2008-2009年

監察院人權工作實錄

第一冊　公民與政治權利

監察院 編印

院長序

民國 98 年 3 月 31 日立法院審議通過「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（以下簡稱兩公約）及「兩公約施行法」，同年 4 月 22 日馬總統公布「兩公約施行法」，同年 12 月 10 日（世界人權日）行政院公布正式實施「兩公約施行法」。從此，我國即須善盡兩公約所揭示之國際人權義務。

依據兩公約相關規定，各締約國須各就其實施公約所確認權利而採取之措施，以及人民享受各種權利所獲之進展，提具報告書，送交聯合國秘書長，以轉送其相關委員會審議。由於我國並非聯合國之成員，可能難以適用上開程序，但目前「總統府人權諮詢委員會」仍邀集行政院各部會及其他 4 院共同撰寫國家人權報告，一方面對外說明我國致力於人權保障的成效，另一方面藉此檢討不足，以利改善。

依據國際上的實施經驗，一個國家要落實人權保障，至少需要兩個要件，第一是建立人權規範(norms)，包括國內人權立法，或將國際人權法加以內國法化，第二是建立人權保護機制（mechanisms），這涉及執行機關之設立及運作。西元 1993 年，聯合國採行「巴黎原則」（Paris Principles），以鼓勵、倡導並協助各國設置國家人權機關（National Human Rights Institution），希望透過這類機關的職能，調查民眾陳情人權侵害案件，推動人權保護與教育等，以促進國內人權法與國際法規定之人權標準獲得實現。

依照維基百科（Wikipedia）的解釋，國家人權機關可被分成

兩大類，一是人權委員會（human rights commission），二是監察機關（ombudsman）。本院的設立雖承襲我國古代御史制度，但擁有其他國家監察機關相近的職權；因此，自 1994 年起，即加入國際監察組織（International Ombudsman Institute），該組織會員分佈於 120 餘個國家。所以，本院職能與人權保護有著高度關係。

傳統監察機關之主要職能在追求行政正義（administrative justice），包括促成公部門的「善治（good governance）」，乃至反貪腐（anti-corruption），但許多監察機關被法律賦予人權保障的職能；雖然有些監察機關之法定職掌未必涵蓋人權保護，但運作上仍具備人權保障的功能。主要原因是：當國際人權公約內國法化後，監察機關對公部門進行調查時，即得據以檢視人權落實執行情形。尤其，第 3 代人權觀念特別強調經濟、社會、文化，乃至環境與消費者等集體權利（collective rights）之保護，該等人權能否具體實現，多與公權力是否積極執行有關，自然也是傳統監察機關調查的範疇。

實際上，當我們回顧中外歷史，即可印證：許多重大的人權侵害事件多與行政部門有關，包括行政作為嚴重違反人權，及政府作為不足以保障人權。前述兩公約既已成為我國法律制度之一環，本院依據憲法與監察法行使調查、彈劾、糾舉、糾正及建議等權利時，同樣可以監督政府落實執行兩公約揭示之國際人權標準。

自 97 年 8 月 1 日第 4 屆監察委員就職至 98 年 12 月底止，本院共受理 41,079 件人民陳情案件，完成調查報告共 649 案；其中糾正 255 案、彈劾 42 案、糾舉 1 案、函請各機關改善 426 件。這些案件中，半數以上與人權問題相關，可細分為自由權、平等權、生存權、政治參與、司法正義、醫療照護、工作權、

財產權、文化權、教育權、環境資源權、社會保障等 12 類。為讓各界瞭解監察院行使職權情形，及各級政府機關於各人權面向之表現，本院篩選其中較為重要案件，擇要並彙整成人權工作實錄。範圍涵蓋「公民與政治權利」、「經濟、社會與文化權利」、「特定身分者權利」及「老人權利」等四個面向，探討及評析社會關注之人權發展議題。

聯合國於審查各締約國提送人權報告機制中，也鼓勵各該國非政府組織（NGOs）提出「影子報告（shadow reports）」，以利發掘官方正式報告不願據實揭露的人權問題及挑戰。本院人權工作實錄本質上似可視為國家人權報告之一種，但因本院職司監察，以發掘政府部門行政缺失，並督促其改正為主要職能，因此本院撰寫人權工作實錄既取材自調查報告，自然側重政府保障人權不足部分的揭露，似乎也具備「影子報告」的性質，亦即從另一個角度觀察政府於人權方面的作為，提供社會大眾及政府機關參考，尚祈各界惠予賜教。

王建煊 謹序

目　　錄

前言……1
第一章　自由權……3
第二章　平等權……21
第三章　生存權……33
第四章　參政權……45
第五章　司法正義……50
結語……63
參考文獻……64
附錄一　世界人權宣言……65
附錄二　公民與政治權利國際公約……71
附錄三　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……91

前言

1966 年 12 月 16 日聯合國大會決議通過「公民與政治權利國際公約」，並自 1976 年 3 月 23 日生效。世界人權宣言揭示「對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎」。「公民與政治權利國際公約」共計條文 53 條，開宗明義指出：「確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有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」。換言之，公民及政治權利實乃人權的基礎，應受到保障。在正常情況下，政府的行政作為或司法體制，均不得損及人民的公民與政治權利。

「公民與政治權利國際公約」第 2 條明確表示，「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。」由此觀之，「公民與政治權利國際公約」充分保障人類應被平等對待。在正常情況下，國家的行政作為與司法體制，不得對人民有差別待遇，且行政與司法權不得對人民有不人道之對待。

此外，「公民與政治權利國際公約」第 5 條第 2 項指出，公約締約國依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。意即公約保障的權利，乃國家從事人權保障之最低要求，各國不應侷限於公約所訂之人權為保障範圍。

政府是一體的，監察權與行政、立法、司法及考試四權彼此

分工制衡，以實現民主政治。監察院之職權行使，除收受人民書狀，查察不法外，更重要的是保障人民權益不受侵犯，藉以協助政府機關改善缺失，提升效能。換言之，出版本實錄的目的是希望藉由摘錄的監察院調查案件，督促各機關審慎運用行政或司法權力，讓臺灣的人權保障，更為提升。

本冊分別就自由權、平等權、生存權、政治參與及司法正義等五面向，介紹相關國際準則、我國法制及監察院在 97 至 98 年調查案件；並於詳細審視政府機關作為後，進行獨立且客觀的評析。

第一章　自由權

自由權乃人權的核心，國家不得任意侵犯。

近代人權思想以自由權為起點，自英國學者洛克的「自然法」概念演繹出「天賦人權」，主張「人生而自由」。換言之，自由權可謂天賦人權之基石。「自由權」是人權發展史上最早、最基礎的概念，早在 1215 年的「大憲章」中，即可發現此權利，其目的在保障人民免於國家權力的恣意侵害，學者間亦普遍認為自由權係第一階段發展之人權理念。從英國的「大憲章」、「權利請願書」乃至 18 世紀末、19 世紀的近代「立憲主義」國家所保障的人權內涵，均以自由權為中心，限制政府權力侵犯。而法國學者孟德斯鳩所強調國家機關的權力分立與制衡，其目的亦在抑制國家機關對人權侵犯的可能性，在法制發展上對人權保障極具意義。

所謂人身自由權，並非完全廢除剝奪自由的國家措施，而是建立一種程序性保障。換言之，自由權並非反對剝奪自由本身，而是不贊成國家任意、非法的剝奪人民的自由[1]。

一、國際自由權準則

[1] 參酌法務部編印「人權大步走－種子培訓營總論講義」，民國 98 年。

(一)世界人權宣言

1948 年聯合國通過「世界人權宣言」,該宣言開宗明義揭示:「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於恐懼和匱乏的世界,乃人類公認最高的願望」。世界人權宣言第 3 條規定:「人人有權享有生命、自由和人身安全。」第 4 條更指出,「任何人不得使為奴隸或奴役;一切形式的奴役制度和奴隸買賣,均應予以禁止。」第 9 條強調「任何人不得被任意逮補、拘禁或放逐。」第 18 條規定:「人類有思想、良心和宗教自由的權利;此項權利包括改變其宗教或信仰的自由,以及單獨或集體、公開或秘密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。」第 19 條規定:「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,以及通過任何媒介或不論國界蒐尋、接受和傳遞消息與思想的自由。」第 20 條提出「一、人類有享有和平集會和結社的自由。二、任何人不得被迫隸屬於某一團體。」世界人權宣言已涵蓋人類自由權的範疇,並主張人類之自由權,應受到重視與保障。

(二)公民與政治權利國際公約

公民與政治權利國際公約前言揭示:「依照聯合國憲章規定,各國負有促進人權與尊重自由的義務」。有關自由權之保障規定如下:

人身自由

第九條　一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序,不得剝

奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

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

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條　一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

二、(一)除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；(二)少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

宗教自由

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。

表現自由

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。

集會自由

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。

結社自由

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。

二、我國法制

我國憲法所保障之各種基本權利，有消極性防止公權力侵害之防衛權，亦有積極性要求國家提供服務或給付之受益權，而自由權係屬消極性防止公權力侵害之防衛權。憲法規定人民享有人身自由（第 8 條）、居住遷徙自由（第 10 條）、表現自由（第 11 條）、秘密通訊自由（第 12 條）、信仰宗教自由（第 13 條）、集會結社自由（第 14 條）、及其他自由（第 22 條）。由此可知，對於自由權之保障，不僅為我國制憲基本理念，亦符合國際人權理念及世界潮流。

我國司法機關之運作也對自由權之保障極為重視。釋憲機關之司法院大法官會議曾對自由權之保障做出多號解釋，範圍包含人身自由、言論出版自由、表現自由、婚姻自由、講學自由、宗

教信仰自由等[2]。此等司法解釋不僅充實自由權保障之內涵，亦成為可以具體實踐之概念。

三、我國自由權評析

以權力分立觀點來看，監察權有別於行政權、立法權及司法權，透過監察院職權行使，對人民陳訴案件進行調查，不僅能保障人民自由權不受侵犯，更可藉由調查結果，從另一角度來說明國內人權發展情形。

(一)被告之人身自由：法院對被告之羈押不得逾越「保全證據」之目的

據民眾陳訴：其子劉○○遭不良份子毆打致死，在已知兇嫌

---

[2] 司法解釋之範圍廣泛，諸如：人身自由之釋字第 166 號、釋字第 251 號、釋字第 300 號、釋字第 366 號、釋字第 384 號、釋字第 436 號、釋字第 465 號、釋字第 471 號、釋字第 476 號、釋字第 477 號、釋字第 487 號、釋字第 523 號、釋字第 528、釋字第 535 號、釋字第 544 號、釋字第 551 號、釋字第 556 號、釋字第 559 號、釋字第 567 號、釋字第 588 號、釋字第 594 號、釋字第 602 號、釋字第 624 號、釋字第 630 號、釋字第 636 號、釋字第 639 號、釋字第 664 號、釋字第 665 號、釋字第 669 號、釋字第 670 號、釋字第 677 號。言論出版自由之釋字第 364 號、釋字第 407 號、釋字第 509 號、釋字第 577 號、釋字第 617 號、釋字第 623 號、釋字第 634 號、釋字第 644 號、釋字第 678 號。不表意自由之釋字第 656 號。婚姻自由之釋字第 362 號、釋字第 552 號、釋字第 554 號。講學自由之釋字第 380 號、釋字第 450 號、釋字第 462 號、釋字第 563 號。財產自由之釋字第 400 號、釋字第 406 號。選擇工作及營業自由之釋字第 404 號、釋字第 510 號、釋字第 514 號、釋字第 538 號、釋字第 584 號、釋字第 612 號、釋字第 637 號。命名自由之釋字第 399 號。集會結社自由之釋字第 445 號、釋字第 479 號、釋字第 644 號。居住遷徙自由之釋字第 443 號、釋字第 454 號、釋字第 517 號、釋字第 542 號、釋字第 558 號。宗教信仰自由之釋字第 490 號、釋字第 573 號。契約自由之釋字第 576 號、釋字第 578 號、釋字第 580 號、釋字第 591 號、釋字第 643 號。人格自由之釋字第 603 號。通訊傳播自由之釋字第 613 號。秘密通訊自由之釋字第 631 號。

姓名者中，鄭○○經臺灣桃園地方法院檢察署起訴並聲請羈押。臺灣桃園地方法院法官於審理被告之羈押庭，竟草率裁定准以 10 萬元交保，而鄭嫌於同年 11 月間棄保潛逃出境。該裁定顯有違誤情形。

監察院的調查

依照刑事訴訟法第 101 條第 1 項規定：「被告經法官訊問後，認為犯罪嫌疑重大，而有左列情形之一，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行者，得羈押之：一、逃亡或有事實足認為有逃亡之虞者。二、有事實足認為有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞者。三、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為 5 年以上有期徒刑之罪者。」又按刑事訴訟法第 101 條之 2 前段規定被告經法官訊問後，雖有第 101 條第 1 項或第 101 條之 1 第 1 項各款所定情形之一而無羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居。

關於本案[3]，監察院調閱法院相關案卷，發現桃園地方法院為裁定時，被告坦承犯行，且表示悔意，並無逃避追訴或有勾串共犯情形，且檢察官聲請羈押之事證並不足以證明被告有具體事實足認當時有逃亡之虞。

被告鄭○○所犯為殺人罪嫌，為最輕本刑 5 年以上有期徒刑之罪，與前開刑事訴訟法第 101 條第 1 項第 3 款所定要件相符，然桃園地方法院法官訊問後，裁定以 10 萬元交保，其理由略以：「羈押係為確保被告於訴訟程序中能確實到庭進行程序，故於考量羈押必要性時，自應考量被告抗拒偵、審程序之可能性。觀諸被告鄭○○迭於警詢、檢察官偵查中及本院訊問時均坦承以棍棒

[3] 詳見監察院(派查文號：0980800678)調查報告。

傷害劉○○等情，已自白部分犯行，未見其逃避訴追之意，則其潛在抗拒或拖延訴訟程序之危險性，顯較其他否認罹犯重罪之被告為輕，尚無必要以羈押之手段以確保其到庭進行訴訟程序，故認於其提出新臺幣 100,000 元保證金應足促其到庭。」該裁定嗣經臺灣高等法院裁定予以維持。

評析

公民與政治權利國際公約第 9 條主張，訴訟當事人之人身自由，亦應獲得保障。已經判決確定而入監執行之受刑人與因案件為保全證據之需要而羈押之被告，本質上不同，人身自由之拘束程度亦應不同。本案檢察官雖聲請羈押鄭嫌，而其所犯為最輕本刑 5 年以上之重罪且犯罪嫌疑重大，固與刑事訴訟法第 101 條第 1 項第 3 款所定要件相符，惟單純以重罪為理由是否即當然構成羈押之事由，學術界及實務界迭有質疑聲浪[4]。況刑事訴訟法第 101 條之 2 前段明定被告經法官訊問後，雖有第 101 條第 1 項所定情形而無羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居。故被告縱有合於第 101 條第 1 項第 3 款情形，亦非必應予羈押，檢察官聲請羈押當時之事證並不足以證明被告有具體事實足認當時即有逃亡之虞。至於劉○○嗣後死亡及鄭○○嗣後逃逸，係發生在該裁定之後，自不應以劉○○嗣後死亡及鄭○○嗣後逃逸，即謂臺灣桃園地方法院之上開裁定違反人權。

(二)宗教自由：應予尊重且傳教者入境審核應具合理性

藏傳佛教係屬佛教系統之一支，隨著時間發展，保留了印度

[4] 陳志龍(2009)，以重罪為羈押理由之探討，「監察院第 2 屆人權保障工作研討會論文集」，監察院出版，台北。

佛教之色彩，與南傳佛教及漢傳佛教之地位可相提並論。臺灣宗教信仰自由，但一個教派的興盛，除了代表法師盡力弘揚宗教外，最重要的是信眾歡迎。藏傳佛教在世界佛教的領域中，已漸受重視。透過僧侶（俗稱喇嘛，但事實上，喇嘛係指上師，而上師不限於出家人）與仁波切等弘法之努力，讓藏傳佛教在臺灣受到相當的歡迎。藏傳佛教之四大教派，在臺灣都設有中心，平常亦有活動、共修等。其在藏傳佛法的推廣上，從過去著重灌頂之宗教儀式，到近年來慢慢走向學術、教義之研究，實已採踏實的方式來弘法。

然部分藏傳佛教人士來臺宣揚佛法時，其停留簽證卻遇到許多阻礙，亦間接影響人民信仰宗教之自由，對國家形象也造成負面影響。

監察院的調查

由於過去部分西藏人士假冒藏傳佛教僧侶身分，以弘法名義來臺，並從事不法行為，影響國家安全，故外交部對藏傳僧侶申請簽證，或姓名中有「Lama」者，均加強審核。

外交部惟獨對來臺藏僧以嚴格標準審核之作法，對於真正係以弘法目的來臺者，已造成嚴重困擾。部分來臺藏僧之入臺簽證被拒，或每次來臺只能停留 60 天，期間一到，即須辦理出境再申請入境，使得部分宗教團體之弘法課程往往因此無法進行，或增加許多經費負擔，令財力薄弱之宗教團體無力邀請藏僧來台弘法。此不僅間接限制我國人民宗教信仰自由，更有違憲法保障宗教信仰自由之意旨[5]。

---

[5] 詳見監察院(派查文號：0970800366)調查報告。

評析

近 20 年來，多數國家之基督教與回教因宣教積極度高，而呈現成長狀況；在臺灣，佛教則呈現成長態勢。臺灣最可貴之處，是不論漢傳、藏傳或是南傳佛教，均可自由在臺灣弘傳教法。且佛教逐漸邁入社會，做了許多對社會有意義、有貢獻的事情。

依據「公民與政治權利國際公約」第 12 條規定：「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。」就公約來看，締約國對於本國人之入境權是不可任意剝奪，而出境權，原則上是不受限制；然為安全或保障其他人等因素，仍可用法律予以限制。在外國人方面，外國人入境是不受保障的，出境權則與本國人受相同保障[6]。

雖然外國人入境並非「公民與政治權利國際公約」保障範疇，但臺灣國際化程度高，外交部宜針對來臺藏僧採分類分級之方式，對於知名藏僧（或寺院住持），或過去曾來過臺灣、無逾期停留或不良紀錄者，給予較寬容之待遇；另應研擬相關配套措施，以維護宗教信仰之自由。

(三)集會遊行自由

大陸政策為我國重要之公共政策之一，且具有爭議性，涉及臺灣內部之敏感神經。97 年 11 月 3 日至 7 日，海基會與海協會

---

[6] 參酌法務部編印「人權大步走－種子培訓營總論講義」，民國 98 年，第 54-55 頁。

在台北舉行「二次江陳會」，會議期間，部分民眾以集會遊行之方式表達意見，爆發嚴重警民衝突。本院據多位學者及財團法人民間司法改革基金會等 25 個民間團體陳訴：警政及國安單位於陳雲林來台期間執行「協和專案」，造成人民基本權利受到侵害，相關人員疑涉有違法濫權等情進行調查[7]。

監察院的調查

集會遊行及意見表達自由均為基本人權，為維護基本人權，本院認陸委會對於「第二次江陳會談」之整體宣傳、溝通工作容有不足，致未能形塑正面社會輿論力量，不利整體任務之遂行，確有怠失。又國安及警政單位在「協和專案」的維安政策、規劃與準備過程上，雖尚無陳訴人所指稱的「集團式國家濫權行為」等情；惟警方對於本案維安工作之執行態度、執行技巧及勤前教育容有不足，導致警民多起衝突，損及國家民主形象。警方勤務規劃部署及現場調度執行晶華酒店安全維護勤務不當，斲傷國家及警察形象甚鉅，認有嚴重失職。

評析

人人有發表自由之權利；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、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，公民與政治權利公約第 19 條及第 21 條已有明確揭示。大陸政策是我國最具爭議性的公共政策之一，涉及臺灣內部最敏感神經，政府決策階層理應以陳雲林訪臺所引發的爭議為鑒，經由民主政治制度與決策程序，強化戰略思維與策略佈

[7] 詳見監察院(派查文號：0970800402)調查報告。

局，營造有利的環境與氛圍，俾為今後兩岸可能接續而來的各種協商，在對等與尊嚴的原則下，取得互利與雙贏。二次江陳會期間，因行政部門的怠失，傷害我國民主形象。經過本院之調查後，政府方面，總統府秘書長復函本院略以，本案經呈奉　總統批示：「請相關機關切實檢討改進並在必要時懲處，以維紀律」。國安會函復到院表示，有關陳雲林訪台引發爭議部分，該會議當引以為鑑。人權概念養成，亦納入了警校課程範圍。在民間及陳訴團體反應方面，財團法人民間司法改革基金會於 98 年 5 月 26 日中國時報撰文指出，監察院通過對於陸委會、警政署及台北市政府警察局的糾正案，這是在陳雲林來台期間發生嚴重警民衝突事件以後，首度見到嚴正指責政府處置危局欠當的官方文件，我們要向負責調查本案的監察委員致敬，雖然他們兩位曾向監察院提案彈劾相關的行政首長未獲通過，但能讓這個高度敏感的政治事件可以有辨明事實的機會，在這個一黨獨大的時代，實屬難能可貴，也算一個不滿意但仍可接受的初步結果。

(四)罪嫌之人身自由：戒具使用應審慎為之

98 年 2 月 4 日臺中縣警察局豐原分局豐東派出所員警執行肅竊勤務，發現高姓婦人以鐵鑷竊取二株豐原市公所為綠化環境而栽種之波斯菊，經帶所依竊盜罪嫌偵辦，並由警備隊員警解送地檢署時上手銬、腳鐐，造成社會負面觀感，未能考量比例原則與保障人權，引發爭議。另臺北市政府警察局中山分局大直派出所警員賴○○於 98 年 11 月 9 日服勤務時，駕巡邏車協助押解由防竊巡邏勤務員警攔查之通緝犯戴○○返所。俟賴員駕駛巡邏車抵達派出所之際，戴嫌即以預藏之尖刀，朝賴員由上往下猛刺，致賴員頸肩部、頭部中數刀，經緊急送醫急救不治而因公殉職。該

兩例，一起對民眾上銬行為已逾越比例原則，另一起則因大意未搜身、上銬，致員警生命遭受殺害。由此可見，戒具之使用，需賴經驗與立即判斷，故教育訓練與實務操作尤為重要。

監察院的調查

警察機關對於手銬、腳鐐等戒具之使用，其相關法令雖稱完善；惟在執行面上，員警經驗之累積與其平日所受之教育訓練，更為重要。在裁量權及比例原則均應兼顧情況下，如何確保被押解者人權，實乃一門學問。

監察院針對本案[8]，除建議內政部警政署應就拘留所內使用戒具之最長時間進行研議外；另主張應加強員警教育訓練，將警械、手銬、腳鐐之使用納入常年訓練課程，並訂定標準作業程序或案例教育等，以為員警遵循。再者，建議將「約束衣」納入戒具種類之一，並編列預算，採購充足之手銬、腳鐐等戒具配備，以供警察人員出勤時使用，禁絕私備戒具之情形。

除警察機關以外，對於其他有使用戒具權限之機關，監察院亦於調查相關法規及執行情形後指出：１、內政部入出國及移民署雖訂有「違法（規）外來人口收容遣送戒護標準作業程序」，卻未訂手銬、腳鐐等戒具使用時之標準作業程序，且對違法（規）外籍人士使用手銬、腳鐐時之人權保障或人身自由，亦乏相關教育訓練。建議移民署重視此課題，避免損及國家形象與外籍人士權益。２、法務部調查局應訂定警械及其他戒具使用之標準作業程序，讓該局人員於執行犯罪調查職務，而具備司法警察官或司法警察身分時有所依循；並另訂警械與戒具使用教育訓練之相關

[8] 詳見監察院(派查文號：0980801006)調查報告。

要點，以利平時教育訓練之用；另各外站處移付犯罪嫌疑人至各檢察署複訊時，不得以手銬拘束其身體自由，且在偵查等候期間，亦不得容留於拘留室，以維人身之自由。

評析

依「公民與政治權利國際公約」第 10 條規定，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。鑒於法務部暨臺灣高等法院檢察署所屬各監獄、看守所使用腳鐐、手梏、聯鎖、捕繩之法令規定，尚欠明確，且因目前在監所使用腳鐐、手梏之情形相當頻繁，若淪為處罰之工具，將侵害收容人之人權。本院調查後，法務部已修訂監獄行刑法第 22 條，研究將「拘束衣」（即鎮靜衣）納入戒具種類，並增訂各類戒具使用時間之限制、移除戒具加重重量等規定、增列聯鎖使用時機等。另依據司法院大法官釋字第 653 號解釋理由所揭示之原則，就使用腳鐐、手銬等之相關救濟途徑及其他適當配套規範，審慎研擬。

法院及檢察署法警運用手銬、腳鐐，不論具司法警察性質、值庭或提解人犯出庭還押時，應符合比例原則，並依據刑事訴訟法之規定，不得拘束出庭應訊被告或收容人之身體，且對被告使用戒具，不得有侵害人權或懲罰之意味。

(五)居住遷徙自由：外籍配偶來臺簽證之流程應予改善

外交部自 94 年 5 月起對東南亞地區人士以結婚依親名義辦理簽證，採行面談審查機制。雖有效維護國境安全並防制人口販運，但對拒絕外籍配偶簽證申請者，未以書面方式說明拒絕理由，且欠缺救濟等相關措施，不符合我國憲法及國際人權公約之基本要求。

監察院的調查

外交部領事事務局頒訂「駐外館處辦理外籍配偶面談應注意事項手冊」，訂定面談執行程序暨面談基本題庫，但對領務人員認定是否真實婚姻之裁量基準，卻尚未建立。致使其拒絕簽證之行政處分，飽受各界質疑；另相關教育訓練亦屬闕如，有侵害本國配偶婚姻與家庭權之虞，監察院爰加以調查[9]。

「外國護照簽證條例」第 1 條規定，簽證之核發，係屬國家主權之行使，須維護國家利益；同條例第 12 條第 1 項另規定，除申請人個別情形外，外交部或駐外館處應同時衡酌「國家利益」及「申請人所屬國家與我國關係」，作為簽證申請准駁之依據。另同條第 2 項規定：「依前項規定拒發簽證時，得不附理由。」惟該項規定係就我國駐外之使領館或機構對於當地外國人申請進入我國之情形為事實考慮，至於與我國人民結婚之外籍配偶申請來臺所衍生之簽證准駁事宜，二者基本事實不同。真實婚姻之外籍配偶如無法來台，將侵害國人配偶暨其未成年子女之家庭團聚與共同生活權，如又不附理由，將另侵害當事人訴訟救濟之基本人權。

評析

人類婚姻及家庭先於國家、憲法而存在，憲法有關婚姻與家庭權之內涵實係保障國民先天之家庭生活。憲法有關婚姻與家庭權之範疇，包含婚姻自由權、家庭團聚、居住遷徙自由權及共同生活權（the right to family reunion），國家對此應建立制度性保障，使家庭具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功

[9] 詳見監察院(派查文號：0980800023)調查報告。

能，俾確保家庭制度之存續與圓滿。

「公民與政治權利國際公約」第 23 條第 1 項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」世界人權宣言第 16 條第 3 項規定：「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。」兒童權利公約第 10 條第 1 項規定：兒童或其父母為團聚而請求進入或離開簽約國時，簽約國應以積極、人道與通融的方式處理之。簽約國並應確保請求人或其家屬不因該請求而蒙受不利。同條第 3 項規定：父母分住於不同國家之兒童…有權與其父母定期直接接觸保持私人關係。簽約國應…尊重兒童及其父母得離開任何國家，包括進出自己國家的權利。而出國之權利除依法且不違背公約所承認之其他權利，並為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德以及他人之權利與自由者外，不得加以限制。歐洲人權公約第 8 條第 1 項規定：人人有權使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。同公約第 12 條規定：達到結婚年齡的男女有依照相關國內法，結婚和成立家庭的權利。

綜上，為保障外籍配偶與本國人士婚姻與組成家庭的權利，外籍配偶入境亦應享有合理待遇。即使審核不得入境者，亦應善盡告知責任，並提供救濟措施，方符合保障人民自由權之概念。

四、結論與建議

自由權乃發展最早，也最重要的基本人權，我國憲法載有詳盡規定。信仰宗教自由所保障者，係人類內心精神活動對於生與死之終極關懷。各種宗教之教義與儀軌或有不同，然在法律上，應同等受到尊重，且不受國家公權力之恣意侵害。對於國外之宣

教士或僧侶入境從事宗教活動，如以行政手段對其簽證之核發、擔保之提供給予不必要限制，將間接影響宗教之自由推廣。監察院認為，為防止假冒藏傳佛教僧侶身分，以弘法名義來臺，從事不法行為，致影響國家安全，外交部加強審核防杜非法之作法，實有必要。然若逾越必要手段，對真正以弘法為目的之宗教人士亦加以限制，將間接限制人民之宗教自由，不可不慎。

集會遊行與意見表達自由是民主社會保障人權的基本表徵，警方對於勤務規劃與執行手段不當，將嚴重傷害我國民主自由的形象，國安及警政單位有責任不斷精進檢討執行方式，政策制訂機關亦有責任將人權法治教育落實到每一個基層員警身上，透過人權教育的強化，才能確保我國民主政治的不斷往前邁進。

羈押是限制人身自由之手段，羈押的目的在「保全證據」，以利訴訟程序之進行，並非對刑事被告加以處罰。前總統陳水扁涉及多起弊案，遭檢察官以「所犯為重罪及有勾串證詞之虞」為由聲請羈押獲准，同時也引發國內對羈押制度之檢討。就比例原則而言，羈押不能逾越「保全證據」之程度而採行過度之手段，即其理由須符合「保全證據」之目的。羈押之執行必須採行侵害最小之手段，並且不得過度，因此，監察院之調查肯定法院審慎使用羈押權之作法，以避免羈押要件認定寬濫而侵害人權。

戒具之使用攸關人民身體之自由，除法制層面應合乎比例原則外，對於使用戒具之公務人員更應有適當而充足之訓練，俾正確判斷使用戒具之時機、程序與方式。我國執法機關除警察機關外，內政部入出國及移民署、法務部調查局、監獄看守所等矯正機關、法院與檢察署之法警等對使用戒具應制定一套符合法令制度的規範。

另一方面，居住遷徙之自由及家庭團聚自由權利之保障，攸關人性尊嚴及人格實現之基本權利。以假結婚手段從事人口販運之不法人士雖對國境安全及社會治安造成危害，應以嚴密之查核機制加以阻絕；然真實婚姻之外籍配偶若也無法來台，將侵害國人配偶暨其未成年子女之家庭團聚與共同生活權利。因此監察院認為外交部對於拒發外籍配偶簽證，又不附理由，且剝奪尋求救濟之途徑，應予改善。另該部應本於維護人民婚姻自由權、家庭團聚、居住遷徙自由權及共同生活權之宗旨，對外籍配偶簽證核發，審慎為之。

第二章　平等權

法律之前平等保障或不得歧視，乃人權法制基本原則之一。平等權乃基於天賦人權所稱「人生而平等」之理念發展而來，與人性尊嚴有密不可分之關係，乃人類自由、正義與和平的基礎。

平等原則落實於人權保障方面，可以分四個層次：一是法律地位的平等，包括國民在法律「適用」上的平等，以及國家訂定法律時，要求法律「內容」之平等。二是指政治地位的平等，即參政權的平等。第三是經濟地位的平等，國家應從稅制著手，對居於經濟優勢者課以較高的累進稅率，另一方面得由社會福利之實施，協助經濟劣勢者能尊嚴的取得生存所需，並能藉此自立，參與社會。最後是受教育地位的平等，即國家有義務保障全體國民享有依其能力接受教育的權利，不因人種、信仰、性別、社會身分、經濟地位與身體障礙，而有任何差別對待[10]。

「公民與政治權利國際公約」主張締約國應遵行禁止歧視原則，此載明於第 2 條第 1 項，及第 3 條、第 4 條第 1 項與第 26 條。其他特定條款也有相關規定，如第 14 條主張：人人在法院或法庭之前，悉屬平等；審判被控刑

任何人都不應因天生條件的不同，而遭受不同的處遇

[10] 參酌法務部編印「人權大步走－種子培訓營總論講義」，民國 98 年。

事罪時，被告一律有權平等享受同條第 3 項所列最低限度之保障。可見平等原則在公民與政治權利中，實扮演極為重要的角色。

一、國際平等權準則

(一)世界人權宣言

世界人權宣言前言開宗明義揭示：「對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎。」第 1 條更明確指出「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。」第 2 條敘明：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。」從人權理論的發展歷程來看，平等權是歷史發展較早且具基礎地位的權利，沒有人可以被任意剝奪平等的權利，其標準是普遍性的，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。世界人權宣言第 21 條第 2 項揭示：「人人有平等機會參加本國公務的權利」，更清楚揭示人有平等參政及服公職之權利。綜上，世界人權宣言實已對平等權予以明確界定。

(二)公民與政治權利國際公約

「公民與政治權利國際公約」前言揭示：「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」。第 2 條提及：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」第 3 條規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」第 26 條規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」第 25 條第 1 項亦明示，凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，且應有權利及機會，以直接或經由自由選擇之代表參與政事；在真正、定期之選舉中投票及被選；並以一般平等之條件，服本國公職。

二、我國法制

憲法第 5 條規定：「中華民國各民族一律平等。」第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」在受教育機會上，憲法第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」憲法增修條文第 10 條第 6 項針對性別平等訂有「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」由此可知，平等權乃我國行憲以來之重要課題，深受重視。

我國司法機關之運作歷來也對平等權之保障極為重視。釋憲機關之司法院大法官會議對平等權之保障已有多號解釋[11]，足見平等權保障之理念已是我國司法實務上統一解釋憲法及法令違憲審查之重要準則，亦是維護人權之基本原則。

中華民國人民在法律上一律平等，此為憲法第 7 條所明文保障之平等權，惟內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律地位上之實質平等。基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待（司法院釋字第 485、596、605 號解釋參照）。憲法第 7 條基於平等權而衍生之平等原則，亦稱為禁止差別待遇原則，意指行政權的行使，不論在實體上或程序上，相同事件應為相同處理，非有合理正當的理由，不得為差別待遇。準此，平等原則係要求相同事務，應採相同處理方式；不相同事務，應依其不同特性作不相同處理。故如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則（司法院釋字第 593 號解釋參照）。

---

11 在解釋文本文中提及平等權理念者，計有釋字第 179 號、釋字第 205 號、釋字第 211 號、釋字第 341 號、釋字第 365 號、釋字第 369 號、釋字第 400 號、釋字第 410 號、釋字第 412 號、釋字第 438 號、釋字第 452 號、釋字第 455 號、釋字第 457 號、釋字第 468 號、釋字第 477 號、釋字第 481 號、釋字第 485 號、釋字第 490 號、釋字第 491 號、釋字第 500 號、釋字第 508 號、釋字第 542 號、釋字第 547 號、釋字第 554 號、釋字第 555 號、釋字第 565 號、釋字第 567 號、釋字第 571 號、釋字第 573 號、釋字第 575 號、釋字第 577 號、釋字第 578 號、釋字第 580 號、釋字第 584 號、釋字第 585 號、釋字第 593 號、釋字第 596 號、釋字第 605 號、釋字第 607 號、釋字第 610 號、釋字第 614 號、釋字第 618 號、釋字第 624 號、釋字第 626 號、釋字第 635 號、釋字第 639 號、釋字第 647 號、釋字第 648 號、釋字第 649 號、釋字第 666 號、釋字第 670 號等多號解釋。

三、我國平等權評析

由於平等權之理念乃其他人權範疇的基礎，在監察院調查的案件中，有許多是將平等權視為個案審查之基本準則。換言之，平等權雖不易於調查案件中突顯，然監察功能並不在於正面表揚我國平等權已臻完善，而是由個案中指出不符合平等權理念之情事。以此促使行政機關重視平等議題，進而加以改進。

(一)宗教人士入境應平等對待

如第 1 章所提及，部分佛教人士入臺宣揚佛法，其停留簽證常遇到諸多困擾與不便，造成不同宗教之間有不同待遇之情事，不僅影響人民信仰宗教自由之權利，也影響國家形象。

監察院的調查

監察院調查[12]發現外交部對於不同宗教來臺簽證，有待遇不同情事，包括：

１、擔保程序：藏人來臺滯留風險偏高，須由在臺關係人向外交部領事事務局（以下簡稱領務局）辦理擔保。

２、宗教身分及經歷證明：最近 3 年曾經以弘法事由來臺之藏僧，可以過去之簽證紀錄影本替代傳承法座及所屬寺廟之神職及經歷證明，此為不適用其他外籍宗教人士之措施。

３、核發停、居留簽證：因核准外國人長期居留往往衍生後續申請永久居留或歸化問題，且居留時間愈長，未來有執行遣送之必要時可能不為其原居地所接受之風險愈高，因此國際上一般均係採「停留從寬、居留從嚴」之審查原則。目前申請在臺長期弘法居留之外籍宗教人士以基督教（美國、韓國等

[12] 詳見監察院(派查文號：0970800366)調查報告。

國）、天主教（義大利、菲律賓、越南等國）神職人員為主，每年約數百名，惟因此等宗教採行輪調制度，神職人員大多不會在臺長住；南傳佛教因在臺發展有限，雖有來自滯留風險較高之斯里蘭卡或緬甸僧侶申請居留，惟人數不多；至本地漢傳佛教寺院則係以本國僧侶為主，外來僧眾多為其佛學院本身培育之出家僧尼（馬來西亞、印度、印尼、新加坡等），人數有限，且多於實務訓練成熟後，改派海外寺院服務。藏僧則多持尼泊爾、印度、不丹等國護照或印度旅行證來臺，其中尼泊爾、不丹等國因偽變造或價購護照氾濫，且查證及在臺遺失、逾期申請補發均極為困難，近年已發生多起於申請歸化我國國籍時方被查獲原持護照來源可疑，而當事人主張已無任何旅行文件可持憑離臺，要求我政府特案受理之例等諸多因素，因此領務局目前僅對持印度護照來臺藏僧為宗教團體之上師住持、無不良紀錄、其印度國籍經印度政府查復屬實者，個案核發居留簽證，平均一年約 5 件。印度旅行證則因證件性質問題，目前無論持任何國家之旅行證，通案不發給居留簽證。

4、各式護照效期要求不同之原因：實務上，各國簽證制度皆有針對外國旅行文件之效力並參酌持證人入境風險作不同要求之例。持印度旅行證之西藏人士因不具印度國籍，一旦離開印度，印度政府並無保護及接納彼等返印之義務，且旅行證遺失或逾期失效時，無法在臺申請補發或延期，故此類人士來臺，均有無法遣送之風險。尚不具有外國國籍之西藏人士以往係向內政部申請來臺，外交部係將旅居印度地區之西藏人士比照無國籍人核發簽證。當時除結婚案件外，以其他事由來臺之停留期限原則不超過 60 天。

評析

外交部雖支持我國宗教團體或寺院人士所邀請之藏傳佛教僧侶，或過去曾來過臺灣、真正從事弘法、無逾期停留或不良紀錄者，給予分類分級之便利待遇，惟尚無具體措施作為我國宗教團體或寺院邀請藏傳佛教僧侶來臺時之準據。監察院調查後，即函請外交部對此一分類分級之簽證核發方式，擬具具體做法及相關配套措施，以利宗教團體或寺院依循。讓藏傳佛教僧侶，如為知名藏僧或知名寺院之住持，或過去曾來過臺灣、真正從事弘法者，能與偽冒、詐騙之徒在法律上區別對待，以彰顯平等權內涵。又藏傳佛教僧侶申請來臺所持護照效期需在 1 年以上，印度旅行證之效期須 3 年以上，惟其他宗教人士來臺傳教所持護照效期僅需 6 個月以上即可，兩相比較，顯有失公允，就此部分監察院亦請外交部檢討，以符平等原則。

(二)入籍後大陸配偶未與其他國籍配偶受到同等對待

大陸配偶長期居留仍設配額，與其他國籍之外籍配偶入籍後無配額之作法，大為不同。且大陸配偶設籍後，滿 10 年始能擔任公職，相較其他外籍配偶，實有較多限制。

監察院的調查

監察院調查本案[13]發現，大陸配偶長期居留之配額限制係規範於「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」，此與外籍配偶無配額之作法不同。此部分雖經主管機關說明大陸配偶與外籍配偶取得臺灣地區人民身分，係適用不同法規及制度（前者係適用兩岸條例，毋須經國籍法之歸化程序及歸化

[13] 詳見監察院(派查文號：0980800494)調查報告。

考試。後者則依移民法、國籍法等規定，須居留滿 3 年並通過歸化考試及放棄原國籍，始得申請歸化）；且經許可歸化取得我國籍者，尚須視其每年在臺居住期間長短，分別再經 1 年、2 年或 5 年之居留，始得申請許可定居、領取身分證，故上述相關制度並非歧視大陸配偶，亦有對大陸配偶較為寬鬆者。惟監察院仍請主管機關審時度勢，隨時調整因應，並注意信賴保護原則。

大陸配偶犯任何輕罪均可能被迫離境；但其他外籍配偶僅在被判處有期徒刑一年以上，且屬故意犯罪者，方會遭到廢止居留許可之處分，兩者之規定存有差異。公民與政治權利國際公約第 13 條規定：「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」。大陸配偶若經合法依親居留或長期居留者，非經依法判定，自不得任意為驅逐出境，監察院已請主管機關通盤檢討。

大陸配偶設籍後，滿 10 年始能擔任公職，相較於其他外籍配偶限制更多。此部分雖經司法院釋字 618 號解釋，指出兩岸人民關係條例第 21 條之限制手段仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所為之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵。但對於大陸配偶經許可定居後，是否可在臺擔任不涉及國家、公務機密業務之公職，陸委會隨時審酌兩岸互動及發展情勢，研議檢討相關規定。

大陸配偶取得工作權之規定雖已調整，惟就業歧視問題仍未獲明顯改善。目前反歧視「申訴」管道鮮少被用，成效不彰。此部分經監察院調查後，勞委會已編印「防制就業歧視宣導手冊及摺頁」；移民署亦已提供專線電話號碼，供民眾來電諮詢相關受歧視申訴方式，並將受歧視申訴資訊置於「外國人在臺生活諮詢服務網站」內，以具體改善目前之情形。

評析

大陸配偶長期居留仍有配額限制，與外籍配偶作法不同，此與「公民與政治權利國際公約」第 26 條規定不符，且未符合各國移民法制「不分移民原國籍」之趨勢，監察院希望主管機關注意其平等權之維護。

另移民法對於大陸配偶「強制出境」程序，不符「公民與政治權利國際公約」第 9 條、第 13 條，以及我國憲法第 8 條等規定。大陸配偶犯任何輕罪均可能被迫離境；但其他外籍配偶僅在經判處有期徒刑一年以上之刑確定，且屬故意犯罪者，方會遭到廢止居留許可之處分，兩者之規定存有差異。公民與政治權利國際公約第 13 條規定：「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…」，故大陸配偶若經合法依親居留或長期居留者，非經依法判定，自不得任意為驅逐出境。又此項判定與人民權益關係重大，自不得以「有事實足認為有犯罪行為」即為認定。如對照入出國及移民法第 32 條之立法例「須經司法機關判決確定」，則更為謹慎、正當，且可免於有違平等原則之指摘。

大陸配偶設籍後，滿 10 年始能擔任公職，不同於其他外籍配偶限制，有悖「公民與政治權利國際公約」第 25 條，以及「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項等規定，主管機關應適時調整因應。

(三)敬老津貼發放缺乏評估，有失公允

某地方政府自 99 年 2 月起延宕發放敬老福利津貼，監察院對其實情及原因，進行調查。

監察院的調查

監察院調查[14]發現，該地方政府對於不符領取中央敬老福利生活津貼 3,000 元者（如已領取軍人退休俸【終身生活補助費】、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休【職】金或一次退休金者;稅捐稽徵機關核定之最近 1 年度個人綜合所得總額合計 50 萬元以上者；個人所有之土地及房屋價值合計 500 萬元以上者等），不論其所得或資產之多寡，仍均發給該項津貼 6,000 元。以 97 年 1 月為例，前揭發給人數為 9,029 人，1 年發給金額即高達六億五千餘萬元。對財政不佳之縣府而言，無異雪上加霜，甚有「愈富者，領愈多」之不合理現象。該地方政府執意採「民進黨執政時代未能終止，政黨輪替後，政策延續，尚難終止」之立場，未能審慎通盤檢討前揭發放津貼之合理性，致該項津貼非全為老人經濟生活安全設想，而被扭曲為選舉支票，造成社會福利資源嚴重錯置之情事。

該地方政府 94 至 96 年度敬老福利津貼支出占社會福利支出之比率高達 7 成以上，顯已嚴重排擠其他社會福利經費之運用，且行政院主計處對於該府發放敬老福利津貼之經費，扣減該府年度預算考核分數，並減列對該府定額設算社會福利補助經費之分配數，間接使原本緊縮之社會福利經費又因該項津貼之發放，更形見肘。又 96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告指出，該府在老人福利服務方面仍偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等對弱勢老人的直接服務工作。然該地方政府卻未能審慎面對並積極研擬相關調整或解決措施，仍以

[14] 詳見監察院(派查文號：0970800171)調查報告。

「該縣議會要求該府繼續積極發放敬老福利津貼」、「必須延續前縣長的政策」為辯詞，漠視前揭社會福利資源配置失衡問題。

監察院調查後，內政部就該地方政府後續檢討改善情形查復略以：該府業依監察院審核意見檢討改進，參考國民年金老年基本保證年金之排富規定，修正該津貼之發放對象竣事，於 99 年 4 月 23 日函頒並追溯 99 年 2 月 1 日起實施。至於該府將如何改善前揭缺失，應由該府依權責審慎評估考量轄內老年民眾經濟生活之實際狀況及需求，妥善研擬相關調整或解決措施，並由中央主管機關內政部督導辦理，以保障真正弱勢老人之經濟安全。

評析

該地方政府對於敬老福利津貼之發放對象與標準缺乏評估，以致給付欠缺說理，違反資源公平合理配置原則，更造成社會福利資源嚴重錯置。

監察院無權逕行要求或指導該府應如何發放或取消該項津貼，但衡酌考量該縣財政狀況及社會福利施政項目，並參考國民年金法所定老年基本保證年金之排富規定，乃建議該項津貼之核發對象與標準應予修正。

四、結論與建議

中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，為我國憲法第 7 條所明文規定。

然在臺灣，藏傳佛教人士來台弘法，無論在擔保程序、護照效期、核發簽證、停居留期間等，均與其他宗教人士有不同之待遇，究其原因係因藏人來臺滯留風險高，且有偽冒、詐騙案例之發生。然宗教之本質應屬平等，真正應區別的不是宗教本身，而

是對不法之徒之法律制裁，故藏傳佛教僧侶，來臺真正從事弘法者，應受到尊重與保護，並與偽冒、詐騙之徒區別對待，始能彰顯平等權之本質。

大陸配偶在臺灣之法律上地位，無論在居留身份、公民權、就業權及服公職等權利上，多不及外籍配偶。對此情形相關主管機關仍有大幅努力改善之空間。

另一方面，臺灣自詡創造民主奇蹟，民主制度逐漸深化，選舉制度成為政治人物取得政權之唯一方式，故常見競選時社會福利支票滿天飛，當選後為兌現選舉承諾，卻欠缺整體資源配置之考量，導致資源配置失衡。在資源有限之情形下，形成過多資源分配給不需要幫助之人，而真正需要社會資源者卻被排擠，而得不到資源分配，形成不公平待遇。凡此情形，除有賴政治人物提出負責務實之政見爭取選民外，更有賴選民自主意識之提昇，以優質之選舉文化，創造更優質之民主生活。

第三章　生存權

生存權係指人民有生存的基本權利，維持其最低生活要件，合於人性尊嚴，以延續其生命之權利。所以生存權包含兩層意義，一為生命權，二為生活權；生存權即「請求國家照顧生存之權利」。人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦可要求國家機關積極作為，使其生存獲得保障。因此生存權不僅指人民有生存的權利，亦涵蓋國家及政府有尊重及照顧人民生存的義務。

一、國際生存權準則

依「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項規定，人人有天賦之生存權，此種權利應受法律保障，任何人之生命不得被無理剝奪。依第 8 條第 2 項規定，任何人不得被奴役，或被強迫或強制服勞役。上開規定揭示國際公約對於生命權及生活權的保障。由於生命權乃首要的人權，一旦被剝奪，則其他權利都不具意義；即使在社會緊急狀態威脅到國家安全時，「公民與政治權利國際公約」第 4 條第 2 款亦規定生命權是不可減免的權利之一[15]。

二、我國法制

憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 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。」第 156 條規定：「國家為奠定民族

[15] 參酌法務部編印「人權大步走－種子培訓營總論講義」，民國 98 年。

生存發展之基礎，應保護女性，並實施婦女兒童福利政策。」憲法增修條文第 10 條第 8 項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」綜上，生存權的範圍包括「生活的尊嚴」及「生命的延續」，含有消極防止國家侵犯生命之防禦權利，以及積極請求國家照顧人民生活保障的權利。

三、我國生存權評析

監察院調查的人權案例有關生存權部分，包括公共安全、污染防制、颱風災害、社會救助等面向，分述如後。

(一)公共安全問題有待重視

監察院於 97 至 98 年調查許多公共安全案件，突顯中央及地方機關有加強公共安全預防及處理能力之必要。

1、地下爆竹煙火工廠發生爆炸災害

96 年 11 月間，苗栗縣後龍鎮豐富里發生地下爆竹煙火工廠發生爆炸，釀成 4 死 5 傷慘劇，且殃及鄰戶約 109 戶，財產損失將近新臺幣 1,200 萬元。

之後，嘉義縣於 97 年 7 月間發生民雄鄉地下爆竹煙火儲存倉庫爆炸災害，釀成 13 人受傷，殃及鄰戶 149 戶，其中 7 棟房舍全毀或燒毀。

監察院的調查

監察院調查發現，苗栗縣自 92 至 96 年間因爆竹廠爆炸致生

死傷人數竟高達 32 人。苗栗縣消防局怠於檢查轄區內地下爆竹煙火工廠，相關人員乃被監察院彈劾，並經司法院公務員懲戒委員會議決懲戒在案[16]。調查後，苗栗縣政府已訂定「非法爆竹煙火製造、儲存取締計畫」，責成民政局、社會局、警察局、消防局等相關單位，加強清查曾查獲或曾發生爆炸地點、利用電視廣播等媒體宣導及設立檢舉專線等作為。且該縣消防局於 97 年度、98 年度亦分別訂有爆竹煙火執行計畫，除加強查緝非法爆竹外，針對合法爆竹煙火工廠、儲存及販賣業者落實管理，以杜絕非法爆竹銷售管道。

嘉義縣自 87 年至 97 年間因地下爆竹業爆炸致生死傷人數亦高達 42 人，嘉義縣政府明知轄內地下爆竹煙火業猖獗及災害頻傳，且已經監察院 2 度糾正在案，猶輕忽職責，未落實相關法令與計畫[17]。97 年 7 月間民雄鄉發生爆炸後，該府立即議處消防局局長，並於「嘉義縣非法爆竹煙火業查察與查報要點」明定各單位處理民眾檢舉案件時，除應符合內政部消防署發布之「受理民眾檢舉違法爆竹煙火作業規範」規定外，並強化非法爆竹煙火業之查報及取締工作。另於該要點明定未能主動查報而發生爆竹煙火爆炸事故者，消防局責任區、警察局警勤區及民政處村(里)幹事應受懲處之規定。

2、台大醫院東址手術室火災

---

16 詳見監察院(派查文號：0970800043)調查報告。

17 詳見監察院(派查文號：0970800320)調查報告。

台大醫院現場手術室失火之情形

台大醫院東址大樓於 97 年 12 月發生火災，造成 4 間手術室損毀，其中正進行手術之 60 歲患者張〇〇因搶救不及，出現心肺衰竭現象而死亡，並有 6 名醫師、5 位護理人員及 2 位駐衛警遭濃煙嗆傷，影響台大醫院各樓層住院及被安排開刀之病患逾千人。

監察院的調查

台大醫院東址手術室失火起因係 4 樓走道木質溝槽頂板內之日光燈短路，引燃周邊可燃物而起火燃燒，又台大醫院規劃建築防火區域不佳，擅自關閉地區防火警鈴，未落實消防安

監察委員赴台大醫院現場履勘

全設備之維護管理及檢修申報，致火警探測通報失效[18]。事後台大醫院立即恢復手術醫療服務，加強防火區劃措施，確保警鈴正常運作，檢修全院照明設備，更換天花板為耐燃材質，加強員工消防安全教育訓練，落實災害應變演習及疏散病患之決策與執行，並邀請專家舉辦「醫院災難預防和處置」國際研討會。

評析

上揭三案顯示，火災問題往往肇因於平日未能注意公共安全問題，而相關機關亦未能貫徹公權力，落實查緝防杜事宜，或怠於演習等情事，乃產生人力傷亡或財物損失。監察院調查上開案件，實非以懲戒為目的，而是希望相關機關重視公共安全議題，保障人民生存安全。

(二)工業區排放不明氣體問題應獲迅速解決

高雄縣大寮鄉潮寮國中、國小自 97 年 12 月 1 至 29 日遭大發工業區工廠相繼排放 5 次不明氣體影響，致師生、員工因身體不適送醫者，累計達 142 人。

雲林縣麥寮鄉麥寮國小海豐分校師生於 98 年 3 月至 10 月間，聞到較重異味（例如塑膠味、瓦斯味）共有 7 次。異味出現時，該校將北邊窗戶關起，學生戴上口罩，老師則到空曠地區用收集瓶採集空氣樣品，並通知雲林縣環保局人員到場處理，但無法確認污染源是否來自六輕工業區。

監察院的調查

---

[18] 詳見監察院(派查文號：0970800487)調查報告。

監察委員赴高雄縣大寮鄉現場瞭解情形

針對高雄縣大寮鄉大發工業區排放氣體案，監察院調查[19]後認為，主管機關遲未查獲污染源，緊急應變亦有疏漏，引發民眾強烈抗爭。事後高雄縣政府參考「毒性化學物質疏散避難作業原則」，制定重大環境污染事件之緊急疏散作業原則及標準作業程序，並將工業區附近之居民及學校師生列為保護對象，以完妥平時整備工作。另環保署亦針對本案提出改進措施，包括：１、加強空氣品質異常變化之解析能力，並評析空氣品質監測站附近高污染潛勢區域，優先設置 2-4 站高值觸發採樣系統，以協助污染查證作業。該署亦於 98 年度委辦計畫建立工業區空氣污染背景資料及擬定敏感受體劃定原則，並彙整各工業區敏感受體清查結果及建立地圖式查詢系統，以完成 5 處高風險工業區之詳查及完整污染途徑、受體危害模式之建立，作為預防管理之參考。２、研訂「緊急公害事件處理標準作業程序」，並請地方主管機關據以辦理。３、98 年 10 月 26 日將「空氣污染事件應變標準作業程序」函頒地方主管機關據以執行。４、委外辦理公害糾紛處理法

[19] 詳見監察院(派查文號：0980800005)調查報告。

相關研修專案工作計畫，研議相關配套法令。

至於雲林縣麥寮鄉麥寮國小海豐分校師生聞到異味案[20]，98年度雲林縣環保局比對及分析台塑相關企業每年提出之「六輕相關計畫之特定有害空氣污染物所致健康風險評估報告」，倘有造成健康風險危害之虞，將要求台塑企業提出因應作為。另行政院環境保護署將整合相關監測資源，建置六輕污染源空氣污染物排放分布情形，並持續補助雲林縣環保局執行空氣污染相關調查計畫，監測結果將納入民眾健康風險評估工作使用。

評析

臺灣在經濟與產業發展同時，各地工廠之管理與污染防制亦屬重要。工廠在製造產品的過程中，所產生之廢氣、廢水、廢棄物等往往對環境造成傷害，也對居民健康產生威脅。監察院為保障人民生存權，將透過職權行使，督促主管機關督導業者加以防範，正視環境污染問題。

監察委員赴雲林縣麥寮現場履勘

(三)辛樂克颱風造成南投縣信義鄉豐丘村隧道坍方

辛樂克颱風釀成 7 人活埋慘劇，罹難者向交通部公路總局申請國家賠償，該局召開國家賠償事件審議委員會議，認為：災害

---

[20] 詳見監察院(派查文號：0980800517)調查報告。

發生地點非屬該局管轄之公有公共設施；且災害係因颱風帶來之連續超大豪雨，致山坡含水量飽和造成突發性崩坍走山，屬不可抗力之天然災害，與國家賠償之構成要件不符；而於同年 12 月間予以拒絕賠償。

監察院的調查

本案[21]坍塌之信義鄉豐丘段 810 地號之原住民保留地，遭非法轉讓常年使用種植果樹，信義鄉公所為上開辦法之執行機關，但在災害發生前未能依法查處，管理顯有疏失。

評析

交通部公路總局所屬工務段除辦理養護巡查外，對於周遭環境於颱風豪雨前後路基上下邊坡、橋梁上下游 500 公尺內或公路沿線護岸，具有潛在危險性因子時，亦主動函知相關主管機關辦理，以達防災減災目的。又南投縣政府對於轄屬範圍內顯有致災可能之危險山坡地，每年皆函請各鄉鎮市公所提報轄區內需劃定「特定水土保持區」之地區，且面對該縣山坡地範圍廣大，國土保安確有必要先予整體規劃，於 99 年 3 月 15 日函請農委會水土保持局補助經費辦理該縣國土保安規劃工作。

(四)莫拉克颱風重創南台灣，造成數百人死亡

莫拉克颱風於 98 年 8 月 6 日至 9 日期間，在高雄山區降下將近 2，000 毫米的大豪雨，以致甲仙鄉崩山、斷橋、路不通、通訊全失，災區鄉與鄉、村與村形若孤島，甲仙鄉共計 439 人死亡、21 人失蹤，而 8 月 9 日早上 6 時 9 分小林村旁之獻肚山大規

[21] 詳見監察院(派查文號：0970800449)調查報告。

模山崩，碎石和泥流將小林村 9-18 鄰 169 戶掩埋，造成 381 人死亡、16 人失蹤，在台灣史上為最嚴重天災、悲慘事件之一。

監察院的調查

監察院調查[22]發現，高雄縣甲仙鄉公所於莫拉克颱風(八八水災)期間之防救災，有諸多違失。例如：防災人員未能於災害應變中心成立之時，立即確實進駐輪值；對農委會水保局及高雄縣政府防發布之土石流紅色警戒通報，亦未能確實執行撤離疏散；且當 98 年 8 月 9 日早上 6 時 9 分小林村 9-18 鄰遭獻肚山大規模山崩掩埋，該公所竟遲至 30 小時後，才知道小林村近乎滅村與滅族之慘重災情。

評析

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會及有關機關對小林紀念公園、平埔族文物館、公祠、小林特色小學、設置平埔文化發展基金及將小林平埔文化圈區列為重大建設等之後續辦理情形，均提出對應說明，惟監察院仍持續關注小林村災後重建及平埔文化保存情形，並要求行政院每半年將後續推動情形函復監察院。

(五)經濟弱勢者之社會救助

報章媒體充斥淒苦謀生、窮困潦倒、舉家燒炭自殺等個案，顯示貧富差距日益擴大，經濟弱勢家庭之生存岌岌可危。此問題非但透露當今臺灣社會貧窮人口已逐漸擴及到工作人口之警訊，亦凸顯政府宜重新檢視社會救助政策。

---

22 詳見監察院(派查文號：0980800787)調查報告。

監察院的調查

監察院針對我國社會救助體系進行調查[23]後發現，行政院未能研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於 1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任。此外，行政院亦未督促相關主管機關有關社會救助支出應優先編列之規定。

而內政部為補救低收入戶認定過嚴之缺漏，雖採行諸多中低收入補助及短期救急措施予以因應，卻造成中低收入之定義混亂及審核寬嚴不一，且對近貧者之醫療、失能照顧之需求，欠缺整合及制度性之救助措施。又對於「最低生活費」之訂定，除臺北市、高雄市及福建省外，全省 21 縣（市）係以臺灣省消費支出 60%統一標準訂之，顯未考量各縣（市）間生活條件之差異性。至於 97 年推行之「馬上關懷急難救助實施計畫」，由於屬臨時性措施，且救助對象與社會救助法中急難救助重疊性過高，亟待內政部檢討整合。

又 97 年 1 月 16 日社會救助法修正公布後，除大部分地方政府延宕修訂急難救助之給付對象及標準；內政部欠缺有效網絡通報弱勢家庭政府相關補救或救助措施，以致亟需政府救助之家庭無法適時提出申請，或雖提出申請然經審核不符資格時卻未主動轉介或連結其他資源，以紓解生活困境；對於各地方政府 90 年度至 97 年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，甚至部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低乙事，內政部及行政院主

[23] 詳見監察院(派查文號：0980800079)調查報告。

計處未能依法進行考核，且自 97 年起未限定社會救助經費之支出用途及範圍等情，政府皆應儘速採取有效解決之道。

評析

內政部業已檢討社會救助法部分條文修正草案，就相關審核條件進行合理之放寬包括：家庭應計算人口範圍、青少年、身心障礙者及高齡者工作收入之計算方式、工作能力審查要件等內容；並已邀集地方政府放寬家庭不動產限額，將臺灣省、臺北縣及高雄市實施多年的審查門檻放寬。內政部亦輔導直轄市及縣（市）政府依據「馬上關懷急難救助實施計畫」，針對有其他需求之個案，轉介相關福利事項；而針對台北市政府社會局、苗栗縣政府、南投縣政府、臺南縣政府、臺東縣政府、花蓮縣政府、澎湖縣政府、基隆市政府、新竹市政府、連江縣政府等 10 個單位延宕或尚未修訂急難救助之給付對象及標準，亦函請其完成報部備查程序。至於各縣（市）獲配之定額設算社會福利經費，已規定自其中匡列社會救助經費，專款專用於社會救助支出。

四、結論與建議

苗栗縣及嘉義縣的地下爆竹工廠一直是公共安全的隱憂，其發生爆炸事件，往往造成多人死傷。案經監察院調查並彈劾違失官員，及糾正主管機關，促其積極改進後，近年來已經鮮有地下爆竹工廠爆炸事件，使得人民的生命安全獲得保障。

台大醫院是我國首屈一指的教學醫院，其急診部不幸發生火災事件，經監察院調查後業已執行多項預防措施，醫、病人員的生命權之保障均獲提升。

高雄縣及雲林縣石化工業林立，致鄰近居民飽受空氣污染之

害，影響他們的生存權。97 年及 98 年間，時有新聞報導鄰近工業區的國小、國中學生因吸入不明氣體，被緊急送醫急救，或者帶口罩上課，致使居民圍廠衝突爆發。因地方政府檢測設備及能力有限，致不易認定污染源，惟監察院促使高雄縣及雲林縣政府加強各工廠的查察，預防類似事件再發生。而行政院環境保護署亦整合監測資源，並補助相關縣市環保局執行空氣污染調查計畫，將民眾健康風險納入評估。另訂定「緊急公害事件處理標準作業程序」，及公害糾紛處理法相關研修專案工作計畫，進一步保障人民基本生活權。監察院期盼業者在追求商業經濟利益外，亦更能重視公害之防治，且各級政府主管機關更能落實監管的責任。

上揭苗栗縣、嘉義縣的地下爆竹工廠及台大醫院失火案造成多人死傷，已危害民眾之生命權，又高雄縣、雲林縣石化工廠不明氣體案，已侵害人民之生活權，辛樂克颱風及莫拉克颱風造成數百人死亡，已侵害人民之生命權，經濟弱勢者之社會救助未能落實，亦侵害人民之生存權；監察院基於前揭「公民與政治權利國際公約」精神及憲法之規定，已依法糾正主管機關及促請改善，以落實生存權之保障。

第四章　參政權

一般認為參政權係指公民依法參與國家政治的權利，又可分為兩類型：一是凡具公民資格者，即可享有的參政權如選舉權、罷免權、創制權與複決權（或公民投票）等。另一類是在此資格之基礎上，須再具備特定資格與條件時，方可享有的權利，如應考試、服公職之權。參政權與自由權、平等權不同，原則上僅限於本國公民才有參政權，故亦有學者稱參政權為「公民權」。換言之，參政權雖是一種「主動的權利」，同時也是一種「有條件的權利」。外國人、受褫奪公權、禁治產、破產宣告及受保安處分執行之人均不得享有參政權。

一、國際參政權準則

世界人權宣言第 21 條揭示：「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標程序進行。」公民與政治權利國際公約第 25 條第 1 項亦明示，凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之區別，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；(三)以一般平等之條件，服本國公職。

二、我國法制

憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」

第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」同條第 13 項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。」

綜上，我國對參政權之保障，不僅在制憲時已納入一般的規定，且對於特定地區及弱勢族群，亦於憲法增修條文中明確保障其參政地位。而釋憲機關之司法院大法官會議亦對參政權做出多號解釋[24]，更進一步充實參政權在憲政運作之內涵。

三、我國參政權評析－大陸配偶之法律地位

監察院依據憲法行使監察權，所調查之案件中直接與人民參政權有關者雖不多，然於調查「我國政府賦予大陸籍配偶之法律地位，是否違反『公民與政治權利國際公約』、『經濟社會文化權利國際公約』，及憲法關於基本人權之保障等規定」乙案之報告中，提及我國對於大陸籍配偶之法律地位在參政權方面之評價。

監察院的調查

監察院調查[25]認為，我國對大陸配偶在入籍定居臺灣後之各項處置係依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸

---

[24] 諸如：釋字第 172 號、釋字第 205 號、釋字 243 號、釋字第 266 號、釋字第 323 號、釋字第 338 號、釋字第 396 號、釋字第 401 號、釋字第 430 號、釋字第 483 號、釋字第 491 號、釋字第 468 號釋字第 575 號、釋字第 583 號、釋字第 605 號、釋字第 611 號、釋字第 618 號等解釋。

[25] 詳見監察院(派查文號：0980800494)調查報告。

關係條例）第 21 條第 1 項前段規定辦理。該條項內容業經司法院釋字第 618 號解釋，並不牴觸憲法，故相關主管機關並無違法或失職之問題。

然若以國際人權準則觀之，兩岸關係條例第 21 條第 1 項前段規定[26]：大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿 10 年，不得擔任公務人員部分，相較於其他外籍配偶限制更多，此有悖「公民與政治權利國際公約」第 25 條及「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項等規定。

據國籍法第 10 條規定「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：一、總統、副總統。二、立法委員。三、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員、審計長。四、特任、特派之人員。五、各部政務次長。六、特命全權大使、特命全權公使。七、蒙藏委員會副委員長、委員；僑務委員會副委員長。八、其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。九、陸海空軍將官。十、民選地方公職人員。前項限制，自歸化日起滿十年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。」顯見，大陸配偶服公職之權利與外籍配偶歸化入籍後仍有落差，外籍配偶歸化後原則上即可擔任公職；歸化 10 年後，便可擔任總統及負政治決策責任之最高級之文武官員。而大陸配偶須在臺滿 10 年後，始能擔任一般公職。

公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠

---

[26] 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 21 條第 1 項前段：「大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，除法律另有規定外，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人、擔任公教或公營事業機關 (構) 人員及組織政黨。」

誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策。然兩岸關係條例第 21 條規定係考量兩岸目前仍處於分治與對立狀態，且政治、經濟與社會等體制存在重大差異，為確保臺灣地區安全及憲政秩序，故有「10 年為期」之特別規定。

評析

兩岸關係條例第 21 條第 1 項前段規定雖不生違憲之問題，然兩岸關係發展迅速，人民交流日益密切。依據「公民與政治權利國際公約」第 25 條規定「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。」;「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項亦規定「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑自身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。」參照前揭規定及司法院在當時時空環境之下所作之釋字618號解釋意旨，10 年設限之規定，雖非違憲，但仍與前揭兩公約規定意旨不符。另依現行規定，外籍配偶歸化者，除擔任簡任第 12 職等以上職務之人員外，並無限制，但大陸配偶擔任任何公職，一律受「10 年」之限制，顯有不公情事。

監察院調查後，陸委會表示將針對大陸配偶經許可定居後，是否可在臺擔任不涉及國家機密、公務機密業務之公職，審酌兩岸互動及發展情勢，研議檢討相關規定。

四、結論與建議

海峽兩岸關係迄今仍處於分治與分立狀態，以致大陸配偶在臺灣之法律上地位，包括參政及服公職之權利受到差別性之限制，惟監察院認為仍應考量「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」相關規範。尤其近年來，大陸經濟及社會變遷迅速，兩岸人民交流日趨頻繁，主管機關應因應快速變遷形勢之發展，隨時因應調整。

第五章　司法正義

民主國家權力分立制衡，司法權為其重要之一環。在西方文化中，法律代表公平與正義，其功用除了定紛止爭、維護社會秩序及國家安全外，亦有防止行政濫權、節制不當立法、並保障人民權益之效。因此，司法可謂人權的守護者，所執行的職務和人民的生命、財產、自由、名譽息息相關，若稍有不慎，很可能使人民成為司法制度下的受害者。是以，執法人員不僅需有正確的觀念，更要從人權的角度去思考司法的運作，始能實踐司法為民與司法民主的真諦。

一、國際司法人權準則

聯合國除通過「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會與文化權利國際公約」外，又陸續通過大約 100 餘個人權公約、宣言、議定書及準則等國際文件。其中有關追求司法正義者超過 20 餘項，範疇包括對受拘禁者之權利及其他司法行政之人權、「保障全人類免於受酷刑與其他殘酷、非人道或有辱人格之待遇或處罰宣言」及「禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」等。足見國際間司法機關侵害人權事件甚多，司法正義深受國際間的重視。

二、我國法制

憲法第 8 條保障人身自由，明定人民在何種情況下被逮捕之要件，以及如何救濟之程序，乃憲法全部條文中使用字數最多，內容也最詳細的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條複雜且詳盡之規定可知，人身自由是一種「加重保障」

的人權，其內容涵括逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於二十四小時內移送法院之義務。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。至於憲法第 16 條規定人民之訴訟權，其核心內容在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公平審判，以獲得及時有效之救濟，屬於狹義的司法人權。

三、我國司法人權之評析

我國司法人權長期以來受到不少質疑，政府在各界監督下，持續推動司法改革。司法院方面除了經由憲法審查，宣告違憲法律停止適用外，並修正刑事訴訟法部分條文，以維護被告權益。另近年來積極清理積案，提升裁判品質。法務部則自 96 年起，逐步推動制定「司法官法」，期能建構完整且獨立的司法體制，提升司法公信力；同時建構符合人權標準的刑事追訴程序，以全面保障所有訴訟關係人之人權。另鑑於社會大眾對於過去矯正機關存有負面刻板之印象，為提升矯正服務品質，使管教透明化，法務部積極推動開放矯正機關參觀、研修監獄行刑法及

監察院陳情受理中心是聽取民怨的第一線，陳情案件以司法類為大宗

羈押法，並推動成立矯正署，使我國犯罪矯正體系能與先進國家同步，符合國際社會重視犯罪矯正工作之趨勢。

監察院 97 年 8 月至 98 年 12 月收受司法及獄政類之人民書狀共 9,746 件，占總收件數 24%強，數量居高不下，主要係因該類案件涵括偵查、審判、執行及矯正、保護等眾多面向與各階段之事務，且涉及人民生命、自由、財產等重要權利之得、喪、變更，如認有被侵害之虞，當事人必會特別重視並加以捍衛。由於司法案件之進行，當事人或代理人須具備專業之法律知識，並遵循嚴謹之程序要件規定，如不符合即有遭敗訴或不受理之可能，加以案件確定後又無其他救濟途徑，如認判決不公、司法人員操守不良、法官開庭態度不佳、積壓案件、遲延審理、判決違背法令、心證違背經驗法則、提出證據未被檢察官或法官採納等情事，民眾即會以陳情方式轉向監察院尋求協助。而監察院之職權行使，本質係在監督行政機關，自權力分立的角度，是不宜對司法審判之個案多所置喙。然維護人權亦是監察院的基本工作，若司法審判權行使時產生程序上的瑕疵，如延宕案件、罔顧人權者，監察院仍應盡調查之能事。事實上，監察院已多次就制度設計缺失造成個案之不正義，進行調查，並請司法院及法務部檢討改進，期能符合保障人權之時代潮流。

民國 97 年及 98 年經監察院調查之司法案件，經歸納整理後，其類型包括（一）司法人員風紀、操守問題；（二）檢察官偵查與執行違失；（三）獄政管理監督疏失；（四）法院判決違背法令、遲延審判。茲謹就涉及司法人權之代表性案例加以說明、評析如後：

(一)延宕審理，枉顧被告人權

民國 68 年爆發「第一銀行押匯弊案」，自 69 年 1 月 12 日台北地方法院一審判決後，歷經更十二審，於 96 年 8 月 23 日三名被告無罪定讞。本案前後歷時 28 年 7 個月之久，且在更 12 審時，臺灣高等法院檢察署檢察官呂〇〇，向高院調卷後，竟未附理由聲明上訴，而完成上訴理由書時，已逾 200 日。該段期間因全卷移至臺灣高等法院檢察署，使得最高法院無從審理，當事人權益明顯受到損害。

監察院的調查

監察院調查[27]發現，臺灣高等法院對於最高法院就本案歷次發回更審的意旨，未詳實調查，致使最高法院就相同事項一再發回指摘而使訴訟嚴重拖延。又最高法院對於全卷未詳實核閱，對於同一附表之各項瑕疵，也未一次釐清，而於歷次審理時以不同理由發回，實有不當。

本案訴訟延宕長達 28 年，嚴重侵害當事人「適時審判請求權」，造成被告身體、自由、財產、名譽重大之損害，違反憲法第 8 條、第 16 條、第 23 條正當法律程序，及訴訟權保障暨過度侵害禁止原則。

本案三位被告於檢察官提起公訴後，雖無逃亡或勾串共犯或證人之虞等延長羈押之理由，然原審法院卻憑例稿所稱被告有刑事訴訟法第 76 條第 4 款（即重罪羈押）情形（未說明有無羈押必要性），即延長羈押達 18 次之多。又未妥善詳查相關證據，即駁回被告停止羈押之聲請，實與現行有關羈押之國際人權法制不符。

監察院認為，為確保「適時審判請求權」之訴訟基本權，司法院及法務部應共同研議，在兼顧當事人審級利益與實體真實原

---

[27] 詳見監察院(派查文號：0970800214)調查報告。

則下，參考歐美等人權公約及歐洲人權法院有關裁判暨世界各國法制，建立符合人權之制度。

評析

「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 3 項第 3 款規定刑事被告享有「立即受審，不得無故羈延」的權利，亦即刑事被告有權在適當時間內獲得確定的判決，國家有建構有效而能迅速審判之義務。

我國法律原無迅速審判之明文規定，經監察院調查後，此問題引起各方重視，促使立法院於 98 年 10 月 1 日審議通過「刑事妥速審判法」，並經總統於 99 年 5 月 19 日公布施行。該法對本案之三位當事人，誠屬「遲來的正義」。面對久懸案件，被告、被害人及其等之親屬為等候審判結果，而長期承受煎熬，實質上已違背司法正義並損及人權。刑事妥速審判法的制定，雖不盡完美，但可減少類此被告流浪法庭達 28 年餘的情形之發生。妥速審判對刑事訴訟正義的追求是一雙面刃，是否於「速」審外，仍能維持「妥」的品質，實有賴全民及監察院對法官審判之適法性為有力之監督。

被告涉有重嫌，且所涉犯罪係屬重罪，固為羈押要件之一，然於羈押相當時間後，如持續以此理由羈押，是否妥適，尚待斟酌；司法機關應提出其他「重要」且「充分」的理由，以說明繼續羈押之必要。司法院釋字第 665 號解釋即認為，以重罪作為唯一羈押事由「可能悖離羈押作為保全程序的性質」，導致實質上幾乎等同「刑罰之預先執行」。此外，以重罪為唯一之羈押理由亦嚴重違反「無罪推定原則」，因其操作結果，等於將尚未定讞之被告視為判刑確定之受刑人。本案被告被以重罪為由延押達 18

次，足徵此問題之嚴重性。因此，審判法官有無怠忽羈押審查義務，應持續受到關注與重視。

本案其中兩位被告於無罪定讞後申請冤獄賠償，卻遭法院依冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，以其羈押原因有重大過失為由拒絕。經司法院大法官認定「由於該規定並未斟酌受害人致受羈押之行為，係涉嫌實現犯罪構成要件或係妨礙、誤導偵查審判，亦無論受害人致受羈押行為可歸責程度之輕重及因羈押所受損失之大小，皆一律排除全部之補償請求，並非避免補償失當或浮濫等情事所必要，不符冤獄賠償法對個別人民身體之自由，因實現國家刑罰權之公共利益，受有超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之立法意旨，認與憲法第 23 條之比例原則有違」，以釋字第 670 號解釋宣告冤獄賠償法第 2 條第 3 款違憲，至遲於 2 年後失效。

(二)檢察官偵辦案件未詳查事證，濫權羈押

臺南市警察局第一分局以 87 年 11 月 16 日南市警一刑字第 3137 號函，將王○木、林○明列為流氓，檢附流氓調查資料表等，請求臺南地檢署審核認定為治平專案取締對象，並指揮偵辦。檢察官黃○○未加查證，僅依警察之口頭報告，即於 88 年 2 月 14 日王○木入境時，以「被告長期滯留國外，且在國內無一定之住居所」逕行拘提，濫行羈押。又其簽發之拘票誤載拘提理由為「逃亡或有事實認為有逃亡之虞」，而檢察官未盡職責調查被害人指訴之被告犯行是否屬實，即令刑警王○樑蒐集未破刑案併林○本父子等人誣告案件，草率起訴。嗣經三審判決無罪確定，並獲冤獄賠償，遂檢舉刑警王○樑等人偽造文書及誣告罪嫌，經台南地檢署偵辦後，將王○樑等起訴。

監察院的調查

監察院調查[28]後發現，王○木在國內有一定之住居所，檢察官黃○○未加查證，即以其「國內無一定住居所」為由逕行拘提，於法不合；且認定逕行拘提被告之理由為「國內無一定住居所」，卻於拘票上誤載拘提理由為「逃亡或有事實認為有逃亡之虞」，確有疏失。

檢察官黃○○未核對附卷之入出境查詢報表，亦未調閱被告被訴犯罪期間之全部入出境資料，以查證被害人指訴之被告犯行是否屬實。另未審酌、查證被告所提出及聲請調查之證據，即依被害人之片面陳述，對王○木提起公訴，且起訴書內容有數處誤載或違背經驗法則之處，違反刑事訴訟法第 2 條第 1 項「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利或不利之情形，一律注意。」及「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第 53 點「檢察官偵查案件，應詳盡調查事證，認定事實應憑證據，所下判斷必須斟酌各方面之情形，且不違背一般人之經驗法則，所得結論不能有論理上之矛盾，斷不可憑空推測，僅以臆想之詞為結論」等規定。

有關檢察官黃○○之違失部分，監察院予以彈劾，並送請司法院公務員懲戒委員會議決懲戒在案。

評析

羈押是剝奪人權最嚴重之強制處分，羈押被告於看守所內，使其與家庭、社會及職業生活隔離，不僅會對其心理造成嚴重打擊，更對其名譽、信用等人格權有重大影響。故羈押應視為保全

---

[28] 詳見監察院(派查文號：0970800368)調查報告。

程序之最後手段，並慎重行事，方符合「公民與政治權利國際公約」第 9 條「任何人不得加以任意逮補、拘禁或放逐」意旨。

司法本係社會正義之最後一道防線，故在實施犯罪偵查之際，為保障多數人之人權，犯罪偵查之方式及手段上難免會侵害到部分犯罪者之人權。然此一侵害行為必須符合兩個要件，第一是法律所明文規定，二是執行之手段必須符合一定之比例原則。換言之，羈押之要件，必須經過三個層面，第一是被告所涉及之犯罪，依照現有之證據，足認其犯罪嫌疑重大；第二是被告具有刑事訴訟法第 101 條各款之事由；第三是縱然符合上述 2 者之羈押要件，仍須考量羈押被告是否適當。當被告完全符合上述三羈押要件後，始得裁定予以羈押，被告並得於收到羈押裁定後提出抗告，以資救濟。我國無論是在法制或執行面上，均有相當嚴密之規定，惟此仍需視執法者公平正確的運用相關規定，才不會產生濫權羈押情事。

刑事訴訟法近十年來歷經十數次修正，將檢察權做了適度的調整，使得偵查機關在打擊犯罪、追訴被告的程序受到更大的節制。此包括增訂無罪推定原則、明定檢察官之實質舉證責任、將職權進行主義改採改良式當事人進行主義、偵查中強制處分之決定由法官為司法審查，以及修正通訊保障及監察法、羈押法有關偵查中的監聽由法院核發監聽票、被告接見辯護人時，原則不監聽、不錄音、不錄影等。對於刑事偵查人權保障，已逐漸落實，但就不適任檢察官之淘汰機制，仍付之闕如，此亦為目前司法改革最迫切的議題之一。

(三)犯罪嫌疑人遭違法取供、違反正當法律程序

關於民國 85 年空軍作戰司令部甲女童遭姦殺一案，國防部

指派反情報隊偵辦，因測謊呈現情緒波動反應，即鑑定犯罪嫌疑人江○○係說謊，而展開密集偵訊，以刑求方式向犯罪嫌疑人江○○違法取供，並指控其為兇手。而當時軍事審判制度採速審速結，故將江○○執行死刑而生冤抑。

監察委員舉行記者會，糾正國防部

監察院的調查

監察院調查[29]發現，空軍作戰司令陳○○違法指示本案交空軍總部政四處反情報隊全權負責，並對江○○違法實施禁閉、疲勞訊問及誘導訊問等非法取供手段，嚴重侵害基本人權，違反自白任意性及正當法律程序。

江○○之自白與認罪供述之成立過程欠缺合理性，內容相互矛盾，並與其他卷內證據不相符合，顯欠自白之信用性。原確定判決對於前揭自白瑕疵之處未予究明，即作為判決基礎，實有違經驗法則與論理法則，涉有軍事審判法第 197 條第 10 款暨第 14 款應於審判期日調查之證據未予調查、判決理由矛盾等違失。

又監察院調查發現，本案偵審過程中，於 86 年 5 月又發生台中乙女童被性侵案，現行犯被押許兵曾自白坦承甲女童案係渠與同梯陳兵所共犯。但國防部所屬各偵審單位漠視此之證據，輕率判決江○○死刑，並迅即獎勵有功人員，實生重大爭議。另台中旱溪地區 85 年 12 月發生戊女童遭性侵傷害案，台中地院亦懷

29 詳見監察院(派查文號：0970800125)調查報告。

疑認許兵涉嫌該案，於江〇〇案未定讞前，頻向軍方調卷及提押許兵測謊，然國防部所屬各偵審單位不但未予詳查其關聯性，並延緩提供各項資訊，影響該案偵查並讓無罪被告纏訟 14 年之久，實涉重大違失。

本案因逾公務員懲戒法十年追訴時效規定，無法議處當時失職人員。惟就國防部及所屬機關罔顧司法人權，造成冤屈情節，監察院仍予糾正，並請國防部轉飭最高軍事法院檢察署提起非常上訴與再審。

當時偵訊之錄音資料

評析

按司法威信之建立，端賴司法正義之實現。而其正義係建構在正當法律程序，秉持毋枉毋縱之旨，透過法定程序之踐行與終結，處罰犯人，釋放無辜。然本案立案之始，未循軍事審判法規定由軍法機關偵辦，竟交由反情報人員實施違法偵查，除進行疲勞訊問外，並以不當手段刑求，取得江〇〇虛偽性極高之自白後倉促起訴，與「公民與政治權利國際公約」第 7 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。」第 9 條「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。」及第 14 條「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」以及憲法第 8 條「人身自由保障」及刑事訴訟法第 156 條「自白任意性」等之精神不符。

「公民與政治權利國際公約」第 7 條規定的「酷刑」除包含肉體的折磨，亦涵蓋精神的折磨。換言之，任何逼取情報、懲罰、

恐嚇或歧視等均應避免[30]。

各級軍事法院未詳查事證，且於調查許兵自白涉嫌本案，專就有利部分調查，漠視不利部分，對許兵訴訟權益極盡保護之能事，超越合理正常程度。又恐生一案兩破之情形，迅即執行被告死刑，引發重大爭議，嚴重違反司法正義，斲傷國民對司法之期待。

軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第 77 條、第 80 條等有關司法權建制之憲政原理。而軍事審判程序之法律涉及軍人權利之限制者，亦應遵守憲法第 23 條之比例原則。司法院釋字 436 號解釋雖闡述上述意旨，惟極少人關心軍事審判制度之改革，包括司法院所主導的司法改革在內。本案即是在速審速決的軍事審判制度下,未經正當法律程序而造成冤案,乃判決在程序與實體上的嚴重瑕疵，相關機關實應有所警惕。

(四)冒名頂替入監受刑，獄政管理涉有疏失

據報載，前○○唱片公司董事長陳○○涉司法黃牛案，於民國 92 年被判刑 1 年 6 個月確定，為逃避執行，找來遊民鍾○○頂替入監服刑。又前○○飯店董事長焦○○因違反兒童及少年性交易防制條例，於 92 年間被判刑 3 年 6 個月確定，後與詹洪○○談妥頂替入監服刑，監獄未能核對受刑人身分，於管理涉有疏失。

監察院的調查

監察院調查[31]後認為，陳○○以鍾○○及焦○○以詹洪○○頂替入監服刑等情，應屬個案；尚無其他冒名頂替入監服刑案

---

30 參酌法務部編印「人權大步走－種子培訓營總論講義」，民國 98 年。

31 詳見監察院(派查文號：0970800182)調查報告。

例，亦無與犯罪集團勾結、庇縱人犯等情事。

法務部所屬桃園地檢署及花蓮地檢署未能確實查核受刑人之身分，致發生以他人冒名頂替入監服刑等情，顯有違失。另法務部所屬桃園監獄及花蓮監獄均未要求補送指紋，致無法踐行確保受刑人身分之法定調查程序，監獄行刑法之規定形同虛設，核有違失。

法務部未體認監獄行刑法之立法意旨，事先建構冒名頂替入監服刑之防範機制，事後亦未強化精進，全面防堵流弊再次發生。針對上開違失，監察院對法務部提出糾正。

評析

監獄行刑法第 7 條及「檢察機關與司法警察機關辦理刑事案件防範冒名頂替應行注意事項」本有嚴格規定，卻未落實執行，致生疏失。本案發生後，相關機關已修訂法令，並要求對須發監受刑人採取指紋比對，確認人別同一性，落實監獄行刑法第 7 條第 1 項規定。另亦開辦指紋及筆跡辨識等短期課程，強化監獄承辦人員專業知能，落實冒名頂替查核效能，以及對於自訴案件判決確定之受刑人或其他警方未曾採有指紋建檔之受刑人，確實踐行人犯鑑別作業，全面防範冒名頂替入監執行情事。

監察院認為，政府應就監所管理人力之配置及素質加以把關及篩選，避免發生各項疏失。尤其應重視管理人員之品格及教養，加強對獄政專業領域之認知。由於操守問題一直是各監所之缺口，如未能及時防弊，有可能助長黑道受刑人有機可乘，或特權階級在獄中享有不同待遇，造成危害人權等問題。

(五)司法人員風紀不佳，直接或間接影響當事人權益

除上述案例外，監察院於 97、98 年度亦基於品德操守欠佳，

或嚴重違反辦案程序、或辦案態度不良，有損司法形象，直接或間接影響司法之公正性及有侵害人權之虞等因素，彈劾多位法官及檢察官。

憲法第 81 條規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」故憲法不僅限制法官免職之事由，對於法官停職、轉任或減俸，亦須以法律限制之。是以，對於不適任之司法人員，迄今尚無具體有效之淘汰機制。監察院為維繫司法正義，針對程序瑕疵或嚴重影響當事人權益之案件進行調查，旨在確保司法人權不受侵犯。司法院及法務部均曾於全國司法改革會議中提出，將於「法官法」中訂定專章，規範法官評鑑制度，並建立合理的檢察官評鑑制度，使不適任之法官及檢察官能受到適當的監督及懲處，以維護整體司法的公正及廉潔。惟迄今兩者之評鑑均未法制化，而只停留在行政規章之位階，且評鑑辦法頒布迄今，實際進行評鑑之個案極少，實施成效不彰，所評鑑之結果亦難達成汰換不適任法官、檢察官之效果，實應將此列為目前司法改革最迫切之議題之一。

四、結論與建議

刑事妥速審判法可謂維護司法人權之一大突破，監察院當本於職權，持續關注司法審判案件有無長期延宕，侵害被告人權之情事，同時對於犯罪被害人之人權，亦應加以兼顧維護。至於國家公權力執「正義之劍」懲罰不法之徒，不論於程序或實體上均需有正當事由，以維繫正當法律程序；大法官第 670 號解釋促使冤獄賠償之聲請要件更趨合理合憲，亦將提高檢察官或法官在為聲請或裁定羈押時之嚴謹度，俾符合國際公約維護人身自由及司法正義之要求。

結語

本冊列舉自由權、平等權、生存權、參政權及司法正義五章案例，足見我國公民與政治權利之踐行，與司法院、法務部、內政部、國防部、環保署、外交部等機關具密不可分之關係。換言之，政府在行政權與司法權執行時，稍一不慎很可能會影響到民眾的相關權利。

監察院以客觀立場，調查與公民及參政權利相關案件，我們以嚴格的角度，發現 97 至 98 年相關主管機關仍有下列不符人權之處：在自由權方面，主管機關對於入境傳教者之審核較不具合理性、對於外籍配偶申請來臺簽證亦較不具透明度，此皆影響其等居住及遷徙之權，另檢警機關對於押解犯罪嫌疑人戒具之使用情形，較不符比例原則等，嚴重影響人身自由。在平等權方面，對於外籍宗教人士申請入境，主管機關因其宗教種類之不同而未予相同對待，另如大陸配偶所受諸多待遇均與其他外籍配偶不同，此皆有違相同事物應為相同處理之平等原則。在生存權方面，公共安全問題仍待加強；對於部分工業區排放不明氣體恐影響民眾生命健康，主管機關應凝聚共識，並研擬因應對策。在參政權方面，大陸配偶擔任公職受有相關限制，恐影響其參政權。在司法正義方面，部分案件檢方未予詳查事證且有濫權羈押、對犯罪嫌疑人違法取供、獄政管理涉有違失等節，均有違人民對於司法的高度期待。

監察院認同行政機關與司法機關在制度上與作為上之努力，然站在保障人權的立場，我們仍以國際準則為標竿，對各調查案件進行嚴格的評析，期望透過這些評析，喚起各界對人權的重視；並讓行政、司法機關瞭解在公務執行時，以所列個案為借鏡，避免有損及人民權益情事之發生。

參考文獻

王雲英，「淺談刑事妥速審判法通過後之省思」，2010 世界公民人權高峰會論壇。

社團法人中國人權協會研究報告，「2009 臺灣人權指標調查報告」。

社團法人臺灣人權促進會(2010)，「2009 年臺灣人權報告－兩公約的第一份診斷書」。

姚孟昌(2010)，「『公民與政治權利國際公約』國家之義務與權利之限制」，法務部兩公約中階種子培訓營。

高鳳仙、林鉅鋃、趙昌平、吳豐山、余騰芳撰(2010)，「監獄、看守所收容人處遇、超收及教化問題之檢討」，監察院。

陳志龍(2009)，『以重罪為羈押理由之探討』，「監察院第二屆人權保障工作研討會論文集」，監察院出版。

陳旭華，「犯罪偵查與人權保障」，2010 世界公民人權高峰會論壇。

陳新民(2008)，「憲法導論」，新學林股份有限公司。

湯德宗、黃國昌(2010)，「司法改革十週年的回顧與展望會議實錄」，中央研究院法律學研究所籌備處。

監察院人權保障委員會(2009)，「監察院第二屆人權保障工作研討會論文集」。

附錄一　世界人權宣言

聯合國大會 1948 年 12 月 10 日 第 217A(III)號決議通過並宣布

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于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補、拘禁或放逐。

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

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

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

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

第十三條　一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條　一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

二、在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

第十五條　一、人人有權享有國籍。

二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變國籍的權利。

第十六條　一、成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。

二、只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。

三、家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。

第十七條 一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。

二、任何人的財產不得任意剝奪。

第十八條 人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。

第十九條 人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。

第二十條 一、人人有權享有和平集會和結社的自由。

二、任何人不得迫使隸屬於某一團體。

第二十一條 一、人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。

二、人人有平等機會參加本國公務的權利。

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

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、並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的種類，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。

附錄二　公民與政治權利國際公約

International Covenant on Civil and Political Rights
一九七六年三月二十三日生效

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，依法對此種人徵服之國民服役；

(3)遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；

(4)為正常公民義務一部分之工作或服役。

第九條　一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

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

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條　一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

(二)少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第十一條　任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

第十二條 一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第十四條 一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

(一)迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

(二)給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；

(三)立即受審，不得無故稽延；

(四)到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

(五)得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；

(六)如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

(七)不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

六、經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。

七、任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪

或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

第十五條　一、任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。

二、任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。

第十六條　人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第十七條　一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

第十八條　一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。

四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第十九條　一、人人有保持意見不受干預之權利。

二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分

國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

(一)尊重他人權利或名譽；

(二)保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條　一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

第二十一條　和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

第二十二條　一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。

二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。

三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第二十三條　一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

四、本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

第二十四條　一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

第二十五條　凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

(一)直接或經由自由選擇之代表參與政事；

(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；

(三)以一般平等之條件，服本國公職。

第二十六條　人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第二十七條　凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類

少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第肆編

第二十八條　一、茲設置人權事宜委員會 (本公約下文簡稱委員會) 委員十八人，執行以下規定之職務。

二、委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。

三、委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條　一、委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。

二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三、候選人選，得續予提名。

第 三十 條　一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。

三、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。

四、委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

第三十一條　一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

二、選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

第三十二條　一、委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。

二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

第三十三條　一、委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。

二、委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。

第三十四條　一、遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候

選人，以備補缺。

二、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。

三、委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。

第三十五條　委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。

第三十六條　聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。

第三十七條　一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。

二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。

三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

第三十八條　委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

第三十九條　一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。

二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

(一)委員十二人構成法定人數；

(二)委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

第 四十 條 一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：

(一)本公約對關係締約國生效後一年內；

(二)其後遇委員會提出請求時。

二、所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。

三、聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。

四、委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。

五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

第四十一條 一、本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

(一)如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。

(二)如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。

(三)委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

(四)委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

(五)以不牴觸(三)款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。

(六)委員會對於提請處理之任何事件，得請(二)款所稱之關係締約國提供任何有關情報。

(七)(二)款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及/或書面陳述。

(八)委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

(1)如已達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。

(2)如未達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

二、本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

第四十二條　一、(一)如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會(下文簡稱和委會) 。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；

(二)和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。

二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。

三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。

四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。

五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。

六、委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。

七、和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：

(一)和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；

(二)和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；

(三)如未能達成(二)款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；

(四)和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三個月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

十、聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

第四十三條　委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第四十四條　本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第四十五條　委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第伍編

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。

附錄三　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

98 年 4 月 22 日公布；98 年 12 月 10 日施行

第 1 條　為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)及經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) (以下合稱兩公約)，健全我國人權保障體系，特制定本法。

第 2 條　兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

第 3 條　適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

第 4 條　各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。

第 5 條　各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

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

第 6 條　政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第 7 條　各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第 8 條　各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

第 9 條　本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目資料

2008-2009 年監察院人權工作實錄. 第一冊, 公民與政治權利 ／ 監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 100.04
面 ; 公分

ISBN 978-986-02-7700-5（平裝）

1.人權

579.27 100007091

2008-2009 年監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

編　　著：監察院人權保障委員會
發 行 人：王建煊
出 版 者：監察院
地　　址：100台北市忠孝東路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：台北郵政8-168號信箱
傳　　真：（02）2341-0324
監察院政風室檢舉：
專線電話：（02）2341-3183轉539 （02）2356-6598
傳　　真：（02）2357-9670
印 刷 者：神才印刷事業股份有限公司
地　　址：桃園市中山路507巷55號
電　　話：（03）3373700
中華民國100年4月15日初版
定　　價：新台幣110元整

ISBN:978-986-02-7700-5
GPN:1010000878

著作權管理訊息：
著作權人：監察院
◎欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。
請洽監察院人權保障委員會（電話：02-23413183）