

2010 年
監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

監察院人權保障委員會 編印
2011 年 9 月

院長序

早在 1945 年 6 月 16 日聯合國大會通過的「聯合國憲章」(United Nations Charter) 第 1 條中，即揭櫫「不分種族、性別、語言，或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」為聯合國成立的宗旨之一。基於對人權保障的重視，根據上開宗旨，聯合國大會於 1948 年 12 月 10 日通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)，宣示世界人權保障的理念及範疇，並將人權內容區分為兩大類：一是公民、政治權利；二是經濟、社會、文化權利。

「世界人權宣言」公布後，經多年的演進，雖已具有國際習慣法的地位，但在性質上仍屬宣示性文件。為落實「世界人權宣言」的宣示內容，並使人權保障在國際上更具有法律效力，聯合國大會於 1966 年 12 月 16 日通過「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) (簡稱「兩公約」)。此「兩公約」與「世界人權宣言」被合稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights)，乃國際社會最重要的人權法典，亦為國際人權保障體系最根本的法源。

為健全我國人權保障體系，並提升我國人權保障標準與國際人權規範接軌，我國在 2009 年完成「兩公約」國內法化之程序。從此，政府機關及所有執法人員均應適用「兩公約」所揭示保障人權之規定；而監察院行使監察權時，也要監督各級政府機關行

使其職權是否符合「兩公約」有關人權保障之規定，以避免公部門侵害人權。

監察院為國家最高監察機關，在 2010 年依法受理人民陳情案件計 25,521 件，其中涉及人權保障者 22,423 件，佔 87.86%；完成調查報告計 525 案，其中涉及人權保障者 306 案，佔 58.28%。在調查各類案件中，監察院發現政府機關有違法、失職及其他行政瑕疵等情節，而據以提出彈劾 20 案、糾舉 3 案、糾正 218 案、函請各機關改善 435 件。

隨著時代演進，監察院的功能不僅要整飭官箴、澄清吏治、紓解民怨、除弊興利，更要保障人權。為讓各界瞭解監察院行使職權情形，及各級政府機關於各人權面向之表現，監察院篩選 2010 年有關人權之重要調查案件，擇要並彙整成人權工作實錄。

本實錄係依「兩公約」之分類，按「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」編成兩冊，分別探討及評析社會關注之人權發展議題。兩冊實錄計引用 96 件調查報告，共涉及 12 項人權類別；為便於讀者就其有興趣或關心部分閱覽，實錄中附錄案例標題及人權類別一覽表，也增列監察院受理人民書狀及完成調查報告涉及人權保障案件統計表，俾供各界參閱，並請不吝指正。

王建煊

謹序

2011 年 8 月 17 日

目次

前言	1
第一章 自由權	3
第二章 平等權	14
第三章 生存權	23
第四章 參政權	45
第五章 司法正義	53
結語	113
參考文獻	115
附錄一 2010 年監察院受理人民書狀暨完成之調查報告 及其中提出糾正涉及人權保障案件統計表	117
附錄二 公民與政治權利案例一覽表	119
附錄三 世界人權宣言	121
附錄四 公民與政治權利國際公約	128
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	150

前 言

所謂人權，意指：人，因其為人（或人類）而擁有的權利；其主要意涵為：每個人都有尊嚴，都應受到尊重，都應受到合乎人權的對待。人權的這種平等性、不可剝奪性、普世性及道德性，是它的基本特徵。¹人權思想自產生以來，業經數個世紀的發展變化。法國法學家瓦薩克（Karel Vasak）於 1979 年首次提出「三代人權說」（three generations of human rights），之後廣為學者所採用。所謂「三代人權說」，是將人權思想的發展區分為三代：第一代人權形成於 17、18 世紀，涉及公民與政治權利；第二代人權出現於 19 世紀之後，涉及經濟、社會與文化權利；20 世紀中葉以後發展出第三代人權，突破傳統人權概念，從個人人權發展到集體人權，包括發展權、環境權、和平權，及人類共同遺產權、民族自決權等。

聯合國大會於 1948 年 12 月 10 日通過的「世界人權宣言」，係國際社會第一次就人權議題作出的世界性宣言，對指導和促進世界人權發展，發揮極其重要的作用。因此，兩年後，即 1950 年，聯合國大會將每年的 12 月 10 日定為「世界人權日」。該宣言於「序言」中揭示「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」之

¹ 參考：傑克·唐納利（Jack Donnelly）著，國立編譯館主譯，**普世人權：理論與實踐**（臺北：巨流圖書公司，2007 年），頁 7-12；邁可·桑德爾（Michael J. Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**（臺北：雅言文化出版公司，2011 年），頁 117-122。

重要人權理念，並將人權內容區分為「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」兩大類，且詳細列舉這兩類人權之內涵。

至 1966 年 12 月 16 日，聯合國大會根據「世界人權宣言」所揭示的人權理念，及有關公民與政治權利的內涵，通過「公民與政治權利國際公約」，並交由各成員國批准。9 年後，即 1976 年 3 月 23 日，公約生效，標誌著全人類的人權保障進入了有法可依的新階段。公約全文，除「前文」外，包括 6 編 53 條，詳細規範人人享有的各項公民與政治權利，並於「前文」中強調：本公約締約國鑒於，「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」，「各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守」，「個人對他人及對其隸屬之社會，負有責任，…必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守」。

監察院於 2010 年受理的人民陳情案件，共計 25,521 件，其中涉及人權保障者，合計 22,423 件，佔 87.86%；完成之調查報告，共計 525 案，其中涉及人權保障者，合計 306 案，佔 58.28%。本冊就上述涉及人權保障之調查報告，篩選其中與公民、政治權利有關，且具代表性與重要性者，共計 33 案，並按其所屬之人權性質，區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等五章，進行編撰。每章編撰之體例，首先為「概念與法制」，簡介各該項人權之概念、相關國際準則及我國法制；其次為「監察院的調查」，內容包括各案件之調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效；最後為「評析與建議」，就調查發現與結果，及相關政府機關之作為或不作為，進行客觀評析，並提出建議。

第一章 自由權

壹、概念與法制

自由權是最重要、最基本的人權，也是人權發展史上最早、最基礎的概念，早在 1215 年的英國「大憲章」（Great Charter）中，即可發現此項權利。自由權的目的在保障人民免於國家權力的恣意侵害，學者們認為自由權乃第一階段發展之人權理念，被稱為「第一代人權」²。從英國的「大憲章」、「權利請願書」（Petition of Right），乃至 18 世紀末、19 世紀的近代「立憲主義」國家所保障的人權內涵，均以自由權為中心，限制政府權力對人權的侵犯。惟所謂自由權，並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成任意和非法剝奪人民應享的自由。³

1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示，「人人生而自由」為其首要的主體思想。該宣言第 3 條亦揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」另 1966 年聯合國大會通過的「公民與政治權利國際公約」在其「前文」中也強調「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。」第 9 條第 1 項更明確規定：「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。」

我國憲法第 2 章「人民之權利義務」明文規定人民享有人身

² 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 23。

³ 同上註，頁 48。

自由（第 8 條）、居住及遷徙自由（第 10 條）、言論、講學、著作及出版自由（第 11 條）、秘密通訊自由（第 12 條）、信仰宗教自由（第 13 條）、集會及結社自由（第 14 條）。另於第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第 23 條更規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」由此可知，我國憲法關於自由權的保障，不僅為我國制憲之基本理念，亦符合國際人權準則及世界人權潮流。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2010 年調查完成之案件中，涉及自由權者計 9 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 3 案，將其調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、外籍人士因案遭「收容」卻形同「羈押」

(一) 調查緣起

內政部入出國及移民署目前下轄臺北、新竹、宜蘭、南投、連江及金門等 6 個大型收容所，執行非法外籍人士、大陸地區人民及香港、澳門居民之收容管理任務；另該署各縣市專勤隊則設置臨時收容所，收容短期內（14 日）即可執行遣返之非法移民。惟外籍人士在臺因案遭「收容」卻形同「羈押」之問題，不僅影響受收容人之基本權益，也損及我人權立國形象。主管機關究有

無缺失？監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

「入出國及移民法」之收容制度，性質上為行政措施而非刑事處罰，本質上為遣送出國前之保全措施，內容則為人身自由之限制。因收容嚴重限制人民之身體自由，理應符合憲法第 8 條及「公民與政治權利國際公約」第 9 條規定，惟目前的收容法制仍存在以下若干缺失：

- 1、檢察官要求入出國及移民署責付（證人或犯罪嫌疑人），因而使「收容」成為權宜脫法措施，其未經法院事前審問與裁定，實有未當。按收容亦屬憲法第 8 條逮捕拘禁，應適用「提審法」得向法院聲請追究。
- 2、「入出國及移民法」第 38 條第 2 項規定：「……必要時，入出國及移民署得延長至遣送出國為止。」因無收容期限之規定，實務上不乏收容數月甚至經年之不當情形。
- 3、收容程序欠缺事後迅速之司法救濟，僅能依一般行政爭訟程序救濟。而行政爭訟對受收容人保障不足，亦不合憲法與國際公約之要求。至於收容期間超過刑期，現行尚乏完整補償機制，若遭批露，將嚴重影響我國際形象。

法務部及司法院既為檢察行政及司法行政之主管機關，允應重視上開事實及問題，除應針對個案加強檢討，並應就法制面進行研議，加強督促所屬發揮同理心加速偵審，並落實管考，以免衍生「以行政收容之名，行刑事羈押之實」之爭議。另針對一再延長涉案受收容人收容期限案件，允應規劃妥適救濟機制，予以適當之補償，以維護人權。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部入出國及移民署研處並檢討改進，另函請法務部及司法院檢討改進。⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、「入出國及移民法」修正草案，業經內政部邀集司法院、法務部及行政院大陸委員會等相關機關會商研議，經法規審查完竣，嗣經該部部務會報討論通過，並陳報行政院審查在案。
- 2、法務部將持續督導所屬檢察官於責付警察機關時，須交付責付文件影本，不得逕依警察機關之請求而便宜辦理。該部另已邀集相關機關，針對外籍人士及大陸地區人民在臺涉案遭收容議題進行檢討。
- 3、司法院為妥速審結被告或證人經收容案件，落實保障司法人權，該院已採「內外雙重控管模式」，以內部之資訊化系統配合內政部入出國及移民署每月提供之資訊，透過資訊化管理，縮短訴訟時程，避免延宕收容期間，以維護受收容人之權益。

二、環保警察藉勢藉端騷擾資源回收業者

(一) 調查緣起

據林○○君陳訴：內政部警政署環保警察隊第二中隊隊員與

⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800403）。

彰化縣警察局鹿港分局員警等，涉嫌於 2009 年 1 月、2 月間違法濫權，藉勢藉端騷擾資源回收業者，致其人權與生計嚴重受損等情。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

內政部警政署環境保護警察隊第二中隊員警王○○等 4 人，於 2009 年 1 月 15 日及 2 月 17 日兩次至資源回收業者之場所進行搜索，無聲請核發搜索票，雖經受搜索人出於自願性同意，但卻未將同意之意旨記載於筆錄，有違「刑事訴訟法」規定之搜索程序。

又彰化縣警察局鹿港分局員警並未會同至現場查察本案，該分局於移送臺中地方法院檢察署之刑事案件報告書中，卻登載該分局海埔派出所員警「會同」到場查獲等情，有對公文書登載不實之情事。

另臺中縣環境保護局未適時正確提供意見及專業判斷，即函請環保警察隊第二中隊依刑事案件偵辦；而環保警察隊第二中隊亦未徵詢行政院環保署中區環境督察大隊意見及專業判斷，對犯罪事實之調查尚有未盡完備之處，均應檢討改善。

再者，內政部警政署應督促所屬環保警察隊，就偵辦之違反環保法令刑事案件，進行相關分析與統計，並就不起訴處分或經法院確定判決無罪等情形，分析歸納其原因，供作員警辦案參考，裨益提升該等案件之有效案件率及定罪率，落實管制考核。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部警政署及彰化縣警察局，並函請臺中縣環境保護局檢討改

善。⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部警政署：研議修訂「內政部警政署環境保護警察隊（任務編組）與各級機關權責劃分暨工作聯繫要點」，要求環保警察隊原查處中隊應與辦理移（函）送之警察分局保持密切聯繫，分局並應將刑事案件後續起訴、判決情形知會原查處中隊，俾利該移（函）送案件之追蹤管考；落實與環保機關實施聯合督察稽查作業，於環保署召開刑案現場認定權責會議中，提請加強會同人員之支援管制作業，已獲得共識，未來對於派遣人員聯合作業將由環保與警察雙方加強管控，並作成紀錄備查。
- 2、內政部警政署環境保護警察隊：落實「辦理刑事案件移送檢核表」逐項勾稽核校，以完備偵查作業；另加強員警法治教育及犯罪偵查要領，嚴禁利用行政檢查從事實質搜索、不合法定程序偵查作為。
- 3、彰化縣警察局鹿港分局：將本案製作案例教育，加強訓練員警撰寫移送書能力，明確區分「共同、會同、會辦」之使用時機；並責成各級主官(管)落實移送書審核工作，以減少用語上之錯誤。
- 4、臺中縣環境保護局：要求業者提供廢棄物產源，並運用網路傳輸方式查明事業機構廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形，倘涉違反「廢棄物清

⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800801）。

理法」相關規定者，再函請環境保護警察隊偵辦。

三、消費者個人資料外洩事件頻傳

(一) 調查緣起

東森購物台 8 千筆消費者個人資料遭外洩事件，國家通訊傳播委員會與新聞局疑似相互推諉卸責；究竟相關主管機關有無依「電腦處理個人資料保護法」規定落實執行；復對非公務機關蒐集、處理及利用個資行為，是否善盡監管責任等情。監察院值日監察委員認有深入瞭解之必要，爰核批調查。

(二) 調查發現與結果

「電腦處理個人資料保護法」於 1995 年 8 月公布施行，其法律主管機關為法務部，並由各目的事業主管機關負責執行。東森購物台於 1999 年開播，新聞局既稱 2006 年 2 月國家通訊傳播委員會成立前，電視購物台歸該局主管，但該局所訂定之「大眾傳播業電腦處理個人資料管理要點」並無涉及電視廣告購物頻道業對消費者個資之保密，如有外洩情事，除「刑法」及「民法」相關規定外，即無行政法規可管。新聞局未能建立電視購物台所保有民眾個資之管理機制，實有粗疏之失。

又國家通訊傳播委員會於法務部協調及行政院指定其擔任電視購物頻道之中央目的事業主管機關後，均表反對；對東森購物台一再發生之個資外洩，亦未見處理，顯未盡主管機關之責。另法務部報請行政院協調解決電視購物頻道的中央目的事業主管機關之時程過長，電視購物頻道供應者至 2010 年 7 月 1 日起

始適用個資法；且檢察機關偵查亦無結果，均有待檢討改進。復因消費者個人資料之保護涉及人民權益甚鉅，目的事業主管機關有積極予以保障之義務與責任，不應相互推諉，以維護人民合法之權益。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請行政院新聞局、國家通訊傳播委員會、法務部確實檢討改進。⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、法務部刻正積極研訂（修）個人資料保護相關法規，以期完備相關機制，使民眾之個人資料獲致更周全之保護。板橋地檢署亦已積極另分案（99 年度他字第 4691 號）就個案進行相關調查中。
- 2、國家通訊傳播委員會業已完成「衛星廣播電視法」修正草案，將電視購物頻道納入管理，該草案業已函送行政院審議。俟修法完成後，電視購物頻道之相關監管事宜，將依該法予以規範管理。

參、評析與建議

自由權乃第一代人權，形成於 17、18 世紀，旨在保障人民免於國家權力的恣意侵害。隨著時代的發展，自由權有其更積極的意義，如「公民與政治權利國際公約」，在其「前文」中即強調「各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守」。我國憲法第 2 章「人民之權利義務」，關於人身自由、居住及遷

⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800380）。

徙自由、言論、講學、著作及出版自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會及結社自由等之保障，也有明文規定。因此，政府機關不僅不能違法侵害人民的自由權利，當人民的自由權利遭受不法或不當侵害時，主管機關有本於職權，積極作為，以確保人民合法正當權益的義務與責任。茲根據自由權的概念、相關國際準則與我國法制，就本章所列各案例，依序進行評析，並提出建議。

首先，關於外籍人士在臺因案遭「收容」卻形同「羈押」之問題（第 1 案）。基於人權及人道關懷，被收容者應有我國憲法第 8 條及「公民與政治權利國際公約」第 9 條規定之適用，現行「入出國及移民法」第 38 條有關外國人收容之規定恐已不符合國際人權潮流及國內法治與實務之需求，且有損我國國際形象，主管機關允應儘速研議修法，以落實人權保障。又檢察官以該法第 38 條第 1 項第 4 款規定：「其他在事實上認有暫予收容之必要」為依據，要求入出國及移民署配合辦理，擴張解釋過度，亦有未當；甚至諸多受收容人屬被害人及證人，均遭以相同理由責付收容，明顯侵害人權；法務部雖曾行函要求所屬各檢察官應依「刑事訴訟法」規定辦理，惟事實上檢察官以點名單要求收容情事依然存在，收容往往變相為刑事追訴之保全機制，實為檢察官規避「刑事訴訟法」規定羈押要件之脫法行為，亦使收容制度功能超載，法務部對本案督導不周，允應積極檢討改進。

其次，關於環保警察藉勢藉端騷擾資源回收業者之問題（第 2 案）。按刑事案件之偵辦應嚴格遵守「刑事訴訟法」所規定之程序，乃法治國家之基本原則。如本案涉及之「廢棄物清理法」，係典型將行政罰及行政刑罰合併制定之行政法規，惟較特別者是

因環保警察隊之設置，故涉及刑罰部分係由環保警察隊偵辦，而非由主管之行政機關逕行移送司法機關。刑罰係以國家強制力為後盾，且可剝奪人民生命、自由及財產權利，自應以嚴格之標準要求其規範內容之明確性，此即「罪刑法定主義」作為刑法規範之基本原則，故刑事案件之偵辦應嚴格遵守法定程序，即不能以行政檢查為名，卻行刑事案件之偵辦，致使當事人無法預測其法律上之地位，遭遇國家權力不正當之突襲。本案環保警察隊第二中隊員警，兩次至陳訴人大雅轉運站進行實質性搜索，均無聲請核發搜索票，雖經受搜索人出於自願性同意，卻未將同意之意旨記載於筆錄，有違「刑事訴訟法」規定之搜索程序。

又刑事案件之偵辦應嚴格遵守「刑法」及「刑事訴訟法」之規定，司法警察就犯罪事實之調查應竭盡完備後，再行移送或報告。鹿港分局及所屬海埔派出所員警僅屬情資提供及移送機關之會辦性質，並無「會同環境保護警察隊第二中隊、臺中縣環境保護局稽查隊於上記犯罪時間、地點當場查獲」等情，該案刑事案件報告書竟登載上述內容，顯與事實不符，其雖不至影響犯罪嫌疑人於刑事訴訟程序上之權益，仍有害公文書之真實性。內政部警政署及各縣市警察局應以此為案例，加強相關員警之在職教育，並克盡督導之責，以保障合法業者之權利。

最後，關於東森購物台 8 千筆消費者個人資料遭外洩事件之問題（第 3 案）。按「電腦處理個人資料保護法」所保障的個人資料權，係指個人對個人資料的控制權，其主體是「個人」，客體是「個人資料」，而作用則是「控制」，亦即對個人資料的掌握和自主，個人可以將其個人資料事務開放，使他人或公眾知悉、參與，也可以將其封閉，排除他人或國家的介入或支配。賦予個

人控制的權利，就是讓個人可以自由決定在何時、何地、何種程度下，何人可以知悉或參與其個人資料的成分。由此可知，個人資料權的內涵，應包括國家或他人不得任意蒐集個人資料，否則即破壞個人對其資料之自主和掌握；即使在當事人同意下獲取資訊，亦應在符合當事人認知範圍內為運用，否則亦超出當事人之控制而違反個人資料權；尤其不應容許任意揭露和公開，蓋此種對隱私侵害的明顯化，在向來隱私權之保護即已被理解。⁷

消費者個人資料之保護涉及人民權益，尤其對具自由權性質的個人資料權影響甚鉅，有管轄權之目的事業主管機關應明瞭自身職責所在，並有積極予以保障之義務與責任。除應要求保有個人資料之機關、事業、團體或個人建立預防個人資料外洩之機制外，於發生個人資料外洩之情事後，不得相互推諉卸責，應積極查處、追究責任，以確保人民合法正當之權益，避免不必要之損害。

⁷ 「個人資料權之形成與確立」，**電子商務個人資料保護法制之研究**（2009年4月29日），2011年5月2日下載，**《IS Law》**，<http://www.is-law.com/post/1/163>。

第二章 平等權

壹、概念與法制

平等權乃基於天賦人權所稱「人生而平等」的理念發展而來，與人性尊嚴有密不可分的關係，為人類自由、正義與和平的基礎。對平等權的保障，依其所拘束對象的不同，可區分為法律執行的平等及法律制定的平等兩種。所謂法律執行的平等，係指「法律之前，人人平等」，執法者不應區分適用者之對象，而應完全依照法律之規定來作判斷；惟若法律本身之規定並不符合平等原則時，則只有法律執行的平等，尚不足以保障人民的平等權，因而必須要求人人「在法律上一律平等」，亦即法律制定的平等。而不論是法律執行的平等，抑或是法律制定的平等，都要求：「相同者，相同對待之；不同者，應不同對待之。」⁸

「世界人權宣言」以「人人…在尊嚴和權利上一律平等」作為其主體思想之一（第 1 條）。該宣言第 2 條揭示如下的平等原則：「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。」「公民與政治權利國際公約」規定，各締約國均應遵行禁止歧視原則，此載明於第 2 條第 1 項、第 3 條、第 4 條第 1 項。另第 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，…。」

⁸ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 81-83。

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。」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 項也規定：國家應「消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。由此可知，平等權乃我國行憲以來之重要課題，深受國人重視。惟上述中華民國人民在法律上一律平等，乃憲法明文保障之平等權，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律地位上之實質平等。基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。⁹

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2010 年調查完成之案件中，涉及平等權者計 9 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 2 案，將其調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、土地開發甄選作業有違公平

(一) 調查緣起

臺北市政府捷運工程局於 2009 年 8 月 10 日公告徵求預估工程費達新臺幣 357 億元之「臺北都會區大眾捷運系統臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1、D1 用地(東半街

⁹ 司法院釋字第 485 號解釋。

廓)聯合開發區(捷)用地土地開發案」投資人作業，竟發生投資申請人無法將現金之申請保證金匯入「臺北市政府甄選臺北都會區大眾捷運系統土地開發投資人須知」所載之帳戶，致遭取消申請資格。本案是否涉有違失情事？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

臺北車站特定專用區 C1 基地面積 13,078 平方公尺，規劃興建地上 56 層、地下 4 層；D1 基地面積 18,515 平方公尺，規劃興建地上 76 層、地下 4 層，開發完成後預定作為商場、辦公室及國際觀光旅館使用。惟臺北市政府捷運工程局辦理本案甄選申請人時，「甄選須知」載明以金融機構簽發之本票或支票、保付支票繳納者，應以「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金特種基金專戶」為受款人，而以現金繳納者，得電匯至「本府捷運工程局 20033175508-6 帳戶」，因二者帳戶名稱並未一致，以致申請人之保證金遭退匯。該府作法，確有不當。

又捷運局公告之本案聯絡人，於申請人提送相關書件及申請保證金截止日（2009 年 11 月 10 日）下午外出開會，致申請人洽詢未果而生爭議，又捷運局函復監察院有關該員到勤之內容前後矛盾，且捷運局不僅無法即時查明收款人戶名「臺北市政府捷運工程局」之誤，而且未能掌握申請人是否完成匯入作業，而遲至 2009 年 12 月 16 日始修正「甄選須知」，錯失補救時機，均有未妥之處。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正臺北

市政府暨所屬捷運工程局。¹⁰

(三) 臺北市政府改善情形與成效

臺北市政府捷運局就「甄選須知」相關規定涉有疑義之處，已於 2009 年 12 月 16 日以府捷聯字第 09833690300 號公告修正「甄選須知」第 7 條第 3 項第 1 款第 1 目之規定，使申請人更易於瞭解，並避免可能發生之爭議。

二、大學校際間資源差距日益趨大

(一) 調查緣起

教育部自 2006 年執行的「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」（5 年 500 億元），分兩期實施，第 1 期：2006 年至 2010 年，分 2 梯次執行，第 1 梯次為 2006—2007 年，第 2 梯次為 2008—2010 年；第 2 期：2011—2015 年。本計畫之預算執行情形及績效如何？監察院認有深入瞭解之必要，爰決議組成專案小組調查。

(二) 調查發現與結果

教育部執行的「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」包括 2 項子計畫：一為「發展國際一流大學計畫」；二為「發展頂尖研究中心（領域）計畫」。第 1 項子計畫之目標為，在 10 年內至少有 1 所大學躋身國際一流大學之列（如居全世界大學排名

¹⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800404）。

前 100 名或比照美國大學排名居前 80 名，在 15-20 年內達世界前 50 名)；第 2 項子計畫之目標為，在 5 年內至少有 10 個研究中心或領域居亞洲一流。惟本計畫第 2 梯次各校之申請並未區分「國際一流大學」及「頂尖研究中心」，且教育部對於「一流大學」及「亞洲一流」之定義亦有欠明確，均有欠妥。



監察委員於 2009 年 6 月 12 日赴清華大學訪視「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」

又「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」既明指政府承諾 10 年之經費支援，第 1 期 5 年由特別預算支應 500 億元，則第 1 期計畫所需之經費自當由特別預算足編，始不影響他項由教育部年度預算支應政策或計畫之施行。然自 2009 年起，本計畫

係由教育部年度預算支應，勢必造成教育資源之排擠，影響整體教育目標之達成，且教育部雖對未獲補助學校之發展提供協助，然因本計畫提供獲補助學校之經費甚鉅，校際間資源差距日益趨大，乃造成大學 M 型化發展，及影響學校走向，以致學校重研究，不重教學與服務之現象持續存在。

另本計畫審議委員、諮詢委員及審查小組委員之聘任未有一定之邏輯，領域配置亦不一致，部分領域未見代表，且第 1 梯次之審議指標未具體，而兩個梯次之指標亦未能考量不同學科之特性，復未納入學校畢業生對社會之貢獻，均有不當。又教育部對執行本計畫經費使用之規範未盡釐清之責，且本計畫購置碳粉匣之總金額尚有在監察院調查後降幅達 54.47% 之情事，及各校購入碳粉匣及墨水匣等電腦耗材高單價物品，未依規定建立公用物品管理作業制度，又缺乏相關物品領用、結存之書面紀錄，致用量是否合理無法評估等，亦均有欠妥。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部，並函請審計部查明處理。¹¹

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、教育部已具體訂定本計畫第 2 期之績效目標，受理第 2 期計畫初審申請時，亦已依所定計畫規劃內容函請學校提報，並將依據計畫規劃之策略、績效目標、審議指標及考核機制，據以審議及執行。而各委員之遴聘，將考量領域之衡平性及委員之代表性；未來於審議指標之訂

¹¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0970800189）。

定，將考量納入不同學科特性、學校畢業生對社會之貢獻，並強化指標之具體性；另將配合整體教育發展之需求合理編列預算，並避免排擠其他教育資源。

- 2、又如有相關經費使用規範疑義，教育部將及時彙整修正，並督導獲補助學校依規定辦理，凡有不當情事者，均列入考評缺失，進而扣減本計畫補助款。又各校均依物品管理手冊規定，積極研擬並建立物品內部管控機制。

參、評析與建議

平等權與自由權一樣，同屬第一代的基本人權。平等原則是「基本人權」的中心思想，而「基本人權」是每個人應該受到平等尊重的權利。至於所謂人權平等，就是不容許法律在「基本人權」上對人有所歧視。¹²「公民與政治權利國際公約」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。」我國憲法第 7 條亦明文規定：「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。」另依司法院大法官的解釋，按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。因此，如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。而法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而

¹² 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 46。

定。¹³茲根據平等權的概念、相關國際準則與我國法制，就本章所列各案例，依序進行評析，並提出建議。

首先，關於臺北市政府捷運局辦理甄選臺北都會區大眾捷運系統土地開發案投資人作業有違公平之問題（第 1 案）。經查本案公告徵求預估工程費高達 357 億元，申請保證金計 3 億 5,700 萬元，惟其投資人須知未能載明以現金繳納申請保證金之電匯帳戶名稱，致申請人之保證金遭退匯，被取消申請資格，而致生訴端，影響政府公共建設之發展及人民權益甚鉅。本案業經提案糾正，臺北市政府亦即據以具體檢討改善，確保土地聯合開發業主與投資人之平等地位，避免外界質疑圖利特定廠商，並督促相關機關提升效能。

類此關係當事人權益之行政作業程序，各級政府機關及公務人員均應縝密、周延地規劃與執行，尤應遵守憲法所規範的平等原則，非有合理、正當的理由，不得為差別對待，更不應因行政作業之缺失，使某些人遭受違反平等原則的差別對待，而致其權益受損。

其次，關於教育部「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」之問題（第 2 案）。按本計畫金額高達 5 年 500 億元，其計畫目標為透過競爭性經費的挹注，引導績優大學發展，並帶動國內整體高等教育水準之提升。惟本計畫採「贏者通吃」政策，學校獲補助之經費大幅增加，即可吸引優秀教師前往任教，學生選填志願亦將受此影響。是以本計畫執行結果，獲補助學校之經費大幅增加，校際間之資源差距日益趨大，似此以核定各校補助經費總

¹³ 司法院釋字第 593 號解釋。

額創造新階級的方式，將形成不公平競爭，造成大學「M 型化」發展。同時，獲補助學校固然提高少數研究能力強，或表現優異之教授的彈性薪資，然絕大多數教授的固定薪資多年來並未調整，教授薪資乃呈現「M 型化」，甚至「金字塔型化」之現象。

再從本計畫的審查指標而論，對於「學術」與「研究」的定義過於單元，偏重科學研究，審查指標之設計亦多就科學研究角度出發，在研究之量化指標部分，包括學校發表之國內外重要期刊論文總數、學校發表之國內外重要期刊論文總數/理工或人文社會專任教師數(國際期刊論文平均數)及學校發表之國內外重要期刊論文被引用總數，偏重 SCI、SSCI 等量化指標。自然界之現象，全球皆然，但社會科學則受地域特色之影響，各地不同。使用 SCI 作為判斷自然科學研究之績效，或許適當，但以 SSCI 判斷台灣與世界英語系國家社會科學研究相對成果之指標，則因社會文化及語言因地而異，東西方價值觀與文化並不同，加上作成 SSCI 等指標之機構多使用英文，僅適用於以英文發表之研究成果，選用 SSCI 未能考量社會科學之上述特性，致偏重人文領域、藝術領域的學校與設有醫學院、工程、生化學院之學校相較，出現競爭不公平之現象，形同自根本剝奪多元學術領域如文創、教育、生命倫理等獲本計畫補助之可能性。

教育乃百年大計，尤其高等教育影響國家競爭力的提升及國家整體發展甚鉅。因此，教育主管機關於擬訂與推動任何有關大學教育的政策與計畫時，允應兼顧多元學科的特性與發展，縮小大學校際間資源的差距，促進整體高等教育的均衡發展。

第三章 生存權

壹、概念與法制

生存權係指人民有維持其最低生活要件，合於人性尊嚴，以延續其生命的權利。生存權又可分為兩種權利及三種保障類型。所謂兩種權利，指生命權與生活權；所謂三種保障類型，包括一般保障、對弱勢者的保障，及改善國民生活的保障。因此，生存權又可稱之為「請求國家照顧生存之權利」，其要義為：生存權不僅指人民有維持其生存的權利，亦包括國家及政府有尊重和照顧人民生存的義務；人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦可要求政府機關積極作為，使其生存獲得保障。生存權之發展，據學者的說法，其意義，已由往昔消極的、不受侵害的「自由權意義之生存權」，演變至今日的積極保障、維護及改進的「受益權意義之生存權」。¹⁴

「世界人權宣言」第3條將「人人有權享有生命、自由和人身安全」視為基本的公民與政治權利，其中的生命和人身安全即屬人民的生存權。「公民與政治權利國際公約」第6條第1項更明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」由於生命權乃「首要的人權」，一旦「得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義」。¹⁵因此，即使在正式宣布「緊急狀態」，「危及國本」時，該「公約」第4條第2項亦規定生命權是不得減免的權利之一。

¹⁴ 涂懷瑩，*中華民國憲法與人權保障*（臺北：作者自行出版，1987年），頁217。

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

我國憲法第 15 條將人民的生存權，與工作權及財產權，並列為應予保障之重要人權。第 155 條具體規定：「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」第 156 條也規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」憲法增修條文第 10 條第 8 項進一步規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」我國憲法與憲法增修條文的上開規定亦被稱為「社會保障權」。蓋生存權與社會保障權本是直接且密切相關的兩項人權，要真正享有生存權，就必須享有社會保障權，因社會保障權乃生存權的重要保障。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2010 年調查完成之案件中，涉及生存權及醫療照護者計 43 案，謹選擇其中與生存權有關，且具代表性與重要性者 6 案，將其調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、熱水器一氧化碳中毒死亡事件仍經常發生

(一) 調查緣起

每年冬天，民眾因家中熱水器瓦斯燃燒不完全，導致一氧化碳中毒死亡事件，仍經常發生。為避免類似悲劇持續發生，主管機關對於建置防範機制或訂定相關規範，是否善盡職責？是否涉有違失？監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

所謂燃氣瓦斯，係指民生氣體燃料市場區分為天然氣及液化石油氣之氣體燃料。國內液化石油氣及天然氣均依法令添加甲醇或二乙基硫作為警示劑，若瓦斯外洩即有顯著臭味，民眾易於察覺，得以及時採行應變措施。基此，一氧化碳中毒與瓦斯外洩之發生原因及災例迥異，防範一氧化碳中毒攸關人民生命財產與健康。惟天然氣雖已納入公用事業之體系，並朝向競爭體系之發展，然而供應家庭及營業場所使用之液化石油氣，經濟部能源局雖依「石油管理法」規範液化石油氣上游之煉製、輸入、加氣站，內政部消防署亦依「消防法」管理液化石油氣中下游之分裝、零售作為，但針對防範燃氣瓦斯造成一氧化碳中毒之安全管理，行政院卻未健全管理燃氣瓦斯之法令，致燃氣瓦斯之營運管理及安全管理出現諸多問題。

又行政院災害防救委員會於 2008 年 10 月函頒「防範一氧化碳中毒策進方案」，雖明定各權責機關之實施項目，惟據統計資料顯示，2009 年 12 月至 2010 年 3 月間因熱水器瓦斯燃燒不完全，共發生 20 人一氧化碳中毒之死亡災例，顯見防範一氧化碳中毒之宣導成效有限，亟待檢討改進。另行政院對於攸關人民生命財產安全之保護，允應儘速推動強制性之規範，以落實法制規範。而經濟部能源局辦理降低民眾使用天然氣不當之監督權責不明，且消極防範一氧化碳中毒發生之因應措施，允應比照內政部消防署編列預算，以辦理補助遷移或更換燃氣熱水器。

再者，內政部營建署未積極研擬避免封閉陽台設置舊型熱水器之可行方案，亦未規範燃氣熱水器裝置於通風良好之處；又該

署辦理防範一氧化碳中毒策進作為，不僅函轉公文流於形式，而且無法具體減少陽台違建造成通風不良之案例；且該署防範居家一氧化碳中毒之主要對策，係辦理「一氧化碳中毒潛勢場所」遷移或更換燃氣熱水器，惟其近年所編列之經費，亦不符合實際需求；另 2006 年 2 月之前已安裝且不符安全規範之舊型熱水器，該署並無強制遷移或加裝排氣管之規範，亦未建立瓦斯使用安全之檢查機制等，均亟待檢討改進。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院、經濟部能源局、內政部暨所屬營建署及消防署。¹⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、經濟部能源局將積極協調立法程序，儘速完成「天然氣事業法」草案之修定，積極督導 25 家公用天然氣事業，提升用戶安全檢查比率，確實檢查用戶管線設備、爐具安裝位置及通風情形，且研議於石油基金項下編列預算，提供內政部統籌辦理補助燃氣熱水器遷移或更換相關事宜，並檢討其適法及程序事項。
- 2、內政部近年以補助遷移或更換燃氣熱水器，作為防範居家一氧化碳中毒主要對策，自 2008 年 12 月起至 2010 年 4 月底止已完成補助 11,131 戶改善，而 2011 年將持續編列預算，每年全國將補助 5,500 戶以上居家遷移或更換燃氣熱水器，以防止一氧化碳中毒事故發生。另內政部為進一步掌握國內 780 餘萬戶居家已裝設舊式燃氣

¹⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800163）。

熱水器設置情況，函頒 2010 年度「防範一氧化碳中毒居家訪視宣導計畫」，全面進行民眾居家訪視，確實維持屋內外通風改善，以減少國內居家一氧化碳中毒事故發生機率。

- 3、內政部營建署研擬違章建築處理方案，檢討研修建築法令規定，明訂違建裁罰額度，強化罰則規定；推動新建建築物複查機制；建置違章建築處理資訊系統，使違章建築處理流程透明化；加強民眾合法使用建築物之宣導與教育等。另對於將屋外型熱水器裝置於外牆外推之加窗陽台，經輔導更換為屋內型熱水器，仍未改善者，應通報當地主管建築機關，列為優先處理之違章建築。

二、彰濱工業區化學廠氣爆災害接連發生

(一) 調查緣起

彰化濱海工業區南寶化學股份有限公司工廠先後於 2008 年 1 月及 2009 年 6 月發生兩次氣爆，嗣經監察院於 2009 年 11 月間糾正在案，詎料未滿 2 個月，該廠於 2010 年 1 月再度發生第 3 起氣爆災害。究各權責機關有無違失？監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

經濟部工業局前經監察院糾正後，未就彰濱工業區南寶化學廠等災害頻傳之已利用既有建物設廠營運中工廠，策訂相關配套管理規範，復監督不力，致該工業區服務中心疏於管理，防災宣

導及應變作業亦有不足。又行政院勞工委員會中區勞動檢查所針對該廠歷次災害所為之停工處分，缺乏客觀裁量標準及預防職業災害之積極效果。另彰化縣警察局怠未派員赴該廠火災現場依法執行刑案偵查工作，內政部警政署、消防署分別有監督不周及法制疏於檢討之缺失。



監察委員於 2009 年 9 月 10 日赴彰濱工業區南寶化學工廠履勘

又本案南寶廠氣爆災害前，縱經相關權責機關分別多次派員赴廠檢查、輔導，猶未遏阻本案災害之發生，顯見各主管機關將公共安全維護之責，冀望於雇主自主管理制度之疏漏與不當，應迅謀檢討改進。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正

經濟部工業局、行政院勞工委員會、內政部警政署、內政部消防署、彰化縣警察局，並函請行政院轉飭所屬確實檢討改進。¹⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、經濟部已與相關權責機關會商，就工廠登記及管理作業事項、勞安檢查與督導及宣導輔導作為、消防檢查與督導及職能提升作為、環境管理稽查與督導，及工業區內廠商勞安衛與防災宣導作為等，採取相關強化措施。
- 2、對現有營運工廠涉及製造加工使用公共危險物品屬行業標準分類之 17、18、19 等 3 種產業類別，及屬適用「工廠危險物品申報辦法」之工廠與工廠製造、加工或使用之產品屬「消防法」規定之公共危險物品或可燃性高壓氣體者，經濟部中部辦公室已邀集中央相關機關及直轄市、縣(市)政府會商，研擬加強作法。
- 3、為確保工業區內各事業體及從業員工之安全，經濟部工業局已採取下列強化措施：(1)每年辦理轄管工業區內各項災害事故之統計及分析，針對各項災害事故之肇因及因素等資料，提送各主管機關參考，並主動或配合辦理相關宣導、教育訓練及防範等事宜；(2)每年於工業區辦理職場安全健康週活動，並於年末辦理年度性工業安全衛生技術輔導成果發表會，以提升各事業體安衛知能；(3)強化各項災害通報效能，並將本案通報作為列為參考案例，配合相關教育訓練課程進行宣導。

¹⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800367）。

- 4、為齊一檢查處理原則，發揮勞動檢查效能，勞委會已邀集各勞動檢查機構召開研商會議，作出決議略以：各勞動檢查機構於實施職業災害檢查時，發現非立即停工不足以避免職業災害擴大者，除依法就發生災害場所以書面通知事業單位部分或全部停工外，為督促發生重大職業災害之事業單位確實改善安全衛生設施及善盡安全衛生管理責任，防止再度發生職業災害，請各勞動檢查機構對於發生重大職災之事業單位，應予列管並派員實施全面檢查，於一個月內實施複查，以督促其改善。
- 5、消防署已邀集警政署等相關單位召開會議，研修「檢警消縱火聯防作業要點」，並函頒在案。警政署也已函轉該「作業要點」予轄管各警政機關，明確規範各單位應確實辦理，並責由各級督察人員督導考查。警政署另發函重申要求該署各單位確實恪遵相關規定，於火災發生後，應即指派刑事警察人員到場執行犯罪偵查必要之蒐證。
- 6、為落實火災案件刑事偵辦作業規定，彰化縣警察局再次發函要求各單位爾後處理火災案件時，應立即展開偵查作為，勿待收到消防機關函送之「火災原因調查鑑定書」後，始進行火災案件刑事部分之偵辦作為。

三、國道休息站巨型違建威脅遊客安全

(一) 調查緣起

據報載及民眾陳訴：國道三號清水、關西及東山等 3 處休息

站竟充斥巨型違建，嚴重威脅遊客安全；惟主管機關交通部臺灣區國道高速公路局卻任由經營廠商逕自對外開放營業，並疑似以過期使用執照掩護廠商通過消防安檢，均涉有違失等情。監察院認有深入瞭解之必要，爰決議輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

交通部臺灣區國道高速公路局縱容清水及南投服務區經營廠商無照建築，既未積極處理相關環境影響評估審查事宜，並延宕違章建築查報處理作業，且對清水服務區尚未取得建築執照之增建夾層核予「建築物室內裝修施工許可證明」，均有違失。又關西服務區交通宣導專區，係經營廠商於 2005 年底配合高公局交通安全宣導政策所增建，該局北區工程處迨至 2009 年 7 月始查報違建，且迄今仍未能完成建築執照申辦程序，亦有不當。

另高公局逕行認定，東山服務區林蔭迴廊戶外薄膜非屬「建築法」所稱之構造物或雜項工作物，可免申請建造執照，認事用法錯誤。又該局辦理建築管理相關業務，不僅未設置專責之建築管理單位，且相關權責不清，有失主管建築機關之職責。此外，內政部核定高公局為高速公路路權範圍內之特設主管建築機關，且長期未善盡指導考核之責，實難謂妥適。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正交通部臺灣區國道高速公路局，並函請內政部檢討改進。¹⁸

¹⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800841）。



協查人員於 2009 年 9 月 29 日赴國道 3 號休息站—清水服務區現場履勘

(三) 相關機關改善情形與成效

甲、交通部台灣區國道高速公路局之改善情形

- 1、為明確瞭解高公局所轄建管範圍內，各建築開發案件是否涉及變更環境影響說明書或評估書，高公局業已邀請相關機關開會獲致結論，明確認定各開發案是否涉及變更環境影響說明書或評估書，應依「環境影響評估法施行細則」第 36 條所述各款內容詳加檢視，並配合該會議製定之「高速公路局所轄建管範圍內，建築執照申請案件，是否涉及變更原環境影響說明書或評估書內容之認定標準表」逐一認定，俾利各開發單位明確據以執行。

- 2、高公局已督促所屬工程處就所轄建管範圍隨時巡查及查報處理，防止違章建築之產生，並由高公局定期辦理檢查，加強督導並列入每年養護檢查之主要計分項目。另增加進用建管專業人員，以提升高公局建管人員素質及所屬機關(工程處、工務段，及各服務區)之建築管理能力，並增派人員參與相關建管人員短期教育訓練，增長專業知能。
- 3、責成高公局各區工程處確實依據契約落實執行履約管理，遇有疑慮主動協助處理，避免經營廠商與高公局管理單位對相關建築法令產生不同之解讀，及加強廠商對建築法規認知(如辦法規說明會等)，確保契約順利執行。服務區廠商如違反建築相關法令，除依「建築法」從重罰鍰外，並於契約內容再審慎評估修正，訂定其他罰則。
- 4、關西服務區經營業者已提送使用執照申請，並經高公局核發使用執照。另東山服務區林蔭迴廊戶外薄膜，也已由東山服務區經管廠商申請臨時使用執照，並經高公局核定。對類似戶外薄膜之特殊造型構造物，於法規認定上若有疑義，將先函請主管建築機關(營建署)釋疑，以免誤解觸法。

乙、內政部之改善情形

- 1、內政部已督請高公局以外之各特設主管建築機關，主動就其轄區範圍，釐清與縣市政府環保、水保及消防等權責單位之分工，並加強橫向聯繫，以避免類似案情發生，

影響行政效率，造成申辦民眾之困擾。

- 2、內政部並已督請高公局以外之各特設主管建築機關，提供有關建管人員名冊及建管標準作業程序相關資料，並檢視符合「建築法」建造執照審查人員資格及建照相關審查程序之規定，以指導考核各特設主管建築機關，俾利其建築管理業務之遂行。

四、高鐵雲林段地層下陷可能影響行車安全

(一) 調查緣起

高鐵雲林段地層下陷一直是高鐵行車安全最大隱憂，非但影響高鐵營運，且攸關乘客生命安全。此乃高鐵選線規劃之初，即已存在且需面對的問題。惟據近期報導顯示，高鐵始終無澈底解決方案，迭遭外界批評卻仍無積極作為，監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

高鐵雲林土庫路段 TK224+260~405 為三跨連續橋梁，由於受到區域地層下陷之影響，以及 78 號快速道路 6 公尺高路堤額外載重之影響，自 2003 年監測系統初值建立以來，下陷持續發展，至 2009 年 10 月差異沉陷為 1.076/1500，已超過高鐵軌道結構設計標準 1/1500。

台灣高速鐵路公司為確認高鐵行車安全，已請原設計單位中興工程顧問公司參考日本鐵路橋梁國家規範「鐵道構造物標準同解說-混凝土構造物」第 3.4.3 節規定，從極限結構承載力的觀點，

評估該處連續梁結構可承受最大之差異沉陷量，其分析結果顯示，P512~P515 橋墩在平時狀況下，最大允許之長期差異沉陷為 16 公分(角變量 6/1500)；在設計地震下，最大允許之長期差異沉陷為 12 公分(角變量 4.5/1500)。故高鐵跨越台 78 線之連續梁「結構不發生破壞」之最大差異沉陷(角變量)為 4.5/1500，該值可視為差異沉陷之最大容許值。該公司考量高鐵跨越台 78 線處墩柱間差異沉陷量之最大容許值與現階段累積之角變量(1.076/1500)與墩柱間累積差異沉陷量(3.6cm)之差距以及角變量之增加速率，研判高鐵跨越台 78 線處橋梁結構目前並無安全疑慮。

又監察院諮詢專家學者亦認為，雲林土庫地區雖有長期地層下陷問題，但均屬大範圍且全深度的下陷，並無極端的差異沉陷現象。惟為防範持續地層下陷可能對高速鐵路之行車、結構安全及營運等造成負面影響，甚至危及民眾搭乘之安全，交通部高速鐵路工程局允應積極督促台灣高速鐵路公司持續監測地層下陷，並預先妥為因應。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請行政院轉知所屬確實檢討改進。¹⁹

(三) 相關機關改善情形與成效

1、為因應區域地層下陷對高鐵所造成之影響，台灣高鐵公司所採取之因應措施有土建結構監測、軌道平整度檢測、軌道高程調整、高架橋高程調整等 4 項。該公司自 2003 年已開始辦理地層下陷監測，以掌握高鐵結構高程之變化；至於軌道平整度檢

¹⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800265）。

測與軌道高程調整屬於例行之軌道維修工作，以確保高鐵行車安全與旅客舒適度。

2、交通部高速鐵路工程局將持續督導台灣高鐵公司監測高橋墩下陷情形，每年將該監測成果送中央相關部會及地方政府，作為地層下陷防治參考。並持續於交通部高鐵沿線地層下陷防治專案小組及經濟部地層下陷防治推動委員會中協調相關機關積極推動地層下陷防治工作。

另據國內媒體報導，由於地層下陷速度超乎預期，高鐵跨越台 78 線雲林段橋梁差異沉降持續惡化，臺灣高鐵公司已大幅提前啟動墩柱補強措施。雲林段兩座橋梁最近已低調展開墩柱支承墊調整工程，接下來還將進行橋梁結構補強及橋樁基礎改善等三階段工程，預計明（2012）年完成。這是高鐵通車四年多來，首度進行橋梁結構安全補強，比該公司原本預定的時間表，整整提早了 9 年。²⁰

五、治水怠失造成嚴重水患

(一) 調查緣起

據顏○○先生陳訴：2009 年莫拉克颱風引發的「88 水災」，造成其家鄉台南縣麻豆鎮、下營鄉、學甲鎮等地區淹水災情嚴重，疑因該縣 171 縣道 23K 處水門設計不良，及臨時性太空包堤防潰堤所致。為釐清災害發生原因，及是否涉有人為違失？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

²⁰ 「補強橋梁/高鐵搶救下陷危機」，聯合報，2011 年 4 月 11 日，A1 版。



監察委員於 2009 年 9 月 15 日赴臺南縣番子田埤閘門履勘

(二) 調查發現與結果

經濟部水利署並未記取 2001 年納莉颱風期間，曾因曾文溪洪水暴漲致洪流由番子田排水，及閘門倒灌流進葫蘆埤地區成災之慘痛教訓，遲未完成曾文溪沿線堤防及護岸（含西庄堤防及番子田排水出口段背水堤及閘門）興建，8 年後再次重蹈覆轍，使民眾深受水患之苦，民怨沸騰，實難辭怠失之責。

又此次莫拉克颱風引發的「88 水災」，造成南部地區災情慘重，除緣於極端氣候之影響外，曾文溪沿線堤防護岸等防洪構造

物延宕未完成，造成洪水到處竄流，亦為主因。為利曾文溪治理工程推動，經濟部水利署第六河川局已研提曾文溪治理工程實施計畫，西庄堤防工程及番子田排水出口段背水堤含閘門工程也已納入災後各項復建工程中辦理。所訂完工期限，應如期達成；在工程尚未完成前之每年防汛措施，針對番子田埤閘門高度不足等之防洪缺口問題，相關單位允應積極研謀改善因應對策，以防範水患。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請經濟部水利署督導所屬確實檢討改進。²¹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、經濟部水利署已將曾文溪急要河段納入莫拉克颱風災害重建特別預算「中央管河川復建工程計畫」及「曾文溪急要工程實施計畫」辦理，其中西庄堤段目前由該署第六河川局辦理工程測設及用地取得作業中。
- 2、至於支流番子田排水，臺南縣政府已提報「番子田排水治理工程」，經濟部水利署也已同意納入「易淹水地區水患治理計畫」中辦理，該署第六河川局已展開工程測量設計發包作業，配合臺南縣政府用地取得期程加速辦理。
- 3、有關如何防止缺口倒灌問題，在工程尚未開始施工前，經濟部水利署第六河川局已請臺南縣政府本權責備妥必要之防汛措施因應；工程發包施工後，納入施工期間之

²¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800823）。

汛期應變措施內辦理。

六、救災訊息未能適時傳達造成災民驚恐無助

(一) 調查緣起

據高雄縣小林村姚○○鄰長等電稱：莫拉克颱風引發大水及山崩前，曾電請高雄縣甲仙鄉消防隊、梓官鄉及鳳山市等相關機構救援，惟均「求救無門」，致情勢失控。相關單位是否涉有違失？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

2009年8月9日清晨起，黃○○等人以手機通報「110、119」請求救援，高雄縣政府警察局受理報案後，迅即用系統傳輸報案單通報旗山分局及消防局119指揮中心，高雄縣災害應變中心旋即採行相關救援行動，惟橋斷路毀，救援人員無法進入，申請直升機吊掛，亦因天候不佳無法執行，迨8月11日始將43名受困民眾全數救出，相關單位業已竭盡所能，進行救援。

惟高雄縣災害應變中心於接獲報案後，因天候因素，無法及時施救，報案人黃○○等43人等待救援期間，驚恐無助，一再向外求援，情狀堪憫；而在報案當日無法救援，國家搜救中心已列入翌日（10日）優先救援之相關訊息，未能及時告知報案人，造成「求救無門」之印象，尚非無因，主管機關允應援此作為教案，研議如何適時傳達訊息，安撫人心，並指引受困人員防護事宜，實為當務之急。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議，函請高

雄縣政府研議辦理。²²

(三) 高雄縣政府改善情形與成效

高雄縣政府已指定專人全程管制災害搶救進度及災害狀況，俾供報案人查詢；各項救援規劃在通訊狀況許可下，將主動通知待救災民，以安定驚恐情緒，避免誤解；如受限氣候或交通等不利因素，救援無法即時到達，將指導災民自救或避難作為。

參、評析與建議

所謂生存權指對生命的尊重及生活的延續，因此，生存權包括生命權及生活權，其中生命權是所有人權的基礎，也可說是首要的人權，因生命權若得不到有效保障，則所有其他權利都不再具有意義。²³「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」我國憲法第 15 條將人民的生存權，與工作權及財產權，並列為應予保障之重要人權。為確保人民的生存權，尤其是生命權，政府機關應以更主動積極的作為，對可能威脅人民生命安全的各類問題，作好全面調查，掌握各類問題的現況，研判其危害的可能性大小及嚴重性程度，詳擬防治與救災規劃，積極推動、落實執行。茲根據生存權的概念、相關國際準則與我國法制，就本章所列各案例，依序進行評析，並提出建議。

首先，關於一般住家熱水器一氧化碳中毒死亡事件（第 1

²² 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800785）。

²³ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 42。

案），及彰化濱海工業區化學廠氣爆災害事件（第 2 案），嚴重威脅人民身家性命安全之問題。相關政府機關雖已有安檢、管理等防範措施，但災害仍不時發生，尤其每逢寒冬，住家熱水器一氧化碳中毒死亡事件頻傳，令人悲痛；至於彰濱工業區化學廠於 2009 年底至 2010 年初接連發生氣爆災害事件，已嚴重危害公共安全。因此，是類關係人民生命安全之防範措施，各主管機關應經常檢討改進，落實監督工廠自主管理之執行，發揮防患未然的效果，尤應加強宣導措施，提高家戶與工廠對相關安檢與防範作為的重視。政府機關力有未逮之處，必須人人都有安全防護的警覺心，並自動、確實做好居家與工廠的安全檢查和防護工作，才能有效防止災害發生，確保生命安全。

其次，關於國道三號清水、關西及東山等處休息站竟充斥巨型違建，嚴重威脅遊客安全之問題（第 3 案）。高速公路局各服務區興辦工程皆以各區工程處處長為起造人申辦建築執照，由該局中區及南區工程處組成之「建築管理執照審查小組」辦理審查作業，再由該局(技術組)核發執照；至於違章建築處理業務，則由各區工程處所轄之工務段派員查報後，函送各區工程處，再由各區工程處認定及執行拆除。揆諸高公局各項建築管理流程，係以區工程處審查區工程處興辦之工程，甚而以區工程處轄下之工務段負責查報區工程處之違建，各項行政作為不無球員兼裁判之虞，實難昭公信。經監察院糾正後，高公局對於建管權責已有分工調整，有關違章建築查報改由高公局路產組不定期會同技術組擇點至現場勘查，於發現有違章案件，立即處理。另建管階段之開工申報，原由各區工程處所屬工務段之建築業務承辦人員會同承造人及監造人向各區工程處申報備查，改為向高公局技術組申

報備查；施工勘驗部分，原由各區工程處所屬工務段之建築業務承辦人會同於建造執照勘驗紀錄表之承辦人欄位簽章負責，亦改由承造人會同監造人於勘驗報告書及相關文件查核簽章後，向高公局申報，並由高公局於建造執照勘驗紀錄表之承辦人欄簽章備查，並隨時派員勘查。至於內政部依「建築法」核定之特設主管建築機關，如各國家公園管理處、科學工業園區管理局、加工出口區管理處等，所轄範圍皆有特定區域，唯有高公局所轄之高速公路路權範圍為幾乎涵括全國各縣市之線狀狹長區域，其在管理上恐有鞭長莫及之虞；且國道各服務區均係供公眾使用之建築物，悠關公共安全，更應循一般行政程序嚴加管理，以確保遊客（旅客）之安全。

再次，關於高鐵雲林段地層下陷對行車安全可能造成的影響（第 4 案），與前揭國道休息站巨型違建均屬公共安全的範疇，如管理不當，將對不特定多數人的身體與生命安全造成威脅。為維護與保障高鐵乘客安全，主管機關對本案各項改進措施應貫徹執行或監督所屬落實執行。至於地層下陷乃台灣西部雲嘉南沿海地區長期存在的老問題，當初高鐵選線時就刻意避開下陷區，而往內陸移。惟據高鐵監測，地層下陷區有向高鐵逼近的趨勢，其中又以雲嘉地區最為嚴重。²⁴若任由沉陷持續惡化，據高鐵負責人表示，可能會讓高鐵五、六年到十年後才要做的調整，包括軌

²⁴ 歐晉德，「地層下陷/高鐵最嚴重危機」（2011 年 3 月 15 日），2011 年 5 月 6 日下載，《地層下陷防治資訊網》，http://www.water.tku.edu.tw/sub91/act_news.aspx?id=1019。

道線型及橋梁墩柱補強等，有必要提前。²⁵據 2011 年 4 月的媒體報導，高鐵已於雲林段兩座橋梁低調展開墩柱支承墊調整工程，接下來還將進行橋梁結構補強及橋樁基礎改善等三階段工程。²⁶因此，各主管機關及相關縣市政府應更積極地持續規劃地層下陷防治對策，並協調推動各項防治工作²⁷，採「標本並治」方式，合理利用水土資源，均衡經濟成長與生態保育，確實達成逐年緩和地層下陷，乃至完全遏止下陷，以改善人民生活環境品質，維護人民生命財產安全的目標。

最後，關於 2009 年莫拉克颱風釀成的「八八水災」，因治水怠失造成嚴重災害（第 5 案），及因救災訊息未能適時傳達造成受困災民驚恐無助（第 6 案）之問題。主管機關雖已有河川復建計畫、水患治理計畫及防汛措施等，但治水要有成效不能僅止於河川復建、水患治理和防汛措施而已，必須擴及整體的國土規劃。然綜觀許多崩塌處，往往是因挖路、施工造成的，當災害來臨時發生崩塌，崩塌後再修築，耗費龐大成本，卻只是一再重覆蓋了又塌，塌了又蓋的循環。其實，治水問題不在工程技術，而在國土規劃，應從國家整體發展擬訂國土環境改善的長期計畫，雖然目前相關法規仍未完善，國土監測的基本資料亦不足，但仍需立即進行。²⁸至於水患發生時，受災民眾等待救援，因狀況不

²⁵ 同上註。

²⁶ 詳見「補強橋梁/高鐵搶救下陷危機」，**聯合報**，2011 年 4 月 11 日，A1 版。

²⁷ 自 1995 年以來政府已實施兩期「地層下陷防治執行方案」，第一期的實施期程為 1995 年至 2000 年；第二期的實施期程為 2001 年至 2008 年。

²⁸ 詳見「治水問題在於國土規劃」(2011 年 3 月 15 日)，2011 年 5 月 6 日下載，《**東海岸報導**》，<http://case.ntu.edu.tw/sts/?p=2587>。

明，易驚慌恐懼，因此，如何迅速傳遞訊息，安撫驚恐情緒，引導受災民眾安全防護及順利脫困之相關事項，主管機關允應建立一套標準作業，並經常演練，俾能適時發揮實效。

第四章 參政權

壹、概念與法制

所謂參政權，在現代民主國家之意義言之，係指人民基於「國家主權者」的地位²⁹，主動、積極，依法參與國家政治之權利。參政權可分為兩種類型：一是凡具公民資格者，即可享有的參政權，如選舉權、罷免權、創制權、複決權（或公民投票）等；二是在此資格之基礎上，須再具備某些特定資格與條件，方可享有的權利，如應考試及服務公職之權等。參政權與自由權、平等權不同，並非每個國民均得享有，原則上僅限於本國公民才享有參政權。因此，參政權又被稱為「公民權」。參政權既是一種「主動的權利」，也是一種「有條件的權利」，其為外國人、受褫奪公權之人、禁治產人、受破產宣告之人、受保安處分執行之人，均不得享有參政權。³⁰

「世界人權宣言」第 21 條第 1 項、第 2 項揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。「公民與政治權利國際公約」第 25 條對參政權有如下詳細的規定：凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會「直接或經由自由選擇之代表參與政事」；「在真正、定期之

²⁹ 涂懷瑩，**中華民國憲法與人權保障**（臺北：作者自行出版，1987年），頁 241。

³⁰ 參考「憲法入門」（2007年5月11日），2011年5月10日下載，**《法務部全球資訊網》**，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=25480&ctNode=28034>。

選舉中投票及被選」；「以一般平等之條件，服本國公職」。

我國憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，…。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」同條第 13 項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。」由此可知，我國憲法對參政權之保障，不僅在制憲時已納入一般的規定，且對於特定地區及弱勢族群，亦於憲法增修條文中明確保障其參政權利。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2010 年調查完成之案件中，涉及參政權者計 5 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 2 案，將其調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、延宕處理農會理事資格疑義

(一) 調查緣起

據葉○○君等陳訴：2009 年 2 月改選之苗栗縣竹南鎮農會第 16 屆理事（原候補理事）資格疑義，業經行政院農業委員會函釋，惟苗栗縣政府迄未本諸權責依法核處，且對該屆第 1 次理事會紀錄，涉嫌違法同意備查等情。監察院值日監察委員認有深入瞭解之必要，爰核批調查。

(二) 調查發現與結果

按「農會法」第3條規定：「農會之主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」另「農會選舉罷免辦法」第4條規定：「農會之選舉、罷免事務，由各該農會辦理，並由各級主管機關指導之。」又司法院釋字第407號解釋著有明文：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。」惟苗栗縣政府於接獲陳情有關陳○○之理事候選人資格疑義，其間經農委會多次明確函釋應如何處理，該府迄未妥處，顯有延宕。苗栗縣政府為農會之主管機關，未能於事件發生後，依相關規定處理，未善盡職責，拖延時日，任由地方紛爭久懸不決，實有違失。

又農委會2009年3月5日函略以：農會理事當選人資格，如審查過程均合法，在尚未經專案調查小組複審確認前，其當選資格仍應予尊重。陳○○之理事當選資格於2009年4月6日既尚未經撤銷，其出席竹南鎮農會第16屆第1次理事會並選聘理事長及總幹事，自無不當，從而苗栗縣政府同意備查竹南鎮農會第16屆第1次理事會紀錄，尚難認有違法或不當之處。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正苗栗縣政府。³¹

(三) 苗栗縣政府改善情形與成效

苗栗縣政府已依行政院農業委員會函示，以2010年9月29日府農輔字第0990179632號函，撤銷陳○○理事資格在案；另

³¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801036）。

函陳○○，撤銷其理事登記與當選資格。

二、延宕漁會理監事選務運作

(一) 調查緣起

據屏東縣恆春區漁會理事長陳○○等當面向監察院地方巡察委員遞狀陳訴：行政院農業委員會疑似違背「漁業法」與「漁會選舉罷免法」等相關規定，同意屏東縣政府撤銷該會第 14 屆理監事登記候選人資格複審會議之結論，致延宕選務運作，嚴重影響漁民權益。監察院巡察委員認有深入瞭解之必要，爰核批調查。

(二) 調查發現與結果

按「漁會法」第 3 條規定，漁會之主管機關，在中央為農委會，故該會就「漁會法」所為之相關釋示，為有權機關之解釋，自不待言。本案農委會經斟酌考量，並本於對主管法令之確信與職權之行使，爰依「漁會理事監事候選人實際從事漁業資格認定及審查辦法」第 2 條有關沿岸漁民複審時資格證明文件，就法規面所為之解釋，並未逾越立法意旨，且前解釋與後解釋實具有互補之關係，難謂有何不當。另全卷尚無農委會屈從民意代表關說而更易原釋示之佐參資料，陳訴人又未能具體指明該會確有遭受民意代表施壓之事證，以實其說，故認陳訴人之指訴尚乏所據。

又恆春區漁會第 14 屆理事、監事及出席上級漁會代表登記候選人資格複審會之 3 次審查結論，因違反中央主管機關農委會之函釋，先後由屏東縣政府依據「漁會法」第 45 條、第 47 條規

定，報經農委會核准予以全部或部分撤銷在案。屏東縣政府之前揭作為均係依法辦理，尚無違失。

綜上，農委會雖尚無陳訴人所指訴之違失情形，且屏東縣政府亦係依法處理，然地區漁會理監事之改選，事關組織之健全運作與業務之正常推展，對於漁民權益之影響實屬重大。恆春區漁會理監事之改選，本應於 2009 年 3 月 30 日完成，徒以候選人資格等枝節問題，遷延逾一年之久，農委會與屏東縣政府應凜於職責之所在，如何從速完成此項改選，既以嚴格貫徹法令之執行，又為服務漁民之應有作為，方足以克盡督導之責。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院農業委員會及屏東縣政府妥速依法督導辦理。³²

(三) 相關機關改善情形與成效

本案經行政院農業委員會依法督飭屏東縣政府全力輔導恆春區漁會儘速完成理監事之屆次改選工作，該區漁會嗣於 2010 年 12 月 24 日召開第 14 屆第 1 次臨時代表大會，選出該會第 14 屆理事（理事 11 名、候補理事 2 名）、監事（監事 3 名、候補監事 1 名）及出席上級漁會代表（1 名）；並於同（2010）年 12 月 31 日召開第 14 屆第 1 次理、監事會議，選出理事長、常務監事及聘任朱○○為總幹事，終克完成屆次改選，使得該漁會之運作步上正軌。

³² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800132）。

參、評析與建議

所謂參政權，從個人權利的角度來看，是每個人參與公共事務，以提升「自我實現」的權利；從公共事務的角度來看，則是透過政治參與，追求「公益」實踐的基礎。³³因此，有學者認為，參政權的保障，係基於個人與群體之間，能因追求足以實現個人理想的公益而建立聯繫；參政權的保障或平等政治參與，是社會達成政治共識、公平安排群己關係的要徑。³⁴依「世界人權宣言」第 21 條之揭示，參政權係指「參與治理本國的權利」或「參加本國公務的權利」；另依「公民與政治權利國際公約」第 25 條的規定，係指「參與政事」的權利及機會；至於我國憲法增修條文第 10 條第 12 項、第 13 項之規定，則稱「政治參與」。由上開揭示與規定可知，參政權乃指參與本國政治、政事，或公務的權利。對於此項權利，依「世界人權宣言」及「公民與政治權利國際公約」在其「序言」及「前文」中所揭示的原則與精神，各國「負有義務」，必須促進其「普遍尊重及遵守」，以及「有效的承認和遵行」。茲根據參政權的概念、相關國際準則與我國法制，就本章所列各案例，依序進行評析，並提出建議。

首先，關於苗栗縣政府延宕處理竹南鎮農會理事資格疑義之問題（第 1 案）。按農會係為農民及農業公益而成立的「公益社團法人」，在政府立法保障、經費補助、人力支援、事業免稅等方式之監督下，由國家賦予存在之目的及相當之公權力，除維護會員之權益外，並分擔政府機關無法兼顧處理的農政事務。依

³³ 朱敬一、李念祖著，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 224。

³⁴ 同上註，頁 226。

「農會法」第 4 條的規定，農會之任務多達 21 項，其中如「保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛」（第 1 項）、「協助有關土地農田水利之改良、水土之保持及森林之培養」（第 2 項）、「農村合作及社會服務事業」（第 14 項）、「農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業」（第 16 項）、「代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項」（第 19 項）等，均與農民之公共事務有密切關係，具政治性與社會性的功能。因此，農會會員合於「農會法」第 20-1 條規定要件者，得登記為農會理事、監事候選人，可視為農會會員的「政治參與」，其享有的此項權利，亦可視為「參政權」，應受相關國際公約及我國憲法的保障。

苗栗縣竹南鎮農會理事資格疑義事件發生後，苗栗縣政府作為農會的主管機關，未能依相關規定及時處理。經監察院調查後，以苗栗縣政府對此案未善盡職責，拖延時日，而糾正苗栗縣政府。苗栗縣政府經糾正後，雖隨即於 2010 年 9 月 29 日發函撤銷陳○○理事資格，但對該農會之運作及農會會員之權益均已造成影響，且任由地方紛爭久懸不決，更是有害地方和諧。此後各地各級農會對類此事件均應依相關規定及時處理，以維農會順利運作，並保障會員的各項權益，包括會員參與理監事選舉的權利。

其次，關於屏東縣恆春區漁會理監事改選延宕逾一年之久的問題（第 2 案）。依「漁會法」第 1 條及第 2 條有關漁會之宗旨及組織性質的規定，漁會與前揭之農會一樣，其法律性質同屬「公益社團法人」。另依「漁會法」第 4 條的規定，漁會之任務有 19 項之多，其中如「保障漁民權益，傳播漁業法令及調解漁事糾紛」（第 1 項）、「辦理漁業改進及推廣」（第 2 項）、「辦理漁村文化、醫療衛生、福利、救助及社會服務事業」（第 10 項），

及「接受政府或公私團體之委託事項」（第 17 項）等，與前揭農會之任務一樣，均與漁民之公共事務有密切關係，甚具政治性與社會性之功能。因此，漁會會員合於「漁會法」第 21-1 條規定要件者，得登記為漁會理事、監事候選人，可視為漁會會員的「政治參與」，其享有的此項權利，亦可視為「參政權」，應受相關國際公約及我國憲法的保障。

屏東縣恆春區漁會理監事改選，因候選人資格問題，竟延宕逾一年之久，嚴重影響漁會之組織運作與業務推展，及漁民權益。主管機關行政院農業委員會與屏東縣政府雖尚無違失情事，卻有未克盡督導之責。經監察院函請「妥速依法督導辦理」後，恆春區漁會嗣於 2010 年 12 月 24 日完成理監事改選事宜，使該漁會得以正常運作。此後對類此事件，主管機關應本於職權，督導所屬貫徹法令之執行與業務之推展，以維漁會順利運作，保障會員的各項權益，包括會員參與理監事選舉的權利。

第五章 司法正義

壹、概念與法制

美國學者約翰·羅爾斯（John Rawls）在其名著「正義論」（*A Theory of Justice*）中強調，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，因為每個人都擁有一種基於正義的不可侵犯性。³⁵所以，羅爾斯認為，在一個正義的社會裡，平等的公民自由是確定不移的，由正義所保障的權利決不受制於政治的交易或社會利益的權衡。³⁶在憲政分權的體制中，司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將業已受到損害的正義恢復到原有的狀態。而所謂司法正義，包括程序正義與實質正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程中還要符合公平性、合理性、正當性、人道性等原則。

「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。」「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」所謂法院或

³⁵ 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。

³⁶ 同上註，頁2。

法庭前平等的權利，超出法律前平等的權利，指的是由司法機關對法律的具體適用－這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。³⁷ 至於保障由法庭進行公開審訊的權利，乃民事和刑事程序保障的核心，其最重要標準是原告和被告之間，或檢察官和被告之間的「訴訟雙方平等」原則，而包括此原則在內的公正審判原則，也同樣適用於民事訴訟案件。³⁸

我國憲法第 8 條保障人身自由，明定人民在何種情況下被逮捕之要件，以及如何救濟之程序，乃憲法全部條文中使用字數最多，內容也最詳盡的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條詳盡之規定可知，人身自由是一種「加重保障」的人權，其內容涵括逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於二十四小時內移送法院之義務。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。至於憲法第 16 條規定人民有「訴訟之權」³⁹，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公正審判，以獲得及時有效之救濟。

³⁷ 人權大步走－種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，民國 98 年），頁 56。

³⁸ 同上註，頁 57。

³⁹ 我國憲法第 16 條之全文為：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2010 年調查完成之案件中，涉及司法正義者計 54 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 20 案，將其調查緣起、調查發現與結果，以及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、在臺實施戒嚴是否符合法定程序

(一) 調查緣起

據謝○○等陳訴：自 1949 年起至 1987 年止，在臺灣實施長達 38 年之戒嚴，其發布是否符合法定程序、實施戒嚴可否沒收人民財產等情。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

按與臺灣實施戒嚴最直接相關的 1949 年 5 月 19 日臺灣省政府臺灣省警備總司令部布告之全省戒嚴，依法應提交立法院追認。惟查政府相關資料文獻，系爭 1949 年 5 月 19 日布告全省戒嚴，是否依「戒嚴法」第 3 條規定提交立法院追認屬無可稽考。且臺灣省臨時戒嚴令係依「戒嚴法」第 3 條規定布告，係屬臨時戒嚴性質，布告內容亦非將臺灣劃作接戰地域，故臺灣是否因前項臨時戒嚴令布告，即區劃為接戰地域，容有疑義。

又 1949 年底中央政府將臺灣劃作接戰地域之(第三次)全國戒嚴令，如未經總統宣告屬實，容有欠缺形式法效之探討。按 1949 年 11 月 2 日行政院會決議，區劃臺灣省為全國戒嚴接戰地域，雖經立法院追認，惟遍查並無總統宣告令文，是否如總統府、

行政院所簽辦，係因當時局勢緊張，部分檔卷未能攜出，行政院原呈與總統公布之令稿均遺失於大陸等情事，涉及事實認定問題。如未經總統宣告屬實，容有欠缺形式法效之探討。



監察委員於 2010 年 6 月 8 日赴國家檔案管理局檢視資料

另臺灣地區劃作接戰地域之全國戒嚴令，如欠缺形式法效，是否影響戒嚴時期因案沒收財產效力之探討。按臺灣地區劃作接戰地域之全國戒嚴令如未經總統宣告屬實，則軍事審判機關之審判權即生瑕疵，即使上開實證法明定沒收合法，該軍事審判機關依法宣告沒收財產，恐須重新審酌。又臺灣地區戒嚴時期長達

38年，直至1987年7月15日才由總統蔣經國宣布解除戒嚴。依戒嚴法規定，戒嚴時期擴大接戰地域內軍事審判機關得自行審判或交法院審判的範疇。審判機關依「戡亂時期檢肅匪諜條例」、「懲治叛亂條例」規定宣告或單獨宣告沒收財產，尚有斟酌餘地。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請行政院確實檢討辦理。⁴⁰

(三) 行政院改善情形與成效

- 1、據行政院函復監察院略以：（1）依性質而言，「動員戡亂時期臨時條款」為憲法之特別法，應優先適用；（2）總統依「動員戡亂時期臨時條款」為緊急處分實施戒嚴，不受憲法關於「宣告或使宣告」及「立法院之通過或追認」等程序之限制，至於送立法院查照，在使立法院有機會得依憲法第57條第2款規定之程序變更或廢止之，屬知會程序，以示對立法機關之尊重；（3）經查第二次及第三次全國戒嚴令，均係第一次戒嚴令之延伸，程序上當為完備，且具正當性；（4）臺灣地區戒嚴時期沒收人民財產，係依據「戡亂時期檢肅匪諜條例」第12條第1項及「懲治叛亂條例」第8條之規定沒收之，犯「懲治叛亂條例」之罪只須在「戒嚴區域」犯之者，不論身分概由軍事機關審判之，因此，自實施戒嚴起，犯「懲治叛亂條例」之罪，應受軍事審判，並得沒收財產。
- 2、惟監察院以：（1）「動員戡亂時期臨時條款」性質屬憲

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800437）。

法增修條文，其有無逾越修改之界限已有疑義；（2）宣示戒嚴係屬總統憲法位階職權生效要件，屬生效要件；（3）立法院追認既屬臨時條款所排除適用之要件，自不得以立法院於 1950 年 3 月 14 日之追認而溯及推論第三次戒嚴（未令之）具備總統宣告之要件；（4）李宗仁赴美期間均以我國代總統身分相稱，則是否仍屬「不能視事」？另中樞軍政範圍是否當然包括因應國家重大變故或緊急危難之緊急處分宣告權？（5）查無行政院長閻錫山（依行政院所論此時行政院長並代行總統職權，職權競合）以「所代行總統職權」「為緊急處分」行為，何來已生效之第三次全國戒嚴「令」？（6）既中樞軍政事宜是否包括宣告戒嚴乙節已有疑義，則當時行政院院長閻錫山如因職權競合而得代行總統？及行政院 1949 年 11 月 2 日院會決議，區劃臺灣省為全國戒嚴接戰地域之形式效力如何？均有疑義；（7）臺灣省是否因臺灣省臨時戒嚴令布告，即區劃為接戰地域，容有疑義。爰函請行政院再行研處中。

二、偵查不公開原則未能落實

（一）調查緣起

偵查不公開原則，乃社會大眾最為熟悉的刑事訴訟程序之原理原則，然偵查機關之執行無法真正落實此一原則，也最為社會大眾所詬病。有關此一問題，監察院認有深入瞭解之必要，爰決議進行專案調查研究。

(二) 調查發現與結果

我國對偵查不公開定有嚴謹之法制，相關機關所訂立之新聞處理要點亦明示各項利益的衡平基準。按偵查不公開，旨在保障偵查有效性、被告公平受審權及相對當事人之的人格權，惟在與此不相違背下，基於大眾知的權利及公共利益，各國允許偵查機關發布相關訊息。然實務運作上，仍有檢調人員無法正確掌握消息發布尺度，有時因國內媒體眾多，新聞競爭激烈，而導致過度報導。

又按實務見解，從職權主義立場，認為偵查不公開原則，其目的之一在於「便利偵查」，為求偵查之順遂，偵查所得之內容非不得公開。惟如此一來，實務上必須重新界定偵查不公開原則，因而有所謂「偵查形式不公開，內容可公開」、「偵查不公開不等於偵查資訊不公開」等說法，對人權之保障似有不周。

部分檢察官辦理案件，確有違反新聞處理要點之情形。即有檢察官指出，應回頭思考是否檢察體系本身造成潛在因子或幫兇，如：對檢察官升遷因素的考量，應破除辦大案為升遷標準迷思，對於經常利用媒體形塑成辦案英雄之檢察官，更應嚴加淘汰；新聞記者在檢察機關內活動自由度；偵查空間對科技設備之阻絕應提升；落實檢察官與新聞媒體分際之專業倫理等建議。法務部自應確實檢討有無上述情形，並謀改善。

法務部調查局所屬人員違反「偵查不公開」之案例，相對警察機關為少，但調查局負責偵辦重大刑事案件及金融犯罪，如不當洩漏偵查中資訊，將造成相關法益重大損害，仍應加強督導，以落實偵查不公開原則。

警政署雖逐一清查警察人員違反偵查不公開案例並予懲處，但違反情形仍屬普遍。另警察機關偵訊室普遍不足，因陋就簡；媒體進入警察單位辦公處所之問題存在已久，警政署應訂定中長期計畫，設法改善無法管制記者自由進出之情形；警用無線電因欠缺加解碼及加解密設備，致易遭媒體掌握通訊內容之問題等，均應積極改善。

至於媒體報導偵查中案件雖有其正面積極作用，惟為確保人格權及偵查程序順遂，媒體處理司法新聞品質仍有提昇空間。先進國家就媒體管制機制，建置有共管（co-regulation）制度，足供參考。檢警調嚴守偵查不公開原則，將形成新聞來源之多元化，有助於媒體落實製播新聞及評論時事實查證及公平原則。現行「衛星廣播電視法」就偵查不公開原則未加規定，對於當事人或利害關係人之保障不周，有必要賦予當事人或利害關係人請求停止播送、更正的權利，以促使衛星媒體製播新聞及評論符合事實查證及公平原則。

本專案調查研究報告經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部、國家通訊傳播委員會、內政部警政署研究辦理。⁴¹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、檢調機關部分：台灣高等法院檢察署督導所屬檢察署設置完成媒體採訪專區，並禁止傳播媒體採訪人員進入檢察官辦公室及法警室，以落實執行採訪專區之規定；對於檢察官在偵查中未遵循「刑事訴訟法」偵查不公開原

⁴¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800107）。

則者，將積極調查並予懲處；為避免不實報導影響檢察官偵辦案件之後續偵查作為，持續督導所屬檢察機關主動澄清說明。

- 2、警察機關部分：加強宣導落實偵查不公開觀念並嚴懲違規案件；依規定使用警用無線電，並注意保密事宜；改善辦公處所及偵詢室；修改「警察機關偵辦刑案新聞處理應行注意要點」，持續要求所屬對於不實新聞報導主動澄清；持續辦理偵查不公開法令及公關業務講習。
- 3、大眾傳播部分：加強媒體自律，推動建構媒體內部問責機制，提升電視新聞品質；納入公民參與之他律機制部分，已建置「傳播內容申訴網」、發布「傳播內容監理報告」、辦理「公民參與監督，與傳播業者、政府三方對話」活動；至於禁止廣電節目評論尚在偵查中之訴訟事件，因涉及對廣電言論內容之直接限制，有損民主政治之核心原則，尚非無其他替代措施可資採納，尚無堅強理由立法規範媒體。

三、貪瀆案件定罪率偏低

(一) 調查緣起

貪瀆案件定罪率偏低問題，長久以來即為社會各界重視焦點之一。涉案公務員不僅人身自由及服公職等各項權益受影響，亦可能打擊一般公務員執行公務之士氣，致產生普遍消極退縮之心態，影響行政效能。有關此一問題，監察院認有深入瞭解之必要，爰決議進行專案調查研究。

(二) 調查發現與結果

「貪污治罪條例」之刑度涉有情輕法重，背離罪刑相當原則之問題，間接影響法官適用決斷，學界及實務均認有詳加檢討是否有回歸普通刑法之必要。又圖利罪因涉及不確定法律概念，常使圖利與便民難以區隔，造成司法權易介入行政權核心領域，影響行政之積極性與效率性，有無除罪必要，允宜審慎研究。

另檢察機關對貪瀆案件中系爭行政法令規定之解釋與適用，應適度尊重行政機關及學者專家之見解，避免司法凌駕行政。倘查無確切貪瀆實據，而僅涉有行政違失情節，即應儘速移由相關機關為懲處或懲戒之處理，避免起訴浮濫之情形。

至於貪瀆案件之績效考評制度對其定罪率高低有絕對之影響，亦為最重要之原因。法務部等機關對貪瀆案件之偵辦，洵有必要建立一套完整有效的管考機制，並切實貫徹檢察一體，團體辦案模式，遏止濫行移送偵查起訴情事。

本專案調查研究報告經監察院司法及獄政委員會審議後，函請行政院督導所屬研究參酌。⁴²

(三) 相關機關改善情形與成效

1、「貪污治罪條例」之刑度及回歸「刑法」部分，法務部「刑法研究修正小組」已就此問題深入討論，並提出「貪污治罪條例」回歸「刑法」瀆職罪章修正條文草案，目前仍由該小組繼續研討中。關於應否廢除圖利罪部分，將

⁴² 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800106）。

再提送法務部刑法研修小組研議。最高檢察署亦通函各地檢署對於涉及專業事項應主動詢問主管機關及專家意見後辦理。

- 2、法務部已發函最高法院檢察署及臺灣高等法院檢察署等略以：為統一案件之追訴標準，最高法院檢察署檢察總長或臺灣高等法院及其分院檢察署檢察長對於不同地方法院檢察署檢察官所承辦之高度敏感或爭議性案件，如有見解不一致之情形，檢察總長或上級檢察署檢察首長應積極行使職權，即時基於「檢察一體」之原則，訂定統一見解，俾利檢察官有所遵循，以免因見解歧異造成外界偵查不公之批評，影響檢察機關之威信。
- 3、法務部調查局將修正該局「廉政工作偵辦案件類別、等級及核分要點」，納入檢察官核退或不起訴、法院一審判決無罪時減扣分之規定。

四、不當剝奪被告上訴權

(一) 調查緣起

據財團法人民間司法改革基金會陳訴：司法院未秉持憲法保障人民訴訟權之旨，竟任令臺灣高等法院濫用「刑事訴訟法」第361條第2項之規定，以被告上訴未敘述具體理由，裁判駁回，不當剝奪被告上訴權等情。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

「刑事訴訟法」第 361 條原僅規定：「不服地方法院之第一審判決而上訴者，應向管轄第二審之高等法院為之。」惟 2007 年 7 月 4 日公布修正該條文，增訂第 2、3 項為：「上訴書狀應敘述具體理由。上訴書狀未敘述上訴理由者，應於上訴期間屆滿後二十日內補提理由書於原審法院。逾期未補提者，原審法院應定期間先命補正。」按 1999 年召開之全國司法改革會議中，以將來訴訟制度改革為「金字塔型之訴訟制度」作為藍圖，推動未來第二審改為事後審制，第三審改為法律審。上開條文之增訂或有朝向全國司法改革會議之目標前進，然法律之變動關係人民權益，尤以刑事訴訟制度更涉及人民重大權益，雖法官適用法律至具體個案係審判之核心，惟法律修正之原意與法律適用上時有落差，臺灣高等法院就上訴二審之刑事案件以上訴不合法駁回之比例極高，致生民怨。監察院認為前揭司法機關作為有悖離憲法與正當法律程序之情形如次：

- 1、憲法第 16 條訴訟基本權保障，係為確保當事人訴訟主體地位，雖審級制度係立法形成自由，但基於有權利即有救濟之法理，人民依據法律訴請法院救濟之權利，不容剝奪，並不受法律以外之成文或不成文例規之不當限制。
- 2、「刑事訴訟法」第 361 條第 2 項增訂之立法原意，僅係為排除空白上訴之具體上訴理由制而非法定上訴理由制，在其他訴訟法未重新整備前第二審上訴制度仍為覆審制。
- 3、司法院制訂法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項第 162 條與最高法院各庭對於「刑事訴訟法」第 361 條第 2 項「具體理由」之解釋暨座談會意見，使第二審上訴理由

之審查採行「法定上訴理由制」，具有事實上之拘束力，致系爭條文修正後總體不合法駁回比率與無辯護人部分增加達 50 倍。

- 4、現行第二審上訴理由之審查採行「法定上訴理由制」，背離憲法第 80 條規定：法官「依據法律獨立審判」之意旨，及正當法律程序與法治國基本原則，使人民遭受法律以外之成文或不成文例規之不當限制，侵害人民訴訟主體之地位，導致第二審審級為覆審制度僅為形式上聊備一格之程序規定，違反憲法第 7 條（平等原則）、第 8 條（正當法律程序）、第 23 條（比例原則）、第 16 條（訴訟權）等規定，確有違憲之處。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，聲請司法院大法官解釋，並函請司法院檢討。⁴³

（三）相關機關改善情形與成效

本案經司法院切實檢討後，最高法院已修正最高法院 97 年台上字 892 號裁判意旨，分別於最高法院其他裁判（98 年台上字第 871 號、98 年台上字第 2605 號、98 年台上字第 3090 號、98 年台上字第 5354 號、99 年台上字第 5079 號）參酌監察院調查意見，表達與前揭裁判要旨不同意見，放寬具體理由限制。

五、偵查庭設置受訊人電腦螢幕是否妥適

（一）調查緣起

⁴³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800356）。

法務部於檢察機關偵查庭設置受訊（詢）問人電腦螢幕，並自 2009 年 12 月 29 日起正式啟用。法務部推動與執行本案是否妥適？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

（二）調查發現與結果

法務部未針對筆錄失真之根本原因，籌謀改善之道，捨本逐末，舉措失當。偵查庭備置受訊（詢）問人電腦螢幕非不可取，但絕非解決偵訊筆錄真實可靠之唯一方法。法務部推動本案過程未充分尊重檢察官偵查程序指揮權、書記官製作筆錄之職權；且世界各國並無於偵查庭提供受訊(詢)問人面前螢幕之前例，在無參考對象之下，應審慎規劃。又偵查程序製作筆錄之書記官電腦鍵打速度及法律專業素養參差不齊，未改進前即推行本案，無法達到解決筆錄記載紛爭之效果，且恐拖延訴訟程序。如何提升書記官電腦鍵打速度及法律專業素養，以利本案之遂行，法務部應謀求解決之道。

另縱然在檢察機關偵查庭設置受訊(詢)問人螢幕，受訊(詢)問人當場並無爭執筆錄所載之內容，卻於法院公開審理時爭執，仍需勘驗錄音、錄影，並不因之而免，徒增程序之耗費，不符訴訟經濟原則。至於檢察官（或檢察事務官）是否有權決定不使用或關閉使用中受訊(詢)問人螢幕，受訊(詢)問人是否有權主張使用，程序上之不一致，法務部應蒐集各檢察機關發生紛擾之案例，歸納研析作為有無調整必要之參考，詳定規則以供遵循，裨補闕漏。

綜上，司法單位應通盤檢討，研擬修訂「刑事訴訟法」免除當事人於筆錄上簽名，及筆錄應由書記官獨立製作等相關規定，

而非僅以枝節之偵查庭設置受訊(詢)問人電腦螢幕作為解決之道。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進，並函請司法院檢討修訂相關法律。⁴⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

甲、法務部之意見及改善措施

- 1、偵查庭備置受訊（詢）問人電腦螢幕，使受訊（詢）問人於偵訊過程可立即知悉其所為陳述與筆錄之記載是否相符，無庸於筆錄製作完成開始閱覽時，再逐一回憶供述內容與筆錄記載內容是否相符，對受（詢）訊問人而言，較為信賴偵查筆錄之記載，且節省許多閱覽筆錄之時間。
- 2、本案是希望透過偵查庭電腦螢幕之設置，減少日後被告或證人對於訊問筆錄真實性之爭執，使受訊（詢）問人於書記官繕打筆錄過程中，即可看見回答之內容與其真意是否相符，如對筆錄記載有意見，可於第一時間立即要求修正，降低事後爭執，避免浪費時間，進而提高司法公信力。
- 3、偵查庭新增當事人螢幕是否能降低筆錄事後爭執乙節，待本案執行一年後，將請各地方法院檢察署就執行情形及成效提供意見，以利檢討改進。各檢察機關執行時有無發生紛擾，未來檢討時，將請各地檢署提供執行情形

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801161）。

及彙整紛擾案例，歸納研析作為有無調整必要之參考。法務部將就「刑事訴訟法」第 41 條等相關規定之修正等問題，與司法院共同研商討論。

- 4、為推動偵查記錄科技化，提升書記官紀錄之正確性，法務部早於 2009 年即擬訂「偵查筆錄記錄速度與正確性效能改善之研究」案，並於 2010 年 5 月委託中正大學犯罪研究中心進行研究，嗣於同年 12 月完成研究報告。該研究針對偵查筆錄記錄問題進行實證研究，藉以改善筆錄製作速度與正確性問題。

乙、司法院之意見

- 1、偵查庭是否設置受訊人電腦螢幕供受訊問人觀覽，無礙偵訊筆錄為證據書類之一種，若其記載合於法定程式，無反證證明其所記載之內容與事實不符者，非得任意排斥其形式上之證明力。
- 2、有關偵查庭設置受訊人電腦螢幕是否妥適，事屬法務部職掌，司法院將俟法務部提出具體「刑事訴訟法」建議修正草案到院後，再行研酌。

六、刑案資料查註紀錄表衍生之人權問題

(一) 調查緣起

現行「刑案資料查註紀錄表」未能依司法最終結果明確查註，舉凡簽結、起訴、不起訴、緩起訴處分及有罪、無罪判決等，一律登載於該表，殊易造成有無「前科」之誤解。法務部等權責機關，允就刑案紀錄所衍生之人權問題，嚴正以對。究有無影響

民眾權益？監察院認有深入瞭解之必要，爰決議輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

法務部、內政部及司法院建置刑案資料紀錄資料庫，係本於各該機關之法定職權為之，上開機關及其所屬機關於法定職權之範圍內，就個人刑案資料之蒐集、處理、利用，有「法院組織法」等法律依據可依，與法律保留原則尚無違背。又現行「刑案資料查註紀錄表」記載事項範圍固及於簽結、起訴、不起訴、緩起訴處分、有罪、無罪判決之司法審判資料及執行、矯正、觀護資料，而未區分有罪判決記載與無罪或不起訴事項之不同。惟如此記載範圍，係警察機關偵查犯罪、檢察機關判斷起訴要件與範圍、法院判斷審理範圍、再審事件、緩刑、累犯等要件所必要，為利犯罪偵查，起訴、審判範圍判斷及累犯要件、緩刑要件、假釋要件之審查，現行「刑案資料查註紀錄表」記載事項範圍尚稱必要，與比例原則尚無違背。

惟現行「刑案資料查註紀錄表」之記載方式，僅依時間序列記載各項刑案紀錄，無論起訴、不起訴、緩起訴或有罪、無罪事項、執行事項等均以相同字體大小條列方式記載，除造成閱讀不便外，對於被告有利之簽結、不起訴、無罪等記載事項未能以醒目之方式記載，似有可能對於經驗短淺或因時間急迫，未能詳加閱讀之司法人員，產生對於被告不利之預斷而損及被告權益。為避免造成使用「刑案資料查註紀錄表」者之閱讀負擔或混淆，便利該紀錄表之使用並避免誤判，允宜檢討修正其記載方式，以充分保障被告人權。

又法務部、內政部本於職權所建置之個人刑案資料庫依法提

供他機關使用時，應本於「個人資料保護法」之立法精神及人權維護之理念，避免請求機關(構)作超出各該法令目的外之使用；警察機關或各級檢察署宜僅就請求查詢之消極資格之要件有無，進行函復，避免提供完整之個人刑案查註紀錄，俾合乎「電腦處理個人資料保護法」及即將施行之「個人資料保護法」之本旨。

另為保護個人資料安全並落實憲法所保障之隱私權與資訊自決權，法務部作為「個人資料保護法」之主管機關，宜審慎迅速訂定該法施行細則，使該法第 6 條第 1 項第 1 款所定之犯罪前科有明確之法定範疇，以提升個人資料之保護方式，並宜建議有關部會適時檢討修正相關法規，以全法制。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部、內政部警政署妥處，並送請司法院參酌。⁴⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為凸顯「不起訴」、「無罪」等訊息，凡「刑案資料查註紀錄表」中遇有「不起訴」、「無罪」等情形，主辦單位將於其前後加醒目之括號—【】，以利使用該「紀錄表」者閱讀及掌握有利於當事人之資訊。
- 2、法務部與內政部警政署對於「刑案資料查註紀錄表」資料庫之使用與安全管制，除核配查詢識別碼（含密碼）及規範查詢程序等作業規定相當嚴謹外，亦訂有周延之使用稽核制度，每年均持續對部內及所屬機關實施稽核

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800401）。

作業，以有效保護個人資料。

- 3、法務部與內政部警政署遇其他機關請求查詢是否有法令所定消極資格之情事時，將僅函復是否具備各該消極資格，而不提供完整之個人刑案資料。另檢警機關受理查詢法令所定消極資格要件，均對請求查詢之機關（構）所依據之法令進行形式審查，非有法令依據者，不得受理查詢、提供，以充分保障當事人之人權。

七、對被告執行「同行監督」欠缺法源依據

（一）調查緣起

據報載：前東○集團總裁王○○於 2009 年 5 月交保 1 年多來，台灣高等法院為防止其潛逃，要求轄區警局負起「同行監督」之重責大任；然因監控之法律定位不明，實無約束力及強制力，執行困難度高，已徒耗大量警力，造成警方龐大負荷。究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

（二）調查發現與結果

前東○集團總裁王○○因涉犯證券交易法等案件，經一審法院判處有期徒刑 18 年，併科罰金 7 億元。上訴二審後，高等法院雖同意其交保，然於 2009 年 5 月 6 日裁定：「被告王○○應配合本院所派全日同行監督人員執行監控之指示，並向同行監督人員報告詳細行蹤」。要求調查局派員 24 小時監控被告行蹤。2010 年 3 月 4 日高等法院以調查局人力不足，及被告限制住居於大安警分局轄區為由，命大安警分局共同執行，指示該分局「接手執

行監控，與法務部調查局各輪班三個月」。

又調查局及警政署對被告執行 24 小時「同行監督」已逾一年，不但人力、經費無法負荷，難以為繼，各界抨擊及質疑聲浪四起，且因「同行監督」方式之監控，欠缺法源依據；法院命司法警察機關執行監控之行政命令，在法源依據上亦頗有爭議。

上開意見，主要基於以下理由：1、推事於辦理刑事案件時，依法雖有指揮命令司法警察（官）之權，然其範圍應否限於法院調查證據（蒐集證據）之範圍，抑或及於「保全被告」，有所爭議；2、「同行監督」涉及對被告基本人權之干預，以「刑事訴訟法」第 116 條之 2 第 4 款「其他法院認為適當之事項」為「同行監督」之法律依據，與法律明確性原則似有未合；3、法務部為防範被告逃匿，曾與各司法警察機關開會研訂「防範刑事案件被告逃匿聯繫作業要點」，採機關首長協調模式，法官辦理刑事案件時，程序上亦宜循此模式辦理，而不宜逕由法官直接指揮司法警察辦理；4、法院逕命司法警察機關全天「同行監督」之方式，不但耗費龐大治安資源，排擠正常勤務運作，實際上亦難以防範被告乘隙脫逃。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請法務部調查局及內政部警政署檢討改進，並函請司法院檢討處理，另函請行政院、司法院就本件法源依據有爭議部分會商解決之。⁴⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800347）。

- 1、司法院於「刑事訴訟法」第 116 條之 2 修正草案新增「停止羈押時之科技設備監控」方式，該草案已送請行政院會銜，由行政院交各相關部會研究中。
- 2、高等法院已函請調查局及警政署自 2010 年 9 月 21 日凌晨 0 時起，取消對被告王○○全日之同行監督。

八、最高法院檢察署特偵組紀律荒弛

(一) 調查緣起

最高法院檢察署於 2007 年 4 月 2 日依法成立「特別偵查組」，並於同年 4 月 9 日開始運作，特偵組偵辦案件轄區遍及全國，跨越各審級，各界期盼甚殷，該署亦期許將以實際辦案績效，建立司法威信，俾不負國人殷切期待。為瞭解司法是否獨立公正運作，有無受到不當干擾，並為督察司法之怠惰或偏頗，監察委員爰於尊重檢察官偵查不公開原則下，對最高法院成立特偵組後之運作進行自動調查，調查結束後，續接獲相關檢舉，爰續行調查。

(二) 調查發現與結果

特偵組偵辦案件工作繁重，最高法院檢察署卻未能充實該組檢察官人力；特偵組辦理案件時，未能加強嚴守偵查秘密，最高法院檢察署實有督導不週；特偵組朱○○、吳○○二位檢察官，或與被告坐下寒暄或私下與被告電話通聯，依「法院組織法」第 63 條、第 64 條檢察一體之規定，最高法院檢察署未能適時調整渠等偵辦工作，難杜悠悠之口；最高法院檢察署特偵組人力不

足，紀律荒弛，社會疑慮叢生，致司法威信損耗，宜當立即檢討改進。

又特偵組於 2007 年 4 月 2 日即已成立，瑞士政府於 2008 年 6 月 16 日以公文要求我國司法協助，調查有關前總統陳○○家屬海外匯款乙事，法務部於同年 7 月 31 日接獲該公文後，自應儘速交由特偵組收辦，以爭取偵查時效，然該部卻發交臺灣高等法院檢察署辦理，復未另行通知特偵組，特偵組竟至同年 8 月 14 日立法委員洪○○揭露此事，方始知悉其事。最高法院檢察署為法務部之一級單位，且檢察一體見諸明文，法務部竟直接交付任務予臺灣高等法院檢察署，於行政層級之統轄運作實有違失，應行檢討。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正最高法院檢察署，並函請行政院督飭所屬確實檢討改進。⁴⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、最高法院檢察署之改善情形略以：(1) 儘速遷移充足辦公處所，積極協調借調充足特偵組偵查人力，儘速偵結未結案件；(2) 嚴格要求特偵組全體人員包括借調機關人員、臨時支援機關人員，切實遵守保密措施，嚴守偵查秘密，違者嚴懲；(3) 特偵組除檢察官朱○○、吳○○、沈○○分別回任原任職機關外，新進 6 位檢察官，特偵組檢察官已達 11 人，在目前辦公處所空間不足下，應可暫時滿足偵查案件之所需；(4) 待特偵組辦公處所

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0970800246）。

遷移完成，空間擴大後，該署當再視業務需要充實人力。

- 2、行政院函復監察院有關法務部辦理情形略以：該部對於外國司法互助之請求，如經判斷確屬特偵組得執行職務之案件，將直接轉交該組處理，以爭取時效。

九、性侵犯假釋審核浮濫及監控方式存有漏洞

(一) 調查緣起

據報載：臺中縣性侵累犯邱姓受刑人於 2006 年 10 月再獲假釋後仍惡性不改，竟戴著電子腳鐐陸續犯案，先後三次性侵少女得逞，凸顯假釋審核浮濫、電子腳鐐監控方式存有嚴重漏洞等情。相關機關對於性侵犯之假釋審核作業與後續配套措施，究有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

法務部及臺中監獄均明知邱姓受刑人有於 1996 年 2 月假釋後，於同年 5 月間即再犯性侵害罪之前科，其於 1997 年再次入獄後之專家評估認屬再犯高危險群，其 2000 年至 2005 年之在監行狀記錄呈現多次常見違規行為，顯不符合「悛悔實據」之假釋要件，臺中監獄卻 8 次報請法務部核准假釋，而法務部竟於 2006 年 10 月 5 日核准假釋，致使邱姓受刑人於假釋期間再度性侵害 3 名少女，嚴重危害社會治安與婦幼安全。

又臺灣臺中地方法院檢察署明知邱姓受刑人自 1984 年間起即有多次性侵害女童及少女犯罪前科，且有假釋不久即再犯性侵害罪之情形，其所屬檢察官因邱姓受刑人 2008 年 6 月 19 日性侵

害一名少女而於同年 9 月 17 日提起公訴後，其所屬觀護人卻未能依據「性侵害犯罪防治法」相關規定，迅速採取必要查證作為後報請撤銷假釋，致使邱姓受刑人再於同年 10 月，及次（2009）年 2 月連續性侵少女。

按「性侵害犯罪防治法」第 20 條規定雖將受監控之「對象」限於「命居住於指定之處所」或「施以宵禁」之加害人，並未將監控時間限於「夜間」。因此，對於上開監控對象之監控時間，應全日實施，始能達到監控目的。故法務部將監控僅限於夜間之作法，不惟於法不合，且如於日間不實施監控，則勢必無法嚇阻加害人於日間犯案，且其如於日間犯案將無法追蹤查證，使監控效果無法發揮。

另法務部目前所採用之第二代科技設備監控，仍有監控訊號不穩定、違規簡訊傳送有時間差、隨身發訊器不適宜人體長期配戴、隨身發訊器之電池無法重複使用等缺點。且目前實施之科技設備監控需搭配宵禁或限制住居處所處分，受監控人在未違規情形下，觀護人無法查覺其離開受監控地，故現行運作模式是一種定點監控，無法追蹤受監控人完全之行蹤，亦即僅有警示功能，無從杜絕脫逃或再犯事件。

至於各地檢署觀護人一旦實施科技設備監控，則執行觀護人即需每天 24 小時，不分例假日之監控業務，遇有違規訊號在非上班與假日期間仍需立即處理，不僅影響家庭生活，且執行觀護人在非上班與假日期間的監控時段，無法領取相關工作津貼，執行科技監控之案件如發生再犯或脫逃事件，又須面臨媒體大肆抨擊監控不力之負面報導，在在增加觀護人之身心壓力及降低開案之意願。未來科技設備監控改為第三代 GPS 系統採行蹤監控後，

更將面臨全天候均需執行監控之情形，觀護人之相關監控業務負擔益形沉重。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部、臺灣臺中監獄、臺灣臺中地方法院檢察署，並函請行政院轉飭法務部檢討改善，及轉飭內政部辦理。⁴⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、法務部將提高再犯危險之比重，實施再犯風險評估，綜合更多面向之資訊審查假釋，亦將強化刑中強制治療，並積極推動刑後強制治療處所之建置。
- 2、法務部將積極改進第二代科技監控設備，研發全球定位系統監控設備，聽取國內產、學界意見，評估購置國外先進監控設備可行性。
- 3、關於修正「性侵害犯罪防治法」，法務部已將修正意見函內政部「家庭暴力及性侵害防治委員會」，其中針對「監控時段」及「監控範圍」提出修正意見，以周延未來實施 GPS 監控設備之法源依據。

又為防範性侵犯出獄後再犯性侵案之悲劇重演，臺中地檢署於 2011 年 4 月召集臺中監獄、市警局、市府等單位會商，決定加強性侵犯出監後的治療與輔導，建立「無縫接軌」配套新措施，在受刑人出獄前兩個月，監獄即將相關資料寄送市府家庭暴力及性侵害防治中心，副本送婦幼隊、衛生局，對於有再犯之虞的對象特別註記。性侵犯出獄時，由警方直接到監獄將其帶至警局婦

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800851）。

幼隊報到，並要求當事人到指定處所接受身心治療及輔導教育，避免空窗期再犯。⁴⁹

十、性侵犯假釋後之監控功能不彰

(一) 調查緣起

據報載：臺北監獄性侵犯丁○○，於 2009 年 8 月假釋後旋即再犯強制猥褻案，並於 2 個月後，於配戴電子腳鐐下仍「趁空」涉犯性侵案，凸顯電子腳鐐之「定點監控」及「夜間監控」有嚴重漏洞、死角，無法保障婦女之人身安全。相關機關疑涉有違失，監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

法務部及所屬臺北監獄明知丁○○曾有假釋不久即再犯性侵害罪前科，雖曾給予 2 年獄中治療，卻未曾對其作再犯危險評估，即草率經台北監獄報請假釋後由法務部於 2009 年 7 月 30 日核准其假釋。臺北監獄於丁○○獲准假釋後之同年 8 月 12 日始評定其為中高度再犯危險群，臺北市政府衛生局於同年 11 月 23 日召開之評估小組會議亦認其具中高再犯危險性。且丁○○假釋出獄後，於同年 9 月 7 日、11 月 27 日先後性侵 2 名少女，足見其確屬再犯中高危險群，顯不符合「懊悔實據」之假釋要件，台北監獄及法務部之報請及核准假釋不僅於法不合，且致造成其先後性侵 2 名少女之悲劇。

⁴⁹ 「性侵犯出獄/直接帶警局報到」，**聯合報**，2011 年 4 月 14 日，A10 版。

又法務部因曲解法令及現有之科技設備監控過於簡陋，故將監控範圍限於特定地點，將監控時間限於夜間，造成丁○○於受居家夜間電子監控期間，仍能於白天犯性侵害案，法務部之監控人對其再犯情事毫無所悉，直到因警方告知才知情之荒謬現象。法務部自實施電子監控後，已有數名假釋犯雖配戴電子腳鐐卻在白天犯性侵害之案例，足見其現有之科技設備監控功能盡失。法務部第三代科技設備監控器材雖已研發完成，惟其不僅將量產時間訂為2011年10月之後，且認為必須「等待行蹤監控之法令修正通過後」才能進行量產作業，致使量產時間遙遠不定，顯然緩不濟急，亦無相關替代方案，以改正目前定點及夜間監控之缺失，無法保障婦女人身安全。

另臺北地檢署明知丁○○有多次性侵害犯罪前科，屬中高度再犯危險群，於其假釋出獄前經臺北監獄評定有「中高度再犯危險群」，卻僅於同(2009)年9月、11月及12月進行3次訪視，遲至同年11月10日始發指定居住處所、宵禁並輔以科技設備監控之命令書，未即時採取積極監控作為，致丁員於同年9月、11月性侵害少女後，其遲至同年12月24日始知悉再犯訊息，且其經警方建請撤銷假釋後，卻未積極查明是否有依法報請撤銷假釋之事實，遲至起訴後之2010年4月22日始簽請撤銷假釋，確有未依法積極監控之違失。

按內政部為性侵害犯罪防治中央主管機關，針對本案有關性侵害丁○○，於假釋後旋即再犯強制猥褻案，並於2個月後，於配戴電子腳鐐下仍「趁空」涉犯性侵害案情事，允宜加強對性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育相關業務推行聯繫、協調，及監督有關性侵害防治事項之執行，並健全相關法制作業，俾落實相

關監督工作。又行政院宜督促並協助所屬法務部儘速完成性侵犯刑後強制治療處所選定暨相關整備工作，俾符法律規定及任務需求。另針對法務部所建議觀護人、監所教誨師及專業治療師人力暨經費不足等相關問題，事涉人事、預算及制度變革，宜由行政院統籌並責成所屬研考會、人事行政局及主計處審慎評估及研議妥處，以降低性侵害個案再犯率，維護社會安全。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部、臺灣臺北監獄、臺灣臺北地方法院檢察署，並函請內政部研處改善，另函請行政院督飭所屬研處。⁵⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部為加強推動性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育工作，協調及監督有關性侵害防治事項之執行，已研擬「性侵害犯罪加害人評估及處遇準則與專業人員訓練課程標準」（草案），並邀集專家學者及中央與地方政府相關機關代表召開研商會議。因部分與會人員針對性侵害犯罪加害人處遇執行人員之資格條件一節尚有疑義，為臻周延且符合法制，建議該部修正性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法，增列處遇執行人員資格條件等相關規定。又該部已擬具「性侵害犯罪防治法」修正草案，報請行政院審查中，俟該草案經立法院修正通過後，即行配合檢討修正「性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法」，並將上開意見併入研議修正。

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800342）。

- 2、內政部為強化性侵害犯罪被害人處遇執行人員之專業知能，業已分別於北區、中區及南區各辦理一場「性侵害犯罪被害人評估與個案研討專業訓練」，計有評估、治療、輔導人員等合計 300 人參加。會中並邀請法務部、國防部及行政院衛生署代表參與綜合座談，就實務執行性侵害犯罪被害人治療、輔導業務之相關問題進行溝通協調，提升專業人員專業知能，俾落實性侵害犯罪被害人之再犯預防。
- 3、行政院已針對有關性侵犯刑後強制治療處所選定暨相關整備工作，及人力與經費不足等相關問題，督促所屬有關機關妥處及審慎評估與研議。另有關本案糾正部分，行政院業已督飭法務部督同所屬臺北監獄與臺北地檢署，針對本案所見缺失確實檢討，並擬定改進措施與策進作為。

十一、檢警對性侵女童嫌犯檢體採集涉有違失

(一) 調查緣起

據報載：臺北縣政府警察局汐止分局於 2010 年 4 月逮捕涉嫌性侵女童之瓦斯工莊○○，自 2005 年起疑犯案多起，雖曾遭通緝歸案，惟蒐證不全，造成 2009 年獲判無罪交保後，於 2010 年 3 月再度性侵女童。政府相關單位於處理程序上疑未作任何檢體採集，致嫌犯不斷犯案得逞，涉有違失等情。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

北投分局查獲 2006 年性侵女童案之通緝犯莊○○，未按規定通報汐止分局，亦未按規定進行檢體採樣，故未能發現渠於 2005 年間另犯性侵女童案而可能為戀童癖者，並將之移送偵辦後定罪，且無法以此作為 2006 年性侵案之有力證據，使渠於 2009 年 11 月間經臺灣高等法院判決無罪交保，無法以其另犯 2005 年之性侵害罪而予以羈押及定罪，致其於 2010 年 3 月交保期間再度性侵女童後，始由汐止分局對渠進行 DNA 強制採樣而發現其另犯 2005 年性侵女童案之事實，實有違失。臺北市政府警察局對所屬分局刑事人員偵辦性犯罪案件，未能善盡指揮監督權責，內政部警政署應督飭所屬確實檢討改進。

又士林地檢署檢察官偵辦 2006 年之性侵害案件，依法雖有對被告進行 DNA 採樣及比對之自由裁量權，但檢警對該案所提證據過於薄弱而無法讓法院定罪，實有必要進行 DNA 強制採樣以查明其是否另犯性侵女童案而可能為戀童癖者之事實，以此作為該案之有力證據，該署卻認定並無強制採樣之必要，且未自行，或發回或發交司法警察辦理採樣，致無法發現莊○○於 2005 年間另犯性侵女童案，使其涉嫌之 2006 年性侵案件因證據不足而獲判無罪交保，無法以其另犯 2005 年之性侵害罪而予以羈押及定罪，致其於 2010 年交保期間另犯性侵女童案，實有未當。法務部對於所屬檢察機關相關採樣作業規定，缺乏更為詳實之法令明文規範，宜確實檢討改進。

另內政部為性侵害犯罪防治及去氧核糖核酸採樣中央主管機關，允宜持續加強對於相關業務推行暨建構與司法單位有關性犯罪偵查相關業務聯繫平台，並健全相關法制作業與一站式醫院全面建立完成，俾落實相關監督工作。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺北市政府警察局，並函請內政部警政署督飭所屬檢討改進辦理，函請法務部督同所屬士林地檢署確實檢討改善，另函請內政部妥處辦理。⁵¹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部警政署已函請臺北市政府警察局針對糾正違失提出檢討改進作為，該局並已函所屬各單位，對於符合「去氧核糖核酸採樣條例」第 5 條之性犯罪或重大暴力犯罪之犯罪嫌疑人及被告，經傳喚、拘提、通知、逮捕或自行到場時，須依法定程序進行 DNA 採樣，以落實辦理 DNA 強制建檔工作；另要求所屬單位查獲刑事案件犯罪嫌疑人涉及他轄案件時，應相互聯繫配合，擴大偵破。又該局亦將本案糾正事項製作案例教育轉知所屬外勤單位，並確實督促所屬落實辦理 DNA 採樣工作。
- 2、內政部警政署為使通緝犯 DNA 採樣規範更完善，已函頒修正之「警察機關辦理去氧核糖核酸作業要點」至各警察機關，明定通緝犯之採樣程序與權責，增列通緝案件被告之適用規定。另函發各警察機關將本案列為案例加強教育訓練，爾後各警察機關如未依規定辦理而遭致違失者，將依警察人員獎懲標準相關規定議處，並追究主管監督不周責任。
- 3、為精進性侵害防治工作，內政部已函頒 2011 年「推動性

⁵¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800294）。

侵害案件整合性團隊服務方案」計畫，自 2011 年起全國全面推動本方案，實施期程自計畫頒布後至 2011 年 12 月止。且該部除提供教育訓練師資建議名單，並將依方案計劃時程辦理觀摩會、教育訓練及共識營等。另將於 2011 年 11 月 15 日前，彙整各縣市執行成果及檢討報告，俾為規畫下年度政策推動之參考。

- 4、為維護人民安全，提升犯罪偵查效能，有效防制性犯罪，法務部已函請所屬檢察官確實依「去氧核醣核酸採樣條例」之規定辦理。另臺灣士林地方法院檢察署將利用檢察官會議等，加強宣導所屬檢察官應確實依上開「條例」及法務部頒相關規定辦理。

十二、對性侵幼童案件之判決引發爭議

(一) 調查緣起

據報載：邇來多起 2、3 歲幼童遭性侵害案件，其中有法官竟以無法證明違反女童意願為由，輕縱被告；另有法官以被害女童記憶之被性侵害時間與醫師判斷有所出入為由，判決被告無罪，引起兒少、社福團體及社會輿論嘩然。前揭相關判決結果，除悖離國民法律情感外，對於法律適用有無疑義，相關規範有無欠周詳待研修之處及司法官之養成、在職教育訓練，對於兒少身心發展歷程及保護認知應否再加強等制度面缺失，監察委員認為深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

按兒童遭性侵案件，受限於被害人之認知、表達、記憶能力與創傷影響等問題，極易發生被害人難以陳述或前後陳述不一，加上兒童性侵害案件通常發生在加害人與被害人共處隱密之處所，難有其他人證，且大人與小孩於權力不對等下易生妥協過程，倘承審法官對此特性未有充分瞭解，心證上易為不利被害人之認定。

又因兒童遭性侵案件之特殊性，審判過程未能詳加探究其中原因，極易誤判，縱未誤判亦難昭折服；且因現行法律構成要件限制，而有法條適用爭議；另量刑輕重似有失衡，亦為輿論批評主因。

依「性侵害犯罪防治法」規定，性侵害案件應由經專業訓練之專人辦理。惟查法官養成教育與在職訓練，對於審理兒童遭性侵案件所需專業知識課程之安排明顯不足；又雖有專庭形式，然未事前針對專責法官之遴選需求擬訂專業課程或相關培訓計畫，專責法官遴選不易，流動性高，欠缺對性侵害被害人身心創傷反應及兒童身心發展之認識，違反專人專業審理之立法意旨。

另現行「刑事訴訟法」雖有鑑定制度可循，惟未明定兒童遭性侵案件應否對被害人逐案辦理鑑定，目前檢察官及法官視個案需要決定鑑定與否，再進而選任鑑定人之運作模式，或因實務上送請鑑定之案例不多，或送請鑑定時為時已晚，致使被害人仍須重複出庭應訊，甚而影響法官對其證詞可信度之心證，有礙事實真相之發現。

至於兒童遭性侵案件之所以衍生以「刑法」第 222 條第 1 項第 2 款加重強制性交之重罪起訴，審判結果卻改依同法第 227 條與幼年男女性交之輕罪論處之爭議，部分因素緣於現行「刑法」

第 221 條與第 222 條第 1 項第 2 款「是否違反被害人意願」之構成要件，於幼童或智能障礙者遭受性侵害案件中，審判實務證明不易所致。而最高法院雖於事件發生後作成 2010 年第 7 次刑事庭決議，對 7 歲以下性交者，一律論以刑法第 222 條第 1 項第 2 款加重強制性交罪。惟該次決議存在違反罪刑法定主義之爭議，無法根除法官如何審認是否符合加重強制性交罪構成要件之問題。法務部應參酌兒童認知發展情形、性侵害創傷及社會現狀，妥適修法。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院檢討改善，並函請行政院督促內政部與法務部檢討改善。⁵²

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、據法務部會商內政部檢討略以：我國鑑定制度在功能上相當於美國專家證人制度，有無研採英美法系專家證人制度之必要，司法院已舉辦公聽會，供推動研修「刑事訴訟法」參考。另法務部已舉行公聽會，就「刑法」妨害性自主罪章進行討論，並與婦女團體溝通修法方向，另徵詢精神科醫師及心理諮商學者意見，將妥擬修正草案。
- 2、司法院已擬具「實現專業法庭功能方案」，並邀請審、檢、辯、學、醫界、社會團體及鑑定機關舉辦公聽會，討論現行鑑定制度有無修正必要，將廣納各界意見，對性侵害被害人提出積極有效保障措施。

⁵² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800750）。

十三、「一案二判」侵害被告人權

(一) 調查緣起

據報載：謝○○於 2007 年 7 月 14 日吸食安非他命，花蓮縣警察局吉安分局持搜索票至其花蓮市住處，查獲其持有專供施用安非他命之器具並涉嫌吸食安非他命，竟然分成兩案移送偵查，並分別起訴，且均經判罪定讞，入監執行，創下「一案二判」之司法紀錄。究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

花蓮縣警察局吉安分局將同一犯罪嫌疑人吸食安非他命罪嫌及持有專供施用毒品器具罪嫌之實質上一罪之犯罪事實，分二次移送偵查，且未於刑事報告書正確註記相關案情資料，肇致重複起訴、二重判決，均送執行之違法情事。

又花蓮地檢署檢察官就花蓮縣警察局吉安分局第二次移送吸食安非他命罪嫌案件，草率偵結，聲請簡易判決處刑，重複起訴，肇致二重判決之違法情事；且於指揮執行時，未能就有利被告之情形加以注意，聲請檢察總長提起非常上訴，而將前後二案均予執行完畢，侵害被告人權，斲傷司法公信力。

另臺灣花蓮地方法院無視後案偵查卷所附花蓮地檢署「刑案資料查註紀錄表」及該院案卷所附之「臺灣高等法院被告前案紀錄表」，率予判決確定；嗣並就前後二案，裁定定其應執行刑，均有疏失。

復按「冤獄賠償法」第 2 條第 3 款規定：「因故意或重大過

失行為，致受羈押、收容、留置或執行者，不得請求賠償。」其立法目的當係為避免賠償失當或浮濫之情事發生，然以本案為例，縱認被告有為虛偽自白、未向地方法院聲請開庭或具狀陳述意見、未提起上訴救濟等，屬上開條款所稱之故意或重大過失；惟於警察分局之移送、檢察官之起訴、法院之判決及檢察官之指揮執行，均有可議之情況，排除冤獄賠償之請求，當非避免賠償失當或浮濫等情事所必要。司法院允應儘速通盤檢討「冤獄賠償法」相關規定，以符合憲法第 8 條保障人民身體自由之立法意旨。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正臺灣花蓮地方法院檢察署及花蓮縣警察局，另函請司法院檢討改進，並請司法院轉飭所屬檢討改進。⁵³

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、司法院已函請各法院，於審理刑事案件，如由前科表（即指「刑案資料查註紀錄表」）或審判中發現有同類型案件尚在偵查或審理中，宜調閱相關案卷，查明是否為同一案件，以避免重複裁判；該院並已擬具「冤獄賠償法」修正草案（初稿），以落實保障司法權益。
- 2、本案行政違失部分，已由花蓮縣警察局查究並懲處相關人員在案。另法務部將本案案例列為日後檢察官會議重要研討案例，使各股檢察官於偵辦個案時，尤應注意「刑案資料查註紀錄表」上移送時間相近之犯行，以及被告聲請書上之相關陳述與法院刑事裁判上之理由記載，以

⁵³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800073）。

避免類此情形再度發生。

十四、檢舉筆錄遭洩漏致檢舉人被要脅

(一) 調查緣起

據何○○陳訴：渠兄何○○於 2008 年 11 月向高雄縣政府警察局秘密檢舉魏○○涉嫌於超商強盜殺人，惟該檢舉筆錄竟遭洩漏，並由被檢舉人取得後，教唆他人要脅檢舉人交付 50 萬元，相關機關未善盡保密之責等情。監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

2008 年 11 月 9 日，高雄市發生全聯超商殺人強盜案件，檢舉人於同年 11 月 19 日向高雄縣政府警察局提出檢舉，高雄縣政府警察局製作檢舉筆錄後，即於當日將該檢舉筆錄轉交高雄市政府警察局三民第二分局，案經該局進行蒐證等相關偵查作為，並於同年 12 月 2 日在高雄市三民區查獲涉嫌人後，於 2009 年 1 月 5 日移送臺灣高雄地方法院檢察署偵辦。惟上開警察機關於辦理本案過程中，未依「證人保護法」及「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」相關規定程序辦理，未盡保護檢舉人安全之責任。內政部警政署允宜加強員警執法之教育訓練，以落實鼓勵民眾主動提供犯罪線索，協助警察機關破案之目的。

又高雄地檢署及高雄地方法院辦理有關魏○○涉嫌於超商殺人強盜案件，致檢舉人身分曝光，且因而肇致與檢舉人有密切利害關係之人恐懼遭受報復，減損民眾檢舉指證犯罪之意願，對

於全民共同打擊犯罪政策產生不良影響，允宜檢討改進，以對檢舉人身分之保護，能有更周延之作為。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正高雄市政府警察局，並函請內政部轉飭所屬檢討改進，另函請法務部、司法院轉飭所屬檢討改進。⁵⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部已發函各級警察機關重申應依「證人保護法」相關規定，加強對於證人採取「身分保密」之保護措施。另函重申「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」相關規定，以保護檢舉人安全，維護民眾權益，並加強員警執法教育訓練。
- 2、高雄地檢署已於主任檢察官會議，要求所屬檢察官及檢察事務官於偵查中發覺有應保密情形者，應注意依保密規定辦理，以保護檢舉人。並將持續利用例行性會議、集會及教育訓練，持續督促所屬注意辦理，俾避免類此案件再次發生。
- 3、高雄地方法院已以書面通知刑事庭法官，受理刑事案件時，應依保密規定先檢閱卷證；對於依法令應保密身分之檢舉人，其真實姓名、性別及其他足資識別檢舉人身分之消息、物品等資料，應嚴予保密，並於卷面上為適當之註記；並請法官助理製作證據清單時，註記應保密資料及卷內有無證人、檢舉人、告訴人、告發人、被害

⁵⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801141）。

人等關於保密之請求，提醒法官注意。

十五、法院辦理強制執行事件未善盡調查之責

(一) 調查緣起

據賴○○君陳訴：渠與被告黃○○間因不動產強制執行事件涉訟，業經最高法院判決被告之優先承買權不存在，且臺中市中正地政事務所應塗銷所有權移轉登記；惟臺灣臺中地方法院民事執行處竟函囑該地政機關回復登記為被告所有，嚴重損及權益。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

按本件臺中地院強制執行事件，係債權人合作金庫銀行股份有限公司聲請執行拍賣債務人賴陳○○、賴○○所有之坐落於臺中市北屯區平田段第○○○地號、第○○○地號土地及其上同段第○○○號建物全部。陳訴人及張○○於2005年6月16日為應買得標後，由於系爭土地另有他項權利地上權，即由地上權人黃○○於同年6月30日具狀提出他項權利證明書聲請優先承買前開房地，並依臺中地院執行處通知，於同年7月12日繳足價金，臺中地院執行處於同年8月23日核發前開房地之不動產權利移轉證書予黃○○，並於同年9月12日辦妥所有權移轉登記。

因本案係強制執行事件，承辦司法事務官於處理當事人間之聲請及聲明異議過程，非須經嚴格之證明程序，多依當事人所提出之事證形式上認定之，得用可使法院信其主張為真實之一切證據（「民事訴訟法」第284條）。查陳訴人等係持最高法院民事判

決及確定證明書等文件，向中正地政事務所申請回復為原土地所有權人賴○○等名義之登記，係依「土地登記規則」等相關規定，由地政機關本於職權辦理登記，非臺中地院執行之處分，中正地政事務所 2008 年 11 月 5 日中正地所一字第 0970014859 號函臺中地院已敘明，即執行法院無權撤銷地政機關本於職權辦理之登記。

至黃○○於 2009 年 9 月 3 日、10 月 27 日具狀向臺中地院陳報及聲明異議，司法事務官未於卷內查明上開既存事證，而准其請求，於法雖無不合，惟仍有疏於依職權調查事實及必要證據之情事。待陳訴人向監察院陳情，經函請司法院參處查復（依異議處理），司法事務官認陳訴人異議有理由，始將原處分撤銷。

綜上，本案承辦司法事務官未於卷內查明既存事證，撤銷地政機關本於職權辦理之登記，有疏於依職權調查事實及必要證據之情事，徒增程序之浪費，致生民怨，應促請注意改善。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院轉請臺灣臺中地方法院注意改善。⁵⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

據司法院函復監察院處理意見略以：本件臺中地方法院於接獲當事人陳訴時，業依行政監督請承辦司法事務官妥適處理，茲再依司法院函示，飭其爾後注意改善。該院另就民事執行實務上可能發生之問題，舉辦司法事務官在職講習暨法律問題研討，並由民事執行處庭長與司法事務官座談，每週至少一次，每次均逾

⁵⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800177）。

二小時，討論民事疑難問題暨執行心得分享。

十六、法院辦理強制執行事件涉有違失

(一) 調查緣起

據肖○○女士陳訴：臺灣雲林地方法院民事執行處及雲林縣警察局北港分局，於 2009 年 6 月執行臺灣雲林地方法院有關渠與余○○間交付未成年子女之強制執行事件，涉有怠忽職守等情。監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

甲、關於臺灣雲林地方法院民事執行人員違失部分

- 1、臺灣雲林地方法院民事執行人員於兩造到院協商交付未成年子女時，未能制止債務人過激舉動，並採取必要隔離作為，致無法完成協商交付子女，且書記官言語有欠謹慎，令陳訴人深覺受辱，顯有疏失。又臺灣雲林地方法院執行人員未能審時度勢，於改採以直接強制方法取交債權人之執行方式後，竟於執行前通知債務人，且事前未能擬妥執行計畫，亦難辭疏誤之咎。
- 2、臺灣雲林地方法院執行人員到達執行現場後，未依規定宣示執行決心，反而表示會尊重小孩決定，只有媽媽能帶，其他人不能動手，任陳訴人自行交涉溝通而袖手旁觀，且未能採取必要之直接強制作為將子女取交債權人，又現場發生激烈拉扯後，復未請警察協助排除執行障礙，終致執行失敗。此外，執行筆錄部分內容與在場

者體驗不同，均有違失，應嚴予檢討究責。又臺灣雲林地方法院家事法庭協議筆錄漏未載明余○○願意放棄請求子女扶養費之意旨，以減少爭訟，允宜檢討改善。

乙、關於司法院部分

- 1、司法院應以本案為鑑，強化各地方法院執行人員有關家庭暴力防治及強制交付子女之在職訓練，俾增進其工作職能。
- 2、司法院宜正視司法事務官於短期內不易累積辦理強制交付子女事件相關歷練之事實，從速研具適切之因應措施，以符實需。

丙、關於雲林縣警察局北港分局違失部分

- 1、北港分局警員處理余○○毆打陳訴人及潑糞事件，消極推諉，未勇於任事，且不無吃案之嫌，嚴重影響警譽及民眾之信賴，失職人員宜予懲處，並應加強一般警員處理家暴案件訓練，避免再發生類似違失。
- 2、北港分局警員至強制執行現場後，見有村民集結滋事，未能立即回報請求派員支援，亦未採取制止等相關作為，致現場失控，使陳訴人等遭受言語辱罵及激烈拉扯，實有怠失。又北港分局警員要求債權人之陪同友人刪除其自行蒐證之相片，不無妨害當事人蒐證提告救濟之合法權利。

丁、有關內政部警政署部分

- 1、警政署應賡續積極辦理警察人員防治家庭暴力之在職教

育訓練，督導所屬切實依法受理當事人舉報家暴案件，以澈底杜絕類似本案北港分局水林所敷衍被害人報案之類似情形，並應針對本案缺失，深入檢討強化基層相關勤務之教育訓練。

- 2、警政署允宜檢討補充「警察機關遇地方法院請求協助民事強制執行事件處理要點」相關細部規定，以完備執法所需之法令依據。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院切實檢討改進，並函請內政部警政署檢討改善。⁵⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、臺灣雲林地方法院已執行本案之未成年子女交付，經該院執行人員及家事法庭調解人員努力下，讓被交付子女可以在原熟悉之環境繼續生活，圓滿解決此一事件。另該院執行司法事務官、書記官，及雲林縣警察局北港分局警員，辦理本案涉有違失，均已懲處在案。
- 2、臺灣雲林地方法院將強化民事執行人員有關家庭暴力防治、強制交付子女、被誘人等數量較少事件之在職訓練，以增進執行人員之工作職能，並將加強調解委員之相關訓練，使調解業務更臻完善。
- 3、司法院已通函各地方法院定期召開晨報，俾增進民事執行人員辦理事務效能，並已成立「強制執行法修正研究小組」，積極進行相關研修法制作業程序。另內政部警

⁵⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801129）。

政署也已提報修正「警察機關遇地方法院請求協助民事強制執行事件處理要點」。

十七、檢察官未依規定停止偵查涉有違失

(一) 調查緣起

據張○○君陳訴：渠與被告賀○○間誹謗及公然侮辱案件，前於 2010 年 3 月 30 日委任律師向臺灣嘉義地方法院提出刑事自訴狀，詎臺灣臺北地方法院檢察署檢察官竟未依「刑事訴訟法」第 323 條規定停止偵查，於同年 4 月 16 日仍繼續偵查訊問證人，涉有違失等情。監察院值日監察委員認有深入瞭解之必要，爰核批調查。

(二) 調查發現與結果

按本案為告訴乃論之罪，經犯罪之直接被害人提起自訴，依「刑事訴訟法」第 323 條規定，檢察官於知悉上開情形時，即應停止偵查，將案件移送法院。雖該法第 2 項但書設有：「急迫情形，檢察官仍應為必要之處分」之規定，惟該法所謂「急迫情形」，應憑具體情事認定，如被告即將逃亡、證據即將滅失等情形；又所謂「檢察官仍應為必要之處分」，係指非予此等處分將坐失機宜之意，如拘提即將逃匿之人犯、訊問重病垂危之人證、搜索犯罪證據等均是。

又法務部相關人員於監察院約詢時雖表示：「實際承辦案件時，是否認為構成急迫情形，應由檢察官視個案依職權依法判斷之。」然亦說明：「『刑事訴訟法』第 323 條第 2 項但書規定，

遇有急迫情形者，檢察官仍應為必要之處分，所謂急迫情形，應依具體情事予以認定，如被告即將逃亡、證據即將滅失等情形即是其例。又依據『檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點』第3點第16款規定，檢察官應於收受停止偵查之通知翌日起10日內處理之。」

顯見本案雖於2010年3月22日告訴人自訴狀送達前，已開立傳票傳喚證人，惟應非該法但書所謂「急迫情形」，而檢察官於同年3月31日收受本案告訴人之自訴通知後，未適時依法處理，迄同年4月16日再開庭偵訊相關人證後，始於同年4月29日簽經該署檢察長核批後，於同年5月5日將本案移送臺灣嘉義地方法院審理，顯與前開「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」相關規定尚有未合，其處理過程難謂妥適，允宜加以檢討改進。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進。⁵⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

據法務部函復監察院，交據臺灣高等法院檢察署轉據臺灣臺北地方法院檢察署函報略以：

- 1、該署檢察官承辦本案，係於2010年3月31日收受告訴人提起自訴之陳報狀，而檢察官則於同年月22日，即先擬具辦案進行單傳喚證人於同年4月16日到庭應訊，並無於知悉告訴人提起自訴後仍行傳喚證人之情事，惟該

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800322）。

4 月 16 日訊問證人之偵查作為，尚難認係「急迫情形」之必要處分，檢察官未及時取消庭期停止偵查，並於 10 日內將案件移送法院，與「刑事訴訟法」第 323 條、「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」第 3 點第 16 款規定容有未合，該署已當面促請檢察官注意改進。

- 2、對於類此情形，該署為使檢察官爾後偵辦案件能符合法律正當程序，擬具改進措施如下：(1) 檢察署接獲告訴人對於同一案件已另提自訴之陳報狀或法院通知告訴人已另提自訴之公文時，應分「聲他」字案速交承辦股，俾便列管；(2) 研考科於分案 5 日後，即列單提醒承辦股除有急迫情形應為必要處分外，須於分案後 10 日內將案件簽結移送法院；(3) 檢察官如定出庭期後，始接獲告訴人或法院有關提起自訴之通知，除屬急迫情形應為必要之處分外，能以電話聯絡者，應即以電話告知取消庭期，並以最速件公文通知之；(4) 利用(主任)檢察官會議及年度調動之新進(主任)檢察官講習，加強宣導相關規定，及前揭改進措施，以提醒檢察官遵循辦理。

十八、資深法官為其子訴訟案件為關說

(一) 調查緣起

最高法院法官蕭○○之子蕭○○於 2008 年 10 月，涉及駕車肇事逃逸案件，經檢察官起訴，一審判決判處有期徒刑 6 月，並諭知易科罰金折算之標準及緩刑 2 年。被告上訴，二審改判蕭○○無罪。據報載，二審法院審判長高○○，涉嫌接受蕭○○法官

之關說，改判無罪，究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

蕭○○法官先後於該案一審（2009年5月13日收案，同年9月30日宣判）、二審（2009年11月24日收案，2010年1月19日宣判）審理期間為其子蕭○○關說，高院審判長高○○接受蕭○○法官關說並為其關說：

- 1、蕭○○法官之關說行為：蕭○○法官於上開案件一審審理期間，曾向該案審判長鄭○○為關說；並於二審審理期間，曾透過崔○○法官向該案受命法官高○○關說，及曾向該案審判長高○○為關說。
- 2、高○○審判長之受關說並為人關說行為：蕭○○法官曾向高○○審判長為關說；高○○審判長為蕭○○肇逃案，曾向受命法官高○○為關說。

蕭○○法官、高○○法官均身為資深司法人員，蕭○○卻為其子訴訟案件為關說，高○○接受蕭○○關說及為其向受命法官關說，已屬嚴重違法失職，監察院爰依法彈劾，移送公務員懲戒委員會審議。⁵⁸

(三) 公務員懲戒委員會之議決

蕭○○、高○○2人未能嚴守分際，遵守法官守則，保有高尚品格，謹言慎行，不受及不為任何關說或干涉之規定。蕭○○、

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800666）。

高○○2 人身為資深法官，蕭○○於其子涉案時，囿於父子之情，多次向承審法官關說；高○○審理案件時，受好友之請託，並向受命法官為具體要求，嚴重損及法官形象及司法公信，經公務員懲戒委員會就上開蕭○○違法、高○○違失行為，議決「蕭○○休職，期間陸月。高○○降貳級改敘。」

十九、監獄不當施用戒具涉有違失

(一) 調查緣起

據陳○○陳訴：渠係左腳截肢糖尿病患者，於 2010 年 5 月 14 日至同年 6 月 10 日入監服刑期間，遭臺灣臺北監獄不當管理及施用戒具，導致另一腳病情加劇被迫截肢，北監涉有侵犯人權等情；究獄方對陳君配戴戒具情形有無違失？受刑人無法加入全民健康保險是否妥適？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

臺北監獄戒護陳君外醫時，雖依法令要求，得施用戒具，以防脫逃。惟陳君只餘患有蜂窩性組織炎之右腳，北監除對其施以手銬外，尚施腳鐐於右腳，疏未依受收容人實際病況，免予腳鐐之施用，行政裁量有違比例原則。至於陳君主張北監未給予抗生素等藥物，致其病況加重，參酌其他受收容人之證詞，尚查無違失；惟其用藥紀錄係一次簽足，顯有便宜行事及草率之情。

又北監令受收容人切結拒絕住院就醫，尚非「監獄行刑法」暨其「施行細則」所明定。參照受刑人如有自殺、自傷等行為，

依「監獄行刑法」規定，監獄得施以戒具阻止之。倘受收容人依醫囑應住院治療，但受收容人因經濟問題拒絕住院就醫，若監所即由渠等切結不願就醫而不予送醫，實有損及受收容人生命或健康之虞，應予檢討。



監察委員於 2010 年 9 月 3 日赴臺灣臺北監獄履勘

另衛生署允宜協助北監改善未將受收容人在監就診或自費外醫之實體紙本，與電腦病歷相結合之情事，並提供受收容人持續性之醫療照護。又北監及署立桃園醫院亦應主動、積極轉介資源，提供經濟情況不佳之受收容人適切的救助，俾保障渠等之就醫及生存權。本件陳情人因經濟問題拒絕住院，肇致病情惡化而截肢，衛生署允應加強推動「全民健康保險法」修正草案之立法

工作，將受刑人納入健保，俾使受刑人亦能獲得適當之醫療保障。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正臺灣臺北監獄，並函請法務部轉飭所屬確實檢討改善，另函請行政院衛生署確實檢討改善。⁵⁹

(三) 相關機關改善情形與成效

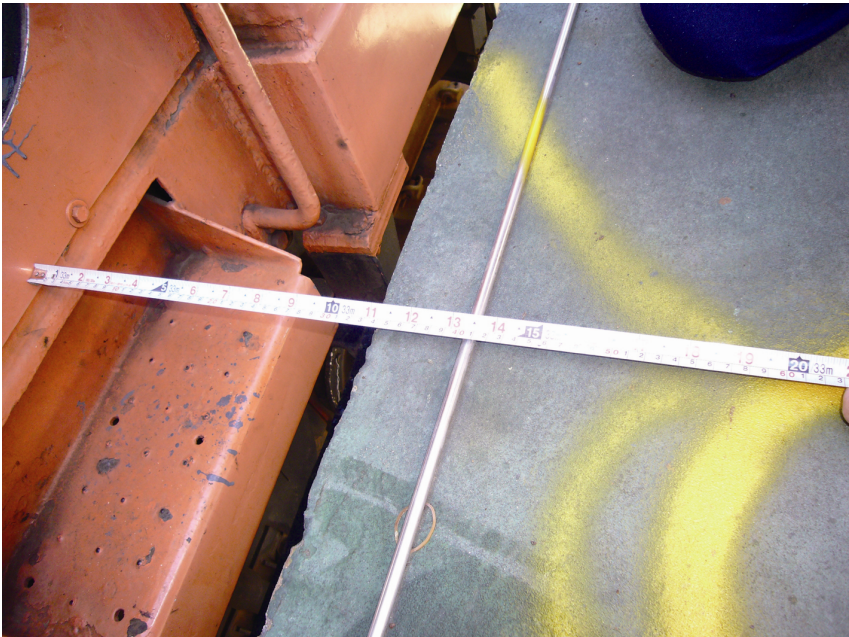
- 1、本案發生後，臺灣臺北監獄即檢討施用戒具之督導層級，期能建立更完整之受收容人外醫施用戒具程序，積極避免類似情形發生。為積極掌握在監受收容人之各項動態，避免類似情形發生，該監已責成各場舍主管落實每日訪談受收容人之機制，深入了解受收容人之潛在問題予以必要之協助，並詳實作成紀錄。
- 2、陳員在監執行期間，皆於該監戒護人員監督下確實服藥，符合該監設計受收容人服用藥品紀錄表之宗旨。惟為避免爾後發生類似疑義，該監已全面審視各場舍受收容人對於該表之簽名方式，確實於服用藥物後由當事人立即按次簽名或捺印於該表上，以備查考。
- 3、本案發生後，該監已調整作業流程為受收容人於監內接受診療時，獄方應提供實體病歷予醫師參考；另受收容人戒送外醫藥品處方或家屬寄送藥品藥名一律輸入電腦，供醫師看診之即時參考。

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800702）。

二十、草率認定非屬職業災害涉有違失

(一) 調查緣起

據立法委員林○○國會辦公室轉陳○○等陳訴：交通部臺灣鐵路管理局駕駛李○○於 2008 年 10 月 2 日，疑因該局七堵機務段洗車線漏電，遭到電擊引發心肌梗塞死亡；惟行政院勞工委員會北區勞動檢查所綜合組組長李○○等涉嫌掩蓋事實，認定非屬職業災害，並拒絕更正錯誤之災害初步報告，涉有違失等情。監察院值日監察委員認有深入瞭解之必要，爰核批調查。



協查人員為臺鐵駕駛職災案於 2010 年 9 月 10 日赴現場拍攝車門-洗車台距離

(二) 調查發現與結果

勞委會北區勞動檢查所依法實施重大職災檢查，於多位關係人均證稱有感電之情況下，竟未查明有無漏電，即依據罹災翌日相驗屍體證明書，認定非屬職災，並將錯漏百出之「災害檢查初步報告書」送交檢方參辦，惟有無感電，屬該所之專業判斷，應查而未查，顯有失職。

又案發現場解除封鎖後，臺鐵發現現場之電力回流軌未接地，機車與洗車平台有 180 伏特電壓，隨即函請北區勞動檢查所參考，然該所竟解釋為觸摸後 2-3 秒即消失之感應電壓。「災害檢查初步報告書」更以急救人筆錄所無之供詞，排除是感電災害，俟監察院指出其謬誤後，該所又片面摘錄筆錄，致檢方之更正函對關係人有電之證詞，仍有意省略，未敘明不採之理由，意圖掩飾。

至檢方偵辦此案，因參與急救者之筆錄均證稱有電，特函詢北區勞動檢查所，詢問本案是否為感電案件，然該所覆稱無感電之跡象。檢方採信其說法後，亦排除感電致死。惟事實上，李○○係因於七堵調車場 E2 洗車線北端之電力回流軌未接地，步出車體解開洗車台上鐵鍊時感電倒地，加上俯趴後身體跨在機車與洗車平台間，仍構成電流回路，心室長時間纖維性顫動致死，除有罹災者死時姿勢及關係人證詞可證明外，佐以機車與洗車平台間電壓，該所聲稱人體平均阻抗推算，研判持續流過罹災者心臟之電流已逾休克電流，李○○因心室纖維性顫動而罹災幾可確認。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政

院勞工委員會北區勞動檢查所；函請行政院勞工委員會督飭所屬北區勞動檢查所檢討李○○案災害檢查初步報告書，另為適法之處置；函請法務部轉飭所屬重新偵查李○○案；函請交通部臺灣鐵路管理局、鐵路改建工程局共同查明七堵調車場 E2 洗車線北端電力回流軌未接地之原因。⁶⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

本件經法務部重新調查，業已函復監察院略以：本件在不能認定臺鐵局於 2008 年 10 月 22 日自行檢測認機車與洗車平台間有 180V 電壓一節係虛妄之情狀下，應認李○○之死因除本身罹有心血管疾病外，有疑似再因長期觸電導致心因性休克死亡之情形。監察院也已檢附上開法務部函，函請勞委會另為適法之處分，並函請法務部轉請所屬重新開立死亡證明書，俾便家屬辦理後續保險事宜。

參、評析與建議

司法乃人權的守護者，其職權之執行與人民的生命、財產、自由、名譽息息相關，若稍有不慎，可能使人民成為司法制度下的受害者。因此，執法人員不僅須有正確的觀念與操守，更要從人權角度去思考司法的運作，始能實踐司法正義的價值。按「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。」

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800572）。

我國憲法第 8 條保障人身自由，明定人民在何種情況下被逮捕之要件，及如何救濟之程序。另人身自由亦衍生出刑求與苛刑之禁止，及正當法律程序的保障等原則，分別明定於相關法律。至於憲法第 16 條規定人民有「訴訟之權」，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公正審判，以獲得及時有效之救濟。茲根據司法正義的概念、相關國際準則與我國法制，就本章所列各案例，依序進行評析，並提出建議。

首先，關於「在臺實施戒嚴是否符合法定程序」之問題（第 1 案）。自 1949 年 5 月臺灣省政府臺灣省警備總司令部布告全省戒嚴起，至 1987 年 7 月由蔣經國總統宣布解除戒嚴止，政府在臺實施戒嚴長達 38 年之久，對人民的各項權利影響甚鉅。戒嚴雖是當時代不得不然的歷史產物，但解嚴至今已 24 年，關於當年戒嚴令之發布是否符合法定程序的問題，經監察院調查及行政院查復，迄今仍未有定論，顯有不當。以當前的政治現實環境，包括兩岸關係的現實情況而論，政府機關應更積極地、負責任地釐清當年發布戒嚴的法律程序問題，進而探究實施戒嚴的法律實質問題。

其次，關於「偵查不公開原則未能落實」（第 2 案）及「貪瀆案件定罪率偏低」（第 3 案），係多年來備受關注的司法問題。所謂「偵查不公開原則」，乃刑事訴訟程序的重要原則，其目的在保障偵查有效性、被告公平受審權，及相對當事人之的人格權等。然在實務運作上，此一原則卻未能真正落實，而為社會大眾所詬病，法務部宜檢討修正刑事訴訟制度。本案經監察院調查後，包括檢調、警察、傳播等機關均已有若干改善措施，希能貫徹執行，發揮實效。至於「貪瀆案件定罪率偏低」問題，涉及「貪

污治罪條例」之刑度背離罪刑相當原則、圖利罪的不確定法律概念、行政法令規定之解釋與適用的爭議，及偵辦貪瀆案件之績效考評制度等原因，相關機關允應更積極、務實地逐項檢討改進，落實執行，俾能改善此一長久以來即為社會各界所重視的司法問題。

再者，關於訴訟與偵查過程存在的問題。其一為「不當剝奪被告上訴權」(第4案)，按憲法第16條規定，人民有訴訟之權，而司法院未秉持憲法保障人民訴訟權之旨，任台灣高等法院濫用「刑事訴訟法」第361條第2項之規定，以被告上訴未敘述具體理由，裁判駁回，不當剝奪被告上訴權，確有悖離憲法與正當法律程序之處，且易致生民怨。經監察院調查後，司法院已切實檢討改進，並已在最高法院的裁判中參酌監察院調查意見，放寬具體理由限制，顯見，監察院的調查確已發揮實效。另一為「偵查庭設置受訊人電腦螢幕是否妥適」(第5案)，經查法務部未針對筆錄失真之根本原因，籌謀改善之道，捨本逐末，舉措失當。有關偵訊筆錄真實性問題，司法單位應通盤檢討，研修「刑事訴訟法」免除當事人於筆錄上簽名，及筆錄應由書記官獨立製作等相關規定，而非僅以枝節之偵查庭設置受訊(詢)問人電腦螢幕作為解決之道。案經監察院調查後，法務部將就「刑事訴訟法」相關規定之研修，與司法院共同研商討論，以期根本解決此一問題。

再次，關於「刑案資料查註紀錄表衍生之人權問題」(第6案)。經查現行「刑案資料查註紀錄表」之記載方式，僅依時間序列記載各項刑案紀錄，無論起訴、不起訴、緩起訴或有罪、無罪事項、執行事項等均以相同字體大小條列方式記載，對於被告有利之簽結、不起訴、無罪等記載事項未能以醒目之方式記載，

容或可能產生對於被告不利之預斷而損及被告權益。另按即將施行之「個人資料保護法」第 6 條第 1 項規定，將犯罪前科納為敏感性個人資料，除合於該條第 1 項但書所列 4 款要件外，原則上任何人均不得蒐集、處理或利用該項資料，以保護個人隱私。本案之調查於改進「刑案資料查註紀錄表」之記載方式，並促使保管個人刑案資料之檢警機關更能審慎維護個人隱私，避免刑案資料外洩而侵害人權之情形發生，以促進人權之維護，已具成效。

又關於「對被告執行『同行監督』欠缺法源依據」問題（第 7 案）。經查本案調查局及警政署對被告執行 24 小時「同行監督」逾一年之久，不但人力、經費無法負荷，難以為繼，又涉及對被告基本人權之干預，各界抨擊及質疑聲浪四起，且因「同行監督」方式之監控，係法院命司法警察機關執行之行政命令，在法源依據上頗有爭議，顯有未當。案經監察院調查後，高等法院已發函取消對被告之全日「同行監督」，司法院也已對「刑事訴訟法」之相關規定進行研修，並已將草案送行政院，且由行政院交各相關部會研究中，監察院將持續追蹤其研修情形。

又次，關於「最高法院檢察署特偵組紀律荒弛」問題（第 8 案）。按「法院組織法」第 63-1 條規定，最高法院檢察署設特別偵查組，職司下列案件：一、涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件；二、選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時，涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件；三、特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。由此顯示，特偵組之重要性，而各界對特偵組也期盼甚殷，然經監察院調查發現，特偵組人力不足，紀律荒弛，社會疑慮叢生，致司法威信損耗，

宜當立即檢討改進。最高法院檢察署對特偵組之問題已研擬並採行若干改善措施，監察院將於尊重檢察官偵查不公開原則下，持續追蹤其執行情形。

復次，自本章第 9 案起至第 12 案均與性侵少女案件有關，其中第 9 案、第 10 案均為性侵犯假釋後戴著電子腳鐐再犯性侵犯案，凸顯假釋審核浮濫，及電子腳鐐監控方式存有嚴重漏洞，無法保障婦女之人身安全。第 11 案為檢警對性侵女童嫌犯，未按規定進行檢體採樣，致嫌犯不斷犯案得逞。第 12 案為對性侵幼童案件之判決，有法官竟以無法證明違反女童意願為由，輕縱被告；另有法官以被害女童記憶之被性侵時間與醫師判斷有所出入為由，判決被告無罪，引起社會輿論嘩然。上開案件經監察院調查後，相關機關均已切實檢討，並已研擬或採行改善措施，包括積極推動相關法規與作業要點之研修。

惟據美國國務院於 2011 年 4 月公布的「2010 年國別人權報告」有關臺灣的部分指出：在臺灣，對女性施暴，包括性侵的問題，相當嚴重；雖然性侵是犯罪，不過因為怕丟臉，所以臺灣的性侵通報案件，可能只有實際案例的 1/10。因此，該報告認為，臺灣雖然是政治自由的國家，但在對於婦女及孩童的人權保障方面，仍顯不足。⁶¹對幼童及婦女的性侵問題，已引起美國政府在其「人權報告」中的關注與指摘，我相關機關應嚴肅面對此一問題，積極研擬標本兼治的對策，有效防治性侵問題，以保障幼童及婦女的人身安全，提升我國在國際社會的形象。

⁶¹ 「美國人權報告」(2011 年 4 月 9 日)，2011 年 5 月 25 日下載，〈TVBS〉，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yuhan081120110409174437。

另關於「『一案二判』侵害被告人權」(第 13 案),及「檢舉筆錄遭洩漏致檢舉人被要脅」(第 14 案)之問題。前者經查係緣於警察機關將同一犯罪嫌疑人之實質上一罪之犯罪事實,分二次移送偵查,且未於刑事報告書正確註記相關案情資料;復因檢察官及法官之疏失,肇致重複起訴,二重判決,且均予執行完畢,既嚴重侵害被告人權,又斲傷司法公信力。後者經查係因警察機關、地檢署及法院於承辦本案過程中,未能確實遵照相關保密規定程序辦理,致檢舉筆錄遭洩漏,檢舉人身分曝光,檢舉人被要脅。上開案件之違失機關與人員,經監察院提案糾正及函請檢討改進後,相關機關均已切實檢討,並採取若干改進措施,懲處相關失職人員,避免類此案件再次發生。

至於本章第 15 案、第 16 案係有關法院辦理強制執行事件之問題。按執行法院所管轄者為非訟事件,於實體上之權利義務是否存在而有爭執者,非執行法院職權認定範圍。惟法院應依職權調查事實及必要之證據,司法事務官處理受移轉之非訟事件,得依職權調查事實及必要之證據,「非訟事件法」第 32 條及第 51 條定有明文。第 15 案,經查承辦司法事務官未於卷內查明既存事證,撤銷地政機關本於職權辦理之登記,有疏於依職權調查事實及必要證據之情事,徒增程序之浪費,並損及當事人權益,致生民怨。第 16 案,經查法院民事執行人員及分局員警於執行與處理強制交付未成年子女事件及引發之衝突,怠忽職守,致現場失控,嚴重影響法院與警察聲譽及民眾之信賴。蓋強制執行事件關係人民權益甚鉅,相關機關允應針對強制執行實務上可能發生的各種問題,切實檢討,妥謀因應措施,並加強相關人員之在職訓練,以確保當事人之權益。

又次，關於「檢察官未依規定停止偵查涉有違失」一案（第 17 案），經監察院調查後，臺北地方法院檢察署已當面促請該檢察官注意改進；為使檢察官爾後偵辦案件能符合法律正當程序，該署並已擬具改進措施，提醒檢察官遵循辦理。另關於「資深法官為其子訴訟案件為關說」一案（第 18 案），經監察院調查後，對違法及違失之法官，依法彈劾，移送公務員懲戒委員會審議，其中為其子訴訟案件為關說之法官蕭○○經議決「休職陸月」，接受蕭○○關說並為其關說之法官高○○經議決「降貳級改敘」。監察院對上開兩案之調查於提醒檢察官偵辦案件必須符合法律正當程序，及重申法官應遵守法官守則，謹言慎行，不受及不為任何關說或干涉，應有所助益。另司法院宜將「法官不得為關說」之意旨納入研修中之「法官倫理規範」。

再次，關於「監獄不當施用戒具涉有違失」一案（第 19 案）。按本案受刑人係左腳截肢糖尿病患者，因遭監獄不當管理及施用戒具，導致患有蜂窩性組織炎的另一隻腳病情加劇，被迫截肢，嚴重侵害人權。監察院對本案的調查，將促使相關機關確實檢討改善並修正收容人戒護就醫過程使用戒具之標準作業程序，避免類似情形發生；並積極推動「全民健康保險法」之修正，將受刑人納入健保，俾使受刑人亦能獲得適當之醫療保障，避免發生類似本案受刑人因經濟因素延誤住院就醫，而肇致病情惡化。

最後，關於「草率認定非屬職業災害涉有違失」一案（第 20 案），經查行政院勞工委員會北區勞動檢查所依法實施重大職業災害檢查，於多名關係人均證稱有感電之情況下，竟未送電查明有無漏電，即逕依檢方開立之相驗屍體證明書，排除是感電災害，以「非職業災害」論處，並將錯漏百出之「災害檢查初步

報告書」送地檢署參辦；惟有無漏電，本屬該所專業判斷，應查而未查，誤導檢方辦案，顯有失職。案經監察院調查後，糾正勞委會北區勞動檢查所，並函請相關機關及單位妥為善後處理。爾後相關機關對類似事件之處理，應善盡調查事證之責，本於職權，作出專業判斷，以維護罹災者及其家屬應有之權益。

結語

本冊就 2010 年監察院完成調查之案件，篩選其中與公民及政治權利有關，且具代表性與重要性之案例共 33 件，並依各案例所屬人權性質區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等 5 章。其中屬自由權者 3 案、平等權 2 案、生存權 6 案、參政權 2 案、司法正義 20 案。由篩選之案件數多寡可知，當前國內有關公民與政治權利方面，問題較為嚴重，較受矚目與批評者，主要為司法正義及生存權。

首先，關於司法正義方面，從本冊所列舉的案例可以發現，相關主管機關仍有下列不盡符合人權之處：偵查不公開原則仍未能真正落實、貪瀆案件定罪率依然偏低、不當剝奪被告上訴權、刑案資料查註紀錄表衍生之損及被告權益問題、最高法院檢查署特偵組紀律荒弛、「一案二判」侵害被告人權、檢舉筆錄遭洩漏致檢舉人被要脅、法院辦理強制執行事件涉有違失、監獄不當管理與不當施用戒具、性侵犯假釋審核浮濫及監控方式存有漏洞，及對性侵幼童案件之判決引發爭議等，均有違人民對司法的期待，各主管機關允應切實檢討，積極改進，以實現司法正義，確保人民權益。

其次，關於生存權方面，公共安全問題，如治水怠失造成嚴重水患、救災訊息未能適時傳達造成災民驚恐無助、工業區化學廠氣爆災害，及國道休息站巨型違建威脅遊客安全等，各主管機關應加強管理、積極改進，以維護人民的生命及財產安全。另住家熱水器一氧化碳中毒死亡事件仍經常發生，嚴重威脅人民生命與財產安全，主管機關應加強規劃並落實執行防範措施，避免悲

劇一再發生。至於高鐵雲林段地層下陷可能影響行車安全的問題，高鐵已積極進行橋梁結構安全補強，相關機關也已積極協調推動地層下陷防治工作，希能「標本兼治」，有效解決此一問題。

再次，關於自由權、平等權、參政權的保障，無論法制、政府施政或行政作為，均已相當完備，且頗具成效，惟仍有若干應予改進之處。自由權方面，如：外籍人士在台因案遭「收容」卻形同「羈押」、環保警察藉勢藉端騷擾資源回收業者，及消費者個人資料外洩事件頻傳。平等權方面，如：土地開發甄選作業有違公平，及大學校際間資源差距日益趨大。參政權方面，如：延宕處理農會理事資格疑義，及拖延漁會理監事選務運作。上開諸問題對當事人、業者及學校之權益均造成或多或少的傷害，各主管機關仍應予以重視，並積極改進，以落實人權保障。

本冊之編輯，係依「世界人權宣言」和「公民與政治權利國際公約」等相關國際準則，及我國憲法與相關法律的規範，針對上開涉及公民與政治權利之各案例進行客觀評析，既肯定相關機關之績效，也指出其違失與應予改進之處，期望透過這些評析，一方面得以喚起全體國民對人權的重視與維護；另一方面希冀各級政府機關均能就所列案例引以為鑑，於執行公務時，不僅得以避免發生損害人民權益之情事，更能以積極作為維護及增進人民權益。

參考文獻

一、專書及大法官解釋

- 1、司法院釋字第 485 號解釋。
- 2、司法院釋字第 593 號解釋。
- 3、朱敬一、李念祖，**基本人權**，臺北：時報文化出版公司，2003 年。
- 4、法務部編印，**人權大步走—種子培訓營總論講義**，臺北：2009 年。
- 5、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。
- 6、涂懷瑩，**中華民國憲法與人權保障**，臺北：作者自行出版，1987 年。
- 7、陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008 年。
- 8、傑克·唐納利（Jack Donnelly）著，國立編譯館主譯，**普世人權：理論與實踐**，臺北：巨流圖書公司，2007 年。
- 9、邁可·桑德爾（Michael J.Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**，臺北：雅言文化出版公司，2011 年。

二、報紙及網頁資料

- 1、「性侵犯出獄/直接帶警局報到」，**聯合報**，2011 年 4 月 14 日，A10 版。
- 2、「治水問題在於國土規劃」（2011 年 3 月 15 日），2011 年 5 月 6 日下載，**《東海岸報導》**，<http://case.ntu.edu.tw/sts/?p=2587>。

- 3、「美國人權報告」(2011年4月9日),2011年5月25日下載,《TVBS》, http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yuhan081120110409174437。
- 4、「個人資料權之形成與確立」,電子商務個人資料保護法制之研究(2009年4月29日),2011年5月2日下載,《IS Law》, <http://www.is-law.com/post/1/163>。
- 5、「補強橋梁/高鐵搶救下陷危機」,聯合報,2011年4月11日,A1版。
- 6、歐晉德,「地層下陷/高鐵最嚴重危機」(2011年3月15日),2011年5月6日下載,《地層下陷防治資訊網》, http://www.water.tku.edu.tw/sub91/act_news.aspx?id=1019。
- 7、「憲法入門」(2007年5月11日),2011年5月10日下載,《法務部全球資訊網》, <http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=25480&ctNode=28034>。

附錄一

2010年監察院受理人民書狀暨完成之調查報告及 其中提出糾正涉及人權保障案件 統計表

表 1：2010 年監察院受理人民書狀涉及人權保障案件統計表

單位：件

項	目	案件數
總	計	25,521
人權保障案件— 案件性質	合計	22,423
	自由權	288
	平等權	92
	生存權及醫療照護	1,109
	工作權	2,474
	財產權	6,144
	政治參與	1,130
	司法正義	6,795
	文化	419
	教育	929
	環境資源	860
	社會保障	761
其他人權	1,422	
非屬人權保障案件		3,098

表 2：2010 年監察院完成之調查報告暨其中提出糾正涉及人權保障案件統計表

單位：案

項	目	調查報告案件數	糾正案件數
總	計	525	218
人權保障案件—案件性質	合計	306	126
	自由權	9	7
	平等權	9	3
	生存權及醫療照護	43	33
	工作權	14	10
	財產權	67	14
	政治參與	5	1
	司法正義	54	9
	文化	6	2
	教育	13	6
	環境資源	35	18
	社會保障	29	14
	其他人權	22	9
非屬人權保障案件		219	92

附錄二

公民與政治權利案例一覽表

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
1	自由權	外籍人士因案遭「收容」卻形同「羈押」。	4
2	自由權	環保警察藉勢藉端騷擾資源回收業者。	6
3	自由權	消費者個人資料外洩事件頻傳。	9
4	平等權	土地開發甄選作業有違公平。	15
5	平等權	大學校際間資源差距日益趨大。	17
6	生存權	熱水器一氧化碳中毒死亡事件仍經常發生。	24
7	生存權	彰濱工業區化學廠氣爆災害接連發生。	27
8	生存權	國道休息站巨型違建威脅遊客安全。	30
9	生存權	高鐵雲林段地層下陷可能影響行車安全。	34
10	生存權	治水怠失造成嚴重水患。	36
11	生存權	救災訊息未能適時傳達造成災民驚恐無助。	39
12	參政權	延宕處理農會理事資格疑義。	46
13	參政權	延宕漁會理監事選務運作。	48
14	司法正義	在臺實施戒嚴是否符合法定程序。	55
15	司法正義	偵查不公開原則未能落實。	58
16	司法正義	貪瀆案件定罪率偏低。	61
17	司法正義	不當剝奪被告上訴權。	63

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
18	司法正義	偵查庭設置受訊人電腦螢幕是否妥適。	65
19	司法正義	刑案資料查註紀錄表衍生之人權問題。	68
20	司法正義	對被告執行「同行監督」欠缺法源依據。	71
21	司法正義	最高法院檢察署特偵組紀律荒弛。	73
22	司法正義	性侵犯假釋審核浮濫及監控方式存有漏洞。	75
23	司法正義	性侵犯假釋後之監控功能不彰。	78
24	司法正義	檢警對性侵女童嫌犯檢體採集涉有違失。	81
25	司法正義	對性侵幼童案件之判決引發爭議。	84
26	司法正義	「一案二判」侵害被告人權。	87
27	司法正義	檢舉筆錄遭洩漏致檢舉人被要脅。	89
28	司法正義	法院辦理強制執行事件未善盡調查之責。	91
29	司法正義	法院辦理強制執行事件涉有違失。	93
30	司法正義	檢察官未依規定停止偵查涉有違失。	96
31	司法正義	資深法官為其子訴訟案件為關說。	98
32	司法正義	監獄不當施用戒具涉有違失。	100
33	司法正義	草率認定非屬職業災害涉有違失。	103

附錄三

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予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、凡受刑事控制者，有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。

附錄四

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 參 編

- 第 六 條 一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- 二、凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- 三、生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- 四、受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
- 五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
- 六 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。
- 第 七 條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。
- 第 八 條 一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。

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

- 第九條
- 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
 - 二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
 - 三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何

其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條 一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

二、(一) 除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；

(二) 少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年人分別拘禁，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时，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 伍 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資料

2010年監察院人權工作實錄. 第一冊, 公民與政治權利 /
監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 :
監察院, 民 100.09
面 ; 公分
ISBN 978-986-02-9349-4 (平裝)
1.人權
579.27 100019890

2010年監察院人權工作實錄 第一冊 公民與政治權利

編 著：監察院人權保障委員會
發行人：王建煊
出版者：監察院
地 址：100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
印 刷 者：科藝彩色製版印刷有限公司
地 址：臺北市大理街157號3樓之2
電 話：(02) 23020406
中華民國100年9月30日初版
定 價：新臺幣170元整
ISBN:978-986-02-9349-4
GPN:1010003080

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

◎欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院人權保障委員會（電話：02-23413183）

