

2010 年

監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

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 醫療照護	3
第二章 工作權	41
第三章 財產權	57
第四章 文化權	103
第五章 教育權	120
第六章 環境資源	137
第七章 社會保障	169
結語	201
參考文獻	204
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	206
附錄二 經濟社會文化權利案例一覽表	208
附錄三 世界人權宣言	212
附錄四 經濟社會文化權利國際公約	219
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	231

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，及有關經濟、社會與文化權利的內涵，通過「經濟社會文化權利國際公約」，並交由各成員國批准。9 年後，即 1976 年 1 月 3 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 5 編 31 條，詳細規範人人享有的各項經濟、社會與文化權利，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，篩選其中與經濟、社會、文化權利有關，且具代表性與重要性者，共計 63 案，並按其所屬之人權性質，區分為醫療照護、工作權、財產權、文化權、教育權、環境資源、社會保障等七章，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，及相關機關之作為或不作為，進行客觀評析，並提出建議。

第一章 醫療照護

壹、概念與法制

醫療照護作為一項人權，又稱「醫療人權」，也有人把關於人民健康照護、醫療保健等權利稱之為「健康權」，其意指人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以人格主體者之地位，要求尊嚴、自由、平等地接受妥當醫療照護，或拒絕醫療之權利，以維護其尊嚴與健康。醫療照護作為一項基本人權有其必要性，因為人民的身體與精神健康狀態若無法獲得保障，則人權存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去實際意義。因此，現代人權觀念認為，醫療照護或健康權是人權的基本內容之一，是人類發展自己、完善自己的最重要目標。²

1948年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第25條第1項揭示：人人有權享受為維持他本人和家屬的健康所需的醫療；在遭到疾病、殘廢、衰老時，有權享受保障。1966年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」（1976年生效）第12條第1項也規定：「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。」同條第2項規定：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：「預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及

² 「健康權」（2010年6月9日），2011年6月1日下載，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。

其他疾病」；「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」。由此可見，醫療人權已成為國際普世價值。

我國憲法第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」；同條第 7 項規定：國家對於身心障礙者之就醫，應予保障。第 8 項規定：國家應重視醫療保健等社會福利工作。上開條文明確指出，政府對於人民負有醫療照護之義務與責任。

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，謹選擇其中與醫療照護有關，且具代表性與重要性者 13 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、離島地區醫療資源匱乏

(一) 調查緣起

離島地區，包括澎湖、金門、連江三縣及其他離島之衛生照護、硬體設備等醫療資源匱乏，以及醫護人員流動率高、訓練不足，致整體醫療品質難以提升。監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員組成專案小組調查。

(二) 調查發現與結果

行政院衛生署未能確實遵照行政院核定之「新世代健康領航

計畫」辦理離島地區醫療保健服務，與原先設定之績效目標與執行策略有間。又離島居民轉診來臺就醫者與日俱增，凸顯當地醫療資源匱乏，衛生署迄未落實執行「在地化醫療」政策。另衛生署 2010 年度委託離島地區縣政府辦理空中轉診委託民間航空公司之採購作業多所延宕，遲未完成招標程序，端賴空中勤務總隊勉力支援。且衛生署於建置離島地區共用醫療資訊及醫療影像傳輸系統之進度遠較山地鄉緩慢，事先又未詳加評估配套之人力儀器設施，致建置效能不彰。

按澎湖、金門、連江三縣之人文、自然條件均不相同，居民意願亦異，就當地醫院設置及醫療資源運用應因地制宜，行政院宜重新研擬不同方案，以為因應。至於離島地區轉診病患之安寧返鄉後送問題已然超脫醫療衛生行政範疇，行政院應督飭相關部會協助地方政府，通盤規劃因應方案，俾免除病家後顧之憂。

另離島地區公費醫事人員留任服務情形欠佳，衛生署允宜統籌規劃調配培訓專科醫師，妥謀配套改善方案，庶免醫療人力失衡，損及居民醫療權益。至於離島地區之個別醫療問題，各該縣政府允應積極推動或協調衛生署暨中央相關部會共謀解決方案，俾滿足當地居民之基本醫療需求。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署，並函請行政院督飭相關部會會同澎湖縣、金門縣、連江縣政府研議辦理，另函請行政院衛生署及澎湖縣、金門縣、連江縣、臺東縣、屏東縣政府確實檢討改進。³

³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801137）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、衛生署歷來均以「在地醫療化」為離島地區醫療發展的重要目標，由於醫療檢查技術進步等因素，致使逐年來空中轉診後送人數不降反升。自 2009 年底起，除積極充實離島地區設備及充實醫師人力與素質，並鼓勵離島醫院採「病人不動，醫師動」之方案因應。
- 2、由於衛生署澎湖醫院委託經營績效不彰，且三軍總醫院與衛生署所屬之澎湖醫院雙方適用之文軍職體制不同，整合困難，衛生署乃經報請行政院同意後，已正式終止委託經營契約，恢復自主經營，衛生署雖以「署立澎湖醫院必須積極整合三軍總醫院澎湖分院」之方向努力，惟基於國防需求，仍須維持三軍總醫院澎湖分院，故目前以兩院互相合作為原則。
- 3、為了維護離島地區保險對象就醫權益，全民健康保險除已提供離島地區居民就醫免除部分負擔之優惠外，更實施「全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提升計畫（IDS）」，委由各大醫院辦理山地及離島地區 48 個鄉鎮醫療服務改善計畫，由承作之醫院派遣專科醫師及其醫療團隊，前往山地及離島鄉鎮提供當地民眾定時定點專科巡迴醫療服務以及專科診療服務。
- 4、在各縣尚未辦妥相關採購作業期間，為使空中轉診後送不致中斷，衛生署已依據「內政部空中勤務總隊航空器申請暨派遣作業」程序，提供離島地區民眾空中轉診後送服務，以維護澎湖、金門、連江三個縣居民生命安全

及緊急就醫之權益。

- 5、藉 HIS 與 PACS 資訊系統建置，可使完整醫療照護深入偏遠部落，讓衛生所人員，得以透過此項系統執行相關醫療作業，達成資源共享目的，提升醫療服務品質，有效節省人力，亦可避免醫療資源重複使用，使離島及偏遠之部落，醫療品質向前邁進一步，衛生署將致力於此項工作之實施與推進，以發揮其功能，並嘉惠於民眾。
- 6、關於離島及偏遠地區之個別醫療問題，已分別由澎湖縣、金門縣、連江縣、臺東縣、屏東縣政府積極推動或協調衛生署暨中央相關部會共謀解決方案，刻正改善中。

二、健保病床不足與資訊不透明

(一) 調查緣起

健保費率調漲後，民眾負擔增加，惟醫療品質卻仍是原地踏步，尤以「健保病床空床資訊不透明」最為人所詬病；許多民眾生病住院健保床一床難求，必需住宿補差額、自費病床或滯留於急診處走廊等床，狀況窘迫。究實情如何？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

國內醫院健保病床不足，都會區醫院自費病床亦「一床難求」，衛生署卻未積極立法或提供誘因鼓勵各級醫院自願設置「健保空床與都會區自費病床」查詢管道，致部分病患對醫院「是否隱匿空床資訊」有所質疑，甚至必須透過「請託」協助調度病床，

嚴重傷害醫病相互信賴之誠信關係，更加深民怨。

又近3年醫學中心急診病人暫留2日以上案件比率並未顯著改善，衛生署雖試辦「疏解高高屏醫療區域急診壅塞試辦計畫」，惟針對急診病床壅塞程度更為嚴重之北部區域，迄未辦理，顯欠積極。再者，衛生署未能檢討修正健保病床比率不足限期改善之時間上限，任由部分醫院以限期改善之理由，而長期未符合健保病床之法定比率，影響民眾之醫療權益。

另衛生署未能落實分級轉診和家醫制度，不僅加重「一床難求」問題，且形成醫療資源之浪費及降低醫療服務品質。且當國內呈現高齡化社會時，慢性病床總數卻未隨人口結構之變化為合理之調整，均顯示衛生署政策執行不力，以及對醫療資源之分配不當。此外，衛生署未能提供誘因，引導小型醫院有效提升醫療專業水準，使之達到「特優」、「優等」位階，提高民眾至小型醫院就醫之信心，以舒緩都會區大型醫院「一床難求」之問題，亦難辭其咎。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署。⁴

(三) 衛生署改善情形與成效

- 1、衛生署已修正「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」第32條、第33條，提高醫院保險病房占總病床比率（不分層級別，公立醫院應達75%以上，非公立醫院應達60%以上）；並增列醫院應同時於網際網路，明顯

⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800256）。

標示其設置之總病床數、各類病床之每日占床數及空床數、保險病床數及其比率等規定。

- 2、衛生署將致力宣導「正確就醫習慣」、「厝邊好醫師、社區好醫院」，減少小病擠入大醫院現象；並訂定「醫療發展基金獎勵辦法」獎勵小型醫院提升醫療照護服務品質。

三、醫院醫師看診人數未加管控

(一) 調查緣起

據陳訴人匿名陳述：醫院醫師看診人數，因未加管控，致某些醫師看診人數太多，對每位病患之平均看診時間過短，是否影響病患就診品質與權益，病患有無獲得適當之醫療照護，主管機關是否怠忽職責等情。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

案內醫師於 2010 年 1 月至同年 3 月在高雄市立民生醫院看診之診數為 57 診，每次看診總時間，最短的一次為 2010 年 3 月 10 日之夜間門診，總看診時間為 5 小時 22 分，每名病患平均獲得看診時間為 1.4 分。每次看診時間均超過 5 小時，其中超過 8 小時者，計 35 診次，占總診次之 61.4%。每診實際看診人數介於 133 人至 339 人間，看診人數超過 300 人次者計有 8 診次；每名病患平均獲得看診時間介於 1.4 分至 3.7 分間。

按醫師之工作需直接處置民眾之身體，有時亦涉及健康或生命安全之判斷，又醫療過程常存在不確定之各項風險，故醫師工

作時數若長期超時，非但其執業安全未獲充分保障，連帶病人安全亦可能受到影響。惟衛生署明知國內存有部分醫師門診看診量極高之問題，卻未能提出有效解決方法；又因部分國人就醫時尚存有名醫迷思，卻未見衛生署積極透過教育宣導，導正民眾就醫習慣，顯見衛生署放任部分醫院醫師門診量極高之問題持續存在，未從法規面、制度面有效進行處理，應予檢討並採行妥適措施，俾保障醫師執業安全及病患醫療權益。

另部分衛生署所屬醫院、部分科別採行「門診限量」措施，就「預約掛號」進行限制掛號，可降低民眾久候抱怨及醫師長時間看診造成之身心負荷量，使醫師有充裕時間診察病患，兼顧門診就醫品質，且不致影響住院病患診療業務之進行。故衛生署允宜參考部分所屬醫院之辦理經驗，並考量民眾實際醫療需求、就醫權利及醫師工作權等因素，研議訂定門診量相關規範之可行性，以導正部分醫師門診量極高之問題。又高雄市政府衛生局宜就所屬醫院部分醫師每診次預約掛號人數甚多，進行檢討並研提具體改善方案；另健保局亦宜針對此問題進行監控及處理，以妥適使用有限之醫療資源。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署，並函請行政院督促所屬衛生署檢討改進，另函請高雄市政府督促所屬衛生局檢討改進。⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

1、高雄市立民生醫院已於大廳及候診區張貼海報及電視牆

⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800089）。

處，加強宣導案內醫師所屬科別其他醫師專長，並於前台批掛處採柔性勸說案內醫師目前看診數並建議轉由該科其他醫師提供服務。另延聘醫師及加開科內醫師診次，並持續觀察病患掛號情形，隨時研擬適切改善對策。

- 2、衛生署已於 2010 年度「新制醫院評鑑及新制教學醫院評鑑（含精神科）跨領域共識會議」提案修正相關醫院評鑑基準評分說明，在項次 2.2.1.1 設「應訂定醫療業務管理指標，定期分析、檢討、改進醫院經營管理狀況」，及項次 8.3.2.1 設「對醫師的診療能力及工作量，定期作客觀的評估」之評分說明，增加醫院應訂定各科醫師每診看診人數之合理數量規定。

四、新型流感疫苗接種意外頻傳

(一) 調查緣起

H1N1 新型流感疫苗接種意外頻傳，自 2009 年 10 月 20 日開始施打，至 2010 年 7 月 6 日上午 10 時，不良反應通報事件多達 1,403 件，嚴重不良事件 409 件（其中包括 52 件死亡通報），因而引發尚未接種之子女家長嚴重恐慌。行政院衛生署對於此項防疫措施的不良反應有無因應之道？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

衛生署對於國光生技公司製造 H1N1 新型流感疫苗之廠房、硬體及軟體，以及對於雞胚蛋供應商之評估及管理，已依既

有之國際規範及國內法令進行認證、查廠、全程監督製程、駐廠及檢驗，尚難認定其有放鬆法令規定或標準，圖利國內疫苗廠製造新型流感疫苗之情事；且該署同意國光生技公司以變更病毒株方式產製新型流感疫苗，符合藥品查驗登記審查準則及新型流感疫苗查驗登記指引之規定；另在國內外疫苗廠未取得新型流感疫苗上市許可前，即同意參加疫苗採購案，以及核准國光疫苗 AdimFlu-S 應進行之試驗程序，均尚難謂有違失之處。

惟防治傳染病之流行，非僅靠中央政府或個人努力，尚需社會成員共同維護環境衛生，或於發生傳染病流行時接種疫苗，發生感染時立即治療，並配合隔離、檢疫等防疫措施，以避免傳染他人。另國際間若陷入傳染病大流行時，恐發生「有錢卻買不到疫苗」的窘境，爰為因應新興及再浮現傳染病之流行，行政院允應督導所屬將全民納入防疫體系，使民眾於平時即具備傳染病防治之基本觀念；並應提出具體輔導、協助或獎勵措施，扶植國內生物技術產業發展，使國內防疫政策之落實更為周全。

另衛生署對於新型流感疫苗資訊揭露部分，確有不足之處，該署允應檢討現行之資訊公開機制，強化與民眾溝通互動，俾使民眾對預防接種之風險、可能產生之副作用及處理方法能有充分瞭解；對於疫苗仿單內容及臨床數據資料亦應適時公布，並透過多元管道溝通及宣導，使民眾易於取得新型流感疫苗仿單資訊，俾減少疑慮；對於疫苗接種後不良反應資訊之公布過於被動，及未能掌握處理時效，允宜檢討改進；對於接種疫苗與死亡間因果關係排除之說明，尤應以同理心理解民眾遭遇之問題，加強溝通與說明；並應責成所屬預防接種受害救濟小組建立利益衝突迴避或揭露機制，避免程序瑕疵影響審議結果之公信力。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院衛生署檢討改進，並函請行政院參處。⁶

(三) 衛生署改善情形與成效

- 1、衛生署研擬於「傳染病防治法」明文規定媒體對於疫病防治訊息報導有錯誤或不實之情事時，須依該署通知更正，以防止非專業言論影響防疫成效，造成國家防疫安全之威脅及國人健康安全之損失；另考量在保障個人隱私權及審慎確認等二大前提下，即時公布不良反應及疫苗安全性之監測等相關資訊；對外說明疑因接種 H1N1 新型流感疫苗致死之個案時，亦將考量一般民眾對訊息之解讀能力。
- 2、為有效扶植國內疫苗產業發展，衛生署已研擬「疫苗產業發展策略」（草案），結合外交部、經濟部、工程會、國科會及中研院之資源，架構國家層級疫苗政策之指導及決策體系。

五、健保特約醫院能否及於大陸地區

(一) 調查緣起

據行政院衛生署中央健康保險局統計，每年海外就醫傷病申請核退案件中，於大陸就醫之申請件數最多，並發現許多詐領案件；另據報載，2010 年 12 月的第六次江陳會，擬討論將大陸地

⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801153）。

區的中資及臺資醫院納為健保特約醫院，其與現行相關規定是否符合？相關權責單位有無違失？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

近年來健保局受理國人申請於境外地區緊急傷病核退全民健保費用之申請件數中，大陸地區申請件數從 2003 年度的 10,093 件，至 2009 年度增為 43,708 件，成長幅度約 433%；受理申請核退金額亦從 2003 年度的 188,244 千元，至 2009 年度增為 436,179 千元，成長幅度約 231%。另實際核付金額之地區別占率中，大陸地區之占率皆在 64%至 70%之間。由此顯見，大陸地區之緊急傷病醫療費用需求日益龐大。

惟因兩岸醫療體系及醫療水平不一致，大陸公證單位又缺乏國際公信力，濫開、偽造大陸醫療證明詐領健保給付情事時有所聞；亦有保險對象與「黃牛」結合成為共犯結構，詐領健保給付。爰健保局允應強化對於健保施行區域外大陸就醫核退醫療費用之查核機制，並應建立懲處統計資料，對於有不良紀錄的特殊醫院更要列管，俾利加強查察造假、浮濫等情事。另對於大陸地區方便台商醫院而在院區內設置公證處所提供之醫療證明公證文件，亦應嚴加控管，避免滋生以偽造不實文件浪費全民健保資源。

又衛生署為維護國民之權益及健保之永續經營，允應遵守政府政策及法令，以及立法院之附帶決議，嚴格恪遵健保特約醫院只能及於政府治權所及之處，不能以任何形式或任何名義超越政府實質有效統轄範圍之外。

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

院衛生署督促所屬中央健康保險局檢討改進並確實遵行。⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

立法院於 2011 年 1 月 5 日修正通過「全民健康保險法」，於第 66 條增訂：「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，…前項醫事服務機構，限位於臺灣、澎湖、金門、馬祖」。因此，本案經調查後，健保特約醫院只能及於政府治權所及之處，不能以任何形式或任何名義超越政府實質有效統轄範圍之外，已明訂於修正後之「全民健康保險法」中。

六、詒誤處理大陸臺囚申請返臺保外就醫時效

(一) 調查緣起

據報載：2009 年 4 月，海基、海協兩會於南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，其中包括對大陸臺囚的照顧，罹患重病之大陸臺囚可以申請返臺保外就醫，惟法務部於 2009 年 12 月審查一件「最速件」公文竟拖延逾半個月，直到受刑人病逝，才通知家屬補件等情。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

本案法務部於 2009 年 12 月 25 日收文，至 2010 年 1 月 15 日發文補送大陸臺囚王○○接返同意書止，公文之處理日數自收

⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800393）。

文之次日起至發文之日止長達 14 日（已扣除假日），顯與「文書處理手冊」規定之公文處理時限未合（最速件：1 日；速件：3 日）。法務部亦坦承：「承辦人亦疏未進一步詢問是否重病已達病危之嚴重程度，致未能及時以最速件處理。」本案王○○因中風併發急性腦部感染及腦硬死症狀，病情非常嚴重，應以最速件處理，然法務部辦理本案草率輕忽，積壓延宕，貽誤公文時效，實有違失。

又王○○於 2009 年 12 月 20 日因中風，造成腦硬死、風濕性心臟病、高血壓、急性腦部感染等諸多病症。此有大陸莆田涵江醫院 2009 年 12 月 21 日診斷證明書影本附卷可參，該項診斷，已顯示王君病情之危急，然法務部卻於 2010 年 1 月 22 日及 23 日發布新聞稿宣稱：資料上未特別顯示病情之危急、未提及病危等語。顯與實情不符，可見該部未詳究王君病情嚴重於先，復未重視家屬來電催告於後；嗣王君病逝後，又發布新聞稿掩飾事實真相，至監察院調查又刻意避重就輕，未能確實檢討改進，均有違失。

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，並函請行政院大陸委員會參考。⁸

(三) 法務部改善情形與成效

- 1、法務部已全面檢討公文流程，除具政策性及社會矚目案件外，均改採為二層決行，以符公文流程並縮短公文處理時效。另受刑人若已達病重程度案件，為求時效，該

⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800062）。

部連絡人將先行以電話與大陸地區司法部聯繫，並以傳真方式先行將接返請求書傳真予大陸地區司法部處理。

- 2、法務部已訂定發布「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」各項業務作業要點之法制作業，以為遵循。另關於新聞稿部分內容與實際情形有所誤差問題，該部已要求承辦人員應將相關資料完整提供予新聞處理人員，避免日後再發生相類情形。該部並將加強與其他機關橫向聯繫，做好兩岸司法互助聯繫窗口之任務。

七、偽劣禁藥猖獗戕害國人身心

(一) 調查緣起

偽藥、劣藥及禁藥充斥市面，除對國民健康造成極大傷害及肇生社會成本龐大支出外，更斲傷政府形象及國家藥政管理品質甚鉅。政府相關管理機制與刑事罰則是否得當？相關主管機關是否善盡管理及查處職責？監察委員認有深入瞭解之必要，爰共組專案小組自動調查。

(二) 調查發現與結果

為確保國人之用藥安全，國內藥品、醫療器材及含藥化粧品係採事前許可登記制度，即前開產品應事先向行政院衛生署申請查驗登記審查，經核准核發許可證後，始得製造、輸入、販賣。因此，非領有前揭許可證，擅自製造、輸入、販賣者，依其性質，則分別歸屬「藥事法」第 22 至 24 條所稱偽藥、劣藥及禁藥。

惟國內偽藥、劣藥、禁藥迄今仍極為猖獗，其市占率經衛生

署委外調查結果，保守估計約達 6~42%，與已開發國家低於 1% 之水準相較，實有顯著落差；其對國人身心健康之戕害，及對國家形象之斲傷甚鉅。行政院、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會分別負有監督、管理、查處，及其媒體廣告、地下電臺等流通管道與來源查緝之責，卻長期怠未依相關法令切實執行，致生諸多疏漏、不足及缺失。



監察委員於 2009 年 12 月 24 日赴財團法人藥害救濟基金會聽取簡報

又偽藥、劣藥、禁藥等不法藥物案件之刑事偵審結果，係屬司法獨立及偵審核心範疇，除認事用法違誤及違法行為外，自不

容外界干涉與侵犯，惟基於社會觀感及遏阻不法藥物猖獗所需，相關疑義及意見允值司法機關及衛生署正視及檢討；另衛生署允宜針對不法藥物案件之罰則輕重疑義，研議妥處。

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、行政院衛生署、國家通訊傳播委員會，並函請行政院轉飭行政院衛生署、各級地方衛生主管機關、內政部、行政院人事行政局檢討改進，另函請司法院、法務部研處。⁹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院已成立「加強取締偽劣假藥」專案，跨部會組成「偽劣假藥聯合取締小組」，並已核定修正「取締非法廣播電臺作業方案」，由通傳會每 3 個月召集相關機關組成之「非法廣播電臺聯合取締小組」會議，研議非法廣播電臺違法情節輕重程度，提報建議取締對象，並定期彙整執行取締績效送立法院及監察院。
- 2、衛生署食品藥物管理局除已針對市售輸入膠囊錠狀食品摻加西藥成分抽購檢驗，並將針對藥妝店、藥局、藥房、平面媒體、網路平臺、電臺、電視廣告所售產品，至少抽驗 250 種。另為瞭解各縣市政府查緝不法藥物成效，由該局及行政院消保會消保官，分 2 梯次會同至各縣市辦理不法藥物訪視，並將訪視結果列入各縣市衛生局執行成效之考評。
- 3、各地檢署、調查局、警察局及衛生署、各地方衛生局已

⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800718）。

共同合作執行「檢查機關查緝利用廣播電臺、電視頻道銷售非法藥物、健康食品案件執行方案」。內政部警政署另訂頒「警察機關協助查緝偽劣假藥查緝計畫」，律定各警察機關應成立專案執行小組，對於偵破重大偽劣假藥案件從優核分，並核發獎金等激勵方式，以有效打擊不法，澈底瓦解不法集團。

- 4、法務部為發揮打擊犯罪功能，提升司法之公信力，已訂頒「檢察機關排怨計畫」，其中「製造、輸入、販售偽、禁、劣藥案件」，已列入該計畫要求各地檢署需全力打擊之重點項目，衛生機關亦配合稽查與進行疑似不法藥物產品相關檢驗。
- 5、司法院已函請各級法院妥速審核偵查中聲請搜索票案件，即時裁定，並表示：「將於業務上之適當時機，提示偽藥、劣藥、禁藥危害國人生命、身體健康至鉅，允宜妥適量刑之旨」。
- 6、為達嚇阻效果，對於違規廣告內容宣稱產品具有醫療效能者，衛生署已規劃修正「食品衛生管理法」、「健康食品管理法」、「化粧品衛生管理條例」相關條文，提高其罰則；並已辦理相關違規廣告監視計畫，將查獲涉違規之廣告交各地方衛生局查處，同時通知新聞主管機關，責請媒體業者停播；另與通傳會成立「處理違反衛生法令節目及廣告聯繫會議」，建立常態性雙方橫向聯繫機制，就雙方主管法令執程序、違法廣告認定等，建立標準作業流程。
- 7、行政院新聞局已擬定「查察平面媒體刊登偽劣假藥專案

小組執行計畫」，請各媒體及公協會勿刊登經衛生主管單位認定涉及違法之廣告，並善加利用衛生署食品藥物管理局網站查詢相關產品的許可資料或違規廣告之內容，俾對相關廣告嚴加把關。

- 8、通傳會已研定「執行廣播電視法第 43 條及第 44 條停播處分要點」，及「執行衛星廣播電視法第 37 條停播處分要點」；停播處分雖為「廣播電視法」及「衛星廣播電視法」既有之規定，惟考量此類處分對業者及視聽大眾權益影響甚大，為針對廣電事業建立完善退場機制，故藉由上開要點相關量化標準，明確訂定停播處分規範，使業者據以遵循。

八、軍方使用未經核准擅自製造之「偽藥」

(一) 調查緣起

據報載：軍方已使用數十年之「神經毒劑解毒針」，係未經核准擅自製造之「偽藥」；另經審計部 2009 年 10 月抽查結果，陸軍所存 9 萬多劑解毒針均逾有效期限。究實情如何？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

榮民製藥公司係由原榮民製藥廠於 2006 年間移轉民營，有關神經毒劑解毒針委託製造之相關權利義務，由該公司繼受。原榮民製藥廠在 1985 年間即經衛生署核定為 GMP（Good Manufacturing Practices，藥品優良製造規範）藥廠，且該廠更早

於 1979 及 1982 年間即曾分別取得神經毒劑解毒針成分之一硫酸阿托品注射劑之藥證，又國防部 2006 年度軍需工業動員準備計畫之生產計畫表亦載明神經毒劑解毒針之材料（元件）為解毒藥物溶液，況榮民製藥公司民營化前，早於 1979 年即由國防部技轉代工製造未取得藥證之神經毒劑解毒針，退輔會既為該藥廠之上級機關，尤應負督導之責，但長期以來卻任原榮民製藥廠製造未取得藥證之神經毒劑解毒針。

又神經毒劑解毒針之研發、技轉與製造，均涉及人體藥理作用機轉之研究，及後續藥廠製藥技術之配合方能達成，因此，參與之單位或為國防醫學院，或為榮民製藥廠，而非一般化學工廠；且國防部於採購招標文件之性能規格需求書上，亦載明是項裝備依美國藥典第 20 版規定檢驗驗收，歷年實際上亦均由國防醫學院檢驗合格後始配發部隊使用。故從研發與製造機構屬性、採購招標文件內容及驗收方式言之，國防部暨所屬對於神經毒劑解毒針之管理，部分措施即係以藥品方式處理，但其多年來竟以化學裝備籌備而不以人用藥品列管，亦未依「藥事法」規定取得藥證即委託製造，招致製造偽藥訾議。

另國防部基於戰備考量，於 2004 年訂定每年各以 15-20% 之數量實施籌補，惟近年來國防部陸軍司令部籌補神經毒劑解毒針之情形如下：2006 年籌補率約 1.6%，2007 年約 1.75%，2008 年 0%，2009 年則高達 33%。因礙於組織調整及國防經費分配不足及建案優先次序，未能全數納案籌補，故將逾期神經毒劑解毒針權充期限內軍品使用。

本案就行政院國軍退除役官兵輔導委員會任原榮民製藥廠製造未依「藥事法」規定取得藥品許可證之神經毒劑解毒針偽

藥，未善盡督導之責。國防部未依「藥事法」規定取得藥證即委託製造，招致製造偽藥訾議；另未汰舊更新效期之神經毒劑解毒針，且配發國軍使用劣藥，漠視國軍戰備需求，亦有違失。

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正行政院國軍退除役官兵輔導委員會及國防部，並函請行政院衛生署協助國防部確實檢討改進。¹⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、退輔會已要求榮民製藥公司爾後不得生產未取得藥證許可之產品；並請該公司配合國防部及衛生署，完成「神經毒劑解毒針」合法產製措施進行生產，以應戰備需求。
- 2、國防部已修頒「化學裝備配賦基準表」，將神經毒劑解毒針刪除，並依藥品管理方式籌補。國防部之籌補區分短中長期方式辦理：短期以軍購方式，中長期以國內（外）採購，必要時輔以國防醫學院配合有意願藥廠研製，以扶植國內藥廠取得藥品許可證為最終目標。目前規劃以總員額數量 30-35%，分年編列於 2012-2014 年度施政計畫中籌補。

九、中藥摻含西藥之案件比率仍高

(一) 調查緣起

消費者文教基金會於 2007~2009 年分別受理 165 件、150

¹⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800647）。

件、187 件民眾送驗中藥，該會代為檢測後發現其中摻含西藥者有 26 件、22 件、26 件，其檢出率分別為 15.8%、14.7%、13.9%。行政院衛生署是否善盡監督管理之責？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

行政院衛生署藥物食品檢驗局（2010 年元旦起已改制為食品藥物管理局）每年執行「中藥摻含西藥」檢驗業務，主要受理各衛生行政機關抽驗、縣市衛生局消費者服務中心及司法檢警情治機關等送驗之中藥檢體，每年受理件數自 2005 年至 2009 年間約為 354 件至 532 件，每年檢出率分別為 11.2%、20.4%、13.7%、8.8% 及 23.8%，呈先降後升之現象。

「中藥摻含西藥」之違法案件年年層出不窮，且邇來益趨惡化，然權責機關衛生署卻漠視此一問題之嚴重性，迄未督飭所屬中醫藥委員會協同食品藥物管理局釐訂有效因應方案，縱任違法案件一再發生，顯有怠忽職責。

又衛生署中醫藥委員會之預算與人力俱缺，致該署每年僅擇定 1 日，動員相關機關人力執行中藥藥政之聯合稽查專案，顯不足以有效查核「中藥摻含西藥」違規案件；且全國 25 個縣市衛生局，平均每年抽查「中藥摻含西藥」少於 5 件，而該會竟然平均每年僅專款價購 0.4 件廣告宣稱「壯陽」及「減肥」之中藥，送驗有無摻加西藥成分，顯見其欠缺綿密之把關機制。

另部分摻含西藥之違規檢體，竟來自合法之中醫診所及中藥行，而中醫藥委員會未能積極主動嚴密查察中醫師或中藥行擅自摻加西藥之行為，致違規事件屢見不鮮，而依法懲處者卻寥寥無

幾，無法澈底杜絕違規情事，殊有欠當。

至於有關衛生署對各縣市政府辦理中藥藥政之督導考核方面，該署評比各衛生局辦理中藥藥政業務績效之比重僅為30/200，且欠缺具鑑別度差序評量指標，致諸多衛生局獲得滿分或同分情形，其考評方式淪為聊備一格之形式主義，難以發揮激勵士氣功效，實有未當。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署。¹¹

(三) 衛生署改善情形與成效

- 1、衛生署於 2010 年 1 月至 11 月檢驗中藥摻含西藥之總件數已提升至 1,269 件，檢驗結果：合格 937 件(73.8%)；不合格 285 件(22.5%)；不判定 47 件(3.7%)。
- 2、衛生署中醫藥委員會 2011 年度已編列違規平面媒體廣告監測費 209 萬元，作為支付查緝產品違規廣告之訂閱報章雜誌、購買產品、資料建置與委外人力等用途。另有關該會督導考核各縣市衛生局中藥藥政業務績效，2010 年度該會評量指標業已修正、實施。
- 3、衛生署已檢討修正 2011 年對各縣市衛生局藥物食品類之績效考評作業計畫，已重新調整中藥藥政業務評分標準之計算公式，於考評指標「2.中藥藥政管理執行成效」增列「查獲中藥摻西藥之件數」乙項考評依據，以凸顯不同縣市績效之差異性。

¹¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800277）。

十、中藥濃縮製劑含鉛量超標

(一) 調查緣起

據報載：勝昌製藥廠生產之中藥濃縮製劑「血府逐瘀湯」，於 2009 年 11 月間在香港被驗出含鉛量超標，不符當地衛生標準遭勒令回收，卻仍可在台繼續販售。行政院衛生署對於中藥重金屬含量僅採總量管制，規定重金屬總含量在 100 ppm 內，即屬合法販售，竟未針對單一重金屬訂定標準，引發民眾健康疑慮。主管機關對於中藥含重金屬之管理機制有無怠忽職守，以致危害國人健康？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

勝昌製藥廠生產之中藥濃縮製劑「血府逐瘀湯」，於 2009 年 11 月間在香港被驗出含鉛量不符當地衛生標準遭勒令回收。衛生署接獲通報後，即依「藥事法」第 71 條之規定，於同年 11 月 19 日函請台北市及桃園縣政府衛生局進行市售藥品之抽驗，桃園縣政府衛生局遂於 11 月 25 日（檢體 1，為市售藥品）及 12 月 10 日（檢體 2，為香港退回之藥品）、台北市政府衛生局亦於 11 月 27 日（檢體 3，為市售藥品）抽檢相關檢體，並送交原衛生署藥物食品檢驗局進行化驗。上開檢體 1、3 為同一批號，檢驗結果為「總重金屬 30ppm 以下、鉛含量為 12.1ppm」；檢體 2 之檢驗結果為「總重金屬 30ppm 以下、鉛含量為 14.9ppm」。

現行中醫藥委員會訂定之中藥含重金屬限量標準，血府逐瘀湯之總重金屬在 100ppm 以下，即符合國內標準；至於香港地區之標準為每日砷 (As) 1,500 μ g (微克, 1g=1,000,000 μ g)、鎘

(Cd) 3,500 μg 、鉛 (Pb) 179 μg 、汞 (Hg) 36 μg ，如以鉛含量 14.9ppm 乘以該藥品每日服用量 15g 計算，單位換算後，服用該藥品 1 日所攝入之鉛元素量為 0.2235mg (毫克，1g = 1,000mg)。因各國就藥品之管理，採屬地主義，故該批血府逐瘀湯雖符合國內標準，但不符合香港地區之衛生標準。上開國內生產、輸往國外之中藥，若不符國外標準卻能繼續於國內販售，對於國內民眾之保障既有不足，亦不合理；且對於同批藥品在國內之流向，衛生署既未實地清查，復未建立周妥之處理機制，實難以保障民眾之健康與權益。

又衛生署中醫藥委員會訂定之中藥重金屬之限量標準失諸寬鬆，且多數中藥未訂定砷、鉛、鎘、汞等單一重金屬之標準，未能保障民眾健康，確有違失；另國內市售之中藥，多數來自中國大陸，因中藥屬於「藥物」，不適用輸入食品查驗辦法之規定，衛生署爰未對進口中藥進行抽驗，亦未建立適當之管理措施，故對於現行進口中藥重金屬含量之安全性幾無把關機制，衛生署允應責成國內廠商共負監控品質之責，於進口中藥時檢附合法之檢驗報告或認證文書。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署中醫藥委員會，並函請行政院衛生署督促所屬中醫藥委員會檢討改進。¹²

(三) 衛生署改善情形與成效

1、對於中藥濃縮製劑含異常物質之限量問題，衛生署已研

¹² 詳見監察院調查報告 (派查字號：0980801143)。

擬相關草案，全面檢討修訂所有濃縮中藥製劑之重金屬、微生物等限量標準，且於 2010 年度辦理「市售中藥材重金屬與有機氯劑殘留背景值之調查」，針對國內通關進口量大，且常用之中藥材，如枸杞、紅棗、黃耆、當歸、人參、地黃、川芎、苦杏仁、白芍、茯苓等 10 項，進行污穢物質之背景值調查，俾據以修訂相關限量標準。

- 2、為避免在國內生產而輸往國外之中藥，不符國外標準，卻於國內繼續販售之情形，衛生署於接獲類似訊息後，將主動向製藥廠了解藥品流向，請其依「消費者保護法」第 10 條規定，考量為必要之回收或作安全上之處理。

十一、保健食品摻雜西藥或不明成分

(一) 調查緣起

我國自古即有「醫食同源」觀念，隨著國人對於健康、保健之重視，運用各種加工技術製成、方便消費者食用之保健食品乃孕育而生，蔚為時尚。惟部分「保健食品」有摻雜西藥或不明成分之情事，影響消費者健康至鉅。行政院衛生署食品藥物管理局有無切實查驗及稽查，以保護國民健康？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

行政院衛生署食品藥物管理局指稱依目前食品之分類，並無所謂「保健食品」，惟前藥物食品檢驗局於整併為食品藥物管理局之前，每年均受理「保健食品摻雜西藥」之檢驗服務，並對「保

健食品」加以定義；足見食管局就「保健食品」之定義於改制前後，呈現矛盾不一現象，致使產、官、學、研各界與一般民眾對於慣稱之「保健食品」產生認知歧異；尤以「保健食品」所涵蓋範圍與分類亦未明確加以統整界定，肇致言人人殊，各自表述，莫衷一是，無法銜接政府所一貫推動之政策，亦不切合該產業蓬勃發展之實況。

又「保健食品摻雜西藥」之違法案件年年層出不窮，每年均高達三成以上，然而權責機關衛生署卻漠視「保健食品摻雜西藥」之嚴重性，迄未督促所屬食管局釐訂有效因應方案，縱任違法案件一再發生，且違規產品每年均以訴求「壯陽」及「減肥」功效為主，該署亦未參酌並研擬因應對策。

另國人認為可以保健強身且普遍食用之「保健食品」高達 3,000 多項，惟揆諸衛生署迄今僅列管健康食品 177 項，相較於日本 892 項特定保健用食品、加拿大數千件天然健康產品申請案、大陸目前認證為保健食品的產品約有近 1 萬項，更凸顯出該署欠缺足夠激勵廠商前來申請認證之經濟誘因與相關配套輔導推廣措施，徒使健康食品認證制度流於曲高和寡，以致列管品項遠遜於其他國家；又將其以一般食品列管，造成日常抽驗與稽查頻度偏低，管理機制鬆散無方，難以確保國人食用安全。

再者，目前衛生署對於「健康食品」綠色橢圓形小綠人標章圖樣宣導不足，造成民眾不懂得如何辨識、選購，且宣導內容側重於用藥安全等相關觀念，致「保健食品」誇大療效及違法添加西藥等違法案件屢見不鮮，影響民眾食用安全甚鉅，是以該署爾後攸關「健康食品」及其標章圖樣之宣導工作，亟待精進。

惟鑑於偽藥、劣藥、假藥之整體查緝工作並非可由衛生單位

獨力完成，端賴跨部會通力合作，構築綿密火力持續掃蕩不法業者及違規廣告，始克有成；故衛生署允當善用當前行政院成立之跨部會「偽劣假藥聯合取締小組」架構，納編為常態專案執行計畫，庶能永續打擊不法，發揮防微杜漸之宏效。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署，並函請該署督飭所屬食品藥物管理局確實檢討改進。¹³

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、衛生署已規劃抽驗市售及邊境輸入之錠狀、膠囊狀產品，以有效杜絕不法產品流通市面。另對於該類產品中宣稱「減肥」、「壯陽」及「豐胸」等誇大不實功效者，特別加強抽驗。
- 2、自「健康食品管理法」公布以來，衛生署計公告 13 項保健功效評估方法及 2 項規格標準，並修正護肝功能等 6 項評估方法，另陸續委託研究辦理安全評估等另 6 項評估方法修正草案。此外，該署亦致力於增列可採規格標準之項目。
- 3、有關宣導方面，衛生署之執行方式包括活動展覽、網路宣傳、申請健康食品之研習活動，並規劃辦理「『健康飲食、聰明保健』社區教育」專案計畫，內容包含社區大學巡迴講座、大型活動及異業結盟等項目。
- 4、有關跨部會取締方面，其中司法院對於搜索票之申請迅速裁定，而內政部則從優鼓勵偵破重大偽劣假藥之員

¹³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800366）。

警，且將查緝工作列為各地檢察署重點工作，衛生署則負責加強藥廠、食品廠之稽查及加強邊境之查緝。另「偽劣假藥聯合取締小組」成立後，2010年4至9月份查處案件，每週平均查獲達113件，移送達70件。

十二、開放美國牛肉進口引發疑慮

(一) 調查緣起

我國於2007年12月起就美國牛肉食用安全進行評估調查，並自2009年6月起與美方進行5回合之視訊會議談判，於同年10月簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉、牛內臟等項目之進口。此項議定書因涉及食品安全及國人健康，引發各界疑慮與爭議。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

立法院早於2006年即要求行政機關應向該院委員會聯席會報告後始得進口美國牛肉，並於審查中央政府總預算時做成主決議在案。該主決議非關預算執行，亦無窒礙難行之處，相關議題復為民眾所關切，然衛生署竟未依該主決議辦理，逕行宣布開放美國牛肉進口，顯未尊重國會，程序顯非周延。

又衛生署未考量美國牛肉進口涉及消費者健康，人民對此有重大顧慮，亦未探究協議內容已否達實質條約之性質，復未記取韓國引起社會動盪的前車之鑑，即自行確認其屬行政機關權責事項，而未保留由國會討論並形成全民共識之空間，難謂周延；且縱將該議定視為「行政協定」，衛生署迄未報請送交立法院查照，

亦有不當。

另衛生署未落實執行已擬定之行動方案，漠視國會溝通及民眾宣導工作，致無法平息消費者疑慮，民怨湧現。此外，衛生署未於宣布開放美國牛肉進口時，明確宣示周延配套之把關機制，而於消費者恐慌及輿論質疑後，始提出「三管五卡」措施，惟仍引發後續爭議，損及政府形象。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署，並函請國家安全會議確實檢討改進。¹⁴



監察委員為美牛案於 2010 年 3 月 17 日於監察院簡報室舉行記者會

¹⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801020）。

(三) 衛生署改善情形與成效

爾後對於類似案件，衛生署將加強與立法院溝通，並將落實風險溝通，化解民眾疑慮。

十三、食品安全衛生問題仍層出不窮

(一) 調查緣起

近年來國內食品安全衛生問題層出不窮，又各有其態樣。為能就相關問題進行更周全之釐清，及廣泛探討因應之道，以督促主管機關研謀有效具體對策，推動落實執行，俾使民眾「食」之安全衛生獲得保障，經監察院決議進行「我國食品安全衛生把關總體檢」專案調查研究。

(二) 調查發現與結果

國內食品安全管理體系係架構在「食品衛生管理法」之法制下，農委會、衛生署與經濟部標檢局各司其責，另原料生產涉及環境標準者則為環保署職權，形成食品安全管理體系之基本分工。此外，依業務屬性尚涉及經濟部工業局、國貿局、商業司、財政部關稅總局、新聞局、通傳會、教育部、陸委會、消保會等。故食品安全除需中央衛生機關及農政機關共同把關，更需前揭部會之協助與配合，爰行政院應協調並強化各部會對於食品安全把關之功能。

又衛生署於近年來已陸續採行各項強化食品製造生產管理機制。然而，對於違反「食品衛生管理法」規定者，由於部分法定罰則太輕，致使有些業者為獲取利益而故意違反法令規定。爰

衛生署應研議對於故意違法且情節重大或累犯者，加重其責任之可行性，以嚇阻故意或累次違反法令之行為，落實法律保障民眾功能。



監察委員於 2010 年 8 月 23 日赴經濟部標檢局基隆分局現場履勘

另我國進口食品之管理，多年來邊境查驗多數採抽批查驗方式，因此無法在短時間內處理大量之食品查驗業務。為提升進口食品管理效率，強制部分國家或地區之國外食品製造廠商，需經具公信力認證單位認證，始可輸入並加強查驗。爰衛生署應加速規劃並執行輸入食品業者於報驗時應檢附衛生證明文件之相關措施，保障民眾權益。

再者，國內於 2010 年 3 至 6 月陸續發生疑似食用真空包裝豆干、滷素肚等導致肉毒桿菌中毒案件，短短 3 個月時間竟有 8 起 11 例，其中包含 1 死亡案例。惟衛生署於前揭肉毒桿菌中毒事件前，並無相關行政措施及衛生宣導作為以執行真空包裝食品之安全衛生把關，故衛生署允宜加強真空包裝食品安全衛生管理機制及教育宣導工作，並協助業者以適當技術生產及儲藏真空包裝食品。

再次，食品源頭管理、加工製程管理及產品末端查驗等，均為食品安全衛生重要把關機制，但食品之安全衛生更須靠民眾對於食品及食品加工、儲藏等有正確認知。故衛生署宜透過電視、廣播媒體、平面廣告及單張宣導等方式，對於各級學校及社區進行攸關生命安全之食品中毒防範教育、加強民眾認識食品安全、宣導購買市售食品注意產品標示、包裝完整性及販售、儲藏條件，期使民眾能與業者及政府，共同為食品安全衛生把關。

至於國內近年申請 CAS 驗證及 GMP 認證之新增廠數及項目數皆趨緩，主要原因係國內目前食品業仍以中小企業為主，若欲提升安全衛生品質，勢必需投入相當的生產成本。茲為增進國內食品產業整體之水準，扶植國內食品產業發展及強化其競爭力，並保障國人飲食安全衛生，在不降低 CAS 驗證及 GMP 認證之水準下，農委會及經濟部應研議適當誘因，鼓勵業者申請驗證或認證。

另按吉園圃安全蔬果認證、CAS 優良農產品及農產品產銷履歷等認證，主要目的係提供有安全用藥驗證標章、農藥殘留合格及衛生安全之農產品，而有機農業政策之理念，實已將前揭相關驗證之目的納入，為使自然資源永續利用及生產自然安全之農

產品，農委會應更積極推行零農藥、零肥料及零動物用藥使用之有機農業。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函送行政院及轉請所屬參考。¹⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、衛生署已研訂「建立產地源頭管理機制」之工作目標，將陸續規劃建立「提出輸出國家衛生證明文件」、「規劃輸入產品前之認證驗證管理系統」、「建立國外查廠制度」、「建置食品登錄系統」。該署另針對「化工原料行源頭稽查及管理」議題，已先後邀集經濟部工業局及財政部關稅總局、經濟部商業司及行政院農業委員會開會進行討論，以確認主管權責及達到化工原料源頭管理目標。
- 2、衛生署食品藥物管理局擬將「輸入食品查驗證明」修正為「輸入食品許可通知」，並清楚說明查驗方式及查驗結果之意義，除讓業者無法混淆文件含意外，並可彰顯業者必須負有自主管理義務之用意。又衛生署已請經濟部商業司就商業登記申請，新增「食品添加物買賣」乙項營業項目，規範「化工原料行」有食品添加物買賣行為者，應登記「食品添加物買賣」之營業項目。另各衛生機關將針對國內「食品添加物」製造業者，進行不定期查廠作業及教育宣導。

¹⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800129）。

參、評析與建議

醫療照護作為一項人權，又稱「醫療人權」或「健康權」。現代人權觀念認為，醫療照護或健康權是人權的基本內容之一，是人類發展自己、完善自己的最重要目標。1978年國際初級衛生保健大會通過的「阿拉木圖宣言」揭示：「健康不僅是疾病與體虛的匿跡，而是身心健康、社會幸福的總體狀態，是基本人權。」該宣言接着強調：「達到盡可能高的健康水平是世界範圍的一項最重要的社會性目標」，「政府為其人民的健康負有責任，而這只能備有充分的衛生及社會性措施方能實現」。¹⁶具有國內法效力的「經濟社會文化權利國際公約」第12條第1項也確認「人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第2項更具體規定：本公約締約國為求充分實現此種權利應採取的必要措施，其中包括「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」。我國憲法第157條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第10條第5項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。」由此可見，對人民的醫療照護，不僅已成為國際普世價值，也是政府應負的責任和應盡的義務。茲根據醫療人權的概念、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「離島地區醫療資源匱乏」問題（第1案）。因澎湖、金門、連江三縣之人文、自然條件均不相同，居民意願亦

¹⁶ 「阿拉木圖宣言」，2011年6月3日下載，〈世界衛生組織〉，http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。

異，就當地醫院設置及醫療資源運用應因地制宜，行政院已重新研擬方案，以為因應。另離島地區轉診病患之安寧返鄉後送問題，乃新興課題，已然超脫醫療衛生行政範疇，行政院也已責成相關部會協助地方政府，通盤規劃因應方案當中，俾免除病家後顧之憂。近來衛生署、澎湖縣、金門縣、連江縣等主管機關對離島地區醫療資源匱乏問題之相關強化措施，已粗具改善成效，惟為確保離島居民享有免於「生命安全」恐懼威脅之健康人權，維護全體國民無分畛域均享有滿足基本醫療需求之權益，監察院仍將持續追蹤本案之後續進展情形，

其次，本章第 2 案「健保病床不足與資訊不透明」、第 3 案「醫院醫師看診人數未加管控」，均屬醫院經營管理問題，惟此類問題若處理不當，將嚴重影響病患接受醫療照護之權利。關於第 2 案，衛生署已修正「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」，並訂定「醫療發展基金獎勵辦法」，及致力宣導「正確就醫習慣」、「厝邊好醫師、社區好醫院」，減少小病擠入大醫院現象。關於第 3 案，係屬醫院門診看診人數合理量問題，除涉及病人醫療權益外，亦攸關醫師執業安全，衛生署多年來係透過健保的合理門診量制度加以管控，惟因部分國人就醫時存有名醫迷思，故成效有限。本案經監察院調查後，曾引起報章媒體大幅報導，衛生署亦已將醫師工作量問題納入評鑑標準，因此部分醫院門診量過高之問題雖難立即解決，但衛生署已企圖透過制度引導，改善此一問題，仍不失為本案調查產生之成效。

又次，關於「新型流感疫苗接種意外頻傳」問題（第 4 案）。按疫苗之預防接種，係國內外傳染病防治專家認為防治傳染病流行最具效益及效果之方法，而疫苗安全性及不良反應事件之判

斷，又需要專業之醫療背景。因此，監察院於本案調查過程中始終認為，對於疫苗安全性之認定要尊重專業，而將調查重點擺在疫苗上市之過程是否符合國際標準及國內法規之程序，及主管機關對此項防疫措施的不良反應有無因應之道，若未有科學證據證明疫苗確有安全性問題，絕不能枉下結論，否則恐危及國內傳染病防治之成效。然從國內新型流感之防治政策，可發現政府基於專業提出之政策，多數民眾仍不瞭解，而政府之作為與民眾之需求似有落差，行政機關處理類似問題，實應即時將資訊公開，並強化與民眾溝通之作為。

再者，本章第 5 案「健保特約醫院能否及於大陸地區」、第 6 案「詬誤處理大陸臺囚申請返臺保外就醫時效」，均與兩岸關係之現實情況有關。關於第 5 案，經監察院調查後，「全民健康保險法」已完成修正，於第 66 條增訂健保特約醫院「限位於臺灣、澎湖、金門、馬祖」之規定，亦即只能及於政府治權所及之處，不能以任何形式或名義超越政府實質有效統轄範圍之外。關於第 6 案，大陸臺囚申請返臺保外就醫，係基於人道考量，保障大陸臺囚之醫療照護權，依據兩岸簽訂之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」辦理。本案經監察院調查後，法務部已全面檢討其公文流程，並已訂定「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」各項業務作業要點之法制作業，以為遵循，避免日後發生類似情況。

再次，本章第 7 案至第 10 案均屬藥物問題，分別為「偽劣禁藥猖獗戕害國人身心」、「軍方使用未經核准擅自製造之『偽藥』」、「中藥摻含西藥之案件比率仍高」及「中藥濃縮製劑含鉛量超標」。按偽藥、劣藥、禁藥，及中藥摻含西藥，或含鉛量

超標，將不同程度地危害國人生命及身心健康，對國家形象也將造成傷害。各主管機關及相關機關允應竭盡所能，加強取締、查處偽劣禁藥及中藥違規案件，以確保國人免於遭受不法藥物戕害之恐懼，從而享有上開「經濟社會文化權利國際公約」所揭示之「最高標準之身體與精神健康」。監察院將持續追蹤、檢視上開各案主管機關之檢討改進情形，以落實保障國人「藥求安全」之醫療人權。

最後，本章第 11 案至第 13 案均屬食品安全衛生問題，分別為「保健食品摻雜西藥或不明成分」（第 11 案）、「開放美國牛肉進口引發疑慮」（第 12 案）及「食品安全衛生問題仍層出不窮」（第 13 案）。關於第 11 案，保健食品摻雜西藥或不明成分，影響消費者健康至鉅，主管機關允應明確界定「保健食品」之名稱與管制類別，進而加強管理、稽查與查緝措施，以確保國人「食在安心」之健康權。關於第 12 案，開放美國牛肉進口引發國人疑慮與爭議問題，主管機關應以此為鑑，爾後對類似事件，宜預判國會、民眾、輿情之可能反應，儘先溝通釐清，妥為處理，避免事後引發疑慮與爭議，損及政府形象與國際關係。最後一案，即第 13 案，係監察院以宏觀角度對我國食品安全衛生進行總體檢，提出具整體性的調查研究意見，有助於相關機關（如農委會、衛生署、經濟部、消保會等）權責之整合。至於相關機關之管理措施對於食品安全衛生之管制固然重要，但經由本專案調查研究，提出多項制度面之改革建議，相關機關允應確實檢討研議，積極改進，尤應加強協調統合，以達事半功倍之效。

第二章 工作權

壹、概念與法制

所謂工作權，係指人民有機會憑其自由選擇和接受的工作而獲得足夠收入，以確保其適當生活水準的權利。工作權（包含就業中的權利）不僅構成社會經濟權利的核心內容，也是一項基本人權。就工作權而言，此項權利是個複雜的「規範式集合體」，而不是一個單獨的法律概念。早在 20 世紀初期，兩種重要的觀點就已得到廣泛發展：其一、強調勞動條件、社會公正和普遍和平之間的相互依存；其二、強化勞動作為人的價值、社會需求，以及自我實現和人格發展的方法概念。¹⁷

「世界人權宣言」第 23 條第 1 項、第 3 項揭示：「人人有權工作，自由選擇職業」，並享受「公正和合適的工作條件」及「免於失業的保障」；「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」。「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項、第 2 項也規定：「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」；「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」。第 7 條更具體規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件」，尤須確保合理之「工

¹⁷ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 105-106。

作時間」。

我國憲法第 15 條將人民的工作權，與生存權及財產權，並列為應予保障之基本人權。由此可見，對工作權的保障，乃我國制憲的重要理念之一。第 152 條更規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」此屬社會權面向之工作權保障。此條規定對人民的工作權具政治道德宣言性質，也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。

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，涉及工作權者計 14 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 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、外勞及外籍看護工問題層出不窮

(一) 調查緣起

自 1980 年代後期起，由於我國經濟長期快速發展，就業市場出現基層勞動力短缺現象，為填補國內基層工作空缺、穩定經濟社會發展需要，政府遂於 1989 年開始以專案方式引進外勞，並於 1992 年 5 月實施「就業服務法」，陸續擴大開放引進外勞，使外勞在臺人數逐年攀升。惟因外勞及外籍看護工之引進與管理，問題層出不窮，影響社會秩序安定甚鉅，相關主管機關是否涉有違失？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

外勞在臺人數屢創歷年新高，及現行製造業外勞核配比率分級過於僵固，未適度增加行業分級級數，且勞委會引進外勞係基於保障國民就業及落實外勞引進之補充性原則，惟現行定期查核雇主聘僱外國人之比率或人數機制，顯有不一致之情形，致使聘僱外勞需求較低之行業，取得過多之外勞名額，影響國人就業權益。

又行政院刻正規劃長期照護保險制度，發展國內長期照護資源，惟我國對長期照護體系尚未臻完善，絕大多數長期照護責任均由個人或家庭承擔，造成照護家庭沉重的身心與財務負荷，勞委會應審慎考量如何配合行政院長期照護保險制度之規劃，訂定合理可行的作法，以達到國家照顧人民之宗旨。

另外勞入境後之管理工作分屬不同管理機構，未建立明確事權劃分之合作機制；復勞委會建置之全國外勞動態查詢系統，僅提供相關機關查詢外勞在臺工作許可、動態資料，並未提供逃逸外勞統計資訊之查詢，致無法作為策定外勞管理制度之重要參據。

再者，移民署未加強查察逃逸外勞及未整合相關機關資料，復未分析逃逸外勞滯臺期、性別及各行業別之資料，致使每年新增不明外勞人數達 1 萬餘人，截至 2010 年 7 月我國境內仍有逃逸外勞 32,927 人散布各地，造成外勞管理之漏洞，影響社會治安。

至於現行評鑑方式未將外勞仲介公司分支機構納入評鑑，導致部分公司為規避評鑑，將相關案件轉至不需評鑑之分支機構，影響服務品質，雖 2007 年度迄今評鑑劣質之仲介公司家數呈現減少情形，惟外勞逃逸人數日漸增加，足見評鑑制度未盡落實；

復該會未能貫徹重罰措施，致地方政府執行重罰案件偏低，造成仲介公司超收外勞仲介費，外勞逃逸情事頻傳。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正內政部入出國及移民署、行政院勞工委員會。¹⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院勞工委員會於 2010 年間已召開 3 次會議討論，勞資政代表決定依該會與經濟部所提政策原則及作法，調整「3K」¹⁹外勞核配比率與申審作業。勞委會並已依會議共識發布「外國人從事就業服務法第 16 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定之工作資格及審查標準」相關規定，並自 2010 年 10 月 1 日實施製造業「3K」新制，外勞核配比率改為 10%、15%、20%、25%、35%等 5 級制。
- 2、為配合國內長期照顧服務資源發展，勞委會已開辦「外籍看護工申審與國內照顧服務體系接軌」方案。另該會將於兼顧國人就業機會及照顧服務產業發展之前提下，配合行政院長期照護保險制度規劃，持續檢討相關政策。
- 3、基於行政一體原則，勞委會將定期提供內政部行蹤不明外勞之聘僱資料電子檔，以利與該會外勞申審系統資料進行勾稽，產製行蹤不明外勞之行業別、性別與滯臺期相關統計數據，作為政策制度研擬參考，並提供相關權

¹⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801074）。

¹⁹ 日本人的用語，是嚴苛的（發音為kitui）、骯髒的(kitanai)、危險的(kiken)字義，即指辛苦、骯髒、危險之工作。

責單位作為統計之用。

- 4、為即時掌握行蹤不明外勞查獲統計數據，內政部入出國及移民署業已函請行政院海岸巡防署及內政部警政署將查獲行蹤不明外勞人數傳真該署彙整，按月製作「行蹤不明外勞滯臺期間及行業分析表」，積極查察行蹤不明外勞，以加強外勞之管理及維持社會治安；另將副知行政院勞工委員會，作為日後外勞政策改進之參考資料。
- 5、為將外勞仲介評鑑制度法制化，勞委會已建立一致性及客觀性之評鑑基準及相關作業程序，並於每次年度評鑑結束後，邀請專家學者、縣市政府代表及仲介業團體等開會研商檢討調整修正。該會業將評鑑成績未達 60 分為 C 級之規定修正為未達 70 分為 C 級。另已邀集仲介業團體、縣市政府代表、專家學者召開「檢討有關私立就業服務機構從事跨國人力仲介服務品質評鑑要點及評鑑指標等相關事宜」會議，修正評鑑要點。
- 6、為健全外勞聘僱及管理制度，暢通外勞申訴管道，強化外勞諮詢申訴網絡，勞委會已補助地方政府設置 25 所外勞諮詢服務中心，配置 100 名外勞諮詢人員，提供諮詢申訴服務；另設置 1955 專線，提供 24 小時服務；並配合該會設置之桃園與高雄國際機場出境外勞諮詢櫃檯，受理出境外勞法令諮詢申訴。
- 7、為協助初入境之外勞瞭解自身權益保障及諮詢申訴求助管道，勞委會已分別於桃園及高雄國際機場設立外勞服務站，以母語指引外勞入境通關，並發送「外籍勞工在臺工作須知」，提供相關法令權益中外文宣導資料；另委

託辦理尊重人權、展現關懷宣導計畫，使雇主及一般大眾瞭解相關法令及權益，以利雇主與外勞之溝通。

二、苗栗縣政府處理外勞案件涉損害勞工權益

(一) 調查緣起

據財團法人臺灣省天主教會新竹教區附設越南外勞配偶辦公室陳訴：苗栗縣政府處理華鴻公司越籍勞工勞資爭議及昆暘公司越籍勞工職業傷害等案，涉有維護資方，罔顧人權，損及受害勞工權益等情。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

華鴻紙業股份有限公司之越籍勞工阮○○等 5 名勞資爭議案，係緣於 2009 年 2 月 25 日晚間上開 5 名勞工，自上午 7 時工作至下午 5 時後，雇主復要求繼續加班，惟因渠等已連續數日，自上午 7 時工作至夜間 11 時，已疲憊不堪，遂拒絕加班，隨後雇主即打電話請仲介公司人員前來處理。雇主表示要終止勞動契約並遣返勞工等，勞工則要求雇主讓其正常上下班，加班時應給付加班費，仲介則表示若勞工道歉，可協助向雇主流情，因而引起爭議。

苗栗縣政府處理上開勞資爭議案，怠於查核華鴻公司有無強迫外勞加班，且未探求外勞真意，即核發終止聘僱證明書。該府為「勞動檢查法」之主管機關，對華鴻公司涉違「勞動基準法」之基礎事實迄未實施勞動檢查，並違反「先安置後調查」原則；

又對超時工作、證件扣留及未給付足額工資等情亦怠於查處，均事涉侵害外勞勞動基本人權。

另昆暘實業股份有限公司之越籍勞工馮○○職業傷害案，係因本案勞工馮○○於 2008 年 1 月 12 日操作紡棉機時發生職災，造成右手腕截肢而引起。本案發生後，苗栗縣政府於協調勞資爭議時，未保障外勞基本人權，其處置失當；又有關雇主是否非法扣留外勞財物有違「就業服務法」一節，該府迄未詳查，亦有不當。

至於行政院勞工委員會對外勞之勞資爭議協調程序應遵循正當法律程序，於「行政程序法」之合理範圍內，訂定相關行政規則；又有關外勞諮詢、查核及檢查等相關業務人員之教育訓練，允宜訂定相關訓練計畫，加強辦理；對於各縣市政府之外勞業務，亦應實施定期考核。

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，並函請苗栗縣政府議處相關主管及承辦人員；函請行政院勞工委員會檢討改進；函請法務部轉最高法院檢察署檢察總長就華鴻紙業股份有限公司雇主違反「勞動基準法」第 5 條與第 75 條刑事罰部分，依法偵辦。²⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、苗栗縣政府已懲處相關失職人員在案。另該府於處理華鴻公司勞資爭議案件過程，未依法驗證，且違反「先安置後調查」原則乙節，勞工委員會已訂定「驗證程序及

²⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800777）。

安置要點」等行政規則，由地方政府依權責據以認定執行；為督導地方政府積極執行，該會將持續加強辦理相關研習活動，並納入評鑑計畫考核。

2、華鴻案之外勞已轉介其他公司，繼續在臺工作；另華鴻紙業公司已補發積欠阮○○等 5 人之薪資及加班費。

三、農委會查緝違法家禽屠宰業涉有違失

(一) 調查緣起

據民眾陳○○等陳訴：行政院農業委員會於 2010 年初執行違法家禽屠宰業查緝，並辦理屠宰場申設作業，疑造成部分電宰業者壟斷市場，業已影響鵝隻飼養業者之生存，是否涉有違失等情。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

國內鵝類等家禽屠宰作業應於合法屠宰場為之政策，除有其歷史脈絡及法令依據，並基於人道宰殺、保護動物、安全衛生等觀點暨防治禽流感等國人健康權益考量。合法電宰業者及傳統手宰業者值此政策演變過程，基於維護自身權益，遂各有其立場及訴求，分別由其個人、相關團體或組成自救會迭向主管機關、立法院陳情，並多次陳訴到監察院，監察院皆表尊重並依程序受理後平等處理，分別數度函請農委會查復在案。

為避免本案調查重點暨範圍因前揭立場殊異及訴求南轅北轍之陳情案影響而難以聚焦，監察院爰僅就本案陳訴人指訴事項涉及主管機關權責暨其是否涉有違失等情進行調查。經查農委會

針對臺南縣鵝隻飼養量高居全國各縣市之第 4 位，卻迄未有合法鵝隻家禽屠宰場之窘境，允應督同地方農政主管機關依「畜牧法」規定善盡輔導之責，以紓解民怨。



協查人員於 2010 年 9 月 3 日赴養鵝場現場履勘

又農委會於本案容許零售市場、攤販臨時集中區等公共場所或公眾得出入場所宰殺家禽之公告內容²¹及其法制作業與程

²¹ 該公告係指農業委員會 2010 年 3 月 26 日農防字第 0991502402 號公告，其內容略以：「有下列情形之一者，得免於屠宰場內屠宰：1. 於自宅內屠宰雞、鴨及鵝供其家庭成員或賓客食用者。2. 於零售市場、攤販臨時集中區內零售屠宰雞、鴨及鵝，並經當地直轄市、縣(市)政府列入管理者。3. 於離島建設條例所稱之離島內屠宰雞

序，是否等同「動物保護法」第 13 條所為之公告，均不無疑義，允應切實檢討，以求周妥。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院轉飭所屬農業委員會、臺南縣政府確實檢討改進。²²

(三)相關機關改善情形與成效

- 1、農業委員會已持續督促各級地方政府積極輔導轄內相關業者，每月檢討追蹤家禽屠宰場申設辦理情形，並每半年(1 月及 7 月中旬)將申設進度及營運情形函報監察院，以紓解民怨，及維護相關業者工作權。
- 2、就法制作業及程序，農業委員會鑒於在零售市場等場所進行家禽宰殺係屬合法，且業循「畜牧法」所為之公告廣為相關業者及一般民眾周知在案，復考量「動物保護法」之執法係屬各級地方政府動物保護主管機關之職責，為明確釋義在傳統零售市場與臨時攤販集中場內從事家禽宰殺之民眾並無涉違反「動物保護法」，以避免執法時對民眾造成誤罰情事，該會業採法令函釋周知各地方政府，並將該二法間援引適用之理由與原則予以敘明，已達公告之效力，並確保法令解釋之一致性及執法之正確性。

、鴨及鵝……。」

²² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800528）。

四、教育部長期代管公費生醫師證書涉侵犯人權

(一) 調查緣起

據李○○陳訴：渠自 1985 年國立陽明醫學院(現為國立陽明大學)醫學系公費生畢業後，因考取日本交流協會赴日留學獎學金，致未能依契約規定於公立醫院服務 6 年，教育部爰依規定代管其醫師證書，惟迄今長達 25 年仍未發還，涉有侵犯人權等情。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

按「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」係為解決公立衛生醫療機構醫師缺額補充之困難而訂定，經行政院於 1978 年 1 月核准，由教育部發布之，以作為與自願接受公費醫學教育學生訂立行政契約之準據，並有司法院釋字第 348 號解釋之支持。

然 1975 學年度至 1987 學年度入學之陽明醫學院學生，其專業證書目前仍由教育部代為保管之件數計有 45 件（教育部目前總共保管 146 份醫師證書），其中年份最長為 27 年。教育部於監察院約詢中亦答以「會後會和衛生署再討論，賠償或已服務要不要返還證書，本部會再與衛生署總整理，會有規範，避免不公平、不合理之情形」。目前改變後之狀況是否已解決原顧慮之醫師缺或醫師荒問題，如已解決或已可解決，則為基於人盡其才之理念，允宜主動積極檢討協助解決其已賠償公費者，以充實我國醫療專業人才，無限期代為保管專業證書之措施，實有再檢討之必要。

又一般醫學系公費生培育制度實施 30 餘年以來，其培育成果，對冷門醫師人力之挹注顯有成效，對基層醫療醫師人力之充實亦達部分成效；惟礙於公費醫師續留於山地及離島開業之意願不高，致對於充實偏遠地區人力之成效不彰。因此衛生署經過審慎評估，決定自 2006 年開始，逐年減招 40 名公費生，至 2009 年完全停止招收；另一方面則增加在地公費醫學生培育名額。復依現行「行政院衛生署原住民及離島地區醫事人員養成計畫公費生服務管理要點」第 23 點：「公費畢業生不依規定履行義務或未達規定年限而離職者，應繳納在學期間享有公費金額之十倍罰款予本署；於繳納罰款後，免除其服務義務」之規定，可見目前偏遠地區醫師荒，並非絕對，也非難以替代，則舊法時代之服務絕對無可替代顯已情事變遷，而宜為重新檢討。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部研處。²³

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、衛生署及行政院國軍退除役官兵輔導委員會對未履行服務義務之公費醫師如要求分發，該署(會)將依相關規定進行分發作業。另就已履行服務義務期滿者，將函請公費醫師所服務醫療機構轉知，請其檢具相關證明文件向分發機關(衛生署或退輔會)申請發還醫師證書。
- 2、陽明大學等學校依前開原則，與前受有公費之醫學系學生，其未曾履行服務義務或履行部分服務義務中斷者重

²³ 詳見監察院調查報告(派查字號：0980800668)。

新訂定契約，以促其履行服務義務。其年滿 65 歲者，因已屆公立醫療機構之強制退休年齡，由校方與其調整契約後，依契約約定向教育部申請發還醫師證書。

- 3、另部分公費醫師因未曾接受分發或已停止執業，致其聯絡方式或住所不明，教育部已請行政院衛生署繼續查證，俟該署確認後，逕函知學校，俾通知重新訂定契約。

參、評析與建議

一個人若要有尊嚴地實現自我，就必須有一份工作。工作一則是謀取收入的手段，二則是發揮興趣與專長的自我實現。至於工作權的意義，係指任何正當工作的機會應不受不相干事務（如種族、宗教、性別等）之侵犯，人民有選擇其職業與工作的自由，以及各種職業的範圍與運作方式可以自由決定等。²⁴「世界人權宣言」第 23 條第 1 項揭示：「人人有權工作」；「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項規定：「人人有工作之權利」；我國憲法第 15 條規定：人民之「工作權」，應予保障。上開國際宣言、國際公約及我國憲法所揭示與規定的工作權雖不應理解為「獲得就業之絕對與無條件之權利」²⁵，但依「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 2 項規定：「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。」及我國憲法第 152 條規定：「人民具有工作

²⁴ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 296。

²⁵ 參考：林佳和，「兩公約實踐與勞動人權保障」講述內容（臺北：法務部主辦，兩公約中階種子培訓營，2011 年 4 月 19 日）。

能力者，國家應予以適當之工作機會。」應可解釋為國家對人民之工作權負有積極保障之責任與義務。茲根據工作權的概念、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，關於外勞及外籍看護工之引進與管理，迄今問題仍層出不窮（第 1 案），不但影響國內社會秩序安定甚鉅，也嚴重影響我國於國際人權方面的形象，如美國國務院於 2011 年 4 月發表的「2010 年國別人權報告」，將我國對於外勞的人權保障與對於婦女和孩童的人權保障，並列為「仍顯不足」²⁶，甚值吾人重視。本案經監察院調查後，行政院勞工委員會已調整 3K 外勞核配比率與申審作業，發布「外國人從事就業服務法第 16 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定之工作資格及審查標準」相關規定；並已開辦「外籍看護工申審與國內照顧服務體系接軌」方案。另為健全外勞聘僱及管理制度，強化外勞諮詢網絡，暢通外勞申訴管道，積極查察行蹤不明外勞，勞委會與相關機關也已採行若干改進措施。監察院將持續追蹤與檢視這些改進措施的落實，期能有效改善外勞及外籍看護工之各項問題，確保渠等在臺之工作權。

其次，有關苗栗縣政府處理華鴻公司越籍勞工勞資爭議及昆暘公司越籍勞工職業傷害等案（第 2 案），涉有損及受害勞工權益之違失。本案雖係單純偶發之個案，惟由本案發現中央訂定之勞工法令，在地方政府執行時，或有未能落實執行之虞，致影響外籍勞工之權益。本案經監察院調查後，苗栗縣政府已做好善後

²⁶ 「美國人權報告」（2011 年 4 月 9 日），2011 年 6 月 8 日下載，《TVBS》，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yuhan081120110409174437。

及改進措施，以確保外勞的工作權及其他相關權益。另行政院勞工委員會對外勞之勞資爭議協調程序，應遵循正當法律程序，於「行政程序法」之合理範圍內，訂定相關行政規則；對於各縣市政府之外勞業務，尤應加強督導，並實施定期檢查與考核，以避免其他縣市發生類似苗栗縣政府處理外勞問題之違失案件。

再次，關於行政院農業委員會查緝違法家禽屠宰業，並辦理屠宰場申設作業，造成部分電宰業者壟斷市場，對鵝隻飼養業者的生存造成影響之問題（第 3 案）。經監察院調查後，農委會已就相關之法制作業及程序，採法令函釋周知各地方政府，並將「畜牧法」與「動物保護法」間援引適用之理由與原則予以敘明，以確保法令解釋之一致性及執法之正確性。該會並將加強督促各級地方政府積極輔導轄內相關業者，每月檢討追蹤家禽屠宰場申設辦理情形及營運狀況，以維護相關業者之工作權。按國人的工作權及生計，無論大小，均非小事；只要是攸關國人權益之事，都是監察院的大事，監察院自當責無旁貸，適時、適切行使監察職權，以避免因主管機關之違失作為或消極不作為，而肇生災害及損害民眾權益。

最後，關於國立陽明醫學院(現為國立陽明大學)醫學系公費生畢業後，因故未於公立醫院服務 6 年，教育部爰依規定代管醫師證書，惟迄今長達 25 年仍未發還，涉有侵犯人權一案（第 4 案）。經查 1975 學年度至 1987 學年度入學之陽明醫學院學生，其專業證書仍由教育部代為保管之件數計有 45 件（包括其他學校共 146 件），其中年份最長為 27 年。本案係依 1978 年 1 月經行政院核准之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」辦理。然於該要點實施多年後，經主管機關評

估決定，一般醫學系公費生自 2006 年起逐年減招，至 2009 年已完全停招；另依現行「行政院衛生署原住民及離島地區醫事人員養成計畫公費生服務管理要點」之相關規定，應可理解為目前偏遠地區醫師荒，並非絕對，也非難以替代，則舊法時代之服務絕對無可替代顯已情事變遷，而宜為重新檢討。本案經監察院調查後，主管機關已採行若干改善措施，教育部長期代管醫學系公費生醫師證書，涉有侵犯其工作權之問題，業已獲得解決。爰建議各級政府機關以此案例為鑑，對行之多年，然情事業已變遷之法規，凡涉有侵害人權之虞者，應主動積極協調相關機關進行檢討評估，並及時做適切修訂，以落實人權之保障。

第三章 財產權

壹、概念與法制

財產權係自法國大革命以來與平等權、自由權並稱的三大古典人權之一。²⁷何謂財產權？簡言之，指基於「財產」而產生的「權利」；詳言之，指法定財產所有者對其他人的排斥權，和該財產對其法定所有者的歸屬關係，包括法定所有者可以依法佔有、使用、收益和處置該財產，而不受外部強制的、權力的干擾。隨著時代的變遷，財產權保障的觀念，自 1919 年德國威瑪憲法（Weimar Constitution）以來，發展出所有權之社會拘束性理論，即由絕對不可侵犯演變至個人權利與社會義務的調和，此也影響了國家對於財產權的限制與規定。因此，有學者認為，分配公平、產權穩定、彈性效率是規範財產權的三個基本概念。²⁸

「世界人權宣言」第 17 條對財產權有如下兩項揭示：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」。兩公約雖無直接文字規範人民之財產權，然在「經濟社會文化權利國際公約」的前言中有如下相關的原則性規定：本公約締約國確認，依據「世界人權宣言」之昭示，唯有創造環境，使人人享受經濟權利，始克實現「不虞匱乏之理想」。

我國憲法第 15 條將人民的財產權，與生存權及工作權並列為應予保障之基本人權。第 143 條第 1 項更具體規定：「人民依

²⁷ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 121。

²⁸ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 260。

法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」依司法院大法官之解釋：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。²⁹

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，涉及財產權者計 67 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 18 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、馬祖民眾私有土地遭政府登記為公有之爭議

(一) 調查緣起

據連江縣議會曹議員○○陳訴：馬祖地區戰地政務時期民眾私有土地遭政府登記公有或軍事原因喪失占有之爭議案件，迄未獲妥適處理與解決，損及人民權益等情。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

²⁹ 司法院釋字第 400 號解釋。

馬祖地區自 1976 年辦理第 1 次土地總登記，迄今已歷經三十多年；而自 1993 年連江縣地政事務所設立至今，亦已逾十多年，然目前在連江縣地政事務所辦理中者，尚有 5 千多筆（件），難辭延宕之失，內政部允應督促連江縣政府暨其所屬地政事務所儘速完成各項土地登記。

又連江縣政府及連江縣地政事務所現依「解決馬祖地區土地相關問題」專案小組會議結論，暫緩辦理駁回民眾申請之土地總登記、無主土地時效取得所有權登記案件，及暫緩核准已公告代管期滿之無主土地收歸國有之登記，並清理及重行審查可適用「安輔條例」第 14 條之 1 之案件，內政部允宜考量馬祖地區長期實施戰地政務之時空背景，協同法務部妥予協助處理。

另國軍馬祖分遣所及國有財產局金馬分處本於國有土地管理機關權責，於連江縣地政事務所受理民眾申請土地所有權登記之公告期間提出異議，係依據「國有財產法」及「土地法」等規定，尚難認有違誤，惟考量馬祖地區長期實施戰地政務之特殊處境，仍應儘可能維護民眾財產權益，並與其充分協調溝通，以避免滋生誤解。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部檢討改進及辦理，並函請連江縣政府檢討改進，另函請國防部及財政部參處。³⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

1、國防部已採聯絡窗口及定期召開座談會等方式，充分與

³⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801022）。

民眾協調溝通，並配合地方政府需求協助處理；另國有財產局金馬分處亦依 2009 年 3 月召開的「研商福建省連江縣政府為地方公共建設，與有權請求時效取得所有權登記之民眾協議先行使用未完成總登記土地，造成民眾無繼續占有事實案件之處理方式」會議結論，建請連江縣政府函請法務部釋示，得否適用「民法」相關規定，或洽相關主管機關修訂特別法。

- 2、連江縣政府已增加人力 18 人，全數投入積極處理本案，預計 1 年 8 個月辦理完成，監察院並函請內政部督同連江縣政府每 6 個月將辦理情形函報監察院。

二、金門民眾向政府及軍方申請歸還土地之爭議

(一) 調查緣起

據洪○○君等陳訴：渠等 7 人曾先後向金門縣地政局申請時效取得土地所有權登記，並向軍方申請歸還所占用之土地等均遭否准，損及權益等情。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

有關呂○○之夫向金門縣地政局申請取得金門縣金城鎮古塔段 218-1 地號土地所有權登記，遭該局否准一事，業經陳訴人之夫提起行政訴訟，並經法院判決該地號屬古蹟坐落之土地，依法不應准許私人主張取得所有權登記確定在案，金門縣地政局否准之處分，於法制上尚無不妥，難認有違誤之處。

有關陳○○等人依金馬安輔條例，向金門縣地政局申請發還金門縣金湖鎮湖新市段 1-3 等地號土地一事，業經金門縣政府依法提出異議並向法院訴請處理，並經法院判決陳訴人所提證明無從認定本案土地為其先祖所有確定在案，尚難認該府有違誤之處。

有關楊○○向金門縣地政局申請取得金門縣金沙鎮后嶼段 1 至 7 地號等 7 筆土地所有權登記，遭該局否准一事，業經陳訴人提起行政訴訟，並經法院裁定駁回確定在案，金門縣地政局否准陳訴人之申請，於法制上尚無不妥，難認有違誤之處。

有關洪○○向金門縣地政局申請金門縣金城鎮后豐港段 380-1、559-2 地號土地所有權登記遭否准，損及權益等情一案，陳訴人不服金門縣政府訴願駁回，業已提起行政訴訟由臺北高等行政法院審理中，自應靜候處理結果為斷，依規定，應為不予調查之處理。

有關劉○請求監察院協助歸還其叔公劉○○所有坐落金門縣金城鎮古崗村段 117 地號等土地等情一案。福建金門地方法院就劉○○之遺產，認選任財政部國有財產局臺灣北區辦事處金馬分處為遺產管理人為適當確定在案，已生遺產管理人選任之效力，在法制上，尚無不妥。

有關楊○○等原應繼承坐落金寧鄉鎮西段 223 地號等 16 筆土地，業於 1976 年間由陸軍金門防衛司令部價購，並登記為國有，嗣由金寧鄉公所撥用並設置資源回收處理場所使用在案，陳訴人等要求將該土地專案處理發還，尚於法無據。

有關王○○等所有坐落金門縣金城鎮燕南山段 965-1、966-1 地號土地，業於 1992 年由國防部徵收為雷達站用地，嗣由金城

鎮公所為發展城鎮觀光辦理撥用，陳訴人要求購回該等土地，尚於法無據；又同段 965、966 地號土地非屬該公所撥用之標的，且該公所亦無使用行為及設施，陳訴人指訴遭占用情事，容有誤解。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，認尚未有機關涉及行政違失情事，於調查意見分別函復陳訴人後結案存查。³¹

(三) 相關機關改善情形與成效

本案以存查結案，故無相關機關改善情形。

三、辦理土地徵收作業涉有違失

(一) 調查緣起

據鄭○○君陳訴：新店地政事務所疑似地籍分割錯誤，造成前新店市（現新店區）公所開闢都市計畫 I-2 中興路（寶橋路以南）道路工程，未於工程範圍內徵收土地，錯將該市（區）新坡段 161 地號土地納入徵收，導致前臺北縣政府公告撤銷徵收，繳回原徵收價款，涉有違失等情。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

新店地政事務所未能審慎嚴謹辦理前新店市 I-2 中興路地籍

³¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800451）。

逕為分割測量事宜，致原地籍逕為分割測量錯誤，造成前新店市公所辦理該道路工程範圍徵收錯誤。另該事務所係 1989 年辦理道路實地復建樁位點交及土地逕為分割測量，道路用地係該公所於 1990 年間辦理徵收，並於 1991 年間始進行施工，而該事務所以逕為分割時值中興路開闢中，部分中心樁未能護置，以及尚有建物未拆除為由，認為其已竭力謹慎辦理本案，顯係卸責之詞。

又前新店市公所為本案例中興路工程用地之需地機關，新店地政事務所已於 1995 年 8 月 19 日將本案路段補辦逕為分割成果圖及面積計算表函送該公所，惟該公所非但未能檢討本案徵收之土地是否確為工程範圍所需，並就非屬範圍者，主動辦理撤銷徵收事宜，甚至業經該事務所函復確認應辦理撤銷徵收範圍，並接獲民眾申請撤銷徵收事宜之際，猶未進行相關撤銷事宜。顯見該公所漠視人民財產權益，一再延宕辦理撤銷徵收事宜，實有違失。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請前臺北縣政府轉飭所屬檢討改進。³²

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、新店地政事務所為避免再發生類似本案地籍逕為分割錯誤情事，已依「都市計畫樁測定及管理辦法」第 28、38 條規定，於辦理地籍分割前，請都市計畫單位先辦理樁位恢復或補建，並於完成實地樁位點交作業後，再據以辦理地籍逕為分割測量。
- 2、新店區公所表示，倘遇有須辦理土地撤銷徵收情形時，

³² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800287）。

將立即釐清需撤銷徵收土地標的，並加強承辦人員業務交接及案件處理時效管制事宜。

四、延宕辦理土地徵收補償罔顧人民權益

(一) 調查緣起

據翁○○等陳訴：渠等共有坐落新竹市新興段 2 地號土地，早年經新竹市政府闢建為道路使用，非屬既成道路，詎該府迄未依法辦理徵收補償，又未按內政部訴願決定書意旨為適法之處分，損及權益等情。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

翁○○等人共有之新竹市新興段 2 地號土地，坐落於該市已供公眾通行之 15 公尺食品路上。該道路屬都市計畫道路用地，且於新竹縣、市分治前（約 1978 年間），業經新竹市公所（新竹市政府前身）辦理徵收開闢供作道路使用。惟同一段道路工程範圍內，包含翁○○等人之共有土地，尚有 10 餘筆私有土地，均未辦理徵收補償，顯失公平正義。

又新竹市政府既已先將私人土地開闢為道路利用，多年以來均以「既成道路」、「財源短絀」為由，否准翁○○等人請求徵收補償，迭經內政部訴願決定撤銷原處分，要求該府本諸權責依都市計畫、地政等相關法令、整體開發、容積移轉、推動都市更新、獎勵投資、充裕地方財政收入等多元自償方式積極檢討辦理取得公共設施保留地，或訂定分年分期取得計畫，逐年編列預算

循序取得有關用地，以確保所有權人之權益。惟該府始終未提出確實可行之取得計畫及期限以彌補陳訴人損失，罔顧人民權益，顯有怠失。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新竹市政府。³³

(三) 新竹市政府改善情形與成效

本案經新竹市政府檢討後，該道路工程範圍內未辦徵收之私有土地補辦徵收所需地價補償費，該府將提列於 2011 年度追加減概算會議研議辦理。

五、知識經濟園區土地徵收開發之爭議

(一) 調查緣起

「反對台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫土地徵收自救會」陳請暫緩實施新竹縣「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」土地徵收開發案；另「新竹縣竹北市璞玉計畫促進會」建請早日通過該項都市計畫並完成區段徵收，俾順利推動「台灣知識經濟旗艦園區」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

新竹縣政府為配合高速鐵路新竹車站特定區之開發建設，整合地區高科技產業升級與轉型，吸引高科技人才進駐，於 2000

³³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800526）。

年間，與國立交通大學合作推動「新竹縣璞玉發展計畫特定區計畫」，並於 2002 年 12 月報請行政院經濟建設委員會同意將該特定區計畫納入國家重大建設計畫。案經行政院經建會審查後，報經行政院核定該特定區計畫為國家重大建設計畫，並更名為「台灣知識經濟旗艦園區計畫」，由新竹縣政府為開發主體。該府乃於 2004 年 11 月報請內政部同意新訂「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」，經內政部審查後，於 2008 年 7 月同意新竹縣政府申請辦理「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」。

新竹縣政府辦理「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」之過程，與「區域計畫法」及「都市計畫法」相關規定，尚難認有違誤。惟新竹縣政府新訂「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」迄未定案，仍須依「都市計畫法」第 19 條規定辦理公開展覽及公開說明會，陳訴人等如有陳情意見，仍得於公開展覽期間，以書面向該府提出。又鑑於反對該特定區計畫者仍眾，新竹縣政府應周延考量反對者意見，加強說明、協調及溝通，尋求支持，以促進地方和諧、發展，並保障民眾財產權益。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請教育部及新竹縣政府辦理。³⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、新竹縣政府業依內政部都市計畫委員會審查決議事項，於 2010 年 6 月 1 日起至同月 30 日止辦理公開展覽，並於同月 26 日假該府大禮堂舉辦公開說明會。期間該府共

³⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800846）。

接獲 473 件人民陳情案，可歸類為如下 4 大類：土地使用規劃方面、區段徵收建議事項、贊成徵收、反對徵收等。

- 2、新竹縣都市計畫委員會於 2010 年 12 月 28 日召開會議，就新訂「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」主要計畫再公開展覽暨細部計畫案進行審查決議，考量本案正反雙方仍有意見，將擇期舉辦公聽會，對於中油管線位置、汙水管線、易淹水地區、有屋無地的居民、交通大學用地爭議等問題，逐一檢討，使所有民眾更加清楚。
- 3、教育部以該案都市計畫細部計畫尚待新竹縣都市計畫委員會審議，俟完成後即可辦理區段徵收計畫，該部將依交通大學與新竹縣政府所訂協議書之退場機制，嚴加控管開發進度。

六、農業用地興建農舍涉違法失序

(一) 調查緣起

2000 年修正公布「農業發展條例」，開放農地自由買賣，並可在自有農業用地興建農舍，實施迄今，以農舍為名興建住宅隨處可見，影響農業生產及生態環境甚鉅，政府在政策執行上，有無善盡職責？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

農業用地係農業生產之基礎，為不可再生之資源，具有區位、不可移動與不可回復等特性。受到全球極端氣候變遷影響，

缺糧風險將與日增加，世界各國莫不以保護農業用地，確保糧食安全為重要政策。反觀我國糧食自給率僅 32%，政府卻無視農業用地資源流失之嚴重性，對於農業用地興建農舍之執行層面，未能落實「不影響農業生產環境及農村發展」之立法意旨，最終造成農舍興建脫節失序。



監察委員為農業用地興建農舍案於 2010 年 6 月 10 日赴新竹縣履勘

又農舍興建係考量農民為能兼顧農業經營所需，其應與農業經營不可分離，爰須以申請人有無實際從事農業生產、農舍是否係農業經營之必要等事實為要件。惟現行審查標準未臻周妥嚴謹，對於申請人申請農業用地興建農舍之資格條件，全然側重農

業用地所有權人之審查，以致有關農舍興建不可與農業經營分離之審查管控機制付之闕如，造成諸多民眾以農業經營之名興建農舍，惟實際卻以居住為目的之現象，悖離農業發展條例之立法意旨。

另政府對已合法申請興建農舍完成之農業用地，未能持續監督與追蹤其後續使用情形，以確保該宗農業用地係供農業生產使用之目的，致使申請人取得農舍使用執照後，進行第二次施工，造成田間遍布農舍附有田園造景或休閒設施之景象，農業用地成為廉價建地。且「農業發展條例」對於 2000 年 1 月 28 日以前即已取得農業用地之舊農，並未限制其申請興建農舍之移轉時間，致農業用地買賣市場中，出現舊農將持有之農地分次興建農舍或興建一坪農舍，造成農業用地移轉被扭曲成為商品化之不合理現象。

再者，政府開放農地自由買賣後，為落實農地農用政策，「農業發展條例」原欲透過農地違規使用稽查單位之設置，以加強稽查。嗣後卻修正得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理，致使各地方政府均併非都市土地使用管制聯合取締小組，被動查處農地違規使用案件，毫無加強稽查及取締之積極作為。復以「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」修正檢舉獎勵方式、額度及核發條件，反降低民眾檢舉之誘因。足見政府對於落實農地農用政策之執行，從法律規範乃至實際執行層面，一再退守、便宜行事，導致未能落實監督農地利用與維護農業生產環境之立法目標。

至於為管制已申請興建農舍之農業用地不得重複申請，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，依規定應將農舍

坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。惟各地方政府註記成效不彰，致管制農業用地重複興建農舍之機制徒具形式。農委會及內政部對於各地農業用地興建農舍之數量、規模、分佈狀況及態樣等事項，均乏相關統計資料，導致未能全然掌握個別興建農舍所衍生之諸多問題，亦無法釐清癥結所在，以為政策修訂之參據，並據以督導地方政府檢討改善。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會及內政部。³⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、農委會及內政部為解決「農業用地興建農舍辦法」執行相關疑義，已召開該辦法修正研商會議，期經過集思廣益凝聚共識之程序，使相關配套作為更周延並具體可行，俾落實農業生產環境與農地保護之政策目標，兼及農業用地土地所有權人權益之保障。
- 2、為解決農業用地違規使用及落實農業用地興建農舍地號之註記事項，農委會及內政部業以函文督請各直轄市、縣(市)政府加強稽查、違規查處取締及註記事宜。至於農業用地興建農舍之相關統計事項，內政部於營建統計資訊中將就農舍另列一類統計。

³⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801152）。

七、以集村方式興建農舍之現存問題

(一) 調查緣起

2000 年修正公布「農業發展條例」後，得申請以集村方式興建農舍，冀藉集村興建農舍發揮聚集效果，以保護農業生產環境及維護農村景觀，惟執行迄今能否達成立法意旨？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

從實際參與集村興建農舍之起造人觀之，幾乎為建築業者所強調之平價別墅社區所吸引，並以居住功能為主要考量，其等對於農地而言，僅為所有權人而已，並非實際從事農業生產之農民，顯未達成原立法係為鼓勵從事農業生產之農民以集村方式規劃興建農舍之目的。另保護優良農地及其農業生產環境係集村興建農舍的政策目的之一，惟今卻反其道而行，集村興建農舍之建築基地竟多坐落於優良農地之特定農業區，導致區位較佳且俱優質生產力之特定農業區可實際進行農業經營之面積減少，此現象悖離農業經營之政策目標，並有破壞農業生產環境情事，甚至造成污染疑慮。

又集村興建農舍為能利於從事農業經營使用，其興建規劃應符合農民就近照顧農地之習性與需求，惟建築業者為降低購地成本，以致現今集村興建農舍之配合農地多位於不利農業經營之偏遠、低價值、荒野的山坡地保育區與森林區或養殖用地，復以配合農地與建築基地相距甚遠，起造人實際從事農業經營，不無疑義，已失去就近經營農業之便利與意義。另集村興建農舍於現行

土地使用管制體系下，屬於農業用地之容許使用項目，其毋須經過農業用地使用變更。惟實務市場運作造成集村興建農舍住宅化與商品化之現象，農地儼然為建地，除影響稅賦課徵之公平性外，且變相成為大規模之住宅社區，有扭曲住宅市場之情事。

另有關集村興建農舍之發展現況已與原立法初衷悖離之情事，加以農業委員會核發獎勵金執行迄今，申請獎勵之比率偏低，顯見該項措施已非集村興建農舍之主要誘因，亦未達到獎勵作用，是以該會對集村興建農舍之獎勵與協助，是否仍再採取金錢補助方式為之，實有待審慎評估檢討，避免浪費公帑。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會及內政部，並函請行政院轉飭所屬確實檢討改進。³⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、現行對於申請興建農舍之農民資格審查，係依「農業用地興建農舍辦法」第 3 條第 1 項各款規定辦理，實務上難有客觀具體之審查基準。內政部與農委會刻正辦理該辦法修正作業，朝符合「農業發展條例」立法意旨之方向修正。農委會將以維護優良農業生產環境目標，配合內政部積極通盤檢討該辦法相關規定，包括興建農舍的農民資格界定、農舍與農業生產用地間應有一定距離等區位限制，以及不得在特定農業區興建集村農舍等。
- 2、農委會已於 2010 年 11 月修正發布「集村興建農舍獎勵及協助辦法」，刪除現金之獎勵方式，取消包括斜屋頂(20

³⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800516）。

萬元/戶)、公共設施(5萬元/戶)及採用標準圖(5萬元/戶)等各項經費補助。

八、對建築基地之規範與執行涉有違失

(一) 調查緣起

中央營建機關對於建築基地之建蔽率、容積率及建築高度等規範，於各業務主管法規(包括區域計畫法、都市計畫法、建築法、建築技術規則等)，均甚不明確且至為混淆，又地方政府執行存有偏差，均影響都市景觀與都市健全發展甚鉅，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

都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致「都市計畫法」基準容積率(法定容積率)制度名不符實，未能發揮成效。另有關容積率實施情形，如以「都市計畫法」之法定容積為基礎，依現行制度，「建物第一次登記面積」為「法定容積面積」之數倍，而「主建物面積」僅占「建物第一次登記面積」之少部分，顯不合理。

又各縣(市)政府基於各方意見，或擴大都市規模，或變更地目，或辦理市地重劃，或提高容積率，或增設各種獎勵容積，用以滿足各方需求，內政部控管工具竟僅有都市計畫細部計畫審議原則一種，供各縣市遵循，對於寬鬆之容積率高密度發展是否可能造成居住環境品質及整體公共設施服務水準之嚴重下降，並增加財務負擔等，內政部控管工具顯然不足，難以有效管理。

再者，有關「容積移轉」來源多屬道路用地，然道路用地並無容積何以可供容積移轉，誠屬可議，且容積移轉之道路用地交易，欠缺公開透明之資訊平台，致真正地主並未獲公平待遇。又高房價地區及低密度發展區易成為容積移轉、都市更新重點實施地區，對於真正老舊地區或亟需優先進行都市更新地區反而較少實施，顯與容積移轉及都市更新之立法意旨未符，相關機制顯有闕漏。

另各縣市都市計畫之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場五種用地面積，均不符「都市計畫法」第 45 條規定，開闢率亦不足，各縣市政府均漠視此問題，仍持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，放任容積累加無上限之情事發生，嚴重影響都市均衡發展。另因容積之增加，公寓大廈停車位數量之規劃是否於建築基地內滿足一戶一車位，或於都市計畫增設停車場用地（停車問題外部化），中央主管機關允宜督導各縣市因地制宜統籌檢討改進。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部，並函請內政部洽交通部確實檢討改進。³⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

甲、內政部之改善情形

- 1、近期將函請各直轄市、縣（市）政府於核定細部計畫時，應依相關規定，於計畫書內明定容積獎勵項目、條件、額度與累加之上限，且容積獎勵須在考量整體環境影

³⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800940）。

響、交通、量體、景觀、公共設施服務水準及公益性等綜合評估後予以核准，以達到容積控管之目的。

- 2、除將先函請地方政府落實細部計畫通盤檢討，儘速針對容積獎勵超過基準容積率一定比例之建築申請案應送都市計畫委員會或都市設計審議委員會審查通過後，始得核發建造執照外；另一方面，在法規檢討方面，將朝強化公益性條件、調降獎勵額度、簡併獎勵項目等方向檢討修訂。另將逐步推動現行容積移轉機制調整為容積銀行概念，並將請地方政府積極建立公開透明之資訊平台，以協助民眾辦理容積移轉。
- 3、各縣市都市計畫之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊戲場五種面積，均不符「都市計畫法」第45條規定乙節，該部都市計畫委員會審議時，均會要求擬定機關儘量劃設充足，惟確實無法於主要計畫劃設者，責由擬定機關於細部計畫中劃設補充，期在多次的通盤檢討後，能夠達到法規要求之標準。
- 4、該部將研究請地方政府於核定細部計畫時，要求擬定都市計畫機關依已開闢之公共設施服務水準高低程度劃分不同層級之獎勵容積或接受容積量，以維持居住之環境品質。另有關建築技術規則部分，刻由該部營建署進行檢討作業中。

乙、內政部協調交通部後之改善情形

- 1、有關因容積之增加，公寓大廈停車位數量之規劃是否於建築基地內滿足一戶一車位，或於都市計畫增設停車場

用地（停車問題外部化）乙節，據交通部表示：停車需求包括「車輛持有」之自用停車需求，與「車輛使用」之公共停車需求。「車輛持有」難以政策手段壓抑，「一戶一車」為未來必須面對之局面，因此，停車政策之規劃亦以此為前提；至於「車輛使用」，得以發展大眾運輸、以價制量等政策設限管制。

- 2、有關都市計畫區內設置停車位部分，內政部營建署業已研修「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」，增訂第 34 條：都市計畫經通盤檢討後仍無法依第 22 條規定留設足夠停車場空間者，應於計畫書訂定各種使用分區留設停車空間基準規定；必要時，並訂定增設供公眾停車空間之獎勵規定。

九、私有土地遭他人非法濫葬

(一) 調查緣起

據郭○○君陳訴：渠等共有坐落於臺北縣中和市中坑段灰磠小段 294 地號等 9 筆土地，遭他人非法濫葬，曾於 2003 年間向臺北縣政府等檢舉，惟相關單位未積極查處及監督，致系爭土地濫葬情形日趨嚴重，迄今違法墳墓已多達 5、6 百座，嚴重損及渠等權益等情。相關單位是否涉有違失？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

陳訴人指陳本案渠等共有土地遭他人非法濫葬，臺北縣政府

未積極查處及監督，致系爭土地濫葬情形日趨嚴重，且該府未依殯葬管理相關規定積極核處，相關單位及人員涉有違失等情乙節，係屬誤會，且與事實有間，至於陳訴人私有財產所受侵害，自得循司法訴訟途徑尋求解決。

又陳訴人指陳本案系爭違規濫葬墳墓，雖經臺北縣政府多次函請中和市公所查報，惟該所迄今仍未有明確查處結果，顯有延宕推諉之責乙節，與事實容有出入，惟衡縣府並未針對鄉（鎮、市）公所辦理查報期限，以法令予以明文規範，相關法制作業未臻周延，致招民怨，應確實檢討改進。

另陳訴人指陳本案系爭土地濫葬問題，因臺北縣政府等未積極查處，致渠仍需繳交地價稅，且因該等土地具有價值，致渠無法達到低收入戶之申請資格，認相關單位涉有違失等情乙節，尚難成立，惟究其低收入戶認定之行政作為與裁量，允宜隨時審度當事人之經濟能力及土地實際使用效益，適時檢討修正，俾符合實質公平。

至於內政部為殯葬業務中央主管機關，允應持續加強對所屬地方縣（市）主管機關有關「違法設置、擴充、增建、改建或經營殯葬設施之取締及處理」及「違法從事殯葬服務業及違法殯葬行為之處理」等相關殯葬業務督導工作，並健全相關法制作業，以落實對違法殯葬行為之取締，俾維護民眾合法財產權益。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北縣政府確實檢討改進，並函請內政部妥處。³⁸

³⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800425）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關臺北縣政府（現升格直轄市改稱為新北市）並未針對鄉（鎮、市）公所辦理違規濫葬墳墓查報期限，以法令予以明文規範，相關法制作業未臻周延，致招民怨問題，該府已將本案列為由改制後之直轄市應制（訂）定之自治法規，目前刻正辦理該新訂自治法規草案研擬中，並規劃於改制後 6 個月內由改制後之直轄市完成公（發）布程序。
- 2、有關內政部妥處部分，該部於研提「社會救助法」修正草案中，擬將受其他法律管制使用且未產生經濟效益之土地排除不列入家庭不動產計算，案經行政院審查後決定，為避免執行產生認定不一致情形，請內政部釐清政策目的及可行性後，再行討論，爰暫予保留；另關於「墳墓設置管理條例」排除濫葬之裁處權時效，是否因 3 年期間經過而消滅乙節，經內政部審慎研議，有關違法設墓營葬行為之裁處適用「行政罰法」第 27 條及第 45 條規定之疑義，該部業已函知各直轄市、縣（市）政府，俾資依循。

十、延宕執行違章建築強制拆除

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：高雄市政府獲報該市小港區江山街○○號建物之屋主，違法搭蓋違章建築出租牟利，惟該府迄未依法拆除並洩漏檢舉人資料，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

本案系爭「屋頂平台」違建，於 2003 年查報時，屬「正在施工中，應即報即拆」之最優先拆除項目，高雄市政府工務局雖依該府「執行違章建築取締措施」規定，於同年 5 月 26 日派工抵達系爭位址，惟竟因「有市議員在場關切」，僅作書面紀錄而未予執行，延宕至 2010 年 3 月始執行強制拆除完畢。

又本案系爭位址後側「法定空地違建」部分，2003 年時「已存在」卻未核實查報，遲至 2009 年 4 月接獲檢舉並完成查報後，高雄市政府工務局始於 2010 年 3 月間委外辦理強制執行拆除至不堪使用後結案；且在強制執行拆除過程中，該局竟一再推遲，變更已「明確排定執行強制拆除日期」4 次，始察覺現有機具人力無法勝任而需委外辦理，顯見其辦理違章建築列管強制執行拆除現場勘查及排拆作業疏漏草率。

綜上，高雄市政府應督促所屬確實針對該府工務局「違章建築電子化工程管理資訊系統(MIS)」、該府「線上即時服務系統」之「即時服務案件查詢」相關資訊安全功能改善及系統實際操作測試，深入檢討確認，並研訂具體保護措施，以確保「檢舉人身分保密」及劃分權責有效管控相關人員登錄查詢。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請高雄市政府確實檢討改進並議處相關失職人員。³⁹

³⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800211）。

(三) 高雄市政府改善情形與成效

- 1、高雄市政府工務局將加強落實新訂「高雄市政府違章建築執行要點」違建優先拆除順位規定，特別對於因民代關心，未竟拆除結案應拆除之施工中違建，建立後續追蹤考核制度，並加強人員教育訓練，以杜絕類似案件發生。
- 2、關於本案後側「法定空地之既成違建」未與施工中「屋頂平台」違建一併查報部分，經高雄市政府工務局召開檢討會議責飭查報員並議處懲戒人員在案，嗣後遇類似情形將就施工中違建與既成違建分開查報一併處分，而對於應拆大型違建或人力無法全面拆除違建，要求分隊長一次加派人力機具，或立即要求重機械支援，一次到位，以維護政府公信力。
- 3、高雄市政府工務局違章建築處理大隊已提出「違章建築電子化工程管理資訊系統（MIS）」檢舉案件相關權限控管改進複查報告（含測試紀錄）；該府研考會也已召開改進「線上即時服務系統之即時服務案件查詢」相關資訊安全功能會議，並完成系統測試紀錄，建置資訊安全保護措施，確保檢舉人身分保密及完成權責劃分，有效管控相關人員登錄查詢。

十一、金融行庫不當超收信用卡循環利息

(一) 調查緣起

長期以來，金融行庫不當超收信用卡循環利息，將消費者自入帳日至繳款截止日期間已繳費部分，併同未繳餘額計算循環利

息，恐有違誠信原則並損及消費者權益。行政院金融監督管理委員會與行政院消費者保護委員會等主管機關，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

行政院金融監督管理委員會遲未就循環信用應以未繳帳款餘額計息之規範，納為信用卡定型化契約應記載及不得記載事項，致無法強制阻卻信用卡發卡業者不合理之營業行為，實有疏忽。

又行政院消費者保護委員會執掌消費者保護方案之審議及其執行之推動等，卻無可落實其審議結果及督促各目的事業主管機關遵行之相關權限，目前制度對於消費者權益之維護，顯有不足，允宜研謀強化。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院金融監督管理委員會，並函請行政院消費者保護委員會研議改進。⁴⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關信用卡循環信用改以未繳餘額計收部分，金融監督管理委員會銀行局於2010年11月10日召開之「本國銀行總經理第31次業務聯繫會議」，業已責請各信用卡發卡銀行應配合「信用卡定型化契約應記載事項及不得記載事項」所為系統調整進度之控管，並切實追蹤相關遵

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800125）。

循情形，以確保相關措施於 2011 年 4 月 27 日施行無虞。

- 2、消費者保護委員會為正本清源，使審議之權源更加明確，將研議修訂「消費者保護法」以強化法定權限；該會並已研擬完成該法第 56 條之 1 增訂條文草案，對於違反之業者增列行政罰規定，並報由行政院函轉立法院審議中。

十二、卡債之管理與審理均涉有違失

(一) 調查緣起

據民間司法改革基金會執行長林○○君等陳訴：各法院未能依循「消費者債務清理條例」立法意旨，處理「卡債族」事件，致裁定更生與清算案件之比例偏低，且對於條例中之不確定法律概念，未能有合理之統一見解，涉有違失；又財經主管機關行政院金融監督管理委員會對銀行核卡與費率計算有無善盡監督之責，亦有進一步瞭解之必要。爰經監察院決議，推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

關於司法院部分，有些法院審理卡債案件之期間過長、裁准比例過低，及以程序事項駁回比例甚高；又各法院否准更生聲請及更生方案，其裁定理由判准不一；另「消費者債務清理條例」所規定「公允」、「不可歸責債務人」、「浪費致生開始清算之原因」等不確定概念，允宜彙整歸納各個案之異同，以凝共識。

關於金管會部分，相關監理法令研修過慢，造成監理機制不足；又以頒布函釋方式進行個別管制，未能通盤彰顯監理效能；復未確實管理金融機構信用卡行銷方式，及核卡徵信作業；且漠

視信用卡、現金卡之循環利率及違約金等費用之計算與收取方式；另對協商程序之監督及法律扶助，嚴重不足；對不當催收行為之裁罰，僅依民眾申訴查處及裁罰金融機構，而裁罰並停止催收者件數甚少，移送檢警調偵辦者亦少，稍顯消極；對委外催收及出售不良債權之管理，均有檢討空間；對金融知識教育及監理措施宣導不足，允宜加強辦理。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正行政院金融監督管理委員會，並函請司法院見復。⁴¹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、司法院之改善情形：(1) 自 2010 年 2 月起，消債事件審理期間已符合 8 個月之期限；(2) 自 2010 年 1 月起，聲請更生清算裁准比例已增高。
- 2、金管會已就信用卡違約金期數上限、信用卡入帳日期、持卡人無擔保債務總額上限、差別利率定價及定期審視持卡人適用之利率、以個人信用貸款及信用卡分期供長期使用循環信用之持卡人選擇、協商諮詢管道建置、協商服務宣導，及金融教育宣導等，提出改進措施。

十三、莫拉克風災後疑有業者哄抬物價情事

(一) 調查緣起

2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風挾帶豪雨肆虐，橋斷路毀，部

⁴¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800183）。

分山區並出現土石流，造成南台灣及南投、臺東等地區嚴重災情，其中農畜業損失甚為慘重，導致相關物價疑似有不合理上漲情事。政府主管機關對於該等物價之上漲，是否善盡職責採取相關平穩作為？因攸關國計民生，經監察院莫拉克八八水災專案調查研議小組會議決議，推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

莫拉克颱風造成的災情，依行政院農業委員會引據各縣市政府通報轄內與農業相關之災損結果：農糧作物被害面積 82,474 公頃，損害程度 29%，換算無收穫面積 23,685 公頃；養殖漁業主要以外銷用石斑、午仔魚受損較大，尤以屏東縣石斑魚養殖災損最為嚴重，粗估總損失新台幣（下同）41 億餘元；家畜損失 17 萬 4,392 頭，家禽損失 813 萬 3,483 隻，損失金額約達 15 億 5,771 萬元。由於災後又逢中元節及中秋節之預期需求量上升，造成市場短期供應量不足，致蔬果及畜禽產品價格上漲。

其中，水果因產期受限，受災後無法立即生產供應上市，故價格尚難回復，及肉鵝因其價格於非產期（7 月至 11 月），基於市場供需價格自然上漲，與莫拉克颱風較無直接關連，其餘蔬果、農畜產品及重要民生物資，雖部分因災後供應量縮減，及中元節與中秋節傳統需求增加等因素，造成供需失調而對市價產生短期衝擊，但經公平會、消保會及農委會等實施相關預防與執行查察、平抑等措施，並未造成該等產品或物資之價格有不合理上漲情事，且各該上漲之物產價格，迄 2009 年 9 月底多已回復正常。

由於調查結果並無具體事證可資印證相關主管機關有未善

盡職責之消極不作為情事，爰經監察院財政及經濟委員會審議後，以存查結案。⁴²

(三) 相關機關改善情形與成效

本案以存查結案，故無後續改善情形。

十四、「921」震災慰助金認定不一引發民怨

(一) 調查緣起

據曹○○君等陳訴：臺中市北區區公所對 1999 年「921」大地震受災區美麗殿大樓，由原認定「半倒」改為「全倒」，每戶據以獲得全倒慰助金 20 萬元，詎該區公所依據最高行政法院之判決，復於 2005 年改認定為「半倒」，並於 2006 年 3 月 27 日作成追回溢領慰助金 10 萬元之處分。受災戶不服「半倒」處分，經行政救濟上訴最高行政法院，於 2008 年 11 月 20 日確定判決撤銷該區公所改認定「半倒」處分，惟臺中市政府卻似未依法處理，仍拒退還已追繳溢領之 10 萬元慰助金，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

最高行政法院 97 年度判字第 1023 號及 99 年度判字第 41 號二確定判決，分別撤銷臺中市北區區公所公告 921 震災之美麗殿大樓「全倒」改判「半倒」處分及其後續向受災戶函催追還震

⁴² 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800796）。

災慰助金 10 萬元處分之效力究如何？仍請行政院再審酌，俾昭公信，並維護全體受災戶之權益。

又有關 921 大地震災區住屋「全倒」、「半倒」之判定及慰助金核發又追回等問題，各縣市層出不窮，迄今未已。行政院實有必要依據最高行政法院相關確定判決意旨及歷年函復監察院之說明，儘速研議一致性之解決方案，統籌處理，定紛止爭，有效紓解災區受災戶長年之民怨。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請行政院檢討改進。⁴³

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院已邀集法務部、公共工程委員會、行政院各組室、臺中市政府暨北區區公所及內政部等相關機關研商「臺中市美麗殿大樓慰助金爭議相關事宜」會議，作成撤銷追討慰助金處分及返還慰助金處分之結論。臺中市政府也已依前開結論妥速處理，並責由該市北區區公所處理完結在案。
- 2、對於前開爭議事件，臺中市政府(含原臺中縣部分)除尚礙有法律規定及各級法院判決等問題急待儘速解決外，將參酌監察院意見積極處理，並已深切檢討，視所轄不同事件積極尋求解決，以杜民怨。

⁴³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801039）。

十五、退輔會對失智榮民之財務照護涉有違失

(一) 調查緣起

據賴○○君陳訴：行政院國軍退除役官兵輔導委員會八德榮民自費安養中心，疑似包庇員工偽造文書、調換失智單身榮民鄧○○之親屬關係表及自書遺囑，並盜領其鉅額存款，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

榮民鄧○○訂立三份遺囑的爭議，係屬民事事件，如有疑義應循法律途徑，由管轄法院認定。榮民鄧○○前後訂立三份遺囑，第1份遺囑鄧○○自行收回；第2份遺囑由臺灣桃園地方法院裁定，駁回彭○○聲請為遺囑執行人，並認為該遺囑係無效之代筆遺囑；第3份遺囑由該中心保管，如有爭議及疑義，係屬民事事件，應循法律途徑，由管轄法院認定。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會八德榮民自費安養中心處理失智榮民鄧○○之安養，未盡妥適。失智症老人精神狀況已異於或低於常人，且對金錢無管理能力，八德中心劉○○組長，對於有心人士彭○○借故接近失智老人鄧○○，未能詳查，提高警覺，善盡保護照顧之職責。又彭○○於2002年3月間將第2份遺囑影本送交社工組，劉○○組長未進一步究明實情，即逕交服務員存放於鄧○○資料袋內。至2004年6月間，劉○○組長已查察彭○○提領鄧○○之存款，亦坐視不理，未能確保榮民權益，均有疏失。

至於陳訴人稱，八德中心疑似包庇員工偽造文書並盜領鄧○

○鉅額存款及尚有共犯云云。經查彭○○涉犯偽造文書部分，桃園地方法院檢察署已為不起訴處分，詐欺罪部分臺灣高等法院已為無罪判決；復據八德中心函稱，目前尚無實證有共犯參與詐欺之行為；且歷次偵審彭○○詐欺案之過程及監察院調閱上開全卷，亦未發現有共犯。

另行政院國軍退除役官兵輔導委員會安養機構大約共有 1,128 位失智症，失智症老人其身心、精神狀態均低於或異於常人，智能不足，對於財物顯無管理能力，如果渠等有高額之儲蓄存款，易成為有心人士覬覦之對象。該會對於失智榮民之身心及財物管理等養護制度及執行，未盡完善，亦未能防弊，應確實檢討改進。

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請行政院國軍退除役官兵輔導委員會確實檢討改進。⁴⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院國軍退除役官兵輔導委員會已訂定「行政院國軍退除役官兵輔導委員會各安養機構加強失智榮民服務照顧及權益維護作法」，以照顧日益增多之失智榮民；並於 2010 年 9 月間辦理各項在職訓練及參訪活動，俾提升照顧失智榮民之專業能力。
- 2、行政院國軍退除役官兵輔導委員會「會屬機構保管榮民重要財物作業原則」之附表，將會計納入稽核乙節，已修正為保管、出納、稽核、會計等 4 個小組，並採獨立

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800244）。

運作，以避免球員兼裁判雙重身分。

十六、臺銀採購部辦理共同供應契約顯有未當

(一) 調查緣起

臺灣銀行採購部所經辦之政府機關共同供應契約，採購金額逐年遞增，2004 年有新台幣（下同）263 億餘元，2009 年則高達 527 億餘元，各級政府機關倚賴甚深，本制度影響甚大。惟臺灣銀行採購部辦理此項共同供應契約，其價格及交貨速度均遜於民間購物網站，未能發揮以量制價功能，前經監察院函請行政院查復說明後，認對整體共同供應契約採購制度有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

臺灣銀行辦理電腦設備共同供應契約彩色液晶顯示器之底價核定過程草率，漏未訪查當時市場行情，僅憑廠商提供之報價資料及過去 2 期之決標結果，資訊掌握嚴重失真。又彩色液晶顯示器之市場價格變動幅度較鉅，臺銀辯稱於決標後主動進行查價，惟未留存相關查證紀錄佐證，或係接獲熱心民眾反映後始積極處理，引致爭議，該行對市場行情之變化未能及時瞭解因應，實有不當。

另臺銀採購部辦理共同供應契約，收取作業服務費，毛利率甚高，係採有償提供服務，惟竟漠視基層客戶之反映意見，未積極協助其解決困難，亦有未當。又臺銀 2009 年辦理共同供應契約，部分案件之新舊合約未能順利銜接，影響機關使用之便利性

及設置共同供應契約制度之宗旨，允應檢討改善。

再者，臺銀辦理之共同供應契約集中採購項目，包括非具共通性或未達相當規模之財物或勞務採購委辦案件，應予改善。又臺銀所設計之共同供應契約價格調整機制，是否影響廠商調降價格之意願與幅度，允宜檢討。

至於行政院無視本案底價訂定不實，及查價不力之違失，於查復監察院時竟謂，臺銀採購部辦理電腦設備共同供應契約過程「尚無違失」，允應檢討改進。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正臺灣銀行，並函請行政院確實檢討改進，另函請行政院公共工程委員會重新檢討查處。⁴⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、臺灣銀行之改進措施：日後辦理共同供應契約訂定底價前，將加強蒐集資料，訪查當時之市場行情價格；針對價格變化較為劇烈之產品，將注意市場行情變化，主動進行查價，並留存查證紀錄；指定專人每日上網查閱客戶意見，並以同理心立即處理，另聘請專業講師講授服務禮儀及電話禮貌課程；精簡採購案件項目，加強控管作業時程，並於契約內訂定後續擴充條款，以利新舊契約順利銜接。
- 2、另就目前辦理之共同供應契約採購項目，臺灣銀行已檢討審酌是否具備共通性需求等條件及數量規模，方接受

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800756）。

代辦，以減少不必要之業務量。至於共同供應契約之價格調整機制，將以訂定較短之契約期間因應。

- 3、行政院針對先前函復監察院謂，臺灣銀行採購部辦理電腦設備共同供應契約過程「尚無違失」乙節，坦承尚有可改進之處，已要求同仁爾後辦理類似案件，應加強審核部會意見，確保該院意見品質。

十七、政府智財政策與執行成效有待改進

(一) 調查緣起

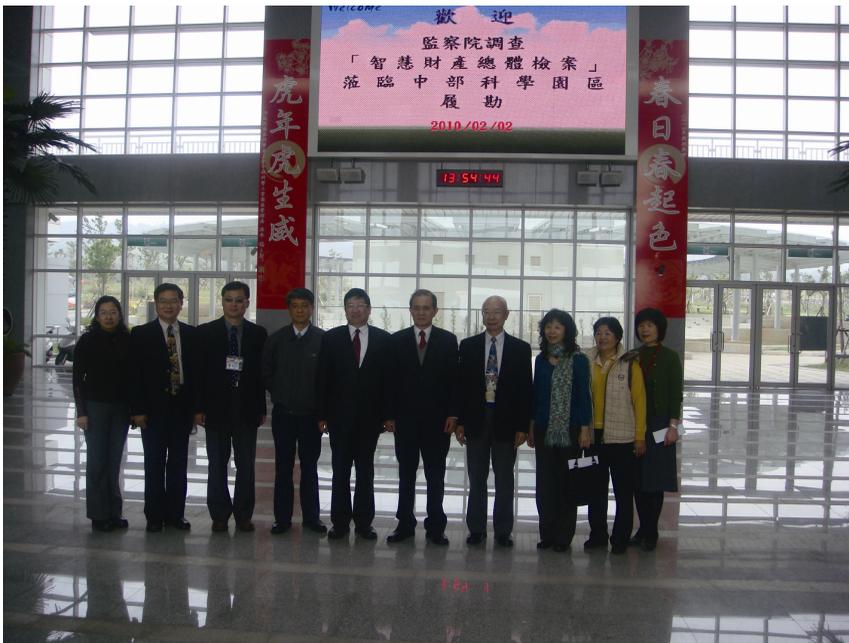
值此科技快速演進潮流下，欲促進國家及產業之發展，唯仰賴技術研發與創新，而政府智慧財產政策，則影響產業投入創作意願及保護研發成果之效甚鉅。究我國智慧財產政策發展及智慧財產之研發投入、法律規範、管理運用、產出績效與智慧財產專業人才培育之執行成效等情形如何？監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。

(二) 調查發現與結果

智慧財產為知識經濟時代國家經濟與商業競爭命脈，中央政府科技預算已近千億，然各部會繳交科發基金之科技研發成果收入僅 7 億餘元，而國內相關產業輸出國外之智財權利金，歷年均千餘億元，顯見政府機關就智慧財產之研發投入並未見顯著成效。

因政府在智財政策上欠缺整體國家戰略，無法論證我國需要發展之關鍵技術及核心產業，致政府每年投入上千億研發經費，

仍乏足以長期挑戰未來國際科技發展之策略性產業，允應確實檢討。又政府機關智財資源整合性不足，研發創造與運用連結資訊平台有待改善。另相關科技立法，對智財管理運用的限制，亦應檢討改善。



監察委員於 2010 年 2 月 2 日赴台中科學園區履勘

又學校智財相關人才之培育尚未見成效，特別是創新研發、智財運用、科技法律等相關研究所，應給予充分支持與投入；另政府機關應善用產學（研）合作產出智慧財產資源，提昇效益；再者，整體農產業面臨轉型與升級發展瓶頸，缺乏「知識農業」人才與資訊整合機制，有待突破；醫療服務產業缺乏國際化策略

方向，須由政府部門進行跨部會之統整；育成中心應做技術領域整合；政府部門應重視高科技旗艦產業就智慧財產發展政策之建議。

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，並函請行政院轉飭所屬確實檢討改進。⁴⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、智慧財產之研發、產出、運用及管理機制，主要係依循「科學技術基本法」，行政院正規劃強化產學研合作跨部會推動機制。
- 2、經濟部於現行「企業輔導網」新增「智財流通運用」專區，自 2010 年度開始，先行整合該部工業局、技術處、中小企業處及智慧財產局等相關智財交流平台之資訊，未來將逐步整合農委會及國科會等部會之智財交流平台資訊，以提供企業界便利及完整的智財交流資訊，並協助產學研機構及個人之智慧財產流通運用。
- 3、由經濟部整合國科會及農委會等部會之輔導資源，執行「發明專利產業化推動方案」，協助專利所有權人(產學研機構及個人)，進行營運規劃、媒合行銷或創業育成等服務，以利加速智財商品化，並轉換為產值。並由工研院協助建構「國內外整合性的智財交流平台」，整合各部會及相關機構資源，擴大產業服務平台規模與效益。另將結合工研院等研究機構之商品化專業服務能量，建

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800183）。

置「專利增值輔導顧問中心」，整合輔導資源，提供產學研機構及個人等所有權人之智慧財產進行商品化或產業化之輔導。

- 4、農委會將持續推動「農業研發成果管理及運用計畫」，透過取得專利、商標及植物品種權等智慧財產權保護及布局，提升研發成果技轉金收入，並將研發成果經由農委會所屬試驗研究改良場所，落實應用於產業界或讓農民施用。並自 2010 年起將該計畫進一步提升為「農業科技研發成果創新管理及增值應用計畫」。

十八、中央政府債務餘額屢創新高

(一) 調查緣起

據報載：我國總體財政迄 2010 年初，各級政府債務餘額累積已達新台幣（下同）4.6 兆元；另據審計部審核 2008 年度中央公共債務之管理，初估潛藏性債務在 15 兆元以上。中央政府負債餘額及各項潛在債務對財政結構之衝擊如何？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

我國中央政府債務餘額屢創新高，財政赤字惡化，債務持續攀升，雖未違「公共債務法」之限制，惟相關數據均顯示，政府債務成長快速、潛藏性負債龐大，財政赤字持續惡化，行政院應以嚴正態度速謀補救之道。

又我國「公共債務法」所定義之「債務」，主要係用以規範

政府還能借多少錢，而非已借多少錢，自未能與國際對「負債」之定義接軌，不宜據以和其他各國之財務狀況相比較。財政部屢次對外宣稱「財政尚稱穩健」、「中華民國財政是最好的」等語，屢屢混淆「已借的錢」與「得再借的錢」（公共債務法之舉債上限），排除自有財源之債務對我國用來衡量債限之基準（國民生產毛額）與先進國家所用者（國內生產毛額）不同，又略而不提，顯有不當。

另我國隱藏性負債及或有負債均未於政府總預算書上適當揭露，相關表列項目未盡週延，數據亦乏堅強佐證依據，資訊表達之可讀性不足，行政院主計處未能責成相關單位於有揭露需求出現時確實揭露真實負債狀況；又財政部近年來採取寬鬆減稅政策，因而制定或修正法令，減少政府收入或增加財政負擔，現行法中，間有未事先籌妥經費或明定相關收入來源，除與「財政收支劃分法」第 38 條之 1 及「預算法」第 91 條等規定未合外，亦造成稅基侵蝕嚴重，稅課占收入比例遽減，弱化我國財政之基礎，均有不當。

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、財政部、行政院主計處。⁴⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、「公共債務法」規定債務還本數額至少應以當年度稅課收入的 5% 編列，立法院財政、經濟委員會聯席會議於 2010 年 10 月 28 日通過附帶決議，要求自 2012 年度起，編列

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800262）。

債務還本數預算數應達當年度稅課收入 7.5%。財政部表示將協調行政院主計處增加編列，以加速債務之償還。

- 2、關於財政部發布部分新聞稿，引用各國政府債務狀況與我國進行比較，因我國債務定義未能與國際接軌，無法真實允適表達我國債務負擔實況。財政部表示：未來將避免引用類似債務數據。
- 3、為強化政府債務資訊之揭露，行政院主計處將陸續檢視是否尚有可能成為中央政府未來負擔之項目，並賡續於以後年度中央政府總預決算書中揭露外，目前已完成訂頒政府會計準則公報第 7 號「政府長期負債之會計處理」，並參考先進國家作法，及符合我國國情與 IMF 定義等原則，研訂第 11 號「政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理」，俾相關會計報導有一致性之準據。

參、評析與建議

財產乃是一個「所有權的組合體」，可以讓特定所有權經由自由的處分、流通而獲得利益。⁴⁸財產權包含的內容極為廣泛，凡是具有「經濟價值」的權利都可以納入財產的範疇；無論權利客體是有形物，還是無形物，只要以「經濟利益」為內容，都可以稱為財產權。「世界人權宣言」第 17 條第 2 項揭示：「任何人的財產不得任意剝奪。」所謂「任意」不等於違法，而應採廣義解釋，其概念包括不合理、不公平與缺乏可預測性。⁴⁹「經濟

⁴⁸ 陳新民，*憲法導論*（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 121。

⁴⁹ 參考：鄧衍森，「兩公約概論」，2011 年 4 月 13 日於監察院兩公約宣導講習會之

社會文化權利國際公約」在其「前文」中強調：本公約締約國確認，依據「世界人權宣言」之昭示，唯有創造環境，使人人享受經濟權利，始克實現「不虞匱乏之理想」。我國憲法第 15 條規定：「人民之…財產權，應予保障。」憲法第 15 條關於財產權的規定，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。⁵⁰茲根據財產權的概念、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，關於兩處戰地—馬祖與金門民眾的財產權問題。其一為「馬祖民眾私有土地遭政府登記為公有之爭議」（第 1 案），按馬祖地區長期實施戰地政務，政府因應當時之需要徵（占）用民眾私有土地，自有其時空背景之特殊處境，惟該地區自 1976 年開始辦理第 1 次土地總登記，迄今已歷三十多年，而自 1993 年連江縣地政事務所設立至今，亦已逾十多年，卻仍有 5 千多筆（件）尚未完成，對於人民的財產權益影響鉅大，尤以遭政府登記公有或軍事原因喪失占有之爭議案件，更應及時予以查明釐清，妥適處理與解決，以維護民眾財產權益。其二為「金門民眾向政府及軍方申請歸還土地之爭議」（第 2 案），經監察院調查，渠等向金門縣地政局申請時效取得土地所有權登記，及向軍方申請歸還所占用之土地等均遭否准，損及權益等情，尚未有機關涉及行政違失情事，至於其中已提起行政訴訟者，自應靜候處理結果為斷。嗣經監察院審議，將調查意見分別函復陳訴人知悉後，

演講內容，ppt . p. 21。

⁵⁰ 司法院釋字第 400 號解釋。

結案存查。

其次，關於政府辦理私有土地徵收之相關問題。按土地是人民的重要財產，基於保障人民財產權之意旨，我國憲法第 143 條第 1 項具體規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」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。⁵¹本章第 3 案—新店市公所辦理土地徵收作業錯誤，又一再延宕辦理撤銷徵收事宜；第 4 案—新竹市政府延宕辦理土地徵收補償作業；第 5 案—新竹縣政府對「知識經濟旗艦園區特定區」土地徵收開發之爭議，延宕時日，迄未定案，均嚴重影響人民財產權益。經監察院調查後，相關機關均已有改進或改善措施，且已具初效。惟嗣後對類此問題，相關機關應以更周詳的計畫、更周延的作為，更積極地辦理土地徵收及補償作業，以確保人民的財產權益。

再者，關於農業用地興建農舍之問題。按農業用地係農業生產之基礎，為不可再生之資源，具有區位、不可移動與不可回復等特性。本章第 6 案—於農業用地興建農舍，本係考量農民為能兼顧農業經營所需，其應與農業經營不可分離；惟實施迄今，以農舍為名興建住宅隨處可見，影響農業生產及生態環境甚鉅。至於本章第 7 案—以集村方式興建農舍，本冀藉此發揮聚集效果，以保護農業生產環境及維護農村景觀；惟執行迄今，實務市場運作造成集村興建農舍「住宅化」與「商品化」之現象，農地儼然成為建地，除影響稅賦課徵之公平性外，且變相成為大規模之住宅社區，有扭曲住宅市場之情事，顯與原政策目標悖離。主管機

⁵¹ 司法院釋字第 400 號解釋。

關對農業用地興建農舍及以集村方式興建農舍，所產生的違法失序、悖離政策目標之問題，除應加強稽查及違規查處取締外，並應積極研修相關法規，研擬周延、可行的配套措施，俾達成農業生產環境與農地保護之政策目標，及落實保障農業用地土地所有權人之權益。

再次，關於建築基地之規範及其執行（第 8 案）、私有土地遭他人非法濫葬之取締（第 9 案），及違章建築之強制拆除（第 10 案）等問題，均與人民之財產權益有密切關係。經查對建築基地之規範，包括建蔽率、容積率及建築高度等，於各業務主管法規均甚不明確且至為混淆，而相關機關於執行時，或有怠失，或有偏差，不僅影響都市景觀與都市健全發展甚鉅，對人民財產權益之影響亦甚大；主管機關應積極推動相關法規之修訂，並落實執行各項改進措施。至於私有土地遭他人非法濫葬，不僅損及私人財產權益，對政府的公權力也是一大挑戰；主管機關應積極改進、健全相關法制作業，加強對違法殯葬行為之查處、取締，以維護民眾合法財產權益。又主管建築機關辦理違章建築之查報及強制執行拆除作業，若標準紊亂，且未按相關規定落實辦理，易不當侵害人民之財產權；若因有民意代表在場關切，就未予執行強制拆除，尤為不當；主管機關應切實檢討改進，監察院將持續追蹤相關機關落實執行改進措施之情形。

又關於「金融行庫不當超收信用卡循環利息」（第 11 案）及「卡債之管理與審理均涉有違失」（第 12 案）之問題，亦均直接影響人民之財產權益，政府應有更積極的作為，以保障人民的財產權。有關信用卡發卡業者將消費者自入帳日至繳款截止日期間已繳費部分，併同未繳餘額計算循環利息之不合理營業行

為，經監察院調查後，主管機關雖已有改進措施，並已責請信用卡發卡銀行據以遵循，惟為落實保障人民之財產權益，主管機關允宜全面檢視、檢討是否尚有其他有違誠信原則並損及消費者權益之情形，並主動予以改善。至於有關卡債管理與審理涉有之各項違失，經監察院調查後，主管機關已採行若干改進措施，監察院將持續追蹤其落實執行情形；惟卡債問題與國人消費習慣及金融知識有關，相關機關允宜加強宣導正確的理財觀念，尤其是正確的消費觀念及對個人信用的重視，乃為治本之道。另司法院宜加強法官與此相關議題之訓練。

又次，關於「莫拉克風災後疑有業者哄抬物價情事」之問題（第 13 案），經查莫拉克颱風造成農糧作物、養殖漁業及家畜等損失嚴重，加以災後又逢中元節、中秋節之預期需求量上升，致市場短期供應量不足，相關蔬果及畜禽產品價格上漲，惟一個多月後，即多已回復正常；本案雖無具體事證可資印證相關主管機關有未善盡職責之違失，惟依多年經驗，每逢重大風災、水災後，均有程度不同的物價上漲現象，相關主管機關允宜於災前積極、及時做好民生物資供應及平穩物價之規劃作為，以因應災後之急需。另關於「『921』震災慰助金認定不一引發民怨」之問題（第 14 案），經查「921」震災區住屋「全倒」或「半倒」之認定不一，及慰助金核發又追回等問題，各縣市層出不窮，致引發民怨；主管機關應儘速研議一致性之解決方案，統籌處理，俾定紛止爭，有效紓解受災戶長年之民怨，並作為爾後處理類似問題之參據，避免再度發生類似之紛爭與民怨。

另關於退輔會安養中心未能確保失智榮民之財產權益，涉有重大違失之問題（第 15 案），經監察院調查後，退輔會已訂定「行

政院國軍退除役官兵輔導委員會各安養機構加強失智榮民服務照顧及權益維護作法」，強化對日益增多的失智榮民之照護及財物管理，以避免有心人士乘失智榮民心智薄弱，借機騙取財物。監察院將持續關切並追蹤其落實執行情形。

另次，關於臺灣銀行採購部辦理政府機關共同供應契約涉有諸多違失之問題（第 16 案），經由監察院之調查，促使臺灣銀行注意共同供應契約部分項目價格較市場行情為高之不合理情形，日後辦理共同供應契約訂定底價前，將加強蒐集資料，訪查市場行情價格，對價格變化較為劇烈之產品，尤當注意市場行情變化，主動進行查價，並留存查證紀錄，以節省公帑；另將指定專人每日上網查閱客戶意見，並要求以同理心立即處理，於答復網民反映意見時，尤須注意服務態度，方符共同供應契約原有之辦理目的。

復次，關於政府的智慧財產政策與執行成效仍有待改進之問題（第 17 案），按智慧財產為知識經濟時代國家及產業競爭之命脈，值此科技快速演進之時代，欲促進國家及產業發展，唯賴技術研發與創新，而政府之智慧財產政策，將直接影響產業投入創作意願及保護研發成果之效。本案經監察院調查後，主管機關雖已有若干改進措施，且具初效，惟有關國家戰略層級之智財策略規劃、建置上中下游核心技術智財聯合營運機制、於 LED 產業中選擇具競爭力且體質良好之企業為旗艦產業，及智財權利金匯入匯出成比例之落差問題等，仍應積極規劃與策進，以提升國家競爭力。

最後，關於中央政府債務餘額屢創新高，財政赤字持續惡化，債務持續攀升之問題（第 18 案）。由於我國「公共債務法」

中，有關公債的定義未與國際接軌，一年期以下短期債務、非營業基金債務都不必計入，債務統計數字嚴重失真，掩蓋了財政惡化的真相。如果依國際標準，中央政府債務早就超過法定上限。⁵² 又所謂政府公債，就是政府向人民借錢，政府現在透支借債，將來一定要還本付息，而屆時還本付息所需要的款項，至少有部分要向未來子孫借。因此，自古典經濟學者李嘉圖（David Ricardo, 1772-1823）以降，每本經濟學教科書均指出：政府舉債其實就是「當代人向後世子孫借錢」。⁵³ 再從近年來所謂「歐豬四國」（P.I.G.S）⁵⁴相繼發生債信危機的慘痛經驗來看，為確保國家的長遠發展，為保障當代人及後代子孫的財產權益，政府不能再放任財政持續惡化，債務持續攀升，主管機關應以更積極、嚴肅的態度，正視此一問題，並速謀「標本兼治」的因應與補救之道。

⁵² 「政府債務究竟多少/一筆迷糊帳」，**中國時報**，2011年5月2日，A13版。

⁵³ 「公債上限不可輕言破壞」，**聯合報**，2010年6月2日，A2版。

⁵⁴ 所謂「歐豬四國」（P. I. G. S），依英文字母之順序，指葡萄牙（Portugal）、愛爾蘭（Ireland）、希臘（Greece）、西班牙（Spain）。

第四章 文化權

壹、概念與法制

從以「過程」為取向的視角來看，個人是文化的創作者；若從以「制度」為取向的視角來看，個人是文化的產物，並且透過個人的活動重復創造文化。人類身分認同的基本淵源，往往蘊含在文化傳統之中；在特定文化傳統中，個人出生，並且逐漸成長。維護這樣的認同，對於自尊和福利有著關鍵的重要性。⁵⁵因此，文化權在人權論壇與維護正義的各項社會議題中，佔有極為重要的位子。至於文化權的基本理念，一般而言，有如下幾點：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；所有文化皆屬人類共同財產，人類的多元文化相互交流、彼此影響；每個民族都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，以及自由參加社會的文化生活。

「世界人權宣言」第 27 條關於文化權方面有如下兩項重要揭示：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」。「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項對文化權也有如下類似的規定：「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

⁵⁵ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 116。

質利益，享受保護之惠。」同條第 2 項更具體規定：「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。」

我國憲法將文化與教育並列於第 13 章基本國策中的第 5 節，其中有關文化權方面有如下重要規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」（第 163 條）；「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（第 165 條）；「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」（第 166 條）憲法增修條文第 10 條第 11 項更規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」

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，涉及文化權者計 6 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 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、中研院對具文化性文物之管理未臻周妥

(一) 調查緣起

我國為使各行政機關對保有之珍貴動產、不動產妥善管理，並使資源得以作最有效及最適之配置，於 1998 年訂頒「中央政

府各機關珍貴動產不動產管理要點」，以確保政府財產之安全。中央研究院存管具文化性或歷史性文物逾 86 萬件，其中經提報該院珍貴動產不動產評審委員會審議認定為珍貴動產者，計 2 百餘件，惟該院對這些文物之管理未臻周妥，疑有闕漏。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

中央研究院嶺南美術館對財產目錄之處理不當，且對審計部要求改善帳務及內部作業管理規定，儘速提報該院珍貴動產不動產管理評審委員會審議等事項，未積極辦理，殊值中央研究院檢討其定位及後續改善。

另中央研究院文物管理基於專業有別，係先由各單位提報珍貴動產後，方由該院珍貴動產不動產管理評審委員會審議認列，然該審議會召開次數過少，又因珍貴文物甚眾，有提報件數過低之虞。至於中央研究院審認之珍貴動產，未來應儘量與「文化資產保存法」修訂後指定國寶及重要古物同步。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請總統府督促中央研究院檢討改進，並將部分調查意見函請中央研究院參考。⁵⁶

(三) 中央研究院改善情形與成效

關於中央研究院嶺南美術館之財產管理作業流程相關表格缺失部分，中央研究院已修訂財產毀損報廢單、嶺南美術館財產

⁵⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801003）。

帳務調整申請單等表件，以明其辦理程序及決行層次。另中央研究院業已督導其所屬珍貴動產不動產評審委員會，按該院自訂之規範按時召開會議。

二、綠島與景美人權文化園區之管理與發展問題

(一) 調查緣起

據法務部統計，戒嚴時期軍事法庭受理的政治案件多達 2 萬 9407 餘件，受難者約 14 萬人。這些政治犯在監獄與看守所中曾留下不少足跡，為維護共同之歷史記憶，其目前使用、維護，及再活用之情形是否適當？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

為妥善保存戒嚴時期政治受難者事蹟，維護共同歷史記憶，行政院允宜考量成立「國家人權紀念基金會」，以統合「綠島人權文化園區」、「景美人權文化園區」及二二八國家紀念館等機構，並籌設人權紀念博物館；對於「景美人權文化園區」及「綠島人權文化園區」，允宜以「政治人權」或「共同歷史記憶」為定位及發展主軸，並一併改名為「人權紀念園區」，以維護兩園區之特殊地位與歷史意義。

「景美人權文化園區」及「綠島人權文化園區」是戒嚴時期審判、監禁政治犯之主要場所，文建會允宜儘量維護園區原貌及扣緊場域發生之事件，才能扣緊人心，具有教育及警示價值。另允宜要求參與「景美人權文化園區」及「綠島人權文化園區」的

工作成員體認多元社會的民主與人權價值，更要對該兩園區歷史有基本素養。



監察委員於 2009 年 12 月 7 日赴景美人權文化園區訪查

又因戒嚴時期諸多政治受難者年事已高，為保存珍貴史料，文建會允宜進行全面性訪談，以及時保留口述歷史資料，為這段珍貴歷史留下見證。另國防部允宜考量移撥所屬勤指部汽車保養隊現址土地，俾利「景美人權文化園區」之整體規劃發展，包括籌設人權紀念博物館。法務部允宜考量儘速移撥所屬「綠島技能訓練所」土地，以協助中央研究院在綠島籌設海洋生態研究站，俾利「綠島人權文化園區」之整體規劃發展；並允宜協助所屬「臺

灣新店戒治所」，保留戒嚴時期監禁政治犯之部分監舍，並成立展館，維護政治受難者留下之文物史料。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院處理，並檢送總統府參考。⁵⁷



監察委員於 2009 年 12 月 14 日赴綠島人權文化園區訪查

(三) 相關機關改善情形與成效

1、文建會將配合文化部之成立，朝人權博物館方向規劃，

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800766）。

以妥善保存戒嚴時期政治受難者事蹟，維護共同歷史記憶；至於規劃中的人權博物館，將以「政治人權」為定位及發展主軸，下轄景美、綠島人權文化園區，俾維護兩園區之特殊地位與歷史意義。另景美、綠島二園區於推動人權教育宣導推廣時，將以認識人權意涵、尊重人權旨意、落實人權精神為主軸。

- 2、景美、綠島兩園區及二二八國家紀念館等單位對戒嚴時期政治受難者事蹟，已陸續進行人權史跡史料、口述歷史訪談調查及資料建置、蒐集、整理、研究及推廣等工作，為統合妥善保存戒嚴時期政治受難者事蹟，維護共同歷史記憶，並已分別就相關文物進行典藏、研究、展示之規劃，未來將持續辦理，並結合相關單位共同研議進行資源共享、資訊交流及展示合作等事宜。
- 3、文建會所屬文化資產總管理處籌備處為利「景美人權文化園區」之整體規劃發展，已函請國防部同意移撥國防部勤指部汽車大隊保養隊土地，目前正積極協調中。
- 4、關於法務部允宜考量儘速移撥所屬「綠島技能訓練所」土地，以協助中央研究院在綠島籌設海洋生態研究站，俾利「綠島人權文化園區」之整體規劃發展乙節，業經文建會邀集法務部、國立臺東生活美學館及中央研究院等進行協商，並已達成撥用共識。
- 5、法務部業協助所屬臺灣新店戒治所，已妥為保存軍監時期所遺留之零星文物，且已妥為保留忠舍兩間舍房與信舍之原貌，以作為歷史之見證。

三、景美人權文化園區當代藝術創作展涉有違失

(一) 調查緣起

據陳○○陳訴：行政院文化建設委員會辦理「景美人權文化園區當代藝術創作展」招標案，於「汪○○特區」以「藝術裝置」紀念因江南案遭監禁之前情報局局長汪○○，疑似扭曲歷史真相、侵害政治受難者及其家屬之人性尊嚴，並公然挑戰人權之普世價值，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

文建會文資總處舉辦「景美人權文化園區當代藝術創作展－游文富個展」，於「汪○○特區」展示「藝術裝置」並就簡介摺頁中之作品介紹及所製作「汪○○大事年表」，過於偏重對汪○○心境及優異表現經歷之呈現，且使用「制裁」來描述對江南（本名劉宜良）之政治謀殺事件，正面表述暗殺行動策劃者，將其置於政府機關所設表彰人權之公共場所，滋生爭議，顯未善盡機關忠誠義務。

又文建會文資總處辦理「景美人權文化園區當代藝術創作展」，於規劃之初即知其有政治敏感性，其諮詢顧問、藝術家對此爭議問題均有強烈表示不同意見，並對相關工作人員之專業素養多表質疑，故本事件之發生，在客觀上早已預見可能性，然該會主管人員卻未善盡公務員職務上應行注意之義務，致生爭議。

另文建會文資總處規劃辦理「景美人權文化園區當代藝術創作展」，違反「政府採購法」第6條有關「公共利益」之規定，

及僅提供「忠與過一情治首長汪○○的起落」乙書供投標者參考，且於其招標規範中，要求採購標的重新詮釋「禁錮」之內涵，並清楚寓含汪○○被軟禁於此之意涵，均拘束承辦藝術家思考方向及創作空間，以致衍生相關爭議；且未依招標規範要求之「對照性」、「特殊性」，覈實辦理招標及確實驗收，以致作品引發爭議，均有疏失。

至於行政院對景美人權文化園區定位不明，以致舉辦世界人權日系列活動暨展覽，部分活動受到質疑，允宜檢討改進。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正行政院文化建設委員會，並函請行政院檢討改進，另檢送總統府參考。⁵⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關於行政院之下成立「國家人權紀念基金會」，統籌兩個人權文化園區及 228 國家紀念館等相關機構之發展一事，文建會正會請相關部會研議中。
- 2、文建會將強化園區之功能，朝向「人權博物館」方向規劃，專責臺灣人權歷史蒐集、研究、展示、教育等相關事務之推動，希冀能以穩定、專業的組織架構，蒐集歷史文物檔案以豐富館藏，充實展示內容。
- 3、本次引發之爭議事件，亦是給予文建會工作人員的震撼教育，相關工作人員將記取本次經驗，對於日後規劃辦理相關活動，更加謹慎用心。

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800003）。

- 4、「景美人權文化園區」為臺灣人權發展史上無法磨滅的場域，不僅保有諸多政治受難者的苦難事蹟，也代表戒嚴時期的共同記憶之一部分，具有其特殊的地位與意義，為重要的歷史文化資產，未來文建會於園區規劃及處理相關事務時，將參採監察院意見，作為檢討改進之指標。

四、有線電視費率制度日趨惡質化

(一) 調查緣起

據報載：國內有線電視收視費收取標準，由各地方政府或委由國家通訊傳播委員會每年審議後施行，每月介於 500 元至 600 元間，惟有線電視系統經營者購買頻道成本未逾 200 元，導致重播率高、節目品質不佳，影響民眾權益。主管機關是否未善盡督導職責、控管不足？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

有線電視收視費用長期以成批定價方式收取，無法有效反映觀眾收視需求及頻道市場價值，致重播率高、節目品質不佳，嚴重影響民眾收視權益。惟國家通訊傳播委員會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，無助於品質改善，顯見通傳會長期坐視費率制度日趨惡質化，扭曲媒體自由化生態；另通傳會未能詳細驗證有線電視系統經營者所提供財務資料之可靠性及可信度，即草率提供相關資料予費率委員會委員據以審議訂定費率，實屬可議。

又通傳會自 2006 年成立後，有線電視數位化政策及數位轉換時程未臻明確，對有線電視收視狀況與市場發展未能積極改善，亦無法化解業者及民眾之疑慮，有線電視數位化進程牛步，實有待改進。另有線電視數位化進展緩慢，用戶端數位機上盒未能普及，分組付費政策遲遲未能實施，影響消費者收視權益至鉅，通傳會允宜研議有線電視分組付費制度之推動，以促進有線電視市場化、自由化與優質化競爭環境之形成。

再者，有線電視數位化之延宕將影響未來數位內容產業及匯流服務之發展，行政院對普及率高達六成以上之有線電視產業數位化，未能積極推動，復對影音媒體之監管架構及法規等未能導入自由化競爭機制，致無法保持媒體市場之公平競爭樣態，進而影響寬頻佈建進度，顯屬不當。

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正國家通訊傳播委員會，並函請行政院檢討改進。⁵⁹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有線廣播電視以成批訂價確實漸為消費者所不滿，解決方式應改以「分組付費」模式，惟應以數位化為前提，因此，國家通訊傳播委員會先以推動數位化為當前重要政策，其作法如下：(1) 先推動有線廣播電視數位化，目前已完成數位化實驗區計畫；(2) 就推動分組付費之制度進行委託研究案，詳細時程待委託研究後再行研議。
- 2、有關節目品質不佳一事，其中涉數位內容提升部分，已

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800509）。

於行政院科技顧問組主導之「數位匯流發展方案」，由各部會分工進行中：(1) 業已於「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業營運計畫評鑑作業要點」將「國內外入圍、獲獎或觀眾滿意度」及「節目自製率(含合製、委製)、或引進優質節目及節目創新之表現，有助提升我國電視節目內容之品質與貢獻」等列入每2年之衛星廣播電視事業評鑑項目；(2) 除定期舉辦座談會，與媒體產業面對面溝通外，在兼顧言論自由與維護社會秩序目的之前提下，亦推動落實媒體自律機制，並引進社會他律機制，以建立全民參與式之內容共同規範網絡；(3) 在加強媒體自律部分，研議促使頻道經營者建立「問責制度」，以營造頻道經營者對自己負責與對公眾負責的環境，其中包括設立倫理委員會及推動節目編審制度等。

- 3、有關審議有線電視收視費用機制及財務資料提供部分，通傳會將要求各系統經營者謹慎填報相關財報資料。另為提升監理有線廣播電視產業財務之專業能力，通傳會將增聘具財務專長之人力，並規劃財務方面之訓練、講習等措施，以提升相關財務專長。
- 4、通傳會近年來加強對收視民眾權益保障之作法：推動有線電視預收收視費履約保證制度；要求系統經營者提供多項繳費方式之選擇，以及月繳後付制度；要求系統經營者提出改善財務結構之具體措施；審核有線電視收視費用之相關措施。
- 5、通傳會將持續本於行政院所揭示「數位匯流發展方案」之核心目標，與其他機關共同推動辦理相關工作，以建

構調和匯流管制環境，鼓勵通訊傳播產業邁向數位服務及健全產業發展為依歸，持續戮力維護通訊傳播產業市場之公平競爭，進而達成維護民眾權益、產業均衡發展及提升國家競爭力之三贏目標。

五、對媒體置入性行銷之管理涉有違失

(一) 調查緣起

邇來，我國各級政府花費公帑於媒體從事置入性行銷或首長個人形象宣傳，屢見不鮮，此舉有無涉及不法？復媒體刊播大量中國大陸各機關涉置入性行銷之內容，相關權責單位是否依規定有效管理？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

中央政府各部會及各地方政府肆無忌憚從事新聞置入性行銷，嚴重扭曲傳播倫理，阻礙國家進步，主管機關或者置若罔聞，或者管理不力，實有違失。又大陸各機關在台灣刊播廣告之管理制度形同虛設，各平面媒體規避相關法令，涉及以「新聞」方式置入性行銷，刊登大陸地區之「專輯」、「特刊」，實則為變相「廣告」，陸委會亦有怠失。

另據監察院掌握之大陸與臺灣媒體○○○系列報導之合約書，條文載明雙方「付款方式，以匯款方式支付」，足證有對價關係，以金錢購買新聞，涉及置入性行銷。行政院未能督導相關單位，積極建立管理廣告及新聞置入性行銷之法制，難謂善盡權責。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正行政院大陸委員會，並函請行政院改進。⁶⁰

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關行政院各部會及各地方政府涉及從事新聞置入性行銷乙節，行政院已研修「衛星廣播電視法」草案，實行「預算法」第 62 條之 1⁶¹，並訂定「政府機關政策文宣規劃執行注意事項」等法制，以管制所屬機關不得從事新聞置入性行銷。
- 2、有關大陸各機關於臺灣各平面媒體，明為「專輯」之態樣，實則規避相關法令，涉及置入性行銷之情形，經監察院糾正後，目前疑似涉及置入性行銷之「專輯」，已稍見減少，但尚未根絕，監察院將持續追蹤其改善情形。

參、評析與建議

文化權的基本理念是：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；每個民族或族群都有權利發展自己的文化，每個人都有權利自由選擇自己的文化生活，並參與該文化的「再生產和進一步發展」⁶²。「世界人權宣言」第 27 條第 1 項就有如

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800421）。

⁶¹ 按「預算法」第 62 條之 1 規定：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」

⁶² 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 116。

下的揭示：「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。」「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項也有如下類似的規定：本公約締約國確認人人有權「參加文化生活」，「享受科學進步及其應用之惠」。我國憲法第 163 條也將「提高一般國民之文化水準」列為基本國策之一；另於第 166 條更規定：國家應「保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」。茲根據文化權的概念、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，關於中央研究院對具文化性或歷史性文物管理未臻周妥之問題（第 1 案）。按中央研究院存管具文化性或歷史性文物逾 86 萬件，其中經提報該院珍貴動產不動產管理評審委員會審議認定為珍貴動產者計 275 件。中央研究院雖於 2000 年 1 月 12 日即依據「中央政府各機關珍貴動產不動產管理要點」，訂頒「中央研究院珍貴動產不動產管理規定」。惟經查中央研究院對其存管具文化性或歷史性文物之管理，仍有未臻周妥及闕漏之處。案經監察院調查，並函請總統府督促中央研究院檢討改進後，該院已有若干改進措施，監察院將持續追蹤其落實執行情形，以符合憲法第 166 條規定，國家應「保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」之意旨。

其次，關於綠島與景美人權文化園區之管理與發展問題（第 2 案）及景美人權文化園區當代藝術創作展涉有違失問題（第 3 案）。按「綠島人權文化園區」係戒嚴時期警備總部之政治犯監獄；而「景美人權文化園區」主要指前警備總部軍法處軍事法庭及看守所。目前「景美人權文化園區」由文建會文資總處管理，「綠島人權文化園區」則由文建會臺東生活美學館管理；由於兩

個園區分屬不同管理單位，以致管理運作，係獨立平行，互不交流，資料無法分享，且承辦人員不斷更換。為妥適保存及展示戒嚴時期政治受難者之影音訪談紀錄及文物史料，維護共同歷史記憶，行政院允宜考量成立「國家人權紀念基金會」，以統合「綠島人權文化園區」、「景美人權文化園區」及二二八國家紀念館等機構，並籌設人權紀念博物館。經監察院調查後，文建會將配合文化部之成立，朝人權博物館方向規劃；規劃中的人權博物館，將以「政治人權」為定位及發展主軸，下轄景美、綠島兩個人權文化園區，俾維護兩園區之特殊地位與歷史意義；另於兩園區推動人權教育宣導及辦理相關展覽時，將以認識人權意涵、尊重人權旨意、落實人權精神為主軸，更加謹慎用心地規劃辦理。監察院將持續追蹤其規劃與執行情形。

再次，關於有線電視費率制度日趨惡質化之問題（第 4 案）。經查我國有線電視收視費用，長期以來係系統經營者以「成批定價」方式，向收視戶收取，亦即收視戶定期每月或每季或一年向有線電視系統經營者支付一定數額之收視費用後，即可收看該有線電視系統播放之所有頻道節目。惟成批定價方式無法從消費者對於頻道之選擇，充分直接反映消費者之偏好及對頻道價值之認同，亦無法透過市場機制之運作，直接反映收視戶需求及頻道價值。倘若某頻道之節目品質不良，不被消費者認同與青睞，在成批定價制度下卻仍可繼續經營生存，不須退出市場；頻道業者亦因無爭取收視戶之壓力及提升頻道節目水準以求生存之誘因，造成有線電視頻道節目一再重播，自製節目製作成本不斷壓縮，成本低廉之外購節目氾濫，節目品質不佳，嚴重影響收視戶之權益。另成批定價亦無法建立使用者付費之觀念，誤導收視戶以為

只要付出一定價額，即可享有收看所有頻道之權利，在目前未分組付費方式下，造成頻道業者不願購製新片，既損害收視戶之收視權益，更造成資源配置上之不經濟。為促進有線電視市場化、自由化與優質化競爭環境之形成，維護收視戶之收視權益，主管機關允應更積極地規劃與推動有效、可行之改進措施。

最後，關於國內部分媒體刊播涉置入性行銷內容之問題（第5案）。從國內媒體環境變遷來看，在過去的威權時代，新聞受到政治力的操控及法令的枷鎖，難有自由空間；嗣後，因西風東漸，威權政治式微，民主政治興起，新聞自由之呼聲，如排山倒海而來；至解禁後，新聞是自由了，但是部分新聞卻被置入性行銷，淪為商品買賣，而政府怠惰查處，只推說無法可管。經查我國各級政府往往以公務預算，製播政策性廣告或首長個人形象廣告，於媒體從事置入性行銷，以及國內媒體規避相關法令，以「專輯」新聞方式刊播大量大陸各地風情、文化、旅遊、經貿等內容，實則置入性行銷等情，已嚴重扭曲傳播倫理，侵害民眾對媒體的信賴與新聞應獨立自主的專業。而「政府不得進行含有政治目的的置入性行銷，不得從事含有政治目的的政令宣導」，不僅是國際民主國家之共識，也已成爲國內朝野之共識，惟置入性行銷於國內媒體仍時而出現，主管機關允宜更積極地規劃建立管理廣告及新聞置入性行銷之法制，並落實執法，以保全媒體傳播正面功能，進而維護閱聽人應有之權益。

第五章 教育權

壹、概念與法制

所謂「教育權」，又稱「受教育權」，意指人人皆有受教育的權利。教育權具有如下兩個意涵：一指接受教育是一項重要人權；二指教育的過程必須符合人權的準則。在人權領域中，教育權之所以重要，而且受到普遍重視，乃因教育是行使人權的前提，對許多公民和政治權利，如選舉權、被選舉權、信息自由、表達自由等，都取決於至少最低程度的包括讀寫能力在內的教育；對許多經濟、社會和文化權利，如選擇工作權、組成工會權、參與文化生活等，人們也只能在達到最低水準的教育之後，才可有意義地行使。⁶³

「世界人權宣言」第 26 條第 1 項對教育權有如下重要的原則性揭示：「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。」另「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條第 1 項開宗明義指出：「本公約締約國確認人人有受教育之權」。同條第 2 項也有如下重要的具體規定：本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」；「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」；「高

⁶³ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 113。

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」。

我國憲法將教育與文化並列於第 13 章「基本國策」中的第 5 節，其中有關教育權方面有如下重要的規定：「國民受教育之機會，一律平等。」（第 159 條）「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準。」（第 163 條）國家對於經營教育事業及從事教育工作成績優良者「予以獎勵或補助」。（第 167 條）另憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 12 項也有如下的規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列」；國家應依民族意願，對原住民族之教育文化「予以保障扶助並促其發展」。

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，涉及教育權者計 13 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 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、高等教育評鑑制度設計不當

(一) 調查緣起

2005 年成立的財團法人高等教育評鑑中心基金會，對大學校院之評鑑，缺乏法源依據，制度設計不當，未能結合學校定位評鑑，無法提升高等教育教學功能，其公平性與實際成效備受質疑，甚至影響教育部經費及資源之合理配置，造成教育界內部不

必要之紛擾。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

高等教育評鑑中心辦理大學校院系所評鑑係以 5 年為循環週期，然依評鑑作業時程，許多受評系所於實地訪評前 1 年即開始進行前置作業，且於實地訪評前 6 個月，進行自我評鑑，並提交自我評鑑報告，嗣後接受高教評鑑中心實地訪評，評鑑認可結果為「待觀察」或「未通過」之系所，又需於所屬年度結果公布日起 1 年後，接受追蹤評鑑或再評鑑。據此核算系所認可通過後之有效期間，僅為該次 5 年評鑑作業全部完成後之剩餘時間，約為 2 年之後，又必須再準備接受下 1 輪之系所評鑑，恐對大學校院系所造成過重負擔。且各校為準備系所評鑑，投入許多經費、人力，甚有學校動支上千萬元、召開 100 餘場準備會議，印製之文件堆積如山，亦有系所主管不堪繁重請辭等。顯見系所評鑑時程緊迫，影響系所教學、研究之正常推展，教育部之規劃實有欠週，允宜調整延長時程或佐以相關配套機制或認可維持一定年限再接受下一次之評鑑。

又高等教育系所評鑑雖規定各大學校院需先進行自我評鑑，但自我評鑑各校寬鬆不一，教育部並未協助各校發展完備之自我評鑑模式，俾與高教評鑑中心後續訪視評鑑密切結合，發揮相乘效果，實有未當。此外，實地訪視之學門召集人、規劃委員、訪評召集人、委員等之遴聘，欠缺客觀之認證機制，訪評委員事前講習及實地訪視準備會議，均未能覈實深入，教育部顯有督導不週之處。且系所評鑑項目、指標及內涵，未依各大學之條件、

特性做適當區分，一體適用，顯不盡公平與適當。



監察委員於 2010 年 6 月 1 日赴致遠管理學院履勘

另高教評鑑中心對於拉丁美洲研究所、美國研究所、歐洲研究所、俄羅斯研究所、東亞研究所、日本研究所、阿拉伯語文學系、土耳其語文學系、斯拉夫語文學系、德國語文學系、俄國語文學系、韓國語文學系等稀有之語文及區域研究系所，以及建築、景觀、舞台設計、音樂、美術等設計、藝術等系所，欠缺考量國家政策需要及按系所特性，做不同之評鑑規劃，導致許多系所被迫裁撤或合併，不僅喪失學校辦學特色，亦嚴重影響國內高等教育之人才培育工作。而高教評鑑中心對於系所評鑑結果之決

定過程，作業程序及資訊均有欠透明，致遭學校甚多質疑，教育部允宜檢討改進。

再者，系所認可機制著重的是品質之確保，促成大學積極改善教學品質，讓學生能從中獲益，爰「改進」的目的才是大學評鑑最重要之一環。惟教育部運用高等教育系所評鑑結果，將招生名額、獎補助及學雜費調整政策相結合，形成實質之獎懲機制，對各校招生與校務發展，造成實質影響，有違高等教育評鑑認可制設置之初衷，且不符國際高等教育評鑑之趨勢。

綜上，教育部自 2006 年度起，委託高教評鑑中心辦理高等教育系所評鑑，但於評鑑時程、系所自我評鑑、實地訪評、評鑑指標、評鑑結果之決定與運用及救濟機制等課題，尚有諸多疏失，除造成受評學校負擔外，亦嚴重影響國內特殊領域人才培育機制，有待檢討改進。

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。⁶⁴

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、教育部對於大學校院系所評鑑週期調整之可行性，將納入「改進大學評鑑制度小組」評估討論；並已就評鑑結果對系所之影響、學校經費人力之投注等議題進行檢討。另有關公布學門認可初審小組會議與認可審議委員會會議之委員名單可行性，教育部將請評鑑中心提交至「大學評鑑制度改進小組」會議研議。

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801128）。

- 2、教育部已發布「大學自我評鑑結果及國內外專業評鑑機構認可要點」，針對大學自我評鑑相關實施辦法、定期檢討改進執行成效、設立相關指導委員會、遴聘學養豐富及公正之評鑑委員、兼採內外部評鑑以及規劃嚴謹之評鑑程序等訂定規範，以確保大學自我評鑑品質，並期將自我評鑑與持續改善品質之思維，內化於大學組織文化中。
- 3、教育部亦認為將評鑑結果與系所停招之退場機制脫鉤，有助於系所教學、課程及師資等層面之整體性改善。在兼顧大學績效責任及大學自主之原則下，未來仍持續推動將大學評鑑內化為高等教育機構之自我機制。
- 4、教育部對於「待釐清問題」於評鑑前先行提交受評單位、依各大學之條件特性訂定不同評鑑指標與模式、新設系所及學位學程評鑑結果、提升評鑑結果之公信力、評鑑項目整合、評鑑結果運用、加強評鑑制度與國際接軌等綜合建議事項，將逐一檢討說明，或研議納入第二週期系所評鑑之規劃中。
- 5、高等教育評鑑中心對於學門召集人、規劃委員、訪評召集人、委員等之遴聘、培訓已朝認證機制規劃推動，並將由遴聘、培訓與考核 3 個環節確保評鑑委員之專業素質。該中心並已思考避免採用單一量化指標作為評鑑之標準，晤談畢業生亦將研擬放寬至 5 年，並將此議案納入第 2 週期系所評鑑之規劃。

二、技職教育存在的諸多問題

(一) 調查緣起

技職校院擔負培育人才與促進產業發展之重責大任，其良窳不僅攸關產業升級，更影響高科技產業與知識經濟社會之建構。為促進國家現代化和提升國際競爭力，培育具備現代專業能力的人才，技職校院的教育內容與水準需持續不斷向前邁進，不容停滯或回頭，因此「如何提升技職教育水準，增強就業能力」乃成為政府不得不重視的課題，爰經監察院決議對此進行專案調查研究。



監察委員於 2009 年 5 月 4 日赴臺北科技大學履勘

(二) 調查發現與結果

對於技職教育之發展定位、一貫體系及彈性學制，教育部允宜依社會發展趨勢，而有更積極適切之因應對策。另允宜：加強重視技職教育，提昇教育經費及資源分配，使技職教育在公平基礎上，發揮第二條教育國道應有之功能；積極輔導各技職校院建立明確之教育目標，發展學校特色，並促進國際交流；賡續推動技職教育課程改革，輔導學校發展本位課程，增強學生核心職業能力；積極輔導技職校院進行教學創新，開創技職學生之創造力、適應力與就業力。

又教育部雖積極輔導技職校院推動職業證照，允宜賡續落實職業證照法制化，推動職業證照檢定與國際接軌，以及適時辦理甲級職業證照檢定，俾提昇職業證照水準，增強技職校院畢業生就業能力。另允宜：積極輔導技職校院加強辦理產學合作及策略聯盟，並定期評估檢討推動成效，以提昇技職學生之實務能力；積極輔導各技職校院推動學生就業輔導及進路規劃，以增加技職畢業生之就業機會；積極規劃周全配套措施，以健全退場機制，輔導缺乏競爭力之學校轉型或整併。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部參考改進。⁶⁵

(三) 教育部改善情形與成效

1、自 2010 學年度起二技進修部與二技在職專班業已試辦整

⁶⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800104）。

併；另配合「補習及進修教育法」修正草案，將原採「附設」學校之制度，修正為由原校內設專門單位辦理，避免校中有校之現象；又現行「大學法」已將夜間部相關規定刪除，「專科學校法」亦配合將夜間部修正為進修部，並辦理繼續進修教育。至於技職體系各學制之督導，則已統一由教育部技職司督導。

- 2、教育部 2010 年度之經費編列，已逐漸縮減高教學校與技職學校每生補助款之差距，以及高教學校與技職學校資源分配之差距；並已從專業類系所評鑑、招生名額總量管制及外語政策未來規劃方向著手，以輔導各技職校院建立明確之教育目標，發展學校特色，並促進國際交流。
- 3、教育部已推動校外實習課程及多項產學合作課程，希冀透過學校與產業交流，縮短學用落差及人才缺口，以落實技職教育「務實致用」之目標；並已從推動雙師制度、選送教師赴業界實習、建構完善技術報告送審升等機制、規範共同核心課程等面向，加強輔導。
- 4、教育部注重技職教育之證照制度，將持續鼓勵學生取得專業證照，但將修正獎補助私立技專校院整體發展獎補助經費核配標準，將易流於以量充數之採計方式予以調整，俾避免學校以取得證照數來爭取獎補助款情事。
- 5、教育部對於技專校院產學合作，已逐年擴大推展辦理，對於實習之學分數及實習時數，亦均有相關規範；並已委託臺灣師範大學進行畢業生流向調查，以協助各校推動學生就業輔導及進路規劃。
- 6、教育部於協助大專校院轉型退場措施中，將有計畫地擴

大大學招生生源，及提供誘因鼓勵學校主動減招，以全面性、統整性的觀點，建立大學總量發展規模調節機制。

三、中輟生為數不少及青少年犯罪問題嚴重

(一) 調查緣起

國中(小)中輟生為數不少，其原因為何？又 2009 年 6 月驚傳 5 名中輟生於南寮海邊風景區結夥酒後殺人，教育主管機關對中輟生之處理有無違失？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

我國自 1994 年開始展開義務教育階段之中輟防治工作，多年來在教育部及各縣市努力下，於中輟生之通報、追蹤與輔導工作，及中介教育措施方面，雖已略具成效，惟仍有下列未盡完善之處：

- 1、近年來青少年所引發的社會事件，屢屢登上媒體版面，據統計顯示，青少年犯罪比例在高中階段年齡層逐年提高，暴力犯罪人數增加幅度變大，顯見青少年犯罪問題嚴重，亟需主管機關正視。另高中職學生休退學人數逐年增加，2007 學年度已達 2.74%，突顯高中職階段學生之輟學問題較國中小階段更加嚴重，亦亟需主管機關正視，並速謀因應及解決之道。
- 2、中輟生之定義以國中小學生為範圍，似未符合聯合國及世界主要國家之趨勢，亦有違「兒童及少年福利法」之

規定與精神，教育部允宜審慎檢討研酌。又中輟生之定義未盡嚴謹，「時輟時學」之投機情形仍存在，相關規定亟待檢討修訂。至於中輟生復學後再輟率有提高及惡化之趨勢，再輟之防治與輔導，亦有待加強。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。⁶⁶



監察委員於 2009 年 12 月 21 日赴高雄縣大寮國中附設慈輝班訪查

⁶⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800550）。

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、防治青少年犯罪部分：配合法務部推動預防兒少犯罪方案；推動校安計畫協助學校加強預防措施；辦理高中職人權法治相關議題研討會；訂頒軍訓工作執行計畫，請各校執行法律常識暨反毒講座。
- 2、防治高中職階段學生輟學部分：已訂定「高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施計畫」，並建置通報系統，將協調警察機關協助尋找，以瞭解中途離校學生情形。
- 3、中輟生之定義部分：為維護兒童及少年權益，就不同教育階段中途離校學生規劃輔導措施如次：（1）國民教育階段—我國將中輟定義為國中小教育階段學生，係依「憲法」、「國民教育法」、「強迫入學條例」及「兒童及少年性交易防制條例」之法律授權，訂定「國民中小學中途輟學學生通報及復學輔導辦法」，以符合憲法明定人民有受國民教育之權利與義務；（2）高中教育階段—高中教育階段屬選擇性教育，非屬義務教育，與國民教育階段強迫入學之性質不同，為維護高中職階段中途離校學生權益，將依「高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施計畫」辦理，以協助輟學、中途離校、休學之學子。
- 4、時輟時學及再輟防治部分：已要求各縣市執行「時輟時學或躲避中輟通報高關懷學生之強化策略」，並將執行成效列為中央對各縣市一般教育補助款考核項目。

四、國民中小學代收代辦費涉有不當

(一) 調查緣起

我國國民中小學學生就學相關費用係分「學費」、「雜費」及「代收代辦費」等 3 部分。學費部分，依法免收；雜費部分，國民小學現並未收取，公立國中則由行政院編列預算全額補助，是以公立國民中小學學生目前均無須繳納學雜費；至於代收代辦費之收支辦法則由各縣市政府定之，此項代收代辦費之收取，究有不當？監察院認有深入瞭解之必要，爰推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

國民教育係以培養德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨，且為義務教育，「班級費」、「游泳池水電及管理費」、「學生活動費」及「電腦設備維護及管理費」之用途，無不是為培養五育均衡發展之健全國民，惟現行代收代辦費竟列入部分本屬「學費」或「雜費」之項目，其中諸多巧立名目，實有不當。

又現行國民中小學代收代辦費之項目係沿用教育廳時代之規範，甚少評估其合理性，行政院及教育部長期未檢視及評估「代收代辦費」項目之合理性，亦有怠失。

另國民中小學代收代辦費之爭議，雖經政府於多次會議建議釐清其合理性，且表示部分項目不宜收取，惟仍未見確實檢討處理。是以政府應定限期，全面檢討國民中小學代收代辦費之項目，並訂定合理之收費標準，將該廢除者予以取消，該保留者予以明確定義及明訂收取標準。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正行政院、教育部、各直轄市及各縣市政府。⁶⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、教育部業已召集各直轄市、縣（市）政府、行政院主計處、專家學者及該部相關單位共同研商討論，會議達成共識將刪除 6 項代收代辦費，並至 2012 學年度全面實施。
- 2、為掌握各縣市政府針對本案之辦理情形，教育部業已調查各縣市政府 2010 學年度第 1 學期公私立國民中小學之代收代辦費收費情形，其中以臺東縣刪除 8 項最多，其次苗栗縣刪除 7 項，臺北市及新竹市分別刪除 6 項；其他各縣市政府亦將考量各自財政狀況，刪除部分代收代辦費收費事項，教育部將持續追蹤其辦理情形。

參、評析與建議

教育是行使人權的前提，也是促進人權的重要手段。教育使個人得以自由發展個人的個性和尊嚴，積極參與自由社會並為寬容和尊重人權發揮作用。⁶⁸因此，「世界人權宣言」第 26 條第 1 項揭示：「人人都有受教育的權利」；「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條第 1 項也指出：「本公約締約國確認人人有受教育之權」。我國憲法第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」第 163 條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，…

⁶⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800079）。

⁶⁸ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 113-114。

以提高一般國民之文化水準。」茲根據教育權的概念、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「高等教育評鑑制度設計不當」之問題（第 1 案）。按在全球化的趨勢下，大學已具跨國界的特性，大學應在教學、研究與服務中納入國際化的向度，才能屹立不搖；因此，高等教育全球化，以及評鑑國際化，乃不可擋之世界潮流。我國高教評鑑允宜參考其他國家如荷蘭及芬蘭高教評鑑國際化之作法，積極與國際接軌。又依教育部之規劃，高教評鑑中心未來將逐步退出第一線執行角色，轉為從事高等教育評鑑規劃、研究、考核之上位角色，並對專業評鑑機構進行認可，以確保相關評鑑機構之執行成效，期發揮如美國高等教育認可審議會(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)的功能，惟為避免與教育研究院成立後產生業務重疊，教育部允宜未雨綢繆，縝密思考未來兩者如何妥適整合。

其次，關於「技職教育存在的諸多問題」（第 2 案）。按我國經濟發展曾被世人譽為「經濟奇蹟」，而技職教育正是最大的幕後功臣；技職教育適時培育各類優秀專業技術人才，促成各項產業及建設的快速發展。惟近 10 年來隨著社會變遷及產業升級的趨勢，技職教育正面臨許多問題與挑戰，如：技職教育定位模糊、高等技職學制發展的競合、資源分配不均、教師重研究輕實務經驗、學生畢業能力與產業期望有落差等。為克服這些問題與挑戰，主管機關允宜依社會及產業發展趨勢，對技職教育之發展定位、一貫體系及彈性學制，研擬更積極適切之因應對策，並應就以下三個實務面，積極研採具體措施：(1) 改善師生教學環境方

面一規劃優質精進計畫，更新技職教育設施，提升教學設備，充裕學習資源；(2)強化產學實務連結方面—面對日新月異的科技時代，強化產學實務連結，彰顯技職教育特色；(3)培育優質專業人才方面—結合國家產業發展，培育具有實作力、就業力及競爭力之優質專業人才。

再次，關於「中輟生及青少年犯罪」問題（第3案）。按中輟生脫離學校之規範，處在複雜詭譎、充滿誘惑的社會環境中，較易誤入歧途，甚至被人利用，集群結黨，成為犯罪的高危險群。據學者研究指出，青少年犯罪的源頭，與中輟脫不了關係，通常都是先中輟，逃學逃家後，慢慢變成社會問題。另據統計，有65%的犯罪青少年，曾有輟學經驗；中輟生犯案的可能性，是在校生的3到5倍。⁶⁹再者，許多研究指出，中途輟學不僅影響輟學者之就業與生涯發展，並且可能導致失業與犯罪等社會問題，同時也涉及人力與教育資源之浪費。因此，教育主管機關及各級學校應正視此一問題的重要性，積極地、全面地建置中輟生的預防與輔導機制，務必做到「不放棄任何一個學生」，以達成降低中輟率、再輟率，提高復學率，維護其「受教育權」之目標。

最後，關於「國民中小學代收代辦費涉有不當」之問題（第4案）。按國民教育係義務教育，而義務教育乃是強制、普遍與免費的教育。因此，「國民教育法」第5條第1項規定：「國民小學及國民中學學生免納學費」；惟同條第3項規定：「國民小學及國民中學雜費及各項代收代辦費之收支辦法，由直轄市、縣（市）政府定之。」查現行國民中小學代收代辦費之項目係沿用舊教育

⁶⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800550）。

廳時代之規範，長期以來，教育主管機關甚少評估其合理性，明顯怠忽職守。本案經監察院調查後，教育部雖已有改進措施，惟據該部函復監察院略以：各縣市政府 2010 學年度第 1 學期國民中小學之代收代辦費收費情形，其中以臺東縣刪除 8 項最多，其次苗栗縣刪除 7 項，臺北市及新竹市分別刪除 6 項；其他各縣市政府將考量各自財政狀況，刪除部分代收代辦費收費事項。按國民中小學為全國性的義務教育，而各縣市國民中小學代收代辦費項目卻多寡不一，實有違教育平等原則，教育部允宜儘速檢討改進。

第六章 環境資源

壹、概念與法制

所謂「環境」，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素的總稱。至於「環境人權」，又稱「環境權」，是現代人權理論新興的概念，意指人民有權利要求最適合居住與成長的健康環境。由於環境是具有公共性的「公共財」，因此，環境權乃為國民所「共有」與「共享」，當個人的生命、財產受到環境污染損害時，有依法請求補償救濟之權利，或可稱之為環境訴訟之權利。此外，環境權還具有以下五個重要特性：其一、環境權超越國境限制，屬於全體人類的共同權利；其二、環境的享有者，不僅是現在生存的人民，同時也包括未來的人民；其三、環境權是一種必須靠公權力大量介入才能維護與保障的權利；其四、環境權的維護是事先預防重於事後補救；其五、環境權在享有時，同時必須相對地承擔保護環境的義務。⁷⁰

「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條將「所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源」定位為不得損害的「天賦權利」。第 12 條更規定：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，為充分實現此種權利，必須為「改良環境及工業衛生之所有方面」採取「必要之措施」。1970 年，國際社會科學評議會發表「東京宣言」，揭櫫「享受

⁷⁰ 參考：「環境權內涵與定義」，2011 年 6 月 15 日下載，〈臺灣地區環境人權指標資訊系統〉，http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRct.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

環境、維護自然資源之權利」為基本人權之一，此一宣言揭開保障環境權之序幕。1972 年，聯合國在斯德哥爾摩召開人類環境會議，發表「人類環境宣言」，進一步揭示如下重要理念：「人類有權在一種能夠過尊嚴和福利的生活的環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利，並且負有保護和改善這一代和將來的世世代代的環境的莊嚴責任。」

關於環境及生態方面，我國憲法增修條文第 10 條第 2 項有如下重要的原則性規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」2002 年頒布施行之「環境基本法」，以「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展」（第 1 條）為立法宗旨。內文包含國民、事業及各級政府應負之義務與責任、環境保護理念之建立、環境規劃與保護、防制與救濟，以及輔導、監督與獎懲等。其中以如下的規定最為重要：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」（第 3 條）

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，涉及環境資源者計 35 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 9 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、國土規劃與利用涉有違失

(一) 調查緣起

自 1996 年賀伯颱風、1999 年 921 地震之後，各界檢討國土規劃利用之浪聲四起，惟事隔 10 年，2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺，依然發生大規模土石流與洪水災害，相關主管機關對於國土淹水潛勢與地震斷層潛勢、國土利用規劃融入地質條件與結合全球氣候異常變遷等措施，有無怠忽職守？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

全球氣候異常變遷所帶來的災害，雖非人力所能完全防止，惟各主管機關及各級地方政府有法不執行或執行不力，亦是災害一再發生及加劇的原因之一；行政院允應督飭所屬確實落實執行相關法令及計畫，並積極處理相關聯繫合作任務，務求事權整合，政策落實，避免政出多門，各行其是，且流於形式。

又流域治理所涉層面極為廣泛，其治理業務或跨行政區域，或跨部會，均非單一機關所能統籌規劃辦理完成，若仍以行政區劃分之界線為管理權責劃分之基礎，而忽視自然地理界線，自無法達成國土保育之目標。為提昇流域治理效能，或可參採澳洲的墨累-達令河流域管理委員會⁷¹經驗，設立單一流域治理機關，或

⁷¹ 澳洲的墨累-達令河流域管理委員會，是由 6 個地方政府組成一個部長會議，較屬於聯邦制的方式，有社區諮詢委員的代表，共同討論，它的聯繫網絡是於部長會議中討論符合 6 個政府未來共同的目標及執行策略，而後由委員會及其下設的工作小

由區域級政府統籌辦理。



監察委員為國土規劃案於 2009 年 12 月 16~18 日赴現場履勘

另按「水利法」第 47 條之 1 規定：「中央主管機關為防止某一地區地下水之超抽所引起之海水入侵或地盤沈陷，得劃定地下水管制區，限制或禁止地下水之開發。……前項地下水管制區內已取得之水權，主管機關得予限制、變更或撤銷。」查臺灣西南沿海地區均已依上開規定劃定為地下水管制區，而超抽地下水是造成地層下陷的主要原因，經各級主管機關依其權責自 1995 年防治迄今，雖因種種原因，以致成果不佳，然未嘗不是未徹底

組進行會務的推動。

執行所致，各級主管機關難辭懈怠之咎。

再者，南投縣境內山坡地超限利用情形十分嚴重、廬山及清境地區未登記且違規營業之旅館及民宿甚多、清境地區有許多未經許可而由民宿或農舍增建之違章建築，南投縣政府及相關機關未依規定查處執行，均應積極改進；另廬山溫泉區之春陽遷建區 E 基地坡度陡峻，如予開發建築，顯與相關法令規定未合，且內旅館區規劃之建蔽率及低層旅館區之容積率均大於現行規定，亦應審慎檢討。

至於有關原住民族自治區、傳統領域土地及傳統海域之劃定，主管機關允宜將其納入行政區劃及國土計劃體系規劃辦理；並應積極推動「原住民族自治區法」草案及「原住民族土地及海域法」草案之規劃與審理，儘速完成立法程序。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正南投縣政府，並函請行政院督飭所屬確實檢討改進，及督同所屬積極辦理。⁷²

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、全球因應氣候變遷工作主要可分為溫室氣體減量及氣候變遷調適二大部分。國內目前在溫室氣體減量部分，已由行政院環境保護署研提「溫室氣體減量法」(草案)，及統合提出我國溫室氣體適當減緩行動；氣候變遷調適部分，內政部已研訂「國土計畫法」(草案)及「海岸法」(草案)，行政院經濟建設委員會亦已研擬「國土保安及

⁷² 詳見監察院調查報告(派查字號：0980800794)。

復育計畫」(草案)及委託辦理「我國全球氣候變遷長期評估與衝擊調適策略之整體綱要計畫」等。

- 2、內政部將持續推動國土規劃資料庫及平台應用系統擴充與建立國土規劃資料庫標準制度暨流通供應機制，以輔助國土、區域及城鄉規劃綜合空間分析與決策評估等作業需求，並透過資料標準、資料流通及應用推廣三方面，提升國土規劃相關單位資料共享效益。
- 3、行政院研究發展考核委員會已規劃將流域治理事權主要相關機關整合納入環境資源部，規劃建立流域治理、集水區治理、統籌指揮調度水資源，及災害防治之整合協調機制，並成立負責水利、水土保持、森林及保育等三級機關，以發揮全流域綜合治理之綜效。
- 4、行政院為落實執行地層下陷防治策略與計畫，已責成經濟部主導、協調、整合各級政府及相關機關成立「地層下陷防治推動委員會」。另為嚴密監控臺灣高鐵沿線之地層下陷情形，交通部已籌組「交通部高鐵沿線地層下陷防治專案小組」。且為加強「加速辦理地層下陷區排水環境改善示範計畫」之統籌規劃與聯繫協調，經建會已籌組該「改善示範計畫」協調會報。
- 5、南投縣政府除依法移送該縣仁愛鄉廖○○等 5 人至臺灣南投地方法院檢察署偵辦外，該府於遏止土地所有人或使用人違規開發之作為相當有限，監察院再函請行政院督飭南投縣政府檢討改善中。

- 6、「原住民族自治法」草案⁷³已針對原住民族自治區劃設之範圍，規範於原住民族地區內，並對原住民族土地(保留地及傳統領域)有管理及利用之權。原民會前曾擬具「原住民族土地及海域法」草案，經立法院內政委員會審議，請原民會撤回重新研議。案經原民會徵詢各界意見修正，並重新研議草案，近期將邀集相關部會召開協商會議，俟取得共識後報請行政院審議。

二、水庫淤積浚渫工程成效不佳

(一) 調查緣起

據審計部函報：稽察經濟部水利署辦理「水庫更新及改善計畫」之執行過程與浚渫成效，暨各水庫管理機關所轄蓄水庫安全管理維護等執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事。監察院認有深入瞭解之必要，爰推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

經濟部水利署於 2003 年至 2007 年辦理「水庫更新及改善計畫」，經費為新臺幣 33 億餘元；惟有關水庫淤積浚渫工程整體實際浚渫率僅為 52.68%，後增加未符原評估優先辦理之水庫，整體實際浚渫率亦僅提升至 69.24%，該署辦理淤積浚渫工程之成效確屬不佳，仍有改善之空間。

又經濟部水利署辦理「水庫更新及改善計畫」距今已結束 2

⁷³ 行政院於 2010 年 9 月 23 日審查「原住民族自治區法」草案時，將草案名稱修正為「原住民族自治法」草案。

年 10 個月，尚未依規定將總結評估報告陳報行政院核定，顯有怠失。另該署辦理「水庫更新及改善計畫」結束後，霧社水庫淤積浚渫方式仍處研究階段，該計畫執行期間任由水庫持續淤積，目前淤積量已達 63.4%，該署對其浚渫方式應有明確之方向後儘速辦理。



監察委員於 2010 年 7 月 22 日赴臺中石岡壩履勘

再者，經濟部為「水利法」主管機關，目前有 30 座水庫尚未完成蓄水範圍公告、27 座水庫未定期辦理檢查及安全評估工作，該部應督促各水庫管理機關依法儘速辦理蓄水範圍公告、檢查及安全評估等相關作業。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟

部轉飭所屬確實檢討改進。⁷⁴

(三) 經濟部水利署改善情形與成效

有關水庫淤積問題辦理重點，經濟部水利署已訂定 7 項清淤策略如下：1、上游水庫集水區減淤措施，先以翡翠、石門、德基、曾文等 4 座大型水庫為優先實施對象；2、持續辦理上游河道防淤及減淤工作，於上游集水區適當地點興建攔砂壩及整流工，並辦理開口合約利用乾季清淤；3、改善既有設施排淤功能，優先辦理採水力排砂方式更新改善之水庫（如曾文、牡丹、南化、石門、霧社及白河水庫）；4、汛期洪水來臨期間，以蓄清排渾方式操作，排除泥砂，如阿公店水庫於每年 6 月至 8 月採此方式排淤；5、洪水來臨時優先開啟高程較低之閘門排洪，以即時宣洩流入庫區之淤砂；6、於水庫前增設分洪兼排砂設施，先行排濁；7、每年辦理重要水庫淤積測量，作為水庫排淤及營運管理之依據。

三、山坡地住宅社區安全維護仍有待加強

(一) 調查緣起

內政部營建署於 1999 年、2000 年間補助各直轄市、縣市政府辦理山坡地住宅社區安全檢測，並由各相關地方政府分級列管追蹤改善在案，惟迄今山坡地住宅社區仍存有安全疑慮，影響相關住戶權益及公眾安全等情。監察院值日監察委員認有深入瞭解

⁷⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800278）。

之必要，爰核批輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

各直轄市、縣（市）政府於 1999 年、2000 年間辦理轄區山坡地住宅社區調查結果，列 A 級者有 27 處、B 級者 94 處、C 級者 284 處。所謂 A 級指「有危險之虞，需立即委託專業技師深入鑑定，限期完成改善」者；所謂 B 級指「應持續加強監測」者；所謂 C 級指由社區「注意維護，並自行檢視設施狀況」者。

內政部營建署辦理山坡地住宅社區安全檢查作業已逾 10 年，卻有許多個案至今仍列屬「有危險之虞」之 A 級住宅，顯見該署辦理山坡地住宅社區之安全維護，缺乏行政監督力度，對各縣市政府之消極不為，亦欠缺考核獎懲規定，允應積極檢討改進。

又現行山坡地社區開發建築管理，在開發許可之申請、計畫之審查、開發工程之施工管理、防災措施與開發完成後社區使用之管理維護各方面，仍存有諸多問題有待解決。內政部營建署允應持續加強山坡地住宅社區安全維護，及山坡地雜項執照審查及施工管理查驗，並督促各直轄市、縣（市）政府將列管山坡地住宅社區資訊依法公開處理，以避免再度發生如 1997 年 8 月汐止林肯大郡社區因溫妮颱風帶來豪雨，致所坐落順向坡滑動，釀成 169 戶全倒、313 戶半倒、28 人喪生之慘劇。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部營建署確實檢討並督促各縣市政府積極辦理。⁷⁵

⁷⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800545）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部營建署已針對本案邀集 5 直轄市政府、臺灣省 15 縣市政府、金門縣政府及福建省連江縣政府，召開檢討改進會議，並已發函檢附會議紀錄予前揭各地方政府，據以積極辦理。另為維護山坡地建築之公共安全，也已請各地方政府依「山坡地建築管理辦法」及「加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點」確實辦理。
- 2、有關各地方政府對轄管山坡地住宅依據「加強山坡地住宅安全維護執行要點」辦理檢查結果，除通知管理委員會或管理負責人外，將亦通知建築物所有權人。

四、金門國家公園管理維護涉有缺失

(一) 調查緣起

據董○○君陳訴：金門國家公園自 1995 年成立後，陸續擴大範圍限制在地居民使用；又該國家公園轄管區域內，如古崗湖等多處設施未善盡管理維護，竟設置垃圾掩埋場，實非妥適，其管理維護是否確實等情。監察院認有深入瞭解之必要，爰推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

金門國家公園自 1995 年成立後，於 2003 年公告實施國家公園計畫第 1 次通盤檢討時，曾有因應居民要求重行檢討後而「『縮減』計畫範圍」之事實，尚無陳訴指摘「不當陸續擴大範圍」情形。惟金門國家公園管理處應按「國家公園法」相關規定，配合

「實質自然環境改變」與「社會文化變遷」，研提落實國家公園計畫之「通盤檢討」方案。



監察委員為金門國家公園未善盡管理案於 2010 年 8 月 1 日赴現場履勘

又金門國家公園管理處針對本案民眾陳訴指摘金門國家公園區域內「古崗區」、「赤山垃圾掩埋場」影響鄉親生活品質，及該區「廢耕農地」欠缺綠美化，與「古崗樓」缺乏「歷史記憶展示及重現」等缺失事項，業已研提具體改善作法及預期管制時程，該處應落實辦理。

另金門國家公園管理處應正視金門國家公園區域內所擁有的「珍貴戰役史蹟」及「閩南僑鄉文化」與「傳統建築聚落」等資產，結合當地特有「自然景觀」，依據世界文化遺產之審核標

準，研擬本區之保存計畫，以兼具「歷史記憶」、「生態保育」與「地方發展」之共識，作為未來規劃之藍圖；又為加強跨機構部門之水平及垂直溝通整合，且與當地民眾及地方自治團體間均建立協調平台，落實設立國家公園提供國民育樂及研究之積極目的，使其得以永續保存與發展，該處應研提具體作法及預定管制時程。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請內政部轉飭所屬營建署金門國家公園管理處落實辦理。⁷⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為因應環境變遷及金門發展需求，金門國家公園管理處刻正辦理「第二次通盤檢討作業」，已陸續舉辦聚落說明會及公告徵求意見等程序，目前已就蒐集之機關、人民建議案進行討論、現勘及處理意見研析，並依金門在地特殊性進行「金門國家公園計畫保護利用管制原則」研修作業中。
- 2、金管處自 2002 年設置「金門國家公園管理處諮詢委員會」以來，每年皆邀請專家學者、鄉鎮長、金門縣政府局處首長、住民代表等，共同協議金門國家公園永續發展相關議題，成為地方相關單位及居民能即時反應經營管理建議之互動平台。
- 3、金管處已赴相關單位機構，如中國國民黨黨史館，尋找文獻資料，並已完成資料蒐集評估及製作圖片展示，且

⁷⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800386）。

列入 2011 年度預算辦理「古崗樓風華再現陳展計畫」，強化該址歷史記憶回顧及重現。

- 4、金門縣政府已草擬「金門地區首長聯繫會報實施計畫」，由福建省政府主席召集，成員包括金管處處長。為共謀金門地區永續發展，金管處將積極參與該會報推動事宜，相關資訊亦將公告於「金門國家公園全球資訊網」，供民眾查閱。

五、有毒重金屬滲入農田污染稻米

(一) 調查緣起

據報載：臺南縣後壁鄉八掌溪橋路段附近農地，因遭回收業者堆放大量爐碴，嗣因 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風夾帶暴雨淹沒漫流，造成有毒重金屬鉻、砷等滲入農田，污染稻米等情。相關主管機關對於農地重金屬檢測及爐碴回收再利用業者之查核管理，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

臺南縣政府疏於監督，致所屬坐令轄內後壁鄉系爭農地長期遭堆置爐碴而乏積極查處及追蹤管制作為，亦迄未依法成立聯合取締小組主動定期查處，終肇致其爐碴因莫拉克颱風夾帶暴雨淹沒漫流，致生有毒重金屬污染農地情事。又該府明知系爭農地位處八掌河流域易淹水區域及汛期屆臨，卻未能積極儘速依法處理該農地違規堆置之爐碴，實有不當。而臺南縣後壁鄉公所未依

「非都市土地使用管制規則」規定隨時檢查轄內農地，亦有怠失。

另臺南縣政府疏於健全府內暨所屬機關橫向聯繫通報機制，致該縣環保局針對超翔公司疑涉於系爭農地違法操作、堆置及回填之砂石、爐碴，未能即時通報縣府地政處及權責機關依法查處；該局針對本案農地之查處作為亦顯消極怠慢。至於臺南縣環保局針對本案農地堆置爐碴體積是否違反「空氣污染防治法」，從而處以罰鍰及停工之行政處分，率以業者所稱資料及目視、步行結果為依據，其相關稽查紀錄要式、重點內容亦有闕漏，顯失嚴謹、周延及明確。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺南縣政府、臺南縣後壁鄉公所。⁷⁷

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、系爭農地爐碴，經臺南縣政府地政處會同環保局及農業處現勘結果，業已清運完畢。該府爾後將依「處理農地污染事件標準作業原則」，加強落實與各權責主管機關之橫向聯繫通報機制。
- 2、臺南縣政府環保局已規劃加強稽查人員專業教育訓練，以熟悉陳情案件處理程序，及瞭解敏感性問題可能引發之潛在性危機；於執行稽查工作時，將確實依業管法令查核比對現場相關事證，詳實登載於稽查紀錄，並拍照存證；倘涉有數量條件之法令規範時，將以客觀科學儀器量測之。

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800015）。

六、廢置廠區土地重金屬污染嚴重

(一) 調查緣起

據報載：臺灣金屬礦業公司位於臺北縣瑞芳鎮金瓜石之廢置廠區土地，因金屬冶煉過程遭受重金屬污染，經行政院環境保護署於 2009 年 11 月、12 月間檢測出每公斤土壤銅含量超標 90 倍，尤其每公斤土壤砷最高濃度竟達管制標準 208 倍，嚴重影響附近居民健康、食用作物或養殖，致使臺北縣政府推動之金瓜石、九份觀光城計畫受挫等情。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

臺灣金屬礦業公司場址位於臺北縣瑞芳鎮金瓜石金光路 8 號，登記面積約 36 公頃，前於 1969 年間核准設立，嗣於 1999 年間登記註銷、歇業。環保署係於 2009 年 9 月間執行廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫時，針對臺金公司進行現場勘查及評估後，認為該場址部分區域即將開發為觀光區，屬調查急迫性較高之工廠，乃於同年 11 月間針對該公司原濂洞煉銅廠區（面積約 12.6 公頃）進行土壤及地下水調查，總計完成 25 點土壤採樣及 3 口標準監測井設置作業。分析結果顯示，土壤中之砷、銅、汞、鎘、鉛、鋅及地下水中之砷等重金屬污染物含量，均已超過土壤及地下水污染管制標準，其中廠區內土壤中砷及銅濃度明顯偏高；同年 12 月間再進行該廠區外 3 條廢煙道（原用以排放煉銅時所產生之含砷廢氣）污染調查採樣作業，分析結果亦顯示 13 組土壤樣品中，有 11 組樣品之檢測項目超過土壤污染管制標準。



監察委員為臺金公司土壤污染案於 2010 年 5 月 31 日赴現地履勘

臺灣金屬礦業公司廢置廠區雖經臺北縣政府依法公告為土壤、地下水污染控制場址及污染管制區，惟污染行為人認定及後續污染控制、整治及健康風險評估等工作之責任歸屬等迄未釐清，實有不當。又本案污染控制場址及管制區分布面積約近 30 公頃，兼以具礦業遺跡及山城聚落等豐富觀光資源，遊客眾多，其污染是否妥善控制及阻絕，關涉當地居民及遊客之健康及安全，職責實屬重大，臺北縣政府允應本於主管機關權責，依法賡續嚴格監督臺電公司等污染土地關係人，確實進行臺金公司廢置廠區之應變必要措施及健康風險評估；而環保署作為中央主管機關，亦應賡續督導本案相關機關確實執行前揭工作，俾恪盡職責，以維護當地居民、遊客之健康及生活環境品質。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟部督促所屬並協同財政部辦理，並函請行政院環境保護署及臺北縣政府辦理。⁷⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、新北市政府環境保護局（原臺北縣政府環境保護局）已依法認定臺糖公司為污染行為人，將持續調查相關事證。該局並已函請經濟部國營事業委員會提供臺電公司於代管臺灣金屬礦業公司期間之相關作為，以釐清相關責任。臺糖公司則表示該公司並非污染行為人，新北市政府環境保護局依臺糖公司來函之事證及法律層面進行研析中。
- 2、臺電公司及財政部國有財產局業已進行本案污染場址及鄰近地區之相關應變必要措施，臺電公司並已提送本案污染場址之健康風險評估報告予新北市政府環境保護局，刻正審查中。

七、非法傾倒電弧爐煉鋼爐碴致戴奧辛污染環境

(一) 調查緣起

2009 年 11 月間，高雄縣大寮鄉大坪頂地區驚爆戴奧辛毒鴨事件，該區域疑遭非法傾倒爐碴等廢棄物，致鴨隻遭重金屬與致命毒素戴奧辛污染，危害國人健康；惟高雄縣政府迄仍束手無

⁷⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800293）。

策，行政院環境保護署、農業委員會及經濟部工業局亦似無積極協調措施；現行法令錯亂疏漏、行政作為嚴重怠惰，相關單位責任歸屬等情。監察委員認有深入瞭解之必要，爰自動調查。



監察委員為高雄縣大寮鄉大坪頂地區發生戴奧辛毒鴨事件於 2009 年 12 月 4 日赴現地履勘

(二) 調查發現與結果

電弧爐煉鋼爐渣(石)再利用依經濟部公告之管理辦法及相關管理方式，於法固難謂有違，惟相關法令未臻周延，仍未檢討修正；復國內鋼鐵業集塵灰處理量能迄仍不足，致業者違法投機

行為，屢有混雜處理非法棄置事件，嚴重污染環境，引發民眾責難，行政院環境保護署、經濟部工業局未積極依法輔導適當設施設置，又管制不力，應檢討改進。

又環保署、工業局就爐碴(石)再生產品流向管理各持己見，迄無共識；復對再生資源不當使用，致污染環境，權責歸屬，相互推諉；另對該等廢棄物再利用於非農業用地工程填地材料之用地審核，亦有疏漏，且乏有全程列管、勾稽、追蹤及查核等整體管理。此外，環保署、工業局就爐碴(石)類再利用用途產品規格稽核機制闕如，致再利用運作管理規定形同具文，復該等再利用用途產品認證時機、檢核程序等亦均有不明。

另環保署審核爐碴(石)類事業廢棄物屬性判定，尚乏產源稽核機制，顯失管理嚴謹度；復對該等再生產品環境相容性評估技術及資源化過程管制標準未妥予檢討釐定，致其再利用於土壤接觸究否造成污染紛議迭起；又怠忽電弧爐煉鋼爐碴(石)清理申報查核，且疏於再利用機構的登記檢核之監督管考等，均應確實檢討改進。

再者，因環保署督導不周，致高雄縣大坪頂地區非法棄置長期堆埋廢棄物未能即時處置；復高雄縣、市政府亦長期怠忽轄內易致非法棄置地區之列管巡查，肇致轄內非法堆置爐碴(石)及濫埋廢棄物事件迭起，嚴重污染環境，均有不當。至於高雄縣政府未能積極落實畜牧場登記管理與稽查管制，容任業者違法飼養，顯有怠失；農委會未本於上級機關善盡監督考核之責，亦難辭咎。

綜上，行政院針對近來迭起之爐碴(石)廢棄物不當再利用或非法棄置污染環境，屢致社會訾議事件，允宜通盤檢討再利用制度闕漏不足之處，儘速籌謀方策，強化跨部會協調合作機制，並

加強再利用稽查作業，及落實再利用產品追蹤管控，以健全廢棄物再利用監管體系，防杜類此污染情事重覆發生，致影響政府行政公信。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院環境保護署、經濟部工業局、高雄縣政府、高雄市政府；部分調查意見，另函請行政院農業委員會及高雄縣政府確實檢討改進，函請行政院審酌並督促所屬檢討改進。⁷⁹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院已公告新修正之電弧爐煉鋼爐碴(石)再利用管理方式，其修正重點包括：修正電弧爐煉鋼爐碴(石)之事業廢棄物來源、刪除非農業用地之工程填地材料用途、限縮爐碴(石)再利用用途、增訂再利用機構廠域設置之規定、電弧爐煉鋼爐碴(石)再利用產品使用地點之規定等；並明定還原碴(石)應依國家標準「道路用鋼爐碴」之安定性定義進行處理，及增訂電弧爐煉鋼爐碴(石)再利用產品應檢測期環境相容性之相關規定等。
- 2、針對爐碴(石)再生產品流向管理、不當使用污染之責任歸屬部分，經濟部將建置網站進行相關申報及管理；該部將依相關系統之申報資料進行再生產品流向之管理，強化跨部會協調合作機制，落實再利用稽查及產品追蹤管控。

⁷⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801070）。

八、非法傾倒爐碴及廢棄物於集水區致污染水源

(一) 調查緣起

據報載：相關主管機關疑似放任桃園縣大溪鎮幸太砂石場非法傾倒爐碴、廢棄物於集水區，致戴奧辛等污染物藉傳送途徑流入鳶山堰，損及北部地區 200 萬民眾飲用水權益等情。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

按幸太砂石場位於臺灣自來水公司板新給水廠自來水水源水質水量保護區範圍內，雖非屬板新鳶山堰取水口一定距離範圍內及石門水庫飲用水水源水質保護區，惟相關機關配合桃園地檢署偵辦開挖遭濫埋廢棄物、爐碴之部分土地位於該取水口一定距離範圍內。而桃園縣政府竟怠於督促所屬巡查及管理，致轄內大漢溪河川區域等多重環境敏感區長期遭幸太砂石場盜採砂石、濫埋爐碴及廢棄物；且其所屬機關亦乏單一聯繫作業窗口暨標準作業程序等，均有不當。

又經濟部水利署監督不周，致所屬自來水公司第十二區管理處疏於巡查及管理，肇生轄內自來水水質水量保護區及鳶山堰集水區長期遭幸太砂石場濫採砂石、掩埋爐碴、廢棄物；且該署疏於監督，致桃園縣政府怠於巡防大漢溪河川區域；至於水利署及桃園縣政府疏於管理，任由轄管合計 5 公頃餘之國有土地長期遭幸太砂石場竊占作為非法使用等，亦均有未當。

另桃園縣政府前建設局、環保局及前省建設廳審核不力，致坐落於自來水水源水質水量保護區之幸太砂石場未依法辦理環

評，即率核准其新增瀝青混凝土製程；又工業局、環保署及縣府疏於輔導、勾稽查核及檢查，致未察覺幸太砂石場長期違規再利用爐碴情事等，亦均有欠當。



監察委員為桃園大溪爐碴案於 2010 年 2 月 9 日赴現地履勘

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正桃園縣政府、經濟部，並函請行政院轉飭經濟部工業局、行政院環境保護署、桃園縣政府確實檢討改進。⁸⁰

⁸⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980801087）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、系爭砂石場及其盜採砂石、濫埋廢棄物地點等周遭區域，同時位屬經濟部水利署及桃園縣政府分別轄管之自來水水源水質水量保護區、鳶山堰水庫集水區、飲用水取水口一定距離、大漢溪河川區域及淡水河系水污染管制區等多重環境敏感區，兩機關之管制及查處強度自應高於一般地區。兩機關已檢討加強前揭多重環境敏感區之橫向聯繫、追蹤管制機制，並建立單一窗口及緊急通報應變體系。
- 2、經濟部另已採取如下改進措施：(1) 責成臺灣自來水公司、水利署北區水資源局，及第十河川局應檢討加強巡查強度；另請桃園縣政府水利、環保及相關局處併同強化污染稽查作業。(2) 函請桃園縣相關鄉、鎮、市公所轉請鄰里辦公室協助，藉由里民大會或廣播、公告等方式，向民眾宣導，若遇有違法情事，立即通報相關單位處理。(3) 責請該部前揭所屬機關將本案涉及破壞多重環境敏感區行為視為重大災害，並依該部災害緊急通報作業規定辦理通報。(4) 該部水利署業已籌設水質水量保護區違反管制事項協調會報。
- 3、為避免各機關對於事業廢棄物再利用疏於輔導、勾稽查核及檢查，各機關之間將加強橫向聯繫，包括：環保署將定期(每季)與地方環保機關進行業務檢討聯繫會報；工業局將透過每月至少 1 次之工業廢棄物運作許可管理指導會與環保署代表進行檢討溝通；桃園縣政府環保局

於再利用機構進行檢核時，將針對有疑慮之再利用機構發函請工業局協助確認；另工業局亦將加強公告再利用之督導查核，如發現有環保相關缺失事項，亦會副知各直轄市、縣(市)環保主管機關。此外，針對有疑慮之事業廢棄物再利用事項，工業局將不定期與環保署進行會商，以降低工業廢棄物再利用致環境污染之風險。

- 4、臺灣自來水公司依據該公司水質檢驗規範，按季進行系爭場址所在板新給水廠原水水質之檢測作業，均已符合飲用水水源水質標準。另截至 2010 年 12 月止，系爭場址地下水、大漢溪地表水亦無異常。

九、垃圾衛生掩埋場之興建與管理涉有違失

(一) 調查緣起

臺南縣北門鄉公所辦理該鄉垃圾衛生掩埋場興建計畫(2001 年 1 月開工)，疑似未審慎評量各項因素，致 2002 年 10 月完工後地下水位過高，有污染周遭水質之虞，引發民眾抗爭，進而閒置多年，相關主管機關是否涉有違失？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

臺南市(前臺南縣)政府暨北門區(前北門鄉)公所未依規定進行地質鑽探及地下水位調查工作即決定場址，使地下水位過高問題自始存在；另行政院環境保護署未善盡中央主管機關權責，行事鄉愿，遽予補助其土地徵收費用及工程建設經費，連同

地方政府共同出資達新臺幣 1 億 242 萬餘元，完工後仍因地下水位問題無法使用，致閒置長達 4 年餘。又該署於場址擇定後，為求便於審查，將原規劃設計工程經費由 1 億餘元壓至低於 4,000 萬元，使原欲以工程技術克服地下水位過高問題無法實現，致該工程完工後無法依原規劃目的使用。



監察委員為臺南縣北門鄉公所垃圾掩埋場案於 2010 年 2 月 8 日赴現地履勘

另臺南市（前臺南縣）政府暨北門區（前北門鄉）公所於本案場址投入總經費換算每噸垃圾處理單價，竟高於焚化廠處理費用，顯不符經濟及成本效益。又臺南市（前臺南縣）政府對於專家學者勘查意見置若罔聞，盲目同意北門區（前北門鄉）公所請

求復工，後續亦無相關工程技術改進方案。再者，臺南縣北門鄉公所於完工後疏於維護管理，致該掩埋場部分設備於閒置 4 年期間遭竊或損壞，後續花費 156 萬餘元修復設施始能營運，惟營運情形仍不如預期。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院環境保護署、臺南縣政府暨北門鄉公所。⁸¹

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、據行政院轉據該院環境保護署會商相關機關檢討改進情形如下：依「垃圾處理方案之檢討與展望」及該院環境保護署訂頒「公有廢棄物掩埋場管理規範」，自 2007 年起，除偏遠地區外，(生)垃圾不進掩埋場處理之規定，該署已無補助興建垃圾衛生掩埋場工程計畫。倘若需要再興建垃圾衛生掩埋場工程，務必於事前做好地質鑽探及地下水位調查工作，並依其結果審慎評估最佳方案。
- 2、臺南市北門區（前臺南縣北門鄉）公所已召開考績會議，依據相關規定，給予本案失職人員記過二次之懲處，以資儆戒。

參、評析與建議

環境權係 20 世紀中葉以後發展出的第三代人權，有別於以「個人人權」為主的第一、二代人權，突破傳統人權概念，從「個人人權」發展到「集體人權」。環境權的理念係源自於環境是「公

⁸¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800019）。

共財」的自然權思想，具有「共享」與「無法排他」的特性。⁸²「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條將「所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源」定位為不得損害的「天賦權利」。1970 年，國際社會科學評議會發表「東京宣言」，首度揭櫫「享受環境、維護自然資源之權利」為基本人權之一。1972 年，聯合國人類環境會議發表「人類環境宣言」，進一步揭示「人類有權在一種能夠過尊嚴和福利的生活的環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利，並且負有保護和改善這一代和將來的世世代代的環境的莊嚴責任」之重要理念。我國憲法增修條文第 10 條第 2 項也規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」茲根據環境權的概念、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「國土規劃與利用涉有違失」之問題（第 1 案）。近年來全球各地天災頻傳，除氣候變遷之自然因素外，土地使用失當之人禍，亦為重要肇因。國內近 10 餘年來，重大災禍亦持續不斷，其中尤以 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺，引發大規模土石流與洪水災害，造成人民生命財產巨大損失，最為嚴重。由此充分暴露我國土脆弱的體質與大自然反撲的警訊，致社會各界檢討國土規劃與利用之聲浪又起。本案經監察院調查後，相關政府機關均已研擬並積極推動若干改進措施，其中尤以環保署研提「溫室氣體減量法」（草案）及統合提出我國溫室氣體適當減緩

⁸² 參考：「環境權內涵與定義」，2011 年 6 月 20 日下載，〈臺灣地區環境人權指標資訊系統〉，http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRcT.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

行動、內政部研訂「國土計畫法」(草案)及「海岸法」(草案)、經建會研擬「國土保安及復育計畫」(草案)及委託辦理「我國全球氣候變遷長期評估與衝擊調適策略之整體綱要計畫」等，最為重要。監察院將持續關切上開法案儘速完成立法程序，並持續追蹤前揭計畫與行動之落實執行及其成效。

其次，關於「水庫淤積浚渫工程成效不佳」之問題（第 2 案）。鑒於國內可新建水庫條件極為困難，及現階段水庫供應各標的用水量逐年增長，為穩定供水需求及降低缺水風險，藉由設施整體更新改善，以確保安全及功能正常，行政院於 2003 年 2 月核定經濟部提報之「水庫更新及改善計畫」，執行期間自 2003 年至 2007 年度，經費為新臺幣 33 億餘元，計畫目標為加強水庫大壩、溢洪道及相關設施更新改善，維護正常營運及確保下游民眾生命財產之安全，浚渫水庫淤砂，改善水庫水質，恢復水庫容量，提升防洪蓄水功能及延長水庫壽命，由經濟部水利署督導各水庫管理機關執行，其中「水庫淤積浚渫工程」部分，水利署選定石門、霧社、烏山頭、白河、明德及大埔等 6 座水庫執行淤積浚渫工程，預定浚渫 574 萬立方公尺淤砂。惟水利署辦理本計畫之執行過程與浚渫成效，暨各水庫管理機關所轄蓄水庫安全管理維護等執行情形，顯有未盡職責及效能過低情事，各主管機關允應確實檢討改進，並積極落實執行。

再者，關於「山坡地住宅社區安全維護仍有待加強」之問題（第 3 案）。按「山坡地開發建築管理辦法」⁸³於 1983 年公布實

⁸³ 「山坡地開發建築管理辦法」於 1983 年公布實施後，經多次修正，至 2003 年將名稱修正為「山坡地建築管理辦法」，並修正全文。

施，乃是政府對山坡地的開發與建築進行全面管制的重要措施，其目的在於促進山坡地資源合理利用，維護公共安全，保障開發地區之環境品質，以期有效導引山坡地社區開發之發展目標與區域計畫之整體發展目標結合。惟現行有關山坡地社區之開發與建築管理，於開發許可之申請、計畫之審查、開發工程之施工管理、防災措施與開發完成後社區使用之管理維護等方面，仍存有諸多問題有待解決。經監察院調查後，內政部營建署已針對本案邀集各地方政府，召開檢討改進會議，推動改進措施，另函請各地方政府依「山坡地建築管理辦法」及「加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點」確實辦理。監察院將持續追蹤其落實執行情形，以維護山坡地開發與建築之環境品質及公共安全。

再次，關於「金門國家公園管理維護涉有缺失」之問題（第4案）。按金門地區自1949年10月古寧頭戰役後，因兩岸敵對態勢戰備需要，長期實施軍事管制，迄至1992年11月方解除戰地政務。為妥善保護金門地區特殊「史蹟文物」及「自然環境」，行政院於1995年5月核定成立「金門國家公園」。由於金門國家公園的特殊性，其主管機關內政部及所屬金門國家公園管理處允應正視該國家公園區域內所擁有的「珍貴戰役史蹟」及「閩南僑鄉文化」與「傳統建築聚落」等資產，結合當地特有「自然景觀」，依據世界文化遺產的審核標準，本兼具「歷史記憶」、「生態保育」與「永續發展」之原則，研擬管理、維護、利用與發展計畫，並落實推動執行。監察院將持續關切此一甚具特色的國家公園之維護與發展情形。

最後，本章第5案至第9案均與環境污染問題有關，包括臺南縣後壁鄉農地因遭爐碴回收業者堆放爐碴，造成有毒重金屬

鎘、砷滲入農田，污染稻米（第 5 案）；臺灣金屬礦業公司位於臺北縣瑞芳鎮金瓜石之廢置廠區土地，因金屬冶煉過程遭受重金屬污染（第 6 案）；高雄縣大寮鄉大坪頂地區遭非法傾倒爐碴等廢棄物，致戴奧辛污染環境及鴨隻（第 7 案）；桃園縣大溪鎮幸太砂石場非法傾倒爐碴、廢棄物於集水區，致戴奧辛等污染水源（第 8 案）；臺南縣北門鄉公所辦理該鄉垃圾衛生掩埋場興建計畫，未審慎評量各項因素，致完工後地下水位過高，有污染周遭水質之虞，引發民眾抗爭，而閒置多年（第 9 案）。前揭各案件經監察院調查後，中央主管機關及各地方政府均已有改進措施，且多數問題已有改善，或已解決。惟有關環境污染之防制、環境保護之推廣，宜從觀念、制度、政策與措施等方面，「標本並治」，才能發揮最大效果，其中以「觀念」起最根本的作用，最值吾人重視。

發展中國家在其發展過程中，經常出現經濟發展與環境保護孰輕孰重的爭議，尤其當經濟發展到一定程度時，此種爭議就更為激烈。馬英九總統於今（2011）年 5 月 19 日發表題為「主權、人權、環境權」的就職三周年演說。馬總統在演說中指出：過去我們為改善生活水準，大力推動經濟發展，但那時對經濟成長是否影響環境，並沒有像現在這麼重視，結果發現有些經濟成長是建立在對資源的耗竭與對環境的破壞上。由於耗盡的資源很難再生，破壞的環境也很難恢復，因此馬總統說：最近三年來，「我們逐漸揚棄發展必須以環境為代價的舊觀念，面對不當開發時，我們選擇尊重環境，因為『憲法』要求我們環境保護與經濟發展應兼籌並顧，而『環境基本法』也告訴我們，如果開發對環境會造成嚴重影響，有危害之虞，應以環境保護為優先」。馬總統接

著舉彰化的國光石化投資案為例指出：有些人會質疑，我們是否從此不要經濟發展，只重視環境保護？馬總統鄭重地說：「我可以明確的告訴大家，不是的。我們相信，臺灣可以採取追求經濟成長的新模式，讓環境與經濟可以兼籌並顧，未來環境保護將不是負擔和限制，反而是促進經濟轉型的機會，我們要轉變思維。」⁸⁴

此後面對經濟發展與環境保護的爭議時，我們應揚棄「發展必須以環境為代價」的舊觀念，轉變思維，建立如下的新觀念：環境保護與經濟發展應兼籌並顧；面對不當開發時，我們應選擇尊重環境；如果開發對環境有危害之虞，我們應以環境保護為優先；我們可以採取追求經濟成長的新模式，讓環境保護成為促進經濟轉型的機會。中央及地方各級政府機關在因應及處理與環保相關之問題時，應從上述的新觀念出發，並跨越世代的思考，不僅要維護當代人的環境權，也要為下一世代，甚至世世代子孫保留得以永續發展的環境，以符合「環境正義」及「世代正義」的要求。

⁸⁴ 「就職三周年記者會」(2011年5月19日)，2011年6月23日下載，〈**中華民國總統府**〉，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=24404&rmid=514>。

第七章 社會保障

壹、概念與法制

所謂「社會保障」，意指國家通過立法，積極動員社會各方面資源，保障無收入、低收入，以及遭受各種意外災害的人民能夠維持生存；保障勞動者在年老、失業、患病、工傷、生育時的基本生活不受影響；同時根據社會經濟發展狀況，逐步增進公共福利水平，提高國民生活質量。⁸⁵一般而言，社會保障的主要內容包括社會保險、社會救濟、社會福利、社會互助等。

「世界人權宣言」第 22 條對社會保障有如下原則性的揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」另第 25 條第 1 項具體揭示：「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。」同條第 2 項更揭示：「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。」為進一步落實「世界人權宣言」的精神，「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條重申「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」第 10 條具體列舉對家庭、母性、兒童及少年之保障及協助措施；第 11 條除強調每個人及其家屬有獲得「適當生活程度」之權利外，並進一步就人人有「免於飢餓」的基本權利規定相關措施。

⁸⁵ 參考「社會保障」(2010年5月11日)，2011年6月24日下載，〈MBA 智庫百科〉，<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。

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、婦女兒童」、第 155 條「社會保險與社會扶助」、第 156 條「母性及兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。另憲法增修條文第 10 條第 5 項「全民健康保險」、第 7 項「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「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「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，則充實並具體化憲法第 13 章第 4 節之內容。

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，涉及社會保障者計 29 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 10 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、原住民失業問題日益嚴重

(一) 調查緣起

據報載：原住民失業率突破 5 年來新高，失業問題日益嚴重，且政府相關政策、預算執行等罔顧原住民權益，均涉有違失等情。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

2009 年 9 月原住民失業率 8.69%，較全國一般民眾同期失業率 6.04%，高出許多；又原住民教育程度較一般民眾低，從事工作亦多以低技術性或體力性工作為主，難以因應產經情勢變遷，提升其就業能力，致原住民失業問題嚴重，行政院原住民族委員會亟應檢討改進。

又原民會對短期、中期、長期促進原住民就業對策、具體方案或措施，事前未審慎考量相關對策之一貫性及延續性，致屬補助性質者占全部促進原住民就業對策及方案 47%，未能有效發揮促進原住民就業及創造永續就業機會；復該會未妥善運用原住民族就業基金，致影響計畫執行成效。

另自「原住民族工作權保障法」2001 年公布後，原民會遲至 2005 年始規劃辦理原住民人力資料庫建置計畫，作業延宕，且耗費鉅資建置之資料庫系統，於計畫中斷後即長期間置；復上開資料庫建置系統未臻周全，影響調查資料之正確及完整性。

再者，原民會未設立原住民公立就業服務機構，復未建立原住民人力資料庫及失業通報系統，雖於 2007 年僱用就業服務員辦理建立資料及失業通報工作，惟未能有效掌握原住民失業人口，有違「原住民族工作權保障法」之意旨。

再次，勞委會主辦原住民一般就業技能訓練，原民會負責原住民特殊技藝訓練，根據調查原住民 2008 年參加職業訓練之比率僅 12.4%，未參加職業訓練之比率高達 87.6%；又參加職業訓練後從事相關工作之原住民僅 55.76%，顯見該會辦理職業訓練成效不彰，應予檢討改進。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院原住民族委員會，並函請行政院勞工委員會確實檢討改進。⁸⁶

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、原民會已建立推動原住民就業促進機制，邀集各相關部會參與審議及協調有關原住民就業服務、失業救助、職業訓練及其他有關原住民就業促進之規劃、研究、諮詢、協調及推動等事宜。
- 2、原民會已訂定多項短、中、長期促進原住民就業措施，如結合相關部會辦理「促進原住民就業方案」（2009 年-2012 年），執行 4 大重點工作、16 個工作項目。如：發展原住民族地區經濟產業，創造長期就業機會；強化原住民就業資訊，提升就業媒合成功率；營造原住民合作社優質發展環境，強化各部會輔導原住民合作功能及資源，創造原住民就業機會等。
- 3、行政院研究發展考核委員會已就「建置原住民人力資料庫暨職場安全網計畫」，會商相關機關，完成專案調查報告；原民會將就上開專案調查報告之建議事項，即刻辦理 2011 年度「更新原住民人力資料庫」建置工作，並將與行政院勞工委員會職業訓練局「網際網路就業服務系統」建構結合，提升作業效能，以利掌握原住民就業趨勢變遷。
- 4、原民會已結合相關機關、民間團體、教會、山地部落宣

⁸⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800373）。

導網路，建立就業資訊整合系統，暢通參訓管道。又結合企業用人與事業機關，辦理訓用合一之職訓專班。另為提升職業訓練相關津貼與補助之利用率，由原民會及勞委會之訓練單位於辦理職業訓練招生簡章，或於甄選及施訓之過程加強說明，以提高原住民對政府各項職業訓練補助措施之瞭解。復為加強政府職業訓練及相關津貼補助措施之宣導，勞委會已印製「原住民職業訓練簡介」，寄送各相關單位協助宣導，並透過職訓 e 網、職訓中心網站，提供職訓相關津貼補助資訊。

二、我國籍漁船海上喋血事件頻傳

(一) 調查緣起

據報載：本國籍漁船聖易財 166 號與振福祥 16 號之 2 位船長，分別於 2010 年 3 月、4 月遭印尼漁工殺害並棄屍。歷年來，屢傳多起印尼漁工殺害臺籍船長事件，相關主管機關有無重視該問題，以保障國人安全？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

近 10 年來，我國籍漁船因境外漁工所引起的海上喋血事件共 21 起，其中由印尼籍漁工所犯者即有 15 件，比重超過 7 成；2006 年以後趨勢更是明顯。足見近年所發生之海上喋血案，確有集中於印尼籍漁工之現象。

又上開 21 起海上喋血案件中，發生在 100 噸以上漁船者僅

2 件（均在 2003 年發生，且均是大陸籍漁工所犯），另 19 件則發生在 20 噸以上未滿 100 噸級之小型延繩釣漁船（簡稱小釣船），且均係採境外僱用方式之漁工所犯。

小釣船之所以經常發生喋血案件，往往係因對船員管教不當；蓋小釣船之管理，船長往往就是船東，且多有「出錢就是老大」的心態，對船員動輒打罵，造成船員不滿甚至反抗。因此，若要解決海上喋血頻傳問題，根本辦法應為強化幹部船員之領導與溝通技巧。

惟行政院農業委員會漁業署強化漁船幹部船員之領導與溝通技巧的相關訓練，欠缺實務經驗交流課程；又未區分漁船規模，一律要求僱用兩國籍以上漁工之多元僱用作法，對漁工需求數本即不多之小釣船而言，反成為其經營上之困擾。

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檢討改進，並函請行政院參辦。⁸⁷

(三) 農業委員會改善情形與成效

- 1、行政院農業委員會於日後辦理幹部船員訓練課程時，將聘請具有實務管理外籍船員經驗之我國船長或業者，擔任講師講授領導統御課程。
- 2、關於「多元僱用作法，對小釣船而言，反成為其經營上之困擾」部分，農委會漁業署將暫緩實施。

⁸⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800435）。

三、領取微薄退伍給付致無法投保國民年金保險

(一) 調查緣起

據陳訴人陳述：渠任職前國軍 817 醫院護理員 12 年，因約滿解聘離職。渠於 2008 年 10 月投保國民年金保險，2009 年 3 月勞工保險局函復渠因曾領取軍人保險退伍給付 147,700 元，致未具國民年金加保資格；惟渠稱，渠並未領取軍人保險退伍給付，係遭他人冒領，致損及渠投保國民年金保險之權益等情。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

國防部、臺銀壽險公司、合作金庫對本案陳訴人軍人保險退伍給付之申請及發放程序，尚難認定有違失之處。又本案亦尚無積極證據遽認定合作金庫於 1990 年 7 月 9 日以現金付訖陳訴人之軍人保險退伍給付 147,700 元係遭他人冒領之情事。

惟「國民年金法」施行 2 年迄今，對於領受一次性微薄老年給付之軍公教人員老年保障不足者，迄未能比照「曾領取勞工保險老年給付者亦得參加國民年金保險」，顯失衡平，對渠等人員之老年生活基本保障實顯欠周，亦與「國民年金法」之立法意旨未符。故為兼顧國民年金保險納保對象之衡平性、社會公平正義，及彌補老年經濟保障不足之實際需要，行政院允宜邀集所屬相關機關通盤檢討，儘速研擬補救方案及修法之可行性。

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進並邀集相關機關通盤檢討，儘速研擬補

救方案及修法之可行性。⁸⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院於 2010 年 9 月函送立法院審議之「國民年金法」部分條文修正草案，已考量部分民眾因領取些微「公教人員保險養老給付」、「軍人保險退伍給付」致無法納保獲得保障，然領取勞保老年給付之年資未達 15 年之勞工，於「國民年金法」施行後 15 年內仍可加保，似有差別待遇之爭議。
- 2、爰本次修正方向即針對「國民年金法」施行前領取「公教人員保險養老給付」、「軍人保險退伍給付」之年資合計未達 15 年者；「國民年金法」施行後 15 年內，領取「相關社會保險老年給付」之年資未達 15 年者，予以放寬納保，並得追溯至 2008 年 10 月 1 日國民年金保險開辦日。

四、勞工保險基金管理運用涉有未當

(一) 調查緣起

審計部近年來將政府四大基金⁸⁹之運用管理，列為年度查核重點，並研提多項審核意見函請相關機關檢討改善，嗣 2008 年度因受國際金融風暴波及，重創四大基金投資運用績效，引發各

⁸⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800689）。

⁸⁹ 所謂政府四大基金包括：公務人員退休撫卹基金、勞工退休基金、勞工保險基金，及郵儲基金。

界對於四大基金投資收益及安全之疑慮，審計部乃於 2009 年擴大辦理稽察各該基金管理單位執行基金投資運用管理相關業務情形，其中勞保局管理之勞工保險基金之運用，審計部認為有未盡職責及效能過低情事，爰報請監察院核辦，嗣經監察院值日監察委員核批調查。

(二) 調查發現與結果

勞工保險基金近 10 年度（1999 年－2008 年）投資運用之收益績效尚可，惟國內外委託經營之績效均不如自行操作之成效，兼之道德風險亦高，已與委託宗旨相悖，允宜審慎重新檢討評估。另勞保基金國內自行操作股票及受益憑證之停損機制未能嚴格遵行，停利機制亦未建立，誠非妥適；而國內委託經營績效非以大盤或同業績效來衡量，卻係以固定目標報酬率評估，偏離市場狀況，亦有未當。

又國內委託經營之管理費率採累進制，但未能考量受託機構之委託經營收益是否真實反映市場績效，實有欠當。另對於委託經營績效不佳之受託機構，雖訂有收回委託機制，然該機制係以單一契約為對象，並無收回後一定期間內不得再參予委託投標之懲罰功能，顯未周延完善。且該基金國內委託經營相關利益迴避風險之稽核，存有風險管理盲點；國外委託經營則迄無進行實質查核功能，均應檢討強化。

至於地方政府積欠勞保基金鉅額勞保費補助款，為免影響基金流動性，並杜社會悠悠眾口，勞保局允應積極追討；而勞保被保險人紓困貸款之逾欠比率偏高，亦應妥為注意勞保多數勞工權益之確保。另勞工保險監理委員會應強化具財務及經濟專長之委

員成員，俾有助於落實監理會法定之各項監督機制。

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請勞工保險局確實檢討改進，並函請行政院勞工委員會切實督導辦理。⁹⁰

(三) 勞工保險局改善情形與成效

- 1、經勞保局就目標取向、投資策略、操作期間、資產配置、分散風險等面向檢討，委託經營仍有其必要性，惟將加強各項查核工作，降低委託經營風險之發生，且將注意良好投資績效之追求，如委託經營之整體經營績效仍然不彰，將適度調減其委託規模。
- 2、國內自行操作投資股票及受益憑證，勞保局已訂定價格風險控管機制，針對各類別持股分別訂定強制及非強制之停損；對於獲利個股，亦已訂定更細部之個股評等機制，按月依評等進行停利之操作。另勞保局已修訂「勞工保險基金國內投資委託經營要點」，將同類型之同業績效表現作為衡量國內委託經營績效指標之一。
- 3、現階段委託經營之管理費，係以絕對報酬之精神，採累進費率設計。在絕對報酬制度下，委託經營業者只有在獲得正報酬，也就是委託經營收益高於市場報酬率時，方能獲取績效費率，尚非未考量受託機構之委託經營收益即給予管理報酬。
- 4、勞保局業將「二年內因可歸責於受託機構因素於契約期間內被勞保基金、勞退基金收回全部或部分委託投資帳

⁹⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800684）。

- 戶」之負面因子，列為評選勞保基金委託經營計畫減分項目，並已於 2010 年度重新辦理公開徵求受託機構時實施。
- 5、勞保局未來將積極蒐集共同基金持股，查核各受託機構有無違反委託契約相關利益迴避之規定，並將加強與金檢單位合作，落實委託資產相關利益風險之迴避。
 - 6、各地方政府積欠之勞保費補助款，業由各該地方政府擬妥還款計畫按年執行還款中。另勞保局已採行賡續加強辦理保險給付扣減等多項措施，處理勞保被保險人紓困貸款之逾欠問題。
 - 7、「勞工保險監理委員會組織條例」未修法前，於聘請委員時，將具有財務及經濟專長之因素納入考量，藉以補強財務專家委員陣容。另已研議修正該「組織條例」，將就「強化具財務及經濟專長之委員成員」納案辦理。

五、勞工退休基金管理運用涉有缺失

(一) 調查緣起

審計部於 2009 年度擴大辦理稽察政府四大基金管理單位執行基金投資運用管理相關業務情形，其中勞工退休基金監理會管理之新、舊制勞工退休基金，經查有未盡職責及效能過低情事，爰報請監察院核辦，嗣經監察院值日監察委員核批調查。

(二) 調查發現與結果

勞工退休基金監理會委員會議有 2 次會議之整體出席率低於全體委員三分之二，又部分政府機關推派之委員，曾多次委託

他人代理而未親自出席會議，顯與「勞工退休基金監理會組織法」第 9 條⁹¹規定不符。

又舊制勞退基金迄 2008 年底之績效遠較臺股大盤指數為差，更不如銀行定存利息收入，主管機關竟以金融海嘯等市場系統性風險，以合理化基金長期投資績效欠佳之事實，對於審計部針對該 2 基金核有投資規劃作業、風險管理等方面多有欠嚴謹等缺失，未善盡專業投資管理之責任。另新、舊制勞退基金辦理國內、外委託經營業務，迄 2008 年底，其合計收益率均較該 2 基金自行運用為低，顯未達成分散投資風險與提升基金收益之目標；並經審計部審核有委託經營期限及績效評估方式欠妥等情，監理會均應檢討改進，並積極洽請金檢單位提供相關檢查報告資訊或不定期協同查核，以彌補自行查核之缺漏。

另新、舊制勞退基金專責人力均有不足現象，平均每人負責運用金額遠高於一般證券投信公司之水準，尤以舊制勞退基金為甚，監理會允宜檢討研議該 2 基金人力之最適配置，以降低經營成本並提升綜合效益。至於勞退基金受託機構經營績效為虧損時，其管理費率未依虧損程度再分級距；國外委託經營績效欠佳，卻未予提前終止契約；委託經營績效之評估，僅以單批委託契約為評量單位，易滋生流弊，均亟須檢討改進。

復為符合專業投資機構之制度設計，監理會允宜建置積極確保獲利之停利風控機制，以符合專業投資機構之制度設計；又就

⁹¹ 該「組織法」第 9 條規定：「本會每月召開委員會一次，…委員應親自出席會議，不得委託他人代理出席。…開會須有三分之二以上委員出席，其中勞工團體、雇主團體及政府機關推薦之委員應至少各有一人以上出席…。」

舊制勞工退休準備金未依法提列之處罰、移送強制執行之件數仍極為有限，近年更大幅降低，勞委會允應持續督促地方政府辦理催繳、處罰及強制執行等事宜。

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，並函請行政院金融監督管理委員會辦理。⁹²

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、勞退基金監理會業檢討修正「勞工退休基金監理會委員會會議規範」，並經勞委會同意備查，爾後該監理會將確實依照「勞工退休基金監理會組織法」及「勞工退休基金監理會委員會會議規範」辦理委員會議。
- 2、為加強對於受託機構整體表現之控管，落實汰弱留強機制，監理會已修改相關規定，明訂遭監理會提前終止契約之業者，不得參與最近一次委託經營之評選，以給予受託機構相當調整時間，確實檢討改善投資管理策略。
- 3、監理會已規劃參考公務人員退休撫卹基金之作法，重新設計費率結構，針對受託機構績效為虧損時，再予降低其費率之機制，並於未來適時檢討辦理。

六、兒童及少年保護工作迄未落實

(一) 調查緣起

近年來，兒童及少年受虐事件頻傳，據統計，受虐人數從

⁹² 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800693）。

2005 年的 9,990 人，一路攀升至 2008 年的 13,088 人，增加幅度將近 4 成，顯見我國未落實兒童及少年保護工作，政府主管機關有無違失？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

2006 年至 2009 年 5 月間重大兒虐致死案件中，高達 94% 係 6 歲以下兒童，且 83% 係父母或其同居人所為，惟從 2004 至 2008 年受虐兒童及少年之年齡分佈觀之，卻以「0 至未滿 3 歲」者為最少，顯見 6 歲以下幼童多為學齡前兒童，相關責任通報人員不易接觸，以致形成防治網絡之缺口。然內政部、衛生署及法務部未能積極強化既有服務機制，致難以避免幼小兒童受虐致死案件之一再發生。另地方政府兒童及少年保護社工人力不足，導致第一線社工人員長期承受高負荷及高壓力等問題，難以提昇兒童保護工作之品質與數量。

又內政部及教育部近年來雖已全面推動各項親職教育，使國人建立正確教養之認知與觀念，惟我國兒童及少年受虐人數仍逐年顯著增加，2004 至 2008 年來兒童及少年受虐人數增加幾近 2 倍之多，且施虐者多為父母親，其所占比率逾 75% 之高。換言之，每 4 位施虐者中，即有 3 位為父親或母親，同時施虐原因多以「缺乏親職教育知識」為主，顯見內政部及教育部推動親職教育之成效相當有限。

另內政部近年雖已推動高風險家庭處遇計畫，藉以降低兒童受暴風險，惟各通報單位對於高風險家庭個案之篩檢通報、開案轉介及管理系統，屢有反映資訊內容不足及開案標準不一，甚至相關機關對於施虐者及高風險家庭成員之需求問題，各執本位，

致部分個案已因藥酒癮、失業、自殺、精神疾病等問題，而使家庭內之兒童及少年未能獲得適當照顧，卻未接受相關處遇服務，凸顯出目前跨專業服務體系之合作與協調仍然不足。

再者，內政部於 2006 年間曾訂定「重大兒虐個案處理及評估檢討流程」，據以督導轄內發生重大兒虐致死個案之縣市政府主管機關於接獲通報 24 小時內，成立跨專業評估檢討小組，啟動調查機制，檢視個案通報處遇過程中有無違法及疏失事項，依法追究責任，並於事件發生 2 週內完成檢討報告，以補強兒童保護系統。惟前揭評估檢討流程卻未能要求兒童及少年保護網絡相關單位所應提供之相關服務紀錄及資訊，致難以檢視案件之全貌及成因，而無法有效調整補強後續防治工作。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請行政院督促所屬確實檢討改進。⁹³

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院衛生署已於辦理 2011 年版「兒童健康手冊」內容編修作業時，針對該手冊原所列 7 次健康檢查紀錄表之身體檢查欄中，增訂「有無不明傷痕」之觀察與通報項目。
- 2、內政部業於 2010 年度規劃擴充高風險家庭服務個案之相互查詢及勾稽比對功能，預定 2011 年度開放各地方政府使用。又 2011 年度起，內政部將再具體規劃高風險家庭資料庫與婦幼安全系統資料庫建立資料交換平臺，並

⁹³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800388）。

增列統計分析資料，作為政策參考之依據。此外，該部規劃辦理高風險家庭關懷輔導服務統計報表之試編作業，目前已由各地方政府按季辦理報表編製作業，俟試編作業定案後，將納入公務統計報表，供各單位查詢使用。

- 3、內政部為改善現行「重大兒虐個案評估檢討流程」，業已函頒「重大兒童及少年虐待事件防治小組實施計畫」，及各兒少保護網絡單位相關檢討表單，律定地方政府發生重大兒虐事件時，應即召開防治小組會議，各網絡單位並應提報相關資料供檢討，據以提出改善跨專業網絡協調及介入策略之建議。

七、對母攜女童燒炭自殺案之處置涉有違失

(一) 調查緣起

據報載：南投縣一名曹姓女童於 2010 年 4 月 1 日晚間向住宿同學透露，其母親準備攜同該女童在清明節燒炭自殺，校方得知消息後緊急通報南投縣政府社會處，惟曹童於警員趕到前，早被曹母強行帶走，當天該府社工員遂轉請臺中縣、市政府處理。惟嗣逢清明連續假期，臺中縣政府社工員迄至 4 月 7 日始前往訪查，但無人回應即行離去。直至 4 月 17 日，因鄰居感覺有異而報案，警方趕往處理，母女倆已死亡多日。相關機關之處置過程疑涉有違失，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

依據「刑法」、「刑事訴訟法」、「兒童及少年福利法」及「兒童及少年保護通報及處理辦法」等規定，攜子自殺案除係兒童少年保護案件外，更為刑事犯罪案件。惟南投縣政府社會處未能察覺本案的危急性，延誤通報警政單位協處的時機，亦未知悉攜子自殺係犯罪案件及未熟稔兒保相關法令規定與調查方法，且未追蹤銜接單位後續處理進度，致一再錯失應變契機；而臺中縣政府社會處經多日聯繫曹母未果，猶未驚覺其母女有自殺之虞，凸顯社工員危機判斷失誤、專業不足，亦未能有效應變。

又校方於獲知曹母欲帶曹童燒炭自殺的訊息後，始終認為本案相當緊急。惟本案接獲通報的南投縣政府社工員在轉介聯繫過程中，未能明確傳達案件的危機訊息，且表達語意不清，致後續接案單位誤判情勢，認為本案已無緊急性，未即阻止本案悲劇的發生。另臺中縣及臺中市政府於接獲轉介後，均未依法於期限調查處理及當面見到曹童本人，亦未提出調查報告。甚至臺中市政府事後猶未檢討查明責任，仍強辯卸責，且對跨縣市兒童保護通報個案的調查處理，行事草率敷衍。然而，南投縣、臺中市及臺中縣政府主管或督導人員均無法適時掌握承辦社工員處理進度及困難，可見其列管、追蹤及督導機制存有重大缺失。

另本案相關地方政府發生上述多項違失，中央主管機關內政部難辭監督不周之咎。且該部對於兒童少年保護社工員能否勝任是項業務，並未建立有效評估機制。又內政部雖已訂定跨縣市的協調分工處理原則，惟本案相關地方政府實際處理過程，彼此間卻協調聯繫紊亂、管轄移轉草率、轉介追蹤機制闕漏，另前揭分工原則就跨轄區移動及行蹤不明之通報個案，未能明確規範其危機處遇階段的管轄機關及其應處理事項，亦欠缺後續轉介追蹤與

回覆機制。足見地方政府對跨縣市個案之合作協調機制不足，致一再坐失救援曹童的時機，益見上開協調分工處理原則未臻周延完備。

再者，地方政府社政單位與警政體系對本件曹童保護通報案之合作查察不足，可徵現行對於有犯罪之虞，或社工員無法立即到達且極為緊急之兒童保護案件，社政與警政此二網絡體系欠缺有效合作查察機制。另臺中縣政府社會處雖將本案轉介通報該府衛生局給予情緒及心理支持，惟該局除以電話進行聯繫而未聯絡到外，毫無其他處置作為，實有怠失，益見行政院衛生署現行所定之關懷處理流程，未區分危急程度訂定不同處置措施，實有不周。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正南投縣、臺中市、臺中縣政府，及內政部，並請該等地方政府自行議處相關失職人員，另函請教育部及行政院衛生署確實檢討改善。⁹⁴

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、本案相關地方政府除已議處相關失職人員，並研議改進作為如下：（1）南投縣及臺中縣政府為加強社工員的危機判斷及專業知能，已強化社工人員的培育、見習及訓練制度，並修正緊急案件的處理作業規定及建立輪值機制；臺中縣政府更訂定兒童及少年保護專業工作手冊，提供社工員相關法令規定及處遇流程；（2）為落實於期

⁹⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800313）。

限內進行調查處理及提出調查報告，臺中縣政府已加強案件登錄列管、建立專人開案登打與社工員處遇紀錄登錄系統，並由社工科長進行業務查核；臺中市政府也已訂定個案處遇列管及督導機制流程，並建立標準作業流程。

- 2、內政部已研擬改進措施如下：（1）訂定調查報告格式，並研修資訊系統，供第一線社工人員及時填報服務紀錄，未來並擬透過此系統，定期統計各縣市未依規定及時限處理之案件，召開檢討會議要求地方政府改善；（2）研擬規範兒童及少年保護社工員的年資及基礎訓練應備時數，以提升其專業素質；（3）研定跨轄區權責分工處理原則，並建立社政與警政機關聯繫機制。
- 3、教育部業於 2010 年度「全國友善校園學務輔導工作傳承研討會」加強宣導兒童及少年通報保護案件的處理流程及相關注意事項；另行政院衛生署也已完成訂定相關作業規定，區分緊急案件之處理流程，並建立各地衛生局 24 小時自殺事件通報的緊急聯絡窗口。

八、對女童受虐致死案之處置涉有違失

（一）調查緣起

據報載：中壢地區陳姓角頭涉嫌於 2009 年 11 月間打死其 5 歲女兒，封屍後故佈疑陣，將小兒子假扮成女兒，蓄意製造假象。陳嫌曾有家暴、性侵及妨害自由等前科，相關政府機關及人員有無違失？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

桃園縣政府處理本件陳童受虐通報案，自 2008 年 7 月受理通報至 2010 年 4 月媒體報導陳童受虐致死為止，遲未決定成案與否，亦未採取任何處遇措施；社工人員自始未依法當面訪視陳童並進行安全性評估，卻於 2009 年 4 月間草率判定陳童安全無虞，貽誤救援時機，實有違失。

又本案亦凸顯通報案件之篩案評估機制未能落實，社工員之督導及組長對兒童保護案件負有列管、追蹤及督導之權責，卻未適時掌握相關案件之查處進度與狀況，任由新進社工等獨力承擔挫折及困難，顯有疏失；且承辦該類案件之新進社工人員，職前訓練不足、評核機制及見習制度嚴重欠缺，亦有失當。

另人力素質方面，內政部明知地方政府以補助款所增聘之兒童及少年保護社工人力多為新進資淺人員，專業素質及能力不足，容易誤判或輕忽個案之危險性，卻乏有效因應措施，亦有怠失。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正桃園縣政府、內政部。⁹⁵

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、桃園縣政府已就兒少保護業務進行組織重整，整併兒少保護人力，另為建置完整之服務模式及分級化、社區化之兒少保護制度，已規劃三級保護、二級輔導、一級關懷措施及三級預防等機制。同時對於篩案評估、列管追

⁹⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800302）。

蹤、督導機制進行全面檢討。

- 2、內政部將邀集地方政府，就兒少保護社工人員之年資及相關配套不足等議題，研訂因應策略，落實兒少保護社工人力專責專用，建立個案服務流程控管、督導考核等機制。
- 3、行政院已核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，定於 2011 至 2016 年增加社工人力 1,462 人，2012 至 2016 年進用 1,096 名正式編制社工員，2017 至 2025 年以約聘社工人員出缺即進用正式人員納編 394 名社工人力，未來保護性社工將配合進用計畫，優先依比例以正式人員進用。

九、「兒童之家」學童之心理輔導有待加強

(一) 調查緣起

近年來家庭及社會急遽變遷，內政部所屬各區「兒童之家」已由單純收容孤苦無依兒童之育幼機構，轉型為遭受虐待、疏忽或單親家庭等不幸兒童之安置教養機構，保護功能與日遽增。由於各區「兒童之家」收容安置對象多來自功能失調之家庭，或未受到其家庭適當之養育與照顧，甚至遭到遺棄、身心虐待等不當對待，致有發展遲緩、情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情，亟需長期心理輔導，然各區「兒童之家」及其學童就讀之學校卻未設置專職（業）之心理輔導人員。相關主管機關有無違失？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

內政部對於所屬各區「兒童之家」收容安置之特定類型對象，迄未依規定設置心理輔導人員，造成各區「兒童之家」於購買專業服務及連結社會資源之過程中，面臨諸多困境，嚴重影響心理輔導成效；復該部明知所屬各區「兒童之家」應依規定設置心理輔導人員，以為私立兒童及少年福利機構之楷模，甚至在私立機構均已依規定完成設置心理輔導人員之際，仍始終未能積極設置是類人員，均有違失。

又內政部僅針對兒童及少年安置及教養機構辦理 4 類特定對象⁹⁶之收容安置，訂定心理輔導人員之設置標準，惟實務上，該部所屬各區「兒童之家」實際接受心理諮商及精神治療之個案類型，並非僅限於前揭 4 類特定對象，其他類型的個案亦需要心理輔導服務，亟待該部通盤檢討修正是類人力之合理配置。

另內政部所屬各區「兒童之家」學童多來自功能失調之家庭，欠缺家庭關愛與教育，甚至遭受遺棄、身心虐待，處境堪憐，亟需學校給予更多關懷及輔導。惟各區「兒童之家」學童就讀之國中小學校囿於輔導教師多為兼任，且學生人數偏多，致輔導人力不足，輔導成效不彰，確值教育部予以正視並儘速研擬具體解決方案。

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，並函請教育部確實檢討妥處。⁹⁷

⁹⁶ 所謂 4 類特定對象，依「兒童及少年福利機構設置標準」第 2 條第 3 款之規定，係指：1. 不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年；2. 未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰；3. 經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及少年；4. 應予緊急保護、安置之兒童及少年。

⁹⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800619）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部業已邀集相關機關召開協商會議，並函報經行政院核定，自 2010 年度起各區「兒童之家」依相關法令規定增聘心理輔導人員共計 6 人，落實辦理相關心理輔導工作。又該部業已召開協商會議，經彙整綜合實務工作者與專家學者意見後，將修正「兒童及少年福利機構設置標準」，朝不分安置目別，乃依機構所收容安置之各類型個案之人數，分別訂定心理輔導人力配置標準，俾符合各區「兒童之家」實際安置兒童及少年之身心健全發展及心理輔導等實際需求。
- 2、教育部業已增額補助 7 名「兒童之家」學童所就讀之小學輔導教師減授課鐘點費，並刻正修訂「教育部補助直轄市縣市政府增置國中小輔導教師實施要點」，對於兒家學童就讀之國小，補助增置 1 名專任輔導教師；又為強化兒家學童就讀之國中輔導人力，增修依兒家學童人數增額補助 1 至 2 名兼任輔導教師，以提供兒家學童適切且充足之輔導。另該部已函請桃園縣、臺中市及高雄市政府儘速與鄰近大專校院輔導相關系所合作研擬輔導方案，申請該部補助經費辦理。

十、寄養兒童之收出養程序未臻周延完備

(一) 調查緣起

據徐○○君等陳訴：渠係臺北市寄養家庭服務中心成員，自 2005 年 1 月起即認養關○○、關○○姐妹為家庭成員，且有意

辦理正式收養；詎臺北市政府社會局屢再欺瞞、推諉處理，並堅持將該 2 名姐妹送往國外認養，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

本件關姓姐妹（以下稱案姊妹）出養案業經臺灣臺北地方法院裁定認可美國籍夫婦共同收養案姊妹為養女，並於 2010 年 2 月 22 日確定，已生收養之效力，在法制上，尚無不妥。而臺北市政府社會局辦理案姊妹出養之過程，陳訴人均已知悉其出養處遇方向，並配合完成所需之程序及資料，又該局係依契約規定終止陳訴人與案姊妹之寄養關係，並依收養人委任之特別代理人要求，完成交付案姊妹事宜，故尚無積極事證足認該局有欺瞞之情事及違失之處。惟因該局欠缺寄養家庭轉換為收養家庭之處理機制，致未能妥善處理陳訴人欲收養案姊妹之事，徒生誤解。

又本案雖經臺北地院裁定認可美國籍夫婦收養案姊妹，惟於聲請法院認可之前，臺北市家防中心未按該局出養工作流程辦理相關程序，且該流程對於出養國外兒童之保障，亦未臻周延完備，可見臺北市政府社會局辦理案姊妹出養過程，從作業規範至實際執行，在在顯示該局收出養程序及制度未臻周延完備，相關缺失如下：1、該市家防中心未按該局出養工作流程，以發文方式轉介受託機構，僅完成忠義育幼院的轉介單，即轉介該育幼院進行案姊妹出養媒合；2、該局在未知本案國內出養媒合情況下，即由主責社工員決定受託機構續辦國外出養媒合，並未落實優先出養國內之規定；3、該局僅憑受託機構及家防中心所送之書面資料，即決定國外收養家庭適合收養案姊妹，其審核作業有欠嚴

謹；4、該局係案姐妹之監護人，惟對主責社工員所為之處遇過程，卻未落實管考及督導；5、該局雖訂有出養工作流程，惟對跨國領養是否符合兒童之最佳利益及基本權利，欠缺審核評估機制，難以保障跨國收養兒童之權益與福祉。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北市政府社會局檢討改進，並函請司法院參處。⁹⁸

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、臺北市政府社會局於本案發生後，業已制定「臺北市政府社會局辦理監護之兒童及少年出養應行注意事項」，除明定以國內收出養為優先外，並明定受監護之兒童及少年經評估有出養需要時，應由主責社工員檢具相關報告、事證，邀請相關人員召開評估會議。另臺北市家防中心亦參考前揭注意事項，訂定工作流程圖，以為社工人員辦理依據。
- 2、臺北市政府社會局並已邀集相關單位及該市從事收出養服務單位，研商跨國領養案評估審核機制。該局就出養個案之後續追蹤輔導，亦將再邀集相關單位，研擬適當措施或方式，以落實追蹤之目的。

參、評析與建議

社會保障的基本理念是確保全體社會成員都能夠有尊嚴地享有基本的生活需求，包括食物、衣著、住房、醫療等，以維持

⁹⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800820）。

適當生活水準。在現代的社會，社會保障必不可少，尤其當個人不擁有必要的財產，或由於失業、年老、殘障等原因，而不能透過工作獲得適當生活水準時。⁹⁹「世界人權宣言」第 22 條有如下原則性揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障…。」「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條也規定：「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」第 11 條更具體規定：「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」，及「人人有免受飢餓之基本權利」。我國憲法第 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。」另我國憲法增修條文第 10 條第 8 項也規定：「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。」茲根據社會保障的概念、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「原住民失業問題」（第 1 案）。經查 2009 年 9 月原住民失業率高達 8.69%，較全國一般民眾同期失業率 6.04%，高出許多；如加計怯志工作者，原住民的廣義失業率將更高。按原住民失業率較全國一般民眾高，其主要原因為，原住民之教育程度及專業技能有待提昇、適性職類有待開發、人力資源掌握不易、工作習性調整不易、參訓意願不高及參訓選擇有限等。另據行政院原住民族委員會調查，失業原住民中，有 39% 希望工作地點「在原居的家鄉」，其次有 25% 希望在「原居家鄉的鄰近

⁹⁹ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 108-110。

鄉鎮」，故總計有超過 6 成失業原住民想於原居地工作。惟原住民居住地區面積雖佔全國 46%，幅員遼闊，但因社會經濟力薄弱，部落發展遠落後於其他平地鄉鎮，且政府財政資源有限，全面營造量能不足，致原居地普遍缺乏就業機會。¹⁰⁰本案經監察院調查後，行政院原民會雖已研擬並採行多項改進措施，且具初效，惟為更有效創造原住民就業機會，降低原住民失業率，原民會允宜針對前揭原住民失業之諸多原因，積極研擬各項因應對策及具體措施，協同相關機關落實推動執行，以符合國際公約與我國憲法有關國民就業與失業救助之立法意旨。

其次，關於「我國籍漁船海上喋血事件頻傳」之問題（第 2 案）。按海洋漁業屬勞動力密集產業，因漁船工作辛苦、空間小且離家遠，國人上船工作意願極低，加上國內經濟快速發展，國人工作機會日益多元，導致國人上船工作意願低落，造成漁業勞動力短缺。為解決我國漁業勞動力嚴重不足問題，乃開放大陸船員及外籍船員上本國籍漁船工作。惟查近 10 年來，我國籍漁船所發生的 21 起海上喋血事件，均為境外僱用的漁工所犯，其中由印尼籍漁工所犯者 15 件，大陸漁工所犯者 4 件，菲律賓籍及越南籍漁工所犯者各 1 件。又境外漁工之所以發生海上喋血事件，除「管教不當」、「素行不良」等原因外，境外漁工之勞動條件極差也是不容忽視的原因之一。據報導：外籍漁工工時長，無加班費，勞動條件極差，情況更慘於「血汗工廠」；他們沒有勞保和健保，也無薪資單，被稱之為「三無漁工」；他們的不滿情緒常會因故一觸即發，而致生慘事。

¹⁰⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800373）。

¹⁰¹本案經監察院調查後，主管機關行政院農業委員會及其所屬漁業署雖已採取若干因應及改進措施，惟經檢視，於改善境外漁工之勞動條件方面，允宜協調相關機關更積極地檢討改進。

再者，關於「領取微薄軍人保險退伍給付致無法投保國民年金保險」之問題（第3案）。按基於社會福利資源不重複配置、公平性原則與政府財政負擔考量，國民年金制度原則上不再重複保障已領取相關社會保險老年給付之國民。惟自2008年10月起施行之「國民年金法」，因考量勞工經濟生活相較於軍公教人員較為不穩定，遂將「國民年金法」施行前已領取勞工保險老年給付或施行後15年內領取勞工保險老年給付之年資未達15年者，亦可再加入國民年金保險，以加強照顧退休勞工。然「國民年金法」施行迄今，對於領受一次性微薄老年給付之軍公教人員老年保障不足問題，迭有民眾陳情反映，考量渠等退伍（休）時，因年資短、階級（職等）低，所領退伍（養老）給付極為微薄，如本案陳述人之退伍給付僅14萬餘元，實無法留供養老使用，並無實質養老功能；然是類人員迄未能比照前揭「曾領取勞工保險老年給付者」亦得參加國民年金保險，顯失衡平，對渠等人員之老年生活基本保障實顯不足，亦與「國民年金法」之立法意旨¹⁰²未符。故為兼顧國民年金保險納保對象之衡平性、社會公平正義及彌補軍公教退伍（休）人員老年經濟保障不足之實際需要，相

¹⁰¹ 「『血汗漁船』導致海上喋血？」（2010年6月21日），2011年6月28日下載，
《今日新聞網》，<http://www.nownews.com/2010/06/21/327-2617418.htm>。

¹⁰² 「國民年金法」第1條揭示之立法意旨為：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」

關機關允應積極推動儘速完成「國民年金法」之修法程序，俾使是類人員之老年生活及基本經濟安全能獲致公平、合理，且適足之保障。本案經監察院調查後，該法部分條文修正草案已於 2011 年 6 月 13 日經立法院三讀通過，並於同年月 29 日經總統令修正公布。

再次，關於「勞工保險基金」及「勞工退休基金」管理運用之問題（第 4 案、第 5 案）。按「勞工保險基金」乃為備付勞工保險給付之準備金，其設立目的為「保障勞工生活，促進社會安全」。至其委託經營之目的，一方面為借重受託機構專業之投資研究團隊、資產管理經驗，以實現基金分散風險、專業管理、增加收益等目標；另一方面為擷取受託機構之專業知識、技術及經驗，以培育基金自行投資股票之專業投資人才，及建立健全之監督考核機制。惟經查勞工保險基金自 2001 年及 2005 年分別辦理第一批國內及國外委託經營以來，其經營績效均不如自行操作之成效，兼之道德風險亦高，顯與委託宗旨相悖，勞工保險局對於是項委託經營允應審慎檢討改進。本案經監察院調查後，勞保局已就是項委託經營之目標取向、投資策略、操作期間、資產配置、分散風險等面向進行檢討，並已有若干改進措施，監察院將持續追蹤其執行情形，務期符合其委託經營之目的。

至於「勞工退休基金」之管理運用，關係退休勞工老年經濟安全保障甚鉅。惟經查勞工退休基金監理會管理運用新、舊制勞工退休基金，確有若干未盡職責及效能過低情事。行政院勞工委員會及所屬勞工退休基金監理會於監察院調查後，已檢討修正「勞工退休基金監理會委員會議規範」；加強對受託機構整體表現之控管，落實汰弱留強機制；並重新設計費率結構，針對受託

機構績效為虧損時，再予降低其費率之機制。監察院將持續追蹤其落實執行情形，以確保退休勞工之權益，維護退休勞工老年經濟安全之保障。

最後，本章第 6 案至第 10 案均為虐童事件及兒童（少年）保護工作相關之案件，依序為：近年來虐童事件頻傳，兒童受虐致死案件一再發生，顯見主管機關未落實兒童及少年保護工作（第 6 案）；南投縣一名曹姓母親強行攜其女童燒炭自殺，母女均身亡，相關機關之處置過程，顯有缺失（第 7 案）；桃園縣一名 5 歲陳姓女童，受其父虐致死，社工人員貽誤救援時機，實有違失（第 8 案）；內政部所屬各區「兒童之家」收容之兒童及少年，亟需長期心理輔導，惟「兒童之家」及兒家學童就讀之學校並未設置專職（業）之心理輔導人員，主管機關應檢討改進（第 9 案）；台北市政府社會局辦理寄養兒童之收出養程序及制度，未臻周延完備，對跨國領養是否符合兒童之最佳利益及基本權利，亦欠缺審核評估機制（第 10 案）。¹⁰³

近年來我國總生育率逐年降低，嬰兒出生人數銳減，造成少子化現象，惟兒虐問題並未因少子化而有減緩，兒虐致死案例仍一再發生，至於其他有關兒童及少年問題之事件，更是層出不窮。此除透露在現今社會快速變遷、家庭結構轉變、離婚率攀升、經濟不景氣等衝擊下，部分缺乏支持資源之弱勢家庭當遭遇危機

¹⁰³ 依聯合國通過之「兒童人權國際公約」第 1 條對兒童之定義：所稱之「兒童」，係指所有未滿 18 歲以下之人。另依我國現行「兒童及少年福利法」第 2 條規定：所稱「兒童及少年」，指未滿 18 歲之人；所稱「兒童」，指未滿十二歲之人；所稱「少年」，指十二歲以上未滿十八歲之人。

事件時，所承受之壓力及面臨之不確定性因素更加嚴重外，亦顯示各級政府機關應採取更為積極之防治作為，全面落實並強化兒童及少年保護工作，並激發社會將保護兒童及少年視為極其重要的共同責任之意識。

另 1959 年聯合國通過之「兒童權利宣言」第 8 條揭示：「不論在任何狀況下，兒童應獲得最優先的照顧與救助。」第 9 條強調：「保護兒童不受任何形式的遺棄、虐待或剝削，…」。¹⁰⁴至 1989 年聯合國通過的「兒童人權國際公約」第 3 條規定：「所有關係兒童之事務，…均應以兒童之最佳利益為優先考慮。」第 8 條更規定：「簽約國於兒童之任何個人權利受不法侵害時，應給予適當之協助與保護，…」。¹⁰⁴又「經濟社會文化權利國際公約」第 10 條第 3 項也規定：「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。」我國憲法第 156 條也規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎」，應實施「兒童福利政策」。又我國現行「兒童及少年福利法」第 5 條更規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量；有關其保護及救助，並應優先處理。兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。」

依上開國際宣言、國際公約，及我國憲法與相關法律之規定，兒童及少年享有免於被遺棄、虐待、剝削、歧視及其他不法侵害的權利，享有接受適當保護與協助的權利，享有獲得最優先照顧與救助的權利。各級政府機關於處理兒童及少年相關事務

¹⁰⁴ 「兒童人權國際公約」，又簡稱為「兒童權利公約」。

時，應依上開相關規定，以維護兒童及少年之最佳利益為優先考量，確保兒童及少年應享的各項權利，俾使每位兒童及少年均能在安全無虞的環境中成長與發展。監察院亦將依上開相關規定及其立法意旨，持續監督行政機關是否積極落實執行兒童及少年保護工作，以確保兒童及少年之各項權益。

結語

本冊就 2010 年監察院完成調查之案件，篩選其中與經濟、社會、文化權利有關，且具代表性與重要性之案例共 63 件，並依各案例所屬人權性質區分為醫療照護、工作權、財產權、文化權、教育權、環境資源、社會保障等 7 章。其中屬醫療照護者 13 案、工作權 4 案、財產權 18 案、文化權 5 案、教育權 4 案、環境資源 9 案、社會保障 10 案。由篩選之案件數多寡可知，當前國內有關經濟、社會、文化權利方面，問題較為嚴重，較受矚目與批評者，主要為財產權、醫療照護與社會保障。

首先，關於財產權方面，從本冊所列舉的案例可以發現，主管機關與相關機關仍有應予檢討改進之處，如：馬祖地區戰地政務時期，民眾私有土地遭政府登記公有或軍事原因喪失占有之爭議，迄未妥適處理，損及人民權益；政府辦理土地徵收，因作業疏失，或延宕辦理徵收補償，致人民權益受損；農業用地興建農舍，及以集村方式興建農舍，未能落實立法意旨，致產生脫節失序現象；對建築基地之建蔽率、容積率及建築高度等之規範與相關機制尚有闕漏，相關機關之執行亦有怠失或偏差；金融行庫不當超收信用卡循環利息，及有關卡債管理與審理之各項缺失，均損及消費者權益；對失智榮民之財務照護制度及執行，未盡妥善，亦未能防弊；政府的智慧財產政策欠缺整體國家戰略，其執行成效亦有待提升；中央政府債務餘額屢創新高，財政赤字持續惡化，債務持續攀升，不僅損及當代人，也損及後代子孫的財產權益。各主管機關及相關機關允應針對前揭諸問題切實檢討，積極改進，以確保及增進人民的財產權益。

其次，關於醫療照護方面，離島地區硬體設備及衛生照護等醫療資源匱乏，醫護人員流動率高、訓練不足；國內醫院健保病床不足及資訊不透明，甚至都會區醫院自費病床亦「一床難求」；醫院醫師看診人數未加管控，致某些醫師看診人數太多，對每位病患之平均看診時間過短；H1N1 新型流感疫苗接種意外頻傳，並傳出多起死亡案例，引發民眾恐慌等，均嚴重影響民眾的就診品質及醫療權益。另偽劣藥及禁藥充斥市面、中藥摻含西藥之違法案件比率仍高、中藥濃縮製劑含鉛量超標、「保健食品」摻雜西藥或不明成分，及食品安全衛生問題仍層出不窮等，亦將不同程度地危害國人生命及身心健康。對上開諸問題，各主管機關及相關機關允應妥謀對策，落實執行，尤應加強管理與查緝措施，以確保國人的醫療人權及健康權。

再次，關於社會保障之問題，最令人擔憂的是，近年來虐童事件依然頻傳，且兒童受虐致死案件一再發生，顯見主管機關迄未落實兒童及少年保護相關工作；又近 10 年來我國籍漁船因境外漁工所引起的海上喋血事件多達 21 起，主管機關應有更積極的作為，以確保我國籍漁船船長及船員之安全；另原住民之失業率，較全國一般民眾之失業率，高出許多，主管機關允應針對原住民失業之各項原因，積極研擬因應對策及具體措施，以降低原住民失業率；再者，為保障勞工生活，為維護退休勞工老年經濟安全，有關「勞工保險基金」及「勞工退休基金」之管理運用，主管機關允宜加強投資規劃作業及風險管理，落實各項監督機制，尤應建立停利機制，並嚴格遵行既有之停損機制。

最後，關於工作權、文化權、教育權之保障，及環境資源之保護，仍有如下若干重要問題，引起社會各界關注。工作權方面，

如：外勞及外籍看護工之引進與管理問題，迄今仍層出不窮；政府機關處理外勞之勞資爭議與職業傷害，涉有違失。文化權方面，如：中央研究院對具文化性或歷史性文物之管理，仍有未臻周妥與闕漏之處；綠島與景美人權文化園區之管理與發展問題，及相關活動與展覽引發之爭議；有線電視費率制度日趨惡質化，及置入性行銷於國內媒體仍經常出現。教育權方面，如：高等教育評鑑制度設計不當，執行亦有缺失；技職教育存在諸多問題；中輟生為數不少及青少年犯罪問題嚴重。環境資源方面，如：大規模土石流與洪水災害，嚴重威脅人民生命財產安全；水庫淤積浚渫工程，成效不佳；山坡地住宅社區安全維護，仍有待加強；有毒重金屬滲入農田，污染稻米；廢置廠區土地遭受重金屬污染嚴重；非法傾倒爐渣等廢棄物，致戴奧辛等污染環境，甚至污染水源。各主管機關及相關機關允應就前揭諸問題，積極研擬各項改進措施，並貫徹執行，以維護及增進人民的各項權利或權益。

本冊之編輯，係依「世界人權宣言」和「經濟社會文化權利國際公約」等相關國際準則，及我國憲法與相關法律的規範，針對上開涉及經濟、社會、文化權利之各案例進行客觀評析，既肯定相關機關之績效，也指出其違失及應予改進之處，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、演講及大法官解釋

- 1、司法院釋字第 400 號解釋。
- 2、朱敬一、李念祖，**基本人權**，臺北：時報文化出版公司，2003 年。
- 3、林佳和，「兩公約實踐與勞動人權保障」講述內容（臺北：法務部主辦，兩公約中階種子培訓營，2011 年 4 月 19 日）。
- 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、陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008 年。
- 6、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。
- 7、鄧衍森，「兩公約概論」，2011 年 4 月 13 日於監察院兩公約宣導講習會之演講。
- 8、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、「公債上限不可輕言破壞」，**聯合報**，2010 年 6 月 2 日，A2 版。
- 2、「『血汗漁船』導致海上喋血？」（2010 年 6 月 21 日），2011 年 6 月 28 日下載，《**今日新聞網**》，<http://www.nownews.com/2010/06/21/327-2617418.htm>。

- 3、「社會保障」(2010年5月11日),2011年6月24日下載,《**MBA 智庫百科**》, <http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。
- 4、「阿拉木圖宣言」,2011年6月3日下載,《**世界衛生組織**》, http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。
- 5、「政府債務究竟多少/一筆迷糊帳」,《**中國時報**》,2011年5月2日,A13版。
- 6、「美國人權報告」(2011年4月9日),2011年6月8日下載,《**TVBS**》, http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yuhan081120110409174437。
- 7、「健康權」(2010年6月9日),2011年6月1日下載,《**MBA 智庫百科**》, <http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。
- 8、「就職三周年記者會」(2011年5月19日),2011年6月23日下載,《**中華民國總統府**》, <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=24404&rmid=514>。
- 9、「環境權內涵與定義」,2011年6月15日下載,《**臺灣地區環境人權指標資訊系統**》, http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRcT.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

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

經濟社會文化權利案例一覽表

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
1	醫療照護	離島地區醫療資源匱乏。	4
2	醫療照護	健保病床不足與資訊不透明。	7
3	醫療照護	醫院醫師看診人數未加管控。	9
4	醫療照護	新型流感疫苗接種意外頻傳。	11
5	醫療照護	健保特約醫院能否及於大陸地區。	13
6	醫療照護	詿誤處理大陸臺囚申請返臺保外就醫時效。	15
7	醫療照護	偽劣禁藥猖獗戕害國人身心。	17
8	醫療照護	軍方使用未經核准擅自製造之「偽藥」。	21
9	醫療照護	中藥摻含西藥之案件比率仍高。	23
10	醫療照護	中藥濃縮製劑含鉛量超標。	26
11	醫療照護	保健食品摻雜西藥或不明成分。	28
12	醫療照護	開放美國牛肉進口引發疑慮。	31
13	醫療照護	食品安全衛生問題仍層出不窮。	33
14	工作權	外勞及外籍看護工問題層出不窮。	42
15	工作權	苗栗縣政府處理外勞案件涉損害勞工權益。	46
16	工作權	農委會查緝違法家禽屠宰業涉有違失。	48
17	工作權	教育部長期代管公費生醫師證書涉侵犯	51

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
		人權。	
18	財產權	馬祖民眾私有土地遭政府登記為公有之爭議。	58
19	財產權	金門民眾向政府及軍方申請歸還土地之爭議。	60
20	財產權	辦理土地徵收作業涉有違失。	62
21	財產權	延宕辦理土地徵收補償罔顧人民權益。	64
22	財產權	知識經濟園區土地徵收開發之爭議。	65
23	財產權	農業用地興建農舍涉違法失序。	67
24	財產權	以集村方式興建農舍之現存問題。	71
25	財產權	對建築基地之規範與執行涉有違失。	73
26	財產權	私有土地遭他人非法濫葬。	76
27	財產權	延宕執行違章建築強制拆除。	78
28	財產權	金融行庫不當超收信用卡循環利息。	80
29	財產權	卡債之管理與審理均涉有違失。	82
30	財產權	莫拉克風災後疑有業者哄抬物價情事。	83
31	財產權	「921」震災慰助金認定不一引發民怨。	85
32	財產權	退輔會對失智榮民之財務照護涉有違失。	87
33	財產權	臺銀採購部辦理共同供應契約顯有未當。	89
34	財產權	政府智財政策與執行成效有待改進。	91
35	財產權	中央政府債務餘額屢創新高。	94

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
36	文化權	中研院對具文化性文物之管理未臻周妥。	104
37	文化權	綠島與景美人權文化園區之管理與發展問題。	106
38	文化權	景美人權文化園區當代藝術創作展涉有違失。	110
39	文化權	有線電視費率制度日趨惡質化。	112
40	文化權	對媒體置入性行銷之管理涉有違失。	115
41	教育權	高等教育評鑑制度設計不當。	121
42	教育權	技職教育存在的諸多問題。	126
43	教育權	中輟生為數不少及青少年犯罪問題嚴重。	129
44	教育權	國民中小學代收代辦費涉有不當。	132
45	環境資源	國土規劃與利用涉有違失。	139
46	環境資源	水庫淤積浚渫工程成效不佳。	143
47	環境資源	山坡地住宅社區安全維護仍有待加強。	145
48	環境資源	金門國家公園管理維護涉有缺失。	147
49	環境資源	有毒重金屬滲入農田污染稻米。	150
50	環境資源	廢置廠區土地重金屬污染嚴重。	152
51	環境資源	非法傾倒電弧爐煉鋼爐碴致戴奧辛污染環境。	154
52	環境資源	非法傾倒爐碴及廢棄物於集水區致污染水源。	158

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
53	環境資源	垃圾衛生掩埋場之興建與管理涉有違失。	161
54	社會保障	原住民失業問題日益嚴重。	170
55	社會保障	我國籍漁船海上喋血事件頻傳。	173
56	社會保障	領取微薄退伍給付致無法投保國民年金保險。	175
57	社會保障	勞工保險基金管理運用涉有未當。	176
58	社會保障	勞工退休基金管理運用涉有缺失。	179
59	社會保障	兒童及少年保護工作迄未落實。	181
60	社會保障	對母攜女童燒炭自殺案之處置涉有違失。	184
61	社會保障	對女童受虐致死案之處置涉有違失。	187
62	社會保障	「兒童之家」學童之心理輔導有待加強。	189
63	社會保障	寄養兒童之收出養程序未臻周延完備。	191

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

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。

第參編

- 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) 基本教育應盡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 伍 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資料

2010年監察院人權工作實錄 第二冊, 經濟、社會與文化
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 978-986-02-9350-0 (平裝)

1.人權

579.27

100019891

2010年監察院人權工作實錄 第二冊 經濟、社會與文化權利

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260元整

ISBN:978-986-02-9350-0

GPN:1010003083

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）

