辦理情形，多有落差，部分縣市亦反映亟需通盤檢視強化，均待教育部儘速督導通盤檢討為宜。

- **校園安全維護人力普遍不足**

校園安全維護人力雖非國民中小學正式法定編制人員，惟相關人力普遍不足，且因各縣市財政狀況不同而有落差，即使以目前人力相對充沛之臺北市，仍有許多待強化之配套措施，若干縣市人力更顯匱乏。教育部及各縣市政府應通盤了解，並謀求改善之道。

- **校安機制橫向協調不足**

內政部警政署雖於 91 年起陸續辦理維護校園工作事項，自 95 年起該署與教育部共同推動各警察分局與轄內學校簽訂「維

護校園安全支援約定書」，以共同合作實施相關校安業務。惟自 97 年 8 月 19 日起所實施「共同推動校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫」，至 101 年未經正式會同評估成效及需求，即先行停止推動、函告廢止。嗣內政部警政署雖續行推動修正計畫，教育部仍未積極協同辦理，顯示二機關推動校安機制之橫向協調不足，致校安計畫懸而未決，應儘速溝通評估。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴¹，監察院函請教育部及臺北市政府教育局確實檢討改進；另函請教育部會同內政部警政署共同研處推動校安機制。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北市政府教育局於 105 年 3 月 10 日函發臺北市公私立「國民小學課後照顧服務班及課後學藝活動實施要點」，請所屬公私立國民小學切實辦理安全管理維護事宜；同年 3 月 29 日函發各校配合辦理，以確保校園開放或外借場地時師生安全及校區財產之保障。
- 2、臺北市政府教育局設置機械保全及假日人力保全、成立校園開放時段之志工巡守隊、於重點時段增強保全人力（每校每日增加 3 小時值勤時數），及推動「校園安全警監系統」，105 年全面補助學校設置校內監視系統或智慧型電

⁴¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：蔡培村、李月德、楊美鈴；調查案號：105 教調 0005）。

子防護圍籬。

- 3、為統整校園安全防護措施，教育部體育署於 105 年 3 月 24 日函知各縣（市）政府及全國各級學校，除依「國民體育法」等規範辦理校園運動設施場館開放事宜外，並加強校園開放後之安全維護。另定期檢討校園運動設施場館開放管理相關辦法，並檢視是否已納入校園運動設施開放之生活管理（含校園安全防護）等配套措施。
- 4、教育部 104 年 12 月 28 日及 105 年 1 月 13 日先後函發「近期校外人士入侵校園案例暨有關強化校園安全防護機制應行注意事項」及「為強化高級中等學校校園安全工作說明事項」、教育部國民及學前教育署（下稱國教署）於 104 年分別函頒「校園安全防護注意事項」與「強化校園安全防護機制實施計畫」，訂定中央、地方及學校之三級運作平台及預防策略；國教署又於 105 年 6 月 27 日函發「進用身心障礙人士擔任警衛從事校園安全維護相關工作注意事項」。
- 5、國教署 104 年度計補助 288 所公立國中小約 1,040 間老舊廁所裝置緊急求救設備，105 年將繼續辦理補助。104 年度檢討可用經費，補助各地方政府協助轄屬學校設置警監系統（包含電子圍籬）等校園安全相關設備，共 320 校總計新臺幣（下同）3,433 萬 9,150 元；105 年專案編列校園安全維護經費 2 億 5,925 萬 6,000 餘元。
- 6、教育部訂定「幼兒園評鑑辦法」，要求各直轄市、縣（市）政府主管機關至多以每五學年為一週期，進行轄區內所有幼兒園評鑑作業，其中評鑑類別之基礎評鑑項目包含「

安全管理」；又完成修正「強化校園安全防護機制實施計畫」，並於 105 年 8 月 5 日函請各直轄市教育局及各縣（市）政府，要求各幼兒園加強教職員工生自我防護教育。

- 7、教育部業於 105 年 4 月 12 日邀集內政部警政署、各直轄市及縣（市）政府教育局（處）召開研商「校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫」會議，決議由該部及內政部警政署共同推動前開計畫，分工單位包含各縣（市）政府教育局／處及各直轄市、各縣（市）警察局。該部並函知各地方政府配合於 105 學年度起推動實施本計畫。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：復興航空墜毀澎湖案

復興航空 ATR-72 型班機（GE222）於 103 年 7 月 23 日晚間墜毀澎湖，造成 48 人罹難之重大飛安意外，究係惡劣天候影響？抑或人為操作不當、機件故障所致？航管單位及航空公司是否罔顧旅客安全，草率放任冒然飛行？本案疑點甚多，監察委員認有調查釐清之必要，爰立案調查。

（一）監察院調查發現

• 跑道起降之決定機制未盡周延

依據飛航管理程序、「空軍馬公基地『高攔截網、攔截鋼繩』操作及管制標準作業程序」等規範，航空器通常逆風起降，惟駕駛員請求使用另一方向跑道降落時，於空軍天駒駐防戰

術戰鬥機部隊（下稱天駒部隊）4 月至 9 月進駐馬公基地期間，由高勤官決定後通報相關單位。

103 年 7 月 23 日麥德姆颱風來襲，馬公機場仍保持開放，因跑道能見度僅 800 公尺，未及特高頻全向信標定位台（VHF Omni-directional Range，VOR）設備之降落標準，駕駛員請求另一方向跑道降落，惟有關跑道使用選擇之作業機制，交通部民用航空局（下稱民航局）及國防部空軍司令部之說法卻不一。另馬公機場跑道於 100 年至 102 年整修期間，天駒部隊暫停進駐，自 103 年 4 月跑道整修完畢開始進駐，民航局因應部隊進駐之作業亦有不足。又長期以來，民航局及國防部空軍司令部並未正視馬公機場氣象資料之供應方式，存有無法提供航管人員即時查詢及提升「終端資料自動廣播服務」播報服務效率及品質等問題。

- 跑道視程數據未能及時提供

提供有助於飛航安全與效率建議及資訊係屬飛航服務目的之一，馬公塔臺既已由自動氣象觀測系統（Automatic Weather Observing System，AWOS）發現跑道視程數據之變化，並於 18 時 06 分曾向七天中預報長證實 AWOS 的即時跑道視程數據是正確的，且可報給駕駛員參考。惟塔臺卻以該數據之變化有疑慮，仍以七天中所提供資料為準，未能於民航機最後進場階段，落實更新資料。

- 天駒部隊稽延變換跑道之決定

依據馬公機場使用跑道程序，原則應選用逆風之跑道，若

駕駛員請求由另一方向跑道起降，於天駒部隊 4 月至 9 月進駐期間，塔臺須通報天駒部隊高勤官決定。103 年 7 月 23 日高勤官與高雄近場臺督導溝通時亦不否認；天駒部隊高勤官負有決定馬公機場跑道變換之責，惟執行「民航機申請逆跑道降落」職務時，未能切實掌握 20 跑道 VOR 進場能見度最低限度，復於天氣室告知能見度 800 公尺（1/2 哩）時，又張冠李戴逕稱能見度合規定，一再以非立即可改善之機場裝備問題稽延其決定。

- 未及時提供特別天氣報告

按空軍「航空氣象勤務作業」03033 規定，特別天氣報告等各類觀測報告，均應在觀測完畢後由值班人員立即將測得之氣象資料以電話向當地飛航管制單位供應。惟空軍氣象聯隊第七基地天氣中心預報長於守視室觀測完畢前，即通知塔臺等一下會先把能見度升起來，且事後自承提升能見度至 1,600 公尺「就是讓他從順跑道……就希望他們照正常的方向」。

依空軍氣象勤務手冊 03034 規定，轉壞之特別天氣報告，應在觀測後立即編報供應；轉好之特別天氣報告，應在降雨明顯終了或顯著中斷時，始得供應。惟空軍氣象聯隊第七基地天氣中心未按前述規定即於 18 時 40 分供應轉好之特別天氣報告，倍增能見度至 1,600 公尺，且未隨時密切注意天氣演變狀況，以致惡劣天氣已轉變至最低起降標準時，未能立即通報塔臺轉知駕駛員因應。

按七天中預報長 103 年 7 月 23 日 18 時 24 分、18 時 26 分與塔臺之對話，預報長早已掌握目前這一波之能見度僅稍微提升，大概維持 10 到 20 分鐘，但下一波之能見度將會很差等情

。然 18 時 50 分許 AWOS 能見度遽降，18 時 51 分至 18 時 54 分起亦連續降雨，自 19 時起雨勢更大，颳起強風，惡劣天氣轉變一如先前預測，預報長卻未立即於 19 時編報供應轉壞之特別天氣報告，迄 19 時 06 分左右始聯繫守視室。顯見預報長並未按規定隨時密切注意天氣演變狀況，並提示氣象官及守視室值班人員未來天氣變化趨勢及守視重點，俾配合執行守視工作，確切掌握天氣，以確保天氣轉壞時，能迅速立即通報在空機及任務執行單位；另守視室亦難辭未主動發現天氣變化徵兆，應迅速報告預報長之責。

- 未依規定提供證物

軍方未能於第一時間據實提供重要證物，有關「1840 特別天氣報告」倍增能見度至 1,600 公尺，空軍提供監察院之錄音抄件陳稱係「因他（塔臺）打電話給政戰主任，然後政戰主任打電話給我們（天氣室），於是就嚴密守視」之結果，惟經監察院要求提供原始錄音檔，並交叉比對天氣室與飛管室之錄音，發現所稱「嚴密守視」根本不存在，空軍始自承係「因塔臺打電話給政戰主任、政戰主任打電話給天氣室，於是能見度從 800 變成 1,600，就是它一定要從順跑道，也就是希望他們照正常的方向」。

- 數位錄放音系統設定不當

空軍通信航管聯隊數位錄放音系統設定不當，致生檔案分割、中斷錄音、關鍵內容漏失等情，妨礙飛安事實之還原。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴²，監察院糾正民航局、國防部空軍司令部；函請國防部空軍司令部檢討改進並議處相關違失人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、國防部空軍司令部已議處預報長申誠乙次；高勤官部分則俟刑事判決確定後，將懲處結果報院。
- 2、為完善「跑道使用選擇」及「使用另一跑道作業程序」，國防部空軍司令部和民航局多次研商探討進行前述工作協議書之修訂，並已於 104 年 1 月 1 日生效，有關天駒或演訓部隊進駐或非進駐期間之跑道使用選擇，及使用另一方向跑道作業之決定機制等程序，皆已進一步明定軍民雙方之權責。
- 3、軍民雙方亦於 104 年 1 月 1 日就馬公機場氣象資料之供應方式重新簽署工作協議書，以完善雙方業務合作內容；並於 104 年 10 月 20 日簽署業務合作工作協議書補充備忘錄，以策進氣象資料交換之效率與品質。其氣象資料傳報作業方式由原「以電話口頭傳遞、抄收」變更為以自動氣象觀測系統顯示器下方之「即時電碼資料」欄位（由守視室氣象士完成測報作業後輸入）顯示並儲存於伺服器備查，以提升傳報效率及品質。
- 4、馬公機場新的自動化 ATIS 系統（將氣象報文以自動化連

⁴² 詳見監察院調查報告（調查委員：方萬富、仇桂美、楊美鈴；調查案號：105 交調 0019）。

線方式直接傳送至塔臺，並自動由電腦語音合成後廣播）已於 104 年 10 月 17 日建置完成，並上線啟用。

- 5、增（修）訂空軍氣象觀測手冊，將氣象觀測作業有關技術與規範詳予律定，並納入全般性、共同性綜合氣象勤務與權責。至於空軍氣象勤務手冊第 03034 條與空軍氣象觀測手冊第 02013 條、第 02014 條等規定之修訂或合併，尚須整體配套修正，相關章節內容亦應一併檢視研修，避免掛一漏萬或衍生矛盾窒礙。
- 6、空軍為確保錄音檔完整性，於 104 年 3 月 4 日要求各單位全面更改為電壓啟動，並加強落實系統維護及人員教育訓練，避免類案再生。

本案已結案。另函請行政院持續督飭所屬落實各項改善措施。

監察院調查案例：復興航空墜落基隆河案

104 年 2 月 4 日由臺北飛往金門之復興航空 GE235 航班（編號：B-22816，搭載 53 名旅客及 5 名機組人員，ATR72-600 型），發生墜落於基隆河南港段事故，截至同年月 13 日止，已知 43 名旅客及機組人員不幸罹難、15 人受傷送醫。該起重大飛安意外發生原因、有無人為疏失等情，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 檢定證核發浮濫

檢定證係民航局發給航空人員，用以證明持有人具有從事該項專業技能之憑證，其檢定給證之良窳，攸關飛航安全。然民航局未依「航空人員檢定給證管理規則」第 7 條及民航通告 AC120-035A 規定，建立訓練檔案陳報憑核機制，致 GE235 正駕駛員訓練檔案有無陳報，以及檢查員是否確認其模擬機考驗不及格項目（起飛時單發動機故障）完成改善均無從查考，率爾核發檢定證，終致該員於事故航班中之表現，與訓練過程中遭遇困難情形一致。

本案 GE235 左座正駕駛員（操控駕駛員）於國防部空軍司令部、中華航空公司（下稱華航）均因術科訓練未達標準而遭退訓。惟民航局疏於監理復興航空 ATR72 機隊汰換計畫，致 GE235 班機操控駕駛員之升訓、差異訓練過程中縱有諸多明顯且迫切之飛安風險，仍獲核發檢定證。且該局所屬檢查員有無確實審查各項訓練及考驗符合航空公司之訓練計畫，以及核發檢定證之要求等，均無從查考，致使檢查員個人單線作業，檢定給證作業之管理鬆散，斲傷飛航安全。

• 疏於監理產生考訓同一人情事

民航局對於各類飛航作業相關人員訓練計畫，負有核准及檢查之責，亦包含復興飛航訓練管理手冊。惟該局對於復興 ATR72-500 升等訓練及 ATR72-500/600 差異訓練，在航路操作經驗階段，均發生教師駕駛員與檢定駕駛員同一人，違反該手

冊 1.1 揭示「考訓分離」政策。

- **該機故障密度偏高**

失事之 ATR72-600 為交機 9 個多月之新機，103 年 4 月返台交機航程中即發生 2 次空中關車事件，並因此更換 1 號發動機，營運後復於同年 8 月因客艙油煙味再度更換。該機失事前 2 個月 2 號發動機亦 4 次異常，足見該機發動機故障密度高。民航局僅要求航空器持有人提報「保養困難報告」，未確實追蹤其改善措施，迨該機 104 年 2 月 4 日起飛階段 2 號發動機不正常順槳而失事，始發布緊急適航指令，有關處置，流於形式。

- **未能掌握駕駛員飛行情形**

飛航安全調查委員會（下稱飛安會）於 102 年 5 月發布復興 GE515 於爬升過程中發生左發動機火警之調查報告，指出復興飛航組員未遵守標準作業程序，及訓練與考驗方面之缺失，惟民航局對復興之監理未能辨識上開風險，不僅未對復興執行特別檢查，亦未確實追蹤前述缺失，確保復興及時改善系統性安全問題。

民航局先前針對復興發生之飛航事故（包括 GE222 在內）所進行之調查指出，復興飛航組員普遍存在不遵守標準作業程序之狀況，而此一狀況於本次 GE235 事故發生時仍未改善。民航局雖於 GE222 飛航事故發生後對復興執行深度查核，並提出遵守標準作業程序之議題，惟民航局未能確保復興及時改善先前所指出之系統性安全問題，以降低風險。民航局對於復興 ATR 機隊駕駛員不按標準作業程序飛行之系統性安全問題，未

能確實管理與督導。

民航局對於駕駛員之年度飛安查核包括工作任務 5「駕駛艙航路檢查」、工作任務 20「機長操作經驗」兩項查核任務，其中「機長操作經驗」係針對新聘、新機種（訓）、轉訓及升等之機長模擬機訓練之後，觀察其在正式參與營運前，在無人指導狀況下擔任機長之操作狀況。經統計民航局 102 年至 103 年執行前開兩項之查核次數，「駕駛艙航路檢查」次數分別為 504 次、452 次，「機長操作經驗」僅為 7 次、1 次，「機長操作經驗」之查核次數明顯低於「駕駛艙航路檢查」之查核次數。民航局竟以「駕駛艙航路檢查」已涵蓋「機長操作經驗」觀察及駕駛員之適職性檢查為由兼以執行，監理機制便宜行事。

• 未落實查核機制

民航局於年度預定檢查計畫核定後，未能適時因應查核業務重點異動調整查核計畫，肇致預定計畫無法符合實務需求成為常態，復以經常性調配檢查員支援飛安查核業務，恐致飛安之可能風險，難符飛安監理之目的。

民航局年度檢查計畫包括航務及適航查核兩部分，主要係參據受檢對象（即業者）過去年度查核結果及飛安績效，規劃未來之重點檢查方向，另為考量實際執行情況，同時評估與預先規劃（下稱預劃）之差異程度，界定以執行率 80%-120% 為正常區間，以作為執行檢查業務合理性之評估。惟 103 年原年度預劃檢查項目查核次數與實際檢查項目查核次數差異太大，即負責各公司之檢查員未適時因應查核業務重點異動調整查核計畫。交通部亦於 104 年 8 月 26 日函請民航局通盤檢視目前業務

調配支援機制，並適時滾動檢討，以維飛安在案。是以，民航局年度飛安檢查計畫之規劃如無法符合實務作業需求，政策之執行難謂切近實際，並善盡飛航安全監理之責。

- 未掌握潛在高風險駕駛員

民航局每年均對航空公司實施飛安查核，惟有限人力未重點運用，未能掌握曾遭軍方或其他航空公司退訓之潛在高風險駕駛員。

依飛安會公布 GE235 之事實資料報告，屬人為因素，與該機左座正駕駛員（操控駕駛員）訓練及正駕駛資格取得相關。惟民航局對該名正駕駛員（操控駕駛員）遭空軍、華航退訓毫無所悉，並以航空公司之飛航品質保證系統，係為航空公司監控航班操作風險之分析系統，作為飛航風險之監控，個別航班之資料讀取僅限航空公司之特定人員，美國更將此資料視為航空公司內部機密資料等由。爰強調該局迄未利用航空公司「飛航品質保證系統」單獨偵測特定飛航組員，並列入年度查核對象等語。經監察院詢問時表示，監理方式將不再以查核次數之多寡為重點，而是以該公司之風險指數較高之項目，執行相對權重之查核作為，以期有效提升飛安檢查之效益。顯見民航局對於 GE235 班機左座正駕駛前曾遭軍方或其他航空公司退訓之潛在高風險駕駛員均未掌握，遑論加強其適職性查核，保障飛航安全。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴³，監察院糾正民航局；函請民航局確實檢討改進與函請交通部督促所屬民航局議處相關失職人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、為加強檢查員審閱相關文件作業管理，民航局已於 105 年 7 月 1 日起建立檢定證申請文件送件時間以電腦登錄方式統一作業。
- 2、民航局 105 年 9 月 20 日修訂民航通告（編號：AC120-35B），明定駕駛員術科檢定技術考驗規範，並要求民用航空運輸業駕駛員，其最後完成訓練架次教師駕駛員不得為該員之檢定考驗人員。
- 3、民航局 105 年 11 月 12 日發布「駕駛員飛安背景查證作業」民航通告（編號：AC120-051），要求民用航空運輸業者應建立駕駛員飛安背景查證機制。
- 4、民航局 105 年 11 月 12 日發布「駕駛員補強訓練及監控計畫」民航通告（編號 AC120-052），要求民航運輸業之駕駛員於適職性考驗不及格後，從原本僅由公司指定之檢定駕駛員執行加課後之適職性考驗修訂為由民航局委任之檢定考試官執行，並以給證要求之考驗標準執行，以進一步加強駕駛員風險控管，目前民用航空運輸業者均已將前述民航通告之要求納入訓練手冊備查。

⁴³ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、李月德、王美玉；調查案號：105 交調 0021）。

5、民航局依據國際民航組織（ICAO）Doc.9859 安全管理系統手冊規範，要求民用航空運輸業者（中華、長榮、立榮、華信、復興及遠東等 6 家），於 105 年 12 月 31 日前完成安全管理系統第四階段建置作業。除復興航空因 105 年 11 月 22 日無預警宣布停業，未能依原預劃日期（105 年 12 月 12 日）執行檢查外，其餘 5 家航空公司皆已完成安全管理系統第四階段建置。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：大型車輛捆紮不牢釀災案

大型車輛超載除破壞道路路面外，更嚴重影響行車安全。104 年 8 月 18 日晚間高雄市發生拖板車載運重達數十噸鋼圈，因捆紮不牢掉落，致機車騎士 2 死之重大事故。類此超載或裝載物品捆紮不牢，致釀車禍傷亡或阻礙交通等情時有所聞，究係執法不嚴、民眾心存僥倖或交通管理措施不當，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

- 落實執行車輛裝載相關規定

交通部主管修正汽車裝載行駛相關法令，對於車輛裝載拒絕過磅者僅處罰 1 萬元，較違規超載之處罰為輕（其中超載逾 30 公噸者，罰鍰即從 15 萬元起跳），故嚴重超載者多拒絕配合實施過磅。以 103 年舉發違規超載計有 11,984 件，舉發拒絕

過磅則有 18,890 件，拒絕過磅較超載之舉發件數多出 6,906 件（占 57.63%），顯見取締超載法令與執行面有再檢討之必要。又法令規定為「防止發洩」與「牢固平穩」，實務取締以「掉落車外」及「器材固定」為認定；貨物裝載應嚴密覆蓋，執法標準係依個案認定等差異。應儘速研修妥適法令，以盡道路交通安全主管機關之權責。

• 強化稽查舉發

內政部警政署依法執行汽車裝載行駛相關稽查，對於執法盲點或難以舉證之情事，如地磅處所 1 公里內路段之限制難以強制過磅、行駛中掉落物舉證之認定、國道掉落物件數遠高於取締件數等窒礙處，應予提升執法技巧，落實稽查舉發，而非坐視違規情事重生。

• 加強教育宣導

道路交通安全主管與執法機關本於權責，應提供用路人安全無虞的駕駛環境，惟因貨物超載或裝載捆紮不牢之肇事特性，致交通管理三原則中之「工程設施」及「交通執法」等作為，難以有效防範釀禍傷亡或阻礙交通，宜持續加強教育宣導，以維道路交通安全。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁴，監察院糾正交通部及內政部警政署

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；調查案號：105 交調 0011）。

；函請交通部及內政部警政署檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、有關道路交通管理處罰條例第 29 條之 2 修正案，總統已於 105 年 11 月 16 日修正公布，將「未依標誌、標線、號誌指示或不服從交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員之指揮過磅」行為之處罰額度由 1 萬元大幅提高至 9 萬元，並將強制過磅執行範圍由距地磅站 1 公里內擴大至距地磅站 5 公里內。後續施行日期，交通部將會同內政部陳報行政院，由行政院以命令定之。
- 2、有關道路交通管理處罰條例第 30 條，交通部公路總局業研擬修正草案，於 105 年 10 月 17 日邀集內政部警政署、警察機關、直轄市政府交通局、監理機關等召開「研商道路交通管理處罰條例第 30 條條文修正草案會議」，交通部刻正依法制作業程序辦理條文修正。
- 3、內政部警政署於 105 年 12 月 1 日函知各警察機關，務必落實取締違規砂石（大型貨）車督導考核計畫，每個月編排至少 2 次稽查砂石車勤務，針對易違規或易肇事路段實施機動交通稽查，取締車輛超載、超速等違規行為，並強化砂石（大型貨）車交通安全宣導，灌輸駕駛人正確用路觀念，防止事故發生。
- 4、因道路發生貨物飛散、掉落、車輪脫胎、輪胎膠皮或機件脫落等容易釀成重大傷亡，內政部警政署於 105 年 11 月 24 日以警署交字第 1050169692 號函要求各警察機關執勤員警於貨車過磅時，檢視貨物捆紮狀況，若有鬆脫或掉落

之虞，即勸導駕駛人改善，防止貨物掉落。

- 5、經內政部警政署國道公路警察局協調交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局），建議由近 3 年（102 至 104 年）國道掉落物次數最多地點之前十名路段，先行試辦高解析度攝影機之設置，協助舉證取締。高公局自 106 年起全面提升現有閉路電視攝影機（CCTV）解析度，若內政部警政署國道公路警察局欲調閱相關影像，高公局將協助提供。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：教練機求生發報器未更新案

我國空軍 AT-3 型雙座教練機於 104 年 9 月 22 日失事墜毀，4 天後始尋獲飛官遺體與機骸。據悉國防部空軍司令部 98 年即發現該機求生發報器 PRC-90 頻道轉換問題，詎 103 年才啟動 SARBE6-406G 建案程序，且在 PRC-90 與 SARBE6-406G 轉換之際，遲不更換 PRC-90 頻道可使用之 406MHz 機種，使現役飛行員生命陷於危機。究實情為何？相關單位是否涉有疏失，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

- 教練機自動發報功能之信標機遲未更換

AT-3 型機原配手動啟動之個人定位信標機（AN/PRC-90），其信標（BEACON）頻率為 243MHz，98 年 2 月「國際衛星

搜救組織」移頻至 406MHz，惟國防部空軍司令部律定之換裝原則（作戰任務及飛離飛航情報區機種為優先、訓練任務次之及未來可用年限等因素），顯未審酌 AT-3 型機係空軍官校使用率極高之訓練機，受訓學員尚未熟飛，且其訓練空域多在山區，更應考量山區訊號傳遞本屬不易。臺灣在 3,000 公尺以上高山多達 200 多座，天候多變，易因背光而搜索更為困難。由於該訓練機遲未換裝具 406MHz 頻率之自動發報功能之信標機，致 104 年 9 月 22 日 AT-30851 號機於 A6 空域山區失事，因尚未換裝新購 406MHz 頻率之自動發報信標機，飛行員陷入昏迷，無法啟動舊有信標機發報，空軍花了 4 天始確認失事地點，延誤黃金救援時間。

- 未直接向國際衛星搜救組織查證認證

空軍 105 年 3 月 24 日循軍售模式向 General Dynamics 公司採購具「遇水及 G 力自動致動之信標機 AN/PRC-112G」，雖註明供售產品需符合國際衛星搜救組織（COSPAS-SARSAT）認證，惟事前僅間接向原廠及美安援中心確認認證事宜，而未直接向國際衛星搜救組織查證。

（二）監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁵，監察院函請國防部空軍司令部檢討改進。

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、劉德勳；調查案號：105 國調 0012）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、據國防部空軍司令部函復資料顯示，為因應 AT-3 型機 0922 事件，空軍立即調整各型機裝用原則，於 104 年 10 月即完成 AT-3、S-70C、EC-225 及 IDF 等 4 型機 406MHz 頻段信標機裝用作業，餘美系 F-16、C-130、T-34、E-2、F-5 及法系 M2000-5 等 6 型機均完成採購下訂。
- 2、另針對 AN/PRC-112G 認證疑義，於軍售採購下訂時，將「需符合國際衛星搜救組織認證」列為驗收標的，並要求美方先行提供認證文件審查，持續依美國國防部安全援助管理手冊（SAMM）執行接收驗結，若有不符情事，依相關規範辦理補償作業，以確保國軍權益。

本案監察院仍持續追蹤國防部空軍司令部後續辦理驗收情形。

監察院調查案例：青年學生機車肇事案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，機車事故件數及傷亡人數長年居高不下，其中以青年學生最多，顯示大專院校公共運輸接駁問題，爰經監察院交通及採購委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

- 道安改進方案成效不佳

內政部警政署「道路交通事故處理規範」第 1 條將交通事

故分類分為：1. A1 類：造成人員當場或二十四小時內死亡之交通事故。2. A2 類：造成人員受傷或超過二十四小時死亡之交通事故。3. A3 類：僅有財物損失之交通事故。101 年 A1+A2 交通總事故件數為 249,465 件（傷亡人數 336,122 人），至 102 年增加為 278,388 件（傷亡人數 375,496 人），103 年更達 307,842 件（傷亡人數 415,408 人），101 至 104 年各年度事故件數與傷亡人數平均增加幅度達 11%。另「騎乘機車事故防制」亦為第 11 期道安改進方案之防制重點，惟自方案實施後，101 至 104 年 9 月機車事故發生件數與傷亡人數皆占交通事故總件數及總傷亡人數 5 成以上，且機車事故件數與傷亡人數由 101 年 126,494 件（傷亡人數 187,878 人）增加至 102 年 143,760 件（傷亡人數 213,418 人），103 年更達 161,416 件（傷亡人數 238,780 人），機車事故發生件數與傷亡人數每年平均約增加 12%。由上開數據顯示，自第 11 期道安改進方案實施後，無論是整體交通事故或機車事故之件數與傷亡人數皆未減反增。

• 大學研究生機車事故傷亡嚴重

據內政部警政署統計資料顯示，18 至 24 歲之青年中以大學生（含研究生）最常發生交通意外事故，且自 101 至 104 年 9 月 18 至 24 歲青年及大學生（含研究生）傷亡人數已累積至 33,035 人，而因騎乘機車傷亡者亦達 30,770 人，居各職業別之冠。A1+A2 類機車交通事故發生件數、傷亡人數及增減率統計中顯示，101 至 103 年各年度，青年機車事故件數 101 年約占機車事故件數之 33.9%（42,907/126,494 件）、102 年占機車事故件數之 34.1%（49,148/143,760 件）、103 年占 34.5%（

55,765/161,416 件)；另青年機車事故傷亡人數部分，101 年度占機車事故傷亡人數之 34.8% (65,401/187,878 人)，102 年占 34.9% (74,674/213,418 人)，103 年則占 35.1% (83,856/238,780 人)，青年機車事故件數與傷亡人數於 101 年至 103 年間平均約占總機車事故件數及傷亡人數之 33%~34%，並呈上升趨勢。102 年大學生(含研究生)機車事故件數由 101 年 8,111 件(傷亡人數 12,617 人)增加至 102 年 8,866 件(傷亡人數 13,842 人)，增加幅度達 9%~10%。雖 103 年大學生(含研究生)機車事故件數些許下降至 8,669 件(傷亡人數 13,356 人)，但因 102 年上升幅度較大，相較於道安改進方案實施前(101 年)，大學生(含研究生)機車事故件數與傷亡人數未減反增。

自 101 至 104 年 9 月各年度 A1 類交通事故機車死亡駕駛之前 5 大職業別統計表中顯示，發生 A1 類機車事故中肇事率最高職業別，101 至 104 年 9 月皆以學生位居第一，死亡駕駛人數分別於 101 年為 107 人、102 年為 90 人，103 年 82 人及 104 年 9 月之 44 人，總計人數為 323 人。另據內政部警政署提供之 101 年至 104 年 9 月 18 至 24 歲青年道路交通事故之職業統計表，亦以大學生(含研究生)發生 A1+A2 類事件 33,035 人(A1 類 159 人、A2 類 32,876 人)傷亡人數居所有職業別之冠。

- 青年學生交通事故主要發生在騎乘機車

下表顯示，自 101 年至 104 年 9 月，18 至 24 歲大學生(含研究生)發生道路交通事故時主要使用之交通工具為機車，且 A1 類人數為 144 人，A2 類人數則達 30,626 人，占大學生(

含研究生)發生交通事故總傷亡人數之 93% (30,770/33,035 人)。

大學生(含研究生)發生道路交通事故之交通工具統計表

類別	機車	小客車	小貨車	慢車	人	合計
A1 人數	144	14	1	0	0	159
A2 人數	30,626	1,762	115	261	112	32,876
合計	30,770	1,776	116	261	112	33,035

註：第一當事人為 18 至 24 歲之大學生(含研究生)者，列入計算

資料來源：監察院依據 104 年 11 月 23 日內政部警政署函復資料彙整。

• 未充分掌握各校公共運輸接駁情形

交通部為解決青年學生機車事故肇事率偏高之問題，於 104 年度辦理「大專校院公車進校園」計畫，擇定 15 校為實施對象，如：景文科技大學、環球科技大學、屏東科技大學、國立東華大學、國立臺東大學、佛光大學與淡江大學(蘭陽校區)、大葉大學、中州科技大學及耕莘專科學校、雲林科技大學、樹德科技大學、中華大學、玄奘大學、元培科技大學、大葉大學。但仍有部分學校有公車路線及班次不足，卻未納入計畫實施，如新北市華梵大學僅有 1 條路線經過，每日僅有 16 班次，高雄市和春技術學院亦為 1 條路線經過，每日 17 班次，公共接駁情形明顯不足，卻未被納入該計畫之實施對象中。

- 全國道安扎根強化行動計畫未反映真實情形

內政部警政署提供之 18 至 24 歲青年 A1 及 A2 類道路交通事故總件數及增減比率中顯示，101 年至 104 年 9 月青年發生 A1 類交通事故件數有下降之趨勢，減少比率平均達 5%；惟 A2 類交通事故件數卻明顯上升，且增加幅度每年高達 13%。對此，交通部僅說明：「係因民眾申請保險理賠觀念日漸普及汽、機車保險理賠觀念普及，民眾發生交通事故後為申請強制汽車責任保險理賠及避免權益受損，均報案處理，亦造成事故案件增加。」

青年（18 歲至 24 歲）A1 類及 A2 類道路交通事故統計表

年	A1 類 件數	增減 比率	A2 類 件數	增減 比率	合計	增減 比率
101	283	-	51,666	-	51,949	-
102	277	-2%	58,635	+13%	58,912	+13%
103	253	-8%	66,621	+13%	66,874	+13%
104.1~9 月	175	-	46,340	-	46,605	-
合計	988	-	223,262	-	224,340	-

資料來源：監察院依據 104 年 11 月 23 日內政部警政署函復資料彙整。

- 青年學生交通事故傷亡人數統計數據存有落差

內政部警政署統計顯示，自 101 至 104 年 9 月止，18 歲至 24 歲大學生（含研究生）道路交通事故發生 A1+A2 類人數達

33,035 人，惟教育部提供 101 至 104 年大專校院交通事故通報件數及傷亡人數統計表中，傷亡人數總合僅有 10,889 人，兩者間數據落差達 22,146 人，甚為懸殊。由上可知，兩機關間並未就統計數據加以整合，亦未掌握青年學生發生交通事故之數據，除無法顯現學生交通事故發生之實情，亦潛藏交通事故黑數。

大學生（含研究生）發生機車交通事故情形甚為嚴重，教育部校安系統中卻無學生發生交通事故時所使用交通工具之統計資料。又遲至 104 年 10 月方於校安系統增列事件問卷功能，對已通報交通事故學校，進行意外發生時師生所乘運具問卷調查，該部未就青年學生交通事故使用運具態樣加以掌握，除對於校園機車事故防制無法對症下藥外，亦影響後續交通事故防制對策擬訂。

- 青年學生違規嚴重

分析青年發生交通事故之肇因，仍以個人違規為主因，且青年中以學生身分居多。為保障青年學生用路安全，須透過交通安全觀念之宣導。另執法人員宜掌握青年交通事故熱區之執法，並與交通部、教育部透過平台整合相關數據資訊，強化交通事故防制對策。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁶，監察院函請交通部、教育部及內政

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、蔡培村、包宗和；調查案號：105 交調 0003）。

部警政署確實檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、交通部

- (1) 行政院 104 年 12 月 1 日核定第 12 期（105-107 年）「
道路交通秩序及交通安全改進方案」，由交通部會同教
育部、內政部警政署暨各縣市政府推行實施。該方案之
亮點工作為「速度管理、路口停讓、機車安全」，並將
「加強青年學生機車事故防制」納入該方案相關實施要
項中辦理。
- (2) 陸續將高肇事率、偏遠學校及缺乏公共運輸工具之大專
院校納入大專院校公車進校園專案：
 - A. 高肇事率學校中有意願加入本專案計畫之學校，共計
10 所，包含朝陽科技大學、靜宜大學、南臺科大、虎
尾科大、雲林科大、明新科大、正修科大、嶺東科大
、臺南大學及中原大學，納入大專院校公車進校園專
案。截至 105 年 2 月底前已完成 6 所學校 9 條路線之
調整，其餘 7 所將持續追蹤辦理情形並完成調整或新
闢路線。
 - B. 各區成立區域運輸發展研究中心（花東地區由東吳大
學及東華大學協助），藉由在地學界力量輔導及提供
地方政府專業諮詢，地方政府亦可透過區域運輸發展
研究中心諮詢提供改善偏鄉大學公共運輸之具體建議
，並逐步改善聯外運輸服務，以利學生及民眾方便搭
乘。

- C. 專案第 2 波納入 17 所學校，分別為臺南大學、虎尾科技大學、明道大學、聯合大學、實踐大學（高雄校區）、樹人醫護管理專科學校、中原大學、南臺科技大學、朝陽科技大學、靜宜大學、嶺東科技大學、政治大學、陽明大學、海洋大學、正修科技大學、輔英科技大學及中山大學，改善內容為新闢、調整公車路線進入校園及加密班次。
- D. 交通部公路總局於「大專校院公車進校園專案」已以東華大學作為示範推動之種子學校，除增加路線供給外，並提供公車動態資訊系統，以增進學生搭乘公共運輸之便捷性。另鼓勵該校使用具電子票證功能之學生證，透過卡片充值或相關優惠措施，提升公共運輸之吸引力，並作為未來其他學校推動公共運輸之參考。
- (3) A2 類事故輕重傷區分研究：交通部運輸研究所每年比對衛福部與內政部警政署資料檔，分析及公布道路交通事故 30 天內死亡人數的詳細統計數據。依「交通事故傷害資料蒐集體系建構及應用」研究計畫（104 年度中至 106 年中）初步決定：以住院 24 小時做為重傷與輕傷的門檻值，以與國際接軌。目前正研究事故傷害嚴重度資料蒐集與整合方式，包括警政、消防及醫院端三方之配合，後續將進行事故傷害嚴重度資料的試行填報及評估工作。
- (4) 因與內政部警政署、教育部建置道路交通安全資料平台涉及個人資料保護，交通部須先訂定法源依據，提供詳

細計畫內容，再與相關部會協商須索取之介接資料。

2、教育部

- (1) 104年10月於校安通報系統增列之問卷功能改為通報交通事故事件，此欄位（包含步行、自行車、機車、汽車及大眾運輸工具等選項、時段、天候、是否酒駕、有無駕照），供業務單位參處。該部將持續委請專家學者針對校安通報事件進行年度資料分析，並研擬校安事件之具體措施及建議，送相關業管單位參考。
- (2) 於相關首長會議（如103學年度全國大學校務主管會議及104學年度全國大學校長會議）中宣導並督促所屬學校將交通安全議題融入課程，並以競爭型專案計畫引導各校建立相關機制及配套措施。各校所擬交通安全相關教學或課程改進方案如合於計畫精神者，得納入計畫辦理。在104學年度第1學期計有25校（39系所）開設80門與「交通」、「交通安全」、「汽機車駕駛」、「道路安全」、「道路駕駛」議題相關課程，共計2,843人次修讀課程。
- (3) 每年函文各保險公司，由保險公司提供團體保險死亡資料，以利教育部資料比對。交通部業於105年6月24日召集內政部、衛福部、金融監督管理委員會（下稱金管會）及教育部召開「研議未來道路交通安全興革會議」，以建立道路交通安全資料庫平台，統一交通事故數據。
- (4) 105年11月29日至12月7日以「偏遠及花東地區大專校院學生公共運輸需求」問卷方式，針對花東及偏鄉地

區共 20 所大專校院為調查對象，從學生人數、以機車代步通勤學生人數、以公共汽車通勤學生人數等 11 個面向進行該校是否有公共運輸需求調查。經該部詳加調查與瞭解後，調查資料已能具體呈現花東及偏遠地區大專院校使用交通載具、公共運輸需求情形、相關搭乘誘因及需協辦事項。經查有意願加入交通部「公車進校園專案」計畫之學校計有 8 所，教育部將提供本次調查資料予業管單位參採並提供協助。

- 3、內政部警政署：在協助平台建立並強化執法方面，交通部將規劃建置道路交通安全資料庫整合平台，內政部警政署配合辦理，因基礎資料尚在蒐整，待資料蒐整完畢後擬訂防制計畫。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：八仙塵爆案

104 年 6 月 27 日晚間 8 時 32 分，位於新北市八里區的八仙樂園發生塵爆意外，共有 499 名遊客受傷送醫，其中 15 人死亡、484 人受到程度不等之燒燙傷。究中央及地方主管機關歷年來針對八仙樂園之督導檢查有無落實辦理？監察院內政及少數民族、交通及採購委員會聯席會議認有深入瞭解之必要，而決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 放縱業者擴大營業

交通部觀光局怠忽其對觀光遊樂業之審查及監督職守，罔顧八仙樂園業者恣意「擴大營業」至未經核准範圍，事後察覺此違規行為卻未依法裁處。

• 遊樂設施未落實安檢

交通部觀光局近年來除未就八仙樂園對外宣傳之遊樂設施逐一查核，致其導覽圖所載 15 項遊樂設施竟有 8 項未經核准而不知；又未落實辦理觀光遊樂業年度督導考核競賽及例行檢查工作，其督考獎助措施草率流於形式。

交通部觀光局先前協助八仙樂園業者排除適用游泳池管理規範之後，並未釐訂水域遊樂設施完整配套之安全檢查項目，肇致攸關旅遊安全維護部分之重大管理疏漏。

• 加強傷者醫療照護

新北市政府未善盡地方主管機關職責，涉有相關行政管理疏失，亦未落實執行八仙樂園所有水域遊樂設施安全之定期檢查工作。

衛福部對於八仙塵爆傷者之整體醫療救護成效斐然，惟有關燒燙傷病床之整備、通報資訊及緊急醫療床位調度、大量傷患壅塞之紓解機制等事項，仍有再精進改善之空間。

衛福部宜協同新北市政府 627 燒燙傷專案管理中心，給予八仙塵爆傷者後續之就醫、就學、就業及生活重建方面最大協

助，使其身心及職能復健工作皆能順利圓滿。

- **依法處理違規使用國有土地**

財政部國有財產署（下稱國產署）宜就八仙樂園將部分國有土地出租予瑞博公司舉辦彩色派對活動引發塵爆事件，重新進行實地調查，以認定此「轉租」行為是否違反法令或約定用途，俾昭公信。

交通部觀光局、國產署、新北市政府針對八仙樂園業者租賃國有土地涉及違規使用部分，宜依法處置，以免問題久懸未決，危及入園遊客之遊憩安全。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁷，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、有關 627 燒燙傷專案管理中心運作情形，已分別就追蹤、需求評估、訪視、個案管理服務等面向持續進行，其中個案管理部分亦就生理重建（就醫、復健）、心理重建、回歸社會（就學、就業）方面辦理。
- 2、地方主管機關已依「觀光遊樂業經營管理與安全維護檢查暨督導考核競賽作業要點」及 105 年 9 月 14 日發布「觀

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：江綺雯、包宗和、方萬富；調查案號：105 交調 0007）。

光遊樂業水域遊樂設施檢查項目及檢查基準注意事項」嚴格執行，積極推動辦理，以維民眾權益。

本案已結案。

三、兒童照顧與保護

1989 年聯合國人權事務委員會於第 35 屆會議針對兒童權利提出第 17 號一般性意見，指出公民與政治權利國際公約第 24 條確認每一兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予必要保護。因此，執行這項規定就必須採取特別措施保護兒童。

國家須採取各種可能的經濟和社會措施，降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良，使他們免受暴力行為和殘忍不人道的處遇，或防止兒童被迫勞動或賣淫、非法販賣麻醉藥品或任何其他手段剝削。在文化領域，應採取一切可能的措施促使兒童發展人格，向兒童提供一定水準的教育，使兒童能夠享受公民與政治權利國際公約所確認的權利，特別是發表意見和言論自由的權利。此外，聯合國人權事務委員會提請締約國採取措施，避免兒童直接參與武裝衝突。

保證兒童受到必要保障的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然公民與政治權利國際公約沒有說明這種責任應如何分配，但家庭（特別是父母）有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受各項權利。締約國應協助家庭，保證兒童受到保障。此外，如父母和家庭嚴重失職、虐待或忽略子女，國家應進行干涉，限制父母的權利，而且在情況需要時，讓子女與父母分開。如果解除婚姻，應以子女的利益為重，必

須採取步驟使他們得到必要的保障，並儘可能保證他們與父母都維持個人關係。

公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項規定，每一兒童均有權在出生後立即獲登記並有一個名字，使兒童的法律人格獲得承認，並減少兒童被誘拐或販賣的危險，或受到未享有公民與政治權利國際公約所規定的權利及其他處遇的危險。

在給予兒童保障方面，也應特別注意每一兒童均有取得一個國籍的權利，如第 24 條第 3 項所規定，避免兒童因無國籍而無法享受社會和國家提供的保障，但此非指國家有義務授予每一名在其領土內出生的兒童其國籍。國家必須在本國與其他國家合作，採取一切適當的措施，確保每名兒童在出生時都有國籍。關於這一點，國內法不得因子女是婚生或非婚生、子女的父母無國籍，或根據父母兩人或其中一人的國籍，而對國籍的取得加以歧視。在禁止歧視方面，依照兒童權利公約第 2 條規定，締約國應確保兒童不因其本身或父母之種族、膚色、性別、語言、宗教等因素，而有任何差別。此外，締約國應採取適當措施，確保兒童得到保護。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第二十四條

- 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。

• 兒童權利公約第二條

- 一、締約國應尊重本公約所載列的權利，並確保其管轄範圍內的每一兒童均享受此種權利，不因兒童或其父母或法定監護人的種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族、族裔或社會出身、財產、傷殘、出生或其他身份而有任何差別。
- 二、締約國應採取一切適當措施確保兒童得到保護，不受基於兒童父母、法定監護人或家庭成員的身份、活動、所表達的觀點或信仰而加諸的一切形式的歧視或懲罰。

監察院調查案例：育兒政策之檢討

我國因少子女化現象延續多年，逐漸衝擊教育、勞動力、家庭、賦稅、經濟、財政、國家競爭力。為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生相關社會問題，行政院核定「人口政策白皮書」及「中華民國人口政策綱領」，行政院各相關部會遂研訂各項具體措施並據以執行。對於政府相關政策是否符合 103 年公布具國內法效力之兒童權利公約？是否確實回應民眾之需求？解決少子女化問題之成效如何？實有深入調查研究之必要，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。



監察委員為瞭解我國育兒政策履勘

(一) 監察院調查發現

- 托育政策規劃未考量資源

我國已將少子女化問題視為國家安全問題，行政院「人口政策白皮書」亦揭示「托育服務管理及育兒津貼政策」為因應

少子女化之重要對策。由於少子女化非僅社會福利政策，更是人口政策。基此，托育政策之規劃與推動，事涉教育部、勞動部、原民會、衛福部、文化部、銓敘部、國家發展委員會（下稱國發會）等多個部會機關，為制定完整可行的政策並確實發揮整體效果，各部會間應多橫向聯繫，且行政院對於地方政府能否全面落實及接軌國際皆責無旁貸。目前政策之整合、地方之落實猶待加強。

部分地方政府主管機關於擬訂當地托育政策前，未就當地資源及需求進行盤點及調查，又所規劃之政策因資訊缺乏整合致未能回應民眾實際需求。究其原因之一，乃中央政府忽略了托育政策攸關全體國人的家庭價值和生養計畫，中央主管機關應對地方政府提供規劃方向、供需資訊、實施方法等諮詢與輔導。

社會福利之目的在保障弱勢者生活安全、改善大眾生活及促進社會發展，政策應整體規劃考量，不應受政治、經濟等因素影響。惟目前各地方政府及鄉（鎮、市）財政狀況欠佳，卻紛紛挹注資源，在相互較力下發放獎勵生育津貼，產生了生育人口往較高福利縣市遷移情事，無助於國家整體生育率之提升且產生福利幽靈人口。行政院應針對此現象，做出檢討與建議，協助地方政府善用資源挹注於推動「樂婚、願生、能養」計畫。

- 平價托育資源不足

衛福部及教育部未能掌握 6 歲以下兒童之托教資源與供需，以致家庭支持系統尚有缺口，致分配不均，平價托育資源不

足、在地多元化普及照顧服務模式未趨完善，尤其是偏遠地區，宜加強辦理。

幼兒教育及照顧法規定，幼兒園 2 歲以上未滿 3 歲之幼兒每班以 16 人為限，且不得與其他年齡幼兒混齡。惟實務上多數 2 歲以上未滿 3 歲之幼兒，為銜接 9 月開學的幼兒園，暫由托嬰中心照顧，造成 2 歲以下嬰幼兒之照顧服務受到排擠；且為照顧 2 歲以上未滿 3 歲之幼兒，人力比高於 3 歲以上至入國民小學前之幼兒。囿於人力成本較高，以及 700 多所托嬰中心實務上執行的困境，教育部及衛福部應研謀解決之道，推展照顧兒童之機構、設施與服務業務（兒童權利公約第 18 條）。

此外，原住民地區托嬰及托兒之資源、師資、保母及經費皆不足，教育部、原民會及地方政府多年來因無共識且分工無據，任令原住民部落教保中心無以為繼，104 年原住民族教育法第 10 條修正後，權責分工已明確，應放棄歧見通力合作，共同保障原住民族之托育受教權。

• 改善居家托育政策

衛福部為確保居家式托育服務者的照顧品質，訂有三種資格規範，修畢保母專業訓練課程並領有結業證書者，即為其一。為此，開辦了保母訓練課程，其課程之設計係以一般保母專業訓練為考量，惟目前參訓者近半為親屬保母，而親屬保母受訓後多以照顧親屬幼兒為主，未投入托育市場；又因不屬於「居家式托育服務提供者登記管理辦法」之適用對象，無需納入保母管理系統，衍生資格認定與權利義務的差別。

- **建立兒童保護措施**

近三年來我國受虐兒少年齡層遽降，每 5 名就有 1 人是未滿 6 歲的小孩，施虐者以父或母最多，其次是親戚，其他照顧者次之；為防止兒虐，保護兒童生命安全，政府應採取一切立法、行政、社會與教育措施，提出有效防範的社會計畫及保護措施。

- **托育資源未整體規劃**

政府為促進生育所規劃的政策，在措施上呈現零碎矛盾缺乏一貫的現象。在經濟補助方面，為 0 至 2 歲的嬰兒提供育兒津貼，對 5 歲的兒童提供免學費措施，3 至 4 歲則空白；在托育服務方面，則偏重家外照顧的托嬰中心及幼兒園，對絕大多數選擇家內照顧的父母、親屬和保母卻未提供足夠的公共托育資源；此外，挹注大量的公務預算支付未就業育兒津貼，卻同時希望提高婦女就業率推動職場性別平等。

近年來由於政府推動的托育政策發揮效能，生育率逐年增加，惟兒童的托教費用對家長而言負擔仍重，為持續推動樂生能養政策，中央應加緊腳步協助地方政府，提供優質、普及、平價及近便性之教保服務。

- **保母政策標準不一**

兒童及少年福利與權益保障法第 25 條第 2 款及居家式托育服務提供者登記及管理辦法第 20 條明定地方政府有責任訂定其保母合理收費基準及依托育服務收托方式分區訂定托育服務收

退費項目及基準，並定期公告轄內分區收退費情形。惟部分縣市遲至本案展開調查，始依法訂定；已訂定標準之縣市，卻只做到公告單一價格。衛福部應積極督導，以維護不同地區家長送托兒童之權益。

- **幼托整合**

教育部推動的非營利幼兒園成效仍待加強，許多縣市囿於誘因不足，執行困難，並不積極推動。教育部應實際瞭解地方政府實務執行上的困難，研擬可行方案，以提供優質、平價、普及、近便性之教保服務。

- **幼兒園從業人員薪資不對等**

有長期穩定之依附關係方能提供良好的嬰幼兒照顧品質，然而目前幼兒園的教保服務人員分為教師和教保員，二者的薪資待遇及福利明顯不對等，致影響教保人員久任意願，不利於嬰幼兒的照顧品質。另男性投入教保工作僅占總數 2% 左右，不利兒童建立兩性世界觀，教育部、衛福部及各地方政府應予重視。

- **未依規定配置空間**

經履勘 10 個縣市之托育機構，瞭解其設備設施及服務內容後，發現部分托嬰中心及幼兒園未依設置標準配置空間，不利嬰幼兒發展，衛福部及教育部應重新檢視，提供更加細緻的托育服務，以符合兒童發展需求。

- 營造友善職場育兒環境

銓敘部對公務人員、勞動部對勞工皆提供可長達兩年的育嬰留職停薪假，是一德政，確有助益，但有教師刻意跳過寒暑假時段申請育嬰留職停薪假引發社會輿論，以及部分企業雇主不依性別工作平等法規定允准留職停薪假，或違法予以資遣之不友善職場事件，教育部、勞動部等相關機關應共同研謀解決之道。

對於企業應否提供托兒措施，依現行法規僅規定僱用一定規模人數以上之雇主始有設置托兒設施或措施之義務，對此勞動部僅能以鼓勵代替處罰。囿於無罰則，雇主是否積極配合辦理、地方政府是否視為重要政策，皆需勞動部設定年度目標親力親為方能奏效。此外，勞動部以經費補助方式鼓勵企業共同出資向優質托教業購買服務，提供員工所需的育兒、托兒及臨托等措施，乃先進國家成功的做法，但是依規定公立機關（構）附設托嬰托兒的設施，無法獲得經費補助。勞動部宜檢視這項限制是否妨礙了生育的鼓勵，並營造友善職場育兒環境。

- 在職婦女托育缺乏補助

目前的托育政策，婦女因養育子女而離職享有補助津貼，但對在職婦女之生育及保母津貼相對較少，是否可以運用就業安定基金補助在職婦女托育相關費用，降低托育負擔，以穩定其就業，勞動部似可研議其可行性，以落實職場性別平權。

- 申請外籍幫傭門檻高

勞動部就國人申請外籍家庭幫傭協助照顧幼兒等家務之工作資格及審查標準規定是否合宜或過於嚴苛，以及外籍家庭幫傭照顧幼兒的專業知能如何提升，應會同衛福部檢討修正。

- 玩具安全性檢視

經濟部標準檢驗局及環保團體業已證實市售劣質玩具危害兒童健康。惟目前廢棄物清理法未針對「玩具」訂定專用規定，且坊間二手玩具收集極為普遍，因此對有毒玩具的界定、回收及銷毀，實不容忽視，目前尚賴社政、教育及環保主管機關以行政方式處理。但為履行兒童權利公約，長久保障兒童的生存權利和全面發展，各級政府的環保單位應健全相關的規範與法源，並據以處理。

- 享受文化藝術權利

行政院應督促所屬衛福部、文化部、教育部等相關機關，共同加強推動親子圖書館、親子共讀區及辦理適合兒童之文化藝術活動等措施，以實現兒童權利公約之兒童遊戲及文化參與權。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁸，監察院送請行政院暨相關機關參

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：江綺雯、高鳳仙、林雅鋒、張博雅、陳小紅；調查案號：105內調0007）。

處。

(三) 政府機關改善情形

1、研修法令

- (1) 為推動雇主提供更多受僱者托兒服務，勞動部於 105 年 5 月 18 日修正公布性別工作平等法第 23 條規定，將雇主應設置托兒設施或提供適當之托兒措施，由僱用受僱者 250 人以上，擴大至 100 人以上之雇主。
- (2) 教育部於 105 年 10 月 4 日臺教國署國字第 1050103737B 號令修正「教育部國民及學前教育署補助直轄市縣（市）政府增設公立幼兒園（班）與社區（部落）互助教保服務中心及改善幼兒園教學環境設備作業要點」。
- (3) 105 年 6 月 8 日修正發布「教育部國民及學前教育署補助直轄市縣（市）政府推動學前教保工作實施要點」。
- (4) 105 年 7 月 28 日修正發布「哺集乳室與托兒措施設置標準及經費補助辦法」，放寬申請托兒措施經費補助要件，不以與托兒服務機構簽約為限，並增加經費補助申請由 1 年 1 次增加為 1 年 2 次。
- (5) 衛福部訂定托嬰中心評鑑作業規範參考範例，將工作人員薪資、勞工保險、全民健康保險及休假等是否落實勞動基準法相關法規等納入評鑑指標，以保障托嬰中心托育人員勞動權益。
- (6) 教育部為避免少數教師於寒、暑假復職，俟次學期開學後再續請留職停薪，而有權利濫用之虞，該部已修正「

教育人員留職停薪辦法」第 5 條、第 6 條，並已於 105 年 8 月 26 日發布。

- 2、為「完善生養環境方案」監督及把關，105 年 11 月修正調整「行政院人口及人才政策」為「行政院人口政策會報」，並同意下設「提升生育率政策小組」，由國發會主任委員擔任執行長，以統籌協調相關部會推動友善育兒環境措施。另中央及地方政府鼓勵婚育推動多項作為及相關福利措施，彙整並登載內政部戶政司全球資訊網（<http://www.ris.gov.tw/>）以及「幸福小站」（<http://sweethome.moi.gov.tw/>）。
- 3、衛福部提供居家式托育、機構式照顧及公私協力三面向托育服務，由家長選擇適合的托育方式，建構完整兒童照顧體系。
 - (1) 在居家托育服務方面，由地方政府依轄內托育需求分區規劃建置 71 處居家托育服務中心，目前共計有 2 萬 3,123 人領取居家服務登記證書可提供托育服務。
 - (2) 在機構式托育服務方面，截至 104 年底已立案私立托嬰中心 735 家、可收托 2 萬 4,400 人。
 - (3) 設置以社區為基礎的公私協力托育資源中心，提供近便性且質優之托育資源，截至 105 年 6 月底止，全國設置 104 處，累計提供 280 萬人次服務。
 - (4) 衛福部輔導地方政府設立公私協力托嬰中心截至 105 年 6 月底止，全國設置 97 處，收托 4,535 名兒童。
 - (5) 另全國 22 個直轄市、縣（市）政府皆已依法完成居家式托育服務收退費項目及基準。

- (6) 衛福部為保障托嬰中心托育人員勞動權益，訂定托嬰中心評鑑作業規範參考範例，將工作人員薪資、勞工保險、全民健康保險及休假等是否落實勞動基準法相關法規等納入評鑑指標，以保障托育人員權利。此外，刻正針對托嬰中心相關法規廣納各方意見，希冀透過改善托嬰中心制度，營造對幼兒及托育人員更為友善的環境。

4、教育部提供平價優質教保服務

- (1) 透過督導地方政府盤整空餘空間、持續補助增設公立幼兒園或非營利幼兒園、持續鼓勵私立幼兒園轉型為非營利幼兒園、定期召開公共化教保服務專案列管會議等措施，督導地方政府提升公共化教保服務之供應量。
- (2) 對於地方政府辦理非營利幼兒園，協助解決策略包括提供各項作業範本、補助地方政府增置人力之經費、訂定「教育部國民及學前教育署補助辦理非營利幼兒園作業要點」、協助檢視場地之設施設備及鼓勵公益法人加入辦理非營利幼兒園等。105 年業核定補助各地方政府增設公立幼兒園計 112 班，並協助及補助地方政府開辦非營利幼兒園，105 年度新設之非營利幼兒園計 21 園，全國累計共開辦 50 園，提供更多平價、優質之教保服務。
- (3) 每年補助符合設立登記要件之社區（部落）互助教保服務中心之設施設備或場地安全相關經費，並自 102 年起每年均補助各中心改善教學環境設備所需經費，於 105 年起將水、電費等經費納入補助範圍。目前屏東縣已設立 5 個社區互助教保服務中心，新竹縣及高雄市預計將

再設立 3 個中心。

- (4) 增加原住民族地區及離島三縣三鄉幼兒就學機會，原住民地區國小設置附設幼兒園比率由 47.63% 成長至 84.73%。檢視 104 學年度原住民地區整體公共化教保服務比率（以據點數計算）已達 83.58%，偏鄉地區亦達 84.01%，均較全國公共化教保服務比率（36.11%）為高。
 - (5) 為改善私立幼兒園教師、教保員之勞動條件，國教署業將幼兒園教職員工之津貼權益、保險及退休制度等面向納入幼兒園基礎評鑑指標，以確保幼兒園合法營運，並保障教職員工就業基本權益。另 105 年 6 月 8 日修正發布「教育部國民及學前教育署補助直轄市縣（市）政府推動學前教保工作實施要點」，對於提供員工友善工作環境且符合一定條件之私立幼兒園給予獎勵，除原有獎勵額度外，針對符合全園前一年度總收入支用於教保服務人員人事經費比例達「百分之五十」以上者及幼兒園每位教保服務人員薪資不低於非營利幼兒園實施辦法所定各該類人員同等學力薪資支給基準表第一級之「上限」者，額外加額補助 5 萬元，另將總收入支用於教保服務人員人事經費比例較高者，以及與公私立機關（構）簽訂契約並提供其員工子女教保服務者列為優先補助對象。除具鼓勵意義外，並兼具示範引導作用，引領其他私立幼兒園朝友善職場邁進。
- 5、衛福部採取三級預防措施，保護兒少免於遭受身體精神上之傷害
- (1) 初級預防：包括持續督促各地方政府加強兒少保護觀念

、正向親職教育等宣導活動，104 年共計辦理 1 萬 820 場次，113 萬餘人次參加。另辦理「街坊出招」—社區反暴力創意行動競賽，獎勵社區參與推廣家庭暴力預防及兒少保護宣導教育，俾兒少保護觀念深植社區，及早通報需要救援協助的兒少。

- (2) 次級預防：針對因家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等困難以致無法獲得適當照顧之兒少，由地方政府結合民間團體提供高風險家庭關懷訪視服務，以增強家庭功能，避免兒少遭受不當對待。另辦理「6 歲以下弱勢兒童主動關懷方案」，針對未依規定入學、逾期未完成預防接種、逕為出生登記、領取經濟補助、未納全民健保、父母為未成年者或矯正機關收容人之 6 歲以下兒童，由各權責單位提供關懷訪視服務，倘發現有兒少保護或高風險家庭之情事，立即通報。
- (3) 三級預防：透過建置保護資訊系統，督導地方政府落實兒少保護案件之通報、調查評估及後續處遇服務；並於調查階段推動結構化安全評估模式，引導兒少保護社工人員檢視案家之危險因子及保護能力，並與案家成員及鄰里社區共同擬訂安全計畫，以維護兒少安全。此外，針對兒少遭家庭成員施虐致死或重傷之重大兒虐案件，每季召開「衛福部重大兒童及少年虐待事件防治小組會議」，責請各地方政府就當季發生之重大兒少虐待事件召開檢討會議及提供相關報告，並邀請專家學者、中央機關以及地方政府共同參與，以探究事件發生原因，並研擬相關策進作為使兒少保護系統更為周延。

6、104 年至 105 年 8 月止，雇主違反育嬰留職停薪相關規定經勞動部裁罰案件共計 7 件。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：兒虐致死傷案頻傳

近年來我國總生育率逐年降低，嬰兒出生人數銳減，造成少子女化的變遷趨勢，惟兒虐問題卻未因少子女化而有減緩現象。104 年 7 月 10 日至 7 月 16 日短短 7 日內，媒體一連報導 5 起重大兒虐事件，其中 4 人死亡，1 人重傷，皆是未滿 3 歲的幼童，部分案家也曾被通報高風險家庭案件，最後卻仍發生受虐致死傷的悲劇。顯示我國近年雖積極通過各項保護性的立法，然兒少保護體系卻仍未盡完善，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 高風險家庭預警機制失靈

衛福部雖已實施「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，但新竹縣竹東鎮年僅 2 歲及 1 歲的何姓小兄妹及基隆市的 2 歲林姓男童，這些案家曾被多次通報高風險家庭，新竹縣、基隆市及宜蘭縣等 3 個地方政府在執行上卻是漏洞百出，不僅危機評估失當，多次家訪又皆未能當面見到兒童本人，在輔導處遇過程中，也都欠缺具體的服務方案與資源連結，使得這 3 名幼童及家庭皆未獲得適當的協助，最後發生受虐致死

傷的悲劇。

- **兒少保護資源缺乏整合**

高風險家庭服務實施以來，開案服務人數逐年增加，從 93 年的 551 人，一路增加至 101 年的最高峰 58,877 人，104 年仍有 36,751 人。高風險家庭經常同時存在著父母或主要照顧者為精神病患、藥酒癮者、未成年人或經濟弱勢者等複合型危機，但衛福部迄未建立資源整合機制，致不易察覺高風險家庭的風險因子。另每一名個案由不同部會間的不同單位各自關懷輔導，造成執行機關只僵化管理屬其職掌部分，使得眼見已納入關懷處遇的兒少仍然無法掙脫被虐死的悲劇。行政院面對這些殘酷的兒虐事件，宜正視兒少的基本人權，督促所屬檢討改進，避免兒少的生命受到威脅。

- **幼童受虐防治機制不足**

衛福部雖已實施「6 歲以下弱勢兒童主動關懷方案」多年，但近年來重大兒虐致死傷個案中，高達 7 成仍是未滿 6 歲的幼童，8 成是父母所為，施虐手段一件比一件殘忍，顯示現行對這些幼童受虐的防治機制出現疏漏。行政院及衛福部宜儘速研擬對策，避免幼童受虐致死案件不斷重演，保障幼童生存與健康權利。

- **社工人員工作環境惡劣**

兒少保護社工人員是兒少保護工作的第一線尖兵，代表政府對弱勢受虐兒少及家庭所提供妥善的保護與協助，但這些社

工人員卻處於三高「高案量、高壓力、高危險」的惡劣工作環境中。

兒少保護社工人員不僅出現人才荒，也面臨三缺「缺督導、缺合作、缺資源」的工作窘境，加上在校養成教育及專業訓練過程不足，使第一線的年輕兒少保護社工人員在短短幾年後，對社工職場的熱忱消耗殆盡，紛紛轉換職場，引發人力流動頻繁、專業經驗無法累積的惡性循環。行政院宜正視兒少保護社工人員流失問題，督促衛福部及教育部積極妥謀有效解決對策。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁴⁹，監察院糾正新竹縣政府、基隆市政府、宜蘭縣政府、衛福部，並函請行政院及衛福部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部已於 105 年推動辦理「強化潛在兒少高風險家庭預警篩檢機制計畫」：(1) 透過兒少高風險家庭個案管理平台個案資料與精神照護資訊管理系統、自殺防治系統、婦幼安全通報系統、刑案資訊整合系統、受刑人資料庫、獄政系統等之個案資料，進行比對；(2) 衛福部社會及家庭署（下稱社家署）與心理及口腔健康司於 105 年 8 月 11 日召開「兒少高風險家庭服務個案管理系統」、「精

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、章仁香；調查案號：105 內調 0061）。

神照護資訊管理系統」及「自殺防治通報系統」等系統資料介接研商會議，確認三系統介接細節，並以 106 年 1 月 1 日完成系統介接為目標。(3) 已獲法務部同意「獄政系統」及「毒品成癮者單一窗口服務系統」與「兒少高風險資訊系統」介接。經由前述資訊系統之串連比對，瞭解高風險家庭個案父母或主要照顧者是否為精神病患、藥酒癮者、入監服刑者等，如發現高風險家庭有前述情事，社工員加強訪視並依案家實際狀況調整危機程度。另社家署已規劃整合各部會資訊系統資料庫，以及早篩選出具高危險因子家庭，並通知各網絡人員及早啟動預警機制優先查訪。

- 2、衛福部將各地方政府執行高風險家庭服務、相關個案紀錄品質、對受委託／補助團體之督導機制、轄內跨單位聯繫及合作機制、依法辦理預防宣導及教育訓練等事項，納入中央一般性補助款指定辦理施政項目「兒童及少年高風險家庭關懷處遇服務」考核指標及 106 年社會福利績效考核指標。
- 3、衛福部為精進兒少高風險家庭處遇服務品質，已於 105 年辦理「兒少高風險家庭處遇服務督導及成效評估方案」，至全國 22 縣市召開巡迴督導會議，並蒐集實務執行意見，作為修正「兒少高風險家庭關懷輔導處遇服務實施計畫」及「六歲以下弱勢兒童主動關懷方案」之參考。
- 4、為提升社工人員執行高風險家庭處遇服務之專業知能，衛福部除編輯出版「兒少高風險家庭社工實務手冊」外，並已於 9 月至 11 月辦理北區、中區、南區全國兒少高風險

家庭專業人員教育訓練，課程包括社工專業與督導效能。

- 5、社家署考量高風險業務推動不易，為避免專業人員負荷過重以致服務品質受影響，已提案修正補助項目及基準，降低每位專業人員輔導個案家庭的數量，並放寬第 2 名專業人員申請條件，以減緩社工人員工作負荷。
- 6、衛福部為因應社工人力缺口並提升社工人員的執業安全：
 - (1) 正推動「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」與「社會工作人員執業安全方案」，並依據該部研訂之「社工人員執行高度風險及一般風險業務量表」，核支地方政府執行業務社工人員風險工作補助費。
 - (2) 將社工人員人身安全相關措施納入社會工作師法等相關法規規範，並補助地方政府增設社工人員人身安全設施設備。
 - (3) 將社工人員專業訓練納入人身安全保護訓練相關議題，並將周全社工人員安全措施納入中央對地方家庭暴力及性侵害防治業務、兒少保護工作及社會工作專業制度之績效考核項目及編印社工人員安全維護手冊。
 - (4) 請法務部研議將社工人員保護機制納入刑法修法之參考。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：兒童保護案件處理失靈案

據報載，桃園市 1 名黃姓女童（下稱黃童）因其父入監服刑，由鄰居收留協助照顧，卻遭收留家庭持續虐待，雖經學校多次通報，但桃園市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（下稱桃

園市政府家防中心) 卻遲未提供適當的保護。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 未積極處理兒童保護案件

桃園市政府家防中心雖已將黃童列為兒童保護個案，惟 101 年間 2 度接獲黃童的通報案，竟延宕 3 個多月始進行家訪，也未依規定提出調查報告及家庭處遇計畫。此外，黃童受照顧狀況明明未見改善，該中心卻仍未採取處遇措施，直至 11 個月後接獲學校電話，始再進行訪視，主管及督導人員也渾然不知。

• 未本於專業進行篩檢分類

桃園市政府家防中心 4 次接獲黃童保護通報案，竟由未經過相關訓練的社工人員進行篩檢分類分級，且其中 2 次篩案結果也未經督導人員覆核及派案，致未能發現篩案人員有處理錯誤之情事。

• 未善盡督導社工員職責

桃園市政府家防中心 4 次接獲黃童保護通報案件後，每次危險評估判斷皆有錯誤，所擬訂的安全保護計畫也徒具形式，致使黃童受虐情況不但未獲改善，反而漸趨嚴重，顯示社工員專業能力不足，該府家防中心也未能落實督導。

桃園市○○國小 2 度通報黃童保護案，桃園市政府家防中

心經調查評估後，委託民間團體對收留家庭提供家庭處遇服務。惟家防中心後續卻怠於督導，並任由受委託單位在黃童受虐狀況及案家問題未獲改善下輕率結案，也未督導審查受委託單位的結案決定。

- **橫向協調聯繫不足**

本案幸賴○○國小持續積極關懷黃童受照顧狀況，並多次通報桃園市政府家防中心，惟該中心於社工人員異動及結案之際，均未能主動聯繫與知會該校老師或相關人員；且該中心於104年6月11日第4次接獲通報黃童保護案件後，未能與教育單位聯繫合作，直到媒體知悉本案後，始知周老師已代為照顧黃童，並於媒體報導後，方積極著手安置黃童，顯示桃園市政府相關單位橫向協調聯繫不足。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁰，監察院糾正桃園市政府家防中心，並函請桃園市政府督促所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、桃園市政府家防中心為強化兒童保護通報案件處理機制，已採取改善措施：(1) 每日下午3時至5時，由派案社工督導透過資訊系統，檢視案件，即時提醒社工員提送調

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、章仁香；調查案號：105 內調0048）。

查報告；(2) 社工督導透過「兒少通報管制列表」，並配合派案清冊列管表，檢視社工員案件處理狀況，瞭解未能於期限完成調查報告的原因，並提供協助；(3) 社工督導針對調查報告紀錄不夠完整的案件，優先進行討論，並搭配前述派案清冊列管表，逐案檢視社工員案件處理進度。

- 2、衛福部已自 105 年 7 月 1 日起擴充保護資訊系統的管制功能，通報表自接收後，由系統依法定時限進行處理及提醒，以避免篩案人員於篩案後逕自派案或其他處置而未經複核之情事。此外，桃園市政府家防中心為杜絕所屬社工人員於未完成訓練前即進行篩檢工作，已辦理教育訓練，應受訓人員皆已完成訓練。且該中心為落實兒少保護通報案件的篩檢分級分類處理機制，已採取強化作法，包括新增查詢過往是否有相關通報歷史紀錄，以提升社工人員的敏感度與案件處理的正確性；每月召開督導層級以上主管會議，研討重大複雜個案的處遇與調查方法；每月召開兒少保護個案處遇成效評估會議，針對社工員處遇有瓶頸、重大複雜、2 年未結等案件進行全面檢視。
- 3、桃園市政府家防中心為強化所屬社工人員對於兒童保護個案危險評估能力，已採取改善措施：(1) 105 年分梯辦理 2 場訓練，應參訓人員均參訓完竣。另將新進兒少保護社工員納入基礎課程訓練，並已全數施教完竣。(2) 督導及主管人員透過核閱社工人員的個案紀錄，並與社工人員討論及詢問，以判斷社工人員的安全評估結果是否妥適，並進一步建議調整或修正。

- 4、桃園市政府為強化現有各相關網絡單位聯繫機制，已於工作小組會議及兒少保護聯繫會報中，決議及重申各項聯繫合作處理機制。又該府家防中心已採取相關督導機制，以確保社工員於職務異動或離職前落實個案轉銜工作：（1）個案交接清冊增加知會網絡人員、告知家長及系統權限轉換之欄位資訊，使受移交人完整知悉案件資訊，並由社工督導覆核確認。（2）要求社工人員於人員異動、轉銜或結案時，應將已知會或聯繫案內相關網絡人員之情形，登載於保護資訊系統之服務紀錄中，並逐級陳核主管。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆評析

公民與政治權利國際公約第 6 條規定，人人皆有天賦之生存權。生存權乃人生來應有的基本權利，包含生命權與生活權。其乃所有人權的基礎，一旦生存權喪失，其餘人權之價值也隨之消滅。當今一般人均認同生存權為「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，亦可要求國家機關積極作為，使其生存獲得保障。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。

我國憲法第 15 條明文規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。政府除不得侵害人民的生存權，尚須防止人民生存權遭受侵害。本章列舉降低兒童死亡率、無效醫療折磨老人及出獄家暴男槍殺妻子等 3 案，均與生命權的保障相關。我國兒童因惡性腫瘤、事故及心臟病等因素，死亡率年年增加，

若能由醫療或照護體系降低兒童死亡率，當對兒童生存權有相當助益。尤其我國已於 103 年公布施行兒童權利公約施行法，依據兒童權利公約第 6 條，締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。兒童是我們未來的主人翁，期許透過政府相關部門之努力，降低兒童死亡率，確保我國兒童受到良好之照護及健康的身心發展。

對於老人飽受醫療折磨及婦女遭家暴男槍殺二案，均係在非其所願情況下，遭到自我安排生命權利之剝奪。該二案雖非政府部門主動侵犯人民權益，但若能從制度或政策面著手，讓人民享有生命尊嚴，當屬國家照顧人民生存權之義務。

美國國務院民主、人權暨勞工事務局在 2016 年度各國人權報告中，對於臺灣在生存權方面，認為我國已沒有關於當局或其人員任意或非法奪取人命或因政治因素導致人員失蹤等報告，且憲法規定不得對遭控訴者使用暴力、威脅、利誘、欺騙、或其他不正當手段⁵¹。換言之，臺灣現今已鮮有公部門或人員做出直接損及人民生存權之情事，但對於保護個人免於可預見之人身威脅，仍有些許努力空間。監察院調查許多與人身安全相關個案，並摘錄國小校園安全案、復興航空失事案、大型車輛釀災案、教練機求生發報器未更新案、青年學生機車肇事案及八仙塵爆案等 7 案。上開案件經監察院調查後，主管機關均已檢討並進行相關改進措施。監察院將持續監督案件之改善及落實情形，確保我國人民享有合宜的人身安全。

⁵¹ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告－臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

在兒童照顧與保護方面，本章列舉育兒政策之檢討、兒虐致死傷案頻傳及兒童保護案件處理失靈等三案，顯示主管機關在照護兒童及保障其生存與健康權等方面，仍有許多改善空間。案經監察院調查後，主管機關已研擬各項托育措施，並提供更適切的資源；另強化高風險家庭預警機制，並整合兒少保護資源。兒童是我國未來的主人翁，期許在主管機關及社政單位等努力下，照顧兒童權益，讓兒童在良善的環境與健全制度下，充分發展健康身心。

第四章 司法正義

自有人類社會以來，即面臨各式紛爭。為了裁決、審判紛爭，乃有審判制度之產生。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」，「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⁵²。」

世界人權宣言第 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）足見國際間對司法正義之重視。

⁵² 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），頁 1-2。

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偵辦與判決，不僅要正確、公平，符合實體法的規定和精神；偵審過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。隨著國家追訴原則的興起，為控制警察活動之合法性、節制法官審判之擅斷，而於刑事訴訟程序引入權力分立與制衡概念，而創設檢察官制度⁵³。法院及檢察體系決定司法正義的實現，尤其檢察體系乃國家追訴權之第一關，檢察權的行使是否符合公平正義，往往是司法正義之首要門檻。

在享有平等司法權方面，法院或法庭前的權利和法律前平等的權利同樣重要。公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項規定「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。」換言之，不分種族、宗教、性別或財產情形，所有的人須享有平等訴諸法庭的權利。

另公民與政治權利國際公約第 14 條第 2 項及第 15 條第 1 項進一步詳述「無罪推定」和「罪刑法定」原則之適用。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。」

⁵³ 林孟皇，〈台灣檢察制度的問題及其改革方向－從 2006 年首長特別費案的偵辦談起〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 361-362。

※國際人權規約※

• 公民與政治權利國際公約第九條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第十條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第十四條

- 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。

• 公民與政治權利國際公約第二十六條

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。

聯合國人權事務委員會在 1984 年公布第 13 號一般性意見，針對公民與政治權利國際公約第 14 條，提出司法之執行意見，以保證司法公正，因此確認多項個人權利，例如在法院和法庭面前人人平等，人人有資格由一個依法設立的合格、獨立又無偏倚之法院進行公正公開的審問。該委員會後於 2007 年提出

第 32 號一般性意見，並取代第 13 號一般性意見，進一步強調在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利。

第 32 號一般性意見認為，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，也是保障法治的一項程序手段。公民與政治權利國際公約第 14 條的性質複雜，混合了適用範圍各不相同的各種保障。第 1 項強調在法院和法庭前一律平等，以及在任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。該條第 2 項至第 5 項列出了受刑事控告者可以利用的程序保障。第 6 項規定在刑事案件中出現誤審可獲得賠償的實質權利。第 7 項規定一罪不二審，從而對自由提供實質保障，即個人有權就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。

在法院和法庭前一律平等的權利尚包含確保訴訟當事人的武器平等。這就意味著，除了根據法律作出的在客觀合理基礎上有理由的區分之外，所有各方都應享有同樣的程序性權利，但這種區分不得使被告處於不利地位或對其造成不公。

公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項保障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。此乃一項絕對的權利，不得有任何例外。獨立性的要求尤其是指程序和選任法官的條件，以及任用直至法定退休年齡或在有規定的情況下任期屆滿的保障，陞遷、調職、停職和中止職務的條件，以及不受行政部門和立法機構的政治干預。

無私的規定涉及兩方面。第一，法官作判決時不得受其個

人傾向或偏見之影響，不可對其審判的案件存有成見，也不得為當事一方的利益而損及另一當事方。第二，法院由合情理的人來看也必須是無私的。例如，根據國內法規，本應被取消資格的法官若參加審理，而使審判深受影響，通常不能被視為無私的審判。

公正審判的概念包括得到公正和公開審問的保障。訴訟公正意味著不受任何一方以任何動機的直接或間接影響，壓力或恐嚇或侵擾。比方說，在刑事訴訟中，法院若容忍被告面對公眾在法庭中表示的敵對情緒或對其中一方表示支持，從而損及辯護權或具有同樣後果以其他方式表示的敵對情緒，則這種審判就不是公正的。法院容忍陪審團表示種族主義態度，或基於種族偏見選出的陪審團都是損及訴訟程序的公正性。

根據公民與政治權利國際公約第 14 條第 2 項，凡受刑事控告之人，未經依法確定有罪之前，應假定其無罪。無罪推定是保護人權的基本要素，要求檢方提供控訴的證據，保證在排除所有合理懷疑確定有罪之前，應被視為無罪，確保對被告適用無罪推定原則，並要求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作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪。被告通常不得在審判中戴上手銬或被關在籠中，或將其指成危險罪犯的方式出庭。媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導。此外，審前羈押時間的長短不能當作罪行情況和嚴重程度之指標。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。至於「足夠的便利」必須包括能夠閱覽文件和其他證據；這必須涵蓋檢方計劃在法庭上針對被告提出的全部資料或者可免於刑責的資料。開脫罪責的資料

不僅包括證明無罪的資料，尚包括其他可能有助於答辯的證據（如證明自白非出於自願）。

公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 7 款保障被告有權不被強迫自供或認罪，刑事偵查機關不應為獲得認罪而對被告做任何直接或間接的身體上壓迫或不當精神壓力。

公民與政治權利國際公約第 14 條第 5 項規定，凡被判定有罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。違反第 14 條第 5 項的情況不僅包括第一審法院判決即為終審判決，還包括在下級法院宣布無罪後上級法院不能根據國內法覆判上訴法院或終審法院的為有罪判決。當一國的最高法院既是第一審又是唯一審判法院時，並不因為有關締約國最高法院進行審判這一事實，而抵銷獲得上級法院覆判的任何權利；相反地，除非有關締約國就此作出保留，這一制度不符合公民與政治權利國際公約。

第 14 條第 5 項規定上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利，要求締約國有義務根據充分證據和法律，為有罪判決和判刑進行實質性覆判，如允許正當審查案件性質的程序。對於覆判僅限於為有罪判決的形式或法律問題，而不考量事實情況，將不符合公民與政治權利國際公約的要求。然而，只要法院的覆判能夠研判案件的事實，則第 14 條第 5 項不要求完全重新審判或「審理」。因此，如果上級法院詳盡地審查了對為有罪判決者的指控，考量了在審判和上訴時提交的證據，發現具體案件中有足夠犯罪證據而證明有罪，就不違反公民與政治權利國際公約。

就死刑案而言，上訴權特別重要。覆判一名為有罪判決原

住民死刑判決的法院如拒絕提供律師辯護，不僅違反公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 4 款，同時也違反第 14 條第 5 項。因為拒絕提供上訴的律師辯護，實乃排除由上級法院有效覆判為有罪判決和判刑。如果辯護人不打算在法庭上作任何答辯，但沒有通知被告，從而剝奪其尋找替代辯護人在上訴法院陳述的機會，則同時侵犯為有罪判決獲得覆判的權利。

公民與政治權利國際公約第 14 條乃一套司法程序的保障，在執行公民與政治權利國際公約實質性的保障方面，該條已發揮重要作用。從程序上來說，本條與公民與政治權利國際公約第 2 條第 3 項所規定有效補償權的關係相關。一旦出現違反第 14 條保障的情況，都應當遵守該條規定。就由上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利而言，公民與政治權利國際公約第 14 條第 5 項所規定之上訴權利相對於第 2 條第 3 項，已具有特別法的性質。

一、實質審理公正平等

監察院調查案例：內線交易認定時點歧異案

據訴，臺灣臺北地方法院檢察署檢察官以違反內線交易起訴柯姓陳訴人，經法院判處 9 年徒刑定讞。柯姓陳訴人認為確定判決認定內線交易之「重大消息明確」時點，與其他判決歧異；且檢察官未將存有 5,700 封郵件之光碟移送法院，已違反公平法院原則及正當法律程序，進而侵害其訴訟權利。本案涉及

侵害當事人訴訟基本權，經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 重大消息明確之時點，宜統一法律見解

內線交易之重大消息何時「明確」，固屬不確定法律概念，惟現行最高法院實務見解就此抽象概念之闡釋，尚有歧異。此歧異不僅影響個案適用結果，亦對業界規劃及經營證券投資，有顯著影響。司法院宜統一法律見解，透過法律問題研討或請最高法院以形成決議方式妥予釐清，使實務見解趨於一致，俾利各下級法院遵循，提高人民對司法判決可預測性，維護法律明確性之要求。

• 檢察機關未將重要證物移送法院

檢察機關未依刑事訴訟法第 264 條第 3 項規定卷證併送原則，檢送存有 5,700 餘封郵件之系爭光碟，竟未於確定判決理由加以指摘，且於未取得所有郵件之際，即認定該系爭光碟內容與被告利益無關，就有利被告之重大關係事項，未依職權調查，即為被告有罪判決，背離採證義務，有違證據法則與經驗法則，斷傷公平法院原則，涉有應於審判期日調查證據未予調查與判決理由矛盾之違誤；另法務部應就系爭光碟遺失情事，詳加檢討，並修正相關法令，避免卷證遺失情形再度發生。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁴，監察院函請司法院研處見復。

(三) 政府機關改善情形

- 1、司法院已成立「法院審理重大金融犯罪案件諮詢小組」，支援法院妥速審結金融案件，且於法官學院辦理「金融專業研習基礎班」、「重大金融犯罪業務研討會」等專業研討會，提升法官專業知能。
- 2、就證券交易法內線交易之重大消息何時明確之不確定法律概念，司法院已同意在不妨害審判獨立之原則下，謀求法律見解的一致性。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：同案被告處遇有別

據訴，臺灣高等法院 102 年度聲再字第 288 號刑事裁定，以「除被告徐○○自身所涉案件以外，其他被告並無從適用大法官釋字第 582 號解釋而得為再審」為由，駁回陳訴人之再審聲請，其後抗告亦遭最高法院 102 年度台抗字第 648 號刑事裁定駁回，造成同案被告刑事處遇有天壤之別，陳請監察院聲請統一解釋，以杜爭議，並維權益等情案，經監察院司法及獄政委員會決議調查。

⁵⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉；調查案號：105 司調 0018）。

(一) 監察院調查發現

• 同案被告救濟不一

最高法院 102 年度台抗字第 648 號刑事裁定，認司法院釋字第 592 號解釋：「聲請人據以聲請之案件外，其時間效力，應依一般效力範圍定之。」中所稱之「據以聲請之案件」，係指刑事訴訟法被告與犯罪事實均屬同一之案件，肇致黃姓陳訴人等無從適用司法院釋字第 582 號解釋聲請再審。該裁定並未考量原確定判決採合併審理，其後始就其中之被告徐○○一人採單獨審理，其所生裁判共犯事實矛盾；復就原確定判決對徐○○、黃姓陳訴人與陳○○等共犯判決死刑，均未踐行對質詰問權，難符訴訟基本權之最低程度保障，卻僅就徐○○部分給予救濟，自有違公平法院原則，似有背離憲法平等權與訴訟權保障，並涉有違反公民與政治權利國際公約第 6 條生命權保障與第 14 條公平法院原則之虞，影響人民對於司法公正之確信，是否全然符合司法院釋字第 592 號解釋意旨，確有疑義。

• 得聲請憲法解釋

陳訴人請求監察院聲請統一解釋因不符合司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款規定，尚難據以辦理；惟陳訴人所爭執之事項業經最高法院刑事裁定確定，自得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁵，監察院將調查意見送請法務部參考。

(三) 政府機關改善情形

黃姓陳訴人死刑案現暫時停止執行。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：臺灣存託憑證性質疑義案

有關臺灣存託憑證（TDR）係在我國境內發行之獨立存在金融商品，惟我國金融實務及司法判決對其定性，究為我國有價證券或外國有價證券，莫衷一是，致陳訴人遭判決有罪確定。究實情如何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 法院與金融主管機關見解不一

臺灣存託憑證（TDR）係在我國境內發行之獨立存在金融商品，我國現行規範定性為「外國有價證券」，亦有定性為「國內有價證券」情形，並未有一致見解。我國金融主管機關金管會稱：財政部於 76 年 9 月 12 日第 900 號函已公告核定 TDR 為「外國有價證券」，並有我國證券交易法之適用等情，與我

⁵⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：江明蒼、王美玉、仇桂美；調查案號：105 司調 0013）。

國司法近期實務判決不同，金管會應檢討改進，以避免對罪刑明確性之事實認定產生重大影響。

- **主管機關核定逾越法律授權**

證券交易法第 6 條第 1 項規定所謂「經主管機關核定之其他有價證券」係賦予金管會個別具體行使核定權，並無法律授權條款賦予金管會得以命令方式行使核定權。財政部 76 年第 900 號函公告「其他具有投資性質之有價證券」文字，已逾越證券交易法第 6 條第 1 項核定權範圍，有恣意擴大適用之情形，不符行政權應與立法權分立之分際，金管會應適時檢討改進相關核定權行使具體作法。

- **司法判決與行政解釋歧異**

最高法院 105 年度台抗字第 583 號裁定及臺灣高等法院 105 年度聲再字第 36 號裁定，均以「外國發行人募集與發行有價證券處理準則」作為金管會依證券交易法第 6 條第 1 項規定就 TDR 核定為證券交易法有價證券之依據，惟該處理準則之授權條款係證券交易法第 22 條第 4 項，而非證券交易法第 6 條第 1 項，二者在法律適用各有不同規範目的，該司法實務見解似已逾越證券交易法第 22 條第 4 項授權條款範圍。況金管會 105 年 8 月 30 日函亦明確指出證券交易法第 22 條第 4 項授權條款，無涉證券交易法第 6 條第 1 項規定核定 TDR 為我國有價證券之認定，前開司法判決結果似與證券交易法主管機關金管會之行政解釋不一致。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁶，監察院函請金管會檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、「外國發行人募集與發行有價證券處理準則」第 2 章「募集與發行國內有價證券」，其中包含外國發行人來臺發行股票、TDR 及債券等商品，該章節之文義，實為外國發行人「在國內募集與發行有價證券」。倘若該章節文字容易造成誤解，未來可於修正該準則時，配合調整。
- 2、另為免司法機關對證券管理法令運用與金管會對法令解釋產生差異，目前該會已定期與法務部召開工作聯繫會報，並參與臺灣高等法院檢察署「偵查經濟犯罪中心」諮詢協調委員會議，及由高階主管赴法務部司法官學院介紹資本市場法令與證券犯罪態樣。金管會未來將積極透過上述管道與司法機關加強溝通，以持續強化雙方共識。倘法院審理案件函詢，亦將提供意見。

本案已結案。

⁵⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、陳慶財、劉德勳；調查案號：105 財調 0045）。

二、確保正當法律程序

監察院調查案例：法官違反辦案程序案

臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）曾姓法官於審理案件時言行失當，經法官評鑑委員會個案評鑑決議：「受評鑑法官曾雨明報由司法院移送監察院審查，建議免除法官職務，轉任法官以外之其他職務」。案經司法院以 104 年 10 月 5 日院台人五字第 1040026214 號函移請監察院審查，經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 法官開庭言行失當

桃園地院曾姓法官於 103 年間審理偽造文書案件時，對被告為：「妳不要給我找收押」、「妳一副不屑法院的臉」、「妳不要不信邪，我就要收押」、「如果妳覺得妳的律師這樣子還不夠，妳可以把他當庭就開除掉」、「妳是本省人幹嘛要我一個外省人跟檢察官求情做什麼」等斥責、辱罵、以收押恫嚇、不尊重其辯護人及損其尊嚴之不當言行，致使被告情緒激動崩潰稱：「為什麼不聽我說話？我有委屈」、「我不活了，我去死一死啦」，並 2 度以頭部重撞被告席位桌面致頭部受傷。曾姓法官開庭言行不當，已違反法官法及法官倫理規範相關規定。

- 被告上銬仍持續審理

曾姓法官在被告第 2 次以頭撞擊桌面後，於 1 時 19 分 5 秒至 10 秒間 3 次諭請法警上手銬戒護後，卻未暫時停止審理程序，致使被告被上手銬後，在審判庭進行時繼續質疑公訴人私底下收錢之事實，直到 1 時 20 分 40 秒還有錄到被告之聲音。審判筆錄也記載，被告被上銬保護後仍質疑檢察官不知收人家多少錢，審判長向檢察官稱：被告有侮辱公務員罪嫌，則以函送並保留今日開庭之錄音錄影畫面等語。曾姓法官使被告上手銬在法庭進行審判 1 分多鐘，違反刑事訴訟法第 282 條關於被告在庭時不得拘束其身體之規定。

- 未依規定錄音

曾姓法官於 102 年 5 月 15 日審理該院 102 年度易字第 225 號詐欺案件時，並無當日之開庭錄音檔案，當事人及證人僅以個人之記憶所及而為陳述，證人鄭○○與被告莊劉○○二者證言事實並不相符，證人林○○僅在該庭樓上聽聞似有該庭傳來高分貝的聲音，參以被告莊○○耳朵患有重聽乙節，並無證據足證曾姓法官違反法官法或法官倫理規範且違失情節重大，而有法官法第 49 條應受懲戒之事由。惟其情節是否構成法官法第 21 條職務監督權人得予處分之事由，宜請司法院參處。另「訊問被告，應全程連續錄音」為刑事訴訟法第 100 條之 1 所明定，本案卻無當日之開庭錄音檔案，司法院宜予查明。

• 是否侵害詰問權尚難論斷

曾姓法官於 103 年 3 月 4 日審理該院 102 年度簡上字第 492 號妨害風化案件時，在交互詰問進行中雖多次提前介入補充訊問，惟其係請證人就其所述內容為進一步完整之陳述，訊問內容與辯護人所欲詰問證人之問題尚非無關，對於辯護人問題亦曾提示證人回答，尚無證據證明其侵害辯護人行使詰問權或扭曲證人陳述本旨且情節重大，而有法官法第 49 條應受懲戒之事由。惟其情節是否構成法官法第 21 條職務監督權人得予處分之事由，宜請司法院參處。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁷，監察院彈劾曾兩明法官，並移送司法院職務法庭審理；另函請司法院參處及檢討改進。司法院職務法庭以 106 年 1 月 9 日 105 年度懲字第 2 號判決：「曾兩明罰款，其數額為現職月俸給總額拾個月」，並經桃園地院於 106 年 1 月 18 日執行上開懲戒處分。

(三) 政府機關改善情形

- 1、有關開庭錄音檔案部分，司法院資訊管理處於 103 年 2 月 12 日接獲桃園地院反映該案問題後，已於 103 年 4 月 25 日完成法庭數位錄音系統版本更新、增修提示及相關管控功能，包括：

(1) 程式碼加強錄音時偵錯功能，於發生錯誤情形提示「偵

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：105 司調 0006）。

測到系統異常狀態，本程式將自動關閉，請重新啟動錄音程式。若仍舊異常請聯繫資訊室」等文字。

(2) 錄音存檔時，係以實際錄音檔的長度來計算，並以此比對開庭時間是否一致，如不一致會出現開庭時間不一致，須填寫原因之相關管控機制。

2、有關曾兩明法官審理 102 年度易字第 225 號案件之行為，並無證據足證違反法官法或法官倫理規範且違失情節重大，審理 102 年度簡上字第 492 號案件之行為，尚無證據證明其侵害辯護人行使詰問權或扭曲證人陳述本旨且情節重大，而有法官法第 49 條應受懲戒之事由，惟是否構成法官法第 21 條職務監督權人得予處分之事由乙節，經司法院交由桃園地院參處。考量曾法官審理前揭 2 案之言行，稍欠理性、客觀，桃園地院院長爰依法官法第 21 條第 1 項第 2 款規定，對曾法官為口頭警告處分。

本案已結案。

監察院調查案例：法官迴避聲請案件分案不當

據訴，最高行政法院審理 104 年度判字第 198 號陳訴人等與內政部間撤銷土地徵收事件，該院分案由撤銷發回更審前裁判之同法庭法官審理，經其等聲請法官迴避，該院復未停止訴訟程序及以合議裁定等情。為釐清本案聲請法官迴避之處理程序，有無違反行政訴訟法相關規定？其分案方式對當事人審級利益有無影響？有無檢討之必要？與最高法院實務作法有無不

同等節，監察委員認有瞭解必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 分案方式歧異

最高行政法院與最高法院就發回更審後復上訴之案件，分案方式不盡相同，雖依司法院釋字第 665 號解釋意旨，難以認定有何不當。惟司法院釋字第 178 號解釋理由書既稱「如無事實上困難，該案件仍應改分其他推事辦理」，未來最高行政法院若因情事變更而狀況合宜時，得參考最高法院民事庭與刑事庭之作業方式，以兼顧司法院釋字第 178 號及第 665 號解釋之意旨。

• 最高行政法院未明文規範分案依據

最高行政法院雖於 101 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議對更審後上訴事件之分案方式做出決議，惟嗣後並未依該次決議後段「如須修正本院訴訟事件編號、計數、分案、報結要點，會後再行提案」之內容，為相應之法制作業。考量該院庭長法官聯席會議之各決議事項為數益增，即使具法律專業之律師，亦恐難完全掌握。相較於最高法院將此明定於「最高法院民、刑事案件編號、計數、分案、報結要點」及「最高法院第二次發回更審以後之民、刑事上訴案件分案實施要點」等行政規則，最高行政法院僅以庭長法官聯席會議決議作為分案依據之方式，其有無檢討改善必要，司法機關宜予研酌。

• 法官聲請迴避程序未盡嚴謹

最高行政法院受理本件法官迴避聲請案，並未另組成合議庭為准駁裁定，而係交由該更審上訴案之承審法庭逕合併於本案上訴程序中審理，違反行政訴訟法第 20 條準用民事訴訟法第 35 條、第 36 條等規定；另本案之訴訟程序未先行停止，卻未於裁判理由中敘明其依行政訴訟法第 20 條準用民事訴訟法第 37 條第 1 項但書規定得不停止訴訟之理由，亦有未洽。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁸，監察院函請司法院督促最高行政法院檢討改善。

(三) 政府機關改善情形

- 1、「最高行政法院訴訟事件編號計數分案報結要點」業修正增列第 8 點第 4 款，明定：「八、訴訟事件達於可分案時，審查科應依下列規定辦理：……（四）上訴、抗告事件經本院廢棄發回後，再行上訴、抗告至本院，由原裁判之法官承辦。」俾相關法制作業臻於完備；惟最高行政法院仍強調，未來仍將參酌調查意見，於狀況合適時，檢討改為第二次或第三次發回以後始由原庭辦理，以兼顧司法院釋字第 178 號、第 665 號解釋之意旨。
- 2、針對最高行政法院原法官迴避聲請狀分送之作業方式易致

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：李月德、江明蒼；調查案號：105 司調 0007）。

誤會，該院除於 104 年 4 月份第 2 次及 5 月份庭長法官聯席會議決議，是類聲請狀，收狀後即送審查科分案（由他庭裁定），並影印聲請狀送原承辦股參考，審查是否停止本案訴訟程序。另修正「最高行政法院訴訟事件編號計數分案報結要點」第 12 點前段為：「已分未結訴訟事件文狀之併案，除聲請法官迴避逕由審查科分案外，餘由文書科逕送承辦書記官簽收辦理。」以避免類似本案爭議再度發生。

本案已結案。

監察院調查案例：法官問案態度不佳

監察院司法及獄政委員會審議法務部函報 104 年 1 月至 3 月「各機關所屬員工未構成貪瀆犯罪但涉及行政違失未追究行政責任一覽表」後，決議針對臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）夏法官所涉違失情節，函請司法院及法務部廉政署就夏員最近 5 年內個人辦案態度、風紀、操守等考評狀況說明見復。嗣因司法院及法務部廉政署函復夏法官廉政風險資料顯示夏員涉有諸多違失，經監察院司法及獄政委員會決議調查。

（一）監察院調查發現

- 庭訊語氣不當

夏法官審理臺南地院 103 年度新小字第 35 號民事案件，經向臺南地院調取該庭訊錄音光碟進行勘驗，查知該庭訊時間約

12 分鐘，夏法官於 7 分 17 秒至 9 分 35 秒期間，確實有以激動高昂語氣訊問被告之情；尤其 8 分 33 秒開始，語氣更是急促激動，以幾近斥責方式質問被告：「臺南市政府禮拜六禮拜天老百姓去拜訪嗎？」、「你加班表給我看，你們什麼時候禮拜六禮拜天……（此段夏法官語氣急促激動聽不清楚）」、「你們不要開玩笑啦！你們單位以前都會需要禮拜六禮拜天上班嗎？」雖細究夏法官「完整」之庭訊發言內容，尚可肯認其未有偏袒不公之情事。惟相較於訊問原告時之平和語氣，夏法官之庭訊作為，確實有使被告一造陷於法官偏袒原告之認知。

- 未將相關資料附卷

夏法官辦理臺南地院 102 年度新簡字第 99 號民事案件，率將相關物證資料於判決後發還被告，且未將其繕本、影本或節本附卷，不僅影響原告閱卷權利之行使，並牴觸民事訴訟法第 361 條第 1 項「提出之文書原本須發還者，應將其繕本、影本或節本附卷」之規定。

- 赴陸旅遊合於規定

夏法官於 101 年至 102 年間 4 次赴陸之旅遊，經查均有依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」及「司法院及所屬機關人員赴大陸地區管理要點」等規定，完備相關申請作業，並辦理休假，尚無違反相關程序規定。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁵⁹，監察院函請臺南地院檢討改進見復。

(三) 政府機關改善情形

- 1、有關夏法官問案態度不佳，及違反辦案程序，未將當事人所提出之文書資料影印留存即率予發還等節，臺南地院院長業依法官法第 21 條職務監督規定，分別發命令促其注意及予以警告之懲處；另於年度辦理法官職務評定時，以上開 2 案之違失情節，核予夏法官「未達良好」之評定。
- 2、夏法官 101 年至 102 年間 4 次赴陸之旅遊遭列「恐有私生活失檢等情」，臺南地院坦承係因夏法官於 101 年 12 月 20 日至 12 月 23 日、101 年 12 月 31 日至 102 年 1 月 7 日，其間僅間隔 1 週兩度赴陸旅遊，異於一般常情，加以曾有私生活失檢案例，因而懷疑其仍有生活失檢之情形，故予以提列廉政風險資料，惟並無其他佐證依據；此認定「恐有私生活失檢等情」部分，該院將檢討予以刪除修正。本案已結案。

監察院調查案例：鑑定制度改善案

據訴，江國慶案、蘇建和案、后豐大橋墜橋案及徐自強案

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、王美玉、方萬富；調查案號：105 司調 0003）。

等冤案，存有嚴重之科學鑑識錯誤，應要求鑑識機關檢討改善，並追究相關鑑識人員之違失行為等情，案經監察院司法及獄政委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 早期檢定方法未具標準

經函詢各專業機關與諮詢學者意見，江國慶案 DNA 鑑定部分，6 個 DNA 型別中之 DQA1 與 GYPA 出現非屬犯罪嫌疑人與受害人之第 3 人基因型，國防部前軍法局國軍法醫中心所做成系爭鑑定書及法務部調查局系爭通知書卻稱「編號 11-1 證物，含有人類血液及精液，其血型為 A 型；編號 11-1 證物呈現之 DNA 混合型包含被害人 DNA 及涉嫌人『18-J』DNA 之型別。」及「涉嫌人『18-J』與檢送 11-1 證物中含有死者血液及嫌犯精液，經至少 6 項血型基因型比較分析並無矛盾。」之研判結論，一致認為有關混合型 DNA 型別判讀認定含有嫌犯型別之鑑定錯誤；至於法務部調查局與內政部警政署刑事警察局精斑檢查不一致部分，除兩機關就系爭編號 11-1 衛生紙所選取檢驗部分不同，或有可能不一致外，究何種方法始為精斑檢查之正確方法，因 85 年間我國並無檢驗方式之共通標準作業程序，雖臺灣法醫學會提出不同意見，惟考量當時實驗室並無統一標準，且專業同儕間尚無一致之意見，對於當時未採用正確檢查方法以檢查扣案衛生紙部分，自不宜驟然認定確有違失。

• 刀痕鑑定難認有違失

鑑於蘇建和案當時公訴證據不足，90 年臺灣高等法院於審判期日調查證據函請法務部法醫研究所鑑定吳姓夫婦命案，以被害者傷勢回溯研判刀器種類。當時因國內外並無相關研究報告可供為鑑定依據，該所組成「吳○○夫婦命案鑑定小組」，成員包含教授、醫師、臺北市立鑑識中心、法務部調查局及臺灣大學應用力學研究所教授共 8 人，於 90 至 92 年共召開 13 次專家諮詢會議，進行各項鑑定工作並完成鑑定報告，並對吳姓夫婦兩人骸骨藉由超音波掃描，輔以電腦斷層掃描技術，進行人體骸骨之工具痕跡鑑識工作。該鑑定意見所使用實驗方式確屬當時尚在發展之科學鑑定技術，且鑑定意見推論 2 位死者骨骸刀痕是遭水果刀類、菜刀類、開山刀類 3 類刀器所砍殺，惟上開刀具並無一致的物理特徵，以之進行科學實驗，作成之推論，自難以重覆驗證；且與鑑識科學以物理特徵為基礎將致傷物分類為鈍器類、銳器類或鋸齒類之分類標準有間，其鑑定方式似有疑義。另僅以受害者骨骸受刀痕跡使用刀器角度測量儀、刀器工具痕跡模擬平台、高解析度超音波檢測儀與數位式 3D 立體顯微鏡，逆推兇器種類卻無考量各種作用力變化與 3 類刀器作用於骨骸角度變化，而無臺灣地區相關案件刀痕角度統計學基礎資料，該鑑定意見之信度與效度確有疑慮。該所亦自承「工具痕跡鑑識領域（如槍彈痕、足印）面對之共同難題為同一種工具無法造成全然相同的工具痕跡，刀痕亦然。影響刀痕特徵之因素包括刀械種類、尺寸、重量、形式特徵、受創骨質硬度（Bone Density）與彈性（Elasticity and Plasticity）、用刀

情況、相互作用生物力學運動模式等。身體的骨骼屬彈性物質，彈性程度根據受力大小及作用模式而異，此一彈性特質使得同一把刀也可能造成不同大小的角度，故彈性性質為刀器骨質痕跡；比對鑑驗（識）實務上之常見變因，亦無法單憑刀痕之寬度或深度逆推刀具種類，因此刀痕鑑定主要憑據為量化之刀痕角度，另以擠壓痕或骨質碎裂等型態傷為輔助判斷」等語。惟以 90 年我國該項鑑定能力而言，以骨骸刀痕角度比對，亦屬法務部法醫研究所當時所能提供最佳實驗方式，自不能以現今鑑定水平，苛責當時鑑定方法，縱該鑑定方法有違美國道伯法則，亦屬法院就該項鑑定意見有無證據能力之判斷權責與範疇，自難據以認定法務部法醫研究所當時所為鑑定有違注意義務。

• 強化司法人員科學辦案能力

鑑定制度適正化程序應遵循刑事訴訟目的，不論採何種制度架構，均應符合公平法院原則。基於我國現行制度係採改良式當事人進行主義，鑑定證據應給予被告對質詰問權，以保障其訴訟基本權。惟考量我國法治現狀、鑑定人才之培育與素質及未來司法改革規劃，自應有例外情事。從江國慶案與蘇建和案之鑑定疑義，鑑定證據確於偵審過程中無法受到切實檢視，司法人員亦較欠缺判讀科學證據之能力，進而難以審視其有無疏漏。雖 88 年全國司法改革會議對鑑定證據有所討論，然其決議並未執行。鑑此，監察院參考各國法制並綜整各機關團體與學者專家意見初步研析，建議司法院與法務部基於公平法院原則與改良式當事人進行主義，司法實務宜發展證據能力門檻；復偵查機關選任鑑定人或囑託機關鑑定，宜與法院選任或囑託

者有所區別，以保障當事人之對質詰問權。另宜參考美國專家證人制度優點，給予被告選任鑑定人之權利。惟考量現行實務現狀，避免過度商業化與訴訟成本提高，造成訴訟延滯或濫用制度致使法院難以發見真實，應增加適用於當事人合意囑託而不受交互詰問之「中立性機關鑑定」，俾保障當事人之程序利益與實體利益。再者，鑑定制度應按科技發展現況，隨時充實鑑定項目分類，並建立適正審查程序，因應偵查與審判不同需求，建立層級化與多元化科學鑑定（識）系統，以提升鑑識機關之公正性。另透過鑑定機關參考名冊，協助法院妥善選任囑託鑑定機關或鑑定人。由於法官對刑事判決正確性負有全部責任，檢察官對於公訴事實亦負有全部舉證責任，故應強化其科學辦案能力之職能訓練，並建立迅速與妥適鑑定意見審查制度（複驗制度），以維公平法院原則。

（二）監察院調查結果

依據本案調查意見⁶⁰，監察院函請司法院及法務部參辦見復。

（三）政府機關改善情形

- 1、106年4月8日總統府全國司法改革國是會議第一組決議事項為：「一、我國應設立獨立行使職權的國家級司法科學委員會，其成員應包含人權、心理、法律、醫學、腦科學、刑事鑑識科學等相關領域專家，專責政策、教育與認

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、方萬富、江明蒼、孫大川；調查案號：105司調0014）。

證事項，以強化司法發現真實之能力，減少冤抑：（一）制定並推動司法科學政策，提升總體科學證據品質；（二）整合並推廣各級司法科學教育；（三）制定並執行相關實驗室與專家之認證規範與證照制度。二、建議司法院研議制定適用於刑事、民事、行政訴訟的證據法專法，完善證據法則，以促進法院正確認定事實，強化以證據為核心的審判機能。三、建請司法院研議制定並完善專家證人制度，同時檢討現行鑑定制度功能的缺失及其存廢問題。四、關於測謊證據的施測標準流程及其證據能力問題，應於前開決議事項之司法科學委員會及證據法專法一併檢討之。在司法科學委員會成立及證據法專法制定前，測謊證據之施測及其證據適格性，應審慎考量。五、建請行政院會同司法院共同研議，建立證據監管及判決確定後之證物保管制度，規範證據監管之方法及保管期限，並明確規範違反之法律效果。」從而，該決議前三項與本案調查意見大體一致。為期能建立層級化與多元化刑事科學鑑定（識）系統，開展值得當事人信賴的司法制度，監察院已請司法院與法務部於總統府全國司法改革國是會議竣事後，再就上開決議之執行，共同研擬具體可行方案與實施期程。

- 2、法務部查復有關蘇建和與江國慶個案鑑定部分，因尚有其他分案（徐自強案與后豐大橋案）尚未調查完畢，將俟其他分案調查竣事後，一併綜整追蹤續處。

本案已結案。

三、維護實踐執法正義

監察院調查案例：軍事審判法修正施行後之檢討

102年7月初，軍中發生陸軍下士疑遭禁閉及操練致死之事件，經媒體連日報導後輿論譁然，立法院旋於同年8月6日三讀通過軍事審判法修正草案，新法分兩階段施行，將適用軍事審判之範圍限縮於現役軍人於戰時犯陸海空軍刑法或其特別法之罪；非戰時觸犯陸海空軍刑法者，則全面改依刑事訴訟法追訴、處罰。上開軍事審判法修正對於我國行之有年之軍事審判制度，造成劇烈之變革。新法施行後，原職司軍事審判之軍法人員及國防部軍事監獄管理人員等，應如何妥善配置，始能發揮所長；人犯移監後，相關之軍事監獄等既有設施將如何管理利用，以及承接平時軍法案件偵審工作之檢察官和法官，是否具備軍事領域之學養，而得以確保軍事案件之偵查與裁判品質，提升人民對司法之信賴等，均有待進一步探討，爰經監察院司法及獄政委員會進行專案調查研究。

(一) 監察院調查發現

- 軍事部隊特性有待審酌

由於該次修法未全面檢視原軍事審判法與修正後所適用之刑事訴訟法相異之處，致倉促修法可能減損軍刑案被告之訴訟權益，不利於軍隊紀律之維護。監察院參酌國防部所提意見，建請司法院研議有無修正刑事訴訟法之必要，包括：1、審酌部

隊運作特性及提升軍中人權保障，建議參照軍事審判法第 69 條第 2 項規定，於刑事訴訟法第 27 條增列被告直屬長官得為被告選任辯護人。2、為因應國軍部隊具有集中管理、持有武器、嚴肅軍紀之特殊性，軍事審判法特賦予部隊長對於所屬官兵違法案件具有上訴權，故相關起訴或判決書類，必須依法送達，不僅使部隊長得掌握單位軍紀狀況，遇特殊案件，亦得依法表達意見，請求上訴，有助於部隊管理及領導統御。惟現行刑事訴訟法卻乏此明文，建議參考軍事審判法相關規定，於刑事訴訟法第 344 條、第 403 條增列被告上級軍事機關長官及直屬長官得分別提請檢察官上訴或具備獨立上訴權、抗告權。

- **擴充矯正機關收容量能**

由於全國各矯正機關超額收容問題嚴重，依 104 年 9 月之統計數據顯示，超額收容比率達 14.03%，導致各矯正機關擁擠，嚴重危及收容人權，同時加重基層戒護壓力。而自軍方移撥軍事監所設施新成立之臺南第二監獄及八德外役監獄既已於 104 年 7 月 16 日設立，倘能迅速完備軟硬體設施及人力配置，恰可稍微緩解矯正機關普遍超額收容之現象。建請該部積極協助爭取必要修建經費、補實人員缺額，俾利該 2 監儘速擴充收容量能。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶¹，監察院分別函請國防部、法務部及司法院參考辦理。

(三) 政府機關改善情形

- 1、司法院：同意將上開刑事訴訟法之修法建議納供該院研議刑事訴訟法制之參考。
- 2、法務部：該部矯正署於 105 年 2 月上旬，先調整八德外役監獄暫定容額 310 人、臺南第二監獄暫定容額 409 人，俟該 2 矯正機關整建工程完竣後，逐步核定機動調整移監受刑人人數，預定自 106 年起逐步擴充收容量能。
- 3、國防部：該部成立「軍事審判法研修小組」，研擬具備平戰轉換機制。此外，除對官兵所需本職學能勤訓精練，強化有形戰力，並藉由各項內部管理作為，維繫部隊嚴整紀律。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：保障獄所受刑人權益案

法務部矯正署高雄監獄 104 年 2 月 11 日爆發 6 名受刑人挾持典獄長等人質，並自監獄槍械室取得大批槍彈企圖越獄未成

⁶¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：方萬富、孫大川、劉德勳；調查案號：105 司調 0002）。

事件。6 名受刑人舉槍自盡前，訴求其等獄中作業收入無法支應日常生活用品費用，靠家人接濟，活得毫無尊嚴等情，顯示獄政管理存有嚴重問題。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 長年超收受刑人

有關矯正機關長年超收受刑人問題嚴重，平均每位收容人分配面積僅約 0.6 坪，不符法務部規定，亦遠低於美日等國之收容面積，且戒護人力嚴重短缺，戒護人力比達 1：13.77。戒護人員專業加給 20 年未調整，遠低於警察及海巡人員；而教化人力短缺更形嚴重，高達 1：165。行政院應協調相關機關，協助法務部矯正署完成矯正機關擴建計畫，改進收容人生活空間；另增加戒護及教化人力，適度調整戒護人員之專業加給，以保障收容人之基本人權，避免監獄暴動事故發生。

• 未供應相關生活用品

法務部未依監獄行刑法第 45 條及其施行細則規定意旨，無償供給受刑人相關生活用品。多數受刑人須自備內衣褲、棉被、枕頭、墊被、拖鞋、保溫水杯、牙刷、牙膏、毛巾、香皂、洗髮乳、衛生紙、洗碗精、洗衣粉等日常生活所需物品，或賴親朋好友長年救濟，損其人性尊嚴，與公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項應予受刑人合於人道及尊嚴處遇之規定不符。

• 各獄所勞作金具差異性

全台 42 個獄所中，從事自營作業受刑人每月平均所得勞作金最高為法務部矯正署屏東監獄 11,822 元，最低為法務部矯正署花蓮看守所 139 元；從事委託加工作業受刑人每月平均所得勞作金最高為明德外役監獄 1,790 元，最低為法務部矯正署金門監獄僅 138 元。各矯正機關從事不同作業之受刑人所得勞作金相差過鉅，已生公平情事，與聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」第 76 點矯正機關應建立受刑人工作公平報酬制度之規定不符。部分受刑人無法藉由作業所得勞作金維持日常生活所需，須長期依賴親友救濟，致使 6 位受刑人以「靠家人接濟，活得毫無尊嚴」為由，挾持人質並奪取槍彈，暴動越獄。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶²，監察院糾正法務部，並函請行政院檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、有關矯正機關戒護人力部分，5 年內由行政院人事行政總處（下稱人事總處）研議逐年增撥員額約 300 人（部分正職、部分約僱）予法務部矯正署。法務部調整其刑事政策以降低收容人數，以達成 5 年內戒護與收容人比例為 1 比 10 之目標。

⁶² 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、楊美鈴；調查案號：105 司調 0009）。

- 2、有關依法應無償發給收容人日常生活用品部分，法務部矯正署將從有給養費預算或監所作業基金等相關經費酌予運用。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：貪檢棄保潛逃案

臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）前檢察官井天博收受被告賄賂，濫權簽結，經法院以違反貪污治罪條例判處 11 年半定讞，然於井天博發監服刑前竟潛逃無蹤。究現行防逃機制未能發揮實效之根本原因為何？如何在「防範被告逃匿以落實刑罰執行」及「保障被告人權」間達成衡平，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

- 法院保釋井天博之裁定涉有瑕疵

臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）有關井天博保釋之裁定，漠視井天博與國外有密切關聯之事證，不顧檢察官當庭提出反對意見，未酌令被告遵守防逃事項，事後又欠缺反省檢討，導致司法信譽受損。

- 被告於宣判期日無需到庭

司法實務認為宣判期日被告可以不到庭，重大刑案被告於宣判時不到庭，法官亦未重行審酌被告的保釋條件，導致逃亡

風險增加。又司法院訂頒的審判規則，認為檢察官對審理中之案件無聲請羈押權限，均有檢討的必要。

- 充實羈押替代處分的配套措施

羈押處分的行使必須基於慎押及最後手段性之考量，為有效防止重大刑案被告逃亡，司法院、法務部及內政部應與時俱進，充實羈押替代處分之配套措施，研議科技設備監控及相關通報機制的可行性。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶³，監察院函請司法院等機關檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、高雄地院：對井員逃匿至表痛心及遺憾，期望於防逃機制相關法制齊備前，利用會議及在職研習等機會，廣泛研究及討論妥適措施。
- 2、司法院：將適時提示法官於言詞辯論終結前，重新審酌被告保釋條件；對於未經羈押或停止羈押之被告，研議修法增加羈押替代處分及科技設備監控。除已擬具「刑事訴訟法部分條文修正草案」，另協調財稅機關於特定被告及其親屬所有之不動產移轉登記時，及時通知法院。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

⁶³ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、仇桂美；調查案號：105 司調0011）。

監察院調查案例：檢察官濫用權力案

據法務部函報：臺灣臺南地方法院檢察署（下稱臺南地檢署）檢察官顏漢文涉犯殺人未遂等刑事案件；復有投資經營商業、獲取不當利益、不當查詢非承辦案件當事人個人資料、出入不當場所、不正常男女關係，並涉不當關說、酒後駕車等違失行為，嚴重斲傷司法形象。本案事涉檢察官風紀問題，經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 涉及刑事犯罪

顏漢文涉犯業務登載不實、窺視竊錄、殺人未遂（車禍、槍擊）等罪嫌，經最高法院判決有期徒刑 14 年 10 月，褫奪公權 7 年確定。

• 濫用權力

顏漢文利用其檢察官身分，違法查閱非承辦案件當事人之個人資料 3 次、關說案件 2 次、獲取不當利益共 405 萬元（顏漢文出資 100 萬元入股哈佛補習班定期分紅，自 95 年 3 月 31 日至 99 年 3 月 31 日獲得不當利益計 225 萬元；又以居間為由每月支領金山寺寄棺室淨利 9 萬元，自 100 年 4 月起至 101 年 12 月止領取不當利益計 180 萬元）。

• 私德不檢

顏漢文於 91 年至 92 年間與劉姓女子發生婚外情而生有一子，102 年 7 月 4 日下午被跟拍進入劉女住處停留 2 個多小時始離去。102 年 7 月 17 日 22 時 28 分被跟拍進入有女陪侍被警方列為風紀誘因場所之酒店，至隔日 1 時 2 分始離開。103 年 6 月 20 日凌晨 4 時 40 分許，因酒後駕駛經警攔檢，犯酒後駕車罪，經高雄地檢署檢察官為緩起訴處分。顏漢文行為不檢，嚴重損害檢察官之形象與名譽。

• 機關監管不周

顏漢文自 79 年起任職於高雄地檢署長達 20 餘年，該署早在 88 年間即列有顏漢文之妨礙興利人員評估報告內容，且自 88 年至 101 年 9 月間均對顏漢文予以列管，但僅少數簽分刑事案件偵辦，且均查無犯罪實證即簽結。該署對於大部分蒐得之政風情資均未能積極持續追查，且將顏漢文自 79 年起至 100 年止之 22 次年終考績考列甲等高達 13 次，對於顏漢文之違失及犯罪行為束手無策或渾然不知。

顏漢文於 100 年 12 月間及 101 年 12 月間，分別就聚眾鬧事及酒駕肇事之刑事案件，對高雄市政府警察局三民第二分局、該分局鼎金派出所、民族派出所之派出所所長、偵查隊長等警務人員違法關說，被關說之警務人員均未依法簽報其長官並知會政風機構，亦未依法向所屬機關政風機構或承辦人員登錄，高雄市政府警察局未盡督導之責。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶⁴，監察院彈劾顏漢文，並送司法院職務法庭審理；另函請高雄地檢署及高雄市政府警察局檢討改進。司法院職務法庭作成 105 年度懲字第 1 號判決「免除檢察官職務，並喪失公務人員任用資格」，給予顏漢文最嚴厲之懲罰。

(三) 政府機關改善情形

- 1、法務部已於 105 年 10 月 31 日通函轉知各檢察機關，對於檢察官之工作狀況及日常言行表現如有具體優劣事實，應填載於平時考評紀錄表，作為辦理檢察官職務評定之依據。另加強檢察機關對品操疑慮人員之督導考核及廉政風險評估作為，持續落實對查詢個人資料情事之抽查及考核機制，以避免類似狀況再度發生。
- 2、內政部警政署除加強宣導公務員廉政倫理規範，要求警務人員遇有關說時應主動簽報並知會政風單位，落實登錄建檔外，並將本案違反「高雄市政府員工廉政倫理規範」第 3 點規定之時任高雄市政府警察局三民第二分局鼎金派出所所長，核予申誡 1 次懲處。

本案已結案。

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：105 司調 0005）。

監察院調查案例：法官收賄致判決不公案

臺灣高等法院臺中分院民事庭法官胡景彬涉嫌收賄，作出偏頗或不公正之判決，究實情如何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 私德不檢

胡景彬婚姻存續中，竟與婚外女子鍾○○、黃○○自 70 年間起同時同居長達約 30 年，生育 5 名子女，違背法官守則第 1 條及法官倫理規範第 5 條規定法官應保有高尚品格避免不當或損及司法形象行為之規定。

• 接受關說收受賄賂

胡景彬承辦臺灣高等法院臺中分院返還股份民事事件時，竟收受當事人所交付價值近 5 萬元之貴重琉璃藝品及現金 300 萬元等賄賂，違反法官倫理規範第 8 條關於法官不得收受與其職務上有利害關係者之任何餽贈或其他利益等規定，嚴重斲傷司法人員之公正形象。

胡景彬與不動產仲介業者廖○○往來密切，廖○○向訴訟當事人表示，可藉由胡景彬關說司法案件，伺機從中漁利，違反法官守則第 1 條及法官倫理規範第 5 條規定法官應保有高尚品格，謹言慎行、避免不當行為；法官倫理規範第 6 條法官不得利用其名銜為自己或他人謀取不當財物或利益等規定。

• 財產來源不明

最高法院檢察署特偵組檢察官在胡景彬與同居人住處搜索扣押 200 萬餘元現金及 10 多本人頭存款帳戶存摺，在同居人使用之銀行保管箱扣得現金 2,000 餘萬元，清查後發現胡景彬及其妻、同居人、子女及其他人頭名下財產高達 3 億餘元（其本人、配偶及與配偶所生之子名下之財產總計 1 億餘元），且自 99 年 5 月 24 日起算則增加財產 4,000 萬餘元及資金缺口 1,000 萬餘元。胡景彬謊稱財產非其所有，違反據實合理說明之義務，涉犯公務員財產來源不明罪經提起公訴在案。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶⁵，監察院彈劾胡景彬，移送司法院職務法庭審理中。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺灣臺中地方法院檢察署檢察官於 102 年 8 月 29 日聲請法院准予對胡景彬羈押禁見獲准，並於 102 年 12 月 20 日以胡景彬違反貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪等罪嫌提起公訴。
- 2、臺灣高等法院臺中分院 104 年 3 月 4 日以胡景彬犯財產來源不明罪，處有期徒刑肆年陸月，併科罰金 450 萬元，經最高法院判決駁回上訴而確定。又胡景彬違反貪污治罪條

⁶⁵ 補納先前未摘錄案件，詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、趙昌平、黃煌雄；調查案號：103 司調 0032）。

例之違背職務收受賄賂罪，經臺灣高等法院臺中分院判處胡景彬有期徒刑 16 年，併科罰金 600 萬元，褫奪公權 8 年部分，經最高法院判決撤銷發回更審中。

- 3、本案胡景彬犯財產來源不明罪部分，經法院判決有罪確定；其餘收賄罪部分，仍在法院審理中。

本案已結案。

監察院調查案例：貪檢收賄案

臺灣高等法院檢察署檢察官陳玉珍於擔任前臺灣板橋地方法院主任檢察官期間，涉嫌多次向電玩業者收賄，並包庇電玩業者相關犯罪案件，嚴重危害司法；又臺灣新北地方法院檢察署（前臺灣板橋地方法院檢察署）前主任檢察官郭學廉，涉嫌配合臺灣高等法院檢察署檢察官陳玉珍匯洗、漂白受賄金錢，均有深入瞭解之必要，經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 涉嫌收受電玩業者賄款

陳玉珍任職臺灣宜蘭地方法院檢察署、前臺灣板橋地方法院檢察署主任檢察官及臺灣高等法院檢察署檢察官期間，知悉施姓業者等人經營賭博性電子遊戲場牟利，不僅未依法為偵查或告發，竟利用後案併前案之分案規則及扣押交付代保管之規定，以拖延不結累積案件、濫權不起訴、指示員警將扣押電子遊戲機檯交付電玩業者自行代保管、對偵辦電玩案件之檢察官

進行關說、違法調取通聯記錄等方式，違背職務包庇電玩店經營賭博電玩賺取暴利，自 88 年 12 月起至 95 年 7 月止共收受賄款 2,325 萬元。

- 以親友帳戶洗錢

陳玉珍及郭學廉於任職前臺灣板橋地方法院檢察署期間，於 89 年 3 月間至 95 年 6 月間，由陳玉珍將收受之賄款分散存入其 2 人及其母親、子女、姐妹之人頭帳戶內，2 人將不法資金多層匯洗，並用人頭名義購買法拍屋再轉售，阻礙司法機關之偵查及查扣。

- 以他人名義購買房屋規避財產申報

陳玉珍自 93 年至 100 年間，將財產利用存入人頭帳戶之存款，及用他人名義購買之房屋等方式，故意隱匿不為申報，違法行為明確。

- 偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考

臺灣新北地方法院檢察署對陳玉珍偵辦簡易案件逾期未結，未詳實督考，致陳玉珍得利用後案併前案規定遂行貪瀆情事。臺灣新北地方法院檢察署及臺灣高等法院檢察署對於陳玉珍長期與電玩業者密切往來、收受賄款、關說等事實渾然不覺，在陳玉珍收賄期間，歷任首長竟給予陳玉珍考績甲等。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁶⁶，監察院彈劾陳玉珍、郭學廉，尚繫屬職務法庭審理中；另糾正臺灣高等法院檢察署及臺灣新北地方法院檢察署。

(三) 政府機關改善情形

- 1、法務部對於陳玉珍 89 年至 95 年年終考績因已逾 10 年懲處權行使期間，不予處理；其 93 年至 95 年年終考績業於 103 年 6 月 16 日經該部檢察官人事審議委員會第 25 次會議通過，均依初核結果 60 分（丙等）通過，並函送銓敘部審定。
- 2、刑事部分，依據臺灣臺北地方法院判決，陳玉珍連續依據法令從事公務之人員對於違背職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 12 年，褫奪公權 5 年，已全數沒收犯罪所得 2,300 萬元並繳交中央銀行國庫局。郭學廉寄藏他人因重大犯罪所得財物，處有期徒刑 6 月。

本案已結案。

◆ 評析

依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分，我國監獄和拘留中心的狀況總體而言符合國際標準；惟獄所過度擁擠，監獄已達到原設計容量的 113%。在行政管理方面，當受刑人指控有非

⁶⁶ 補納先前未摘錄案件，詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、高鳳仙；調查案號：102 司調 0071）。

人道狀況時，監獄當局對其指控展開調查，並將調查結果提供司法機關，偶爾會向媒體公布⁶⁷。

監察院 2016 年調查法務部矯正署高雄監獄 6 名受刑人挾持典獄長等人質案時，發現矯正機關確實有長年超收受刑人情事，且因未供應相關生活用品，加上部分獄所受刑人勞作金所得偏低，已影響受刑人之基本維生能力。案經監察院調查後，法務部已進行多項改善措施，並研擬方案調整戒護與收容人比例。

2016 年度「各國人權報告」另指出，我國憲法訂有公平公開受審的權利，且一般而言係由獨立的司法體系執行這項權利。

2013 年 7 月初陸軍下士洪仲丘疑遭禁閉及操練致死，立法院修正軍事審判法，監察院就軍法人員之配置及人犯移監之管理等情進行專案調查。調查發現因修法急促，產生執行上之疑義。相關意見已請司法院及法務部參考，以研擬妥適處理方式。

2016 年度「各國人權報告」尚提及我國憲法禁止任意逮捕和拘留，主管機關多能遵守這些限制。另憲法訂有獨立的司法體系，但有些政治評論家與學者仍公開質疑一些受理高矚目度與政治敏感案件的法官與檢察官之公正性。中正大學犯罪研究中心 2016 年 2 月進行的調查顯示，85%的受訪者不相信法官的客觀度與公正度，與 2015 年的調查相比上升了 7%，且創下新

⁶⁷ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告－臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

高；77%的受訪者表示對檢察官的客觀度與公正度存疑。

本章針對 2016 年法院案件實質審理是否符合公正平等乙節，摘錄內線交易認定時點歧異、同案被告處遇有別及臺灣存託憑證性質疑義等 3 案。在五權分立架構下，監察院尊重司法獨立審判。相關調查意見已請司法機關參酌，並作為該等機關研擬具體可行或一致性標準之基礎。

除實體外，本章尚針對司法程序摘錄法官違反辦案程序、迴避聲請案件分案不當、問案態度不佳及鑑定制度改善等 4 調查案。案經監察院調查後，除已就違失法官進行彈劾外，並請相關機關檢討改進。期許司法程序更周延完備，提升民眾對司法之信心。

司法人員之獨立與中立性，乃司法制度是否成功之核心。如何確保法官操守與檢察官獨立性，避免審理或偵辦案件受到操控，實乃司法界重要議題⁶⁸。100 年立法院通過法官法，建立法官評鑑與退場機制，並對檢察官設有專章，若檢察官違反倫理規範而情節重大，則有法定的懲罰效果。101 年法務部制定檢察官倫理規範，希檢察官依法並本於良知，公正、客觀並獨立行使職務。由於檢察官決定案件是否提出公訴，故其操守與自律實屬重要⁶⁹。

⁶⁸ 林孟皇，〈台灣檢察制度的問題及其改革方向－從 2006 年首長特別費案的偵辦談起〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 361-363。

⁶⁹ 吳景欽，〈對檢察官濫權訴追之抑制〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 432-437。

本章收錄貪檢棄保潛逃及檢察官濫用權力等案，均對落實司法正義及司法公正客觀性有重大影響。經監察院調查後，除已彈劾違失檢察官，並請相關機關改進。另過去監察院調查許多司法人員收賄而影響案件偵辦或判決者。如臺灣高等法院臺中分院胡景彬法官不僅在婚姻存續中發生行為不檢情事，尚收受當事人賄賂；臺灣高等法院檢察署陳玉珍檢察官涉嫌多次向電玩業者收賄，並包庇電玩業者相關犯罪案件，嚴重危害司法；而臺灣新北地方法院檢察署前主任檢察官郭學廉，涉嫌配合漂白受賄金錢，均經監察院彈劾在案。期許從制度面及宣導面強化司法職能，並樹立司法人員操守與廉潔形象，真正落實司法正義。

第五章 健康權

世界人權宣言第 3 條揭示「人人有權享有生命、自由和人身安全。」另該宣言第 25 條第 1 項指出：「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」。經濟社會文化權利國際公約進一步界定健康權，指出健康乃人的權利，包含身體與精神健康；另列舉為實現這項權利，締約國應採取的步驟。

健康權與實現國際人權憲章中許多其他人權密切相關，包括獲得食物、住房、工作、教育和人的尊嚴之權利，以及生命權、不受歧視、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會和行動自由。在重要人權典章中，除了經濟社會文化權利國際公約外，消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條第 5 款第 4 目、消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條第 1 項第 6 款和第 12 條及兒童權利公約第 24 條亦提及健康權的重要性。而聯合國人權事務委員會、1993 年的維也納宣言和行動綱領等其他國際文書，亦提出健康權相關規範。

本章特別針對老年人的健康權利及享受最高健康標準的權利兩節，列舉監察院於 2016 年相關調查案例，供各界參閱。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十二條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一)設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二)改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三)預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

• 消除一切形式種族歧視國際公約第五條

締約國依本公約第二條所規定的基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利，尤得享受下列權利：

- (一)在法庭上及其他一切司法裁判機關中平等待遇的權利；
- (二)人身安全及國家保護的權利以防強暴或身體上的傷害，不問其為政府官員所加抑為任何私人、團體或機關所加；
- (三)政治權利，其尤著者為依據普遍平等投票權參與選舉—選舉與競選—參加政府以及參加處理任何等級的公務與同等服公務的權利；

(四)其他公民權利，其尤著者為：

- 1、在國境內自由遷徙及居住的權利；
- 2、有權離去任何國家，連其本國在內，並有權歸返其本國；
- 3、享有國籍的權利；
- 4、締結婚姻及選擇配偶的權利；
- 5、單獨佔有及與他人合有財產的權利；
- 6、繼承權；
- 7、思想、良心與宗教自由的權利；
- 8、主張及表達自由的權利；
- 9、和平集會及結社自由的權利；

(五)經濟、社會及文化權利，其尤著者為：

- 1、工作、自由選擇職業、享受公平優裕的工作條件、免於失業的保障、同工同酬、獲得公平優裕報酬的權利；
- 2、組織與參加工會的權利；
- 3、住宅權；
- 4、享受公共衛生、醫藥照顧、社會保障及社會服務的權利；
- 5、享受教育與訓練的權利；
- 6、平等參加文化活動的權利；

(六)進入或利用任何供公眾使用的地方或服務的權利，如交通工具、旅館、餐館、咖啡館、戲院、公園等。

• 消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條

- 1、締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：
 - (a) 人人有不可剝奪的工作權利；
 - (b) 享有相同就業機會的權利，包括在就業方面相同的甄選標準；
 - (c) 享有自由選擇專業和職業，提升和工作保障，一切服務的福利和條件，接受職業培訓和進修，包括實習培訓、高等職業培訓和經常性培訓的權利；
 - (d) 同等價值的工作享有同等報酬包括福利和享有平等待遇的權利，在評定工作的表現方面，也享有平等待遇的權利；
 - (e) 享有社會保障的權利，特別是在退休、失業、疾病、殘廢和老年或在其他喪失工作能力的情況下，以及享有帶薪度假的權利；
 - (f) 在工作條件方面享有健康和安全保障，包括保障生育機能的權利。
- 2、締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的工作權利起見，應採取適當措施：
 - (a) 禁止以懷孕或產假為理由予以解僱，以及以婚姻狀況為理由予以解僱的歧視，違反規定者予以制裁；
 - (b) 實施帶薪產假或具有同等社會福利的產假，而不喪失原有工作、年資或社會津貼；

(c) 鼓勵提供必要的輔助性社會服務，特別是通過促進建立和發展托兒設施系統，使父母得以兼顧家庭義務和工作責任並參與公共事務；

(d) 對於懷孕期間從事確實有害於健康的工種的婦女，給予特別保護。

3、應根據科技知識，定期審查與本條所包涵的內容有關的保護性法律，必要時應加以修訂、廢止或推廣。

• 消除對婦女一切形式歧視公約第 12 條

1、締約各國應採取一切適當措施以消除在保健方面對婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上取得各種包括有關計劃生育的保健服務。

2、儘管有本條第 1 款的規定，締約各國應保證為婦女提供有關懷孕、分娩和產後期間的適當服務，必要時予以免費，並保證在懷孕和哺乳期間得到充分營養。

• 兒童權利公約第 24 條

1、締約國確認兒童有權享有最高可達水準之健康與促進疾病治療以及恢復健康之權利。締約國應努力確保所有兒童享有健康照護服務之權利不遭受剝奪。

2、締約國應致力於充分執行此權利，並應特別針對下列事項採取適當之措施：

(a) 降低嬰幼兒之死亡率；

(b) 確保提供所有兒童必須之醫療協助及健康照顧，並強調基礎健康照顧之發展；

- (c) 消除疾病與營養不良的現象，包括在基礎健康照顧之架構下運用現行技術，以及透過提供適當營養食物及清潔之飲用水，並應考量環境污染之危險與風險；
 - (d) 確保母親得到適當的產前及產後健康照顧；
 - (e) 確保社會各階層，尤其是父母及兒童，獲得有關兒童健康與營養、母乳育嬰之優點、個人與環境衛生以及防止意外事故之基本知識之教育並協助該等知識之運用；
 - (f) 發展預防健康照顧、針對父母與家庭計畫教育及服務之指導方針。
- 3、締約國應致力採取所有有效及適當之措施，以革除對兒童健康有害之傳統習俗。
- 4、締約國承諾促進並鼓勵國際合作，以期逐步完全實現本條之權利。就此，尤應特別考慮發展中國家之需要。

聯合國人權事務委員會於 2000 年舉辦第 22 屆會議，針對經濟社會文化權利國際公約第 12 條最高健康標準的權利通過第 14 號一般性意見，指出健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權，每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。締約國得透過制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計畫或採用具體的法律手段，以實現健康權。

第 14 號一般性意見認為，經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」並不限於得到健康照顧的權利，尚包括社會經濟等因素。例如促進使人民可以享有健康生活的條件，包括食物和營養、住房

、使用安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。

健康權之具體實施取決於締約國的實際條件，包括締約國的發展水準。不過，締約國應確保其管轄範圍內的健康設施、商品和服務須提供給所有人，而不得歧視。此包含下列四個重要概念：

- (一)不歧視：健康設施、商品和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是最脆弱和邊緣群體，不得以任何禁止的理由加以歧視。
- (二)實際獲得的條件：健康設施、商品和服務，必須是各部分人口能夠安全、實際獲得的，特別是脆弱和邊緣群體，如少數民族和原住民、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和愛滋病毒感染者／愛滋病患。獲得的條件還包括能夠安全、確實得到醫療服務和基本的健康要素，如安全和潔淨的飲水、適當的衛生設施等，包括農村地區。另考量建築物之適當性，以讓身心障礙者順利進出。
- (三)經濟上可支付：健康設施、商品和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照顧服務以及與基本健康要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔，即使社會處境較差的群體。公平要求貧困與富裕的家庭在健康開支上不致負擔過重。
- (四)獲得資訊的條件：包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利，且不應損害個人健康資料保密的權利。

一、老年人的健康權利

經濟社會文化權利國際公約並無明確的條款針對老年人的權利進行規範，惟第 9 條「人人有權享受社會保障，包括社會保險」似已隱含對高齡福利權利的確認。此外，前所提及第 14 號一般性意見就經濟社會文化權利國際公約第 12 條所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，強調不可歧視，特別是脆弱和邊緣群體，隱含老年人亦應享有健康權利。

1995 年聯合國召開第十三屆會議，針對老年人的經濟、社會及文化權利通過第 6 號一般性意見。該意見指出世界人口正以穩定、十分驚人的速度走向高齡化。60 歲和 60 歲以上的老年人數已於 1950 年的 2 億人口上升至 1982 年的 4 億，預計於 2001 年達 6 億，並將於 2025 年增至 12 億，到 2025 年 70% 以上的老年人將居住在今天的一些開發中國家。80 歲和 80 歲以上的「耆」老人數也在增長，並繼續出現大幅度的上升，由 1950 年的 1,300 萬上升至今天的 5,000 多萬，並預計於 2025 年達到 1.37 億。這是世界中增長速度最快的人口群體，預計在 1950 至 2025 年期間人口增長為 10 倍，60 和 60 歲以上群體將增長 6 倍，而其他總人口的增長則稍高於 3 倍。

許多工業化國家面臨人口的高齡化，而須調整其社會和經濟政策，特別是有關社會保障的政策。在開發中國家，由於年輕人口的外移，及家庭傳統觀念的淡化，使社會保障缺乏或不足情形更形惡化。

1982 年高齡問題世界大會通過了「高齡問題國際行動計畫」，詳細闡明各成員國在各項國際人權公約所宣布的權利範圍

內為保障老年人權利應採取的各項措施，包含 62 項建議，其中許多與經濟社會文化權利國際公約直接相關。

1991 年聯合國大會通過了「聯合國老年人原則」，共分五節：（一）「獨立」：包括獲取食物、水、住所、衣著和保健的機會。除這些基本權利外，還應享有從事可領取報酬工作的機會以及接受教育和培訓的機會。（二）「參與」：老年人應積極地參與制定和執行影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳給子孫後輩，並且應能組織起運動和協會。（三）「照顧」：老年人應享有家庭照顧、健康照顧並能夠在住所、安養院或醫療處所享有基本的人權和自由。（四）「自我充實」：應使老年人通過享用社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源，尋求充分發揮他們權利的機會。（五）「尊嚴」：老年人應有尊嚴、有保障，不受剝削和身心虐待，應不論年齡、性別、種族和族裔背景、身心障礙、經濟情況或其他身分，均享受到公正對待，並且不論其經濟貢獻大小均應受到尊重。

1992 年聯合國大會通過 2001 年以前高齡問題全球 8 項指標，同時通過「高齡問題宣言」，支持各國就高齡問題採取行動，以充分支持高齡婦女為社會所作出未得到承認的貢獻，並且支持高齡男性發展他們以往在掙錢養家歲月中未獲開發的社會、文化和感情方面能力；支持家庭提供照顧，並鼓勵所有家庭成員合作提供照顧。宣言還宣布將 1999 年定為「國際長者年」，確認人口已經步入「成熟」。

與那些身體健康狀況良好而且具備可接受經濟狀況的老年人相比，在一些已開發國家中，有許多老年人並不具備維持生計的充分收入，他們屬於最為脆弱、不受注意和得不到保護的

群體。在經濟衰退或經濟調整時期，老年人面臨更大風險，故即使在資源嚴重拮据時期，各締約國也有義務保護社會中的脆弱成員。此外，各締約國應遵循經濟社會文化權利國際公約第 3 條「男女權利平等」原則，關注經常處於困境的高齡婦女。由於她們終其一生或大部分時間用於操持家庭而未能從事使她們能享有老人年金的報酬活動，而且也無法享有寡婦津貼。為解決這種情況並充分履行經濟社會文化權利國際公約第 9 條和「高齡問題宣言」，各締約國應不分性別，建立免繳費式老人年金或其他援助，以幫助所有到達國家立法具體規定的年齡而沒有任何收入的老年人。

在工作權方面，經濟社會文化權利國際公約第 6 條規定，各締約國應採取適當的步驟，保障人人有機會憑其自由選擇和接受工作來謀生的權利，故未到退休年齡的高齡工人往往在尋求和保持工作方面遇到困難，強調必須採取措施防止在就業和職業方面有年齡的歧視。而該公約第 7 條提及「享受公平與良好之工作條件」權利，此乃保障高齡工人享有在他們退休前安全工作條件極為重要的條款，以讓高齡工人充分發揮其經驗和知識。在他們即將退休的前幾年內，雇主應和工人雙方的組織以及其他有關的機構代表，共同參與並落實退休準備方案，以協助高齡工人應付新的情況。另經濟社會文化權利國際公約第 8 條所保護的各項權利，包括在退休年齡之後的工會權利，亦須適用於高齡工人。

在社會保障方面，依據經濟社會文化權利國際公約第 9 條，各締約國「確認人人有權享受社會保障」，但未具體闡明應保證的保護種類或程度。然締約國應按國家法律規定採取適當

措施，讓人民得以從特定年齡開始，加入強制性老年保險制度。另各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。

為了實施經濟社會文化權利國際公約第 9 條的各項規定，各締約國必須對享有社會保障保險或領取養卹金的扶養人遺屬，提供遺屬津貼和遺孤津貼。此外，締約國應在其現有的資金限度內，向所有老年人提供免繳費式的老人年金和其他援助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或援助，以及無其他收入來源的老年人。

在家庭保護方面，依據經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 項及「維也納高齡問題國際行動計畫」第 25 段建議和第 29 段建議，各締約國應作出一切必要的努力，支持、保護和鞏固家庭；並根據各社會的文化價值制度，幫助家庭、滿足家庭成員中受扶養高齡成員的需要。另建議各國政府和非政府組織建立社會服務補助有老年人的家庭，以支持在家中扶養老年人的低收入家庭。這項援助應適用於獨居老人或希望繼續在家中居住的高齡夫婦。

「維也納高齡問題國際行動計畫」第 19 段至第 24 段建議，老年人的住房不應僅把其視為容身之地的問題，尚應考量老年人住房的心理和社會意義。因此，國家政策應通過修繕、發展和改善住房，並且為便於老年人出入和使用進行住房改建，幫助老年人儘可能久居在自己家中。另須制定城市重建和發展規劃政策及規範，具體保障老年人融入社會。此外，尚須注意

老年人的行動能力，提供適當的交通工具，為老年人提供更好的生活環境並便利他們的活動和與人交往。

在享受身體與精神健康權利方面，根據經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項，為實現老年人享有滿意的身體與精神健康水準，各締約國應考慮到「維也納高齡問題國際行動計畫」第 1 段至第 17 段建議，提供關於維護老年人健康，及從預防、康復至對患有不治之症老年人護理的綜合角度，制定保健的政策指南。

老年人長期性、衰退性疾病和高昂的住院費用並不能僅靠治療加以解決。故締約國應推廣健康的生活方式（健康食物、運動、戒煙、戒酒等辦法）、通過適宜老年人需要的定期健康檢查等預防措施及保持老年人身體機能的康復，以減少健康照顧和社會服務投資成本。

在享有教育和文化權利方面，經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項確認，人人有受教育之權。就老年人而言，必須從兩個不同但相輔相成的角度來看待這一權利：（一）老年人有權利接受相關教育方案：老年人應享有適當的教育方案和培訓，並因此能根據他們的準備程度、能力和動機，採用適當的措施向他們提供有關文化培訓、終身教育、大學學業等不同程度的教育。（二）讓老年人把知識和經驗傳授給子孫後輩：根據聯合國教育、科學及文化組織宣布的終身教育概念，提出為老年人舉辦非正式、以群體為主和以娛樂為方向的方案，以樹立老年人的自立感和群體的責任感。這類方案應得到各國政府和國際組織的支援。

經濟社會文化權利國際公約第 15 條第 1 項第 1 款及第 2 款

申明，各締約國確認人人有權參加文化生活並享受科學進步及其應用之惠。「維也納高齡問題國際行動計畫」第 48 段也建議各國政府和各國國際組織應讓年長者便利進出各文化機構（博物館、劇院、音樂廳、影院等）。各國政府、非政府組織和老年人本身都必須作出努力，克服老年人身心衰弱行動不便、在社會中既無地位又無作用的典型負面形象。同時，新聞媒體和各教育機構亦應支持年長者與社會充分融合。此外，各締約國應考量「維也納國際行動計畫」第 60 段、第 61 段和第 62 段建議，致力於促進開展有關老年人生物、精神和社會方面問題的研究並探討維持行動能力和預防並推遲長期性疾病與失去行動能力開始期的辦法。建議各國、政府間組織和非政府組織應對尚未設立老年病學、老年醫學和老年心理學機構的國家，建立此類機構。

監察院調查案例：老人福利機構輔導查核缺失案

隨著高齡人口之成長，老人長期照顧服務（下稱長照服務）需求勢必漸趨增加。惟據行政院消費者保護處（下稱消保處）於 103 年 12 月底公布老人福利機構查核結果，發現不合格率竟高達 9 成，諸如：違章建築、安全通道堆積物阻礙、使用過期藥品等缺失，嚴重危害老人健康與安全，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 查核輔導機制未能充分落實執行

消保處於 103 年 10 月至 11 月會同相關機關以不預警之方式查核 20 家老人福利機構，竟有多達 18 家不合格，其中不少機構甫接受地方政府輔導查核，或者近 3 年來評鑑獲得績優之成績（1 家為優等、8 家為甲等），惟消保處仍發現許多違規情形或相同缺失一再發生，甚至部分機構在建管及消防等重要項目上有不合格情形，攸關老人逃生安全。

此外，某家機構甫接受地方政府查核，惟消保處仍發現有 7 項不合格缺失；又有 1 家機構甫遭查核發現有寢室緊急鈴故障、無護理人員當班等違規情形。甚至消保處查核時，現場仍無護理人員值班、緊急呼叫鈴故障。部分機構違法收容氣切或插管之老人，有些機構根本無本國籍照顧服務員。

• 照顧服務人力及護理人力不足

目前老人福利機構普遍面臨照顧服務人力及護理人力不足之問題，部分機構為符合標準，竟採借名灌水之違規作法。據 102 年至 104 年新北市政府查核結果，機構照顧服務人力不合格率逾 10%，惟衛福部卻坐視無睹。此外，照顧服務員紛紛流向醫院擔任病患一對一之看護工作，僅醫院與照顧服務人力廠商訂有合約者就有 1 萬 2 千人左右，已影響機構人力之成長。

• 各類長照機構功能混淆不清

長期照護型機構、養護型機構及護理之家之功能重疊，實

際收容對象亦高度重疊，監察院在 101 年及 103 年即提出調查報告，函請行政院及衛福部應以需要醫護照護服務之民眾為中心，確實檢討改進。惟該部雖已為前述 3 類機構之主管機關，卻未進行實質整合，仍分由社家署、護理及健康照護司主管，也未能提供一致的補助標準，不僅使民眾不知如何選擇這 3 類機構，也讓老人因入住不同類型之機構，而未能獲得相同照護服務品質。

- **機構評鑑指標項目眾多且複雜**

老人福利機構評鑑制度之原意係為提升機構照護品質、維護老人權益，並輔導協助機構永續經營與發展。惟實施迄今，衛福部對於評鑑指標之訂定，未能充分考量及反映機構現實條件及合理能力，以致機構為因應 1 百多項評鑑指標、3 百多項評鑑基準，耗費諸多人力及時間，已排擠老人照顧工作，並造成工作人員異動頻頻，影響機構運作甚鉅，甚至出現顧問公司代為準備及撰寫評鑑資料之怪象，使得評鑑制度失其初衷及目的，並讓機構怨聲載道，亟待衛福部正視並積極檢討改進。

- **私立小型安養及長照機構法人化問題**

長期照顧服務法已於 104 年 6 月 3 日制定公布並將於公布後 2 年施行，惟目前國內有近 9 成老人安養及長照機構屬於私立小型機構，屆時皆會面臨到改制或換證，以及法人化之問題，有待衛福部審慎因應，以避免減少機構之供給數量，或使機構再度走向超大型化規模，讓在地老化的政策目標淪為空談。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷⁰，監察院糾正衛福部，並請該部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部為提升各地方政府對轄內老人福利機構之輔導查核效能，除將持續督導各地方政府落實每年至少辦理 1 次不預警聯合輔導查核外，另組成聯合督導小組，於 105 年 11 月 25 日至 12 月 28 日赴各機構辦理不預警督導抽查工作。該次抽查結果，已函請主管機關及各目的事業主管機關本於權責依法限期改善或罰鍰，並追蹤至輔導改善完成為止。此外，該部為能持續有效提升各地方政府落實查核與督導工作，將持續每年辦理督導抽查，並依結果促其檢討改善。
- 2、衛福部為改善老人福利機構照顧服務人力及護理人力不足問題，除將研議訂定老人福利機構照顧服務員職能基準，以提升其工作職務之專業形象與未來發展之前瞻性，加強人員投入與留任意願，並配合長照機構照顧服務員薪資調整政策，通盤檢討老人福利機構照顧服務員相關補助機制。另為簡化評鑑程序並提升評鑑效能，該部已就老人福利機構整體評鑑機制進行通盤檢討與研議，將刪除例行性查核及結構面項目，保留品質構面項目等為原則進行修正，

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、楊美鈴；調查案號：105 內調 0067）。

評鑑指標項目總數將從 100 項減少至 53 項，期降低機構及其護理人員在內相關專業人員之行政作業、成本與負擔。

- 3、衛福部為降低長期照顧服務法對於現行老人福利機構之影響與衝擊，已擬具該法第 15 條、第 22 條、第 62 條及第 66 條等修正條文，並於 106 年 1 月 26 日修正公布在案。此次長期照顧服務法第 22 條修正重點係對於該法施行前已設立之住宿式長照機構除有擴充或遷移之情事外，不受法人化之限制。另第 62 條修正重點係對於該法施行前，已依其他法律規定從事長照服務者，仍得依原適用法令繼續提供長照服務，以保障現行長照相關機構持續營運。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：安寧緩和醫療社區照護欠周全

衛福部為將生命末期照護從醫院延伸至社區，自 103 年 1 月 1 日起實施社區安寧療護，並於 104 年開始辦理「推廣安寧緩和醫療社區照護模式試辦計畫」。惟前開計畫之照護服務內容及品質，似未符合安寧緩和醫療之核心價值，且其品質監督機制有欠周全，經監察院財政及經濟委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

- 專業訓練未盡完整

衛福部為擴大我國安寧療護涵蓋範圍，以降低專業訓練及實習時數至 21 小時之方式實施乙類社區安寧療護，由於醫事人

員未受完整之訓練，恐使病患及家屬未能獲得良好之照護，而無法達到提升生活品質之目的；另可能使有心從事社區安寧療護之醫事人員深感挫折，甚至放棄參與社區安寧療護之志向，斷傷我國社區安寧療護制度之推動。

- 乙類社區安寧療護未能普及

衛福部未建構整合性安寧緩和醫療照護體系，又社區醫院及基層診所之乙類社區安寧病人來源有限，照護末期病人之能力未獲信任，且未能與甲類醫療機構銜接建立完整之連續性安寧照護，致乙類社區安寧療護實施近 2 年，基層診所照護之病人數僅 3 人，不但未達成社區安寧療護服務普及之目的，甚至造成社區安寧療護品質無以確保之疑慮。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷¹，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、截至 104 年底具安寧居家療護（乙類）醫師、護理師資格人數為 252 人及 297 人，實際服務人數為 78 人及 104 人；至 105 年底，具資格人數分別為 414 人及 636 人，實際服務人數略增至 163 人及 166 人。

⁷¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：江綺雯、尹祚芊；調查案號：105 內調 0030）。

2、105 年辦理安寧居家療護（乙類）之醫事機構包括：4 家區域醫院照護 270 人、10 家地區醫院照護 70 人、11 家衛生所照護 24 人、衛生所之外的診所 5 家照護 31 人、57 家居家護理所照護 588 人。照護之院所及人數較 104 年增加，然仍甚少，且實施至第 3 年仍僅有 5 家西醫診所參與，願意接受照護之病人全部亦僅 588 人，可見降低訓練時數仍未達成普及之目的。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：健康老化醫療開發違失案

據民眾陳訴，臺北榮民總醫院（下稱臺北榮總）「健康老化之創新醫療技術開發」與「老化與心智功能之創新醫療技術開發」產官學合作研發計畫案，涉有提供非法場地，且疑向合作廠商索賄等情。監察委員為深入瞭解案情，爰立案調查。

（一）監察院調查發現

• 擅自與廠商簽約

本案每年研發經費達 1 千萬元，依臺北榮總產官學合作管理要點規定，屬國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）核定權責，臺北榮總越權核定，擅自與廠商簽約及執行。此外，臺北榮總未依該院產官學合作管理要點規定，確實進行可行性評估，亦未事先加會政風室及會計室，即率與廠商簽訂產學合作意向書及合作研發契約書。

- 未評估場地合法性

臺北榮總於簽訂本案合作研發契約時，未確實評估致德樓 R1 之合法性，率予同意提供作為計畫執行場地，並允許廠商施工裝修，致生爭議。

本案致德樓 R1 為執行計畫之研究場地，並非商業營運場所，計畫主持人容任合作廠商榮裕公司利用醫院研發場地招攬會員收費營運，不符產學合作研發計畫意旨。臺北榮總未善盡計畫審查職責，退輔會為產學合作計畫之上級監督機關，未能迅予究明。

- 內部控制失當

本案研發經費之支用，存在「編列人事費超過法定上限」、「實際支用金額超過核定預算數」、「部分小額採購程序違法」、「部分人事費用不當核銷」等情事，顯見臺北榮總對於產官學合作計畫案之事前預算審核不周，事後經費稽核不實，內控成效不彰；退輔會亦未善盡外部監督職責。

臺北榮總對於院外機構申請產學合作研發案件，未依規定辦理預期效益及風險評估，衍生合作廠商質疑計畫主持人迄無具體研發成果涉嫌詐欺。另醫院提供非法場地，要求解約並賠償損失等諸多爭議，產學合作研發計畫未見效益，反增紛擾，影響機關信譽。

臺北榮總產官學合作管理要點明定，合作研發計畫不得涉及醫療及健檢，惟本案計畫內容與「白金逆齡中心」之文宣廣告，均出現醫療或健檢之用語，且實際執行情形有醫師在場，

為民眾進行包含抽血檢驗等各項身心功能檢測，衍生涉及醫療或健檢之違法疑義，該院簽訂產學合作意向書及審查合作研發計畫書時，未能確實釐清，避免爭端。為確保研發案件之適法性，並保障民眾之醫療及隱私權益，退輔會與臺北榮總宜檢討加強對產官學合作研發計畫之控管。

- **變更計畫審核不周**

本案合作研發計畫內容原為「老化檢測評估」，計畫執行期間，因合作廠商爭執未能短期獲利，臺北榮總遂更換計畫主持人，並更改計畫內容為「癌病患者及其家屬之照護」，計畫主持人與計畫內容均已變更，卻未進行「特別審查」，審查密度前後不一。為避免迎合廠商利益，輕忽研發本旨之流弊，合作研發計畫中途變更之審查機制是否健全，宜請退輔會及臺北榮總通盤檢討研議。

- **索賄事證不足**

有關陳訴人指稱，臺北榮總員工葉○○及計畫主持人陳○○涉嫌向合作廠商索賄等情乙節。葉○○部分，確有不當向合作廠商借貸金錢之違失；陳○○部分，尚無確切事證足認有索賄之事實，惟陳○○自稱合作廠商擬贈與技術股，經其拒絕，卻未簽報其長官並知會政風單位。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷²，監察院函請行政院督飭退輔會與臺北榮總檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北榮總為強化院內產官學合作研究發展計畫之管控，採取下列檢討改善措施：
 - (1) 將產官學項目納入 105 年度內部控制高風險項目，並納入年度專案稽核必要項目，已於 105 年 11 月 21 日完成稽核。
 - (2) 新合作案除進行可行性評估外，同時比較產官學合作和自行辦理之成本效益。
 - (3) 新合作案進行可行性評估時，增加合作場地及配合單位評估項目等面向，並簽會相關業管單位以確保其可行性及合法性。
 - (4) 主計室召開跨組協調會議，檢討改善產官學合作研發計畫經費管控及核銷流程。研議建置資訊管理系統的可行性，透過系統進行即時性之經費、人事差勤、財產等相關作業程序的管理。
 - (5) 申請辦理致德樓增建空間之補照作業中。
 - (6) 研議修正該院產官學合作管理要點，增列產官學合作研發計畫於執行期中有重大變革時，應再進行特別審查。

⁷² 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美；調查案號：105 國調 0011）。

- 2、為強化外部監督機制，退輔會採取下列檢討改善措施：
- (1) 不定期組成專案小組，對所屬各榮民總醫院實地輔導訪查，發現未依規定辦理者，將追究相關人員之行政責任。
 - (2) 修正該會產官學合作研發與運用原則，明定合作辦理事項不得涉及商業營運行為及核心醫療業務委外；計畫主持人每年以接辦 2 案為限，因有可歸責於主持人之因素，致計畫無法執行或成效不彰，應視情節輕重酌予追回全部或部分支領經費。產官學合作計畫之收支，均應於計畫書及契約內明列並納入醫療作業基金管理。規劃修正「國軍退除役官兵輔導委員會各醫療機構首長副首長績效評核表」，擬將「配合退輔會要求提供資料及重大事件處理」列入評分項目，爾後將對所屬醫療機構產官學合作研究發展計畫嚴格督導。
 - (3) 持續追蹤臺北榮總所列各項改善精進作為之後續辦理情形。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

二、享受最高健康標準的權利

健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，乃行使其他人權不可或缺的一項基本人權。

依照聯合國人權事務委員會第 14 號一般性意見，健康權包括自由，也包括權利。自由包括掌握自己健康和身體的權利，包括性和生育上的自由，以及不受干擾的權利，如不受酷刑、未經同意強行治療和試驗的權利。至於應享有的健康權利則包

括參加健康保護制度的權利，該套制度能夠為人民提供平等的機會，享有可達到最高水準的健康。

對於健康權的形式與層次，其具體實施乃取決於締約國的實際條件，包括：

- (一) 可提供性：締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務以及計畫。這些設施、商品和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些基本的衛生要素，如安全和清潔的飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓工資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織必需藥品行動綱領規定的必需藥品。
- (二) 可及性：締約國管轄範圍內的健康設施、商品和服務，必須提供給所有人，不得歧視。
- (三) 可接受性：所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，在文化上是適當的，即尊重個人、少數群體、人民和群體的文化，對性別和生活週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和改善有關個人和團體的健康狀況。
- (四) 品質：衛生設施、商品和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。尤其應有熟練的醫護人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品、醫院設備、安全潔淨的飲水及適當的衛生條件。

經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 2 項第 3 款所稱「預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病」，包含建立預防和教育計畫，如性傳播疾病，特別是愛滋病毒／

愛滋病，及有害於性健康和生育健康的行為，改善健康的社會要素，如安全的環境、教育、經濟發展和性別平等。得到治療的權利，包括在事故、流行病和類似健康危險的情況下，建立一套應急的醫療保健制度，及在緊急情況下提供救災和人道主義援助。控制疾病，指各國單獨或共同努力，特別是提供相關技術、使用和改善目前分類基礎上的流行病學監測及資料收集工作，執行和加強預防接種計畫，和其他傳染病的控制策略。

監察院調查案例：部屬醫院營運績效不佳案

衛福部所屬醫院多仰賴公務預算補助，無法自給自足，且部分醫院占床率偏低，或醫療照護品質欠佳，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 部分醫院營運績效不佳

衛福部所屬基隆醫院、彰化醫院及嘉義醫院之占床率及醫療收入逐年降低或減少，醫院營運績效明顯不佳。

• 部分醫院再急診率偏高

104 年第 3 季出院 14 日內再住院率，部屬醫院之指標值均優於同層級、同健保業務組及全國平均值；但 104 年第 1 季出院後 3 日以內同院所再急診率較高之醫院，包括：金門醫院 6.07%、澎湖醫院 5.41%、花蓮醫院 3.92%、嘉義醫院 3.42%、

臺中醫院 3.34%、朴子醫院 3.11%、基隆醫院 3.03%、屏東醫院 2.82%。

• 現行補助計算標準應予檢討

衛福部應檢討現行對所屬醫院補助公務預算之計算標準，並研議以精算負擔之公共任務成本，輔以對政策責任之落實情形，計算補助金額之可行性及必要性，讓公立醫院之政策責任與經營責任更為明確。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷³，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、營運績效明顯不佳之衛福部基隆、彰化及嘉義醫院，105 年之醫療收入已有成長，其中嘉義醫院成長 29%，基隆及彰化醫院成長 0.53% 及 2.6%。
- 2、衛福部所屬醫院 104 年各季及 105 年前 2 季「出院後 3 日以內同院所再急診率」平均值均低於全國指標值，至於「急診後同日同醫院急診返診率」之平均值，除 104 年第 1 季外，部屬醫院平均值均較全國指標值低。
- 3、公務預算人事補助之評估指標，已依品質 30%、政策配合

⁷³ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、尹祚芊；調查案號：105 內調 0042）。

20%、公共衛生配合 30%及偏遠離島地區醫療貢獻度 20%等構面衡量，再依據評核等級，核定各院人員考績甲等比例並分配人事費用補助款，評核項目則不定期檢討指標之適當性。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：健保藥價黑洞案

全民健保藥價差問題長期遭受詬病，事涉醫藥衛生保健、健保財務、政府採購、消費者保護及公平交易，且嚴重影響醫療品質與安全、醫病關係、病患用藥權益、製藥業及生物科技發展。究相關主管機關有無依法善盡督管之責，監察委員認有究明之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 健保藥價不盡合理

健保署執行健保藥價調查不彰，又未掌握藥品實際交易價格，致藥價差比率長期居高擴大。另罔顧醫療院所賺取藥價差超出合理利潤，形成「以藥養醫」，扭曲醫療生態。至健保署執行藥品費用支出目標制已具初步成效，容待續行試辦檢討。

• 鼓勵學名藥發展

衛福部食品藥物管理署宜祛除學名藥的療效不如原廠藥之疑慮，而衛福部則應參酌世界衛生組織建議，研議鼓勵學名藥

發展方案。

衛福部應強化橫向溝通使健保藥品核價與療效掛鉤，並建立具體明確藥品差額負擔政策。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷⁴，監察院糾正衛福部中央健康保險署；並函請衛福部督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、歷年藥價調整縮小藥費支出金額約 500 餘億元，在自由市場原則下，藥品支付價格調整後會再議價產生價差，但為使健保藥品有合理支付價格，健保署定期辦理藥價調查、調整，逐步縮小藥品支付價格及藥品市場實際交易價格差距。
- 2、健保署已建置一般藥品採購資料系統，自 105 年起醫院已上線申報，輔助篩選異常情形。將持續配合檢察機關查緝不實申報，確保藥價調查資料有效性。
- 3、為合理使用健保藥品，健保署推動藥量管理如下：（1）訂定藥品給付規定，並規定使用某些昂貴或易浮濫藥品要事前審查。（2）建立檔案分析，審查異常不予支付指標，並進行各種專業審查。對浮濫開立處方予以核刪，避免不當用藥。（3）建構「健保雲端藥歷系統」，實施門診

⁷⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳慶財、楊美鈴、尹祚芊、陳小紅；調查案號：105 內調 0057）。

重複用藥核扣方案。(4)藉由家醫整合照護計畫、醫院以病人為中心整合照護計畫、高診次就醫輔導、藥師居家關懷訪視等，降低不必要藥品使用。

- 4、實施全民健康保險藥品費用分配比率目標制(簡稱 DET)後，103 年藥費成長率為 4.27%，較 102 年藥費成長率 8.54%降低 4.27 個百分點；104 年藥費成長率為 1.06%，較 104 年醫療費用成長率 2.47%為低；105 年截至 10 月份藥費成長率為 4.6%，與同期醫療費用成長率 4.6%相當。自 102 年至今，健保署已連續三年配合 DET 啟動藥價調整，共調整 170.6 億元。實施 DET 制度並推動雲端藥歷、藥品重複使用不給付及其他藥量管控措施，對整體藥費有相當影響。
- 5、103 年 7 月起，實施健保給付已超過 15 年之藥品，採成分別訂價方式，凡原廠藥品與符合 PIC/SGMP 之藥品，皆以同一價格給付。依 105 年底健保所收載之藥品，歸類為健保給付已超過 15 年而採成分別訂價之藥品統計分析申報費用，在未實施成分別訂價前(102 年)之學名藥占率為 57.04%，104 年學名藥占率增加至 60.0%。足見，成分別訂價對於鼓勵使用學名藥有相當影響。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：登革熱防疫系統失靈案

據臺南市議會陳訴，該市市長、副市長及衛生局局長督導防疫系統失靈，致登革熱疫情一發不可收拾，且疑似死亡案例

驟增高達 18 例，並持續增加中，涉有嚴重失職；另據訴，臺南市政府衛生局防治登革熱疫情措施亦有未當，造成員工身體健康傷害等情案，經監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議認有深入瞭解之必要，而決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 未及早發現孳生源

104 年臺南市入夏第 1 例登革熱病例經臺南市政府疫情調查後，發現係家庭群聚（母子）感染，但感染源不明。該府雖於 5 月 20 日接獲疑似病例通報並於 5 月 20 至 26 日進行個案住家附近環境孳生源清除及化學防治，惟於 5 月 21 日至 29 日所進行之孳生源密度調查，仍發現有布氏指數 3 及 4 級之處，顯示該府所實施之孳生源清除作業，無法有效降低病媒蚊密度，及時阻斷登革熱疫情之傳播，造成群聚感染，疫情蔓延擴散。

• 行政區化學防治各行其是

為避免登革熱病媒蚊產生抗藥性，衛福部疾病管制署（下稱疾管署）經藥效試驗指示 104 年臺南市政府登革熱化學防治藥劑使用期程及調配濃度，然臺南市政府在登革熱個案實施緊急化學防治卻出現未依疾管署指示用藥期程選擇用藥、調配濃度未依指示、藥劑濃度有先高濃度後低濃度之使用，甚至有用藥及稀釋倍數不明之情事，各行政區化學防治各行其是，用藥紊亂，化學防治無法有效發揮以及早控制疫情。

臺南市政府為對抗登革熱肆虐，依疫情流行程度，於 104

年臺南市登革熱防治計畫明定流行期轄區超過 5 名確定病例，即應成立區級疫情指揮中心，並於疫情緊急時拉高指揮層級成立該市登革熱流行疫情指揮中心，以進行防治工作之整合及統一指揮調度。然各區級指揮中心開設成立時間不一，甚至晚於該市疫情指揮中心之情事。除防疫各行其是，無法有效整合外，亦有上級指揮體系早於下級指揮體系成立，致上下指揮系統無法配合。

- 未及早訓練施藥人員

臺南市政府 104 年登革熱防治計畫採取之化學防治措施，係以噴藥撲滅帶病毒之登革熱病媒蚊，而達快速切斷病媒傳染環為目的，並採個案病例、區塊及防火牆區域之化學防治作業方式進行。然臺南市政府遲至 104 年 9 月、10 月才辦理該府環保局施藥人員訓練，化學防治人員之專業訓練時間過晚，無法有效配合該市登革熱化學防治作業初期各項措施之執行，且在執行家戶化學防治上，有任由民眾自行施用藥劑之亂象，化學防治成效不彰，造成該市 104 年 8 月至 9 月病例快速上升。又當時臺南市政府化學防治之成效評估方式，無法立即確認病媒蚊是否遭撲殺，易生防疫漏洞。

- 孳生源清除執行不力

由於登革熱社區動員之防治工作係配合病媒蚊產卵至成蟲之繁殖週期，需定期持續動員進行孳生源清除及環境清潔維護，方具成效。然臺南市政府對於各行政區之社區動員情形未能掌握，各行政區動員疑有延宕且頻率過低；又防疫期間社區動

員進行孳生源清除之工作未能有效執行，致疫情無法有效控制。另臺南市政府對各行政區鄰里長所為之登革熱防治教育，多屬宣示性之活動，有關病媒孳生源清除之專業訓練不足，無法確實執行登革熱之孳清。

- **未依法強力執行公權力**

臺南市政府雖依據傳染病防治法公告該市病媒孳生源之清除相關規範，然並未依法強力執行公權力之裁罰，致民眾未能警惕而積極配合登革熱防治工作，使防疫工作無法順利推動。此可由同年 10 月 2 日臺南市登革熱流行疫情指揮中心第 27 次會議市長裁示：「……三、各單位若查獲陽性處，裁罰開單務必落實，請各單位務必遵照會議決議辦理。」證實臺南市政府防疫人員在登革熱孳生源清除之查處裁罰未能落實，多以勸導單取代，造成民眾未能積極配合，形成防疫漏洞。

- **基層通報緩慢**

基層醫療單位是面對登革熱疑似病例最前端，對民眾就醫具可近及方便性，如能快速正確診斷，可防止登革熱蔓延。然臺南市轄內醫師對登革熱治療及診斷相較不足，基層診所診斷通報需時較長，容有改善加強之必要。為防治登革熱，疾管署 104 年已採用登革熱 NS1 快速診斷試劑加速確診，並委由健保代辦檢驗核付，以提高醫療院所使用快篩試劑及改善診所通報程序，相關措施是否確能提高基層診所之通報，尚待疾管署檢討評估。

• 未及時控制疫情

臺南市政府雖於 104 年 7 月 17 日成立疫情指揮中心，提高防疫層級並有疾管署協助參與防疫，惟登革熱疫情仍無法控制。由於臺南市防疫能量已顯不足，且同時期南部鄰近縣市亦出現小規模疫情，嗣登革熱中央流行疫情指揮中心於 9 月中成立，並規劃提出整體之防疫措施後，臺南市及高雄市疫情始有下降之趨勢。由此可見，104 年我國登革熱疫情在中央流行疫情指揮中心成立下，整合中央及地方政府資源，並規劃提出整體之防疫措施，對疫情之控制確有助益。

按登革熱防治工作指引將登革熱防治區分為平時及流行時期，並有不同之因應措施。然疾管署、行政院環境保護署（下稱環保署）及臺南市政府在擬訂年度防治計畫上，並未區分平時及流行時期之工作目標，致在流行期之病媒蚊密度值雖高於目標值（亦即應更加強動員孳生源清除力道）未達工作目標，但年平均仍可符合目標，致實際防疫工作執行成效難以區別。

• 確實落實防疫

影響登革熱疫情除人為執行防治因素如前所述外，近年（以 103 年及 104 年為例）氣候因素變動亦不可忽視。目前疾管署登革熱防治計畫係以中長程計畫 4 至 5 年為 1 期與其他傳染病整合規劃，但因氣候及其他相關因素難以預測，所規劃之經費預算無法滿足各年防疫所需，致連年以動支第二預備金支出因應延燒之疫情。疾管署應檢討並研議登革熱防疫計畫調整之必要性，以切近防疫實際之需。

疾管署應評估檢討現行登革熱化學藥劑噴灑方式，確保噴灑方式之選擇能適時適所；又 104 年防治登革熱採取之「外圈圍堵，內部切穿」新策略，似可發揮功能，疾管署、環保署應會同地方政府研議納入防疫指引之可行性。另部分研究說明登革熱疫情流行與溫度、雨量有關，疾管署宜妥適因應。

• 賠償與保障

有關陳情人向監察院陳訴家屬因罹登革熱而死亡，臺南市政府未予理會及補償等情事，應先依國家賠償法，以書面向公務員所屬之賠償義務機關請求之，並得向法院提起損害賠償之訴，以符程序。

另有關陳訴人自 104 年 7 月至 10 月期間，進行登革熱化學防治領噴值勤之時，僅有活性炭口罩可資提供防護，臺南市政府衛生局未能依照喜富寧及優克之使用注意事項，給予相關配戴防護，保護所屬員工工作安全，亦宜檢討改進。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷⁵，監察院糾正臺南市政府；函請臺南市政府、疾管署、環保署檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、成立臺南市政府登革熱防治中心，設疫情分析組彙整疫情

⁷⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：章仁香、江綺雯、方萬富；調查案號：105 內調 0085）。

、訂定化學防治策略及規劃化學防治區域；化學防治組專責管理化學防治藥品及統一配置藥品，確保藥劑濃度無誤，並就目前使用於化學防治之藥劑進行藥效測試。

- 2、臺南市政府已於 105 年 3 月訂定「臺南市因應登革熱流行疫情各級指揮中心作業規定」，規範臺南市各級流行疫情指揮中心任務、開設時機、程序、編組及相關作業等應遵行事項，以分級分區方式啟動疫情指揮中心。
- 3、臺南市政府環保局 104 年 9 至 10 月之訓練，係為因應當時疫情嚴峻，進用臨時人員投入防疫工作，爰需施以相關訓練。經檢討，臺南市政府 105 年已提前辦理化學防治訓練：
 - (1) 為儲備化學防治施藥人員量能，於 105 年 3 月辦理 2 梯次施藥人員訓練，通過訓練之合格人員共計 154 名。
 - (2) 為使化學防治施藥人員嫻熟噴藥操作技巧，分別於 105 年 4 月 13 日及 7 月 22 日針對訓練合格化學防治施藥人員，於永康區陸軍砲兵訓練指揮部營區辦理「戶內化學防治噴藥集訓」（37 個行政區 244 名人員參訓）以及「化學防治噴藥人員回訓」實務訓練（37 個行政區 218 名人員參訓）。
- 4、為確保化學防治成效，請嘉南藥理科技大學專家就臺南市目前用於化學防治之藥劑進行測試，確認 24 小時致死率可達 100% 之有效濃度，並由該府衛生局統一配製稀釋後送化學防治區域（臺南市 37 個行政區）執行。
- 5、臺南市政府為強化社區動員以落實孳生源清除工作，105 年 3 月於各行政區舉行區里座談會，分析報告各區里 104

年疫情及高風險區域。另輔導各區里成立防疫志工隊，截至 10 月 31 日累計成立 410 隊，共 6,792 名防疫志工參與。又每月確認志工隊動員次數及病媒蚊調查工作，目前動員已超過 13,000 次。

- 6、疾管署於 105 年 10 月 28 日函請臺南市政府衛生局修正該署 106 年補助辦理之「傳染病防治計畫」項下「登革熱等病媒傳染病防治計畫」，該局已於 105 年 11 月 18 日函復修正完成之計畫書，依平時及流行時期訂定不同之病媒蚊密度及社區動員相關工作目標。平時之病媒蚊密度布氏指數 2 級以下村里須達 97% 以上，流行時期為 93% 以上；平時社區動員頻率為每月 4 次以上，流行期為 4.3 次以上。
- 7、為增加基層醫師通報疑似個案便利性，自 105 年 4 月 21 日起開放健保網域免帳號通報法定傳染病。措施實施後顯示，診所通報個案比率由實施前（105 年 1 月至 4 月）的 22.8% 提升至實施後（105 年 5 月至 11 月）的 35.4%，醫院則由 77% 相對降低至 64%；診所通報之個案的發病日至被通報日平均日距由實施前的 2.5 天降至 1.9 天，醫院則分別為 2.7 天及 2.8 天（無明顯差異）。顯示登革熱 NS1 抗原快速診斷試劑及健保網域免帳號通報措施在基層醫療單位的廣泛運用，有助提升病例偵測效能。
- 8、臺南市政府 105 年針對醫師、醫護人員、藥師及醫檢師舉辦 7 場登革熱暨茲卡病毒防治教育訓練，4 月及 8 月完成醫療院所訪視，並納入骨科、外科、婦產科、皮膚科及中醫診所醫療院所。配合疾管署建置「健保網域免帳號通報入口」系統，該府 105 年製作操作手冊並拍攝如何通報之

影片及光碟提供醫療院所。105 年初採購 1 萬劑登革熱快篩試劑，發放各醫療院所及衛生所，對疑似個案免費使用，即時通報。嗣經分析通報各層級醫療機構通報比例，104 年醫學中心及區域醫院占有通報率 72.5%，略高於全國通報率 67.7%；105 年經該府 NS1 快篩試劑全面擴充及輔導，截至 10 月 31 日止，地區醫院及診所登革熱通報率 45%，較 104 年 29.2% 提升 15.8%，成長 54%。

- 9、截至 106 年 2 月底臺南市政府輔導各區成立共 428 隊防疫志工隊，3 月 3 日及 4 日分別辦理志工防疫隊教育訓練，課程內容包含社區登革熱環境管理與全民參與及環境蚊蟲與登革熱病媒蚊監測等專業教育訓練暨實務操作。另安排有經驗之防疫志工隊隊長及區長進行分享實務經驗，並提供登革熱資訊系統掌蚊人 APP 操作流程說明，以智慧科技輔助登革熱防治。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：流感壅塞大醫院急診室案

國內於 105 年流感疫情爆發各大醫院急診室壅塞問題，致使其他就診病患陷於感染風險，衛福部等權責機關對於大規模突發性疾病爆發之預防及處理情形有欠周全，顯示醫院急診室長年壅塞問題，及造成第一線醫護人員因疫情嚴重、急診爆量恐影響照護品質。衛福部對於急診室長年壅塞的問題是否有深入探究？曾否提出改善方案與具體措施？疾管署面對流感疫情

掌握以及實際作為為何？衛福部等權責機關在突發性疾病爆發之處理是否得宜？如何解決第一線醫護人員因疫情嚴重、急診爆量造成的壓力與照護品質等問題，均有深入探討之必要，經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 流感高峰應變未及

衛福部於 105 年 2 月流感疫情及重症病患高峰期間前，未確實評估流感與其他病症同時發生對醫療資源造成之負荷，亦未於重度級急救責任醫院醫療量能不足應付疫情高峰時，適時介入並啟動應變機制，未能有效將急診部門之類流感病患進行輕重症分流，並使部分緊急需要加護病房收治之民眾滯留於急診室。

• 緊急醫療應變機制不足

衛福部現行之緊急醫療應變機制，對於大規模突發疾病爆發有必要進行院際間加護病床調度時，僅將區域應變中心（REMOC）作為蒐集資訊之平台，對發揮協助醫院緊急應變功能不足；且對輕症病患轉診等涉及病人就醫權益事項之處理機制未盡妥切。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷⁶，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部已檢討修訂流感疫情高峰期應變作戰計畫，增列由醫事司監測急救責任醫院加護病床空床數、急診就診人數與待床情形，並依流感疫情監測資料協調縣市衛生局調度醫療資源。
- 2、健保類流感及住院人次與疾管署法定傳染病流感併發重症個案通報資料，自 106 年 1 月中旬起上傳至醫事司指定之 SFTP 主機，以利疫情資訊與急重症醫療資源量能資訊即時整合。
- 3、衛福部規劃成立整合型「戰情中心」，跨單位資訊整合分析與會議統籌調度功能。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：獄中醫療照護違失案

據訴，詹男於 104 年 3 月 31 日至臺北監獄服刑，因獄方管理疏失且未提供適當之醫療照護，致於 104 年 7 月 25 日病逝。為瞭解獄中醫療照護現況，經監察院司法及獄政委員會決議調查。

⁷⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、蔡培村；調查案號：105 內調 0104）。

(一) 監察院調查發現

• 漠視醫師專業意見

詹君家屬於 104 年 5 月 7 日及 14 日向臺北監獄提出保外醫治申請，該監於同年月 26 日以：「已於 104 年 5 月 6 日安排戒護外醫……現行病況尚未符合保外醫治之規定」為由，駁回申請。嗣後臺北監獄雖接受詹君保外醫治申請，並於同年 6 月 22 日發文向法務部矯正署陳報，然該署承辦人接獲該申請案後，僅電洽臺北監獄衛生科科长片面瞭解詹君健康狀況後，即簽陳不予同意詹君保外醫治申請。

詹君自入監服刑不到 4 個月內，接受診療達 17 次，其中因癌症病況嚴重，戒護外醫達 3 次。其於獄中診療時，多次向醫師反映腹痛難耐，但診療醫師只是不斷地提供口服及注射止痛劑；又詹君入獄時體重 53 公斤，3 個月內體重瞬間下降至 43 公斤，其健康狀況已明顯出現嚴重警訊。臺北監獄受刑人保外醫治申請之制式報告表中，僅有「診斷證明」欄位，未明列尚需檢陳相關醫療佐證文件之項目，另該署對於保外醫治所需之診斷或相關醫療資料項目，並未有具體規定供所屬矯正機關依循。

• 未積極查證審酌病況

詹君於 104 年 5 月 6 日戒護外醫診療時，醫師於「臺北監獄收容人戒護外醫診療紀錄簿」已明確記載：「建議回臺北榮總治療」，即建議回原診療醫院醫治。而該紀錄簿係該監所製作、管理用，且收容人返回監獄後，該紀錄須經相關管理人員及機關首長逐級核示，故臺北監獄對於該紀錄內容應知之甚詳

，卻刻意漠視，致延誤其就醫時機，損其就醫權益。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁷⁷，監察院糾正法務部矯正署及臺北監獄，並函請法務部矯正署督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、為落實並提升各矯正機關保外醫治陳報作業品質，同時避免陳報內容缺漏不明，法務部矯正署業於 105 年 7 月 22 日召開研商會議，修訂保外醫治申請報告表。另於 105 年 8 月 30 日函頒「保外醫治申請報告表」及「緊急保外醫治報告表」，供相關機關依該表辦理保外醫治陳報作業，並檢具診斷證明書正本及其他必要文件，俾使陳報資料完備。
- 2、有關監內醫師開立戒護外醫證明卻以尚需相關病摘為由延誤外醫一事，臺北監獄為維護收容人健康，縮短外醫行政流程爭取時效，業於 105 年 8 月 11 日檢討並修正「法務部矯正署臺北監獄收容人戒送外醫簽報單」及流程，從過往診間醫師開立轉診單由收容人自行申請外醫，變更為醫師於診間開立轉診單，向收容人說明外醫目的並簽立同意書後，即交衛生科列管，依醫囑安排外醫時程後即送陳簽核。從以往被動受理收容人申請外醫，變更為監所主動協助收容人完成行政程序並列管就醫期程，且就醫師認有參酌他院病歷需要者，該監亦依行政程序法第 36 條及第 40

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、林雅鋒；調查案號：105 司調 0010）。

條規定，主動函請醫院提供資料，避免收容人因等待家屬提供病歷而延遲外醫之情事發生。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆評析

臺灣目前 65 歲以上老年人口達 319 萬餘人，已占總人口 13.55%，預計 107 年老年人口比率將超過 14% 而正式邁入高齡社會；至 115 年老年人口將超過 20%，進入超高齡社會；到了 135 年，我國人口中的三分之一是老人。根據統計，老人的平均失能時間長達 7 年，面對老年人口之增加，未來我國大半健保費用勢必將支用於老年人口，老人福利費用的支出也將大幅攀升，如何因應並確保老年人有生活的尊嚴，實乃政府施政一大課題。

監察院關注老年人的健康與照護權利，並調查多起涉及老年人之人權案件。本章特別摘述 3 件與健康權相關之案例，包括老人福利機構輔導缺失案、安寧緩和醫療社區照護欠周案及健康老化醫療開發違失案。案經監察院調查後，相關事項已獲主管機關之重視，並進行多項制度面或執行面之改進作業。

在享受健康權利部分，本章特別針對醫療與防疫體系，摘錄 2016 年調查相關案件，包括衛福部所屬醫院營運績效不佳、健保藥價黑洞、登革熱防疫系統失靈、流感壅塞大醫院急診室及獄中醫療照護違失等 5 案。由摘錄個案發現，相關醫療與防疫體系之問題往往涉及制度面缺失，監察院期望透過職權行使，促成相關機關係統性地檢討與改善，使我國醫療與健康照護體系更為周延，讓全民真正享有最高標準之健康權。

第六章 工作權

我國憲法第 15 條規定人民的工作權應予保障，至於工作權的性質，多數學者認為係自由權一種，與職業自由相當，非屬社會權，故不包括要求國家給予一定工作之請求權；另有主張工作權屬受益權的一環，人民於失業之際，有請求國家給予適當就業機會，以維持生存的權利；也有學者主張工作權兼有自由與受益權兩種性質，人民一方面得自由選擇工作，而國家亦須提供工作機會、保障工作條件或給予失業救濟⁷⁸。若以近代人權觀點來看，工作權不僅包含人民有選擇工作以謀生之自由，國家亦須確保人民享有公平與良好之工作條件，即兼具自由權與受益權之特性。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第六條

- 一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及

⁷⁸ 許志雄，〈職業規制與保留的違憲審查〉，《人權論—現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 335-336。

文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

• 經濟社會文化權利國際公約第七條

本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

(一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

1. 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

2. 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；

(二) 安全衛生之工作環境；

(三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；

(四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

• 經濟社會文化權利國際公約第八條

一、本公約締約國承允確保：

(一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；

(二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；

(三)工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、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；

(四)罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。

二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，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，不得依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。

聯合國人權事務委員會於 2005 年通過第 18 號一般性意見，指出經濟社會文化權利國際公約第 6 條規範之工作權是一項受若干國際法律文書承認的基本權利。其乃實現其他人權的根本所在，也是構成固有人性尊嚴不可分割的一部分。每一個人均有工作的權利，使其生活地有尊嚴。工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。經濟社會文化權利國際公約第 7 條通過確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其有權享有安全的工作條件，明確引申了工作權的個人內涵。第 8 條闡述了工作權的集體內涵，闡明人人有權組織工會和參加所選擇的工會，並有權使工會自由運作。

除經濟社會文化權利國際公約以外，公民與政治權利國際公約第 8 條第 3 項第 1 款、消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條第 5 項第 1 款、消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條第 1 項第 1 款、兒童權利公約第 32 條及保護所有移徙工人及其家庭成

員權利國際公約第 11 條、第 25 條、第 26 條、第 40 條、第 52 條及第 54 條亦對工作權予以闡述。

經濟社會文化權利國際公約保障的工作權，包含不被不合理的剝奪工作，以透過個人有選擇工作的自由而體現尊重個人及其尊嚴，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約（1964 年）亦提到「充分、生產性和自由選擇的就業」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯繫在一起。

至於工作權的規範內容，第 18 號一般性意見指出，工作權是一項屬於每個人的單獨權利，同時也是一項集體權利。經濟社會文化權利國際公約第 6 條規定的工作必須是尊嚴勞動。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照經濟社會文化權利國際公約第 7 條所強調，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。

我國憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」足見我國憲法對工作權的保障兼具自由權及社會權性質，然而人民並不能直接要求國家提供工作，須由政府部門視經濟情勢妥為規劃，透過立法加以落實。此條規定除對人民的工作權具政治道德宣言性質，實際上也間接施予國家積極保障之責任，使國家負有制定促進就業、消除失業等

法規之義務。司法院多次對工作權的保障及其內涵，加以解釋⁷⁹。然多數學者認為工作權非指人民有請求國家提供工作之權利或工作職位選擇的保障，而係憲法督促國家提升經濟環境，進而讓人民有工作機會的目標追求⁸⁰。

監察院調查案例：空服員勞資爭議案

據報載，華航之空服員與華航發生勞資爭議，雖經桃園市政府勞動局協商勞資雙方多次，惟雙方仍無共識。嗣該工會於105年6月8日開始辦理罷工投票，復於6月23日18時以突襲無預警方式宣布自6月24日0時起罷工，致航班取消、旅客受滯，營收損失及賠償損失約計5.87億元，並造成華航商譽嚴重受損。究實情如何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 員工超時工作

103年1月至105年10月間，華航因違反勞動基準法遭裁罰件數有50件，裁罰金額1,143萬元，其中以違反勞動基準法第32條第2項之超時工作最多，顯見國內航空公司等航空業員

⁷⁹ 參司法院釋字第191、206、404、411、432、510、514、584、612、634、637、649、726等號解釋。

⁸⁰ 許志雄，〈人權的私人間效力論〉，《人權論—現代與近代的交會》，臺北市：元照出版公司，2016年，頁134。

工之工作時間等勞動條件之保障，仍應加強查處檢討改善。勞動基準法第 84 條之 1 特別規定勞雇雙方可另行約定較為寬鬆工時之情形，似衍生雇主強迫員工簽訂勞動基準法第 84 條之 1 之約定書，而損及勞工相關勞動條件等情事。又為避免濫用約定，應配合勞動檢查督促業者遵守法令規定，並加強勞動法令宣導，以維護勞工權益。而勞動基準法第 84 條之 1 施行迄今存有許多問題，尤其在工作時間的認定上，勞資雙方時有不同見解，衍生爭議，勞動部應妥予研議檢討改善。

- 合理工作時間看法不一

有關航空公司空勤組員合理之工作時間，勞動部前於 104 年 1 月至 8 月間邀集民航局、航空業勞雇團體、地方主管機關及學者專家，研擬訂定合理工時相關指引，然因勞資雙方歧異，未能達成共識。為避免各縣市政府審查基準不一致導致勞資雙方無所適從，或有經營成本競爭不相等，或有勞工因不同工時限制產生權益受損情形，中央主管機關應儘速訂定一致標準，以落實保障航空公司空勤組員合理之工作時間。

- 因應協調不足

桃園市空服員職業工會於 105 年 6 月 24 日發動罷工事件，自該工會向桃園市政府申請調解，並經該府調解勞資雙方不成，至辦理投票作業及展開罷工，已經歷共 52 天。交通部為因應罷工事件，多次邀集民航局及華航召開會議掌握動態並加強與員工溝通，並請民航局適時成立應變小組，惟仍發生罷工事件。華航除全盤接受該工會提出之 7 項訴求，接續也接受中華航

空企業工會提出的 8 項訴求，估計每年增加人事成本約 18 億元，因該罷工事件而取消航班計 225 架次、受影響旅客計 47,744 人次；因班機停飛，營收損失約 3 億元，賠償損失約計 2.87 億元，並造成華航商譽嚴重受損。顯見交通部、民航局及華航，相關因應準備措施及協調溝通明顯不足，致損害公眾利益。

• 合法行使罷工權

民用航空運輸涉及大眾生命安全及重大公共利益，為兼顧勞工罷工權利與社會公眾利益，勞動部應廣泛蒐集各界意見，妥予研議評估及考量罷工預告制度之可行性，以期確保工會合法、正當行使罷工權，並兼顧消費者保護之原則，完善勞資爭議處理流程。

本次空服員工會罷工事件，勞動部於 105 年 6 月 24 日召開勞資雙方協調會協商，針對華航勞方所提之 7 項訴求達成共識，雙方之共識是否成立團體協約，容有爭議。惟我國勞工運動之發展，尚屬啟蒙階段，而罷工有教育的意義，有助於集體勞動關係的建立。本次罷工讓彼此互相學習，雙方對於集體勞動的協商將更為成熟。相關處理過程，可作為後續勞資爭議處理之參考；勞資雙方應藉此事件相互學習，才能共創雙贏。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁸¹，監察院糾正交通部、民航局；函請勞

⁸¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、仇桂美；調查案號：105 交調 0026）。

動部確實檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、勞動部：勞動基準法第 84 條之 1 特別規定勞雇雙方可另行約定工時，惟在工作時間的認定上，勞資雙方時有不同見解，衍生爭議。勞動部已邀集相關部會、團體及專家學者，共同研商航空公司空勤組員（前艙與後艙工作人員）合理工作時間。
- 2、交通部
 - (1) 交通部於 105 年 6 月 30 日函請華航等公司主動檢視員工勞動條件、要求經理部門加強與員工溝通。該部復於 105 年 11 月 22 日召開「105 年公股事業業務研討會議」要求財團法人中華航空事業發展基金會以本次華航罷工為鑑，先循公司正常作業程序處理。又民航局於 105 年 6 月 28 日函請各國籍航空業者，強化與員工間溝通機制，並針對各類員工罷工事件擬訂務實可行之應變計畫，與他航協調或簽訂航班簽轉等事宜。
 - (2) 我國現行法令並未規範罷工權行使之時間點，亦未規範工會須事先預告罷工方式、地點、時間、人數等資訊，一旦罷工投票通過後，工會可隨時發動罷工。然勞資爭議處理法第 55 條第 1 項規定：「爭議行為應依誠實信用及權利不得濫用原則為之」。惟若工會通過罷工投票通過後，採取突襲性罷工，影響公共利益甚鉅。參考美國、日本、義大利等國家對於公共利益的罷工權，工會在發起罷工 10 天前，應對管理部門及相關政府單位發出

通知，並說明罷工的各項細節，交通部將協請勞動部參考先進國家作法，針對與公共利益相關事業，研議建立罷工預告機制與相關規範。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：教師不當解聘案

據訴，新北市私立及人高級中學（下稱及人中學）未經該校教師評審委員會（下稱教評會）審議通過及報請新北市政府教育局核准，逕自解聘陳訴人，損及權益。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

• 聘任關係未變更前仍屬有效

教師法及其施行細則就教師身分變更事宜定有嚴格處理程序，並有公私一體適用之原則，顯示立法者對於教師權益保障之意旨。及人中學未能踐行教師法所定程序前，陳訴人等之聘任關係仍屬繼續有效，該校單方終止其薪資與公健保情事，已影響教師權益。

新北市政府教育局既有核准教師聘任狀態變更案件之權限，應就本案所涉之問題、法律規定及影響層面加以釐清，積極協助及人中學為適法處置。

- **主管機關未迅速查處**

8 月 1 日為學年度起點，教師聘約又隨學年起訖，新北市政府教育局當有相當之敏感度，於 104 年 6 月初知悉本案後，便應體認處理時效至關緊要，否則學年度屆期而教師聘任狀態未定，將影響教師權益，且令爭議更趨複雜膠著。

新北市政府教育局自 104 年 6 月初即獲知及人中學教評會組織適法性有疑慮之陳訴，竟未能詳加查證瞭解處理，導致爭議擴大惡化。

- **校內程序有待檢討**

及人中學 103 學年度為處理資遣事宜，校內資遣原則闕如，未盡妥適，且該校教師員額竟浮動至 104 學年開學後，亦不利該校內部溝通及維護其教師權益，容有改善空間。

至監察院調查時，該校資遣原則內涵尚有不周，新北市政府教育局宜協助該校妥處。

- **及早因應少子化趨勢**

因應少子化趨勢，資遣教師勢難避免，惟基於公私立學校性質不同，私立學校尚無法以介聘方式緩解資遣教師之壓力，處理教師資遣事項時，尤應確保相關組織與程序之適法性。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁸²，監察院函請新北市政府教育局確實檢

⁸² 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、劉德勳；調查案號：105 教調 0016）。

討改進，另函請教育部參考。

(三) 政府機關改善情形

本案相關教師業經復職補薪；新北市政府教育局除檢討處理程序外，亦協助及人中學就其教師超額事宜訂定「新北市私立及人高級中學教職員退休資遣補充要點」，釐清該校超額教師積分表、排序及相關規定。

本案已結案。

監察院調查案例：公務機關工友權益案

公務機關（構）工友（含技工、駕駛）自 87 年 7 月 1 日起適用勞動基準法，故移撥或轉僱問題可由勞雇雙方事先約定，惟實務上屢生爭議，機關（構）多有干預情事，非僅依當事人意願可自行調動。究原服務機關（構）對其工友申請移撥或轉僱，有無否准權利？現行作法是否適法合宜？有無檢討改進之處？為維護當事人之工作權益，監察委員認有深入瞭解之必要，爰立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 不當限制工友甄選

目前公務機關要求工友於甄選階段，須出具原服務機關同意函，作為報名書面審核之必要文件，顯係對工友不合理之限制，人事總處除應通函中央各機關檢討改善外，並宜請「超額

工友」及「特殊性工友」機關參照「105 年度中央各機關學校工友移撥媒合作業實施計畫」辦理，於所屬工友應徵他機關獲取後，不得拒絕同意；該總處並得研訂工友甄選簡章範本，載明前述機關不得拒絕同意所屬工友移撥轉僱之意旨，提供各中央機關遵辦，以維護工友勞動權益，並有助達成工友員額精簡之政策目標。

- **維護工友權益**

勞動部應積極宣導工友與服務機關勞資爭議之處理方式，務期各機關工友瞭解權利伸張管道，以有效解決紛爭，確實維護自身應有之勞動權益。

公務機關宜檢討現行工友管理措施及勞動條件，積極營造優良勞動環境，提升工友工作效率與留任意願；並配合參與人事總處「中央各機關學校工友移撥媒合作業實施計畫」，以較佳勞動條件吸引其他機關工友前來應徵，適時補充人力，緩解工友工作負擔。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁸³，監察院函請行政院轉請人事總處、勞動部及監察院秘書處檢討改進見復。

⁸³ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、仇桂美；調查案號：105 內調 0101）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、人事總處已於 106 年 1 月 16 日通函中央機關，為避免影響工友之基本勞動權益，各機關於辦理工友移撥甄選階段，不得要求報名移撥者應檢具其服務機關同意移撥之文件，作為審核之依據。又為落實工友精簡政策，經行政院列管之「超額工友」，如擬移撥其他機關工友職缺並獲錄取者，其原服務機關不得拒絕其移撥。至「特殊性工友」移撥同意准否，仍視其是否屬該機關超額人力，如屬「超額特殊性工友」擬移撥他機關時，原服務機關不得拒絕其移撥。上述權責機關改善作為，不僅保障全國機關工友工作權益，並可加速去化機關「超額工友」，有利於政府人事精簡政策之推動。
- 2、勞動部針對我國經常出現之勞資爭議議題及相關法律處理程序，將與各地方勞工行政主管機關合作辦理宣導活動，並加強對公務機關（構）之宣傳。另依勞資爭議處理法規定，各地方勞工行政主管機關將勞資爭議調解結果登載於全國勞工行政資訊管理整合系統，以利爭議處理之現況調查，未來亦將視實際需求，適時檢討是否增加較為細項之身分別等欄位作為統計之用。
- 3、監察院秘書處對他機關工友甄選案修正為：「為保障同仁勞動權益，尊重同仁應徵前開缺額，並擬核發同意報考書，俾資甄選。」嗣後，如接獲甄選機關函請同意移撥獲錄取之工友時，該處將比照公務人員任用法施行細則第 21 條規定辦理，目前已有數名工友順利獲准移撥至立法院服

務。另監察院秘書處接獲上揭人事總處 106 年 1 月 16 日通函後，即依規定於對外招募工友、駕駛之招考簡章，刪除「檢具服務機關同意移撥文件」之條件。此外，監察院秘書處就工作、加班等問題徵詢同仁看法，傾聽同仁心聲，作為綜合檢討之參考，並已依照部分工友個人意願調整其工作區域，提供同仁樂意服務的職場環境；另將配合參與人事總處辦理之工友媒合作業，期能儘速補實缺額。本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：境外聘僱漁工遭虐致死案

我國高雄籍遠洋漁船「福賜群」涉有長期虐待境外聘僱外籍船員致死，且有部分外籍船員落海失蹤卻未被救援，境內外聘僱外籍船員適用勞動法規存有差別待遇等情。究有無違反經濟社會文化權利國際公約宗旨？主管機關有無清查、建立並掌握境外受聘僱外籍船員名冊，並實施勞動檢查等節，均有查究之必要，而經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

- 忽視外籍船員查核及管理責任

行政院農業委員會（下稱農委會）依漁業法授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，並由該會漁業署（下稱漁業署）執行境外聘僱外籍船員之管理、查核及監督，惟 104 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發

生印尼籍船員 URIP MUSLIKHIN 落海失蹤及涉有虐待印尼籍船員 SUPRIYANTO 致死情事。漁業署不但不知死亡之印尼籍船員 SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，坐視外籍船員遭不當剋扣薪資，甚有外籍船員每月支領薪資僅美金 50 元；漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。農委會及所屬漁業署嚴重漠視境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損，嚴重違反經濟社會文化權利國際公約，損及我國聲譽甚鉅。

• 檢察機關未善盡調查之責

本案福賜群號之印尼籍死亡船員 SUPRIYANTO 於 104 年 7 月間經該船外籍船員以手機所攝 3 段影片即指稱遭人毆打，復於 104 年 8 月初，該名船員即向船長反映身體不適卻未獲船長及時就近安排治療並啟動諮詢程序，延誤就醫，致傷口感染引發菌血症，後因敗血性休克而死亡等情，經監察院查證屬實。惟臺灣屏東地方法院檢察署檢察官於相驗時，卻因通譯人員未諳「中爪哇語」，致忽略死者遭人毆打與虐待情事，且未考量船長對於所屬船員依法具有「保護義務」，應續行追究本案船員之確實死亡原因與時間，及被毆打、虐待及遲延送醫與死亡結果是否具有相當因果關係，而涉有業務過失致死，及使人為奴隸等罪嫌，率將本案行政簽結，顯未善盡調查之能事，法務部應促請所屬查明實情，以維死者權利。

- 外籍船員未具經驗及訓練

本案福賜群號漁船之印尼籍死亡船員 SUPRIYANTO 未具漁業專業知能且未曾接受船員相關專業訓練，在毫無適應及學習機會即面臨漫長艱苦的遠洋航行，且因嚴重無法適應漁船工作，出現打瞌睡、工作量偏低等情形，致該船船長及其他船員認為其工作偷懶。漁業署應檢討現行境外聘僱外籍船員無須具備經驗及訓練即可登船工作之作法，以提升外籍船員素質及確保工作安全。

- 研謀對外籍船員管理輔導對策

據統計，近十年來我國籍漁船船員因被虐、失蹤或發生海上喋血案件計 23 件。且因捕漁工作辛苦危險、國人上漁船工作意願低落、漁獲資源缺乏致薪資低微，外籍船員已成為我國不可或缺之漁業勞動力來源。在我國及外籍船員彼此語言、生活習慣差異及管理爭議下，我國船長與外籍船員間衝突事件時有所聞。本案曾於 105 年 8 月 19 日經國際媒體 BBC INDONESIA 大幅報導，顯示國際間對該事件之高度關切。行政院及相關機關應積極研謀統整之管理、輔導及解決對策，以改善外籍船員勞動條件與輔導管理。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁸⁴，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

⁸⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉；調查案號：105 財調 0042）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、本案事發後，船主已對失蹤及死亡船員給付相關撫卹：
 - (1) 失蹤船員：船主於 105 年 1 月 27 日匯款給失蹤船員之妻保險理賠金 50 萬元。
 - (2) 死亡船員：經法醫鑑定為生病身亡，保險不予理賠；惟經船主後續提供之資料，印尼仲介公司已給付 SUPRIYANTO 繼承人 41,841,004 印尼盾（約 10 萬元）之保險理賠金。又船主表示已支付相關處理費用，包括喪葬費（含冰存費）16 萬元及運輸費 6 萬 5 千元；另業者陳○○於 105 年 8 月 22 日與死亡船員 SUPRIYANTO 之妹妹達成和解，同意支付 10 萬元作為撫卹金。
- 2、關於該船未於 SUPRIYANTO 生病時向電臺通報並為緊急救護及處置部分，農委會已於 105 年 9 月 10 日核處船主 15 萬元罰鍰，同日核處船長收回漁船船員手冊 5 個月之處分；於 105 年 9 月 21 日將業者陳○○自登錄之仲介名冊中剔除。
- 3、法務部將本案交下臺灣高等法院檢察署查明，該署 105 年 11 月 28 日函復略以：關於相關人員有無涉嫌業務過失致死部分，經該署發交臺灣屏東地方法院檢察署以 105 年度他字第 2540 號案件重啟調查，並積極偵辦中。
- 4、農委會依「遠洋漁業條例」第 26 條第 3 項授權訂定「境外僱用外籍船員許可及管理辦法」，業於 106 年 1 月 20 日施行，重要內容包括：
 - (1) 將仲介機構納入管理。
 - (2) 規定船主、國內仲介機構、外籍船員應相互簽訂契約，明確規範各方權利義務，保障彼此權益。
 - (3) 保障外籍

船員最低薪資，明定外籍船員薪資不得低於美金 450 元。

(4) 提高外籍船員人身及醫療保障。(5) 律定外籍船員工作時間。(6) 規範船主應遵守事項。(7) 規定船主應備置外籍船員工資清冊、記載發放工資、工資計算項目、工資總額等事項，以利後續抽查。

- 5、漁業署將持續加強宣導教育，宣導船主、船長與船員之夥伴關係，並於幹部船員及船員之教育訓練及定期回訓時，加強向船長、船主及幹部船員宣導與外籍船員之夥伴關係課程，持續宣導我漁民應以同理心對待外籍船員，並包容彼此文化差異。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆ 評析

我國法律將勞資爭議事項分為權利爭議事項及調整事項，前者涉及過去雇主對特定勞工違反勞動契約的義務，後者乃勞工集體要求雇主未來調整勞動條件之權利。因此，對於權利爭議事項，勞工擁有一個訴權，可以起訴請求法院依既有的規定，判決雇主應予給付；至於調整事項，法院則無法依據既有規定或契約，從事調整事項的審判工作。是以，對於促進待遇均等這類屬未來調整事項者，採取非司法之解決方式有其重要性與必要性⁸⁵。依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分⁸⁶，勞工僅

⁸⁵ 俞慧君，《女性工作平等權》，臺北：蔚理法律出版社，1987 年，頁 234-235。

⁸⁶ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告－臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

可就工資或工時等調整事項進行罷工；法律禁止勞工為集體協約、勞動契約、勞動規章等權利事項罷工，而須透過仲裁或司法程序解決。在當局認定爭議茲事體大或牽涉到不公情節時，依法必須進行調解。平均而論，調解過程需要 20 至 50 天，仲裁過程需要 45 至 80 天。法律禁止勞資雙方在進行調解或仲裁期間進行罷工或採取其他抗議行動。勞工團體指稱，這些禁令已阻礙勞工行使罷工權。

本章摘錄監察院調查華航空服員勞資爭議案，發現確實有員工超時工作等情事。勞資雙方在長期無共識下，因協調不成而勞方以突襲無預警方式宣布罷工，造成航班取消、旅客受滯等問題。本案相關主管機關均在事發後積極處理，監察院期許從制度面強化勞資協調機制，促進集體勞動關係之建立，透過理性溝通改善勞動條件。

另擇取監察院調查私立高中不當解聘教師及公務機關工友權益兩案，該兩案雖屬個案，惟監察院調查報告均從保障勞動權出發，強調應確保程序之正當與適法性，即使是對監察院內部之調查，亦須在法律規定與勞工權益間取得權衡。

聯合國於 1976 年 1 月 3 日生效之經濟社會文化權利國際公約第 2 條之 2、第 7 條及第 9 條揭示：人人有權享受公平與良好之工作條件，確保工作者獲得公允之工資、安全衛生之工作環境及休息、合理限制工作時間及社會保險，不因種族、膚色、性別、語言、宗教等受到歧視。我國於 98 年 12 月 10 日施行「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」，使兩公約具有國內法律之效力。2016 年度「各國人權報告」臺灣部分提及臺灣籍的遠洋漁船涉有剝削外籍船員和勞動條

件惡劣情事。一名外籍漁工接受綠色和平組織訪問時表示，他有時一天工作超過 18 小時，伙食和生活條件皆十分惡劣。台灣國際勞工協會和其他公民團體敦促主管機關和船主加強保護外籍漁工。高雄地檢署在 2016 年 5 月依違反人口販運防制法和妨礙自由罪名逮捕 11 人，包括 4 名船主。這 11 人涉嫌將 81 名來自越南、印尼、菲律賓、坦桑尼亞、莫三比克的漁工囚禁在兩個地方，並讓十多名漁工睡在一間狹小房間的地板上，另外 60 人擠在不到 20 坪、通風極差的空間。

監察院 2016 年調查外籍漁工遭虐案，顯示我國有許多外籍漁工面對非人道的對待，且工時長、工資低，已嚴重違反兩公約有關保障人民自由權、生存權與工作權之精神。監察院期待相關主管機關能扮演監督者的角色，並適時透過勞動檢查等機制，確保外籍移工不受雇主虐待或仲介剝削，真正保障移工之勞動權利。

第七章 財產權

19 世紀後半資本主義受到發展與重視後，財產權的不可侵犯與契約自由之觀點，成為形式上保障財產權的基礎。財產權的本質係建構在「私有財產制」上，屬個人生存的基本權之一，故法治國家對財產權之保障如同自由平等權一般，屬重要基本職能，亦為各國憲法之規範內容。一般而言，財產權屬私權，且具自由權的性質；惟部分財產，如土地及水資源，仍有社會拘束概念。綜合觀之，財產權保障有下列兩種意涵：（一）制度存續保障：就立法者而言，其有訂頒法令規範之義務，確保人民財產權保障之實質效力；就人民而言，其得享有行使財產權利之私使用性之最低標準，並可自由處分財產所賦予之權利。（二）主觀公權利存續保障：以土地而言，土地乃立國基礎與生產所不可或缺之要素，私人得否享有土地權利而不受任何限制，甚具爭議性，多數國家係採土地使用限制之損失補償方式，以符公平正義原則。另就使用水資源權利而言，因水資源乃人類生存重要要素，故私人使用水資源之權利往往受到相當限制，而由行政裁量決定⁸⁷。

⁸⁷ 陳明燦，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰蘆圖書出版公司，2001 年，頁 2-7。

一、避免損及與平等對待人民財產

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第二條

- 一、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、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而受歧視。
- 三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

• 經濟社會文化權利國際公約第三條

本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

• 經濟社會文化權利國際公約第十一條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

不歧視是經濟社會文化權利國際公約規定的立即和全面的義務。該公約第 2 條第 2 項要求締約國在行使經濟社會文化權利國際公約規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，此乃國際人權法的基本要件，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。

2009 年聯合國人權事務委員會通過第 20 號一般性意見，提出經濟、社會及文化權利方面不歧視（經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項）之建議。經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項要求每個締約國「保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、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、出生或其他身分等等而受歧視。」該意見指出，經濟社會文化權利國際公約明確承認「人人」有權享有經濟社會文化權利國際公約規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。

值得注意的是，直接或間接基於禁止的歧視理由、具有取

消或影響對經濟社會文化權利國際公約權利的確認、享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏向或其他不同待遇，均屬於歧視。當然，歧視還包括煽動歧視和騷擾。此外，直接或間接形式的差別待遇亦可構成歧視。例如處於同樣情況下的一個人因為一種禁止的理由，使其所受待遇不如另一個人，即屬於直接歧視。若表面上看起來是中性的法律、政策或作法，而因禁止的理由對行使經濟社會文化權利國際公約相關權利產生歧視或有不適當的影響，則屬間接歧視。

我國憲法第 15 條規定人民的財產權應予保障。司法院釋字第 400 號解釋言明「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」⁸⁸。換言之，我國憲法對於財產權保障除具備消極防衛⁸⁹功能外，更有積極請求國家給付與保護，並促進國家落實基本人權保障的性質⁹⁰。此種制度性保障之效力，不僅得以維護私有財產之私法自治、契約自由及市場交易機能，亦得適用於公法上相關制度，包括社會保險、公務員俸

⁸⁸ 鍾麗娜，〈都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析〉，2008 年。

⁸⁹ 陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變〉，收錄於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，中央研究院中山人文科學研究所專書，1998 年。

⁹⁰ 李震山，〈行政損失補償法定原則〉，《臺灣本土法學》，第七十一期，2005 年。

給、退休撫卹等⁹¹。

監察院調查案例：石安牧場不服課稅案

據石安牧場陳訴，財政部高雄國稅局以石安牧場聘僱員工及經營規模較大為由，經實地探勘後認定應補徵 96 年度以後營利事業所得稅及個人綜合所得稅，損及其權益，案經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 實際收入不符合農牧業發展特性

財政部高雄國稅局依據現行「所得稅法」規定，實際調查石安牧場之設備及規模、僱用員工人數、資金往來暨銷售通路等資料後，認定該牧場屬「所得稅法」規定之營利事業，核定 96 年度營利事業所得稅，並將營利所得歸課合夥人之綜合所得稅等情，尚難遽認涉有違失。惟該局調查石安牧場之實際收入金額，100 年度營業收入相較以往年度增加 2 倍，不符合農牧業發展特性，宜再予詳查究明，以保障民眾權益，避免傷及經營績效優良農牧業者之永續經營。

⁹¹ 吳庚，《憲法的解釋與適用》，修訂版，臺北：三民書局，2003 年，頁 245-249。

• 租稅優惠宜審慎

我國「所得稅法」並無對特定產業給予免稅優惠之規定，現行農漁牧林礦業者究應申納綜合所得稅或營利事業所得稅，係採個案認定方式。惟農委會 104 年 4 月 7 日函復行政院之相關內容已有錯誤，嗣該會尚未釐清「自力耕作」之意涵前，再以同年月 10 日函行政院，表示非法人之農、牧場，其自產自銷之初級農產品，屬「自力耕作」之範疇等情。

是倘為給予個人或自然人經營之農場免徵營利事業所得稅之優惠，除為符合租稅法律主義，宜循修法管道為之外，另給予農漁牧林礦業之租稅優惠範圍，亦應考量是否有違反租稅中立性原則，避免其他業者要求擴大適用，加劇稅損惡化，傷害整體國家財政之負面效應，或影響我國推動加入國際經貿組織之進程，而形成後續談判之障礙。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹²，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、石安牧場向財政部高雄國稅局申請租稅協談，就 100 年度營業收入自原先核定 649,151,293 元，重新核定為 402,847,677 元，已較符合農牧業發展特性。
- 2、增訂農業發展條例第 47 條之 1，就農民依法向主管機關登記之獨資或合夥組織農場、農業合作社，其銷售自行生產

⁹² 詳見監察院調查報告（調查委員：陳小紅；調查案號：105 財調 0025）。

初級農產品之所得，免徵營利事業所得稅，並訂定租稅優惠實施年限。該增訂條文業於 105 年 11 月 30 日總統令公布在案。

本案監察院仍持續追蹤該條例後續應辦理事宜。

監察院調查案例：第一花園公墓案

據訴，臺中市政府與財團法人私立台中市百齡社會福利事業管理會（下稱百齡管理會），於 80 年簽訂投資興建臺中市第一花園公墓合約書，詎於 100 年 12 月 31 日終止合約後，該府仍讓其繼續無因管理，致仍有家屬安息入葬。嗣該府於 103 年 4 月 11 日發布禁葬裁罰命令，已有 7 個被裁罰案例，影響善良家屬近 10 萬人等情，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

• 命令影響合法購買者之權益

臺中市政府於 74 年間公告臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用，並將該公墓於 80 年間交由百齡管理會接辦。監察院調閱 74 至 75 年間航照圖顯示該公墓土葬區各墓園均屬該公告所稱「規劃完成區」範圍，臺中市殯葬管理所 89 年編印之「關懷服務手冊」明載該公墓土葬區係「合法公墓」，該市南屯區公所 79 年核發「墓地使用許可證明書」、「埋葬許可證」及臺中市殯葬管理所自 90 至 98 年陸續核發「埋葬暨墓地使用許可證」，足證臺中市第一花園公墓土葬區各墓園均已經合法啟用。

惟臺中市政府不僅未妥善保管附件圖說，而且以附件圖說佚失為由主張該土葬區未經啟用，拒不承認合法購買者之權益，且於 103 年 4 月 11 日發布禁葬命令，嗣對持有墓基使用權憑證辦理入葬之民眾予以行政裁處，又在行政訴訟中故意不提出航照圖、「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，致臺中高等行政法院認定該土葬區未經啟用。本案調查期間，該府雖釋出善意，允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但仍未承認合法持有使用權憑證者之權益，罔顧民眾權益。

- 未保障善意憑證持有人權益

臺中市政府於 90 年間已知悉百齡管理會有「將承租之國有土地找民間業者合作開發」情形，且明知 90 年、93 年間取得使用執照之中台福座、榮美殿尚有納骨櫃位 11,104 個、4,350 個未完成啟用程序，多年來竟未依「臺中市獎勵投資興建公共設施合約書」（下稱獎投合約）規定督導該會改正經營模式及完成啟用程序，且放任該會販售使用權憑證，遲至 98 年起始陸續發布消費警訊，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證。該府本應保護善意取得憑證之人，惟其於 99 年間對該會撤銷法人資格並通知終止合約後，卻未依「臺灣省獎勵興辦公共設施辦法」及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營」，且藉由拍賣方式取得該公墓所有權後，拒不承認善意取得憑證人之權益，亦未積極將未啟用之納骨櫃位補正程序合法化。該府除於監察院調查時，准許土葬區墓基使用權憑證持有人、曾有配偶或直系血親入葬之納骨塔使用權憑證持有人可埋葬或存放外，其餘超過 1 萬名使用權

憑證持有人迄今無法入葬使用。該府未能保護善意憑證持有人的權益，有違誠信原則。

- 未依法接管經營

臺中市政府對百齡管理會撤銷法人資格及解約後，不僅未依法接管經營臺中市第一花園公墓，而且於 104 年 1 月 21 日會議決議拍賣地上物及向國產署申請撥用土地。嗣該府於 104 年 6 月 4 日經臺灣臺中地方法院選派為該會清算人，竟違反該會權益而主張不動產鑑定價格過高，且未主張應以市價基礎，致中台福座及榮美殿之動產及不動產鑑價僅 172 萬 825 元及 2,757 萬 7,000 元。該府又請國產署於 104 年 5 月間對該會提起拆屋還地訴訟等方式，使參與投標者只有一家公司而壓低標價為 2,607 萬 1,000 元，再以土地所有權人資格行使優先購買權。再者，該府自 104 年 7 月 16 日拍定前 10 日起，連續 3 日（104 年 7 月 7、8、9 日）對該會裁處共計 5,300 萬元高額罰鍰以膨脹債權，因而自拍賣價金中取回 1,322 萬 5,665 元。該府實際上以 1,284 萬 5,335 元低價取得市價至少 6 億餘元之第一公墓（含納骨塔），致百齡管理會無力清償眾多憑證持有者之債權。此外，該府於取得臺中市第一花園公墓所有權後，竟以該公墓未合法啟用為由禁葬至今，並向所有使用權憑證持有人主張僅能向百齡管理會訴訟求償，損害眾多使用權憑證持有人及百齡管理會之權益。

- 以環評為由遲未啟用

第一公墓土葬區係於 74 年已開發之合法啟用墓區，依開發時法令，土葬區尚無需辦理環境影響評估與水土保持計畫。該

公墓之中台福座及榮美殿等納骨塔殯葬設施，業經臺中市政府核准水土保持計畫且取得使用執照，亦無重新辦理水土保持計畫之必要。詎該府以該墓區未合法啟用，要求依現行法令重新辦理環境影響評估（或環境差異分析）與水土保持計畫方准合法啟用為由，讓臺中市第一花園公墓土葬區及納骨塔區現仍處於禁葬狀態，罔顧使用權憑證持有者權益。

（二）監察院調查結果

依據本案調查意見⁹³，監察院糾正臺中市政府，並函請行政院督飭所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形

- 1、關於第一花園公墓 74 年公告規劃完成區以外之啟用，應分兩階段處理：（1）臺中市政府於 74 年 11 月 30 日公告許可第一花園公墓開發內容範圍及項目，無庸作環境影響評估（或環境差異分析），目前第一花園公墓第一期興辦事業計畫書業經 105 年 10 月 4 日臺中市殯葬審議委員會審查通過，俟第一花園公墓使用管理及收費辦法核定後，第一花園公墓土葬區即可先行公告啟用。（2）第二階段針對第一花園公墓現況有重新規劃、興建或未來有擴大或累積之開發行為，須依環境影響評估法施行細則第 37 條規定，提出環境差異分析報告。
- 2、中台福座及榮美殿櫃位除中台福座 6,217 納骨櫃位已合法

⁹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：105 內調 0091）。

啟用外，餘均未合法啟用。市府雖於 105 年預算經費編列 2,500 萬元辦理「榮美殿及中台福座室內裝修工程」，惟該項預算經費經市議會附帶決議不得動支，市府將積極爭取議會支持，以利後續辦理合法啟用事宜。

- 3、臺中市政府既確認 74 年 11 月 30 日公告許可開發範圍無庸辦理環境影響評估或環境差異分析，刻正研訂相關使用管理辦法及收費標準，預計 106 年底前完成土葬區之公告啟用程序，並向臺中市議會爭取動支裝修中台福座及榮美殿尚未啟用櫃位相關預算。內政部已函請臺中市政府儘速辦理，以維持使用權憑證擁有者之權益。

監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：公營事業負責人溢領薪資案

高雄市輪船股份有限公司（下稱高雄輪船公司）董事長之職務列等及待遇，未俟主管機關高雄市政府核定，該公司逕以較高薪點核發前董事長之薪俸，致溢發薪資 315,576 元，嗣經審計部高雄市審計處（下稱高雄市審計處）函請高雄輪船公司、其主管機關高雄市政府交通局及高雄市政府收回溢發薪資，並查處相關人員疏失責任，惟均未積極查處，審計部爰依審計法第 20 條第 2 項規定，報請監察院核辦，案經監察院交通及採購委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 溢發公款延宕多時迄未追回

高雄輪船公司張前董事長溢領薪資，迭經高雄市審計處函催速辦繳回，惟該公司均以各項理由延遲繳回；主管機關雖亦多次進行函催，惟未見其效，致溢發公款延宕多時未追回，行政效能顯有不彰。

• 未能積極修正人事規章

高雄輪船公司未能積極辦理人事規章之修正以符法制，高雄市政府未能周延審核，耗時多年方完成核定，致該公司前董事長以此為由延遲繳回溢領薪資，造成公款遲未追回。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁴，監察院函請高雄市政府確實檢討改善，並督飭所屬積極追回公款及議處相關失職人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、議處相關失職人員：高雄輪船公司二位前管理部經理於任職期間，未執行停發前董事長薪資，顯有失職，核予記小過 1 次及申誡 2 次之處分。
- 2、高雄市政府持續督促高雄輪船公司辦理該公司前董事長溢

⁹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：方萬富、江明蒼；調查案號：105 交調 0009）。

領薪資追繳作業，並將辦理情形續復監察院。

本案已結案。另函請高雄市政府本於權責，就有關溢領薪資帳目核銷及送請議會核備事宜，落實督導所屬賡續妥處，並自行列管追蹤後續處理情形。

監察院調查案例：老人之家財物遭盜領案

老人隨著年紀的增長，生理機能因逐漸退化而有所變化，產生許多病痛和身體的不適，而有接受照顧服務體系安置照顧之需求。而入住安置機構老人，隨著年齡逐漸衰老致行動不便或意識不清，常由機構代為管理安置院民的財物。惟據審計部函報，該部派員抽查社家署暨社會福利基金 102 年 1 月至 9 月財務收支發現，衛福部北區老人之家未落實辦理院民託管財物管理作業，肇致吳姓院民託管現金遭役男盜領，相關人員涉有違失，爰經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 未落實檢討及督導責任

衛福部北區老人之家未依「衛生福利部所屬社會福利機構保管院民財物注意事項」及作業流程規定，妥善保管收容院民之財物，肇致 102 年 8 月間發生吳姓院民託管財物遭役男盜領事件，事發後未落實檢討及依規定懲處相關主管督導責任。又社家署對於部屬北區老人之家發生 102 年 8 月間吳姓院民託管現金遭役男盜領事件後，僅書面檢討及議處失職人員，對於制

度面問題，卻不思檢討改進，且長久忽視安置機構內老人財務管理問題，迄監察院調查後，始於 105 年 3 月 18 日著手研議相關機制。

- **監管與評鑑指標未能契合**

社家署對老人福利機構業務負監督、輔導之責，部屬老人之家自應為公私立老人福利機構之表率，該署應強化各機構落實執行代管老人財物業務，且該署雖訂有「衛生福利部所屬社會福利機構保管院民財物注意事項」供部屬機構依循，然該規定與該部每年自訂之老人福利機構評鑑基準及評核方式未能契合。現行老人福利機構以私立、小型、養護型機構居多，相關定型化契約尚未納入代管收容老人財物相關規定，且欠缺是類機構代管老人（院民）財物之查核機制。衛福部雖訂有老人福利機構評鑑指標，引導各機構自行訂定服務對象財物管理等相關辦法，惟該評鑑指標有關老人（院民）財物管理項目僅占 1 分，機構未必遵循，亦待檢討。

- **財物管理規定不周**

社家署訂有「衛生福利部所屬社會福利機構保管院民財物注意事項」，惟老人失能程度係逐漸衰老致加重之過程，應將其納入考量，且該規定未盡周延，易衍生爭議及管理缺失，猶有檢討改進之處。

另社家署雖訂有「衛生福利部所屬社會福利機構公費院民死亡喪葬及遺留財物處理要點」規定，供所屬老人福利機構收容院民死亡遺留財物之處理依據，惟該法令規定不盡周全，亦

有檢討改進空間。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁵，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部北區老人之家於本案發生後，該老人之家託管財物保管及請款代理人責由不同輔導員執行，且託管院民存摺之印鑑存放於社工科，存摺則存放於養護科保險箱（不定期更換存置地地點），落實執行法規；並修訂北區老人之家行政規則，訂定內部稽核機制及檢討相關人員責任。
- 2、社家署於 105 年 4 月 13 日函頒修正「衛生福利部所屬社會福利機構保管院民財物注意事項」，修正重點為：（1）存摺及印鑑應分由不同人員保管。（2）金融卡存放保險箱，鑰匙由專人保管。（3）相關財物攝影存證。（4）納入財產發還程序及登錄帳冊之保管年限，零用金帳冊與支出憑證至少保存 5 年。（5）保管箱租金由機構業務費支應。（6）代領財務及登載帳務作業應分由不同專責人員擔任。（7）針對因失能或健康狀態而無法自行辦理申領之住民，規定得由其代理人為之；無代理人者，則由委託安置之縣市政府代為辦理。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

⁹⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、江綺雯；調查案號：105 內調 0046）。

監察院調查案例：桃園機場第二航廈淹水案

105 年 6 月 2 日上午 9 時起，桃園地區降下豪雨，造成桃園國際機場第二航廈周邊道路淹水，進出機場交通嚴重打結，且第二航廈地下室淹水及停電，本次豪雨累計影響班機超過 200 架次，受影響旅客超過 3 萬人。究相關機關是否涉有違失，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。



監察委員為調查桃園國際機場第二期航廈淹水案履勘

(一) 監察院調查發現

- 輕忽基礎設施更新事宜

交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，隔 30 年於 98 年始辦理「國家門戶－桃園國際機場第一航廈改善工程專案計畫」，工程內容以航廈兩側帷幕擴建（外觀）與入出境大廳整建為主，未包含大樓內部所有排水管線，且歷年增建各式停機坪、

維修機坪，水泥鋪面之面積增加高達 65.7 公頃，惟排水幹線仍僅為 68 年完成，顯有重視擴建運量設施，輕忽基礎建設之同步更新，肇致近 3 年來航廈漏水、淹水或水管破裂情事一再出現。

- 防洪排水系統疏於管理

交通部及桃園國際機場股份有限公司（下稱桃機公司）以 68 年完成桃園國際機場排水系統之防洪設計符合國際規範為由，多年來未再檢討因氣候變遷所帶來短延時、強降雨之劇烈災情，使桃園國際機場防洪頻率（重現期 10 年），僅與縣（市）管區域排水相同，與保護政經地位重要之大臺北地區淡水河系（大漢溪、新店溪、基隆河）之防洪頻率（重現期 200 年）相去甚遠，且未針對機場內排水幹線訂定維護管理、防洪搶險、安全檢查、使用管理等相關規定。

- 竣工原始圖資未妥善保存

交通部自 68 年桃園國際機場啟用管理，99 年 1 月桃機公司成立接管迄今，有關機場相關竣工原始圖資交接不清，上至高層主管人員、下至基層人員竟多不知原始圖資去向，至監察院約詢後始緊急尋找調閱取出，檔案管理交接顯有違失，遑論確實執行排水幹線之設計使用功能、渠面維護、底泥及雜草清除等維護管理作業。

- 應變程序失當

交通部及桃機公司核准及定頒施行「桃園國際機場水災緊急應變處理作業程序」，卻未將防水閘門納入處置，使第一、

二航廈共計 51 座防水閘門無啟閉制度。遲至 105 年 6 月 2 日豪雨過後始納入標準作業程序；且桃園國際機場設置有 2 千多支監視器，桃機公司卻無法及時監看防水閘門未關而致第二航廈地下室淹水及停電，營運控制中心查無任何紀錄及豪雨通報來源，管理及運作機制顯有失當。

- 疏於稽查巡檢

交通部國道新建工程局（下稱國工局）主辦 WC 滑行道遷建及雙線化工程，定頒「營建土石方處理作業要點」，並使承包商依規定執行，惟桃園國際機場內獨立各工區之土方運行無相關機制可稽，致難以查核施工廠商將土方運至工區外或獨立之另一工區處置。

桃機公司為辦理桃園國際機場周邊維護管理，委外採購並訂有勞務契約，廠商對排水幹線有巡視、清理及異常通報機制。惟 105 年 5 月 25 日廠商巡檢發現 H 幹線堆置卵礫石卻未通報，錯失清除良機。又桃機公司將巡檢工作委外後即未訂定巡檢標準作業程序，置機場周邊暨整體安危於風險之中。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁶，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

⁹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、王美玉、包宗和；調查案號：105 交調 0027）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、據行政院資料顯示，桃園機場淹水事件及近年來航廈漏水、淹水或水管破裂，交通部已深切檢討及調整桃機公司人事，並督促該公司全面改革，制定各項短中長期具體改善作為及籌組機場體檢委員會；另依桃園國際機場淹水事件之發生原因，桃機公司及國工局亦已議處相關失職人員。
- 2、桃機公司已於 105 年 12 月 19 日完成「工程圖資整合及圖資倉儲管理系統建置案」發包作業，刻正積極辦理數位圖資管理系統建置，截至 106 年 4 月 30 日，已完成現有 14,000 張 CAD 圖說電子檔之清查、轉檔、歸建及初步分類作業，並完成圖資倉儲管理系統及客製化系統功能建置。
- 3、桃機公司於 106 年 5 月 17 日邀集相關單位召開「圖資倉儲管理系統審查會議」，共同審查現階段已完成之圖資管理系統功能，並預劃於 106 年底完成工程圖資彙整，建立圖資管理標準作業手冊及建立適用於機場管理之標準編碼架構等。俟圖資倉儲管理系統建置完成後（預計 107 年 12 月），即可完整保存桃園國際機場相關圖資，改善目前圖資管理不足之處。
- 4、本次淹水事件顯示係承商擅將土石方卸置於非屬契約規定之場所，致生事端，國工局已對 WC 滑行道遷建及雙線化工程各工區間之土方搬運作業，增訂相關管控及裁罰機制。國工局及該局第一區工程處將就相關管控機制之執行情形，納入每半年（國工局）或每季（工程處）之營建土石方處理稽核作業辦理督導。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：苗栗縣政府財政危機案

苗栗縣前縣長卸任後，苗栗縣政府旋即爆發財務危機，無法如期支付相關工程款，亦影響員工薪資正常支付。苗栗縣前縣長於該府公共債務大幅超限時，不僅未積極清理債務及控制透支額度，仍大幅舉借債務。且苗栗縣政府為彌平預算，於 96 年至 103 年間虛列鉅額無中央核定文號之補助收入預算，監察委員認有深入瞭解之必要，爰立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 債務逾越法定債限

100 年初苗栗縣政府公共債務大幅超限時，不僅未積極清理債務及控制透支額度，竟於 100 年 9 月與金融機構改訂契約，將透支額度由 70 億元提高至 80 億元，且於 101 年 1 月大幅舉借債務 67 億元，致使該府之公共債務餘額於 101 年底增加為 397.34 億元，於 102 年底再增加為 401.59 億元，103 年雖降為 398.1 億元，但長、短期公共債務比率仍高達 62.83%、58.16%。不僅大幅逾越法定債限，且違反公共債務法有關逾債限後不得再舉借之規定。

• 歲出大幅擴張

苗栗縣前縣長無視苗栗縣政府 95 年短期公共債務已逾債限

之事實，未積極改善該府財務狀況，量入為出，核實籌編該府預算，反於 97 年起大幅擴張歲出，致使苗栗縣政府收支短差額日益惡化，97 年至 103 年間歲入歲出短絀金額合計高達 361.75 億元。

苗栗縣政府短期公共債務比率於 95 年已逾債限規定，倘以原編列總預算金額計算債限，95 年至 103 年之短期公共債務比率及 97 年至 103 年之長期公共債務比率均逾債限規定。該府明顯藉辦理追加歲出預算以規避 102 年 7 月 10 日修正前公共債務法之債限規定，且該府於 100 年因公共債務超限嚴重，經財政部要求改善後，所提償債計畫並未具體規劃償債資金。

- **議會未核實審查預算案**

苗栗縣前縣長劉政鴻等人，為彌平歲出歲入預算短差金額，違反中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法規定，由前縣長裁示以虛列補助收入填補預算收支短差，再彙整作成虛假平衡預算案後，送請苗栗縣議會審議。該縣議會亦怠於核實審查，雖經中央主計機關多次函請改善，仍未依示辦理。

- **違法留用鄉鎮災害補助款**

苗栗縣前縣長明知不得留用鄉鎮災害補助款，仍以停止非急迫性採購案件為由，自 101 年 11 月 16 日起違法留用中央政府對該府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款高達 2.10 億餘元。

- **耗資興辦大型活動**

苗栗縣政府公共債務比率於 101 年初再度嚴重超限後，該

府仍漠視其財政能力已無法支應龐大歲出，於 101 年花費鉅額公帑 3.74 億元，舉辦施放 29 天煙火之消費性活動。又將行政院主計總處（下稱主計總處）對該府編列非法定社福預算之審核意見置之不理，於 101 年至 103 年持續耗費鉅資興辦非法定社福項目。

- 未定期遷調主計人員

苗栗縣政府主計單位之主管人員自 89 年 1 月 16 日改派為 10 職等主計主管起算，再依規定連任 1 次及延長 1 年任期，於 97 年 1 月 15 日及 98 年 1 月 15 日即應予遷調，惟主計總處未依規定定期辦理遷調。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁷，監察院彈劾苗栗縣前縣長劉政鴻、糾正苗栗縣政府及財政部、函請主計總處檢討改進；另函請苗栗縣政府議處該府財政單位主管人員及主計單位前主管人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、監察院彈劾苗栗縣前縣長劉政鴻，業經公務員懲戒委員會 106 年 6 月 28 日判決：劉政鴻申誠。
- 2、苗栗縣政府財政處徐處長及主計處黃前處長，未控制透支額度及未核實籌編該府預算，致使該府違反公共債務法規

⁹⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉德勳、高鳳仙；調查案號：105 財調 0044）。

定，核有嚴重行政違失，該府以「處事失當……有損機關聲譽，情節較重者」為由，依「苗栗縣政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲標準表」規定，予以記過 2 次之處分。

- 3、截至 104 年 12 月底，苗栗縣政府 1 年以上及未滿 1 年公共債務未償餘額分別為 228.44 億元及 164.42 億元，已較 103 年 12 月底（1 年以上及未滿 1 年公共債務未償餘額分別為 231.94 億元及 166.16 億元）債務減少合計 5.24 億元，105 年再償債 2.6 億餘元
- 4、苗栗縣政府 104 年度計摺節 47.19 億元，年度決算差短僅 6.9 億餘元，創近十年來年度決算差短最小紀錄。該府 105 年度歲出預算數為 190.21 億元，較 104 年度減少近 50 億元，該府在歲出面已有節流努力。開源部分在 104 年度計 977 萬元，105 年度 1.28 億元。
- 5、苗栗縣政府為改善財政，分別於 105、106 年預算以量入為出及節約為原則，105 年度預算規模較 104 年度預算規模減少 47.22 億元，106 年度預算規模較 105 年度預算規模減少 0.93 億元，編列補助款收入時，非取得補助款文號不編列，並量入為出設算歲出規模，力求摺節開支，以減輕財政負擔。105 年度歲入歲出決算收支相抵，產生賸餘 13.8 億餘元。
- 6、中央補助苗栗縣政府所轄鄉鎮（市）公所之災害補助款，應撥付數合計 1.88 億餘元，截至 105 年 11 月已導入融資平台，且已撥付 3,361 萬餘元，尚待撥付 1.54 億餘元，其中約 1.31 億元已由公所代墊支，僅剩 2,316 萬餘元未撥付

廠商。

7、苗栗縣政府為避免該府財政持續惡化及解決嚴重現金收支差短，已責請各單位依施政目標並兼顧財政穩健之原則下覈實編製預算，於執行時將嚴謹審核。

8、苗栗縣政府減編非法定社福預算之改善情形

(1) 105 年

A.生育津貼：凡 105 年 7 月 1 日（含）以後出生，並於該縣各戶政事務所完成出生登記或初設戶籍登記之新生兒，其父或母已設籍該縣一年以上者，得申請發給生育津貼 6,600 元，較修正前規定撙節 13,400 元。以一年 5,500 名新生兒估算，約撙節 0.74 億元。

B.營養午餐：自 105 學年度起，採使用者付費及照顧弱勢為原則，取消全面補助，約撙節 0.8 億元。

C.國中小教科書補助：105 學年度僅針對弱勢學生教科書補助，取消全面補助，約撙節 0.2 億元。

(2) 106 年

A.生育津貼：106 年度預算數 1.56 億餘元，較 105 年度預算數 1.98 億餘元減少 0.42 億元。

B.營養午餐：扣除中央一般性補助款匡列數後，106 年度預算數 0.19 億餘元，較 105 年度 2.27 億餘元減少 2.08 億元。

C.國中小教科書補助：106 年度預算數 0.05 億元，較 105 年度預算數 0.21 億餘元減少 0.16 億元。

D.課後照顧：採排富機制，106 年度預算數 0.17 億餘元，較 105 年度預算數 0.24 億餘元減少 0.07 億元。

E.老人或身心障礙者免費乘車：106 年度預算數 0.333 億餘元，較 105 年度預算數 0.338 億餘元減少 0.005 億元。

- 9、主計總處為落實職期遷調，於 105 年 9 月初依主計機構編制訂定及人員任免遷調辦法第 22 條規定，促請各一級主計機構檢討遷調情形並報請該總處列管。經依各一級主計機構陳報該總處職期遷調辦理情形之統計結果，105 年職期屆滿 4 年以上之主計主辦人員共計 1,077 人，其中已完成遷調者 688 人；符合規定經該總處同意延長任期者計 139 人；該總處限期各一級主計機關應辦理職期遷調完竣者計 228 人；經該總處簽奉核可通盤檢討職期遷調者計 22 人。又上揭人員除符合 3 年內屆滿命令退休限齡規定，而予延長任期，另 1 人刻正辦理職期遷調外，已無任期逾 8 年者。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：農地違法興建農舍案

為配合「放寬農地農有，落實農地農用」政策，政府開放農地自由買賣，惟實施以來，不僅以農舍為名興建豪華住宅隨處可見，投機炒作農地亦比比皆是，致農地價格暴漲，真務農者無法負擔，未能達到促進農業發展，保障農民權益，維護農業環境及環境資源保育之功能，更違背原有政策目標。監察委員為究明相關主管機關有無違失，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 國土規劃引導農地資源控管

內政部及農委會應落實執行國土計畫法，使國土規劃體系之建構循序進行，以有效發揮引導下位計畫之功能，達成確保國內糧食安全，維護農地資源及國土空間發展之整體目標；並督導直轄市、縣（市）政府確實依據國土計畫之指導，參酌農地資源分類分級劃設及農地資源之控管基準，以及「農地資源空間規劃」之指標及原則，儘速辦理轄區內農業區分類分級劃設作業，以改善當前農地呈現穿孔、破碎及切割情形日益惡化之問題。

• 加強取締違法農舍

內政部及農委會未積極督導管考地方政府，加強稽查及取締農舍及其農業用地違規使用，致全國農舍及其農業用地遭大量違規使用，嚴重破壞農業生產環境，並妨礙農村發展。

農委會與內政部應就如何妥善管理農舍污水處理設施與放流水排入灌排系統問題，確實檢討改進，以維護農田灌溉用水品質，避免農地遭受污染。

• 未能掌握農地興建農舍情形

農委會及內政部自監察院 99 年糾正以來，迄未改善農地興建農舍相關統計資料缺漏不全之問題，更未積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料以供更新及建檔管理。

• 建立裁處機制

農委會與內政部對於開發商以買地送屋（資材室）方式辦理銷售，涉有不實廣告欺瞞消費者行為，以及地政士、不動產經紀業者或建築師等專業人士，於農舍及農地相關興建與買賣過程，涉有未盡執行業務之義務與責任，傳遞錯誤訊息，將後續違規與糾紛責任轉嫁予消費者情事，應確實查明檢討改進，並依相關規定處置，以確保農地所有權人及消費者權益。

農委會與內政部應協調相關權責主管機關，依照農舍與其農業用地違規使用態樣，配合現有的裁罰手段，建立一套完整的裁處作業程序。

自農地開放自由買賣並可在自有農地興建農舍以來，法制面尚有未盡周延之處，致農舍與農業用地違規使用日益嚴重，不僅悖離農地農用政策，更衍生破壞農業生產及生態環境之嚴重後果。農委會及內政部既已檢討修正相關法令，自應確實執行，以遏止農舍及農業用地違規使用情況持續發生。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁸，監察院糾正農委會及內政部，並函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、內政部與農委會於 104 年 9 月 4 日發布修正「農業用地興

⁹⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳慶財、楊美鈴、章仁香、陳小紅；調查案號：105 財調 0006）。

建農舍辦法」，明確規範農舍申請人認定基準，以落實「農業發展條例」立法原意，引導農舍之興建須確實從事農業生產之用。

- 2、農委會於 105 年 4 月 18 日邀集內政部及地方政府召開「研商督導縣（市）政府農舍辦理情形執行計畫」會議，訂定「行政院農業委員會暨內政部 105 年度督導縣（市）政府農舍稽查案件辦理情形執行計畫」，並於同年辦理 5 場會議，瞭解各地方政府稽查案件之辦理情形。
- 3、農委會為加強地方政府對於農舍、農地農用及農舍建築物管理等相關法規之專業知識，並累積實務執行之經驗，自 105 年起分區辦理 5 場法規講習及業務座談。
- 4、為督促各地方政府加強非都市土地違規使用案件查處作為，內政部 104 年及 105 年 7、8 月間對直轄市、縣（市）政府辦理地政業務（非都市土地編定管制類）督導考評，已將違規查處之執行情形列為重點考評項目。
- 5、農委會要求各地方政府依「農業發展條例」暨其相關子法規定，辦理定期抽查或檢查之農地管理案件，103 年與 104 年抽查比率均達當年核發數量之 35% 以上。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：退休年金改革案

報載，財政部前部長張盛和於 104 年 9 月 3 日對外演講中稱，其配偶自國中教師退休後，所得替代率超過百分之百，「

不做事竟領得比做事還要多」，說明年金改革勢在必行等情。嗣陳訴人到監察院陳訴，請求監察院調查張前部長前述言論是否屬實、軍公教年金制度改革及公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）經管情形，案經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 汲取經驗充分溝通

政府進行三次軍公教人員退休所得合理化作業，已涉及軍公教人員退撫制度之改革，而非單純年金改革作業。政府應汲取歷次退休所得合理化方案經驗，於未來再進行退撫制度改革時，重視已退休及在職軍公教人員等被改革者之意見，廣開與前揭人員之溝通說明管道，以減少軍公教人員遭污名化之可能。

• 軍公教退休差異

公務人員、教育人員及軍職人員自 84 年 7 月 1 日起陸續實施退撫新制，惟無法因應多變之經濟情勢與社會環境，公務人員與軍教人員相關規定差異大，造成軍公教退休人員權益失衡。

• 制度應有法律授權

退休教育人員及軍職人員舊制年資優惠存款辦法尚無法律授權依據，行政院應督促教育部及國防部積極改善。

依現行「陸海空軍軍官士官服役條例」規定，軍人轉任公職後仍未停止優惠存款待遇，背離權益衡平原則，並加重國庫負擔。

財政部前部長張盛和之配偶退休所得，經查並未高於其在職所得，媒體所稱退休所得替代率高於 100% 等情，容屬誤解。

• 強化收益率

退撫基金 100 年度至 104 年度已實現年收益率雖高於法定收益率，惟加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之年收益率，前揭期間已有 2 年低於法定收益率，且 97 年度至 99 年度經管決算產生之國庫應撥補數計 48 億餘元，迄 105 年尚有 14 億餘元亟待撥補。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見⁹⁹，監察院除函請考試院及行政院檢討改進，另函請行政院督促教育部及國防部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、總統府國家年金改革委員會（下稱年金改革委員會）自 105 年 6 月 23 日至 11 月 10 日總計召開 20 次委員會議，完成「委員會議具體意見綜整報告」；另為擴大蒐集民意，分 2 階段召開國是會議，並於 106 年 1 月 22 日召開第 2 階段全國大會。行政院年金改革辦公室並依據年金改革委員會歷次會議及各界意見擬具「2017 年金改革方案」草案，供國是會議全國大會進行討論，所獲致意見作為各權責

⁹⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：李月德、包宗和、王美玉；調查案號：105 教調 0015）。

部會研提修法草案之參考。該年金改革方案係針對基金預估將於未來 15 年內用盡之軍公教退休制度及勞保制度，進行制度調整，以延長基金壽命；另針對部分特殊對象之不合理保障設計，亦一併進行改革，使制度回歸常態。中長期之改革規劃，則將立基於現階段年金改革成果，俟制度穩定實施後，繼續研議提升保障相對不足人口群之年金給付，並檢討各年金制度整合之可行性及方向，以發揮年金制度作為保障老年經濟安全之功能。另亦將同步建立監控機制，每 5 年或 10 年定期檢討制度運作所面對之挑戰，並回應未來社會人口變遷趨勢，使基金永續。

- 2、目前相關權責部會已研擬主要年金修法草案，經考試院及行政院完成法制作業程序，於 106 年 3 月 30 日送請立法院審議，包括銓敘部、教育部、勞動部研擬之「公務人員退休撫卹法」草案、「公立學校教職員退休撫卹條例」草案、及「勞工保險條例」部分條文修正草案。上開相關資料並已公布於「總統府國家年金改革委員會」網站（網址：<http://pension.president.gov.tw/>）。後經立法院審議並三讀通過「公務人員退休資遣撫卹法」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，並於 106 年 8 月 9 日公布。
- 3、軍人年金制度改革部分，基於軍人職業具「役期短、退除早、離退率高」特殊性，與公教人員不同，前於年金改革委員會討論時已達成共識：軍人年金改革方案將單獨設計與討論。惟考量本次年金改革係使現行軍、公、教、勞、農、國民分立之社會保險與退休（伍）金制度之內涵原則趨於一致，爰軍人年金制度之改革除因應軍人服役特性所

需之差異設計外，其餘制度內涵仍儘量與公教人員一致，刻正由國防部積極研議及協商各種可行方案，以溫和漸進方式，達成年金制度改革目標。
本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：無線寬頻監管不周案

據訴，國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）對國內無線寬頻接取業務之經營者，將既有網路系統 WiMAX¹⁰⁰1.0 升級為 WiMAX2.1，涉有延宕與行政違失，致使全球一動股份有限公司（下稱全球一動公司）等業者無法繼續營運，遭受重大損失，並損及政府誠信原則。究相關機關有無怠忽職守，監察委員認有查明之必要，爰立案調查。

（一）監察院調查發現

- 行政處分具爭議性

WiMAX 業者全球一動公司 101 年 12 月申請 WiMAX 網路系統升級案，不僅存在應循變更「建設計畫書」或「事業計畫書」辦理之法條適用爭議，更涉及無線寬頻接取業者得否於營運期間變更事業計畫書之重大爭端，事關通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議與通訊傳播業務之許可等事宜，依法應由通傳會以委員會議決議行之。該會卻於 102 年 6 月至 103 年 6 月

¹⁰⁰ 全球互通微波存取（Worldwide Interoperability for Microwave Access）。

間，多次未經委員會決議，不附理由退還申請資料，不僅不具行政處分之合法形式，且其內容亦不符明確性原則，影響申請人對於行政行為究為何種法律效果之判斷，而難以採取因應措施或進行行政救濟，使申請人難以對其檢還資料所欲表達之目的，有所預見與遵循。

- **延宕技術升級之審駁**

WiMAX 為國家推行之重大產業政策，公私部門挹注投資甚鉅，業者甫於 98 年 12 月取得特許執照，99 年間國際產業情勢即發生重大變更，行政院雖於 100 年間邀集經濟部與通傳會等機關進行跨部會協商，WiMAX 業者並於 101 年 12 月提出技術升級之申請，然通傳會忽視國際通訊傳播技術快速發展及科技匯流之趨勢，延宕 2 年始明示技術升級應循的途徑，妨礙業者競爭與生存，衍生涉及違反技術中立原則與差別待遇之重大爭端。

- **審查作業程序不當**

通傳會為利審查屆期換照申請案而設置初審委員會，尚無違反職權法定原則及法律保留原則，惟大同電信股份有限公司（下稱大同電信公司）申請換照案，該會以尊重初審委員會之專業判斷為由，僅複審初審委員會提交之審查總結表，不開封個別初審委員理由及審查所依據之事證資料，不啻限縮該會委員之職權行使。申請案未完成基地台建設，究「有無正當理由」之關鍵事實，確有爭議。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰¹，監察院糾正通傳會，並函請行政院督促通傳會確實檢討改善。

(三) 政府機關改善情形

- 1、通傳會已要求各業務單位各項行政行為應依通傳會組織法、通傳會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點、分層負責明細表等規定辦理，避免爾後再生類此爭議。
- 2、因大同電信公司與全球一動公司不服通傳會不予換照之處分，提起行政訴訟，臺北高等行政法院審理結果，均判決通傳會應撤銷原處分，依判決意旨另為適法之處分（詳見臺北高等行政法院 104 年度訴字第 835 號、104 年度訴字第 1786 號判決）。該會對判決不利部分聲明不服，提起上訴，據通傳會 106 年 4 月 10 日函復表示，因部分爭議刻在行政訴訟中，擬俟最高行政法院審理判決後再行處理。本案監察院仍持續追蹤後續處理情形。

監察院調查案例：調查大巨蛋停工安全案

據訴，臺北市市長公然指摘臺北大巨蛋 BOT 案，又藉未具司法調查權之廉政委員會進行調查，濫用媒體優勢迫使陳訴人

¹⁰¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、王美玉；調查案號：105 交調 0024）。

妥協等，損及權益，疑涉違反公務員服務法及行政程序法相關規定等情，經監察院教育及文化委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 大巨蛋涉安全疑慮

臺北市政府都市發展局 104 年 5 月 20 日就遠雄巨蛋公司、遠雄營造公司與大林組營造公司未依據 101 年 3 月 19 日第一次變更設計之圖說施工，且因其主要構造與核定工程圖樣及說明書不符，其依據建築法第 58 條規定而不准許該公司採建築法第 39 條但書規定一次報驗方式辦理，於法尚無違誤之處；另遠雄巨蛋公司身為起造人，建照核發時，僅巨蛋棟採建築物防火避難性能設計，其餘各棟則按建築技術規則設計，然建照核發後大幅度變更設計，將全部各棟均採性能式設計，本案建築師則任由遠雄巨蛋公司要求修改原核准圖說後，交由承造人違法施工，建築師亦未依據原核准圖說勘驗監造，致使整體大巨蛋設施邊做邊改，除置建築法之正當法律程序於不顧外，其為考量商業利益大幅更動原始設計，導致大巨蛋衍生公共安全疑慮。

• 行政處分須合法合理

臺北市政府未給予遠雄巨蛋等公司陳述意見之機會，而直接依據建築法第 58 條規定為全面停工處分，因係行政法之裁罰性不利處分，原則應給予該等公司陳述意見之機會；然臺北市政府主張「因裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」之例外理由，直接裁罰。該構成要件係屬不確定法律概念，監察院

基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而認臺北市政府就此等事項之決定，享有判斷餘地，故對其判斷採用較低密度之審查，認該府都市發展局處分書已詳細載明理由，其所認定之法律事實，亦難謂有「一見即明」之恣意濫用且因尚欠缺其他違法情事之事證下，監察院自應尊重臺北市政府之決定；惟該全面停工處分之法律定位係為維護公共安全之行政處分，其執行規模、範圍與時間久暫，攸關大巨蛋周邊公共安全與市民生命保障，臺北市政府自應衡量該處分合理性，避免因違反比例原則而衍生重大危難。

- 應本誠信原則協調合作

臺北市政府未依臺北文化體育園區－大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即 BOT 契約）之約定，於 104 年 5 月 14 日之前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，未善盡 BOT 契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，自無可推卸之責任。惟臺北市政府基於行政高權，未考量與遠雄巨蛋公司之 BOT 夥伴關係，反透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡。臺北市政府宜依據 BOT 契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神，協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設巨蛋案興建成功，避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利。

- 行政調查應具法律基礎

臺北市政府廉政透明委員會在未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權

限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，違反司法院釋字第585號解釋意旨。

- 中央主管機關應予協助

行政院及內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，除應正視大巨蛋公安問題之嚴重性外，並應理解大巨蛋不單係臺北市之重大 BOT 公共建設，亦為國家重大公共工程，其相關行政作為動見觀瞻，除涉及國民是否相信政府確實具有「務實解決問題」能力外，更攸關國家形象與民眾福祉，應主動積極本於行政一體原則，對於臺北市政府所提七項基準，在法律容許範圍內，適當協助先行代為評估基準妥適性，以解決大巨蛋爭議。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰²，監察院糾正臺北市政府，並要求臺北市政府檢討改進見復；另請行政院與內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北市政府所提「七項基準」中有4項（2、3、5、6項）因未涉及建築法規，內政部依法無權授權或委託任何機關團體辦理。臺北市政府已將該等項目納入環境影響差異報告的審查及都市設計審議機制。

¹⁰² 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、仇桂美、包宗和；調查案號：105教調0021）。

- 2、為因應颱風季及防汛期來臨，自 105 年 5 月 10 日起，該府都市發展局要求承造人每週五提送工地安全維護報告，週二邀集土木、結構及建築師公會等專家開會檢視維護報告內容，週三邀集該府勞動檢查處、環境保護局、消防局辦理聯合稽查，如有應改善或建議事項即要求承造人配合辦理。截至 105 年 9 月 30 日止已辦理工地安全維護會議 20 次、聯合稽查 20 次。本案停工期間臺北市建築管理工程處每周至少派員巡查 1 次，自 104 年 5 月起迄 105 年 9 月止共計巡查 392 次。
- 3、依據臺北高等行政法院判決，臺北市政府已密集每週邀集公會專家對於大巨蛋工地安全召開 7 次會議研商，就遠雄巨蛋公司所提 14 項防災維護計畫經審查後已同意施作 1 至 7 項，達所提施工項目一半以上，後續至大巨蛋工程按法定程序完成性能審查、環境影響評估、都市計畫審查應辦事項及建照變更程序核准復工前，該府將持續監督遠雄巨蛋公司依核定之防災維護計畫施作，以確保工地安全。本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

二、適當居住權

享有居住權乃人權之要項，並受到聯合國的重視。聯合國人類住區會議曾於 1976 年指出：「只有當保留和恢復不可行、而且已採取居民重新安置的措施之後，才應進行大規模的清理行動」。1988 年聯合國大會在第 43/181 號決議中通過了《至 2000 年全球住房策略》，承認：「各國政府有基本義務去保護

和改善、而不應損害或拆毀住房和住區」。《21 世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出」。在《人類住區議程》中，各國政府作出承諾，「保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取救濟措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，應酌情提供其他適當的解決辦法」。綜上，人民應享有合理的居住權，且國家有保護人民不受強制遷離之責任。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十一條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

針對適當住房權，聯合國人權事務委員會 1991 年通過第 4 號一般性意見，針對經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項提出：適當的住房人權對享有所有經濟、社會及文化權利至關重要。所有人都應享有土地及財產等所有權之保障，並受到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。政府必須制定明確的政策，使人人得享和平尊嚴地生活在安全之土地權利，且有取得土地之資格。而強制驅逐做法構成對人權、尤其是得到適當住房權利的嚴重侵犯。

聯合國人權事務委員會後於 1997 年又通過第 7 號一般性意見，主張強制驅逐顯然與經濟社會文化權利國際公約格格不入。有些驅逐是合理的，例如，承租人經常不交租金，或沒有任何適當原因而破壞租用的房屋。但是，有關機關也應保證驅逐的方式確實按照法律規定，且被驅逐的人應有法律的救濟方法。此與第 4 號一般性意見要求締約國保證其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並保證「救濟一經核准，主管機關概予執行」相呼應。此外，適當的法律程序上之保護和正當法律程序是所有人權不可或缺的因素，在強制驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩公約所承認的一系列的權利。

我國憲法第 15 條規定人民的財產權應予保障。針對人民取得土地之所有權，司法院釋字第 564 號解釋指出「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文；惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為

輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」

在財產權方面，司法院釋字第 400 號解釋言明「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」¹⁰³。可見我國對於人民持有財產經政府徵收者，強調國家負有補償之義務。

監察院調查案例：非原住民使用原住民保留地案

據訴，請求解編臺東縣金峰鄉金針山比魯段、金星段已由平地人使用之原住民保留地；又臺東縣政府率將渠等家族耕作地劃為「臺東縣金峰鄉」原住民保留地，衍生行政轄區與土地地籍分別由不同鄉公所管理；另原民會屢訴請非原住民返還臺東縣太麻里鄉原住民保留地，損及非原住民權益。究實情如何，監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議認有深入瞭解之必要，而決議調查。

¹⁰³ 鍾麗娜，《都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析》，2008 年。

(一) 監察院調查發現

• 不知情之非原住民入山墾耕

臺灣光復初期，政府承襲日據時代之「準要存置林野」，命名為「山地保留地」，專供維護原住民族生計、推行山地行政之用。惟在保留地完成測量、登記前，或因地籍不清、經界不明，或因政府農業上山政策，已有部分非原住民入山墾耕、落戶營生，卻囿於保留地規範限制，如今面臨生存問題。

鑑於相關情形普遍，原民會宜妥慎辦理「放寬非原住民承租保留地認定條件」修法作業，以維護世居保留地之非原住民合法權益。

• 釐清法令權責競合問題

金針山為臺東縣推動觀光旅遊及休閒農業的重要據點，與當地經濟產業發展息息相關，然因多屬原住民保留地，非原住民使用經營受到嚴格限制；又因位處山坡地範圍，致經常面臨國土超限利用之質疑。

為兼顧產業發展、國土保安及當地族群關係，目的事業主管機關與原住民主管機關宜摒棄本位主義、積極協調合作，並釐清法令權責競合問題，在合乎法理情的範圍內，妥謀解決良策，以平衡保護與發展，促進原漢族群共榮共存，避免地方執行時衍生其他爭議與衝突。

• 戶籍、地籍與行政區域不一致

臺東縣金峰鄉、太麻里鄉早期因山地行政、原住民族遷村

及非原住民入山開墾等因素，歷經多次行政區域調整，然因相關行政管理措施未有配套，造成戶籍、地籍與行政區域出現不一致之亂象，不僅阻礙整體區域發展，對民眾洽辦公務亦產生諸多不便，甚至有非原住民因為戶籍問題，影響其依法承租原住民保留地之相關權益。

臺東縣金峰鄉公所、太麻里鄉公所宜先針對已有共識之地區，積極協調處理以消弭民怨；再由臺東縣政府就無共識地區，依法邀集相關機關會商，通盤考量行政管理及鄉民權益，以尋求共識並解決兩鄉界域未定之紛擾。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁴，監察院函請原民會、臺東縣政府、臺東縣金峰鄉公所、臺東縣太麻里鄉公所檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、原民會刻正研議檢討原住民保留地開發管理辦法中有關非原住民承租之規定，並召開跨部會研商會議，希能於維護原住民族生計與土地權益之前提下，兼顧非原住民生存之權益。
- 2、原民會建議農委會針對原住民保留地經編為林業用地，若該土地原住民族關係部落同意供混農林業或種植經濟性林木使用者，得依森林法第 6 條第 2 項規定，於徵得地方主

¹⁰⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳小紅、王美玉、章仁香；調查案號：105內調 0106）。

管機關同意後，報請中央相關主管機關核准。

- 3、原民會將會同有關主管機關於各級國土計畫訂定相關原住民族特定區域計畫及土地使用管制，並據以修正相關法令，以符合原住民族土地使用之需求，解決法令規範之重疊、競合，對原住民保留地多所限制之問題。
 - 4、臺東縣太麻里鄉公所已向行政法院提起行政界址確認之訴，臺東縣政府將俟判決確定後依法處理。
- 本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：原住民保留地流失案

現行原住民保留地私下違法轉租、轉讓情形日益嚴重，導致原住民保留地面臨地權實質流失危機，主管機關有無善盡管理職責，積極清查，排除違法使用問題？相關單位有無進行土地使用地籍資料清理作業及落實執法？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 積極查處保留地流失行為

原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突。中央與地方主管機關為落實原住民保留地政策與執法，自有提出對策並積極查

處之責。惟多年來，各縣市政府未能善盡職責，詳加調查，而原民會僅以宣導方式處理，未能針對違法態樣，就法制或執行面謀求改善，督導各縣市政府積極處理，致使該違法情形長期存在且日益嚴重。

- **建立完善金融配套**

原住民保留地因違法轉租、轉讓不斷流失，又因原住民的經濟問題未獲改善，致使原住民因貧窮被迫違法轉讓、轉租的惡性循環不斷發生。原民會宜正視其嚴重性，建立妥善的金融配套措施，協助原住民在自己的土地上發展產業解決生計問題。

- **具體處理違法轉租（讓）行為**

原民會研議取消山坡地保育利用條例第 37 條 5 年等待期乙節，宜考量原住民保留地流失問題，並衡酌相關前提與條件，清查土地實際的使用情況，並對違法轉租、轉讓的情況採取具體的處理方式。

- **特定區劃設考量**

原住民保留地係為保障原住民基本生計，供原住民居住、耕作等使用；若有獨特的土地使用，宜劃設特定區計畫以茲利用。

- **強化原住民保留地管理作為**

原民會應廣泛蒐集與善用相關統計資料，及時掌握原住民保留地實際違法使用動態，以及各縣市執行成果，針對問題加

以分析提出改善對策，積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料，以供建檔管理及適時更新。另增加原住民行政體系公務人員的專業能力與原住民的意識及關懷，以強化原住民保留地土地權利審查委員會的功能與組成。

（二）監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁵，監察院糾正原民會，並函請行政院督飭所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形

- 1、原民會宜與內政部協商建立通報機制，並由內政部轉知地政事務所，於私有原住民保留地辦理設定抵押權或地上權前，先通知公所，以期預防遭不當設定之情形發生。
- 2、訂定原住民保留地買賣及租賃之定型化契約範本，明定交易限制與契約當事人之權利義務，以確保原住民之交易安全，防杜不法交易。
- 3、原住民保留地開發管理辦法修正草案已研修完竣，並召開全國研商會議聽取各界意見。
- 4、透過研訂原住民族土地及海域法（草案），訂定原住民保留地所有權移轉及他項權利設定予非原住民之限制規定，以長期解決原住民保留地流失問題。

¹⁰⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、李月德、孫大川；調查案號：105內調 0047）。

- 5、原民會業建置原住民保留地網際網路土地管理資訊系統，以供查詢有關原住民保留地相關統計資料。其中地籍資料係由內政部每年提供 3 次（3 月、7 月、11 月），非屬地籍資料則由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所協助建置及更新。
 - 6、原民會每年辦理原住民保留地地政業務教育研習會，邀集直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所參加。另該會已完成研訂原住民保留地相關業務之標準作業程序草案，俟相關行政規則配合修正後即函送直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所。
 - 7、為強化原住民保留地土地權利審查委員會之功能與組成，將研擬修正其組成條件及資格，並會商直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所意見，以辦理研修「鄉鎮市區原住民保留地土地權利審查委員會設置要點」相關事宜。
- 本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：名人巷遭盜賣案

地政事務所辦理土地繼承登記，因未詳查率予變更，致民眾私有土地遭盜賣，損及權益；又歷審法院見解不一，土地法第 68 條適用似有疑義，究實情如何，監察院內政及少數民族委員會認有深入瞭解之必要，而決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 未辦理繼承登記土地之清查列管

地政機關未落實未辦理繼承登記土地之清查列管作業，復未加強與戶政、稅捐機關間所掌管之轄區人民死亡資料通報聯繫，使系爭土地登記權利主體長期處於登記不確實之狀態，致歹徒有偽冒辦理繼承登記及移轉登記的可乘之機。地政機關應全面清查土地未辦繼承登記情形，落實列冊管理工作，並強化跨機關所掌管之轄區人民死亡資料聯繫機制，積極宣導且主動協助民眾申辦繼承登記，以確保地籍資料之正確性，進一步維護不動產交易安全。

• 申請文件疏於把關

財政部臺北國稅局（下稱臺北國稅局）92 年受理偽冒繼承人申報系爭土地遺產稅案件時，忽略本案真正繼承人早已於 80 年申報、81 年繳清應納遺產稅，並同時取得「遺產稅繳清證明書」之事實，卻於歹徒申報系爭土地遺產稅時，逕行核發「遺產稅逾核課期間案件同意移轉證明書」予申請人，臺北國稅局 92 年在後所發之文書，從標題而言即與事實不符。

地政士受託辦理業務，應確實查明委託人是否確為登記標的物之權利人或關係人，並確認相關文件是否真實，防杜偽冒申辦土地登記案件之情事。惟本案歹徒冒名委託地政士申辦繼承及移轉登記，肇致真正權利人蒙受重大財產損失，臺北市政府身為主管機關，案發後卻未善盡檢查及管理責任，且未積極查明該等地政士有無不正當行為或違反業務上應盡義務。

- 橫向聯繫不足

本案歹徒利用偽（變）造證件，向戶政機關申領戶籍登記資料及印鑑證明，加以變造後，向地政機關辦竣土地繼承登記及移轉登記，於上開過程中，戶政、地政機關毫無察覺，顯示內部作業及橫向聯繫存在漏洞。臺北市政府、新北市政府應深究問題缺失，會同內政部研商防範對策，強化防偽措施，落實人員訓練，避免類似本案偽冒身分盜賣土地情事再次發生。

- 追查本案犯罪疑點

本案犯罪過程迅速、手法周密、分工細膩，且對政府運作及相關法令知之甚詳，顯係有組織之犯罪集團所為。然本案迄今僅有 1 人遭移送法辦並獲不起訴處分，且未追回任何不法所得，對照當事人及相關政府機關長期承受訟累、政府公信力嚴重斷傷等情，相關機關應持續追查本案犯罪過程所有疑點，追訴犯罪，確實向歹徒求償，以伸張公理正義。

- 釐清土地虛偽登記之適用範圍

按土地登記錯誤、虛偽致受損害者，除能證明其原因應歸責於受害人外，由地政機關負損害賠償責任，土地法第 68 條第 1 項定有明文。惟本案由於歹徒施行詐術，使地政機關誤信而辦竣繼承登記及移轉登記，致真正權利人受到損害，卻因法無明定「虛偽登記」內涵，以及土地登記規則第 13 條限縮「錯誤登記」適用範圍，造成歷審法院對於地政機關損害賠償責任之見解不一。內政部宜會商有關機關，確實釐清爭點，以解決法律

適用問題，避免各界無所適從。

- **正視印鑑證明之漏洞**

申請登記時，登記義務人有檢附印鑑證明者，得免親自到場，土地登記規則第 40 條、第 41 條規定甚明。然因 3D 列印等科技日新月異，偽（變）造登記印鑑章已非難事，印鑑證明是否仍可代表當事人真意，似有檢討空間。內政部應正視目前印鑑證明請領、審查所存在之風險與漏洞，妥謀因應善策，避免有心人士盜領及冒辦印鑑證明申辦土地登記，造成真正權利人權益受損。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁶，監察院糾正臺北市政府，並函請臺北市政府、新北市政府、內政部、財政部、法務部檢討改進或依法處理。

(三) 政府機關改善情形

- 1、監察院調查後，相關犯罪疑點業經臺灣高等法院檢察署以 105 年 11 月 3 日檢紀恭 105 調 304 字第 1050000957 號函發交臺灣臺北地方法院檢察署依法偵辦。
- 2、臺北市政府改善情形
 - (1) 加強戶政與地政機關之橫向聯繫，運用戶役政系統產製

¹⁰⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、包宗和、江綺雯；調查案號：105 內調 0065）。

死亡登記資料，由所屬各地政事務所按月查詢、比對並以雙掛號通知繼承人辦理繼承登記。

- (2) 進行統一編號為流水編號之清查作業，截至 105 年 8 月底清查完成 1,967 筆。
- (3) 推動「清查所有權人已逾百歲符合土地法第 73 條之 1 規定清理計畫」，計劃於 107 年前完成全面清理，並主動通知繼承人辦理繼承登記。
- (4) 函請所屬各地政事務所於受理繼承登記案件時，核對地籍資料庫被繼承人名下所有標的資料及查對國稅局核發之證明書所列遺產標的，如有未就全部標的申請繼承登記者，應就所餘該市轄區標的逕行於未辦繼承登記土地及建物管理系統收件辦理；自繼承開始之日起，逾 1 年仍未辦理繼承登記者，即依規定辦理公告及後續事宜。
- (5) 持續查處地政士未確實核對當事人身分之情形，自 95 年召開第 1 次會議至 105 年 8 月底，共計懲戒 8 名地政士。
- (6) 加強法令宣導（包含地政士執業應遵守地政士法、施行細則及地政士倫理規範等相關規定），並於 105 年 11 月 7 日請中央印製廠薦派講師授課，以提升地政士辨識證件真偽之能力。
- (7) 於 105 年 9 月 9 日修正「臺北市政府地政局暨所屬各地政事務所防止偽冒事件處理作業規定」。

3、新北市政府改善情形

- (1) 建立印鑑數位化比對系統。
- (2) 全國首創人臉辨識系統，協助戶政事務所人員辨認身

分。

- (3) 雙北合作傳真查詢印鑑登記日期措施。
- (4) 該府民政局自 105 年起，每年舉辦 2 場次之人臉辨識教育訓練，邀請專業人員擔任講師，提升戶所同仁人臉辨識技巧。
- (5) 訂定防範偽冒案件之標準流程。

4、財政部及臺北國稅局改善情形

- (1) 將「遺產稅逾核課期間案件同意移轉證明書」名稱修正為「遺產稅逾核課期間案件證明書」，避免外界誤解該遺產已得辦理產權移轉之疑慮。
- (2) 修正「財政部臺北國稅局遺產稅及贈與稅案件櫃台化作業要點」及「財政部臺北國稅局分層負責明細表」。
- (3) 檢討遺產稅櫃檯化案件作業規範。
- (4) 強化稅捐稽徵機關受理民眾申辦及查調案件查驗身分措施。
- (5) 強化核發遺產稅逾核課期間案件相關證明書作業流程與品質。

5、內政部改善情形

- (1) 修正「加強防範偽造土地登記證明文件注意事項」（修正重點包括規定登記名義人死亡，其繼承人僅有一人時之繼承登記，應併就繼承人相關住所通知規定等，刻正依法制作業程序辦理修正事宜），並研議推動地籍異動即時通。
- (2) 修正戶政事務所辦理印鑑登記作業規定，將「受委任人持憑未經公證、認證或驗證之委任書或授權書辦理印鑑

證明者，戶政事務所應查證委任人以中華民國護照入出境之紀錄，確認委任書或授權書作成時，委任人未出境」納入規範。

- (3) 修正「申請戶籍謄本及閱覽戶籍登記資料處理原則」第 3 點規定，針對委託申請戶籍謄本部分，為確認委託人之真意，戶政事務所得依行政程序法第 1 章第 6 節之規定調查事實及證據，避免戶籍謄本遭冒領。
- (4) 推動全國各地政機關主動通知繼承人申辦繼承登記服務，並列為地政業務督導考評項目之一。
- (5) 加強地政人員辨識文件真偽之訓練課程。
- (6) 建置「國民身分證專區」，提供各界辨識國民身分證真偽方法；另建置「國民身分證領補換資料查詢系統」，供各界驗證當事人國民身分證是否為最新。
- (7) 於「全國戶役政資訊系統集中化建置計畫」納入「輔助人員辨識確認系統」（預計 108 年建置），以協助戶政事務所櫃台人員進行身分比對及辨識，確認辦理人身分。此外，規劃全面換發晶片國民身分證（eID），以防止偽造、變造等冒用情形發生。
- (8) 定期舉辦教育訓練，增列人臉辨識技巧、國民身分證真偽辨識技巧課程。
- (9) 開放地政機關線上查詢戶籍資料，並研議擴大戶籍資料傳真查詢機制。另研議廢止「戶政事務所辦理印鑑登記作業規定」之可能性及相關配套。

本案已結案。

監察院調查案例：戰地政務土地久未歸還案

金門馬祖地區於戰地政務期間，民眾私有土地遭軍方或政府機關占用，甚或登記為公有，惟自實施「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」之申請歸還或取得所有權，至「離島建設條例」之購回或雷區範圍內之申請返還等相關規定，20 年來仍未取回土地所有權之民眾陳情不斷，究其癥結為何？相關機關有無違失？如何確保民眾財產權益？監察委員認有從法律面及執行面深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 落實還地於民

金門馬祖地區早年因軍事原因而實施戰地政務，歷史背景特殊，土地問題複雜，政府多年來雖透過金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例及離島建設條例之立法及多次修法，希冀還地於民，惟實務執行上仍有爭議，民眾陳情不斷。為維護民眾財產權益，相關主管機關受理審查土地歸還申請案件時，宜於不違反法令之前提下，主動積極協助，以落實還地於民之政策。

• 加強法令宣導

離島建設條例第 9 條等規定於執行上如遇有疑義，除可直接函請行政院釋示，或提報行政院離島建設指導委員會工作小組討論，亦可由國發會邀集相關機關召開會議釐清。惟無論採

取何種方式處理，均涉及實務審查要件之規範，此攸關金門馬祖地區民眾申辦案件之准駁，中央及地方主管機關應依法主動公開相關資訊，並適時加強法令宣導與意見溝通。

- **法規疑義宜妥處釋疑**

現行離島建設條例第 9 條第 5 項規定係於 103 年 1 月 8 日修正，修正條文規定須地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者，且無公用之情形，始得就其建物、墳墓所在位置核算面積，申請讓售該筆土地。惟地上原（已）有農作改良物或雜項工作物者，得否適用該項規定，仍具疑義。

依離島建設條例第 9 條之 3 申請返還之土地，是否受土地法第 14 條「不得私有」等相關規定之限制；另依同條例第 9 條第 5 項申請讓售之土地，若位屬國家公園特別景觀區者，得否出售等情，於法令適用上似有疑義。

針對原土地所有權人之繼承人難以全體會同申辦土地歸還案件，內政部考量日後公私共有土地之管理使用，以及有無影響其他繼承人權益，宜就得否由繼承人以其應繼分申請購回土地持分，予以妥處。

- **尊重慣例習俗**

金門馬祖地區歷史背景、地理環境與民間習俗特殊，且無類似臺灣本島於日據時期所建立之地籍資料，致民眾申辦案件屢因舉證不易，滋生糾紛。相關機關宜辦理或協助進行當地舊有慣例、例規或習俗之調查、蒐集、研究與整理，供主管機關審查作業之參據。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁷，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、相關權責機關將以同理心面對民眾，在情理法兼顧下，給予最大之行政協助，並以主動積極態度協助民眾辦理。
- 2、相關權責機關業將離島建設條例第 9 條相關函釋、法令規定及各類申請書表，彙整置於網站供民眾參考，並承諾將適時加強法令宣導與意見溝通。民眾洽詢相關疑義，將主動提供說明與協助，如屬政府資訊公開法第 7 條、第 8 條規定應主動公開之適用範疇，將依法主動公開相關資訊。
- 3、雜項工作物部分，倘屬建築法第 4 條規定所稱之建築物，得適用離島建設條例第 9 條第 5 項規定申請讓售。
- 4、依離島建設條例第 9 條之 3 申請返還之土地，倘屬民眾於佈雷前依法可主張取得土地所有權者（如有契據等土地權利證明文件），該土地雖於完成排雷後屬不得私有之範圍，為維護民眾申請返還土地之權益，仍得就個案實際情形審核予以返還。
- 5、申請讓售土地位屬國家公園特別景觀區者，業經內政部檢討建請不受行政院 100 年 4 月 6 日院臺建字第 1000015244 號函有關禁止出售之限制，並經行政院以 105 年 6 月 20

¹⁰⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、陳慶財、包宗和、江綺雯；調查案號：105 內調 0008）。

日院臺建字第 1050026535 號函同意照辦。

- 6、金馬地區舊有慣例、例規或習俗之調查、蒐集、研究與整理，因涉地域特性，宜由金門及連江縣政府建置，各機關給予協助，如有相關經費需求，得依法定程序向國發會申請相關經費補助。

本案已結案。

監察院調查案例：不同意改建原眷戶之權益案

據訴，國防部辦理國軍老舊眷村改建，對於不同意改建之原合法眷戶，不僅註銷眷舍居住憑證、承購住宅及輔助購宅款等權益，且亦無法領取搬遷補助費及拆遷補償費，涉有不公，業經司法院釋字第 727 號解釋，相關機關應儘速通盤檢討改進。該部迄無相關作為，損及權益，究實情如何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 遲未完成修法作業

國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）未充分考慮不同意改建所涉各種情事，有關法益之權衡未臻妥適，如同意改建之原眷戶依眷改條例及其施行細則規定，除享有承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取搬遷、房租補助費及拆遷補償費，且按期搬遷之違占建戶依眷改條例第 23 條規定，亦得領取拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶竟喪失前揭一切權益，顯有

法益失衡之不正義情形，司法院釋字第 727 號解釋甚明。

惟該解釋做成逾年，相關檢討修法作業雖在進行，但仍未完成，致不同意改建眷戶面臨和解立即無家可歸，不和解繼續承受訟累之兩難局面。國防部應加速通盤檢討改進，積極與各界溝通協調，並針對修法期間妥謀因應善策，以維護不同意改建眷戶應有之基本權益。

• 妥擬救濟措施

不同意改建之原眷戶中，或有因無力負擔自備款，擔心改建後喪失安身住所而拒絕改建之特殊情形，惟現行眷改條例一律註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，未設有例外規定或特別處理，恐有未盡之處。

國防部應正視相關問題，進行實況調查，並妥擬合宜救濟措施，以避免少數原眷戶因不同意改建致嚴重損及權益。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁸，監察院函請國防部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、國防部於修法期間之因應方式

- (1) 同意配合、輔導由不同意改建戶依法院訴訟程序向法院提出合意停止訴訟程序之申請，以降低興訟成本與對立。

¹⁰⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：包宗和、江綺雯；調查案號：105 國調 0007）。

- (2) 主動派員向不同意改建戶溝通說明，並輔導配合搬遷點還房地，若願意配合自行搬遷點還房地，經簽立同意書且完成程序者，將依修法通過後之規定，予以權益補償。
 - (3) 逐戶拜訪不同意改建眷戶並說明眷改條例修正之相關權益，若原眷戶有因無力負擔自備款而拒絕改建者，該部將併同清查後再予妥處。
- 2、國防部對於面臨強制執行致無力安身之不同意改建戶，倘有身心障礙者、老弱婦孺或弱勢族群，均先行聯繫醫療人員至現場實施救護措施並函請各縣市社會局及退輔會榮民之家等社會福利機構協助處理，以達就養安置之目的。
 - 3、經監察院持續監督追蹤，於 105 年 11 月 30 日增訂眷改條例第 22 條之 1 條文，以解決並避免國軍老舊眷村改建衍生之法益權衡未臻妥適及弱勢原眷戶遭法院強制執行之爭議，並提供安置就養協助，進一步維護不同意改建之原眷戶基本權益。
- 本案已結案。

監察院調查案例：地上物遲未補償案

據民眾陳訴，原民會於 94 年 11 月撥用花蓮縣卓溪鄉新生段國有土地，未辦理地上物補償，經地上物所有權人提起行政訴訟，最高行政法院於 102 年 5 月判決撤銷原處分，命原民會作出准予補償之處分。惟該會遲未作成處分，究實情為何，監察委員認有查明之必要，爰立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 地上物查估補償未盡其責

原民會於 94 年 11 月奉行政院核准無償撥用土地，後於 95 年間委託花蓮縣政府及該縣卓溪鄉公所辦理地上物查估補償作業。卓溪鄉公所因故未完成發包作業，原民會未能確實究明原因並積極妥處，遲至 100 年間始以請求權時效消滅、對於無權占有之地上物無補償義務等理由，作出拒絕補償之處分，嗣遭臺北高等行政法院與最高行政法院認屬無據而判決撤銷原處分（參見臺北高等行政法院 101 年度訴字第 11 號、最高行政法院 102 年度判字第 291 號判決）。

• 遲未查估補償

本案最高行政法院於 102 年 5 月判決駁回原民會上訴，該會又因地上物滅失，復無辦理類此補償案例經驗，致難以迅速依判決意旨完成補償。又該會遲至 105 年 6 月始召開說明會向陳訴人說明查估補償結果，且判決確定後，歷時 3 年餘竟仍未作出行政處分。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁰⁹，監察院函請原民會確實檢討改善。

¹⁰⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒；調查案號：105 內調 0098）。

(三) 政府機關改善情形

原民會已進行地上物查估補償作業，並於 105 年 6 月召開拆遷補償項目及計價標準說明會，向陳訴人說明該會認定之地上物狀態、擬予拆遷補償項目、計價標準及以「花蓮縣興辦公共工程用地拆遷物拆遷補償救濟自治條例」作為查估補償之依據，並請陳訴人陳述意見後，就所涉法令適用及利息計算等疑義，委託律師提供法律意見書。據原民會表示，俟釐清國產署主管法規及國有耕地租約規定相關疑義後，將儘速辦理地上物查估補償作業。

本案監察院仍持續追蹤後續處理情形。

監察院調查案例：徵收土地遲辦登記

臺北市政府在民國 57 年及 62 年間徵收 2 筆共 686 平方公尺的土地，開闢為現今之安和路及信義路之一部分，但延遲一、二十年才補辦囑託登記為市有，且登記後竟又於 79 年間錯誤登記回原地主所有，嗣該地主再出售他人，並經輾轉由陳訴人購入部分權利範圍後，因其無法行使土地權利，致權益受損，案經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 徵收土地遲辦登記

臺北市政府於 57 年及 62 年間徵收重測前該市大安區坡心段 2 筆土地，卻延宕至 77 年及 72 年間始完成囑託登記為該市

所有。又該等土地於 68 年間與其他土地合併重測後，其應分配之所有權權利範圍先遭臺北市古亭地政事務所誤載，嗣於補辦囑託登記為臺北市所有後，竟又遭新管轄機關大安地政事務所於 79 年間錯誤更正回復登記為被徵收前原土地所有權人所有；而土地管理機關該府前工務局養護工程處，長期以來亦未善盡公產管理職責，致該已被徵收並開闢為道路之公共設施土地，自 91 年起遭數十民眾及仲介者競逐投資並輾轉移轉達約 60 次，確有損害公產權益並破壞土地登記公信力之違失。

• 保障善意第三人

陳訴人於 95 年間，投資購入已開闢為道路之本案仁愛段三小段 600 地號所有權部分權利範圍，如係基於善意第三人之身分所為，自應受土地法第 43 條所定：「依本法所為之登記，有絕對效力」之保障。茲以臺北市政府已決定循司法途徑處理，則該府應儘速依法處理，並定期將處理情形知會陳訴人。至於該府於本案土地參考資訊檔登錄「已經臺北市政府公告徵收補償完竣，非屬公共設施保留地」等語，既不影響土地移轉、設定等權利之行使，且係為保障交易安全，避免其他第三人捲入該等土地之買賣，致引發公私間及私人間權利糾紛所為，立意尚屬良善，陳訴人如因此無法以本案土地申請容積移轉，亦可提出有利事證，另循司法途徑處理。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹¹⁰，監察院糾正臺北市政府並請該府依法妥處見復。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北市政府已持續清查類似本案經徵收或價購卻遲未辦理移轉登記為市有之土地，並將依法處理。
- 2、臺北市政府已報請內政部修正「數值法地籍圖重測作業手冊」，明定辦理地籍圖重測時遇有土地登記簿載有公告徵收註記，必須併同通知囑託註記機關及用地機關，儘早完成所有權移轉登記。
- 3、臺北市前已開發「權利範圍檢核」等共計 28 項程式，該市各地政事務所亦訂有登記資料檢核清查方式，依檢核頻率（每日、每週及每月）檢核各項登記資料，並將檢核結果分置於專卷，以利後續查考，期將登記錯誤之情形減至最低，以維持地籍資料正確性。
- 4、臺北市政府就本案已委聘律師提起請求返還土地及不當得利之訴訟，並將後續訴訟處理情形，定期知會陳訴人。

本案已結案。另請臺北市政府持續積極處理，並每半年將處理情形見復。

¹¹⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、尹祚芊；調查案號：105 內調 0087）。

監察院調查案例：林肯大郡災變處理案

86 年 8 月 18 日溫妮颱風帶來豪雨，造成新北市（災變當時為臺北縣，下以新北市稱之）汐止區（災變當時為汐止鎮，下以汐止區稱之）林肯大郡社區發生地基、擋土牆崩落，導致 28 人死亡、50 人輕重傷、判定 200 戶房屋全倒及 340 戶房屋半倒之災變。新北市政府（災變當時為臺北縣政府，下以新北市政府稱之）具維護公共安全與公共衛生之責任，卻未妥處災變受損之建物，以排除再次災變造成生命財產損失之疑慮，反長期與建商林肯建設公司互相推託，實有未當，案經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

（一）監察院調查發現

• 受損建物處置未當

新北市政府業經法院判決認定，須就林肯大郡災變負擔國家賠償責任，亦即除建商之違法行為外，新北市政府當時建照審查與發放等行政違失，亦屬災變的原因。因此，新北市政府與建商應就林肯大郡災損賠償與災後重建共同負起責任，對於受損建物之處理，不能以建築法第 77 條規定，要求所有權人、使用人自行負責。

新北市政府於災變後雖已給予受災戶賠償或補償，並分階段進行社區邊坡補強工程，同時請建商配合拆除部分受損嚴重建物，補強及回填地下室，經技師公會從 88 年至 99 年監測結果，現階段整體結構呈現穩定狀態。但是，社區內仍有部分受

損建物結構補強部分，延宕多年未能妥善處理，尤以第3區第2排建物，災變當時判定上部結構應予拆除，並列為全倒（全毀）戶，實際上並沒有拆除。921地震後，也沒有依921震災重建暫行條例第17條之1規定申請鑑定，以確定該建物之結構安全狀況，至今仍處於建物結構安全狀況不明與待處理之狀態。新北市政府雖於104年7月17日再委請專家評估，認為並無立即性危險，但專家也提出安全及耐震有疑慮，以及景觀不佳與髒亂應予改善等建議，顯然這些未拆除的建物，從災變迄今所衍生的公共安全及公共衛生問題，亟待解決。

新北市政府對於林肯大郡災變，本來就負有行政疏失的責任，災後對於社區受損之建物，未能本於維護公共安全與公共衛生之立場，主動積極做適當處置，以排除再次引發災變的疑慮。

- 中央主管機關疏於督導

內政部於林肯大郡災變後成立專案小組，卻未持續督導該府積極辦理災變建物損壞程度之鑑定及處理，亦未要求新北市政府依災害防救法等規定進行檢討。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹¹¹，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

¹¹¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、王美玉；調查案號：105內調0040）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、新北市政府對於災變受損建物，已協助社區與建商林肯建設公司溝通協調，督促建商限期提出第 3 區第 2 排結構詳細評估報告，並委託第三公正單位辦理特殊結構外審。該府將持續提供必要協助以改善社區環境，並盡力協助住戶與建商進行爭議協調。
- 2、臺北市結構技師公會於 106 年 3 月 27 日針對耐震能力進行詳細評估及安全鑑定，認為尚無立即性危險，故無建築法第 81 條得由公部門強制拆除之適用情形。惟新北市政府考量邊坡擾動、施工材料及施工品質等不確定性潛在因素，認為該排建物縱經補強仍不宜恢復使用，爰通知該社區管理委員會加強門禁管制，避免民眾誤入。
- 3、有關第 3 區第 3 排建物地下室已無發現漏水情事，對社區環境亦有所改善。後續管理維護將依建築法第 77 條第 1 項與公寓大廈管理條例第 10 條第 2 項規定，回歸該排建築物區分所有權人與社區管理委員會自行辦理。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：都市更新成效之檢討

我國都市更新條例自 87 年公布施行後，多以民間自辦都市更新（下稱民辦都更）的個別老舊社區重建為主。然由於都市更新涉及民眾私產，權利關係複雜，推動整合本已不易，加上 101 年 3 月發生士林文林苑民辦更新案強拆王家爭議，引發輿論

撻伐與後續社會運動，幾乎導致全臺民辦都更案件全數停擺，而改由政府主導辦理都市更新（下稱公辦都更）之聲浪於焉浮現。然而，相較於「民辦都更」，「公辦都更」具有哪些特性？其優勢與劣勢為何？執程序與法令規範有何差別？能否成功扮演地區再發展的觸媒，引入民間資金與企業經營能力，以串聯都市更新的公共效益，達成公私互相合作、增加公設提供、活絡地區產業，加速改善整體地區環境及推動舊市區再發展等目的，監察院內政及少數民族委員會認有深入瞭解之必要，而進行專案調查研究。

（一）監察院調查發現

• 加強「公辦都更」引導都市健全發展

都市更新除為改善居住環境外，亦應具備復甦都市機能、增進公共利益之功能。然而，目前我國都市更新多以「民辦」為主，實施者限於能力、財力，以及市場考量，通常採取「小單元」、「投資型」的宅地點狀重建及零星開發，以致無法配合整體都市發展需求。加上政府主導辦理都市更新之量能有限，更難填補都市機能之不足，創造都市再生的契機。政府宜扮演都市再生推手，加強「公辦都更」，以引導都市健全發展，實現都市更新之整體效益。

• 主導推動「防災型都更」確保民眾安全

臺灣位處地震頻繁、颱風好發地帶，屬「災害高風險」國家之一。然因以往國人防災觀念不足，建築缺乏整體規劃及防

災設計，致潛藏諸多安全疑慮，加上老舊社區人口密集，一旦發生自然或人為災害，恐肇致嚴重災情。政府應未雨綢繆，正視災難風險，針對環境敏感、災害潛勢、地震斷層、土壤液化地區，積極主導推動「防災型都市更新」，落實防災、減災工作，以確保民眾生命財產安全。

- **以公權力協助開發不具市場誘因之地區**

臺灣各直轄市、縣（市）在都市化的過程中，部分地區常因環境惡劣、體質不良或設計不當，面臨嚴重的公共安全、衛生、交通、治安等問題，卻因產權複雜或缺乏市場誘因，遲遲無法自主辦理更新。再查以往評估勘選政府主導都市更新計畫地區之指標，亦多著重臨近交通場站、發展經濟產業或活化閒置公產等面向，對於上述亟需更新地區，則較少納入「公辦都更」之考量。政府應積極以公權力協助該等地區解決困境，以回應民眾迫切需求，加速其更新事業之推動。

- **計畫指導及整體考量**

「都市更新計畫」係根據都市發展狀況、居民意願、社經關係及人文特色等要件而擬訂，為政府推展更新工作及實施者辦理更新事業之指導。惟現行都市更新條例並未強制要求訂定「都市更新計畫」，故實務上有部分更新地區欠缺計畫指導及整體考量，不僅更新事業變成「蛙躍式」的點狀發展，難以串聯區域再生效益，亦無法針對高齡化或少子化等人口結構變遷，妥為規劃配置相關必要設施。政府應確實檢視實際需要與人口趨勢，於更新計畫中對實質環境進行整體規劃，以發揮都市

更新應有機能，建構永續、安全、宜居的友善都市。

- **建立可受公評的第三方平台**

都市更新涉及財產權利重分配，然因程序繁複且具備高度專業性，「都市更新戶」與「都市更新業者」、「政府」之間存有認知落差，加上欠缺公開的「對話平台」、公正的「協商機制」與政府、法院以外的「監督仲裁機構」，一旦面臨私權糾紛或不同意戶抗爭，往往受到外界質疑，不僅導致都市更新本質遭到扭曲，亦連帶造成都市更新難以推展。政府應推動建立可受社會公評的第三方平台，藉由公開、透明、公正的對談、協商、監督、仲裁，確保都市更新實施過程中，各方權益均受到合理的對待與保障。

- **解決專業人力不足問題**

都市更新係提升國民居住品質及推動都市再發展的重要手段，為國家重點工作之一。然因更新事務繁重複雜，超出政府組織編制負荷，人員流動率偏高，加上更新工作涉及各類專業，卻受限於政府用人職系規定，取才缺乏彈性，難以應付業務所需，致嚴重影響都市更新工作之推動。政府宜妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要，並借助民間專業力量，解決專業人力不足之問題。

- **加速都市更新條例修法作業**

都市更新條例為政府與民間辦理都市更新之主要法源基礎，在過去的實施過程中，雖已發現若干缺失與不足之處，迄今

仍未能完成修法程序，對於都市更新推動勢將受到重大影響。

- **都市更新應符合公共性**

都市更新之目的，應符合公益性。更新事業攸關眾多人民之財產權及居住自由，應具備充分之必要性。因涉及利害關係複雜，容易產生紛爭，推動過程應以人為本，貫徹民眾參與之理念，遵循正當法律程序，以實現更新範圍內與社會之整體利益。

行政院核定之「都市更新產業行動計畫」與「都市更新發展計畫（104-107 年）」雖擬訂預期達成之績效指標及評估基準，惟實際執行過程，並無績效指標相關統計，與「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」所欲達成之計畫管考機制與成效，顯有落差。尤以「公辦都更」均須具備「公共利益」之要件，與「民辦都更」目的不同，於績效評估上，宜加以區別，如能就所欲達成之「公共利益」擬訂具體衡量指標，更能彰顯其實施後所達成之具體成效。

- **建立標準作業程序**

「公辦都更」具公益性，一般而言，規模亦較「民辦都更」為大，且都市更新程序複雜，又涉及私人財產權益，政府應針對「公辦都更」之各種實施方式建立標準作業程序，並就各類招商模式中，包含權利金、共同投資人、分期分區權利變換、設定地上權及標售等名詞，以及公開評選或履約期間產生爭議之處理，儘速訂定明確規範，以利執行。

- 研擬監督管理機制

現行「民辦都更」、「公辦都更」均需仰賴「都市更新業者」參與或協助，始得順利完成。惟業者良莠不齊，難以得知其服務水準及專業程度，政府應研擬適度監督管理機制。

- 多元都市更新滿足社會多元價值與需求

「公辦都更」雖可彌補「民辦都更」之不足，然目前我國「公辦都更」並無明確法律定義，復因都市更新型態、執行、獎勵欠缺多元價值，難以因應各種都市更新問題，加上政府在更新實施過程中兼具多重角色，可能因此產生矛盾與衝突，造成「公辦都更」執行面臨質疑與挑戰。政府應界定「公辦都更」之法律定義，並研擬「多元都更」模式與方案，以滿足社會多元價值與需求。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹¹²，監察院函請內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、內政部營建署（下稱營建署）透過補助地方政府辦理都市更新示範計畫先期規劃與相關前置作業、周邊地區關聯性公共工程闢建經費、撰擬「政府為主都市更新推動手冊」及「政府為主都市更新招商手冊」（草案），另辦理都市更

¹¹² 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、王美玉、蔡培村；調查案號：105內調0105）。

新講習會及都市更新研討會，以強化公辦都市更新量能。

- 2、內政部 100 年間發布施行「中央都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法」，以鼓勵住戶自主更新，並訂有相關輔導機制。105 年 2 月於上開補助辦法增訂直轄市、縣（市）主管機關得依地方財力額外增列都市更新事業計畫實施工程補助經費及比率，以增加實施誘因，鼓勵並落實自主更新政策。
- 3、為協助縣市主管機關推展自主更新，降低地方政府財務負擔並提升民眾辦理都市更新意願，刻正辦理「中央都市更新基金補助委外成立自主更新輔導團申請補助作業須知及執行管考要點」修正作業，後續將補助各地方政府辦理都市更新潛力地區資料庫建置工作，其內容包括既有都市更新地區檢核、配合都市更新地區發展策略選定調查研究範圍、都市更新潛力地區疊圖資料分析、訂定潛力地區選定原則、優先推動地區現況調查分析、更新推動方案研議及民眾意願調查。
- 4、臺北市政府由財團法人臺北市都市更新推動中心，負責培訓相關非營利組織及非政府組織，協助民眾與實施者進行協商；另新北市政府訂定「都市更新案協調諮詢小組設置運作要點」，由該府召集會議，提供民眾與實施者間之公開協商平台。
- 5、有鑑於政府推動都市更新事務欠缺專責機構，不利執行，內政部刻正研議以行政法人之組織型態設置專責機構，以有效推動都市更新。
- 6、內政部刻正配合相關政策及司法院釋字第 709 號解釋意旨，

重新擬具都市更新條例修正草案，將儘速送立法院審議。

7、針對各地方政府研提之計畫地區，中央主管機關將邀集相關單位及專家學者，進行現地會勘與評估，並依「政府主導都市更新計畫地區評估指標」，就「政策指標」與「土地特性指標」二大面向評選計畫地區。

8、內政部擬具「都市危險及老舊建築物加速重建獎勵條例」草案，透過建築容積獎勵、租稅減免及簡化程序加速推動危險及老舊建築物重建，該案業於 105 年 12 月 29 日送請立法院審議。

本案已結案。

監察院調查案例：商業區及娛樂區違規使用案

臺北市政府都市發展局辦理大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用管制情形，據審計部函報有未能詳實掌握違規現況，違規處理機制不明，稽查作業消極任事等違失，經數度函請該局查明妥處，均未為負責之答復，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 違規處理消極放任

大彎北段商業區及娛樂區早於 83 年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規移作住宅使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，本應落實執行並引

領民眾遵循都市計畫，卻對違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，拖延經年，遲遲未能有效管理及查處。

- **逾 20 年未依法辦理都市計畫通盤檢討**

臺北市政府自 81 年、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 載。隨著產業景氣變化及時空環境變遷，該地區都市計畫規劃內容、管制規定，與都市發展現況有無落差，是否符合未來發展需求，實有必要定期檢討調整。惟該府僅於 92 年間修訂區內之土地使用分區與都市設計管制要點，遲未依法辦理都市計畫定期通盤檢討。

- **審慎妥謀對策**

本案後續處理，究應透過賦稅及裁罰手段逕予「就地正法」，抑或透過都市計畫定期通盤檢討，配套有條件回饋之「就地合法」，甚或交互權衡運用，均涉及依法行政之有效性及公平正義原則，臺北市政府宜審慎妥謀對策。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹¹³，監察院糾正臺北市政府，並請該府確實檢討改進。

¹¹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳小紅、章仁香、仇桂美；調查案號：105 內調 0068）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北市政府已成立「大彎北段違規住宅查處專案小組」，並訂定相關輔導及查處對策，將以「違規舊案行政指導及查處」、「主動輔導警示防堵新案再生」、「於土地使用分區查詢系統註記不得作住宅使用」、「於建築執照加註不得作住宅使用」、「於房屋稅申請單加註該區不得作住宅使用」及「查核不動產交易資訊」等措施，全面遏止違規住宅；另配合「檢討大彎北段都市計畫」，增加商業使用彈性，引導違規住宅回歸商業使用。
- 2、透過修訂都市計畫及「專案小組行政指導」裁處併行等方式，引導大彎北段違規住宅回歸商業使用。
本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆評析

「財產」的範圍極廣，凡人民生活之所需，生計之所資，而具有經濟上之價值者，均為人民之財產¹¹⁴；而法定的財產所有者依法對該「財產」所生之各項「權利」即為財產權，包含占有、使用、收益或處分之權利。財產不僅是人民生活之所需及生計之所資，也是「促成人們自我實現之所必須」¹¹⁵。隨著時代的演進與變遷，財產權之行使與保障亦大異其趣。18 世紀啟蒙時期多視財產權乃神聖不可侵犯的重要天賦人權之一，財產之所有權人對其財產享有使用、收益或處分之絕對自由權利

¹¹⁴ 管歐，憲法新論（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119。

¹¹⁵ 朱敬一、李念祖，基本人權（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 256。

，而國家對人民的財產權應絕對地保障。然因私人財產權行使的絕對自由可能妨害社會公共利益，且私人若未能充分運用其財產，亦可能阻礙社會之進步發展，故 1919 年德國威瑪憲法第 153 條第 3 項明定財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求。該條文建立了財產權（所有權）的社會拘束性概念，使財產權演變為具有個人權利與社會義務或社會職務之調和性，同時國家（政府）得對於財產權保障訂定限度與限制¹¹⁶。由於土地徵收乃強制剝奪私人依法取得土地之財產權，故其實施要件與申請程序，應有明確且嚴格的法律限制，若違反法律，應由相關機關經行政爭訟管道處理，以保障被徵收者之權益。一般而言，土地徵收之實施要件有：（一）基於公共福祉之目的；（二）具有法律基礎；（三）遵守比例原則及必要性原則；（四）給予合理補償¹¹⁷。政府得基於環境保育或公共安全等公益因素，將土地劃分為不同管制程度的限制使用分區，並就分區內土地使用人課以不同程度的限制義務。若特殊環境資源（如保育溼地）受到侵犯產生不可回復性時，政府得採取使用上之限制，避免該資源被誤用。然若土地被限制開發，政府應給予補償，以矯正配置產生之不公平現象。但補償方式、金額往往與一國財政情形具關聯性，所以土地問題常是民眾抗議的原因。另一種方式是從受益付費觀點，課以土地開發者開發義務，再以此補償被限制開發地主之損失¹¹⁸。是以，國家基於

¹¹⁶ 管歐，憲法新論（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 120。

¹¹⁷ 陳明燦，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰蘆圖書出版公司，2001 年，頁 227-230。

¹¹⁸ 陳明燦，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰蘆圖書出版公

社會公益等因素而對私人財產設限，仍應符合正當性及平等對待之原則，對於徵收或取得人民財產（含土地），應給予補償，相關程序應依法辦理，並提供適當的救濟管道。

本章摘錄石安牧場課稅、第一花園公墓、老人之家財物遭盜領、無線寬頻監管不周、名人巷遭盜賣、戰地政務土地久未歸還、不同意改建眷戶權益、地上物遲未補償、徵收土地遲辦登記、林肯大郡災變等案，雖屬個案，但亦顯示主管機關在處理人民財產權益之程序上應更為嚴謹，避免產生爭議。至公營事業負責人溢領薪資、桃園機場第二航廈淹水、苗栗縣政府財政危機、農地違法興建農舍、退休年金改革、調查大巨蛋停工安全、都市更新成效之檢討、臺北市大彎北段商業區及娛樂區違規使用等案，或涉制度問題，或涉執行缺失，經監察院調查後，主管機關已進行制度面調整，或檢討改進相關違失。

原住民的土地與人權，實難分難捨。土地是原住民生命、宗教、文化，甚至其自我認同的一部分¹¹⁹，然世界許多國家的原住民都曾面臨土地或財產權遭強取或低價變賣等情事。紐西蘭政府於 1997 年曾因上一世紀巧取豪奪毛利人土地，正式向其原住民毛利人道歉並支付高達 1 億多美金的賠償金。至於臺灣之原住民土地權益方面，依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分，主管機關和民間企業在原住民部落範圍內進行土地開發、資源利用、生態保育、和學術研究時，依法應與原住民諮商，徵詢原住民的同意和/或參與，並將獲得的利益與之共享。原民

司，2001 年，頁 16-17。

¹¹⁹ 布興·大立（高萬金），〈原住民的人權報告〉，《原住民族人權與自治》，臺北：前衛出版社，2001 年，頁 17-20。

會頒布「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」規定，須由過半數關係部落依該辦法召開部落會議，並由地區內過半數家戶派員參加，同時在會議中取得過半數出席者決議通過後，方可視之為取得原住民部落同意¹²⁰。

政府對原住民土地使用與開發，應具有保障之責任。本章摘錄非原住民使用原住民保留地案及原住民保留地違法轉租案，顯示政府除應建立相關規定以茲遵循外，亦應建立原住民保留地買賣及租賃相關規範。上開案件經監察院調查後，主管機關均已建立相關制度，並落實各項措施，以維護原住民族土地權益。

¹²⁰ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告－臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

第八章 文化權

文化權係屬較新之概念，與教育權息息相關。世界人權宣言第 27 條第 1 項承認：「人人都有權自由參加社會的文化生活」。是以，國家應尊重個人宣稱及發展其所選擇的文化，並給予相當之自由；對於少數族群或原住民族群，更應確保其享有表達自己特質及發展自身文化的權利。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十五條

- 一、本公約締約國確認人人有權：
 - (一) 參加文化生活；
 - (二) 享受科學進步及應用之惠；
 - (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
- 三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
- 四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

聯合國人權事務委員會於 2009 年通過第 21 號一般性意見，針對「人人有權參加文化生活」（經濟社會文化權利國際公

約第 15 條第 1 項第 1 款) 提出：文化權利與其他權利一樣，是普遍、不可分割和相互依存的人權。在此多元文化及個人和群體間積極互動的環境下，全面增進與尊重文化權利對於維護人的尊嚴至關重要。該一般性意見第 2 點指出，人人都有參加文化生活的權利，此與經濟社會文化權利國際公約第 15 條所載其他文化權利密切相關。每個人都應有權享受科學進步及其應用之惠，且每個人對其科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益應被保護，並享有科學研究及創作活動之自由。

另一方面，參加文化生活的權利與人民受教育的權利（經濟社會文化權利國際公約第 13 條及第 14 條）息息相關。個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化，且教育有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍。參加文化生活的權利亦與公約中所載其他權利相互依存，包括所有人民的自決權（第 1 條）和獲得適當生活程度的權利（第 11 條）。

經濟社會文化權利國際公約第 15 條第 1 項第 1 款將參加文化生活的權利定性為一項自由。為確保該權利，要求締約國既不干涉文化習俗的運作和文化產品與服務的獲得，並在促進文化生活的前提下，獲得和保護文化產品。個人決定是否獨自或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以確認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有聯合國憲章、世界人權宣言、國際人權法及聯合國原住民族權利宣言所確認的所有人權和基本自由。

在締約國的義務方面，第 21 號一般性意見提出締約國應保

證經濟社會文化權利國際公約第 15 條第 1 項第 1 款的權利在毫不歧視的情況下得到行使，承認文化習俗及不干涉對它們的享受和發展。此外，要充分實現人人都有參加文化生活的權利，需要採取必要的步驟保護、發展和傳播科學和文化，並根據公約第 15 條第 2 項及第 3 項，確保對發展科學研究和創造活動自由之尊重。

聯合國人權事務委員會鼓勵各締約國盡力使每個人享有社會所擁有的寶貴文化資源，並特別關注最弱勢和被邊緣化的個人與團體，以確保每個人都切實享受到文化生活。

監察院調查案例：部落大獵祭遭逮捕案

據訴，臺東縣警察局成功分局疑違法逮捕已申請核准狩獵之巴布麓部落獵人，經向該局陳情反映，迄未獲妥處，涉有違失等情。監察委員於地方巡察時受理本陳訴案，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 獵槍管制未符法律明確性原則

現行槍砲彈藥刀械管制條例有關獵槍之規定未符法律明確性原則，且內政部訂定「槍砲彈藥刀械許可及管理辦法」第 2 條第 3 款關於自製獵槍定義之法規位階過低，存有是否逾越母法授權範圍之疑義，迭有檢察機關或司法判決質疑其效力而不予適用，致基層警務同仁無所適從，造成執法上之困擾。建請

行政院正視此一問題，儘速邀集內政部、原民會等相關主管機關通盤檢視獵槍管制之相關法令。

- **建立槍枝檢驗機制**

原住民持用自製獵槍，曾有意外肇致人身傷亡之案例，主管機關宜審慎研謀改善策略，例如增設專業機構槍枝檢驗機制，俾確保槍枝使用者及他人之人身安全。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹²¹，監察院函請行政院、內政部與該部警政署、農委會及原民會檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、基於原住民傳統習慣、生活工具及需求應給予最大的尊重，落實政府照顧原住民政策，執行自製獵槍、魚槍之規定與管理，宜比照「槍砲彈藥刀械管制條例」第 6 條之 1 第 2 項規定之「射擊運動槍枝彈藥管理辦法」授權方式，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關，共同訂定管理辦法，規範原住民使用自製獵槍、魚槍之許可管理等事項。後續將由內政部警政署積極與原民會就自製獵槍之法律規範等事項續行研議。
- 2、內政部已責由該部警政署於 105 年 11 月 15 日起委託中央

¹²¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、章仁香、仇桂美；調查案號：105 內調 0049）。

警察大學進行「原住民得合法使用制式獵槍狩獵政策之研究」案，內政部將依結論並配合原民會研擬提出相關政策方向。

- 3、農委會林務局已於 105 年 9 月 8 日函請各直轄市、縣（市）政府及林務局各林管處至轄內原住民族地區辦理說明會加強宣導，積極輔導原住民族部落依規定申請狩獵活動、落實查緝工作。截至 105 年 12 月底，計有 4 個直轄市及 9 個縣市，共辦理 22 場說明會，參加之原住民族包括泰雅族、鄒族、排灣族、魯凱族、布農族、阿美族及太魯閣族等。
- 4、原民會已於 106 年 2 月 20 日審查通過委託國立中正大學進行「臺灣原住民族狩獵暨漁撈文化研究」案之第 4 期工作成果報告，該會將根據該研究案所彙集豐富文獻與訪談資料，統整相關數據，作為政策規劃方案之基礎。另辦理相關宣導說明，徵詢專家學者及地方意見，主動協助內政部警政署修正槍枝管制相關規範，以更貼近原住民族現代狩獵生活型態。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：吊橋橋墩劃入都市更新案

新北市新店區之碧潭吊橋橋墩基座遭劃入都市更新案範圍內，衍生吊橋安全及文化資產保護爭議，新北市政府嗣於 102 年 8 月 5 日將碧潭吊橋公告為市定古蹟，惟對於碧潭吊橋橋墩基座保存範圍之認定是否合理有據？是否衡平妥善處理古蹟維

護與都市更新議題？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。



碧潭吊橋東岸主纜錨座位處私有土地下雜草叢生

(一) 監察院調查發現

• 土地開發兼顧古蹟安全

碧潭吊橋係臺灣 8 景 12 勝之一，不僅為熱門觀光景點，亦是公告市定古蹟，每逢假日人潮絡繹不絕。因此，新北市政府審核碧潭吊橋保存範圍內土地開發行為時，除須注意不得破壞古蹟完整性外，更應兼顧吊橋結構配置組成之穩固，以確保遊客及當地居民生命財產安全。

- 兼顧都市更新與文化資產

地方政府審議都市更新計畫時，應考量古蹟及周邊景觀之整體風貌，以體現其歷史空間價值，並應配合都市計畫檢討，針對具有歷史、文化、藝術、紀念價值亟須保存維護之地區預為規劃設計，以建構都市空間發展秩序，避免類似本案「都市更新計畫通過於前，市定古蹟公告於後」情事。

- 加強錨座周邊管理措施

碧潭吊橋錨座乃維繫主索發揮支撐功能之重要構件，惟吊橋東岸錨碇基礎固定於私有土地下，周遭廢棄物堆置、雜草叢生，加上與錨座連接之吊橋主纜穿越民宅，缺乏有效阻絕管制保護，一旦遭到人為破壞，後果不堪設想。新北市政府應儘速排除私人產權問題，加強錨座周邊管理措施，以確保橋梁主索安全。

- 杜絕國有土地遭蠶食鯨吞

為使都市更新順利推展，都市更新條例第 27 條明定公有土地應一律參加都市更新。惟該條文不僅欠缺公益性審認標準，亦未排除公有土地不宜併同更新之例外情形，更未規範公有土地達一定規模比例時之主導開發方式，致外界質疑聲浪不斷。內政部應正視上開問題，確實檢討改進，杜絕有心人士透過都市更新手段以小吃大，使得精華區國有土地遭到蠶食鯨吞。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹²²，監察院函請新北市政府、內政部、文化部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、新北市政府

- (1) 嚴格把關碧潭吊橋周邊土地開發行為，依規定於施工前審查施工圖說及古蹟保護措施，以維護吊橋之穩固及完整性。
- (2) 對於都市更新申請案，將要求實施者檢附自行檢核表，若範圍內涉有應予保存古蹟時，將函請相關單位瞭解其保存計畫，以審議對古蹟及周邊景觀之整體風貌影響性。
- (3) 委託中央大學針對碧潭吊橋設置 24 小時安全監測系統即時管控，如發現有異常情形時，將通知吊橋入口處 24 小時輪值之保全人員進行緊急處置。
- (4) 已將碧潭吊橋纜線及錨座納入每 2 週 1 次的定期人工巡檢內容，並要求警察局加強吊橋西岸墩座及周遭街廓之巡邏，防止有心人士蓄意破壞。
- (5) 已依規定將碧潭吊橋公告古蹟保存範圍納入「變更新店都市計畫（第三次通盤檢討）」案內規劃參考，配合變更為保存區，後續審議時將配合文化資產保存法規定，

¹²² 詳見監察院調查報告（調查委員：包宗和、尹祚芊；調查案號：105 內調 0054）。

並徵詢文化主管機關意見，檢討其土地使用分區。

2、文化部

- (1) 擬訂「古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀列冊追蹤作業注意事項」，規範地方政府就轄內具古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀價值之建造物及附屬設施，至少每 5 至 8 年辦理 1 次普查。
- (2) 規範地方政府「列冊追蹤個案造冊後應建立府內各局（處）機關、鄉、鎮、區公所橫向聯繫追蹤制度」。
- (3) 修正文化資產保存法第 15 條規定，加強具文化資產價值之公有建造物保護措施。
- (4) 鼓勵地方政府定期辦理普查作業，適時給予經費補助。

3、內政部：針對公有土地併同民辦都更所衍生之問題，研議具體作為並法制化，其修法方向說明如下：

- (1) 賦予公產管理機關合理利用公有土地之空間，增訂公產如有合理利用計畫卻無法併同都市更新事業實施時，得不參與都市更新。
- (2) 為避免小面積私有土地將公有土地一併納入開發之疑慮，明定公有土地達一定規模者，應由政府主導辦理。
- (3) 為保有公產參加更新之處理彈性，增訂以協議合建實施時，公產管理機關得主張以權利變換方式參與分配；並增訂公有土地設定地上權予實施者之處理方式。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆ 評析

依 2016 年度「各國人權報告」臺灣部分¹²³，2015 年 12 月，布農族人 Tama Talum 因違反「槍砲彈藥刀械管制條例」和「野生動物保育法」被合併判刑 3 年 6 個月。為 Talum 辯護的原住民團體和財團法人法律扶助基金會（下稱法律扶助基金會）律師表示，狩獵是原住民文化傳統中重要的一環，在 Talum 要入監服刑當天，檢察總長顏大和為他向最高法院提起非常上訴，主張原本的有罪判決是依據過於狹隘的法律詮釋，故 Talum 在上訴結果出爐前可延緩執行。而原住民權益團體則請求總統府給予特赦。蔡英文在公開向原住民道歉時表示，相關單位會檢討涉及原住民因狩獵被起訴或判刑的案子。

Talum 的案例並非個案，由於狩獵乃原住民傳統習俗與生活的一部分，在文化權的保障方面，承認其文化習俗並以尊重的態度讓其良性發展確有必要。監察院調查部落大獵祭遭逮捕案後，主管機關已進行法規檢視並研擬相關政策，期能在合法的架構下，讓原住民族保有其傳統風俗及文化。

碧潭吊橋屬市定古蹟，然因周遭為私有土地，致主管機關難以管理而有廢棄物堆置情事。案經監察院調查後，新北市政府、文化部與內政部均研擬改進方案，期許共謀都市發展與歷史價值保存的平衡點，使文化資產能與都市更新兼容並蓄。

¹²³ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，2016 年度各國人權報告－臺灣部分，2017 年 3 月 3 日發表：美國在臺協會網站 <http://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後查詢日期：106 年 6 月 16 日。

第九章 受教權

教育乃正向價值之社會運動，能使受教者增加財富、獲得聲望及改善社會地位。在平等思想的浪潮下，教育機會均等及公平已為受教權之核心價值。由於每個人才能資質不同，致教育結果往往不會相等。然若每個人接受教育機會均等，則表示在機會之前，人人平等，儘管競爭結果不均等，仍符合社會正義原則。至於教育公平，係指不管所得、種族或性別的差異，任何人都應該得到相等的教育待遇或安排¹²⁴。

除了入學機會均等外，教育過程的公平亦受到重視，此包含消除影響機會均等的不利因素，及積極採取作為，保障學習過程之公平。後者開啟了義務教育之立法，以及提供貧困學生獎助學金、學童膳食供應、健康檢查、疾病治療、書籍免費供應及服裝支給等議題。今日，接受教育已成為人民的一項權利與義務。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十三條

- 一、本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會

¹²⁴ 蔡祈賢，《平等思想與我國教育機會均等政策》，臺北：五南圖書出版公司，1994年，頁17-20。

積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：

- (一)初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二)各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三)高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
- (四)基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
- (五)各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

• 經濟社會文化權利國際公約第十四條

本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普

遍免費強迫教育之原則。

聯合國人權事務委員會於 1999 年第 20 屆會議針對初等教育行動計畫（經濟社會文化權利國際公約第 14 條）提出第 11 號一般性意見，其後又針對受教育的權利（經濟社會文化權利國際公約第 13 條）提出第 13 號一般性意見，足見聯合國對教育之重視。

第 13 號一般性意見開宗明義指出，受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段。作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段。教育具有重大的作用，能使婦女增長才能，保護兒童不致被剝削而從事危險工作或受到性剝削，能夠增進人權與民主，保護環境並控制人口增長。人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。但是，教育的重要性並不只限於實用的層面，有一顆受過良好教育，能夠自由廣泛思考且活躍的心靈，是人生在世的樂事。

對於經濟社會文化權利國際公約第 13 條有關人民受教育的權利，第 13 號一般性意見提出，所有公共或私人、正式或非正式的教育，都應該實現經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項所規定的目標和宗旨。聯合國人權事務委員會認為，這些教育目標體現了「聯合國憲章」第 1 條及第 2 條的根本宗旨與原則。其內容大部分載於世界人權宣言第 26 條第 2 項，不過，經濟社會文化權利國際公約第 13 條以「宣言」為基礎，在三個方面有所發揮：（一）教育應發展人格的尊嚴意識，使人人均能

參加自由社會積極貢獻；（二）促進各「族裔」與各民族、種族和宗教團體間之瞭解；（三）教育應鼓勵人格充分發展。

此外，對於「受教育的權利」應視締約國的國情而定，但採取各種形式的各級教育應該展現下列基本特徵：

- 1、可提供性：締約國應在管轄範圍內設置足夠且能完善運作的教育機構和方案。這些教育機構和方案需要什麼配備才能運作取決於許多因素，包括需要建築物或其他遮風避雨的設施、男女衛生設備、教學材料等。另有些機構和方案也需要圖書館、電腦設備和資訊技術等設施。
- 2、易取得性：在締約國管轄範圍內，人人都應利用教育機構和方案，不受任何歧視。此包含了三個相關因素：
 - （1）不歧視：人人必須受教育，尤其易受害團體的成員。應在法律上明文規定並確實執行，不得援引受到禁止的任何理由歧視任何人。
 - （2）實際易取得性：教育必須在安全的物質環境中進行，學生可在一些堪稱便利的地點上學（例如鄰里單位的學校）或透過現代技術設備接受教育（例如收看「遠距教學」節目）。
 - （3）經濟上的易取得性：教育費用必須人人負擔得起。初等教育應「免費普及全民」，締約國對中等教育和高等教育要逐漸做到免費。
- 3、可接受性：教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受（例如適切、文化上合適和優質；在適當情況下，也應該得到學生家長的接受）。這一點不得違反經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項規定的教育目標

和同條第 3 項及第 4 項規定之締約國批准的最低教育標準。

- 4、可調適性：教育必須靈活，能夠針對變動中的社會和群體需求而進行調適，使其符合各種社會和文化環境中的學生需求。

至於受教育權方面，不論初等、中等或高等教育，均具有可提供性、易取得性、可接受性和可調適性，這些是不同類型的各級教育之共同內容，只是初等教育多了兩個不同的特徵：「屬強迫性質」並「免費普及全民」。而中等教育的內容因締約國而異，而且隨著不同期間有所不同，然其乃完成基本教育和鞏固終身學習和人之發展的基礎。經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 2 項第 2 款「以各種不同的形式」適用於中等教育，因而確認中等教育需要採用靈活的課程和各式各樣的施行系統，以符合各種社會和文化環境中的學生需求。中等教育「應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」。

在技術和職業教育方面，技職教育是受教權和工作權的一部分（經濟社會文化權利國際公約第 6 條第 2 項）。經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 2 項第 2 款將技職教育看作中等教育的一部分，反映了技職教育在中等教育之重要性。技職教育具有廣泛的作用，有助於「造成經濟、社會及文化之穩定發展及充分之生產性就業。」世界人權宣言第 26 條第 1 項申明：「技術和職業教育應普遍設立」。因此，聯合國人權事務委員會認為，技職教育是各級教育的一部分，而學習技術和就業的途徑不應該限於特定的技職方案，應該將技職方案理解為普通教育之一環。

一般性意見針對經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 3 項和第 4 項所稱「享受教育自由的權利」提及兩個要素：其一、締約國承允尊重父母和監護人的自由，以保證其子女能按照自己的信仰接受宗教和道德教育。第二個要素是父母和監護人享有為孩子選擇非公立、但符合「國家所規定或認可最低教育標準」的學校自由。而第 13 號一般性意見進一步就經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 4 項規定，提及包括外僑在內的任何人都享有設立及管理教育機構的自由。基於不歧視、平等機會和人人有效參與社會活動的原則，國家必須承擔義務，確保該等自由不致產生社會上某些團體之教育機構極端不平等的現象。

經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項所體現的禁止歧視也適用於教育的所有方面。締約國必須密切監督教育—包括一切有關政策、機構、方案及經費編列等措施，矯正任何實質上的歧視。

第 11 號一般性意見指出，經濟社會文化權利國際公約第 13 條及第 14 條以及許多其他國際條約，如兒童權利公約和消除對婦女一切形式歧視公約中承認的受教權是極其重要的。它在許多方面也是一項公民與政治權利，因為教育有助於這些權利的完整和充分實現，故受教權與各種人權密不可分且相互依存。

監察院調查案例：臺南啟智學校教師虐生案

據「財團法人人本教育文教基金會」陳訴，臺南啟智學校教師發生多起虐生事件，經家長向校方反映或申訴，詎校方拒

絕受理申訴、遲延通報，且未依法調查及懲處。又國教署未盡監督及糾正之責，致施暴教師仍獲留任，僅受記過及考績乙等處分等情案，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 不當管教體罰學生

臺南啟智學校高職部蔡生有重度智能障礙、癲癇病史及情緒問題，其於 101 年 1 月 11 日因不願依黃姓導師指示向另一位老師道歉而賴地不起，黃師竟採取不當管教方式，強拉蔡生致其左手上臂骨折；蔡生於同年 5 月 16 日因不願被黃師罰站而賴地不起，黃師採取違法體罰方式，持磁鐵條打蔡生致其臀部及大腿瘀青。時任張姓校長、學務林主任、生教吳組長未依法善盡處理、調查及通報責任。

臺南啟智學校國中部趙姓導師於 102 年 11 月 20 日不當管教國中部中度智能障礙之秦生，致其枕部及背部挫傷。臺南啟智學校吳秘書、生教蔡組長、學務林主任、吳姓校長等人均未依法於法定期間內為社政通報，且該校調查程序及調查報告內容均有嚴重瑕疵。

臺南啟智學校幼兒部陳姓導師於 102 年間以玩具塑膠球棒打林生臀部 1 次，於 103 年間對未滿 4 歲患有嬰兒腦性麻痺需坐輪椅之重度智障王生違法體罰至少 2 次，第 1 次致王生左眼挫傷紅腫，第 2 次致其頭部外傷、雙眼外側及鼻梁挫傷。時任吳姓校長、學務林主任及生教蔡組長遲延校安通報 7 小時，延遲社政通報 23 天。

- 侵害人身自由

臺南啟智學校對蔡生「賴地不起」等問題行為，未先由專業團隊設計完整行為功能介入方案以提供教師實施，又不當採取叫異性同學跑給蔡生追等處理方式。該校對蔡生違背家長同意範圍使用安全椅，且對蔡生未經家長同意使用約束手套，時間長達 1 年；上開約束行為缺乏完整專業評估、觀察檢討紀錄及督導程序，侵害身心障礙者之人身自由及自我決定權。

- 未深入調查違失

教育部收受臺南啟智學校關於蔡生骨折事件之校安通報後，未依法追究該校人員通報遲延之責任。

秦生家長陳述秦生除於 102 年 11 月 20 日遭受不當管教外，尚有數次被趙師違法體罰，致其有長期性創傷後壓力症候群之事實，臺南啟智學校及國教署之調查小組均未深入調查。臺南啟智學校及國教署應另立新案或重新調查，以釐清責任歸屬，維護學生權益。

教育部收受臺南啟智學校關於王生受傷事件之校安通報後，未依法追究該校人員通報遲延之責任；而臺南市政府家防中心認臺南啟智學校無遲延通報情事，亦未為裁罰。

- 未訂定特教學校之保護或約束規範

教育部未針對特教學校採取保護或約束等相關措施訂定一般原則、專業評估內容、宣導及標準作業流程，亦未就法制面訂定必要之配套措施，導致特殊學校行政流程草率紊亂。另臺

南啟智學校反映該校面臨教師及專業輔導人力不足，建議調降班級學生人數及增加教師助理員配置；校車服務不足，建議全額補助外包車及復康巴士等交通車費用。教育部應儘速研議可行措施，以落實特殊教育法之規範，維護身心障礙學生之受教權益。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹²⁵，監察院糾正臺南啟智學校、國教署；函請臺南市政府社會局、教育部檢討改進並議處相關違失人員。

(三) 政府機關改善情形

- 1、關於國中部導師部分，國教署及臺南啟智學校均依監察院糾正而重啟調查，調查結果均認定該導師不當管教學生。又校方已將高職部及國中部導師調整為科任教師，另由行政人員對幼兒部導師實施入班督導措施。
- 2、臺南啟智學校及教育部於 104 年 3 月 3 日至 105 年 7 月 29 日懲處相關人員達 22 人次，臺南市政府亦裁處罰鍰 8 人次。包括時任校長記過 3 次、罰鍰 2 次共 1 萬 7,500 元；前任校長記過 2 次；其餘違失人員申誡 1 次至記過 2 次不等、罰鍰 6 人次共 17 萬 7,500 元。高職部學生臀部及大腿瘀青案，經聲請國家賠償，臺南啟智學校於 104 年 11 月

¹²⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、江綺雯、蔡培村；調查案號：105 教調 0001）。

10 日經法院判決應給付共計 10 萬元。

- 3、臺南啟智學校在行政作業上持續檢討改進，包括針對教師不當管教及體罰違失加強校內正向管教宣導，研訂「校內學生受傷事件標準化作業流程暨檢核表」。訂定學生 IEP（個別化教育計劃，Individualized Education Program）時針對有情緒與行為問題學生加入行為功能介入方案，修正「國立臺南啟智學校個別化教育計畫檢核實施要點」，訂定「搭乘校車學生進行安全保護措施之標準作業流程」。學務處每天指派專人檢視校車監視器紀錄並請相關專業團隊檢視安全保護措施之執行是否適切，完成「學校教育人員違法處罰學生事件處理作業流程表」之修正及研擬檢核表等。國教署亦訂定「處理國立特殊教育學校教師違法處罰學生事件作業要點」、「國立特殊教育學校學生正向行為支持介入處理原則」。

本案已結案。

監察院調查案例：偏鄉教育資源不足案

教育基本法揭示，對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助，顯示偏遠及特殊地區教育確有不利其發展的限制，政府必須加以正視並採取相關措施。然近年來國際、國內相關學力測驗結果觀之，學生學力表現在城鄉之間的差距有日漸擴大趨勢；偏鄉地區師資流動性高、代課教師比例高，且師資難覓，部分學校遲至開學仍苦於招聘不到教師。偏鄉教育的困境、資

源投注情形與其運用成效，殊值關注，案經監察委員立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 偏遠地區學校缺乏明確界定

相關法令僅就偏遠地區學校認定程序，規範各級主管教育行政機關與教育部之權責，而未明確定義。實務上，各級主管教育行政機關對於偏遠地區學校之認定內涵有極大差異，復以「偏遠地區學校」具動態性，惟學校規模大小、交通狀況、社區環境等各項因素於各地之採認基準落差頗大，以「學校與公共交通工具站牌之最近距離」一項為例，各地設定之認定條件差距，範圍竟自 500 公尺至 5 公里以上不等；偏遠地區學校圖像，於城與鄉、各行政區域間，恐有極大落差，資源分配易肇生爭議。

• 教師員額控留問題

因少子化問題致部分地方政府為避免併校減班產生超額教師之龐大壓力，對教師員額控留採取嚴格標準，惟未慮及偏鄉交通不便與生活環境艱困之因素，對該等地區學校以同一標準控留，嚴重壓縮偏遠地區正式教師缺額的釋出，而加重其師資困境減班壓力，更不利確保偏遠教育品質。

• 商借教師使師資難覓情況更惡化

偏遠地區師資已經難找，然而教育行政主管機關仍以行政考量向學校商借教師，且未排除偏遠地區學校，致破壞偏遠地

區教師穩定性。偏遠地區學校為彌補該商借教師遺缺，陷入替代師資難覓之惡性循環，不利保障偏遠地區學校學生受教權。此外，鼓勵一般地區學校教師商借至偏遠地區學校服務政策，成效未如預期，無法改善該地區師資問題

教育部為提升偏鄉地區教育水準，已訂定「一般地區公立高級中等以下學校教師商借至偏遠離島地區學校服務實施要點」。惟近 5 年僅有宜蘭縣、新北市、嘉義縣及花蓮縣等 4 縣市曾辦理商借教師需求提報作業，共 5 人達成商借，成效不彰。相關商借制度並未形成常態而真正促成城鄉師資流動，一旦教師退離異動，政策理想便恐落空。一般地區教師赴偏遠地區學校服務政策，除宣導及鼓勵外，宜設合理有效配套措施與實質誘因。

- **整合現有計畫補助項目**

教育部雖已補助偏遠地區各項教育經費，惟現行補助計畫包含基本教學設備、交通費、發展教育特色、學校本位課程等面向，有補助項目重複等情，易使補助經費稀釋，影響實施效益。

我國教育優先區計畫歷時 20 餘年，可謂目前歷時最長、投注經費規模最龐大之專案。然該計畫施行後逐年檢討，補助指標已隨社會變遷情形修正納入親子年齡差距過大、新移民子女、教師流動率及代理教師比率偏高等項目，似有補助對象擴充，優先區概念擴大之情形。對於偏遠地區學校之挹注，似已非居優先地位，難以達成縮減城鄉教育失衡，改善教育資源分配不均及積極照顧弱勢族群之目的。

- 教師兼任行政職務人力緊絀

偏遠地區小型學校教師多兼任行政工作，且不乏代理教師兼任行政工作者；又該等學校爭取各項補助經費推動教學，亦未因人力緊絀而有行政工作項目減少情形，負擔相對增加，壓縮教師投入教學時間、精力，實不利其教學品質維護。

103 學年度偏遠地區學校之國小代理教師兼任行政職務者共有 98 人，其中有 5 人擔任主任；國中部分，則有 167 名代理教師兼任行政職務，其中含 2 人擔任主任，顯示偏遠地區學校由代理教師擔任行政職務情形嚴重。

- 補救教學師資多元性不足

偏遠地區學校學生學力存有落差，補救教學為學習之延伸；然偏遠地區補救教學師資多元性不足，混齡跨科教學不易，且學生課後返家有交通與安全問題等異於一般地區學校之現象。另偏遠地區教師補救教學工作負擔甚重，付出之心力殊值肯定，然因交通條件與社區環境，致補救教學恐需面對學生下課後可能沒有公車搭、晚上回家的路上沒路燈，補救教學時間受到限制等情，加重偏遠地區學校教師負擔，影響偏鄉學校補救教學成效。

- 教師進修成長受限

教師的素質乃學生成就最重要的基礎，改善偏遠地區學校教師進修成長之限制，維護其學習權益，為提升偏遠地區教育品質之措施之一。針對現行各式進修型態，部分未能適合偏遠

地區學校進修需求，無論是課程內容未符需求，教師課務難以派代，講師意願、學校補助差旅經費不足等，宜實際瞭解進修課程辦理之困難，分別處理改善，以實質均衡城鄉地區間教師進修機會之落差。

- **專案改善學校教師宿舍品質**

教師宿舍是促進偏遠地區教師安心服務最基本措施，惟實務上卻有教師宿舍容額不足或老舊，集中宿舍因偏遠地區地勢險峻致教師不敢入住，老舊危險宿舍拆除整建成本高昂等現象。為穩定偏遠地區師資，教育部宜調查評估各偏遠地區學校實際需要，規劃專案改善學校教師宿舍品質，帶動偏遠地區教育穩定發展。

- **兼任代課教師比重偏高**

我國教師儲備率甚高，都會區學校招聘代理、代課或兼任教師，不乏合格師資可供學校選擇，然同樣之制度規定於偏遠地區中運作，則礙於生活條件艱困與交通不便等情，造成合格師資不願赴任。偏遠地區學校聘用兼任代課教師彌補教學人力，惟該類教師僅部分時間負擔課務在校，難使其對校務產生向心力；且依授課節數計薪，收入微薄，難吸引具合格教師證者赴任，加劇偏遠地區師資不穩定現象。

- **針對需求調整措施**

整體關於偏遠地區學生與其家庭結構弱勢特性之掌握，應可作為偏遠地區教學模式、教學方案，甚或師資培育政策研發

之參據；再以代理、代課教師相關之統計與研究而論，未具合格教師證之代理代課教師是否確有班級經營能力稍弱等情？對於偏遠地區學校學生之受教權益產生何等影響？均有積極瞭解以謀求改善之必要。然教育部對於偏鄉地區學校學生與師資特性之掌握未臻周全，未能應用各種統計數據，積極探究其背後彰顯之偏遠地區問題癥結，又相關統計並未掌握偏鄉地區學校代理、代課教師資格及其流動情形。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹²⁶，監察院函請教育部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、教育部刻正規劃研訂「偏遠地區學校條例」，規範偏遠地區學校之類型標準，提高偏遠地區學校標準之位階，以提供該部及各直轄市、縣（市）政府推行偏鄉教育各種扶助措施之準據等。
- 2、教育部已調查確認偏遠地區學校確有弱勢學生比率較高，且代理教師合格比率較低之情形。未來將設法改善代理教師合格比率，落實合理教師員額，避免商借偏遠地區教師，並補助偏遠地區各項教育經費。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

¹²⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：蔡培村、王美玉；調查案號：105 教調 0003）。

監察院調查案例：就學貸款申辦要件欠周案

政府設置高級中等以上學校學生就學貸款（下稱就學貸款）之目的，原為協助學生順利就學，減輕其就學費用負擔，使家庭年收入在一定金額以下或其他特殊情況有貸款必要之學生，能專心向學所提供的一項優惠貸款。然而，105 年 5 月 25 日修正發布之「高級中等以上學校學生就學貸款辦法」第 6 條第 1 項卻規定未成年學生申請就學貸款要件，應由全體法定代理人擔任保證人，此不合理之要件，將造成學生父母之一方，如客觀上無法行使親權時，該等未成年學生即難以申辦就學貸款，而影響其就學權益。為協助經濟弱勢單親的青年學子，獲得接受教育的機會，監察委員對此問題認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

• 承貸條件過嚴且銀行認定標準不一

依民法第 77 條及第 79 條規定意旨，未成年人申請就學貸款，經教育部審核符合申請資格後，其與承貸銀行間即成立消費借貸契約，只須得法定代理人 1 人之允許即可；但原就學貸款卻規定，應由父母雙方「共同擔任保證人」。如果遇到父母不睦但仍有婚姻關係、或父母離婚時約定為共同監護、或原單獨監護之一方，因故無法或拒絕協助孩子申請就學貸款、擔任保證人時，申辦就學貸款將不符規定。此外，針對未成年人父母之一方客觀上無法行使親權之認定標準及處理機制，教育部

均未為相關規定，而將之交予承貸銀行依個案考量，造成各承貸銀行認定標準及處理機制不一。

• 就學貸款申辦困難引發相關問題

監察院為深入瞭解上開就學貸款規定對學生之影響，而函詢法律扶助基金會。經該基金會表示：自該會成立迄今，同此案情無法申請就學貸款而扶助之案件計 75 件，單純提供法律諮詢者 14 件，准予提供撰狀、訴訟或非訟事件之代理有 41 件，其中亦有極需辦理貸款的民眾，為了孩子求學不被耽誤，甚至採取訴請離婚或改定監護權等方式，以突破困境，如此竟又造成人民婚姻破碎或必須向法院請求監護權之改定，實令人遺憾。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹²⁷，監察院函請教育部檢討改善。

(三) 政府機關改善情形

- 1、教育部已於 106 年 1 月 26 日修正發布「高級中等以上學校學生就學貸款辦法」第 6 條規定：「未成年學生申請就學貸款，由法定代理人 1 人或適當之成年人 1 人擔任保證人」，並自 105 學年度第 2 學期（106 年 2 月 1 日）起適用。發布當日函知各公私立大專校院、4 家承貸銀行（臺灣銀行、台北富邦銀行、高雄銀行、臺灣土地銀行）及財

¹²⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：林雅鋒、江綺雯；調查案號：106 教調 0006）。

團法人中小企業信用保證基金等，俾前揭單位協助未成年學生辦理申貸事宜。

2、為嘉惠未成年學生，監察院要求教育部應儘速研擬相關配套措施，並督促學校及承貸銀行確實依照前述新修正規定辦理。經監察院持續追蹤後，該部改善情形如下：

- (1) 106 年 7 月 24 日及 8 月 9 日邀請承貸銀行、學校召開助學措施研討會，說明 105 學年度第 2 學期起放寬未成年學生之保證人限制，俾使未成年學生毋須因家庭因素影響就學。
- (2) 106 年 8 月 23 日發放 106 學年度助學措施文宣手冊予各大專校院，請學校協助宣導並發放予學生。本助學手冊除宣導該部各項助學措施（各類學雜費減免、大專校院弱勢學生助學計畫、就學貸款）外，並於手冊內載明放寬未成年人之保證人擔任條件，以利學生申請。
- (3) 為提升就學貸款申貸學生瞭解辦理貸款之權利與義務，於 106 年 2 月 9 日函請公私立大專校院加強辦理宣導講習或開辦研習課程，以建立學生正確信用態度及積極管理就學貸款能力，俾降低逾期放款情形。

本案監察院請教育部持續落實執行相關配套措施，並自行追蹤列管。

◆評析

2006 年聯合國大會通過身心障礙者權利公約，希望「促進、保護和確保實現身心障礙者所有人權和基本自由充分、平等享有，並促進對身心障礙者固有尊嚴的尊重。」2016 年聯合國

身心障礙者權利委員會發布第 4 號一般性意見，主張締約國應依身心障礙者權利公約第 24 條第 1 款，通過「融合教育」體系，實現身心障礙者的受教權。該體系貫穿各個階段，包括學前、小學、中學和大學教育、職業培訓和終身學習、課外活動和社會活動，讓所有身心障礙學生在不受歧視及與其他人平等的基礎上享有受教權。又依身心障礙者權利公約第 16 條，締約國應當採取一切適當的立法、行政、社會、教育和其他措施，保護身心障礙者在家內外免遭一切形式的剝削、暴力和虐待。

憲法增修條文第 10 條第 7 項揭示「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」因此，政府對身心障礙者權益之維護責無旁貸。本章摘錄監察院調查臺南啟智學校教師虐生案，顯示身心障礙者在受教權上仍有改善的空間，尤其學校與教師應強化人權意識，尊重身心障礙學生之人格權，讓身心障礙學生享有不受歧視及不被暴力虐待之受教權。

歐洲在十八至十九世紀陸續經歷了政治革命、工業革命及國家教育運動，加上馬丁路德提倡受教機會均等的理念，使教育權不斷深耕發展¹²⁸。監察院調查偏鄉教育資源不足案，顯示教育資源分配不合理，往往使城鄉教育發展失衡。尤其偏遠地區教育，更應配合改善，對於無法升學之偏遠地區學生，應加強延教班之規劃或實施技職訓練，並充實教育設施、擴建活動

¹²⁸ 蔡祈賢，《平等思想與我國教育機會均等政策》，臺北：五南圖書出版公司，1994 年，頁 19-29。

場地、強化師資培育與進修，並鼓勵優秀教師至偏遠學校服務¹²⁹。案經監察院調查後，教育部已研擬改善方案，期望透過受教機會及資源分配均等，縮小城鄉差距，使眾學子不因地理條件之差異而損及其享有公平均等之受教權。

經濟社會文化權利國際公約第 13 條主張人人有受教育之權。針對各種中等教育，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；對於高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會。我國訂有就學貸款相關規範，以協助無力負擔之學生得以繼續向學，但因要求未成年學生應由全體法定代理人擔任保證人，作為申請就學貸款要件，造成父母一方若有客觀上無法行使親權之學生面臨難以申辦就學貸款之困境。案經監察院調查後，教育部已進行多項改善措施，並放寬未成年學生之保證人限制，使未成年學生毋須因家庭因素影響就學權益。

¹²⁹ 蔡祈賢，《平等思想與我國教育機會均等政策》，臺北：五南圖書出版公司，1994 年，頁 246-248。

第十章 環境權

1959 年起重工業和化學工業大幅發展，致產生的排放物和廢棄物超過大自然所具有的自我淨化能力，而形成公害問題¹³⁰，同時造成人民生存權的威脅。1970 年代後因公害問題嚴重，國家須進行實質監管及規制，而衍生出環境權的概念。由於水、空氣及土地受到工業廢料、農藥及汽車廢氣等嚴重污染，其加諸自然之破壞，難以於短期間回復，甚至引發生態危機。1972 年聯合國在斯德哥爾摩召開人類環境會議時，確認自然及人工環境對於人類福利、基本人權乃至生存權之享受同樣重要。而人類具有在足以保持尊嚴與福利的環境中，享有自由、平等及充分生活水準之基本權利¹³¹。

一、適當的水權

水是維持人類生命必須之要素，亦是個人、家庭使用及實現其他公約權利（如生產糧食之農耕灌溉、維持環境衛生及醫療過程所需之乾淨用水）所必要之條件。如同其他公約的權利，用水權的實現雖視不同會員國可得的資源而有不同的限制，締約國對用水權仍負有採取審慎、具體措施以求用水權之充分且逐步的實現，確保人民不受歧視行使此權利。

¹³⁰ 大須賀明（林浩譯），《生存權論》，臺北：元照出版公司，2001 年，頁 30-31。

¹³¹ 許志雄，〈環境權〉，《人權論—現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 424-427。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十一條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

• 經濟社會文化權利國際公約第十二條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其

他疾病；

(四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

2000年聯合國人權事務委員會通過第14號一般性意見，提及「健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。」2002年該委員會進一步針對水權（經濟社會文化權利國際公約第11條及第12條），提出第15號一般性意見，指出水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品。水權是一項不可缺少的人權，是人有尊嚴地生活之必要條件。水權也是實現其他人權的一個前提條件。由於水的不斷污染、枯竭和不平等分配正在加劇目前的貧困狀況，各締約國必須按第15號一般性意見，採取有效措施，不帶歧視地落實水權。

水權是生存的最根本條件之一，除了個人和家庭用途外，實現多項經濟社會文化權利國際公約權利的各種不同目的都離不開水。例如，水被用來生產糧食（適當食物權）和確保環境衛生（健康權）；維持生計（透過勞動維持生活的權利）和享受某些文化活動（參與文化生活權）。水權保證人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便於汲取及價格合理的供水。足夠量的安全用水是防止缺水死亡，減少與水有關的疾病，消費、烹調和滿足個人與家庭衛生所需。

水權是經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項體現的一項人權（見第 6 號一般性意見（1995）），亦可能與最高標準健康權（第 12 條第 1 項）及適當住房與食物權（第 11 條第 1 項）密不可分。此外，應結合「國際人權憲章」所載的其他權利來看待水權，其中首要的是生命權和人性尊嚴。水權包含自由和資格兩項內容。自由是指獲取享受水權所必需的現有供水的權利，也指不受干預如供水不被任意切斷或污染的權利；而資格是指利用供水和管水系統的權利，它為人們享有水權提供了平等機會。

由於環境衛生是經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 2 項第 2 款所指健康權的一個面向，故政府機關應不加歧視地採取措施，防止不安全和有毒水況對健康的威脅。例如，應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的污染，並應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成的危險。為尊重地球永續發展，締約國應採取全面和綜合性策略和方案，確保現代和後代都有足夠、安全的水。

由於我國對土地資源之利用與管制採分區方式，再對區內土地使用之種類與強度予以規範，故對水資源的保護亦散見在不同法令與設各種水源保護區等規定。為達成水源之保護目的，我國對各類型水源保護區區內之土地有不同的限制，包括開發管制及污染管制兩大類。至於該等土地使用限制行為則有非法砍伐林木或開墾土地、以營利為目的飼養家畜或家禽、土石採取及採礦、工業區開發或興修建高爾夫球場等¹³²。

¹³² 陳明燦，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰蘆圖書出版公司，2001 年，頁 275-280。

監察院調查案例：集水區山坡地水土保持

國內每逢旱澇水情吃緊，為有效改善供水窘況，政府有關部門對於「集水區之山坡地及林地保育治理等水土保持工作」，有無積極作為以為因應？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 加強辦理水庫集水區水土保持

104 年蘇迪勒颱風襲臺，重創新北市烏來等水庫上游集水區，凸顯極端氣候頻仍將是今後必須坦然面對的難題。行政院應即正視並督促加強水庫集水區水土保持工作，持續取締土地違法使用、超限利用及污染水源行為，利用高科技先進技術預防災害及評估災損。另依據災損類別辦理整治及復育工作，持續辦理水庫清淤，並進行現有水庫的防淤更新改善設備，監測水質改善優養化問題，整合集水區各類保護區之事權，以免類此災害一再發生。

• 統合水庫集水區治理工作

現行「水庫集水區保育綱要」明定，水庫集水區範圍水土保持工程，係由相關機關依業務權責及專長分工治理，災害發生時機關間之通報應變及災後復原重建，皆凸顯權責機關橫向聯繫合作之重要性。蘇迪勒颱風肇致南勢溪上游嚴重災害，益加暴露相關權責機關各自為政，欠缺統籌整合機制。行政院宜

督促所屬機關加強橫向聯繫，統合水庫集水區管理及治理工作，以強化集水區內水土保持及災害防治與應變能力。

- 高濁度原水之因應處置

104 年蘇迪勒颱風襲臺，肇致南勢溪上游土石嚴重崩塌、溪水混濁，自來水取水口原水濁度急遽飆升，嚴重影響民生用水。行政院應督促所屬查明肇致溪水混濁主因，並妥擬因應高濁度原水之配套處置措施。

- 建立預警系統

極端氣候頻仍將使短延時強降雨情況增加，為避免水庫集水區山坡地崩塌加劇，釀致災害，行政院應督促所屬，善用現有監測機制、設備及資料，儘速建立水庫集水區崩塌及土石流潛勢預警系統。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³³，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、為加強與地方政府橫向聯繫協調作業，每年召開 2 次「水質水量保護區管制事項協調會報」。

¹³³ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、陳慶財、陳小紅；調查案號：105 財調 0029）。

- 2、督促推動 13 座屬重要供水且淤積潛勢高者水庫之延壽策略，並提送 106 年至 108 年實施計畫，確保各實施計畫工作內容及減淤目標與綱要計畫相符。
- 3、訂定「特高濁度原水應變計畫」，包括「颱風特高濁度期間，通報翡翠水庫增加稀釋放水量 SOP」、「於南勢溪翡翠 1 號橋增設原水濁度偵測系統」、「減水及復水作業 SOP」及「高濁度原水繞流排放操作 SOP」等。
- 4、規劃設置翡翠水庫取水專管，依程序提送經濟部水資源審議委員會審議，並協助分擔 5 年 20 億元經費籌應事宜。
本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：污水下水道第四期建設計畫案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，營建署辦理污水下水道第四期建設計畫用戶接管率雖已達成計畫目標，惟優先得以進行用戶接管區域漸次完成，後續計畫用戶接管執行難度提升，且部分案件建設進度落後，相關督導考核作業仍待強化等情，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 後巷違章建築拆除問題

後巷違章建築之拆除作業迄未能有效解決，影響公共污水下水道用戶接管作業，然僅臺北市、新北市、高雄市、桃園市對於後巷違建執行強制拆除。營建署應妥擬對策，督促地方政

府落實處理，以提升計畫執行成效。

- 污水下水道用戶接管督導不周

營建署未確實督導公共污水下水道已到達之機關、學校及軍方營區等，辦理用戶接管事宜。又嘉義市、澎湖縣之公共污水下水道用戶接管普及率迄今仍為零進度，然營建署於考核評鑑時卻予免評處理。

營建署與嘉義市政府對於嘉義市「公共污水下水道用戶接管普及率」突破零進度時間，雙方落差達 2 年，應切實檢討。

- 下水道從業人員不足

我國公部門下水道從業人力嚴重不足，難以負荷龐大建設量體及營運管理業務。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³⁴，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、營建署為督促地方政府確實建立後巷違建強制拆除機制，已於歷年污水下水道建設年度考核評鑑中，將用戶接管執行績效納入評鑑計分，並訂定「配合用戶接管辦理違建拆

¹³⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：章仁香、楊美鈴；調查案號：105 內調 0010）。

除情形」評分項目。各年度評鑑委員及該署均於評鑑會議中再三強烈督促各縣（市）建立強制拆除機制，並確實執行，以達污水下水道建設之效。

- 2、105 年度評鑑共分為「計畫執行及管制」、「施工及品質管理」及「設施營運及管理」等三大面向，營建署已於「設施營運及管理」部分增列「機關、學校及軍方營區辦理納管情形」，並依據「調查公共污水下水道已到達區域之機關、學校及軍方營區之相關資料並完成造冊建檔」、「建立相關單位間之納管協調機制」、「當年度配合納管執行績效」等細項酌予評分，期確實督導各縣（市）積極協調機關、學校及軍方營區配合辦理納管，以改善環境衛生及維護品質。
- 3、營建署已於 105 年 10 月 4 日完成澎湖縣污水下水道建設現場評鑑，並請澎湖縣政府研議具體改善作為，以提高污水下水道建設之執行績效。該署另於 105 年 11 月 8 日完成嘉義市污水下水道建設現場評鑑作業，並請嘉義市政府研議具體改善作為，以提高污水下水道建設之執行成效。
- 4、據營建署說明，嘉義市預定 107 年底辦理用戶接管工程，屆時應可達成用戶接管普及率突破零進度之預期目標；澎湖地區因屬玄武岩地質，推進施工困難，進度不如預期，目前澎湖縣政府刻與監造、施工廠商溝通協調。
- 5、營建署為督導各縣市成立下水道專責單位及增補人力辦理下水道業務，已於「計畫執行及管制」評鑑面向中納列「下水道專責單位及其人力組成情形」乙項，依據 104 年度各縣市評鑑作業所提資料，尚有臺東縣、金門縣、連江縣

及嘉義市分別以城鄉環境工程科、水利科、水利課或水利及下水道科兼辦下水道業務，其餘縣市皆已成立下水道專責單位，中央及各縣市辦理下水道業務人力合計 1,079 名。本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

二、環境及工業衛生之確保

良善的環境乃健康之基石，故環境權可謂健康權之延伸。要使人民享有健康生活的條件，除了食物和營養等健康基本決定因素外，住房、使用安全飲水、適當的衛生條件及安全健康的環境均有相當影響性，故環境權往往與健康權密不可分。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十二條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一)設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二)改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三)預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

聯合國人權事務委員會針對經濟社會文化權利國際公約第 12 條發布第 14 號一般性意見，指出健康是行使其他人權不可或缺的基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活之最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。

經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項「締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」的規定，是一項涵括甚廣的權利，不僅包括及時和適當的健康照顧，且包含決定健康的基本因素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足安全的食物等。在「改良環境及工業衛生」（第 12 條第 2 項第 2 款）方面，則包括在職業事故和疾病方面採取預防措施，保證充分供應安全和潔淨的飲水與基本衛生條件，防止和減少人民接觸有害物質（如放射性物質和有害化學物質），或其他直接或間接影響人類健康之有害環境條件。此外，工業衛生指在合理的範圍內，儘量減少工作環境中危害健康的因子。

在實現的義務上，聯合國人權事務委員會要求締約國在國家政治和法律制度中充分承認健康權，最好透過法律的實施及國家的健康政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證提供健康照顧，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得基本健康要素，如富於營養的安全食物和清潔飲水、基本的衛生條件。各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，及流行病資料顯示的任何其他威脅。為此，各國應制

定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油鉛。此外，締約國還應制定、執行和定期審查協調國家政策，儘量減少職業事故和疾病的危險，並在職業安全和健康服務方面制定協調的國家政策。

監察院調查案例：多個縣市陷入垃圾大戰案

據悉，國內多個縣市自 104 年起，相繼陷入垃圾大戰，除因多座垃圾焚化廠適逢歲修外，部分縣市調漲垃圾處理費率及未依契約履行，肇致垃圾無法有效處理。監察院認為有深入查明之必要，而立案調查。



監察委員履勘八里焚化廠及溪洲焚化廠，實地瞭解焚化廠運作情形

(一) 監察院調查發現

- 中央未能統一調度應變

國內「跨縣市合作處理垃圾政策」自 90 年代推動迄今已逾

10 多年，各主管機關及焚化廠早應累積充分運作經驗以因應處理相關風險，且全國各焚化廠處理總容量達垃圾實際焚化處理總量之 2 倍，每年更有近 127 萬公噸以上餘裕量，垃圾處理危機理應無從發生。然國內部分縣市自 104 年初起，「區域合作機制」明顯失靈，致使部分縣市垃圾無法正常處理而嚴重久置，部分縣市焚化廠又因垃圾量不足而頻繁停爐，顯示環保署統一調度分配、風險預測及應變管理機制迄未健全。

- **地方政府未預先防範**

104 年國內屏東縣琉球鄉、南投縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、新竹縣等轄區相繼發生垃圾無法正常處理，肇致垃圾久置，致生民怨。環境保護工作既屬地方自治事項，該等地方環保主管機關未本於職責預先防範，協調因應；迨生危機後，始向中央求助，甚至諉責中央。

- **共同杜絕垃圾處理危機**

家戶垃圾清理工作固屬地方自治事項，各級地方環保主管機關本應依法恪盡其職，然廢棄物清理法、地方制度法、環保署組織條例及環保署垃圾資源回收（焚化）廠查核評鑑要點等法規，既分別賦予環保署策劃、指示、督導、查核、協調、補助、代行處理、撤銷違法等職責，環保署身為中央環保主管機關，自難以置身事外，應善盡職責，本於中央、地方政府一體之精神，積極督同各地方環保主管機關研謀解決良策。



監察院履勘林內焚化廠及臺東焚化廠，實地瞭解焚化廠運作情形

- 垃圾妥善處理率未據實呈現

環保署定期發布「垃圾妥善處理率」，以反映轄區合法廢棄物處理設施處理垃圾情形，並作為民眾生活品質指標之一。該比率既為官方統計數據，應據實詳盡，惟 104 年相繼發生垃圾嚴重久置而無處可去之縣市，垃圾妥善處理率竟仍呈現 100% 現象，已與事實不符。

- 焚化廠超收事業廢棄物

臺中市政府、彰化縣政府轄內焚化廠經環保署查獲未待轄內及跨區調度之家戶垃圾處理完竣後，即超收處理事業廢棄物，致生民怨。又環境影響評估相關書件所載內容及國內垃圾處理區域合作原則，明顯違反環境影響評估法。環保署尤應正視國內焚化廠代處理一般事業廢棄物之比率自 94 年之 22% 攀升至 103 年之 35% 情形，通盤檢討各地焚化廠違規超收垃圾問題。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³⁵，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、環保署已於 104 年 12 月 3 日以任務編組成立「垃圾跨區處理規劃溝通小組」，由該署副署長擔任召集人，專責國內跨區垃圾處理溝通事宜，其具體工作績效如下：
 - (1) 環保署啟動區域合作機制，並召開 16 次督導會議協調，已由北部及鄰近縣市焚化廠協助雲林縣、南投縣處理轄內堆置垃圾分別達 3 萬 7,234 公噸及 4 萬 2,024 公噸。
 - (2) 委外研擬完成「焚化廠效能診斷作業指引」及「焚化廠延役規劃方向指引」等規範，提供地方依循辦理。
 - (3) 促成相關縣市逐步邁向「以量易量（如甲縣焚化廠協助處理乙縣垃圾，乙縣掩埋場負責處理甲縣焚化廠焚化後產物）」及「以量議價」等方式，落實穩定國內垃圾處理區域合作機制。
- 2、環保署業於 105 年 2 月 19 日邀集各地方環保局召開「監察院糾正中部垃圾大戰檢討報告之改善措施」研商會議，經檢討分析後提出「各地方環保局均應訂定具體垃圾減量目標，加強推動資源回收及落實垃圾分類」等多項改進對策。

¹³⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳慶財、李月德、陳小紅、尹祚芊、章仁香；調查案號：105 財調 0007）。

- 3、環保署已於 105 年 2 月 25 日全國環保機關業務協調聯繫會報提出「全國焚化廠營運管理分析及執行檢討報告」，藉由中央與地方溝通協助合作平台，進行整體檢討後，提出「預先規劃年度垃圾處理計畫」、「預先協調焚化廠歲修排程及預先規劃垃圾暫置場所」、「釋出焚化廠處理餘裕量能」、「工業廢棄物處理設施及量能需提升」等多項解決對策與建議事項。105 年 3 月 21 日續函請各地方環保機關依前揭檢討報告應配合事項，提出具體改善措施及落實情形，並持續追蹤。
- 4、為使各縣市「垃圾妥善處理率」符合實際，避免形成垃圾已妥善處理之假象，環保署統計室已持續督促各地方環保局據實填報轄內暫時堆置或貯存之垃圾量。
- 5、臺中市政府針對轄內文山焚化廠已進行總量管制，加強進廠管制與落地檢查，並要求各區清潔隊加強垃圾分類資源回收工作；彰化縣政府已逐年調降收受事業廢棄物進廠比率。
- 6、環保署除督促臺中市政府履行行政契約合作處理垃圾量，並責成南投縣政府與臺中市政府於申請南投縣垃圾轉運經費及臺中市烏日廠建設攤提費時，須檢附雙方已簽訂之「垃圾處理區域合作行政契約書」，以憑辦撥款事宜。藉此持續督促雙方確實履行行政契約內容，如有不履行契約規範情事，該署將暫不撥付相關補助款。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：廚餘回收不如預期案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，全國廚餘回收分離清運系統及多元再利用模式歷經多年推廣並完成建置，惟尚未能有效發揮功能，監察院財政及經濟委員會認為有深入究明之必要，而決議調查。



監察委員履勘地方廚餘及資源回收情形

(一) 監察院調查發現

• 廚餘減量及回收工作尚待加強

自 90 年推動國內廚餘回收工作迄今，國內廚餘占垃圾量之比率未減反增，回收率僅止於 1 成左右徘徊，近 4 年（101～104 年）更呈現下降趨勢，顯示國內相關主管機關未能長期持續就此環保重要課題研訂具體之教育宣導策略與相關獎勵誘因，致廚餘產出量居高不下。反觀同樣與我國推動廚餘回收工作約 10 年餘之韓國，目前回收率已達 9 成以上，顯示國內廚餘回收

工作明顯有加強改善空間。

- **未依規定回收廚餘**

國內家戶廚餘應由各級地方環保執行機關負責回收並公告其分類、收集時間、指定地點及清運方式，迄今卻有部分縣市未依規定確實分類及公告，甚至有部分鄉鎮迄未回收家戶廚餘。對於廚餘回收方式、設備、頻率及地點有無親民與便民並充分周知民眾，攸關民眾觀感及回收成效甚鉅，環保署未充分掌握，亦未列入督導考核項目，肇生屏東縣等部分地區民眾之詬病。

- **未積極管理回收廚餘再利用情形**

國內廚餘平均高達 7 成以上回收再利用作為養豬飼料，雖農委會及環保署咸認此舉可降低豬農飼養成本，尤可協助大量去化廚餘，惟先進國家基於防疫需求，不乏廚餘養豬之禁令，國內專家學者亦對廚餘養豬場所之安全衛生深感憂慮。究竟國內相關法令、標準與實際作法與國際規範是否相符，該等養豬戶高溫蒸煮設備、動物防疫措施及相關設施平時有無確實運作，或僅徒具形式應付檢查，環保署及農委會自應密切合作，依職權積極輔導管理及查明妥處，以確保國人健康安全。

- **有機廢棄物問題**

國內公營廚餘堆肥廠囿於經濟規模、產品通路及異味等問題，致成效難以顯著提升，且養豬頭數漸趨減少，勢將連動降低廚餘需求量，顯示國內廚餘回收工作面臨的窘境。反觀先進

國家為有效解決廚餘等有機廢棄物，早已推動生質廢棄物再利用能源化及快速發酵等先進堆肥技術。國內雖曾試辦活化閒置八里蛋形消化槽等生質廢棄物能源化計畫，卻未見具體成效，環保署自應積極檢討突破相關瓶頸，除宜在目前尚乏焚化爐之縣市設置推廣，並積極輔導協助民間合法廚餘再利用事業克服經營困境，以促進國內再利用市場永續健全發展，確保國內各縣市垃圾與廚餘未來皆得自行妥善處理。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³⁶，監察院函請環保署、農委會檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、環保署已將廚餘生質能源化之推動事項納入「建構綠能永續新世代垃圾處理計畫」，預計 6（106-111）年內完成設置至少 3 座合計日處理量 600 公噸之廚餘生質能源廠。屆時每年將可增加廚餘回收量 18 萬公噸，每年估計產出沼氣之發電量約 2,160 萬度，減少碳排放量 1.13 萬公噸。
- 2、環保署已函請農委會、教育部等中央目的事業主管機關研提「環境教育宣導」、「實地參訪、觀摩學習」、「修正『肥料種類品目及規格』及『國產有機質肥料品牌推薦作業規範』」，將以廚餘為原料製造之雜項堆肥列入國產有機

¹³⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：章仁香、陳慶財、蔡培村；調查案號：105財調 0020）。

質肥料獎勵肥料品目，以協助去化廚餘資源化產品」等相關改進措施，並邀集地方主管機關研商提升廚餘回收效能之具體作法。

- 3、屏東縣車城鄉、滿州鄉及獅子鄉、臺東縣延平鄉、東河鄉及蘭嶼鄉、花蓮縣卓溪鄉等執行機關已在垃圾車加掛廚餘桶回收廚餘，環保署將持續追蹤執行狀況。
- 4、環保署訂定「提升廚餘回收再利用效能督導計畫」，據以督請各執行機關確實做好自主管理工作，並分別召開「研商提升廚餘回收再利用效能有關事宜會議」及「研商一般廢棄物廚餘回收再利用相關事宜會議」，要求各縣市政府督促所屬執行機關落實廚餘回收工作，並將地方推動廚餘回收再利用績效列入地方環保機關績效考核項目。
- 5、環保署已按季追蹤地方函報廚餘堆肥場之操作營運情形，除對效能不彰之廠場函促改善外，並持續派員赴各地方廚餘堆肥場訪查，要求廠場設備正常運作。累計 104 及 105 年已督導訪查 114 場次，公有廚餘堆肥場操作效能業由 103 年之 70.6%，提升為 105 年之 80%。
- 6、農委會及各級農業主管機關已依畜牧法及動物傳染病防治條例相關規定，輔導各收受熟廚餘之養豬場落實蒸煮、記錄、飼養管理、動物防疫及污染防治等工作，以確保國人食肉衛生安全，並已責成地方政府落實調查、輔導及查核登記作業。105 年度共查核廚餘養豬場 386 場次，其中 6 場有缺失，均已函請轄管之直轄市、縣市動物防疫機關完成輔導改善。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：科技工業區遭非法掩埋廢棄物

據審計部 103 年度臺南市地方總決算審核報告，原臺南縣政府及臺南市政府對轄管土地遭非法掩埋廢棄物，未本機關職責積極查處污染行為人，且明知土地遭非法掩埋廢棄物，卻未於規劃工業區設置地點時列入評估因素及早因應，致增加鉅額開發成本 3 億餘元。監察院地方政府年度總決算審核報告審議小組認有深入瞭解之必要，而決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 疏未管理及查處

原臺南縣都市計畫農業區近達 2 公頃農地長期遭違法堆置、開挖砂石及掩埋廢棄物，惟地方政府疏未管理及查處，俟司法機關與地主自 93 年起相繼函知及向該府陳情後，該府始獲悉系爭土地疑涉有「挖掘取土、巨大坑洞、掩埋廢棄物」等諸多違法情事，但仍未究明妥處，僅裁處最輕之罰則，甚至命陳情人自訂開挖日期並自行僱請開挖機具，難獲取民眾正面觀感。

原臺南縣政府及臺南市政府未積極查處違法行為人並究明清理責任，亦未列管追蹤司法機關偵審結果，致轄管法院判決



監察委員履勘非法掩埋廢棄物場

確定後逾 5 年餘，遲至審計部臺南市審計處告知後，始獲悉刑事判決結果；復又遲延半年餘，方命污染行為人清理，行事消極。

- **明知遭非法掩埋卻疏未因應**

原臺南縣政府自 93 年起即知系爭非法掩埋情事，然至 94 年該府規劃開發設置該工業區時，竟未追查廢棄物清理責任，且未將地下埋有不明廢棄物可能肇生之污染程度不確定風險納入用地範圍評估及預測考量因素，更未依土地徵收規定實地勘選、調查及勘測系爭非法掩埋情事。

- **強化橫向聯繫遏阻不法**

經調查統計發現，各地方政府轄內類似臺南市永康科技工業區於土地徵收前即遭非法掩埋廢棄物計有 31 案、123 處面積逾 53 公頃土地，其中不乏不肖污染行為人獲取挖掘砂石、回填廢棄物等暴利後，再向政府領取土地徵收補償費用，後續所衍生鉅額之污染外部成本及清理經費則由全民買單。行政院應督促內政部及環保署本於政府一體原則，積極健全相關法令及橫向聯繫管制機制，以遏阻不法，確保民眾權益。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³⁷，監察院函請行政院督飭所屬檢討改

¹³⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳慶財、李月德；調查案號：105 財調 0013）。

進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺南市政府為防止類似本案廢棄物非法棄置事件再次發生，除已強化清運車輛 GPS 勾稽管制之源頭管理措施，以及印製宣傳單委請媒體協助傳播外，並成立聯合稽查小組，稽查轄內遭非法廢棄物掩埋列管場址、高潛勢場址及重點場址。
- 2、臺南市政府已檢討於非法棄置案件移送司法機關後，錄案列管並定期查詢判決結果，倘超過 2 年查無判決結果，將函請司法機關協助說明。此外，該府經濟發展局針對該工業區尚未完成廢棄物清理之土地（B 區車行段），已於 105 年 9 月完成地下水監測井之增設，並納入後續該工業區每季環境影響評估之環境監測項目。
- 3、內政部於 105 年 11 月 30 日函知相關機關，未來需用土地人倘於核准徵收後，始發現土地遭非法掩埋廢棄物情形時，應於該部「土地徵收管理系統」登錄案內土地遭掩埋廢棄物相關事項，並立即將發現廢棄物之位址、地號、相片等資料，函送當地環保機關，且副知內政部。再由環保機關追究後續相關責任，並將資料登錄「廢棄物非法棄置案件管理系統（IDMS）」，以利後續列管追蹤。
- 4、內政部已於徵收或區段徵收計畫之審核作業時，依土地徵收條例第 13 條規定之審查事項落實審查，以促使環境保護及國土永續發展等政策目的之實現。臺南市政府地政局則於 105 年 5 月 4 日函請該府相關單位於辦理土地徵收前

，應先進行勘查。
本案監察院已函請行政院督促所屬積極追蹤列管。

監察院調查案例：國家藥用植物園興建計畫停滯案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，衛福部國家中醫藥研究所（下稱中醫所）辦理國家藥用植物園（下稱國家藥園）興建計畫停滯多年，任令已完成設施損壞及大面積國有土地長期閒置，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

（一）監察院調查發現

• 人力與專業不足

中醫所自始即在承辦人力與專業條件不足下，辦理國家藥園興建；又因相關人員未盡職務上應有之注意，以降低興建工程對水土保持所造成之不良影響，屢被水土保持機關裁處，未能適時改善諸多缺失，並妥善維護已完工部分之水土保持，浪費行政資源。

有關第二期工程爭議，雖經立法院決議循法律途徑，交由法院審理，然仍可研擬其他因應作為，以維護水土保持，避免產生更多問題。

• 未督促承商落實水土保持

第二期工程停工多年，農委會水土保持局（下稱水保局）雖曾於 102 年 3 月 13 日召開會議決議不予廢止其簡易水土保持

計畫，然現勘時發現部分路基有掏空、毀損、鋼筋外露、裂隙、邊坡蝕溝、土石滑落、排水溝阻塞及銜接不良等缺失。另已施作之路型、邊溝、擋土設施等與原核定簡易水土保持計畫內容不符，中醫所對於國家藥園興建工程中已完工之園區設施，近 10 年之管理維護確有不足。



監察委員現勘國家藥園

- 宜具體評估開發效益

國家藥園現行用地之先天地理環境不佳，座落地質敏感且位於基隆河水源水質水量保護區。而中草藥苗圃面積僅約 840 平方公尺，是否仍具開發效益，宜請衛福部再予評估，並妥善

規劃未來發展方向，慎研配套管理維護措施。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹³⁸，監察院函請衛福部督促中醫所檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、衛福部函復，中醫所於 92 年 5 月起，主管機關（教育部）對該所實施總量管理及出缺不補，故自 92 年都以聘僱人員接替，異動頻繁且多已離退。由於對工程人員的迫切需求，爰於 102 年 7 月爭取編列 1 名薦任職技正，104 年 12 月已商調 1 名具專業背景及實務經驗之結構技師一起參與後續工程。經衛福部施工查核小組辦理工程查核，無扣點情事，且評列為甲等；另水保局多次進行水土保持計畫施工中檢查，亦符合相關規定。
- 2、目前中醫所除加強查核清潔人員簽名是否符實，另備查驗紀錄表記載每月查驗過程及結果，同時配合現行國家藥園工程水土保持變更設計工程進行，由專責人員每週至少一次親赴藥園查核工程進行及環境維護狀況。此外，持續結合中華電信 Video Server 及寬頻網路，於藥園進行 24 小時雲端監錄，隨時掌握藥園狀況，使管理更有效率。藉由利用上開監視器畫面及網路，不定期監視園區動態情況，並

¹³⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：蔡培村、李月德、楊美鈴；調查案號：105 內調 0014）。

用網路連線請駐園人員回報藥園現況及當日工作內容。

- 3、國家藥園基地位於水源水質水量保護區，又經濟部於 104 年 8 月 26 日公告「山崩與地滑地質敏感區」，藥園基地內有大面積為前開公告區，且園區內坡度低於 20% 者僅占 2%，致可作為苗圃使用面積僅 840 平方公尺，其表土深度僅有 10 公分，加上氣候多雨不利中草藥培育，另有水文交通等因素，確實無法開發為國家藥園應有的樣貌。環保署指示，若進行第三期工程，須將原一、二期開發範圍整體納入環境影響評估範疇，而第三期工程位處經濟部公告之「山崩與地滑地質敏感區」，依地質法規定，應於申請土地開發前進行基地地質調查及地質安全評估，此需進行地質鑽探作業，相關費用所費不貲；加以需辦理環境影響評估相關作業，恐得耗費多年時間及投入可觀費用。綜上考量，衛福部將不再規劃其他開發行為，俾維護藥園基地最重要及最基本的水源水質水量保護功能，並強化已開闢之步道安全維護，妥善規劃發揮教學研究等功能。對於尚未開發之藥園北側基地將歸還國產署接管，該署北區分署與中醫所已於 105 年 2 月 23 日完成現勘，衛福部將配合國產署續辦相關歸還作業。
- 4、為活化藥園現有步道設施及中草藥栽種，衛福部將督促中醫所發揮藥園教學、復育及精進研究功能，相關作為包括：
 - (1) 中醫所於 104 年 3 月 11 日辦理國家藥園開幕及對外開放，採預約方式提供藥學、農藝、森林等學系及教學研究使用，教導民眾正確辨識中藥及珍惜天然藥用植物，104 年共辦理 14 場次，參觀者達 218 人次。105 年將規

劃於步道兩側平緩區塊栽種傳統四氣五味的中草藥，並和現代藥化藥理的科學研究成果互相呼應。

- (2) 配合水保局建議，中醫所提報藥園工程水土保持變更設計，由衛福部於 103 年 3 月 24 日函轉水保局審查，經該局召開 4 次審查會議後，於 104 年 4 月 15 日同意在案，所需工程經費亦獲行政院同意動支第二預備金 1,469 萬元支應。前開工程已於 104 年 6 月 11 日發包簽約，屆時將擴大開放參觀範圍及對象，以推廣中草藥相關知識。
- (3) 為促進中草藥種源交流，中醫所於 104 年 5 月 29 日與「行政院農業委員會花蓮區農業改良場」簽訂合作協議書，雙方進行當歸、黃芩、紫蘇子、茺蔚子、牽牛子、菟絲子等 40 餘種中草藥種源交流，105 年 3 月 14 日與「行政院農業委員會臺東區農業改良場」合作，持續進行中草藥交流。
- (4) 中醫所復育 4 種植物組織培養物種，成功復育第一批在藥園繁殖的種子，包括白英、鈕仔茄、黃水茄、雙花龍葵，並進行第一代的繁殖。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆評析

由於氣候系統受到干擾，許多極端氣候產生頻率也增加，包括熱浪、劇烈降水、乾旱地區增加。此外，氣候變遷可能對國家整體國土環境造成衝擊，聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）建議各國政府應確認

永續發展願景，並釐清現有問題，在氣候變遷風險下，國家應站在至高點，界定面對問題之優先順序，擬訂調適政策方向與目標。換言之，國家應有氣候變遷調適政策綱領，並評估環境脆弱度、風險及承載能力¹³⁹。

我國地處西太平洋，乃颱風、地震高頻率區，故臺灣產生洪、澇災之風險相對較高，且對水庫系統也有衝擊。在經濟部分，除對農業有影響外，對金融、保險、醫療及觀光業都可能產生產業型態的改變¹⁴⁰。本章摘錄監察院 2016 年調查集水區山坡地水土保持及污水下水道第四期建設計畫兩案，經監察院調查後，相關主管機關已進行各項改善推動事宜，包括督促推動 13 座重要供水且淤積潛勢高者水庫之延壽策略，督導各縣市成立下水道專責單位及增補人力辦理下水道業務等。

工業革命後，雖帶來人類進步文明的生活，但也同步帶來各式污染與危害。公害產生大自然的破壞現象已逐漸受到人權團體之重視，尤其部分公害所帶來的危害，已非單純醫療上的處置就能得到救濟，而須根除造成環境污染的源頭；又隨著化學工業的發展，其製造物已難以透過自然分解而還原於大自然（如塑膠）¹⁴¹，甚至可能嚴重影響人民生存與健康權。本章收錄監察院調查多個縣市陷入垃圾大戰、廚餘回收不如預期及科

¹³⁹ 陳亮全、周仲島，〈劇烈氣候變異與臺灣風險的形構〉，《全球風險環境的形構－氣候變遷對臺灣總體安全的衝擊》，2010 年，頁 44-46。

¹⁴⁰ 陳泰然、趙恭岳、蕭代基、鄒倫，〈氣候變遷與全球風險環境的形構〉，《全球風險環境的形構－氣候變遷對臺灣總體安全的衝擊》，2010 年，頁 9-10。

¹⁴¹ 大須賀明（林浩譯），《生存權論》，臺北：元照出版公司，2001 年，頁 247-248。

技工業區遭非法掩埋廢棄物等三案，均涉及垃圾與廢棄物之處理，我國相關政府部門應善盡把關與教育的責任，積極思考污染防治政策。另調查國家藥園興建計畫停滯案，發現中醫所辦理國家藥園興建計畫，因該區先天地理環境不佳，加以座落基隆河水源水質水量保護區範圍內，實不宜進行大規模開發。經監察院調查後，主管機關積極面對上開土地先天問題，而改以規劃教學研究等功能；另將尚未開發之基地歸還國產署，讓國土做最有效的運用，同時強化國土安全及水源地之保育。

第十一章 社會保障

隨著資本主義發展，往往擴大貧富不均的問題；而差別性待遇是否具備正當性，也成為重要的社會議題。為降低階級對立性，並提升全民福祉，社會保障概念應運而生。社會保障係由國家透過政府與人民合力建置的社會架構，確保所有國民都能獲得基本生活的保障¹⁴²。世界人權宣言將社會保障確認為一種人權，於第 22 條指出：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障」；第 23 條第 1 項「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」、同條第 3 項「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」，此包含對「一般人的社會服務」、「特定人的社會扶助」之規定。後來，這項權利被納入了一系列的國際人權條約和區域性人權條約。一般而言，社會保障包含社會保險或保障機制，乃國家幫助人民面對失業、疾病、事故、衰老、死亡等社會風險，或是保障基本的生存資源如教育、醫療等¹⁴³。國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）定義社會保障乃針對疾病、生產、勞動災害、身心障礙、老年、死亡等之所得喪失或重大減少所生之經濟性或社會性窮

¹⁴² 葉至誠，《年金制度與社會保障：臺灣與世界主要國家制度的介紹》，臺北：自行出版，2016 年，頁 21。

¹⁴³ 維基百科，《社會保障》，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>，最後查詢日期：106 年 8 月 7 日。

困，由國家提供保護，並及於醫療照護及對育兒家庭之援助¹⁴⁴。

社會保障範圍甚廣，舉凡老人、兒童、身心障礙、失業、重病、貧困者皆得為社會保障之對象¹⁴⁵，故社會支出應如何分配及給付，往往成為政府規劃社會福利制度的重點。至於其構成，又可分為：（一）透過分散風險，以填補因生活危險事故所造成之經濟損失，即保險原理；（二）對無法維持最低生活而又未受社會保障者，提供生計、醫療等救濟，即扶助原理；（三）以一般性方式提供撫卹或津貼之扶養或給予，即福利原理¹⁴⁶。社會保障法自 20 世紀後半在先進國家中發展成熟，部分開發中國家亦強調社會保障，惟各國對社會保障理解存在許多差異。不過，社會保障勢必造成社會支出之擴大，故為各先進國家財經政策與公共支出之重要課題。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第九條

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

聯合國人權事務委員會於 2007 年之第 39 屆會議，針對社

¹⁴⁴ 許志雄，〈社會保障法概說〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 48-49。

¹⁴⁵ 蔡茂寅，〈社會保障法概說〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 47-50。

¹⁴⁶ 蔡茂寅，〈社會保障法概說〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 50-51。

會保障的權利（經濟社會文化權利國際公約第 9 條）通過第 19 號一般性意見，指出當人們面臨無法充分實現經濟社會文化權利國際公約所賦予權利的困境時，社會保障的權利對於確保所有人的尊嚴極為重要。社會保障的權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼，以保護人們免於（一）因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；（二）無法負擔醫療；（三）無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。

根據經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 1 項，締約國必須盡最大能力採取有效措施，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障權利。至於社會保障權利的規範性內容，一般性意見提及社會保障制度應該包括健康服務、疾病、長者、失業、職業傷害、家庭和兒童支持、產婦、身心障礙、遺屬和孤兒等 9 種主要的社會保障。在運用上，締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利（經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項）以及男女平等享有權利（第 3 條）。因此，國家實現經濟社會文化權利國際公約之社會保障權利時，應禁止以種族、膚色、性別、年齡、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況（包括愛滋病毒／愛滋病）、性傾向以及公民、政治、社會或其他身分為由，進行任何直接或間接的歧視，否則將損害人民平等享有或行使社會保障的權利。

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，其中第 152 條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女與兒童」、第 155 條「社會保險、社會扶助與救濟」、第 156 條「保護

母性、婦女與兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。尤其第 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。」此外，憲法增修條文第 10 條第 5 項有關「推行全民健康保險，促進現代和傳統醫藥之研究發展」、第 7 項有關「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項有關「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」、第 9 項有關「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項有關「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，均反映我國對社會保障之重視。

一、保障身心障礙者

世界人權宣言確認人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。身心障礙者顯然有資格享受經濟社會文化權利國際公約確認的一切權利。此外，只要有必要提供特殊待遇，締約國就應採取措施，盡最大可能利用所擁有的資源，使身心障礙者能夠在享受經濟社會文化權利國際公約明確規定的權利方面，克服身心障礙帶來的種種不利因素。

對身心障礙者法律上和事實上的歧視由來已久，且有各種形式。有的歧視明顯使人反感，如剝奪受教育的機會；也有「難以察覺」的歧視，如通過設置實際和社會障礙來隔離和孤立某些人。由於忽視、無知、偏見和不正確的推斷以及排斥、區分或隔離，身心障礙者往往無法在與正常人平等的基礎上行使

其經濟、社會及文化權利。該等歧視往往影響身心障礙者在教育、就業、住房、交通、文化生活、進入公共場所和享受公共服務等權利，應予避免。又因各國政府日益重視以市場為基礎的政策，聯合國人權事務委員會在 1994 年第十一屆會議，針對身心障礙者提出第 5 號一般性意見，並指出締約國應使公營部門和民營部門都能在適當限度內受規章條例的約束，以確保身心障礙者得到公平待遇。各國有必要「採取行動，提高社會對身心障礙者及其權利、需要、潛能和貢獻的認識」。

反歧視措施應本於身心障礙者和非身心障礙者權利相等的原則，一切資源的利用均須確保每個人有平等參與之機會，包括確保身心障礙者得到一切社區服務。此外，各國應確保向那些由於身心障礙或與身心障礙有關的原因而暫時喪失了收入或減少了收入，或得不到就業機會的身心障礙者提供適當的收入補助。這種補助應反映特殊協助之需要與身心障礙有關的其他費用；又補助應儘可能涵蓋負責照顧身心障礙者的人士（多數為婦女），包括身心障礙者的家庭成員，由於他們協助的角色而往往急需得到資助。

將身心障礙者置入一些機構，除非有必要的理由，否則不應取代對身心障礙者的社會保障和收入補助之權利。

配合經濟社會文化權利國際公約第 10 條（保護家庭、母親和兒童），以身心障礙者而言，應盡一切努力使身心障礙者（在其願意的情況下）與其家人一起生活。第 10 條也意味著，根據國際人權法一般原則，身心障礙者有權結婚並擁有自己的家庭。這些權利常常被忽視或剝奪，尤其精神障礙者。在此種情況下，應對「家庭」一詞作廣義解釋，並應在解釋時考慮到當

地恰當的習慣用法。締約國應確保法律、社會政策和做法不阻礙這些權利的實現。身心障礙者應得到必要的諮詢服務，以行使和履行其在家庭中的權利與義務。

身心障礙婦女也應有權在生育和妊娠方面得到保護和支助，不得剝奪身心障礙者過性生活、保持性關係和生兒育女的機會。事先未徵得身心障礙婦女同意而使其絕育或流產，都嚴重違反經濟社會文化權利國際公約。

身心障礙兒童特別容易遭受剝削、虐待和遺棄，因而按照經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 3 款的規定，有權受到特殊保護。

就經濟社會文化權利國際公約第 11 條享受適當生活程度的權利部分，除應確保身心障礙者得到充分的食物、出入方便的住房和其他基本資料外，還須確保對身心障礙者提供支持性服務，如輔助器具，以協助他們提高日常生活的獨立能力。得到適當衣著的權利對身心障礙者來說也特別重要，因為身心障礙者在衣著方面有特殊需要，落實這項權利能使其在社會中充分和有效地發揮作用，且應以充分尊重人權的方式提供相關協助。同樣，應顧及身心障礙者得到適當的住房，包括出入方便的住房權利。

針對經濟社會文化權利國際公約第 12 條身體與精神健康的權利，各國應確保身心障礙者特別是對幼兒和兒童，如同其他社會成員一樣，在同一系統內提供同樣水準的醫療護理。身體與精神健康的權利也意味著身心障礙者有權得到並獲益於相關醫療和社會服務，包括矯正裝置，使身心障礙者無需依賴別人，並支持其融入社會。同樣，應向身心障礙者提供康復服務，

使其達到最佳的獨立和功能水準。在提供所有服務時，有關人員應充分尊重身心障礙者之權利和尊嚴。

※國際人權規約※

• 經濟社會文化權利國際公約第十條

本公約締約國確認：

- 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二、母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

• 經濟社會文化權利國際公約第十一條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別

及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

• 經濟社會文化權利國際公約第十二條

- 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

• 身心障礙者權利公約第一條

本公約宗旨係促進、保障與確保所有身心障礙者充分及平等享有所有人權及基本自由，並促進對身心障礙者固有尊嚴之尊重。

身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官長期損傷者，其損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者與他人於平等基礎上充分有效參與社會。

• 身心障礙者權利公約第四條

1、締約國承諾確保並促進充分實現所有身心障礙者之所有人權與基本自由，使其不受任何基於身心障礙之歧視。為此目的，締約國承諾：

- (a) 採取所有適當立法、行政及其他措施實施本公約確認之權利；
- (b) 採取所有適當措施，包括立法，以修正或廢止構成歧視身心障礙者之現行法律、法規、習慣與實踐；
- (c) 於所有政策與方案中考慮到保障及促進身心障礙者之人權；
- (d) 不實施任何與本公約不符之行為或實踐，確保政府機關和機構之作為遵循本公約之規定；
- (e) 採取所有適當措施，消除任何個人、組織或私營企業基於身心障礙之歧視；
- (f) 從事或促進研究及開發本公約第 2 條所定通用設計之貨物、服務、設備及設施，以儘可能達到最低程度之調整及最少費用，滿足身心障礙者之具體需要，促進該等貨物、服務、設備及設施之提供與使用，並於發展標準及準則推廣通用設計；
- (g) 從事或促進研究及開發適合身心障礙者之新技術，並促進提供與使用該等新技術，包括資訊和傳播技術、行動

- 輔具、用品、輔助技術，優先考慮價格上可負擔之技術；
- (h) 提供身心障礙者可近用之資訊，關於行動輔具、用品及輔助技術，包括新技術，並提供其他形式之協助、支持服務與設施；
 - (i) 促進培訓協助身心障礙者之專業人員與工作人員，使其瞭解本公約確認之權利，以便更好地提供該等權利所保障之協助及服務。
- 2、關於經濟、社會及文化權利，各締約國承諾儘量利用現有資源並於必要時於國際合作架構內採取措施，以期逐步充分實現該等權利，但不妨礙本公約中依國際法屬於立即適用之義務。
 - 3、為執行本公約以發展及實施立法及政策時，及其他關於身心障礙者議題之決策過程中，締約國應與代表身心障礙者之組織、身心障礙者，包括身心障礙兒童，密切協商，以使其積極涉入。
 - 4、本公約之規定不影響任何締約各國法律或對締約各國生效之國際法中任何更有利於實現身心障礙者權利之規定。對於依據法律、公約、法規或習慣而於本公約締約各國內獲得承認或存在之任何人權與基本自由，不得以本公約未予承認或未予充分確認該等權利或自由為藉口而加以限制或減損。
 - 5、本公約之規定應延伸適用於聯邦制國家各組成部分，無任何限制或例外。

• 身心障礙者權利公約第五條

- 1、締約國確認，在法律之前，人人平等，有權不受任何歧視地享有法律給予之平等保障與平等受益。
- 2、締約國應禁止所有基於身心障礙之歧視，保障身心障礙者獲得平等與有效之法律保護，使其不受基於任何原因之歧視。
- 3、為促進平等與消除歧視，締約國應採取所有適當步驟，以確保提供合理之對待。
- 4、為加速或實現身心障礙者事實上之平等而必須採取之具體措施，不得視為本公約所指之歧視。

監察院調查案例：身心障礙者支持功能不足

104 年接連發生許多人倫悲劇，先是臺北市 1 名何姓父親（下稱何父）因家人為照顧患有腦性麻痺的兒子（下稱何男），20 年來心力交瘁，累積壓力瞬間崩潰而親手掐死其兒子（下稱案例 1）。接著，高雄市發生 1 名黃姓男子（下稱黃男）不堪長期照顧因車禍傷及腦部以致失智、行為脫序的父親（下稱黃父），失控將黃父毆打成傷，嗣於黃父住院期間，為制止父親半夜吵鬧，遂以繃帶封嘴導致黃父窒息死亡（下稱案例 2）。在社會資源尚稱充足的現今，竟發生類此慘劇，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 家庭缺乏支持協助又不堪負荷

案例 1 中，臺北市政府社會局所屬的士林北投區身心障礙者資源中心（下稱身障資源中心）與居家服務單位間橫向聯繫不足，評估及處置作為流於形式，使何家苦於何男照顧問題，始終未能獲得適當的協助。又何男從臺北市立啟智學校高職部畢業後，全天在家，乃最需要照顧人力，但士林北投區身障資源中心與居家服務單位僅憑 1 次電話聯繫結果，即認為何家可獨力照顧何男及自行求助而草率結案。之後又未追蹤並有效提供相關福利服務資訊，未知何家實際需求及困難，何家亦無從尋求適切的服務與協助。

案例 2 中，黃男不堪長期照顧因車禍傷及腦部以致失智、行為脫序的父親，於 104 年 1 月 6 日失控將黃父毆打成傷。高雄市政府社會局接獲醫院通報後，明知黃男恐至醫院照顧黃父，卻未能提高警覺，僅以 1 次電話聯繫，即率爾認定黃父安全無虞，殊不知黃男因不堪長期照顧負荷而早已對其父親多次施暴，致日後發生黃男於醫院病房內看顧黃父時，因無法忍受黃父又不斷吵鬧，遂持彈性繃帶將黃父封嘴窒息死亡的悲劇。

• 支援機制不足

案例 1 的何男患有腦性麻痺，生活無法自理，於 103 年 7 月從臺北市立啟智學校高職部畢業後，未再升學，全天在家。該校既未依法召開轉銜會議，亦未通知該市主管機關進行長照服務需求評估，又未依規定完成轉銜通報程序，並持續追蹤 6

個月，致使何男畢業後未獲適當的協助，何家承受莫大的照顧壓力。此外，何男於 103 年 2 月至 7 月因居家服務人力不足而被頻繁轉換 3 家居家服務單位，轉換單位過程中又缺乏服務交接機制，致使何男及其家庭需要不斷適應不同的居家服務員，服務關係的建立相對不穩定；而臺北市居家服務人力 103 年離職率高達 20.04%，流失情形嚴重，衛福部及臺北市政府社會局宜研擬因應對策。

案例 2 的黃父於 103 年 7 月 30 日因車禍傷及腦部，至義大醫院住院治療，出院後，日常生活逐漸出現失智、胡言亂語、重複為不當舉止等情形，同住的 3 名兒子日間須工作，夜間又得照護黃父，承受莫大壓力。黃父於 103 年 8 月 19 日至 11 月 18 日曾 5 次至義大醫院門診追蹤，但該醫院卻始終未能覺察黃父病況及黃家遭遇的困難，進而主動轉介社政單位提供協助。104 年 1 月 6 日黃男因不堪黃父一再吵鬧，遂徒手將黃父毆打成傷，黃父送至義大醫院住院治療，該醫院明知黃父遭黃男施暴並通報高雄市政府社會局，卻未能提高警覺並積極採取保護措施，任由黃男於病房繼續照顧黃父，致生憾事。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁴⁷，監察院糾正臺北市立啟智學校、臺北市政府社會局、高雄市政府社會局，並函請衛福部、臺北市政府社會局檢討改進。

¹⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；調查案號：105 內調 0001）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、臺北市立啟智學校對於高職部即將畢業的學生，均於期限內召開轉銜會議，並邀相關人員共同與會，研擬轉銜服務計畫，並依個案需求通知主管機關進行長照服務需求評估及提供相關服務。此外，該校為落實轉銜通報及追蹤，已明定分工與流程：(1) 個案畢業前一個學期，由導師於特殊教育通報網填報轉銜資料後，由教務處進行轉銜通報作業；個案畢業後由導師定期追蹤，第 1 年內，每 3 個月進行 1 次追蹤；第 2 年則進行 2 次追蹤。(2) 針對未繼續升學者，該校將名冊併同個案轉銜資料函送社政單位提供福利服務。
- 2、截至 105 年，臺北市政府社會局已設置第 13 家社區日間作業設施，並將持續設置，包括 106 年於南港區、士林區及信義區各增設 1 家；107 年於文山區、內湖區、中山區及萬華區各增設 1 家；108 年於大同區及內湖區各增設 1 家，109 年於文山區、中山區及北投區各增設 1 家，另將增設 1 處日間機構。
- 3、衛福部為加強各地方政府重視身心障礙者個案管理服務，已將身心障礙者個案管理服務列入一般性補助款指定辦理施政項目，並透過社福績效考核機制，將「生涯轉銜服務」與「個別化服務」列入考核指標。
- 4、高雄市政府社會局已研擬「高雄市老人家庭暴力案件網絡合作注意事項」，確定各網絡單位處理原則及合作機制。另為檢視各網絡合作機制落實情形及改善措施實際辦理狀

況，該局再於 105 年 2 月 18 日召開網絡合作研商會議，檢視各單位推動落實作法及精進作為。此外，為協助遭受家庭暴力受傷老人於醫療院所住院期間，經評估主要照顧者有施暴之虞，與家屬協調仍無合適照顧人力，社政單位即啟動緊急聘請看護替代施暴者照顧機制，以提供是類被害人完整看護機制，維護其人身安全。

- 5、高雄市政府衛生局為使有需求的家庭能夠及時獲得長照或相關福利服務措施，將出院準備服務，納入醫院督導考核項目。倘若醫院知悉或經初步評估病患有長照需求時，應主動提供協助或轉介長照等相關福利服務資源。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：關懷安全機制不足造成人倫悲劇案

104 年 11 月間 1 對李姓母子（分別為 72 歲及 47 歲，下稱李母、李男）陳屍家中 2 個月無人知曉，直到 104 年 11 月 19 日台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）人員前去斷電並通知警方到場處理後，才赫然發現 2 人已腐壞的屍體（下稱案例 1）；同年 11 月 11 日臺中市 1 名 30 歲的林姓女子（下稱林女）患有精神疾病，疑因照顧中風的母親（下稱林母）不堪負荷，遂將母親推落大排致死（下稱案例 2）。面對高齡化社會的來臨，臺中市政府及相關機關針對失能老人及身心障礙者等弱勢家庭，有無建立協助與照顧措施？政府權責單位有無充分宣導福利措施？對於弱勢家庭的需求及困難，是否有預警通報機制，

以防杜不幸悲劇發生？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現

• 關懷訪視流於形式

案例 1 中，李母是重度多重身心障礙的老年榮民遺眷，長久以來由李男獨力照顧，家計重擔也全落在李男身上。但臺中市后里區公所里幹事任職 5 年來從未訪視案家，退輔會所屬的臺中市榮民服務處（下稱臺中榮服處）在多年訪視過程中也未主動通報社政單位介入協助，臺中市政府社會局早在 95 年 3 月間即接獲民眾通報，竟以「個案失去聯絡達 6 個月以上」為由，結案處理。104 年 10 月 23 日台電公司人員因案家積欠電費多時且鄰居也久未見該對母子，便報警處理，但臺中市政府相關機關單位協調分工混亂、相互推託，以致當時未能察覺母子 2 人早已身亡，直到 11 月間 2 人腐壞的屍體才被發現。顯示機關單位間各自為政、流於形式的訪視服務，使得李姓母子明明面臨困境，卻未能獲得適當的協助。

• 社會安全機制未發揮作用

案例 2 中，林母於 103 年 9 月間中風後，失能狀況嚴重，生活無法自理，領有重度身心障礙證明，由林女全職照顧。但林女為精神病患，也領有身心障礙證明，並有多次自殺未遂的紀錄，照顧林母倍感壓力。臺中市政府社政及衛政單位在訪視服務過程中，也是各自進行輔導關懷，欠缺資訊交換及連繫機

制，訪視作為更是流於形式，且對於案家所面臨的多項福利服務需求，只透過電話持續追蹤，缺乏具體協助作為及連結相關資源，致案家未能獲得相關協助及服務資源。此外，臺中市政府衛生局對於林女患有憂鬱症並一再發生自殺行為，是分別由多個不同單位各自進行心理諮商及關懷訪視，彼此間未能協調連繫合作，訪視作為也流於形式，又欠缺督導機制，使得個案自殺歷程及精神疾病狀況在不同的服務體系中，被切割成片斷，造成社會安全機制未能發揮。

• 未依程序核發慰問金

本案李母是貧困的老年榮民遺眷，但 104 年臺中榮服處未依規定辦理中秋節慰問金核發作業，任由 1 名服務組組長擅自決定剔除李母的領取資格，且在本案發生之後，竟杜撰謊言稱是因 104 年度預算不足所致，並發送新聞稿給媒體報導，企圖搪塞卸責，甚至在監察院不預警履勘時，又再以前述謊言應付。經現場調閱會議紀錄並加以詢問後，該處才坦承實情。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁴⁸，監察院糾正臺中市政府、臺中榮服處，函請衛福部檢討改進；另函請臺中市政府及退輔會議處失職人員。

¹⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、尹祚芊；調查案號：105 內調 0071）。

(三) 政府機關改善情形

1、臺中市政府

- (1) 加強督導里幹事服勤，每月由民政課長不定時至里辦公處查看里幹事服勤狀況；里幹事另填寫家戶訪問表之書面紀錄，由區公所民政課長及社會課長核章，並由社會課長就訪視內容，視個案狀況予以辦理相關資源協助。另民政局修正「臺中市里幹事服勤及工作考核要點」，並將里幹事服勤及工作內容，納入每年辦理公所民政業務考核項目，以落實督導里幹事訪視及各項業務。
- (2) 區公所針對收到永久身心障礙手冊換證民眾，發文通知後 2 個月內未前往換證者，主動以電話再次通知，若仍未能完成，由里幹事直接將換證資料送達身心障礙者家中，並瞭解案家狀況，提供必要的協助。
- (3) 結合民政、社政、衛政單位試辦「愛鄰守護計畫」，關懷訪視社區弱勢族群，必要時協助轉介各局處服務資源，強化社區基層發掘及通報機制。
- (4) 訂定身心障礙轉銜通報等流程及受理窗口，明定社會局所屬的身心障礙者生涯轉銜通報中心於受理通報後 4 個工作天內回復通報單位。社會局另於委託契約明定業務督導及績效評估機制，並訂定「臺中市身心障礙者生涯轉銜暨個案管理工作指導手冊」，監督受委託單位，除進行抽案查核外，並由專家學者逐案進行個案研討及提供改進意見限期改善；並自 106 年起將社工完成報告陳核時間、督導批閱時間及後續追蹤機制時效等納入品質

監督項目。

- (5) 加強社衛政合作機制，衛生局於每月 15 日前將列管精神病患提供社會局比對是否已領有身心障礙手冊，以便提供身心障礙福利服務。遇有特殊個案啟動個案合作機制。截至 105 年 12 月底前社區資源中心回報已有 75 案與公衛護士或社區關懷訪視員聯繫，針對有共訪需求或案家狀況等進行討論。
- (6) 加強衛生局、衛生所及委外單位橫向聯繫，並設置單一窗口以利業務聯繫或資料查閱。另修訂「自殺未遂個案開結案標準」，增修自殺未遂個案 6 次追蹤訪視中至少要有 2 次面訪，並列入 106 年「精神疾病暨自殺通報個案管理計畫」。

2、臺中榮服處

- (1) 105 年 5 月 6 日函請臺中市政府社會局就須協助管制案件，轉知該處配合辦理。
- (2) 辦理「榮民代表懇談會」及「服務網座談會」，邀請臺中市政府社福、長照、衛生、勞工及內政部移民署中區事務大隊等單位參與。
- (3) 檢討主管缺失部分，分別對副處長、輔導組組長、責任區輔導員申誡 1 至 2 次；另單位主管及服務組組長加重懲處，分別記申誡 2 次。

3、衛福部

- (1) 補助長期照顧管理中心人力及訓練，加強照顧管理專員發掘及轉介個案。衛福部已核定 106 年照管人力 971 人，較 105 年新增 618 人。

- (2) 105 年 4 月 1 日起，新增支付標準「出院準備及追蹤管理費」，鼓勵醫院做好出院準備及出院後追蹤諮詢優質服務，減少出院病人短期內再急診或再住院。
- (3) 已完成精神照護資訊管理系統、自殺防治通報系統與高風險家庭資訊系統部分欄位的介接工作，可合併掌握兒少保護、家庭暴力及高風險家庭等個案。若有新增通報個案、再通報訊息或個案的資訊變動，各系統可經由資訊共享方式，更新個案最新動態，使第一線人員掌握轄區個案多重身分訊息及最新資訊。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

二、老人安養

1991 年聯合國大會通過了「聯合國老年人原則」，共分五節，均與經濟社會文化權利國際公約確認的各項權利密切相關。這些原則包括：（一）獨立：包括獲取食物、水、住所、衣著和保健的機會。除這些基本權利外，還應享有從事可領取報酬的工作機會以及接受教育和培訓的機會。（二）參與：老年人應積極地參與制定和執行影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳給子孫後輩，並能組織運動和協會。（三）照顧：老年人應享有家庭照顧、健康照顧並能夠在住所、安養院或醫療處所享有基本的人權和自由。（四）自我充實：應使老年人通過享用社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源，尋求充分發揮他們權利的機會。（五）尊嚴：老年人應有尊嚴、有保障，不受剝削和身心虐待；不論年齡、性別、種族和族裔背景、身心

障礙、經濟情況或其他身分，均享受到公正對待，並且不論其經濟貢獻大小均應受到尊重。

即使已開發國家，仍有許多老年人並未具備維持生計的充分收入，而成為最脆弱、不受注意和得不到保護的群體。在經濟衰退或經濟調整時期，老年人尤其面臨風險。正如 1990 年聯合國人權事務委員會於第 3 號一般性意見強調，即使在資源嚴重拮据時期，各締約國也有義務保護社會中的脆弱成員。

1992 年聯合國大會通過第一項全球目標，呼籲建立國家的支持基礎建設，以推行國家和國際發展計畫和方案中的高齡問題政策和方案。1995 年聯合國人權事務委員會第十三屆會議更提出第 6 號一般性意見，表示世界人口正以穩定、十分驚人的速度走向高齡化。是以各締約國應根據經濟社會文化權利國際公約第 3 條，承允「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」。尤其應注重經常處於困境的高齡婦女，因為她們將其終身或其生命的一部分時間用於操持家庭而未能從事使她們能享有老人年金的報酬活動，而且也無法享有寡婦津貼。

為解決這種情況並充分地履行經濟社會文化權利國際公約第 9 條和「高齡問題宣言」第 2 (h) 段，各締約國應建立起免繳費式老人年金或其他援助，不分性別地幫助所有到達國家立法具體規定的年齡而沒有任何收入的老年人。鑒於婦女預期壽命較長，且高齡婦女通常適用免繳費式津貼，婦女將成為主要的受惠者。

經濟社會文化權利國際公約第 9 條以及有關落實關於國際勞工組織各項社會保障公約—關於社會保障的第 102 號公約（

最低標準）（1952）和關於殘廢、老年和遺屬津貼的第 128 號公約（1967）之條款均指出，各締約國必須按國家法律規定採取適當措施，設立從一特定年齡開始加入普遍的強制性老年保險制度。

遵照上述兩項勞工組織公約和第 162 號建議所載的各項建議，聯合國人權事務委員會請各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。

為了實施經濟社會文化權利國際公約第 9 條的各項規定，各締約國必須確保，在受社會保障制度保險或領取養卹金的扶養人死亡後，提供遺屬津貼和遺孤津貼。此外，為了充分實施經濟社會文化權利國際公約第 9 條規定，各締約國應在其現有的資金限度內，向所有老年人提供免繳費式的老人年金和其他援助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或援助，以及無其他收入來源的老年人。

根據經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 項，和維也納高齡問題國際行動計畫第 25 段及第 29 段建議，各締約國應作出一切必要的努力支持、保護和鞏固家庭並根據各社會的文化價值，幫助家庭、滿足家庭成員中受扶養高齡成員的需要。第 29 段建議鼓勵各國政府和非政府組織建立社會服務補助有老年人的家庭，並落實各項措施以支持在家中扶養老年人的低收入家庭、獨居老人或希望繼續在家中居住的高齡夫婦。

經濟社會文化權利國際公約第 11 條強調適當生活程度，此可與聯合國老年人原則關於老年人獨立的原則 1 規定：「老年

人應能通過提供收入、家庭和社會補助以及自助享有足夠的食物、水、住房、衣著和保健」相應。

維也納高齡問題國際行動計畫的第 19 段至第 24 段建議強調，老年人的住房不應當視為僅僅是一個容身之地的問題，並強調除了身體健康外，還應當考慮到住房的心理和社會重要意義。因此，國家政策應通過修繕、發展和改善住房，並且為便於老年人出入和使用進行住房改建，幫助老年人儘可能久地居住在自己家中（第 19 段建議）。第 20 段建議強調，必須制定出都市重建和發展計畫及法律，協助老年人和社會融合，而第 22 段建議則提請注意老年人的行動能力，通過提供適當的交通工具，為老年人提供更好的生活環境，並便利於他們的活動和與人交往。

最後，依據經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項，為實現老年人享有滿意的身體與精神健康水準，各締約國應考慮到維也納高齡問題國際行動計畫第 1 段至第 17 段建議，提供關於維護老年人健康，及從預防、康復至對患有不治之症老年人護理的綜合角度，制定保健政策的指南。

日益增多的老年人長期性、衰退性疾病和高昂的住院費用並不能僅靠治療加以解決。為此，各締約國應銘記必須在整個生命時期進行投資，以維護老年人的健康。根本性的作法是推廣健康的生活方式（健康食物、運動、戒煙、戒酒等辦法），通過適宜老年人需要的定期健康檢查及預防措施，與通過保持老年人身體機能的康復，以減少健康照顧和社會服務投資成本。

監察院調查案例：國民年金保險永續經營案

據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，國民年金保險對維持民眾之基本經濟安全已有助益，惟財務狀況及業務執行等，仍有未盡周妥之處，宜研謀善策，以維保險業務之永續經營，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(一) 監察院調查發現

• 保費寬限期間有待規劃

行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度。考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，規劃設計被保險人得補繳 10 年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。然 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，且對於多年甚或 10 年來均未繳保險費者，不過是遞延繳費時間，累積時日愈久，恐將造成渠等更無力負擔。而開辦迄今之 10 年緩衝補繳保費期即將於 107 年屆臨，迄今竟尚有近五成被保險人未繳費，顯示國民年金保險制度緩繳保費 10 年期間之制度設計，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障。

行政院開辦的國民年金屬保險制度，依保險制度精神，須支付保費始能享有權利；本質上與社會救助由政府編列預算照顧經濟弱勢及遭受急難或災患者有異。以 104 年度為例，低收入及中低收入老人生活津貼支出計 96.3 億元，受益人數達

124,490 人，即為世界銀行提出之「多層式老年經濟保障架構」第零層之「非繳費式社會救助」，應與第一層之「強制性社會安全制度」有所區隔。國民年金保險開辦之初，將保險費率訂在 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足而國人平均餘命不斷延長且人口急速老化趨勢下，潛藏債務日益擴大。另為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性，宜陸續修法增加國民年金保險給付支出，顯不利該年金制度之長期財務穩定。行政院責無旁貸，應督飭相關主管機關檢討並釐清整體社會保險與社會安全體系（救助）之定位及國民年金保險費率之合理性，俾利國民年金保險之永續。

- 加保條件有待檢討

衛福部對於居留國外年滿 65 歲前，始返國設籍者辦理國民年金之加保條件過於寬鬆，有違公平正義原則；又一再發生民眾溢領國民年金給付情事，以及國民年金保險欠費之催繳效果不彰等作為，均有賴檢討並研謀改善對策。

- 農民保障待全面規劃

97 年 8 月 13 日修正之「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而農委會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃。然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他因應作

為。

- 未按風險屬性管理基金

勞動部勞動基金運用局（下稱基金運用局）依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，該局於 104 年將各類保險基金合併招標，據以提高操作基金規模。惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均不同，卻合併運作；又國民年金保險基金來自弱勢民眾，其運作風險安全維護應更甚於其他保險基金。相關制度之設計及盈虧之妥適，有待檢討。

- 未建立績效責任制度

國民年金保險基金投資標的及投資報酬率攸關基金財務之健全穩定，除應訂定基金投資報酬率之目標值外，並宜考量依該目標值之達成情形，建立適當之獎勵與課責機制。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁴⁹，監察院糾正行政院並函請衛福部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

1、因應國民年金保險將於 107 年陸續屆滿 10 年，勞工保險局

¹⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳小紅、江綺雯；調查案號：105 內調 0059）。

(下稱勞保局)已於國民年金保險繳款單加強宣導欠費超過 10 年不得補繳，及不得補繳對給付權益之影響；於寄發催欠繳款單時夾寄宣導單張，提醒民眾儘速補繳欠費，若無法一次繳清，可向勞保局申請補發小額繳款單，依經濟能力分次補繳欠費。勞保局亦已利用電子、平面及網路等各類媒體管道積極宣導。衛福部將積極研議適度縮短保費補繳期限之可行性，並配合國家年金改革之整體共識方向規劃，適時配合辦理相關法規修正檢討事宜。

- 2、國民年金保險相關給付具有津貼性質，係因國民年金法立法之初，期能將當時之相關社會福利津貼整併納入，再使其他社會福利津貼逐步落日。未來將配合國家年金改革之整體共識方向規劃，適時配合辦理相關法規修正檢討事宜。
- 3、在我國農民老年經濟安全制度未建立前，農委會於 104 年 11 月 24 日擬具老年農民福利津貼暫行條例第 3 條、第 4 條修正草案報行政院審查，嗣經行政院於 105 年 1 月 5 日邀相關部會審查該修正草案。由於各部會對於農委會規劃方案尚無共識，且涉及整體年金制度改革，經指示請國發會參酌各部會意見會同農委會審慎研議，取得共識後，再行提出辦理。
- 4、有關國民年金保險基金風險控管系統當初因配合組織改造及考量不同基金運用資料連結困難等因素，而採獨立方式設計。目前基金運用局刻正辦理整合勞動基金系統開發建置事宜，將設計彈性系統架構，以利納入國民年金保險基金系統，並考量未來國民年金保險基金成立專責管理運用單位時，可順利將該基金系統切割回歸，以收基金統籌運

用之效。

- 5、為避免長期旅居國外者藉由國民年金保險保障弱勢之意旨，獲取不當利益之道德風險，衛福部已積極研議老年年金給付領取資格，增列設籍及居住國內一定期間等限制條件之可行性，並將配合「國家年金改革委員會」對於整體年金制度改革之共識，適時辦理國民年金法修法事宜，以杜絕可能之不當投機行為。另衛福部針對溢發津貼追繳之具體作業方式、有效控管機制及促請地方政府積極追繳之誘因召開檢討會議，除訂定溢發款收繳程序之相關作業規範，並將地方政府辦理情形列入年度社福績效考核評分項目。對於長期納保且無意願繳納保險費之被保險人，由衛福部、勞保局及各縣市政府國民年金保險服務員持續宣導加強說明國民年金保險的保障內容，宣導老年保障觀念，使納保民眾更能正確知悉參加國民年金的益處，提高其繳納意願。
- 6、國內委託經營部分，國民年金保險基金較注重長期投資績效及保守穩健之策略，希藉由委託經營操作型態、投資目標及投資策略等設計，兼顧基金之收益性及安全性，並吸引優秀投資經理人代客操作。又為使國民年金保險基金國內委外操作計畫更臻完備，同時參酌其他政府基金作法及行政院「提升政府基金運作效能推動小組」會議相關建議，持續精進國內委託經營策略，以提升基金操作績效。國民年金保險基金之國外委託經營現行作法，係依據相關辦法及契約規定，對受託機構之投資報酬率目標值達成情形進行獎勵與課責。基金運用局目前對受託機構之管理費率

，依國際實務作法採單一費率制，當受託機構經營績效表現優於前述規定時，基金運用局會評估市場及資產配置狀況，對該機構進行加碼受託資產，使受託機構獲取更多的管理費收入，以茲獎勵；若受託機構表現不佳，則依契約規定，得進行減碼受託資產、調降管理費率或收回委託資產等懲處。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：整合榮家資源案

行政院早於 96 年 10 月 22 日核定國軍退除役官兵輔導委員會榮譽國民之家資源共享計畫，惟退輔會遲至 101 年 3 月 7 日始訂定「國軍退除役官兵輔導委員會榮譽國民之家資源共享區作業原則」，致同年 12 月各榮家始與所在地縣市政府簽訂資源共享契約。又該計畫執行迄今，僅收置低（中低）收入民眾 8 人次，執行成效有限，經監察院國防及情報委員會決議調查。

（一）監察院調查發現

• 設施未符標準

各榮家硬體設施固依衛福部所頒「老人福利機構設立標準」逐年修繕，惟面對內住榮民平均年齡逐年提高，設施需求亦隨之轉變，迄今仍有一成榮家床位與前開標準未符。

- 未克服制度性障礙

衛福部對於退輔會推行資源共享計畫所面臨之制度性障礙，如評鑑、獎勵辦法與安置經費補助等，始終消極，未能協助退輔會突破，致地方政府始終欠缺將低收入戶老人安置於榮家誘因。

- 因應安養需求

在少子化、高齡化及入住榮民結構改變等趨勢下，退輔會宜妥善盤點現有資源，利用自身優勢，審慎規劃榮家未來營運模式，以持續照顧榮民同時支援地方政府，因應一般老人安養、養護需求。

榮民過去對於國家與社會之犧牲與貢獻，乃有目共睹。近年榮民人數日益凋零，各榮家腹地廣大，環境優美，擁有國內過半數的失智床位，能結合榮民醫院之醫療資源，提供失智國人完善照顧，甚至設有失智照顧教研專區，能提供失智患者非藥物性治療，延緩失智，乃榮家獨特優勢。退輔會宜擬訂永續營運策略，發展相關特色，方能執行照顧榮民之歷史任務，共享資源並支援地方政府，獲得民眾與社會的認同。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁵⁰，監察院函請退輔會檢討改進。

¹⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳小紅、王美玉、包宗和；調查案號：105內調 0050）。

(三) 政府機關改善情形

- 1、依據 104 年 6 月 3 日公布「長期照顧服務法」第 63 條規定，退輔會所屬榮家將於內部附設長照機構，提供長照床位服務榮民（眷）。另依國軍退除役官兵輔導條例（下稱輔導條例）第 16 條及第 17 條規定，除新增附設長照機構部分外，原有安養及養護功能不受影響，係在現有基礎上，增加「附設長照機構」功能，安置「身心失能持續已達或預期達 6 個月以上者」。
- 2、落實立法院決議要求並基於資源共享，開放榮家收住一般民眾。研提「榮譽國民之家辦理自費入住業務試行計畫」，依榮家安置設施量額，提供具安養、養護、失智照顧需求民眾自費型態之照顧服務，發揮資源使用效益，俾順利銜接修法後榮家擴大安置之對象。
- 3、106 年 4 月 19 日修正公布輔導條例第 17 條第 2 項，將榮眷、遺眷及一般民眾納入收住對象，使擴大安置對象具法律授權明確性。
- 4、佳里榮家已建立失智照顧專業模式，以非藥物治療方式，維持住民日常生活功能，延緩失智，可將此模式推擴至設有失智專區之臺北、板橋、桃園、岡山及屏東等榮家，以提升專業品質及彰顯機構特色。
- 5、部分榮家占地廣闊，土地規劃方正。地方政府如有需求，在不影響退輔會公務計畫運用下，均善意提供資源共享。如安養、養護空餘房舍可以專區方式提供衛福部、地方政府規劃經營或提供地方政府社會福利機構規劃運用，營造

長照園區磁聚效應，互享公共資源。目前如雲林榮家與雲林縣政府代間教育少年之家資源共享、佳里榮家提供水塘綠地供七股區公所規劃為休閒步道、岡山榮家提供原家區幼稚園用地供高雄市政府規劃身心障礙床位 60~80 床、原花蓮自費安養中心及太平榮家用地提供花蓮、臺東縣政府規劃運用等案均受各界肯定。未來各地方政府有需求，退輔會將本於資源共享原則，積極協助。
本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：安養機構總體營造計畫不彰

審計部調查退輔會暨所屬榮譽國民之家辦理「安養機構功能調整及資源共享設施環境總體營造中程（98-102 年）計畫」發現其執行過程核有未盡職責及效能過低情事，經監察委員立案調查。

（一）監察院調查發現

• 政策反覆不定

退輔會取消辦理太平榮家精（智）障專區，未能依計畫釋出資源照顧弱勢民眾；又對太平榮家失智專區興建地點決策反覆，延宕執行期程，歷 6 次招標無法完成發包，始報行政院准予停止施作，投入規劃設計及前置作業費用 327 萬餘元未獲應有效益。

退輔會原預計於 99 年辦理彰化榮家新建失智專區 100 床，100 年至 101 年續建失智養護房舍及多功能活動中心。嗣後卻於 101 年 9 月以彰化榮家地處山坡、路陡，不適失智老人遊走，以及佳里榮家已完成建置「失智照顧教研專區」輕度失智 24 床、中度失智 24 床，預計於 104 年底前建置完成 168 床，已可滿足中部地區榮民安置照顧需求為由，不再投資於彰化榮家失智專區 100 床需求。

岡山榮家新（整）建項目，除於 100 年新建失智專區 100 床外，尚包括 99 年「育愛堂養護房舍整修」及 100 年「怡園舊舍局部拆除與整修」等，合計經費 1 億 7,508 萬餘元。於 101 年 1 月 2 日工程驗收時，始提出育愛堂建物耐震評估、結構補強施工、機電消防工程及簽證等補照費用，計 3,720 萬餘元；怡園由宿舍用途更改為長期照護用途，設計作業、工程建造、建築機電消防工程、間接工程及簽證補照等，需經費計 309 萬餘元等，致整建後無法獲得使用執照，迄今仍違規使用。

- 總體營造延宕完工

板橋榮家總體營造規劃除保留中正堂外，餘全部拆除重建，原住榮民 1,214 人，其中 1,176 人於 98 年 1 月起陸續疏遷至桃園等 15 所榮家，另有 38 人自行租屋（費用由榮民自付），俟該榮家重建完成後遷返。詎板橋榮家家區總體營造工程原承商財務發生困難，退輔會未就廠商財務能力及組織結構，妥適選擇繼受廠商，致施工進度持續落後。計畫延宕期間，部分榮民遷住於不合規定之榮家房舍，或自行租住簡陋環境不良之房舍，頻遭民意代表及媒體關切。

(二) 監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁵¹，監察院函請退輔會確實檢討改進。

(三) 政府機關改善情形

- 1、彰化榮家失智專區及太平榮家身障專區，係經政策整體評估，於規劃設計階段即停止施作，並未進入工程階段。其中，太平榮家係受榮家組織改造併入馬蘭榮家及配合醫養合一，建構健康服務園區所致；彰化榮家係該會第二次計畫修正（101 年 10 月 24 日）核定後停止施作，該會研提替代方案，以佳里榮家設置失智照顧教研專區建置 192 床取代，經費由年度工程預算分年籌措。
- 2、岡山榮家業於 105-106 年編列預算 800 萬餘元改善設施，105 年已完成委託技術服務，預計完工後，可一併取得使用執照；另由岡山榮家考績委員會議處疏失人員。
- 3、板橋榮家 104 年 5 月 26 日對原承攬廠商違約事項，向高雄地院聲請支付命令，經法院裁定桂華公司應支付板橋榮家 1 億 8,584 萬餘元確定。設計監造單位審核預算書圖未盡周延，致生變更必要設計工項，增加施工成本，造成板橋榮家損失，依設計監造技術服務契約書第 9 條規定，檢討設計單位設計疏失責任，板橋榮家業已核估損失情形，依約計罰 167 萬 1,726 元，並將列入訴訟追討。未完工程經退輔會重新發包，已於 105 年 3 月完工，4 月 26 日正式

¹⁵¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：蔡培村、楊美鈴；調查案號：105 內調 0072）。

接返禁民入住。
本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

監察院調查案例：村（里）幹事職掌案

村（里）長、村（里）幹事在社區中是最直接第一線接觸民眾者，應能瞭解及發掘社區民眾對社會救助或福利政策的照顧需求。然而現今仍有許多家暴、兒虐、身心障礙者或失能老人乏人照顧，或因社區中基層人員未能及時通報及協助而致生憾事。村（里）幹事身為基層公務人員，應如何落實並發揮其職責及功能，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

（一）監察院調查發現

• 職責混淆不清

「臺灣省村（里）幹事服務要點」已於 88 年 7 月 1 日隨精省後停止適用，因屬地方自治管理事項而由各地方政府自行訂定。然調查發現，該要點停止適用已近 20 年，卻仍有少數地方政府未予明定，或部分縣市訂定後近（逾）10 年未重新檢討。由於村（里）幹事業務龐雜，若無服務要點致工作內容混淆不清時，將難以督考及肇生權責不易區分情事。

內政部應本於地方自治之監督、輔導之職責，就全國性民政事務，確實督促各地方政府將村（里）幹事工作職掌予以法制化，並因應社會變遷，具體檢討工作內容，方能與時俱進。

- **落實家戶訪問**

目前地方政府村（里）幹事執行家戶訪問，多著重於訪視緊急或特殊個案，為避免地方政府僅著重訪視特殊需求民眾，未能落實村（里）幹事進行家戶訪視，進而主動發現社區中未被發掘之弱勢需求民眾，故家戶訪問制度實不宜冒然廢除。但隨時代變遷與都市化發展結果，其訪查之頻率及對象應予調整，且作法上除因地制宜外，更應有效運用現代資通訊系統，透過資源共享及整合，精進及落實家戶訪問執行方式，並由地方政府確實考核其執行情形，以切實掌握民眾之困境與需求。

- **加強社福教育與在職訓練**

村（里）幹事身為社區中第一線的基層人員且工作繁雜，雖為民政職系人員，但也是社福、救助及保護法規之責任通報人。由於村（里）幹事為基層社區組織中之關鍵人士，可提高社會救助可近性，避免民眾因資訊缺乏而喪失獲得救助機會；又其熟悉地方事務，較有機會發掘兒童或老人虐待及高風險家庭情形，故內政部宜協同衛福部加強村（里）幹事相關社福教育與在職訓練，強化其職能及服務敏感度，以有效發揮通報人角色及功能。

- **村（里）長核發證明事項有待檢討**

各地方政府村（里）長核發證明事項多仍依循內政部民政司彙編公布「村（里）長核發證明事項一覽表」計 17 項之版本，然而以直轄市里長證明事項中最少者僅 5 項，顯然差異甚大

，而該證明事項涉及各業務主管機關認定權責，除已有多元管道可取得外，村（里）長是否有足夠的專業知識及查證能力，容有疑慮。

實務上村（里）長證明常影響相關補助之領取，例如學生獎助學金（清寒）證明書、家屬無法照顧證明等，攸關民眾申請權益。相關證明雖僅為村（里）長服務項目之一，但若案件具有爭議性時，村（里）長核發證明之性質與效力，恐造成村（里）長與民眾之齟齬，導致實際執行之困擾。內政部自應依據法規修正內容並參酌現今時空環境，重新檢討其內容及必要性，俾利地方執行與依循。

（二）監察院調查結果

依據本案調查意見¹⁵²，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形

- 1、內政部已要求各地方政府明定村（里）幹事工作執掌於村里幹事服務要點，各直轄市政府並已檢討。至於各縣（市）政府涉及各鄉（鎮、市）公所部分，內政部已積極督促改善中。另針對村（里）長核發證明事項之內容及必要性，已將原列核發證明之 17 項檢討刪除 6 項。
- 2、至於村（里）幹事執行家戶訪問對象與頻率，由於村（里

¹⁵² 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、尹祚芊、王美玉；調查案號：105內調 0099）。

）幹事確為政府與民眾接觸之第一線人員，有助於發現具有社會福利服務需求者，及時轉介社政單位予以協助，落實政府照顧弱勢民眾精神，衛福部將配合研提建議，供內政部日後規劃參考。

- 3、衛福部將持續督促地方政府透過各種管道向村（里）幹事宣導保護事件之辨識與通報責任，以及早發掘潛在個案，該部並將地方政府辦理兒童及少年高風險家庭通報與協助之宣導、教育訓練，執行成果，納入 105 年度中央對直轄市、縣（市）政府一般性補助款指定辦理施政項目兒童及少年高風險家庭輔導處遇服務考核評分項目。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

◆評析

社會保障為人民自國家取得社會安全的基本權利，其涵蓋了生存、健康、受教、工作及財產等人權範疇。

本章分別摘錄監察院調查身心障礙者及老人安養相關案例，顯示我國尚有許多可改善的空間。在保障身心障礙者方面，本章列舉身心障礙者支持功能不足與失能及身心障礙者輔導關懷流於形式兩案，反映身障資源中心與居家服務單位間橫向聯繫不足、支援機制不足、關懷訪視流於形式及社會安全機制未發揮作用等問題。相關主管機關於監察院調查後已研擬具體改善措施，期待在國家與社會照顧體系共同努力下，促進身心障礙者有良善的生存環境，保障其享有合理平等的人權。

社會保險乃社會保障之具體政策之一，其目的係為克服人民生活上的不安定，將個人無法承擔之各種社會風險，以國家

為主體予以保障。隨著人口高齡化，福利國家多將社會保險列為重要政策，以保障國民退休後享有一定的生活品質¹⁵³。社會保險起源於德國 1882 年的勞工疾病保險，係以風險共同承擔之精神，針對社會成員若發生社會危險事故，基於社會考量所訂之標準給予給付，以保障其基本生活之保險制度。我國現行社會保險制度可以分為健康保險與現金給付保險，前者指全民健康保險，而後者即採職域性社會保險，包括勞工保險、軍人保險、公教人員保險、農民、國民年金保險及就業保險等¹⁵⁴。為確保老人之經濟安全，並建構全民基本保障之福利，我國於 97 年 10 月實施國民年金制度，以年金方式達到持續性的現金給付¹⁵⁵。本章特別在老人安養議題摘錄國民年金保險永續經營案，強調為確保國民年金財務健全，應對保費寬限期詳予規劃，並建立完善績效責任制度。

另監察院針對老人安養及照顧乙節，摘錄整合榮家資源、安養機構總體營造中程計畫不彰及村（里）幹事職掌三案。經監察院調查後，主管機關強化資源使用效益、並就缺失部分進行檢討改善；另促進村里幹事職掌更為明確，並落實家戶訪問機制。期許相關機關正視人口老化問題，及早由預警與照護等方面著手，營造幸福老人社會。

¹⁵³ 葉至誠，《年金制度與社會保障：臺灣與世界主要國家制度的介紹》，臺北：自行出版，2016 年，頁 22-25。

¹⁵⁴ 葉至誠，《年金制度與社會保障：臺灣與世界主要國家制度的介紹》，臺北：自行出版，2016 年，頁 1。

¹⁵⁵ 葉至誠，《年金制度與社會保障：臺灣與世界主要國家制度的介紹》，臺北：自行出版，2016 年，頁 293-313。

結 語

依我國憲法五權分立原則，監察權扮演監督之功能，與行政、立法、司法及考試四權彼此分工制衡，以貫徹民主政治，實現福利社會。時至今日，監察院在行使職權的同時，除收受人民書狀，查察不法外，更進一步確保人民權益不受政府任意侵犯，促進人民權益之提升。

2016 年監察院處理人民陳情書狀計 13,614 件，而涉及人權保障者 11,305 件，占 83.0%；審議通過之調查報告計 273 案，其中涉及人權保障者 114 案，占 41.8%；據以成立 10 件彈劾案、43 件糾正案。

監察院一秉公正客觀原則，調查公務機關或人員違失案件。本書以國際人權準則為標竿，從人權保障的觀點，對摘錄調查案件說明評析，期望藉此喚起各界對人權的重視；並讓主管機關從事公務時引以為鑑，避免發生損及人民權益情事，積極強化各項人權保障工作。

本冊分別就自由權、平等權、生存權、司法正義、健康權、工作權、財產權、文化權、受教權、環境權及社會保障等面向，介紹國際相關人權公約、我國法制與規定，並就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選監察院與各人權類別相關代表調查案件計 83 案，進行編撰；另附錄相關統計表、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約、經濟社會文化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，促進各機關運用行政或司法權力時，更為審慎周延，讓臺灣的人權保障，更為提升。

附錄一

2016 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		13,614	273	82
人 權 保 障 案 件 性 質	合 計	11,305	114	43
	自 由 權	166	1	0
	平 等 權	44	2	0
	參 政 權	480	0	0
	司 法 正 義	3,871	15	2
	生 存 權 及 健 康 權	849	27	13
	工 作 權	1,061	11	2
	財 產 權	3,084	23	10
	文 化 權	164	2	0
	受 教 權	624	7	3
	環 境 權	270	10	5
	社 會 保 障	333	9	6
	其 他 人 權	359	7	2
非屬人權保障案件		2,309	159	39

資料來源：監察院

說明：

1. 人民書狀採系統對照歸類方式統計，統計時間以監察院處理日期為準。
2. 調查案件及糾正案件係以調查委員之認定，進行主要人權及次要人權之分類，統計時間以調查報告及糾正案經監察院常設委員會審議通過日期為準。茲考量本實錄編撰內容之一致性與順暢性，部分案件參考調查委員勾選之次要人權類別編排。
3. 統計科目定義參見監察院人權保障主題網（網址：<https://humanrights.cy.gov.tw/>）。

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 叁 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，依法對此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，下列各代表秉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

經濟社會文化權利國際公約
International Covenant on Economic,
Social and Cultural Rights
聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過
1976 年 1 月 3 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，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受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及自由從事其經濟、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、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、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、出生或其他身分等等而受歧視。
- 三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。
- 第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。
- 第 四 條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所

賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。

- 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權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- 二、任何國家內依法律、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、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

- 第七條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：
- (一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

- (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；
- (2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
- (二) 安全衛生之工作環境；
- (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第八條 一、本公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
- (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
- (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、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；
- (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。

二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，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，不得依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。

第九條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第十條 本公約締約國確認：

一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。

二、母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。

三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第十一條 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不

斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

(一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；

(二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

第十二條 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：

(一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；

(二) 改良環境及工業衛生之所有方面；

(三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；

(四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

第十三條 一、本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展

，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：

- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
- (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
- (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立

及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：
（一）參加文化生活；
（二）享受科學進步及其應用之惠；
（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
二、本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
二、（一）所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書

長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；

(二) 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。

- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具

一般建議，或斟酌情形供其參考。

第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

第二十二條 經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。

第二十三條 本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。

第二十四條 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。

第二十五條 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。

第五編

- 第二十六條 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。
- 第二十七條 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。
- 第二十八條 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。
- 第二十九條 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。

第三十條 除第二十六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) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第三十一條 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二十六條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉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。

附錄五

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

監察院人權工作實錄. 2016 年 / 監察院人權保障委員會編
著. -- 初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 107.07

面 ; 公分

ISBN 978-986-05-5956-9 (平裝)

1.人權

579.27

107007920

2016 年監察院人權工作實錄

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：福森事務用品有限公司

地址：新北市新莊區思源路 112 巷 12 號

電話：(02) 2279-9801

中華民國 107 年 7 月初版

定價：新臺幣 550 元整

ISBN：978-986-05-5956-9

GPN：1010700724

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。