

2018 年

監察院人權工作實錄

(下冊)

監察院人權保障委員會 編印

院長序

自由民主憲政國家視維護人性尊嚴與尊重人格自由發展為核心價值。為保障人民權益，聯合國自西元 1948 年起陸續發布「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」三大國際人權法典。監察院為我國家最高監察機關，除受理人民陳情請願並進行調查政府違失，且得依據國際人權規範檢視政府機關之作為；同時依法遂行種種之法定職掌。聯合國繼兩公約後，於西元 1993 年通過「巴黎原則」(The Paris Principles)，鼓勵各國設置國家級人權機構，期望透過國家的力量，追蹤人權侵害事件，從而進行調查與後續處理。

監察院作為國家最高的監察機關，不僅查察政府機關及其人員違法與失職，更藉由收受人民陳情案及調查職權之行使，具體促進人民權益之實現。我國自民國（下同）98 年完成「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」（兩公約）的國內法化程序，並陸續於 100 年完成「消除對婦女一切形式歧視公約」、103 年完成「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」的國內法化。監察院於行使職權時，得監督各級政府機關及人員作為是否符合該等公約規定，實已達成保障人權之職能。108 年 12 月 10 日國際人權日立法院進一步三

讀通過「監察院國家人權委員會組織法」，並經總統於 109 年 1 月 8 日制定公布，監察院將依法設立「國家人權委員會」，並自 109 年 8 月 1 日第 6 屆監察委員就任後正式運作。未來，監察院不僅得在既有的職權基礎下，本於職責查察公務機關或人員之違失，更能致力於紓解民怨，承擔各項保障與促進人權之責任。

107 年監察院審議通過之調查報告計 345 案，其中涉及人權保障者 221 案，占 64.1%。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 13 件彈劾案、71 件糾正案。本書分別就自由權、平等權、司法正義、生存權、健康權、工作權、財產權、居住權、文化權、教育權、環境權及社會保障等 12 個面向，介紹國際相關人權公約、我國法制與規定，也同步納入由監察委員擇選與各人權類別相關代表調查案件計 180 案。

本人過去在擔任內政部長期間，曾致力推動性別平等政策，並強化兒童及身障國民權益之保障與福利業務。然由監察院調查案件觀之，我國雖然推動性別平等多年，但每年仍有許多性騷擾案件。又監察院調查雙性人人權問題，更突顯其等長期未受到重視，而須面臨許多外界的壓力與不當對待。又監察院重視兒少、身心障礙者及移工等權利，本實錄亦載有兒少寄養家庭安置服務案、弱勢學生營養午餐案、少年犯罪之前科紀錄

未塗銷、自閉症照顧資源、身障生遭性侵害、失智症者人權保障、外籍漁工遭限制自由等案件。期藉由監察職權行使，喚起各界對兒少、身心障礙者及移工權利之重視。

透過彙整及呈現監察院調查之人權案件，期盼各界重視臺灣的人權保障工作，並瞭解監察委員在促進人權保障上之努力。茲於本實錄付印之際，謹書數言，刊於卷首為序，並請讀者不吝指正。

監察院院長

張博雅 謹識

2020年4月29日

目次

第六章 工作權	1
一、勞動條件	3
外館因應國人旅遊緊急需求案	3
法警勤務編派案	6
臺鐵人力不足案	11
校長差假浮濫及違法兼職案	15
大學教授違反兼職案	21
外籍漁工遭限制自由案	24
勞動條件檢查員工作權益保障案	29
二、職場安全	32
煉油廠爆炸案	32
國中教師解聘處分案	36
國道警察執勤風險及落實科技執法案	41
三、工時休假	47
鬆綁七休一案	47
勞基法「一例一休」案	51
勞工保險局組織改制之職務調整及敘薪案	56
北捷公司清潔外包案	58

四、制度與管理	61
微型創業貸款營運困難案	61
教育部洩漏學生個資案	65
村長事務補助費差別待遇案	67
外勞逃逸案	69
大學校長侵占基金會款項案	72
架空職權之職場霸凌案	75
未保護遭媒體過度報導之公關事務人員案	77
評析	80
第七章 財產權	84
拆除違建涉嫌差別待遇案	85
違章建物拆除不當案	88
房屋地上權屬不清案	91
土地開放空間審查涉違失案	94
民眾土地被劃為公園預定地案	97
都市更新計畫爭議案	100
農舍興建與管理案	103
客家文化園區土地遭占用案	107
關西下水道工程涉違失等情案	109
新建工程涉違失案	112

菸品健康福利捐支用未符專款專用規定案	114
國稅局補徵菸酒稅案	117
國有財產申購、申租審查標準案	120
北赤土崎新村作業案	123
眷村新建工程設計違失案	125
改建眷村社區內房地產權爭議案	130
加強國道欠費催繳作業案	133
民眾檢舉交通違規造成訴訟爭議案	137
發電廠跳機停電案	140
人民幣衍生性金融商品不當行銷案	143
債權不存在事件之認定涉有疑義案	146
公教人員年金改革案	149
軍人保險財務失衡案	157
司法機關員工加班值班案	160
評析	163
第八章 居住權	164
弱勢者互助住居遭迫遷案	166
崁津部落居住生活困境案	169
不當註銷眷舍居住憑證案	173
合法眷村自建眷戶反迫遷案	174

眷村改建函復不實涉違失等情案	178
社會住宅睦鄰戶分配不正義案	180
外勞宿舍未具安全案	185
電塔與住宅未設安全距離案	191
評析	197
第九章 文化權	198
五大文化創意產業園區涉違失等情案	199
微型文創園區開發延宕案	202
暫定古蹟建築群遭拆毀案	206
海岸景觀維護案	209
公共電視頻道收視及占有率下滑案	214
電視節目出口金額衰退案	218
兒童劇團校園巡迴演出薪資過低案	221
布農族人遺骨案	225
泰北僑情案	229
評析	232
第十章 教育權	233
偏鄉學生受教育案	237
原住民族教育資源不足案	242
校園不當管教案	246

國中教師違法兼職補習及霸凌學生案	249
教育部多元升等方案執行品質案	252
國立大學校長遴選資格案	256
強行移撥國中校舍案	258
評析	261
第十一章 環境權	263
焚化廠底渣暫置水源區案	267
露營休閒活動之經管法令缺漏案	270
自然生態處理場興建及維護管理案	274
觀光遊憩土地未取得原住民同意案	278
未登記工廠輔導與管理案	282
推動殯葬設施改善缺失案	286
檳榔管理方案納入國有非公用土地超限利用管考案	292
策定國家環境保護計畫案	295
火力發電廠事故案	298
機捷沿線周邊土地開發案	300
評析	304
第十二章 社會保障	306
地方政府違法調度社會福利基金案	309
啟能發展中心身障生遭性侵案	316

身障夏令營性侵害案	322
少年安置機構性侵害案	327
兒少寄養家庭安置服務案	334
庇護工場政策執行現況及困境案	339
行蹤不明外勞案	344
移工性侵害案	348
長照政策規劃案	356
強迫勞工回捐薪資案	362
評析	365
結語	367
附錄一 權利定義	369
附錄二 107 年監察院人權保障案件統計表	372
附錄三 世界人權宣言	373
附錄四 公民與政治權利國際公約	380
附錄五 經濟社會文化權利國際公約	403
附錄六 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	415

第六章 工作權

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

除經濟社會文化權利國際公約以外，公民與政治權利國際公約第 8 條第 3 項第 1 款、消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條第 5 項第 1 款、消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條第 1 項第 1 款、兒童權利公約第 32 條及保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約第 11 條、第 25 條、第 26 條、第 40 條、第 52 條及第 54 條亦對工作權予以闡述。

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。」此即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¹。憲法第 152 條規定：「人民具有

¹ 許志雄，《人權論－現代與近代的交會》，臺北市：元照出版公司，2016 年，頁 335-339。

工作能力者，國家應予以適當之工作機會」，此屬社會權面向之工作權保障。然而人民並不能直接要求國家提供工作，須由政府部門視經濟情勢妥為規劃，透過立法加以落實。此條規定除對人民的工作權具政治道德宣言性質，實際上也間接施予國家積極保障之責任，使國家負有制定促進就業、消除失業等法規之義務。然多數學者認為，此乃憲法督促國家提升經濟環境，使人民有工作機會的目標追求，並非指人民有請求國家提供工作權利，當然也不包含工作職位選擇的保障²。

司法院多次對工作權的保障及其內涵，加以解釋³。尤其司法院釋字第 649 號之解釋理由書明確指出：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違」。

綜上，工作權不僅構成社會經濟權利的核心內容，也是人民實現自我與人格發展之基礎，故具有自由權與社會權雙重面

² 許志雄，《人權論－現代與近代的交會》，臺北市：元照出版公司，2016 年，頁 134。

³ 參司法院釋字第 404、510、584、612、634、637、649、726、749 等號解釋。

向⁴。由自由權觀之，工作權乃基本人權主體以生活創造或維持之意；由社會權面向來看，工作權又具有「給付功能」，即人民有請求國家特定作為，或提供特定給付之權利。是以，國家除應儘量促進就業外，亦應保障相對地位居弱勢的勞工。其作法包括訂定合宜的團體協商法規，讓勞工得透過團體力量，與資方進行對等的協商⁵；或透過制度之建立，保障勞工各項權益。

一、勞動條件

外館因應國人旅遊緊急需求案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第9條

案情簡述

據悉，燕子颱風嚴重影響日本關西地區交通，致關西國際機場關閉，並造成多名我國民眾滯留無法返臺，致我駐日本外館受國人非議。究我各駐外使領館、代表處、辦事處或外交部授權機構（簡稱駐外館處）的核定業務、權限及資源，如何有

⁴ 法務部，《人權大步走－落實兩公約種子培訓營總論講義》，臺北：法務部，2009年，頁105-106。

⁵ 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133-134。

效合理回應我國人於國外旅行間之需求？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 定期檢視急難及緊急應變計畫

107 年 9 月 4 日日本關西地區風災，致關西國際機場關閉，其間造成多名我國民眾滯留當地，衍生國內輿論非議；外交部及駐日代表處已檢討相關急難救助改善方案及緊急應變計畫，該部相關管控機制理應與時俱進，以提升對旅外國人權益之保障。

• 提供國人海外旅遊即時資訊

近年我國人赴日本關西地區人數呈雙倍成長，為因應該地區旅外國人增長趨勢，我駐日代表處須恪遵《駐外機構組織通則》，落實指揮監督所屬轄區館處之責任，並加強統籌協調分工及人力運用，建立與當地政府相關單位及僑界「急難救助協會」等部門的聯繫，結合國內相關機關之資源，確保緊急情況時得借助公私部門之能量，以提供即時、有效之資訊及妥善協助。

依據本案調查意見⁶，監察院函請外交部切實檢討改進見復。

⁶ 107 外調 0005，張武修調查。

政府機關改善情形

- 1、外交部於 108 年 1 月 3 日完成修訂並發布「外交危機處理要點實施規定」，同年月 17 日通函該部各單位及駐外各館處遵行；駐外館處須每年更新並報外交部核定「緊急應變計畫」並進行至少 1 次實際模擬演練，新任館長須於抵任後 2 個月內，針對可預測危機（如颱風）及可能發生但不可預期突發狀況（如地震、恐攻）進行實際模擬演練，上揭演練辦理情形須報外交部。該部外交學院已於同仁職涯各階段（含新進人員、調部、外派、中階及高階主管培訓班等）之教育訓練中，增加緊急應變、急難救助與危機處理相關課程之時數，其中 107 年下半年「新進調部同仁講習班」首度增排「急難救助案例分享」課程，請新進調部同仁分享駐外期間處理急難救助實際經驗，並將相關案例書面化及電子化，作為「外派行前講習班」參訓人員之指定閱讀教材。
- 2、外交部訂定並發布「旅外國人急難救助重大爭議案件評議要點」，建立急難救助重大爭議案件之評議機制，未來遇有重大爭議案件，將由社會公正專業人士與該部人員共同組成評議委員會。另修訂並發布「旅外國人急難救助實施要點」，重新訂定急難救助範圍及合理規範駐外同仁職責。截至 107 年 12 月底，我 107 個設有急難救助專線之駐外館處設置專線錄音功能並均已啟用，值機同仁須確實登載受理案件並列入移交追蹤，另桃園機場「緊急聯絡中心」（Call Center）已於 108 年 1 月 15 日完成急難救助專線擴

線裝置，將有效提升服務品質。

- 3、108 年 2 月 9 日日本關西僑界成立急難救助協會，為僑務委員會在全世界協助成立的第 65 個急難救助協會，將配合我駐日館處協助處理國人急難案件。



108 年 2 月 9 日日本關西僑界成立急難救助協會，將配合我駐日館處協助處理國人急難案件。

法警勤務編派案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 6 條、經濟社會文化權利國際公約第 7 條

案情簡述

臺北地檢署對法警勤務未妥善編派，致有連續服勤時間過長情事，且服勤人員之休息時間不足，亦使法庭安全產生疑慮。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 法警人力短缺

法院組織法已律定檢察機關應有較法院更高之法警員額配

比，惟行政院及法務部長期未能有效解決法警人力短缺問題，致檢察機關現有之法警員額（593 人）未達法定最低限員額（2,496 人）的四分之一。此已造成法警過勞卻難以補休，更連帶影響檢察機關值庭、警衛、人犯戒護等安全防護工作之成效。

• 法警陞遷管道不暢通

司法院與法務部為解決法警陞遷管道不暢通之問題，業研擬修正法院組織法以增訂小隊長一職，上開作法立意雖屬良善，然因僧多粥少，恐難系統性、長期性地解決法警職等過低問題。未來宜否參考法官、檢察官、教師之薪資模式，取消或減少職務列等，以強化俸額與年資間之連結，使久任之法警，不致過早即年功俸到頂而影響工作士氣。

• 自願到庭機制增加法警額外之勤務負擔

臺北地檢署對於以「自願到庭」方式接受偵訊或調查之被告或證人，基於確保偵查不公開等節而指派法警為低密度之管制，雖非全然無理由；惟隨著國人人權意識不斷高漲，此作法不免被認為係規避憲法第 8 條第 2 項「24 小時內」移送該管法院之審問。此種管制增加法警額外之勤務負擔，在法警人力捉襟見肘之際，必引起強烈反彈；臺北地檢署既稱此僅為寬鬆之必要性管制，相關作為是否妥適，宜研酌妥處。

• 法警勤務檢討

法務部對所屬臺北地檢署法警連續值勤時間過長，宜通盤檢討調整該署基層法警勤務內容，持續添購科技輔助設備，及

時增聘職務代理人，與招募民間保全人力等安全防護措施，改善法警過勞現況。

• 基層同仁勤務支援措施

臺北地檢署應正視並解決法警預算員額迄未補足之窘境，並於員額尚未充實前，宜就管理幹部於不影響既有勤務之前提下，協助支援基層同仁執行相關勤務妥為審慎研議。另有關機關宜研議發給法警地域加給，以增加資深同仁留任該署之意願。

依據本案調查意見⁷，監察院函請行政院督同法務部檢討改善見復；另請臺北地檢署檢討改善見復。

政府機關改善情形

- 1、法務部依法院組織法第 73 條至第 75 條附表規定研議增員，並提列司法特考；在法警人力未能補足前，高檢署及其所屬二審檢察機關將視業務情形機動支援一審檢察署法警人力，並規劃將法警非核心業務（如警衛保全工作）委外承攬，以為因應。行政院人事行政總處在整體人力資源限縮下，已優先充實檢察機關之人力。另前配合司法改革，亦將務實與法務部共同評估檢察機關之整體人力需求。行政院主計總處表示已從寬考量其人力需求，並為期落實中央政府機關總員額法之員額總量管理精神，仍請法務部優先積極補足員額空缺，並視各檢察機關勤務狀況，於行政

⁷ 107 司調 0059，李月德、江明蒼調查。

院核定該部主管年度預算員額總數範圍內，妥為調整人力配置。

- 2、法務部建議由考試院會同行政院、司法院共同研議法警人員未來宜否參考法官、檢察官、教師之薪資模式，取消或減少職務列等。
- 3、當事人自願到庭部分，臺北地檢署將以當事人同意自願配合為前提，提升法警同仁維護安全觀念之在職教育、與移送之司法警調單位協同分工維護。
- 4、法警人力補足部分，將透過聘僱法警職務代理人的方式，縮小臺北地檢署法警預算員額與現有員額的差距，並請求高檢署法警支援勤務。另臺北地檢署已於 107 年 12 月配合高檢署，調查填列委外保全人力需求。在勤務檢討部分，自 108 年 1 月起整併原臺北地檢署第一名及第四名法警之候訊室收文勤務，合併由 1 名法警值勤，整體值班人數減少 1 名；臺北地檢署第三辦公室採購大樓原 5 名法警配置，考量因運作一年下來同仁已熟悉勤務運作，故自 108 年 1 月 1 日起，縮減 1 名配置以節省人力；新進人員警衛勤務正式上線前（108 年 1 月至 2 月期間），原 2 名隊長實習副警長勤務並分攤夜間值班部分，歸建回歸一般法警夜間值班勤務輪值。
- 5、於法警室中央台設置「專案到勤簿」，配合原已設置值班到勤簿，就臺北地檢署值班或專案過晚同仁，實際值勤時間紀錄提供翌日副警長派勤依據，目前對於值班或專案值勤過晚同仁，翌日勤務均記錄調整，使同仁能於備勤室休息補足睡眠。此外，原採購大樓夜間警衛值勤至夜間 22 時

，自 108 年 1 月 1 日起值勤提前至 19 時 30 分收班。後續評估是否比照臺北地檢署先前五樓警衛台裁撤模式，增設監視錄影系統，並以影像連線傳回由值班人員監看，輔以值班人員定時巡邏替代，以節省人力。另陸續添購折疊行軍床、折疊躺椅，提供同仁備勤空檔休息使用。

- 6、臺北地檢署法警室已於 107 年 11 月 28 日第三次勤務會議中，經管理幹部及與會同仁決議，就 108 年特考分發同仁警衛勤務上線前，法警人力較短缺期間，讓原參與副法警長值班輪值的 2 名隊長回歸一般法警勤務，就原 2 名隊長夜間值班勤務部分，則由 4 位副法警長承擔，以減輕一般法警同仁之負擔。
- 7、研議法警加給部分，銓敘部研議結果略以：僅針對「臺北地檢署之法警」支給地域加給，似與前開加給辦法第 4 條規定未合。惟依加給辦法第 13 條規定，各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額，依行政院所訂各種加給表辦理。爰得否針對臺北地檢署之法警研議發給其地域加給，宜由行政院人事行政總處審酌處理。法務部研議結果略以：法警發給地域加給，經通盤檢討，高檢署前以增支專業加給調增案，考量審級與都會區劃分三級送法務部轉呈行政院人事行政總處，經法務部請司法院就增支專業加給案表示意見，該院回復說明略以，基於院檢法警一體性，其工作繁簡難易、責任輕重及所需資格條件均屬相當，且職稱相同、業務內容相近，故法務部函請高檢署就此重新評估增支案修正後，另送法務部轉行政院人事行政總處。

臺鐵人力不足案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 6 條、第 7 條、第 8 條

案情簡述

臺鐵管理局長期整體人力不足及人力斷層嚴重，迄今未獲具體解決，且臺灣鐵路產業工會近期屢上街頭抗議及員工春節怠工，究其經營管理有無違失等情案？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 員工長期超時加班

臺鐵管理局多年來業務量能持續穩定成長，人力自 88 年迄 105 年間卻減少 4,205 人（不含森林鐵路人力），減幅高達 22.43%，臺鐵管理局歷次人力請增計畫乃以應急為主，並未考量員工長期超時加班事實、調度不易、人力及技術斷層，及基礎軌道設施養護能量不足等問題，不僅不符勞基法之保障勞工之精神，更嚴重危急鐵路行車安全，難辭其咎，應儘速檢討改善。

• 人員流失率嚴重

關於資位制之人事制度是否造成臺鐵管理局不易羅致、留

住人才，仍請交通部續向考試院說明原因，如確有實證研究流失率嚴重及造成公務員待遇不公，陳請考試院正視臺鐵管理局困境，妥慎研議。

• 檢討獎金給與制度

臺灣鐵路產業工會 105 年四大訴求中有關營運獎金併入專業加給，及擴大危險加給發給對象等主張，均獲行政院支持並核定生效，有助於臺鐵管理局員工士氣之提振。惟臺鐵管理局現有獎金給與之項目眾多，前經行政院及審計機關多次要求主辦機關應通盤檢討簡化，交通部及臺鐵管理局迄無具體作為，有待檢討改進。

• 未積極與工會溝通協調

臺鐵管理局處理臺鐵產業工會 106 年春節依法休假活動，僅以公文反覆重申請假規則，拒絕回應亦未主動與工會溝通協調，未能事先防止罷工事件之發生，事後並造成員工之怨懟，影響員工向心力，相關處理作為有欠妥適；另對於已受懲處員工，不得再以其曠職紀錄為由，於考績、記過、扣薪等為不利之待遇，宜切實注意。

• 研議票價政策

臺鐵管理局自 66 年登載統計負擔法定優待票差額總金額起，截至 106 年 6 月底止，該局自行吸收負擔之法定優待票差額已達 168 億 2,838 萬元，且因鐵路票價自 84 年迄今 22 年未調整，更導致該局短期債務高達 1,209 億元，已造成財務上沉重

負擔。為合理反映營運及維護成本，確保行車安全及營運之永續發展，交通部對於臺鐵票價政策及法定優待票差額之負擔，有妥慎研議的必要。

• 積極改善鐵路行車安全

鐵路行車安全問題近年逐一浮現，現有作為長期存在關漏，宜積極檢討改善，以維持行車安全。

依據本案調查意見⁸，監察院函請行政院確實督促所屬檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、臺鐵管理局員額請增計畫業奉行政院於 107 年 1 月 2 日原則同意該局自 107 年至 109 年請增 2,818 人，其中 107 年度同意核給 1,907 人，並應優先配置於車長、路線養護、司機員、車輛檢修、電務設備維修等業務之所需人力。鐵路特考錄取人員已於 107 年 12 月 21 日起陸續分梯次報到，合計錄取 1,840 人。營運人員甄試錄取 926 人，已於 107 年 10 月 1 日起陸續分梯次報到。
- 2、臺鐵管理局為改善技術斷層，將行車事故案例做為訓練教材，列入在職訓練重點項目。另持續以老師傅帶新人之師徒制方式親身教導、經驗傳承。
- 3、臺鐵管理局除將加強工作流程簡化、汰換老舊設備外，持續推動非核心業務適度委外等措施，以提升工作效率及增

⁸ 107 交調 0001，林雅鋒、尹祚芊調查。

加競爭力。隨著新興科技及大數據資料之應用，對於列車班次之運量排程做更科學化的統計，規劃合理的列車班次，減輕員工負擔。後續年度將依核增員額，漸進改善班表，人力全部到位後將實施 4 輪 3 班制，全面落實週休 2 日。

- 4、為改善臺鐵管理局待遇偏低問題，推動薪資結構合理化，交通部已於 107 年 9 月 6 日函請臺鐵管理局就改善該局營運體質並強化財務負擔能力提出具體計畫並適時納入員工參與意見，審慎評估規劃合理可行之待遇制度及相關配套措施。同時請臺鐵管理局儘速通盤檢討簡化現有獎金給與項目，依行政院相關單位歷次審查意見，併同研擬各項獎金整併方案報交通部核辦中。
- 5、對於 106 年春節期間未依排定班表出勤人員，採「從寬」考量及處理，於班表公布後 7 日內提出異議或請假日前 7 日以書面提出假單之申請者，則不論以曠職。本次計有 138 人符合從寬標準，撤銷曠職登記，受懲處之人數由 331 人減至 193 人。復經公務人員保障暨培訓委員會於 107 年 4 月 23 日請臺鐵管理局與申請再申訴員工進行調處，懲處結果記過 2 次者 89 人、記過 1 次者 62 人、申誡 2 次者 31 人及不予懲處者 11 人。
- 6、為提升旅客服務，臺鐵管理局已研議於自動驗票閘門加裝 QR Code 驗票模組，以供持超商車票旅客進出站使用。第一階段已於 107 年 2 月 10 日在使用頻率較高之 17 個車站建置，後續將配合新票務系統建置完成，各車站亦將全面設置 QR Code 驗票功能，使進出站驗票作業完全自動化。其餘 51 個設有自動閘門車站於第 2 階段建置，配合新票務

系統建置時程，107 年 8 月 6 日起開始測試，於 107 年 10 月底全臺裝設有進出站閘門之 68 個車站完成安裝。

校長差假浮濫及違法兼職案

案情簡述

國立○○大學前校長吳○○自就任該校校長以來，藉故辦理差假日數過多，異於常理，以公務員每年應上班日約為 260 日（5 天乘 52 週）計算，其於 101 年請假 160 日（占應工作日數 61.5%）、102 年請假 143 日（占應工作日數 55%）、103 年請假 143 日（占應工作日數 55%），涉有差假浮濫及自請自核，值勤日數無人管理。另吳○○於擔任○○大學校長期間，於 104 年 8 月在美國設立師沛恩生技公司（Spiranthes Biotech，LLC），販售綬草萃取物製作的相關美容護膚產品；於 106 年 12 月向中國大陸取得綬草萃取物及藥物應用的發明專利，發明人是吳○○。但綬草發明專利權在臺灣由○○大學於 106 年 4 月 21 日獲得專利，發明人為吳○○、翁○○及學生史○○、謝○○，涉有違反公務員不得兼職之規定等，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 差假未覈實申請且違法支領差旅費

國立○○大學自 101 年 1 月 23 日起至 105 年 1 月 22 日於

吳○○由中研院借調擔任校長 4 年期間，共核准其申請差假 563 日（以 8 小時計 1 日），其中國內差假 359 日 7 小時，國外差假 203 日 1 小時，如再加上週末及國定假日，有超過半數時間未在學校工作，請差假日數顯然過多。再者，該校所核准申請之差假，顯未覈實申請且差假核章作業程序不一。此外，該校明知吳○○赴中研院參加實驗室或院士等會議，以及其他會議均非「執行與本職有關之公務」或「代表其本機關出席各種會議」，依法不能請公差及領差旅費，竟違法核准吳○○以公差方式合計高達 106 日 4 小時，且違法核准其申請並領取於 101 年 2—7 月間赴該院及其他機關團體開會之差旅費 15 筆共 33,185 元，遲至 101 年 9 月始自其該月份薪資扣還。

• 違法兼職未事先經上級主管機關許可

吳○○於任職國立○○大學校長期間，自 102 年 7 月 1 日起至 104 年 8 月 10 日止，分別兼任財團法人信義基金會董事、財團法人陳水來文教基金會董事、國立大學校長協會監事及馬偕醫學院校務發展諮詢委員會諮詢委員等 4 項非營利事業團體之職務，卻未依公務員服務法第 14 條之 3 規定事先經上級主管機關許可，遲至教育部要求全國徹查兼職情形，吳○○始於 104 年 8 月 25 日責由秘書室交人事室函報，經教育部於同年 9 月 7 日許可。

• 不當聘任人員擔任教師申訴評議委員會委員

國立○○大學及吳○○明知林○○律師係該校受有報酬之常設法律顧問，於教師與校方發生爭執時提供學校有利於校方

之法律意見或代理學校處理紛爭，與一般人認知之「社會公正人士」有異，難期在學校教師申訴評議委員會中秉持公正客觀立場處理申訴案。該校卻經吳○○於 101 年 9 月 26 日及 103 年 10 月 7 日人事室簽呈中親筆核定以「社會公正人士」身分聘請林○○律師擔任該校第 9 屆及第 10 屆教師申訴評議委員會委員，並經委員互推為主席，參與該校各項教師申訴案件之審查及決議，致教育部中央教師申訴評議委員會於 104 年 9 月 14 日認定該校教師申訴評議委員會處理教授升等案因組成不合法而將其評議決定撤銷。該校及吳○○不當聘任林○○律師擔任該校教師申訴評議委員會委員，以及國家賠償事件之訴訟代理人，影響學校教師申訴評議委員會所為評議決定之正當性與公信力。

• 未妥善處理升等教授資格未通過案

國立○○大學王姓教授先後於 97 年 8 月、100 年 9 月提出之升等教授資格未通過之申訴案，經臺北高等行政法院分別於 103 年 8 月 20 日及 104 年 5 月 14 日判決撤銷該校原行政處分並要求重為適法之處分後，該校對於王姓教授 97 年 8 月申請之升等案雖於 104 年 10 月 28 日校教評會通過升等，並依程序函報教育部完成換證程序及其年資溯至 98 年 2 月，但對於王姓教授 100 年 9 月提出之教授升等案，卻自行政法院 103 年 8 月 20 日撤銷該校未通過之行政處分發回重為處分後，因處置延宕，致遭教育部於 104 年 4 月 19 日發文糾正。該校明知教評會已於 104 年 10 月 28 日通過王姓教授 97 年 8 月提出之教授升等案，卻遲至 105 年 5 月 24 日才完成 100 年升等案之重審程序，而且不當評定為「不合格」，遲至 105 年 10 月 6 日才基於一事不再

理原則，撤銷上開 105 年 5 月 24 日處分。

• 違反公務員不得擔任有限公司執行業務股東規定

吳○○擔任○○大學校長期間，於 104 年 8 月 18 日與翁○○、謝○○、史○○、歐陽○○等 5 人，向美國加州州務卿申請設立師沛恩有限責任公司，營業項目為「研究及發展生醫產品」，於同年 9 月 2 日經核准設立。其 5 人為該公司執行業務股東，均負有管理權限，並實際參與公司委託申請專利事務，且應由全體股東負擔但先由歐陽○○墊付之稅金及辦理專利費用共 31,830.78 美元，直到 106 年 8 月 18 日才設執行長（chief executive officer），由歐陽○○擔任執行長並執行業務。再者，該公司資本總額為 1,000 美元，5 位股東各出資 200 美元，占總資本之 20%，初始利益百分比為 24%。吳○○違反公務員服務法第 13 條第 1 項關於公務員不得擔任有限公司執行業務股東，以及所有股份總額不得超過其所投資公司股本總額 10% 等規定。

• 侵害○○大學專利權

吳○○違反公務員服務法第 13 條第 1 項關於公務員不得擔任有限公司執行業務股東，以及所有股份總額不得超過其所投資公司股本總額 10% 等規定，核有違失未經○○大學授權或同意，竟於 104 年 8 月 25 日以○○大學校長名義，將該校申請名稱為「含綬草萃取物的組合物及其醫藥應用」，且技術內容為「綬草萃取物及其中的單一成分化學分子 Sinetirucallol 之功效應用」專利之美國臨時申請案（申請號：US62/106,177）及我

國專利申請案（申請號：TW104107161）讓與其當時為執行業務股東而為負責人之美國師沛恩公司，並於同年 9 月 2 日以該公司名義向世界智慧財產權組織國際局提出專利合作條約國際申請案，主張上開美國 US62/106,177 臨時申請案及我國 TW104107161 專利申請案均為其優先權，嗣分別向日本、歐洲專利局及中國大陸申請專利，不僅侵害○○大學之專利權，且涉嫌違反公務員服務法第 6 條及第 17 條、公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 7 條關於公務員不得假借權力圖利本身或他人、知有利益衝突應自行迴避等規定。

• 違法動用學校公款支付不合規定之美國發明專利申請案

吳○○明知○○大學專技委員會未曾針對緩草醫藥應用專利 2 審查通過推薦申請美國專利或 PCT 國際申請，且明知其未經○○大學授權或同意以美國師沛恩公司名義提出 PCT 國際申請案並主張美國臨時申請案為其優先權，使美國臨時案之申請日即成為該國際申請案之申請日，又○○大學之臨時申請案若轉入美國師沛恩公司之 PCT 國際申請案，依該校規定臨時申請案及 PCT 國際申請案之費用均不應由該校負擔費用，竟於其 105 年 1 月 22 日卸任○○大學校長前 25 日（104 年 12 月 28 日），由自己及翁○○共同申請該校就美國發明專利申請勞務採購案動支經費 80 萬元，並由其本人親自核准，致使○○大學因不知吳○○等人係以美國師沛恩公司名義申請，而於其卸任後 4 日辦理該採購案而於 105 年 3 月 15 日匯款 76 萬 6,952 元（23,340 美元）予 WSGR 專利事務所，涉嫌違反公務員服務法第 6 條公務員不得假借權力以圖本身或他人之利益，並不得利用

職務上之機會加損害於人及第 17 條遇有涉及本身或其家族之利害事件應行迴避，且違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條公職人員知有利益衝突應自行迴避、第 7 條公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法圖其本人或關係人之利益等規定。

• **未經同意卻於官網及產品外包裝使用○○大學之專利字號**

臺灣師沛恩公司明知綬草醫藥應用之專利屬於○○大學，且該校並未同意技術移轉，該公司卻在產品外包裝及官網上使用○○大學之專利字號，而○○大學對於未經同意卻於官網及產品外包裝使用○○大學之專利字號之情事，未能適時發覺處理，維護學校所有之專利權。

依據本案調查意見⁹，監察院彈劾吳○○，經公懲會於 108 年 1 月 9 日判決吳○○記過壹次；另糾正國立○○大學，並請教育部確實檢討改進。

政府機關改善情形

- 1、國立○○大學已於 107 年 9 月 21 日公告修正該校教職員工國內因公出差作業要點，增列第 1 點第 1 項「前項所稱公差係指執行與本職有關之公務、由本校指派執行一定之任務或代表本校出席各種會議為限。」明定差假應具體載明出差事由及檢附相關文件，以避免差假申請事由籠統或未覈實申請情事發生。教育部亦已於 107 年 9 月 12 日函示所

⁹ 107 教調 0030，高鳳仙調查。

屬各機關學校，重申辦理首長差假登記相關規範，應依規定審認首長差假是否屬首長職務之公務事宜，覈實辦理差假登記並落實差假管理，倘非因公事由，均不得以公（差）假登記及請領差旅費。另首長兼職事宜，應依規定及時報部許可，該部亦持續督促國立○○大學檢討改善。

- 2、有關國立○○大學辦理王姓教授升等案之重審程序延宕，該校將研修「國立○○大學教師升等評審辦法」，於該辦法中納入重審程序機制。
- 3、有關臺灣師沛恩公司未經該校同意擅自將該校專利字號使用於公司官網及產品外包裝一事，經該校於 107 年 4 月 26 日召開緊急會議決議要求該公司進行適法性處置與更正，另委託法律事務所對該公司進行求償。

大學教授違反兼職案

案情簡述

國立○○大學人力資源管理所陳姓教授於 102 年 2 月 20 日至 105 年 1 月 31 日兼任該校管理學院副院長期間，經文化部推薦擔任公視基金會董事，該基金會再派任陳師為中華電視公司法人代表之外部董事，兼任上開董事職務均未向學校報准。爰教育部認其涉違反公務員服務法第 13 條第 2 項及第 14 條之 2 規定，依公務員懲戒法第 24 條第 1 項規定，移請監察院審查，案經監察委員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 依法指派之法人代表難認損害政府之信譽

華視公司係政府依據公股處理條例規定，將國防部等機關（團體）持有之該公司股權捐贈予公視基金會所設立之公共化無線電視台。依公共電視法規定，公共電視屬全民所有，公視基金會係接受政府捐贈華視公司股權，而成為持有該公共化無線電視台之最大股東。銓敘部法規司表示：有關公務員服務法第 13 條第 2 項規定「公務員非依法不得兼任公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人」，所稱之「依法」，並非僅限於依公司法等語。且依文化部影視及流行音樂發展司意見，公視基金會持有之華視公司股權「精神上是類似官股」，且○○大學陳師係依公股處理條例第 11 條第 4 項規定，由公視基金會所指派之法人代表，擔任華視公司董事，其需依公視基金會指示行使董事職權，監督華視公司經營是否符合公股處理條例所賦予之公共化目的等事宜，其行使華視公司董事職權負有達成該公司所具社會公益之責任，尚難認為嚴重損害政府之信譽。因此，陳師並無因違反公務員服務法第 13 條第 2 項規定而符合公務員懲戒法第 2 條第 2 款之「非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽」以及「有懲戒之必要」等要件，故無予以彈劾移送懲戒之必要。

• 兼任非營利事業或團體職務且受有報酬，應依法妥處

惟依公務員服務法第 14 條之 2 規定，公務員兼任非以營利

為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。經查陳師兼任○○大學管理學院副院長後，於 102 年 7 月 29 日起至 105 年 9 月 25 日期間，擔任公視基金會董事，並每年領有 1.2 萬元至 2.1 萬元不等之出席費，然其並未先行報請○○大學許可，即兼任前揭職務等情，業經公視基金會 107 年 7 月 3 日（107）公視基字第 1070001428 號函及○○大學 107 年 7 月 4 日中人字第 1070005541 號函查復監察院屬實，雖違上開規定，但尚難認其確有因「非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽」，故亦無彈劾移送懲戒之必要，宜請教育部依法妥處。

依據本案調查意見¹⁰，監察院函請教育部妥處見復。

政府機關改善情形

- 1、教育部以 107 年 12 月 12 日臺教人（三）字第 1070206184 號函請○○大學落實教師兼職規定宣導及協助，並確實依公立各級學校專任教師兼職處理原則規定，定期評估檢討教師兼職案件，對於違反規定者應提送教師評審委員會或其他相關會議進行審議，視案件情節為適當處置。
- 2、○○大學 107 年 12 月 28 日中人字第 1070011262 號函稱，該校業請陳師所屬管理學院爾後多加協助提醒擬兼職之教師，並加強宣導兼職注意事項。另陳師違反兼職規定案業經 106 年 3 月 23 日該校第 379 次教師評審委員會決議核以書面告誡。

¹⁰ 107 教調 0044，高鳳仙、尹祚芊調查。

外籍漁工遭限制自由案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 5 條；經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 7 條、第 9 條

案情簡述

有關高雄地檢署搜索前鎮及小港 2 處外籍船員岸置所，查獲 81 名外籍船員遭非法限制自由，且其薪資低於法定最低工資，亦未曾領取加班費，爰依違反人口販運防制法及妨害自由罪起訴船主及岸置所負責人。此案顯示我國漁業界長期勞動條件惡劣。究主管機關是否怠惰失職？相關人員有無行政責任？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

- 漁工生活空間最擁擠僅 0.49 坪，遠低於受刑人 0.7 坪

105 年 5 月 20 日高雄地檢署指揮百餘名警力，赴高雄市 3 處境外聘僱外籍船員岸置所進行搜索，查獲越南、菲律賓、印尼、坦尚尼亞等國籍共計 81 名船員遭非法限制行動自由情事，該案經檢察官認定我國籍被告 19 人（包含漁業公司負責人、經理或船舶實際負責人、岸置所負責人及其員工等）涉有違反人口販運防制法第 32 條第 1 項「意圖營利以拘禁、監控使人從事勞動與報酬顯不相當之工作」、同法同條第 2 項「意圖營利利用他人難以求助之處境使人從事勞動與報酬顯不相當之工作」

及刑法第 302 條第 1 項「剝奪他人行動自由」等罪嫌，於 106 年 8 月 31 日起訴在案。經查事涉本案之外籍船員岸置所，居住空間通風不良、日照不足、無逃生避難設備，不符合建築物使用類別及公共安全之規定，且外籍船員需席地而睡，密集擁擠，致漁工之生活空間最擁擠僅 0.49 坪，遠低於受刑人 0.7 坪及境內聘僱外籍船員陸上居住面積 0.968 坪之最低標準；岸置所業者不但無公司及營業登記，違法經營，對外籍船員以限制行動、不許自由進出之方式管理，並設置監視器監視，形同監禁。農委會職司漁業安全、維持漁區秩序及解決勞動力缺乏的問題，並由所屬漁業署執行境外聘僱外籍船員之管理、查核及監督，卻全然不知而未為處理。

• 未落實監督

高雄市政府（海洋局）於 105 年 4、5 月間配合高雄地檢署搜索時，即知違法岸置所之存在，且 106 年 1 月 20 日「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」公布施行後，該府受農委會漁業署委託查察及會商境外聘僱外籍船員之安置管理，及受理境外聘僱外籍船員之轉僱或接續僱用及解僱業務，惟本案自 105 年 5 月案發迄今已逾 2 年，高雄市政府（海洋局）竟仍任令該岸置所違法經營，逾 2 年期間均無任何查察作為，遲至監察院 107 年 4 月 26 日履勘，仍有 7 名外籍船員被收容於岸置所內，迄今仍不知該 3 處岸置所之經營者身為仲介或仲介關係廠商，置外籍船員之生活安全陷於險境於不顧，且未列管外籍船員之後續轉僱或接續聘僱，致 81 名外籍船員中有 13 位逃逸致行蹤不明，農委會漁業署實未落實監督。

• 漠視查核致漁工遭不當剋扣薪資

本案外籍船員遭不當剋扣薪資情形嚴重，並有「不當剋扣薪資作為逃跑保證金」、「薪資交由仲介公司處理致每月只領到 50 元美金」、「工時普遍過長」、「護照及船員證遭扣押」、「工作時曾遭毆打」，以及「禁止對外通訊」等違反權益情事，農委會漁業署不但以「未接獲相關投訴」推諉不知，無視外籍船員遭剝削及不當對待，事發後亦怠於行政調查處理。又歷年來境外聘僱外籍船員遭剝削及不當對待案件層出不窮（如 104 年 8 月 25 日高雄籍「福賜群號」漁船涉有長期虐待境外聘僱外籍船員 SUPRIYANTO 致死，及外籍船員落海失蹤等情；107 年 7 月「福甦拾壹號」漁船涉嫌工作條件差，於南非開普敦遭扣留等案件），顯示外籍船員遭不當對待情形非單一現象，農委會及所屬漁業署嚴重漠視對境外聘僱外籍船員查核及管理責任，致外籍船員基本勞動權益受損。

• 維護外籍漁工基本生活權益

據高雄市政府統計資料指出，該市每年約有 1 萬餘名境外僱用外籍船員隨船入港，亦顯示約有 1 萬餘名外籍船員有短暫收容安置的需求，且違法之境外聘僱外籍船員岸置所已存在 10 多年了，農委會漁業署竟不瞭解，為因應外籍船員之短期安置需求，農委會漁業署應會同建管消防等相關主管機關及境外僱用外籍船員的地方政府研謀處理對策，以維外籍船員之基本生活權益。

• 諮詢申訴及提供權益保障機制

本案查獲之 81 名境外聘僱外籍船員，有 53 名外籍船員為第 1 次在我國籍漁船工作並隨船入臺短期停留，其等對於自身權益並不清楚，且現行境外聘僱外籍船員無法自行解約，一旦於漁船工作時遭到不當對待或剝削時，將求助無門，僅能選擇隱忍或逃逸致行蹤不明。農委會漁業署應比照境內聘僱外籍勞工入境之宣導、諮詢申訴及提供權益保障等相關機制，使其入國時獲得充分資訊及求助管道，維護自身權益。

依據本案調查意見¹¹，監察院糾正農委會及所屬漁業署、高雄市政府及所屬海洋局；另函請農委會漁業署確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、為提高境外僱用外籍漁工生活管理標準，農委會漁業署除於 107 年 9 月 11 日邀集相關部會、直轄市、縣（市）政府及公（協）會召開「研議境外僱用非我國籍船員岸上安置計畫書審查標準」會議，研商境外僱用非我國籍船員岸上安置計畫書審查標準，強化境外僱用非我國籍船員安置秩序外，漁業署亦派員參與高雄市政府海洋局聯合稽查（含高雄地檢署 105 年間所查之 81 名外籍船員岸置遭拘禁案件，涉案之 3 處岸置所）。另函請各地方政府及遠洋漁業公會，蒐集各區域適合岸上安置之場所，並造冊送該署彙辦

¹¹ 107 財調 0033，王美玉調查。

，後續將持續更新安置處所清冊，必要時召開會議邀集相關部會共同檢視及檢討，確保岸上安置計畫書審查品質，以維外籍船員基本權益。針對 105 年間查獲越南、菲律賓、印尼、坦尚尼亞等國籍共計 81 名外籍漁工遭非法限制行動自由案件，業經臺灣高雄地方法院於 108 年 12 月間對 7 名違反人口販運防制法之國人分別判處 1 年 6 月、1 年 2 月、10 月不等之有期徒刑。顯示政府打擊人口販運，維護外籍漁工人權的決心。

- 2、漁業署於 106 年下半年起開始進行問卷訪查，並進行問卷彙整分析，針對訪查中有疑似違反管理辦法規定之漁船，漁業署以一船一案方式整理違規樣態，並進一步調查，倘確定漁船違反管理辦法相關規定，農委會即依「遠洋漁業條例」相關規定核處經營者、仲介罰鍰，並視情節併處收回該船漁業執照。自 106 年執行至 107 年 1 月初，農委會已累計處分經營者 43 件，罰鍰金額計 733 萬元，累計收照 34 個月；仲介業者違反規定部分，累計處分 2 件，罰鍰金額計 300 萬元。另 107 年經訪查發現 3 艘漁船，農委會除依職權調查並予以行政處分外，因該等涉嫌違反人口販運防制法，漁業署皆依「我國境外僱用外來船員之遠洋漁船涉嫌違反人口販運防制爭議訊息受理通報及後續處理標準作業程序」移送地方檢察署偵辦。
- 3、農委會於 107 年 9 月 17 日及 12 月 10 日第 33 次及第 34 次人權保障推動小組提議，建請成立跨部會合作方式之因應架構，期有一統籌協調之主政機關。第 34 次會議決定，有關因應國際勞工組織第 188 號漁業工作公約之作為，請勞

動部、交通部、衛福部、通傳會及農委會各本權責研議辦理。然在該公約之統籌架構成立前，目前就該公約部分規範內容屬農委會權責部分，逐步檢討納入境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法，以符合該公約規範方向。

勞動條件檢查員工作權益保障案

相關國際人權公約：身心障權者權利公約第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 19 條、第 26 條、第 27 條、第 29 條

案情簡述

勞動條件檢查員多為約聘人員，每名每年勞檢場次量至少需達 200 場門檻，不僅面臨過勞壓力，且聘用機關疑未依法核發延長工時加班費，涉有侵害勞動人權，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 以聘用方式進用，不利留才

勞動部及各地方政府勞政機關配置之勞動條件檢查員，除臺北市編制 8 人、新北市編制 4 人外，均以聘用方式進用，這類長期計畫聘用之人力其流動率偏高，不利留才，勞動部宜持

續向行政院爭取將勞動條件檢查人力以編制人力進用，或加強勞動條件檢查同仁之支持措施，以利留任資深績優人員。

• 勞動條件檢查涵蓋率及實施率偏低

國內各縣市之勞動條件檢查涵蓋率小於 10%，多數縣市未達成每名勞動條件檢查員每年完成 200 場次檢查之目標，整體之勞動條件檢查實施率仍偏低，勞動部應予檢討改進，並督促各地方政府勞政機關落實勞動條件檢查。

• 檢查人力不符國際勞工組織基準

國際勞工組織（ILO）於西元 2006 年提出之報告建議各國勞動檢查員與勞工人數間之比例最寬鬆之基準於開發中國家為 1：20,000，但各縣市檢查人力與轄區勞工人數比率尚不符 ILO 之基準；截至 107 年 7 月底，聘用勞動條件檢查員之在職人力，新北市獲補助 36 人，聘用 27 人；彰化縣獲補助 15 人，聘用 9 人，現職人力與補助人力有所落差，應儘速補實；另勞動部將近 2 成之聘用勞動條件檢查員派駐辦理非第一線之勞動條件檢查業務，是否造成地方政府勞動條件檢查人力更形捉襟見肘，宜予研議檢討並改進。

• 強化檢查人力勞動條件

勞動條件檢查員執行檢查業務，工作內容甚為辛勞，單月之加班時數甚至有超過 50 小時者，超過各機關加班費支給要點規定 20 小時上限之情形甚為普遍。勞動部應協助各縣市政府補實人力以改善其等工作條件，並督促各地方政府勞政機關對於

勞動條件檢查員之加班時數覈實報准專案加班，以保障其等工作權益。

依據本案調查意見¹²，監察院函請勞動部檢討改善見復。

政府機關改善情形

- 1、勞動部於 107 年 9 月 17 日完成「勞動部補助直轄市或縣市政府聘用勞動條件檢查人員服務管理注意事項」之修訂，將原本「檢查員一專員」二階升任制度，增為「檢查員一專員一視察」三階升任制度，建立留用聘用勞動條件檢查員機制。
- 2、勞動部將勞動檢查員支持措施列為對地方政府之評鑑事項，且明訂占分比例及所包括之評核內容，並將教育訓練、專業成長、獎優汰劣、維持人力情形等列為考核項目。
- 3、107 年各縣市進行勞動條件檢查之家數、廠次及涵蓋率，均較本案調查期間增加。
- 4、國內各縣市 107 年之檢查人力與轄區勞工人數比率均不符 1：20,000 之基準，但彰化縣之勞動檢查機構現職人力由 5 人增為 10 人，檢查人力與轄區勞工人數比率由 1：130,400 改善為 1：65,200。

¹² 107 財調 0040，王美玉調查。

二、職場安全

煉油廠爆炸案

案情簡述

據悉，台灣中油股份有限公司（簡稱中油公司）位於桃園市龜山區桃園煉油廠，於 107 年 1 月 29 日清晨加熱爐突然爆炸並引發大火，該廠並遭桃園市政府依空氣污染防治法裁罰 100 萬元罰鍰。該廠甫完成歲修，疑似於行政程序未完備前即已起爐並發生爆炸，顯示歲修工作未盡確實。究歲修之標準作業程序為何？該廠是否確實遵守？發生爆炸之原因為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 公共安全亟待改進

中油公司桃園煉油廠於第二柴油加氫脫硫工場歲修開爐作業操作不當，肇生氣爆及火警事件，損失金額高達 6 億元以上，更引發周遭居民恐慌。另該工場管線有材質誤用情事，突顯桃園煉油廠之工業及公共安全疑慮亟待改進。

• 加熱爐未經檢查合格即開爐使用

中油公司桃園煉油廠第二柴油加氫脫硫工場內 F101 加熱爐，未經檢查合格即開爐啟用。後清查發現該工場共有 75 座危險

性設備，事件當日竟有高達 54 座尚未經檢查合格即使用。

• 未能督促事業單位檢討改進

職安署要求石化業事前提報歲修期程以實施精準檢查，然本事件歲修期程結束後仍有未經檢查合格之危險性設備逕予使用，勞動檢查機構或代檢機構未能於該期間確保事業單位均符合法令規範後始開爐使用，該署區分歲修專案檢查與代行檢查不同，卻未能督促事業單位之危險性設備應檢查合格始能使用。

• 落實災害防救及預防工作

本事件引發桃園煉油廠遷廠爭議，惟該廠肩負臺中以北油品供需及整體產業發展，且該廠周邊因經濟發展而成人口密集之生活圈。中央、地方相關主管機關及中油公司於遷廠前更應落實工安、環保、睦鄰及災害防救等預防、演練及督導工作，確保居民生命財產之安全。

依據本案調查意見¹³，監察院糾正經濟部及中油公司；另請職安署確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、經濟部將督促中油公司落實所提出之改善對策；又為強化石化廠之安全管理，該部國營會同工業局共同召開中油公司石化廠公共安全管理聯合督導，於 107 年 7 月 20 日及

¹³ 107 財調 0034，仇桂美調查。

- 31 日已分別辦理完成中油公司林園廠及大林廠之聯合督導。另訂定「辦理部屬事業工程單位計畫性工安查核計畫」、「經濟部所屬事業工安楷模選拔實施要點」、「經濟部所屬事業單位工安及營運事故分層負責狀況獎懲一覽表」、「經濟部所屬事業職安保命條款」、「經濟部所屬事業單位各類災害及緊急事件速報程序」、「經濟部所屬事業年度工作考成實施要點」，以強化員工安全。
- 2、經濟部要求各煉製工場就所轄各危險性設備須於年度停爐大修時，逐座依照勞動檢查法規辦理檢查；且依法規進行開放檢查之設備，須經勞動檢查代檢機構派員完成最終確認合格，取得使用許可證後正式使用。另要求各煉製工場轄管之危險性設備實施法定檢查工作列表管控，包括兩階段作業完成須與合格證簽署做核對，並定期回報事業部追蹤；以資料庫列管各廠區之危險性設備；停爐大修期間，涉及危險性設備檢查事宜均正式通知操作單位知悉。
 - 3、桃園煉油廠二柴工場危險性設備未經檢查合格即使用等情，中油公司針對缺失提出列表及資料庫控管、停爐大修期間之危險性設備檢查相關事宜以正式通知操作單位，及列為必要查核項目等改善措施；二柴工場業經設備檢查合格證全部完成簽署、勞動部同意復工、107 年 12 月 14 日開爐完成，油品合格送成品油槽，復工完成；二柴工場危險性機械及設備清單中，75 座危險性設備均已在合格證有效期限內，且經實施內外部檢查後有效期限均在 110 年 1 月 1 日之後。
 - 4、中油公司：(1) 就桃園煉油廠管線材質誤用情事，函請林

園石化廠及大林煉油廠依據大修計畫排程，針對加熱爐進出口管線材質進行檢查。該廠部分就加熱爐出口管線材質不符原設計圖部分，清查盤點全廠類似設備；俟歲修停爐降溫後，始就管段材質實施專案檢測鑑定，若發現不符合即行更新。(2) 大林煉油廠部分清查盤點該廠類似桃廠二柴工場加熱爐出口反應器管線計 6 個單元，已安排於工場停爐歲修降溫後，就管段材質之合金成分實施專案檢測鑑定，若發現不符合即行更新。(3) 煉製事業部所有危險性設備均依規定於合格證有效期限屆滿前安排定期檢查；並於大修開爐前實施「工場開爐前製程安全查核」，確認檢查簽署合格後才可操作。

- 5、職安署：(1) 為避免危險性機械或設備未經檢查合格逕自使用情形，代行檢查機構於危險性機械或設備檢查合格有效期限屆滿前 3 個月，將寄送定期檢查通知單予事業單位；另除每半個月彙整逾期之危險性機械或設備清單函送各勞動檢查機構外，並以電話提醒事業單位未經檢查合格不得使用。又代行檢查機構對於定期檢查不合格之危險性機械或設備，除當場告知事業單位檢查結果外，並函知該事業單位未經檢查合格不得使用，及副知轄區勞動檢查機構。(2) 為避免事業單位危險性機械或設備未經檢查合格逕自使用情形，於歲修完成後逕自開爐使用，該署已請代行檢查機構縮短通報逾期未經檢查合格清冊期程，以利檢查機構提早預知、及時檢查，並於「危險性機械及設備檢查資訊管理系統」新增石化業危險性機械設備歲修通報資訊功能。(3) 依職業安全衛生法第 16 條第 1 項規定，具有

危險性之機械或設備，非經勞動檢查機構或中央主管機關指定之代行檢查機構檢查合格，不得使用，事業單位如違反該規定，將依同法第 43 條第 2 條規定處以 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。訂定「違反職業安全衛生法及勞動檢查法罰鍰案件處理要點」，對於規模較大之事業單位及重複違反者，加重其處分。(4) 對於代行檢查機構通報逾期未經檢查合格之危險性機械、設備清冊，除代行機構通知事業單位儘速申請檢查外，勞動檢查機構亦將函請事業單位停止使用。

國中教師解聘處分案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

案情簡述

臺北市立○○國民中學前蕭姓音樂教師，經該校教師評審委員會依教師法第 14 條第 1 項第 6 款規定情事予以解聘，並陳報臺北市政府教育局核准在案。嗣不服解聘處分，循序提起申訴、再申訴及行政訴訟，均遭駁回。究該校是否有解聘程序違反相關法令、未確實查明又恣意判斷相關事證之違失？行政救濟程序是否有應調查證據而未調查、認定事實違反經驗與論理法則、適用法規錯誤、理由不備或矛盾等違背法令之情事？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 教評會未具公平客觀獨立性

公權力的合法性及正當性在於法定程序之中立與公正。○
○國中教評會於 97 年 1 月 23 日決議解聘音樂老師蕭○○係因
媒體於 96 年 12 月 10 日大幅報導該校老師為升學目的，要求學
生購買測驗卷使用；及同日蕭○○投書批評全教會未捍衛老師
選書權益等情。臺北市政府教育局督學丁○○即於翌日到校列
席課程發展會議，接受家長及學生陳情蕭○○老師教學不力，
並指示「將所有學生提出的證據和紀錄彙整，輔導期 2 個月」
，並指示校長緊急召開教評會。校長當日即成立調查小組，對
蕭○○老師展開調查蒐證工作。丁○○督學於同年 13 日在該
校緊急召開之臨時教評會中再指示對蕭○○老師之調查蒐證應
詳細登載於巡堂紀錄後，全體委員一致決議蕭○○老師進入不
適任教師「輔導期階段」。嗣教育局局長吳○○再據○○國中
校長、教師及家長到局之陳情及指控，要求所屬對蕭○○老師
查處嚴辦，由丁○○督學將其製作並經督學室主任洪○○審閱
修正之「○○國中 808 班 96 年 12 月 21 日音樂課事件調查表」
，要求該班 34 位同學填答並調閱該班教室日誌作為蕭○○老師
「行為不檢有損師道」之佐證資料，顯見蕭○○老師解聘案自
始即由教育局主導，除有違教育部訂頒「處理高級中等以下學
校不適任教師應行注意事項」之調查程序規定及教師法第 14 條
由學校教評會依公平客觀獨立自主之精神，審查決議之規定外
，○○國中主管人員依丁督學之指示要求學生對老師蒐證並為

不利之記載，誠已悖離現代法治國社會應有之教育理念。

• 利害關係者未依法迴避

教育局督學室主任洪○○奉吳○○局長指示調查○○國中家長陳情蕭○○老師涉強要學生更正教室日誌事件，並於 96 年 12 月 25 日審閱修正丁○○督學製作之「○○國中 8○○班 96 年 12 月 21 日音樂課事件調查表」後，再於 97 年 1 月 4 日指派桑○○督學代理丁○○督學駐區督學之職務，積極推動○○國中蕭○○老師「行為不檢有損師道」之解聘事件，要求○○國中對蕭○○老師懲處並作成解聘，已違反教師法第 14 條教師之解聘應由學校教評會客觀公正審議之規定。嗣丁○○督學以督學室主任身分擔任臺北市申評會第 9 屆委員並於蕭○○老師申訴案之審議中，因有利害關係而依法自行迴避。惟洪○○主任於蕭○○老師之申訴案中，無視其與本件申訴案亦有利害關係，竟未依法自行迴避，仍以臺北市申評會第 8 屆委員身分參與申訴案之調查及審議，並接受指派擔任調查小組成員，於 97 年 10 月 1 日到○○國中實地調查後，向申評會提出書面調查報告。嗣第 9 屆臺北市申評會於 98 年 5 月 17 日決議蕭○○老師申訴無理由時，洪○○主任雖已卸任臺北市申評會委員職務，惟其積極參與蕭○○老師申訴案之調查及審議，對本件申訴案之審議結果已有影響。

• 行政法院審理未考量程序瑕疵

本案○○國中曾○○校長依據丁○○督學於 96 年 12 月 11 日在該校課程發展會議中之要求，對蕭○○老師教學不力問題

蒐證，並依據○○國中「處理疑似不適任教師調查小組」組織要點，成立 8 人之「調查小組」，違反該組織要點第 3 點該領域教師推薦代表、教師會推薦代表、教評會推薦代表及家長會推薦代表等推薦代表之規定，且曾校長擔任會議主持人，違反該組織要點第 3 點由召集人郭教務主任擔任主席之規定。又被列名「調查小組」成員之教師會代表及藝術與人文領域代表等竟表示自始至終不知其等係「調查小組」成員，既未曾被邀參與調查，亦未曾參加歷次「調查小組」會議及決議，更未曾見過「調查小組」向該校教師考績會及教評會之書面報告，且據歷次「調查小組」會議紀錄雖記載 6 人出席似合乎規定，惟均僅相同之 4 名小組成員簽名，顯已違反該組織要點第 5 點有關調查方式之決議規定。又「調查小組」查證結果未於 10 日內以書面通知蕭○○老師令其說明答辯，即逕送考績會，於 97 年 1 月 21 日決議記大過 1 次，再送教評會於同年月 23 日決議解聘，顯已違反教育部訂頒「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」等相關法令規定。不僅程序不符正義，調查結果公信力盡失。惟○○國中迄蕭○○老師提起再審之訴主張調查小組程序違法，始向再審法院提出「調查小組」會議紀錄等資料，以致不僅蕭○○老師自始至終不知該等「調查小組」會議紀錄等資料，既無從主張其瑕疵，而申訴、再申訴評議委員及歷審行政法院法官亦未能審酌該等「調查小組」之組織及程序之合法性。惟本案臺北高等行政法院 99 年度訴字第 121 號判決駁回原告蕭○○提起撤銷訴訟之主要理由仍未審酌調查小組未將查證結果依教育部訂頒之規定，於 10 日內以書面通知蕭○○老師答辯之違法部分，並稱蕭○○老師於調查小組會議均到場

陳述意見，顯然與卷證未合並無憑據，似有草率及理由矛盾之違法。

• 得依職權撤銷違法之行政處分

臺北高等行政法院 99 年度訴字第 121 號判決認定○○國中依教師法相關規定分別於 96 年 12 月 13 日及 97 年 1 月 23 日召開教評會認定音樂教師蕭○○有損師道情事，並報經教育局依法核定後予以解聘之事實認定及程序並無違誤，並經最高行政法院 100 年度判字第 1893 號判決予以維持。惟本案調查結果，該○○國中之解聘處分確有如前述教育局主導蕭○○老師之解聘案、教育局副局長洪○○於申訴案應迴避而未迴避、○○國中調查小組之組織及程序之各項嚴重瑕疵等問題，然蕭○○再以發現新事證足以認定原判決有重大瑕疵，循再審程序提起救濟仍遭駁回。本案囿於 5 年再審期間之限制，當事人就系爭解聘處分已無法透過再審程序尋求救濟。然而即使該行政處分曾經行政法院實體判決予以維持，依行政程序法第 117 條之規範意旨，原處分機關○○國中或其上級機關臺北市政府教育局仍得依職權撤銷違法之行政處分。惟臺北市政府重啟調查程序後，卻草率行事，除未注意相關人員應予迴避外，亦未詳細審酌原行政處分於程序上之重大瑕疵，難認妥適，相關行政程序自省作為猶有未竟之功。

依據本案調查意見¹⁴，監察院函請教育部、臺北市政府檢討改進見復。

¹⁴ 107 教調 0043，王美玉調查。

政府機關改善情形

本案尚待教育部及臺北市政府回復其檢討改進情形。

國道警察執勤風險及落實科技執法案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條

案情簡述

107 年 4 月 23 日清晨，2 名國道警察在路肩取締違規大貨車時，遭後方另一輛大貨車追撞，當場死亡。經統計，高速公路通車 40 幾年以來，已有 20 名員警在勤務中死亡，若以國道員警外勤 1251 人換算，死亡率高達 1.60%，比六都警察高出 1.74 至 3.29 倍不等，是全國警察機關死亡率最高的單位。國道警察執行任務長久以來維持攔停開罰的方式，造成國道警察在高速公路上執行危險任務，因而殉職、受傷。國道警察局執勤的方式未能與時俱進，利用科技執法方式，在缺乏安全配備及安置的情況，讓國道警察以血肉之軀在高速公路上冒險工作。相關單位坐視國道警察暴露在危險環境。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 通盤檢討執勤安全相關措施

內政部警政署及交通部長期未能重視國道公路警察執勤安全，對於涉及國道執勤安全及民眾用路安全之措施如強化疲勞駕駛可稽查性、落實違規記點、故障停放路肩之時限及放寬逕行舉發等，均未能與時俱進、及時調整，致屢聞憾事發生，警政署及交通部宜就相關措施通盤檢討並儘速調整。

• 改進攔查相關措施

國道公路警察同仁於值勤時如發現重大（惡性）違規車輛，為避免造成重大交通事故，仍有攔查或促使駕駛注意之必要，亦為值勤之風險所在。我國迄未建立民眾遇警方攔檢之停車受檢規範，致駕駛人不知如何安全應對警方攔停，亦無法落實將警車停放受檢車輛後方，以警示後方來車，徒增攔停後發生事故之風險。應參酌先進國家相關措施詳予規劃執行，並加強宣導及納入駕照考試項目。

• 推動科技執法設備建置

由於國道上行車速度極快，執勤員警針對違規行為實施現場攔停稽查時，常因現場車流狀況瞬息萬變，致人員與車輛增加遭撞擊之風險，除發現重大（惡性）違規車輛，為避免造成重大交通事故，危害他人行車安全，必須以現場攔查方式取締外，國道公路警察局（簡稱公警局）與交通部高速公路局（簡

稱高公局)應持續推動科技執法設備建置。

• 增加執勤危險加給

國道公路警察值勤風險明顯偏高，而其危險加給與其所面對之風險未盡合理，警政署透過內政部提報行政院爭取增加危險加給，迄 107 年 10 月尚在補正資料，未有具體進展，該署及人事行政總處宜積極溝通辦理。

• 提升執勤裝備

警政署在預算編列、採購及保養等，未充分重視國道警察同仁勤務及裝備特殊性，致未能及時更新輪胎、巡邏車使用年限過高等，徒增值勤風險。該署縱有預算統刪及交通違規罰鍰案件收入分配等限制，仍宜以分門別類及多元化方式採購，至於國道基金支應之可行性，宜由行政院召集交通部、內政部及主計總處積極研議辦理。

警察職務種類繁雜，主管機關需因地、因事制宜及評估實際需求，並聆聽實際於第一線值勤之警察同仁心聲，始能發現問題及同仁需求。本案發生後，公警局與高公局雖已透過兩局聯席工作會報，陸續研議多項道路設施配套以改善執勤環境，僅能收亡羊補牢之效，且對部分建議仍有認知落差。兩局宜就第一線值勤同仁反映意見詳予評估並追蹤，希能以預防代替事後檢討。

依據本案調查意見¹⁵，監察院函請交通部會同內政部警政

¹⁵ 107 內調 0066，王幼玲、張武修、高涌誠調查。

署檢討改進見復；另請內政部警政署會同行政院人事行政總處檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、為提升大型車輛行車安全，避免駕駛人因疲勞或其他因素偏離車道或追撞造成事故，交通部訂定發布「車道偏離輔助警示系統」及「緊急煞車輔助系統」安全檢測基準，並規定新型式大型車新車自 108 年 1 月 1 日起，各型式大型車新車自 110 年 1 月 1 日起應裝設可偵測警示車輛出現偏離車道情事之車道偏離輔助警示系統。新型式甲類大客車及總重量逾 12 公噸大貨車自 108 年 1 月 1 日起、各型式甲類大客車及總重量逾 12 公噸大貨車自 110 年 1 月 1 日起，應裝設可自動偵測前方潛在碰撞風險並藉由煞車系統動作以避免或減緩車輛因追撞造成意外之緊急煞車輔助系統。
- 2、交通部公路總局已持續從各項管道強化落實教育駕駛者交通規則及道德觀念，以期提升道路交通安全意識，進而減少交通事故發生，相關具體措施包括：赴各機關、學校、工廠及公司行號、社區等辦理巡迴安全教育，針對民眾如因疲勞駕駛致釀車禍傷亡案例分析，加強宣導應特別注意自身與他人的安全之肇事預防與處理及法律責任等課題。配合道路交通管理處罰條例規定修正施行，利用多元媒體宣傳，製拍交通安全宣導短片，透過網路與新媒體行銷及分送各縣市地方系統台與報請行政院於公益時段播放。運用該部公路總局委製交通安全節目之民營廣播電臺以口播

- 、單元劇或進行專訪加強宣導。運用資訊可變標誌 CMS，除宣導道路通阻訊息外，持續加強交通安全觀念之宣導標語，以達到適時提醒的效果。依道路交通管理處罰條例規定，對汽機車違規駕駛人施以定期講習，加強講習教育。
- 3、有關逕行舉發應記點交通違規案件未能落實記點一節，該部認為實施逕行舉發案件記點尚須整體規劃相關法規、措施，非一蹴可及；目前已規劃並逐步推動主要駕駛人登記等輔助措施，期能有助於推動逕行舉發案件記點。
 - 4、有關放寬逕行舉發相關規定，交通部已於 107 年 10 月 12 日召開研商國道科技執法相關法規修正第 2 次會議討論，後續俟內政部警政署重新研提修正草案後，該部將配合辦理法規檢討修正事宜。
 - 5、內政部警政署 107 年 10 月 19 日已將研擬之「民眾遇員警實施交通稽查時之權益及相關程序說明」，報請交通部納入道路交通安全講習內容及駕駛執照考驗之題庫，並透過各種管道廣泛宣導，以提升駕駛安全。該部公路總局已於同年 10 月 26 日函請該局所屬各區監理所、監理站與分站要求將該內容融入駕駛肇事預防與處理及法律責任等課程教材，並透過既有道路交通安全宣導管道廣泛宣導。此外，公路總局已請內政部警政署研提相關題目，未來將納入駕照考照題庫，以利民眾知悉相關規定。
 - 6、交通部說明，自 107 年 4 月發生員警遭撞殉職事件後，公警局已與高公局針對國道科技執法討論相關強化作為，包括匝道出口高解析度自動化執法設備、固定式測速照相空桿、增設紅藍爆閃燈、擴建及增設避車彎、提供大數據資

料。

- 7、行政院以院授人給字第 1080024941 號函修正「警察人員警勤加給表」，並自 108 年 1 月 1 日生效，使該署公安局各公路警察大隊所署警察人員，各按原支等級數額加三成五支給（2,952 元）。
- 8、警政署為提升公安局警備車妥善率與車輛輪胎使用安全性，除指導公安局洽請原廠汎德股份有限公司協助所屬各單位辦理車輛安全檢查及保養使用講習，以期延長車輛使用年限，並要求公安局所屬各單位公務車輛使用之輪胎，避免因置放方式或時間因素導致變形或橡膠硬化而影響使用品質。於採購車輛輪胎或更換時，須注意單一車輛所使用之品牌、型號及胎紋一致性，如有因急迫或其他因素使用備用胎時，須儘速更換新胎。另警政署 108 年至 111 年「警察執法設備及效能提升方案」子計畫「精實警用車輛計畫」編列公安局 3 億 6,657 萬元分年汰換 175 輛巡邏車、36 輛偵防車及 15 輛其他警用車輛，占該計畫總經費 44.76 %。
- 9、公安局舉發交通違規通知單郵資、車輛油料維修、執法器材校正檢驗及雷射測速器等執法相關經費，於籌編年度預算時，已依公安局提報經費需求，積極爭取並獲行政院主計總處以專項核列預算額度辦理。

三、工時休假

鬆綁七休一案

案情簡述

勞基法部分條文修正案於 107 年 3 月上路，勞動部指定放寬的行業是否經過勞資溝通及參與公聽的程序？有無後續的監測機制及持續的影響評估？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 調查評估作業時程倉促

勞基法第 34 條「輪班換班間距」及第 36 條「七休一例假調整」等新法規定，修法旨在賦予彈性及多層把關機制，緩解修法前的勞資爭議問題，共創雙贏。然而修法過程中，勞資雙方顯有歧見，為有爭議之重大法案，勞動部未預留充分時間讓各中央目的事業主管機關審慎調查評估，亦未詳細研議適用例外規定行業別之要件及明確標準，以齊一各部會作法，致各中央目的事業主管機關於例外行業草案「預告前」競相提報高達 60 個行業別，調查評估作業時程倉促。

• 勞資研商會議欠審慎周延

經濟部、衛福部與交通部等中央目的事業主管機關雖曾舉行勞資研商會議，以提報適用勞基法例外規定的行業別予勞動部審查，惟部分勞資研商會議「給勞工代表與會的準備時間明顯不足」、「與會勞工的產業代表性存有疑義」、「與會勞資雙方人數不對等且會議時間短促難讓雙方充分表達意見」，且上開部會對於「與會勞方反對意見未妥適評估」、「適用新法例外規定的必要性審查標準紊亂不明」。勞基法第 34 條及第 36 條等新法規定雖有修法急切之情，但中央目的事業主管機關依法仍應善盡勞基法明定的第一層把關職責。然相關機關召開的勞資研商會議，程序面與實體面均有欠審慎周延。

• 重大爭議法案未能依法落實把關職責

勞動部指定七休一例外規定行業的 4 種特殊型態，部分適用條件過於抽象，該部審核適用例外規定之行業別，由「預告」時的 38 個縮減為「公告」時的 12 個，雖然「預告」旨在廣泛徵詢意見尚未定案，惟本質上仍代表勞動部初步審查核可範圍，應當審慎。勞動部既無細膩評估、嚴謹明確之「必要性」審查標準，亦未嚴審中央目的事業主管機關召開勞資研商會議的勞方代表性，致衍生「相同條件之行業別何以不能比照援用」、「上、下游或周邊產業宜否一併放寬」等疑慮，該部雖稱基於第二層把關職責考量，然而對於政策上如何整體規劃、一體控管責無旁貸。勞動部依法應為詳盡的法案衝擊影響評估，惟迄今尚乏「過勞風險評估」及「嚴謹明確的必要性審查標準」

，對於重大爭議法案未能依法落實第二層把關職責。

• 研謀有效配套措施

勞動部自承並未就適用勞基法新法例外規定行業之工會組織情形進行調查，且勞基法對於事業單位未設置勞資會議者並無罰則，經查目前工會組成率僅有 7%，明顯偏低，復缺乏產業別工會，勞工團體憂心「破窗效應」導致同一產業別內的公司陸續跟進適用例外規定。尤其中小型企業的勞方缺乏集體的協商能力，使「工會或勞資會議」的第三層把關機制難以發揮，勞動部宜審慎通盤檢討相關問題，持續研謀有效對策及配套措施，嚴促各地勞檢機關落實執法，促使決策資訊公開透明，避免「例外變原則」。

依據本案調查意見¹⁶，監察院糾正勞動部、經濟部、衛福部、交通部，並請行政院督促勞動部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、為利中央目的事業主管機關依勞基法第 34 條第 2 項但書及第 36 條第 4 項規定辦理時有一致性原則，以保障勞工權益，勞動部於 107 年 12 月 27 日邀集學者專家及各部會代表研訂「中央目的事業主管機關辦理適用勞基法第 34 條第 2 項但書及第 36 條第 4 項規定評估原則」，並於 108 年 2 月 11 日函送各部會參用。
- 2、經濟部後續辦理提報適用例外規定行業，召開勞資溝通會

¹⁶ 107 財調 0028，王幼玲、楊芳玲調查。

議時，將秉持兼顧照顧勞工健康，同時考量企業營運之立場，檢視所轄行業有無適用需求，會商勞資雙方意見。另將配合辦理大型勞資會議說明會，以強化企業召開勞資會議。

- 3、衛福部辦理適用例外規定行業別之勞資研商會議時，將妥善規劃充裕之會議時間及多元意見表達方式，以利蒐集勞資雙方意見，完備相關會議程序。
- 4、交通部及所屬機關爾後召開類似會議，將踐行「發出開會通知至少於開會前 3 日」之規範，以完善研商會議召開程序，並詳載與會團體發言內容。
- 5、勞動部為促使事業單位依法召開勞資會議，促進勞資合作，與各地勞工行政主管機關啟動「推動強化勞資會議機制計畫」，並陸續於 107 年下半年辦理「勞資會議實務運作及推動方向研討工作坊」、「107 年度催設勞資會議專案檢查計畫」。
- 6、勞動部規劃執行「107 年度指定適用勞動基準法例假等彈性調整之行業勞動條件檢查計畫」，責成各地方政府利用該部建置之線上備查系統，掌握轄內使用彈性調整措施之事業單位，積極實施勞動檢查，截至 107 年 12 月止，共計完成 511 家，其中 94 家查有違法，除依規定裁罰外，將優先列為 108 年度專案檢查選列對象。
- 7、勞動部召開勞基法第 34 條及第 36 條相關研商會議之資訊，已置於該部網站「勞動基準法修法專區」。又適用勞基法第 34 條及第 36 條得例外調整規定，雇主僱用勞工人數在 30 人以上者，應報當地主管機關備查，該部已建置「線

上備查系統」，提供事業單位填報備查，登錄備查事業單位家數及勞工人次等資訊，按季於次一月份公告於前開專區項下。

勞基法「一例一休」案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條

案情簡述

行政院為落實「週休二日」政策，105 年修正勞基法，政策甫上路就遭到各界批評僵化、缺乏彈性，勞方、資方都表示嚴重不滿。日前美國商會也建議，現行勞基法過於僵化，應該修法。鑑於「一例一休」已對社會造成重大衝擊，究實際影響情形為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未踐行完整之法案影響評估作業

105 年及 106 年勞基法部分條文修正草案內容，影響層面深廣，自應於事前審慎評估，以減少社會各界爭議。惟勞動部於 105 年 6 月 24 日及 106 年 11 月 8 日兩度將勞基法部分條文修正草案送行政院審查時，於「法案及性別影響評估檢視表」中，竟無詳實的質化評估與引據量化數據之分析及說明，即輕

率認定於推動實務上對於企業用人，並不會有太大困難、未評估物價上漲之社會成本、未衡酌對勞工及企業造成衝擊的程度，導致政策決定所依據的理由模糊，各界難以了解及認同。又行政院 105 年 6 月 30 日將勞基法部分條文修正草案函請立法院審查後，勞動部始於 105 年 11 月間陸續提出「『週休二日』修法政策評估報告」、「國定假日調整政策評估報告」及「特別休假調整政策評估報告」等 3 份評估報告，惟其內容多為修法政策或調整政策之說明，對於許多重要面向，如仍有 3 成 5 勞工未能享有「週休二日」所受影響與中小企業面臨之困境等，並未進行深入評估，甚至未予評估，亦未評估受影響較大之產業或行業之勞工及企業之得失利弊，顯見勞動部後續提具上開 3 份評估報告之內涵，有諸多缺漏不備，即於 105 年 6 月 24 日及 106 年 11 月 8 日 2 度將攸關勞工重大權益及產業發展之勞基法部分條文修正草案報請行政院審查之作為，均與「中央行政機關法制作業應注意事項」第 2 點以及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第 3 點，對於法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益應有完整之評估之規定未合。

• 溝通不足且未基於專業提出完整的法案影響評估報告

行政院明知勞動部於 105 年 6 月 24 日陳報之勞基法部分條文修正草案，攸關全國勞工重大權益及經濟發展，各方意見歧異極大，本應審慎及完整評估該修正草案之衝擊影響層面及其範圍後，如認為周妥，再函請立法院審議。然行政院於審查該法案部分條文修正草案過程中，竟無視於勞動部在溝通不足且未基於專業提出完整的法案影響評估報告之情況下，迅即於

105年6月30日完成勞基法部分條文修正草案之審查，以7天作業期程完成爭議性甚高之法案審查，造成社會各界對勞基法該次修正草案之質疑與爭議。又行政院及勞動部於105年間推動勞基法部分條文修正之目的，係預期促進勞資關係和諧，以及使勞工權益獲得更合理之保障。然施行以來，各界反映規定僵化、缺乏彈性，已明顯衝擊勞資雙方相互信賴與良性互動關係，除勞資雙方不信任感加深而未能促進勞資關係和諧外，甚至被形容已造成包括勞工在內之「勞資政三輸」局面。勞基法部分條文修正後施行未滿1年即再度提出該法相關條文之修正草案，適足以證明105年間政府倉促推動修正勞基法之結果，已對社會造成負面衝擊及紛擾。

• 未預留緩衝時間

新訂定或修正之法律條文如實施會造成太大的衝擊或影響部分人民之權益甚鉅，為避免受影響者一時無所適從及因應，或就所修正的條文，如政府尚應做充分的準備、宣導，以輔導受衝擊者得以調適，法制作業實務上常將是否另定「日出條款」給予宣導、緩衝、調適期間，切實納入衡酌，且在立法例上，對於受衝擊者加強宣傳、輔導而給予緩衝期之規定，並非罕見。惟行政院於審查勞動部105年6月間所擬之勞基法部分條文修正草案時，認該案自公布日即可施行，竟未預留緩衝時間，未考量此修正內容攸關全國勞工之重大權益以及相關產業與企業之營運及發展，影響層面極大，社會各界需要時間調適，尤其是受到衝擊較大者，更需要有一段合理時間進行宣導、準備或因應，而其未著實衡酌應否給予適當的宣導緩衝期，肇致

該次修法結果，除第 34 條第 2 項有關輪班更換班次時至少應有連續 11 小時休息時間之規定，授權由行政院另訂定施行日而尚未施行外，其他對於衝擊影響較大或較具爭議之條文，均在完成立法後於極短時間或立即施行，致相關各界措手不及，難以調適因應。

• 限縮各界表達意見之時間

勞動部於 106 年 10 月 31 日公告勞基法部分條文修正草案，該部對於部分條文修正之具體內容，因未能做出最終決定而採取甲、乙二方案徵詢各界意見，顯見其影響深遠各界仍有爭議，有廣泛蒐集意見並據以深入評估何方案較為妥適之必要。然該部竟僅以「因本案具時效性」為由，將法案預告期間縮短為 8 日，大幅限縮各界表達意見之時間，除不利各界充分表達意見外，更憑添各界不滿及爭議，反而增加法案修正之難度致延宕時效，且與行政院秘書長 105 年 9 月 5 日院臺規字第 1050175399 號函規定之意旨不符。

• 持續補充檢查人力，精進專業智能

勞動部訂頒「勞動部補助地方政府辦理督促事業單位遵守勞動條件法令計畫」，補助各地方政府聘用勞動條件檢查人力合計 325 名，該部每 2 年針對各受補助之地方政府進行考核評鑑，並得依評鑑成績高低調整受補助單位自籌經費比率，評鑑項目包括「行政」、「業務」及「綜合評量」等三大面向，茲以評鑑項目「業務」項下之「有效檢查場次」為例，雖有其必要，惟是否因此將導致地方政府為提高其評鑑成績而要求勞動檢

查員刻意增加「有效檢查場次」情形，勞動部宜予注意。勞動檢查係政府落實勞動法令之重要憑藉，勞動檢查員代表政府前往企業辦理檢查，係將公權力介入勞雇雙方之間的私經濟領域中，自應慎重其事，避免滋生民怨。據各界反映，實務上各主管機關對勞動條件檢查之認定標準不一、勞動檢查員認定之標準不合理或其基於自身業績與勞動部評鑑項目考量之不當作為等，均已增加勞資雙方遵守法令之困擾。又部分地方政府反映，目前勞動條件檢查人力不足，且多數勞動檢查員為聘用人員，其必須同時面對勞資雙方之壓力，工作相當繁重辛勞，流動率亦高。目前勞動檢查員絕大多數為聘用人員，相對正式人員而言，似乎較不利經驗傳承與對其課責，故如何留下有經驗之優秀勞動檢查員、以何方式持續補充檢查人力以及精進其等之專業智能，以提升勞動檢查效能及品質，落實勞工權益之保障，仍有待勞動部及各地方政府共同持續努力。

依據本案調查意見¹⁷，監察院糾正勞動部、行政院，並請勞動部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、勞基法部分條文修正案業於 107 年 1 月 31 日總統令修正公布，本次修正秉持以正常工時不變、週休二日原則不變、加班總時數不變以及加班費計算費率不變等四不變維持勞工權益，並以加班彈性、排班彈性、輪班間隔彈性與特休假運用彈性等四彈性賦予企業經營及勞工工作安排之彈性

¹⁷ 107 財調 0002，陳慶財、方萬富、李月德、楊美鈴、江明蒼調查。

- ，擬具勞基法部分條文修正草案。
- 2、該法部分條文修正案除給予輪班制換班間隔休息時間規定適度調節之彈性外，針對因工作特性或特殊原因有必要變更休息時間者，經中央目的事業主管機關商請勞動部公告後，透過勞雇雙方自主協商彈性調整，亦同時讓輪班制勞工換班應間隔 11 小時休息時間之規定入法，已於 107 年 3 月 1 日正式施行。
 - 3、勞動部 106 年度特別辦理優良勞動檢查員選拔，並將聘用人員與正式人員分別評比，除頒發獎狀、禮券之外，另製作專刊撰寫具體績優事蹟，及結合媒體曝光以示嘉許，並期待此舉能夠提振士氣，帶來良性競爭，讓優秀人才久任勞動檢查員。

勞工保險局組織改制之職務調整及敘薪案

案情簡述

勞工保險局於 103 年 2 月 17 日配合政府組織再造，改制為勞動部勞工保險局，由國營事業單位轉為行政單位，組織改制後，勞工保險局原有職員依「勞工保險監理委員會現職人員轉任勞動部暨勞工保險局現職人員轉任勞動部勞工保險局、職安署與勞動部勞動基金運用局比照改任官職等級及退撫事項辦法」予以職務調整及敘薪。然據訴，依前開辦法轉任後之職員，其職等、敘薪以及考績獎金等皆受到不利益影響，且有違反公務人員保障法第 12 條之疑義。監察委員認有深入瞭解之必要，

而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 轉任後對職等、考績與升遷造成影響

勞工保險局為配合政府組織再造，於 103 年 2 月 17 日改制為勞動部勞工保險局，對於人員轉任固設有提敘、加級及補足薪給差額等配套規定，惟公營事業機構與行政機關究屬適用不同薪給、陞遷等規定，勞動部與銓敘部於辦理人員轉任時，未慮及機關特性、員工權益及官制官規等差異。

依據本案調查意見¹⁸，監察院函請勞動部、銓敘部檢討改進見復。

政府機關改善情形

銓敘部嗣後如遇機關改制並訂定轉任辦法，將考量事先與主管機關就改制生效日及核派職務等相關事項妥為協調，使制度之設計及規劃更為完善。

¹⁸ 107 財調 0044，劉德勳調查。

北捷公司清潔外包案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 6 條、第 7 條

案情簡述

有關北捷公司外包清潔廠商，疑利用其集團名下公司輪流承包，並強迫清潔工離職重行簽立勞雇契約，以避免累計年資等情，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 得標廠商董監事相互持股

北捷公司 100 年至 106 年文湖線及貓空纜車清潔維護工作之得標廠商間，其董監事確有多人有相互重複持股之情形，顯見各公司間具有一定之關聯性，惟因各公司為獨立法人，非屬勞基法所稱之同一雇主或事業單位，因此上開公司雖輪流承包北捷公司之清潔維護工作，並繼續僱用原派駐於北捷公司之勞工，該勞工卻無法併計其工作年資，而依法享有特別休假，得標廠商實故意規避法律對於勞工保障規定之嫌。且北捷公司清潔外包標案契約並無要求廠商併計留任原工作地點勞工先前工作年資之條款，因而留任清潔人員之特別休假年資從未被併計。就此問題，臺北市政府宜儘速研議落實執行相關改善方案，以有效確保受僱勞工之權益。

• 得標廠商違反勞動權益

依臺北市政府實施勞動檢查，而以違反勞基法裁處北捷公司車站清潔外包得標廠商之裁罰案例，例如未備置勞工出勤紀錄表、休日出勤未加倍發給工資、苛扣工資、未給付工資、工作時間超過法令規定、規避勞動檢查、未依規定給予特別休假等，顯示北捷公司得標廠商間仍存有諸多違反勞工勞動權益之情形，勞動部及臺北市政府應持續加強對於政府機關勞務委外廠商之勞動條件查處，以落實保障勞工之勞動權益。

依據本案調查意見¹⁹，監察院函請臺北市政府及勞動部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、臺北市政府於 107 年 5 月 17 日於該府勞務採購契約範本增列派駐勞工權益保障之約定，並於契約第 8 條第 12 款第 2 目第 1 選項預勾選約定：「廠商如僱用原派駐於機關之派駐勞工，並指派繼續在該機關提供勞務而未中斷年資者，應溯及該派駐勞工在機關提供勞務之第一日併計該派駐勞工服務之年資，計算特別休假日數……」。該府業函知所屬各機關，未來該府勞務採購案，決標廠商如僱用原派駐勞工，計算特別休假日數之年資，將回溯至該勞工在機關提供勞務之第一日併計為原則，以維基層勞工權益。
- 2、臺北市政府於 106 年針對華德來股份有限公司等 3 家事業

¹⁹ 107 財調 0010，王美玉、劉德勳調查。

單位輪流承包北捷公司清潔維護工作是否規避年資併計等，進行第 3 次專案檢查，未來除將持續針對北捷公司外包清潔廠商加強申訴案查處外，亦會每年度不定期執行專案檢查。

- 3、北捷公司表示將依「政府機關（構）運用勞務承攬參考原則」，視業務繁簡、人力調配及經費多寡及該公司內部同屬承攬契約之擴散效益等因素通盤權衡考量。另該公司針對得標契約廠商仍存有諸多違反勞動權益之情形，業針對該府勞動局建議進行多項精進措施，包括重新設計內部查核訪談問卷、加強權益保障項目、建立內部申訴管道、設立吹哨制度，經主管機關認定違法屬實之正式通知後，作為廠商違反契約規定計罰之依據，並進行履約查察，對明確標的項目要求廠商予以追補，以保障人員實際權益等。
- 4、勞動部依據「107 年 3 月 1 日起勞動條件檢查重點對象選列原則」已將派遣業列為檢查重點對象，要求各地方主管機關針對其工資、工時等常見違規項目實施檢查，並對違反規定者依法處分即通知改善，如重複違規者依情節加重處分。106 年已針對人力供應業之事業單位實施檢查 609 場次，違反勞基法處分 89 件，罰鍰 348 萬元整。

四、制度與管理

微型創業貸款營運困難案

案情簡述

前行政院勞工委員會（103 年 2 月 17 日改制為勞動部）於 98 年 2 月 16 日訂定「微型創業鳳凰貸款要點」整合「微型企業創業貸款」及「創業鳳凰婦女小額貸款」業務，針對 45 至 65 歲中高齡者及 20 至 65 歲婦女提供貸款額度最高為 100 萬元之利息補貼（即「微型企業鳳凰貸款計畫」）。再於 105 年 7 月 15 日修正「微型創業鳳凰貸款要點」放寬 20 歲至 65 歲離島居民亦得申貸並放寬設立登記年限至 5 年內及增加額度內再次申貸之規定。然經審計部查核發現，前述貸款利息補貼經費預算執行率偏低；而獲貸個案創業成功後，停、歇業比例偏高。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 核貸金額明顯下降

96 年至 106 年間勞動部辦理「微型創業鳳凰貸款」計畫，核貸金額於 99 年達到 5.27 億餘元後，即明顯下降，迄 106 年核貸金額僅 2.45 億餘元，復加貸款規定利率自 97 年底以降，逐年走低，導致貸款利息補貼經費預算執行率偏低，11 年間之總執行率僅 6.29%。為改善貸款利息補貼經費預算執行率偏低

問題，勞動部採減編利息補貼經費預算作為，惟對於改進本貸款計畫推廣措施，尚未見其他積極做法。基於「微型創業鳳凰貸款」計畫之政策目的，乃針對中高齡國民、婦女及離島居民給予貸款利息補貼，藉以扶持弱勢族群自立與幫助中高齡者及離島居民發展微型企業，進而創造就業機會，並活絡國民經濟。獲貸者對於本計畫貸款提供之利息補貼優惠及創業協助措施，普遍給予正面肯定。勞動部宜積極檢討改善本貸款計畫之推廣實效，以提高利息補貼經費預算執行率，以免政府用以扶持弱勢族群之寶貴資源閒置。

• 瞭解獲貸者營運概況，落實輔導協助作為

本貸款個案獲貸後，停、歇業比率相較一般中小企業確有偏高情形。爰勞動部對獲貸案件宜持續關注，並瞭解獲貸者之營運概況與面臨之困難，給予適時合宜之輔導協助，以提高獲貸個案持續營運之機率；另「本貸款」101 年至 106 年間之逾放比率雖在 1.89%至 3.10%間，惟 104 年至 106 年等 3 年度之逾放比率分別為 1.89%、2.11%及 2.28%，呈現緩步上揚趨勢，勞動部宜落實輔導協助作為，以避免產生逾期還款恐成呆帳案件之疑慮。

• 放寬貸款額度及條件

勞動部辦理「本貸款」之額度與期限，現為上限 100 萬元，營業登記 5 年內，惟監察院訪查創業家，不少提出提高貸款額度與放寬登記年限之建議，鑑於創業階段資金需求量大，為能提升創業成功率，增加就業機會，以落實「本貸款」宗旨，

勞動部宜因應擬貸人之實際需求，並衡酌經濟型態改變、時空環境變遷等因素，考量研議提高貸款金額額度並放寬商業登記年限之可行性，以紓解創業家資金需求壓力，增益其所創企業持續經營之機率。

• 研議更貼近創業者需求之課程

勞動部「本貸款」創業研習課程，雖提供免費計畫書撰寫訓練，惟監察院辦理訪查創業者時，發現有揭客藉由提供撰擬「本貸款」計畫書服務，以收取代辦費用情事。嗣再請勞動部提供已發現之相關案例資料，106年計有5件、107年僅1至2月即已有3件，顯示前揭情事容非罕見，且持續發生。為避免不肖業者介入獲取不當利益，勞動部應研擬改進「本貸款」計畫書撰寫課程內容或將參加「本貸款」之計畫書撰寫課程列為核貸要件，並積極加強輔（宣）導作為，避免擬創業者申貸不成，反虛耗其有限之資金，及申貸成功者支付占貸得資金高比率之額外費用，增加創業成本，從而稀釋政府辦理「本貸款」之良法美意。另勞動部應研議更貼近創業者需求之精進課程，以供其等不同階段之創業所需。

• 激勵獲獎者持續提升營運績效

勞動部接辦「本貸款」計畫後，96年至103年間共計辦理8屆「微型企業創業楷模」選拔，除對營運良好創業者予以肯定之意義外，獲獎者亦得藉由獲獎實績裨益其營運業務。惟前揭選拔作業嗣因故停辦3年，對於有志創業者，勞動部確有為德不卒之虞。基於本項選拔作為之法制規定業已完備，勞動部

應本於鼓勵創業精神，並表彰優良業者之努力，儘速恢復辦理「微型企業創業楷模」選拔，以激勵獲獎者持續提升營運績效。

依據本案調查意見²⁰，監察院函請勞動部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、107 年創造具體成效為：辦理創業研習課程、諮詢輔導分別為 8,869 人及 4,043 人參加；辦理鳳凰小聚 16 場次，計有 319 人參加；申貸及獲貸人數分別為 923 人及 487 人（含就業保險失業者創業貸款），利息補貼預算執行率為 73.13%。有關提高獲貸個案持續營運之機率一節，108 年起調整為創業者獲貸後半年即先行電話關懷，瞭解創業者營運概況及所遇困境或需求，以提供合宜之創業陪伴及協助；另對於連續 2 個月以上還款異常之獲貸商家加強追蹤，並依其需求提供相關輔導或資源之機制，以協助其解決經營問題等措施。
- 2、有關研議提高本貸款額度上限一節，勞動部業於 107 年 6 月 12 日邀請承貸金融機構、信用保證基金代表、具產業背景或創業相關專家學者及微型創業鳳凰創業家召開第 1 次討論會議，研議調整貸款額度之可行性。會中專家學者多數建議可調整貸款額度上限為 200 萬元，後續法制作業、相關表單及系統修正，將於 109 年實施，惟須再研議相關配套措施。

²⁰ 107 財調 0022，陳小紅調查。

- 3、為使創業者完成設立登記的同時，取得勞動部免費創業協助措施之相關資訊，該部於 107 年 11 月轉知經濟部中部辦公室、臺北市政府、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府等公司登記之申登機關窗口，配合於核准函附件「宣導事項表」納入「勞動部辦理免費創業課程及諮詢輔導，另提供符合資格者微型創業鳳凰貸款利息補貼，申辦簡便，不需委託他人代辦，請洽詢 0800-092-957 免付費服務專線。」等宣導文字，並於櫃台發放文宣資料。又勞動部為表彰創業者突破職涯困境、樹立足堪效尤的成功典範、鼓勵微型創業精神，已選出 10 位「微型創業楷模」，並於 107 年 12 月 7 日辦理微型創業楷模頒獎典禮，公開表揚獲獎楷模在案。

教育部洩漏學生個人資料

案情簡述

教育部針對高雄○○大學（簡稱高○大）學生連署陳情該校董事會遴選校長黑箱作業，竟洩漏連署學生個人資料，涉違反「個人資料保護法」相關規定等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未妥處陳情人個資

教育部收受臺北地檢署學生會及校友會連署陳情該校董事會遴選校長涉違法黑箱作業，該部對陳情人之個人資料未為妥善遮隱以達無從識別特定當事人等之去識別化安全維護措施，且對於陳情事項未本主管機關權責妥為辦理，逕將該陳情書及連署名單移送被陳情對象處理。

• 積極妥善處理聯署陳情名單

行政院將全球高○大校友會聯合會陳情教育部洩漏連署學生個人資料一案，移送教育部審慎研處逕復，教育部對於移送高○大董事會之連署陳情名單，雖已請該校董事會恪遵保密規定，不得因此損害學生權益，然此作為對於學生權益之保障猶有未足之處，為避免影響學生後續學業、生活，甚至畢業後求職等權益並尊重陳情學生之意願，行政院宜督導教育部責請高○大董事會就涉及個人資料之連署陳情名單，積極為最妥善之處理，以防止損害發生。

依據本案調查意見²¹，監察院糾正教育部，並請行政院、教育部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

1、參與連署學生之個人資料，即於 106 年 12 月 8 日所收到教

²¹ 107 教調 0040，張武修、楊芳玲調查。

育部檢附之學生連署名冊資料陳情書當日將學生個資部分予以彌封存查，且置於保險櫃內，未將學生姓名、學號提供給任何人知悉，亦未函轉知該校法人所設臺北地檢署及該董事會董事及監察人。考量無保留旨揭連署學生名冊的必要性，前述已彌封學生個資文件已於 107 年 7 月 30 日檢還教育部。未留副本、亦未將連署學生資料外洩，即是為保障連署學生於就學、於學校附屬機構（含受委託經營）實習、求職之權益，該董事會承諾未來也不會影響參與連署學生於就學與就業之權益，並防止任何損害發生。

- 2、教育部自監察院約詢案後，業已調整類此案件之作法如下：於適當隱匿陳情人資料後再轉請權責單位妥處回復該部，最後再由該部回復予陳情人。該部於現行部長民意信箱之頁面，已敘明所陳情事項如涉及其他單位（學校）權責業務，將視情況將陳情人個人基本資料，隨同電子郵件內容一併轉知主管單位（學校）處理之保密原則，並俟權責單位查處回復該部後，再據以回復陳情人；另該部業於部內相關會議加強宣導，針對個資予以適時保密，並審慎處理，亦於該部及所屬機關人員電子郵件群組發送宣導保密應注意事項。

村長事務補助費差別待遇案

案情簡述

新竹縣北埔鄉公所自 105 年 2 月起，率予剋扣外坪村、水

礫村之村長事務補助費，僅核發 3,000 元，其餘提列 42,000 元作為村辦公費，須檢據核銷，與其他村之村長事務補助費全數撥付至村長個人帳戶之處理方式不一致等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 核撥村長事務補助費方式不一

新竹縣北埔鄉鄉長姜良明自 105 年 2 月起，將該鄉外坪、水礫 2 村村長事務補助費中提列鉅額村辦公費，違反新竹縣政府及內政部函釋，其他 7 村則依前開函釋辦理，不但無正當理由為差別待遇且無所辯試辦法令依據。106 年 8 月 23 日後，其復要求該 2 村實施全數檢據核銷方式核撥村長事務補助費，顯與內政部相關函釋及其他 7 村作法不同，長期置法令於不顧而為差別待遇。

• 新竹縣政府未盡監督之責

新竹縣政府未本自治監督機關權責，妥思積極有效之解決作為，本案發生迄今，除與北埔鄉公所進行溝通與協調、多次函請該公所變更作為、邀請雙方協商及函請內政部釋疑外，並無其他具體解決問題之作為，遲至監察院受理北埔鄉水礫村村長陳情進行調查，並請該府就本案辦理情形到院說明後，始以該鄉鄉長違失移送監察院審查，肇致本案延宕多時懸而未決。

依據本案調查意見²²，監察院彈劾北埔鄉鄉長姜良明，案經公懲會於同年 6 月 27 日以 107 年鑑字第 14227 號判決：「姜良明申誠。」另函請新竹縣政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、依地方制度法第 56 條規定新竹縣政府為北埔鄉公所地方自治監督機關，依同法第 75 條第 6 項規定該府以 107 年 4 月 12 日府民行字第 1070047887 號函撤銷北埔鄉公所旨揭違法行政處分，請北埔鄉公所改善違法行為，全額補發給該 2 村村長事務補助費，由該 2 村長具領撥入其金融帳戶。
- 2、105 年 2 月至 107 年底兩村長事務補助費，該公所統一於 108 年 2 月 1 日完成撥付作業。

外勞逃逸案

案情簡述

據訴，桃園市行蹤不明外籍勞工非法打工情形嚴重，影響國人工作權益，內政部移民署未積極查緝，涉有怠忽職守等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

²² 107 內調 0010，仇桂美、江明蒼調查。

監察院調查發現與建議

• 未依法開罰

桃園市政府勞動局明知 106 年 1 月 19 日在威均建設有限公司（簡稱威均公司）工地查獲非法工作外籍勞工 2 人，東殿營造股份有限公司（簡稱東殿公司）承攬威均公司之砌磚工程，其現場工務經理邱○雄於執行職務時知悉該工地非法容留 2 名外籍勞工從事工作，已違反就業服務法第 44 條規定，卻未依法對邱○雄及東殿公司均處 15 萬元以上 75 萬元以下罰鍰，竟不予處分。再者，該局明知 106 年 4 月 13 日在上開工地吊料工人游○雲所駕駛車輛查獲之非法工作外籍勞工 2 人，均坦承係由游○雲「接洽」至該工地，並指派及教導其從事工作，卻未查明游○雲是否違反就業服務法禁止「媒介」外籍勞工非法工作之規定，依法科處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，竟以無積極事證足證「違法聘僱」或「非法容留」外籍勞工為由，對游○雲不予處分。

• 未依規定將檢舉獎勵金送勞動部核處

移民署桃園市專勤隊就黃○華於 106 年 1 月 9 日檢舉案，違反規定將 106 年 1 月 3 日機關不受理之匿名檢舉案視為檢舉案件，認為獎金應發給該匿名檢舉者，遲至監察院約詢後，始將黃○華之申請檢舉獎勵金案函送勞動部，經勞動部於 107 年 5 月 8 日發給黃○華獎勵金 1 萬元。桃園市政府警察局中壢分局對於黃○華之 106 年 6 月 12 日檢舉案，違反規定認為在鄰近檢

舉地址查獲並不屬檢舉人檢舉，迄今尚未將黃○華申請檢舉獎勵金案移請勞動部核處。又移民署桃園市專勤隊對於黃○華之106年10月31日檢舉案，迄今尚未將黃○華申請檢舉獎勵金案函送勞動部。

• 人力配置失衡

依移民署資料顯示，自101年至106年12月底止，累計我國外籍勞工共676,142人，行蹤不明外籍勞工共52,317人，且有逐年增加情形。移民署專勤隊之編制員額僅589人，現有員額僅554名，未因外籍勞工及行蹤不明外籍勞工人數持續攀升而調增。其中桃園市行蹤不明外籍勞工6,228人，比高雄市多2,863人，但其專勤隊現有員額51人，僅比高雄市多1人。內政部迄未針對外籍勞工及行蹤不明外籍勞工人數逐年增加問題提出有效對策，亦未重視移民署專勤隊人力配置明顯失衡問題，致行蹤不明外籍勞工問題嚴重，不僅使原工作單位無人力運用或原受看護者無人照顧，且因非法工作而影響整體勞動市場秩序與國人就業權益，反易淪為人口販運或勞力剝削對象。

依據本案調查意見²³，監察院函請行政院續確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、有關工地起造人及各層承包商是否違反外國人從事工作之規定，桃園市政府勞動局刻正重新查處東殿公司。有關黃

²³ 107內調0030，高鳳仙調查。

- 華 106 年 10 月 31 日檢舉案，桃園市專勤隊於 106 年 11 月 8 日查獲越南籍行蹤不明外勞案件，俟上開查處後核發獎勵金。
- 2、有關黃○華君 106 年 1 月 9 日及 106 年 6 月 12 日之檢舉案，已核發獎勵金。另基於數人先後檢舉同一違法案件，經查獲屬實後之獎勵金核發，勞動部將研修獎勵金要點，以使規定明確。
 - 3、針對在臺工作外國人及行蹤不明外國人人數逐年增加，內政部已採因應對策成立專案查處、強化源頭管理、研擬重罰非法仲介、加速推動家事移工立法等；勞動部將持續配合內政部研擬有關加重非法雇主及非法仲介者之裁罰金額，草案已由行政院召開審查會案件進展。

大學校長侵占基金會款項案

案情簡述

據教育部函報：國立○○教育大學（簡稱○教大）陳前校長自 98 至 103 年擔任財團法人○○文教基金會董事長期間，侵占該基金會款項 217 萬元，及 102 年、103 年擔任該校校長期間，以該校名義與大陸地區溫州市教育局等單位簽訂學術交流計畫，侵占該等計畫之行政管理費及研修費用，經新竹地院判決有罪確定。本案除追究陳師行政責任外，該校經費支給有無疏失？學校與財團法人間之關係為何？其存摺及印鑑為何未分開保管？有無相關管控機制之缺失？監察委員認有深入瞭解之

必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 本於職務監督權核予相當處分

○教大陳前校長自 99 年 4 月 1 日至 101 年 11 月 14 日止接續將○○基金會公款轉存其私人銀行帳戶後提領或借予友人等侵占公益款項計 217 萬元，涉犯公益侵占罪嫌，經新竹地檢署檢察官提起公訴，並於新竹地院審理中同意認罪協商，經法院處有期徒刑 1 年 3 月並諭知緩刑 2 年確定，以勵自新，並向公庫繳納 250 萬元執行完畢在案。陳前校長觸犯公益侵占罪，核已違反公務員服務法第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉」之規定。其違法事證明確，宜由教育部依該部職員獎懲要點第 8 點等相關法令規定，本於職務監督權，核予相當之處分，以維公務紀律。

• 妥善規範兩岸相關學術交流活動

○教大於 102 年至 104 年間與大陸溫州市教育局等機關學校團體等單位辦理 5 件學術交流計畫，是否屬於教育部訂頒「專科以上學校產學合作實施辦法」第 3 條規定及○教大 102 年 11 月 15 日修正實施之產學合作實施要點第 2 條規定：「教育部、行政院國家科學委員會等政府機關、公民營事業機構、民間團體及學術研究機構等」產學合作之範疇，尚有疑義。據該 5 件學術交流計畫案之偵查卷證或○教大簽辦資料，查無○教大或○○基金會與大陸溫州市教育局之甲案協議書。至於其他 4

件之學術交流活動，該校於 103 年 12 月 8 日被檢調機關搜索調查時，仍在相關計畫辦理時程中，並即依該校產學合作實施要點第 5 點等規定，與相關旅行社等團體簽約委辦並簽辦行政管理費繳入校務基金，尚難謂得將行政管理費侵占入己之情形。公立學校與大陸教育機關學校團體學術交流活動，日益增多，但學術交流計畫尚與一般學校之產學合作形態有別，且現行法令規定尚非明確，爰透過第三方辦理。然而各校處理方式及態樣不一，為免承辦人員動輒得咎或觸法，並使兩岸學術交流活動得以正常發展，教育部宜以本案為鑑，審慎研議相關法令規定，妥為規範兩岸相關學術交流活動。

依據本案調查意見²⁴，監察院函請教育部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、教育部已於 107 年 11 月 5 日考績委員會 107 年第 7 次會議審議決議，核予教授陳○○書面告誡，並經該部以 107 年 11 月 23 日臺教人(三)字第 1070205555 號書函告誡在案。
- 2、現行與大陸地區公立學校交流政策，關於研究、教學人員交流部分僅限於一般交流常態之短期客座講學，該部依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸條例)第 33 條之 1、第 33 條之 3 及該部訂定之「各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點」規定，據以審查大專校院與大陸地區大學校院訂定書約之合作行為。為遵循現行兩岸政策方向，教育部刻研修上開要點

²⁴ 107 教調 0042，仇桂美、李月德調查。

，納入兩岸條例第 33 條之 1 有關「學校對非學校機關（構）」及「教職員個人之合作行為」之相關規範，提醒學校辦理教育交流與學術合作行為應注意之事項，以落實大學自治及學術自由之精神。

架空職權之職場霸凌案

案情簡述

據訴，其為宜蘭縣政府警察局鑑識人員，疑因協助監察院調查案件之鑑定作業，遭其單位主管架空職權並疑涉職場霸凌，影響其工作權及健康甚鉅。究實情為何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未能審慎妥處職場霸凌

陳訴人為宜蘭縣政府警察局鑑識科股長，分別於 106 年 9 月 21 日、106 年 11 月 29 日無償接受監察院委託，就「歸仁雙屍命案」、「后豐大橋墜橋案」兩案進行鑑定。然該鑑識科自 106 年 10 月 21 日起，均未令陳訴人至現場勘察之鑑識勤務，亦未依輪值表於應由陳訴人帶班時通知陳訴人前往現場，藉減少現場勘察方式，打壓其工作表現。復觀陳訴人未能審慎核稿之疏漏遭長官指責，另因與同事之鑑識專業理念不同引起爭執，均未獲良好溝通。宜蘭縣政府警察局就其內部溝通不良，導

致陳訴人專業意見無法充分發揮，乃至架空陳訴人勤務等幾近職場霸凌情事一再發生，未能審慎妥處，使優秀之鑑識人員無法適才適所，發揮所長，恐在刑案偵查上，警員間未能相互合作，而無法發揮警察機關之整體偵查效能。

• 建構事前預防霸凌之職場環境

依據公務人員保障法第 19 條及公務人員安全及衛生防護辦法第 3 條規定，公務機關有預防職場霸凌之義務。然依警政署說明，遭霸凌之警員得依公務人員保障法第 77 條申訴，並訂有「警察機關處理員警申訴案件注意事項」以處理申訴事項。惟上開預防職場霸凌之義務，並非僅止於霸凌事件發生後應如何處理，內政部警政署更應建構事前預防霸凌之職場環境。

• 協助監察權之行使未違犯兼職相關規定

陳訴人接受監察院委託進行鑑定，係為協助監察委員監察權之行使，與警察機關依刑事訴訟法第 208 條接受法院或檢察官委託進行機關鑑定有所差異，亦未違反公務員服務法有關兼職之規定。

依據本案調查意見²⁵，監察院函請宜蘭縣政府警察局及內政部警政署檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、內政部警政署：(1) 訂頒「該署及所屬各警察機關(構)

²⁵ 107 內調 0054，王美玉調查。

學校員工協助方案推動計畫」並成立「員工協助方案推動委員會」。(2) 改組該署安全及衛生防護小組，強化衛生防護措施。(3) 於警察養成教育宣導職場倫理概念、利用常年訓練宣導預防職場霸凌觀念、持續督屬落實完成公務人員終身學習課程、建立多元申訴管道。(4) 精進查處作業，保障當事人權益、妥適調整職務，避免事態擴大。(5) 提供受害者心理諮商與輔導、加害者考核與輔導、落實平時考核機制、編輯案例教育。(6) 陳訴人係以個人專家學者身分參與監察院調查小組（任務編組）無償提供之諮詢意見，非屬依刑事訴訟法第 208 條接受法院或檢察官委託所進行之機關鑑定，亦未違反公務員服務法有關兼職規定；惟為免訾議，仍應陳報長官准許為宜。

- 2、宜蘭縣政府警察局：(1) 分別於 107 年 8 月 29 日第 1 次檢討會議、107 年 10 月 1 日第 2 次檢討會議、107 年 10 月 8 日該局職場環境工作座談會，針對「現場勘察輪值編排與出勤人員指派」、「辦公環境氛圍」、「內部溝通不良」等議題進行檢討。(2) 107 年 9 月 12 日訪談陳訴人，陳訴人表示相較以前有充分改善。

未保護遭媒體過度報導之公關事務人員案

案情簡述

據訴，某周刊日前報導國家安全局（簡稱國安局）人員黃○○與臺北市議會陳姓議員出遊事件，黃○○係長官交代而接

觸陳議員，嗣與陳議員糾纏不清，且事發後該局竟與黃○○切割，不讓其有表達機會等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 任意將案件列為一般公務機密

國安局明知黃○○及其他經長官核定以本名對外從事該局公關事務之人員，依國家情報工作法規定其身分及行動等資訊均不須隱匿得予公開，且黃○○事件業經媒體廣為報導，為眾所周知之社會矚目事件，該局卻將其檢送監察院之黃○○事件調查結果、壹週刊影片、政風處辦理黃○○申訴及懲處、監察院函查事項調查報告等，均列為一般公務機密，與「國家安全局公務機密維護實施規定」應「於必要之最小範圍內辦理機密等級之核定」顯然有違。

• 國安局懲處及調職過於倉促草率

黃○○因公關室辦理宴請或贈禮而接觸陳議員，與陳議員有公務上工作關係。媒體雖報導兩人牽手、擁抱及親吻等消息，但黃○○稱其並未喜歡陳議員，其對於陳議員之擁抱、親吻行為有推開且一直在掙扎等語。陳議員對媒體坦承有出軌、主動追求黃○○等行為。經監察院勘驗壹週刊提供之影片發現，兩人確實有勾手散步、擁抱、親吻之親密舉動，但擁抱加上親吻時間僅 1 分半鐘，且數次親吻時間都非常短暫，親吻後馬上分開，不像熱吻，又因影片之擁抱親吻部分非常黑暗模糊，無

法清楚看出兩人的表情及互動情況，參以黃○○身為公關有可能難以拒絕陳議員之追求乙節，黃○○對於擁抱親吻究竟係違背其意願而虛與委蛇，或是出於兩情相悅，尚待深入查證。國安局於媒體報導之初即認出影片之「骨感妹」係黃○○，卻向媒體否認骨感妹為國安局人員，引發國安局切割黃○○之質疑，且導致事件擴大，引起社會議論，並嚴重斲傷政府誠信及形象，殊有不當。國安局於 105 年 9 月 21 日媒體報導後，黃○○於同月 26 日督察約談時表示其為被陳議員不禮貌的行為騷擾的被害人，該局於同月 29 日下午時召開人評會，卻未深入調查本事件究為性騷擾或婚外情，亦未接受趙主任所提應讓其留在公關室改做內勤以減少壓力及有熟悉同事保護之建議，即以黃○○言行不檢為由，核予其記過之處分及退訓，並將其由公關室調至秘書室，其懲處及調職過於倉促草率，對員工保護實屬不周。

• 改善士氣以利公關事務之推展

國安局公關室原係該局處理國會與媒體聯繫及對外公關事務之窗口，106 年 7 月 16 日歸建秘書室公關組後，人員由原 10 餘人減少為 9 人，且辦公空間由 2 間大辦公室移至 2 間小辦公室，影響人員士氣，宜研謀改善，以利公關事務之推展。

依據本案調查意見²⁶，監察院函請國安局確實檢討改進見復。

²⁶ 107 國調 0008，高鳳仙調查。

政府機關改善情形

- 1、公關業務及現有人力已重新調整，除納編具有外勤工作經驗及新聞系所專業人員外，並由秘書室統一規劃各項任務分配及人力派遣，藉由群策群力，發揮輔助及支援效果，使各項工作無縫接軌，後續將視該局工作需求調配人力。
- 2、前調整公關辦公處所旨在機動縮短工作傳遞距離，囿於秘書室業務屬於小組型態，各組辦公室格局多為 4 至 5 人使用，現已因應公關組人數，再增配中央空調辦公室 1 間，未來將視情況持續調配整合，以使辦公空間達到最佳運用效益。
- 3、公關室併入秘書室後，公關業務推動更形順遂，在業管副局長及秘書室主任督導鼓勵下，目前公關業務同仁分工合作、齊心協力，多項任務推辦有成。未來將持續辦理公關教育訓練，邀請公家機關及相關學者來局講授公關精進作為，培養公關同仁專業能力，進一步強化公關業務及協調聯繫能力。

※評析

依 2018 年度「各國人權報告」臺灣部分提及許多與勞工權利相關之議題，包括相關法律制度及面臨的問題。這些問題包括（一）在組成工作方面：派遣工（暫時性勞工）在任職的機構內沒有組織工會和集體談判的權利。另臺灣的工會密度（註冊於工會的勞工相對於所有勞工的比例）為 7.6%，遠低於經濟合作暨發展組織（OECD）的 17% 平均值。成立工會的員工人數

下限（30 人），讓臺灣 78.2% 中小企業勞工失去組織企業工會的資格。大型企業則常以各種方式阻撓員工成立企業工會，例如讓工會幹部難以升遷或調任至其他工作單位。這些做法在科技產業甚為常見。整個新竹科學園區只有一家企業工會就是明顯例子。除銀行業外，產業工會並不發達。（二）法律禁止各種形式的強迫或強制勞動，然多數因強迫勞動而定罪的案件，法院都輕判或處以罰鍰，無法有效嚇阻犯行。（三）勞動法規未涵蓋家事服務業，使其從業人員易於受到勞動剝削。家事服務業、漁業、農業、製造業、和營造業都曾發生強迫勞動。外籍勞工最容易成為強迫勞動的受害者，尤其是臺灣籍漁船上的外籍漁工。部分勞力仲介向外籍勞工收取高額的仲介費，使其難以支付，並利用他們在母國欠下的債務強迫外勞工作。在 2017 年經調查結案的非法仲介共計 121 宗，僅開罰 6 萬到 30 萬元，金額微不足道而且無相關刑責。當局勒令其中 11 家仲介停業，法律卻不禁止以相關人士以其他人頭註冊新公司的方式重新開業。（四）就業歧視方面，最新數據顯示，於 2016 年通報的性別歧視案件共有 214 起，多為強迫懷孕員工離職；性騷擾案件有 146 起；不公平待遇或工作平等案件則為 135 起。學者表示這些數字根本無法反映問題的嚴重程度，因為員工害怕雇主報復以及留下申訴紀錄很難找到新工作。另研究發現，女性員工較少得到升遷，較少擔任管理職，工作薪資也較男性低。此外，法律規定公務部門和民間企業必須進用身心障礙人士，比例分別為其員工總數的 3% 和 1%。公務部門有 4.4% 的員工為身心障礙人士，民間企業仍然落後於法定目標。身心障礙人士的失業率比非身心障礙者的失業率高出 3 倍。（五）勞動檢

查由縣市政府與主管機關進行，受到勞工檢查相關法令規範。然而由於執法不力，勞動檢查往往無法有效嚇阻違反勞動法規的行為與不安全的工作條件。2017 年只有 40,282 次勞檢，相較於 2016 年的 67,194 次，降低了四成。特別是勞動部轄下的職安署（OSHA），該署雖然擁有最多受過訓練的勞檢人員，檢查次數卻降低了 89%，2017 年只進行了 1,578 次檢查。這樣的情況造成勞檢比例降低，不到所有公司企業的一成。在 2017 年違反勞動法令的 8,324 宗案件中，當局移送地檢署的案件只有 7 宗，其他都以名義上的罰鍰結案。監察院的一份調查報告顯示，部分勞檢人員每月超時工作 50 到 70 個小時，卻只領到 20 小時的超時工資。勞檢人員不足以及檢查無效率，被視為上述違法情事的主因。（六）外籍勞工方面，政府為所有的外籍勞工設置了 24 小時 1955 免費熱線服務，提供免費的法律諮詢。2017 年這支熱線幫助了 6,028 名外籍勞工，取回的薪資總計 1 億 6,100 萬。各外籍勞工協會表示，雖然當局設立了熱線也出示了有效回應的紀錄，外籍勞工仍然因為害怕雇主終止契約後被遣送回國，無法償還求職過程中積欠的債務，而不願檢舉雇主虐待。另大約 60 萬名來自印尼、菲律賓、泰國、越南等地的外籍勞工經常淪為被剝削的對象。外籍勞工普遍受到剝削，高額的仲介費、保證金，以及金額較高的機票與住宿費，在求職過程中積欠大筆債務。各縣市設有服務中心，為剛入境的外籍勞工提供資訊、專線接聽申訴並給予協助，也為保護受虐勞工的庇護所提供資金並負責其營運。仲介公司往往要求勞工以高利率向臺灣的銀行在當地的海外分行貸款，來支付所謂的「訓練費」或其他名義費用，致使他們因為背負債務而處於弱勢。

非政府組織指出，部分外籍家事勞工的每月實得工資非常低，只有法定貧窮線的 6.7%。外籍漁工仍然普遍遭遇不當對待與惡劣的工作條件。境外聘僱的外籍漁工無權享有與境內聘僱的漁工相同的勞動權利、工資、保險，以及退休金。監察院於知悉有 37 名外籍漁工住在 647 平方英尺的岸置所並被收取每日 300 元的住宿費之後，發函糾正漁業署與高雄市海洋局管理不當與行政怠惰。（七）貨運與客運業超時工作的駕駛員事故比例高於平均，對於這類事故雇主不但不負刑事責任或支付任何賠償，而且經常試圖將法律責任從公司轉移至員工。例如，桃園客運公司要求所有駕駛員事先簽署一份切結書，聲明無論在駕駛時發生任何交通意外皆自行承擔全部責任，這份文件是否合法已經引發質疑²⁷。

按經濟社會文化權利國際公約第 7 條規定意旨，國家應保障人民享受公平與良好之工作條件，尤須確保所有工作者之報酬公允，且有安全衛生之工作環境。監察院 107 年調查多起涉及工作權案件，案經監察院調查後，已請相關主管機關建立制度並改善缺失。本章分別就勞動條件、職場安全、工時休假及制度與管理等四部分摘錄 21 件由監察委員擇選與工作權相關的調查案，供各界參閱。

²⁷ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2018 年度各國人權報告—臺灣部分》，2019 年 3 月 15 日發表：美國在臺協會網站 <https://www.ait.org.tw/zhtw/2018-human-rights-report-taiwan-part-zh/>，最後查詢日期：109 年 3 月 18 日。

第七章 財產權

19 世紀後半資本主義受到發展與重視後，財產權的不可侵犯與契約自由之觀點，成為形式上保障財產權的基礎。財產權的本質係建構在「私有財產制」上，屬個人生存的基本權之一，故法治國家對財產權之保障如同自由權、平等權一般，屬重要基本職能，亦為各國憲法所規範。一般而言，財產權屬私權，且具自由權的性質；惟部分財產，如土地及水資源，仍有社會拘束概念。按《世界人權宣言》第 17 條，人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。任何人的財產不得任意剝奪。綜合觀之，財產權保障有下列兩種意涵：（一）制度存續保障：就立法者而言，其有訂頒法令規範之義務，確保人民財產權保障之實質效力；就人民而言，其得享有行使財產權利之私使用性之最低標準，並可自由處分財產所賦予之權利。（二）主觀公權力存續保障：以土地而言，土地乃立國基礎與生產所不可或缺之要素，私人得否享有土地權利而不受任何限制，甚具爭議性，多數國家係採土地使用限制之損失補償方式，以符公平正義原則。另就使用水資源權利而言，因水資源乃人類生存重要要素，故私人使用水資源之權利往往受到相當限制，而由行政裁量決定²⁸。

憲法第 15 條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所

²⁸ 陳明燦，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰蘆圖書出版公司，2001 年，頁 2-7。

賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。司法院釋字第 400 號解釋言明「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」²⁹。換言之，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律對於人民之財產權予以限制。

拆除違建涉嫌差別待遇案

案情簡述

據訴，桃園市政府未依違章建築處理辦法規定，詳查陳訴人坐落該市中壢區長沙路○○巷 2○號頂樓（7 樓），係建商於 79 年間建造之違章建築，屬舊有違建得准予修繕，即率予查報拆除，損及權益；且單獨將桃園市中壢區長沙路○○巷 3○號違建排入違章建築審議小組，卻未依違建拆除作業要排拆，涉有差別待遇。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

²⁹ 鍾麗娜，《都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析》，2008 年。

監察院調查發現與建議

• 違建拆除非屬違法

桃園市中壢區長沙路○○巷 2○號頂樓違建所有權人胡○華未辦理室內裝修申請審查許可，即將 6、7 兩層樓內部原鋼筋混凝土牆全部拆除，另以磚牆隔間改建成 16 間套房，經管理委員會決議認有危及大樓結構與住戶安全之虞，要求立即停工，卻未獲回應且持續施工；且經該府消防局、工務局使用管理課現勘，認有妨礙消防救災及逃生安全，列屬違建拆除作業要點第 6 點第 3 款（A3 類）第 1 目「在供公眾使用建築物屋頂避難平台、……影響共同使用者權益，有礙消防救災及逃生安全之違章建築」，於 97 年 2 月 20 日公告拆除。同年 3 月 19 日經違建人胡○華簽立同意拆除切結書，「無條件接受桃園縣政府（現為桃園市政府）強制拆除前揭違章建物」，故該府拆除上開違建，並無違法。

• 排拆審議機制令人質疑

民眾 97 年 3 月 6 日檢舉，同日中壢市公所查報，桃園市中壢區長沙路○○巷 3○號建物係屬未依法申請建築執照之違建物，「違建情形為第 1 至 6 層磚造增建」，依該公所 97 年 3 月 10 日中市都字第 0970011649 號違章建築查報單所載，上開違建係 1~6 層磚造增建，第 1 層高度約 3.5 公尺，面積約 135 平方公尺（15m×9m）；第 2~6 層高度共 17.5 公尺，每層面積約 81 平方公尺（9m×9m）。此符合違建拆除作業要點第 6 點第 3

款第 2 目規定：「搭建在防火間隔（巷）之違章建築。但同一街廓應一併查報，併提審議會議決。」該府 97 年 1 月 3 日府工違字第 0960423772 號函請權責單位勘查；依違建拆除作業要點第 8 點規定於 97 年 8 月 13 日排入違章建築審議小組第 43 次會議審議，97 年 8 月 26 日府工違字第 0970278872 號函示審議決議：「俟拆除能量充裕後執行。」

按建築第 25 條第 1 項前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」第 86 條：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第 58 條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。」次按，第 73 條第 1 項本文規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。」再者，同法第 94 條：「依本法規定停止使用或封閉之建築物，非經許可不得擅自使用；未經許可擅自使用經制止不從者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 30 萬元以下罰金。」上開第 1 至 6 層磚造增建違建物未依法申請建築執照，且坐落防火間隔（巷）上，經 97 年 3 月 6 日民眾檢舉、同日公所查報，已嚴重違反建築法規定；且該府自承同一街廓僅有該違建物並無其他違建物，卻以「同一街廓應一併查報」、「拆除能量不足」為由，長期放任該違建物存在迄今。退步而言，縱所辯稱因拆除能量不足而無法拆除等語屬實，然亦得對該違建物之所有權人、使用人為罰鍰、勒令停止使用、移送司

法機關等處分。

依據本案調查意見³⁰，監察院糾正桃園市政府。

政府機關改善情形

桃園市政府考量行政處分須符合比例原則、合義務性裁量原則等一般行政法原理，於本案得為行政處分（如強制拆除、罰鍰、停止使用、移送法辦）等，涵攝本案個案事實及權衡後，陳訴人質疑之他人違建業經桃園市政府依個案採「以與拆除能量無關之罰鍰」處理，並比照桃園市其餘類此違章建築，仍依現行「桃園市違章建築處理要點」之規定，分類、分階段執行強制拆除之處置。

違章建物拆除不當案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 17 條

案情簡述

據民眾陳訴，新北市政府前於 102 年 7 月 2 日認定坐落該市淡水區新興段○○地號土地上建物為違章建物，疑未依法執行拆除，嗣卻不當核發違建行為人農業用地作農業使用證明書及同意補申請建造執照，涉有違失。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

³⁰ 107 內調 0024，高鳳仙調查。

監察院調查發現與建議

• 違建已執行拆除

新北市淡水區新興段○○地號土地上違建，前遭檢舉經新北市政府 102 年 7 月 2 日違章建築認定書通知在案，嗣因違建人實具有農民身分於排拆期間補辦建造執照銷案，惟起造人未於法定期限內申報開工，致建造執照自 103 年 11 月 12 日逾期失其效力，迄至 105 年 11 月 15 日再遭檢舉查報。經監察院函請新北市政府調查，106 年 11 月 29 日二度查報通知違建，已於 107 年 9 月 17 日至 25 日執行拆除完畢結案。

• 橫向聯繫失調

新北市政府工務局內部單位橫向聯繫失調，違章建築拆除大隊（工務局所屬二級機關）辦理新北市淡水區新興段○○地號土地上違建認定銷案後通知施工科及建照科「後續倘涉建照作廢或與現況不符等情事，惠請副知憑辦」；惟該局建管單位於本案建造執照自 103 年 11 月 12 日起逾期失其效力後，並未通知該大隊續處，監察院依監察法第 30 條規定於 106 年 11 月 16 日函詢，該府方勘查認定違建後拆除，凸顯管理制度上之缺漏。

• 雖遭拆除仍可重新申請建築許可

本案另一相對陳訴人（違章建物所有權人）前於 103 年取得新北市政府之農舍違建補發建造執照，已符合農民身分資格

並取得農地農用證明，嗣後因未於法定期限內申報開工，致建造執照逾期失其效力，經該府重啟違建認定拆除，所訴外力影響情節及財產權所受損失，雖於法尚無出入，然其僅因當事人未及時申報開工補正程序缺漏，致其財產遭國家公權力侵害，是否合理，仍非無疑。復查本案農舍違建申辦補照過程，違章建物所有權人與受委託人間對於後續行政程序細節規定，顯有歧異落差。按憲法第 10 條規定，人民有居住及遷徙之自由，因此，居住權可視為人民的基本權利，另基於憲法第 15 條保障人民財產權意旨，違章建物所有權人如衡酌確有農用需求，仍可依建築師法規定，重新洽開業建築師辦理申請建築許可及其他工程上之接洽事項，並訂立書面契約，共同遵守，以杜爭議。

依據本案調查意見³¹，監察院函請新北市政府參辦。

政府機關改善情形

新北市政府已依規定認定該建物為違章建物，並已於 107 年 9 月 17 日至 25 日執行拆除完畢。

³¹ 107 內調 0089，王美玉調查。

房屋地上權屬不清案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條

案情簡述

國產署與華固建設股份有限公司於 102 年 5 月 23 日簽訂「財政部財政人員訓練所及其周邊國有土地合作開發契約」與設定地上權契約，華固建設股份有限公司於設定地上權標的之土地興建「華固新天地」房屋銷售，購屋民眾僅取得「地上權區分所有建物使用權」，恐生房屋權屬不清、承購戶貸款不易等相關問題。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 協調相關機關協助處理貸款爭議

財政部於 99 年 1 月 7 日訂定國有非公用土地設定地上權作業要點，依第 14 條第 1 項規定地上權人不得將地上權或地上物之一部或全部讓與他人，該作業要點嗣於 102 年 9 月 30 日修正，依第 16 條之 1 第 1 項規定，符合該項規定之情形，地上權人得將地上物之一部連同應有之地上權應有部分讓與他人。本案合作開發契約簽訂日期為 102 年 5 月 23 日，適用修正前之規定，爰華固建設銷售之「華固新天地」建物承購人僅取得房屋使用權，而無地上權及房屋所有權。基於物權法定主義，使用權既非法定物權之一種，法務部及內政部均認為是債權且較接近

有名契約「租賃」，故衍生使用權承購人得否向金融機構辦理房屋貸款、得否向地政機關辦理土地登記等爭議，於 106 年 3 月間肇致華固建設與部分使用權承購人之消費爭議，對於華固建設依當時法令及雙方契約所銷售僅有使用權之房屋，因雙方認知不同，衍生與承購人間之諸多紛爭及貸款困難。國產署宜基於地上權業務主管機關之立場，協調法務部、內政部及金管會等相關機關協助處理該等爭議。

• 重新檢視使用權之法律性質

使用權之法律性質經法務部於 103 年初召開會議認為屬於債權及類似租賃契約已如前述，惟 104 年起所得稅法及實務上已將使用權房屋之交易課稅、貸款利息、房屋稅繳納比照所有權之房屋處理（類似物權）。就使用權承購人而言，其可能窮一生之力付現或貸款千萬元予華固建設後，在地上權存續期間（70 年）內，除非轉讓該使用權予他人或違反契約，否則華固建設無法如同租賃契約之出租人得依民法相關規定主張權益，使用權人與所有權人之權能頗多相同。再者，該使用權亦得作為轉讓及繼承之標的，且使用權承購人得立於相當屋主地位將該建物出租予第三人，故使用權人與華固建設之間的法律關係，實非一般租賃契約可以類比。爰使用權之法律性質，是否應如法務部及內政部之目前見解，仍認定為債權及類似租賃契約，即屬可議，法務部及內政部宜重新檢視。

• 通盤考量地租計算方式

本案地上權人華固建設依合作開發契約應繳付地租予國產

署，華固建設再經由「使用權預定轉讓契約書」將地租繳付義務轉嫁給使用權承購人，而地租係以公告地價為計算基準。由於 105 年公告地價大幅調漲，致使「華固新天地」建物於 106 年交屋時地租隨之調漲，進而引發消費爭議。而地租是依公告地價之 3.5%，一般住宅地價稅則是依公告地價千分之 2 計算，二者間相差達 17.5 倍，究地租計算是否應與公告地價脫鉤，使用權承購人如符合自住條件得否比照一般住宅改繳地價稅（由原納稅義務人國產署轉嫁予使用權承購人），財政部宜通盤考量，以達租稅公平及居住正義之旨。

依據本案調查意見³²，監察院函請財政部、法務部、內政部及金管會參處見復。

政府機關改善情形

- 1、財政部已於 107 年 10 月 24 日邀集相關部會、公會召開會議，結論依據法務部與內政部意見，地上權區分所有建物使用權之權利性質非屬法定物權及依習慣法所形成之物權，地政機關無從於土地登記簿辦理登記，惟其具財產價值，可移轉並有可讓與性，依規定可作為權利質權標的，依據賦稅署意見，建物使用權人非土地所有權人者尚無法適用自用住宅用地稅率計徵地價稅。
- 2、財政部持續完善招標設定地上權業務相關規定、適時推出區位條件優質標的，並加強協調金管會及各銀行協助解決貸款不易之問題。

³² 107 財調 0042，林雅鋒調查。

- 3、華固建設為財政部財政人員訓練所開發案所涉「因民國 105 年台北市大幅調高公告地價等因素致原約定地租應否調整」等履約爭議，業依合作開發契約約定擬具仲裁協議書，106 年 10 月 31 日經國產署同意簽訂後，同日提交中華民國仲裁協會以仲裁方式解決，仲裁庭 107 年 5 月 29 日已作成仲裁判斷。國產署亦責請華固建設保障消費者權益，確實依仲裁判斷結果，與住戶簽訂使用權轉讓契約書及相關承諾事項辦理。

土地開放空間審查涉違失案

案情簡述

據訴，陳訴人等所有新北市新莊區中原段等 5 筆土地，於 104 年 6 月後依法申請得以自地自建，並依新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫、新莊頭前地區都市計畫審議要點等相關規定，留設自基地境界線退縮 1.5 米人行步道及 1.5 米綠帶之人行通道，並申請將退縮部分放寬計入開放空間獎勵之有效面積，然遭新北市政府以沿街步道式獎勵不得與法定退縮重疊等語，函復已無開放空間之獎勵適用，似與前開要點不符等情。究實情為何，有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

監察院調查發現與建議

• 重劃計畫之細部計畫及再行變更之細部計畫涉有不當

原臺北縣政府（現為新北市政府）85年7月24日公告發布新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫及90年11月再行變更之細部計畫，係針對特殊需要所擬定之細部計畫，新北市政府於103年4月29日訂定發布「都市計畫法新北市施行細則」，該細則屬通案性法規，但於發布施行前，並未配合檢討、處理具有特殊性、優先性之上開細部計畫，且上開細部計畫之相關規定並無「落日」條款。對於有特殊性前提之上開細部計畫涉及地主權益部分，該府如擬將其「落日」一律依通案性法規辦理，則事前應縝密規劃，不宜任令通案性法規一經發布，上開細部計畫涉及地主權益部分與通案性法規牴觸者即失其效力，況上開細部計畫之土地使用分區管制要點第11點訂有「本要點未規定事項適用其他相關法令規定」，宜併予考量。

• 對細則新制之宣導及權益改變之周知不足

新北市政府於98年起即開始討論訂定「都市計畫法新北市施行細則」，距103年發布施行尚有一段緩衝期，該府對於將來新法規發布施行後有關獎勵與義務之適用及執行方式，應於緩衝期間及法規發布時即充分宣導、說明，讓相關細部計畫之地主（簡稱該等地主）及相關業者瞭解。然該府卻在該細則發布施行1年後，始就其主管該細則第48條規定獎勵與義務之適用疑義及執行方式，作成104年5月1日新北府城字第

1040782039 號函釋。又該函釋涉及該等地主實質權益，卻未行文給該等地主，僅行文給新北市建築師公會，請其轉知所屬會員，未確保該等地主知悉。另稱有辦相關說明會、座談會，卻無法掌握該等地主均已瞭解特殊性權益改變，顯見該府宣導及周知作為有欠周延。

依據本案調查意見³³，監察院函新北市政府檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、「都市計畫法新北市施行細則」於 100 年 2 月 24 日提報該市都市計畫委員會報告，依都市計畫法第 85 條啟動訂定施行細則之行政程序，同年 7 月 26 日辦理草案預告，至 102 年 12 月 4 日內政部審核通過。訂定施行細則期間因部分條文修訂幅度較大（包括第 48 條修訂係針對原適用於多處土管要點、獎勵額度偏高且與創造之效益永續性較不對等之獎勵項目，酌予限縮其獎勵額度上限並納入本細則規定，以達到全市一併管制之效），多次邀集相關專業公會討論，且依 102 年 6 月 11 日 1021973656 號簽准，降低開挖率、防災之獎勵上限及商業區作為住宅使用比例上限納入施行細則規範等，該府較有共識之政策事項與全市性、共通性條文一併提送內政部審議，並為爭取該部核定採納，施行細則草案較預定完成實施期程延後 3 至 6 個月，後經 103 年 3 月 4 日該府簽准於 103 年 4 月 29 日增刊公報發布

³³ 107 內調 0081，劉德勳調查。

。是以，「都市計畫法新北市施行細則」歷經 2 年半審議過程，期間業依規定辦理草案預告、市府法規委員會審查，並多次邀集府內相關單位及相關專業公會討論，於發布實施前，實予適當之緩衝時間。

- 2、對將來新法規（都市計畫法新北市施行細則）發布施行後有關獎勵與義務之適用及執行方式，應於緩衝期間及法規發布時即充分宣導、說明，讓相關細部計畫之地主及相關業者周知。該府已於修法期間依都市計畫法第 19 條規定辦理公開展覽、公展說明會及刊登報紙 3 日，及依都市計畫法新北市施行細則第 4 條規定將公開展覽日期刊登報紙 3 日、該府公報及網際網路，並在有關里辦公處張貼公告，以達公告周知之目的。
- 3、有關該市土管條文與都市計畫法新北市施行細則不一致之情事，刻已納入共通性土管要點條文檢討修正，後續將依上開都市計畫法第 19 條規定及都市計畫法新北市施行細則第 4 條有關公開展覽程序之規定辦理，及依相關都市計畫法定程序辦理都市計畫變更。

民眾土地被劃為公園預定地案

案情簡述

據訴，二二八事件受難者林○生之子林○義博士於 49 年購買位於臺北市內湖區之土地 3 筆供家人自用。惟因二二八事件遭列黑名單，乃於 54 年舉家遷往瑞士，至 77 年返臺。該土地

卻於 63 年被劃為公園預定地，致其家屬至今在臺有家而歸不得。林○義博士被列為黑名單之實情為何？系爭土地被劃為公園預定地之依據及過程為何？該土地為何至今既未徵收亦未實際規劃為公園？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 無具體事證可證與二二八事件或其父被列為黑名單有所關聯

陳訴人所有位於臺北市內湖區之 3 筆土地雖經都市計畫劃為公園用地，然尚無具體事證可證與二二八事件或其父被列為黑名單有所關聯。縱如陳訴人所稱，二二八事件過後，其等遭列為黑名單，然查系爭土地係於 49 年間以買賣方式取得，嗣於 57 年間由原「臺北縣內湖鄉」改隸「臺北市內湖區」，臺北市政府並於 58 年間將系爭土地劃為內湖區 72 號公園預定地，為整體計畫案之一部分，尚無具體事證可證臺北市政府係因二二八事件陳訴人其父遭列黑名單而趁其人在國外之故，將其劃為公園用地。

• 未依法徵收開闢或檢討解編

系爭土地目前尚未完成徵收，仍於陳訴人等人名下，所有權權屬並未變動，但系爭土地已被劃作公園預定地，其使用、收益、處分之權利仍受「都市計畫法」第 50 條、第 51 條等相關規定之限制。臺北市政府自 58 年即將系爭土地劃為公園預定地，迄今已將近 50 年，卻遲遲未依法徵收開闢，亦未檢討解編

，長期對人民之財產權形成變相剝奪。

• 規劃利用系爭土地

臺北市內湖區 72 號公園全案業經該市都市計畫委員會 106 年 2 月 10 日第 706 次會議審議完竣，仍維持原計畫未予變更，惟系爭土地及其他私有土地仍未辦理徵收開闢，都市計畫變更亦遙遙無期，對人民財產變相剝奪之狀態既未積極研處救濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，提出溝通說明，並給予必要之協助。該府應於法令限制範圍內，尊重陳訴人等之意願，協助家屬將部分系爭土地規劃利用，以盡地利，並追懷先人。

依據本案調查意見³⁴，監察院函請臺北市政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、臺北市政府針對本案 72 號公園用地，將參酌內湖區都市計畫通盤檢討案變更為保護區之檢討方案進行評估，納入該市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討案辦理，並循都市計畫法定程序辦理公開展覽、說明會及審議等事宜，屆時將依內政部規定通知土地所有權人，以維護土地所有權人之權益。
- 2、臺北市政府為辦理該市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討案，前於 107 年 7 月 6 日函送整體檢討構想計畫予內政

³⁴ 107 內調 0053，楊芳玲調查。

部審查，經內政部營建署 107 年 12 月 7 日審查通過，刻正研擬臺北市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討草案，後續將依都市計畫法定程序辦理公開展覽及審議程序。

- 3、臺北市政府工務局公園路燈工程管理處已於 108 年 2 月 25 日聯繫陳訴人，說明該府願就陳訴人自行設立紀念碑一事協助了解現行法規及評估其可行性，並獲陳訴人表示回臺後將與其律師討論相關事宜。

都市更新計畫爭議案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

據訴，臺北市政府對松山區敦化段四小段○○○地號等 67 筆土地都市更新計畫案，疑未詳予審酌案內公有土地高達近 9 成且私有土地僅 1 成之權屬分布狀態，未考量鄰地老舊公寓未納入更新單元範圍之妥適性，即率予核定都市更新單元範圍；另國產署涉不當放棄主導都市更新，損及公產權益等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 本於權責審核系爭都更案之更新單元

系爭都更案已達法定同意門檻，且其自劃更新單元並未造

成街廓內相鄰土地無法開發，臺北市政府本於權責審核系爭都更案之更新單元，於法尚無違誤。至於是否將東北側鄰地納入系爭都更案範圍，該府已請實施者向鄰地不同意戶協調說明，並將提請該市都市更新及爭議處理審議會討論。

• 積極參與協調

國產署考量系爭都更案實施者已整合達成法定同意門檻，並擬訂都市更新事業計畫送審，為避免爭議及增加成本，爰不主導辦理系爭都更案。又本案尚未擬訂權利變換計畫，該署應積極參與協調，就共同負擔費用提列、權利價值估算及選配作業等之合理性，充分主張應有權利，以維護公產權益。

系爭都更案鄰地大部分地主皆盼能納入系爭都更案，為使同街廓有意願加入者皆能參與，以發揮都更之完整性與最大效益，並彰顯公有土地參與都更之公益性及必要性，臺北市政府宜與鄰地不同意戶協調溝通，以系爭都更案與鄰地各個成員事實上利益，達成理想的整合狀態。

• 主動負起都更辦理權責

系爭都更案公有土地面積占總面積比率高達近 9 成，應有效應用，以促進臺北市土地有計畫之再開發利用，且系爭都更案之周圍土地，同樣有使用強度低於法定強度、建物老舊密集、計畫道路未開闢且開放空間不足，有妨害公共安全及交通之虞，且未符合都市應有機能之情形，故為增進公共利益，確保都市環境品質，臺北市政府對系爭都更案或類似都更案，除與鄰地不同意戶協調溝通外，亦宜考量劃定為應實施更新之地區

，依「都市更新條例」第 9 條第 1 項規定，主動負起辦理都市更新之責任或委託都市更新事業機構辦理的可行性。

• 加速相關法制作業

「都市更新條例」第 27 條規定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新。惟主管機關卻未針對是否具備必要性、公益性，公共利益有無明確化等，訂定審認標準，亦未規範公有土地達一定規模或比率時之主導更新方式，招致「民間實施者透過都市更新手段以小吃大，蠶食鯨吞公有土地」爭議。內政部宜就公有土地參與都更之公益性與必要性等疑義，加速相關法制作業，以充分發揮有效應用公有土地促進都市再生之功能。

依據本案調查意見³⁵，監察院函請財政部、臺北市政府及內政部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、內政部已修正「都市更新條例」，完備公有土地參與都市更新之法制作業。
- 2、截至 108 年 3 月 31 日，系爭都更案進程仍於事業計畫階段。臺北市政府分別於 107 年 6 月 8 日及 108 年 3 月 25 日召開臺北市都市更新及爭議審議會第 330 次及第 367 次會議，討論本案基地東北側之鄰地陳情納入更新單元議題。系爭都更案實施者尚未擬訂權利變換計畫，致無法提供權利

³⁵ 107 內調 0005，王美玉、仇桂美調查。

價值及選配文件供國產署等國有土地管理機關評估，後續都更範圍內國有土地管理機關及獲配之進駐機關財政部臺北國稅局松山分局，皆須依都市更新事業範圍內國有土地處理原則等相關規定就實施者所送權利價值估算及選配作業等合理性充分主張應有權利，維護國產權益。

農舍興建與管理案

案情簡述

據悉，宜蘭縣政府將制定自治條例，開放該縣農舍興建無須臨地界及道路側，實情為何？有無與中央法令牴觸之虞？另代理縣長陳金德於任職高雄市政府環境保護局局長、高雄市副市長期間，疑違規使用農業用地並經營民宿，涉違反農地農用及公務員服務法第 13 條等規定。究實情如何，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 農舍政策已偏離農發條例賦與興建農舍權利之初衷

宜蘭縣自 89 年農地開放自由買賣及 95 年雪山隧道通車後，累計至 107 年 3 月間核發之農舍使用執照高達 6,138 件，無論件數或密度，均明顯數倍於各地方政府而高居其冠。又該府於發照後亦未積極監督，致違規使用件數居高不下，凸顯該府執行農舍政策，已偏離農業發展條例（簡稱農發條例）賦予無

自用農舍農民興建農舍權利之初衷，甚至有違反該條例要求農舍興建應「不影響農業生產環境及農村發展」之虞，如不積極控制，恐亦將與「全國國土計畫」之目標漸行漸遠。

• 未落實稽查及取締違規使用農業用地

本案宜蘭縣五結鄉孝威南路○○之○號農舍雖領有宜蘭縣政府依民宿管理辦法於 100 年 1 月 31 日核發之民宿登記證，惟該農舍除建物本體存有違建外，其所坐落農業用地最遲於 100 年間已開始違規使用，甚至經農舍所有權人再於 101 年 9 月 4 日違規於該農舍 1 樓設立「七里香資訊科技有限公司」。然宜蘭縣政府多年來均未進行稽查，至外界提出質疑始於 106 年 11 月 14 日開立違反區域計畫法及農發條例之處分書，嗣再於 107 年 1 月 10 日開立違建拆除處分書，凸顯該府未依農發條例第 32 條第 1 項有關「直轄市或縣（市）政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締」之規定。

• 釐清限制農舍之法制疑義

農委會鑑於農舍與其所坐落農業用地之商品化、炒作及違規使用氾濫，為避免興建農舍影響農業生產環境，乃於 104 年 10 月 21 日函頒「興建農舍經營計畫書」格式，此固有農發條例第 18 條及農舍興建辦法第 2 條有關農舍興建不得影響農業生產環境及農村發展之依據。然而該會於上開計畫書格式內明定農舍應「臨界、臨路」興建，並認此為申請興建農舍之審查要件，因該等限制涉及對人民權利之限制，遭致宜蘭縣政府質疑逾越法律授權範圍不具拘束力，法務部則認為上開限制應依農

發條例第 18 條第 5 項授權規定，於農舍興建辦法中規定較為妥適。為落實依法行政之法治國原則，農委會宜針對限制農舍應「臨界、臨路」興建之法制疑義，會商法務部及內政部意見確實檢討釐清妥處。

• 檢討妥處未合法令之作業要點

農委會 104 年 10 月 21 日函送各地方政府「興建農舍經營計畫書」格式中載明農舍應「臨界、臨路」興建之規定，具有杜絕農舍炒作及避免興建農舍影響農業生產環境之目的，且該函並未遭廢止或無效之宣告，仍有行政程序法第 161 條所定對下級機關之拘束力，故多年來為各地方政府所遵循。然宜蘭縣政府卻不服上開函釋，另於 107 年 2 月 1 日公告實施「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」之第 5 點第 2 項規定：「農舍用地之配置應……以矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置……。」核該要點亦涉及人民權利之限制，卻缺乏法律之授權，又涉及以地方政府行政規則之外觀，企圖規避中央政府及地方立法機關之監督，農委會應督促宜蘭縣政府確實檢討妥處，避免其他縣市政府仿效，滋生更多爭議。

• 違反公務員服務法禁止經營商業之規定

宜蘭縣代理縣長陳金德於任職高雄市政府環境保護局局長及高雄市政府副市長期間，兼任「白馬花園屋」民宿及「長安文創有限公司」兩家營利事業負責人，違反公務員服務法第 13 條第 1 項公務員禁止經營商業之規定。

• 調查違法兼職人員不加審視且失職

高雄市政府人事處接獲審計單位檢送該府所屬機關違法兼職人員清冊後，對於時任副市長陳金德遭列名違法兼職人員，竟以尊重「機關」調查為由，移請副市長室自行認定並無違法，對其是否依法據實查填，完全不加審視，此不僅有失該府權責，亦因違反利益衝突迴避原則，滋生球員兼裁判問題，案經監察院調查結果，確有違法兼職卻未依法報請監察院審查之違失情事。行政院人事行政總處宜抽查瞭解，並依法妥處，以維護公平正義原則。

依據本案調查意見³⁶，監察院彈劾宜蘭縣代理縣長陳金德，案經公懲會於 107 年 11 月 28 日判決陳金德申誡。另函請宜蘭縣政府確實檢討改進見復，並函請農委會督促該府改進見復；請高雄市政府督促所屬確實檢討改善見復。

政府機關改善情形

- 1、人事行政總處已於 107 年 10 月 23 日函請相關機關說明查察方式，回復情形經綜整「臺北市等 9 個直轄市、縣（市）政府就銓敘部 104 年 7 月 1 日函送之『公務員兼任公司（商號）負責人、董事及監察人態樣人次調查表』有關政務人員處理情形彙整表」。
- 2、高雄市政府已釐訂作業流程規範並督請各機關覈實辦理查察審認，且已於 107 年 12 月 2 日將審認結果簽奉機關首長

³⁶ 107 財調 0045，仇桂美、李月德調查。

核閱後，整卷造冊列入機關檔案，以建立管考機制。

客家文化園區土地遭占用案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

據審計部 105 年度新北市總決算審核報告，新北市客家文化園區土地遭占用，已收回部分土地，惟迄未完全有效排除，影響客家文化園區二期工程計畫。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 怠忽土地及建築管理職責

新北市政府（前臺北縣政府）於 66 年 9 月 5 日至 87 年 1 月 7 日代管坐落該市三峽區隆恩段 167 地號等 27 筆土地，因怠忽土地管理機關之管理職責，復未善盡地方主管機關有關都市計畫法、區域計畫法、農發條例之土地使用管制，以及建築法之建築管理職責，任令該等土地長期遭蠶食占用違規興建大規模工廠、住宅，致影響該府於 92 年及 93 年間撥用該等土地用以興辦新北市客家文化園區（第二期）工程之推動。

• 積極處理尚未收回之土地

新北市政府於 96 年 10 月 1 日成立客家事務局後，雖已積極處理本案被占用之隆恩段 1○○地號等 27 筆土地收回事宜，然迄 107 年 3 月底，仍有 13 筆土地尚未收回（面積 18,850.43 平方公尺，含遭 8 家廠房占用之 10 筆土地，以及遭 6 戶住家占用之 3 筆土地），宜請該府依「國有非公用不動產被占用處理要點」規定，視其需要協助處理安置問題，並注意經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項所揭櫫人民「適足住房與土地權」保障之相關規定與精神。

依據本案調查意見³⁷，監察院函請新北市政府檢討改進並積極妥處見復。

政府機關改善情形

- 1、本案被占用土地所興建違建多屬 98 年前即已興建完成之既存違建，囿於該府財力及人力資源限制，無法全面進行整頓。為有效利用行政資源及兼顧拆除公平性，遂訂有「新北市違章建築拆除大隊優先次序表」作為查報、拆除執行原則，並優先拆除 98 年 6 月 25 日後新建造之違章建築。另本案土地現況如有作工廠使用情形，皆已由該府經濟發展局依工廠輔導管理法規定優先查處。
- 2、該市客家文化園區被占用土地尚有 13 筆未收回，新北市政府皆已依法提出民事訴訟，至 107 年 7 月底止已有 7 戶（6

³⁷ 107 內調 0029，仇桂美、李月德、蔡培村調查。

筆土地)經新北地方法院判決該府客家事務局勝訴，其中 5 戶(3 筆土地)已獲民事判決確定證明，得據以進行土地收回作業。

- 3、已判決確定之 5 戶中有 4 戶屬住家占用，新北市政府將依據國有土地排除占用之相關規定及經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項之意旨，視各占用戶實際情況，考量占用戶是否需協助安置之餘，仍將持續以積極多元手段，向其他訴訟中占用戶尋求協商與和解可能，以加速取回土地，以利進行新北市客家文化園區二期工程計畫。

關西下水道工程涉違失等情案

案情簡述

據訴，新竹縣關西鎮公所(簡稱關西鎮公所)辦理「關西鎮正義路、中興路、明德路雨水下水道工程，疑涉有施工位置變更幅度 82%及減少施設地下雨水下水道箱涵等違失，致該鎮公所與承包商間給付工程款民事事件及與新竹縣政府間補助費行政訴訟事件均遭法院判決敗訴，其行政作為斲傷機關形象。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 怠於執行施工障礙物調查

新竹縣政府接受內政部營建署全額補助、委託代辦系爭工

程，應依代辦協議書實質辦理本工程規劃、設計、發包、監造之招標及施工障礙排除，施工督導、履約管理驗收、保固；用地之取得與施工障礙物調查、地下管線協調遷移等工作。惟該府先怠於執行施工障礙物調查、地下管線協調遷移等職責，將系爭工程設計及發包等事項全部委由關西鎮公所辦理，再變動原計畫之規劃與施工時程，肇致公所之規劃案尚未完成，工程案例則提前執行，加上發包期程被縣府壓縮，在未能全盤瞭解地下管線分布情形下，導致公所後續發生民事與行政訴訟糾紛。

• 同意工程變更設計，卻將工程款返還營建署

新竹縣政府同意系爭工程變更設計在前，卻又以關西鎮公所變更設計不符合政府採購法及會計法等相關規定，將工程款返還營建署，致關西鎮公所無以支付承包廠商，且因該公所與承包廠商間民事訴訟敗訴，遭新竹地院強制執行關西鎮公庫，支付系爭工程款項，新竹縣政府難辭其咎。

• 未充分提供佐證資料

關西鎮公所辦理系爭工程變更設計，相關採購人員經政風系統函送調查站偵辦，經查無不法及違失情事。關西鎮公所於系爭工程民事及行政訴訟期間，未適時由熟稔案情之相關承辦人充分彙整答辯資料，或請求法院就採購疑義洽請主管機關工程會提供專業意見，致民事及行政訴訟案件均遭判決敗訴。

• 未盡督導責任

營建署未依水患治理特別條例、「易淹水地區水患治理計

畫」及「易淹水地區水患治理計畫考核作業要點」確實督導新竹縣政府落實代辦協議書相關事項，任令新竹縣政府將系爭工程全數委由關西鎮公所辦理，坐視新竹縣政府與關西鎮公所撥付工程款爭議糾紛，終致關西鎮公所完成系爭工程後，無法支付工程款，產生後續訴訟糾紛。

依據本案調查意見³⁸，監察院糾正新竹縣政府，並請新竹縣關西鎮公所及內政部營建署檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、關西鎮公所部分：（1）行政訴訟敗訴部分，因該公所主計人員錯誤見解，影響法院判決，該公所已於 105 年 6 月 4 日第 1053002791 號簽呈及 105 年 6 月 14 日關鎮人字第 1053002983 號函核予原主計主任申誡一次處分。（2）該公所已於 107 年 5 月 4 日函請新竹縣政府協助向內政部營建署申請核撥工程費，新竹縣政府於 107 年 6 月 14 日函轉內政部營建署礙難同意撥款函文予新竹縣關西鎮公所。該公所復於 107 年 9 月 18 日以關鎮建字第 1070007433 號函請新竹縣政府研擬核撥系爭工程費 860 萬 8,268 元之方案。
- 2、內政部有關委託代辦協議書部分：（1）關西鎮公所辦理系爭工程變更設計，因涉及施工位置變更是否符合易淹水地區水患治理計畫審查工作小組第 25 次會議原提報計畫及執行範疇上有爭議，該署依與新竹縣政府簽訂委託代辦協議書所載，要求該府本權責自行核處。其後，新竹縣政府與

³⁸ 107 內調 0022，李月德、方萬富、江明蒼調查。

關西鎮公所撥付工程款爭議糾紛，因相關爭議已展開訴訟程序，內政部營建署僅得配合臺北高等行政法院及最高行政法院判決辦理後續作業。(2) 營建署與新竹縣政府簽訂系爭工程委託代辦協議書，縣府逕核由該公所辦理系爭工程部分，經檢討後，後續再有相關工程，縣府如確有依下水道法第 7 條交由鄉(鎮、市)公所建設及管理必要，均要求依行政程序法第 139 條規定以書面方式締結行政契約。另針對交由鄉(鎮、市)公所辦理工程，應依該署相關管考機制(如內政部營建署下水道工程處品質抽查小組設置暨作業要點)增加督導頻率，以落實委託代辦協議書相關事項。

新建工程涉違失案

案情簡述

審計部查核臺北市政府工務局新建工程處辦理社子大橋新建工程第 1 期工程用地徵收補償情形，核有未盡職責情事，經通知臺北市市長查明妥適處理，惟未獲負責之答復。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 決策反覆，耗費大量行政資源

臺北市政府對社子大橋新建工程第 1 期工程用地取得方式

，決策反覆，迄今仍未能明確保障土地所有權人之應有權益，除耗費大量無謂行政資源，更增加未來取得公共設施用地之不確定性及困難性。

• 未依規定妥適編列徵收預算

關於審計部所稱臺北市政府未依規定妥適編列徵收預算等情，經該府說明主要係社子島開發緩慢、政策未明、先前編列土地補償費預算繳庫及當年度多項重大工程產生預算排擠效應等原因之故，承辦單位因而保守編列，並非預算故意漏／短編。

• 適時提醒相關地主領取補償費

本案社子大橋新建工程第 1 期第 1 階段 46 筆土地已完成徵收，臺北市政府雖同意地主以切結無償提供工程用地方式，換取未來參與關渡平原開發機會，惟因關渡平原開發政策未明，為避免部分地主被提存之土地補償價款，因時效屆滿而歸屬國庫，該府應注意適時提醒相關地主領取補償費，以保障其應有權益。

依據本案調查意見³⁹，監察院函請臺北市政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

1、有關本案涉及相關法令疑義，內政部於 106 年 12 月 13 日

³⁹ 107 內調 0003，仇桂美、蔡培村、章仁香調查。

召開「研商依行政程序法第 122 條規定辦理廢止徵收處分事宜會議」，當日與會機關、學者多表示本案工程用地徵收補償實難採土地徵收條例第 49 條辦理撤銷徵收；而依行政程序法第 122 條辦理廢止徵收，係裁量權行使，須審慎考量是否合乎目的性、合法性、法安定性、公共利益及比例原則，基於徵收乃用地取得之最後不得已之手段，係極其審慎之行政行為，並非輕易發動，實不宜率予廢止。上述廢止徵收案尚涉關渡平原開發之存續，市府將再審慎評估依行政程序法辦理廢止徵收之可行性。

- 2、臺北市政府查明本案工程徵收補償費有 37 位土地所有權人因逾期未領，經依規定存入「臺北市政府—土地徵收補償費 301 專戶」後，業依相關規定通知土地所有權人領取保管款，嗣經 2 位土地所有權人領取保管款，餘 35 位土地所有權人如屆繳庫前 2 年（112 年間）仍未申領，該府將再次主動發函通知其等保管款將屆歸屬國庫期限，請其儘速辦理領款手續，以保障其應有權益。
- 3、關於自救會陳情疑義，臺北市政府已函復自救會澄清本案徵收前協議程序，針對民眾所提訴求均有列入會議紀錄，並納入考量，最後再正式函復各土地所有權人。

菸品健康福利捐支用未符專款專用規定案

案情簡述

依 105 年度中央政府總決算審核報告，各直轄市、縣（市

）政府 95 至 105 年度累計獲配菸品健康福利捐（簡稱菸捐）供私劣菸品查緝經費（簡稱查緝經費）計 14 億 958 萬餘元，累計實支數 10 億 5,827 萬餘元（執行率 75.08%），未支用數計 3 億 5,131 萬餘元。未支用經費中，除保留至以後年度繼續支用者計 6,451 萬餘元及存管於地方政府專戶供未來辦理菸酒查緝業務之用者 2,626 萬餘元外，餘 2 億 6,053 萬餘元（約 18.48%）經費賸餘均已解繳各市縣庫，未保留供以後年度辦理私劣菸品查緝之用，容有進一步瞭解之必要，案經監察委員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未依規定將經費賸餘款逕行解繳市縣庫

各直轄市及縣（市）政府 101 至 106 年獲配查緝經費計 979,560 千元，實支數 685,793 千元，執行率 70.01%，而賸餘經費 293,767 千元中，除保留 150,826.94 千元及轉入專戶 26,076.27 千元供以後年度辦理私劣菸品查緝業務外，餘 116,863.79 千元係逕行解繳市縣庫，顯不符專款專用之規定。

• 未實地查核

審計部早於 102 年 3 月 4 日即發函就查核財政部菸酒業管理及督導查緝執行成效情形，提出之待檢討事項，請財政部予以研謀改善，並指出 98 至 100 年間，各年度均有半數以上直轄市及縣（市）政府查緝經費執行率低於 80%，而國庫署亦未實地考核其支用情形並促請改進。

• 違反專款專用原則

部分地方政府查緝經費運用於研考會人事，或金融管理、查緝酒類業務費，或購置非專用於私劣菸品查緝設備，或列支非屬菸酒管理業務人員薪給及與查緝無涉之國外研習，有違專款專用原則。

依據本案調查意見⁴⁰，監察院糾正財政部；另請財政部檢討改進，並督促相關地方政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、財政部於 107 年 6 月 22 日邀集衛福部、行政院主計總處等中央機關及各地方政府召開「研商菸品健康福利捐用於查緝經費檢討改善事宜」會議，決議：(1) 地方政府獲配查緝經費賸餘款分別採專案保留、設立專戶或先繳庫後回編以後年度預算等方式處理。為落實專款專用，應將賸餘款全數保留或回編，並由專責單位列帳管理。以前年度賸餘款繳庫部分，請各地方政府視財政狀況逐年回編供私劣菸品查緝業務使用，落實專款專用。(2) 為利查緝經費妥善運用，並管控各地方政府經費執行率偏低問題，提升查緝效能，考量以往年度經費執行績效，修正菸捐經費運用要點之經費分配方式如下：a. 中央與地方之分配比率部分：分配地方政府之比率由 55% 調減為 50%，分配中央查緝機關之比率由 45% 調高為 50%，中央增加分配 5% 部分，撥充

⁴⁰ 107 財調 0018，仇桂美、江綺雯、江明蒼調查。

提高檢舉人及查緝機關獎勵金所需經費。b.地方政府分配公式部分：近 3 年度地方政府獲配查緝經費平均實際執行率約 71.44%，且各地方政府執行率不一，為利資源有效利用，修正分配指標及權重如下，配合預算籌編進程，自 109 年度實施。

- 2、財政部擇定高雄市、新竹市、苗栗縣、南投縣、雲林縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣及臺東縣等 9 個縣市政府，於 107 年 7 月至 8 月間進行實地查核，且將相關缺失及查核意見於 107 年 10 月 31 日函請該等地方政府於 107 年 12 月 31 日函報改善情形，該部並視其改善情形納入 107 年度私劣菸酒督導考核評分之參據。
- 3、財政部修正「菸品健康福利捐供私劣菸品查緝及防制菸品稅捐逃漏經費運用要點」之經費分配方式，對於地方政府如經查有違反專款專用規定情事，而無改善者，每案將扣減獲配查緝經費總獲配數額 5%。

國稅局補徵菸酒稅案

案情簡述

中部一家受託產製應課徵菸酒稅之酒類廠商（簡稱製酒公司），103 年間遭財政部中區國稅局（簡稱中區國稅局）查獲所生產之料理米酒等 5 種酒品，因未依規定酒品種類申報繳納菸酒稅，經該局認定 5 種酒品係以食用酒精添加香料製成，應歸屬「其他酒類」，遂核定補徵菸酒稅 1.6 億餘元，並按所漏稅額

裁處 2 倍罰鍰。製酒公司提起訴願及行政訴訟，本稅部分於 105 年間經最高行政法院判決確定，而罰鍰部分經最高行政法院判決撤銷。中區國稅局重核復查追減罰鍰為所漏稅額之 1 倍（即 1.6 億餘元），該公司上訴經最高行政法院裁定駁回，亦告確定。惟製酒公司認為料理米酒補徵稅額遠高於其售價，且超出該公司營業收入甚多，顯不合理。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 補徵稅額未符比例原則

財政部中區國稅局認定○○企業股份有限公司產製之 A 牌料理米酒等因實際原料與製程與產品登記內容未符，非屬於酒稅法第 2 條第 3 款第 4 目料理米酒，應歸屬「其他酒類」，補徵菸酒稅 1.6 億餘元，業經行政法院判決確定。菸酒稅屬間接稅性質，納稅義務人雖為產製廠商，然本案補徵時酒品均已銷售完畢，且 A 牌料理米酒售價與市面上類似產品相當，平均每公升售價僅約 26 元，改以「其他酒類」課徵菸酒稅，每公升稅額則高達 136.5 元，致補徵稅額遠超過該公司營業收入，難謂符合比例原則，且補徵時未詳為審酌實質經濟事實關係及其所生實質經濟利益之歸屬，顯有欠當。

• 稅捐稽徵機關核定稅額應善盡調查責任

菸酒稅法考量我國民情，課予料理酒較低稅額，酒品產製廠商依法有誠實申報登記之義務，實務上稅捐稽徵機關則依據

申報內容核定稅額，惟酒品分類項目眾多且稅額差異甚大，稅捐稽徵機關核定稅額較低之酒類時應更加謹慎，並善盡調查責任，不宜僅倚賴納稅義務人協力義務，避免事後發現酒品分類有誤，導致產製廠商面臨鉅額補稅與裁罰。又財政部於 94、98 及 99 年函釋以食用酒精添加香料製成之酒品，應歸屬「其他酒類」，惟該等函釋未登載於政府公報，且 102 年版菸酒管理法彙編始納入相關函釋，實有欠嚴謹。

依據本案調查意見⁴¹，監察院糾正財政部中區國稅局，並函請財政部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、為落實愛心辦稅並疏減訟源，財政部將督促各地區國稅局加強宣導並輔導產製廠商應依正確之酒品類別辦理產品登記及申報繳稅，以免再發生類似案件。
- 2、為避免產製廠商有未諳菸酒稅法有關酒之分類，經查獲遭補徵鉅額本稅及處罰情事，中區國稅局已就加強執行輔導酒品產製廠商辦理菸酒稅產品登記措施，擬具精進執行方案函報財政部。
- 3、財政部業以 107 年 10 月 4 日台財法字第 10713940630 號函所屬機關（單位），該部主管法律及法規命令之釋示具通案適用性者，應確實依法制作業規定以「部令」登載於行政院公報對外公開。至合法酒製造業者以食用酒精添加香料製成之酒品，依菸酒管理法施行細則第 3 條規定，應歸

⁴¹ 107 財調 0062，李月德、方萬富調查。

屬其他酒類乙節，該部並以 107 年 12 月 17 日函請各直轄市及縣市政府，向所轄酒製造業者輔（宣）導配合遵循辦理。

國有財產申購、申租審查標準案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

據訴，國產署北區分署否准陳訴人申請承租臺北市大安區金華段土地暨坐落該土地上之房舍，並對其起訴請求返還房屋，惟鄰近該地區其他類同申購、申租案件，經由某建設公司代理申請，均全數獲准等情。究國產署對於國有土地、眷（宿）舍申購、申租案件之審查標準及處理方式是否一致？所據相關法律規定是否周延？監察委員認均有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未依規定辦理公有宿舍移交

經濟部於 88 年精省後接管原屬臺灣省物資局管理之臺北市大安區金華段 2 小段 200 地號國有土地及該土地上公有宿舍，於清查時發現陳訴人非合法現住人，乃函請陳訴人自行遷出

，並委請律師辦理遷讓返還訴訟。後該部因無公用需要，擬將該國有房地變更為非公用財產移由國產署接管，惟承辦單位於辦理過程，未諳法令規定，且誤解財政部 94 年 4 月 8 日函示意旨，未依規定先依雙方法律關係及相關法令予以處理或騰空，即暫停訴訟，函請財政部同意按現狀移交。

• 處理過程未盡周延

國產署於受理經濟部申請將系爭國有房地變更為非公用財產過程，雖得免交查報，惟該部於申請函僅說明該房地現為陳訴人占用，並未依規定敘明「原定用途」，該署未再查明釐清；事後知悉系爭國有房地移交前係做為「眷舍」使用，未退請經濟部依規定辦理後再重新申辦，或採取相關補救措施，均有未盡周延之處。

• 審酌同類案件處理之一致性

系爭國有房地與原臺灣省菸酒公賣局及原臺灣省有不動產精省移交國產署接管之房地，均原屬「宿舍、眷舍性質」之國有非公用財產，北區分署於同一時期受理申租，卻分別予以准、駁之差別作法，實有未當。陳訴人申請承租系爭國有房地，目前既屬「暫緩」出租性質，需俟相關案情釐清後再憑續處。北區分署就系爭國有房地提起請求返還及不當得利訴訟與辦理強制執行時，應依行政程序法第 6 條及第 9 條規定意旨，審酌同類型案件處理之一致性與陳訴人有利及不利之情形，妥慎處理。

依據本案調查意見⁴²，監察院函請經濟部及國產署檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、國產署將本案列為相關業務教育訓練教材，加強宣導原管機關應敘明原財產用途，避免變更為非公用財產移交該署接管後衍生爭議。
- 2、依財政部 93 年 9 月 24 日台財產管字第 0930028254 號令修正發布「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點第 3 項規定，國有非公用不動產被私人占用，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。後監察院 99 年間糾正國有非公用土地被私人占用之清理及處理效能偏低，國產署即訂定清理計畫並篩選全國被占用之高價值、大面積各前 50 名國有土地加強清理，北區分署依上開規定與計畫以 101 年 3 月 8 日台財產北改字第 10150006831 號函限期陳訴人於 101 年 3 月 31 日前給付占用期間之使用補償金及自行遷讓系爭國有房地，逾期將依法訴追，惟陳訴人皆未曾繳納系爭國有房地自 93 年 6 月起之使用補償金，爰北區分署於 102 年 4 月委託律師提起請求返還房屋、不當得利民事訴訟。
- 3、88 年精省後，原臺灣省物資局業務及人員併至經濟部第二辦公室清理小組，91 年該等人員歸建退休後，其土地房舍財產及代辦採購清理業務由該部總務司辦理，因業務量大

⁴² 107 財調 0055，仇桂美調查。

幅增加，致業務處理有所疏漏。爾後不動產管理人員將儘量遴選具備相關科系背景者擔任，以利快速養成專業知識及熟稔相關法令，避免誤用法規。另落實職務代理及輪調，以推動經驗傳承與實務磨練；加強教育訓練，以提升職能專業及法規知識，並降低缺失或弊端發生。

北赤土崎新村作業案

案情簡述

據訴，國防部辦理新竹市「北赤土崎新村」改建作業案，涉未依法核發自拆獎勵金，及辦理違占建戶之認定涉有疑義等情，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 不核發自拆獎金尚非無據

陳訴人所占用之建物，係固定於國防部列管新竹市建新路上之「北赤土崎新村」眷舍 2 樓主體建築內，不具構造上及使用上之獨立性，且非經合法程序占有，國防部認定其為違占戶，依規定不核發自拆獎金，陳訴人不服提起行政訴訟，經最高行政法院審認國防部認事用法並無違誤予以判決駁回確定在案。陳訴人稱其非違占戶而請求國防部發給自拆獎金，自有未合。

• 否准陳訴人撤銷原改(遷)建申請書選項

陳訴人認其所簽違占建戶改(遷)建申請書選項內容，有欺瞞或誤導之嫌，於 102 年 10 月 28 日向國防部表示撤銷原選擇選項(三)之意思表示，並申請更改意願為選項(一)，經該部於 102 年 12 月 16 日予以否准。陳訴人不服，提起行政訴訟，經最高行政法院判決駁回確定，該判決認上開申請書之意願選項(一)，並無「選擇全額價購住宅，即不得領取拆遷補償費」之意涵，且該申請書上已充分揭露「申請書內容未聲明權利義務部分，悉依眷改條例及其細則規定辦理」，國防部否准之決定，於法並無違誤。

• 呈報違占建戶過程草率行事

聯勤總部於 93 年以陳訴人等為違占戶呈報國防部，國防部因查無原眷戶註銷資料，退請聯勤總部補正，而聯勤總部未釐清有無原眷戶註銷資料，即改以違建戶呈報國防部重新補正。國防部未確實審核實際狀況是否相符，即以「審酌合於違建戶資格」為由補件列管，並於 94 年 4 月 28 日正式函復聯勤總部，致陳訴人認其為違建戶。後陸軍第六軍團於 102 年重新現勘，確定陳訴人等 7 戶應為違占戶，呈報國防部於 103 年 1 月 28 日核定更正，顯見聯勤總部於呈報違占建戶過程，草率行事，而國防部未核實審查，造成本案之爭議。

依據本案調查意見⁴³，監察院函請國防部檢討改進見復。

⁴³ 107 國調 0017，蔡培村、楊美鈴調查。

政府機關改善情形

國防部 108 年 2 月 23 日國政眷服字第 1080001580 號函就陳訴內容所提各項疑義，再詳予查復說明。

眷村新建工程設計違失案

案情簡述

國防部政治作戰局與建築師簽訂臺北市忠勇、雨後眷村新建工程設計、監造契約，未依鑽探契約據以衡酌該工程專業技術人員責任，反率以設計工法錯誤為由向建築師求償，內政部營建署亦未向國防部澄清。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

- 遲延起訴致罹於時效

國防部於本案判決上訴遭最高法院於 104 年 7 月 30 日駁回確定後，遲至 106 年 2 月 23 日始向本案判決中法院認定有過失之營建署求償，經臺北高等行政法院 106 年度訴字第 266 號判決認定該請求權已罹於時效而敗訴。國防部已於 107 年 1 月 8 日提起上訴，故就其請求權是否已罹於時效之法律爭議，宜由最高行政法院判斷。然該部所以遲延提起訴訟，係因該部承辦人交接不確實以致有所遲誤，非遲延起訴之合理事由，難辭違

失之咎。本案建築師設計總報酬為 1,000 萬 1,621 元，後經本案判決應賠償國防部 1 億 1,703 萬 2,978 元整，因營建署與有過失，故經酌減 50%，建築師須賠償 5,851 萬 6,489 元；然國防部因相關判決認定人民或政府機關有過失，須請求損害賠償時，對人民積極求償，對政府機關卻顯消極，實非事理之平，肇致民怨。而國防部對營建署之行政訴訟敗訴後，雖國防部已提起上訴，然因該部遲延起訴，可能導致高達 5,851 萬 6,489 元賠償金額，有無法獲償之風險，恐將影響眷村改建基金之穩健經營，無法落實眷村改建照顧基層官兵之立法目的。

• 未能善盡督導責任

有關本案判決認定營建署與有過失部分，雖營建署認為建築師之設計監造係於營建署與國防部簽訂協議書之前，惟法院認定營建署與有過失理由，係在後續檢討會議之中，未能善盡督導責任，縱使營建署於監察院詢問時表示，係因建築師等人之堅持，始容任建築師改良原工法，並將該改良工法交由慈強公司繼續施作，終至慈強公司試樁失敗而終止契約。

• 釐清相關條款規範目的

工程會訂定契約範本，具有引領各政府部門訂定公共工程契約之作用。建築師參與公共工程之設計、監造之「公共工程技術服務契約範本」（簡稱技服範本），訂有損害賠償範圍上限，並搭配保險制度，對於建築師損害賠償範圍合理化已有所規範；然對於損害賠償範圍上限之例外情形，未能於技服範本中妥為說明，諸如為避免人身損害之加害給付，故設有例外規定

。揆諸近年臺南、花蓮大地震，導致人民重大傷亡之慘劇，攸關公眾使用安全及增進公共利益之公共工程建設，相關免責規範，應有所節制，故訂定損害賠償上限之例外情形應屬必要，惟為免外界誤解，工程會對於相關條款之設計目的，應加以釐清，並廣為宣導。

• 檢討建築師與專業工業技師簽訂契約相關機制

公共工程建設攸關民眾生命安全與公共利益，相關基礎與結構設計及施工均屬高度專業分工，依建築法第 13 條第 1 項但書，即使由相關專業工業技師簽證負責，仍由建築師負連帶責任。惟為因應建築產業之專業分工細緻化，各種專業人士之權利與義務內涵應經嚴密剪裁而相互對應。建築師進行專業分工，將有關建築物結構及設備，複委託給依法登記開業之結構、大地等專業工業技師，進行簽證之際，其基礎與結構之設計及施工是否安全，如何使權利、義務對應相符，並落實各專業技師簽證之損害賠償責任，或規範複委託契約範本，以指引建築師與專業工業技師簽訂契約，相關機制之建立，仍有待營建署及工程會積極研析。

依據本案調查意見⁴⁴，監察院函請國防部、內政部營建署、工程會確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

1、工程會：(1) 有關技術服務契約範本第 14 條第 8 款第 3

⁴⁴ 107 國調 0020，王美玉調查。

目，關於「法令另有規定」將於後續修正技服範本時使之更為明確。(2) 關於「對智慧財產權或對第三人發生侵權行為」文字訂定意見，將於後續修正技服範本時，說明清楚。(3) 有關技服契約賠償上限之例外情形加以釐清並廣為宣導，該會將技服契約範本設計損害賠償條款之原則、風險分散機制、責任上限及範圍等內容，納入採購專業人員訓練教材，以加強宣導。(4) 建築法第 13 條第 1 項規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。」其 65 年 1 月 8 日修法理由：「……又為求各種設計及施工密切配合起見，故規定由承辦之建築師負責交辦，並連帶負責。」爰該專業工業技師之選任及監督係由建築師為之。(5) 建築師依前開規定選任工業技師辦理建築物結構及設備等專業工程部分，以該工業技師設計錯誤致發生生命及財產之損害為例，該工業技師可能涉及技師法第 19 條第 1 項第 2 款（違反或廢弛其職務應盡義務）或第 3 款（違反與業務有關之法令）及第 41 條第 1 項第 3 款（申誡、停止業務或廢止執業執照）之行政責任、刑法第 276 條（過失致死）及第 284 條（過失傷害）之刑事責任、民法第 184 條（一般侵權行為）及第 227 條（因可歸責於債務人之不完全給付）之民事責任。就行政與刑事責任部分，除建築師僅就自己之責任負責，尚無就技師之設計錯誤負連帶行政或刑事責任。惟就民事責任部

分，建築師與機關成立契約，建築師不能以其與工業技師簽訂之契約約定而免除建築師對機關應負之責任；且基於技師係由建築師選任之履行輔助人，建築師自應盡監督義務，爰依民法第 224 條規定建築師就技師之故意或過失負責。另建築師與機關簽訂之契約，縱依民法第 224 條但書規定，約定免除建築師就其使用人（技師）之故意或過失之責任，惟依建築法第 13 條第 1 項規定，建築師仍須負之連帶責任，亦無法透過其與機關間之契約約定免除。本案涉及建築法第 13 條第 1 項規定之立法政策及實務執行，與建築法令體系制度至為相關，建議由該法主管機關內政部審酌衡量。

- 2、行政院核定眷改計畫 52 處眷村改建工程，國防部業於 104 年 11 月 27 日全數完成興建，後續已無再建工程，對各類訴訟案件，已列表管控並定期召開進度管控會議，以維護眷改基金最大權益。
- 3、內政部營建署：（1）108 年 2 月 27 日委託規劃設計及監造契約修正草案。（2）108 年 1 月 22 日修訂各機關洽請內政部營建署專業代辦建築工程採購注意事項。（3）增修該署工程管理指導手冊，於委外作業審查表（結構工程）表單內，地下開挖安全措施審查項目下，增列：基樁工程者，查核設計圖說有無基樁及試樁之施工說明及編列基樁、試樁經費。基樁工程者，查核基樁及試樁項目於施工預算書內分開編列，並依圖說編列單價分析。試樁一項之單價分析應包含檢測試驗及報告。（4）辦理新進同仁相關教育訓練。

改建眷村社區內房地產權爭議案

案情簡述

國防部於 72 年間以達德新村等 6 眷村土地與臺北市政府協議合作興建青年新城國民住宅，因該部漏未以原眷村土地 69.3%地價之輔助購宅款購置青年新城（眷戶）福利社房地，於該款項之結餘款繳回國庫後，遂以該部所分得店鋪之標售盈餘款購置。雖非以前揭地價輔助購宅款為款源，陳訴人認為福利社房地仍應屬眷戶所有；況且本案青年新城（眷戶）福利社房地係青年新城（眷戶）自治會所標得，其並提出前臺北市政府國民住宅處之交屋及入住通知等文件證明。此外，國防部於「國軍已完成改建之眷村社區內國有房地處理原則」草案未經函報行政院核定之際，即以訴訟要求青年新城（眷戶）自治會及陳訴人返還福利社房地。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 主張青年新城（眷戶）福利社房地非屬公產，容屬誤解

國防部於 72 年間以達德新村等 6 眷村土地與臺北市政府協議合作興建青年新城國民住宅，並依當時「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」等規定，以原眷村土地 69.3%地價款輔助原眷戶承購，嗣於該案結算並繳回輔助購宅結餘款後，另以青年新城「店鋪標售盈餘款」購置本案青年新城（眷戶）福利社

房地，並於 78 年 3 月 14 日登記為中華民國所有。茲因該福利社房地並非以上開 69.3%地價補助購宅款購置，況上開要點以地價補助原眷戶之主要目的在輔助購宅，原即未有將眷村重建社區附帶設置之福利社等設施產權指定歸屬私有之明文規定；且觀諸本案青年新城原眷戶因享有足額補助購宅價款（即原眷戶除另以自費增購坪數者外，均無須再支付購宅款），業獲應有之補助與保障，則陳訴人主張本案青年新城（眷戶）福利社房地非屬公產，容屬誤解。

• 未查明緣由即將陳訴人納為被告

國防部未查明陳訴人是否確為本案福利社房地之占用及租金收取人之際，即將陳訴人納為被告，雖終經法院判決國防部請求陳訴人應給付不當得利為無理由，惟此舉導致陳訴人於過程中飽受訟累。前臺北市政府國民住宅處於辦理本案福利社房地產權移轉過程，未嚴謹究明買賣雙方身分及價款支付情形，即出具表達產權意涵之簡便行文及定型稿通知單，繕明得標人為青年新城（眷戶）自治會，且迄未對此類公文作任何處理，此舉非但脫離以定型稿便宜行事之可接受範圍，甚而肇致國防部與青年新城（眷戶）自治會及陳訴人間纏訟數載。

• 福利社等設施房地產權歸屬及管理使用權責長期紊亂不清

國防部於 89 年 7 月 1 日裁撤已完成改建眷村之自治會組織後，認定眷村改建時所設置之福利社等設施房地權屬性質並研議處置方式，先於 89 年 9 月 1 日召開「國軍老舊眷村改建後新

城權屬公產房地處理協調會」，將所涉房產劃歸 4 類，再於 93 年及 98 年間二度研提「國軍已完成改建之眷村社區內國有房地處理原則」草案函報行政院，惟經該院秘書長於 99 年 3 月 15 日函請國防部參照有關機關意見重行研議後，該部竟拖延至監察院調查時仍未完成研擬並重行函報行政院核定，任令眷村改建所設置之福利社等設施房地產權歸屬及管理使用權責長期紊亂不清，並引發爭議。該部於上開過程既均將本案青年新城（眷戶）福利社等設施房地劃歸為該部，認定性質偏屬私產之第 1 類房地，並雖於 94 年 3 月 11 日邀集青年新城相關眷戶召開之說明會及其會議結論載明，處分得款是否發放原眷戶，尚須專案陳報行政院核定後據以辦理。惟該部卻未依據該結論執行而有定論之際，詎料於 100 年間將該房地變更認定為性質屬公產之房地，隨之提起遷讓房地之訴訟，致陳訴人及青年新城（眷戶）自治會因該部之長期誤導，而主張本案福利社房地屬於私產。

依據本案調查意見⁴⁵，監察院函請臺北市政府及國防部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、國防部暨所屬軍種單位爾後於執行公產遭占用返還訴訟時，將查明占有人資格，如屬自治會或管委會不當使用，經協調未獲配合返還，即依法僅對自治管理組織提出告訴，而非將其代表人（即自治會長或管理委員會主委）納列訴

⁴⁵ 107 國調 0004，劉德勳調查。

訟對象，以免肇生民怨。

- 2、臺北市政府業就前國宅處所出具表達產權意涵之內部簡便行文及定型稿通知單，並未影響產權移轉登記之結果予以說明，並指出國民住宅條例已於 104 年 1 月 7 日廢止，該府現已不再興建國民住宅，無從再檢討改善國宅出售相關程序，另因本案已逾 30 年，相關人員行政責任已逾追究時效，惟仍將督責現有承辦人以此案為鑑，爾後將確實稽核相關申請資料記載及通知文書，避免再有類似情形發生。
- 3、國防部研擬「國軍已完成改建之眷村社區內國有房地處理原則」，並函請各軍種（單位）重新清查公產購置款源。另參據「國有財產法」及「各機關經管國有財產被占用不動產處理原則」等規定，將該處理原則於 108 年 2 月 14 日陳報行政院，行政院於 108 年 5 月 29 日核復，該部所報「國軍已完成改建之眷村社區內國有房地處理原則」草案，應從免議，並照財政部綜整相關意見辦理。該部已參據行政院核示意見，擬妥公產輔導返還計畫，後續管辦公產全數移交國產署接管。

加強國道欠費催繳作業案

案情簡述

審計部 105 年度中央政府總決算審核報告，我國國道電子計程收費系統自 103 年啟用後，通行費收入雖略有成長，然欠費餘額由 102 年底至 105 年底快速累增。為落實使用者付費之

原則及維護政府與用路人權益，如何加強相關欠費催繳管控作業？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 通行費欠費件數及金額逐年攀升

我國國道電子計程收費方式實施已逾 4 年，惟通行費欠費件數及金額逐年攀升，清理成效尚未見具體改善。

• 強制執行案件之移送作業效率不彰

我國高速公路自 95 年起試行電子計次收費，因用路人使用國道電子收費設備時，預先儲值不足，已出現通行費欠費案件，惟高公局遲至 99 年始辦理計次收費欠費案件之送請強制執行作業，迄 105 年方完成全部計次收費階段應送強制執行案件之移送作業。另於 106 年始辦理移送執行 103 年及 104 年計程收費欠費金額 5,000 元以上案件，該局辦理移送執行作業確有延宕。又高公局移送作法，係以年度別歸戶欠費人後再分次移送，並未將高額欠費人列為重點管制對象，造成其等欠費餘額持續累積，恐不利通行費欠費債權之追繳。高公局宜建立機制，儘速移送慣性欠費人之案件，以遏止其等不良行為，避免日後追討無著，造成國庫損失。

• 未考量欠繳健康保險費者多為弱勢族群

高公局 98 年 12 月間訂定「通行費逾期欠款債權催收款及呆帳處理要點」，疏未徵詢「規費法」主管機關財政部之意見

，復未考量欠繳健康保險費者多數為弱勢族群，與高速公路通行費欠費者之本質有差異，逕比照衛福部早期辦理欠繳健康保險費案件移送強制執行標準，並依該局評估辦理強制執行所需成本，訂定汽車所有人累計通行費欠費金額達 7,500 元以上者始移送強制執行之規定。嗣雖於 104 年 5 月間依法務部及財政部之意見，參照財政部稅捐與規費免送強制執行標準，修正前揭要點，將欠費金額逾 300 元之案件即移送強制執行，然已導致 95 年至 98 年高速公路通行費欠費金額逾 300 元而小於 7,500 元之案件近 8 萬件、金額達 320 萬餘元，因未於法定 5 年期限內移送強制執行而註銷，造成國庫損失。

• 連線查詢案件發生車輛狀態錯誤

高公局為確認通行費欠費追討對象，連線查詢案件，發生同日辦理車牌註銷後再重領新車牌之車輛與同日登記失竊後再登記尋獲之車輛，車輛狀態錯誤情形。

• 修法以制約欠稅情形

為提升高公局清理國道通行費欠費作業成效，似宜考量推動修正「道路交通管理處罰條例」第 9 條之 1 規定，將積欠一定金額以上國道通行費案件，納入不得辦理車輛異動作業之範圍。

• 解決清欠人員離補問題

交通部宜考量該局辦理清理欠費案件之實需，協助該局解決清欠人員離補問題；或將清理欠費業務外包，以解決人力短

缺窘境，避免欠費金額持續攀升，損及國庫權益，並維高速公路使用者付費之公平性。

依據本案調查意見⁴⁶，監察院函請交通部督促所屬高公局確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、有關首揭調查意見，交通部已研修道路交通管理處罰條例第 9 條之 1 規定，法務部並邀集相關專家學者及相關單位研商。又關於「對累欠義務人併連續年移送執行」一事，該部高公局已完成移送前置作業系統修正，自 108 年起就每年移送之義務人，若有後續年度達執行門檻之欠費，將一併移送執行，以遏止慣性欠費行為及具體減少移送案件量，並提高移送作業之效益。另欠費移送門檻之作業，經報主管機關法務部函釋應為 300 元後，高公局旋即針對尚在移送期限內的欠費案件，在積極調派人力加速處理下，於 107 年 6 月間均已全數完成移送作業。
- 2、有關本次監理系統查得資料有誤，導致先註銷再續行辦理欠費追繳作業等事宜，交通部公路總局已協助修正程式邏輯判斷，同時搭配遠通公司修改系統，已完成修正。另高公局、公路總局及遠通公司已建立聯繫合作模式，並要求遠通公司全面檢視資料正確性，期透過資料回饋及即時處理機制，避免類似案件重演。另後續有涉及監理資料庫欄位異動需求時，亦加強評估各不同情境下系統所回傳之欄

⁴⁶ 107 交調 0010，陳小紅、林雅鋒調查。

位正確性，以避免例外狀況再次發生。又有關清欠人力缺額一節，行政院業核復：「自即日起 5 年內暫緩執行原收費站職員預算員額出缺不補之管制規定，期滿後視業務需要再議」。

民眾檢舉交通違規造成訴訟爭議案

案情簡述

交通違規檢舉開罰件數已超過 150 萬件，民眾檢舉交通違規不斷增加，警方對於檢舉案件照單全收，造成訴訟爭議不斷，引發新民怨，故對於此類罰單警方是否有怠於審查之疏失？有民眾因他人每 2 小時檢舉 1 次，以致 5 天收到 34 張罰單，諸如此類連續開罰的情形有無開罰之標準或裁量之基準？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 僅形式審查民眾檢舉交通違規事件

內政部警政署依法受理民眾檢舉交通違規事件，最近 3 年經查證後舉發比率分別為 74.72%、81.73%及 74.27%。雖無媒體所稱警察機關全盤接受民眾檢舉之情事，惟對於該署自訂「警察機關處理檢舉交通違規案件品質督考計畫規定」，僅有處理時效之控管，而無對查證品質之考核，且查證內容未涉及違規行為等核心項目，僅有形式審查，致違規人陳述後仍有 20.91%

(25,053 件)、19.77% (27,110 件) 及 18.64% (19,067 件) 經申訴後免罰，不僅易生民怨，恐遭民眾非議執法品質。

• 同一行為遭連續檢舉

內政部警政署執行道路交通管理處罰條例第 85 條之 1 第 2 項同一違規事實連續舉發之適用，依該條文載明係指第 7 條之 2 之逕行舉發案件情形，得連續舉發，惟對民眾依該處罰條例第 7 條之 1 對於同一違規事實提出連續檢舉，經警察機關據之為逕行連續舉發，除存有法規適用之疑義外，亦因民眾連續檢舉同一行為事實，遭警察機關連續舉發，已累積多張罰單，然違規行為人卻無從知悉，顯有失交通管理措施中之教育宣導原則。

• 經裁決之交通違規事件仍屬偏高

交通部暨公路主管機關對於民眾陳述後經裁決之交通違規事件，近 3 年仍有 5,108 件、4,426 件及 1,636 件提起行政訴訟案，顯見所給予當事人之折服率仍有提升改善空間，嗣有 22.28%、7.48% 及 2.44% 經行政法院判決原處分撤銷（含另為處分）。雖已有逐年降低之趨勢，惟已造成民眾及機關之困擾，且對於行政法院之判決結果亦無做成案例宣導，致人民與機關間之爭訟一再發生，浪費行政資源。

• 正視停車供需失衡問題

交通部暨公路主管機關係以加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全為主要職掌，然對於停車供需失衡之迫切

性，由民眾檢舉交通違規態樣，係以「違規停車」為大宗，近3年高達319,817件（45.82%）、713,538件（52.30%）及686,284件（59.89%），已嚴重影響民眾生活，且有逐年增加趨勢，顯見都會區之停車問題日益嚴重，對此停車問題應予正視及妥善因應，以善盡主管機關之職責。

依據本案調查意見⁴⁷，監察院函請內政部警政署及交通部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、交通部業於107年3月6日函請內政部配合檢討建築物附設（小型車）停車空間設置標準，及增訂機車停車空間設置標準，以逐步增加自用住宅之汽機車停車空間，並於107年5月2日函請各直轄市政府提供具體修正建議，目前停車位數量成長率高於車輛數之成長。
- 2、交通部已於107年12月10日會銜內政部修正違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則部分條文。
- 3、內政部警政署已函請交通部公路總局協助彙整提供經陳述（申訴）或判決免罰，而歸屬於員警舉發錯誤之案件，由該署就常見態樣製作案例，函請全國其他警察機關作為交通執法教育訓練教材，精進執法品質，以避免影響民眾權益。現行員警舉發交通違規倘有錯誤者，其考核懲處方式係統一規範於「警察機關舉發及處理違反道路交通管理事件考核獎懲規定」，對於未依前述處理細則辦理者，亦訂

⁴⁷ 107交調0004，楊美鈴調查。

有考核懲處規範。

- 4、內政部警政署已修正「警察機關處理檢舉交通違規案件品質督考計畫」規定，因應處理細則部分條文修正，配合修正第參點「注意事項」相關規範；增訂未依處理細則第 20 條至第 24 條規定之查證、舉發程序，致影響民眾權益，情節嚴重者，納入懲處內容，以提升民眾檢舉案件執法品質。

發電廠跳機停電案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

106 年 8 月 15 日中油公司維修人員在大潭發電廠天然氣計量站更換電源供應器時，不慎導致天然氣供氣中斷，造成大潭發電廠 6 部機組跳機，全臺無預警大停電。供電系統竟能如此輕易地被癱瘓，究供氣閥何以如此輕易關閉？相關作業是否按標準作業程序（SOP）處理？有無違反職業安全衛生法之相關規範？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未慎選電源供應器

中油公司未慎選電源供應器，選用了設計給 LED 產品使用

之電源供應器（HLG-600H-24A），具遠端控制功能，加上施工前未建立標準作業程序，施工人員整線時又不慎將遠端控制端點（RC+）接地，造成主電源（1P）短暫失電，致生 815 事故。



監察委員為調查大潭發電廠跳機案而履勘

• 未訂定相關標準作業程序

發電用天然氣由中油公司獨家供應，且銷售量逐年增加，特別是 103 年 4 月 28 日核四封存後，燃氣極大化能源政策確立。惟中油公司輕忽其供氣責任，歷年均將輸配氣監控系統保養維護委外，本身僅負責操作，亦未全面檢視及監控天然氣輸儲系統之關鍵弱點，進行失效模式影響分析，致所屬大潭計量站分散式監控系統電源供應器更換作業，於未訂定相關標準作業程序，毫無風險管理及防護情形下委外執行，致生 815 事故。

• 燃氣發電極大化卻未提升穩定性

我發電用天然氣全數進口，供應路徑長，輸儲風險高。本次 815 事故短暫斷氣，造成 592 萬戶分區輪流停電，足見燃氣發電之脆弱性，且相較其他發電方式，燃氣成本高，政府將燃氣發電極大化，卻未同時強化安全及提升穩定性。2025 年燃氣發電占比甚至提高至 50%，必承擔基載之電源，對電力系統影響更為深遠，如何強化安全及提升穩定性，實屬必要。

依據本案調查意見⁴⁸，監察院糾正中油公司，另請經濟部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、815 停電事件後，中油公司持續積極推動燃氣極大化政策，包括第三接收站增設之持續推動、臺中廠至通霄 36 吋陸管計畫、臺中廠三期擴建、永安廠五期儲槽擴建、每年編列預算持續執行既有老舊輸儲管線之汰舊換新、增加大潭電廠雙迴路、雙氣源之規劃等；另建立中油公司與台電及民營電廠（IPP）通報聯繫機制，以強化供氣應變機制。
- 2、中油公司已於 107 年 1 月 29 日委託專業廠商辦理「大潭隔離站、計量站供氣 FMEA（Failure mode and effects analysis）失效模式與影響分析」，並於同年 6 月 20 日提出成果報告，建議改善事項共 9 項，107 年底已改善完成。
- 3、分散採購天然氣，以達穩定供氣策略。106 年採購來源遍及 14 國，我國與卡達、巴紐與馬來西亞簽訂長約外，亦與美國、澳洲簽訂天然氣長約，108 年起開始供氣。另自 108 年起由 7 天存量逐步提高，至 116 年將達 14 天存量；儲槽容積天數由現行 15 天逐步提高，至 116 年將達 24 天。
- 4、因應未來用電需求，台電公司規劃新增發電機組包括 107 年通霄新 1 號機、大林新 1 號機；108 年有霄新 2 號機、林口新 3 號機；109 年起則陸續增加通霄新 3 號機、大潭增建機組、興達更新計畫、臺中增建燃氣機組、協和更新

⁴⁸ 107 財調 0030，劉德勳、仇桂美、王美玉、包宗和調查。

計畫、深澳更新計畫等。

人民幣衍生性金融商品不當行銷案

案情簡述

據審計部 104 年度中央政府總決算審核報告，金管會已加強監理本國銀行銷售人民幣衍生性金融商品（TRF）業務，惟部分銀行行銷業務違失頻仍，亟待強化管理機制等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 監理效能不彰致生爭議

金融機構銷售人民幣 TRF 發生爭議後，金管會進行多次金融檢查，發現許多違失，提出檢查意見督促金融機構落實改善，然金融機構仍未能確實遵循法令，部分缺失一再發生，嚴重影響投資人權益。該會未能善盡金融主管機關監督之責，有效監督金融機構強化內部稽核功能，落實內部控制制度，健全金融機構業務經營，監理效能不彰，致金融機構銷售人民幣 TRF 爭議頻生，影響金融穩定，且導致投資人對金融機關之監理效能多所質疑。

• 強化監理報表制度

金管會及中央銀行過往均未統計 TRF 之交易量，然 TRF 係

由數個外幣匯率選擇權組合之店頭衍生性商品，金融機構辦理申報時，係將其分解為買入及賣出選擇權後分別填報，自 100 年起至 102 年止，3 年間買入選擇權與賣出選擇權之交易量已成長 1 倍，然金管會及中央銀行未能記取過往卡債風暴、連動債爭議事件，報表稽核經驗不足，未能警覺探究數據鉅額變動之成因，致報表稽核流於形式。金管會現雖已逐步強化衍生性金融商品監理報表制度，且中央銀行亦以報表稽核為主要場外監控方式，應落實執行，以強化監理效能。

• 研議對金融機構所為之缺失處以不同裁罰

金管會針對金融機構銷售 TRF 進行金融檢查，已發現銀行涉有協助客戶編製不實財務報表及對客戶風險集中度未適當管理等不同態樣之缺失，且缺失事項差異極大。然該會僅以金融機構違反銀行法第 45 條之 1 未建立或落實內部控制內稽制度處以一次性之罰鍰，因一次性罰鍰有金額之限制，致使民眾質疑該會裁罰金額過低，與銀行獲利不成比例，難以達成嚇阻之效。金管會應確實研議應否就金融機構所為之缺失態樣、違規時間、違規數量、對消費者之危害程度等，處以不同之裁罰，以合理反映金融機構所應承擔之責任。

• 強化金融機構辦理業務之監理

金融機構為協助客戶因應人民幣 TRF 交易所產生之損失，除採轉放款等措施外，亦有相當比例係建議客戶新增選擇權等風險性商品之交易，然該等商品多屬高風險產品，金管會應強化金融機構辦理該等業務之監理，以確認金融機構是否落實瞭

解客戶（KYC）、商品審查分級（KYP）等，避免日後再生銷售爭議。

• 關注銀行對於 TRF 爭議案件處理情形

金管會應持續關注各銀行對於 TRF 爭議案件之後續調處及仲裁協議簽訂情形，投資人亦宜循相關機制及法定程序，儘速透過公正之機關（構）或單位釐清爭議，解決紛爭。另有投資人指稱向銀行索取 TRF 交易文件卻遭推延等情事，金管會除提供必要之協助外，亦應積極研議改善此種資訊不對等情形。此外，部分銀行疑有勸誘投資者虛設公司等情，然金管會並未將該等情事列入查處，宜本於權責查明釐清。

依據本案調查意見⁴⁹，監察院糾正金管會，並函請金管會及中央銀行確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、金管會：（1）參考德國、日本立法例，與我國銀行規模、違規行為之嚴重程度及金融消費者保護法之規定，檢討銀行法相關條文之罰鍰上限，最高罰鍰金額由 1,000 萬元調高至 5,000 萬元。（2）參酌巴塞爾有效銀行監理核心原則第 11 項，主管機關得運用各種監理措施督促銀行採取改善行動，以提升金融監理效能，有效導正銀行違規行為，爰於銀行法第 61 條之 1 增訂主管機關得採行之監理措施，例如「命令銀行提撥一定金額之準備」，以督促銀行有效處

⁴⁹ 107 財調 0006，林雅鋒、劉德勳、陳慶財調查。

理金融消費糾紛等客戶爭議案件，確保金融機構穩健經營及市場健全發展。(3) 金管會對於 TRF 等複雜性高風險商品爭議案件已持續鼓勵銀行與客戶積極協商和解，爭議案件並可透過金融消費評議中心之調處程序或依仲裁法仲裁機制處理，由公正第三人釐清爭議。(4) 該會並於 105 年 12 月 27 日函請銀行對於客戶要求評議、調處或仲裁，銀行不得拒絕；如有與複雜性高風險衍生性金融商品特性類似者(如 DKO、AKO)，亦請銀行配合辦理。

- 2、中央銀行：比照國際清算銀行(BIS)衍生性金融商品統計監理方式，以其隱含之風險類別(利率、匯率、權益證券、商品及信用)以及契約類別(遠期契約、交換契約及選擇權契約)為分類標準，按原始基本型態進行統計，並就不同監理目的予以報表分析。

債權不存在事件之認定涉有疑義案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

案情簡述

據訴，臺南高分院審理 96 年度重上更(二)字第 9 號、99 年度重上更(三)字第 15 號其與債務人間請求確認債權不存在事件，該法院依不實之會計鑑定報告書，遽為不利其之判決確定，致同法院審理另案 101 年度重上更(一)字第 12 號其請求

債務人給付票款事件，亦為不利陳訴人之判決，損及權益等情案。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 判決基礎似非妥適

本案臺南高分院審理 96 年度重上更（二）字第 9 號許○○與何○○間確認債權不存在事件，因兩造對於借貸起迄時間及借貸金額之多寡，各執一詞且債權債務關係期間長而複雜，認有鑑定之必要，即委託會計師鑑定並於判決引據其提出之更正鑑定報告書及補行鑑定之說明，後本案臺南高分院 99 年度重上更（三）字第 15 號確定判決亦據以為判決之基礎。惟依據會計師提出之更正鑑定報告書及其法庭上相關證詞，會計師查核後仍無法確認兩造借貸關係是否確如陳訴人何○○主張之 76 年開始，而僅認列自 83 年起之借款，卻又以何○○主張之會算債權設算週年利率，且整個借款期間設算有 3 種不同利率，甚至有負利率，似非合理，卻引為確定判決之基礎。

臺南高分院 99 年度重上更（三）字第 15 號確定判決理由引用最高法院 90 年度台上字第 8 號判決所指貸款人持有借款人簽發之票據不得作為已交付借款證明之意旨，而認定陳訴人何○○提出支票影本並主張其自 76 年起至 83 年 8 月 18 日簽發 62 張支票交付予許○○及其親屬領款計 617 萬 777 元係屬借款等情，仍應就其交付該等借款予許○○之事實負舉證責任，似未能理解陳訴人何○○係以貸款人簽發支票交付借款人領款，亦屬交付借款之方法。

• 對保證書或切結書之效力為完全相反之認定

本案臺南高分院 99 年度重上更(三)字第 15 號確定判決採認會計師之鑑定結果，而以該等保證書或切結書上之金額、日期未臻完全一致為由，否認何○○與許○○(及其子女)兩造就雙方債權債務關係於 90 年間所簽訂之保證書或切結書之效力。惟許○○之子女蔡○岳、蔡○伶於 90 年 7 月 28 日(第 2 次)會算後書立之「90 年 12 月 30 日」保證書並非對 90 年 5 月 14 日(第 1 次)兩造會算結果之擔保，確定判決似有誤認上開保證書、切結書之時間、金額之情事，且囿於契約文字，致未能探求當事人簽署上開保證書、切結書之真意，亦未考量雙方自 76 年至 90 年間之長期借貸關係之金額龐大且筆數多而複雜之情狀，致與前審中 2 次二審判決對於該等保證書或切結書之效力為完全相反之認定結果。

有關私人間民事財產糾紛，基於權力分立原則，於民事判決確定後，監察院對民事判決結果應予尊重，宜由當事人依「民事訴訟法」等相關規定，循再審等特別救濟途徑。惟就人民陳訴之民事案件，倘所涉及爭議具有原則重要性，而有進一步闡釋之必要，並得藉由監察院提出不同論點以促進政府機關制定法律或政策時之參考，乃至於提醒人民於商業活動中有所注意，抑或令陳訴人評估是否提起再審之訴，監察院允當提出相關建議。依據本案調查意見⁵⁰，監察院函請司法院參酌。

⁵⁰ 107 司調 0030，陳小紅調查。

公教人員年金改革案

案情簡述

據訴，公教人員年金改革相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等，均有詳加釐清並深入調查之必要，案經監察委員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 違反法律不溯及既往原則

公務人員退休資遣撫卹法（簡稱公務人員退撫法）第 31 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 27 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 92 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態。另公立學校教職員退撫條例（新法）第 32 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 28 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 97 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，違反法律不溯及既往原則，侵害公務員之財產權。

• 影響公務體系人員進用及服務品質

公務人員退撫法（新法）第 31 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 27 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 92 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第 32 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 28 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 97 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，破壞公務員制度性保障（含教師），將使特別法律關係失其正當性。又新法實施後公務員年齡結構將達 60 歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，而年輕菁英無人願進公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

• 違反憲法比例原則

公務人員退撫法（新法）第 31 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 27 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 92 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；又公立學校教職員退撫條例（新法）第 32 條規定改變請領資格，延後月

退休金起支年齡、第 28 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 97 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，除侵害公務員財產權外，因該法設計係以國家作為第三人而非雇主身分，而生繳費義務與退休所得不相稱現象，違反平等原則。又拒絕給與符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，致公務員老年生活喪失安全保障，顯然違反最小侵害原則，自有違憲法第 15 條生存權與憲法第 23 條比例原則至明。新法僅基於財務政策公益之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整繳費費率，或由政府撥款，反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營無法解決。除與「適合原則」未盡相符外，亦違反狹義之比例原則。

• 違反信賴保護原則

公務人員退撫法（新法）第 31 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 27 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 92 條規定年金制度

定期檢討機制，使公務員退休給付債權永成不確定狀態。另公立學校教職員退撫條例（新法）第 32 條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第 28 條調整退休金計算基準、第 4 條第 4 款及第 37 條至第 39 條規定調降退休所得、第 34 條取消年資補償金、第 45 條規定調整月撫慰金制度、第 97 條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，有違信賴保護原則。

• 未依法辦理撥補作為

退撫基金自成立以來，即採不足額提撥方式辦理，後雖依精算建議，4 度提高提撥費率，惟仍距最適提撥費甚鉅。加上經濟環境丕變，基金收益不足以彌平收支，且政府並未依法辦理撥補作為。直至社會關注退撫基金之財務收支問題後，政府始積極進行修法，惟主要改善作為，係以降低舊制年資給付及優惠存款利息方式，挹注基金以改善財務狀況，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營之根本問題並未全然解決。

• 依法應撥補收益差額遲至 106 年始完成

退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾因低於法定最低收益率，自 97 至 99 年間連續 3 年產生依法應撥補收益差額，惟政府至 99 年始逐年撥補，遲至 106 年始完成法定應行作為。

• 退休所得替代率未扣除自提退撫費用

依新修正公布之公教退撫法規定，公教人員退休所得替代率之計算並未扣除公教人員自提退撫費用部分，已失公允。又前揭計算係以退休人員所領每月退休所得，占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計 1 倍金額計得之比率，易令外界有全體公教人員實質退休所得替代率均高於法定比率情事，惟政府並未善用各種管道詳加說明，導致相關說法持續流傳，對於公教人員顯有不公。

• 顯失給付與繳費之權利義務對等原則

依新修正公布之公教退撫法規定，雖訂有退休所得替代率上限及下限規定，惟相關退休給付及費率提撥計算方式，顯失給付與繳費之權利義務對等原則，難稱公允。

• 不利我國高等教育任教人員之培育

公立學校教職員退撫條例（新法）針對教育人員退休所得替代率之計算，僅考量退休所得維持人員退休後基本經濟生活安全，而訂定相同年資、薪級之退休人員，退休所得替代率均相同。然未就任職於高等教育機構之教育人員，在養成過程所耗成本及學成後對國家整體競爭力之影響程度另為適度考量，而與一般教育人員作差異設計，恐不利我國高等教育任教人員之培育、留任及引進作為。

• 退撫基金投資績效欠佳

退撫基金自 84 年 7 月成立至 106 年 10 月止平均年收益率僅 3.26%，無以達成基金收支平衡應有之投資收益，尤以基金資產配置失當，明顯衝擊基金整體績效表現。基金國內委託經營短、長期投資收益明顯劣於國內自營股票，有待切實檢討改進。基金管理會設定委託經營目標報酬率略低於自營股票目標報酬率，顯未能激勵受託機構追求投資收益，致多數年度之國內股票型委託報酬率不如國內自營股票。公務人員退撫法（新法）已授權退撫基金管理及運用事項，另以法律規定，爰基金管理會實應依法就有助於增進基金投資管理績效之方向，務實解決基金管理效率不彰之弊失。

• 年改財務評估報告不符合一般公認精算實務準則

公務人員退撫舊制精算報告、教育人員退撫舊制精算報告所揭露之部分一次性給付項目，其參加人員全數脫退前之累計現值竟低於未來 30 年之累計現值，精算結果顯有錯誤，惟銓敘部及教育部竟未察覺。公務人員年改財務評估報告及教育人員年改財務評估報告均以 105 年 12 月 31 日之基礎人口及基金資產等狀況進行評估分析，惟其重要參數之精算假設未衡酌至 105 年 12 月 31 日實際經驗資料，甚或精算假設變數所引用經驗資料之基準日並不一致，欠缺攸關及可靠之資訊以適切允當表達其精算評估結果，不符合一般公認精算實務準則，銓敘部及教育部審查報告之過程有欠嚴謹。

• 未就其他可能對策方案進行比較分析

教育部將減少退休給付及優惠存款利息之手段，作為年金改革唯一對策方案，竟未考量其他可能之對策方案及其影響預評估，並進行不同方案間之比較分析，其所研擬之方案過程顯未周延。再者，教育部辦理年金改革研商會議時，未於事前公開揭露相關方案之影響預評估文件，致主要利害關係人因而未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序。

本案因涉及適用公務人員退撫法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例有無違憲疑義，有聲請解釋憲法必要，先送請相關委員會審議後，轉陳監察院院會審議。另依據本案調查意見⁵¹，函請行政院、考試院參處見復。

政府機關改善情形

- 1、本次年金改革，在軍公教一致性原則下，退撫法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例及陸海空軍軍官士官服役條例均已將法定提撥費率上限提高至 18%，日後自得據以衡酌適度調高提撥費率。另銓敘部稱已盡可能利用各種管道就公務人員退休所得替代率計算式之分母值（本俸 2 倍）與實質薪資所得產生差異的原由予以說明，已無公務人員實質退休所得替代率高於法定比率說法流傳之情形。

⁵¹ 107 教調 0025，仇桂美、劉德勳、包宗和調查。

- 2、考試院於 107 年 10 月 4 日審議通過，該院並於同年 9 月 9 日將管理條例修正草案函送行政院，俟行政院同意會銜後，即併同管理會組織條例修正草案函送立法院完成法制程序，期透過內部組織調整、增加用人彈性及待遇調整等多面向措施，提升基金之投資績效與管理效率。
- 3、銓敘部 105 年度委託辦理之「公務人員退撫舊制年資應計退撫經費精算案」之精算模型係以 104 年 12 月 31 日為精算基準日之精算報告，並於 105 年 11 月完成。接續 105 年度（精算基準日 105 年 12 月 31 日）、106 年度（精算基準日 106 年 12 月 31 日）之精算報告，即以其相同精算模型（不更新死亡率等經驗資料），僅更新當年度參加人員基本資料計算揭露相關財務數據，完全依循相關法規並符合一般精算原理原則。
- 4、97 年度因遭金融海嘯衝擊，致退撫基金 95 至 97 年度、96 至 98 年度及 97 至 99 年度平均收益基未達法定收益，合計共 48.82 億元，業由國庫於 99 至 106 年度分年撥補完竣。衡酌政府整體財政及退撫基金財務狀況，採分年撥付方式辦理，未違背現行法令規定且符公平原則。
- 5、為強化延攬及留任國內外頂尖人才，教育部業自 107 年起推動玉山計畫，包含「玉山學者」、「彈性薪資」及「教授學術研究加給提高 10%」三大方案，藉由提供符合國際競爭之薪資待遇，吸引國際人才來臺任教。
- 6、公務人員退休撫卹基金管理條例修正草案經會銜行政院後，業於 108 年 1 月 9 日併同公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例修正草案及公務人員退休撫卹基金監理委員

會組織條例修正草案函送立法院審議中。

軍人保險財務失衡案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 9 條

案情簡述

政府為增進軍人福利，提升軍人權益，保障軍人生活，由國防部辦理軍人保險，惟軍人保險財務失衡，致保險責任準備金餘額逐年遞減。又違反規定支付死亡給付情事，且未就已喪失領受保險給付權利者適法妥處，暨迄未依規定設置監理會與訂定保險準備金管理及運用辦法。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 違法支付軍人保險死亡給付

國防部核定軍人於服現役期間非因作戰或非因公而自殺致死亡者之案件種類為「因病死亡」，再移由臺銀人壽支付軍人保險死亡給付，已違反「軍人保險條例（簡稱軍保條例）」規定；且前揭疑義早經審計部 85 年 3 月 19 日台審部貳字第 850445 號函請該部改善，惟國防部迄今仍未完成修法。

• 未依法辦理保留給付申領案件之清理工作

兩岸條例規定 86 年 7 月 1 日修正生效前，依法核定保留軍人保險死亡給付者，其居住大陸地區之遺族或法定受益人，已定有辦理申領之期限，惟國防部均未依法要求臺銀人壽辦理清查，至 106 年 2 月間始行文該公司辦理保留給付申領案件之清理工作，已涉有延宕；另就其他給付名義案件之處理方式，亦遲至 107 年 1 月 9 日修正「軍人保險條例施行細則」，始有明確作業方式。

• 未能提升保險準備金之資金報酬率

軍保條例於 105 年 1 月 1 日修正施行後，已明定將軍人保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金，並要求國防部訂定其管理及運用辦法，惟該部至 105 年 12 月 31 日方頒布「國防部軍人保險監理會設置要點」，並遲至 106 年 7 月 27 日始完成訂頒「軍人保險準備金管理及運用辦法」。且距「軍保條例」修正施行後，迄今已逾 2 年餘，仍未召開監理會議，無法審定軍人保險準備金投資政策書與運用計畫，肇致軍人保險準備金僅能採「定存孳息」方式存管，未能依前揭管理及運用辦法規定有效運用，以提升保險準備金之資金報酬率，恐有影響軍人保險財務之健全及永續經營之虞。

• 未依法撥補保險責任準備金額

政府仍未依法完成撥補軍保條例修正施行前之應計退伍給付未提存保險責任準備金額，致軍人保險準備金營運情形仍呈

現虧損狀況，政府宜儘速依法處理，以平衡軍人保險收支逆差，避免損及已規劃作為投資運用之準備金餘額之成長速度，進而影響資產報酬率，以落實軍人保險之財務健全及永續經營。

依據本案調查意見⁵²，監察院糾正國防部，並請國防部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、國防部核發「非因作戰或因公自殺致死者」給予「因病死亡給付」，與軍保條例第 18 條有所抵觸，該部已於近期規劃參據相關法令內容辦理修法作業，以消弭適法爭議。
- 2、依兩岸條例所定，86 年 7 月 1 日修正生效前，依法核定保留軍保死亡給付者，其居住大陸地區之遺族或法定受益人，均已喪失領受權利，臺銀人壽已依法完成清理作業。
- 3、國防部於 107 年 2 月 23 日召開「國防部軍人保險監理委員會第 1 次委員會議」，審議臺銀人壽所擬「軍人保險準備金投資政策書」、「107 年度軍人保險準備金運用計畫」，並於 107 年 3 月 19 日核復同意，啟動執行投資運用作業。
- 4、依軍保條例第 5 條所定屬於修法施行前之舊制年資「應計負債」部分，107 年立法院審議通過預算 25 億元，嗣由國防部及臺銀人壽辦理撥補作業，已撥入軍人保險準備金專戶。
- 5、國防部後備指揮部現逐月依臺銀人壽檢送函文實施審查，並函復及提具相關建議事項，請該公司完成補正，後續亦

⁵² 107 國調 0005，陳小紅、包宗和調查。

將依法定期請臺銀人壽函文備查，以落實管控機制。

- 6、107 年 9 月底止，「軍保準備金」整體資金平均投入約 47.48% (50.66 億/106.70 億)，報酬率達 1%以上，雖逐月受國內、外總體經濟因素影響而略有波動，然與過去採「定存孳息」方式相較（平均定存利率約 0.8%），已有績效。
- 7、經統計，「軍保準備金」於 106 年底餘額為 135 億餘元，執行應計負債撥補、提升投資報酬績效等措施，迄 107 年 9 月底累增至 172 億餘元。

司法機關員工加班值班案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條

案情簡述

依公務人員保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」司法機關另訂定「司法院暨所屬各機關員工加班管理要點」、「臺灣高等法院法官、書記官值日實施要點」、「臺灣高等法院暨所屬各法院值日（夜）人員報酬支給要點」等相關法令。依上開司法機關之內部規範，對各級法官、檢察官、書記官、法警等人員，關於值勤原則、地點、報酬支給標準等，是否一體適用？有無牴觸上位階法律規範？監察委

員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 正視法警人力不足及其連續上班值班時間過長之狀況

參酌警察勤務條例亦有服勤人員每日應有連續 8 小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過 4 小時為度之原則規定。司法院早已明知法警人力不足，卻未積極補足預算員額空缺，而 106 年刑事訴訟法實施深夜不訊問制度後，更形成各地院法警龐大戒護需求，進而影響翌日正常勤務，司法院應正視法警人力不足及其連續上班值班時間過長之狀況，通盤檢討法警勤務內容，改善法警過勞現況，以維人權。

• 運用科技輔助設備及其他方案

法警人力不足，除影響法警勤務量及身心健康外，尚危及法庭安全，司法院宜持續規劃運用科技輔助設備及其他方案，減緩法警人力不足之沉疴，降低法警執行職務人為疏失之機率，並提升執行職務之效能。

• 以值勤費取代加班費之適法性顯有疑義

加班與值班雖屬不同概念，惟值班期間如有處理本職業務，非不得認為加班，此有前行政院人事行政局（現為人事行政總處）、保訓會函釋、保訓會歷來之相關決定書載明在案。司法院所屬各級法院長期僅以「臺灣高等法院暨所屬各法院值日（夜）人員報酬支給要點」核發每小時 70 元值勤費，或另以「

臺灣高等法院及所屬各法院案件處理人員專案加班費核發要點」限縮加班費請領範圍，適法性顯有疑義，且造成法警工作負擔過重士氣低落。

• 待命備勤之變通作法有待檢討

現行一、二審法官、書記官於宿舍或住家待命備勤之變通作法，雖非無據，惟自刑事訴訟法 106 年 4 月 28 日實施「絕對深夜訊問禁止」制度後，一審輪值法官、書記官於午後 11 時「之前」宜否在家待命值班，以及午後 11 時「之後」在家待命值班之時數，宜否領取值勤費等節，均有檢討調整之必要，司法院應迅予研議妥處。

依據本案調查意見⁵³，監察院函請司法院確實研處見復。

政府機關改善情形

- 1、司法院前於 107 年間委請新北、桃園及臺中地院等 3 所法警人力最為吃緊之法院，試辦引進保全執行警衛等非核心勤務；於 108 年起擴大實施，核配 31 所法院共 127 名保全，以解決人力吃緊的情形。
- 2、司法院對於法警值勤補償新制雖未修正相關規定，僅將原核給值勤費之補償，改核給加班費或加班補休。為併同解決法警連續服勤時數過長問題，該院採高院建議之新制實施方案，將值勤期間全數視為加班，分為二班並分設新制或舊制不同補償方式。

⁵³ 107 司調 0019，仇桂美、王美玉調查。

※評析

《世界人權宣言》提出，人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等；人人都有資格享受本《宣言》所載的一切權利和自由，不論其種族、膚色、性別、語言、財產、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。這些權利和自由又可分為公民及政治權利與經濟、社會和文化權利兩大類。前者包括生命權、人身權、不受奴役和酷刑權、人格權、法律面前人人平等權、無罪推定權、財產所有權、婚姻家庭權、思想良心和宗教自由權、參政權和選舉權等；而後者則包含工作權、同工同酬權、休息和定期帶薪休假權、組織和參加工會權、受教育權、社會保障和享受適當生活水準權、參加文化生活權等。是以財產權廣義而言，涵蓋公民與政治權利中的財產所有權，與經濟社會文化權利中之薪酬權、居住權等之支配權利範疇。

監察院 107 年調查涉及財產權案件計 34 案。案經監察院調查後，已提出並公開相關調查報告，並請主管機關改善問題。本章摘錄 24 件由監察委員擇選與財產權相關的調查案，供各界參閱。

第八章 居住權

享有居住權乃人權之要項，並受到聯合國的重視。經濟社會文化權利國際公約第 11 條規定，國家應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。1988 年聯合國大會在第 43/181 號決議中通過了《至 2000 年全球住房策略》，承認：「各國政府有基本義務去保護和改善、而不應損害或拆毀住房和住區」。《21 世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出」。在《人類住區議程》中，各國政府作出承諾，「保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取救濟措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，應酌情提供其他適當的解決辦法」。綜上，人民應享有合理的居住權，且國家有保護人民不受強制遷離之責任。

針對適當住房權，聯合國人權事務委員會 1991 年通過第 4 號一般性意見，提出：適當的住房人權對享有所有經濟、社會及文化權利至關重要。所有人都應享有土地及財產等所有權之保障，並受到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。政府必須制定明確的政策，使人人得享和平尊嚴地生活在安全之土地權利，且有取得土地之資格。而強制驅逐做法構成對人權、尤其是得到適當住房權利的嚴重侵犯。聯合國人權事務委員會後於 1997 年又通過第 7 號一般性意見，主張強制驅逐顯然與經濟社會文化權利國際公約格格不入。有些驅逐是合理的，例如承租人經常不交租金，或沒有任何適當原因而破壞租用的房

屋。但是，有關機關也應保證驅逐的方式確實按照法律規定，且被驅逐的人應有法律的救濟方法。此與第 4 號一般性意見要求締約國保證其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並保證「救濟一經核准，主管機關概予執行」相呼應。此外，適當的法律程序上之保護和正當法律程序是所有人權不可或缺的因素，在強制驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩公約所承認的一系列權利。

我國憲法第 15 條規定人民的財產權應予保障。針對人民取得土地之所有權，司法院釋字第 564 號解釋指出「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文；惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」

在財產權方面，司法院釋字第 400 號解釋言明「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨

」⁵⁴。可見我國對於人民持有財產經政府徵收者，強調國家負有補償之義務。

弱勢者互助住居遭迫遷案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條；身心障礙者權利公約第 19 條

案情簡述

據悉，社團法人台灣新巨輪服務協會（簡稱新巨輪協會）共有 18 位輪椅使用者居住於該協會租用之房舍，新北市政府於 106 年 12 月間查知該協會所居住之房舍為鐵皮搭建之違章建築，訂於 107 年 5 月 18 日執行拆除，惟該府未妥善協助另尋住居。監察委員認有深入瞭解之必要，爰立案調查。

監察院調查發現與建議

• 暫緩拆除並提供協助

新巨輪協會居所為鐵皮搭建，內部又為易燃木質隔間，且居住成員多為行動不便者，潛藏火災高風險性，爰新北市政府將該居所納入該市「107 年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」。為協助規劃臨時居所，於該協會尚未達成協調前，該

⁵⁴ 鍾麗娜，《都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析》，2008 年。

府已決定暫緩拆除。然考量該居所潛藏火災高風險性，該府仍應持續加強溝通協助尋覓其他安全住居，以利兼顧人權保障與公共安全。

國家住宅及都市更新中心（簡稱住都中心）於 108 年 2 月辦理林口社宅案之非營利私法人入住公開徵選作業，由需求單位依徵選辦法提出申請企劃及營運計畫書，並由徵選委員會進行書面審查等事項。為落實身心障礙者權益之保障及妥適處理新巨輪協會之居住生活安排，新北市政府宜儘速洽詢該協會入住林口社宅之意願，及協助該協會於有意願入住時所應提出之徵選企劃及營運計畫書等撰寫事宜。

• 檢討對身心障礙者之社區居住與生活服務方案

衛福部現階段對於身心障礙者所推動辦理之社區居住與生活服務方案，僅限於「成年心智障礙者」及「重度以上肢體障礙者」，並非針對「有需求之身心障礙者」進行全面性規劃。為促進身心障礙者自立生活與有效融合社區，衛福部宜檢討並協助其居住於一般社區，並積極參與社區。

• 規劃各種住宅模式

林口社宅提供經濟或社會弱勢者之優先戶計有 750 戶，而提供非營利私法人租用者約有 400 戶，面對如此大量之人口遷移所伴隨而來的相關福利與服務需求，衛福部應督促並協助新北市政府妥為因應及提出配套措施，以建構完善且具可近性的服務輸送及支持體系，提供即時且必要之服務與協助。另因應多元居住需求，內政部應未雨綢繆，規劃不同的住宅模式，使

居住者皆能享有適宜之居住環境。

依據本案調查意見⁵⁵，監察院函請新北市政府、衛福部及內政部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、新巨輪協會已表達有意願循住都中心規劃引進之非營利私法人專案出租徵選方式，申請入住林口社宅，惟相關作業方式，住都中心尚未討論通過。監察院已請新北市政府持續關注相關招租資訊，並提供諮詢及計畫撰寫等行政協助。
- 2、衛福部為提供更多元之社區居住服務，社家署研議修正 109 年度推展社會福利補助經費申請補助項目及基準，規劃新增創新社區居住服務方案，鼓勵地方政府或民間單位積極發展創新社區居住服務。另會同住都中心及新北市政府共同研商設置社會福利設施，後續將視籌備情形、經費需求及預計開辦服務時間，請新北市政府研提相關計畫申請補助經費；林口社會住宅之承租戶刻正入住中，衛福部將配合住都中心及新北市政府之需求依權責適時提供協助。
- 3、住都中心規劃引進 NPO 組織進駐林口社宅，目前正在擬訂社會住宅專案出租徵選方式，未來本案將依上開規定由擬進駐單位提出相關企畫書，經住都中心董事會審查同意並核定相關租金及租期後入住。

⁵⁵ 107 內調 0088，王幼玲、高涌誠調查。

崁津部落居住生活困境案

案情簡述

桃園市崁津部落因位處於大漢溪行水區，居民無法取得戶籍，致孩童面臨就學困境；另該區沒有自來水、路燈等公共設施，用水與居住安全堪慮。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未恪遵河川管理規則巡防取締

桃園市政府（含改制前桃園縣政府）未恪遵臺灣省河川管理規則規定，落實辦理大漢溪河川區域內違法案件之巡防、取締及處分，肇致崁津部落非法存在於大漢溪行水區長達 30 多年，卻無任何查處資料。

• 大漢溪治理計畫核定公告

經濟部水利署及桃園市政府對於崁津部落劃出大漢溪河川區域，經協商既均認為具有可行性，該署於 107 年 10 月完成大漢溪治理計畫核定公告，並俟桃園市政府興建堤防設施完成後，於 110 年 10 月完成大漢溪河川區域線局部變更。該署宜向國家災害防救科技中心徵詢意見並確認安全無虞後，依上開期程確實執行大漢溪治理計畫核定公告及河川區域線變更作業，以解決該部落久懸問題。

• 部落困境亟待解決

桃園市政府為解決崁津部落居民長久以來所面臨的困境，規劃先行興建該部落段 500 公尺堤防，並自行籌措所需工程經費，於 107 年 10 月完成堤防設計，109 年 4 月完成堤防工程。該府應依上開期程，確實執行崁津部落段堤防設計及施工，以利水利署接續辦理大漢溪河川區域線檢討變更作業。另該府宜就崁津部落因地勢低窪易淹水情形，妥擬因應對策，並儘速完成全程之堤防工程。另就現正辦理之簡易自來水系統供水工程，協請行政院原子能委員會（簡稱原能會）核能研究所持續監測水質安全。俟該部落劃出河川區域外，儘速解決路燈等公共設施缺乏及房舍老舊等問題，以維居民安全。

• 門牌編釘及戶籍登記問題

崁津部落族人多年陳情無法編釘門牌及登記戶籍之苦，惟桃園市政府卻未予協助，處事消極；案經監察院調查並與原住民族委員會（簡稱原民會）進行協調後，該府已決定先採專案方式協助崁津部落設立臨時門牌，未來則朝正式編釘門牌方式辦理。

• 持續追蹤瞭解該部落學生就學需求

崁津部落無法在地登記戶籍，族人係以寄設方式解決設籍問題，惟桃園市政府教育局未能積極瞭解並協助處理該部落學生就學相關問題，而由該部落自行獨力承擔解決。監察院調查後，該府教育局已邀集相關機關及學校逐案檢視學生就近入學

、交通、課業輔導、生活協助等可強化之行政及教學作為，並提出 4 項具體協助措施，該府應持續追蹤瞭解該部落學生就學需求，保障原住民學生就學權益。

• 建立跨縣市協調聯繫及協助機制

崁津部落族人家境均屬清寒，亦多為高齡無業者；即使有工作能力者，亦多為農墾及臨時性工作為主。桃園市政府原住民族行政局卻未能深入瞭解該部落相關福利需求，亦未與該府相關機關協調聯繫，以掌握該部落福利資源申請狀況。原民會掌理有關原住民社會福利之協調及推動，自應督導該局確實檢討改進，並就目前未設籍於該市者之社會福利需求，建立跨縣市協調聯繫及協助機制，以保障原住民族之相關權益。

依據本案調查意見⁵⁶，監察院函請桃園市政府、水利署檢討辦理相關事宜，另請原民會督導及協助桃園市政府原住民族行政局確實檢討改進。

政府機關改善情形

- 1、「淡水河水系大漢溪治理計畫（由石門水庫後池堰起至三峽河匯流口止）（第一次修正）」及「淡水河水系大漢溪水道治理計畫線及用地範圍線河川圖籍（由石門後池堰起至大溪橋上游圖號 292~320）（由武嶺橋下游起至三峽河匯流口圖號 204~285）（第一次修正）」已於 107 年 10 月 31 日奉經濟部以經授水字第 10720215170 號函核定同意崁津

⁵⁶ 107 內調 0008，楊美鈴、蔡培村調查。

部落河段之水道治理計畫線及用地範圍線範圍，並於 107 年 11 月 5 日以經授水字第 10720214990 號公告「淡水河水系大漢溪水道治理計畫線及用地範圍線河川圖籍（由石門後池堰起至大溪橋上游圖號 292~320）（由武嶺橋下游起至三峽河匯流口圖號 204~285）（第一次修正）」在案。

- 2、崁津部落河段保護工程係由桃園市政府辦理，該府已於 107 年 11 月 16 日完成「大漢溪周邊堤防興建工程委託設計及監造技術服務」細部設計審查。俟桃園市政府完成堤防設施後，該署續依「河川區域劃定及變更原則與審查要點」規定，辦理崁津段河川區域線檢討變更，該署第十河川局將此納入 108 年度河川區域檢討勘測計畫內辦理，預計於完成堤防等設施後一年半內完成。
- 3、桃園市大溪區戶政事務所業於 107 年 2 月 7 日設立臨時門牌，且截至同年 3 月 7 日止已有 67 人辦理遷入登記。又桃園市政府原民局自 106 年 10 月連結原民會補助設置之桃園市都會南區原住民族家庭服務中心啟動社工關懷機制，前往崁津部落訪視族人，於初期進行部落家戶調查，並彙整統計家戶所得、福利身分及分析人口結構等，建置社會福利人口群資料，據以辦理後續社會福利資源轉介。
- 4、原民會「桃園市都會南區原住民族家庭服務中心」及桃園市政府原民局已自 106 年 10 月起至今每月定期安排 2 次追蹤訪視，提供相關諮詢、個案管理、社區或團體工作等服務。

不當註銷眷舍居住憑證案

案情簡述

國防部不當註銷其高雄市大寮區商協新村原眷戶眷舍居住憑證及輔助購宅權益，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 檢討行政處分之合宜性

國防部及所屬陸軍司令部、陸軍司令部第八軍團指揮部未依國軍老舊眷村改建條例（簡稱眷改條例）第 21 條有關「領取輔助購宅款後搬遷」規定之立法意旨，先發給陳訴人輔助購宅款，即要求陳訴人應先完成房舍斷水、電、戶籍遷出及騰空搬遷點還，於法不合。陳訴人因未獲發給輔助購宅款而不願配合辦理搬遷，國防部竟以其不搬遷為由，註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，即非適法。宜檢討撤銷原註銷陳訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分，並督同所屬儘速為妥適之處理。

依據本案調查意見⁵⁷，監察院函請國防部督同所屬確實檢討改進見復；其他眷村改建案件如有類似情形者，請國防部本權責查明妥處。

⁵⁷ 107 國調 0013，高鳳仙調查。

政府機關改善情形

國防部及所屬相關機關已撤銷原註銷陳訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分，核撥陳訴人輔助購宅款、自增建超坪及搬遷補償款。據國防部函及國防部政治作戰局函復略以，該部已分別於 107 年 11 月 8 日核撥陳訴人黃員輔助購宅款 315 萬 248 元整、108 年 2 月 14 日核撥陳訴人黃員自增建超坪暨搬遷補償款 280 萬 1,048 元，全案已處理完畢。

合法眷村自建眷戶反迫遷案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

據訴，國防部辦理國軍老舊眷村改建，對於合法自建眷戶，片面認定係屬眷改條例第 22 條所定之不同意改建戶，而註銷眷舍居住憑證等相關權益。究其實情如何？另眷改條例第 22 條之 1 規定之立法原意，究有無考量使用補償金（不當得利）之徵免？前揭規定對於不同意改建之原合法眷戶既給予相關搬遷補償費，惟再收取使用補償金（不當得利），與司法院釋字第 727 號解釋有無相悖之處？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 對不同意改建眷戶待遇非屬允當

國防部主管之眷改條例第 22 條規定，其對於同意改建眷村之不同意改建眷戶，得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，使其喪失同意改建眷戶所享有之承購住宅及領取輔助購宅款、搬遷補助費、拆遷補償費等權益，且無法享有違占建戶所享有之領取拆遷補償費、價購住宅、地方政府提供優惠貸款、納入都更計畫辦理拆遷補償或安置等權利，待遇竟不如違占建戶。104 年 2 月 6 日司法院釋字第 727 號解釋亦認為，眷改條例有關法益之權衡未臻妥適，相關機關應儘速通盤檢討改進。國防部雖提出眷改條例第 22 條之 1 增訂條文並經總統於 105 年 11 月 30 日令公布，明定不同意改建戶如於強制執行完畢前在通知期限內配合搬遷者，得領取補償金、價購或承租 28 坪型以下零星餘戶，卻仍未有如違占建戶依眷改條例第 23 條規定可以享有之優惠貸款、納入都更計畫辦理拆遷補償或安置等權利，且必須給付違占建戶未領取補償費前無搬遷義務而不必給付之土地使用補償金（不當得利）。另未明定對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶應為如何之特別處理，待遇仍不如違占建戶，不符司法院釋字第 727 號解釋意旨。

• 執行過程未盡周妥

國防部於眷改條例第 22 條之 1 施行後，肇致多人提出反迫遷、反拆屋還地、反不當得利等訴求。國防部雖停止部分民事

訴訟及民事執行情序，與不同意改建眷戶溝通以和解方式解決爭議，惟所定法令過於寬廣及欠缺彈性，使許多原眷戶被視為不同意改建眷戶，引發爭議及訴訟。又未依法訂定安置實施辦法，僅將不同意改建眷戶安置榮譽國民安養之家，與原本的居住與家庭生活功能迥異，眷戶均無意願入住，安置措施不符需求成效不彰。辦理整村整建後，85 年眷改條例通過又將其納入國軍老舊眷村改建計畫，雖無不法，但使不少不同意改建眷戶喪失原眷戶權益，與國防部對簿公堂。辦理眷村改建過程，承辦人員未諳法令或執行過程疏忽，導致爭議不斷，衍生與民眾之訴訟與抗爭。

• 眷改條例修法條文仍有疑義

國防部眷改條例修法條文仍有缺失，包括可供價購或承租之零星餘戶範圍太小、辦理輔助購宅款總額過低、延長搬遷之期限太短及申請條件過嚴、免收不當得利過苛等，對不同意改建眷戶保護不盡周延。國防部應研議修法，讓不同意改建眷戶可價購或承租各縣市之零星餘戶、提高輔助購宅款總額為每戶 100 萬元、延長搬遷期限應自修法條文施行日起算 1 年、在強制執行情序完畢前和解並依限搬遷者均可免收不當得利，以保障不同意改建眷戶之權益。

• 國防部收回土地卻只能任其荒廢閒置

國防部收回之土地為公用財產，並非眷改條例第 4 條第 2 項所定之「為執行國軍老舊眷村改建或作為眷村文化保存之用」，依國有財產法規定不得辦理出租或出賣，只能任其荒廢閒

置，還須支出清潔維護等費用，易遭人竊佔而引起訟爭，又強迫原居住者遷出土地卻任其閒置，遭致不符居住正義批評及引發居民陳情抗爭。國防部應持續溝通協調，以利儘速完成修法程序，增列「不辦理改建眷村土地之維護及管理」，得不受國有財產法有關規定之限制。再者，國防部取得返還土地之確定判決後，宜依「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」，視個案斟酌聲請強制執行時點，在其未能利用土地前，暫緩執行拆屋還地，僅執行不當得利，既能避免土地閒置及增加國庫收入，又能使原居住者繼續居住免受迫遷。

• 保存眷村原貌

眷改條例制定公布後，全國眷村眷宅幾已拆遷一空，僅少數獲得保存機會，然而眷村保存與後續活化再利用的焦點，似乎僅著重眷村之建築特色與硬體空間修復，忽略保存眷村住戶原本生活面貌與眷村社經文化，眷村保存後的經營管理，且因法令未統整、事權未調和，難以優先安置原眷戶或是其他須搬遷之眷戶。國防部與相關主管機關應檢討修正相關法令政策，致力保存眷村住戶原本生活面貌與眷村社經文化，使保存眷村能優先安置原眷戶或須搬遷之眷戶。

依據本案調查意見⁵⁸，監察院函請國防部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、國防部有關整村整建眷村與不同意改建之眷戶訴訟爭議，

⁵⁸ 107 國調 0032，高鳳仙、高涌誠調查。

經該部持續疏導溝通，已將其怨懟降至最低，同時亦加強內部教育訓練與案例宣教，以避免類案再生。

- 2、研修「眷改條例」第 22 條之 1 條文，修法內容區分可供承租之零星餘戶範圍、辦理輔助購宅之優惠貸款、延長搬遷期限及申請條件及免收不當得利等。
- 3、研提「國軍眷村文化保存及發展條例」草案，規劃將不辦理改建眷村納入文化保存範圍，除可落實保存真正意涵，亦可兼顧解決其等住居問題。另「不同意改建之眷戶」可輔導申請「以住代護」協助安置。

眷村改建函復不實涉違失等情案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

據訴，桃園市「忠貞新村、貿易七村、篤行四村」於 40 年間即有原住戶居住，且有水電證明為憑，惟國防部疑未詳查，逕於 85 年將原住戶居住之土地核納國軍老舊眷村改建總冊土地清冊，認該部 105 年 10 月 17 日國政眷服字第 1050010261 號函復內容涉有不實等情案。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 爭議建地係國省有地

桃園市「忠貞新村、貿易七村、篤行四村」坐落原屬日糖興業株式會社所有土地，34年10月25日臺灣光復後，依「臺灣接管計畫綱要」第82條規定及最高法院40年12月20日40年度民庭庭長會議決議，即應收歸國有，且無須登記即取得所有權，因當時光復後係由國省合營之糖業公司接收，故將其土地權屬劃分為「國省有」。忠貞段土地雖至53年8月24日始辦理完成接管登記，惟其性質屬土地權利變更登記而非總登記，故該期間是國省有土地，僅尚未完成登記。是陳訴人所稱：當初該等土地為未登錄地，即無主土地，地號係自53年8月24日編定，編定地號後才變成國有財產土地等語，容有誤解。

• 積極依法妥處

國防部辦理本案眷村改建，在未能釐清陳訴人之建物究於何時興建前，即將其所在土地一併納入眷村土地範圍，列入眷改總冊，並依眷改條例第23條第1項規定列為違占建戶後，起訴排除占用，似非妥適。國防部與國產署於本案調查期間，針對陳訴人建物所在土地是否不應納入眷改範圍疑義經檢討適法性及可行性後辦理分割合併，使70餘戶違建戶（含陳訴人）建物所在土地均坐落國產署所管土地上，並自眷改總冊剔除，使多年爭議得以解決，並使陳訴人的居住權益得到保護，免遭迫遷，該2機關能在合法條件下實現居住正義的作法，殊值肯定

。另有關國防部如何停止後續訴訟，以及違建戶（含陳訴人）如何依國產法第 42 條規定向國產署申請承租等相關事宜，國防部與國產署應積極協助儘速依法妥處解決。

依據本案調查意見⁵⁹，監察院函請國防部及國產署妥處見復。

政府機關改善情形

本案國防部已協助違建戶（含承租人）於建物所在坐落於國產署所管土地，辦理後續申租事宜。

社會住宅睦鄰戶分配不正義案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條

案情簡述

內政部開始推動興辦社會住宅，保障人民居住的權利，但是初期興建的戶數不足，各地興建的社會住宅供不應求，成為稀有的資源，如何公平分配涉及居住正義。然臺北市、新北市、桃園市等都有保留 5%-30%不等比例的戶數給設籍當地區里的民眾（睦鄰戶），壓縮其他市民分配的權利，讓外縣市移居而來的就學就業青年，幾乎完全沒有居住社會住宅的機會。如

⁵⁹ 107 國調 0016，高鳳仙調查。

臺北市的健康公宅將所有 507 招租戶數的 30%共 152 戶，保留給設籍當地的區里民眾，其中籤率達 11.8%，一般市民中籤率 3.6%，中籤率高出一般市民近 3-4 倍，而臺北市就學就業戶中籤率只有 0.9%，引發市民非議，認為以市庫經費建設卻獨厚在地區里民眾，有違公平。究竟各縣市保留區里公宅招租戶比例的政策依據為何？是否屈服部分地方人士的壓力，抑或利用公共資源和特定政治人物利益交換？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 社會住宅之分配應兼顧公平與居住正義

「住宅法」第 4 條明定，社會住宅應提供一定比例予經濟、社會弱勢，以及未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。然臺北市、新北市、桃園市、臺中市等地之社會住宅，保留 5%至 30%不等之睦鄰戶予設籍當地民眾，中籤率遠高於外縣市移居就學、就業者，不僅壓縮其等分配權益，亦引發外界非議。有鑑於目前社會住宅遠遠供不應求，內政部與地方政府應考量社會住宅興辦初衷，檢討睦鄰戶比例與合理性問題，以維分配公平與居住正義。

• 政府應致力於社會住宅之永續經營

政府為扭轉社會住宅以往之負面刻板印象，持續精進其建築水準及所在地區公共服務品質，並採取混居模式避免標籤化，已初步提升大眾對於社會住宅之接受度。然社會住宅能否永

續經營，有賴後續良好的管理與維護，主管機關宜健全相關管理維護機制，並與社福、警政單位合作聯繫，提供即時且必要之服務與協助，使居住於社會住宅及其周邊之國民，均能共享適宜且有尊嚴之居住環境。

依據本案調查意見⁶⁰，監察院函請內政部、臺北市政府、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、內政部：(1) 依據地方制度法規定，住宅業務係屬地方自治事項，另依據住宅法第 25 條第 2 項規定，社會住宅承租人申請資格係授權縣市政府訂定，在不牴觸住宅法前提下，該部原則尊重地方權限。有關部分地方政府興辦之社會住宅睦鄰戶比例過高，壓縮外縣市移居就學、就業者分配權益乙節，該部將函請各直轄市、縣（市）政府考量社會住宅興辦初衷，檢討睦鄰戶比例與合理性問題，以維分配公平與居住正義。(2) 按住宅法第 33 條規定「為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。前項必要附屬設施之項目及規模，由中央主管機關公告之，並刊登政府公報。」該部業於 106 年 8 月 1 日台內營字第 1060810021 公告訂定發布「社會住宅必

⁶⁰ 107 內調 0068，王幼玲、孫大川調查。

要附屬設施項目及規模」，以提高社會住宅及周邊鄰里居住品質，共享適宜且有尊嚴之居住環境。

- 2、臺北市政府：（1）該府公共住宅保留 30%睦鄰戶規劃，係經考量公共住宅申請地域性，未免因移入過多人口造成對當地環境衝擊，又公共住宅資源供不應求、興建初期推動困難，保留特定比例有助於鼓勵、推動在地區里支持該市重大公共建設。且 30%睦鄰戶僅該府自行興建之公共住宅第一次招租時予以保留，租期屆滿重新招租時，則無睦鄰戶規劃。（2）公共住宅與民眾工作或生活服務相關，如在地就業納入，應可大幅減少因通勤交通旅次帶來交通服務水準及公共服務之衝擊。該府將睦鄰戶申請資格放寬給於公共住宅所在行政區有就業事實者申請，以符實需。
- 3、新北市政府：（1）該府依住宅法第 25 條規定訂定「新北市社會住宅承租辦法」，按該承租辦法第 4 條，社會住宅承租者申請資格為該市設有戶籍，或在該市就學、業者，且收入符合一定條件者均可申請；並依第 5 條規定提供本法第 4 條予經濟或社會弱勢者至少 30%以上比率，及提供一定比率戶數予設籍於行政區之民眾。各社會住宅於招租時依程序簽辦訂定睦鄰戶比例（5%），並於招租階段公告周知。（2）上述睦鄰戶仍須符合承租資格，考量社會住宅需兼顧社會弱勢及地方需求，推動至今已日漸獲民眾普遍接受認同。（3）該府社會住宅委由物業管理公司管理，針對弱勢戶由該府城鄉發展局協助依不同狀況案件轉介社會局等相關單位，持續訓練物管人員，加強社工訓練，並派社工人員定期駐點，協助社會住宅住戶解決相關問題。

- 4、桃園市政府：(1) 該府於機場捷運 A7 站合宜住宅出租單元規劃部分比例提供做為敦親睦鄰戶，原意考量保障鄰近地區居民之居住需求特性及權益；然該府後續興辦之社會住宅，並無再納入敦親睦鄰戶規劃，原則依住宅法第 4 條規定提供 30%予經濟或社會弱勢者，70%提供該市民眾或未設籍在該市有就學、就業事實之居住需求者。(2) 該府社會住宅後續管理維護機制已擬訂短中長期計畫，短期委託民間專業物管公司辦理，中長期擬依住宅法規定成立該市專責行政法人，同時訂定相關法規配套，在該府監督下維持社會住宅營運，達到管理效能及服務提供最優質化之目的。
- 5、臺中市政府：考量該市社會住宅已逐漸被市民所接受，且社會住宅於各基地推動的抗性不同，未來將視各地區情況研擬調整機制，保障居住權益。
- 6、住都中心：林口世大運選手村社會住宅已於 107 年 9 月 14 日完成抽籤，本社會住宅睦鄰戶（設籍林口區）審查合格件數 1,241 件，中籤戶數 233 戶，中籤率約 18.77%；區里外一般市民戶審查合格件數 1,773 件，中籤戶數 527 戶，中籤率約 29.72%；外縣市就學、就業審查合格件數 2,211 件，中籤戶數 1,740 戶，中籤率約 78.69%。

外勞宿舍未具安全案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條、第 11 條

案情簡述

107 年 4 月 24 日凌晨，新北市汐止區聚集上百位越南籍勞工，抗議雇主收費卻不給冷氣吹、收取伙食費卻沒有得到相對應的伙食等不公平對待，而且住宿空間狹小，每層樓擠了 100 多人。同年 28 日晚間，桃園市平鎮區敬鵬工業發生大火造成 8 死，其中包括在宿舍的 2 名泰國籍勞工。近年來外籍勞工大量增加，106 年單年增加 5 萬名，雇主提供的宿舍是否有相對增加？除了初次的檢查，勞檢單位是否不定期或無預警檢查，確保雇主提供的飲食、住宿與管理是否符合生活照顧服務計畫書的規定？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未對外籍勞工居住環境盡把關之責

引進外籍勞工之雇主本有提供在臺住宿及生活照顧服務之責任，縱勞動部已訂有生活照顧服務計畫書之事項及基準，但外籍勞工住宿之建築及消防安全卻由權責單位各行其是，近年外籍勞工人數暴增，未見勞動部主動加強查訪管理。桃園市敬鵬工廠大火燒死 2 名外籍勞工後，該部與有關單位執行聯合稽

查，訪查不合格比率高達 8 成，對照監察院實地履勘發現，無一家完全合於規定，然勞動部未曾因外籍勞工住宿違反建築及消防規定而廢止許可。該部對外籍勞工居住環境安全未盡把關之責，亦未積極督促地方政府強化並保障外籍勞工權益。

• 未建立通報勾稽之資訊平台

勞動部曾要求雇主於入國通報時檢附提供宿舍之合法性證明，惟因無具備認定能力而刪除該規定；然刪除該規定後，迄今未建立與消防、建管單位相互通報勾稽的資訊平台，與增強訪查員有關消防、建管的知能。各縣市政府主管機關未曾主動將疑似不符合規定的外勞住宿轉請權責單位進一步稽查，亦未對廠住合一的外勞宿舍進行風險管理，致外籍勞工住在違建或消防建管不合格之宿舍或工廠，死傷迭有所聞。

自勞動部 97 年底修法刪除雇主應主動提供證明建物合法性必要文件，將建築及消防安全回歸主管法規辦理後已逾 10 年，內政部營建署及消防署於業管權責上各自為政，不僅未曾對提供外籍勞工住宿用建築物實施建築及消防安全專案檢查，實施例行檢查亦無將結果通知勞政主管機關，卻稱檢查及結果應由勞動部主政，致外籍勞工住宿安全長期處於三不管地帶。

• 地方主管機關怠於嚴格執法

依勞動部統計，我國產業外籍勞工在臺之住宿逾 9 成為雇主提供，並有超過 5 成向外籍勞工收取膳宿費，雇主本即應提供適宜安全之居住環境。由於相關主管機關怠於嚴格執法，弱化雇主照顧勞工的法定責任，一再給予限期改善，使課予雇主

提供勞工安全居住環境的法律要求流於形式，勞動部宜持續檢討強化雇主聘僱管理外籍勞工的生活照顧責任。

• 訪查員對公權力自我設限

勞動部補助各縣市政府外籍勞工業務訪查員人力於 18 年來僅檢討過 3 次，雖至 107 年 6 月決議增補至 336 人，惟訪查量能仍遠不及外籍勞工在臺人數成長所隨之增加的業務，且未依各縣市需求配置外籍勞工諮詢服務人員。107 年新增對外籍船員的生活照顧服務訪視，縣市政府多有反映於約訪階段即遭遇困難。又訪查員於實施訪查時遇有勞動條件、職業安全衛生、勞工保險等非屬生活照顧服務事項時，過於本位主義，對所賦予保障勞工權益之公權力自我設限，均亟待勞動部深入檢討及溝通協調。

依據本案調查意見⁶¹，監察院糾正勞動部、內政部營建署、內政部消防署；另函請勞動部檢討改善見復

政府機關改善情形

- 1、依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 19 條及第 27 條之 1 規定，雇主申請聘僱外籍勞工，應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行；雇主應於外籍勞工入國後通知當地主管機關實施檢查。現行法規對於外籍勞工之宿舍已有檢查機制，至於建築安全及消防安全部分，則回歸建築及消防主管機關辦理。

⁶¹ 107 財調 0058，王幼玲、王美玉調查。

- 2、勞動部已於 107 年 6 月 28 日實施專案訪視計畫，針對大型事業及高風險住宿地點進行消防安全、建築安全、職業安全衛生及外籍勞工管理等單位聯合專案檢查共 70 場次，以督促雇主落實生活照顧管理責任。
- 3、為保障外籍勞工權益，針對事業類外籍勞工之生活照顧管理相關規定檢討部分，勞動部已於 107 年 6 月 15 日邀集經濟部、內政部營建署、內政部消防署及各地方政府開會研商，刻辦理事業類外國人生活照顧服務計畫書裁量基準相關規定修正事宜。
- 4、按就業服務法第 42 條規定，為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。考量外籍勞工住宿地點或工作處所如發生事故，造成人員傷亡，對於產業、社會及外籍勞工家庭所造成之負擔與影響甚鉅，故雇主違反職業安全衛生法、勞動檢查法、消防法、建築法或其他相關法令之規定情節，因而造成所聘僱外國人死亡並經裁處者，顯示雇主未善盡管理照顧之責任，嚴重影響外國人之工作權益及該法第 42 條規定所規範之立法意旨，符合第 54 條第 1 項第 15 款「違反保護勞工之法令情節重大者」之情形，爰於 107 年 11 月 2 日修正「雇主違反就業服務法第 54 條規定不予許可及中止引進裁量基準」及「雇主聘僱第 2 類外國人違反就業服務法第 72 條規定廢止招募許可及聘僱許可裁量基準」規定，明定外國人因雇主違反前揭規定致發生死亡者，按雇主所生違犯之外國人人數與其得申請許可之人數，採 1 比 5 之比例，不予許可、中止引進及廢止聘僱許可；

外國人發生喪失部分或全部工作能力者，按雇主所生違反之外國人人數與其得申請許可之人數，採 1 比 1 之比例，不予許可、中止引進及廢止聘僱許可，以強化雇主生活照顧服務責任。

- 5、勞動部為加強外籍勞工居住環境之安全，刻辦理事業類外國人生活照顧服務計畫書裁量基準相關規定修正。另為加強各地方政府訪視，勞動部已於 107 年 10 月起增加補助地方政府訪查人員共計 62 名，當地主管機關應於受理外籍勞工入國通報後，原則於 3 個月內至外籍勞工住宿地點進行外國人生活照顧管理訪視，以確認雇主是否妥適規劃外籍勞工之生活照顧管理，且已建置「外籍勞工查察暨諮詢管理系統」，針對地方政府未於 3 個月內進行生活照顧訪視案件，主動由該系統提醒，督促地方政府落實外籍勞工生活照顧訪視責任，以保障外籍勞工居住權益。
- 6、勞動部雖於 97 年底修法刪除雇主應主動提供證明建物合法性必要文件，將建築及消防安全回歸主管法規辦理，仍於外國人生活照顧服務計畫書裁量基準之附表備註三教示，係鑒於建築及消防安全之檢查非勞工主管機關之業管，非屬外國人生活照顧服務計畫書之檢查項目，惟雇主安排之外國人住宿地點，仍應符合建築及消防法規規定。為此，外國人住宿地點之建築及消防合法性雖非外國人生活照顧服務計畫書之檢查項目，惟外籍勞工業務訪查員於實施外國人生活照顧服務計畫書之檢查時，對雇主所設置之外國人住宿地點之建築或消防有疑慮，將請各該縣市政府建築或消防主管機關會同檢查。倘有違反建築或消防法規規定

，經建築主管機關或消防主管機關檢查不合格，並限期停止使用者，勞動部將據以依違反本法第 54 條第 1 項第 15 款及第 72 條等相關規定，廢止雇主招募許可及聘僱許可之一部或全部。

- 7、依消防法第 6 條第 1 項規定，授權訂定之各類場所消防安全設備設置標準第 12 條明文各類場所之用途分類，於同條第 2 款第 7 目列有「寄宿舍」用途，惟並無區分外籍或非外籍，故未特別區分「外籍勞工宿舍」列管。又依消防法第 9 條第 1 項規定，略以依第 6 條第 1 項規定應設置消防安全設備場所，其管理權人應委託第 8 條所規定之消防設備師或消防設備士，定期檢修消防安全設備，其檢修結果應依限報請當地消防機關備查；消防機關得視需要派員複查。但高層建築物或地下建築物消防安全設備之定期檢修，其管理權人應委託中央主管機關許可之消防安全設備檢修專業機構辦理。另依同法施行細則第 6 條第 2 項規定，略以前項各款之檢查，於各類場所消防安全設備設置標準規定之甲類場所，每半年實施 1 次，甲類以外場所，每年實施 1 次。
- 8、前揭寄宿舍係屬乙類場所，其管理權人應依上開規定定期（每年）委託消防專技人員或內政部許可之檢修專業機構檢修消防安全設備，並將檢修結果依限（每年 12 月 31 日前）報請當地消防機關備查。爰消防署已配合勞動部訂定之「辦理外籍勞工生活照顧服務專案訪視計畫」協調各地方政府消防主管機關派員會同當地勞工主管機關，實施訪視事宜，針對訪視之外籍勞工生活住宿場所有不符規定者

，副知地方勞工主管機關並依法列管追蹤至場所改善為止外，消防署並函請勞動部依所附「各直轄市、縣（市）工廠供勞工住宿建築物列管清冊」提供資料，俟彙整完成後函復消防署，以利其提供各地方消防機關配合瞭解各工廠供勞工住宿建築物之消防安全管理情形及依上開消防法規定辦理。

- 9、消防署於 107 年 12 月 28 日就監察院履勘的 13 家事業單位進行消防檢查，發現不符合 6 家事業單位之新北市、臺中市及屏東縣等消防機關，於 108 年 1 月 20 日前函報消防安全檢查結果及不合格項目之追蹤複查結果。

電塔與住宅未設安全距離案

案情簡述

據訴，台電公司輸變電工程處北區施工處深美一七張 161 KV 線 16B 號、17 號及 18 號鐵塔未經向所在地居民說明，即逕行施工，與住宅未有安全距離，且該設置地點為邊坡，土質不穩，罔顧居民生活權益及將長期暴露於電磁波等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

- 電塔選址作業顯有疏誤

本案台電公司之#16B 電塔（頭延段三小段 258 地號）土地

，據中央地質調查所所復資料顯示，有部分土地坐落於「山崩與地滑地質敏感區（L0001 臺北市）」，為傾斜往東南向之順向坡，核與臺北市政府 102 年 5 月 20 日都市計畫變更公告實施之書圖附錄一「深美一七張 161 仟伏輸電線路路徑選擇準則」：「……十六、所選路徑應儘量避開斷層、地表滑動、急峻坡度、軟弱地盤或有發生地質災害之虞等地質不良或敏感地區」之基準有違。另該公告附錄二「……二、經調查各塔址均非位於地質敏感地帶，且附近皆無順向坡、惡地、土石流、岩屑崩滑及落石等情況，故電塔設置應安全無虞且無對地質安全性產生不利之影響」所述顯有不實，台電公司辦理#16B 電塔選址作業顯有疏誤。另本案經提內政部都市計畫委員會 102 年 3 月 26 日第 800 次委員會議決議「照案通過」，後於 102 年 5 月 20 日臺北市政府公告相關計畫書圖，相關單位辦理過程似屬不當。

• 都市計畫變更公告書圖附錄關於電塔坡度之坡度數據有誤

本案臺北市政府 102 年 5 月 20 日都市計畫變更公告書圖附錄二關於#16B 電塔坡度 170、#17 電塔坡度 290、#18 電塔坡度 280 之坡度數據有誤，經臺北市政府大地工程處協助台電公司復算結果，#16B 鐵塔坡度 27.1%（3 級坡）、#17 鐵塔坡度竟高達 71.67%為 6 級坡、#18 鐵塔坡度亦達 50.67%為 5 級坡，如未親赴現場不可得知坡度陡峻，辦理過程顯有不當。

• 都市計畫變更公告書圖顯與事實不符

臺北市政府 102 年 5 月 20 日都市計畫變更公告書圖，稱相

關電塔已移位至「山稜線後方設置」，已無影響木柵山區天際線及都市景觀，然相關電塔由木新路一段往政大方向即可望見，該公司所設第 18 號鐵塔位置亦與民宅距離甚近，公告書圖顯與事實不符。

• 鐵塔之坐落位置及路線選擇疏誤

臺北市政府於 102 年 5 月 20 日都市計畫變更公告書圖中關於#16B 鐵塔、#18 鐵塔之坐落位置及路線選擇疏誤，均有違「深美一七張 161 仟伏輸電線路路徑選擇準則」第 4 點、第 5 點、第 16 點之規定。

• 民眾資訊疑有偏誤

本案於內政部都市計畫委員會 97 年 3 月 18 日第 678 次會議提會報告之計畫，復經臺北市政府協助台電公司依都市計畫法定程序辦理變更路線、地點，於 102 年 2 月 7 日函送計畫書、圖報請內政部核定，提經內政部都市計畫委員會 102 年 3 月 26 日第 800 次會議照案通過，臺北市政府於 102 年 5 月 20 日發布實施。本案計畫之相關鐵塔位置、面積既有變遷，電纜線通過範圍之行政區域亦有變動，台電公司稱本案電塔位置已於 98 年 5 月 15 日召開塔址說明會中，獲得當地民眾同意一節實難認同，因已非屬 102 年 2 月 7 日函送修正計畫書之有關位置、路線與地號，程序難謂正當。再據本案鐵塔用地都市計畫個案變更之公開展覽階段，與其切身利益相關之指南里里民稱未收到相關開會通知，案經市府說明已轉交里長代發，難以查證等語，該計畫之民眾是否周知，存有疑問。

• 檢討電磁波管理(制)標準

有關住家電磁波影響一節，行政院宜就相關問題會商有關機關檢討及強化電磁波管理(制)標準，化解民眾疑慮，加強電磁波資訊揭露，建立非游離輻射暴露公開資訊，提升民眾對於政府行政的信賴程度。

依據本案調查意見⁶²，監察院函請經濟部積極督促台電公司檢討改進；另請臺北市政府、內政部檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、102 年 5 月 20 日臺北市政府所公告本案都市計畫書圖附錄二所附之地質資料圖，係台電公司查詢當時中央地質調查所地質資料整合查詢系統網站，104 年 8 月 26 日再公告臺北市山崩與地滑地質敏感區後，台電公司再於「中央地質調查所—地質敏感區查詢系統」查詢，本案 16B 號鐵塔之塔址有部分劃分於屬順向坡範圍，故於該計畫書圖附錄二中有「……二、經調查各塔址均非位於地質敏感地帶，且附近皆無順向坡、惡地、土石流、岩屑崩滑及落石等情況，故電塔設置應安全無虞且無對地質安全性產生不利之影響」之敘述，應屬合於規定。另 16B 塔相關計畫核定時尚未經公告為地質敏感區，無規定須辦理地質調查或安全評估，且設計亦參考塔址地質條件且基礎深度已達岩盤。
- 2、該部於 104 年 8 月 26 日公告臺北市山崩與地滑地質敏感區

⁶² 107 財調 0049，劉德勳調查。

後，16B 號鐵塔之塔址依地質敏感區線上查詢系統查詢結果「有部分位於地質敏感區」，然 102 年 5 月 20 日臺北市政府所公告都市計畫書圖係依當年於地質資料整合查詢系統查詢結果所做之敘述，台電公司應無敘述不實。

- 3、16B 號鐵塔之塔址於施工期間無岩屑崩落、岩體滑動之情形，故應無安全之虞，倘後續基礎結構有異常現象，台電公司即會進行專業評估及防範因應。將來倘有鐵塔開發案件於相關計畫核定前，用地已公告為地質敏感區域，台電公司將依規定辦理基地地質調查及地質安全評估等工作。
- 4、坵塊法之計算方法係以在地形圖上每 10 公尺或 25 公尺劃一方格坵塊再加以計算，屬較大範圍之坡度表示方式，因台電公司輸電鐵塔基礎用地面積約在 400 (20*20) ~ 900 (30*30) 平方公尺範圍之間，且本案實際開挖為 6.5~7.5 公尺直徑之基礎井筒，倘以坵塊法計算則有失真之疑慮，故以等高線法計算坡度。
- 5、依據內政部 69 年 8 月 7 日台營內字第 041123 號函、內政部營建署 92 年 7 月 29 日第 0920041577 號函，鐵塔不視為建築物，即不受建築法、建築技術規則山坡地專章等規範，台電公司爰建議於辦理都計變更程序時不再審查或說明相關鐵塔用地坡度之問題，避免產生誤解。另該公司未來於水保申請書等相關文件中，將依水土保持技術規範等計算公式辦理，並檢附圖面及計算過程供參酌。
- 6、依據台電公司於該社區門口實際測量至 18 號鐵塔間地形縱斷面、所拍攝之現勘照片及提供農委會林務局農林航空測量所相片基本圖等，18 號鐵塔之塔基已隱藏於山稜線後方

，但為維持線下安全距離，鐵塔必須保持一定高度，故於遠處住宅區內看見本塔實屬難以避免。另 18 號鐵塔距附近民宅之距離已大於「輸配電設備裝置規則」第 100 條、第 104 條，輸電線路水平間隔須保持約 2.26 公尺或垂直 3.76 公尺之規定，安全無虞。本案歷經數次都市計畫變更審議，補充說明事項繁多，致未於通過審議後在都市計畫變更公告書圖內容中詳述所稱鐵塔「已隱藏於山稜線後方」之前後因果，後續台電公司辦理相關都市計畫變更時，對於非屬法規要求範圍之說明事項，將加強詳述相關前後因果，以避免造成民眾誤解。

- 7、「輸配電設備裝置規則」已訂定輸電線路與建物等之相關安全距離，台電公司建議辦理都市計畫變更審議時，依據「輸配電設備裝置規則」檢視與建物之間隔是否合乎標準。至於距離木柵二期重劃區最近之社區已有 200 公尺以上之距離，故本線路規劃實已配合都市計畫儘量避開住宅區、計畫社區及預期之人口集中區，應無違反台電公司路徑選擇準則。
- 8、環保署係負責環境中非屬原子能游離輻射之監測，監測對象包括變電所、變壓器及高壓電塔等，截至 107 年 9 月底已累積 7,329 筆，並上網公開至環保署非游離輻射網站供民眾查詢。另當民眾陳情台電公司設施造成影響時，可請市府環保局派員前往量測以解除疑慮。另有關於住家電磁波影響，台電公司係引環保署 101 年 11 月 30 日公告限制時變電場、磁場及電磁場暴露指引所訂電磁場暴露參考準位辦理，旨揭輸電線路設施均符合上開規定，未來法規如有

修正亦將配合辦理。且依據環保署 2016 年 6 月瑞典輻射安全局（SSM）對過去 13 年彙整有關電磁場與健康風險關係之研究，尚無顯著證據證明暴露於電磁場環境中會對健康產生不良之影響。

※評析

「經濟社會文化權利國際公約」及其一般性意見規定，國家應給土地及房屋使用人「適當住房權」及「使用權」的法律保障，在執行驅逐行動前，特別是牽涉到大批人時，須先與受影響者商量，探討所有可行的替代方案，以避免或儘可能減少使用強迫手段，讓受驅逐通知者有法律救濟方法，並使財產損失者得到適當賠償。

監察院於調查居住權相關案件後，已提出相關問題及改善之建議，並促成相關機關檢討改善現行制度。本章摘錄 8 件由監察委員擇選與居住權相關的調查案，供各界參閱。

第九章 文化權

文化權係屬較新之概念，與教育權息息相關。世界人權宣言第 27 條第 1 項承認：「人人都有權自由參加社會的文化生活」。經濟社會文化權利國際公約第 15 條強調人人有權參加文化生活；且國家有必要建立保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。是以，國家應尊重個人宣稱及發展其所選擇的文化，並給予相當之自由；對於少數族群或原住民族群，更應確保其享有表達自己特質及發展自身文化的權利。

聯合國人權事務委員會於 2009 年通過第 21 號一般性意見，針對「人人有權參加文化生活」，提出：文化權利與其他權利一樣，是普遍、不可分割和相互依存的人權。在此多元文化及個人和群體間積極互動的環境下，全面增進與尊重文化權利對於維護人的尊嚴至關重要。該一般性意見第 2 點指出，人人都有參加文化生活的權利，此與經濟社會文化權利國際公約第 15 條所載其他文化權利密切相關。每個人都應有權享受科學進步及其應用之惠，且每個人對其科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益應被保護，並享有科學研究及創作活動之自由。

另一方面，參加文化生活的權利與人民受教育的權利（經濟社會文化權利國際公約第 13 條及第 14 條）息息相關。個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化，且教育有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍。參加文化生活的權利亦與公約中所載其他權利相互依存，包括

所有人民的自決權和獲得適當生活程度的權利。

五大文化創意產業園區涉違失等情案

案情簡述

文化部辦理文化創意產業發展計畫開發五大文化創意產業園區，惟其營運屢遭質疑過於商業化及文創業者進駐偏低，且所設置之諮詢暨審議會未能適時運作。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 園區發展欠缺特色難符設置意旨

文化部未確實開發五大文化創意產業園區文化底蘊，加值應用地方文化元素，致各園區發展欠缺特色，自明性、辨識度不佳，且產值下滑，難以符合文化創意產業園區設置意旨。

• 未能發揮古蹟、歷史建築之場域特色

五大文化創意產業園區係利用臺灣菸酒公賣局舊酒廠及倉庫群等閒置空間規劃而成，本為工業遺址修復再利用，卻未能發揮古蹟、歷史建築之場域特色，促使文化美學向下扎根，進而帶動文化創意產業發展，實有改善之必要。

• 人才欠缺規劃，亦未能達扶植文創產業功能

五大文化創意產業園區均位處精華區，卻未能善用地理位置優勢，創造文化創意產業聚集效應，執行成效不佳；且對於培育文創人才欠缺規劃引導，亦未能達到扶植文化創意產業之功能。

• 資源未能相互支援運用

行政院雖將文化創意產業列為「挑戰 2008：國家發展重點計畫」主要發展計畫之一，惟並未建立統合機制，各相關部會資源未能相互支援運用，恐難達到以國家團隊力量推動文化創意產業發展之政策目標。

• 研修相關規定，以符實需

103 年 3 月設置之文化創意產業園區諮詢暨審議會，目前係以彈性作法發揮諮詢功能，不再侷限每半年召開會議一次。文化部宜研修「文化部所屬文化創意產業園區諮詢暨審議會設置要點」規定，以符實需；另花蓮園區已於 105 年 4 月全區開放營運，惟該園區第 14 及 28 棟建築物迄未取得使用執照，除與建築法規定未合，並衍生安全疑慮，應儘速改進。

依據本案調查意見⁶³，監察院函請文化部確實檢討改進。

⁶³ 107 教調 0013，王美玉、蔡培村調查。

政府機關改善情形

- 1、文化部刻正研擬修正「文化部所屬文化創意產業園區諮詢暨審議會設置要點」，調整會議召開方式、時間及委員人數，復於 107 年 5 月 25 日再次函請民間機構積極辦理請照作業。為求審慎，第 14、28 棟建築物目前僅做為內部儲藏空間使用，不對外開放，民間機構刻正委託建築師事務所辦理請照準備程序，該部將持續追蹤辦理進度。
- 2、如何推動文創園區轉型，並兼顧商業模式與文創特色，尚需透過與民間機構持續性之溝通；初步規劃方向為未來文創園區應能支持文化多元創新，重新聚焦於人與創意的支持，提供青年及新銳創意工作者一個低進入門檻的創作場域與表演平台，並結合地方特色，形成創意產業與藝文聚落。
- 3、為保留古蹟與歷史建築場域風貌，並創造全新場域風格與價值，目前各園區均有提供導覽服務，內容包含園區建物沿革與建築特色介紹、煙囪及酒產業機具展示、空間運用與發展（引進當代文創產業）等。
- 4、為深化執行文創園區的育成扶植措施，文化部已透過年度營運計畫、績效評估等審查機制，要求民間機構落實人才、品牌及文創產業扶植任務，透過協商或協調方式，朝討論修改營運績效評估辦法，新增「文創產業推動及效益」評估項目等 3 個方向進行。
- 5、近年面臨我國資金投入無法對接文化內容產製環境等問題，文化部刻通盤思考國內文化內容產業生態系，規劃從「

降低資金進入文化內容產業的門檻與成本」及「提高資金進入文化內容產業的量能與效能」兩大思維著手。

微型文創園區開發延宕案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 15 條

案情簡述

據審計部 105 年度屏東縣總決算審核報告，屏東菸廠微型文創園區缺乏整體開發及財源籌措計畫，且營運管理方式更迭，致整體計畫執行進度緩慢亦未能有效管控與推展，歷史建築修復進度遲延，歷經多年僅完成零星修繕，多棟建物長期閒置。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未能釐清園區在文化發展上之定位

屏東縣政府自 99 年將園區內菸葉除骨區、複薰加工區、鍋爐室及中山堂等 4 棟公告為歷史建築物起，歷經數年園區開發期間，未能就該園區建置定位先予確認與釐清，究所建置的園區係定位為屏東在地性？區域性？抑或世界性的文創園區？致使後續開發作為淪為零星的建物修繕工程或局部區塊的整理，定位不清致使用用途一再變更，開發期程亦一再延宕，欠缺整

體性及長遠性之規劃。

屏東縣政府於 99 至 104 年期間為活化該園區，共投入預算經費 4,104 萬餘元，實支數計 1,846 萬餘元。就開發一個微型文創園區而言，連同經濟部曾核准之 3,150 萬元補助款及後續相關經費，實質之補助金額並非少數。然觀察整體園區開發進度，投入之經費除中山堂、鍋爐室及 14 號倉庫外，餘仍處於待整修狀態，並無明顯之績效。

屏東縣政府於 102 年考量將以公部門出租方式辦理，後因委外規劃設計結論及該府政策變更，105 年起菸廠微型文創園區改採整建、營運、移轉（簡稱 ROT）方式經營，並曾據此向財政部申請 ROT 前置作業規劃相關補助。惟其後因考量建物已相當老舊，進駐廠商可能因建物修繕費用龐大而裹足不前，再改以營運、移轉 OT 方式辦理，足徵屏東縣政府對該園區之開發欠缺整體性及長遠性思維。

• 執行緩慢，長期延宕

中山堂及鍋爐室為歷史建物，且已修復完成多時，同時規劃為文化及文物展示區，即應儘速對外開放，不宜再有延宕。另 14 號倉庫 1 樓為菸廠歷史介紹展示廊道及推廣藝術家進駐空間，長期仍未對外開放及招募藝術家進駐，致該空間一再閒置。

森林警察隊雖位於該園區入口位置，然與園區開發與否不應互為因果，縱森林警察隊長期未搬遷，亦不應成為影響園區開發延宕之藉口，森林警察隊搬遷事宜歷經數年，屏東縣政府卻長期未積極處理。

依據本案調查意見⁶⁴，監察院糾正屏東縣政府，並請屏東縣政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、屏東縣政府依屏東菸廠特殊性進行廠區空間分區規劃，且分析屏東菸廠適合之經營模式規劃與潛在業態分析，甄選合適之 OT 經營團隊進駐，並於進駐後，進行整體輔導及行銷，使進駐團隊符合本計畫之初衷。營運管理機制以該



監察委員為調查屏東菸廠案而履勘

- 府專案編組→菸葉廠營運管理廠商（同步啟動財政部 OT 程序）→OT 廠商，三階段方式進行運作與接軌。
- 2、森林警察隊同意擇定於屏東縣九如鄉惠農國小玉水分校之廢棄校舍，並編列 1,220 萬元修復經費（該府編列 520 萬元，林務局支應 700 萬元）整建校舍供該隊進駐。107 年 7 月申請停工，停工期間進行辦理惠農國小玉水分校之建築物使用執照，於 108 年 4 月申請復工，預訂於 108 年 6 月辦理驗收作業，6 月底即可進行森林警察隊搬遷。

⁶⁴ 107 教調 0009，陳小紅、章仁香、江綺雯調查。

- 3、屏東縣政府於 107 年 5 月 7 日向文化部提報「屏東菸葉廠再造歷史現場計畫」，於同年 7 月 12 日獲文化部核定補助 2 億 7,700 萬 5,575 元。107 年 9 月 5 日與大山開發建築師事務所簽訂「屏東菸葉廠再造歷史現場計畫執行暨專案管理」勞務契約，契約價金為 2,380 萬元整。該府擬於 109 年底完成園區開發計畫。
- 4、107 年 12 月 21 日至 108 年 3 月 3 日「屏菸躲貓貓」暨屏東菸葉廠再造歷史現場計畫系列活動，目前為止參觀人數達 500 人，密室逃脫報名人數達 300 人、插畫家講座參與人數為 50 人及即將辦理的公民參與活動將錄取至少 80 人共同參與，整體系列活動至 108 年 3 月 3 日止參加人數達 2,000 人以上。在網路行銷經營上，從 107 年 12 月 14 日起開始經營「屏東菸葉廠」Facebook 粉絲專頁，僅 2 週時間，已累計近 600 位粉絲追蹤，未來將新增更多網路活動；也透過屏東縣政府 LINE 增加推播次數，以提升屏東菸葉廠知名度。另配合「臺灣設計展」協力擔任衛星展區，並開放菸葉博物館（複薰加工區及除骨加工區）、中山堂、廊道等，期望提升屏東菸葉廠知名度。

暫定古蹟建築群遭拆毀案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 15 條

案情簡述

宜蘭礁溪天主教堂建築群兼具醫療、文化、歷史特色，經文化資產審議委員會通過登錄為歷史建築，同時暫定該建築群為古蹟至 107 年 4 月底。不料於同年 6 月 6 日被發現該建築群已遭不明人士拆毀。究竟宜蘭縣政府對該建築群為歷史建物或古蹟之審議與公告程序是否涉有違失？如何對違法拆除者進行究責？均有深入了解之必要，爰經監察員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未能詳查確認該建築群之所有權屬

宜蘭縣政府於提報單位提報礁溪天主堂具文化價值後，簽辦過程即已注意到該案產權為私有，尚需進一步釐清所有權人後續規劃的進程。惟於辦理現場勘查、作成列冊追蹤決定、召開宜蘭縣歷史空間審議委員會審查該建築群登錄為歷史建築案時，竟盡信提報資料而未能詳查確認該建築群之所有權屬，肇致因審議資料有誤，引發爭議。

• 未盡保護職責

宜蘭縣政府雖認礁溪天主堂建築群具文化資產價值，惟在該縣歷史空間審議委員會之審議決議因故未公告，決定重行審議後，於暫定古蹟期限屆滿卻未予展延，致其失去暫定古蹟之保護效力，暴露於遭毀損或拆除之風險中。其後，亦未加強安全防範措施，且欠缺警覺性，以及橫向聯繫不足，肇致該建築群部分遭拆除。

• 任令決議未公告之違法事實存在逾半年

宜蘭縣歷史空間審議委員會審議礁溪天主堂建築群登錄為歷史建築案後，遲未將該次審議決議公布於網站，有違文化資產審議會組織及運作辦法之規定。縱該府認有召開該縣歷史空間審議會重行審議之必要，惟該府未研謀補救措施，任令決議未公告之違法事實存在逾半年，並引發質疑。

依據本案調查意見⁶⁵，監察院糾正宜蘭縣政府。

政府機關改善情形

- 1、文化部業於 107 年 12 月 10 日函送「暫定古蹟執行作業注意事項」供各縣市政府參考。另請各直轄市、縣（市）政府確實依「古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀列冊追蹤作業注意事項」、「文化資產審議會組織及運作辦法」等相關規定辦理。

⁶⁵ 107 教調 0048，楊芳玲、王美玉、李月德調查。

- 2、宜蘭縣政府將力求土地及建物所有權屬等資料之正確性，在辦理提報審查程序之現場勘查前應查明所有權屬，依法通知，保障人民權益。針對個人或團體提報案件，將參考文化部文化資產局製定之「古蹟、歷史建築、紀念建築普查表」，建立個案基本資料等。
- 3、宜蘭縣政府文化局於 107 年 11 月 27 日通知暫定古蹟延長及 107 年 12 月 4 日延長暫定古蹟公告，亦一併副知建設處及警察局礁溪分局，復依據文化部 107 年 12 月 10 日函送「暫定古蹟執行作業注意事項」於 107 年 12 月 28 日再函請宜蘭縣政府相關局處（民政處、環境保護局及財政稅務局）配合辦理相關事項。宜蘭縣政府警察局礁溪分局業於 107 年 6 月 11 日召開檢討會議，決議將礁溪天主堂納入巡邏線，並增加該線巡邏密度；宜蘭縣政府警察局於 107 年 12 月 26 日召開檢討會議責由礁溪派出所持續編排勤務加強週邊巡邏，將礁溪天主堂列為督導重點，由各級督導人員實施勤務觀測及逐班審核有無落實巡簽；108 年 1 月 2 日由宜蘭縣政府警察局再次召集相關單位研商，以精進安全維護作為；另布置礁溪天主堂附近熱心民眾，建立緊急通報窗口計 3 處 3 人，每日責由礁溪分局第一組巡佐主動詢問聯繫並記錄備查。
- 4、爾後如有建造物經現場勘查作成「列冊追蹤」決定時，宜蘭縣政府文化局將通知府內相關局處及鄉鎮公所。另將依「暫定古蹟執行作業注意事項」建議，查明宜蘭縣登記有案營造業、拆除機具作業者（如挖土機、推土機等），遇有暫定古蹟案件時，通函轄內前述業者，提醒若知情且故

意拆除古蹟或暫定古蹟者，恐觸犯文化資產保存法（簡稱文資法）毀損古蹟、暫定古蹟刑責。108 年度宜蘭縣政府已獲得文化部文化資產局補助設立宜蘭縣文資防護專業服務中心，擬將暫定古蹟或列冊追蹤等敏感案件納入巡查工作，以建立更有效的防護網絡。

- 5、宜蘭縣政府已於 107 年 12 月 24 日將 106 年 11 月 8 日宜蘭縣歷史空間審議委員會審查本案之會議紀錄函送審議委員及所有權人、提報人等，一併將會議決議公布於宜蘭縣政府及宜蘭縣政府文化局網站；另將本案重行審議之決定於 107 年 12 月 25 日函知所有權人及審議委員等，以為補正。

海岸景觀維護案

案情簡述

我國北海岸風景區多處特殊自然景觀堪稱國際級頂尖風景遊樂區，其中尤以野柳的女王頭為臺灣引以為傲的天然奇景；但因風蝕嚴重，已多年面臨斷頸之危機。2013 年交通部觀光局對民眾、國內外旅客及專家等民調結果，認為宜積極保護女王頭，惟後續維護成果如何？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 對野柳地景持續監測

野柳特殊海岸地質為臺灣引以為傲天然奇景，具指標及代表性地景之一，獲選臺灣十大地景網路及專家學者評選第 1 名、國家地理雜誌編輯譽為 105 年最佳夏季旅遊景點、美國有限電視新聞網 CNN 介紹等殊榮，對在地人而言蘊藏成長記憶與深厚情感。惟女王頭經年累月在大自然風化下，頸圍已從 95 年的 136 公分，縮至 106 年的 125 公分。觀光局應朝野柳永續發展目標持續對地景現況進行監測與建立資料庫，以落實維護與監督之責。

• 研擬地質公園相關政策

農委會為文資法自然地景及自然紀念物之中央主管機關，雖已將地質公園納入規範，惟臺灣現有 9 座地質公園均未依法指定為文化資產，縱該會表示現況係參照世界地質公園工作指南理念執行與推動，然卻使文資法形同具文。

• 審慎評估地質公園之角色定位

「臺灣地質公園網絡 (TGN)」分別由農委會與觀光局所轄 9 處作為示範區，係參照「聯合國教科文組織地質公園 (UNESCO GLOBAL GEOPARK) 網絡計畫」推動，為避免日後管理與發展產生矛盾與衝突，亟待確認地質公園之角色定位，且審慎評估作最適切決策規劃。

• 調整野柳遊憩承載量

觀光局面對野柳每年約 200 萬遊客人次且逐年增加之際，考量地質景觀永續管理與經營，目前雖實施野柳遊憩承載量（recreational carrying capacity）並輔以燈號管制，然自 102 年迄今皆未酌情調整。為兼顧遊憩品質與安全及避免破壞自然資源，應全盤檢討與研議。

• 取締遊客不當行為

觀光局所轄野柳地質公園間或發生遊客因欠缺環境認知與素養，及巡查人員訓練與維護能力欠缺，致遊客不當行為發生，凸顯遊客與巡查人員管理之重要。為避免影響外界觀感與資源破壞，應加強遊客與員工雙向教育、取締遊客不當行為，亦應重新檢視入園規定與警語標示，以符野柳地景保育與永續經營目標。

依據本案調查意見⁶⁶，監察院函請行政院督促交通部、文化部、農委會轉飭所屬確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、自 95 年起至今每年均對女王頭進行量測紀錄，發現 95 年時頸圍 136 公分，迄今 107 年頸圍 123.6 公分，每年約減少 1 公分，近 10 年來頸圍縮小速度已大幅降低，加強管理已有相當成效，未來將持續對地景現況進行監測並進行資

⁶⁶ 107 交調 0038，張武修調查。

料庫數據更新。

- 2、交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處（簡稱北觀處）從保育角度，將野柳女王頭最美的時刻，以 3D 數位掃描建檔記錄，並於野柳地質園區設置以 FRP 材質製作復刻版女王頭。
- 3、我國雖無國際公約，然在 UNESCO 支持下，地質公園發展至今已成為正式之國際層級自然保育自發性網絡。截至目前，我國周邊之香港、日本、中國等地區雖已依據 UNESCO 發展地質公園多年，亦尚無訂定地質公園相關法規。
- 4、地質公園入法後，農委會為促使各地質公園示範區，完成依法指定公告之法制作業，並讓自然地景各級主管機關辦理指定程序時有所依循，再於 106 年 7 月公告修正「自然地景與自然紀念物指定及廢止審查辦法」等相關子法，107 年林務局始能依法補助必要經費，促請各縣、市主管機關進行地質公園指定審議前之評估作業，各地質公園示範區仍必須有完整的評估報告，調查出明確範圍、地景資源及土地權屬後，始可進行文化資產指定審議。
- 5、林務局已輔導連江縣政府於 107 年 11 月 29 日完成縣定自然地景「馬祖地質公園」之指定公告作業，為我國第一個完成法制化之地質公園。農委會林務局業積極協同觀光局及各地方政府，持續進行各地質公園之指定，自 107 年起 4 年內，陸續檢討 9 處地質公園示範區範圍，辦理評估指定公告作業中。
- 6、野柳地質公園內之女王頭、燭台石等重要核心地景，若經評估應予強化保護，則仍可再搭配具罰責之自然紀念物「

特殊地形及地質現象」嚴格保護，女王頭如指定為自然紀念物，雖能更凸顯其珍貴性，惟其保存價值在於維持自然演育之自然過程，管理上必須考量外部塗抹、打鋼釘等對本體具破壞性之抗風化處理，將不符文資法之規定，爰是否適宜另採自然紀念物來指定女王頭，強化人為破壞之防範及罰則，仍可依北觀處之管理需求進一步探討。

- 7、文資法自然地景、自然紀念物中央主管機關農委會，也將持續協助各地方政府及交通部觀光局推動地質公園，辦理地質公園規劃與指定作業。
- 8、目前野柳地質公園每年約 200 萬遊客人次造訪，為維持遊憩品質，在每年的旺季尖峰時段有分流管制計畫及措施，自 102 年實施至今，已改變遊客遊園時段的分配。後續將委託專家學者持續就現行分流方式進行滾動式檢討，精進由專人引導分區域、分時段之園區動線導引措施。
- 9、有關園區內遊客安全與秩序維護管理部分，就 107 年 10 月野柳巡查人員與導遊衝突事件，北觀處已督導經營廠商新空間公司以書面提出檢討報告及改善方案，並於同年 11 月 15 日邀集外聘委員及台灣地質公園學會召開檢討會議，針對園區入園規定、園區管理及違規事件處理之 SOP 進行討論。另為保護女王頭珍貴地景，於女王頭周邊設有警戒區，禁止遊客靠近及觸摸女王頭，並以木棧道規範拍照遊客排隊動線，防止擁擠混亂而造成女王頭損傷，由北觀處會同新空間公司每周定期巡視警戒線及告示之完整性。此外，於園區增設告示牌，提醒遊客注意園區規定事項，同時運用入園宣導短片、官方網站、園區定時廣播、旅行公會

及導遊工協會協助宣導遊園安全須知，期透過良善的管理機制與來訪遊客共同營造一處優質的地質公園旅遊環境。

公共電視頻道收視及占有率下滑案

案情簡述

公共電視文化事業基金會致力於製播多元及優質節目，惟公視頻道收視率及占有率經審計部督促改善，仍未能有效提升，且呈下滑趨勢等情案。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 提高公共電視經費來源

相較其他國家公視經費，我政府每年捐助 9 億元，對公視來說實屬杯水車薪，有限預算尚僅能維持正常運作，又面臨各界捐款收入日益降低及製播成本不斷提高之窘境，已影響公視節目之產製。公視除應積極開源有效節省人事成本外



監察委員為調查公視案而履勘

，文化部亦應擴大相關計畫補助，挹注公視更多業務經費，以增加其營運動能。另該部已將公視經費來源納入「公共電視法

」修正重點，應積極辦理，以求根本解決。

• 評估公共價值

公視設立之目的係為彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準。雖不宜仿效商業電視，以收視率或占有率為主要衡量指標，然公視是一個服務全民、追求公共價值、促進社會健全發展的公共媒體，為瞭解其公共價值達成情形，公視應加強以其他修正式收視率調查及其他滿意度調查方式，以評估其公共價值。

• 研議建立新媒體

在新媒體時代下，電視整體開機率下滑，觀眾已逐漸轉移至新媒體平台收視。為評估觀眾利用新媒體平台觀看的收視效益，公視應積極研議建立有效評量新媒體數位收視之調查，建立對收視人口更精確之評估機制，以進行節目之影響力評估。

• 華視公共化

華視公共化問題久懸未決，其長期持續營運虧損，恐將造成公視財務惡化，文化部應儘速研議解決，並重新予華視明確之定位。

依據本案調查意見⁶⁷，監察院函請文化部確實檢討改進見復。

⁶⁷ 107 教調 0015，包宗和、仇桂美調查。

政府機關改善情形

- 1、為提升組織效能、活化人力結構，公視於 107 年度辦理員工優退方案，促成 4 位員工優惠退休，在精簡人事、擷節成本上，透過有效管理，適當降低加班時數，加強員工教育訓練，鼓勵員工職務輪調。另遇有員工離職情況需增補人員時，則以公視員工轉調為優先，對於單位人力之增補，亦需經跨部門討論，採更嚴格之管控。另 107 年度公視亦爭取到推動超高畫質前瞻預算（約 6 億餘元）及內容產製應用計畫（約 1.4795 億元）等多項政府補助案，總計約 7.4795 億餘元，各項專案皆由公視現有人力完成，並未因製播量大幅增加而額外擴編人力，目前相關員額之人事費用仍控制在原本預算額度之內。
- 2、文化部已研修「公共電視法」，以解決公視經費短缺問題，相關修正草案已於 107 年 12 月 27 日函報行政院審查。至於公視在開拓財源方面：（1）自籌款大幅進步：106 年業績數收入合計 225,187,340 元，較 105 年業績數收入 196,666,131 元，成長率高達 14.50%。（2）銷售市場擴增、銷售時數、節目數量均有長足進步：106 年公視戲劇《麻醉風暴 2》帶動銷售熱潮，上架國內有線電視系統、無線電視臺、臺灣地區各 OTT 平臺、大陸騰訊、愛奇藝，以及 Netflix。106 年節目銷售最大突破是上架到 Netflix。Netflix 的服務拓展到全球 190 個國家，全球用戶數已突破 1 億 2,500 萬，106 年度銷售至 Netflix 的節目以 25 種語言播出。中國大陸部分，則是上架到騰訊及愛奇藝，其為中

國大陸的前兩大 OTT 平臺。

- 3、公視已於 107 年 1 至 6 月執行「數位收視調查：公視新媒體收視使用行為研究案」，以瞭解網友瀏覽情形。若將公視官網個人電腦造訪者和公視 YouTube 影音觀眾相比，YouTube 影音吸引的觀眾人數達 47.5 萬，遠高於官網造訪人數 13.6 萬，公視影音內容受到較多網友關注。相較於官網造訪者，公視 YouTube 影音觀眾，在 15 歲以上年齡層網友人數分布平均，整體官網造訪者則較 YouTube 觀眾年輕。相關研究建議：善用不同面向的新媒體數據與閱聽人資料，提供在不同媒介平臺（OTT 平臺、官方及相關網站、YouTube、Facebook）等更深入的收視分析，並使各部門依照各平臺收視族群特性及節目性質做跨平臺策略規劃，採用多元取向的效益評估。先觀察節目「瀏覽量」、「觀看完成比率」、「觀看人數」、「平均觀看時間長度」、「跳出率」、「流量來源」等指標，以瞭解節目成效表現，同時比照當時主推的宣傳策略是否奏效。另得將上述指標與同一時期的影音平臺網站數據，如「流量」、「回訪率」、「裝置類型」交叉比對，找出公視+用戶的觀看習性、喜好影集類型、會員成長度、社群討論度、相關搜尋次數、流量的生命週期等。影片本身也能參照「單一影片停留時間」與「原片總長」之關係，與同平臺其他熱門節目進行比較，評估受眾重疊度，作為部門和節目團隊間合作行銷之決策參考。
- 4、針對受眾（人口變項、觀看後續行為、社群內容偏好）進行深度分析，建立 metadata，有助於觀眾搜尋結果最佳化，

進而提升曝光，並且幫助開發站內推薦系統，以及執行不同會員族群的精準行銷。此外，各社群平臺（如 Facebook、YouTube 等）後台或第三方工具，所統計的觀眾輪廓深度或廣度及互動程度，皆能化為操作化指標。

- 5、華視是政府依據「無線電視事業公股處理條例」規定，將股份捐贈予公視基金會所設立的公共化無線電視臺，其本質仍屬依廣播電視法及公司法設立之民營電視公司。華視之組織型態雖為公司及商業電視，然文化部期望其身為公廣集團的一份子，亦能發揮公共媒體的功能。文化部傾向透過修法，由政府編列預算買回華視目前之民股，使華視達到百分之百的公共化。

電視節目出口金額衰退案

案情簡述

文化部辦理廣播電視內容產業發展旗艦計畫以提升產值，且配合新南向政策拓展海外市場。然我國電視節目對主要出口國之銷售金額比率漸趨衰退，廣電產業發展面臨嚴重挑戰。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 國內電視內容產業競爭環境惡化

文化部辦理「廣播電視內容產業發展旗艦計畫」第 1 期（

99 至 103 年) 規劃總經費 50.24 億元，文化部歷年預算案累計編列該計畫預算數僅 17.68 億元，較規劃總經費減少 32.56 億元，約 64.81%；且整體計畫執行率未達 80%。第 2 期(104 至 108 年) 規劃總經費 25.50 億元，其中 104 至 106 年度規劃經費 13.10 億元，惟文化部預算案累計編列預算數 9.46 億元，較規劃經費減少 3.64 億元，約 27.79%；且 104 年及 105 年執行率分別為 78.23% 及 78.26%，計畫執行率亦未達 80%。文化部不僅未能核實編列相關預算並確實執行，旗艦計畫預計達成的建構友善影視產業環境、彌補人才斷層、對內帶動閱聽眾回流、對外打造影視臺流，並以國家隊及整合行銷概念將我國電視作品行銷國際以達在地文化國際化之目標，儼然淪為口號。

• 文化入超現象日益嚴重

我國電視產業總產值從 99 年至 104 年雖成長趨緩，惟 105 年與 104 年相較卻下滑 2.94%；99 年至 105 年有關電視產業外銷金額占總產值比率均未及 2%，尤其 105 年更下滑至 1% 以下，嚴重落後計畫目標，在數位匯流之發展趨勢下幾乎失去競爭力。另我國進口中國大陸及日本電視劇日益遞增，顯示文化入超現象日益嚴重。又政府雖推動新南向政策，但汶萊等 10 國並無銷售量值，亟待改善。

• 發揮獎補助之效益

文化部補助人才培訓類別與產業實際需求存有落差，且獎勵之劇本創作實際上轉製電視節目數比率偏低，文化部在獎補助執行面上應考量產業需求及發揮獎補助之效益。

• 跨部會改善電視產業發展困境

文化部與國家通訊傳播委員會（簡稱通傳會）依據通訊傳播基本法第 3 條規定，雖分別職司通訊傳播產業之輔導獎勵與通訊傳播之管理事項，然應排除本位主義致力於該法第 1 條所揭櫫「促進通訊傳播健全發展」之立法目的。該二機關應通力合作共同面對電視產業發展瓶頸，提升電視內容產業的競爭力，維護消費者的收視權益。

依據本案調查意見⁶⁸，監察院糾正文化部，並函請文化部及通傳會檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、文化部將滾動式調整補助措施，鼓勵產業辦訓，並因應產業趨勢規劃洽邀國際師資，導入國際經驗，培育高階及產業亟需人才；另推動產學合作，縮短學用距離，厚植產業人力。106 年度起於前開「幕後專業」定義範疇增列「導演（播）、企劃、行銷」等職類，由申請者自行規劃課程內容及時數，以提高辦理意願、課程彈性及廣泛性。107 年度更進一步將「產學合作培訓類」申請資格調整為「國內開設電視相關課程之高中或高職以上學校」。
- 2、文化部以轉製為前提，開發臺灣原生題材和多元戲劇類型，輔導其成為具市場性之完整劇本。107 年並調修「電視劇本開發補助要點」，鼓勵電視製作業者以轉製為前提，

⁶⁸ 107 教調 0006，王美玉、李月德調查。

開發臺灣原生題材和多元戲劇類型。

- 3、通傳會與文化部業建立跨部會監輔平臺溝通機制，如該部已於 107 年 4 月 11、20 日與通傳會共同針對有線電視多元選擇付費方案、改善平臺及頻道業者之分潤制度、放寬電視節目廣告化及置入性行銷、研議修正電視事業製播本國節目規定等傳播法制議題進行研商。藉由改善市場現況、重整產業秩序，廣增影視內容業者資金來源，挹注電視節目製作資源，保障本國節目之播映空間，提升我國節目產製量，進而創造就業機會及培養影視人才，振興影視產業發展。
- 4、對於我國電視產業面臨之發展困境，文化部影視局業配合通傳會提升無線電視及衛星頻道播放我國自製節目比率之政策，規範獲補助連續劇於國內電視頻道之首次公開播送應於 18 時至 24 時時段為之等因應措施。

兒童劇團校園巡迴演出薪資過低案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 15 條

案情簡述

政府機關請兒童劇團至校園巡迴演出，卻因教育宣導活動標案預算金額過低，致使表演者平均時薪竟低於基本工資，被批評血汗藝文標案，影響劇團品質。監察委員認有深入瞭解之

必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 藝術表演應詳予評估預算及效益

藝文團體投書指稱，屏東縣政府稅務局僅以 36 萬元價格，要求表演團體進行 144 場次「106 年統一發票推行辦理國中小學巡話劇表演」租稅宣導活動，每場次預算僅 2,500 元，表演人數須 4 至 6 人。此舉被認為政府機關有帶頭剝削藝文團體之嫌，甚至造成血汗表演者等負面觀感。

彰化縣衛生局辦理「106 年彰化縣校園菸檳防制宣導行動劇委託辦理計畫」，該計畫雖未以藝文採購方式辦理，但該局所擬訂招標規範委託事項中，對於藝術表演之規範詳細明確，彰化縣政府卻稱採購案因衛教意涵大於藝術專業，且綜合考量行政效率與規模，未邀請專家學者提供規劃意見。該案最後以 33 萬元金額，要求藝文團體以舞台劇、行動劇、話劇等演出形式，演出 29 場次，並辦理 1 場年度大型成果發表等，其合理性亦引起藝文團體質疑。

• 未以藝術專業理念為主要考量

屏東縣政府原為落實文化平權，讓偏鄉、離島及原民地區學童，能以話劇方式接觸租稅學習機會，而有前述稅務局之標案。然所要求的表演場次與人數，係以量化數據為績效指標，卻沒有考量表演藝術專業理念、預算金額與實務表演工作之需要（如廠商扣除成本後所能支付表演者之薪資、交通費等）。

再者，政府採購法對於藝文採購雖已有明文規定，但前述 2 案例凸顯政府機關於實務上落實執行仍有一定困境，諸如機關採購人員不諳法令，對於運用較無實務經驗的藝文採購辦法多有顧慮，且部分藝文採購係由非主管文化業務的單位辦理，不瞭解藝文採購的特殊性，致無法有效掌握採購需求。

依據本案調查意見⁶⁹，監察院函請文化部、工程會研議改進見復。另請彰化縣政府及屏東縣政府督促所屬確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、工程會：(1) 召開「辦理機關採購人員藝文採購教育訓練精進措施研商會議」，嗣後辦理採購法相關課程時，向機關人員宣導藝文採購之相關規定，並配合文化部辦理文化藝術採購教育宣導，協助機關人員熟悉採購規定。(2) 函知各機關，如辦理採購符合「邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動」之情形，得依政府採購法第 22 條第 1 項第 14 款及「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」規定辦理。(3) 修正採購專業人員基礎訓練「政府採購法規概要」課程教材，於政府採購法條文說明（採購法第 22 條第 1 項第 14 款），新增與文化部合作修編「藝文採購作業參考手冊」內容。
- 2、文化部：(1) 108 年 6 月推動文化基本法，明定藝文採購

⁶⁹ 107 教調 0001，王美玉調查。

可與政府採購法脫鉤，由文化部另訂辦法。108 年 11 月 21 日文化部發布「文化藝術採購辦法」，規定文化資產、藝文展演、出版、建築設計等八大類適用此法，標案應採最有利標。該法第 9 條規定，除限制性未經公開方式辦理招標、未逾公告金額十分之一者、經機關認定採購性質不宜採最有利標方式辦理者等 7 種例外情形，原則應採最有利標決標，以杜絕血汗藝文標案。(2) 辦理 107 年「藝文採購巡迴宣講勞務採購案」之宣講活動，共辦理 6 場次，參加人數共計 399 人，並於公共藝術講習課程納入藝文採購宣講。(3) 107 年度委託辦理「藝文採購數位課程教材製作」勞務採購案，已完成數位課程大綱與腳本之編撰及審查，108 年第 1 季完成並上載「e 等公務園+學習平臺」。(4) 採購專業人員基礎班 70 小時課程納入藝文採購課程；「藝文採購作業參考手冊」106 年度增修版登載於工程會及文化部網站等措施。

- 3、屏東縣政府表示，爾後於辦理各項招標計畫時，如涉有相關藝文活動招標案件，將確實遵照監察院調查意見所示，將優先考量其文化藝術及執行方式，以落實文化平權理念；並積極配合派員參加工程會、文化部等主管機關辦理之藝術文化採購相關法規教育訓練課程，以規劃合理之藝術文化採購案，期能提升藝文採購品質並兼顧採購效益。
- 4、彰化縣政府衛生局「106 年彰化縣校園菸檳防制宣導行動劇委託辦理計畫」，囿於 107 年無相關經費編列，故停止辦理，惟未來若有藝文採購需求，將依監察院調查建議事項規劃辦理。

布農族人遺骨案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 15 條；
聯合國原住民族權利宣言第 12 條、第 19 條、第 31 條

案情簡述

臺大醫學團隊於 49 年間為進行體質人類學研究，至花蓮縣萬榮鄉馬遠村挖掘數十多具布農族人遺骨，運回該醫學院解剖保存。106 年馬遠村子孫組成自救會，要求該醫學院歸還先人遺骨，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 觸犯布農族傳統禁忌

臺大醫學團隊於 49 年間挖掘數十多具花蓮縣萬榮鄉馬遠村布農族先人遺骨，雖文獻記載該校取得遺骨之目的係做為學術研究材料，並透過官方代表於臨時村民大會討論改善環境衛生過程中提出請求挖掘遺骨之事，經村民大會同意。馬遠部落耆老回憶當時，聽聞挖掘遺骨之目的係為製成味素，且時值戒嚴時期，即使挖掘遺骨行為嚴重觸犯布農族傳統禁忌，部落族人迫於形勢而不敢違抗。

• 積極協同有關機關妥善處理歸還事宜

臺大雖同意歸還馬遠布農族先人遺骨，囿於該校未將人骨

標本列入校產清冊登帳管理，且記載標本原本資訊即不完整，肇致該校挖掘馬遠先人遺骨之確切具數查證困難。透過比對相關文獻資料發現，骨骸總具數為 50 具至 64 具，成人骨則 43 具至 48 具不等，小兒骨介於 12 具至 16 具之間，惟該校清點現存人骨標本計 60 具，其中 43 具成人骨係裝箱保存，餘 17 具小兒骨混存於其他人種骨骸之中，顯示該校保存人骨標本相關管理制度容有改善空間，造成標本現存數量與文獻記載數量產生不一致之差異，名實不符。爰該校宜積極協同有關機關妥善處理歸還事宜，以利讓流落該校近 60 載之布農族先人遺骨圓滿歸葬部落。

• 充實強化相關法制規範

《原住民族基本法》第 21 條雖明定政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益，惟未適用原住民族遺骸研究之考古挖掘行為。文資法尚無明文規定出土人骨之發掘、保存、保護及管理等事項，致其子法《原住民族文化資產處理辦法》亦未將原住民族骨骸納入規範。又《人體研究計畫諮詢取得原住民族同意與約定商業利益及其應用辦法》雖明示以原住民族為目的之人體研究，應諮詢並取得原住民族或部落同意或參與，其研究成果之發表亦應諮詢、取得各該原住民族之同意，原住民並得分享相關利益；然人骨非屬其母法《人體研究法》規範之對象，原住民族遺骨因而排除適用《人體研究計畫諮詢取得原住民族同意與約定商業利益及其應用辦法》。至於，科技部認可之《臺灣人類學與民

族學學會倫理規範》僅為民間專業學會所制定之內部倫理準則，而未具法定約束力，相關法規對於維護人類遺骸之機制儼然不足。

• 進行標本清查並製作保存清冊

原住民族遺骸之展示、使用與研究顧及部落族人權益，乃至尊重部落族人之意願歸還其先人骨骸，為先進國家踐履原住民族人權普世價值之展現，諸如《聯合國原住民族權利宣言》第 12 條及第 31 條、《美國原住民墓葬保護與歸還法》、澳洲《原住民遺產保護法》、《國際博物館協會倫理規範》、《國際博物館協會自然史博物館倫理規範》等國際規範架構，以及紐西蘭等國家行政措施，均殊值借鏡參採。我國政府宜順應世界人權潮流，審慎研議賦予原族民族申請返還遺骸之權利相關機制；另政府所屬人骨收藏單位宜進行標本清查及盤點之先期作業，並製作保存清冊，以利未來遺骸歸還作業之推行。

依據本案調查意見⁷⁰，監察院函請國立臺灣大學檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、馬遠部落族人於 106 年 6 月 29 日至臺大祭祀祖先遺骸時，校方即向族人表達歸還馬遠部落先人遺骸之意願，同年 8 月 12 日臺大赴馬遠部落參與部落會議，於會中說明本案始末並提出臺大回饋項目，部落族人均表感受該校誠意，此

⁷⁰ 107 教調 0023，孫大川、尹祚芊調查。

後即積極與部落建立良好關係，取得溝通管道，並提供實質的服務。

- 2、臺大表示，此事件源自起於 46 年，當年之歷史時空背景，不宜以現今倫理規範論斷，但臺大仍對此事件深表遺憾，並對於當年為科學研究做出貢獻的布農族的先靈及研究參與者，表達誠摯的感謝。臺大致力於還原歷史真相，期在歷史的軌跡中，記取經驗與省思，作為爾後面對類似問題的範例與鑑戒。
- 3、文化部文化資產局對於考古遺址出土遺物涉及人骨遺骸之定義，提出現行「文化資產保存法施行細則」第 4 條修正條文草案，將人骨體質遺留列為「考古遺址」之「遺物」範疇，並自 108 年 3 月 29 日起辦理草案預告。此外，該局擬訂「考古遺址出土人體遺留作業注意事項（草案）」，規範考古遺址發掘與調查過程發現出土人體遺留時之通報與後續管理機制，以妥善保護古代人體遺留，且後續將邀集專家學者研議，以做為未來訂定行政規則之參考。
- 4、文化部請公立博物館啟動清查作業、盤點博物館所藏之人骨遺骸，各公立博物館均已完成清點，並送由該部彙整清冊在案。其中，典藏有人骨遺骸之博物館包含國立臺灣博物館、國立臺灣史前文化博物館及國立臺灣大學博物館群（人類學博物館）等 3 館，來源為捐贈或遺址發掘出土。另國立臺灣史前文化博物館亦有列為研究品之人骨遺骸（非屬「博物館法施行細則」第 6 條所定義之典藏品範疇），來源亦為遺址發掘出土。
- 5、教育部針對所轄之一般大學校院（共 75 所）進行原住民族

人骨遺骸之全面調查，除國立臺灣大學醫學院之解剖學暨細胞生物學科（所）有相關之原住民族人骨遺骸保存並造冊，其餘學校均無收藏人骨遺骸。

泰北僑情案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 11 條至第 13 條

案情簡述

關於泰北僑民權益，歷年多有陳情，又據聞中國大陸為爭取當地僑民民心，已投入相當多資源，期使泰北僑民逐漸轉移對臺灣之向心力。究泰北僑民實際生活現況為何？中國大陸對當地的積極作為有哪些？政府有無因應之道？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

- 整合資源，確保僑胞權益

政府推動泰北地區僑務工作漸有成效，應予肯認；惟盱衡當前兩岸局勢，中國大陸以其地緣及外交優勢，在泰北地區拮注之人力、物力等經濟資源遽增，企圖扭轉當地僑社及僑校之立場，淡化當地與我國之連結。為團結我僑社並凝聚僑心，政

府宜整合資源網絡，並與相關非政府組織及民間企業合作，促進公私部門協力互助，拓展多元夥伴關係，有效鞏固海外友我力量。

• 妥善經營泰北地區華文教育

泰北地區多數僑校雖未立案，惟其推動華文教育已久，累積不少成果，且多數仍心向我政府，並堅持正體字及傳統中華文化教學，但卻普遍面臨師資不足、未符泰國政府立案標準、通訊環境不發達、欠缺統一性及系統性教材、教職人員待遇偏低等困境。而中國大陸正逐步加強在泰北地區僑校進行調查研究及資源供給，希以教育掌握泰北地區話語權。

• 維護歷史，保存海外軍事文化資產

泰北地區由民間籌資興建之「泰北義民文史館」，館內除供奉泰北烈士靈位，亦掛有我國國旗及展示前國軍史跡。惟該館文史資料及相關硬體等尚欠完備，國防部應本於權責，考量挹注必要資源並表達政府關懷，以告慰海外國軍英靈，並善盡維護歷史軍事文化性資產之保存工作。



107 年 8 月 30 日監察委員赴泰國清邁孟安村聖心中學訪視僑教工作現況及與清萊地區校長座談

依據本案調查意見⁷¹，監察院函請行政院督同所屬及國防部切實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、泰北地區前國軍及其後裔陳情部分，國防部規劃另案呈請行政院修頒法令規定，以展現政府關懷照顧早年為國犧牲奉獻國軍袍遺族之德意。
- 2、「泰北義民文史館」相關文史保存及經費部分，擬比照印度蘭伽公墓編列每年維護經費，由國防部成立專案小組，評估挹注泰北義民文史館各項經費之可行性；國防部持續蒐整滇緬及泰北文史資料，將透過外交途徑轉交該館運用。
- 3、僑務委員會於 108 年首度規劃邀請泰北自治村村長組團來臺參訪，以建構及強化泰北基層華人村與臺灣之連結關係，擴增當地僑務人脈。
- 4、教育部已核定補助 8 名合格儲備教師赴泰北僑校任教。
- 5、僑務委員會於 107 年 12 月 21 日修正發布「鼓勵泰緬僑民學校聘用畢業僑生擔任教師經費補助要點」，適用地區擴大至泰國僑生，並將泰緬僑校簡易師範班畢業生亦納入補助對象，期能增加青年人才未來擔任僑校教師之誘因，逐步提供僑校穩定、長期之教師來源。

⁷¹ 107 外調 0004，包宗和、孫大川、江綺雯調查。

※評析

聯合國人權事務委員會鼓勵各締約國盡力使每個人享有社會所擁有的寶貴文化資源，並特別關注最弱勢和被邊緣化的個人與團體，以確保每個人都切實享受到文化生活。

監察院 107 年調查涉及文化權案件計 10 案。案經監察院調查後，已促成機關重視文化資產之維護，並提出各項改善措施。本章摘錄 9 件由監察委員擇選與文化權相關的調查案，供各界參閱。

第十章 教育權

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。事實上，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。經濟社會文化權利國際公約第 13 條揭示人人有受教育之權，並提及教育有三方面功用：（一）教育應發展人格的尊嚴意識，使人人均能參加自由社會積極貢獻；（二）促進各「族裔」與各民族、種族和宗教團體間之瞭解；（三）教育應鼓勵人格充分發展。

聯合國人權事務委員會於 1999 年針對初等教育行動計畫（經濟社會文化權利國際公約第 14 條）提出第 11 號一般性意見，其後又針對受教育的權利（經濟社會文化權利國際公約第 13 條）提出第 13 號一般性意見。第 13 號一般性意見開宗明義指出，受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段。作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段。教育具有重大的作用，能使婦女增長才能，保護兒童不致被剝削而從事危險工作或受到性剝削，能夠增進人權與民主，保護環境並控制人口增長。人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。但是，教育的重要性並不只限於實用的層面，有一顆受過良好教育，能夠自由廣泛思考且活躍的心靈，是人生在世的樂事。

此外，對於「受教育的權利」應視締約國的國情而定，但

採取各種形式的各級教育應該展現下列基本特徵：

1. 可提供性：締約國應在管轄範圍內設置足夠且能完善運作的教育機構和方案。這些教育機構和方案需要什麼配備才能運作取決於許多因素，包括需要建築物或其他遮風避雨的設施、男女衛生設備、教學材料等。另有些機構和方案也需要圖書館、電腦設備和資訊技術等設施。
2. 易取得性：在締約國管轄範圍內，人人都應利用教育機構和方案，不受任何歧視。此包含了三個相關因素：
 - (1) 不歧視：人人必須受教育，尤其易受害團體的成員。應在法律上明文規定並確實執行，不得援引受到禁止的任何理由歧視任何人。
 - (2) 實際易取得性：教育必須在安全的物質環境中進行，學生可在一些堪稱便利的地點上學（例如鄰里單位的學校）或透過現代技術設備接受教育（例如收看「遠距教學」節目）。
 - (3) 經濟上的易取得性：教育費用必須人人負擔得起。初等教育應「免費普及全民」，締約國對中等教育和高等教育要逐漸做到免費。
3. 可接受性：教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受（例如適切、文化上合適和優質；在適當情況下，也應該得到學生家長的接受）。這一點不得違反經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項規定的教育目標和同條第 3 項及第 4 項規定之締約國批准的最低教育標準。
4. 可調適性：教育必須靈活，能夠針對變動中的社會和群體需求而進行調適，使其符合各種社會和文化環境中的學生需求。

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。」是以，經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項所體現的禁止歧視也適用於教育的所有方面。締約國必須密切監督教育—包括一切有關政策、機構、方案及經費編列等措施，矯正任何實質上的歧視。經濟社會文化權利國際公約第 13 條更明確指出：締約國確認人人有受教育之權。第 14 條則特別強調國家應對教育平等行使，並投入資源，以落實教育權之制度性保障。

第 11 號一般性意見指出，經濟社會文化權利國際公約第 13 條及第 14 條以及許多其他國際條約，如兒童權利公約和消除對婦女一切形式歧視公約中承認的受教權是極其重要的。它在許多方面也是一項公民與政治權利，因為教育有助於這些權利的完整和充分實現，故受教權與各種人權密不可分且相互依存。

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，得付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。

經濟社會文化權利國際公約第 13 號一般性意見針對「公約」第 13 條第 2 項的規定指出：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。

我國憲法增修條文第 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⁷²。憲法第 21 條明定「人民有受國民教育之權利與義務。」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

⁷² 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。」

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）

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。在動態的憲法解釋方面，則有司法院釋字第 380 號、第 382 號、第 563 號及第 626 號等解釋。

偏鄉學生受教育案

相關國際人權公約：消除對婦女一切形式歧視公約第 10 條
；兒童權利公約第 3 條、第 28 條

消除對婦女一切形式歧視公約第 10 條

締約各國應採取一切適當措施以消除對婦女的歧視，以保證婦女在教育方面享有與男子平等的權利，特別是在男女平等的基礎上保證：

- （a）在各類教育機構，不論其在城市或農村，在專業和職業輔導、取得學習機會和文憑等方面都有相同的條件。在學前教育、普通教育、技術、專業和高等技術教育以及各種職業培訓方面，都應保證這種平等；
- （b）課程、考試、師資的標準、校舍和設備的質量一律相

同；

- (c) 為消除在各級和各種方式的教育中對男女任務的任何定型觀念，應鼓勵實行男女同校和其他有助於實現這個目的的教育形式，並特別應修訂教科書和課程以及相應地修改教學方法；
- (d) 領受獎學金和其他研究補助金的機會相同；
- (e) 接受成人教育、包括成人識字和實用讀寫能力的教育的機會相同，特別是為了盡早縮短男女之間存在的教育水平上的一切差距；
- (f) 減少女生退學率，並為離校過早的少女和婦女安排各種方案；
- (g) 積極參加運動和體育的機會相同；
- (h) 有接受特殊知識輔導的機會，以有助於保障家庭健康和幸福，包括關於計劃生育的知識和輔導在內。

兒童權利公約第 28 條

一、締約國確認兒童有接受教育之權利，為使此項權利能於機會平等之基礎上逐步實現，締約國尤應：

- (一) 實現全面的免費義務小學教育；
- (二) 鼓勵發展不同形態之中等教育、包括普通教育與職業教育，使所有兒童均能進入就讀，並採取適當措施，諸如實行免費教育以及對有需求者提供財務協助；
- (三) 以一切適當方式，使所有兒童依照其能力都能接受高等教育；

(四) 使所有兒童均能獲得教育與職業方面之訊息與引導

；

(五) 採取措施鼓勵正常到校並降低輟學率。

二、締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律之方式，係符合兒童之人格尊嚴及本公約規定。

三、締約國應促進和鼓勵有關教育事項之國際合作，特別著眼於消除全世界無知與文盲，並促進使用科技知識與現代教學方法。關於此，應特別考慮到發展中國家之需要。

案情簡述

政府自 103 年 8 月推動 12 年國民基本教育，但許多偏鄉並未設立國、高中，學子須至外地就學，致家長須負擔沈重交通、食宿等費用。教育主管機關迄未有相關具體照護措施，教育資源分配不公，影響偏鄉學生受教權。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 消除學生就讀障礙

我國憲法及教育基本法明定國民有受教育之權利及義務，政府應保障其受教機會平等。有鑑於此，政府應積極促進學生就學方便性、消極除去各種就讀之障礙。對於就學路途遙遠致無法當日往返上學之學生，亦應提供交通或其他有效措施協助。我國國民教育實施甚久，然現階段仍有山區等學生就學極度

不便而衍生輟學、不利學習等憾事，甚為可惜。

• 調整就學之交通協助機制

我國國民中小學學生入學，係按政府劃定之學區分發入學，惟依各地地理環境、交通條件、人口聚居情形之殊異，學生所處學區就讀之便利性存有落差。教育部長期推動之教育優先區計畫，係以「偏遠地區學校」為補助對象，納入交通車與交通費補助，然尚有一般地區學校中來自偏遠住所之學生，亦須加以重視。

• 建置就近關懷措施

國民教育階段（1-9 年級）學生應與父母同住且就近入學，以兼顧家庭教育及學校教育。目前概有 1,528 名學生住宿學校、2 名學生自行租屋，以及 39 名學生寄宿家外，且住宿學校者最小為 1 年級、自行租屋者最小為 8 年級、寄宿家外者最小為 4 年級，殊值關注。針對學生離家求學所衍生之親子互動機會減少與安全管理問題，以及建置就近關懷等配套措施事宜，宜由教育部會同相關機關儘速研處。

• 設置就學照護機制

教育部除應督同有關之機關學校落實執行國民教育階段學生通學及住宿填報機制，針對各項有利學生就學之照護機制，亦應設置適當之配套法令、經費與人力，以精進我國國民教育品質。

• 改善山區學生就學之便利性

本案源自嘉義縣梅山鄉太平村村長陳訴，查該鄉山區學生就學之便利性，確有不足，後續宜由教育部督同嘉義縣政府協助改善該情，以回應學生及其家庭之受教需求。

依據本案調查意見⁷³，監察院函請教育部確實檢討改進，並督同嘉義縣政府檢討改進。

政府機關改善情形

- 1、自 107 學年度起，教育部每學年度將定期調查各地方政府轄內國民中小學學生通學及住宿情形，並督導各地方政府具體掌握轄內交通不便及偏遠地區學生就學情形，以及後續所提供相關協助措施與追蹤輔導情形。倘地方政府仍有經費不足之情事，教育部表示將協助地方政府依該部相關計畫規定提出申請，以全面性保障國民教育階段學生之就學權益。
- 2、澎湖縣政府業召集教育處、社會處及衛福部澎湖縣老人之家等單位強化其橫向聯繫，並訂定「澎湖縣偏鄉地區之學生就學照護措施」計畫，就生活輔導、學業輔導、心理輔導、經濟協助、親職教育及生涯輔導等面向進行規劃；另請前開各單位於每學年度開學前本於權責主動函報離家就學學生需求，包括澎湖縣社會處公費安置於澎湖老人之家之國民中學及國民小學學生，以及自費住宿於澎湖老人之

⁷³ 107 教調 0035，蔡培村、楊美鈴調查。

家之國民中學學生，以建立常態性就學照護制度。

- 3、國教署業函知地方政府「108 年度補助改善偏遠地區國民中小學宿舍計畫」及其相關注意事項，並受理申請。經查花蓮縣政府業輔導瑞穗國民中學提出申請計畫，該部將依規定予以補助。
- 4、教育部將針對國民小學及國民中學之特性及現況，參照「教育部所屬高級中等學校學生宿舍管理注意事項」及「教育部推動高級中等以上學校學生賃居服務實施計畫」，並邀集各單位、地方政府及學校代表共同研訂國民小學及國民中學學生賃居服務相關注意事項，以供各地方政府及學校參酌。另參照「國立偏遠地區高級中等學校學生宿舍管理作業要點」，邀集國教署、體育署、地方政府及學校代表，共同研訂國民小學及國民中學學生宿舍管理相關注意事項，以供各地方政府及學校參酌。

原住民族教育資源不足案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 13 條

案情簡述

據審計部函報 105 年度中央政府總決算審核報告，依原住民族教育法規定，中央政府應編列專款辦理原住民族教育，惟部分計畫（業務）內容與原住民族教育之關聯性薄弱。監察委

員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 積極確保原住民族教育機會之均等

鑑於原住民族教育權之保障為中華民國憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項及《聯合國原住民族權利宣言》第 14 條所揭示，且我國於 87 年間即制定公布原住民族教育法，並自 82 年迄今連續推動多期「發展原住民族教育 5 年中程計畫」，惟原住民族教育目前仍面臨教育資源分配整合及不足、配合不同族群之多元教育模式發展不足、知識體系建構缺乏原住民族觀、未以原住民族文化為底蘊建構教學與學習模式等結構性問題。是以對於社經地位相對弱勢之原住民族，如何透過優惠性之差別待遇，提供特別的補償措施，以確保原住民族教育機會之均等，亟待教育部及原民會審慎研議。

• 應予評估經費比率之適宜性

原住民族教育法第 9 條第 1 項明定中央政府應寬列預算專款辦理原住民族教育，且不得少於中央主管教育行政機關預算總額 1.9%，旨在保障原住民族教育權獲得必要資源之支持，以求其教育機會之均等。惟該 1.9% 下限規定所根據原住民族學生比率之立論基礎已有變遷，且該法第 4 條對於原住民族教育之定義過於抽象，以至於原民會及教育部近年來涉將非相關或僅部分相關之業務經費，編列屬上開原住民族教育經費，除有資源排擠效應之虞外，更有適法性疑慮，應請教育部及原民會妥

予研議釐清該法所稱原住民族教育內涵及現行經費比率規定之適宜性，並確實依法編列預算。

• 民族教育定義未臻明確

原住民族教育法第 3 條及第 4 條雖明定原住民族教育區分為「一般教育」及「民族教育」，並分別由主管教育行政機關（在中央為教育部）及原住民族主管機關（在中央為原民會）規劃辦理，惟因「一般教育」及「民族教育」定義未臻明確，且教育部及原民會遲至 105 年間，始依原住民族教育法施行細則第 4 條規定訂頒「原住民族教育經費編列原則協商機制」，致衍生歷來兩部會之分工及經費編列迭有困擾，或排擠「民族教育」經費等未契合原住民族教育法立法意旨之處。

• 原住民籍教師不足法定應聘員額

鑑於高級中等以下學校於原住民學生就讀時，應實施原住民族之「民族教育」，如其屬肩負「民族教育」重責之原住民重點學校，更應聘任一定比例之原住民籍教師，為原住民族教育法第 14 條及第 25 條所明定。惟查上開應實施「民族教育」之規定並未具體落實，原住民重點學校應聘原住民籍教師尚不到法定應聘員額之一半（迄 106 學年度之差額高達 1,215 人），影響原住民族「民族教育」之推動至鉅。

• 強化資源中心之設置

原住民族教育法於 93 年 9 月 1 日增訂第 18 條，規定各級政府對於大專校院之原住民族學生達一定人數或比例者，應鼓

勵其設置原住民族學生資源中心，係考量原住民族社經地位相對弱勢事實，而為平衡受教權所為之生活及學業輔導措施。惟資源中心之設置功能及實施成效仍屬有限，且缺乏相關考評及人力培訓機制。

依據本案調查意見⁷⁴，監察院函請行政院督促教育部及原民會確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、目前已有 10 族 23 校辦理原住民族實驗教育，另教育部將針對達悟族等原住民族辦理實驗教育，保障人數較少的族別學生學習權益。
- 2、教育部業增編 107 年預算約 3 億 8,700 萬元，提高私立大專校院原住民學生學雜費減免固定數額標準，加強原住民學生就學協助措施。
- 3、教育部規劃自 108 學年度起，就「考試分發管道」及「聯合登記分發」管道原住民外加名額專案調高比率調整以 5% 為上限，並以原民會每年提送建議類別學系、公立學校所報名額等審核原則，優先核定，保障原住民學生就學機會。107 年 4 月 11 日發布「教育部補助大學原住民專班實施要點」，補助專班學校教學資源及輔導學生學習成效。
- 4、教育部為協助原住民族學生資源中心穩定發展，業自 107 年起，優予補助專任行政人力，目前已有逾三分之一聘任專任行政人力。另於 107 年 6 月修正補助要點，優予補助

⁷⁴ 107 內調 0047，章仁香、林雅鋒、蔡培村調查。

專任人力，以及行政人力以具原住民身分者優先；無原住民身分者，則以了解原住民族文化者優先。

校園不當管教案

相關國際人權公約：兒童權利公約第 19 條、第 28 條、第 37 條

案情簡述

106 年財團法人人本教育文教基金會接獲 29 案大臺南地區校園體罰、不當管教、霸凌、侵害受教權等申訴案，臺南市政府教育局長期疏忽且未徹查體罰案件，任由學校自行調查，包庇執行體罰教師，導致校園體罰案件層出不窮。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 體罰事件頻仍

臺南市國中小體罰事件數偏高，該市教育局卻無法有效防範因應。相關學校處理教師違法管教處罰事件，常未依校安通報規定，且調查程序不一，臺南市教育局卻未積極導正。

• 輕忽學生權益

國小以下學生身心發展未臻成熟，尚待保護，卻常成為校園體罰的主要對象，與教育基本法揭示「零體罰」之基本教育原則不符。此外，學校常將「體罰」事件界定為「不當管教」，導致實施體罰之教師未受到適法懲處、管制與妥適輔導。我國校園體罰情形恐較教育部公布之統計數據更為嚴重，然教育部卻未積極處理。

• 教育人員的體罰行為未納入考評遷調考量

現行之教師法與其他有關法令函釋，對於教師體罰行為之認定及論處規定，因緊扣「學生身心受到嚴重侵害」與「損及教師專業尊嚴或違反教師專業倫理」等要件，礙難實踐。又教育人員的體罰行為未能充分反映於考評遷調等人事制度中，難以實現零體罰理想。

• 強化校園正向管教素養

教師對學生任何形式的體罰，不僅讓學生內心留下陰影，更是不良的示範，讓學生誤以為可以暴力的手段解決問題，因此，為積極防杜體罰行為，早日實現我國零體罰政策，應由教育部引導改變校園內部正向管教機制，並強化教師相關法令素養。

依據本案調查意見⁷⁵，監察院糾正臺南市政府教育局及教育部；另請臺南市政府教育局議處相關失職人員見復。

⁷⁵ 107 教調 0033，王幼玲、高涌誠調查。

政府機關改善情形

- 1、臺南市教育局於 107 年 12 月 21 日函頒該市疑似不當管教或違法處罰事件處理流程圖、處理檢核表、調查報告範例等各 1 份。108 年 1 月 11 日辦理「學校發生不當管教或違法處罰事件案例分享座談會」。
- 2、教育部於 108 年 1 月 25 日臺教學(二)字第 1080007935 號函釋體罰與不當管教之疑義。臺南市教育局修正接獲不當管教或違法處罰陳情之公告格式，於前開公告中加入相關通報說明。
- 3、國教署依據「校園安全及災害通報系統」一體罰事件通報資料，每月請各直轄市、縣(市)政府函報「體罰事件列管表」。各直轄市、縣(市)政府體罰事件督管研處情形，列入該部國教署每季召開各直轄市、縣(市)政府及該部國教署主管高級中等以下學校校園性別(體罰)事件督導聯繫會議之專案報告案，以維學生不受體罰之侵害。
- 4、修訂「校園安全及災害事件通報作業要點」及「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」相關規定，另研議將校園體罰事件納入進行資料蒐集，建立長期追蹤資料庫，透過更為嚴謹之抽樣及調查等研究方法，輔以了解校園體罰事件之真實情況。
- 5、教育與宣導部分：(1) 針對校園學務行政人員，於 107 年 9 月 26 至 27 日辦理 107 年度全國高級中等學校學務工作會議，安排「教師輔導與管教學生權利義務申訴之法律基礎」及「處理不適任教師調查與輔導」等課程，加強教師

正向管教知能及宣導禁止體罰並提升學校處理不適任教師調查與輔導。另安排「兒童權利公約暨兒少權法」、「不當管教及體罰之因應作為」等分組討論。(2) 針對學校教師及導師：於 107 年 12 月 13 日辦理 107 年度「教師輔導與管教知能研習」，參加對象為教育部國教署主管高級中等學校教師。(3) 針對人權教育教師部分：辦理 107 年度人權教育資源中心課程與教學初階種子教師培訓工作坊，業於 107 年 11 月 6 至 7 日及 8 至 9 日辦理 2 場次，對象為全國高級中學校教育階段教師，認同教育基本法理念，有志從事人權教育之專任教師。(4) 針對學校自辦相關研習講座：國教署自 103 學年度持續補助轄屬高級中等學校辦理教師輔導與管教知能工作坊。

國中教師違法兼職補習及霸凌學生案

案情簡述

99 年 10 月間新北市立某國民中學有教師違法在外兼職補習，並有另一位教師霸凌學生。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 延宕處理核有違失

新北市教育局調查新北市○○國中許姓教師疑似校外補習

案，於 100 年 2 月 25 日訪談該名教師時，請其簽署切結書遭其抽回。對學生問卷調查有 4 位學生表示曾參加該師校外補習，1 位學生表示須協助退費，卻草率認定其未違法補習而不予處分。遲至監察院約詢後，該局始組成查察小組重新調查，經訪談許姓教師、相關老師及 99 學年度畢業生，於 107 年 5 月 11 日做成調查報告並認定許姓教師校外兼職補習屬實。另針對同校陳姓教師校外補習案，新北市教育局僅訪談陳姓老師並請其簽署切結書，即草率認定其未違法在外補習。陳情人 100 年 5 月 3 日至 7 月 19 日共 7 次檢舉函中，有 3 次內容陳明提出實證及可提供學生舉證，惟該局 7 次回復陳情人內容均相同，稱該局與學校已於 100 年 4 月 25 日共同查察並無所獲等語，漠視陳情案件，草率認定無補習情事。該局延宕處理補習案，致違法情事罹於時效，無法對違失教師議處。

• 違反規定對陳訴人進行搜查

陳訴人指稱其在新北市該國中就學期間，被羅姓老師多次處罰下跪，雖無證據足證有罰跪情事，但陳訴人疑似於 100 年 3 月 2 日自行批改考卷事件，羅老師未經調查程序即要求陳訴人寫自白書，且未將自白書依規定陳核校長，亦未妥善保管，致該自白書遺失。陳訴人疑似於 100 年 4 月 27 日攜帶錄音筆（機）到校，錄音筆（機）非違禁物品，且無任何法令禁止學生攜帶到校，羅老師不僅違反規定對陳訴人進行搜查，並違法要求陳訴人填寫「偶發事件意外事件違規事件處理紀錄單」，且將該表單私自保存未依法陳核。

• 未獲適當輔導治療

該國中處理羅老師與陳訴人之衝突事件，不僅未連結心理諮商輔導資源，且該校輔導室蔡姓老師雖稱曾 3 次介入輔導陳訴人，惟依其填寫之「99 學年度個別輔導紀錄冊個別訪談紀錄」顯示，3 次訪談均有陳訴人以外之家長、導師、校長或「將軍」等人共同參與，會議地點 2 次在學務處、校長室而非懇談室，紀錄均記載希望家長多關心學生、學生放下不愉快等「結論」，足證該 3 次訪談均非「個別訪談」，亦非「輔導」，而是排解紛爭會議。蔡老師不當記錄成個別訪談紀錄，且 3 次紀錄均未依規定陳核校長，致校長不知師生衝突嚴重，因而拒絕陳訴人 100 年 4 月 29 日之轉班申請，陳訴人只好請假在家自修直到畢業，致陳訴人心理傷害未獲適當輔導治療。

依據本案調查意見⁷⁶，監察院糾正新北市政府教育局及新北市立○○國民中學。

政府機關改善情形

- 1、有關許姓教師在校外補習、違法兼職，業經○○國中記過 1 次。另該校積極加強宣導正向輔導與管教理念，著手辦理正向管教相關座談及研習，增進教師相關的輔導知能。
- 2、為避免輔導工作遺漏，○○國中各項輔導資源及介入處遇皆依新北市學生輔導相關規定辦理，加強落實相關資料的紀錄及執行。落實高風險家庭及兒少保護議題通報，重點

⁷⁶ 107 教調 0020，高鳳仙調查。

- 個案皆個別確認各項需求並陳校長核定後辦理之。
- 3、新北市政府教育局制定「新北市友善校園學生事務與輔導工作標準作業流程」，讓第一線工作人員面對各項學輔問題有所依歸，掌握事件發生之時效性，以收危機預防及風險處理之效。
 - 4、國教署於 108 年 1 月 11 日函知各地方政府及學校有關「書面自省」於教學現場執行之妥適性與應注意事項，並檢附「陳述書」格式範本 1 份供參考使用，請學校應依陳述書、書面自省及獎懲建議單不同目的與功能，釐清表件之使用時機。
 - 5、國教署透過補助直轄市、縣（市）政府推動友善校園學生事務與輔導工作，督促各地方政府訂定推動與落實校園正向管教工作計畫，並督導各地方政府落實正向管教及零體罰政策，落實各項輔導體制。

教育部多元升等方案執行品質案

案情簡述

據悉，國立高雄○○大學（簡稱○○大學）近兩年全校教授中，近四分之一以教育部多元升等中之教學升等為教授，且多為兼主管者，多元升等之通過率顯然較一般升等的通過率為高。究竟升等未通過者轉由教學升等通過之比率為何？教育部之多元升等方案本旨為何？運作實務上多元升等有無反開升等方便之門？有無落實多元升等之真義？其他技術報告等升等者

是否均能落實多元升等之本旨？各校自審教授而教育部發證，究竟能否維持一致之品質？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未確保升等之公平性

教育部自 102 年起推動教學實務升等，將之區分為教學實務研究升等及教學實務成果升等，然對於教學實務成果升等並未強調對「研究」事項仍須著重，導致各校各行其是，並引發○○大學被投訴處理教師多元升等浮濫之訾議。教育部應通盤瞭解各校執行情形是否符合大學法及教師法賦予教師研究義務之立法意旨，以確保升等之公平性。

• 未能掌握教學實務升等管道應注重研究之本旨

○○大學未能掌握教學實務升等管道應注重研究之本旨，致有教師以不具研究性之教科書或教材做為代表作升等通過，且多篇升等通過之代表作無注釋或參考文獻，未踐行法定之教師研究義務，「教學實務」或「技術應用」升等之水準未足堪證明與專門著作升等一致。

• 教評會低階高審

○○大學三級教師評審委員會 103 至 105 學年度審議該校「教學實務」或「技術應用」升等案，均有低階高審之情事，且有專業技術人員出席教評會審查一般教師升等案的情況，亦

有違失。教育部應對此一錯誤觀念及作法加強導正、宣導，以避免其他學校重蹈覆轍。

• 升等程序瑕疵

○○大學教評會 103 至 105 學年度審議通過之「教學實務」或「技術應用」升等案，依會議紀錄所載，多位升等申請人主持或出席本人之升等案。部分教評會查無錄音檔，致無從確認當事人是否有迴避；部分會議進行中，申請人確有迴避，但會議紀錄並未載明迴避情事。

此外，該校教師升等之著作外審委員，由校長 1 人核定，權力過度集中。又該校所有升等案，由系、院教評會推薦外審委員名單後，校長得再增列 2 人，對確保學術審查之專業、公正及客觀性仍有疑慮。

另該校升等相關表件設計不周，部分教評委員填寫教學觀察紀錄表不確實，不同教評委員所做教學觀察紀錄表之摘要描述雷同，同一教評委員在質性描述與審查結果上存有矛盾，易滋疑義。

• 升等機制未臻完備

教育部就○○大學教師之專門著作升等案，自 104 學年度起，授權該校自審副教授（含以下）職級，但就「教學實務」或「技術應用」升等案，自 102 學年度起，於升等機制未完備、升等標準尚未明確前，即率爾授權 6 所學校自審全部職級，以致多元升等與專門著作升等之公平性備受挑戰。該部對於○○大學辦理教師多元升等產生之亂象，無從適切把關。

依據本案調查意見⁷⁷，監察院糾正教育部、國立高雄○○大學，並請其確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、教育部自 106 學年第 2 學期起收回教授職級自審，並將修法明定技術報告應具研究內涵，以技術報告提出升等應為「應用科技研究」及「教學實踐研究」。
- 2、教育部針對「專科以上學校教師資格審定辦法」修正草案，業依實務疑義進行釐清與改善。因條文變動較大，須凝聚學術界共識，業請國立臺北教育大學教授針對教師升等制度進行 6 個月（107 年 10 月至 108 年 3 月）之通盤研究，並參考研究結果，修正「專科以上學校教師資格審定辦法」。
- 3、○○大學已修正教師聘任及升等審查辦法，明定以作品、成就證明或技術報告送審通過者，應公開出版發行，並刪除校長得再增列 2 位外審委員名單之規定。修正教師聘任及升等審查辦法附則，明定「教學實踐研究送審」及「應用科技研究送審」之內涵等。另修正教師評審委員會設置辦法，明定專業技術人員得被推選為各級教評會委員，但不得審查一般教師升等案件。

⁷⁷ 107 教調 0007，包宗和、仇桂美、楊美鈴調查。

國立大學校長遴選資格案

案情簡述

據訴，國立○○大學於 106 年 4 月校務會議中修改校長遴選相關規定，大幅放寬被遴選者資格及遴選委員比例，其後於同年 10 月通過校長人選，並報教育部。但該通過之校長人選並不具部頒教授資格，其學術成就認定標準備受質疑。本案有關遴選委員會（簡稱遴委會）之組成及審議過程有無符合程序正義？相關機關及學校人員有無違失？監察委員認有查明之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 違法擴張教育人員任用條例

有關教授應具有之資格，教育人員任用條例第 18 條已有明定。教育部依教育人員任用條例第 14 條第 4 項規定另訂有「專科以上學校教師資格審定辦法」，就有關教授創作、發明或重要專門著作等之訂有相關之審查程序。惟教育部 102 年 9 月 16 日臺教人（二）字第 1020131974A 號函釋，僅以教育人員任用條例第 18 條各款規定教授資格前段之「具博士學位及博士後 8 年以上工作年資」等資格條件為標準，即得認定為「相當教授」之教學、學術研究工作，全未考量教授資格亦應具備該條例第 18 條各款後段規定「創作、發明及在學術上有重要貢獻或專門著作」之相當學術條件，違法擴張「相當教授」之範圍及資

格條件，致國立○○大學校長當選人得以副教授資格成為國立大學校長之首例，逾越母法立法意旨。且逕以函令訂定，未依立法理由意旨於該條例施行細則加以規範。

• 規範校長候選人特別資格之審查方式

國立○○大學校長遴選委員會就有關校長當選人具大學校長資格之認定部分，係以教育人員任用條例第 10 條第 1 款第 3 目所定之「曾任『相當教授』之教學、學術研究工作」為要件，對於此一特別之個案，並未予以獨立列案說明，並經遴選委員會充分討論是否符合資格，於該遴選委員會遴選委員未能充分釐清候選人資格情形下，即於 106 年 10 月 11 日進行投票，選定郭姓候選人為○○大學第 8 任校長。嗣經教育部再函請說明釐清，始於 106 年 12 月 14 日再召開第 4 次遴選委員會會議，確認郭校長當選人資格符合相關法令規定，並請教育部依法完成聘任程序，而參諸該第 4 次遴選委員會會議王○○（○○大學主任秘書）、姚○○（教育部次長）等遴選委員之發言，更足徵其程序實有瑕疵。教育部對於有關校長候選人特別資格之審查方式，實應於國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法詳為規範。

• 校長遴選委員會組織及運作辦法適用標準不一

有關大學校長遴選案，遴選委員與候選人任同一家公司董事是否有偏頗之虞而應迴避，應依國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 6 條規定處理，即由「候選人得向遴選委員會舉其原因及事實，經遴選會議決後，解除委員職務」。惟教育部對於類似本案之其他學校校長遴選當選人，卻以此據為函請說明釐清

再處理聘任事宜之事由，對於國立大學校長遴委會組織及運作辦法規定之適用，竟無一致標準。

依據本案調查意見⁷⁸，監察院糾正教育部，並請該部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、教育部業擬修正國立大學校長遴委會組織及運作辦法，明定校長候選人資格之審查方式。
- 2、修正「國立大學校長遴選作業參考彙編」，明列校長遴選各階段辦理事項之重點及應注意事項，以利各國立大學校院審慎處理相關遴選作業。
- 3、召開「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法」、「教育人員任用條例施行細則」修正條文草案研商會議，邀請教育、法律專家學者及相關機關團體，就如何於任用條例施行細則中訂定「相當教授（副教授）之教學、學術研究工作」之範圍、資格條件及認定程序等議題交換意見。

強行移撥國中校舍案

案情簡述

宜蘭縣政府為解決該縣公辦民營之「宜蘭縣立慈心華德福教育實驗高級中等學校」校地不足問題，強制接管宜蘭縣立興

⁷⁸ 107 教調 0008，仇桂美、王美玉調查。

中國民中學部分校舍。雖然宜蘭縣公辦民營學生人數暴增的華德福高中後未接受，但縣府仍依其時程接管，引發興中國中校長、宜蘭縣教師工會等抗議。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未凝聚共識即片面宣布廢校

興中國中約有 4 成比例之學生屬低收入、隔代教養、身心障礙之弱勢學子，校方近年來發展特色教學亦有相當成績。宜蘭縣政府本應踐行法定程序，對廢校議題先凝聚共識；卻逕對外宣布將停辦該校，引發各界強烈質疑及教育部關切。



監察委員為調查宜蘭縣政府強行移撥國中校舍而進行履勘

• 濫用監督權之虞

國民中學校長係經由儲訓及多元民主之遴聘機制所產生，負有綜理全校行政業務之責，對校務推展極為重要。且學校如何評估餘裕空間供公益使用，需尊重教學需求及社區發展，經

由多元參與之程序決定。惟宜蘭縣政府依代理縣長之指示，要求前任楊校長於 107 年 8 月 1 日就職蘇澳國中校長後，仍須續留興中國中執行搬遷作業，導致興中國中之行政運作紊亂；嗣又以興中國中新任之李校長不配合提出搬遷計畫為由，將之移送校長成績考核委員會調查懲處，未尊重校長綜理校務、協調及領導該校教育工作之權責，實有濫用監督權之虞。

教育審議委員會（簡稱教審會）為重大教育事務之諮詢、審議機關。但縣府事前未將相關議題送請該會凝聚共識，爭議發生後又遲不遴聘委員及召開會議，違反教育事務應多元參與決定之原則。

• 漠視實驗教育校舍及校地不足問題

地方政府為鼓勵實驗教育之發展，應提供實驗學校足供教學及行政需求之校地、校舍及教學設備。宜蘭縣政府允許華德福高中年年增班及改制，卻漠視其校舍及校地不足之問題；縣府原規劃使用興中國中校園餘裕空間供華德福高中第二校區之用，卻明顯不符需求，衍生地方抗爭及教學干擾之疑慮。

• 規避相關程序及規定

國民中小學使用中之校地及校舍，屬公法上「營造物用物」，非單純的行政財產。如有活化及供公益使用之必要，應依教育部訂頒之「公立國民中學及國民小學校園（舍）空間多元活化注意事項」及宜蘭縣訂定之「縣立國民中小學校園餘裕空間活化實施要點」辦理。宜蘭縣政府逕援引公有財產管理自治條例，於開學在即之際，要求興中國中點交圖書館及教師使用

中之辦公廳舍，並變更管理機關，漠視教育部指示及縣議會決議，罔顧學生受教權益。

依據本案調查意見⁷⁹，監察院糾正宜蘭縣政府，並函請宜蘭縣政府確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、宜蘭縣政府於辦理學校合併、停辦作業時，將參酌本次興中國中案之經驗，由學校教職員、家長、專家學者、社區弱勢代表共同研商，並依據「公立國民小學及國民中學合併或停辦準則」、「宜蘭縣國民中小學合併停辦及轉型準則」辦理。另若有重大教育議題，縣府將主動提案送請教審會審議，並注意教審會委員之邀聘及期程。
- 2、籌組「宜蘭縣公辦民營學校校務發展暨校務行政輔導委員會」，審議慈心高中及其他公辦民營實驗學校的中、長期校務發展計畫，針對學校校地、班級數、改制、課程發展、最適發展規模等提供具體建議與方案，經過教審會及縣長核可後，納入施政計畫辦理。

※評析

教育乃人民獲得知識之過程，不僅影響個人人格之健全，也是確保人民充實自身內涵，提升自我能力之憑藉。從人權保障的角度而言，「教育權」（或「教育上之受益權」）乃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

⁷⁹ 107 內調 0083，王美玉、仇桂美調查。

人格的權利⁸⁰。

教育權對個人而言，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⁸¹。其對人民之影響，可由三個層面觀之：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，以使學習者能享有充分而完整的教育內涵⁸²。

監察院 107 年調查涉及教育權案件計 8 案。案經監察院調查後，除相關違失人員業務懲處，各相關機關業已從制度面進行多項改善方案。本章摘錄 7 件由監察委員擇選與教育權相關的調查案，供各界參閱。

⁸⁰ 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。

⁸¹ 「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：2020 年 3 月 10 日。

⁸² 蘇永欽主編，部門憲法（臺北：元照出版公司，2006 年），頁 485-486。

第十一章 環境權

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。良善的環境乃健康之基石，故環境權可謂健康權之延伸。要使人民享有健康生活的條件，除了食物和營養等健康基本決定因素外，住房、使用安全飲水、適當的衛生條件及安全健康的環境均有相當影響性，故環境權往往與健康權密不可分。經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項「締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」的規定，是一項涵括甚廣的權利，不僅包括及時和適當的健康照顧，且包含決定健康的基本因素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足安全的食物等。在「改良環境及工業衛生」（第 12 條第 2 項第 2 款）方面，則包括在職業事故和疾病方面採取預防措施，保證充分供應安全和潔淨的飲水與基本衛生條件，防止和減少人民接觸有害物質（如放射性物質和有害化學物質），或其他直接或間接影響人類健康之有害環境條件。此外，工業衛生指在合理的範圍內，儘量減少工作環境中危害健康的因子。

環境權可謂人類與社會和自然的契約，主要包含四方面：一是優良環境享有權，即公民有要求享受優良（即健康、安全和舒適）環境的權利；二是惡化環境拒絕權，即公民有拒絕惡

化環境（即水氣污染、噪音、自然景觀受損等）的權利；三是環境知情權，即公民有知曉環境資源生態狀況的權利；四是環境參與權，即公民有參與環境保護的權利⁸³。

聯合國人權事務委員會針對經濟社會文化權利國際公約第 12 條發布第 14 號一般性意見，指出健康是行使其他人權不可或缺的基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活之最高標準的健康。在實現的義務上，聯合國人權事務委員會要求締約國在國家政治和法律制度中充分承認健康權，最好透過法律的實施及國家的健康政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證提供健康照顧，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得基本健康要素，如富於營養的安全食物和清潔飲水、基本的衛生條件。各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，及流行病資料顯示的任何其他威脅。為此，各國應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油鉛。此外，締約國還應制定、執行和定期審查協調國家政策，儘量減少職業事故和疾病的危險，並在職業安全和健康服務方面制定協調的國家政策。

環境權實乃「共有財、公共財」，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；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。換言之，環境權有賴政府

⁸³ 蔡百銓，《邁向人權國家 人權學 18 講》，臺北：前衛出版社，2007 年，頁 281-283。

公權力介入，且政府則有義務制定相關政策及措施，以保護環境，使眾人免受環境破壞之惡果，以積極促進並創造理想的環境。

有鑑於地球的環境無法分割，污染也往往影響國境之外，故環境議題實須全球一起面對，包括海洋污染及保育、溫室效應、酸雨等。為了讓世界各國能共同面對全球性環境問題，國際間開始推動許多重要的國際環境公約，包括：

- 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）：界定內水、領海、毗連區、大陸棚、專屬經濟區、群島國水域、公海等重要概念，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；西元 1997 年制定、西元 2005 年生效之「京都議定書」規定工業化國家到西元 2008 年至西元 2012 年之間使它們的全部溫室氣體排放量與西元 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；西元 2012 年後則由西元 2009 年通過的「哥本哈根議定書」接續，規定西元 2020 年前的溫室氣體減量目標與相關作法；西元 2015 年 12 月 12 日由 195 國於在西元 2015 年聯合國氣候峰會中通過「巴黎協定」，取代京都議定書，期能共同遏阻全球暖化失控趨勢。
- 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；西元 2004 年 5 月 17 日，最初的 128 個團體和 151 個簽署國已經批准公約，公約正式生效。共同簽署同意禁用 9 項持久性有機污染物。公約並同意如果有新的化學品符合某些持續性和跨界威脅的標準，可以審查和補充該公約。西元 2009 年 5 月 8 日，在日內瓦的公約會議上，公約加入新一批

化學品的管制。

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。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；然我國透過直接制定國內法，將該等國際條約的實質內容納入國內法，以主動遵循國際公約規範。

焚化廠底渣暫置水源區案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條

案情簡述

雲林縣環境保護局將焚化廠回運底渣，以露天未輔以防護措施之方式暫置於水源區上方，恐污染周邊土地及水源。雲林縣政府對於垃圾衛生掩埋場設置計畫相關辦理及推動、焚化再生粒料再利用獎金之辦理及暫置所衍生污染疑慮等情，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 露天置放垃圾焚化再生粒料

雲林縣政府於 106 年 3 月至 7 月間，將回運之垃圾焚化再

生粒料以露天未輔以防護措施方式暫置於轄內口湖鄉區域綜合垃圾掩埋場預定地，除不符現代環保意識與潮流，並引發逸散及滲漏污染周邊土地及水源之疑慮，肇生後續因民眾抗爭，仍須耗費公帑全數清離現場等事端。暫置期間又未依「垃圾焚化廠焚化底渣再利用管理方式」規定事先提報施工計畫並經核准，逕自運用約 100 公噸填築該場址基地等，相關行政作為草率不備。

• 未具體明訂再生粒料獎勵金使用用途

雲林縣政府為推廣使用垃圾焚化廠再生粒料，促使資源循環再利用，雖於 106 年 9 月間公告修正「雲林縣垃圾焚化廠焚化再生粒料再利用獎勵要點」，惟未具體明訂該項獎勵金使用用途，與國內既有環保相關獎勵、回饋金規定明訂使用用途之精神顯不相符，徒增訾議。

• 處理並去化廢棄物

雲林縣因垃圾自主處理量能不足，致轄內垃圾暫時堆置數量與日俱增，迄 107 年 9 月底，堆置數量已逾 3 萬公噸，而隨其垃圾委外焚化處理必須配合回運之垃圾焚化再生粒料，堆置數量亦已逾 1 萬 7,000 公噸，長期恐有影響環境及公共衛生之虞，雲林縣政府應確實處理並妥謀善策去化，同時避免處理過程造成環境二次污染，以維護居民健康及環境品質。

依據本案調查意見⁸⁴，監察院糾正雲林縣政府，並請該府

⁸⁴ 107 財調 0051，仇桂美、陳慶財、李月德調查。

檢討妥處見復。

政府機關改善情形

- 1、雲林縣政府業於 106 年 9 月 26 日公告修正「雲林縣垃圾焚化廠焚化再生粒料再利用獎勵要點」，一併加入暫置焚化再生粒料時，應有簡易隔絕降雨或避免接觸土壤之措施規定。雲林縣政府經參酌環保署「推廣使用焚化再生粒料獎勵金支給表（草案）」，已於「雲林縣垃圾焚化廠焚化再生粒料再利用獎勵要點」增訂「第八點獎勵金使用用途」，明確訂定獎勵金使用用途，並自 107 年 12 月 10 日起生效。
- 2、雲林縣政府針對自外縣市陸續所回運之焚化再生粒料，現階段均暫置堆放於有阻隔（屋頂）之場所（廠房）內，如斗六倉庫、斗南倉庫，以避免雨水直接接觸造成滲漏及揚塵逸散污染環境之虞。另自外縣市回運焚化再生粒料之去化部分，將持續盤整該縣之公共工程，使用焚化再生粒料替代碎石級配，摻配於控制性低強度回填材料（CLSM）及縣轄內垃圾掩埋場覆土作業使用，促使資源循環再利用而達零廢棄之目標。
- 3、有關口湖鄉區域綜合垃圾衛生掩埋場預定地遺留現地之焚化再生粒料部分，雲林縣政府於 108 年 7 月 8 日至及 7 月 9 日再次辦理移除作業，總計再移除數量為 211.41 公噸，並載運至雲林縣環境保護局委託之再利用處理廠（榮寶企業股份有限公司）進行再利用處理程序，移除之焚化再生

粒料經再利用處理完成後，再運回供雲林縣公共工程之控制性低強度回填材料（CLSM）或垃圾掩埋場覆土作業使用。

- 4、雲林縣政府於垃圾自主能力尚未完備前，為因應轄內堆置之垃圾，該府規劃採取之措施為短期持續加強推動垃圾減量及提高資源回收成效，降低該縣每日需委外垃圾焚化處理量；中期在於設置「機械生物處理系統（MBT）」之過渡期間，以「機械處理系統（MT）」，妥善調度及處理轄內垃圾；長期方面在於「機械生物處理系統（MBT）」係以垃圾分選及產製固體回收燃料（Solid recovered fuel，SRF）的方式，整合縣內使用燃煤的電廠及汽電共生廠，將垃圾產製的 SRF 作為替代燃煤使用。

露營休閒活動之經管法令缺漏案

案情簡述

露營活動已成為國人休閒的新風潮，惟國內露營場地四處林立，似無明確之主管機關及專責法令規範，致露營區品質良莠不齊，不但破壞環境生態，更影響旅遊



監察委員為調查露營動管理情形而實地履勘

安全。究現行法令及管理機制對於露營場地之經營規範是否周延？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 中央與地方未整合露營活動經管協調機制

國內旅遊是觀光產業重要基石，近年來各縣市露營區如雨後春筍般出現，又因網路分享接觸大自然的露營熱潮，使具有親子教育、休閒育樂及戶外健康等特性的露營活動深受國人歡迎。惟現行露營業者多屬非合法經營，露營活動及場地設置及管理涉及許多部會主管權責及相關法規，由交通部觀光局的行政層級負責協調農委會、內政部、交通部、教育部、經濟部及原民會等部會與各縣市政府，建立溝通協調整合機制，確屬必要。行政院於 105 年 11 月 25 日召開協調會議指定觀光局為露營活動之主管機關以來，該局於 106 年 9 月 20 日仍稱露營活動非屬該局主管業務範圍。露營活動之推廣、輔導及協助，以及露營場地之管理、安全規範及土地開發行為等，涉及各部會與地方政府主管權責及相關法規，似非交通部觀光局單一機關所能勝任，宜由行政院建立中央與地方間之溝通協調與整合機制，使露營活動及場地管理儘快步入常軌。

• 檢討修正露營活動及相關產業法規

露營場地之土地使用分區管制部分，中央政府應制定明確的國土政策方向，讓露營產業有所依循而朝正向發展，防範不法業者投機取巧，以免大規模開挖整地而破壞水土保持。鑑於

許多露營業者因法令規定而未能合法經營，行政院宜針對露營活動及相關產業類型所涉及之各部會相關法規，儘速配合檢討修正，訂定一致性規範，供地方政府及民間業者遵循，以利公部門執法及促使露營業者合法經營。

• 公布全國露營場址相關資訊

日前媒體屢屢報導露營業者開山整地、破壞山林及水土保持之違法案件，非合法之露營場地如雨後春筍般不斷出現，除因是項活動盛行使業者有利可圖外，亦與權責機關怠於取締有關。交通部觀光局參照露營窩網站 2017 年 11 月 10 日所列 1,778 處露營場地點位資訊，針對環境敏感區位，重新套疊土石流潛勢溪流影響範圍 62 處及特定水土保持區 25 處，以及 3 年內衛星影像變異點 29 處，已製作清冊及調查表格，函請當地縣市政府依法查處。行政院於 105 年 11 月 25 日召開協調指定露營活動之主管機關會議作成結論，已指定露營活動之推廣、輔導及協助相關措施，由交通部（觀光局）主政；有關露營場地之管理、安全規範及土地開發行為等事宜，由各目的事業主管機關本於權責管理，故各目的事業主管機關及縣市政府責無旁貸，對可輔導之露營場地協助促其合法經營。行政院應督促所屬儘速盤點及公布全國露營場址相關資訊，對現有嚴重破壞水土保持及生態環境，影響生命安全之個案應加強取締、裁罰；對於違規情節輕微，且未影響環境或安全之未合法露營業者，宜積極輔導、管理，並促其改善。

依據本案調查意見⁸⁵，監察院函請行政院督同所屬確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、107年7月30日研商露營區管理相關事宜第2次會議決議略以，請交通部觀光局再參照國內現況，依據露營場地之區位、規模分類，檢討修正為原則性之設置標準，並請農委會檢討現行休閒農業輔導管理辦法針對露營場地之相關規定，另請內政部就非都市土地使用管制規則容許使用項目再予檢討。
- 2、為讓露營場地經營者明確知悉水土保持、環境保護、公共衛生、公共安全等相關法令規定，並保護消費者權益，交通部觀光局於107年5月9日訂定發布「露營場管理要點」、「判別符合土地使用管制之露營場參考流程圖」及「露營場申請作業參考流程圖」，並明定露營場之管理機關在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。交通部觀光局經彙整各相關機關提供之露營場址資訊，截至107年3月底已於該局「露營專區」網站公布2波中央相關機關提供之983筆露營場資訊（含合法541筆；不合法125筆；地質敏感、水保區及土石流潛勢區317筆），提供民眾參考。
- 3、為提高違規熱區（高雄市、新北市、新竹縣、苗栗縣及南投縣）之監測頻率，透過高科技監測作為，以遏止不法投

⁸⁵ 107交調0013，方萬富、陳慶財、蔡培村調查。

機行為。農委會水土保持局依據 107 年 6 月 27 日修正「檢察機關查緝河川盜濫採砂石及濫墾殖山坡地破壞水土保持相關案件執行方案」辦理，以強化行政與司法合作機制，共同打擊不法。農委會林務局自行列管國有林地 35 處露營區，計有 11 處屬非法占用、7 處屬租地違規，對於涉及非法占用者，依森林法規定移送刑事處理；屬租地違規者，請承租人限期改正，未改正者收回租地不再續租。

自然生態處理場興建及維護管理案

案情簡述

據審計部 105 年度臺東縣總決算審核報告，臺東縣政府辦理東海自然生態處理場興建及維護管理業務，以改善太平溪污染，惟計畫規劃評估與執行過程未盡完善，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未覈實審核東海自然生態處理場之設計處理水量及水質

臺東縣政府未覈實審核東海自然生態處理場設計處理水量及水質，致所訂定水質淨化目標不合理；又於該處理場水質監測及工程效能改善提升工作期間，未察覺原承商之進流水採樣點非為原設計之「東海國宅社區排水」及「東海排水」兩股水匯流混合處，進流水採樣水質監測結果偏低，肇致進流水濃度

低於放流水濃度，且污水經該處理場淨化後水質更形惡化等異常現象。

• 未覈實審查人工溼地流量紀錄

臺東縣政府於東海自然生態處理場試運轉、水質監測及工程效能改善提升工作期間，未能覈實審查人工溼地流量紀錄表之實際進流量較設計處理量短少，及早檢討改善截流設施，以引進應有之設計處理污水量，致使該處理場未能發揮最大污水處理效能。

• 未確實辦理操作維護管理工作及採樣分析作業

臺東縣政府自 102 年 2 月 28 日接管東海自然生態處理場後，未確實辦理操作維護管理工作及採樣分析作業，且無相關維護管理及採樣分析等紀錄，未落實執行「臺東縣縣有財產管理自治條例」第 20 條規定、工程會 95 年 11 月 8 日函示及該處理場操作維護管理計畫，肇致 2,756 萬餘元之自然生態處理場直至 105 年 7 月底仍處於閒置狀態，無法發揮水質淨化、環境教育、生態、休閒等功能。

• 未覈實說明閒置情形

東海自然生態處理場早自 103 年 7 月 13 日已呈現乾涸狀態，詎臺東縣政府於 104 年 5 月 20 日仍查復環保署有關 102 年現地查核缺失部分業改善完成，未覈實向該署說明該處理場已無法正常運作而閒置。該處理場先後於 103 年 7 月、104 年 10 月、105 年 7 月發生水流乾涸、無法正常運轉使用等問題，益徵

環保署督導查核不力。

• 截取東海排水之規劃設計失當

東海自然生態處理場於規劃設計階段多數審查委員建議，為避免日後維護管理困難及動力費用太高，儘量減少配置機械及泵浦等動力設施，以重力式水流方式為主，惟該處理場於 101 年施作仍採用泵抽方式截取東海排水，迨自 105 年 1 月辦理修復改善工程，始提高東海排水出水口，並改以重力水流方式截水，足見原利用動力機械方式抽水之規劃設計失當。

• 缺乏橫向聯繫機制

臺東縣政府轄內卑南溪關山人工溼地、太平溪康樂人工溼地之污水處理效益良好，然因主辦單位互異，且彼此經驗共享與技術交流不足，造成東海自然生態處理場規劃設計至自行操作維護管理期間迭有疏失，凸顯縣府內部單位各行其是，缺乏橫向聯繫機制。

依據本案調查意見⁸⁶，監察院糾正臺東縣政府，並請該府議處相關失職人員；另請該府及環保署確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、臺東縣政府改善東海自然生態處理場水流狀況及完成水生補植後，持續編列預算辦理相關操作維護工作，並每 3 個月辦理水質水量檢測，以掌握水質狀況，未來將視水生植

⁸⁶ 107 財調 0054，方萬富、陳慶財、章仁香調查。

物生長狀況進行補植及移植，維持水生植物淨化能力。

- 2、環保署於 108 年 3 月 27 日邀請 2 位學者專家現地督導進行東海自然生態處理場，根據 108 年第 1 季採樣分析結果，各項操作參數與效益已達成原設計目標，臺東縣政府對於督導委員建議事項已提出相關改善作為及規劃植栽期程等改善措施。
- 3、東海自然生態處理場試運轉期間及代操作期間，發生水質採樣錯誤、未發覺實際處理水量短少及未落實維護管理等情事而議處相關人員，經臺東縣政府考績會決議核予時任科長郭○○記過 1 次處分。
- 4、試運轉期間及代操作期間，廠商因採樣點位錯誤、水量計算錯誤、未提送「水質監測及工程效能改善提升工程總報告」等履約瑕疵，臺東縣政府依約追繳罰款 23 萬 1,115 元。
- 5、環保署針對臺東縣建設處管理東海自然生態處理場及其他該署補助之現地水質淨化場址，爾後督導將確依「現地處理水質淨化設施操作維護督導計畫」辦理，請受督導單位妥善操作維護，並於完成現地督導後，依規定期程回復改善辦理情形，該署亦持續加強後續改善情形追蹤。另已請臺東縣環保局就近協助訪查，避免類似水流乾涸、無法正常運轉使用等問題再發生。

觀光遊憩土地未取得原住民同意案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 1 條；聯合國原住民族權利宣言第 8 條、第 32 條

聯合國原住民族權利宣言第 8 條

1. 原住民族和個人享有不被強行同化或其文化被毀滅的權利。
2. 各國應提供有效機制，以防止和糾正：
 - (a) 任何旨在或實際上破壞他們作為獨特民族的完整性，或剝奪其文化價值或族裔特性的行動；
 - (b) 任何旨在或實際上剝奪他們土地、領土或資源的行動；
 - (c) 任何形式的旨在或實際上侵犯或損害他們權利的強制性人口遷移；
 - (d) 任何形式的強行同化或融合；
 - (e) 任何形式的旨在鼓動或煽動對他們實行種族或族裔歧視的宣傳。

聯合國原住民族權利宣言第 32 條

1. 原住民族有權確定和制定開發或利用其土地或領土和其他資源的優先重點和戰略。
2. 各國在批准任何影響到原住民族土地或領土和其他資源的專案，特別是開發、利用或開採礦物、水或其他資源的項目前，應本著誠意，通過有關的原住民族自己的代表機構，與原住民族協商和合作，征得他們的自由知情同意。

3. 各國應提供有效機制，為任何此類活動提供公正和公平的補償，並應採取適當措施，減少環境、經濟、社會、文化或精神方面的不利影響。

案情簡述

日月潭孔雀園土地觀光遊憩重大設施 BOT 案，疑未諮商及取得邵族同意或參與，亦未舉行公聽會廣納意見，違反原住民族基本法等相關規定；又地方政府未審慎進行環境影響評估，涉有違失等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 政策執行未能切近實際

按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（簡稱兩公約施行法）於 98 年 12 月 10 日施行，已具有國內法效力，其中公民與政治權利國際公約第 1 條規定：「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。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。」我國原住民族基本法第 21 條，即參照上開公約及聯合國原住民族權利宣言第 8 條、第 32 條規定之精神加以制定。南投縣政府所轄包括邵族、賽德克、泰雅、鄒族、邵族、布農族等數原住民族，本應深入瞭解上開法規

規定及精神，以免其施政或決策違背上開法令之規定及精神而斷害原住民族之自決權。再者，在本開發案前，已有日月潭向山開發 BOT 案，亦涉及傳統領域及原住民族基本法適用等爭議，南投縣政府更應注意其所管土地於開發時是否涉及原住民傳統領域及取得同意權應有規範。南投縣政府卻毫無警覺，於 105 年 3 月 17 日完成本案公告招商程序前，縱當時財政部尚未函示「104 年 12 月 30 日修正促進民間參與公共建設法施行前後促參案件適用原則」，卻未審酌上開公約及法令之精神，先行判斷土地開發對當地原住民族居住或生活環境有無不良影響之虞；又對於是否適用原住民族基本法第 21 條有疑義之際，亦未向中央主管機關原民會請求確認，未能及早邀請專業學者及利害關係人舉行公聽會，造成政策執行未能切近實際。後續公聽會程序亦未落實「聯合國原住民族權利宣言」人民自決權規定，未透過諮商取得原住民族或部落參與之同意。

• 迄未審認原住民族傳統領域

有關劃設原住民族傳統領域土地，迄今仍待法律之創設及法定程序之履行。舉凡影響原住民族土地及自然資源權利者，該當於原住民族基本法第 21 條第 1 項之構成要件，取得當地原住民族之同意或參與，並得與其對話及溝通，以達成彼此利益分享機制之共識。然原民會迄未審認原住民族傳統領域之作為，亦未重視兩公約施行法自 98 年 12 月 10 日開始施行之法律效力，及其權利與相關法律之整合或競合問題，且對此爭議始終未積極處理。

依據本案調查意見⁸⁷，監察院函請南投縣政府、原民會確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、南投縣政府深知應恪守「公民與政治權利國際公約」與「聯合國原住民族權利宣言」之人權公約，惟實現前開公約精神亦需國內明確立法才能具體執行，而本 BOT 案於 96 年啟案，並於 105 年 12 月 20 日進入興建期之事實，期間邵族傳統領域之範圍尚未依法劃設及公告，造成該府依法無徵詢適用及依循辦理基礎；另查原住民族基本法主管機關雖於 107 年 6 月 11 日公告邵族傳統領域範圍，惟目前公告邵族傳統領域之範圍僅為概略圖說，並無詳細之土地地籍套繪資料可供查詢，故其法律明確性及具體可行性尚有疑義。本案環境影響評估案於 107 年 6 月 12 日經環評委員審查會決議通過，該府後續將依相關法規規定辦理，並持續與邵族溝通協調。
- 2、原住民族基本法修正後，原民會依據原住民族基本法第 21 條第 4 項授權訂定之「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，歷經 105 年 1 至 3 月間召開 3 次跨部會研商會議，並辦理 6 場全國分區座談會，同年 10 月 3 日及 4 日再函請原住民籍立法委員、原住民縣市及公所、行政院相關部會提供意見，並辦理專家學者座談會。105 年 11 月 7 日及 12 月 1 日於行政院召開劃設辦法草案研商會議，105 年 12

⁸⁷ 107 內調 0025，李月德、陳慶財、章仁香調查。

月 12 日召開原住民族部落重大政策諮詢座談會。由於各方意見眾多且分歧，整合各界意見後於 106 年 2 月 18 日發布施行，使諮商同意之行使範圍有所依循。因尊重部落自主劃設，在部落完成劃設公告以前，有關傳統領域範圍，於原住民族傳統領域依上開辦法完成劃設公告程序前，依行政慣例仍需視具體個案報經原民會審認後而定。爰本案應依法辦理並落實原住民族基本法相關規定，取得當地原住民族諮商同意，回歸到部落自主決定，以落實體現部落集體同意權之行使，進一步保障原住民族土地權益。又原住民族基本法第 21 條之立法意旨即為尊重當地原住民族意願，原民會之職責係為維護原住民族權益，以尊重當地原住民族意願，期能在觀光發展及原住民族權益中取得平衡，共創雙贏局面。該會基於保障當地原住民權益之立場，多次提出本案應踐行諮商同意程序之意見，有關原住民族諮商同意程序業於諮商辦法中明文規定，相關行政作業未來將請地方政府及公所依法協助辦理。

未登記工廠輔導與管理案

案情簡述

有關國內未登記工廠仍多，且核准臨時工廠尚須完備程序，亟待加強輔導與管理案。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 妥處未登記工廠土地使用分區及使用地變更事宜

經濟部依工廠管理輔導法（簡稱工輔法）第 33 條第 3 項規定之期限，於 101 年 6 月 2 日前完成公告特定地區共 186 區，內政部為配合輔導未登記工廠土地合法使用，於 103 年 12 月 31 日增修非都市土地使用管制規則第 31 條之 1 及第 31 條之 2 後，經濟部即於 104 年 9 月 1 日發布實施「經濟部公告特定地區整體／個別變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點」，至此特定地區之使用分區及使用地變更規定之法制作業方告完成，作業稍嫌緩慢。又經查截至 107 年 8 月 31 日止，內政部辦理特定農業區變更為一般農業區之審查作業中者尚有 8 案，經濟部受理申請使用地變更編定為丁種建築用地之審查作業中者尚有 14 案，由於特定地區申請使用地變更期限將於 108 年 6 月 2 日屆滿，內政部及經濟部應積極妥處未登記工廠土地使用分區及使用地變更事宜。

• 輔導成果未見具體效益

經濟部負責推動「輔導未登記工廠合法經營方案」，因工輔法修正而延長輔導期限 3 年（至 109 年 6 月 2 日），經查截至 107 年 7 月 31 日止，已有 7,332 家未登記工廠取得臨時工廠登記，惟實際尚未有經由土地使用分區及使用地完成變更作業，進而取得土地及建物合法證明文件之補辦臨時登記工廠，如未能於規定期限 109 年 6 月 2 日前取得土地及建物合法證明文

件，其臨時工廠登記將失其效力，恐招致政府為業者辦理臨時工廠登記僅係為其於輔導期間排除相關處罰之非議，而喪失原輔導未登記工廠合法化之立法意旨。截至 107 年 8 月 31 日止，輔導未登記工廠原址登記者共 178 家，輔導遷廠至鄰近工業區或工業用地合法永續經營者僅 43 家，故以經濟部對未登記工廠輔導合法經營之執行成果觀之，仍未見具體效益，鑑於輔導期限將屆，經濟部應儘速研謀善策辦理。

經濟部依據工輔法第 33 條及第 34 條，以劃設特定地區及臨時工廠登記方式，解決未登記工廠問題，惟執行成效有限。行政院及所屬刻正尋求較佳之處理方案，該院應督同所屬妥善規劃、積極辦理，以期有效解決目前推動之「輔導未登記工廠合法經營方案」所遭遇之困難。

• 公布輔導未登記工廠合法經營業務評分結果

經濟部為督導地方政府落實輔導未登記工廠合法經營業務及成效，於 100 年 6 月 13 日訂定「經濟部督導地方政府輔導未登記工廠合法經營業務成效要點」，並依據該要點訂定「經濟部督導地方政府輔導未登記工廠合法經營業務成效評分表」，迄 103 年 11 月已歷經 3 次檢討修正該評分表，以進行年度輔導未登記工廠合法經營業務查核督導及成效評比。惟檢視現階段輔導業務之推動，該評分表對於如何督導地方政府輔導辦理未登記工廠土地使用分區、使用地變更作業及取得土地及建物合法證明文件之成效等，尚乏查核參考指標，且評分結果亦未對外揭露，故經濟部應持續滾動檢討並定期公布評分結果，以落實輔導未登記工廠合法經營業務及提升執行成效。

• 全面掌握未登記工廠相關資訊

經濟應全面掌握未登記工廠數量、規模、分布狀況及態樣等事項，充分了解未登記工廠所衍生之公共安全與環境污染等諸多問題，釐清癥結所在，供作工廠管理輔導政策之參據。

• 建置未登記工廠地理資訊系統資料庫

經濟部建置未登記工廠地理資訊系統資料庫，應善用科技並介接其他機關已建立之相關資訊系統的成果，進行加值運用之整合，即時滾動更新工廠資訊，掌握未登記工廠分布現況，提升工廠管理效能。

依據本案調查意見⁸⁸，監察院函請行政院督同所屬確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、經濟部已劃定並公告 186 處特定地區，其現行土地使用分區屬非都市土地特定農業區者有 112 處，經地方政府審查後函送該部辦理審查作業者計有 103 案。
- 2、行政院業已邀集內政部、經濟部、農委會、國家發展委員會等相關部會，召開 4 次研商會議，以尋求新輔導措施，期解決未登記工廠問題。經濟部刻正研擬全國未登記工廠清查作業，督促地方政府於 108 年底完成清查轄區未登記工廠後，依據調查結果會商相關部會，擬定新輔導措施與

⁸⁸ 107 財調 0050，陳慶財、蔡培村、楊美鈴、李月德、方萬富調查。

法制化作業。

- 3、經濟部為協助地方政府辦理未登記工廠清查作業，規劃於「前瞻基礎建設計畫」－「開發在地型產業園區計畫」中，編列 108 年度獎補助費 7,500 萬元，補助地方政府辦理清查工作。
- 4、經濟部每年均將各地方政府輔導未登記工廠合法經營業務成效考核評比結果，完整列表函送地方政府作為執行成果獎懲依據，督促地方政府積極辦理未登記工廠輔導事宜，該部後續將每年成效考核評比結果同步公告於該部中部辦公室官方網站，藉以促進地方政府相互學習與競爭，落實相關工作，提升業務成效。
- 5、108 年 6 月 27 日通過工輔法部分條文修正案，明定低污染之既有未登記工廠，應自條文施行後兩年內，自行向主管機關通知後申請納管，並於法案施行三年後提出工廠改善計畫。申請納管之未登記工廠，每年應繳交納管輔導金，至取得特定工廠登記證為止。至於「落日條款」，條文則明定，特定工廠登記證之有效期限為條文實施後 20 年，自期限屆滿日起失其效力。

推動殯葬設施改善缺失案

案情簡述

據審計部函報 105 年度中央政府總決算審核報告，內政部為提升殯葬設施服務品質，持續補助地方政府興（修）建殯葬

設施，惟部分補助計畫績效指標之評估及部分補助案件之審核、訪查，未依規定落實辦理；另全國殯葬長期服務量能供需，宜適時調查統計推估，以作為政策推動之參據。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 推動改善傳統公墓績效不彰

內政部推動規劃改善傳統公墓之績效不彰，目前仍有公立公墓 2,825 處（占 93.0%）、土地面積高達 7,951.68 公頃（占 87.8%）迄未加以更新，核與該部研定之政策目標欠符。另內政部辦理殯葬設施示範計畫第三期計畫之行政缺失事項，業經審計部 105 年度中央政府總決算審核報告指摘綦詳，相關作業疏失至為灼然。

• 未辦理殯葬設施分布及供需調查研究

內政部 96 年曾辦理「我國殯葬設施分布及供需調查研究」，據以規劃國家殯葬政策，時隔 10 年，國人喪葬方式及時空環境業已大幅變遷，殯葬的設施分布及供需實情已大不相同，卻未能持續辦理調查分析作為施政之參據。

• 績效考核評量過於匆促

內政部辦理地方政府殯葬管理業務績效考核評量之先期作業過於匆促，評量之期程更欠合理，肇致各地方政府因應不及。

• 推動環保自然葬法仍有改進空間

內政部雖持續推動環保自然葬法，惟民眾採用此葬法，95年只占死亡人數 0.18%，迄 105 年僅為 3.92%，經查係環保自然葬法之風氣未開，成長率相對遲緩，顯見該部督導各縣市政府推動此項政策尚乏成效，容有極大推展改進空間。

• 原住民地區公墓滿葬問題

內政部雖已於系列殯葬設施計畫中明列補助原住民地區既有公墓起掘並興建骨灰（骸）存放設施，藉以滿足其殯葬需求。惟原住民地區公墓滿葬問題依然嚴重，有賴該部責成地方政府持續引導原住民族葬俗之改變，以積極解決滿葬問題。

• 回教族群喪葬習俗所衍生墓地嚴重不足之問題迄未解決

內政部對於回教族群喪葬習俗所衍生墓地嚴重不足之問題，迄未能有效解決，該部應參採既有成功案例並檢討改進，以紓解國內回教公墓日趨老舊或飽和之困境。

• 落實綠色殯葬理念

內政部應督促地方政府全面設置科技化電子輓額播映設備，向民眾宣導使用環保殯用品（燒香、庫錢等）及推廣使用環保金爐焚燒，以減少殯葬行為對自然環境的破壞，落實綠色殯葬之理念。

• 改善國內各地解剖室設備良窳不齊問題

內政部宜協同法務部共謀促進公立殯儀館解剖室更新現代化設備，以改善國內各地解剖室設備良窳不齊問題，並提升法醫科學辦案品質及對喪家之人道關懷。

依據本案調查意見⁸⁹，監察院糾正內政部。

政府機關改善情形

- 1、107 年度（含跨 107 年度）地方政府規劃辦理更新或遷葬之公墓及墓區共計 86 案，改善面積約 160.5 公頃，經查地方政府自 107 年 5 月 3 日至 12 月 31 日期間，上開案件已完成更新或遷葬者共計 43 案，改善面積達 103.7 公頃，並新增公立傳統公墓更新或遷葬計畫 10 案。
- 2、內政部辦理「原住民及花東離島地區殯葬設施改善計畫」（107 年至 110 年），針對地方政府提報需求計畫有欠缺申請要件者，於實地查訪時請地方政府現場提供相關資料，未及或需時整理者，至遲應於審查會議召開前補充欠缺資料，並記錄於實地查訪表。上開補充資料、實地查訪表及實地查訪照片等相關資料，並併同審查會議相關資料歸檔，以利後續資料查考。
- 3、內政部辦理有關「我國殯儀館（禮廳、靈堂、豎靈區及冰櫃）及火化場（火化爐具）供需調查研究」，前於 107 年 3 月 9 日簽准請增經費 95 萬元，並納入內政部民政司 108 年

⁸⁹ 107 內調 0023，江綺雯、方萬富調查。

度預算，嗣於 108 年 1 月 25 日依政府採購法規定，採公開取得企劃書參考最有利標方式辦理上網招標，經 2 月 15 日資格標開標審標結果，1 家符合招標文件規定，後續將由該部民政司辦理企劃書評審事宜。

- 4、內政部於 107 年 3 月 8 日函請地方政府針對評量實施計畫提供修正建議，並於 107 年 7 月 17 日邀集地方政府召開研商會議修訂評量實施計畫，並參酌錄案意見，針對本次計畫修正幅度之實施期程徵詢各直轄市、縣（市）出席代表意見，各出席代表均同意於 108 年度實施，該部業於 107 年 7 月 26 日函頒修正後實施計畫在案。
- 5、107 年度全國採行環保自然葬人數達 10,934 人，較 103 年度增加 7,123 人，占死亡人數比率也由 95 年 0.18%，至 103 年為 2.33%，107 年更提升至 6.33%。另內政部於 107 年 7 月 26 日修正函頒「內政部辦理直轄市、縣（市）政府殯葬管理業務績效評量實施計畫」，將原具鼓勵性質之「環保自然葬」之加分項目，改列為考核指標，將於 108 年度辦理評量作業及督考各直轄市、縣（市）政府提升轄內環保自然葬執行成效。同時，該部也將持續積極利用媒體宣導、召開會議、辦理觀摩研習及定期調查等方式推廣，並鼓勵地方政府以減免收費方式，引導民眾採納及接受環保自然葬。
- 6、內政部業於 107 年辦理「原住民及花東離島地區殯葬設施改善計畫」（107 年至 110 年度），並將原住民鄉（鎮、市、區）公墓改善興建骨灰（骸）存放設施及環保自然葬區列入補助項目，持續引導土葬儀俗轉變，也將運用標竿學

習機制，於每年第 1 次控管會議，遴選原住民部落公墓改善績優個案，邀請設施管理機關分享如何宣導改變族人土葬習俗之方法，以改善公墓滿葬問題。

- 7、自 107 年 5 月 1 日至 12 月 31 日止，可提供電子輓額播映設備之禮廳已增加 21 間，全國公立殯儀館禮廳設置電子輓額播映設備之比例也由 66.3% 成長至 72.9%。內政部另於 107 年 7 月 26 日修正函頒「內政部辦理直轄市、縣（市）政府殯葬管理業務績效評量實施計畫」，將「是否設置電子輓額播放設備」列為考核指標，於 108 年度辦理評量作業並督促各直轄市、縣（市）政府儘速全面設置電子輓額播映設備，該部為加速建置電子輓額播映設備，爾後花東地區永續發展基金或離島建設基金倘有申請殯儀館或火化場興（修）建案件，該部也將督促設施管理機關將設置電子輓額播映設備納入需求計畫辦理。
- 8、有關公立殯儀館解剖室更新現代化設備，因涉及改善或充實經費籌措問題，內政部將持續督促各直轄市、縣（市）政府配合當地地檢署建議或與該署協調，分年分期推動改善，並定期維護、清潔，以維持解剖室設備品質，保障相關人員安全；另倘花東及離島地區殯葬主管機關參酌當地地檢署建議辦理有經費籌措之困難，可申請花東地區永續發展基金及離島建設基金補助，該部「原住民及花東離島地區殯葬設施改善計畫」（107 年至 110 年）將配合支應中央分攤款項。

檳榔管理方案納入國有非公用土地超限利用管 考案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條

案情簡述

國產署將檳榔管理方案執行情形納入超限利用國有非公用土地執行計畫管考，惟該方案列管應優先處理案件已屆清理期限，清理比率約僅 4 成。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 屆期仍未解除列管

國產署辦理行政院 103 年 9 月 3 日核定「檳榔管理方案」有關國有非公用土地超限利用種植檳榔之排除業務，其中(一)原已確認為超限利用之 151.90 公頃計 511 筆，迄 106 年底仍有 54.37 公頃 205 筆尚未解除列管；(二)原待釐清確認之 655.77 公頃 8,208 筆，雖已完成清查，但亦有 0.95 公頃 12 筆，尚未解除列管，合計迄 106 年底尚未解除列管者仍有 55.34 公頃 217 筆，明顯不符「檳榔管理方案」所定應於 106 年 6 月底前全部解除列管之完成期限。

• 未追究超限利用種植檳榔者之違法責任

相關人占用國有非公用土地超限利用種植檳榔，係涉及民事、刑事及水土保持法等多重違法行為，然土地管理機關國產署並未善用水土保持法第 32 條有關移送司法機關追究刑責之規定，而多著重依民法規定訴請返還土地，致失其嚇阻效果，顯有改進空間；至於國產署對於占用人不詳案件，歷來均囿於其所種植之檳榔尚難遽為認屬無主物而未敢貿然伐除，致違法者有恃無恐。經農委會水土保持局指出類似案件可循水土保持法第 4 條及第 22 條規定進行伐除，國產署應持續研議並會商水土保持局及法務部等有關機關確認適法性後據以辦理。

• 積極進行巡查與監控

國產署辦理國有非公用土地超限利用種植檳榔之排除業務，雖已解除列管 151.71 公頃土地，然其中至少 36.46% 土地係以「恢復自然植生」等方式解除，並未實際進行伐除檳榔，為免違規情節故態復萌（據統計，過去以「恢復自然植生」解除列管件之再犯率即達 14.5%），應請該署善用現代科技技術，積極進行後續之巡查與監控，並考量進一步將檳榔伐除後移請農委會林務局進行造林，以有效杜絕超限利用並維護國土保安。另查「換約」程序乃檢查國有非公用土地租賃雙方權利義務關係，並遏止承租人超限利用種植檳榔之重要契機，然該署所訂頒之國有非公用不動產租賃作業程序第 42 點等規定，竟棄守該契機而規定換約時免辦勘查，應請該署妥予檢討或研議相關替代方案與配套措施。

依據本案調查意見⁹⁰，監察院函請財政部督促所屬國產署檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、截至 107 年 12 月，國產署針對檳榔管理方案列管超限利用國有非公用土地尚餘 91 筆（面積 27.59 公頃）土地未解除超限利用列管，相較 106 年 12 月底數量，已減少 126 筆（面積 27.75 公頃）。
- 2、國產署已於 107 年 6 月 21 日邀集法務部、水土保持局召開「研商循水土保持法第 4 條、第 22 條第 2 項規定逕行伐除超限利用國有非公用土地違規作物之作法及適法性等議題」會議決議，針對超限利用土地無法查察占用人之案件清除處理程序已形成共識。嗣農委會於 107 年 9 月 19 日召開 107 年度「研商水土保持管理相關議題」第 4 次會議確認，將依程序加速排除超限利用違規案件。
- 3、為防止復種檳榔等違規情形，國產署要求各分署、辦事處每年按檳榔管理方案已解除超限利用列管土地筆（錄）數篩選至少 20%辦理巡管，不足 20 筆（錄）者，須全數巡管。各分署、辦事處 107 年度應辦理巡管 305 筆（錄），107 年第 3、4 季巡管 242 筆錄，半年期間執行成果已達全年度應巡管數量 79%。
- 4、國產署現行除換訂租約時於租約特約事項加註：「本案不送勘查，換約後經抽查或檢舉違反法令及租約約定者，出

⁹⁰ 107 財調 0015，仇桂美、王美玉、包宗和調查。

租機關得終止租賃關係或認定租約無效」外，為確實掌控承租人使用情形，自 105 年度起該署委託專業廠商辦理出租土地巡管作業，如發現未依租約約定使用等情形，由受託廠商逕通知承租人限期改善並處理承租人異議及複查違約情事等事宜，以減輕出租機關行政作業負荷。

策定國家環境保護計畫案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條

案情簡述

依照環境基本法第 7 條第 1 項規定：「中央政府應制定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之」。然自 87 年行政院核定國家環境保護計畫實施至 100 年已屆期，至今尚未依法再擬具新一期之國家環境保護計畫。監察委員認有深入瞭解之必要，遂立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未重新策定國家環境保護計畫

行政院自 87 年核定之國家環境保護計畫實施至 100 年期滿，迄今已逾期 8 年，仍未依法督促所屬重新策定，致各級政府環保施政之推動已無上位計畫足資依循。期間環保署雖曾辦理

3 次檢討作業，惟未見具體成果，更未見行政院主動積極作為。

• 督同各級政府積極正視檢討

國內尚有 33.36%之地方政府迄未訂定轄內環境保護計畫，尤有 59.09%之地方政府未依規定評估檢討、公布環境保護計畫執行狀況，行政院應督同各級政府積極正視檢討，以落實環境基本法立法意旨。

• 統籌整合相關部會及資源

「國家環境保護計畫」攸關我國永續發展至為重要，已非傳統之污染防治事項足以涵蓋，端憑環保署單一部會之力，難以克竟全功。行政院顯不宜僅由環保署委外辦理，應統籌整合相關部會及資源審慎周延策定，對其應否更名以貼近實際永續範疇並促使各級政府機關落實辦理，尤應審慎研議妥處。

• 未修正臺灣永續發展指標

環境基本法明定中央政府應建立永續發展指標，並推動實施。然查「聯合國 2030 永續發展議程」之 17 項永續發展目標自 104 年 9 月間通過公布後之 1 年 2 個月許，行政院迨 105 年 11 月始決議參考修正臺灣永續發展指標，迄今仍未完成，難謂主動積極，且目前該系統指標對於教育品質、性平等甚多重要議題之論述不足，亦鮮少觸及消除貧窮、海洋生態等議題，致難以契合聯合國相關指標精神。

依據本案調查意見⁹¹，監察院函請行政院督同所屬切實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、環保署業依監察院調查意見所列缺失檢討規劃完成「國家環境保護計畫」草案後，相繼召開 10 次研商、分項議題討論、專家學者、地方政府座談、跨部會副首長研商等會議，就相關議題深入探討，以陳報行政院核定。
- 2、環保署已責請各地方政府俟行政院核定「國家環境保護計畫」後，依環境基本法第 7 條規定，訂定地方環境保護計畫。未來各地方政府完成訂定環境保護計畫，應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況後公布。
- 3、臺灣永續發展目標草案業於 106 年 11 月行政院國家永續發展委員會（簡稱永續會）第 30 次委員會議中原則通過，行政院院長特於該次會議指示各項目標應持續廣納各界意見，以完善目標草案。嗣經永續會於 107 年 4 月召開 4 場專家論壇，並於同年 5 月 25 日召開之永續會第 43 次工作會議中，請各目標主政機關再次修正目標。復於同年 6 月 27 日指示目標應與聯合國永續發展目標文件契合，請各目標主政單位修正並以 2030 年為期程目標；各目標主政單位刻正研訂提報目標中。環保署表示，該目標草案已涵括教育品質、性別平等、消除貧窮、陸域及海洋生態系等議題，俟永續會委員會議討論確認後，將邀集永續會委員據以研

⁹¹ 107 財調 0025，趙永清、田秋堇調查。

議修正永續發展指標系統。

火力發電廠事故案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條

案情簡述

火力發電近年屢創新高，在 2016 年占發電量約 82%，臺中電廠又是臺灣發電量最大的發電廠。但近來發電機組事故頻傳，究相關機關、人員是否涉有違失？又如何因應「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」關於生效起 4 年內，須減少生煤使用量 40%等相關規定？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未能監督空污防治設備施工過程

台電公司為改善臺中電廠空污防治設備，拆除 1 號機排煙脫硫設備（FGD）吸收塔頂部時，未能監督施工廠商先行移除易燃物（除霧器聚丙烯板），致乙炔切割火花掉至塑膠內襯（除霧器）而悶燒引燃火災。

• 刪減生煤用量卻對空污改善實益有限

臺中火力電廠 10 部燃煤汽力機組，80~95 年間陸續商轉，基載用，供應國內約 20% 用電，是臺中市最大固定污染源，歷年空污減排成效有限，經濟部 102 年 7 月雖核准「臺中發電廠既有機組空污改善工程計畫」，卻遲至 106 年起分 4 年更新 #1~#4 號機鍋爐、除塵及脫硫設備，空污改善期程緩慢，致地方政府除要求其降載救空污外，自治條例並規定 4 年內生煤使用量減少 40%。惟其前 2 年生煤年用量不得超過 1,600 萬噸（減幅 24%）之規定，對照以往生煤年用量約 1,800 萬噸（許可量 2,100 萬噸），扣除施工期間年減用煤量 10% 之 1,620 萬噸，二者相去不遠，所稱刪減生煤用量 24%，其實際用量僅減 20 萬噸許，約 1.11%，對空污改善並無實益。

依據本案調查意見⁹²，監察院函請台電公司確實檢討改進見復；另請經濟部、臺中市政府檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、台電公司將持續推動臺中電廠各項空污改善工程，如興建 2 座室內煤倉，第 1 座室內煤倉預定於 110 年啟用，第 2 座室內煤倉預定於 113 年啟用；第 1 至 4 號機空污改善，第 1 號機已於 107 年 2 月 27 日完成空污防制設備改善工作，第 2 號機已於 108 年 2 月 23 日完成，第 3 號機於 108 年 6 月 26 日完成，第 4 號機則於 108 年 9 月停機開始進行改

⁹² 107 財調 0021，仇桂美、章仁香調查。

善工程；第 5 至 10 號機空污改善規劃，計畫已於 108 年 5 月 10 日奉行政院核定，預估投資金額約為 145.6 億元。另規劃新建 2 部燃氣機組，預計於 114 年商轉。

- 2、台中電廠 107 年實際用煤量 1,597 萬噸，與 106 年實際用煤量 1,773 萬噸相比，實際用煤量減量 176 萬噸，發電量減少 49 億度。空氣排放污染物中粒狀物減少 82 噸，硫氧化物減少 2,669 噸，氮氧化物減少 2,271 噸，合計減少 5,023 噸。
- 3、臺中市政府函文建請環保署將粒狀物納為燃煤電廠等大型污染源之排放管道監測項目，環保署於 108 年 6 月 11 日環署空字第 1080039944 號函復該府稱，後續將俟各公私場所固定污染源不同防制設備之除塵效率，完成執行低、中、高濃度關係式確認程序等作業流程後，納入法規修正之參考。

機捷沿線周邊土地開發案

案情簡述

據審計部函報 105 年度中央政府總決算審核報告，內政部配合機場捷運沿線站區周邊土地開發，辦理 A7 站區開發案興辦事業計畫，已完成平價住宅招商興建及部分區段徵收工程，惟整體計畫與工程進度落後，預算執行欠佳。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 使用過時圖資辦理都更和區段徵收作業

內政部使用老舊、過時圖資辦理本案都市計畫變更和區段徵收作業，造成都市計畫範圍與徵收地籍界線不一致，導致測釘樁位產生疑義，相關工程無法施作，大幅延宕完工期程，並增加開發成本 9,801 萬餘元。

• 嚴懲非法污染國土之行為人

桃園市政府身為地方環保主管與執行機關，負有環境保護之義務與責任，卻未善盡稽查職責，任令本案土地長期被棄置廢棄物，累計高達 52 萬餘立方公尺，不僅延宕興辦事業執行進度，增加政府鉅額清理費用，更對環境造成嚴重污染。桃園市政府應釐清相關主管人員失職責任，相關機關亦應積極查究、追訴污染行為人，並沒入不法所得及追償廢棄物處理費用。

• 未確實進行廢棄物調查作業

內政部辦理本案都市計畫變更及土地徵收作業前，未確實進行廢棄物調查作業，以排除不利開發地區，致施工後方發現地下埋有大量廢棄物，不僅須另案辦理「廢棄物清理工程」，更導致工期延宕 137 天。因公安疑慮，將第 3 工區東側住五等用地剔除於開發區外，造成抵價地面積不足，須變更產業專用區土地充抵，減少土地處分收入約 12 億元，且增加開發成本 4,598 萬餘元、廢棄物清理工程合計估約 6 億 3,717 萬餘元。

• 長期未達計畫進度及預算目標

本案 100 年至 106 年計畫累計進度均落後，且各年度預算執行差異均在 10% 以上，長期未達計畫進度及預算目標。

• 未能確實依委託技術服務採購案契約與需求計畫規定

本案不僅工程進度延宕，因此而衍生之額外經費金額更是不斐，內政部未能確實依委託技術服務採購案契約與需求計畫規定，督促技術服務廠商覈實履約，並檢討其履約疏失應負責任。

• 避免發生技術服務廠商設計疏失

內政部未落實「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，將總工程建造經費達 4 億元以上之公共工程，提送工程會辦理基本設計審議。為使設計審議作業更臻周延，該部應確依上開規定辦理，以避免屢次發生技術服務廠商設計疏失。

• 落實新鎮開發

內政部辦理開發本案，除致力實現「產業創新走廊」政策外，亦應經由產業專區規劃所創造之就業機會和相關配套措施，落實新鎮開發「自給自足」宗旨，避免發生合宜住宅炒作及產業專用土地轉作其他用途情事，以帶動當地健全發展。

依據本案調查意見⁹³，監察院糾正內政部、桃園市政府，並請內政部檢討改進見復。

⁹³ 107 內調 0012，陳小紅、楊美鈴、陳慶財調查。

政府機關改善情形

- 1、桃園市政府已針對非法棄置案件進行查處，並建立環檢警結盟機制，積極查緝非法棄置廢棄物案件，並依法嚴辦污染行為人。另建立預防巡查機制，列管棄置場址及高潛勢遭棄置地點定期派員巡查。對於可疑棄置地點如隱蔽或道路無法進入時，改以無人飛行載具（UAV）空拍機輔助查證。
- 2、建立非法棄置場址後續清理作業模式，當行為人無能力清理時，即追查土地所有人及管理人狀態責任，並移請地政機關依內政部土地參考資訊檔作業要點，將土地遭棄置廢棄物有關資訊（A2 代碼）登錄於地籍資料，公開污染資訊以遏阻不法並避免土地產權移轉糾紛。
- 3、內政部已就本案第 2 期警示區辦理地質鑽探作業，未來將依都市計畫變更規劃階段辦理勘查及廢棄物調查成果納入工程規劃設計辦理，以使開發作業如期如質完成。爾後該部辦理都市計畫規劃作業時，除依循相關程序辦理外，將加強比對不同年期地形等高線之變化，針對警示區強化探勘之作為，以資防範未然。該部營建署城鄉發展分署辦理都市計畫變更後續規劃作業除依循相關程序辦理，並遵照該部 103 年 4 月 14 日部長聽取「機場捷運 A7 站區段徵收範圍內住五用地遭大量埋置廢棄物之處理情形」專案報告指示（103 年 4 月 14 日會議紀錄），爾後將加強比對不同年期地形等高線之變化，倘土地屬私有，尚難進行實地鑽探得知土地下方狀況之情形下，比對歷年地形圖高程變化

過大之區域，加強清查利用或採非侵入性地電阻導線觀測，協助判定是否存在非原生土壤作為劃出計畫範圍參考依據，以利後續區段徵收工程進行。另該部已於徵收作業手冊中提示，需用土地人於範圍勘選時，應邀集地政、都市計畫、環保等相關單位辦理範圍勘選，以加強橫向聯繫作業。

- 4、持續逐月函請相關單位就預算執行率落後 10%以上者，說明落後原因，並研提改善措施。整體而言，106 年預算執行率已提升至 74%，107 年迄 2 月底更超前為 314.54%（執行數 0.80 億元、預算分配數 0.25 億元），將持續督請承商儘速辦理施工事宜，以利預算執行。
- 5、法務部：有關機場捷運 A7 站地區區段徵收公共工程案之土地長期被棄置廢棄物，相關機關亦應積極查究，追訴污染行為人部分，桃園地檢署曾查獲被告陸○○、丁○○、洪○○等 9 人，涉有違反廢棄物清理法等罪嫌，案經檢察官以 102 年度偵字第 9996 號、17598 號提起公訴，並經法院判決有罪確定。至其餘廢棄物之污染行為人，因事涉廢棄物清理法之刑事責任，桃園地檢署業已簽分他案偵辦。

※評析

維護人民所生活居住之土地，實乃國家重要的政策與課題。各國政府有義務確保土地及環境不受人為破壞，以維護人民健康及土地永續利用。

監察院 107 年調查涉及環境權案件計 12 案。案經監察院調

查後，主管機關已關注相關環境問題，並進行各項改善措施。本章摘錄 10 件由監察委員擇選與環境權相關的調查案，供各界參閱。

第十二章 社會保障

社會保障係由國家透過政府與人民合力建置的社會架構，確保所有國民都能獲得基本生活的保障⁹⁴。世界人權宣言視社會保障為人權項目之一，並於第 22 條指出：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障」；第 23 條第 1 項「人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障」、同條第 3 項「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障」，此包含對「一般人的社會服務」、「特定人的社會扶助」之規定。後來，這項權利被納入了一系列的國際人權條約和區域性人權條約。一般而言，社會保障包含社會保險或保障機制，乃國家幫助人民面對失業、疾病、事故、衰老、死亡等社會風險，或是保障基本的生存資源如教育、醫療等⁹⁵。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）定義社會保障乃針對疾病、生產、勞動災害、身心障礙、老年、死亡等之所得喪失或重大減少所生之經濟性或社會性窮困，由國家提供保護，並及於醫療照護及對育兒家庭之援助⁹⁶。

⁹⁴ 葉至誠，《年金制度與社會保障：臺灣與世界主要國家制度的介紹》，臺北：自行出版，2016 年，頁 21。

⁹⁵ 維基百科，《社會保障》，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>，最後查詢日期：106 年 8 月 7 日。

⁹⁶ 許志雄，〈社會保障法概說〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 48-49。

根據經濟社會文化權利國際公約第 2 條，國家須盡最大能力採取有效措施，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障權利。至於社會保障權利的規範性內容，一般性意見提及社會保障制度應該包括健康服務、疾病、長者、失業、職業傷害、家庭和兒童支持、產婦、身心障礙、遺屬和孤兒等 9 種主要的社會保障。在運用上，締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利（經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項）以及男女平等享有權利（第 3 條）。

社會保障範圍甚廣，舉凡老人、兒童、身心障礙、失業、重病、貧困者皆得為社會保障之對象⁹⁷。社會保障又可分為經濟、服務及精神保障三個層次。經濟保障係指從經濟上保障國民的生活，透過現金給付或援助等方式來解決國民遭遇生活困難時之經濟來源問題。服務保障指為適應家庭結構變遷與自我保護功能弱化等變化，透過提供服務的方式，滿足國民對個人生活照料服務的需求，例如安老服務、康復服務等。至於精神服務，乃屬文化、倫理、心理慰藉方面的保障，使人們在現實生活中維持相應的情感保障⁹⁸。在具體實踐上，社會保障包含社會保險、社會福利、社會救助、優撫安置等四個部分，並因各國國情而有差異⁹⁹。

⁹⁷ 蔡茂寅，〈社會保障法概說〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 47-50。

⁹⁸ 徐揮彥，〈經濟社會文化權利國際公約第九條－社會保障〉，《2012 兩公約學習地圖》，法務部，2012 年，頁 97-100。

⁹⁹ 法務部，《兩公約中階種子培訓營講義》，臺北：法務部，2012 年，頁 99。

聯合國人權事務委員會發布第 19 號一般性意見，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。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。

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。

地方政府違法調度社會福利基金案

案情簡述

據悉，地方政府為解決財政危機，左支右絀，甚至違法調度與弱勢照顧息息相關之社會福利基金。然該基金係專為人民維持其一定生活質量，滿足其物質和精神基本需要之專項資金，弱勢者對此基金依賴甚鉅。各縣市是否依法專款專用？抑或巧立名目，任意「淘空」？主管機關有無落實稽核機制？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 分配公式及核算指標不當

勞動部為改善各縣市身心障礙者就業基金餘額差距過大之問題，雖已於 97 年 2 月 12 日訂定發布「身心障礙者就業基金撥交就業安定基金提撥及分配辦法」，以縮短不同區域身心障礙者可使用之資源差距；惟 101 年至 104 年各縣市該基金之收入及餘額依舊存有極大差距，再從「平均每位 15 至 64 歲身心障礙者所受益之基金收入及餘額」觀之，各縣市之間差距頗大，然勞動部未能積極深入評估研析分配公式及核算指標能否有

效消弭城鄉差距及所產生之具體效果。

- **未於規定期限將差額補助費統籌分配款撥至縣市身心障礙者就業基金**

勞動部依規定應於每年 4 月底前將已收取之差額補助費統籌分配款項，撥交至提撥數額小於分配數額之縣市身心障礙者就業基金，惟 100 年至 105 年連續 6 年該部皆未於期限內完成撥付作業，甚有延宕半年之久，影響各地方政府對於基金之收支運用。

- **未積極促進就業**

身心障礙者就業需求人口數逐年增加，惟近年來隨著義務機關（構）未達法定進用身心障礙者人數之情形逐漸減少，繳納差額補助費亦逐年減少，以致身心障礙者就業基金資源呈現逐年減少之趨勢，各地方政府更應依法按年從寬編列公務預算，以挹注足夠之資源推動身心障礙者就業促進相關服務；詎 101 年至 104 年竟有 10 個地方政府未依法編列公務預算；即使有編列者，金額仍屬偏低，亦有逐年減少之情形，造成不同區域身心障礙者未能享有相同之資源，足見勞動部未能有效督促改善。又大部分縣市對身心障礙者就業基金之支出運用範圍以「其他」項目之比率為最高，達 3 成以上者計有 13 個地方政府，而對於積極促進身心障礙者就業直接相關項目之比率又偏低，僅 9 個縣市超過 5 成，可見地方政府對於身心障礙者就業促進事項之推動，仍屬消極，有待勞動部加強督導改善。

• 核發超額進用獎勵金及獎勵僱用津貼之比率仍高

各地方政府以身心障礙者就業基金核發超額進用獎勵金及獎勵僱用津貼之比率雖已呈現逐年降低之趨勢，惟 104 年部分地方政府核發比率仍高，甚有達到將近 5 成者，勞動部應督促檢討改進。

• 缺乏查核及監督機制

101 年至 104 年部分地方政府以身心障礙者就業基金用於非屬促進身心障礙者就業事項，且對於該基金收支管理機制亦有關漏，惟勞動部卻全然不知，於歷次業務評鑑時均未發現相關缺失。目前 8 個地方政府已將該基金納入集中支付供縣（市）庫資金統一調度使用，其中 5 個地方政府係將全數或大部分基金餘額供縣（市）庫調度使用，勞動部卻乏相關查核及監督機制，以確保該基金之實際支出運用及設立目的未受到集中支付之作法而有所影響及妨礙。

勞動部對於各縣市身心障礙者就業基金收支運用情形之督導，僅賴 2 年 1 次之業務評鑑考核，且考核指標項目一再減少，配分亦隨之降低，104 年評鑑時甚至僅餘 2 項共占 2 分，難以有效發揮監督成效。

各地方政府應成立無障礙設施改善基金之規定，自 86 年施行迄今已有 20 年之久，詎 11 個地方政府竟迄未依法成立該基金，凸顯內政部營建署長期以來未能善盡督導之責。各縣市該基金收入及餘額多呈現急遽萎縮之下，該署猶未能積極通盤檢討及評估該基金之規模、實際運作成效及繼續存在效益，據以

研謀因應對策。

各縣市無障礙設施改善基金管理委員會依規定應每 3 個月開會 1 次，經查 101 年至 104 年每年開會次數未達 4 次者，分別多達 18 個、16 個、14 個及 11 個地方政府，甚至有 0 次及 1 次者；部分地方政府反映係因該基金規模甚小，經費動支計畫少、開會恐無實質效益，惟內政部營建署每年皆進行相關督考，理應知悉甚詳，卻未能積極督導改善，亦未檢討該項法規窒礙難行之處。

宜蘭縣無障礙設施改善基金規模甚小，截至 104 年底餘額僅 92 萬餘元，惟該基金每年皆提撥行政成本費用繳入縣庫，105 年提撥金額甚至高達 27 萬餘元，顯未能合理反映該基金人力與行政成本。內政部營建署對上情卻毫無所悉，且未能查明上開支出之合理性。

• 地方政府推動身心障礙者就業促進業務之經費總額逐年減少

身心障礙者長期處於勞動參與率低、失業率高及不完全就業等困境，惟各地方政府推動身心障礙者就業促進業務之經費總額卻是逐年減少，並多倚賴不穩定之財源。勞動部面對年年增加的身心障礙者就業需求人口數，應正視此項問題之嚴重性，積極研謀因應改善對策，挹注足夠且穩定之資源，排除身心障礙者就業障礙。

101 年至 104 年部分地方政府運用身心障礙者就業基金辦理身心障礙者就業促進相關服務之成效欠佳，有待勞動部加強督導推動。非都會或偏遠地區礙於經濟結構環境，就業機會較

少，使得身心障礙者就業困難，惟在地提供服務之民間團體數量不足，以致服務量能有所不足，使得推展身心障礙者就業服務更具挑戰及艱困，勞動部應積極協助地方政府扶持在地服務資源，以有效提升身心障礙者就業服務品質。

• 督導專責人力之配置

各地方政府辦理身心障礙者就業基金業務之專責人力配置差距頗大，勞動部宜督導評估適宜人力數，以使該基金得以發揮促進身心障礙者就業最大之效益。

• 無障礙設施與設備未能積極督促落實

隨著身心障礙者人數逐年增加及人口結構高齡化發展，無障礙設施與設備之改善及推動已成為國家施政上刻不容緩之要務；惟 101 年至 104 年各地方政府依身心障礙者權益保障法（簡稱身權法）第 88 條規定所處之罰鍰甚少，致使該項裁罰形同具文。部分於 101 年至 104 年均無罰鍰收入之地方政府在內政部營建署考評「改善完成件數」與「替代改善計畫改善完竣案件率」之成績欠佳，凸顯該署未能積極督促落實裁罰，又未評估地方政府以勘查輔導方式替代裁罰手段之具體成效。

• 合宜運用有限資源

各縣市無障礙設施改善基金收入及餘額皆呈現逐年縮減之趨勢，惟部分地方政府未能積極尋求公務預算辦理公務機關及公立學校無障礙設施與設備之改善，反而運用主要收入來源為罰鍰之無障礙設施改善基金，顯非合理，難為民間之表率。內

政部營建署宜妥為研議該基金是否應優先或限於使用於民間建築物無障礙設備與設施之改善，讓有限資源挹注民間單位辦理之。

依據本案調查意見¹⁰⁰，監察院糾正財政部，並請財政部會同衛福部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、針對連續 6 年皆未依限撥付差額補助費統籌分配款，以及各縣市身心障礙者就業基金之收入與餘額存有極大差距等情事，勞動部已修正「身心障礙者就業基金撥交就業安定基金提撥及分配辦法」第 4 條至第 6 條及「直轄市、縣（市）主管機關分配之數額及計算公式」等規定，並依照規定分配及如期撥付款項。
- 2、財政部已於 106 年 3 月 17 日函請各地方政府將所管基金專戶款項納入集中支付或向其基金專戶調度，不得妨礙基金設立目的及正常運作；且勞動部亦於進行地方政府身心障礙者就業促進業務評鑑之際，促請納入集中支付之 8 個地方政府提出完善管控機制，並將「身心障礙者就業基金納入集中支付管理機制」納為業務評鑑考核項目之一。
- 3、針對地方政府以身心障礙者就業基金用於非屬身心障礙者就業事項之缺失，勞動部已於 107 年實地訪視，並將「身心障礙者就業基金支用情形」納為業務評鑑考核項目之一。

¹⁰⁰ 107 財調 0013，江綺雯、孫大川調查。

- 4、勞動部已邀集地方政府研商訂定超額進用獎勵金及獎勵僱用津貼使用經費占支出比率以不超過 10%為目標，請地方政府檢討逐年調降；該部並藉由實地評鑑之際，促請核發比率偏高之 6 個地方政府提出改善作法。
- 5、勞動部為確實改善地方政府填復身心障礙者就業基金歸類及資料之正確性，已於 107 年 9 月 7 日邀集各地方政府召開研商會議，針對各地方政府提報「身心障礙者促進就業業務概況表」之頻率，決議由「每年 1 次」調整為「每年 2 次」，供該部據以檢視督導。
- 6、內政部營建署已自 107 年起將「建置無障礙改善輔導計畫」納於業務督導考核項目項下。為督促各地方政府落實裁罰及評估以勘查輔導方式改善之具體成效，內政部已於 106 年 7 月 13 日函請各地方政府分別於每年 6 月 30 日及 12 月 30 日前填報辦理情形。
- 7、另「建築物無障礙設備與設施改善基金收支保管及運用辦法」第 3 條經討論擬具修正草案，內政部已於 107 年 1 月 19 日修正該辦法第 3 條，明定該基金為預算法所定之特種基金，得以單位預算或附屬單位預算編列，並以直轄市、縣（市）政府為主管機關。
- 8、內政部以 107 年 1 月 19 日台內營字第 1070800252 號令修正「建築物無障礙設備與設施改善基金收支保管及運用辦法」第 10 條，明定每半年至少開會一次。
- 9、宜蘭縣政府已於 106 年 4 月 12 日修正「宜蘭縣各特種基金提撥行政成本費用執行要點」，增訂基金年度歲出預算未達 100 萬元者，免予提繳行政成本費用。另增訂以業務成

本費用計算行政成本費用時，扣除捐助、補助與獎助等費用。

啟能發展中心身障生遭性侵害

相關國際人權公約：身心障礙者權利公約第 5 條、第 13 條、第 14 條、第 16 條、第 31 條

案情簡述

花蓮縣某身心障礙啟能發展中心，疑有幹部涉性侵數名院生，且該中心主管疑知情而未通報，致侵害事件持續多年。究花蓮縣政府對於身心障礙機構的輔導管理，有無建立相關稽查機制並予落實？本件對身心障礙遭性侵害者之通報、防範及處置措施，有無人員違失責任？有無落實身心障礙者權利公約施行法相關規定？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 花蓮縣政府督導顯有違失

花蓮縣某身心障礙啟能發展中心發生張姓行政組長涉嫌自 104 年起持續對 5 名身心障礙收容院生性侵害、強制猥褻及性騷擾行為，案件已於 107 年 9 月經花蓮地檢署以妨害性自主罪嫌起訴在案。該啟能發展中心吳主任、教保員林副組長、吳姓

教保員及多名工作人員經受害院生向其等反映受害情事，卻視若無睹，未依身權法第 76 條及性侵害犯罪防治法第 8 條之規定通報花蓮縣政府，違反通報義務，致該 5 名身心障礙院生持續受害，時間長達 4 年。

除本案外，該中心亦發生多起院生侵害院生之案件，為本案事發後始知。花蓮縣政府依法負責轄內身心障礙福利機構之輔導設立、監督及評鑑事項，於 103 年即知該啟能發展中心未依規定通報，曾於 103 年 7 月 10 日函文該中心要求改善，後續卻無相關督導作為以確認改善完成，致生該中心主任對院生被性侵求助一事視若無睹、隱匿並與相關工作人員違反通報義務，陷身心障礙者於險境並求救無門。

• 未善盡監督之責

按身心障礙福利機構評鑑及查核機制之設置，係為確保身心障礙者之受照顧權益，惟花蓮縣政府對於本案某啟能發展中心於 103 年受評鑑之缺失事項計 62 項，於 106 年再度評鑑時，103 年的評鑑缺失僅 46 項改善完成，有改善待確認及未完成改善事項仍有 16 項。又本案事發後經調閱資料發現，有 5 名身心障礙安置院生有高頻率瘀青情事，慈濟大學社工系教授赴該中心對院生心理輔導時，觀察報告亦指出有院生下臂與小腿處有瘀青情形，花蓮縣政府歷次輔導查核時均未發現，於本案事發後始知。凸顯花蓮縣政府不但未針對該機構之評鑑應改善事項積極督促改善，且對該機構之平時查核僅流於形式，評鑑及查核機制均嚴重失靈。

• 社工人員專業度不足

花蓮縣政府處理本件性侵害案件，社工人員受限於身心障礙個案表達與理解能力難作釐清，部分個案以不開案處理，卻未進一步協請專業人士或引入外部資源協助評估，專業度明顯不足。

• 落實維護個案之人身安全

據衛福部統計顯示，身心障礙者於機構內發生性侵害案件有逐年提升趨勢，惟目前對於安置機構之主管及工作人員等違反通報義務之人員並無罰則，且欠缺誘因讓機構主動通報，機構一旦依法通報之後，可能面臨「須面對外界眼光」、「機構的募款與捐物受到影響」壓力，嚴重者會因此可能被迫歇業，更使機構趨向於隱匿案件。衛福部應研修相關法令，並強化機構性侵害防治三級預防機制，鼓勵機構通報，以落實維護安置個案之人身安全。

• 協助身心障礙者訴訟之專業人士資源不足

檢察機關應由經專業訓練之專人處理性侵害事件，且於訴訟程序實施過程，身心障礙者涉訟或須作證時，應就其障礙類別之特別需要，提供必要之協助。惟花蓮地檢署承辦本案檢察官甫到職 2 年，尚未接受性侵害相關專業訓練，所幸該署給予專業協助。本案也凸顯協助身心障礙者訴訟之專業人士資源不足，法務部應會同衛福部積極研謀改善。

• 維護身心障礙者人格權益

尊重身心障礙者人權及禁止歧視為法所明定，惟從本案觀之，身心障礙被害院生曾向機構工作人員及其等家人告知被侵害情事，卻遭其等以「猜測偷懶不想工作」、「不相信」為由，漠視其等求救訊息，致生憾事，顯見國人對身心障礙者之尊重及禁止歧視的意識仍有待加強。將身心障礙者安置於機構，不僅限制了身心障礙者的居住權利，減少與社區及他人互動的機會，更讓其在遭遇侵害時難向外求援。衛福部宜積極推動維護身心障礙者人格權益措施，並朝向以社區式服務取代機構式服務為目標，積極鼓勵身心障礙者居住於社區，以落實維護身心障礙者之權益。

依據本案調查意見¹⁰¹，監察院糾正花蓮縣政府、衛福部；另函請花蓮縣政府、衛福部及法務部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、花蓮縣政府社會處於 107 年 7 月 3 日函請該啟能發展中心檢送工作人員聘用、考核、陞遷等勞工權益相關資料。該啟能發展中心於 107 年 7 月 13 日函報人事管理規則，社會處經檢視復於 107 年 7 月 31 日函復，因該中心工作人員未於事件發生即通報主管機關，違反身權法第 76 條規定，構成同法第 75 條第 7 款情事，應依該中心人事管理規則第 55 條及第 56 條懲處相關人員並函報花蓮縣政府。該啟能

¹⁰¹ 107 內調 0072，王美玉、王幼玲、林雅鋒調查。

發展中心於 107 年 8 月 31 日召開第七屆第九次董事會，審議事件相關人員之責，決議記該中心吳主任小過 1 支。花蓮縣政府社會處於 107 年 10 月 11 日函發本案知情未通報，違反身權法第 75 條第 7 款規定，爰依同法第 90 條第 3 款處以 6 萬元整罰鍰之裁處書。本案業經花蓮地院於 108 年 6 月 26 日判決吳主任犯傷害罪，處有期徒刑貳月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日；監察院已將判決書函送花蓮縣政府追蹤續處。另涉案之張姓行政組長亦經花蓮地院於 109 年 2 月 4 日判處有期徒刑肆年拾月。

- 2、本案自 107 年 6 月 10 日新聞媒體報導後，社家署當日即主動聯繫花蓮縣政府了解案情，並於 107 年 6 月 12 日函請該府於文到 3 日內將查處情形回復。另建議該府應即成立危機評估處遇小組，並針對該機構進行專案輔導，以協助該機構建置完整性侵害防治機制。衛福部保護服務司於知悉後亦即向該府瞭解案情，經查該府於受理性侵害案件通報後即進行訪視、緊急安置被害人以及協助其進入減述流程等，考量該府相關作為尚符合程序，惟仍請該府針對本案，儘速依據「重大性侵害事件檢討及策進實施計畫」邀集專家學者召開重大性侵害事件檢討會議。查該府業依規定督導該機構依該部規定期限（3 日）提交調查報告，並於 107 年 6 月 13 日邀集專家學者召開專案會議完竣，並於 107 年 6 月 27 日提供重大性侵害事件個案檢討會議紀錄暨重大性侵害事件個案檢討報告予該部，所提報之調查報告及處理情形，尚符合身心障礙福利機構處理性騷擾（侵害）事件處理流程規定。

- 3、衛福部檢討現行身權法相關規定研議強化機構通報責任，並研議訂定相關罰則規定。另檢討身心障礙福利機構評鑑機制，針對以詐欺、隱瞞、故意提供不實資料或其他不法行為而獲評鑑結果；或經主管機關查證屬實違反身心障礙保護相關規定之機構，除撤銷其評鑑結果，並應追回其獎牌及獎勵。
- 4、衛福部於 103 年 10 月修訂「身心障礙福利機構輔導查核表」，已將疑似性侵害事件處理原則納入平日查核項目辦理；未來將持續督導各縣市政府依照「身心障礙福利機構輔導查核評鑑及獎勵辦法」第 3 條規定，運用衛福部頒訂之輔導查核表，落實每年 2 次不預告查核及平日輔導。
- 5、為防範機構發生性侵害案件，自 106 年起衛福部已委託專業團隊進行「身心障礙福利機構性侵事件之處理及因應措施」之研究，以建制性侵害防治三級預防機制，並研發「身心障礙福利機構性安全風險快篩量表」，協助機構工作人員辨識潛在或疑似高風險個案；且研發相關性教育教材，以利後續建置完整之身障機構性侵害防治網絡。

身障夏令營性侵案

相關國際人權公約：兒童權利公約第 19 條、第 23 條；身心障礙者權利公約第 5 條、第 13 條、第 14 條、第 16 條、第 31 條

案情簡述

臺中某身障社福機構辦理夏令營，發生同為身心障礙的志工性侵學員事件，顯示除了對身心障礙者短期的住宿活動缺乏預防的安全機制，同時也凸顯身心障礙者缺乏適當、合宜的性侵害防治的三級預防機制。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未落實監督查核

臺中市政府依法負責轄內身心障礙福利機構之輔導設立、監督及評鑑事項。該府轄內某身障福利服務中心於 106 年間申請公益彩券盈餘補助經費辦理「活力一夏，聽障生暑期成長團體暨溝通訓練育樂營」時，申請計畫內容與活動報名表內容不符，活動報名表明載「額外收費」、「留宿過夜」等事項，該府竟未查該申請計畫之內容已不符該中心之服務內容，仍核可經費補助。該府亦未落實對該身障福利服務中心之監督查核，對該中心「運用未接受志工訓練及管理之行為人擔任活動志工，

無調查行為人有無性侵害加害人紀錄證明」、「活動營隊卻在未立案範圍不符合公安規定」、「廁所不符人數比例且無監視器」之場地舉辦，致生 106 年 7 月舉辦活動期間發生亦為身心障礙者的志工性侵學員事件，被害人達 11 人。

• 漠視校園安全及防治校園性侵害、性騷擾及性霸凌事件

臺中市立○○學校依法應提供身心障礙學生安全的就學環境，惟該校自 100 年期間起即發生多起行為人對被害人之校園性侵害、性猥褻案件，地點遍及校車、宿舍、活動中心 1 樓廁所、樓梯間、晒衣場圍牆邊等處，該校遲至本案始知。

• 心理輔導資源不足

本案行為人於年幼時即遭性侵害，因欠缺及時輔導介入轉而加害其他人，其原因為透過模仿被害行為、或與他人發生性行為，以建立人際關係。而本案部分被害人無被害意識，認為該性侵害係被害人與行為人在「玩遊戲」，顯示身心障礙者對性行為的認知及如何保護身體安全意識亟待加強。惟現行能提供身心障礙者之心理輔導資源已屬不足，針對各類障別之身心障礙者之資源更付之闕如，衛福部應會同教育部共同研謀改善，減低本案行為人及被害人的傷害。

• 落實三級預防機制

維護身心障礙者人身安全三級預防機制，包含問題不明顯或未發生時之預防機制，針對高危險族群之預警，降低事件發生風險的二級預防，以及於問題事件發生時，期待能將傷害降

到最低的三級預防機制。以本案觀之，無論是行為人或被害人，均欠缺對性行為的認知及保護身體安全的意識，預防事件之再度發生首重於身心障礙者在學校的性別平等教育。然據統計資料顯示，身心障礙學生有 61.16%在一般學校普通班級上課、27.37%在特殊教育班、9.88%在特殊學校接受教育。教育部對身心障礙者之性別平等教育不應只限特殊學校，應針對各類障別不同特性，發展適合各類障別之身心障礙者需要之多元教材，以確保身心障礙者獲得適切之性別平等教育。

• 改善對身障者活動設計之規劃

身心障礙者受暴率確實高於非身心障礙者，衛福部對機構或團體辦理身心障礙活動設計時，欠缺相關注意事項規範，不但未要求針對身心障礙者之特性需求進行規劃，也未要求服務提供者對參與的身心障礙者先進行性別平等及申訴管道的宣導，以及督促工作人員具有敏感度，欠缺高危險族群之預警警訊，以降低發生風險之現況。

• 改善溝通、輔導及意見回饋之資源

本案為性侵害犯罪事件，行為及被害人均為聽覺障礙之身心障礙者，被害人亦為未滿 18 歲之少年。雖警察機關、檢調機關及司法機關已依性侵害犯罪防治法規定設置專責人員處理性侵害事件，惟詢（訊）問兒童少年及身心障礙者之專業人員均有所不足；法務部所屬矯正機關欠缺對身心障礙者收容（受刑）人之協助措施及欠缺可以和不同障礙者，包括聽覺障礙者溝通的心理輔導資源；又司法院所屬法院雖已有相關措施提供對

身心障礙者於偵訊時之協助，惟未有讓身心障礙者意見回饋機制，均有待加強改善。

政府相關機關目前仍欠缺對身心障礙者服務之統計數據，且缺乏聯繫溝通機制，行政院宜會同司法院共同研商，以落實身心障礙者權利公約之規定。

依據本案調查意見¹⁰²，監察院糾正臺中市政府、臺中市立○○學校；另函請衛福部、教育部、內政部警政署、法務部及司法院確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、臺中市政府教育局專案統籌組成心理諮商輔導團隊，經評估輔導資源及個案身心狀況、家長意願等，將輔導工作區分為就讀○○學校、一般國民中小學學生、被害人家長等三部分進行。
- 2、臺中市立○○學校：（1）全面檢視校園空間與設施（含宿舍、衛浴、校車等），期更符合本校學生身心功能特殊性之安全規劃。（2）全校教職員工生性別平等教育宣導。（3）性別平等教育課程與教學。（4）強化高職部校外職場實習性平意識的宣導與教學：每學期校外實習前一週分年級作宣導。
- 3、社家署：（1）將身心障礙者性需求、性探索之議題融入身心障礙機構工作人員相關訓練課程，並將該訓練課程納入考核指標。（2）建請強化機構工作人員有關性議題之敏感

¹⁰² 107 內調 0075，王幼玲、王美玉調查。

度訓練，並同時關注其壓力紓解議題，以利減少機構性侵害案件發生率及強化工作人員就業之穩定度。

- 4、司法院：(1) 既有建物上進行消除高差（如拆除走道辦公室門檻）、設置斜坡道、無障礙廁所、電梯點字版及服務鈴等無障礙空間設施及設備改善。(2) 近年新建完成之橋頭、新竹及彰化地院空間屬公共建築物，其設施及設備均依最新無障礙設施設計規範採通用化原則（老幼弱勢親善，如降低櫃台高度、育嬰室）設置，並經由身障福利及建築專業團體實地勘檢合格後，方取得使用執照。(3) 持續追蹤內政部營建署 107 年 3 月 1 日預告之無障礙設施設計規範修正情形，未來司法院暨所屬各機關若有辦公廳室新／增／改／修建情形，將配合最新規範設置。(4) 設置當事人休息室，內置開庭號次顯示器，以語音及螢幕顯示目前開庭號次，使不同類別之身心障礙者皆能知曉。(5) 設置無障礙通道、電梯等，使行動不便之民眾亦能親近法院。(6) 設置無障礙廁所，供有需要的民眾使用。(7) 在法院大門入口處設置服務台，在第一時間提供身心障礙者必要協助。

少年安置機構性侵害案

相關國際人權公約：兒童權利公約第 3 條、第 19 條、第 20 條、第 40 條

案情簡述

南投縣一家少年安置機構收容司法處遇少年，驚傳發生安置少年自 103 年至 104 年間遭集體性侵害事件，且該機構涉嫌超額收容，卻未向主管機關通報等問題。為瞭解南投縣政府等機關對於少年安置機構輔導管理，有無相關稽查機制？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 督導查核顯有怠忽

林俊梧、林榮森、賴瓊美、王基祥、劉佳萍於擔任南投縣政府社會及勞動處處長、副處長、科長、辦事員職務期間，依法負有監督或執行該府督導兒少福利機構業務之責，卻未認真督導查核所轄南投兒少安置教養○○機構。該機構發生性侵害事件後，又未依規定進行通報。該機構已違法超收個案，卻申報不實資料、將超收個案收容於 1 處立案，4 處未經許可的安置處所，迄今仍表示不知其他 4 處所在地。該機構受託兼辦更生保護會○○兒童學苑業務，卻違反兼辦其他業務之主管及生活輔導人員應為專任之規定，上開違失主管機關竟全然不知，

甚至對部分地方法院來函通知個案安置公文置之不理，肇致該機構於 103 年至 106 年 3 月間，共發生 21 起院生遭性侵害案件。由於該機構諸多違失未能及早查明及依法通報，以致該機構後續屢屢發生性侵害事件，使被收容之兒少個案身心嚴重受創，甚至有少年從被害人轉為加害人，關係紛亂。又王基祥早於案發前即懷疑該機構疑似對安置院生高壓管教，苗栗地院並曾於 105 年 10 月 19 日函文南投縣政府，指出該院安置於該機構的少年曾被以管子抽打腳底板，請該府依法查處有無對院生有不當管教或體罰情事。該府上開人員仍未採取積極查核、督管措施或採行有效之防範作為，導致少年身心安危陷於險境。

• 少年調查官及保護官監督缺失

沐士芬、林芝君、朱銀雪分別擔任臺中地院、南投地院及臺灣屏東地方法院少年保護官，明知其為法定之責任通報人員，於執行業務時已知悉安置於南投○○機構的個案發生性侵害事件，卻未依法向地方政府主管機關進行責任通報。少年保護官林芝君於知悉未滿 18 歲之 A 少年有與其他多名少年發生性侵害事件後，未依法向地方政府主管機關進行責任通報；且該少年在安置機構尚未屆滿安置期限，林芝君竟隱匿少年性侵事實，未與法官詳實評估，率予終止安置，讓少年返回失能家庭，使少年法庭法官無法依少事法第 9 條第 3 項規定，監督少年保護官執行職務，罔顧少年權益，肇致南投○○機構一再發生性侵害事件。

• 評鑑徒具形式

按主管機關對兒少安置機構督導、查核及評鑑機制的設計，係為確保兒童少年個案受到良好照顧。衛福部於 104 年辦理兒少安置機構聯合評鑑時，竟未發現南投○○機構有嚴重超收情事，顯見該評鑑徒具形式。

南投○○機構工作人員自 105 年起違法兼辦經營更生保護會○○兒童學苑收容業務，且該兒童學苑未經社政主管機關立案。南投縣、苗栗縣政府將兒少個案安置在該未立案許可之○○兒童學苑，衛福部毫無所知，遲至監察院調查後，該部始聯繫該等地方政府，將個案移出轉安置。

• 處理消極，坐視事態擴大

司法院少年及家事廳依法督導各地方法院執行少年事件審理及少年保護事件之行政業務，明知南投○○機構大幅超收，卻任令地方法院持續裁定個案至該機構收容；且因該機構對法院裁定個案「來者不拒」，致收容少年之人數暴增，已無法於該機構立案許可收容之 19 人範圍內，容納全部個案而須另行租屋，分散個案居住於 1 處立案、4 處鄰近的住所。司法院少年及家事廳只須合計全國各地方法院少年法庭及少年法院送至該機構之個案總人數，即可知人數遠遠超過 19 人，卻消極處理，坐視事態擴大。

• 落實監督及績效考核

依少事法第 7 條第 1 項之規定，少年法院院長、庭長及法

官，須具有少年保護之學識、經驗及熱忱，以專業處理少年事件。各少年法院或地方法院少年法庭配置有少年調查官及少年保護官，依法對少年保護事件之調查及保護處分之執行，受法院、庭長及法官之指揮監督。本案沐士芬、林芝君、朱銀雪等 3 位地方法院少年保護官有「執行業務時知悉安置機構的個案發生性侵害事件卻未依法進行責任通報」、「林芝君隱匿少年性侵事實，未與法官詳實評估，率予終止安置少年，讓少年返回失能家庭」，以及「沐士芬、朱銀雪均未依相關法令及司法院函示之要求，發文將個案交付南投○○機構安置輔導之情事，通知南投縣政府」，凸顯少年調查官及少年保護官之層層監督機制未能落實。

• 未能善盡監督之責

法務部對更生保護會彰化分會委託南投○○機構工作人員違法兼辦經營該會○○兒童學苑，不僅未立案，該學苑也發生院生遭性侵害案件隱匿未通報，該部均毫無所悉，顯未善盡督導之責。兩機關應互相合作，積極檢視司法少年安置的困境及頻被機構拒收的事實，積極建構完善的司法兒少保護體系。

• 安置機構資源不足

據衛福部統計，福利機構內之性侵害通報件數，有逐年增加之情形，且依兒童權利公約及少事法之規定，確立虞犯或觸法之兒童少年宜由司法處理轉向社政安置機制，以避免其過早進入司法，將兒少安置機構視為虞犯或微罪少年最後一道防線。全國安置機構總床位數約 5,200 多床，目前占床 3 千多床（

63%占床率)，尚屬足夠；惟各安置機構實際聘僱照顧人員數不足，機構實際可安置人數遠低於核定床位數，機構亦因考量其量能、專業人力、設備等資源等配置，致接受安置司法兒少之意願不高。由於目前接受司法少年收容之安置機構資源不足，又欠缺對性侵害案件有效防治措施，有待檢討改善。

依據本案調查意見¹⁰³，監察院彈劾林俊梧、林榮森、賴瓊美、王基祥、劉佳萍、沐士芬、林芝君、朱銀雪。案經公務員懲戒委員會判決：「林俊梧、林榮森均申誡。賴瓊美、王基祥、劉佳萍均記過壹次。沐士芬、朱銀雪均記過壹次。林芝君記過貳次。」另糾正南投縣政府、衛福部、法務部、彰化縣政府，並函請司法院確實檢討改進見復，請行政院督導所屬會同司法院確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、社家署業與司法院建立定期聯繫機制，自 106 年起，每半年召開一次聯繫會議，邀請司法院、地方法院、地方政府與部分機構代表及相關部會，共同針對司法少年處遇議題，如安置兒少就學權益維護、法院安置個案轉銜及協調等議題進行討論，以協調司法安置合作事宜。
- 2、為利法院即時掌握司法安置床位數，社家署除自 106 年起，按季函送司法轉向少年安置機構及床位數予司法院，提供各法院於裁定交付安置參考運用外，並委託資訊系統公司放寬「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」權限，

¹⁰³ 107 內調 0051，王美玉、林雅鋒調查。

業已完成相關系統程式研發及模擬運作展示及修正，於 107 年底前開放法院上線查詢，以利法院透過系統即時查詢可收容人數、性別、年齡與機構評鑑等第等相關資訊，以使其更即時掌握安置機構床位資訊。

- 3、衛福部研修「少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法」，增訂法院於裁定交付安置少年或兒童時，應通知機構主管機關及個案戶籍地主管機關，以利機構主管機關確實掌握機構安置實情，避免機構超額安置兒少之情形再次發生。
- 4、鑑於兒少安置機構所安置的個案背景及問題性質日趨複雜化，機構發生性侵害案件亦時有所聞，為強化機構工作人員性侵害防治專業知能及兒少的自我保護能力，社家署特規劃辦理「兒童及少年安置及教養機構性侵害防治工作模式」計畫，擇定 10 家機構進行行動研究，透過實際案例分析、蒐集實務工作者意見，檢討機構性侵害防治機制；並參考本土案例與國際經驗，發展三級機構輔導性侵害防治團隊運作模式，並進行教育訓練等推廣事宜。
- 5、為減輕機構財務負擔，擴大安置機構安置司法轉向兒少之量能，社家署於 107 年修正補助規定，放寬專業人力補助比例並調高專業服務費補助標準，預計補助專業人員數及金額將呈現 2 倍以上成長，提供安置機構更充裕經費資源，以充實及提升照顧人力。同時，透過公益彩券回饋金補助推動安置機構兒少照顧輔導、綜合性活動、個案研討、外聘督導、專業人員心理評估處遇、職前及在職訓練等多元支持資源項目，以支持工作人員照顧知能與心理健康，

提升安置機構協助司法轉向或特殊需求兒少安置之能量與意願。

- 6、社家署 106 年業會商各地方政府，請其提高委託安置費至 2 萬 1,000 元以上，並函提供司法院參考，以回應安置照顧之服務成本。另規劃兒少安置機構財務及營運成本分析，據以研議合理委託安置費用，並針對安置身心障礙、觸法兒少等特殊對象者，研議分級安置費用標準或支持資源，以鼓勵強化司法安置資源。
- 7、因應個案問題複雜化，社家署未來將持續滾動修正「兒童及少年福利機構設置標準」與「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」，邀請司法院、專家學者、地方政府及機構代表，共同檢討安置機構適當照顧人力比及專業人員任用資格，以符合兒少安置機構實務照顧需求。另於兒少權法中，針對評鑑結果為丙、丁等之兒少福利機構，如經主管機關限期改善期滿仍未完成改善者，處以罰鍰、停辦或廢止其設立許可，本案刻正辦理後續法制作業，完成後將函送行政院審查。
- 8、教育部為協助經法院依少事法裁定之兒少多元教育及就學如下：（1）為協助地方政府落實國民教育法及零拒絕教育政策，由教育部補助各地方政府依少事法裁定個案數量及其特殊需求輔導相關經費，協助各地方政府辦理「機構安置高關懷學齡兒少就讀學校輔導工作計畫」，以提供安置兒少在校學習及輔導協助，辦理高關懷及彈性多元輔導課程，並結合社區資源建立輔導復學資源（支援）網絡，提供安置兒少多元教育措施及適性教育課程。（2）另為落實

安置兒少相關輔導工作，並建立社政與教育單位橫向聯繫合作機制，由學校視需要透過個案會議之討論，啟動三級輔導處遇機制，以利安置少年必要輔導協助。(3) 為保障司法安置兒少轉銜權益，教育部亦依據「兒童及少年受安置輔導或感化教育之學籍轉銜及復學辦法」會同法務部及衛福部組成兒童及少年學籍轉銜及復學教育協調小組，並建構兒童及少年受安置輔導或感化教育之學籍轉銜及復學機制，以維護安置兒少就學權益，避免安置少年就學困難。

兒少寄養家庭安置服務案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 10 條；兒童權利公約第 20 條

案情簡述

審計部 105 年度中央政府總決算審核報告指出，政府對未受適當照顧之兒少提供寄養家庭安置服務，但近年來寄養體系逐漸高齡化，且 2 歲以下幼兒安置資源不足。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 寄養家庭萎縮

96 年至 105 年我國寄養家庭新增戶數呈遞減趨勢，自 104

年起已低於百戶，105 年甚至發生新增數少於退出數之窘況，而民眾申請加入成為寄養家庭之戶數亦從 101 年之 287 戶，下滑至 105 年之 151 戶，減幅達 5 成。另一方面，寄養父母呈高齡化現象，55 歲以上人數占比從 100 年之 28.43%，迅速增加至 105 年之 46.45%。寄養安置時間超過 2 年之兒少人數占比已達 4 成，衝擊寄養服務資源。

• 未設兒少保護個案緊急安置庇護中心

部分地方政府未設兒少保護個案緊急安置庇護中心，而以既有的寄養家庭作為緊急安置措施，以致兒少保護個案經常於未經健康檢查及完善評估，即逕行寄養安置，不僅造成寄養家庭服務困境，亦損及兒少權益。

• 未能合理調高寄養安置費用

多數地方政府為加強對寄養家庭之支持，確保寄養兒少之身心狀況及生活穩定，雖已於 107 年調高寄養安置費用，惟調幅有限，目前僅臺北市、金門縣、連江縣等 3 個縣市對於各類型兒少之安置費用符合衛福部規範之參考標準，其餘縣市或部分符合，或皆低於標準，甚至有差距達 8 千元者。

• 督促落實寄養個案資料登錄

105 年部分地方政府未能落實系統登錄及辦理訪視業務，無法瞭解寄養個案受安置照顧狀況。經衛福部採取督考措施，106 年各地方政府辦理訪視寄養個案的狀況雖已有改善，但仍有部分地方政府訪視頻率不足。另衛福部對寄養個案登錄資料

有欠完整，雖已採取因應改善作為，但仍有賴該部持續督促各地方政府落實登錄事宜，以掌握寄養服務狀況。

• 親屬安置率太低

孩子最適合成長的地方應該在熟悉的環境與親人，因此，地方政府對於兒少保護個案之安置，按理應以「親屬家庭」為第一優先。然 102 年至 105 年每年兒少接受親屬安置之人數占家外安置總人數之比率均低於 2%，顯示親屬安置成效不彰。再者，部分地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況，未能提供合理安置費用，甚至有的僅給 5 千元。

地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況分為「親屬安置」及「親屬照顧」，以致透過政府委託或親屬協調之親屬家庭未能獲得一致的經濟協助及支持措施。

• 提升民間團體參與寄養及親屬安置服務之意願

各地方政府對於寄養及親屬安置費用係採事後撥付之作法，甚有延遲撥付者，導致民間團體須先行墊付費用，對於財務狀況已吃緊的社會福利團體而言，無異雪上加霜，更讓小型團體望而卻步，亦造成受委託單位與親屬家庭間產生緊張衝突。

• 2 歲以下幼兒安置資源不足

目前有 15 個縣市經由結合居家式托育資源，提供 2 歲以下幼兒安置服務。惟該項權宜措施欠缺法律明確授權，恐不利資源拓展。又前述措施係藉由托育人員提供暫時性的照顧服務，以利第一線社工人員妥適安排後續處遇，惟因後端繼續安置資

源不足，以致實務上發生托育人員收托緊急安置個案超過 8 個月以上之案例。此外，托育人員面對兒少保護安置個案所應具備之相關法令規範及特殊需求等專業知能恐非足夠，有待各地方政府提供充分之相關訓練及支持。

• 超過 2 年以上之案件亟待解決

截至 106 年底，家長自行委託機構安置時間超過 2 年以上之兒少人數仍有 186 人，惟衛福部及地方主管機關迄今仍無具體因應解決對策，亦未納入個案管理系統，造成政府全然不知是類個案受安置狀況，以致未能定期訪視評估及對其家庭提供協助，並讓兒少得以順利返家。

安置於機構及寄養家庭超過 2 年之兒少保護個案之人數占比均逾 4 成，顯示家庭處遇成效未盡理想。衛福部宜妥謀解決方案，使兒少能儘早返回原生家庭。

依據本案調查意見¹⁰⁴，監察院函請衛福部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、為解決寄養家庭招募不足問題，衛福部業委託專家學者辦理「寄養服務之精進與未來發展」計畫，將寄養家庭招募減少因素納入研究項目，以提供有效改善策略。該部並運用公益彩券回饋金補助地方政府強化寄養家庭支持系統，新增的補助項目包括：專業加給分級補助、親職到宅服務

¹⁰⁴ 107 內調 0055，江綺雯、林雅鋒、陳慶財調查。

、喘息服務。

- 2、衛福部已於 107 年 3 月 2 日調查各地方政府有關緊急安置資源之建置與分布，全國可提供緊急安置的床位數平均計有 1,600 人，相較於衛福部保護服務司統計近年來每年平均須緊急保護安置者約有 400 人，尚稱足夠。
- 3、各地方政府寄養安置費調整情形，除臺北市、金門縣、連江縣等 3 個縣市外，彰化縣、南投縣、雲林縣、澎湖縣、嘉義市等亦已符合衛福部訂定之參考標準。另經衛福部調查已有 19 縣市親屬安置費用調升與寄養費用一致，僅宜蘭市、新竹縣、苗栗縣親屬安置費用尚未比照寄養費用。該部未來將促請各地方政府，儘速將親屬安置費用撥補，減少民間團體代墊安置費用之困境，並將納入社福考核指標中，使公私協力合作模式得以更順暢。
- 4、衛福部為使親屬安置具有法源依據，已修正公布兒少權法，其中第 56 條第 5 項即規定：「兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養，或交付適當之親屬、第三人」，所稱適當之第三人即為「類親屬安置」。且截至 108 年 4 月底各地方政府共有 10 位兒少保護個案安置於重要他人家中，並由地方社政機關定期追蹤安置狀況，以落實兒少安置應優先以家庭環境為主的替代性照顧措施。

庇護工場政策執行現況及困境案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 6 條、第 7 條、第 9 條、第 12 條

案情簡述

庇護工場正式上路迄今業已十數載，究有多少身心障礙人士受益？各類型之庇護工場績效為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未落實供給需求及資源分配之衡平

96 年 7 月 11 日身權法修法後，將庇護工場定位為提供庇護性就業服務之場所，屬於身心障礙者就業類型之一環，適用相關勞動法規，自此，勞動部亦全面接手主管庇護工場之規劃、推動及監督等相關事宜。惟近 5 年來庇護工場數量及可供身心障礙者庇護性就業人數之發展與成長速度略顯停滯，對照與日俱增的身心障礙就業人口數，部分縣市轄下庇護工場之數量與服務能量屈指可數，勞動部卻未積極就庇護性就業服務資源分布進行全面盤點，亦未掌握各縣市、鄉鎮之需求人數，任令地方政府各自籌辦，致難落實供給需求及資源分配之衡平。

• 改善庇護工場之定位功能及運作限制

96 年 7 月 11 日身權法修法後，庇護工場定位為身心障礙者的就業職場，必須「自負盈虧」；惟實務上庇護工場提供單位大多屬「非營利組織」，較不具備市場分析、成本管控、行銷推廣等營運能力，因而多半選擇從事單一性、重複性且門檻較低之營業類型與產業，不僅易淪入與其他同類型庇護工場相互競爭，亦難敵一般市場之威脅。為協助改善庇護工場的營運困境，勞動部似仍未跳脫「福利」思維，主要採經費補助方式，尚未見其他積極有效作為，以致庇護工場多半無法自主經營，落入依賴政府補助的惡性循環中。

• 研擬有效的配套措施及誘因機制

協助庇護員工順利轉銜至一般性就業市場，以促進身心障礙者於一般勞動市場中之就業機會與職涯提升，並促進庇護性就業場域的流動性，係評估庇護工場成功與否的指標之一。惟庇護員工轉銜人數從 102 年之 70 人，降低至 106 年之 59 人，部分庇護工場多年來轉銜個案均掛零，且 106 年約有 1 成庇護員工於轉銜後因無法適應而重返庇護工場，在在顯示轉銜成效未盡理想。

• 提升身心障礙者之工作待遇

身權法修法後，庇護員工雖納入相關勞動法規之保障，卻排除基本工資之適用，係依其產能核薪；惟實務上庇護員工每月平均薪資普遍偏低，6 成的庇護員工平均每月薪資介於「

3,001 元~9,000 元」，甚有低於 3 千元者，極少數可達基本工資標準，以致家長難免有怨言，且招致「次等工資」之疑義。

• 檢討經費補助制度及人員培訓規範

庇護工場在政府補助機制引導下，大多僱用 6~12 位庇護員工，據以申請補助進用 1 至 2 名就業服務員，惟實務上是類人員不僅身兼數職、疲於奔命，尚須補足庇護員工不足的產能，卻欠缺生涯發展及升遷管道；復加就業服務員面對不同障礙類別的庇護員工於就業過程中所衍生的不同問題與需求，更增相關輔導工作之挑戰性，造成人員流動頻仍，亦衍生人力銜接的空窗問題。勞動部應重加審視並檢討現行經費補助制度及人員培訓規範，避免造成就業服務員耗損頻繁，經驗無法累積的惡性循環。

• 創造更多實質就業機會

為促進庇護工場所生產之物品及可提供之勞務，獲得更多銷售及服務管道，衛福部依身權法於 97 年 1 月 23 日修正發布「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，將庇護工場產品納入優先採購行列，亦同步將「庇護工場」納入「優先採購網路資訊平台」。惟部分庇護工場囿於生產商品或服務項目不符義務採購單位採購需求、營業項目非屬可優先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規，而無法參與優先採購或參與過程中遭遇困難。庇護工場與生產物品具有同質性的身心障礙福利機構團體相較，庇護工場尚須考量盈虧自負、就業轉銜服務、行銷及勞動權益保障，故須

負擔較高之人力及營運成本，較不具優先採購市場中之價格競爭力。爰勞動部洵應積極與衛福部檢討改善政府優先採購之實效，以促成庇護工場獲得更多收益，而得以創造更多實質就業機會，幫助身心障礙朋友發揮潛能，達成增進其自立生活機會之政策目標。



監察委員為瞭解庇護工場案而履勘

• 正視庇護員工退場轉銜機制

地方政府、庇護工場及專家學者皆反映庇護員工老化問題漸趨嚴重，惟目前尚乏退場及銜接處理機制，相關主管機關宜研提庇護員工退場轉銜機制，以維護身心障礙者權益。

• 研議轉型為社會企業的可行性

就職於社會企業的身心障礙者多為高學歷、具有專業技能者，薪資水準無異於一般職場，其屬性與庇護工場截然不同，

可見社會企業雖非庇護工場轉型之萬靈丹，卻可成為身心障礙者就業的另一種模式與選擇。勞動部宜積極研議以社會企業模式推動身心障礙者就業服務或庇護工場轉型為社會企業的可行性，健全社會企業發展環境，以架接身心障礙者及營利企業之間的就業平台，為身心障礙者開創更多的就業機會。

依據本案調查意見¹⁰⁵，監察院函請勞動部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、勞動部訂定補助計畫，以協助地方政府依庇護工場服務規模，推動地方政府成立輔導團或提供輔導措施。另會商衛福部有關「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，研議提高義務採購單位之優先採購比例及限定一定比例採購庇護工場商品或服務。目前已有 14 個縣市有庇護性就業需求，將積極輔導增設庇護工場。
- 2、針對庇護工場身心障礙庇護員工轉銜機制，勞動部已於 107 年 9 月邀集專家學者及地方政府研商，使更多庇護員工可依其實際需求轉銜至支持、一般性職場或醫療、福利單位。
- 3、勞動部將邀集專家學者及各地方政府共同研商庇護工場經費補助制度及人員培訓規範，避免庇護工場人力流動頻繁之問題。

¹⁰⁵ 107 財調 0029，陳小紅調查。

- 4、為創造庇護工場長期穩定的收入，服務之提供可考量朝向印刷、清潔業規劃，勞動部對於本辦法第 3 條物品或服務之類別，未來可研議增加或擴大其他符合公部門採購需求之類別，讓更多身心障礙者加入生產物品及提供服務之行列。該部目前正規劃辦理對本辦法修正後之採購成效、優先採購供需分析等委託研究案，以提供未來本辦法增修之建議。
- 5、依各地方政府提報之「建置未來 5 年（105 年至 109 年）身心障礙照顧服務資源計畫」，107 年至 109 年將新增 46 處社區日間作業設施、23 處社區式日間照顧服務、24 處社區居住、47 處家庭托顧及 31 處其他社區式服務，合計共將新增 171 處社區式服務設施。

行蹤不明外勞案

案情簡述

根據勞動部的統計，截至 106 年 4 月底止，在臺的產業外勞共有 40 萬 1,573 人，社福外勞則有 24 萬 3,151 人，兩者合計為 64 萬 4,724 人，以印尼、越南為大宗。另國安局清查在臺外籍人士異常動態，統計至 106 年 4 月底止，行蹤不明外勞 5 萬 3,320 人，呈上升跡象，且少數有幫派化、組織化趨勢，形成社會治安隱憂等情案。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未掌握確切事證致裁罰率偏低

移民署雖自 101 年 7 月起結合相關國安單位共同執行「祥安專案」，以加強查處行蹤不明外勞，惟由於未能依據前一年度執行狀況妥適訂定該專案之各項查處目標值，致各國安單位之查處量能未全面發揮，近 2 年外勞行蹤不明發生率雖有略降，惟在臺行蹤不明外勞總人數已逾 5 萬人。另移民署對於非法雇主及非法仲介之查察不力，或無法掌握確切事證，致移送案件經地方勞政主管機關裁罰率偏低。

• 強化執法成效

對於查獲之在臺行蹤不明外勞，得依入出國及移民法處以逾期居留之罰鍰，若涉及非法工作之事實者，另得依就業服務法相關規定對該等外勞處以 3 萬至 15 萬元之罰鍰處分，惟由於現行實務上針對該等裁罰未能落實核處或執行，致弱化相關法規對於不法行為之嚇阻力，勞動部與移民署均應積極研謀改善措施，以強化執法成效。

• 行蹤不明外勞人數持續增加

近年來國內行蹤不明外勞人數持續增加，雖以目前有關機掌握資訊，暫無組織化情形，惟依內政部警政署統計資料，在臺外勞之犯罪比率已有增加，其中尤以公共危險、毒品犯罪等為甚，另有部分外勞為山老鼠組織吸收，引發治安隱憂。

• 合理減輕外勞經濟負擔

勞動部雖已就私立就業服務機構得向外勞收取之費用項目及金額予以明確規範，惟鑑於在臺外勞發生行蹤不明現象，與該等來臺外勞於母國經收取高額仲介費用有重大關聯，且國外仲介業者疑似有與本國仲介業者拆帳分享利益之情事，亟待勞動部深入瞭解，並續洽相關外勞來源國積極研商合理減輕外勞經濟負擔之方案，以謀改善。

• 辦理外勞生活照顧服務訪視

勞動部為強化外勞權益保障，推動辦理機場關懷服務計畫，宣導 1955 專線，甚值肯定。惟據部分外勞表示，1955 無法協助解決其所面臨問題，致影響外勞對該專線之信賴度；另勞動條件差或遭雇主惡意對待，亦為行蹤不明外勞選擇離開原雇主之重要原因，其中尤以未適用勞基法之社福類外勞為甚。於「家事勞工保障法」未完成立法前，勞動部宜透過加強督導地方政府辦理對外勞生活照顧服務之訪視，惟現行訪視人力及密度均顯有不足，有待解決。

依據本案調查意見¹⁰⁶，監察院糾正內政部移民署，並函請勞動部及內政部移民署檢討改善見復，另請法務部、農委會、內政部移民署及警政署參處見復。

¹⁰⁶ 107 內調 0046，李月德、陳慶財、章仁香、楊美鈴調查。

政府機關改善情形

- 1、內政部警政署函復已結合公、私部門資源，進行酒駕防制宣導，並於外國人易聚集地點周邊執行路檢勤務，加強查緝。另配合勞動部門進行宿舍查察，加強對廠商（雇主）及仲介布建，落實犯罪宣導。
- 2、就業服務法及私立就業服務機構許可及管理辦法，已明文規範國內及國外仲介公司不得有收受標準以外費用之情事。另勞動部對國內仲介公司收費內容及數額，已規範於「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，如外勞申訴遭國內仲介公司超收費用，已涉違反本法第 40 條第 1 項第 5 款規定，應依同法第 66 條規定裁處超收金額之 10 至 20 倍罰鍰；另外勞如申訴國外仲介公司超收費用，勞動部將轉請外勞來源國查處，倘經查獲屬實，將依法廢止其認可，以維護外勞權益。
- 3、為提升該部 1955 專線服務品質，勞動部透過內、外部稽核及教育訓練等管理措施，強化專業度及案件敏感度。
- 4、勞動部於 107 年 5 月 24 日邀集各地方政府召開研商「檢討補助地方政府辦理外勞業務及人力配置」會議，從檢討人員配置及業務簡化與資訊化等 2 面向通盤檢討，並自同年 10 月 1 日增額補助各地方政府外勞業務訪查員 62 名及外勞諮詢服務人員 14 名，共計 76 名，以利加強訪視作業。
- 5、內政部移民署 107 年推動查處失聯移工專案，107 年截至 9 月底止，計查處 1 萬 5,688 人，同期新增失聯移工 1 萬 3,558 人。在引進總人數持續增加下，「查處」人數已超越

「新增失聯」人數。且 107 年截至 9 月底止，滯臺失聯移工累計總人數 5 萬 1,746 人，已較 106 年同期 5 萬 3,320 人，減少 1,574 人，顯見國安團隊及勞政機關標本兼治作為已逐漸發揮效用。

移工性侵案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 7 條、第 9 條；消除對婦女一切形式歧視公約第 2 條、第 3 條、第 5 條、第 11 條

案情簡述

據統計，每年在臺遭性侵女性外籍勞工案件達百餘起，嚴重損及女性外籍勞工人權及安全保障。究相關主管機關對目前在臺外籍勞工遭受性騷擾或性侵害之通報機制是否完善？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

監察院調查發現與建議

• 被性侵害時多數選擇隱忍或逃逸

截至 107 年 2 月底止，在臺灣之外籍勞工已逾 67 萬 6 千餘人，據衛福部統計資料顯示，自 101 年至 107 年 2 月通報外籍勞工遭受性侵害案件人數計 633 人，其中七成以上屬家庭看護工通報被害，近六成通報案件係屬上司與下屬關係。女性外籍

勞工因離鄉背井在臺工作謀生，面對文化差異、生活習慣不同及語言溝通等問題，加上入國前獲得資訊不充分，以及擔任家庭看護工之工作場所係屬於私領域的封閉環境，更添環境適應壓力。尤其外籍勞工欲終止聘僱契約須雇主及外籍勞工雙方合意並完成認證程序，若有其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者，經核准始得轉換雇主或工作，在權力關係的不平等之下，中途中止契約困難，致遭性侵害時，多數選擇隱忍或逃逸，實務上也發生部分女性外籍勞工為轉換雇主而謊報遭性侵害情事。究每年在臺女性外籍勞工發生百餘起遭性侵害案件之原因為何及確實數據，勞動部及衛福部均未能掌握，衛福部、勞動部及內政部警政署亦未建立有效勾稽比對機制。

• 安置過程忽略被害移工的心理創傷

性侵害犯罪防治法為保護性侵害被害人權益之特別法，我國籍及外國籍勞工均一體適用。目前對於女性外籍看護工遭性侵害時，依其意願多以選擇勞政機關之庇護安置處所，惟勞政單位庇護安置對象不限遭性侵害受害者，且安置單位未將具心理輔導工作專業人員列為必要，致安置過程中這類被害外籍勞工心理創傷遭到忽視。

• 研擬被害外籍勞工轉換雇主之配套協助措施

部分性侵害或性騷擾被害外籍勞工於遭性侵害性騷擾接受庇護安置、等待轉換雇主期間無工作收入，卻仍需背負龐大貸款，對於安置前之工作薪資仍須透過申請勞資爭議調解要求雇主支付、結清薪資、取回證件、儲蓄金、簽署轉換文件等，致

被害外籍勞工被迫需再次面對雇主的二度傷害。勞動部對於性侵害或性騷擾被害外籍勞工於轉換雇主時，宜研擬相關配套協助措施，以維護被害人權益。

• 外勞檢查人力不足致效能不佳

勞動部為避免外籍勞工遭性侵害性騷擾案件之發生，於外籍勞工入國前對外籍勞工進行入國接機諮詢服務，礙於經濟效益低，未能於凌晨 0 時至 7 時提供服務，該部於 105 年 7 月起施行的雇主聘前講習制度，規定雇主第 1 次聘僱外國人從事外籍家事勞工前，應參加聘前講習，惟該聘前講習可指派代理人。又依規定於入國後應對外籍勞工檢查，並針對高風險性侵害行為人之雇主族群進行專案檢查，但實務上仍發生因外勞檢查人力不足，檢查效能不足情事。

• 接獲性騷擾申訴時欠缺敏感度

據統計指出，外籍勞工遭性侵害性騷擾時，向勞動部 1955 專線提出申訴為大宗，而外籍勞工遭性侵害被害前，有些行為（加害）人會對外籍勞工予以性騷擾方式對待，惟現行性騷擾申訴常伴隨著就業歧視及勞資爭議等情形，且非責任通報案件，勞政人員於接獲性騷擾申訴案件，欠缺敏感度，往往會將該外勞申訴案件定位為勞資爭議案件而未獲正視及處理。勞動部應加強勞政人員處理這類案件之敏感度及處理方式，以避免更嚴重的性侵害案件之發生。

• 落實家事勞工基本權利保障

現行對家事外籍勞工之人身安全的保障散見於各項法令之中，不但申訴管道、處理機制及庇護安置單位多元，致外籍看護工及雇主未黯法令或在問題產生初期未及時發現並避免。為因應家事勞工增加，勞動部雖於 100 年 3 月 15 日研訂完成家事勞工保護法草案，然因各界對該法爭議未具共識、長期照顧制度施行等因素，經行政院退回該部再行檢討。為保障外籍家事勞工之勞動權益及人身安全的保障，並建立有效處理機制，勞動部宜將人身安全保障納入家事勞工保護法草案，以落實家事勞工基本權利保障。

依據本案調查意見¹⁰⁷，監察院函請行政院督促所屬確實檢討改進見復；另請勞動部會同衛福部確實檢討改進見復。

政府機關改善情形

- 1、外籍勞工反映入境後之工作內容與原先所知之工作內容不相符之部分，如雇主指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作，已屬違反就業服務法第 57 條第 3 款之規定，雇主依法將處予罰鍰外，私立就業服務機構亦會因違反本法第 40 條第 1 項第 15 款規定處予罰鍰。又有關雇主、被看護人或其他共同生活之親屬等人對於外國人為性侵害、性騷擾等犯罪時，除移送司法機關偵辦外，後續依本法第 54 條第 15 款及裁量基準規定，中央主管機關應不予核發招募許可

¹⁰⁷ 107 財調 0012，王美玉調查。

、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部；其已核發招募許可者，得中止引進。

- 2、針對要求仲介公司提供更多資訊一事，勞動部私立就業服務機構評鑑要點及其附表已將法令宣導納入評鑑指標，仲介公司應告知外籍勞工就業服務法第 57 條雇主不得指派外國人從事許可外工作等規定，另勞動部亦透過我國駐各國辦事處轉交法令宣導影片予國外仲介公司播放供外籍勞工觀看，以使外籍勞工來臺工作前知悉我國法令資訊，如外籍勞工認有受指派從事許可外工作之情事時，亦可循 1955 等管道提出申訴。此外，依性侵害犯罪防治法第 3 條規定所訂權責範圍及前開作業原則已明訂社政主管機關及勞政主管機關之業務聯繫及分工處理原則，遭受性侵害之外籍勞工可於案發後向衛福部之 113 保護專線通報或至 1955 專線提出申訴。衛福部 1955 專線受理案件後，將立即派案請地方政府協助，並依性侵害犯罪防治法第 8 條規定，於 24 小時內進行責任通報。倘有安置需求，將依受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點規定進行安置，另被害外籍勞工可單方主張終止勞雇關係，後續由該部廢止其聘僱許可，再依就業服務法第 59 條規定，同意外籍勞工轉換雇主或工作，並依「外國人受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」第 8 條及第 11 條規定，可跨業別轉換雇主及延長等待轉換雇主期間不限次數，以保障外籍勞工工作權益。

- 3、105 年 11 月 5 日就業服務法第 52 條修法通過後，已取消

外籍勞工聘僱期間屆滿應出國 1 日之規定，外籍勞工於聘僱期間屆滿前 2 至 4 個月內，可視其意願與雇主協議是否續聘或轉換至其他雇主處工作，另外籍勞工如有符合特定專長資格，亦可跨不同業別轉換雇主或工作。

- 4、為提高外籍勞工自我保護、提供申訴求助管道及相關權益保障之認識，設有機場外勞服務站提供外籍勞工接機指引、法令宣導及申訴服務，並發送「外籍勞工在臺工作須知手冊」、「1955 勞工諮詢申訴專線」及「修正就業服務法第 52 條」等 4 國語言版宣導資料，並透過中外語廣播、跨國勞動力權益維護資訊網站、車站燈箱等多元管道，積極宣導外籍勞工權益資訊及申訴管道。
- 5、為縮短外籍勞工轉換雇主時間，外籍勞工與新雇主可透過雙方合意接續聘僱之機制，逕向勞動部申請接續聘僱；另亦可透過轉換雇主系統及公立就業服務機構之媒合機制，使外籍勞工得以順利儘快轉換至新雇主處，減少等待轉換雇主之時間。另如遭受性侵害或性騷擾之被害外籍勞工需向雇主請求支付並結清安置前之薪資，並透過各地方政府召開勞資爭議協調會議予以釐清時，勞動部業於 107 年 6 月 25 日以勞動發管字第 1070509523 號函請備案安置單位於協助處理過程，應避免使外籍勞工直接面對雇主，並依民法委任相關規定，與私立就業服務機構、在臺親屬、非政府組織團體、母國駐臺機構或其可信賴之相關人等簽訂委任書，由代理人代其出席相關會議，以維護其權益。
- 6、有關補助地方政府外籍勞工業務訪查及諮詢人員額配置方式，係以各地外籍勞工人數、雇家家數及仲介公司家數加

權計算後予以分配：(1) 外籍勞工業務訪查員（簡稱訪查員）係以該縣市外籍勞工在臺人數 35%+雇主家數 60%+仲介公司家數 5%之加權所得數。(2) 外籍勞工諮詢服務人員（簡稱諮詢員）係以該縣市外籍勞工在臺人數 40%+雇主家數 60%之加權所得數計算之。

- 7、自 89 年起補助地方政府辦理「加強查察違法外籍勞工」計畫，配置 115 名訪查員，辦理外籍勞工入國生活管理訪查及專案訪查等業務，自 95 年訪查員已擴充至 240 名，102 年再擴充至 274 名。另自 84 年起補助各地方政府成立外籍勞工諮詢服務中心，並配置諮詢員 60 名，提供外籍勞工諮詢、受理申訴及協助勞資爭議處理、辦理法令宣導、解約驗證、管理活動等業務，自 95 年起諮詢員已擴充至 100 名，102 年再擴充至 116 名。截至 106 年底，外籍勞工在臺人數為 67.6 萬人，較 102 年底 48.9 萬人，增加 18.7 萬人，成長約 38%。鑑於地方政府辦理外籍勞工業務，隨外籍勞工在臺人數持續成長，為使外籍勞工業務能順利推動，勞動部已於 107 年 5 月 24 日邀集各地方政府召開研商會議檢討前揭人員之配置，預計增加 76 名，以提升入國通報訪查效能及申訴諮詢服務。
- 8、勞動部於 107 年 9 月 13 日召開家事勞工研商會議，初擬家事勞工勞動契約得約定及不得約定事項（草案）。另勞動部訂定「受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點」，依該要點第 12 點第 1 項規定，安置單位應確實妥善安置外國人，並適時提供諮詢及協助勞資爭議等服務。但不得於無權代理下

，逕行處理爭議事項。必要時，應報請地方主管機關請求協助。安置單位依規定應妥善安置外國人，並協助處理勞資爭議，並依外國人自身意願協助委任相關人員擔任其代理人。107年7月至108年1月31日止，勞動部安置單位協助因不當對待受安置外國人委任代理人出席相關案件數共71件。上開期間1955勞工諮詢申訴專線受理外籍勞工申訴不當對待（性騷擾、性侵害及人身傷害等）案件數共354件。安置單位協助受安置外國人委任代理人案件占總申訴不當對待人數比率為20.05%。

- 9、各地方政府性侵害防治中心（含113保護專線）、各地方政府警政機關（含110報案專線）、衛生醫療院所、各地方政府勞工主管機關（暨所屬外勞諮詢服務中心）、外籍勞工駐臺機構及外籍勞工安置單位，受理外籍勞工申訴性侵害案件後，依勞動部於103年12月16日勞動發管字第1031808397號函頒修正「加強外籍勞工人身侵害案件業務聯繫與處理原則暨流程圖」建立分工機制並各司其職。另依性侵害犯罪防治法第6條規定，各地方性侵害防治中心係主責性侵害被害人之相關防治及保護措施，倘經徵詢外籍勞工意願而選擇安置於勞政機關之安置單位，後續被害外籍勞工如有心理治療及輔導等其他需求，則由安置單位聯結相關資源以轉介被害人獲得所需服務。
- 10、按雇主聘僱外國人許可及管理辦法第19條，雇主應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行，並依該辦法第19條之1規定規劃生活照顧服務事項，包括飲食及住宿之安全衛生、人身安全及保護、文康設施及宗教活動資訊、生活

諮詢服務、住宿地點及生活照顧服務人員等事項，其中人身安全及保護事項部分，雇主應保護外國人人身安全之責，並依性侵害犯罪防治法及性騷擾防治法規定，妥善保護外國人隱私。

長照政策規劃案

相關國際人權公約：身心障礙者權利公約第 4 條、第 5 條、第 10 條

案情簡述

我國人口老化速度高居全球前列，107 年起衛福部擬全面推動長期照顧，惟除經費籌措困境外，實施長期照顧的最大挑戰當推照顧人力的短缺與不穩定。在落實長期照顧政策過程中，有關國內照顧服務員之實際發展概況暨政府總體長照人力之具體規劃，實有深入瞭解之必要，案經監察委員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 長照人力不足

為因應少子女化、65 歲以上老年人口增加致民眾對長期照顧需求之遽增，行政院於 96 年通過「我國長期照顧十年計畫 1.0」，開辦長期照顧制度（簡稱長照制度），且為回應隨失能、失智人口增加衍生之長照需求，行政院 106 年核定自 107 年

起全面推動「長期照顧十年計畫 2.0」，擴大服務對象及服務項目，並增加多項預防性服務措施。惟「長照十年計畫 1.0」推動以來，長照人力資源即面臨短缺困境，然行政院擬自 107 年全面推動「長期照顧十年計畫 2.0」，長照人力勢將更形捉襟見肘。據推估，照顧服務員自 106 年 9 月起短缺 5,687 人，至 109 年人力短缺將逾 8 千人；衛福部統計亦顯示，截至 105 年底，參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書，以及取得照顧服務員技術士證照者共計 12 萬 2,180 人，然實際從事照顧服務工作者僅占 24.5%；106 年 9 月全國領有照顧服務員訓練結業證明書且任職於長照領域，實際從事照顧服務工作之占比則僅 21%。在民眾照顧需求殷切，而實際上卻可能難以落實，恐嚴重影響受照顧者權益。

• 現有長照制度有欠妥適

行政院 104 年 11 月所核定之「長期照顧服務量能提升計畫（104~107 年）」指出，照顧服務員未投入長照服務及留任率偏低原因，包括薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳，衛福部、勞動部及退輔會等相關機關亦持相同認定。為解決照顧服務員薪資過低問題，衛福部參考全民健康保險做法，擬自 107 年起推動長照服務給付及支付新制，將長照服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以 3 萬 2 千元計，做為服務費用之支付計算標準。又針對重症照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均支付額外經費，再輔以整體支付加成機制，將全職照顧服務員之平均薪資提升至每月 3 萬 2 千元

以上。惟於 106 年 12 月 29 日公告、107 年 1 月 1 日即行實施之給付及支付新制，因匆促上路，資源尚未到位，且給付項目繁瑣；又因服務提供單位恐有將計價轉嫁至民眾身上，致生服務使用者流失或愈加仰賴外勞之虞，制度設計未盡周妥。

• 研議照顧服務員技能檢定制度

照顧工作具專業性，依「長期照顧服務法」第 18 條規定，長期照顧服務之特定項目，須由受過訓練之長照人員始得為之，目前只要取得「照顧服務員訓練結業證明書」或領有「照顧服務員職類技術士證」，均具照顧服務員之從業資格，其工作內容亦未因從業資格取得管道之不同而有差別。易言之，目前並未強制要求照顧服務員考取證照，而以受訓 60 至 90 小時即可擔任之作法，於人力至為短絀前提下，固可保持快速補實人力彈性，然亦使照顧服務員專業形象之提升益形困難，衛福部及勞動部宜共同研謀因應對策。

• 強化長照人力專業形象及專業化

因應長照人力嚴重不足，衛福部結合教育部推動產學合作，鼓勵大專校院廣設長照相關科系發展實務導向之照顧課程，以引導大專院校相關科系學生取得照顧服務員資格，投入長照服務工作，惟大專院校學生實際投入長照服務者卻屈指可數。另該部亦容許退輔會透過自行開辦照顧服務員訓練班以協助退除役官兵暨其家屬轉職，加入長照服務行列。復加內政部役政署於 107 年分發現役役男 562 名至衛福部所轄老人福利機構計 99 個單位、分發現役役男 260 名至退輔會所屬榮譽國民之家計

16 個單位，擔任長照機構之輔助性服務工作。而大專院校畢業學生與退除役官兵暨家屬轉職擔任照顧服務人員，所從事之照顧服務內容及對象並無區隔。衛福部該作法雖增加多元化人力來源，解決長照人力嚴重短缺之窘境，卻也衍生對長照人力專業形象的質疑及專業化爭議。

• 服務人力及資源配置之衡平

我國人口老化速度加劇，失能、失智人口隨之日增，長照制度勢在必行。惟衛福部未就長照制度服務資源各類型（居家式、社區式及機構式）所需之長照人力進行全面盤點，亦未掌握各縣市、城鄉之需求人數，失智、失能者等之精準資訊，任令地方政府各自辦理，致難落實各區域長照服務人力及資源配置之衡平。

• 確保財源之穩定性

我國人口老化速度高居全球前列，衛福部全面推動長期照顧計畫立意良善，惟後續財源穩定與否、是否排擠其他社會福利服務等情，攸關長照制度之穩步推動。行政院責無旁貸，應督飭衛福部、勞動部等主管機關定期檢討修正相關計畫，並考量整體社會福利資源之分配，以確保長照制度之永續。

依據本案調查意見¹⁰⁸，監察院函請衛福部，並會同勞動部、教育部確實檢討改進見復。

¹⁰⁸ 107 內調 0028，陳小紅調查。

政府機關改善情形

- 1、自 106 年起，勞動部將照顧服務員訓練自該部勞動力發展署各分署移由地方政府主責辦理，以利依據在地人力需求與長照服務資源之規劃，因地制宜培訓照顧服務員；另勞動部推動「補助地方政府辦理照顧服務員用人單位自訓自用訓練計畫」，並配合鼓勵當地長照機構參加自訓自用，訓後直接留用照顧服務員。另為強化訓練資源可近性，衛福部尚推動線上訓練數位課程，業於 107 年 3 月上線。將與勞動部共同研商線上訓練完成後之後續實習程序，以期擴大整體照顧服務員訓練量能。
- 2、由教育部研定大專校院長照相關科系(所)之「照顧服務員課程模組」，將實習課程納入課程規劃，並鼓勵大專校院依模組授課，開設實務導向課程，及與業界合作增設校外實習，減少學用落差情形，並有助學生瞭解職場環境，增加畢業後投入照顧服務工作之可能性。
- 3、自 107 年推動長照給付及支付新制，將以往「時數」計價模式，改以失能者可獲得之長照服務(照顧組合)做為計價單位，進而提供服務提供單位足夠成本，鼓勵服務提供單位善盡雇主責任與提升薪資條件。另衛福部 107 年 4 月 30 日業函知各地方政府，要求各轄居家服務單位應於 6 個月內建立內部人事制度，包括照顧服務員之油料分擔與交通方式、獎懲考核、內部升遷機制、加發證照津貼等；此外，在改善薪資待遇方面，將月薪制之全時居家照顧服務員，薪資提升至少每月 3 萬 2,000 元以上；時薪制居家照

顧服務員，薪資提升至少每小時 200 元，以吸引人力投入照顧服務。

- 4、修正長期照顧服務法相關子法，除資深居家照顧服務員可升任居家服務督導員之外，一定年資以上之照顧服務員尚可擔任長照機構之業務負責人，促進其晉升管理階層；亦可轉任各地方政府長期照顧管理中心，擔任照顧管理專員，或鼓勵照顧服務員創業，成為「照老闆」。
- 5、運用多元宣導管道（Facebook、LINE 等），增進社會大眾對於照顧服務員之正確認識。另自 107 年推動長照給付及支付新制，政策目的之一即為將過往補助以「時」計價模式，改以照顧組合（服務項目）計算支付金額，以提供民眾所需多元服務，促進提高服務品質，提升專業形象；並去除「鐘點工」負面刻板印象，強化民眾對於照顧服務之社會觀感。
- 6、「長照計畫 1.0」採稅收制，「長照計畫 2.0」依「長期照顧服務法精神」擬成立長照服務發展基金，以基金支援政策之推動。
- 7、至外籍看護工係勞動部鑑於國內長照服務體系尚在發展，爰依據就業服務法第 42 條規定，在不妨礙本國勞工就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定的前提下，自 81 年起即開放民眾申請聘僱外籍看護工。外籍家庭看護工係採補充性原則適度引進，勞動部將持續配合國內長照體系之發展，滾動檢討外籍看護工開放之相關政策。
- 8、考量照顧服務員於取得從業資格後，因應長照服務之專業發展，其服務內容未來有專業分化之趨勢。例如衛福部於

106 年 11 月公告「照顧服務員執行『口腔內（懸壘垂之前）及人工氣道管內分泌物之清潔、抽吸與移除』之標準化課程及訓練單位規定建議事項」，訓練照顧服務員從事前揭分泌物之清潔、抽吸與移除照顧，爰衛福部將視照顧服務員專業發展情形，持續與勞動部共同研議照顧服務員技能檢定分級之可能性。

強迫勞工回捐薪資案

案情簡述

據訴，○○基金會接受臺南市政府委託或補助辦理社福業務，經檢舉有強迫所屬勞工回捐薪資，浮報人事費用等違反勞基法相關規定情事。臺南市政府社會局放任轄內社福團體以非營利事業機構之名，行剝削勞工之實，未確實監督管理，案經監察委員立案調查。

監察院調查發現與建議

• 未善盡查察職責

臺南市政府 102 至 104 年委託○○基金會辦理身心障礙者居家照顧服務業務，雖該基金會原僱用之居家照顧服務員於 106 年 7 月間提起勞資爭議調處，要求返還其等服務期間之延長工時工資額加給回捐款項，惟該府勞工局竟昧於事實，未善盡查察之責任，逕以該基金會 102 年 7 月 7 日第 1 屆第 1 次勞

資會議紀錄附帶決議載有：「基金會核發之加班費各自採自願回捐，無強制性」之內容，並有勞工親簽之捐款明細可資為證，而認定勞資爭議事證不明確而不予論處。另未基於保障勞工權益而深入調查，僅以該基金會未備置居家照顧服務員之出勤紀錄，逕以違反勞基法第 30 條第 5 項規定處以罰鍰結案。

• 放任違法剝削居服員權益

該府委託○○基金會辦理居家照顧服務業務，明知所訂相關勞工權益保障條款，不適用於本案居服員，卻未謀修正調整補充相關內容以符實需，而逕付訂約。102 至 104 年居家服務業務契約內容，雖已定明資方應遵守勞基法相關規定，惟該府卻未善盡職責確實查核，致該基金會多年來，未依法定標準計算工時給予延長工時工資額加給，除使所屬居服員超時工作，還要求居服員回捐延長工時工資額加給予該基金會等違法情事。臺南市政府雖定有實施查核計畫，惟相關作業徒具形式，致未發現該基金會前揭違法行為。

該府身為勞務採購案之委辦機關，對於受託單位○○基金會違反勞基法情事，顯未善盡政府應有職責，確實督促其落實保障勞工最低勞動條件之規定，反放任該基金會未依法定標準給予居服員延長工時工資額加給、要求居服員延長工作時間超過法定上限、未依規定給予加倍工資（或給予補休）、要求居服員例假日仍出勤及解除勞僱契約時未依規定給予預告工資等違法情事。雖有眾多扼傷勞工權益之客觀事證，臺南市政府仍未本於保障本案受僱勞工基本權益之責任，反怠於查察執法，放任○○基金會違法剝削居服員權益。

- **未能督促支付未參加調解勞工之法定應得之資遣費及預告工資**

○○基金會雖與申請勞資爭議調解之勞工達成和解，惟其效力並未及於所有經解除勞動契約之勞工，且依勞動部函文要旨，臺南市政府仍負有積極查處督促資方履行法定強制規定之義務。惟未見該府督促該基金會，支付未參加調解勞工之法定應得之資遣費及預告工資。

- **未查核年度決算資料**

該府未依公益勸募條例等相關規定，積極查察妥適處理○○基金會要求所屬居服員回捐延長工時工資額加給之違法行為，且於該基金函報年度決算資料予該府時，未發現前揭違法行為，致令該基金會此項違法行為持續達 3 年之久，嚴重損及所屬居服員權益。

- **建立聯合查察機制**

居家服務為長期照顧服務的重要一環，係為協助生活自理能力缺損之老人及身心障礙者能在家中獲得適當之照顧，以紓解家庭照顧壓力。居服員則是居家服務輸送最重要的第一線工作人力，攸關我國長期照顧服務推動順利與否至鉅。從本案未見地方勞動及社政主管機關建立相關聯合查察機制，以保障居服員應受保障的勞動權益。衛福部及勞動部應督促地方政府改善查核機制，嚴加查察居服員是否有超時工作、未足額領取延長工時工資加給及被剝削薪資等違法之情事。

依據本案調查意見¹⁰⁹，監察院糾正臺南市政府；另請勞動部及衛福部確實檢討改進。

政府機關改善情形

- 1、勞動部後續將督促各地方勞工行政主管機關落實勞動檢查，提升事業單位法遵程度。
- 2、臺南市政府為落實勞基法規定及強化履約管理，保障居家服務受僱勞工基本權益保障，業針對該市所有照顧服務員推動發送勞基法疑義諮詢電話 DM、針對居家照顧服務員進行電話抽測，於照管專員進行案家服務稽查時，同時關心瞭解照顧服務員薪資待遇狀況，且後續稽核將會同地方政府勞工主管機關辦理居家服務單位勞動檢查。另將於聯繫會議時，邀請主管機關進行勞動宣導等積極作為。

※評析

依 2018 年度「各國人權報告」臺灣部分提及我國在社會保障上相關重點，包括：(一)法律要求各縣市針對家庭與性暴力、兒童虐待，以及老人虐待成立暴力暨性侵害防治中心。(二)立法院修正《幼兒教育及照顧法》加重懲處虐待或性騷擾兒童的幼兒園負責人與教師；另中央與地方當局與私人組織合作，辨識高風險兒童與家庭並予以協助，同時增進公眾對虐童與家暴的認識。然兒童權利人士呼籲醫療專業人員留心愈來愈多送醫的嬰幼兒身上有不尋常傷痕，並請他們在治療的同時若懷疑

¹⁰⁹ 107 財調 0009，江綺雯、李月德、楊美鈴、包宗和調查。

可能是兒虐案件要主動通報執法單位。兒童權利人士也呼籲大眾注意矯正機構的霸凌、暴力，以及性侵案件數正在增加，同時指出這些機構經常人力不足，人員也沒有得到充分訓練，無法為少年受刑人提供諮商或管理他們。(三)臺灣法律禁止歧視有身體、感官、智能，以及精神障礙之人士。臺灣相關主管機關立法並推動許多計畫，協助身心障礙人士無障礙地進出建築物、取得資訊，並且進行通訊。然亦有非政府組織指稱，缺乏無障礙空間與方便身心障礙人士使用的運輸系統，持續對身心障礙人士參與公民事務構成阻礙，尤其臺北以外的地區。不過，近期全臺各地（尤其在桃園市），低底盤公車數量已有增加趨勢。在教育方面，身心障礙孩童多數選擇於一般學校就讀，另有中小學與職業學校可供有身心障礙的學生選擇。只是非政府組織認為，提供給身心障礙學生的服務仍然普遍不足。又身心障礙者在教育與精神療養機構遭受性侵時有所聞，例如一位於花蓮縣某精神療養機構服務的護理師舉發該中心主管騷擾或性侵至少 4 名女院生，該機構卻企圖隱瞞實情。護理師向花蓮縣政府社會處與警方通報，後張姓犯行人遭到停職並接受加重強制性交與濫用職權的調查¹¹⁰。

監察院 107 年調查涉及社會保障案件計 14 案。案經監察院調查後，相關機關／機構已改善許多制度，並強化監督控管效能。本章摘錄 10 件由監察委員擇選與社會保障相關的調查案，供各界參閱。

¹¹⁰ 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2018 年度各國人權報告—臺灣部分》，2019 年 3 月 15 日發表：美國在臺協會網站 <https://www.ait.org.tw/zhtw/2018-human-rights-report-taiwan-part-zh/>，最後查詢日期：109 年 3 月 18 日。

結語

我國監察制度起源於秦漢之御史，職司風憲，為民平反。國父創制五權憲法，除承襲監察制度外，更融入現代民主與人權理念，讓監察院以超然立場，獨立行使職權。監察院依我國憲法五權分立原則，負責監督政府部門，與行政、立法、司法及考試四權彼此分工制衡，以貫徹民主政治。時至今日，監察院在行使職權的同時，除收受人民書狀，查察不法外，更進一步確保人民權益不受政府任意侵犯，促進人民權益之提升。

107 年監察院處理人民陳情書狀計 16,212 件，而涉及人權保障者 14,014 件，占 86.4%；審議通過之調查報告計 345 案，其中涉及人權保障者 221 案，占 64.1%。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 13 件彈劾案、71 件糾正案。

監察院一秉公正客觀原則，調查涉有機關或人員違失案件。本書以國際人權準則為標竿，從人權保障的觀點，對摘錄調查案件詳予說明評析，期望藉此喚起各界對人權的重視；並供各相關主管機關引以為鑑，避免發生損及人民權益情事，積極強化各項人權保障工作。

本冊分別就自由權、平等權、司法正義、生存權、健康權、工作權、財產權、居住權、文化權、教育權、環境權及社會保障等 12 個面向，介紹國際相關人權公約、我國法制與規定，並由監察委員擇選與各人權類別相關代表調查案件計 179 案，進行編撰；另附錄相關統計表、世界人權宣言、公民與政治權

利國際公約、經濟社會文化權利國際公約及兩公約施行法，以供各界索引參閱。希望藉由摘錄監察院調查案件，促進各機關運用行政或司法權力時，更為審慎周延，讓臺灣的人權保障，更為提升。

附錄一 權利定義

- 一、自由權：凡案件性質與人身自由、居住遷徙自由、表現（言論、講學、著作及出版）自由、傳播自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會結社自由、思想自由、契約自由、請願權及其他不妨害社會秩序或公共利益之自由及權利有關者，均屬之。
- 二、平等權：凡案件性質與性別、宗教、種族、膚色、階級、黨派、語言、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產（貧富）或其他身分之平等有關者，均屬之。
- 三、生存權：凡案件性質與人民的生命權（如涉及死刑、墮胎或安樂死、人身安全）、最低基本生活之維持（如社會救助）等有關者，均屬之。
- 四、免於酷刑權：凡案件性質與人民免於在肉體或精神上遭受劇烈疼痛或痛苦的任何酷刑等行為有關，且該等行為係由公職人員或以官方身分行使職權的其他人所造成或在其唆使、同意或默許下造成者，均屬之（純粹因法律制裁而引起或法律制裁所固有或附帶的疼痛或痛苦不包括在內）。
- 五、參政權：凡案件性質與人民參與國家政治體制運作（選舉、罷免、創制、複決、公民投票）、公共事務、政治獻金及服公職有關者，均屬之。
- 六、司法正義：凡案件性質與司法檢調機關在警察調查、檢察官偵查、法官審判及監獄執行等階段之作為或訴願權或訴訟權有關者，均屬之。

- 七、參與及表意權：凡案件性質與兒童及身心障礙者自由參加集會活動、參與社會及發表意見等權利有關者，均屬之。
- 八、健康權：凡案件性質影響人民健康與生命存續有關之制度及措施（如醫療、衛生、保健、法定傳染病之處置、公衛癌症篩檢、植物人及身心障礙與失能者之醫療照護、食品安全）等有關者，均屬之。
- 九、工作權：凡案件性質與職業選擇、企業經營及工資、工時、休息、休假、勞動三權（罷工、團結、集體交涉）等勞動條件之最低標準的維持，以及與促進國民就業有關者，如就業輔導、職業訓練，均屬之。
- 十、財產權：凡案件性質與私有財產權制度以及債權、物權、準物權及無體財產權有關者，均屬之。
- 十一、居住權：凡案件性質與安全、和平及尊嚴地擁有適當住房之權利有關者，均屬之。
- 十二、文化權：凡案件與文化保存及維護、文化生活、獎勵科學技術之發明與創造、文學藝術、照顧文化工作者之生活有關者，均屬之。
- 十三、教育權：凡案件性質與基本教育、學生權益、人民教育參與及教育工作有關者，均屬之。
- 十四、環境權：凡案件性質與環境資源保護、環境資源施政及環境資源教育等生活環境品質有關者，均屬之。
- 十五、社會保障：凡案件性質與社會保險（包括就業保險、國民年金保險、全民健保、勞工保險、農民保險、公教保險、軍人保險等）、弱勢族群之保護、社會安全、社會

福利、退休年金、失業津貼、職業災害補償等有關者，均屬之。

十六、其他人權：凡案件性質不屬以上各項者。

附錄二

107 年監察院人權保障案件統計表

單位：件；案

項	目	人 民 書 狀 件 數	調 查 報 告 案 數	糾 正 案 案 數
總	計	16,212	345	100
人 權 保 障 案 件 性 質	合 計	14,014	221	71
	自 由 權	87	8	4
	平 等 權	36	8	1
	免 於 酷 刑 權	305	0	0
	參 政 權	565	1	1
	司 法 正 義	5,846	35	7
	參 與 及 表 意 權	3	0	0
	生 存 及 健 康 權	927	54	23
	工 作 權	1,119	20	4
	財 產 權	2,311	34	6
	居 住 權	736	7	1
	文 化 權	170	10	3
	教 育 權	559	8	5
	環 境 權	282	12	5
社 會 保 障	528	14	7	
其 他 人 權	540	10	4	
非 屬 人 權 保 障 案 件		2,198	124	29

資料來源：監察院

說 明：

1. 人民書狀採系統對照歸類方式統計，統計時間以監察院處理日期為準。
2. 調查案件及糾正案件係以調查委員之認定，進行主要人權及次要人權之分類，統計時間以調查報告及糾正案經監察院常設委員會審議通過日期為準。茲考量本實錄編撰內容之一致性與順暢性，部分案件參考調查委員勾選之次要人權類別編排。

附錄三

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights

聯合國大會西元 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序 言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免予恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；鑒於各聯合國國家人民已在「聯合國憲章」中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善；鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；鑒於這些權利和自由的普遍了解對於這個誓願的充分實現具有很大的重要性。因此，現在大會發佈這一世界人權宣言，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。

主體思想

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

平等原則

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

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

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

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第七條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

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

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

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

第十一條 一、凡受刑事控告者，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。

附錄四

公民與政治權利國際公約
International Covenant on Civil and Political Rights
聯合國大會西元 1966 年 12 月 16 日通過
西元 1976 年 3 月 23 日生效

前文

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

第壹編

- 第一條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟

合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

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

第貳編

- 第二條
- 一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
 - 二、本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
 - 三、本公約締約國承允：
 - (一) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
 - (二) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；
 - (三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執

行。

第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第四條 一、如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

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

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

第五條 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二、本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第參編

- 第六條 一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- 二、凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- 三、生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- 四、受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
- 五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
- 六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。
- 第七條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。
- 第八條 一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。
- 二、任何人不得使充奴工。
- 三、（一）任何人不得使服強迫或強制之勞役；

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

- 第九條
- 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
 - 二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
 - 三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

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

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條 一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

（二）少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

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

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

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

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

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

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

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

(一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

(二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；

(三) 立即受審，不得無故稽延；

(四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護

人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

(五) 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；

(六) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

(七) 不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

六、經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。

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

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

罰者，從有利於行為人之法律。

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

第十六條 人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

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

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

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

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。

四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第十九條 一、人人有保持意見不受干預之權利。

二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式

，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

（一）尊重他人權利或名譽；

（二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條 一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

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

第二十二條 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。

二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。

三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定

之保證。

第二十三條 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

四、本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

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

(一) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；

(二) 在真正、定期之選舉中投票及被選。

選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；

(三) 以一般平等之條件，服本國公職。

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

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

第肆編

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

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

三、委員會委員以個人資格當選任職。

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

二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三、候選人選，得續予提名。

- 第三十條 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。
- 二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。
- 三、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。
- 四、委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。
- 第三十一條 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。
- 二、選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。
- 第三十二條 一、委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。
- 二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本

編以上各條舉行之。

- 第三十三條 一、委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- 二、委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。
- 第三十四條 一、遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- 二、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- 三、委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。
- 第三十五條 委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。
- 第三十六條 聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，以得有效執行本公約所規定之職務。

- 第三十七條 一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- 二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。
- 三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。
- 第三十八條 委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。
- 第三十九條 一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- 二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：
- (一) 委員十二人構成法定人數；
- (二) 委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。
- 第四十條 一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
- (一) 本公約對關係締約國生效後一年內；
- (二) 其後遇委員會提出請求時。
- 二、所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。
- 三、聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送

各該專門機關。

- 四、委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。
- 五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

第四十一條 一、本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

- (一) 如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。
- (二) 如在受請國收到第一件來文後六個月

內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。

- (三) 委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。
- (四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
- (五) 以不牴觸（三）款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。
- (六) 委員會對於提請處理之任何事件，得請（二）款所稱之關係締約國提供任何有關情報。
- (七) （二）款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及／或書面陳述。
- (八) 委員會應於接獲依（二）款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：
 - (1) 如已達成（五）款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事

實及所達成之解決辦法為限。

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

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

- 二、本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

- 第四十二條 一、(一) 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會(下文簡稱和委會)。和委會應為關係締約國斡旋，以以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- (二) 和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對

和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。

- 二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。
- 三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- 四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
- 五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
- 六、委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- 七、和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
 - (一) 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - (二) 和委會如能達成以尊重本公約所確認

之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；

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

(四) 和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三個月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

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

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

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

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第伍編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

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

第陸編

- 第四十八條
- 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
 - 二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
 - 三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
 - 四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
 - 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

- 第四十九條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。
- 第五十條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第五十一條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。
- 第五十二條 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：
（一）依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
（二）依第四十九條本公約發生效力之日期，及

依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

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

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

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

附錄五

經濟社會文化權利國際公約

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

聯合國大會西元 1966 年 12 月 16 日通過

西元 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分，轉送各該專門機關。

- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告

書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

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

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

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

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

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

第五編

第二十六條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員

國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

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

第二十七條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

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

第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第二十九條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

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

生效力。

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

第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：
（一）依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
（二）依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第三十一條 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

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

附錄六

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。
政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

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

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

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

監監察院人權工作實錄. 2018 年 / 監察院人權保障委員會編

著. -- 初版. -- 臺北市：監察院，民 109.07

冊；公分

ISBN 978-986-5454-13-5 (上冊：平裝)

ISBN 978-986-5454-14-2 (下冊：平裝)

1.人權

579.27

109008141

2018 年監察院人權工作實錄(下冊)

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：晶賀印刷有限公司

地址：臺北市環河南路 3 段 47 號

電話：(02) 2305-7869

中華民國 109 年 7 月初版

定價：新臺幣 470 元整

ISBN：978-986-5454-14-2

GPN：1010900795

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。