

2014 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
2016 年 8 月

院長序

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

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

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

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

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

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

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

張博雅 謹序

2016 年 6 月 7 日

目次

前 言	1
第一章 健康權	4
壹、概念與法制	4
一、國際準則	5
二、我國法制	7
貳、監察院的調查	8
一、食品器具容器包裝材質安全問題	8
二、國內藥物安全管理未盡周延	10
三、醫療及護理機構的病床數未臻合理	13
四、精神健康資源配置不當	15
五、未落實職業衛生護理人力制度	18
六、專科護理師執業範圍及管理制	20
七、完善老人照護機制	23
八、親民啟能教養院院長涉嫌毆打院生	25
參、結論與評析	33
第二章 工作權	37
壹、概念與法制	37
一、國際準則	38
二、我國法制	40
貳、監察院的調查	41

II 2014 年監察院人權工作實錄／第二冊 經濟、社會與文化權利

一、青年失業低薪問題	41
二、聘僱人員之保障	47
三、成大醫院人力配置失衡	50
四、華隆公司退休金提撥不足	52
五、違法准許中華工程公司進口大陸製浮沈台船	54
六、受毒品戒治人之工作權	57
參、結論與評析	60
第三章 財產權	63
壹、概念與法制	63
一、國際準則	64
二、我國法制	65
貳、監察院的調查	66
一、大埔特定區房屋拆遷案	66
二、師大商圈違反土地使用分區規定案	69
三、新店機廠聯合開發案	71
四、桃園航空城計畫案	75
五、軍事管制損及民眾土地所有權	79
六、違法占用花蓮南濱公園私有地	83
七、自辦市地重劃疏失案	84
八、和平國小預定地使用欠當	86
九、以區段徵收方式辦理都市計畫案	88
十、長期未徵收公設保留地案	93

十一、8年800億治水預算成效不佳	95
十二、不當移送執行案	99
參、結論與評析	101
第四章 文化權	105
壹、概念與法制	105
一、國際準則	106
二、我國法制	108
貳、監察院的調查	108
一、普安堂申請為市定古蹟案	109
二、市定古蹟委託管理不當案	112
參、結論與評析	114
第五章 教育權	116
壹、概念與法制	116
一、國際準則	117
二、我國法制	119
貳、監察院的調查	120
一、十二年國教超額比序認定不一	120
二、國民義務教育未因材施教案	124
三、私立大學退場機制	130
四、矯正學校強化特殊教育支持服務	134
五、東華大學校長利用職權溢領獎助金案	140
六、住宿型學校性平事件通報案	141

七、教師會務假	145
參、結論與評析	149
第六章 環境權	152
壹、概念與法制	152
一、國際準則	153
二、我國法制	157
貳、監察院的調查	158
一、日月光高雄廠非法排放廢水	159
二、曾文水庫攔砂壩破壞生態	161
三、獎勵集村興建農舍涉有違失	164
四、未召開說明會即劃設慈湖濕地	167
五、補助地方政府設置垃圾轉運設施效能不佳	169
參、結論與評析	172
第七章 社會保障	175
壹、概念與法制	175
一、國際準則	176
二、我國法制	178
貳、監察院的調查	178
一、汽機車強制險代償	179
二、家暴防治經費編列不足影響防治成效	182
三、處理安置機構性侵害案涉有疏失	186
四、防治原住民性侵害案	189

五、外籍黑戶之身分及居留問題	192
六、強化外籍配偶人身安全之保護	194
七、外籍家庭看護工權益保障	200
八、防治逃逸外勞及假結婚外配從事犯罪活動	204
參、結論與評析	207
結語	211
參考文獻	214
一、專書	214
二、網路資料	214
附錄一 2014 年監察院人權保障案件統計表	217
附錄二 世界人權宣言	218
附錄三 經濟社會文化權利國際公約	225
附錄四 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法	238

前言

1945 年聯合國通過「聯合國憲章」，並於第一條揭櫫聯合國四大大宗旨之一「增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」。1948 年聯合國大會通過「世界人權宣言」，其序言強調：「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」。聯合國會員國一致同意，個人不是以群體成員（或少數或特殊族群）的身分得到照顧，而是以「人類」的身分受到保護¹。1966 年聯合國大會通過「經濟、社會和文化權利國際公約」，並自 1976 年 1 月 3 日生效。該公約開宗名義指出：「確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有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。」所以，「公民與政治權利國際公約」確保了人類生存與參與之正當性；而「經濟社會文化權利國際公約」進一步強調人類活在世上之尊嚴。自古以來，人類往往因為君主或行政權的介入與濫用，而損及其生活的尊嚴，「經濟社會文化權利國際公約」強調各國應善用行政權；除不得對其人民進行壓榨與不正當的對待外，更應透過行政權的行使，讓人民生活更為健全。

「經濟社會文化權利國際公約」共有條文 31 條，分為前文和五部分。第一部分強調民族自決權，第二部分規定當事國的

¹ 周志杰，「從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析」，**新世紀智庫論壇**，第 45 期，2009 年 3 月 30 日，頁 23。

一般義務，第三部則列各項實質性的權利，第四部分規定國際執行與監督機制，最後第五部分涉及公約的批准、生效等條款。該公約保障人民享有工作權、社會保障、健康、教育、參加文化生活、享有天然財富與資源等之權利，和「公民與政治權利國際公約」同屬聯合國最重要的人權基準。「經濟社會文化權利國際公約」第 2 條第 1 項規定，「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。」意即締約國應盡力並使用一切資源，確保人民享有相關權利；第 2 項更要求行使相關權利時不應有任何歧視。然與「公民與政治權利國際公約」不同的是，「公民與政治權利國際公約」強調個人方面的權利，而「經濟社會文化權利國際公約」更著重於全面性的人權保障，故更需要國家力量的介入，確保人民享有經濟、社會及文化相關權益。

我國憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，已揭示我國對人民經濟、社會與文化權利之重視。為配合國際推動世界和平與人權發展的趨勢，提升我國的國際人權地位，我國自 2009 年完成「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」的內國法化程序，後陸續於 2011 年完成「消除對婦女一切形式歧視公約」（簡稱 CEDAW）、2014 年完成「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」的內國法化。自此，監察院於行使職權時，亦得監督各級政府機關及執法人員行使其職權是否符合該等規定，避免公部門侵害人權，進而有效保障各項人權之實現。

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

本冊分別就健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等七面向，介紹國際準則及我國法制，另就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選監察院 2014 年相關代表調查案件計 48 案，進行編撰；並附錄相關統計表、世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約及兩公約施行法，俾供各界索引參閱。希望藉由摘錄監察院調查案件，促進各機關審慎運用行政或司法權力，讓臺灣的人權保障，更為提升。

第一章 健康權

壹、概念與法制

根據世界衛生組織（WHO）對「健康」的定義：「健康不僅為疾病或羸弱之消除，而是體格，精神與社會之完全健康狀態²。」人免不了生老病死，老與死是無法由人類主宰，然疾病是可以預防或醫治的。換言之，當人民的生存權獲得保障後，政府應盡力照顧人民的生命，讓民眾享有適當醫療照護，這也是目前先進國家極為重視的議題。

所謂健康權，一般而言，係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，要求有尊嚴地接受必要且妥當的醫療照護，或拒絕不必要、不妥當的醫療之權利。

當人民的身體與精神等健康狀態無法得到滿足與保障時，則基於人權而享受主體存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去其實質意義。為保障人民的健康權，各國政府「必須創造條件使人人能夠盡可能健康，這些條件包括確保獲得衛生服務、健康和safe的工作條件、適足的住房和有營養的食物」。因此，健康可謂人的基本權利之一；不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情境而分軒輊³。

² 《世界衛生組織》，<http://www.who.int/suggestions/faq/zh/index.html>，最後瀏覽日期：2016年2月20日。

³ 《世界衛生組織》，<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/zh/>，最後瀏覽日期：2016年3月10日。

一、國際準則

「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。」此乃世界人權發展史上有關健康權及醫療人權的重要宣示。

「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項規定：「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：（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。」

針對上開「公約」第 12 條的規定，該「公約」第 14 號一般性意見第 1 點指出：健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權；每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康；實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計畫，或採用具體的法律手段等。

前述一般性意見第 11 點另提及健康權的內涵：健康權不僅包括及時和適當的健康照顧，也包括決定健康的基本因素，如：使用安全和潔淨的飲水；享有適當的衛生條件、充足的安

全食物、營養和住房供應；符合健康的職業和環境條件；獲得健康相關的教育和資訊；以及人民能夠在群體、國家和國際上參與所有健康相關的決策。

因此，上開一般性意見第 9 點指出：享有健康權必須理解為一項享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須的各種設施、商品、服務和條件的權利。至於實現健康權的各種形式和層次，該一般性意見第 12 點認為，應包括以下 4 個互相關聯的基本要素：1、可提供性－締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務，以及計畫；2、易取得性－締約國管轄範圍內的各項健康設施、商品和服務，必須在法律和實際上提供給所有人，不得以任何禁止的理由加以歧視；3、可接受性－所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，而且在文化上是適當的；4、品質－所有衛生設施、商品和服務，不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。

1981 年召開第 34 屆世界醫學會時，通過病患六項權利：一、病人有自由選擇醫師的權利；二、病人有接受醫師於不受干擾下，執行臨床及醫療資訊上有關判斷的權利；三、病人有於了解正確資訊後，接受或拒絕醫療的權利；四、病人有要求醫師尊重其醫療及個人資料之保密性的權利；五、病人在面臨死亡時，有要求尊嚴的權利；六、病人有接受或拒絕宗教協助等精神慰藉的權利。可見保障國民健康權與病患人權，已成為國際普世之價值⁴。

⁴ 陳耀昌，人權·醫療·健保，財訊決策專欄，2014 年 11 月。

二、我國法制

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。」另憲法增修條文第 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。」第 7 項明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救護及健康照護之義務與責任。又按司法院釋字第 472 號解釋：「……對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。已依法參加公、勞、農保之人員亦須強制其加入全民健康保險，係增進公共利益所必要，難謂有違信賴保護原則。」上開條文已明確指出，政府對於人民有醫療照護之責任。

為落實人民健康權之保障，我國制定許多相關法律，如：醫療法、藥事法、緊急醫療救護法、傳染病防治法、癌症防治法、精神衛生法、優生保健法、漢生病病患人權保障及補償條例、人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例、安寧緩和醫療條例、管制藥品管理條例等，使人民既可以獲得「預防性之健康照護」，生病時亦可以獲得「醫藥、治療之受益權利」⁵。

⁵ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010年），頁 85。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過的調查報告中，涉及生存權及健康權者計 29 案，謹就其中具代表性者 8 案，分述於次。

一、食品器具容器包裝材質安全問題

國內外食人口多，為求方便，坊間商販經常使用紙杯裝熱飲，然其塑膠杯蓋或封口膠膜材質不一，究耐熱溫度為何？是否會釋出毒性物質？主管機關有無確實為民眾之衛生安全把關？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

塑膠容器抽檢不足

監察院調查發現，衛生福利部（由原行政院衛生署於 102 年 7 月 23 日改制成立，下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）就市售食品餐具或容器之材質及衛生安全是否符合「食品器具容器包裝衛生標準」規定，係採逐年重點式抽驗不同類別方式辦理，致檢驗品項未能全面涵蓋，且抽驗件數過少；另食藥署就一次性使用紙製免洗餐具及免洗筷、一次使用之塑膠類食品器具等產品是否符合規定之標示稽核工作，未能切實督導各縣市衛生局積極落實查核作業，難以確保其品質安全無虞。

檢驗項目與標準之建立與宣導

食藥署對於不鏽鋼食品容器具含錳乙節，宜參照專家學者會議決議與業者建議事項，儘速研訂相關之金屬試驗標準、國人耐受量，並採行必要管制宣導措施，以化解國人之恐慌疑慮。

而有關食藥署建置「塑膠食品容器宣導網站」已展現出教育消費者正確使用觀念之初步成效，允當擴充增補其他食品器具容器包裝材質安全使用注意事項，俾使網站內容日趨充實完整，以全方位保障民眾飲食衛生安全。而對於不鏽鋼食品容器具含錳量之標示乙節，允宜參照會商決議事項，儘速會同經濟部研訂相關基準並切實查核，俾免國人蒙受「超錳」之健康危害⁶。

依據本案調查意見，監察院函請食藥署、經濟部改進，並督促其持續檢討改善。

（二）政府機關改善情形

- 1、衛福部持續進行市售相關產品之調查檢驗工作，並妥善運用和分配有限資源以及儘量擴充檢驗量能，以維護國人使用安全。
- 2、目前我國尚不會就不鏽鋼材質訂定特別之溶出試驗規範，惟基於保障國人飲食安全，該部仍將持續蒐集相關資料及國際管理現況，作為爾後評估修正相關管理政策

⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴；調查案號：103 財調 00008）。

之參考。

- 3、食藥署已主動邀請專家學者、業界及經濟部等相關機關團體研擬標示之管理措施，於 103 年 5 月 19 日公告「不鏽鋼類食品容器具標示作業指引」，提供業界參酌使用，並作為消費者選購不鏽鋼食品容器具之參考。
- 4、103 年 7 至 12 月，經濟部總計抽查 1,004 件不鏽鋼食品容器具商品，其中 203 件標示不符合規定（不符合率 20%），對於所查獲不符規定之商品，該部均督導地方政府依法追蹤查處。

本案監察院仍持續追蹤衛福部改進情形。

二、國內藥物安全管理未盡周延

據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告指出，國內藥物回收作業規範欠周，且未積極就違反優良製造規範藥廠監製藥師查處，致藥物安全管理機制未盡周延，影響民眾用藥安全，監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

（一）監察院調查發現與建議

缺乏用藥管理制度

依全民健康保險局之統計分析資料顯示，全國愛逛醫院、愛吃藥的 65 歲以上老人，約有 2 萬多名，每年至少到 6 家醫院看病，全年就醫次數超過 100 次，每天吃 6 種、10 顆藥以上，每人 1 年平均醫療費用高達新臺幣 56 萬元，其中一半用於藥費。因此，藥物相關管理機制極為重要。

食藥署自 93 年起以租用方式建置藥品交互作用資料庫，惟於 101 年初公布停止使用後，迄今仍無法營運，除影響民眾用藥安全外，亦造成各醫院有重複投資之虞；且該署在 98 年未取得委外營運及支付租金下，仍繼續提供國內醫療機構使用該系統，易衍生使用糾紛，該署宜妥善謀求代理商諒解；另對使用藥品交互作用系統之成效亦未經評估，致建置成效不明。

多數藥廠未取得評鑑認證

食藥署於 90 年規劃實施 PIC/S GMP，推動過程雖與相關製藥協會多次協商，惟未掌握產業實際狀況，致屢次修改執行方式及延遲實施期程，迄今國內藥廠仍有 60% 未通過評鑑取得認證，推動進度遲緩，104 年全面實施仍有疑慮，食藥署宜妥善運用查核人力，以茲因應。

前衛生署 96 年委託辦理之 NAT 試辦計畫⁷，已證實血液 NAT 檢驗可縮短檢驗空窗期及降低輸血感染疾病風險，其後衛福部雖推動多項血液品質計畫，惟未全面針對 NAT 檢驗評估，遲至 102 年 2 月始將 NAT 篩檢納入我國血液常規檢測，以致我國納入該項檢測時程相較鄰近各國落後，衛福部未能積極推動，應予檢討改進。

食藥署應本於中央主管機關職責，持續辦理醫療器材上市流通各項把關管理機制，並積極推動醫療器材優良流通規範，強化市售醫療器材產品之可追蹤性及監管流向，以健全醫療器

⁷ NAT 試辦計畫全名為「供輸血用之血液常規檢驗增加核酸擴大檢驗（NAT）試辦計畫」。

材上市流通管理⁸。

依據本案調查意見，監察院函請食藥署檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、「規劃與整合建置中西藥交互作用資訊平台」計畫，完成 183 項心血管西藥藥品中西藥交互作用文獻評析，初步彙整 21 個心血管西藥可能與中藥交互作用實證資料，建立 38 組藥物交互作用配對組。
- 2、「建構社區藥局藥事照護平台與友善環境先導計畫」，已建置藥局服務系統（含處方箋傳遞、用藥查詢、預約用藥提醒等）、藥事照護系統（含判斷性服務、用藥配合度服務工具、藥袋資料庫整合、藥品圖片檔整合、交互作用、重複用藥及老年人用藥安全提示等功能）及健保申報系統（藥品檔、管制藥品檔案管理、處方箋掃描檔存檔及健保相關檔案管理等）。
- 3、衛福部為全面實施 NAT 篩檢，須籌措相關經費，依健保法第 51 條規定，召開「全民健康保險醫療給付協議會議」，決議於 102 年 2 月全面實施核酸擴大檢驗（NAT）篩檢，所需費用完全分攤至血液成品之工本材料費，由健保費用支應。
- 4、國內藥廠符合 PIC/S GMP 情形：截至 103 年 12 月 31 日，已有 98 家通過 PIC/S GMP 評鑑。另有 26 家經 PIC/S GMP 評鑑後正進行缺失改善。

⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴、劉興善；調查案號：103 財調 0034）。

5、醫療器材 GDP 推廣情形：委託金屬中心於 103 年 10 月至 12 月辦理 10 場次醫療器材販賣業者及物流業者之輔導性訪查；103 年 8 月至 10 月辦理 5 場宣導活動（1 場業界溝通會議、2 場宣導說明會、1 場教育訓練及 1 場成果發表會）。

三、醫療及護理機構的病床數未臻合理

臺灣地區每萬人口病床數已是歐美國家的 2 到 2.5 倍，但醫院病床數卻仍持續擴大增加，相關機關對於醫療及護理機構床位數的管控是否有所評估？有無依循標準？政府應如何保障民眾就醫權而不致於造成床位虛置，形成醫療資源浪費？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

強化病床審議機制

衛福部對於醫療資源過賸區域，應本於中央主管機關權責，限制醫院設立與擴充，並按醫療網規劃目標，強化病床審議機制；對於急性一般病床 500 床以上之大型醫院的興建與擴充，尤應完全限制，避免醫院競相擴充發展，以促進醫療資源合理分布。

未整合醫療資源分配

前衛生署自 81 年將 17 個醫療區劃分成 63 個次區域以來，未能因應各醫療次區域地方生活圈、都市化程度、交通、人口密度及就醫習性等變化，適時調整醫療區域及次區域劃分；直

到 100 年 9 月進行大規模調整後，卻又使得部分次區域得以大幅新設或擴充病床，勢將造成國內整體病床數持續增加，甚至影響全民健保財務，衛福部應加以改進。

衛福部及各縣市政府衛生局對於醫療機構設立或擴充之審議，應力求確實，並定期清查醫院病床開放情形，避免醫院長期占用病床資源，落實保障民眾就醫權益。

改善地區醫院病床使用率

衛福部及教育部對於國內教學醫院之申請條件、最適家數、床數及其分布應務實檢討，並將教學資源集中於實際花費較多經費從事教學活動之醫院，以鼓勵教學醫院確實從事教學研究活動。

對於地區醫院占床率偏低、病床虛置問題，衛福部應提高其病床使用率，以確保民眾就醫權益。

急診室待床情況嚴重

國內醫院不斷擴充病床，但急診室待床情形並未因此獲得改善，醫院規模較大、急診量愈多的醫學中心，急診留觀比率反而較高，以致確有急診及重症醫療照護需求患者的權益受到影響，衛福部應督促相關醫院檢討改進，以保障民眾權益。

依據本案調查意見，監察院函請衛福部及教育部就主管業務檢討改進⁹。

⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊委員、林鉅銀；調查案號：103 財調 0111）。

（二）政府機關改善情形

- 1、衛福部為均衡醫療資源，對於病床資源之審查評估，除每萬人口病床數等指標外，另加強審查醫院占床率、病床開放情形、當地醫療資源分布等實質功能之因素，強化病床審議機制，避免大型醫院過度擴充。
- 2、衛福部將適時邀集相關單位、學者專家等，滾動式檢討每萬人口一般病床數的管制上限，檢討修正「醫院設立及擴充許可辦法」，以促進醫療區域病床資源之合理分布。
- 3、教育部於 104 年 5 月 14 日訂定「大學校院辦理醫學生臨床實習實施原則」，並函知衛福部將各校推動前述醫學生實施原則相關規範事項納入醫學評鑑及教學醫院評鑑之項目，其中有關醫院對於實習醫學生之相關安排及適當學習等指導監督機制，已於評量項目明定實習時數應符合教育部前開原則。另教育部與衛福部共同研商公費醫師制度之計畫，維護我國醫事人才培育之質與量，並回應醫療產業之需求。

本案教育部應辦事項部分業已結案，惟監察院仍持續追蹤衛福部改善成效。

四、精神健康資源配置不當

據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告指出，國內慢性精神病床經常有超長住院現象，導致精神健康資源錯置疑慮，有待政府通盤檢討，以增進財務效能。監察院認為有深入

瞭解之必要，而決議派查。

（一）監察院調查發現與建議

精神健康預算編列不足

監察院調查發現，衛福部未能完備「國民心理健康促進計畫」之陳報行政院核定程序，影響精神疾病防治與心理衛生推展工作預算之爭取及後續相關管考作業至鉅。此外，衛福部近年來就精神健康業務之預算僅為全球每人平均費用之半數，嚴重編列不足；且其經費及資源分配側重於罹病後之治療，輕忽事前選擇性、普及性預防工作。

慢性精神病超長住院問題

國內慢性精神病床有超長住院之異常現象，衛福部未能籌謀有效導正策略，又全民健保支付制度設計不當，致其經濟誘因不足，阻礙社區式精神復健服務工作之發展。該部宜整合精神疾病照護資訊管理系統、身心障礙手冊（慢性精神障礙者）、全民健康保險重大傷病證明等三大資料庫，透過彼此相互串聯勾稽比對，以提升精神疾患資料之正確性與完整性。

精神醫療人力配置待加強

依各國精神醫療人力配置數比較，我國較人口老化趨勢相近之日本遜色很多。隨著高齡社會來臨，衛福部宜強化精神醫療人力配置之方案，順應未來實際需求。

為了促進國民心理健康，預防及治療精神疾病，衛福部也宜擴充精神疾病照護服務範疇與量能、緊密銜接長期照護服務

相關措施，並積極培訓臨床及諮商心理師，始符合精神衛生法立法意旨¹⁰。

依據本案調查意見，監察院糾正衛福部，並函請該部確實檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、衛福部已針對國民心理健康促進計畫之內容，撰寫 104 年度作業計畫，並提列每月查核點，其管考項目並經國家發展委員會審核通過。
- 2、衛福部將持續滾動式檢討預算編列情形，逐年調高預防工作經費，期從個案之治療往前推展至特定族群之選擇性預防，再擴展至全民之普及性預防。
- 3、針對醫院慢性精神病床之超長住院天數，該部中央健保署將專案進行加強抽審。
- 4、衛福部中央健保署比對三大資料庫結果發現，領有身心障礙手冊或全民健康保險重大傷病證明個案納入精神照護資訊管理系統之重疊比率分別為 94%及 71%。
- 5、衛福部將規劃盤點精神疾病長期照護資源及推估需求，以及整合衛政及社政之病人照護資源，並納入長照體系，以因應精神病人老化之醫療及照護需求。
- 6、未來衛福部將於跨部會聯繫會議，促請教育部於臨床心理師、諮商心理師養成教育過程中，加強心理健康促進、精神疾病防治與長期照護、成癮防治、家庭暴力與

¹⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、李復甸、尹祚芊；調查案號：103 財調 0052）。

性侵害防治等相關知能。
本案監察院仍持續追蹤衛福部改善情形。

五、未落實職業衛生護理人力制度

依「經濟社會文化權利國際公約」第 7 條規定：「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：……（二）安全衛生之工作環境……」。因此，政府有責輔導及規範國內事業單位建構安全衛生的工作環境，以確保國人享有良好工作條件，達到健康保護之目的。

依現行「勞工健康保護規則」規定，勞工人數 300 人以上之事業單位，應聘僱或特約專職之職業衛生護理人員。為建構更周全之職業健康保護制度，「職業安全衛生法」進一步規定未來勞工人數達 50 人之事業單位，即需聘僱或特約專業之護理人員提供勞工健康服務。惟職業衛生護理人力之培育及任用相關制度是否周延？相關政府部門是否善盡職責？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

鑑於國內產業結構變遷，工作場所除傳統的職業危害外，勞工尚面臨工時過長、輪班、績效評比及心理壓力等健康危害，為強化專業醫護人員從事勞工健康服務之制度，勞動部於 102 年 7 月 3 日修正公布「職業安全衛生法」（原勞工安全衛生法，下同），全文 55 條，於 103 年 7 月 3 日施行。監察院為瞭解該法施行後，國內相關醫護人力是否足夠、職業衛生護理之教育及任用制度是否完善及現行「勞工健康保護規則」實務上

是否落實，經調閱勞動部、衛福部及教育部等機關卷證，並諮詢職業安全衛生領域相關學者專家，約詢勞動部、教育部相關主管人員後，提出調查意見。

事業單位未依法辦理勞工健康服務

勞動部未積極輔導及督促國內事業單位依「勞工健康保護規則」相關規定，僱用或特約相關醫護人員，定期臨廠辦理勞工健康服務，以致事業單位未依法辦理者高達三成左右，未善盡保障勞工健康安全之職責。

為因應職業安全衛生法之施行，確保勞工享有健康保護之權利，行政院宜就職業醫學科專科醫師人力不足問題，積極協調勞動部及衛福部共謀解決之道。

護理人員經勞工健康服務相關訓練課程後，實際投入職業衛生護理領域者不及四成，教育訓練課程內容也不足以增進實務作業之技能，致難以落實「勞工健康保護規則」相關規定，勞動部應正視以上問題，積極檢討並妥謀解決之道。

提升職業衛生護理養成教育

教育部應強化職業衛生護理養成教育，自源頭深層培育該專業領域護理人力，並加強相關專業師資培育，以落實勞工安全衛生法相關規定，確保勞工健康安全。

勞動部應積極加強事業單位雇主對於其勞工健康管理之正確認知，將勞工視為事業最重要之資產，落實勞工健康保護工作，以提升企業生產力及勞動福祉，創造勞資雙贏環境¹¹。

¹¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；調查案號：103 財調 0088）。

依據本案調查意見，監察院函請勞動部及教育部檢討改進；並將監察院部分調查意見函送行政院督促所屬據以檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、勞動部已將企業配置勞工健康服務醫護人力及其臨廠健康服務事宜，列入「104 年度勞動檢查方針」（103 年 7 月 7 日公告）之監督檢查重點與「職業安全衛生監督及檢查處理原則」（103 年 7 月 18 日公告）之檢查重點項目。
- 2、勞動部職業安全衛生署已完成「勞工安全衛生管理報備資訊系統」之建置，且已公告實施事業單位線上填報作業，期望透過資訊化，增進各勞動檢查機構對企業配置醫護人力之查核與資料分析。
- 3、教育部於 103 年 12 月函知各設有護理學系之大學校院，鼓勵申請設立職業衛生護理相關學系。另邀集勞動部、衛福部召開護理教育諮詢會議，請勞動部及衛福部研議職業衛生護理人力所需之專業職能基準，並將相關資料提供教育部，以利各大專校院未來規劃職業衛生護理人力課程內容及增設相關系所之參據。

本案監察院仍持續追蹤勞動部及教育部改善成效。

六、專科護理師執業範圍及管理制度

台灣護理學會於 102 年 12 月 30 日函文向監察委員陳訴表示，部分醫院因面臨住院醫師人力短缺，而逐漸仰賴專科護理

師 (nurse practitioner; 簡稱 NP) 作為輔助人力。然而目前專科護理師執業職責及範圍並無明確法律依據，執行過程形同密醫。相關政府部門是否有善盡職責維護病人安全醫療照護權益，並保障專科護理師工作之合法性，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(一) 監察院調查發現與建議

醫療輔助行為界定模糊

依護理人員法規定，專科護理師只得執行醫療輔助行為，不得執行醫療行為；但兩種行為之間界線模糊，許多執業項目仍有待衛福部函釋釐清。臨床實務上，部分醫院因招募住院醫師困難，而將專科護理師充作醫師使用，尤其在地區醫院與區域醫院更為常見，造成專科護理師執行部分屬於模糊空間之醫療行為，而遊走觸犯密醫罪的法律邊緣，病患安全亦存隱憂。衛福部應及早釐清專科護理師之執業範圍，並推動將專科護理師之執業範圍明定於醫療相關法律中。

此外，專科護理師執業範圍業納入護理人員法第 24 條增修條文，後續管理辦法及配套措施，衛福部宜儘速規劃；另對於現行專科護理師之教育、訓練、甄審管理及專科護理師之分科等制度，宜一併通盤檢討其妥適性，以確保專科護理師執業之保障並提升醫療之品質。

專科護理師宜訂定照護標準

國內專科護理師甄審制度自 95 年開始迄至 102 年，取得專科護理師人數呈現成長之趨勢，顯示專科護理師有其需求，又

因住院醫師合理工時之施行，以致專科護理師在臨床實務上有急迫之需，衛福部宜在現行各醫院對專科護理人力強烈需求下，加強對取得專科護理證照人員之執業能力及人員素質把關，以維護專科護理師之執業品質及病患就醫安全。

目前醫師及護理人員在臨床執行醫療服務上，已有醫護病比之規範，但對於專科護理師卻無類似標準，衛福部應比照訂定照護標準，以提升病患就醫照護品質¹²。

依據本案調查意見，監察院函請衛福部研議改進。

(二) 政府機關改善情形

- 1、護理人員法第 24 條修正案已於 103 年 8 月 20 日公布。衛福部委託台灣專科護理學會辦理「專科護理師執業範圍探討作業計畫」，並成立工作小組，至 104 年 1 月 16 日已召開 4 次工作小組會議及 7 次籌備小組會議，初步認為應訂定「專科護理師執行醫療業務辦法」，較符合專科護理師制度發展與臨床實務之執行。
- 2、103 年 12 月 10 日，工作小組針對國內 102 家專科護理師訓練醫院及 72 家非訓練醫院進行專科護理師執行醫療行為問卷調查（包含侵入性及非侵入性醫療行為），目前共識為採正面表列方式，明定在醫師監督下可執行之醫療行為類別與各項目。
- 3、衛福部 103 年委託台灣醫院協會辦理 104 年專科護理師訓練認定作業，並於 103 年 7 月至 8 月進行專科護理師

¹² 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、李復甸；調查案號：103 財調 0109）。

訓練醫院認定作業及追蹤輔導實地訪視，共計 13 家醫院申請認定作業，訪評結果計 12 家合格，1 家不合格。本案監察院仍持續追蹤衛福部改善成效。

七、完善老人照護機制

隨著國內老年人口之快速成長，健康與醫療服務需求不斷提升，相關老人照護機制是否完備？老人共餐、老舊公寓加設升降機或電梯等居家安養之配套措施為何？又據統計，全臺外籍家庭看護工及外籍家庭幫傭各逾 20 萬人，其聘請制度及評估條件是否符合國人需求？能否確實達到照護需求？監察委員認有深入查究之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

老人共餐

為落實活力老化、在地老化，使長者參與社區活動，並落實社區支持性照顧服務，衛福部宜審慎評估部分縣市推動之老人共餐服務，並提供經驗交流平台與必要協助。

定期檢視外籍看護工之申請標準

為發展我國照顧人力並兼顧國內 80 歲以上長者照護需求，衛福部及勞動部宜定期檢視外籍看護工之申請標準，並積極介入調整照顧服務員產業結構，充實我國照護人力，以實踐老有所養及在地老化政策。

舊公寓升降梯設計

行政院宜督促內政部營建署及衛福部，加速研議年長者居住於無電梯老舊公寓等問題，並審核相關輔助器材，適度鬆綁相關營建法規、簡化相關申設流程，以落實活躍老化、在地老化¹³。

依據本案調查意見，監察院函請衛福部及勞動部共同檢討改進；監察院並將部分調查意見函送衛福部參處及行政院轉飭所屬據以檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、擴大辦理老人共餐服務，落實在地老化：截至 103 年 12 月底止，全國辦理社區照顧關懷據點（餐飲服務）以外之「老人共餐服務」的地方政府，已由 14 個縣市提升為 20 個縣市。
- 2、簡化外籍看護工申請流程，貼心便民：勞動部於 103 年 6 月 5 日修正「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」第 22 條附表 5，明定曾聘僱外籍家庭看護工之「肢體障礙」及「罕見疾病」身心障礙者，毋須至醫院重新進行評估，即可向勞動部申請外籍家庭看護工，以簡化申請流程。
- 3、研議放寬外籍看護工申請條件，減輕家庭負擔：勞動部於 103 年 11 月 26 日召開「跨國勞動力政策協商諮詢小

¹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴、李炳南；調查案號：103 財調 0049）。

- 組」會議，建議適度放寬 85 歲以上高齡者申請資格。勞動部後續將參考諮詢小組建議，審慎考量適度放寬 85 歲以上高齡者申請資格。
- 4、提高照顧服務員待遇與宣傳，厚植我國照顧人力：由於長照服務人數逐年顯著增加，惟照顧服務員之照顧服務費（每小時 180 元）補助基準已有多年未調整。行政院業於 103 年 5 月 28 日宣布，自同年 7 月起提高照顧服務費補助至每小時 200 元，以有效提升其實質所得，增加國人投入工作及留任意願。衛福部並透過電子網路、傳播媒體、平面文宣等多元管道，加強宣導長照服務，以提升社會大眾對照顧服務工作及內涵之正確認知。
 - 5、研議鬆綁老舊公寓增設電梯法令，增加相關獎勵條件：內政部營建署於 103 年 6 月 17 日邀集內政部建築研究所、直轄市及縣（市）主管機關研訂「原有住宅無障礙設施改善補助項目及各項目補助金額上限」、「無障礙住宅標章申請作業流程」及相關書表等。合法建築物如屬屋齡 20 年以上、5 層樓以下之老舊公寓，其基地規模符合地方政府所定更新單元劃定基準，經多數所有權人同意並循都市更新條例程序實施都市更新事業者，得依法於申請都市更新工程經費補助時，併同申請增設昇降機設備之補助，其補助上限為該項工程經費 45%。

本案監察院仍持續追蹤衛福部及勞動部改善成效。

八、親民啓能教養院院長涉嫌毆打院生

據立法院陳立法委員節如及社團法人中華民國智障者家長

總會（下稱智總）於 102 年 10 月 9 日向監察院遞交陳訴書表示：財團法人苗栗縣私立親民啟能教養院（下稱親民教養院）發生院長長期毆打院民情事，並提供監視器側錄帶佐證，智總決議要求此惡質教養院應該停辦，並重新安置現住院民。智總並指出，歷次身心障礙機構評鑑時，評鑑委員已列出親民教養院有服務品質、財務管理等重大缺失，苗栗縣政府卻遲遲無法協助改善，甚至只開出一張罰單，質疑該府包庇，才會造成院民遭受虐待情事。該陳訴書提及被毆打院民當中有一名係由苗栗縣政府擔任監護人的受監護個案，但縣府卻渾然不知受監護人遭受虐待，涉有失職。



監察委員黃武次、沈美真於 2013 年 10 月 17 日為調查苗栗縣親民啟能教養院院長毆打凌虐院生案履勘

苗栗縣親民啟能教養院院長涉嫌毆打凌虐院生，且該院多次被評鑑為丙等，仍獲得政府補助，相關主管機關有無善盡監督、評鑑及輔導改善之責？防範及處理安置教養機構凌虐院生之法規或管理措施有無不周？監察院認有深入查究之必要，而決議調查。

（一）監察院調查發現與建議

教養院人力配置不足

苗栗縣政府長期漠視親民教養院人力配置不足，院長非專任、環境衛生不佳，未依法積極監督及裁罰，且對於該教養院人員因在職訓練時數不足致缺乏專業知能，亦未積極督導改善，肇致該教養院於 102 年 10 月 6 日爆發院長虐待院生情事，引起輿論撻伐。

評鑑輔導未見成效

苗栗縣政府對所輔導、管理之親民教養院多次接受評鑑成績不佳，核列丙等、丁等長達 5 年，經多次輔導均無成效，卻未見該府依規定命其限期改善及裁罰，以促其積極改善，且該府無視於限期改善期間 6 個月之法定規定，擅將該院限期改善期間改為 1 年，對於該教養院限期改善期間仍續新收個案亦毫無所悉，而該教養院並曾兩度拒絕配合複評，該府亦未予處置，長期督導不力。

苗栗縣政府長期怠於督管親民教養院未依規定陳報相關文件，且未依規定按季赴親民教養院查核，部分查核情形亦未陳報衛福部，應予改善。

究責未予落實

親民教養院於 102 年 10 月 6 日爆發院長虐待院生情事，苗栗縣政府卻未依規定進行個案之調查、處理，事發後亦未對該教養院院長不當行為予以究責。

苗栗縣政府勞動及社會資源處陳姓處長，於擔任處長期間，未善盡監督該府執行身心障礙福利業務之責，漠視親民教養院人力配置不足、院長非專任、環境衛生不佳之缺失，且對於該教養院人員因在職訓練時數不足致缺乏專業知能，亦未積極督導改善，肇生該教養院爆發院長虐待院生之嚴重情事，事發後又未落實督導該府社工人員依規定進行保護個案之調查及處理；該處長身為該安置個案之監護權人，卻未善盡監護職責，肇致該個案遭虐情事之發生。

衛福部就苗栗縣政府未積極督管親民教養院改善人員專業知能及人力不足等問題，以致該教養院爆發院長虐待院生之嚴重情事，且未落實對該教養院之查核及依法裁罰，本案事發後該部未即時提出檢討，顯有怠忽職守及監督不周情事；另親民教養院歷年機構成績不佳，曾 3 度向監察院反映亟待該部提供輔導協助，但該部卻未能積極瞭解及研謀輔導改善之道。

親民教養院與第三人於 101 年間發生遷讓房屋爭訟事件，債權人一度有意強制執行身心障礙個案之相關補助費用，恐對個案權益造成威脅，衛福部應謀求改善之道，避免類此情形發生。

針對身心障礙安置機構資源分配不均、因空間問題致床位不足及安置費用不足等情，衛福部應研擬具體可行解決對策，

並全面檢視身心障礙福利機構之督管及退場機制，研修相關法令，以更趨近實務需要及維護身心障礙個案之受照顧權益¹⁴。

依據本案調查意見，監察院糾正苗栗縣政府及衛福部，並彈劾苗栗縣政府勞動及社會資源處處長。

（二）政府機關改善情形

- 1、苗栗縣政府勞動及社會資源處陳姓處長於擔任處長期間未善盡監督該府執行身心障礙福利業務之責，經監察院提出彈劾，業經公務員懲戒委員會於 103 年 6 月 17 日議決記過 2 次（103 年度鑑字第 12835 號議決書），苗栗縣政府並已於 103 年 6 月 19 日執行處分。
- 2、苗栗縣政府已要求親民教養院依規定配置夜間人力，並不定時派員稽查，每月派員至該教養院查核業務及每季特別針對該教養院夜間人力配置是否符合規定增加夜間查核。另該府召集縣內績優身心障礙福利機構院長（主任）及社工師公會理事長等 4 人組成輔導小組，針對該教養院各項缺失及衛生環境等，提出輔導建議並列管改善進度。該教養院表示每天加強清潔，經該府輔導小組實地輔導及透過實地查核結果，衛生環境確已改善。另，該府已於 103 年 4 月 22 日裁罰周姓前院長新臺幣 3 萬元整。
- 3、案發後，苗栗縣政府每季均有辦理轄區機構查核，且輔導查核表皆依規定陳報內部長官知悉並留有紀錄，機構

¹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、黃武次；調查案號：103 內調 0016）。

- 之查核缺失亦依法辦理。該府並於查核後 3 日內將缺失函請機構改善，並按季陳報衛福部。另有關各教養院未於規定時間內陳報董事會會議紀錄，該府已於 103 年第 1 次身障機構聯繫會議中進行宣導，並予以列管。
- 4、苗栗縣政府勞動及社會資源處 103 年聘請戴世玫擔任外聘督導一職，就身心障礙者保護業務部分，已於 103 年 2 月 19 日、3 月 10 日、4 月 7 日、5 月 7 日、6 月 9 日、7 月 21 日，督導社工人員辦理身心障礙者涉訟與監護宣告事件之處理、身障保護安置個案之處理、個案服務相關表件、個案管理服務目標架構、實際案例與指導如何運用處遇清單、討論身障保護處遇原則、個案回顧等業務。
 - 5、苗栗縣政府補助視覺障礙福利協進會於 103 年 5 月 21 日、6 月 4 日、6 月 11 日、6 月 25 日辦理苗栗縣轄內身障機構與社團社工及專業人員訓練，課程內容包括身心障礙直接服務與通報、身障機構管理與社工實務、身心障礙福利政策與未來社會福利趨勢、社會工作訪談實務操作，約 120 人次參訓。
 - 6、苗栗縣政府分別於 102 年 11 月 4 日、103 年 3 月 13 日召開會議，重申身心障礙者權益保障法第 75 條規定及第 76 條通報責任，並應配合協助調查處理、與縣內身障機構協調親民教養院 20 名院生後續轉安置事宜、建立該轄緊急安置處所優先順序及緊急安置個案收托計畫等，並說明該轄內身心障礙保護專線、流程及保護事件相關表格及通報方式。該府並成立工作小組，成員包括

- 業務科長、機構管理承辦人、身心障礙保護社工、社工督導及相關業務承辦人。遇有疑似身心障礙者保護案件發生時，即透過小組成員召開會議，討論相關具體作為與因應措施，並要求身心障礙保護社工應於受理案件後 4 日內提出調查報告。
- 7、關於承辦人及單位主管疏失部分，經苗栗縣政府 102 年考績委員會第 4 次會議決議議處相關人員。
 - 8、衛福部針對本案組成專案調查小組，共計召開 6 次專案小組會議及 3 次實地訪查，要求苗栗縣政府本於主管機關權責依身心障礙者權益保障法辦理限期改善事宜，該教養院院長未專任、衛生環境品質不佳、教保及社工人員專業知能不足、人力不當運用、未擬訂個別化服務計畫（ISP）、復健器材運用不當等違反法規項目，皆已改善完成。
 - 9、衛福部於 103 年 2 月 24 日函請各地方政府應先行掌握轄內機構與其他縣市簽約之情形，如有對機構限期改善，及改善期間不得增加收容個案之情事者，應負函知該機構與其他縣市主管機關有合約關係之責，避免於不知情及機構刻意隱瞞未拒收情況下，委託個案至不得增加收容之機構，造成機構主管機關之困擾。上開辦理情形亦納入社福績效考核予以檢視，以確保各地方政府皆確實執行。
 - 10、有關主管機關進行機構查核應檢視事項，衛福部已於查核表件增列「針對限期改善之機構，加強注意是否有新收容之個案」、「院長非專任」、「人力不足」等欄

位。

11、衛福部亦已研修中央對地方政府社會福利績效考核指標，提高對機構輔導查核辦理情形之配分比重，104 年度中央對地方社福績效考核指標，輔導查核大項（包含評鑑）由原 2 分增加為 3.5 分，並將輔導查核單獨列一項（2 分），評鑑辦理情形另列一項（1 分），建立接受委託之清冊及限期改善時副知委託縣市政府再增列一項（0.5 分），以加強地方政府對身心障礙福利機構之查核及重視。

12、法令修訂部分如下：

(1)衛福部修正身心障礙者權益保障法第 64 條、第 92 條條文，內容包含第 64 條機構評鑑條文納入「定期輔導及查核」等機制，並於第 92 條第 3 項，修正評鑑結果為丙等或丁等的機構，在令其限期改善屆期仍未改善者，應令其停辦 1 個月以上 1 年以下，並公告其名稱，解決原 92 條「得」令其停辦之規定，取消縣市主管機關對評鑑不及格機構令其停辦的裁量空間。

(2)增訂身心障礙者權益保障法第 63 條之 1，針對機構如有施打毒品、暴力犯罪、性騷擾、性侵害行為，經有罪判決確定或行為不檢損害身心障礙者權益情節重大者，其機構人員不得再擔任身障機構業務負責人或工作人員。

(3)修正身心障礙福利機構輔導查核情形季報表，增加查核缺失之處分情形、改善情形及裁處情形欄位，

以列管地方主管機關是否依法辦理輔導、查核事宜，並增訂輔導查核情形年報表，要求地方主管機關於年度結束時，將轄內每家機構各季之查核日期逐項填列，以了解主管機關是否皆辦理查核並據以列管，未依規定辦理者，立即行文要求改善。修正之表格業於 103 年 2 月 24 日函知各地方主管機關配合辦理。該函亦提醒地方主管機關掌握與轄內機構簽約之其他地方主管機關名單，當有對機構依法限期改善時，應同時副知委託之其他地方主管機關，避免因不知情而將個案委託安置至不得增加收容之機構。

- (4) 研修身心障礙者權益保障法相關規定：強化評鑑成績不佳機構退場機制之規定，將原限期改善後，屆期仍未改善者，「得」令其停辦之規定修正為「應」令其停辦，未來法規修正通過後，地方主管機關將無裁量空間，對於屆期未改善之機構須令其停辦，迫使服務品質不佳機構退場；另增加主管機關應對機構業務負責人調查其身分及聘用後不適任人員之調（解）職之相關規定。

參、結論與評析

「世界人權宣言」第 25 條揭示：「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……。」因此，人民有要求增進國民健康及健全醫療照護的權利，此亦符合我國憲

法第 157 條「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」，及憲法增修條文第 10 條「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」等規定。

本章有關健康權之案件共 8 案，就各案件之類型而言，可區分為飲食與用藥安全、醫療照護制度及健全照護機制三大類。

有關飲食與用藥安全部分，共摘錄食品器具容器包裝材質安全問題、國內藥物安全管理未盡周延等 2 案。由於目前經濟部稽查不鏽鋼食品器具標示不符合規定之比率偏高，而食藥署未對不鏽鋼材質訂定特別之溶出試驗規範；又採逐年重點式抽驗方式，加以抽驗件數過少，常使檢驗品項未能全面涵蓋各類食品器具。經監察院調查後，食藥署已邀請產、官、學界代表研擬標示之管理措施，並進行市售相關產品之查驗工作；對於查獲不符規定之商品，衛福部亦督導地方政府依法追蹤查處，以進一步確保國人「食在安心」之健康基本人權。另針對國內藥物回收作業規範欠周，且評鑑認證機制尚待推廣下，已影響民眾用藥安全。案經監察院調查後，衛福部已規劃建置中西藥交互作用資訊平台及藥局服務系統，並推動各項措施，以強化藥品管理。

在醫療照護制度方面，共摘錄醫療及護理機構的病床數未臻合理、未落實職業衛生護理人力制度、專科護理師執業範圍及管理制度暨精神健康資源配置不當等 4 案。由於病床數設立與病人權益及醫院間之競爭息息相關，應詳予分析並建立相關規範。案經監察院調查後，衛福部已強化病床審議機制，避免大型醫院過度擴充。

勞動部雖已修正公布「職業安全衛生法」，並自 103 年 7 月 3 日施行。然未依該規定僱用或特約相關醫護人員，定期臨廠辦理勞工健康服務者高達約三成。經監察院調查後，勞動部已將企業配置勞工健康服務醫護人力列入勞動檢查方針，並完成「勞工安全衛生管理報備資訊系統」之建置等措施。

依護理人員法規定，專科護理師只得執行醫療輔助行為，不得執行醫療行為；但兩種行為之間界線模糊，許多執業項目仍有待衛福部函釋釐清。案經監察院調查後，已於 103 年 8 月 20 日公布護理人員法第 24 條修正案。另經研商後，未來預計採正面表列方式，明定在醫師監督下可執行之醫療行為類別與各項目。衛福部亦於 103 年 7 月至 8 月進行專科護理師訓練醫院認定作業及追蹤輔導實地訪視。

憲法增修條文第 10 條第 7 項揭示「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」因此，政府對身心障礙者權益之維護責無旁貸。監察院就精神健康預算編列不足及國內慢性精神病床經常有超長住院等情事，糾正衛福部。為強化精神疾病照護，衛福部已逐年調高預防工作經費，並由中央健保署專案抽查慢性精神病床之住院情形。另整合衛政及社政之病人照護資源，納入長照體系；及促請教育部於臨床心理師、諮商心理師養成教育中，加強心理健康促進等相關知能。

俗云：「徒法不足以自行」。除醫療照護制度外，監察院亦強調健全照護機制之重要性。本章摘錄完善老人照護機制及親民啟能教養院院長涉嫌毆打院生兩件調查案。隨著國內老年人

口之快速成長，健康與醫療服務需求不斷提升，應建立完善老人照護機制。依據監察院調查報告，截至 103 年底止，全國辦理「老人共餐服務」的地方政府已達 20 個縣市；另勞動部於 103 年修正「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」，明定曾聘僱外籍家庭看護工之「肢體障礙」及「罕見疾病」身心障礙者，毋須至醫院重新進行評估，即可向勞動部申請外籍家庭看護工，以簡化申請流程。另提高照顧服務員待遇，厚植我國照顧人力；並研議鬆綁老舊公寓增設電梯法令，增加相關獎勵條件，使老人享有安全完善照護環境。

關於苗栗縣親民啟能教養院涉嫌毆打院生乙案，監察院業已糾正苗栗縣政府及衛福部，並彈劾相關官員。經監察院調查後，相關機關已修訂身心障礙者權益保障法等規定，苗栗縣政府亦已要求親民教養院依規定配置夜間人力，並不定時派員稽查；而衛福部也組成專案調查小組，確實督導該院進行各項改善工作。另衛福部對地方主管機關辦理輔導及查核情形進行列管，並強化評鑑成績不佳機構之退場機制。

第二章 工作權

壹、概念與法制

工作有助於一個人有尊嚴地生活及實現自我，其一方面可以讓個人賺取收入，以維持生計；另一方面亦有助於個人發揮興趣與專長，並促成自我實現¹⁵。

若由發展趨勢來看，工作權已由自由選擇工作的權利（具自由權意義），發展為兼具受益權意義的權利，即國家（政府）必須保障人民的工作機會與工作條件¹⁶。一般而言，工作權乃個人就其性向、志趣、智能、專長、年齡及體能等之情況，自由選擇和接受適當工作，享受公平與良好的工作條件，免於失業的保障，以維持其本人和家屬的生計之權利。因此，所稱「工作」實已包含兩個核心概念：其一、主觀上，行為人將其作為與生活相關聯的活動；其二、客觀上，係指在一定期間內反覆的行為。因此，若純屬嗜好或偶一為之的行為，則非屬工作權概念的工作¹⁷。

為保障工作權，世界各國現強調兩項值得重視的發展趨勢：其一、強調勞動條件、社會公正和普遍和平間之相互依存關係；其二、強調將勞動作為個人自我實現與人格發展，及滿

¹⁵ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003年），頁296。

¹⁶ 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修訂十二版（1983年），頁95-96。

註：未註明出版者，總經售處為三民書局（臺北）。

¹⁷ 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁133。

足社會需求、促進社會發展的方法¹⁸。

綜上，就人權保障的立場觀之，工作權所保障的範圍可綜結有下列五項：一、人民得依其工作能力，自由選擇工作，並獲得合理報酬；二、國家有義務實施最低工資、監督雇主改善勞動者的工作條件；三、對欠缺工作能力者，政府應依其志願辦理職業訓練；四、舉辦維護勞動者生計的社會保險，包括疾病、傷殘、失業及年金等項目；五、勞動者有權組織工會，並行使團結、團體協約及爭議之權，必要時並得發起罷工¹⁹。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 23 條對工作權的內涵有如下重要的揭示：「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」（第 1 項）；「人人有同工同酬的權利，不受任何歧視」（第 2 項）；「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障」（第 3 項）；「人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利」（第 4 項）。另第 24 條強調：「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。」

「經濟社會文化權利國際公約」對工作權有更詳細的規範，如第 6 條第 1 項規定：「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。」同條第 2 項規定：「本公

¹⁸ 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。

¹⁹ 吳庚，憲法的解釋與適用，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 279。

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。」

上開「公約」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「獲得公允之工資」、「同工同酬」、「安全衛生之工作環境」，及「平等的升遷機會」和「合理的工作時間」。另於第 8 條第 1 項規定：本公約締約國承允確保「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」。

針對上開「公約」有關工作權的規定，該「公約」第 18 號一般性意見第 1 點指出：工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分；每一個人均有工作的權利，俾使其生活的有尊嚴；工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。因此，該一般性意見第 4 點強調：各締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，其中包括有權不被不合理的剝奪工作。

至於從事各種形式和各種水準的工作，需要存在哪些相互依存和必備的基本要素？上開一般性意見第 12 點提出以下三者：（一）可提供性—締約國必須提供專門的服務，協助和支持個人，使他們能夠找出並找到現有的工作；（二）易取得性—勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放；（三）可接受性和平等性—保護工作權有若干組成部分，尤其是工作者有享有正當和

有利的工作條件，特別是安全工作條件的權利、組織工會的權利、自由選擇和接受工作的權利。

此外，上開一般性意見第 22 點指出，對於人民應享的工作權，締約國負有下列三項義務：（一）尊重的義務：要求締約國避免直接或間接妨礙人民享有工作權；（二）保護的義務：要求締約國採取措施，防止他人妨礙人民享有工作權；（三）實現的義務：包含提供、促進和提倡的義務，要求締約國採取適當的立法、行政、預算、司法和其他措施，確保工作權的全面實現。

二、我國法制

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」的人權，乃因工作權與生存權及財產權有密切關係。憲法第 15 條有關工作權之規定，乃自由權面向的工作權保障條文，旨在保障人民選擇工作及職業，以維持其生計之自由。另依司法院釋字第 404 號解釋：因人民之工作與公共福祉有密切關係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制。

憲法第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」則屬社會權面向之工作權保障條文。惟人民並不能據此而直接要求國家提供工作，仍須由政府部門視社會經濟情況妥為規劃，透過立法予以落實。雖然如此，此條規定對人民的工作權仍具政治道德宣言性質，也課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。國家若對此項責任與義務，因消極不作為而無法落實保障人民之工作權，人民雖無法直接提起憲法訴訟，但仍可透過社會輿論

或投票行為，達到相應之效果。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及工作權者計 15 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 6 案，分述於次。

一、青年失業低薪問題

我國青年失業低薪問題日益嚴重，已占整體失業率之 3 倍，又 10 年來食品價格上漲 25.6%，而平均薪資只調升 11.2%，青年薪資低，致婚育困難，優秀人才外流，影響青年未來發展及國家競爭力。究政府有無採取適當作為？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

我國政府各部門對於青年的年齡未有統一定義。由於勞動部所推動之「青年就業旗艦計畫」，係以 15 歲至 29 歲青年為對象提供職業訓練，故監察院調查本案所稱青年，亦指 15 歲至 29 歲（未滿 30 歲）之人。

青年失業情形嚴重

近來國內整體失業率雖呈小幅下降趨勢，然青年失業率不降反升，肇致二者差距逐漸擴大，尤其 20 至 24 歲之青年失業率為整體失業率之 3 倍餘。我國青年失業率已較日、韓為高，且青年失業人數高達 21 萬人，約占整體失業人數 45.53%，失業

超過 1 年以上之長期失業青年，亦占全體長期失業者之 4 成，顯示政府改善青年失業成效尚待加強，行政院允宜強化跨部會協調平臺，策定有效方案，以提升青年就業率。

青年低薪情形嚴重

我國青年低薪情形嚴重，主要工作收入未滿 3 萬元者，高達 123 萬餘人，占整體青年有工作收入者之 61.3%；又近 15 年我國實質薪資不升反降，連帶產生青年無力負擔房價、不敢婚育等負面影響，甚而引發優秀人才外流等問題。行政院允宜策定方案，提高企業為受僱者加薪之誘因，並對所提各項強化產業或企業競爭力之方案，研議附加增聘員工或加薪機制，以營造兼顧企業利潤及員工生計之環境。

國內就業市場之環境及薪資待遇欠佳，人才流失日益嚴重之趨勢，行政院宜儘速督促相關部會，建立適當機制確實掌握人才流動情形；建置人才資料庫，作為政府人才政策規劃及研擬方向之參考，並對赴海外工作之青年人提供相關資訊及必要協助。

人力供需失衡

我國勞動市場已存在人力供需失衡之結構性現象，國家發展委員會肩負我國人力供需預測及分析之責，且為協調各中央目的事業主管機關辦理重點產業人才供需調查及推估之專責單位。然各部會多依其專業職掌自行規劃政策，國家發展委員會未能有效協調整合各部會之執行，以綜整國家人力政策方向，亦無法提供學生、家長或社會有關人力供需之資訊，致教育體

系各系所人才培育無法與產業發展需求相對應，導致人才培育長期供需失衡及產學落差現象，宜檢討改進。

企業結構應予輔導及調整

創業係積極創造就業方式之一，中小企業吸納近八成就業人口，惟其規模小，資源不足，經營能力有限，無力長久經營，經濟部雖已推出各項協助青年創業之方案，仍應協助中小企業強化經營體質，提升競爭能力，俾提供穩定之就業機會。

企業投資海外比重日益提高，致大量生產外移，衝擊國內就業機會。經濟部宜訂定短、中、長期計畫，有效改善國內投資環境，提升廠商投資國內之意願，創造就業機會。

提升人才就業能力

經濟部為提升產業人才素質，推動人才紮根及培訓計畫，但成效有待提升，且該部建置之產業職能基準及能力鑑定機制，亦未獲廣泛運用。該部宜強化人才培訓及職能鑑定機制執行效能，以有效提升青年就業能力及就業率。

當前學校培育之部分青年就業能力不足，學用落差嚴重，傾向競逐工作技能較低之職缺，加重失業低薪問題。教育部雖推動產學合作、減少學用落差措施，卻係以技職學校為主要推動對象，致一般大學校院學生缺乏足夠之產學合作機會；另技職學校設備老舊待更新；產學專班對於引導學生畢業後順利銜接至職場，雖有助益，但非產學專班學生畢業後銜接職場之完整機制，尚待積極建立。

勞動部投入鉅資委託民間訓練機構或補助地方政府辦理職

業訓練，然超過四成參訓者仍未能藉由職業訓練重返就業市場，且辦理過程迭有缺失，執行未見成效。

加強人力供需透明化

教育部逐年編列預算辦理畢業學生就業流向調查，然該等調查所得資訊未能公開透明，並妥善運用，未能降低學生錯誤選擇就讀科系之風險，且無法協助學生明瞭部分科系就業困難之事實。該部宜妥善運用勞動部所建置之大專畢業生就業追蹤系統，除請各校系將其就業相關資訊透明化外，且應研議公布機制，以利各界運用，並減少學生及家長因資訊不足，產生科系選擇之誤判。



監察委員洪德旋、沈美真於 2014 年 4 月 7 日為調查我國青年失業低薪問題日益嚴重，影響國家競爭力，政府有無措施失當案履勘

目前青年普遍存有職涯迷惘情形，教育部為協助學生瞭解本身職涯發展方向，以提升就業職能，雖建置大專校院就業職能平台，但學生未廣泛運用，且系統功能未能與學校相關學習課程相結合，相關配套措施亦未周延，有待強化平臺功能，並結合學校現行其他職涯諮商輔導工具，以擴大輔導成效。

教育部明知就業市場存有學用落差情形，然協調大專校院積極辦理系所轉型之成效有限，肇致學非所用情況日益嚴重，該部宜對就業情形欠佳之系所，研擬有效方案，確實督促各校院檢討應否辦理轉型，或提出改善就業方案。

教育部雖推動學生生涯輔導，惟以學生輔導法未通過為由，未能督促學校建立妥善之職涯輔導機制，致部分大專院校未能積極輔導學生職涯發展，部分青年畢業前對於職涯仍感到迷惘，宜強化輔導，並檢討提前至國中及高中階段進行適當職涯探索，以協助學生及早瞭解職涯興趣。

勞動部推行許多青年職涯探索及就業輔導措施並於公立就業服務站設置「青年專櫃」，惟宣導及配套措施不足，致仍有三成以上青年對於職涯發展感到迷惘，允應確實檢討計畫之配套措施及執行成效，充分運用就業服務中心功能，避免政府資源浪費。

就業服務中心係失業民眾諮詢及尋職重要管道，勞動部為強化中心功能，提升協助失業民眾尋職效能，推動一案到底作業模式，應予肯定，然就業服務人員之優劣，關乎失業民眾求職之成效，該部受限於人員編制，產生失業民眾由臨時或派遣人員協助求職之現象，該部允宜會同行政院人事行政總處等相關單位，檢討處理；另前開人員逾半數未具專業證照資格，該

部亦宜妥適規範相關資格條件，提高服務品質²⁰。

依據本案調查意見，監察院函請行政院、國家發展委員會、經濟部、教育部、勞動部依權責檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、本案調查後，行政院推動「促進青年就業方案」（103－105 年）及「青年創業專案」（103－105 年）等改善措施。103 年 1 至 6 月已帶動新成立新創事業 2,828 家。103 年 1 月至 8 月底提供 8,287 人次創業諮詢服務，培育 4,714 位新創企業經營管理人才，成功輔導 140 家新創企業。
- 2、教育部規劃建置「海外人才庫」系統平臺，勞動部規劃將原有於「全國就業 e 網」建置之「國人至海外就業資訊」網頁，擴充升級為「國人海外就業資源中心網站」，提供國人判斷是否赴海外就業之參據。
- 3、國家發展委員會成立專案小組，並召開跨部會會議協商，依產業特性研提不同類型之調查推估模式，提出改進建議做法，並提供各業管部會以為後續辦理產業人才調查及推估改進之參考。
- 4、經濟部建置職能基準之產業別以製造業為主，相關系所應用比例已達 42%，對應之大專校院系所約有 24 個學類、1,188 個系所（102 學年度全國大專校院系所共 155 個學類、3,896 個系所招生）。主要相關科系採用職能基

²⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、洪德旋；調查案號：103 財調 0110）。

準比例狀況平均達 42%，當中又以食品科學類相關系所參採比率高達 100%。所推動產業職能基準，截至 103 年底為止，已有 502 個系所運用（增加 2 倍），其中以公立技職增加 2.6 倍（從 19 個增加至 69 個系所），其次為私立技職，增加 2.3 倍（從 57 個增加至 189 個系所）。而為推廣職能基準之運用並擴大企業認同，經濟部辦理能力鑑定，每年約新增 100 家企業承諾優先面試／聘用／加薪／獎勵能力鑑定合格者。另追蹤能力鑑定合格者，其求職成功率高達 9 成。

- 5、教育部辦理之 UCAN 平臺，至今註冊使用之帳號達 178 萬 7,701 人次，除透過獎勵大學教學卓越計畫，將學生職輔機制列為重點考評項目，督促學校落實診斷結果與輔導結合外，未來將與 UCAN 平臺承辦單位合作，推廣學校應用模式，以協助國內大學發展結合學生學習經驗、學習成效問卷及職能診斷結果，以及畢業生流向調查等整合性資料，以確實評估校內教學輔導機制。
- 6、教育部修正專科以上學校總量發展規模與資源條件標準條文，將增列院、所、系、科與學位學程增設調整之基本要件應包含各畢業學生就業現況統計資料，作為核定之參考依據。

二、聘僱人員之保障

陳訴人原為臺北市政府文化局聘用企劃師，聘期自 101 年 1 月 1 日起至 12 月 31 日止，惟於 101 年 3 月該局突然要求其改簽「僱用契約」，相關改僱程序涉有諸多違失；另我國現行聘用

人員及約僱人員之人事法制是否健全？監察院認有深入調查之必要，而進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

改僱程序未臻完備

臺北市政府文化局（以下簡稱文化局）異動通知書未明確說明將陳訴人改僱為約僱組員之事由，改僱程序亦欠缺完備性，致引發聘用契約是否有效存在之紛爭。文化局未依該局聘僱人員考核要點第 12 點及第 13 點規定之時程，辦理 100 年度年終考核，且未依聘用人員聘用條例第 3 條及其施行細則第 3 條第 1 項規定，於聘用人員到職後 1 個月內，送銓敘部登記備查，均應加以改善。

銓敘部允宜本於權責確實要求用人機關依聘用人員聘用條例第 3 條及其施行細則第 3 條第 1 項規定，將相關資料於聘用人員到職後 1 個月內，送銓敘部登記備查，以確保聘用人員人事資料之正確性與權益。

聘用人員法制作業尚待建立

考試院宜積極推動聘用人員人事條例草案之立法程序，以健全政府契約用人法制，並使聘用人員之權利與義務規範更加周全²¹。

依據本案調查意見，監察院函請臺北市政府據以檢討改

²¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：仇桂美、林雅鋒、包宗和；調查案號：103 教調 0051）。

進，並轉知所屬機關從制度面落實契約規範；監察院並將部分調查意見函送考試院、銓敘部妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、文化局已於 102 年 6 月起，依聘用人員聘用條例第 3 條及其施行細則第 3 條第 1 項規定，辦理聘用人員登記備查事宜，並於 103 年 11 月全面清查聘用有案之聘用人員送銓敘部登記情形，對於新聘用人員除依規定期限辦理登記事宜，並配合各項月報表報送時程於月初檢視，以確保同仁權益。
- 2、文化局辦理 103 年度聘用及約僱人員年終考核，已依該局聘僱人員考核要點第 12 點及第 13 點規定之時程，改善情形如下：
 - (1)103 年 11 月間整理應參加年終考核之聘僱人員並列印各員考核表。
 - (2)103 年 12 月 1 日發送考核表至各科室，請各受考人確認事病假及獎懲資料，並由各該單位主管辦理考評作業，於 103 年 12 月 5 日前密送人事室。
 - (3)人事室檢視各項資績，並彙整後於 103 年 12 月 16 日召開 103 年第 1 次聘僱人員考核委員會，於 103 年 12 月 22 日奉局長核定，103 年 12 月 30 日再行檢查各員差勤獎懲資料，確認考核情形符合考核要點規定。
 - (4)於 103 年 12 月 31 日發送考核通知書並通知各聘僱人員辦理 104 年聘僱契約簽定事宜。

三、成大醫院人力配置失衡

監察院於 100 年調查國內醫院醫事人員勞動條件及人力配置問題案，並於 101 年 4 月就公立醫院編制人力配置不當與同工不同酬等問題，糾正行政院在案。目前大多數醫院已檢討改善，惟教育部所屬國立成功大學醫學院附設醫院（下稱成大醫院）近年契僱之醫事人員逐年增加，甚至已超過全院醫事人力之半數，其契僱與編制內醫事人力嚴重失衡，不但損及醫事人員勞動權益，更威脅其醫療品質與病人安全。監察委員認為有深入瞭解成大醫院醫事人力配置合理性之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

預算員額空缺率過高

成大醫院 99 至 102 年各年度（計算基準為每年 12 月 31 日）醫事人員預算員額空缺率均超過 10%，其中「醫師」空缺率高達 24.16%，「護士」空缺率甚至高達 33.83%，「護理師」空缺率達 16.72%，且呈現逐年增加趨勢，肇使醫事人力吃緊，影響病患就醫安全及品質，教育部未善盡督導之責，應予改進。

契僱人力不斷增加

成大醫院契僱醫事人力逐年增加，101 及 102 年度甚已超過院內總醫事人力之半數，惟其薪資福利與編制內醫事人員差異甚鉅，致生醫事人員「同工不同酬」之怨懟，亟待教育部督同所屬研謀改善。

主管機關未妥適處理

教育部忽視成大醫院醫療服務量逐年成長之實情，長期以來未能適時檢討該醫院組織員額配置之合理性，顯未善盡主管機關實質審查之職責。

行政院前於 90 年 3 月 1 日同意公立醫院得以其醫療作業基金聘僱醫事人員，揆諸其歷史背景，固非無由，惟該權宜措施實施迄今已逾 13 年，現公立醫院契僱及編制內人力配置已嚴重失衡，行政院允應重新檢討該措施之妥適性，並研謀相關配套管理措施，以有效管理其人力配置²²。

依據本案調查意見，監察院函請教育部檢討改進，並函請行政院妥處。

(二) 政府機關改善情形

- 1、在醫事人員納編補實方面，成大醫院 103 年度整體醫事人員預算員額「空缺率」已由 102 年度之 10%，下降至 103 年之 0%；且「契僱醫事人力」也由 102 年度之 51.96%，下降到 103 年度的 48.97%，統計共有 205 名契僱人員納編補實，其中包含醫師 61 名，護理人員 114 名。自監察院於 103 年 7 月 10 日提出調查意見至同年 12 月 31 日止，共有 153 名「契僱醫事人員」獲得納編。
- 2、成大醫院自 103 年 5 月 1 日將契僱醫事人員最低時薪由

²² 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、林鉅銀、李復甸、錢林慧君；調查案號：103 教調 0036）。

160 元，調整為 170 元，又為激勵「契僱護理師」增進自我專業知能，該院也在 103 年 4 月 1 日起新增「專科護理師薪級表並發給證照獎金」，使具有專科護理師證照者可獲得加發 3,000 元獎金，契僱人員之薪資及福利獲得逐步改善。

- 3、截至 103 年底止，教育部、衛福部及國軍退除役官兵輔導委員會等所屬醫院均已達成職員預算員額空缺率調降至 5% 以下之目標（分別為 2.5%、2.86% 及 3.32%）。100 至 103 年契僱醫事人員納編補實達 3,871 人，其中醫師計 670 人、護理人員計 2,534 人。

四、華隆公司退休金提撥不足

華隆股份有限公司（下稱華隆公司）涉有退休金提撥不足額情事，積欠退休（職）金額逾新臺幣 3 億元，苗栗縣政府、前行政院勞工委員會（103 年 2 月 17 日起改制為勞動部）均未依法查處，致損及勞工權益，監察院認有深入瞭解之必要，而進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

退休準備金提撥不足

監察院調查發現，前行政院勞工委員會、苗栗縣政府未能就華隆公司舊制退休準備金提撥不足落實查核處罰，且未主動協助或輔導（華隆）勞工確保相關權益，致嚴重損及勞工權益。

華隆公司疑涉挪用退休金準備款及掏空公司資產情事；依刑事訴訟法第 241 條規定，應予告發。

申請歇業事實認定

勞工申請歇業之積欠工資墊償，並不以事業單位已完成歇業登記為必要；本案華隆頭份廠勞工如提出申請，苗栗縣政府應依法覈實認定有無歇業之事實，勞動部則應督導確實辦理。

是否遵守勞資協議應做實質審認

勞動部及苗栗縣政府就華隆頭份廠工會所陳「華隆公司未遵守勞資協議書內容等情」乙節，未為實質審認，僅函送華隆公司自行查復，未善盡主管機關應有之監督職能；苗栗縣政府逕否准該工會提出之勞資爭議調解申請，更屬率斷，應儘速檢討改善²³。

依據本案調查意見，監察院函請勞動部、苗栗縣政府檢討改進；監察院並將部分調查意見函送法務部妥適處理。

（二）政府機關改善情形

- 1、行政院召集勞動部、金管會透過跨部會協商，道德勸說債權金融機構同意提撥 4.2 億元，捐贈作為給付華隆公司勞工退休金及資遣費之財源，華隆案長年爭議獲得解決。
- 2、勞動部訂定「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，補

²³ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光；調查案號：103 財調 0063。接續調查委員：王美玉、劉德勳、仇桂美、林雅鋒）。

助地方查核人力，全面清查舊制勞工退休準備金提撥情形，並持續列管督導各地方主管機關查核處罰。

- 3、勞動部研提勞動基準法第 28 條修正案，於 104 年 1 月 20 日經立法院三讀通過，104 年 2 月 4 日公布，提高勞工債權與銀行債權列同一順位，並擴大積欠工資墊償範圍納入舊制退休金及新、舊制資遣費，於法制面周全保護勞工權益。
- 4、苗栗縣政府積極查核轄內事業單位，未設立勞工退休準備金專戶事業單位 386 戶，經限期通知改善，截至 103 年 11 月 17 日止，結清年資計 330 戶、申請設立專戶計 42 戶、剩餘待查未開戶戶數 14 戶。

本案監察院已請勞動部依「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，督促各地方主管機關落實執法及輔導，並持續追蹤相關機關改善成效；另請苗栗縣政府就轄屬事業單位提撥勞工退休準備金進行查核，並督促所屬落實執法及輔導。至有關協商債權金融機構捐贈之後續辦理情形乙節，監察院仍持續追蹤勞動部辦理情形。

五、違法准許中華工程公司進口大陸製浮沉台船

財政部關務署及所屬高雄關明知「大陸物品不准輸入」，卻將中國大陸建造之浮沉台船認列為「燈船、消防船、起重船及其他非以航行為主要任務之船舶」，刻意規避相關規定，涉有違法准許中華工程股份有限公司（下稱中華工程公司）進口 2 艘中國大陸製造之浮沉台船；又交通部航港局未經實質查驗，即率予核發檢查證書。究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必

要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

未詳予查驗即予放行

中華工程公司為施作臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司辦理之「高雄港洲際貨櫃中心第二期工程計畫海堤及防波堤工程」（下稱洲際二期工程）暨「台電大林電廠更新改建計畫導流堤北堤工程」（下稱大林電廠北堤工程），自中國大陸購置 2 艘浮沉台船，財政部關務署及所屬高雄關明知「大陸物品不准輸入」，卻將中國大陸建造之浮沉台船認列為「燈船、消防船、起重船及其他非以航行為主要任務之船舶」，刻意規避「海關進口稅則解釋準則」、該署稅則稅率查詢系統有關貨品分類及輸出入規定，於 102 年 1 月進口放行；又同樣為施作洲際二期工程及大林電廠北堤工程之雙統工程有限公司（下稱雙統公司），亦涉嫌違反船舶運送業及船舶出租業管理規則第 12 條規定，以偽造之船舶建造證明書文件，自國外購買船齡逾 12 年之「雙隆」號作業船，經中國驗船中心代交通部航港局辦理進口前特殊檢驗，發給檢驗合格證明，財政部關務署及交通部航港局督導管理不確實。此不僅違反主管機關公正客觀原則，且此類差別化的審核標準間接產生行業及工作條件之不公。

貨名認列方式宜予調整

財政部關務署海關稅則分類及稅則稅率查詢系統「船舶及浮動構造體」專章，將列舉貨名及概括貨名認列於同一目中，易滋弊端，允應積極修訂之。

欠缺實際登船檢視

交通部航港局辦理外籍船舶之登記及檢查，均採書面審查，並未有任一環節之承辦人員親自登船檢視並作成詳盡紀錄，以供查驗。致本案調查半年後，仍無法確認雙統公司名下「雙隆」號浮塢建造發行者「築瀨潮盛」所簽發「船舶建造證明書」之真偽，該局允應本於航政主管機關權責，從執行面確實檢討改進²⁴。

依據本案調查意見，監察院函請財政部關務署、交通部航港局檢討改進，並請法務部轉相關檢察機關妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、經監察院調查，財政部關務署海關稅則分類及稅則稅率查詢系統「船舶及浮動構造體」專章，將列舉貨名及概括貨名認列於同一目中，為免進口廠商有高稅低報，海關人員得以上下其手的空間，財政部關務署參酌美國及中國大陸海關稅則之分類架構（按美國海關在第 8905.90 目「其他」下設有 8905.90.10「Floating docks<浮船塢>」與 8905.90.50「Others<其他>」兩稅號，中國大陸海關則為 8905.90.10「浮船塢」與 8905.90.90「其他」兩專號，該兩國之 8905.90.50 及 8905.90.90 稅號僅列「其他<Others>」概括貨名，並未如同我國另列有「燈船、消防船、起重船」列舉貨名），研擬修訂現行稅則號別，將稅則第 8905.90.20 號之貨名修正為

²⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；調查案號：103 財調 0021）。

「燈船、消防船、起重船」，另增訂第 8905.90.90 號「其他非以航行為主要任務之船舶」稅則，業奉總統 104 年 7 月 1 日華總一義字第 10400076041 號令公布施行。

- 2、交通部航港局於 103 年 3 月 18 日邀集相關單位開會研商船舶審查流程，並制定「自國外購建船舶審查作業」程序，業已頒布施行。

六、受毒品戒治人之工作權

據訴，新北市政府警察局以陳訴人曾列治安顧慮人口之受毒品戒治人為由，核定陳訴人依法不得任用為警察人員之行政處分，經該府訴願審議委員會數次撤銷原處分，另為適法處分之決定，但該局仍維持相同內容之行政處分，致損及陳訴人權益，監察院認有深入查究之必要，而進行派查。

（一）監察院調查發現與建議

本案陳訴人係因民國 100 年公務人員特種考試警察人員考試四等考試錄取，於 100 年 10 月 28 日分發至新北市政府警察局板橋分局實施實務訓練，於實務訓練期滿前，內政部警政署（下稱警政署）依警察人員人事條例第 6 條第 1 項規定，就陳訴人之品德、忠誠、素行經歷及身心健康狀況實施查核，發現陳訴人曾施用第 2 級毒品，經裁定移送勒戒處所觀察、勒戒在案，屬曾列治安顧慮人口之受毒品戒治人，具警察人員人事條例第 10 條之 1 第 1 項第 3 款不得任用情形，爰通知新北市政府警察局，該局遂於 101 年 1 月 17 日核定陳訴人不得任用為警察

官（第 1 次處分）。

訴願未獲實質救濟

陳訴人因不服前揭處分而提起訴願，經新北市政府訴願審議委員會於 101 年 7 月 12 日決定原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分，但新北市政府警察局於同年 10 月 9 日仍作出相同內容之處分（第 2 次處分）；經再提起訴願後，該府訴願審議委員會於 102 年 3 月 5 日再決定原處分撤銷，該局仍於同年 5 月 13 日再為相同內容之處分（第 3 次處分）；再經提起訴願後，該府訴願審議委員會於同年 10 月 14 日再決定原處分撤銷，由原處分機關應於決定書送達之次日起 30 日內，另為適法之處分，惟該局仍於同年 11 月 25 日再為相同內容之處分（第 4 次處分）；再經提起訴願，由該府訴願審議委員會於 103 年 5 月 26 日再決定原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分，該局仍於同年 10 月 16 日作出維持相同內容之行政處分（第 5 次處分）。如此迭次往返造成爭議，陳訴人權益遲未獲救濟，反覆撤銷重為相同內容之處分，已損及人民救濟權益並影響政府威信。新北市政府訴願審議委員會對於受理個案所為之訴願決定確定後，其訴願決定之意旨，就該個案有拘束新北市政府警察局之效力，該局有遵守之義務。

本案陳訴人於實務訓練期滿前，即經新北市政府警察局書面通知依法不得任用為警察官職務，陳訴人未取得任用資格，即非屬公務人員保障法之適用或準用對象，故新北市政府循訴願審議程序為其不服不予任用警察官處分之行政救濟途徑，於

程序上並無違誤²⁵。

依據本案調查意見，監察院函請新北市政府本於權責依法妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、闡明警察人員人事條例第 10 條之 1 第 1 項第 3 款所定，以曾列警察職權行使法第 15 條第 1 項各款之治安顧慮人口為警察人員任用消極資格之限制，於有權機關宣告無效或撤銷前，自屬現行有效之法律，內政部 102 年 4 月 24 日台內警字第 10208715663 號釋示，係闡明法規之原意，自法規生效時即有適用。有關機關適用警察人員人事條例為警察人員消極資格認定時，自應體察法規之原意，正確適用法令。
- 2、明示新北市政府訴願審議委員會對於受理個案所為之訴願決定確定後，其訴願決定之意旨，就該個案有拘束新北市政府警察局之效力，該局有遵守之義務；新北市政府警察局另為適法之處分尚非不得本於權責為相同結論之行政處分，惟仍應在善盡事實查證之責後，就不同之事實基礎或不同之法律理由下為之；如認為現行法制對於警察人員紀律之維護有未備之處，應循適當管道向法規主管機關為修法之建議，以求法制周備，俾杜爭議，避免相關機關反覆撤銷重為相同內容之處分，損及人民救濟權益並影響政府威信。

²⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：江明蒼、楊美鈴；調查案號：103 內調 0089）。

本案尚未結案，監察院仍持續追蹤新北市政府辦理情形。

參、結論與評析

憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」乃所謂自由權面向之工作權保障條文，保障人民有從事工作並選擇職業之自由。此迭經司法院釋字第 404、510、584、612、634、637、649 等號解釋在案。另憲法第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」則屬社會權面向之工作權保障。儘管人民不能直接要求國家提供工作，然政府機關應視經濟情勢妥為規劃，並間接賦予國家制定促進就業、消除失業等法規之義務。國家若對此立法消極不作為，人民雖無法直接提起憲法訴訟，但仍可透過社會輿論或公民投票等壓力，達到相應之效果。本章有關工作權之案件，計有青年失業低薪問題、聘僱人員之保障、成大醫院人力配置失衡、華隆公司退休金提撥不足、違法准許中華工程公司進口大陸製浮沈台船及受毒品戒治人之工作權等 6 案。

我國青年失業率已占整體失業率之 3 倍，又 10 年來食品價格上漲 25.6%，致青年婚育困難。案經監察院函請相關機關檢討改進，目前行政院已推動「促進青年就業方案」（103—105 年）及「青年創業專案」（103—105 年）等改善措施，監察院希望由制度面的改善，促進我國青年就業機會提升。

另監察院針對臺北市政府文化局聘用企劃師突然改簽「僱用契約」，相關改僱程序欠缺完備案進行調查，經請臺北市政府檢討改進後，該府文化局已於 102 年 6 月起，依聘用人員聘用

條例第 3 條及其施行細則第 3 條第 1 項規定，辦理聘用人員登記備查事宜，並於 103 年 11 月全面清查聘用有案之聘用人員送銓敘部登記情形，使聘用人員權益獲得確保。

醫事人力對醫療品質及病人安全具相當影響性。監察院針對成大醫院契僱醫事人員逐年增加案，特別關注，尤其契僱醫事人力已超過全院醫事人力之半數。案經監察院調查後，成大醫院已改進其醫事人員預算員額「空缺率」，而「契僱醫事人力」也由 102 年度之 51.96%，下降到 103 年度的 48.97%；另自 103 年 5 月 1 日提高契僱醫事人員最低時薪，並透過獎勵方式，鼓勵「契僱護理師」增進自我專業知能。希望藉此提高醫療品質，確保國人健康權益。

華隆公司因退休金提撥不足，致積欠退休（職）金額逾新臺幣 3 億元，業已損及勞工權益甚鉅。經監察院調查認為主管機關苗栗縣政府、勞動部均未依法查處，經請該等機關改善後，已由勞動部出面協商，道德勸說債權金融機構同意提撥 4.2 億元，捐贈作為給付華隆公司勞工退休金及資遣費之財源，讓華隆案長年爭議圓滿落幕。另制度方面，勞動部訂定「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，補助地方查核人力，全面清查舊制勞工退休準備金提撥情形，並持續列管督導各地方主管機關查核處罰。此外，立法院於 104 年通過勞動基準法部分條文修正案，提高勞工債權與銀行債權列同一順位，並擴大積欠工資墊償範圍納入舊制退休金及新、舊制資遣費，透過法制面保障勞工權益。

財政部關務署及所屬高雄關明知「大陸物品不准輸入」，卻規避相關規定，讓中華工程進口中國大陸製造之浮沉台船，涉

嫌違反船舶運送業相關規定，不僅與兩岸政策不符，且造成產業標準之差異，間接產生行業及工作條件上之不公。案經監察院調查後，財政部關務署已修訂稅則號別，並於 104 年 7 月 1 日公布施行。

對於曾受毒品戒治之人，是否會因一時的錯誤，造成終生無法擔任警察人員乙節，監察院亦就個案進行調查。該案雖經多次訴願決定原處分撤銷，然新北市政府警察局一再作出相同內容（不得任用）之處分，未理會新北市政府訴願審議委員會所為之訴願決定。監察院調查後，主管機關已闡明正確適用法令之意，並明示訴願決定就該個案有拘束新北市政府警察局之效力，該局有遵守之義務等意旨，避免損及人民救濟權益並保障政府威信。

第三章 財產權

壹、概念與法制

財產權性質上應屬於自由權，與個人人格、人性尊嚴有密不可分之關係。「財產」的範圍極廣，凡人民生活之所需，生計之所資，而具有經濟上之價值者，均為人民之財產²⁶；而法定的財產所有者依法對該「財產」所生之各項「權利」即為財產權，包含占有、使用、收益或處分之權利。

財產不僅是人民生活之所需及生計之所資，也是「促成人們自我實現之所必須」²⁷。18 世紀法國思想家盧梭（J. J. Rousseau, 1712—1778）曾表示「財產權的明確，是所有公民權中最神聖的權利，它在某些方面，甚至比自由還更重要²⁸。」故財產權與平等權、自由權併稱三大古典人權²⁹。而英國經濟學家及政治哲學家海耶克（F. A. Hayek, 1899—1992）亦表示「身外」的私有財產，實乃保障「身內」的人格自由之必要條件³⁰，其重要性不容忽視。

隨著時代的演進與變遷，財產權之行使與保障亦大異其趣。18 世紀啟蒙與法國大革命時期，一般多視財產權乃神聖不可侵犯，為重要的天賦人權之一。財產的所有權人對其財產享

²⁶ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119。

²⁷ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 256。

²⁸ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005 年），頁 87。

²⁹ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 121。

³⁰ 同上註，頁 257。

有使用、收益或處分之絕對自由權利，而國家（政府）對人民的財產權亦應予以絕對的保障。

然人民財產權之絕對保障，易滋生流弊，不僅因私人財產權行使的絕對自由，可能妨害社會之公共利益，且私人若未能充分運用其財產，亦可能阻礙社會之進步發展。因此，1919 年德國威瑪憲法第 153 條第 3 項明定財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求。該條文建立了財產權（所有權）的社會拘束性概念，使財產權由 18 世紀屬神聖不可侵犯、應予絕對保障之觀念，演變為個人權利與社會義務或社會職務之調和觀點。財產所有權人對其財產之使用，應同時有助於社會之公益，並有善用其財產之義務，以充分發揮財產本身之功能，此亦賦予國家（政府）得對於財產權保障訂定限度與限制³¹。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 17 條對財產權有如下兩項原則性揭示：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，但在「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條規定：「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」。所稱「工作權」之保障，應與我國憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」所涵蓋的財產權精神一致。

³¹ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 120。

「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項規定：「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。」針對此規定，該公約第 4 號一般性意見第 1 點指出：適當的住房之人權，由來於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。第 8 點指出：使用權的形式包羅萬象……包括占有土地和財產，……所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。

二、我國法制

我國憲法對於財產權保障著重於「存續保障」，即確保人民有行使財產權之自由。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」之人權。另於第 143 條第 1 項規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」又依司法院釋字第 400 號解釋：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。

至於對人民依法取得之土地所有權的限制，依司法院釋字第 564 號解釋：人民之財產權應予保障，憲法第 15 條設有明文；惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有

權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。

由上可知，我國憲法對於財產權保障除具備消極防衛³²、積極請求國家給付與保護的性質，更有作為促進國家落實基本人權保障的性質³³。此種制度性保障之效力，不僅得以維護私有財產之私法自治、契約自由及市場交易機能外，亦得適用於公法上相關制度，包括社會保險、公務員俸給、退休撫卹等³⁴。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及財產權者計 42 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 12 案，分述於次。

一、大埔特定區房屋拆遷案

苗栗縣政府辦理大埔特定區區段徵收案，率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，致使協議價購流

³² 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，「憲法解釋之理論與實務」，中央研究院中山人文科學研究所專書，1998 年。

³³ 李震山，行政損失補償法定原則，載於「臺灣本土法學」第七十一期，2005 年。

³⁴ 吳庚，憲法的解釋與適用，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 245-249。

於形式。而最高行政法院於 101 年 11 月 18 日就大埔特定區區段徵收案「撤銷區段徵收之訴」作出「原判決廢棄，發回臺中高等行政法院」之判決，臺中高等行政法院原定 102 年 8 月 30 日宣判，詎該縣前縣長劉政鴻於法院裁判確定前逕於 102 年 7 月 18 日下令拆除，造成社會混亂不安。另苗栗縣大埔彭姓等 4 戶拆遷案，最高行政法院至 102 年 7 月 25 日始就渠等與該縣府間相關之都市計畫訴訟作出判決。針對苗栗縣政府辦理大埔特定區房屋拆遷，其過程是否涉有違失？監察委員認有詳查之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

落實區段徵收審查作業

兩公約施行法施行後，既有之區段徵收審查方式不足以落實兩公約對國民居住權保障之要求，內政部應就此確實檢討，強化對區段徵收案公益性及必要性之審查，審查決定並宜記明准駁之理由，俾利後續行政爭訟程序得以確認。

協議價購流於形式

苗栗縣政府辦理本件區段徵收案，率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，致使協議價購流於形式，不僅欠缺最後手段性，更與正當法律程序有違，嚴重戕害政府依法行政之形象，違失情節重大，應確實檢討，日後不得再有以強制徵收代協議價購之情形發生。

強行拆遷房屋

苗栗縣政府曲解行政訴訟法第 116 條，罔顧最高法院判決要求行政機關注意土地徵收必須符合必要性，不得逕以公益性為由強徵人民土地，強勢執行拆遷作業，致輿論譁然，核有違失，應儘速依法妥善處理國家賠償責任問題³⁵。

依據本案調查意見，監察院函請內政部、苗栗縣政府檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部已完成土地徵收條例第 3 條之 2、第 13 條及第 13 條之 1 等規定之修正，強化興辦事業徵收土地之公益性及必要性之審查，並訂定「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」，於審議小組審議徵收案件，認為案情複雜或涉爭議，得決議交由專案小組研擬處理意見供審議小組參考；另為研訂土地徵收條例第 3 條之 2 規定的「公益性」、「必要性」之審查內容及標準，業邀集該部土地徵收審議小組委員及相關機關，召開 3 次土地徵收公益性及必要性審查事宜會議進行研討；又有關區段徵收審議案件，自 102 年 8 月 28 日該部土地徵收審議小組第 37 次會議起，其審查決議均記明准駁之理由。
- 2、苗栗縣政府除陳明將依新修正之規定，確實檢討改進相關作業外，並針對執行手段引發輿論批評部分，坦承該府仍有改善空間；將不定期舉辦人權與法治等相關教育

³⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、李復甸；調查案號：103 內調 0063）。

課程，及辦理公共事務執行等相關教育訓練，並以本案為鑑，以依法行政為原則，訓練同仁執法上具備分辨輕重緩急、應變拿捏之能力，權衡情理，避免類似案情再度發生。

- 3、至於本案後續賠償及協調事宜，因大埔徵收 4 戶不服臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決，業於 103 年 1 月 29 日向最高行政法院提起上訴，目前司法程序仍在進行中。為避免機關處置與司法判決兩歧，反茲爭議，苗栗縣政府將俟上開司法判決確定後，再依判決結果妥善處理。

二、師大商圈違反土地使用分區規定案



監察委員吳豐山於 2014 年 5 月 16 日為調查臺北市政府未積極處理師大商圈違反土地使用分區管制，致影響當地生活環境與居住品質案履勘

據訴，臺北市政府對於大安區龍泉里、古風里、古莊里師大商圈範圍內之商家，未依「都市計畫法」及「臺北市土地使用分區管制自治條例」等規定裁罰業者，涉有逾越授權、曲解法令，任令違法商家破壞當地生活環境與居住品質。究實情如何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

未落實分區管制規定

臺北市政府以特別法優先於普通法及一行為不二罰為由，解釋其訂定違反都市計畫法第 79 條優先裁處作業原則之作法，容有不妥；對於師大社區違反都市計畫法第 79 條規定案件之處罰，該府固有裁量空間，惟仍應有計畫、有步驟地積極處理，以落實現行法令規定土地使用分區管制之意旨。

關於師大社區範圍一樓法定空地、法定停車位違建情形之處理等節，經核市府處理尚屬實情，且未發現違失事證³⁶。

依據本案調查意見，監察院函請臺北市政府檢討改進。

（二）政府機關改善情形

1、短程計畫執行績效：共處理臺北市商業處商業稽查紀錄表案件計 124 家，處理情形如次：

(1)合法店家計 36 家。

(2)既存違規使用店家（C類）計 50 家。

(3)已移由臺北市政府都市發展局依都市計畫法裁處者

³⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山；調查案號：103 內調 0072）。

(B類)計20家。

- (4)民眾陳情違規營業經主管機關現場勘查無營業行為地址者計7家。
- (5)尚有疑義待釐清者計8家。
- (6)依專業法令處理者計3家，業依日租套房查處程序、國宅條例、攤販管理自治條例處理。

2、中長程計畫執行績效：臺北市政府都市發展局辦理「臺北市建築物混合使用管理及策略之規劃」委託規劃研究案，業於103年12月完成總結報告，規劃成果包含混合使用對社區之環境衝擊分析、商圈自主管理及社區參與機制之研究，以及混合使用制度之建議如次：(1) 商圈自主管理機制；(2) 社區民眾參與機制；(3) 混合使用制度建議。後續將參採前開規劃成果，作為後續研議相關法令或機制之參考。

三、新店機廠聯合開發案

臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」(即所謂雙軌併行)方式辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」，違反行為時大眾捷運法第6條及第7條規定；又其違法徵收人民土地在先，復於欠缺法律依據下再將徵收取得之土地透過聯合開發模式移轉為私有(聯合開發基地內85.41%土地係以強制徵收取得，然開發後竟將基地內51.12%之土地移轉登記為私有)，且違反土地法第14條第1項第5款有關公共交通用地不得私有之規定。另該聯合開發案之公私土地比例懸殊，不符比例原則(臺北市政府擁有高達99.35%之聯合

開發基地面積，竟與僅擁有 0.65% 基地面積之投資人簽訂聯合開發投資契約，由其興建 16 棟共 2,220 戶建物對外出售)；更涉公私權益分配失衡且淪於黑箱作業（低估地價，壓低臺北市政府可分配權值；高估建物成本，提高投資人之權配比例），顯有嚴重損及政府權益等多項違失，前經監察院自 98 年起多次調查並糾正臺北市政府等相關機關在案，惟在相關違失未獲妥處及法律見解有待釐清前，內政部竟率以 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函新北市政府略以：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。」使新北市政府以辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名，將土地移轉登記予私人。究內政部、交通部之處理是否涉有違失？監察院認有深入瞭解之必要，故推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

未釐清爭議即移轉土地

臺北市政府辦理聯合開發投資契約，涉有公私權益分配失衡且淪於黑箱作業，顯有嚴重損及政府權益等多項違失，而內政部在相關違失及法律見解未釐清前，竟於 102 年 7 月 10 日函釋：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。」嗣經該府所屬新店地政事務所於同年 7 月 23 日將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯涉有重大違失。

曲解法令同時徵收與聯合開發

臺北市政府創設雙軌併行方式，先以行為時大眾捷運法第 6 條規定徵收土地後，再假藉該法第 7 條規定辦理「臺北都會區

大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」，致人民被強制徵收之土地嗣遭以聯合開發模式交由投資人興建住、商、辦大樓而出售他人所有，違反並扭曲該法第 6 條及第 7 條分立不得併行之規定及立法設計，且與該法第 7 條第 3 項前段所定聯合開發應優先採市地重劃、區段徵收或協議方式辦理規定不符。又聯合開發基地內 85.41% 土地係以強制徵收取得，然開發後竟將基地內 51.12% 之土地移轉登記為私有，違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

強徵土地欠缺公益性與必要性

臺北市政府於 80 年間強制徵收私人土地後已自 81 年至 88 年間興建完成捷運新店機廠及軌道等設施，並依都市計畫細部計畫所規定之建蔽率（最高 60%）留設至少 40% 法定空地，惟為進行聯合開發達到興建高層建築卻又礙於其基礎無法與捷運設施共構，而改使用原法定空地興建該等大樓之目的，竟強論以人工地盤包覆軌道之部分面積（即 12,705 m²，換算建蔽率為 13.74%）不計入建蔽率計算之方式，以達到法定空地仍大於 40% 之假象（本案完工後實際之空地僅為 26.5%），然若依臺北市政府所辯人工地盤得不計建蔽率計算，即該人工地盤已得充為法定空地，則上開 15 棟住、辦大樓之基地自非屬捷運設施必需，從而以一般徵收方式取得該大樓基地部分，顯已違反徵收之公益性、必要性，乃至違反憲法第 23 條所定之比例原則；況人工地盤不計入建蔽率計算，除於公益性、正當性均有欠缺外，更具適法性之疑義。

徵收土地再透過聯合開發移轉為私有

基於土地徵收乃國家對人民受憲法保障之基本權利予以強制性侵犯，故對於經徵收強制取得之土地，非有法律明文規定，自不得再逕行移轉為私有，惟臺北市政府辦理捷運新店機廠聯合開發案，在缺乏法律依據下，逕將徵收取得之土地再透過聯合開發方式移轉登記為私有，顯屬違法；又該府未將聯合開發基地內屬「捷運設施用地」之部分區隔，卻併同移轉為私有，亦有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共通道道路」不得為私有之規定。

聲請司法院解釋

臺北市政府創設先強徵土地，再以聯合開發模式交由投資人興建住、商、辦大樓出售他人，違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨；又該府未將聯合開發基地內屬「捷運設施用地」之部分區隔，卻併同移轉為公私共有。本案聯合開發基地約 9.25 公頃，其中 85.41% 土地係以強制徵收取得，然開發後竟將全基地持分 51.12% 之土地隨同地上建物移轉登記為私有；又臺北市政府於徵收土地後連同原公有土地已擁有高達 99.35% 之聯合開發基地面積，竟與僅擁有 0.65% 基地面積之投資人簽訂聯合開發投資契約，此均有違財產權保障及比例原則。

基上，針對臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式辦理捷運新店機廠聯合開發，違反大眾捷運法第 6 條及第 7 條規定，又違法徵收人民土地在先，復於欠缺法律依據下再將徵收取得之土地透過聯合開發模式移轉為私有，且其

移轉亦違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款有關「公共交通用地」不得私有之規定；另該聯合開發案更涉公私權益分配失衡等多項違失，監察院已於 98 年起多次調查並糾正臺北市政府等相關機關，惟內政部仍函復新北市政府表示本案應已無疑義。嗣經該府所屬新店地政事務所將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯有重大違失。基於本案顯有違相關法律規定之見解迄未獲行政院認同，又恐影響人民權益之保障與國家法制制度之建立與發展，故監察院已聲請將本案送司法院大法官會議統一解釋，以釐清爭議³⁷。

本案部分調查意見依司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款之規定，聲請司法院統一解釋法律；另監察院並將部分調查意見函送行政院轉知所屬據以檢討改進。

（二）政府機關改善情形

鑑於本案攸關人民財產權之保障及國家法制之健全，惟臺北市政府、內政部、交通部乃至行政院卻堅持主張本案並無侵犯人民財產權及適法性疑義，監察院乃提案聲請司法院解釋。

本案尚待司法院之解釋，另監察院已核派第 5 屆委員接續調查。

四、桃園航空城計畫案

據訴，交通部擬訂「臺灣桃園機場園區綱要計畫」及內政部通過「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫案」，其內容

³⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、林鉅銀、李復甸；調查案號：103 內調 0056。接續調查委員：林雅鋒、王美玉、仇桂美）。

涉有諸多違法或未盡合理之處。究上開計畫內容及用地需求是否符合公益性及必要性？有無過度侵害人民權利？審議程序是否合法？有無給予被影響居民陳述意見之機會？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

內政部區域計畫委員會審查通過「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」，採新訂都市計畫辦理，其實質計畫內容，正依法進行審議中，其辦理程序雖與相關法令規定無不合之處，惟因本計畫係我國歷年來規模最大之區段徵收開發案，徵收面積高達 3,126 公頃，幾占已辦理區段徵收面積的一半，政府部門應妥慎務實規劃與執行，以真正達成計畫整體效益，並確實維護憲法保障人民之基本權利。



監察委員黃煌雄於 2014 年 5 月 2 日為調查內政部擬訂「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」履勘

徵收土地應循法定程序

「桃園航空城機場園區建設計畫」係依交通部所擬「桃園機場園區綱要計畫」劃設，其「機場專用區」與「自由貿易港專用區」均具前瞻及整體性規劃，用以增進機場設施與功能，方向允宜肯認；惟有關第三跑道之配置方案與專用區之規模，仍應循法定程序，於申請徵收時，由土地徵收審議小組依法審查。

鄰近住宅商業區可容納人口數應納入考量

「桃園航空城附近地區建設計畫」係由前桃園縣政府負責開發，所規劃住宅區、商業區容納人口數額，已超過系爭計畫年期 130 年之計畫人口 20 萬人，且未考量鄰近都市計畫區住宅區、商業區可容納的人口數額。

計畫開發應循序漸進

「桃園航空城附近地區建設計畫」開發總費用高達 1,596 億元，而桃園縣目前尚有 6 個區段徵收開發案進行，開發總費用約 368 億元，其財務可行性實有深入評估之必要；該計畫之發展與機場建設密不可分，必須配合機場建設之期程進行，如遇開發延宕等情，勢將影響整體發展之時程與規模，故該計畫之開發，宜考量採分期分區方式進行。

與外界溝通協調

系爭計畫相關機關宜於計畫推動過程中，不斷主動與民眾溝通協調，瞭解潛在問題，及時研謀有效對策及配套措施，以

減少各界抗爭情事；同時，有鑒於最近一些開發弊案的揭露與教訓，政府相關部門應建立一套完整而嚴密之內控機制，或於招標案中導入防弊措施，以避免弊端發生³⁸。

依據本案調查意見，監察院函請內政部、交通部、前桃園縣政府據以檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、本案由原先全區一次開發，改依都市計畫法第 17 條「訂定分區發展優先次序」規定意旨，規劃分區開發計畫，並經內政部都市計畫委員會第 832 次會議決議，交通部辦理之機場園區擴建範圍、海軍基地與其周邊，以及前桃園縣政府辦理之機場園區附近地區之產業專用區、機場捷運車站沿線及主要園道系統規劃為第 1 期發展區；另將機場園區附近地區之菓林西側產業專用區、捷運綠線 G14 車站周邊及其餘附近地區規劃為第 2 期發展區。
- 2、有關推動期程部分，第 1 期發展區將照原來全區一次開發之期程推動，並於第 1 期產業專用區之產業招商權責發生率達 60%以上，始啟動機場園區附近地區第 2 期發展區，實際執行並視內政部土地徵收審議小組審議情形而定。

³⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；調查案號：103 內調 0079）。

五、軍事管制損及民衆土地所有權

有關金門馬祖地區長期處於軍事管制，民眾土地所有權問題一直因軍方長期占用、地籍紊亂、登記資料不全等因素而難以解決，眾多民間土地均被相關主管機關判定為國有，導致其土地所有權嚴重受損，是否有違憲法第 143 條之規定與精神？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

金門馬祖地區長期處於軍事管制，民眾土地所有權問題層出不窮，經監察院於 102 年 8 月 29 日召開諮詢會議，邀請國立金門大學校長李金振等專家學者就金門馬祖地區土地登記問題提供專業意見，並由金門縣及連江縣相關主管人員與會說明後，再函請國防部、內政部及財政部國有財產署（下稱國產署）查復；另於 102 年 11 月 6 日約詢行政院、內政部、國防部、國產署及其所屬相關業務主管人員。

土地應依法徵購或返還

國防部允應督促所屬針對經檢討後已無運用計畫之營區積極辦理移管或釋出作業，以促進土地有效利用；另對於未經合法取得使用權源之土地，儘速檢討返還或依法徵購，以保障民眾財產權益。

金門馬祖地區因戰亂及軍事原因而實施戰地政務，其歷史背景特殊，肇致土地問題複雜，當地民眾財產權益蒙受不利，相關主管機關允應積極正視，並循合法途徑迅速處理，以民眾

權益及處理時效為優先考量，妥慎推動，俾儘速落實還地於民政策。

掌握土地歷史沿革，保障民眾權益

金門縣政府為離島建設條例地方主管機關，該府針對該條例第 9 條之 3 有關雷區土地返還實務執行疑義，反映民隱民瘼，中央主管機關允應積極正視，儘速檢討釋疑，妥適處理。另相關主管機關對於慈湖地區烏沙頭等原屬軍事管制用地之土地權屬認定，宜與地方政府協商，掌握歷史沿革，以符法制原則，並兼顧民眾權益。



監察委員黃武次、余騰芳於 2014 年 3 月 7 日為調查內政部逕行公告金門慈湖及其周邊土地為國家級重要濕地範圍，致引起民眾抗議案履勘

儘速完成馬祖土地總登記

馬祖地區迄今仍有超過 6,800 筆土地，面積約 1,170 公頃，尚未完成土地總登記，致其權屬不明。為維民眾財產權益，連江縣政府應依既定期程，儘速完成土地總登記相關事宜。至於依民法物權編施行法第 9 條規定，有關「視為所有人」其和平繼續占有之事實審查疑義，內政部既已奉行政院指示籌組專案小組，以協助解決馬祖地區民眾之土地問題，允應審慎推動³⁹。

依據本案調查意見，監察院函請行政院督促所屬檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、截至 103 年 10 月底止，金門及馬祖地區經檢討已無運用計畫土地計 1,701 筆（金門 1,019 筆、馬祖 682 筆），面積 135.61 餘公頃，其中 1,347 筆土地，面積 67.29 餘公頃，已核定移管及釋出，完成率 79%（以筆數計列）。餘 354 筆土地，面積 68.32 餘公頃，為配合金門縣政府申請登錄世界遺產需要，現正評估地上物是否具保存及活化之價值，後續將協調相關單位儘速提供規劃結果，依程序提納「國軍營地移管及釋出審查工作（政策）小組」審查。
- 2、另未經合法取得使用權源之土地，尚未完成處理程序者，則計有 1,130 筆（其中有運用計畫者計 452 筆、無運用計畫者計 678 筆），尚待國防部逐步完成移管釋出

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、劉玉山；調查案號：103 國調 0002）。

- 或返還補償等事宜。
- 3、離島建設條例第 9 條業於 103 年 1 月 8 日修正公布，金門馬祖地區土地管理機關對於已無使用或事實已廢棄使用之公有土地，應於該條文修正施行之日（103 年 1 月 10 日）起 2 年確認並公告，以利民眾提出申請。又該地區民眾得於公告之日起 5 年內申請購回，民眾申請購回土地之期限已獲得解決。
 - 4、金門縣政府建議修正離島建設條例第 9 條之 3 規定，該修正草案經內政部邀集相關機關分別於 103 年 4 月 25 日及 6 月 30 日召開 2 次研商會議獲致結論，該條文修正草案業於 103 年 8 月 20 日行政院離島建設指導委員會工作小組第 70 次會議討論決議略以：「原則同意，請內政部於行政院離島建設指導委員會通過後，再循法制程序辦理，俾落實達成政府還地於民之政策目標。」
 - 5、為辦理馬祖地區 6,800 餘筆尚未完成總登記之土地，連江縣政府業訂定「連江縣政府辦理馬祖地區尚未完成登記土地處理要點」及「連江縣地政事務所受理尚未完成土地總登記作業原則」等 2 項自治規則，並公告自 101 年 8 月 1 日起至 102 年 3 月底止受理馬祖地區尚未完成登記土地之總登記作業；又為便利旅臺鄉親申請土地測量及登記，免除其臺、馬兩地往返，造成人力、時間及金錢之浪費，特協調桃園市八德地政事務所及新北市中和地政事務所指派專人受理，公告期間共計受理申請登記案件 8,040 件。上開案件已分別委請內政部國土測繪中心及尚揚工程顧問有限公司依序測量（東引鄉－莒光

鄉—北竿鄉—南竿鄉)。

六、違法占用花蓮南濱公園私有地

陳訴人所有坐落花蓮縣花蓮市福德段土地，長期遭花蓮縣政府及花蓮市公所違法占用闢為南濱公園，除未曾給付租金及補償外，花蓮縣地方稅務局尚對該等土地課徵地價稅，侵害民眾權益。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(一) 監察院調查發現與建議

違法占用私有土地

本案因花蓮縣政府並未取得合法使用系爭土地之權利，且有長期占用之事實，肇致民眾權益受損，該府雖已研議參酌「花蓮縣縣有財產管理自治條例」以租金計算方式給予使用補償金，應衡酌實情儘速補償。另該府修訂「花蓮縣都市計畫容積移轉審查許可要點」，透過容積移轉並取得該等土地合法使用，以保障未來土地所有權人財產損失，其餘遭占用土地應以同等之程序一併積極處理，以疏民怨。

對占用土地課徵地價稅

花蓮縣地方稅務局另對被占用土地課徵地價稅，經查明係該府機關橫向聯繫失誤所致，然造成民眾觀感不佳且影響政府威信。現雖已完成退還溢繳稅款程序，為避免此類情事再度發生，該府應責成相關單位謹慎處事，以維護民眾權益⁴⁰。

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；調查案號：103 內調 0014）。

依據本案調查意見，監察院函請花蓮縣政府依預定時程儘速處理。

（二）政府機關改善情形

- 1、本案調查後，花蓮縣政府業已取得陳訴人所有花蓮縣花蓮市福德段 524、525 地號 2 筆遭該府占用土地，並完成移轉登記，保障民眾財產權益。
- 2、就尚未取得之福德段 525-1 地號，該府函報因屬交通部計畫道路用地，且已核定為道路拓寬工程範圍，未來將依工程進度合法取得土地。

本案監察院仍持續追蹤瞭解花蓮縣政府辦理情形。

七、自辦市地重劃疏失案

臺中市新興自辦市地重劃區籌備會疑利用虛偽買賣增加數百名同意所有權人數，以達自辦重劃申請門檻；而臺中市政府未依平均地權條例第 58 條第 3 項等規定進行審查，率以 100 年 3 月 23 日府授地劃一字第 1000043311 號函核定該重劃區整體開發區單元十三之重劃計畫書，涉有違失等情。監察院認有深入瞭解之必要，而輪派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

重劃同意比例之計算

臺中市政府依規定核准新興自辦市地重劃區籌備會擬訂之重劃計畫書，雖籌備會代表人嗣後經判刑確定，然土地登記簿之記載，並無變更。該府據以計入本區重劃同意比例，依法有

據，尚難認有違誤之處。

掌握自辦重劃相關資訊

為建立更臻公平、合理自辦市地重劃制度，增加土地所有權人之共識，並防杜有心人士利用各種投機方式，扭曲重劃區範圍內真正所有權人的意見，內政部除應審慎研修相關規定，亦應隨時掌握自辦重劃各項動態資訊，協同縣市主管機關檢討因應，俾維護土地所有權人權益⁴¹。

依據本案調查意見，監察院函送內政部參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、為建立合法、合理及誠信之良好機制，並加強管理與監督，以維護土地所有權人之權益，內政部於 101 年 2 月 4 日發布修正「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」，並於 102 年 12 月 23 日發布修正「市地重劃實施辦法」。為因應社會變遷之需要，該府將隨時主動檢討，廣徵意見，依據經驗研修相關規定，以加強政府監督、提高作業之透明度及土地所有權人參與之機制，讓市地重劃於公平、公開、透明程序下辦理。
- 2、內政部將直轄市、縣（市）政府對於自辦市地重劃之督導情形，列入年度考核重點，加強主管機關監督權責，維護土地所有權人權益。另對於民眾陳情或媒體輿論迅予瞭解處理，並透過舉辦法令及實務研習會議，檢討法規不合時宜之處。

⁴¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、劉興善；調查案號：103 內調 0004）。

八、和平國小預定地使用欠當

(一) 監察院調查發現與建議

拿校地辦世大運

臺北市政府為興辦和平國小工程，於 76 年完成徵收程序後，至 87 年 8 月始成立國小籌備處，92 年至 94 年始完成地上改良物拆除清運，延宕近 20 年未能依計畫使用；該校雖有建置主體校舍及設班招生之規劃，迄今尚未完成；預定興建之第 2 期校舍工程及附屬籃球館新建工程，應避免發生違反原核准徵收使用目的之情事。



監察委員余騰芳於 2014 年 3 月 3 日為調查臺北市政府興辦和平國小校舍新建，其主體校舍及設班招生之規劃延宕案履勘

遭人掩埋廢棄物

臺北市政府於和平國小預定地徵收完成後，雖設置籌備處負責維護校地完整及安全，嗣後進行地上物拆除清運工程時，亦委託監造單位設計、監造，並完成驗收手續，惟發生遭人掩埋廢棄物之情事，難辭管理不周之責⁴²。

依據本案調查意見，監察院函請臺北市政府檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、為加強未開發之學校預定地管理，預定地除委請代管學校落實公地巡查作業外，另配合臺北市政府各機關公務需求提供使用，或依「臺北市市有閒置土地提供綠美化及認養作業要點」提供認養，辦理簡易綠美化或設置運動設施供公眾使用，以美化市容環境及防止土地因空置衍生占用、衛生、治安等問題。
- 2、用地徵收完成後，地上物拆除工程及新建開關工程以一併發包為原則；且應正式委託監造單位，並要求監造單位落實管理責任，其中除門禁管理及巡察機制外，亦包括加強土方量化管制及運送土方，應核實與運送聯單證明相符等事項，並要求監造單位於基地周邊架設攝錄影機，以監控基地內部情形，避免拆除物就地掩埋或遭傾倒外來廢棄物等情事發生。
- 3、辦理地上物拆除工程時，責請監造單位增加查驗頻率，並要求施工廠商於營建廢棄物裝載清運至合法收容場過

⁴² 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳；調查案號：103 內調 0082）。

程需全程錄攝影，且依該府訂頒施工及驗收基準第 8 點規定估驗計價應提送施工自主檢查表結果光碟。另學校籌備處除加強巡查外，亦請警察機關於校地設立巡邏點，並於校地四周裝設監視系統，倘發現不法情事立即連絡相關單位即時處理。

- 4、103 年 12 月 8 日將上述策進作為函送該市所屬公立各級學校及社教機構，提供日後相關業務承辦人員注意及改進。104 年 2 月 16 日再函送該府各一級機關，提供日後相關業務單位如有經管未開闢公共設施保留地時注意及參考。

九、以區段徵收方式辦理都市計畫案

區段徵收雖與一般徵收有別，本質上屬於土地徵收之一種，其實施仍須嚴格遵守憲法對人民生存權、工作權及財產權保障的規範，並符合正當法律程序及公益性與必要性等徵收要件。然長期以來，區段徵收已成為地方政府快速無償取得公共設施用地或挹注財政之手段。究地方政府以區段徵收方式辦理都市計畫，其整體開發成效與問題如何？監察院認為有深入調查研究之必要，經決議成立專案進行調查。

（一）監察院調查發現與建議

區段徵收浮濫

區段徵收長期以來成為政府快速無償取得公共設施用地或挹注財政之手段，惟已流於浮濫，並造成社會激烈衝突，宜配

合時空環境變遷，適時檢討其實施時機與目的。



監察委員吳豐山、林鉅銀、李炳南於2014年3月10日為調查以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發成效與問題案履勘

區段徵收與市地重劃之辦理結果，對土地所有權人財產權益之保障有極大差距，得予檢討並整合二者之開發方式與制度。

檢討土地徵收審議小組之運作

現行土地徵收條例有關土地徵收審議小組之專業性、審查機制、審議程序，仍有檢討改進之必要，俾能發揮獨立審議之功能。

另現行都市計畫委員會與土地徵收審議小組之權限與審議事項不同，如何於法制上整合其審議程序並賦予其法律上之效

力，以提升審查之品質與效率，有進一步檢討之必要。

區段徵收適用範圍不斷擴大

內政部以「法無明令禁止」為由，同意區段徵收案件，得採預標售方式處理「其餘可供建築土地」，不僅違反徵收之正當程序，且一再擴張其適用範圍，更損及被徵收土地所有權人之權益，宜檢討改進。

現行土地徵收審議程序，對於相關資訊之公開與土地所有權人或其他相關利害人實質參與之機會，仍有不足；有關民間要求土地徵收前應依行政程序法舉行聽證，宜一併納入研處。

協議價購程序流於形式

現行徵收前協議價購程序流於形式；另徵收補償地價是否會符合真正之市價，以及直轄市、縣（市）政府本身，如同時為徵收需用土地人與徵收執行機關時，其所查估之徵收補償地價，若仍交由本身核定，易生球員兼裁判疑慮，其妥適性與合理性，仍有檢討改進之空間。

區段徵收為自償性事業，政府為確保財務回收，有刻意壓低地主得領回抵價地比例之情事；又現行法令雖明定抵價地總面積不得少於 40%，惟被徵收土地所有權人所應領回之抵價地面積卻以權利價值換算，所涉地價合理性，宜予檢討處理。

徵收區塊不完整

區段徵收範圍之勘定，乃為區段徵收準備作業之首要步驟，惟現行並無區段徵收範圍劃（選）定原則之明確規範，監

察院調查研究發現，部分區段徵收區之範圍並非完整區塊，部分邊界地區甚至狹長不整，不易利用。

悖離徵收目的

現行區段徵收尚有 424.97 公頃土地尚未完成處分，又現行法令規定對於標售取得之可處分土地，並無限期建築使用等管制措施，致成為閒置、養地或將其作為投機炒作之標的，與區段徵收促進土地有效利用之政策目的悖離，應檢討妥處。

都市計畫規劃須辦理區段徵收地區，卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，內政部雖一再督促各縣市政府積極檢討辦理，然成效不彰，應迅行檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益。

維護被徵收人權益

為衡平區段徵收範圍內被徵收人財產權益之損失，並維持其原有生活水準，除依法補償外，應妥擬安置計畫，落實執行。

區段徵收制度自 58 年施行迄今，已完成將近百案，然近來政府辦理案件卻日趨浮濫，影響人民財產權益甚鉅，宜檢討歷年區段徵收成功與失敗案例，研擬相關配套措施，避免問題重蹈覆轍⁴³。

依據本案調查意見，監察院函請內政部參處。

⁴³ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、林鉅銀、劉玉山、吳豐山、杜善良、沈美真、李炳南、洪昭男、葉耀鵬；調查案號：103 內調 0073）。

（二）政府機關改善情形

- 1、100 年 1 月 6 日修正「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 40 條規定：「都市計畫通盤檢討時，應就都市計畫書附帶條件規定應辦理整體開發之地區中，尚未開發之案件，檢討評估其開發之可行性，作必要之檢討變更。前項整體開發地區經檢討後，維持原計畫尚未辦理開發之面積逾該整體開發地區面積百分之五十者，不得再新增整體開發地區。但情形特殊經都市計畫委員會審議通過者，不在此限。」增列不得新增整體開發地區之條件。另就整體開發地區之評估檢討其開發可行性後，如無開發之需求則不得新增開發地區。
- 2、103 年 5 月 28 日、6 月 4 日、6 月 18 日邀集專家學者及相關機關研議確定公益性及必要性各評估事項之審查內容，除可避免重複審議其他委員會或機關已審竣之事項外，亦能落實實質審查之精神。
- 3、為避免其他需用土地人因採行預標售作業，致引發爭議，業於 102 年 1 月 10 日函知中央相關部會及各直轄市、縣市政府暫緩實施預標售作業在案。
- 4、調查已開發完成之區段徵收地區，是否尚有未開闢使用之公共設施用地及未處分之可建築土地，並於 103 年 7 月地政業務督導考核時，要求直轄市或縣（市）政府積極有效活化使用，並訂定土地利用計畫。
- 5、將區段徵收整體開發案件列為 103 年度地政業務督導考核重點，督促各直轄市、縣（市）政府儘速辦理可行性

分析及擬具可行之解決對策，加速辦理檢討作業。
本案監察院仍持續追蹤瞭解辦理情形。

十、長期未徵收公設保留地案

據「中華民國未徵收未補償私有公共設施保留地全國地主自救會」陳訴，全國已開闢未徵收補償道路土地之公告現值已達 3 兆元，地主超過 30 萬人，徵收補償工作已拖延 40 多年，究實情如何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

道路用地未徵收或取得所有權

截至 100 年底止，內政部主管之都市計畫道路用地，仍有約 6,123.4284 公頃之已開闢道路尚未取得所有權，比例高達 49.94%，政府機關缺乏主動積極作為，執行成效偏低；另對於已開闢未徵收補償道路用地，未能落實目標管理，不僅疏於建檔管理，亦未確實訂定分年分期取得計畫。

交通部公路總局對於已開闢未徵收補償之私有省道公路，雖有處理方案作為其管控機制，惟執行成效不彰；又該處理方案已屆計畫期限，該局允應儘速檢討修正，並研議其他多元取得方式，以加速取得已開闢未徵收之私有省道公路。

內政部正檢討容積移轉及容積銀行等制度，相關實務操作準據目前仍在研擬規劃中，為確實保障公共設施保留地及既成道路地主財產權益，並維都市健全發展，內政部應持續與各界溝通意見，積極檢討釋疑，完善配套措施。

「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」對於節制捐地避稅及提供已開闢未徵收道路土地所有權人出售之管道，或有其考量及目的性，惟該試辦計畫係建立在政府怠於徵收，消極不作為，且有侵犯土地所有權人權益之虞等基礎上，其正當性顯有不足。

透過多元取得方式保障民眾權益

為加速取得已開闢未徵收之道路用地，行政院宜督飭所屬儘速檢討修正相關處理原則，並研議其他多元取得方式，落實追蹤執行情形，以維民眾權益⁴⁴。

依據本案調查意見，監察院函請行政院督飭所屬檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、據行政院資料顯示，迄 101 年 12 月止，尚待取得之都市計畫既成道路面積約 6,355 公頃，所需經費約 2 兆 3,170 億 7,381 餘萬元。因財政困難，短期內難以編足所有補償費用，目前仍將以都市計畫、地政手段等多元取得方式積極辦理，未來將加強督促地方政府推動並適時檢討各種多元取得方式。
- 2、內政部持續督促地方政府，在財政允許情況下，依建檔管理資料區分輕重緩急等先後順序，研擬分年分期取得計畫之合理可行方案，積極推動辦理，以維民眾權益。

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山、劉玉山、李炳南、程仁宏；調查案號：103 內調 0041）。

- 3、交通部公路總局經管之省道系統，103 年度調查結果，尚未取得既成道路土地面積約 550 餘公頃，以 103 年度市價估計約 706 億 968 萬餘元。另鑑於原「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」已屆期限，該局業訂定「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，並報經交通部 103 年 9 月 24 日交總字第 1035011695 號函同意備查在案，預計 5 年內（103 年至 107 年）辦理 19 項工程計畫，取得私有既成道路面積約 11.5 公頃。
- 4、內政部刻正研議以折繳代金方式辦理移入容積之相關可行措施，為利地方政府執行，於 103 年 8 月先行修正都市計畫容積移轉實施辦法部分條文，增訂地方政府得自行辦理代金查估作業；至於全面實施折繳代金制度，與各界團體協商時仍未獲共識，將持續與各界溝通協調，俟獲共識後辦理。

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

十一、8 年 800 億治水預算成效不佳

102 年 8 月 21 日潭美颱風侵襲臺灣，過境期間降雨造成雲林地區南部淹水，受災鄉鎮主要為虎尾鎮、土庫鎮、元長鄉、北港鎮及水林鄉等，同年 8 月 26 日水林鄉長率近百位鄉民至雲林縣政府抗議潭美颱風造成水患，使其農作物蒙受損失，卻未達補助標準；縣府表示所有治水方案皆已規劃完成，縣府亦有人力及能力，僅欠缺中央經費補助；又逢行政院數度退回經濟部所提後續治水預算計畫，故由縣長蘇治芬率縣民於 102 年 8 月

28 日北上至行政院及監察院抗議與陳情。102 年 8 月 29 日，康芮颱風挾帶西南氣流滯留臺灣中南部上空，當日上午在雲林地區陸續降下超大豪雨，虎尾時雨量 147 毫米，24 小時雨量灌破 615 毫米，所挾帶雨量刷新當地百年來雨量紀錄，已超越 97 年卡玫基颱風肆虐雲林地區時所降雨量。由於短時強降雨超過排水系統及雨水下水道之保護標準，致宣洩不及而造成災情，主要淹水區包括虎尾鎮、斗南鎮、斗六市、大埤鄉、水林鄉及口湖鄉等地區。據報載，行政院執行 8 年 800 億治水預算於 102 年底告罄，經濟部水利署空有規劃卻無經費執行，雲林縣水林、北港、土庫、虎尾等部分鄉鎮治水工程只做半套，致潭美颱風過境降下豪雨而嚴重淹水，造成農損卻又未能獲得災損補助。究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

本案經監察院調閱行政院農業委員會（下稱農委會）、經濟部、交通部中央氣象局及雲林縣政府等相關卷證資料。

水利建設須有長遠考量

行政院未充分考量水利建設具有延續性及部分地方政府財政負擔沉重，二度以地方制度法相關規定，要求工程用地經費或治水預算需由地方政府自籌，退回經濟部所提「易淹水地區後續治理及維護管理計畫（103－108 年）」，致地方首長率眾抗議，民怨迭起，實有未洽。

天然災害救助法規應予檢討

農委會原以潭美颱風造成雲林縣農損未達標準而不予補助，致部分災情嚴重鄉鎮（如水林鄉）農民群起陳情抗議，復因康芮颱風再襲臺灣，公告合併計算農損金額進行查估救助後始符標準。該會允宜檢討相關天然災害救助法規，俾符農業發展條例之立法意旨。

未完成工程應儘速辦理

經濟部除應儘速督導「易淹水地區水患治理計畫」未完成之工程外，亦應及早排定地方政府已完成規劃、提報後續治理計畫之先後順序，據以執行，使「流域綜合治理計畫」與「易淹水地區水患治理計畫」之綜效能發揮，以保障人民之生命財產。

雲林縣政府除執行「易淹水地區水患治理計畫」尚未完成之工程外，平時亦應加強辦理道路側溝清淤工作，避免降雨逕流無法順利導排至大排或滯洪池等，造成道路路面積水情形發生⁴⁵。

依據本案調查意見，監察院函請行政院檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、「流域綜合治理特別條例」經立法院於 103 年 1 月 14 日三讀通過，總統於 103 年 1 月 29 日公布施行，行政院續於 103 年 4 月 17 日將「流域綜合治理特別預算」提

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；調查案號：103 財調 0027）。

送立法院審查，103 年 5 月 30 日三讀通過「中央政府流域綜合治理計畫第 1 期（103－104 年度）特別預算」126.49 億元，由經濟部、農委會及內政部協助地方政府辦理第一期治水工作。經濟部表示「流域綜合治理計畫」除延續過去 8 年「易淹水地區水患治理計畫」的水、土、林的綜合治水外，工作範圍並擴及水產養殖排水、農業生產排水、省道橋梁改善、科技防災與避災措施、重要農糧作物保全及產區調整，及治山防洪分級治理；並導入「出流管制」、「海綿城市」、「低衝擊開發」及「國土永續」等創新理念。

- 2、未來集水區內任何土地開發利用不得增加下游水路排洪負擔，亦不得妨礙原有水路之集、排水功能。預期計畫完成後除原有「易淹水地區水患治理計畫」之改善範圍外，可增加改善 320 平方公里淹水潛勢地區之水患程度，增加保護人口約 120 萬人，控制上游坡地水土保持、治山防洪及國有林治理之土砂生產量約 1,260 萬立方公尺，增加 136 公里雨水下水道幹線，降低 120 平方公里重要農業高淹水潛勢地區及 34 平方公里養殖漁業生產高淹水潛勢地區之水患問題。
- 3、農委會已將潭美颱風及康芮颱風農林漁牧產物損失金額合併統計，雲林縣轄內農林漁牧產物損失金額約計 2 億 598 萬元，已達農業天然災害救助辦法第 10 條公告辦理現金救助之標準（雲林縣屬第 1 級，轄內農業損失金額達 1 億 8 千萬元以上），其災損情形經該會農糧署、林務局、漁業署、畜牧處及雲林縣政府確認後，公告雲林

縣為辦理農業天然災害現金救助地區，故續能依規定獲得災損補助。

十二、不當移送執行案

據耀德國際育樂股份有限公司（下稱耀德公司）陳訴該公司 82 年度營利事業所得稅業經更正為零，暨行政執行機關已逾徵收期間，惟仍遭財政部臺北國稅局移送法務部行政執行署新竹分署強制執行。該公司認為財政部違反最高行政法院庭長法官聯席會議決議，法務部應無執行名義且已逾執行期間仍予執行，損及其權益。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

耀德公司陳述該公司 82 年度營利事業所得稅業經更正為零，暨行政執行機關已逾徵收期間仍予執行等情，經查據前財政部臺北市國稅局辦理前揭稅款之更正及移送執行作業經過情形，尚難為有利之認定。

追徵作業稽延

前臺北市國稅局就耀德公司 82 年度營利事業所得稅案於復查決定及更正作業後之保全、移送執行及債權憑證清理等作業，均涉有明顯稽延情形，應予改進。

更正作業疏失

前臺北市國稅局就耀德公司 82 年度營所稅款案所涉更正作

業顯有疏失，致生本案爭議，且相關查審電子作業系統之權限管制亦有疏漏，應再次審視檢討相關人工作業流程及電子作業內控機制，避免再重蹈覆轍⁴⁶。

依據本案調查意見，監察院函請財政部臺北國稅局檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、為避免欠稅案件之追徵作業無端稽延，造成國家租稅債權無端流失，臺北國稅局改善如下：
 - (1)禁止財產處分作業：針對巨額欠稅案件，每月上旬挑檔產製禁止財產處分案件清冊，儘速辦理清查。
 - (2)限制出境作業：針對巨額欠稅之案件，每年定期產製「單筆欠稅達限制出境金額標準未辦稅捐保全案件」清冊。
 - (3)送執行作業：每半年就待移送執行欠稅案件加強清查，定期挑檔產製「限繳（展延）日期迄日在當年 4 月 30 日（10 月 31 日）前之待移送執行清冊」，清查未移送原因之件數與金額等。
- 2、為避免重蹈本案所涉更正作業疏失之覆轍，臺北國稅局檢討相關人工作業流程及電子作業內控機制如下：
 - (1)人工更正作業流程：修正業務作業手冊，規定審查更正案件時，應製作及列印重核（更正）報告書暨相關表格，審核後倘否准更正或維持原核定者，查審人員

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳；調查案號：103 財調 0097）。

應函復納稅義務人，並副知所轄分局、稽徵所。查審人員須於重核報告書封面加蓋「本案維持原核定，不移開徵」章戳，避免誤再移送開徵。

- (2)電子作業內控機制：營利事業所得稅核定系統之「歷次核定實際補（退）稅額」欄位程式，業已修正由系統直接帶入徵銷檔之已納金額，以符內控設計原則。

參、結論與評析

財產權乃基於財產所生之各項權利，我國憲法對於人民財產權應予保障有明文規定。任何對私人財產權利的剝奪或限制，應受到嚴謹的法律規範；而國家如運用公權力改變人民財產權利，更應依法律規定，方得為之。

本章列舉 12 件案例，其中涉及土地爭議者即有大埔特定區房屋拆遷案、師大商圈違反土地使用分區規定案、新店機廠聯合開發案、桃園航空城計畫案、軍事管制損及民眾土地所有權、違法占用花蓮南濱公園私有地、自辦市地重劃疏失案、和平國小預定地使用欠當、以區段徵收方式辦理都市計畫案、長期未徵收公設保留地等 10 案；另有 8 年 800 億治水預算成效不佳及不當移送執行等涉及政府公權力運作不當，影響民眾財產權案件計 2 案。

監察院調查「以區段徵收方式辦理都市計畫案」發現，地方政府多以區段徵收方式快速無償取得公共設施用地，然過於浮濫，造成衝突與爭議；而上開監察院調查大埔特定區、新店機廠聯合開發、桃園航空城、和平國小預定地辦理世大運等 4

案涉及政府徵收私有土地，而產生議價流於形式、徵收程序未盡嚴謹或徵收土地不符合原計畫徵收目的等違失。我國憲法第 15 條明定應保障人民的財產權；第 143 條更規定人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。此外，司法院釋字第 400 號及第 564 號解釋亦主張：人民財產權應予保障，並免於遭受公權力或第三人之侵害。國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償；此外，就徵收目的方面，應基於增進公共利益之必要，徵收行為之目的與限制手段及其所造成之結果應予衡量，始與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。上開案件經監察院調查後，內政部等主管機關已修訂土地徵收條例等相關規定，相關主管機關亦檢討改進、進行補償、賠償、提出後續處理方案或強化程序合法正當性，以保障被徵收人權益，並使徵收來的土地做最適利用，而非淪為政府機關濫權的工具。另監察院亦就臺北市政府辦理新店機廠聯合開發投資案，向司法院聲請解釋。

全臺灣有許多公共設施保留地涉有未經合法徵收或未補償私人土地等問題，截至 101 年底止，單就都市計畫既成道路部分即達逾 6 千公頃的面積，所需經費更超過 2 兆元。由於政府現面臨財政困難，須長遠規劃以解決此問題，並盡力使民眾權益不致受有太大損害。此外，監察院尚調查金馬地區因軍事管制占用民眾土地、花蓮縣違法占用南濱公園私有地等政府未經合法徵收或補償即取得或利用民地之案例。上開案件經監察院調查後，金門及馬祖地區已核定移管及釋出 79%之無運用計畫土地，國防部亦已對未經合法取得使用權源之土地，逐步完成移管釋出或返還補償等事宜。而花蓮縣政府對已取得原占用之

民地，完成移轉登記；另依工程進度合法取得土地，強化對民眾財產權益之保障。

政府的失職或不作為，亦可能損及民眾財產權益。例如臺北市政府漠視師大商圈違反土地使用分區規定，長期任令違法商家破壞當地生活環境與居住品質，亦影響居住在師大商圈之民眾權益。另臺中市新興自辦市地重劃區籌備會以虛偽買賣增加同意者人數，臺中市政府疏未審查而率予核定重劃計畫書，嚴重扭曲重劃區內真正所有權人的意見。案經監察院調查後，臺北市政府都市發展局已對違規店家進行裁罰，並進行商圈自主管理、社區民眾參與及混合使用制度等研究，俾作為日後研修法令或機制之參考。另為維護土地所有權人之權益，內政部已分別於 101 年及 102 年修正「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」及「市地重劃實施辦法」；臺中市政府亦將加強政府監督，以更公平、公開、透明程序辦理市場重劃作業。

針對行政院執行 8 年 800 億治水預算之成效案，監察院調查發現農委會原以颱風造成部分受災地區農損未達補助標準而無法取得補助，致農民辛苦許久之血汗付之一炬。而經濟部「易淹水地區水患治理計畫」未依計畫完成，亦使人民生命財產難獲保障。經監察院函請行政院檢討改進後，業於 103 年 1 月公布施行「流域綜合治理特別條例」，103 年 5 月立法院三讀通過「中央政府流域綜合治理計畫第 1 期（103—104 年度）特別預算」126.49 億元，由經濟部、農委會及內政部協助地方政府辦理第一期治水工作，以確保國土永續理念。另強化上游坡地水土保持、治山防洪及國有林治理工作；農委會亦將潭美颱風及康芮颱風農林漁牧產物損失金額合併統計，公告雲林縣為

辦理農業天然災害現金救助地區，依規定讓災損農民獲得補助。

耀德公司陳訴財政部違法強制執行該公司 82 年度營利事業所得稅案，經監察院調查認為，前臺北市國稅局辦理前揭稅款之更正及移送執行作業，難對該公司為有利之認定。不過，該案復查決定及更正作業後之保全、移送執行及債權憑證清理等作業，因涉有明顯稽延，且所涉更正作業仍有疏失，致生爭議。經監察院函請財政部臺北國稅局檢討改進後，該局已採取多項改善措施，並檢討相關人工作業流程及電子作業內控機制，避免因作業疏失而損及民眾權益。

第四章 文化權

壹、概念與法制

「文化」源於群體隨著歷史演變而表現的完整生活方式，或代代相傳與累積的一切生活經驗與智慧⁴⁷。被譽為「人類學之父」的英國學者泰勒（E. B. Taylor, 1832—1917）在其所著「原始文化」（Primitive Culture）一書中，將文化定義為：「人類以社會成員的身分所習得的複合性整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和其他一切能力與習慣。⁴⁸」其範圍涵蓋甚廣，且不同時期對文化有不同之認知。

文化的構成又分為「二層次」與「三層次」之說。「二層次說」將文化的內涵分為理念（文化的精神）與實際（文化的現象）二個層次；而「三層次說」則將文化分為物質、制度和精神文化三個層次。至於文化的特質，則包含（1）後天學習而得；（2）用以適應環境；（3）具有特定功能；（4）具有整合作用；（5）會發生變遷；（6）為社會成員所共享；（7）可代代傳遞⁴⁹。

文化傳統往往是人類身分認同的基礎，維護這樣的認同，對於自尊和福利有相當的重要性⁵⁰。由於文化可謂人類的財產，

⁴⁷ 鄧元忠，*西洋近代文化史*（臺北：五南圖書出版公司，1990年），緒言，頁1；曾約農，*中西文化之關係*（臺北：新中國出版社，1968年），頁1。

⁴⁸ 張之傑主編，*環華百科全書*，第20冊（臺北：環華出版公司，1986年），頁140。

⁴⁹ 梁實秋總審定，*百科大辭典*，革新版（臺北：名揚出版社，1986年），頁2267。

⁵⁰ *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。

在多元文化相互交流下，彼此又互相影響，而逐漸發展成文化權的概念。一般而言，每個民族或族群都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，並自由參加社會的文化生活。是以，每個文化的價值，應予肯定；且所有文化都值得被尊重與保護。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 27 條將文化權揭示如下：「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」（第 1 項）；「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 2 項）。其中，第 1 項所揭示的即為人民之「文化參與權」；而第 2 項表彰人民享受「文化創作利益之權」。

「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質利益，享受保護之惠。」同條第 2 項至第 4 項更規定：「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。」（第 2 項）「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。」（第 3 項）「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 4 項）

針對上開「公約」第 15 條之規定，該「公約」第 17 號一般性意見第 1 點指出：人人有權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，這項權利是一項人權，產生於每個人所固有的尊嚴和價值。第 4 點指出：這項權利是為了鼓勵創作者為藝術和科學的發展，以及整個社會的進步，積極作出貢獻。

上開一般性意見第 9 點另指出：所謂「科學、文學或藝術作品」係指人類精神的創造物，其中的「科學作品」係指諸如科學出版物和創新，包括知識、創新，以及原住民和當地群體的傳統做法；而「文學和藝術作品」係指詩歌、小說、繪畫、雕塑、音樂創作、戲劇和電影作品、表演以及口頭傳統等。

為保護及實現創作者的上開權利，上開一般性意見第 28 點指出：締約國承擔著三種類型或級別的義務，即尊重、保護和履行的義務，其中所謂尊重的義務，要求締約國不直接或間接干涉作者享受其物質和精神利益的保護；所謂保護的義務，要求締約國採取措施，防止第三方干涉作者的物質和精神利益；至於履行的義務，要求締約國為充分實現「公約」第 15 條第 1 項第 3 款而採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施。

在少數民族文化權的保護方面，上開一般性意見第 33 點指出：締約國境內如果有族裔、宗教或語言上屬於少數的民族，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數團體的作者之精神與物質利益，以維護少數民族文化的獨特性。第 32 點指出：在執行這些保護措施時，締約國應尊重有關原住民作者自由、事先和告知後同意的原則，並尊重其科學、文學和藝術作品口頭或其他習慣性傳播方式；在必要時，締約國應作出規定，由原住民族集體管理其作品所產生的利益。

二、我國法制

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，相關規定包括憲法第 163 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，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 165 條規定：「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 166 條規定：「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。」

為表彰積極承認少數民族之文化受益權⁵¹，憲法增修條文明定國家有積極維護發展原住民族語言及文化之義務。憲法增修條文第 10 條第 11 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」同條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族……教育文化……，其辦法另以法律定之。」為實踐此原則，我國於 2007 年 12 月制定「原住民族傳統智慧創作保護條例」，以落實原住民族之文化上受益權，促進原住民族之文化發展。

貳、監察院的調查

監察院 2014 年審議通過之調查案件涉及文化權者計 3 案，謹選擇其中具代表性者 2 案，分述於次。

⁵¹ 管歐著，林騰鵠修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 84。

一、普安堂申請為市定古蹟案

普安堂係日據時期大正 3 年創立，為大臺北地區少數正統臺灣齋教建築，堂內保留日據大正年間之手抄本鸞文和清朝至民初線裝經典書冊，為研究臺灣宗教之珍貴史料。然面對鄰近慈祐宮對該堂拆屋還地訴訟確定，普安堂之珍貴文化資產應如何保存？新北市政府受理普安堂申請市定古蹟案件是否確實依文化資產保存法等相關規定進行審議？監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

（一）監察院調查發現與建議

土地所有權爭議

新北市土城區普安堂坐落在新北市新莊區慈祐宮所有之祖田段 1029 等地號土地，該等土地連同附近登記為慈祐宮所有之祖田里一帶 160 餘公頃土地，其所有權歸屬爭議由來已久。當地居民以該等土地係渠等祖田里先民於清朝時期開墾並世居於此，惟日據時期竟遭毫無開墾作為之新莊慈祐宮登記取得所有權，嗣臺灣光復初期辦理土地總登記時，復遭地政機關錯誤轉登記為該宮所有，致渠等數十年來須面對該宮所提拆屋還地訴訟。監察院前於 98 年間針對該等所有權爭議進行調查，除派員赴相關機構、學校多方蒐集與回顧自清乾隆 43 年（西元 1778 年）起至日據、民國三時期之相關文獻，以及臺灣地權制度變遷、相關古契等資料外，並向有關機關調閱檔卷、約詢相關人員、履勘現場、赴機關檔案庫查證及諮詢專家學者，調查結果雖對該等土地所有權變遷作深入論述並據此提出質疑，惜因該

案涉及 200 餘年來先民開墾歷史，以及受限於相關史料、事證之中斷與闕如，致難對該等土地所有權歸屬爭議及相關機關違失情形驟下定論。當地居民及普安堂面對此一長期未解之土地所有權爭議，其處境誠屬堪憐。

所有權與文化資產保存之競合

普安堂因所坐落之祖田段 1029 地號等土地遭慈祐宮提起拆屋還地訴訟，遞經最高法院 99 年度台上字第 1998 號民事判決確定在案，該堂於面臨拆屋還地敗訴判決之餘，亟思如何保存深具宗教、歷史及建築意義之普安堂文化資產，乃依文化資產保存法向新北市政府申請將該堂指定為古蹟。該案雖經新北市政府於 101 年 3 月 30 日召開古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會會議，並在與會委員具高度共識下而決議將普安堂之「外山門及現存石砌步道、山壁石刻、合院磚造建築現存的正身壁體」登錄為歷史建築，惟該決議另作「俟取得土地所有人同意後再行公告」之附帶條件。

新北市土城區龍泉路普安堂所代表之齋堂，深具宗教、歷史及建築意義，其所面臨之文化資產保存困境，文化部宜正視並予以協助。

審議決議增加法律所無之限制

新北市政府 101 年 3 月 30 日召開之「古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會」，雖決議將該市土城區普安堂之合院磚造建築現存正身壁體等登錄為「歷史建築」，惟「俟取得土地所有人同意後再行公告」之附帶條件，係增加法律所無之限制，涉

有違文化資產保存法有關歷史建築登錄之立法意旨；又文化部任令普安堂及相關人一再陳情、訴願，乃至 102 年 12 月 18 日赴該部絕食抗議後，始釐清歷史建築登錄之法令疑義。

兼顧文化資產保存與私有財產權之保障

依法所登錄之歷史建築與其基地所有權分屬不同人時，究應如何兼顧文化資產保存與私有財產權之保障，文化部允應針對現行法令妥予檢討；至本案普安堂之合院磚造建築現存之正身壁體等經新北市政府公告為歷史建築，文化部及新北市政府宜就法令面及執行面積極妥處。

有關陳訴人指陳臺灣新北地方法院執行本案普安堂拆屋還地事件，涉有任由慈祐宮以債權人身分指揮拆除等不當執行；又新北市政府警察局出動龐大警力配合執行，亦非合理等情，經查尚乏足資認定該等機關涉有違失之具體事證⁵²。

依據本案調查意見，監察院函請文化部暨新北市政府檢討改進，並依法妥處。

（二）政府機關改善情形

- 1、據文化部函復，有關普安堂所具齋教文化之保存部分，可由普安堂主事者依文化資產保存法第 57 條向新北市政府提報登錄，若經登錄，則主管機關應依文資法第 60 條規定擬具保存維護計畫，進行適當保護措施。另普安堂主事者可依據文資法第 65 條規定提出登錄古物之申請，以就可移動之宗教歷史文物進行適當保護，此部分

⁵² 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；調查案號：103 教調 0019）。

- 業經該部函請新北市政府積極協助辦理。
- 2、新北市政府於 102 年 12 月 30 日召開文化資產審議委員會，並於 103 年 1 月 2 日公告登錄普安堂部分建物為歷史建築（惜本案普安堂其餘未登錄為歷史建築部分，因涉建物及土地分屬不同人所有之爭執，前經土地所有權人向法院聲請強制執行進行拆除）。
 - 3、對於具文化資產價值而登錄為歷史建築之建造物，相關法令有保障不足之疑慮，文化部刻已著手修訂文化資產保存法相關規範。

二、市定古蹟委託管理不當案

「淡水文化園區－穀牌倉庫」，原為英商嘉士洋行倉庫的舊遺址，2000 年 6 月指定公告為古蹟。該倉庫坐落於國產署經管之國有土地，遭財團法人淡水文化基金會所有之建物無權占用，究該基金會是否已取得合法使用權？倘無，依法是否應繳納使用補償金？國產署認定免追收補償金，有無違失之處？監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

（一）監察院調查發現與建議

「淡水文化園區－穀牌倉庫」，原屬英商嘉士洋行倉庫，由英商亞細亞火油有限公司（下稱英商亞細亞公司）於 1894 年至 1930 年間陸續興建。該倉庫坐落之土地，係屬國產署北區分署經管之國有非公用土地。惟英商亞細亞公司認為，該倉庫坐落之土地屬該公司所有，並訴請法院塗銷土地所有權登記，遭法院判決駁回。嗣新北市政府依據文化資產保存法第 27 條規

定，於民國 89 年 6 月 27 日將該倉庫公告指定為私有古蹟，古蹟本體範圍包含現有全部倉庫及附屬建物，面積約為 1624.55 平方公尺。英商亞細亞公司於同年 12 月 27 日將該古蹟無償贈與淡水文化基金會。

無權占用國有非公用土地

國產署於 94 年 8 月 10 日函告淡水文化基金會無權占用系爭土地，應繳納民國 89 年至 94 年間土地使用補償金。該基金會不服處分，向國產署申復，並表示古蹟公告指定後，即由新北市政府辦理調查研究及修復工程，該基金會於此期間並無法使用，經數次公文往返及會議協調，該署終於 96 年 8 月 7 日函復該基金會免予追收土地使用補償金，然新北市議會認國產署不應放棄追討，爰函請新北市政府將全案移送監察院調查。

未適時向占用人請求給付使用補償金

本案經監察院調查發現，國產署認定本案古蹟於公告指定後，新北市政府為實際管理人，將占用系爭土地之情形視為機關占用，且該古蹟及 3 筆土地嗣後業已交由淡水文化基金會管理維護，故免予追收土地使用補償金，雖非無由，惟北區分署明知該古蹟於公告指定前，長期無權占用公有土地，於 94 年以前均未採取積極作為，即時向占用人請求給付使用補償金或提起訴訟，終致不當得利請求權罹於時效而無法請求，嚴重損及國有財產權益，顯有怠失，國產署亦應負督導不周之責。

權利金之收取仍待檢討

新北市政府辦理本案古蹟修復與後續管理維護等事宜，與文化資產保存法等相關規定，尚無不符；該古蹟嗣後管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關仍否再依規定酌予補助，以及委託經營項目對外收取費用之收益，除用於管理維護外，如有盈餘時，應否收取適當權利金，以維護政府及國有土地權益，容有加以檢討之必要。

（二）政府機關改善情形

- 1、財政部乃要求國產署所屬分署，爾後遇有類此產權糾紛案件，應主動起訴請求使用補償金，以免罹於時效，並提出多項精進作為及督導措施，並自 103 年 1 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日止，依行政院核定之清理計畫，清查 27 萬筆被占用土地、776 棟被占用房屋。
- 2、監察院持續追蹤清理計畫執行成效，自 103 年 1 月 1 日起至 104 年 1 月 31 日止，國產署已清查被占用土地計 5 萬 8,207 筆、被占用房屋計 879 棟，其中經處理而收回之被占用土地計 4 萬 9,812 筆、被占用房屋計 264 棟，收取占用使用補償金共計 8 億 2,669 萬 6,750 元。

監察院仍持續列管追蹤後續改善情形。

參、結論與評析

文化權和政治權、經濟權、社會權一樣，是公民的基本人權。人民對文化的參與，可謂形塑社會凝聚力的根本。

社會文化遺產蘊涵了歷史的記憶，國家有保存及維護其價值的必要。本章列舉普安堂申請為市定古蹟及淡水區穀牌倉庫市定古蹟委託管理不當 2 案。普安堂保存珍貴的臺灣宗教史料，卻因土地爭議而面臨被拆除之命運。雖然新北市政府亦肯定該堂之古蹟地位，並決議將其「外山門及現存石砌步道、山壁石刻、合院磚造建築現存的正身壁體」登錄為歷史建築，卻要求須取得土地所有人同意之難以達成的條件，喪失文化資產保存法維護歷史建築之意義。案經監察院調查後，文化部已請新北市政府積極協助辦理保存維護計畫，並公告登錄普安堂部分建物為歷史建築。至於文化資產保存法有保障不足之處，文化部亦已研議修正。

「淡水文化園區-穀牌倉庫」係於民國 89 年為新北市政府列為私有古蹟，然該倉庫有部分土地占用到國有非公用用地，應繳納土地使用補償金。然因管理人未及時追收土地使用補償金，致不當得利請求權罹於時效，損及國家權益。案經監察院調查後，相關機關已檢討改進。另監察院促請行政院針對類此產權糾紛案件，提出多項精進作為及督導措施，自 103 年 1 月 1 日起至 104 年 1 月 31 日止，國產署已清查被占用土地計 5 萬 8,207 筆、被占用房屋計 879 棟，其中經處理而收回之被占用土地計 4 萬 9,812 筆、被占用房屋計 264 棟，收取占用使用補償金共計 8 億 2,669 萬 6,750 元，已具相當成效，行政院將持續完成相關清理事宜。

第五章 教育權

壹、概念與法制

教育不僅影響個人人格之健全，亦對國家社會發展具相當重要性，故各國政府均將教育視為提升國力之重要施政項目⁵³。另一方面，教育乃落實及保護各項人權的前提。唯有教育權受到保障，人民的自由、安全、經濟利益和政治參與等理念才能受到重視，以真正讓人民獲得、享有或行使各種權利⁵⁴。

「教育權」乃指人民得請求國家給予適當之教育環境與機會，以享受獲得知識、發展人格的權利，意即「教育上之受益權」⁵⁵。從人權保障的角度而言，教育權具有兩個重要意涵：一為接受教育本身就是一項重要人權；二指接受教育的過程須符合人權的準則。

有關教育權之內涵，可分為三個層面：一是保障生存權，即指藉由教育過程使人民獲得知識與技能，以保障其未來工作與生活的基本能力。二是保障公民權，即藉由教育過程使人民瞭解現代民主政治的意義，並擁有行使權利的基本能力，以具備未來參與政治活動的公民素養。三是保障學習權，乃人生來具有接受教育、自我學習與成長發展的基本權利，為保障此一與生俱來的權利，國家負有積極整備教育環境之義務，以使學

⁵³ 蘇永欽主編，**部門憲法**（臺北：元照出版公司，2006年），頁483。

⁵⁴ 「教育權」，《**聯合國人權事務**》，<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>，最後瀏覽日期：2016年3月10日。

⁵⁵ 耿雲卿，**中華民國憲法論**，上冊（臺北：華欣文化事業出版社，1987年），頁128。

習者能享有充分而完整的教育內涵⁵⁶。

一、國際準則

「世界人權宣言」第 26 條第 1 項揭示教育權乃「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。」同條第 2 項揭示教育的目的在於：「充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重」；「促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼」，並「促進聯合國維護和平的各項活動」。同條第 3 項指出：「父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。」

「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條第 1 項規定：「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。」

為求充分實現此種權利，上開公約第 13 條第 2 項有如下具體規定：（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，

⁵⁶ 蘇永欽主編，**部門憲法**（臺北：元照出版公司，2006年），頁485-486。

特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；（四）基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；（五）各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

又為確保「世界人權宣言」第 26 條第 3 項所揭示的父母對其子女應受教育種類之優先選擇權，上開公約第 13 條第 3 項規定：「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。」

「經濟社會文化權利國際公約」第 14 條尚揭櫫教育方向包括：（一）確認權利平等行使，教育之目的在於人之自我實現，及承認多元文化間應相互尊重、寬容對待。（二）國家於具體教育資源之給付，得忖度財政狀況逐步實行免費全階段教育，教育權之制度性保障應予落實。（三）父母等之教育自由選擇權與其他基本權之競合；及（四）教育機構等之受國家干涉程度應遵守該公約原則。

關於教育及受教育的意義與重要性，上開「公約」第 13 號一般性意見第 1 點開宗明義指出：受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段；作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟上和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段；教育的重要性並不只是限於實用的層面，有一顆受過良好教育、能夠自由廣博思考的開悟而且活躍的心靈，是人生在世的賞心樂事；因此，人們日益確認，教育是各國所能作

的最佳投資。

針對「公約」第 13 條第 1 項的規定，上開一般性意見第 49 點指出：締約國必須確保各級教育系統的課程都著眼於第 13 條第 1 項規定的目標的實現；必須建立並維持一種有透明度的、確實有效的制度，以核實教育是否的確著眼於第 13 條第 1 項所載的教育目標的實現。

針對「公約」第 13 條第 2 項的規定，上開一般性意見第 50 點指出：各國有義務尊重、保護並落實受教育權利的可提供性、易取得性、可接受性、可調適性。具體而言，必須尊重教育的可提供性，不關閉私立學校；保護教育的易取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；落實（便利）教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；落實（提供）教育的可調適性，針對學生在當前不斷變化的世界中的需要，設計課程，提供這些課程所需的資源；落實（保障）教育的可提供性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學大綱、提供教材、培訓師資、向教師支付在國內有吸引力的薪資等。

二、我國法制

我國憲法第 21 條明定「人民有受國民教育之權利與義務。」故受國民教育既屬人民應享的權利，也是人民應盡的義務。另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，其中有關教育權規定包括「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）；「國家應保障教育……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）。

憲法增修條文第 10 條第 10 項及 12 項對教育權也有如下規定：教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制⁵⁷；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，其辦法另以法律定之。為此，我國於 1998 年制定「原住民族教育法」，以落實保障原住民族之教育權，發展原住民族文化。

綜上，我國憲法對教育權相關規範意旨包括（一）縮減教育資源於地區性之差異分配，此乃教育平等權之展現。（二）教育經費之優先編列。（三）鼓勵對教育卓有貢獻者。（四）對少數民族之教育，應尊重其文化。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查案件中，涉及教育權者計 18 案，謹摘選具代表性與重要性者 7 案，分述於次。

一、十二年國教超額比序認定不一

103 年起我國正式實施十二年國教，而各免試就學區超額比

⁵⁷ 我國憲法第 164 條規定如下：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

序原則、程序及相關事項之討論與訂定，引起社會各界矚目關心。尤其十二年國教中，有關「超額比序」之「競賽」成績乃入學評分標準重要項目，教育部規定 10 個國家所舉辦之發明展獲獎可加分，備受爭議。究其認定標準為何？各發明展水準是否參差不齊？有無重國外發明展而輕國內中小學科學展，致本末倒置且助長補教市場？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

「教育基本法」第 11 條規定，國民基本教育應視社會發展需要延長其年限。又按 100 年「中華民國教育報告書：黃金十年百年樹人」揭示：「政府新世紀的責任之一，乃係提供全體國民十二年優質的國民基本教育」、「民國 100 年 1 月至 103 年 7 月，為（十二年國民基本教育）啟動準備階段；自 103 年 8 月 1 日起至 109 年 7 月，為全面實施階段」等。102 年 7 月 10 日公布「高級中等教育法」明定九年國民教育及高級中等教育合為十二年國民基本教育（下稱十二年國教），定調我國國民基本教育之內涵與相關事宜，並規定高級中等教育部分採免試入學為主，當申請免試入學人數未超過各該主管機關核定之名額，予以全額錄取，反之則進行超額比序。

由於超額比序項目包含「競賽」成績，教育部規定 10 個國家所舉辦之發明展獲獎可加分，備受爭議。經向教育部及經濟部智慧財產局（下稱智產局）函詢及調取相關卷證，並約詢教育部學前及國民教育署及智產局相關人員，提出相關調查意見。

弱勢學生升學權益應納入考量

教育部於 102 年 1 月 25 日公布十二年國教「超額比序」採計項目「競賽成績」供各免試就學區參考，嗣查於 98—102 年間，國中小學生參加國際發明展之人數暴增 63 倍，獲獎率高達 100%，比比皆是，又查網路之發明協會、發明補習班林立；惟據教育部查報，僅彰化區有 4 家輔導參加科展之補習班，實情差距甚大。又參加國際發明展所費不貲，經濟弱勢學生上補習班、出國競賽，誠屬不易，不僅創新發明受到人為加工、扭曲，且造成平等之教育機會 M 型化發展，教育部對於弱勢學生平等升學權益及提升我國教育公信力，宜予關注改善。

未充分考量國際發明展水準優劣

教育部公告十二年國教免試入學超額比序「國際性競賽」之 10 個國際發明展項目，各發明展水準，因評審委員組成及評審作業並無統一標準或評鑑，致國際發明展水準之優劣實難判定，而國內之全國科學展覽有逐級審認，機制嚴謹，獲獎率極低。103 學年度各免試就學區之超額比序採計「競賽」項目與積分，卻未區分發明展、科學展覽；又採計「競賽」項目比序之各學區，有重國外發明展而輕國內中小學科學展現象，宜予研議改善。

街坊網路各發明協會、科學教室、發明補習班等林林總總，招生帶團出國競賽，載譽歸國屢獲金牌、銀牌，得為搶進名校之籌碼、超額比序加分之捷徑，惟此種加工式的惡補，究非培養創造力的正道，教育部相對於國中、國小校園，宜務實

培訓師生發明創造能力，確實紮根推動科學教育。

球員兼裁判產生不公

查 WRO 機器人大賽係採指定器材且所費不貲，且高屏區機器人大賽之主辦民間協會理事，即為競賽器材之臺灣區總代理廠商，顯有球員兼裁判之情。另查 103 年有 4 免試就學區，將機器人大賽成績納入超額比序採計加分，又未設有補助或相關機制充分保障經濟弱勢學生參與之權益，教育部核有督導不周之怠失。

十二年國教超額比序攸關學生學習及受教權益，且為各界高度矚目，教育部允宜積極協助各免試就學區就遭遇之困難與潛在問題，修正相關機制並適時檢討政策，以維師生家長權益⁵⁸。

依據本案調查意見，監察院函請教育部、高雄市政府檢討改進；並將部分調查意見函送經濟部參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、原教育部公布的 10 項國際發明展為超額比序之競賽成績，因其獲獎率高達 100%，致國中學生以參加國際發明展為捷徑，參展之人數暴增，有違平等原則，且造成教育機會 M 型化發展。經監察院調查後，教育部採納各方意見，超額比序之競賽成績，已將這些國際發明展排除。

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、程仁宏、楊美鈴；調查案號：103 教調 0032）。

- 2、教育部宜推動科學及務實培訓師生發明創造能力，然原採計「競賽」項目比序之各學區，卻有重國外發明展而輕國內中小學科學展現象。經監察院調查後，教育部正視培訓師生發明創造能力，鼓勵師生參加國立臺灣科學館辦理各項活動及計畫，並務實培訓國中、國小師生發明創造能力，以確實紮根推動科學教育。
- 3、原高雄區高中高職免試入學超額比序競賽採計項目包含「WRO 國際奧林匹克機器人大賽高屏區校際盃選拔賽」，指定比賽之材料所費不貲，不利經濟弱勢學生參與，有違公平原則。案經監察院調查後，高雄市政府已於 103 學年度辦理機器人競賽時，開放器材使用限制規定，並增列多元器材展能比賽項目，又建立保障經濟弱勢學生參與機器人大賽之權益，弱勢學生可向高雄市創造力學習中心，優先借用機器人模組器材，並持續辦理偏鄉師生機器人課程培訓等機制。

二、國民義務教育未因材施教案

任何一個孩子因教育不足所導致的成就低落，不但影響個人的福祉，也影響其家庭及下一代，更是國家之損失，其可能產生的負面後果包含國民所得減少、犯罪增加、社會階層間的流動減緩等，乃全民共同承擔之風險。監察院為實踐「帶好每一個學生」之教育政策理念，前於 2010 年立案調查「針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學」乙案，調查發現「教育部對於國民教育階段畢業證書之發給未有基本能力門檻限制，亦無補救措施之規定，致未具讀寫算基本能力者

亦得畢業」；又以「政府資源有限」為由，限縮「學習成就低落之學生」之範圍，未盡保障學生學習權益之責。此外，因學生學習成就之高低深受家庭因素影響，監察院續於 2012 年針對政府推動弱勢家庭學生學習低成就之相關協助與輔導措施立案調查，發現教育部相關制度無法及早發掘學習低成就學生之學習落後起點並進行補救，又無法全面掌握學生學習情形及成果，難以落實「因材施教」理想，且無法整合政府及民間各界資源，發展有效之學習輔導模式，未符教育基本法意旨。然而，基於教育係社會向上流動的希望之鑰，目前貧富差距日益擴大，學生學習成就 M 型化嚴重，然教育部並未規定國中小義務教育須因材施教，雖學生程度差異顯著，卻實施同套課程，違反教育基本法之規定。又教育部未採取必要措施，確保學生基本能力，致部分學生只有學歷而無學力，嚴重影響學生未來競爭力。究教育部有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

國民教育是一切教育的基礎，其實施成效與品質關乎整體教育的發展，與國民素質的提升、國民生計的繁榮、社會生存的保障、民族生命的延續及國家整體競爭力均有重大關聯。行政院教育改革審議委員會民國 85 年提出「教育改革總諮議報告書」指出：「國民義務教育階段兒童常在教育初期，就無法奠定良好的學習基礎，隨後又在編班與強調學業成就的大班教學中，得不到適時、充分的照顧，因而生活習慣、學習態度、是非判斷及基本讀、寫、算能力，都比一般學生相差甚多，變成

學校相對的弱勢者」，及「未能及早對新生進行基本學力（生活能力及學習能力）鑑定，並即時給予補救」等問題。此外，我國推動十二年國民基本教育 7 項總體目標之前 4 項為「提升國民基本知能，培養現代公民素養」、「強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力」、「促進教育機會均等，以實現社會公平與正義」及「落實中學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業」，亦為國民教育所扮演之重要角色。教育政策重點並非只是追求數量的增加，而是積極追求教育品質的提升與消弭落差，此乃各級政府責無旁貸之事項。



監察委員沈美真於 2014 年 4 月 10 日為調查國民義務教育未因材施教，且沒有採取必要措施確保學生基本能力，嚴重影響學生權益案履勘

學生個別差異懸殊

鑑於國民中小學學生之個別差異懸殊，甚至程度有 7 個年級之差距，學習成就落差情形嚴重。惟現行國中僅近 7% 學生接受部分基本學科分組教學，未因材施教，致部分學生無法有效學習。教育部未積極督導實施因材施教策略，強化學習動機及確保有效學習，以保障學生之學習權，有違教育基本法及國民教育法之意旨。

未達基本學力情況嚴重

民國 85 年行政院「教育改革總諮議報告書」建議政府應協助每位學生具備基本學力，惟現行我國國民中小學整體學習成就高低落差嚴重，又逾 1 成約 30 萬以上學生之國語、英文、數學學科程度，竟未達基本學力水準，不僅影響下一階段之學習，更在資訊社會面臨生活適應的問題，不利於國家整體發展，更損及國際競爭力。

教育部所定國民小學及國民中學學生成績評量準則雖已修正為以四大領域及格為畢業門檻，惟仍無法確保畢業生具備基本的讀、寫、算等基本生活能力。

為實際監控國民中小學學生學力程度，教育部宜強化國家教育研究院之組織功能，加強學力指標、教育測驗與評量工具之研究發展及教育資訊系統之建置等，並長期從事教育政策之研究，以利國家教育之永續發展。

國民中學學生應具工具學科基本能力，以為未來學習之重要基礎，惟外界反映 12 年國教課綱之英語週授課時數減至 3

節，極度不利於仰賴學校教育為惟一學習機會之經濟弱勢學生，恐將加劇英語程度雙峰現象，教育部宜審慎研議評估。

篩選與補救機制不足

現行國民教育階段學生學力標準、全面監控及強制補救制度尚付闕如，難以落實及早篩選、及早補救等確保學力品質之措施，況教育部補救教學措施規定國小學生需兼具學習低成就及身分弱勢二項條件者方得接受該項輔導資源，致學力落差逐年累積，未善盡確保學力品質之責。

教育部補救教學措施規定國中小須補救之學生仍須經家長同意後方得參加補救教學，致實際補救教學率偏低，無法確保學生具有基本學力，教育部允宜規劃配套措施或研修法令，以有效推動補救教學，維繫國民教育品質。

基本學習內容歧異

為確保國民中小學學生工具學科之基本學力，有關之基本學習內容實為重要基礎，惟各縣市政府對於基本學習內容看法不一，教育部雖訂定補救教學基本學習內容，卻未妥適宣導周知。

未建立學習歷程資料

現行國民教育階段尚無學生先備基礎及轉銜階段等學習歷程資料，教育部允應整體規劃國中小學每位學生關鍵能力及學習表現之紀錄資料，以供次一階段教師教學、輔導、預警及補

救之參考⁵⁹。

依據本案調查意見，監察院糾正教育部，並函請教育部檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、提升未來教師實務教學能力，教育部規範各師資培育大學應輔導師資生至擬任教類科之高級中等以下學校及幼兒園見習、試教、實習、補救教學、課業輔導或服務學習至少 54 小時，並自 103 學年度實施。
- 2、104 年國中教育會考維持於 5 月第 3 週辦理，教育會考成績單於 6 月第 1 週寄發，此後約一週時間即為國中畢業典禮，國中尚難對國中教育會考成績為「待加強」者進行完整補救教學，該部除持續加強國中課程、教學與評量革新外，亦持續強化國民教育及高級中等教育之縱向聯繫，由各高級中等學校依「高級中等學校學習扶助方案」將國中教育會考成績為「待加強」者列入學習扶助方案實施對象。
- 3、為協助教師依學生學習差異進行分組教學，以期減低學生學習成效兩極化現象，教育部國民及學前教育署自 103 年 7 月起委託宜蘭縣政府辦理「國民中學分組教學試辦計畫」，透過試辦學校發展出可行模式，以提供各地方政府參考。
- 4、教育部針對基本學習內容，自 103 年 11 月起委請學者

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真；調查案號：103 教調 0046）。

研修，於 104 年 12 月完成國小階段、105 年 8 月完成國中階段。

- 5、教育部於 103 年 12 月 30 日召開學生學習資料庫建置諮詢會議，預計 105 年底整合各縣市國民中小學學生成績評量相關系統。
- 6、為整合識字量及基礎數學能力於補救教學評量系統，教育部於國小 3 年級補救教學科技化評量系統中，納入識字評量試題。

三、私立大學退場機制

國內由於人口、產業結構、社會型態之急遽變遷和國際化趨勢之影響，私立大學校院之經營面臨相當大挑戰，對於經營無法有效退場之私立大學校院，將危及教師、學生權益，並遲滯社會發展。然私立大學之退場，不應只是減少學校數量，更應積極提升高等教育之品質。所謂「十年之計，莫如樹木；終身之計，莫如樹人。」《語本管子·權修篇》意即人才之培育，向來不易，須有長久之計；而人才之養成向來是國家興盛之重要關鍵，而此又與教育息息相關。另者，韓愈曾云：「古之學者必有師。師者，所以傳道、受業、解惑也。人非生而知之者，孰能無惑？惑而不從師，其為惑也終不解矣。」《昌黎先生集·師說》因此，教師之存在對於整體教育環境以及人才之培養，絕對具有重要且不可或缺之地位；再者，「學校之設，固治國化民之本也。」《宋·田況·儒林公議》益顯學校設置之重要性，以適時適度方式讓有問題學校退場，應有益於社會。而近年來我國教育環境受少子化之衝擊，私立大學面臨嚴峻退場問題，

教育主管機關有無積極輔導，維護學生的受教權及教職員的工作權，皆繫乎整體臺灣教育之走向，究教育主管機關有無積極輔導，維護學生受教權及教職員工作權？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

監察院於 102 年 10 月 31 日函請教育部說明，並於 103 年 2 月 10 日、14 日於臺北及高雄，舉辦 3 場座談會，另於 103 年 4 月 29 日約詢教育部相關人員。

未將私校教師待遇法制化

教育部身為教育事業主管機關，竟長久以來均以行政函令作為私校教師待遇之依憑，遲未將教師待遇法制化，核有嚴重違失。

未善盡監督查核責任

教育部未妥善維護學生受教權，對於面臨營運壓力，以減少聘任教師、併班上課或委外辦理推廣教育班之違法學校，雖已處理數所大專院校，但對監察院列舉之違失學校，教育部均未知悉，迄未全面清查。

教育部未能善盡監督私立學校董事會之能，對於涉及財務嚴重違失、干涉校務運作者，迄今仍無法有效管理，進而輔導私立學校適時、適度退場。

教育部未能善盡主管機關權責，對私立學校財務監督查核比率偏低，且查核密度未隨學校招生缺額增加而提高，復未將

查核、評鑑結果及各大專校院新生註冊率予以公開，致私校辦學相關資訊未能充分揭露，長期罔顧多數家長與學生教育選擇權。

未督促建立內控制度

教育部未積極督促學校建立內部控制制度，復未具體落實執行「私立大專校院轉型發展方案」之監督輔導機制，致私立大專院校輔導、轉型及退場預警機制徒具形式；又該部所訂頒「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」，未納入財務面之營運風險評等指標，不利及時發現財務異常之學校。

教育部未研訂申請動支設校基金准駁之裁量基準，核准動支後亦未要求限期回補基金，以備不時之需；而教育部研訂之預警機制失真，無法機先防範、嚇阻私校財務惡化，連部分私校董事會長期未履行捐資承諾及募集資金改善財務結構，教育部均未令其限期整頓改善，致教職員及學生權益難獲應有之保障。

以目前教育部相關法規，對於列入輔導名單之學校，無法指派公益監察人，以落實對私立學校之財務監督管控，教育部允宜研議改善之道⁶⁰。

依據本案調查意見，監察院糾正教育部。

（二）政府機關改善情形

1、本案調查前，教育部於 99 年 12 月 2 日接獲前行政院人

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、錢林慧君；調查案號：103 教調 0029）。

事行政局函請該部就「教師待遇條例」相關疑義研修後重新報行政院，惟該部均未修正，迄至本案調查後，教育部始再擬具「教師待遇條例草案」函報行政院並副知監察院。

- 2、本案調查前，教育部對於違法辦理推廣教育之學校未施予停止招生之懲處，且未將學校分為三級，分級檢核並進行輔導；本案調查後，教育部將違法學校 103 學年度之招生與獎勵部分，依情節輕重分別進行懲處，並針對「維護專科以上學校之教學品質」研訂相關應行注意事項並進行相關查核。
- 3、監察院持續追蹤後，教育部業訂定發布「查核公私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況作業原則」，並已查核 36 所；有關該部主管之國、私立高級中等學校評鑑結果及技專校院評鑑結果，現已分別公告於該部國民及學前教育署、技專校院評鑑資訊網，供民眾檢視。
- 4、教育部製作「預計重大工程及增置土地明細表」，並將參採學校歷年基金及經費之管理使用情形（貨幣性資產扣除貨幣性負債），檢視學校再投入工程經費之合理性，以落實教育部預警監督機制。
- 5、本案調查後，教育部委請會計師查核私立學校比率，將平均 5 年為一週期完成所有學校之抽查機制，提升為以 3 年為一週期方式增加抽查比率。
- 6、本案調查後，教育部規劃自 103 學年度起，於該部統計資訊網站公開大專校院新生註冊率，使民眾瞭解各校辦

學概況與經營特色，以適性擇校；同時回饋學校作為未來院、所、系、科及學位學程調整之參酌，並促進政府資訊之公開。

四、矯正學校強化特殊教育支持服務

近年來，由於經濟社會急遽變遷，對家庭生活與家庭功能形成嚴重挑戰，導致國民教育品質出現更嚴重落差，有更多輟學、失學與非行的青少年因誤入歧途，被法院裁判後進入矯正學校體系，每年人數已逾五百餘人。政府在新竹與高雄分別設立誠正中學、明陽中學等矯正學校，以矯正其不良習性，促其惕勵自新，重新適應社會生活，導入正軌。然法務部所屬誠正中學、明陽中學，對於收容之少年，涉有未依「少年矯正學校設置及教育實施通則」、「特殊教育法」及「身心障礙及資賦優異學生鑑定辦法」等實施鑑定，並據以辦理身心障礙教育、設置特殊教育班或提供特殊教育之輔助器材、適性教材、師資人力等各項支持服務。

監察院前調查「各少年輔育院超額收容，至班級人數過多，且未能提供多元技能訓練及設置特殊資源班，能否有效達成其設置目的？又各少年輔育院需長期借調他校教師協助教學，惟借調教師因投保與發薪分屬不同單位衍生扣繳二代健保補充保費疑義」乙案期間，詢據諮詢專家學者表示，矯正學校對收容學生之教育實施亦有資源及專業不足現象。又誠正中學於 102 年 10 月發生身心障礙之蘇姓學生因情緒行為問題導致學校暴動事件，凸顯少年矯正學校辦理特殊教育、適性教育涉有諸多問題，監察委員認有深入瞭解必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

少年事件處理法第 1 條揭示：「為保障少年健全之自我成長，調整其成長環境，並矯治其性格，特制定本法。」少年矯正學校設置及教育實施通則第 1 條前段規定：「為使少年受刑人及感化教育受處分人經由學校教育矯正不良習性，促其改過自新，適應社會生活。」是以，少年犯與成年犯不同，因少年仍具可塑性，我國少年事件處理法的基本精神係以保護處分為主，世界各國制定少年法的精神亦為宜教不宜罰，盡保護之責。少年矯正學校設置及教育實施通則第 4 條第 1 項規定：「矯正學校隸屬於法務部，有關教育實施事項，並受教育部督導。」是以，有關少年矯正機關學生教育事項，應由教育部提供必要之督導。

法務部為貫徹教育刑之理念，分別於民國 62 年及 67 年於當時之新竹少年監獄與 3 所少年輔育院附設補習學校。為彰顯成效，行政院於 87 年 4 月 4 日制定公布、同年月 10 日施行「少年矯正學校設置及教育實施通則」。該通則第 10 條規定：「法務部應分就執行刑罰者及感化教育處分者設置矯正學校。前項學校之設置及管轄，由法務部定之。」除桃園及彰化少年輔育院維持執行少年感化教育外，並於 88 年成立 2 所矯正學校—新竹誠正中學與高雄明陽中學，分別收容經法院裁定交付執行感化教育及刑罰之少年，期使感化教育受處分人及少年受刑人經由學校教育矯正不良習性、改過自新，以便適應社會生活。

據統計資料顯示，近年來雖少子化嚴重，感化教育少年人

數卻有持續上升之趨勢。少年矯正學校之收容學生，有 51.55% 之家庭經濟情形不佳，有 70.96% 之家庭結構不健全，原生家庭功能不彰之比率偏高；且學習成就普遍低落，基本學力與實際學歷存有嚴重落差。

據司法院少年及家事廳（下稱少家廳）表示：法官裁定時會依據少年成長背景、犯行動機與情節等綜合判斷，如認定偏差行為嚴重，需高密度的關懷就會裁定感化教育。對少年而言，少年矯正學校係最後接受矯正不良習性之機會，且少年可塑性高，為避免少年兒童非行演變成習慣性行為，使今日少年犯成為將來成年犯，有關加強少年不良及非行行為之矯治與輔導，已刻不容緩，對少年矯正學校收容之學生已屬最後機會，國家應挹注資源，俾利是類學生重新復歸社會，導入正軌。

為釐清案情，監察院於 102 年 11 月 22 日、103 年 1 月 6 日分別赴誠正中學、明陽中學實地訪查，並邀請法務部、教育部及新竹縣政府、高雄市政府教育局（處）等相關主管隨同訪視，復於 103 年 1 月 20 日、同年月 29 日召開 2 場諮詢會議，針對少年矯正學校收容身心障礙學生之教學輔導提供專業諮詢意見與實務經驗。另於 103 年 1 月 28 日、3 月 3 日及 3 月 19 日約詢法務部及矯正署、教育部國民及學前教育署、技術及職業教育司、學生事務及特殊教育司、司法院少年及家事廳等主管及承辦人員，並詳予審閱行政院、法務部、教育部、少家廳、高雄市政府、新竹縣政府等相關機關補充書面資料。

未主動發掘通報特殊教育需求之收容學生

法務部所屬少年矯正學校誠正中學、明陽中學未主動發掘

及通報疑似有特殊教育需求之身心障礙收容學生，且對具特殊教育資格之身心障礙收容學生資料未與教育單位銜接，俾以持續提供特殊教育服務；法務部及教育部未盡督導之責。

未提供特殊教育服務

誠正中學、明陽中學未對已具特殊教育資格之身心障礙學生提供特殊教育服務，復因欠缺特殊教育師資，相關人員對於收容學生接受特殊教育服務需求之敏感度及專業知能不足，影響矯正成效，法務部及教育部均未盡督導之責。

收容學生之基本學力不足

誠正中學、明陽中學之收容學生之基本學力不足，學歷及學力間存有嚴重落差，衍生適應社會生活困難問題。對於類此應提供適性教育及補救教學之對象，誠正中學、明陽中學卻未能積極推動相關服務措施，教育部亦未善盡督導之責。

主管機關未依法善盡其責

教育部依法應會同法務部訂定督導辦法，並會同法務部設矯正教育指導委員會，由教育部負責召集會議，惟前項督導辦法迄未訂定，且矯正教育指導委員會竟長達 12 年未召開會議，教育部就法務部所屬少年矯正學校教育業務之諸多缺失，難辭督導不周之咎。又法務部未能統合各機關提供服務，亦應檢討改善。

矯正不良習性為少年矯治之核心業務，誠正中學、明陽中學就收容學生入校之調查分析過於簡略，且未探究少年偏差或

犯罪之行為原因，據以施行個別化處遇，且輔導人力不足，法務部未落實督導。

學生職業教育提供不足

少年矯正學校明陽中學、誠正中學之學生職業教育提供不足，且未能符合實務及學生需求。法務部宜會同勞動部及教育部提升有關收容少年在校期間之職業訓練或開設技能班，並佐以職涯規劃及端正職業態度，以提升青少年自立能力，儘早適應社會生活。

少年情況掌握待加強

少家廳宜促請各地方（少年）法院（庭）於交付少年執行感化教育及徒刑處分時，檢附該少年與其家庭及事件有關調查報告、處遇計畫建議書等詳細資料，俾利矯正學校迅速及正確掌握少年狀況，以著手後續處遇之安排，並提供適性教學與輔導措施。

教化成效未評估

矯正學校之成立係我國少年矯正教育之新頁，惟該等學校自民國 88 年成立迄今已 15 年，迄無評估其教化成效，法務部宜儘速進行全面之系統性研究，據以積極檢討改進矯正學校教育模式⁶¹。

依據本案調查意見，監察院糾正法務部、明陽中學、誠正中學及教育部；並將部分調查意見函送法務部、教育部、勞動

⁶¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、周陽山；調查案號：103 司調 0021）。

部及司法院據以改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、少年矯正學校矯正教育指導委員會於停擺 12 年後，至監察院介入調查始恢復召開，並已完成委員改聘及議決確認該委員會指導功能及任務。
- 2、教育部已著手與法務部合作建置「少年矯正機關特殊教育支持服務系統」，並邀集法務部、矯正學校所在地縣市政府、特殊教育學校研商訂定「少年矯正機關特殊教育支持網絡計畫」，將矯正學校學生納入特殊教育服務範圍。
- 3、矯正學校學生多為學習低成就、學力不足者，經監察院調查後，教育部始將法務部矯正署納為補救教學補助對象，修正「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣（市）政府辦理補救教學作業要點」，協助矯正學校於校內推動補救教學，以提升收容學生學力。
- 4、本案調查前，各法院於送交少年執行感化教育時，所附之少年調查資料，有項目、內容不一情形，不利矯正學校擬訂個別處遇計畫；經監察院調查追蹤，司法院已請各法院一併檢附「感化教育處遇計畫建議書」、「調查報告」及「裁定書」，做為少年矯正機關實施感化教育資料參據。另經法務部與少家廳協調，各級檢察署於指揮執行少年受刑人時併同檢附審前調查報告，俾由各監獄轉送明陽中學。

本案監察院仍持續追蹤後續辦理及改善情形。

五、東華大學校長利用職權溢領獎助金案

國立東華大學吳姓校長為該校講座教授，依該校講座設置辦法支領獎助金、學術獎勵金，惟未履行該辦法所定之講座教授授課義務；又疑利用職權使自己獲聘為專任教授，並享有一切福利；嗣修改校內規定，免除自己授課義務，又違反同辦法不得領取相同性質補助相關規定，涉有違失等情，監察院認有深入瞭解之必要，而推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

溢領獎助金或研究經費

國立東華大學吳姓校長為該校講座教授，依該校講座設置辦法支領獎助金或研究經費，惟未履行該辦法所定之講座教授授課義務，又違反同辦法不得領取相同性質補助相關規定，教育部允應積極督促該校檢討改進，歸還溢領款項並議處疏失人員，以避免爭議。

利用職權挪動議程

有關陳訴人指陳吳校長疑利用職權挪動議程優先審議自己之提案、以行政簽呈為二位副校長加薪、虧空校務基金及教育部對本案未積極處理等情，依現有事證，查無不法⁶²。

依據本案調查意見，監察院函請教育部督促國立東華大學檢討改進。

⁶² 詳見監察院調查報告（調查委員：王美玉、陳慶財；調查案號：103 教調 0052）。

（二）政府機關改善情形

- 1、國立東華大學已依監察院調查意見辦理，收回吳校長溢領講座教授獎助金合計新臺幣 176 萬 4,516 元，且該校已釐清細節並補正程序。
- 2、教育部於年度國立大學校長會議或人事主管會報等場合加強宣導，並請各校檢視自訂之校內規章是否有違反相關法令之情形，避免日後再發生是類事件。

六、住宿型學校性平事件通報案

婦女人權乃監察院重視之議題之一，在 102 年 6 月 7 日所舉辦「102 年度婦女人權保障研討會」，財團法人人本教育文教基金會發言指出：「全國各級住宿型學校（包括體育學校、戲曲學校等）校園性平事件之通報數是否比一般學校高？如果是的話，教育部有何具體對策？」

依法令規定，學校對維護學生就學權益及人身安全責無旁貸，並應採取校園安全空間規劃及安全措施，以防治校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件之發生。究全國各級住宿型學校（如體育學校、戲曲學院等）校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件（校園性別平等事件）相較於一般非住宿型學校之情形如何？教育部對是類案件之通報程序、處理方式及校園安全管理，有何具體對策？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

住宿型學校性平事件比例偏高

教育部統計 101 學年度住宿型學校未滿 18 歲學生總人數計 6,368 人，占全國未滿 18 歲學生之 0.3%；而住宿型學校校園性別平等事件之通報件數及被害比率分別為一般非住宿型學校之 11 倍及 4.9 倍，教育部宜對住宿型學校性別平等事件比例偏高之問題，深究其原因並研擬具體解決方案。



監察委員趙榮耀於 2014 年 4 月 25 日為調查住宿型學校校園性平事件通報程序、處理方式及校園安全管理案履勘

防治事項刻不容緩

為防治校園性別平等事件之發生，教育部宜針對學校之不同型態、學生特性、多個校區等不同特殊需求，並就專業輔導人員及管理人力之配置等相關防治事項，採取彈性及因地制宜措施。

教育部宜全面檢視住宿型學校宿舍之內部空間配置，同時兼顧學生隱私及安全，並於宿舍一樓或適當區域設置學生交誼廳處，培養學生對兩性尊重之觀念，另宜督導學校妥為規劃安排住宿學生夜間及假日活動，以維護宿舍安全，防治性別平等事件之發生。

由於校園性別平等案件之調查、處理及後續輔導，須結合不同之專業服務及資源體系，教育部應善盡協調及整合之責，並督導及協助各級學校連繫、結合及運用外部資源，以有效處理校園性別平等事件。

強化申訴管道及防治宣導

教育部未積極督導住宿型學校落實依法設立性騷擾及性侵害申訴管道、公開揭示性騷擾及性侵害防治措施，宜檢討改進。

為有效預防及處理校園性別平等事件，教育部宜督導高中職以下各級學校之專、兼任教師、教練等教職員工加強性別平等意識及法律相關專業知能，並鼓勵教師參與事件調查，另在保障受害人之下，將相關案例彙編成冊，定期更新，以利提供教師知悉。

性別平等教育法於民國 93 年 6 月 23 日公布施行已屆 10 年，然由本案調查結果可知，雖已有校園性別平等事件防治及處理規定，相關防範機制尚欠完備且有待各級教育主管機關及學校落實執行，教育部允應詳予檢視制度缺失及執行困難之處，並儘速完成修法作業，有效杜絕事件再度發生⁶³。

依據本案調查意見，監察院函請教育部檢討改進；並將部分調查意見函送衛福部參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、針對特殊教育學校性別事件處理，教育部業以 103 年 7 月 3 日臺教國署原字第 1030073667 號函請所屬特殊教育學校，對「涉及特教生之校園性平事件調查時，建議至少要有一位理解該身障別及特質的專家老師進入調查小組，使當事雙方有機會釐清事實並做出正確的處分意見。」復依「特殊教育學校設立變更停辦合併及人員編制標準」第 10 條規定，設有學生宿舍之學校置 4 位住宿生管理員，學校住宿學生超過 40 人者，得依增加之人數增置住宿生管理員。該部每年均依據學校住宿生人數補助學校住宿生管理員聘用經費，補足各校住宿生管理員法定員額。
- 2、國立臺灣戲曲學院、彰化啟智學校等校業已依法公開揭示性侵害性騷擾或性霸凌防治相關規定，並明定申請調查或檢舉之受理單位。臺東體育學校已於 103 學年度

⁶³ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀；調查案號：103 教調 0028）。

起，分別設立性騷擾、性侵害及反霸凌申訴信箱。

- 3、103 年 3 月 26 日教育部性別平等教育委員會通過「學校執行校園性侵害性騷擾或性霸凌行為人防治教育專業人員培訓課程基準」，提升學校執行校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件行為人防治教育專業人員之知能，以強化校園性別事件防治教育之成效。
- 4、教育部邀集各中央機關、地方政府及各級學校實務代表等召開性別平等教育法修正草案研商會議，期儘速完成修法作業。

七、教師會務假

教育部於民國 88 年 8 月 27 日會議作成教師會幹部得由教師會與行政機關協商以公假處理會務及代課費用由教育部協助解決之決議，並以 89 年 1 月 7 日函示各地方政府及各級教師會得協商給予各級教師會幹部每週至少上課 4 小時之會務假。嗣全國教師會所提關於每週得固定減授課時數會務假之教師法修正案未能通過立法，該部發布關於每週固定減授節數會務假之教師法施行細則修正條文，亦經立法院於 92 年間以係屬應以法律規定事項而以命令定之者及違反法律保留原則為由，函請該部廢止在案。該部無視立法院所為決議，且違背公務員請假規則及教師請假規則之規定，竟以 93 年 4 月 23 日函文認上開 88 年決議及 89 年函示尚有效力而准許教師會幹部得以固定時數之公假處理會務，致使 101 學年間有 12 個地方政府核給教師會幹部每週固定節數之會務假，且多由地方政府負擔部分或全部代課費用，有些地方政府 1 年支付高達百萬元或千萬元之代課費

用。

教育部疑曲解工會法等相關法令規範，逕自行文各縣市政府教育局建議給予擔任教師會、教師工會理監事、會務幹部之教師會務假，並酌減每週授課節數為 2 至 4 節，致眾多教師荒廢教學，學校需另聘代理教師，不僅浪費公帑，亦損及學生受教權，監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

工會法對會務假規定存有解釋空間

關於教師工會理監事以外幹部之會務假，依勞動部及教育部函釋，雇主雖得自願與工會協商約定，但工會法第 36 條第 1 項僅規定就理監事部分雇主依法負有與工會約定之義務，其他幹部部分並未規定雇主負有約定義務。勞動部於監察院約詢時竟稱：工會得依法申請勞動部裁決命雇主協商工會幹部之會務公假，勞動部對於拒不協商之雇主得依法處罰鍰等語，此見解使雇主就非理監事工會幹部會務假與理監事會務假均負有相同之協商義務，與上開工會法規定不合，且使該規定成為具文。

工會法未明定會務假之協商雇主為何人。教育部認為公立學校之協商雇主係教育主管機關，而私立學校之協商雇主為學校，此見解與法律所定義之雇主不合，且無法解決私立學校之協商對象無法統一問題。勞動部認為協商雇主係學校，但學校可授權主管機關人員代理其進行協商，此見解與法律規定較為相合，實務運作亦多由各學校委託地方教育行政機關與地方教師工會協商會務假，但倘若學校不願授權，仍無法解決不同學

校所核予的會務假分歧不一問題。勞動部允宜研議於工會法中明定協商雇主為何人，以杜爭議。在修法前，宜與教育部等機關審慎研議，建立妥適之會務假協商機制，以利相關機關（構）遵循。

曲解工會法給予會務假

教育部與地方政府於 101 年 4 月 3 日作成協商會務假原則之會議決議，卻於 101 年 5 月 21 日函釋與該決議內容迥異之「協商會務假處理原則」，明載教師工會理監事及會務幹部每週僅分別須授課 2 節及 4 節。該部雖稱該函釋係「建議」性質，然該函釋已成為協商約定會務假之重要參據，教師工會亦要求依該函釋核予會務假，導致 21 個縣市政府於 102 年 10 月 14 日教育部召開之會議中建議停止適用該函釋。教育部未取得地方政府及教師、校長、家長等團體共識，即函釋上開會務假協商原則，造成適用上之困擾⁶⁴。

依據本案調查意見，監察院糾正教育部；並將部分調查意見函送勞動部據以改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、教育部無視立法院所為決議，且違背公務員請假規則及教師請假規則，竟以 93 年 4 月 23 日函文認該部 88 年 8 月 27 日會議作成教師會幹部得由教師會與行政機關協商以公假處理會務及代課費用由教育部協助解決之決議及該部 89 年 1 月 7 日相關函釋，尚有效力，而准許教

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、趙榮耀；調查案號：103 教調 0050）。

師會幹部得以固定時數之公假處理會務。行政院函復表示，教育部已檢討改進，並於 103 年 10 月 14 日以臺教人（三）字第 1030141669A 號通函各級主管教育行政機關，教育部 88 年 8 月 27 日會議決議及 89 年 1 月 7 日函已無繼續沿用之餘地；有關教師會會務假應依教師請假規則及教育部 95 年 10 月 13 日函規定，由學校依權責認定核假。

- 2、監察院調查意見指稱，勞動部宜研議於工會法中訂定協商雇主為何人以杜爭議，在修法前允宜與教育部等機關審慎研議建立妥適之會務假協商機制，俾相關機關（構）可資遵循。勞動部函復表示，該部已錄案納入工會法修法研議，並提供協助及相關函釋，及輔導其進行協商，以維勞資關係之和諧及校園安定。教育部函復表示，該部將視勞動部研議相關意見，配合該部於工會法修法前，審慎研議建立公立學校教師之協商雇主認定機制。
- 3、監察院調查意見指稱，教育部未先與地方政府及教師、校長、家長等團體充分溝通討論並達成共識，即函釋工會會務假協商原則，造成許多困擾與爭議。教育部函復表示，日後倘逐步建立公立學校教師之協商雇主認定機制，該部 101 年 5 月 21 日之行政指導函，自失其建議性；又該部爾後研議教師工會會務假相關事宜，將與各縣市政府、中華民國全國教師會、全國中小學校長協會及全國家長團體聯盟等團體充分溝通討論達成共識後再據以實施，俾逐步建立協商機制事宜。

4、工會法第 36 條第 1 項規定雇主僅就工會理事、監事部分負有與工會協商會務假之義務，至於其他工會幹部之會務假，雇主尚無協商義務。因此，雇主固得自願與工會協商約定理事、監事以外幹部之會務假，惟該等自願性協商係其權利之行使，不因工會之要求，雇主即負有法律上之協商義務。勞動部已列入 104 年度工會法修法研商之重點，並蒐集社會各界之修法建議。

參、結論與評析

教育乃百年大計，其良窳攸關一國國力與人民創造福祉之能力。教育的起點為學習，故「教育權」所保障的是人民得請求國家給予適當之教育環境與機會，以享受獲得知識、發展人格的學習權利。是以，國家所保障的教育權應考量教育的本身及人民接受教育的過程須符合人權相關準則。

本章有關教育權之案件，計有十二年國教超額比序認定不一、國民義務教育未因材施教案、私立大學退場機制、矯正學校應強化特殊教育之支持服務、東華大學校長利用職權溢領獎助金案、住宿型學校性平事件通報案及教師會務假等 7 案。其中，前二項涉及教育之制度與品質，後五者則與主管機關是否善盡職責監管學校息息相關。

知識經濟時代中，人力乃是最重要的國家發展資源，而有所謂「學力即國力」之說，各國無不致力於學生基本能力的培養及確保，以避免教育品質低落。監察院調查之十二年國教超額比序認定不一及國民義務教育未因材施教等 2 案，實與教育

能否提升國民競爭力密切相關。我國自 103 年起實施十二年國教，其超額比序如何採計，對國中學生三年之課業準備方向具實質影響性。若有專業及公平合理之比序方式，當能提升國中生整體人力素質；若比序方式未盡公平或方向有誤，恐造成教育資源之扭曲。案經監察院調查後，教育部與地方政府已重新檢討原設定之超額比序項目，並合理規劃評分方式。另監察院調查國民義務教育乙案，發現兒童在教育初期無法奠定良好基礎之比率偏高，致後續學習成就低落，應強化補救機制，提升國中小教育之品質。案經監察院調查後，主管機關已提出多項改進措施，希能提升國中、小學生之學力。

針對主管機關對學校之監管方面，本章列舉 5 案。臺灣近年來出生率遞減致人口結構改變，私立大學被迫面臨退場問題。適度退場雖屬必要，但亦須兼顧學生受教權及教職員工作權之維護。案經監察院調查後，教育部已研修相關法規，並檢視學校再投入工程經費之合理性及建立相關外控機制，以掌握私校營運情況，並保障學生及教師權益。

少年具可塑性，對於少年受刑人及感化教育受處分人宜以教育為主軸，導正其不良行為，而非以處罰為主要手段。法務部所屬矯正學校因存有未主動發掘通報特殊教育需求學生及特殊教育服務提供不足等問題，而經監察院糾正法務部、明陽中學、誠正中學及教育部。案經調查後，教育部已著手與法務部合作建置「少年矯正機關特殊教育支持服務系統」；另司法院已請各法院提供「感化教育處遇計畫建議書」、「調查報告」及「裁定書」等資訊，做為少年矯正機關實施感化教育之參據。

為人師表者須樹立榜樣，故宜採較高道德標準來檢視其行為。對於東華大學校長利用職權溢領獎助金及教師會務假等 2 案，經監察院調查後，東華大學已收回該校長溢領講座教授獎助金，教育部亦請各校檢視自訂之校內規章是否有違反相關法令情形。至於教師會務假案，教育部已重新函釋由學校依權責認定核假，而勞動部亦已就工會法有關雇主對工會非理、監事者有無協商會務假之義務，廣蒐意見納入修法考量。

對於住宿型學校性平事件比例偏高案，監察院已請教育部檢討改進。教育部業研訂相關規定，並邀集相關代表研商性別平等教育法修法事宜。另推動各項制度，希能提升學校執行校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件行為人防治教育專業人員之知能，以強化校園性別事件防治教育之成效。

第六章 環境權

壹、概念與法制

環境人權 (Environmental Human Rights)，又稱為「環境權」，是現代人權理論新興的概念，其有別於第一代消極的個人人權、第二代積極的個人人權，而屬於第三代「共同的人權」範疇。

環境權的核心理念為「共有財、公共財」之自然權思想，意即共有者的其中一人，若沒有獲得其他共有者之同意，是無法獨占支配及利用，也沒有消耗及污損財產的權利。以此推之，環境是屬於全體國民的，所以環境權並非任何個人所擁有。當個人的生命、財產等受到環境污染的損害或損害之虞時，當然有依法請求補償救濟的權利。目前無論國際相關宣言、國內外相關文獻，及學者、專家間均已普遍認同環境權的內涵，並將其定義為：人人皆應有平等的機會，享有在健康、乾淨、安全及舒適的環境或生存空間中生活與工作的權利，而健康、乾淨、安全及舒適的環境乃為該權利實現之基礎⁶⁵。

人類受環境影響甚深，但同時也成為環境的塑造者與破壞者。由於環境權具「公共財」的性質，唯有每個人都盡到維護環境的責任時，自己本身、其他人及後代子孫才能繼續享有優良的生存環境。因此，人人有義務維持、促進環境永續發展；

⁶⁵ 「臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究 (IV)」，《國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台》，<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>，最後瀏覽日期：2016年3月10日。

而環境的破壞者如有損害大家共同的財產，應由公權力裁罰，並對於環境受害者給予適當的補償。因此人民有要求政府公權力介入的權利，而政府則有義務制定相關政策及措施，除消極保護環境，使眾人免受環境破壞之惡果，更能積極促進並創造理想的環境。聯合國人類環境會議 1972 年通過的「人類環境宣言」特別強調：「人類環境的保護和改善為影響全人類福祉和經濟發展的重要議題，此為全世界人類的迫切期待，和所有政府當局的責任」；「人類擁有自由、平等與足夠生活條件之基本權利，其所處環境之品質必須容許生活之尊嚴與福祉」⁶⁶。

一、國際準則

環境權最早可追溯到 1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 3 條的揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」蓋為確保人民之生命及人身安全，不僅人民有權利要求最適合居住與成長的健康環境，國家亦有義務做好環境規劃、保護與防制工作。

1966 年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條更將「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」。「公民與政治權利國際公約」第 47 條提及：「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。」此與「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條規定完全一致，意即所有人民享有自由處置其自然資源的權利，主權國家的政府或負責管

⁶⁶ 陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348-349。

理非自治和托管領土國家的政府，不得浪費原材料而損害有關人民的利益；或將自然資源的控制權轉讓給其他國家或外國公司，而不對這些人民的利益作出相應的賠償⁶⁷。「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條規定：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。為求充分實現此種權利，必須於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人權之序幕。1972 年聯合國於瑞典斯德哥爾摩所舉辦的第一屆人類環境會議上，通過「聯合國人類環境會議宣言」，以「個人權利」、「環境保護」、「公平正義」等三項基本要素做出以下宣示：「人類有權在可保持尊嚴和福祉的環境中，享有自由、安全及充足生活條件的基本權利；並且負有保護和改善這一代和將來世世代代環境的嚴肅責任。」此宣言奠定國際社會「環境權」的觀念，及環境問題是全人類的普遍認識。1987 年聯合國環境特別委員會提「共有的未來」報告書，發表「世界環境權宣言」，主張「享受良好地球環境之權利—環境權，與人民之任何基本權的地位一樣」。爰此，環境權在許多先進國家中逐漸發展成憲法保障之基本人權議題。

1972 年「聯合國人類環境會議宣言」要求「所有政府與人民，為維護與增進人類環境並為全人類與其子孫的福祉而共同努力。」強調國家負有責任去保證在其管轄或控制範圍內的活

⁶⁷ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 96。

動，不會對其他國家或不在其管轄範圍內之區域的環境造成侵害。由於地球並未如人類劃分國境般將自己分割，污染也無法止步於國境，許多環境問題並非一個國家能夠處理，必須全球一起面對，像是海洋污染及保育、溫室效應、酸雨等。1962 年「寂寞的春天」（*Silent Spring*, Rachel Carson）及 1970 年「地球日」引發先進國家一系列的全球性環境運動，在國際法層級下的國際環境公約也陸續出現，目的就是為了讓世界各國能共同合作面對全球性環境問題。重要的國際環境公約包括⁶⁸：

瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約（1973，簡稱華盛頓公約）：管制野生物的國際貿易，用物種分級與許可證的方式，期達成野生物市場的永續利用性；

聯合國海洋法公約（1982）：對內水、領海、臨接海域、大陸架、專屬經濟區、公海等重要概念做了界定，對當前全球各處的領海主權爭端、海上天然資源管理、污染處理等具有重要的指導和裁決作用；

維也納公約（1985）、蒙特婁議定書（1987）：管制破壞臭氧層物質之生產與使用；

巴賽爾公約（1989）、巴賽爾議定書：規範有害廢棄物之跨國運送，為第一個國際環境法機制中，針對有害廢棄物運送所造成之損害賠償所建立之責任法則，被認為是國際環境法的一大突破；

21 世紀議程（1992）：以「永續發展」做為努力方向，呼籲各國制定並實施永續發展策略的同時加強國際合

⁶⁸ 池文傑，國際相關公約，<http://140.112.89.45/biodivctr/upload/article/019.htm>，最後瀏覽日期：105 年 3 月 14 日。

作，其「保育和資源管理以促進發展」一部也成為國際合作面對環境問題的重要基礎；

生物多樣性公約（1992）：全球最大的保育公約，有別於華盛頓公約對少數瀕危物種的關注，將保育的範圍擴大到了生態系與基因；

聯合國氣候變化綱要公約（1992）：第一個為全面控制二氧化碳等溫室氣體排放，以因應對全球氣候變暖給人類經濟和社會帶來不利影響的國際公約，也是國際社會在對付全球氣候變化問題上進行國際合作的一個基本框架；1997 年制定、2005 年生效之「京都議定書」規定工業化國家到 2008 年至 2012 年之間使它們的全部溫室氣體排放量與 1990 年相比至少削減 5%，以法律約束工業化國家溫室氣體排放量；2012 年後則由 2009 年通過的「哥本哈根議定書」接續，規定 2020 年前的溫室氣體減量目標與相關作法；

聯合國防治沙漠化公約（1994）：逆轉及防止沙漠化、緩和旱災對災區的衝擊，以支持減少貧困的努力和維繫環境的永續性；

鹿特丹公約（1998）：管制的化學品及農藥（共計 31 項）。

斯德哥爾摩公約（2001）：禁止戴奧辛（Dioxins）、DDT 等 12 種具慢性毒性與生物累積性之持久性有機污染物的生產與使用（現追加至 21 種）。

二、我國法制

我國憲法增修條文第 18 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」此乃我國制憲史上首次將環境及生態保護議題入憲。

2002 年我國公布施行的「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」為立法宗旨。該法第 2 條將「環境」定義為：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，包括：陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。為維護國土環境，該法定有保護、防制、救濟、輔導、監督及獎懲相關條文。相關規定包括「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)；「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。」(第 8 條)；「各級政府應由專責機關或單位規劃、推動辦理及輔導有關環境保護事務。各級政府應寬列環境保護經費，並視實際需要合理分配之。」(第 10 條)。

在履行國際環境公約方面，雖然礙於國際現實，我國難以實際簽署、批准特定條約並完成締約程序；但仍直接制定國內法，並將該國際條約的內容融入國內法中，以主動遵守相關國際公約之規範。例如針對蒙特婁議定書，行政院環境保護署依

據空氣污染防治法第 30 條第 2 項之授權，制定「蒙特婁議定書列管化學物質管理辦法」、「氟氯烴消費量管理辦法」、「溴化甲烷管理辦法」等法規命令。其他尚有配合巴塞爾公約、聯合國氣候變化綱要公約與京都議定書、生物多樣性公約、斯德哥爾摩公約等，分別訂定相關規定。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及環境權者計 10 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 案，分述於次。



監察委員趙榮耀、錢林慧君於 2014 年 6 月 3 日為調查日月光高雄 K7

廠排放廢水案履勘

一、日月光高雄廠非法排放廢水

日月光半導體製造股份有限公司（下稱日月光公司）高雄 K7 廠區涉嫌直接將廢水非法排放至後勁溪，嚴重污染環境，究相關機關是否善盡稽查責任？有無涉及故意或人為疏失？後續處理情形及具體改善與預防措施為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

非法排放廢水認定不一

日月光公司高雄 K7 廠將製程廢水，經由楠梓加工出口區污水下水道進行海洋放流行為，自始未經高雄市政府核准，然經濟部所屬加工出口區管理處卻稱合法，該二機關認事用法不一、各自為政，又橫向聯繫不足，肇致廠商無所適從。

缺乏廢污水處理廠

楠梓加工出口區內廠商因產業型態移轉，早期傳統產業已陸續移出，新遷入事業排出之廢水水量、水質及其污染性質已有差異，惟該園區下水道系統迄未設置廢污水處理廠，現有之揚水加壓站亦無法即時處理納管事業排放不符排放標準之廢水及因應緊急狀況，經濟部允應審慎考量並提出改進對策。

主管機關之控管與預防

楠梓加工出口區內現雖已有 7 座水質自動監測站，惟水質

監測仍多為人工採樣檢測方式，且係每小時自動監測 1 次廢水，無法精確呈現水質狀況，經濟部允宜考量增設水質監測自動化及資訊整合系統，以有效對事業排放廢水水質進行管理與輔導作業。

日月光公司已提出復工計畫，高雄市政府宜以公開透明方式審理，俾澄清社會各界之疑慮，並偕同經濟部加工出口區管理處積極輔導該公司承諾及善盡企業社會責任。

高雄市政府允應查明排放至後勁溪生活污水之來源及是否符合排放標準，並積極辦理該河川水質監測工作；另針對該溪中、下游河川底泥有無重金屬污染，亦應積極加強檢測，並提出檢測報告，以確保環境生態永續發展⁶⁹。

依據本案調查意見，監察院糾正高雄市政府及經濟部，並請其檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、經濟部已就高雄楠梓加工出口區園區事業陸上排放及海洋排放廢水完成水質監測系統，對該園區內事業加強查核及突發事件應變進行演練。另建立園區廠商環保協處平臺機制，並修正、發布相關管理規章等。
- 2、高雄市政府已同意日月光公司 K7 廠復工，要求該廠公開放流水監測資訊，對受污染之後勁溪定期為水質檢測及加強底泥檢測，並持續完成該流域管線佈設及用戶接管等相關措施。

⁶⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、錢林慧君；調查案號：103 內調 0036）。

二、曾文水庫攔砂壩破壞生態

據鄒族代表陳訴，曾文水庫上游設有 6 座大型攔砂壩，固可攔截上游土石，維持水庫正常運作，卻導致溪床擴大，造成兩側地質、溪流生態及生物多樣性受到重大衝擊，為維當地居民基本權益及環境生態正義，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

監察院於 102 年 10 月 15 日實地履勘曾文水庫及其上游主流攔砂壩，並邀集經濟部水利署（下稱水利署）南區水資源局（下稱南水局）、原民會、嘉義縣政府、嘉義縣阿里山鄉公所進行簡報及座談，續函請水利署、農委會、原民會、嘉義縣政府提供相關說明及卷證資料，再分別邀請地方人士、水利及水土保持相關學者、中興工程顧問股份有限公司專業人員等辦理諮詢會議，嗣於 103 年 2 月 21 日約詢水利署暨南水局、農委會暨林務局、水土保持局（下稱水保局）以及原民會等機關相關業務主管人員。

未清除或減緩水庫淤積

曾文水庫及其集水區因莫拉克風災後，其庫區及上游河道土石淤積嚴重，其清（減）淤執行作為未有效減緩庫區淤積，復又疏於辦理其上游主流攔砂壩之達邦壩清疏工作，有違組織法規定之職掌工作暨「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例」所定攔砂壩應進行疏濬之任務。

曾文水庫為南部地區維持供水正常化之重要水庫，其集水區保育工作自應予重視。然保育工作涉及水、土、林等各相關主管機關，為達水庫永續利用，宜妥為分配既有資源，以達成減淤、清淤及防淤目標，延長水庫使用壽命，確保供水無虞。

補償與協調

曾文水庫集水區主流攔砂壩導致河道改變及淤積，且因莫拉克風災肇致淤積範圍擴大或改變，應調查其淤積影響範圍，如涉私有地部分，應依法予以補償。



監察委員周陽山、劉玉山於 2013 年 10 月 16 日為調查曾文水庫上游大型攔砂壩導致溪床擴大，造成兩側地質、溪流生態及生物多樣性受到重大衝擊案履勘

曾文水庫所設置之主流攔砂壩對環境衝擊已係既定事實，集水區保育各相關主管機關允宜加強與當地居民之溝通，以專業技術考量並納入當地住民意見，同時積極納入在地住民，協助執行山林守護或集水區保育等相關工作，以落實國土復育執行成效；又原民會亦應本於職責研擬具體措施，建置原住民參與機制，並積極協調以落實政策執行，保障原住民之基本生存權益。

建立安全評估機制

曾文水庫主流攔砂壩設置迄今僅就壩體進行檢視及維護，並於莫拉克風災後始有執行整體安全評估，顯見對壩體安全性重視不足，宜建置安全評估頻率或機制，據以確保壩體安全無虞⁷⁰。

依據本案調查意見，監察院函請經濟部檢討改進；並將部分調查意見函送農委會、原民會據以檢討改進。

（二）政府機關改善情形

- 1、水利署持續辦理曾文水庫減（清）淤執行作業，並承諾就執行瓶頸提出因應對策，以提升實際減淤量，達成降低集水區土砂生產量。另就曾文水庫上游達邦壩清理之權責機關，已承諾先由南水局先籌措經費辦理清淤疏通作業，預為因應。
- 2、南水局已委託調查曾文水庫主流各壩淤滿範圍所涉及之土地權屬，以作為主流河道治理依據；並對護岸施設、

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、劉玉山；調查案號：103 財調 0046）。

- 河道疏通進行治理，保護土地及居民安全。
- 3、為落實原住民族基本法第 21 條規定，水利署推動相關政策將諮詢並取得原住民族同意或參與，加強與在地原住民之互動並於取得共識後方進行相關工程之推動。另為降低水庫集水區整治工程對生態環境影響，結合專業技術與在地居地意見，於水庫集水區就保育治理工程全面實行生態檢核作業。
 - 4、南水局對於主流攔砂壩之安全維護已承諾加強定期安全調查，尤其於重大颱風、地震等事件後適時對主流攔砂壩安全性及功能進行調查，確保壩體安全性及功能無虞，達成保全水庫功能。
 - 5、農委會執行水庫集水區保育治理工程，依保育治理原則及優先順序，與當地居民溝通設計理念，並納入生態檢核機制，兼顧防災目標與降低生態環境衝擊。藉由行政程序提醒及施工人員教育訓練等方式，讓工程人員瞭解生態課題或應進行的保育措施，並於 102 年全面推動執行生態檢核機制。

三、獎勵集村興建農舍涉有違失

據審計部函報：稽察屏東縣政府及雲林縣政府辦理農委會獎勵集村興建農舍方案執行情形，發現涉有違失情事，監察院認有深入調查之必要，而輪派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

農用面積過低仍違法興建農舍

屏東縣政府審核該縣恆春鎮農地興建集村農舍案，明知申請集村農舍之農業用地，依法僅有「興建農舍土地」及「供農業生產使用土地」兩種類型，興建農舍土地之面積不得高於 10%，供農業生產使用土地之面積不得低於 90%，且明知該農舍之「道路保留地」及「耕地保留地」均非供農業使用土地之事實，卻違法不將之計入興建農舍土地面積中，竟使該農舍申請案之供農業生產使用面積低於 90%者仍可違法興建。又該府明知自有農業用地興建農舍依法應滿 5 年始得移轉，竟未依規定將該農地所有地號送地政機關註記，造成 40 筆農地於興建農舍未滿 5 年即違法移轉他人。該府上開違法行為嚴重衝擊農業生產環境及農村發展，事後卻以法制未臻完備塞責，經審計部臺灣省屏東縣審計室多次催辦後，僅給予 2 名退休人員申誡 1 次之輕微處罰。

農舍違規出租

雲林縣政府自 98 年 9 月即知該縣座落斗六市大崙段及大潭段農地上之部分農舍，有疑似違規出租使用之事實，卻因府內業務分工與橫向聯繫失靈，一再因循拖延、消極處理，經審計機關多次通知查處，始於 101 年 9 月裁處每名違規起造人 6 萬元罰鍰，且嗣後未依規定賡續加強稽查取締，導致違規使用情形未見改善。

未落實稽查取締

政府為落實「農地農用」政策，明定農舍建築面積不得超過申請興建之農業用地面積 10%，且興建滿 5 年始得移轉，惟屏東縣政府對於糠榔林農舍未依規定審查、註記致使農地得以違規興建、移轉，因相關規定或補救措施散見於多個法令中，該府任令違規情事繼續存在。地方政府依法對於農舍違規使用應加強稽查、取締，惟雲林縣政府對於大崙、大潭農舍之違法使用，因懲處法規散見於多個法規中，迄今違規事實依然存在。農委會與內政部為中央業務主管機關，卻未正視相關法規過於凌亂或有疏漏，導致適用不易、執法不一等問題，宜共同研擬具體對策，訂定更明確統一之法令及處理流程，以維護農業生產環境暨確保農村健全發展⁷¹。

依據本案調查意見，監察院糾正屏東縣政府、雲林縣政府；並將部分調查意見函送農委會、內政部據以檢討改進、法務部轉飭所屬依法查處。

（二）政府機關改善情形

- 1、屏東縣政府已修正該縣農舍審查表，註明農舍用地與農業經營用地比例為 1：9，以避免爾後再發生比率計算不足等疏失。
- 2、雲林縣政府除增加農舍稽查頻率外，亦邀集稅捐、消防等相關單位不定期進行聯合稽查，期從多方面稽查、查稅（所得稅、房屋稅及地價稅等）及裁罰，迫使違規出

⁷¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；調查案號：103 內調 0052）。

租人改善；對於屢未改善者，除將按次加重裁罰外，甚至停止供水、供電等處置；違規情節嚴重者，將依農業用地興建農舍辦法第 15 條規定廢除農舍起造人其興建農舍申請資格與建築之許可。按該府 104 年 2 月 11 日聯合稽查結果，其中 8 戶係移轉後之首次違規，依區域計畫法第 21 條規定裁處 6 萬元罰鍰；另 30 戶屬經依法限期改善仍未改善者，該府依區域計畫法第 22 條規定函送臺灣雲林地方法院檢察署依法究辦。

- 3、農委會同時與內政部研商製作農舍申請之處理流程及相關注意事項，以期地方政府於執行時，更清楚明瞭相關規定。另不定期召開座談會議，充分瞭解地方政府執行是項業務所遭遇問題，以作為未來修正相關法規之參據。

本案監察院仍持續追蹤改善情形。

四、未召開說明會即劃設慈湖濕地

內政部於 100 年 1 月 18 日公告金門慈湖濕地為國家級重要濕地，然該部於評定時未事先向民眾說明劃設事宜，即逕行公告金門慈湖及其周邊土地為國家級重要濕地範圍。因未曾召開說明會，且未通知私有土地權利人到場，致引起民眾抗議。究實情為何？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

未向民眾詳予說明

內政部於 100 年 1 月 18 日公告金門慈湖濕地為國家級重要濕地，然過程中僅地方政府參與，疏未考量原所劃設之慈湖濕地範圍內私有土地面積高達 3 成多，而事先向民眾說明劃設事宜，並通知私有土地權利人到場。按 102 年 7 月 3 日公布之濕地保育法規定，該法公布施行前經公告之國家級重要濕地，於該法施行後，視同同級濕地，因而引發民眾認為所有土地遭劃入慈湖濕地範圍，將損及財產權益之抗議。

內政部為處理民眾抗議濕地保育法施行後，將損及遭劃入濕地範圍內之土地所有人權益，故再就慈湖濕地範圍進行確認作業，並辦理公開展覽、宣導及後續公告事宜。

加強溝通釋疑

為確保金門慈湖濕地生態保育及利用，內政部允應加強與民眾溝通，使瞭解濕地保育法相關內涵，降低疑慮，在民眾權益、地方發展及環境保育之間尋求平衡⁷²。

依據本案調查意見，監察院函請內政部檢討改善，並函送金門縣政府參考。

（二）政府機關改善情形

1、內政部於 103 年 5 月 30 日召開重要濕地小組會議審查

⁷² 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、余騰芳；調查案號：103 內調 0044）。

濕地劃設原則、範圍及程序。為充分考量民眾權益，就金門慈湖國家重要濕地範圍之劃設，訂定以公有土地優先納入為原則及套繪地籍圖，並於 103 年 8 月 14 日辦理向民眾確認劃設濕地範圍說明會，以加強與慈湖濕地當地民眾溝通，並進行法律宣導。

- 2、本案有關民眾表示慈湖濕地已位於國家公園，建議不劃入國家重要濕地範圍內，業經內政部提報 103 年 9 月 26 日重要濕地審議小組，經決議劃出私有土地後，依濕地保育法第 40 條規定，公告為國家級重要濕地，並由營建署會同金門國家公園管理處及金門縣政府研議管理機制，以兼顧民眾權益及濕地保育。

五、補助地方政府設置垃圾轉運設施效能不佳



臺中市政府環保局和平區福壽山垃圾轉運站

資料來源：臺中市政府環境保護局

據審計部查核發現，環保署辦理補助地方政府設置垃圾轉運設施執行情形有效能過低情事，究相關主管機關及人員有無違失情事？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議

預估規劃欠當

環保署疏未督促所屬完備先期規劃準備作業，致原估列 80 億元以配合「臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建工程計畫」設置垃圾轉運站，報行政院核定時調整為 10 億元，分別於 8 個縣市設置 41 處垃圾轉運設施，至實際核定補助再變更為 4 億 8 千萬元，分別於 16 個縣市設置 31 處垃圾轉運設施及其附屬設施；然審計部查核時發現，該 31 處垃圾轉運站及其周邊附屬設施僅有 18 處按原規劃用途營運及使用，實際支用金額則約 4 億 1 千萬餘元，肇生規劃、核定至實際執行之經費、設施數量不斷變動且產生嚴重落差。

審查作業未盡周延

環保署對於地方政府提報垃圾轉運站補助計畫之審查作業未盡確實，審查標準與原則徒具形式，且缺乏管考規定及追蹤管制作為，致使核定補助之 31 處垃圾轉運設施，有 12 處（占 38.71%）因可行性及預期效益不足，致無法如期營運或另作他途，與該署所訂之「設置條件及原則」不符合情形更高達 53.23%，甚至沒有轉運站與該「設置條件及原則」完全相符者，且營運中之設施及清運機具多半閒置或效能不彰。

執行期程延宕

新竹縣政府、嘉義縣政府分別疏未督促所屬及早完備土地取得、變更及相關法令規範之應辦事項等先期規劃準備作業，相關採購及發包作業程序有不符法規或程序倒置情事，肇生垃圾轉運設施計畫執行期程延宕，無法達成預期效益。

轉運量預估不實

前臺北縣政府、前臺中縣政府、屏東縣政府及宜蘭縣政府皆未審慎覈實評估轄內垃圾轉運需求，致轄內經環保署核定補助營運之垃圾轉運設施實際轉運量與原規劃轉運量顯有落差；宜蘭縣政府及前高雄縣政府未能詳實評估轄內垃圾轉運站預定場址有否遭致民眾抗爭疑慮，即以該址向環保署申請補助，終致民眾抗爭而取消或無法達成預期效益⁷³。

依據本案調查意見，監察院糾正環保署、新竹縣政府、嘉義縣政府；並將部分調查意見函送行政院督同新北市政府、臺中市政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府及高雄市政府據以檢討改進，行政院轉飭所屬檢討議處失職人員。

（二）政府機關改善情形

- 1、環保署已建立國內垃圾轉運站三級查核機制，並會同地方政府完成實地查核作業，除新竹縣湖口鄉垃圾轉運站因未完成環境影響評估作業而尚未啟用之外，其餘 25 處垃圾轉運設施均已正常運作，日後該署將持續由各地

⁷³ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；調查案號：103 財調 0006）。

- 鄉鎮市公所、環境保護局及該署辦理三級實地查核作業，共同做好垃圾轉運站營運操作工作，督促轉運設施活化，提高使用效能。
- 2、環保署已針對類似本案垃圾轉運設施補助性質之計畫，除加強督促地方政府審慎評估所提計畫之必要性、可行性、地方實際需求及特性外，並要求地方政府事前做好民意溝通與資訊公開，避免規劃內容與實際執行產生落差而肇生民眾不必要之陳情及抗爭，進而確保當地民眾環境權。
 - 3、環保署已將垃圾轉運站營運月報表納入該署一般廢棄物掩埋場地方維護系統管理資訊平台，據此要求各地方政府確實定期上網申報，除加強監控掌握各地方垃圾轉運站實際營運情形，更落實該署監督職責。
 - 4、監察院函請行政院督促環保署自行持續積極追蹤列管後續各該轉運站營運效能及活化情形。

參、結論與評析

人人皆應有平等的機會，享有在安全、健康、舒適的環境中生活與工作的權利。「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；我國憲法增修條文第 10 條第 2 項亦規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」所以國家要保障的不僅是人民享有良好環境之權，亦應確保任何經濟與科技發展，均應將環境納入考量，使人類與環境資源生

生不息。

本章有關環境權之案件，計有日月光高雄廠非法排放廢水、曾文水庫攔砂壩破壞生態、獎勵集村興建農舍涉有違失、未召開說明會即劃設慈湖濕地及補助地方政府設置垃圾轉運設施效能不佳等 5 案。其中前 2 案涉及政府對環境與生態遭破壞之處理；集村興建農舍、慈湖濕地及地方政府設置垃圾轉運站等 3 案則係政府施政或作為不當，以致未能達成預期成果者。

日月光公司未經高雄市政府核准逕自將高雄廠製程廢水，經由污水下水道放流至海洋乙案，引爆出楠梓加工出口區下水道系統未設置廢污水處理廠，且現有之揚水加壓站無法即時處理納管事業排放不符標準之廢水。案經監察院調查後，經濟部已就高雄楠梓加工出口區園區事業陸上排放及海洋排放廢水完成水質監測系統，對該園區內事業加強查核，並就突發事件應變進行演練，及建立園區廠商環保協處平臺機制。另高雄市政府亦要求該廠公開放流水監測資訊，對受污染之後勁溪定期為水質及加強底泥檢測，並持續完成該流域管線佈設及用戶接管等措施。

曾文水庫因上游設有攔砂壩，加以未能有效清淤，致下游溪床擴大，造成地質及生態受到衝擊。案經監察院調查後，水利署已持續辦理曾文水庫減（清）淤執行作業，另南水局亦定期調查攔砂壩之安全性，尤其於重大颱風、地震等事件後適時對主流攔砂壩進行安全性及功能調查。農委會在執行水庫集水區保育治理工程，亦與當地居民溝通理念，並於 102 年全面推動執行生態檢核機制。

屏東與雲林縣政府審核集村農舍案，未依規定將農地所有地

號送地政機關註記，竟使 40 筆農地於興建農舍未滿 5 年即遭違法移轉情事。案經監察院調查後，屏東縣政府已修正農舍審查表，雲林縣政府也增加農舍稽查頻率，並加強對違失者之查處。農委會則與內政部製作農舍申請之處理流程及相關注意事項，供地方政府執行時之參據。

內政部公告金門慈湖濕地為國家級重要濕地，然未事先向民眾說明劃設事宜，並通知私有土地權利人到場即逕行公告。案經監察院調查後，內政部已就金門慈湖國家重要濕地範圍之劃設，訂定以公有土地優先納入為原則及套繪地籍圖，並辦理相關說明會。另由營建署會同金門國家公園管理處及金門縣政府研訂管理機制，以兼顧民眾權益及濕地保育。

環保署辦理補助地方政府設置垃圾轉運站案，因先前規劃及審查作業未當，致許多縣市垃圾轉運設施實際轉運量與原規劃轉運量顯有落差。案經監察院調查後，環保署已加強查核機制，並監控各地方垃圾轉運站實際營運情形，落實該署監督職責。

第七章 社會保障

壹、概念與法制

社會權（social rights）乃人民向國家要求及取得社會保障之權利。1919年德國「威瑪憲法」（Weimarer Verfassung）首度在憲法臚列並明文保障教育、工作、勞動保護、住宅、失業救濟、社會扶助等多項基本社會權利。此後，社會權條文開始廣泛在各國憲法裡出現，其發展除基於弱勢保護的人道精神實踐外，亦有消除階級對立、貧富不均與社會不平等之特性。

「社會保障」係以特定事故，諸如疾病、傷害、殘障、貧窮、失業、災害、婚喪、鰥寡孤獨、老年無依等為服務的對象，透過各種組織或制度，運用國家或社會力量，保障人民生活安定的一種具有社會性、政治性、文化性及經濟性意義的制度⁷⁴。其涵蓋範圍雖因各國的國情不同而有差異，但一般包括四個部分：社會保險、社會福利、社會救助、優撫安置⁷⁵。

社會保障的目的，一方面使工作者有安全感，消除生老病死時的貧困威脅，可以無後顧之憂地工作，發揮更高的生產效率；另一方面使不幸者得以免於凍餒，且可維持消費能力，繼續刺激經濟成長，以確保社會的安和樂利。由此可知，社會保障的本質，乃在保障國民經濟的安全與國民生活的幸福，進而促進社會穩定發展⁷⁶。

⁷⁴ 謝孟雄，**社會工作與醫療**（臺北：桂冠圖書公司，1990年），頁2-3。

⁷⁵ **兩公約中階種子培訓營講義**（臺北：法務部，2012年），頁99。

⁷⁶ 張之傑主編，**環華百科全書**，第15冊（臺北：環華出版事業公司，1986年），

一、國際準則

「世界人權宣言」第 22 條明確揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」第 23 條第 1 項「人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障」、同條第 3 項「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障」，此包含對「一般人的社會服務」、「特定人的社會扶助」之規定。另第 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。」。此不但列舉人民享受基本生活保障的權利，並對兒童與母親提出特別的保護看法。

為進一步落實「世界人權宣言」有關社會保障的宣示，「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、母親、兒童及少年之保障及協助措施，其要點為「家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助」；「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」；「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」。第 11 條除強調每個人及其家屬有獲得「適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」的權利外，並進一步「確認人人有免受飢餓」之基本權利。

針對社會保障的權利，上開「公約」第 19 號一般性意見於第 1 點強調：社會保障的權利對於確保所有人的人類尊嚴是極為重要的。接著於第 2 點指出：社會保障的權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼的權利，以便或特別保護人們免受如下之苦：（1）因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；（2）無法負擔醫療；（3）無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。

社會保障的權利不僅對於確保作為一個人應有的尊嚴是極為重要的，上開一般性意見第 3 點還指出：由於其再分配的性質，社會保障在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及推動社會包容等方面也發揮了重要的作用。因此，該一般性意見第 4 點要求各締約國必須盡最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障的權利。

上開一般性意見接著於第 11 點指出：要實施社會保障權利就必須具有而且執行一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度，以便確保為有關的社會風險和突發情況提供福利；應當根據國內法律制定這種制度，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度；社會保障計畫（包括發放退休金的計畫）應是永恆的，以便子孫後代也能實現這種權利。另關於社會保障制度

涵蓋的範圍，該一般性意見第 12 點指出，應包括以下 9 種主要的保障：健康服務、疾病、長者（老年人）、失業、職業傷害、家庭和兒童支持、產婦、身心障礙、遺屬和孤兒。

二、我國法制

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，其中第 152 條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女與兒童」、第 155 條「社會保險、社會扶助與救濟」、第 156 條「保護母性、婦女與兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。如第 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。」

另憲法增修條文第 10 條第 5 項有關「推行全民健康保險，促進現代和傳統醫藥之研究發展」、第 7 項有關「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項有關「社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」、第 9 項有關「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項有關「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，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

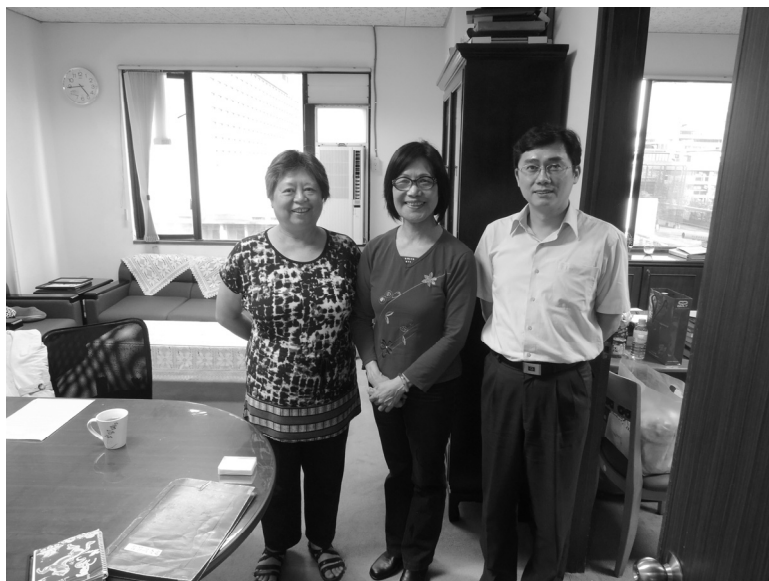
監察院本於職權之行使，於 2014 年審議通過之調查報告中，涉及社會保障者計 15 案，謹選擇其中具代表性與重要性者

8 案，分述於次。

一、汽機車強制險代償

衛福部中央健康保險署（下稱健保署）因汽車交通事故向產物保險公司代位求償金額逐年增加，其中汽車強制保險金除支付車禍相關事件保險理賠外，尚支付與車禍無關之疾病治療費用，致準備金嚴重損失，影響被保險人權益。究政府相關部門是否善盡督導之責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（一）監察院調查發現與建議



監察委員馬秀如於 2014 年 4 月 15 日為調查強制汽車險代位求償不問因果關係，金額逐年增加案辦理訪談

本案經向衛福部及金融監督管理委員會（下稱金管會）調取卷證資料，及約詢金管會保險局（下稱保險局）、健保署等相關主管人員，並聽取保險局、財團法人保險事業發展中心（下稱保發中心）簡報及柯蔡玉瓊女士（即「柯媽媽」）之說明後，提出調查意見。

求償金額未具合理性

健保署與保險局對於強制汽車責任保險（下稱強制車險）計算代位求償金額及請款作業之模式，係「不問因果關係」，致求償金額既欠合理，又逐年增加，且侵蝕強制車險累積之特別準備金，不但便宜行事，亦違反強制汽車責任保險法（下稱強制車險法）相關規定。

強制車險相關法令用語未區分資產與負債，混淆「準備」與「準備金」，容許「性質尚無法確認」之其他資產及其他負債免予納入資產負債明細表，均有不宜，保險局應予檢討改進，並加強員工訓練及研議相關法規之修正。

未精算具因果關係之交通事故賠償金額

保險局迄今未曾進行或委託精算有關與汽車交通事故具相當因果關係之費用，相關資料闕如，難以作為評估及調整保險費率之重要依據，恐影響強制車險費率之訂定，損及財務穩健。

強化代位求償基礎

現行全民健保代位求償模式並未考慮肇責基礎，有再行檢

討之必要。另健保署對於公共安全事故、重大交通事故、公害及食品中毒事件代位請求損害賠償之辦理績效，允應強化，並與保險局檢討及研議求償金額之計算及求償程序，避免影響強制車險之財務健全⁷⁷。

依據本案調查意見，監察院糾正健保署及保險局，另函請健保署及保險局檢討改進見復。

（二）政府機關改善情形

- 1、103 年 8 月辦理強制車險代位求償 102 年 7 月至 103 年 3 月理賠結案之受害人醫療費用時，業依共識之代位求償原則，以 3,184 項與車禍較具相當因果關係之疾病代碼，擷取汽車交通事故受害人於出險日起至產險公司理賠結案日期間所發生之醫療費用，計算健保署得代位求償之金額、無肇責案件不納入代位求償及強制車險法第 29 條之理賠案件。
- 2、金管會已檢討修正強制車險涉及會計科目之條文相關規範，並將報表中「性質尚無法確認者，暫免列入」等文字刪除。修正強制汽車責任保險會計處理及業務財務資料陳報辦法部分條文及第 4 條附件、監理報表，並於 103 年 12 月 18 日以金管保產字第 10302529351 號令及金管保產字第 10302529701 號令修正發布。

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、馬秀如；調查案號：103 財調 0076）。

二、家暴防治經費編列不足影響防治成效

監察院於民國 102 年 6 月 7 日舉辦「102 年婦女人權保障實務研討會」時，台灣防暴聯盟理事長張錦麗發言指出：政府辦理婦女暴力防治經費拮据，預算編列困難，各地方政府現有人力及經費資源比例不均，各社政單位對於家暴被害人所能提供之急難救助、住宅補貼等福利補助資源亦有落差，嚴重影響防治成效；建議行政院應儘速依家庭暴力防治法（下稱家暴法）第 6 條規定，設立並充足防治基金，依各地域被害人生活及實務需求進行評估規劃，進行統籌分配。

政府家暴防治經費預算編列不足，嚴重影響防治成效，相關機關應如何改善，監察院認有深入瞭解之必要，爰決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

經請衛福部（內政部原所屬社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會、兒童局等單位，攸關民眾人身安全之家庭暴力、性侵害、性騷擾防治與老人、身心障礙者、兒少保護及兒少性交易防治等業務，於 102 年 7 月 23 日起由衛福部統籌辦理）、內政部警政署（下稱警政署）、法務部及教育部，就相關案情提出說明，再向審計部調閱查核政府辦理家暴防治業務相關審核通知及覆核意見。另諮詢台灣防暴聯盟理事長張錦麗、中央警察大學行政警察學系副教授兼主任葉毓蘭、現代婦女基金會副執行長林美薰、臺北基督教女青年會秘書長李萍、勵馨社會福利事業基金會專員洪雅莉。嗣詢問衛福部保護服務司、警政署、

內政部入出國及移民署、財政部國庫署、行政院主計總處（下稱主計總處）公務預算處、行政院人事行政總處（下稱人事總處）給與福利處等相關業務人員後，提出調查意見。

家庭暴力防治經費不足

家庭暴力案件數及受害人數逐年大幅增加，101 年之通報案數已超過 8 萬案，97 年至 101 年之開案被害人數增幅高達 71.04%。家庭暴力防治經費未有相應成長，101 年之全國家暴防治預算為新臺幣 14.87 億元，全國家暴防治預算 97 年至 101 年之增幅僅為 36.17%。家暴防治經費不足不僅造成每位被害人分配金額及補助金額均減少，發放補助費用遠低於中央核定標準，家暴防治業務經費也有編列減少及執行率偏低情形。主計總處及衛福部應共同研議逐年提高家暴防治經費，以解決家暴防治經費不足問題，降低家暴案件及受害人發生數，並對家暴被害人提供更多協助與保護，以落實家暴防治業務。

家暴法於 96 年 3 月 28 日修正時明定，中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵害相關工作，得設置家庭暴力及性侵害防治基金，惟該基金仍未依法設置。公益彩券經費既非屬國家預算又非穩定財源，然 97 年至 102 年之中央主管機關家暴防治經費結構中，公務預算幾乎年年有減無增，且 100 年至 102 年中央主管機關之公益彩券經費占預算比率每年均超過 4 成，100 年全國公益彩券經費來源占防治預算比率已有超過 2 成之情形，顯非妥適。主計總處及衛福部應共同研議適時成立家庭暴力及性侵害防治基金，以解決家暴防治經費受預算排擠、編列不足、過度倚賴高度不穩定之公益彩券財源等問題，確實做好

家暴防治工作。

家庭暴力防治編制與人員不足

家庭暴力防治中心依法應配置社工、警察、衛生及其他相關專業人員，辦理 24 小時專線、緊急救援、輔導、庇護、安置、扶助等重要之家暴防治第一線工作，其設置方式，縱非為機關，至少應納編為內部常設單位，不宜以任務編組方式為之。惟地方政府自 87 年制定家暴法迄今，仍多以任務編組方式設置防治中心，漠視家暴防治業務之重要性，並非妥適。衛福部宜評估其成效，督促確實檢討改進。

中央主管機關自 96 年起雖陸續以經費補助方式，鼓勵地方政府增加聘用 190 名家庭暴力及性侵害防治業務社工人力，惟地方政府普遍存有家暴防治社工未聘足人力、保護性社工人力進不敷出及離職率過高、家暴防治業務人力平均服務案量過多等問題。衛福部應正視問題之嚴重性，探究根本原因並提出對策，督促地方政府補足社工人力，妥善辦理家暴防治工作。

家庭暴力防治官待遇偏低影響留任意願

全國警察分局之家庭暴力防治官編制，自 103 年 1 月 1 日警政署組織法施行後，由刑事警察變成行政警察，不得支領原有警勤加給之刑事加成，待遇減少，故改制後大部分人員未留任，流失情形嚴重。家庭暴力防治官專責辦理家庭暴力防治工作，部分防治官尚須兼辦性侵害防治等婦幼安全工作，其工作具有相當專業、複雜、繁重及危險性，與其他行政警察人員有別，且警政署已協調地方政府同意負擔家庭暴力防治官職務加

給所需經費。人事總處及主計總處宜正視該工作之專業、危險、繁重及特殊性，審酌增加「警察分局家庭暴力防治官」職務加給，以解決原家庭暴力防治官大量回歸偵查隊問題，並讓有熱忱之優秀家庭暴力防治官能安心從事第一線家暴防治工作⁷⁸。

依據本案調查意見，監察院函請主計總處及衛福部檢討改善；並將部分調查意見函請人事總處、主計總處檢討改進、警政署參辦。

（二）政府機關改善情形

- 1、104 年 2 月 4 日修正公布家暴法第 6 條，明定中央主管機關應強制設置基金，加強推動家庭暴力及性侵害防治工作。此次修法亦擴大基金財源，由政府預算、緩起訴處分金、認罪協商金、受贈收入及相關罰鍰等多元經費管道，提高防治業務之執行能量。
- 2、根據衛福部資料指出，104 年度中央各機關編列家庭暴力及性侵害防治預算計 6.01 億元，較 103 年度預算增加 0.16 億元（2.7%），亦較相同基礎之中央政府總預算增幅 2.3%，顯示衛福部在公務預算之限制下，已寬列家暴防治預算，以補助各直轄市、縣（市）政府推動各項防治措施，維護弱勢族群權益。
- 3、為解決社工案量負荷過重、保護性社工流動率偏高等問題，衛福部於 104 年中央對直轄市與縣（市）政府執行

⁷⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、劉玉山；調查案號：103 財調 0065）。

社會福利績效實地考核，訂定社會工作督導以專責保護性業務為優先考量之指標。另該部持續督導地方政府辦理相關查核，由地方政府視社工人員個別情形，訂定相關督導輔導計畫，以個別督導、團體督導、員工支持方案及教育訓練等輔導措施，落實保護性社工人力專責專用，並具有保護性業務所需之危機處理及處遇服務等職能，進而保障民眾人身安全及相關權益。

- 4、衛福部持續透過社福績效考核方式，督導各地方政府積極落實家暴防治業務之推展與其相關保護扶助措施。

三、處理安置機構性侵害案涉有疏失

財團法人臺南市私立噶瑪噶居蔣揚社會福利慈善基金會附設臺南市私立鹿野苑關懷之家，乃一收容中輟生之中途安置機構。臺南市政府社工處理安置個案時，竟未善盡保護之責，不僅產生錯誤判斷情事，且未能妥適評估與篩選安置家庭，肇致安置失當等問題。經安置機構向主管機關反映問題，卻未獲得妥適處理，涉有違失。監察委員認有通盤深入瞭解之必要，而核批調查。

（一）監察院調查發現與建議

未善盡保護及探視監督之責

臺南市政府於處理石姓未成年少女遭性侵害案件時，於保護安置期間，未善盡保護及探視監督之責，竟讓被害人多次與加害嫌疑人通聯，甚至私下見面，致陷於再被侵害之風險，明

顯欠缺家庭輔導處遇計畫。又處理穆姓未成年少女遭性侵害案件，在未確認其家庭功能已獲改善前，即讓其返家，肇致返家當天即與親人發生衝突，而再度安置情事。

未與安置機構充分溝通

臺南市政府負處理兒童少年保護業務之責，並委託兒童少年安置機構鹿野苑關懷之家提供兒童少年性侵害之收容保護安置。惟該府與安置機構對個案評估及處置意見不同，卻未積極與機構溝通。在處理石姓少女個案時，臺南市政府對於疑似加害人之探視與否，以及對於石姓少女結束機構安置，改由外祖父母照顧等處置，與安置機構意見不同。鹿野苑關懷之家曾函知該府性侵害防治中心表示：「該府社工師對加害人有意與案主結婚，竟不當主動穿梭聯繫加害人及其父母，罔顧刑法保護年幼案主之精神，機構無法承接此安置業務。」然該府仍未積極溝通；又針對本案臺南市政府及鹿野苑關懷之家共同召開結案研討會議時，該府指派非該案主責社工代表出席，致無從參與討論，會議決議亦未協調處遇不一衍生之爭議，導致個案研討會流於形式，未能發揮溝通協調之效果。

社工資格未符規定

依據「保護性社工人員資格要件及職務範疇認定基準」第 5 點第 1 款載明，從事性侵害事件之直接服務社工人員，應領有社會工作師證照或社會工作相關科系且需具備 1 年以上社會福利直接服務工作經歷。然處理本性侵害案件之社工人員 3 人中，竟有 1 名工作年資僅 10 個月，顯未符合上開基準規定。

安置資源不足

臺南市政府於處理穆姓少女之安置過程中，穆姓少女與寄養家庭發生衝突，頻繁轉換機構；又臺南市政府安置資源不足，致使其他須安置個案亦有無法獲得妥適安置情事⁷⁹。

依據本案調查意見，監察院函請臺南市政府檢討改進，並函請衛福部參處。

（二）政府機關改善情形

- 1、臺南市政府與安置機構建立兩者友善分工及合作之夥伴關係。自 103 年 3 月至 7 月共召開 10 次安置評估會議、2 次個案研討會議，邀請安置機構、心理師等網絡人員與會，共同討論擬訂個案續予安置或返家之決策，以維護案主利益。103 年針對社工人員辦理之性侵害、性騷擾、身心障礙及兒童少年保護處理技巧等相關教育訓練課程，共計辦理 12 場，參與者達 795 人次。
- 2、臺南市政府於 103 年 1 月 1 日分別與財團法人天主教善牧社會福利基金會寧心園（專屬性侵害個案之安置機構）、財團法人國際單親兒童文教基金會附設臺南市私立麻二甲之家及財團法人天主教會嘉義教區附設嘉義縣私立敏道家園（兒少及特殊社會福利機構）等簽訂合約，增加該府安置機構家數。
- 3、雖保護性社工之編制人員與聘用人員皆一體適用衛福部函頒之「保護性社工人員資格要件及職務範疇認定基

⁷⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；調查案號：103 內調 0049）。

準」所列辦理事項、業務認定、業務比重，惟基於公務人員之工作權，及地方政府對於保護性社工人力之迫切需求，實難要求編制內之保護性社工須具備 1 年以上社會福利直接服務工作經歷，目前主管機關已就此積極研議。另該部督促地方政府確實依「兒童及少年保護社工人員資格與訓練實施計畫」落實新進及在職兒少保護社工人員之職前訓練及在職訓練，以提升專業知能。

四、防治原住民性侵害案

監察院於 102 年 6 月 7 日舉辦「102 年婦女人權保障實務研討會」時，財團法人勵馨社會福利事業基金會紀執行長惠容發言指出：原住民性侵害議題嚴重，需將服務觸角深入社區才得以有效建置防治網絡，提升防治工作的效果。臺灣當前的三級預防措施，仍以「漢人族群中心」思維預設之，缺乏文化敏感度，不僅難深入原住民社區建立防治網絡，導致防制效果不彰，且容易使原住民落入污名化的窘境。究原住民族之性侵害問題情形如何？如何建構以部落為主體之防治工作模式，將防治觸角深入原住民社區，以提升防治效果？監察委員認有深入探討之必要，爰決議調查。

（一）監察院調查發現與建議

為釐清案情，監察院向原民會、衛福部、警政署調取相關卷證資料，並召開諮詢會議；另約詢衛福部保護服務司、衛生福利處、原民會、警政署等主管人員後，提出調查意見。

原住民保護扶助金額不足

我國原住民遭受性侵害之人數雖表面上僅為非原住民的 10%，但實際上其受害比例卻為非原住民之 4 倍，顯示我國原住民遭受性侵害之問題十分嚴重。衛福部及組織再造前內政部於 99 年後對原住民性侵害被害人之保護扶助金額不僅大幅減少，且不及非原住民的 10%。主管機關未針對原住民遭受性侵害問題之特殊性與處理困境作深入調查及提出有效防治對策。

原住民族家庭暨婦女服務中心人力不足

原民會於原住民地區成立 56 處原住民族家庭暨婦女服務中心，提供原住民遭性侵害之預防、通報及後續原住民個案陪伴輔導。然該中心人員短缺，專業督導不足；又與各地方政府依法設置辦理性侵害防治及保護事項之性侵害防治中心未能充分合作，原民會與衛福部宜共同檢討分工及處理流程，以提升原住民族性侵害防治效果。

文化敏感度不足

衛福部、原民會及警政署相關人員依法辦理原住民性侵害之預防與處置事項，相關人員應接受跨文化教育訓練以培養文化敏感度，對原住民加強宣導相關法律規定與服務措施，建構以部落為主體的性侵害防治網絡⁸⁰。

依據本案調查意見，監察院糾正衛福部；並將部分調查意見

⁸⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、陳進利、劉玉山；調查案號：103 內調 0026）。

函送衛福部、原民會據以檢討改善及警政署確實辦理。

（二）政府機關改善情形

- 1、衛福部及原民會完成原住民族性侵害防治策進作為分工表，每季由衛福部彙整及列管執行情形，並由衛福部與原民會加強合作辦理相關人員專業訓練及宣導。103 年 1 月至 8 月已辦理「性侵害督導養成專題研討」、「性侵害防治核心課程」，以及「性侵害防治專題課程」共計 3 場次，逾 120 人次參與。各級地方政府亦須依循該部所定性侵害防治分科分級訓練課程綱要，持續辦理新進及在職人員教育訓練，並將社政專業人員教育訓練覆蓋率納入社福考核指標，以敦促地方政府落實辦理，確保服務品質。
- 2、有關辦理性侵害防治宣導工作執行情形，各直轄市、縣（市）政府警察局所屬 159 個警察分局中，計有新北市新店分局等 30 個警察分局轄內有原鄉部落，自 103 年 4 月 3 日起迄 103 年 10 月 14 日止，共計辦理相關宣導 420 場次、參加人數 2 萬 7,386 人次。餘 129 個警察分局轄內雖無原鄉部落，仍持續辦理相關宣導工作。
- 3、衛福部以 104 年 1 月 13 日衛部護字第 1041460049 號函請原住民族電視臺協助託播該部製作之性侵害防治宣導短片（等待篇、狼影篇），業於 104 年 2 月 10 日至 104 年 6 月 30 日不定期播放，擴大宣導原住民族對性侵害的認知，提升防治效果。

五、外籍黑戶之身分及居留問題

102 年監察院婦女人權保障實務研討會中相關人權工作者指出，早年來臺並與臺灣人婚配或發生實質婚姻關係之外籍黑戶，因不諳臺灣法令加上經濟困境，致使他們沒有身分，無健康保險及相關社會福利措施，長期躲藏角落，底層求生，建議對於國內逾期的無戶籍國民、在臺已有配偶或小孩的逾期者，得以專案方式給予居留權。究部分在臺外籍黑戶或逾期居停留之無戶籍國民，所涉身分及居留問題情形如何？其家庭及子女權益有無受到影響？均有待積極改善。監察委員認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

未掌握在臺出生之非本國籍兒童情形

我國早已建立入出境管理與新生兒出生通報制度，惟內政部並未善加運用，致無法掌握在臺出生之非本國籍兒童有無取得合法身分或已否出境相關基礎資料與行蹤，更欠缺曾在臺生育子女且逾期居停留而尚未出境之非本國籍或無戶籍國民之人數與資料，無法保障上開兒童少年基本權益，亦影響國家安全。

建立外籍黑戶管理或歸化制度

行政院宜督促所屬依據憲法保障婚姻與家庭制度，並維護兩公約所稱「家庭團聚權」與「子女享有父母照顧權利」，在維護基本權利與國家安全間，尋求妥適平衡點，調整相關法規與

措施，降低驅逐出境風險並提升合法居留之可能性。促使「違法性」輕微或「情堪憫恕」與我國組成實質家庭之外籍人士或無戶籍國民願意出面自首，除藉以掌握流動人口外，並得以降低社會福利之負擔。

內政部對於外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區及港澳地區人民宜儘速依法運用生物特徵辨識科技，蒐集識別資料，並得參考日本有關外國人登記、身分識別與住居所之相關查核機制，建置相關制度，以維國家安全及兼顧人權保障⁸¹。

依據本案調查意見，監察院糾正內政部；並將部分調查意見函送行政院督促所屬檢討改善及內政部參考辦理。

（二）政府機關改善情形

- 1、內政部已與該部戶政司進行「入出國及移民管理系統」之外籍新生兒註記與「戶政系統」檔案介接傳輸相關前置事宜。
- 2、內政部於 102 年 12 月 18 日起在高雄小港國際機場進行外來人口個人生物特徵識別系統之運作，針對 14 歲以上之外來人口（外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民及臺灣地區無戶籍國民）於入出國（境）時錄存及比對個人生物特徵識別資料，以防杜外來人口以偽冒身分出入國（境）情事，有效保障國家安全。
- 3、移民署依監察院審查意見，修正「待遣返非法停居留之外來人口育有未滿 18 歲子女時之工作標準作業流程」。

⁸¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、杜善良；調查案號：103 內調 0054。接續調查委員：王美玉、尹祚芊）。

4、內政部 103 年 4 月 15 日召開研商解決已與國人育有子女之逾期居留外來人口身分及非本國籍新生兒通報相關問題會議，對於「96 年至 101 年之非本國籍新生兒通報計有 3,775 筆尚無法完成註記及訪查，如何於一定期間內完成」部分，監察院請該部續行辦理查核，並於每年年終將續辦情形暨訪查紀錄函復監察院供參。

監察院已就本案接續調查，並持續瞭解主管機關改善情形。

六、強化外籍配偶人身安全之保護

監察院 102 年 6 月 7 日舉辦「102 年度婦女人權保障研討會」，國立中正大學犯罪防治學系鄭教授瑞隆發言單指出：許多外國籍配偶（婚姻新移民）來臺後被其夫家嚴密控制，不准自由外出或參加公私機構舉辦的識字班或生活適應輔導教育團體，甚至遭受丈夫或其家人家暴，動輒以離婚遣返作為威脅，嚴重影響人權，建議政府應制定新移民家庭訪視制度及新移民家庭成員家庭生活教育輔導制度。另中華民國基督教女青年會協會李秘書長萍發言單指出：外國籍配偶因文化差異、習慣不同、語言困難及娶外國籍女性之家庭成員仍有偏狹之歧視態度等因，受到家暴之比例為本國籍配偶受到家暴比例之 4.75 倍，建議研究外國籍配偶受暴之成因，找出因應策略，以保障外國籍配偶之人身安全。天主教新竹教區越南外國籍配偶辦公室阮個案管理師秋荷於研討會發言指出：外國籍配偶在未取得本國籍之前，若發生家暴或離婚事件，將會失去居留權、無工作權，而失去小孩的監護權。彰化縣芙蓉兩性關懷成長協會朱總

幹事麗春發言指出：外國籍配偶遭受家暴起因於婚配並非個人意願，是買賣式婚姻，缺乏愛為基礎，因此容易產生家暴問題，並建議關懷輔導的對象應以家庭為主，而不單只有外國籍配偶，應重視新移民之子及家庭教育問題。顯示目前外國籍及大陸籍配偶（含港澳籍配偶，下同）遭受家庭暴力等人身安全威脅問題，有待政府強化保護措施，經監察院決議推派委員調查。

（一）監察院調查發現與建議

為釐清全案事實，經搜整相關文獻資料及法令依據，並函請內政部（移民署、戶政司、警政署）、教育部、衛福部、前行政院勞工委員會等機關就相關事項提出說明。另辦理 2 場諮詢會議，分別邀請國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系王教授珮玲、中華民國基督教女青年會協會李秘書長萍、財團法人勵馨社會福利事業基金會杜專員瑛秋、財團法人臺北市賽珍珠基金會林副執行長蒔萱、社團法人臺灣防暴聯盟張秘書長琳、國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系許教授雅惠、婦女救援社會福利事業基金會曾主任瀞儀、中央警察大學行政警察學系黃教授翠紋、國立中正大學犯罪防治學系鄭教授瑞隆等專家學者提供意見。再約詢移民署、戶政司、警政署、教育部、衛福部保護服務司、社會及家庭署、勞動部勞動力發展署等相關主管人員。

地方政府投入保護扶助人力不足

外國籍及大陸籍配偶人數至 102 年 1 月底已近 50 萬人，外

國籍及大陸籍之家庭暴力通報被害人數合計占家庭暴力被害通報總人數 12.47%，外國籍、大陸籍之婚姻暴力受暴率較本國籍分別高出 3.77 倍、1.6 倍。然各地方政府對外國籍及大陸籍配偶提供各項保護扶助之人數合計，絕大多數項目之比率竟少於 12%。衛福部為家暴法之中央主管機關，明知外國籍及大陸籍配偶家庭暴力問題嚴重及被害人保護扶助嚴重不足，卻未能進行相關研究及研提因應對策，且未能督導協助各地方政府投入更多資源以確實做好保護扶助工作。

法律救濟管道不足

依現行法規，遭受家庭暴力之外國籍及大陸籍配偶如要採取法律救濟途徑，通常須等到取得永久居留權後，或者有在臺設籍之未成年親生子女，否則很可能喪失居留原因而必須返回原屬國，許多人因而隱忍多年無法採取法律救濟途徑。內政部應正視此問題，與其他政府機關共同研議修正相關法規或政策，使外國籍及大陸籍配偶能得到及時保護，免受家庭暴力危害。

申請歸化可能導致無國籍問題

我國國籍法明定外國人申請歸化必須具備「喪失其原有國籍」要件，實務上常發生包括外國籍配偶在內之外國人放棄國籍後，未能取得我國國籍而成為無國籍人士問題。內政部向行政院提出之國籍法修正草案，雖明定外國人依其原屬國法令，須滿一定年齡或取得他國國籍始得喪失原有國籍者，申請歸化不以喪失原國籍為要件，雖可解決部分外國籍人士因申請歸化

而喪失國籍之問題；然若外國人之原屬國無此法令，則仍須以喪失國籍為要件，仍可能造成外國人因申請歸化而造成無國籍問題，行政院及內政部允宜正視外國人因申請歸化而變成無國籍人士問題之嚴重性，儘速修正相關法規，以保障外國人之基本權益。

避免標籤化

為避免外國籍及大陸籍配偶遭受家庭暴力，教育部宜修正對家庭教育之實施方式，以避免標籤化，並增加預防家庭暴力及加強家人尊重外國籍及大陸籍配偶之相關課程，鼓勵外國籍及大陸籍配偶及其家人共同參與。

提升經濟自主性

民國 95 年至 101 年外國籍及大陸籍配偶遭家庭暴力通報被害人之教育程度以國中居多，其就業狀況以攤販、幫傭、打零工等職業者為最多，服務業次之，顯見外國籍及大陸籍配偶遭家庭暴力之被害人普遍教育程度不高，並以從事勞動工作居多，通常缺乏一技之長及就業競爭力。勞動部雖定有針對遭家庭暴力被害人之職業訓練與就業服務等促進就業措施，惟外國籍及大陸籍配偶接受服務者不多，辦理成效不彰。勞動部及衛福部宜正視其需要，積極辦理相關職業訓練及就業服務，以協助其經濟獨立自主。

增加照顧輔導外籍配偶財源

外籍配偶照顧輔導基金以 10 年為期籌措新臺幣 30 億元，

自 94 年成立迄今多仰賴政府編列預算，較少受贈收入，且已經到期；行政院雖同意延續原核定籌措 30 億元額度至用罄為止，惟該基金用罄後恐面臨結束之困境，外籍配偶家庭服務中心及其他服務措施是否能持續發展也引人憂心。行政院、內政部及衛福部宜優先考量照顧外國籍及大陸籍配偶之權益，深入調查研究該基金存廢之利弊得失，共同審慎研議該基金是否應繼續編列預算或取得受贈收入等財源，讓我國對於外國籍及大陸籍配偶之人權維護，不因基金結束而往後退縮，而有更多財源挹注⁸²。

依據本案調查意見，監察院函請衛福部、內政部、教育部及勞動部檢討改善。

（二）政府機關改善情形

- 1、近 2 年外國籍及大陸籍之家庭暴力通報被害人數所占總通報人數比率已自 12.47%降至 8.24%，減少 4.23 個百分點，而各直轄市、縣（市）政府提供家庭暴力被害人保護扶助統計資料，外國籍及大陸籍家庭暴力被害人保護扶助人次比率為 8.83%，已高於同期外國籍及大陸籍之家庭暴力通報被害人數所占總通報人數之比率，各直轄市、縣（市）政府提供外國籍及大陸籍家庭暴力被害人保護扶助情形已有改善。
- 2、內政部所擬國籍法修正草案業經行政院 103 年 5 月 20 日院臺法字第 1030026643 號函同意，並送立法院審

⁸² 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、沈美真；調查案號：103 內調 0057）。

議。再修正草案第 9 條要旨如下：

- (1)外國人申請歸化，應於許可歸化之日起，或依原屬國法令須滿一定年齡始得喪失原有國籍者，自滿一定年齡之日起 1 年內提出喪失原有國籍證明。屆期未提出者，應撤銷其歸化許可。
 - (2)有殊勳於中華民國者，或由中央目的事業主管機關推薦科技、經濟、教育、文化、藝術、體育及其他領域之高級專業人才，有助中華民國利益，並經該部邀請社會公正人士及相關機關共同審核通過者，免喪失原有國籍。
 - (3)高級專業人才之認定標準，由該部定之。
- 3、衛福部透過公益彩券回饋金補助民間團體就業服務社工人事費、臨時托育及團體材料費等費用。103 年度補助財團法人勵馨社會福利事業基金會 299 萬 2,000 元，於新北市、前桃園縣、臺中市、高雄市、臺南市、臺東縣及花蓮縣等 7 縣市推動相關服務方案，提供受暴婦女準備性及支持性就業服務，藉由準職場工作環境的提供，促使受暴婦女及早適應職場，強化個案就業自信與能力。
- 4、教育部所定 103 年度統合視導地方教育事務評核項目，已將各直轄市、縣（市）政府有關「訂定鼓勵家人共同參加之獎勵措施」、「將性別平等、家庭暴力及多元文化納入宣導」及「運用社區資源及媒體宣導各類開課資訊，並辦理相關宣傳活動措施，鼓勵新移民及其家人參與學習」等納入評核細項，占分 3 分（總分 22 分）。

- 5、教育部為滿足外國籍及大陸籍配偶兼顧「家庭－工作－學習」之需求，於 103 年 1 月 23 日修正通過「空中大學設置條例」第 16 條，讓已取得在臺居留許可之外國籍及大陸籍配偶，可就讀空中大學。凡年滿 18 歲，不限學歷，得為選修生，修讀 40 學分後，成為全修生。總計修讀 80 學分以上，獲得副學士學位，修讀 128 學分以上，獲得學士學位。目前已有 23 位外國籍及大陸籍配偶就讀國立空中大學。
- 6、勞動部對於遭受家庭暴力之外籍配偶及大陸籍配偶，經評估就業能力薄弱需提供個案管理服務者，透過一案到底單一窗口個案就業服務員，運用「就業融合計畫」，擬訂個別化處遇計畫，提供求職登記、就業諮詢、推介就業、陪同面試及協調雇主服務與就業促進研習活動等方式（如就業準備課程、職業心理測驗工具、團體成長活動等），提供個別化、專業化專案服務，以協助個案在不同階段的就業服務需求，並持續就業 3 個月追蹤關懷服務。

七、外籍家庭看護工權益保障

監察院於 102 年 6 月 7 日舉辦「102 年婦女人權保障實務研討會」時，臺灣移工聯盟代表一天主教新竹教區越南外勞配偶辦公室張裕焯督導發言指出：外籍家庭看護工的工作係提供老人及身心障礙者「全日照顧」與「居家服務」，惟外籍家庭看護工不能適用勞動基準法，且家事勞工保障法草案之立法時程延宕，致外籍家庭看護工之人權未能受到法律保障等語。另有外

籍家庭看護工陳情指出，雇主於陳情人任職期間要求該外籍看護工不得懷孕，且要求其為被看護人施打胰島素、抽痰等醫療及護理行為。當初雇主申請看護照顧老人，其來臺後卻實際從事幼兒照顧等語。鑑於外籍家庭看護工無法適用勞動基準法，家事勞工保障法又遲未立法，致外籍家庭看護工屢有遭雇主虐待、工時過長、工作環境不佳等情形，衍生諸多違反人權問題。究政府應如何加速立法予以保障？監察委員認有深入瞭解之必要，而決議調查。

（一）監察院調查發現與建議

為釐清案情，監察院向勞動部、移民署、勞工保險局函詢並調取相關卷證資料。另邀集臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授、政治大學勞工研究所劉梅君教授、臺北新事社會服務中心韋薇主任、臺灣新移民勞動權益促進會王娟萍小姐、臺灣國際勞工協會陳秀蓮小姐、實踐家有限公司楊睦華董事長等召開諮詢會議，復於 103 年 2 月 19 日約詢勞動部、勞工保險局、衛福部保護服務司主管人員後，提出調查報告。

遭受侵害卻求助無門

我國外籍家庭看護工人數逐年上升，102 年已近 20 萬人，1955 專線受理「緊急申訴案件」以侵害事項為最多，自 100 年起每年均超過 1,000 件，顯示外籍勞工受侵害情形相當普遍，但勞動部並未針對外籍勞工受侵害事項之受害者身分、事項類別、申訴處理方式、申訴處理結果等做更深入的調查、統計與分析。又衛福部未依法定期將外籍勞工性侵害案件統計數據提

供勞動部，致二部所提供之外籍家庭看護工遭受性侵害歷年統計數字均不相同。勞動部及衛福部宜正視外籍家庭看護工遭受侵害卻求助無門問題，共同研議採取有效防治對策，以積極維護外籍家庭看護工之人身安全。

舉證雇主不易

外籍勞工對於雇主指派其從事許可以外之工作或未經許可指派其變更工作場所之違法行為，舉證不易，常不敢拒絕，有些地方政府對於違法之雇主先給予警告，未依法逕行處以罰鍰，造成部分雇主惡意報復外籍勞工。勞動部未能提出有效對策，切實監督各地方政府落實執法。

欠缺專法保障

外籍家庭看護工因工作時間與休息時間不易釐清等因素，不適用勞動基準法規定，民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」及勞動部提出「家事勞工保障法草案」因差異過大，歷經多年迄未完成立法程序。外籍家庭看護工因欠缺專法保障及有效管理措施，導致超時工作、工作環境不佳等事件層出不窮。勞動部宜儘速完成相關立法程序，在未完成立法前應採取有效作為，使外籍家庭看護工有合理的工作方式、工作時間及休息時間，以避免遭受剝削，保護身心健康，維護應有權益。

地方主管機關未落實檢查

外籍家庭看護工所適用之「外國人生活照顧服務計畫書裁

量基準」有欠明確，檢查合格與否係取決於地方政府外勞業務訪視員就個案所為判斷，致外籍家庭看護工睡陽臺等事件時有所聞。勞動部宜訂立更明確裁量基準，督導地方主管機關落實檢查業務，以確保外籍家庭看護工有合理的居住空間⁸³。

依據本案調查意見，監察院函請勞動部及衛福部檢討改善。

（二）政府機關改善情形

- 1、勞動部現已得就 1955 專線申訴案件之申訴人身份、申訴事項類別、申訴處理結果進行統計分析；衛福部除補送民國 96 年至 103 年 6 月統計數據予勞動部外，亦將按季函送前開統計數據，並依據勞動部建議，於性侵害案件查詢系統，完成增列「其他」統計項目並配合提供資料。勞動部亦研擬相關外籍勞工政策，如有統計資料之特殊需求時，將請衛福部專案提供。
- 2、勞動部已通函各地方政府落實執法，務必依就業服務法第 68 條、第 72 條等規定對查獲之違法案件予以裁罰。另每年辦理「就業安定基金補助直轄市及各縣市政府辦理各項計畫績效考核計畫」，倘有未依法對違法雇主處以罰鍰之情事，將予以糾正及督導；同時加強向外籍勞工宣導相關規定及權益保障事項。
- 3、勞動部於 103 年 5 月 23 日訂定家事勞工勞動權益保障參考指引，作為勞雇雙方簽訂勞動契約之參據。然此經

⁸³ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、陳健民；調查案號：103 財調 0071）。

媒體披露後，雇主對該參考指引及「家事勞工保障法」草案均強烈反對，且有立法委員建議暫緩明定外籍看護工之勞動條件（工資、休息及休假），並要求須有相關配套措施等。勞動部表示將繼續與外界溝通，凝聚社會共識，以務實方式推動家事勞工權益保障之立法。

- 4、勞動部表示，外勞訪視員辦理實地訪查時，除查核雇主是否依規定安排外，亦詢問外籍勞工個人主觀感受，綜合考量加以判斷；如雇主未規定辦理，將依法予以裁處。另為避免雇主於訪查後，變更外勞住宿環境條件，亦請地方政府加強外籍勞工訪視。持續加強訪視員之訪視執行能力，透過人員教育訓練，強化訪視查察之專業知能，落實外籍勞工訪視業務，減少雇主生活管理不當等情事。

八、防治逃逸外勞及假結婚外配從事犯罪活動

據外交部領事事務局函報及報載：邇來屢有「逃逸外勞」與「『非典型』假結婚外籍配偶」（尤以越南裔為眾）合流犯罪，組成暴力、色情集團，在臺從事非法活動，嚴重敗壞國內治安。又外籍配偶移民機制及查緝員警疑未善盡職責之警紀問題，應予調查瞭解等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（一）監察院調查發現與建議

加強查處非法跨境活動

民國 98 年至 101 年國人與大陸及外籍配偶透過合法婚姻媒

合業者媒合之人數比例僅占 1.36%，而移民署該 4 個年度之違法跨國（境）婚姻媒合裁罰件數，每年均未逾百件。為保障合法、打擊非法，該署宜加強查處非法跨國（境）婚姻媒合業者。

移民署對於已歸化我國籍之外籍配偶從事色情或賣淫，並無統計其原生國籍，致原為外籍人士，因與我國籍者結婚並已歸化而從事色情或賣淫者，未列入統計，難以呈現外籍配偶從事色情或賣淫之真實數據。為瞭解該種身分人員在我國從事非法活動的嚴重性，該署宜查明並進一步分析。

移民署為查緝外來人口在臺非法活動，於民國 96 年至 97 年實施和祥專案及和諧專案，99 年實施安勞專案、安勞 2 號專案及靖安專案，101 年至 102 年實施祥安專案，雖頗具成果，惟各年新增行蹤不明外勞人數仍持續攀升。為有效掌握外勞動態，即時發現異常狀況，加強預防外勞發生行蹤不明情事，移民署宜落實執行查察登記。

外籍人士以假結婚方式入臺打工之情形時有所聞，更有甚者，於取得我國國籍後變相引進外籍配偶，影響我國人口結構及國家發展；外交部領事事務局建請移民署參考加拿大移民法規增加相關規定，以有效打擊假結婚真移民一節，內政部宜參酌研處。

依法登錄請託關說事件

外交部駐外館處受理國人與外籍配偶結婚依親申請案，雖有外力介入或關說，但並無請託關說登錄之個案。為防堵假結婚並維持行政作業之公平，該部允應督導各駐外館處確實依法

辦理請託關說事件之登錄。

加強對非法媒介之查處

97 年至 101 年透過直接聘僱引進外勞比率由 3%逐年增加至 10.1%、透過人力仲介引進外勞比率由 97%逐年減少至 89.9%，顯見雇主直接聘僱外勞之需求日增，前行政院勞工委員會宜持續擴大辦理直接聘僱相關業務。另裁罰非法僱用行蹤不明外勞雇主之罰鍰上限較裁罰非法仲（媒）介之罰鍰上限為高，且各年裁罰雇主件數為裁罰非法仲（媒）介件數之 10 至 19 倍。為有效防堵進用行蹤不明外勞，該會宜加強對於非法仲（媒）介行蹤不明外勞之查處⁸⁴。

依據本案調查意見，監察院函請內政部、外交部及勞動部督促所屬檢討改善；並將部分調查意見函送內政部據以研處。

（二）政府機關改善情形

- 1、外交部業以 103 年 5 月 15 日外授領二字第 1035117547 號函轉監察院調查意見，要求相關駐外館處確實依法辦理請託關說事件之登錄，以維護行政作業之公平公正。
- 2、為遏止非法媒介者助長非法僱用行蹤不明外勞工作之情況，並配合非法容留或聘僱者加重罰鍰及罰金一倍，勞動部業就非法媒介者，研議修正就業服務法第 64 條規定，按媒介外國人非法工作之人數，每人處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰。5 年內再違反者，處 5 年

⁸⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、錢林慧君；調查案號：103 內調 0025）。

以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 240 萬元以下罰金。意圖營利而違反第 45 條規定者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 240 萬元以下罰金，本修正案業經行政院 103 年 7 月 10 日審查通過，並於 103 年 7 月 11 日函請立法院審議。

- 3、移民署針對外勞現行管理措施及未來加強作為：
- (1)外勞入境後均全面錄存指紋，執行查察時以指紋資料快速辨識外勞身分，對於查察管理已具立竿效果。
 - (2)不定期會同勞政單位查察，並配合國安團隊實施聯合查察等全面性查處工作以強化管理作為。
 - (3)針對持停留簽證入國後申請變更為居留之外籍人士，皆逐一實施查察，以發揮先期過濾之功效。
 - (4)常態性納入勤務規劃，配合地區勞工局（處）清查，發掘高風險對象，主動介入聯繫協調解決問題，暢通外勞求助管道。

本案監察院仍持續追蹤瞭解辦理情形。

參、結論與評析

「社會保障」乃國家或社會透過各種組織或制度，以保障社會成員，特別是因貧病傷殘、老弱孤獨及災害意外等特定事故而造成無力生活或生活困難者的基本生活權利之社會安全制度。「世界人權宣言」第 22 條揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」而「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。」至

於我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，共 6 條，皆與社會保障有關，如第 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，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」另憲法增修條文第 10 條各項也揭示「推行全民健康保險」、「身心障礙者之保險與就醫」、「社會救助、福利服務」、「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、「原住民族之社會福利」等規定，以充實憲法第 13 章第 4 節之內容。

本章列舉社會保障之案件，計有汽機車強制險代償、家暴防治經費編列不足影響防治成效、處理安置機構性侵害案涉有疏失、防治原住民性侵害案、外籍黑戶之身分及居留問題、強化外籍配偶人身安全之保護、外籍家庭看護工權益保障及防治逃逸外勞及假結婚外配從事犯罪活動等 8 案。其中前 3 案涉及建立與強化社會保障相關機制之通案性問題；後 5 案則分別就原住民、外籍黑戶、外籍配偶、外籍家庭看護工及非法外籍人士等特定族群相關問題，進行調查。

由於汽車交通事故向產物保險公司代位求償金額逐年增加，而許多汽車強制保險金除支付車禍相關事件保險理賠外，又支付與車禍無關之疾病治療等費用，間接影響其他多數被保險人權益。案經監察院調查後，主管機關已修訂相關規定，並重新計算健保署得代位求償之金額，且無肇責案件不納入代位求償；另對於強制車險法第 29 條之理賠案件，已按被保險人肇責比例代位求償；金管會亦檢討修正強制車險涉及會計科目等相關規範。

針對婦女暴力防治執行方面，監察院調查發現家庭暴力防

治經費不足，且各地方政府之家庭暴力防治中心多以任務編組方式辦理。此外，相關防治業務社工人力不足，又家庭暴力防治官待遇偏低，影響留任意願。為解決上開問題，主管機關已修正家暴法，提高中央各機關家庭暴力及性侵害防治預算，俾補助各直轄市、縣（市）政府推動各項防治措施，維護弱勢族群權益。另持續透過社福績效考核方式，督導各地方政府積極落實家暴防治業務之推展與其相關保護扶助措施，期能落實各項家暴防治工作。

依據兒童及少年福利與權益保障法第 5 條規定：「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，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理（第 1 項）。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（第 2 項）。」兒童及少年不是任何人的財產，而是社會的資產與責任，父母與國家都有責任提供兒童及少年健康成長的環境，政府對於兒童少年之保護責無旁貸，對渠等事務之處理，應以其最佳利益為優先考量，以確保其身心發展及安全。針對臺南市政府未能妥適處理安置個案乙案，監察院相當關切，經函請臺南市政府檢討改進後，該府已強化與安置機構間合作關係。另衛福部督促地方政府確實依「兒童及少年保護社工人員資格與訓練實施計畫」，落實兒少保護社工人員相關訓練，提升社工人員專業知能。

針對防治原住民性侵害乙案，監察院調查發現，主管機關對於原住民保護扶助金額不足，且原住民族家庭暨婦女服務中心人力亦非充足。經監察院調查後，衛福部與原民會已加強對

於原住民族性侵害防治策進作為之分工，並與地方政府合作推動性侵害防治各項宣導工作，以提升防治效果。

監察院相當重視來臺工作或生活之外籍人士權益，103 年針對外籍黑戶之身分取得、外籍配偶人身安全、外籍家庭看護工權益及逃逸外勞或假結婚外配之防治進行調查，並糾正內政部及請衛福部、勞動部等機關檢討改善。監察院調查後，主管機關已採取相關作為，並與地方政府合作，強化相關查核機制；持續針對各項議題，進行改善及防治作為。期來臺工作或生活之外籍人士，享有同等的社會保障，以安心在臺生活。另對於逃逸外勞或假結婚外配等非法在臺之外籍人士，進行相關防治作為，避免從事犯罪活動；暢通相關求助管道，以保障在臺工作或生活的外籍人士不為有心人士所利誘，增進整體社會福祉。

結語

本冊就 2014 年監察院完成調查之各類案件，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計 48 案，並依各案例之性質區分為健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等 7 章，進行彙整與評析。其中屬健康權者 8 案、工作權 6 案、財產權 12 案、文化權 2 案、教育權 7 案、環境權 5 案、社會保障 8 案。

綜觀監察院調查案件，當前國內有關經濟、社會與文化權利方面，較受國人矚目與批評，亟需相關機關檢討改進者，主要為財產權、健康權及社會保障。首先，關於財產權，從本冊所引的案例可以發現，仍有若干損及人民財產權益，亟需檢討改進之處，其中最受到社會關注者有大埔特定區房屋拆遷、師大商圈違反土地使用分區規定、新店機廠聯合開發、桃園航空城計畫等 4 案。另監察委員關切金馬地區長期實施軍事管制損及民眾土地所有權、違法占用花蓮南濱公園私有地、臺中市政府自辦市地重劃疏失案、和平國小預定地使用欠當、以區段徵收方式辦理都市計畫相關問題、長期未徵收公設保留地案、8 年 800 億治水預算成效不佳及不當移送執行等 8 案。案經監察院調查後，相關主管機關已進行檢討改善，部分案件已有相當成效。期許主管機關在公共利益與民眾財產之維護二者間能衡平考量，勿讓公權力成為任意侵害人民財產權之推手。另一方面，主管機關之不作為或作為不當，亦可能使民眾財產權受到威脅，故政府各部門應以民為本，善用資源、穩妥行事，確保

公共利益的實現及民眾財產權之保障。

其次，在健康權的保障，以下的問題甚值重視：食品器具容器包裝材質安全問題、國內藥物安全管理未盡周延、醫療及護理機構的病床數未臻合理、精神健康資源配置不當、未落實職業衛生護理人力制度、專科護理師執業範圍及管理制度、建立完善老人照護機制及親民啟能教養院院長涉嫌毆打院生案。各主管機關已就前揭問題積極檢討，妥謀對策；監察院希望能落實執行各項方案，以確保國人的健康權。

對於社會保障，監察院除關心汽機車強制險代償、家暴防治經費編列不足影響防治成效，及臺南市政府處理安置機構性侵害案涉有疏失等問題外，另重視外籍黑戶之身分與居留問題、外籍配偶及外籍看護工在臺權益之保障暨逃逸外勞及假結婚外配來臺從事犯罪活動之防治等議題。此涉及內政部、衛福部、勞動部、外交部等主管機關權責，監察院期許各部會能完善橫向聯繫，共同努力提升全民社會福祉。

另關於工作權、文化權、教育權及環境權，仍有如下重要問題，引起各界關注。工作權方面，如：青年失業低薪問題、聘僱人員之保障、成大醫院人力配置失衡、華隆公司退休金提撥不足、違法准許中華工程公司進口大陸製浮沈台船、受毒品戒治人之工作權。文化權方面，如：普安堂申請為市定古蹟、市定古蹟委託管理不當案。教育權方面，如：十二年國教超額比序認定不一、國民義務教育未因材施教案、私立大學退場機制、矯正學校強化特殊教育支持服務、東華大學校長利用職權溢領獎助金案、住宿型學校性平事件通報案及教師會務假案。環境權方面，如：日月光高雄廠非法排放廢水、曾文水庫攔砂

壩破壞生態、獎勵集村興建農舍涉有違失、未召開說明會即劃設慈湖濕地、補助地方政府設置垃圾轉運設施效能不佳等。各主管機關對上揭問題，應予重視，積極研擬改進措施，並落實推動與執行，以保障並增進人民福祉。

本冊之編輯係依世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約等相關國際準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律之規範，針對上開涉及經濟、社會、文化權利之案例進行彙整與評析，既肯定政府機關之績效，也指出其違失及應予改進之處。監察院期望透過這些評析及建議，提升國人的人權意識，強化國人對人權的重視與維護；並亟待各級政府機關執行上開與民眾相關權益作為時，能秉持熱忱；於行使職權時，不僅要避免侵害人權，更要以積極、主動之作為，維護並增進人民權益。

參考文獻

一、專書

1. 人權大步走－種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009年）。
2. 朱敬一、李念祖，基本人權（臺北：時報文化出版公司，2003年）。
3. 吳庚，憲法的解釋與適用，修訂版（臺北：三民書局，2003年）。
4. 李震山，2005年，行政損失補償法定原則，載於「臺灣本土法學」第七十一期。
5. 兩公約中階種子培訓營講義（臺北：法務部，2012年）。
6. 周志杰，「從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析」，新世紀智庫論壇，第45期，2009年3月30日。
7. 耿雲卿，中華民國憲法論，上冊（臺北：華欣文化事業出版社，1987年）。
8. 張之傑主編，環華百科全書，第15冊（臺北：環華出版事業公司，1986年）。
9. 張之傑主編，環華百科全書，第20冊（臺北：環華出版公司，1986年）。
10. 梁實秋總審定，百科大辭典，革新版（臺北：名揚出版社，1986年）。
11. 許育典，人權、民主與法治－當人民遇到憲法（臺北：元照

- 出版公司，2011年)。
12. 陳隆志主編，國際人權法：文獻選集與解說（臺北：前衛出版社，2006年）。
 13. 陳愛娥，1998年，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，「憲法解釋之理論與實務」，中央研究院中山人文科學研究所專書。
 14. 陳新民，憲法導論（臺北：新學林出版公司，2008年）。
 15. 陳耀昌，人權·醫療·健保，財訊決策專欄，2004年11月。
 16. 管歐，憲法新論（臺北：五南圖書出版公司，2003年）。
 17. 管歐著，林騰鷓修訂，中華民國憲法論，修訂十二版（臺北：三民書局，2010年）。
 18. 劉文彬，西洋人權史（臺北：五南圖書出版公司，2005年）。
 19. 劉慶瑞，中華民國憲法要義，修訂十二版（1983年）。
 20. 鄧元忠，西洋近代文化史（臺北：五南圖書出版公司，1990年）。
 21. 曾約農，中西文化之關係（臺北：新中國出版社，1968年）。
 22. 謝孟雄，社會工作與醫療（臺北：桂冠圖書公司，1990年）。
 23. 蘇永欽主編，部門憲法（臺北：元照出版公司，2006年）。

二、網路資料

1. 《世界衛生組織》，
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/zh/>。
2. 《世界衛生組織》，
<http://www.who.int/suggestions/faq/zh/index.html>。
3. 池文傑，國際相關公約，
<http://140.112.89.45/biodivctr/upload/article/019.htm>。
4. 《聯合國人權事務》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。
5. 「臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究（IV）」，
《國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台》，
<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>。

附錄一

2014 年監察院人權保障案件統計表

單位：件；案

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

附錄二

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights

聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序言

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

的承認和遵行。

主體思想

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

平等原則

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

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

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

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

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

反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

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

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

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

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

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

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

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

二、在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗

旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

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

本國的權利。

二、人人有平等機會參加本國公務的權利。

三、人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。

經濟、社會、文化的權利

第二十二條 每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情況。

第二十三條 一、人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。

二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。

三、每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。

四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

第二十四條 人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。

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

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

附錄三

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) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
- (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰

之宗教及道德教育之自由。

四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：

（一）參加文化生活；

（二）享受科學進步及其應用之惠；

（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。

三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第肆編

- 第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
- 二、（一）所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
- （二）如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。
- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由

各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。

第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。

第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

第二十二條 經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。

第二十三條 本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及

技術會議從事諮商研究等方法。

第二十四條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第二十五條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 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。

附錄四

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

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

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

- 第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。
- 第 7 條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。
- 第 8 條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。
- 第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

2014 年監察院人權工作實錄. 第二冊, 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 105.08
面 ; 公分
ISBN 978-986-04-3613-6(平裝)
1.人權

579.27

105010880

2014 年監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：張博雅

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02) 2341-3183

網址：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

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

傳真：(02) 2357-9670

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

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

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：承印實業股份有限公司

地址：新北市中和區中正路 988 巷 15 號

電話：(02) 2222-7689

中華民國 105 年 8 月初版

定價：新臺幣 190 元整

ISBN：978-986-04-3613-6

GPN：1010500979

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

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

